

律師之角色與法律扶助品質

— 日本刑事法律扶助之擴展與國際人權標準 —

Keita Abe

資深研究員

日本司法支援中心

1 簡介 — 日本的刑事訴訟辯護相關權利 —

透過 2004 年「總合法律支援法」的實施，日本的民事與刑事法律扶助有了重大的變遷。

在 2006 年修正刑事訴訟法 (CCP) 並建立日本司法支援中心 (JLSC) 之前，六十年來，公設辯護律師的設置範圍僅限於起訴階段之後。這意味著經濟條件不佳的犯罪嫌疑人實際上沒有接受辯護的權利，更可能在警局遭拘留、訊問達 23 天，其間沒有機會尋求律師法律見解。

日本弁護士連合會 (JFBA) 長久以來，一直將建立涵蓋起訴前階段的公設辯護制度視為首要目標。

本文提供日本刑事法律扶助現況的背景，詳細說明了 JFBA 對於如何健全法院公設辯護制度的提案，以及如何應用國際人權公約。

2 日本法律扶助簡史

- 1946 實施新憲法。依憲法及刑事訴訟法，經濟條件不佳的被告有權接受辯護，且費用應由政府負擔；然而，犯罪嫌疑人卻無此權利。
- 1952 日本法律扶助協會 (JLAA) 設立。JLAA 為一私立機構，主要贊助人為 JFBA。
- 1958 JLAA 得到法務省對民事法律扶助的補助，但金額一直相當不足。
- 1989 JFBA 在該會第 32 屆年度人權會議上，提案改善起訴前階段的刑事辯護。
- 1990 JFBA 建立刑事辯護中心。

- 1990 大分及福岡律師公會開始提供義務律師¹。
- 1992 JFBA 及地區律師公會開始提供義務律師。
- 1992 JFBA 開始透過 JLAA 向犯罪嫌疑人提供刑事法律扶助，費用由 JFBA 負擔。
- 1999 司法制度改革審議會會長發表聲明，要求改善法律扶助制度。
- 2000 「民事法律扶助法」頒行生效。(刑事法律扶助制度則未改變，JFBA 仍自己負擔費用，提供犯罪嫌疑人刑事法律扶助。)
- 2001 司法制度改革審議會發表聲明，要求徹底改革法律扶助制度。
- 2004 頒布「總合法律支援法」。
- 2006 JLSC 成立，開始提供服務。JLAA 之民事法律扶助業務以及法院之公設辯護人業務，由 JLSC 接管。法院開始為特定重罪案件之犯罪嫌疑人指派公設辯護人。²
- 2008 JLSC 開始向受害人提供法院公設辯護人服務。
- 2009 為犯罪嫌疑人提供公設辯護人之範圍，擴展至特定輕罪案件。³

2 JFBA 之背景及活動

JFBA 及地區律師公會在日本法律扶助制度上，扮演著重要的角色。因為提供民事及刑事法律扶助服務的，長期以來都只有私人執業律師。即使在 JLSC 設立並聘用扶助律師後，大部分的法律扶助案件仍由私人執業律師處理。

如欲成為合格的律師、法官、檢察官，必須修畢法學院課程、通過司法考試，並在最高裁判所（最高法院）司法研修所受訓一年。新制自 2004 年 4 月開始實施，規定法科大學院之畢業生方能參加執照考試。在舊制下，任何人皆能參加執照考試，但此制於 2010 年結束。

包括 JLSC 所屬的扶助律師 230 人在內，JFBA 目前有約 35,000 位成員。所有的日本執業律師（「弁護士」）都必須加入成為 JFBA 的成員。在各地方裁判所（地方法院）管轄內，設有 52 個地區律師公會，律師即透過地區律師公會加入 JFBA。

