

適正な法曹人口に関する決議

第1 決議の趣旨

当会は、政府に対し、司法試験合格者を年間3000人程度にするとの政策について直ちに見直し、司法試験合格者を段階的に年間1000人程度とするよう求める。

第2 決議の理由

1 これまでの経緯と問題の所在

(1) 政府は、2002年（平成14年）3月に司法制度改革推進計画を閣議決定し、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。

この閣議決定は、2001年（平成13年）6月に出された司法制度改革審議会（以下、「司法審」という。）からの意見書を受けて、①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という理由、②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るとの理由、及び、③弁護士人口の地域的偏在の是正の必要性がある等の理由により、法曹人口増大の必要があるとして決定されたものである。

(2) 政府の上記計画により、司法試験合格者数は年々増大し、閣議決定がなされた2002年（平成14年）には1183名であった司法試験合格者が2008年（平成20年）には2209名と急増し、これに伴い弁護士人口は1万8838人（2002年）から2万5041人（2008年）と、わずか6年の間におよそ33%も増加した。

(3) このように司法試験合格者が急増し、これに伴い弁護士人口が短期間で急増した結果、司法修習期間が短縮されたことも相俟って、新しい弁護士が実務に就くにあたって必要な能力を身につけることが困難となったこと等の弊害が生じ、もはやそれが放置できないほど深刻な事態に至っている。

それゆえ、現実的な問題として、まず、上記弊害の深刻化を防ぐことが急務となる。さらに、そもそも、政府の上記計画が依拠していた法曹人口の大幅な増員の根拠が正しかったのか、あるいは、現時点でもなお維持されるべきものなのかという点について今こそ真摯に問い直す必要がある。

2 現実に発生している弊害と市民に対する影響

(1) 弁護士としての基礎的能力の養成及び必要な水準の維持が困難になっていること
戦後長期間にわたって司法研修所の卒業試験（いわゆる二回試験）の不合格者はゼロかせいぜい数名程度で推移してきたが、政府の上記計画により司法試験合格者を急激に増大させた後、同試験の不合格者が100人を超えるようになった（※1）。

大量の不合格者が生じたことについて、最高裁判所は、不合格者の試験答案について具体的問題点を指摘しつつ、「実務法曹として求められるべき最低限の能力を習得しているとは認め難い」とする異例の評価を公表した（※2）。

このような事態が生じたのは、司法試験合格者数を増大させる中で合格者の司法試験合格時点における基礎的能力の最低水準が従前より低下したことに加え、増員の影響で司法修習期間が従前の2年間から1年間に短縮されるなど、従前ほどに充実した司法修習が望めなくなったこと等によるものと考えられる。

また、次に詳述するように、法曹、とりわけ弁護士が必要な基礎的能力を身につけるためには、実務に就いた後、先輩弁護士の指導を受けながら経験を積むこと、すなわちオンザジョブトレーニング（OJT）が極めて重要であるところ、司法試験合格者が急速に増大したために新規登録弁護士の就職難の問題が生じ、既存の法律事務所に就職できなくなった結果、オンザジョブトレーニングの機会さえ得られない事態が生じている。

このように、現在においてすら、司法試験合格者及び弁護士人口の増加を原因として、修習段階及び新規登録後の両方の段階において、弁護士としての基礎的能力の養成および必要な水準の維持が極めて困難になっている。

（2）弁護士の就職難

遅くとも2006年（平成18年）ころからは、はっきりと弁護士の就職難の問題が指摘されるようになり、日弁連や各単位会は就職説明会等の取り組みを積極的に行ってきた。

しかし、上記日弁連等の取り組みにもかかわらず、就職難は解消されるには至らず、既存の法律事務所に就職できなかった弁護士の中から、既存の事務所に所属するものの給料の保証はなく、全て自力で収入を得なければならない者、既存の事務所に所属せず、自宅を事務所として開業する者及び既存の事務所に所属せず、自力で事務所を借りて独立開業する者が相当程度生まれた。

さらに、毎年、前年と同じかそれ以上の数の司法試験合格者が生み出される結果、就職難が急激に進行し、今後、既存の事務所へ就職できない者が加速的に増加することは目に見えている。

しかも、ここ数年間は、上記の通り日弁連や各単位会による勤務弁護士の採用呼びかけを受け、既存の法律事務所が本来の採用予定を前倒しして新規登録弁護士を採用してきたため、現在に至っては、既存の法律事務所が新規登録弁護士を採用する余地が以前にも増して小さくなっている。

