

財團法人法律扶助基金會  
2019 年日本 CRPD 公約簽署後之實踐  
參訪報告書

機關名稱：財團法人法律扶助基金會

參訪人員：周漢威執行長、傅馨儀監察人

高雄分會李玲玲會長、林富美執行秘書、孫綉妮資深專員

總會法務處謝逢璋專員

台北市新活力自立生活協會林君潔總幹事

期間：2019 年 3 月 4 日至 3 月 7 日

地區：日本東京

## 目錄

壹、參訪緣起 .....	4
貳、日本落實並推動 CRPD 之現況.....	9
一、日本簽署 CRPD 前之身心障礙法制體系.....	9
二、日本簽署 CRPD 後的法制變革.....	12
參、參訪目的 .....	15
一、日本身心障礙者可資使用的法律扶助資源.....	15
二、關於日本初次 CRPD 國家報告審查的準備：聚焦於民間平行報告....	17
三、日本民間各單位如何逐條檢視 CRPD 規定與國家法規政策之落差....	17
四、日本推動落實 CRPD 之相關單位與網絡-連結及支持系統：.....	21
肆、參訪準備過程 .....	21
伍、參訪行程 .....	22
陸、參訪單位紀要 .....	24
一、駐日經濟文化代表處.....	24
二、DPI 日本會議.....	27
三、JIL & HUMAN CARE.....	42
四、日本司法支援中心（JLSC）總部與東京支部.....	54
五、日本司法支援中心與其他單位橫向連結的實例.....	84
六、撰寫民間平行報告之專家學者與律師團隊.....	95
七、「關心介護保障之律師與障礙者全國連線」律師團.....	113
柒、參訪建議：本會辦理 C R P D 專案之建議與期待 .....	129
一、政策訂定前應保障身障者充份參與並建立共同決策之具體機制....	130
二、就身障者之定義、平等不歧視原則之適用應依 CRPD 確實檢討現行身障者權益之相關規定，：	131
三、應建立有效且無障礙的法律扶助系統，透過司法程序落實身障者權利保護.....	134
(一)從 CRPD 看國家設計身心障礙者法律扶助制度之大原則.....	134
(二)無障礙且有效的法律協助系統.....	135
1、可理解且無障礙的資訊傳遞及溝通之方式，並在訴訟過程中提供無障礙的協助：	135

2. 針對身障法扶案件之多樣化與新興化訂立案件審查準則... 137

3、法律諮詢及跨界資源整合的重要性..... 138

4. 建置充足、具有專業的律師支持系統:..... 140

(三) 強化法律扶助及司法從業人員對障礙者權利之認識與尊重.. 141

**捌、【附件】 ..... 143**

## 壹、參訪緣起

台灣目前雖非聯合國會員國，但台灣政府為使國內法制符合國際人權規範，已於 2014 年時通過、實施《身心障礙者權利公約施行法》(Act to Implement the CRPD，以下簡稱「CRPD 施行法」)。其中，第二條規定，公約所揭示保障身心障礙者人權之規定，具有國內法律之效力，復於第八條第二項規定，政府為辦理身心障礙者法律扶助，得委託本會辦理。

因此，我國辦理身心障礙事務之政府主管機關「衛生福利部」為實踐「身心障礙者權利公約（下稱 CRPD）」保障身心障礙者司法近用權（access to justice）之規範，自 2018 年 9 月 1 日起正式將「身心障礙者法律扶助工作」（下簡稱為「專案」）委託本會執行。專案開辦後，對外率先展開的服務類型，係三種型態的法律諮詢服務：電話法律諮詢、到府法律諮詢、現場法律諮詢。對內則檢測本會軟硬體上無障礙／可及性（accessibility）的落實程度是否符合 CRPD 公約與 2017 年國家報告結論性意見之要求，同時亦加強辦理針對員工與扶助律師的教育訓練。

然專案開辦後，本會在規劃與執行上卻面臨如下挑戰：

一、適用本專案需持有政府核發之「身心障礙者證明」且設有「資

力標準」，以上要件，恐無法符合 CRPD 之本旨：

由於目前開辦之法諮詢服務僅為一次性諮詢，故政府並不審查身心障礙者之資力，亦未限制當事人必須持有政府核發之身心障礙證明。但主管機關衛福部目前規劃將於 108 年 11 月委託本會辦理的「訴訟代理」扶助專案，其申請標準卻無法完全符合 CRPD 權利公約之要求：

(一) 申請者必須持有身心障礙「手冊」或「證明」者，始可獲得法律扶助，台灣雖然就身心障礙認定已採 ICF 模式，但在身障認定的實際操作，仍偏向醫療專業上的判定，忽略尚未取得手冊，或雖然不符合政府身心障礙標準，但實質上與社會溝通已有所障礙之當事人。這些無法取得手冊的身障者亦有受到協助之必要，故衛福部針對本專案適用對象「僅限持有身障手冊或證明者」之規定，並不完全符合 CPRD 之意旨，亦與 2017 年臺灣進行首次國家報告審查之結論性意見 (Concluding Observations) 有違。

(二) 再者，政府目前所擬定之身心障礙者法律扶助資力標準，是以抽象一般法律扶助資力的資力 1.5 倍為上限，並未如 CRPD 第六號一般性意見之意旨，通盤考量各別障礙者的生活需要、及其近用司法所需之成本可能遠高於非障礙者之現況，進行合理之計算與評估。

## 二、立法部門就身心障礙者保護相關法制之設立，顯有不足：

立法院迄今並未訂定一體適用之反歧視法，政府雖然通過 CRPD 施行法，但對於政府、私人違反公約之規定，是否將構成對於身障者的歧視，仍有爭議；而 2017 年我國進行首次國家報告審查之結論性意見中要求政府應於一年內訂定合理調整之法規，迄今仍無進度。

## 三、我國現行身心障礙者相關法令與 CRPD 之規範仍有相當落差，法律從業人員對身心障礙法規了解不足，亦欠缺障礙意識：

雖然立法院訂定 CRPD 施行法，明訂內國法未依 CRPD 意旨完成修正前，應優先適用 CRPD。惟目前身心障礙者提出的相關訴訟，各級法院目前對於如何直接適用、操作 CRPD 公約之相關規定，仍有許多討論的空間。例如，於台灣進行 CRPD 審查時，國際專家已就台灣現行監護制度及強制住院制度認定違反 CRPD，但前開結論性意見與現行法規及因歷來實務見解並不同，亟待透過修法令的再修正，或由法院適用公約並由最高法院作成一致性之裁判之判決先例，而為解決。

法規制度既已不夠完善，加以國內法律專業從業人員（包括司

法官、律師、以及本會同仁等是)對身心障礙法規與國際人權公約普遍了解不足。加上，台灣社會長期欠缺對身心障礙者生活處境的正確認知，故在面對身心障礙當事人、或於案件中解釋適用相關法規時，難免因刻板印象而無法以符合其真實需求的方式與其互動、合作，更遑論能作出保障其應有權益之公允判斷。

#### **四、本會為執行身心障礙者法律扶助業務，尚需跨界進行資源連結始能提供符合身障者需要之服務：**

本會於專案開辦後，透過率先上路的三種法律諮詢業務，累積一定之案量後，逐漸勾勒出障礙者社群面臨法律困境時的樣貌，亦理解到障礙者所需之法律服務應具備何種品質：大部分的案件均非單純的法律案件，需進一步整合社政、衛政、勞政、民政等相關政府單位，甚需適時與民間障礙者社團之倡議、維權、培力資源網建立合作機制，始能以符合 CRPD 宗旨的方式，協助身心障礙者走出該案所牽動之各種困局；長遠而言，亦有敦促法規與政策環境推進、從頭紓減訟源、甚且影響司法實務應用上的改變。而目前我國身心障礙之整合式服務思維方漸起步，政府相關單位的合作尚未順暢，民間資源亦欠缺健全的環境滋養，而本會甚且尚未被納入相關的協力網絡之內。故本會在辦理特殊案件之轉介與資源串聯時，格外顯

得困難重重。

## 五、CRPD 初次國家報告審查後，本會應如何透過提供身障個案司法上所需之協助，督促台灣各級機關具體落實結論性意見：

我國於 2017 年的 CRPD 初次國家報告審查之後，國際審查委員提出共 85 點次的結論性意見，涵括身心障礙者各式權利保護之新興議題，清楚呈現我國現行身心障礙法制政策與 CRPD 有所落差之處。加以我國 CRPD 施行法第八條與第十條之規定，結論性意見所述及之此些新興維權議題，未來皆有可能進入本會成為受扶助案件。

在受理身心障礙者法律扶助案件時，應不僅著眼於如何辦理法律扶助的層次，而應全盤思考應如何立於在障礙者的視角、看到 CRPD 的全景。此亦包括與各 NGO、以及足資「代表」身心障礙者的社團<sup>1</sup>合作，並建立跨界資源連結的支持網絡。本會執行專案的各項成果，如何進一步推動我國身心障礙法規／政策之改革，並隨著法制的改革與社會障礙意識的提升，再度反饋到辦理法律扶助的場域，形成良性循環，亦為本會自我期許的方向。

綜上所述，無論是我國 2017 年底接受 CRPD 初次國家報告審查

---

<sup>1</sup> 應符合 CRPD 第 7 號一般性意見之 “Organizations of Persons with Disabilities”

後的國內法制環境、或是執行法律扶助業務時應如何設定與檢討相關規定、以及軟硬體設備是否到位、相關專業人員與社群的培力、橫向資源如何整合串連……等各方面，皆亟須學習。日本的身心障礙法制與社會政策，常為我國政府和民間所參考並倚重；且日本亦為 CRPD 的簽署國，並即將於 2020 年迎接初次 CRPD 國家報告審查，若能考察其自 2007 年簽署 CRPD 之後，政府與民間如何協力推進並落實障礙者近用司法的權利，必能對本會未來執行障礙者法律扶助業務時有所助益。遂透過高雄分會李玲玲會長、以及新活力自立生活協會林君潔總幹事之協助，組團前往日本進行考察。

## 貳、日本落實並推動 CRPD 之現況

### 一、日本簽署 CRPD 前<sup>2</sup>之身心障礙法制體系：

在 CRPD 簽署之前，日本的身心障礙法制體系，從日本憲法以降，係以《障害者基本法》為母法；並另有《障害者自立支援法》，明訂國家如何提供身心障礙者日常生活以及社會生活所必需的各项服務、以及相關的地方生活支援事業／資源系統。此外亦有其他規範特定障別、特定服務主題與個別權利議題的法律。約如下圖所示<sup>3</sup>：

---

<sup>2</sup> 2007 年之前。

<sup>3</sup> CAROLYN S.STEVENS, DISABILITY IN JAPAN. OXFORD: ROUTLEDGE. P.63.(2013)



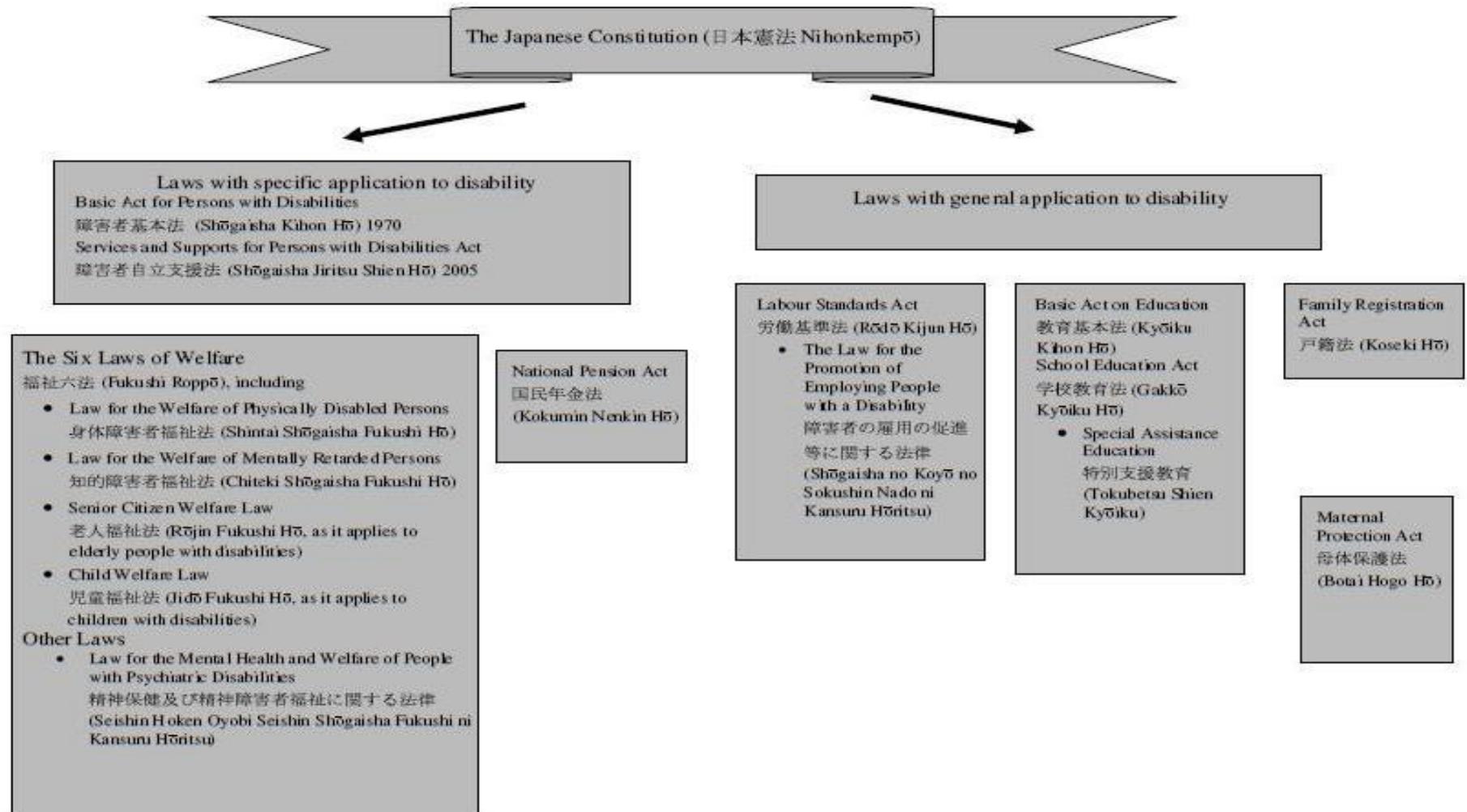


Figure 4.1 A conceptual chart of Japanese laws related to disability

## 二、日本簽署 CRPD 後的法制變革<sup>4</sup>：

相較於其他國家簽署且批准國際公約之後才會整體調整該國相應的政策與法制，日本則是於簽署公約後（成為 Signatory），先盤點國內法規範體系、並開始進行國內法與公約規定之間調合的工程（Harmonization）並達到一定程度之後，才正式批准（Ratification）公約。日本對於兒童權利公約（CRC）、消除對婦女一切歧視公約（CEDAW）、以及身心障礙者權利公約（CRPD），大致上均採此一相同模式。且相較於 CRC 和 CEDAW，日本從簽署到正式批准 CRPD 之間相隔了更長的時間：從 2007 年簽署 CRPD、至 2014 年正式批准，期間相距 8 年之久。這八年之間，日本政府為正式批准而做的國內法規盤點與調合（Harmonization）之大方向略如下所示：

- 應用社會模式重新定義身心障礙
- 三個重要原則：推動融合社區、禁止基於身心障礙的歧視、促進國際合作與結盟
- 認可手語為一種國家語言
- 保護身心障礙者免於受犯罪或災難的侵害
- 保護身心障礙者作為消費者的權利
- 選舉和司法程序的調整

---

<sup>4</sup> 主要參考：Nagase Osamu, *Challenges of the Harmonization and Ratification of Convention on the Rights of Persons with Disabilities by Japan*, JOURNAL OF POLICY AND PRACTICE IN INTELLECTUAL DISABILITIES, VOLUME 10 NUMBER 2. pp.93-95 (June 2013).

以下即按照時序，羅列日本自簽署 CRPD 以來，重要的政策與法制變革：

(一) 2007 日本政府簽署 CRPD

(二) 2009 於內閣設立「身心障礙政策改革推動部（障がい者制度改革推進本部）」，並於其下設立「身心障礙政策改革推動會議」（障がい者制度改革推進會議）」：

1. 本部係由首相主導，成員涵括了各部會的內閣閣員。
2. 其下的會議，納入各身心障礙團體聯合成立之「日本全國障礙者論壇(Japan Disability Forum，下稱 JDF)」強化身障者的參與。
3. 該會議內過半數成員為身心障礙者及其家屬，且主席亦由 JDF 的主席擔任之。
4. 各界身心障礙倡權者均可加入該會議的秘書處。

(三) 2011 年修正「障害者基本法」：

1. 以社會模式定義身心障礙者(並非領有身心障礙手冊者才是障害者基本法所定義之身心障礙者)
2. 樹立身心障礙政策的三大原則-持續推展融合社區、禁止基於身心障礙之歧視、促進國際合作與結盟

3. 認可手語為國家語言之一種
4. 合理調整的落實，包括選舉和司法程序。

(四) 2012 年「**障害者自立支援法**」修正為「**障害者総合支援法**」：

1. 將保障範圍擴大，新增之眾多罕見疾病患者不須以領有身障手冊為必要，亦可適用該法。
2. 將居家服務的對象擴及於智能障礙和社會心理障礙（即精神障礙）。

(五) 2013 年通過「**障害者差別解消法**」(即「**身心障礙者反歧視法**」)：

1. 範圍：幾乎與 CRPD 的範圍一致
2. 歧視包含：不公平的對待與未提供合理調整皆屬之(公部門)
3. 於地方政府設立「消除基於身心障礙之歧視\_\_區域支援評議會」(Regional Support Councils for Eliminating Discrimination against Persons with Disabilities)

(六) 2012~2014 年間亦有陸續修正「**障害者雇用促進法**」部分條文與相關法規，包括明文規定「雇主若未踐行合理調整即為歧視」

(七) 2014 日本政府批准 CRPD

(八) 2016 日本政府向聯合國 CRPD 委員會遞交初次國家報告

(九) 2019 民間平行報告陸續完成並遞交予聯合國 CRPD 委員會

- 政府與民間均應於今年秋季完成回覆聯合國 CRPD 委員會提出之問題清單

#### (十) 2020 CRPD 初次國家報告審查@日內瓦 UN\_CRPD 委員會

- 同年將於日本東京舉辦奧運、帕運，日本政府積極在東京及各地區設立無障礙設施。

### 叁、參訪目的

承上述，本次參訪係欲了解本會應如何完善執行身心障礙者法律扶助業務、進而總體改善身心障礙者近用司法資源之環境；此與日本落實並推動 CRPD 之現況對照之後，遂設定本次參訪之具體目的如下：

一、了解日本身心障礙者可資使用之（廣義）法律扶助系統；二、日本政府如何準備 CRPD 初次國家報告；三、日本民間如何逐條檢視 CRPD 之規定與國家法規政策間的落差並進而影響國家政策之改善；四、國家與民間相關資源如何相互連結為完善的網絡，而法律扶助系統在這個網絡當中的定位又是什麼。以下逐項詳述之：

#### 一、日本身心障礙者可資使用的法律扶助資源：

(一) 了解日本政府如何透過「日本司法支援中心」(以下稱 JLSC)

提供身心障礙者法律扶助：

日本批准 CRPD 之後，在 CRPD 的架構與原則之下，JLSC 的角色定位是什麼？JLSC 本部又如何制定或調整相應的會內政策，並規劃與外部單位的合作專案，以協助落實 CRPD，提供身心障礙者符合 CRPD 精神的法律扶助？包括但不限於：為特殊需求的身障者安排特殊管道的申請方式、聘用身心障礙員工並為其進行職場所需之合理調整、培養身心障礙相關案件的專門律師、曾為身心障礙者承辦過的指標案件、規劃整合各式社會資源之方案、並與各身心障礙者團體合作……等。

**(二) 民間律師團網絡所提供的法律扶助-日弁連（日本全國律師公會）、以及其他自發性公義律師團的角色：**

除 JLSC 的系統以外，日弁連、各地律師公會、甚至是民間自發性組成的公義律師團網絡，如何與身心障礙團體合作並整合資源，進行維權、倡議等工作？又如何吸引願意投入承辦困難案件的律師加入行列（例如障礙意識的培養、身心障礙領域法規的嫻熟程度、甚至單傳只是興趣的引發均）？律師酬金如何計算？如何持續經營整個律師團網絡？如何與前述 JLSC 系統合作？

## 二、關於日本初次 CRPD 國家報告 審查的準備：聚焦於 民間平行報告 如何協同檢視國家政策

2016 年日本政府已提交締約國報告(Initial report)。本次參訪則欲進一步探究：

(一) 民間對於日本政府於 2016 年提交的初次國家報告(Initial report)有何意見？該份國家報告是否有充份反應身心障礙者在日本社會所面臨的困境？

(二) 據悉日本民間已著手開始撰寫 CRPD 初次國家報告審查之民間平行報告，日本 NGOs、障礙團體、律師公會、與學者，如何匯整身心障礙者在日本社會所面臨的困境、又如何整合各團體的意見，以順利完成民間平行報告的撰寫？

## 三、日本民間各單位如何逐條檢視 CRPD 規定與國家法規政策之落差：

### (一) 誰是身心障礙者：如何認定身心障礙者身分

日本 2012 年將《障害者自立支援法》修正並更名為《障害者総合支援法》，將保障範圍擴大到罕見疾病、將居家服務的對象擴及到智能障礙和社會心理障礙。本次參訪欲探究：

1. 相關法令的修正是否符合身心障礙者的需求？政府各機關實際適

用法律的狀況如何？

2. 日本在各身心障礙者有關的法規、服務、權益保障措施上，如何認定「誰」是適用之對象？例如眾多以「障害者」為名的法規，所謂的「障害者」是否都一定要以身心障礙證明/手冊為憑？或者部分法規已有符合 CRPD 對身心障礙者的定義？原因何在？

## (二) 如何使身心障礙者充分參與公共事務之決策機制 (CRPD 第七號一般性意見落實之狀況)

1. 就日本的身心障礙法規的修正過程中，政府是否有設立正式的機制，以確保身心障礙團體(DPOs)能有效參與修法的歷程，並於修法過程中提出其具體建議？

2. 前開法令的修正的過程，是否符合 CRPD 第七號一般性意見對「身心障礙團體」的定義與要求，由具有代表性的身障代表參與法規政策制定或修改的決策，實踐 “Nothing about us without us” 的精神？

## (三) 如何落實平等不歧視：新制訂之反歧視法是否帶來改變：

日本 2013 年通過「障害者差別解消法」，將不公平的對待及未提供合理調整均立法明定為對身障者的歧視。並設立 Regional Support Councils for Eliminating Discrimination against

Persons with Disabilities (由地方政府負責)。本次參訪欲探究：

1. 「障害者差別解消法」立法時，身心障礙團體是否參與修法的歷程？制定後，該法落實的狀況如何？
2. 律師公會、JLSC、及障礙者團體是否及如何協助身心障礙者對於歧視行為提出救濟？有無具體實例可供分享？

#### (四) 法律之前人人平等：以日本的監護宣告制度為例

在類似於我國的監護宣告/輔助宣告制度於日本國內尚未廢除之前，日本政府是否(如何)落實 CRPD 的意旨，尊重被監護人的意志，提供被監護人輔助決定的機制？

#### (五) 近用司法：看見法庭中的障礙者（包括無障礙/可及性之各面向、以及程序調整之案例）

1. 日本法院於法院的設施(無障礙)及程序上提供身心障者的協助(如手語翻譯、聽打)是否充足？有無具體案例可供分享？
2. 您認為日本法官、律師對於身心障礙者的狀況及特殊需求是否了解？是否有具體案例可供分享？
3. 身心障礙者若係擔任證人時，其於司法程序上是否能請求指派律師提供專業上的協助？

**(六) 人身自由與安全：以日本的強制住院制度為例**

1. 日本目前是否仍係以(類似台灣之)「強制住院審查會」之方式進行強制住院之審查？
2. 承上題，如為是，日本現行強制住院的審查會制度是否符合 CRPD 之規範？日本政府及民間是否已著手修正相關的規範？修正的方式及討論的替代措施為何？

