

## 法曹人口の急速な増大の見直しを求める緊急提言

2008年(平成20年)7月10日

兵庫県弁護士会

会長 正木靖子

## 緊急提言の趣旨

- 1 当会は、政府に対し、司法制度改革推進計画のうち、法科大学院の設置・運営、入学・修了、司法試験、司法研修所、実務修習及び司法修習生考試(二回試験)などの法曹養成制度の全過程のあり方、並びに2010年(平成22年)ころまでに司法試験合格者を3000人程度にするとの政策について、直ちに見直しに着手することを要望する。
- 2 当会は、司法試験委員会に対し、今年度の司法試験合格者の判定にあたり、上記政策の目標数値及びそのための今年度合格者数の目安に拘泥することなく、法曹の質を維持する観点から、合格者が裁判官、検察官又は弁護士となろうとする者に必要な学識及び応用能力を備えているかどうかについて、慎重かつ厳格な検討をおこなうことを要望する。
- 3 日本弁護士連合会は、政府に対して上記法曹養成過程及び法曹人口に関する政策の見直しを求めるとともに、現在において適正と思われる法曹人口についての調査・検証を独自におこない、かつ、法曹人口問題について、国民や報道機関との対話等の活動を積極的におこなって、国民との相互理解を深めるよう努力すべきである。

## 緊急提言の理由

- 1 政府は、2001年(平成13年)6月に出された司法制度改革審議会意見書を受けて、翌2002年(平成14年)3月に閣議決定した司法制度改革推進計画に基づき、我が国の法曹人口の大幅な増加を図るために、司法試験合格者を大幅かつ急速に増加させる政策を推進してきた。

この政策により、司法試験合格者は、2001年(平成13年)度までは1000名を超えることはなかったが(2001年(平成13年)度は990名)、2002年度(平成14年)からは急加速度的な増大を続け、2007年(平成19年)には旧司法試験、新司法試験合わせて2099名、修習期別でいうと、現在修習中の第61期司法修習生は、現新合わせて2400名にも達している。わずか6年間で140%を超える急速な増加率である。

そして、政府の上記計画によれば、2010年(平成22年)ころまでに司法試験合格者数を年間3000人程度にまで増大させることを目指すとされている。

- 2 政府の上記計画は、司法制度改革審議会意見書が、我が国の法曹人口が先進諸国との比較において極端に不足していること、今後の国民生活の様々な場面における法曹需要が量的に増大するとともに、質的にも多様化・高度化することが予想され、また弁護士人口の地域的偏在の是正の必要性もあることなどから、おおむね2018年(平成30年)ころまでには実働法曹人口が5万人規模(法曹1人当たり国民約2400人)に達することを見込んで計画目標とされたものである。
- 3 日本弁護士連合会(以下、日弁連という)は、上記司法制度改革審議会の審議の状況

と見通しを受け、2000年（平成12年）11月の臨時総会において、法曹一元制の実現を期して、憲法と世界人権宣言の基本理念による「法の支配」を社会の隅々にまでゆきわたらせ、社会の様々な分野・地域における法的需要を満たすために、国民が必要とする法曹数を、質を維持しながら確保するように努めることを決議している。

4 ところが、上記の司法制度改革審議会や政府の計画は、現時点において、少なくとも次の2つの点で破綻を見せ始めている。

1つは、司法試験合格者の急激な増加により、実務法曹としての基礎能力、あるいは質の基本的均一性が保てなくなり、司法修習終了時の二回試験において、2006年（平成18年）の59期、2007年（平成19年）の現新60期と、2年連続して100名を超える大量の不合格者を出していることである。

これは、法科大学院修了者を含む司法試験合格者が実務法曹としての基本的資質を維持することができていないか、司法修習期間の大幅な短縮（2年から1年半、ないし1年）による法曹実務修習の質・量の不足、あるいはその両方を意味しているものと評価しうる。この事実は、司法制度改革の大きな柱の1つである新しい法曹養成制度の整備が未だ不十分な状況にあることを示しており、法曹としての質の確保にとって重要な問題点の表れである。

もう1つは、現在まで司法試験合格者数だけは計画目標どおり増大されてきたものの、法曹三者（裁判官、検察官、弁護士）のうち、裁判官は法曹需要の増大を見込まない現状維持程度の増員しかなされておらず、また、検察官にいたっては、必要とされた増員にも及ばない状況であったため、急激に増大した司法試験合格者の9割近くを占める弁護士人口だけが急激に増大するという結果となってきたことである。しかも、その増大率が加速度的であったために、司法修習生が法律事務所に就職しようとしても、就職先を確保できない者が多数現れてきていることである。

これについては、日弁連をはじめ各地の弁護士会を挙げて、就職先の確保に奔走した結果、現新60期まではなんとかほぼ就職先を確保することができたともいえるが、それでもノキ弁、即独などといわれる指導弁護士のいない新人弁護士が大都市を中心に各地で相当数生まれてきており、また就職先とのミスマッチにより、1年未満の短期間で独立ないし事務所を移籍する弁護士も増えている。

そして、現在修習中の現新61期司法修習生については、その9割近い2150名程度が弁護士志望と思われるが、現状では、既存の法律事務所ではその半分さえも吸収する目処が立っていない状況であり、その就職状況は悲惨ですらある。

5 このような状況となった理由としては、もともと上記政府の計画、ひいては司法制度改革審議会意見書において、法曹人口増大の理念が先行し、現実の法曹需要との大きな格差をどのように埋めていくかという具体的な検証がなされないままであったという弱点や、それを取り巻く様々な事情や背景が考えられる。それらの詳細については、今後当会を含め、各界でさらに検討検証すべきであるが、とりあえずは、以下のような理由を挙げることができよう。

