

第2部 弁護士をめぐる司法制度の現状と展望

第1章 弁護士制度の現状と展望

第1 弁護士制度改革

1 戦後司法改革による「弁護士法」制定の歴史的意義

(1) 弁護士法の制定

新憲法の制定に伴い1949（昭和24）年、新弁護士法が制定された。弁護士法の制定は、次のとおり、内閣、司法省その他行政官庁、裁判所、GHQの強い反対に遭ったにもかかわらず、先輩弁護士の獅子奮迅の活躍によって勝ち取られた。

内閣は政府法案として上程することを拒み、議員立法として衆議院に提出され、参議院で大学教授の弁護士資格について修正された。しかし、衆議院で再議決されて成立した。

司法省その他行政官庁は、自治を認めること、弁理士・税理士業務を当然行えることに強く反対した。裁判所は憲法77条を根拠に「弁護士に関する事項」は最高裁規則に定めるべきであると主張し、法案成立に反対した。GHQは日弁連への強制加入制に難色を示した。

弁護士法による弁護士制度の骨子は次のとおりである。

- ①【弁護士の使命】1条に弁護士の使命が宣明されたこと。
- ②【弁護士自治】諸外国に例を見ない、ほぼ完全な自治権が保障されたこと。
- ③【強制加入制】全員加入制の全国統一組織として日弁連の設立がなされたこと。
- ④【統一修習】判検事と弁護士の官民を区別した二元的法曹養成を一元化したこと。
- ⑤【法律事務独占の強化】非弁護士の法律事務の取扱いに関する取締法規を弁護士法の中に規定し、法律事務独占を強化したこと。

(2) 弁護士の法律専門職としての地位の確立

弁護士の法律事務独占制は、1933（昭和8）年の旧弁護士法成立時に「法律事務取扱ノ取締ニ関スル法律」により獲得されたものであり、戦前弁護士の血のにじむような努力の成果である。これにより弁護士の法律専門職としての地位が確立した。

強制加入制は弁護士自治の制度的保障である。強制加入制の前提を欠けば、弁護士自治は成り立たない。

日本の弁護士自治及び強制加入制は、米・独・仏などと比較すると際立った特徴を持つ。

日本の弁護士は、単位会に入会し同時に日弁連の会員となる。日弁連は各単位会と各弁護士が会員となる（弁護士法47条「弁護士、弁護士法人及び弁護士会は、当然、日本弁護士連合会の会員となる」）。いわば二重の会員資格・強制加入制であり、自治権も二重構造となっている。

米・独・仏では日本の単位会に当たる各地弁護士会への強制加入制となっているが（米国は州ごとに異なり任意加入制の州もある）、日弁連に当たる全弁護士を会員とする強制加入制の全国的な統一組織はない。

米・独では任意加入制の弁護士の全国的組織（米のABA、独のドイツ弁護士協会）はあるが、弁護士の加

入率は約50%である（日弁連弁護士業務改革委員会 21世紀の弁護士像研究プロジェクトチーム『いま弁護士は、そして明日は？』〔エディックス、2004〔平成16〕年〕290頁以下）。

全弁護士を会員とする全国統一組織である日弁連の存在は、我が国の誇るべき特徴である。

(3) 「市民の司法」を目指すに当たって

弁護士法成立により、弁護士の地位の飛躍的な向上が図られ、弁護士使命の明示が弁護士の統合理念として機能し、戦後半世紀以上にわたる弁護士活動を支えた制度基盤の確立がなされたといえる。

我々は、四面楚歌の中で弁護士法制定を見事に成し遂げた先輩弁護士の激闘の歴史を忘れてはならない。今次の司法制度改革による「市民の司法」を目指すに当たって、将来のあるべき司法を創り上げる決意で司法改革の成功と改革に伴う諸課題の克服に立ち向かいたい。

2 弁護士制度改革の目標・理念

司法制度改革審議会意見書（2001〔平成13〕年6月12日。以下「意見書」という。）は、今般の司法改革の理念と方向性について、「法の精神、法の支配がこの国の血となり肉となる、すなわち、『この国』がよって立つべき、自由と公正を核とする法（秩序）が、あまねく国家、社会に浸透し、国民の日常生活において息づくように」することにあるとした。

日弁連は、1990（平成2）年以降、数次にわたって司法改革に関する宣言を行い、法曹一元、陪参審を基軸とする「市民の司法」、「市民のための司法」の実現を目指してきた。意見書が示した司法改革の理念と方向性は、表現の仕方こそ違え（「法の支配の貫徹」と「市民の司法」）、日弁連のそれと軌を一にするものであって、高く評価し得るものである。

