

当面の法曹人口のあり方に関する提言

2009年3月18日

日本弁護士連合会

提言の趣旨

- 1 当連合会は、憲法によって立つ法の支配の理念を社会の隅々にまでいきわたらせ、市民の権利・自由を保障する役割を十全に果たしうる司法の実現をめざして、今後も、司法制度の諸改革を積極的に推進する。この立場から、司法を担う法曹（裁判官・検察官・弁護士）について、質の維持・向上を図りつつ、市民が必要とする数を確保するべく、法曹人口5万人規模の態勢整備に向けて、引き続き最大限の努力を行う。
- 2 今次の司法制度改革においては、司法・法曹への需要の変化を見据えつつ、人的基盤と制度的基盤の整備など、多岐にわたる諸改革の統一かつ調和のとれた具体化と実行が必要とされている。しかし、新たな法曹養成制度は未だ成熟の途上にあって、新規法曹の質についての懸念が各方面から指摘されている。法曹の質の確保、法的需要の動向、財政措置を含む司法の制度的基盤整備の状況など、司法を取り巻く環境の変化は、この間の弁護士人口増加の状況に比して、当初の想定に沿った進展に至っていない。当連合会は、関係機関に対しても取り組み強化を求めるものである。
- 3 以上のような諸課題の改善・改革にはなお一定の年限が必要とされる状況に鑑みれば、来年度（2009年度）以降数年間は、司法試験合格者数について、現状の合格者数（注1）を目安としつつ、慎重かつ厳格な合否判定によって決定されることが相当である。その後の適正な法曹人口のあり方については、上記の諸状況の変化を踏まえ、あらためて検討されるべきである。

注1 新司法試験が本格化した現状の合格者数は、以下のとおりである。

2007年度（平成19年度） 新1851人・旧248人 計2099人

2008年度（平成20年度） 新2065人・旧144人 計2209人

提言の理由

第1 本提言の意義

当連合会は、2008年7月18日「法曹人口問題に関する緊急提言」(以下「緊急提言」という。)を行い、2008年度の司法試験合格者の決定について、新しい法曹養成制度が未だ成熟途上にあることに鑑み、司法制度改革全体の統一かつ調和のとれた実現を期するため、当初の数値目標にとられない、法曹の質に十分配慮した慎重かつ厳格な審議を求めたところである。

さらに、当連合会は、中長期的な適正法曹人口及びその到達ペース等に関する提言を行うため、法曹人口問題検討会議(以下「検討会議」という。)を設置し、検討会議は、この問題に関する調査・研究・討議を経て、2009年2月2日、日弁連が提言すべき意見(以下「検討会議意見」という。)を取りまとめている(注2)。

当連合会は、検討会議意見等を踏まえ、以下のとおり、当面する法曹人口のあり方に関する提言を行うものである。

注2 検討会議意見は「...法科大学院における教育の改善や司法基盤の整備実現には今後数年の時間を要すると見込まれること、また、日弁連、弁護士会などによる法曹の『質』確保策の実施、現在の混乱状況の収束には今後一定の時間が必要であることなどにかんがみれば、2009年度(平成21年度)およびその後数年間(3年から5年程度)における司法試験合格者の数は、新司法試験が本格的に実施された2007年度(平成19年度)および2008年度(平成20年度)の数(現新合わせて約2100人から約2200人...)を目安として、慎重かつ厳格な合否判定を経て定められるべきである。2100人から2200人程度の合格者数であったとしても、法曹人口は毎年着実に増加していくのであって、数年が経過した後に、法曹養成制度の成熟度、『質』の確保状況、司法についての整備状況や社会環境の変化などを検証しながら、適正な司法試験合格者数を決定して5万人規模を達成していくべきである。したがって、当初目標に拘泥した3000人前後の大幅な司法試験合格者増を現時点において性急に実現することは差し控えておくことが相当であると考えられる」とする。

