

適正な弁護士人口に関する決議

2008年(平成20年)5月15日

千葉県弁護士会5月定期総会

- 1 2001年6月に政府に提出された司法制度改革審議会意見書の「法曹人口の大幅な拡大」方針に従い司法試験合格者が急激に増員された。2001年の990名から2007年には2099名に至り、これに伴い弁護士人口は2001年の1万7126人から2007年末には2万5000人を突破した。1963年から1990年までの合格者が500名前後であったことに照らし、きわめて急激な合格者の増員である。
- 2 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。弁護士は、この使命に基づき、誠実に職務を行い、社会秩序の維持及び法律制度の改善に努力しなければならない(弁護士法1条)。急激な増員は、この弁護士の社会的使命を果たす基盤を揺るがしかねない。
- 3 意見書に従った法曹人口の増加は、これまで、もっぱら弁護士人口の激増に帰着し、修習生の就職難や既存の法律事務所に就職できない新人弁護士や経済的基盤の不安定な弁護士を生み出している。
その背景には、意見書が前提とした法曹需要の増加は顕在化せず、逆に裁判所で取り扱う事件数の減少、少子高齢化による人口減社会の到来など需要縮小要因が際立っているという実情がある。意見書の指摘した弁護士の地域的偏在の解消については、大幅な増員により当然に解消するというものでもない。
- 4 市民が利用しやすい充実した司法の実現のためには、裁判官や検察官についてもバランスのとれた増員が必要であるし、資力の乏しい人のための法律扶助制度の大幅な拡充も必要である。
- 5 司法試験合格者の大量増員政策の下で、十分な知識、能力のないまま司法試験に合格し、あるいは短縮された修習期間のなかで十分な修習を経ずに弁護士となる者が相当程度生じているとの指摘もある。そのうえ、既存の法律事務所に就職できなければ、弁護士としての実務訓練を満足に受けられず資質向上の機会さえ十分に得られないまま過当競争にさらされるおそれが強く、そうした事態は今後より深刻化することが危惧される。
- 6 こうした弁護士人口の激増は、弁護士の質の低下、過当競争による弁護士業務の商業主義化と職業倫理の低下、無償の公益的弁護活動や人権活動の敬遠といった弊害をもたらし、弁護士の質について十分な判断のできない一般市民に重大な損害を与えるおそれがある。また、同時にこうした事態は強制加入制の廃止など弁護士自治の基盤を崩壊させるおそれがある。
- 7 よって、当会は次のとおり提言する。
 - (1) 日本弁護士連合会は、政府に対し2010年以降の年間合格者数3000人という予定の見直しを求めるとともに、適正な法曹人口についての調査・検証を独自に実施し法曹人口問題について全国の市民に訴え理解を求めるよう努めるべきである。
 - (2) 政府は、司法試験合格者数について直ちに見直しに着手するとともに、その適正規模についての調査・検証が完了するまでの間、当面年間合格者数を1500人程度とするのが相当である。
 - (3) 政府は、充実した司法修習制度を回復するために、修習期間の短縮や修習生に対する給費制の廃止等の政策の見直しに直ちに着手すべきである。

提 案 理 由

1 (弁護士大增員の背景)

1999年6月に内閣に設置された司法制度改革審議会は、2年間の審議を経て2001年6月に意見書「21世紀の日本を支える司法制度」(以下、意見書という)を公表した。この意見書は、わが国の法曹人口の大幅な増加を図ることが喫緊の課題であり、計画的に出来るだけ早期に年間3000人程度の新規法曹の確保を目指す必要があるとした上で、司法試験合格者を直ちに増加させ、2004年には合格者数1500人達成を目指し、2010年頃には新司法試験の合格者数の3000人達成を目指すべきであり、これにより概ね2018年頃までには実働法曹人口が5万人規模に達することが見込まれるとした。

これを喫緊の課題とする理由として、意見書は、涉外事件や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是正の必要性などの要因から、今後の法曹需要は量的に増大し、質的に多様化、高度化すると予想するとともに、わが国の法曹人口が先進諸外国と比較して極端に少ないことなどを指摘した。