弁護士法第 1 條聲明，「弁護士的使命為保護基本人權、實現社會正義。」所有

¹ 該制度仿效自英國的義務辯護人制。

² 依 2006 年修正之 CCP，遭拘留而涉嫌案件刑度為死刑、無期徒刑或一年以上有期徒刑，且經濟條件不佳之犯罪嫌疑人，應指派公設辯護人。

³ 依 2009 年修正之 CCP，應由法院指派公設辯護人之範圍，擴大至所有遭拘留且涉嫌案件為死刑、無期徒刑或三年以上有期徒刑之犯罪嫌疑人。

律師都受期許實現這項使命，JFBA 和各地區律師公會也致力於完成這項使命。

1952 年，JFBA 創設了 JLAA，以提供民事法律扶助服務；地區律師公會也全力支持該組織的活動，提供辦公處所及扶助律師。但長久以來，法律扶助制度無論在廣度或深度上，一直都相當不足。

在 2006 年成立 JLSC、修正 CCP 以前，起訴前後的刑事法律扶助有極大差別。只有在起訴後，法院方為經濟條件不佳者指派公設辯護人；起訴前，對於經濟條件不佳的犯罪嫌疑人，未設立任何公設辯護制度。

日本憲法第 34 條規定：

非經立即告知理由，並立即賦予委任辯護人之權利，不得逮捕、拘禁人民；無正當理由，不得拘禁人民；且於人民要求時，應立即於公開法庭，於本人及其辯護人面前出示該理由。

刑事訴訟法 (CCP) 第 30 條規定：

被告或嫌疑人得隨時選任辯護人

但 CCP 第 36 條 (2006 年修正以前) 規定：

被告因貧困或其他事由無法選任辯護人時，裁判所 (法院) 應於被告請求時，為其指派辯護人。惟辯護人已由被告以外之人選任之情形，不在此限。

1978 年，JFBA 會長就犯罪嫌疑人之法院公設辯護人制度，諮詢公設辯護人委員會。在 1985 年所提交的最終報告中，該委員會強調公設辯護制度的立法需求，不過前提是地區律師公會已作好擴大公設辯護的準備；當時 JFBA 自己也承認，因為許多地區的刑事法律扶助律師人員不足，甚至只有一名或沒有扶助律師，故還無法負荷擴充的重擔。

1987 年，JFBA 就公設辯護人問題召開了首次座談會，以討論新的公設辯護人制度；其後，JFBA 每年皆召開一次座談會，許多來自全國各地的律師及學者齊聚一堂，討論刑事辯護制度的未來。

1980 年代，四名長年主張自己清白的死刑犯，陸續在重審中獲得無罪判決。⁴ 這

⁴ 免田事件中，免田榮請求再審後，於 1983 年 7 月 15 日獲無罪判決；財田川事件中，谷口繁義於 1984 年 3 月 12 日獲無罪判決；松山事件中，齋藤幸夫於 1984 年 7 月 11 日獲無罪判決；島田事件中，赤堀政夫於 1989 年 1 月 31 日獲無罪判決。這幾名被告原來皆受最高裁判所死刑判決。

些案件都得到 JFBA 人權保護委員會 (HRPC) 的全力支持。HRPC 藉由法院程序瑕疵，為事實上無罪之受刑人尋求救濟。HRPC 下的再審委員為這些不當審判尋求救濟，並成功在再審中證明受刑人的清白。

許多人認為，不當審判的重大原因之一，為起訴前階段無辯護律師。JFBA 決定採取的策略是自行負擔費用，改善刑事法律扶助，並於短期內將該制度轉換為公設辯護制度。

1992 年，JFBA 及所有地區律師公會開始為犯罪嫌疑人提供義務律師及刑事法律扶助。

為有效確保犯罪嫌疑人聘請律師的權利，義務律師制度一直維持並運作至今，當犯罪嫌疑人要求時，義務律師得立即造訪嫌疑人遭逮捕、拘禁之處，並與其面談，不問其國籍或簽證身分；若犯罪嫌疑人為外籍人士，則應由口譯陪同。首次的義務律師及口譯諮詢為免費。

犯罪嫌疑人的刑事法律扶助由 JLAA 進行，該制度並未得到任何政府補助，因此 JFBA 及地區律師公會為其主要資金來源；JFBA 除一般會員費用外，另向成員收取特別會費，以補助該費用。另一項重要的資金來源為犯罪嫌疑人及被告的贖罪捐，他們捐款是為了表示深切的自責與發自內心的歉意。⁵