**(七) 其他實體權利(例：日本障礙者的社會福利、名為醫療實為酷刑對待之行為或觀念……等)**

1. 日本是否有下述案例的處理經驗，例如：啟動維權訴訟、發動各式倡議、尋求國際合作……等是：
  - (1) 患有重大傷病的障礙者在治療期間，卻因家屬要求醫師不告知病情期程，致障礙者錯失想做的事或死亡前的規劃。
  - (2) 身心障礙者常遭於非自願的狀況下，被迫以侵入式之醫療處置方式加以絕育、或施行人工流產等。
2. 日本政府是否就日本身心障礙者的生活狀況進行研究？日本身心障礙者所領取的社會福利(如年金、社會住宅、醫療資源)，是否充足？有無具體的個案？

#### 四、日本推動落實 CRPD 之相關單位與網絡-連結及支持系統：

##### (一) 其各自的功能／角色定位

1. 律師公會、JLSC、以及身心障礙團體和人權 NGO 如何在合作中，定位各自的角色和功能？（此與前述分工撰寫民間平行報告亦有關聯，此處係為了解更全面的合作模式）。尤其是身心障礙團體，有沒有按照 CRPD 第 7 號一般性意見，確實參與各領域的決策機制？
2. 身心障礙者之自我倡議行動（self-advocacy）：
  - (1) 近年較熱門的身心障礙倡議主題有哪些？為何是這些主題？
  - (2) 個案：特殊的身心障礙者自我倡議經驗及其成效。

##### (二) 彼此間之橫向合作模式：跨界資源連結網絡

各單位之間如何整合各領域資源，就國家尚未及提供予身心障礙者協助的部分，為身心障礙者補足必要的支持？例如下列各項目：培力（empowerment）、自立生活、輔具資源。

#### 肆、參訪準備過程

為對前述「貳、日本落實並推動 CRPD 之現況」以及「參、參訪目的」所述內容有充分的了解，本次參訪前召開多場行前會議與讀書

會，再進一步討論針對各參訪單位的提問清單，會後並將提問清單翻譯為日文，於出發考察之前提供予各參訪單位，由各單位先行準備資料，待本會到訪考察時進行交流。

本次參訪，承蒙台北市新活力自立生活協會總幹事林君潔小姐、立命館大學生存學研究中心長瀨修教授、以及日本司法支援中心本部松本寬朗先生、東京支部中里華鏤小姐的大力幫助，協力聯繫、引薦參訪單位，使本次安排行程更為順暢。

## 伍、參訪行程

本次參訪團於 108 年 3 月 4 日至 3 月 7 日，於日本東京地區進行四天考察行程。考察單位包括我國駐日經濟文化代表處、DPI 日本會議、JIL & Human Care、日本司法支援中心本部與東京支部、新宿區公所、新宿四谷區四之谷總合相談中心、撰寫日本 CRPD 初次國家報告之民間平行報告的學者與律師團隊、以及「關心長照保障之律師與障礙者全國連線」之發起與主持律師團隊。參訪行程表如下表所示：

	3/3 (日)	3/4 (一)	3/5 (二)	3/6 (三)	3/7 (四)	3/8 (五)
上午		我國駐日經濟文化代表處	日本司法支援中心本部	日本司法支援中心東京支部、新宿區公所、四谷區四之谷總合相談中心	撰寫民間平行報告之學者與律師團隊	departure
下午	Arrival	DPI 日本會議	JIL & Human Care		「關心介護保障之律師與障礙者全國連線」律師團	

本次參訪，承蒙日本司法支援中心本部坂東久美子理事長、杉剛

麻子課長、上野哲男課長輔佐、森優一課長、根上徳人係長、吳俊德係員、總務課長輔佐松本寛朗先生；日本司法支援中心東京地方分事務所中城重光所長、小林剛副所長、高橋義人副所長、田邊雅史事務局長、太田晃弘律師、長谷川翼律師、若林亮律師、中里華鎌小姐；特定非營利活動法人DPI日本會議平野綠議長 議長輔佐崔榮繁先生、佐藤聰事務局長、白井誠一郎事務局次長；JIL全國自立生活中心協議會（JIL全國自立生活センター協議會）與Human Care協會（ヒューマンケア協會）中西正司代表、全國障礙者介護保障協議會（全國障害者介護保障協議會）大野直之先生；「關心介護保障之律師與障礙者全國連線」（介護保障を考える弁護士と障害者の会全国ネット）共同代表藤岡毅律師、事務局長採擇友香律師；立命館大學生存學研究中心長瀨修教授、日本律師全國聯合會「身心障礙者權利公約平行報告寫作計畫團隊」（日本弁護士連合会「障害者の権利に関する条約パラレルレポート作成プロジェクトチーム」）座長野村茂樹律師、障礙與人權全國律師連線（障害と人權全国弁護士ネット）池原毅和律師……等專家先進之熱切接待與提供寶貴意見。另，為我們引薦諸多受訪單位的的台北市新活力自立生活協會總幹事林君潔小姐，亦於部分行程與我們同行，為我們和未曾謀面的日本身心障礙倡權界先進賢達們搭起友善的橋樑、並營造充滿熱誠的會談氛圍；以及當地隨行

翻譯洪士軒律師、賴奕成律師於參訪期間各方面均用心協助，使本次參訪行程圓滿順暢、收穫滿盈。於此併致謝忱。

## 陸、參訪單位紀要

### 一、駐日經濟文化代表處—【建立我國國民在日涉訟時的法律扶助連繫平台】

#### (一) 參訪駐日經濟文化代表處之目的

台北駐日經濟文化代表處(下稱代表處)是中華民國在日本的外交窗口，肩負著實質大使館及領事館的任務。此次本會拜訪代表處，是因為 107 年有我國之中度智能障礙者，遭跨國犯罪集團利用運送大量安非他命，於日本法院審理時指派國選律師為其辯護，該國選律師透過 JLSC 跟本會取得聯繫，由本會指派專職律師蒐集我國身心障礙者在國內犯罪減刑相關法律及該被告在國內之就醫、家庭背景等相關資料，協助在日本的國選律師以充分的為被告辯護，使能獲得輕於最低本刑之判決。

又近年在日外國人增加，涉案情形也增加，在東京關注外國人議題的律師也較多。依日本 2016 年修正之入出國移民法規定只要有合法簽證並固定居住於的人都可申請法扶，但很多人不知道，如何將此制度讓我國旅日國人了解也是本會參訪代表處之議題。

本會此次參訪與代表處取得之共識為，為使國人在日涉嫌刑事重罪於獲得日本法院指派國選律師給予辯護之際，能透過本會、日本法扶，代表處之連繫使法院指派的國選辯護律師能了解本國之法律規定及本國被告人之生活背景等事項，以充分的為國人辯護；而在民事部分則亦能透過代表處的告知使已取得日本簽證而符合日本法扶規定之條件的國人於日本涉訟時，能善用日本法律扶助的資源以協助其處理法律上問題。

## (二)參訪駐日經濟文化代表處的效益

### 1. 刑事部分：

具本國國籍人在日犯罪狀況，依據代表處之統計 108 年 3 月台灣人因犯罪被收押在日本監獄的有 100 多人，107 年來日的國人約有 480 萬人次，刑事以竊盜等糾紛較多，惟近年來毒品、詐欺等跨國犯罪增多，例如去年有兩名年輕國人因為運送毒品案在福岡被查獲，代表處因嫌犯家屬的要求給予必要的探視並協助所需，又因此種案件屬為最輕本刑三年以上之重大刑事案件，依據日本刑事訴訟法的 289 條之規定，如被告無法自行選任律師辯護，則均由日本法院依日辯連列冊名單指定國選律師為其辯護。但因為語言文化的差界，代表處官員表示，實難期待這些國選辯護人能與其國人涉案時，能夠完全了解被告的陳

述內容，獲得對被告有利之各種證據及資訊。這些辦理外國人刑案之國選律師，並未經特別訓練或特別挑選了解被告該國文化或語言等的國選律師，因此，事實上甚難為被告進行全面性的辯護，或在量刑上提供必要得資訊，使法院能考量被告的情況，而在刑度上為適度的考量。

為使本國國籍人在日刑事犯罪可藉由代表處及本會窗口的聯繫，並透過本會與 JLSC 之合作，使在日犯罪國人之日本國選律師能了解本國刑事法律規定、被告犯罪動機、目的、在台之生活狀況、品性等以充分為國人辯護，進而使其憲法保障之訴訟權即使在日本亦能獲得保障。

## 2. 民事部分：

日本在其入出國移民法修正後，外國人如合法取得日本簽證，有固定住所於日本，如資力合於該國法扶之規定是可獲得免費的民事法律扶助，而對特定支援者對象援助如為無資力者，可獲得免費出張相談，即或有資力者也僅需自負律師/司法書士諮詢費用，即可獲得到所在處所出張相談之服務。駐日經濟文化代表處經本會拜訪會後，知悉日本法律扶助對於合法居住於該國之外國人亦有其適用，日後就國人只要符合條件，於日本期間有法律諮詢或扶助之需要求助時，即可

經由代表處的告知而獲知法律諮詢或扶助之訊息，進而使用日本法律扶助的資源。

代表處經本會此次拜訪會後，就國人於日本期間發生民事法律諮詢或扶助之需要求助時，對於無資力者、高齡者、障礙者及不便者即可經由代表處告知以自己之條件及需要，申請日本司法支援中心法律諮詢或扶助，以保障其私法上的權益。

## 二、DPI 日本會議－【Nothing about us without us!】

### (一) DPI 日本會議（下稱 DPI）單位簡介：

DPI 為 1981 年在新加坡成立的國際身心障礙者倡權運動連線網絡，日本支部-「DPI 日本會議」則於 1986 年成立，並具有以下三個特點，

#### 1. 是身心障礙「當事人」的集會平台：

故，每位會員都可以自主參與、經營、決策、監督、與發聲；此與單純由家屬或照顧者發動並主持的團體或福利機構有別。前者已接近 CRPD 第七號一般性意見定義之 “Organizations of Persons with Disabilities”，後者則為 “Organizations for Persons with Disabilities”。而從 CRPD 的宗旨看來，促成 Organizations of Persons with Disabilities 類型的身心障礙團體之設立並廣泛參與

決策機制，是更為重要的。

## 2. 跨障別：

CRPD 公約本文第一條所例示之肢體、視覺、聽覺和語言、智能、社會心理（精神）、或多重複合類型的障礙者……等類型之身心團體與個人皆可入會。

## 3. 以人權模式營運：

過往日本社會看待障礙者仍是以慈善或醫療模式所衍生的社會福利角度在看待，然而 DPI 向來是人權模式來推動障礙者相關運動。

DPI 目前共有 96 個會員團體遍布日本全國各地，每位會員均需定期繳納會費。主要的活動為反映障礙者真實需求，並進行各式倡議，使障礙者的需求能在政策面逐漸獲得實現。該 96 個會員團體每年會準備一場全國會員大會，而 2019 年的會員大會在 5~6 月間於橫濱舉辦，2020 年則預計於四國舉行。DPI 秘書處為了籌備會員大會，會因此與各團體之間進行聯絡，以利加強團體間的關係。除了每年的全國會員大會之外，亦舉辦各式研討會、座談會等。此外 DPI 內部也因應不同的議題而有所分工：例如教育、自立生活……等。

(二)看見身心障礙者「參與決策」的身影—從日本內閣成立「身心障

## 礙政策改革推動會議」談起

我國身心障礙團體近年來若欲以「CRPD」或「人權模式」等關鍵字進行日本身心障礙運動與政策之考察，均不約而同選擇 DPI 為必訪單位。DPI 之重要性由此可見一斑。DPI 日本會議的重要幹部亦常聲援台灣障礙者的倡權活動，除多次由不同身心障礙團體邀請來台交流外，DPI 現任議長平野綠女士亦曾於我國 2017 年底 CRPD 初次國家報告審查時來台，呼籲我國政府能落實 CRPD 之宗旨，看見身心障礙者真正的需求。

在前述「貳、日本落實並推動 CRPD 之現況」一段曾提及，日本內閣在 2007 年簽署 CRPD 之後，即針對身心障礙政策開始進行一連串的改革；其中最重要的行動，為在內閣中成立由首相直接領導之「身心障礙政策改革推動會議」（下簡稱「內閣身心障礙委員會」）。而由身心障礙者與家屬串連合作的平台 “Japan Disability Forum（下簡稱 JDF）” 亦被納入該委員會，並對委員會之決策有決定性的影響。本次我們參訪的 DPI 正為 JDF 中最重要的單位。

本次參訪，由身為內閣身心障礙委員會委員的 DPI 事務局長佐藤聰先生主持，親自為我們介紹 JDF 如何透過這個內閣層級的委員會影響日本的身心障礙政策走向，更實質監督政府落實 CRPD。而 DPI 身為 JDF 內的重要單位，其所扮演的角色又是什麼。

內閣身心障礙委員會係根據障害者基本法修正後，正式在內閣中成立，委員共 30 名，超過半數為身心障礙者本人或家屬，並涵括各種障別<sup>5</sup>。委員由內閣直接任命，任期兩年。除了對身心障礙政策的制定方向給予建言，並敦促日本公、私部門推動並檢討各項政策落實的狀況。原則上每兩個月開一次例會，而遇到需討論重大議題時，開會的頻率會更高。而委員會係依據每五年發布一次的「身心障礙政策白皮書—基本計劃」，建立對日本各部門落實身心障礙政策的監督機制，定期作成詳細的檢討報告，並命未落實的單位改善之。

委員會開會時，會依不同障別的需求，在軟硬體方面均建立符合無障礙／可及性要求的議事環境，並就具體個案狀況提供合理調整 (reasonable accommodation)。例如：為視障委員提供點字資料或符合報讀軟體運作格式的電子檔；為聽障委員提供手語翻譯員和同步聽打服務，並配合聽打服務架設方便閱讀的字幕設施。而前述各項軟硬體的建制與調整措施，不只為了身心障礙委員的開會需求、亦全面性的顧及旁聽的身心障礙民眾近用資訊與參與公共決策的權利：每一次的會議資訊，均透過網路向全國民眾公開，民眾不但可事先預知開會時間與議程並預約旁聽，且開會時、開會後均可查閱會議進行狀況<sup>6</sup>。

---

<sup>5</sup> 現任委員中雖沒有心智和精神障礙身分者，惟之前確實有心智／精神障礙者擔任委員。

<sup>6</sup> 佐藤先生補充，完善的可及性和合理調整的踐行，只有在中央內閣的這個委員會才能做到。各地方政府雖也有建制類似的委員會與政策監督機制，但尚無法完整針對委員與民眾均做到無障礙可及性或合理調整的要求。

值得一提的是，2016 年日本政府初次向聯合國 CRPD 委員會遞交初次國家報告前，內閣身心障礙委員會共提出八點建議，不但全部被寫入 CRPD 初次國家報告內，更影響了日本政府針對五年期的「身心障礙政策白皮書」的檢討方向。其實，在日本，歷來這類大型的國際人權報告即便涉及身心障礙事務，也沒有內閣身心障礙委員會的參與，故本次 CRPD 初次國家報告能完整納入身心障礙委員會的參與和意見，實屬創舉；此係因日本的外務省跟內閣基於 CRPD 第 33 條第 3 項與第 34 條之規定，落實公約要求身心障礙者參與決策的重要性，可見日本的行政機關在形式上仍盡量遵守 CRPD 之規定。此外，由於日本內閣身心障礙委員會的委員長石川准教授<sup>7</sup>同時也是聯合國 CRPD 委員會的委員，他對日本政府和聯合國 CRPD 委員會之間的政策作了適當的連接與影響，在 2020 年日本 CRPD 初次國家報告於日內瓦正式進行審查前，石川教授也期許內閣身心障礙委員會能為此提出一份獨立的檢討報告。

### (三) DPI 與(廣義之)法律扶助系統如何合作：

DPI 內部設有權益倡議中心，透過其會員的私人網絡和人脈，找到熱心於身心障礙議題與倡權運動的律師合作，向身心障礙者提供法

---

<sup>7</sup> 靜岡大學教授，也是全盲的視覺障礙者。石川先生長年在日本國內與國際社會推動身心障礙者運動不遺餘力。

律諮詢服務，如有需進入各式救濟管道的情形，也會與日弁連或各地律師公會密切合作，選派適合的律師或進一步組成公義律師團，協助無法負擔律師費的身心障礙者進行訴訟、或是各式訴訟前的調解、行政爭訟前的協商……等。可見，DPI 主要係透過自行集結民間相關力量，建立自己較信任且便利使用的法律扶助系統<sup>8</sup>。雖然 DPI 組織本身較少使用國家提供的法律扶助系統—司法支援中心（JLSC），然若部分案件符合 JLSC 的扶助規定，在 DPI 工作的員工，亦曾有過與 JLSC 合作之經驗。

#### （四）日本政府和民間如何準備 CRPD 初次國家報告審查

日本政府於 2014 年批准 CRPD 之後，於 2017 年完成初次國家報告的書面文件。而政府在做成報告的過程中，對於身心障礙者的年齡跟性別議題的部分數據不足，這部分雖有被特別在國家報告中提出並自我檢討；然而，除此之外，仍有諸多重要議題未在國家報告內如實呈現，例如如精障者的強制入院議題、以及多數障礙者仍被迫住在機構內的處境。據 DPI 表示，在日本每年約有十九萬人住院超過一年，超過一千七百人住院超過五年以上，有二十萬人不分障別都是長期住在機構內。此外，在教育議題部分，日本社會雖有明顯的少子化現象，

---

<sup>8</sup> 關於 DPI 所接觸過的民間法律扶助系統和律師資源，詳見下「六、撰寫平行報告之專家學者律師團隊」與「七、關心介護保障之律師與障礙者全國連線」律師團。

但特教學校的數量卻日益增加。最後，關於對無障礙/可及性軟硬體之總檢討，也都沒有被寫在國家報告內。對於上述這些疏漏，各民間團體也將在平行報告整合時予以補足，如實呈現日本社會中身心障礙者的困境。而主責民間報告的兩大團體即為 JDF 和日辯連。

日辯連為日本的全國律師公會，其內部有高齡、身障等委員會長期關注 CRPD 在日本的落實。其撰寫平行報告的範疇不只是 CRPD 第 13 條近用司法的議題而已，針對 CRPD 內的各別權利議題也有集結相關障礙團體的意見後寫出自己的結論。例如推動融合式教育、或精神障礙者的強制住院議題等，都有深度的論述<sup>9</sup>。

JDF 亦為全國性的團體，由 13 個身心障礙團體加盟組成。為撰寫平行報告，JDF 內部設置特別委員會，DPI 即為該特別委員會的秘書處。在特別委員會內有幾位具有身心障礙身分的律師，另有障礙學領域的研究人員與學者一同參與。起草的委員們就不同議題進行分組，就各自負責之議題進行研究、整理，也會統整 JDF 以外的障礙團體之意見。委員會全體每月開會一次，其餘則依各條文主題召開小組會議討論之。

無論是日辯連或 JDF，皆為全國性、多團體的複合組織，且兩個單位在撰寫平行報告的過程中，雖是各自獨立運作卻有密切的連結與

---

<sup>9</sup> 詳見「六、撰寫平行報告之專家學者律師團隊」。

交流。然而，兩單位都面臨因組織龐大且成員眾多、內部對相同議題必有不同意見的狀況，如何統整內部的不同意見並確實產出能透過國際審查以敦促政府落實相關議題的平行報告，成了撰寫這兩份平行報告的過程中最具挑戰的課題。尤其在涉及 CRPD 第 19 條(自立生活與融合社區)與第 24 條(融合教育)的議題上，因該兩項議題要獲得落實所涉及的層面極廣，故取得各方的共識特別困難。

是故，協作平行報告的主責單位設定工作方針為：民間平行報告的完稿成品，務必能敦促政府重視身心障礙者權益並能確實有所落實，故要提出對政府有效力且具執行可能性的意見，而非各團體站在堅持各自的倡議理念而已。當團體中各方意見不一致時，學習在開會討論時互相尊重，也重視並參考 CRPD 委員會的全部資料(例如一般性意見)，作為解釋及立論的參考，民間報告預期於 108 年 6 月間完成，並送翻譯。

(五)身為 JDF 內的核心成員，DPI 如何看待平行報告內的重要議題：

1. 關於「法定成年後見制度」(CRPD 第 12 條-法律之前人人平等)

日本民法的「成年法定後見」<sup>10</sup>制度，與我國的成年監護宣告制／輔助宣告制度略同。這樣的制度，必會面臨因為違反 CRPD 第 12 條

---

<sup>10</sup> 日本民法另有「任意後見」制度，類似我國今年 5 月 24 由立法院三讀通過民法「意定監護」草案。

與第一號一般性意見、但社會現況尚無其他方法承接這個制度所涉及  
的各層面因而無法順利廢除之一此於檢討該制度時勢必掀起各方不  
同意見之交鋒。

日本的法定成年後見制度共分為三種類型，若按照監護人代理或  
同意的權利由大到小排列如下：後見類型、保佐類型、補助類型：

## 法定後見制度<sup>11</sup>

	後見(こうけん)	保佐(ほさ)	補助(ほじょ)
対象となる方	判断能力が欠けているのが通常の状態の方 (事理弁識能力の欠如が常況)	判断能力が著しく不十分な方 (事理弁識能力が著しく不十分)	判断能力が不十分な方 (事理弁識能力が不十分)
申立てが可能な人	本人, 配偶者, 4親等内の親族, 検察官など、市町村長(「保佐」と「補助」は、代理権を与える審判については本人の同意が必要)		
同意が必要な行為	—	民法13条1項の行為	申立ての範囲内で家庭裁判所が審判で定める特定の法律行為(民法13条1項の行為の一部)
取消しが可能な行為	日常生活に関する行為以外の行為	同意が必要な行為と同じ	同意が必要な行為と同じ
代理権の範囲	財産に関するすべての法律行為	申立ての範囲内で家庭裁判所が審判で定める特定の法律行為	申立ての範囲内で家庭裁判所が審判で定める特定の法律行為
制度を利用した場合の資格などの制限	医師, 税理士等の資格や会社役員, 公務員等の地位を失う	後見と同じ	

<sup>11</sup> DPI 議長輔佐－崔榮繁先生製表。

以 DPI 單位內的立場認為，對於後見和保佐兩個類型是否應予廢除，是目前各方皆無法定論的爭點。最根本的問題，是因為 CRPD 的規定挑戰了日本民法中對於人的「(法律上)能力」的定義系統。跟各國社會普遍遇到的困難均同，在尚未發展出良好的對策與支持性決策系統之前，短期間無法全面廢除成年法定後見制度，尤其是心智障礙者的家屬和照護團體多數持反對意見。

但 DPI 認為，終極目標還是要慢慢的廢除此一制度，而且日本民間已有一些團體開始發展各式方法，按照 CRPD 第一號一般性意見的意旨，依障礙者的狀況，以輔助、支持的角度來協助障礙者進行自主決策與表意，以最符合障礙者偏好與意願的最佳解釋原則，取代最佳利益原則。而 JDF 版的平行報告則綜合各方考量以及推展的可行性後提出如下建議：廢除成年法定後見制度應設立時限，在此之前，日本應該對「法律上的能力」進行全面性的檢討，並加強對於第一號一般性意見中「對障礙者本人之偏好和意願之最佳解釋」、「支持性決策」等概念的討論並發展實作經驗，找出適合的案例，由民間訂出「具可行性」的時程表，敦促政府逐步改進。

## 2. 去機構化？(CRPD 第 19 條—自立生活與融合社區)

CRPD 第 19 條規定，揭示了障礙者應該擁有選擇如何生活的權利，

包括可以自主選擇居住地點和生活方式，而非只有被監禁在機構內的唯一選項。然，若以日本社會的資源與人民觀念等現況觀之，讓重度障礙者與一般人在社區內一起生活，對照顧者或家屬而言必造成沉重負擔。然而，平行報告的目標就是要適度整合各方意見，在符合 CRPD 宗旨的提示之下朝終極目標前進—與其激進的強調應立即完全去機構化，不如先在平行報告內強調政府應將原本投注在機構的資源，改挹注於建立、發展在社區內的支持系統。

因此 JDF 版的平行報告就此提出如下建議：若欲討論去機構化的議題，不能僅基於現況進行討論（否則只會持續得出「不可能、我們做不到」的結論），必須跳脫現況，並強調國家應全力負擔照顧身心障礙者的義務，提供其能在社區內生活的必要資源，而非持續挹注資源在改善機構的條件上，才能漸漸往真正的「自立生活與融合社區」目標前進，否則去機構化終將遙遙無期。

