

香港および中華圏における市民社会の特質

Characteristics of Civil Society in Hong Kong and
Chinese Community

令和4年度グローバル社会文化研究センター
研究プロジェクトB 研究成果報告

研究期間：令和4年4月1日～令和6年3月31日

曾 根 康 雄

澤 田 ゆかり

March, 2026

日本大学経済学部グローバル社会文化センター研究プロジェクト

研究テーマ「香港および中華圏における市民社会の特質」
**Characteristics of Civil Society in Hong Kong and Chinese
Community**

令和4年度グローバル社会文化研究センター
研究プロジェクトB研究成果報告
研究期間：令和4年4月1日～令和6年3月31日

曾根康雄 (Yasuo SONE) *

澤田ゆかり (Yukari SAWADA) **

*日本大学 経済学部教授

**東京外国語大学 国際社会学部教授

目次

本研究の目的と構成

第1章

英国統治下における香港の社会福祉体制の変遷と市民社会の役割

第2章

持続する香港の非政府組織（NGO）

～社会サービス団体による高齢者の越境支援等の事例研究～

本研究の目的と構成

本研究は、いわゆる「市民社会論」に基づき、香港における「市民社会」の生成・変遷・特質を考察するものである。一般的には、資本主義と民主主義は親和的とされるが、19世紀以来の香港は植民地統治と自由放任主義という組み合わせの中で、戦後アジアで日本に次ぐ経済発展をおさめた。香港社会が、英国による植民地統治と西欧の自由主義的価値観をどのように受容し、政治的な代表制が欠如する中で、いかにして独自の市民社会を発展させ、経済発展を遂げたかを解明することは、現在の香港および中国が置かれている社会状況を分析し理解する上での基礎となる。

本研究では、英国による植民地統治下での香港における「市民社会」の形成過程を明らかにし、中国への返還から現在に至る市民社会の変容に焦点を当て、中華世界の一角である香港の市民社会の特質を明らかにする。さらに、香港との対比を通じて、中国本土の市民社会の成り立ちや発展の可能性を探り、中華圏での市民社会の在り方を検討する。

本研究は、2つの章で構成される。

第1章（曾根担当）では、まず「市民社会」の概念を整理し、議論の前提となる定義を明確にした。「市民社会」という用語は、それをを用いる者によって多様に解釈されてきた経緯があり、また、歴史的・社会的状況によって用いられる文脈も大きく異なる。その上で、市場システムにおいて「国家」と「個人」を繋ぐ「中間的な組織」としての市民社会の機能に着目し、19世紀に英国の植民地となった香港で、社会福祉サービス提供における市民社会の生成・発展過程を歴史的に辿った。そして、英国統治下の各時期の香港の社会問題（住宅、教育、医療など）に対する市民社会（団体）の立場や取り組みを考察し、ボランティア団体が香港社会の形成に果たしてきた役割の変遷を分析し、単に社会サービスの提供にとどまらず、個人と政府との間のコミュニケーションを担うと同時に、香港に流入した移民のアイデンティティ形成に深く関与してきたことを明らかにした。

第2章（澤田担当）では、2020年代の香港における非政府組織（NGO）の活動に焦点を当てた。2020年に香港国家安全維持法が施行されて以降、人権・民主化を唱えるアドボカシー型NGOが退潮する一方、福祉分野のNGOは活動を継続している。本稿では、とくに高齢者ケアを事例として取り上げ、香港域内の高齢化による介護需要の増大と香港域外（中国本土広東省の「大湾区」地域）への越境サービスの実態を分析し、香港の社会サービス提供型NGOが事前調査から実際の運用に至るまで決定的に重要な役割を果たしていることを明らかにした。さらに、本稿執筆中（2025年11月）に発生した集合住宅（宏福苑）の大規模火災の被災者支援の事例を取り上げ、香港のNGOが抱える課題についても考察を行った。

香港における2019年の抗議行動とそれに対する国家安全維持法の施行など一連の抑圧

によって、香港の市民社会が危機に瀕しているとの見方が一般的である。また、習近平政権下での中国は、デジタル化の進展に伴い、社会構造がむしろ伝統的な家父長制に近づいているという指摘もある。一方、香港における抗議活動にはポピュリズム的な特徴が認められる。グローバル化、経済格差、社会的不満の蓄積がポピュリズムの原因とする見方が支配的だが、香港は植民地時代から自由なグローバル経済の結節点であり、経済格差についても市場競争の前提として受け入れられてきた。むしろポピュリズムの噴出に際しては、適度に裕福な人々が抱える不安と被害者意識こそが発火点とする議論もある。

グローバル化の反動と捉えられている欧米のポピュリズムと香港の状況を比較することで、欧米とアジアにおける市民社会の普遍性と相違点を探求することは、グローバル社会の将来を展望する上で意義がある。さらに、これらの考察を通じ、中華圏における市民社会の特質を明らかにし、その在り方と社会発展の中での役割を解明することで、グローバル社会における香港および中国（本土）や台湾の社会秩序構造を相対的に捉え、それぞれの抱える社会的課題への望ましいアプローチを提起することが可能になると考える。

第1章

英国統治下における香港の社会福祉体制の変遷と市民社会の役割

曾根康雄

はじめに

中華人民共和国の特別行政区である香港は、英国の植民地統治下で経済的な発展に成功し、1980年代にはアジア NIEs の一角を占めるに至った。20世紀後半以降、長きに亘り香港の経済システムは「自由放任」を体現したものであると信じられてきたが、近年、政府による市場への介入が少なからず存在してきたことを指摘する研究も発表されている¹。本研究では、「小さな政府」を標榜する香港で社会政策の実行において政府と市場をつなぐ市民社会の役割に着目する。

香港社会は、移民によって形成され「自助」「共助」を特徴とするとされ、その具体的な仕組みや事例を記述した研究は多い。本稿は「小さな政府を標榜する香港で、なぜ効果的な社会政策の執行が可能だったのか」という問いに対し、香港社会に根を張り巡らした各種の民間団体が政府と協働してきたことを実証し、その実現に至った仕組みを解明するための基礎調査と位置付ける。以下では、市民社会の概念を整理した上で、英国植民地時代における社会福祉サービス体制の形成過程とボランティア団体や非営利組織（NPO）など民間組織の役割を整理し、その特徴を明らかにする。

1. 市民社会の役割

日本語の「市民社会」という用語は、①市民主体の社会、②非政府組織・非営利組織、を指すものとされる。両者は「官」や「公」ではないという点で共通項をもつが、①が社会の在り方を示す概念として用いられる（英語では *civil society*）のに対し、②は社会に存在する個々の非政府組織（NGO）や非営利組織（NPO）を指す（英語では *civil societies* と複数形で表記される）²。本稿が香港社会の考察にあたり対象とするのは、②の意味の市民社会であることを最初に断っておきたい。

20世紀末の冷戦終結によって世界的潮流となった新自由主義（ネオリベリズム）とグローバリズムの反動とも言うべき現象が、地球的規模で発生していることは周知のとおりである。市場至上主義とも市場万能主義とも表現される社会的状況が数十年にわたり続いた結果、それがもたらした社会の歪みが民主主義国家においてはポピュリズム政権や極右政権の誕生を招き、権威主義国家においては支配の正当性を強化し強権の傾向が強まって

¹ 例えば、Chiu & Siu (2022)を参照。

² 日本における「市民社会」概念の受容と用法について、詳しくは植村（2010）を参照。

いる。そして、国内的には格差を背景とする分断が深まり、国際的には陣営化が進み、第2次世界大戦以降の国際秩序を大きく揺るがすとともに、新しい国際秩序をめぐる葛藤が世界に渦巻いている。

それらに関する議論は枚挙にいとまがないが、状況を単純化するあまりに本質を見失いがちになってはいないだろうか。いかなる社会においても、万人を幸福にする「完全な市場」は存在しないし、万人を幸福にする「統制国家」もない。市場経済とはあくまで「理念型」であり、現実の経済社会は国家と個人だけで成り立っている訳ではない。国家と個人を繋ぐ中間組織があってこそ、市場がその機能を最大限に発揮することができるのだという現実にも目を向ける必要がある。

猪木（2012）は、現代の経済理論が産業社会を「国家」と「個人」という二元的な対立図式で特徴付けてきたこと、現代の経済学は「中間的な組織」の機能や役割に十分な注意を向けてこなかったこと、を問題意識の出発点として「中間組織」の役割に注目する必要性を説いている。現実の経済システムは、「結社」（association）をはじめとする数多くの「中間組織」の動きに規定されている。「中間組織」とは、市場システムにおいて「国家」と「個人」の間に存在する、大企業や「結社」（経営者団体、労働組合、消費者団体など）を指す。政治の世界においては「政党」に類似しており、経済システムにおいてはボランティア団体やNGO・NPOなどがこれに相当する。

建国初期の米国社会を考察したトクヴィルによれば、結社とは「授け合う術」を学ぶ装置であり、結社の組織運営は人々に共同善（common good）へと自己を適応させる技術を修得させる。移民社会の米国では、人々は元来個人主義を推奨してきた一方で、常に「何かに所属する」という必要性を感じてきた。結社は帰属意識の醸成に寄与すると同時に、そのメンバーと政府との間の重要なコミュニケーションのパイプとして機能する。さらに結社は、業界や職業に非常に近い分野のボランティアを動員し、社会的・経済的要請に合致するようメンバーを団結させる力を持っている。現代の米国では、多くの結社は多種多様な社会活動を通じて、各州の財政赤字の削減に大きく貢献しているという〔猪木，2021：173-188〕。

植民地として社会形成が始まり、継続的な移民流入によって人口が増加し、それに伴い社会システムが構築されていった香港は、規模の違いはあるにせよ米国と通じるところが多い。香港の市民社会の発展過程を考察することは、現代の資本主義経済システムに潜む結社の役割を明らかにする試みでもある。これは香港や米国に限らず、また、資本主義か社会主義かを問わず、市場経済システムにおける国家（政府）と個人という二元的対立を超えた普遍性をもつ問いを探求することにもなる。

本稿では、香港におけるNGOによる社会福祉サービス提供が香港の社会福祉体制の構築にどのように貢献してきたかを考察する。19世紀以来の香港の社会福祉サービスは、慈善・公益活動が基盤を構築してきたが、現在NGOと呼ばれる組織の呼称は時期によって様々である。第2次世界大戦後の香港ではボランティア団体（「志願機構」、voluntary

agency) という言い方が一般的であったが、1970年代に政府の資金支援による社会福祉サービス体制が確立し、1990年代頃から NGO という言葉が使われ始めた。これらを研究対象とする文献においては、ボランティア団体や NGO という呼称の他に、慈善団体、NPO、公民社会組織、第3セクター（「第三部門」、the third sector）、社会企業などが使われる。以下では、歴史的・制度的・法的な観点から、香港の市民社会を網羅する用語として基本的に非政府組織（NGO）を分析対象とするが、各時期に主要な役割を果たした組織の特性に応じて最も適切な呼称を用いることとする。

2. ボランティア団体主導の社会サービス提供

香港の慈善団体は、主に、宗教団体が運営する救済・福祉組織、「同郷会」、「会館（同業組合）」などから成る。植民地としての歩みの中で、香港の経済・社会環境は大きな変化を遂げたが、これらの慈善団体も一世紀以上の発展を経て香港の市民社会の基盤を形成し、社会福祉制度に欠かせない存在となった。

1) 華人による慈善団体の勃興（19世紀）

香港では19世紀以前よりボランティア団体の活動があったとの記録があるが、社会を形成する組織としての機能が発揮されたのは、アヘン戦争後の北京条約（1842年）において英国が香港島を中国から割譲し属領（植民地）とした時からである。この時より、「植民地社会」「移民社会」という2つの特徴を背景に香港の慈善・福祉事業の発展が始まった[呂, 2010: 19]。

香港に限らず19世紀の世界の大多数の国々では、宗教組織や民間団体が社会サービスに積極的に関与することは一般的であった。当時の香港政庁（植民地政府）は、香港は開発途上の植民地であると認識しており、市民の基本的権利や福祉ニーズの観点から制度設計を行う考えは全くなかった。一方で、政府以外の宗教組織・慈善団体により社会福祉サービスが推進され、これが今日に至る香港社会の伝統となっている[呂, 2010: 20]。

英国人は1841年1月26日に香港島に上陸したが、その年の夏に発生した伝染病により多くの軍人が命を落とした。事態が深刻化した1843年、キリスト教の伝道団体である中国医薬伝道会が灣仔のモリソンヒルに病院を設置したのが、香港の医療サービス構築の始まりである³。この時期、英国政府・香港政庁の最大関心事は軍事的・経済的利益であり、植民地住民の福祉は緊急性を要する課題であると認識されていなかった。したがって、医療事業に限らず、数多くの慈善・福祉サービスが海外の宗教団体や宣教師によって提供されていた⁴[呂, 2010: 20-24]。

これらのサービスの受益者は主に英国人をはじめとする西洋人であった。もっとも、19

³ この病院は、医療サービス機関であると同時に、福音伝道の間でもあった。

⁴ 学校や孤児院の設立・運営もこれらに含まれていた。

世紀半ばの香港は、華人人口が急激に増大していた。香港に流入（主に華南地域から）する華人には、中国本土の政治的・経済的混乱を逃れる者（難民）、香港で商売を行う者（商人）、海外へ労働力として輸出される者（苦力）など多様であった。香港では海運業、ホテル・サービス業、金融業、貿易業の発展により、大量の労働力供給が必要となる状態が続いていた。1858年に香港政庁は財政自主権を獲得し、英国財務省の審査・修正・承認を待たずに年度予算案を実行できるようになったが、その社会管理能力は急増する人口の前に最低限のニーズを満たす水準には程遠い状態であった[呂, 2010 : 25-26]。

移民華人の多くは単身で香港に来る壮年の男性であり、香港には支援を仰げる家族や親族はなかったため、異郷である香港で死亡した場合には葬儀の手配さえ困難であった。このため、1851年に「義祠」⁵が設立され、これが身を寄せる場所のない重病の移民華人の受け入れも担うようになった。英国籍の植民地官僚は華人の文化や生活様式を理解しておらず、華人も西洋医学を受け入れず、政府病院で治療を受けることはなかった。医療サービス状況は、華人と西洋人との分断状況を反映していた[呂, 2010 : 26-27]。

こうした中、香港政庁は華人のための医療サービス機関の必要に迫られた。当時のマクドナルド総督は華人指導者と協議を重ね「東華病院」の設立に乗り出し、1872年に同病院は竣工した。東華病院は華人への医療サービス提供に加え、次第に他の社会サービスも担うようになった。そればかりでなく、東華病院の理事長は華人と香港政庁の間の橋渡し役をも担っていた。東華病院は、華人社会内部の紛争を調停する機能をもつと同時に、華人の意見と利益を代表する団体になった⁶。

東華病院の設立は、華人社会の形成を象徴しているといっても過言ではない。同病院の設立以前は、華人同士のトラブルは寺院において郷紳（地方の実力者）や長老が調停にあたっていた。また、華人の自発的団体としては同郷組織が主流であったが、東華病院は歴史的・草の根的な郷治の諸機能を直接的・間接的に集約し、前例のない独自の機能を作り上げた。さらに、そのサービス対象は、特定の身分（例えば籍貫＝祖先の出身地、本籍に相当）に限定されず、香港在住の華人全体を包含していた[呂, 2010 : 27]。

