

# 第1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 弁護士自治の課題

### 1 弁護士自治の維持・強化

#### (1) 弁護士自治の意義

弁護士自治の意義は、弁護士の資格審査や弁護士の懲戒を弁護士の団体のみが行い、それ以外の弁護士の職務活動や規律についても、裁判所、検察庁又は行政庁の監督に服せしめないことである。弁護士自治の内容として理論上、①弁護士会による弁護士資格試験の実施、②弁護士会による弁護士養成、③弁護士会による弁護士資格の付与、④弁護士会による弁護士に対する指導・監督、懲戒、⑤弁護士会に対する強制加入が挙げられる。現行弁護士法は③ないし⑤をほぼ採用している。

弁護士自治は、基本的人権の擁護と社会正義の実現のための弁護活動を十全ならしめるためには国家権力と対峙できなければならないことから、裁判所を含めた国家機関による監督を排除するために認められたものである。

弁護士会の役割の観点からいうと、弁護士会には弁護士自治による「自己規制機能」を果たすことが求められる。また、弁護士会はその「利益代表機能」に加えて、今日人権擁護のための意見表明や諸活動を行う「人権擁護機能」を有しているといえる。

#### (2) 弁護士自治の歴史

我が国における弁護士自治は、1949（昭和24）年6月1日に公布された弁護士法により認められ、これにより完全な自治を獲得したのであるが、ここに至るまでには弁護士・弁護士会の悲願であった弁護士自治を獲得するための歴史があった。1893（明治26）年3月3日公布された弁護士法（旧旧弁護士法）では弁護士及び弁護士会は検事正の監督下におかれ、1933（昭和8）年5月1日公布された弁護士法（旧弁護士法）では弁護士会の監督者は司法大臣に昇格した。これらの改正は弁護士による改正運動の成果であるといえる。まず、任意団体である日本弁護士協会は1903（明治36）年4月29日の臨時総会で弁護士会を自治団体とし懲戒権を弁護士会が持つという弁護士法改正案を議決している。そして、弁護士会が懲戒権を持つという弁護士法改正

案は、1912（明治45）年、衆議院で可決されたが貴族院で審議未了となり、1913（大正2）年、やはり衆議院を通過したがそれに止まり、1921（大正10）年にも衆議院の委員会で可決されたのみで止まり、1922（大正11）年にも衆議院を通過したが貴族院で審議未了となった。これらの法案は全て弁護士たる衆議院議員から提出され、政府提案は全くなかったのである。

そして、弁護士自治を獲得した現在の弁護士法も議員立法である。参議院議員で東大名誉教授の高柳賢三は1948（昭和23）年11月に憲法の最高裁の規則制定権から弁護士に関して法律を制定するのは違憲であるとの論文を発表し、また、司法官僚は弁護士自治に猛烈に反対を続けていた状況で、議員立法により弁護士自治を獲得したことは戦前からの弁護士による自治獲得運動が結実したものとしてよいであろう。

このような歴史的経緯に加え、法曹一元が実現していない日本においては、裁判所が官僚化（行政官化）するおそれがあり、裁判所に弁護士をコントロールさせるのは不適切であるとの判断から、我が国における弁護士自治は、諸外国に比して、より完全な国家権力からの独立性が確保されている。個々の弁護士が日常業務において弁護士自治を意識する場面は少ないが、民事事件や刑事事件を問わず、弁護士が第三者から独立して活動するためには弁護士自治が不可欠であり、これにより基本的人権の擁護者たりえることは常に心に留めておくべきである。

かかる弁護士自治は、絶えず他の国家機関等と緊張関係にあったし、現在も同じ状況である。過去の大きな案件を取り上げるだけでも、臨時司法制度調査会意見書、東大裁判と弁護士懲戒事案、弁護人抜き裁判特例法案、外国弁護士への監督権を日弁連が持つかが問題になったことなど、弁護士自治は幾多の試練を経ている。

弁護士自治を獲得して以後、弁護士が弁護士自治は必ず堅持するという強い意志を持ってきたからこそ、現在まで弁護士自治制度が存続できたのである。我々弁護士は、今一度、弁護士の活動の独立を確立維持し、

基本的人権擁護のためには弁護士自治が必要であるという原点に立ち戻って、弁護士自治の意義を再認識しなければならない。

### (3) 弁護士自治をめぐる問題点

弁護士自治は現在次のような問題を抱えているといえる。

第1に、近時頻発する弁護士による不祥事である。すなわち、重大な不祥事が多発していることから、弁護士会による綱紀懲戒制度が機能不全に陥っているとされるおそれが多大にある。弁護士数が増えれば懲戒件数も増加する、あるいは弁護士の経済的困窮が原因であるなど様々な言い分はあるが、弁護士及び弁護士会への市民の信頼が弁護士自治の前提である以上、言い分の是非は別として市民からの信頼を損なうわけにはいかない。弁護士自治に対する最も強烈的な批判は、弁護士が身内だけで独善的な運用をしているというものである。そこで、弁護士及び弁護士会としては、客観的に公平で且つ透明性のある会務運営をする必要があるし、市民の意見に耳を傾けて制度運用を行うことが重要である。その意味で、2003（平成15）年6月の弁護士法改正における日弁連綱紀委員会の法定委員会化、綱紀委員会参与員の廃止と外部委員の導入、弁護士以外の者のみによって構成される綱紀審査会を日弁連に設置するなどの内容を柱とする制度改革は時宜を得たものであった。

第2に、弁護士自治が弁護士法により認められたものであり、法改正により剥奪されうることである。弁護士会による人権擁護活動を抑制するために、法改正により弁護士自治を解消すると圧力をかけられるおそれは常に存するのである。たしかに日本国憲法77条1項では、弁護士に関する事項については最高裁規則で定める旨規定しているところ、実際には弁護士自治は弁護士法により明示的に認められている。しかしながら、弁護士法で弁護士自治を定めることは憲法に違反しないのみならず、憲法の定める人権擁護のために弁護士自治を憲法が要請していると解すべきであり、弁護士自治を奪うことは憲法の趣旨に反するとすら言うるのである。

第3に、弁護士人口が増加し、弁護士自治の意義を理解しない弁護士が増えれば、弁護士自治は危機に瀕する。つまり、弁護士自治を権利ではなく一種の規制であると理解してしまうと弁護士自治を廃止すること

に躊躇がなくなり、むしろ肯定的になることもあろう。弁護士自治は弁護士が長年かけて勝ちとったいわば権利であり、弁護士自身が油断すれば、瞬く間に弁護士自治は失われるおそれがある。我々弁護士は「強制加入の弁護士会は、国家機関が監督、懲戒権を持つ場合は取締りのための檻となり、弁護士が自治権を持つ場合には弁護士活動の砦の役目を果たすことになる。」（辻誠 『司法改革の展望』に収録）との至言を忘れてはならない。

第4に、弁護士会が集団的自衛権違憲論、死刑廃止論等自らの見解を強く表明することにより、多くいるであろう反対意見の弁護士の弁護士会活動への参加意欲が減退していくことになるおそれがある。弁護士会は人権擁護機能を有しており意見表明を含めて人権擁護のための諸活動を行うが、他方で強制加入団体であることから、反対意見の弁護士も弁護士会に所属せざるをえない。弁護士会の人権擁護活動といっても人権と人権が衝突する場面もあることから、弁護士会の活動やその見解に対する反対意見はあって当然のことである。更にいえば、そもそも人権保障の背景思想には反対意見の尊重があるといえる。かかる認識の下に、今こそ弁護士会内で多様な見解が自由な雰囲気でも語られるべきであり、今後、多数決原理で意思決定を行うがゆえの、反対意見又は少数意見を尊重した熟議を尽くすための工夫が検討されるべきである。

### (4) 弁護士自治の強化

現在、弁護士人口が飛躍的に増大しており、過当競争により弁護士の収入が減少するのに伴い、市民に弁護士は依頼者ではなく弁護士自らの利益を図っているとの認識が一般的に浸透したときには、弁護士自治は危機に瀕するであろう。すなわち、自己の利益の擁護しか考えていない弁護士に自己規制を求めることは出来ないとわれかねないのである。そうすると、英国の法律サービス委員会（Legal Services Board）が法律専門職の監督を行うとされたのと同様に、弁護士会の持つ利益代表機能と自己規制機能を分離すべきであると主張されるおそれがある。また、弁護士自体からも、弁護士人口の増加に伴う弁護士業の商業化や綱紀・懲戒事案の増加に伴う負担の増加により、弁護士自治の意義に疑問が呈される可能性がある。

我々弁護士は、弁護活動の独立を確立維持するためには弁護士自治が必要であり、個々の弁護士が第三者



から独立してこそ、基本的人権の擁護者という公益性の高い職責を担っていくことができることに想いを致すべきである。そして、戦前、様々な人権抑圧がなされたことや、第二次世界大戦時には、軍部の専制を阻止できずに国家国民を挙げて戦争遂行体制を築いたという我が国の歴史に鑑みると、人権擁護のためには個々の弁護士が独立することと、その制度的な保障として弁護士自治が必要であることは、弁護士法制定当時も現在においても全く変わらない。

例えば、中央官庁が多大な権限と重要な情報を持っていることや、秩序を好む国民性から少数者を排除しやすい土壌があること、全員一致を指向すること、また上位者に対しては従順であるべきという一般的な価値観は何ら変わっていない。さらに言えば、超巨大企業の出現等、国家以外に社会的影響力をもった強大な組織・団体が出現していることから、弱者救済の必要性は高まっているといえる。弁護士自治があるからこそ弁護士は人権擁護活動をやりきることができるのである。日本においては和をもって尊しとする精神が大切な価値観であるとされるが、それは同時に和(秩序)を乱した者は罰すべきという「喧嘩両成敗」のような判断に陥る危険がある。弁護士自治は、社会的弱者や少数者の人権擁護のために、更に言えば依頼者の権利擁護や社会正義の実現に弁護士が全力で取り組むために必要な安全弁なのである。裁判所を中心とした法曹一元が実現する可能性が極めて低い以上、弁護士自治を堅持しなければ人権保障は危ういことになる。弁護士自治をめぐる問題点は克服しなければならず、むしろ弁護士会は弁護士自治をよく機能させていると評価されるようではなければならない。そのためには、弁護士自治の担い手である弁護士会や弁護士において、基本的人権を擁護しているという自負心を持ち続け、また弁護士が自らの私益ではなく広く公の利益を図る職責を担っていると自覚することが肝要である。

## 2 弁護士不祥事に対する弁護士会の対応

### (1) 続発した弁護士不祥事

2011(平成23)年ころから、テレビ・新聞等で①4億7000万円を着服した福岡県弁護士会々員、②9億円以上を着服した岡山弁護士会々員、③4200万円を横領した東弁元副会長等々、弁護士不祥事に関して多数の報道がなされた。

これらの不祥事の多発は、弁護士・弁護士会に対する市民の信頼を揺るがせ、弁護士自治の危機を招くものといえる。

### (2) 第1次提言及び第2次提言の取りまとめ

日弁連は、2012(平成24)年10月、「市民窓口及び紛議調停に関するワーキンググループ」内に、弁護士不祥事対策検討プロジェクトチームを設置し、不祥事対策に本格的に取り組んだ。同プロジェクトチームは、集中的な検討を行い、2013(平成25)年1月に「不祥事の根絶をめざして－市民窓口機能強化等の提言－」(第1次提言)を取りまとめ、日弁連に報告した。

さらに、2013(平成25)年6月、上記プロジェクトチームの後継組織として、弁護士不祥事の根絶のための総合的な施策の立案等を目的とする「弁護士職務の適正化に関する委員会」が発足し、2013(平成25)年12月に、「不祥事の根絶をめざして・その2 弁護士への信頼確保のための非行防止策の提言」(第2次提言)を取りまとめ、日弁連に報告した。

その後、弁護士職務の適正化に関する委員会は、第1次提言及び第2次提言を受け、以下の通り、弁護士不祥事対策を総合的に推進することとなった。

### (3) 総合的対策その1～非行探知

#### ア 市民窓口の機能強化

市民から市民窓口寄せられる弁護士に対する苦情は、弁護士の不祥事発見の端緒として重要であるため、その情報を弁護士会が把握して活用する必要がある。ところが、その相談担当者、役員との情報共有の有無、会員に対する指導監督の主体等についての取扱いやノウハウは弁護士会間に大きな差がある。

そこで、弁護士会間でこれらのノウハウや情報を共有するため、当初全国協議会を開催していた。その後、弁護士会の規模等により運用や問題意識が異なるため、2019(令和元)年以降は、全国を複数のブロックに分け、「市民窓口及び紛議調停に関するブロック別協議会」を開催することとして、ノウハウや情報の共有を図っている。

#### イ 紛議調停の情報利用

紛議調停についても、「市民窓口及び紛議調停に関するブロック別協議会」を開催して、ノウハウや情報の共有を図っている。

#### (4) 総合的対策その2～被害拡大防止：弁護士会による懲戒手続の整備と事前公表制度の運用強化

2014(平成26)年8月27日以降、年1回のペースで、「弁護士職務の適正化に関する全国協議会」を開催し、全国から単位会の役員・担当者を集め、会請求や事前公表についての事例報告、日弁連調査室嘱託による規程の説明等を行い、経験交流をするとともに弁護士成年後見人の不祥事対策や業務停止の執行についての質疑応答を行っている。

#### (5) 総合的対策その3～非行発生自体の阻止

##### ア 日弁連「預り金の取扱いに関する規程」の制定(2013〔平成25〕年8月)・改正(2017〔平成29〕年10月)

預り金口座の開設を義務付けたことに加え、改正規定では、預り金口座作成義務の履行を担保するため、①預り金口座であることの明示文字使用、②所属弁護士会に対する預り金口座の届出義務化、③所属弁護士会による預り金保管状況の調査などが、新たに規定された。2023(令和5)年3月31日時点で、弁護士は98.8%、弁護士法人は93.3%が預り金口座の届出をした。弁護士法人の届出率が低いのは、同じ弁護士会に属する主事務所と従事務所がある場合、それぞれの事務所で届出が必要なところ、それを失念している事務所があることによると考えられており、届出率の向上に向けた注意喚起が必要とされている。

また、預り金に対する規制について、必ず問題になるのが弁護士職務の独立性の議論であるが、依頼者から預った「預り金」をどのように使い、どのように保管するかということは、弁護士職務の独立性とは直接関係がないことに注意すべきであろう。

##### イ 会員向け相談窓口の整備

##### (ア) メンタルヘルスカウンセリング事業(2015〔平成27〕年10月～)

日弁連が、SOMPOヘルスサポートに委託し、対面、電話、web(メール)の方法で、カウンセリングを受け付けている。利用件数は、2017(平成29)年度は、対面65件、電話45件、web 12件、2018(平成30)年度は、対面75件、電話59件、web 18件、2019(令和元)年度は、対面72件、電話117件、web 18件、2020(令和2)年度は、対面67件、電話167件、web 13件、2021(令和3)年度は、対面109件、電話193件、web 22件、2022(令和4)年度は、対面87件、電話213件、

web 35件となっており、相談件数が伸びている。また、現在は、web 会議システムの利用が検討されている。

##### (イ) 日弁連会員サポート窓口(2017〔平成29〕年10月～)

会員の職務又は業務に関して生じた問題についてサポート相談員が電話等で相談に応じる極めて有用な窓口である。利用件数は、2018(平成30)年度は94件、2019(令和元)年度は112件、2020(令和2)年度は114件、2021(令和3年)は100件、2022(令和4)年度は106件である。会員サポート窓口には、2022(令和4)年3月現在で、21人の相談員が登録されている。この制度については、①相談員ごとに寄せられる相談件数に大きなばらつきがあり一部の相談員に負担が集中している、②自由と正義に毎号広告を出している割に会員への周知が進んでいない、③相談者が弁護士間のトラブルにおいて、相談結果を自分に有利に援用するなど会員サポート窓口本来の目的と異なる目的で利用される場合がある、といった問題が指摘されている。

##### ウ 研修制度の強化

##### (ア) 不祥事防止マニュアル

会員への意識喚起のための情報提供として2015(平成27)年10月、「不祥事防止マニュアル」を作成して全国の単位会を通じ全会員に配布をし、2017(平成29)年10月には「2017年補訂版」を会員専用ページに掲載した。その後、2023(令和5)年、内容をアップデートするとともに、弁護士業務広告について説明を加えた第2版を会員専用ページに掲載した。

##### (イ) マネジメント研修

不祥事を起こす者の中に、資金繰りを含む法律事務所のマネジメントに周到的な計画性がなく、また、いつまでも元気に仕事ができるという幻想をもって、リタイアの時期や方法を真摯に考えず、事務所のマネジメントや人生設計ができていない者が目立つことから、高齢になって経済的困窮に陥り不祥事に走ることをないように早期にライフプランを立て、ハッピーリタイアメントを迎えるために必要な取組みについて検討し、日弁連ウェブサイトの会員専用ページに「弁護士ライフプランの作り方」と題する記事を掲載している。

事務所仕舞いの方法で一般的なのは、若手弁護士との共同受任であるが、マッチングや報酬についての取り決めが難しいと言われている。また、事業譲渡スキームも検討されているが、依頼者・顧問先承継に對価



が支払われる場合は、依頼者紹介の対価支払いを禁止する弁護士職務基本規程13条1項との関係が難関である。結局のところ、事務所仕舞いの決定打はいまだ見つかっていないのが現状であり、今後も模索は続くものと思われる。

#### (6) 総合的対策その4～重大非行防止

##### ア 非行端緒の発見のための体制整備

会費を滞納している弁護士は、健康を害して事件処理を遅滞したり、経営難に陥っている場合が多く、預り金横領等重大非行の前兆があると言えるので、弁護士会の不祥事担当役員間で会費滞納情報の共有が必要である。

##### イ 市民窓口の苦情対象弁護士への対応検討

事件処理遅滞や預り金不返還といった、事実であれば重大非行がうかがわれる苦情が寄せられた場合、弁護士会は弁護士に対する指導監督権限を行使することを検討すべきである。その指導監督は、小規模会であれば役員が、大規模会であれば市民窓口委員会等が対応することになる。

#### (7) 総合的対策その5～重大非行への対応

##### ア 弁護士会の調査の在り方の検討

企業において不祥事が発覚した場合、その原因究明と再発防止のため調査委員会を立ち上げて調査を行うことが推奨されているが、弁護士会の場合は、綱紀委員会、懲戒委員会による調査と重複するような調査は認められていない。

##### イ 弁護士会に対する責任追及への備え

近時、詐欺や横領を重ねる弁護士の所属会に対し、会長が指導監督権限の行使を怠ったとして、損害賠償請求の訴えが提起される事案が発生している。被告となった弁護士会の経験や、こういった訴訟において必要な対応は何か、といった点について、前述の全国協議会で情報共有をしている。

##### ウ 懲戒権発動と被害拡散防止策

放置すると被害が拡散する不祥事に対し、弁護士会は、迅速な会請求と事前公表により被害の拡散を防止することが重要であるが、弁護士会による意識の差が大きいので、前述の全国協議会で経験を共有し、意識を高めてもらう活動をしている。

##### エ 被害救済策：依頼者見舞金制度（2017〔平成29〕年10月～）

弁護士業務に伴い、横領が行われ、それにより被害

を被った依頼者及び依頼者に準ずる者がいた場合、日弁連が一定の基準・要件に基づきつつ裁量的に一定の金員の給付を行うことにより、被害者が受けた精神的・財産的打撃を緩和し、もって弁護士及び弁護士会に対する市民の信頼を維持し、弁護士制度の健全な維持・発展を図ろうとする制度である。

同制度の内容としては、①保護の対象は自然人のみで法人を含まない、②対象行為は横領のみで詐欺被害を含まない、③見舞金は日弁連が裁量的に支給するというものである。手続については、2017（平成29）年4月1日以降に発生した弁護士の職務又は業務に伴う横領により30万円を超える被害が発生した場合、対象被害者は、弁護士会を通じて日弁連に申請し、申請を受理した日弁連は調査委員会を設置し、事案を調査して、会長に報告し、会長が調査委員会の報告等、諸般の事情を考慮して給付の有無と金額を決定するというものである。給付額は、給付対象者1名あたりの上限額は500万円、加害弁護士1名あたりに関して給付される上限額は2000万円である。2021（令和3）年度は、総額で3031万円が支給され、2022（令和4）年度は、総額で5850万円が支給された。

