

## I 司法制度改革の現状と課題

### 1. 法曹人口問題

#### (1) 問題状況

2001（平成13）年の司法制度改革審議会意見書は、法の支配を社会の隅々まで及ぼすという理念から、法曹人口の大幅な増加が必要とし、法曹養成制度として法科大学院制度を導入し、法曹人口としてはフランス並の5万人を目指し、法科大学院修了生の司法試験合格率を7～8割が合格することを目標とし、できるだけ早期に年間3,000人程度の新規法曹を確保するとした。意見書を踏まえた一連の司法制度改革によって、法科大学院制度が設置され、特に弁護士人口は急拡大した。

1990（平成2）年以降、法曹人口は拡大してきた。

ただその状況は、弁護士と裁判官・検察官とで異なる。裁判官数は2000（平成12）年から2018（平成30）年に増えたのは1.3倍弱（2000（平成12）年4月現在で2,213人、2018（平成30）年4月現在で2,782人と、569人増加した。）、検察官数は2000（平成12）年から2018（平成30）年に増えたのは1.4倍強（2000（平成12）年3月末日現在で1,375人、2018（平成30）年3月末日現在で1,957人と、582人増加した。）であるのに対し、弁護士数は2000（平成12）年から2018（平成30）年に2.3倍強に増えた（2000（平成12）年3月末日現在で17,126人、2018（平成30）年3月末日現在で40,066人と、22,940人増加した。）。いわゆる法曹人口問題は、弁護士人口増加問題と言って過言ではない。

そして、法曹人口問題は、結局、司法試験合格者数の問題に収斂していくことから、現在は、法曹養成問題の一部として議論されるに至っている。

以下、これまでの法曹人口拡大政策の評価と問題、弁護士会の認識、弁護士会の動きについて述べる。

#### (2) 法曹人口拡大政策に対する評価と問題

法曹人口（弁護士人口）の増加は、弁護士の過疎・偏在の解消、新たな活動分野の開拓、法的サービスへのアクセスの改善などに寄与したとして、積極的な評価を受けている。

他方で、法曹人口（弁護士人口）の急増は、次に述べるような問題を生じさせたと指摘されている。

##### ① 新人弁護士の就職難

新規登録弁護士の急増にこれを受け入れることのできる事務所の数が追いつかないため、既存の事務所に就職できない弁護士が増えており、就職できた新人弁護士も従来より待遇や条件が低くなる傾向にある。また、新規登録と同時に独立したり（「即独」）、給料は支給されないが、経費を負担しないか負担を軽減してもらおう形で事務所に登録して独立して業務を行う（「ノキ弁」）形態の弁護士も急増している。

司法修習修了後の一括登録日における未登録者は、2007（平成19）年の現新60期で102人（修習終了者の8.3%）であったが、2012（平成24）年の現新65期で2,080人（修習終

了者の26.3%)、2013(平成25)年の66期で2,034人(修習終了者の28.0%)、2014(平成26)年の67期で1,973人(修習終了者の27.9%)と増加傾向となった。ただし、最近では、2016(平成28)年の69期で416人(修習終了者の23.6%)、2017(平成29)年の70期で356人(修習終了者の22.8%)、2018年(平成30)年の71期で334人(修習修了者の22.0%)と、未登録者数の比率は低下しており(詳しくは法曹養成制度改革連絡協議会の資料「弁護士未登録者数の推移」をご参照いただきたい。)、就職難は緩和されつつあるが、基本的には依然として就職難の状況は続いていると見られる。

また、新人弁護士が入所先から年間に支給される一定額は、59期は600万円以下が全体の42.8%であったのに対し、現新64期は600万円以下が全体の83.0%に達し、また、日本弁護士連合会が平成26年7月から8月にかけて行った「65期・66期会員に対する就業状況等に関するアンケート調査」(以下「65期・66期アンケート調査」という。)によると、現新65期及び66期は600万円未満が74.7%となり(ただし、これは固定給のみか固定給+歩合制のみ対象である。)、収入の低額化が進んでいる。上記「第68期弁護士の就業状況に関する調査結果」も、68期でも勤務事務所からの支給額の低額化傾向に特段変化はみられないと総括している。

