

特集

特集／「貧困」で学ぶ開発—諸学の協働

貧困の法学—開発援助における「法と貧困」

山田美和

●注目される「法と貧困」

開発における法の重要性は、一九八〇年代末から九〇年代はじめの旧ソ連の崩壊による東欧の市場化、民主化において、開発援助機関から強調されるようになった。一九九七年に発生したアジア通貨危機は、市場原理を機能させる透明なルールの欠如に起因し、確固とした法制度という土台がなければ、経済成長も持続的なものとはならないといわれた。以来開発途上国に対して、法律の制定や司法制度改革を支援する援助が活発に行われている。一九九九年に発表された世界銀行の包括的開発枠組み (Comprehensive Development Framework) では、法制度・司法制度改革はその柱の一つに挙げられ、なかでも人権の保護は、持続可能かつ公平な発展にとって不可欠であると認識されている。本稿では、人権保護をまさに必要とする貧困層と法制度について開発援助の観点から焦点をあてる。

二〇〇〇年国連総会で採択されたミレニアム開発目標の筆頭に極度の貧困と飢餓の撲滅が掲げられた。この流れをうけ、貧困

削減は、昨年八月に改定された日本の政府開発援助大綱において重点課題の第一に挙げられ、今年二月に策定された政府開発援助に関する中期政策では、貧困削減のための制度・政策に関する支援が、次のように記されている。「貧困削減のためには、法の下の平等に基づき貧困層の権利が保障され、政治に参画し、自らの能力を発揮できるようにする制度、政策の構築が重要である。そのため、人権の保障、法による統治、民主化の促進に関する支援を実施する。」

法の下での平等、権利の保障、政治参画は、民主国家における法制度の根幹であり、すべての国民に保障されるべきものである。では、なぜ貧困層はこれらの権利を享受できないのか。逆にいえば、権利が保障されず、政治に参画できず、自らの能力を発揮できない状態が、貧困といえよう。開発における法の重要性を貧困との関係で、世界銀行は次のように述べている (参考文献⑤)。「グローバルイゼーションによる経済発展が見られる一方で、そこから得られる恩恵は社会の中の異なる階層に不均等に影響を与えている。貧しい者は、機会を利用して

きるよう彼らを強化する法的権利や、恣意的で不平等な扱いから自らを守る法的権利をもたないままである。差別的にまたは恣意的に施行された法は、個々人の権利や財産権を奪い、正義へのアクセスの障害となり、貧しい者を貧しいままにしてしまう。」

法制度は、食糧や住居の提供や雇用の創出、保健衛生や教育など、貧困層の生活のすべてに関わる施策の枠組みを提供するのみならず、貧しい人々が自らの権利を行使する手段として、その重要性がクローズアップされている。貧困層は、社会福祉によって保護される対象にとどまる存在にあらざらず、自らの力で自己の権利を行使し正義へアクセスする潜在能力を有するのである。

●貧困者に正義へのアクセスを

正義へのアクセスとは、法制度を通して正義を獲得することである。貧困層にとって正義へのアクセスの障害となるものは何であろうか。辺境地にいるため裁判所在地への交通手段がない物理的障害や、訴訟にかかる費用 (訴訟そのものにかかる費用に加え、交通費や時間的コスト) が賄えない

経済的障害がある。公用語が不自由であるため訴訟手続ができない言語的障害や、裁判所という公の場で自分は相手にされないのではないか、差別をうけるのではないかという心理的障害もある(参考文献②)。

言い換えれば、アクセスの障害となつてこれらの状況自体が貧困の要因そのものである。そして何よりも、自らの権利について知識をもたず権利を行使できないことが貧困であると定義されよう。そのような状態からぬけだすには、まず自らの権利について知る(know) (Legal literacy) 法に関する識字力の向上) である。貧困層が自らの権利について知識をもち、それを主張する能力をもつことは、貧困層がエンパワーメントされ、生活の質を向上させるために、非常に重要であると考えられている。

正義へのアクセスを向上させるには、法律扶助制度の導入が不可欠である。これは、法律上の問題につき資力不足のため権利の保護が十分に受けられない者を援助する制度で、無料の法律相談や弁護士費用の立て替えなどがある。適切な法的サービスが受けられれば、正当な法的手続にもとづき、事件解決の時間は短縮され、自己に有利な判決を得られる可能性が高まる。正義へのアクセス向上には、そのほか、裁判所に替わる紛争処理機関の設置や、法律制度に関する啓蒙活動、特に社会的に排除された人々のニーズに応える法の立法が有効であろう。正義へのアクセス向上のための一つのア

プローチとして、インドの最高裁判所が司法積極主義のもとで形成してきた公益訴訟を概観しよう(参考文献①、③)。インド最高裁では貧しく抑圧されている階層へ正義をもたらすものとして一九八〇年代から公益訴訟というカテゴリーが設けられ、囚人や未決拘禁者への非道、少年院や保護施設における暴行、人身売買、児童労働、債務労働などの事件が取り上げられてきた。

