

第5章

中国の障害者法制と司法へのアクセス

小林 昌之

要約：

人権・権利に根ざした障害者立法の考え方は、国連を中心とした国際世論を背景に発展してきており、その一部をなす障害者の司法へのアクセスへは「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提案として言及されてきた。司法が障害者の権利侵害に対して公正な判断を下し、法的救済が行われるメカニズムがなければ障害者の権利を語ることはできないが、開発途上国では障害者が司法へのアクセスすること自体困難な場合が多い。法律扶助制度はそうした裁判を受ける権利、司法へのアクセスの実現を援助する直接的な手段の一つである。中国では1994年に法律扶助制度が開始されたが、中国がとっている障害者法律扶助制度は、果たして障害者の権利実現に結びついているのか。本稿では「開発と障害」における法理論の発展を確認し、中国の障害者法制を概観した上で、中国における障害者法律扶助制度の現状と課題について検討する。

キーワード：

法 中国 権利 法律扶助

はじめに

中国の障害者法制の中心をなすのは1990年に制定された「障害者保障法」である。本法は82年の国連「障害者に関する世界行動計画」などの要求に応える形で制定されたが、15年経過した現在、改正へ向けて準備が進められている。今回の改正のポイントの一つは、現行の名称を「障害者権益保障法」に変更し、各章のタイトルにも「権益」または「権利」の二文字を追加するなど¹、障害者の権益保障を強調しようとしている点にある。ここからは中国が現在議論されている国連障害者権利条約を意識した法改正を考えていることがうかがわれる。

ところで、「権利」を現実のものとして享受するためには、そのための実体法のみならず、それを保障する手続法や実現に移すための制度が必要である。各国は一般に「法の前での平等」を実現し、市民の人権保障、特に社会的弱者の司法へのアクセスを保障するために法律扶助制度を設けており、中国では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、社会団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を奨励していることである。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。法律扶助制度は司法へのアクセスとして有効な手段の一つであるが、中国がとっている障害者法律扶助制度は、果たして障害者の権利実現に結びついているのか。以下、本稿では「開発と障害」における法理論の発展を確認し、中国の障害者法制を概観した上で、中国における障害者法律扶助制度の現状と課題について検討する。

第1節 「開発と障害」における「法」

1. 「社会法」の発展の流れ

経済主体の自由な活動と市場メカニズムの効率性の維持に重点がおかれた市場経済体制では、市場は経済効率の改善に寄与しても、自動的に社会的公

正（ソーシャル・ジャスティス）をもたらすわけではなく²、むしろ競争の激化によって、弱い立場にある労働者、高齢者、障害者などの個人が切り捨てられていく可能性がある³。そうした状況を発生させないために、抽象的な自由・平等だけではなく、実質的な平等の実現と保障の確保が要求されるようになった。すなわち、「権利」としての生存の権利や生活の権利の実現が求められたのである。この結果、国家は社会的公正の実現を正当化事由に市民法原理に修正を加える立法政策をとることとなった。いわゆる「社会法」の導入である。それ以前は障害者の問題も含めて多くの社会問題は、放置されるか慈善や恩恵の対象として処理されてきたが⁴、「社会法」の導入によって生存権保障のための法的枠組みが、社会保障法、社会福祉法などをおして形成されていくことになった。そこで給付される社会保障などは、国家が法によって義務づけられまたは権限を付与されて実施されるものであり、人間愛に基づいて行われる慈善事業とは異なる⁵。最近では、1997年のアジア経済危機でソーシャル・セーフティー・ネット構築の必要性が認識され、法改革の一環として社会保障法の制定・改正が進められてきた。

2. 「社会モデル」の登場と権利アプローチ

社会モデルでは、障害者のおかれている状況や障害者が直面している問題のほとんどは社会的に作られた現象であって、障害者個人の障害に起因するものではないとする。その結果、焦点は個人から広く社会、文化、経済、政治的環境に当てられ、現存する環境が、障害者の日常生活や社会参加の障壁となっていることを問題とする。これは従来の視点を大きく転換させるものであり、障害者の権利を保障する公的介入の新たな正当化事由として、近年障害者立法や政策のあり方を規定するようになってきた⁶。社会参加の機会均等化と障害者差別の禁止は共に必要な対概念として位置づけられ⁷、障害者が社会参加の意志と可能性を持っているにもかかわらず、「障害」を理由にその機会を与えないことは不公正であり、違法な差別であると捉えられるようになってきた。人権・権利に根ざした障害者立法の考え方は、国連を中心とし

