

## 論 説

## 「中華人民共和国法律援助法」の制定

岡 本 梢

## 一 はじめに

2021年8月、「中華人民共和国法律援助法」<sup>1)</sup>(以下、「中華人民共和国」は省略する。)が制定され、2022年1月1日に施行された。同法は、第1章総則、第2章機構と人員、第3章形式と範囲、第4章手続きと実施、第5章保障と監督、第6章法的責任の全71条で構成されている。社会主義国家にとって、社会的・経済的弱者に対し救済の手を差し伸べ、公正な社会を実現することは、重要な任務であり、「共同富裕」を掲げる中国にとっても、法律援助事業の拡大・発展は、刑事分野における最重要課題であった。そこで制定されたのが、法律援助法である。

同法の「法律援助」には、①法律相談、②法文書の代行作成、③刑事弁護、④民事事件、行政事件、国家賠償訴訟の代理人、⑤当番弁護士による法的援助、⑥労働紛争調停及び仲裁の代理が含まれるが(第22条)、刑事手続において、法律援助の重要な役割を担っているのが刑事弁護における「指定弁護制度」である。日本でいうところの国選弁護制度と同様に、弁護士費用を公的に援助する制度であるが、弁護人の選任権者が裁判所ではなく、公的資金を受けた第三者団体たる「法律援助機構」である点で公選弁護人制度と

1) 日本の資料では「法律支援法」と翻訳しているものも見られるが(国立国会図書館調査及び立法考査局「外国の立法」NO.290-2)、ここでは中国語原文をそのまま使用し「援助法」と表記する。「法律援助」は他に「法律扶助」などとも訳される。

いうカテゴリーに属するものと考えられる。

本稿は、指定弁護制度を中心に、同法が従前の法律援助制度からいかなる発展を遂げたのか、その特徴を述べた上で、残された課題について検討するものである。

## 二 法律援助法制定の経緯

1979年に制定された中国初の刑事訴訟法において、形式的に指定弁護の規定は置かれたが（79年刑訴法第27条）、「刑事弁護」という概念がそもそも浸透していなかったことから、弁護人の選任者であった裁判所の裁量によって弁護人が選任されないケースが多く、ほぼ機能していなかった。

実質的な法律援助のスタートは1996年に改正された刑事訴訟法（96年刑訴法）からであるといつてよい。その時点において、指定弁護の対象となったのは、①貧困者、②盲人、聾啞者、未成年、③死刑事件のいずれも「被告人」のみであったが、その後、2003年には法律援助条例が制定され、「被疑者」も法律援助の対象となった。同条例により、法律援助が、これまでの弁護士による慈善事業型から、「政府の責任」で実施されるべき事業であると明記され、全国に「法律援助機構」も設立された。これを受けて、2012年の刑事訴訟法改正において、被疑者、精神疾患患者、無期刑の場合も刑事訴訟法上法律援助（指定弁護）が受けられると規定され、必要的弁護の対象が拡大された。また、弁護人の指定権者を裁判所から法律援助機構へと移行することにより、裁判所の裁量により弁護人を付していた従来の制度よりも法的援助を受けられる機会が広がった。

さらに、2018年改正刑事訴訟法では、指定弁護の他に、当番弁護士制度が規定された。日本において、当番弁護士制度は刑事訴訟法上の制度ではないが、中国では、刑事訴訟法上の制度とされ、法律援助機構は、人民法院（裁判所）もしくは看守所（拘置施設）に当番弁護士を派遣して常駐させることができる。被疑者、被告人は、私選弁護人を付しておらず、指定弁護人も選任

されていない場合には、当番弁護士に法律相談をすることができ、手続きについてアドバイスをもらったり、強制措置（強制捜査）の変更申請や事件処理に対する意見書の提出等の諸活動を行ってもらえることができる。

以上の通り、法律援助制度については、常に発展に向けた改革が行われ続けており、2014年に一部の地域で行われた調査によると、「経済的事情により弁護人を付せられない場合に法律援助を受けられるか。」との質問に対し、「非常に受けられる。」と回答した者が40.6%、「受けられる。」と回答した者が47.3%と高水準に達しており、地域によっては成果を上げた<sup>2)</sup>と評価できる。

このように発展を遂げてきた法律援助制度であったが、どうしても経済発展の違いからくる地域差が生じ、法律援助条例が制定された後の2007年には、チベット自治区を除く全ての地域に法律援助機構が設立され、その数は3259にまで至っていたものの<sup>3)</sup>、近年では、法律援助機構がなくなる地域も出てきていたとのことである。<sup>4)</sup>特に、資金面の問題や捜査機関側の協力体制、弁護士の質などをめぐる問題点が残されており、<sup>5)</sup>その一因として、刑事訴訟法及び法律援助条例には、法律援助の実施手続きに関する規定や経費の取り決めに関する規定がほぼ空白であったことが指摘されてきた。<sup>6)</sup>

そこで、法律援助の更なる発展と十全化を目指して制定されたのが、法律援助法である。法律援助法は、経済的に困難な状況にある国民に対し、国が、法律相談、訴訟代理、刑事弁護等を無償で提供する制度を定めた法であり（同法第2条）、民事及び刑事両面にわたる法的支援を定めたものである。

2) 拙稿「中国刑事手続きにおける『公判中心主義』に向けた取組みと2012年刑訴法改正後の『刑事弁護制度』の現状」創価ロージャーナル第12号（2019年）106頁。

3) 人民網日本語版2008年9月5日。

4) 顧永忠「《法律援助法》立法历程中的六个重要问题」中国检察官（2021年第19期）7頁。

5) 拙稿「中華人民共和国における弁護権の保障—被疑者の弁護人依頼権を中心に—」中央大学博士論文（2015年）98頁。

6) 陈永生「论刑事法律援助的保障机制—以法律援助范围之扩大为分析重点」政治与法律（2022年第6期）160頁。

日本でいうところの「総合法律支援法」（平成16年法律第74号）に近い。日本では、総合法律支援法のもと、その運営主体として日本司法支援センター、通称「法テラス」が設置され、同センターが、民事法律扶助事業関係の業務、国選弁護人の選任に関する業務、司法過疎地域における法律事務に関する業務、犯罪支援者の支援に関する業務等を行っている。中国も同様に、法律援助機構が設置され、当該機関が法律相談、法律文書の作成代理、刑事弁護、訴訟代理、当番弁護士による法的援助、労働争議の調停・仲裁代理等の法的サービスを提供している（第22条）。