第2 法曹人口問題を考える基本的姿勢

当連合会は、憲法によって立つ法の支配の理念を社会の隅々にまでいきわたらせ、市民の権利・自由を保障しようとする司法制度改革の理念を堅持し、今後とも、「市民の司法」としての立場から、「大きな司法」をめざして、人的・制度的基盤整備を含む諸制度改革を力強く推進していく所存である。

人的基盤整備については、法曹の質を維持しつつ、市民が必要とする法曹の数を確保していくべきであり、具体的には、2000年11月1日の当連合会臨時総会決議や2001年6月12日付司法制度改革審議会意見（以下「改革審意見」という。）が示した5万人規模の法曹人口（裁判官・検察官・弁護士）を目指し、毎年着実に法曹人口を増加させていくべきである。

しかし、新しい法曹養成制度は、未だ所期の理念に達しておらず、法曹の「質」の確保について、様々な問題が指摘されている。また、法曹人口が急激に増大する一方で、改革審意見が求めた民事法律扶助の拡充をはじめとする制度的基盤整備の進捗は緩慢で、市民の法的需要が大きく顕在化しているとは言い難い。とりわけ留意されるべきは、法曹人口の増加では、裁判官・検察官の大幅な増加が意図されていたところ、それらの増加は、司法試験合格者の増加に比例せず、弁護士だけが大幅に増加していることである。

当連合会は、司法の現場に生じている様々なひずみを解消しつつ司法制度改革全体の統一かつ調和のとれた実現を図るという観点から、法曹人口問題を論じるものである。

第3 法曹の質の確保

1 法曹の質

法曹とは、改革審意見の示すとおり、司法の運営に直接携わるプロフェッションであり、いわば市民の「社会生活上の医師」としての役割を担うものである。特に、市民に一番身近な法曹である弁護士は、地域的にも職域的にも、社会の隅々にまで厚い層となって存在し、自律的団体を組織して倫理を保持し、専門的な職業活動に精力的に取り組むことにより、市民の多様な法的需要に即した質の高い法的サービスを提供し、かかる職務活動の積み重ね

によって、市民の権利擁護と社会正義の実現を図ると共に、様々な公益的活動にも積極的に参加することが求められている。このような弁護士のプロフェッションとしての性格を変質させるようなことがあってはならない。

かかる法曹に必要な資質として、改革審意見は「豊かな人間性や感受性、幅広い教養と専門的知識、柔軟な思考力、説得・交渉の能力等の基本的資質に加えて、社会や人間関係に対する洞察力、人権感覚、先端的法分野や外国法の知見、国際的視野と語学力等」を掲げている。

新しい法曹養成制度は、このような「質」を育成・確保すべく設計された。

当連合会は、この新しい法曹養成制度の一層の充実を期し、本年1月に「新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言」を行った。この提言にもとづき関係機関と連携を強め、改善と発展に全力を尽くす所存である。

2 「質」の確保に対する懸念

新しい法曹養成制度では、法科大学院で十分な研鑽を積み、厳格な修了認定を経た者が司法試験に合格し、司法修習を経て、司法修習生考試（二回試験）に臨む。このような「プロセス」としての養成を経た者について、その最終関門である二回試験において大量の不合格者を出すことは、本来予定されていなかったことである。

ところが、法科大学院を修了し司法試験に合格した者のなかから大量の二回試験不合格者が出ている（2007年度59名、2008年度101名）。この事実は、法科大学院のあり方や司法研修所での修習内容、それらと司法試験や二回試験との連携など、法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の過程に問題があることを示しており、新規法曹の「質」の確保が十分になされているのか懸念されるところである。

社会における法的紛争を解決し、法の支配と司法アクセスを確立するという法曹の職責を考えると、法曹に求められる最低限の「質」すら備えていない者を社会に輩出して法実務を行わせることが、市民のための司法制度改革を実現することにはならないことは言うまでもない。