た国際世論を背景に各国においても徐々に支持されるようになってきている。人権概念は正義と人間の尊厳に基づいたものであり、人として必要な基本的ニーズは、施される慈善としてではなく請求可能な権利であるとみる。したがって、権利アプローチは、障害者のニーズを請求可能な権利へと転換する力を持っている。このように権利アプローチにおいて障害者は、慈善や援助の受動的な受け手ではなく、権利を持った能動的な個人として自己の開発に参加し、開発の意思決定過程で意見を求められるべき立場におかれることになる⁸。

3. 国際社会における司法へのアクセスの議論

社会保障法などの社会法はその国の歴史や文化、政治・経済・社会システムなどの諸要因によって決定づけられるが、多くの途上国では類似する法的枠組みが形成されてきた。これは旧宗主国の影響が大きかったことに加え、国際条約や国際機構の活動によって類似の社会保障スキームの拡大が促されたからである⁹。特に、人権・権利に根ざした障害者立法の考え方は、国連を中心とした国際世論を背景に発展してきた¹⁰。その一部をなす障害者の司法へのアクセスへの言及は、「法の下での平等」および法律の効果的な執行のための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謳われ、「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¹¹。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¹²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¹³で刑事訴追の際の正当な司法手続の権利について言及しているが、障害者全般に対しては1975年の障害者の権利宣言¹⁴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」¹⁵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¹⁶と定め、82年には具体的行動の指針として「障害者に関する世界行動計画」¹⁷を採択し、それを推進する期間として「国連障害者の10年」(1983-1992)¹⁸を設定した。

しかし、国連障害者の10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」¹⁹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、全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世界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。実施方策の一つである立法(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原則を明示した上で、政府は障害者が人権、市民的・政治的権利を含む権利を他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を提案している。

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10年」(1993-2002)²⁰が採択され、続いて93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10年の行動課題」が採

採られた²¹。「行動課題」では立法も主要な関心事項の一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謳われた。95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10年の行動課題の実行のための目標と勧告」²²を採択した。その中で、目標の一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、法律扶助制度の中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99年に採択された目標の修正²³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。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」²⁴では、目標達成のための戦略として、障害問題への権利に基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。

第2節 中国の障害者法制

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、障害者の合法的な權益を保護するという概念が法律上登場し、民法通則²⁵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、94年には「障害者教育条例」²⁶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が、起草が進められていたとされる統一的な「障害者労働就業条例」や「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。

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見てとれる。この当時は、すでに機会均等化が謳われ始めていたが、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」²⁷からであるので²⁸、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。以下、ここでは本法の総論部分を概説する²⁹。

(1) 目的

本法の目的は、(1)障害者の合法權益を擁護すること、(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共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、障害者の合法権益が侵害を受けた場合は、他の関連法規に従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こととまっている(第49条)。また、本法は法の下での平等を謳っているが、他の権利と同様に、権利は社会に与えられた一種の「恩恵」であって、これらの権利実現にあたっては非障害者も同様の問題を有している。さらに、「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。ただし、第3条の「権利」規定と次の第4条の「国家の責任」に関連して、法の下での平等を実現するために、中国では司法へのアクセスを援助する法律扶助制度の対象者の中に障害者を明示的に規定していることは注目に値する。

(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、障害者の合法権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³⁰。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³¹。

(4) 法的救済

障害者とその合法権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、法に依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権益として、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³²。

障害者の合法権益を侵害した者は、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、刑法の規定に基づいて犯罪を構成する場合は重きに従い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」³³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 障害者の司法へのアクセス

