

# 中国における草の根の法律扶助の展開基盤

## —Corey S. Shdaimah, *Negotiating Justice: Progressive Lawyering, Low-Income Clients, and the Quest for Social Change* を読む—

佐藤 奈緒

### 目次

#### はじめに

##### 1 米国の社会運動における弁護士の役割

##### 2 本書の概要・評価・示唆

###### 2-1 本書の概要

###### 2-2 本書の評価

###### 2-3 本書による示唆

##### 3 中国における草の根の法律サービスの展開

###### 3-1 農民工NGOの法律扶助

###### 3-2 コーズ・ローヤリングの基盤としての可能性

#### むすび

#### はじめに

本書（Corey S. Shdaimah, *Negotiating Justice: Progressive Lawyering, Low-Income Clients, and the Quest for Social Change*. New York University Press, 2009）は、米国の法律扶助の実施をつうじて社会変革を目指す弁護士とクライアントに対するインタビューにもとづき、日常業務のなかで双方が構築している関係を多面的に捉えようと試みた著作である。本書の特徴は、膨大な一次資料であるインフォーマントの語りを個別の文脈から分析していくという方法論にある。

米国の法律扶助弁護士についての先行研究は、クライアント支援を最適化するため弁護士がとるべき行動についての規範性を説く研究や、法律扶助にかかる者が実践に対してどのように感じているかを捉える社会科学的手法が主流であった。本書の著者であるシダイマは、こうした先行研究にはクライアントの視点が欠けているとの問題点を指摘する。そのうえで、弁護士とクライアント両方の語りにもとづくことにより、彼らの目指す社会変革という理想と実践とのあいだに存在する緊張状態に対して両者がどのように取り組もうとしているのかを描き出そ

うとした。この作業をつうじて、「弁護士は、社会変革という理想と現実の矛盾に直面したとしても、クライアントとの日常的なやりとりのなかで蓄積してきた経験にもとづいて、問題を解決するための方法を編み出しながら社会変革にとりくんでいる」という実像が浮き彫りになった。

シダイマは、本書が出版された2009年現在、メリーランド大学ソーシャル・ワーク学部の准教授をつとめている。彼女はこれまで法社会学や社会政策、ソーシャル・ワークといった複数の領域の理論を駆使し、法の実践の現場における弁護士やクライアントの行動や語りを観察しつづけてきた。本書はその成果をまとめた、著者にとってはじめての単著でもある。

本書の議論の対象地域は米国であるが、「法律扶助における弁護士とクライアントの関係の構築」という着眼点は、米国に限定されることのない普遍性をもつ。とりわけ、弁護士とクライアント自身の発言から双方の関係を分析していくという本書の方法論は、評者が研究対象としている現代中国の法律扶助についての研究には、あまり見られない手法である。その意味で本書は評者の研究にとっても示唆に富るものであった。そこで本稿は、シダイマの分析視角を中国の草の根の法律扶助に関連づけて考察することに重点を置く。以下、第一節では米国の弁護士が社会運動のなかで果たしてきた役割を確認し、第二節では本書の概要の紹介と評価をおこなう。第三節では本書の分析視角を中国の事例に関連づけ、中国の草の根レベルには、クライアントの心情と事情に精通した人材が法律扶助を提供する基盤が構築されつつあるという仮説を示す。

### 1 米国の社会運動における弁護士の役割

米国の民事の法律扶助の歴史は、19世紀後半にニ

ニューヨークのドイツ人社会が、ドイツ移民を搾取から守るために組織を設立したことによる。1960年代のジョンソン大統領期には、1964年の「経済機会均等法」制定によって連邦財源が法律扶助のために拠出されるようになり、米国の法律扶助は全盛期を迎えた（バーグマーク、175-177）。

1960年代は、法律扶助を活用した新たな動きが登場してきたという意味でも重要な時期であった。米国の弁護士たちは、たんにクライアントの救済をおこなう伝統的な対症療法型の法律扶助とは異なり、黒人や女性、障害者、同性愛者、エスニック・マイノリティといった特定集団のために社会システムを変革していく役割を担うようになったのである。

このようなタイプの弁護活動は、弁護士が特定の主張・主義（コース）に基づいて当事者に対するローヤリング（弁護活動）をおこなうことから、「コース・ローヤリング」と呼ばれている（宮澤、6-8）。米国におけるコース・ローヤリングの展開は、1960年代からの「新しい社会運動」の隆盛と密接に関連している。新しい社会運動の先駆となったのは、1950年代半ばから台頭した公民権運動である。とりわけ1954年に連邦最高裁が「公教育の場での人種差別は違憲である」と認めた「ブラウン対教育委員会」の判決は、黒人の市民権獲得に向けての分水嶺となった（Sarat & Sheingold [2006], 4-5）。公民権運動は、黒人だけではなく、女性や同性愛者などの人権から排除されてきた人々に自らが人権の主体であるという認識を与え、彼ら自身による自己決定権の尊重を求めるアイデンティティ・ポリティクスを生みだしたものといわれている（道場、246）。こうした動きのなかでコース・ローヤーたちは声なき声をすくいあげ、社会の不正義を法律問題として告発していく役割を