### 3. 日本的特殊教育（CRPD 第 24 條—融合教育）

關於 CRPD 第 24 條融合教育如何落實所引發的爭議，與第 19 條略同，目前日本的教育系統上尚未發展出將障礙者與一般學生放在同一個班級內一起學習的環境，然若因如此而持續挹注資源在建立特殊學校上，則融合教育的目標達成亦遙遙無期，應將資源更投入在一般

學校與融合教育的軟硬體建置上。

此外，有一個現象也讓人感到不解，日本社會面臨嚴重少子化的衝擊，但特教學校的數量卻反而增加了一原因仍待探究，惟可以確定的是，無法就讀一般學校的障礙者人數也變多了，這也讓身心障礙者的教育權議題更有被檢討的重要性。

為協助身心障礙學生就學，日本各地方政府<sup>12</sup>也會依其規定，提供身心障礙者各式協助資源，故身心障礙學生實際上能獲得多少協助資源，需視各地方政府的權利意識與執政資源而定。例如提供「學習協助助理」，其協助的範圍多半僅限於在學校的學習活動，不及於校外教學或其他類型的學習活動。例如，在名古屋有一位需長時間使用呼吸器的重度障礙學生，名古屋的教育委員願意提供她一位護士和兩為學習協助助理陪同她在一般班級就學。名古屋可以提供如此豐富的資源，但是若該名障礙者身在東京，則東京的地方政府和一般學校都會直接要求這樣的障礙者就直接去特殊學校上學就好。

DPI 認為，融合教育是他們在寫作平行報告時最為重視的一項議題。不僅是因為此議題涉及的各方意見分歧較大而需要更多的溝通，而是惟有真正落實符合 CRPD 意旨的融合教育，才能讓大眾真正認識重視身心障礙者的存在與真實需求的方法。大部分的人在成長過程中

---

<sup>12</sup> 為何是由地方政府來訂定其各自的規定與執行？此係因日本在國家層級的政策認為，還是應採隔離式的特殊教育系統，所以無法由中央統一規劃整體融合教育的配套措施，而是讓地方政府自己去發展。

都沒有機會跟障礙者有所接觸、甚至是成為彼此重要的朋友；若沒有自小跟障礙者一起生活與成長的經驗，將造成人們談論到障礙者的態度與相關政策時，無法從對障礙者有所理解的角度去發展符合障礙者需求的社會環境，國家也無法制定真正符合障礙者要求的法律和制度。日本現在很多障礙者所遭遇的問題，幾乎都是因為這樣而來。

雖然日本政府為了因應 2020 年的東京奧運和帕運，所以開始較積極的檢視身心障礙者相關的制度。但若只是因為這種特殊場合才臨時性的開始檢討相關的制度、進行各種觀念宣導，其實已經為時已晚。若能透過融合教育的實踐，讓民眾從小就能認識障礙者、很自然的將身心障礙者當作與人們生活在一起的一份子並平等以待，才能根本性的解決日本身心障礙者的困境。

## (六)參訪 DPI 小結

### 1. 身障者參與公共決策，落實 “Nothing about us without us” 的精神：

從日本內閣簽署 CRPD 之後所引發的一系列政府組織、法制修改，到 CPRD 國家報告的寫成，均有身心障礙者參與決策的身影，並為這些障礙者參與決策的環境建置符合無障礙／可及性的軟硬體設備，也提供合理調整，儘量的遵守 CRPD 第 33、34 條的規定（以及

2018 年下半年剛定案的第七號一般性意見)。我們在與 DPI 的成員開會的過程中，看見他們開會時的諸多不便：例如因如廁不方便故前往如廁的頻率極少、需不斷透過調整電動輪椅的座椅角度以改變姿勢、多次暫停會議以休息、調整自己說話的速度…等等。此亦讓我們深刻體會到，要讓身心障礙者能順利的為自己的事務參與決策與倡議，落實無障礙／可及性、以及踐行合理調整的重要性，也看到日本政府和民間力量對於落實身障者參與決策的決心。

## 2. 平行報告協作團隊如何形成共識：

民間平行報告大量補足了國家報告不足之處，也能客觀審視政府執政之現況與侷限、並統合身心障礙社群內部意見後，擬定具可行性、漸進式的時程，才能有效敦促政府負擔其義務，確實將日本的身心障礙政策往符合 CRPD 的方向推進。

## 3. 融合教育：

DPI 的先進們特別強調融合教育的重要性，只有讓身障者融入社會與民眾共同生活，才能讓民眾了解：身障者經由適度的協助，其實與一般人無異，才有機會根本性的解決身心障礙者的困境。而此刻若因故拖延改善融合教育的議題，則對於身障者各式權益保障的推動將

更顯遙遙無期，是故，國家不可因各界意見分歧而藉故拖延改善，長此以往持續耕耘，才能為身障者參與社會、進行公共決策、融合社區、自立生活等面向均有良好的社會環境作基礎。

本會參訪人員與 DPI 當日與會之職員合影。第一排右一為議長輔佐崔榮繁先生、第二排右一則為事務局長佐藤聰先生，亦為內閣身心障礙委員會現任委員。第一排左一為本場次之引薦人—台北市新活力自立生活協會林君潔總幹事。



### 三、JIL & HUMAN CARE-【「自立生活與融合社區」的日本經驗】

#### (一) JIL & HUMAN CARE 單位介紹：

##### 1. 單位宗旨與任務

JIL 與 HUMAN CARE 是兩個不同但業務間彼此具有關聯性的單位，

皆由中西正司先生創立，並擔任現任代表。其成立宗旨，係本於社會模式、人權模式，協助障礙者可以跟一般人一樣共同生活在社區裡、對人生有不同的選項可以自由選擇。該單位的任務即找出「有需要的人」（例如重度障礙者卻未獲政府給予足夠時數的生活支援服務），然後將這些個案所反映的制度性、系統性問題，推到全國的層次以喚起注意，以推動制度改革的方式來解決身心障礙者自立生活所遇到的困難。

到達 JIL & HUMAN CARE 當天，係由創辦人中西正司代表、事務局長大野直之先生共同接待。中西先生為輪椅使用者，其自述，因大三時發生事故而成為肢體障礙者，因有感於母親為照顧他而負擔沉重，促使他開始思索身心障礙者自立生活之意義，遂和一群朋友創立這個單位，開始推動身心障礙者自立生活運動。大野先生則長期投入介護保障制度之檢討與自立生活運動的推展，其工作是跟各地方政府交涉。也協助全國各地自立生活協會的營運和運作。

JIL & HUMAN CARE 單位主要工作任務為：

- (1) 辦理身心障礙者個人助理的派遣服務，以及各式與自立生活有關的服務（詳下述）。
- (2) 倡議：例如他們與 DPI 也有密切的合作和分工模式：DPI 做倡權和交涉，JIL 則做提供服務的事業體。

## 2. 從協會的資金與營運方式看日本自立生活補助制度之縮影—兼談

### 日本身心障礙者的生活保障、社會福利：

#### (1) 協會的資金與營運

在談 JIL 如何運用其資金以營運相關業務之前，需對日本的自立生活運動史、還有個人助理派遣服務如何發展到目前的樣貌，有所瞭解。這要從 2003 年介護保障制度<sup>13</sup>的修正談起。

2003 年以前，日本的介護保障資源，原本將障害者和高齡者分流，但 2003 年曾有一波修法動向，欲將障害者與高齡者合併為單軌—如此一來，障害者的權益將大幅受到影響，支援服務的時數因此而降低，遠少於能支持障礙者維持自立且尊嚴生活的權利，且修法後此類規定將因此違反日本憲法保障人權的相關規定。當時中西先生串連了相關身心障礙單位與公義律師團隊進行倡議、甚至提起訴訟，而擋

<sup>13</sup> 日本的介護保障制度，類似於我國的長照制度，惟日本的介護保障制度之定位係為「社會保險」。「介護保險法」則規範介護保險的施行事項，該法立法理由為：「為了保護隨著年齡增長，罹患疾病而需要看護協助生活者的尊嚴，並且協助其培養自立生活的能力，國家設立介護保險制度，針對保健醫療以及長照相關事項進行給付」。因採社會保險形式，由各市區町村對 40 歲以上的當地居民徵收保險金。

適用對象，原則上係針對 65 歲以上的高齡者，因身體或精神障礙，在入浴、進食、排泄等方面需要他人協助者。至於 40 歲以上 65 歲以下者，罹患政府公告的特定疾病而陷於需要看護的狀態（要介護狀態）亦屬之。

介護保險的給付內容，則係針對需要看護者（介護給付），或是藉由看護協助避免障礙狀態惡化者（預防給付）。提供在自家者諸如：家事支援、身體看護、訪問醫療，當日接送來回機構的喘息服務等此另外也提供住在機構者其一部入住費用，以及輔具（特殊床墊、輪椅）等輔具的出借。

另外，根據本法可以設立特別老人照護機構（指定介護老人福祉設施）、預防性看護機構（介護預防サービス事業）、預防性看護支援事業（介護予防支援事業）等設施。

下了這個不當的修法<sup>14</sup>。而 2007 年日本簽署 CRPD 之後，政府應保障重度身心障礙者能有 24 小時的個人助理服務，促使日本政府從憲法位階正視障礙者自立生活的權利，也使府重新思考財政資源上的配置，並與民間達成協議，建立相關的制度以逐步因應之。

當時政府與民間達成的共識為：自立生活支援服務的費用並非由國家直接給付予障礙者，而是由國家透過各種方式與各身心障團體或機構合作，由這些民間單位來提供服務給當事人。跟身障團體談合作後，身障團體例如 JIL 可得到一定額度的補助費用，可於法令範圍內經營與自立生活相關的事業體。<sup>1516</sup>

在日本，高齡者的照護預算總額是身障者的 10 倍。國家的方針，係仿照高齡者服務之模式來推動身心障礙者相關服務。政府為鼓勵推廣、建立更多資源，現行法允許高齡者照護機構以「股份有限公司」的方式來營運提供服務，而這類公司等營利法人也兼服務身心障礙者。雖然此類公司必為營利性質，但為了推廣，政府還是覺得可以這麼做。雖然如此一來營利法人的出現將會增加競爭，但障礙者依然會自行尋

<sup>14</sup> 詳後「七、介護保障律師團」。

<sup>15</sup> 相關預算估算，則依職員的分佈、以即及實際辦理的服務內容分配之。例如：若一位需要 24 小時支持服務的障礙者，會需要 3 位個人助理輪班，或者可能還需要其他類型的支持服務；除此之外派遣機構還需要雇用職員的人事費用。算出總成本之後可以出算每小時的配比：例如若每小時需 2500 元，其中 1200 元給辦理派遣事業的身障團體或機構，其餘 1300 元則為個人助理之薪資。

<sup>16</sup> 以東京都的現況而言，個人助理每日派遣時數以 8 小時為上限。超過八小時後的個人助理地方政府不支付，第 9~16 小時的費用則由中央政府厚生省支付。

找服務品質較好的單位，且選擇更多元、也解決了早先由地方政府獨占經營模式常有服務不善之處，故對消費者(高齡者、障害者)整體來說是更好的。

## (2) 日本自立生活補助制度 (兼談障礙者生活保障、社會福利等)

除了以介護保障這種社會保險制度的支持，身心障礙者要能達到自立生活，必需有足夠的經濟基礎。在日本，身心障礙者有身障津貼、年金等生活補助；若收入低於(以收入計算之)生活保護基準，亦可領取生活保護津貼，上述這些加總之後大體來說應算足夠。雖然身心障礙團體普遍覺得這些福利補貼尚不足支應單人自住型態的自立生活開銷，則不足之處就要申請其他名目的補助項目。且視各地方政府的政策與財政狀況而有所不同。

## (二) 曾協助之案件與合作之律師團：

前曾述及，JIL 的成立宗旨，即透過個案所反映的制度性題，推動全國性的制度改革。他們並與熟識的律師團一起合作<sup>17</sup>，此係因律師與 NGO 之間長期的信賴合作關係，而非透過律師公會的強力促進。律師團與 JIL 除了合作爭取個案的權利能獲得實現，也辦理短期培訓

---

<sup>17</sup> 詳下「七、介護保障律師團」。

與讀書會，其對象益擴張到對身心障礙社群的培力、以及政府單位的職訓。

下表即顯示截至 2017 年 9 月為止，爭取 24 小時介護服務的案件現況。表中註記「24 時間實現」者，即已成功獲 24 小時介護服務之案件。然大部分的案件並非透過司法訴訟處理，主要是在進入行政爭訟程序前，與各行政機關進行協商，多數的案件均為正式起訴前就與行政機關達成協商完畢。JIL 認為，以行政協商取代實際的訴訟，對障礙者而言是較為適當的訴訟策略，畢竟進入司法訴訟程序，法院審理曠日廢時（畢竟以許多障礙者的身心狀況，還等不到訴訟終結就過世了）、亦有敗訴的風險，故策略性的將重心置於起訴前的協商，僅有少數無法達成協商的案件，才經過審慎評估後，進入司法程序。

「介護保障を考える弁護士と障害者の会 全国ネット」が支援してきた事件一覧

(2018年9月30日時点データ)

介護保障ネット結成以前					
受任時期	都道府県	元の1日あたり概算介護時間	実現した時間	障害内容	備考
2004年4月	東京都大田区	1日1時間(移動)	1日5時間(1日24時間介護は前提)	脳性まひ	勝訴訴訟第一、第二次
2007年8月	京都府A市	19時間(介護保険と合計21時間)	24時間	ALS	
2008年3月	和歌山市	12時間	20時間(生活保護と合計24時間)	脳性まひ	石田訴訟
2010年5月	和歌山市	8.5時間(介護保険と合計11.5h)	19時間(介護保険と合計22時間)	ALS	和歌山ALS訴訟
2010年9月	東京都B市	13時間	19.5時間(介護保険と合計22.5時間)	ALS	
2010年11月	首都圏C市	17時間(介護保険合計20時間)	20時間(介護保険と合計24時間)	ALS	

介護保障ネット結成以降(2012年春から準備11月30日結成)~2017年9月までの受任事件

『書籍「支援を得てわたしらしく生きる!」の事例番号』					
2012年1月	1	東京都D市	13時間(介護保険と合計16時間)	19時間(介護保険と合計22時間)	
2012年6月	2	四国高知市	17時間	24時間実現	脊損
2013年2月		東京都F市	13時間	20時間	脳性まひ
2013年3月	3	福岡県G市	22時間	24時間実現	脳性まひ
2013年3月	9	四国H市	11時間(介護保険と合計14時間)	23時間(介護保険と合計24時間)	ALS
2013年10月	4	京都府I市	行政から7時間に削減予告	24時間実現	脳性まひ
2012年8月		北海道札幌市	11時間	2013年に17.5時間に増量	四肢麻痺 鬼塚訴訟最高裁敗訴
2012年3月		香川県まんのう町	9時間		重度知的障害・関節性硬化症
2012年5月		熊本県J市	17時間	24時間実現	ギランバレー症候群
2012年8月		群馬県K市	16時間	18時間(生活保護と合計22時間)	脳性まひ
2013年1月		東京都L市	16時間	21時間実現	筋ジス
2013年8月	5	福岡県M市	12時間	24時間実現	脊髄性筋萎縮症
2013年9月		東京都N区	17時間(介護保険と合計18時間)	20時間(介護保険と合計21時間)	ALS
2013年9月	6	鹿児島県O市	12.5時間	20時間と他人介護で24時間実現	筋ジス
2013年9月		宮崎県P町	18時間(24時間から減額)		脳性まひ 審査請求棄却
2013年9月	7	静岡県Q市	16時間	24時間実現	頸損・慢性呼吸不全
2014年1月	10	静岡県R市	16時間	19.5時間実現(他人介護で24h近い)	筋ジス
2014年4月	8	愛知県S市	10時間(介護保険と合計12時間)	24時間実現	ALS
2014年5月		福岡県T市	19時間		脳性まひ 一旦終結
2014年8月		山形県U町	15時間	18時間と労災給付3hで21時間実現	頸椎損傷 一旦終結
2014年7月		徳島県V市	2時間	24時間実現	筋ジス
2014年11月		山口県W市	10時間		脳性まひ 審査請求係属中
2015年3月		山口県X市	介護保険のみ	24時間実現	ALS
2015年5月		京都府Y市	8時間	24時間実現	難病
2015年7月		富山県Z市	9時間	24時間実現	ALS
2015年8月		鹿児島県A市	0時間	24時間実現	筋ジス
2015年8月		兵庫県B市	16時間	2016年8月 却下決定	脳性まひ 交渉継続中
2015年8月		埼玉県C市	2時間	24時間実現	脳梗塞
2015年11月		沖縄県D市	17.5時間	24時間実現	筋ジス
2015年12月		埼玉県E市	母居宅4時間、娘ゼロ	親子で24時間実現	ALS母子
2016年1月		東京都F区	12.5時間	2016年8月 17.5時間に増量	ALS
2016年1月		石川県G市	病院入院中(療養介護)自立目指す	24時間実現	筋ジス
2016年2月		東京都H区	24時間	行政からの削減予告への対応→24h解決	脊髄性筋萎縮症
2016年7月		大阪府I市	12時間	18時間実現	アテンプラキノン投与による筋萎縮症-両下肢機能全廃
2016年10月		静岡県K市	12時間	2017年8月 14時間に増量	脳性まひ
2017年2月		宮城県L市	居宅介護8時間	24時間実現	筋ジス
2017年3月		兵庫県M市	12時間		ALS
2017年4月		長野県N町	介護保険のみ	24時間実現	ALS
2017年5月		徳島県O市	2.4時間	24時間実現	ALS
2017年10月		東京都N区	22.5時間		ALS
2017年10月		東京都N区	介護保険と合わせ15時間		ALS
2017年10月		東京都N区	17時間		ALS
2017年10月		東京都N区	16時間		脳性まひ
2018年2月		群馬県P市	10時間		知的障害
2018年5月		静岡県Q市	8.5時間		ALS
2018年7月		埼玉県R市	1.5時間		ALS

由於介護保障的相關案件蒐證不易，承辦律師不但要跟主治醫師一同至當事人家中瞭解狀況，每間隔一段很短的時間即需觀察並仔細

紀錄當事人的身心狀況（例如幾分鐘要吸一次痰、幾分鐘要餵藥、翻身……等），當然也要跟同住的家人會談，彙整完成後對於個案的需求予以紀錄並向行政機關或法院證明確有必要；雖然法律上的爭點十分單純，相關事實及證據資料的整理卻需要非常仔細，每一案的卷證資料皆極為繁複且厚重，若僅由一位律師承辦，絕對無法完成如此繁複的案件工程。是故，一個案件會由三位律師組成律師團一起承辦，每案的律師團可以拿到 80 萬日幣<sup>18</sup>的律師酬金。至於律師酬金的來源為何？除有能力支付酬金的當事人自行負擔之外，經濟狀況不好的當事人則由 JIL 為其支付律師酬金；也有部分起步較慢的地區會為指標案件發起募資，並藉以提升該地區在自立生活推展的狀況。

### **(三) JIL & Human Care 對國家提供法律扶助之看法: JLSC 在爭取介護保障相關案件中的缺席**

由前述（二）可知，JIL & Human Care 在其服務的案件當中，所合作的律師資源，與 DPI 亦同，多半仰賴其私人網絡所認識的律師資源，長期以來形成信任合作關係，發展出自己的法律扶助系統。

### **(四) 日本身心障礙個人助理的多樣化與專業化：以智能障礙、精**

---

<sup>18</sup> 日本律師一人於一個案件之酬金約為 40-50 萬日幣。故三人一個案件共 80 萬日幣的酬金數額遠少於一般酬金數額。

## 神障礙者的個人助理為例

日本透過 JIL 這樣的身心障礙團體，透過不斷倡議改革制度、並站在第一線實際身為服務的提供者，長期下來，將介護保障制度逐步改善、自立生活的觀念亦漸向全國普及推展，並使身心障礙者的個人助理服務不僅趨於專業化、細緻化、且多樣化。

一般人所想像的個人助理，多半還停留在照顧重度肢體障礙者的生活起居這樣的功能。然而 JIL & Human Care 則表示，現行的個人助理亦可協助職場工作、和休閒活動方面的進行，使用對象更擴及於智能障礙者與精神障礙者。以 JIL 的運作方式而言，其有很多事業所分別提供不同的服務內容；身心障礙者先選擇特定之事業所，再跟該事業所詳談是否有其需要的服務：包括使用時數、服務內容和方式等。惟所需服務若屬特殊之侵入式醫療行為（例如排便的協助），則需有特殊專業訓練或證照者才能擔任，這部分就無法讓障礙者自由選擇。

中西先生也舉一案例，說明個人助理如何協助同時具有智能障礙與精神障礙身分之個案，使其順利達到搬出機構、自立生活的目標。有一位體型壯碩<sup>19</sup>的智能障礙者 A 君因有嚴重的精神困擾，當他發病而言行激動時，讓家人在照顧上甚感負擔並充滿恐懼，無可奈何之下只好將他送去機構安置。然而越是嚴重的精神和心智障礙者，就越難

---

<sup>19</sup> 據悉為其為 190 公分、接近 100 公斤。

適應集體生活，故機構生活其實非常不適合這類型的身心障礙者<sup>20</sup>—例如 A 君在機構裡即因情緒激動而差一點打死機構照護人員。在這個情況下，他們的家人又無法負擔照顧的重擔，故更需要個人助理服務來協助其達到自立生活並融合社區的目標。JIL 評估個案狀態後，共派遣 20 位個人助理輪班協助 A 君，在他有情緒失控的前兆出現時，即能適度安撫、並完成前置的處理與連結必要資源。而 A 君現已能順利的在社區中生活。

**(五) 小結：意識提升—「當自立生活與融合社區」已經成為日本人的共識之後，應強化相關支持系統及配套措施。**

在訪談的最後，中西先生感嘆的說，經過多年的努力，「去機構化、非以家族照顧者為主、以及自立生活融合社區」已漸漸在日本社會成為共識；以此角度觀之，「日本的自立生活運動已經結束了。智能障礙者有 80%、精神障礙者已有 20~30%有機會能過自立生活了」。但對於下一階段的努力目標，中西先生提出以下三點建議：

### **1. 確保人力充足：**

要脫離「家本位」的照顧迷思，務必要有充足的照護人力給予身障者支持。許多地方尚未有足夠的資源可以讓障礙者有足夠的照護人

---

<sup>20</sup> 日本近年來亦有數起事故，住在機構的心智障礙者因不堪機構生活的各式對待，故發生集體隨機殺人案件，傷亡慘重。

力，尚待努力。

## 2. 確保經濟生活能獲得最基礎的保障，有經濟安全的為根才能進一步談實踐生活的各式可能性：

此涉及社會福利、社會保險制度的再設計與資源再分配。國家在這部分仍應持續努力。

## 3. 無障礙法規應持續改善：

身心障礙者要找尋適當住屋非常不易，這點在日本和在台灣是一樣的。日本的無障礙法規，只有樓地板面積大於 2000 平方公尺才適用無障礙空間的法規要求，故一般住家樓房多半不在規範範圍內。試想，若身心障礙者能負擔的租金使其無法選擇具有無障礙空間設計的住家環境、甚至當其有改裝的需求而預算不足或房東不答應時，這些情況也對障礙者要達到自立生活造成莫大阻礙。

針對此狀況，某些財政狀況較佳的地方政府會發放補助或獎勵，鼓勵屋主改建以達成住家環境無障礙。若房東不願意改建，則不一定要移除原來的設備或改變房子的結構，可採用外加或外掛設備的方式處理。此外，對住宅無障礙空間的需求是否殷切，也與是否使用個人助理有密切關聯：中重度障礙者多半會使用個人助理，如此則不見得

要改造空間；若障礙程度較輕且申請不到個人助理、而房東又不同意改造空間時，這時地方政府反而會審酌此因素，而同意為障礙者派遣個人助理。

以上三點建議，不只是對日本邁向下一階段自立生活倡議的期許，亦值得台灣社會參考－無論是對相關制度的建構、社會大眾與身心障礙社群的意識提升、甚至是司法從業人員協助自立生活相關案件的救濟時，皆應納入評估範疇。

本會參訪人員與 JIL & Human Care 中西正司代表(前排左二)、事務局長大野直之先生(前排左一)合影。前排右一坐者為本場次之引薦人－台北市新活力自立生活協會林君潔總幹事。



