

### 適正な弁護士人口に関する決意

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19年にはついに約2100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1月末には2万5111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。当会では、平成5年に77人であったものが、平成20年1月末には117人となり、平成32年には244人、平成42年には351人、平成67年には549人と爆発的に増加するものと見込まれている。

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いるが、愛媛県の人口減少予測はより顕著であり、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、平成15年をピークに減少に転じており、とりわけ松山地方裁判所管内の訴訟事件数は、民事・刑事を通じて平成13年頃から減少傾向にあり、特に松山地裁本庁の民事通常訴訟の新受事件数は、平成13年の1127件をピークに、平成18年は646件とほぼ半減しており、消費者金融会社に対する不当利得返還訴訟事件を除外すると、その激減ぶりは更に顕著である。

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既に新人弁護士の受け入れ難が発生しており、愛媛県においても、本年以降、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、激しい生存競争に晒されることになれば、生活のために殊更利益を追及する弁護士や知識・経験に乏しい弁護士が出現する虞も否定で

きず、ひいては国民の利益を嘗する事態を懸念せざるを得ない。もしそのようになった場合には、弁護士自治が後退し、国家権力や社会的権力から国民の権利・利益を守る役割を弁護士が果たすことが出来なくなってしまうであろう。

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。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。

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国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、その適正規模についての調査・検証を行い、早い時期に年間合格者数を大幅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、適正な弁護士人口についての調査・検証を独自に実施し、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8月8日  
愛媛弁護士会

## 提案理由

### 第1 はじめに

当会は、「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し、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旨とする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、2100人乃至2500人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人の司法書士がおり、愛媛県には517人の税理士、5人の弁理士、246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3月1日現在でその数は累計で86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2月1日現在で15の事務所が開設されている。

これらによって、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（弁護士がいない

地域)は解消するに至っている。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、必ずしも法費の大幅増員の根拠とはなりえない。

#### 第4 法費需要について

- 1 司法審意見書は、「法費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事件数は、平成4年に11万5582件(既済事件数)であったものが、平成15年の15万7833件(新受事件数)まで増加したが、その後の弁護士数の大幅な増加にもかかわらず、同年をピークに、平成17年には13万2727件(新受事件数)と減少に転じている。しかも、現在の通常民事訴訟事件の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請求事件は、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、今後激減することが予想されている。

松山地裁管内の訴訟事件等の現状はさらに酷く、破産事件を除いて民事・刑事を通じて平成13年頃から減少傾向にある。特に松山地裁本庁の民事通常訴訟(「ワ号」事件)の新受事件数は平成13年の1127件をピークに平成18年は646件とほぼ半減している。しかも、平成18年は消費者金融会社に対する不当利得返還請求が相当数を占めていると思われ、それ以外の一般民事事件は激減していると思われる。

弁護士に対する需要の大きな部分を占める訴訟について、弁護士の増大にもなって需要が拡大するどころか、かえって減少しているのである。

3 また、企業、地方自治体での弁護士の採用については、日弁連の弁護士業務総合推進センターのプロジェクトチームが平成18年10月に企業・官公庁・地方自治体に対して行った弁護士の需要に関するアンケート調査においては、「今後5年以内に弁護士を採用する計画のある国内企業は53社で47～127人、外資系企業は18社で19～49人と極めて少なく、期待はずれの結果であった。」とされており、到底、増加する弁護士人口を吸収できる状況ではない。

4 人口の減少によっても、法曹需要は逡減する。

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。

愛媛県の人口減少のペースはさらに速く、平成17年に146万8000人だったものが、平成32年には132万3000人(平成17年から10%減)、平成42年には119万5000人(同19%減)、平成47年には112万7000人(同23%減)と減少する。

22年後の平成42年の状況を見ると、愛媛県の弁護士は351人と、現在の3倍以上になることが予測されているが、この間に愛媛県の人口は19%減少する。加速度的に進む人口減少の下で、3倍増という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。

5 なお、弁護士に対するアクセスという点から見た場合、平成12年に司法改革審議会が16箇所の地方裁判所(札幌、秋田、福島、前橋、東京、富山、甲府、静岡、大津、大阪、松江、岡山、松山、福岡、宮崎、那覇)の民事訴訟事件のうち、特定の期間に判決や和解等で終了した事件の当事者にアンケート調