さらに、65期・66期アンケート調査によると、現新65期及び66期の弁護士も、今後数年間で就業先や就業形態を変更したいと考えている者が43.5%に達している(その中で独立のための準備が整うと回答しているのは18.8%に過ぎない。)。既存の事務所に就職した新人弁護士が短期間に就業先や就業形態を変更するという話はよく耳にするところである。

なお、近年の弁護士の就業形態や収入・所得の推移に関しては、2018年度弁護士白書の特集2「近年の弁護士の実勢について(弁護士実勢調査と事件動向調査を元に)」を参照されたい。法曹人口の拡大に伴い、弁護士一人当たりの収入・所得が減少している傾向は顕著である。

このような事態から、弁護士の供給は法的需要を超過しており、司法制度改革審議会意見書で予測されたような法的需要の顕在化は見られないという認識をされることが多い。もっとも、未登録者数の比率が減少傾向にあることは前述したが、司法試験合格者数の減少や企業内弁護士への就職の増加等を原因として、70期以降は就職状況が好転していると言われることも多く、その状況については注視する必要がある。

## ② 「法曹の質」の問題

法曹の大量養成のための法科大学院制度は、点からプロセスへの教育思想の転換と言われた。しかし、実際のところは、法科大学院を卒業した司法修習生に基本的な知識の理解、表現力、法的思考力が不足している者が多いことや、法科大学院ごとの教育の格差が指摘されているほか、司法修習生考試(二回試験)において、100人を超す大量の不合格者が年々出るようになってきた頃から、「法曹の質」の低下が懸念されるようになった。法科大学院を卒業した若手弁護士の実務能力も低下しているとの声も聞かれる。

また、就職難もあって、先輩弁護士等によるOJT(オン・ザ・ジョブ・トレーニング)

を十分に受けず実務経験・能力の不足した弁護士が社会に相当数増えていくことの問題点も指摘されている。なお、65期・66期アンケート調査によると、現新65期及び66期の弁護士でOJTや事件処理の相談をできなかったことによって困ったことがあったという回答は全体の47.5%に達した。

### ③ 法曹志願者の激減という問題

法科大学院の志願者数は2004（平成16）年度に72,800人だったのが2015（平成27）年度には10,370人に減少し、2016（平成28）年度には8,274人に減少し、1万人を大きく割り込んだ。2017（平成29）年度は8,159人、2018（平成30）年度は8,058人と減少傾向が続いてきた。ただし、2019（令和元）年度は9,117人と若干回復している。法科大学院の実入学者数は2004（平成16）年度に5,767人だったのが2015（平成27）年度には2,201人に減少し、2016（平成28）年度には1,857人に減少し、2,000人を大きく割り込んだ。2017（平成29）年度は1,704人、2018（平成30）年度は1,621人と減少傾向が続いていた。ただし、2019（令和元）年度は1,862人と若干回復している。

若干回復した原因として考えられるのは、給費制の復活、就職難の緩和、合格者数の減少等であろう。

ただ、2019（令和元）年度は若干回復したという事実があるにせよ、法曹志願者が減少しているという現実には誰の目にも明らかであり、有為な人材が法曹界に集まらないという深刻な問題が生じていることには変わりはない。減少の原因には様々な考え方があるが、中高生、大学生といった若い世代が法曹（弁護士）を目指すように誘因する施策が喫緊の課題として求められている。

#### (3) 国家レベルでの法曹人口問題への取り組み

法曹人口拡大政策に関しては、長らく年間の合格者が2000人程度にとどまり、当初目指した年間3000人の合格目標は未達成のままであった。そのような状況下でも、法曹志願者が減少して多くの有為の人材が法曹を目指さなくなり、質量共に豊かな法曹を養成するという司法制度改革の理念の実現が困難になるのではないとの危機感から、法曹人口問題も含め、法科大学院を中心とする法曹養成の在り方について、政府レベルでの検討が始まった。

2011（平成23）年5月に省庁横断的に設置された「法曹の養成に関するフォーラム」の後継組織として、2012（平成24）年8月、閣議決定により「法曹養成制度検討会議」が設置され、各界の有識者の議論により、法曹養成制度を中心にその見直しの検討が進められた。同会議は、2013（平成25）年6月26日、最終取りまとめを発表し、今後の法曹人口の在り方に関しては、「現在の法曹養成制度を取り巻く状況に鑑みれば、現時点において、司法試験の年間合格者数を3,000人程度にすることを目指すべきとの数値目標を掲げることは、現実性を欠く」とし、新たな検討体制の下で、あるべき法曹人口について提言をすべく、法曹有資格者の活動領域や法曹養成制度の状況を踏まえ、必要な調査を行い、その結果を2年以内に公表すべきとした。

