

## 適正な弁護士人口に関する決議

平成13年6月12日、司法制度改革審議会意見書は、司法試験合格者数を平成22年頃に3000人とすることにより、平成30年頃までに法曹人口を5万人規模にするとした。その根拠とするところは、我が国の法曹人口が諸外国に比べて極端に少な過ぎること等であった。

司法試験の合格者は、平成2年までは年間約500人であったが、同意見書に従って、平成14年から約1200人、平成16年から約1500人と増加し、平成20年にはついに約2200人となった。しかも、裁判官・検察官の増員はごく僅かで、弁護士の人口だけが急激に増大する事態となっている。弁護士数は、全国で、平成5年に1万4809人であったものが、平成20年9月22日現在2万5531人となり、司法試験合格者数年間3000人を維持した場合には、平成30年に5万人を超え、平成52年には10万人を超えることが見込まれている。

これに対し、我が国の人口は平成17年をピークに既に減少に転じており、爆発的に増加する法曹人口に見合うだけの法曹需要は見込まれないと考えられる。

また、全国の地方裁判所における民事通常訴訟の新受事件数は、そのうちかなりの部分を占める消費者金融会社に対する不当利得返還訴訟事件の減少に伴い、今後減少することが予想される。

上記意見書における諸外国の法曹人口との比較が、いわゆる隣接士業についての検討を怠ったものである等の問題点が既に指摘されているが、上述した爆発的な弁護士人口の増加により、東京、大阪といった大都市に限らず、地方都市においても、新人弁護士の受け入れ事務所が不足することが懸念される。

大量の弁護士が生み出され、弁護士が過剰になれば、生活のために殊更利益を追求する弁護士や知識・経験に乏しいままの弁護士が出現する虞も否定できず、ひいては一般市民の利益を害する事態を懸念せざるを得ない。

このようなことから、既に、愛知県弁護士会、中国地方弁護士会連合会、中部弁護士会連合会、東北弁護士会連合会、埼玉弁護士会、仙台弁護士会、千葉県弁護士会は、相次いで弁護士人口激増に対する反対決議を行っている。日弁連においても、平成20年7月18日、2010年（平成22年）頃に合格者3000人程度にするという数値目標にとられることなく、法曹の質に十分配慮した慎重かつ厳格な審議を求め、当面の法曹人口増員のペースダウンを求める旨の法曹人口問題に関する

る緊急提言を行った。報道によれば法務省においても、司法試験合格者増による質の低下を懸念して、検討を開始するに至っているとのことである。

弁護士人口問題の本質的課題は、国民の人権を十全に保全するために真に必要とする弁護士数を確保し、その質的向上を図ることにある。然るに、現下の急激かつ大量の弁護士人口の増加は、このような課題に応えうるものではない。むしろ、それは、専門知識がない故に適切な選択を行うことの困難な一般市民に重大な損害を与えかねない。このような事態が招来することを黙過することは出来ない。

よって、

- (1) 政府は、司法試験合格者数を平成22年頃に年間3000人程度とすることについて直ちに見直しに着手するとともに、調査・検証を行い、早い時期に年間合格者数を適正な規模に減少すべきである。
- (2) 日本弁護士連合会は、政府に対し、司法試験合格者数を平成22年頃に年間3000人程度とすることについて見直しを求めるとともに、着手した適正な弁護士人口についての調査・検証を迅速に実施し、弁護士人口問題について、国民の理解を求めるよう努めるべきである。

以上、決議する。

2008年（平成20年）11月14日

四国弁護士会連合会

## 提案理由

### 第1 はじめに

当連合会は、「法と正義を社会の隅々まで行き渡らせる」という司法制度改革の基本理念を支持し、これまで各種制度改革の実現に真摯に取り組んできた。弁護士人口の問題にしても、同基本理念に従うものであるが、さらに「基本的人権を擁護し、社会正義を実現する」（弁護士法第1条第1項）という弁護士の使命を全うし、国民の利益に資するためには、如何なる施策が妥当であるかを真剣に議論し検討したものである。

当連合会は、弁護士法第2条に掲げるような弁護士の質を維持しながら、その数を確保するため、適正な弁護士人口に関し以下のとおり提言する。

### 第2 法曹の大幅増員の経過について

- 1 司法制度改革審議会（以下、「司法審」という。）は、平成13年6月12日、司法制度改革に関する意見書（以下、「司法審意見書」という。）を政府に提出した。その内容は、「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、『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」により、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き、そのうえで司法試験合格者数を、平成22年頃に3000人とすることにより、平成30年頃までに実働法曹人口を5万人規模とすることを目指すというものであった。