まず、2年連続して二回試験の大量不合格者が発生した理由としては、急激な司法試験合格者の増大のために、従来の司法試験の合否判定基準が事実上緩められたと考えられるにも関わらず、司法修習の期間が逆に1年半（現行）ないし1年（新）に短縮され

てしまい、しかも法曹三者とも実務指導者の指導の限界を超える数の司法修習生に対する個別指導が著しく困難であったことなどから、結果として実務修習も極めて不十分であったことが考えられる。そして、その背景としては、全国各地の法科大学院における実務法曹教育の不足、不統一が見られたことなども指摘することができる。

もう1つの新人弁護士希望者の就職難の問題については、日弁連及び当会を含む多くの弁護士会は、上記司法制度改革審議会や政府の計画を基本的には受け入れ、全国の弁護士ゼロ地域（地方裁判所の支部管内に1人の弁護士もいない地域）を解消し、あわせて弁護士偏在の解消などにも精力的に取り組んできており、また種々の業務拡大策や新規の研修を増大するなどして弁護士業務の需要拡大と弁護士としての質の維持に全力を尽くしてきた。

当会でいえば、現在までに、淡路島の洲本市、丹波市柏原町、たつの市の3地域で公設事務所「ひまわり基金法律事務所」を設立し、県下のゼロ・ワン地域を完全に解消させており、あわせて長崎県五島列島、熊本県人吉市、岩手県釜石市の公設事務所や司法支援センター（法テラス）の地方事務所にも会員を派遣している。また、総合法律センターや業務推進プロジェクトチーム、弁護士業務委員会などの積極的な活動を通じて、各種法律相談や弁護士紹介の拡大充実、過疎地を含む県下各地での法律相談、県内各地における「遺言の日」の定例化など、過疎地対策を含む最大限の業務拡大に尽力してきた。

当会は、刑事弁護の分野においても、少年事件を含めて早くから県下全域の刑事当番弁護士派遣体制を確立し、被疑者国選弁護にも対応し、来年施行予定の裁判員裁判を含めた県下全域の刑事国選事件全般に対応するための努力を重ねてきた。当会で最近設立することを決定した「都市型公設事務所」も、前記の公設事務所などへの派遣弁護士の養成とともに、県下ほぼ全域の刑事国選弁護事件に対応することを目的としている。

また、当会は、既に相当数の弁護士任官や非常勤裁判官を輩出し、任期付公務員の採用などにも積極的に対応してきた。

さらに、弁護士としての質の維持の問題についても、日弁連の研修だけでなく、当会独自の各種研修や実務研究会、それに新法や改正法について立法関与専門家を招いての勉強会なども頻繁に行ってきた。

このように、当会は、日弁連単位会の中でも先進的に「国民のための司法改革」を推進してきた。

しかし、残念ながら、この間に、企業、国、地方公共団体などからの現実の法曹需要はほとんど増大してこなかった。また、国民各層からの現実の需要も、裁判所の取り扱い事件数に減少傾向が見られるように、増加してこなかった。そして、司法制度改革審議会や政府が実施することとしていた制度的基盤や経済的基盤の整備状況が遅れていることもあいまって、そこで予測されていた法曹需要の増大と現実とはほど遠い状況にある。このため、急激に増大した弁護士人口を実務弁護士だけで吸収することは到底困難となり、法律事務所の新人弁護士雇用のペースを無視した、あるいはそれを大幅に上回る新人弁護士を加速度的に大量に生み出したため、新人弁護士を受け入れる余地が急激に減少してしまっている。

6 もともと、弁護士の業務というものは、仮に新しい分野の需要が潜在的にあったとし

ても、それが弁護士により広く取り扱われる業務（経済的に成り立つ業務）になるまでには、相当の年月や甚大な努力を必要とするものである。事件の種類によっては、弁護士の業務として成り立つころには、それに対応する立法的な手当がなされることにより弁護士の需要が逆に減少することもあるのであるから、弁護士業務に対する需要は常に増え続ける性質のものでもない。

他方で、民間の自営業者でもある弁護士としては、新人弁護士の給与やあらたな人的・物的業務スペースの確保のためには相当の先行投資（出費）を覚悟しなければならないという制約も存在しているのであるから、次から次へと簡単に新人弁護士を受け入れられるものでもない。

その上、我が国では、少子高齢化の進行とともに人口の自然減少が予測よりも早く2005年（平成17年）から始まっている。弁護士会の予測では、司法試験合格者数だけを政府計画どおりのペースで増大し続けると、当初計画よりも2、3年早い時期に我が国の法曹人口は5万人に達することになる。そして、その後は、減り続ける国民人口に対して、法曹人口をどのようにしていくのかという具体的計画は未だ白紙のままである。しかし、このままのペースで法曹人口が増員されれば、将来供給過剰になってしまうことは明らかである。

- 7 このような問題は、弁護士ないし弁護士会や個々の弁護士志望者だけにとどまるものではなく、司法改革のもう1つの柱であったはずの「法曹の質」の維持に関わる国民全体にとっての重大な問題である。

弁護士が弁護士登録したあと、国民の権利を守るために一人前の仕事が自力でできるようになるためには、少なくとも数年間は、勤務弁護士として、実際の事件処理に当たりながら先輩弁護士の指導を受け、実務についての研鑽を積むとともに弁護士倫理について実例で学ぶことが必要であり、これが従来の実務法曹としての弁護士の標準的な養成の在り方であった。また、弁護士会の研修も、そのような弁護士間の関係を前提として、これを補完するものとして機能し、円滑に行われてきたものである。

しかし、司法試験合格者の急激な増加と、それによる新人弁護士の就職難という状況の中で、弁護士が登録直後に実際に事件処理の中で十分な訓練を受ける機会さえなく、登録直後に自分で独立して事務所を開設し、単独で事件を処理せざるをえない例が増えている。

