

## 中国における障害者の雇用・就業についての考察\*

金 文 華\*\*

A study on the employment and the working of the disabled person in China: A Review

Jin WenHua

### キーワード

中国、雇用・就業、残疾人保障法、残疾人就業条例、集中雇用、分散雇用、自主創業や起業

### 1. はじめに

1980年代以来の急速な経済発展により、中国は2008年ついにドイツを抜いてGDP国内総生産が世界3位になった。しかし、現在世界的な経済危機の影響を受け中国でも景気が低迷しており、約2千万人の出稼ぎ農民工が失業<sup>1</sup>するなど雇用状況は非常に厳しい。また、中国社会科学院の調査によると、2008年末の新卒大学生の失業率が12%を上回っている。今年の雇用圧力は一層強まり、失業率も9.4%を越えるかもしれないという予測も出ている<sup>2</sup>。このような社会状況の影響を受け、障害者の失業率も高くなる等障害者の雇用・就業も新たな課題に直面している。

そのため、本論文では改めて中国における障害者雇用・就業支援の課題を考察するとともにその改善策を検討する。障害者自立支援法の成立のねらいに障害者がもっと働ける社会の実現を掲げている等、日本においても障害者の雇用・就業は重要課題として取り扱われている。中国では現在長い歴史を持つ「福利企業」が市場経済に適応するための様々な模索が行われている。また、中国では近年「障害者就業条例」の分布、国連の「障害者に関する権利条約」への署名、障害者保障法の改正などが行われている。これらの取り組みは日本の障害者福祉施策に新たな示唆をもたらす可能性がある。また、中国は障害者に対する理解が雇用側の進んでない、職種が狭い、工賃が低いなど日本と共通の問題も抱えており、中国における障害者雇用・就業の問題点と改善策の検討は日本の障害者雇用・就業支援のためにも新たな視点を生み出す可能性がある。

### 2. 障害者雇用・就業支援の施策

#### (1) 障害者雇用・就業の形態

中国政府は障害者の雇用・就業において福利企業等への集中雇用と割当雇用制度による一般企業などへの分散雇用を支援、保護するとともに、多様なルート、レベル、形式を通して障害者の雇用・就業を進めている。そのなかで福利企業等への集中雇用、割当雇用制度による一般企業などへの分散雇用、自主的な経営活動、自営業等による就業が増える傾向である。

#### (2) 障害者雇用・就業支援関連の法整備

##### 1) 障害者保障法

中国の憲法、就業促進法等の法律では障害者の労働・就業の権利を守るための規定を設けている。特に1991年に施行された「残疾人保障法」は障害者の労働・就業の権利を守るための法的根拠となっている。2008年改正ではその義務化を明確にする等の改正が行われたが主な改正内容としては①障害者の差別禁止の明示②障害者雇用率制度の義務化③国及び地方自治体の責任の明確化等があげられる。

##### 2) 障害者就業条例

2007年2月中国政府は障害者の就業機会の保障をさらに進めるため「残疾人就業条例」を分布し、同年5月1日から施行している。その「残疾人就業条例」の主な内容は下記のとおりである。

##### ①障害者就職に対する政府の責任

- 国家は集中就職と分散就職方式を結合して、障害者就職を促進すること
- 県級以上人民政府は障害者就職を国民経済および社会発展計画に含め、優待政策と具体的支援保護措置を制定すること
- 各級人民政府は障害者業務に対する総括的計画を強化して総合的に調和させなければならない。県レベル以上の人民政府は障害者業務機構としての責任を負って関連部門が業務を円滑に遂行するように

\* Received February 10, 2009

\*\* 長崎ウエスレヤン大学 現代社会学部 社会福祉学科、Faculty of Contemporary Social Studies, Nagasaki Wesleyan University, 1057 Eida, Isahaya, Nagasaki 854-0081, Japan

指導すること

- 中国障害者連合会及びその地方組織は法律、法規によりまたは政府委託を受けて、障害者就職業務の具体的実施と監督を遂行すること
- 労働組合、共産主義青年団、婦女連合会も各自の業務範囲で障害者就職業務を遂行すること

②雇用事業所の責任

- 雇用事業所は総勤労者の1.5%以上の障害者を雇用するべきでそうでない場合障害者就職報奨金を納付すること（具体的雇用比率は省級政府が決める。雇用率の設定は障害者保障法により地方政府が施行する事項である）
- 障害者を集中雇用する事業所は総勤労者の25%以上を全日制勤務の障害者で占めること
- 雇用事業所は障害者に適合した労働条件と労働保護を提供するべきで、昇進、昇級、保守、社会保険などで差別してはいけない