<sup>1</sup> ウォーラースteinの世界システム論によれば、19世紀にかけての世界的な資本主義の拡大とともに「ブルジョワジー・プロレタリアート」という階級間の対立、「政治的支配権を握った特定の優越的民族・多數の抑圧された民族」という民族間の対立が生まれた。これらを解消していくために19世紀に形成されたのが「反システム運動」である。反システム運動の担い手は、労働・社会主義運動とナショナリズムであるが、どちらの運動も、1968年のフランス革命に由来する世界共通の言葉—自由・平等・友愛—を掲げていた（ウォーラースtein、86-89）。いっぽう1960年代からの「新しい社会運動」が挑戦しようとしたのは、たとえば環境問題や女性差別など、従来型の反システム運動では解決しきれずに残った問題であった。新しい社会運動は、社会主義やナショナリズムといった大きなイデオロギーに内包されるのではなく、一つひとつの個別の課題に取り組むことで問題の解決を目指すという点に特徴がある（道場、246-248）。

担つたのである。

ところで英米の弁護士は古来、聖職者や医師となるんで「プロフェッショナル」と称され、他組織からの独立性と自律性を保持しつつ、クライアントの代理者としての責任を果たすことが求められてきた。また同時に、弁護士には、利他性・公共奉仕性の理念にしたがい社会構成員のために正義を実現することも、社会から要請されている。

サラットらによれば、通常の弁護士は、公益(public interest)と個別のクライアントの利益を同時かつ平等に代弁しており、これら二つの利益のあいだの緊張関係を認識することはない。また彼らは基本的に有償の法サービス提供を生活の糧としているので、法律扶助の実施はあくまでも副次的な業務ということになる。いっぽうコース・ローヤーは、社会・経済・政治の現状を変革していくことをねに目標に掲げており、彼らにとって、クライアントの救済は彼らのコースを実現するための一要素にすぎない。コース・ローヤーは、目の前にいるクライアントの声を代弁することよりも、その背後に存在する（あるいは後世にわたる）大勢のクライアントの利益を優先して行動する。このためコース・ローヤーとクライアントとの関係は、通常の弁護士活動に比して希薄になったり、変質することも少なくない（Sarat & Sheingold [1998], 3-4）。

## 2 本書の概要・評価・示唆

本書においてシダイマは、サラットらによるコース・ローヤリング研究の系譜を踏まえつつも、「弁護士・クライアント」関係を見るうえで「プログレッシブ・ローヤリング（Progressive Lawyering）」という概念をもちいている。シダイマはこの概念について本書の第二章で触れているが、ここでその内容を紹介しておこう。

「弁護士・クライアント」関係をめぐる先行研究

<sup>2</sup> ここでいう「プロフェッショナル」とは、作家などの「自由業」やプロ野球選手などの「プロ」とは異なり、長期の教育・訓練によって高度の専門知識と技能を身につけてはじめて公認の資格を付与される専門職業を指す（六本、132-133）。武士侯によれば、「プロフェッショナル」という概念が通用するのはコモン・ローが支配的な英語圏に限定される。他方、ドイツ・フランス・日本など大陸法諸国では、裁判官、検察官、弁護士がまとめて法の専門職とみなされるため、この概念が通用するか否かについては別途検討が必要とされている（武士侯、191-192）。

の多くは、両者を「専門家 - 素人」の関係のなかに位置づけている。そのような関係においては弁護士とクライアントとのあいだに圧倒的な知識の差があることから、知識のない素人（クライアント）は知識のあるプロフェッショナル（弁護士）に頼るものとされてきた。これに対してプログレッシブ・ローヤリングはクライアントが本来そなえている能力を高く評価するとともに、弁護士に対して、クライアントに対するエンパワーメントと自律性の確保（たとえばクライアントが法律手続の過程で自ら意思決定できるよう、弁護士が干渉しないようにすること）を要求する。つまりプログレッシブ・ローヤリングとは、専門家とクライアントは平等な関係であり、専門家はクライアントの自律性を確保し、エンパワーメントを行うことを理想に掲げた弁護士活動である<sup>3</sup>。

いっぽうシダイマはプログレッシブ・ローヤリングの有効性を認めるいっぽうで、プログレッシブ・ローヤリングを提唱する論者が、クライアントの自律性やエンパワーメントを強調してはいるものの、クライアントの声をほとんどとりあげていないことを批判する。そこでシダイマはクライアント側の発言に対しても注意を払うことで、社会正義に向かう弁護士とクライアントが構築している関係を、彼らの語りがおこなわれる個別の文脈から捉えることによって、明らかにしようと試みたのである。

## 2-1 本書の概要

本書は、2002年から2003年にかけてNortheastern Legal Services<sup>4</sup>（以下、本書にそくして「NELS」と略す）に勤務する弁護士およびクライアント合計50名に対し、シダイマが実施した調査にもとづいている。この調査では、インフォーマントの語りにもとづいて概念を抽出するのに効果的なグラウンデッド・セオリー<sup>5</sup>をもちいている。

<sup>3</sup> シダイマによれば、この種のローヤリングについては、すでにRebellious Lawyering, Client-centered Lawyering, Collaborative Lawyeringなど多様な呼称があるというが、本書ではこれらをまとめて「プログレッシブ・ローヤリング」と表現している。

<sup>4</sup> シダイマが調査を実施した法律事務所の仮名。本書に登場する弁護士、クライアントも、すべて仮名としている。

<sup>5</sup> 社会学者のアンセルム・ストラウスとバニー・グレーザーが1960年代に生み出した調査方法。その特徴は、データに基づいて(grounded)分析を進め、データから概念を抽出し、概念どうしの関係づけによつ