依頼者見舞金制度に関する規程は、施行後5年（2022〔令和4〕年10月）を経過したときに見直しを検討する旨が規定されている（附則3項）。対象行為に横領だけでなく詐欺を加えるべきか、対象が弁護士法人の場合も上限2000万円でよいか、給付の対象者は自然人に限るか、といった点が議論されたが、今回は見直しをしないこととなった。

#### (8) 東弁の不祥事対策

ア 東弁では、市民窓口寄せられる苦情情報（2019〔令和元〕年は年間2162件）をデータベース化して苦情内容を分析するとともに、①担当副会長による対象会員に対する調査・助言、②非弁提携弁護士対策本部への情報提供、③市民窓口委員会調査チームによる調査等により弁護士の非行を防止している。

イ 他会に比べ、メンタルヘルスカウンセリングをはじめ弁護士相談窓口は充実している。

ウ 2017（平成29）年1月、弁護士不祥事防止研修教材等研究ワーキンググループが設置され、同年9月に若手弁護士向け教材「転ばぬ先の杖～弁護士のスタートを切った皆さんへ～」を発行した。義務研修の資料として配布したところ、好評だったので、2018（平成

30) 年3月に、中堅・ベテラン向けの教材「転ばぬ先の杖～弁護士の円熟期を迎えた皆さんへ～」を発行した。こちらも人気の資料となっている。

### 3 フランス・カルパ制度

#### (1) カルパとは

フランスでは、弁護士の金銭取扱いに関し、カルパ(CARPA : Caisse des Règlements Pécuniaires des Avocats)と呼ばれる制度が存在している。

カルパとは、弁護士が他人の金銭を預かるための専用口座を弁護士会(正確には弁護士会の外郭団体であるカルパ組織)が設置、管理し、弁護士が他人の金銭を預かる場合には、その口座を経由させなくてはならないとする法律上の制度である。カルパが監督する口座を経由させることによって、同制度は、弁護士の預り金をめぐる不祥事防止の抜本的方策として機能するとともに、金銭の送金元、送金先、送金理由についてカルパ組織がチェックを行うことから、抜本的なマネーロンダリング対策としても機能している。また、カルパ口座には常時多額の金銭が留まっていることから、副次的機能として、その運用益が弁護士会の公益的活動等に活用されている。

#### (2) カルパの仕組みの概要

ア カルパ組織は銀行と提携してカルパ制度を運営し、提携銀行には弁護士会長名の口座(親口座)が1つ設置されるが、その口座の下に、カルパ組織によって、各弁護士毎の口座(子口座)が設置されている。つまり、親口座の下に、カルパ組織が所管する弁護士の数だけの子口座がぶら下がる形になっている。

子口座は、弁護士が弁護士会に登録されると自動的に設置される口座であり、その口座の入出金は銀行ではなく原則としてカルパ組織によって行われる。すなわち、親口座の下の子口座間の資金移動はカルパ組織のみの操作によって行われ、親口座の外にある口座との資金移動は、カルパ組織から提携銀行に指示を出し、同指示に基づき提携銀行が行う。

イ 各弁護士は、自らの子口座の下に、案件において金銭のやりとりを行う必要が発生する都度、案件毎の口座(案件口座)を開設する。案件口座は、各弁護士の子口座の下に、案件の数だけぶら下がる形になる。

各弁護士は、この案件口座を通じて、依頼者からの金銭を預かったり、これを相手方に送金したり、相手

方からの支払を受けたりする。案件口座は、その案件が終了した時点で閉鎖される。

ウ 案件口座から金銭を入出金する際には、送金元と送金先についてカルパ組織のデータベースと照合してチェックを行う。また、送金理由については、これを示す根拠資料(判決、和解調書や弁護士費用に関する依頼者の承諾書など)と照合して、その妥当性をチェックするという運用が行われている。

このカルパ組織によるチェックによって、フランスの弁護士の金銭不祥事は制度的に防止され、マネーロンダリング防止のための制度的な対応策にもなっている。

エ また、各弁護士の案件口座を通じて金銭の取扱いが行われることにより、親口座には、常に入出金がありながら、一定額の金銭が保有される(パリカルパでは常時約20億ユーロ〔約3000億円〕の金銭が保有されている。)

この保有金銭の一定割合を、元本保証がなされた金融商品で運用することが法令で認められており、同運用益(パリカルパの2019年実績で1.17%)は、弁護士会の公的な活動資金等に用いることが認められている。

#### (3) カルパ制度を参考に弁護士金銭不祥事防止方策を検討することの必要性

以前から弁護士成年後見人による横領や預り金の不正支出等、弁護士の預り金をめぐる不祥事が相次ぎ、収束の兆しが見えていない状況の中で、金銭不祥事防止策として、カルパ制度が再び注目を集めることになった。日弁連では、2017(平成29)年に「依頼者見舞金制度」を創設したが、同制度創設に至る議論のなかでは、カルパ制度など、被害の発生を防止する抜本的方策を検討するべきとの議論も有力に唱えられた。

法友会は2018(平成30)年度から政策委員会の下にカルパ研究部会(当時)を設置して検討を行い、同検討結果をふまえ、2021(令和3)年3月、「東京弁護士会に対し、フランスのカルパ制度を参考として、弁護士の金銭不祥事防止を目的とした預り金保護方策の検討に着手する」べきとする「弁護士の金銭不祥事防止のための制度的方策に関する提言」を総会で採択している。

#### (4) 今後の課題

日本では、弁護士による金銭不祥事を、不祥事を起こす弁護士個人の問題として捉える傾向にあり、その



ことがやがて弁護士自治への危機をもたらすとの認識が、必ずしも共有されてこなかった。

そのため、現在の預り金取扱い方法を再検討する必要性やカルパ制度のような弁護士金銭不祥事防止方策があることについて、まずは弁護士間で議論を共有することが必要である。

また、預り金の取り扱い方法を変更することに対し、手間が増えるのではないかと懸念や、預り金の取扱いを通じて弁護士会の監督が強化されるのではないかと懸念も予想されることである。

今後、弁護士にとっても利便性の高い制度を構想することや、弁護士会の外郭団体による任意の制度として開始することなど、これらの懸念も想定した多角的な観点から検討を行うことで、弁護士、弁護士会での理解を拡げていく必要がある。

## 4 ゲートキーパー問題

### (1) マネー・ローンダリングとFATFによる勧告

マネー・ローンダリング (Money Laundering、「資金洗浄」とは、違法な起源の収益の源泉を隠すことを意味しており、例えば、麻薬密売人が麻薬密売代金を偽名で開設した銀行口座に隠匿したり、いくつもの口座に転々と移動させて出所を分からなくしたりするような行為がその典型とされている。このような行為を放置すると、犯罪収益が将来の犯罪活動に再び使われたりするおそれがあること等から、マネー・ローンダリングの防止が重要な課題となっている。

1989 (平成元) 年7月、アルシュ・サミットにおける合意により、金融活動作業部会 (FATF) が設立され、FATFは1990 (平成2) 年4月にマネー・ローンダリング対策の国際基準ともいべき「40の勧告」を提言した。「40の勧告」においては、麻薬新条約の早期批准やマネー・ローンダリングを取り締まるための国内法制の整備、顧客の本人確認及び疑わしい取引報告の金融機関への義務づけ等が提言されていた。

### (2) FATFによる第3次「40の勧告」の制定

また、FATFは、犯罪技術が精巧に複合化してきたことに注目し、これまでの「40の勧告」の再検討を行い、2003 (平成15) 年6月、非金融業者 (不動産業者、貴金属・宝石等取扱業者等) 及び職業的専門家 (法律家・会計士等) に対する適用を盛り込んだ、第3次「40の勧告」を制定した。

本勧告は、弁護士や会計士等の職業的専門家が金融取引の窓口 (ゲートキーパー) となることに着目して、不動産の売買、依頼者の資産の管理、銀行預金等の口座の管理等の取引を実施する際に、顧客の本人確認義務及び記録の保存義務を負わせるとともに、これらの業務を行う際に、その資金が犯罪収益又はテロ関連であると疑わしい取引について金融監督機関 (FIU) に報告する義務を負わせるものである。

日弁連は、本勧告が出される前に、ABA (アメリカ法曹協会) やCCBE (ヨーロッパ法曹協会) など海外の弁護士会と連携し、弁護士に対する適用に強く反対してきた。

このような反対運動の成果として、FATFは、職業的専門家については、守秘義務又は依頼者の秘密特権の対象となる状況に関連する情報が得られた場合には報告義務を負わないという例外を認めるとともに、守秘義務の対象についての判断は加盟国に委ね、さらに、疑わしい取引の報告先については、自主規制機関 (弁護士の場合には弁護士会) に委ねることもできることを認めた。

なお、FATFは、2012 (平成24) 年2月、「40の勧告」とテロ資金対策である「8の特別勧告」を統合・整理した新たな「40の勧告」(第4次) をまとめている。

### (3) 日弁連の対応

日弁連は、かねてから、ゲートキーパー規制に対しては強く反対してきた。日弁連の理事会が承認した2003 (平成15) 年12月20日付意見書「ゲートキーパー制度に関する今後の日弁連の取り組みについて」では、「日弁連は、弁護士に対し依頼者の疑わしい取引・活動に関する報告義務を課す制度については、今後も、このような制度が市民の弁護士に対する信頼を損ね、司法制度の適正な運営を阻害しかねないという問題があることを広く市民に訴え、その制度化に強く反対する。」とする基本的姿勢を明らかにしていた。

ところが、政府の国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部は、2004 (平成16) 年12月10日、「テロの未然防止に関する行動計画」を決定し、その中で、「FATF勧告の完全実施に向けた取り組み」が掲げられ、その実施についての法整備の必要性を検討することを定めた。

FATFの新「40の勧告」がテロ対策も含んでいたことから、上記行動計画は、FATF勧告の完全実施を掲げ、その結果、弁護士などの専門職を含む非金融機関



に対する横並びの法規制がなされる可能性が高まった。

#### (4) 金融庁から警察庁へのFIUの移管と日弁連の対応

2005（平成17）年7月29日、国際テロ対策推進本部幹事会は、弁護士を含む法律専門家及び非金融機関に対する顧客の本人確認義務、取引記録の保存義務及び疑わしい取引の報告義務とその遵守のための制裁措置の導入について、単一の法律を制定する方針を決めた。

その後、同年11月17日、政府の国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部は、FATF勧告を実施するために必要となる法律の整備について、その法律案の作成を警察庁が行い、施行体制につき、疑わしい取引の報告先であるFIU（金融情報機関）として金融庁に設営されていた「特定金融情報室」を組織・人員ごと警察庁に移管すること、FATF勧告を実施するために必要となる法律を2006（平成18）年中に作成し2007（平成19）年の通常国会に提出すること、をそれぞれ決定した。

この決定に対し、日弁連は、同年11月18日、「弁護士に対する『疑わしい取引』の報告義務の制度化に関する会長声明」を出し、「警察庁への報告制度は、弁護士・弁護士会の存立基盤である国家権力からの独立性を危うくし、弁護士・弁護士会に対する国民の信頼を損ねるものであり、弁護士制度の根幹をゆるがすものである。したがって、日弁連としては、今回の政府決定は到底容認できないものであり、国民各層の理解を得る努力をしつつ、諸外国の弁護士・弁護士会と連携し、反対運動を強力に展開していくことを決意する。」との決意を表明した。

これを受けて、全国の弁護士会において、ゲートキーパー問題に対する対策本部を設置して活動を行っている。東弁においても、2006（平成18）年1月15日にゲートキーパー立法阻止対策本部を設置して、国会議員への要請や広報等の活動を活発に展開してきた。

#### (5) 犯罪収益流通防止法案に対する弁護士会の対応と同法律の成立

警察庁は、金融機関、非金融機関（クレジットカード業、ファイナンス・リース業、宝石商・貴金属商、不動産業）、法律・会計等の専門家（公認会計士、行政書士、弁護士、司法書士、税理士）を対象として、テロ資金その他の犯罪収益の流通防止に関する施策の基本を定めること、義務対象事業者の義務を規定すること等により、テロ資金供与防止条約等を的確に実施

し及び正当な社会経済活動が犯罪収益の流通に利用されることを防止することを目的とする「犯罪による収益の流通防止に関する法律案」を作成し、2007（平成19）年の第166回通常国会に提出することを計画していた。

その中には、弁護士も、本人確認、取引記録の保存及び疑わしい取引の届出の措置を講ずる責務を有することを定めるとともに、弁護士については、その措置の内容を、他の法律・会計等の専門家の例に準じて、日弁連の会則により定めること、弁護士による疑わしい取引の届出は日弁連に対して行うことなどが規定されようとしていた。

これに対して、日弁連では、本人確認及び取引記録の保存について会則を新設するとともに、疑わしい取引の届出の措置については、会則等で自主的に定めることについても強く反対することを表明した。

日弁連は、2007（平成19）年3月1日の臨時総会において、「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」を可決して成立させ、同年7月1日から施行している。この規程は、弁護士職務基本規程の特別法として位置づけられ、違反した場合には懲戒処分も可能な内容となっている。

このような動きを受けて、政府は、「犯罪による収益の移転防止に関する法律案」の提出の段階において、弁護士を含む士業について、「疑わしい取引の報告義務」を課さないことにするとともに、弁護士についての本人確認義務及び記録保存義務については、特定事業者の例に準じて日弁連の会則で定めるところによることとされ、法律で直接規制されることは免れることになった。同法律は2007（平成19）年3月31日に成立した。弁護士等やそれ以外の特定事業者がとるべき各種の義務に係る部分は、2008（平成20）年4月1日から全面的に施行されている。

#### (6) FATFの対日審査とその後の情勢

第3次「40の勧告」についてのFATFの日本に対する相互審査が2008（平成20）年3月6日から同月21日まで実施され、その際に日弁連に対するヒアリングも実施された。

同年10月に公表された対日相互審査報告書において、弁護士を含む職業専門家については、勧告への不適合（NC、ノン・コンプライアント）という評価が下された。日弁連の「依頼者の身元確認及び記録保存等に関

する規程」については、非対面取引について日弁連のガイダンスが不十分である、身元確認義務の除外範囲が不明確である、一定の金額以下の取引を除外しているなどが指摘され、2011（平成23）年10月までに改善措置をとることを求められた。

政府は、顧客管理措置について法改正を含む対策を検討し、2011（平成23）年3月11日、犯罪収益移転防止法改正案を閣議決定し、通常国会に提出した。

同改正案は、同年4月27日に成立し、同月28日に公布され、2013（平成25）年4月1日から施行されている。

#### (7) 日弁連による規程の全面改正と規則の制定

犯罪収益移転防止法は、弁護士の義務については、司法書士等の士業の例に準じて、日弁連の会則で定めることとされていることから、日弁連は、改正犯罪収益移転防止法の施行に向けて改正された省政令の内容を踏まえて、弁護士の日常業務への影響を考慮しつつ、日弁連が2007（平成19）年3月1日に自主的に制定（同年7月1日から施行）した「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」について改正の要否及びその内容について慎重に検討を重ねてきたが、2012（平成24）年12月8日の臨時総会において、「依頼者の身元確認及び記録保存等に関する規程」の全部改正が決議されるとともに、同年12月20日の理事会において、「依頼者の本人確認事項の確認及び記録保存等に関する規則」が承認され、いずれも2013（平成25）年3月1日から施行されている。

#### (8) 日弁連による規程等の一部改正

「40の勧告」についてのFATFによる第3次相互審査について、政府は、その後もフォローアップを続けているが、特に顧客管理措置について不十分であるとして対策を求められている。

そのため、政府は、顧客管理方法に関する規定の整備等を内容とする犯罪収益移転防止法の改正案を、2014（平成26）年の通常国会に上程し、同法律は可決成立した。

日弁連は、犯罪収益移転防止法の上記改正や政省令の改正の内容を精査して、弁護士に対する影響を考慮し、「依頼者の本人確認事項の確認及び記録保存等に関する規程」に対する改正案を、2015（平成27）年12月4日の臨時総会で決議するとともに、2016（平成28）年1月の理事会において同規則の改正案を決議した（なお、その後、熊本地震に伴う特例を盛り込んだ規則の

改正案が決議されている。）。これらはいずれも法律や政省令の施行日である2016（平成28）年10月1日から施行されている。

#### (9) 2019（令和元）年FATFの第4次対日審査

「40の勧告」の第4次勧告についての日本に対する相互審査が、2019（令和元）年秋に実施された。今回の対日相互審査においては、勧告に沿った法令の整備状況だけでなく、その有効性、すなわち、法令の履行状況も審査の対象とされている。弁護士については、弁護士のマネー・ローンダリングのリスクに応じた弁護士への適切な監督及びリスクに応じた適切な予防措置を行っているかどうか審査の対象となっており、FATFによって選定された法律事務所への聴取も行われた。2021（令和3）年8月30日、第4次対日相互審査報告書が公表され、日本は重点フォローアップ国となり、今後の改善報告を実施することになった。

他の国や地域については、新たに弁護士に疑わしい報告義務を課した国や地域（シンガポール、台湾）もあり、同相互審査を契機に、新たな法規制（ゲートキーパー規制）を設けようとする動きもある。

#### (10) 犯罪収益移転防止法の2022（令和4）年改正

日本政府は、FATFから重点フォローアップ国とされてことに対応するために、マネロン・テロ資金供与対策等に関する3年間の行動計画を策定し、この行動計画を受けて2022（令和4）年12月に犯罪収益移転防止法を改正した（2023〔令和4〕年6月1日施行）。同改正法では、いわゆる職業専門家に適用される取引時確認等及び疑わしい取引の届出等に関する規律が強化され、実質的支配者の確認を含む顧客管理の厳格化が図られている。士業では、行政書士、税理士、公認会計士にいわゆる疑わしい取引の届出義務が課せられることとなった（弁護士、司法書士は除外）。

他方で、日本司法書士連合会も独自の対応策として「特別報告」の制度を設けることとし、司法書士会会員が、その会則で定める要件を満たす業務を行ったときには、所属する司法書士会（会長）に一定の事項を報告しなければならないとする規定を設けた。

#### (11) 第4次対日相互審査報告書が公表後の対応

現在の犯罪収益移転防止法では、弁護士について以下のとおり定められている。

（弁護士等による本人特定事項の確認等に相当



する措置)

第十二条 弁護士等による顧客等又は代表者等の本人特定事項の確認、確認記録の作成及び保存、取引記録等の作成及び保存並びにこれらを的確に行うための措置に相当する措置については、第二条第二項第四十六号から第四十九号までに掲げる特定事業者の例に準じて日本弁護士連合会の会則で定めるところによる。

2 第五条の規定は、前項の規定により定められた日本弁護士連合会の会則の規定により弁護士等が行う本人特定事項の確認に相当する措置について準用する。

3 政府及び日本弁護士連合会は、犯罪による収益の移転防止に関し、相互に協力するものとする。

日弁連は、第4次対日相互審査報告書が公表され、日本が重点フォローアップ国となったことを受けて、FATF及び日本政府から弁護士に対しても依頼者の「疑わしい取引」の報告義務を課すことにならないように、「依頼者の本人特定事項の確認及び記録保存等に関する規程」及び同規則の改正案を検討している。概要は、①実質的支配者の確認の義務付け、②厳格な顧客管理を行う必要性が特に高いと認められる場合に厳格な本人特定事項等の確認における資産及び収入の状況の確認をする義務、③法律事務の依頼を受けようとし、その依頼の目的が犯罪収益の移転に関わるものであるか否かについて慎重に検討するために、弁護士業務におけるマネー・ローンダリング危険度調査書の内容に照らしてその検討を行うことの義務付け、④弁護士会が会員の本規程及び本規則の実施状況に確認の必要があると認めるときには、会員が提出した年次報告書の回答内容を調査し、当該会員に対して回答を求める調査の枠組みであり、2023（令和5）年3月の総会では「依頼者の本人特定事項の確認及び記録保存等に関する規定・規則」を改正した（2024〔令和6〕年6月9日までの施行を目指している）。

さらに、日弁連では、2022（令和4）年6月にも年次報告書の提出を会員に求め、その結果のフォローアップを実施し、リスクのある取引について弁護士会が調査することとした。2023（令和5）年も同様の努力を強化し、年次報告書の回収が困難な会員への対応につ