③障害者就職保護支援

- 障害者就職報奨金は障害者のための職業訓練、就職サービス、就職支援に使うこと
- 国家は障害者集中使用雇用事業所に対して税制上の優遇措置を図り、生産、経営、技術、資金などの支援を行うこと
- 国家は障害者の職業選択と創業を励まして自営業等に対して税金、登記費免除などの優遇措置を図るとともに小額信用貸し出しを行うこと
- 各級人民政府は農村障害者が栽培業、養殖業、手工業などに従事するように技術指導、農用物資供給、信用貸し出しなどの支援を行うこと

④就職サービス強化

- 各級人民政府は就職が困難な障害者にオーダーメイド型就職支援サービスと職業訓練を提供して障害者職業技能競技大会を開催すること
- 中国障害者連合会及びその地方組織は無料で障害者就職サービスを提供すること
- 障害者と雇用事業所の間紛争発生時法律救助機構は法により障害者に法律援助を提供すること

(3) 地方自治体における障害者雇用率

中国の地方自治体における障害者雇用率制度の実施については各省がその地域の障害者雇用・就業に関する基本的方針を決めているが、中国残疾人連合会の発表によるとほとんどの地方自治体は国の雇用率基準である1.5%を省の実施条例の基準としている<sup>1</sup>。

表1 1.5%以上の雇用率を設けている省

1.5%以上の雇用率を設定した省	雇用率
北京	1.7%
遼寧省	1.7%
吉林	1.6%
広西チワン族自治区	県(市)、郷(鎮) 2% 自治区轄市は1.5%

表2 国の雇用率1.5%を適用している省

寧夏回族自治区	上海
青海省	天津
甘肅省	陝西省
雲南省	重慶市
四川省	河南省
湖北省	湖南省
貴州省	河北省
浙江省	山西省
山東省	黒竜江省
江西省	江蘇省
広東省	安徽省
新疆ウイグル自治区	チベット自治区

表1と表2の通り現在国の法定雇用率である1.5%以上の雇用率を設けている省はわずか4つでその他の省、自治区などは国の法定雇用率を適用している。

3. 中国における障害者の雇用・就業の現状

(1) 障害者の就業状況

2006年第2次全国障害者サンプリング調査の結果によると15歳以上の就業人口は障害者全体の31.02%を占め、雇用されていない障害者は69.98%と約7割を占めている。中国における非障害者人口の就業率は72.67%で、障害者の就業率に比べると2倍近く多い。また、2007年残疾人連合会の統計官報によると2007年まで都市部の就業している障害者は433.7万人で、そのうち割当雇用制度による分散雇用が11.5万人、福利企業等への集中

雇用が12万人、自営業等の支援による就業が15.8万人である。一方、就業が実現できていない都市部の障害者は146万人である。また、農村部では2007年まで1,696.6万人が就業している一方444.9万人の就業が実現できていない。

#### (2) 性別ごとの就業状況

2006年第2次全国障害者サンプリング調査の結果によると就業している障害者のうち、男性障害者が64.64%、女性障害者が35.36%を占めていた。また、男性障害者の就業している割合は39.20%であるのに対して、女性障害者の就業している割合は22.46%と男性障害者の就業している割合が女性より2倍近く高い。

#### (3) 都市部と農村部の障害者就業状況

2006年第2次全国障害者サンプリング調査の結果によると就業している障害者のうち都市部の障害者が占める割合は14.65%、農村部の障害者が占める割合は85.35%である。

#### (4) 学歴ごとの障害者の就業状況

2006年第2次全国障害者サンプリング調査の結果によると全国の障害者の就業率は31.02%である。そのなか就学経験がない障害者の就業率は24.11%、小学校卒の障害者の就業率は39.68%、中学卒の障害者の就業率は44.79%、高校卒の障害者の就業率は38.24%、専門学校卒の障害者の就業率は22.19%、短期大学卒の障害者の就業率は29.15%、大学卒の障害者の就業率は16.89%、大学院卒の障害者の就業率は31.25%となっている。

#### (5) 就業している障害者の職業構成

2006年第2次全国障害者サンプリング調査の結果によると就業している障害者のうち農業、林業、牧業、漁業、水利業などが占める割合が最も多く全体の78.40%を、次いで生産、運輸設備操作員及び関連作業員が9.66%を、商業、サービス業が7.99%、技術者が1.61%を、国家公務員などが0.47%を、分類不能が0.13%を占めている。

### 4. 中国における障害者雇用・就業の直面している課題

#### (1) 障害者の失業

中国ではまだ858万人の労働能力を持つ障害者或いは就業年齢に達している障害者が就業できて

なく、その失業率は15%に達している。しかも、新しく就業年齢に達する障害者は毎年30万人ずつ増えている。障害者の失業は社会全体の失業状況と同じ構造で次のような傾向を見せている。