本書の構成は次のとおりである。

序章：マイスターの道具

第一章：クライアントと弁護士

第二章：なぜクライアントと弁護士に語りかけるのか？ グラウンデッドな解釈主義的フレームワーク

第三章：不正義なシステムのなかで社会正義に向けて働くこと

第四章：誰かが自律性と言った？

第五章：協働

第六章：弁護士とクライアント——顔と顔をつき合わせて

第七章：プログレッシブ・ローヤリングとリスクの倫理

以下では各章の概要を紹介する。序章は、一人のクライアントの語りにもとづいた担当弁護士に対する印象、案件の進捗状況をめぐるクライアントの心理描写からはじまる。この具体的な事例を踏まえてシダイマは、弁護士とクライアント、そして社会変革との関係を「マイスターの道具では、マイスターの家を壊すことはできない」というオードリ・ロード（Audre Lorde）の言葉に重ね合わせる。シダイマはこの言葉によって、弁護士とクライアントが「法律（マイスターの道具）」をもちいて、クライアントが自分たちにとって不公平だと考えている「既存の社会秩序（マイスターの家）」に挑戦していくことの困難さを示した。しかしそうした状況下においても、本書に登場する弁護士とクライアントたちは、「マイスターの道具」を手にとって、「マイスターの家」を内側から少しづつ削り取っている、とシダイマは表現している。

第一章は、NELSと米国の法律扶助の概況の説明である。1960年代中葉に地元の弁護士会が設立したNELSは、地元のコミュニティに密着した法律扶助サービスを展開している。その内容は社会保障、雇用、住宅と多岐にわたる。しかしそのいっぽうで、

て理論を生成していくことがある。のちにストラウスとグレーザーの立場や考え方の変化によって、その方法は異なる研究方法に分化した（戈木、9,11）。

連邦財源の削減の影響を受け<sup>6</sup>近隣事務所数が大幅に減少したという厳しい運営状態が紹介される。

第二章では、「弁護士・クライアント」関係を切り口として、「プロフェッショナル」、「ヒエラルキー」、「専門家・素人関係」、「プログレッシブ・ローヤリング」といった広範な理論的枠組から先行研究を整理している。ここでシダイマは、「弁護士・クライアント」関係を読み解くための重要な概念としてフーコーの「権力（power）」をあげている。権力はどのレベルにも存在し、かつ動的なものであるから、権力そのものの定義に拘泥せず、権力関係が発生する文脈についても捉えるべきだ、というのがシダイマの見解である。そのうえで「弁護士とクライアントの日常的な関係のなかで権力がどう動くか」というダイナミクスを把握するとの目標を打ちたてた。

第三章は、社会変革における法の作用に対して、弁護士とクライアントがどのような主観的見解を持っているかを描写する。それにより、弁護士とクライアントの多くは、法システムとその社会変革・正義の実現の源としての潜在力に対して懐疑的であることが浮き彫りになった。シダイマによれば、法の実践の場では、両者は既存のシステムを不公平なものだと知覚しているながらも、その行動はあくまでも既存のシステムの範囲内にとどまっている。しかしシダイマは、このことは必ずしも彼らが既存システムを受容していることを意味しない、と述べる。シダイマによれば、弁護士たちは、クライアントの直接的救済・生活改善に役立ち、社会からの注目を集めるとする意味でも、個々の案件への対応を積み重ねていくことに価値を見出しているといふ。

第四章から第六章では、プログレッシブ・ローヤリング研究が弁護士に求めてきた規範性に対する反論を展開する。そのうち第四章は、クライアントの「自律性（autonomy）」に焦点を絞る。プログレッシブ・ローヤリングは、「クライアントには能力がある」という前提のもと、弁護士に対して法律手続の過程でクライアントに意思決定させることを要請する。ならば、クライアントに自律的であることを強制することも許されるのか。クライアントが自律的に下

した決断を弁護士が明らかに当人にとって不利と考えたとき、弁護士はそれを看過することはできるのか。こうした問いを前にした弁護士たちは「自律性」という言葉を明確に説明できないばかりか、この「自律性」という概念と「ケア（care）」、「同情（compassion）」といった価値とのバランスをとることに苦心している。いっぽうクライアント側も法律知識と情報の不足から、自身が抱えている問題を弁護士に「移譲する」ことこそが、彼らのとるべき責任ある行動だと考えている。専門家である弁護士に依存することによって、クライアントは自由な時間を、より緊急性の高い問題に割くことができる。以上の議論から、クライアントにとって自律性が重要であることには変わりはないしつつも、自律性を実践の文脈のなかで再定義していくべだと、シダイマは提言する。

第五章の論点は、弁護士とクライアントの「協働（collaboration）」である。プログレッシブ・ローヤリングではクライアントを彼ら自身の人生の「専門家」であると見なすため、クライアントがもつ知識やスキルを、弁護士のもつそれらと同程度に重要なものと位置づけ、クライアントに対しても積極的に法律手続に関与するよう求める。しかしシダイマの調査によれば、この作業は弁護士に対してかなりの時間的コストを強いる。このため弁護士はクライアントに対して「専門家」としての役割を求めず、そのかわりに情報収集などクライアントが得意とする作業を要求することが多いという。他方、クライアントの多くは必ずしも法律手続について理解したいとまでは考えておらず、むしろ弁護士の専門性を求めている。

第六章は、弁護士とクライアントの「相互作用（interaction）」に焦点を絞り、弁護士とクライアントが相手に対してどのような主観的知覚をもっているか、そして、法律扶助の実施過程においてそれが相互にかかわりをもつことによりどのように変化するかを観察した。たとえばクライアントの多くは、弁護士から「同情」や「敬意（respect）」を示されることで、徐々に心を開いていく様子が描かれている。他方、弁護士のなかには、クライアントとのやりとりをつうじてインスピレーションや自己内省（self-reflection）の機会を得られることに価値を見出

