

# 障害者の小康実現に向けて

真殿 仁美

## はじめに

中国では1988年から5年を一区切りとする障害者事業を展開している。現在は第5期目「中国障害者事業第11次5ヵ年発展綱要（2006-2010）」（以下「第11次5ヵ年」と記す）の最終年である。この障害者事業は当初、中国が目指す社会主義を実現するための事業の一つとして位置づけられた。1990年代以降は、障害者事業の発展水準は社会の文明、進歩のシンボルの一つである（江沢民, 1991）と言われるようになる。この頃から、中国の障害者事業は、国内の社会主義事業の一環としての見方に加えて、一国の社会の発展を推し量る指標を併せ持つ事業、と捉えられるようになってきた。そのため、社会全体で障害者事業へ関心を持ち、事業の展開を支持することや障害者への理解を深めることの重要性が指摘されるようになる<sup>(1)</sup>。また、障害者問題は人権問題の一つであり、社会において障害者の政治や経済、文化などの方面で、その他の公民と同じ権利を有している（江沢民, 1991）ことも併せて強調され始めた<sup>(2)</sup>。このような考えの下、障害者事業では、障害者の教育や就業、リハビリ、貧困支援、文化生活、社会環境などさまざまな方面において、障害者の基本的なニーズを満たし、保障し、支援することを目的に取り組まれてきた。

---

(1) 中国では1990年代初めから、障害や障害者への理解を深めることなどを目的に、宣伝活動へ取り組むようになる。具体的には、毎年5月の第三日曜日を「障害者の日」と定め、テーマを設定して全国で宣伝普及活動を行なっている。この「障害者の日」の設定は、「障害者保障法」（1990年成立、1991年施行、2008年改正）第14条で規定している。

(2) 鄧樸方も機会あるごとに、障害者が一般の人々と同様に、成長や学習、就労などの権利を有していることを強調してきた。その上で、彼らの有する権利を保障し、社会が障害者の社会参加を後押しするような環境を作り出していくことが重要であると指摘し続けている。鄧樸方の講話などをまとめた『人道主義的呼喚』によると、1980年代初期から一貫して、平等な社会の一員、障害者と一般の人々は同じ権利を有している、等を述べていることが分かる。

第5期目の障害者事業「第11次5ヵ年」の中間年に当たる2008年には、今後の中国障害者福祉の方向性に影響を与える動きが見られた。この年の5月、国連の「障害者の権利条約」が発効に至った。2006年に国連で採択されて後、わずか2年の期間を経て、条約の効力が生じることになった。中国ではこの「障害者の権利条約」を2008年8月に批准している。国際条約を批准することは、国内において条約の内容に沿った法整備が必要になる。また、この「障害者の権利条約」では、締約した国に対して、条約に基づく義務を履行するためにとった措置などを、条約の批准後2年以内に国連の事務総長を通じて、障害者権利委員会に提出する（第35条）ことが求められている。中国は2010年8月に既に報告書を提出している。この報告書は、国際社会に対して中国の障害者事業と人権保障事業における進歩を表すもので、人を満足させるもの（嘯塵, 2010）であるという。本稿では、条約批准後の中国障害者福祉の展開に注目し、中国が条約をどのように受けとめているのか、また、条約の履行に向けて、どのような取り組みを行なっているのかについて検証を行なう。

## 1. サンプル調査と障害者の状況把握

### (1) 2回の全国障害者サンプル調査

国連の「障害者の権利条約」の履行に向けた中国国内の取り組みについて論じる前に、まずは中国国内の障害者の状況について把握しておこう。中国では、障害者の実態を把握するために、これまで1987年、2006年の2回、全国障害者サンプル調査を行なってきた。1987年に行なわれた調査では、全国に住む障害者は5,164万人で総人口の4.9%を占めていた。第1回目の調査から19年を経て行なわれた2006年の調査では、障害者数は8,298万人で、前回調査に比べて3,000万人以上増加していた。中国では年間の障害者増加を70-80万人と見込んでいたが、その見込みを大幅に上回っていたことが、この2006年の調査から明らかになった。また、年齢構成でも変化が見られ、2006年の調査では60歳以上の高齢の障害者が半数以上を占めていることがわかる（表1-1）。障害の種類別では、それぞれの障害の比率が前回の調査に比べて変化している。1987年の調査