#### 四、日本司法支援中心（JLSC）總部與東京支部-【如何辦理身心障礙者法律扶助業務】

##### （一）CRPD 在日本的相關實績

日本在 2004 年制定的『總合法律支援法』其實就已明定 JLSC 應該要「便利於不方便的人利用」，所以 JLSC 原來就已有扶助高齡者、障礙者及生活貧困的人之法律上需要的服務。2006 年 JLSC 成立時也確立了這個方向，同時承接日本法律扶助協會(Japan Legal Aid Association, JLAA)其中辦理民事法律扶助業務，及接受法院指派國選辯護的業務，JLSC 自己定位為政策執行單位，屬行政法人之法律扶助機構。

依據日本總合法律支援法第 30 條第 1 項規定，JLSC 在 2016 年前主要服務項目有法律資訊提供的服務、民事法律服務、社會安全保護援助、法院指派辯護律師(國選律師)的相關服務、提供管道給法律服務資訊資源不足的地區，及犯罪被害人的援助，而其中民事法律業務分成兩大部分，一為民事法律諮詢，一為律師代理費用的支付(如附表 A、B)。另外 JLSC 在不影響法定服務範圍內亦接受中央政府、地方政府，非營利法人等法律事務的委託服務，例如日本律師聯合會有關國選律師指派、依據特別法受政府指揮辦理關東大地震受災者之法律扶助、高齡者等不便人士出張相談之服務等等，範圍涉及民眾各

項基本生活權利之需求。

附表 A: JLSC 的法律援助範圍

法律資訊 的提供	有助於解決法律問題的信息，並提供有關提供法律服務的國家，地方公共組織，各種諮詢機構，律師和司法書記員等各種組織的諮詢服務信息
民事法律 扶助	如果民事法律援助有限的人遇到法律問題，將免費提供法律諮詢，並在必要時引入律師等以恢復費用。
司法過疎 對策	在支持中心工作的律師在法律辯護措施律師不在該地區的情況下，難以獲得法律服務的地區以適當的比率提供法律服務。
犯罪被害 者支援	對犯罪受害者的支持我們將提供有關恢復和減輕損害和痛苦的系統的信息，並介紹熟悉受害者支持的律師和專門機構
國選弁護 関連業務	刑事審判的被告或嫌疑人沒有成本且不能聘請律師，他/她應法院的請求任命一名國家法律顧問，並向國家法律顧問支付報酬和費用。

附表 B: JLSC 社會安全保護援助

<p><b>勞動事故的安全</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 事故中的意外事故</li> <li>· 對受影響工人的補償</li> <li>· 對工人意外保險未涵蓋的工人的補償</li> </ul>
<p><b>失業，就業等</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 關於殘疾人的就職</li> <li>· 補貼和獎勵</li> <li>· 為失業人員提供安全保護</li> <li>· 再就業人員的保護，安全</li> <li>· 兒童保育和護理等安全和保護</li> <li>· 保護·保證特定的求職者</li> </ul>
<p><b>交通事故安全</b></p>	<p>汽車事故賠償</p>
<p><b>母親和兒童，育 兒相關的安全</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 保護女工</li> <li>· 保證出生費用</li> <li>· 支持和保護母子家庭</li> <li>· 保護兒童發展</li> <li>· 保護殘疾兒童</li> <li>· 保護母子健康</li> <li>· 支持和保護學校生活</li> </ul>
<p><b>疾病或受傷等安</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 醫療費等安全性</li> </ul>

全措施	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 殘疾人收入保障</li> <li>· 殘疾人的保護和安全</li> <li>· 難治性疾病·特殊疾病的安全性等</li> </ul>
關於老年人的安全	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 老年人的收入保障</li> <li>· 老年人的醫療保健和福利</li> <li>· 喪葬費安全</li> <li>· 失去親人的收入保障</li> </ul>
生活困窮者の保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 生活保護</li> <li>· 低所得者の保護と保障</li> <li>· 自然災害者等の救済</li> </ul>
諮詢、出張諮詢	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 與勞工有關</li> <li>· 母嬰兒童相關</li> <li>· 疾病/傷害/受傷</li> <li>· 老人</li> </ul>

## 1. 實施高齡者、障礙者或生活貧困到各地據點中心進行出張相談

(1) JLSC 辦理的法律扶助業務及社會生活保障援助如上附表 A、B 所

示，範圍不僅止於法律上的援助。而對於高齡者、障礙者或生活

貧困的人之法律上援助，JLSC 在承接日辦連的民事法律扶助業務而來。在 2010 年時總部與東京事務所共同創立與社會福祉機構資源共享連結的模式，JLSC 在各地例如區公所、社福辦事處、圖書館、戒護中心等等設置據點，並在官網上宣導，定期指派律師/司法書士到各個據點進行出張諮詢，此出張相談並非完全免費的，有資力者則要負擔律師/司法書士的諮詢費、出差費及車馬費用。

- (2) 上開與福祉據點進行的出張相談，是由申請人自行提出申請，並於 JLSC 各事務所所設置之據點進行，通常此據點多為公部門，如區公所、圖書館等等。(如附表 C)。

## 附表C：出張相談申請書

### 出張相談申請書

日本司法支援センター 地方事務所 御中

私は、民事法律扶助出張相談を申請します。（電話聴取者\_\_\_\_\_）

私は、以下の申込者から出張相談の実施を依頼されましたので、民事法律扶助出張相談を申請します。

（必ず、出張相談に赴かれる前に、送付ください） 弁護士・司法書士 \_\_\_\_\_ 印

#### 1 申請者記入欄

申請日	年 月 日	出張担当者	(扶助契約 <input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無)		
申 込 者 等 情 報	ふりがな				生 年 月 日
	申請者氏名				年 月 日 生 歳
	申請者住所	〒 _____ 電話 ( _____ )			
	生活状況	<input type="checkbox"/> 一人暮らし <input type="checkbox"/> 家族と同居(続柄： _____ ) <input type="checkbox"/> 施設入所(施設名： _____ ) <input type="checkbox"/> 入院(病院名： _____ )			
要 件 確 認 等	扶助相談の要件	<input type="checkbox"/> 資力要件を満たす <input type="checkbox"/> 民事法律扶助の趣旨に反しない			
	出張要件	<input type="checkbox"/> 以下のいずれかに該当し、既設相談場所における相談へのアクセスが困難			
		<input type="checkbox"/> 65歳以上の高齢者			
		<input type="checkbox"/> 心身に重度又は中度の障害がある (具体的な状況： _____ )			
		<input type="checkbox"/> 既設相談場所まで公共交通機関を利用して往復3時間以上を要する地域に居住する者であり、かつ、地方事務所長が特に認める者			
	<input type="checkbox"/> 上記以外のやむを得ない事情により既設相談場所に赴くことが困難 (具体的な理由： _____ )				
相談予定日	相談予定日	平成 年 月 日	相談場所	<input type="checkbox"/> 本人自宅 <input type="checkbox"/> それ以外	
相談場所	施設名・住所				
施設名・住所					
相談内容	<input type="checkbox"/> 債務整理 <input type="checkbox"/> 家庭問題 <input type="checkbox"/> 相続・遺言 <input type="checkbox"/> 金銭請求 <input type="checkbox"/> 不動産 <input type="checkbox"/> 成年後見等 <input type="checkbox"/> 保全 <input type="checkbox"/> 執行・競売 <input type="checkbox"/> 労働 <input type="checkbox"/> 行政 <input type="checkbox"/> 損害賠償(交通事故) <input type="checkbox"/> 損害賠償(その他) <input type="checkbox"/> その他 ( _____ )				

#### 2 法テラス記入欄 地方事務所において検討後回答致します。

出張相談の可否	上記申請を <input type="checkbox"/> 承認する <input type="checkbox"/> 承認しない	決裁日	年 月 日		
所長	副所長	事務局長	部長/課長	係長等	担当者

## 2. 福祉橫向連結在 2010 年即已建立

JLSC 關於司法 social work 的部分，social work 是指廣義的社會福利工作，包含政府與民間機構所從事的一切活動。social service 此社會福利工作具有服務與支援性的功能，其他如社會救助、社會安全等等。皆包含於 social work 當中。2010 年 JLSC 開始由專職律師開始對外與社會福祉機構建立資源的連結，並有專門的部門類似本會業務處、宣導處混同的性質，故 JLSC 特別成立了負責社會福祉機構間的橫向聯繫的此專責機構，此部門是將 JLSC 定位為支援其他行政網絡，此部門的建立原因，其一源自於為解決部分民眾難以運用法扶資源之難處，JLSC 選擇透過與社會福祉職員的聯繫以得知這些難以取得法扶資源的民眾，並進而與社會福祉職員合作解決該民眾法律諮詢、訴訟上的問題、生活上援助及戒護的需要，有時在訴訟上扶助律師將前開的資源導入司法具體個案中，當時的 JLSC 已經仰賴與這些社會福祉之連結、轉介需要法律援助的人；另一個出發點是為了幫民眾解決問題，因為要有社會福祉機構等相關部門進行連結、增加接觸，讓司法可以進一步與社福機構接觸，如此難以獲得法律扶助的民眾，才能獲得扶助，而出張相談的據點的提供即是與社福機構合作法律扶助的一個很好的例子。

## (二)特定援助對象者法律相談援助

### 1. 制度設計的背景及目的

部分身障者因無意思能力無法自行申請，或因行動不便無法到達 JLSC 提供出張相談的處所法律相談者，甚者完全不知有法律相談資源者，難以獲得法律援助。

為解決這個問題，在 2007 年 CRPD 經日本核准之後，2016 年為落實 CRPD 的精神，日本就『總合法律支援法』第 30 條第 1 項第 3 款，進行頒布後首次重大修正，擴大了 JLSC 的服務業務範圍，使認知能力不足而無法行使自身權利之人及高齡者、重大障礙者的扶助更為周延，而且為了因應批准 CRPD 後司法民事法律扶助部分之相應政策，此次新修正增加 JLSC 如下業務，為認知能力不足者提供服務、重大災害後為受災者提供免費諮詢的服務、為目前面臨特定犯罪風險的受害者提供法律諮詢。此三項服務項目中「認知能力不足者」，並經定義為「符合扶助資格的特定援助對象」，此對象含重度智能、精神障礙人士等以及因不可避免具體事實(如高齡者)無法自行申請並到達相談處所者，並自 2018 年 1 月 24 日起，可以由律師和司法書士，直接到其所在處所進行出張相談之法律諮詢，並依據個案實際狀況由律師決定是否進行代理的援助。

## 2. 增加重度智障、精障或因年齡或殘疾而認知功能不足等出張相

### 談援助並製作簡易版的權利告知說明

(1) 依據 JLSC 多摩事務所專職律師長谷川律師所述，相較日本全國平均整體智商為 100，在日本監獄受刑的被告或收容人整體智商在有 70%在 70-80 間。所以 JLSC 在 2016 年之後，除增加了 IQ70 以下智能障礙者的援助外，亦接受日辨連針對被強制住院的民眾開辦了必要的行政救濟援助，而關於精神病患強制住院部分此為國家社會公益事件，本部分的專案是接受日辨連委託辦理。但長谷川表示保護身心障礙者之法律需求本為國家義務，相信在不久會回歸由國家經費支持本項服務。

(2) 自 2018 年 1 月 24 日開辦特定援助對象出張諮詢後，JLSC 即同時在其官方網站首頁中建立「對特定支援對象者的支援(高齡者、身心障礙人士等以及認知功能不充分者)」的申請途徑，並於官網作如下的說明「…律師和司法書士將到府接受諮詢，並接受來自福利機構等等支持者的申請，不論其資力如何，針對因年齡或身心障礙而認知功能不足的人，我們開始新的到所在處所進行出張相談的法律諮詢…」，及「它適用於因認知功能不足而可能因實現其權力而受到阻礙的人群、患有嚴重癡呆症的人、無法順利或有困難對話法律諮詢的人」，「申請僅限於相關組織的支持

者，例如地方包容支援中心或社會福利機構」、「到所在處所諮詢之支持者為律師/司法書士」，「無論資力多少都可以申請」以利於日辨連及社福機構職員協助需用進行網路申請。

- (3) JLSC 的專職律師長谷川翼律師，因為長期辦理智能及精神障礙者的國選辯護案件，特別與會內專職律師合作為智能障礙受扶助者製作易讀版的「權利告知書」一日辨連原版權利告知書以表格、文字為主，較複雜難懂的呈現方式，而 JLSC 的版本則改採簡單、直白的文字，配以清晰的圖片、表格、漫畫，使受扶助對象能清楚知道如何在案件中與律師合作以維護自己程序上的權利。

(以下為日辯連原版權告知書<sup>21</sup>)

あなたのお名について

5. Your response

あなたはどのような供述をしましたか 黙秘 否認 一部否認 自白

(1) Nature of your response  Silence  Deny  Admit partially  Admit

具体的に書いてください

(2) Please provide details.

供述書について

6. Written statements

取調官は供述書の文書を作成しましたか

(1) Did the interviewer prepare a document (written statement)?

メモのみ 作成終了

Taking notes only → Go to 7.  Document completed → Go to (2).

供述書の読み聞かせはありましたか なし あり

(2) Was the written statement read orally to you?  No  Yes

あなたが供述したとおりに供述書は作成されましたか

(3) Did you find that contents of written statement correctly reflect your oral statement during the interview? 供述のとおりではない 分からない 供述のとおりと思う

No  I don't know  I think so

訂正の申し入れはありましたか

(4) Did you request any corrections of the written statement? (\*3)

Request denied  Not requested  Request accepted

供述への署名はしましたか? 署名 あり

(5) Did you sign the written statement? (\*4)  No  Yes

取調べについてあなたが思ったこと、感じたこと等書いてください

7. What'd did you think of the interview? Any concerns?

取調人はあなたとのやり取りを録音する場合があります。また、写像機が稼働するから、録音が行われている可能性があります。

\*1 Your attorney will act for you. All communication with your attorney is strictly confidential.

取調官が録音しているため、取調官から求められている供述を拒否する権利は認められています。

\*2 As your right to remain silent is secured, you may refuse to make a statement even if the interviewer presses you (cf. Article 38, para. 1 of the Constitution).

あなたは供述書の内容を訂正するよう求めることができます。訂正が認められれば供述書は訂正されます。

\*3 You are entitled to demand that the contents of your written statement be corrected (cf. Article 198, para. 4 of the Code of Criminal Procedure).

供述書に署名を拒否することは罰則ではありません。向検の記録簿に記載することから、拒否を拒否する権利は認められています。

\*4 You are under no obligation to sign your written statement. You are entitled to refuse irrespective of whether or not the contents are correct or for whatever reason (cf. Article 198, para. 5 of the Code of Criminal Procedure).

作成日/月/年 署名

Date prepared (Month/Date/Year): Signature

SUSPECT'S NOTES

取調日(月/日/年)

1. Date of interview (Month/Date/Year): \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

時間 開始時間 終了時間

Time: From : - To : \_\_\_\_\_

From : - To : \_\_\_\_\_

From : - To : \_\_\_\_\_

場所 警察署 検察庁

Location:  Police Station  Public Prosecutor's Office

取調官(警察官、検察官)の氏名

Name(s) of interviewer(s) (police officer(s) / prosecutor(s):

(1) \_\_\_\_\_ (2) \_\_\_\_\_

取調べについて

2. Details of interview

黙秘権の告知はありましたか? なし 覚えていない あり

(1) Were you notified of the right to remain silent? (\*2)  No  Do not recall  Yes

録音はなされましたか? なし あり

(2) Did the interviewer make visual recordings of the interview?  No  Yes

暴行や脅迫はありましたか? なし あり

(3) Did you receive physical abuse or threats?  No  Yes

(注)が適用される場合は具体的に書いてください

(If yes under (3),) describe the details: \_\_\_\_\_

印象に残った取調官の言葉等があれば書いてください

(4) Please record anything that the interviewer said to you that you recall.

弁護人について何か言われたことがあれば書いてください

(5) Did the interviewer talk about your attorney? If so, what did he/she say?

通訳について

3. Interpreter

通訳人の通訳する言葉は分かりましたか

Did you understand what the interpreter said to you?

分かった 分からないところがあった 分からなかった

Yes  Partially  No

取調事項について

4. Contents of interview

どのような事項について取調べを受けましたか

(1) What kind of things did the interviewer ask you about?  Personal history  Motive

犯行状況  共犯関係  その他

Details of crime  Accomplices  Others

具体的に書いてください

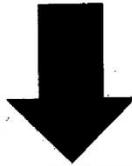
(2) Please provide details of the questions.

<sup>21</sup> 全文詳見「捌、附録、二、参訪単位惠賜資料(二)」

(以下為長谷川翼律師為智能障礙受扶助人製作之易讀版<sup>22</sup>)

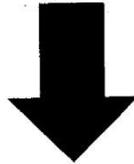
# わたし このあと私はどうなるの？

たいほ 逮捕 ( がつ 月 にち 日 )



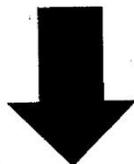
72時間  
じかん

こうりゆう 勾留 ( がつ 月 にち 日 )



10日間  
にちかん

こうりゆうえんちよう 勾留延長 ( がつ 月 にち 日 )



にちかん 日間

きそ 起訴

ばっきん 罰金

ふきそ 不起訴

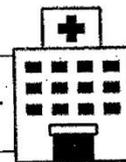
ほりゆう 保留



しゃくほう 釈放

=

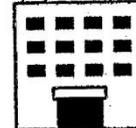
そと で 外に出ます



しゃくほう 釈放

||

そと で 外に出ます



<sup>22</sup> 全文詳見「捌、附録、二、参訪單位惠賜資料(二)」

### (三) JLSC 對特定援助對象者到府出張相談之實際運作

在高齡者或重度障礙者的申請人不方便到達 JLSC 所設的總合相談中心事務所、指定相談場所以及民事法律扶助律師、司法書士事務所，亦即遠離所謂的已設置之相談場所時，可以在申請人的居住場所或其他適宜場所如安養、安置場所、醫院或住家等來實施特定援助對象出張諮詢的援助。

#### 1. 特定援助對象出張諮詢的申請者

日本就特定援助對象出張諮詢需要援助者之認定條件規定在其民事法律扶助業務營運細則第 6 條之 2，又關於支援者申請型出差諮詢的實施方法則就相關細節有進一步的規定，即有：IQ70 以下、重度精障、認知機能不足等有醫師診斷證明或障礙手冊者，或因不可避免的情形以致於前往既設相談場所有困難者，均可經社會福祉支持者協助申請特定援助對象出張相談的協助。這些社會福祉機構包含福祉事務所、生活困窮者自立相談支援機關、社会福祉協議会、地域包括支援センター、介護保険法上のサービス事業者（居宅介護支援事業者、有料老人ホーム、特別養護老人ホーム、介護老人保健施設等）地方公共団体の指定を受けていることが必要です、障害者総合支援法上のサービス事業者（地域活動支援センター・

就勞支援事業所等)地方公共団体の指定を受けていることが必要です、児童福祉法上の支援事業者(障害児入所施設、児童発達支援センター等)地方公共団体の指定を受けていることが必要です、医療機関(医療ソーシャルワーカーが所属している機関)、地域生活定着支援センター、精神保健福祉センター……等等、均為特定援助對象出張相談之申請人(支持者)所屬機構。

又地方中心事務所所長在收到支持機構提出特定援助對象出張相談援助的申請時，就依據申請書(如附表D)、聯絡票的記載，或是電話聯繫內容，判斷案件內容、出差必要性、必須的負擔，以確認有無進行支援者申請型出差諮詢的必要性，經決定進行此出差諮詢後，地方中心事務所所長並得自民事法律扶助契約律師、司法書士名冊當中，選任出適當的到府出張諮詢的承辦律師或司法書士。此到府對特定援助對象出張諮詢可在申請人的居住場所、也可以在醫院或療養院、社會福利設施、公共機關設施、特定援助機構指定諮詢場所、或地方中心事務所所長認為適當的場所來實施。亦即此對特定援助對象之援助僅限於上開社會福祉機構職員始可向 JLSC 各分部事務所提出此種出張相談之申請。

特定援助對象出張相談是為解決個案因為無法自行提出申請並到達出張相談場所所設的新扶助事項，所以對於可以為個案提出

申請的，僅規定上開地方公共團體、社會福祉協議會、地域包括支援中心、戒護保險法上協助事業者、殘障者總合支援法上的協助事業者、兒童福祉法上的支援事業者，及其他(如醫療機構、精神保障福祉機構)社會福祉機構始能申請。出張相談有一些要件的限制，例如：精障者要有精神障礙證明才可以協助，但如果沒有障礙證明，福祉職員、醫師等支持者願意提出評估認定，依法也會提供此項服務。而申請特定援助出張相談經律師或司法書士到當事人的處所提供服務後，如果後面需要代理的各項服務，律師是可以進行判斷是否協助向 JLSC 申請律師費用的代償申請，或辦理個案自費後續的案件代理。而此特定援助對象出張相談亦有資力的限制，有資力者仍須負擔到府(場)律師/司法書士的諮詢費用，交通費、住宿費等則由 JLSC 負責。

附表 D : 特定援助対象者出張相談申請書

特定援助対象者法律相談援助連絡票

法テラス 御中 (FAX NO. - - ) 連絡票作成日 年 月 日  
 ※同意書と合わせて FAX してください。  
 ≪支援者の皆様へ≫以下にご記入いただくか、□にチェックを入れていただきますようお願いいたします。

支援者記入欄

支援者所属機関名： 連絡先電話番号：  
 連絡先 FAX 番号： 支援者氏名： (職種 )  
 \*本連絡票作成を□弁護士/□司法書士が代行した場合作成者氏名： (登録番号 )

カナ	男・女	生年月日	年 月 日	年齢	才
ご本人氏名					
住所			資力基準確認欄	□資力基準を超える	
ご本人につき 支援要件を満 たすと思われ る事情 ①②の双方を 満たす必要が あります。	<input type="checkbox"/> ①下記いずれか1つに該当 (複数回答可) <input type="checkbox"/> 精神障害者保健福祉手帳又は療育手帳の発行を受けている者 <input type="checkbox"/> 日常生活自立支援事業の利用者 <input type="checkbox"/> 認知症、高次脳機能障害、発達障害、知的障害、精神障害等の医師の診断を受けたことがある <input type="checkbox"/> IQが70未満 <input type="checkbox"/> 長谷川式簡易スケール20点未満 <input type="checkbox"/> 認知機能要件チェックリスト (裏面) のいずれか2点以上に該当 (該当番号： , ) <input type="checkbox"/> ④に該当する場合の具体的事情 ( ) <input type="checkbox"/> ②下記条件に該当する 法的問題を抱えていても、自ら法律相談を受けるために行動を起こすことができない				
法律相談の内 容又はご本人 に法律相談が 必要と思われ る事情					
同席予定者	<input type="checkbox"/> 上記支援者と同じ (異なる場合以下にご記入ください) <input type="checkbox"/> 所属機関名/連絡先 TEL 氏名 (職種 )				
希望相談場所	<input type="checkbox"/> 上記ご本人の住所 (居所) と同じ (異なる場合以下にご記入ください) <input type="checkbox"/> 施設名： 施設所在地：				
上記の件につき相談対応することを内諾している弁護士・司法書士 がいる場合その氏名 (空欄でも結構です) ※出張相談場所が遠隔地であ る等の理由により、ご担当いただけない場合があります。					

≪相談担当弁護士・司法書士の皆様へ≫

\*支援者又は同行予定者との間で相談日時を決め、以下の欄に記入して法テラス宛、本連絡票をご返送ください。  
 \*連絡票作成日から一週間以内に日程調整ができなかった場合、その時点で法テラスにご連絡ください。

担当弁護士・司法書士記入欄 法テラス (担当： ) TEL/FAX 0503383- / - -

相談日時	月 日 ( : ~ : )	相談担当者	
相談場所	上記希望相談場所と異なる場合にご記入ください。		

## 2. 特定援助對象者援助之申請件數、類型(不限定)及相談結果

107年1月24日起迄108年2月8日合計約1年間申請了646件，地方公共團體134件、社會福祉協議會88件、地域包含支援中心227件、介護支援事業者97件、障害者総合支援法上のサービス事業者30件、兒童福祉法上事業支援者2件及其他68件，為此646件經核准進行到所在處所實施相談件數則有590件，可知因為申請者為社會福祉職員，所以對於個案的資力狀況較為瞭解，所以其中符合資力者高達518件87.6%，超過資力者僅有72件12.4%(如附表E)。

經核准的590件中多重債務事件有233件、成年後見等220件、金錢事件56件、家事事件42件及其他類型39件。由上可知對特定援助對象者之個案需要援助之類型以多重債務案件及監護、輔助宣告等個案較多。