いかに司法試験合格前にロースクールでの教育を工夫したとしても、実際の実務をしながら実地で先輩弁護士とともに訓練するというのを十分に補えるものではない。また、急増した司法試験合格者に対しておこなわれる司法修習も、法務省の予算の問題と裁判所等の受入体制の限界から、従来は司法研修所で前期・後期各4ヶ月ずつ、その間の実務修習1年4ヶ月という合計2年間の修習期間が、1999年（平成11年）以降は1年半に短縮され、そして2007年（平成19年）の新修習からは1年間へと大幅に短縮されているのである。これにより、新しく法曹となる者の実務訓練の機会はますます失われてきている。

このように弁護士登録初期の実務法曹による実務研修の欠如は、弁護士会の研修だけでは十分な補完とはならず、ましてやその代替とはならないものであり、法曹としての質の維持にとっては重大な弱点となる。同時に、個々の弁護士としての成長にとっても

大きな損失である。

- 8 このような状況は、国民にとっては、自分が相談や事件の依頼をしようとする弁護士の中に、少なからず、弁護士登録後十分に実務での訓練を受けられなかった弁護士が含まれるということになる。また、国民が弁護士を依頼しようとするとき、登録直後に独立したため、実務での訓練を積んでいない、あるいは経済的に困窮している弁護士にあたることもありうる。

実務で十分に訓練を積んでおらず法曹としての質や能力が実質的に十分とはいえない弁護士は、現実の相談や事件では、十分に依頼者の権利や利益を守れないおそれも高くなるし、経済的に苦しむ弁護士の中には基本的人権の擁護や社会正義の実現に思い至らず、それからかけ離れた無理な事件化（事件あさり）を狙うような業務の在り方に陥ってしまう者が現れるおそれもある。

そうなると、消費者、高齢者、障害者、労働者の事件など経済的には必ずしも採算のとれない弱者救済にかかわる活動や、国選弁護などの公益的弁護活動、その他の人権擁護活動をするための環境が失われていく。また、まさに国民が本当に困ったときに助けを求めてもそれに応えられるだけの力を持たない弁護士の割合が増大することにもなりかねない。

また、弁護士を増大したからといって、それだけでは適切な刑事弁護活動を行える国選弁護人を十分に確保できるという保障がないことも明白である。

- 9 このように、司法改革計画における法曹養成制度の全過程で様々な弊害が現れ、国民が求める十分な質を確保した法曹を確実に提供できるとはいえない状況になってきているにもかかわらず、今後も法曹人口増だけを当初目標のままとして司法試験合格者が増え続けていけば、もはやこれらの弊害を修正ないし回復することができない重大な事態になってしまうおそれが高い。

そこで、法科大学院の法学部未履修者が初めて新規法曹となったこの時点で、司法改革計画のうち、法曹養成制度と法曹人口のあり方及びこれらの相互関係などについて、改めて実態に基づいた検証と見直しをしておくことが必要不可欠であると考えます。

当会においても、これらの事項について、地域司法計画などに基づく適正な法曹人口の検討をはじめ、本格的な検討検証をおこなうこととしているが、それに先だって、緊急かつ暫定的に提言するものである。

当会としては、今後も、日弁連等とも連携しながら、国民が真に求めていると思われる適正な法曹人口についての検討を独自におこなうとともに、国民との対話等の活動を通じ、法的サービスの利用者である国民の目線に立って、国民は一体どのような弁護士の在り方を真に望んでいるのかということを真摯に検討しながら、適正な法曹人口について地に足の着いた議論を行い、建設的な提言をおこなうよう努めたい。

以 上

## 緊急提言を出すに至った経緯と問題点の詳細説明

以下には、当会の法曹人口問題プロジェクトチームにおける議論の経緯と主な問題点についての詳細説明、関連する問題点についての説明を行います。ただ、以下の問題点の中には、現時点では当会会員の中でも意見が分かれている論点もありますが、今後、さらに議論を深めていく所存です。

### 1 法曹人口の大幅な増加の経緯

#### (1) 司法制度改革審議会の意見

1999年（平成11年）に内閣に設置された司法制度改革審議会（以下「司法審」という。）は、2001年（平成13年）6月12日、「21世紀の日本を支える司法制度」という副題の意見書（以下「司法審意見書」という）を内閣に提出した。

司法審意見書は、21世紀のますます複雑・多様化する我が国社会においては、司法機能の充実・強化が必要不可欠であり、そのためには質・量ともに豊かな法曹を得ていくことが不可欠であるとの認識に立ち（同・はじめに）、「今後、国民生活の様々な場面における法曹需要は、量的に増大するとともに、質的にますます多様化・高度化することが予想される」として、「法曹人口の大幅な増加を図ることが喫緊の課題である」としたうえで、「国民が必要とする質と量の法曹の確保・向上こそが本質的な課題である」と位置づけている（同・58、59頁）。

そして、その目標としては、

「現行司法試験合格者の増加に直ちに着手し、平成16（2004）年には合格者数1500人達成を目指すべきである。

法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22（2010）年ころには新司法試験の合格者数を年間3000人達成を目指すべきである。このような法曹人口の増加の経過により、おおむね平成30（2018）年ころまでには、実働法曹人口は5万人規模に達することが見込まれる。」（同・57頁）

という計画を打ち上げている。

#### (2) 司法制度改革推進計画（政府）

小泉内閣は、2002年（平成14年）3月19日、司法審意見書に沿うかたちで「司法制度改革推進計画」を閣議決定し、司法試験合格者を増加させる政策の実施を直ちに開始するとともに、合わせて法科大学院を設立する方針を決定した。

これによって、司法試験合格者数は、次のようにほぼ司法審意見書の計画どおり増大してきた。

2002年（平成14年）度	1183名
2003年（平成15年）度	1170名
2004年（平成16年）度	1483名
2005年（平成17年）度	1464名
2006年（平成18年）度	1558名
2007年（平成19年）度	2099名

