

國家報告：日本

Satoko TOMITA
犯罪被害人支援課課長
日本司法支援中心

1. 國家與組織資訊

國家資訊

人口：約 1 億 2659 萬 (2018 年 7 月 1 日)¹

國內生產毛額 (GDP)：43,299 億美元 (2017 年)²

貧窮線：122 萬日圓 (約 11,000 美元)³ (譯註：應為可處分年收入)

貧窮人口百分比：15.6%⁴

國內執業律師總人數：截至 2018 年 3 月

律師人數：40,098

司法代書人數⁵：22,488

JLSC 基本資料

名稱：日本司法支援中心 (簡稱「JLSC」、又稱「Houterasu」)

成立日期：2006 年 4 月 10 日 (同年 10 月 2 日開始營運)

¹ <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>

² <https://data.oecd.org/japan.htm>

³ <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/index.html>

⁴ <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa16/index.html>

⁵ 司法代書 (Judicial Scrivener) 為房地產登記程序的合格專業人士，也是司法人員，日文通稱為「司法書士」(Shiho-shoshi)。如果額外取得法務省 (Ministry of Justice) 認證，即可在簡易法庭代理民事訴訟當事人。<http://www.shiho-shoshi.or.jp/html/global/english/index.html>

過去一年接獲的申請案總數 (2017 會計年度)

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		302,410	
	代理	120,011	114,770	1,013 ⁶
	文件撰擬		4,278	
刑事法律扶助	受拘禁犯罪嫌疑人		63,839	
	被告		53,655	
	少年		3,417	
犯罪被害人支援			1,705	

扶助律師總人數 (包括專職律師及私人執業律師)

	法律扶助律師	佔總數之百分比	總計
專職律師 (簡稱 SA)	215	0.5%	40,098
民事及家事小組 (含專職律師)	22,346	55.7%	
刑事小組 (含專職律師)	27,667	70.9%	
少年小組 (含專職律師)	14,867	37.1%	
犯罪被害人支援小組 (含專職律師)	5,038	12.5%	
可在簡易法庭代理的司法代書	7,294	32.4%	22,488

組織內具非法律方面專業的人員總數

	社會福利諮商師(具證照)	精神健康福利專業人員(具證照)	雙認證
資訊提供人員	26	3	12
全職員工	12	1	1
專職律師	9	-	1

*資訊提供人員專責提供法律制度資訊，引導服務需求者至相關服務或機構，因此除了此類人員外，基本上並未正式要求其他人員在 JLSC 提供服務時需運用本身專業知識。

前一年度財務狀況 (2017 會計年度)

政府編列的 JLSC 預算

營運費用補助：151.79 億日圓

法院指派抗辯律師相關的委託業務資金：164.9 億日圓

總計 316.69 億日圓

⁶ 由於若干申請案未在同一會計年度內決定是否核准，故核准與駁回的總數不符合 2017 會計年度的申請案總數。

法律扶助總費用

業務費用⁷：329.28 億日圓

一般管理費用：37.17 億日圓

人事費用：77.37 億日圓

總計 443.82 億日圓

由政府提供法律扶助預算的比例：每年都有民眾以各種理由捐款，但 JLSC 大部分經費仍是來自政府資金。委託業務的營運則由日本律師聯合會（Japan Federation of Bar Association）等第三方組織提供資金。

2. 過去四年的變化

背景

日本司法支援中心（JLSC）成立於 2006 年，當時承接日本法律扶助協會（Japan Legal Aid Association, JLAA）的民事法律扶助業務，以及由法院指派辯護律師（國選辯護）的相關業務，屬於行政法人法律扶助機構（incorporated administrative legal aid agency），並遵守《總合法律支援法》（Comprehensive Legal Support Act）規定。

JLAA 由日本律師聯合會（Japan Federation Bar Associations, JFBA）於 1952 年成立，政府自 1958 年起提供經費補助給該協會。1964 年，協會完成在 49 個司法管轄區域設置地區辦公室（不包括沖繩地區，該地區於 1947 年方由美國返還日本統治，隨後於同年設置 JLAA 辦公室）。雖然政府補助對民事法律扶助發展的助益甚大，但補助經費卻不得用於 JLAA 的一般管理費用或人事費用。隨著司法支援中心成立，政府才允許補助經費用於法律扶助的營運費用。JLAA 完成自身任務並於 2007 年解散。

