

# 中国都市部の草の根 NGO による障害児支援活動

横 浜 勇 樹

キーワード：中国、NGO、非営利組織、障がい児、親の会

## 1. はじめに

中国の NGO (Non-Governmental Organization : 以下、NGO とする。) は、主に環境分野、貧困問題、女性問題などの分野で実践活動が盛んである。同時に NGO についての理論的な研究も北京大学や清華大学などの研究機関を中心に盛んにおこなわれており、その研究成果<sup>1)</sup>を概観すると、現代中国の NGO の活動は、政府との関係や活動分野が限定的である点など、まさに模索中であると言える。特に障害児支援活動や高齢者支援活動において NGO の活動状況が明らかになる機会はひじょうに少ない。その理由は、NGO の規定自体が日本や欧米のそれとは大きく異なるという以外に、そもそも障害児支援について中国政府の支援方針があいまいなであることもあげられる。

中国の NGO (非営利組織) の規定は、1998 年に改正された「社会团体登録管理暫定条例」、「基金会管理条例」、および「民弁非企業単位登記管理条例」の 3 つの法律である。そしてこれらの法律を管轄する行政機関は、民政部で日本の厚生労働省にあたる組織である。(財)自治体国際化協会<sup>2)</sup>によれば、それぞれの法律は以下のように規定している。

### ①社会团体：根拠法「社会团体登録管理暫定条例」

中国の NGO の 1 つとされ、各種の協会、学会、研究会、連合会、親友会、委員会、促進会などの名称でよばれる。これらはすべて社会团体に属している。社会团体は基本的に会員制であり現在約 22 万団体存在する。日本の独立行政法人や財団法人などの政府の外郭団体に相当する。社会团体の活動資金は、政府や会員からの寄付による。

### ②基金会：根拠法「基金会管理条例」

1980 年代の改革開放の時期に基金により成立した団体で、中国老年基金会、中国青少年發展基金会、中国婦女發展基金会、中国国際文化交流基金会など福祉、文化親善、人権、環境、社会開発など多岐にわたっている。

基金会も 1980 年代初期の改革開放政策の開始とともに起こった。1981 年 7 月 28 日に、中国初の民間基金会「中国児童少年基金会」が成立し、現在までに、全国規模のものが 70 余り、省、市等地区レベルのものが 1000 余りとなっている。基金会は、政府や民間企業からの資金を運営して団体を設立する。

### ③民営非企業単位：根拠法「民弁非企業単位登記管理条例」

児童福祉施設や老福祉施設などの福祉施設が老

人福祉団体、福利院、盲ろうあ児施設など全国で運営する。現在約 100 万と推定されている。また近年、活動が目覚ましい民間の環境団体などもこれに属する。

これらの法律は中国における民間団体の活動を広く規定しているものであるが、純粋に NGO の設置と活動を支援する内容にはなっていない。そのような活動制限があるのは、1989 年 6 月の天安門事件の発生直後に、当局が社会団体の設置申請には、NGO を所管する官庁以外に、新たに主管単位<sup>3)</sup>の設置を求めたことによる。主管単位は、憲法や法規にのっとり社会団体の設立の事前審査をおこない、活動内容に違法な行為があった場合は処分するなどの権限をもっている組織である。つまり社会団体がはじめに団体を設立する際、自団体を主管する単位をもっているか否かが団体設置に関わる重要な事項なのである。そのため、現在でも多くの草の根 NGO は正規の法律にのっとりた形での団体設立の申請を避けて、一般的な企業法人の形式で登録をして活動しているものがその大半である。

(財)自治体国際化協会<sup>4)</sup>によれば、中国の NGO の資金の確保は以下の 4 通りあると言う。

#### ①中国政府が支持

基金会、社団などの大半がこのタイプで、設立時に政府が出資する。

#### ②海外からの寄付（ドナー）によりプロジェクトを推進

フォード財団、アジア財団、世界銀行、国際交流基金などがスポンサーになって NGO に出資し、主に途上国向け課題（貧困、環境、女性問題等）を解決するためのプロジェクトを実施する。