いても対応策を策定しており、依頼者の本人特定事項等の確認等に関するチェックリストも作成し、またeラーニングによる啓発活動など様々は施策を行っている。

## (12) さらなる立法化の動きと日弁連及び弁護士会に求められる対応

日弁連の対応が不十分とされれば、政府（財務省及び法務省）が、弁護士に対して、依頼者の「疑わしい取引」の報告義務を課す可能性は排除できない。

弁護士がマネー・ローンダリングに関与したり利用されたりすることがないように、弁護士会が自主的かつ実効的に規律している実績を示すことは重要であり、日弁連が定めた依頼者の本人確認事項の確認及び記録保存等に関する規程及び同規則を、会員に対してより周知徹底するとともに、同規程が適正に運用されている状況を作り、依頼者の疑わしい取引の報告義務を日本で導入する立法事実がない状況を作っていくことが求められる。

日弁連及び弁護士会としては、依頼者の疑わしい取引の報告義務は、依頼者に告げないで、捜査機関に対して依頼者の秘密情報を提供することが求められる密告義務であり、弁護士と依頼者との通信の秘密を侵害し信頼関係を根底から破壊するものであって、弁護士にそのような義務を課すことだけは絶対に認めることはできないのであり、今後、疑わしい取引の報告義務が弁護士に課されることがないように、海外の動向も調査した上で、不断にその動きを注視する必要がある。

相互審査では5年間のフォローアップ期間が設けられており、審査で指摘された事項等の改善状況もさらに検証されることから、立法化の動きも牽制しつつ、自らの調査制度を充実していく必要がある。

## 5 弁護士のハラスメント問題

### (1) 問題意識

弁護士によるセクシュアル・ハラスメントやパワー・ハラスメントが問題となっている。事務職員・勤務弁護士など雇用関係にある者に対する行為のみならず、相談者や依頼者、司法修習生や就職活動者、弁護士会務関係者、事件の相手方代理人弁護士など、多方面からの苦情が存在する。日弁連のハラスメント苦情相談窓口、東弁の市民窓口、綱紀・懲戒手続、司法修習委員会などへの公式の苦情のみならず、各種懇談会



やSNS上での「弁護士版#metoo」における多数の被害開示や問題提起の形で、弁護士が加害者となる各種ハラスメントが報告されている。

一般に、女性活躍推進法、労働施策総合推進法、男女雇用機会均等法及び育児・介護休業法などにより、事業主は、職場における労働者の就業環境に関する措置義務として、ハラスメント防止義務を負っている。セクシュアル・ハラスメントとは、①職場において、労働者の意に反する性的な言動が行われ、それを拒否したことで解雇、降格、減給などの不利益を受けること（対価型セクシュアル・ハラスメント）、②性的な言動が行われることで職場の環境が不快なものとなったため、労働者の能力の発揮に大きな悪影響が生じること（環境型セクシュアル・ハラスメント）とされている。パワー・ハラスメントとは、①優越的な関係を背景とした、②業務上必要かつ相当な範囲を超えた言動により、③就業環境を害することとされている。

また、雇用関係に無い当事者間であってもハラスメントの内容によっては、侮辱、名誉棄損、性的暴行などが刑事・民事の責任を伴うことは自明である。

2012（平成24）年に制定された日弁連の「性別による差別的取扱い等の防止に関する規則」（以下、「差別的取扱い等防止規則」という。）では、セクシュアル・ハラスメントを「会員の事務所における活動、本会、弁護士会及び弁護士会連合会における会務活動その他の職務等に関する一切の活動において、他人に不快感を感じさせる性的な言動をいう」と定義しており、雇用関係に限定されないことが明示されている（なお、東弁が定める「性を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントの防止等に関する規則」2条に同様の定義規定が置かれている。）。これは、2019（令和元）年6月21日にILO総会で採択され、2021（令和3）年6月25日に発効した「仕事の世界における暴力及びハラスメントの撤廃に関する条約」（日本は未批准）が、契約上の地位にかかわらず、仕事の世界におけるあらゆる労働者その他の人々を保護対象としており、デーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい尊厳のある仕事）が人権として守られるべきものであり、仕事の世界における暴力やハラスメントが人権侵害にあたることを表明していることと、軌を一にするものである。

上記「差別的取扱い等防止規則」に続き、日弁連で

は、2015（平成27）年2月20日、「ハラスメントの防止に関する規則」（以下、「ハラスメント防止規則」という。）の制定が承認され、同日上程された「セクシュアル・ハラスメントの防止に関する指針」及び「パワー・ハラスメントの防止に関する指針」において、ハラスメントが懲戒の対象となりうることも明記された。

## (2) ハラスメントに対する弁護士会の対策

### ア 対策の現状

#### ㏶ 日弁連

日弁連は、性別による差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントの防止に関して、2012（平成24）年3月、前述の「差別的取扱い等防止規則」を制定し、差別的取り扱いの防止に関する指針の作成及び周知、研修、苦情相談制度（相談・助言、調査、相手方に対する助言・勧告・謝罪等のあっせんなどの措置）を運用している。苦情相談制度への相談は全国から寄せられており、単位会の相談窓口に比べれば一定の相談件数があるが、必ずしも多くない。相対的に、法律事務所事務職員からの相談が多いとされている。

さらに、既に述べたように、2015（平成27）年2月には、「ハラスメント防止規則」、「セクシュアル・ハラスメントの防止に関する指針」及び「パワー・ハラスメントの防止に関する指針」を定め、それぞれ、ハラスメントに関する基本的な考え方、ハラスメントになりうる言動の例示列挙、これらが懲戒処分の対象になりうることの表明、会員一般が認識すべき事項、委員会の委員長、役員、事務総次長などのリーダー層の弁護士が認識すべき事項、職員が留意すべき事項を定めている。指針や窓口が必ずしも知られていないこと、加害者の行動変容に繋げることなどが課題である。

#### ㏷ 東弁

東弁は、「性を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントの防止等に関する規則」（1999〔平成11〕年10月7日制定・2022〔令和4〕年3月23日最終改正）、「性を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントの防止等に関する指針」（2022〔令和4〕年3月28日全部改正）及び性を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントの防止等に関する相談員及び調査担当委員の留意すべき事項に関する指針（2022〔令和4〕年3月28日全部改正）を定めている。東弁の規則及び指針は、①性を理由とする差別的取扱い及びセクシュアル・ハラスメントを会員に禁

じる規定があること、②相談窓口が、東弁の窓口（電話・専用フォーム・FAX・郵送）のほか、HP上に公表された相談員への直接の申し出、外部の専門相談員と多様な受付窓口が提供されていること、③新規登録弁護士研修及び倫理研修に含めることが義務付けられていること、④一般会員や職員が差別的取扱い等を見聞きした際に注意を促し、相談に乗ることを促していること、⑤拒否の意思表示ができないことも少なくないことを前提に、それを同意・合意と勘違いしてはならない等の注意事項も示されていること、などが特徴的である。

また東弁は、「東京弁護士会の職場内のハラスメントの防止に関する規則」（2019〔平成31〕年3月5日制定、2022〔令和4〕年3月23日最終改正）及び「東京弁護士会の職場内のハラスメントの防止等に関する指針」（2022年〔令和4〕年3月28日）を制定し、東弁に勤務する職員が業務を遂行する場所及び職員が業務遂行に関連して存する場所におけるハラスメント（セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント及び妊娠・出産等に関するハラスメントなど）の禁止、啓発、相談窓口の運営、事実調査、勧告等の措置について定めている。

さらに、東弁は、2021（令和3）年度にパワー・ハラスメントの防止等に関する規則、パワー・ハラスメントの防止等に関する指針、パワー・ハラスメントの防止等に関する相談員及び調査担当委員の留意すべき事項に関する指針を制定した。従来の東弁の制度では東弁会員による会員等に対するパワー・ハラスメントについての規定がなく、会員等を保護することができていなかったこと、若手会員等の意見から東弁会員によるパワー・ハラスメントが行われているとの情報提供等があったことから、新たに制定に至った。日弁連では職員をパワー・ハラスメントから守る規定があるものの、それ以外の者を守るための規定を置いていないことに照らせば、東弁は日弁連に先んじての対応を行ったといえる。

これらに加えて、2021（令和3）年度においては、前述のセクハラ規則等の制度改正を行い、従来の調査委員会をハラスメント防止委員会に名称を変更したこと、その構成員を従来の性の平等に関する委員会、男女共同参画推進本部のみならず、会員サポート窓口協議会、司法修習委員会、弁護士業務改革委員会、公益

通報者保護特別委員会、人権擁護委員会、市民窓口委員会、労働法制特別委員会等から推薦されるものとしたこと、このハラスメント防止委員会が相談への対応とともに、研修、広報を担っていくことなど同委員会の権限を明確にしたことなど、当会のハラスメント問題への取組みの強化が図られた。

## イ 今後の対応

### ア) 日弁連

日弁連は、弁護士業界が、誰もが年齢や性別などの属性によって差別やハラスメントを受けることなく、尊厳をもって能力を発揮できる業界となるよう、ハラスメント対策を始めとするダイバーシティ推進の総合的対策を担当する部署を設けて、ハラスメント根絶に力を尽くすべきである。

また、日弁連規則は、ハラスメントを単的に禁止する規定を設けるべきであり、新入会員研修や倫理研修などの義務研修におけるハラスメント研修を義務付けるとともに、その時間・内容も拡充すべきである。

### イ) 東弁

① 被害を受けた人からの苦情相談窓口が、必ずしも機能していない点は否めない。その要因はいくつか考えられるが、一つは、若手会員アンケートによると窓口が知られていないことである。また、窓口を知っている人でも、相談しなかった理由として、言っても無駄だと思った、という回答や、大ごとになると思ったという回答があった。したがって、窓口の存在や、その後の展開の選択肢など、苦情相談制度についての周知が必要である。修習生向けのイベントでの説明や求人サイトへの掲載、HP上の目立つ位置にバナーを置くなど、あらゆる機会をとらえていくべきである。

② 被害者が苦情相談による相手方との調整は望まないが、被害実態についての情報を弁護士会に対して届け出て、予防に繋げて欲しいとのニーズがあることから、定期的な全会員アンケートの実施や、恒常的な情報提供窓口の設置などにより、実態把握に努めることも検討すべきである。

③ 相談窓口から、被害者のメンタルヘルスの回復支援に、日弁連メンタルヘルスカウンセリングや東京都弁護士国保のメンタルヘルスカウンセリング事業を紹介するよう相談員に情報共有すべきである。

④ 法曹界自体が狭い業界であることから、被害が生じてからの対策では回復が困難である面も否めず、予

防が重要である。この点、研修内容の充実化、相談窓口の広報などハラスメントの予防に重点を置いて対応

していくべきであり、その担い手であるハラスメント防止委委員の活動を支援していく必要がある。

## 第2 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

日弁連は、1990（平成2）年に初めて司法改革宣言を発表し、その中で「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」というスローガンを掲げた。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、特に弁護士を増やさなければならないということであった。

#### (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、日弁連の司法改革宣言と同時期、すなわち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「規制緩和の観点から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」という意見が政界・経済界の一部で主張された。これに対し日弁連は1994（平成6）年12月の臨時総会において、司法試験合格者を「相当程度増員すべき」としたものの「今後5年間は800名を限度とする。」旨の関連決議をしたため、マスコミ等からあまりにも少ないと強く批判された。そこで日弁連は、翌年の1995（平成7）年11月の臨時総会で「1999年から合格者を1000名とする。」という決議を行ったが、同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1500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。

#### (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3000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（当時）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4000～5000人が必要）」と提言した。このように、根拠はともかく、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、合格者数は3000人を主張する労働、消費者からの委員、中坊公平委員、佐藤幸治会長らと、2000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3000人としても実現は2018年になる。」として、「年3000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、「3000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3000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の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3000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1000名だった司法試験合格者は、2002（平成14）年1183人、2003（平成15）年1170人、2004（平成16）年1483人、2005（平成17）年1464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、新旧司法試験との併存期間が始まり、2006（平成18）年の合格者は1558人（新試験1009人、旧試験549人）、2007（平成19）年は2099人（新試験1851人、旧試験248人）、2008（平成20）年は2209人（新試験2065人、旧試験144人）、2009（平成21）年は2184人（新試験2043人、旧試験141人）、2010（平成22）年は2133人（新試験2074人、旧試験59人）、2011（平成23）年は2069人（新試験2063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）年は2102人、2013（平成25）年は2049人であったが、2014（平成26）年1810人、2015（平成27）年1850人、2016（平成28）年1583人、2017（平成29）年1543人、2018（平成30）年1525人、2019（令和元）年1502人、2020（令和2）年1450人、2021（令和3）年1421人、2022（令和4）年1403人と、徐々に減少傾向となり、特に過去3年は1500人を下回っている。ただし、2023（令和5）年度から法科大学院の「在学中受験資格」の制度が始まり、一定の要件を満たせば法科大学院在学中に司法試験受験が可能となったことから、2023（令和5）年度は減

少が続いていた司法試験受験者が約850人増加し、短答式試験合格者が約650人増加しているの、最終合格者もある程度増加すると見込まれる（2023〔令和5〕年11月8日発表によると1781人）。

2002（平成14）年度以降の各年度3月31日時点における弁護士人口については、2002（平成14）年1万8838人、2005（平成17）年2万1185人、2010（平成22）年2万8789人、2015（平成27）年3万6415人、2016（平成28）年3万7680人、2017（平成29）年3万8980人、2018（平成30）年4万0066人、2019（平成31）年4万1118人、2020（令和2）年4万2204人、2021（令和3）年4万3206人と、近年の司法試験合格者が減少傾向であることに比例して弁護士人口の増加ペースも概ね年1000人増程度に低下している。なお、2022（令和4）年3月31日時点の弁護士人口が4万2897人と前年より減少したが、これは、例年、前年12月に行われる新人弁護士の一斉登録が新型コロナウイルス感染症の影響による74期の修習開始が遅れたため、一斉登録日が2022（令和4）年4月にズレ込んだためであり、2022（令和4）年4月30日には4万4053人と前年3月末日と比較すると847人増であった。2023（令和5）年3月31日時点の弁護士人口は、前年から863人増の4万4916人となっており、増加数が2年連続900人を下回っている。

#### (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現在では52万人を超える弁護士がおり、その増加ペースは著しい。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り、行政権との対立が報道されることも多い。

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2000人とした。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。また、韓国には予備試験制度がなく、法曹養成がロース

クールに一本化された点に特徴がある。

タイの弁護士は約5万人おり、国民は約7000万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た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) 法曹志望者の減少について

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。その一方で、弁護士の就職難などから法曹志望者が減少し、さらに予備試験の関係で法科大学院志望者が大きく減少する事態に直面し、当初74校でスタートした法科大学院のうち、2022（令和4）年4月時点で40校が学生の募集を停止している。一方で、法曹になるまでの期間を短縮して法曹志望者の増加を図るため、

大学の法学部と連携して法学部を3年で卒業して法科大学院の既習コースに入る連携制度が2020（令和2）年4月から始まり、さらに法科大学院最終年次に司法試験を受験できる在学中受験資格制度が2023（令和5）年から始まった。法科大学院生が増えない限り今年度の合格者増は一時的なものと思われるので、これが法曹志望者増加につながるか、その効果を見守りたい。

また、日弁連・弁護士会としても引き続き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2000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就職採用が困難となり、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期司法修習生の一斉登録時には200人を超える未登録者が発生し、その後も毎年、一斉登録時に400人を超える未登録者が発生していたが、66期の一斉登録時の未登録者数は修習終了者全体の28%、約1ヶ月後で15.3%、67期は一斉登録時の未登録者数の修習修了者全体に占める割合は27.9%、約1ヶ月後で16.1%となり、70期以降は減少傾向にある。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、また、所属した事務所を早期に退所する新人弁護士も多いことから、日弁連や東弁では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行っているが、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用することを支援する方策などを検討すべきである。



## 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1万1705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。

裁判官・検察官の増員問題は、刑事事件が減少し、民事事件も増加していないことから、10年程前から、あまり活発な動きがなくなっているが、裁判官・検察官不足の現状は変わっていないので、今後とも増員を提唱していくべきである。

## 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ているようである。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、2023（令和5）年6月には3184人（弁護士全体の7.1%）に達しており、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

#### ア 法曹人口問題に関する緊急提言等

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、「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であって、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。なお、2009（平成21）年度の司法試験合格者は2184人であった。

#### イ 法曹人口政策会議による提言

日弁連は、2010（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。

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2063人）。

法曹人口政策会議では、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ため、「司法試験合格者数をまず1500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 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1500人とする事、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。

#### エ 法曹人口検証本部（法曹養成制度改革実現本部内）

2020（令和2）年7月17日、日弁連法曹養成制度改革実現本部内に法曹人口検証本部を設置することが承認され、同年9月14日の第1回会議以後、会議を重ね、2022（令和4）年3月17日に「法曹人口政策に関する当

面の対処方針」（司法試験合格者数のさらなる減員に関する検証結果）を発表した。その内容は、現実の法的需要の検証としての「業務量・求人数」、「司法基盤整備の状況」、「法曹の質」の3点を検証し、その結果、現状では司法試験合格者数のさらなる減員を提言すべき状況ではない、とするものであった。

#### (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3000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。」として、事実上の方針転換が始まった。

##### 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、2012（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3000人目標を正式に撤回した。

##### ウ 法曹養成制度改革推進会議

さらに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、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1800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、1500人程度は輩出されるよう、必要な取組みを進め、

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、初めて具体的な人数に言及した。

そして、2015（平成27）年の司法試験合格者1850人から2016（平成28）年は1583人と一気に267人減少し、その後は1500人程度に定着したものと見受けられる。

#### エ 法曹養成制度改革連絡協議会

なお、法曹養成制度改革推進会議が2015（平成27）年7月15日をもって設置期限満了となった後は、法務省、文部科学省、最高裁、日弁連、法科大学院協会による法曹養成制度改革連絡協議会が設置されて、2020（令和2）年10月までに14回の協議会が開催されているが、法曹人口に関しては、2015（平成27）年6月30日の「法曹養成制度改革のさらなる推進について」の内容を変更するような提言はなされていない。

#### (3) 弁連や各弁護士会の動向について

一方、前述したような法曹人口急増による「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1000人にすべき、との内容である。合格者の減少とともに決議の数は減っているようであるが、2022（令和4）年3月17日に日弁連が「法曹人口政策に関する当面の対処方針」を発表し、さらに2022（令和4）年度の司法試験合格者が1403人となった後も、合格者を1000人にすべきとの決議をした弁護士会もある。

しかし、司法試験合格者が1500人を下回る状態が定着した状態で、合格者1000人というような「大幅な合格者数削減」を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る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、OJT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1500人を指すとの意見を採択した。

そして、前述のとおり、司法試験合格者は2016（平成28）年の1583人以降、2019（令和元）年1502人、2020（令和2）年1450人、2021（令和3）年1421人、2022（令和4）年1403人と、1500人を切って減少する傾向がはっきりしてきた。

法友会としては、引き続き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、社会の様々な分野において必要とされる弁護士が十分に輩出されるよう、必要に応じて提言して、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。

## 第3 法科大学院制度と司法試験制度の現状と課題

### 1 法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念と概要

2004（平成16）年4月に法科大学院制度が創設されて今年で20年目を迎える。法科大学院を中核とする法曹養成制度は、様々な成果を生み出す一方で、課題も指摘されてきた。このような中、2019（令和元）年6月には、法曹コース、「3+2」ルート、在学中受験制度の創設などを内容とする「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等の一部を改正する法律」（以下、「2019年改正法」という。）が成立し、2023（令和2）年7月に初めての法科大学院在学学生をを対象とした司法試験が実施されるなど、制度創設以来の大きな改革が進行している。

以下では、法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念と内容を確認した上で、現状と今後の方向性を明らかにする。

#### (1) 法科大学院制度創設の理念

司法制度改革審議会意見書（以下、「司改審意見書」という。）は、法曹を、「国民の社会生活上の医師」の役割を果たすべき存在と規定し、そのような質を備えた法曹を、国民が求める数、確保すべきとした。

そして、従来の司法試験という「点」のみによる選抜から、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備すべきとし、この新たな法曹養成制度の中核を成すものとして、法曹養成に特化した教育を行うプロフェSSIONAL・スクールとして法科大学院を創設すべきと提言した。法科大学院制度創設の理念は、ここに集約される。