これを受けて、政府は、同14年3月19日、同内容の法曹増員計画を含む司法制度改革推進計画を閣議決定した。

- 2 平成2年度までは年間約500人であった司法試験合格者は、平成11年度までに年間約1000人と倍増していたが、上記閣議決定の後、平成14年度は1183人、平成16年度に1483人となり、平成19年度は2099人(旧司法試験合格者248人、新司法試験合格者1851人)と急激に増加した。平成20年度は、約2200人(新司法試験合格者2065人、旧司法試験合格者約140人前後)の合格者が予定されており、さらに平成22年度には3000人になることが予定されている。

### 第3 司法審意見書について

- 1 司法審意見書は、法曹の大幅増員の根拠として、
- ア 我が国の法曹人口と諸外国の法曹人口とを比較すると我が国の法曹人口が極端に少ないこと
  - イ 経済金融の国際化、環境問題や国際犯罪に対応する必要があること
  - ウ 知的財産権・医療過誤・労働関係事件などの専門的知見を要する事件の増加、弁護士の地域的偏在の解消などの点から見て、今後の法曹需要は量的に増加し、質的に多様化、高度化することを挙げている。
- 2 しかし、諸外国の弁護士人口との比較(1のア)については、各国の法曹需要比較や各国の法律関係職種(いわゆる隣接士業)の比較がほとんどなされていない。

最高裁事務総局が諸外国の1996年現在の法曹人口や訴訟件数を調査した結果によれば、法曹一人当りの民事第一審訴訟件数について、諸外国と比較すると、日本が21.4件であるのに対し、フランスが31.2件、イギリスが28.3件、ドイツが18.9件、アメリカが16.2件となっており、それ程かけ離れた数字ではない。日本の法曹人口が諸外国と比べて過少であるとは言いきれない。

また、法的サービスを提供する資格、職種が細分化されているのが諸外国にはない日本の特色である。日本において、税理士、弁理士、司法書士等が提供している法的サービスの多くは、諸外国では弁護士の業務とされている。日本全国には約7万人の税理士、約7000人の弁理士、約1万9000人の司法書士がいる。さらに、法的サービスを提供している社会保険労務士、行政書士等の数を加えるならば、もともと法的サービスを提供する資格者の数が諸外国に劣っているとは言えない。これらの隣接士業の存在を一切考慮せずに、単純に弁護士の数のみを比較しての議論では検討不十分である。

- 3 また、経済金融の国際化、環境問題や国際犯罪に対応する必要があること（1のイ）、知的財産権・医療過誤・労働関係事件などの専門的知見を要する事件の増加（1のウ）は、弁護士の多様化の必要性の根拠となり得ても、直ちに弁護士の大増員の根拠となるものではない。
- 4 さらに、弁護士の地域的偏在の解消（1のウ）については、司法試験合格者の人数を増やすことによるのみ解決する問題ではない。

弁護士過疎解消の施策は、日本弁護士連合会（以下、「日弁連」という。）が行ってきた。日弁連は、平成11年9月に日弁連ひまわり基金を設け、翌12年6月に島根県に石見ひまわり基金公設事務所を開設したのを皮切りに順次いわゆる司法過疎地域に公設事務所を設置し、平成20年9月22日現在でその数は累計で89に達している。また、平成19年度からは、総合法律支援法に基づく日本司法支援センター（以下、「法テラス」という。）の事業の一つとして、司法過疎地域へのいわゆる4号事務所の設置が進んでおり、平成20年9月29日現在で19の事務所が開設されている。

これらによって、全国では、平成11年の段階で78箇所あったゼロワン地域（弁護士が0人または1人しかいない地域）は大幅に減少し、平成20年3月1日現在で23箇所となっている。そして、平成20年6月、滋賀県長浜市（大津地裁長浜支部）に弁護士が1名登録したことにより、ゼロ地域（弁護士

がない地域)は解消するに至っている。四国では、本年11月から名実ともにゼロワン地域が解消されることになった。さらに、日弁連は、過疎地域に法律事務所を設置する弁護士のための経済的支援策も導入し、今後5年間に10億5000万円の予算を投入して約200人の弁護士が過疎地域に定着することを目指している。

- 5 このように、司法審意見書が挙げる上記1アないしウの事情については、必ずしも法曹の大幅増員の根拠とはなりえない。

#### 第4 法曹需要について

- 1 司法審意見書は、「法曹需要が量的に増大する」と想定しているが、実際には必ずしもそうとは言いきれない。
- 2 全国の地方裁判所における民事通常訴訟の新受事件数は、平成4年に12万2670件であったものが、平成15年の14万7085件まで増加したが、平成16年には13万5792件、平成17年には13万2654件と減少に転じた。その後平成18年には14万8767件、平成19年には18万2290件と増加傾向に転じているが、そのうちかなりの部分を消費者金融会社に対する不当利得返還請求事件が占めると思われる。ところが平成19年5月の出資法改正によっていわゆるグレーゾーン金利が廃止されたことにより、今後また減少することが予想される。
- 3 企業、地方自治体での弁護士の採用については、日弁連が平成18年10月から11月にかけて「弁護士の採用に関する調査」を実施したところ、企業内弁護士がない企業のうち90%以上が弁護士採用に関して消極的な回答であり、ほぼ100%に近い地方自治体が弁護士資格者の配置検討に対して消極的な回答であった。