新たな検討体制に関しては、2013（平成25）年7月16日の法曹養成制度閣僚会議にお

いて、i) 3,000人程度といった数値目標を当面立てないこととし、ii) 閣僚会議の下で、法曹の質の維持を留意しつつ、法曹有資格者の活動領域の拡大状況、法曹に対する需要、司法アクセスの進展状況、法曹養成制度の整備状況等を勘案しながら、あるべき法曹人口について提言をすべくその都度検討を行うと共に、iii) 法曹人口についての必要な調査を行い、その結果を2年以内に公表し、その後も継続的に調査を実施することを決定した。

法曹人口問題は政権与党内でも活発に議論され、自由民主党政務調査会は2014(平成26)年4月に「法曹人口・司法試験合格者数に関する緊急提言」を公表し、まずは2016(平成28)年までに司法試験年間合格者数を1,500人程度にすることを目指すことを提言した。公明党法曹養成に関するプロジェクトチームは2014(平成26)年4月に「法曹養成に関する緊急提案」を公表し、司法試験年間合格者数をまずは1,800人を目指し、その後、今後の内閣官房法曹養成制度改革推進室の法曹人口調査検討を踏まえつつ、1,500人程度を想定する必要もあるのではないかと思料するとの意見を明らかにした。

その後、法曹養成制度閣僚会議の下部組織である内閣官房法曹養成制度改革推進室が、平成27年4月20日、法曹人口についての必要な調査を行った成果として法曹人口調査報告書を公表した。

この成果を踏まえ、法曹養成制度改革推進会議は、2015(平成27)年6月30日、「法曹養成制度改革の更なる推進について」を公表し、その中で「第2 今後の法曹人口の在り方」として「新たに養成し、輩出される法曹の規模は」「(司法試験年間合格者数が)直近でも1,800人程度の有為な人材が輩出されてきた現状を踏まえ、当面、これより規模が縮小するとしても、1,500人程度は輩出されるよう、必要な取組を進め、更にはこれにとどまることなく、関係者各々が最善を尽くし、社会の法的需要に応えるために、今後もより多くの質の高い法曹が輩出され、活躍する状況になることを目指すべきである。」と結論づけた。その上で「引き続き法科大学院を中核とする法曹養成制度改革を推進するとともに、法曹ないし法曹有資格者の活動領域の拡大や司法アクセスの容易化等に必要な取組を進め、より多くの有為な人材が法曹を志望し、多くの質の高い法曹が、前記司法制度改革の理念に沿って社会の様々な分野で活躍する状況になることを目指すべきである。」との目標を示した。そして、上記指針は「輩出される法曹の質の確保を考慮せずに達成されるべきものでないことに留意する必要がある。」と付記した。今後については「法務省は、文部科学省等関係機関・団体の協力を得ながら、法曹人口の在り方に関する必要なデータ集積を継続して行い、高い質を有し、かつ、国民の法的需要に十分応えることのできる法曹の輩出規模について、引き続き検証を行うこととする。」との方向性を示した。

これにより、政府レベルにおいては、今後も適正な法曹人口数に関して不断の検証を行うとされつつも、法曹人口に関しては一定の方向性に関する結論が出されたと理解されている。

#### (4) 司法試験年間合格者数の推移

司法試験年間合格者数は、2008年(平成20)年から2013(平成25)年まで2,000人

強で推移していたが、2014（平成26）年に1,810人となって200人程度減少した。2015（平成27年）は上記「法曹養成制度改革の更なる推進について」が公表された後であったため注目されたが、1,850人となり、前年の2014（平成26）年に比べて40人増加する結果となった。

2016（平成28）年は、上記「法曹養成制度改革の更なる推進について」が公表されてから初めて司法試験が実施されたため、合格者数にどの程度反映されるのかが注目されたが、1,583人と前年の2015（平成27）年に比べて267人減少し、上記「法曹養成制度改革の更なる推進について」で目安として示された1,500人に近づいた。なお、2017（平成29）年は1,543人、2018（平成30）年は1,525人、2019（令和元）年は1,502人であり、ここ数年で1,500人程度が定着しつつある。