<sup>6</sup> 1980年代のレーガン期には、経済の不景気と福祉財政削減とあいまって、法律扶助事業向けの連邦預算が大幅に減少した。現在も全国的に資金不足が問題となっている。

す者も少なくない。本章でシダイマが強い関心を寄せたのは、弁護士とクライアントが、双方のあいだに構築されたこのような関係をいいあらわす言葉を見つけるのに苦心しているという姿であった。彼らのなかには双方の関係について、「友情(friendship)」という言葉であらわす者も多い。この「友情」という言葉には、心を開くこと(openness)、世話を焼くこと(caring)、親近感(affinity)といった意味がこめられている。そのいっぽうで、弁護士の献身的な態度を称賛して「プロフェッショナル」と表現するクライアントもいる。ただしこれは「弁護士=教訓じみている」という文脈で語られた言葉ではなく、弁護士の有能さや、恩着せがましさを感じさせない姿勢を肯定的に捉えたものである。

本書で見えてきた、弁護士とクライアントのあいだで展開される数多くの実践は、シダイマ自身がそう述べているように、統一性を欠いているような印象を読者に与える。しかし終章である第七章は、彼らが「リスクの倫理(Ethic of Risk)」の範囲内で行動していると総括している。「リスクの倫理」とは、フェミニストのシャロン・ウェルチ(Sharon Welch)が提示した概念で、「現実の世界でおこなわれる行動は、予測がつかず、潜在的に有害である」という考え方である。弁護士とクライアントが自分たちの主張に敵対的だと知覚している状況のなかで、弁護士たちは、支援を必要とするクライアントのために戦略を考えいかねばならない。リスクの倫理は、そのようななかで変革をおこなううえで「だれかが手を汚す」ことを要請する。しかしシダイマによれば、その「手を汚す」人々こそ、唯一「成功の見込みがある」人々にほかならない。そうしたなかで、シダイマは、弁護士にとって「内省(reflection)」がもっとも重要であると主張する。内省は、「プロフェッショナル・クライアント」関係のなかに戦略を導き出してくれる倫理が存在することを、弁護士に思い出させてくれるからである。しかしシダイマは内省が法学教育の現場やプロフェッショナル研究の領域においてあまり重視されていないと見ている。日常的な実践から「プロフェッショナル・クライアント」関係を見ていくべきだという主張して締めくくっている。

## 2-2 本書の評価

つぎに、本書の評価をおこなう。本書は、インフォーマントの発言をほとんど加工せずに本文中に挿入するスタイルを貫いているため、全体をつうじて、読者は臨場感をもって読み進めることができる。このことはグラウンデッド・セオリーという研究手法と、現場に向けられたシダイマの鋭利な觀察眼によるものが大きいだろう。本書は、クライアントと弁護士の日常的な実践をめぐるやりとりを地道に分析することによって、従来の研究の流れに対して新たな視点を投げかけたということからも、きわめて画期的な著作であるといえる。しかし同時に次のような難点を指摘しておかなくてはならない。

第一に、本書はインフォーマントの発言の分量に比して、シダイマによる解説はごく最小限にとどまっている。くわえて同一のインフォーマントが何度も前後して登場していくことから、インフォーマントの発言が結論にどのように結びついているのかが見えづらい。また本書には、たとえば住宅ローンや生活保障といった米国の社会事情や制度が登場するが、著者はこれらについてほとんど説明をおこなわぬまま、案件の進行について描写している。本書の読者のなかには、評者のように米国の社会事情にそれほど詳しくない者もいるだろう。全体的に、もう少していねいに説明をおこなうことを探したい。

第二に、本書に登場する弁護士は、住宅、家族、年金など多様な問題を扱っている。そうした案件の形態は、個人案件だけではなく集団訴訟の場合もある。このような案件の種類や訴訟の形態のちがいによって、弁護士とクライアントの関係も変わってくるよう評者には思われるが、シダイマはこの点についてはあまり重視していない。個別の文脈からインフォーマントの発言を捉えるには、このような案件や法律手続のちがいを考慮する余地があろう。

## 2-3 本書による示唆

以上のような問題点があるものの、シダイマが現場からすくい上げた「声」は、貴重な一次資料としての高い価値をもっている。とりわけ注目すべきは、クライアント側の視点にたって、弁護士との信頼関係の構築がいかに行われるかを浮き彫りにしたことである。信頼関係の構築過程を見ることで、弁護士

とクライアントとのあいだにある権力関係の不均衡を克服する鍵を見出すことができる。弁護士とクライアントとのあいだの援助関係 (helping relationship) における権力の不均衡は、米国に限らず普遍的に存在するものであるから、この分析視角は他国・他地域にとっても示唆に富む。