藉由這些活動，JFBA 開始研究並運用國際人權公約。

3 刑事法律扶助國際人權標準之發展

「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) 為重要的國際人權條約，規定了公民權及政治權的保護範圍。日本於 1979 年批准了 ICCPR。

ICCPR 第 14 條 3 項 (d) 款規定：

*被告一律有權平等享受下列最低限度之保障：(d) 到庭受審，及親自答辯或由
其選任辯護人答辯；未經選任辯護人者，應告以有此權利；法院認為審判上有
必要時，應為其指定公設辯護人；如被告無資力酬償，得免付之；*

1988 年的「保護所有遭受任何形式拘禁或監禁者原則」(Body of Principles for the

⁵ 1994 年，JLAA 對犯罪嫌疑人及青少年的法律扶助營業費用約為 1.9 億日圓；該年度政府對民事法律扶助的補助總額為 2.22 億日圓，而贖罪捐為 3.13 億日圓。

Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) 中，定義「遭受拘禁者」為除作為受判罪之結果外人身自由遭剝奪者。

其中第 17(2) 條規定：

受拘禁者若無自己選任之法律辯護人，於法院認為審判上有必要時，法院或其他主管機關應為其指定公設辯護人；如被告無資力酬償，得免付之。

1990 年聯合國於古巴哈瓦那所召開的第八屆預防犯罪和犯罪人處境研討會 (Prevention of Crime and the Treatment of Offenders) 所通過的「關於律師作用的基本原則」(Basic Principles on the Role of Lawyers) 規定：

1. 被告有權要求自己選任律師，以協助保護、建立其權利，並於刑事程序所有階段為其答辯。
5. 政府應確保主管機關立即告知所有受逮捕或拘禁、或受刑事告訴者，其有權選任律師並受其協助。
6. 於法院認為有審判上必要時，法院應為未選任律師者指定具該犯罪性質上相當經驗與能力之律師，以提供有效之法律協助；如被告無資力酬償，得免付之。
7. 政府應進一步確保所有受逮捕、拘禁者皆可立即連繫律師，且不論情況均須於逮捕或拘禁後四十八小時內獲准，不問其是否受刑事告訴。

1980 年代早期，日本的律師尚未開始關注 ICCPR 及其他國際人權公約；

1980 年代後期，許多日本律師加入各個聯合國人權組織，或向其提交文件，經由這些律師的大聲疾呼，國際社會開始注意日本刑事訴訟程序的問題，申訴書亦呈交至人權委員會；1988 年，人權委員會依公民與政治權利國際公約第 40 條審核了日本的第二次定期報告 (CCPR/C/42/Add.4 and Corrections)⁶，

JFBA 分別於 1993 年與 1998 年提出了非正式報告，主要聚焦於刑事訴訟程序。透過政府報告與非正式報告的定期發表流程，日本政府被迫與人權理事會的國際專家以及本國 NGO 團體展開對話。⁷

在 JFBA 向日本政府第四次定期報告所提交的非正式報告中，⁸JFBA 依 ICCPR

⁶ Karen Parker 與 Etienne Jaudel，日本警局拘留室：代用監獄制度 (1989)，人權律師協會

<http://standpointjapan.com/jaudel-parker-report.html#建議事項>

⁷ Ian Neary，日本、南韓暨台灣之人權 (2002)，Routledge，頁 53。

⁸

http://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/lib

提議建立公設辯護人制度，為起訴前之犯罪嫌疑人辯護，內容如下：

然而依公約第 14 條 3 項 (d) 款規定，所有受刑事告訴之犯罪嫌疑人於法院認為有審判上必要時，皆有權獲得國家所指定的法律扶助 (法律服務)，因此，公設辯護人之需求不僅限於起訴後階段。尤其在像日本這樣的國家，嫌犯在起訴階段的自白實際上決定了案情，因此自逮捕時起就必須貫徹公平審判的規定。進一步說，公約第 9 條 4 項保證任何失去人身自由者，皆有權向法院要求人身保護令狀之救濟，而欲行使該權利，律師之協助是不可或缺的，故應保證其於失去自由時，有權立即獲得法律諮詢。因此，從這兩個方面來說，遭剝奪自由的犯罪嫌疑人有權利得到律師的協助，且若嫌疑人資力不足，國家必須負擔指定辯護人的費用。