#### ③会費制

環境 NGO で有名な「自然之友」などがこれに当たる。ただし、この会費制度を実施している団体は規模がおおむね小さい。

#### ④企業からの援助

基金会などでこのタイプがあるが、社団ではこの例は少ない。

また、清華大学が 1999 年におこなった中国の NGO の活動分野に関する調査<sup>5)</sup>によると、「業界団体、経済団体」(50%)、「調査・研究部門」(32.3%)、「社会サービス」(22.1%)、「国際交流」(22.1%)、「政策・コンサルティング」(20.2%)、「環境対策」(15.4%)、「貧困対策」(13.5%)、「職業訓練」(13.5%)、「レクリエーション」(11.5%)の分野での活動が多い。この調査は、社会団体に属している NGO を対象にした調査であるため、活動分野も政府の色が濃く現れているとみられる。中でも貧困対策を除いた社会福祉分野について見ると、「老人施設」(5.8%)、「リハビリテーション」(1.9%)と非常に少ない。政府系の NGO においても社会福祉分野における NGO の活動が活発でない状況では、この分野において草の根 NGO の活動も少ないことが予想されるが、現在、中国では草の根 NGO の定義は明確ではなく、また大規模な調査も実施されていないことから、社会福祉分野における草の根 NGO の活動の全体像を把握することができない。障害者や障害児を支援する草の根 NGO の活動について、その実態を把握する機会はほとんどないと言っても良いだろう。

## 2. 調査の目的と方法

中国都市部の障害児福祉分野で活動している草の根 NGO（以下、NGO とする。）の状況を把握するために、2012 年 8 月 20 日～31 日にかけて北京市 Y 区で活動している NGO の実態調査をおこなった。調査は、NGO の代表を対象にして、NGO の設立の経緯、事業内容、活動資金の状況、活動のプロセス、入所している児童の状況、今後

の活動展開などについて聞き取り調査をおこなった。また、障害児を抱える親の会（以下、親の会とする。）の活動の状況を把握するために、上記期間において親の会の代表を対象に、団体の設置の経緯、活動内容、今後の事業展開について、通所している児童についての聞き取りをおこなった。

### 3. 調査対象と倫理的配慮

本調査の調査対象と倫理的配慮は次のようにおこなった。筆者は、2011年8月に北京市の草の根 NGO を調査した団体 T の主任宛てに文書と口頭で、2012年4月に北京市内の草の根 NGO の調査に関する目的、内容および調査に関する倫理的配慮について説明をおこない調査に協力していただける NGO 団体の紹介を依頼した。その結果、2012年4月下旬、団体 T の主任から文書にて重症心身障害児の孤児を支援している NGO と、障害児の親の会が調査に協力していただけるとの回答をいただいた。2012年5月、両施設の主任宛てに2012年8月に実施する調査の目的および内容（活動内容、提供しているサービス内容など）について、文書と口頭にて説明するとともに調査への協力を依頼した。併せて調査実施と結果の公表に関して、1) 調査承諾は当該 NGO の自発的な同意であること、2) NGO 関係者のプライバシーに配慮したかたちでおこなうこと、3) 調査で知り得た情報は研究目的以外では一切使用しないこと、4) 調査で得た情報の公開については、調査を実施した NGO とその管理者から承諾を得ること、5) 収集したデータは個人が特定されないよう厳重に保管し、研究終了後はすべて処分することを文書ならびに口頭で説明し、それらについて調査対象の NGO の主任から同意を得るとともに8月の調査についても承諾をいただいた。

## 4. 重症心身障害児の支援活動の状況

### （施設運営）

重症心身障害の孤児の入所施設を運営している X 施設はキリスト教の草の根 NGO 団体（以下、「NGO」とする。）であり、2000年から北京市郊外の Y 地区において支援活動をおこなっている。本団体はキリスト教立ということで海外のキリスト教系の団体とも深いつながりがあり、施設は教会の寄付金によって設立された。NGO の発足当初、施設は北京市内の3ヶ所に分かれており、それぞれ宿泊施設、デイケア施設、リハビリテーション施設と機能を分けて運営していたが、運営の効率とスタッフ配置を考え、10年前に寄附金により現在のような1つの統合した重症心身障害児施設となった。

当該 NGO は、キリスト教系の NGO と言うこともあるため、法定 NGO として正式に政府に登録はできていない。話を伺った院長によれば、北京市内で NGO が10年以上、重度の障害児の入所施設を運営しているところは他にないとのことであった。院長はこの地において X 施設の設立当初から運営に関わっているが、それ以前は、大学を卒業後、マーケティングなど金融の仕事をしていた経験がある。

団体の運営費は、年間およそ100万円（日本円で1,300万円）ですべて教会からの寄附である。この費用で職員の人件費や施設管理費をまかなっており、民政部などから施設運営費などの補助金はない。このことについて院長は、政府はこの NGO の活動を正式に認めていないため、施設の運営はとても苦しいと話していた。その一方で施設運営や NGO の活動について政府から干渉されることもないと話した。

施設は毎月5,000円で借りており、2階建てに児童の居室が4部屋ある。

表1 障害児の日課

6:30	起床
8:30	朝食
11:00	午前のリハビリテーション
12:00	昼食および休憩
14:00	午後のリハビリテーション
15:00	おやつ
17:00	夕食
18:00	シャワー、余暇時間
20:30	就寝