意見書は、法曹の役割について、「司法の運営に直接携わるプロフェッションとしての法曹がいわば『国民生活上の医師』として、各人の置かれた具体的な生活状況ないしニーズに即した法的サービスを提供すること」にあるとした。

そして、弁護士の役割については、「『国民生活上の医師』たる法曹の一員として『基本的人権を擁護し、社会正義を実現する』（弁護士法1条1項）との使命に基づき、法廷の内と外とを問わず、国民にとって『頼もしい権利の護り手』であるとともに『信頼しうる正義の担い手』として、高い質の法的サービスを提供することにある。」とした。

今般の弁護士制度改革は、意見書の理念と方向性に沿って、弁護士の役割・機能を充実・強化するための方策を講じたものと言える。

3 司法制度改革推進本部と日弁連の対応

意見書の提言する改革を実現するため、2001（平成13）年11月に成立した司法制度改革推進法に基づき、同年12月、内閣に司法制度改革推進本部（以下「推進本部」という。）が設置された。そして、推進本部は、同年同月、司法制度改革に必要な法律案の立案等の作業を行うため、学者、実務家、有識者等から成る10の検討会を設け（後に知的財産訴訟検討会が設置され、推進本部に設けられた検討会は11となった。）、弁護士制度改革は「法曹制度検討会」で検討された。

政府は、2002（平成14）年3月、「司法制度改革推進計画」（以下「推進計画」という。）を閣議決定して、司法改革の全体像を示すとともに、推進本部の設置期限（2004〔平成16〕年11月30日）までの間に行うことを予定するものにつき、措置内容、実施時期、法案の立案等を担当する府省等を明らかにした。

日弁連も、同年同月、推進本部に「日本弁護士連合会司法制度改革推進計画—さらに身近で信頼される弁護士をめざして」（以下「日弁連推進計画」という。）を提出して、意見書が提起した諸改革を、その確実な実現に向け、積極的にこれに取り組む旨宣明し、日弁連が取り組むべき改革諸課題につき、その取組み等の

内容を明らかにした。

弁護士制度改革は、2003（平成15）年通常国会において弁護士法の一部改正として成立した。具体的には、①弁護士の公職就任、営業の自由化、②弁護士報酬の自由化、③綱紀審査会の新設、④弁護士法72条但書改正（法律事務の弁護士独占の範囲の明確化）、⑤特任検事、司法試験に合格している企業法務担当者、国会議員らへの資格付与、などである。

4 弁護士制度改革実現における課題とその到達点

推進本部は、2004（平成16）年11月30日、設置期限満了に伴い解散した。意見書は、弁護士制度改革の柱として、①弁護士の社会的責任（公益性）の実践、②弁護士の活動領域の拡大、③弁護士へのアクセス拡充、④弁護士の執務態勢の強化、⑤専門性の強化、⑥弁護士の国際化、⑦外国法事務弁護士等との提携・協働、⑧弁護士会の在り方、⑨隣接法律専門職種の活用等の課題を掲げて、改善の方向と具体的な方策を示していた。

以下、意見書が掲げた弁護士制度改革における課題が、どのような形で実現されたかを一瞥することとする。

(1) 法曹人口問題

推進計画では、法律家の数を大幅に増加させるため、2010（平成22）年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こととし、推進本部設置期間中は現行司法試験の合格者数を、2002（平成14）年に1,200人程度に、2004（平成16）年に1,500人程度に増加させることとし、法務省において所要の措置を講ずる、としていた。2007（平成19）年には弁護士の就職問題、質の問題等が議論され、弁護士人口問題が表面化し、推進計画の見直しをめぐって大きな争点となっている。

法曹人口問題については、第2部第1章第3「法曹人口問題をめぐる現状と課題」において詳述する。

(2) ロースクール問題

2002（平成14）年10月開催の臨時国会において、法科大学院関連三法の成立により法科大学院の創設及びこれに伴う所要事項、新司法試験、修習期間等についての法整備がなされ、法科大学院は、予定どおり2004（平成16）年4月から開校した。2014（平成26）年度現在、全国で73校（国立23校、公立2校、私立48校、総定員4,261人）が開校している。ロースクールは、法曹の質を維持しつつ、量的拡大を図ることを目途として構想されたものであり、今回の司法改革の目玉の一つであった。ロースクール修了者に受験資格が付与される新司法試験は2006（平成18）年から始まった。

