

法曹人口政策に関する提言

2012年（平成24年）3月15日

日本弁護士連合会

当連合会は、2011年3月27日付けで「法曹人口政策に関する緊急提言」を公表した。その後の状況を踏まえて検討した結果、法曹人口政策について以下のとおり提言する。

第1 提言の趣旨

1 弁護士のアイデンティティは「プロフェッショナル」性、すなわち、高度の専門性と公益的性格にある。したがって、弁護士には市民から信頼されるに相応しい学識、応用能力と弁護士職の公益的性格の自覚が求められる。そのようなプロフェッショナル性から導かれる「質」を確保するためには、必要な水準に達しない者にまで弁護士資格を付与することができないように、司法試験の合格者数を、法曹養成制度の成熟度に見合うものにしなければならない。

また、「市民にとってより身近で利用しやすく頼りがいのある司法」を実現するためには、現実の法的需要や司法基盤整備の状況ともバランスの取れた法曹人口の「適正さ」を確保すべきである。

2 現状では、法曹養成制度の成熟度、現実の法的需要、司法基盤の整備状況のいずれに対しても、また裁判官・検察官の増員の程度と比べても、弁護士人口増員のペースが急激であり過ぎる。そのため法曹養成過程における「法曹の質」の維持への懸念、新人弁護士の「就職難」等によるOJT不足から実務経験・能力が不足した弁護士が社会に多数増えていくことへの懸念、法曹志望者の減少などの深刻な問題を引き起こしている。市民のための司法を実現するためには、これらの問題を解決する必要がある。そのためには、いまや法曹人口の急増から「状況に応じた漸増」へと、速やかに移行すべきである。

司法制度改革推進計画（2002年3月19日閣議決定）のうち「平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す」との指針を示した部分は、現状ではもはや現実的ではなく、抜本的に見直す必要がある。

3 司法試験合格者数をまず1500人にまで減員し、更なる減員については法曹養成制度の成熟度や現実の法的需要、問題点の改善状況を検証しつつ対処してい

くべきである。

司法試験合格者の減員は法曹人口の減少を直ちに意味せず、急増か漸増かという増員ペースの問題である。司法試験の年間合格者数を1500人まで減員しても、2027年頃には法曹人口は5万人規模に達し、2053年頃には6万3000人程度で均衡する。年間合格者数を1000人としても、2043年頃には法曹人口は約4万9000人に達し、2053年頃には4万2000人程度で均衡する。

4 将来的な法曹人口は、現実の法的需要や司法基盤整備の状況、法曹の質などを定期的に検証しながら、検討されるべきである。その検証を踏まえて、司法試験合格者数についても定期的に検討すべきである。

第2 提言の理由

1 合格者数増員計画及びその後の増員状況

(1) 審議会意見書及び閣議決定における司法試験合格者数の増加計画

司法制度改革審議会意見書（以下「審議会意見書」という。）は、司法試験合格者数の増加計画について、次のように述べていた。

「具体的には、平成14（2002）年の司法試験合格者数を1,200人程度とするなど、現行司法試験合格者数の増加に直ちに着手することとし、平成16（2004）年には合格者数1,500人を達成することを目指すべきである。さらに、同じく平成16（2004）年からの学生受入れを目指す法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、新制度への完全な切替えが予定される平成22（2010）年ころには新司法試験の合格者数を年間3,000人とすることを目指すべきである。このような法曹人口増加の経過を辿るとすれば、おおむね平成30（2018）年ころまでには実働法曹人口は5万人規模（法曹1人当たりの国民の数は約2,400人）に達することが見込まれる。」

そして、審議会意見書の趣旨にのっとって行う司法制度改革に関し政府が講すべき措置を述べた「司法制度改革推進計画」（2002年3月19日閣議決定。以下「閣議決定」という。）の中で、「平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す」との指針が示された。

なお、審議会意見書も閣議決定も、「全体としての法曹人口の増加を図る中で、裁判官・検察官を大幅に増員すべきである」と述べており、法曹人口の増加は単に弁護士数だけの増加ではなく、裁判官、検察官の大幅な増加を意味するものであった。

(2) 司法試験合格者数の増加状況

審議会意見書以後の実際の増員状況は、次のとおりである。2002年は1183人、2003年は1170人で審議会意見書にいう「1200人程度」であり、2004年は1483人、2005年は1464人、2006年は1558人で審議会意見書にいう「1500人程度」に達した。2007年は2099人、2008年は2209人、2009年は2135人、2010年は2133人、2011年は2069人（旧試験6人を含む。）で審議会意見書にいう「3000人」には到達せず、2000人から2200人の水準にある。

このうち、2004年は対前年比で313人増、2007年は対前年比で541人増と、1年で大幅な増員が行われた。

(3) 司法修習終了者数の推移

司法修習終了者は、2003年は1005人、2004年は1178人、2005年は1187人、2006年は1477人、2007年は2376人、2008年は2340人、2009年は2346人、2010年は2146人、2011年は1991人である。