JLSC 業務

日本司法支援中心主要服務項目為《總合法律支援法》第 30 條第 1 項所定之五項服務，分述如下。

- ① 資訊提供服務
- ② 民事法律扶助
- ③ 法院指派辯護律師（國選辯護）的相關業務
- ④ 提供管道給法律服務資源不足的地區
- ⑤ 犯罪被害人援助

JLSC 另提供中央政府、地方政府、非營利法人與其他組織委託之服務，但並不影響 JLSC 核心服務為限。目前 JLSC 正提供多項日本律師聯合會與其他組織委託的服務。

自 2012 年 4 月起，JLSC 依據特別法《日本司法支援中心對東日本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

⁷ 包括 JLSC 提供的各種類型法扶服務。約有一半民事法律扶助業務費用，是用先前民事法扶案件當事人償付的現金支應。

Support Center for the Victims of the Great East Japan Earthquake)，向東日本大地震的倖存者與受災者提供法律扶助。

《總合法律支援法》修正

回顧過去四年，包括政府資金與外部私人律師/專職律師的薪酬在內，整體組織架構與財務狀況沒有太大變化。JLSC 與律師聯合會及其他專業人士協力合作，致力維持服務品質。雖然民事法律扶助服務作法有若干細節修訂，但服務需求者的申請資格沒有變動。

另一方面，2016 年《總合法律支援法》頒布後首次重大修正，自此擴大 JLSC 的業務範圍。該修正案旨在增加三項 JLSC 服務項目：

為認知能力不足者提供服務

對於認知能力不足而無法行使自身權利之人⁸，修正法案將其定義為「符合扶助資格的特定援助對象」。鑑於這類對象難以自行尋求律師服務，因此只要經社會福利機構或地方政府機關等指定第三方提出申請後，無論援助對象的財務狀況如何，JLSC 均可提供法律諮詢，以協助他們的日常生活與社交生活（《總合法律支援法》第 30 條第 1 項第 3 款）。

JLSC 也提供上述對象公共福利相關行政申訴程序的代理服務，而一般代理服務僅限於民事程序。此服務自 2018 年 1 月 24 日起開辦。

重大災害後為受災者提供免費法律諮詢

經過 2011 年東日本大地震後，普遍認為有必要建立一套系統，可於災難發生後立即為受災者提供法律諮詢服務。鑑於 2011 年民事法律扶助計畫尚未針對災民特設規定，為識別符合受扶助資格的對象，有意提供免費法律諮詢的律師，不得不對剛失去財產與家人的受災者提出嚴酷問題，像是「你的家庭成員有多少人？」有了 2012 年 4 月頒布的東日本大地震特別法案，JLSC 即可直接為受災者提供免費法律諮詢，而無需調查財務狀況。

國會審視 2011 年災後法扶需求並推動法案修正時，熊本在 2016 年 4 月 14 日發生規模 7.3 的大地震，造成 228 人死亡，2,753 人受傷。國會 5 月 27 日通過《總合法律支援法》修正案，其中部分於 2016 年 7 月頒布生效的，係有關災難相關事件之規定，故 JLSC 當時即可提供免費法律諮詢服務給熊本地震受災者。

此服務限於災難發生後一年內提供，且內閣命令將這類等級的災難定義為「罕見且極其嚴重災難，災後有必要迅速直接實施法律諮詢服務（《總合法律支援法》第 30 條第 1 項第 4 款）」。截至服務期間結束（即 2017 年 4 月 13 日熊本大地震發生後一年內），總共為熊本地震受災者提供 10,158 次法律諮詢。

此項規定第二次適用則是在 7 月初發生的日本西部雨災。免費法律諮詢服務自 7 月 14 日起開始提供。

⁸ 此處所稱之「人」係指合法居住在日本的公民或外國人。

為目前面臨特定犯罪風險的受害者提供法律諮詢

修訂案增加的第三項業務，即是為目前面臨跟蹤、兒童受虐與配偶暴力風險的受害者提供法律諮詢服務（《總合法律支援法》第 30 條第 1 項第 4 款），此規定旨在立即為特別可能成為暴力受害者的族群提供法律諮詢。