- ①地域間の失業率の格差が存在する。経済発展の格差により経済が比較的遅れている中西部地域の失業率は北京、上海等の発展都市に比べて失業率が20%くらい高い。
- ②都市部と農村部の失業率の格差が存在する。都市部と農村部の就業形態と福利厚生などの違いにより、農村障害者の失業率が都市部の失業率より5%くらい高い。また、農村障害者のほとんどがまだ貧困状態に置かれており、都市部障害者の生活とは大きな格差がある。
- ③国の障害者事業の計画的推進により2,000万人以上の障害者の就業が実現できたが、経済改革の深化などにより多くの障害者が失業されている。就業する障害者が増えると同時に失業する障害者も増えている。

#### (2) 福利企業等への集中雇用

福利企業は国、集合体と社会団体などが障害者の労働・就業を援助するため障害者を集中的に雇用する福祉性質を持つ特別な経営団体である。福利企業の発展は、障害者の就業を拡大し、障害者の労働の権利を確保するとともに、社会の安定及び公平な社会作りに大きく貢献した。しかし、現在次のような問題を抱えている。

- ①福利企業の性質上その作業は単純作業、体力労働が多く、収入が低い。1987年の調査では福祉企業の障害者の給与が一般の40%にも達してなく、さらに多くの地方の障害者の工賃は最低賃金にも達してなかった。
- ②経済改革の進展とともに激しい市場競争のなか福祉企業は経営難に陥り、多くの障害者が失業することになった。設備が古い、資金不足、商品の時代遅れ、管理者と生産者のレベルが低いこと等が原因で多くの福祉企業は急速に変動する市場のニーズに対応することができず、不利な立場におかれている。そのため、企業の経営状況の悪化により、相当数の企業が生産停止、倒産に追い込まれ、多くの障害者が余儀なく失業されている。

中国の首都北京の場合、1990年代はじめ福利企業の発展がピークに達しその数が6万カ所を越え110万人の障害者を雇用していた。しかし、1997年になると福利企業の数に2,322カ所に落ち込み、

障害を持つ従業員も28,278に減少した。その後、福利企業の数と障害を持つ従業員の数も減り続け、2004年頃になると福利企業が1,561カ所に減り、18,430人の障害者しか雇用されていない。全国的に福利企業に雇用されていた障害者は2001年に70万人近くいたが、2005年になると64万人に減った。

### (3) 一般企業などへの割当雇用制度による分散雇用

①法律の施行が不十分である。中国の「残疾人就業条例」の規定によって雇用事業所は障害者雇用率が1.5%以上を占めなければならないが、具体的には各地方自治体が地域の状況に応じて決める。現在中国では企業の社会的貢献についての概念が浸透されてないうえ、障害者の理解不足のうえ支援機関のバックアップも不十分なため、障害者雇用は企業の負担を増加させるばかりだと思っている企業が多く、たとえ「残疾人就業報奨金」を支払うことがあっても障害者は雇用しようとししない。また、一部の地域では雇用率の適用が投資に影響を与えることを恐れ、外資系企業と私営企業には雇用率達成を要求していない。しかも、「残疾人就業条例」は強制措置がないため、一部の企業は障害者も雇用してなければ就業報奨金も納入していない。

②雇用・就業における各種保障が受けられない。「残疾人就業条例」に基づいて障害者を雇用する事業所は障害者と労働契約或いはサービス協定を結ばなければならない。また、晋職、昇級、職業レベルの判定、報酬、社会保険、社会福利等において障害者を差別してはならない。しかし、多くの企業は給与と企業福利において障害者を平等に扱ってなく、障害者のための各種社会保険金を納めなかったり、障害者と労働契約を結んでなかったりしているため、社会一般の生活レベルが保障されていない。

### (4) 自営業等の支援

障害者が独立した生産活動に従事したり、経営活動を行ったりすることで労働報酬或いは労働収入を得る場合、政府は「残疾人保障法」と各種税制関連法律の規定によって優先的に配慮することになっている。都市部などで自営業などを営んでいる障害者は一番多く、発展も一番早い。しかし、抱えている問題も多い。

「残疾人就業条例」にも自営業などを営む障害者等に対して法律に沿って税制上の優遇措置を図ったり、関係機関が敷地の斡旋などにおいて配慮したりするとともに、管理費、登録などの手続きに係る費用等は免除されることになっている。また、一定期間小額信用貸し出しも行われている。ところが、税金、貸し出し、敷地の斡旋等の優遇措置は強制措置が不足しているため、実行する随意性が大きく実行が難しい。また、障害者の自主的な取組を奨励或いは補助する制度がない。