たとえ法律の文言上に権利が規定されていたとしても、それを現実の権利として執行することが保障されていなければ意味がない。権利実現のための主要な制度的措置は、司法と行政にあるが、換言すれば、障害者の権利保護はそれぞれの法律に組み込まれたこうした執行メカニズムに大きく依存する³⁴。1997年の国連報告書では、各国政府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ているが、当時は回答のあった85カ国のうち、それぞれ72.9%と57.6%しかそうした制度的措置を用意していなかった³⁵。司法が障害者の権利侵害に対して公正な判断を下し、法的救済が行われるメカニズムがなければ障害者の権利を語ることは出来ないが、開発途上国では障害者が司法へのアクセスすること自体困難な場合が多い。

法律上の権利を実際に訴訟で争うことができなければ権利が保障されているとは言えないが、法律扶助制度はそうした裁判を受ける権利、司法へのアクセスの実現を援助する直接的な手段の一つである。法律扶助は、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一つとして発展してきた。法律扶助制度は手続き的な公正さと「法の前に平等」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。

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96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在97年に設立された。

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は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79年に制定された刑事訴訟法に定められていたが³⁶、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³⁷。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)死刑判決の可能性の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。同年に制定された老年人権益保護法³⁸においては、(1)高齢者が合法的な権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团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年に法律援助条例が制定された³⁹。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採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、社会团体、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)。障害者の場合は次節で説明する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⁴⁰。2003年6月末現在、全国に設立された司法部傘下の法律扶助機構は2642箇所であり、法律扶助を専業とする人員は8899人に達している⁴¹。

さて、法律援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。

行政訴訟および民事訴訟については、経済的困難により代理人を委託できない場合、公民は、(1)法に基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)正義に基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権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、経済的な困難により弁護士を依頼できない場合、(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⁴²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)。

法律援助条例は、刑事訴訟法第34条の規定を受けて、裁判所が必ず弁護人を指定しなければならない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、例えば上海市では、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)労災、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、合法権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⁴³。

2. 障害者に対する法律扶助制度の発展

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⁴⁴。この問題に対処するために障害者に対する法律扶助の必要性は徐々に認識されていったが⁴⁵、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條件の制約により、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」⁴⁶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三分の一は障害者であるとされ、司法にアクセスするためには何らかの措置を必要としていることは明らかであった⁴⁷。

こうした状況を受け、司法部は障害者連合会と協力して、法律扶助機関を主体とし、委託または指定した弁護士事務所・公証処・法律サービス所を骨幹とし、社会ボランティアのサービス機関を補充とする障害者法律サービスのネットワークを形成する方針をとることになった⁴⁸。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」⁴⁹に合致するよう改造を行うよう通知を出している⁵⁰。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を置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。

ところで、障害者が法律扶助を必要とする場合、障害者は、中国の一公民として一般の法律扶助センターまたは障害者連合会の傘下の障害者法律扶助センターに対して法律扶助を申請することができる。ただし、民事事件および行政事件の申請条件としては、前述した法律援助条例の受理範囲および経済的な条件がそのまま適用され、特に障害者だけを対象とした条件は存在しない。刑事事件については、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ことになっており、その際は経済状況の審査は必要としない。ただ実際には障害者法律扶助センターが障害者からの法律扶助申請を受け付ける段階では条件を緩くしており、例えば上海市では「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場合」と定め、包括的に門戸を開いている⁵¹。2003年に全国で法律扶助を受けた障害者数は約3万人であり、全国の被法律扶助者数に占める割合は2000年から2003年まで約10%で推移している(表1)。

司法部系列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

表1 被法律扶助者数の人数および割合(全国)

	1999		2000		2001		2002		2003	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
全体	190545		249654		309254		286616		293715	
障害者数	10298	5.4%	25396	10.2%	32374	10.5%	30484	10.6%	29899	10.2%
老人	21181	11.1%	31835	12.8%	42850	13.9%	38821	13.5%	38584	13.1%
未成年者	15642	8.2%	27439	11.0%	37206	12.0%	37664	13.1%	45981	15.7%
婦人	21907	11.5%	41107	16.5%	55994	18.1%	56250	19.6%	64581	22.0%
一般貧困者	43269	22.7%	77641	31.1%	103577	33.5%	85174	29.7%	105762	36.0%
その他	78248	41.1%	46236	18.5%	37253	12.0%	38223	13.3%	8908	3.0%

