

## 第3 法曹人口問題をめぐる現状と課題

### 1 法曹人口問題の経緯

#### (1) 日弁連の司法改革宣言の意義

法曹人口問題について、日弁連が司法改革において目指した趣旨は、あくまで「法の支配」を社会の隅々にまで浸透させるために、その担い手となる法曹を増やさなければならないということであった。そのためには、裁判官・検察官を増やすことも当然であるが、市民の最も身近にいるべき法曹である弁護士が、もっと質量ともに増えていかなければならないというのが「法の支配を社会の隅々に」という理念の根幹であった。

1990（平成2）年の初めての日弁連の司法改革宣言の時に、「2割司法を打破し国民に身近な開かれた司法をめざすために、司法の容量の拡大が必要」というスローガンが掲げられた。その趣旨は、「本来、司法や弁護士の助けを借りて解決すべき社会的紛争は数多くあるのに、実際には、近くに弁護士がいない、いても紹介者がいなくて相談できない、何となく敷居が高くて相談しづらい、相談しても小さい事件では引き受けてもらえそうにない、弁護士に依頼する費用が払えない等の理由で、一部の人しか司法制度を利用した解決ができず（2割司法）、多くの紛争が埋もれたまま不当な解決や泣き寝入りを強いられている。そのような、弁護士過疎・弁護士アクセス障害・リーガルエイド等司法援助システムの社会基盤整備の不十分等の要因により法の支配の救済を受けられない人をなくすためには、法曹人口をまずは大幅に増やす必要がある」というものであった。

日弁連が主導する司法改革の源流はまさにこの宣言にある。

もちろん、弁護士が増えただけでそれらの問題がすべて解決するわけではなく、特に埋もれた事件の多くが弁護士にとって経済的にペイしない事件であろうことを考えれば、司法援助システムの社会基盤整備の充実には欠くことのできない前提条件ではあるが、それらの条件整備を待つのではなく、並行して、あるいは先んじて、まずは担い手となる法曹・弁護士の数を増やそう、それによって市民の理解と信頼を得て、司法援助システムの社会基盤整備を促そう、というのが、司法改革宣言の本来的な趣旨であった。

#### (2) 政界・経済界からの規制改革・自由競争の要請と日弁連への批難

しかしながら、1990年代半ばより政界・経済界を中心に巻き起こった規制改革の議論のなかで「日本の法曹人口が少ないのは毎年の司法試験合格者の数を不当に制限しているからで、法曹業界による参入規制であり、この規制を撤廃して法曹人口を大幅に増やし、自由競争によって質を高めユーザーに使いやすいものにすべき」という一方的な意見が、政界・経済界の一部で声高に主張され、これに反対する勢力として日弁連が批判の標的にされた。

加えて、日弁連が1994（平成6）年12月の臨時総会で、司法試験合格者について「合格者を相当程度増員すべき」としながら、「今後5年間は800名を限度とする」旨の関連決議をしたことが、マスコミ等から強く批判された。日弁連は、翌年の1995（平成7）年11月の臨時総会で1年前の臨時総会決議を変更し、「1999年から合格者を1,000名とする」という決議を行ったが、時すでに遅く、同年11月に発表された法曹養成制度改革協議会意見書では「中期的には合格者は1,500名程度」とされ、日弁連の意見は少数意見とされた。

そして、1999（平成11）年7月、内閣に「司法制度改革審議会」が設置され（法曹三者から各1名、学者5名、経済界2名、労働界2名、市民団体1名、作家1名の計13名。なお当初の構想は法曹三者が委員からはずされていた。）、法曹人口問題は法曹三者に各界代表者が加わって決定されることとなったのである（以上の経緯につき、第1部第3を参照）。