### 三 法律援助法の特徴

#### 1 法律援助対象者の拡大

日本においては、勾留状が発せられている被疑者及び被告人に対し、国選弁護制度が用意されており、具体的な対象者は、①貧困その他の事由により弁護人を選任することができない被疑者、被告人、②未成年の被告人、③年齢70歳以上の被告人、④耳の聞こえない又は口のきけない被告人、⑤心神喪失又は心身耗弱の被告人、⑥精神上の障害その他の事由により弁護人を必要であるかどうかを判断することが困難である疑いがある被疑者となっており、①が請求により認められる国選弁護（刑訴法第36条、第37条の2）、②以降が職権による国選弁護となっている。職権による場合、裁判所が弁護人を付することになるが、義務的ではなく、「付することができる」として裁量を認めている。

中国においても、指定弁護の対象は日本とほぼ同様である。すなわち、中国刑事訴訟法上、刑事法律援助の対象者として、①経済的困難もしくはその他の理由で弁護人を依頼できない被疑者、被告人（刑訴法第35条1項）、②盲人、聾啞者、精神病者の被疑者、被告人（同2項）、③無罪、死刑に処せられるおそれのある被疑者、被告人（同3条）、④未成年（刑訴法第278条）が規定さ

れており、①については、本人もしくは近親者から法律援助機構に対する申請を要するが、②から④については、職権で付される。職権による場合、日本とは異なり、指定弁護を付すように法律援助機構へ通知を行うことは必要のとされており、その義務を負う機関として、人民法院だけではなく、検察院及び公安（警察）も含まれている。

法律援助法では、刑事訴訟法に定められている上記対象者に加え、⑤死刑再審事件の被告人（同法第25条1項5号）、⑥欠席裁判の被告人（同6号）に対象を広げている。さらに、⑦簡易手続や迅速手続を経ない一般手続（普通手続）についても、被告人に私選弁護人がいない場合には、人民法院は法律援助機構に通知することができるとしており（同法第25条2項）、法律援助の範囲を拡大している。⑤及び⑥は必要であり、⑦については、人民法院の裁量に委ねられている。

⑦の一般手続の被告人にも法律援助を認めた点については、簡易手続及び迅速手続を経ない場合、すなわち、中国版司法取引制度である「認罪認罰從寬制度」によって罪を認めた者以外を基本的には対象としていると考えられるため、同制度との関係を意識しつつその性質を見ていく必要がある。公募意見では、全ての被告人に法律援助弁護士を付けるべきであるとされたが、人員的に加重負担となることから、同案は採用されなかった。他方で、認罪認罰制度導入以来、簡易手続ではなく、一般手続に入る被告人数は減少したことから、その範囲であれば人的資源を活用できるとして、一般手続の被告人に法律援助を認めることとしたと考えられる。また、一般手続に入る被疑者は、認罪認罰制度を利用しなかった者、すなわち否認事件の被告人を主とすることから、事件の性質上、専門家たる弁護士<sup>7)</sup>介入の必要性が高まるといえ、立法にあたりその点も考慮されたと考えられる。さらに、一般事件における被告人の場合、人民法院は、法律援助弁護士を手配するよう法律援助機構に通知「しなければならない」ではなく、「できる」として、裁量の幅を認めているのは、認罪認罰制度の浸透に地域差があるからである

7) 陈卫东「《法律援助法》的三点创新」中国檢察官（2021年第19期）10頁。

と考えられる。認罪認罰制度は、2018年改正刑事訴訟法によって開始された制度であり、その実施状況は地域毎に異なるのが現状である。認罪認罰制度の進んでいない地域において、一般事件の全被告人を法律援助の対象として含めると、対象となる被告人が多数に上るため、地域の実情に応じて決定できるよう、法律援助の手配を義務化しなかったものと考えられる<sup>8)</sup>。

⑤乃至⑦以外の類型は、いずれも刑事訴訟法上も法律援助の対象者とされてきたが、条文上の文言に対象の隔りがある。例えば、刑事訴訟法では、「盲人、聾啞者」と規定されているが、法律援助法においては、「視力、聴力、言語能力に疾患のある者」と規定されている（同法第25条1項2号）。2011年5月から実施されている中国の「残疾人残疾分類と分級」によると、視力障害には、盲人（全盲）及び低視力の者も含むとされていることからすると、法律援助法は、刑訴法が対象とする身体障害者の範囲を拡大したものと考えられる<sup>9)</sup>。

以上のとおり、法律援助法は、その対象者を拡大した点で、被疑者・被告人の弁護人依頼権の保障に資するものであり、評価できる。

## 2 法律援助実施のための手続き

法律援助の充実のためには、法律援助事業を担う法律援助機構、弁護士と捜査、公判を担う公安、検察院、人民法院がいかに協力して法律援助を実施するかが重要となる。特に、公安をはじめとする捜査機関の権限が強大な中国においては、検察院、公安、そして人民法院の果たすべき職責が重要となる。そこで、法律援助法は、人民法院、検察院、公安が各自の職責の範囲内において、対象者が法律援助を受けられるよう保障しなければならないとし、法律援助を担う弁護士等が円滑に職務を遂行できるよう便宜を図らなければならないとした（第6条）。具体的にどのように法律援助機構と連携して

---

8) 顧・前掲4) 8頁。

9) 程滔「法律援助制度的创新与发展—以《法律援助法》的颁布为视角」法治视点(2022年) 101頁。

いくつかについては、第四章「手続と実施」に比較的詳細に規定されている。これまで、刑事訴訟法においても、法律援助条例においても、法律援助の詳細な実施手続きを欠いており、それを要因として法律援助事業、特に捜査段階での法律援助が進まなかったこと<sup>10)</sup>から、第四章においてその実施手続きを詳細に定めたものと考えられる。