## 障害者の小康実現に向けて

では聴覚言語障害が最も多く、全体の34.3%を占めていた。2006年の調査では、肢体障害が全体の3割近くを占め最も多くなっている（表1-2）。肢体障害の増加について、第二次全国障害者サンプリング調査指導グループと国家統計局は、脳血管や骨関節の疾病から障害に至っていることを指摘し、これらはいずれも高齢者に多くみられることから、高齢者の健康的な生活スタイルの維持、予防や早期の治療、リハビリ訓練などを強化して

表 1-1 障害者総数および障害の種類（概略）

障害者総数	8,296 万人 (6.34%)
都市と農村	都市：2,071 万人 (24.96%) 農村：6,225 (75.04%)
年齢構成	0-14 歳：387 万人 (4.66%) 15-59 歳：3,493 万人 (42.10%) 60 歳以上：4,416 万人 (53.24%)
障害の種類と各障害別人数	6 種類と重複障害 ①視覚 (1,233 万人) ②聴覚 (2,004 万人) ③言語 (127 万人) ④肢体 (2,412 万人) ⑤知的 (554 万人) ⑥精神 (614 万人) 重複 (1,352 万人)
障害程度	1-4 級 (1 級：最重度、4 級：軽度) 1,2 級：2,457 万人 (29.62%) 3,4 級：5,839 万人 (70.38%)

出典：『第二次全国残疾人抽样调查主要数据手册』より作成。

表 1-2 障害者数\*<sup>1)</sup> の比較

	単位：万人、(%)	
	1987 年	2006 年
総数	5,164 (4.9)	8,296 (6.34)
視覚障害	755 (14.6)	1,233 (14.86)
聴覚障害	1,770 (34.3)	2,004 (24.16)
言語障害		127 (1.53)
肢体障害	755 (14.6)	2,412 (29.07)
知的障害	1,017 (19.7)	554 (6.68)
精神障害	194 (3.7)	614 (7.40)
重複障害	673 (13.0)	1,352 (16.30)

註) \*1) この障害者数は推算結果を指す。

出典：中国残疾人联合会編(1996)、696、704 頁、「第二次全国残疾人抽样调查主要数据公报及问答」[http://temp07.cdppj.cn/gzh/2007-01/25/content\\_7647.htm](http://temp07.cdppj.cn/gzh/2007-01/25/content_7647.htm), visited 2007/02/22.

発生の抑制に努める必要があるとしている。

多くの肢体障害者が中国社会で暮らしていることから、社会において肢体障害者への理解を促していくことを目的に、2010年から毎年8月11日を“肢体障害者活動デー”と定めることが決まった。この日を選んだのは、「8」が車椅子の両輪を表し、「11」を2本の杖に見立てることができるからであるという（中国障害者連合会,2010）。

## （2）障害者の状況に関する情報収集

国家統計局は2007年、国内に住む多くの障害者の実態を捉え、政策や計画などに反映させていくことを目的に、毎年1回、障害者状況を把握する調査を実施することを打ち出した。これは「全国障害者状況監視測定規則」として定められた（表1-3）。この規則では、障害者の小康水準と第2回障害者サンプリング調査の内容を主要な項目と位置づけ、障害者の生存状況や生活、教育や就業、バリアフリー環境、法律サービスなどの方面の変化を調査するよう求めている。また、実態調査には時間と費用がかかるため、第2回全国障害者サンプリング調査で培った資源を大いに活用して、監視測定システムを構築していくことも盛り込まれている。

表1-3 障害者状況の監視測定に関する概要

監視測定地点	全国31の省、自治区、直轄市の734の地点* <sup>1)</sup>
調査人数と世帯	約2.4万人の障害者、2.1万の障害者のいる世帯 2009年調査では3万8,448人が対象
調査内容	①障害者家庭の収支の把握* <sup>2)</sup> ②障害者の小康水準 ③生存状況 ④発展と環境状況 ⑤生活 ⑥リハビリ ⑦教育 ⑧就業 ⑨社区サービス ⑩バリアフリー環境 ⑪法律サービス など17項目の変化

註) \*1) 第2回全国障害者サンプリング調査の調査対象734の県レベルの抽出地点から、それぞれ1地点の小区を監視測定地点に選ぶ。2009年からは監視測定する小区を増加して1,467の地点で調査を実施。

\*2) 監視測定地点から障害者家庭をそれぞれ一世帯選び、家庭収入と支出台帳を作成。  
出典:「全国残疾人状況監測方案」2007年、「2009年全国残疾人状況及小康進程監測報告」などより作成。