東華病院の他にも「保良局」「九龍樂善堂」といった華人による慈善団体が設立された⁷。1878年に設立された保良局の当初の活動は、誘拐・売春強要・虐待を受けた女性の救済・保護であったが、やがて移民社会に住む大衆への奉仕全般に拡大していった。樂善堂は

⁵ 「義祠」とは、香港で亡くなった人々の神主牌（仏教の位牌に相当）を安置し、後日故郷へ送り返して自宅に祀り、子孫が供養できるようにするために創建された。創始者らは後に香港政府に申請し、上環に土地を割り当てられ「広福義祠」と名付けられた義祠が建立された[呂, 2010 : 28]。

⁶ 東華病院は、1872年に寺院の中にある小さな中医（漢方）クリニックとして開設された。同病院は、その後1880年に香港初のフリースクールを設立、1912年に無償の学校を増やすための政府補助金の給付を受けた。さらに、1911年に広華病院、1929年に華東病院が設立され、1931年に3つの病院が統合され、総称して「東華三院（グループ）」と称されるようになった。戦後は、医療サービス、教育サービスの他に、障害者サービス、高齢者サービスなど社会に幅広いサービスを提供している。

⁷ これらの他にも、医療サービスから始まった慈善団体として「博愛医院」、「仁濟医院」、「香港明愛会（カリタス香港）」などがある。

1898年に英国が新界を租借する以前から存在した、九龍の官吏や有力者が協力して設立した慈善組織であり、九龍周辺の村落救済を目的とし、九龍半島と新界の一部を含む地域の村落における公益組織を代表していた[呂, 2010 : 28]。

これら 3 つの華人慈善団体の事例は、華人によって創設された組織や慈善サービスの先駆けである。そのサービスと運営形態は概ね華人社会の慈善・救済の伝統から発展したものであるが、サービス対象が同郷人や宗族に限定されず、より広く植民地・香港に居住する華人全体に向けられていた。そこには普遍的なサービス性が存在し、当時の華人コミュニティの形成において重要な役割を担った[呂, 2010 : 30]。

2) 現代的な社会サービス団体の形成 (20 世紀前半)

20 世紀に入ると、香港社会では民間団体により文芸娯楽団体や青年団体などの現代的なサービス組織が設立され始めた。これらは、それまでの慈善団体、同郷組織、商会、工会とは異なる特徴を有していた。

20 世紀初頭から第 2 次世界大戦期にかけて、香港の民間社会組織はより多様な発展を遂げた。第一に、新たな世代の華人リーダー層が台頭し、その志向と関心の範囲はより広範なものとなった。また、19 世紀の難民や苦力とは異なり、香港で学業を修了し成長した華人の社会人が民間社会組織の担い手となった。1904 年に設立された華人足球队（後の南華足球队）は文芸娯楽団体の代表例であるが、これは若者にスポーツ参加を促すことを目的としてスポーツを愛好する社会人士によって設立された組織であった[呂, 2010 : 30-31]。

第二に、海外の伝道団体が地元の青少年の教育活動を積極的に推進し、中には地元エリートの支援を得て支部を設立するに至ったものもあった。1901 年に設立された香港中華基督教青年会は、伝道を目的とした組織であったが多岐にわたる活動を香港の青年に提供し、正規教育よりも深い影響を与えたと言われる。同青年会の九龍支部の設立にあたっては海外からの募金に依存せず、純粹に現地の資金調達のみで運営された。伝道団体の活動が地元の人々に受け入れられ、支持を得るに至った事例と言える[呂, 2010 : 31]。

第三に、上記二点の結果として、新たな形態の社会サービスが徐々に確立された。これらは従来の慈善公益活動の範囲を超え、児童や女性の保護といった新たな概念を導入し、慈善公益事業と近代化という課題を結びつけた[呂, 2010 : 35]。

これらの変化は、かつての短期滞在者という意識とは異なる、香港に住む者としての帰属意識（アイデンティティ）の萌芽であったと言えよう。さらに、20 世紀前半の香港の人口構造の変動と華人の人権意識の高揚は、民間団体の活動の場を広げるのみならず、香港政府にも社会福祉政策への関与を迫ることになった。

19 世紀においては、香港で生計を立てるために流入する者の大半が壮年の独身男性であった。20 世紀に入ると、香港の人口は 1901 年の 36.9 万人から 1931 年には 84.1 万人に急増したが、この間に男女比が大幅に調整され、児童および香港生まれの乳児数も増加した。また、家族単位での移住パターンも形成され始めた。これに伴い、住民のニーズと期待は

変化し、民間団体による新たなサービス提供の必要も高まった[呂, 2010 : 31]。

さらに、1920年代に入ると①広東・香港大ストライキ⁸、②蓄婢制度をめぐる論争⁹、が発生した。こうした中、人口急増により香港のボランティア団体の対応能力が限界に達していたこともあり、香港政庁は社会サービスの提供に乗り出さざるを得なくなった。

喫緊の課題は、広義の教育問題とりわけ児童労働やストリートチルドレン（貧困や就学困難に起因する児童・青少年関連の諸問題）への対応であった。1920年代以前の華人を対象とした教育サービスは、東華病院、保良局、仏教組織や個人による貧困層への無料教育の提供に限定されていたが、1920年代になると、香港政庁と社会関係者は新たな社会的ニーズと課題に対し様々な角度から対応を開始した[呂, 2010 : 32-33]。

1920年に設立された香港基督教女青年会が蓄婢制度廃止を積極的に提唱すると、これを受けて香港政庁は1921年に児童労働に関する調査委員会を設置し、実態の把握と立法による保護を実施した。また、香港政庁は1929年に遊園地委員会を設立して検討を開始し、1933年に同委員会理事の中華基督教青年会のマクファーソン総幹事が児童遊戯場を特定の団体が受け持ち管理する方法を提案した。これを受けて、ロータリークラブ（扶輪社）の羅文錦は、同クラブにおいて遊戯場管理委員会の組織化を正式に発起し、関連サービスの推進と児童遊戯場協会¹⁰の設立へと動いた[呂, 2010 : 34]。

香港政庁は1932年に「少年犯罪法」を制定し、1933年に児童裁判所を設置した。その後、1935年には香港聖公会のホール主教、華人代表の羅旭龢爵士および華人・欧米人警察官のグループが、児童裁判所判事、その他の宗教団体、社会活動家らと協力し、児童裁判所の少年犯罪者に対する福祉活動を提唱、英国のボーイズ・クラブをモデルとして、香港にボーイズ・クラブを設立した[呂, 2010 : 34]。同クラブは、ストリートチルドレンや少年犯罪者を会員として受け入れ、読み書きを指導し、遊びや娯楽を通じて「人間としての生き方」を教え込むことを目的とした[郭, 2006 : 22]。

1935年に設立された香港児童福祉会（当初は「街童会」、1936年に「香港貧児会所弁理会」と改称）は、英国全国青年協会に付属し、設立当初は男子専用の「香港貧児会館」を設けていた。1937年に抗日戦争が勃発すると、中国本土から多数の難民が香港に流入し貧困児童が増加したため、女子向けの会館も設置され、「自活し、家族を養う貧しい子供たちを支援」することを目的とした。これらの児童の職業は新聞販売や靴磨きであったが、同会の唯一の使命は彼らに代わって新聞販売免許を取得することであったとされる[郭, 2006 : 29]。児童福祉会の目的は「男女の児童会を設立し、交流や各種活動を通じて児童

⁸上海の租界で英国警備隊が中国人デモ隊に発砲した五・三〇事件への反発として、1925年6月から1926年10月に広州と香港でストライキやボイコットが行われた（中国語では「省港大罷工」）。

⁹香港の開港初期、香港政庁は「香港住民の慣習を尊重する」という名目で、広東語で俗に「妹仔（英語：Mui Tsai, イェール式広東語：mūi jái）」と呼ばれる婢女を所有する慣習（蓄婢）を容認していた。同制度は、19世紀末頃になって社会的にその道徳性が問題視されるようになっていた。

¹⁰同協会のサービス目的は、一般児童及び青少年に心身に有益な各種活動を提供し、健全な成長を促すこと、協会の重点業務は、政府および民間所有者に対し遊技場建設用地を割り当てるよう要請することであるとされた。

を善へと導き、良き市民に育てること」であった[呂, 2010 : 35]。

植民地政府がこれらのボランティア社会サービス組織に提供した補助金は、1912年には政府支出の0.3%に過ぎなかったが、1939年には3.1%に増加した[Miners, 1987:107]。この比率は現代的視点では微々たるものであり、助成を受けた団体が提供するサービスの規模や範囲も非常に初歩的・基本的なものだった。しかし、当時の視点で考察すると、二つの世界大戦の間に、華人向け慈善事業という形態だったものが、現地に根ざした現代的な社会サービス観念に基づく福祉サービスへと質的に発展していたことが見て取れる。その過程において民間のボランティア社会サービス組織が果たした役割は重要であり、香港の社会サービスの基盤はこの時期に形成されたと言える。そして、彼らが長年にわたり香港市民に奉仕する中で示してきた社会的配慮と奉仕の精神は、香港の社会福祉の伝統において重要な要素となった[呂, 2010 : 35 - 36]。

3) 難民救済からボランティア団体の黄金期へ (第2次世界大戦後)

第2次世界大戦中1942～45年に日本の占領下となった香港では、住民の本土への逃避により人口が大幅に減少した。また、戦前に築き上げた民間社会団体と政府による社会サービス提供の仕組みも機能が停止した。

第2次大戦の終結と同時に、香港は再び英国統治下に戻った。終戦後の香港の課題は戦火による破壊からの復興であったが、同時に大量の難民流入という重圧にも直面した。香港政庁による社会サービスは極めて限定的であり、急増する人口のニーズには到底対応できなかったため、NGOが再び社会サービス提供の最前線で決定的な役割を担うこととなった。

人口圧力が政府による社会サービス拡大の決定的要因となったことは、戦前と共通している。戦前と異なるのは、流入人口のかなりの部分が香港への定住者となったことである。第2次大戦後の国共内戦と1949年の共産党政権樹立により本土から大量の難民が流入した。1952～56年の5年間、年平均5万人以上が香港に流入した。それが一時的・過渡的な現象でないことは当時の香港政庁は理解しており、短期間で住宅・医療・教育などの基本的な社会的ニーズを満たすことが極めて差し迫った課題と認識されていた。当時の多くの家庭にとって、宗教団体やボランティア社会サービス組織から援助物資や救済品を受け取ることは決して珍しいことではなく、その世代の香港住民の間では1950年代は「救済品を食する時代」であったと記憶されている[呂, 2010 : 43]。

香港政庁には、こうした社会状況に単独で対処する十分な能力がなかったため、救済活動においてボランティア社会サービス組織が重要な役割を果たした。当時のボランティア組織の大半は、外国もしくは国際的な団体であった。戦後から1957年にかけて香港に設立された福祉機関の数は前例のないほど多かった。これらの機関は当初、救済を主目的として活動し、欧米各国から寄付された大量の物資や食糧を香港に運び込み、香港の難民に配布、その量は政府自身の救済サービスをはるかに上回っていた。国際的なボランティア

組織が香港に設立された背景には、難民の居住環境・住宅難、健康問題、低賃金、就職難といった問題があった。このため、「現物救済」が最も緊急を要する福祉サービスであった[周, 1980 : 17]。新しく設立されたボランティア社会サービス機関は、①政治情勢に応じて香港に移転した団体（カトリック救済サービス、善牧会など）、②海外機関が香港に支部を設立したもの（赤十字社など）、③地元の教会やその他のボランティア団体（聖ヤコブ福祉会、結核予防会など）が当時の社会的ニーズに応じて拡大したサービス、など多岐に亘る[呂, 2010 : 46]。

ボランティア団体による社会サービス活動は、1950年代後半から変化が生じた。戦後初期のボランティア社会サービスは、戦後から1956年頃までの「緊急救済段階」を経て、1950年代後半からは急速に発展したボランティア社会サービス組織が社会サービスの主要な提供者となり、救済からより多面的な社会的ニーズへの対応へと移行した。後に1957～1967年は「ボランティア組織の黄金の10年」と呼ばれることになる。

この時期には、①新たな専門的ニーズに対応した非政府組織の設立、②地域住民組織の設立、③宗教団体の社会サービス活動の多様化、などの特徴が見られる。

専門的ニーズへの対応としては、1959年に香港復康會（香港リハビリテーション協会）、1963年に香港痲痺協會（ポリオ協会）が設立され、障害者支援を開始した。1960年には基督教職業訓練学校が低所得層の子どもたちに職業訓練を提供し、1961年には香港青年協会が設立され、青少年向けに文化・娯楽・レクリエーション活動を提供した。その他にも、障害児のための協康会（1963年）、貧困層に医療サービスを提供する香港医療援助会、レクリエーション活動を提供する安徒生会（アンデルセン会）などが1960年代に設立された。また、生活水準が向上する中で増加する疾病への対応として香港防癌会などが設立され、既存の社会サービスニーズの空白を埋めた[周, 1985 : 19-26]。

一方、難民急増により東華病院などの伝統的な華人慈善団体の対応能力も限界に達していたため、香港政庁は地域住民の動員による対処を試みた。これは住民の近隣意識や社会意識を高めると同時に、相互扶助の精神を発揮させることが目的であった。華民政務司署（Secretariat of Chinese Affairs: SCA）が社会福利部（Social Welfare Office: SCO）を通じて「街坊」組織（地域住民組織、後述）を立ち上げる以前から、民間ではすでに街坊や住民による地域団体が存在していた¹¹が、初期の活動はやはり救済が中心であった。台風や大規模火災などの災害発生時には、街坊会は職員を派遣して被災者の世話や登録を行い、食事や一時的な避難場所を提供した。1950年代以降、従来東華病院が担っていた災害救援業務を街坊会が分担し始めた。街坊会は、救済に加え、地域内で教育・文化娯楽活動・診療所運営などのサービスを提供、一般診療・公衆衛生・予防接種・応急処置・歯科治療などを担った。こうしたサービスが一定の役割を果たしたことから、華民政務司署は1959年

¹¹ 1947年に設立された大坑坊衆福利会はその一例である。華民政務司署は1949年に「街坊会運動」を開始し、同年10月に深水埗で最初の街坊福利会が正式に発足した。1958年までに全港で28の街坊会が設置された[Wong, 1972:101-104]。

に「香港九龍各区街坊福利会医療衛生研究組委員会」の設立を支援した。政府による街坊会運営診療所への財政支援は医療費のわずかな割合に過ぎなかったが、これらの診療所では政府の免除措置により非登録医師を常駐させることができた。資源が不足し、低廉で地域に根差した医療サービスが切実に必要とされた時期に、街坊会はその役割を果たしたのである¹²[呂, 2010 : 51]。

