

令和 2 年 6 月 12 日現在

機関番号：82512

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2019

課題番号：16K03277

研究課題名（和文）中国における障害者の権利保障 - 地方性法規への展開

研究課題名（英文）Protection of Rights of Persons with Disabilities in China: Development in Local Laws and Regulations

研究代表者

小林 昌之（Kobayashi, Masayuki）

独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所・新領域研究センター・主任調査研究員

研究者番号：60450467

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,800,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、中国の地方における障害者の権利保障法制の形成に焦点を当てる。具体的には、障害者権利条約の核心である差別禁止ならびに重要分野である教育および労働の諸規定を基準に、地方政府が制定する地方性法規を分析し、中国における障害者の権利実現の課題を探った。法律や条例の下位にある地方政府による地方性法規や業界・分野ごとの規範や標準が先行して、障害者権利条約とともに、上位法の形成に影響している事例が確認された。一方、権利内容が障害者にとって実際に意味を持つためには、障害者権利条約が基本精神として謳っている、障害当事者の中央・地方の政策立案・立法過程への参画が求められていることが課題の一つとなっている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

中国における1億人近い障害者の人権は、日本を含むアジア太平洋地域に影響を与えるものであり、障害法を含む知見の共有は障害者の権利確立のために重要である。これまで中国法研究における障害分野の研究、とくに地方における障害法制を考察した研究は希少であり、本研究はその間隙を埋める一助となる。

研究成果の概要（英文）：This study focuses on the formation of the legal system for the rights of persons with disabilities in China. The influence of local laws and regulations in making the national disability laws were especially examined. The major areas of the study are anti-discrimination, education and labor which are essential in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). Local laws and regulations were analyzed from the perspective of realizing these rights. It was confirmed that local laws and regulations, which are subordinate to the national laws and ordinances, and also norms and standards for various industries, as well as the CRPD, influenced the formation of higher laws. On the other hand, one of the issue in China was that in order to actually realize the rights of persons with disabilities, it seems much more necessary to let them participate in the central and local policy-making and legislative processes, which the CRPD advocates as one of its basic spirit.

研究分野：障害法

キーワード：障害法 中国法 障害者権利条約 人権

1. 研究開始当初の背景

2006年の国連障害者権利条約の採択により障害者の人権に関する国際社会のコンセンサスが確立した。条約は締約国の一般的義務として、障害者の人権や基本的自由を確保し、障害者の権利を実現するために立法を含む適切な措置をとるものと規定した(小林 2007)。中国は開発途上国のなかでも障害者権利条約制定に積極的に取り組み、2008年の批准に際して1990年に制定した障害者保障法を改正した(小林 2010a)。しかし中国には、総人口の6.34%、8296万人以上の障害者があり、非障害者との格差が顕著となっていることが判明している(小林 2010b)。格差を解消し、障害者が人間としての尊厳と権利を享受するためには立法を含めた措置が必要となっており、中国は中央レベルでは法律・条例を、地方レベルではそれらに対応した地方性法規を制定してきた。格差と差別の解消は、中国にとって大きな課題であるのみならず、近隣のアジア太平洋諸国にとっても喫緊の問題となっている。

2. 研究の目的

本研究は、中国の地方における障害者の権利保障法制の形成に焦点を当てる。具体的には、障害者権利条約の核心である差別禁止ならびに重要分野である教育および労働の諸規定を基準に、地方政府が制定する地方性法規を分析し、中国における障害者の権利実現の課題を明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

本研究は、障害者の権利の国際規範となっている障害者権利条約の諸規定を基準に、中央政府の法律と地方政府が制定する地方性法規などの分析をとおして、中国における障害者の権利実現の課題を明らかにすることを目的とする。そのために本研究では主として、文献調査、現地調査およびワークショップにおける意見交換によって研究を進めた。

文献調査では、日本語・中国語・英語の論文、書籍、ニュース記事などの資料の収集・読解をしたほか、北京市、上海市および広東省など地方レベルの障害者連合会および地方政府のウェブサイトで公開されている地方性法規および政策などを収集、整理、分析した。障害者の権利の実現という具体的な視点から、国家の法律のみならず、障害者が現に生活している地方の法制度にまで掘り下げて分析を行うと同時に、当事者の認識と課題を明らかにするために現地調査を行い関係者へのインタビューを実施した。現地調査では、北京市、上海市、広州市、武漢市、南京市などを訪問し、地方政府の民政部門、中国障害者連合会およびその傘下の地方障害者連合会ならびに聾者協会、非政府の障害当事者団体、障害者サービス提供団体ならびに障害当事者個人の見解を聴取した。また、意見交換としては、調査の過程で2017年度に中国の北京で開催されたアジア欧州会合(ASEM)の障害に関するハイレベル会合(High-level Meeting on Disability)において発表し、各国の障害専門家と意見交換を行った。さらに、研究の後半にこれまでの内容を確認するために、2018年度に中国の武漢大学と西南政法大学から人権と障害法を専門とする研究協力者2名を招へいし、日本のアジア法、障害法の研究者、実務家を交えたワークショップを開催した。また、2019年度には、北京大学において、北京大学法学院、清華大学法学院、中国社会科学院法学研究所の研究者らと、障害法に関するワークショップを開き、意見交換を行った。