政府が国内の障害者の状況について毎年調査を行なうよう制度を整え始めたのは「障害者の権利条約」の影響が考えられる。後に述べるように、中国はこの時期すでに条約の批准に向けて国内の環境整備に取り組んでいた。この障害者状況について監視測定を行なうことも、条約の内容に沿った動きである<sup>(3)</sup>。条約は、国内において障害者政策を展開する際に、障害者の状況について情報を収集し調査することを第31条で定めている。同時に、統計の普及についても言及し、障害者及びその他の者がこの統計を利用可能とすることを確保するようにも求めている。監視測定の結果については後述する。

## 2. 「障害者の権利条約」と国内の反応

### (1) 条約批准のタイミング

既に述べたように、中国が国連の「障害者の権利条約」を批准したのは2008年8月1日のことである。条約が第61回国連総会で決議されたのは2006年12月であった。その後、2007年3月から署名が始まり、2008年4月に批准国が20カ国に達したことから、1ヵ月後の5月に条約が発効に至った。中国のこのタイミングでの批准には、二つの理由が考えられる。

第一の理由は、国内の環境整備に一段落がついた時期であったこと。先にも述べたように、中国では条約の内容に沿って、障害者の状況を把握し測定するための制度を整えるなどして、条約の受け入れに前向きな姿勢をとってきた。法整備に関してもその姿勢が見られる。2008年4月、第11期全国人民代表大会常務委員会第2回会議において、改正「障害者保障法」を可決している（2008年7月1日施行）。中国は「障害者保障法」を、1990年に成立させ、翌年の1991年から施行していた。この間、「障害者保障法」の改正は行なわれてこなかった。2008年に可決した改正「障害者保障法」では、従来とは異なり新たに障害者への差別を禁止（第3条）することを条文に盛り込んでいる。また、改正「障害者保障法」では、国

---

(3) 実際に「2008年度全国残疾人状況及小康進程監測報告」では、国連の「障害者権利条約」において、締約国は障害者の状況について情報を集めるよう求められていることに触れている。

家が障害者の有するリハビリや教育、就業、文化的な生活などの権利を保障することを明確にし、障害者の権利侵害に対しては法律を強化して臨むことも併せて記している。この中国における「障害者保障法」の改正に関する動きは、国連での「障害者の権利条約」の採択に向けた動きに連動し、既に2003年から調整が行なわれていた（真殿, 2010）。また、条約を批准するに際して、2008年6月には、4月と同様に国内の最高権力機関である全国人民代表大会において「障害者の権利条約」の受け入れを表明している。その他にも、時期は前後するが、2008年3月に国务院が「障害者事業の発展を促進することに関する見解」（以下、7号文書と記す）を出し、障害者の社会保障制度とサービスシステムの構築に強化して取り組むよう指示をしている。この見解については後に述べる。これらの動きから、中国国内では、条約を受け入れるための環境づくりが進められていたことが窺える。

第二の理由は、オリンピックやパラリンピックの開催で国際社会の注目を集めることができる時期であったこと。中国が条約に署名を行なった2008年8月は、オリンピックの開会を控えていた。また、約一ヵ月後の9月6日にはパラリンピックの開会も予定していた。「北京オリンピック行動計画」でも示されていたように、中国はパラリンピックの開催を、障害者事業の発展を促し、障害者を尊重し関心をもち、障害者を支える社会づくりに向けて良い機会につながる、と考えていた。世界の注目を集める時期に、条約の批准を行なうことで、政府の障害者事業への取り組み姿勢を強く国内外に発信することが可能であると読み、条約の批准に至ったのではないだろうか。それを裏付けるように、パラリンピックが開催されていた期間、中国政府はオリンピック村に「障害者の権利条約」記念壁を設置していた。オリンピック村において、選手や障害者組織の責任者と共に、国際社会に対して障害者への関心をさらに高め、実際に行動して条約を支持するよう呼びかけを行っていたのである。

これらのことから、条約批准のタイミングは、国内外の情勢を見極めたうえで選ばれたと考えられる。

## (2) 条約の理念と国内の政治理念

条約の批准後、政府は国内において、障害者組織と共にメディアを通じて特別研究討論や座談会などのスタイルで条約の理念の普及を図ってきた。同時に、社会において障害者の權益を保障する意識を高めることも目指していた。対外的には、国連のアジア太平洋経済社会委員会 (UNESCAP) や児童基金 (UNICEF) などと共同で、国際社会や地域社会に向けて条約の普及と宣伝を手掛けるのみならず、条約の適切な履行を促すための研究にも取り組んできたという (嘯塵, 2010)。