又就上開特定援助對象出張相談者或有一次相談就結束者，亦可能進行二次以上相談，並進而依相談結果，依其經濟能力決定是否能獲得免費的法律扶助，或需自費委任律師辦理後續的法律程序。

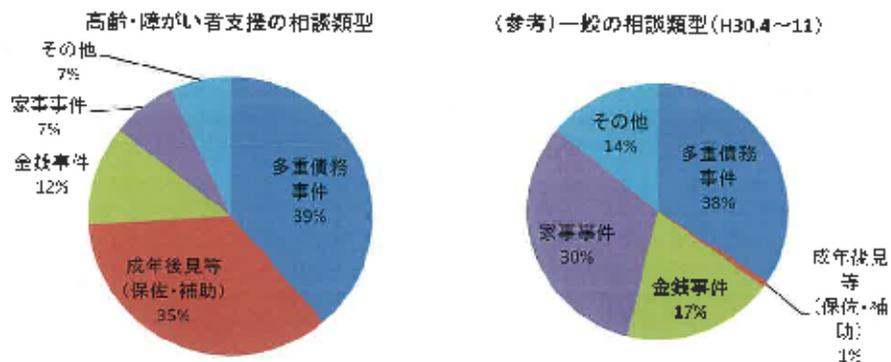
## 附表 E:107 年 1 月 24 日-108 年 2 月 8 日 特定援助対象者法律相談実施状況



### (3) 相談類型 (2018年1月24日から2019年2月8日まで)

相談の内容を見てみると、多重債務が約40%と最多です。しかし、一般的な民事法律扶助制度による相談では1%程度の成年後見等が、本制度では約35%と多くなっています。

相談実施件数	多重債務事件	成年後見等 (保佐・補助)	金銭事件	家事事件	その他
590件	233件	220件	66件	42件	39件
100%	39.7%	35.3%	11.5%	7.4%	7.1%



### (4) 相談結果 (2018年1月24日から2019年2月8日まで)

相談の結果を見てみると、約半数は相談のみで終了しています。一方で、相談継続や、相談が契機となり関係機関において検討を継続するケースもあり、法的支援に限らない複合的な支援にも取り組んでいます。

相談実施件数	相談のみで 終了	相談継続	法テラスの弁護士・司法書士費用の立替制度の申込	法テラスの立替制度を利用せず直接弁護士・司法書士に依頼	その他
590件	266件	109件	115件	28件	72件
100%	45.1%	18.5%	19.5%	4.7%	11.7%

※「その他」は、「様子を見て今後の方針を検討」「ケース会議で再度検討」等

### 3. 特定援助對象之出張相談律師、司法書士相關費用

除 JLSC 的專職律師外，契約律師及司法書士執行出張相談的旅費以及住宿費之報銷規定，則規範在其民事法律扶助業務營運細則第 12 條、第 13 條中。依據其民事法律扶助業務營運細則第 12 條、第 13 條第 1 款之規定，身心障礙者需要出張相談時，律師、司法書士的費用是用「時間」來計算，來回 90 分鐘(含通勤加相談)內 5400 日圓。費用是以「時間」及「工作事項」為計算，通勤時間、相談時間、交通費、甚至等待的時間均有支付酬金，至於特定援助對象出差相談的旅費以及住宿費等費用則與一般出差相談規定相同，此有下列律師、司法書士進行出張諮詢、代理援助及社福機構會議等差旅相關費用表可資參考(如附表 F)。

附表 F: 出張相談援助費用等支付基準

相談援助の形態	相談援助の内容	法律相談費 (消費税込)	備考
件数単位で報酬を	相談の結果、助言指導、関係機関の紹介等	5,400 円	医療過誤事件に関する相談で、相談時間 1 時間以上を

支払 うもの  (件数 制)	で終わ ったも の		要したときは、  10,800 円とする。
	相談の結果、代理援助又は書類 作成援助が 必要と判断された もの		多重債務案件（業 務方法書別表3の 任 意整理事件・特 定調停事件、自己 破産 事件及び民 事再生手続に関す る相談 をいう。）
	審査資料作成 を含 め、1時 間未満で終 わ ったもの	5,400 円	については、相談 時間及び 審査資 料作成の有無にか かわらず、5,400 円とする。
時間単 位で 報酬を	審査資料作成 を含 め、1時 間以上を要 し たもの審査資 料作成を含 め、1時間以上 を要 したもの	10,800 円	
	2時間以上	14,040 円	
	2時間30分以 上	17,280 円	

支払 うもの (時間 制)	3時間以上	21,600円	
	4時間以上	25,920円	
	5時間以上	29,160円	

(注) 1・「相談時間」には、援助申込書(多重債務案件にあっては債務一覧表を含む。)を申込者が記入する時間、及び業務方法書第15条第1号の要件該当性を確認するための時間含まない。

2・時間制の場合、以下の要件をいずれも満たすときは、5,400円の延長謝金を支払う。(1)相談の終了時刻が、相談予定終了時刻より30分を超えて延長されたこと。(2)相談時間(多重債務案件に係るものを除く。)の合計が、相談予定時間(多重債務案件に係るものを除く。)の合計より30分を超えて長時間であったこと。

## 2 出張手当

民事法律扶助契約弁護士・司法書士等の事務所から法律相談援助を実施する場所まで、通常の経路及び方法を用いて移動した場合に通常要する時間が往復90分	5,400円
--	--------

以下のとき	
民事法律扶助契約弁護士・司法書士等の事務所から法律相談援助を実施する場所まで、通常の経路及び方法を用いて移動した場合に通常要する時間が往復90分を超え180分以下のとき	10,800 円
民事法律扶助契約弁護士・司法書士等の事務所から法律相談援助を実施する場所まで、通常の経路及び方法を用いて移動した場合に通常要する時間が往復180分を超えるとき	16,200 円

### 3 待機謝金

待機時間が1時間10分以下のとき	5,400円
待機時間が1時間10分を超えるとき	10,800円

注1 基本実費とは、代理援助立替基準（業務方法書別表3の1）及び書類作成援助立替基準（同別表3の2）のうち、実費等の基準額欄又は実費の立替支出額欄内に記載されているものをいう。

注2 代理援助・書類作成援助ともに特段の事情があるときは、上

記基準から返還額を増減することができる。

注3 基本実費以外の実費については、契約終了時までに出費が確定したものを除き、全額返還を求める。

注4 代理援助契約第10条に規定する事由が認められるときは、地方事務所長は、受任者への報酬金に相当する金銭を被援助者に支払わせる旨の決定をすることができる。

注5 示談交渉事件については、受任した旨の通知を発送するにとどまらず、当該紛争に関する被援助者の主張等を整理し、法的根拠を示して相手方に通知し、交渉が開始されたと評価できる場合において、「訴状等提出済み」に当たるものとする

#### 4. 特定援助対象出張相談律師、司法書士的安全問題

支援者申請型の出張諮詢之申請者為社福機構職員，律師通常會先跟社福機構職員溝通並確認個案狀況後再一起前往，所以通常社福機構職員均到場陪同；考慮人身安全，女性律師多半不願前往，但實際上，此種到所在處所進行相談之進行，因社福職員對個案狀況掌控的很確實具體，再加上律師與職員間密切的連繫，所以通常會避開個案不適合相談的時間，所以實行迄今尚未發生當事人傷害律師的案例。

#### (四) JLSC 與政府單位、社會福祉機構等間的資源連結(如附表 G)與共享案例

如上所述日本制定『總合法律支援法』前就由日本辯護士聯合會提供資金，於各地設置據點支援中心，進行出張諮詢的服務，此種一般出張相談，是由申請人自行申請，並自行到達所在據點支援中心，與受指派至該據點的律師/司法書士進行諮詢，當時並無到所在處所進行諮詢的服務。

但 2018 年新施行的特定援助對象出張相談因為有高齡、IQ70 以下者、身心重大障礙者、居住在利用公共運輸到既設相談場所往返需要 3 小時以上的地區，或是地方事務所所長特別認定的情形或除前述原因外因不可避免的情形，以致於前往法扶既設諮詢場所有困難者之認定，而需要者是否符合這些要件、是否可以完全免費，事實上也只有地方政府機構、社會福祉協議會、地域包括支援中心、戒護保險法上協助事業者、障害者總合支援法上的協助事業者、兒童福祉法上的支援事業者、醫療機構、精神保障福祉機構等福祉職員最為知悉，且完全掌握個案狀況，所以特定援助對象之出張相談僅能由福祉職員進行申請確有其必要，茲舉數例相關資源共享案例分享如下：

**例 1:** 由社福機構職員主動提出申請，請求 JLSC 指派律師進行出張相談，律師係被動受通知後，才啟動法律扶助程序。

JLSC 東京事務所專職律師大田宏晃長期協助辦理此種服務，特定援助對象的出張相談是被動的接受東京事務所轄區 9 個介護支援中心社會福祉職員的聯繫後，才與這些福祉職員進行聯繫、會議、資訊交付等合作事宜，大田律師在轄區內有 9 個合作的職員常駐在此介護支援中心每個月須辦理 30 件左右特殊援助的案件，這些職員會通報個案需求給大田律師，所以大田律師是被動的，因為上開福祉機構職員發現符合規定的個案會主動聯繫，並將訊息提供給大田律師，約定會議討論個案狀況擬定援助計畫，進而訂定出張相談適當的時間，並由福祉職員陪同至個案所在處所相談，惟對於這 9 個介護支援中心之社福職員如遇到法律問題大田律師亦接受該中心職員之諮詢。在東京及上野事務所一年約有 600 件出張相談案件，其中僅有 3 件是無社會福祉職員陪同相談的，由此可見東京事務所與公部門社會福祉機構的資源連結是緊密的、熱絡的。

**例 2:** 國選律師可以主動連結社會福祉機構，以全面性的為被告辯護。

JLSC 多摩事務所主要辦理法院指派的國選案件之辯護，日辦連

原則上會就 CRPD 較有經驗、專長的律師製作名冊(但未考慮到對各國國情、文化等部分)，但有時依照名冊是無法為被告選任到適合的律師，例如外國人被告即是。

多摩事務所的長谷川律師擔任國選辯護人的經驗談中得知，犯罪的被告通常智能低於一般正常人，且經常同時發生許多自己無法解決的事件，且通常他們身邊或可以接觸的訊息中也無法獲得可以協助的任何資訊，因為如此導致生活困難、精神狀況每下愈沉進而犯罪等等的循環。談及曾經受指派一件竊盜案件的被告，因為丟失了障礙證明，以致於在偵查中、法院承辦過程中都不知被告是智能障礙者，雖然被告有三次竊盜前科，依法院見解可能毫無改正機會，但是經長谷川律師配合社會福祉職員進監獄探視了解並由福祉職員協助查詢被告生活背景及狀況後，發現被告原為自衛隊員，十五年前因為生病後身體不佳，取得了身障手冊。因為身障謀職更是不易，向政府申請生活援助遭駁回，因不知抗告也不知尋求法律援助，以至於生活非常困難，為了一口糧食所以連續三次到住處附近倉庫竊取食物。其實被告的狀況實在是很難期待他能不去竊取食物，因為社會上因為他是智能障礙者不願聘僱他，政府也不給他生活的援助。長谷川律師接辦本案後，連結了社會福祉職員，為被告設計了

更生計畫<sup>23</sup>一步步的協助被告解決了生活扶助、以計劃取得了法院緩刑判決，最後被告更以生活節餘返還以前竊取食物的錢給店家，由此案例可見就 CRPD 的刑事案件之辯護，如能配合社福職員，可使法庭對被告的犯罪情狀多點了解，解決個案的各個問題，社會秩序會更安定。

### 例 3: JLSC 與公私部門福祉事務所合作

(1) 琦玉縣有 5 個福祉事務所(均是公部門的行政機關)，若有法律諮詢的需求時社福機構職員會向法扶申請，法扶再指派專職律師或公會的律師進行諮詢。至於要求社福機構職員在場是考量個案可能無法充分表達意願，由最熟悉個案狀況的社工來協助可能是最適當的方式。

(2) 島根縣部分則是由民間 NGO 團體扮演福祉事務所的角色，每周一次派遣律師在機構輪值半天提供相關諮詢，因雙方有信賴感，即便非律師輪值時間，遇到問題時仍然可向律師諮詢，透過這樣的方式較易了解個案遇到的法律問題，若需要後續協助，也跟當地律師公會有合作關係，可由當地律師協助代理。

<sup>23</sup> 有關長谷川律師透過社工為智能障礙受扶助人進行重返社會的評估並結合相關資源，為當事人設立更生計畫，並提出完整的文件，供法院作為量刑上的參考，完整資料，請見「捌、附錄、二、參訪單位惠賜資料(一)」

## 附表 G: 對特定援助對象者出張相談援助與社會福祉機構合作實施例



日本司法支援センター  
**テラス**

**改正総合法律支援法による新制度の発足について**

**特定援助対象者法律相談援助**  
(高齢者・障がい者等で認知機能が十分でない方に対する相談援助)

**【1 制度が作られた背景や趣旨】**  
高齢者・障がい者の中には、心身や判断能力の状態によって、従来の法律相談場所における相談を受けることが困難であったり、自身が法律問題を抱えていることの認識が不十分であったり、あるいは、法律サービスを受ける必要性についての認識が不十分であるなど、自ら法律専門家にアクセスすることが期待できない方々が多くおられます。こうした方々に対して適切な法的支援を行うための施策として、「認知機能が十分でないために自己の権利の実現が妨げられているおそれがある国民等」（総合法律支援法第30条2項イ）を「特定援助対象者」とし、民事法律扶助による支援内容が拡充されました。

**【2 制度内容】**  
◆対象となる方  
高齢者や障がい者等で認知機能が十分でない方、かつ、近所に居住する親族がいないなどの理由により、法的問題を抱えていても、自ら法的サービスを受けるために行動をすることが難しい方を対象としています。  
◆ポイント  
本援助は、本人からではなく、地域包括支援センターなどのご本人を支援する福祉機関等からの申し入れに基づき、弁護士や司法書士による出張法律相談を実施するものです。これまでの法律相談援助と異なり、資力のある方でもご利用可能です。ただし、一定の基準を超える資力のある方には、相談料（各,000円＋消費税）をご負担いただく場合があります。

### ■ 実施例

```

graph TD
    A[支援者  
(福祉機関等)] -- ①連絡 --> B[日本司法支援センター  
テラス]
    B -- ②出張相談依頼 --> C[弁護士・司法書士]
    C -- ③自宅・施設等へ出張 --> D[法律相談]
    D -- ④相談内容報告 --> A
    A -- ⑤放っておくと専門所から支援が来ることもめんどくさいよ、整理しましょう。 --> E[頼めるなら頼みたい。]
    E --> D
  
```

### (五)市町里長法定職權的成年後見制度

1. 在需要進行監護宣告或輔助宣告的扶助上，亦即日本所謂的成年後見制度，是授權市町里長可以協助申請，如附表 E 所示，高齡者出張相談之結果，其中 590 件准許案件中有 220 件是與此相關的案件，因此可見日本整體國內已出現高齡狀況非常嚴重，又在此種案件中律師如果覺得需要進行後續的代理程序而有委任上的問題，律師可以請求地方自治體福利團體進行判斷，完成程序才可以進行訴訟代理，又因這類案件多半和財產有關，若有案件急迫的情形也會向家事法庭申請相關保全處分程序。

2. 高齡者、障礙者意見與社福人員或市町里長相左時：

如果個案的意思表示能力有問題的話，律師要如何合法代理，這個則由扶助的律師就個案進行判斷，有時候也會由地方自治團體或社福人員協助進行個案的判斷認定，或協助先為其取得監護人、輔佐人後，在續行後面的各種程序的進行，惟如果高齡者、障礙者本身的意見與社福人員或市町里長相左時，法扶律師或司法書士則會以引開福祉職員探求本人的方式處理，最終如仍有歧異，則以本人意思為準。

## (六)專業律師的訓練與遴選

法扶處理的民事案件主要集中在高齡者跟生活貧困對象。心智障礙者的刑事案件在日本亦屬強制辯護，由日辯連製作名冊，供法院指派律師辦理。民事部分最近修法辦理特定援助對象的出張相談扶助，律師亦由律師公會製作名冊及排班，通常會安排這類專業的律師排班諮詢或扶助，但因各地律師公會人數分布不均，在偏遠地區律師已經很少了，如又需要出張相談時，實際上很難再嚴格的遴選對於高齡者、障礙者等最具專業與適當的律師/司法書士。

## (七)擴大特定援助對象於公共福利相關行政程序的民事代理服務

### 所遇問題

JLSC 在 107 年 1 月 24 日起提供這些認知不足而無法行使自身權利之人有關公共福利相關行政程序的民事代理服務。而在日本有關需要生活援助者的生活保護援助也是向社福機構申請，又因社福申請審查機構職員與 JLSC 律師/司法書士、日本律師公會之間雖存在著一定的合作關係，雖然有律師/司法書士代理申請的生活援助案件大部分都會通過申請，可是部分有通過疑慮的案件，因福祉職員對申請者最為了解熟悉，依法又需要就此審查案件在場陳述意見，此又顯然存在著需要申請生活援助者的利益與受理申請的社福機

構(社福職員)間，在審核表決需要者的申請時存在著利益衝突之情形，為解決此難以避免的事實狀況，JLSC、律師公會也曾在會議中討論需要者意願與社福機構間存在的衝突問題，最後亦僅認為雖然無法完美解決此相衝突問題，但在部分地區律師公會則有建議，律師若發現個案與職員間存在著利益衝突時，會請該福祉職員迴避，以避免影響個案聲請生活援助的權益。

#### (八) JLSC 提供的其他業務

##### 1. 出獄者更生援助

日本法務省與厚生省有一項合作是針對出獄者有設立地域定著支援中心提供必要協助，支援中心的職員接獲相關請求後會向律師尋求協助，例如更生人即將出獄，可能有債務問題，應如何處理？除了處理債務問題可能還需要生活保護的協助。

##### 2. 重大災害後為受災者提供免費諮詢的服務

##### 3. 為目前面臨特定犯罪風險的受害者提供法律諮詢

五、日本司法支援中心與其他單位橫向連結的實例：四之谷專職律師事務所、新宿區公所、與四之谷高齡者總合支援中心：

(一)東京法律事務所(四谷) Tokyo law office in Yotsuya: 重度聽

## 障專職律師辦理案件之歷程。

若林律師為任職於 JLSC 的專職律師，亦具聾人身分，雖非完全喪失聽力，然其聽力狀態即使是飛機的聲音也無法聽見。若林律師於日常生活並未使用助聽器，均係以手語與外界溝通。自 2013 年登錄律師後，即在 JLSC 擔任專職律師的工作。相較於與臺灣，日本身障律師人數較多，其特殊教育的學習資源與環境顯然優於我國，若林律師於 18 歲時考上早稻田大學，就學過程並無特殊協助，但學校有協助找自願者幫忙做筆記。後來考上上智大學法科學院念研究所時，校方就有請人協助製作筆記，費用則由學校支付，此係於學習上為若林律師提供合理調整之措施，因為這些協助才得以順利考上律師。至其於 JLSC 東京法律事務所擔任專職律師，JLSC 亦有提供其職場個人助理，協助若林律師接聽電話、開會、出庭等對外溝通事務。若林律師與個人助理的合作方式，係由助理將對方口述的資訊以手語提供給若林律師之後，再由助理將若林律師以手語回覆的內容以口述的方式告知對方，個人助理雖非法律專業，但經過一段時間的配合，依然可以在律師與當事人之間扮演很好的溝通管道。於本會參訪團拜會辦公室時，若林律師即透過個人助理的協助，與當事人進行電話溝通，討論案情。

圖片最右方坐者即為若林亮律師；左方則為其職場個人助理，正以手語向若林律師傳達我們參訪時的提問



若林律師分享，在日本的特殊教育品質與環境，確實較能支持身心障礙者如他仍有機會鑽研較困難的專業領域，並能在該領域有所成就，例如 2018 年 12 月的司法考試全國共錄取 13 位聽障／聾人律師。至於日本具身心障礙身分的律師之間是否有聯繫的平台或機制呢？若林律師表示，目前只有相同障別的律師之間有聯繫網絡（例如聽障／聾人律師之間彼此認識，以 Email 保持聯繫與往來），跨障別的律師之間則並未建立聯繫管道，以至於無法互相了解各障礙類別的律師如何執行律師職務。

## （二）新宿區公所與 JLSC 東京事務所之合作

新宿區公所是東京事務所辦理高齡者生活保護之據點，專職律師

太田晃弘律師合作的福祉機構，茲就其合作之模式說明如下：

1. 新宿區與 JLSC 的合作並非因國家或東京都廳的政策規定，而是公所在日常業務中發現高齡者常有法律上的需求，因此透過太田律師的協助，從 2013 年起與 JLSC 簽立協定，開始建立合作關係，雙方合作良好，認為 JLSC 是公所不可或缺的夥伴。新宿區有 9 個支援中心，區公所主要負責資訊統合，職員發現民眾有法律上的需求會直接向區公所通報後，由區公所彙整資訊再告知職員可於何時到哪個中心尋求協助。
2. 太田律師在此區公所每月案件量約 20 至 30 件，類型包含債務問題、鄰居糾紛、遺產問題或輔助、監護宣告等。惟大部分案件是民眾擔心將來可能發生法律問題，但未必會演變成訴訟案件，透過律師早期的諮詢、介入，實際上成為訴訟案件的情況很少。
3. 參訪時，該區公所職員舉了最近發生的案例，即一位高齡個案在公司經營不善破產後，被兒子虐待，個案經區公所轉介到 JLSC 申請律師，兒子被逮捕後也委任律師，在此案例中，JLSC 除了協助個案整理案件法律關係外，也會透過檢查個案的信箱、

文件、居住環境等深入了解個案的處境以全方位的協助解決個案的問題。

4. JLSC 東京事務所專職律師就高齡者申請生活保護案件，如何化解申請者與個案福祉利益相衝突之問題：

- (1) 日本有國民年金、厚生年金(勞保)，大型企業也有年金制度，至於未受年金保護的高齡者，JLSC 也會協助申請生活保護，因為每個人加入之年金多寡不同，因此個人退休的收入落差很大無法一概而論。申請生活保護有明確的標準，若遇無法判斷的個案，職員會先向 JLSC 進行諮詢，因此少有爭議案件，而一般經律師確定符合申請生活保護之案件亦因為與福祉機構合作之默契，通常都會核准，另針對不符生活保護標準的個案，也會進行輔導或轉介至其他單位，因此民眾多半不會提起訴訟，但這類案件若要申請 JLSC 律師，流程與一般案件相同，但太田律師會自行迴避這類案件。

- (2) 因資源有限之故，國家如何分配與建置高齡者與身心障礙者所需資源：

日本高齡者人口較障礙者多，因此預算也較多，實務上常見障

礙者接受高齡者部門的資源。舉例來說，罹患失智症的高齡者可以申請身障手冊以利尋求社會資源協助，但實際上並不一定如此，因為在國家政策上，高齡者的相關預算較多，即使只運用高齡者的資源也是可行的。若高齡者同時具障礙者身分，需要照護的時間多半較一般高齡者長，就超過法規的部分，會與障礙者部門進行資源協調，盡可能例外給予協助。另第一線諮詢人員主要由支援中心的保健師或社會福祉士負責，因為照護業界人力嚴重缺乏，有些個案仍由未取得國家 Care Manager 證照的人員協助進行。

### (三) 四谷區四之谷總合相談中心(Comprehensive Support Center(for elderly individuals) inYotsuya)：

四谷區四之谷總合相談中心(如附表 H)位於東京都經濟階層較不優越的區域，參訪行程中太田律師帶領參訪組員步行至中心附近多為低收入戶民眾居住區域，也簡單說明日本建於戰前的住宅區，因不符新的建築法規，屋主往往以修繕的名義進行改建，租金也較低廉，因此住戶多為中低收入戶民眾。

附表 H: 四之谷總合相談中心地理位置圖



又四谷地區高齡者約 7862 人，其中有超過 4 成為獨居老人。

因此中心主要服務面向可概分為高齡者的預防照護、預防孤獨死、虐待、失智症政策、權利保護、個別型地域關懷會議，與這些服務相對應的業務機構有醫療機關、町會、民生委員、照護服務事業單位、法扶等，中心主要負責自律推展各組織網絡，不論是個人或區域性問題，對於需要照護的民眾及一般民眾均有提供服務。