#### (2) 法科大学院制度の特徴

法科大学院制度は、従来の法学教育制度に比して、次のような特徴を持った制度として創設された。

第1に、理論と実務の架橋を理念とした教育を行う点である。

第2に、少人数による双方向・多方向的な密度の濃い授業を行う点である。

第3に、弁護士を中心とする実務家教員を一定数配置するとともに、主としてこれら実務家教員によって担われる法律実務基礎科目群をカリキュラムに配置している点である。

第4に、他学部出身者、社会人経験者など多様なバックグラウンドをもった学生を受け入れるとともに、訴訟を中核とする紛争解決業務にとどまらない、多様な法的ニーズに応え得る法曹（「国民の社会生活上の医師」）の養成を目的に掲げた点である。

#### (3) 法科大学院のカリキュラム

法科大学院のカリキュラムは、93単位が修了までに必要な最低単位数とされている（既修者についてはこのうち最大30単位が免除される）。科目は、基本六法と行政法の分野である「法律基本科目群」、法曹倫理、民事訴訟実務の基礎、刑事訴訟実務の基礎、法情報調査、法文書作成、ロイヤリング、模擬裁判、クリニック、エクスターンシップなどの「法律実務基礎科目群」、外国法、法社会学、法と経済学、政治学などの「基礎法学・隣接科目群」、知的財産法、労働法、少年法、IT法などの「展開・先端科目群」の4分野に分類されており、各科目群の履修単位数等については、認証評価基準によって定められている。

#### (4) 司法試験の位置づけと概要

法科大学院制度創設後の司法試験の在り方について、司改審意見書は、「法科大学院教育をふまえたものに切り替える」としており、これを踏まえて司法試験の基本的在り方が検討された。

新司法試験実施に係る研究調査会報告書（2003〔平成15〕年12月11日）では、司法試験は法科大学院の教育課程履修を前提に実施するものであり、司法試験の科目と内容だけでは法曹に求められる能力を判定できないことに留意すべきとした。

司法試験は短答式、論文式が実施され、口述試験は実施されない。短答式は、2014（平成26）年まで、憲法、行政法、民法、商法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法の7科目が実施されていたが、2015（平成27）年から、憲法、民法、刑法の3科目に削減された。論文式は上記7科目に選択科目が加わり、倒産法、租税法、経済法、知的財産法、労働法、環境法、国際関係法（公法系）、国際関係法（私法系）の8科目から1科目を選択する。

#### (5) 予備試験の位置づけと概要

司改審意見書は、「経済的事情や既に実社会で十分な経験を積んでいるなどの理由により法科大学院を経



由しない者にも、法曹資格取得のための適切な途を確保すべきである」として予備試験制度の創設を提言した。予備試験は、法科大学院修了と同等の能力を判定する試験（司法試験法5条1項）と位置づけられているが、法科大学院というプロセスによって養成された能力と同等の能力を点（試験）によって判定するという原理的な矛盾を抱えている。予備試験の制度趣旨は司改審意見書のとおり明確であるが、受験資格は制限されず、法制上は誰でもが受験できる試験となっている。

予備試験は短答式、論文式、口述の各試験が実施される。短答式の科目は憲法、行政法、民法、商法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法、一般教養の8科目、論文式は短答式科目に法律実務基礎科目が加わった9科目だったが、2022（令和4）年の試験から、一般教養が廃止され、司法試験と同一の選択科目が導入された。口述試験は法律実務基礎科目1科目が実施される。

#### （6）司法修習の位置づけ

法科大学院制度の創設に伴い、司法試験の位置づけが大きく変化したのに比べ、司法修習の変化は大きなものではなかった。もちろん、修習期間が1年4ヶ月から1年に短縮されたこと、前期集合修習が廃止され、新60期を除き、実務修習から修習が始まるようになったこと（ただし、68期から再び「導入修習」が実施されている。）、選択型実務修習が導入されたことなど、修習の内容には大きな変化が生じた。しかし、これらは、基本的には修習生の増加に伴う、いわばやむをえざる変更であり、法科大学院制度の下での司法修習の位置づけに関する自覚的な議論は乏しかったといえる。最高裁判所司法修習委員会は、新しい司法修習の在り方に関する検討結果として「議論のとりまとめ」（2004〔平成16〕年7月2日）を公表しており、ここでは法廷活動に限られない幅広い法的ニーズに対応する修習として、「法曹としての基本的なスキルとマインド」を養成する修習を行うとしたが、選択修習の一部カリキュラムなどを除き、現在の修習に同理念の積極的な具体化をみることは困難といえる。

## 2 法科大学院を中核とする法曹養成制度の成果と課題

以上のような内容をもって始まった法科大学院を中核とする法曹養成制度は、成果を挙げる一方で、課題も指摘されてきた。

### （1）成果

法科大学院を修了して法曹資格を取得した者の人数はすでに約2万5000人に及んでおり、法曹全体の約半数を占めている。法科大学院修了法曹については、従来の法曹に比べて、多様なバックグラウンドを有している、コミュニケーション能力、プレゼンテーション能力、判例・文献の調査能力に優れているといった面において積極的な評価が得られている。実際、これらの特徴を活かして、従来の法曹に比べ、社会のより幅広い分野において多様な活動を展開しているとの評価も見られる。

### （2）課題

このような成果の一方で、法科大学院を中核とする法曹養成制度に対しては、課題も指摘されている。

#### ア データにみる状況の推移

##### （ア）司法試験

司法試験の合格者数と合格率（対受験者）は、初年度である2006（平成18）年は1009人、48.25%であった。その後、合格率は低下を続けたが、2014年（平成26年）の22.58%（1810人）を底に上昇に転じ、2022（令和4）年は1403人（内予備試験ルート395人）、45.52%となっている。

2022（令和4）年試験では、法科大学院修了者（1008人）の合格率が37.7%に対し、予備試験合格者（395人）の合格率は97.5%である。

ただし、これら予備試験ルートからの司法試験合格者のうち、36.2%（2022〔令和4〕年では143人。）は出願時点で法科大学院在学学生又は修了生であり、少なくとも1年半程度の法科大学院教育を経た者であることについては留意が必要である。

また、法科大学院修了合格者である1008人のうち、既修者は790人（78.3%）、未修者は218人（21.6%）。既修者合格率が47.7%に対し、未修者合格率は21.4%となっており、両者には倍以上の差がある。

他方、募集停止校・廃止校を除いた法科大学院修了者の累積合格率（ある年度に法科大学院を修了して司法試験を受験した者のうち最終的に合格した者の割合）でみると、既修については修了3年目で約8割、未修は修了5年目で約5割に達しており、この間の統廃合・定員削減を含めた法科大学院改革が合格率の点において一定の成果をあげつつあるといえる。

#### イ 予備試験

2011（平成23）年から開始された予備試験は、2011（平成23）年は受験者数6477人、合格者数116人であったのが、2022（令和4）年には受験者数1万3004人、合格者数472人となっている。

合格者のうち24歳以下の割合は2011（平成23）年に34.5%だったのが、2022（令和4）年には59.5%に、合格者のうち学部生と法科大学院在學生と法科大学院修了生（出願時データ。受験は次年度のため受験時には一学年が加わる。）だった者の割合は2011（平成23）年に55.2%だったのが2022（令和4）年には75.2%に、それぞれ大幅に上昇している。経済的事情等により法科大学院を経由しない人のための制度だった予備試験が、学部生と法科大学院生によって席卷され、制度趣旨とは明らかに異なった方向で運用されている。

とりわけ、この数年の状況をみると、予備試験合格者の若年化（低学年化）が進んでいることが指摘されている。すなわち、大学4年生以下（すなわち出願時大学3年生以下）の予備試験合格者数をみると、2014（平成26）年までは40～50人台で推移していたのが、その後増加をはじめ、2021（令和3）年には154人となった。ところが、2022（令和4）年には119人に減少しており、2019年改正法に基づく改革の影響について注視する必要がある。

#### ロ 法科大学院

法科大学院の入学定員数は、2005（平成17）年度から2007（平成19）年度に5825人でピークを迎えたが、その後の文科省の定員削減策の影響により減少し、2023（令和5）年度からは2197人となっている。

実入学者数については、2006（平成18）年度に5784人でピークを迎えたが、その後一貫して減少を続け、2018（平成30）年度には1621人にまでに減少した。しかし、その後増加傾向に転じ、2023（令和5）年度は1971人となっている。

また、この間、姫路獨協大学、神戸学院大学、大宮法科大学院大学、東北学院大学、駿河台大学、大阪学院大学、新潟大学、信州大学、香川大学、鹿児島大学、白鷗大学、東海大学、明治学院大学、愛知学院大学、広島修道大学、獨協大学、龍谷大学、國學院大學、東洋大学、山梨学院大学、久留米大学、中京大学、静岡大学、島根大学、熊本大学、神奈川大学、関東学院大学、大東文化大学、名城大学、京都産業大学、成蹊大

学、立教大学、桐蔭横浜大学、青山学院大学、横浜国立大学、近畿大学、西南学院大学が法科大学院を廃止、北海学園大学、甲南大学、駒澤大学が学生募集を停止しており、廃止した法科大学院と学生募集を停止した法科大学院をあわせると40校に及んでいる。

入学者のうちの社会人経験者の割合は、初年度である2004（平成16）年度には48.4%であったのが、2018（平成30）年度には17.0%にまで減少した後、2023（令和5）年度は18.3%となっている。同様に、他学部卒業者の割合は、2004（平成16）年度には34.5%であったのが、2018（平成30）年度には13.9%にまで減少した後、2023（令和5）年度は15.6%となっている。

#### イ 養成される法曹の質をめぐる課題

法科大学院制度の下で養成された人材に対しては、法律基本科目の知識、理解が不十分な者、論理的表現能力が不十分な者が一部に存在するという指摘等に加え、法曹志望者の減少傾向が続くなか、今後法曹の質が低下していくのではないかと懸念する議論がなされてきた。

その原因については、法科大学院教育の質の格差、志望者減少に伴う志望者の質の問題、合格者増加に伴う養成対象人数の増加、修習期間短縮と前期修習の廃止（67期まで）など諸要因が指摘され、改善に向けてこの間様々な努力が行われてきた。

2022（令和4）年3月1日の法曹養成制度改革連絡協議会（第17回）において了承された「法曹の質に関する検証結果報告書」（法務省大臣官房司法法制部作成）によると、研究者等による既存の調査結果等の収集・分析、アンケート調査等を実施したところ、①いずれの分野においても、法曹の活動等に対する利用者等の評価はおおむね高かった、②若手法曹（司法修習期66期以降）一般の資質・能力や活動の質についても、他の法曹と比較して劣っていると評価されてはいなかったと報告されている。

#### ウ 制度的な課題

司法試験の合格率の低迷、法律事務所の就職難と法曹の活動領域が未だ十分な拡大をみせていないこと、そのような状況の下で法曹資格取得までの時間的・経済的負担感が増大していること（また、司法修習の貸与制への転換によって負担感の増大に拍車をかけたこと）などを原因として、この間、法曹志望者の減少が続く、この点が現在の法曹養成制度の最大の課題とさ



れてきた。

しかし、近時の司法試験累積合格率の状況、就職状況の顕著な改善、活動領域拡大に向けた取組みの前進、修習給付金制度の創設に結実した修習生の経済的支援に向けた取組み、法曹志望者増加に向けた法曹界の取組みの前進などによって、法曹志望者の減少傾向は改善を見せてきた。また、2022（令和4）年以降の法科大学院志願者数の顕著な増加は2019年改正法に基づく改革の影響とも言われており、今後の推移が注目される。

なお、法科大学院を修了しながら最終的に法曹資格を取得できなかった法務博士の各方面での活動状況の把握と、それを前提とした対応も重要であり、留意が必要である。

### 3 法曹養成制度改革の取組み

法科大学院を中核とする法曹養成制度について改革を図るべき問題点が存するという認識は、創設初年度である2004（平成16）年の後半から、新司法試験の合格者数と合格率の問題をめぐって一部で指摘され始めていた。しかし、政府レベルにおいて改革に関する本格的な検討が始まるのは、2008（平成20）年度に入ってからである。

#### (1) 日弁連における取組みの経緯

日弁連は、2009（平成21）年1月「新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言」において初めて法曹養成制度全体に関する改革提言を行ったが、その後、2011（平成23）年3月「法曹養成制度の改善に関する緊急提言」、同年8月「法科大学院教育と司法修習との連携強化のための提言」、2012（平成24）年7月「法科大学院制度の改善に関する具体的提言」と、情勢に応じた制度全体にわたる提言を積み重ね、同提言に基づく取組みを続けきた。

また、2016（平成28）年3月の臨時総会では、「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」が採択され、「法科大学院の規模を適正化し、教育の質を向上させ、法科大学院生の多様性の確保と経済的・時間的負担の軽減を図るとともに、予備試験について、経済的な事情等により法科大学院を経由しない者にも法曹資格取得の途を確保するとの制度趣旨を踏まえた運用とする」よう力を合わせて取り組むことなどが決議された。

現在の日弁連の主な取組みは、2012（平成24）年7月提言及び2016（平成28）年3月臨時総会決議が基本となっている。

#### (2) 政府における取組みの経緯

政府における本格的な提言は、2009（平成21）年4月、中教審法科大学院特別委員会（以下、「特別委員会」という。）が「法科大学院の質の向上のための改善方策について」を取りまとめたのがその最初である。

その後、法務、文科両副大臣主宰の下に設置された「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」が2010（平成22）年7月に取りまとめた「法曹養成制度に関する検討ワーキングチームにおける検討結果（取りまとめ）」は、法科大学院を中核とする法曹養成制度について、全体を見通した改善方策の選択肢を取りまとめた最初の提言であった。同提言を受け、内閣官房長官、総務大臣、法務大臣、財務大臣、文部科学大臣、経済産業大臣の6大臣申し合わせに基づき設置された「法曹の養成に関するフォーラム」が、2012（平成24）年5月に「法曹の養成に関するフォーラム 論点整理（取りまとめ）」において改善方策に関するより具体的な論点整理を行い、同フォーラムに4名の委員を追加して閣議決定に基づき設置された「法曹養成制度検討会議」（検討会議）が、2013（平成25）年6月、「法曹養成制度検討会議取りまとめ」において、法曹養成制度全般に関する改革案を取りまとめた。ただし、同取りまとめが提案した改革案は、なお具体的な検討が必要な課題、今後の検討に委ねられた課題も少なくなかった。

そこで、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、内閣官房長官を議長、法務、文科両大臣を副議長、財務、総務、経産各大臣を議員とする法曹養成制度改革推進会議が発足し、同会議の下に、事務局として法務省、最高裁、文部科学省、日弁連からの出向者によって構成された法曹養成制度改革推進室（推進室）、及び、公開の有識者会議である法曹養成制度改革顧問会議が設置された。また、それらとともに法務省の下には、法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会が設置され、その下に、国・地方自治体・福祉等、企業、海外展開の分野を対象とした3分科会が設置された。

そして、2年近くに及ぶ検討を経て、2015（平成27）年6月30日、法曹養成制度改革推進会議は「法曹養成



制度改革の更なる推進について」を決定し（以下、「推進会議決定」という。）、法曹養成制度全般に関する改革提言を取りまとめるに至った。司法試験合格者1500人の提言のほか、法科大学院の統廃合、共通到達度確認試験の実施、予備試験の課題の検討などを内容とする同提言は、一連の政府の取組みの到達点を示すものであった。

その後、推進会議決定を踏まえた改革のフォローを含めた連絡協議の場として、法務省、文部科学省、最高裁、日弁連の四者を基本メンバーとする法曹養成制度改革連絡協議会（以下、「連絡協議会」という。）が後継組織として発足し、これまでに20回の連絡協議会が開催されている（2023〔令和5〕年10月末日現在）。しかし、同協議会は資料開示と報告の場にとどまっておらず、改革のフォローという機能は果たしていない。

### (3) 2019年改正法による改革—法曹コース・「3+2」ルートと在学中受験について

#### ア 2019年改正法成立の経緯

推進会議決定の取りまとめから4年を経た2019（令和元）年6月、「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等の一部を改正する法律」が成立した。同法は、「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律」「学校教育法」「司法試験法」「裁判所法」の各法律の改正を内容としている。

以下に述べるとおり、同改正法による法曹コースの設置及び「3+2」ルートの創設と、在学中受験制度は、一体となった改革であるが、法曹コースと「3+2」ルートが特別委員会での議論のなかで具体化されたのに対し、在学中受験制度は、法案が国会に提出されるまで、公の場で議論されることは一切なかった。この点において、制度改革の経緯は特異性を帯びている。国会の議決も賛成は自民、公明のみであり、司法制度関係法案では異例の与野党対決法案となった。

同法による改革は、推進会議決定のうち、早期卒業・飛び入学制度を活用し、学部3年終了後、既修者コースに進学できる仕組みの確立・充実を推進する、とした部分の具体化といえなくもないが、制度改革までの議論の経緯をみるならば、在学中受験制度とセットになったことで、同決定とは基本的に断絶したものと評価すべきである。

#### イ 2019年改正法による改革の概要

2019年改正法による改革は、①法学部に法科大学院

と連携した「法曹コース」を設けること、②法曹コースを前提に、学部を3年で卒業して法科大学院既修者コースに入学する「3+2」ルートを創設すること、③法科大学院在学中に司法試験を受験できるようにすることを内容とする。その具体的内容は以下のとおりである。

#### ㊦ 法曹コースの設置と早期卒業等の拡大

法曹コース（法律上の用語は「連携法曹基礎課程」とは、法科大学院既修者コースへの進学を希望する学生を主たる対象として、法科大学院の未修1年次相当の教育を行うことを目的として法学系学部を設置されるコースである。同コース設置のためには、法学系学部が自校または他校の法科大学院との連携協定（以下、「法曹養成連携協定」という。）を締結し、同協定を文科大臣が認定することが必要とされる。法曹コースは2020（令和2）年4月からスタートしており、2023（令和5年）4月1日時点で、30の法科大学院が40大学の法学系学部との間で70の法曹養成連携協定を締結して認定されている。

法曹コース修了予定者は、法科大学院既修コースの入学選抜について、特別選抜枠での選抜を受ける資格が与えられる。特別選抜枠には「5年一貫型」と「開放型」の二種類があり、開放型の場合は法律に関する論文式試験が課されるが、5年一貫型では法律試験は課されない。学生にとっては、5年一貫型の方が、連携先法科大学院への進学が強く保証されることになる。5年一貫型は連携先の法曹コース在籍者しか受験できないが、開放型は、法曹コース在籍者であれば、所属大学を問わず受験することができる。

法曹コースは、早期卒業を希望する学生に対する十分な体制をとっていることが文部科学大臣の認定要件とされる。これによって、法曹コースが「法学部の学生が学部3年間と法科大学院2年間で法曹になる仕組み」（いわゆる「3+2」ルート）として位置付けられることになる。

#### ㊦ 在学中受験制度の導入

また、2019年改正法によって、法科大学院で所定の単位を修得した在学生に対して、法科大学院在学中の司法試験受験資格が付与されることになった。これまでの法科大学院修了、予備試験合格という受験資格要件に、在学中受験が新たな受験資格として追加されることになる。

これまで修了後5年5回とされていた受験回数制限について、在学中受験をした場合には、同受験を1回目受験とし、その後は4回しか受験できなくなる。在学中受験をしなかった学生には、これまでどおり修了後5年5回の受験機会が確保される。

この在学中受験制度は、2020（令和2）年4月に法曹コースに入った大学2年生が「3+2」ルートで受験する、2023（令和5）年の司法試験から実施された。同年の試験は、7月12日、13日、15日、16日に実施され、8月3日に短答式試験成績発表、11月8日に合格発表がなされた。

#### ウ 2019年改正法の目的

2019年改正法による制度改正の目的は、法曹になるまでの時間的負担の軽減と、これによる法曹志望者の増加とされる。

すなわち、これまで法科大学院を修了して法曹になるには、最短でも4年間の学部卒業、2年間の法科大学院既修コースの修了、修了後の司法試験受験と1年間の司法修習が必要であり、大学入学から約7年9ヶ月を要していた。

これに対し、制度改正後は、法曹コースを修了して早期卒業し、法科大学院の既修コースに入学して在学中受験で合格した場合、最短で大学入学から6年で法曹資格を取得することが可能になる。現在に比べ約1年9ヶ月の短縮となる。