依據這項規定，無論受害者財務狀況如何，JLSC 均可提供法律諮詢服務。不同於一般法律扶助，這一類服務中當事人可諮詢刑事司法程序的相關問題，如果當事人領有一定薪資或擁有資產，JLSC 有權要求其支付法律諮詢費用。

擴大刑事法律扶助範圍

隨著刑事訴訟法修正，自 2018 年 6 月以來，法院為貧困嫌疑人指派律師(國選辯護)的適用範圍，擴大到所有遭追訴犯下特定罪行而受羈押監禁的被告。因此，JLSC 經手的訴訟程序件數也隨之增加。

專職律師方面的改變

過去五年來，儘管 JLSC 努力招聘新血，但專職律師人數仍持續減少。目前尚不清楚造成此現象的原因，但其中一個因素應該是因為律師考試錄取人數減少所導致。

但如下表所示，專職律師承接案件數在法律扶助案件總數所佔比例並未大幅下降。

專職律師 (SA) 佔所有法律扶助律師之百分比(%)

會計年度	民事法律扶助		刑事法律扶助 (法院指派辯護律師)		
	專職律師 人數	專職律師 承接案件數	專職律師 人數	專職律師承接的 受羈押被告案件數	專職律師承接的 起訴案件數
2013	1.3%	3.8%	1.1%	2.4%	2.3%
2014	1.2%	4.3%	1.0%	2.3%	2.2%
2015	1.2%	4.5%	1.0%	2.3%	2.3%
2016	1.1%	4.5%	0.9%	2.2%	2.2%
2017	1.0%	4.4%	0.8%	2.1%	2.0%

3. JLSC 近五年來主要發展策略

第三個中期計畫

依據法務省宣布的中期目標，JLSC 每四年擬定一次中期計畫。第三個中期計畫期間為 2014 至 2017 會計年度 (2014 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日)，有鑑於此，雖然應旨在

說明過去五年的發展策略，但以下僅針對 2014 至 2017 會計年度的四年間概況詳做說明。第三個中期計畫列出期間內應特別關注並改善的兩項服務，一個是為東日本大地震受災者提供的服務，另一個則是為高齡者與身心障礙者提供的服務。

東日本大地震的因應措施

東日本大地震伴隨著福島第一核電廠事故，在廣大區域造成難以想像的毀滅性破壞，重建工作遲未完成，直至 2014 年仍有許多流離失所的人尚未得到安置。JLSC 也因此擴大其在受影響地區的服務範圍，致力設立支部辦公室，在夜間與假日於辦公室供民眾免費法律諮詢，更巡迴各處提供服務。

法律社會工作 (Legal Social Work)

JLSC 成立迄今，專職律師持續努力援助無法理解並解決自身法律問題，亦難以自行求助相關機構的民眾，這類對象通常包括高齡者與身心障礙者。專職律師與地方政府機關、社會福利機構等非法律之利害關係者建立支援網絡，同時與處於社會邊緣為法律問題所苦的人士接洽。此類支援網絡被證實有助於解決民眾所面臨的複雜問題，此類活動遂統稱為「法律社會工作」。

第三個中期計畫是首次承認法律社會工作的官方文件，計畫中，JLSC 決定從根本制度著手，研擬在計畫期間改善高齡者與身心障礙者的法扶服務。

JLSC 擬定法律社會工作的計畫並改良相關服務，並特別指定若干社會福利機構為「法律諮詢扶助指定地點」，可代表 JLSC 提供免費法律諮詢服務，如此一來，行動不便的民眾便不一定需要親自前往 JLSC 辦公室。此外，部分醫院（包括精神科醫院）、非政府更生中心與觀護人辦公室，雖然設施數量不及社會福利機構，但也成為法律諮詢扶助指定地點。

JLSC 另聘請具備社福專業知識者擔任資訊提供人員，在當地辦公室提供法律制度相關資訊與其他適切的服務，以照應求助民眾的需求。這類人員的角色包含引導有複合問題的當事人至相關非法律部門，而律師則依循 JLSC 計畫解決他們的法律問題。