なお、60期司法修習生(現、新を含む)のうち、企業内弁護士となった者は28名であり、61期司法修習生は約40名(予定者を含む)であるが、増

加する弁護士人口を吸収できる状況とは言い難い。

#### 4 人口の減少によっても、法曹需要は遞減する。

独立行政法人国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、日本の総人口は、平成17年の約1億2776万8000人をピークに減少し、平成32年に1億2273万5000人(平成17年から4%減)、平成42年に1億1522万4000人(同10%減)、平成67年には8993万人(同30%減)になることが予測されている。すなわち日本の人口は、今後、減少の速度を速めながら、45年後にはピーク時の70%まで減少する。

加速度的に進む人口減少の下で、急激な弁護士増加に見合う需要が見込まれるとは思われない。

### 第5 法曹人口について

- 1 前述のとおり司法試験合格者数が増加したものの、裁判官・検察官の採用数はあまり増えず、弁護士の増加が突出している(過去10年の人数の増加の割合は、裁判官約23.5%、検察官約28.3%、弁護士約45%)。
- 2 弁護士数は、全国において、平成5年に1万4809人であったものが、平成20年9月22日現在2万5531人となっており、この15年間で1万0302人、約70%の増加となっている。
- 3 今後、計画通り司法試験合格者数が年間3000人となり、それが継続された場合、弁護士の人数は、全国において、平成22年度に3万1099人、平成67年度には12万3484人になると予測されている。ちなみに平成67年度の日本の人口は9000万人弱と予想されているので、国民700人に1人の弁護士という計算になる。

### 第6 弁護士の大幅増員の弊害

- 1 法曹需要がそれほど増加しないにもかかわらず、法曹人口が急激に増加した

のでは、自ずと歪みが生じ弊害が生じる。

大量の弁護士が生み出され、弁護士が過剰になれば、以下のとおり弁護士の能力面及び倫理面で質が低下するという弊害が生じる可能性がある。

## 2 弁護士の質の低下

### (1) 司法修習生の質の低下

ア 司法試験合格者が増大してもはや司法研修所ではその人数を受入れられないため、新制度では、法科大学院において実務修習への導入部分の教育を行うものとされ、これを前提に前期修習は廃止され、司法修習生はいきなり実務修習に臨むこととなった。

しかしながら、実際には基礎的知識が欠けていたり、実務の導入教育ができていない状態のまま、いきなり実務修習に入る司法修習生もいる。

イ また、就職難が司法修習生の質の低下に拍車をかけていると思われる。

昨年就職活動をした60期司法修習生の段階で、既存弁護士に雇用されるのではなく、事務所に間借りするだけの「ノキ弁」、自宅で開業する「宅弁」となる弁護士が発生している。今年の61期司法修習生に至っては、約2150人の弁護士が誕生するのに対して法律事務所側の求人は805人に留まり、大幅に不足していることが平成20年2月20日に日弁連が発表したアンケート結果で明らかになっている。また、日弁連が平成20年9月に実施した新61期司法修習生に対する進路内定状況の聞き取り調査によると、総数1808人中回答数1435人のうち弁護士登録予定者121人が入所先未定であった。

東京、大阪をはじめとする大都市に限らず、既に地方都市においても県庁所在地では弁護士人口が増大し、新人弁護士の受入事務所が不足することが懸念される。現に、今年に入って横浜、京都、兵庫、埼玉、千葉、岡山の各弁護士会で開催された司法修習生に対する就職説明会では、募集事務所をはるかに上回る数の司法修習生が参加し、大きな混乱が生じている。



このような就職難の下、司法修習生は、実務修習に入ると直ちに就職活動をしなければならない状況であって、修習に専念することすら困難になっている。

ウ その結果、司法研修所の修了試験において、平成18年度終了の59期司法修習生のうち不合格または合格留保となった者が107人、平成19年度終了の現行60期司法修習生のうち不合格者が71人、新60期司法修習生のうち不合格者が76人と過去に類を見ない多数に上り、平成20年9月1日に発表された修了試験では33人が不合格となった。