たとえばシダイマは、次のようなクライアントの心理描写をつうじて、信頼関係の構築過程の事例を示した (Shdaimah, 136-137)。NELS のクライアントの一人であるメリッサは、ハイリスク妊娠、幼い娘のぜんそく、口汚い夫との離婚、解雇といった多くの問題を抱えている。彼女は移民であることを理由に健康保険の給付を拒否され、その相談を NELS にもちかけてきた。担当のピート弁護士を前にして、彼女は当初、「何度も泣いた」という。「どうしているのか分からなかった。何を言つていいのかも分からないし、どうやって説明したらいいのかも分からなかつたの。私は恥ずかしいと感じた」と、彼女は回想している。当初メリッサが彼女自身の「物語 (story)」をピート弁護士や NELS のソーシャルワーカーと共有できなかつた理由の一つとして、メリッサ自身が、「こんな問題を、自分が属するコミュニティの外部の見ず知らずの人に対して話すことなど恥ずかしい」と感じていたことがある、とシダイマは指摘する。ピート弁護士と対面した当初は何も話すことはできなかつたメリッサであったが、彼女はしだいに、ピート弁護士と気楽に話をすることができるようになっていく。メリッサが語るには、ピート弁護士に「私の話すべてを信頼できると言つてもらえた」、「私を評価 (judge) しようとしなかつた」からだという。

この事例からは、弁護士に相談をもちかける時点ですでにクライアントは深く傷つき、卑下すらしていることが分かる。クライアントは NELS にやってくる前に、政府機関の窓口からネグレクトされたり、蔑視されていると感じていることも少なくない。それゆえメリッサは弁護士に対面すると、「評価されること」に対する恐れや恥ずかしさを抱いていた。ほかのクライアントのなかには、「自分と同じ苦境を経験していなければ、苦しんでいる自分の気持ちを理解できるはずはない」と考え、弁護士に対して距離を感じている者も存在する。弁護士からの献身的な

サービスを受ける過程でこの心理的な距離はちぢんでいくが、それには時間がかかることも確かである (Shdaimah, 141)。

NELS の弁護士たちは、このようなクライアントの状況をよく承知していて、だからこそクライアントに穏やかな口調で話しかける、クライアントの話に共感する、まずクライアントに思い切り話をさせるといった工夫をしながら、信頼関係を構築しようとしている。いっぽうクライアントも、弁護士の献身的態度やケアを受けることによって、弁護士に対する信頼を増していく。このように両者は、援助関係における権力の不均衡を克服していくのである。次節では、この「信頼関係の構築過程」に焦点を絞り、中国の事例に関連づけて考察をおこなう。

### 3 中国における草の根の法律サービスの展開

現在の中国の胡錦濤政権は、「和諧社会<sup>7</sup>」というスローガンを掲げている。これを打ち出した背景には、都市・農村および都市内部の所得格差の拡大、不公平な再分配といった諸問題が深刻化していることがある。とりわけ都市部においては、農民工（農村からの出稼ぎ者）<sup>8</sup>に対する権益擁護をおこなうことが、社会安定を図るうえで中央政府にとっての重要な課題となっている。農民工は非正規就業であることが多いため、雇用状態が不安定であることが多く、低賃金、賃金未払い、不当解雇といった問題に直面することも少なくない。

このような問題の増加に対して、中央政府は農民工の権益を保護するための法律を整備すると同時に、農民工に対する法律サービス支援の強化をおこなっている。具体的には、政府主導でおこなわれている法律扶助制度<sup>9</sup>の強化や、労働組合<sup>10</sup>による権益擁護

<sup>7</sup> 日本語では「調和のとれた社会」と訳されることが多い。

<sup>8</sup> 農民工の都市への流入の背景には、1979 年の市場経済の導入以来、中国の労働者をめぐる就業環境が大きく変化してきたことがある。1995 年の「労働法」の施行により、国有企業から雇用を保障されていた都市労働者を含むすべての労働者が、労働契約に基づく雇用関係へと移行した。そのいっぽうで、急速に発展してきた都市部の民営企業は、安価な労働力をとして農民工を積極的に活用したのである。

<sup>9</sup> 1994 年に司法部の主導により開始。2003 年の「法律援助条例」は、民間の弁護士に法律扶助案件の受任を義務づけ、地元の政府が財政支援を積極的におこなうことを規定している。月収が生活保護レベルにある者またはそれに準ずる者を対象とした制度であるが、2006 年以降、農民工向けに資力用件が緩和されている。

<sup>10</sup> ここでは中国語でいう「工会」を指す。日本では「労働組合」と訳されることが多いが、実際には日本の労組とは大きく異なり、真に労

機能の強化があげられる。しかしこれらの法律扶助サービスは、本書があつかっているような社会変革を目指した法律扶助というよりも、むしろ個別のクライアント救済に重点を置いているという点で、対症療法的な色彩が濃いと言わざるをえない。

### 3-1 農民工 NGO の法律扶助

そのいっぽうで、中国都市部では近年、農民工（農村からの出稼ぎ者）向けに生活支援や権益擁護をおこなう相互扶助ネットワークが隆盛している。こうした草の根の組織は政府関係者や研究者から「農民工 NGO」と呼ばれる。だが NGO といつてもその多くは、いわゆる国際 NGO や、中国でよく見られる国家の主導で設立された NGO ではなく<sup>11</sup>、知識人や元農民工を主体として発展してきた内生的なネットワークである。

本書でのシダイマの分析対象は、弁護士とクライアントの関係に限定されていた。しかし途上国の場合は、法サービスに対する需要の大きさに比して、法律専門家が不足していることから、あるいはいども法律知識を備えた草の根の人材（素人）が法律サービスを提供する、というケースも少なくない。中国もその例外ではない。こうしたモデルでは、シダイマが検討した「弁護士 - クライアント」モデルに比して、双方の信頼関係の構築のプロセスはよりスマートになるのではないかだろうか。中国の農民工 NGO の事例は、こうした可能性を示している。