その後この意見書に従って司法試験合格者が増員され、2007年には現行62期248人、新61期1851人、合計2099人の合格者が生まれている。一方2007年に修習を終了した新規法曹は、現行60期1449人、新60期927人、合計2376人にのぼり、このうち2111名が弁護士登録をしたことにより、わが国の弁護士人口は2万5000人を突破した。

2 (法曹需要は増大したかー司法修習生の就職難)

(1) こうした司法試験合格者の増加は、裁判官・検察官の定員大幅増に繋がらず、もっぱら弁護士人口の急激かつ大幅な増大に帰着し、修習生の就職難や既存の法律事務所に就職できない新規登録弁護士(いわゆるノキ弁やタク弁)の発生という事態をもたらしている。

2007年秋に旧司法試験組の現行60期と新司法試験組の新60期の修習生がほぼ同時かつ多数弁護士登録することから生ずる就職問題(いわゆる「2007年問題」)に対応すべく、日弁連は、全国の会員への新規登録弁護士の採用の呼びかけや就職説明会の開催等の取組みを行い、その結果、「現・新60期に関しては、弁護士の就職問題は例年とほとんど差異がない状況で終息した」と楽観的に評価した(2008年2月15日会長声明)。

しかし、無給で事務所を使用させてもらう「ノキ弁」(事務所内独立採算弁護士)や自宅を事務所として登録する「タク弁」も相当程度含まれており、また、「2007年問題」への対応のために前倒しで新人を採用した事務所や無理をして新人を採用した一人事務所もあり、2008年の就職状況はより厳しいと言われている。本年2月に発表された日弁連調査では、アンケート(昨年8月から9月に実施)に基づく推計として2008年中に弁護士登録を希望する司法修習生約2200人のうち800人程が就職先を見つけれないおそれがあるとしている。

(2) 意見書は今後の法曹需要は量的に拡大するとしたが、現実にはそのようにはなっていない。例えば、日弁連が2006年10月に実施した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、外資系企業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「108名から232名」に過ぎなかった。この調査を含め日弁連の行った各種の法的需要調査によっても、「今後5年程度の間社会の法的需要が飛躍的に顕在化することはあまり期待できない」（2008年3月14日日弁連会長声明）と需要の拡大を見込めないことを認めざるを得ない状況にある。

他方で、裁判所の取り扱った民事・行政に関する事件数は近時減少傾向にあり（地裁民事通常事件新受件数は平成12年をピークに減少傾向、全裁判所の民事行政事件新受総件数は平成15年をピークに減少など）、また、少子高齢化による人口減社会の到来（わが国の総人口は2007、8年をピークに今後減少し続ける中で総人口に占める生産年齢人口の割合も減少するとされる）、さらに隣接士業への代理権授与の影響などもあり、今後弁護士業務に対する需要の縮小が避けられない状況にある。

3（司法修習生の水準の低下）

- (1) 司法試験合格者の大量増員は、修習期間の短縮と相まって司法修習生の水準維持を困難にしている。

年間の司法試験合格者が初めて約1500人となった後に実施された2006年（平成18年）の59期対象の司法修習生考試（いわゆる二回試験）において、1493人中107人の司法修習生が不合格（10人）または合格留保（97人）となった。翌2007年の現行60期の考試では、（追試廃止の影響もあり前年と単純比較はできないが）71人が落第し、また法科大学院1期生を対象とする同年の新60期の考試では59人が落第した。

合格者の大量増員により法曹としての知識・能力が不足する人材も合格しているのだから、この実情を見据えて法曹養成の要である司法修習をより充実しなければならぬはずである。

しかるに現実にこれまでとられた政策は、大量増員に併行した修習期間の短縮であった。すなわち、①1999年の修習（53期）より修習期間が1年半に短縮、②2006年の修習（現行60期）より1年4ヶ月に短縮、③2007年からの法科大学院組の新修習（新60期以降）については1年に短縮されたのである。もっとも、2006年以降の修習短縮は、形式的には新・現行の両司法修習の併存による裁判所等の受入れの困難性を理由とするものではあるが、実質的には法曹養成に必要な国費を削減して法曹をめざす者の経済的負担（自己負担）のもとに、言わば安上がりにより法曹を養成しようとする政策に基づくものであり（修習生に給与を支給する給費制から貸与制への切り替えはその典型）、極めて問題である。