#### (3) 司法制度改革審議会における議論と経済界・政界の動き

司法制度改革審議会では、法曹人口について、1999（平成11）年11月の審議で「合格者3,000人」論が初めて出され、以後はこれを軸に議論されるようになった。

2000（平成12）年2月の審議では、弁護士会からの委員である中坊委員から「あるべき弁護士人口試算」のレポートで5～6万人という数字が示され、同年5月には自民党・司法制度調査会が「一定期間内にフランス並み（5万人）の法曹人口を目指すべき」と主張、同年7月には民主党が「法曹人口を10年後（2010年）に5万人にするべき（合格者は年間4,000～5,000人が必要）」と提言した。このように、5万人という数字については、徐々にコンセンサスができてきた。

一方、合格者数については3,000人論を主張する労働、消費者からの委員、中坊公平委員、佐藤幸治会長らと、2,000人に抑えるべきとする経団連、商工会議所からの委員、竹下守夫委員、最高裁、検察庁からの委員らで議論が続いたが、結局、2000（平成12）年8月、「フランス並の5～6万人の弁護士人口を目指すとするれば、年3,000人としても実現は2018年になる」として、「年3,000人の合格者で概ね一致」と公表するに至った。

#### **(4) 日弁連の対応**

このような状況の中で、2000（平成12）年8月29日のプレゼンテーションにおいて、当時の久保井一匡日弁連会長は、「3,000人という数字は日弁連にとって重い数字だが、審議会が国民各層・各界の意向を汲んで出した数字である以上、反対するわけにはいかない。積極的に取り組んでいく」との意見を表明した。

そして、日弁連は、わずかその2ヵ月後の2000（平成12）年11月1日の臨時総会において、「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」との決議を圧倒的多数により採択した。

この決議は、法曹三者の協議を通じて合格者数を決定してきた従前の日弁連の姿勢を大きく転換したものであり、また「年間3,000人程度の新規法曹の確保を目指していく」とした司法制度改革審議会のとりまとめを、同会の最終意見に先んじて、日弁連の会員の総意としても支持することを意味した点において、社会的にも大きな注目を集め、以降、被疑者国選弁護制度、市民の司法参加、法律扶助制度の抜本的見直しと拡充による法テラスの創設など日弁連主導による様々な司法改革を実現する契機となり、弁護士の公益性、活動領域の拡大を位置づけ、弁護士自治に対する市民の理解を深めることとなったのである。

そして、司法制度改革審議会が2001（平成13）年6月の最終意見書において、法曹人口問題につき「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、平成22（2010）年頃には新司法試験の合格者数年間3,000人達成を目指すべきである」「このような法曹人口増加の経過により、おおむね平成30（2018）年頃までには、実働法曹人口は5万人規模に達することが見込まれる」と提言したことを受けて、日弁連は「同意見書の改革方針を支持し尊重する」旨の会長談話を公表した。

#### **(5) 現在までの法曹人口の増員の状況**

その後、それまで約1,000名だった司法試験合格者は、2002（平成14）年から約1,200人（2002〔平成4〕年1,183人、2003〔平成5〕年1,170人）、2004（平成16）年から約1,500人（2004〔平成6〕年1,483人、2005〔平成7〕年1,464人）に増加した。法科大学院が創設され、2006（平成18）年から新司法試験が開始されることによって、新旧司法試験の併存期間が始まり、2006（平成18）年の合格者は1,558人（新試験1,009人、旧試験549人）、2007（平成19）年は2,099人（新試験1,851人、旧試験248人）、2008（平成20）年は2,209人（新試験2,065人、旧試験144人）、2009（平成21）年は2,184人（新試験2,043人、旧試験141人）、2010（平成22）年は2,133人（新試験2,074人、旧試験59人）、2011（平成23）年は2,069人（新試験2,063人、旧試験6人）（注：旧試験は口述試験のみ）となった。旧試験終了後の2012（平成24）年2,102人、2013（平成25）年2,049人であったが、2014（平成26）年1,810人、2015（平成27）年1,850人、2016（平成28）年1,583人、2017（平成29）年1,543人と、2014（平成26）年以降減少傾向となり、特に最近2年間は1,500人余りとなっている。