(新司法試験 1851名 旧司法試験248名)

そして、2006年に旧司法試験で合格した現61期の549名と、上記2007年の新司法試験で合格した新61期の1851名を合わせて2400名の司法修習生が現在修習中である。

上記計画によれば、今後も司法試験合格者は増え、2010年(平成22年)ころまでには年間3000人程度とすることが目指されている。

### (3) 日本弁護士連合会の対応

司法審において年間3000人程度に法曹人口を増やす方針が検討されていた情勢を踏まえ、2000年(平成12年)11月1日、日本弁護士連合会(以下「日弁連」という)は、「法曹人口、法曹養成制度並びに審議会への要望に関する決議」を採択した。

その決議では、「法曹人口については、法曹一元制の実現を期して、憲法と世界人権宣言の基本理念による『法の支配』を社会の隅々にまでゆきわたらせ、社会のさまざまな分野・地域における法的需要を満たすために、国民が必要な数を、質を維持しながら確保するように努める」として、「国民が必要とする適正な法曹人口」を「おおむね5万人程度」と試算する法曹人口の増大計画案を容認することとした。

同時にこの決議では、「法曹に求められる質の維持、向上」として、法曹の役割が人の生命、身体、財産等に重大な関係を持つことに鑑みれば、その質の維持、向上は極めて大切なことであり、弁護士のアイデンティティとして、基本的人権の擁護と社会正義の実現という使命に基づく公益性と倫理性の自覚が保持されることも重要である、新規法曹人口の大幅な増加により弁護士の質の低下を招来することのないよう、法曹養成の全過程に、より主導的に関与することによって充実した教育内容や質の高い教員を確保し、さらには「オン・ザ・ジョブ・トレーニング」(OJT)において後進の育成に積極的に関与し、資格取得後の各種研修の継続・強化などに努力することが必要である、としている。

その後、政府の上記計画による法曹人口の大幅な増大について、日弁連や当会を含む各地の弁護士会は、弁護士人口の増大については、弁護士過疎対策に精力的に取り組むとともに、組織的な就職説明会の実施や、企業・官庁・自治体に対し弁護士の採用を呼びかける等の対処をし、また、研修制度の充実や法科大学院への協力も行ってきた。さらには、最高裁判所や法務省に対しては、裁判官や検察官のいっそうの増員を働きかけてきた。

## 2 2010年に司法試験合格者を3000人程度とする目標の根拠の検証

### (1) 司法審意見書における増員根拠

司法審意見書によれば、2010年(平成22年)に司法試験合格者を3000人程度とする提言をする根拠として、主に次のことがあげられている。

まず、第1に、法曹人口における国際比較の点である。

司法審意見書は、「我が国の法曹人口は、先進諸国との比較において、その総数においても、司法試験、司法修習を経て誕生する新たな参入者数においても、極めて少なく、我が国社会の法的需要に現に十分に対応できていない状況にあ」として、これを先進諸国中のフランス並み(法曹人口1人当たりの国民の数2400人)にまで引き上げる

べきであるというのである。

第2に、国民生活における法曹需要が量的に増大するとともに、質的にますます多様化・高度化することが予想されるという点である。

司法審意見書は、その要因として、「経済・金融の国際化の進展や人権、環境問題等の地球的課題や国際犯罪への対処、知的財産権、医療過誤、労働関係等の専門的知見を要する法的紛争の増加、「法の支配」を全国あまねく実現する前提となる弁護士人口の地域的偏在の是正（いわゆる「ゼロ・ワン地域」の解消）の必要性、社会経済や国民意識の変化を背景とする「国民の社会生活上の医師」としての法曹の役割の増大など」を挙げている。ここでいう法曹需要の多くは、法曹三者に共通するものである。

さらに、司法審意見書は、法曹人口についての現実的な考え方として、「実際に社会の様々な分野で活躍する法曹の数は社会の要請に基づいて市場原理によって決定されるものである」とも述べており、実際の法曹需要が、上記の計画やその根拠どおりには推移しないだろうということにも触れている。

## (2) 法曹人口についての基本的な考え方（弁護士の使命と市場原理）

法曹三者のうち、弁護士は、唯一民間の自営業者である。

しかし、弁護士法第1条は、「弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする。」として、弁護士を単なる自営業者とは異なる高度に公共的な職業と位置づけている。

刑事事件においては、憲法第37条3項で、「刑事被告人は、いかなる場合にも『資格を有する弁護人』を依頼することができる。被告人が自らこれを依頼することができないときは、国でこれを附する。」とされており、弁護士は、国民的基本的人権に直接かかわる憲法上の地位を有する重要な職業でもある。

したがって、当会としては、一部の論者が主張するような「弁護士も、市場原理、市場競争により、自然淘汰されて質のいい者だけが残る」というような見解に与することはできない。弁護士は、弁護士法第1条に規定するような趣旨、言い換えれば「法の支配」をあまねく「社会の隅々」、すなわち市場原理にはなじまない様々な分野・地域にまでゆきわたらせる使命を帯びた職業だからである。司法審意見書は、法曹の役割を「国民の社会生活上の医師」とも呼んでいるが、実際の医師の医療業務が市場原理には必ずしもなじまない面があるのと同様である。

仮に、市場原理、すなわち競争の原理により、大量に生み出された弁護士が激しい生存競争にさらされることとなれば、生存競争に勝ち抜くために、一般の営利事業と同様の利益追求型の業務となり、弁護士の果たす使命がないがしろにされる面が出てくることは避けがたい。すなわち、弁護士が業務の質を競い合い向上すること自体は望ましいが、過大な生存競争に陥れば、日弁連や各地の弁護士会がいかに努力しても、弁護士個人の中からは、その職業的使命を自覚せず、やむなく、業務の経済的な効率や目先の利益ばかりを競うものが相当数出てくることは防ぎきれないであろう。

