

國家報告：日本

Keita Abe

日本司法援助中心
研究部資深研究員
資訊系統管理部主任

1. 國家資訊

國家：日本

法律扶助組織：日本司法援助中心（Japan Legal Support Center）

成立日期：2006年4月10日

貧窮線及貧窮人口百分比：1,120,000日圓、16%¹

執業律師總人數（截至2014年3月）：35,045人

專職律師（Staff Lawyer）總人數：243（0.7%）

法律扶助律師總人數：民事與家事小組：19,159（54.7%）

刑事小組：24,055（68.6%）

少年小組：9,637（27.5%）

受害人援助小組：3,700（10.6%）

人口：127,187,000

國內生產總值（GDP）：4,725,960億日圓（2012年）²

過去（2006年10月至2014年3月）的案件總數

法律扶助類型		申請件數	核准件數	駁回件數
民事法律扶助	法律諮詢	-	1,802,774	-
	代理	762,395	711,784	8,908
	文件申請		41,703	-
刑事法律扶助	嫌疑犯	-	297,273	-
	被告	-	454,139	-
	少年	-	2,606	-
犯罪被害人		-	1,431	-

¹日本勞動厚生省截至2009年的數字。

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/2-7.html>

此處的貧窮線為家庭所得中位數的一半。經濟合作暨發展組織（OECD）

<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2010-en/11/02/02/index.html?itemId=/content/chapter/factbook-2010-89-en>

²http://www.esri.cao.go.jp/en/sna/data/kakuhou/files/2012/26annual_report_e.html

2. 組織

日本司法援助中心（Japan Legal Support Center, 以下簡稱「JLSC」）根據《全面司法援助法》（Comprehensive Legal Support Act）³（於2004年通過並公佈），成立於2006年4月10日。JLSC是由國家政府資助的公法人，因此其行政管理及活動都必須公平、中立且高度透明；這個機構採用獨立行政法人（incorporated administrative agency）的組織架構。獨立行政法人係指依法成立的法律實體，其目的是要有效率且有效地實行公眾事務，並履行民眾生活中的重要職責；這類事務或職責可能不適合由政府親自實行，但亦可能無法由私人機構獨自完成。

雖然JLSC隸屬於司法部（Ministry of Justice）管轄，但最高法院也參與了JLSC的成立與管理，因為JLSC提供的服務和活動與司法系統的根本基礎有關，例如與法院指派辯護律師及民事法律扶助有關的服務。

JLSC的主席是該組織的首長，首長必需主持並負責JLSC的業務管理。主席職位由司法部長徵詢最高法院的意見後任命。主席下設有四位執行主任，這四位執行主任將由各行業中挑選，不限於法律專業。

3. 組織架構及近期的業務數據：

（a）組織架構

JLSC的總部位於東京，在日本各地共有110個地方辦事處（截至2014年3月）。地方辦事處分為四種類型：（1）行政區辦事處；（2）行政區分部辦事處；（3）次級分部辦事處；以及（4）地方法律辦事處。

JLSC提供五種服務：資訊服務、民事法律扶助、法院指派辯護律師相關服務、犯罪被害人援助，以及對法律服務資源有限的地區提供服務。每一種類型的辦事處各有一定的服務範圍。

（1）行政區辦事處

行政區辦事處設置於各地方法院主要分支處，共有50個地點。每一行政區辦事處皆提供JLSC所有服務。

（2）行政區分部辦事處

行政區分部辦事處設置於人口多或法院案件數多的11個城市。這些城市的相關行政區辦事處無法獨自處理該地區的所有案件，分部辦事處提供JLSC的五種主要服務。

（3）次級分部辦事處

東京有三個次級分部辦事處，大阪則有一個（截至2014年3月）。次級分部辦事處提供資訊服務及民事法律扶助。2013年3月，JLSC於岩手縣、宮城縣及福

³<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=1832&vm=04&re=02>

島縣等日本東部大地震的主要災區設置七個次級分部辦事處。

(4) 地方法律辦事處

地方法律辦事處設立於居民不容易獲得法律服務的地區，例如律師人數有限的地區。截至 2014 年 3 月總共設有 37 個地方法律辦事處，JLSC 會定期派駐專職律師。