また、障害者が自主的な開業のための資金調達、技術、管理と他の人との協力、社会保険等のすべての面において一定の困難を抱えている。そのうえ、経営が比較的単一で市場競争において不利であるため収益が低く、自主的に開業している障害者の就業は持続することが難しく問題が深刻である。

## 5. 障害者の雇用・就業支援において必要な対策

(1) 雇用・就業支援についての意識の転換、既存の法律制度の確実な推進を図るべきである。

障害者の雇用・就業は障害者の経済生活を成り立たせるためのものだけではなく、障害者が社会の一員として社会参加するための一つの手段として位置付けを進めるべきである。

障害者の雇用・就業においては偏見、差別による労働と収入が対等でない問題が存在しており、その確実な推進が望まれる。また、障害者雇用率制度の推進において、有名無実の雇用つまり名前の登録だけで実雇用されてない現象、費用の徴収に重点を置いている現象、障害者本人の利益ではなく、障害者雇用率の達成だけに重点を置いている現象が存在しており、障害者の就労は安定性が欠けている。障害者の立場に立って支援が確実に届くための方策の検討が必要である。

(2) 障害者の雇用・就業を支える機関、制度・施策の更なる充実を図る必要がある。

雇用・就業支援の体制、人材養成等が課題となっている。全国の障害者就業支援サービス機構は3,048個に上っているが、まだその数は十分ではない。雇用・就業機関の整備とともに、就業支援に必要な専門職の養成と配置などが望まれる。

(3) 障害者の年金制度の創設、社会保険への加入などを確実に進めるべきである。

市場経済体制の安定、雇用環境が不安定な状況において、様々な障害を抱えている障害者を画一に国の障害者雇用・就業に当てはめようとするのではなく、障害者の生活の安定と保障を図るために障害者の年金制度の早急の創設が不可欠である。現在、最低生活保障制度が整備され多くの障害者とその対象となっているもののそのカバー率は都市部と農村部とも低い。障害者の安定した生活を保障するレベルまでに達していない。諸外国の経験を参考にしながら障害者年金制度の創設により経済的保障をしっかりと図る必要がある。

また、障害者の社会保険への加入率が低い。就業の権利の保障、失業保険の適用などの既存の制度の活用ができていないことから、経済的に補助する等社会保険への加入を確実に進める必要がある。

#### 参考文献

- 1) 第2次全国残疾人サンプリング調査事務局・北京大学人口研究所 編「第2次全国残疾人サンプリング調査データ分析報告」 华夏出版社 2008年1月
- 2) 孫先徳著「わが国の障害者就業保障体系の健全化について」『中国社会発展戦略』2006年第1期 34頁～38頁
- 3) 王雪梅著「残疾人就業問題と就業保障政策の考察」『北京行政学院紀要』2006年第2期 67頁～70頁
- 4) 陳方正、王偉著「残疾人失業問題の現状、対策と提案」『華南農業大学紀要（社会科学版）』2008年第1期
- 5) 馬良星著「社会転換期における残疾人の労働就業について」『金華職業技術学院紀要』第2007年5巻第4期
- 6) 中国残疾人連合会「中国残疾人事業『十五』発展計画（2001年～2006年）綱要執行状況統計公報」[http://www.cdpcf.org.cn/zcfg/content/2007-12/06/content\\_50518.htm](http://www.cdpcf.org.cn/zcfg/content/2007-12/06/content_50518.htm)  
2009年1月20日アクセス
- 7) 中国残疾人連合会「中国残疾人事業『十一五』発展計画（2007年～2012年）綱要」  
[http://www.cdpcf.org.cn/sytj/content/2007-12/02/content\\_77887.htm](http://www.cdpcf.org.cn/sytj/content/2007-12/02/content_77887.htm)  
2009年1月20日アクセス
- 8) 中国残疾人連合会「2007年中国残疾人事業発展統計官報」  
<http://www.cdpcf.org.cn/sytj/content/2008-05/>

[12/content\\_25055966.htm](#)

2009年1月28日アクセス

注)

<sup>1</sup> 中国では全国の行政区画が30個の省、少数民族自治区等の地方自治体に区分されている。

<sup>1</sup> 「農民工2千万人が失業 解決に向けた5対策」『人民網日本語版』2009年2月3日  
<http://j.people.com.cn/94476/6584390.html>  
2009年2月5日アクセス

<sup>2</sup> 「『2009年社会青書』予測：中国の就業難、09年さらに加速」『人民網日本語版』  
<http://j.people.com.cn/94475/6554672.html>  
2009年1月20日アクセス