条約の批准をめぐる、中国の障害者福祉政策や障害者事業にどのような変化があらわれたのか。筆者は障害者事業に関する通達文や見解で示される指針に注目し、条約の影響を探ってみた。すると、意外にもこれらの文書では、「障害者の権利条約」への言及や、条約の内容に則って展開していくような記述が多くは見られないことがわかった。では、どのような指針を示し、障害者事業を展開しようとしているのだろうか。条約を批准する前後の障害者福祉政策や障害者事業に関するいくつかの重要な文書を読み解いていくと、次のようなキーワードが見えてくる (表 2-1)。

第一に、全面的な小康社会の建設と和諧社会の実現である。このキーワードは、後に詳述するように、中国の特色を持つ社会主義の具体化を意味する言葉として用いられている。小康は、まずまずの生活や中進国レベルを指し、和諧社会は、経済や政治、文化、社会の調和のとれた状態を指す。障害者福祉政策に関する多くの文書において、この全面的な小康社会の実現が、障害者事業の進む方向を示すものとして位置づけられている。全面的な小康社会の建設と調和のとれた社会の実現を目指す過程で、障害者の社会保障やサービスの充実を図ること、また、障害者の生活状況の改善に取り組むことも含め、欠かすことのできない条件であることが多くの重要文書から読み取れる。

第二のキーワードは、先にも挙げた7号文書である。これは、国連の「障害者の権利条約」を批准する5か月前の2008年3月に、国務院によって出された見解である。この7号文書では、障害者社会保障システムとサービスシステムの二つのシステムの構築について指示が出されている。二つのシステムの構築に取り組むことで、障害者が平等に社会に参加する環境

表 2-1 重要文書で示された障害者福祉政策展開の指針

- 
- ◆ 2008 年 3 月 28 日 中国共産党中央 国務院による見解  
「障害者事業の発展を促進することに関する見解」(7号文書)
- 
- ・ 障害者事業は中国の特色のある社会主義事業の重要な構成要素として位置づけ
  - ・ 党の 17 期大会の精神を着実に実施にうつし、障害者事業の発展を強化して促進する
  - ・ 障害者の状況を改善することは、全面的な小康社会の建設と社会主義と和諧社会の構築に欠かすことができない
- 
- ◆ 2009 年 5 月 6 日 最高人民法院など 9 の部と機構へ通達  
「障害者法律救助業務を強化することに関する見解」を通達配布
- 
- ・ 条約は締約国に有効な措置を求めため、障害者が平等に司法保護を得ることができるよう保障する必要がある
  - ・ 障害者に法律救助サービスを提供することは社会主義和諧社会を構築するに重要なこと
  - ・ 7号文書の要求に基づいて、科学発展観による指導を用いて障害者の法律救助業務を有効に展開する
- 
- ◆ 2009 年 5 月 7 日 国務院弁公室 教育部など 8 の部と機構へ通達  
「特殊教育事業の発展をさらに加速させることに関する見解」
- 
- ・ 党の 17 期大会の精神を貫き、科学発展観を着実に実現し、和諧社会の建設を促し、7号文書の精神を貫き、特殊教育事業の発展をさらに加速させる
- 
- ◆ 2010 年 3 月 5 日 温家宝  
第 11 期全国人民代表大会第 3 回会議「政府業務報告」
- 
- ・ 保障と人々の生活の改善に力を入れ、和諧社会の進歩を促す
  - ・ 障害者が平等に社会生活に参加しさらに良い環境を創造するために、障害者社会保障とサービスシステムの構築を強化する、障害者支援のための政策をさらに実施する
- 
- ◆ 2010 年 3 月 10 日 国務院が障害者連合会など 16 の部と機構が提出した見解を承認  
「障害者社会保障システムとサービスシステムの構築をさらに加速させることに関する指導見解」(19号文書)
- 
- ・ 7号文書で示された障害者の社会保障システムとサービスシステムの構築(二つのシステム)を強化して推進する
  - ・ 二つのシステムの構築は、全面的な小康社会と社会主義和諧社会を築くための重要な任務
- 