4. 近十年來法律服務需求之研究

雖然 JLSC 並未直接向政府遞交有關促進法律扶助的政策提案，但為改善法律扶助服務，早已自行進行多項研究。日本律師聯合會 (JFBA) 向來是法律扶助制度最大利害關係人，且持續遊說擴大法律扶助範圍。JFBA 與 JLSC 在過去十年間曾進行若干調查，分述如下。

法律需求評估 (JFBA, 2007 年)⁹

日本律師聯合會於 2007 年 6 月至 8 月間進行此研究。研究旨在比較律師的既有服務及討論日本執業律師的適當人數，藉此推算民眾的法律需求總量。研究受訪對象是律師聯合會法

⁹ https://www.nichibenren.or.jp/jfba_info/statistics/questionnaire.html#questionnaire_01

律諮詢中心（發出問卷 1,500 份並回收 1,379 份）以及律師事務所（回收 282 份）的求助民眾。

根據問卷調查結果，研究指出：

- 需要法律服務的民眾有 36.4% 會求助於律師。法律服務的提供程度既非充分但也未明顯不足。
- 中等收入家庭有必要投保支付律師費用的保險。
- 有必要增加民事法律扶助的預算。
- 應針對法律費用制定稅額扣減規定。
- 應設置家庭律師制度(home-lawyer system)並以不同方式處理小額訴訟。

法律需求調查與 JLSC 服務研究 (JLSC, 2008 年)¹⁰

2008 年，JLSC 針對法律扶助進行法律需求調查，調查結果顯示，25.2% 的受訪者過去五年間曾面臨法律問題。根據問卷結果，法律諮詢需求量估計為 580,000 至 830,000 件（是 2009 年實際提供法律諮詢扶助案件的 2.4 至 3.5 倍），民事法律代理需求為 160,000 至 300,000 件（是 2009 年實際代理案件的 1.5 至 2.8 倍）。

東日本大地震東日本大地震的法律需求調查¹¹

2012 年，JLSC 在東日本大地震受災最嚴重的地區進行法律需求調查，調查結果顯示，40.1% 受訪的災難受害者，因災難（包括核電廠事故）遭遇若干法律問題，因此有必要在此特殊情況下為受害者提供有效法律服務。JLSC 分別於 2012 年及 2014 年進行調查，其報告對法務省專家研究小組而言是寶貴資料，該小組也藉此檢視《總合法律支援法》在 2014 年的執行成效。

5. 為促進民眾法律與法扶意識的努力

民眾對 JLSC 的認識

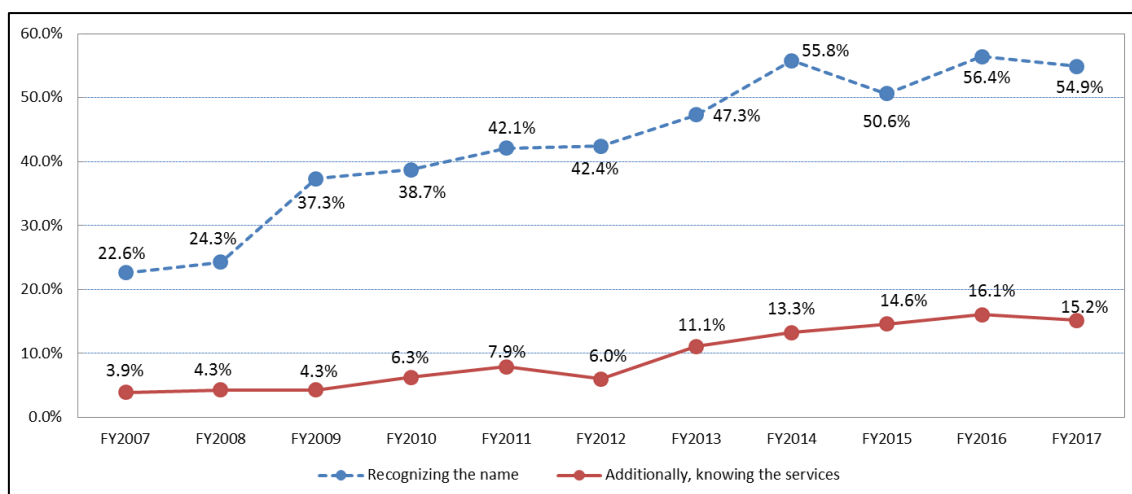
《總合法律支援法》將 JLSC 的使命定義為「建立一全國性組織，使各地民眾可取得所需的法律資訊與援助，供其解決刑事與民事爭端（第 2 條）」。為實現此目標，JLSC 必須讓潛在服務需求者注意到組織提供的服務，以便在面臨法律問題時能迅速聯繫 JLSC。

