

## 第2章

### 中国の障害者雇用法制

小林昌之

要約：

中国における障害者の就業率は30%と全国就業率72%の半分以下であり、多くの障害者は独立した経済的手立てを有していない。この状況は1987年当時の障害者の就業率36%よりも悪く、市場経済化が進み中国全体では急速に経済が発展するなか、障害者にはその恩恵が届いていないことが示唆される。本研究は、立法による障害者の雇用機会の均等化と促進に焦点を当て、中国における現行の労働・雇用法制が、障害者雇用に対していかなる役割を果たし課題を抱えているのか明らかにすることを目的とする。とくに、市場経済化決定の前後にかけて障害者雇用法制と障害者の就労実態がどのように変化したのか考察する予定である。このうち、本中間報告では、障害者の就業状況を概観した上で、障害者に関連する現行の労働、雇用法制を概説する。

キーワード：

中国 障害 障害者雇用 障害者就業

#### はじめに

2006年に実施された第2次全国障害者サンプル調査によれば、中国には人口の6.34%、8296万人の障害者がいると推計されている。障害者のいる世帯数は7050万戸であり、全

世帯2割近くに及ぶ。しかしながら、障害者の就業率は30%と全国就業率72%の半分以下であり、多くの障害者は独立した経済的手立てを有していない。この状況は1987年当時の障害者の就業率36%よりも悪く、市場経済化が進み中国全体では急速に経済が発展するなか、障害者にはその恩恵が届いていないことが示唆される（小林[2010b]）。

中国の障害者雇用に関する先行研究は多くはないが、張琪・呉江ほか [2004]の『中国の障害者の就業と保障問題の研究』や頼徳勝ほか [2008]「経済転換における障害者就業と発展の研究」などがある。前者の中には障害者雇用政策や関連法規に言及しながら障害者の就業状況の移り変わりについて論じている部分があり、市場経済化前後の様子を知る上で有用である。後者は2006年の第2次全国障害者サンプル調査の障害者就業に関するデータを整理する形となっている。

本研究は、立法による障害者の雇用機会の均等化と促進に焦点を当て、中国における現行の労働・雇用法制が、障害者雇用に対していかなる役割を果たし課題を抱えているのか明らかにすることを目的とする。このために、本研究では、(1)法律・規則・ガイドラインを含めた障害者の雇用法制、(2)雇用法制に基づく障害者の就労実態、(3)雇用に関わる訴訟・申立事例の調査・分析をとおして、障害者権利条約が謳っている働く権利、機会均等などの実現可能性について考察する。とくに、中国では、市場経済化決定の前後にかけて障害者雇用法制がどのように変化したのか、障害者と非障害者との間にはどのような格差が生じ、どのような法と政策がとられてきたのか、あわせて考察する予定である。このうち、本中間報告では、障害者の就業状況を概観した上で、障害者に関連する現行の労働、雇用法制を概説することとしたい。

## 第1節 障害者の就業状況

第1次全国障害者サンプル調査の数値で推計すると1987年の15歳以上の障害者の就業率は36%であった（小林[2010b:44]）<sup>1</sup>。2006年の第2次調査では障害者の全国就業率は約30%となり減少がみられる。障害者の就業率は全国就業率72%と比較する半分以下であり、多くの障害者は独立した経済的手立てを有していないことが推察される。都市部と農村部に分けてみると、都市部の障害者の就業率は17%、農村部は36%であった。未就業の理由は、(1)労働能力の喪失（38%）、(2)家事手伝い（15%）、(4)離退職（12%）などが挙げられている（第二次全国残疾人抽样调查办公室 [2007a]）。

2006年の第2次調査時の障害種別の就業率は、次のとおりである（第二次全国残疾人抽样调查办公室 [2007b]）。視覚障害者（28%）、聴覚障害者（31%）、言語障害者（55%）、肢体障害者（34%）、知的障害者（38%）、精神障害者（34%）、重複障害者（19%）。

表1は就業できている障害者の職種別割合を示している。障害者の75%が農村部に居住していることもあり<sup>2</sup>、農林水産業に従事している障害者が最も多く77%を占めている。

その次が、製造輸送従事者、営業・サービス、事務職とつづく。障害種別に、就業できている人の職種別割合を示したのが表2である。肢体障害者がほかの障害種別の人と比較して相対的に多く、営業・サービス職、事務職、専門職などホワイトカラーの職種に就いていることがわかる。

表1 就業者の職種別割合

	障害者	全 体
農林水産従事者	77%	56%
製造輸送従事者	10%	20%
営業・サービス職	8%	12%
事務職	2%	4%
専門職	2%	5%
経営者・責任者	0%	2%
その他	0%	0%

(出所) 第二次全国残疾人抽样调查办公室 [2007]を基に作成。

表2 障害種別の就業者職種割合

	経営者・ 責任者	専門職	事務職	営業・サ ービス職	農林水産 従事者	製造輸送 従事者	その他
視覚障害者	0%	1%	2%	6%	85%	5%	0%
聴覚障害者	0%	1%	1%	5%	84%	8%	0%
言語障害者	0%	1%	1%	6%	77%	15%	0%
肢体障害者	1%	3%	3%	14%	66%	13%	0%
知的障害者	0%	0%	1%	5%	82%	12%	0%
精神障害者	0%	1%	2%	6%	83%	8%	0%
重複障害者	0%	0%	1%	6%	80%	12%	0%