査を行っているが、その中で「弁護士へのアクセス」状況として、「全体的に7割方の当事者に弁護士が付いて」おり、弁護士へのアクセスについて「大いに苦勞した」のは3.8%だけで、「やや苦勞した」と回答した6.1%を加えても弁護士アクセスに苦勞したのは、全体の9.9%に過ぎない。平成12年の段階で、アクセスの面から見て弁護士が不足しているとの実証的データは存しなかったのである。

## 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1月末には2万5111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。

愛媛弁護士会においても、平成5年に77人であったものが、平成20年1月末には117人(15年間の増加数は40人、52%の増加)となり、また、平成19年の新規登録者は7人と過去最高となっている。

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。

愛媛弁護士会においては、平成22年度に138人、平成67年度には549人になると予想されている。

## 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。

政府の増員計画の根拠は、大量に生み出された弁護士を自由競争させ、競争に敗れた弁護士が自然淘汰される結果、国民にとって望ましい弁護士が生き残ることになるという考え方に基づいている。

しかしながら、大量の弁護士が生み出され、激しい生存競争に晒されることになれば、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。

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、愛媛県においても、今年以降、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、司法研修所の終了試験において、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、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、司法審意見審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、弁護士の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 アンケート調査結果

- 1 愛媛弁護士会は、平成19年10月に弁護士人口の適正化について検討するワーキンググループを立上げ、四国の各単位弁護士会の会員352人（愛媛116人、香川108人、徳島59人、高知69人）に対してアンケート調査を行った。有効回答数は、全体で134人（愛媛52人、香川35人、徳島20人、高知25人）、回答率は、全体で38%【愛媛45%、香川32%、徳島34%、高知36%】であった。
- 2 その結果によれば、司法修習終了後、希望者のほぼ全員が法曹界に就職できるとと思われる司法試験合格者の人数については、1000人以下とする回答が55.2%、1500人以下とするものが86.5%であった（1000人未満が20.1%、1000人が35.1%、1500人が31.3%）。そして、当面、司法試験合格者は年間何人程度が妥当かについては、1000人以下とする回答が50.7%、1500人以下とするものが88%であった（1000人未満が19.4%、1000人が31.3%、1500人が37.3%）。この結果について各県の間には大きな差異はない。

四国4会ともに、司法修習修了者が約1500人だった59期、約2400人だった60期について無理をして多数の司法修習修了者を採用してきた。こ

のアンケート結果から、四国の弁護士会の会員のほとんどが、60期なみの採用を続けることは不可能と見ており、半数の会員が59期なみの人数でさえも無理と考えているということが分かる。

なお、平成20年度の採用予定について質問したところ、採用予定があると答えた事務所の数は、愛媛3、香川4、徳島3、高知1の合計11事務所であり、複数名採用予定の事務所があるので、採用予定数では14人となっている。アンケートの有効回答率が38%に過ぎないことを考慮しても、極めて低い数字である。59期、60期と無理した分、採用の余力がなくなっていることがうかがわれる。

- 3 アンケートでは、需要拡大の望める分野・範囲についても質問した。高齢者、税務、行政、ADR、会社関係、労働関係、契約書のチェック、法律扶助、金融機関、自治体、大企業法務担当、中小零細企業関連法務、保険会社、成年後見、行政官・外交官・商社員等があげられていた。しかし、全体の83.5%が需要の拡大する分野はない或いは分からないと回答しており、需要拡大について否定的な見解を持つか、明確な見通しが立っていない状況にあると思われる。

需要の拡大が見込めないためか、所属する各単位会における適正な人数を質問したところ、愛媛が100～150人(66.4%)、香川が100～150人(60.0%)、徳島が100人未満(85.0%)、高知が100人未満(84.0%)と、現状とあまり変わらない人数を適正な人数と答えたものが、大多数であった。

- 4 司法試験合格者を年間3000人に増加させて、2018年に実働法曹人口を5万人規模にすることについて質問したところ、必要なとの回答が88.8%を占めた。

増員の影響についても、ほとんど全員が否定的な評価をしている。

そして、89.6%が弁護士人口のあり方について、日弁連は政府に対し、需要に見合った人口政策をとるように主張すべきだと回答している。

## 第8 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増員は、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、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。

法務省においても、「司法試験合格者を2010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、平成20年2月に省内で検討する機関を設置し、既に検討に着手している。

- 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2000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大幅に減少させる必要がある。前述のアンケートの結果では、1,000人乃至1,500人程度が相当とする意見が多い。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3000人にする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・検証を行い、早い時期に年間合格者数を大幅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3000人の見直しを求めるとともに、適正な弁護士人口についての調査・検証を独自に実施し、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