また、大企業や有力実業家などは別として、大多数の一般国民にとっては、弁護士に依頼をすることは一生に一度あるか無いかであることが多く、しかも、弁護士業務は専門的であるからその適否は容易に判断しがたいうえに、弁護士との委任契約は一定期間継続したのちに結果がもたらされるものであるから、一般国民にとっては依頼しようと

した段階で弁護士の優劣を判断するのはとても難しいことである。

このような一般国民の置かれた立場を考えるならば、市場原理によって弁護士を激しい生存競争にさらし、弁護士間に極端な経済的格差を生み出すような考えは、弁護士業務の実態にそぐわないし、むしろ国民の権利・利益の増進にとってマイナスである。

一般国民にとっては、依頼しようとする弁護士が誰であれ、弁護士である以上、一定水準のサービスを提供する能力があり、基本的人権の擁護と社会正義の実現という使命を実現できる者であることが確実である社会が望ましいはずである。

したがって、国民が必要とする法曹人口を考えるにあたっては、人権擁護と社会正義の実現のために、弁護士の素養としてどの程度の法律知識や実務的応用力、及び人権感覚が必要とされるかがまず第一に考えられるべきである。

### (3) 弁護士に対する需要について

- ① 司法審意見書は、法曹需要が量的に拡大するとしていたが、これまで明らかにされている各種データを概観してみても、現実には法曹需要が確実に拡大しているという状況にはない。

まず、全裁判所の2002年(平成14年)以降の全事件の新受事件数は、2003年(平成15年)をピークに減少傾向にあり、個別事件ごとにみても、家事事件を除いて、民事・行政事件は全事件と同じ傾向であり、刑事事件も少年事件も年々減少してきている。家事事件については、全体として増加傾向にあるといえるが、それは、2004年(平成16年)から人事訴訟が地裁から家裁に移管されたほか、審判事件が徐々に増加してきていることによるものであり、調停事件は逆に減少傾向にあるという状況である(以上、最高裁ホームページ・司法統計)。

また、もっと長いスパンでみた場合、全裁判所の既済事件数は、1990年代前半に比べて、2000年代は明らかに事件数が増大しているが、2000年代の最近5年間(2002年(平成14年)から2006年(平成18年))をみると、簡易裁判所の通常民事訴訟と家庭裁判所の審判事件を除いて、新受事件数の推移と同様に、やはり全体としては2003年(平成15年)をピークとした減少傾向が読み取れるし、家庭裁判所の事件も同様の傾向である。(以上、司法統計年報など)。

なお、簡易裁判所の通常民事訴訟の増加は、サラ金に対する過払い金返還訴訟の増加や認定司法書士への訴訟代理権付与などが影響しているものと思われる。

また、日弁連が2006年(平成18年)10月に企業、官公庁等に対して実施したアンケート調査によっても、対象の全6147者(国内企業3795社、外資系企業1457社、自治体849機関、官庁46省庁)のうち、どの団体においても弁護士採用の予定が年間21名から46名にすぎず、組織内弁護士の増加はそれほど見込めないことが明らかな状況にある。

なお、そもそも、日弁連が組織内弁護士の増加を推進することについては、弁護士が大企業や行政の内部に雇用等されてしまうと本来の使命に忠実な独立した姿勢を貫けるかどうか疑問視する意見もあり、とりわけ新規登録直後の法曹としての実績のない弁護士の採用をすすめることについては批判的な意見も強く、また、その実効性についても疑問がある。実際、現在行われている弁護士からの任期付き公務員の採用などでは、少なくとも数年間の弁護士実務経験が必要とされている。

さらには、少子高齢化などによる人口減社会の到来についてどのように対処するのことも大きな課題である。すなわち、わが国の総人口は2005年（平成17年）から自然減少（出生人口が死亡人口より少ない状況）が始まっており、婚姻件数と婚姻率及び出生数と出生率のすべてが減少しているのであり（出生率を除いて、いずれも2007年（平成19年）は2006年（平成18年）を下回っている）、2007年（平成19年）の出生率は1.34で先進国中最低である（フランスは2.0）。

そして、認定司法書士への訴訟代理権の付与をはじめ、隣接士業への各種代理権授与などの影響などもあり、今後弁護士業務に対する需要が大幅に増大するとは思われない状況にある。

② 司法審意見書が述べる専門的知見を要する事件の存在は、たしかに、医療過誤事件や涉外事件、知的財産事件、労働事件などの専門的分野を取り扱う弁護士が多くなることが望ましいとはいっても、これらの分野は、一般的に実務法曹の経験を積み重ねた者の中から、さらに専門的研修を重ねながら習熟していく分野であり、2010年（平成22年）までに司法試験合格者数を3000人に急激に増大させたとしても、そのような新規の登録弁護士の法曹需要と直接結びつくものではないことは明白である。

③ 司法過疎（地域的偏在）と裁判官・検察官の不足の問題

司法審意見書は、大量増員の根拠として、弁護士の地域的偏在の是正を指摘したが、司法過疎（地域的偏在）の問題は、それだけで解消が実現する程単純なものではない。これは、弁護士業務の実態を知らない意見であるといわざるをえない。

実際、日弁連及び各地の弁護士会は、2000年（平成12年）の臨時総会決議以前から、司法過疎問題（弁護士過疎だけでなく、裁判所や検察庁の支部の人的設備的充実に関わる問題）に取り組んできており、並々ならぬ努力の結果、現時点においては、ひまわり基金公設事務所や法テラス法律事務所の設置などを含めて全国のすべての裁判所支部管内における弁護士ゼロ地域は完全に解消しており、弁護士ワン地域の解消をはじめ弁護士の地域的偏在への対応についても、近接支部地域における弁護士増員や法律相談センターの設置によって補完されつつある。