(出所)『中国法律年鑑』2000年～2004年版より筆者作成。

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」⁵²の中で、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ほか、一部の裁判所は障害者合議廷および巡回法廷を設立し、障害者が訴訟に参加するための便宜を提供している。最初の障害者合議廷は1995年に江蘇省無錫市の南長区人民法院で設立された。当該法廷は正式には障害者保護案件合議廷（保護残疾人案件合議庭）といい、受動的に審理を行うだけでなく、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。例えば、小学校の増築に伴い周辺住民の立ち退きが必要となった事件では、合議廷の裁判官は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、自ら不動産会社と交渉して他の移転先を提供させ、和解に到ったことなどがモデルケースとして紹介されている⁵³。最初の巡回法廷は1993年に江西省贛州市の会昌县人民法院に設立された。正式には、障害者合法权益保護巡回法廷（保護残疾人合法权益巡回法庭）といい、裁判官に同県の障害者連合会から派遣された職員が加わり巡回法廷を構成し、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、障害者の合法权益の侵害などの行為を制止することを職責としている⁵⁴。

3. 上海市の事例

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下、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、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。上海市の法律扶助事業に関しては、上海市司法局の法律扶助センターが指導的な立場にあり、それぞれ横（司法局、総工会、婦人連合会、老年人連合会、障害者連合会）と縦（市—区—県—街道）を指導・監督している。

上海市障害者法律扶助センターには、連合会の法律工作者が専従として2

名いる⁵⁵。そのほかに、ボランティアとして、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。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講義を行っている。

法律相談の受付は、訪問、手紙、電話、メールで受け付けているが、相談者のうち、実際に来訪する人は肢体障害者が多く、逆に聾者は口頭で相談ができないので少ない。視覚障害者の場合は、電話相談が多く、知的障害者と精神障害者は後見人や監護者がいるのであまり相談はないのが現状である。

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る。しかし、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権益が侵害され、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。そのほか、(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。なお、訴訟代理を行う件数が少ない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、2004年が1570人であり、相談件数は着実に増加している⁵⁶。

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⁵⁷。

4. 障害者の司法へのアクセスの課題

(1) 障害者法律扶助制度

障害者法律扶助の課題としては、次の点が指摘されている⁵⁸：(1)資金源が保証されていない。目下、障害者法律扶助は独立した項目として政府予算には組み入れられていないので、各実施団体の経費および外部の募金に頼って

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基づき作成。

いる⁵⁹。(2)法律扶助の申請手続きが複雑で、多くの農村の貧困障害者にとっては、法律扶助が受けられるように努力するのは困難である。障害があるだけでなく、経済的な困難や識字の問題などが重なっている。(3)法律扶助を実施するための訴訟事務が細かく規定され過ぎて、法律扶助が必要な大量の非訴訟事務に関する原則規定は柔軟性に欠ける。この結果、本当に法律扶助の利益を受けているのは少数の障害者に限られ、特に都市部に集中している。

(2) 障害者法律扶助の実施

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実施の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が⁶⁰、障害者事業実施の部分で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、実際には法律扶助を得て連合会を訴えることは不可能な構造になっている。

(3) 障害者に対する態度

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困難な公民に提供されている一般の法律扶助制度へのインクルージョンなど肯定的な理由が考えられる。しかし、法律援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条が弁護人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見える。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、軽きに従い処罰し、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患者⁶¹(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。例えば、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、意志は健全であつても、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、聾、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一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⁶²。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。

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はない。

障害者保障法は障害者の差別を禁止する規定を有するが、強制力を有する規定とはなっていない。裁判へのアクセスなど障害者の人権改善に向けた取り組みも見られるが、「権利」として提示されたものであっても、これらを享受するための法的メカニズム、救済メカニズムが十分でなく、権利として確立されるためには不十分である。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権益保障を強調する方向で検討されており、すでに本文で言及した点のほか、障害者の権益が侵害された際の有効な法律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。枠組み案ではそのために、(1)政府・関連部門およびその職員の責任の明確化、(2)障害者が各項権益の侵害を受けた場合の訴訟提起、援助要求の権利の明確化、(3)障害者の法律扶助および司法救助の確保などを充実させる方向で提案がなされている⁶³。果たして障害者の権利を確保し、担保するため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ところである。

[注] _____

¹ 「關於残疾人保障法修改総体框架的方案及其説明（征求意见稿）」（障害者保障法改正に関する総体枠組み案およびその説明（意見募集稿））（http://temp.cdpj.cn/bzfxg/2005-4/05/content_3933.htm (accessed November 22, 2005)）。

² 西島・小池 [1997] , 9 ページ。

³ ニノミヤ・矢谷 [1997], 84 ページ。

⁴ 佐藤 [1990], 14~16 ページ。

⁵ 堀 [1997] 470 ページ。

⁶ Waddington [2000], pp. 44-45.

