

## 司法試験合格者数の適正化を求める意見書

### 第1 意見の趣旨

当会は、基本的人権の擁護と社会正義の実現という使命のもとで、適正な司法を担うに相応しい弁護士制度を確保するために、国民の需要に見合った適正な法曹人口政策として、「平成22年頃には司法試験合格者数を年間3000人程度とすることを旨とする」とした2002（平成14）年3月19日付閣議決定を大幅に見直し、漸増方向に修正することを政府に対し訴える。

### 第2 意見の理由

#### 1 司法試験合格者数増加の経緯

- (1) 1988（昭和63）年に法務大臣の私的諮問機関である「法曹基本問題懇談会」が司法試験の合格者数の大幅増加などを提案する意見書を法務大臣に提出し、1990（平成2）年には、法曹三者による法曹養成制度等改革協議会が設置された。同協議会は1997（平成9）年10月、それまで500人程度であった司法試験の合格者数を平成10年度より800人程度へ、同11年度より1000人程度へ増員することとし、1500人程度への増員については、改革の結果を検証するとともに、社会の法的需要の動向を踏まえて、同協議会において協議するとの合意がなされた。
- (2) これに対し、1990年代後半に、経済界から、司法制度のユーザーである市民の声に基づく司法改革論議を行うべきとする批判・圧力が高まり、これに併せて政府の司法改革の動きが活発化し、1999（平成11）年に、法曹三者に加え、法学者や作家、経済界、労働団体、消費者団体の代表ら計13人の委員で構成される司法制度改革審議会が内閣に設置された。
- (3) 2001（平成13）年6月に出された司法制度改革審議会意見書（以下「意見書」と言う）は、法曹人口の大幅な増加を求め、「法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況を見定めながら、平成22年（2010年）ころには司法試験の合格者数の年間3,000人達成を目指すべきである。」「おおむね平成30年（2018年）ころまでには、実働法曹人口は5万人規模に達することが見込まれる。」とし、その理由として「事前規制・調整型社会から事後監視・救済型社会へという構造改革（いわゆる規制緩和等）が進められることに伴い、今後、司法の役割の重要

性が飛躍的に増大する」、「今後、国民生活のさまざまな場面における法曹需要は、量的に増大するとともに、質的にますます多様化、高度化され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、環境問題等の地域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。これらの諸要因への対応のためにも、法曹人口の大幅な増加を図ることが喫緊の課題である。」とした。さらに、「意見書」は、「法曹の数は社会の要請に基づいて市場原理によって決定されるものであり、新司法試験の合格者数を年間3,000人とすることは、あくまでできるだけ早期に達成すべき目標であって上限を意味するものではない。」とした。これを受けて2002（平成14）年3月19日付閣議決定「司法制度改革推進計画」（以下「閣議決定」と言う）は「平成22年（2010年）ころには司法試験の合格者を年間3000人程度とすることを目指す。」とした。

なお、「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 弁護士のみの激増と司法制度の危機

前記「閣議決定」がなされた2002（平成14）年当時1万8851人であった弁護士数は、裁判官、検察官の人数が漸増にとどまる中、司法試験合格者数の増加に伴って激増し、2013（平成25）年2月1日現在3万3603人（約1.8倍）に至っている。また、当会においても、同じ時期において会員数が56人から121人と約2.16倍に激増している。

他方、「意見書」や「閣議決定」が前提とした法的需要の増加はなく、全裁判所の民事・行政事件の新受任事件総数は2003（平成15）年をピークに減少を続け、刑事事件の新受事件総数も2002（平成14）年をピークに減少を続けている。企業の組織内弁護士や地方自治体で採用される弁護士の数も、激増する弁護士数の解消には遠く及んでいない。当会を含め全国の弁護士会が実施する法律相談の相談件数や各

弁護士が受ける相談件数も総じて減少傾向にある。加えて、わが国の人口は、今後少子化の影響を受けて減少することが予想されており、法的需要はさらに減少していくものと考えられる。

この間日本弁護士連合会および当会を含めた各地の弁護士会では、会員の特別の拠出による財政負担において司法過疎地に法律相談センターやひまわり公設事務所を開設し、被疑者・少年，犯罪被害者，高齢者・障がい者，子ども，生活保護，外国人，災害被災者支援，中小企業支援など弁護士の法的サービスを広げる努力をしてきた。その結果，裁判所支部管内に弁護士がゼロか1人しかいない地域，いわゆる「弁護士ゼロワン地域」の解消や被疑者国選弁護制度など一定の成果もあげてきている。