由此，起訴前階段公設辯護人機構的缺乏，顯然違反了公約第 9 條 4 項及第 14 條 3 項 (d) 款

以下為人權理事會在 1998 年 11 月所作的結論性意見中，通過的主要關注問題與建議之一：⁹

理事會深切地關注審判前之拘禁未完全遵循第 9、10 暨 14 條的保障；相關程序可能造成嫌犯長達 23 日皆在警方控制下，而未立即並有效進入法院控制。23 日間，犯罪嫌疑人無法獲得保釋；就訊問的時間及長度，亦無相關規定；羈押期間，政府未指定辯護人為犯罪嫌疑人提供建議與協助；刑事訴訟法第 39 條之 3 嚴重限制嫌疑人接受辯護人協助之機會；且訊問中，亦無犯罪嫌疑人所聘請之辯護人在場。理事會強烈建議日本應立即改革審判前拘禁制度，以符合公約第 9、10 及 14 條的規定。

事實上在日本，JFBA 及人權 NGO 團體的這些活動深化了對於公設辯護制度的討論。但政府似乎並不願遵守國際人權公約，要改變政府的態度，JFBA 還須等到 1990 年代後期對全面司法制度改革的討論。

4 日本的司法改革

[erty_report-4th_jfba_en.html](#)

⁹ 人權理事會於 1998 年 10 月 29 日的第 1714 至第 1717 次會議 (CCPR/SR.1714-1717) 中，研究日本的十四次定期報告 (CCPR/C/115/Add.13 and Corr. 1)，並於 1998 年 11 月 5 日第 1726 至第 1727 次的會議中，通過相關結論性意見。

http://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/liberty_report-4th_observation_en.html

1990 年代，日本正經歷著社會與經濟上劇烈的結構性變遷。社會上，由「事前管制社會」轉向「事後查核社會」；前者為個人及公司的行動皆受政府事前的規範或準則控制，後者指個人得依其意志行動，並自己承擔責任，若最後發生紛爭，則透過法律程序加以解決。社會快速地國際化，隨著這樣的社會變遷，「法律解決糾紛」扮演著前所未有的重要角色。

在這種情形下，以「建立易於使用、易於利用、適切而迅速、可信賴的司法制度」（「司法制度改革」）為目標的司法制度改革隨即展開。2001 年 6 月，發表了司法制度改革審議會(JRC)意見書¹⁰。

司法制度改革審議會意見書聲明如下：

爲了支持今後自由而公正的社會，刑事司法必須進一步透過公正的程序，適當檢驗法規的違反、施以有效的制裁。今後，爲使我國的刑事司法達到國民的期望、得到國民的信賴，必須建立適當的制度，理解時代與社會的要求；並須謹記上述刑事司法的目標，冷靜而公正地檢驗相關制度既有的問題，遵守憲法對嫌疑人、被告的防禦權之保障等人權保障的理念。

JRC 並於「嫌疑人及被告之公設辯護制度之建立」之段落中聲明：

- 應為犯罪嫌疑人引進公設辯護制度，建立涵蓋嫌犯階段與被告階段的一貫辯護體制。
- 公設辯護制度的運作主體應為公正中立之機關，並經適當機制，為制度之運作引進公資金。
- 辯護人之選任、解任，得與現行被告之公設辯護制度同樣由法院為之，除此之外之營運相關事務應由上述機關負責。
- 上述機關就制度之運作，應向國民負責，並建立可提供全國性充分辯護活動的制度。尤其至關重要的是，建立一體制，以有效實施訴訟程序的國民參加新制。

2002 年發表「司法制度改革推進計畫¹¹」，該計畫隨後成為改革的指導方針。計畫所提出的主要議題包括：

- 民事法律扶助之擴充。

¹⁰ 司法制度改革審議會為內閣於 1999 年 7 月設立的審議機構，其法定任務乃透過定義二十一世紀日本法院的角色，以司法制度的改革與司法基盤的整備為目標，思考必要的基本措施。