このうち、2006年は対前年比で290人増、2007年は対前年比で899人増と、急激な増加があった。

(4) 法曹人口の推移

法曹人口の合計は、2003年の2万3377人から2011年の3万5184人へと、1万1807人増加した。しかし、この1万1807人について法曹三者の内訳は次のとおりであり、裁判官や検察官の増加は極めて少なく、実質上、弁護士のみの増加となっている。

裁判官は、2003年の2333人から2011年の2850人へと517人増加した。司法修習終了者が急増した2006年には対前年比で75人増、2007年も対前年比75人増であった。

検察官は、2003年の1521人から2011年の1816人へと295人増加した。司法修習終了者が急増した2006年は対前年比21人増、2007年は対前年比19人増であった。

弁護士は、2003年の1万9523人から2011年の3万0518人へと1万0995人増加した。司法修習終了者が急増した2006年は対前年比851人増、2007年は対前年比1098人増であった。

なお、最近の年間の裁判官、検察官の採用数は、裁判官が100人程度、検察官が70人～80人程度であるが、これは司法試験合格者数が700人～8

〇〇人程度の時期と変わりのない水準であり、法曹人口の大幅増加の中で、裁判官や検察官への採用数がほとんど増加していないことが分かる。

(5) 本提言における検証の視点

そこで、この間の司法試験合格者数の増加が与えた影響について、主として弁護士人口の増加状況に焦点を当てて述べる。最初に弁護士人口を検証する前提としての「弁護士像」につき検討した上で、「公共性の実践」、「法的需要」、「法曹の質」の面から、これまでの弁護士人口急増政策が与えた影響及びその評価について述べる。

2 「法曹人口」を検討する前提としての「弁護士像」

(1) プロフェッショナルとしての弁護士

弁護士のアイデンティティは、「プロフェッショナル」性にある。それは体系的な理論に基づく専門的技能を用いて、私益の追求を超えて公共のために開かれたサービスを提供し、プロフェッショナルとしての自己規律を制度的に体現する自治団体を組織することを特徴とする。

司法の一翼を担うプロフェッショナルとして、弁護士は、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする（弁護士法第1条）。

(2) プロフェッショナル性から求められる「質」

弁護士の専門的技能は、法的思考を手段として現実の紛争を解決することにある。法的思考を働かせるための基礎的知識は不可欠である。

全ての市民に等しく保障される権利・自由を守り、実現するためには、全ての弁護士が、プロフェッショナルたるに相応しい学識と応用能力を修得していくなければならない。司法試験制度は、法曹として必要な水準に達していない者に弁護士資格を付与することができないように、厳密な選抜を行うものでなければならない。法曹養成制度は、市民の権利の守り手を育てる役割を社会から負託されている。

気軽に相談したいという要望とはまた違った次元で、自分の一生を左右しかねない内容の紛争解決を委任し、自らの権利擁護を託すとき、市民は、弁護士の「質」に対する信頼を拠り所とせざるを得ない。「質の悪い弁護士は自由競争によって淘汰され、結果的に相当な質が形成されていく」という考え方には馴染まない。

(3) 弁護士の活動領域拡大と弁護士像については近時、「法曹は国内訴訟担当者から課題解決者へと役割・性格を転換すべきである」、「法曹教育もまた国内訴訟実務家養成から国内外課題解決者養成へと自覚的な転換が必要である」など

の意見も一部で主張されている。

しかし、課題解決といつても、少なくとも紛争の最終的な解決手段たる訴訟の実務を理解しているのでなければ、弁護士が「課題解決者」になることの意味は乏しい。弁護士の課題解決能力は、法的思考と事実認定の能力にあるが、

「国内訴訟担当者」と「課題解決者」を弁護士の能力や法曹養成において対立的なものとして捉えるべきではない。弁護士の活動領域が拡大しても、弁護士に求められる能力と資質が別なものになるわけではないし、現在よりも低い水準で構わないということにはならない。

なお、審議会意見書が弁護士の活動領域の拡大を求めたのも、弁護士の役割を「法廷の内と外とを問わず、高い質の法的サービスを提供することにある」と捉えた上でのことであり、従前の訴訟実務中心の弁護士と活動領域を拡大する弁護士とで能力や資質を区別しているわけではない。

3 「公共性の実践」の面からの検証

(1) 過疎・偏在の解消の程度

当連合会は、過疎地住民の法的需要に応えるため、弁護士ゼロ・ワン地域（地家裁支部管轄区域を単位として、登録弁護士が全くいないか一人しかいない地域）の解消を目指し、重点目標を具体的に定めて人員及び財政を投入し、組織的に取り組んできた。

1999年に日弁連ひまわり基金を創設し、2000年からは全弁護士から特別会費を徴収して、全国にひまわり基金法律事務所を設置し、また弁護士過疎地域の法律相談センターに対する援助などを行ってきた。2008年からは偏在解消事業特別会計による「弁護士偏在解消のための経済的支援」の運用を開始し、開業及び人材養成の両面で支援を行ってきた。当連合会のひまわり基金及び偏在解消事業特別会計による2010年度までの援助実績は、累計約34億円である。

こうして、2011年5月までに、ひまわり基金法律事務所は106か所に設置され、当連合会が援助している弁護士過疎地域の法律相談センターは139か所となっている。また、日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）の司法過疎地域事務所は31か所（2011年9月1日現在）となっている。