既存の宗教団体も、救済活動に加え他の様々な分野やタイプのサービスを拡大した。当時生じた緊急の社会的ニーズに即応しつつ、より長期的な視野と目標を持った取り組みの一つが、災害後の家屋再建事業であった。1950年初頭に九龍城東頭村の木造住宅地で火災が発生した際、バプテスト教会が救援活動に参加した¹³。また、1950～1960年代、キリスト教・カトリック団体は平屋式新村の建設に積極的に関与した¹⁴。宣教師によって結成された牧師の連合組織は、香港に滞留する難民の移住プロジェクトに取り組み、海外に資金援助を申請した後、香港政府の支援を得て割り当てられた土地に村落を建設、1955年に衛斯理村と命名された村に住民が正式に移り住んだ。その後、1959年には大窩口移住区に亜斯理村が完成した。新村建設は、難民の居住問題解決だけでなく、コミュニティ全体の多様なニーズと難民の長期的な生活発展を考慮したものだ。教会は村内に学校を開設し、診療所を設置、社会福祉事業を展開し、社交生活を促進するとともに、衛斯理村製品会社を設立して手工芸品を生産した¹⁵。これらは「コミュニティ開発」と「持続可能な自助」を中核概念とする社会サービス計画であり、現代に通じる先駆的・革新的な意義を持つものである[呂, 2010 : 53]。

これらの事例が示すように、流入した大量の難民が香港に定住していく過程で、NGOは広範に社会福祉サービスを提供していた。NGOの行ってきた広範な事業は香港社会の形成と不可分のものであり、香港人としてのアイデンティティの一部に組み込まれていると言える。

3. ボランティア団体—政府関係の発展

戦後の社会サービスはボランティア団体などのNGOが主な担い手であったが、香港への移民流入と経済発展が進行する中で、香港政庁も社会サービスへの取り組みを本格化していくことになる。NGOによるサービス提供に「後追い」的に取り組んできた香港政庁は、

¹² 1965年には、これらの診療所が370万人以上の外来患者を診察し、全港の外来患者の37%を占めたと推定されている。なお、1966年には730の免除診療所が存在し、その大部分は街坊会、教会、同郷会、宗教団体などの民間組織によって運営されていた[呂, 2010 : 51]。

¹³ 香港浸信(バプテスト)連合会の林子豊主席は政府に被災地での再建を提案し「博愛村」の建設が承認された。この村には120棟以上の平屋が建てられ、180世帯が移住した[邢福増, 2002 : 156]。

¹⁴ 特に初期から広く知られた事業として、カトリックの瑪利諾修会(マリノ会)が1951年に九龍キングスパークで実施した住宅建設計画が挙げられる[Chu, 2004 : 69-71]。マリノ修道女たちは平屋建設に積極的に関与し、被災者の居住問題解決を支援しただけでなく、地域住民の他のニーズにも目を向け、1952年半ばにキングスパーク社会福祉センターを開設し、多様な社会福祉サービスを提供した。

¹⁵ 詳細は邢福増(2002)を参照。

ボランティア団体を「パートナー」と位置付けて社会福祉サービス体制の充実を図った。

1) 社会サービス団体の連合組織の発展

20世紀初頭から第2次世界大戦をはさんで香港の人口が急増する中で、ボランティア団体による社会サービス活動の件数や範囲が拡大していったが、それに伴い、これらのサービス活動を統括する組織の必要性が増大した。

1947年に設立された「香港社会サービス連合会（香港社会服務聯會，HKCSS：Hong Kong Council of Social Services）」は、現在も社会サービス団体を統括する組織として重要な位置を占めているが、その起源は戦前に遡る。1937年に日本が中国を侵略し広東省を爆撃したことにより、広東省から大量の難民が香港に逃れ、それらへの緊急支援が必要となった。当時、香港政庁、東華三院（グループ）およびいくつかのボランティア団体がそれぞれ難民キャンプを提供していたが、難民数が膨大でキャンプ内の教育・福祉サービスが著しく不足していたため協同組合として「緊急救済連合組成社」が1938年6月に何明華主教らによって設立された¹⁶。同組成社は香港政庁と連携して関連業務を推進し、やがて社会福祉全般をカバーするようになり「難民救済・社会福利連合会」へと再編された。難民救済・社会福利連合会は、①物資的救済とは異なる民間主導の社会サービスが政府との連携によって確立されたこと、②ボランティア社会サービス団体の組織化プロセスの萌芽となったこと、といった点において戦後の香港の社会サービス事業の発展の土台になった[呂，2010：54]。

これらの活動は、日本による占領期に機能停止を余儀なくされたが、1945年10月に何明華主教らが救援活動を再開し、1947年にHKCSSが設立された。HKCSSは直接社会福祉サービスを提供していたが、戦後の社会ニーズの多様化に対応して内部で立ち上げた事業は、それらを担う新たな組織として独立するケースが多かった。香港家庭福利会、香港房屋協会（住宅協会）、香港復康会（リハビリテーション協会）、香港職業發展服務処（サービス処）などである。

HKCSSは1951年に法定団体として登録され、団体間の連携を強化するとともに、香港政庁との関係も強化された。HKCSSの執行委員会には政府の社会福祉関連部門¹⁷から派遣された8名の常任委員がオブザーバーとして出席し、実務上の情報共有が図られた。また、ボランティア団体と一般市民を繋ぐ役割も果たした。当時のHKCSS加盟団体の指導者の多くは外国人であり、HKCSSや団体の日常使用言語は一般的に英語であったため、社会の大部分を占める中国人サービス対象者がこれらの社会福祉サービス団体を十分に理解することが困難だった。初期のHKCSS広報部の重点業務は、サービス情報を中国語で作成

¹⁶ 活動内容には、難民キャンプの建設、衣類・食料の供給、教育設備の提供、その他の一般的な福祉サービスが含まれていた。

¹⁷ 社会福祉事務所、教育司署、市政局住宅部、新聞処、労働処、医務衛生署、警察処、移住地区事務処など。

することだった。1962年にはHKCSSの年次報告書に中国語版が追加された。これらの取り組みは、市民が社会サービスへの要求を表明し、個人の生活保障を求める基盤を築く上で重要な基礎となった[呂, 2010 : 63-64]。

2) 政府と社会サービス組織の連携の模索

戦前に確立していた香港政庁の社会福祉サービス体制は、日本統治時代には機能が停止し、戦後においても資源不足や理念・計画の欠如により政府の社会福祉事業は極めて限定的だった。HKCSSの設立を契機に、香港政庁は民間団体との協力関係の開拓・発展に取り組み始めた。政府は1947年に初めて社会福利主任を任命し関連業務に従事させ、1948年には華民政務司署内に社会局を正式に設置し、ボランティア社会サービス組織との連携を任務の一つとした。もっとも、社会局の規模や人員は極めて小さく、提供されるサービスは基本的ニーズの一部を満たすものに過ぎなかった。行政業務としての社会サービスの空白を埋めたのは、上述のようにボランティア団体だった。

香港政庁は1958年に独立した機関として社会福利署 (Social Welfare Department: SWD) を設立した。ここから1960年代にかけて政府の社会福祉サービス体制、とりわけボランティア団体との連携関係が本格的に構築されていくことになる。

政府の財政支出に占める社会福祉関連支出は1950年代後半から1960年代にかけて大きく増加しているが、なかでもボランティア団体に対する助成金支出は社会福祉関連支出の3~4割を占めていた。当時の社会福利署長は「限られた訓練しか受けていない人材、資金、建築空間を最大限に活用し、市民の差し迫った問題を効果的に解決しようとするならば、政府とボランティア福祉機関との緊密な協力が極めて重要である」との認識に立っていた[呂, 2010 : 74-75]。

香港政庁は1960年代中期以前より、社会サービス提供における政府の役割について検討を始めていた。1964年に「香港医療サービス発展」白書、「仮設住宅居住者管理・移住・政府低廉賃貸住宅政策の検討」が発表され、1965年には「教育政策」白書、「香港社会福祉事業の目標と政策」白書が相次いで発表された。これらの政府文書に共通するのは、香港政庁が、その責任範囲を限定する姿勢が随所に反映されつつも、政府としての社会的機能を定義し、住民の社会的ニーズ解決と社会全体の維持という役割を担う必要性を認識し、医療・住宅・教育・社会福祉の各分野においてサービス範囲と政策の方向性を初歩的に策定しようとした点である[呂, 2010 : 79]。

この転換の背景には、戦後初期の難民流入が一段落したとの香港政庁の認識があった。滞留難民は周辺政治情勢の変化で去ることはなく、つまり戦後急増した人口が香港社会の恒常的構成員となったのである。緊急救済として社会の様々なニーズに対応してきた従来の方法は、もはや時代遅れとなっていた。植民地政府は自らの役割を再定義し、市民に提供するサービスの範囲を明確にする必要性に気づき始めた。住宅を例にとれば、政府は違法建築（すなわち仮設住宅）がもはや一時的・過渡的な問題ではないことを理解し始めて

いた[呂, 2010 : 79]。

3) 政府の「パートナー」としてのボランティア組織

1965年に発表した「香港社会福祉事業の目標と政策」白書は、政府が担当する社会福祉サービスの範囲を初めて明確に定義すると同時に、ボランティア団体の役割と貢献を認めた¹⁸。しかし、社会福祉界（慈善団体やNPOなど）からは、目標が曖昧で先見性・統合性に欠け、責任感が不足している、として激しい批判に晒された[Mak, 1980:27]。

こうした批判を受け、社会福利署はHKCSSと協力して合同企画チームを設立し、向こう5年間の福祉サービス発展計画の策定に着手した[周, 1993:51]。HKSCCは社会福祉サービス界における調整組織として重要な仲介的役割を果たし、香港政庁が望む業界との協力を実現させた。もともと、指導的役割を果たす計画文書を完成させることはできず、1969年に報告書「香港社会福祉サービス及びニーズの状況評価」として編集されるに留まった。

1973年に「香港社会福祉事業の将来発展計画」白書とともに社会福祉サービス「五ヵ年計画」が発表されるまで実に8年の時間を要したが、この間に香港社会には大きな変化が生じていた。

第一に、1966・67年に二回の反英暴動が発生し、香港政庁は民生重視へと大きく転換することになった。1966年の暴動はスターフェリーの運賃値上げに端を発したストライキ、67年はプラスチック造花工場の労働紛争をきっかけに広がった愛国運動であった。これらは急激な産業発展から派生した労働条件の改善と生活向上を目指す運動だったが、中国本土の文化大革命の影響を受け、反英運動へと拡大し香港社会全体を巻き込んでいった。とくに67年の暴動では、4月の労働争議に始まり6月にはゼネストが、7月以降はテロ行為が発生する事態となり、500人近い死傷者と3400人以上を出すに至った[澤田, 2001 : 303-304]。

第二に、1971年にクロフォード・マクレホース総督が着任し、民生改善のために多くの事業を提唱し実行に移した。元外交官の同総督は、第2次大戦後初の植民地省出身以外の香港総督だった。その統治期間中に、公共住宅の建設、無料の義務教育の開始、公的支援の提供、交通インフラの整備、労働関連法規の制定など民生面が大きく改善された¹⁹。それゆえ1970年代は後に「マクレホースの黄金時代」と呼ばれるようになる。

第三に、高度経済成長期に入ったことに伴い、海外からの福祉・慈善事業支援資金が顕著に減少した。

¹⁸ 白書発表と同時に、政府は英国ロンドン大学のウィリアムズ夫人を招き、社会福祉サービス実施の実現可能性を調査させた。同年、政府は社会保険制度導入を検討中であることをさらに明らかにし、翌年には作業部会を設置、その後1967年に報告書を完成させた。しかし、この報告書は立法局での審議において「財政的に非現実的である」という理由で政府による検討が拒否された[周, 1993 : 50-51]。

¹⁹ 民生面以外にも、1974年に廉政公署（ICAC: Independent Agency Against Corruption）が設立され、悪名高かった汚職問題に顕著な改善が見られた。

1963～1974年にHKCSS加盟団体の収入源分布の変化を見ると、海外からの寄付金は1963/64年度の2,700万香港ドルから1973/74年度には1,600万香港ドルに減少した。資金調達に占める海外資金の比率が1963/64年度の4分の3近くから1973/74年度には8分の1程度にまで減少する一方、政府助成金は増加を続けた。これは、社会福祉サービスの維持・拡充が、海外援助を主体とする段階から財政源・事業目標・方向性を含む「現地化」へと移行する過程にあることを示していた。香港政庁は、人口の急激な増加と新たな社会的ニーズの出現に対し、民間のサービス提供者の調整や統括を行い、社会福祉サービス体系を構築する必要に迫られた。ボランティア団体が築いた基盤を土台に、より包括的な社会福祉システムを拡大し、民間ボランティア団体と連携し、限られた資源の中で社会福祉サービス提供の枠組みを構築することが課題となった[呂, 2010: 82 - 84]。

ここで直面した課題は、政府とボランティア団体の分業と協力を制度化すること、すなわち民間ボランティア団体との関係を規定することであった。具体的には1973年に発表された「五ヵ年計画」の作成にあたり、ボランティア団体の積極的な参画を引き出すと同時に、政府とボランティア団体の業務範囲を定義する必要が生じた。

1973年に発表された「社会福祉」白書では、政府とボランティア団体の福祉サービス提供における責任を明確化し、ボランティア団体は社会福利署の「パートナー」と位置付けられた。「香港社会福祉事業の将来発展計画」では、現実的に可能な範囲において政府は基本的に①香港法で規定されたもの、②重要・複雑・大規模で政府のみが円滑に提供可能なもの、③政府の他の部門と関連し社会福利署による調整を必要とするもの、についてサービス提供を担当し、この範囲外のサービスは通常ボランティア団体が担当することとされた。また、当時の政府は社会福祉分野における諮問機関（社会事業諮問委員会、社会事業訓練諮問委員会）を設置していたが、これに加え、政府とボランティア団体との関係を「パートナーシップ」と規定し、社会福利署とHKCSSは業務上緊密な連携を維持し、調整機能と政策策定においてボランティア団体に意思決定権を付与する仕組みが構築された。こうした協力基盤のもとに「五ヵ年計画」は政府とボランティア団体の間で形成された合意として機能した。

政府とボランティア団体の間に構築されたパートナーシップは、後者の深い関与による合意形成を促すもので、従来のような「協力」を超えた相談・交渉・譲歩・妥協が含まれるプラットフォームと言い得る。見方を変えれば、香港政庁は、民間の社会福祉団体の積極的な協力と一定の合意がなければ、様々な社会サービスを迅速かつ効果的に提供できなかったということになる。こうしたパートナーシップは、1970～80年代の社会福祉サービスの急速な発展において、重要な推進役を果たした[呂, 2010: 97]。しかし、パートナーシップのもとで政府と民間団体の関係が定義されたことは、同時に民間団体の資金源としての政府への依存が高まることも意味していた。

4. 社会福祉サービスへの市民参加

慈善組織が増加し、それらが提供する社会福祉サービスが人々の間に浸透していくのに伴い、当然ながら慈善事業の従事者・地域社会の人々の参加も増大した。こうして、香港の人々の間で慈善活動やボランティア活動が「当たり前」のものになっていった。

1) 資金調達機関の設立

社会福祉体制を構築する中で直面した大きな課題は、社会全体から資金を募るための資金調達・運用機関の設立であった。香港では19世紀から慈善団体として「香港ジョッキークラブ (Hong Kong Jockey Club, 香港賽馬會)」が存在していたが、1968年に政府主導で「香港公益金 (The Community Chest of Hong Kong)」が設立された。香港の慈善財団の8割近くは、家族や企業のコミュニティグループが自発的に設立したものであるが、香港ジョッキークラブと香港公益金はその規模と影響力において群を抜いた存在である。