<http://japan.kantei.go.jp/judiciary/2001/0612report.html>

¹¹ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/keikaku/020319keikaku.html> (僅有日文版)

- 增設獲得司法救濟之管道，並藉由相關單位網絡之提昇，提供全面的法律資訊。
- 發展犯罪嫌疑人及被告之公設辯護制度（以公資金設立公平中立之機關，以實施該制度）。
- 有鑑於上述，引入「總合法律支援計畫」，以使全國人民皆可獲得解決民事或刑事法律問題所需之一切資訊或服務。

「總合法律支援計畫」體現於「總合法律支援法」(2004 年 5 月 26 日通過，2004 年 6 月 2 日頒布)，JLSC 並受指定為提供總合法律支援的中央機構。

5 刑事法律扶助之擴充

日本現行的刑事司法制度下，若因貧困或其他事由而無法聘請辯護律師者，得請求法院指派辯護律師，或於當事人係因刑事案件遭拘留（犯罪嫌疑人，包括未成年人）或遭起訴（即被告）之情形，由法院依職權指定辯護律師。

如遇法院要求，JLSC 接受國家的委託，自 JLSC 的註冊律師名單內選任辯護律師候選人。JLSC 與該些律師締結契約，必須負擔法院公設辯護律師的報酬與開銷。於當事人未成年之情形，由家事裁判所處理案件，若法院認定案件符合特定的重罪基準，則應為該未成年成人指派輔助人。JLSC 提供的輔助人服務與法院公設辯護律師相似。

原則上，JLSC 應於 24 小時以內向法院提交辯護律師之提名。實務上，95% 以上的提名皆在請求後 24 小時內提出，隨後受指定之律師即立刻直接連繫犯罪嫌疑人。包括週末及假日，每天都可以選任候選律師。

2009 年，因為犯罪嫌疑人指定公設律師的案件範圍有所擴展，適用案件的數量增加了約 10 倍。此外，由於裁判員（參審員）制度的引進，開始尋求更進一步的服務擴充。

就 2011 年所有的刑事事件而言，75.4% 的犯罪嫌疑人、85.6% 的地方法院被告、95.3% 的簡易庭被告，都經由法院指定辯護律師。¹² 法院公設辯護律師相關業務僅由 JLSC 提供。

6 律師之品質保證與角色

¹² 依最高裁判所於 2011 年公佈的資料。

品質保證與法律服務評估主要實施於英格蘭與威爾斯、蘇格蘭、荷蘭、南非與加拿大部分地區。

在日本，品質保證在各項課題當中的能見度正在提升。JLSC 在進行運作、提供服務期間，必須符合中程計畫與年度計畫所設定的服務品質與效率改善目標。

目前，JLSC 並無審查或同行評核制度，只有合約與監督制度。

(1) 地區律師公會之法律扶助律師名單

執業律師必須兼為地區律師公會和 JFBA 之會員。各地區律師公會皆有刑事辯護、兒童權利與犯罪被害人委員會。

地區律師公會的刑事辯護委員會負責運作義務律師制度、公設律師制度相關事項、刑事訴訟程序改革之相關訓練及活動。

在與 JLSC 締結法律扶助合約之前，律師必須註冊於地區律師公會之名單（刑事、青少年或犯罪被害人支援）。目前由律師公會負責製作各名單。

(2) 合約

為處理法律扶助案件，律師必須與 JLSC 締結合約。就契約弁護士（合約律師）所承辦的法律事務，JLSC 建立了「法律事務處理規程」（RHLA）。

RHLA 所定事項包含合約律師處理法律事務之基準。若合約律師違反義務，則合約可能遭 JLSC 審理委員會撤銷或於特定期間暫時停權。

RHLA 亦包括處理案件之標準，例如在刑事案件中：

- 14 公設合約律師應基於犯罪嫌疑人、被告或青少年辯護權利之保障，持續致力於為其提供最佳之辯護，以保護其利益及法律權利。
- 15 法院公設合約律師應為自由受拘束之犯罪嫌疑人、被告人及青少年，確保必要之會面機會，並盡力使其自拘束狀態中解放。
- 16 法院公設合約律師應就緘默權或其防禦權，對犯罪嫌疑人、被告人及青少年為必要之說明及建議；對於防禦權及辯護權之違法或不當限制，應為必要之對抗措施。

