

## 中国における弱者の権利実現の実状：公的法律扶助制度の展開とその背景

坂口 一成

(大阪大学法学研究科教授)

### 【凡例】

- [ ] は中国語であることを示し、原則として初出時にのみ付した。圏点は筆者による。引用文中の [ ] は筆者による補足である。
- 法令は特に注記のない限り現行法である。法令名に冠されている「中華人民共和国」は省略した。
- 引用文献および主要法令等の略称については末尾を参照されたい。

## I 研究の背景・目的・方法

### (1) 背景

法治または法の支配の下では、紛争は最終的には裁判を通じて法的に解決することができる。そしてそれを援助する者として、弁護士等の法律家がいる。しかし一般に、法律家に法律事務の取扱いを依頼するには費用がかかる。資力が乏しいために法律家に依頼できないとなれば、「裁判を受ける権利」や「法の下での平等」が形骸化し、法治・法の支配に大きな打撃をもたらす（藤倉 1992：119）。欧米ではその処方箋として法律扶助制度が整備されるようになり、今日それは「先進諸国において、権利保護制度の不可欠の装置として確立している」（小島 1992：55）。

翻って中国においては、計画経済システムの時代にはそもそも本制度を特に必要としないスキームが形成されていた<sup>(1)</sup>。ところが、経済改革が進む中、法律家の援助の必要性が高まったが、弁護士費用が高騰し、経済的弱者は弁護士に依頼しがたくなった。そうした中、中国でも 1990 年代中頃<sup>(2)</sup>から政府が主体となり法律扶助〔法律援助〕制度の創設・整備が進められた。そして 2003 年には国务院（中央人民政府）が法律扶助条例（以下、原則として単に「条例」と記す）を制定し、その基本的枠組みが定まった。それによれば、法律扶助とは政府の〔責任〕<sup>(3)</sup>の下でなされる、民事・行政・刑事領域における、要件に該当する国民への、法律相談・代理・刑事弁護等の無償提供である（条例 2・3 条。詳しくは II 2.2 参照）<sup>(4)</sup>。

<sup>(1)</sup> 素人でも利用しやすい人民司法、非常に廉価な弁護士報酬（人民弁護士）などである（王亜新 1995：7-18、季衛東 2001：442。また椎橋 1983：441-442）。

<sup>(2)</sup> 司法部が動き出したのは 1994 年 1 月であったが、広東省広州市司法局は 1993 年初頭から動き出していた（司法部法律援助中心 1998：50-52）。

<sup>(3)</sup> この〔責任〕は、後述（II 2.1 参照）の内容からは「責務」と訳すべきかも知れない。

<sup>(4)</sup> なお、政府財政に頼らず、〔社会組織〕（NPO に近い）が独自に行う法律扶助もある。しかしこれは条例外の営みであり（国务院法制办政法司ほか 2003：12）、本研究の考察

条例施行後も法律扶助の供給は拡大され、表 1 および表 2 が示すように、それは大きな成長を遂げた。とりわけ民事代理援助の成長率は行政・刑事を圧倒しており、民事中心の構造となっている<sup>6)</sup>。

表 1 2003 年と 2014 年の民事・行政・刑事代理援助の件数および比率ならびにこの間の年平均成長率

年	総数	民事		行政		刑事	
		件	%	件	%	件	%
2003	166,433	95,053	57.1	3,573	2.1	67,807	40.7
2014	1,243,075	997,058	80.2	5,804	0.5	240,480	19.3
年平均成長率	20.1%	23.8%		4.5%		12.2%	

出所：司法行政年鑑 2004：989、同 2015：729 より作成。

表 2 法律相談の状況（2003～2014 年）

年	総数 (延べ人数)	内代理・弁護申請	
		件	%
2003	1,936,675	-	-
2004	1,919,440	-	-
2005	2,663,458	-	-
2006	3,193,801	-	-
2007	3,992,446	-	-
2008	4,322,329	-	-
2009	4,946,108	441,211	8.3
2010	4,874,083	394,618	8.4
2011	5,334,383	481,301	9.6
2012	5,760,418	522,559	9.6
2013	6,273,469	583,728	9.8
2014	6,795,963	572,335	8.4

出所：司法行政年鑑、法律援助年鑑より作成。

注記：両項目は共に民事に限らない。「%」は件ベースである。

対象外とする。以下、本稿の「法律扶助」は条例所定の公的法律扶助を指すものとする。  
<sup>6)</sup> 法律扶助は一般に「[辦理（法律援助）案件]と法律相談に大別される（例：宮暁冰 2004：94-97）。前者はさらに刑事・民事・行政に分けられる。扶助手続規定によれば、その具体的な援助形態は代理および弁護（刑事のみ）である（20・22 条）。そこで本稿ではさしあたり前者を、便宜的に弁護も含めて「代理援助」と訳すこととする。このほか、同期における民事・行政・刑事訴訟の第 1 審新規受案件数（国家数拠）の年平均成長率は、それぞれ 5.9%・4.4%・4.6%であった。

## (2) 目的

本研究の目的は、中国において 1990 年代中頃に創設され、その後成長してきた法律扶助制度（近年は「公共法的サービス」の 1 つと位置づけられている）を対象に、その運用状況を実証的に明らかにし、経済的・社会的弱者の権利の実現状況の実像を示すこと、およびその法律扶助の供給拡大の背景を解明することである。こうした作業は、中国の法律に書かれた権利の実効性、ないしはその「法治」（法による国家統治〔依法治国〕、社会主義的法治国家）の内実の解明につながるものとする。

なお、中国の法律扶助は、民事・行政・刑事に分かれるが、本研究は特に成長著しい民事法律扶助<sup>⑥</sup>に焦点を合わせた。

## (3) 方法

上記の目的を達成するために、本研究においては次の 3 点の課題に取り組んだ（カッコ内はそのために行った主な作業）。

- ①制度変遷の整理（文献資料の収集・整理・分析）
- ②運用状況の解明（統計・先行実証研究の収集・整理・分析、現地ヒアリング調査）
- ③背景の分析（文献資料の収集・整理・分析）