(b) 過去扶助的事務類型分析

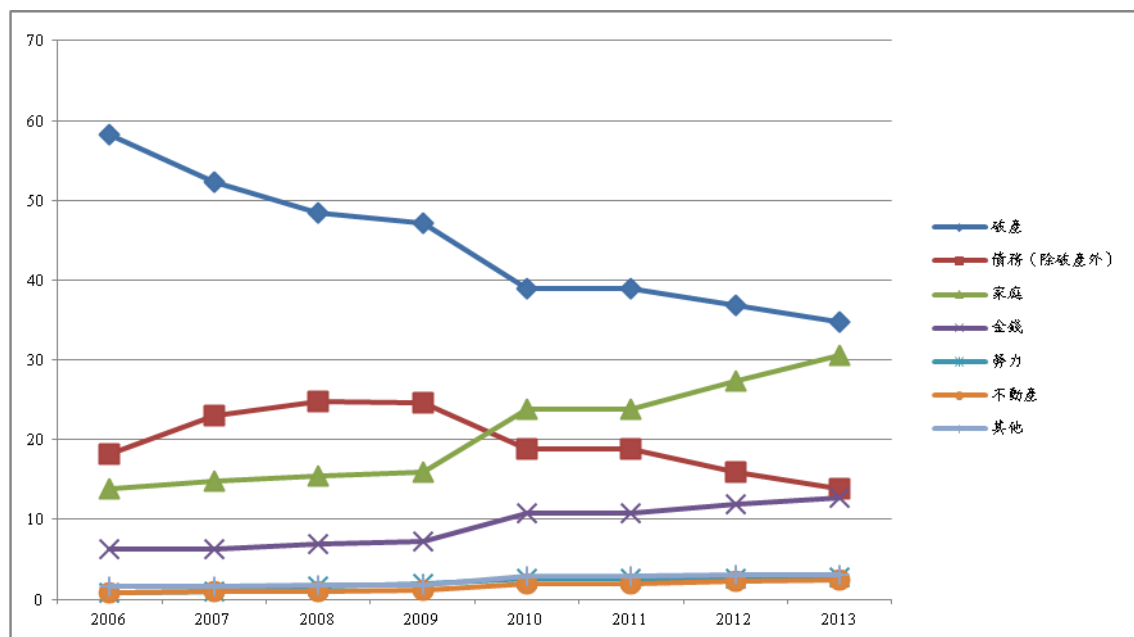
(1) 八年成效

		2006 年 10 月至 3 月	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
資 訊 服 務	電話服 務中心	128,741	220,727	287,897	401,841	370,124	339,334	327,7593	313,488
	地方辦 事處	--	--	188,661	247,172	234,614	198,963	210,432	209,093
民 事 法 律 扶 助	法律諮 詢	64,837	147,430	179,546	237,306	256,719	280,389	314,535	322,012
	代理	32,768	68,910	80,442	101,222	110,217	103,751	107,718	106,756
	文件服 務	2,024	4,197	5,101	6,769	7,366	6,164	5,449	4,633
刑 事 法 律 扶 助	嫌疑犯	3,436	6,775	7,415	61,857	70,917	73,209	73,664	72,118
	被告	37,717	71,305	69,756	74,658	69,634	67,374	63,695	60,269
	少年	--	210	533	552	423	469	419	445
法院為犯罪 被害人指派 律師	--	--	29	204	231	282	302	383	