これらの結果、1993年時点では弁護士ゼロ地域は50か所・ワン地域は25か所であったが、2012年2月1日時点では弁護士ゼロ地域は0か所・ワン地域は1か所となった。ゼロ・ワン解消に向けての前進は、このような政策的誘導があって初めて初めて実現したのであって、弁護士の大量増員によって自然

に実現したものではない。

むろん、ゼロ・ワン解消によって弁護士の過疎・偏在問題が全て解決するわけではなく、今後も更なる取組が必要である。

したがって今後は、弁護士の総数を単純に急増させるのではなく、司法基盤の整備による法的需要の現実化を図る効率的な政策手段とともに、各地方の社会・経済的実情等の状況に応じた漸増を目指すのが適切である。

(2) 被疑者国選弁護の全件実施、全面的国選付添人制度、裁判員裁判の対応態勢

2006年10月から殺人・強盗等の重大事件の被疑者に国選弁護人が付される「被疑者国選弁護」が開始され、2009年5月からその対象が窃盗や傷害等の事件に拡大されたが、全国弁護士数約3万人の6割に当たる約1万9764人が国選弁護人の契約弁護士となり（2011年11月1日現在）、対応してきた。裁判員裁判についても、質的な向上に努めるのはもちろんだが、量的な面でいえば現状では十分対応できている。

当連合会は、全ての身体拘束事件を対象とする被疑者国選弁護制度の実現を目指しているが、その新たな担い手の確保も視野に入れつつ、量的な面では弁護士の漸増で対応は可能である。

また、当連合会が実現を目指している全面的国選付添人制度に関しては、現状の弁護士数でも対応は可能である。

(3) 民事法律扶助の拡大への取組

当連合会は、法テラスによる民事法律扶助制度でカバーされない分野について、当連合会が自ら援助のための事業費を支出し、法テラスに業務を委託して、社会的・経済的弱者の法的支援に取り組む制度を作ってきた。具体的には、犯罪被害者援助、難民法律援助、外国人法律援助、子ども法律援助、精神障がい者・心神喪失者援助、高齢者・障がい者・ホームレス等法律援助であり、援助件数・援助実績を着実に伸ばしてきた。

今後も社会的・経済的弱者に対する法的支援を安定した事業として継続・拡大できる制度の整備を進めつつ、状況に応じた漸増によりその担い手の確保をはかるのが適切である。

(4) 評価

公共性の実践の面からは、これまでのような弁護士急増は必要でなく、司法基盤の整備や弁護士会の態勢構築を進めつつ、状況に応じた漸増を図ることが有効かつ適切であると評価できる。

4 「法的需要」の面からの検証

(1) 審議会意見書の法的需要予測

審議会意見書は、2001年以降の法的需要の増大について、下記のように予測していた。

「今後、国民生活の様々な場面における法曹需要は、量的に増大とともに、質的にますます多様化、高度化することが予想される。その要因としては、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、枚挙に暇がない。」

このような予測は、審議会意見書における「新制度への完全な切り替えが予定される平成22（2010）年ころには新司法試験の合格者数を年間3,000人とすることを目指すべき」との目標の前提となっているものであるから、適正な司法試験合格者数を検討するにあたっては、現在において、これが当てはまるか否かの検証は不可欠なものである。

(2) この10年の訴訟事件数及び法律相談数の変化の経緯

しかしながら、この10年間の司法試験合格者数の増大により、弁護士の数は約1万人増加したが、審議会意見書が予測したほどの量及び様々な法的需要が実際に現われているとは、現時点では認めることはできない。

①全裁判所の新受全事件数

2001年と2010年を比較すると、民事・行政事件は309万8011件から217万9351件へ（91万8660件減少）、家事事件は59万6478件から81万5052件へ（21万8574件増加）、刑事事件は164万9946件から115万8442件へ（49万1504件減少）、少年事件は28万7682件から16万5058件へ（12万2624件減少）となっている。

民事・行政事件の事件数の減少には、破産事件における事件番号の振り方の変更など現実の紛争の数的変化を反映していない要因も含まれているにしても、「弁護士不足が解消されれば直ちに現実化する法的需要」なるものがあったとは言い難い。

②過払金返還請求事件とそれ以外の事件

2005年から2010年までの民事第一審訴訟（地裁）の事件数は13万

5357件から22万7435件へ増加したが、これは過払金等の事件数が4万0759件から13万5894件へと増加したことが原因となっている。過払金等以外の事件数は2005年の9万4598件から2008年の8万7254件と減少し、2010年は9万1541件であるが2005年と比較すれば3057件の減少となっている。

貸金業法改正（2010年6月完全施行）によりグレーゾーン金利が撤廃されてそもそも過払金を発生させない仕組みになったので、今後は、過払金返還請求事件という事件類型そのものが消滅する。

③専門的知見を要する事件の数

専門的知見を要する事件の民事第一審訴訟（地裁）新受件数を2004年と2010年で比較すると、医療行為による損害賠償は797件から776件へ（21件減）、知的財産権に関する訴え（金銭を目的とする訴訟）は305件から329件へ（24件増）、知的財産権に関する訴え（金銭以外）は266件から276件へ（10件増）で、いずれもほぼ横這いである。