### (1) 法律援助を受けられる権利の告知

まず、法律援助の対象となる者に対して、法律援助を受けられる権利の告知がなされるよう、関係機関に告知義務が課せられた。

日本では、身柄を拘束された被疑者については、弁護士選任権の告知の際に、弁護士、弁護士法人又は弁護士会を指定して弁護人の選任を申し出ることができる旨とその申出先を教示しなければならないとされており（刑訴法第203条3項）、通常このタイミングで当番弁護士制度についても説明があるが、日本において当番弁護士は刑事訴訟法上の制度ではないから、当番弁護士についての告知を欠いても違法とはならない。一方、被疑者国選弁護制度については、逮捕時に弁解録取とあわせて「直ちに」勾留を請求された場合には国選弁護人を選任できる旨告知される（刑訴法第203条1項、4項）ため、当該告知を欠くと違法となる。また、被告人についても、公訴の提起があった場合、遅滞なく裁判所から被告人に対し、国選弁護の選任請求権が告知される（刑訴法第272条）。日本においても、<sup>11)</sup>弁護士の選任を巡って問題が生じた事例も見受けられるが、基本的には以上の告知制度をもって当番弁護士制度及び国選弁護制度が十分に機能している。

他方、中国刑事訴訟法においては、弁護士依頼権を有する旨の捜査官から被疑者に対する告知義務については規定があるものの（第34条2項）、被疑者が貧困その他の理由で弁護士を付せない場合に法律援助が申請できる点については、特に告知義務を課しておらず、そのような被疑者は法律援助を「申

10) 陈永生・前掲6) 162頁。

11) 京都地判平18.11.15 LLI/DB 判例秘書登載。

請できる」と規定するのみである（第35条1項）。つまり、日本のような国選弁護の選任請求権の告知について、刑訴法上は規定を欠くのである。

いずれの国においても、被疑者・被告人は法律に精通していないことが多く、法律援助を受けられる権利があることを知らない者も多い。中国では、教育格差もあることから、そのような被疑者は更に多くを占めると考えられ、かつ、そもそも、中国は、当初刑事弁護人の介入に消極的であったのであるから、捜査機関側の自主的な運営に委ねることは妥当ではなく、明確に捜査機関側の告知義務等、法律援助の円滑な実施のために果たすべき義務を条文上示す必要がある。そこで、法律援助法は、人民法院、検察院、公安に対し、「事件処理もしくは関係する事務を行う際」には、「速やかに」、対象者に対し、法律援助を申請する権利がある旨を告知しなければならないとして告知義務を明確に定めた（第35条）。この規定に対しては、「事件処理、関係する事務を行う際」とは具体的にどの手続き段階か、また、「速やかに」とは具体的にいつまでか明確ではなく、より具体的な文言による限定が必要であるとの問題点の指摘はあるものの、<sup>12)</sup>長年に渡り告知義務がなかった点を克服したものであり、全人代の法律援助事業発展に向けた真摯な姿勢が表れていると評価できる。

また、当番弁護士についても、中国は日本と異なり刑事訴訟法上の制度であることから、法律援助法は、人民法院、検察院、公安は弁護人がいない被疑者・被告人に対し、当番弁護士と面会できる旨の告知をしなければならないと定めている（第38条）。当番弁護士は、日本のようなボランティアという位置づけではなく、法律援助事業のみならず、認罪認罰制度を担う重要な役割を有することから、<sup>13)</sup>このような規定が置かれたものと考えられる。中国では、当番弁護士が拘置施設に常駐していることから、より迅速な援助が受けられる。

12) 陈永生・前掲6) 166頁。

13) 拙稿「中国刑事手続きにおける認罪認罰制度と当番弁護士制度」創価法学第50巻第1号（2020年）21頁。



以上の通り、告知義務に関しては、法律援助法の制定を以て、一応の解決が図られたといえる。

## (2) 捜査機関等と法律援助機構との連携

次に、捜査機関が法律援助機構へ法律援助の申請をし、同機構が弁護士を手配するための手続きである。まず、人民法院、検察院、公安は、事件処理の過程で、法律援助対象事件（第25条1項）、あるいは強制医療事件であることが判明した場合には、3日以内に法律援助機構へ、弁護士の手配を通知しなければならないとされており、同機構は、通知を受け取った後、3日以内に弁護士を手配しなければならないとされている（第36条）。また、身柄が拘束されている被疑者・被告人が薬物治療等による強制隔離のために法理援助の申請ができない場合、処理機関が24時間以内に法律援助機構に申請することとなっている。さらに、法律援助の対象となる被疑者・被告人は、当番弁護士を通じて法律援助の申請をすることも可能となっており、当番弁護士は24時間以内に法律援助機構へ申請することとなっている（第39条）。このように、法律援助法上、各機関からの法律援助機構の申請については、時間制限が設けられており、迅速かつ確実に法律援助申請がなされるよう配慮されている。

他方で、問題点も指摘されている。規定上、時間制限の起算点が不明瞭であり、結局は法律援助機構への通知が迅速に行われぬ場合が想定できるのではないかとの懸念である。すなわち、人民法院、検察官、公安は、法律援助の対象事件であると「判明してから」3日以内に法律援助機構へ通知しなければならないとされており、その始期が捜査官らの主観に委ねられている点で、通知の遅れが生じかねないのである。実際に、過去の事例として、指定弁護事件であることに捜査官が気づかず、立件後10日以上、事件によっては2ヶ月以上経ってからようやく気づき、通知を行ったとの事例が報告されている<sup>14)</sup>。立件から2ヶ月以上たって、はじめて法律援助が受けられるとすれば、それは法律援助を受けていないも同然であり、かつ、捜査官は「判

14) 陈永生・前掲6) 168頁。

明してから」「3日以内」に通知しているのであるから、何ら法に違反せず、被疑者としてはそれに対して取り得る対抗手段もない。法律援助法によって、上記のように法律援助機構への通知に期限が付された以上、今後はそういった事態が生じないことを期待したい。