(2) 民事法律扶助

在民事法律扶助部分，離婚、監護及兒童援助等家事案件逐漸增加。相反地，債務問題的比率則在減少。債務問題包括破產、法院調解及協商。

民事法律扶助代理



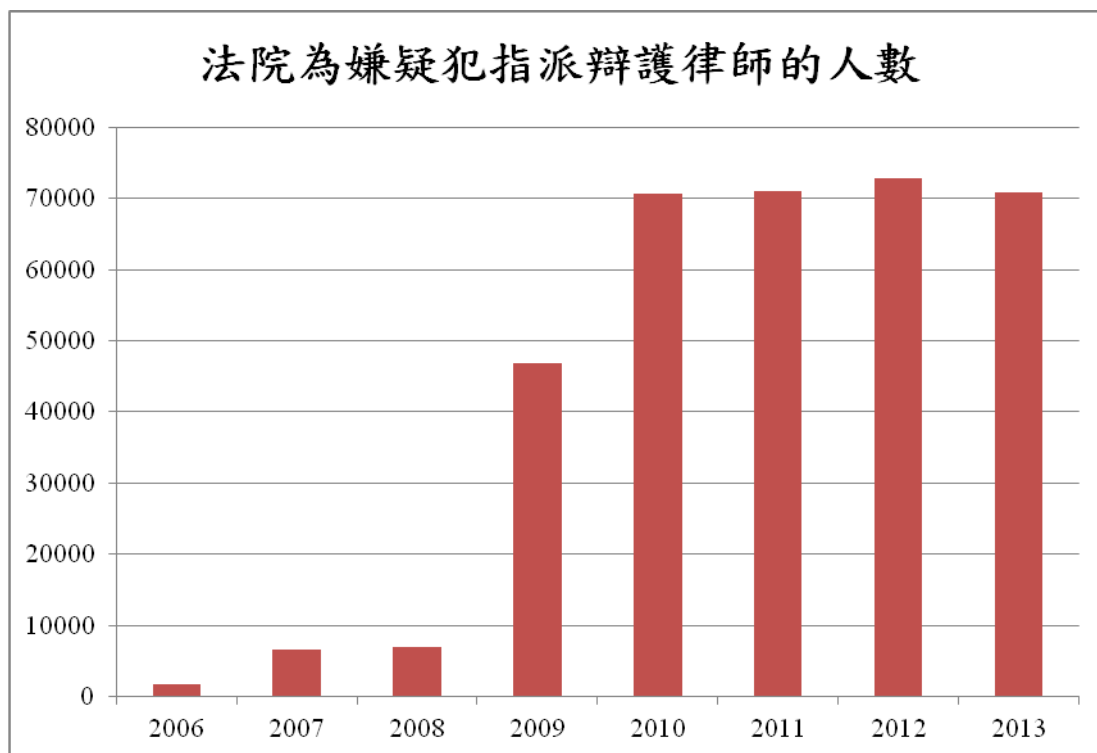
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
破產	58.2	52.3	48.4	47.1	39	39	36.8	34.7
債務 (除破產外)	18.2	23	24.8	24.7	18.9	18.9	15.9	13.9
家庭	13.9	14.8	15.5	15.9	23.8	23.8	27.4	30.6
金錢	6.3	6.3	6.9	7.3	10.8	10.8	12	12.7
勞力	0.9	1	1.6	2	2.6	2.6	2.6	2.7
不動產	0.9	1	1	1.2	2	2	2.2	2.4
其他	1.6	1.6	1.8	1.8	2.9	2.9	3.1	3
	100	100	100	100	100	100	100	100

(3) 刑事法律扶助

2009年，擴大法院指派辯護律師的範圍，因此法院為嫌疑犯指派的辯護律師增加了大約10倍。

法院為嫌疑犯指派辯護律師的人數

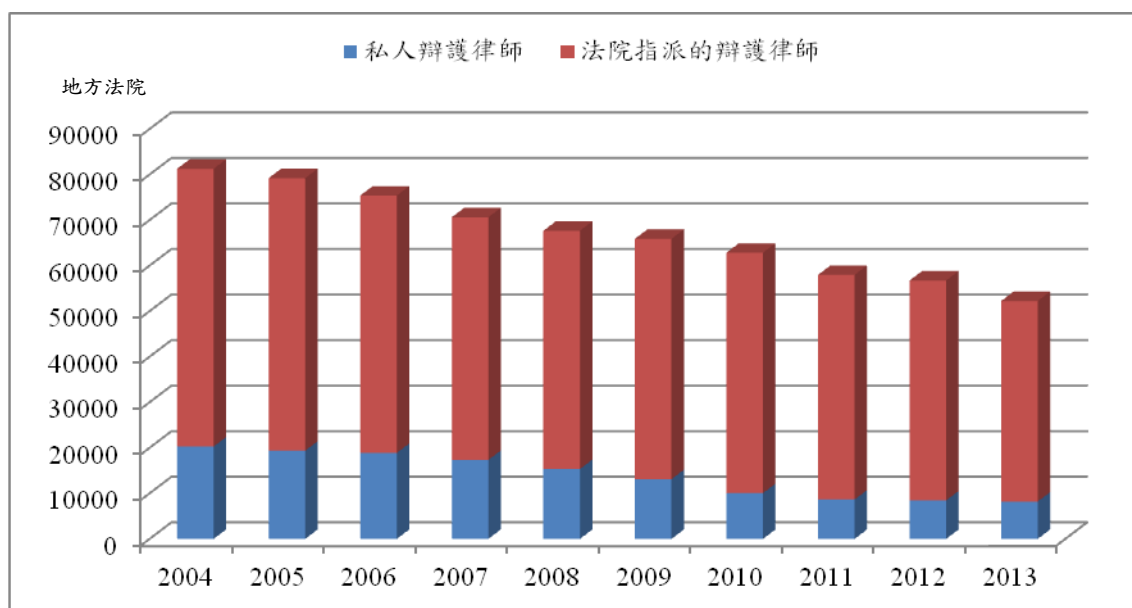
年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
人數	1760	6625	6964	46765	70675	70960	72871	70956