他方、労働に関する訴え（金銭を目的とする訴訟）は、1428件から2168件へ（740件増）、労働に関する訴え（金銭以外）は417件から967件（550件増）へと増加している。

このように、分野によって動向が異なる上、弁護士人口の急増ぶりと比較すれば、審議会意見書が予測したほどの量の法的需要が現実化しているとは言えない。

④法律相談件数

法律相談件数を2003年と2010年とで比較すると、総件数は55万3093件から62万7329件（7万4236件増）と増えているが、弁護士人口が1.5倍になったことと釣り合うほどの増加ではない。

その内訳は、有料法律相談は25万3177件から11万1176件へ（14万2001件減）、無料法律相談（日本司法支援センターを含む）は29万9916件から51万6153件へ（21万6237件増）となっている。

（3）弁護士の活動分野の拡大の状況

企業内弁護士の数は、2001年の64人から2011年には588人に増え、任期付公務員は2011年現在で86人となっている。

しかし、新規登録弁護士で組織内弁護士になる人は年間数十人ずつであって、弁護士人口の急増を吸収できるほどではない。

当連合会が上場企業及び生損保、マスコミなど1196社より回答を得たア

ンケート（2009年11月実施）では、企業内弁護士を採用している企業は47社（約4%）にとどまる上、未採用の企業の97%が「顧問弁護士や企業内法務部があるので不自由していない」、「やってもらう仕事がない」という理由で、採用に消極的であった。また、地方自治体を対象としたアンケート調査（2010年4月実施）では、未採用の自治体の94.5%が「今後の採用予定はない」と回答した。

（4）新人弁護士の「就職難」

現実の法的需要の動向は弁護士の業務量を規定し、それによって既存の弁護士事務所の求人量が制約される。予測されたほどの法的需要が現実化していない状況で司法試験合格者が急増した結果、新人弁護士の「就職難」（既存法律事務所に採用を希望してもなかなか採用されない。）が発生している。司法試験合格者数が1500人程度であった2006年時点での就職難の程度は現在ほどではなかったが、2007年以降就職難は速いスピードで深刻化しつつある。

選択型修習・集合修習中（9月）時点での就職未定率は、2009年（新62期）で12%，2010年（新63期）で23%，2011年（新64期）で35%である。この間の司法修習生の人数が概ね横這いであるのに対し、就職未定者が3人に1人というレベルにまで就職未定率が急上昇したことからすれば、既存の弁護士事務所による受容能力を超えつつある事態に立ち至っていると捉えられる。

司法修習終了後の一括登録日（12月）における未登録者は、2007年（新60期）で32人、2008年（新61期）で89人、2009年（新62期）で133人、2010年（新63期）で214人、2011年（新64期）では400人に達した。一括登録日の未登録者数は就職できない人の実数ではないが、就職難の規模・動向を示す指標である。

一括登録日以後に登録をした者も、従来の意味で「就職できた」と言えるとは限らない。既存の弁護士事務所に採用されなかつたためやむなく独立開業をする者（いわゆる即独弁護士）、形式的には採用され登録場所にしているが実態は完全独立採算制であり事務所内で何の保証もない立場にいる者（いわゆる軒先弁護士）なども含まれている。また、いったん就職したもののが早期独立を余儀なくされる者なども生じており、新人弁護士の就業状態の不安定化が目立つようになっている。

（5）いわゆる「潜在的な法的需要」の有無

「法的需要」という言葉の意味を、「司法制度を利用して解決することが望ましい紛争」あるいは「弁護士が助力した方が良い法的紛争や法的手続」と解釈するなら、社会には広く潜在的に存在していると言うことができる。

しかしながら、弁護士の数が大幅に増加しただけで、そのような潜在的な法的需要が、司法制度や弁護士の利用に直ちに結びつくものではない。

地域社会の中で、紛争の解決に司法制度や弁護士が必ずしも利用されないのは、弁護士費用の問題を含む経済的採算性の問題、法的手続の実効性の問題などの要因が、利用を回避する傾向の強い市民意識に結びついているからである。弁護士自身のアクセス改善の努力は必要であるが、それだけで解消できる問題ではない。司法制度や弁護士の利用が市民にとって魅力的でアクセスも容易である制度的枠組を作ることが必要である。例えば、民事法律扶助の対象事件の拡大、償還制から給付制への転換などである。

(6) 需給ギャップがもたらす弊害

増員目標値の前提となった需要予測が外れ、需給ギャップが生じているときに、既定の路線に従って弁護士人口の急増を続けるならば、一方では事件漁り的ないびつな需要の掘り起こしがはびこり、他方では熱心に公共性の実践に取り組む弁護士ほど淘汰の圧力にさらされて、司法制度の利用者である市民の権利保障に支障をきたす事態になりかねない。このような弁護士過剰の社会に行き着くことを避け、適正な弁護士人口によって市民のための司法の実現を目指すべきである。