### 3 社会、国民の参与

法律援助事業を担うのは、弁護士を中心とした法律専門家及び法律援助機構であり、それらと被疑者・被告人をつなげる重要な役割を担うのが人民法院及び捜査機関である。これらの他に、法律援助法では、広く社会、国民の参与を促しており、この点は中国法律援助制度の大きな特色とあってよい。法律援助に対する国民の関心と知識が深まれば、権利主張ができる被疑者・被告人が増加し、法律援助の利用率が高まる。また、国民による国家機関及び弁護士等の専門家への監視・監督機能も期待できる。さらに、法律援助の担い手不足を全国民でカバーすることが可能となるなど、メリットは多い。

法律援助法が定める社会参加についての規定を見るに、第3条では「法律援助事業は、中国共産党の指導及び人民中心を堅持し、人権保障を尊重し、公開・公平・公正の原則を遵守し、国家保障と社会参与の結合を実行する。」と規定し、法律援助事業への社会参加について宣言している。これを受けて、第8条では「国家は、<sup>15)</sup>群团组织、<sup>16)</sup>事業体、社会組織が司法行政部門の指導の下、法に従い法律援助を提供することを奨励及び支持する。」として、各種団体による法律援助の参加を奨励している。そのような、法律専門家集団ではない団体がいかにして「法律援助を提供」するのは条文上明らかではないが、第9条が、第8条とは別に、経済的支援について各種団体や個人の関わりを奨励していることからすると、第8条の「法律援助の提供」は、

---

15) 群团组织とは、群衆性団体組織の略。共産主義青年団のほか、中華全国婦女聯合会や中華全国総工会（労働組合の全国組織）、中国赤十字会など。

16) 社会組織とは、基金会や社会服務機構のことをいい、国際的分類から言えばNGOやNPOに近いものと考えられる。

単に経済的支援を超え、人的支援なども含むように思われる。人的支援でいうと、国家は「法律援助ボランティア業務」を支持するとしており、条件に沿う個人は、ボランティアとして法律援助を提供できるとしている。具体的には、法学を専門とする研究者及び学生は、法律援助ボランティアとして、司法行政部門の指導の下、法律相談及び法律文書の代書等の法律援助行為を行うことができるとされている（第17条）。2021年12月には、《法律援助ボランティア管理弁法》という法律も制定されている。これにより、法律援助業務を行う弁護士不足を補うことができるばかりではなく、弁護士よりも安価で法律援助業務を遂行できることとなり、資金不足の面においてもメリットとなるとの考えがあるものと思われる。法学を専攻する学生もその対象とすることで、将来弁護士等になって、法律援助に本格的に参入する人材を確保するという面もあり、法律援助を広く国民に知れ渡らせる機能もある等、法律援助への国民の理解、社会の参与を進める上で有益であり、中国らしい制度といえる。

経済的支援による社会参加については、上記団体に加え、個人レベルにおいても、寄付などを通して法律援助事業を支持することを奨励しており、法律援助に寄付を行った場合、条件を満たせば税制優遇が受けられるとしている（第9条）。高まる法律援助の需要に応えるためには、多面的な資金源が必要であり、その一つとして、国民からの寄付は重要な役割を果たす。寄付を推進すべく、法律援助の広報活動と支援者への報奨もわすれてはならない。この点については、司法行政部門に、法律援助の宣伝教育を行うこと等により、法律援助の知識の普及に努めるよう義務付けており、新聞メディアにも法律援助を宣伝するよう求めている（第10条）。また、情報公開についても、インターネットによる法律援助の情報化の強化を図っている（第51条）。支援者への報奨については、団体もしくは個人が法律援助に対し、顕著な貢献を果たした場合には、国家から表彰、奨励される旨規定されており（第11条）、社会的榮譽を受けるといふ、寄付への一つの誘引を用意している。

国民が法律援助事業に対し関心を寄せることで、事業全体のさらなる発展

に向けた機運が高まることに期待が寄せられている。

## 四 法律援助業務の質の確保

### 1 質向上のための各種取組み

法律援助法において、法律援助に従事するとされているのは、「弁護士」と「基層法律服務従事者」である。後者は、1980年代の弁護士不足と大都市偏在の問題に対応すべく作られた制度であり、<sup>17)</sup> 郷鎮レベルで法的サービスを行う専門職である。<sup>18)</sup> 主に民事事件を取り扱うが、刑事事件においても、訴訟の代理や当番弁護士以外の法律相談などは請け負うことができる。現在も民事事件においては、弁護士に匹敵する業務を行っているようであるが、<sup>19)</sup> 司法試験のような高度な国家試験を経る必要はないため、<sup>20)</sup> 高度の専門性を要する刑事事件について被疑者・被告人の有効な弁護を受ける権利を保障するためには、法律相談の段階から、弁護士による法律援助を受けられることが望ましい。しかし、法律援助弁護士に対する報酬の低さなどから、全体的に、経験の浅い若手弁護士や弁護士資格を持たない基層法律服務従事者が法律援助の主たる担い手となっているのが現状であり、法律援助の質に疑問が

---

17) 中国における行政区画のひとつで、末端の自治区。中国憲法第30条1項：中華人民共和国の行政区画の区分は、次の通りである。(一) 全国を省、自治区及び直轄市に分ける。(二) 省及び自治区を自治州、県、自治県及び市に分ける。(三) 県及び自治県を郷。民族郷及び鎮に分ける。

18) 当該職責に関する法規として、《基層法律服務工作者管理弁法》(2000年3月30日司法部令第60号公布、2017年12月25日司法部令第138号改正)、《基層法律服務所管理弁法》(2000年3月30日司法部令第59号公布、2017年12月25日司法部令第137号改正)がある。

19) 三阪佳弘他『「前段の司法」とその担い手を巡る比較法研究』大阪大学出版社(2019年)259頁。

20) 省や自治区、市の司法行政機関が資格試験を実施している(基層法律服務工作者管理弁法第6条)。

21) 呈されている。法律援助法は、この点についていくつかの対策を講じた。

第一に、重罪事件については、法律援助の参入資格を設けた。すなわち、無罪事件、死刑事件及び死刑再審事件については、3年以上の執務経験を有する弁護士のみが参入できることとした。これにより、新人弁護士が右も左もわからないままに重大事件を請け負う危険は免れるため、一定程度の質の確保は適う。もっとも、当該重大事件はかなり限定的であり、さらに3年以上の執務経験との要件だけでは依然として経験不足も否定しえない場合もあるから、今後、弁護士に対する研修の機会を増やす等して全体的な刑事弁護技術の向上が望まれるところである。