そして、これらの体制を維持するためには、年間数百人程度の人員を確保すればいいのであり、2010年（平成22年）までに司法試験合格者数を3000人とするという急激な増加をしなければならないことの根拠にはならない。

なお、当会でも、丹波市柏原町に「丹波ひまわり基金法律事務所」、淡路島の洲本市に「淡路島ひまわり基金法律事務所」、そしてたつの市に「たつのひまわり基金法律事務所」と3つの公設事務所を順次設立してきており、さらに、当会会員を長崎県の五島列島の「五島ひまわり基金法律事務所」、熊本県人吉市の「くま川ひまわり基金法律事務所」、及び岩手県釜石市の「釜石ひまわり基金法律事務所」に派遣し、かつ法テラスの地方事務所にも会員を派遣した実績も有している。

こうして、当会では、いわゆる弁護士ゼロ・ワン地域を完全に解消するとともに、全国各地のゼロ・ワン地域の解消にも協力してきた。

ただ、司法過疎を永続的に解消するためには、これらの公設事務所に赴く人員を

確保しさえすれば足りるのではなく、その交代要員の確保や弁護士が過疎地に定着するための経済的な基盤整備、裁判所・検察庁の支部機能の充実強化が欠かせないことも重要な事実であることを見過ごしてはならない。

つまり、過疎地で弁護士が業務をおこなうにあたって、また、過疎地の国民が司法制度を利用するにあたっては、制度が便利なものになっていなければならないということである。例えば、郡部にきめ細かく簡易裁判所が設置されていることや、郡部の地方裁判所の支部にも裁判官が常駐しているなどの条件が整備されていなければならないが、実際にはそうになっていない。むしろ、以前から簡易裁判所の統廃合が進んでおり、また、地方裁判所の支部の裁判官は複数の支部間で兼任になる（つまり支部に必ずしも常駐の裁判官がいない）という状態が改善されていない。検察庁も同様であるが、弁護士がいる地域であるにもかかわらず、本庁（県庁所在地）でしか起訴できず、裁判所よりももっとお粗末な現状である。

このように、司法過疎や弁護士偏在の問題は、現在は、弁護士会の問題というよりは、法テラスの予算の充実をはじめとする国の条件整備が不十分であることが主たる原因となっている。弁護士会が弁護士過疎地域の解消に力を傾注している最中に、裁判所や検察庁では、逆に過疎地域の支部の統廃合を進めるという対応が行われており、このような施策にこそ問題があるといえよう。弁護士や法律事務所が過疎地域で活動しようとしても、裁判所や検察庁がその地域になければ、その法曹としての力量が十分に発揮できないことは明らかである。

#### ④ 一般的な裁判官・検察官不足解消の問題

裁判員裁判が始まると、裁判所も検察庁も、一般の刑事事件については人的に手薄になることは既に明らかであるし、知的財産や医療過誤、建築に関わる紛争など、専門的知見と経験を要する事件に裁判官の配置が進めば、一般民事事件の担当裁判官が相対的に減少することが予想される。検察庁でも、特捜部や特別刑事部ばかりが人員的に拡充され、一般事件の捜査や公判立会に検察官が不足するなどの事態が既に発生している。特に検察庁では、戦後の一時期の検察官不足を理由とした法曹資格を有しない検察官事務取扱副検事等がなお多数存在しており、むしろその職域が簡易裁判所管轄にとどまらず地方裁判所にまで拡大されつつある実態があり、本来の司法改革推進計画とはむしろ逆行する傾向すら顕著となっているのである。

ちなみに、2008年（平成20年）4月1日時点における神戸地裁本庁の裁判官数は、判事、判事補合わせて36名（所長を含む）、別に簡裁判事が7名という構成であり、これに対し、神戸地方検察庁は、検事正を含めて検察官が33名、副検事が15名という構成である。

なお、検察官は、全県下を合わせても49名しかおらず、副検事が39名にも達しているという状況である。

#### ⑤ 潜在的需要の掘り起こし論について

上記の通り裁判所の新受事件数は増加せずむしろ減少しているところであるが、それは顕在化した需要であって、潜在的な需要はまだたくさんあるから、増加した弁護士が努力によって新たな需要を掘り起こし業務分野を開拓していくべきだとする意見がある。

確かに、抽象的に言えば、個人の人権擁護のため、弁護士が潜在的需要を察知し人権擁護の活動の幅を広げ、新たな業務分野を開拓することは望ましいことである。

これについては、当会も、総合法律センター体制の充実をはじめ、各種法律相談の拡大充実、過疎地を含む各地への出張相談体制の確立、県内各地における「遺言の日」実施の定例化等、できる限りの努力はしてきた。

しかし、そのような努力を弁護士会がおこない、できる限り潜在的需要を業務にするべく努力をしたとしても、前述した専門的知見を要する分野と同様に、それが業務として取り組める分野として確立するには多年にわたる努力が必要なのであり、潜在的需要が現実化するのとはそれほど明確かつ確実ではない。

弁護士が現在日常的な業務としておこなうものの中にも、かつては採算性が不明な状態において訴訟活動を地道に行い判決を獲得する、あるいは、国民と連携した活動を通じ必要な立法を求めて運動をし司法救済の道を開くなど、多年にわたる努力を経てようやく業務として成立するようになった分野がある。

例えば、サラ金会社に対するいわゆる過払い金返還請求訴訟や消費者訴訟、各種公害、薬害訴訟などもこれにあたる。現在は、裁判所までがこれらを当然の前提とした処理をしているのであるが、これも、一部の弁護士の多年にわたる献身的努力の結果なのである。

このように、国民生活の中に存在する潜在的需要を掘り起こして経営的・経済的に成り立ち得る業務とするためには、多年にわたる、採算性のある程度もしくはまったく度外視しておこなう弁護士活動が必要なのであって、それらの活動をおこなう弁護士には、それに耐えうるだけの基本的な経済基盤が既存の需要（既に顕在化している需要）によって確保されているという条件が必要である。