(7) 評価

法的需要の面からは、弁護士急増政策の前提となった需要予測が外れ、新人弁護士の就職難という形で需給ギャップが生じている事態を直視し、弁護士人口の急増から漸増へと、速やかな軌道修正を行う必要に迫られていると評価し得る。

5 「法曹の質」の面からの検証

(1) 法曹養成過程における「法曹の質」の維持への懸念

「法曹の質」の維持は、司法制度の利用者である市民のために、法曹人口の増加に当たっては不可欠の前提であり、最も重要な課題である。

法曹に求められる「質」とは何かについては様々な議論があり、その判定には困難が伴うが、少なくとも、法曹として必要な法的基礎知識を有し、司法制度の利用者である市民の要望に応えられる実務能力が求められるべきである。

その意味で、急激な司法試験の合格者増員の中で、法科大学院・新司法試験・

新司法修習という新しい法曹養成制度が、「法曹の質」の維持という観点から見て十分に機能していないのではないかという懸念を、当連合会としては表明せざるを得ない。

司法修習生の一部に実務修習の前提となるべき基本的な知識・理解及び論理的表現能力が不足している者がいることは現実に指摘されているところであり、司法研修所の終了認定（二回試験）で法科大学院出身者でも多数の不合格者が出現していることも事実で、法曹の養成過程において「質」への懸念が生じていることは否定できない。このような状況では、法科大学院の修了認定や司法試験の合格水準を、現状よりもっと厳格なものとする方向での見直しこそが必要である。

法科大学院制度については、「法曹養成教育としての内容・質に問題がある学校が相当数あるのではないか」という疑問、「修了認定の基準が甘過ぎるのではないか」という疑問、また「授業料等の学生の経済的負担の重さが、司法試験合格率の低迷や新人弁護士の就職難の状況等とあいまって、多様で優秀な人材の法曹志望者を減少させているのではないか」という疑問等が指摘されており、少なくとも現時点において、このような現状の問題点を改善することが、「法曹の質」を維持していく上で重要である。

また、法科大学院における実務導入教育がなお未成熟な現状においては、実務修習の前に基礎的な実務処理能力を修得するための一定期間の集合修習の必要性がある。本年11月に始まる第66期からは、全国の実務修習地における実務修習の冒頭に各地で2日間の冒頭修習を行うことになっているが、1500人程度の人数であれば、現在の司法研修所に司法修習生全員を同時に集めた集合修習を行うことも可能である。

司法試験の大幅な合格者増をその質を維持しつつ図るには大きな困難が伴い、特に法曹養成制度について問題点の改善が不十分なままではより深刻な事態をもたらすことはかねてから指摘されていたことである。審議会意見書においても合格者増員は「法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら」図るべきであるとされていたことを想起すべきである。

(2) 「就職難」により、実務経験・能力が不足した弁護士が社会に多数増えいくことへの懸念

新人弁護士は、所属事務所の内外を問わず先輩弁護士から指導、助言を受けながら実務の仕事を担当することによるオン・ザ・ジョブ・トレーニング(OTT)を経て、法曹として市民の要請に的確に応えていくのに必要な経験と実

務処理能力（質）を備えていくものである。したがって、弁護士の質を維持するためにはOJTの確保は極めて重要である。これまで、新人弁護士の多くは法律事務所に勤務弁護士として就職し、その事務所における経営者弁護士や先輩弁護士からOJTを受けてきた。地方の弁護士会でも、各会員が勤務弁護士を採用する努力をし、また、各地域で他の事務所の先輩弁護士が事件の共同受任などを通じてOJTの機会を提供してきた。ところが、あまりに急激過ぎた司法試験合格者数の増加により、そのようなOJTの機会が得られない新人弁護士たちが増えている。司法修習の期間が短縮されたうえ、OJTの機会が得られない新人弁護士がこのまま増えていくならば、法曹として必要な経験・能力を十分に修得できていない弁護士を社会に大量に生み出していくおそれがあり、司法制度の利用者である市民の権利保障に支障をきたす事態になりかねない。

当連合会及び各弁護士会は、そのような事態を回避すべく、これまで新人弁護士の就職支援や研修等ができる限り行ってきたが、現在の弁護士人口の急増のもとではこれにも限界がある。この問題を解決するためには、弁護士人口増員のペースをこれまでの急増から漸増に改めることが必要である。

(3) 法曹志望者の減少

新人弁護士の就職難は、法曹志望者の減少を引き起こす一つの理由となっている。法科大学院の適性試験の志願者数は、2011年度は7829人で、2003年度の適性試験志願者数のうち大学入試センターの3万9350人と比べても、約5分の1の水準に落ち込んでいる。志願者数の減少は、法科大学院の選抜機能・養成機能を低下させるおそれがある。さらに、大学進学においても、法学部志望者が減りつつあるという。それらの傾向が継続すれば、長期的には法曹の質の低下をもたらすことが懸念される。

(4) 評価

法曹の質の維持という観点からは、もはやこれまでのような急増を維持することはできず、増員のペースを漸増に改める必要がある。

6 当面の司法試験合格者数に関する政策とその根拠

(1) 当連合会の「法曹人口政策に関する緊急提言」

当連合会は、前述したような現行制度の「ひずみ」とも言うべき各問題点の解決のために、2011年3月27日付けで「法曹人口政策に関する緊急提言」を発表し、「当面の緊急対策として司法試験の年間合格者数を現状よりさらに相当数減員すべきである」旨を提言した。これは、2011年度からは旧試験