(出所) 第二次全国残疾人抽样调查办公室 [2007]を基に作成。

## 第2節 障害者雇用法制

中国の障害者の労働、雇用を規定する主な法令は、憲法（1982）、労働法（1994）、就業促進法（2007）、障害者保障法（1990）および障害者就業条例（2007）である。以下、障害者雇用に関する内容を概説する。

## 1. 憲法

憲法第 42 条第 1 項は「中華人民共和国公民は、労働の権利および義務を有する」と定め、第 45 条第 3 項は「国家および社会は、盲聾啞その他身体障害の公民の仕事、生活および教育について手配し、援助する」と定めている。中国憲法は、障害者を含めた中国公民の労働の権利を謳い、その権利を実現するために国家が仕事を手配し、援助するものとしている。これを根拠に、以下の法律および条例などが制定されている。

## 2. 労働法

労働法第 14 条は「障害者、少数民族、退役軍人の就業については法律、法規に特別規定がある場合は、その規定に従う」としている。障害者については、次の就業促進法、障害者保障法、障害者就業条例において特別な規定がおかれている。

ところで、労働法第 26 条は労働契約の解除について<sup>3</sup>、また第 27 条は整理解雇について規定している<sup>4</sup>。そして、その適用除外の範囲が第 29 条で定められている。すなわち、(1)職業病あるいは労働災害の負傷により労働能力を喪失し、または一部喪失したことが確認された場合、(2)病気あるいは負傷が、規定の治療期間内にある場合、(3)女性従業員が、妊娠、出産、授乳期間内にある場合、(4)法律、行政法規に規定するその他の事情がある場合、雇用単位は第 26 条あるいは第 27 条に基づいて労働契約を解除してはならないこととなっている。

障害者が、この適用除外に該当するか否かは労働法の規定からでは明らかではない。しかしながら、中国障害者連合会は整理解雇により障害者は解雇されないと説明している。この点について、中国障害者連合会と労働社会保障部が共同で出した「レイオフ障害従業員の基本生活保障および再就職事業のための通知」<sup>5</sup>では、障害者のレイオフを極力避けるための措置として下記の条件を課している。(1)生産作業のある企業は一般に障害従業員をレイオフしない、(2)雇用単位が生産経営に困難が生じたことを理由に経済的な人員削減を行う際は一般に障害従業員の削減をしない、(3)企業が改組、改制を行う際には障害従業員のレイオフを極力避ける、(4)企業が吸収合併または破産により確かに障害従業員のレイオフが必要な場合は、国家が定めるレイオフ手続きに従い実行し、かつ当該地域の労働保障部門に報告して記録にとどめるものとされている。したがって、本通知が、労働法第 29 条第 4 項でいう「法律、行政法規に規定するその他の事情がある場合」に該当すると読み込まれているものと思われる。なお、本通知は、1998 年に中国共産党中央委員会と国務院が発布した「国有企業レイオフ従業員の基本生活保障および再就職事業を適切に実施することに関する通知」(中共中央国務院關於切实做好国有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作的通知)に対応したものであり、その中で障害者のレイオフは極力避けることが指示

されている。

### 3. 就業促進法<sup>6</sup>

2007年に制定された就業促進法は、公平な就業や就業サービスなどについて定めたものであり、いくつかの条項で障害者の就業について言及している。障害者の就業に関してこれまでに出されていた政策がまとめられ、税制上の優遇政策、就業の配慮、労働権の保障、就業促進のための措置が改めて明記されている。ただし、具体的な規定は国務院の条例や地方の実施規定などを必要としている。

就業促進法第17条は、国家は企業が就業ポストを増加させ、失業者および障害者の就業を扶助することを奨励し、以下の企業および人については、法律に従い、税制上の優遇を与えるとしている。障害者の就業に関しては、障害者を雇用している比率が法定割合を達成している企業および障害者を集めて働かせている企業（第3項）、ならびに個人経営に従事する障害者（第5項）に対して優遇税制が適用される。さらに、個人経営の障害者に対しては、関連部門は営業場所等について優遇し、行政費用の徴収は免除されることになっている（第18条）。

就業促進法第29条は、国家は障害者の労働の権利を保障するものと定め、各レベルの人民政府に対して障害者就業について統一的に計画を手配し、障害者が就業できる条件を作り出すべきものとしている。一般の雇用単位については、従業員の募集に際して障害者を差別してはならないことが記された。障害者の就業を促進する方法として、各レベルの人民政府が特別な支援措置を採用する一方、雇用単位は国務院が規定する具体的な方法に従って障害者の就業を手配するべきであることが定められている（第55条）。