加えて、2000年（平成12年）当時に日弁連等が一定程度見込んでいた弁護士による民間及び公共団体などへの就職数も必ずしも増えておらず（※3）、少なくとも大量に発生する就職未定者の受け皿には到底なりえない。

このように、就職難の深刻化はもはや一刻の猶予も許さない状況になっている。

(3) これらの弊害は市民に対し直接的な被害をもたらすこと

上記の弁護士の基礎的能力の養成・維持が困難であること、及び、弁護士の就職難の問題は、弁護士自身の問題にとどまるものではない。

弁護士は、その全員が、法律上、基本的人権の擁護と社会正義の実現という公的な使命を負っている（弁護士法1条）。

このことはすなわち、登録されている弁護士全員が基本的人権の擁護と社会正義の実現を果たしうる基礎的能力を有し、市民が安心して頼れる存在でなければならないということを意味する。

しかしながら、上記のように、新規に登録する弁護士のうち多くの者が、司法修習期間中および弁護士登録後の重要な数年間において十分な研鑽を積む機会も無いという現状は、弁護士資格を有しているものが期待される基礎的能力を有していることの制度的な担保がないに等しい。

さらに、今後、現在のペースで法曹人口の急増が続くならば、弁護士が基礎的能力を十分に養成できる環境がますます失われていく。そうなると、市民が、弁護士を頼っても十分な支援を受けられないばかりか、むしろ、誤ったアドバイス等により被害を受ける恐れもますます高まっていくとさえ考えられる。

従って、法の支配のもとで市民が安心して生活を営むことができる社会を維持ないし発展させるためには、弁護士になろうとする者、新たに弁護士となった者が基礎的能力を十分に養成できる状況を取り戻すことが急務である。

3 急速な増員政策の根拠の検証

上記のような事態に立ち至った以上、2002年（平成14年）3月に政府が閣議決定した司法制度改革推進計画、及び、同計画のもととなった司法審意見書において法曹増員政策がとられた根拠について、改めてその是非を問い直す必要がある。

増員計画のもととなった司法審意見書は、第1に法曹人口の国際比較（特にフランスとの比較）、第2に法曹に対する需要の増大が予測されること、第3に司法過疎（弁護士の地域的偏在）の問題を指摘しているもので、以下それぞれの点について検討し、さらに、法曹人口数を考える際のあるべき視点について述べる。

(1) 法曹人口における国際比較について

司法審意見書は、先進諸国とりわけフランスと日本の法曹人口を比較して日本の法曹人口が少ないと指摘し、少なくともフランスなみの水準に増員することが急務であるとし、この点が法曹増員政策の1つの根拠とされた。

しかし、日本では、弁護士以外にも、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ところ、諸外国は必ずしも同じ職務区分という訳ではない。日本の法曹人口というのは、その大部分は弁護士の数を指しているものであり、諸外国の法曹人口というのは、弁護士以外の隣接法律関係専門職をも含んだ数なのであるから、そのような比較に合理性がないことは明らかである。

そして、日本の弁護士数に隣接法律関係専門職の数を加えると現在20万人以上の法律関係専門職が存在するのであり、これを前提にすれば、現時点でも、人口比でフランスよりも多くの法律関係専門職が存在しているのである。

したがって、法曹人口における国際比較という視点は、日本の法曹人口を急速に増員させる根拠としては極めて不十分であったといわざるを得ない。

(2) 法曹需要が増大するとの当時の予測について

- ① 司法審意見書は、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し、そのことを法曹増員政策の1つの根拠とした。
- ② そもそも、法曹需要とは何か、また、現在どのような質と量の法曹需要が存在しているのかということは、市民が抱える潜在的な法的トラブルも含めて考えると、数字で明確に表わすことは困難である。

しかし、統計的数字が得られやすい訴訟案件を基準として見たときには、平成15年をピークに消費者金融に対する過払い訴訟を除いた事件数は減少する一方である(※4 また、過払い訴訟についても、既に立法的措置がなされており、今後は急速に収束に向かうことが明らかな情勢である)。また、司法試験合格者が急増した近年においても、裁判官・検察官の定員数が従来とほとんど変わっていないこと、全国的に裁判所支部の統廃合が進み、裁判所の数自体が従来より減少していることなどから、国家自体が事件数の減少を認識していることも明らかである。

