

## 第5章

# 障害者の司法へのアクセス

### 中国障害者法律扶助制度の事例

小林 昌之

#### はじめに

「障害と開発」の文脈のなかで法や司法の役割を考えた場合、障害者の「完全参加と平等」<sup>(1)</sup>を理念に、障害者に対する差別の禁止、権利の擁護、貧困の解消などを目的とする実体法の整備とともに、それらの実現を担保するための手続きや諸制度の構築が重要となる。各国の障害者立法の動向についてはDegener and Quinn [ 2002 ] などの研究があるが、それを支える制度を分析したものとはなっていない。開発途上国では障害者が司法へアクセスすること自体困難な場合が多く、それを解消するための制度として法律扶助が目ざされている。法律扶助については、貧困者のための正義へのアクセスの視点からCappelletti and Garth [ 1978 ] をはじめとした研究が蓄積されているが、障害者について言及したものは最近になって散見される程度である<sup>(2)</sup>。そこで本章では、障害者の司法へのアクセスの現状と課題を明らかにするために、障害者のための法律扶助制度を導入した中国を事例に取り上げて検討する。以下、本章では、第1節で障害者の司法へのアクセスの議論の形成過程を確認し、第2節で中国の障害者立法の中心となっている障害者保障法を概観し、第3節と第4節で中国における障害者の司法へのアクセスの柱となっている障害者法律扶助制度の実態を明らかにし、最後の第5節でその課題を

検討する。

## 第1節 障害者の司法へのアクセス

### 1. 権利保護のメカニズム

国連の障害者権利条約に向けた取り組み(第4章参照)や日本における障害者差別禁止法の制定運動にみられるように、障害者の権利を定める法律の整備が喫緊な課題となっている(「障害者差別禁止法制定」作業チーム編[2002])。しかし、権利実現のためには立法だけではなく、それを執行するための適切なメカニズムの構築が必要となる。主要な制度的措置は行政と司法にあり、法的権利の救済という点では司法が特に重要となる。たとえ法律に権利を規定する文言があったとしても、権利侵害があった場合に、実際に訴訟で争うことができなければ完全な意味で権利が保障されているとはいいがたいからである。しかし、開発途上国の現状をみると障害者が司法へアクセスすること自体困難な場合が多い。1997年に国連に提出された報告書では、障害者の権利保護のためのメカニズムとして、裁判所による司法的救済と政府・行政による保護を実施していると回答した国は、回答のあった85ヶ国のうち、それぞれ72.9%と57.6%にとどまっていた(Michailakis [1997])。すなわち、約3割の国は障害者が裁判所を利用することを想定していなかったのである。

こうした司法へのアクセスの問題を解消するための制度のひとつが法律扶助である。法律扶助制度は手続き的な公正さと「法の下に平等」であるという原則を制度化したものであり、特に社会的弱者が貧困という経済状況によって司法へのアクセスを阻害されないよう担保するための制度である。歴史的には、慈善の段階から社会化の段階を経て、国家責任として社会正義を実現するための司法救済制度のひとつとして発展してきた。また、最近では開発の文脈においても貧困削減の方策として法律扶助制度の重要性が指摘さ

れているところである<sup>(3)</sup>。

## 2. 国際社会における発展

障害者の司法へのアクセスへの言及は、国連を中心とした国際世論を背景に「法の下での平等」および法律の効果的な執行手段の具体的な提案として発展してきた。

古くは1948年の世界人権宣言第7条において法の下での平等がうたわれ「すべての人は、法の下において平等であり、また、いかなる差別もなしに法の下での平等な保護を受ける権利を有する」ことが宣言された<sup>(4)</sup>。同宣言は「すべての人は、憲法または法律によって与えられた基本的権利を侵害する行為に対し、権限を有する国内裁判所による効果的な救済を受ける権利を有」(第8条)し、また自己の権利・義務ならびに刑事責任が決定される場合は裁判所による公正な審理を受ける権利を有する(第10条)と規定した。同宣言を具体的に条約化した国際人権B規約<sup>(5)</sup>においても、法の下での平等(第26条)および裁判所の前に平等(第14条)である原則が明示され、救済措置を求める者の権利が司法、行政、立法機関によって決定され、司法上の救済措置の可能性を発展させることを締約国に義務づけた(第2条)。

障害者に関する決議では、1971年の精神遅滞者の権利宣言<sup>(6)</sup>で刑事訴追の際の正当な司法手続の権利について言及されているが、障害者全般に対しては1975年の障害者の権利宣言<sup>(7)</sup>が国際人権規約等をふまえて次のように宣言している。すなわち「障害者は、その人格および財産の保護のために適格なる法的援助が必要な場合には、それらを受け得るようにされなければならない。もし、障害者に対して訴訟が起こされた場合には、その適用される法的手続きは、彼らの身体的精神的状態が十分に考慮されるべきである」<sup>(8)</sup>とされた。両宣言の実施を促進するために国連は1981年を国際障害者年<sup>(9)</sup>と定め、1982年には具体的な行動の指針として「障害者に関する世界行動計画」<sup>(10)</sup>を採択し、それを推進する期間として「国連障害者の十年」(1983 - 1992)<sup>(11)</sup>

を設定した。

しかし、国連障害者の十年の最終段階においてもなお、生活のあらゆる分野で障害者の完全参加を妨げる深刻な障壁が存在することを問題とし、加盟国が障害者に関する国家計画を作成する際に準拠すべき基準原則として、1993年に「障害者の機会均等化に関する基準規則」<sup>(12)</sup>が採択された。本規則は社会モデルへの転換を示すものとして重要であり、社会の仕組みとサービスや活動などを障害者に利用可能とさせ、すべての個人に参加への平等な機会を保障し、障害者は社会の一員として教育、就労、社会サービスなど通常の体系内で必要な支援を受けられなければならない旨を打ち出している。実施方策のひとつである立法（規則15）については、加盟国は障害者の完全参加と平等を達成するための基準に法的根拠を与える責任があるとの原則を明示したうえで、政府は障害者が人権、市民的・政治的権利を含む権利をほかの市民と同様に行使できるようにする義務を負い、障害者立法の制定と合わせて、障害者の利益を守るための苦情受付機関の設置が提案されている。

欧米に比して取り組みの遅れていたアジア太平洋地域では、国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）によって、1992年に「アジア太平洋障害者の十年」(1993 - 2002)<sup>(13)</sup>が採択され、続いて1993年に「アジア太平洋地域の障害者の完全参加と平等に関する宣言」および「アジア太平洋障害者の十年の行動課題」が採択された<sup>(14)</sup>。「行動課題」では立法も主要な関心事のひとつとして詳細に記載され、法律の効果的な施行・執行のための手段の開発がうたわれた。1995年に進捗状況を検討した結果、各国の取り組みが不十分であることが判明したため、ESCAPは行動課題の履行を促進するために「アジア太平洋障害者の十年の行動課題の実行のための目標と勧告」(ESCAP [1995])を採択した。そのなかで、目標のひとつとして障害者を保護するための効果的な履行・執行メカニズムを組み込んだ基本法を制定することが掲げられ、さらにろう者や視覚障害者のための通訳や翻訳の便宜を含め、法律扶助制度のなかで障害者が適切に包含されるよう勧告が出された。その後、実体法や手続法の見直しにほとんど進展がなかったことが判明したために1999

年に採択された目標の修正（ESCAP [1999]）では、より具体的に「既存の無料法律扶助サービスの対象に障害のある人々を含めるか、障害のある人々のための無料法律扶助サービスを発足させる」こと、また「障害のある人々の権利を守る基本法のための（オンブズマンなどの）執行メカニズムを確立」することなどが定められた。さらに、最終年のハイレベル会合で制定された「びわこミレニアム・フレームワーク」<sup>15)</sup>では、目標達成のための戦略として、障害問題への権利にもとづくアプローチの推進が打ち出された。そのうち戦略2として、政府は障害者の権利を保護し、特に差別禁止を保証するため、国連の人権や障害に関する基準に合致する法と政策を制定するか、または現行法を改正し、権利を執行する効果的な救済手段に平等にアクセスできるようにすべきことが提示された。

さらに、2006年12月の国連総会で採択されたばかりの障害者権利条約<sup>16)</sup>においても、法の下での平等と司法へのアクセスがそれぞれ規定されている。同条約第13条は「締約国は、証人となることを含め、直接的および間接的な参加者として効果的な役割を果たすことを容易にするために、調査およびその他の予備的段階を含めたすべての法的手続きにおいて、手続き上および年齢に適した配慮の提供によるものを含め、障害者に対してほかの者との平等を基礎とした司法への効果的なアクセスを確保する」と規定し、実質的な意味で障害者の司法へのアクセスが確保されるよう求めている。

## 第2節 中国の障害者法制

障害者の司法への効果的なアクセスの確保が求められるなか、各国では社会的弱者一般に対する司法へのアクセスを保障するために法律扶助制度の導入が進められ、中国でも1994年に法律扶助制度が開始された。中国において特徴的なのは、当該制度のなかで社会团体がそれぞれの活動領域に焦点を当てた法律扶助を行うことが奨励されていることである。障害者の場合は、障