### 4. 障害者保障法

中国の障害者法制の中核は、1990年12月28日に制定された「障害者保障法」である。障害者保障法は、2008年の改正によって若干条文が増え、全9章68カ条となった。章構成は、総則、リハビリテーション、教育、労働就業、文化生活、社会保障、バリアフリー環境、法律責任および附則の9章である。本法実施のため、地方の各省・自治区・直轄市の政府は実施規則を制定し、いくつかの分野では国務院の条例が整備されてきた。例えば、1994年には「障害者教育条例」が国務院によって制定され、2007年には次に概説する「障害者就業条例」が公布されている。

障害者保障法は第4章で労働就業について定めている。改正前の9カ条から改正後は11カ条に増えている。まずは、中国の方針として、国家は障害者の労働の権利を保障することが宣言され、各レベルの人民政府に対して障害者就業について統一的に計画を手配し、

障害者が就業できる条件を作り出すべきであると規定している（第30条）。教育の権利と同様に労働の権利は1990年の障害者保障法の制定当時から国家が保障する権利として規定されている。また、中国は障害者保障法制定直前の1988年にILOの「障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する条約」（第159号）に批准し、政府が障害者の労働就業条件を創造していく方針がとられてきた。

ところで、憲法は、労働は公民の権利であり、義務であると定めているのに対して、障害者保障法は、「国家は障害者の労働の権利を保障する」と規定し、労働は障害者の権利であるとのみ定めている。国家の保障を謳う規定であるので、「義務」に言及していないことに違和感はないが、義務であることを定めなかった理由は次にあると説明されている：(1)本人の能力の問題。働きたくても働けない。(2)サポートの問題。就業した後に十分なサポートが必要だが、現状では障害者はサポートを得られないし、政府・社会も必要なサポートを提供できない。(3)強制の問題。労働能力がなく、必要なサポートがない障害者にそもそも労働を強制することはできない。したがって、義務の部分は免除しているとされる<sup>7</sup>。しかし、このような恩恵的発想は障害者権利条約が謳う権利に基づく考え方とは合致せず、むしろ労働人口の範囲にある障害者の枠を狭めているのではないかとの疑念が生じる。こうした見方により、実際、中国の障害者統計や失業統計においても、労働能力を喪失したとされる障害者の数が過大に算入されていると思われる。例えば、2006年の第2次全国障害者サンプル調査の結果に基づく、未就業の理由として労働能力の喪失を挙げている者の割合は、全体では17%なのに対して、障害者は55%となっている<sup>8</sup>。

第31条は、中国が採用している障害者雇用政策を示している。すなわち、中国における障害者の労働就業は、「集中」と「分散」を相互に結び付ける方針を実行することとしている。集中とは、政府または社会が設立した障害者福祉企業、盲人按摩機構およびその他の福祉的単位に障害者を集めて就業させることである（第32条）<sup>9</sup>。分散とは、障害者雇用率に基づいて国家機関、社会団体、企業事業単位などに就業したり（第33条）、障害者が起業して自営業を営んだり（第34条）、植栽・養殖・手工業に従事したりすることである（第35条）。障害者雇用率、未達成の場合の責任、超過の場合の奨励など具体的な内容は国務院が定めることになっており、障害者保障法の改正に先立って制定された障害者就業条例の中で規定されている（次項参照）。

労働・就業における差別の禁止について、改正法は従前の規定を引き継ぎ「従業員の募集・正職員への採用・昇級・職名の評定・労働報酬・生活面の福祉・休憩休暇・社会保険等の分野において、障害者を差別してはならない」と定めている（第38条第2段）。本規定は「国家は障害者の福祉的単位の財産所有権および経営自主権を保護し、その合法权益は侵されない」（第38条第1段）に引き続いて定められているため、福祉企業のみを対象としているとする説もあるが、福祉的単位と障害者従業員が保護すべき対象として併記されたにすぎないとみるべきである。障害者就業条例では明示的に、機関、団体、企業、事

業単位および民間が設立した非企業単位を含む雇用単位は賃金や待遇において障害者従業員を差別してはならないことが定められており（条例第13条）、福祉企業以外にも広く対象とされているからである。

なお、改正により新たに加わった内容としては、例えば、政府調達においては同等の条件下では障害者の福祉的企業の製品またはサービスを優先して購入すべきこと（第36条）、政府関連部門が設立した公共の就業サービス機構は障害者に無料で就業サービスを提供すべきこと（第37条）、国家は措置をとって盲人保健および医療按摩従業員の就業の合法権益を保障することが挙げられる。また、2007年に発覚した山西省の「黒磚窯事件」<sup>10</sup> など深刻な強制労働事件を受けて、「いかなる単位も個人も暴力、威嚇あるいは人身の自由を不法に制限する手段をもって障害者に労働を強制してはならない」（第40条）と障害者の強制労働を禁止する条項が新たに加えられ、保護の強化がはかられた。