一般に訴訟を提起するには、当事者適格がある原告が適正な手続に則って行わなければならない。当事者適格をもつ者とは、勝訴判決によって保護されるべき実体的利益が帰属する主体であると主張し又は主張される者である。つまり自らの権利の保護をもとめる者のみが当事者として提訴することができるとされる。さらに提訴には規定された書式による訴状の提出が必要とされる。このような法規定が、文字さえ読めず裁判所へ訴えるすべを知らない貧困層の人々の権利を守ることに妨げとなるかもしれない。それに対してインド最高裁は、原告適格を緩やかに解し、従来の訴訟原則では訴訟として受けつけられないものを認めた。たとえば自らの権利を侵害されている債務労働者本人ではなく惨状を見かねた有志による訴えを受けつけ、繰り返される拷問の窮状を記した囚人の獄中からの手紙を訴状としてとりあげた。訴訟の審理についても、主導権を当事者にゆだね裁判所は中立的なアンパイアの地位にとどまる当事者主義ではな

く、裁判所が主導権をとった。証拠提出能力のない資力の乏しい原告を補うために調査委員会を任命して調査を行わせるなど、貧しい者が訴訟を遂行する困難を軽減させた。さらに最高裁が下す命令は、原告の権利の回復に留まらず、行政に対し監督機関の設置や裁判所への定期的報告を命ずるなど立法的内容を含む。公益訴訟のイニシアティブをとったバグワティ判事によれば、「公益訴訟の本質は、社会の弱者層に付与された憲法上や法律上の権利や利益が守られるよう、彼らに社会正義を享受させるために、原告、国家または公的機関および裁判所が協力して努力することである。」

おそらく公益訴訟として裁判所できとりあげられる事件は、インドに蔓延している貧困に関わる問題のうち氷山の一角にすぎない。またインド最高裁の積極的な姿勢に対し、司法の権限を逸脱しているとの批判もある。しかしインド最高裁の判断から示唆されることは、正義へのアクセスとは、司法上の手続きの問題にとどまらないということであろう。正義へのアクセスの実現とは、裁判所までたどり着けない人々の権利保障をも実現する施策が、それが司法によるのか立法または行政によるのかにかかわらず、行われることを含むと理解されるべきであろう。

● 権利を知ることからエンパワーメント

表1 正義へのアクセスにかんする世銀のプロジェクト例

被支援国	プロジェクト名
ルワンダ	Institutional Strengthening Initiatives for the Legal Advancement of Women (2001)
エクアドル	Law and Justice for the Poor (2002)
ヨルダン	Legal Aid for Poor Women (2001)
スリランカ	Legal Aid Services to Poor Women (2001)

(出所) 参考文献③。

正義へのアクセス向上は、貧困削減にどう貢献するのだろうか。援助の世界では、ある援助が一定の効果をあげたことを定量的に示すことが求められる。正義へのアクセスの改善が貧困削減をもたらすことを示した一つの例として、世銀のエクアドルにおける法律扶助プロジェクトを見よう(参考文献④)。これは、貧しい女性たちを対象として、子の養育費に関してその子の父親に対する請求権を有していること、そしてそれをどのように行使できるかという知識を与え、実際の訴訟についてアドバイスや支援を現地のNGOをおこなったプロジェクトである。三五七人の女性の子の父親に対する四四五件の養育費請求訴訟が分析の対象となっており、当該NGOの法律扶助を受けた二〇八件と受けなかった二三七件の比較が行われた。支援を受けた場合、受けなかった場合に比べ、養育費について有利な判決を得たケースが二〇%高く、実際に養育費の支払いを受けられたケースが一〇・四%高かったのみならず、前夫からの暴行を受けるケースが一七%減少したと報告されている。養育費の支払いを受けたことや暴行が減ったことにより、子供の学校への出席率が上がったとの間接的效果も報告された。さらに客観的にも主観的にも女性がエンパワーメントされたという結果を出している。法律扶助によって女性たちの生活水準が向上したかどうかについては、長期的観察を要するとして分析はな

れていないが、法律扶助を受けた女性たちから、自分たちが権利を有することそしてそれを行えることについて知識が広がり、先例として女性全体へ波及効果があるのではと期待されている。

人は自分がどのような法律の下でどのような権利を有するのかを知ること、そしてそれをどのように行使するのかを知ること、そして実際にそれを行える能力をもちうる状況になってエンパワーメントされたといえる。正義へのアクセスは自らの能力を発揮する契機となる。正義へのアクセスはとくにジェンダー間の平等の推進のために確保されなければならない。

●コミュニティ・ジャスティスの落とし穴

裁判所はときに紛争解決の場としては適当でない場合もある。司法改革が遅々として進まず裁判所の効率が悪いとされる開発途上国の多くで、裁判所に替わる紛争解決機関として、仲裁や調停機関が、裁判所に付属する形や裁判所とは独立した形で導入されている。なかでも、コミュニティ・ジャスティスの紛争解決(コミュニティ・ジャスティス)が開発の文脈においてあらためて着目されている。国家法にもとづく裁判所での紛争解決は、コストや時間もかかるため、それを代替するものとして、村落社会の人々の生活に密着したインフォーマルな紛争解決の方法が、国家の認定を受けて、再構

