

Overhauling the Judicial System: Japan's Response to the Globalizing World

Kahei Rokumoto, Tokyo

- I. Introduction
- II. Legal System Following the Continental Model
 - 1. Court System
 - 2. The Legal Profession and Its Historical Background
 - 3. The Legal Examination
- III. The Justice System Reform Council (JSRC)
- IV. The Political and Social Background of the Reform
 - 1. Prior Reform Efforts
 - 2. General Crisis of Governance
 - 3. Transformation of Japanese Society
 - 4. Key Players
- V. Reshaping the Legal Profession
 - 1. The Scarcity of Attorneys
 - 2. A Reform Package
 - 3. Reform of Legal Education
- VI. Introduction of the Graduate School of Law
 - 1. Japanese-Style Law School
 - 2. The New System of Recruiting and Educating Lawyers
 - 3. Opening of New Law Schools
- VII. Other Major Reforms
 - 1. Reform of the Judiciary
 - 2. Lay Participants (*saiban-in*) in Criminal Trial
 - 3. The Japan Legal Assistance Center

[p. 7 – p. 38]

SUMMARY

For several years now, Japan has been experiencing ongoing reforms of its judicial system and its system for the education of the legal profession. The author illustrates the outcome of the reforms that have already been accomplished, and he also describes the content of the upcoming reforms as well as further reform plans currently under discussion. Furthermore, he explains the underlying reasons and motives for the reform and describes the social environment that triggered the execution of the reforms.

The first modern Japanese legal and judicial system as well as the legal education system were designed in the Meiji period and modeled after Continental European countries. Particularly, it was based on the German model of that time. Due to political objectives of the Japanese government at the time, in legal education priority was given

to the training of government officials, judges, and prosecutors, whereas the education of highly qualified private attorneys for the defense and enforcement of private rights had only minor relevance. Despite democratic reforms after World War II, this focus in legal education remained in place. The existing education system of legal professionals required aspirants to pass a legal state examination (*shihô shiken*), which is a precondition for the admission to a mandatory practical legal training course that predominantly takes place at the Institute for Legal Research and Training (*shihô kenshû-jo*, ILRT). Virtually all applicants for the legal state examination hold an undergraduate degree in legal studies earned at university, even though this degree is not required for taking the examination. The practical legal training program at the ILRT currently takes one-and-a-half years. Upon finishing this legal training course, the students obtain the lawyer's qualification (*hôsô shikaku*), which qualifies them to become either a judge, a prosecutor, or a practicing attorney. In the past, the pass rate in the legal examination was consistently lower than three percent. Despite this stringency, in recent years complaints have been voiced by ILRT instructors that the quality of students is rapidly deteriorating under the influence of the education at cram schools for the legal examination.

Based on the propositions of the Justice System Reform Council, which convened numerous times during a period of two years beginning in 1999, several reform measures concerning the legal education and the judicial system were adopted by the government and the parliament. Major reform projects concern the objective to increase the number of professional lawyers and their skills, the introduction of a new type of "law schools," the reform of the procedure of appointment of judges, and the reform of the criminal procedure including the introduction of a system of participation of lay participants in criminal trials.

The reform of the judicial and legal education system is regarded as a third stage of reform after the implementation of drastic reforms concerning the administration and the political system on the whole during the 1990s. The reforms were triggered by an overall public demise of confidence in the political and administrative system in Japan after facing hardships as a result of the collapse of the bubble economy at the end of the 1980s. Further causes for the execution of the reforms were the overall change of economic conditions due to ongoing globalization and the partly altered perception of the role of the state by reference to the concept of deregulation. In the field of the administration of justice, one of the causes for the perceived need for reforms was the permanent and noticeable increase in the number of civil and criminal law suits. Furthermore, the Japanese public developed a feeling that its society was becoming more and more heterogeneous and that the law and administration of justice was becoming increasingly important for solving social conflicts under such circumstances. In this context, it is believed that Japan needs a higher number of practical lawyers of all kinds, that is, of judges as well as of prosecutors and attorneys. Particularly in the rural areas, the low number of private attorneys is considered a serious problem (2/3 of the practicing attorneys in Japan are currently concentrated in the metropolitan areas of

Tokyo, Osaka, and Nagoya). Consequently, the demand for legal services in the commercial legal market is increasing. As a consequence, private attorneys tend to take less attractive cases (criminal defense with regard to minor offenses, civil cases with a low value of claim) only reluctantly, and the would-be clients often face difficulties in finding an adequate attorney.