制度が廃止されることから、2008年から2010年にかけて3年連続で2065人、2043人、2074人と、ほぼ同数で推移した新司法試験の年間合格者数について、2011年度はその約2000人の合格者数から相当数減少させることを求めるものであった。

(2) 各弁護士会における検討結果

当連合会内においても、それぞれの地域の多くの弁護士会から、現状の司法試験合格者数の見直しを求める決議がなされている。

・ 2008年12月26日 群馬弁護士会

「速やかに単年度の司法試験合格者数を1500名程度に留める措置を講ずるとともに、できるだけ早期に法曹人口の調査・検証を行い、その結果に基づく適正な合格者数を確定することを求める」

・ 2009年2月17日 山形県弁護士会

「速やかに単年度の司法試験合格者数を1500名程度に留める措置を講ずるとともに、できるだけ早期に法曹人口の調査・検証を行い、その結果に基づく適正な合格者数を確定することを求める」

・ 2009年5月23日 埼玉弁護士会

「4年ないし5年かけて年間1000人程度にすべきである」

・ 2009年5月30日 栃木県弁護士会

「当面、司法試験合格者数を1000人程度まで減少すべきである」

・ 2009年10月16日 中部弁護士連合会

「司法試験の合格者を段階的に減少させて、早期に年間1000人程度にすべきである」

・ 2010年3月23日 兵庫県弁護士会

「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」

・ 2010年11月19日 新潟県弁護士会

「当面の司法試験合格者数を年間1500人程度とするよう求める」

・ 2010年11月20日 長野県弁護士会

「司法試験合格者数を段階的に削減し、弁護士人口が4万人に達した以降、これを維持するため、年間1000人程度とするよう求める」

・ 2011年2月10日 横浜弁護士会

「司法試験合格者数を減少させ、当面の間は年間1500人程度とするのが相当であり、ただし即時ではなく段階的に減少させるべき」

・ 2011年2月10日 千葉県弁護士会

「司法試験合格者数について直ちに見直し、年間合格者数を1000人以下とするよう求める」

- ・2011年3月31日 第一東京弁護士会

「『適正人数』については、おおむね1500人程度とする意見が多数占めているが、これにこだわるものではなく、・・・法科大学院には目下多数の学生が在籍し、かつ、同大学院を修了後に受験を差し控えている者も相当数存在する現状に鑑み、暫定的に、当面の間、年間の司法試験合格者数を2000人程度を限度として決めることもやむを得ないものと考えるものである」

- ・2011年6月3日 静岡県弁護士会

「司法試験合格者数を減少させ、年間合格者数を1500人以下とするよう求める。ただし、減少に当たっては現状の2000人程度から5年程度をかけて段階的に減少させることとし、5年後にその状況に応じ再度合格者数の見直しを図るべき」

- ・2011年9月14日 大分県弁護士会

「速やかに司法試験合格者数を年間1000人程度とするよう求める」

- ・2011年9月29日 沖縄弁護士会

「平成24年から司法試験合格者数を現状より段階的に減少させ、当分の間、これを1500人以下とするよう求める」

- ・2011年10月14日 四国弁護士会連合会

「司法試験の合格者数を現状の年間約2000人から段階的に減少させ、できるだけ早期に年間1000人程度にすることを求める」

- ・2011年11月29日 札幌弁護士会

「年間1000人程度を目標に司法試験合格者数を段階的に減少させ、その実施状況等を検証しつつ、さらに適正な合格者数を検討すること」

- ・2012年2月10日 佐賀県弁護士会

「司法試験合格者数を早急に1000名程度とすること」

(3) 法曹志望者、新人弁護士に対する影響

司法試験合格者数を減少させることは、従来の増員政策を信じて既に法科大学院に入学し、あるいは修了して司法試験を受験している者の期待にそむくものであることは否めない。受験回数制限を当面の間5年5回等に緩和するとともに、激変緩和のため必要な手立てを講ずる必要がある。

他方、現状程度の合格者数においては、司法試験には合格してもたちまち新

人弁護士として就職難とOJT不足の問題に直面してしまう。就職難は加速度的に深刻化しているのであるから、合格者数の減員による当面の就職難の解消については、直ちに着手しなければならない。

(4) 「相当数の減員」の具体的目標と方法

①まず1500人まで減員すべきこと

弁護士人口の急増から漸増への転換を図るため、前述した「公共性の実践」、「法的需要」、「法曹の質」の各面からの検証の結果（急増から漸増への転換が必要）や、合格者数が1500人程度から2000人を突破した段階で司法の現場の各問題（司法修習生の一部の質の低下、新人弁護士の就職難等）がよりいっそう深刻化した事実を踏まえるとともに、他方で法科大学院生や受験生に対する配慮も必要であることから、まず司法試験合格者数を1500人まで減員すべきである。