- ③ 次に、統計的数字に表れない潜在的な需要があるのではないかという見込みについては以下のように考えられる。

即ち、法曹増員の閣議決定がなされた2002年(平成14年)から現在にかけて、法テラスが設置され、また、弁護士会が過疎地等にも法律相談センターを設置し、さらに、IT社会化により各弁護士事務所がホームページを開設したことなどにより、市民が弁護士にアクセスするための方法は急速に拡大してきた。

もし仮に、2002年(平成14年)当時に弁護士による司法サービスが行き渡っていなかった分野に大きな潜在的需要があったとすれば、市民が弁護士にアクセスするための方法が急速に拡大したことにより、相談件数も増え、そのうち訴訟になる案件数も顕著な形で増加して然るべきである。

もちろん、弁護士へのアクセスが容易になったため、適切なアドバイスを受けたことにより紛争が未然に防止され、訴訟に至らずに解決したというケースが増加した可能性はあるが、一般的には、相談件数の絶対数が増加すれば、訴訟に至る案件数もある程度は増加するはずと考えるのが合理的であろう。

ところが、現在に至っても目立った訴訟案件数の増加が見られないことは、仮に潜在的需要があったとしても、それが、上記政府計画による弁護士急増に見合った量ではないということを表わしているといえる。

しかも、新たな法律問題が生じたとしても、例えば、消費者金融の高金利・過払いの問題が貸金業法改正により立法的に解決されたように、司法の分野以外での解決がなされることも多い。

したがって、司法審が前提とする、「21世紀のますます複雑・多様化する我が国社会」において法曹需要が質量ともに増大するという予測は、社会そのものの変化を無視した極めて抽象的かつ楽観的なものであり、一面的にすぎると言わざるを得ない。少なくとも、法曹需要が、法曹人口を急増しなければならないほどに増大し続ける傾向にあるとの予測は現時点では成り立ち得ない。

- ④ もちろん、憲法の理念のもと法の支配を社会の隅々に行き渡らせることは重要な事であり、日本の社会において未だ法の精神に反する人権侵害等が行われているのならば、その人権侵害等に対し法的な視点を提供し、法的な解決をもたらすべく創造的な努力をすることは弁護士の責務であるし、見方を変えれば、このような活動は需要を掘り起こすことであるともいえる。

しかし、社会が複雑・多様化する反面において、立法的措置、及び紛争を未然に防ぐための基本的知識を普及させること等によりトラブルの原因自体を減少させ、無用な紛争を減らして市民生活の安心・安全、利便性が高まることは、市民生活の利益という視点からみれば明らかに進歩であり、社会の成熟を示すものである。そうであれば、たとえこれが法曹需要の減少を意味するものであるとしても、むしろ歓迎すべきであるといえる。

それゆえ、21世紀に起こる日本の社会の進歩および成熟の過程で、法曹需要はその時々々の社会情勢において必然的に増減するのであり、少なくとも急激に法曹人口を増大しなければならないほどに法曹需要が質と量の面において増大し続ける傾向にあるとの予測は現時点では成り立ち得ない。

(3) 司法過疎（弁護士の地域的偏在）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の必要性を指摘している。

しかし、日弁連等が行ってきたひまわり基金公設事務所設置等の司法過疎問題解消のための取り組みの中で、司法過疎の解消のために必要な人数は最大でも約300人であることが判明しているのであるから、この問題が、弁護士数の急速かつ大幅な増員の根拠となるものではないことは明らかである。

また、これまで、既に合格者を大幅に増加させてきたものの、その大部分の就職先は、結局は、東京、大阪などの大都市に集中しているのであるから、地域的偏在の問題は、年間合格者数を増やせば自然に解決する問題という訳ではなく、ひまわり基金公設事務所等の安定経営や交代要員の確保、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等といったよりきめ細やかな制度的手当がなされることによって解決されるべき問題である。

(4) 法曹人口に対する基本的視点

司法審意見書は、「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」とする。

しかし、法曹の数を市場原理に委ねてしまうという考え方は、弁護士が単なる資格を持った自営業者ではなく、基本的人権の擁護と社会正義の実現（弁護士法1条）を使命とする公共的な業務を担っている者であるとする法の趣旨と相容れない面を含むものである。