しかしこれに逆行するように，裁判所や検察庁では支部の統廃合や機能縮小がなされている。それだけでなく裁判官や裁判所職員の労働条件の悪化とそれに伴う裁判の省力化・拙速化の弊害も懸念され，国民の裁判を受ける権利（日本国憲法第32条）の空洞化をもたらしている。国家予算に占める司法予算の割合は「意見書」が出される前からわずか0・4%前後で推移してきていたところ，「意見書」は政府に対してその拡大を求めていた。ところが，2010（平成22）年には0・3%台と逆に縮小傾向にある。国民が司法サービスを受けやすくするため日本司法支援センターが設置されたが，弁護士費用を援助する法律援助事業への公費支出は極めて不十分であり，利用対象事件に制限があり，償還制（諸外国では給付制がほとんど）であって弁護士・利用者いずれにとっても利用しやすいものではない。弁護士激増による会員の活動環境悪化にもかかわらず日本弁護士連合会が会員の特別の拠出によって財政負担をなし，その拡充の努力をしているが，それにも自ずと限界がある。

司法基盤整備の要となるこれら公費支出の相対的な貧しさに加え，日本では元々弁護士の周辺に隣接業種が数多くあり，そのうち税理士，認定司法書士等弁護士業務と同じもしくは極めて類似する業務に従事する者だけでも8万7860人に及ぶほか（2011年3月末現在），それ以外の職種も加えるとさらに多い。しかも，弁護士人口が増えるまでの当面の法的需要をカバーするためという理由でこの間その権限が拡大された経緯がある。さらには，弁護士の急増と並行してその人数も増えており，今や隣接業種は，司法書士，弁理士，社会保険労務士，土地家屋調査士，税理士だけで15万5651人となっている（2012年4月総務省「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価」）。これに弁護士を加えると約19万人（上記

以外の業種の存在も考えるとそれ以上)の法的サービス供給者が存在し、過剰供給状態となっている。

この需給の極端なアンバランスは、新人弁護士の大量の就職難を生み出し、その程度は年々厳しさを増しており、弁護士会挙げての努力の限界を超えている。就職先が見つからないことから、新人弁護士がやむなく自力で開業する例(いわゆる「即独」)、自宅を事務所代わりにして弁護士活動を開始する例(いわゆる「宅弁・携弁」)なども増加し、司法修習終了後弁護士登録を控える例もみられ、その数が年々増加している。既存事務所に就職できない弁護士は先輩弁護士によるOJT(実務を通じ必要な知識や技術を習得すること)の機会を得にくいために、弁護士として期待される能力が培われず、たまたま利用した市民が不十分な法的サービスしか受けられないどころか損害を受けるおそれも高まる。

また勤務弁護士の収入の低下、労働条件の悪化も進んでいる。弁護士激増の影響が、新人弁護士のみならず既存の弁護士にも及んでおり、もはや個々の弁護士や弁護士会の努力ではいかんともしがたい構造的な歪みが、多くの弁護士の活動環境を急激かつ著しく悪化させている。

このような状況は、弁護士間に生存競争を余儀なくさせ、人権擁護と社会正義の実現(弁護士法第1条)という公的使命を帯び市場原理ではその質が確保できない弁護士業務に重大な変容を来たしかねない。とりわけ経済的裏付けのない社会的弱者層や新たな人権課題に向けた法的サービスの提供を困難にさせ、多くの国民が期待する業務の質を確保できず、弁護士の公的使命を果たせないこととなり、司法への信頼を裏切ることになりかねない。

そして、このような弁護士の活動環境の悪化に加え、大学卒業後に2～3年の期間と高額な学費負担を要する法科大学院制度や修習専念義務を課しつつ給費制を廃止した司法修習制度の変化も加わり、法曹養成制度は法曹志願者に多大な経済的・時間的負担を余儀なくさせた。これら諸事情により法曹志願者は激減している。合格率が著しく低い旧司法試験時代においてさえ受験者数は2～3万人台であったが、2012年の法科大学院全国統一適正試験受験者数はわずか5967人に激減した。さらに、大学進学における法学部志望者も減りつつある。このような傾向が続けば司法の担い手である法曹の質の低下、すなわち日本の司法制度そのものの危機が憂慮される。司法は立法・行政における多数決原理では救済できない人権救済の「最後の砦」であっ