害者連合会の下に障害者法律扶助センターなどが設立され活動を行っている。これにより中国は全国にわたりもっぱら障害者の利用に供するための法律扶助ネットワークを築き上げることとなった。法律扶助は司法へのアクセスを保障する有効な手段のひとつであるが、このように障害関係団体である障害者連合会がその一端を担うことで、はたして障害者に対する効果的、実質的な司法へのアクセスが確保されたことになったのか。本節以下では、中国の障害者法律扶助制度を事例に障害者の司法へのアクセスの現状と課題について検討することとしたい。

## 1. 障害者法制の発展

1982年に制定された現行憲法は、それまでの高齢者、疾病者または労働能力喪失者に対する社会保険、社会救済、医療衛生の提供という一般的な社会保障の規定に加え、新たに障害者を対象に「国家と社会は視覚・聴覚・言語障害その他の身体障害をもつ公民の労働・生活と教育を援助し処置する」という明文規定を設けた（第45条）。これをきっかけに、障害者の合法的な権益を保護するという概念が法律上登場し、民法通則<sup>(17)</sup>や障害者保障法の制定に発展していった。

1990年12月28日に障害者法制の核となる障害者保障法が採択され、各省・自治区・直轄市などの地方政府は本法を施行するための実施規則を制定してきた。その後、1994年には「障害者教育条例」<sup>(18)</sup>が国務院によって制定され、地方政府による立法をとおして障害者法制は発展していくことになる。2007年になって棚上げされていた「障害者労働就業条例」が公布されたが、同時に起草が進められていたとされる統一的な「障害者リハビリテーション条例」はいまだ公布されていない<sup>(19)</sup>。

## 2. 中国障害者保障法の概要

中国障害者保障法は、教育と労働の権利の保障、リハビリテーションと福祉措置の実施、文化的生活と環境の改善など、いずれも障害者の人権にとって重要な課題を規定している。障害者保障法の章別構成からは、中国が1982年に採択された国連の「障害者に関する世界行動計画」で示されていた枠組みを利用する形で立法化を図ったことがみとれる。この当時は、すでに機会均等化がうたわれはじめていたが、国連において障害者問題の認識が社会モデルへと転換したのは、1993年の「障害者の機会均等化に関する基準規則」<sup>(20)</sup>からであるので(長瀬[2000: 15])、中国の障害者保障法も基本的には従来の医学モデルに立脚しているといえよう<sup>(21)</sup>。以下、ここでは本法の総論部分を概説する<sup>(22)</sup>。

### (1) 目的

本法の目的は、①障害者の合法権益を擁護すること、②障害者事業を発展させること、③障害者が平等かつ十分に社会生活に参加し、社会の物質文化の成果をともに享受することを保障すること、である(第1条)。

本法は、障害者の権利を確認するというよりも、国家が障害者保障のために行う諸政策を宣言するものであり、国務院および中国障害者連合会が中心となって実施する障害者事業の法的枠組みを提供することに主眼がおかれている。

### (2) 権利

障害者は政治・経済・文化・社会および家庭生活等の分野においてその他の公民と平等の権利を享有し、障害者の公民の権利および人格の尊厳は法律の保護を受ける。また、障害者を差別・侮辱・侵害することは禁止される(第3条)。

これらの違反に対する直接的な罰則規定は設けられておらず、障害者の合法權益が侵害を受けた場合は、ほかの関連法規にしたがって関連主管部門に処理を要求するか、人民法院に訴訟を提起する権利を有することを確認するにとどまっている（第49条）。また、「差別」についても具体的に何が差別であるのか、本法でも、地方の実施規則でも定義しておらず、抽象的な規定となっている。

### （3）国家の責任

国は障害者に対して特別な扶助を与え、障害の影響および外界の障壁を軽減または取り除き、障害者の権利の実現を保障する（第4条）。国および地方政府は障害者事業に対して責任を負い、それを執行する中心的な組織として中国障害者連合会が規定されている（第8条）。中国障害者連合会およびその地方組織は、障害者の共同利益を代表し、障害者の合法權益を擁護するとともに、政府が委託する任務を引き受け、障害者事業を展開させる職責を負う。

障害者連合会は、社会の隅々にネットワークを形成しているが、国連基準規則18が求めているような障害者の当事者組織ではない。障害者連合会は当事者が任意に結集した団体ではなく、医療部門や障害者連合会をとおして障害者であると認定されれば当然に会員とされ、代表の選出や運営への参加も限定的である。ただし、開発途上国でありながら政府の関心を引きつけ、全国に組織展開し、障害者事業を進める役割を担っていることの意義は大きい<sup>(23)</sup>。なお、連合会以外に障害者団体を結成することは禁止されており、結社の自由はない（中国残疾人联合会發展部 [1994: 39]）。

### （4）法的救済

障害者とその合法權益が侵害された場合、本人またはその代理人は関連主管部門に申し立てをするか、法により人民法院に訴訟を提起する権利を有する（第49条）。障害者保障法は障害者の合法權益として、リハビリ、教育、就業、文化生活、福祉、環境など広範な分野を規定し、それらの業務はすべて



政府職能部門が管理している。したがって、障害者がいずれかの分野で問題に直面した場合は、第一義的には関連する政府主管部門または職能部門に対して申し立てをすることができるものとされる（中国残疾人联合会発展部 [1994: 105]）。

障害者の合法權益を侵害した者は、それぞれ行政責任、民事責任、刑事責任を負わなければならない。特に、本法では障害者の権利侵害に対する刑事責任について、①障害者の障害を利用し、その者の人身の権利またはその他の合法的な権利を侵害した場合、②暴力またはその他の方法をもって公然と障害者を侮辱した場合、③障害者を虐待した場合、④独立した生活能力のない障害者に対して扶養の義務を負いながら扶養を拒絶または遺棄した場合、⑤知的障害または精神障害によって自分の行為を弁別できない障害者を姦淫した場合について例示し、刑法の規定にもとづいて犯罪を構成する場合は重きにしたいが処罰する旨を定めている。

本法は障害者の権利侵害に対する刑事責任として刑法上の規定を重ねて列挙しているが、これらのうち公然侮辱と虐待については、原則として被害者の告訴を必要としており、刑事訴訟法では「自訴案件」<sup>24)</sup>とされている。自訴案件では、被害者自らが加害者の刑事責任を裁判所で追及しなければならない。したがって、被害者である障害者がこれらの権利侵害に対して刑事責任を追及することは容易ではない。

### 第3節 中国における障害者の司法へのアクセス

#### 1. 中国における法律扶助制度の発展

中国の司法部によって正式に法律扶助制度の確立が目指されたのは1994年であり、まず北京、広州、上海、鄭州、武漢などで試行された。その後、全国の法律扶助事業の管理と監督をする機構として1996年に司法部法律扶助セ

ンターが設立され、その運営資金を集める母体として中国法律援助基金会が1997年に設立された<sup>(25)</sup>。

司法部の法律扶助センターの設立に時期を合わせ、法律扶助を受ける権利を定めた法律が1996年になって登場する。刑事被告人に対する弁護人の指定についてはすでに1979年に制定された刑事訴訟法に定められていたが<sup>(26)</sup>、1996年の改正において初めて法律扶助を受ける権利が明記された<sup>(27)</sup>。改正刑事訴訟法では、裁判所は、①経済的な困難またはその他の理由で弁護人を立てていない被告に対して法律扶助を請け負う義務のある弁護士を指定することができること、ならびに、②弁護人を立てていない盲人、ろう者、啞者、未成年者の被告および③死刑判決の可能性がある被告が弁護人を立てていない場合には、法律扶助を請け負う義務のある弁護士を指定しなければならないことが定められた。同年に制定された高齢者權益保護法<sup>(28)</sup>においては、①高齢者が合法的な權益の侵害を受けて訴訟を提起する際、訴訟費用の納付が確かに困難な場合は納付を猶予・軽減・免除することができる、②弁護士の助けが必要であるが弁護士費用を支払う能力がない場合は法律扶助を得ることができることが規定された。

法律扶助に関する規則は、司法部、最高人民法院、最高検察院および関連の社会団体が個別または連名で発行した通知ならびに一部の地方が制定した地方性法規において断片的に規定されてきたが、それらを総括する形で2003年に法律扶助条例が制定された<sup>(29)</sup>。本法は経済的に困難な公民が必要とする法律サービスの獲得を保障することを目的とし(第1条)、法律扶助の責任は政府にあり、県レベル以上の政府に積極的な措置をとることを義務づけている(第3条)。しかし、同時に社会からの援助も求めており、金銭的な寄付のみならず、社会団体、事業単位などの組織が自己の資源を利用して法律扶助を提供することを支持、奨励している(第8条)。障害者の場合は障害者連合会が障害者法律扶助センターを設立しており、同様に婦女連合会(女性)、総工会(労働者)がそれぞれの活動領域に焦点を当てた法律扶助を各レベルで行っている<sup>(30)</sup>。2004年末現在、全国に設立された司法部系統の法律扶助機構