また、「目的」といえるかはともかく、この制度改正によって、予備試験ルートで法曹資格を得ようとする学部生を法科大学院に「誘導」できるという一部の法科大学院関係者の強い意見が制度改正の推進力になったことも間違いのないところである。すなわち、「3+2」ルートと在学中受験がセットとなることで、同ルートで法曹になる時期が、大学4年生で予備試験に合格して法曹になる者と同時期となる。そのため、この制度改正によって、これまで学部時代に予備試験に合格し、法科大学院入学を回避していた層の大半を法科大学院に「誘導」できるとの意見である。

もっとも、これらの学生の中には法科大学院に入学しても1年目で予備試験を受験・合格して退学、休学または事実上の休学をする学生が多数生ずるのではないかとの見方もあり、「誘導」が果たしてどの程度奏功するかは推移をみる必要がある。

## 4 改革の現状とこれからの課題

### (1) 法科大学院を中核とする法曹養成制度の維持発展を

法曹志望者に対して法曹養成を目的とした教育を基礎から施し、同教育を経た者を法曹とすることを原則とした現行制度は、法曹養成に特化した教育を行う制度であるという点において原理的な正当性を有するのみならず、法曹と比較されることの多い専門職である医師養成との対比においても、また、法曹養成制度の国際比較の点においても、維持されるべき制度である。

未だに一部には、法科大学院制度を廃止すべき、あるいは、誰もが司法試験を受験できる制度に戻すべきとの議論も存在する。しかし、このような議論は、法曹養成制度の出発点を司法試験合格時点として、合格までの過程を、受験予備校による教育と自学自習という個人の努力に委ねていた旧司法試験制度の状況への回帰を意味するものであり、支持し得ない。現行制度を前提に、その問題点を解決するというのが改革のアプローチであるべきである。

### (2) 弁護士の魅力を伝え志願者増加に結びつける取組み

若者に対して法曹の姿を示し、その社会的役割や魅力を伝えることを通じて、法曹志望者を増やす活動の強化が必要である。将来の進路を考える時期である中学生、高校生及び大学1、2年生を主たるターゲットとして、授業や課外の講演、交流企画など、様々な機会を活用して弁護士の魅力を伝えること、社会人に対して、社会人経験を経て法曹を志し、弁護士となった者の情報を提供することなどの活動が重要である。また、近年は、弁護士の修習期別女性割合が減少して20%前後で推移している。女性の法曹・弁護士志望者を増加させるための方策も併せて検討する必要がある。

日弁連ではこの点に関し、法曹志望者増加に向けたパンフレットの発行、動画の制作、ウェブページの制作、全国で実施される「ロースクールへ行こう！★列島縦断★ロースクール説明会&懇談会」（いわゆる「法科大学院キャラバン」。法科大学院協会主催）の共催団体としてその企画運営に関わるなどの取組みを行っている。また、法曹志望者確保に向けた取組みの実践について各弁護士会に費用補助を行う制度を設けており、同制度を活用した各单位会での取組みが活性化している。さらに、女性法曹の増加に関し、「来たれ、リーガル女子！」と題した中高生向けの企画を実施するなどの取組みを行っている。



### (3) 推進黨議決定をふまえた取組みの到達点

前述のとおり、2019年改正法の成立によって、法科大学院を中核とする法曹養成制度の改革は新たなステージに入っており、2015（平成27）年の推進黨議決定における提案は、その位置付けや重要度に変化が生じたものも少なくない。以下では、推進黨議決定の提案に沿って、その後の主な取組み状況を簡潔に整理する。

#### ア 法科大学院

##### (ア) 統廃合・定員削減と質を確保した入学者の絞り込み

法科大学院修了者の司法試験合格率を向上させるには、法科大学院の規模を全体的にコンパクトなものにする必要があるとの考え方から、推進黨議決定以前から、法科大学院の統廃合・定員削減と質を確保した入学者の絞り込みが政策的に進められてきた。

これによって、ピーク時5825人（2005〔平成17〕年～2007〔平成19〕年）だった法科大学院の入学者定員は、2023（令和5）年は、2197人にまで減少し、74校あった法科大学院は、廃止・募集停止校を除くと半数以下の34校まで減少した。統廃合・定員削減に向けた取組みは、既に終了している。

##### (イ) 共通到達度確認試験

推進黨議決定は、法科大学院が共通して客観的かつ厳格に進級判定等を行う仕組として「共通到達度確認試験」の実施を提言した。未修1年次を主たる対象とした同試験は5回の試行試験を経て、2020（令和2）年から本格実施が始まっており、日弁連法務研究財団及び法科大学院協会を母体とした試験管理委員会が同試験を運営している。

##### (ウ) ICT（情報通信技術）の活用

推進黨議決定は、地理的・時間的制約がある地方在住者や社会人等に対するICTを活用した法科大学院教育の実施について2018（平成30）年度を目途とした本格的普及に向けて実証的な調査研究を行うことを提言した。

その後、「法科大学院教育におけるICT（情報通信技術）の活用に関する調査研究協力者会議」は、2017（平成29）年2月、「法科大学院におけるICT（情報通信技術）を活用した教育の在り方に関する検討結果」をとりまとめていたが、新型コロナウイルス感染拡大を契機に、ICTの活用をめぐる環境は大きく進展した。特別委員会の「法学未修者教育の充実について 第10期の議論のまとめ」（2021〔令和3〕年2月）では、未

修者教育に関するICTの活用、有職社会人のためのICTの活用について具体的な提言がなされている。

#### イ 予備試験

推進黨議決定は、予備試験について、創設の趣旨と現在の利用状況が乖離していることを認め、試験科目見直しや運用改善策を検討すること、予備試験合格者数を現状よりも大きく増加させないこと、予備試験が法曹養成制度の理念を阻害することがないように必要な制度的措置を検討することなどを提言している。

制度趣旨と現状との乖離をこれ以上拡大させないための取組みが必要である。2019年改正法に基づく制度改革を契機とした、予備試験改革に関する議論の具体化が求められる。

#### ウ 司法試験

##### (ア) 検証担当考査委員制度について

推進黨議決定を受けて、司法試験考査委員の中に検証担当考査委員を設けて出題、成績評価等について科目横断的な検証を行う体制が整えられた。

同体制は、2016（平成28）年度から運用が開始されているが、司法試験に関する日弁連と法科大学院協会の毎年の検討についてヒアリングを実施し、論文式試験の必須科目に関し、「出題における事例の分量及び設問の個数が増大しつつある」として、「受験生に過度に事務処理能力を求める」ことのないようにすべき等の報告を行うなど、積極的な役割を果たしつつある。

##### (イ) 漏洩事件と候補者選定等部会の設置

2015（平成27）年9月、憲法考査委員による司法試験問題漏洩事件を受けて司法試験委員会の下に設置されたワーキングチームは、問題作成担当考査委員から法科大学院の現職教員を排除する一方で、考査委員を推薦するための新たな組織を設けること、考査委員の再任回数を制限すること、考査委員である教員が個別指導を閉鎖的スペースで行わないことや授業内容を録音すること等の再発防止策を提言した。

同提言に基づき、司法試験委員会の下に、司法試験考査委員候補者選定等部会が設置され、問題作成を担当する考査委員に関する厳格な選任体制が整備されている。その一方で、2019（令和1）年試験以降は、法科大学院の現職教員であっても問題作成考査委員として選任することを妨げないとされた。



#### (4) 2019年改正法（法曹コース・「3+2」ルートと在学中受験）以降の状況について

##### ア 2019年改正法に対する評価

2019年改正法のうち、法曹コースの設置と「3+2」ルートの創設については、法科大学院制度の理念に照らして望ましくないとする論者においても、未だ許容範囲とするむきが大半であったが、在学中受験制度に対しては、厳しい批判がなされた。すなわち、在学中受験制度が導入されると、法科大学院入学直後から学生は受験対策に邁進することになり、法科大学院制度の理念は崩壊するのではないかと、とりわけ法科大学院3年次の授業は成立しなくなるのではないかと、という批判である。これらの批判は、法科大学院制度を強く支持する論者や法科大学院教育に真摯に携わる論者から出されたのが特徴であった。

今後の制度運用のあり方によっては、上記批判のとおり顛末になる懸念が存することは事実と思われる。その意味で、これからの制度運用のあり方が決定的に重要である。

##### イ 制度運用のあり方に向けた対応方針

制度運用のあり方を検討するに際しては、①改革によって法曹志願者が増加するか、②予備試験ルートに流れる学生を法科大学院に誘導できるか、③法科大学院教育が受験対策に流れてしまわないか、④他学部卒業生、社会人出身者や地方の法曹志望者が法科大学院で学ぶ道を実質的に確保できるか、⑤法曹の質を確保できるかという点を評価の視点としつつ対応していく必要がある。

とりわけ、「3+2」ルートと在学中受験という制度改革の趣旨を実現させつつ、法科大学院教育全体にマイナスの影響を及ぼさないためには、①「3+2」ルートと在学中受験をセットにしたルートを拡大させ過ぎないこと、そして、②未修者など、在学中受験を行わない法科大学院生が、受験対策に過度に傾斜することなく、これまでどおりの法科大学院教育を受けることができるような制度運用を行うことが重要となる。

##### ウ 運用の現状と評価

##### ア) 特別選抜と在学中受験の状況

##### a 特別選抜の状況

法曹コースからの二度目の特別選抜となった2023（令和5）年度入学者選抜の結果は次のとおりである（以下、カッコ内の数字は2022〔令和4〕年度）。

特別選抜全体の募集人数は668（588）人、これに対する志願者数は1179（541）人、最終的な入学者数は326（203）人であった。内訳は、5年一貫型が募集人数394（361）人、志願者数510（293）人、入学者数228（167）人。開放型が募集人数274（227）人、志願者数669（248）人、入学者数98（36）人である。

2020（令和2）年度から開始された法曹コースであるが、法曹養成連携協定の数がその後増加していることなどから、特別選抜の募集人数は若干増加している。他方で志願者数が倍以上に増加している原因については複数の要因が考えられるが、今後の検討が必要である。いずれにせよ、特別選抜の人数が入学定員（全体で2197人）の2分の1以内と定められていることに照らすと、668人の募集人数と326人という入学者数は、相当に抑制された数字である。「3+2」ルートと在学中受験をセットにしたルートを拡大させ過ぎないという観点からは好ましい結果であるが、今後の推移を注視する必要がある。

##### b 在学中受験初年度の状況

2023（令和5）年司法試験は、初めて在学中受験資格での受験生が受験した、「在学中受験初年度」であった。これにより、毎年減少していた受験者は、前年度の3082人から3928人へと、約850人増加した。そのうち、在学中受験資格の受験者は1070人と、4分の1以上を占めている。

合格発表日は11月8日であるが、短答式合格ラインに達した者の割合をみる限り、法科大学院修了生が74.4%（2505人中1864人）なのに対し、在学中受験者は87.2%（1070人中933人）と、修了生を大きく上回っている。最終的な結果が注目される（発表によると1781人）。

##### イ) 制度改革の評価

2020（令和2）年4月より法曹コースがスタートし、2023（令和5）年に在学中受験初年度を迎えたばかりである現時点での評価は慎重であるべきだが、ここまでの状況は、上記「評価の視点」に照らしてどう評価できるだろうか。

①法曹志願者の増加であるが、少なくとも法科大学院志願者数は大幅に増加している。2021（令和3）年8341人だった志願者数が、法曹コースから法科大学院への入学が始まった2022（令和4）年は1万0564人、そして2023（令和5）年は1万2174人と大幅に増加した。

②予備試験に流れる学生の法科大学院への誘導効果は、現時点では評価できない。③法科大学院教育が受験対策に流れないか、という点は、3年前期まではカリキュラムが司法試験科目で極めてタイトになっており、懸念が具体化しつつあるように思われる。④他学部卒業生、社会人出身者については、在学中受験に伴うカリキュラム改革が、未修者にも一定の影響を及ぼしているようであり、制度改革の未修者に対する負の影響が懸念される。地方の法曹志望者への影響は現時点では評価できない。⑤法曹の質の点についても現時点では評価できない。

2019年法改正から今日までの4年間、法科大学院をめぐる議論は比較的落ち着いているようにも思われるが、これが制度の安定化と理念実現に向けた道筋につながるのか、批判論者の懸念が具体化していくのか、これからの数年が今次改革において大きな分岐点となるだろう。

#### エ 未修者教育の改善について

2019年改正法が既修者を想定した改革であることは異論がないことから、同制度改革は、既修者に比べて人数的に大幅に減少し、合格率にも格差がある未修者への対応の必要性を当然に想起させることとなった。

未修者教育の改善については、文科省の委託研究として日弁連法務研究財団によって実施された「法科大学院における法学未修者への教育手法に関する調査研究」が成果報告書（2019〔平成31〕年3月）を公表し

て以降、議論が進展しつつある。同報告書では、各法科大学院の未修者教育に関する優れた取組みが整理されるとともに、未修者教育について調査研究を行うシンク・タンクの設置などの具体的提言がなされている。

同調査研究の成果等を踏まえ、特別委員会が2021（令和3）年2月に公表した「法学未修者教育の充実について 第10期の議論のまとめ」では、ICTを活用した学修者本位・社会人学生等の実態に配慮した学修体制、法科大学院間の協同等を提言している。

また、文科省の委託研究として一般社団法人法曹養成ネットワークによって実施された「法科大学院における法学未修者教育の更なる充実に関する調査研究」の成果報告書（2022〔令和4〕年3月）では、予復習全体のコーディネート必要性、ICTを活用した反転授業の有用性、入学前の導入的教育に関する教材の展開の有用性、補助教員活用の有用性、所属校を超えたネットワーク構築の必要性などが提言された。特別委員会が2023（令和5）年2月に公表した「第11期の議論のまとめ ～法科大学院教育の更なる充実と魅力・特色の積極的な発信について～」では、これをふまえた提言が取りまとめられている。

これらの成果をふまえた各法科大学院の未修者教育の改善に向けた取組みと共に、これをリードする法科大学院協会の取組み及びこれらを後押しする政府の政策が期待される。

## 第4 司法修習制度の現状と課題

### 1 司法修習の現状

#### (1) 現在行われている司法修習の概要

現在行われている司法修習は、修習期間が約1年間であり、導入修習約3週間、分野別実務修習約7か月半、選択型実務修習約6週間、集合修習約6週間の課程で構成されている。この修習期間については導入修習が設けられた司法修習期68期からほぼ変わっていない。

この内、選択型実務修習と集合修習については、どちらを先に修習するかが実務修習地ごとに異なり、主に大規模な実務修習地（A班＝東京、立川、横浜、さいたま、千葉、大阪、京都、神戸、奈良、大津及び和歌山）については、集合修習→選択型実務修習の順番

で、A班以外の実務修習地（B班）については、選択型実務修習→集合修習の順番で、それぞれ実施されている。

68期～73期までは、毎年12月に導入修習、1月から8月中旬まで分野別実務修習、8月中旬から9月までA班集合修習、10月から11月中旬までA班選択型実務修習（B班集合修習と選択型実務修習はA班の逆の順序）で行われてきた。しかし、後述する新型コロナウイルスの影響により、74期司法修習生については、本来2020（令和2）年5月に実施される予定であった司法試験の実施が同年8月12日～16日に延期されたことから、司法修習開始が約4か月間遅くなり、以下の日程で実施

されることとなった。

○導入修習：2021（令和3）年3月31日～同年4月23日（実日数18日）

○分野別実務修習：2021（令和3）年4月30日～同年12月7日

・第1クール：2021（令和3）年4月30日～同年6月24日（実日数37日）

・第2クール：2021（令和3）年6月25日～同年8月18日（実日数37日）

・第3クール：2021（令和3）年8月19日～同年10月13日（実日数37日）

・第4クール：2021（令和3）年10月14日～同年12月7日（実日数37日）

○選択型実務修習及び集合修習

・A班集合修習：2021（令和3）年12月13日～2022（令和4）年1月28日（実日数30日）

・A班選択型実務修習：2022（令和4）年2月2日～同年3月18日（実日数31日）

・B班選択型実務修習：2021（令和3）年12月8日～2022（令和4）年1月27日（実日数32日）

・B班集合修習：2022（令和4）年2月3日～同年3月18日（実日数30日）

75期司法修習生については、73期司法修習までのスケジュールを半月ほど前倒しする内容での修習となった。そのスケジュールは次のとおり。

○導入修習：2021（令和3）年11月15日～同年12月7日（実日数16日）

○分野別実務修習：2021（令和3）年12月14日～2022（令和4）年7月26日

・第1クール：2021（令和3）年12月14日～2022（令和4）年2月9日（実日数37日）

・第2クール：2022（令和4）年2月10日～同年4月6日（実日数37日）

・第3クール：2022（令和4）年4月7日～同年6月2日（実日数37日）

・第4クール：2022（令和4）年6月3日～同年7月26日（実日数37日）

○選択型実務修習及び集合修習

・A班集合修習：2022（令和4）年8月1日～同年9月12日（実日数30日）

・A班選択型実務修習：2022（令和4）年9月16日～同年11月2日（実日数31日）

・B班選択型実務修習：2022（令和4）年7月27日～同年9月12日（実日数33日）

・B班集合修習：2022（令和4）年9月20日～同年11月2日（実日数30日）

このように、74期司法修習生の修習スケジュールが約4か月遅くなった関係で、74期と75期の分野別実務修習が8クール連続して実施されることとなり、個別指導担当弁護士をいかに確保するかという問題が生じたとともに、74期A班選択型実務修習のホームグラウンドと75期分野別実務修習が一部重複する時期が生じた。

76期司法修習生については、以下のとおり、73期までのスケジュールとほぼ同様になる予定である。

○導入修習：2022（令和4）年11月30日～同年12月23日（実日数18日）

○分野別実務修習：2023（令和5）年1月4日～同年8月8日

○選択型実務修習及び集合修習

・A班集合修習：2023（令和5）年8月14日～同年9月25日（実日数30日）

・A班選択型実務修習：2023（令和5）年9月29日～同年11月14日（実日数31日）

・B班選択型実務修習：2023（令和5）年8月9日～同年9月25日（実日数32日）

・B班集合修習：2023（令和5）年10月2日～同年11月14日（実日数30日）

また、77期司法修習生については、2024（令和6）年3月20日ころに採用されることが予定されており、それに伴い修習スケジュールも次のとおり大幅に変更される。77期以降の司法修習生についても同様のスケジュールになる見込みである。

○導入修習：2024年（令和6）年3月21日～同年4月12日（実日数17日）

○分野別実務修習：2024（令和6）年4月16日～同年11月20日

○選択型実務修習及び集合修習

・A班集合修習：2024（令和6）年11月25日～2025年（令和7年）1月10日（実日数30日）

・A班選択型実務修習：2025（令和7）年1月14日～同年2月27日（実日数31日）

・B班選択型実務修習：2024（令和6）年11月21日～2025年（令和7年）1月10日（実日数32日）



・B班集合修習：2025（令和7）年1月15日～同年2月27日（実日数30日）

## (2) 現在行われている修習制度へ至る経緯

2006（平成18）年秋から、法科大学院を修了し、新司法試験に合格した者に対する新司法修習が開始された。2012（平成24）年までは、この新司法試験合格者による司法修習（以下、「新司法修習」という。）と旧司法試験合格者による従来型の修習（以下、「旧司法修習」という。）が併行して実施されていたが、旧司法修習は2011（平成23）年4月採用の「現行65期」で終了し、2012（平成24）年11月採用の66期以降は、新司法修習のみとなり、「新」の冠をとって「〇〇期司法修習生」と呼ばれることになった。

## (3) 新司法修習の特徴

### ア 修習期間

新司法修習の修習期間は、1年である（68期からの各実日数は、導入修習15日、分野別実務修習概ね37日×4、選択型実務修習概ね32日、集合修習30日）。

### イ A班・B班の2班集体制

新司法修習は、1年間の司法試験合格者数が3000人程度となることを想定して設計され、その場合は、修習生全員を研修所に集合させることが物理的に不可能となることから、修習生をA班（東京・大阪等の修習地）とB班（A班以外の修習地）の2班に分けることとされた。そして、新61期からこの2班集体制での修習が実施されている。