## 5. 障害者就業条例<sup>11</sup>

障害者保障法に基づいて障害者の雇用となるべき条例として国務院によって制定されたのが2007年の障害者就業条例である<sup>12</sup>。本条例は、総則、雇用単位<sup>13</sup>の責任、保障措置、就業サービス、法律責任、附則の全6章30カ条からなる。総則では、障害者保障法が労働・就業の章で定めた内容が再度、若干具体的に表記されて確認されている。すなわち、国は障害者の就業に関して「集中」就業と「分散」就業を結合させた方針を実行して障害者の就業を促進すること、県レベル以上の政府は障害者就業を「国民経済社会発展計画」に組み込み、優遇政策および具体的な保護措置を制定して障害者の就業環境を整えること、就業における障害者差別を禁止することなどが掲げられている。県レベル以上の政府が障害者事業に関する機構に責任を負い、障害者就業事業が順調に進むよう関連部門を組織、調整、指導、監督する。ただし、障害者就業事業の具体的な実施および監督については、法律、法規ならびに政府の委託を受けて、中国障害者連合会およびその地方組織がその任を負うことが明示されている（第6条）。以下、ここでは各則で若干具体的な定めがなされている、(1)分散就業、特に障害者雇用率制度、(2)集中就業、および(3)就業サービスについて概説する。

### (1) 障害者雇用率制度

雇用単位は、一定の比率に基づいて障害者の就業を手配しなければならない。この比率は、当該雇用単位の従業員総数の1.5%を下回ってはならない。ただし、具体的な比率は省、自治区、直轄市の政府が当地の実際状況に応じて規定することになっている。地区を跨って障害者を雇用した場合も、雇用すべき障害者従業員の数に算入する<sup>14</sup>（第8条）。

雇用単位が法律に基づいて必要な比率の障害者を雇用しない場合、障害者連合会は労働

保障部門に所属する労働監察組織に対して当該雇用単位の労働監察を実施し、比率に基づいた障害者の就業を手配するよう監督するよう要求することができる。雇用単位が、所在地の省、自治区、直轄市政府が規定した比率を達成することができない場合は、障害者就業保障金を納付しなければならない（第9条）。障害者保障金は、地方の関連規定に基づいて、当該年度の不足人数に前年度の当地区従業員の年平均賃金を計算して求める<sup>15</sup>。なお、中国でも障害者就業保障金は、障害者雇用率に基づいて障害者を雇用することが難しい場合に、暫時、他の方式によって法定の義務を履行するものであると位置づけられている（中国残疾人联合会教育就業部ほか[2007: 31-32]）。

本条例に違反して雇用単位が規定に基づく障害者就業保障金を納付しない場合は、まずは財政部門が警告を与えて期限を設定して納付するよう命じ、期限を過ぎてもなお納付しない場合は未納付の補填額のほか、未納付日から起算して毎日5%の滞納金を加算することになっている（第27条）。障害者就業保障金は、財政予算に納め、専ら障害者の職業訓練ならびに障害者に就業サービスおよび就業援助を提供するために用いる。障害者保障金の徴収、使用、管理の具体的な方法は、国务院の財政部門が関連部門と共に規定し（第16条）、具体的な事業は県レベル以上の障害者労働サービス機構が行う。障害者就業保障金は国家に納められて他の政府基金項目と統一的に財政予算の中で管理され、支出も財政部門が承認した予算または計画に基づいて使用される<sup>16</sup>。

障害者就業条例が障害者雇用率を最低1.5%と定めたのは、第1に障害者保障法の実施規則などの形で地方が定めた障害者雇用率の比率がすべて1.5%から2.0%の間にあったこと、第2に2006年第1四半期現在、都市部従業員の総数が1.13億人いるなか、都市部の障害者雇用率に基づく雇用は126.6万人であり、計算すると障害者が占める割合は1.12%前後であったからであるとされる（中国残疾人联合会教育就業部ほか[2007: 28-29]）。

## (2) 集中就業

政府および社会が設立した障害者福祉企業、盲人按摩機構およびその他の福祉性単位（以下、障害者集中雇用単位と略す）は、集中して障害者就業を配置する。障害者集中雇用単位の資格認定については国の関連規定に基づくが（第10条）、少なくともフルタイムで働く障害者従業員の割合が当該単位の在職従業員総数の25%以上である必要がある（第11条）。

障害者福祉企業とは、福祉的な性質を有する特殊企業である。古くから障害者を集中的に配置する福祉企業として存在し、2006年末現在、各種の福祉企業数は3万社余り、障害者の就業者数は62万人となっている。各種社会福祉企業については、各レベルの民政部門が統一的に管理してきた<sup>17</sup>。福祉企業は工商行政管理機関に登録され、民政部門がその社会福祉的性質を審査する。盲人按摩機構は、盲人医療按摩機構および保健按摩機構の2種類を包含する。盲人按摩医院・診療所などの盲人医療按摩機構は衛生行政部門に登録され、



盲人保健按摩院・所など保健按摩機構は工商行政管理機関に登録される。その他の福祉性単位とは、作業療法機構(工療機構), 介護と就業が相互に結びついた組織(托養服務工場), 職業リハビリテーションと就業が相互に結びついた組織(職業康復工場)など、障害者を集中的に配置することを目的とした、各種企業, 事業組織, 民間非企業組織を指し, 規定する比率の障害者を雇用すれば障害者集中雇用単位として認定される(中国残疾人聯合会教育就業部ほか[2007: 32-33])。盲人按摩機構ならびに作業療法機構など集中して障害者を配置する雇用単位は, 県レベル以上の障害者連合会に認定の申請をする<sup>18</sup>。

