

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、今後とも当会を含め、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ところには、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