3 法科大学院

発足から5年を経た法科大学院は、新しい法曹養成制度の中核をなす教育機関として、着実な成果を生んできている。昨年末には、法学未修者の修了生がはじめて法曹となり、新しい質を備えた多様な人材が法曹界に参入しつつある。

しかし、他方で、法科大学院は未だ成熟途上にあり、以下のような様々な問題を抱えた現状にある。

法科大学院の数と定員は、当初の大方の予想を大幅に上回る74校・1学年定員総数5,795人(2008年度)にも及んでいる。

改革審意見が「法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度(例えば約7～8割)の者が新司法試験に合格できるよう、充実した教育を行うべきである」と構想したこととの間に、大きな乖離が生じている。

また、法科大学院志願者については、全体数においても、非法学部出身者・社会人経験者の割合においても減少傾向が続いている。ことに、非法学部出身者・社会人経験者の減少は、未修コースの司法試験合格率の低いこととあわせ考えると、多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れることが困難な状況となってきたことを示している。

中教審法科大学院特別委員会及び最高裁判所事務総局の分析並びに弁護士実務教員等の司法修習の現場からの意見等を踏まえると、法科大学院修了者については、法律基本科目をはじめ基本的な知識・理解が不十分な者や論理的表現能力の不十分な者が存在することや、全体として実力バラツキがあって下位層の者が増加していることなどを指摘することができる。法科大学院についても、法律基本科目や法律実務基礎科目の教育内容や教育方法について法科大学院間に格差があることや、法科大学院から司法修習への有機的な連携教育が実現できていないことなどを指摘することができる。

このような法科大学院の現状が抱える問題点は、改革審意見が示している法科大学院の教育内容や教育方法についての基本的な考え方を忠実に実現すること及びそのための条件を整備することによって解消すべきである。

その解消は、喫緊の課題であるが、具体的な改善が実現され、当初の理念が達成されるまでには、なお一定程度の時間が必要である。

4 司法修習

司法修習は、司法試験合格者に対し、法知識の深化を図り、実務への応用能力を涵養し、法律実務家としての技能や倫理などを磨かせることを目的とするものである。

しかし、法科大学院における実務教育との連携に課題を残したまま、司法修習期間が1年に短縮され、前期修習が廃止されたこと、実務庁に大量の修習生が配属されるようになったことなどから、司法修習はその役割を十分に果たしておらず、質を確保する上で懸念が生じている。

従って、法科大学院の運用改善とあわせて司法修習の充実も喫緊の課題であり、現状のままで修習生を今以上に大幅に増加させることは、司法修習をさらに不十分なものとするにつながる。

5 OJT・研修

新しい法曹養成制度が未だ成熟途上にある今日、新規法曹にとって、OJTや研修の重要性は今まで以上に増してきている。

ところが、特に新規登録弁護士の増大に伴い、いわゆる「就職難」が発生し、OJTの機会を全く享受できない即独（新規登録と同時に独立開業する）弁護士が数多く輩出されることが予想され、かかる即独弁護士が、実務を単独で処理すれば、市民の権利擁護に支障の生じる場合のあることが懸念される。

当連合会及び弁護士会は、各種の研修を通じて、弁護士の専門性や倫理性を高める努力を継続している。しかし、単なる研修では、新規登録弁護士のためのOJTの代替としては限度がある。

新規登録弁護士のために、全く新たなコンセプトのもとにOJTの機会を与えるような新しい企画の立案・整備が必要となるが、そのためには、なお相当程度の時間的猶予が必要である。

第4 法的需要と司法アクセス

1 人的基盤整備，法的需要，制度的基盤整備の相互関係

改革審意見が目指した「大きな司法」を支えるためには人的基盤の拡充が必要であるが、「市民の司法」を実現するためには、拡充された人的基盤と市民の法的需要を結び付ける必要があり、そのためには市民の法的需要を顕在化させる特別なメカニズム、すなわち司法アクセスを確保するための各種の基盤整備を進める必要がある。