被告的辯護律師

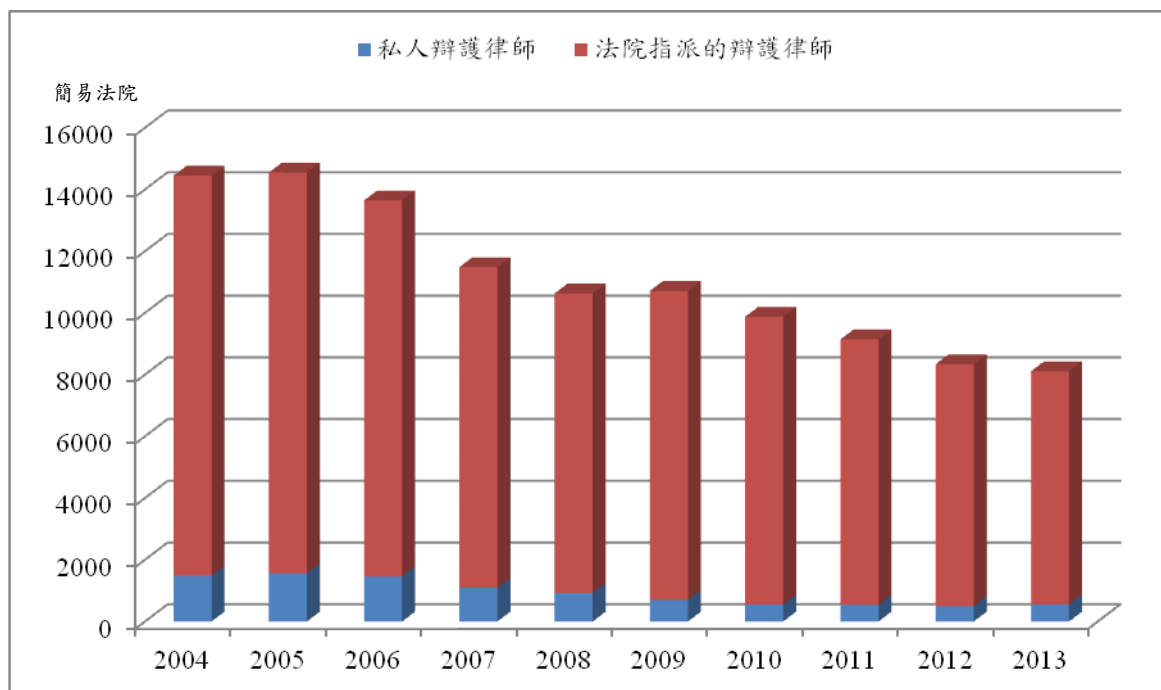
(1) 地方法院

	私人辯護律師	法院指派的辯護律師	法院指派辯護律師的比率
2004	20283	60968	75.00%
2005	19366	59837	75.50%
2006	18880	56490	75.00%
2007	17339	53271	75.40%
2008	15343	52301	77.30%
2009	13117	52758	80.10%
2010	10061	52779	84.00%
2011	8639	49329	85.10%
2012	8459	48275	85.10%
2013	8198	44031	84.30%



(2) 簡易法院

	私人辯護律師	法院指派的辯護律師	法院指派辯護律師的比率
2004	1483	12965	89.70%
2005	1564	12985	89.30%
2006	1460	12186	88.30%
2007	1092	10390	90.50%
2008	929	9703	91.30%
2009	695	10020	93.50%
2010	550	9326	94.40%
2011	543	8599	94.10%
2012	498	7842	94.00%
2013	555	7554	93.20%