国家は, 障害者集中雇用単位に対して, 法律に基づいて税制優遇を与え, かつ, 生産, 経営, 技術, 資金, 物資, 場所使用等について扶助する(第17条)。県レベル以上の政府および関連部門は, 障害者の生産, 経営に合致する製品, プロジェクトを確定し, 障害者集中雇用単位に優先的に生産または営業させる。かつ障害者集中雇用単位の生産の特徴に基づいてその障害者集中雇用単位が独占生産する製品を確定すべきである。また, 政府調達においては, 同等の条件下では, 障害者集中雇用単位の製品またはサービスを優先して購入すべきことと定められている(第18条)。

障害者集中雇用単位と認定するための雇用率の設定について, 福祉企業については, 1990年の「社会福祉企業管理暫定規則」<sup>19</sup>が, 福祉企業の配置する障害者数は, 「生産」人員総数の35%以上としてきた。これは従来からの福祉企業は福祉工場とも呼ばれ, 障害者は主として生産ラインの単純作業に従事していたことによる。条例が定める障害者集中企業においては, すでに障害者の職種の拡大を想定していることから「生産」人員という概念では対応できず, 新たに雇用単位の従業員総数を基数とすることになった。その際, 従来の福祉企業の生産人員35%は, 企業の従業員総数の27%に相当すると見積もられ, その結果条例では25%に決められたとされる(中国残疾人聯合会教育就業部ほか[2007: 34])

障害者集中雇用単位に対する税制の優遇は, 税務機関の, 実際に配置した障害者数に応じた, 増値税の納税時即還付(即徴即退)または営業税の軽減による<sup>20</sup>。具体的な額は, 県レベル以上の税務機関が, 雇用単位の所在する区・県の最低賃金の6倍を適用して確定する。ただし, 障害者一人あたり毎年3.5万元を超過してはならない。

さらに, 各種所有制企業(個人独資企業, 組合企業, 個人経営戸を除く), 事業単位, 社会団体および民間非企業単位として税務登録されている雇用単位については, 障害者に支給した実際の賃金を企業所得税前に控除し, かつ障害者に支給した実際の賃金の100%を加算して控除することができる。

上記税制優遇を受けるためには, 福祉企業, 盲人按摩機構, 作業療法機構, その他の単位など障害者を配置して就業させている単位は, 下記の5つの条件を満足させ, かつ関連部門の認定を受ける必要がある。この条件とは, (1)障害者と1年以上の労働契約または服務協議書を締結し, かつ障害者が実際のポストに配置されていること。(2)雇用単位の在職従業員総数に占める実際のポストに配置されている障害者の月平均割合が25%以上であ

り、かつ実際のポストに配置されている障害者の数が 10 人以上であること。(3)国家政策が規定する基本養老保険，基本医療保険，失業保険および労災保険等の社会保険に基づいて雇用単位の所在する区・県政府に，配置されている障害者に応じて毎月必要額を納付されていること。(4)銀行等金融機構を通じて配置した障害者に対する実際の支給額が，省レベルの政府が承認した雇用単位の所在する区・県が適用している最低賃金を下回っていないこと。(5)配置した障害者がポストに就いて働くための基本施設が整備されていること，である。

民政部門が行う福祉企業の資格の認定<sup>21</sup>ならびに障害者連合会が行う，盲人按摩機構，作業療法機構，その他障害者を集中して配置する単位の資格の認定<sup>22</sup>のためには，上記に加えて，次の2つの条件を具備する必要がある。(1)配置した障害者が「障害者証」あるいは「障害軍人証」を有する障害者であること。(2)配置した障害者従業員が適切な職種，ポストを有し，実際にそのポストに就いてフルタイムの仕事をし，かつ重複して就業している状況がないこと，である。なお，盲人按摩機構の資格認定作業は，県レベル以上の地方障害者連合会に所属する障害者就業サービス機構が担当する。

### (3) 就業サービス

各レベルの政府および関連部門は，就業が困難な障害者に的確な就業援助サービスを提供すべきであると規定され（第 21 条），中国障害者連合会およびその地方組織に属する障害者就業サービス機構が無料で，障害者就業情報の発信，障害者職業訓練の展開などの障害者就業サービスを提供するものとされている（第 22 条）。また，障害者就業サービス機構は，労働保障部門の委託を受けて，障害者の失業登記，障害者就業および失業統計を作成することができる（第 23 条）。2004 年の労働保障部によって「障害者失業人員登記事業の実施に関する通知」<sup>23</sup>が出され，失業登記の条件に適合する障害者の失業登記への組み入れが要求されるまで，一部地方では障害者が失業登記から除外されてきた。

## 第 3 節 若干の考察

### 1. 差別の禁止

2008 年の障害者保障法の改正は，国連障害者権利条約の「障害に基づくあらゆる差別を禁止する」（第 5 条）に準じて，「障害に基づく差別を禁止する」と独立した一文を設けた。しかしながら，条約は障害に基づく差別には「合理的配慮を行わないことを含む」（第 2 条）と規定しているのに対して，障害者保障法には合理的配慮に関する明文の規定は存在しない。この点につき，全国人大常委会法制工作委员会行政法室[2008:12-13]は条約の定義を引用しながら，障害に基づく差別はすべての形式の差別を含み，教育，就業における差