4. 研究成果

(1) 障害者権利条約と国内障害法制

中国は、障害者権利条約の制定に積極的に取り組み、署名のために開放された当日に署名を果たし2008年8月31日から条約の締約国となっている。条約第35条に従い、初回報告を2010年8月に提出し(CRPD/C/CHN/1)、2012年9月に障害者権利委員会との建設的対話が実施されている。そこでは、中国は、障害を健康の問題ではなく、権利の問題であると見ているとして、障害者の権利と社会へのインクルージョンを保障するため、70の法律と数百の地方性法規を制定したことを証左に挙げている(CRPD/C/SR.78)。

中国の障害法制は、憲法を頂点に、全国人民代表大会常務委員会が制定した「障害者保障法」(法律) これを実施するために国務院が制定した「障害者教育条例」や「障害者就業条例」(政令) これらを省・自治区・直轄市などの地方政府で実施するための実施規則などから構成される。このほか、中国共産党や国務院から出される政策文書も重要であり、「障害者事業の発展促進に関する意見」や5ヵ年計画である「障害者事業発展綱要」が存在する。このうち、中国の障害法制の中核にある「障害者保障法」は、障害者権利条約の制定作業と並行して2008年に改正されたものの、部分的な変更にとどまっている。なお、国務院は、1994年に「障害者教育条例」(2013年改正) 2007年に「障害者就業条例」、2012年に「バリアフリー環境建設条例」、2017年に「障害予防・障害者リハビリテーション条例」をそれぞれ制定している。

(2) 教育

障害者教育条例は 1994 年の制定から 20 年経過した 2013 年に国务院から「障害者教育条例（改正草案）」がパブリックコメント募集のために発表された。改正草案は障害者権利条約および国際的な動向を意識してインクルーシブ教育を表に掲げようとし、「融合教育」という用語を使用し、普通学校での受け入れの推進、居住地近くでの就学などインクルーシブ教育の方向と合致する方策を示していた。しかし、障害をもつ生徒が就学するに際して、法律は、障害をもつ生徒が、「普通教育を受ける能力を有」し、かつ「学習生活に適應できる障害児童・少年」の場合は受け入れるべきという定め方をしており、問題の所在を障害児童・少年個人におき、障害の社会モデルへのパラダイム転換を求める権利条約とは立ち位置を異にする。その結果、普通学校への受け入れが義務化され、インクルーシブ教育を享受できるのは、北京市の事例のように軽度の障害児童・少年のみとなっている。

北京市は 2008 年の改正障害者保障法および 1994 年の「障害児童少年『随班就読』事業を展開することに関する試行規則」をふまえながら、2013 年の「随班就読」事業の強化に関する通達 のなかで、「北京市障害児童少年『随班就読』事業管理規則（試行）」および「各種障害類別『随班就読』具体基準」を公布した。「随班就読」とは、障害児を非障害児のクラスで一緒に学ばせるいわゆる「インテグレーション」を意味する。通達では、障害児童・少年の教育事業の重点は義務教育にあり、「随班就読」は障害児童・少年が義務教育を受ける主要な形式であるとした。区・県の特殊教育センターが障害のある生徒を「随班就読」の対象者と決定した場合は、近くの学校に入学するものとされ、普通学校は法律に従って障害児童・少年を受け入れ、かつその者の能力および障害状況に基づいて適切な教育的配慮を提供しなければならないものと定められている。しかしながら、「随班就読」の対象者は、「普通教育を受ける能力を有」し、かつ「学習生活に適應できる障害児童・少年」という上記基準で判定されたいわゆる軽度の生徒に限られてしまっている。

(3) 労働

障害者権利条約の制定に合わせて、障害者の就業に関する障害者保障法の規定も若干改正され、障害者就業条例が制定された。また、中国では 5 年ごとに制定される「障害者事業計画綱要」の中でも障害者の就業に関する事業が定められている。しかしながら、市場経済化の進展にともなって、障害者而非障害者との間の就業率や所得の格差が広がっている。量的な面では、中国は集中就業制度や障害者雇用率制度によって障害者の就業を促進する制度の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は課題が存在する。質的な面では、雇用主側の施設環境の改善への言及や差別禁止の規定がおかれているものの、障害当事者に合わせた合理的配慮については考慮がなされていない。