(c) 專職律師及私人執業律師處理的案件數及百分比

大部分的案件由執業律師處理。2013財政年度，專職律師處理的案件百分比在民事法律扶助部分為3.7%，在刑事法律扶助部分則為2.7%。

4. 經費安排：

(a) 經費來源

JLSC 的經費分為兩類：法院指派辯護律師相關服務的經費，以及其他服務的經費。

在 2012 財政年度，JLSC 的總預算約為 480 億日圓。

經費的分配如下：

150 億日圓（31%）分配給法院指派辯護律師的相關服務，全由政府資助。其中法院指派辯護律師的支出無上限。

對於其他服務（民事法律扶助、資訊服務、犯罪被害人援助，以及法律服務資源不足地區的服務），有 160 億日圓（33%）來自政府，110 億日圓（23%）來自民事法律扶助受扶助人的償付，40 億日圓（8%）來自其他業務收入，還有 20 億日圓（4%）來自日本律師協會聯合會（JFBA）。這些服務的每年支出有上限。

(b) 大規模經費刪減及策略

因為服務範圍擴大，JLSC 從未經歷大規模的經費刪減，尤其是刑事法律扶助部分，被害人援助或法律服務資源不足的地區，都需要進一步擴大提供服務的範圍。

但因為其採用獨立行政法人的組織架構，JLSC必須努力改善營運效率。JLSC的中期計劃（2014年-2017年）指出，JLSC每年必須降低3%的一般行政成本，並降低1%的專案成本。

(c) 支付給律師的費用佔經費的百分比

如以上第3(c)項所指出，大部分的經費都用在私人執業律師提供的服務；當中不僅包括民事和刑事法律扶助的支出，也包括人事成本等其他支出。

(d) 援助範圍涵蓋法院費用及政府費用等成本

民事法律扶助的受扶助人缺乏財務資源，無法支付準備訴訟和進行訴訟所需的費用，扶助律師必須代為申請司法扶助。如果民眾獲得訴訟救助，該人可暫緩支付法院費用。當JLSC認為授與訴訟救助是適當且必要時，即使法院未授與訴訟救助的命令，JLSC可代支付法院的費用。政府費用包括核發居民證明、官方戶籍登記及核發其他官方證明等的費用，這些費用包含在JLSC應支付的實際支出中。

5. 成效評估

《全面司法援助法》授權司法部擔任 JLSC 的監督機關，並指導 JLSC 達成其營運管理的相關中期目標，這些目標應在接下來的四年內完成。為了達成部長設定的目標，JLSC 制定了中期及年度計劃，當作實踐目標的基礎。JLSC 獨立營運，提供法律服務，努力達成年度計劃的目標，並改善服務品質和效率。JLSC 的每年營運成效，由屬司法部的第三方評估委員會進行評估。

6. 服務實踐的方法

JLSC採行所謂的「混合模式」(Mixed Model)進行服務實踐，結合專職律師及私人執業律師來為客戶提供服務。

(a) 大宗案件的服務實踐

在日本，沒有實踐大宗案件服務的方法。

(b) 註冊為法律扶助律師的條件

為了能處理法律扶助案件，律師必須與JLSC締結合約。JLSC已制定締約律師開始進行業務之前的處理法律事務規則。處理法律事務規則包含締約律師處理法律事務的標準，以及如果締約律師違反合約規定的職責時應採取的措施。

在刑事法律扶助及被害人援助方面，律師必須在地方律師協會成立的專門小組註冊。

(c) 指派案件給法律扶助律師的規則及程序

在民事、家事或行政案件上面臨法律問題，但有財務困難的民眾，可在 JLSC 的地方辦事處或締約律師的辦公室獲得免費的法律諮詢服務。

如為了在審判、調解或仲裁時擔任法定代理人，或為了準備法律文件，而需要

將案件轉介給律師，必須先進行評估（根據某些預先制定的標準），以決定案件是否符合進一步協助的標準。如果案件符合此等協助的標準，JLSC 會先支付締約律師的服務費用。日本並未對民事案件給予直接的財務援助，而採取為法律服務的使用者預先支付其法律費用和成本的方式進行；民事法律扶助的受扶助人必須按月支付一定的金額，以償還全部的費用。大部分民事案件的申請程序，會由接受諮詢的締約律師來完成。