既に述べたとおり、2011年12月における新64期一括登録時点の未登録者数は400人に達した。

さらに、弁護士登録はしたものの就職希望がかなわいために、いわゆる軒先弁護士や即独弁護士という就業形態にある者、いったん就職したもののが独立を余儀なくされる者などの存在も考慮すれば、現在の諸問題の解決を図るために、まず1500人まで合格者数を減員することには合理性がある。

②更なる減員について

新人弁護士の就職については、これまでの急増に対応するため新人弁護士の採用計画を繰り上げてきた既存事務所も多いことから、当面求人量の減退傾向が続く可能性がある。したがって、合格者数を1500人まで減員しても、それで就職難が解決するかどうかは不明である。

また、司法試験合格者数が1500人へ増員された時期から二回試験不合格者の大量発生という事態が生じ、現在までその傾向が続いていることから、合格者数を1500人まで減員しても法曹養成過程における「質」の低下の懸念が解消されるとは限らない。

そのような懸念から当連合会内では、今回の提言をするにあたっての意見照会においても、相当数の各弁護士会より合格者数を1000人すべきだとの意見が出されており、現場からの切実な声として考慮する必要がある。

これらを踏まえ、更なる減員については、新人弁護士の「就職難」及び法曹養成過程における「質」の低下の懸念など問題点の改善状況を検証しながら対処していくべきである。その際に考えられる検証項目は、以下のとおりである。

ア 就職難の解消の程度

就職難が解消されるかどうかは、現実の法的需要の動向によって規定されるが、法的需要は固定的なものではない。例えば、現状では訴訟事件の中で大きな比重を占めている過払金返還請求訴訟が今後無くなっていくことは確実である。司法試験合格者数が1500人になった後も、実際に就職難が解消されたかどうか、引き続き実態を検証すべきである。その実態に応じて、更なる減員の必要性を検討すべきである。

イ 二回試験の不合格者

司法試験合格者数の増加が二回試験不合格者の増加をともなうことは、法曹養成制度の未成熟を示す一つの指標である。新しい法曹養成制度への移行当初は予想外に高かった二回試験不合格者の比率が、安定的に低下していくかどうか、検証を続ける必要がある。

ウ 法科大学院の選抜・養成機能の向上

法科大学院の定数削減や修了認定の厳格化などそれぞれの方法で、修了者の法的知識及び応用能力の全体的水準が司法試験の合格水準により近づいてきたと言えるかどうか、司法試験での成績を分析し検証すべきである。

エ 司法修習

要件事実や事実認定など実務的な能力を修得させる過程が不十分では、「質」の維持ができない。法科大学院で行うとされる実務導入教育と実務修習との連携が不十分であることによる問題点が改善されたかどうか、当面の対策である実務修習開始前の法曹三者による集合修習を実施しながら、検証すべきである。

オ 法曹志望者の減少傾向への歯止め

法曹志望者の減少は、長期的に法曹の質の低下をもたらす徵候であると捉えられる。法曹養成制度の全体的見直しにより、法曹志望者の反転増加を引き起こせたかどうか、検証すべきである。

7 将来的な適正法曹人口の考え方

将来的な法曹人口のあり方は、現実の法的需要、司法基盤整備、法曹の質などを検証しながら、状況に応じて検討すべきである。検証抜きに、硬直的に同じペースで増加させるべきではない。前項の司法試験合格者数も、将来的に固定化するのではなく、適正な法曹人口の検証にもとづいて、定期的に検討すべきである。

法曹三者での毎年の自然減は約500人程度であるから、司法試験合格者数を

1500人にもしても約1000人増となり、合格者数を1000人にもしても約500人増となる。このような純増ペースに対し、新人弁護士受入れのための現実的容量、増員による様々な影響、目的とされる課題の達成状況などを、現実に即して具体的に検討すべきである。

(1) 現実の法的需要の検証

①業務量

弁護士の業務量は、経済情勢の変動や社会問題の解決状況によって影響を受ける。それらの影響は、都市部と地方とで均一とは言えない。さらに、長期的な趨勢として日本の社会は人口減少に向かうことが確実とされる。弁護士の業務量について、右肩上がりの急成長を見込むことはできないし、都市部であふれた弁護士人口を地方が吸収できると単純に想定することもできない。

各種の訴訟事件数や法律相談件数の推移、事件の種類（紛争類型）や訴額の分布、弁護士の売上・所得の分布と推移、受任経路・依頼者層の属性の分布と推移などの傾向から、増員ペースの修正の必要性・可能性及びその程度を検証すべきである。このような事件数全体の動向と比較して、訴訟事件における弁護士受任率の動向や法律相談からの受任率が低迷している場合には、それが弁護士側の主体的努力の問題なのか、客観的な障害があるのか、原因を検討し対策を講ずる必要がある。

裁判官・検察官については、事件数の全体的推移、事件の種類、事件処理までの期間と事件処理の質に関する問題状況、裁判官・検察官の手持ち事件数と労働時間などを考慮し、増員ペースの修正の必要性・可能性及びその程度を検証すべきである。

②求人量

既存の法律事務所による求人量は、勤務弁護士の採用数、勤務弁護士の労働時間、給与、取扱事件の種類などと、前述した弁護士業務量の動向とを比較検討すれば、ある程度の予測は可能である。

