

特集／障害と開発—開発のイマージング・イシュー—

中国における障害者の権利擁護—障害者法律扶助制度

小林昌之

障害者の権利擁護を考えた場合、障害者に対する差別の禁止やサービスの提供を現実可能とする実体法の整備に加えて、それを実効あるものとするための手続法や実施に移すための諸制度も同時に必要となる。

たとえ法律に権利を規定する文言があったとしても、それを実際に訴訟で争うことができない場合は完全な意味で権利が保障されているとは言いがたいからである。しかし、開発途上国の現状を見ると障害者が司法へアクセスすること自体が困難な場合が多い。本稿では、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として、中国が実施している障害者法律扶助制度について紹介する。

●背景

法律扶助制度は手続的な公正さと「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

司法救済制度の一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。

一方、障害者との関係においては、国連を中心とした国際世論を背景に発展してきた人権・権利に根ざしたアプローチの下、障害者の司法へのアクセスへの言及は、「法の下に平等」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。例えば、国連総会で採択される予定の障害者権利条約は、「締約国は、証人となることを含め、直接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において、手続上および年齢に適した配慮の提供によるものを含め、障害者に対して他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」(第一二三条)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。

●障害者法律扶助制度の発展

一九九〇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るが、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。従来は、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の問題に対処してきたが、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。そこで一九九四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、一九九六年に司法部と中国障害者連合会は共同で通知を發布し、その中で身体的・経済的条件の制約により、多くの障害者は弁護士を依頼して訴訟を提起することが困難であるとの共通認識を示した。中国の貧困者人口の三分の一は障害者であるとされるので、経済的制約の面から、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。

こうした状況を受け、司法部は障害者連合会と協力して三層からなる障害者法律サ



广州市法律援助センターの障害者法律サービス部（筆者撮影）

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て、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補完する体制が目指された。司法部と障害者連合会はさらに、こうした障害者に対する法律サービスは現場または障害者の居住地の近くで提供されること、および各地の法律サービス機関の事務所については可能な限りバリアフリー化するよう通知を出している。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に加えて、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提供施設の拡大も推奨している。

●法律扶助の適用範囲

法律扶助に関する規則はそれまで断片的に規定されてきたものを総括する形で制定された二〇〇三年の法律援助条例に収められている。本法は経済的に困難な公民が必要とする法律サービスを保障することを目的とし（第一条）、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（第二条）。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（第八条）。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）、总工会（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。したがって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に申請することも、あるいは障害者として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もできる。

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士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は、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（第一〇条）。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、捜査機関が第一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（第一条）。中国の場合、侮辱や虐待など軽微とされる事件は「自訴案件」として被害者自らが裁判所で侵害者の刑事責任を追及しなければならず、その際に法律扶助の必要性が生じることになる。

次に、裁判所が必ず弁護士を指定しなければならぬ場合について、法律援助条例は刑事訴訟法第三四条の規定を受けて、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士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士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（第一二条）。

このほか、省、自治区、直轄市の人民政府は第一〇条で列挙された規定以外の法律援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（第一〇条）。そこで、例えば上海市では、前述したものに加えて、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

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	190,545		249,654		309,254		286,616		293,715	
障害者	10,298	5.4%	25,396	10.2%	32,374	10.5%	30,484	10.6%	29,899	10.2%
老人	21,181	11.1%	31,835	12.8%	42,850	13.9%	38,821	13.5%	38,584	13.1%
未成年者	15,642	8.2%	27,439	11.0%	37,206	12.0%	37,664	13.1%	45,981	15.7%
婦人	21,907	11.5%	41,107	16.5%	55,994	18.1%	56,250	19.6%	64,581	22.0%
一般貧困者	43,269	22.7%	77,641	31.1%	103,577	33.5%	85,174	29.7%	105,762	36.0%

（出所）『中国法律年鑑』 2000年～2004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。

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ぬ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（『上海市法律扶助若干規定（草案）』第五条）。

このように障害者が利用するにあたって、民事事件および行政事件の申請条件については、法律扶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、哑者で弁護士に委託していない場合は、人民法院が弁護士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。ただし、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。二〇〇三年に全国で法律扶助を受けた障害者数は約三万人であり、全国の被法律扶助者数に占める割合は二〇〇〇年から二〇〇三年まで約一〇％で推移している（表1）。

●上海市の事例

二〇〇〇年二月に、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、障害者連合会の職員が二名配置されている。ただし、連合会の陳情や苦情処理を行う「信訪」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、彼らは必ずしも法的素養があるとは限らない。このため、法律専門家である弁護士四名および法律を学んでいる大学生が非常勤のボランティアとしてセンターを手伝っている。これらボランティアに対しては、年に数回、障害者特有の事情について研修がなされている。

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。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。障害者の法律相談案件は、①労働紛争、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。労働紛争が約二割を占め、民事紛争、婚姻家庭、不動産紛争がそれぞれ一五％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、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。しかし、実際に、裁判所に対して訴訟代理するケースは予算制約により次の場合に限られる。



特集／障害と開発—開発のイマージング・イシュー

表2 法律相談案件の類型別割合(上海市) (%)

	2001	2002	2003	2004
労働紛争	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。

すなわち、①法律に基づく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。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。これまでの法律相談の実績は、延べ人数で、二〇〇一年が三〇七人(二月一〇日現在)、二〇〇二年が四五七人(一〇月末現在)、二〇〇三年が約一〇〇〇人(通年)、二〇〇四年が一五七〇人(通年)であり、件数は着実に増加している。

●障害者法律扶助制度の課題

一般の法律扶助センターに加えて、障害者のアクセスを考慮した障害者法律扶助制

度が構築されていることは意義深い。しかし、現実には次のような課題を抱えている。第一に、予算が保証されていないことである。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らざるをえない状況にある。

第二に、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、連合会が障害者の法律扶助を担う機関である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とである。障害者事業実施の部分で紛争が発生した場合、不服を申し立てることは可能であっても、実際に法律扶助を得て連合会を訴えることが可能なのか疑問が残る。

第三に、法律扶助の利益を受けているのは都市部を中心とした少数の障害者に限られていることである。アクセスの問題に加え、識字の問題などが重なり、農村部の多くの障害者にとってはハードルが高いとされている。

第四に、障害者に対する差別的要因が潜んでいることである。障害者に対する法律扶助制度が導入された背景には、障害者の司法へのアクセス推進および公民一般に提供されている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。障害者が、障害者法律扶助制度の中に閉じ込められる危険性は常に存在するといえよう。

●おわりに

障害者法律扶助制度をととして司法へのアクセスなど障害者の権利擁護に向けた取り組みも見られるが、「権利」を確立するための十分なメカニズムとはなっていない。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障害者が各項權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。果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場所である。

(こばやし まさゆき／アジア経済研究所開発研究センター)