なお、この間、新旧司法試験合格者の修習期間が異なる関係で、司法修習修了者数は2007（平成19）年新旧60期が約2,300人、以降新旧61期から63期がそれぞれ約2,200人となった。

弁護士人口については、2002（平成14）年18,838人から2005（平成17）年21,185人、2010（平成22）年28,789人、2015（平成27）年36,415人に増加し、その後も2016（平成28）年37,680人、2017（平成29）年38,980人（いずれも3月31日現在）と増加しているが、司法試験合格者がピーク時より減少傾向であることに比例して、弁護士人口の増加のペースも低下している。

#### **(6) アジア諸国の弁護士人口等**

中国では1993（平成5）年から毎年司法試験が行われるようになったが、その後の急速な経済発展に合わせて20年足らずの間に20万人近い弁護士が誕生しており、その増加ペースは著しい。現在では毎年2万人前後の司法試験合格者を出している。もちろん、13億人という人口と比較すればまだ日本の弁護士人口よりも少ないかもしれないが、近い将来、人口比でも日本の弁護士数を上回る可能性がある。また、経済活動だけでなく、日本と異なる政治制度の中で、行政権に対する市民の権利保護に努めるような、人権擁護活動に熱心な弁護士も増えているようである。

また、韓国では日本と同様に1990年代から法曹養成や裁判制度についての司法改革の議論が続けられ、2009（平成21）年から3年制の法科大学院制度がスタートしている。韓国の法科大学院は、法学部を持つ大学約90校のうち、25校に限定して設置を許可し、総定員を2,000名とした。そして法科大学院を設置した大学は法学部を廃止し、法学部以外から3分の1以上、他大学から3分の1以上を入学させる制度として、必然的に多様な人材が法科大学院に集まるようにしている。そして、新司法試験合格者は司法修習を経ずに弁護士登録、または検察官任官し、その後に、その中から裁判官を選任することとなっている。新司法試験ではロースクール定員の70～80%を合格させる予定とのことである。一方、旧司法試験と司法修習の制度も2017（平成29）年まで存続予定である。

タイの弁護士は約5万人おり、国民は約7,000万人なので人口比でも日本より多い。相当高度な弁護士自治があるようだが、半数程度は弁護士業務を行っておらず、また首都バンコクに集中しているようである。

その他のアジア諸国でも、日弁連がJICAの協力を得てカンボジアの弁護士養成を支援したり、ベトナム、インドネシア、モンゴル、ラオスなどの司法制度の整備や信頼性向上を図る支援を行ったりしており、経済発展や経済のグローバル化に対応して、従来多くなかった弁護士を増やし、司法基盤を整備する過程にあると言える。

## **2 法曹人口増加にともなう課題**

### **(1) 司法修習生及び新人弁護士たちの「質」について**

このような司法試験合格者の増加に伴い、司法修習生の考試（いわゆる二回試験）において、2006（平成18）年の59期以降、100人前後の大量の不合格者が毎年出る事態となった。また、当時の最高裁の報告書によれば、法科大学院出身者が大部分となっている現在の司法研修所の修習生の現状について、「大多数は期待した成果を上げている」としながらも、一方で「実力にはばらつきがあり下位層が増加している」「最低限の能力を修得しているとは認めがたい答案がある」「合格者数の増加と関係があるのではないか」と指摘されていた。

### **(2) 新しい法曹養成システムが成熟途上であることについて**

法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度は、法的知識偏重の旧司法試験制度の行き詰まりを打破し、併せて、法曹を大幅に増加させながら質を維持・向上させて多様な人材を育成するプロセス教育として導入されたが、「法曹の質」を担保する制度としては、未だ成熟途上にあると言わざるを得ない。各法科大学院によって指導体制・カリキュラムの内容等の差異が大きく、実務法曹としての基礎能力の修得もままならぬまま、各法科大学院の合格率にも大きな差が生じている。近年は法科大学院の受験者が減少し、定員割れの