香港ジョッキークラブは、1884年に香港競馬の統括団体として発足し一世紀以上の歴史をもち、その収益金は香港の学校・福祉・公共施設などの施設設置や生活支援などのチャリティーに充てられていた。競馬のほか会員制クラブ、スポーツ賭博、宝くじ（六合彩）と慈善事業・地域貢献を組み合わせた独自のビジネスモデルを構築してきた。1955年には毎年発生する余剰金を慈善事業や地域プロジェクトに寄付することを決定し、1959年に寄付の管理を目的として「香港ジョッキークラブ (慈善事業)」を設立、1993年には「香港ジョッキークラブ慈善信託 (HKJCCT)」を設立し、世界有数の慈善寄付団体となった。香港ジョッキークラブは税引き後利益の約90%をHKJCCTに寄付し、HKJCCTは香港政庁、慈善団体・地域パートナーなどのNGOと協力し、香港市民の生活の質の向上に専念してきた²⁰。

香港公益金は、「福祉の金庫」を開設するというコンセプトのもと、1968年に政府主導で設立された非営利・非政府出資の慈善団体である。資金援助する社会福祉機関への寄付金集めを担当しているが、運営費は香港ジョッキークラブが負担している²¹。公益金の設立の背景には、海外からの慈善寄付や援助が徐々に撤退しつつある状況の中で、様々な社会サービスを継続的に支援するために現地での資金調達を発展させる必要があった。同時に、将来の様々な社会サービスに必要な巨額の支出の問題を解決する必要もあった。

もともと、公益金の最大の貢献は、社会からの資金の動員のみならず、社会福祉サービスに対する香港市民の意識の向上と参加を促したことである。公益金は1971年に「ミリオンウォーク (百万行)」という歩行募金活動²²を立ち上げ、募金の普及を試みた

²⁰ 現在は戦略的分野として「高齢化と高齢者向けサービス」、「青少年育成と貧困緩和」、「健康的なコミュニティ」、「人材と産業育成」、「スポーツと文化」の5つを掲げている[香港ジョッキークラブ HP]。

²¹ 近年は主に社会福祉・医療・家庭（青少年）支援分野のサービスとプロジェクトを支援し、167の社会福祉機構（会員組織）、316の社会サービスプロジェクトに総額2億7523万香港ドルを寄付している（2024/2025年度）[香港公益金 HP]。

²² 香港で毎年開催される一般市民による歩行イベントで、参加者は加盟団体への寄付金を募ることができる。寄付金は家族・児童福祉サービスの支援に充てられる。

[Serizawa, 2004: 4]。これにより一般市民が気軽な形で活動に参加できるようになった。1970年代半ば（1974/75年度）には「ミリオンウォーク」の参加者数は11万人、約200万香港ドル（総募金額の18.3%）に達し、1980年代半ば（1984/85年度）には総募金額の35%にまで増大した[呂, 2010: 113]。「ミリオンウォーク」は一定の市民参加を伴う公益活動であり、歩行募金活動に参加する市民は単なる寄付者ではなく、募金勧誘にも参加し他の人々にも公益活動への参加を説得しており、慈善活動への市民参加の範囲を拡大する重要イベントとなった。

2) 地域コミュニティの発展

一般的に、政府は市民が自ら要求を提起し、意見を表明し、積極的に参加することを奨励したいと望む一方、制御不能な事態に発展することを恐れる。施政において、草の根の地域社会と接触できるネットワークの発展は必要だが、管理方式は難しい。

戦前は東華病院が華人社会を代表する役割を担っていたが、戦後初期、香港政庁は大量の難民流入に直面し、様々な社会的ニーズに対応するため民間資源を動員する必要に迫られた。そこで前述の地域住民組織（街坊会）設立運動が展開された[Wong, 1972: 101-104]。1960年の「世界難民年」を機に、米国政府および英国世界難民年委員会から資金援助を得た社会福利署が、黄大仙（1960年）、荃湾（1961年）、官塘（1964年）、大坑東（1966年）にコミュニティ・センターを開設した[Riches, 1973: 26]。香港政庁はこれらの施設サービスを通じ、移民が香港の環境への適応を加速し、社会と融合することを期待していた[蕭鄒, 1994: 182]。

初期のコミュニティ・センターは、その地域の中核的存在であり、建物内には様々な社会サービス部門が設置され、さらに集会室やその他のレクリエーション施設を備えていた。これにより、過密な居住環境で暮らす低所得層に活動の場を提供した。実際、当時の植民地政府は移住地区や新興開発都市をコミュニティ・センター建設の優先地として選定していた[Riches, 1973: 21]。こうしたセンター設置は、都市発展と新たな都市コミュニティ形成に対応する施策と位置づけられる。住民がコミュニティ・センターとその施設を頻繁に利用することは、帰属意識の醸成にも寄与した。

1960年代の二度の暴動を経て、香港政庁は市民との一層の連携強化を図った。まず民政主任制度が創設され、1969年には社会福利署の下に社区發展主任が設置された。その職務は地域団体や住民との連絡・連携による活動企画を通じた地域ニーズの充足に加え、青少年支援活動の推進、彼らの地域参加促進、さらに「自助的計画の提唱」も含まれた。その後、1970年代初頭には「反暴力犯罪」運動と「清潔香港」運動の2つの運動を展開し、続いて地域レベルで互助委員会を設置し、草の根ネットワークと組織の構築を試みた[周, 1993: 213-214]。

コミュニティ組織の開発を推進する過程において、ボランティア社会サービス機関は早くからコミュニティ開発要素を備えたサービス計画を推進していた。例えば、「香港明愛

会（香港カリタス）」は 1963 年に米国カトリック福祉協会とドイツカトリック社会援助基金の助成を受け、西貢に「カトリック福祉協会難民漁民村」を新設した。同村は当時の「漁民移住地区」であり、職員の支援のもと、消費協同組合から村民参加型の管理委員会に至るまで様々な地域活動が行われた。この成功体験を基盤に、後に西貢及び青衣島のポートハウス居住者や木造住宅地区住民が当局に新村開発用地を割り当てるよう求める活動を支援した。その後 1970 年にコミュニティ開発部門が設置され、移住地区の東頭村において明愛傘下初の都市部コミュニティ開発計画が実施された[呂, 2010 : 122-124]。

従来はコミュニティ内に既に存在するリーダーシップを起点としていたが、明愛のコミュニティワーカーは同村内の住民を組織化するところから着手し、リーダー人材を育成し、最終的に真に住民を代表する組織の形成を目指した。その活動実績が評価された明愛は、同様の手法で他の公共住宅団地（南秀茂坪、牛頭角下邨、石梨邨）、平屋地区（福華村）、仮設住宅地区（康寧道、九龍灣）にコミュニティワークを展開した。同時に、荃湾老圍、大埔三門仔、元洲仔にも活動を拡大した[呂, 2010 : 122-124]。

地域住民のニーズに応えるサービス提供機関として社会的インパクトが大きかったものとして「世界教会協議会（普世教會協會, World Council of Churches）」もある。世界教会協議会は公平と正義を強調し、香港のキリスト教協進会を通じて、民衆の権利獲得を目標とする計画に対し資金と人的支援を提供した。世界教会協議会は、香港キリスト教工業委員会、楊震社会サービスセンター、聖匠堂、キリスト教家庭サービスセンター、香港キリスト教女青年会などにも資金援助を行った。これらの機関は様々なタイプの地域開発計画を設立したが、住民リーダーの育成に加え、自らの問題に対する自己決定権の獲得を積極的に推進した[周, 1993 : 214-215]。この結果、草の根市民は組織参加や行動参加を通じて地域意識や自助精神を高めただけでなく、個人および集団の権利を主張する自信が育まれることとなった。1970～80年代にかけて、政府に対して圧力をかけるために、市民による集団行動が展開されるようになった[呂, 2010 : 127-129]。

3) 自助組織の隆盛

ボランティア団体と政府とのパートナーシップの形成、地域組織の発展とともに、植民地統治下の香港の社会福祉サービスの特徴づけるのが 1990 年代に相次いで設立された「自助組織」の存在である。自助組織の組織形態および概念は、サービスの利用者が参加するという点において社会福祉体制の発展において新たな段階を意味する。

「自助（または互助）組織」という用語は広範な概念を有している。香港政庁は 1991 年の「90 年代を超えて：香港社会福祉」白書の中で「近年、ソーシャルワーカーやコミュニティ組織関係者が支援グループや自助組織を設立し、より体系的かつ意識的にソーシャルネットワークの概念を推進している」として、社会福祉サービス発展におけるこの種の組織の役割について言及している。陳麗雲（1993）によれば、これらの組織は主に「共通の経験、共通の困難、共通の体験が相互扶助グループの基盤」という理念に基づき、

「メンバーに心理的，社会的，経済的，知識的，技術的，物質的などあらゆる面での相互支援を提供できる」と考えられている[呂，2010：182-183]。

これらの自助組織が従来のコミュニティ組織と異なる点は，そのサービス対象や動員対象が特定の地理的空間に限定されず，むしろ機能や関与する利益に基づいて関連する個人・集団・専門職を組織化することにある。自助組織は政府の政策や関連団体とのかかわりをもつが，その活動において重要な要素は会員同士の相互支援である。自助組織の参加者の立場は一般的な圧力団体とは異なり，政府への圧力や政策変更に限定されず，むしろサービス利用者や関係者（患者の家族など）としての立場で，直接的・間接的にサービス提供プロセス全体に関与しており，彼らの協力・非協力の姿勢はサービスの効果的な提供と密接に関連している[呂，2010：183-185]。

香港では19世紀中頃にすでに自助組織が存在していた。戦後では1964年に設立された香港失明人士協進会（当時の名称は香港失明人士連誼会）に続き，香港障碍青年協会（1970年），香港造口人協会（香港ストーマ協会，1976年）などが設立されていた。1980年代に入ると，様々なニーズに応える自助組織が次々と誕生した。その中には，増加を続ける“ひとり親家庭”のニーズに対応する自助組織（1987年設立の「ひとり親家庭互助会」），精神保健問題に悩む社会人が結成した自助組織（1986年に香港家庭福利会が支援した怡康会）などがある。これらの中から，1990年代にかけて①患者家族組織，②保護者会，という二つの形態の自助組織が顕著な発展を遂げた[呂，2010：185-188]。例えば，連合病院精神科に1980年に設立された家族グループは，香港内の人的資源の不足を背景に，新たな支援経路を提供した。患者の家族は患者を支援すると同時に自らも支え合い，相互扶助の目的を達成することで，精神疾患回復者のリハビリテーションを推進する要素となった。また，知的障碍者家族連合会や「就学前障碍児親の会」のように，適切なサービスの要求を求める家庭組織として保護者会も設立された[姚盧・吳鄭，1994：111-125]。

1980年代初頭の香港では，就学前サービスから特別支援教育に至るまで，あらゆる施設が極めて不足していた。保護者の切実なニーズと当時の香港社会政策における「社会的ケア」と「エンパワーメント」という新たな潮流が相まって，保護者と専門ソーシャルワーカーの緊密な連携関係が促進された。家族組織の発展は，サービス不足の問題に直面していたリハビリテーション分野へも発展し，専門分野における社会福祉概念の変容をもたらしたと言える[楊羅，2002：86]。家族組織は相互支援の要素を持つと同時に，組織的な行動を通じて権利を主張する団体ともなっていた[黄，1993：88-92]。

香港政庁は1992年に「リハビリテーション政策及びサービスに関するグリーンペーパー：平等な参加，能力開発による新たな可能性の開拓」と題する政策文書を発表し，①障碍者自身が自らの利益と福祉に関わる政策決定に参加すべきであること，②障碍者とその家族に対して適切なリハビリテーションサービスと支援を提供すべきであること，という2つの原則を提起した。この新たな方針は自助組織に新たな機会を提供し，様々な集団が結束し意見を統合することを促した。1990年に設立された病院管理局は「患者憲章」を発

表し、患者の権利を重視する姿勢を示した。さらに、多くの公立病院が 1990 年代初頭に「患者リソースセンター」を設置し、医療管理局と患者自助組織間の協力が促進されたことも、様々な患者自助組織の出現を促した[呂, 2010 : 189]。

1993 年に 16 の慢性疾患患者自助組織の連合である「患者互助組織連盟」が発足したことは、患者の自助・互助活動の地位向上を象徴するとともに、医療・リハビリ政策策定への患者参加の余地と機会が大きく拡大したことを意味した[伍, 1994 : 24]。このように、政策・制度環境全体の変化が自助組織に新たな機会をもたらし、関連する社会福祉機関もこの流れに乗って関連グループが組織化された[呂, 2010 : 189-190]。

5. ポスト植民地期の市民社会の課題

ここまで、政府と市民社会の相互作用の結果、英国植民地としての最後の時期（1980～90 年代前半）に香港の社会福祉サービス体制が一応の完成をみたことを考察してきた。1997 年の返還後も「一国二制度」の原則のもとで、その体制は基本的に継続されているが、内外の政治経済環境の変化により、市民社会の機能や社会からの要求には変化が生じている。

1) パートナーシップ関係の変質

香港における社会福祉体制は、主に民間ボランティア社会サービス機関が築いた基盤の上に、発展・拡大されたものであった。当時の植民地政府はこの点を明確に認識し、ボランティア団体が自らの特色や使命を保持し、政府の政策や直接提供するサービスの不足を補うことを歓迎した。ボランティア社会サービス団体の協力により、社会福祉サービスが拡充するのに伴い、政府とボランティア団体の連携も次第に転換していった。社会福祉サービス提供における役割分担を「パートナーシップ」と定義し、ボランティア団体の深い関与を受け入れ、その参加を通じて合意形成を図り、双方の協力を推進するという制度構築に至ったと言える。

この「パートナーシップ」関係では、政府は公共サービスの組織者・資金提供者・規制者であり、社会サービス団体はサービスの実施者として福祉サービスの計画立案と実行（提供）を担う。もっとも、政府の資金援助への依存度が高まるにつれ、サービス提供者である NGO の説明責任と独立性に対する関心が高まったことも事実である。一方で、植民地統治下で代議制のなかった香港では、市民の政治参加は極めて限定的であったため、民間社会サービス組織の政府に対する「圧力団体」としての側面も強まった。特定のサービス受給集団が自助組織を形成し、権利の主張を活発化させたのも自然なことである。こうして、1990 年代以降の香港では、民間社会サービス団体が福祉提供型とアドボカシー型に分化していき、1997 年の中国への主権返還を前にしてパートナーシップ関係が少しずつ変質していくことになった。

2) 香港人のアイデンティティと市民社会

これまでの考察から、香港の民間社会サービス団体が、香港人のアイデンティティの形成に大きく影響したことが示唆される。社会福祉団体の資金源として「寄付」の比率は政府助成金に比べ小さいが、市民の参加意識の醸成という点では大きな効果があった。街坊会のような地域組織が提供する社会サービスも、帰属意識を高める効果を発揮した。

ボランティア社会サービス団体の発展が移民流入による香港の人口増加と不可分の関係にあることは、すでに見た通りである。香港に流入した移民の主な出身地である広東省内でも、数多の方言が存在する。言語の異なる移民同士が標準中国語としての広東語²³を共通言語として「香港人」となっていく過程で、同郷会のような地域割組織ではなく、住民組織や社会サービス組織の介在が不可欠であった。