⁷ 定籐 [1996], 17 ページ。

⁸ National Council on Disability [2002], p. 41.

⁹ Fuchs [1988], pp. 40-41.

- ¹⁰ 詳しくは、小林 [2002]参照。
- ¹¹ 「世界人権宣言」(1948年12月10日採択、国連総会決議217(III)-A)。
- ¹² 「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)。
- ¹³ 国連総会決議2856。
- ¹⁴ 国連総会決議3447。
- ¹⁵ 第11項。
- ¹⁶ 国連総会決議31/123。
- ¹⁷ 国連総会決議37/52。
- ¹⁸ 国連総会決議37/53。
- ¹⁹ 国連総会決議48/96。
- ²⁰ ESCAP決議48/3。
- ²¹ ESCAP決議49/6。
- ²² ESCAP [1995]。
- ²³ ESCAP [1999]。
- ²⁴ *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)*。
- ²⁵ 「民法通則」(1986年4月12日公布、87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。
- ²⁶ 「残疾人教育条例」(1994年8月23日国務院公布・施行)。
- ²⁷ 国連総会決議48/96。
- ²⁸ 長瀬 [2000], 15 ページ。
- ²⁹ 中国障害者法の詳細については、小林 [2000]参照。
- ³⁰ 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してきた背景には、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。
- ³¹ 中国残疾人聯合会発展部 [1994], 39 ページ。
- ³² 中国残疾人聯合会発展部 [1994], 105 ページ。
- ³³ 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侵害者の刑事責任を追及しなければならない。したがって、告訴する側が被害者であるので法律扶助の必要性が生じることになる。
- ³⁴ Michailakis [1997], p. 13.
- ³⁵ Michailakis [1997]。
- ³⁶ 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。

³⁷ 刑事訴訟法（1996年3月17日改正）第34条。

³⁸ 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。

³⁹ 法律援助条例（2003年7月21日公布，2003年9月1日施行）。

⁴⁰ 2004年末までに婦女連合会は2700箇所、総工会は2990箇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), at

http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-04/13/content_433828_4.htm (accessed December 27, 2005))。この他、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。

⁴¹ 「新聞背景：我国的法律援助制度」

(<http://www.southcn.com/law/fzzt/fzztgk/200308040611.htm> (accessed January 4, 2006))。

⁴² 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。

⁴³ 「上海市法律援助若干規定（草案）」第5条。

⁴⁴ 曹秀謙 [2002] , 164 ページ。

⁴⁵ 法律援助が制度化される以前は、障害者法律サービス事業として障害者に対する法律相談や啓蒙活動が行われてきた（「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）。

⁴⁶ 「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）。

⁴⁷ 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（「中国殘聯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会上講話」（1998年11月11日）中国残疾人聯合会編 [2002] , 754 ページ）。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）， at <http://news.sina.com.cn/c/2004-10-26/19504044599s.shtml> (accessed February 10, 2006))。

⁴⁸ 注45。また，第9次5カ年計画からは，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）。

⁴⁹ 「城市道路和建築物無障碍設計規範」（建設部・民政部・中国障害者連合会

公布, 2001年8月1日施行)。

⁵⁰ 「司法部 中国残疾人联合会關於為残疾人提供無障碍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) at <http://www.cdpf.org.cn/zhengce/xg-wq-000.htm>, accessed February 13, 2006)。

⁵¹ 「上海市残疾人法律援助中心法律援助實施細則」第5条。

⁵² 「最高人民法院關於對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・家庭生産經營が困難な者, (8)行政機關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單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。

⁵³ 「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, accessed January 1, 2006)。