しかし、先に指摘したように、現時点では、弁護士的大幅増員のみが先行し、裁判官・検察官数は微増に止まっている（注3）。また、法的需要を顕在化させ司法アクセスを高めるための制度的基盤整備が後記のとおり遅れているのが実状である。「市民の司法」実現のため、裁判官・検察官的大幅増員と制度的基盤整備こそが求められている。

注3 過去5年間の司法修習終了後における判事補・検察官・弁護士への進路区分（1）

	終了者数	判事補数(%)	検察官数(%)	弁護士数(%)
57期(2004年)	1,178	109(9)	77(7)	983(83)
58期(2005年)	1,187	124(10)	96(8)	954(80)
59期(2006年)	1,477	115(8)	87(6)	1,270(86)
60期(2007年)	2,376	118(5)	113(5)	2,118(89)
61期(2008年)	2,340	99(4)	93(4)	2,080(88)

1 2009年2月3日現在。

過去5年間の裁判官・検察官・弁護士の総数（2）

	総数	裁判官	検察官	弁護士
2004年	24,130	2,385	1,505	20,240
2005年	25,213	2,460	1,548	21,205
2006年	26,182	2,535	1,591	22,056
2007年	27,398	2,610	1,634	23,154
2008年	31,328	2,685	1,679	26,964

2 裁判官数は各年度の定員数で簡裁判事を除く。

検察官数は各年度の定員数で副検事を除く。

弁護士数は各年の4月1日現在。但し、2008年の弁護士数は2009年1月末現在。

2 法的需要

改革審意見は「今後、国民生活の様々な場面における法的需要は、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、その要因として、経済・金融の国際化の進展、人権、環境問題等の地球的課題や国際犯罪等への対処、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、弁護士人口の地域的偏在の是正の必要性、「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例示している。

しかし、2008年3月に当連合会の弁護士業務総合推進センター内の法的ニーズ・法曹人口調査検討プロジェクトチームは、訴訟事件数の推移や大企業・中小企業・市民などを対象にした各種調査結果からは、弁護士に対する法的需要がこれから5年間程度で飛躍的に増大していくことを見込むことは困難であると報告している。

訴訟事件数については、地裁事件だけでなく簡裁事件や家裁事件まで含めると、今のところ、全体としての事件数の増加率は、弁護士数の増加率を上回っているが、一時的現象である消費者金融に対する過払い事件の影響も大きく、通常事件の増加は緩慢である。司法アクセスの拡充や、利用し易い裁判制度の整備等が求められている。

また、中小企業の法的需要については、上記プロジェクトチームの調査結果からは、多くの中小企業が法的な課題を抱えているものの、弁護士の取り扱うべき法的問題とは考えず、弁護士にアクセスしていないことが読み取れる。潜在的な法的需要のあることを伺わせるが、どの程度弁護士へのアクセスにつながっていくかはこれからの課題である。

他方で、弁護士人口の増加に伴い、企業の中で活躍する組織内弁護士も徐々に増え、今後、官庁、地方自治体、諸団体で働く弁護士も増加していくことが予想される。

さらに、国際的な人権意識の高まり、日本企業の海外市場での展開、政府や当連合会の国際司法支援活動の拡大等に伴い、国際的な分野における弁護士の需要も拡大していくことが期待される。

3 制度的基盤整備

潜在的な法的需要が相当程度見込まれるとしても、それが司法にアクセスできなければ、司法解決や救済の場に顕れてくることはできない。これを顕在化させるためには、弁護士人口だけを急増させることでは解決できない。

国の規制緩和政策は経済格差・地域格差を拡大させたが、社会的経済的弱者は、法的需要を持っていても、司法へアクセスする力を持っておらず、そのままでは、社会の底辺に放置されるだけである。社会的弱者の司法アクセスを確保しようとするれば、制度的な基盤整備が必要不可欠となる。