中心除了直接接受居民諮詢外，其他自治團體或與地域生活相關的工作人員如宅配員、外送人員等，若發現問題也會與中心聯

絡。

而在此區域，也確實因為經濟狀況的種種問題，衍生更多生活上、刑事上以及民事上的法律援助事件，此亦為設置四之谷支援中心，並定時指派律師/司法書士到據點諮詢之理由。

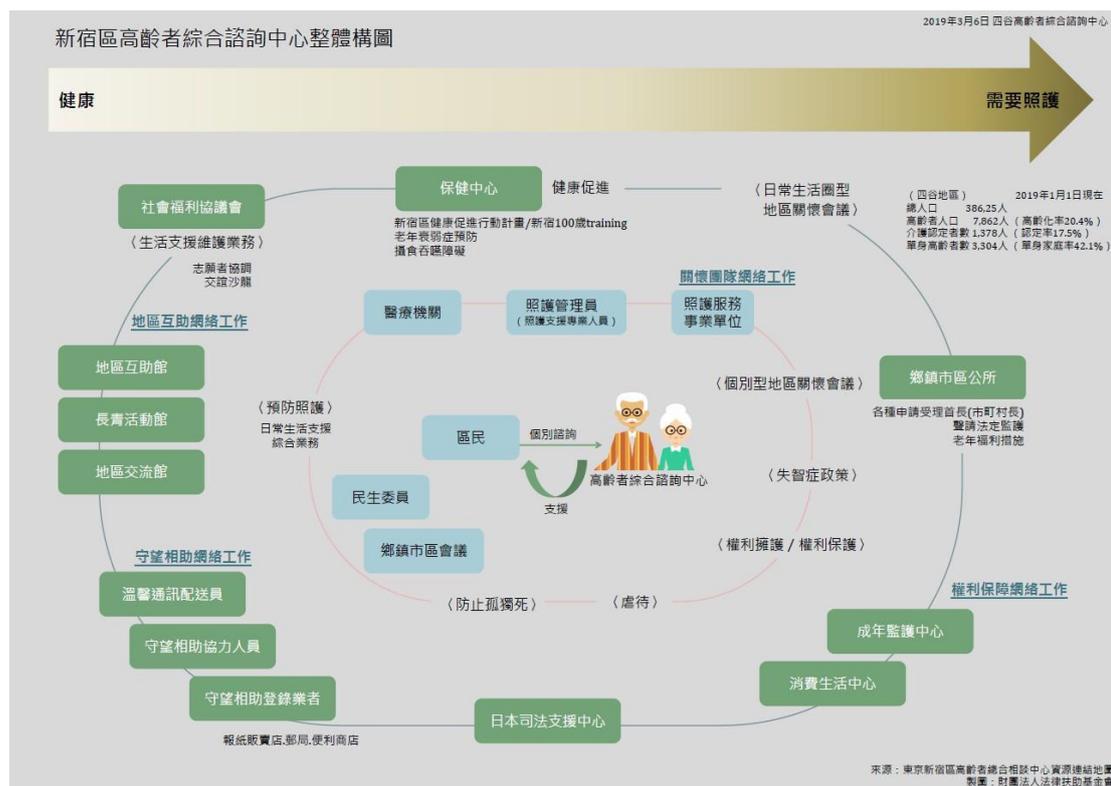
又中心為新宿區公所委託辦理的社會福祉法人，職員不具公務員身分。該中心成立前各項業務分散在不同單位，總合支援中心在2006年成立到現在已經13年，也逐漸建立起制度。四之谷總合相談中心即是由同一社福法人指派的員工，新宿區有九個中心，其他中心是由不同社福法人機構經營。目前中心職員共12人，最少為11人，最多為15人，厚生勞動省規定每個中心編制為6人，後來因新宿區公所為提昇高齡者福利而擴充人力，職員因工作需要經常至個案家中訪視，因此中心人力較其他地區充足，也有餘裕進行業務推廣。除了從社區內原有的官方資源、民間網絡進行整合外，很多相關團體或業者也會主動來中心拜會，可以藉此掌握社區相關資源，如提供居家照護的業者或醫療機構等，當然也會過濾不良業者，另外高齡者也會主動告知需求，以地域性、使用方便、容易收集資訊為原則。

以下即為四谷高齡總合服務中心提供之跨界資源連結網絡圖<sup>24</sup>，

---

<sup>24</sup> 經本會翻譯為中文，並重新製作版面。

該圖顯示出：落實身心障礙者社區服務之核心，係以「使用者導向」之觀點思考，其整體網絡的核心實為區公所或各區域之綜合服務中心，而非辦理法律扶助之單位 JLSC；然設計國家身心障礙制度者，務必將法律扶助的資源一併納入網絡內予以規劃，並偕同法院、與司法行政主管機關將法律扶助單位的角色在網絡內予以定位，使能全面性的照顧到身心障礙者在案件困境中所衍生的綜合性需求：不只法律專業之介入協助，更須聯合醫療衛政、福祉社政、勞政、教育、以及區域地方自發性的支援系統…等協力辦理之。



本會參訪人員與 JLSC 本部坂東久美子理事長（右五）和同仁合影



本會參訪人員與 JLSC 東京支部所長與同仁合影



本會參訪人員與太田晃弘(面對鏡頭者)律師實地走訪新宿四谷地區中低收入戶集中居住之地區，了解跨界資源連結狀況



本會參訪人員與太田晃弘律師及 JLSC 東京支部同仁合影於四谷高齡總合相談中心門口



## 六、撰寫民間平行報告之專家學者與律師團隊：【從平行報告的撰寫看日本身心障礙法制難題】

本場次參訪，承蒙日本人權工作者金昌浩律師提供相關資訊、以及台北市新活力自立生活協會林君潔總幹事為我們引薦曾於 2017 年底來台擔任我國 CRPD 初次國家報告國際審查委員會主席之長瀨修教授；並因長瀨教授的牽線，我們才得以進一步聯絡上日辯連內部主責統籌民間平行報告撰寫工程的野村茂樹律師、以及日本國內精神衛生法與精神障礙者人權的權威-池原毅和律師，因而有了本場次與三位

專家請益的訪談會議行程。

## (一) 三位專家簡介：

### 1. 長瀨修教授<sup>25</sup>

-現任立命館大學衣笠綜合研究機構特聘研究教授（研究專長：日本身心障礙者權利與論述的歷史發展、法律發展、CRPD 的落實、身心障礙的文化）

-現任日本「身心障礙平權論壇」理事

-曾任台灣首次 CRPD 國家報告國際審查委員會主席（2017）

-曾任日本內閣「身心障礙制度度改革委員會」成員

-促成日本身心障礙研究學會（2003）的成立

-與曾任聯合國 CRPD 委員會委員之石川准教授合著有《歡迎光臨障礙學》（1999）

### 2. 野村茂樹律師<sup>26</sup>

-因視神經萎縮，1974 年左眼 0.03、1975 年右眼失明（障害等級二級）

-使用電視螢幕式的擴視機讀書，是日本第一位通過司法考試的視障

<sup>25</sup> 來源：人權公約施行監督聯盟臉書粉絲頁介紹 2017 年我國國家報告國際審查委員會主席-長瀨修教授：<https://reurl.cc/rq2pN> (最後檢索日期:20190702)

<sup>26</sup> 來源：野村律師事務所官網介紹：<https://reurl.cc/7pY0k> (最後檢索日:20190702)

者（テレビ式拡大読書器を使用して読み書き、日本で初めての視覚障害者の司法試験合格者）

-公益財団法人多重障害者教育研究所監事（公益財団法人重複障害教育研究所監事）

-社会福祉法人全国盲人協会理事（社会福祉法人全国盲ろう者協会理事）

-社会福祉法人聴障者情報文化センター評議員（社会福祉法人聴力障害者情報文化センター評議員）

-社会福祉法人日本盲人福利委員会評議員（社会福祉法人日本盲人福祉委員会評議員）

-2010年～2016年擔任日本律師全國聯合會「禁止基於身心障礙之歧視相關法制特別部門部會長」（「障がいを理由とする差別禁止法制に関する特別部会」部会長）

-2014年擔任日本律師全國聯合會第57屆人權維護委員會第二分科會實行委員會委員長（人權擁護大会シンポジウム 第二分科会 実行委員会実行委員長）

-2015年擔任日本律師全國聯合會「障礙者權利公約平行報告寫作計畫團隊」主席（日本弁護士連合会「障害者の権利に関する条約パラレルレポート作成プロジェクトチーム」座長）

### 3. 池原毅和律師<sup>27</sup>

-是日本國內研究精神障礙者人權法律的權威，著有多篇相關著作、辦理過眾多政府委託之相關法制研究案、以及豐富講學與國際交流經驗。

-公衆衛生審議會精神保健福祉部会精神保健福祉法に関する専門委員会委員（1998年～1999年）

-2000年～2002年擔任公共衛生審議會委員（公衆衛生審議會委員）

-擔任內閣「身心障礙者制度改革推動會議」之「反歧視小組」之委員（內閣障がい者制度改革推進會議差別禁止部会委員）

-參與「障礙與人權全國律師連線」（障害と人權全国弁護士ネット），並合著專書，也與下述「七、介護保障律師公義律師團」多所合作

## （二）平行報告的撰寫—兼談身心障礙者參與決策之機制<sup>28</sup>

### 1. 平行報告撰寫之重心：

在訪問 DPI 時我們已得知，日本民間共有兩個平行報告撰寫團隊—身心障礙團體之連線平台並在內閣「身心障礙政策委員會」內具有重要影響力的 JDF、以及日辯連裡的人權委員會。

<sup>27</sup> 來源:池原毅和律師之事務所官網介紹：<https://reurl.cc/b84WX>（最後檢索日:20190702）

<sup>28</sup> 本節內容請併參「二、DPI 日本會議」

在日本批准公約之前，JDF 和日辯連就一起關注反歧視的議題，並聯合進行許多的倡議活動。在 2014 年 CRPD 正式批准後，更聚焦於朝落實 CRPD 的方向前進。本次撰寫平行報告，日辯連亦和 JDF 保持密切的交流請益。至於日辯連和 JDF 就反歧視議題合作推展的方向為何？

野村律師指出三大主題：預防、向大眾宣導教育、以及救濟。日辯連方則特別關注反歧視案件救濟管道的缺乏，此係因日本的反歧視法的義務主體只有行政機關，司法機關並不在該法範疇內。此外，日辯連的平行報告也特別關注日本政府應按照 CRPD 第 33 條的要求，籌備設立符合巴黎原則的國家級獨立人權機構。

## 2. 身心障礙者參與公共決策的機制與代表性：發展民主機制、並注落實各人權公約之共同基本原則

長瀨教授特別提醒，即便日本政府展現對身心障礙制度全面改革以落實 CRPD 的決心，並於 2009 年開始在內閣成立身心障礙政策改革推動會議，納入大量身心障礙者代表國內身障者參與內閣之決策機制。然而任何的決策機制，都會遇到「誰才具有足夠的代表性？」這樣的難題，根本之道，應於設計制度時謹守民主決策和人權的基本原則。

例如，智能障礙者和心智障礙者在內閣委員會裡的聲音一直都是

相對的弱勢，現任委員內甚至沒有這兩種障別的委員。此外，JDF 並未要求各加盟單位一定要符合 CRPD 第七號一般性意見<sup>29</sup>才具有加盟資格，是故即便 JDF 也未必符合 CRPD 第七號一般性意見之要求、更遑論是否能真正代表日本全體身心障礙者的心聲。最後，透過此機制反映出來的「心聲」，多半係從男性的角度來發聲，忽略了女性身心障礙者的想法與需求。故，若要發展身心障礙者團體／社群內部的民主機制時-包括本次撰寫平行報告，也應同時注意性別議題、兒童議題等重要因素的交織，並確實將各人權公約共同揭示的基本原則均納入設計此一民主決策制度的工程內，才能真正促進身心障礙者的平權。這也是 JDF 和日辯連在本次撰寫平行報告時不斷自我提醒的重點，不但反映在平行報告的內容中，並期許未來能逐步改善之。

### （三）平行報告裡的難題：日本強制入院制度的檢討

#### 1. 日本精神病人的入院治療現況：

在日本，精神病人遭「（廣義之）強制住院」，分成兩種態樣：

（1）錯置入院：為「具有自傷傷人之虞的精神病人」，一日之內就有 1500 人次因此而入院。此類型係明確違反 CRPD 第 14 條與其他相關條文。（2）醫療保護入院：為「欠缺判斷能力者」，全國共約 12 萬

<sup>29</sup> 即：該團體之全體成員需有過半數的身心障礙當事人，且該團體內領導決策單位之成員亦應同此比例。

人次。此類型將同時違反 CRPD 第 12 條以及第 14 條。然日本政府認為，不論是錯置入院或醫療保護入院，因該類型個案皆經醫生確實診斷、並經過法定的審查機制後才予以核定，符合對病患正當法律程序的保障，不但未違反 CRPD 第 14 條、本質上亦非對精神障礙者的歧視<sup>30</sup>。

與上述強制住院類型相對者則為「任意入院」—此類型應取得當事人之「同意」始能入院，然依據厚生勞動省的見解與實務操作方式看來，事實上只要當事人「沒有表示不同意」就會被「視為同意」，可見任意入院者當中亦不乏「不完全同意入院」者。此種實務操作方式，不符合 CRPD 條文、CRPD 第 14 條指導準則、以及多號一般性意見中闡述之「事前知情且完整之同意」。此類型住院者當中，包含所謂「社會的入院」—亦即只要政府給予適當的福祉資源或支持措施，即可不用入院治療者。

## 2. 遭濫用的強制入院制度：

從三位專家口述提供的幾份統計資料看來，強制住院制度在日本疑似有遭到濫用的狀況，於本次 CRPD 初次國家報告審查時，成了政府和民間皆無法迴避的重要議題：

---

<sup>30</sup> 此點與台灣的狀況相同。

- (1) 日本全國的強制住院與任意入院病人共 30 萬人次。其中約有 7~10 萬人為前述「社會的入院」，三位專家認為，這些當事人事實上只要有給予其適當的照護和津貼補助，其實可以不用入院。
- (2) 雖然住院的平均期間已漸漸減少，然依舊有四成以上者住院五年以上。
- (3) 日本為 OECD 的加盟國，其遭強制住院者之人數竟為加盟國中之最。
- (4) 依聯合國健康權利相關之統計資料顯示，日本精神障礙者在強制住院期間被施以高密度的藥物治療，日本更是使用了全世界 20% 左右的精神科藥物！此顯示出日本對於精神疾病的觀點仍高度倚賴生物醫學主義視角，難脫醫療模式的箝制，遑論繼續引入因社會模式、人權模式而生的多元、以社區為本的療癒方式和支持措施。值得一提的是，日本的精神醫療院所有 90% 以上為民營，是否在藥品的使用上與營利考量有關，尚不得而知。

### 3. 「錯置入院」的判斷標準：眾說紛紜、困難重重

前曾述及，「錯置入院」類型的強制住院要件有二：被精神科醫師認定為「有自傷傷人之虞」的「精神病人」。疾病的認定，當然是以醫療模式的觀點判斷，同時參酌 ICD 系統和 DSM 5 的兩套標準，做

成醫學上的診斷。至於「自傷傷人之虞」的判定標準、以及有權判定的機關為何，日本現行的制度依然有諸多問題—這其實也是世界各國刻正面臨的難題。

在日本，當事人是否符合錯置入院的要件，除了由精神科醫師綜合判斷之外，係由地方政府行政首長為最終的核准，故性質上屬行政處分，救濟途徑即為向法院提起撤銷該行政處分的訴訟。如此一來，法院受理相關案件時，即須同時審查「有無精神疾病」、和「有無自傷傷人之虞」此二要件是否成立。但值得討論之處有二：

#### (1) 法院如何判斷「有無精神疾病」要件是否成立：

以法官的專業訓練，固然無法判斷當事人是否有精神疾病，實務上就會相當倚賴一開始為判斷的精神科醫師之診斷。故，在日本司法實務上，遭錯置入院者方之律師，一般來說會去找第二方意見—即其他的精神科醫師再為診斷或鑑定，以說明當事人沒有精神病、或只是有其他的疾病所致。然上述方法並不奏效，法官通常會傾向尊重一開始為診斷之醫療團隊的意見，甚至有判決前例認為，除非之前第一次診斷的醫師係無照執行醫療行為或具有惡意，否則應尊重第一次診斷之意見—但這樣的見解是否適當？池原律師認為在具體個案中實有再討論的空間。。

## (2) 法院如何判斷「自傷傷人之虞」要件是否成立：

「自傷傷人之虞」此一要件，係為「對當事人未來是否具有危險之可能性所為之預測」，此項判定本質上即為困難重重：關於納入判斷的期間、其他判斷標準、以及誰才是有權判斷的機關……等問題，各方一直以來均未能達成共識，甚且幾乎是世界性的難題。舉例而言：

### A. 納入判斷的期間：

納入判斷之期間設定若不同，也會連帶影響到衡鑑的方法和判斷的結果，甚至各地方政府、與不同的醫生也會做出不同的判斷。亦有主張，雖為對未來危險性的預測，仍應基於「現況」來判斷，例如：將此刻是否因按時服藥而影響病情等因素納入考量。

### B. 其他判斷標準：

日本的厚生勞動省在1987年曾出過一份認定標準(Guidelines)，然此標準依然不夠明確。例如關於思覺失調、躁鬱症、憂鬱症患者皆不相同；且即便在醫學上為同樣的診斷，外顯症狀與危險的可能性依然因人而異。如此具有浮動性的判準，加上精神疾病本質上的多樣面貌，讓不同的醫生來判斷就極有可能得出不同的結果。

### C. 有權判定之機關：

究竟應由法院來判斷（法官保留）？或是維持日本現制、歐美、加拿大、台灣……等國係由相關專業人士組成審查會的判斷的方式會更好？也是日本國內爭論不休的問題。

關於以上的困境，池原律師提及「瑞典模式」，頗值參考：將強制入院分為兩種：「具危險性者」、以及「病情嚴重有入院之必要者」。後者之要件是否成立，全由醫療專業判斷，如進一步有尋求救濟之需求，律師或是法官在認定上也幾乎都交由醫療機構來判斷。至於前者，則是一般非醫療專業者（例如法官、律師）均可按特定的指導準則加以判斷，不以醫療意見為尊。亦即，瑞典模式將「是否具有危險性」，和「是否有住院治療之必要性」嚴格予以區分。若將「當事人現況下是否確實具有危險性」和「治療必要性」混為一談（例如日本和台灣限制），則易被誤解為：只要具有抽象的危險可能性，並得以醫學治療，即可處理；或者反面而言，這樣的見解將同時加深了「具治療必要性者等同於具有危險性者」此種汗名化的刻板印象，不可不慎。

#### 4. 入院後受到不當對待時的救濟

日本遭強制入院者在院內是否遭到違反人權的不當對待，亦為平行報告所關注的議題。尤其近年來身體遭強力拘束的人愈來愈多，例如被強制隔離、或被捆綁四肢拘束於病床上，甚有因為不當的身體拘束致死的案例。至於對其他自由的限制，例如通訊及會面的限制依然持續、未獲改善。

平行報告撰寫團隊認為，這些嚴重的不當對待已違反 CRPD 第 1 條與相關規定，且就此類案件的現行救濟機制嚴重不足：雖當事人、家人、律師均可通過住院的審查會進行申訴並要求改善，然只有 5% 的申訴案會被受理；即便起訴向法院請求損害賠償，但是法院多半會尊重醫療專業的裁量權，勝訴機率不高。國家就此嚴重問題，應確實予以檢討：不能任憑醫療單位藉口託辭於治療之必要性，並應積極的補足此類案件現行救濟機制不足的缺失。

## 5. 平行報告對此提出之建議：

日本的 NGO 與身心障礙團體，目前對於「日本政府認為強制住院制度已有適當保證當事人的程序權、且並未違反 CRPD 反歧視宗旨和第 14 條規定」之說詞並不同意；然而，不同的團體對此所提出的解決之道不盡相同<sup>31</sup>，故無論是 JDF 或日辯連內部於目前的討論中，各團

---

<sup>31</sup> 例如有 NGO 認為兩種類型的強制住院均應廢除，但也有一些 NGO 認為保留其中一部分亦可。

體間所持見解歧異性大，難以取得共識。故平行報告協作團隊在撰擬此議題時格外困難。日辯連則認為，現階段若要全面廢除強制住院制度，將很難取得共識並設計承接方案，惟仍在平行報告內如實呈現全國遭強制入院者眾、平均入院期間極長、施予的藥物治療或遭不人道待遇者也極多……等情況，並提出階段性目標：應先降低國內總住院人數。此外亦建議要於現行制度內加上第三方監查機制，避免現行審查會內過度獨尊生物醫療模式的判斷，而忽略其他視角的解決可能性。

#### （四）日本的司法與 CRPD：透過憲法解釋落實 CRPD 的典範移轉工程

至於談到日本司法系統對於 CRPD 的態度，三位專家坦言，「還有一段路要走」，猶如整個規範系統刻正面臨需進行典範移轉工程的省思。

以日本的法位階金字塔結構為：憲法—國際法(被批准的國際條約屬之，如 CRPD)—法律—行政規則。日本法院在實務上，若欲使用 CRPD 為裁判，並非直接適用 CRPD，而是透過憲法解釋的方式來落實 CRPD 的規範意旨。舉例言之，日本憲法內關於平等權的規定，以例示方式提及無論種族、思想、性別、社會身分（也就是階級）均同受平等保障，所以障礙者的部分雖然位於平等權的憲法條文當中載明，

仍可透過解釋憲法的方式來予以實踐之。

然而，日本憲法為 1946 年制定與實施，而重要的人權公約幾乎都遠晚於 1946 年始漸漸發展成熟；尤其 CRPD 為 21 世紀第一份聯合國人權公約，其中有許多新穎的權利概念，其權利內涵與跟日本憲法有所對應，於是「透過合憲解釋以適用公約」這樣的路徑，必然遭遇困難。

舉例言之，無障礙／可及性 (Accessibility) 之概念，已經不只是空間與移動上的無障礙，傳統的行動自由、人身自由等權利內涵以無法涵括之；另自立生活與融合社區，也遠非居住與遷徙自由的概念可以解釋。此些新型態的權利，常常找不到可以完全對應其概念內涵的憲法權利可以將其完整涵攝。針對此情況下，野村律師建議「直接適用」CRPD 條文本身才是更切實際的作法。在日本，法院若直接適用公約為裁判，在實體或程序上皆不致有判決違背法令的疑慮，所以直接引用公約絕對是可行的。只是法官多半不會這麼做—在日本溫吞的社會文化氛圍下，若法官直接引用 CRPD，會被認為未考量社會現況，而太過激進。

除了因 CRPD 內諸多權利內涵未能完全涵攝於原有的憲法基本權利內涵解釋架構內，有更困難的是，CRPD 中某些權利是與現行日本憲法明文牴觸的。例如融合教育。此係因，日本憲法規定，國家應按照

每個人的能力分別給予適合其程度的教育；依此而言，繼續辦理隔離式的身心障礙特殊教育雖然違反 CRPD 但並未違憲。於此類規範衝突的情況，如要求國家應完全遵守 CRPD 的話，似乎就只有修憲一途可以解決了。所以對日本司法系統而言，CRPD 與憲法之間的關係就值得被重新討論。以目前而言，CRPD 依然只被當成補充憲法的國際條約所揭示的原因原則而已。

是以，日本法院對於適用 CRPD 的態度普遍顯得消極，就不難理解了。日本協助身障者的律師們常常主動於書狀引用 CRPD 的原則及一般性意見，為嚴謹詳盡的論述、為當事人爭取其應有的權利，但法官常常就公約的主張選擇予以無視。遇到 CRPD 規定無法完全納入即有憲法解釋的架構、甚至具有明顯的規範衝突之狀況（例如：剛提到的融合教育），則律師的主張就更難被法院採納了。尤其日本就上訴第三審的要件，最高法院曾有見解認為：違背法令係指判決違反憲法，故判決違反 CRPD，並非構成判決違背之法令事由。依這個判例的見解，就算遇到判決明確違反 CRPD 的案件，也沒有路徑上訴至最高法院。加以日本並未簽署 CRPD 的任擇議定書，所以針對以窮盡國內救濟途徑的案件也無法至聯合國 CRPD 委員會進行個人申訴。

凡此種種，關於日本司法受限於法規範系統、法院現行的風氣、以及未簽署 CRPD 任則議定書等因素所圍，國內對於違反 CRPD 的救濟

管道保障嚴重不足。日本於今年十月將召開全國性質的人權大會，將討論國家級人權機關的設立、以集在現有的救濟管道新增「個人通報制度」，盼能補足現行國內司法救濟管道不足的狀況。