In the long term (15 years), Japan plans to triple its number of legal professionals. In order to achieve this goal, one consideration is raising the number of students who can pass the legal state examination to 3000 a year. The responsibility for the preparatory training for the legal state examination will be shifted to the law schools established in 2004 as a kind of graduate schools at Japanese universities. Accordingly, university education and the education of legal professionals will be linked to each other to a much greater extent than before. The new legal state examination will require students to graduate from a law school before taking the examination; however, for a transition period until 2010, the old type of legal state examination will also take place each year.

But there is a new problem within the newly established education system that was not foreseen. The competent ministry for the implementation of the new legal education system has granted more law schools a larger contingency of law students to meet the above-mentioned necessary administrative admission. This will lead to a lower pass rate in the examination than previously expected, and increases the pressure on law school students as well as on their law schools.

The projected new procedure for the appointment of judges will become more transparent, and skills other than the examination results of applicants will be taken into consideration when selecting an adequate candidate. This reform was triggered by increasing complaints about Japanese judges being somewhat quixotic. In addition, there is an ongoing discussion about the abolishment of the career judgeship in Japan.

The criminal trial will also change. From now on, lay participants will take part in the procedure. Furthermore, the Japanese government has increased its budget spent on legal aid to a great extent.

(The Editors)

ZUSAMMENFASSUNG

Seit einigen Jahren sind in Japan umfangreiche Reformen der Justiz und der Juristenausbildung im Gange. Der Autor erläutert, welche Reformen bereits durchgeführt wurden, welche noch bevorstehen, und welche möglichen Änderungen derzeit darüber hinausgehend diskutiert werden. Zudem erklärt er die Gründe und Motive für die Reformen und beschreibt die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Reformen zustande kamen.

Das ursprüngliche japanische Rechts- und Justizsystem sowie das System der Juristenausbildung wurden in der Meiji-Zeit nach dem Modell der kontinentaleuropäischen

Rechtsordnungen, vor allem nach dem Vorbild in Deutschland gestaltet. Aufgrund der politischen Ziele der damaligen japanischen Regierung wurde bei der Juristenausbildung die Hauptaufmerksamkeit auf die Ausbildung von Verwaltungsbeamten sowie von Richtern und Staatsanwälten gelegt, die ebenfalls im weiteren Sinne als Verwaltungsbeamte angesehen wurden. Dagegen hatte die Ausbildung von hochqualifizierten Rechtsanwälten zur Verteidigung und Verfolgung privater Rechte nur geringe Bedeutung. Diese Ausrichtung blieb auch durch die demokratischen Reformen unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend unangetastet. Die bisherige Juristenausbildung in Japan sieht eine zentrale Justizprüfung (shihô shiken) vor, die alle angehenden Juristen bestehen müssen, um im folgenden in das Referendariat aufgenommen zu werden, das vor allem an einem speziell hierfür eingerichteten Ausbildungsinstitut in Tokyo (shihô kenshû-jo) stattfindet. Die meisten der Prüflinge haben vorher ein Studium an einer juristischen Fakultät abgeschlossen, was allerdings keine Voraussetzung für die Teilnahme an der Prüfung ist. Das Referendariat dauert heute eineinhalb Jahre. Mit dessen Abschluß erwerben die Referendare die (Voll)Juristenqualifikation (hôsô shikaku), die sie zum Beruf des Richters, Staatsanwalts und Rechtsanwalts befähigt. Die Erfolgsrate bei der bisherigen zentralen Justizprüfung war außerordentlich gering und lag im Jahre 1999 bei etwa 3 %. Trotz dieses rigiden Auswahlverfahrens gab es in den letzten Jahren immer häufiger Beschwerden der Ausbilder am Referendarausbildungsinstitut über die mangelnden Fähigkeiten der Referendare, was vor allem auf den Einfluß der Ausbildung durch private Repetitorien zurückgeführt wurde.

Nach Maßgabe der Vorschläge des eigens eingerichteten Ausschusses zur Reform des Justizsystems, der von 1999 bis 2001 tagte, wurden in Japan zahlreiche Reformen in der Justiz und in der Juristenausbildung beschlossen. Als zentrale Vorhaben wurden von dem Reformausschuß die Erhöhung der Zahl und der Qualität der Juristen, die Einführung einer neuartigen japanischen „Law School“, die Reform des Auswahlverfahrens für den Zugang zu den Juristenberufen im Staatsdienst sowie die Reform des Strafverfahrens unter Beteiligung von Laienrichtern genannt.