司法アクセスを確保するためには、民事法律扶助の拡充、利用者の費用負担の軽減などの諸施策の実現が必要であるのはいうまでもない。

改革審意見は、民事法律扶助について、「欧米諸国と比べれば、民事法律扶助事業の対象事件の範囲、対象者の範囲等は限定的であり、予算規模も小さく、憲法第32条の『裁判を受ける権利』の実質的保障という観点からは、なお不十分と考えられる。」「対象事件・対象者の範囲、利用者負担のあり方...等について更に総合的・体系的な検討を加えた上で一層充実すべきである」旨指摘している。

しかし、この間、民事法律扶助予算については、先進諸外国と比較しても極めて低額に抑えられたままであって（国民一人あたりイギリスの約80分の1、オランダの約40分の1、ドイツの約18分の1など）、立ち後れが顕著である。また、対象層も、所得の下から2割程度に抑えられ（ヨーロッパ諸国では平均5割程度）、原則全額償還という重い負担を利用者に課している（多くの国では原則給付制）。さらに、この制度の使い勝手の悪さも利用件数の伸びに影響している。司法アクセスの改善は、少なくともこの民事法律扶助の拡充がなければ、所期の目的を達成できない。

また、司法の利用を促進する方策として利用者の費用負担軽減を図る必要があることは、改革審意見を待つまでもなく、つとに指摘されてきたことであるが、提訴手数料の軽減は、未だ十分とはいえない。消費者救済のために導入された団体訴権は被害回復そのものに資するものではなく、クラスア

クシヨシ制度さらには厳格な証拠開示制度の導入も実現していない。訴訟費用保険（権利保護保険，弁護士保険）については，近時めざましい普及が認められているものの，健康保険制度のような一般的な普及にはほど遠い。

法曹人口の増加は，地方都市における弁護士数の増加に大きく寄与してきたが，弁護士過疎偏在問題は，公設事務所・法律相談センターの設置や経済的支援策の実施等の当連合会の取り組み及び日本司法支援センター（法テラス）のスタッフ弁護士の配置等の政策的誘導によって改善してきたのである。法曹人口の増加だけでは，過疎偏在の解消を実現することは不可能であり，こうした政策的誘導と国や地方自治体の取り組みが必要不可欠である。

司法に関する総合的情報提供を行うアクセス・ポイントとして法テラスのコールセンターが設置されると共に，各地に地方事務所等が設立され，全国で100名を超えるスタッフ弁護士が執務するようになった。しかし，コールセンターへのアクセス数など，情報提供業務の利用率と民事法律扶助の利用件数は，潜在的な法的需要に比して期待されるほどには増加していない。

裁判所・検察庁の人的・物的基盤の整備については，未だ極めて不十分である。法科大学院修了の司法修習生の進路は，その約90%が弁護士であって，裁判官・検察官に採用された者の数は，微増にとどまっている。しかも，地方における市民の司法アクセスに問題が生じているにもかかわらず，改善の兆しはない。広く裁判所・検察庁の支部を配置し，裁判官・検察官を常駐させるべきであるが，そのためには，政府の具体的な施策が必要である。

これまで低額に抑えられてきた司法予算の拡大が必須である。わが国の裁判所予算は，国家予算のわずか0.4%にすぎない。改革審意見は，裁判所，検察庁等の人的態勢の充実を始め，全般の司法制度の改革を実現するためには，財政面での十分な手当が不可欠であるため，政府に対し，司法制度改革に関する施策を実施するために必要な財政上の措置について，特段の配慮がなされるよう求めているにもかかわらず，その大幅拡充は，実現していない。司法予算及び法律扶助予算を拡大することにより，制度的基盤を充実させ「大きな司法」を目指さなければならない。

なお，わが国には，2008年4月現在，司法書士，弁理士，税理士，行政書士，社会保険労務士及び土地家屋調査士等合計約18万6000人の隣接士業が存在する。改革審意見により，当面の法的需要を充足させる