入所児童は37人で男子が22人、女子が15人、年齢は1歳6ヶ月から15歳であり、児童の身体的、精神的状況に応じて部屋割りがおこなわれている。児童は北京市以外の中国全土から入所しており知的・身体的に障害がある孤児である。

#### (日課)

児童の日課は表1のようになっている。すべての児童に障害があることから、起床から食事、排せつのすべてについてスタッフがマンツーマンで対応している。午前、午後にリハビリテーションが実施されているが、専門のリハビリテーションスタッフが配置されていないため、職員が児童の状況に応じて独自に対応していた。

#### (スタッフ)

職員は37人で、男性10人、女性27人で全員がキリスト教徒である。年齢は20歳～55歳。スタッフの採用は院長など複数の管理職がおこない採用の条件として、キリスト教徒であること、子どもが好きなこと、協調性がある人に重きを置いている。給与は毎月1,000元（一般的な北京市内のサラリーマンの月収は、2,000元～4,000元）であることから高い収入を得ているわけではない。また、勤務は3交代制でおこなっており、休日は月に2日ほどである。

#### (児童の入所経緯)

施設の児童の多くが中国全土（内モンゴル、新疆ウイグル自治区、西安、江蘇省、北京市郊外など）で、いわゆる捨子の状態で発見され、それを公安局が保護し民政部が管轄している障害児施設で生活のためのケアを受けていた。しかし、院長の話では地方の公立の障害児施設では、知的障害児や身体障害児の専門的なスタッフがおらず、日中の時間の多くをベッドの上で寝かせきりにされていること、子どもたちが外の世界と接触する機会が全くないことに疑問を感じ、キリスト教を背景にNGOを創設し、公立の障害児施設から子どもたちを引き取ってケアをおこなっている。院長への聞き取りによると、現在も政府の障害児施設の整備にかける財源は少なく、また、公立の障害児施設が独自に収益をあげることも現実には、困難である状況は10年前から変わっていないとのことであった。院長は、経済発展が続く現在、子どもたち1人につき、月額1,000元程度のお金を政府から補助してもらいたいと話しており、現在、政府当局と交渉中とのことであった。

#### (障害児の教育について)

入所している小学生、中学生の計12人は、日中は北京市内の郊外にNGOが設立した学校に通学している。学校は教会からの寄附により年間12,000円で運営されている。しかし、教員は専門的な大学の教育学部を卒業した専門職ではなく、スタッフ7人が独自におこなっているため、ここでは、日本のような特別支援教育が実施されているわけではなく、リハビリテーションを中心とした身体的な機能回復訓練がおこなわれている。そのため、院長は、今後、重度の知的障害児の教育プログラムの充実をどのようにはかっていくかが課題であると述べていた。

### (ある児童のケース)

本施設で最長となる10年間入所しているFさん女性は、15歳。全盲で上下肢に障害があるため食事や排せつなどを自分でおこなうことはできない。また重度の知的障害があるため他者の話を理解することと、本人自身が会話をすることも難しい。このFさんは5歳の時に中国西部の農村の道端に置かれているのを発見され、その後、地方の民政部の福祉施設で保護されていたが、そこでのケアが劣悪な環境であったため、Fさんを引き取って現在にいたっている。Fさんには親戚などの身寄りがなく、また障害の程度が重症なため仕事に就くことも難しいため、スタッフはFさんの将来をどのようにしたら良いか苦慮している。

このことについて、筆者が民政部による公立の福祉施設の利用はできないのかと訊ねたところ、院長は公立の施設はケアの質が良くないので、そこに入所することはしないと断言した。そして、現在のところFさんは、この施設ですべて生活することになるだろうと話した。さらに、筆者に動向した本NGOの元職員であったHさんが、将来的に北京市内で障害児の職業訓練の場となる施設をNGOとして作っていく予定であるので、その際にはHさんと連携してFさんなどの、重度の障害児の職業的支援、生活支援をしていきたいと述べた。

### (地域との関係)

地域には社区服務中心や居民委員会など中国都市部には住民向けのサービス機関、相談機関が存在しているが、NGOとそれらの政府機関との関係はまったくないとのことであった。また、それらの機関の職員がNGOを訪問することもないため、地域の公的機関との連携はない。大学生のボランティアや教会の人々が、夏季休暇や春節の時期に施設を訪問して児童と交流活動をおこなうこ

ともあるが、日常的に地域の人々がボランティア活動として来所することはない。

### (将来の活動の展望)

筆者は、院長に施設の将来の展望について伺ったところ、現在NGOの入所児童数は37人で、最大収容人数は40人であることから、それを上回る数の児童を入所させることは物理的に不可能である。また長期的に見ても他の地域で新しい施設を開設する予定はなく、現状維持をしていくことが大切であると述べた。また、当該キリスト教系の草の根NGOの活動は、新疆ウイグル自治区を除いて、いま中国全土に拡大しているため、将来的にはそれら他の地域との連携しながら児童のケアにあたっていきたいと語った。