就業分野の開拓に関しては、「中国障害者事業第 12 次 5 力年発展綱要」は「百万障害者就業プロジェクト」を掲げ、公的部門での雇用を推奨している。すでに一部の地方政府ではその方針に沿って規定の改正が行われている。例えば、北京市は 2011 年改正の「障害者保障法実施規則」のなかで、北京市内の国家機関、事業単位、国有または国有持株会社が障害者雇用の法定比率を達成していない場合、従業員募集の際には一定数のポストについて、公開・平等・競争・優秀さの原則と手続きに従って、ポストの要求に合致する障害者を採用する方向で単独の枠を設けることを要求する条項を追加している。ただし、これらのポストは、非障害者がこれならば障害者にもできると考案した単純作業である場合が多く、質的な面での課題が残る。

(4) アクセシビリティ

当初、アクセシビリティは個別に取り上げる分野ではなかったものの、調査の過程で、他の分野と比べて、地方性法規の制定が国の法律・条例よりも先行している場合が多いことがわかり分析に加えることにした。関連部門や地方政府からはすでに「都市道路・建築物バリアフリー設計規範」や「北京市バリアフリー施設建設・管理条例」などの規範性文書や規定が出されていたところ、2008 年の障害者保障法の改正でそれらは法律による裏打ちを得たことになった。

中国は障害者権利条約に対応して障害者保障法を改正し、アクセシビリティに関してはそれを具体化するための「バリアフリー環境建設条例」を 2012 年に制定した。条例において、バリアフリー環境建設とは、障害者などの社会構成員が、主体的かつ安全に道路を通行し、建築物に出入りし、公共交通機関に乗り込み、情報を伝え合い、コミュニティ・サービスを獲得することを進めるのに役立つ建設であると明示され、設計規範や標準、実施規則などを整備することが求められた。条例は上位法であるものの、下位にある地方の地方性法規や分野ごとの規範や標準が先行して、障害者権利条約とともに、条例形成に影響した分野である。

(5) 障害者の権利保障と地方性法規の課題

障害者に関する中央と地方の法規の関係については、上位にある法律（障害者保障法、各障害者条例）は抽象的で「宣言」に過ぎないので、障害者の現実の生活への影響では、具体的な福祉や給付がかわる地方性法規の影響のほうが大きいと障害当事者は感じている。また、地方性法規は、理論上は中央の法規に違反しない限り、上乘せや横出しができるものの、現実には地方の障害者関連法案を策定する障害者連合会の力が弱いことから現状ではほぼないとされる。

本研究は中央の法規と地方性法規の関係に焦点をおくものであるが、中央レベルの法規（条例）

が社会動向の影響を受けながら業界規範の策定につながっている例があることがわかった。ただし、他の関連法規の制定過程と同じく、関連する障害当事者の十分な参画がないために当事者視点を欠く場合が多く、障害当事者からは業界規範となるガイドラインそのものへの不安の声が聞かれた。とくに地方レベルの法規は、法律よりも規定内容が詳細になることで、適用対象となる障害者の範囲が広がる傾向がある一方、そこに入らない障害者に対する異なる扱いは単なる「区別」として合理化されるきらいがある。

障害者権利条約は「私たち抜きに、私たちのことを決めないで」(Nothing without us, without us)」ということを基本理念にし、締約国にも障害当事者の意思決定過程への参画を要請している。中国は、中央・地方の政策立案・立法過程への障害当事者の参画をどのように考えているのか、さらに研究を深めたい。

《引用文献》

小林昌之 2007 「開発における権利に基づくアプローチの発展と障害分野における展開」(小林昌之編『法と開発』基礎研究』アジア経済研究所、57-75)。

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—法的権利の確立と課題』アジア経済研究所、65-92)。

小林昌之 2010b 「中国の障害者の生計 - 政府主導による全国的障害者調査の分析」(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)。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計3件

1. 著者名 小林昌之、長瀬 修、川島 聡、他	4. 発行年 2018年
2. 出版社 信山社	5. 総ページ数 532 (411-433)
3. 書名 障害者権利条約の実施	

1. 著者名 小林昌之、他	4. 発行年 2019年
2. 出版社 アジア経済研究所	5. 総ページ数 207 (53-80)
3. 書名 アジアの障害者のアクセシビリティ法制	

1. 著者名 小林昌之、他	4. 発行年 2019年
2. 出版社 アジア経済研究所	5. 総ページ数 93 (19-30)
3. 書名 アジア諸国における障害者の法的能力	

〔産業財産権〕

〔その他〕

発表：「Legal Recognition of Sign Language: Experience of Japan」(The 2nd ASEM High-level Meeting on Disability, September 2017, Beijing China)
 講演：「中国におけるろう者のアクセシビリティ保障」専門講座(JETRO) 2019年3月4日
 講演：「中国のバリアフリー環境建設の課題」夏季公開講座(JETRO) 2019年7月31日

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究協力者	張 万洪 (Zhang Wanhong)		
研究協力者	趙 樹坤 (Zhao Shukun)		