しかし、余りに急激な弁護士の増員のもとでは、新たに業界に参入する個々の弁護士の経済的基盤が不安定になるから、急増により事件数の少ない弁護士にとっては、困っている国民のために採算性を度外視しても人権擁護活動をおこなうだけの経済的余力など残されていないことが多いのである。このような経済的余力のない状態で事件を無理に開拓しようとしても、差し当たって着手金を要求できる事件だけが弁護士によって手がけられ、訴訟あさり等の弊害を生じる恐れすらある。

従って、弁護士数を大量に増やせば潜在的需要が掘り起こされ法の支配を行き渡らせることができるとの立論は、実際の需要とのバランスを合わせて考慮しなければ、弁護士の使命に合った活動分野開拓のプロセスを正しく踏まえたものとはいえない。これを無視して、弁護士人口の増員を急ぎすぎると、かえって弁護士が本当に困っている国民の人権を擁護する意味での潜在的需要を開拓する力をそぐ結果にもなりかねない。

#### (4) 諸外国との比較について

司法審意見書は、法曹1人あたりの国民の数について、日本がアメリカ・イギリス・ドイツ・フランスの先進諸外国と比較して少ないことを指摘し、少なくともフランスの水準にまで到達することを急がなければならないという。

しかし、このような単純な人口比によって日本の適正な法曹人口を結論づけるのは不正確であるとして、当時から多くの弁護士はこのような見方に反対してきた。

つまり、それぞれの国によって、裁判官数・検察官数、裁判制度、司法予算、法律扶助制度、法律扶助に投下される国費、法曹資格取得後に法曹として実働する者の数、国民の法意識、隣接法律専門職の有無・人数などは様々である。

ここにあげた多くの要因を考慮してもなお、現在も日本の法曹人口が大きく不足しているのか否かという丁寧な考察が必要である。

日本では、司法書士・行政書士・税理士・弁理士等の隣接法律関係専門職が存在している。弁護士は、税理士、弁理士、それに司法書士とは制度的には完全な競合関係にある。また、ドイツなどでは、公証人も弁護士の業務である（我が国では、裁判官・検察官出身者でほぼ占められている）。このような隣接法律関係専門職の数を加えると、2007年（平成19年）でも、日本には20万人を超える法律関係専門職が存在しており、国民人口と法律関係専門職の人数との対比という観点でも、例えば、日本にはフランスよりも多くの法律関係専門職が存在するという見方も可能であって、諸外国との比較においても、法律関係専門職の人口が決定的に足りないとは言いきれない。

また、2000年（平成12年）以降に認定司法書士が簡易裁判所で代理業務を行えるようになるなど、政府の司法制度改革推進計画後も、これら隣接法律関係専門職が担う法律業務は拡大していることにも留意が必要である。

### 3 弁護士人口の急激な増加がもたらす弊害

#### (1) 法曹の基礎的能力における質の低下問題

##### ① 十分な司法修習がなされていないこと

司法修習期間は従前2年間であったものが徐々に短縮され、新60期以降は1年間にまで短縮された。

また、その内容においても、法律実務の基礎を学ぶ重要な機会であった司法研修所での前期修習が廃止され、いきなり実務修習が開始されるようになった。

司法修習の期間短縮・カリキュラムの変更は、増員した司法修習生に対する裁判所等の受入れの困難を理由とするものであり、司法試験合格者の大幅な増員とそれに伴う人的物的体制の不足を原因とする。

しかし、我が国では、大学全入時代が叫ばれるように、若年層の人口が年々減少していく状況下で司法試験合格者が大量に増員されれば、当然合格者の実務法曹としての基礎的水準も低下するとみるのは自然であり、本来は以前よりも司法修習が充実されなければならないはずであるのに、日弁連などの反対にもかかわらず、現実には逆に司法修習期間が極端に短縮されるなど、極めて不十分な制度に変わっている。

司法修習終了後の二回試験では、2006年（平成18年）、2007年（平成19年）と連続して100名を超える不合格者が発生しているが、このような大量の不合格者の発生は未だかつてないことであって、既に司法修習生の法律家としての基本的能力が十分担保されない弊害が現実化しているのではないかという危惧が生じており、このまま放置すれば事態はより悪化することが予想される。

##### ② 弁護士としての実地訓練が十分出来ない状況

弁護士が依頼者の権利を擁護する活動を一人前に出来るようになるためには、司法試験合格前の勉強や司法修習で得た知識だけでなく、実務に就いたあとに、先輩弁護士の指導を受けたり、他の弁護士と協同したりしながら、実際の事件処理のやり方を実地で学んでいくことがどうしても必要である。これを、オン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）と呼び、先の日弁連の臨時総会決議でも法曹養成制度の過程として重視してきたことである。これは、弁護士にとっては、いわば、全法曹養成制度の最後の仕上げの必須項目であるともいえる。

従来は、多くの弁護士がこのような実地における訓練を経て、自分一人でも十分な法的サービスを提供できるだけの実力を身につけてきた。

ところが、現在は、司法試験合格者が急激に増加し、特にそれがストレートに弁護士数の急激な増加に繋がり、弁護士の就職難という事態までが発生している。

法律事務所に就職できなかった者は、やむなく、新規登録後いきなり独立して自分で事務所を構える（弁護士になって即独立することから「即独」ともいわれている）か、または、法律事務所に勤務することなく既存の事務所のスペースを間借りする（軒先を借りるというニュアンスから「ノキ弁」ともいわれる）ことで職務に就かざるをえない。

こうして、十分な司法修習の過程も経ていないばかりか、実際の実地訓練の機会も得られず、いきなり独立するなどして自分だけで弁護士業務にあたるようになると、法律家としての事件処理能力さえ十分身につけていない弁護士層が出現することは避けられない。そして、現在の推進計画のペースで司法試験合格者だけを急増し続ければ、このような問題のある層の弁護士が大都市を中心に大量に発生してくることは明らかである。