仮に、ここでいう市場原理が、大量の弁護士を生み出し競争させるということだけを意味しているとするれば、それは、生存競争に勝ち抜くことに苦勞する弁護士が利益ばかりを追求するおそれが生じ、弁護士の果たすべき使命がないがしろにされる事態を容認することに他ならない。

もちろん、弁護士としての役割を果たすために、弁護士自身が常に自己研鑽に励み、スキルアップを図らなければならないのであり、そういう意味での競争が必要であることには全く異論はない。

しかし、適正な法曹人口の数を考える際には、単なる市場原理という視点だけではなく、弁護士の担う基本的人権の擁護と社会正義の実現という公共的使命と、市民とりわけ弱者の人権が現実に擁護される体制とはいかなるものかという視点を中心に据えなければならない。

4 適正な法曹人口（司法試験合格者数）

以上の通り、現在における法曹人口の急速な増大は様々な弊害を生み、弁護士の就職難等の事態は年々深刻になっていることは明らかである。また、平成14年閣議決定のもととなった司法審意見書における増員の根拠は、現時点においては、いずれもその論拠が不十分であることが明らかになっているのであるから、何らかの対策を講じることは急務である。

現在および今後数年間に起こる弁護士会及び社会の混乱を收拾するためには、既存の弁護士事務所のみならず、民間企業、地方公共団体その他についてなお一層の就職先の確保に努めること、それに加えて、弁護士の研修体制をより一層充実させることなど、既存の対応は今後も継続して行われるべきであるが、やはりそれだけでは限界があると言わざるを得ない。

そこで、より本質的な解決として、少なくとも急速に増大する法曹人口に見合うだけの法曹需要が確認されるまでは、司法試験合格者数を一定数に制限することが必須であると考えられる。

そのため、当会は、司法試験合格者を年間1000人程度にするべきであると提言する。

その理由の第一は、これまで、新規に登録しようとする弁護士が目立った困難が無く就職できていたのは年間1000人前後の合格者数の時代までであったこと及

び司法修習に十分な期間（最低1年6か月以上）をかけ、きめ細かな指導を行うことが可能な人数が約1000人と見込まれることから、年間1000人程度であれば弁護士が十分なオンザジョブトレーニングの機会に恵まれ、法曹としての基本的能力を養成することが可能であると考えられる点である。

第二に、近時の新規登録弁護士の就職難の状況の中で日弁連や各单位会の呼びかけに応じて多くの事務所が本来の予定を前倒して勤務弁護士を採用してきたことから、現在は、これまで以上に新規登録弁護士の採用が困難となってきたことである。

すなわち、年間1000人を大幅に超える司法試験合格者が生まれても、単年であれば、弁護士事務所への就職が可能であっても、それが何年も続いたことにより、各弁護士事務所にとって新規登録弁護士の就職を受け容れる余力が以前よりもなくなっており、これに対処する必要がある。

以上の点から、現在の弁護士会に生じる混乱、弊害を沈静化させるためには、早急に司法試験合格者を1000人程度に制限すべきであり、現在のように年間2000人以上の合格者を生み出し続けるのであれば上記の混乱や弊害はより深刻なものになり取り返しのつかない事態を招きかねない。

5 法科大学院との関係

上記法曹増員計画は事実上、法科大学院及び新司法試験制度とセットとされており、法科大学院の問題について検討することは避けて通れない問題である。

もとより、法科大学院という制度については当初から賛否両論があり、また、現在までの法科大学院における教育内容についても評価の分かれるところである。

より具体的には、法科大学院を設立した学校法人、そこで学ぶ法科大学院生、指導者として関わる学者及び実務家、さらには、外部から法科大学院制度に対して関心を持ち意見を述べる者と様々な立場があり、その置かれた立場によっても論者の社会観・教育観等によっても意見は多様に分かれるところである。

ただ、このような立場・考え方の違いを別としても、現在に至り、法科大学院志願者数が急激に減少するなどの問題が顕在化し、法科大学院制度創設ときに国が認可した法科大学院の数および定員の数に余りに過大であったことは否定できない状況になっている。付け加えれば、現在の法科大学院数・定員数の過大さの程度は、2010年（平成22年）に司法試験合格者数を3000人程度にするという閣議決定を前提としたとしてもなお過大と言えるものであり、それゆえ、現在、創設してまだわずか数年であるにもかかわらず、国が法科大学院の統廃合等を促進することを検討せざるを得ない事態をもたらしている。以上の通り、現在において、あるべき司法試験合格者数についても、法科大学院の設置数および定員数等についても、両方について、より緻密な検討を行って見直すべき時期にあることは明らかである。それに反して、もし、過大に認可してしまった法科大学院の現在の数やそれに伴う