は3023ヶ所であり、法律扶助事業を担当する人員は1万458人に達している（司法部法律援助中心 [2005: 16]）。

## 2. 法律扶助条例の適用範囲

法律扶助条例は代理人を必要とする法律扶助について、経済的困難により代理人を委託できない場合と国家の義務として裁判所が当然に弁護人を指定して法律扶助を与えなければならない場合の両方を定め、それぞれの範囲を規定している。

まず、経済的困難により代理人を委託できない場合、行政訴訟および民事訴訟について、公民は、①法にもとづく国家賠償の請求、②社会保険または最低生活保障の給付請求、③補償金・救済金の給付請求、④扶養費・養育費などの給付請求、⑤労働報酬の支払い請求、⑥正義にもとづいて勇敢に取った行為によって生じたと主張できる民事的權益を範囲として法律扶助を申請することができる（第10条）。刑事訴訟については、①犯罪被疑者は、捜査機関が第1回目の尋問を終えた後または強制措置を取った日以降、②公訴案件<sup>31)</sup>における被害者およびその法定代理人または近親者は、案件が起訴の審査に移送された日以降、③自訴案件における自訴人およびその法定代理人は、案件が人民法院に受理された日以降に、それぞれ法律扶助を申請することができる（第11条）。なお、資力基準は省、自治区、直轄市の人民政府が当該行政区域の経済発展状況および法律扶助事業の必要性にもとづき定めることになっている（第13条）。

次に、裁判所が必ず弁護人を指定しなければならない場合として、法律扶助条例は刑事訴訟法第34条の規定を受けて、その範囲を次のように定めている。すなわち、①被告人が盲人、ろう者、啞者または未成年者で弁護人を委託していない場合、および②死刑の判決を受ける可能性がある被告人が弁護人を委託していない場合は、被告人の経済状況を審査することなく法律扶助が提供されるべきであると規定している（第12条）。

このほか、省、自治区、直轄市の人民政府は第10条で列挙された規定以外の法律扶助事項を補充規定として制定することが可能となっている（第10条）。そこで、たとえば上海市では、上記に加えて①労働契約の締結・履行・変更・解除および解除の過程で受けた損害で権利を主張できる場合、②労働災害、交通事故、医療事故で人身に障害を受け、権利を主張できる場合、③家庭内暴力、虐待、遺棄に遭い、合法權益の損害を受けたと権利を主張できる場合、④法律・法規が法律扶助を提供しなければならないと規定するその他の事項が追加され、受理範囲を拡大している<sup>(32)</sup>。

### 3. 障害者に対する法律扶助制度

1990年に制定された障害者保障法は、障害者に対する平等の権利、法律の保護、差別の禁止などを規定していたが、現実の生活においては雇用、教育、社会保障などの場面で多くの問題が発生しており、差別や不平等が普遍的に存在している（曹[2002: 164]）。法律扶助が制度化される以前は、全般的な苦情処理を扱う障害者連合会の「信訪」制度や啓蒙活動をとおしてこれらの問題に対処してきたが<sup>(33)</sup>、関係者からは司法へのアクセスを保障する法律扶助の制度化に期待が寄せられていた<sup>(34)</sup>。そこで1994年に司法部が法律扶助制度の全国的確立を正式に決定したのち、1996年に司法部と中国障害者連合会は共同で通知を發布し「各種の原因によって、現実の生活においては、障害者の適法な權益を蔑視、侮辱、傷付け、侵害する現象が依然として発生し、一部は相当深刻である。一部の障害者は法律を用いて自分の適法な權益を保護する方法を知らない。また、身体的条件および経済的条件の制約により、多くの障害者は依然として相談したり、弁護士に依頼したり、訴訟を提起したりすることが困難で、法律サービスの費用を支払う能力がないなどの問題がある」<sup>(35)</sup>と障害者に対する法律扶助事業の必要性について説いた。中国の貧困者人口の3分の1は障害者であるとされ<sup>(36)</sup>、司法にアクセスするためにはなんらかの措置を必要としていたことは明らかであった。

こうした状況を受け、司法部は障害者連合会と協力して3層からなる障害者法律サービスのネットワークを形成することとした。すなわち、①法律扶助機関を主管とし、②委託または指定した弁護士事務所・公証処・法律サービス所が主力となり、③社会ボランティア機関がそれらを補完する体制が目指された<sup>(37)</sup>。司法部と障害者連合会はさらに、こうした障害者法律サービスは現場または障害者の居住地の近くでサービスを提供し、各地の法律サービス機関の事務所についても可能な限り「都市道路・建築物バリアフリー設計基準」<sup>(38)</sup>に合致するよう改造を行うよう通知を出している<sup>(39)</sup>。同通知はまたバリアフリーの障害者法律扶助事業のネットワークを完備するため、各レベルの障害者連合会のみならず福祉企業や特殊学校など障害者が比較的集中する場所にも支所において法律扶助を提供するなど物理的な範囲の拡大も推奨している。この結果、2004年末までに全国各レベルに開設された障害者連合会傘下の障害者法律扶助センターは合計2499ヶ所となった<sup>(40)</sup>。

ところで、障害者が法律扶助を必要とする場合、障害者は2つの選択肢を有している。ひとつは、中国の一公民として直接司法部系統の一般の法律扶助センターに申請する方法である。もうひとつはもっぱら障害者を対象とする障害者連合会傘下の障害者法律扶助センターに申請する方法である。ただし、司法部系統の法律扶助センターの場合は、申請段階において法律扶助条例および地方条例が定める受理範囲および経済的条件が厳格に適用されるのに対して<sup>(41)</sup>、障害者法律扶助センターは申請段階では事実上条件を緩和していることがある。

法律扶助条例は民事事件および行政事件の申請について、障害者だけを対象とした条件を定めておらず、前述した受理範囲および経済的条件がそのまま適用される。唯一刑事事件についてのみ、盲人、ろう者、啞者で弁護人に委託していない場合は、人民法院が弁護人を指定するということが規定されており、その際には経済状況の審査は必要としないことになっている。司法部系統ではこれらの条件が申請段階でも原則的に適用されるが、障害者法律扶助センターでは、上海市のように「障害者が自分の合法權益を保障するた

表 1 被法律扶助者数の人数および割合（全国）

	2000		2001		2002		2003		2004	
全体	249,654		309,254		286,616		293,715		294,138	
障害者数	25,396	10.2%	32,374	10.5%	30,484	10.6%	29,899	10.2%	27,950	9.5%
老人	31,835	12.8%	42,850	13.9%	38,821	13.5%	38,584	13.1%	39,797	13.5%
未成年者	27,439	11.0%	37,206	12.0%	37,664	13.1%	45,981	15.7%	54,421	18.5%
婦人	41,107	16.5%	55,994	18.1%	56,250	19.6%	64,581	22.0%	57,289	19.5%
一般貧困	77,641	31.1%	103,577	33.5%	85,174	29.7%	105,762	36.0%	89,637	30.5%

（出所）『中国法律年鑑』2001年～2005年版より筆者作成。

（注）内訳は重複してカウントされている。

めに確かに法律扶助が必要である場合」と定め、包括的に門戸を開いている場合がある<sup>(42)</sup>。一般の制度と並置してエンパワメントのために障害者対象の制度を構築したツイン・トラック・アプローチをとっているようにみえるが、次節で説明するように障害者法律扶助センターはむしろ一般の制度へのメインストーリーミングを促す窓口的役割を果たしているといえる。なお、2004年に司法部系統の法律扶助センターの法律扶助を受けた障害者数は2万7950人であり、全国の被法律扶助者数に占める割合は2000年から2004年まで約10%で推移している（表1）。刑事事件については基本的に司法部系統の法律扶助センターが引き受けることになっており、2004年に引き受けた刑事法律扶助案件のうち、約6%の4712人が盲・ろう・啞者であった（司法部法律援助中心 [2005: 22]）。他方、2004年に各地の障害者法律扶助センターで法律扶助または法律サービスを受けた障害者数は延べ12万3681人であった<sup>(43)</sup>。

#### 4. 人民法院系統の取り組み

司法部系統が障害者に提供する法律扶助のほか、同様の制度として最高人民法院が行っている司法救済がある。2000年の最高人民法院の「経済的に確かに困難のある当事者に対して司法救助を与えることに関する通知」<sup>(44)</sup>のなかで、訴訟費用納付の猶予、減額、免除が認められる対象者として固定収入

のない障害者が特に明記された。また、一部の裁判所は障害者の事件をもっぱら審議する法廷を設立し、障害者が訴訟に参加するための便宜を提供している。たとえば、1995年に江蘇省無錫市の南長区人民法院で設立された障害者保護案件合議廷は、受動的に審理を行うだけではなく、障害者のために主体的に訴訟を進めることを目的としている。モデルケースとして、小学校の増築にともない周辺住民の立ち退きが必要となった事件があげられ、合議廷の裁判官が不動産会社の移転案が政策と合致していることを承知しながらも、訴えられた肢体障害者にとって提案された移転先では不便であることを考慮して、みずから不動産会社と交渉してほかの移転先を提供させ、和解に至った事例などが紹介されている<sup>(45)</sup>。また、1993年に江西省 州市の会昌县人民法院に設立された障害者合法權益保護巡回法廷では、障害者連合会から派遣された職員が裁判官に加わり巡回法廷を構成している。巡回法廷は障害者の居住地や争いの現場などに出向いて審理を行うと同時に、主体的に障害者に対して法律サービスを提供し、差別や侮辱、障害者の合法權益の侵害などの行為を制止することを職責としている<sup>(46)</sup>。