自 2007 年以來，JLSC 每年都會進行認知度調查(recognition surveys)，藉此瞭解民眾對 JLSC 組織存在及其服務的認識程度。調查結果顯示，2007 年僅有 3.9% 的民眾認識 JLSC，但 2017 年已提升至 54.9%。

¹⁰ https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhou/kankoubutsu/leaflet/index.html

¹¹ https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/kouhou/kankoubutsu/leaflet/index.html

民眾對 JLSC 認知度之年度調查結果



Recognizing the name	知道組織存在
Additionally, knowing the services	知道組織存在且瞭解服務

調查方式並非始終一致，近年來主要透過網路進行調查。如上表所示，雖然有超過一半的民眾認識 JLSC，但至今仍然僅有少部分民眾瞭解 JLSC 的服務內容。

致力提高意識

JLSC 主要透過兩種方式提高公眾意識，一種是總部的公關活動，包括放置網路廣告、發布新聞稿與季刊、維持網站營運等；

另一種則是全國 110 個地方辦公室的草根式活動，每年，地方辦公室底下的分部辦公室，會以每 50 個為單位舉行年度地區研討會，並邀請當地利害關係人前來參與。大會議程中，還會造訪當地組織，安排說明會廣為介紹 JLSC 的服務內容。

組織的分支機構（尤其是設立在東日本大地震受影響地區的支部）致力於深入社區，例如透過「高齡人士社區課程」等當地活動參與，鼓勵民眾能夠輕鬆造訪辦公室。

針對偏遠地區的居民，JLSC 則是設立法律事務所並派遣專職律師，截至 2018 年 11 月，JLSC 共在偏遠地區設立了 35 個法律辦公室。前述偏遠地區的法律辦公室與城市地區的不同，其專職律師可處理各種類型的案件。自 2010 年以來，JLSC 已將法治教育納入機構之官方活動，藉此提高公眾意識。

6. 扶助律師的培訓與招募

JLSC 協同 JFBA 以及日本司法書士會聯合會（Japan Federation of Shihoshi's Associations，即 50 個地區司法書士公會的同業聯會）合作，以提升法律扶助律師（與司法書士）人數。為維持服務品質，JLSC 針對外部私人執業的法律扶助律師舉辦各種培訓課程。JLSC 舉辦各類活動招募專職律師，例如在法學院舉行說明會，或歡迎學生/法律研習生觀摩

實際工作情形，也在法學院與大學發表演講。

此外，預期會吸引學生加入組織的另一點，是專職律師將可享有許多培訓機會。培訓課程講師不只包括來自 JLSC 外部經驗豐富的專業人士（含律師與非律師人員），更包括資深專職律師。在「培訓者－受訓者制度」（“Trainer-Trainee System”）中，專職律師需接受派遣數週，學習其他領域的良好實務；專職律師也常有機會在全國或特定地區內相互聚會，藉此交流經驗。

7. 與非法律部門合作

除前述活動外，JLSC 也致力於使服務流程與非法律部門緊密銜接，以便處理民眾面臨的多重問題。這類工作通常由地區辦公室(district office)或法律辦公室(law office)發起，但之後便會廣為推展並成為全機構的活動，法律社會工作也是如此。

部分專職律師目前正與「兒童料理¹²」(Kids' Cuisine) 合作，該活動迅速普及，由志工為兒童及其父母提供健康餐點，動員社區齊心解決貧困家庭問題。

基本上，每次料理都由不同志工提供，但皆以「兒童美食」之名貫徹共同理念。料理活動中，常見單親媽媽陪在孩子身旁，而專職律師透過在兒童美食活動擔任志工角色，能夠融入活動氛圍，使兒童與母親能輕鬆與律師交談。