別に限らず、障害者に対する合理的配慮の提供を拒否するなどの不作為の状態を含むと解説している。ただし、上述のとおり障害者保障法は合理的配慮については触れていないため、中国の法実務から考え、解釈によって明文にない事項が適用される可能性は低い（小林 [2010a: 74]）。

一方、中国障害者連合会での説明は、中国に合理的配慮（合理便宜）という新しい概念を導入するのは難しいので、バリアフリー化の中で実質的に盛り込むことで対処したとしている<sup>24</sup>。労働分野においても合理的配慮が行われた場合と実質的に同じ効果がある内容を定めたとされる。

障害者保障法を見ると、労働・就業における差別の禁止について、改正法は従前の規定を引き継ぎ「従業員の募集・正職員への採用・昇級・職名の評定・労働報酬・生活面の福祉・休憩休暇・社会保険等の分野において、障害者を差別してはならない」と定めている（第38条第2段）。また、障害者就業条例は、就業において障害者を差別すること禁止するという一般的な規定のほかに（第4条）、機関、団体、企業、事業単位および民間が設立した非企業単位を含む「雇用単位は、障害者従業員に身体的条件に合致した労働条件と労働保護を提供し、昇進、昇級、職稱評価、報酬、社会保険、生活福祉等の方面について障害者従業員を差別してはならない」ものと定めている（第13条）。差別については、採用のほか、賃金や待遇において障害者を差別してはならないことが定めているものの、何が差別あたるのか、また差別があった場合の罰則規定や救済手段については言及していない。障害に対する調整に関しては、「障害者従業員に身体的条件に合致した労働条件と労働保護を提供」することが定められているものの、提供しなかった場合が差別にあると読み込むことはできない。中国残疾人联合会教育就業部[2008: 36]においても、本規定の基本的含意は、生産過程における労働者の生命の安全と健康を保護することにあると捉えて解説されている。身体条件にあった安全労働環境の提供が主たる目的であり、職務の遂行にかかわる合理的配慮を意図しているものではなく、障害者権利条約が雇用にかかわる事項として例示している安全かつ健康的な作業条件（条約第27条第1項(a)）を盛り込んだにすぎないと思われる。この点については、さらに障害者就業条例を実施する地方の規則や実践を考察することが必要である。

## 2. 地方による障害者就業条例の実施

障害者就業条例では、地方の実情が反映されるよう、障害者雇当率については、省、自治区、直轄市の政府が当地の実際状況に応じて従業員総数の1.5%を下回らない比率で制定することになっている。また、雇用単位が、その比率を達成できない場合に納付する必要がある障害者就業保障金については、地方の関連規定に基づいて、当該年度の不足人数に前年度の当地区従業員の年平均賃金を計算して求めることが障害者就業保障金管理暫定規

定で定められている。中国障害者連合会の説明では、中央で定められたこれら原則は地方が遵守すべき最低限の基準であり守られているという。しかし、地方が定めた実施規則のテキストを検討すると、実際には最低限の基準が緩和されたり、解釈が一律でないことがうかがわれる。

障害者雇用率については、例えば、福建省は障害者就業条例実施規則<sup>25</sup>において、障害者雇用率を1.6%に設定しているものの、ダブル・カウントの対象を広げている。重度の視覚障害者（盲人）については、盲人1名を2名として計算されてきたが、福建省は、(1)1, 2級の視覚障害者, (2)1, 2級の肢体障害者, (3)3, 4級の知的障害または精神障害者を加えている。深圳市は、障害者雇用率を前年度のポストに配属されている平均従業員数の0.5%とし、盲人および1級の肢体障害者はダブル・カウントしている<sup>26</sup>。深圳市障害者就業保障金徴収実施規則が根拠としている広東省の規則<sup>27</sup>では障害者雇用率が1.5%と定められているにもかかわらず、深圳市がなぜそれを下回る比率を設定したままであるのかは不明である。

障害者就業保障金については、例えば、上記、福建省の実施規則は、障害者雇用率1.6%を達成しない場合、当該雇用単位は、前年度の当該雇用単位の従業員平均賃金の60%に照らして不足人数分の障害者就業保障金を納付するものと定めている。同様に、深圳市では、従来の8掛けから、経済状況の悪化を理由に2009年には6掛けに下方修正されている<sup>28</sup>。さらに、深圳市は同様の理由で障害者就業保障金を徴収する対象を、ポストに配属された平均従業員数が20人以上の雇用単位とし、20人に満たない雇用単位の納付を免除している。したがって、深圳市では、0.5%の障害者雇用率を達成できなかった雇用単位は、20人未満の雇用単位を除き、ポストに配属された前年度の深圳市全体の従業員平均賃金の60%を不足人分乗じて納付するだけとなっている。

上海市障害者分散配置就業規則<sup>29</sup>では、上海市が規定する、前年度の在職従業員平均数の1.6%を達成しなかった場合、当該雇用単位は、前年度の従業員賃金総額の1.6%を障害者就業保障金として納付することとなっている。ただし、前年度の従業員平均賃金が全市従業員の前年度の平均賃金の一定比率以上になった場合、その比率を超過した部分は障害者就業保障金として納付すべき基数には算入しないことが定められている。