#### 第4節 障害者法律扶助の実施体制

法律扶助条例は、法律扶助の責任は人民政府にあると定め、県レベル以上の人民政府に必要な措置をとることを求めている。法律扶助機構に関しては、直轄市、市を設置している区および県レベルの人民政府の司法行政部門が当該行政区域の必要性に合わせて設置することとなっている（第5条）。司法部系統の法律扶助機構は、中央、省、市および県の4つのレベルからなるが、前2者は主として指導・監督のみを行い、市および県レベルの法律扶助センターが具体的なサービスを提供することとなっている。また、県の司法局はその派出機構として県の下の行政単位である街道レベルに司法所を設置しており、そこも法律扶助センターへのアクセスポイントとなっている。一方の

障害者連合会も前述のとおり行政区分に対応したネットワークを形成しており、当該連合会の必要性に応じて障害者法律扶助機関が設けられている。ただし、全国的に統一された方式は定まっておらず、当地の政策、人員、財政事情によって異なっている。以下、北京、上海、広州の実施体制について概説する。

## 1. 北京市

### (1) 組織

北京市では司法部の動きに合わせて、2000年に障害者法律扶助が開始された。北京市司法局の協力のもと、北京市障害者権利擁護センターが北京市障害者連合会の直属単位として設置された。市レベルのセンターのほか、18の区県すべてに障害者法律扶助機関が設けられ、市 - 区(県) - 街道 - 社区のネットワークが形成されている。

北京市障害者権利擁護センターを担当するのは障害者権利擁護部の職員6名であるが、苦情処理部門である「信訪」部門との兼任である<sup>(47)</sup>。このうち1名がろう者であり、ピア・カウンセリングが可能となっている。北京市司法局は2000年の通達で、社会団体が司法局と共同で法律扶助機関の支部を設立する場合には、必ず弁護士資格を有する者を配置するよう求めた。この基準に合わせて障害者連合会も「公職律師」とよばれる弁護士資格を有する職員1名を権利擁護部に採用している。ただし、通常法律扶助業務は、弁護士事務所と契約しており、常時3人が派遣されている。障害者の立場に立って専門知識でフォローできる職員を抱え、かついつでもアクセス可能な弁護士が常駐するという点でほかのどの地方よりも先行しており、障害者が法律扶助を利用しやすい体制となっている。なお、弁護士は基本的にボランティアであり、障害者連合会側からは報酬は提供されていない。財政部の規則により、弁護士には、交通費、印刷費などの経費のみが提供され<sup>(48)</sup>、そのかわりにこうした活動への参加を奨励するために障害者連合会側から名誉を



讃える賞状などが提供される。担当する弁護士に対しては、司法局と障害者連合会が共同で研修を行い、障害者の状況、困難な内容、接待の方法、特別な法律などを教えている。

## (2) 利用

北京市の障害者権利擁護センターで処理する案件は、①下のレベルで処理困難なものが上がってくる場合と、②直接の場合がある。利用者は、北京市内に居住していればよく、戸籍に関係なく、外地から来ている障害者も受け付けている。通常、法律扶助条例にもとづく申請条件を満たしている案件は司法局の法律扶助センターに移送されるが、北京市の障害者権利擁護センターは独自に受理範囲および資力基準を拡大して法律扶助を提供している。北京市障害者連合会は障害者福利基金から独自に予算を得ており、これを充てることで法律扶助条例の条件に合致していない権利侵害事件を救済している。これは平年で、法律相談も含め年間約100件超である。このうち、訴訟代理案件は年間約30件である<sup>(49)</sup>。このように障害者権利擁護センターに持ち込まれた案件でも、法律条例の条件に合致しているものは資源を有効活用するために司法局の法律扶助センターへ移管され、件数も司法局側で計上されている。

区・街道レベルでは、区司法局と区障害者連合会が共同で弁護士団を組織し、障害者連合会へ弁護士を派遣している。区の場合は一定の相談日が設けられ、街道の場合は必要に応じて弁護士が派遣されるシステムとなっている。また、街道レベルにある司法部系統の司法所では通常「法律工作者」<sup>(50)</sup>が相談業務を行っており、全般的な相談のなかで障害者問題も扱われている。さらに、コミュニティ・レベルにある自治組織の社区では、障害者専用ではないが、司法所が1週間に1回弁護士や法律工作者を派遣しており、そこに障害者関係の案件が持ち込まれる場合も多い。

## 2. 上海市

### (1) 組織

2000年12月に、上海市司法局と上海市法律扶助センターの支持のもと、上海市障害者連合会の傘下に上海市障害者法律扶助センターが設立された。上海市レベルの当センターのほかに、行政区分に対応して、その下の区、県、街道レベルの法律扶助機関が設立されている。

上海市障害者法律扶助センターには、スタッフとして2名の連合会職員があたっているが、両名とも「群工」(大衆工作)部門との兼任である。連合会の職員が担当する強みは、障害者を理解し、多少なりとも手話ができることであるが、彼らには必ずしも法的素養があるとは限らない。このため、ボランティアとして、法律の専門家である弁護士4人および法律を学んでいる大学生が加わっている。これらボランティアに対しては、年に数回、障害者独特の事情について研修が実施されている。

### (2) 利用

法律相談の受付は、訪問、手紙、電話、メールで受け付けられている。障害者が自分の合法權益を保障するために確かに法律扶助が必要であると訴えた場合には、包括的に法律相談を受け付けているが、上海市の政策では、法律扶助の利用や各種優待政策の享受のためには、上海市戸籍が必要となっている。費用のかからない相談や関係機関との一般的な連絡は行うが、北京市とは異なり居住していても法律扶助は受けられない。なお、障害者が障害者法律扶助を利用するためには障害者連合会が交付する障害者証が必要である。

法律扶助の一環として訴訟代理の必要性を含む法律相談は、障害者であればすべて受け付けているが、実際に裁判所に対して訴訟代理するケースは次の場合に限られる。①法律による障害者の合法權益が侵害され、実際に勝訴する見込みのある事件であり、かつ②相談者が経済的に困難な場合である。

表2 法律相談案件の類型別割合（上海市）（%）

	2001	2002	2003	2004
労働争議	30	21	21	23
民事経済紛争	15	14	14	15
婚姻家庭	11	14	14	15
行政紛争	3	1	1	1
医療事故紛争	9	5	5	5
不動産紛争	12	14	14	15
刑事事件	5	3	3	3
交通事故	1	1	1	1
その他	18	27	27	22

（出所）2005年12月の上海市障害者法律扶助センターでのヒアリングにもとづき著者作成。

その他、③障害者の権利が侵害され、それが典型的な重大案件の場合には、センターが自ら主体的にそれを取り上げることもある。基準を満たしている場合は、障害者法律扶助センターが司法局に法律扶助の申請をして費用をまかない、センターの契約弁護士が事件を担当する。なお、訴訟代理を行う件数に制限を設けるのは予算制約による。法律相談の提供実績は延べ人数で、2001年が307人（12月10日現在）、2002年が457人（10月末現在）、2003年が約1000人（通年）、2004年が1570人（通年）であり、相談件数は着実に増加している<sup>(51)</sup>。相談者の障害種別として多いのは肢体障害者である<sup>(52)</sup>。

障害者の法律相談案件は、①労働争議、②民事経済紛争、③婚姻家庭、④行政紛争、⑤医療事故紛争、⑥不動産紛争、⑦刑事事件、⑧交通事故、⑨その他に分類されて集計されている。労働争議が約2割を占め、民事紛争、婚姻家庭、不動産紛争がそれぞれ15%を占めている（表2）。これらの法律相談に対して、①法律相談、②法律文書の作成、③訴訟代理人、④刑事弁護、⑤非訴訟法律事務などを行って処理している<sup>(53)</sup>。

区レベルも市と同様に「信訪」部門が法律扶助申請の仲介事務を行っている。区障害者連合会は司法局の法律扶助センターと協定を締結し、弁護士の派遣と関連事務を依頼している。障害者連合会のセンターは、司法局の法律扶助センターの支所として、毎月の「信訪」接待日に合わせて、弁護士によ

る法律相談を実施している。なお、「信訪」部門に障害当事者を配置することで権利擁護も含め、ピア・カウンセリングが可能な体制を敷いている区が多い。

### 3. 広州市

#### (1) 組織

広州市では、2000年に、司法局の法律援助処と障害者連合会が共同で障害者法律サービス部を設立した。障害者法律サービス部の職員は6名であり、うち1名は障害者である。また、「信訪」処の職員は2名で、うち1名が障害者である。広州市は直轄市である北京・上海とは異なり、行政レベルでは広東省の下に位置し、広州市内には13の区と県レベルの市がある。区、市、社区合わせて約200ヶ所の法律扶助ネットワークが形成されている。司法局からは公職弁護士2名が、毎月1回広州市障害者連合会に派遣され、法律相談などを行っている。