在刑事或少年案件，當法院指派的辯護律師是根據《刑事程序法》（Code of Criminal Procedure）或《少年法》（Juvenile Law）的規定來指派時，法院可請求 JLSC 任命並通知法院其所指派辯護律師的候選人。

當法院請求 JLSC 指派辯護律師時，JLSC 應從締約律師中任命辯護律師並通知法院。在 JLSC 通知候選人後，法院會指派該候選人擔任法院指派的辯護律師。每個 JLSC 的地方辦事處每天指派好幾次辯護律師。

（d）支付給法律扶助律師的薪資及費用

JLSC 專職律師的薪資與相同資歷的法官和檢察官相同。

要決定律師費用的一般行情有其困難性，因為每間律師事務所會自行決定其律師費用表，且因為處理的事務或程序不同而有所變動。

7. 法律扶助服務的類型及扶助的事務類型

（a）民事法律扶助

必須遵守民事法律程序的任何民事、家事或行政事務，均可申請民事法律扶助。服務類型有三種：「法律諮詢」、「文件撰擬」及「訴訟代理」。

（b）刑事法律扶助

在刑事案件中，如果民眾因為財務困難而無法委任辯護律師；且因為犯罪案件而被羈押或被起訴，該人可申請或法院可指派辯護律師。

少年案件會由家事法院來處理，如果法院判定案件符合重罪案件的標準，會有一位隨員(official attendant)被指派給該名少年。

8. 申請程序及授與法律扶助的標準

（1）民事法律扶助

關於民事法律扶助，請參照第6（c）項。要獲得民事法律扶助，必須接受資力審查（means test）以及案情審查（merit test）。案情審查係指案件有勝訴可能性的審查。資力審查的標準如下：

申請人的財務資源必須低於一定金額。

除了夫妻爭端外，所有案件必須加上申請人配偶的所得及財產。

每月所得（稅後年度所得的十二分支一）的範圍如下：

- 單人家庭 - 182,000 日圓或以下（200,200 日圓或以下）

- 雙人家庭 - 251,000 日圓或以下 (276,100 日圓或以下)

- 三人家庭 - 272,000 日圓或以下 (299,200 日圓或以下)

- 四人家庭 - 299,000 日圓或以下 (328,900 日圓或以下)

* 刮號中的數字代表東京和大阪等大城市居民的申請門檻。

* 租金或房屋貸款支付的金額 (如有) 可加入上述的金額, 但最大上限金額如下:

- 單人家庭 - 41,000 日圓

- 雙人家庭 - 53,000 日圓

- 三人家庭 - 66,000 日圓

- 四人家庭 - 71,000 日圓

除了以上條件, 申請人的資產必須在一定金額以下。

現金和儲蓄總金額必須低於以下範圍:

- 單人家庭 - 1,800,000 日圓或以下

- 雙人家庭 - 2,500,000 日圓或以下

- 三人家庭 - 2,700,000 日圓或以下

- 四人家庭 - 3,000,000 日圓或以下

(2) 刑事法律扶助

在刑事案件中, 對於某些嚴重的犯罪, 在起訴前羈押中的嫌疑犯如果因為貧窮或其他原因而無法委任律師, 有權要求法院指派律師。

貧窮標準為500,000日圓。如果嫌疑犯的現金和儲蓄未超過500,000日圓, 法院便可請求JLSC任命一位法院指派辯護律師的候選人。

9. 為了滿足需求

(a) 對弱勢族群的服務

日本在大約 2000 年首次引進對犯罪被害人提供法律援助的制度, 那一年制定了《附帶刑事訴訟程序保護犯罪被害人權益措施法》(Act on Measures Incidental to Criminal Procedures for the Purpose of Protecting the Rights and Interests of Victims of Crime), 後來在 2008 年更建立了被害人參與制度, 以及法院為被害人指派律師的制度。

關於對偏遠地區民眾的服務, 請參照第11項的說明。

(b) 特殊標準或規則

2011 年 3 月 11 日, 日本東部發生大地震, 受災地區廣大, 造成難以想像的毀滅性災害, 奪走許多人的平靜生活。這場地震、海嘯及核電廠意外事件造成各種房地產、雙重借貸、繼承和損害賠償的法律問題, 以及其他許多問題。解決這些法律問題對於復原和重建災區, 以及重建受災者的健康生活, 具有關鍵重要性, 而大部分災區的共通問題是缺少律師。