第二に、法律援助業務に対する管理監督システムの強化である。まず、①司法行政部門に対し、法律援助業務に関する苦情申出及び調査処理制度の構築を要求し、苦情を受理した場合には、関係規定にしたがって調査及び処理を行い、合わせて申立人に処理の結果を告知しなければならないとした(同法56条)。また、②司法行政部門は、法律援助業務に対し監督を強化し、法律援助業務質量基準を定めなければならないとし、第三者評価などにより定期的に質量の審査を行うこととした(同法57条)。そして、③法律援助に関する情報公開制度を設立し、法律援助について広く国民に情報を開示し、社会による監督を可能とした(同法58条)。更に、④弁護士協会に対し、弁護士事務所及び弁護士に対する年度審査の際に、法律援助義務の履行状況を考慮に入れるよう義務付け、法律事務所ないし弁護士に義務の不履行や任務懈怠があった場合には、懲戒の対象とするよう義務付けた(第60条)。このように、法律援助業務について管理監督を強化することにより、法的サービスの質の向上を図ろうとしている。

第三に、費用の問題である。法律援助制度は、その開始時より、地域によっては常に経費不足の問題を抱えていた。例えば、州政府が法律援助の予算を全額負担する地域については、一定程度経費の問題はクリアしていたが、地域によっては、政府予算には頼らず、私的団体が運営・管理をして

---

21) 陈卫东・前掲7) 11頁。

いる都市などもあり、そういった地域では常に経費不足の問題を抱えていた<sup>22)</sup>のである。法律援助の経費が適切に政府予算に計上されず、弁護士に支払われる報酬が少額となる一方で、法律援助制度の認知度があがるにつれて、サービスの質の向上が求められるようになった。刑事弁護人らは、低報酬で困難な業務を抱えることになり、当然にモチベーションは下がり、全体の質の低下が見られたのである。

そこで、かかる問題を解決するために、法律援助法は、以下のような規定をおいた。まず、県級以上の政府は、法律援助事業を国民経済と社会発展計画及び基本公共サービス体系に組み入れ、法律援助事業と社会経済の協調及び発展を保障し、法律援助にかかる経費を政府予算として計上しなければならないとした(第4条1項)。この「国民経済と社会発展計画に組み入れる」という文言に、新しい法律援助法の十全性が現れていると評価されている<sup>23)</sup>。すなわち、中国では、1953年より、国を挙げて国民経済と社会発展をスローガンとし、國務院が5年ごとに計画を策定してきたが、これまで法律援助事業については、その計画における位置づけが曖昧であったところ、上記規定によって、同計画に組み入れると明確にされており、その点が評価に値するとされているのである。

また、各級政府は、予算を計上した後、「動態調整システム」を構築しなければならないとされている(第4条2項)。例年、同額の政府予算を形式的に決定すれば済むのではなく、各地域における社会経済の発展に応じて、流動的に経費を調整させるものである。従来は、財政が十分な地域であっても、「紅頭文書(共産党指導部により出される重要文書)がなければ支出しない」ことを表明し、しかし現実にはそのような文書が出されることはなく、法律援助の経費を欠いていたことから、まずは予算に組み入れることを義務付けた上で、地域の実情に応じて、また経済的発展に応じて予算を変動させるシステムの構築を義務付けた。

---

22) 拙稿・前掲5) 88頁。

23) 顧・前掲4) 7頁。

そして、法律援助を請け負う者に対して、法律援助機構は、「直ちに」手当を支給しなければならないと定め（第52条1項）、従来、報酬がすぐには支払われず、事件終了後しばらく経った後においても数百円さえ手元に届かないといった問題が頻発していたことに対する手立てを講じた。また、報酬基準についても、地方の社会経済の発展と法律援助の類型に基づいて、流動的に政府が調整すべきであるとして一応の基準を示した（第52条2項）。さらに、法律援助で得た報酬については、増値税と個人所得税の免税対象とすることで（第53条3項）、法律援助事業への意欲を高め、もって質の向上をはかろうとしている。

## 2 関与者の法的責任

上述の通り、法律援助法は、法律援助業務の質の確保のためにさまざまな規定を用意している。そしてさらに、法律援助事業の健全さと公正さを確保し、質の向上を図るべく、第6章「法的責任」において、法律援助業務を扱う各機関に対する法的責任を規定している。

法律援助機構及びその職員については、①法律援助を拒み、又は法律援助の条件を充たさない者に対し故意に法律援助を実施した場合、②本法に適合しない者に法律援助をさせた場合、③援助対象者から財物を受け取った場合、④有償でサービスを行った場合、⑤法律援助の費用を私的流用した場合、⑥業務上知り得た国家秘密、商業秘密、個人情報等を漏洩した場合、⑦法律法規に規定されているその他の事情がある場合に処罰されると定められている（第61条）。

弁護士事務所や弁護士個人の法的責任についても規定があり、法律事務所（基層法律事務所も含む）については、①正当な理由なく法律援助の手配を拒んだ場合、②依頼を受けた後、直ちに弁護士を手配しなかった場合、③無断で法律援助を停止した弁護士及び法律援助義務を懈怠により履行しない弁護士を放任した場合、④法律法規に規定されているその他の事情がある場合に、司法行政部門から処罰される（第62条）。弁護士は、①正当な理由なく法律援

助義務を拒絶した場合又は法律援助義務を怠った場合、②勝手に法律援助を停止した場合、③援助対象者から財物を受け取った場合、④業務上知り得た国家秘密、商業秘密、個人情報等を漏洩した場合、⑤法律法規に規定されているその他の事情がある場合には、司法行政部門から処罰される（第63条）。

2012年に制定された法律援助条例において、法律援助は「政府の責任」で行われる旨、はじめて明記されたが（同条例3条）、同条例制定以前は、法律援助は主に弁護士の責任感や使命感に頼っており、弁護士の責任において、ほぼ慈善事業として行われていた<sup>24)</sup>。基本的に、法律援助は弁護士の責任において行われるべきであるという根本的な精神が、法律援助法において、弁護士事務所や弁護士に対する履行義務違反等に対する厳しい制裁という形で現れているように思われる。これにより、法律援助事業が適正かつ公正に行われるのであれば、被疑者・被告人の権利利益保護に資するものといえよう。