いずれにせよ、こうした修習期間の短縮は、大量増員による司法修習生の水準低下に拍車をかけているのが現実である。

- (2) もとより弁護士としての知識、能力の取得は司法試験合格前の勉強や司法修習だけで十分ということではなく、弁護士登録後の実務訓練（以下、OJT（オン・ザ・ジョブ・トレーニング）という）が極めて重要であり、これは研修などで代替しうるものではない。しかし、「タク弁」や「ノキ弁」ではOJTによって資質、能力を十分に磨くことはできないであろう。このことは、当該弁護士個人にとっても不幸なことであるが、そのような弁護士から法的サービスの提供を受けることになる一般市民にとっては、より

重大な問題である。

今後、司法試験合格者が3000人になれば、就職難を乗り越えて何とか登録はしたものの十分なOJTを受けられずに、資質向上の機会を十分に得られないまま過当競争にさらされる新人弁護士が多数生み出されるのではないかと危惧されるのである。

4 (過当競争のもたらす弊害)

(1) 弁護士業務は市場原理になじまないこと

弁護士の大量増員の根拠とされた弁護士業務への市場原理、競争原理導入論は、資質、能力におとる者は競争の中で淘汰されて優秀な者が残り、全体として法的サービスの質が向上し市民に利益となると主張する。たしかに、大企業を依頼者とする企業法務等にあつては、依頼者側に弁護士についての十分な情報収集能力と選別能力があるので競争原理になじむとも言えよう。

しかし、弁護士に依頼するのが一生に一度あるかないかの一般市民にとっては弁護士の優劣を判断することは困難である。この意味で、法的サービスの提供は、自ら消費することでその品質や性能、サービス内容の是非などを判断しうる一般の商品やサービスの提供とは質的に大きく異なる。そこで、弁護士業務には、一定水準のサービスの提供が期待されるし、必要とされるのである。

また、市場原理、競争原理導入論は、経営に行き詰った者や不適格者は速やかに市場から退場するので適切な市場が形成される、弁護士業務も同様であるとする。

しかし、経営に行き詰った者や不適格者が直ちに市場から退場するわけではなく、その間弁護士倫理上問題のある行為がなされるおそれがある。それを事後的に懲戒等で処分しても、その間に一般市民に回復しがたい被害を及ぼしてしまう。そして、このことは、非行を行った個々の弁護士への非難にとどまらず、弁護士全体への非難となって弁護士会への信頼を失墜させ、弁護士自治の基盤をあやうくするであろう。

(2) 弁護士の倫理面での質の低下

本来弁護士の業務は、公共性の強い業務であり、権利侵害を回復したり権利の衝突を調整する役割がある。そのため等しくサービスが行き渡るよう能力、資質の担保が必要となる。

しかし、無秩序な競争原理の導入による過当競争は弁護士業務の商業主義化をもたらし、公共性よりも自らの利益追求を優先させ、ひいては職業倫理の低下をもたらす。着手金欲しさに無理筋の事件や法的解決になじまない案件も受任する、安易に成功を約束して事件を受任する（そして敗訴すると裁判官に責任転嫁する）、正当とは言い難い利益を求める依頼者からの依頼を受任するなどの行為を誘発し、濫訴をもたらすおそれがある。これまでの相手の立場をも考慮した弁護活動から、「金のためなら、法に触れない範囲で依頼者のために何でもやる」「とれるだけの費用を請求する」という利益追求型の業務への転換がもたらされるおそれがあり、それは弁護士の墮落をもたらし、ひいては一般市民の弁護士への信用を失墜させることになるであろう。

(3) 公益的活動への影響

経済的利益と採算性を優先させる弁護士業務の商業主義化は、不採算業務は受けないとか無償の公益的活動や人権活動を敬遠するなどの悪影響をもたらすおそれがある。

これまで弁護士は、「基本的人権の擁護と社会正義の実現」という弁護士法1条の基本精神から刑事事件、少年事件、消費者問題、公害問題、医療問題をはじめとする各種の

人権課題に広範に取り組んできたが、今後これらの公益的活動が敬遠され、弁護士、弁護士会の人権擁護機能を低下させるのではないかと危惧される。そして、このことは弁護士自治の基盤を崩壊させることになる。