定員の数を所与の前提として維持して、それを吸収するために司法試験合格者数を必要以上に増大するようなことがあれば、それは本末転倒であり、本意見書が述べる司法試験合格者数急増による社会的弊害の深刻化はますます計り知れないものになる。

すなわち、今後、司法試験合格者数と法科大学院数・定員数との両者を見直す過程で、法科大学院制度、司法試験制度及び司法修習を通じた法曹養成課程全般と法曹人口数とが調和する制度設計をやり直すよりほかない。

なお、司法試験合格者数を1000人にするということは、合格者数3000人を前提として入学してきた法科大学院生に対しては厳しいものであり、無責任だとの批判もあり得るところではあるが、就職難及び必要な水準の維持すらも困難になりつつある現状のまま、合格者数を増加させ続けることもまた一面では無責任であると考えられる。大きな枠組みで言えば、弁護士が公的な責任を背負った存在として今後も有り続けるのか、単なる資格を持った自営業者になってしまうのかの岐路に立っているとさえ言えるのであり、弁護士会としては、今後も弁護士としての公的な責任を果たし続けるためにも、また、今後法曹を目指して将来法科大学院に入学する者のためにも、あえて大きな視点から意見を述べるべきと考えるものである。

現在在学中の法科大学院生に対しては、より一層の経済的支援策を講じること、新司法試験の受験回数制限を撤廃すること、あるいは、段階的に削減するなどの救済策を講じること、一定程度その不都合性は回避できるはずである。

6 結論

上記の理由により、当会は、政府に対し、2010年（平成22年）までに司法試験合格者を3000人にするとした平成14年の閣議決定を見直すこと、及び、段階的に司法試験合格者を1000人程度まで減少させることを求め、この決議をする。

2010年（平成22年）3月23日

兵庫県弁護士会

- ※1 司法研修所二回試験不合格者数は、採用年度平成7年度から平成10年度までが0名～5名、平成11年度から平成14年度が11名～19名、平成15年度が46名、平成16年度が31名であるが、平成17年度になると107名となり、平成18年度には147名（再受験組を含む）となった。
- ※2 司法試験合格者の中に、基本的な法的知識を欠く者が相当数にのぼることが、司法研修所の教官から指摘されている（平成20年5月23日最高裁判所事務総局「最近の司法修習生の状況について」参照）
- ※3 平成18年10月に実施された日弁連による組織内弁護士採用動向調査結果によれば、全6147社（国内企業3795社、外資系企1457社、自治体849機関、官庁46省庁）のうち、今後5年間の採用予定合計は「100名から207名」に過ぎず、6147社の全社で雇用され得る弁護士の人数は、年間わずか20名から41名程度に過ぎなかった。平成18年6月1日現在、日弁連が把握した任期付き公務員の数は合計51名しかいない。実際、企業内弁護士も平成19年1月時点で把握されている企業内弁護士が全国で約200名にすぎず、予想に反して企業内弁護士の数も増えていない。
- ※4 最高裁判所が公表した資料によると、平成15年の全事件数は611万5202件であるが、平成16年が574万2030件、平成17年が523万5354件、平成18年が507万3647件、平成19年が454万6331件と事件数は減少傾向にある。
- また、平成20年度弁護士白書によれば、平成12年と平成18年を比較して、弁護士1人あたりの訴訟事件数は、21.7%、弁護士1人あたりの訴訟需要は、33.1%も減少している。
- 更に言えば、2008年度弁護士白書によれば、弁護士数の激増により、平成12年との対比で弁護士率（10万人あたり弁護士数）は、平成18年度には45.2%と約1.5倍に増加し、その分訴訟選任率もかなり増加しているべきであるにもかかわらず、平成18年の単純弁護士選任率（双方又は一方に弁護士が付いたもの）は、0.2%の増加にとどまり、修正弁護士選任率（双方に弁護士が付いたものを2、一方のみに付いたものを1として計算したもの）に至っては逆に2.6%も減少している。同弁護士白書によれば、平成12年と平成18年の平均訴額を比較すると12.4%、1人あたり訴訟需要で言うと14.6%も減少している。