ダブル・カウントについては、障害者の雇用促進につながっているのかという疑念や障害者の尊厳という重要な問題がかかわっており、中国の実態および中国での議論についてさらに調査研究することが課題となっている。また、障害者雇用の促進という本来の目的とは離れた要因——変動する企業の経営環境——で障害者就業保障金を上下させるのは、法の精神とかけ離れていると言わざるをえない。中国障害者連合会ではなく、財政部門の判断が強かったのであろうか。この点も含め、地方による障害者就業条例の実施の整合性については、さらに詳細な検討を要する。

おわりに

中国は障害者権利条約の制定にも積極的にかかわり、障害者保障法を改正し、障害者就業条例を制定するなど、障害者雇用について取り組んできた。5年ごとに制定される「障害者事業計画綱要」においても障害者就業事業の実施方案が定められており、着実に進められている。しかしながら、市場経済化の進展にともなって、障害者と非障害者との間の就業率や所得の格差が広がっていることには注目しなければならない。量的な面では、中国は集中就業制度や障害者割当雇用制度によって障害者の就業を促進する制度整備が進められてきたものの、地方での実施やその有効性に課題があるようである。また、質的な面では、雇用単位側の施設のアクセスについては若干の言及があるものの、障害当事者に合わせた合理的配慮が考慮されていない。この点も含め、最終報告書では、市場経済化決定の前後にかけての障害者雇用法制と就労実態の変化、障害者権利条約が謳っている働く権利、機会均等などの実現可能性について考察したい。

〔注〕 \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> 李惜雯等[1996: 14]は、16才から59才までの労働能力および部分的労働能力を有する障害者の就業率は57%としている。

<sup>2</sup> 非障害者を含めた全体では農村部57%、都市部43%となっている。

<sup>3</sup> 第26条は、(1)労働者が疾病または業務外の負傷による治療期間満了後に元の業務に従事できないあるいは別に準備した業務に従事できない場合、(2)労働者が職務の任に耐えられず、訓練・配置転換後も任務に耐えられない場合、(3)労働契約締結時の客観的状況に重大な変化が生じ、労働契約の履行が不可能となり、当事者の協議を経ても労働契約の変更が合意に達しない場合、30日前に書面で通知することにより労働契約を解除することができる」と定めている。

<sup>4</sup> 第27条は、雇用単位が破産に直面して法定の再建手続きを行っている期間あるいは生産経営状況に深刻な困難が生じ、人員削減が確かに必要な場合は、30日前までに労働組合または全従業員に状況を説明し、労働組合または従業員の意見を聴取して労働行政部門に報告したのち、人員削減をすることができると定めている。

<sup>5</sup> 中国残疾人联合会・労働和社会保障部「關於做好下崗残疾職工基本生活保障和再就業工作的通知」[1999]残聯教就字第87号。

<sup>6</sup> 全国人民代表大会常務委員会2007年8月30日制定、2008年1月1日施行。

<sup>7</sup> 2010年12月の中国障害者連合会でのヒアリングによる。

<sup>8</sup> 障害種別では、視力障害者54%、聴力障害者42%、言語障害者41%、肢体障害者57%、知的障害者64%、精神障害者60%、重複障害者69%となっている（第二次全国残疾人抽样調査弁公室 [2007b]）。

<sup>9</sup> 2008年の改正において、障害者を集めて就業する福祉的単位から「工療機構」が削除された。その他の福祉的企業に含まれるのか、本章の就業の定義から外されたのか、検討課題として残る。2007年の「盲人按摩機構、工療機構およびその他障害者を集中して配置する単位の資格認定方法」では、「工療機構」とは、「集中就業とリハビリテーションが一体化した機構で、精神・知的等の障害者が、適切な生産労働へ参加し、リハビリテーション

治療および訓練が実施される障害者を集中して配置する単位であり、精神病院附設のリハビリテーション作業場、企業附設の工療作業場、基層レベルの政府および組織が設立した工療ステーション等を含むとされる（「關於印發《盲人按摩機構工療機構及其他集中安置殘疾人單位資格認定辦法》的通知」殘聯發[2007]29号）。「工療」は直訳では「作業療法」を意味するが、機構が授産施設、作業所など何に該当するか未確認なのでここでは中国語のまままで表記した。

<sup>10</sup> 多数の知的障害者や未成年者が誘拐されレンガ工場で強制労働させられていた事件（「山西各級殘聯在整治非法用工，打擊違法犯罪專項行動中切實維護殘疾人合法權益」 at [http://www.cdpc.org.cn/llyj/content/2007-11/25/content\\_76784\\_2.htm](http://www.cdpc.org.cn/llyj/content/2007-11/25/content_76784_2.htm), visited February 13, 2009）。

<sup>11</sup> 國務院 2007 年 2 月 14 日制定，2007 年 5 月 1 日施行。

<sup>12</sup> 第 29 条は、本条例がいう障害者就業とは、法定就業年齢に該当する、就業要求をもった障害者が、報酬のある労働に従事することを意味すると定めている。