ロースクールの問題については、第2部第1章第4「法科大学院制度と司法試験制度の現状と課題」において詳述する。

(3) 弁護士の社会的責任（公益性）の実践

意見書では、弁護士の公益活動については、その内容を明確にした上で弁護士の義務として位置付けるべきである、公益活動の内容について、透明性を確保し、国民に対する説明責任を果たすべきである、としていた。日弁連において2004（平成16）年までに所要の取組みを行うということになっていた。

東京弁護士会は2003（平成15）年12月16日開催の臨時総会において、「公益活動に関する会規」を改正して、公益活動の内容を委員会活動、法律相談活動等に限定した上、これを義務化し、義務を履行しない場合に勧告・指導、公表する制度を導入した。

後記「弁護士職務基本規程」には、8条に「弁護士は、その使命にふさわしい公益活動に参加し、実践するよう努める。」との規定が設けられている。

今後、弁護士が自ら積極的に公益活動に参加する施策が必要である。

(4) 弁護士の活動領域の拡大

2003（平成15）年の通常国会において、弁護士法の一部改正等を内容とする「司法制度改革のための裁判所法等の一部を改正する法律」が可決・成立した。

この法律の成立により、弁護士法30条は、①報酬ある公職の兼職禁止規定を廃止する、②常勤の公職在職者の弁護士職務への従事禁止を廃止する、③営業の許可の制度を届出制にする旨改正された。

これに伴い、日弁連は2003（平成15）年11月12日開催の臨時総会において、東京弁護士会は同年12月16日開催の臨時総会において、会則・会規について所要の改正を行った。これらの法整備により、弁護士業務に対する規制が大幅に緩和された。今後、弁護士が多方面に活躍の場を広げ、公正な社会をつくることに寄与することが期待される。

(5) 弁護士へのアクセス拡充

ア 法律相談センター、公設事務所

1999（平成11）年12月の日弁連臨時総会において日弁連ひまわり基金を充実させるため毎月1,000円ずつ5年間、特別会費を徴収することが決議され、法律相談センターへの資金援助、公設事務所の設置、弁護士の定着支援等がなされてきた。その結果、弁護士のゼロ・ワン地区は1996（平成8）年の78ヶ所から2004（平成16）年には57ヶ所に減少し、2008（平成20）年4月、遂にゼロ地区は解消された。また2007（平成19）年、ゼロ・ワン地区のみならずその外周をカバーすべく、偏在解消のための経済的支援（5年間で10億円の予算措置）策を実施し、着々とその成果を挙げている。

ところで、2004（平成16）年5月、「民事、刑事を問わず、あまねく全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスが受けられる社会を実現する」ことを基本理念とする総合法律支援法が成立し、2006（平成18）年10月から日本司法支援センターが活動を開始した。同センターは国選弁護、民事法律扶助事業を核としつつ、司法アクセスポイント、司法過疎対策、犯罪被害者支援活動をも行うこととされている。

イ 弁護士報酬規程の透明化・合理化

弁護士報酬の問題は、前記司法制度改革関連法による弁護士法の改正となって結実した。これに伴い、日弁連の会則・会規、東京弁護士会の会則・会規も所要の改正がなされた（2003〔平成15〕年11月12日の日弁連総会、同年12月16日の東弁総会）。これにより弁護士報酬は自由化され、今後は、個々の弁護士が顧客との信頼関係に基づき、自由に報酬額を決めることになった。

ウ 弁護士情報の公開

弁護士情報の公開については、弁護士広告が2000（平成12）年10月から原則自由となったが、日弁連推進計画では情報公開を一層推進することとし、2007（平成19）年11月には、市民がインターネットを通じて取扱業務等から弁護士を探せる弁護士情報提供サービスである「ひまわりサーチ」が全国的に実施された。

また2008（平成20）年12月5日の日弁連臨時総会において市民からの懲戒の有無の照会に対し、一定の条件のもと弁護士会が回答する制度が導入された。

(6) 弁護士の執務態勢の強化・専門性の強化

意見書は、法律事務所の共同化・法人化、専門性の強化、協働化・総合事務所化等を推進するための方策を講じるべきであること、弁護士の専門性強化等の見地から、弁護士会による研修の義務化を含め、弁護士の継続教育を充実・実効化すべきであるとしていた。

この課題については日弁連において所要の取組みを行うこととしており、日弁連業務改革委員会等において検討中である。なお、法人化についてはすでに立法化されており、2002（平成14）年4月1日から施行されている。

(7) 弁護士の国際化／外国法事務弁護士等との提携・協働

意見書は、

①弁護士が国際化時代の法的需要に十分対応するため、専門性の向上、執務態勢の強化、国際交流の推進、法曹養成段階における国際化の要請への配慮等により、国際化への対応を抜本的に強化すべきである。