出典：筆者作成。

## 障害者の小康実現に向けて

をつくりだすことが可能になるという。また、社会の平均的な生活水準と障害者の生活水準の差異を縮めることにもつながるとし、最終的に二つのシステムの構築に乗り出すことで、さらに高い水準の小康社会に向かって歩みを進めることができるとしている。後に述べるが、今日の中国障害者福祉政策は、この7号文書で示された二つのシステムの構築に向けた取り組みを重点課題と位置づけ、各地で検討会を重ね、実現に向けて動いている。

以上のことから、中国の障害者福祉政策では批准した「障害者の権利条約」よりもむしろ、国内の政治理念を全面的に掲げ、それを反映させた事業展開を行なおうとしていることがわかる。しかし、いずれのキーワードも、障害者のより良い環境づくりや権利保障の充実を目指す上で重要である。そのため、これら政治理念の実現は「障害者の権利条約」を履行していく上でも必要な条件になると考えられる。表現こそ異なるものの、中国は自国の政治理念に照らし合わせた表現を用いて、「障害者の権利条約」の履行に向けた取り組みを進めていることが分かる。

では、次からは、中国が目指す全面的な小康社会の実現に向けた取り組みに注目して見ていこう。ここでは特に、小康社会を測るの基準の設定や、それに基づく全国の小康実現水準、また障害者の小康実現水準について詳しく見ていく。

### 3. 全面的な小康社会の実現と障害者の小康実現水準

#### (1) 現代化の指標として

そもそも小康とは、紀元前に漢の武帝によって国教と定められた儒教の経典である五経の一つ「礼記・礼運編」に登場する。その中で小康は、大同につぐ理想の社会として位置づけられている。中国では1987年の共産党第13回党大会において、現代化の指標にこの小康を取り入れ、小康社会の建設を目標として掲げるようになった。先にも述べたように、小康は中進国レベルに相当し、まずまずの生活ができる水準を指している。1991年には、小康の水準を測るために全国統一基準が設定された。その後、国家統計局など12の部や委員の見解が示された後、1995年1月に改定が行

なわれた。それによると、小康水準の基本基準は5つの分野（1 経済水準 2 物質生活 3 人口性質 4 精神生活 5 生活環境）、16の項目について目標数値が設定され、その数値に基づいて小康実現の程度を測定する。この基準は農村と都市のそれぞれで異なっていた。

## （2）小康から全面的な小康社会の実現に向けて

2002年11月の中国共産党第16期全国代表大会で、江沢民は小康社会の建設がすでに初期段階を達成していることを宣言し、これからは全面的な小康社会の実現に向けて、さらに取り組みが必要であることを指摘した。2003年10月の中国共産党第16期三中全会では、全面的な小康社会の建設を推し進める路線に加えて、科学的発展観と和諧社会の基本的な考え方が示された。それによると、①全面的、協調的な持続可能な発展観に基づいて、人間本位の社会を築き ②四位一体（経済建設、政治建設、文化建設、社会建設）の社会主義和諧社会を目指していくという。この発展観の転換により、経済発展を軸としながらも、人と自然と社会の調和がとれた発展を目指すようになる。

目指す方向が小康から全面的な小康社会の実現に移行したことで、小康の水準を測る基準にも変更が見られた。

2008年には国家統計局が「全面的な小康社会を建設する統計監視測定規則」を出し、新たな基準で小康実現の程度が測られることとなった。この規則は、国内外の情勢の変化に適応させた新たな目標を設定し、求める水準を高くしている。測定する分野も従来5分野16項目から6分野（1 経済発展 2 社会和諧 3 生活質量 4 民主法制 5 文化教育 6 資源環境）23項目へ変更された。

## （3）障害者の小康実現水準

一方、障害者の小康水準の測定は、先にも述べた「全国障害者状況監視測定規則」に基づいて2007年以降、全国で行なわれている。当初は、734の地点において実施されていたが、2009年より1,467地点に拡大し、対象人数も3万8,448人に増加して行なわれるようになってきている。また、監視測定する分野は、3分野（1 生存、2 発展状況、3 環境状況）17項目あり、