## II 主な研究成果

ここでは本研究を通じて得た、①制度創設の背景、②現行制度の基本的枠組み、③その運用状況および④供給拡大の背景に関する主な知見を述べる<sup>⑦</sup>。なお①は法律扶助制度全体を、②③④は特に断りのない限り、民事法律扶助を対象とする。また法律扶助関係の全国統計について、2015 年以降、詳細なものは管見に及ばない。そのため分析対象は基本的に条例が施行された 2003 年から 2014 年までとする。

### 1 制度創設の背景

司法部法律援助中心 1998：44-46 によれば、法律扶助制度創設の社会的背景は次のとおりである。すなわち、経済改革が進む中、法整備の進展に伴い紛争解決のための法援用の必要性が高まり、また訴訟構造の改革（職権主義であったが、当事者主義的要素を導入。訴訟の種類により程度は異なる）も相俟って、その際に弁護士に頼る必要性が高まった。しかし同時に進行した弁護士制度改革（原則民営化）により弁護士費用が高

---

<sup>⑥</sup> 本稿では民事に関する法律扶助（代理、法律相談等）という意味で用いる（司法部 2019 年規範 3.1 参照）。

<sup>⑦</sup> 筆者は 2008 年から 2009 年まで科研・基盤研究（B）「中国における民間セクターをめぐる法と政治」（研究代表：鈴木賢）、また 2010 年から 2014 年まで科研・基盤研究（A）「権威主義体制と市場を媒介する法と政治——中国的メカニズムの解明」（研究代表：鈴木賢）の分担者として、主に大学等の社会組織による法律扶助を考察したことがある。以下にはその成果（未公開）を用いた部分があることをあらかじめお断りしておく。

騰した。このため、経済的弱者は弁護士費用を負担できなくなった。とはいえ資力を欠くがために権利が保障されない不平等な状態は、社会の安定を乱しかねない、と。

しかも、「人々は社会主義の法院を『道理があっても金がなければ入ってくるな』とする『衙門』〔帝政中国時代の役所の呼称〕と非難するかもしれない。これは法および国家の本質に関わる政治問題・原則問題である」（司法部法律援助中心 1998：9）とされたように、このことは政権の統治の正統性を揺るがす問題と認識された（季衛東 2001：442）。

このほか、本制度の創設・整備は貧困対策・社会保障整備の一環と位置づけられた（肖揚 1996、司法部法律援助中心 1998：11-12、17。季衛東 2001：445）。

なお、ここでは法律扶助が「社会の安定」のための制度と位置づけられている点特徴的である。こうした発想には、少なくとも次の3つの意味・理解があると考えられる。

①当事者は法律扶助を受けることにより、自力救済に出ることなく、法的に紛争を解決できるようになる（司法行政年鑑 1997：405）。その背景には、自力救済に出るリスクが高いという認識が潜んでいる（馬栩生 2010：6）。特に生存に関わるような問題が上手く解決できなければ、その反動も大きくなる（沈紅衛 2006：150）。②当局は法律扶助を提供することにより、不安定要素を早期に発見できる（したがって早期に解決できる）ようになる（司法行政年鑑 1997：406）。③法律扶助を通じて救済を得ることにより、貧困が緩和され、もって不満が緩和される（季衛東 2001：441）。

## 2 現行制度の基本的枠組み

現行制度の基本的枠組みを定めるのは、国务院が 2003 年 7 月 16 日に制定した法律扶助条例（同年 9 月 1 日施行）である。以下では、主に本条例に依拠して、次の 4 点を概観する。まず、条例の定める制度の目的とその責任主体を見る。次に、法律扶助としてどのような援助を提供するとされているかを見る。その後、援助提供の要件を見る。そして最後に、実際に援助を提供する者（以下「援助者」と呼ぶ）を見る。なお、以下の内容は行政法律扶助にも共通し、また刑事法律扶助にも多くの点で共通する。

### 2.1 制度の目的と責任主体

条例 1 条は本制度の目的を、経済的に困難な国民が必要な法的サービスを得ることを保障することにあるとする。そしてそれは憲法 33 条 2 項の「法の前の人々の平等」原則（以下「平等原則」と呼ぶ）に根差すものとされる（国务院法制辦政法司ほか 2003：17）。なお、「裁判を受ける権利」（に相当する権利）は憲法に規定されていない。

条例は、こうした法律扶助が「政府の責任」であることを明文化した（3 条 1 項）。その根拠としては、人民主権（憲法 2 条）や平等原則、社会主義体制の本質、国際法上の義務（例えば国際人権 A・B 規約）などが挙げられる（国务院法制辦政法司ほか 2003：21）。

具体的に政府がなすべきことは、制度・組織の整備と財源の確保とされる（条例 3 条

1 項、張雪純＝葛琳 2003：5)。本事業に対する各級政府の財政支出は右肩上がりで増えており、2003 年は 1 億 5212 万元であったのが、2014 年には 16 億 8582 万元にまで増えた（司法行政年鑑 2004：989、同 2015：729）。年平均成長率は 24.4%であり、これは同期の国家財政支出（国家数拠）の年平均成長率 18.0%より高い。

もっとも、こうした「政府の責任」は無制限ではない。条例 3 条 1 項は県クラス以上政府を具体的な責任主体とした上で、「法律扶助事業と経済・社会の調和的発展を保障しなければならない」とした。また、予算が尽きれば、一般に援助の提供や手当支給が停止されるという（王春良ほか 2018：11-12。なお、刑事も含まれていると解される）。援助要件に該当したからといって、援助を受けることができるとは限らない<sup>(8)</sup>。

本事業の主務官庁は県クラス以上政府司法行政部門であり、それぞれ管轄区域内の法律扶助事業を監督・管理する（条例 4 条 1 項）。また直轄市、区を置く市または県クラスの司法行政部門は、必要に応じて「法律扶助機構」（以下「扶助機構」と呼ぶ。一般的な呼称は「法律扶助センター」である）を設置する<sup>(9)</sup>。これが法律扶助の申請の審査、援助者の選定などをする（条例 5 条）<sup>(10)</sup>。

## 2.2 援助の内容

条例によれば、法律扶助とは要件に該当する者に対する法的サービスの無償提供（給付制）である（2 条）。以下、提供される法的サービスの内容および給付制について敷衍する。