#### （5）日弁連の動き

##### ① 法曹人口政策に関する提言等

日弁連は、2012（平成24）年3月に「法曹人口政策に関する提言」をまとめ、その中で、i）プロフェッション性と公益的性格が弁護士のアイデンティティとしたうえで、弁護士の「質」を確保しつつ「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」の実現のために、現実の法的需要や司法基盤整備の状況とバランスのとれた適正な法曹人口を確保すべきである、ii）現状では合格者3000人の目標に拘泥することなく、合格者をまず1,500人にまで減員すべきである、と提言している。同時に提言は、将来的に、司法試験合格者数は、現実の法的需要の検証、司法基盤の整備、法曹の質等を検証した上で、状況に応じて検討すべきであるとしている。

また、日弁連は、供給者側から法曹に対するニーズがどの程度あるのかを調査し、法曹人口問題の議論に役立てるため、2014（平成26）年7月から9月まで弁護士実勢調査を実施し、2014（平成26）年12月に「弁護士実勢調査について」を公表した。

##### ② 法曹養成の立場からの検討

また、日弁連は2012（平成24）年1月の「新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言」においては、法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の理念をふまえ、その充実、発展のために必要な支援をするという立場を表明し、同7月に「法科大学院制度の改善に関する具体的な提言」を公表した上で、「法曹養成制度改革実現本部」を設置し、政府の法曹養成検討会議の動きに対応しそこへ積極的に参画しつつ、法曹人口問題を含めた法曹養成制度の検討を行ってきた。

法曹養成制度改革実現本部の検討課題は、法曹養成制度を中心に多岐にわたり、獲得目標をi）法科大学院の統廃合と定員削減の具体化、ii）司法試験合格者をまず1,500人に減員、iii）給費制復活を含む司法修習生への経済的支援の実現、iv）法曹の活動領域の拡大（企業、自治体、海外展開等）とした。

法曹養成検討会議の最終取りまとめが公表され、2013（平成25）年7月より新たな検討体制として法曹養成制度改革推進会議が始動した。日弁連は、同会議の下部組織である法曹

養成制度改革推進室や、法務省の「法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会」の分野別分科会に人材を派遣し、上記獲得目標に向けて活動を続けた。

そして、前述したとおり、法曹養成制度改革推進会議が、2015（平成 27）年 6 月 30 日に「法曹養成制度改革の更なる推進について」を公表し、司法試験年間合格者数が当面の間 1,500 人程度は輩出されるよう、必要な取組を進めるべき旨の見解を示したことを踏まえ、日本弁護士連合会は、同日の 2015（平成 27）年 6 月 30 日、「法曹養成制度改革の更なる推進について」に関する会長声明」を公表した。この中では、司法試験合格者数に向けた一定の改革案が示されたとの評価を明らかにし、今後はその実現に向け関係諸機関の一層の努力が必要とされると述べられている。

さらに、2016（平成 28）年度の司法試験合格結果を受けて、日本弁護士連合会は 2016（平成 28）年 9 月 6 日、「平成 28 年司法試験最終合格発表に関する会長談話」を公表した。同談話においては、「本年の合格者数は、昨年より 267 人減少し、法曹人口の増員ペースが一定程度緩和されたと言うことができ、この流れに沿って早期に 1,500 人にすることが期待される」と総括されている。

### ③ 法曹志願者激減に対する対策

法曹養成制度改革実現本部は、2016（平成 28）年 7 月 15 日の理事会内全体会議において、法曹志望者確保のための取組みを最重要課題の一つとし、各弁護士会が各地の中・高・大学等に出向き、法曹の魅力や法曹養成制度の概要等を発信する取組みを全国展開すること、取組みの迅速かつ効果的な実行のために実行体制を整えることを報告し、同方針が承認された。

これらを受けて、日本弁護士連合会は、対外的に弁護士の仕事の魅力を発信するためにホームページ「弁護士になろう！」を開設し、法曹志望者確保のための大学生・中高生向け取組みの詳細マニュアルを作成して各単位会に配付している。東弁においても、委員が出身大学との連携を深め、弁護士による出張講義・講演に取り組む等し、取組み状況を東京三会や日弁連とも情報共有するように努めている。

#### (6) 我々はどのような方向で取り組むべきか

法曹人口の増加は、弁護士過疎・偏在の解消、被疑者国選制度の実現、子どもの人権や経済的弱者の救済、新たな活動分野の開拓、国民の司法アクセスの拡充等に効果を上げてきており、当会も、会派として司法制度改革の理念に賛同し、その実現に地道に努力を続けてきた。