#### (2) 利用

通常、障害者の相談はすべていったん障害者連合会の「信訪」処が受け付け、関係機関による調整などでの解決を探る。しかし、その方法では解決できず、かつそれが法律問題である場合に当該案件は障害者法律サービス部に移され、法律扶助条例が定めた受理範囲と経済条件に合致しているか調査され、条件を満たしている場合には司法局の法律援助処に移送される。障害者連合会には弁護士はいないので、自ら事件をコーディネートするのではなく、法律扶助条例に合致しているか否かのスクリーニングと手続きに必要な準備のみを行い、実務は司法局の法律援助処に任せている。

司法局が定める法律扶助の申請条件は次のとおりである。①広州市の常住戸籍または臨時居住証を有している者<sup>(54)</sup>、②司法機関または労働仲裁機関がすでに受理しているかまたは受理される条件を具備する当事者、③自分の合

法権益を保障するために法律扶助を必要とすることを証明する理由と事実があり、実現可能な権益が確かにあること、④経済的に困難で、法律サービス費用を支出する能力がないか、完全には能力がないこと、である。また、経済困難の資力基準は次のとおり定められている。都市住民は家庭の1人当りの平均月収が500元以下、農村家庭では、1人当りの平均収入が300元以下となっている。2000年に設立されてから、現在までの6年間、障害者に関する案件は法律相談を含め延べ2000人である<sup>(55)</sup>。このうち訴訟代理は38件である。

区レベルの障害者連合会では、条件が整っているところは障害者連合会のなかに法律扶助または権利擁護の担当者において市と同様の仕事を行っている。ただし、同じ区であっても農村部を抱えるところは経済的に担当者をおくことが難しい。司法部系統では、区レベルに司法所が、社区レベルには法律ステーションが設置され、法律相談一般を受け付けるなかで障害者からの相談を受け付けている。

## 第5節 障害者の司法へのアクセスの課題

一般の法律扶助センターに加えて、障害者法律扶助制度が構築されたことは、障害者の司法へのアクセスを助長したといえる。しかし、法律扶助の利用が障害者の司法へのアクセスを保障する制度となるためにはいくつかの課題が存在する。以下、障害者法律扶助に関して、(1)実施機関、(2)適用範囲および(3)障害認識の問題について検討する。

### 1. 実施機関

#### (1) 実施機関の性格

障害者法律扶助の中心となっているのは各地の障害者連合会であるが、障

害者連合会が障害者の権利保護・法律扶助を行うと同時に障害者事業の実施当事者であることに問題が潜んでいる。この二重性は、中国の特色として鄧朴方氏などが強調しているところである<sup>(56)</sup>。

確かに、障害者法律扶助センターのスタッフは障害者連合会の職員であるので、法律だけではなく各種の障害者に対する政策にも精通しているので、司法部系統の法律扶助機関よりも幅広い解決が提供できる。実際に現行の法律を適用するだけでは障害者の問題は解決できず、政策や通達などを活用して初めて解決の糸口がみえる場合もある。

また、法律扶助を受ける障害者も紛争の法的解決だけを求めているのではなく、貧困、病気、家族との不和、住宅問題などを抱えている。弁護士が解決できる法律問題はこれらの一部であり、依頼者の立場に立ち、問題の全体的解決を援助する広範な支援システムが求められている(大石 2001: 216-217)。中国では、障害者がかかわる問題が起こった場合にはまず居住する街道またはその下の社区にある住民委員会や障害者連合会が中心になって関係機関との協議や関係者との調停などによる解決を探る。そして街道レベルで調停などが不調に終わり上級機関に上がり訴訟代理が提供された案件は、議論が尽くされていることから、実際の案件処理では協調や調停ではなく判決に至る場合も多い。障害者が抱えている問題は訴訟だけで解決できるものではなく、現在でも関係者・関係機関との協議・調整が必要となっており<sup>(57)</sup>、総合的に障害者の問題を解決できるルートが築かれたという点では障害者連合会に法律扶助センターが開設されたことの意義は深い。

しかし、障害者事業実施にかかわる紛争が発生した場合には、不服を申し立てることは可能であっても、実務的にも心理的にも法律扶助を得て同じ連合会を訴えることは事実上不可能であるという問題が存在する。障害者事業の実施は障害者連合会の専業であるので、事業にかかわる紛争を訴訟で争うしかない場合、法律扶助が受けられなければ、最初からそれを断念せざるをえないことが考えられる。法律扶助は貧困者を対象としたプログラムが目的どおり機能するよう保証するという役割を兼ね備えることもできるが(パー

グマーク [ 2001: 198 ]), 中国の場合, それを可能とするためには二重性の問題を解決する明確なルール作りが必要となっている。

このことは, 2006年10月に中国障害者連合会に委託して北京と上海で実施したアンケート調査の結果からもみてとれる<sup>(58)</sup>。回答では, 障害者が自分の合法權益保護のために実際に利用したことがある方法として, ①住民委員会 (54%), ②家族 (39%), ③障害者連合会 (34%), ④法律扶助 (33%) があげられていたのに対して, 最も頼りになる方法としては, ①法律扶助 (50%), ②住民委員会 (41%), ③障害者連合会 (34%), ④家族 (28%) があげられていた。法律扶助に対する期待が高いにもかかわらず, なんらかの原因で利用につながっていない。また, 法律扶助を申請する際に何が困難であるかを問う質問に対しては, ①申請方法がわからない (39%), ②範囲が狭い (16%), ③条件が厳しい (14%) などがあげられており, 法律扶助の存在は認識されていても, 制度へのアクセス方法について情報のバリアーが存在することが示唆される。理由としては, 障害者に対する法律扶助制度が障害者連合会とは独立した制度となっておらず, 法律扶助だけの単独手続きがとりにくいことや効果的な広報がなされていないことが考えられる。

## (2) 財政基盤

法律扶助条例は県レベル以上のすべての地方政府に法律扶助に関する措置を義務づけ, 同時に社会団体からの支援を奨励している。しかし, 地方ごとに財政事情は異なり, 同じ地域でも都市部と農村部では大きな開きがある。司法部法律扶助センターによれば, 法律扶助を必要とする案件は70万件を超えるが, 実際に扶助を受けられるのはその4分の1に過ぎず, 主要な原因は経費の欠如にあるとされる (張・葛編 [ 2003: 9 ])。障害者法律扶助制度をとおした援助も同様の事情を抱えている。障害者連合会では一般に政府からの障害者法律扶助専用基金に加えて, 自らの障害者福利基金から補填を得て事業を実施しているが, 財政事情が芳しくない地方では, 予算手当がされず専用基金が設けられていないこともある<sup>(59)</sup>。予算化されていても農村部では制

度として十分に機能していないところもあり、権利として司法へのアクセスが保障されているとはいえない。実際、ろう者などの刑事事件においては、法律扶助は義務的であり、資力基準の制約はないはずであるが、当該政府の財政事情が厳しい場合は当事者の経済状況を考慮する場合もありうるとされる。司法部の見解では、現在は財政事情を理由に断ることは原則としてしないが、地方政府は財政が破綻しないよう資力基準および受理範囲を決める裁量権を活用し、当地の実情に照らして調整を行う責任があるとする<sup>(60)</sup>。

### (3) アクセス

障害者の司法へのアクセスを阻害している要因は、経済的な要因だけではなく、社会的なバリアーや識字など教育や貧困からくる複数の要因が重なり合っており、この面での整備も必要とされる。障害者法律扶助は各地の障害者連合会の事務所で行われていることから、施設の物理的なアクセスについてはバリアーフリー化が進んでいる。特に相談業務を行っている窓口は司法部の通達にしたがって1階部分に設けられていることが多い。ろう者とのコミュニケーションについても障害者連合会の職員は基本的な手話を学習していることが多く、財力がある地方では手話通訳ができる職員を抱えているところもある。しかし、法律相談ができるほどの手話力を備えた職員は稀であり、手話通訳者もほかの業務に時間を割かれている場合が多い。手話ができる職員がいない場合には筆談で対処するとしているが、十分なコミュニケーションが保障されているとはいえない。視覚障害者に対する情報保障はさらに遅れており、障害者法律扶助に関するマニュアルの点訳版は全国で広州市のみが発行している。さらに、法律相談や法律扶助の過程で出てきた文書については、読み上げられることはあっても点訳されることはない<sup>(61)</sup>。障害者法律扶助センターはその他の法律扶助機関と比べると、ピア・カウンセリングが可能なことも含めて、障害者にとってはアクセスしやすい体制となっている。しかし、実質的な意味でアクセスが確保され、権利として保障されるためには、手話通訳や点字翻訳などの制度的構築が必要となる。