末に他校との統合や廃校、新規学生募集停止となる法科大学院も出てきており、必然的に淘汰が始まっている。

日弁連・弁護士会としても法科大学院の在り方を検討しつつ、法科大学院制度の成熟を図っていくべきである。

### (3) 法曹人口増員に対応するための司法基盤の整備

#### ア 新人弁護士の勤務先採用難とOJT問題

弁護士の法曹倫理を含む実務法曹としての能力は、法科大学院や司法研修所の教育のみで養われるものではなく、これまでは、勤務弁護士として、あるいは先輩弁護士との事件を通して経験により修得されてきた面が大きい（いわゆるオン・ザ・ジョブ・トレーニング〔OJT〕）。

司法試験合格者が2,000人を超えていた2007（平成19）年頃から、司法研修所を卒業しても法律事務所への採用が困難となり、やむを得ず最初から独立したり（即独）、他の弁護士事務所に席だけ置かせてもらう（ノキ弁）新人弁護士が少なからず存在するという指摘があった。

そして2010（平成22）年の新63期司法修習生の一括登録時には200人を超える未登録者が発生し、その後も毎年、一括登録時に400人を超える未登録者が発生していた（ただし、これらの未登録者は数ヶ月後には半数以下に減少している）。しかし、ここ数年は、司法試験合格者の減少傾向と、60期代の弁護士が新人を採用しはじめていることから、一括登録時の未登録者は減少傾向にある。

しかしながら、依然として、即独やノキ弁の新人弁護士もいると思われることから、日弁連や東弁では即独立をする新人弁護士のための技術支援としてのeラーニング研修や、支援チューター制度、支援メーリングリスト、クラス別研修などをはじめているが、最も効率の良いOJTである勤務弁護士としての経験を多くの新人弁護士たちが享受できるような、例えば現在一人事務所の会員が新たに新人の勤務弁護士を採れるようにするための方策を、日弁連（若手法曹サポートセンター）は現実問題として検討すべきである。

#### イ 裁判官・検察官の増員と適正配置

司法制度改革審議会意見書は、法曹人口増加について、弁護士だけでなく、裁判官・検察官についても大幅に増加させることを提唱していた。

ところが、2001（平成13）年から2009（平成21）年の増加状況は、弁護士新規登録者数が11,705人であるのに対し、裁判官は886人、検察官は770人となっている。国の司法予算の制約や、物的施設の収容能力等の問題、あるいは弁護士任官が予想以上に少ないという事情があるにせよ、このような状況では司法制度の実際の利用は進まないという極めて歪んだ司法環境になりかねない。したがって、裁判官や検察官そして職員さらなる増員を図る必要がある。

#### ウ 国選弁護等報酬問題

被疑者国選事件の完全実施や、裁判員裁判への十分な対応体制の構築、そして少年事件全件付添人の完全実施のために相当数の弁護士が必要となるが、現在は弁護士数も増加し、これら制度への対応は概ね充足しつつあるとされている。しかし、現在の国選弁護報酬はまだまだ少額に過ぎ、少年付添における報酬もいまだ労力に比して少額である。刑事司法の充実を目指す今後の改革を担う多くの弁護士が十全な刑事弁護の職責を果たすためにも、日弁連は、さらなる国選弁護報酬や少年付添報酬の抜本的引き上げの運動を、これまで以上に精力的に政府及び関係諸機関に対して行なっていくべきである。

#### エ 法律扶助（リーガル・エイド）の脆弱さ

以前の財団法人法律扶助協会による法律扶助のシステムに比べれば、司法改革の一環としての日本司法支援センター（法テラス）創設、民事法律扶助予算の増大は、大きな進歩であった。しかしながら、現在の法律扶助の予算金額はまだまだ欧米諸国に比べて大幅に少なく、未だ市民が身近な法律問題についても容易に弁護士を利用するような段階には至っていない。