築されているケースが見られる。親族間の争い、隣人訴訟などが対象とされている。国家機関である司法制度を上からの押しつけとみれば、営々と脈打ってきたとされるその土地のコミュニティに根づいた紛争解決機関は、その土地の人の「正義」にもとづく解決をもたらすかもしれない。開発援助でも、公式な司法制度が整わない状況では、それに替わる紛争解決機関の一つとしてコミュニティベースの紛争解決機関の有効性が謳われている。

しかし、コミュニティ・ジャスティスは決して万能薬ではなく、すべてにおいて理想的な紛争解決手段であるとはいえない。一つのコミュニティの正義は、侵害をうけた個人の正義、そしてより普遍的な正義に合致するとは限らない。西欧近代法が導入され、国家による裁判所によってはじめて救済されるケースは、たとえば遺棄された女性による扶養費請求訴訟やレイプされた女性からの告発による刑事処分など、男性優位のコミュニティの規範ではとりあげられなかった問題である。コミュニティ・ジャスティスは人権侵害の再生産の場となりうる点にも留意が必要であろう。

●法が貧困をもたらす?

法は貧困削減の手段となりうるが、貧困をもたらす要因ともなりうる。公式な法制度は、フォーマルとインフォーマル、合法と非合法の区別をする。たとえば、ある国

で新しい法にもとづいて市場経済の柱として土地制度改革が行われ、土地所有権制度が整備され所有権の確定と登記がなされたとする。そこでは、伝統的焼畑耕作が行われており、はじめに鋤を入れた者が土地を使用する慣習があったとしても、新法のもとでは、それは非公式なものとされ、法的権利としては保障されない。住民間に公平な土地分配を意図された土地制度改革においても、土地の測量、所有権の確定には、住民の政治的立場の強弱が影響する。新法が、土地法のもとで所有権を獲得した者と、獲得の過程から排除された者との間に大きな格差を生じさせる。また、ある国に入国管理法によらず非合法に滞在している者は、生活の場、労働の場を法的保護のおよばないところにおくことにより、さらに状況を悪化させる。入国管理法上の不法滞在者という区別が、生存のすべてにマイナス要因をもたらす。またある国では、出生届などの法的知識を欠く住民が、政府発行の身分証をもたないために、就職や就学などにおいて不利な立場におかれている。貧困者を対象とする社会福祉制度においても、受給者の条件をつけることにより、受給資格のある者とならない者が差別となることもある。特定のカテゴリーをもうけることにより、認定されない貧困者をうむ。

●貧困は人権の複合的侵害

各国の市場が開放され、貿易と投資がこ

れまでにない規模で行われているグローバル経済の中で、その光に対しても暗い影にあるのが、人身売買であろう。旧ソ連の崩壊による市場化に端を発する経済のグローバル化は、未曾有の規模と速さで経済格差を国、地域、社会の中に生みだし、貧困者はグローバル経済の荒波にもまれ、暗闇のグローバル市場で売り買いされ越境を余儀なくされる。収入不足、教育の欠如、栄養失調、麻薬、暴力、性的搾取、エイズ感染、社会的排除などすべてが連鎖し貧困による悪循環を生み出している。その果ての人身売買は、貧困者が陥る最悪の事態であり、人権侵害の最たるものである。グローバル経済の発展とともに、人身売買の規模が拡大されている現実を正視しなければならぬ。人身売買を防止し禁止する法制度の整備とともに、貧困削減のための開発援助においてこそ、人身売買の被害者の人権を保護し支援することが求められているのではないだろうか。

国際人権規約に市民的および政治的権利ならびに経済的社会的および文化的権利が規定されていることはいままでもない。そのいくつかを挙げれば、すべての者が、労働の権利、教育の権利とともに、「自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についての権利」(A規約第一条)、「到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権

利」(同第二条)を有することを規約の締結国は認める。そして「すべての者は、その刑事上の罪の決定又は民事上の権利及び義務の争いについての決定のため、法律で設置された、権限のある、独立の、かつ、公平な裁判所による公正な公開審理を受ける権利を有する」(B規約第一四条)のである。貧困とは、これらの人権の侵害が複合的に行われている状態である。ひとりの人権侵害があってもそれは放置されるべきではなく、人権侵害の集計化はできない。貧困が複合的人権侵害だとすれば、それを一つ一つ除去しなければならない。正義へのアクセスは、その一歩である。

(やまだ みわ／アジア経済研究所開発研究センター)

《参考文献》

- ① 国連開発計画『人間開発報告書 二〇〇二年—ガバナンスと人間開発』国際協力出版会、二〇〇二年。
- ② 佐藤安信ほか『法・貧困・ジェンダー—法多元主義と正義へのアクセス』アジア女性交流・研究フォーラム、二〇〇五年。
- ③ Shier, Henry J. and Philip Aston, *International Human Rights in Context*, Oxford University Press, 1996.
- ④ The World Bank, *Impact of Legal Aid: Ecuador*, 2003.
- ⑤ The World Bank, *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, 2004.