### (政府とNGOの関係)

筆者は政府とNGO活動の関係について院長に聞き取りをしたところ、中国本土の当局は香港で広がっているキリスト教系のNGOの活動の状況を見ながら大陸でもNGOの活動を徐々に認めていく可能性はあるが、現状では、大陸と香港では行政のシステムが大きくことなるため、将来的に大陸のNGOが香港と同様に活動が展開されていくかは分からないとのことであった。

また、中国国内の最大の障害者団体の組織である「中国残疾人联合会」との関係聞いたところ、障害孤児は当該連合会が管轄する範囲ではないので民政部に行って話すようにとたらい回しになったため、民政部に行くと、障害児と孤児の両方が関係している問題は当該部局の管轄ではないと言うことで、結局は政府のどの部局でも対応することができないため、私たちが支援する他に政府には手だてがないと述べた。

さらに筆者がNGOの活動を政府にアピールする機会や政府関係者と懇談する機会があるかと問うたところ、そのような機会は全くなく、もしそ

のような機会があって私たちの活動について政府からの支援を求めても、最初から無理、と述べた。そして最後に、院長は私たちの NGO の活動は本来は政府がおこなうべきことであり、私たちはその肩代わりをしている、と述べた。

## 5. 障害児の親の会の活動状況

障害児を抱える親の会（以下、「親の会」とする。）は、北京市 K 区の郊外の団地の一室にある。前述のキリスト教立の X 施設の支援により、2012 年に設立された障害児の親たちにより設立された自主的な組織である。中国ではこのような親の会の存在はめずらしく、北京市のような都市部においてもほとんど存在していない。本会は「非営利性社会公益組織」であるため法人格を有しておらず、中国の NGO の分類<sup>6)</sup>では草の根 NGO 組織に位置づけられる。

この親の会は一般住民が暮らすアパートを利用しているが、地域を所管する居民委員会や社区服务中心との関係は特になく、またそれらと連携して事業を展開している動きもない。

### （運営と活動）

親の会は地域で生活している障害児と障害児を抱える親が、子どもたちが週末や夏休みなどの長期の休暇の際に、どこにもいける場所がなく、また地域で子どもたちが交流する機会もほとんどない状況を解消するために、キリスト教系の NGO と親が協働で児童の居場所づくりのため、その設置と事業運営を始めた。

施設の発足当初は NGO の寄付金と親たちの出資によって活動を開始したが、現在は部屋の賃料の負担と運営費のすべてが親たちの出資によっておこなわれている。また、事業運営は、NGO のスタッフからのアドバイスも時折あるが、すべて障害児の親たちが交代で児童の支援をおこなって

いる。筆者が話を聞いたある親は、障害児のためにいろいろな事業をおこないたいが資金の面、スタッフ充実の面からも現状維持が精いっぱいであると話した。活動スペースの賃料は月額 700 円で、すべて親たちの出資による。

### （障害児の支援）

本会は障害児の北京市戸籍の有無に関わらず利用することができる。活動は、親の会の活動に賛同した障害児の親や地域の障害者が会に登録しておこなう。筆者が本会を訪問した際、登録している障害児は 20 人で実際に訪問時に活動していた児童は 3 人で、その児童の保護者もスタッフとして参加していた。

サービスの利用については居室のスペースの問題もあるため、同時に多人数が利用することはできないが、障害児の生活状況に応じて出入りは自由にできる。また活動自体は日中もおこなっているが、利用している児童は基本的に学齢期であることから日中はそれぞれ学校に行っている。そのため主な活動は放課後や土日、夏休みや春節など学校が長期休暇の時期になることが多く、常時 3、4 人が利用している。また居室内にはベッドが 2 床あり、土日や長期の休暇には宿泊してこの施設を利用することもできる。表 2 は、障害児の

表 2 障害児の宿泊時の活動表

6:30	起床
6:30~ 7:30	身支度
8:00~ 8:30	朝食
9:00~10:00	学習 (1)
10:30~11:30	学習 (2)
12:00~13:00	昼食
13:30~14:00	休憩
14:30~15:30	学習 (3)
16:00~16:45	学習 (4)
22:30	消灯

宿泊時の1日の活動を示したものであるが、表内の学習時間は障害児の親が児童の学習を見る活動であり、外部から専門の教師が来所して学習支援をおこなう活動ではない。しかし、夏休みなどの長期休暇の際には、北京市内の大学生や高校生がボランティアとして来所して、障害児の学習支援をおこなうことが多いとのことである。