まず前者について、条例は「法律相談・代理・刑事弁護等」と定める。「等」が付されているが、条例が定める援助形式は法律相談・代理・刑事弁護の 3 者である<sup>(11)</sup>。「法律相談」には法的文書の起草も含まれ、また「代理」には訴訟代理（民事・行政訴訟や刑事自訴・附帯民事訴訟）と非訴訟法律事務の代理があるとされる（張雪純＝葛琳 2003：4）。なお、地方によってはこれら以外の法的サービスを法律扶助として提供することを定めているところもある<sup>(12)</sup>。

次に後者について、法律扶助を受ける者（以下「被援助者」と呼ぶ）に費用の負担は

---

<sup>(8)</sup> なお、不承認の決定については、当該扶助機構を確定した司法行政部門に異議申立てをすることができる（条例 19 条など）。申立期間の定めはない。

<sup>(9)</sup> これは中央および省・自治区には法律扶助機構を置かないという趣旨とされる（宮暁冰 2004：81）。もっとも、この趣旨は後者では実際には徹底されていない（郭婕 2018：12）。

<sup>(10)</sup> このほか弁護士協会は本事業への協力義務を負う（条例 4 条 2 項）。さらに条例は本事業への社会活力〔社会力量〕の参加を促している（同 7～9 条）。

<sup>(11)</sup> 国务院法制办政法司ほか 2003：19 は限定列举と解する。

<sup>(12)</sup> 例えば新疆ウイグル自治区政府「新疆ウイグル自治区における法律扶助条例实施办法」（2006 年 7 月 11 日採択、同月 27 日発布、同年 9 月 1 日施行）9 条 5 号は、法律扶助の主な形式の 1 つとして「公証証明・司法鑑定」を定める。なお、公証については公証法 34 条 2 項も参照。

ない。援助者および扶助機構が法律扶助事件の取扱いに際して、財物を収受することは禁止されている（条例 22 条。罰則については同 26 条 1 項 2 号・28 条 1 項 2 号など）。なお、法律扶助を提供した場合には、機構職員および公職の身分がある者を除き、扶助機構から「法律扶助事件担当手当」<sup>(13)</sup>（以下、単に「扶助手当」と呼ぶ）が支給される（条例 24 条 2 項、扶助手当意見 1 条など）。

このほか、費用負担について、次の 2 点を補足しておく。1 つは、訴訟救助（[司法救助]。訴訟費用の延納・減免等）である。条例以前から被援助者が申請すれば、人民法院はこれを提供しなければならないとされていた（最高人民法院『『人民法院訴訟費用徴収辦法』補充規定』（1999 年 7 月 28 日施行）4 条）。民事扶助規定 9 条もこれを踏襲した<sup>(14)</sup>。

もう 1 つは、法律扶助費用を転嫁する制度である。すなわち、被援助者は訴訟において援助者の「出張旅費、印刷費、交通通信費、調査・証拠収集費等の事件取扱いに必要な支出」を訴訟請求に入れることができる。そして当該被援助者が勝訴したとき、法院は法律扶助を受けていない敗訴者に、これらの負担を命じることができる<sup>(15)</sup>。

## 2.3 援助の要件

援助要件は援助内容により異なる。代理援助については①国民であること、②代理人を選任していないこと、③法律扶助を必要とする問題が所定の事項（以下、「援助事項」と呼ぶ）に該当すること（以下、この要件を「事項要件」と呼ぶ）、および④「経済的困難」の基準に当たること（以下、この要件を「資力要件」と、またその基準を「資力基準」と呼ぶ）が明文で要件とされている。このほか、不文（あるいは内部規定上）の要件がある地方もある。代表的なものとして、勝訴の可能性（宮暁冰 2004：138、万昌文 2014：61）や、保護する権利・利益の適法性・合理性を求める司法的利益（河南省法律援助中心課題組 2018：15）がある。他方、法律相談援助は①③に該当すればよい（条例 10 条）。以下、③④を敷衍する。

### 2.3.1 事項要件

事項要件は条例 10 条 1 項が定める事項と、同条 2 項に基づき省クラス政府が独自に規定する事項に分かれる（以下、それぞれ「条例事項」、「地方補充事項」と呼ぶ）。

条例事項の選定に際しては、財政の負担能力と援助の必要性が考慮された。その結果、

---

<sup>(13)</sup> 省クラス政府司法行政部門が同級財政部門と共に、現地の経済発展水準に基づき、扶助機構の各種事件処理の平均コスト等を参考にして定める（条例 24 条 2 項）。決定を市・県クラスに授権することもできる（扶助手当意見 2 条）。

<sup>(14)</sup> これとは逆に、訴訟救助決定に基づく法律扶助に関する資力要件の審査免除については、民事扶助規定 7 条参照。

<sup>(15)</sup> 最高人民法院・司法部「民事法律扶助活動に関する連合通知」（1999 年 4 月 12 日）7 条参照。同通知の現行性について鄭仁武 2010：265。

主に「基本的な生存に関する事項」が選ばれた（国務院法制辦政法司ほか 2003：38）。それは次の 6 点である（丸数字は号に当たる）。すなわち、①法により国家賠償を請求するとき、②社会保険待遇または最低生活保障待遇の付与を請求するとき、③見舞金[撫恤金]・救済金の支払いを請求するとき、④扶養費<sup>(16)</sup>の支払いを請求するとき、⑤労働報酬の支払いを請求するとき、⑥義のために勇敢に行った[見義勇為]行為により生じた民事的権利・利益を主張するとき、である。このうち①は行政法律扶助事項、④⑤⑥は民事法律扶助事項である。②③は行政法律扶助事項と整理される傾向がある（任永安＝盧顕洋 2014：271）が、必ずしもそうとは限らない（国務院法制辦政法司ほか 2003：43）。

条例事項は最低基準にすぎないとされており、地方補充事項の設定が奨励されている（国務院法制辦政法司ほか 2003：40、45-46）。多くの省等では、損害賠償、婚姻家庭（扶養費支払いを除く。以下同じ）、労働保障（労働関係に起因する賠償請求など）や障害者・高齢者・軍人軍属等の特定の属性に当たる者の不法行為賠償請求などを補充してきたという（呉愛英 2016：7）。なお、事項に制限を設けていない地方もある<sup>(17)</sup>が、それは例外的存在である（王春良ほか 2018：39）。