在部分地區，地區辦公室與監獄或觀護人辦公室建立起堅強的連結網絡，藉著多樣化的活動，協助更生人士重返社會。

8. 為特殊需求民眾提供服務

如果一般法律扶助服務不足以解決問題，只要身為日本公民或合法居住日本的外國人，皆可自行前往 JLSC 向律師提出其特殊法律需求，並申請民事訴訟代理/文件撰擬扶助。

而為使無法滿足前述情況的個人權益得到充分保障，日本律師聯合會(JFBA)將資金交由 JLSC，並委託後者代為運用。舉例而言，律師可運用聯合會的經費協助精神障礙者，依循行政程序提出申請，在醫院管理者作出非自願入院決定的情況下要求出院。

此外，部分 JLSC 本身的服務也會於一般法律扶助之外提供例外服務，藉此提供當事人援助。

高齡者與身心障礙者

如上述第 2 點（「為認知能力不足者提供服務」）及第 3 點（「法律社會工作」），目前已特別為高齡者與身心障礙者擴大服務範圍。專職律師為這類人士提供援助，屬於第三個中期計畫正式載明的法律社會工作，法律最終也承認其屬於為認知能力不足者提供服務。

相關活動的主要利害關係人包括社區綜合支援中心(communitiy general support center)¹³，成立於 2005 年（較 JLSC 早一年），並依據《長期照顧保險法》(Long-Term Care Insurance

¹² <http://kodomoshokudou-network.com/>

¹³ 日語稱為「Chiiki Houkatsu Shien Center」（綜合社區支援中心）。

Act) 為社區高齡者提供完整支持服務。社區綜合支援中心與 JLSC 當地辦公室從一開始便建立密切關係，目前有許多社區綜合支援中心已成為法律諮詢扶助的指定提供地點。

外國人

針對外國人就日本法律及司法體系的相關問題，JLSC 會免費提供資訊，目前服務語種提供七種語言：包括英語、中文、韓語、西班牙語、葡萄牙語、越南語及菲律賓語，通常會在地區辦公室，在諮詢者、口譯人員、地區辦公室資訊提供人員之間，以三方對談的方式提供服務。

如外國公民擁有合法居留身分，即可申請政府資助的法律扶助。JLSC 現正努力準備多國語言版本的法律扶助申請表，目前共有四種語言，即英語、中文、西班牙語與菲律賓語。

至於無居民身分者，日本律師聯合會委託 JLSC 管理費用計算之行政事宜，並由聯合會支付律師實際報酬與相關費用。

由於無居民身分的難民與移民日漸增加，已成為亟待整體社會克服的問題，因此必須考慮未來應如何擴大法律扶助範圍。

兒童

日本律師聯合會資助的委託服務另外包括：提供法律扶助給遭受虐待或在教育或照護機構遭受體罰的兒童。這類案件的法律扶助包括法律代理，代表兒童與父母或行政機關（包括兒童諮詢中心，Child Consultation Centers）進行和解協商，並參與家事仲裁。

鑑於《總合法律支援法》修正，自 2018 年 1 月 24 日起，JLSC 亦可提供法律諮詢扶助給目前受到虐待威脅的兒童，不論其財務狀況如何。考量到兒童可能害怕與不熟悉的成年人單獨相處（即便對象是律師），JLSC 因此提供在公共場所進行法律諮詢的選項，例如在餐廳或咖啡店。

9. 聯合國原則

JLSC 並未直接應用聯合國的原則、公約或綱領，但明顯地，JLSC 應為日本負責落實《永續發展目標》(SDG) 目標 (Goal) 16 及細項目標 (Target) 16.3 的核心執行機構。

目標 16	促進和平且包容的社會，以落實永續發展，提供所有人司法近用的管道，在所有階層建立有效、負責且包容的制度
細項目標 16.3	促進國家與國際的法治原則(the rule of law)，確保每個人都有公平的司法近用權利

鑑於法院指派國選辯護律師的範圍擴大，JLSC 目前設法為每位在押被告安排刑事扶助律師，但在法官開庭審理是否羈押受逮捕者之前，被逮捕者（逮捕最長可達 72 小時）不見得能享有此權利。然而依據《聯合國針對刑事司法制度法律扶助近用原則暨綱領》(the United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice System)規定，各國針對

因可判處徒刑的刑事犯罪而遭拘留、逮捕的嫌疑人，應確保其有權請求律師辯護。由此可見，日本的刑事法律扶助關於符合國際人權規範之標準，尚有努力空間。