このように、法律援助機構及び法律事務所、弁護士に対しては、細かく処罰要件を定め、もって法律援助の履行を義務付けようとしている反面、法律援助機構へ被疑者・被告人をつなぐ重要な役割を担っている捜査機関側の業務懈怠に対しては、詳細な法的責任が置かれていないように思われる。法律援助法では、第66条において、「国家機関及びその職員が、法律援助サービスを実施するにあたり、職権乱用、職務怠慢、私情による不正を行った場合、直接の責任を負う主管者及び直接責任を負う者は、法に従い処分される。」と規定されているが、捜査機関の、具体的にどのような行為が、どのような処分の対象となるのか明確ではない。おそらく、これら公務員は、国家監察法<sup>25)</sup>による処罰の対象となるから、法律援助事業を行う上で不正行為を行った場合には、監察委員会による調査、処罰の対象となるものであり、違法行為に対する実体的な責任については、そちらに委ねればよいと考えられる。

---

24) 程・前掲9) 100頁。

25) 国家監察法については、拙稿「中華人民共和国監察法と刑事訴訟法の関係」創価ロージャーナル第16号（2023年）1頁で紹介している。



他方で、手続き的な制裁については、捜査機関が被疑者・被告人に法律援助を受けられる権利を告知し、法律援助機構へ通知を行うべき義務を担っている建付け上、その告知や通知を怠った場合の手続き上の効果につき、法律援助法に明確な規定を置くべきであると考えられる。それにより、当該手続きへの国民の信頼をさらに深めることができ、中国政府にとってもメリットなのではないかと思われる。

日本において、接見交通権等弁護人依頼権の侵害があった場合、その間の被疑者の自白については自白法則、ないし違法収集証拠排除法則によって排除される場合がある。<sup>26)</sup> 中国においても、供述証拠、非供述証拠双方について、違法収集証拠排除法則を定めていることからすれば、<sup>27)</sup> 法律援助を受けられる権利の告知を欠いたために、もしくは法律援助機構への通知が遅延したために、被疑者・被告人が適切に法律援助を受けられず、もって実質的に弁護人依頼権を侵害されたといえる場合には、同規定によって、当該自白は証拠能力を欠くと理論構成をすることも可能と思われる。しかし、刑訴法第56条が、違法に収集された供述の証拠能力を否定することを定めているとしても、明示的に規定されているのは、「自白強要等」であり、そこに法律援助を受ける権利を侵害された場合まで含むと解釈することは困難のように思われる。<sup>28)</sup>

従来、捜査機関による法律援助についての被疑者・被告人の告知を欠いたために、実質的に被疑者・被告人が法律援助を受ける機会を逃すといった事

26) 最判平元・1.23 判時1301号155頁、判タ689号276頁。

27) 刑事訴訟法第52条「拷問による自白の強要及び脅迫、誘引、欺罔又はその他の違法な方法による証拠収集は、これを厳禁とする。」

同第56条「拷問等の違法な方法により収集した被疑者若しくは被告人の供述又は暴行若しくは脅迫等の違法な方法により収集した証人の証言又は被害者の陳述は、これを排除しなければならない。証拠物又は証拠書類の収集が法律の定める手続きに違反し、司法の公正に重大な影響を及ぼす可能性のあるときは、これを補正し又は合理的な説明をしなければならない。補正又は合理的な説明ができない場合には、その証拠を排除しなければならない。」

28) 陈永生・前掲6) 170頁。

態が発生していたようであり、必ずしも法律援助についての告知、法律援助機構への通知の懈怠が違法とは認識されてこなかったように思われる。今回の法律援助法の制定によってはじめてそのような告知義務、通知義務の時間制限等の規定が設けられたものであるから、告知、通知を欠いた場合には、当該手続きは違法であり、そこで得られた自白等も排除される場合があると明確に規定すべきであると考えられる。捜査機関が、実体的にも手続的にも不利益を被らなるとすれば、弁護士を介入させない方が自白獲得に有利であり、事件処理の効率もあがるわけであるから、法律援助弁護士を付すための様々な手続的義務の履行怠るのではないかといった疑念が生じかねず、そのような疑念を払しょくするためにも、明確な規定を置くことには意味があるといえる。

## 五 法律援助弁護士と委託弁護士の関係

法律援助法第27条では「人民法院、人民検察院、公安機関は、法律援助機構に弁護士を弁護人として手配するよう通知する際、被疑者・被告人の弁護人に委託する権利を制限し、又は損害してはならない。」と規定している。これは、法律援助の弁護士を付す際に、被疑者・被告人が私選弁護人を選任する権利を奪ってはならないというものであり、法律援助の弁護士よりも私選弁護人が優先することを規定したものである。当該規定は、中国における刑事法律援助制度、ひいては刑事弁護制度全体が抱えていた見えづらい問題を解決するための前向きな規定であるといえる。

その問題点とはどのようなものだったのかを述べる前に、まずは、法律援助による弁護士が付される要件について確認したい。法律援助の弁護士は、申請による場合は、被疑者・被告人が貧困故に「弁護士に委託できない場合」に、職権による場合には、「私選弁護人がいない場合」に付される。日本においても、被告人、被疑者が貧困その他の事由により「弁護人を選任することができないとき」（刑訴法第36条、37条の2第1項）に国選弁護人を付す

よう請求することができ、職権による場合も「被告人に弁護人がないとき」（刑訴法第37条）、勾留状が発せられた被疑者については「弁護人がない場合」（刑訴法第37条の2）に国選弁護人が付せられる。公判段階においては当事者対等主義の実現、捜査段階においては被疑者が単なる捜査の客体となることを防ぐ役割から、弁護士による弁護を受ける権利は、一般的に法的知識を持ち合わせない被疑者・被告人にとっては重要な権利であり、被疑者・被告人は、自由に弁護人を依頼することができる。被疑者・被告人は、国選弁護人を選任してもらう以前に、まずは自分自身で「自由に」弁護士を雇うことができ、それは当然の権利として認められるのである。しかし、高度な専門的知識を要する弁護士への委託には高額な報酬を要することが多く、公的な援助を行わなければ、ほとんどの被疑者・被告人が弁護士による弁護を受けることができないため、国による公的援助制度として、国選弁護制度が存在するのである。国選弁護人は、あくまで私選弁護人の不存在を補うものであるといえる。このことは、当然のことであり、日本において、国選弁護人が付された後、被疑者・被告人が私選弁護人を付せば、国選弁護人は不要となり解任される。私選弁護人が国選弁護人に優先するのは、疑問の余地がない。