### 2.3.2 資力要件

資力要件の具体的基準は、省クラス政府が「当該行政区域の経済発展の状況および法律扶助事業の需要に基づき定める」。申請者住所地と申請地が異なるときは、後者による（以上につき条例 13 条）。

当初は最低生活保障の受給基準（以下「生保基準」と略す）が一般的であった（張雪純＝葛琳 2003：19）。しかしその後中央の指導もあり<sup>(18)</sup>、各地で基準が引き上げられ、2016 年時点で 20 以上の省等が、低収入・最低給与基準や、生保基準の 2 倍に引き上げていたという（呉愛英 2016：7）<sup>(19)</sup>。

このほか、所定の対象については、資力要件の審査を免除することで、手続的な負担

---

<sup>(16)</sup> 条例上は[贍養]費・[撫養]費・[扶養]費であるが、本稿では「扶養」費と総称することにする（これらの違いについては高見澤ほか 2019：257）。

<sup>(17)</sup> 例えば広東省法律扶助条例（1999 年 8 月 15 日広東省人民代表大会常務委員会（以下「人大常委会」と略す）採択、2006 年 9 月 28 日同改正、同日公布、2007 年 1 月 1 日施行。その後 2016 年 2 月 26 日に改正）9 条、山東省法律扶助条例（2007 年 7 月 27 日山東省人大常委会採択、2015 年 4 月 1 日同改正、同日公布、施行）8 条 1 項参照。

<sup>(18)</sup> 例えば司法部 2005 年通知 2、両辦 2015 年意見 2（3）参照。

<sup>(19)</sup> 注目すべき動向として、給付制を維持した上で、その資力基準を超えるが、所定の要件を充たす者に対して、一定の費用負担と引き換えに法律扶助を提供する、というものがある（例えば広東省深圳市の「補助的法律扶助」。深圳市法律扶助条例（2008 年 9 月 23 日深圳市人大常委会採択、11 月 28 日広東省人大常委会批准、12 月 29 日公布、2009 年 5 月 1 日施行）3 条 2 項、6 章参照。なお同条例は 2019 年に改正されたが、これらは維持された）。

を軽減している。例えば国務院 2006 年意見 (29) は、「[農民工][出稼ぎ農民]を法律扶助の重点対象に列しななければならない」とした上で、労働報酬(条例 10 条 1 項 5 号)および労災賠償の支払いに関する農民工の申請については、資力要件を審査しない旨を指示した。この影響は大きく、「この規定の執行により法律扶助事件が大幅に増加した」(賈午光=高貞 2006 : 83) という。

## 2.4 援助者

条例 21 条は援助者として弁護士、扶助機構の職員(以下、「機構職員」と呼ぶ)および社会組織の所属人員を定める。このほか実際には、基層法的サービス従事者(以下、「サービス従事者」または単に「従事者」と呼ぶ)やボランティアも援助を提供している。これらのうち、特に弁護士・機構職員・サービス従事者が大きな役割を果たしている。以下、これら 3 者を概観した後、援助者の具体的な決定手続を見る。

### (1) 弁護士

法律扶助の主な担い手とされる弁護士は、「法律扶助義務」を負う(弁護士法 42 条)<sup>(20)</sup>。その主な内容は、毎年一定件数<sup>(21)</sup>の法律扶助事件を担当することである(国務院法制辦政法司ほか 2003 : 5、30)。ここから、扶助事件の担当は法定の義務であり、「法律扶助機構の選定[指派]を必ず受け入れなければならない」(宮暁冰 2004 : 229)とされる。

なお、弁護士事務所に所属し、社会一般に向けて法的サービスを提供する弁護士は「一般弁護士」[社会律師]と呼ばれ、次に見る扶助機構のスタッフ弁護士等とは区別されている(譚世貴 2013 : 47-49)。

### (2) 法律扶助機構職員

扶助機構は同職員で対応可能と思料するときは、職員に担当させることができる(条例 21 条)。例えば法律相談やイージーケースなどである。職員には固定の給与が支払われることから、扶助手当は受給できないとされる(国務院法制辦政法司ほか 2003 : 29-30)。もっとも、必要経費は一般に実費支給であるという(梁宣養=張兆祐 2016 : 64-65)。

職員の中には弁護士となる資格を有する者や、弁護士登録をしている者もいる。後者はいわゆるスタッフ弁護士であり、「法律扶助弁護士」などと呼ばれる。2007 年から 2014 年において、全職員における有資格者の比率は 40%台、法律扶助弁護士の比率は 30%台であった(法律援助年鑑)。

---

<sup>(20)</sup> なお、刑事法律扶助において、被疑者・被告人の弁護人に選任され得るのは、法律上弁護士だけである(刑事訴訟法 35 条)。

<sup>(21)</sup> 省クラス司法行政機関が確定することとされている(司法部 2004 年辦法 3 条)。多くの地方では年間 2 件であるという(王春良ほか 2018 : 91)。

### (3) 基層法的サービス従事者

サービス従事者は、弁護士等の不足を補うために 1980 年代に登場した、簡易な法的サービスを廉価で提供する中国独自の法的サービス提供者である。職域における弁護士との最大の違いは、それには刑事弁護が認められていないことである(坂口 2019:241)。条例はサービス従事者について規定を置かなかったが、司法部はそれに法律扶助義務を課している(司法部 2004 年辦法 3 条など)。

### (4) 援助者の決定手続

扶助機構職員・社会組織所属人員等については、扶助機構が直接手配する。他方、弁護士・サービス従事者については、まず扶助機構が弁護士事務所・基層法的サービス所を選定し、しかる後に選定を受けた事務所が所属する弁護士・サービス従事者の中から事件を担当する者を手配する(条例 21 条、司法部 2004 年辦法 5 条など)。

被援助者が援助者を選ぶことは原則として認められておらず、一定の場合に交替を求めることしかできない(扶助手続規定 32 条)。もともと、近年は指名制[点援制]が広まりつつある(司法行政年鑑 2013:243)。

## 3 運用状況

ここでは①申請・承認、②援助事項、③援助の結果に分けて、民事法律扶助、とりわけ代理援助の状況を明らかにする。

### (1) 申請・承認

表 3 が示すように、申請件数および承認件数ならびに承認率は 2003 年から 2014 年まで概ね右肩上がり成長してきた。申請・承認件数が増加する中で、承認率も増加したことは、法律扶助へのアクセスが容易になったことを意味しよう。申請さえできれば、大方承認されるようになっている。なお、表 2 (I1 参照) から法律相談(刑事・行政も含む)の利用も大きく成長したことが分かる。またそれに概ね伴い、法律相談から代理・弁護援助を申請するケースが増えていることも分かる。