Die Reform der Justiz und der Juristenausbildung wird als eine dritte Phase der staatlichen Reformen angesehen, nachdem bereits in den 1990er Jahren eine Reihe von tiefgreifenden Reformen in der Verwaltung und im politischen System auf den Weg gebracht worden war. Die Reformen insgesamt haben unter anderem ihre Ursache in einem generellen Vertrauensverlust in das politische und ministerialbürokratische System nach Zusammenbruch der sogenannten „bubble economy“ Ende der 1980er Jahre. Als weitere Faktoren sind die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft sowie das sich nach und nach durchsetzende Konzept der Deregulierung anzusehen. Im Bereich der Justiz stellt unter anderem die deutliche Zunahme der Zivilgerichts- und Strafverfahren in den letzten Jahren einen bedeutenden Grund für die Durchführung von Reformen dar. Hinzu kommt, daß die japanische Gesellschaft auf dem Weg zu einer sehr viel heterogeneren Gesellschaft als in der Vergangenheit ist und daß man in Japan die große Rolle

erkannt hat, die dem Recht unter solchen Umständen bei der Bewältigung von gesellschaftlichen Konflikten zukommt. In diesem Zusammenhang wird es auch als notwendig erachtet, die Zahl der Juristen zu erhöhen, sowohl in der Funktion als Richter und Staatsanwälte, als auch die Zahl der Rechtsanwälte. Besonders in der Provinz wird die sehr geringe Zahl der Rechtsanwälte als großes Problem angesehen (2/3 der derzeitigen Rechtsanwälte sind in den Ballungszentren Tokyo, Osaka und Nagoya konzentriert). Aufgrund der geringen Zahl der Rechtsanwälte hat sich ein stark nachfrage-lastiger Markt entwickelt, der dazu führt, daß weniger attraktive Mandate (Fälle mit geringen Streitwerten und der Strafverteidigung bei Kleinkriminalität) von den Rechtsanwälten nur widerwillig übernommen werden und die Rechtssuchenden so häufig Schwierigkeiten haben, qualifizierte Anwälte zur Wahrnehmung ihrer Rechte zu finden.

Auf lange Sicht (15 Jahre) ist die Verdreifachung der Zahl der Juristen geplant. Dazu soll schrittweise die Zahl der Prüflinge, die die Justizprüfung bestehen, auf 3000 jährlich erhöht werden. Die fachspezifische Ausbildung zur Vorbereitung auf dieses Examen wird künftig den 2004 eingeführten Graduiertenstudiengängen an eigens dafür eingerichteten Law Schools übertragen. Somit wird die universitäre Ausbildung besser als bisher mit der praktischen Juristenausbildung verknüpft. An der neuen Staatsprüfung dürfen künftig nur noch Absolventen einer Law School teilnehmen. Bis 2010 wird die alte Justizprüfung allerdings für eine Übergangszeit noch neben der neuen ausgerichtet.

Ein bereits jetzt erkennbares Problem des neuen Ausbildungssystems liegt darin, daß von dem zuständigen Ministerium wesentlich mehr Law Schools mit wesentlich größeren Studentenkontingenten zugelassen wurden als zunächst vermutet. Dies wird die Erfolgsquote der Absolventen bei der Justizprüfung deutlich unter die Planzahlen drücken, was sowohl für die Studenten als auch für Law Schools, die zu wenig erfolgreiche Absolventen vorzuweisen haben, zu Schwierigkeiten führen wird.

Bei der Neueinstellung und Erhöhung der Zahl der Richter wird das neue Auswahlverfahren wesentlich transparenter sein, und zudem werden auch Qualifikationen und Erfahrungen der Bewerber jenseits der Prüfungsnoten berücksichtigt. Diese Reform folgt den Klagen über eine gewisse Weltfremdheit mancher Richter. Darüber hinaus wird auch die Abschaffung des Systems des Berufsrichters für die Zukunft generell diskutiert.

Das Strafverfahren wird künftig unter Beteiligung von Laienrichtern stattfinden, und der japanische Staat hat sein Budget für die Bereitstellung von Gerichts- und Prozeßkostenhilfe sowie von Verteidigern im Strafverfahren deutlich erhöht.

(Zusammenfassung durch d. Red.)