中国においても、同様であり、刑事訴訟法において、貧困等を理由とする申請による法律援助の場合及び職権による指定弁護の場合の双方ともに、被疑者・被告人は、「委託した弁護人がいないとき」に法律援助を受けることができる旨規定されている（第35条）。2003年に制定された法律援助条例も同様である（同条例第11条）。そして、同条例では、法律援助弁護士による弁護は、私選弁護人を選任した場合には終了する旨定められていた（同条例第23条）。

そこで問題は、このように私選弁護人が法律援助の弁護士に優先することは自明の理であるのにも関わらず、なぜ、中国法律援助法第27条において、法律援助の弁護士を付す際には「私選弁護人に委託する権利を制限してはならない」との規定が置かれたのであろうかという点である。それは、中国において、実務上、私選弁護人を付しても、捜査機関が手配した法律援助の

弁護士が優先し、私選弁護人は介入できないという案件が多発したことによ<sup>29)</sup>る。法律援助条例制定後も、法律援助の弁護士が私選弁護人に優先する現象が起こり、私選弁護人が接見に赴いても、捜査機関は法律援助の弁護士が選任されていることを理由に接見を認めない事態が生じていたとのことである。中国法学界では、この問題を、法律援助の弁護士が弁護人の身分を占拠することから「占坑弁護」などと呼んでいた。<sup>30)</sup>

そして、それは、特に、被疑者・被告人の家族・親族が委託した弁護人<sup>31)</sup>に対して起こっていた。日本においては、被疑者・被告人が身柄を拘束されているか否かにかかわらず、その法定代理人、保佐人、配偶者、直系の親族、兄弟姉妹は、独立して弁護人を選任することができる（刑訴法第30条2項）。中国においても、被疑者・被告人が身柄を拘束されている場合に限っているものの、やはり被疑者・被告人自身のみならず、近親者も弁護人を委託することができる<sup>32)</sup>と規定されている（中国刑訴法第34条3項）。したがって、家族、親族が弁護士を選任した場合には、私選弁護人として被疑者・被告人を弁護することができるのであり、この場合は、自己が私選弁護人を選任した場合と同様、法律援助の弁護士が付される要件である「弁護人がいないとき」に該当しなくなるわけであるから、当然に法律援助の弁護士は解任され、私選弁護人が弁護を行うことになるものと考えられる。

そうであるのに、なぜ中国では、法律援助の弁護士が私選弁護し優先して<sup>33)</sup>弁護に当たっていたのだろうか。中国では、2014年に「公判中心主義訴訟改革の推進」を決定して以降、それまでの捜査中心主義から、公判中心主義への移行を推進してきた<sup>33)</sup>。その関係で、昨今、起訴される事件数が増え、刑

29) 曾庆容「“委托辩护优先于法律援助”原则的实践异化与消解 - 兼评法律援助法第27条」西安电子科技大学学报第32卷第4期（2022年）105頁。

30) 中国刑事弁護制度の研究者として著名な顧永忠博士もこの問題を「占坑弁護」と読んでいる。「占坑」という言葉は、日本語では馴染みがないことから、日本語に訳す場合には「占拠弁護」などの方が理解しやすいかもしれない。

31) 陈永生「论委托辩护优先与法律援助辩护」比较法研究2022年第6期43頁。

32) 2014年10月「中国共产党第18回中央委员会第四次全体会议」において決定された。

33) 拙稿・前掲2) 95頁。

事裁判にかかる経費が増大した。刑事事件数が増大するということは、法律  
援助件数も増大するわけで、前述の通り、常に法律援助制度についての経費  
不足を抱えていた地域もあった中国にとって、被疑者・被告人が自費で私  
選弁護人を選任するのであれば、経費負担の点からは、メリットしかないは  
ずである。また、被疑者・被告人にとっても、経費不足により報酬が少ない  
ことや研修の機会が少ないことを理由として、その刑事弁護の質とモチベー  
ションに問題を抱えている法律援助の弁護士に弁護を依頼するよりも、刑事  
弁護の専門性を備えた弁護士を自己で選任し弁護にあたってもらえた方が利  
益は大きい。被疑者・被告人のみならず、人民に対し有効な弁護を受けられ  
る権利を保障できるという点で、国家にとっても有益である。

特に、身柄を拘束されている被疑者・被告人は、外界の情報が遮断される  
ため、その家族・親族による弁護人の選任は、重要な意義をもつ。この点に  
関連し、2021年に発布された《中国刑事訴訟法の適用についての最高人民法院  
の解釈》は、第51条において、被疑者・被告人に指定弁護人が選任された  
後、家族、親族が私選弁護人を選任した場合、捜査機関は被疑者・被告人に  
対し、その選任に関し意見を聞かなければならない旨規定している。かかる  
条項は、被疑者・被告人の意向に沿うように弁護人を依頼できるよう定めた  
ものであると考えられ、被疑者・被告人の権利保障に手厚い規定という側面  
もある。しかし、被疑者・被告人の家族及び親族も独立して私選弁護人を選  
任できるのであれば、それらの者が選任した私選弁護人がいれば、被疑者の  
意見を問うまでもなく、法律援助による弁護は終了し、私選弁護人の弁護が  
開始されるべきである。同解釈第51条によると、当然に私選弁護人による弁  
護が開始されるのではなく、被疑者・被告人の意向によっては、法律援助の  
弁護士が優先するということになる。ここでの被疑者・被告人の意向は、家  
族・親族が事前に確認のしようもなく、相談の機会もない。なぜなら、中国  
では《看守所条例》によって、捜査機関の許可を経れば家族、親族も被疑  
者・被告人に面会できると定められているが、実務上その実現は困難であ  
り、家族らは被疑者・被告人の意向を確かめようがないからである。また、