前述したとおり、分野別実務修習後の選択型実務修習及び集合修習は、A班とB班をたすき掛けして入れ替えることにより行われている。

### ウ クラス編成

新司法修習のクラスは、1～4箇所の実務修習地単位で編成されている。

1クラスの人数は、修習生の数が多かったときは80名近い時もあったが、司法試験合格者の減少に伴い、最近では1クラス60数名から70名程度となっている。

### エ 導入修習

新司法修習においては法曹養成に特化した法科大学院において実務導入教育を受けているとの前提から、司法研修所における前期修習は廃止され、新60期だけは前期修習を簡略化した導入研修（約1か月間）が実施されたものの、新61期からは直ちに分野別実務修習から修習を開始した。

しかしながら、分野別実務修習から始まる修習では、特に修習の前半（第1クール及び第2クール）において分野別実務修習の実効性が上がらないとの声が多方面から上がった。そこで、68期からは、修習開始直後に司法研修所において全修習生に対して同時に3週間（実日数15日）の導入修習が実施されることとなった。

他方、司法研修所教官が実務修習地に赴いて講義を行うという出張講義（派遣講義）が新61期以降実施されていたが、導入修習の実施に伴い68期から廃止された。

### オ 集合修習

集合修習は、実務修習を補完し、司法修習生全員に、実務の標準的な知識、技法の教育を受ける機会を与えるとともに、体系的で汎用性のある実務知識や技法を修得させることを旨として、司法研修所において行われる。

A班の修習生に対しては、例年およそ8月から9月にかけて実施され、B班の修習生に対しては、およそ10月から11月にかけて実施される（74期司法修習については前述のとおり、約4か月遅れて実施された。）。

### カ 選択型実務修習

選択型実務修習は、配属庁会等において、司法修習生の主体的な選択により、分野別実務修習の成果の深化と補完を図り、又は各自が関心を持つ法曹の活動領域における知識・技法の修得を図ることを旨として実施される。

修習生は、弁護修習で配属された法律事務所をホームグラウンドとし、弁護士会、裁判所、検察庁において用意された個別修習プログラムや全国型プログラムの中から自ら修習したいプログラムを選択して修習計画を立てる。また、自ら修習先を開拓する自己開拓プログラムも認められている。

### キ 司法修習生考試（以下、「二回試験」という。）

二回試験は、司法修習生考試委員会（以下、「考試委員会」という。）が所管し、修習期間の最後の1週間に5科目の筆記試験という形で実施される。

60期以降、いわゆる追試制度は廃止され、二回試験に合格できなかった修習生は、その後に正規に実施される二回試験を再度受験することになる。再受験をする場合は、5科目全ての科目を受験し、全ての科目に合格点をとることが必要であり、旧司法修習時代の不合格科目だけ追試で合格点をとれば合格できたことと

異なることになった。

なお、2009（平成21）年度以降、二回試験の受験回数は連続する3回までに制限されることとなった。

不合格者の割合は、年によって異なるものの、最近では、やや減少傾向にあり、概ね1～2%程度である。

#### ク 給与

現行65期修習生までは、給与が支給されていたが（給費制）、2012（平成24）年11月採用の新65期修習生からは給費制が廃止され、司法修習生に対して、修習資金を貸与する制度（貸与制）に変更された。ちなみに、貸与金の基本額は月額23万円であった。

その後、2016（平成28）年12月19日、2017（平成29）年以降に採用される司法修習生に対して修習手当を支給することが閣議決定され、71期修習生からは、修習手当が支給されることになった。ちなみに、修習手当の基本給付額は月額13万5000円である。

#### (4) コロナ禍の中で行われた73期～76期司法修習の現状

##### ア 新型コロナウイルスの感染拡大が73期～76期司法修習生の分野別実務修習に及ぼした影響

新型コロナウイルスの感染拡大により、2020（令和2）年2月頃から、広く国民に対して、外出の自粛やいわゆる3密（密閉・密集・密接）を避けることが要請された。その結果、国民の社会生活、経済活動は萎縮し、弁護士業務においても、対面による打合せや対談が憚れるようになり、裁判の依頼や相談件数が減少し、業務が大幅に縮小した。また、裁判所や検察庁においても、期日を延期したりし、不急の捜査を後回しにする等業務が大幅に縮小された。さらに、緊急事態宣言が発出されたことにより、裁判・検察・弁護のいずれについても、分野別実務修習における指導が中断されて自宅学修に切り替えられた。東京では2020（令和2）年4月7日、1回目の緊急事態宣言が発令され、その後同年5月21日に解除されるまで、ほぼ裁判実務が動かない状況となり、また緊急事態宣言解除後も蔓延防止の観点から司法修習に一定の制約が生ずることとなったが、こうした状況下において73期修習生は、現実には生起している紛争に関与し、法律実務を修得するという分野別実務修習が不十分なものとなったことは否めない。

73期修習生においては、特に第2クール、第3クールの一部について、緊急事態宣言による影響を受けるこ

ととなったが、その影響は地域によって大小があり、中小規模の単位会においては、弁護実務修習が第2クールのみに組まれている会が比較的多く、また新型コロナウイルスの感染者が少なかった地域においては緊急事態宣言期間も短かったことから、その影響をほとんど受けなかった単位会もあった。一方で、感染者増による行動規制が行われた大都市圏の比較的規模の大きな単位会においては、新型コロナウイルスによる感染拡大の影響を大きく受け、特に刑事裁判実務修習においては、裁判員裁判の期日が延期されるなどし、その傍聴を経験できないまま終了した修習生も数多く存在した。緊急事態宣言が解除された後も、東京・愛知・大分などの一部の修習地では、裁判員裁判の評議の傍聴が許されず、評議を傍聴する機会がないまま実務修習を終了せざるを得ない修習生が多く存在した。裁判員裁判の評議傍聴の機会を奪われた修習生の不利益は大変大きかったものと言わざるを得ない。その他にも、民事裁判実務修習における期日の延期、検察実務修習における不急の捜査の後回しによる取り調べ事件数の減少等、該当クールの実務修習が不十分なまま終了せざるを得なかったことも残念な結果である。弁護修習に関しては、自宅学修を命じられた修習生に対し、各単位会が独自に策定した課題、日弁連が作成したeラーニングを視聴させるという課題、司法研修所の民事弁護・刑事弁護の各教官室から提供を受けた課題等の中から、各単位会によって決定された課題が与えられ、弁護実務修習の目的を相当程度達成することができたものの、従前に比べ修習生への指導が不十分な内容となってしまった単位会も多かった。

一方、74期司法修習については、前述のとおり、司法修習開始が約4か月間、後ろ倒しとなったものの、修習実日数や修習内容に大きな変更はなかった。またその修習期間中、再度の緊急事態宣言が発令される状況はあったものの、第1回目の緊急事態宣言の際のような自宅学修を余儀なくされたり、裁判所、検察庁における実務取扱いが激減する等の状況もなく、また裁判員裁判の評議への修習生の立ち会いの制限等もなくなったため、学修内容に関しては、比較的、新型コロナウイルスによる影響は小さいと言える。しかしながら、感染予防の観点から、大人数、密接な状況での会合の回避等、一定の行動規制がなお引き続いていることから、導入修習がオンライン方式による講義と



なり司法研修所に集合しての研修がなくなったほか、弁護修習においては研修旅行の中止、集合研修等におけるオンライン方式での代替講義の実施等が行われるなど、修習生の弁護士、他修習生との接触、交流の機会は大きく減少している。実務修習の実が十分にあがるためには、指導担当弁護士による指導以外にも、他弁護士と接点を持つことにより、多様な業務遂行や仕事への意識等、様々な弁護士像を見聞することが役立つほか、他修習生との交流による情報交換、修習生自身の立ち位置の確認等も必要であるところ、こうした交流の欠如による修習への影響は看過できない。

このような74期司法修習生の状況は、75期司法修習生についてもほぼ同様に当てはまるものであった。なお、75期の後半については、司法修習生や指導担当弁護士にコロナ感染が増加し、自宅学修を余儀なくされた事例も見受けられた。

76期司法修習生については、引き続き新型コロナウイルスの影響下にあり、研修旅行や懇親会が中止されるケースも見受けられたが、合同修習でも対面での講義が行われるなど、徐々に従前の姿を取り戻しつつある。

#### イ 新型コロナウイルスの選択型実務修習への影響

73期司法修習においては、司法研修所が全国プログラム及び自己開拓プログラムの実施を全面的に中止した。また、司法研修所から、各配属庁会に対して、「外部委託プログラムは、原則として実施を取りやめるのが相当である。」旨が通知されたため、外部委託プログラムを全て取りやめた単位会も多かった。

一方、74期ないし76期司法修習では、全国プログラム及び自己開拓プログラム実施が復活したことにより、およそ従前どおりの選択型実務修習の実施はなされている。ただし、感染予防の観点から、一部、プログラム委託先よりプログラム中止ないしは内容の変更がなされているものもある。

#### ウ 新型コロナウイルスの集合修習への影響

74期及び75期司法修習も 73期司法修習と同様、オンライン方式で実施されることとなった。オンライン方式による集合修習のメリットとしては、「録画した講義の復習が可能となった」「教官に対する質問等がしやすかった」「自宅での修習が可となり、通所のための時間と労力を節約できた」「授業における修習生間の協議の過程が把握しやすくなった」等が挙げられ

るが、一方でデメリットとしては、「通信環境による支障が生じた」「修習生の理解度が画面の表情では把握しにくかった」「他の修習生との情報交換がしにくかった」といったものが挙げられる。総じて、学修内容には遜色はないものの、対面でないことによるコミュニケーション不足の影響は生じざるを得ず、実際に集合して行う修習に比べて、臨場感に欠け、隔靴搔痒の感があることは否めない。司法修習の過程においては、他の修習生と議論をしたり、他の修習生から触発されたり、教官から様々な経験談を聞いたりすることで成長することができるのであり、その点の教育効果は軽減せざるを得ない。特にその交流により修習生は他修習生と比した場合の自分の習熟度を認識できるころ、オンライン方式ではその把握が困難であり、また、授業への積極性に欠ける修習生については、教官、他修習生からの触発を受けることなく、漫然とした修習への取り組みになる一方、積極性をもった修習生は復習や独自の交友関係を構築し充実した修習を送る等、修習生間の修習の充実度、成果に格差が生ずることも否めない。オンライン方式による集合修習では、その点に限界があると言わざるを得ない。

76期司法修習生については、導入修習が司法研修所での参集方式で行われ、集合修習も参集方式で行われる予定である。

#### (5) 74期、75期の修習スケジュールへの影響

74期司法修習のスケジュールが約4か月間、後ろ倒しとなった関係で、74期の選択型実務修習と75期の分野別実務修習の第1・第2クールまでの期間が重複することになった。そのため、ホームグラウンド修習と分野別の弁護実務修習の双方を行う弁護士会においては、①2期分の指導担当弁護士の確保が容易でない、②選択型実務修習のプログラムを実施するための会議室を用意できない、③修習関係事務の負担が増大する、といった問題が発生した。このような問題に対しては、指導担当弁護士就任への積極的勧誘、外部会議室の確保、事務の省略化等で対処し、何とか切り抜けることができた。これは新型コロナウイルスの影響による一時的なものであるが、今後も、同様の感冒性の疾患の蔓延や司法修習スケジュールの変更等により、前後の修習時期の重なりが生ずる事態が起こらないとも限らない。少なくとも指導担当弁護士の人員充実については今後とも尽力していく必要がある。



## 2 司法修習の課題

### (1) A班・B班の2班体制による弊害＝1班体制にすべきである

ア 前述したとおり、分野別実務修習後の選択型実務修習及び集合修習は、A班とB班をたすき掛けして入れ替えることにより行われている。

A班の修習生は、集合修習の後に、選択型実務修習を受けるために一旦配属地へ戻らざるを得ないという不利益（住居費や交通費の負担増）を負わされている。また、集合修習が終わった後に選択型実務修習を行い、その後に二回試験を受けることになる。それ故、A班の修習生は、二回試験に備えて自習する時間を確保するために、選択型実務修習に臨む姿勢が消極的であったり、負担の軽いプログラムを選択するという傾向がある。

イ そもそも、現在の2班体制は、1年間に3000人の司法修習生を受け入れることを予定して構想されたものであり（1500人×2班）、司法試験合格者が1500人程度となっている現在においては、1班体制（75名×20クラス）を支障なく実施できるはずである。なお、導入修習は2班合同で実施されているものであり、司法研修所での修習中の修習生の宿舍の確保も可能であると見込まれる。

もとより、修習は、能う限り公平に実施されなければならないものであり、また、従来司法修習制度が1班体制で実施されていたことに照らしても、現在、1班体制での実施が可能な状況となっているのであれば、可及的速やかに1班体制に改めて司法修習を実施し、全修習生が実務修習地にて選択型実務修習を行い、その後に集合修習を実施し、二回試験を受けるようにすべきである。

ウ なお、東弁が、日弁連に対し、2班体制を1班体制に改めるよう提言したことについては後述する。

### (2) 選択型実務修習における課題

ア 選択型実務修習については、修習地によって提供できるプログラムに差があったり、参加人数の上限があるため希望するプログラムを履修できる者とできない者がいるという問題があり、司法修習生間で不公平感があることは否めない。

また、各実務庁は、プログラムを策定するために多大な労力を注入しているにもかかわらず、これを受ける修習生の側では、負担感のある模擬裁判のようなプ

ログラムを敬遠し、負担の少ない講義中心のプログラムや、見学中心の言わば物見遊山的なプログラムを好むという傾向がある。特に、この傾向は、前述したとおり、A班の修習生において顕著であり、A班の修習生の中には、ホームグラウンドにおける修習に多くの時間を割き、しかもホームグラウンドで二回試験に備えての勉強をしている修習生が多くいることが指摘されていたところである。近時は、以前ほどでもないと言われるようにはなってきているものの、A班のみならずB班においてもこうした傾向が見られる。それ故、せっかく各実務庁において多大な労力をかけてプログラムを用意しても、希望者がいないために実施できないものも存在するのであり、現在の選択型実務修習は、その実施にかかる費用及び労力とその効果が見合っていないと言わざるを得ない。

イ このような選択型実務修習の問題点に鑑みると、短い修習期間の中で選択型実務修習に時間をかけるよりも、分野別実務修習や集合修習により多くの期間を充てた方が教育効果が上がるのではないかと考えられる。

また、選択型実務修習を実施するとしても、前述したように1班体制にして全員が集合修習の前に各実務修習地で行うようにすべきであるし、期間も1か月程度（実日数20日程度）に短縮して実施する方が適当であるとも考えられ、検討を要する。

### (3) 導入修習における課題

ア 前述したとおり、新司法修習においては前期修習が廃止され、直ちに分野別実務修習から修習が開始されることになったが、分野別実務修習から修習が開始される場合の弊害を是正するため、導入教育の必要性が強く主張され、2014（平成26）年11月採用の68期修習生から「導入修習」が実施された。それにより、「出張講義（派遣講義）」及び「弁護導入講義」は廃止された。

イ 導入修習が実施されたことにより、修習生の法律実務に対する基本的な理解が進み、第1クールから分野別実務修習の実が上がると共に、分野別実務修習全般に対する修習生の心構えや意気込みが改善され、真剣に修習に取り組む修習生が増えたと評価されている。また、クラスの一体感も増し、修習生が纏まって真面目に修習に取り組む雰囲気を醸し出すことにも繋がっているように感じられるし、統一修習の利点である法

曹三者の一体感を醸成することにも寄与していると考えられる。

以上から、導入修習が実施された成果は多岐にわたるものと評価できる。

ウ しかしながら、導入修習の実日数は18日間と短く、その期間に5教官室が目一杯のカリキュラムを詰め込んでいるため、受けた修習の内容を消化しきれず、疲労感だけが残るといった修習生も少なからず存在する。

導入修習の期間が74期司法修習から18日間に延長され、うち1日間、自由研究日が設けられる変更はなされたものの、修習生にとって受けた修習内容が消化不良にならないよう、なお導入修習の期間を延長することを検討すべきであるし、カリキュラムの内容もある程度余裕のあるカリキュラムにすることを検討すべきである。

司法研修所では、導入修習をより充実させると共に、導入修習と分野別実務修習の連携を図るため、修習生に対して「導入修習チェックシート」を配布して記入させ、不足している知識や劣っている能力を自覚させ、自学自修を促している。「導入修習チェックシート」の利用をより効果的にするため、毎年改善が図られており、東弁では74期から、個別指導担当弁護士において、「導入修習チェックシート」の内容に対応して「弁護士実務修習計画シート」を作成してもらい、個々の修習生の課題状況に沿った指導を行うよう要請している。

#### (4) 分野別実務修習における課題

##### ア 期間の短さ

分野別実務修習は、実務家の個別的指導の下で実際の事件の取扱いを体験的に学び、「生きた事件」を通じて、法律実務家に必要な知識、技法、高い倫理観及び職業意識を身に付ける場であり、司法修習の中核となるべき課程である。

この分野別実務修習を充実させることこそが、司法修習を充実させることであるといっても過言ではない。

現在の分野別実務修習は、各クールの実日数が概ね37日で行われているが、この日数では、同一事件を複数回経験する機会が限定され、「生きた事件」を継続して体験することが乏しくなっているといわざるを得ない。

修習生に対してアンケートを採ると、期間の短さを指摘する修習生が多く存在する。

分野別実務修習の期間を延長することを検討すべき

である。

#### イ 「弁護士実務修習ガイドライン」の実施状況及び配属先事務所の差異等による修習生の不公平感

分野別実務修習を充実させるため、「分野別実務修習における指導のガイドライン」が策定され、弁護士修習においても、2014（平成26）年3月6日付けにて、「弁護士実務修習ガイドライン」（以下、「ガイドライン」という。）が日弁連会長から各単体会長宛に送付された。ガイドラインに記載されている内容は、極めて多岐にわたり、短い分野別実務修習の期間に全てをこなすことはおよそ不可能な内容となっているが、ガイドラインを尊重し、多様な事件を通じてより多くの経験を積めるよう個別指導担当弁護士の努力が期待される。なお、司法研修所においては、修習生から提出される「実務修習結果簿」を分析し、ガイドラインの実施状況を検証している。

ところで、東弁には、毎年120名前後の修習生が配属され、その人数の個別指導担当弁護士を確保しなければならない。しかしながら、様々な事情から個別指導担当を引き受けてくれる弁護士の数が不足しており、毎年、司法修習委員会はその確保に四苦八苦しているのが実情である。また、個別指導担当弁護士の中には、指導に熱心に取り組み、様々な事件処理を体験させてくれる弁護士がいる反面、取扱い事件数が少ない弁護士、訴訟事件をほとんど扱わない弁護士、取扱い事件が極端に偏っている弁護士、修習生の指導に熱意のない弁護士もおり、配属先事務所の差異による修習生の不公平感が生じているのは否めない。

分野別実務修習は、司法修習の中核であるから、個別指導担当弁護士の層を厚くし、より良い指導がなされるよう、また、修習生間に不公平が生じないように工夫していくことが必要である。

#### (5) 二回試験の問題点

前述したとおり、60期以降、追試制度は廃止され、二回試験に合格できなかった修習生は、その後に実施される二回試験を再度受験することになる。

再度の受験の機会、翌年の二回試験が最初となるため、不合格者は法曹資格を得るために最短でも1年間待たされることになり、その間は、修習の機会を与えられることもない。

また、再受験をする場合は、5科目全ての科目を受験し、全ての科目に合格点をとることが必要であり、



受験回数も連続する3回までと制限されている。3年間、異なる科目で二回試験に不合格となり、結局、司法試験に合格しながら、法曹資格を得られなかった者も存在する。

苦勞して司法試験に合格してきた者に対する、二回試験不合格の不利益は過大であるとも考えられる。

59期以前のように、追試制度を復活させること、再受験の受験科目は不合格科目だけとすることなどを検討すべきであろう。

#### (6) 司法修習の問題を是正するための弁護士会の動き

ア 東弁は、司法修習制度のあり方に関し、2016（平成28）年3月24日、日弁連に対して「現行の司法修習制度のあり方に関する提言」と題する書面を提出し、①「現行の12か月の司法修習期間においては、2班制を1班制に改め、全修習生について同時期に、導入修習1か月、分野別実務修習8か月、選択型実務修習1か月、集合修習2か月を、この順序で実施すべきである。」、②「選択型実務修習については、今後3年程度の期間においてその効果について検証し、分野別実務修習への統合も含めて検討すべきである。」と提言した。

また、司法修習の充実方策検討ワーキンググループ・有志メンバーは、2018（平成30）年1月16日付けで、「今後の司法修習について（論点整理）」を公表し、「将来的にはAB班を廃止することが望ましい。」と提言した。