## 障害者の小康実現に向けて

それぞれに基準値が設定されている。例えば、収入は1万5,000元以上を、エンゲル係数は40%以下を、居住状況では27平方メートルをそれぞれ基準値に据えている。基準値と実際の状況を照らし合わせて、実現程度が%で示される。測定の結果は、「全国障害者状況及び小康過程監視測定報告」として毎年公表されている。2009年は、中国障害者連合会と中国障害者福祉基金が共同で、広州においてメディアを集めて「2009年全国障害者状況及び小康過程監視測定報告」会を開いた。報告会では、2009年の障害者の小康実現水準が53.5%であったことが明らかされた（表3-1）。一方で、同時期に国家統計局科学研究所が公表した全国の全面的な小康実現水準は74.6%であった。このことから、障害者の小康実現水準と、全国の小康実現水準には20ポイント以上もひらきがあることがわかる。また、2007年からの各年の監視測定結果を比較してみると、3分野の中でも環境状況の実現水準が最も高い。特に、2007年から2008年にかけて大幅に伸びている。一方、発展状況の実現水準は3分野の中でも最も低く、40%台にとどまっている。この発展状況の実現水準の低さは、障害者の失業率の高さにあると考えられる（表3-2）。監視測定が始まった2007年から障害者の登録失業率は増加し続けている。2009年の失業率を比べてみると、全国の失業率の3倍以上の比率に達していることが分かる。この数値は、

表3-1 障害者 小康実現水準の推移

	2007年	2008年	2009年
1. 生存状況	51.2%	53.5%	56.9%
2. 発展状況	35.5%	38.7%	41.7%
3. 環境状況	52.4%	60.0%	61.5%
小康実現水準	46.8%	50.5%	53.5%
全国の小康実現水準	72.9%	74.6%	-

註) 1. 生存状況の分野は、収入状況、消費状況、居住状況、婚姻状況の4つの指標、5項目を指す。2. 発展状況は、リハビリ状況、教育状況、就業状況、社会保障、情報化水準、社会参加の6つの指標、9項目を指す。3. 環境状況はバリアフリー環境、社区サービス、法律サービスの3つの指標、3項目を指す。

出典：各年「全国残疾人状況及小康進程監測報告」、国家統計局科学研究所「2008年中国全面建設小康社会取得新進歩」より作成。

表 3-2 障害者の失業率と全国の失業率

単位：％

	2007 年	2008 年	2009 年
障害者の登録失業率	10.6	12.4	13.6
全国の登録失業率	4.0	4.2	4.3

出典：各年「全国残疾人状況及小康進程監測報告」、国家統計局 各年「国民経済和社会発展統計公報」より作成。

障害者の就業の難しさを表しているともいえるだろう。障害者の発展状況の実現率を高めるには、先ずは障害者の失業問題の改善を図ることから手をつけていくべきだろう。

さて、53.5%という障害者の小康実現水準をどのように見るべきか。これはやはり、多くの障害者の生活がまだ、まずまずの生活水準に達していないといえるだろう。実際に、2008年に国務院によって出された7号文書においても、障害者の基本的な生活にかかわる、医療衛生、リハビリ、教育、就業、社会参加などの方面に多くの困難があることを指摘している。また、この7号文書では、障害者事業の基礎がまだ脆く弱い状況にあることや、障害者への社会保障政策が十分でないことも併せて言及している。全面的な小康社会の実現、また国連の「障害者の権利条約」の着実な履行に向けて、中国はこの障害者の置かれている状況の改善に真摯に向き合う必要がある。

社会の一般的な生活水準と障害者のそれとの格差をこれ以上拡大しないために、また、彼らの有する文化的な環境で生きる権利を保障するために、中国は二つのシステムの構築に力を入れている。以下では、その二つのシステムの構築について見ていこう。

## 4. 二つのシステムの確立に向けて

### (1) 二つのシステムとは

既に述べたように、二つのシステムとは、2008年3月の7号文書において示された障害者事業の取り組みに関する事柄である。二つのシステム

## 障害者の小康実現に向けて

は、障害者の ①社会保障システム ②サービスシステム、を指している。具体的には、医療保険、医療救助、リハビリ、障害の予防、生活救助、社会保険、障害者の社会福祉と慈善事業、教育、就業、文化体育事業などの分野で、障害者が制度の活用や有する権利を保障できるよう整備を強化することを指示している。また、障害者の求めるサービスについて、専門の機関が中心となり、社区を基礎に、家庭や近隣を拠り所に、生活支援や医療衛生などを主として障害者へサービスを提供できるシステムを打ち立てることを目指している。