また、表 3 の「不承認の理由」からは次の 2 点を指摘することができる。1 つは法定要件(資力要件・事項要件)非該当を理由とする不承認が 9 割近くを占め、申請者にとって大きなバリアとなっていることである。このことは、資力基準の引上げ、資力要件の審査免除、地方補充事項の拡充といった法的バリアの緩和措置が、民事法律扶助、とりわけ代理援助の供給拡大に寄与し得ることを示している。もう 1 つはこれら以外にも不承認の理由がある(2007 年から 2010 年までは 10%強)ことから、実務では両要件以外の要件があると推認できることである(2.3 参照)。

表 3 代理援助申請の承認状況（2003～2014年）

年	申請 (件)	承認 (件)	承認率 (%)	不承認の理由 (%)	
				資力要件 非該当	事項要件 非該当
2003	135,929	102,545	75.4	-	-
2004	-	-	-	-	-
2005	-	147,688	75.7	-	-
2006	-	204,945	79.5	-	-
2007	350,366	297,388	84.9	43.4	45.9
2008	474,148	418,419	88.2	44.8	44.6
2009	567,015	515,414	90.9	44.9	43.3
2010	660,941	610,198	92.3	38.6	47.7
2011	771,884	726,826	94.2	-	48.9
2012	924,597	882,839	95.5	-	-
2013	979,018	931,027	95.1	-	-
2014	1,033,361	997,058	96.5	-	-

出所：法律援助年鑑および蔣建峰＝郭婕 2004：79 より作成。

## (2) 援助事項

表 4 は代理援助の主な事項を整理したものである。同表からは次の諸点に分かる。  
 ①同表で示した主要事項が概ね 7 割以上を占めている、あるいは一部のデータが不明である年については、少なくともそれに近い数字であると推測される。  
 ②婚姻家庭を除く主要 5 事項は、最低限の生活の維持に直接的に関わる事項といえる<sup>(22)</sup>。そしてこれら 5 事項が、データが揃っている 2005 年から 2013 年まで、6 割以上（最高は 2009 年の 67.2%）を占めている。  
 ③労働報酬支払いが多い。  
 ④扶養費支払いも減少しているが、なお多い。  
 ⑤交通事故・婚姻家庭関連が一定の比率をキープしている。  
 ⑥社会保険待遇の付与および労災事故の比率が減少傾向にある（絶対数では増加）。

これらのうち、社会保険待遇付与・扶養費支払い・労働報酬支払いは条例事項であり、交通事故・婚姻家庭は地方補充事項である。他方、労災事故を条例事項と位置づけるかには揺れがある。計算上、2007・2009 年は条例事項とされているが、2008 年はそれに入れられていない（表 4 および表 5 参照）。全体としては、地方補充事項の比率は 2011・2012 年を除き、40% 台であった（表 5 参照）。法律扶助の供給拡大における地方の小さからぬ役割を示しているといえよう。

<sup>(22)</sup> 婚姻家庭も多くの場合、最低限の生活の維持に関わると考えられる。

表 4 代理援助の主な事項内訳（2003～2014年）

年	総件数	内訳 (%)						
		社会保険待遇付与	扶養費支払い	労働報酬支払い	労災事故	交通事故	婚姻家庭	小計
2003	102,545	9.4	19.7	19.5	-	-	-	48.6
2004	-	-	-	-	-	-	-	-
2005	147,688	7.4	13.9	22.2	9.3	11.2	-	64.0
2006	204,945	5.4	13.6	21.0	9.2	11.6	-	60.8
2007	297,388	6.5	12.9	24.8	8.3	9.4	9.0	70.9
2008	418,419	6.8	11.6	32.1	6.9	8.5	9.2	75.2
2009	515,414	7.4	11.3	33.1	6.6	8.8	9.9	77.1
2010	610,198	7.9	11.6	29.2	5.2	10.5	9.8	74.3
2011	726,826	6.3	10.2	28.5	4.8	11.0	10.8	71.7
2012	882,839	5.6	9.6	31.0	4.1	11.0	11.0	72.3
2013	931,027	5.9	9.6	32.6	4.4	11.3	11.7	75.6
2014	997,058	-	8.6	34.4	-	11.2	11.5	65.7

出所：法律援助年鑑および蔣建峰＝郭婕 2004：80 より作成。

表 5 民事法律扶助における地方補充事項の比率（2007～2014年）

年	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
地方補充事項 (%)	47.3	49.3	41.5	-	27.0	26.6	48.5	47

出所：法律援助年鑑より作成。

### (3) 援助結果

ここでは援助結果として、事件の解決方法とその結果を見る。

まず事件の解決方法について、訴訟と非訴訟（調停など）の別がある。既済事件ベースで（以下も同様）その状況を整理したのが表 6 である。ここから、条例施行時は 8 割近くあった訴訟が減少したと裏腹に、非訴訟が増え、2011 年からは過半数を占めるようになったことが分かる。次に、訴訟による解決の内訳について、判決および訴訟上の調停の比率の推移を整理したのが表 7 である。ここから判決が多数を維持しているものの、その比率は減少し、両者の差が縮まってきたことが分かる。これらの背景には、主に社会の調和・安定を目的とした当局による推奨がある（司法行政年鑑 2010：3）<sup>(23)</sup>。

<sup>(23)</sup> このほか、賈午光 2005：86 はコスト・執行しやすさをも指摘する。

表 6 既済事件における訴訟・非訴訟の比率（2003～2014年）

年	既済 総件数	内訳 (%)	
		訴訟	非訴訟
2003	95,053	79.7	20.3
2004	108,323	78.0	22.1
2005	122,492	73.9	26.1
2006	-	71.2	28.8
2007	245,331	63.1	36.9
2008	356,352	56.7	43.3
2009	439,244	53.3	46.7
2010	526,348	51.2	48.8
2011	624,054	46.6	53.4
2012	746,735	43.9	56.1
2013	786,617	45.2	54.8
2014	812,247	46.6	53.4