#### オ 市民・事業者等の潜在的法的需要に応えるための体制の整備について

市民や事業者・中小企業等の中に、まだまだ隠れた潜在的法的需要があることは、日弁連が行った法的ニーズ調査報告書中の中小企業アンケートや市民アンケートでも窺い知ることが出来る。

しかしながら、法曹人口が増え始めたこの10年間でもさほど民事訴訟の事件数は増加しておらず、そのような潜在的法的需要に我々弁護士が応えられていない実情がある。それら潜在的法的需要に応えるためには、弁護士の数を増加させることはもちろん必要であるが、それだけではならず、前述した法律扶助の範囲及び予算の飛躍的拡大以外にも、弁護士の側で、それらを顕在化させ、仕事として受けられる体制作りが必要である。

#### カ 企業・官公庁等の弁護士需要について

21世紀の弁護士像として、弁護士がこれまでの職域にとどまらず、企業や官公庁等にスタッフとして入り、その専門的知識を生かして活躍していくことが展望されている。

現状においては、企業・官公庁における組織内弁護士は、1,700人を超えている状況にあるが、さらなる活躍が期待される。

### 3 課題への対応について

#### (1) 日弁連の対応

法曹人口の大幅増加は、今回の司法改革をその人的基盤において支えるものであり、数多くの質の高い法曹を社会に送り出すことを通じて我が国社会に法の支配を確立するという改革理念の正当性は、今日においても何ら失われていないが、他方で、前述のような諸問題が発生し、急増化のひずみが顕在化したことも事実である。

#### ア 法曹人口問題に関する緊急提言等

そこで日弁連は、2008（平成20）年7月、「法曹人口問題に関する緊急提言」を公表して、「2010（平成20）年頃に合格者3,000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がなされるべきである」との表現で、当面の法曹人口増員についてのペースダウンを求める方針を明らかにした。

そして、同年3月、改めて「当面の法曹人口のあり方に関する提言」を公表した。その中で、「法曹人口5万人規模の態勢整備に向けて、引き続き最大限の努力を行う」としながら、「新たな法曹養成制度は未だ成熟の途上にあって、新規法曹の質の懸念が各方面から指摘されている」「司法の制度的基盤整備の状況など、司法を取り巻く環境の変化は、この間の弁護士人口増加の状況に比して、当初の想定に沿った進展に至っていない」として、2009（平成21）年度以降数年間は、司法試験合格者数について、現状の合格者数（2007〔平成19〕年度は新1,851人・旧248人の計2,099人、2008〔平成20〕年度は新2,065人・旧144人の計2,209人）を目安としつつ、慎重かつ厳格な合否判定によって決定されることが相当である」と提言している。

これらの提言の影響を受けたものかどうかはともかく、2009（平成21）年の新司法試験合格者が2,043人、2010（平成22）年が2,074人とどまり、当初、司法試験委員会が目安としていた合格者数（2,500人～3,000人）を下回る結果となった。

#### イ 法曹人口政策会議による提言

日弁連は、「当面の法曹人口のあり方に関する提言」を前提に、2011（平成23）年6月に各地の弁護士会会長や各弁連推薦等の委員約140人で構成される法曹人口政策会議を組織し、司法試験合格者数についての具体的な提言を協議した。

そして、その中間取りまとめを受け、2011（平成23）年3月27日、日弁連は「当面の緊急対策として、司法試験合格者を現状よりさらに相当数削減」することを求める「法曹人口政策に関する緊急提言」を採択した（その後の2011〔平成23〕年新司法試験合格者は2,063人）。