指定弁護は、捜査機関が手間をかけて選任するものであり、実際には、被疑者・被告人自身が、家族が選任した私選弁護人を選択し、法律援助の弁護士拒否するのは、心情的に困難であるといえよう。被疑者・被告人の意向に沿って、私選弁護人か法律援助の弁護士かを選択できるという建前であっても、事実上、法律援助の弁護士を選択せざるを得ないのである。

このように、捜査機関が私選弁護人に優先して、常に法律援助の弁護士を弁護人として選任するのであれば、捜査機関は、捜査機関側に不都合な弁護人を付すことを回避しようとしているのではないかとの疑念が生じる。例えば、2018年に導入された中国版司法取引制度である認罪認罰従寛制度と弁護士との関係についても、その点が指摘されていた。すなわち、同制度は、被疑者が罪を認め、処罰を受け入れた場合、軽く処罰される制度であるところ、その自白の任意性を巡っては容易に疑義が生じることが予想されるため、2018年改正刑訴法はあらかじめ、被疑者が認罪認罰の誓約書に署名する際には、弁護人の立会いを必要的とした(第174条1項)。そして、その人員確保のために、当番弁護士制度も刑事訴訟法上の制度として確立させ、当番弁護士が看守所に常駐することとなったのである(第36条1項)。このような、弁護人の取調べの場への立会いや、当番弁護士制度は、被疑者・被告人の弁護人依頼権を手厚く保障するものであり、捜査機関にとってはやや「煙たい」存在であるとも思われる。しかし、捜査機関側の反応は実に肯定的で、実際に捜査官を対象にして行われたアンケートでは、多くの捜査官が、弁護士の立会いを肯定的に捉え、その理由として、「自らの行為の合法性が証明されるのでよい。」というものであった。<sup>34)</sup>このことから、捜査機関側が意図してか否かは別として、結果的に、当番弁護士が、被疑者・被告人の権利利益を擁護する立場ではなく、自白の任意性・真実性について、公判廷の場で捜査機関の有利に証言をする「捜査機関側の協力者」としての役割を担って

---

34) 顧永忠「关于建立侦查讯问中律师在场制度的尝试与思考」現代法学(2005年)67頁。

35)  
いるのではないかと指摘されていたところである。

これと同様に考えると、被疑者・被告人及びその家族らが委託した私選弁護人による弁護よりも、比較的捜査機関に協力的な弁護士を指定弁護人とし、付すことにより、認罪認罰制度を推し進めることが可能となり、場合によっては、捜査機関の違法、不当な行為に対して積極的な対抗手段を講じる弁護士を捜査の場から排除することも可能となる。しかし、そのような弁護士に偏ることになれば、法律援助の弁護士は、被疑者・被告人の実体的、手続的権利を擁護するものではなく、「捜査機関側の協力者」ではないかとの疑念が再びわき上がることになるのではなからうか。刑事訴訟法及び法律援助法の理念とするところはそうではないと否定したとしても、そういった疑念自体が広く伝播すれば、被疑者・被告人は、いかに貧しくとも法律援助を申請しないという選択肢を採らざるを得なくなると思われる。かといって私選弁護人も付すことができず、結局弁護人依頼権の保障が適わない結果となる。それでは、法律援助制度が根本から否定され、これまで法律援助制度の確立のために不断の努力を重ねてきた意味が失われる。

そこで、そのような事態を防ぐべく、法律援助法は、第27条で、被疑者・被告人の私選弁護人を委託する権利を制限してはならないと規定したものと考えられる。これにより、状況の改善が見込まれるが、上記の通り、被疑者・被告人の家族らが選任した私選弁護人について特に問題となっていることに照らすと、今後は、「被疑者・被告人の家族らの私選弁護人を委託する権利を制限してはならない。」との文言を付加することが望ましいといえる。いずれにせよ、今後はこの第27条の下、被疑者・被告人が安心して私選弁護人もしくは指定弁護人のいずれかを「自由に」選択できる制度となることを期待したい。

---

35) 拙稿・前掲13) 35頁。

## 六 むすびに

以上のように、中国では、法律援助法を制定し、法律援助の対象を広げ、詳細な手続きを規定するなど、法律援助制度の強化に成功した。今後は、この理念の下、被疑者・被告人が有効な弁護を受けられるよう、実務上も不断の努力を重ね、国民の同制度に対する信頼を勝ち取ることが重要である。法律援助制度の取組みが成功を治め、弁護士自身の権利と被疑者・被告人の有効な弁護を受ける権利の保障が十分に認められることこそ、中国が国際社会の中で「法治国家」として認められ、更なる信頼を勝ち取る最良の手段であるといえる。洋の東西を問わず、文明国家としての進歩は、刑事手続き、なにかんづく刑事弁護制度の進歩によって成し遂げられてきたものといえるからである。

2024年1月現在、法律援助法の施行から2年が過ぎた。この2年間の成果については、また別途検証を要するものの、公布から1年余りが過ぎた2023年3月、法治日報の紙面には次のような見出しが躍った。「法律援助の陽光は更に多くの人民群眾を暖めた」<sup>36)</sup>と。同記事によると、法律援助法施行からの1年、関係機関は、人民中心の思想のもと、法律援助法の制定した手続きの遵守に努め、便利かつ迅速で、質の高い法律援助業務の提供を実施し、もって法律援助を必要とする人民を「法治の陽光」で照らしたとある。刑事弁護法律援助制度発展への取組みも功を奏し、例えば浙江省の例を挙げ、2022年1年間の取組みとして、起訴審査段階（捜査段階）で法律援助が付された案件が、前年度比で175.6%と報告されている。その他、上述した通りの法律援助法で定められた、対象者の拡大や、実施手続きの詳細化、法律援助業務の質の向上について、一定の成果をあげていることが具体的な数字を伴って紹介されている。当該記事によっても、中国の法律援助制度は、法律援助法の制定とともに急激な発展を遂げたと評価できる。

36) 法治日報「法治中国」2023年3月1日。



今後も、制度全体の更なる発展を期待し、同制度及び中国における刑事弁護制度全体の研究を進めていきたい。