以下では、素人が法律扶助を提供している NGO の事例として、「協作者」を挙げよう。

#### 事例 1：協作者

協作者は 2003 年に農村での生活経験のある知識

働者の声を代弁する組織だとはいいかたい。その理由として、たとえば現行の「工会法」はストを労働者または工会の権利として規定していないこと、現実に企業の管理職が工会主席を兼任するケースが散見されること、労働者が自由に工会を設立することができないことなどがあげられる。近年の工会による法律扶助の強化については、佐藤 [2009] を参照されたい。

<sup>11</sup> 中国で NGO が法人格を獲得するには、登録管理をおこなう「民政部門」による審査を経るだけではなく、組織の日常業務や活動に対して責任を負う「業務主管部門」を見つけなければならない。NGO としての登記を希望しているものの、業務主管部門を見つけることは困難であるため、やむを得ず「会社登記」とする団体も少なくない。また政府による厳しい管理を受けることを回避し、団体としての自律性を確保するために、敢えて「会社登記」とする団体もある。

人が設立した組織であり、農民工による演劇発表会や写真展、シンポジウム、健康診断など多岐にわたる活動を展開している。協作者はこれらの活動をつうじて、農民工のエンパワーメントをおこなうことを目指している。協作者のいうエンパワーメント<sup>12</sup>とは、当事者が問題に直面したときに、他人にすがって解決策を請うのではなく自分の力で解決すること、また周りに同じ問題に直面した仲間がいればそれを助けることができるようになることを意味するという<sup>13</sup>。そのため法律扶助の実施についても、ソーシャルワーカーが当事者に法律文書の書き方や法律手続の進め方を文字通り手とり足とり教える、という独特的な方法をとっている。協作者において法律を熟知した「素人」は、クライアントとのあいだにどのように信頼関係を構築しているのだろうか。

評者は 2009 年 10 月 26 日、南京協作者にて法律扶助をおこなっている元農民工の S 氏<sup>14</sup>に聞き取りを実施した。S 氏によれば、農民工に対して法律扶助をおこなうなかで、自身が出稼ぎを経験していることがもっとも役立つという。自分の経験をつうじて農民工が置かれている環境をよく知っているので、クライアントの心情がよく理解でき、彼らとの円滑なコミュニケーションを図るうえで有効だという。また S 氏自身が法律手続を経験したことがあるので、法律手続をおこなう農民工の不安な気持ちや、政府機関をたらいまわしにされるときのつらさをよく理解できるのだという。

S 氏は、自身の法律知識は弁護士におよばないと自覚しつつも、最低限の読み書きができれば、法律知識は実践から学ぶことも可能であるという。たとえば日常業務のなかで不明な点があれば、法律資料やインターネット検索、同僚との相談をつうじて解決する。また、協作者の創始者への聞き取り<sup>15</sup>によれば、ソーシャルワーカーのなかには、弁護士以上

<sup>12</sup> 中国語では「賦權（権力を賦与する）」という。

<sup>13</sup> 2009 年 9 月 9 日、協作者の代表に対する聞き取り調査。

<sup>14</sup> 河北省の農村出身の S 氏は 1963 年生まれの 46 歳、高卒の退役軍人である。退役後、1986 年から出稼ぎに出た。北京で出稼ぎをしていた姪が尿毒症にかかったことをうけて、S 氏は政府や雇用主、メディアなど各方面に救済を求めるため、2002 年に北京へ移動した。この時期に協作者の創設者と知り合い支援を受けた。その後、2005 年に協作者の創設者からの誘いがあり、協作者にてソーシャルワーカーとして勤務を開始した。

<sup>15</sup> 2009 年 9 月 9 日に北京協作者にて実施。

に知識と技術を蓄積している者もいるという。農民工案件を多数扱う過程で、弁護士でも知り得ない手続のノウハウに関する情報を蓄積しているため、ときには弁護士が「素人」に相談にやってくることもある。

S 氏のケースは、クライアントの事情に精通した素人が、あとから法律知識を身につけて法律サービスの担い手となったモデルだといえる。このモデルは、全体的な法律知識面では弁護士に及ばないという問題点もあるが、農民工としての生活や法律手続を体験したことをつうじて、クライアントの状況・心情を理解できることから、クライアントとの信頼関係の構築が円滑に進む。シダイマが本書でとりあげてきた「専門家・素人」モデルに比して、S 氏は当事者とのあいだに、容易に信頼関係を構築することができている。

しかし自律性をめぐる議論（第四章）でシダイマが指摘していたように、エンパワーメントには時間的コストがかかる。そのため緊急を要する案件や大人数のニーズに応えることは容易なことではない<sup>16</sup>。このような問題点を克服する事例として、以下にあげる「小小鳥打工互助熱線」は、協作者とは対照的に、エンパワーメントよりも効率を重視した活動を展開している。

#### 事例 2：小小鳥打工互助熱線

「小小鳥打工互助熱線」（以下、「小小鳥」という）は 1999 年に元農民工の魏偉が設立した組織である。小小鳥は電話による調停を主な手段として、できるだけ早急に多くの当事者を救済することを目指している。小小鳥は農民工の給与未払い案件と労災案件を中心としてめざましい調停実績をあげている。2008 年の一年間に全国三か所の支部で 11,018 件もの電話相談を受け、9,826 名の農民工の未払い給与合計 2,257 万元を回収したという<sup>17</sup>。このようなモデルの成功の背景には、北京市東城区司法局とともに「小小鳥人民調停委員会」を設立し、政府によるサポートを獲得したことがあげられる。