### (五) 小結：

#### 1. 民間平行報告的角色：逐步衡量民間與政府能量，擬出具可行性之計畫

本場次參訪可與前述 DPI 日本會議的訪談合併觀之，並得出如下的小結：無論是 JDF 或是日辯連的民間報告撰擬團隊，日本民間報告重視確實且細緻的盤點檢討，同時衡量民間與政府的既有能量，即便國內法規系統目前看來並不完善，但透過平行報告的整理，亦能提出對政府而言，具有高度可行性的逐步落實施政計畫，如此可讓政府不再有機會藉口推遲應盡之國家義務。且他們極重視人權指標與民主基本原則的自我實踐—不但以之衡量政府各項施政成果，也自我期許他們內部也能落實這些重要的原則。這尤其展現在他們如何收集各界不同的聲音、並設立明確的目標與適當的決策機制來衡平各方不同意見，得出務實的結論以達到敦促國家逐步改善政策的目的，並同時考量性別、兒少等長期被日本社會忽略的議題。可見民間報告團隊既有「接地氣」的殷切踏實，亦有為未來能根本性／全面性地改善系統問

題一步步埋下伏筆。值得我國各領域（包括本會）在身心障礙事務的推廣、落實、與檢討上予以學習。

## 2. 後記：本場次會議地點之硬體設備與環境—實踐無障礙／可及性：

本次會議場地，係藉由熟悉台日身心障礙交流工作的台北市新活力自立生活林君潔總幹事的推薦，而順利尋覓到「戶山身心障礙者活動中心」。也因為在這裡開會，注意到日本對於提供專屬於身心障礙者的活動場地之用心。猶記得在事前的聯繫過程中，我們疏於向野村律師確認是否應為其準備任何輔具，也幸好本次會議地點即為提供予身心障礙者辦理會議與活動的場地，故可即時向櫃台工作人員免費商借符合野村律師需求的大型擴視閱讀機。

這段小插曲加上與 DPI 的夥伴們一起開會的經驗，更深刻的提醒我們：直面身心障礙者與我們共同生活、併肩為理想而努力的狀態，為此，任何的活動與會議中（甚至是我們個人的生活裡），均能自然而然地重視無障礙／可及性的需求，必要時亦能有提供個案何種合理調整措施的敏感度。這不只是敦促本會辦理好身心障礙者法律扶助最基本的態度，也能將專案成果系統性的反饋回更大的社會系統內，漸漸形成對改善台灣社會整體系統問題的強大力量——一如日本平行

報告撰寫團隊在如此篤實的打好地基、展望未來那樣的值得讓人期待未來的改變。

本會參訪人員與主責民間平行報告撰擬之學者律師團隊合影。右二至右四分別為長瀨修教授、池原毅和律師、野村茂樹律師。前排乘坐輪椅者為本場次引薦人—台北市新活力自立生活協會林君潔總幹事。



長桌最末端即為野村律師使用之大型擴視閱讀機



七、「關心介護保障之律師與障礙者全國連線」律師團（介護保障を  
考える弁護士と障害者の会全国ネット）（以下均簡稱為「介護保障  
連線公義律師團」）：**【與雞蛋站在一起】**

### （一）單位介紹

在出國前的準備期，我們透過新活力自立生活協會的林君潔總幹  
事、以及 JIL & Human Care 的聯繫窗口得知：JIL & Human Care 有  
一個長期合作的公義律師團。我們有幸順利獲得引薦，得以親自拜會  
這個在日本身心障礙倡議、維權圈都極為有名的「介護保障連線公義  
律師團」。

律師團係於 2013 年成立，由創辦人藤岡毅律師擔任代表至今。  
本次參訪，即由創辦人藤岡律師及律師團的秘書長採澤友香律師親自  
接待。

律師團成立前，身心障礙者遇到與介護保障相關之權利受損而欲  
尋求救濟時，因為並無相關資源管道，導致身障者面臨求助無門的狀  
況。故律師團成立的宗旨，係由律師和專業通作者協同障礙當事人一  
起尋求解決問題的方法。至目前為止大多數的介護保障案件，其解決  
方法多半非藉由司法裁判始能獲得權利實現，而是進入正式的行政爭

訟程序之前，即由律師團透過仔細的入家、觀察身心狀況與自立生活所需條件、與障礙當事人以及相關照護人員會談、最後並做成完整的紀錄與蒐證後，將嚴密且完備的卷證資料重新提交予行政機關，敦促其重新審核當事人申請介護保障的需求，並由律師代當事人於此歷程中與行政機關進行協商討論。行政機關對於如此嚴謹的卷證資料，多半不敢掉以輕心虛浮以待，以此方式為身心障礙當事人重新爭取到足夠時數的個人助理派遣服務者眾。必要的時候，也會啟動各式倡議或策略性訴訟，以多元的方式敦促政府改善不合理的制度，真正落實身心障礙者能與一般人立於平等基礎的人權。

## (二) 案件與(廣義之)訴訟策略

如前述，律師團在正式進入行政爭訟程序或司法裁判系統之前，更注重(類似我國之)針對行政處分提起訴願前階段的協商機制，更會善用媒體的力量喚起社會關注，透過踐行 CRPD 第 8 條意識提升的方式，全面性的翻轉社會輿論方向以產生對國家機關的敦促力量。此一策略，於行政端能敦促行政機關對類似案件之見解能趨於統一，並能確實聚焦於縮短爭訟的曠日廢時、讓權利儘快實現；於司法端則可協助可有效紓減訟源，即便某些案件後續仍須進入司法裁判系統內解決，也因在前階段蒐證的嚴謹，有助於法院重新審酌個案狀況時聚焦、並

於解釋適用法規時能發現現行制度的漏洞。藤岡律師提出以下幾個案例為我們說明之：

### 案件一：當行政機關怠惰時

一位居住在長野縣的 ALS<sup>32</sup> 患者 B 君，其雖未進行氣切手術，惟其確實有需 24 小時介護保障的需求；為此，她獨力向主責行政機關提出申請後，案件卻一直被置之不理。藤岡律師遂為此案在長野當地招募願意承辦此案的律師組成本案之律師團這裡找了律師團，整理了山一般高的厚厚資料，提給行政機關，行政機關依舊置之不理長達 10 個月。對 ALS 患者這樣的身心障礙者而言，行政機關各種自認為有理由的藉故拖延均使當事人的生命安全持續處於危殆狀態。故律師團改變訴訟策略，於 2018 年向長野地方法院起訴，並在東京召開記者會，並透過 NHK 播放記者會實況。

2018 年 7 月，行政機關遂與 B 君協商後答應核准 B 君每日 24 小時的個人助理派遣服務，B 君因此終於能實現自立生活的。B 君權利獲得實現後，自行撤回訴訟，

### 案件二：當行政機關因為障礙意識不足而持不當見解駁回申請時

---

<sup>32</sup> ALS，即肌萎縮性脊髓側索硬化症，為統稱之「漸凍人症患者」的其中一種病理態樣。

在東京江戶川市共有 5 名重度身心障礙者希望行政機關提供 24 小時的介護保障服務，行政機關卻以下列理由駁回之：1. 若有家人同住的話，由家人照顧即可；2. 睡眠時間的 8 小時內不需要派個人助理協助。

行政機關會有此見解，可見其對重度身心障礙者的生活實況與照顧困境完全不了解。當時律師團雖有指派律師協助處理，但因行政機關就此案的見解強硬，即使準備了完足的卷證資料，也未獲任何進展。故律師團改變策略，由這 5 名障礙者委任共 11 人的律師團，透過舉辦集會遊行、遊說議員、或投書或開記者會等透過大眾傳播媒體喚起民眾對本案的關注，並從這些過程中向公眾說明全東京 23 區之中只有 5 區沒有提供 24 小時的介護保護—包括本案所在地之江戶川區，並敦促相關單位應予改善。

本案曝光後，引起了地方政府和民意代表的注意，在 2019 年 2 月（也就是我們進行參訪的前一週而已），江戶川區公所的職員與律師團即展開協商會談，終於達成共識並提供五位當事人皆能享有 24 小時的個人助理協助。

**案件三：因《障害者自立支援法》修正條文違憲而起的憲法訴訟，促使該法修正為現行之《障害者総合支援法》**

「CRPD 簽署之前我們早就在做公約內提到的事情了，簽署 CRPD 之後，只是給了我們在維權工作上有法律的新武器而已。」藤岡律師舉了 2006 年以降發生的憲法訴訟為例，此訴訟並促使《障害者自立支援法》修正為現行之《障害者総合支援法》，並適逢日本簽署 CRPD，而順勢對日本的身心障礙法制整體均帶來了革命性的影響。

2006 年時《障害者自立支援法》曾修法規定，障礙者為獲得足夠支持其自立生活的個人助理服務，障礙程度越高，就隨之要負擔更高額的費用—如此一來不啻是侵害障礙者的人權，故藤岡律師等人和「障礙與人權全國律師連線（障害と人権全国弁護士ネット）」<sup>33</sup>共 150 位律師一起組成了律師團，提起憲法訴訟。這個訴訟在確定裁判之前，國家願意和原告律師團達成和解，並遞交和解書。從時序上看來，2006 年起訴當時也正好是日本簽署 CRPD 的年份，而憲法訴訟的案件以和解方式終結之後，2009 年內閣就成立了「身心障礙者政策改革推動會議」，國家開始檢討與身心障礙者有關的各樣法律（包括《障害者差別解消法》），漸漸地為身心障礙者整體法制做了初步的定型，並注重以社會／人權模式來設計相關法制。所以這次由障礙者起身為自身整取權益、並由公義律師團為其進行的憲法訴訟，同時發生了兩種效應：不但進行了個案的救濟，同時也促使整體制度的規劃往

---

<sup>33</sup> 前述「六、撰寫平行報告之學者律師」中的池原毅和律師也是這個「障礙與人權全國律師連線（障害と人権全国弁護士ネット）」的一員。

更符合人權模式的方向建置。

### （三）誰是「身心障礙者」—兼談 CRPD 簽署後，賦予維權工作法律上的新武器：

從 CRPD 簽署後迄今，關於身心障礙者之定義不應僅限縮於以領有「身心障礙手冊」者為憑，已漸能普遍獲得社會的接受。

在日本，並非所有與身心障礙者相關的法律都一律以是否有身心障礙證明與手冊來定義「誰是身心障礙者」，然不同法律仍依其立法目的而有不同的基準和考量。例如，障害者基本法、障害者虐待防止法、差別解消法均以社會模式立法，上述法律的適用對象不限於領有身心障礙手冊者。至於與福利請領相關的法律，多半仍以身障手冊做為認定標準，例如剛才提到舊的《障害者自立支援法》的適用對象即須以身障手冊為認定標準，修法後的《障害者總合支援法》，擴大適用範圍之後共 340 種罕見疾病不需身障手冊也可以適用該法，惟除此之外適用該法的前提仍需以身障手冊為憑。然介護保障公義連線律師團主張，《障害者總合支援法》的適用對象應包含所有的罕見疾病且皆不需以領有手冊為必要，民間並應持續努力推動政府針對相關法制之改革。

#### (四) 日本身心障礙者可資使用的法律扶助資源：

藤岡律師和採澤律師也說明了，為何日本的身心障礙者社群普遍習慣透過私人網絡去尋求民間的法律扶助系統之協助。此係因 JLSC 在不審資力的扶助對象只限於特定的障別，例如肢體障礙者、或沒有身心障礙者手冊者即非屬不審資力的扶助對象<sup>34</sup>，因此整體而言，JLSC 雖然有持續進行改革，但還有很大的進步空間。

相較之下，民間的公義律師團則是站在積極協助的立場，涵蓋各障別的對象以及各類型案件。例如憂鬱症患者雖然沒有身障手冊，但只要有診斷證明，也可以透過各種管道<sup>35</sup>向公義律師團請求扶助。

#### (五) 如何發掘並培訓有志於協助身心障礙案件的律師

##### 1. 個案的參與遠比法律概念重要！

CRPD 的簽署和批准，是國家從上到下的法律政策改變；民間則是藉由個案還喚起人們的注意，自然而然地將新的身障法制觀念與障礙意識加以推廣，並有可能因此進一步帶動法規系統的改善。

是故，在特殊指標案件發生時即開始召募律師團成員，且不以是否對身心障礙議題有興趣且專精者為限。為了個案，律師團開始進行案例分析研討的讀書會，進而開始各式維權與倡議活動，並透過媒體

<sup>34</sup> 2018 年起心智障礙、精神障礙等特殊對象的服務，無須審查資力。

<sup>35</sup> 例如前曾提到 DPI、JIL & Human Care 都會為有需要的會員，聯繫其合作的公義律師團。

宣傳成功的案例，且定期辦理研討會或工作坊，並與律師公會保持串連。

藤岡律師並將從招募成員到實際進行倡議與宣導的整個流程予以「規格化」，發展成足以推廣並串連全國律師資源的「模式」。透過此過程，原本對於身心障礙議題沒有興趣的律師，也開始有機會關心並投入。從個案而來，所帶動對現行法律規範與社會環境加以省思與實踐的力量，著實驚人。

## 2. 帶律師親自接觸身心障礙者社群、體驗障礙生活

採擇律師依自己是商務律師出身卻投入身障者維權訴訟為例，由律師親自去接觸身心障礙者或高齡社群，在服務的過程中，自然而然地會培養出從身心障礙者的視角，重新看見法律規範與社會環境對障礙者造成的阻礙重重。對於 CRPD 所提示的新觀念（例如合理調整）也會更容易理解，並在維權活動中願意努力捍衛這樣的人權價值。

## 3. 善用 CRPD 簽署後國內法制調整之勢，提高各領域律師研修相關法規與個案之意願：

前曾述及，日本在 2006 年簽署 CRPD 後到 2014 年正式批准之前，將國內的身心障礙法制改革打好了初步的基礎。原本 CRPD 對一般律

師而言是非常陌生的領域，然而透過這一波政府對國內身心障礙法制全面的檢視、補充與修正，自然而然地讓各領域的律師開始接觸到 CRPD 所提示的規範意旨，並有機會在自己所嫻熟的領域加以運用與落實。

舉例而言，雖然日本政府於 2013 年新增訂了《障害者差別解消法》，但該法未能處理在大部份的私人領域不提供合理調整即視同歧視的問題，因此單純寄望反歧視法的訂立可達到合理調整的全面落實目前是有困難的。但 2017 年政府對於《障害者雇用促進法》的增修，不僅強化了障礙者的雇用名額規定、還明訂雇主合理調整的義務。所以在資方的律師，在處理公司的勞資爭議題時，被迫要開始了解雇用促進法內關於合理調整的規定，也會辦理相關規定的研修會，而有機會接觸到整部 CRPD 的規範宗旨與精神。

由此可知，並非透過 CRPD 的批准與施行，由上到下的讓全國各界直接了解；而是透過國內法制如反歧視法的訂立及雇用促進法的修正等，讓社會更有遵循的意識。對於身為法律專業工作者的律師來說，不啻多了學習身心障礙相關法規的誘因，當指標案件出現時，也有更高的承辦意願。

#### (六) 如何與身心障礙團體建立連結、並提高社會整體的障礙意識：

身心障礙者指標案件能否成功，並進而影響整體法制環境改善，只有律師的力量是不夠的；障礙當事人社群內部是否具有足夠的權利意識、彼此之間是否能互相支持也非常重要。在日本，雖有活躍的身心障礙團體持續倡權與培力自身社群、以及不少公義律師團的一起壯大維權聲量；然而，據藤岡和採擇兩位律師表示，其實日本的身心障礙者社群整體而言權利意識依然不足，即便法律上有能夠據以主張的地位，也多半怯於擔任策略性訴訟的原告。這點其實與台灣並無二致。兩位律師並對此現象有如下的經驗談以及建議：

#### 1. 對障礙者社群的培力－「奮起的障礙者」：

以兩位律師承接案件的經驗看來，身心障礙的指標案件訴訟一定要有先行者，但在這「第一位」站出來的身心障礙者出現前，需要很多的努力，特別需要像 DPI、JDF 這樣大型且活躍的身心障礙團體聯盟給予當事人各方面的培力、與精神上的支持鼓勵。無論是前曾述及的 2006 年障害者自立支援法の違憲訴訟、或是近年來遍地開花的優生保護法相關訴訟、甚至介護保障公義律師團成立以來承辦的多件爭取 24 小時介護保障的相關案件，都經過這樣的歷程。

以 2006 年障害者自立支援法の違憲訴訟而言，當時的原告雖只有 70 人，但後續的效應則是政府終於修改了原來嚴重侵害障礙者人

權的惡法，受患者有 30 萬人。當時要開啟這個訴訟時，花了一年半的時間卻依然沒有人願意擔任原告。後來，終於在廣島有一位 AKIYA 小姐願意站出來，自此之後終於慢慢募集到 70 個人。因為一個人的勇氣，而影響了 30 萬人的權益，如果不是因為 AKIYA 小姐，當年可能不會有任何人願意繼續站出來。

此外，日本現正進行的指標案件為舊《優生保護法》下的受害者集體訴訟。該法為二次大戰後訂定，並已於 1996 年廢止關於強制絕育的規定。而該法的強制絕育規定是極為嚴重的侵害人權行為，從法律層次論證也能找出諸多問題，然國家當年並未對當年遭強制絕育者認錯、道歉並賠償。最近開始，因該法施行而被遭強制絕育者，在各地紛紛提起訴訟，向國家請求損害賠償並要求國家道歉。其實在優生保護法強制絕育的規定被廢止之前，沒有什麼人願意站出來發聲。

1996 年廢止該規定的 20 年前，雖然終於有一位女性願意站出來抗議國家的做法侵害人權，然而卻一直到 1993 年左右才有律師比較願意傾聽這些女性的心聲。可見，類似案件裡，不一定是當事者社群意識不夠，律師社群之間的是否有足夠的意識去關注這類型的新興指標案件，也是很重要的。障礙者和律師對於案件的態度和決心，兩者之間互為因果，互相協助。

## 2. 利用策略性訴訟，為身心障礙者打氣：

承上述，當障礙者和律師的社群接開始有意識想要站出來為這樣的案件開啟訴訟之後，如何在過程中為身為原告的身心障礙者建立走下去的信心？藤岡律師表示，律師團必須讓法官看到律師認真看待案件且抱著必勝的決心，全力為當事人爭取應有權利的那份熱忱。律師不但要徹底做好事前的研究功課—包括國內外相關判決判例以及學術研究資料，也募集全國關心此案的律師們一起加入連署，並透過媒體形成輿論，塑造「不會輸也不能輸」的氣勢，甚至號召願意關心此案的人們一起填滿旁聽席，關心並監督訴訟過程如何進行。

律師團也會試著凸顯成功的經驗，例如將歷來的成功案例集結成冊出版，也會串連各式大眾傳播媒體或網路社群針對成功的案例加以報導，透過大肆宣傳的方式不僅有機會影響法官在後續案件中的思考方式，也讓後續想要站出來主張權利的身心障礙者更有信心，

## 3. 透過訴訟程序，扭轉司法從業人員對障礙者的錯誤理解，並善用媒體輿論的力量喚起社會大眾重視，敦促法院改善

若依 CRPD 第 13 條的規定觀之，在法庭上應獲程序調整對待的不只是作為原告或被告的身心障礙當事人，亦應保障身心障礙旁聽民眾有在法庭上對於法庭資訊得以近用並理解的各項權利，不只是硬體設

備的無障礙／可及性，也應考慮資訊傳遞的方式是否符合特殊障別障礙者的要求。上一段曾提到，在這重要案件裡，律師團也會號召關心此案的民眾（包括大量身心障礙者）填滿旁聽席，顯示對輿論對案件的關切。這時，身心障礙旁聽者的權利保障，往往被法官忽略或甚至置之不理。若法官對此輕忽以待，又如何能期待在身心障礙指標案件的進行當中能有足夠的障礙意識、正確且客觀的解釋適用相關的法規範呢？所以藤岡律師也曾在法庭上，就審判程序進行中違反 CRPD 的程序瑕疵在當庭直接予以糾正。

藤岡律師曾為在旁聽席的一位原告的聾人親友準備了手語翻譯員。但是在開庭前法官以法庭秩序為由，要求手翻員只能在特定的位置且必須或坐或蹲地執行手語翻譯任務；而由於這項要求，這位頸部有損傷的聾人必須配合手翻員的所在位置和高度，不斷地低頭／抬頭／或轉頭，以便能同時顧及法庭現況和手翻員所傳遞的資訊。經藤岡律師向承審法院抗議之後，後來審判長只好答應以讓手翻聽打員以符合手翻聽打員執行職務的一般專業方式為該聾人提供服務，理由是「因該為旁聽者的頸部有損傷」。審判開始後，藤岡律師拒絕依照審判長的指示朗讀書狀，而是走到聾人旁邊，當庭就此事發表嚴正的抗議，持續長達 30 分鐘—若法院本次同意手翻員得按其常規執行任務的考量，單純係因該聾人旁聽者的頸部有損傷，致其不斷轉頭換方向

會導致疼痛或病變；則日後法院若遇到脖子不會痛的聾人時，是否就會讓該庭的手翻員都以不友善聾人的方式來完成手翻的任務呢？這是明確違反 CRPD 的行為，若未能踐行與改善之，則應當庭糾正，程序始能繼續進行。當時旁聽席上剛好有記者覺得此事應予提高能見度，故透過電視和報紙作了大幅報導。報導刊出後的幾日，該案的合議庭法官向律師團道歉，並由法官親自遞交道歉書。

就算是法官，對於障礙者常因其刻板印象、或是了解不足，而有錯誤的理解和判斷；此時承辦的律師，基於在野法曹的角色，更要有所意識，透過訴訟的各個環節，向法院傳遞正確的觀念：無論是當庭糾正程序瑕疵、或訴訟中透過嚴謹的書狀撰寫與細緻的蒐證、甚至如前述及之將勝訴判決集結成冊……等均是。長久下來，不惟改善司法系統內的障礙意識，法院對於身心障礙相關案件的判斷會更趨於客觀，並有助於落實 CRPD 的精神與規定。

#### 4. 相關主題集結著作，向社會大眾加強意識提升的宣導：

除了前述為了將成功經驗凸顯出來而為的著作之外，介護保障公義律師團也與日辯連的障害者人權委員會成立的另一個律師團—「障礙與人權全國律師連線」<sup>36</sup>一起合作著述「向基於身心障礙的歧視說

---

<sup>36</sup> 長瀨修教授、池原毅和律師都是這個「障礙與人權全國律師連線」的成員之一。

再見」這本書，內容包羅萬象，除了社會福祉外，尚包含歧視、勞動、教育、監護、虐待……等議題。聯合著作能量龐大，在身心障礙相關的各個子議題都由對此專精的律師分章節撰寫。意在向有心了解此議題的社會大眾、學術工作者、法律專家，傳達這些年共同研究和努力的成果，並提供完善的入門資料。之後，各公義律師團也會繼續循合著專書的模式，繼續將身障法規研究的成和實務訴訟經驗，繼續傳遞出去。

#### (七) 小結：「一定要贏！」的氣勢以及「你我並肩同在」的真心

以參訪「介護保障公義律師團」做為參訪行程的最後一站，可謂一個完美的句點。不惟本場會議將前些天行程當中的疑惑收攏為清晰的架構與結論，也見證到，欲辦理身心障礙者的法律扶助工作，不只需要法律專業上的努力、營運方式與訴訟策略的拿捏，各方串連合作並彼此支持的溫度、障礙者社群內部的持續自我培力…等因素；更重要的是，律師與身心障礙者「站在一起」的平等姿態，展現了CRPD 尊重身心障礙者為人類多樣性的寶貴資產，每個人均無不同，彼此都活在彼此的生命當中，每個都能站在平等的基礎之上，融入社會。

本場次參訪，特別感謝新活力自立生活協會總幹事林君潔小姐引

薦並與我們同行。回憶起藤岡律師在訪談中述及：「我們總是『砰！』的一聲把厚如山高的卷宗，砸到怠惰的行政機關臉上…」、「那天因合議庭未處理好聾人旁聽者應獲合理調整一事，事後媒體輿論發酵，合議庭遂推派其中一位法官代表遞交道歉書給我，我還記得那位法官遞道歉書給我時雙手發抖的樣子…」的那份熱忱；以及採澤律師在最後團體大合照時，自然而然地在君潔的輪椅旁蹲下來合照的身影，凡此種種，均令人難忘-這才是真正能與身心障礙者不分你我、並肩同行、落實 CRPD 精神的專業法律工作者應有的氣度。值得我們放在心上，持續自我期許並予學習。