## 2. 適用範囲

### (1) 対象事件の範囲

社会生活を営んでいる以上、障害者は非障害者と同様に各種紛争の当事者となることは避けられず、むしろ差別など非障害者以上に権利侵害を受けている可能性がある(関東弁護士会連合会編[1995: 46-47])。それにもかかわらず、制度の核をなす法律扶助条例の対象事件の範囲は、①国家賠償、②社会保険・最低生活保障、③補償金・救済金、④扶養費・養育費、⑤労働報酬などの給付や支払い請求にとどまっておらず狭隘である。上海市のように範囲を拡大しているところもあるが、一般的な民事紛争の多くが対象外となっている<sup>(62)</sup>。また、法律扶助が必要な大量の非訴訟事務に関する規定が柔軟性に欠けるとの批判もある(曹[2002: 166])。

### (2) 被扶助者の範囲

法律扶助条例は、基本的には貧困者対策としての制度であり、障害者を対象とした特別の資力基準を設けていない。したがって、法律扶助を利用できる資力基準のハードルが高く、司法へのアクセスを必要としている障害者を十分にカバーしていない。たとえば、北京市が法律扶助条例にもとづいて設定している2006年現在の資力基準は385元である。生活保護である都市住民最低生活保障を受給する資力基準の310元よりはハードルが低いが、貧困障害者であっても平均月収1878元<sup>(63)</sup>のなかで生活する者にとっては高いといわざるをえない。北京市のように財政力がある地方政府は独自予算で範囲を拡大することができるがそれは稀であり、障害者に対しては統一された資力基準はなじまない。法律扶助の究極の目的が、司法へのアクセスを保障し、法的権利実現を平等化することにあるとすれば、法的サービスへのルートの確保がまず必要となる。そのうえで、アクセス障害の原因となる資力、環境、言語などの障壁を取り除くことが法律扶助の内容となるべきであり(大石

[ 2001: 211 ]), 障害者については資力基準の弾力化を含め, 実質的なアクセスが保障されるよう工夫が必要である。なお, 法律扶助を希望している人で, 資力基準を上まわる収入のある障害者に対しては, 障害者連合会が適切な弁護士を紹介することとしている場合が多い。

### 3 . 障害認識

障害者に対する法律扶助制度を導入した背景には, 障害者の司法へのアクセスの推進および経済的に困難な公民に提供されている一般の法律扶助制度へのメインストリーミングなど肯定的な理由が考えられる。しかし, 法律扶助条例において義務的な法律扶助を定める根拠となった刑事訴訟法や刑法は, 障害者, 特に盲人, ろう者, 啞者であるという事実だけで行為能力に問題があることを前提としており, 差別的である。刑事訴訟法第34条が弁護士を立てていない盲人, ろう者, 啞者に対して裁判所が弁護士を指定しなければならない旨を定めたことは, 一見すると情報へのアクセスやコミュニケーションの問題に配慮した措置とみえる。しかし, 刑法第19条が「ろうかつ啞の者または盲人の犯罪は, 軽きにしたいが処罰し, 処罰を軽減または免除することができる」と規定していることと読み合わせると, 彼らは行為能力に問題があり, 保護すべき対象とみなされていることがわかる。同様の減免措置は, 14歳以上18歳未満の者(第17条第3項)および自己の行為を弁別または支配する能力を完全には喪失していない精神病者<sup>(64)</sup>(第18条第3項)に対して設けられている。

これらの法律規定は法曹および法学者にも影響を与えており, 差別的な考えを助長している。たとえば, 広東省のある裁判官と検察官が共同で発表した論文では「肢体障害者, ろう者, 啞者, 盲人などの障害者は, 意志は健全であっても, 行動または表現能力が困難なため, 訴訟への障害は大きく, 行為能力が必然的に欠けており」刑法の減免規定および刑事訴訟法の法律扶助の規定は「盲, ろう, 啞の障害者は行為能力において不足しているところが

あることをひとつの側面から肯定しており、「民事法でもそのような障害者の訴権保護が必要だと述べている（林・田 [2002: 48]）。かつて日本においても旧刑法第40条がろう啞者の減免措置を、また旧民法第11条がろう者、啞者、盲人を準禁治産者と規定していたが、これらは差別的であるとして障害当事者団体の強い反対運動の結果、改正されることになった。善意からきている提案であるが、障害者は能力の劣る者、慈善・保護の対象であるとの見方から脱していないといわざるをえない。

## おわりに

中国の障害者立法は障害者の権利について規定しつつも、基本的には障害者を保護の対象として個人に対する福祉サービスやリハビリテーションを提供することを主な内容としている。確かに、障害者事業の発展・拡充は障害者の人権確立の前提条件として必要ではあるが、人権保障の質を示すものでない。障害者の人権改善に向けた取り組みとして、中国は1990年代後半から障害者法律扶助制度を開始し、それまでの相談・調整による紛争解決の方法に加え、弁護士との協力を得た司法における解決の道を開いた。中国が実施している障害者法律扶助制度は障害者の司法へのアクセスを権利として確立したとするには十分ではないが、各地で設けられた障害者法律扶助センターは比較的アクセスしやすく、一般の制度へのメインストリーミングを促す積極的な役割を果たしているといえる。ただし、現行の障害者法律扶助制度は利用可能な対象者と対象事件に限られるなどの問題を抱えている。また、今回は検証することができなかったが、法律扶助制度の恩恵は都市部に偏重し、農村部に居住する障害者にとって司法へのアクセスの問題はより深刻であるのではないかという疑問が残る。

このように中国固有の事情により解決されるべき課題は存在するが、障害関連団体によって全国規模でネットワーク化された中国の障害者法律扶助制

度から学ぶべき点は多い。第1に、障害関係団体が法律扶助の一端を担うことで、支援を必要とする当事者のニーズを的確に把握し、ほかの法律扶助機関に比してコミュニケーションや心理的なバリアも相当程度解消することが期待できること。第2に、法律専門家と障害関係者が協働することによって、訴訟において法にもとづく権利救済が可能となるばかりでなく、訴訟に至る過程においても法と政策にもとづいた協調や和解による紛争解決が可能となること。第3に、障害者が直面する問題は日常生活のなかで発生することが多いことにかんがみ、コミュニティ・レベルでの司法へのアクセスの配慮も重要であること、などである。こうした制度を維持するためには財政基盤が問題となるが、中国のように一般の法律扶助制度へのメインストリーミングを促す機能を障害関係団体に付与するだけでも司法へのアクセスを強化することになると思われる。

ところで、現在開始されている障害者保障法の改正は、国連障害者権利条約に同調して障害者の權益保障を強調する方向で検討されており、障害者の權益が侵害された際の有効な法的救済を確保するための規定を設けることが検討されている。政治、経済、文化、社会および家庭生活等の分野においてその他の公民と平等の権利を享有し、差別は禁止されると規定しているところは現行法と同じであるが、そのための積極的差別是正措置として新たに「全国人民代表大会および地方各級人民代表大会の代表において、一定の比率の障害者代表を有するべきである(第3条)ことが盛り込まれる予定である。また、当事者の参加を保障するために、障害者の利益にかかわる政策や立法への障害者または障害者連合会の参加や意見提出の権利などが提案されている。法的救済・法的責任についての規定も増やし、権利侵害に対する法的責任がより明確になっている。法律扶助および司法救済については、法律扶助機関、裁判所、仲裁機構はそれぞれ実情に応じて受理範囲および条件を緩和するよう求めている。特に、障害者の集团的利益が侵害された場合は、障害者連合会が自己の名義で障害者を代表して訴訟を提起できるという条文を盛り込もうとしている点は注目に値する。はたして障害者の権利を確保し、担保する

ためにどのような条文やメカニズムが設けられるのか期待されるのである。

〔注〕

- (1) 1981年の国際障害者年のテーマ。
- (2) UNDPが作成した正義へのアクセスの実務者ガイドでは、障害者が直面する障壁として次の内容をあげている：(1) 障害者を保護するための適切な法と政策の欠如，(2) 差別と排除，(3) 適切な施設の欠如，(4) コミュニケーションのバリア，(5) 意識と情報の欠如 (UNDP [2005])。
- (3) たとえば、世界銀行は貧困女性に対する法律扶助プロジェクトの効果を確認する実証研究のなかで、法律扶助を利用した女性のほうが利用しない場合よりも、法的にも経済的にもよい結果が得られ、エンパワメントにもつながっていると分析している (Legal Vice Presidency [2003])。
- (4) 「世界人権宣言」(1948年12月10日採択，国連総会決議217 [III]A)。
- (5) 「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(1966年12月16日採択，1976年3月23日発効)
- (6) 国連総会決議2856。
- (7) 国連総会決議3447。
- (8) 第11項。
- (9) 国連総会決議31/123。
- (10) 国連総会決議37/52。
- (11) 国連総会決議37/53。
- (12) 国連総会決議48/96。
- (13) ESCAP決議48/3。
- (14) ESCAP決議49/6。
- (15) *Biwako Millennium Framework for Action Towards an Inclusive, Barrier-free and Rights-based Society for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific* (General E/ESCAP/APDDP/4/Rev.1; 24 January 2003)。
- (16) 国連総会決議61/106。
- (17) 「民法通則」(1986年4月12日公布，1987年1月1日施行)第104条第2項は「身体障害者の合法的な権益は、法律の保護を受ける」と規定する。
- (18) 「残疾人教育条例」(1994年8月23日国務院公布・施行)。
- (19) 1994年に障害者教育条例が国務院より公布されたが、それを実施するための地方条例の制定などが進まなかったという反省からほかの条例の制定が棚上げされてきた。国連障害者権利条約の採択後、2007年2月14日に「残疾人就業条例」が国務院によって採択され、2月25日公布，5月1日施行となった。