法曹人口政策会議ではその後も最終提言に向けて議論を重ね、各弁護士会への意見照会、各地でのシンポジウムなども踏まえつつ2012（平成24）年2月に最終的な意見の取りまとめを行い、これに基づいて日弁連は同年3月15日、「法曹人口政策に関する提言」を公表した。この提言では、市民に信頼され、頼りがいのある司法を実現するために弁護士の質の確保が必要であるところ、新人弁護士の就職難、OJT不足が質の低下の懸念を招き、また法曹志望者の減少も引き起こしているので、「2010（平成22）年ころに司法試験合格者3,000人を目指す」との2002（平成14）年の閣議決定を見直し、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などとバランスの取れた弁護士増員ペースをとる必要があるとして、「司法試験合格者数をまず1,500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。」と具体的な数字を挙げた意見が示された。

#### ウ 検証と対応策の問題について

弁護士会は、法曹人口の大幅増加を通じた司法改革の推進という施策を、増加する弁護士の業務基盤を確保しつつ推進していくため、以下のとおり、適切な検証を踏まえた具体的対応を尽くす必要がある。

#### ア 弁護士人口増加の影響に関する検証

まず、法曹人口の大幅増加を通じた司法改革の推進という施策が、増加する弁護士の業務基盤を確保しつつ実現していくためには、法曹人口、とりわけ弁護士人口増加による影響の実証的な検証が不可欠である。

この点、日弁連（法曹人口問題検討会議）は、2010（平成22）年3月5日、「適正な法曹人口は、何を基準としてこれを定めるべきか。その基準として考慮すべき対象と検討の方法」についての提言を行っているが、未だ日弁連内部に検証のための専門機関が設置されておらず、また、法曹養成や司法基盤に関する諸事情が変化する中では、検証がなされるまで行動を控えるのではなく、検証しつつ具体的な提言等を行うべきである。2012（平成24）年3月15日の法曹人口政策に関する提言も、このような趣旨でまとめられたものである。

#### イ 弁護士人口の増加と弁護士会としての制度的対応策

他方、弁護士人口の増加に伴い新人・若手を中心とした個々の弁護士に生じるおそれのある負の影響を最小限に抑制するとともに、増加する弁護士の質を適切に確保し、弁護士増加を司法アクセスの改善ひいては法の支配の確立に結びつけていくための弁護士会としての制度的な対応が必要である。

この点についても、日弁連の若手法曹サポートセンターが中心となって就職説明会の実施、就職担当窓口の設置、就職先未定者等に対する相談会の実施、全国採用問題担当者連絡協議会の実施、ひまわり求人求職ナビのバージョンアップ、経済団体や官公庁・自治体との採用拡大に関する協議や啓蒙活動の実施、即独弁護士を対象とした独立開業支援チューター制度の創設やeラーニングの実施など、様々な方策が実施に移されているが、これら諸制度の一層の充実・発展がはかられる必要がある。ことに即独弁護士に対応するOJTの充実は必須である。また、新たに導入された新人弁護士を対象としたクラス制研修も研修の充実と弁護士自治の見地から重要である。

また、いわゆる社会人経験者については、その能力にもかかわらず、その年齢が就職に不利に働く現状にあることから、社会人経験の能力が弁護士業務に付加価値を与える具体例を会員に広く広報するなどの取り組みも有益であろう。

さらには、増加する弁護士と隣接法律職との関係をどのように整理するかは今後の課題であるが、これら隣接法律職の職務分野を基本的に弁護士が担っていく方向で業務を拡大し、他方で、隣接法律職資格と弁護士資格をどのように整理していくかを検討することは、法の支配の確立という観点からも重要な意味を有する。

このような認識に立ち、専門研修の一層の充実等、これを可能にする具体的な条件整備についても弁護士会として真摯に検討していく必要がある。弁護士会としては、諸外国や隣接法律職の実情等の調査を踏まえ、上記諸課題への対応に向けて全力を尽くす必要がある。