しかしながら、その一方で、特に弁護士のみの急激な人口増加は、法的需要がなかなか顕在化しない実情や司法制度の基盤整備が進まない状況とあいまって、法曹志願者の激減と共に、OJTの質量の不足をもたらし、弁護士や弁護士会の在り方にひずみを生んでいるのも事実である。

当会としては、今後も弁護士と弁護士会をとりまく状況を踏まえ、法的需要の総量と法曹の質、プロフェッションとしての弁護士のあり方を考え、適正な法曹人口についての検証・

検討を続け、その結果を積極的に発信する責務がある。

また、既に法曹人口の拡大が進んでいる状況においては、潜在的な法的需要を顕在化させ、法曹によるサービスを市民や企業にマッチングさせていく取り組みが不可欠である。その意味では、新たな活動領域の拡大は重要であるし、裁判官・検察官の増員を含めた司法制度の基盤の充実、より利用しやすい裁判制度の実現をはじめとする民事司法改革の一層の推進が欠かせず、弁護士は当事者として積極的に関与していくべきである。

新たな活動領域の拡大については、東弁は2014（平成26）年9月に活動領域拡大本部を発足させ、試用期間的な非常勤業務受託弁護士の制度（弁護士トライアル制度）の普及、在日外国人向け法律サービスの展開、AIや宇宙等の先進的分野の部会等の活動に精力的に取り組んでいる。また、東弁は、2014（平成26）年2月に中小企業法律支援センターを発足させ、2016（平成28）年4月には自治体連携センターを発足させ、アウトリーチ活動を精力的に展開している。このような弁護士の側から市民や企業に積極的にアプローチする取り組みが今後さらに重要性を増している。

そして、求められている弁護士の質の維持に努力し、法科大学院や司法研修所に多くの教員や教官を送り出している主体として、問題点を指摘し、改善に対して責任を持つことが重要であり、積極的に発言していくべきである。

若手会員の支援やOJTの質の拡充については、東弁は2014（平成26）年9月に若手会員支援センターを発足させ、業務支援・開業支援・環境整備という観点から精力的に取り組んでいる。

また、会派として現実的に実施可能な課題として、新規登録弁護士に対するOJTの具体化、若手会員に対する支援体制の強化、業務拡大も含めたアウトリーチの取り組みなども考えていくべきであろう。

さらに、法曹志願者の激減は、有為な人材が法曹界に集まらないという意味で由々しき問題であり、早急に対策を立てる必要がある。中・高・大学生の若い世代に法曹そして弁護士の魅力を知ってもらい、身近に感じてもらうために、中・高・大学に出張講演をしたり、法律事務所に中・高・大学生を招いて見学してもらったりインターン研修を受けてもらうなど、地道な取り組みを始める必要がある。

#### (7) 親和全期会の意見

親和全期会においては、法曹養成検討会議の意見公募を受けて、2013（平成25）年5月10日付で「法曹養成制度検討会議・中間的取りまとめ」に対する意見を法務省宛に提出し、法曹人口問題に関する中間的取りまとめに対し、概ね次の見解を述べている。

- ◇ 法曹人口に関しては、数が不足していることではなく、増加した法曹と法曹に対する需要やニーズの適正なマッチングが機能していない点に課題が生じており、この点を解決する取り組みが肝要である。需要増加の抽象的な見込みを前提に法曹人口の増加を継続したり、法曹又は法曹有資格者の活動領域の拡大をあらかじめ織り込んで法曹人口を論じるべきではない。

- ◇ 弁護士の人口増加は十分であるが、裁判官及び検察官の人口増加は不十分であり、速やかに裁判官・検察官の大幅増員及びそのための予算措置を講じるべきである。司法試験（旧司法試験を含む。）の合格者が増加している今日、司法試験の合格者以外の者から登用する簡易裁判所判事の制度や副検事の制度は、制度の使命を終えており、速やかに廃止すべきである。
- ◇ 今後の司法試験の年間合格者数を判断する要素について、法曹の質の維持に関しては、単に「法曹としての質を維持することに留意しつつ」では足りず、「法曹としての質を維持することを大前提に」、司法試験の年間合格者数の目安を判断しなければならない。

以 上