- (20) 国連総会決議48/96。
- (21) 現在障害者保障法の改正作業が中国障害連合会を中心に行われており、国連障害者権利条約に同調して障害者の權益保障を強調する方向で検討されている。改正作業はインターネット上 (<http://temp.cdpi.cn/bzfxg/>) で公開されている。パブリック・コメント募集のために10章78条からなる改正草案の第2稿も別途公開されているが (<http://temp.cdpi.cn/doc/2006-03-24-01.doc> 2007年1月26日閲覧)、本章は現行法にもとづく。
- (22) 中国障害者法の詳細については、小林 [2000] 参照。
- (23) 政府が障害者事業に関心を寄せ、鄧朴方氏が率いる障害者連合会が発展できた背景には、同氏の父である最高実力者鄧小平氏の影響力が存在する。
- (24) 自訴案件は一般に軽微な刑事事件を対象とし、被害者が刑事責任を追及するために裁判所に刑事訴訟を提起した案件をいう。(1) 暴力またはその他の方法をもって、公然と他人を侮辱する犯罪または事実を捏造して他人を誹謗する犯罪、(2) 暴力をもって他人の婚姻の自由に干渉する犯罪、(3) 家族の構成員を虐待する犯罪などは、原則として告訴が必要となるので、私人訴追のように被害者自ら自訴案件として加害者の刑事責任を追及しなければならない。これら事件の被害者の多くは弱い立場にあり、被害者がそれを犯罪として告訴したいと考えた場合に、自訴案件としての高いハードルが立ちはだかることになる。したがって法律扶助の必要性がここにも生じる。
- (25) 中国の法律扶助制度の発展と意義については、季 [2001] 参照。
- (26) 刑事訴訟法 (1979年7月7日公布, 1980年1月1日施行) 第27条は、裁判所は弁護人を立てていない被告人に対して弁護人を指定できること、ならびに裁判所は弁護人を立てていないろう者、啞者および未成年者に対しては弁護人を指定しなければならないことを定めている。ただし、弁護人は弁護士に限らず、人民団体や被告の所属単位が推薦する者、裁判所が許可する公民または被告の近親者、監護人が含まれる。
- (27) 刑事訴訟法 (1996年3月17日改正) 第34条。
- (28) 老年人權益保障法 (1996年8月29日公布, 1996年10月1日施行) 第39条。
- (29) 法律援助条例 (2003年7月21日公布, 2003年9月1日施行)。
- (30) 2004年末までに婦女連合会は2700ヶ所、総工会は2990ヶ所の法律扶助センターを設立した (“China’s progress in Human Rights in 2004” [Updated: 2005-04-13], [http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-04/13/content\\_433828\\_4.htm](http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-04/13/content_433828_4.htm) 2005年12月27日閲覧)。このほか、主要な大学が法学教育の一環として米国型のリーガルクリニックを模して法律扶助センターを開設し、法律扶助サービスを提供している。なお、フォード財団がこれらの法律扶助活動を積極的に支援している。
- (31) 公訴案件は検察が国家の名において裁判所に刑事訴訟を提起した案件をい

う。

- ③2 「上海市法律援助若干規定（草案）」第5条。
- ③3 「關於加強残疾人合法權益保障 做好残疾人法律服務工作的通知」（司法部・中国障害者連合会公布，1996年2月27日）。また，訴訟代理が必要な場合は，弁護士や法律服務所が自主的に費用を減免してサービスを提供してきた。
- ③4 継続的に増加する權益侵害を訴える「信訪」案件の処理方法として法的手段による解決が効果を上げていたことから，法律扶助が「信訪」制度の重要な方策となりうるということが主張された（「中国残疾信訪弁公室副主任李全珠在第二次全国残疾信訪工作會議上的工作報告」1999年8月19日 中国残疾人聯合会編 [2002: 845-846]）。
- ③5 「司法部，中国残疾人聯合会關於做好残疾人法律援助工作的通知」（司法部・中国障害者連合会公布，1996年11月5日）。
- ③6 1996年当時で，「温飽」（衣食）の問題が解決していない障害者は1372万人と推定されている（「中国残联理事長郭建模同志在部分省市残疾人法律援助工作經驗交流會上的講話」1998年11月11日 中国残疾人聯合会編 [2002: 754]）。2004年現在，貧困障害者は約1000万人とされている（「中国残疾人就業率提高到80%以上」2004年10月26日，<http://news.sina.com.cn/c/2004-10-26/19504044599s.shtml> 2006年2月10日閲覧）。
- ③7 「關於加強残疾人合法權益保障 做好残疾人法律服務工作的通知」（司法部・中国障害者連合会公布，1996年2月27日）。また，第9次5ヶ年計画からは，国务院が批准する中国障害者事業計画綱要において法律扶助ネットワークの確立が法制建設の一部として組み入れられた（「中国残疾人事業“九五”計劃綱要（1996年 - 2000年）」国务院，1996年4月26日）。
- ③8 「城市道路和建築物無障礙設計規範」（建設部・民政部・中国障害者連合会公布，2001年8月1日施行）。
- ③9 「司法部 中国残疾人聯合会關於為残疾人提供無障礙法律服務和法律援助的通知」（司法部・中国障害者連合会，2004年10月8日，<http://www.cdpc.org.cn/zhengce/xg-wq-000.htm> 2006年2月13日閲覧）。
- ④0 省レベル29ヶ所，市レベル266ヶ所，県レベル2204ヶ所（中国残联信息中心 [2005: 115]）。
- ④1 ただし，司法部法律扶助センターの方針としては障害者に配慮するよう指導している。たとえば，（1）障害者の案件をほかの案件よりも優先に受け付け，処理すること。（2）条件および基準を緩和するなど，適切に定めること。（3）障害者法律扶助ネットワークを構築すること。（4）法律扶助センターをバリアフリー化すること。（5）その他の便宜。たとえば，「法律扶助カード」による事前登録により，経済状況の確認を不要とすること，ホットラインの開設，出張サービス，アフターケアなど。その結果，受理範囲に関しては12の省と市

レベルで、障害者に対する人身傷害などが追加され範囲が拡大された（2006年10月の司法部法律援助中心でのヒアリングによる）。

- (42) 「上海市残疾人法律援助中心法律援助實施細則」第5条。
- (43) ただし、詳細な統計は公開されておらず、この人数には法律扶助のほか、法律サービスに分類される件数が含まれている。なお、レベル別延べ件数は、省レベル1万1231件、市レベル1万9305件、県レベル9万3145件であった（中国残聯信息中心 [2005: 115]）。
- (44) 「最高人民法院關於对經濟確有困難的当事人予以司法救助的規定」（2000年7月12日最高人民法院審判委員會）第3条。このほか、生活困難者による、（1）扶養費、養育費、救済金などの請求、（2）養老年金、社会保険金、労働報酬などの請求、（3）交通事故、医療事故、労働災害などにより人身に傷害を被った者が医療費用および物質賠償、（4）生活が困難な身寄りのない老人、孤児または農村の「五保戸」（食事、衣類、住宅、医療、葬儀が保障される貧困戸）、（5）国家が烈士家族として特別待遇（優扶）の対象としている者、（6）都市住民最低生活保障または失業救済金の受給者、（7）自然災害または不可抗力によって国家救済を受けている者・家庭生産経営が困難な者、（8）行政機関が違法に農民に無報酬労働を要求していると訴えた者、（9）関連部門の法律扶助を受けている者、（10）福利院、孤児院、敬老院、（烈士家族として特別待遇を対象とする）優扶医院、精神病院、SOS児童村など社会公共福祉事業単位または民政部門が主管する社会福祉企業の者、に該当する当事者は裁判所に司法救済を申請することができる。
- (45) 「無錫市南長区人民法院依法為残疾当事人排憂解難」（[http://www.jsfy.gov.cn/fydt/fyyw/fyyw\\_cjr.htm](http://www.jsfy.gov.cn/fydt/fyyw/fyyw_cjr.htm) 2006年1月1日閲覧）。
- (46) 「江西省会昌县人民法院：辦好巡回法庭，為残疾人服務」（中国残疾人聯合会編 [2002: 771]）
- (47) 内部的には棲み分けを行い、法律問題は権利擁護部を扱い、地方の政策や労働、教育などの一般的な問題は「信訪」部門が扱うこととなっている。
- (48) 「中央補助地方法律援助辦案專款管理暫行辦法」（財政部、2005年9月6日）
- (49) 2006年10月の北京市障害者権利擁護センターでのヒアリングによる。なお、中国残聯信息中心[2005]では、2004年の北京市全体の法律扶助および法律サービスの件数は延べ3903件（うち省レベル1247件）と記載されている。
- (50) 法律工作者は司法部門に所属し、伝統的には社会に対して法律サービスを提供する主要な役割を担ってきたが、弁護士制度の発展とともにその活動領域は縮小されている。現在は、街道レベルなど基層の法律服務所に所属して法律相談などを行っている。弁護士とは異なるが、司法部による統一試験があり「執業証」を取得しなければならない。
- (51) 2005年12月の上海市障害者法律扶助センターでのヒアリングによる。詳細