さらに、これら具体的方策とともに、弁護士会は、若手弁護士が将来に対する希望を持てるような、また、多くの有為な人材が弁護士を目指そうという志を持てるような、弁護士人口大幅増加後の弁護士・弁護士会の在り方を具体的に提示する不断の努力をすべきである。

ウ 若い世代の弁護士たちの育成・支援のための具体的方策の検討

イで述べたような制度的対応策を施すとしても、その効果は一朝一夕に現れるものではなく、制度改革の狭間で、特に若い世代において、法曹として十分な経験や能力を取得できる機会に恵まれなかったり、経済的に苦境に陥ったりする弁護士たちも生じ得る。そのような若い世代に対しては、日弁連・弁護士会として、より直接的な育成・支援策を検討することも必要であろう。

議論されている課題としては、若い世代の会員の弁護士会費（日弁連を含む）のさらなる見直し、1人事務所で初めて勤務弁護士を受け入れる事務所への財政的支援、若手弁護士の複数事務所による共同雇用のビジネスモデルの作成、会員から募集・集積した事件・仕事の弁護士会による若手弁護士への配点等であり、これらについて前向きに検討・検証することも必要であろう。

この点、若手法曹サポートセンターでは、開業・業務支援、組織内弁護士の促進、さらには大規模事務所によらない若手の海外進出など、様々な試みが実施されており、大いに期待したい。

エ 2016（平成28）年の日弁連臨時総会決議

2016（平成28）年3月11日、日弁連は臨時総会を開催し、後述の、政府の法曹養成制度改革推進会議の2015（平成27）年6月30日発表をふまえて、「法曹養成制度改革の確実な実現のために力を合わせて取り組む決議」を採択した。

この決議は、まず、司法試験合格者数を早期に年間1,500人とすること、法科大学院の規模の適正化、予備試験の制度趣旨を踏まえた運用、司法修習生への給付型経済的支援、が内容となっているが、総会の議論の中で、複数の若手会員から、司法試験合格者数を減少させなくて良い、という意見が出たことが印象的であった。

## （2）政府の対応

ア 法曹養成フォーラムによる「論点整理」

一方、政府は、2002（平成14）年3月になされた、2010（平成22）年までに司法試験合格者数年間3,000人を目指すとの閣議決定以来、2010（平成22）年が過ぎてもこの方針を原則論として堅持していたが、2011（平成23）年6月に設置された法曹養成フォーラムでは2012（平成24）年5月10日の「論点整理」において、法曹人口問題につき、「努力目標として、一定数の法曹人口の増加を視野に入れながら、様々な政策を考えていくことは必要であるが、一定の時期を限って合格者数の数値目標を設定することに無理がないか検討すべき。」とされた。

イ 法曹養成制度検討会議

政府は、法曹養成フォーラムの「論点整理」の内容を踏まえつつさらに検討を行う組織として、2011（平成24）年8月21日、各省庁、法曹、学者、有識者らによる法曹養成制度検討会議を設置して協議を続け、2013（平成25）年6月26日の最終取りまとめにおいては「数値目標を掲げることは現実性を欠く」とされ、ついに2013（平成25）年7月16日、政府は3,000人目標を正式に撤回した。

ウ 法曹養成制度改革推進会議

政府は法曹養成制度検討会議の取りまとめを受けて、2013（平成25）年9月17日、さらに法曹養成制度の改革を総合的かつ強力に実行するため、同様に、各省庁、法曹、学者、有識者らによる法曹養成制度改革推進会議を組織し、協議を重ねたうえで、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」を発表した。

そのなかで、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、司法試験合格者数でいえば、質・量ともに豊かな法曹を養成するために導入された現行の法曹養成制度の下でこれまで直近でも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、必要な取り組みを進め、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。」として、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しつつも、当面の司法試験合格者数として「1,500人程度は輩出されるよう」という形で具体的な人数に言及した（詳細は第1部第3参照）。