出所：法律援助年鑑および蔣建峰＝郭婕 2004：80 より作成。

表 7 訴訟事件における判決・調停の比率（2003～2014年）

年	判決 (%)	調停 (%)
2003	74.8	22
2004	-	22.0
2005	-	25.5
2006	-	22.1
2007	70.4	24.9
2008	-	24.6
2009	-	27.5
2010	-	29.4
2011	64.0	29.7
2012	63.3	30.3
2013	63.7	30.2
2014	63.5	30.5

出所：表 6 と同じ。

次いで事件解決結果を見る。表 8 は 2003 年から 2014 年までの勝訴率<sup>(24)</sup>を整理した

<sup>(24)</sup> 「勝訴率」は「勝訴事件数／（勝訴事件数＋敗訴事件数）×100」により算出される（例えば法律援助年鑑 2007：161）。

ものである。勝訴率は一貫して高く、2005年以降は9割を超えている。勝訴判決はもとより、非訴訟および訴訟上の調停も一定の救済を得られたことを意味すると推測されることから、代理援助を受けることができれば、かなり高い確度で一定の救済を得られることになる。もっとも、極めて高い勝訴率は同時に、実務において勝訴の可能性が援助要件となっていることを推認させる（2.3、黄東東 2015：55-56）。

表 8 勝訴率の状況（2003～2014年）

年	2003	2004	2005	2006	2007	2008
勝訴率 (%)	89	-	90	91	91.9	91.4
年	2009	2010	2011	2012	2013	2014
勝訴率 (%)	92.5	92.4	91.9	92.3	91.8	91.1

出所：表 6 と同じ。

次に事件解決により得られた経済的利益（取得した利益または回避した損失）である。表 9 は 2007 年から 2011 年までのその状況を整理したものである。経済的利益の総額が増加すると同時に既済件数も増加しているものの、1 件当たりの平均経済的利益は高くなっている<sup>(25)</sup>。

表 9 経済的利益の状況（2007～2011年）

年	既済総数 (件)	経済的 利益 (万元)	1 件当たりの 平均経済的利益 (元)
2007	245,331	231,347	9,430
2008	356,352	472,928	13,271
2009	439,244	539,065	12,273
2010	526,348	707,366	13,439
2011	624,054	958,963	15,367

出所：法律援助年鑑より作成。

#### (4) まとめ

2003 年から 2014 年まで、代理援助の承認件数は右肩上がりで成長してきた<sup>(26)</sup>。そして代理援助を受けることができれば、権利はかなり高い確度で一定の救済を得られていた。しかも、1 件当たりの平均経済的利益も高くなっていた。したがって、法律扶助の供給拡大（被援助者の増大）に伴い、私権を実現できた者は増え、またその程度も高まったといえる。

<sup>(25)</sup> ちなみに、2011 年の「農村居民家庭の一人当たりの平均純収入」は、7393.9 元であった（国家数拠）。

<sup>(26)</sup> なお、件数重視に起因する「水増し」の問題も指摘されている（厳力琦 2013:167）。

もともと、この点については特に次の2点に留意する必要がある。1つは、一般に問題視されている「執行難」<sup>(27)</sup>は、ここでも問題であり(例:馬栩生2010:111)、平均利益が額面通りに実現されているわけではないと考えられることである。もう1つは、ここでの「私権」は、条例がそうであった(2.3.1参照)ように、私権一般ではなく、最低限の生活の維持に密接に関わる事項が主体であることである<sup>(28)</sup>。

#### 4 供給拡大の背景:中央当局が本制度に課した主な任務から

3で見たように、民事法律扶助の供給は大きく拡大してきた。法律扶助に対する財政支出は2003年から2014年まで、国家財政支出を超える速度で成長してきた(2.1参照)。このことは、国を挙げて法律扶助事業の成長に力を入れてきたことを意味するといえる。それはなぜか。ここでは中央当局の3件の文書を素材として、中央が本制度を通じて主に何を実現しようとしてきたか、あるいはそれが本制度に課した主な任務を析出し、供給拡大の背景を読み解く。

##### (1) 司法部2005年通知

本通知は各省等に対して、「3項目の基準」[三項標準]、すなわち①経済的困難の基準(資力基準)、②法律扶助事項の補充範囲(地方補充事項)、③扶助手当基準を定めるよう指示した。そして②については、「法律扶助資源になお余裕があるようであれば、法律扶助事項の補充範囲を制定すべきである」、「できる限り困難な大衆の実際的ニーズを満足させる」とし、「困難な大衆の基本的な生存・生活の権利・利益に最も密接に関わる事項」を最優先とし、次いで必要に応じて「社会の安定に影響する可能性がある、困難な大衆の利益に関係する事項」を挙げた。

##### (2) 司法部2013年意見

本意見は「党の18回大会の精神を真摯に貫徹定着させ、新たな情勢の下で法律扶助により大衆の合法的権利・利益を守る各業務を適切にやり遂げ、民生を保障し、および改善し、社会の公平正義を守り、社会の調和・安定を促進することに奉仕することにおける法律扶助の職能作用をより良く発揮させる」ことを目指して出された。

本意見は民生の保障・改善という中央の方針の下で、代理援助を速やかに提供して「基本的な生存・生産生活面に関わる問題を法により解決することを助ける」とした上で、困難な大衆の切実な利益に関わる社会のホットイシュー(「労働紛争・環境保護・食品薬品の安全・医療等」、「農民工、レイオフ・失業者、女性、未成年者、障害者等」)の解決を促進する、「大衆が法により合理的訴求を表現するよう導く」、「党委員会・政府の統一的指導の下で法・訴訟関係の陳情[信訪]事件の処理に参加し、矛盾・紛争を速

<sup>(27)</sup> 勝訴しても判決を強制執行により実現できないことを指す(高見澤ほか2019:296)。

<sup>(28)</sup> このほか、佐藤2013:170-171は客観的な私権の実効性の向上と当事者の主観的な満足度が一致するとは限らないことを指摘する。

やかに解きほぐして解消し、社会の調和・安定を維持する」といった方針を示した。そして援助事項については、「就業・就学・治療・社会保障等の民生と緊密に関係する事項を段階的に……組み込む」とした。