本會參訪人員與介護保障律師團藤岡毅律師（左三）、採擇友香律師（前排左一蹲者）合影。前排左二乘坐輪椅者為本場次之引薦人—台北市新活力自立生活協會林君潔總幹事。



## 柒、參訪建議：本會辦理CRPD專案之建議與期待

2014年08月20日公布自12月3日施行的《身心障礙者權利公約施行法》(下簡稱「CRPD施行法」)第1條明文規定：「為實施聯合國二〇〇六年身心障礙者權利公約，維護身心障礙者權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展，特制定本法。」同法第8條規定：「身心障礙者受公約及其有關法規保障之權益遭受侵害、無法或難以實施者，得依法提起訴願、訴訟或其他救濟管道主張權利；侵害之權益係屬其他我國已批准或加入之國際公約及其有關法規保障者，亦同。」、「身心障礙者委任律師依前項規定行使權利者，政府應依法提供法律扶助；其扶助業務，得委託財團法人法律扶助基金會或其他民間團體辦理。易言之，本會受衛福部委託辦理本專案的目的，即在協助身心障礙者行使CRPD所提示並賦予之權利，透過律師協助維護身心障礙者權益，進而保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，甚至透過法令的逐步修正，促進台灣的無障礙環境，促進身障者能自立及發展。但在資源有限下，身障者實現公約上的諸多權益，仍需整個社會配合，典範移轉的過程，客觀上不可能一步實現，據此，日本內國法逐步配合CRPD公約進行修正，所參訪之相關機構如何協助日本身障者的具的經驗，實值得本會參考，謹就參訪所見所聞，提出建議如下：

## 一、政策訂定前應保障身障者充份參與並建立共同決策之具體機制

日本 2009 於內閣設立「身心障礙政策改革推動部（障がい者制度改革推進本部）」，並於其下設立「身心障礙政策改革推動會議」（障がい者制度改革推進會議）其下的會議，更納入各身心障礙團體聯合成立之「日本全國障礙者論壇（Japan Disability Forum，下稱 JDF）」強化身障者的參與。相較台灣於初次國家審查時，國際審查委員會於結論性意見已指出：建議國家設置正式機制，以確保身心障礙者及其代表組織在中央及地方層級，均能有效參與相關事務。有效參與必須涵蓋家庭、婦女、兒童、原住民及其他弱勢身心障礙組織，以及所有障礙類別。國家必須在擬訂、施行與監督影響身心障礙者生活的法規、公共政策、預算及行動計畫期間，確實徵詢身心障礙組織意見，以保障身心障礙者的自主與自決權<sup>37</sup>。就本次訪日所見，透過法律保障身障者參與決策，不但能使日本相關法制的修正，反應身障者對最急切的需求，也能逐步的將 CRPD 的原則導入即有的法律體系，雖仍有部分衝突（例如前揭強制住院、融合教育），但亦能透過與身障者的參與，要求政府於資源分配及制度設計時，逐步地設立階段性的目標及指標以符合 CRPD 原則，同時加深、強化社會大眾對於身障者的認識，對

---

<sup>37</sup> 參見國際審查委員會(IRC) 2017 年 11 月 3 日就中華民國(台灣)施行身心障礙者權利公約(CRPD)初次國家報告結論性意見，第 17 段。

於消除歧視並建立實質平等的社會有極大的助益。

我國 CRPD 施行法第 6 條雖規定，行政院為推動本公約相關工作，應邀集學者專家、身心障礙團體（機構）及各政府機關代表，成立身心障礙者權益推動小組。但各級政府機關及相關主管機關就法令研究時，是否能秉持第七號一般性意見之精神，於保障身障者充份參與的狀況下，建立共同決策機制，似仍有努力的空間。

本會與身障者之軟硬體設備增修、措施之調整、以及相關諮詢會議之召開與教育訓練之辦理等，均已參考日本經驗逐步納入身障團體之協力與參與，希望透過身障者參與建立符合身障者需求的法律扶助制度。

## 二、就身障者之定義、平等不歧視原則之適用應依 CRPD 確實檢討現行身障者權益之相關規定，：

日本於 2014 年正式批准公約前，於 2011 年即修正《障害者基本法》、2012 年《障害者自立支援法》修正為《障害者總合支援法》、2013 年通過《障害者差別解消法》、2012~2014 年間亦有陸續修正《障害者雇用促進法》部分條文與相關法規，包括明文規定「雇主若未踐行合理調整即為歧視，至 2014 日本政府批准 CRPD 前，就身障者相關權益保障之法制，經由跨部會的合作及身障者的參酌，前開法令已

大致符合。此外，本次參訪亦了解日本在身障法治的規劃上，與身障者反歧視與基本人權最相關的幾部法律（例如：障害者基本法、障害者虐待防止法、差別解消法），皆已明確採行社會／人權模式予以立法。其餘法律，固仍依其立法目的而對身障者定應有不同的基準和考量，然整體而言，日本對於福利資源分配之原則明確、且國家提出之改進期程亦明確並具有可執行性，不致讓政府有藉口無限期推遲檢討並改進。日本就相關政策的制度能具體明確係透過民間與政府持續的透過各式倡議對話、救濟管道的檢討、甚至是政府決策機制內確實納入身障者高比例的參與，始能達到。

相較之下，我國通過 CRPD 施行法，於初次國家審查時，國際審查委員會於結論性意見已指出：身障者於各項法規仍被視為有待保護的對象，並非權利主體<sup>38</sup>；台灣仍採用醫學方法，根據國際衛生組織國際健康功能與身心障礙分類系統(ICF)判斷身心障礙，忽略了環境因素造成的阻礙，且未承認在 CRPD 中，身心障礙屬於不斷演變的概念<sup>39</sup>。且台灣缺乏通用設計的法律定義、了解及應，因此國際專家建議應修法，以納入通用設計定義，並說明如何規範教育、衛生、交通、司法近用，及建築環境，包含公私部門等領域，且缺乏適當計畫與承

---

<sup>38</sup> 同前揭註，第 8 段。

<sup>39</sup> 同前揭註第 10 段。

諾，無法確保地方政府及行政機關依法承擔 CRPD 相關義務<sup>40</sup>。且我國現行具有身心障礙法規之母法地位的《身心障礙者權益保障法》仍以領有身心障礙證明者，作為適用之前提要件；而衛福部委託本會之專案，亦同。尤其細究衛福部專案的適用對象資格，僅限領有身障證明者；若國家提供身障者法律扶助的義務，認其係為國家保障身心障礙者平等不歧視的重要資源，涉及其基本權能否能確實實踐的要素，則單以領有身障證明者始足適用之，其保護是否不足？是否仍以殘補式的慈善福利的觀念思考身障者的法律維權資源？又，退萬步言，若認為本專案仍係為福利資源之分配，卻未有明確說明僅限領有身障手冊者為憑之理由何在、亦未訂有明確之改善時程<sup>41</sup>。凡此種種，皆與前揭 CRPD 之意旨實不相符，應參考日本經驗，續為相關法制之設立。而在法制逐步改善期間，本會將具體建議衛福部在研議依施每法委託本會辦理身心障礙法律扶助專案時，仍應符合 CRPD 之規範意旨及國際審查之結論性建議。。

<sup>40</sup> 同前揭註第 12、13 段、第 20 段。

<sup>41</sup> 亦可對照我國身心障礙者權利公約施行法第九條：「各級政府機關執行公約保障各項身心障礙者人權規定所需之經費，應優先編列，逐步實施。」

### 三、應建立有效且無障礙的法律扶助系統，透過司法程序落實身障者權利保護

#### (一)從 CRPD 看國家設計身心障礙者法律扶助制度之大原則：

CRPD 相關官方文件中亦有細部探究「國家應提供身障者法律扶助資源之義務」應如何落實，此可從第六號一般性意見的重要段落歸納出以下大原則：

1. 提供有效且可近用的法律扶助，係國家基於 CRPD 之一般性義務。在反歧視類型的訴訟尤其重要<sup>42</sup>。
2. 國家提供法律扶助時，應合於第六號一般性意見第 52. 與 55. 點制度架構與服務品質。各國於設計法扶制度時固具有一定之裁量空間，然仍應以「確實理解障礙者的處境」為前提，通盤考量，並將相關之成本合理分配予相關單位／社會部門。

本次參訪，考日本法律扶助法規、JLSC 與民間扶助系統的能量、文化、與分工，固與我國有許多不同之處，然仍可參照上述第六號一般性意見的段落所提示之大原則，適度予以採納相關設計。

---

<sup>42</sup> 第六號一般性意見第 31 段(g)、第 49 段 (c)。

## (二)無障礙的且有效的法律協助系統

### 1、可理解且無障礙的資訊傳遞及溝通之方式，並在訴訟過程中提供合理調整、程序調整之協助：

依聯合國 CRPD 人權委員會 2018 關於平等和不歧視的第六號一般性意見，於第 52 段指出：「第十三條第一款 52. 為了確保有效的司法保護，司法程式必須允許當事人參與並且透明。為參與提供的便利行動包括：(a) 以可理解和無障礙的方式傳遞資訊；(b) 承認和接受多種溝通方式；(c) 在訴訟過程的所有階段保證通行無障礙；(d) 在適當情況下說明提供法律援助方面的經費，但須經過經濟狀況審核和案件審核等法定審核。」<sup>43</sup> 日本為提供身障者法律扶助，除了前揭法令的修正外，JLSC 亦同時檢討、改進本身的服務流程、強化律師出張相談的機制，在法律資訊及溝通上亦製作易讀版的權利告知文書，於部分宣傳品也使用漫畫的方式，傳送正確的法律資訊及概念。這樣的協助符合除了讓資訊的傳遞無障礙，也讓身障者可以使用自己習慣的溝通方式或透過社會機構與 JLSC 進行連結。此外，在日本不論是 JLSC 的專職律師或是公義律師團的成員，在辦理身障者案件時，極為重視身障者訴訟的權益保護，並會確保法院於審理過程中確實提供

<sup>43</sup> 第六號一段性意見，可自下列衛福部設立之網頁下載 ([https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b\\_2&c=C&bulletinId=381](https://crpd.sfaa.gov.tw/BulletinCtrl?func=getBulletin&p=b_2&c=C&bulletinId=381))，下載日期 2019/05/07。

必要的協助，使整個訴訟階段無障礙<sup>44</sup>。

基於前開理念，本會於受理衛福部專案後，除了積極改善透過專家檢視逐一會內環境，進行無障礙設施之修正外，若分會硬體設備及空間如一時難以修正，亦請會分會與專家討論，並提出合理調整方案，以茲因應。於資訊的提供上，總會也設立無障礙網頁、LINE 預約、身障者到府法諮等方式，以便利身障者近用法律扶助的資源，雖相關建置尚未完備，但具體的目標及方向，應與前揭日本經驗及第六號一般性意見相符。

惟就本會辦理身障者協助之相關經驗，各地法院就當事人為聾人時，是否應「同時使用」同步聽打及手語翻譯<sup>45</sup>；或被告為盲人時，訴訟資料應如何提示，尚無一致性的作法，為符合前揭第六號一般性意見，建議司法院得與相關身障團體分組焦點座談(符合第七號一般性意見)，以於司法行政設立相關，以在訴訟過程的所有階段保證身障者通行無障礙。

此外，參考第六號一般性意見第 31 段(e)點，國家應於與法律能

---

<sup>44</sup> 同前揭註，第 18 段指出：(c)拒絕合理調整之法律效果，將被視為歧視。第 25 段指出：(d) 程序調整不等於合理調整。據此如何協助身障者在司法程序上獲得程序調整，將是本會扶助律師於司法訴訟中最重要之課題。

<sup>45</sup> 同前揭註，第 54 段指出：廣義的司法程序內各程序環節都應透明化，此據，本會提供的相關服務，可視為廣義的訴訟行為的前階準備時，相關申請的程序，協助的事項均應透明化。而第 55 段指出：(e)手語翻譯與同步聽打；合於視障者使用習慣點字、可與語音報讀軟體相容之電子檔、易讀、各式輔助決策機制。參考日本已經有意識的在對 legal capacity 相關的議題上發展相關的支持服務，在遇到相關訴訟的證據評估或審訊自白的判讀等時應能確實符合與一般人立於平等的基礎上。例如智能障礙者的自白與訊(詢問)可供參考。

力(legal capacity)相關的案件<sup>46</sup>中，訂立特殊的證據或是證明法則。日本已有意識的針對法律能力相關的議題上發展適當的支持服務，期能逐步達成公約要求應以「支持性決策」取代「替代性決策」之社會環境與社區體質，在遇到相關訴訟的證據評估或審訊自白的判讀等狀況時，應能確實符合 CRPD 之精神，使身障者能立於與一般人平等的基礎上，近用司法資源。本會於受理相關案件時，亦應同此精神，建置合適之機制與配套，從業務流程、案件審查準則、甚至是跨界連結所需資源，以協助此類案件當事人能於到會申請時獲得適當之支持。

## 2. 針對身障法律扶助案件之多樣化與新興化，訂立案件審查準則

本次參訪所見之各式身心障礙者法律問題，可了解何謂真正符合身心障礙者需求的法律扶助—特別是關於對「案件類型」是否應納入專案扶助範圍、「案情是否為非顯無理由」的理解與審查。此些指標案件蘊含 CRPD 所揭示之普世價值，不因兩國之法律制度與文化不同而異。舉例而言：無障礙／可及性、自立生活、今年度七月開始身障手冊換證所引發之相關爭議等……此均為本會未來辦理身心障礙法律扶助專案時有可能受理的案件類型。。由此可知，符合身障者所需法律扶助之案件類型多樣化，甚至遠超出傳統上對訴訟扶助的案件類

---

<sup>46</sup> 例如監輔宣、強制住院／安置.....等相關案件。

型、案情審查之認知。總會應針對身障特殊指標案件，發布清楚的審查準則，將身心障礙者常見法律問題、或發展中的新興議題的認定標準與審查方式予以具體類型化。

### 3、法律諮詢及跨界資源整合的重要性

呈上段所述，身障案件類型多元，且大部分的身障案件皆顯示其較一般扶助案件有更迫切的跨界連結資源與整合服務之高度需求。

而本會自成立以來，常可發現，申請人與受扶助人所需之協助，絕非僅止於案件表面的法律爭議，附著於該案件所致之困境中尚藏著各式相牽連的議題，需與社政、衛政、民政、勞政等相關政府單位、甚至還有在地之 NGO 等，共同協力合作，始能協助案件當事人獲得適當且有效的協助，此一體性的觀察視角並整合跨界資源連結之服務模式，亦有協助司法資源能被更有效運用之附帶效應。而本會自承接衛福部委託之「身心障礙者法律扶助專案」後更加意識到，障礙者涉及法律案件時對跨界資源連結之需求尤顯殷切，尤其是某些特殊類型的案件，必須協同各領域的專業工作者，始能將法律扶助的基本工作做得好：此涉及接案到派案的種種流程控管、以及後續與受扶助人溝通、提供扶助律師可供參考的支持資源…等層面均是。是故，本會對於整合式服務之提供、併同跨界資源連結的需求，在近年益發地被凸顯出來。

由於過往本會與其他政府單位以及在地社團的連結方式，單純停留在與各單位之間對個案的拋接，但對於轉介倫理、以及與當事人或與其他合作單位之間如何暢通的溝通、甚至妥善評估個案整體需求一事，尚未有精細的討論與發展。本會對於橫向連結外部資源的自我期許不應只停留在各單位之間對個案的拋接流程而以，更應往「接得住，接得好」前進：遵守轉介倫理，並確實了解個案於單一案件中所呈現的各式需求，腦中能浮現出網絡圖像式的初篩機制，找到真正能協助個案的單位與合作機制。除此之外，亦須將本會在跨界資源連結的各式網絡中予以「定位」，甚且進一步將各縣市地理環境、與特殊案件類型（例如毒品、性侵、家暴、原民…等主題）等因素納入考量，做為交叉評估的基點，發展出可供彈性變換並與時俱進的基礎模組後，可隨各分會所在地之實況，發展出具可執行性之在跨界資源連結網絡。

此外，併參 CRPD 第六號一般性意見第 49 點(c)段，論述了國家應提供身障者免費法律諮詢，此於反歧視類型的案件尤顯重要。日本無論是 JLSC 或是公義律師團的運作，其對於法諮之對象與主題，皆有適當之分流。以我國而言，因各地與各單位均有在辦理各式法諮，為避免資源分配之不均甚且重複，本會可再調整法諮服務之重心與模式，駐點可選擇集中在特定弱勢與特定主題之案件，而適度調整律師

的酬金與費用之給付標準。例如日本 JLSC 在身障與高齡弱勢的法諮服務上，強化「出張相談制度」的設計。本會於受理衛服部專案之後亦有類似之「到府法諮」服務之提供，或可針對到府法諮服務之流程、適用對象等予以重新規劃，不只處理單一法律問題，未來亦可以發展為整合式服務的前哨站。

綜上所述，本會日後應強化辦理「法律諮詢」之比例與品質。不唯透過法律諮詢的提供，協助本會將服務分流、並界定服務重心，除可發展為受理訴訟扶助前的初步準備流程，甚至及早將案件非屬法律層面的需求予以疏散到其他相關資源。並進一步將本會於跨界資源連結的網絡內予以重新定位，並發展出「接得住，接得好」的轉介模式，透過，透過網絡合作之整體力量，避免孤立且無效的服務耗損。與身障團體於跨界資源連結網絡內合作時，亦應朝符合 CRPD 相關條文與第七號一般性意見之宗旨，持續修正與前進。

#### 4. 建置充足且嫻熟於身心障礙法律專業的律師支持系統：

此外，因為律師與身障者於溝通上較一般案件高，日本 JLSC 就相關案件之辦理，是以專職律師為主以辦理相關業務，但本會限於預算規模及制度設計，係以扶助律師辦理為主，同樣面對高齡化時代的到來，台灣如何適度調整服務模式，酌量增加專職律師的人力配置，讓法律扶助能在需要訴訟之前，就進場提供身障者及其他弱勢(高齡

者)必要協助，減少無謂的訟爭，已是國家不得不面對的議題。而民間律師辦理相關案件時，亦會收取一定金額的酬金，維護案件品質。據此：(1)如何透過個案及教育訓練發掘與培訓關注身障議題的專業律師；(2)本會除已設立的初階及進階教育訓練外，如何讓律師熟悉社福系統的運作，讓身障者在訴訟過程中，得到充足的資源協助。(3)就本會辦理 CRPD 專案律師的酬金計費之方式，是否可參考日本之規定，就律師實際付出之時間進行實際核付，實值研議。

### (三)強化法律扶助及司法從業人員對於障礙者的權利的認識與尊重

依聯合國 CRPD 人權委員會 2018 關於平等和不歧視的第六號一般性意見，已於第 55 段指出：「55. 為了鼓勵適當尊重和履行各項權利和義務，有必要對執法人員進行培訓，提高權利持有者的認識並建設義務承擔方的能力。適當培訓的內容應包括：(a)交叉關係的複雜性以及對人不應僅僅以殘障來定性。提高對交叉關係的認識應該針對特定形式的歧視和壓迫；(b)殘疾人<sup>47</sup>和他們的個人需求的多樣性，以便殘疾人能夠在與其他人平等的基礎上切實利用司法系統的各個方面；(c)殘疾人的個人自主權和人人享有法律權利能力的重要性；(d)有效和有意義的交流對成功融入的核心作用；(e)為確保對律師、治安法

---

<sup>47</sup> 聯合國官方中文版將 “disabilities” 譯作「殘疾人」，即我國所稱之「身心障礙者」。

官、法官、監獄工作人員、手語傳譯員、員警和監獄系統等人員進行殘疾人權利方面的有效培訓而採取的措施。」日本於批准 CRPD 公約前，除了前揭法令之修正外，政府亦透過身障者的參與亦訂定具體的施政政策方針，強化執法人員對於身障者的認識，並了解社會對於身障者常見歧視和壓迫的態樣。

例如，JLSC 即透過專職律師及社工合作，除了整體調查監所收容人的整體智力狀況，因而配合調整文書之文字外；更於個案中，透過前揭跨界資源整合的成果，詳細的向法院說明被告之現在的身心狀況，本件犯罪發生的歷程，協助被告更生及提出具體有效防止未來被告再犯的機制。而公義律師團之操作方式，亦是透過成功個案的分享、宣傳，讓律師參與身障者個案的協助，將個案真實的狀況反應給行政、司法機關，讓行政、司法機關充份了解到個案真實的困境及所需的協助，進而讓行政、司法能以被告為主體，依個案主動的意願及需要，提供個案最適切的協助。

本會承辦衛福部專案後，於除了對扶助律師辦理初階-CRPD 規範的教育訓練外，亦設計進階的實務課程。參考本次參訪日本之經驗，本會於設計今年度之 CRPD 進階實務課程時，係彙整本會已受理之指標案件及電話法律諮詢專線的常見個案，整理成實務案例，邀請學者、人權工作者、資深法官、個案律師擔任討論人，帶領參加 CRPD 進階

課程的律師，逐一討論個案在司法實務上應如何主張公約及可能受到的挑戰及質疑，經由案例的分享及回饋，與會的實務工作者均表示，進階的課程透過律師、學者、法官間的對話，除了能加深司法工作者對國內身障者的處境的理解外，與會者經由問題的討論，對於問題所涉及的公約解釋及法規均更為熟悉，亦對公約的落實更有幫助，更經由學者、律師、法官、人權工作者的交流，透過個案中法規範論述的辯證，促成整體司法環境的意識提升、促成更好的政策改進。

此外，為了強化本會工作同仁對於心智障礙者處境的理解及認識，本會於去年與各障別進行焦點座談後，即開始規劃真人圖書館的課程，今年度先以心智障礙者為主，讓真人書在社工的協助下，與同仁面對面分享自己從小到大的生活、受教育的狀況、求職及遇到法律事件的經驗。本會同仁透過真人書的分享與交流，了解心智障礙者在社會上真實的困境後，能回饋並反思現行法律扶助受理申請制度上的缺失，進而修正本會業務流程，讓本會無論在硬體、軟體均能無障礙。

## 捌、【附件】

### 一、本會出發前收集之參考文獻：

(一) Government of Japan. (2012). Common core document forming part of the reports of state parties.

(二) Government of Japan. (2016). Initial report submitted by Japan article 35 of the Convention. (締約國報告)

(三) 日本內閣(2012-2017)。障害者白書

(四) Stevens, Carolyn S. (2013). DISABILITY IN JAPAN. Oxford: Routledge.

(五) Leon Brown II. (2006). STATE POWER, PEOPLE POWER, & THE POLITICS OF DISABILITY IN JAPAN. MI:ProQuest Information and Learning Company.

(六) Osamu ,Nagase, *Challenges of the Harmonization and Ratification of Convention on the Rights od Persons with Disabilities by Japan*, JOURNAL OF POLICY AND PRACTICE IN INTELLECTUAL DISABILITIES, VOLUME 10 NUMBER 2. (June 2013).

## 二、參訪單位惠賜之資料：

(一) 長谷川翼律師 2017/03/06 報告之投影片—含為受扶助人連結各界資源後所擬定之更生計畫(附件 A)

(二) 日辯連版的權利告知書、以及長谷川翼律師為智能障礙之受扶助人製作易讀版權利告知書(附件 B、C、D)

(三) 介護保障公義連線律師團簡介資料(附件 E)

### 三、其他參考資料：

(一) 日本就高齡者、障礙者之援助之特別考量規定在其總合法律支援法第三十二條第 2 項、第 3 項

[http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=416AC0000000074](http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=416AC0000000074)) ) 規定之

(二) 另外其備置關於法テラス出張諮詢體制等則規定在日本司法支援中心業務方法書第 18 條第 2 項、第 3 項

([https://www.houterasu.or.jp/houterasu\\_gaiyou/hourei\\_kitei/index.files/100862288.pdf](https://www.houterasu.or.jp/houterasu_gaiyou/hourei_kitei/index.files/100862288.pdf)) 。

(三) 衛生福利部委託辦理身心障礙者法律扶助行政委託契約書

(四) 日本司法支援中心東京地方事務所事業報告書-平成 29 年度版

(五) 日本司法支援センター 民事法律扶助業務運営細則平成 30 年 4 月 1 日 平成 30 年細則第 6 号

(六) 日本司法支援中心-特定援助者的事業(辯護士/司法書士の執行方法 2017/11)

(七) JLSC 官網: <https://www.houterasu.or.jp/index.html>