もっとも、香港の人口構成の変化にも目を向ける必要がある。戦後から 1960 年代にかけて中国本土からの移民が大量に流入したが、それらが定住し、それらの子供世代が増えるのに従い、「香港人」としてのアイデンティティの形成要因や在り方にも変化が生じている。アイデンティティ形成における市民社会の果たす役割も、移民世代のそれとは大きく変質していると考えられるべきであろう。

おわりに

戦後の香港の NGO は、慈善団体による難民救済事業に始まり、ボランティア団体による社会サービスの提供へと発展した。現在の NGO のサービス範囲は、教育、医療、福祉、住宅、社会保障、環境保護、貧困緩和などに及び、それらの団体が運営する組織には大学、小中学校、図書館、病院、福祉協会、財団などが含まれる。香港の市民社会が社会形成の役割を担っていたことは明白であるが、より重要なことは、単に政府や市場を補完する存在として市民社会が登場したのではなく、市民社会が社会や市場の秩序形成において主体的な役割を果たしてきたという事実であろう。

本稿の冒頭で触れた市民社会の役割に照らせば、移民社会である香港において、NGO は「帰属意識の醸成」に寄与したと同時に、「そのメンバーと政府との間の重要なコミュニケーションのパイプ」となる「中間組織」として機能してきた。香港は「自由放任」の純粹モデルだとする古典的なイメージがあるが、実際には、市場システムの機能を最大限に発揮させるために政府と個人を繋ぐ「中間組織」の巨大な実験室であったとも言える。そこで蓄積された「授け合う術」すなわち人々が「共同善」へと自己を適応させる技術は、新自由主義とグローバリズムの反動として市場システムの行き詰まりに直面している現在

²³ 広東語の方言と標準中国語としての広東語については飯田（2024）を参照。

の世界において、即効薬とはならないまでも、新たな秩序の在り方を検討する上での示唆を与えうる。香港の市民社会の発展過程および現在それらが直面している課題について、多角的・学際的に研究を進める意味は極めて大きいと思われる。

【参考文献】

- ・ 飯田真紀 (2024) 『広東語の世界：香港、華南が育んだグローバル中国語』 (中公新書)
- ・ 猪木武徳 (2012) 『経済学に何ができるか』 中公新書
- ・ 植村邦彦 (2010) 『市民社会とは何か：基本概念の系譜』 平凡社
- ・ 澤田ゆかり (2001) 「香港：動揺する行政エージェント」, 『アジアの国家とNGO：15カ国の比較研究』, 明石書店
- ・ 「中間組織の形成過程と経済的機能：アジアとアフリカに関する歴史的理論的研究報告論文集」, 科学研究費 基盤研究(A) 課題番号：23243033 (2014年9月)
- ・ ジョン・M・キャロル (2020) 『香港の歴史——東洋と西洋の間に立つ人々』 (倉田徹・倉田明子訳) 明石書店, John M. Carroll (2007), *A Concise History of Hong Kong*, Rowman & Littlefield Pub Inc.
- ・ Chiu & Siu (2022), "Hong Kong as an Economic Miracle? The Myth of Laissez-Faire and Industrialization", Stephen WK Chiu, Kaxton YK Siu (2022), *Hong Kong Society: High-Definition Stories beyond the Spectacle of East-Meets-West*, Palgrave Macmillan.
- ・ Chu, Cindy Yik-yi (2004), *The Maryknoll Sisters in Hong Kong, 1921-1969*. New York: Palgrave MacMillan.
- ・ Mak, Diana (1980), "Five Year Plan and Programme Plans," Nelson Chow (ed.) *Social Welfare in Hong Kong*. Kowloon: University Publisher & Printer.
- ・ Miners, N. J. (1986), *The Government and Politics of Hong Kong 4th Ed.* Hong Kong: Oxford University Press.
- ・ Riches, G. C. P. (1973), *Urban Community Centres and Community Development: Hong Kong and Singapore*, Hong Kong: Centre of Asian Studies, University of Hong Kong.
- ・ Serizawa, Satohiro (2004), "Fundraising for Charity on the Streets of Hong Kong." Occasional Paper, No.147, Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies.
- ・ Wong, Aline K. (1972), *The Kaifong Associations and the Society of Hong Kong*. Taipei: The Orient Cultural Service.
- ・ 呂大樂 (2013) 「慈善、自助與維權：香港公民社會組織的三個面向」, 郝志東 (編) 『公民社会：中国大陆與港澳台』 澳門大学

- 呂大樂 (2010) 『凝聚力量：非政府機構發展軌跡』, 三聯書店
- 周永新 (1985) 『香港社會福利的發展與政策 (第四版)』, 香港：大學出版印務
- 周永新 (1993) 『社會福利 12 講』, 香港：商務印書館
- 黎熙元·姚書恒 (2013) 『港澳非營利組織發展比較研究』, 中国社会科学出版社
- 伍杏修(1994) 「病人自助組織」, 『社聯季刊』 1994 年夏季
- 邢福增 (2002) 「『基督教新村』的社會服務工作：五·六十年代香港 衛理公會的個案研究」, 劉義章·黃文江 (編) 『香港社會與文化史論集』, 香港：香港中文大學聯合書院
- 陳麗雲 (1993) 「推動互助小組之工作」, 『「非政府機構之角色」本地會議報告書』, 香港：香港社會服務聯會
- 姚盧素華·吳鄭冰兒 (1994) 「『一條出路?』：論精神病康復者在社區的互助組織」, 香港社會工作人員協會 『社區工作：社區照顧實踐 (第二版)』, 香港：香港社會工作人員協會
- 郭少棠 (2006) 『童步成長路』, 香港：香港小童群益會
- 黃偉倫 (1993) 「中心家長會成立的經驗分享」, 協康會 (編), 『結伴行：發揮弱兒家長的力置』, 香港：協康會
- 楊羅觀翠 (2002) 「家長組織的突破與前瞻」, 家長參與新紀元研討會編輯委員會 (編), 『長參與新紀元』, 香港：香港弱智人士家長聯會
- 蕭鄒婉儀 (1994) 「香港社區中心服務的發展」, 『社區工作：社區照顧實踐』, 香港：香港社會工作人員協會
- 鍾敬民 (1987) 「志願機構和政府的關係」, 『社聯季刊』 第 100 期

第2章

持続する香港の非政府組織（NGO）

～社会サービス団体による高齢者の越境支援を事例として～

澤田 ゆかり

はじめに：本研究の目的と背景

本研究の目的は、現在どのような NGO が香港での活動を持続しうるのかを明らかにすることである。香港国家安全維持法（以下、国安法）が 2020 年に施行されてから、2019 年デモに関わる多くの社会団体が解散や活動停止ないし大幅な縮小を余儀なくされた。特に人権・民主化を提唱するアドボカシー型 NGO は窮地に陥った。この問題に関する先行研究としては、まず作家で労働運動研究者でもあるアウ・ルーニュ（區龍宇）が「香港市民社会の消滅」と題して NGO の後退と萎縮を論じている[Au 2022]。またフランシス・L・F・リー（李立峰）は主として民主化運動と緊密な関係のあったアドボカシー型団体の活動家に対して聞き取り調査を行い、国安法期における苦境への適応方法を分析した[Lee 2025]。さらにジョージタウン大学アジア法センターの研究チームは、市民社会組織（civil society organizations）としての NGO が受けた攻撃と対応に関する証言を元に報告書を発表している[Chow, Kellogg and Lai 2024]。

その一方で、国安法の施行以降も香港で活動を継続ないし拡大している NGO については、ほとんど注目されていない。しかし国安法時代の環境適応という点では、これらの NGO のあり方こそ分析する必要がある。世界各地で民主主義の後退を指摘する声が増える現在、この問題は香港だけに限られたものではない。中国大陸でも胡錦濤政権の中期までは多数の草の根 NGO が誕生し、その中にはアドボカシー型の機能を備えた組織も存在した。²⁴その後は NGO に対する管理・監督が強化され、権利擁護に関わるアドボカシー活動は困難になった。

しかし福祉の分野では、香港でも中国大陸でも社会サービス事業を柱とする NGO が存続し、急速に変化し多様化する社会的ニーズに対応している。中国大陸での状況については、フォード財団の北京事務所で長らく NGO 活動に関わってきたマーク・サイデルが、「市民社会の要素が薄れ、第三セクター型社会事業に接近した（“more third sector social services, less civil society”）」と評している [Sidel 2025]。それでは国安法時代において、香港の同様の傾向が見られるのだろうか。それは香港社会にどのような意味を持つのだろうか

²⁴ 当時の状況については、[李 2008] および[李 2012]が日本語文献として詳しい。また労働 NGO については [遠藤 2012]の中で部分的に扱われている。直近ではアンソニー・スパイアズの著作がフィールドワークに基づく草の根 NGO の活動を分析している[Spires 2024]。

うか。

以上の問題意識に基づき、本稿は福祉の分野において社会的需要が高くかつ変化の早い香港の高齢者ケアに着目する。具体的には、そのなかでも政府が直接的に管理・運営しづらい越境案件を取り上げる。後述するように、香港の高齢者の中には広東省で老後を過ごす者が増えてきた。しかし実際の移住に際しては、さまざまな制度上あるいは物理的なハードルが存在する。その解消にあたって、NGOが対策の立案から事後調査まで大きな役割を果たしている。まず第1節では、高齢者ケアの社会的需要の変化を描き出す。その上で第2節では、この問題に対して香港の社会サービス提供型 NGO がどのような機能を果たしたのか、政府との関係は如何なるものだったのかを分析する。第3節では、本稿執筆時に発生した大規模火災を事例として、社会サービス型 NGO の行動と課題を明らかにする。最後に「おわりに」で、これらの活動の意味を総括する。

1. 高齢化による介護需要の増大

他の東アジア諸国の例に漏れず、香港も人口の高齢化が進んでいる。香港の平均寿命は、男性 82.8 歳、女性 88.4 歳に達している[香港政府統計処 2025a]。²⁵これは世界でもトップクラスの高さである。比較のため 2023 年の国連統計を見ると、女性の平均寿命で香港はモナコに次ぐ 2 位、男性ではモナコとサン・マリノに次ぐ第 3 位であり、男女ともに日本を上回っている(表 1) [United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2024]。

表 1 国・地域別の平均寿命 (2023 年)

順位*	国・地域	男女計	女性	男性
1	モナコ	86.4	88.5	84.4
2	サン・マリノ	85.7	87.1	84.2
3	香港	85.5	88.1	82.8
4	日本	84.7	87.7	81.7
5	韓国	84.3	87.2	81.2

注：順位は「男女計」のみ対象。

出所：United Nations, DESA, Population Division 2024

また時系列で日本と比較すると、2024 年の香港の 65 歳以上の高齢化率は約 20%で、およそ日本の 2005 年に相当する。また支援や介護の需要が高まる後期高齢者 (75 歳以上) 人口の比率では、香港は 7.1%で日本の 2000 年にあたる(表 2) [香港特別行政区政府統計処 2025], [日本政府 総務省統計局 2025]。この 2000 年という時期は、日本で介護保険制

²⁵ この平均年齢は香港政府統計処が公表した 2024 年の速報値 (provisional figures) につき、確定値の公表ともなって数値が若干修正される可能性がある。

度が施行された時期でもある。²⁶このような状況を考慮すれば、香港でも高齢者の介護が社会的課題として重視されつつあるのは不思議ではない。

表 2 香港と日本の高齢化率（2000~2024 年）

年齢	国・地域	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024
65歳以上	香港	9.7	10.7	11.1	13.0	16.2	17.4	18.6	19.6	20.8
	日本	17.4	20.2	23.0	26.7	28.6	28.9	29.0	29.1	29.3
75歳以上	香港	2.9	3.7	4.6	5.1	5.4	5.8	6.1	6.5	7.1
	日本	7.1	9.1	11.1	12.8	14.8	14.9	15.5	16.2	16.8

出所：香港については、香港政府統計処(2025)「表110-01001:按性別及年齢組別画的人口」の項目選択による統計表作成機能を用いて筆者算出。日本については、e-Stat（政府統計の総合窓口）より総務省統計局「人口推計（年齢階級別人口）」を用いて筆者算出。

[香港政府 入境事務処 2025]

そこで香港での介護の需要を確認してみよう。2021年の香港人口センサスの結果によれば、自宅在住の65歳以上の高齢者のうち慢性病やその他の支障により長期的な介護を必要とする者の数は30万6000人に上っている。これは香港全体の65歳以上人口の22.1%に相当する。また75歳以上では22万人で同年齢層の41%、85歳以上人口では11万9000人で61.8%にも及ぶ。²⁷ いっぽう60歳以上の高齢者のうち老人ホームなど介護施設に入居済みの高齢者は約6万人弱にとどまっている。介護を要する高齢者全体で見れば施設介護が15%、在宅介護が85%となっており、後者の比率が圧倒的に高い[立法会秘書処 資料研究組 2024]。

香港も日本と同様に核家族化が進んでおり、在宅介護の負担を家族だけで支えきれない。2021年の人口センサスによれば、介護者と同居している世帯では、息子・娘（義理、実の双方）が主たる介護者である割合が最も多く46.8%、次は住み込みの家事労働者で26.6%を占めており、3位の配偶者（23.2%）にはほぼ匹敵する。²⁸ 配偶者と子女を合わせれば、在宅介護の7割を家族が担っていることになるが、家事労働者が4分の1に達している点は注目に値する。

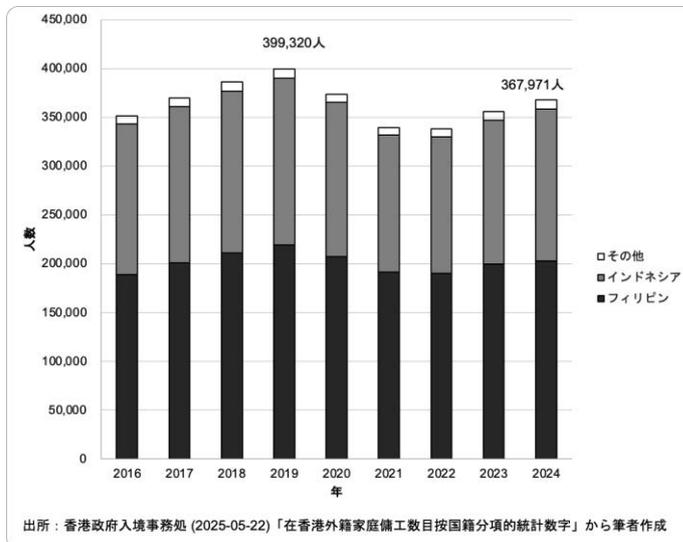
中でもフィリピンやインドネシア出身の外国籍家事労働者は、コロナ前まで急速に増加していた（図1）。コロナ禍に見舞われた2020年から22年にかけて減少したものの、23年からは再び増大する傾向に転じており、24年には香港の従業人口の約1割を占めるほどになった。これらの人々は香港の高齢者介護にとって必要不可欠な存在となっている。