### (2) 2020 年の完成を目指して

では、この二つのシステムの構築を具体的にどのように進めていくのか。2010年3月、中国障害者連合会など16の部や機関によって出された「障害者社会保障システムとサービスシステムの構築をさらに加速させることに関する指導見解」（以下、19号文書と記す）が國務院によって承認された。この19号文書は、二つのシステムを構築する意義をはじめ、構築原則や任務、取り組むべき課題などを詳細に指し示した文書である。それによると、2020年をめどに、二つのシステムの完全な確立を目指すという。そのため、2015年までに二つのシステムの基本的な枠組みをつくり、障害者の生活や医療、リハビリ、教育、就業などの方面の基本ニーズを制度で保障できるよう求めている。

19号文書の作成に際して、障害者の意見や障害者とかかわる現場の人々の考えも取り入れたことを、障害者連合会の理事長王新憲は、人民日報の記者に答えている<sup>(4)</sup>。これは、国連の「障害者の権利条約」の前文で述べられている、障害者が政策や計画にかかわる意思決定の過程に積極的に関与する、ということ意識してとった行動であろう。

### (3) 先行試験地域の取り組み

全国において二つのシステムの構築を目指す中、一部の地域では先行し

---

(4) 二つのシステムの構築に向けた取り組みについて、人民日報の記者による障害者連合会の王新憲への質問の中で、明らかにされた。「人民日報：加快推進“兩個体系”建設促進殘疾人事業全面發展」- 中国殘聯理事長王新憲就《指導意見》有關問題答記者問。

て試験的な実施が行なわれてきた。試験の実施地域は、区と市に分けられる。区では江蘇省、湖北省、陝西省の区が、市は武漢市、広州市、成都市がそれぞれ試験的实施地域に指定された。試験の実施を行なう市では、特定項目についての取り組みを行なうことになっている。

この試験的实施について、二つのシステムの構築状況や存在している問題などを把握するため、国務院障害者業務委員会は、2010年7月に評価のための規則「全国障害者二つのシステムの構築試験的实施区、特定項目試験的实施都市を段階的（2009-2010年）に評価する規則（試行）の通達」を定めた。この規則では、評価の方法として報告書の聞き取りや資料調査のみならず、座談会の開催やアンケート調査、電話訪問、現地調査なども取り入れて行なうことを求めている。また、2011年の上半期には、国務院の障害者業務委員会の秘書などで構成する専門家グループが、この規則に照らして試験的实施地域における二つのシステムの構築への取り組みを評価することも盛り込まれている。

区が試験的实施地域に指定された江蘇省では、2010年の4月に、省と13の省直轄の市政府との間で、二つのシステムの構築にかかわる任務について覚書「江蘇省障害者社会保障システムとサービスシステム試験的实施区での構築目標責任状」を交わした。この覚書は、省内の試験的实施地域である区において、二つのシステムの構築に掲げられた目標を細分化し、それぞれのシステムで6つの分野において具体的な取り組みよう指示している。

二つのシステムの内、社会保障システムでは、①生活保障と救助 ②住宅保障 ③医療及びリハビリ保障 ④就業保障 ⑤教育保障 ⑥社会福祉の6分野が挙げられた。この6分野の中の①生活保障と救助では、重度障害者と低所得家庭の障害者への支援を強化することを求めている。また、⑤の教育保障では、2010年から障害学生の高校課程の費用の免除を教育政策として実施することが盛り込まれている。

二つのシステムのもう一方のサービスシステムでは、①リハビリサービス ②養育サービス ③就業サービス ④教育サービス ⑤文化体育サービス ⑥権益保障サービスの6分野が対象である。①のリハビリサービスでは、2010年末までに市と県に障害者リハビリセンターを設置するよ

## 障害者の小康実現に向けて

う促し、社区や家庭において全面的にリハビリサービスを展開することを目標にしている。②の養育サービスは、2012年末までに、市や県のすべてに公設の障害者養育センターを1か所設置するよう求めている。市では200床、県レベルでは100床以上の規模であることを条件に挙げている。また、郷鎮や街道では、障害者デイサービス施設を少なくとも1か所は開設するよう指示している。

以上のことから、試験的实施地域の一つである江蘇省では、いずれのシステムにおいても、2012年頃を一つの目安にして目標を立て、着実にシステムの構築ができるよう計画している様子が読みとれる。

これまでのことから、障害者の生活水準と一般の生活水準の格差を縮小し、より高い水準の小康社会を目指していくために、二つのシステムの構築を実現することは欠かすことができない条件であることが分かる。