<sup>13</sup> 雇用単位とは、政府機関、団体、企業、事業および民間非企業の組織をいう。企業には国有企業、外国投資企業など各種所有制の経済組織を含む。ただし、被雇用者が 8 人未満とされている個人経営企業（个体工商戶）のみが対象外とされ、障害者雇用率制度の義務から免除されている（中国殘疾人聯合会教育就業部ほか[2007: 15-13]）。

<sup>14</sup> 本条項の意味は、第 1 に雇用単位が障害者雇用率に基づく障害者雇用の義務を果たすよう、雇用にあたっては戸籍所在地の制限を受けないことを明示することによって、域内では人材が不足し、外地からは障害者を雇用できないということを未達成の理由とさせないためである。第 2 に、もともと中国は戸籍制度による様々な制約があるが、地方政府が当地の障害者を優先して雇用させることを意図して、障害者雇用率への算入は当地の障害者のみとする制限を設けさせないためでもある（中国殘疾人聯合会教育就業部ほか[2007: 30]）。

<sup>15</sup> 「關於發布《殘疾人就業保障金管理暫行規定》的通知」（財綜字 5 号）第 2 条。

<sup>16</sup> 財政部・中国人民銀行印發了「關於將部分政府性基金納入預算管理的通知」（財預[2002]359 号）2002 年 6 月 25 日。ただし、これ以前は財政部の規定に従い、予算外資金として管理した。

<sup>17</sup> 民政部・財政部・中国殘疾人連合会等「社会福利企業管理暫行辦法」（民福發[1990 年]21 号）。2007 年の「福利企業資格認定辦法」により廃止。

<sup>18</sup> 「國務院辦公廳關於保留部分非行政許可審批項目的通知」（国辦發[2004]62 号）および「国家稅務總局，民政部和中國殘疾關於促進殘疾人就業稅收優惠政策征管理辦法的通知」（国税發[2007]67 号）。

<sup>19</sup> 「社会福利企業管理暫行辦法」（民福發[1990]21 号）。

<sup>20</sup> 財政部・国家稅務總局「關於促進殘疾人就業稅收優惠政策的通知」（財稅[2007]92 号）。増値稅は物品販売等，營業稅は役務に対する課稅。

<sup>21</sup> 「民政部關於印發《福利企業資格認定辦法》的通知」（民發[2007]103 号）。

<sup>22</sup> 「關於印發《盲人按摩機構工療機構及其他集中安置殘疾人單位資格認定辦法》的通知」殘聯發[2007]29 号）。

<sup>23</sup> 「關於做好殘疾失業人員登記工作的通知」（勞社庁發[2004]18 号）。

<sup>24</sup> 2010 年 10 月の中国障害者連合会でのヒアリングによる。

<sup>25</sup> 「福建省實施《殘疾人就業條例》辦法」（2010 年 7 月 30 日公布，2010 年 9 月 16 日施行）。

<sup>26</sup> 「深圳市殘疾人就業保障金徵收實施辦法」（2005 年 10 月 8 日公布，施行）。

<sup>27</sup> 「廣東省分散按比例安排殘疾人就業辦法」（2000 年 7 月 28 日公布，2000 年 10 月 1 日施行）。

<sup>28</sup> 例えば，「深圳市殘疾人就業保障金徵收標準下調」

(<http://www.hbdpf.org.cn/News/ShowArticle.asp?ArticleID=15913>, visited February 21, 2011)  
参照。

<sup>29</sup> 「上海市残疾人分散安排就業辦法」(1993年12月20日公布, 2000年5月11日修正)。

#### [参考文献]

〈日本語文献〉

小林昌之 [2010a] 「中国の障害者と法—法的権利確立に向けて」(小林昌之編『アジア諸国の障害者法』日本貿易振興機構アジア経済研究所), 65-92 ページ。

—— [2010b] 「中国の障害者の生計—政府主導による全国的障害調査の分析」(森壮也編『途上国障害者の貧困削減—かれらはどう生計を営んでいるのか』岩波書店), 33-57 ページ。

〈中国語文献〉

第二次全国残疾人抽样调查办公室 [2007a] 『第二次全国残疾人抽样调查主要数据手册』华夏出版社。

第二次全国残疾人抽样调查办公室 [2007b] 『第二次全国残疾人抽样调查资料(上)(下)』中国统计出版社。

賴德勝ほか [2008] 「転型經濟中的残疾人就業与發展研究」(賴德勝・趙篠媛ほか『中国残疾人就業与教育現狀及發展研究』华夏出版社), 1-70 ページ。

李惜雯・周義倉・彭济根 [1996] 『中国残疾人口研究』华夏出版社。

全国人大常委会法制工作委员会行政法室編著 [2008] 『中華人民共和国残疾人保障法解讀』中国法制出版社。

張琪・吳江ほか [2004] 『中国残疾人就業与保障問題研究』中国労働社会保障出版社。

中国残疾人联合会教育就業部・国务院法制辦公室政法労働社会保障法制司・労働和社会保障部培訓就業司・民政部法制辦公室編著 [2007] 『残疾人就業条例积義』华夏出版社。