²⁶ 介護保険法は1997年成立、2000年に施行。

²⁷ [香港政府統計処 2023a:86]の表9.1に基づいた筆者の計算による。

²⁸ [香港政府統計処 2023a:93]の表9.6に基づいた筆者の計算による。

図 1 外国籍家事労働者の人数（年末時点）



しかし家事労働者に介護を頼ることに限界もある。まず家事労働者は介護の専門職ではない。後期高齢者が増加するとともに、日々の家事よりも健康管理のノウハウが必要になる。特に認知症のケアは、専門的なトレーニングが必須である。住み込み家事労働は外部の目が届かないブラックボックスになりやすいために、介護疲れによる高齢者への虐待および家事労働者への暴力が懸念される。また老いるアジアでは、ケア労働者の争奪戦が予見される。とりわけ中国大陸がすでに人口減少の局面に入り、急速な高齢化が進んでいることを考えると、介護人材の需要増は不可避であろう。すでに香港の中低所得層の高齢者にとって、家事労働者の賃金水準は手が出る範囲を超えている。

このような状況に対して、香港政府は介護施設の多様化と拡充を進めてきた。2019年から23年の間に、香港の介護施設の総数は7万件から8万件へと増加した。うち政府補助の対象団体が運営する施設は4割強を占めている。これらの中には、①政府が民間の介護施設から一定の入所枠を借り上げて、職員の配置基準や施設の環境とケアサービスの向上を求める「改善買位計画(Enhanced Bought Place Scheme : EBPS)」,あるいは②政府が高齢者に対して居住型介護サービスの利用券（バウチャー）を交付し、利用者が認定介護施設の中から自由に入所先を選択する「院舎券計画(RCS Voucher Scheme)」の対象施設も含まれる [立法会秘書処 2024:1]。

上記の政策にもかかわらず、介護施設への入居希望者の数は増え続けた。特に希望者が集中する香港の政府補助の対象となった施設については、申請から入居までの待機時間が長すぎるという批判をしばしば浴びてきた。2019年から20年にかけて入居者の待機時間は平均41ヶ月で、3年半にも及んだ [立法会秘書処 2024:1]。これには申請後から入居前に亡くなった高齢者は含まれていないため、実際に待機したのべ時間はこれよりも長かつたはずである。

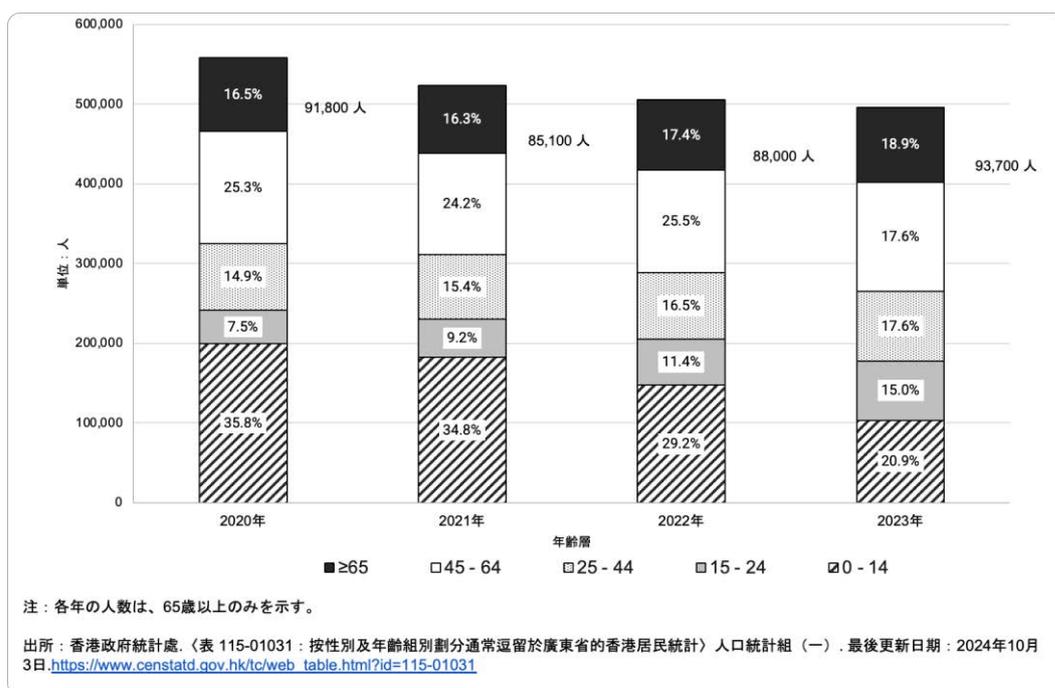
しかし 2020 年を境に待機時間は劇的に減少し、23 年から 24 年にかけてはわずか 17 ヶ月にまで下がった。その主な要因は、皮肉なことに新型コロナ禍が高齢者施設を襲ったためであった。2022 年の第五波は、待機者リストの高齢者の 58%を消し去った。この時期には 9 万人に及ぶ高齢者が死亡しているが、その多くが介護施設に入居中もしくは待機中の申請者だった [立法会秘書処 2024:1]。以上のことから、施設入居の待機問題は解決に向かっていているとは言い難い。

2. 越境を担う社会サービス型 NGO

以上の「高齢者の居場所」は在宅介護にせよ施設入居にせよ、すべて香港域内であることが前提になっていた。しかし前述したように、高齢者の中国大陸への移動は重要な選択肢となっている。このような行政の境界を超えるケアに際しては、NGOが重要な役割を果たしている。

まず香港の永住資格を有する者（以下、香港永住者と略す）が中国大陸に居住する状況見てみよう。香港統計処の 2005 年調査では、隣接する広東省には 1 万 2,900 人の 65 歳以上の香港永住者が居住していた。この数は広東に常住する香港永住者のうちわずか 1.6%を占めるに過ぎなかった [香港政府統計処 社会統計調査組 2009:20]。それが 2020 年には 9 万人を超え、全体の 18.9%を占めるに至った。コロナ禍で大陸への越境移動が厳しく制限される中でも高齢者の比重は増大し、23 年には人数でコロナ前のピークを上回った (図 2)。

図 2 広東省に常住する香港永住者 (年齢別)



中国大陸に移住する高齢者の動機については、伝統的な「落葉帰根」型（すなわち中国生まれで若い時に香港に移住した人々が老後に郷里に帰るといったパターン）の他にも、中国大陸との経済関係を反映する要素が見られるようになった。たとえば現役時代に中国大陸で長年働いた経験があり、土地勘や知人のネットワークを現地で形成したケースが挙げられる。また就労経験がなくても、現役時代に休暇で中国大陸を訪れて気に入った場所で不動産を購入した者もいる[N.Chow 2022:9-12]。

現在、中国では香港・マカオと広東省の主要都市（深圳・広州など）を結ぶ広域経済圏として大湾区構想が推進されている。高齢者の大陸への移動はこの政策と方針の点では合致する。しかし実施においては、香港と中国大陸で制度上の壁が立ちはだかる。中国大陸での高齢者ケアや福祉は原則として現地の戸籍に連動するため、広東に居住する香港永住者には適用されない。したがって、香港の福祉やケアサービスを中国大陸にまで届ける必要がある。その実務を担ったのが香港の NGO なのである。

具体的な事例として、中国大陸の華南地区における 1) 総合社会保障援助 (Comprehensive Social Security Assistance) の受給, 2) 公共福利金 (Social Security Allowance, SSA と略す) の受給, 3) 介護施設への入居支援という 3 つの事業を挙げる。

まず 1) は、広東省と福建省に移動した 65 歳以上の香港永住者に対して、香港政府の総合社会保障援助 (CSSA) と呼ばれる生活保護の受給を認める制度である。もともと CSSA は、香港での居住を受給資格として定めていた。このため低所得層の高齢者にとって大陸移動を断念する要因になる恐れがあった。そこで広東省・福建省に移住する高齢者に限定して、この制度を例外的に可搬化したのが、Portable CSSA (広東・福建養老制度: PCSSA と略す) である。社会福祉署は 1997 年 4 月にこの事業を立ち上げると同時に、香港赤十字に 2 年間の追跡調査を委託していた。

これを受けて、香港赤十字は広東省に移住する生活保護受給者のうち高齢者 747 名を対象にして移住前の照会を行うほか、移住後の訪問調査および香港への U ターンの付き添いサービスを提供した。²⁹ その結果、広東への移住を希望する高齢者は後期高齢者が大半に上ること (60%が 80 歳以上, 70 歳以上では 8 割を超えた), その主たる動機は、①「(香港には) 自分の面倒を見てくれる人がいない」、または②「(広東には) 直系の親族がいるから」に集中しており、この二つの理由が全体の 75%を超えることが明らかになった。一方、「香港の生活費が高すぎる」ことを理由に挙げた者は 5%未満であった [Hong Kong Red Cross 1999]。³⁰

この結果に基づいて、赤十字は 1999 年 6 月に PCSSA 制度への提言を政府に提出し、PCSSA が有効に機能するためには、現金給付の移転を容認するだけでは不十分であり、多

²⁹ 移住後の訪問調査の対象は 45 名、香港への U ターンの付き添いは 4 名であった [Hong Kong Red Cross 1999:2]。

³⁰ この移住動機に対する回答者の総数は 357 名で、①または②を選択した回答者は 269 名 [Hong Kong Red Cross 1999: Appendix Table 7]。

方面にわたる支援サービスが必要であることを指摘した。高齢者は広東への移住にあたって、さまざまな決断を強いられるが、いずれも心身ともに機能が衰えた後期高齢者らにとって大きな負担となっていた¹。特に、周囲に頼れる者がいないが故に広東への移住を希望する者にとっては、香港での現住居をどうするか（U ターンの可能性を考えて残すか否か）、広東での医療アクセスをどうするか（原則として、香港の永住者は広東省の公的医療保険には加入できない）、広東で遅滞なく PCSSA の現金給付を受領できるか（香港の銀行口座に振り込まれた給付金を広東に転送する手続きが複雑）³¹、広東で亡くなった場合、葬儀料の補助金を誰がどうやって受領するか、などの懸念が存在する。したがって香港赤十字は、PCSSA の受給者に対して、①移住前の情報提供と相談の対応、②送金のサポート、③健康状態のチェックと医療アクセスの支援、④移動時の付き添い補助、⑤移住後の状況把握のための定期訪問、⑥葬儀のサポートを提供することを提案し、これらを通じて広東への移住を「支援を前提とした選択」とするよう強く主張した。

以上のことから、低所得層の高齢者にとって広東に移住するには、経済的な理由よりもケアの供給が問題であることが見て取れる。言い換えれば、制度面の整備にとどまらず、個々人の家族関係や健康状態、地域社会への包摂状況を把握・管理する必要がある。それに対応できる NGO として、2000 年 4 月から PCSSA の受託先として香港社会服務社（International Social Service Hong Kong Branch）が選ばれた。

国際社会服務社は、ジュネーブに本部を置く国際福祉機関で、第一次世界大戦後に戦場となった欧州において、国境を超えて離散した家族や子どもの福祉を守るために 1924 年に設置された。現在も 2 カ国以上の連携が必要とされるケースに対応しており、アジアでは香港と日本に支部がある【日本国際社会事業団 2020】。香港支部は 1958 年に事務所として設置され、³²国際養子縁組ほか香港から海外への移民を支援していた。69 年からは中国大陸から香港に流入した新移民の支援に携わっていたが、1990 年代以降になると香港と中国大陸と連携を強化し、両地域に離散した家族のための基金を設立するとともに、90 年代後半には広州市に「香港、広州および国際／域外結婚・家族相談サービスセンター」と「香港、広州の離散家族相談センター」を開設した。2000 年代には深圳で越境家庭のサービスのほか、中国大陸のソーシャルワーカーに対するトレーニングを開始、2009 年に深圳市でソーシャルワーク・サービスを立ち上げた【香港国際社会服務社 2019b】。このように香港国際服務社は越境家族のサポートについて長年にわたる経験があること、とりわけ中国大陸と香港を結ぶ活動実績があり大陸に拠点を設けていたことから、香港政府の PCSSA 事業の委託先として採択されたと思われる。なお香港国際社会服務社は、2021 年に中国大陸で海外 NGO として正式に登録されている。

しかし PCSSA 事業はこの後、徐々に縮小していく。その背景には、次のような事情があった。まず PCSSA は生活保護として所得・資産調査に基づく受給資格審査(ミーンズ・

³¹ 物価調整で受給額が増額した際に、送金額の変更を香港の銀行に申請する必要がある。

³² 1972 年に支部に昇格【香港国際社会服務社 2019b】

テスト)が厳格に実施されていた。またその主眼は、移住そのものに対する支援というより移住後の貧困救済にあった。このため高齢化が進展し、広東に居住する高齢者数が増加していたにもかかわらず、PCSSAの受給者は減少し続けた。PCSSAの受給する高齢者数は、2005年度に4,100人だったものが[Secretary for Health, Welfare and Food 2005: 327],³³2013年4月末には2,167人に減少していた [Hong Kong Government Information Services 2013]。いっぽう2005年時点で広東省に常住する65歳以上の高齢者は図2に示したとおり1万2,900人であったが、2013年には6万7,600人と5倍に増えていた [香港社会服務聯会 2024:4]。2010年代になると、高齢者の中国大陸への移住においては、救貧措置に限定されないニーズが高まっていたことがうかがえる。³⁴

このような状況に対応するため、PCSSAに加えて前出の2)公共福利金(SSA)を広東省で受給できる制度が2013年から始まった。その内容は70歳以上の香港永住者であれば、所得・資産のミーンズ・テストなしで高齢者手当(Old Age Allowance)を受給できる、というものであった。同年に、香港国際社会服務社は高齢者手当の広東での受給支援プログラムをスタート、翌2014年8月には広州市に当該プログラムのための事務所を開設した [香港国際社会服務社 2019b]。

また2020年1月からは65歳以上の高齢者を対象とした高齢者生活手当(Old Age Living Allowance)も広東、福建で受給できるようになった。こちらはミーンズ・テストを伴うが、条件はPCSSAよりも大幅に緩和されている。³⁵香港国際社会服務社は、これらについても社会福利署の委託事業として受注することに成功している [香港国際社会服務社 2019a]。³⁶

次に前出3)の中国大陸での介護施設への入居支援について、NGOがどのように関わったのかを見てみよう。2014年、香港政府は「広東での施設ケアサービスパイロット事業」(広東院舎住宿照顧服務試験計画, Residential Care Services Scheme in Guangdong, 略称GDRCS)に着手し、政府の補助付き介護施設への入居待機リストに登録済みの高齢者に対して、広東省の認可施設への入居という選択肢を提供した。このパイロット事業は、2020年に正式に制度化された。

さらに香港政府は2023年7月以降、当該制度の対象となる公的補助付き施設の範囲を拡張するとともに、認可施設を指定する制度的枠組を整備した。認可の条件としては、香

³³ この資料は政府保健局(Health Bureau)の立法会質問への回答のため、PDFにはページ番号が明示されていないため、ここでは便宜的にPDFのトップページを1ページとして330ページ目の掲載をページ数として示してある。なお検索時には、回答番号HWFB226(Question #1035)を用いると当該ページにアクセスできる。

³⁴ その後もPCSSAの受給者数は減り続け、2025年10月末にはわずか554人となった [香港特別行政区政府 社会福利署 2025b]。

³⁵ 一人暮らしの高齢者について資産の上限を例にとると、PCSSAは2025年2月時点で5万4,000香港ドルだが [Hong Kong Government Social Welfare Department 2025:4], 高齢者生活手当は40万6,000香港ドルと7.5倍に設定されている [香港特別行政区政府 数字政策弁公室 2025]。