這些案件處理標準基本上與 JFBA 的「辯護士職務基本規程」（原「辯護士倫理」）相似，並遵循聯合國「律師角色之基本原則」（Basic Principles on the Role of Lawyers）。

(3) 刑事法律扶助之監督

就法院公設辯護律師的情況來說，所有警察局皆設有「會面筆記」。此制為 JLSC 於 2009 年引進，用以記錄會面之日期及時間、辯護律師與犯罪嫌疑人姓名，以複寫紙書寫，辯護律師與警察局各執一份。

犯罪嫌疑人的法院公設辯護律師提交結果報告時必須檢附「會面筆記」，俾利 JLSC 監督律師之行動。

起訴後，JLSC 會製作「審判通訊備忘錄」，並提交至法院，以記錄所有被告的公設辯護律師出席審判的日期及時間。結案後，法院會交還 JLSC 該「備忘錄」；JLSC 藉由辯護律師之報告計算公設辯護之報酬，同時也會參考「備忘錄」。

對於遭逮補者來說，立即連絡律師是非常重要的。JLSC 在中程計畫中設立了基準，JLSC 地方辦公處應在 24 小時內通知法院辯護律師候選人。辯護律師應於指派當日或次日造訪警察局，這意味著大多數法院公設辯護律師會在嫌犯申請後 48 小時內到達警局與嫌犯會面。

若辯護律師未與犯罪嫌疑人會面，或會面時間過晚，JLSC 會向地區律師公會報告該事實；此時，由地區律師公會的刑事辯護委員會調查該案件，若委員會裁定該律師就刑事辯護為不合格，則自候選人名單剔除其姓名。

(4) 訓練與教育

在維持並改善服務品質上，法律扶助的訓練與教育扮演著重要的角色。所有 JLSC 的地方辦公處每年至少會各為民事及刑事法律扶助律師舉辦一次訓練座談會或工作坊；對公設辯護律師的訓練座談會，則多與律師公會的刑事辯護委員會合作舉辦。

JFBA 正在加強律師的培訓計畫，以維持法律服務的品質，並充分回應法律上的需求。特定培訓計畫有倫理訓練、新進律師訓練，以及執業技巧改善訓練，這些培訓計畫包括法律扶助程序及公設辯護律師之執業技巧。

對 JLSC 的專職扶助律師，則建立「扶助律師支援辦公室」與「參審員裁判訴訟技巧研究辦公室」，兩個辦公室都派駐了具備民事和刑事法律扶助經驗、專業的資深律師，得以連繫全國的扶助律師，同時亦負責定期為扶助律師舉行訓練座談會。

藉由這些措施，扶助律師所提供的服務品質大為改善。JLSC 的扶助律師亦應該幫助改善私人執業律師之技巧，尤其在參審員裁判上。

7 結論

今 (2014) 年是財團法人法律扶助基金會成立 10 週年暨 JLSC 成立 8 週年紀念。

八年來，JLSC 戮力於法律扶助服務的擴展。2006 年，JLSC 開始為犯罪受害人提供法律資訊服務及支援，同時也經歷了民事法律扶助案件的攀升、起訴前階段公設辯護律師的增長，此外，至 2009 年，協助嫌犯的公設辯護律師更成長了達十倍之多。

未來，我們仍然計畫繼續拓展服務。我們的計畫包括改善對年長或心智 / 身體障礙人士的服務、延長對大地震受災者的支援，以及延伸法律扶助至嚴重受到家庭暴力、騷擾或兒童虐待的犯罪受害人。

確保法律服務的品質，是 JLSC 的首要任務之一，但我們仍然處於研究其他國家的工具與方法的階段。這個國際論壇堪稱絕佳的經驗，可以和來自世界各地同僚共事交流。

我們希望能與國際論壇的參加人士分享品質保證與評估的相關經驗。