当会としては、このような国民に弊害をもたらす事態の到来をこのまま見過ごすことなど到底できない。

## （2）法曹の倫理面、法曹の公共性・公益性から見た弊害

### ① 弁護士の使命と弁護士自治の重要性

弁護士の公共的使命については、前述したとおりである。

弁護士が、その使命である人権擁護と社会正義を実現するためには、そして刑事事件における憲法上の任務を確実に実行するためには、国家権力をはじめいかなる権力にも屈することなく、その職務は自由独立でなければならない。これを十分に担保するため、日弁連や各地の弁護士会には、国家機関から独立したほぼ完全な自治権が認められている。これを「弁護士自治」と呼んでいる。

具体的には、弁護士の資格審査、登録手続は日弁連自身が行い、日弁連の組織・運営に関する会則を自ら定めることができ、弁護士に対する懲戒は、弁護士会と日弁連のみによって行われる。また、弁護士会と日弁連の財政は、そのほとんど全てを会員の会費によって賄っており、経済的にも他の介入を許さない仕組みとなっている。

これまでも、日本の弁護士は、消費者事件、公害問題、国選弁護事件、冤罪事件、少年事件、障害者問題、オンブズマン事件などの社会性をもった各種事件について、採算を度外視してもこれらに積極的に取り組み成果を上げてきた。

この中にはもちろん国家権力を相手とする事件もあるが、弁護士が権力と向き合っても迎合することなく、その使命を果たす活動ができるのは、弁護士自治が保障されているからに他ならない。とりわけ、第二次大戦までの我が国では、治安維持法違反事件の被告人や被疑者を弁護したというだけで、弁護士が投獄され、あるいは弁護士資格を剥奪されるという苦い歴史があったことなどから、世界的にみても極めて先進的な弁護士自治制度を発展させてきた。

## ② 現在までの公益活動と弁護士の経済的基盤の関係

公害事件、消費者事件、国選弁護事件等の社会性をもった事件について、ときには採算を度外視して取り組むためには、弁護士の使命感や在野法曹としての気概が必要であることはもちろんであるが、それだけでは不十分であり、採算性が不確実な活動をおこなえるだけの経済的基盤が必要である。

しかし、このままのペースで弁護士数だけが急増すれば、既に述べたとおり、現実の法曹に対する需要がそれに見合うまでにはなっていないのであるから、弁護士、とりわけ新人弁護士は、経営を維持するために、あるいは生活のために厳しい生存競争にさらされることになる。

個々の弁護士の立場に立てば、競争に勝ち自分の生活を守るために、一般企業と同様に不採算部門を切り捨てざるを得なくなり、弁護士業務は単なる営利目的の業務に変質していくおそれも高い。この場合に、弁護士が真っ先に切り捨てざるを得なくなるのは、おそらく国選弁護事件や消費者事件、経済的弱者の事件など経営的に採算の取れない事件や、基本的人権の擁護や社会正義の実現のために権力に立ち向かうような事件など、解決に向けて手間や時間のかかる事件であると考えられる。

公益的活動をおこなう余力がなくなる恐れは、現在すでに実務に携わっている弁護士についても言えることではあるが、それが顕著に現れてくるのは、今後の新規登録弁護士についてである。

このように、新規登録弁護士や若年層弁護士の多くが、弁護士の本来の使命を自覚した職務を行わなくなったり、無償の活動を原則とする弁護士会の会務などから遠ざかったりすることは、弁護士会の将来や弁護士自治にとっても放置することのできない重大な事態である。

## ③ 人口急増による弁護士間格差の出現・非行のおそれ

弁護士同士の生存競争がより激しくなり過当競争を生じると、弁護士間の経済格差が拡大して、公益的活動をしない弁護士が出現するというだけではとどまらず、弁護士倫理上問題のある行為をおこなう弁護士が飛躍的に増えるおそれがある。

弁護士の業務は、委任した当初はその良し悪しを判断することが難しいから、仮に弁護士倫理上問題のある行為をおこなう弁護士であっても、ある程度の長期間、その職務の悪質さが表面化せず懲戒処分等を受けることもないまま放置されるおそれがある。また、弁護士会が個々の弁護士の非行を事前に察知することも極めて困難であり、救済は事後的にならざるを得ない。

そうすると、一生に一度あるか無いかの重要な問題を委ねる一般国民にとりかえしのつかない損害が生じることも危惧される。一旦発生した国民の損害は、もし事後的に懲戒処分等をしたとしても回復されるものではない。このようなことが頻繁

に起こるようになれば、非行をおこなった個々の弁護士が非難・処分されるだけでなく、弁護士会全体への非難になり、弁護士一般が社会的信用を失うことになる。

#### 4 結語

適正な法曹人口、とりわけ弁護士人口を考えるにあたっては、日本国憲法の理念である個人の尊厳（憲法13条）を守るために、弁護士が基本的人権の擁護及び社会正義の実現という使命（弁護士法1条）を十分に果たしうる職務環境は何かという視点をもつことも必要である。

ところが、以上に述べてきたような事実が一般国民にはもとより、マスコミなどにも正しく伝えられていないところがあるため、弁護士だけの大量増員に異を唱える弁護士の意見が、国民のための司法改革に反対するものであるかのような誤解を受けている現実がある。

そこで、当会としては、上記のような事実や実態を踏まえて、質を度外視した法曹人口の大量かつ急激な増員が多くの弊害を生み、真に国民が求め、必要とする法曹や司法制度の実現につながっていないのではないかとすることを率直に明らかにし、国民とともに、改めて真の司法改革とは何かを見直し、検証していくことを望んで、緊急提言を発表することとしたものである。

以 上