⁵⁴ 「江西省会昌县人民法院: 弃好巡回法廷, 為残疾人服務」(中国残疾人联合会編 [2002], 771 ページ)。

⁵⁵ ただし, 上海市も含め, 担当者は障害者連合会の群工(大衆工作)部門や信訪(投書・陳情処理)部門との兼任である。

⁵⁶ 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基づく。

⁵⁷ 「上海市残疾人法律援助中心法律援助實施細則」。

⁵⁸ 曹秀謙[2002], 166~167 ページ。

⁵⁹ これは法律扶助全般に該当する問題である。司法部法律援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, 実際に扶助を受けるのはその四分の一に満たないとされ, その主要な原因は経費の欠如にあるとされている(張・葛 [2003], 9 ページ)。

⁶⁰ 障害者保障法の特徴は, 「權益の保障と事業の發展が相互に結合されていることである。すなわち, 障害者の合法權益を保障し, かつ障害者事業の發展を計画・指導し, 障害者の合法權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(鄧朴方 [2001])。

⁶¹ 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, 当該紛争とは理解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)。

⁶² 林・田 [2002] , 48 ページ。

⁶³ 注 1 参照。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

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。

—— [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)。

定藤丈弘 [1996] 「障害者福祉の基本的思想」(定藤丈弘・佐藤久夫・北野誠一『現代の障害者福祉』有斐閣)。

佐藤進 [1990] 『社会保障と社会福祉の法と法政策』誠信書房。

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・長瀬修編著『障害学を語る』エンパワメント研究所, 2000年)。

堀勝洋 [1997] 「社会保障の法的基盤」『季刊・社会保障研究』Vol.32 No.4。

マサト・ニノミヤ=矢谷通朗 [1997] 「経済自由化と法の対応—ブラジルの事例」(小池洋一・西島章次編 [1997] 『市場と政府—ラテンアメリカの新たな開発枠組み』アジア経済研究所, 1997年)。

西島章次・小池洋一 [1997] 「ラテンアメリカの開発—市場・政府・制度」(小池洋一・西島章次編 [1997] 『市場と政府—ラテンアメリカの新たな開発枠組み』アジア経済研究所, 1997年)。

〈中国語文献〉

曹秀謙 [2002] 「残疾人合法權益的保障—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』広東人民

出版社)。

鄧朴方 [2001] 「依法發展殘疾人事業 依法維護殘疾人權益」

(http://www.legaldaily.com.cn/gb/content/2001-05/24/content_18151.htm
accessed January 4, 2006)。

林振華・田泉 [2002] 「試析民事訴訟中殘疾人的訴權保護」(廣東省法學會・
廣州市殘疾人聯合會編『殘疾人權益保障研究』廣東人民出版社)。

張雪純・葛琳編著 [2003] 『法律援助條例積義』中國法制出版社。

中國殘疾人聯合會 [1996] 『中國殘疾人事業年鑑(1949~1993)』華夏出版社。

——編 [2002] 『中國殘疾人事業年鑑(1994~2000)』華夏出版社。

中國殘疾人聯合會發展部 [1994] 『殘疾人保障法系列講座』華夏出版社。

〈英語文獻〉

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*, 1999, at <http://www.unescap.org/decade/decfin.htm> (accessed December 3, 2001).

Fuchs, Maximilian [1988] “Social Security in Third World Countries”, in F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann, E. Casino, F. Hirtz, G. R. Woodman and H. F. Zacher (eds.), *Between Kinship and the State : Social Security and Law in Developing Countries*, Foris Publications Holland, 1988.

Michailakis, Dimitris [1997] *Government Action on Disability Policy, A Global Survey*, at

http://www.independentliving.org/standardrules/UN_Answers/UN.pdf

(accessed January 12, 2006).

National Council on Disability [2002] *Understanding the Role of an International Convention on the Human Rights of People with Disabilities Human Rights of People with Disabilities: An analysis of the legal, social, and practical implications for policy makers, and disability and human rights advocates in the United States (A White Paper)*, June 12, 2002, at http://www.mdri.org/pdf/ncd_understanding%20role%20of%20conv.pdf

(accessed January 19, 2006).

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