な統計は公開されていない。なお、中国残聯信息中心 [ 2005 ] では2004年の上海市全体の法律扶助および法律サービスの件数は延べ2937件（うち省レベル1623件）と記載されている。

- ⑤② ほかの障害種別と比較して社会進出が進んでいること、事故・労災などで障害となる人が多いことが理由。なお、知的障害者や精神障害者の後見人や監護者がセンターの相談を利用する場合もある（2005年12月の上海市障害者法律扶助センターでのヒアリングによる）。
- ⑤③ 「上海市残疾人法律援助中心法律援助实施细则」。
- ⑤④ 広州市残疾人联合会 [ 2005 ]。ただし、外地戸籍の場合、法律相談は受け付けるが、訴訟代理を受けるためには広州市の戸籍が必要となるようである（2006年10月の広州市法律援助処でのヒアリングによる）。
- ⑤⑤ 2006年10月の広州市障害者法律サービス部でのヒアリングによる。なお、中国残聯信息中心 [ 2005 ] では2004年の広東省全体の法律扶助および法律サービスの件数は延べ7521件と記載されている。
- ⑤⑥ 障害者保障法の特徴は「権益の保障と事業の発展が相互に結合されていることである。すなわち、障害者の合法権益を保障し、かつ障害者事業の発展を計画・指導し、障害者の合法権益をさらに一步擁護しているところが中国の特色である」と主張している（鄧 [ 2001 ]）。
- ⑤⑦ 2006年10月の中国障害者連合会維権部でのヒアリングによる。
- ⑤⑧ 調査は2006年10月に北京市と上海市において、障害者連合会があらかじめ障害種別に選定した障害者を調査員が訪問する形で実施された（なお、調査の結果については別稿を予定）。
- ⑤⑨ 2006年10月の中国障害者連合会権利擁護部でのヒアリングによる。
- ⑥⑩ 2006年10月の司法部法律援助中心でのヒアリングによる。
- ⑥⑪ 2006年10月の北京、上海、広州の障害者法律扶助機関でのヒアリングによる。
- ⑥⑫ 日本では、裁判をとまなわない中間紛争や行政手続き等の不服審査申立てが除外されており、まったく逆のことが問題となっている（大石 [ 2001: 210 ]）。
- ⑥⑬ 2006年11月 現在（[http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj\\_detail.jsp?channelid=75004&record=46](http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_detail.jsp?channelid=75004&record=46) 2007年1月31日閲覧）。
- ⑥⑭ 民事行為無能力者および民事行為能力制限者については、その者の法定代理人が申請することになっている。ただし、法定代理人との間の訴訟または利害紛争の場合は、当該紛争とは利害関係のないその他の法定代理人が法律扶助を申請する（第16条）。なお、民事行為無能力者は10歳未満の未成年者と自分の行為を判断できない精神病患者、民事行為能力制限者は10歳以上の未成年者と自分の行為を完全には判断できない精神病患者をいう（民法通則第12条、第13条）。

## 〔参考文献〕

## &lt; 日本語文献 &gt;

- 大石哲夫 [ 2001 ] 「民事法律扶助法の制定と残された課題」(財団法人法律扶助協会編『アジアの法律扶助 公益的弁護士活動と臨床的法学教育と共に』現代人文社 pp.205-221)。
- 関東弁護士会連合会編 [ 1995 ] 『障害者の人権 障害者の裁判を受ける権利 / 成年後見制度の研究』明石書店。
- 季衛東 [ 2001 ] 「中国の社会正義問題および弁護士の公益活動」(財団法人法律扶助協会編『アジアの法律扶助 公益的弁護士活動と臨床的法学教育と共に』現代人文社 pp.237-253)。
- 小林昌之 [ 2000 ] 「中国障害者保護法の形成と発展」(『手話コミュニケーション研究』第37号 pp.33-39)。
- [ 2002 ] 「開発, 障害者と法 アジアにおける障害者立法の発展」(作本直行編『アジアの経済社会開発と法』アジア経済研究所 2002年 pp.243-270)。
- 財団法人法律扶助協会編 [ 2001 ] 『アジアの法律扶助 公益的弁護士活動と臨床的法学教育と共に』現代人文社。
- 「障害者差別禁止法制定」作業チーム編 [ 2002 ] 『当事者がつくる障害者差別禁止法保護から権利へ』現代書館。
- 長瀬修 [ 2000 ] 「障害学・ディスアビリティスタディーズへの導入」(倉本智明・長瀬修編『障害学を語る』エンパワメント研究所 2000年 pp.10-27)。
- バーグマーク, マーサ [ 2001 ] 「アメリカにおける低所得者のための民事法律扶助に関する小史」(財団法人法律扶助協会編『アジアの法律扶助 公益的弁護士活動と臨床的法学教育と共に』現代人文社 pp.175-191)。

## &lt; 中国語文献 &gt;

- 曹秀謙 [ 2002 ] 「残疾人合法权益的保障 浅析对残疾人的法律援助問題」(広東省法学会・広州市残疾人聯合会編『残疾人權益保障研究』広州 広東人民出版社 pp.163-169)。
- 鄧朴方 [ 2001 ] 「依法發展残疾人事業 依法維護残疾人權益」([http://www.legaldaily.com.cn/gb/content/2001-05/24/content\\_18151.htm](http://www.legaldaily.com.cn/gb/content/2001-05/24/content_18151.htm) 2006年1月4日閲覧)。
- 広州市残疾人聯合会・広州市法律援助処編 [ 2005 ] 『広州市法律援助指南(盲文版)』。
- 林振華・田泉 [ 2002 ] 「試析民事訴訟中残疾人的訴權保護」(広東省法学会・広州市残疾人聯合会編『残疾人權益保障研究』広州 広東人民出版社 pp.46-53)。
- 司法部法律援助中心 [ 2005 ] 『2004年工作年報』北京 司法部法律援助中心。
- 張雪純・葛琳編 [ 2003 ] 『法律援助条例釈義』北京 中国法制出版社。

中国残疾人联合会 [ 1996 ] 『中国残疾人事业年鉴 ( 1949 ~ 1993 )』北京 华夏出版社。  
中国残疾人联合会编 [ 2002 ] 『中国残疾人事业年鉴 ( 1994 ~ 2000 )』北京 华夏出版社。

中国残疾人联合会发展部 [ 1994 ] 『残疾人保障法系列讲座』北京 华夏出版社。  
中国残联信息中心 [ 2005 ] 『中国残疾人事业统计年鉴2005年』北京 中国残联信息中心。  
中国法律年鉴编辑部 [ 各年 ] 『中国法律年鉴』北京 中国法律年鉴社。

< 英語文献 >

Cappelletti, Mauro and Bryant Garth [ 1978 ] “Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective,” *Buffalo Law Review*, Vol.27, 1977-1978, pp.181-292.

Degener, Theresia and Gerard Quinn [ 2002 ] “A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform,” in Mary Lou Breslin and Silvia Yee eds., *Disability Rights Law and Policy – International and National Perspectives*, New York: Transnational Publishers, Inc., pp.3-125. ( テレジア・デゲナー / ジェラルド・クイン < 秋山愛子訳 > 「障害に関する国際法, 比較法の地域法改革概観」 「障害者差別禁止法制定」作業チーム編 『当事者がつくる障害者差別禁止法 保護から権利へ』現代書館 2006年 pp.118-197 )

ESCAP [ 1995 ] *Report of the Meeting to Review the Progress of the Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 1993-2002, Bangkok, 26-30 June 1995*, United Nations.

[ 1999 ] *Report of the Regional Forum on Meeting the Targets for the Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, and Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities in the ESCAP Region, Bangkok, 22-24 November 1999*, ( <http://www.unescap.org/decade/decfin.htm> 2001年21月3日閲覧 )

Legal Vice Presidency, The World Bank [ 2003 ] *Impact of Legal Aid: Ecuador*, Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Michailakis, Dimitris [ 1997 ] *Government Action on Disability Policy, A Global Survey* ( [http://www.independentliving.org/standardrules/UN\\_Answers/UN.pdf](http://www.independentliving.org/standardrules/UN_Answers/UN.pdf) 2006年1月12日閲覧 )

UNDP [ 2005 ] *Programming for Justice: Access for All – A Practitioner’s Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*, United Nations Development Programme, 2005.

Waddington, Lisa [ 2000 ] “Changing Attitude to the Rights of People with Disabilities in Europe”, in Jeremy Cooper ed., *Law, Rights & Disability*, London: Jessica

Kingsley Publishers, 2000, pp.30-58.