障害児らは2LDK(90m<sup>2</sup>)の1つの広いスペースを利用して工芸品づくりとホームページ作りを主な活動としている。児童が作成したビーズの工芸品は広く販売し活動資金に充てているが、話を聞いた親の1人は、この販売収入だけで活動資金をまかなうことはできないと話した。活動の状況は障害児がブログに掲載し、インターネット上に配信している。2012年8月現在、障害児に対する北京市政府の金銭的な支援は、北京市戸籍の家庭で障害児が16歳以上の場合に月額500元が支給され、農村戸籍の場合は月額200元が支給されている。また医療費は障害の程度によるが基本的に無料とのことであった。

親の会の主な活動内容は以下のようなものである。

#### (活動内容)

1. 家庭的な雰囲気での支援
  - ①障害のある学生の自立をめざして生活レベルを高める。(通所施設)
  - ②手工芸などの軽作業の実施。
  - ③学生の学習のレベルに応じて学習の機会を提供するとともに、文化活動と知識の向上をはかる。
2. 障害者のための交流の場を作る。
3. 障害者の知識と技能を向上させる。
4. 障害者に教育的リハビリテーションを提供する。
5. 貧困、学習の機会がない学生、失業中の障害者のための支援をおこなう。
6. 定期的に戸外に屋外活動をおこない、公益活



図1 障害児の親の会の活動\*  
※2012年8月筆者訪問時に撮影

動の宣伝などをおこなう。また、特殊教育が必要な青少年に対して有益な社会参加活動を企画、実施する。

#### (サービスの対象者)

1. 特別な支援が必要な児童6歳～13歳。
2. 特別な支援が必要な青少年、14歳～17歳。
3. 特別な支援が必要な若年者。
4. 各種児童福祉組織や公益組織、または慈善組織。

#### (活動目標)

1. 特別支援が必要な児童と青少年のために必要なサービスを提供し、彼ら彼女らの心身のあらゆる面の発展をめざします。そして広く障害者の社会への参加とともにソーシャルインクルージョンをはかります。
2. 他の組織と協働し、また活動の経験を共有することで、相互に助け合いながら障害のある児童と青少年の身体、精神的発展をめざしていきます。

#### (来所している障害児の状況)

筆者が2012年8月に親の会を訪問したとき、2人の女子、1人の男子、そして彼らの親が利用していた。

女子の1人は14歳の中学2年生。通常はここから数キロ離れた自宅付近にある公立の中学校の普通学級に通学している。重度の脳性麻痺があり上肢、下肢ともに自由に動かすことができない。ここには3年前から放課後や土日に通所しており、日中は唯一動かすことができる右足でキーボードとマウスを器用に使ってブログの製作をおこなっている。彼女はここまでタクシーで母親と一緒に来所していた。

また他の女子は13歳の中学1年生。軽度の脳性麻痺があるが会話などコミュニケーションはスムーズにとることができる。また上肢、下肢ともにスムーズではないが動かすことができる。普段は中学校の普通学級に通学している。本人はビーズの工芸品づくりが好きで来所するといつもその製作をおこなっている。

来所していた男子は14歳で中学2年生。強度の弱視がある。近隣に住んでおり日常は公立の特殊教育の中学校に通学している。筆者が訪問したとき、彼は両親とともに通所しビーズの工芸品を製作していたが、弱視のために作業をスムーズにすることが難しい様子であった。本児の両親は本児がここでもう少し活発に活動をする如果能够れば良いとの要望を話した。

施設のスタッフの1人は自分も障害児を抱える親として、中学校が夏休みであることから彼ら、彼女らは日中、家庭以外で他者と交流したり、学習したりする機会がまったくないため、このような通所施設があることは、児童の将来を考えるととても刺激になっていると話した。

## 6. 福祉分野における新たな草の根 NGOの発足

これまで紹介した重症心身障害児の孤児を支援している草の根NGOと障害児の親の会の活動は、2012年9月現在、これから北京市内で新し

く草の根NGOを立ち上げようとしているAさん自身が支援してきた活動である。ここではそのAさんを紹介し、Aさんが北京市内で新しく活動を興そうとしている草の根NGOについて触れたい。

Aさんは女性で35歳、2000年に美術系の大学を卒業後、芸術活動を障害者の支援に生かすことができないかと考えて中国残疾人联合会にて2年間仕事をおこなった。その後、X施設を運営するキリスト教系の草の根NGOの活動を知り、その理念に共感してそこで7年間仕事をおこなった。その後、NGO自体の活動に関心を持ったAさんは、北京にある基金会社が運営する法定NGOにて、児童のためのリハビリ施設で2年ほど支援活動の経験をした。同時に地域で生活している社会的弱者の支援に、政府の支援がなかなか及んでいないことに危機感を感じ、在宅で暮らす高齢者を支援する草の根NGOに転職し、北京市内の小地域においてデイサービスセンターの主任として3年仕事をおこなった。そして現在、新しい草の根NGOをX施設で仕事をおこなった同僚と2人で興す予定で準備するなど、NGOの活動に積極的でAさん自身は強い信念を持っている方である。