5（市民の権利・利益の擁護と弁護士自治）

このように、現在進められている弁護士人口の激増政策は弁護士の質の低下と過当競争をもたらし、一方で弁護士の質について十分な判断のできない一般市民に重大な損失を与える危険性があり、他方で弁護士自治の根源たる「基本的人権を擁護し、社会正義を実現する」という弁護士の使命を弁護士・弁護士会が十全に果たすことができない事態を招くおそれがある。そして、このことは強制加入制の廃止など弁護士自治の基盤を崩壊させることにつながる。弁護士自治が弱まることは、すなわち権力と闘う在野法律家の衰退であり、市民の権利・利益の擁護のための社会的システムの脆弱化をもたらし、一般市民の人権救済に支障を来すという悪循環をもたらすことになる。（なお、政府の規制改革会議等は一貫して大量増員を求めるとともに強制加入制の見直しを提言しており、両者は密接に結びついている。）

6（諸外国との比較）

- (1) 意見書は法曹人口の先進諸外国との比較を強調した。法曹一人あたりの国民数を諸外国と比較するのは、法曹が国民にとって身近な存在であるかどうかの判断資料の一つではあるが、それだけで決定されるものではない。そもそも、それぞれの国によって、裁判官、検察官数、裁判制度、司法予算、法律扶助制度、法曹資格取得後に法曹として実際に実働する者の数、国民の法意識、隣接法律専門職の有無・人数などはさまざまであり、単純な人口比の比較は意味がないのである。
- (2) 隣接法律専門職についてみると、わが国には司法書士や税理士等の「隣接法律専門職」が法律家として存在しているのであり、これら隣接士業も含めて法律専門家の人口や役割が検討されるべきである。ちなみに、隣接法律専門職の人口について見ると、司法書士1万8451人、税理士7万0068人、弁理士7186人、土地家屋調査士1万8562人、社会保険労務士3万1137人、行政書士3万8883人であり、合計18万4287人となる（2007年3月31日現在。ただし、司法書士数は同年4月1日現在）。弁護士にこれら隣接法律専門職を加えると20万人を超え、これら法律専門家が市民と法律との橋渡しをする役割を担っている。
- (3) また、法律扶助制度の脆弱さは、弁護士が身近な存在となりにくい大きな要因である。ヨーロッパ諸国では法律扶助制度が充実しており、弁護士に依頼しやすい環境にある。しかし、わが国では法律扶助の適用要件が先進諸外国と比べて極めて厳しいため、中間層の市民がこれを利用することができないという実情がある。司法予算を拡充し、法律扶助の要件を緩和して利用しやすい制度になれば弁護士も身近な存在となるし、裁判所も利用され、ひいては市民の権利・利益の擁護につながるはずである。このような点の改善がなければ、いくら弁護士の数を増加させても市民にとって司法制度は使いにくいままであり、弁護士も身近な存在にはならないであろう。

7（司法過疎対策について）

- (1) 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、この問題

は大幅な増員により当然に解消するというものではない。むしろ、法律相談センターや過疎地型公設事務所の設置など、問題の是正に直接結びつくきめ細かい対策を着実に進めていくことこそが重要である。

- (2) そもそも、競争原理、市場原理の導入で弁護士過疎はなくなる。大店法の規制緩和が駅前商店街のシャッター通りを誘発したように、競争至上主義は企業や人の大都市集中と地方の過疎化を促進する。競争原理、市場原理の徹底は、住民が多く経済的活力のある大都市に人や企業を集めて大都市集中を加速し、他方、住民の少ない経済的活力の乏しい地方を敬遠させるのである。弁護士業務も同様であり、弁護士業務に無秩序な競争原理を導入すれば、大都市集中は加速し、経済的に貧しい過疎地は敬遠される。このことは、近時の弁護士の大量増加のもとでも新規登録者が東京、大阪及び名古屋などの大都市に集中している現状からみても明らかである。
- (3) 過疎対策は、法曹人口の激増で対応すべき問題ではなく、独自の対策を立てるべき課題である。