小小鳥で法律扶助ボランティアの約 8 割を占める

のは、農民工の事情に精通した農村出身の弁護士である。魏偉は、農村出身の弁護士たちを活用することのメリットとして、同じように農村で育った彼らが農民工に対して「同情」を寄せていることを第一にあげる<sup>18</sup>。協作者が「素人」が法律扶助の担い手となっていたのとは対照的に、小小鳥ではその担い手はあくまで弁護士であるが、彼らは「クライアントの事情に精通した専門家」でもある<sup>19</sup>。

協作者の事例からは、中国では、シダイマが分析対象とした「弁護士・クライアント」関係の外にある草の根人材に、法律扶助に必要な技術と知識が蓄積されつつあることが読みとれる。そしてその基盤においては、クライアントの事情に精通した人材が法律扶助を担っている。また小小鳥のようにクライアントの心情・事情に詳しい専門家が担っているというケースも見られる。両者の事例からも分かるように、その方法は NGO の理念や活動方針によって大きく異なる。このような異なるタイプの法律扶助を供給する主体が多数生まれているということは、クライアントにとっての選択肢が広がるという点では積極的に評価できよう。

#### 3-2 コーズ・ローヤリングの基盤としての可能性

だがこのような基盤が、そもそもシダイマのいうプログレッシブ・ローヤリングが目指す社会変革の原動力となるかどうかは、また別の問題である。それは NGO や弁護士の活動空間を、中国政府がどのていど許容するかにかかっているからである。評者が聞き取りをおこなった小小鳥と協作者は、ともに地元政府との良好な協力関係を構築しており、その範囲内での活動を展開していた。

しかしそのいっぽうで、中国政府に対抗的な弁護活動を展開する者もいる。たとえば日本でも大きく報道された 2008 年のメラミン汚染ミルク事件での弁護活動があげられる。この事例では、被害者の賠償請求を求めてボランティアで集団訴訟を提起しようとした弁護士たちに政府側から圧力がかかり、多

<sup>16</sup> もっとも、協作者は緊急案件に対しては、即効性のある法律扶助を用意しているという。

<sup>17</sup> 「小小鳥打工熱線 2008 年最終報告」。

<sup>18</sup> 2009 年 9 月 11 日、創始者である魏偉に対する聞き取り。

<sup>19</sup> 協作者モデル（法律を熟知した「素人」）と小小鳥モデル（クライアントの事情に精通した専門家）のちがいについては、別途考察が必要であろう。

くの弁護士が弁護活動の中止を余儀なくされたということが報道されている(Buckley [2008])。また2009年5月には弁護士の許志永が逮捕されたが、その名目上の理由は、許が主宰するNGOである「公盟」の脱税であった。だが許はメラミン汚染ミルク事件の弁護活動にたずさわっていたほか、2008年のチベット暴動への中国政府の対応を批判する内容の意見書を政府に提出していた経緯がある(Landreth [2009])。これらの事例からは、中国ではそもそも社会変革を目的とする弁護活動をおこなう余地はほとんどないように見受けられる。

では、中国の社会派弁護士はどのような活動をおこなっているのだろうか。香港大学の傅華伶らは、中国で農民工、女性、消費者などをクライアントとして法律サービスを無料または安価で提供する弁護士(中国語では「維權<sup>20</sup>弁護士」という)を「コーズ・ローヤー」と位置づけ、弁護士の理念や活動内容にもとづいて、稳健派、批判派、急進派の三つに分類した<sup>21</sup>。傅らによれば、このうち「もっとも成功している」のは、批判派だという。批判派は、政治や司法改革の限界に挑みつつも、天安門事件のような急進的な事態は回避しようとする。また批判派の弁護士は一党支配に対して批判的ではあるが、言葉を選びながら弁護活動に取り組むという点では、もっとも過激な急進派弁護士とは一線を画している(Fu & Cullen, 118-120)。

傅らは、中国の「コーズ・ローヤー」の特徴として、既存の政治システムの正当性を許容し、現行の中国の政治体制と法的枠組みのなかで市民の権利を守り改善しようすることをあげ、彼らの活動を肯定

定的に評価している(Fu & Cullen, 112)。「既存の政治システムの正当性を許容」せざるを得ないという時点で、彼らを西欧の文脈でのコーズ・ローヤーの範疇に含めることができるのかというと、たしかに疑問が残る。しかしそうはいっても、社会派弁護士たちが、現在の一党支配という政治体制のもとで可能な限りのスペースにおいて活動を展開しているという事実は、見逃されるべきではない。

それでは、協作者や小小鳥などが展開している草の根の法律扶助は、中国の文脈においてコーズ・ローヤリングの実施基盤と捉えることは可能だろうか。この基盤には、協作者の事例からもいえるように、農民工案件をあつかううえでの法律手続面でのノウハウも蓄積されている。法律扶助の実施をつうじて特定集団(農民工)の政治的要求を吸収することができるという意味での価値も高い。その意味では、こうした草の根の基盤は将来的にコーズ・ローヤリング型の法律扶助を実施基盤となる可能性を秘めているのではないだろうか。しかしながら現時点では、一党支配という制約上、NGOが自由に活動するには限界がともなう。したがってその可能性は、今後、中国政府がNGOの活動スペースをどこまで許容するかに依る部分が大きいといえるだろう。

## むすび

米国で1960年代以降、新しい社会運動と密接に結びつきながら展開してきたコーズ・ローヤリングをつうじて、弁護士たちは黒人、女性、障害者などの特定集団の声を政策に反映させるという重要な役割を果たしてきた。本書は、こうした社会変革を目指す法律扶助のなかでも、クライアントの自律性を重視する「プログレッシブ・ローヤリング」という概念を中心に据え、法律扶助の実施にたずさわる弁護士とクライアントの語りから双方が構築している関係を読み解いた。本書は、従来のプログレッシブ・ローヤリング研究が弁護士に求めていた規範性に対するアンチテーゼを提示したという点で、画期的な著作であったといえる。