組織内弁護士に対する求人量は、過去10年間の採用実績と比較して、前述した法曹人口の年間500人あるいは1000人という純増ペースに対して、具体的にどの程度の比重を占めうるのかを検討すべきである。組織内弁護士の採用数、そのうち新規登録弁護士の採用数、採用された者の実務経験年数・採用条件及び従前の経歴などの特徴、企業の業種、公的機関の種類、組織内弁護士の取扱業務の種類、企業及び公的機関による採用意欲などを検証すべきである。

(2) 司法基盤の整備

当連合会は、「裁判官及び検察官の倍増を求める意見書」（2003年10月23日）において、「裁判官は今後10年間で少なくとも2300人増員し、検察官は今後10年間で少なくとも1200人増員し、それぞれ2倍にする必要がある」との意見を述べた。しかし、2003年から2011年までの8年間で、裁判官は517人、検察官は295人増えたに過ぎないこと、近年の裁判官・検察官の採用数は司法試験合格者数が700名～800名程度の時期と変わりない水準であることは、前述のとおりである。裁判官・検察官の大幅増員を早急に実現するとともに、その後も司法試験合格者数に応じた採用数を継続的に確保すべきである。

また、当連合会は、「民事司法改革と司法基盤整備の推進に関する決議」（2011年5月27日）において、裁判所支部の充実、民事法律扶助制度の拡充、提訴手数料の低額化及び定額化、弁護士費用保険（権利保護保険）の拡充、民事・行政訴訟における証拠及び情報収集手続の拡充、多数の被害者の権利行使を糾合する集団訴訟制度等の導入、原告適格等訴えの要件の緩和や団体訴訟等を含む行政訴訟制度の改革、判決履行確保のための諸制度の改革、簡易迅速な訴訟及び審判手続の導入、損害賠償制度等民事実体法の改善改革、裁判外紛争解決手続（ADR）の拡充などを提言している。

これらの諸課題が実現すれば、市民の権利実現・救済は大きく前進し、弁護士の果たす役割も増大することが期待される。この10年間における民事司法改革の諸課題実現の程度を踏まえ、これら諸課題についてそれぞれの実現の状況、弁護士の業務量に対する反映の程度などを勘案し、具体的・現実的な予測のもとに適正な合格者数の決定に反映させていくべきである。

(3) 法曹の質

法曹養成過程における「質」の確保については、当連合会は法科大学院の定員削減や受験回数制限の見直し等について提言しているが（「法曹養成制度の改善に関する緊急提言」2011年3月27日），新たな法曹養成制度は悪循環に陥りつつあるとも言われており（政府の「法曹養成制度に関する検討ワーキングチームにおける検討結果」），当連合会としてもこれを好循環に転換していくための検討を進める所存である。

また、弁護士資格を取得した後の「質」の問題に関しては、現在の新人・若手弁護士は、制度の過渡期におけるしづ寄せを集中的に受けており、法曹志望者減少の大きな原因となっている。市民が必要とする質の法曹を今後も社会に

供給していくためには、まず優秀な人材に集まつてもらえるような工夫を図る必要がある。新人弁護士の所得の分布及び推移、奨学金や貸与金（当連合会は給費制の存続を主張しているが）の返済とのバランスを検証し、更に新人弁護士の就業実態、OJTの状況、OJTを補完する制度の整備状況などを検証する必要がある。

8 最後に

適正な法曹人口の三つの要素である公共性、法曹の質、法的需要は、相互に密接に関連するものである。すなわち、司法基盤整備が図られることによって潜在的需要が顕在化し、法的需要の顕在化によって採用事務所が増えOJTの機会を豊富にして「質」の向上が図られ、かつ、公共性を充足し得るに足りる重層な弁護士層の形成が可能になる。法曹の「質」の向上は公共性の確保につながり、市民や企業の信頼を得ることにより法的需要の増大につながる。

当連合会は、2011年5月27日の定期総会で、「市民にとってより身近で利用しやすく頼りがいのある司法」を実現するため、民事司法改革の推進を含む司法基盤整備の推進を弁護士自身の意識改革・業務態勢の改革とともに推進していくことを明らかにし、あわせて、中小企業の法務や弁護士業務の国際化・組織内弁護士の推進を含む法曹の活動領域の拡大のための施策に取り組んでいくことも明らかにしており、これらを今後も推進していくことは当然である。

そのような司法基盤整備や法曹の活動領域拡大により、法的需要が増大し、法曹の仕事が魅力あるものとなるとともに、法曹養成制度が広く開かれたものとなり、法曹志望者が増加し多様化することによって優秀な人材が集まり、必要な水準の資質・能力を備えた者が増加することによって、司法試験合格者が自然に増加していくことが、法曹人口の望ましい発展の姿である。

しかし、司法基盤整備も法曹の活動領域の拡大も、現状においては弁護士人口の急激すぎる増加の前に追いついていない状況にあり、そのため現に発生している前述したような深刻な問題状況に鑑みるならば、法曹人口のあり方も現状において見直さざるを得ないのであり、そのために当連合会としては本提言をするものである。

以上