### (3) 両辦 2015 年意見

2014 年の中共中央「依法治国の全面的推進における若干の重大問題に関する決定」（10 月 23 日）5（3）は本制度のさらなる拡充を指示した。これを受けて出されたのが本意見であり、扶助条例以降の最高クラスの文書とされる（喬新月 2016：66）。

本意見は、本制度を「当事者の合法的権利・利益を守り、法律の正確な実施を守り、社会の公平正義を守る重要な法制度である。法律扶助活動は重要な民生プロジェクトである」と位置づけた。そして本意見は援助事項に関して、省等に対して次の 3 点を求めた。④民生に緊密に関係する事項（労働保障・婚姻家庭・食品薬品・教育医療等）を段階的に補充し、「困難な大衆が法的手段を運用して基本的な生産・生活領域の問題を解決することを助けなければならない」こと、⑤「発効した民事および行政裁判・決定を不服とし、弁護士を依頼できない不服申立〔申訴〕人を段階的に法律扶助範囲に組み込む」こと、および⑥特定領域の問題（困難な大衆の就業・就学・治療・社会保障等）や、特定集団（農民工、レイオフ・失業者、女性、未成年者、高齢者、障害者、軍人軍属等）に対する法律扶助を重点とし、「その合法的権利・利益を適切に擁護する」ことである（2（3）<sup>(29)</sup>）。

### (4) 若干の考察

以上の中央の文書において、本制度に課された主な任務は、困難な大衆の「基本的な生存・生活の権利・利益に最も密接に関わる事項」（(1) 参照）の保護と考えられる（樊崇義 2017：196）。これは条例を踏襲したものといえる（2.3.1 参照）。つまり、中央は条例施行後も引き続き、本制度を通じて経済的・社会的弱者の最低限の生活を維持することを目指してきたことになる（王春良ほか 2018：122）。

もっとも以上からは、その奥にある目的をも看取することができよう。それは最低限の生活の維持のために法律扶助を提供することにより、かかる紛争の法による解決を可能とし、実際に法により解決することを通じて、「社会の調和・安定」に寄与することである（趙大程 2013：1。また佐藤 2013：170。さらに 1 参照）<sup>(30)</sup>。

折しも胡錦濤政権（2002～2012 年）に入ってから、[維穩]（社会の安定の維持）が当局の最優先課題とされた（高見澤ほか 2019：62-63）<sup>(31)</sup>。こうした追い風を受けて、

---

<sup>(29)</sup> なお白萍 2017：18 によれば、29 の省・自治区・直轄市（全部で 31。香港・マカオを除く）において本意見の実施細則に当たる文書が制定されたという。

<sup>(30)</sup> なお、生存権と安定との関係について土屋 2012：152。

<sup>(31)</sup> また中共中央「社会主義の調和のとれた社会の構築の若干の重大問題に関する決定」

以上のように最低限の生活の維持に注力する民事法律扶助の供給が拡大されてきたものと解される。

### Ⅲ 今後の課題

中国の法律扶助について、次に取り組むべき課題としては、さしあたり次の2点を考えている。

①中国全体としては、民事法律扶助で援助され得る「私権」には制限があり、私権一般が保障されるわけではない。もっとも、広東省・山東省のように援助事項の制約を撤廃した地方がある<sup>(32)</sup>。これは法律扶助が最低限の生活の維持という社会保障的役割を超えて、権利一般の保障へと展開する動きなのかもしれない、その制度趣旨・運用等についての検討が必要となる。

②現在、法律扶助法の起草が進められており、報道によると、本年（2020年）中に全国人大常委会に附議される予定である<sup>(33)</sup>。これが本制度、特にその目的・任務・趣旨に如何なる変更をもたらすかが注目される。また法律扶助全体の供給は拡大してきたとはいえ、その制度・運用等に対しては多岐にわたる問題点が指摘され<sup>(34)</sup>、その解決が模索されている<sup>(35)</sup>。同法によってそれらの問題点にどのような処方箋が示されるかも興味深い。

今後も中国における弱者の権利の実効性の確保という視座、ないしは「社会主義的法治」の内実という問題意識から、こうした動向を注視していきたい。

### Ⅳ 付記

#### 【引用文献】

引用する際には、原則として「著者名（日本人は姓のみ）＋出版年」の形式（例：坂

---

（2006年10月11日採択）1参照。

<sup>(32)</sup> さらに、2016年2月26日に改正された広東省法律扶助条例12条2項は、社会組織による民事公益訴訟をも援助対象とした。

<sup>(33)</sup> 「法律援助法擬于明年提請審議」法制網（[http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2019-11/05/content\\_8038495.htm](http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2019-11/05/content_8038495.htm)）（最終アクセス：2020年1月14日）。

<sup>(34)</sup> 例えば根拠法の位階が低い（条例は法律ではなく行政法規である）こと、供給不足、地域間の格差、援助者、特に農村の弁護士不足、援助要件（特に事項要件、資力基準）が厳しいこと、知名度が低いこと、物理的アクセスが容易ではないこと、扶助手当の基準が低いこと、援助サービスの質が低いこと、効果的な監督がなされていないこと、社会の参加・貢献度が低いこと等が指摘されている（馬栩生 2010：152-156、桑寧 2012：99-100、林皎＝徐信貴 2017：64-65、張少雲 2017：88、河南省法律援助中心課題組 2018：15など）。

<sup>(35)</sup> 最新の動向の例として、援助の質の確保を目指して司法部 2019年規範は、扶助機構が代理援助の質を不合格と評価したときは、扶助手当等を支給せず、または減額することができるとした（7.7b）、8.1参照）。

口 2019) で記した。なお、著者が 3 名以上いるときは、「第 1 著者ほか」とした。また《中国司法行政年鑑》編輯委員会編『中国司法行政年鑑 (1995～)』(法律出版社)〔**司法行政年鑑**〕および司法部法律援助中心編『中国法律援助年鑑 (2005～)』(2005 年版は法律出版社、それ以降は中国民主法制出版社)〔**法律援助年鑑**〕は、「略称+年版数」の形式で記した ([ ] 内は略称を示す)。

(1) 日本語文献

王亜新 1995『中国民事裁判研究』(日本評論社)

季衛東 2001『現代中国の法変動』(日本評論社)