³⁶ 当該事業の実施期間は2020年1月から3月までの15ヶ月だが、受注の発表自体は2019年中に行われている [香港国際社会服務社 2019a]。

港で公的補助付き高齢者ケア施設のサービス供給において良好な実績があり、かつ大湾区の都市で高齢者ケア施設を運営・登録したことにある組織であることが要求された。この条件のため認可を受けた施設には、香港ジョッキークラブやヘルピング・ハンド、九龍樂善堂など歴史のある香港の社会団体が運営やサービス、コンサルティングを提供するものが少なくない。また中国大陸の大手介護事業者と提携した団体も多く含まれている。2025年12月現在、香港政府が大湾区で認可した施設は24箇所の上っている[香港特別行政区政府 社会福祉署 2025c)。

2025年4月以降は、この制度における香港側の社会・ケア支援サービスについて、新家園協会(New Home Association)³⁷が委託サービス提供者として位置づけられた[香港特別行政区政府 2025a]。社会福利署によれば、本制度の利用者が広東の認定施設で6ヶ月間の体験入居を行う際に、新家園協会は中国大陸の医療・介護制度への理解を助けるとともに、家族との連絡を担い助言を行うことが定められている。またすでに広東省に定住した香港の高齢者でGDRCSの利用を希望する者に対して、新家園協会はその介護ニーズの評価を居住先にて実施し、利用資格が認められた場合には申請手続を継続的に支援しなくてはならない[香港特別行政区政府 社会福利署 2025a]。さらに2025年10月からは、GDRCSの認可施設に入居する香港の高齢者をPCCAの対象に含めるパイロット事業が始まった[Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region 2025]。

以上のように香港の高齢者の越境事業においては、福祉分野の社会サービス提供型NGOが事前調査から実際の運用に至るまで、決定的に重要な役割を果たしていた。本来PCSSAは生活保護の現金給付という点では、行政が責任を負うべき性質の事業である。しかし香港政府は香港赤十字にパイロット事業を委託することで、利用者の具体的なニーズと実施に必要な条件を把握した。その結果、定期的な居住実態のチェックや代理人指定、死亡確認などにおいて、本人と家族および移住先の地域社会との協力が不可欠と判明したことから、越境家族のケアを専門とする香港国際服務社にそれらを委託した。

これにより、実績に裏打ちされたNGOの経験を活用するとともに、香港政府の管轄地域外での事業展開によって起きる問題も回避できたと思われる。まず香港に限ったことではないが、生活保護の不正受給や金額は、しばしば感情を伴う激しい批判にさらされる。香港でも「苦勞して働く貧困家庭の収入よりも、母子家庭の受給額の方が多いのは理不尽」という言説が根強い。PCSSAの場合は、受給者が香港域外に居住しているため、実態を把握するのが難しく不正受給のリスクが高い。このような状況下で、NGOに受給者のモニタリングを委託することは、きめ細かいチェック体制を確保するとともに、政府の責任を受託NGOの評価に限定する効果があったと考えられる。

また移住者を受け入れる広東省の地方政府にとっても、NGOの介在は社会問題と政治リスクを軽減する効果があった。香港から低所得層の高齢者が次々と移住してきた場合、誰

³⁷ 新家園協会は2010年6月に成立した比較的新しい慈善団体で、香港への新移民やエスニック・マイノリティを対象に支援活動を行っている[新家園協会]。

が彼らの福利厚生に対して責任を持つのが争点になりうる。地元の公的セーフティネットを使用すれば、香港からの移住者は「タダ乗り」の批判を浴びることになる。しかし香港政府の公務員が広東省の管轄域内で公務を執行するには、政府間での交渉と協定が必要とされるため時間がかかる。いっぽう香港国際服務社のスタッフであれば、民間団体の福祉活動として受け入れやすい。

このような事業委託が可能だったのは、第1章で詳しく描かれたように、香港には長年にわたって多様な NGO の経験とノウハウが蓄積されていたからである。このことは、前述 3)の大湾区における介護施設の利用についても当てはまる。香港域内ですでに介護施設の運営や監督の経験があり、かつ社会福祉署の委託事業の実績を有する大手 NGO が多数存在したことが、香港政府の選択肢を広げたのである。この歴史的連続性は、国安法下でも効力が持続している。

3. 社会サービス型 NGO の課題：宏福苑火災を事例として

2025年11月26日に新界の大埔区において高層集合住宅「宏福苑」が大規模な火災に見舞われ、香港では近年稀にみる多数の犠牲者を出した。警察長官の周一鳴によれば、身元確認済みの死亡者数は12月20日現在161名にも上った[Sun 2025]。またこの火災が原因で影響を受けた住民のうち、政府の社会福祉署がソーシャルワーカーによる支援対象とした家庭は1980世帯（約4,900人）にも及んだ。³⁸さらに元の住宅に戻れず、仮住まいの住宅に収容された人数は、4,634人に上るといふ[香港特別行政区政府 2025c]。

これらの被災者たちへの緊急支援において、社会サービス型 NGO と市民ボランティアは当初から存在感を示した。地元紙によれば、火災発生の当日から東華三院グループのサービス施設は臨時の宿泊場所を提供するとともに、大埔地区での車両を手配した。また死者のいる家庭には無料で葬儀を実施するほか、ソーシャルワーカーが24時間対応する電話相談ホットラインを設け、被災者の必要に応じて緊急アウトリーチ活動を始めた。特に高齢者と障害者については、緊急預かりサービスと宿泊施設を探す介護者向けに専用ダイヤルを設置している。

また香港中華基督教青年会（香港 YMCA）は、宿泊施設の烏溪沙ユースビレッジを開放し、900床の臨時住居を提供していると発表した。慈善団体の保良局は、新界地区の元朗にある2つの宿泊拠点「保良局李兆基青年オアシス」と「保良局ジョッキークラブ大棠ホリデーキャンプ」を緊急宿泊施設として被災者に提供するとともに、社会福祉署の調整に応

³⁸ この支援は「一世帯に一人のソーシャルワーカー」サービス（中国語：一戸一社工服務，英文：one social worker per household follow-up service）と呼ばれ、被災世帯及び影響を受けた人々に対して、生活手当、見舞金、葬祭費、負傷補助金を支給するとともに、関連部門や機関へのその他の支援（香港競馬会緊急援助基金、オクトパスカード等）の申請手続きをサポートしている[香港特別行政区政府 2025b]。

じてソーシャルワーカーのチームを派遣するとした[香港電台(RTHK.HK) 2025]。

発生から 3 日後、宏福苑に隣接する広場は支援物資の配給と生活サービスを提供するボランティアで埋まっていた。医療従事者たちによる無料の診療、情報アクセスに悩む外国人家事労働者への支援、幼稚園児を抱える両親をサポートする YWCA の活動、行方不明のペット情報を登録するとともに迷子のペットを保護する団体が活動しており、若者たちが Telegram や WhatsApp のようなメッセージング・アプリで連絡を取り合って現場に駆けつけていた [Wong, Li and Chen 2025]。さらに政府が設置した大埔火災に関する専用サイトでは、前述の東華三院や保良局、ジョッキークラブに加えて、博愛医院、仁齋医院、九龍樂善堂、仁愛堂など大手の慈善団体や病院が被災者に対して、それぞれ葬儀料や生活費、住宅・医療費の現金給付を実施したことが確認できる [香港特別行政区政府 2025]。

いっぽうで、NGO による支援が進むに連れて問題も明らかになってきた。この宏福苑は築 42 年の歴史がある団地で、入居が始まったのは 1983 年 6 月から 9 月にかけてであった(蔡 2025)。2021 年の人口センサスに基づく入居の年齢構成を見ると、65 歳以上の高齢者の比率が高く、住民の 3 割以上を占めていた。³⁹ 住居を失った高齢者は、健康状態も悪化しやすいことから、NGO の主たる支援対象に含まれていた。

しかし被災した高齢者の証言によれば、NGO の現金給付は窓口が組織ごとに分散しているため、何度も長蛇の列に並び直さなくてはならなかった。しかも、どの NGO でも似たような書類に同じことを繰り返し記入する必要があった。また被災者向けの現金給付を実施する NGO は数が多いこともあって、高齢者の中にはどの NGO に申請したのか憶えられない者も出てきた。高齢者にとって、こうした状況は体力面での負担とともに精神的な疲弊をもたらすことから、改善が求められている [Jiang 2025]。

さらに SNS での被災者の投稿により、福祉 NGO が方針を撤回する事例も出てきた。批判に晒されたのは、香港善導会(英語名 SideBySide)⁴⁰が大埔区で運営する臨時住居「善楼(Good House)」であった。この施設は、政府住宅局が実施する「NGO による移行期住宅事業に向けた助成制度」の対象になっており、劣悪な住環境に悩む人々や公共賃貸住宅の入居待機が 3 年以上⁴¹におよぶ世帯に対して、短期的に住居を提供し生活再建の支援を行うことを目的にしていた。建物は 4 階建てで 276 部屋、収容人数は 608 人と想定されていた [善導会 2025c]。

宏福苑の大火災に際して、善導会は発生当日から被災者の受け入れを開始している。総

³⁹ 香港政府統計処が提供する 2021 年人口センサスの Interactive Data Dissemination Service (IDDS) を用い、宏福苑の居住者データを集計したところ、65 歳以上人口の比率は 36.6% (全住民 4,643 人のうち 1,701 人) であった(香港政府統計処 2023)。ちなみに香港の高齢人口比率は 19.6% であるから、宏福苑の住民の年齢構成は高齢者が社会全体よりもかなり高い(香港特別行政区政府統計処 2023)。なお後述の被災者の語りでは「住民の 50~60% が高齢者だった」という [Jiang 2025]。

⁴⁰ 善導会の公式ウェブサイトによれば、この団体はキリスト教系の牧師が 1957 年に香港釋囚協助会 (Hong Kong Discharged Prisoners' Aid Society) として設立したが、その後、1982 年と 2001 年の組織再編と改称を経て、2023 年から現在の名称になった [善導会 2025a]。

⁴¹ ただし一歳未満の乳幼児がいる世帯については、2 年以上 [善導会 2025c]。

幹事である李淑慧によると、当日午後 6 時ごろに民政事務処からの打診を受けてから、夜 9 時半には最初の被災者を受け入れていた。⁴²李の発言があった 12 月 4 日時点までに善楼に入居した被災者数はのべ 429 人で、火災発生から 1 週間経ってもなお居住者の数は 372 人に上っていた。⁴³年齢別では 60 歳以上が 49%、18 歳以下が 18%と、高齢者の比率が高い [葉, 鍾 2025]。

善導会が非難的となった直接的な原因は、家具や家電など生活用品の扱いである。前述したように、善楼は移行期住宅事業であるため、いわゆる「清水樓」(内装・設備がほとんど施されていない住戸)であった。したがって被災者の入居に際しては、すぐに家具や什器など生活物資を大量に確保する必要があった。そこで善導会は、ボランティアやメンバー企業・団体の協力を得て、衣類や医薬品に加え、冷蔵庫・折りたたみテーブル・椅子・ベッド・テレビなど生活必需品を用意するほか、2 社のネットワークプロバイダーと連絡を取り 12 月 3 日から被災者に無料 WiFi サービスを提供した、と李淑慧は説明している [葉, 鍾 2025]。この時点では、主流メディアの報道は NGO の活動に好意的であった。

善導会自身も 12 月 19 日には Facebook 上の公式ページで「暗闇の中の光：善導会『善楼』サポートアクション」と題する動画の投稿を行い、支援を呼びかけていた。動画には、香港のさまざまな企業が提供した生活用品が映っており、家電では米国家電メーカー Whirlpool 製の洗濯機や香港の家電量販店である豊澤 (Fortress) の箱に入った冷蔵庫が搬入される様子が分かる [善導会 2025e]。

いっぽう SNS では臨時の宿泊施設に関する被災者の悩みや苦情が表面化していた。とりわけ 12 月 21 日に SNS アプリ Threads に投稿された以下の被災者の声は、大きな反響を呼んだ。

「移行期住宅は家賃を取る。だから私は引っ越すことにした。150 平方フィート (約 14 平米) の部屋に一家 3 人で住めと言われ、しかも家賃を取るなら、それって私に出て行けと言っているのと同じじゃない。なぜ企業が被災者のために寄付した家電を、私たちが持ち出してはいけないの？誰か理由を教えてください」⁴⁴

これを見たユーザーたちは、上記の善導会の動画へのコメント欄に次々と非難を寄せてきた。「援助物資は被災者のために寄付してもらったんでしょ。なんであんたたちが取り上げるのよ」、「火事場ドロボウ」、「被災者の上前をはねるなんて、人間のクズだな」「政府は善導会の資格を取り消せばいい。慈善団体の名に値しない」「これが寄付金だったら？普通の生活を送れるようになったら金を返せ、という意味だよ。偽善会！」。さらに「善導会の幹部は高給取りだ。トップの年俸は 214.5 万香港ドル (日本円で 4,000 万円

⁴² FaceBook の善導会公式アカウントによれば、当日受け入れた被災者の数は 60 人余り [善導会 2025e]。

⁴³ 57 名が被災を免れた自宅に戻る、あるいは親族・知人を頼るなどして退去 [葉, 鍾 2025]。

⁴⁴ 該投稿は公開設定の SNS アカウントによるものであり、筆者は原文を確認している。ただし、被災者個人の特定につながる可能性を考慮し、本稿ではユーザー名および投稿 URL の明示を控える。

前後) 45]「善導会の2024年度の財務報告書を見てみる。75%超が職員の人件費だ」「寄付の8割を自分たちで使っているんじゃないか」という疑念が浮上した[善導会 2025e]。

これらの批判に対して、善導会は同日午後公式アカウントで説明を試みた。すなわち善樓にもともと設置されていた設備は給湯器だけで、冷蔵庫、洗濯機、エアコンなどの家電製品や家具類は企業からの寄付と善導会が申請した基金で購入したものであること、また会の入居待機リストには火災の影響を受けた200名以上の住民が登録されていることから、次の入居者がこれらの備品を利用できるよう「善樓からの退去時には、指定10項目の備品⁴⁶を持ち出すことはできない」旨を入居時に通知済みである、というのがその主な内容であった[善導会 2025d]。

しかしユーザーからの非難と怒りのコメントは続いた。同日の夜、善導会は方針を転換し、宏福苑の住民は必要に応じて家電を持ち出すことができると発表した[善導会 2025b]。また住宅局は善導会が柔軟に対応したことに喜びを表明した [Ng 2025]。

おわりに

香港の高齢者福祉における越境事業と宏福苑火災の事例は、社会サービス型 NGO がポスト国安法下の香港においても、市民の切迫したニーズに対して迅速かつ柔軟に対応し得ることを示している。これには香港で歴史的に蓄積された慈善団体や社会事業体の分厚い層が背景になっている。特に高齢者の越境事業については、関与した団体の多くが1997年返還よりも前に設立されており（第1章参照）、長い伝統の中で経験が培われていたこと、また受託事業を通じて社会福祉署との安定的なパイプを維持していたことがうかがえる。

また宏福苑の火災では、政府の通常の支援枠組みとは異なる形で、NGOが短期間に民間の人材、物資、資金を動員した点が注目し得る。それと同時に、寄付金や物資の用途について被災者自身から批判が寄せられ、運営方針の見直しが行われた。このことは、NGOの優位性である「柔軟な学習過程」とも評価できる。ただし、なぜ原則を転換したのかに関する説明は公表されていない。このため被災者への同情が高まる中で、世間の批判を回避するために当該措置をとった可能性がある。