いっぽう中国では近年、草の根レベルで農民工向けに法律扶助サービスを提供する基盤が構築されつつある。法律に熟知した素人が法律扶助を担うこのモデルは、弁護士とクライアントの関係をあつかつ

<sup>20</sup> 「维权」は「(当事者の) 権益を擁護する」という意味。胡錦濤政権は、消費者、農民工、障害者、女性など幅広い当事者の権利保護を促進するため、この言葉を政策文書やマスメディアに頻繁に登場させている。またNGO担当者や社会派弁護士も用いる言葉である。

<sup>21</sup> この分類にもとづけば、現行体制を容認する稳健派は、主に消費者訴訟や労働紛争などの個別案件をつげ、当事者がデモやストをおこなうことには認めない(Fu & Cullen, 116-118)。稳健派は政府に社会安定というメリットをもたらすため活動可能なスペースは大きいが、その反面、社会変革をおこすインパクトは小さい。他方、急進派は、法輪功関係者などいわゆる反体制的な人物の弁護をつうじて、現行体制を強く批判する。しかしその方法は、インターネットへの記事投稿やハングーストライキといった平和的手段にとどまる(同、120-123)。とはいって、急進派の弁護士は政府の正当性を背かず存在することに変わりはない。そのため政府側からの圧力がかかることも珍しくない。地方政府が地元裁判所をつうじて弁護士の活動に干渉するケースも散見される(同、122)。

た本書の分析枠組を超えており、だがクライアントの心情と事情に精通した人材が法律扶助を提供しているため、シダイマが分析対象とした「専門家・素人」モデルに比して、クライアントとのあいだに信頼関係を構築することが容易となっている。こうした草の根に法律扶助の基盤が蓄積されていることは、クライアントのニーズの拡大に対応できること、当事者に多様な選択肢をもたらしていることからも、肯定的に評価できよう。

くわえて、この草の根の基盤は、将来的にコーズ・ローヤリング型の法律扶助を実施する基盤となる可能性を秘めているように、評者には見える。なぜな

らこの基盤には、農民工案件を扱ううえでの法律手続き面でのノウハウも蓄積されているほか、法律扶助の実施をつうじて特定集団（農民工）の政治的要請を吸収することができるという意味でも重要な鍵を握っているからである。

本書は米国の法律扶助を題材にした著作であったが、地域の枠を超えて、中国を研究対象とする評者にとっても示唆に富む著作であった。

## 参考文献

### <日本語文献>

- I・ウォーラースtein (1985)『史的システムとしての資本主義』川北稔訳、岩波書店  
 戸木グレイグヒル滋子 (2007)『グラウンド・ゼロー・アプローチー理論を生み出すまで』新曜社  
 佐藤奈緒 (2009)「中国の工会法律扶助—2008年『工会法律扶助弁法』の制定」『労働法律旬報』1670号、18-27頁  
 マーサ・バーグマーク (宮澤節生訳) (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』現代人文社、175-191頁)  
 武士保敦 (2004)「弁護士の役割と展望」(和田仁孝編『法社会学』法律文化社、187-205頁)  
 道場親信 (2004)「社会運動のあゆみ—世界システムへの挑戦者たち」(大畠裕嗣・成元哲・道場親信・樋口直人『社会運動の社会学』(有斐閣選書)有斐閣、235-252頁)  
 宮澤節生 (2001)「序文」(財団法人法律扶助協会編『アジアの法律扶助』現代人文社、1-14頁)  
 六本佳平 (2004)『法の世界』放送大学教育振興会

### <英語文献>

- Fu, Hualing and Cullen, Richard [2008] "Weiquan (Right Protection) Lawyering in an Authoritarian State: Building a Culture of Public-Interest Lawyering", *The China Journal*, No.59, pp. 111-127  
 Sarat, Austin and Sheingold, Stuart A. [2006] "What Cause Lawyers Do For, and To, Social Movements: An Introduction", in Sarat, Austin and Sheingold, Stuart A. ed, *Cause Lawyers and Social Movements*, Stanford University Press  
 Sarat, Austin and Sheingold, Stuart A. [1998] "Cause Lawyering and the Reproduction of Professional Authority", in Sarat, Austin and Sheingold, Stuart A. ed, *Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities*, Oxford University Press

### (インターネット記事)

- Buckley, Chris[2008] "China milk victim lawyers say pressed to quit", *Reuters*, 2008.9.29 (2011年1月31日最終アクセス)  
<http://www.reuters.com/article/naturalResources/idUSPEK28081820080929>  
 Landreth, Jonathan[2009] "Chinese lawyer who helped poisoned milk victims held by authorities", *Times Online*, 2009.1.31 (2011年1月31日最終アクセス)  
<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article6733993.ece>

<中国語文献>

(インターネット記事)

「小小鳥打工熱線 2008 年終工作總結」『小小鳥打工互助熱線』(2011 年 1 月 31 日最終アクセス)

[http://www.xiaoxiaoniao.org.cn/html/lm\\_96/2009-01-15/110833.html](http://www.xiaoxiaoniao.org.cn/html/lm_96/2009-01-15/110833.html)

(さとう なお・東京外国语大学大学院博士後期課程、日本学術振興会特別研究員 DC)