そして、2014（平成26）年の司法試験合格者は1,810人、2015（平成27）年は1,850人であったが、2016（平成28）年は1,583人と、一気に267人減少し、2017（平成29）年も1,543人となり、1,500人に定着しつつあるように見受けられる。

### **(3) 弁連や各弁護士会の動向について**

一方、前述したような現在の「ひずみ」の諸問題への懸念を背景に、2010（平成22）年以降、司法試験合格者の人数を具体的に主張する決議を行い、公表する弁護士会、弁連が出てきている。その決議の多くは合格者を1,000人にすべき、との内容である。そして、2016（平成28）年の合格者1,583人が判明した後、日弁連は、同年3月11日の臨時総会決議をふまえ、「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」との会長談話を発表した。合格者を1,000人にすべきとの意見を出している複数の弁護士会からは、あらためて合格者を1,000人にすべきとの会長声明・意見書が出ている。

また、日弁連内に再び法曹人口政策会議のような法曹人口に関する検討機関を設置すべきとする意見も出てきている。

しかし「ひずみ」に関する諸問題はいずれも重要かつ深刻ではあるが、その解決策として、合格者1,000人というような「大幅な合格者数削減」という結論を、性急にしかも短期間に実現すべしと弁護士会が主張することは、司法改革の後退を対外的にイメージ付けることになるとともに、現実には司法改革の進展を遅らせることとなり、法科大学院や受験生たちに与える影響も大きく、市民の理解と共感は得られにくいと思われる。

### **(4) 法友会の対応について**

法友会は、司法試験合格者数を現状維持又は漸減する方向性を打ち出してはいたものの、2011（平成23）年まで合格者の具体的な数を明示した意見を述べていなかった。これは、合格者数を何人にすべきかについて実証的な合理的根拠が見当たらないことが主な理由であった。

しかしながら、当面、弁護士の増員ペースを緩和させなければ新人弁護士の就職難、0JT不足から生じる弁護士の質の低下の懸念、さらには法曹志望者の減少などの「ひずみ」が増幅することは明白と思われる現状に鑑み、法曹人口政策に関する日弁連からの意見照会（2011〔平成23〕年12月）に対する東弁の意見のとりまとめを行う際、法友会でも議論の末、司法試験合格者1,500人を目指すとの意見を採択した。

そして、前述のとおり、日弁連は各弁護士会からの意見も踏まえて法曹人口政策に関する提言を行い、その後の2012（平成24）年の司法試験合格者は2,102人、2013（平成25）年は2,049人であったものの、2014（平成26）年1,810人、2015（平成27）年1,850人とやや減少し、前述のとおり、政府が設置した法曹養成フォーラムの論点整理、法曹養成制度検討会議の取りまとめを経て、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さらなる推進について」を発表し、「これまで直近でも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人は輩出されるよう」と、政府として「3,000人」以来はじめて具体的な司法試験合格者数に言及した。

そして、司法試験合格者は2016（平成28）年1,583人、2017（平成29）年1,543人と、はっきりとした減少傾向が見られた。

法友会としては、引き続き1,500人程度の定着を期待しつつ、従来からの主張である司法改革の理念に基づく司法基盤、特に民事司法基盤の一層の整備・拡大を推進していくべきであり、法曹養成制度改革推進会議



の2015(平成27)年6月30日の意見のなかで司法試験合格者数に言及した部分だけを注目するのではなく、「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、活躍する状況となることを目指すべきである。すなわち、引き続き法科大学院を中核とする法曹養成制度の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」としている点に注目しつつ、市民が必要とする弁護士の質と量を検討・検証し、これに到達するために必要十分な毎年の合格者数、法科大学院教育の向上による卒業生の「質」の確保、司法修習生の就職難とこれによるOJT不足から生じる新人弁護士の質の低下の懸念を回避するために適切な合格者数、などをバランスよく考慮し、必要に応じて提言しつつ、真に市民が利用しやすい、頼りがいのある司法の実現に向けて、今後も努力を続けていくべきである。