さらに、大阪弁護士会からも、2018（平成30）年2月26日付けで日弁連宛に「司法修習のA班B班解消を求める意見書」が提出され、A班B班方式を解消すべきであるという提言がなされている。

しかしながら、これらの提言書に対する日弁連の具体的な対応はない。

東弁としては、日弁連執行部に対し、この問題を正面から取り上げるよう働きかけるべきである。

イ また、現在行われている司法修習の期間は1年であるが、導入修習、分野別実務修習、集合修習の期間が十分確保されているとはいえ、残念ながら、司法修習生に対して、十分な修習が実施されているとはいえない。このことは、修習生からアンケートを採ると、修習期間が短すぎるという回答が多く寄せられるという現実から実証されていると言える。

制度全体の大きな問題であるが、修習期間を伸長することが検討されるべきである。

ウ 2班制を1班制に改めたり、選択型実務修習の在り方を見直したり、さらには修習期間を伸長する等の制度全体を大きく見直すためには、弁護士会の内部だけで検討していてもあまり意味をもたない。最高裁司法修習委員会の場合において、日弁連代表の委員からの発言等により「弁護導入講義」が実現したことや教官室の要望により「出張講義（派遣講義）」が1日から2日に増えたこと、さらには、法曹養成制度改革推進会議での提言により司法試験合格者が1500名程度とされることになったこと等を想起し、法曹養成制度改革連絡協議会や最高裁司法修習委員会の場において、日弁連推薦の委員が積極的に発言をし、制度全体の課題として検討するように働きかけるべきである。

エ 2019（令和元）年6月26日、学生の資質・能力に応じてより短期間で法曹となる途を拡充するため「法科大学院の教育と司法試験等の連携等に関する法律」等の一部が改正され、これにより、2020（令和2）年4月1日から法学部に「法曹コース」が設置され、同コースにおいて3年間で優秀な成績で単位を修得した者等が法科大学院へ飛び入学し、かつ、法科大学院の在学中に司法試験を受験することが可能となった。

短期間で法曹等となる途を拡充するという趣旨から、司法修習の開始時期について、法科大学院で修了した直後の4月頃から行う方向での検討が行われている。司法修習の開始時期を見直すのであれば、それと併せて、前述したA班B班の2班体制を解消することや選択型実務修習の期間を短縮することも検討されるべきであり、その働きかけを行うべきである。

#### (7) ダイバーシティの視点からの検討

指導担当による女性修習生に対するセクシュアルハラスメント（以下、「セクハラ」という。）、男性修習生を風俗店に連れて行ったり、性体験を聞いたりする、男女を問わず修習生に対してジェンダーバイアスによるハラスメントに該当する言動や性を理由とする差別的取扱い、エレベーターや「誰でもトイレ」が無い環境に連れて行く等の多様性に対する配慮の無い言動等が報告されることがある。また、女性修習生からは、就職活動時に採用の条件として弁護士から自身との交際を持ちかけられた等、論外の言動を受けたとの話を耳にすることもある。

セクハラや多様性に対する配慮の無さにより、修習生の人格を傷つけることの無いように、指導担当弁護



士に対する注意を徹底する必要があるほか、修習生が司法修習以外で法曹関係者等からのセクハラや性差別を受けたり、ジェンダーバイアスを感じた際の相談窓口の周知、さらなる拡大も検討すべきである。

また、司法研修所に対して、女性修習生の実務修習地への配点において、セクハラ防止などの観点から複数配置を必須とする配慮を求めることも考えられる。

#### (8) 終わりに（司法修習の理念と現状の乖離）

ア 現在の司法修習制度は、21世紀の司法を支えるにふさわしい質・量ともに豊かな法曹を養成するとの理念に基づき、法曹養成に特化した法科大学院による法学教育と司法試験との有機的な連携を前提とする「プロセス」としての法曹養成制度の一環としてスタートした。司法修習は、司法修習生の増加に実効的に対応するために、法科大学院での教育内容を踏まえ、実務修習を中核として位置付け、修習内容を適切に工夫して実施すべきものとされ、修習期間は1年とされた。

しかしながら、法科大学院における法律実務基礎教育の内容にばらつきがあり、司法修習（実務修習）前の課程として期待される充実した教育が実施できていない法科大学院も存在し、司法修習生の一部に、実務に関する基礎的な知識を欠いた者や、基本的な法律文書（訴状や答弁書など）を起案した経験がない者が少なからず存在する。このような事態となった原因としては、法科大学院が負担すべき実務導入教育の内容について、法科大学院関係者と司法修習に関係する法曹関係者の間での認識にギャップがあったこと、また、法科大学院側での共通の理解も不十分であったため、法科大学院によって実務基礎教育の内容に大きなばらつきが生じたことなどが考えられる。このような法科大学院の現状というものが近年の司法試験受験者の減少傾向の一因となっているとも考えられ、引き続き、法科大学院教育の改善、向上が望まれるところである。

イ 新しい法曹養成制度は、法廷実務家に限られない幅広い法曹の活動に必要とされる、法的問題解決のための基本的な実務的知識・技法と法曹としての思考方法、倫理観、心構え、見識等を修得することを第一の目標とするとの観点から、これまでの法廷実務を中心とした司法修習のあり方に再検討を求めるものである。

しかし、そもそも多様な法律家の養成という理念の下であっても、法の支配の実現を担う専門家としての法律家が実体法及び法廷実務の基本を理解すべきは当

然ともいえる。この基本が理解されていないならば、法廷以外の場面においても、法曹有資格者として活動することは困難ともいえる。また、法曹有資格者は、法廷実務を理解するがゆえに、法廷以外の場においても有用な人材であるともいえる。そのため、司法修習の中核である分野別実務修習の実効性を高める必要性を認識しつつ、修習期間が1年となり、時間的制約のある中で各種の対策がとられている現状に鑑みても、その内容は、ある程度法廷実務を中心とする教育とならざるを得ないといえよう。

ウ 今更指摘するまでもなく、法曹は、三権の一つである司法権の現実の担い手として、その役割は重大であり、国家のインフラストラクチャの一部であるともいえる存在である。法曹を養成していくことは、国民の人権を擁護し、社会正義の実現に寄与する者を育てていくことに他ならない。

我々は、将来を見据え、法化社会の実現を図るためにも司法修習制度を充実させ、次代を担うより良い法曹を育てていかなければならない。そのためにも、世界で類を見ない良い法曹養成制度である統一修習を堅持していかなければならないものである。

### 3 給費制をめぐる動向

#### (1) 給付金制度の新設と課題

2004（平成16）年12月、裁判所法の改正により、司法修習生に対する給費制が廃止され、1年間の実施時期の後ろ倒しを経て、新65期からは貸与制が実施された。司法試験受験資格を得るために法科大学院を修了しなければならず、その法科大学院での学費の負担を考えると、修習生に対する給費制から貸与制への変更は、司法修習生にはきわめて負担は重く、また、それがゆえに法曹実務家を目指す者の減少原因となっているとも考えられた。

日弁連、全国52の弁護士会、ビギナーズネットは、2014（平成26）年12月から、司法修習生への給費の実現と充実した司法修習に向けて、国会議員に働きかけを行っていった。特に日弁連では、2015（平成27）年2月18日から2016（平成28）年4月26日にかけて4度にわたり衆議院第一議員会館にて「司法修習生への給費の実現と充実した司法修習に向けた院内意見交換会」を開催し、また、2016（平成28）年10月11日は日弁連主催で東弁ほか共催し、「修習手当の創設を求める

院内意見交換会」が開催され、400人を超える国会議員からメッセージを得るまでに至った。また、各弁護士会においては各地において「修習手当の創設を求める全国リレー市民集会」が開催された。なお、東弁では司法修習費用給費制維持緊急対策本部を設置して対応に当たっている。そして、これらの活動の結果、2016（平成28）年12月19日、法務省は、司法修習生の経済的支援策に関し、法曹三者での協議を踏まえ、2017（平成29）年度以降に採用される予定の司法修習生（71期以降）に対する新たな給付制度を新設する制度方針を発表し、翌2017（平成29）年4月19日、上記の司法修習生に対する新たな給付型の経済的支援を行う「裁判所法の一部を改正する法律」が政府提案のとおり可決され、成立した。新設された修習給付金には、修習生に一律月額13万5000円を支給する「基本給付金」のほか、修習先で賃貸住宅に住む場合の「住居給付金」、修習に伴う引っ越し費用の「移転給付金」の3種類が設けられた。なお、貸与制は、貸与額を見直した上で新制度と併用できるようになった。このように、修習給付金制度が新設されたことは大きな一歩ではあるが、従前の給与制に比して低額にとどまっている点で、経済的支援としては改善の余地があるといえる。また、2011（平成23）年11月から2016（平成28）年11月までに司法修習生に採用された貸与制世代（「谷間世代」といわれることもあるが、本稿では「貸与制世代」の名称を用いることとする。）の経済的負担が改正法施行後に司法修習生に採用された者に比して重くなるという指摘もある。

そして、日弁連は、2018（平成30）年5月25日に高松で開催された第69回定期総会において「安心して修習に専念するための環境整備を更に進め、いわゆる谷間世代に対する施策を早期に実現することに力を尽くす決議」（以下、「平成30年決議」という。）を採択し、最高裁、法務省等の関係諸機関と協力して、司法修習生に対する新たな給付制度の安定的かつ継続的な運用を図り、安心して修習に専念できる環境の整備を更にすすめることにより、法曹養成制度に対する信頼を高め、多くの志ある者が法曹の道を志望することにつながるよう、引き続き全力で取り組むとしている。

その後、2020（令和2）年に発生した新型コロナウイルス感染症により、事実上、国会等への働きかけが行えていない状況が継続していた。

しかし、2023（令和5）年5月23日に貸与制世代への一律給付の実現に向けた院内意見交換会が実施されるなど、国会等への働きかけが実際に目に見えるかたちで再開された。特に、同院内意見交換会では「政府の骨太の方針になんとか一律給付のきっかけになる文言を入れたい」という日弁連の意思を示す集会とするために、時期を早めて開催すべきであるとの決意の下で開催された。

そして、今後も、様々な手段で、修習給付金が司法修習生への経済的支援としてより充実したものとなるように国会等に継続して働きかけをすることが必要である。また、貸与制世代の経済的負担・不公平感を軽減するような対策を日弁連あるいは各弁護士会において配慮する施策を立案、実施することが肝要である。

## （2）貸与制世代の若手会員に対する施策

### ア 給付制度と貸与制世代の状況

上記のとおり、2017（平成29）年4月19日、上記の司法修習生に対する新たな給付型の経済的支援を行う「裁判所法の一部を改正する法律」が政府提案のとおり可決され、成立した。これにより71期の司法修習生から基本給付金として月額13万5000円が支給されることとなった。この司法修習生に対する給付制度は、長年にわたる日弁連、全国52の弁護士会、ビギナーズネットの活動の成果であり、高く評価されるべきものである。

一方、貸与制世代である新65期から70期の会員に対しては、国による救済措置は予定されておらず、貸与制世代の弁護士は、司法修習期間中、給費制下や給付制下の司法修習生と同様に、修習専念義務を課されて原則兼業禁止とされている中で修習に取り組み、修習終了後、弁護士として給付制下の世代と同様に法曹としての業務や公益的活動を担い活動している。それにもかかわらず、貸与制世代の弁護士は、修習期間中、無給であり、前後の世代の弁護士と比べて経済的負担が明らかに異なり、不公平・不平等な状況に置かれているという指摘もされている。

### イ 貸与制世代に対する支援の必要性

若手弁護士の中で6000人以上いる貸与制世代（新65期～70期）に対する支援は、若手弁護士の現状を考える上において重要な要素である。貸与制下で貸与金を受けた弁護士は、司法修習修終了後6年目から返済が開始するとされているところ、返済開始の時期が事務



所独立や（人によっては）結婚・出産等の支出が増加していくタイミングと重なっている。また、貸与金を受けた弁護士の中には、採算の取れない公益的活動やそれに関連する業務を中心に活動している弁護士も相当数存在する。貸与金の返済額は約300万円であり、貸与金だけでなく修習生採用前である大学の学部生や法科大学院生のときに奨学金の借り入れをして、現在もその返済を続けている弁護士も多い。

このような状況下での貸与金返済の経済的負担は、決して軽視できるものではなく、決して少なくない数の若手弁護士の経済的困窮を招き、弁護士会への社会的信頼を基礎付けている公益活動への意欲を失わせることにつながりかねない。実際、弁護士会の会務活動について、貸与制世代の会務活動への参加率は、他の世代と比較して低いものにとどまっている。また、公益に関連する政策や憲法問題等の研修については関心が低く、業務に関連する内容の研修には多くの若手が集まるといった傾向も見られるところである。このような会務活動への意欲低下は、弁護士自治を支える人材が不足する事態も招くことになるとともに、貸与制世代の貸与金返済の負担は、貸与制世代の経済的困窮を招き、公益活動へのインセンティブを失わせ、ひいては社会の人的インフラである司法制度の維持をも危うくするものといわざるを得ない。

この若手弁護士の中の貸与制世代の問題は、司法制度を支える法曹全体の問題であるということは明らかで、この問題を抜本的に解決するために、第一義的には国による立法的措置がなされるべきであるが、日弁連・弁護士会としてもできる施策を速やかに実行すべきである。なお、法友会も2018（平成30）年7月7日、「修習給付金の増額を求めるとともに、いわゆる谷間世代について、国による是正措置及び会内施策を求める決議」を採択した。

#### ウ 日弁連の施策

日弁連においては2018（平成30）年7月から始まった返済に備え、貸与制世代に対する貸付制度を創設するほかに、同年10月15日、日弁連から、「いわゆる谷間世代の会員のための給付制度について」、各弁護士会に対して意見照会を行った。その内容は、貸与制世代の会員のうち、給付を希望する会員に対して一定の要件のもとに20万円を給付する制度である。その結果、日弁連は2019年（平成31年）3月1日、東京・霞が関の

弁護士会館で臨時総会を開き、司法修習資金を国が貸し出す「貸与制」の対象となった「谷間世代」に一律20万円を給付する議案を賛成多数で可決した。貸与制世代の会員数は約9700人で支出総額は約20億円となった。なお、給付を受けるためには、弁護士登録期間が通算5年を経過し、会費を滞納していないことなどが条件となる。また、2021（令和3）年には、貸与制世代を対象に、公益的活動等を支援することを内容とする「若手チャレンジ基金制度」が創設された。同制度は、公益活動等に必要な費用の支援や、研修・学習等の費用の一部についての支援を受けることができ、また先進的な取り組み等への表彰や助成金の支給を受けられることを内容とする。そして、「若手チャレンジ基金制度」の初年度は500件を超える応募があり、同応募の中から、公益的活動への支援や先進的取り組みへの表彰及び助成が行われ、日弁連は、その後も「若手チャレンジ基金制度」の活用を推奨している。

#### (3) 今後の施策

前述のとおり、若手弁護士の経済的負担の問題について、司法制度を維持する観点から抜本的に解決することは国の義務である。そのため、今後は、日弁連は、給付制度の創設を勝ち取ったことで満足することなく、引き続き、①基本給付金の金額を貸与制以前の水準に戻すための立法的措置、及び②貸与制世代の不公平・不平等な状況を解消するための立法的措置を国に求めていくべきである。

若手弁護士を取り巻く困難な状況を放置すれば、弁護士会への帰属意識が弱まり、公益活動、会務等への無関心化をさらに加速させ、その結果、弁護士への社会的信頼を低下させ、弁護士全体の地位の低下を招くことになる。また、法曹志望者が減少する要因ともなりかねない。

日弁連は、2020（令和2）年9月4日に行われた定期総会において、会員提案の第7号議案（「最高裁に対し、新65期以降の司法修習生に貸与した修習資金の返還請求を停止するよう求める」との議案）を否決した。一方で、2018（平成30）年決議では、「安心して修習に専念できる環境の整備を更に進めることで、多くの志ある者が法曹の道を志望することになるよう、引き続き取り組む」こと、及び「谷間世代の者が、その経済的負担や不平等感によって法曹としての活動に支障が生じることのないよう、引き続き国による是正措置の



実現を目指す」ことを宣言したのであるから、同決議の内容に沿うよう、今後も引き続き粘り強く立法的措置を求めていく必要がある。そして、立法措置を求めていくだけでなく、日弁連としても、今後も、貸与制

世代が、さまざまな社会の課題にチャレンジできる環境を整備するために、「若手チャレンジ基金制度」にとどまらず、貸与制世代全員を支援する施策を検討し、継続的に実施していく必要がある。

## 第5 若手法曹をめぐる現状と課題

### 1 若手弁護士をめぐる現状と支援策

#### (1) 若手弁護士をめぐる現状

司法制度改革の一環として実施された法曹人口の増加政策により、弁護士人口は毎年着々と増加している。2022（令和4）年5月31日時点での弁護士登録数は4万4101人であり、2000（平成12）年の登録数（弁護士白書によると1万7126人）と比較すると約2万7000人増加したことになる。特に司法制度改革を経た60期以降の弁護士登録者数は、全登録弁護士の約半数を占めるに至っている。

弁護士人口の増加は、ひまわり基金法律事務所や法テラス4号事務所（地域事務所）の展開などによる弁護士ゼロ地域の解消、被疑者国選弁護の拡大、国選付添人制度の実現といった、社会的課題の解決に貢献した他、企業の求めていた法的サービスの要求にマッチングすることにより企業内弁護士の増加を生じさせ、日弁連等の取り組みの成果もあり、自治体内弁護士といった需要を拡大させた。

さらに、2011（平成23）年3月に発生した東日本大震災後の対応として、法律相談や被災者の代理人としての活動を中心とする震災復興支援、原子力損害賠償紛争解決センター（原発ADRセンター）への人材輩出等を実現することができた。このような災害時における弁護士の活動は、その後も多発する自然災害への支援の際のモデルケースとなっており、社会における弁護士の存在感を高めることに大きく寄与した。

これらの成果及び活動の多くが若手弁護士によって担われており、司法制度改革の際に目指した「国民の社会生活上の医師」としての活動が、司法制度改革の成果として増加した若手法曹によって担われている状況下にある。

他方、弁護士業務の根幹をなす訴訟事件の新受件数は家事事件を除いて伸び悩み、増加した法曹人口を受け止めきれなかった。

すなわち2010（平成22）年と2022（令和4）年の弁護士白書によれば、民事通常事件について裁判所の新受件数を弁護士人数で割った1人あたり新受件数は2010（平成22）年に8.2件であったのに対し、2021（令和3）年には3.0件まで減少した。この新受件数の減少は、弁護士の受任件数の減少につながっていると考えられる。そして、新規受任の機会を逃した弁護士の多くは、営業基盤・業務基盤が弱い若手弁護士であることが推測される。若手弁護士にとって、訴訟事件受任の機会を失うことは、売上減少に加えて、事件処理経験を積むことによる「質的な業務基盤の強化」の機会を失うことにもつながる。このような状況は、若手弁護士の業務環境や将来性をより過酷なものとする遠因になっている。

新規登録弁護士の採用問題（司法修習生の就職問題）については、司法修習生の就職状況自体は後述のとおり改善したといえるが、一方で、必ずしも就業者と雇用者との間で適切なマッチングができておらず、法律事務所に就職してから短期間で事務所を移籍したり、意に沿わず独立開業せざるを得なくなったりするという事例も少なからず存在している。

以上の若手弁護士が置かれた現状は、このまま改善されなければ、将来の弁護士会、そして司法の担い手である若手弁護士を疲弊させるのみならず、法曹の卵である法科大学院生修了生その他の司法試験受験生のもつ夢や目標を挫き、法曹界全体の将来性をも危うくするものである。未来の司法の価値を守るため、若手弁護士の業務環境の改善は、解決すべき喫緊の課題である。

弁護士会は、若手弁護士の苦境について世代を問わず一丸となり、具体的な労力や負担を厭わず、現在の状況を改善するために、後記のとおり、弁護士の活動領域の拡大、若手弁護士の業務基盤の確立等にも資する諸施策の採用、実施を拡充していくべきである。