### (草の根NGOの登録申請)

Aさんは、現在、自宅をNGOの事務所として活動拠点にするため、北京市政府に2012年8月に「工商登記」(企業として登録)として申請を済ませた。中国では純然たる草の根NGOの活動は政府から認められないため、多くの草の根NGOがこのような方法で登録申請をおこなっている。Aさんによれば早ければ1月余りで、北京市から登録の認可がされるとのことであった。団体の市政府への登録には現在、それほど費用と時間はかからないとのことである。



### (A さんが目指す草の根 NGO の方向性)

A さんは、現状の社区サービス中心<sup>7)</sup>の活動が地域住民のニーズに答えられていないと考えている。特に高齢者を中心とした生活相談やカウンセリング、在宅福祉の充実については、現状の社区サービス中心の資金的、人的な面から考えても活動することが難しいと考えている。そのため A さんは、既知の社区のスタッフとの人的ネットワークを使って、まずは社区の中で活動を始めることを考えている。A さんは 2012 年 9 月より、北京市内のある区の社区サービス中心の一室を借りて高齢者の生活相談をおこなう予定で、既に居室は街道事務所より無料で借りている。A さんによれば居民委員会とも良好な関係を維持しているとのことであり、このようにまずは街道や居民委員会との人的ネットワークが重要と話す。そして、社区内での NGO の活動が実績をあげることで、市政府や街道から NGO の活動に対する資金的な支援を得ることもできるので、まずはその実績をつくるのが大切と話した。筆者は 2012 年 8 月に A さんが活動を予定している社区サービス中心を訪問したが、すでに社区内部に A さんの NGO の活動のための居室が確保されており、着実に事業を推進している様子がうかがわれた。

また、A さんは社区内で地域の人々が参加できるバザーなどのイベントを長期的に実施していきたいと考えている。その目的は、都市化が急速に進む北京市内で人々が交流する機会が失われつつある中で、心の交流を通じて人々の関係性を深めていくことと話した。

### (活動のための資金とネットワーク)

A さんが興そうとしている草の根 NGO の活動資金は、今のところ外部からの援助はまったくないため、自己資金を充てる予定である。キリスト教信者の A さんであるが本 NGO の活動のための資金援助は一切なく、すべて A さんが負担す

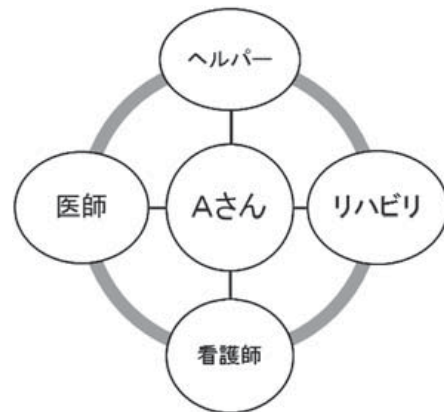


図 2 A さんを中心とする支援のネットワーク

るとのことである。会社や組織に所属していないフリーランスの A さんの現在の収入は、大学の非常勤講師として得ている収入、居民委員会から委託され地域住民のニーズ調査に関わる報酬、他の NGO のアドバイザーとしての講習で得る収入などで月額にして 1,500 元～3,000 元である。A さんは自分の収入は最低限生活できれば良いと考えており、その他の収入は NGO の活動に充てていきたいと話した。このように NGO の実際の活動について現在のところ A さん自身の収入に頼るしか方法がないため、A さんはまずは 2 年間活動の実績をあげて政府から資金援助を得ることをめざし、また同時に広く寄附金を集めることも考えている。

このように限られた資金で NGO の事業を運営していくために、A さんは活動のための人的、物的なコストを下げることも念頭においている。図 2 は、A さんがある高齢者を支援するために考えている人的ネットワークである。A さん個人の医療、福祉的なネットワークつながりを利用してそれぞれの専門家を要支援、要介護の高齢者の自宅に派遣する計画である。

## 7. 考察

障害児を支援する草の根 NGO の活動の実際からいくつかの点が明らかになった。その 1 つは、

現代中国の社会的弱者の支援のさらなる充実の必要性である。本報告の冒頭で報告した重症心身障害の孤児を支援している NGO は、公的な障害児施設ではじゅうぶんなケアが提供されていないと感じたため、それを満たすために NGO が活動をおこなっていた。そして障害児の保護を所管する行政機関と孤児を保護する機関とでは、縦割り行政になっているため、そのような状況に置かれた子どもたちを養護する施設がほとんどないのが現状であった。そこには、福祉の法的整備が必要と考えられた。