平成20年5月に出された最近の司法修習生に関する最高裁報告書（司法研修所教官らの感想や修了試験で不合格とされた答案の傾向などをまとめたもの）によれば、最近の司法修習生について、「実力にばらつきがあり、下位層が増加している」、「最低限の能力を修得しているとは認めがたい答案があった」などとしている。

今後の法曹レベルの低下を危惧させる事態となっている。

エ 結局のところ、合格者数の急増に対して、司法審意見書が唱えた法科大学院教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた法曹養成制度が十分に機能していないのではないかと懸念される。

(2) オン・ザ・ジョブ・トレーニング不足による弁護士の能力及び倫理の低下

ア 弁護士としての技能習得は、決して司法修習だけで十分になしうるものではなく、弁護士となった後に他の弁護士などとの協働によるオン・ザ・ジョブ・トレーニングによるところが大きい。これまで多くの弁護士は、既存の法律事務所で勤務することによってオン・ザ・ジョブ・トレーニングを積んで弁護士としての技能を習得してきたし、直ちに独立開業した場合であっても、周囲の弁護士が事件の共同受任等によって事実上の技術的支援を行うことにより、このような弁護士の技能習得をバックアップして

きた。

ところが、弁護士急激な増加がこれ以上進めば、もはや他の弁護士による協力も得られなくなり、これまでのようなオン・ザ・ジョブ・トレーニングを受けられない弁護士が増加していくこととなる。

その結果、十分な技能を習得していない弁護士が国民に対して法的サービスを提供するという事態が生じることになる。

イ オン・ザ・ジョブ・トレーニングによる実際の事件処理を通じた弁護士倫理習得の機会が減少し、弁護士倫理の低下が危惧される。

(3) 弁護士の質の低下は、弁護士自身の信用の問題にとどまらず、国民の人権を擁護できなくなり、むしろ国民に多大な不利益を生じさせてしまうことになる。

司法審意見書が期待する「充実した司法」にはほど遠いものになる。

## 第7 結論

1 日弁連は、平成12年11月1日開催の臨時総会において、「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、国民が必要とする数を、質を維持しながら確保するよう努める。」と決議した。国民の利益を考えると、まさに国民が必要とする法曹の数を、質を維持しながら確保するよう努めるのは、弁護士全体の責務である。

2 市場競争の効用を全面的に否定することはできないが、需要と隔絶した急激な大增員は、極端な過当競争を招き、競争により得られる利益よりも大きな損害を社会に与える可能性がある。

このような見地から平成19年2月に愛知県弁護士会において、法曹増員の見直しを求める「弁護士人口に関する意見書」が採択されたのを皮切りに、中

国地方弁護士会連合会，中部弁護士会連合会，東北弁護士会連合会，埼玉弁護士会，仙台弁護士会，千葉県弁護士会など各地の単位会，連合会で，弁護士乃至法曹の増員の見直しを求める決議が相次いでいる。

日弁連においても，平成20年7月18日，2010年（平成22年）頃に合格者3000人程度にするという数値目標にとらわれることなく，法曹の質に十分配慮した慎重かつ厳格な審議を求め，当面の法曹人口増員のペースダウンを求める旨の法曹人口問題に関する緊急提言を行った。

報道によれば法務省においても，「司法試験合格者を2010年（平成22年）までに年間3000人にし，その後も増やすことを検討するという政府の計画」について，司法試験合格者増による「質の低下」を懸念する声が相次いでいることを踏まえ，既に検討に着手しているとのことである。

- 3 司法審意見書に始まる増員は，弁護士乃至法曹に対する需要について，十分な調査・検討を行わずに決定されたものであり，需要と供給に大きな齟齬が生じている。司法審の意見は真摯に受け止められなければならないが，現実に齟齬が生じている以上，大きな弊害が生ずる前に，早急に弁護士乃至法曹に対する需要について調査・検討し，それに基づいて見直さなければならない。

まだ2千数百人の合格者にとどまる現時点においても，すでに混乱が生じているのであり，今後の混乱を防止し，弊害の発生を防止するためには，当面の司法試験合格者数を適正な規模に減少させる必要がある。大きな弊害が生じてからでは遅いのであり，弊害が生ずる前に直ちに対処しなければならない。

- 4 よって，当会は，次のとおり決議する。

- (1) 政府は，司法試験合格者数を平成22年頃に年間3000人程度とすることについて直ちに見直しに着手するとともに，調査・検証を行い，早い時期に年間合格者数を適正な規模に減少すべきである。

- (2) 日本弁護士連合会は，政府に対し，司法試験合格者数を平成22年頃に年間3000人程度とすることについて見直しを求めるとともに，着手した

適正な弁護士人口についての調査・検証を迅速に実施し，弁護士人口問題について，国民の理解を求めるよう努めるべきである。

以 上