二つのシステムの構築をさらに推進していくことを目指して、障害者連合会は2010年9月に青島で交流会を開催した。交流会の席上、障害者連合会の理事長である王新憲は、二つのシステムの構築は、障害者事業を長期にわたり持続して発展していくことができるようにするための制度設計であることを指摘している。そのためには、計画に基づいて資金の投入や人材の育成などを重点的に行なうことも併せて表明している。

これまでのところ、試験的实施地域における取り組みの評価結果は、まだ明らかではない。先行して行なわれている取り組みが、他地域においても有効に活用でき、目標にしている2020年のシステムの完全な確立につながるよう期待したい。

## おわりに

本論から、中国は多くの課題を抱えながらも、批准した国連の「障害者の権利条約」の履行に向けてやや活発に動いている様子が明らかになった。条約の履行に際して、中国は自国の政治理念である全面的な小康社会の実現を前面に掲げ、障害者政策を展開していることも見えてきた。しかし、障害者の小康実現水準は、一般の小康水準より20ポイント以上も下回っているのが現状である。彼らの生活状況の改善を目指して取り組まれている

る、障害者社会保障とサービスの二つのシステムの構築が、これからの中国障害者福祉のカギとなるだろう。

中国は2010年8月、条約に基づく義務を履行するためにとった措置について、条約の批准後はじめてとなる報告書を国連の障害者権利委員会に提出した。この提出を、条約を受け入れ、忠実に守り、良好な国際イメージを具体的に表すことができた（呉楚, 2010）と評している。併せて、条約の履行に向けて中国の障害者の権利保障を強力に促し、国際障害者事業の発展を推し進めていくねらいがあることも明かしている。障害者福祉分野においても中国の国際影響力が増してくる日が近づいている、と感じているのは筆者だけであろうか。

## 【引用文献】

「關於《全国残疾人“两个体系”建设试验区、专项试点城市阶段性（2009年-2010年）评估方案（试行）》的说明」

[http://www.cdpf.org.cn/special/2getixijianshe/content/2010-08/09/content\\_30288143.htm](http://www.cdpf.org.cn/special/2getixijianshe/content/2010-08/09/content_30288143.htm), visited 2010/10/28.

江蘇省残疾人聯合会「江蘇省政府与各市政府簽訂“两个体系”建设責任状」

[http://www.cdpf.org.cn/special/2getixijianshe/content/2010-05/27/content\\_30288143.htm](http://www.cdpf.org.cn/special/2getixijianshe/content/2010-05/27/content_30288143.htm), visited 2010/10/28.

江沢民, 1991, 「中共中央総書記江沢民在同全国自強模範、助残先進集体、個人代表座談時發表重要講和」中国残疾人連合会編『中国残疾人事業年鑑』華夏出版社, 3-4.

真殿仁美, 2010, 「国際条約「障害者の権利条約」と中国の国内環境整備－中国での障害者の権利保障確立に向けて－」『障害者問題研究』38(1): 58-67頁。

「人民日報：加快推進“两个体系”建设促進残疾人事業全面發展」－中国殘聯理事長王新憲就《指導意見》有關問題答記者問。

呉楚, 2010, 「信守承諾 文明進步」『中国残疾人』260: 22.

嘯塵, 2010, 「走向世界 不斷融合」『中国残疾人』260: 20-21.

中国残疾人連合会弁公室「關於開展全国“肢残疾人活動日”的通知」2010年6月20日. [http://www.cdpf.org.cn/ggtz/content/2010-07/09/content\\_30285587.htm](http://www.cdpf.org.cn/ggtz/content/2010-07/09/content_30285587.htm), visited 2010/08/18.

Summary

**Aiming at the realization of a well-off for persons with disabilities**

Hitomi MADONO

It has already two years passed since China ratified "Convention on the Rights of Persons with Disabilities" of the United Nations. This Convention provides comprehensive report on measures taken to give effect to its obligations under the Convention and on the progress made in that regard within two years after the entry into force of the Convention for the State Party concerned. China has already submitted this report to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities of the United Nations in August, 2010.

How has China worked to fulfill after the ratification of this Convention? In this paper, the focus was verified on measures taken to give effect to its obligation in China. As a result, it was clarified to progress the Policy of welfare for persons with disabilities based on domestic political belief rather than the reference about Convention.