②日本弁護士と外国法事務弁護士（外弁）等との提携・協働を積極的に推進する見地から、例えば特定共同事業の要件緩和等を行うべきである。

③発展途上国に対する法整備支援を推進すべきである。

として、この課題についても日弁連が所要の取組みを行うことを日弁連推進計画において明らかにしている。

②に関しては、前記司法改革関連法による外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法の一部改正により、弁護士と外弁の共同事業の解禁、外弁による弁護士の雇用禁止の撤廃等の改正がなされ、施行されている（日弁連は会規等の改正を2004〔平成16〕年11月に行った。）。

(8) 弁護士会のあり方

日弁連推進計画では、①弁護士会運営の透明化を図るため、必要な態勢の整備をなすこととし、必要な検討を経たうえ、逐次所要の取組みを行う、②弁護士への社会のニーズの変化等に対応し、弁護士倫理の徹底・向上を図るため、その自律的権能を厳正に行使するための態勢の整備を行うこととし、必要な検討を経たうえ、所要の取組みを行う（2003〔平成15〕年）、③綱紀・懲戒手続の透明化・迅速化・実効化に関し、必要な検討を経たうえ、所要の取組みを行う（2003〔平成15〕年）、④依頼者の利益保護の見地から、弁護士会の苦情処理制度の適正化に関する諸方策については、全国における苦情相談窓口の一層の整備を図るため、所要の取組みを行う（2002〔平成14〕年）、⑤弁護過誤に対する救済の強化、弁護士賠償責任保険の普及等の方策に関し、逐次所要の取組みを行うとしていた。

①に関しては、2003（平成15）年11月12日開催の日弁連総会の会則・会規改正により、日弁連総会及びその議事録が公開されることになった。また2003（平成15）年末、「日弁連市民会議」が発足し、有識者の意見を会務にとり入れ、より透明化する試みが実施され、東弁でも、翌年、市民会議が発足した。

②に関しては、2004（平成16）年11月10日開催の日弁連総会に「弁護士職務基本規程」が上程され、可決された。これにより弁護士の職務に関する基本的な倫理と職務上の行為規範が整備されることになった。

③に関しては、司法改革関連法による弁護士法の一部改正、2003（平成15）年11月12日開催の日弁連総会における関連会則・会規改正により、日弁連に綱紀審査会を新設する等の措置が講じられ、所要の改革が実現した。

(9) 隣接法律専門職種の活用等

意見書は、隣接法律専門職種の専門性を活用する見地から、①司法書士に、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、簡易裁判所の訴訟代理権等を付与すべきである、②弁理士に、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、特許権等侵害訴訟における訴訟代理権を付与すべきである（弁護士が訴訟代理人となっている事件に限る）、③税理士に、税務訴訟における補佐人として、弁護士である訴訟代理人と共に裁判所に出席して意見を陳述する権限を付与すべきであると提言していた。

司法書士については、2002（平成14）年4月の司法書士法の改正で、弁理士については、同年同月の弁理士法の改正で、税理士については、2001（平成13）年5月の税理士法改正で、意見書の提言に沿った形でそれぞれに新たな権限が付与された。

推進計画では、①ADRを含む訴訟手続外の法律事務に関して、隣接法律専門職種等の有する専門性の活用を図ることとし、その関与の在り方を弁護士法72条の見直しの一環として、個別的に検討した上で、遅くとも2004（平成16）年3月までに、所要の措置を講ずる（本部及び関係府省）、②弁護士法72条について、隣接法律専門職種の業務内容や会社形態の多様化などの変化に対応する見地からの企業法務等との関係も含め検討した上で、規制対象となる範囲・態様に関する予測可能性を確保することとし、遅くとも2004（平成16）年3月までに、所要の措置を講ずる（本部及び法務省）、③いわゆるワンストップ・サービス実現のための弁護士と隣接法律専門職種などによる協働の推進について、必要な対応を行う、としていた。

①に関しては、2004（平成16）年12月、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」が成立した。同法は、裁判外紛争解決手続について基本理念を定めるとともに、民間事業者が合意による紛争解決の仲介を行う手続（いわゆる調停・あっせん）の業務に関し認証制度を設け、これを利用する紛争当事者の利便の向上を図ることを内容としている。

②に関しては、司法改革関連法による弁護士法の一部改正により、72条但書中「この法律」の次に「又は他の法律」を加えることになり、一応の決着をみた。

③に関しては、第3部第2第7項「隣接士業との協働と弁護士法72条・27条」を参照されたい。