日弁連は、弁護士過疎問題の解決のために裁判所の支部単位で弁護士の数が0または1名の地域（いわゆるゼロワン地域）を中心に、日弁連ひまわり基金から開設費や運営費の援助等がなされる過疎地型公設事務所の設置を進めており、2000年6月の石見ひまわり基金法律事務所に始まって2008年3月1日までに86箇所（箇所）に過疎地型公設事務所を設置した。今後も久慈（岩手県）、都留（山梨県）などに設置を予定している。また、日弁連は、近時、弁護士偏在解消のための経済的支援策を導入し、偏在対応拠点事務所開設資金援助、偏在対応養成事務所拡張支援等を行うこととした。

さらに、各弁護士会は、市民の司法アクセスを容易にするために、全国各地に法律相談センターを設置しており、過疎地に設置されたものは過疎対策の一翼を担っている。

千葉県内では、弁護士へのアクセス障害の解消のために、県下地裁全支部に法律相談センターを設置してきた。また同一支部管内でも地域性を考慮して複数の法律相談センターを設置するなど、きめ細かい対策を取ってきた。

いわゆる弁護士過疎地としては、佐原（香取市）、銚子、成田、八日市場（匝瑳市）、東金、茂原、鴨川、館山、木更津・袖ヶ浦の各地に法律相談センターを設置しているほか、都市部においても、過密の中の過疎の解消のために、千葉、松戸の他、船橋、市川・浦安に法律相談センターを設置してきた。この数は、県下13を数えるが、このようなきめ細かい対策は、全国の弁護士会の中でも最先端の取り組みであると評価されている。

また、弁護士過疎地への法律事務所の誘致のため、2006年3月に銚子に過疎地型公設事務所を設置した他、本年度には佐原地区にも過疎地型公設事務所を設置すべく準備中である。これによって、千葉県下のいわゆるゼロワン地域はなくなることになる。

- (4) このように日弁連、各弁護士会は、弁護士過疎解消のために努力をしており、徐々に解消に向かっている。もっとも、弁護士会の努力だけでは司法過疎は解消しないのであって、官民あがての対策が必要である。

ところが、「官による司法過疎」とも言うべき事態が作り出され、また現在も進行している。かつて簡裁の統廃合により司法過疎が進行し、旧来からの課題である支部裁判官の兼任問題は何ら改善されてない。現在でも支部の取り扱い事件が本庁に移管さ

れるなど司法過疎化の動きが進んでおり、また最近では、裁判員裁判を原則として本庁でのみ実施するとし、支部で行わないという方針が立てられている。

こうした支部の形骸化は、支部で開業しようという弁護士、ことに新人弁護士の意欲を削いでいる。司法過疎を解消すべき官が司法過疎を創出しているのである。このような「官による司法過疎」を解消しない限り、弁護士過疎の解消も困難である。

8 (結語)

日弁連は、2000(平成12)年11月1日の臨時総会において司法試験合格者の年間3000人を容認する決議を採択し、翌2001年6月に公表された司法制度改革審議会意見書は、2010年頃には新司法試験の合格者3000人達成を目指すべきとした。しかし、この間想定されていた法曹需要は顕在化せずに弁護士のみが激増し、2100人近い合格者を生んだ2007年の段階ですでに法曹需要との乖離を生じさせている。このような弁護士人口の激増は、弁護士の質の低下と過当競争による弁護士業務の商業主義化、職業倫理の低下、公益的活動の敬遠等の弊害をもたらし、一般市民に重大な損害を与えるおそれがある。そして、このような事態は、同時に弁護士自治の基盤を崩壊させるおそれがある。

従って、わが国の弁護士人口を現実の需要に即した適正なものとするために司法試験合格者数を直ちに見直すと同時に、充実した司法修習制度を回復するために現在の空洞化しつつある司法修習制度のあり方を見直す必要がある。

当会は、このような観点から、日弁連に対し、適正な法曹人口についての調査・検討を独自に実施し、法曹人口問題について全国の市民に訴え理解を得られるよう努めることを求め、政府に対し、司法試験合格者数を年間3000人程度とする極端な弁護士人口増加政策を変更し、修習期間の短縮や修習生に対する給費制の廃止等の政策を見直すことを求めるものである。

以上