小島武司 1992「裁判・ADR とリーガル・エイド」財団法人法律扶助協会四〇周年記念誌編集委員会編『リーガル・エイドの基本問題』(財団法人法律扶助協会)

坂口一成 2019「中国の法的サービス供給における基層法的サービス従事者の機能とその需要の背景——弁護士との比較から (一九八〇～二〇一七年)」三阪佳弘編『「前段の司法」とその担い手をめぐる比較法史研究』(大阪大学出版会)

佐藤奈緒 2013「中国における弁護士の草の根の法律扶助への参加動機——北京市の出稼ぎ者向け法律支援ネットワーク「小小鳥打工互助熱線」で活動する若手弁護士にたいする聞き取りをもとにして」言語・地域文化研究 19 号

椎橋邦雄 1983「第 10 章 社会主義諸国」小島武司編『各国法律扶助制度の比較研究』(日本比較法研究所)

高見澤磨＝鈴木賢＝宇田川幸則＝坂口一成 2019『現代中国法入門 (第 8 版)』(有斐閣)

土屋英雄『中国「人権」考——歴史と当代』(日本評論社、2012 年)

藤倉皓一郎 1992「アメリカにおける貧困者のための法的サービス」財団法人法律扶助協会四〇周年記念誌編集委員会編・前掲書

(2) 中国語文献

白萍 2017「努力推進新時代法律援助工作實現新發展」中国司法 12 期

樊崇義 2017「中国法律援助制度的建構与展望」中国法律評論 6 期

宮曉冰主編 2004『中国法律援助制度研究』(中国方正出版社)

郭婕 2018『法律援助制度研究』(紅旗出版社)

國務院法制辦政法司＝司法部法律援助中心＝司法部法規教育司編 2003『法律援助条例通釈』(中国法制出版社)

河南省法律援助中心課題組 2018「法律援助範圍研究」司法部法律援助中心組編『法律援助制度改革與發展：2016—2017 年度法律援助課題研究』(法律出版社)

黃東東 2015「法律援助案件質量：問題、制約及其対応——以 C 市的調研為基礎」法商研究 4 期

賈午光 2005「調動資源 有効組織 充分發揮法律援助的職能作用」中国司法 10 期

賈午光＝高貞 2006「農民工法律援助工作現狀、問題及对策建議」中国司法 11 期

- 蒋建峰＝郭婕 2004 「2003 年全国法律援助統計分析」 中国司法 3 期
- 梁宣養＝張兆祐 2016 「法律援助辦案補貼制度研究」 中国司法 8 期
- 林皎＝徐信貴 2017 「民事法律援助的實施困境与应对措施」 重慶行政 3 期
- 馬栩生 2010 『当代中国法律援助：制度与理論的深層分析』（人民出版社）
- 喬新月 2016 「加快推動法律援助事業創新發展」 中国司法 9 期
- 任永安＝盧頭洋 2014 『中国特色司法行政制度新論』（中国政法大学出版社）
- 桑寧 2012 「法律援助發展中結構性矛盾和瓶頸問題研究」 中国司法 1 期
- 沈紅衛 2006 『中国法律援助制度研究』（湖南人民出版社）
- 司法部法律援助中心編 1998 『中国法律援助制度誕生的前前後後』（中国方正出版社）
- 譚世貴主編 2013 『律師法学（第 4 版）』（法律出版社）
- 万昌文 2014 「法律援助立法亟待解決的幾個問題」 中国司法 8 期
- 王春良＝董印河＝楊永志 2018 『完善法律援助制度研究』（法律出版社）
- 吳愛英 2016 「深入推進法律援助工作堅持和完善中国特色社会主義法律援助制度」 中国司法 12 期
- 肖揚 1996 「建立有中国特色的法律援助制度」 人民日報 5 月 14 日 9 面
- 嚴力琦 2013 「淺議如何界定與規範非訴訟法律援助案件」 賈午光主編『法律援助制度改革与發展——2012—2013 年度全国法律援助徵文選輯』（中国民主法制出版社）
- 張少雲 2017 「論新疆和田地区法律服務的環境、特点与作用」 和田師範專科學校學報 36 卷 1 期
- 張雪純＝葛琳編 2003 『法律援助條例積義』（中国法制出版社）
- 趙大程 2013 「序言：堅持司法為民加大对困難群衆法律援助力度」 賈午光主編『法律援助制度改革与發展——2012—2013 年度全国法律援助徵文選輯』（前揭）
- 鄭仁武 2010 「民事法律援助費用轉付制度的價值理念與實踐思路」 賈午光主編『法律援助制度改革与發展——2009 年度全国法律援助研討會論文選』（中国法制出版社）

### (3) Web サイト

国家統計局 (<http://data.stats.gov.cn/>) [「**国家数拠**」として引用]

※最終アクセス日は 2020 年 1 月 14 日

【主要法令等の略称】

略称	法令等
両辦 2015 年意見	中共中央辦公庁・國務院辦公庁「法律扶助制度の整備に関する意見」(2015.6.29)
國務院 2006 年意見	國務院「農民工の問題の解決に関する若干の意見」(2006.1.31)
民事扶助規定	最高人民法院・司法部「民事訴訟法律扶助活動に関する規定」(2005.12.1 施行)
司法部 2004 年辦法	司法部「弁護士および基層法的サービス従事者の法律扶助事業展開暫定管理辦法」(2004.9.8)
司法部 2005 年通知	司法部「国民の経済的困難基準、法律扶助事件担当手当基準および法律扶助事項補充範囲を可及的速やかに確定することに関する通知」(2005.6.17)
扶助手続規定	司法部「法律扶助事件取扱手続規定」(2012.7.1)
司法部 2013 年意見	司法部「法律扶助活動の一層の推進に関する意見」(2013.4.25)
司法部 2019 年規範	司法部「全国民事行政法律扶助サービス規範」(2019.11.15 発布・実施)
扶助手当意見	司法部・財政部「法律扶助手当基準の整備に関する指導意見」(2019.2.15)

【謝辞】

本稿は、公益財団法人 JFE21 世紀財団 2017 年度アジア歴史研究助成の成果の一部である。ここに記して関係各位に謝意を表す。

また本研究の遂行に当たっては、山本展彰氏（大阪大学大学院法学研究科博士後期課程）にご助力いただいた。ここに記して謝意を表す。