在災難過後，JLSC 立即根據 JLSC 資訊服務及民事法律扶助計劃的架構，提供法律援助給災難受災者。之後《日本司法援助中心對日本東部大地震受災者給予法律扶助特殊措施法》(The Act concerning Special Measures on Legal Aid by Japan Legal Support Center for the Victims of the Great East Japan Earthquake) 制定，讓災難受災者的法律援助有了法源基礎，因此自 2012 年 4 月開始，JLSC 便根據這項法律提供日本東部大地震相關法律扶助，以及這項法律規定的其他服務。

相較於民事法律原本的扶助制度，這個新制度讓災難受災者更容易獲得法律援助。這項特殊法律扶助的特色包括不論災戶的財務狀況如何，只要是地震當時身處「災區」的居民，一律可獲得法律援助。此外，這個新制度擴大「訴訟代理」及「文件撰擬」的援助範圍，這超越了一般的法院訴訟程序，而且提供新爭議解決方法，例如訴訟外調解 (alternative dispute resolution, ADR) 程序，以解決與核電廠意外有關的損害賠償問題。這項制度也暫停支付法律事務進行時的法律費用。

JLSC 於 2011 年 10 月在宮城縣開設南三陸町 (Minamisanriku) 次級分部辦事處，之後陸續成立總共七 (7) 個次級分部辦事處。每個次級分部辦事處都位在海嘯襲擊的海岸線上，以及逃離核電廠意外的撤離者目前居住的地區。次級分部辦事處備有行動「集會」車輛，律師可在這些車輛上提供法律諮詢服務。這些次級分部辦事處是與災難受災者距離最近的法律扶助來源，其核心服務是要提供「日本東部大地震法律扶助」的最前線援助。災難受災者經常有各種與災難有關的疑問，為了盡快解決他們的問題，除了法律專家提供免費的法律諮詢外，JLSC 也同時在次級分部辦公室提供其他專家免費諮詢服務，例如稅務會計師、社會或勞工保險公共事務顧問等，確保為災難受災者提供「一站全包式」的服務。

10. 如何監督服務品質

(1) 民事法律扶助

在民事法律扶助案件中，締約律師必須在著手處理案件後的3個月內提交初步報告。如果案件進行超過2年，地方辦事處的最高主管得要求提交期中報告。

當民事法律扶助案件結案時，法律扶助律師必須提交總結報告給JLSC，而審查委員 (Commissioner) 會審查報告，以決定結案費用金額。

(2) 刑事法律扶助

在刑事案件中，每個警察局都備有「訪談筆錄」 (interview note)；這項措施於2009年推出，目的是記錄下訪談的日期、時間，以及辯護律師和嫌疑犯的姓名。這份筆錄使用碳複印紙複印，一式兩份，一份給辯護律師，另一份於警察局留底。

法院為嫌疑犯指派的辯護律師在提交報告時，必須附上「訪談筆錄」，如此 JLSC 便可監督律師的活動。

在起訴後，法院會製作「審理備忘錄」 (trial memo)，記錄每個案件的日期

和時間。在判決後，法院會將備忘錄提交給JLSC，JLSC再根據辯護律師的報告，同時參考這份備忘錄，以計算法院指派辯護律師的細目。

透過這些程序，大體上可維持法律扶助律師提供服務的品質。

11. 為法律服務資源有限的地區所提供的措施

在日本，法院系統包含 50 個地方法院及 203 個分部。當 JLSC 在 2006 年 10 月開始營運時，有 38 個分部的所在管轄地區是沒有律師或只有一名律師的。由於 JLSC 採取各種措施，加上日本律師協會聯合會以及該聯合會在 1999 年成立的「Himawari 基金」相關計畫協助下，服務律師不足的分部數逐漸減少，最終於 2013 年 12 月完全消除服務不足的情況。一般而言，每個分部的管轄區最好有兩名以上的律師派駐，但要維持這個標準是非常困難的。因此，JLSC 在缺乏律師的地區，以及居民在附近找不到法律專家，或很難取得法律服務管道的地區，設置地方法律辦事處。

在透過 JLSC 締約提供服務的律師當中，除了私人執業的律師外，還有 JLSC 的常設專職律師。JLSC 在每個地方法律辦事處都派駐一名或兩名專職律師，全職提供服務。截至 2014 年，總共有 243 名專職律師派駐在 86 個辦事處。