て極めて重要な役割を果たし、国民・国家にとって不可欠な制度である。その危機はすなわち国民・国家にとっての危機にほかならない。

### 3 年間司法試験合格者数の適正化が急務である。

司法試験合格者数が現行の2000人程度でも、上述のとおりすでに法曹制度に大きな歪みが生じている。

「意見書」や「閣議決定」が前提とした法曹の需要の大幅な増大が実際には存在せず近い将来も見込めないことが判明したにもかかわらず、当初の3000人に固執するならば、法曹制度は破綻せざるを得ない。そのしわ寄せは、一般市民が被ることになり、司法全体への信頼を失わせる事態になりかねない。これを避けるには、まずもって、年間司法試験合格者数を現実の法的需要に見合った数に適正化する必要がある。

前記のとおり、もともと司法制度改革審議会は実働法曹人口を「フランス並みの」5万人にすることを目指していた。しかし、今後のわが国の人口減少や法的需要の減少、隣接業種を含めた法的サービス供給者がすでに約19万人を超えているという現状に鑑みれば5万人でも多すぎるといふべきである。

### 4 地方における法的需要の現実的な検証

当会が2011（平成23）年10月に実施した会員アンケート（回収率100%）および九州弁護士会連合会が2012（平成24）年9月に実施した会員アンケート（当会回収率91%）によれば、当会会員の約70～80%が弁護士人口増加のスピードが速すぎるとして、司法試験合格者数は年1000人以下が妥当であるという意見であった。

日本弁護士連合会も2012（平成24）年3月15日付「法曹人口政策に関する提言」において年間司法試験合格者数をまず1500人に減らし、その後の検証を経てさらなる減員も視野に入れるとしている。そして、「現実の法的需要の検証」の視点として、「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」「都市部と地方とで均一とは言えない」「人口減少傾向が確実な情勢において右肩上がりの弁護士業務量の急成長を見込むことはできず、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」としている。当会のアンケート結果は、会員が地方での法的需要を日々肌で感じたところを示し、少なくともその検証のひとつの素材であると言えよう。

言うまでもなく、年1000人の合格者数を前提としても、法曹人口は増えていく。

日本弁護士連合会のシミュレーションによれば、2042（平成54）年に最大値4万8463人に達し以降漸次減少し、2053（平成65）年以降4万1761人で均衡するとされており、特に人口減少傾向著しく経済規模も小さい地方において住民に身近で良質の法的サービスを提供するためには、これが許容できる最大値と言っても過言ではない。

## 5 法曹養成制度検討会議での十分な議論

昨年7月27日、「裁判所法及び法科大学院の教育と司法試験等との連携に関する法律の一部を改正する法律」が可決され、司法修習生に対する経済的支援を含め法曹養成制度全体について見直しの議論を行い1年以内に結論を得ることとされた。これを受けて、同年8月21日の閣議決定により法曹養成制度検討会議（以下「検討会議」という）が設置され、「意見書」や「閣議決定」に基づく諸政策について法曹人口を含め改めて見直しの議論がなされている。この検討会議においても、「閣議決定」が掲げた3000人という司法試験合格者数は具体的な法的需要の検証による裏付けのないものであることが確認されている（第2回会議）。検討会議においては、法曹制度の前提となる現実の法的需要の検証、国民にとってのあるべき法曹像、真に国民にとって身近で頼りがいのある司法の実現に向けた財政負担の在り方についても、聖域をもうけることなく十分な議論が尽くされるべきである。

## 6 結語

以上の趣旨から、当会は政府に対し、基本的人権の擁護と社会正義の実現という使命のもとで、適正な司法を担うに相応しい弁護士制度を確保するために、国民の需要に見合った適正な法曹人口政策として、閣議決定を見直し、年間司法試験合格者数を大幅に減らし、法曹人口特に弁護士数を激増から漸増の方向に改めることを強く求める。

2013（平成25）年2月26日

宮崎県弁護士会

会長 松田幸子