さらに障害児の教育についても課題がある。今回調査をおこなった NGO に入所している学齢期の児童は、NGO が設立した学校に通学していた。しかし、その学校ではリハビリテーションが提供されていることが多く、障害児の個々の障害のレベルや特性に応じた教育の適用はなされていない。障害児たちの将来を考えると、教育を含むより専門的なリハビリテーションが提供されることが望まれる。また、中国全土の都市部や農村部には、このような状況におかれている子どもたちは多く存在すると考えられるため、中国政府の動きが注視される。

一方で、障害児を抱える親の会の活動は、障害児の親たちが自らの手で障害児の居場所づくりをしている点で画期的であった。この草の根の活動は日本においても同様に障害児を抱える親たちの草の根の活動が行政機関を動かし、全国レベルでの活動につながっている現状を見ると、中国においても親の会の活動が日本や他の先進諸国と同様に、エンパワメントの動きへと繋がることのできるのか今後の動きを注視したい。

2つは、中国の保健、医療、福祉に携わる人々の専門性の課題についてである。調査した重症心身障害児の施設には、医師や看護師が常駐しておらず、筆者の印象では、医療的な専門技術を用いたりハビリテーションは提供されていないように

見られた。施設の院長の話では、スタッフは基本的なリハビリテーションの研修は受けて就業しているようであるが、入所している個々の児童の身体的、精神的な状態及び児童の将来性を考えると、より専門的な知識と技術を習得したスタッフの配置が必要と考えられた。しかし、法的に位置づけられていない NGO の活動に専門家をどのように適切に配置することができるかは課題である。

専門家の配置については、親の会やこれから NGO を発足の準備をしている A さんの活動についても課題があると言えるだろう。すなわち、地域で草の根的に立ち上がった福祉活動が地域の社区服务中心や居民委員会、行政機関やボランティア団体、あるいは民間組織と連携し、障害者や高齢者らの支援を有効におこなうためには、活動に従事するスタッフの数人でもコミュニティワークやケアマネジメントの知識と技術を習得し、実践することで NGO の活動がより良いものに展開することができる。筆者は 2003 年から毎年、北京市内の地域福祉活動の調査<sup>8)</sup>を実施しているが、ある社区服务中心で業務をおこなっている主任から、地域の福祉活動をどのようにしたら活発になるかと言う相談を受けたことがある。特に北京市のような大都市では、マンションで生活する若い世代が増加しており、彼らは昔のような濃厚な人間関係に参加することを望まず、また地域のイベントにも参加する意欲も薄れているようである。一方でそのような地域においても、昔から生活している高齢者もおり、若者世代と高齢者世代との価値観や生活の在りかたのギャップが生じている。都市化にともなう住民の地域活動への貢献意識の希薄化や個人のライフスタイルを重視する考えは、中国都市部に限らず日本や欧米などでも同様におきている。そこで、地域の福祉的な課題を住民や地域の組織で支援していくために、NGO のスタッフに限らず、社区服务中心のスタッフに

においてもコミュニティワークなどの専門的技術の習得が求められるだろう。

3つは、中国における草の根 NGO の位置づけについてである。今回調査した NGO はキリスト教の団体が設立したものであり施設のスタッフのすべてがクリスチャンであった。A さんの話によると、現代の中国社会では活動実績がある宗教団体であれば、政府から活動の制限を受ける少ないが、政府からの税制などの優遇措置もないと言う。今回調査した限りにおいては、北京市政府が NGO の活動に関して干渉し、定期的に監査することもなかった。また NGO も行政機関に日々の活動を報告する義務もなかった。筆者には、中国政府は草の根 NGO の活動を黙認しているように見えるが、このことをどのように理解すれば良いのだろうか。

中国の行政組織では民政部が、社会保障、社会福祉に関する法律と制度を管轄し、また NGO の活動についても管理、監督している。政府の改革開放政策が実施されてから、近年、民政部は「民弁公助」<sup>9)</sup>の方針のもと、政府が担ってきた福祉事業の多くを、いわゆる官製 NGO に委託することが多くなっている。その官製 NGO とは、日本の独立行政法人や特殊法人に似た性格の団体であるため、事業推進において資金や人的な不足はないものの活動には多くの制限がある。また、行政改革が進む中においても、公立の障害児施設や高齢者施設などの福祉施設全国に存在しているが、それらの施設は前述のとおり入所児童のニーズを満たすようなサービスが提供されていないのも事実である。

筆者はこの状況において、草の根 NGO の存在を次のように考える。現在、民政部の行政改革の過渡期にあるため、その制度の隙間に存在している社会的弱者を支援するために、草の根 NGO の存在を認めざるを得ないのではないか。そして今後中国の行政改革が進展すると考えられる