善導会の方針転換の詳しい経緯は、現時点ではまだ明らかにされていないため、その意味を評価するのは時期尚早である。しかしこのことは、ポスト国安法時代の香港における社会サービス型 NPO の役割を検討する際、単にアドボカシーから距離を置いているか否かだけでなく、また社会サービスの提供が効率化されたかどうかだけでもなく、いかに透

⁴⁵ 為替交換レートは1香港ドル=19円（執筆当時）で換算した。

⁴⁶ 10項目の持ち出し禁止備品は、冷蔵庫、洗濯機、エアコン、テレビ、ベッドフレーム及びマットレス、折りたたみテーブル、折りたたみ椅子、蚊帳、カーテン、空気清浄機。その他の物資（衣類、枕、ヘアドライヤーや暖房機などの小型家電など）については持ち出し可とされた[善導会 2025]。

明性と公平性を確保しているのかを検証する必要があることを、改めて示している。善楼は政府からの受託事業であったことから、政府の所轄部門に対する釈明が社会への説明責任よりも優先される事態が懸念される。

以上を踏まえて、「はじめに」で提起した設問に回答しよう。まず香港の社会サービス提供型 NGO は、高齢者の越境事業において問題と対応方法の提起、および現場での支援において行政を代行する機能を果たしていた。このような役割を担う NGO は、国安法の施行によって大きな影響は受けず、その後も安定的に活動を継続している。しかし受託事業への依存は、情報の透明性と説明責任の点で懸念を残している。さらに本稿では検討できなかったが、社会サービス型 NGO のスタッフが行政代行の役割の中で、心理的付度に流れる可能性も否定できない。この点については、今後の課題としたい。

引用文献

【英語】

- Au, Loong-Yu (2022), “The Annihilation of Hong Kong’s Civil Society: Implications and Weaknesses”, *Made in China Journal*. 3月8日. アクセス日: 2026年1月5日.
<https://madeinchinajournal.com/2022/03/08/the-annihilation-of-hong-kongs-civil-society/>
- Chow, Nelson Wing Sun (2022), “Attractions and Hurdles of Retiring in the Greater Bay Area in the Post-pandemic Period [後疫情時期大灣區養老的引力與阻力：公共福利的可攜性和社會支持網絡對跨境養老選擇的影響] Final Report, Public Policy Research Funding Scheme.” Policy Innovation and Co-ordination Office. 10. アクセス日: 2025年12月31日.
https://www.cepu.gov.hk/en/research_projects.html.
- Chow, Olivia , Thomas E. Kellogg, Lai Eric Yan-ho (2024), “Anatomy of a Crackdown: The Hong Kong National Security Law and Restrictions on Civil Society.” Georgetown Center for Asian Law. 3. アクセス日: 2026年1月8日.
https://www.law.georgetown.edu/law-asia/wp-content/uploads/sites/31/2024/03/24_ASIAN_LAW_NGO_REPORT_FINAL.pdf.
- Hong Kong Government Information Services (2013), “LCQ10: Welfare Services for Elderly People.” Government Information Services Press Release. 7月17日. アクセス日: 2026年1月7日.
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201307/17/P201307170321.htm>.
- Hong Kong Government Social Welfare Department (2025), “A Guide to Comprehensive Social Security Assistance (internet version)” Social Welfare Department. 2. アクセス日: 2026年1月8日.

- <https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/246/en/CSSAG022025%28Eng%29.pdf>
- Hong Kong Red Cross (1999), “Hong Kong Red Cross Report on the Operation of PCSSA Scheme and Recommendations for the Review of the Scheme: CB(2)2318/98-99(01).” Legco Panel on Welfare Services: Meeting on 12 July 1999 at 10:45 am in the Chamber of the Legislative Council Building. 6月16日. アクセス日: 2026年1月3日. <https://www.legco.gov.hk/yr98-99/english/panels/ws/papers/2520e05.pdf>.
- Jiang, Chunqin (2025), “Grieving and exhausted’: Hong Kong fire victims call for centralised relief platform.” *South China Morning Post*, 12月2日. アクセス日: 2025年12月19日. <https://www.scmp.com/news/hong-kong/society/article/3334829/grieving-and-exhausted-hong-kong-fire-victims-call-centralised-relief-platform>.
- Lee, L. F. Francis (2025), “Civil Society Organizations under Rapid Democratic Backsliding: The Case of Hong Kong” *Journal of Civil Society*, 21 [2]: pp.103-120.
- Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region (2025), “Service Brief/Meeting Paper for the Welfare Services Panel (ws20251013cb1-1460-3-e).” Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region. 10月13日. アクセス日: 2026年1月9日. <https://www.legco.gov.hk/yr2025/english/panels/ws/papers/ws20251013cb1-1460-3-e.pdf>.
- Ng, Kang-chung (2025), “Hong Kong welfare group scraps ban on Tai Po survivors keeping donated appliances.” *South China Morning Post*. 12月21日. アクセス日: 2025年12月24日. <https://www.scmp.com/news/hong-kong/society/article/3337240/>.
- Secretary for Health, Welfare and Food (2005), “Replies to initial written questions raised by Finance Committee Members in examining the Estimates of Expenditure 2005-06.” Hong Kong Health Bureau. 4月7日. アクセス日: 2025年1月5日. https://www.healthbureau.gov.hk/download/legco/replies/050413_sfc/e_sfc2005.pdf
- Sidel, Mark (2025), "Mark Sidel on China's Oversight of Foreign NGOs: Eight Years of the Overseas NGO Law Sinica Podcast", (interview by Guo, Kaiser), 12月28日: <https://podcasts.apple.com/jp/podcast/sinica-podcast/id1121407665?i=1000741695424>.

- Spires, Anthony (2024), *Everyday Democracy: Civil Society, Youth, and the Struggle Against Authoritarian Culture in China*, Columbia University Press.
- Sun, Fiona (2025), “Death toll in Hong Kong fire rises to 161 after new DNA match” *South China Morning Post*, 12月20日. アクセス日: 2025年12月26日.
<https://www.scmp.com/news/hong-kong/society/article/3337152/>.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2024. “United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2024). World Population Prospects: The 2024 Revision, custom data acquired via website.” World Population Prospects. アクセス日: 2025年12月26日. <https://population.un.org/wpp/>.
- Wong, Natalie, Ambrose Li, Mike Chen (2025), “‘Hongkongers’ solidarity’: volunteers pick up pieces for Tai Po fire victims”, *South China Morning Post* 11月28日. アクセス日: 2025年12月30日. <https://www.scmp.com/news/hong-kong/society/article/3334570/hongkongers-solidarity-volunteers-pick-pieces-tai-po-fire-victims>.

【中国語】(拼音アルファベット順)

- 蔡偉南(2025)「宏福苑五級火 | 屋苑樓齡 42 年, 設 8 座大廈近二千伙 7 幢被大火波及」
『香港 01』 11 月 27 日. アクセス日: 2025 年 12 月 20 日.
<https://www.hk01.com/article/60297560/>.
- 立法會秘書處 (2024)「香港長者院舍照顧服務」香港立法會. 5 月 17 日. アクセス日: 2026 年 1 月 3 日.
https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2024/ISSH/ISSH08_2024_20240517_tc.pdf.
- 立法會秘書處 資料研究組(2024)「資料摘要 選定地方較低收入長者福利政策發展」. 香港特別行政區立法會. 6. アクセス日: 2025 年 12 月 31 日.
https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2024/IN/IN12_2024_20240619_tc.pdf.
- 善導會(2025a)「善導歷程」アクセス日: 2025 年 12 月 30 日. https://sidebyside.org.hk/zh-hant/about_us/milestone/.
- (2025b)「多謝大家的關注, 我們本意是希望下一批宏福苑街坊入住的時候, 可以立即使用相關傢俬物資」FaceBook. 12 月 21 日. アクセス日: 2015 年 12 月 31 日.
<https://www.facebook.com/SideBySide.org.hk/posts/pfbid0o3SfLzx9vBPwYkWCjVQifbjFu3jiSjLTCdczNxY8iVExx9sDAfjyGDFv2eBcJTD4l>.
- (2025c)「大埔『善樓』申請須知 (SideBySide Application Fuideline of Tai Po "Good House)」香港善導會. 10 月 25 日. アクセス日: 2025 年 12 月 26 日.
https://sidebyside.org.hk/upload/services_detail/507/self/68f1a34f64ea7.pdf.

- (2025d) 「得悉坊間對善導會善樓內的物資處理有討論及查詢，本會統一澄清」，
Facebook. 12月21日. アクセス日: 2025年12月29日.
<https://www.facebook.com/SideBySide.org.hk/posts/pfbid029jLNDiDyv4mSa9obfhpzXTZo4GRVyxSvc9HafPYEDShzdu1KdVvUHw6vSFc2hXJf1>.
- (2025e) 「黑暗中的光芒：善導會『善樓』支援行動」 FaceBook. 12月19日. アクセス日: 2025年12月31日. <https://www.facebook.com/share/v/1ALpPP1RDK/>.
- 石瑋 (2024) 「大湾区安老的適切性及長者所需」『社聯政策報：大灣區養老多面睇』, pp.3-5.
- 香港電台(RTHK.HK)(2025) 「宏福苑五級火 多個團體支援死難者家屬及受影響居民。」即時新聞. 11月27日. アクセス日: 2025年12月25日.
<https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1833454-20251127.htm>.
- 香港國際社會服務社 (2019a) 「國際社獲得廣東計畫和福建計畫下的『長者生活津貼』新項目」, 香港國際社會服務社 機構消息. アクセス日: 2026年1月5日.
https://www.isskh.org/zh-hant/news/latest_news_detail/86.
- (2019b) 「歷史」 香港國際社會服務社. アクセス日: 2026年1月4日.
https://www.isskh.org/zh-hant/about_us/history/?year=2000.
- (2019c) 「協助『綜援長者廣東及福建省養老計畫』(福建省)」, 香港國際社會服務社. アクセス日: 2026年1月2日. https://www.isskh.org/zh-hant/our_services/detail/22.
- 香港社會服務聯會(2024) 「香港長者於大湾区社區安老的現況與挑戰：質的研究報告（香港社會服務聯會研究報告）」. 9月23日. アクセス日: 2026年1月7日.
https://www.hkcss.org.hk/upload/prs/240919_HKCSS_report_final.pdf.
- 香港特別行政區政府 (2025a) 「『廣東院舍照顧服務計畫』推出關顧支援服務」 香港政府一站通. 4月30日. アクセス日: 2026年1月5日.
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202504/30/P2025043000354.htm>.
- (2025b) 「政府經濟援助」 大埔宏福苑支援服務. 12月24日. アクセス日: 2025年12月30日. <https://www.taipofire.gov.hk/chi/financial.html>.
- (2025c) 「政府公布跟進大埔火災最新情況」 新聞公報. 12月26日. アクセス日: 2025年12月28日.
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202512/26/P2025122600608.htm>.
- 香港特別行政區政府 入境事務處 (2025) 「在香港外籍家庭傭工數目按國籍分項的統計數字」 開放數據平台. 5月22日. アクセス日: 2026年1月1日.
https://www.immd.gov.hk/opendata/hkt/law-and-security/visas/statistics_FDH.csv.
- 香港特別行政區政府 社會福利署(2025a) 「廣東院舍照顧服務計畫 簡介」 社會福祉署. 10月

- 9日. アクセス日: 2026年1月7日.
[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/726/tc/GDRCS%20Scheme_Service%20Brief%20of%20GDRCS%20Scheme%20_TC_%20\(20251009\).pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/726/tc/GDRCS%20Scheme_Service%20Brief%20of%20GDRCS%20Scheme%20_TC_%20(20251009).pdf).
- (2025b)「社会保障統計數字(2025-26年度)」社会福利署. 12月12日. アクセス日: 2026年1月8日.
https://www.swd.gov.hk/tc/pubsvc/socsecu/ss_info/statistics/statistics_ss/index.html
- (2025c)「広東院舎照顧服務計劃的広東安老院舎」社会福利署. 12月17日. アクセス日: 2026年1月8日.
https://www.swd.gov.hk/tc/pubsvc/elderly/cat_residentcare/subrcheplace/guangdong/
- 香港特別行政区政府 数字政策办公室(2025)「広東計画／福建計画の申請資格は甚麼？可領取的津貼金額為多少？」 1823.gov.hk. 11月18日. アクセス日: 2026年1月4日.
<https://www.1823.gov.hk/tc/faq/what-are-the-eligibility-criteria-of-guangdong-scheme-fujian-scheme-what-is-the-amount-of-assistance-payable?>
- 香港特別行政区政府 統計处 社会統計調查組(2009)「主題性住戶統計調查第38号報告書」政府統計处, 4月. アクセス日: 2025年12月30日.
https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/C0000024/att/B11302382008XXXXB0100.pdf.
- 香港特別行政区政府 統計处 (2023a)「2021年人口普查－主題性報告：長者」2021年人口普查. 2. アクセス日: 2025年12月29日.
<https://www.census2021.gov.hk/doc/pub/21c-older-persons.pdf>.
- (2023b)「網上互動數據發布服務」2021年人口普查. 2月1日. アクセス日: 2025年12月24日. <https://ids.census2021.gov.hk/app/ids.html>.
- (2025a)「表 110-01001：按性別及年齡組別画的人口」人口估計. 8月14日. アクセス日: 2025年12月31日. https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=110-01001.
- (2025b)「香港的女性及男性 - 主要統計數字」香港特別行政区政府. 8月29日. アクセス日: 2025年12月31日.
<https://www.censtatd.gov.hk/tc/wbr.html?ecode=B11303032025AN25&scode=180>.
- 新家園協會 (日付不明)「關於我我們」新家園協會. アクセス日: 2026年1月6日.
<https://www.nhahome.hk/web/subpage.php?mid=121>.
- 葉家亨, 鍾柏汶 (2025)「善導會安頓災民入住『善樓』義工企業團體收集物資助如常生活」香港商報網. 12月05日. アクセス日: 2025年12月30日.
https://www.hked.com.hk/hkedweb/content/2025/12/05/content_8728946.html.

【日本語】(50音順)

遠藤公嗣(2012)『個人加盟ユニオンと労働NPO—排除された労働者の権利擁護』ミネル
ヴァ書房

日本国際社会事業団(2020)「ISS ネットワーク」日本国際社会事業団. 9. アクセス日: 2026
年1月6日. <https://www.issj.org/aboutus/network>

日本政府総務省統計局(2025)「人口推計 (年齢階級別人口)」 e-Stat 統計で見る日本. 4月
14日. アクセス日: 2026年1月4日. <https://www.e-stat.go.jp/>

李妍焱(2008)『台頭する中国の草の根 NGO—市民社会への道を探る』恒星社厚生閣
— (2012)『中国の市民社会—動き出す草の根 NGO』岩波書店

日本大学経済学部グローバル社会文化研究センター
ワーキング・ペーパー・シリーズ No.2025-02

2026年3月1日 発行

発行元 日本大学経済学部グローバル社会文化研究センター
〒101-8360 東京都千代田区神田三崎町1-3-2

TEL 03-3219-3309 / FAX 03-3219-3329

URL : <https://www.eco.nihon-u.ac.jp/research/cgs/>