ため、隣接士業に対し、限定された範囲の訴訟代理権やADR手続代理権等が付与された。簡裁代理権を付与された司法書士は約1万2700人、特定侵害訴訟代理業務の付記を受けた弁理士は約1970人に達している。しかし、このような隣接士業は「法曹」としての養成課程を経ておらず、今後、法曹が大幅に増えていくことを踏まえ、隣接士業のあり方について、あらためて検討されるべきである。

4 小括

以上のように、潜在的な法的需要の司法へのアクセスを確保する制度的基盤が未だ整備されていないことから、法的需要が顕在化せず、弁護士人口だけが增加するといういびつな構造になっていると言わざるを得ない。制度的な基盤の整備、法的需要の顕在化、法曹人口の増加を有機的に関連づけながら進めなければ、司法制度改革の調和的発展は望めないと言わざるを得ない。

第5 法曹人口5万人と年間3000人増員について

改革審意見は、法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備状況等を見定めながら、2010年頃には、司法試験の年間合格者数3,000人の達成を目指すべきことを指摘し、そのように増員が実現された場合は、おおむね2018年頃までには、実働法曹人口は5万人規模に達する見込みとなると論じている。

ところで、年間3000人のペースで法曹人口推移のシミュレーションをすると、10年後の2018年に約5万5000人、約50年後の2056年に約13万5000人に至ることとなる。年間合格者数3000人をめざす提案は、わが国の法曹人口を13万人規模まで拡大することを必ずしも最終目標値としてなされたわけではなく、当時のわが国における法曹の数では「法の支配」を社会の隅々にまで浸透させるには不十分であり、これを早期に5万人規模にまで増員することを見込んで行われたものである。しかしながら、仮に、本提言の趣旨に基づいた合格者数程度で今後推移したとしても、2020年頃には5万人規模に到達する。

以上の経過にあるところ、既に述べたとおり、法曹養成制度が成熟途上にあること及び制度的基盤が未整備であること等の状況をも考慮すると、20

10年頃に年間合格者数を3000人程度とした当初の数値目標にこだわることは適切でない。

むすび

当連合会は、1990年以降数次にわたり司法改革宣言を行ってきた。2001年の改革審意見を受けて諸改革が実施され、本年5月に開始される裁判員裁判と本格的被疑者国選で制度の骨格が出揃う。しかし、すでに指摘したように、諸改革を実りあるものにしていくのは、関係者の今後の取り組みに大きくかかっている。本提言は、この歩みをさらに力強く押し進めようとする目的に基づいている。

先の緊急提言は、法曹人口の増加をめざしつつも、ペースダウンを求めるものであったことから、裁判員裁判・被疑者国選や過疎偏在対策などに支障が生じるのではないかと、司法改革全体を後退させはしないか、と言う懸念の声が寄せられた。司法改革の推進に向けて、当連合会の果たすべき役割に市民から大きな期待が寄せられていることを、改めて痛感させられた。

この間、大幅に法曹人口が増加してきた。そのことに当連合会の取り組みが伴って地域的偏在は改善されつつあり、裁判員裁判・被疑者国選を支える態勢も整備されてきた。本提言は、今後とも着実に法曹人口を増加させつつ、これらの課題のさらなる整備・改善に向けて取り組みを強めていこうとするものであり、市民に懸念を生じさせるものではないことを確信する。

司法は、市民の権利擁護の最後の砦であり、司法アクセスの一層の改革・改善は、国の重要な責務である。増大する法曹人口を、裁判官・検察官の大幅増加に結びつけ、扶助予算の抜本的拡大を含む「大きな司法」の態勢を早急に確立することを求める。

当連合会は、今後とも増加する法曹人口について、多様な市民の期待に応えられる質の高い法曹を育成し、社会のあらゆる分野に広く法曹を輩出していくため総力をあげることを決意し、本提言をむすぶ。以上