中、より小さな政府をめざしていく動きは加速し、その状況において草の根 NGO の果たす役割はより増すのではないか。しかし、政府の役割は、国民の生活の安定や社会福祉制度、社会保障制度の充実、さらには草の根 NGO が育っていく環境整備をおこなっていくことも当然政府の役割であることから、今後の中国政府の NGO の制度、政策に関する動向に注目していきたい。

## 8. 今後の課題

本調査は、北京市内の限定された草の根 NGO を調査した報告であるため、今後、さらに範囲を広げて調査を実施し、NGO の活動内容や課題について理解を深めたい。特に香港は中国大陸と異なる行政制度であり、また NGO の活動も活発におこなわれているため、香港と中国本土の比較検討なども念頭においた調査活動を実施していこうと考えている。

### 謝辞

本研究は文部科学省科学研究費（挑戦的萌芽研究）横浜勇樹「中国都市部における草の根 NGO の地域活動に関する研究」（課題番号：24653156）の助成を受けて実施した研究成果の一部である。ここに感謝の意を表したい。また、本調査の実施にあたっては河北大学・呂楠博士に多大なご協力をいただいた。衷心より感謝申し上げます。

### 注

- 1) 例えば、NGO の管理監督についての研究に、王智慧主編（2012）『非営利組織管理』北京大学出版社、李紅艷（2011）『非政府組織管理研究』知識産権出版社、などがある。また、NGO の国際比較をしたものに、崔開云（2011）『国際制度環境下中国政府与政府組織関係研究』南京師範大学出版社、韓俊魁（2011）『境外在華 NGO：与開放的中国同行』社会科学文献出版社、などがある。
- 2) (財)自治体国際化協会のホームページ、<http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/articles/jimusyo/126PE->

- 3) 単位とは、中国社会の職業組織を指す。例えば政府機関、軍組織、商業団体などを指し、改革開放以前は、すべての国民は単位に所属しており、単位から住宅や雇用、医療など社会保障を享受していた。
- 4) 前掲2)
- 5) 清華大学 NGO センターは、中国国内で初めて NGO を研究する目的で 1998 年に設立された。また、北京大学においてもボランティア研究センターが設置されている。
- 6) 中国の NGO の分類については、拙論 (2010) 「中国都市部の草の根 NGO による高齢者支援活動」『三重中京大学短期大学部論叢』第 48 号、22-23. を参照。
- 7) 社区服務中心は、1986 年から民政部が都市部を中心にその設置を推進している地域住民向けのサービスである。基本的なサービスに、「福祉サービス」、「住民生活サービス」、「文化サービス」、「教育サービス」、「衛生保健サービス」がある。また民間委託している家政婦紹介所が附設しているところもある。
- 8) 北京市の地域福祉活動の調査は、横浜勇樹 (2005) 『中国北京市の社区服務中心 (コミュニティ・サービスセンター) と高齢者福祉施設に関する実態調査報告書』、「2004 年度梅村学園研究助成」、三重中京大学短期大学部。
- 9) 中国語の「民弁公助」とは、中国政府の近年の行政改革によりこれまで担ってきた公的な福祉サービスは民間組織で担うと言う動きを指す。

#### 参考文献

- 横浜勇樹 (2003) 「中国北京市の高齢者施設の現状」『松阪大学短期大学部論叢』第 41 号、1-10.
- 横浜勇樹 (2005) 『中国北京市の社区服務中心 (コミュニティ・サービスセンター) と高齢者福祉施設に関する実態調査報告書』、2004 年度「梅村学園研究助成」、三重中京大学短期大学部 横浜勇樹研究室.
- 中国老齡科学研究中心編 (2009) 『中国老齡政策研究』中国社会科学出版社.
- 劉昌平 (2008) 『可持續發展的中国城鎮基本養老保險制度研究』中国社会科学出版社.
- 荒井ら編 (2008) 『中国都市の生活空間』ナカニシヤ出版.
- 横浜勇樹 (2008) 「都市部地域社会の変容とコミュニティ・サービスの展開」『現代中国の社会と福祉』第 7 章、ミネルヴァ書房.
- 横浜勇樹 (2010) 「中国都市部の草の根 NGO による高齢者支援活動」『三重中京大学短期大学部論叢』第 48 号、21-35.
- 若弘 (2010) 「NGO 的社区成就」『中国 NGO』、129-140 人民出版社、129-140. 人民出版社.
- 梁莹 (2010) 『基層政治信任与社区自治組織的成長 - 遙遠の草根民主』、中国社会科学出版社.
- 娜拉 (2011) 「中国草根 NGO 的問責現狀与問題」『非営利組織組織前沿問題研究』、181-190. 鄭州大学出版社.
- 横浜勇樹 (2011) 「中国都市部における草の根 NGO の地域福祉活動に関する研究」『高知学園短期大学紀要』第 42 号、75-85.