12. 法院外和解的相關服務以及民眾的法律教育

在日本，民事法律扶助的範圍基本上限於民事、家事及行政案件的法院訴訟程序，但如果認為在法律訴訟程序之前需要利用協商或替代爭端解決方法來解決爭端，也可以給予法律扶助。

JLSC 在 2013 年舉辦了兩次法律教育座談會，許多行政區辦事處也在所在地區為民眾舉辦研討會和專題討論會。

JLSC 的專職律師也配合各地方社區的需求及地區特性，提供各種服務與活動，包括在地區的研討會上演講，及推廣法律教育。

13. 技術

為了因應各種疑問，JLSC 提供相關法律和司法制度免費的資訊服務，也會協助轉介到相關機構或組織。JLSC 的轉介網絡由大約 25,000 聯絡點構成，包括各種律師協會、法律代書協會、地方政府組織及其他相關組織。為了促進法律服務的取得管道及使用便利性，法律服務的使用者有好幾種方法可獲得資訊。

1. 電話法律諮詢熱線

JLSC 經營一個電話服務中心，稱為「Houterasu 援助電話中心」(Houterasu Support Dial)，週一到週五的服務時間為上午 9 點到晚上 9 點，週六的服務時間為上午 9 點到下午 5 點。不論身處日本何地，諮詢法律問題的電話費一律為每三 (3) 分鐘 8.5 日圓。在 Houterasu 援助電話中心的接線生皆先經過一定的訓練，才能

回答法律諮詢電話。

2. 電子郵件、網路

JLSC 接受透過 JLSC 網站的電子郵件詢問。這個網站也提供使用關鍵字搜尋的「常見問答」集（約 4,300 條問與答）。有關全日本 25,000 個法律服務據點的資訊，也可以在網站上搜尋得知。

3. 地震受災者免付費電話服務

自 2011 年 11 月起，Houterasu 援助電話中心經營了一種特殊的免付費電話服務，亦即對日本東部大地震災難的受災者提供法律資訊服務。

14. 挑戰與策略

為了因應各種挑戰，司法部在 2014 年 3 月成立了諮詢小組，以期全面改善法律援助的成效。在經過八次會議後，該小組於 2014 年 6 月發表報告。

諮詢小組在報告中建議採行各種措施來為老年人或身心殘障者實踐服務，延長對大地震受災者的援助，並對因家庭暴力、跟蹤騷擾（stalking）或虐待兒童而受到嚴重傷害的被害人擴大法律扶助。

如以上第 9（b）項所指出，JLSC 自 2012 年 4 月起便開始提供日本東部大地震相關法律扶助。《日本司法援助中心對日本東部大地震受災者給予法律扶助特殊措施法》已制定，這項法律只是暫時的立法，有三年期限。

這場災難的受災者在 2015 年 4 月以後仍需要法律援助，因此需要修訂法律來延續 JLSC 的援助。

家庭暴力、跟蹤騷擾或虐待兒童的相關犯罪是個重大社會問題。面臨被傷害風險的案件不在少數。為了防止被害人受到傷害，應提早給予法律援助。

《全面司法援助法》修訂案計劃將在 2015 年向日本國會提出。

15. 與外國法律扶助組織合作

JLSC 及大韓法律救助公團（Korea Legal Aid Corporation）在 2009 年締結《理解備忘錄》（Memorandum of Understanding），目的是要建立雙邊合作關係，以交換各自國家的法律扶助制度及整體相關議題的資訊、調查和研究。

16. 聯合國法律扶助原則及指導方針

JLSC 並未在其政策中直接採行聯合國的法律扶助原則或指導方針，但日本法律扶助協會（Japan Legal Aid Association）、日本律師協會聯合會（Japan Federation of Bar Associations）及司法部向來努力確保達到國際的法律服務管道標準。這些機構已到英國、德國、法國、加拿大、美國、澳洲及韓國進行研究考察。

為了研究國際經驗及各種挑戰，JLSC 參與了法律服務研究中心（Legal Services Research Centre）、國際法律訴訟小組（International Legal Action Group）

以及倫敦大學學院 (UCL) 法學實證研究中心 (Centre for Empirical Legal Studies)、道德與法律研究中心 (Centre for Ethics and Law) 和法律服務管道研究中心 (Centre for Access to Justice) 舉辦的各種國際會議。