## (2) 若手弁護士に対する支援策

### ア 弁護士の就業等支援

72期司法修習生の2020（令和2）年1月時点での弁護士未登録者数（任官、任検を除く）は91名、73期司法修習生の2021（令和3）年1月時点での弁護士未登録者数（任官、任検を除く）は88名、74期司法修習生の2022（令和4）年5月時点での弁護士未登録者数（任官、任検を除く）は85名と、毎年弁護士未登録者数は100人を切っており、就職状況は大幅に改善した。ただし、法律事務所などに就職しても、労働条件面で厳しい状況にあることも多く、就職環境全般が改善傾向にあるとの評価ができるかについては更なる検討が必要である。日弁連及び各弁護士会は、法律事務所による若手弁護士採用の拡大だけでなく、さらに就職条件の改善を図るための積極的な施策を実施すべきである。

また、日弁連や各弁護士会が企業や国、地方公共団体への弁護士の就業拡大を実現するための対策を立案し、実行することも、組織内弁護士等の採用拡大としての機能をもつことから積極的に推進されるべきである。弁護士の活躍が要請された場合に適時、適切な能力を有する弁護士が就業できる環境を整えなければならない。研修等によって適切な知見を獲得することができる制度を構築することはもちろん、弁護士会として、非常勤型勤務などの推進を行うなど、既存の弁護士の自由な活動を阻害しない働き方を、企業や国、地方公共団体に提案すべきである。

また、これら組織への移籍前、及び組織内からの復帰の際の支援体制の構築検討も必要である。特に、任期付公務員等となる自治体内弁護士にあっては、自治体からの募集に対する人材の給源や退職後のライフプランの見通し等についての課題があり、公設事務所にその受け皿機能を附加することも含めての支援体制の構築検討が望まれる。

### イ 弁護士の活動領域の拡大

今後も弁護士人口は順次増加していく。弁護士人口の増加は、多様化する市民・社会の法的ニーズに対応するためのものであるが、ただ坐して待っていても法的ニーズの掘り起こしはできない。弁護士が、有用な存在として、今後も引き続き社会から認知されていくためにも、弁護士の活動領域を拡大していくことは必須のものとなっている。弁護士個人はもちろん、日弁連や弁護士会は、社会の各所が潜在的に抱えている

法的問題を発見・解消していくため、積極的に活動領域を拡大する努力を継続的に行うべきである。これまでの活動領域拡大に向けられた活動は一定程度評価されるものではあるが、低廉な報酬で過大な業務を行うようなものも散見され、むしろ若手弁護士の疲弊をもたらすものとして評価されうるものもある。

日弁連では、2013（平成25）年、法律サービス展開本部（自治体等連携センター、ひまわりキャリアサポートセンター、国際業務推進センターの3つのセンターから成る。）を設け、東弁でも、リーガルサービスジョイントセンター（弁護士活動領域拡大推進本部）を設け、それぞれ活動領域の拡大に向けた様々な活動に取り組んでおり、活動の継続と発展が望まれる。

活動領域拡大のためには、若手弁護士のみならず、知識経験ともに豊かなベテラン弁護士が自ら労苦を厭わず積極的に関与してニーズを発掘していくことが重要である。一方で、柔軟な発想と行動力に富む若手・中堅弁護士が気兼ねなく活動することのできる環境を整えることもまた重要である。

また、社会性のある活動領域の拡大にあっては、国へのロビイングを駆使し、当該活動にかかる報酬原資の確保も併せて提案すべきである。社会の遍く人々に、法的サービスをあたえる「法テラス」は、その思想こそ崇高であるが、低廉な報酬が結果として弁護士から忌避される要因となってしまっている。弁護士会として、法的サービスへのアクセスを“適正に”確保するためにも、法テラス報酬基準の向上、そして価格向上が依頼者の負担とならないような助成・補助制度の構築を積極的に提案すべきである。その他、ベンチャー企業や地方創生に取り組む地方公共団体など、産業競争力強化や地域づくりといった社会的要請の強い挑戦的な分野に携わる事業者・団体ほど、潜在的法的ニーズはあるが、資金力に乏しく弁護士からのサービスを受ける機会を逸している。ここに、弁護士費用を補助する補助金、助成金などの制度を創設すれば、彼らの課題を解決し、社会に新たな価値をもたらすのみならず弁護士の業務開拓も実現する。このような、社会的課題の解決につながる業務について、弁護士報酬の補助・助成を行うような制度的枠組みの提案も検討されるべきである。

そして、このような報酬原資の確保を前提とした法的ニーズの開拓には、弁政連を起点としたロビイング



の実施、数多い弁護士資格を保有する国会議員の協力を得ることも効果的であろう。

弁護士会が、職能集団として弁護士の業務分野拡大に尽力するという事は、まさしくこのような“集団”の強みを活かすべきであり、弁護士会がもつ様々な人脈・能力を駆使することを怠ってはならない。

#### ウ 若手弁護士の活動機会の拡大

##### ア) 東弁の法律相談制度の活用による支援

東弁が関わっている法律相談制度について、若手支援という観点からは、若手弁護士のOJTの機会提供と業務基盤の一助となりうる側面を有していることを重視すべきである。既存のインターネットを利用したシステム（東京三会のネット予約や日弁連のひまわり相談ネット）の拡充や休日・夜間・電話相談の拡大のほか、積極的広報、他機関との連携やアウトリーチの実践など抜本的改革を行い相談件数の増加を図るとともに、中堅弁護士との共同担当といったOJT等による相談の質の確保に配慮しつつ、司法修習終了後10年以内の弁護士の優先担当枠を設定する等の制度についても東弁の関連委員会において早急に検討する必要がある。

##### イ) 東弁委員会活動についての支援

東弁委員会活動へ積極的な参加を希望する若手弁護士は少なくない。そのため、若手弁護士が希望する委員会においては、5～10年ごとの期別の委員構成率を調査し、若手弁護士の比率が低い場合には、委員会定員数の増加や実働していない長期継続委員の交替を図るなどの運用を検討する必要がある。また、委員会運営においては、積極的な若手弁護士の意欲が削がれることのないよう、若手弁護士に発言の機会が与えられ、若手弁護士の意見が委員会活動に反映させるような運用がなされなければならない。

##### ロ) 管財人等の就任機会の増大による支援

若手弁護士にとって、破産管財人、民事再生委員、特別代理人、相続財産管理人等に選任されることは、貴重な経験になると同時に、重要な収入源ともなり得るものである。しかしながら、その選任過程は若手弁護士には不透明である、そこで、弁護士会においては、若手弁護士に対して、管財人等の選任過程に関する情報をできるかぎり公開すべきである。そして、特に、破産管財人については、破産事件の性質によるが、若手弁護士を管財人代理として積極的に事件に関与させ、出来る限り破産管財事件の経験を積ませることにより、

弁護士会として若手弁護士が破産管財人として将来活躍できる体制を構築すべきである。

#### エ OJTの機会の拡充

若手弁護士にとって、先輩弁護士とともに実際の事件処理に関与することは重要な意義を有するものであり、OJTの機会を拡充することは若手弁護士に対する重要な支援策であるといえる。

法友全期会では、法律相談センター委員会が主催する都内法律相談会において、若手弁護士と全期世代の指導担当弁護士とが二名一組で相談担当者になることで、若手弁護士のOJTの機会を確保している。法友全期会としては、今後定期的に行っている同相談会の拡充を図るのみならず、同相談会以外にも若手弁護士のOJTの機会を確保するため制度を立案し、機動的に実施していく取り組みが求められる。

また、東弁では、蒲田法律相談センターにおいて、東弁の弁護士登録5年未満の会員が予約により利用できる共用執務室を設け、同執務室を利用する若手会員に対し、蒲田法律相談センターで行われる面接相談に同席すること、電話ガイドの内容を同席して聴取すること、事件担当弁護士と共同で事件を受任することが認められている。このような制度は、弁護士登録5年未満の会員にOJTの機会を提供するものであり、他の法律相談センターでも同様の制度を実施するなど、さらに推進されるべきである。

#### オ 勤務弁護士の待遇の改善のための支援

勤務弁護士の就業条件の悪化が固定化していないか、弁護士会は勤務弁護士の労働実態調査や情報収集に努め、勤務弁護士の待遇について問題例を周知し、経営弁護士に自発的な改善を促すなど、問題点の発見と改善のための対策を行う必要がある。弁護士会として、適正な就業条件の基準を示す努力は検討されて良いように思う。

また、昨今、若手弁護士が弁護士業務を行う中でうつ病などを発症する事例も多くなってきていることから、弁護士会がメンタルヘルスに関する問題についても積極的に検討して支援すべきである。

勤務弁護士の待遇は、入所前に書面化されない場合や、口頭による説明にも曖昧な部分も多く、経営弁護士の恣意的な運用を許す土壤がある。については、経営弁護士が勤務弁護士に対し、事前においては書面による待遇の提示、及び、入所の際においては待遇につい



ての書面による合意をすることを励行する必要がある。

加えて、弁護士会として、採用時・就職時のハラスメント問題や法律事務所における社会保障の在り方を検討し、その結果を研修などによって、広く会員に周知していくべきである。近時、新人・若手弁護士の採用の際に、経営弁護士から女性弁護士が結婚・出産の予定を聞かれたり、男性弁護士が子供の送り迎えなどの家事負担の有無を確認されたりするケースが報告されている。経営弁護士のこのような行為はハラスメント問題になることを当事者に認識させ、弁護士会としても研修などによって当該問題意識を会員全体に対して理解させていく必要がある。また、若手弁護士が安心して長く勤務できるように、一般企業と同様に産休・育休などの社会保障制度を充実させるよう経営弁護士に促していく必要がある。

#### カ 継続教育の充実

弁護士としての深い教養の保持と高い品性の陶冶に努め、市民に対してより質の高い法的サービスを提供すべく、司法修習終了・弁護士登録後の継続教育も一層充実されるべきである。

このような取組み（とりわけOJTの機会の確保、拡充）は、この継続教育の充実という観点からも強く要請されるものである。

また、若手弁護士からは、研修制度の充実を求める声も強く上がっており、法友全期会では、業務委員会が中心となり、若手弁護士の様々なニーズに対応した研修制度の充実を図っている。

この点、東弁の研修制度は相当に充実したものとなっているとはいえ、さらなる改善について絶えず検討されることが求められる。東弁では、2013（平成25）年1月から新規登録弁護士向けのクラス別研修制度が実施されている。各クラスは20名程度の新人弁護士と2名の先輩弁護士で編成されており、クラスごとで少人数・双方向型による研修が実施されるため、弁護士としてのスキルとマインドをより実効的に身につけることができる。また、クラス内で新人弁護士たちがそれぞれの立場で直面している実務的な疑問や課題等について、先輩弁護士とともに共有・議論することで、クラス別研修が新人弁護士にとって大きな成長の機会となり、新人弁護士相互の人間関係の醸成や弁護士会への帰属意識の向上に資することを期待することができる。

さらに、いくつかの法科大学院においては若手弁護士を対象として、法科大学院の授業への参加を通じて、新しい法分野の知識を学ぶ「リカレント教育」が実施されており、これを弁護士会としても広く周知し後援していくことが望まれる。

## 2 新人弁護士と採用問題

### (1) 新人弁護士と採用問題

60期以降、1800～2000人台で推移していた司法試験合格者数は、2016（平成28）年を境に毎年減少し続けている。

そのため、ここ数年の新人弁護士の採用状況は改善傾向にあり、売手市場であったといえる。しかし、一方で、近年、採用時のハラスメント行為が報告されている。

これらの問題は、弁護士業界内部の問題にとどまらず、究極的には弁護士に対する社会の信頼、ひいては司法制度そのものへの信頼にもかかわることであり、弁護士会としての対応が必要な論点である。

### (2) 新人弁護士採用問題の現状

新人弁護士の採用問題（司法修習生から見れば就職問題）に関しては、以下のような傾向がみられる。

#### ア 採用先について

新人弁護士の採用状況の改善を示すものとしては、一斉登録時における未登録者数（任官、任検を除く）が、2016（平成28）年12月の69期までは400人台であったのが、一斉登録時から約1か月後のデータであるが、73期の未登録者数は、2021（令和3）年1月時点では88人、74期の未登録者数は、2022（令和4）年5月時点では85人にまで減少している。未登録者の中には、企業や官公庁への就職者が一定数含まれていることが推測されることから、昨今の採用状況全体としては、相当程度改善傾向にあったといえる。

一方で、新人弁護士の約60%が東京三会で弁護士登録をしており、大阪弁護士会及び愛知県弁護士会も合わせると、新規登録する司法修習終了者の75%以上が大都市圏の弁護士会に登録している。

実際、地方の弁護士会では、新人弁護士を採用するため募集をしても、司法修習生の応募がないケースがあり、需要と供給が必ずしも一致していない状況も見られる。

## イ 就業条件について

新人弁護士の就業条件（主に年俸）については、一定の改善がみられるものの、かかる状況に満足することなく、さらなる就業条件の充実化を図るべきである。

日弁連の調査によれば、59期の段階では、年俸換算で500万円以下の層は7.6%に過ぎず、500万円超～600万円以下の層が35.2%、600万円超の層が57.2%を占めていたのに対し、新65期では480万円以下の層が54.5%と過半数を占め、300万円以下の層が8.7%存在した。次いで、68期の会員に対して行ったアンケートによると、年俸換算で480万円以下の層は63.6%にまで増加していた。これに対して、2018（平成30）年実施の70期に対するアンケートでは、360万円以上480万円以下が36.2%、480万を超え600万円以下が23.4%となり、年俸額について一定程度の改善の兆しが見えている

## ウ 非弁提携が疑われる事務所への就職について

2020（令和2）年6月24日に東京地裁から破産手続開始決定を受けた弁護士法人東京ミネルヴァ法律事務所は、預り金流用等で約50億円の負債を抱えており、報道等によると、同事務所が広告等を委託していた会社との非弁提携関係が強く疑われている。同事務所の元代表弁護士は新63期であり、破産手続開始決定の直前まで同事務所に所属していた弁護士らは、いずれも64期～71期であった。

弁護士会としては、新人弁護士に対して、このような違法行為を行う事務所へ就職することのないよう、継続的に注意喚起していく必要があり、図らずも就職してしまった場合には、早期の退職を支援するなどの救済措置を講ずべきである。

## エ 採用活動時のハラスメント

新人弁護士が就職活動を行っている際に、性的差別発言を受けたとの報告がなされている。具体的には、「子供を産むのは困る。」「女性は地元に戻ってしまう。」「今年は女性がほしい。」等といった発言があったようである。性差別的発言は女性に対してなされたものが多数であるが、男性に対する発言も存在する。

さらに、就職後に新人弁護士が先輩弁護士からセクシュアルハラスメント（結婚や出産を一定期間しないように求める等）やパワーハラスメント（休日にも事務所に出席することを強要される等）の被害を受ける事態がみられ、これが早期の退所の一因となっている。

性差別的発言をはじめとするハラスメント行為は、

被害者の人格権を侵害する行為であり、基本的人権の擁護を使命とする弁護士がなすべき行為でないことは論を俟たないところである。新人弁護士には、かかる行為を受けたことによる心理的負担、意欲の喪失等の悪影響が生じ得るものであり、これにより、事務所からの早期の離脱、OJTの効果の低下等の影響が生じる可能性がある。このことは、ひいては、弁護士業界全体の評価の低下を招くものである。

## オ ミスマッチ

弁護士登録後、当初聞いていた職務内容や就業条件と乖離した就業環境に置かれて、早期に事務所を辞める者、事務所を異動する者が増加傾向にあるとの指摘がある。事務所内の弁護士との人間関係、就業環境、就業状況との不適合、自分の目指す弁護士業務と実際の業務とのずれにより、雇用主弁護士とトラブルになる者、当初の志を失い、法曹としての廉潔性を失っていく者や、廃業せざるを得ない者等が増えるのではないかと危惧がある。

## カ 弁護士倫理や弁護士自治への悪影響の懸念

前記の状況、問題点等を背景に、新人弁護士や勤務弁護士が、先輩の弁護士から必要な職業的倫理観やリスク管理の能力を学べず、これらを身につけることができないままになってしまい、非弁提携や弁護士報酬等に関するトラブルにつながる懸念される。また、依頼者に対し、一定の水準に達した代理人活動、弁護活動を行うことができない者が増加する懸念も生じている。さらに、先輩から後輩への職業的倫理観の承継等がなされないことにより、弁護士会等への帰属意識が薄れ、やがては弁護士自治に対する重大な危機が生じることも懸念される。

## (3) 日弁連や各弁護士会の取組みについて

新人弁護士の採用問題に関しては、日弁連がひまわり求人求職ナビを開設しており、各弁護士会等においても、採用情報説明会等の取り組みが行われている。新人弁護士の就職に関する情報提供については、前記のひまわりナビのほか、アットリーガル等の弁護士会ではない企業等が運営するウェブサイト等も大いに活用されているところである。むしろ、新人弁護士にとっては、ひまわりナビよりもアットリーガル等が活用しやすいという声も多々ある。しかしながら、弁護士登録後の事務所の移籍の場面では、ひまわりナビが大きな役割を担っている。日弁連や各弁護士会は、アッ

トリーガル等弁護士会以外の主体が提供する情報源が活用されている現状に鑑み、弁護士会としてどのような情報提供の仕方が合理的であるのかを常に検討し、ユーザーのニーズに合致した活動を行うことが必要とされるであろう。

また、司法修習終了直後までに就業先が見つからない者が存在することも事実であり、彼らを単に未登録者のままにしてしまうと弁護士会側では状況の把握も困難になり、有効な支援策も取り得なくなる。修習修了時点で就業先が未定であった者でも、その多くが修了後6ヶ月程度で就業先を得ている状況があるため、修習終了後6か月を超えて就業先が見つからない者に対して、その者への求人求職情報の提供を積極的に行い、その者が孤立しないよう継続的に情報の提供を行う体制を構築すべきである。

## 第6 弁護士へのアクセス拡充

### 1 弁護士へのアクセス保障の必要性と現状

#### (1) 弁護士過疎・偏在対策の経緯

1964（昭和39）年の臨時司法制度調査会意見書は、弁護士の大都市偏在化を緊急に是正すべき旨を指摘していた。そして、1996（平成8）年の日弁連定期総会は、「弁護士過疎地域における法律相談体制の確立に関する宣言」（名古屋宣言）を採択し、すべての地裁支部管轄区域に法律相談センターを設置することを決めた。さらに、1999（平成11）年、日弁連は、東弁からの司法改革支援金1億円等を財源とする「日弁連ひまわり基金」を創設し、同年12月の臨時総会において、弁護士過疎・偏在対策の活動資金に充てるため、全弁護士から特別会費を徴収することとした。2000（平成12）年の定期総会において、「司法サービスの全国地域への展開に関する決議」を採択し、公設事務所等の設置にさらに取り組むことを決めた。

2006（平成18）年10月に開業した日本司法支援センター（以下、「法テラス」という。）は、過疎地域における法律事務所（司法過疎対応地域事務所）の設置を始めた。2007（平成19）年12月の日弁連臨時総会は、弁護士偏在解消のための経済的支援に関する規程を採択し、2010（平成22）年4月、ひまわり基金による弁護士定着支援制度を統合して、過疎地域・偏在地域へ

さらに、新人弁護士の採用問題の解決には、新人弁護士に対する需要を高めることが有効であるところ、中長期的には、将来新人弁護士を採用する側に回る独立した若手弁護士が、継続的に安定的な経営ができるように、事務所経営に関する情報提供等を行うことも検討されるべきである。

なお、前記問題点のうち、新人弁護士に対するハラスメント行為については、それ自体許される行為ではなく、新人弁護士の意欲低下等の悪影響を引き起こすほか、結果として弁護士に対する社会の信頼を失わせることになりかねない。弁護士会は、弁護士に対するハラスメント防止の呼びかけ、研修を行う等して、それらの防止に努めるべきである。加えて、ハラスメント行為があった場合の被害者の保護、加害者への指導も弁護士会の責任において行うべきである。

の弁護士定着を促進することとした。

2012（平成24）年の日弁連定期総会は、「より身近で頼りがいのある司法サービスの提供に関する決議—真の司法過疎解消に向けて—」（大分決議）を採択し、アクセスの不便性や具体的ニーズを考慮して必要性が高いと判断される地域に必要な法律事務所の設置を進め、日本司法支援センターや地方自治体等と連携しつつ、法的サービスの提供態勢を更に整備していくべきことを確認した。

#### (2) 弁護士過疎の現状と原因

全国に存在する253か所の地裁の本庁及び支部のうち、その管轄地域に弁護士が0又は1人しかいない、いわゆるゼロ・ワン地域に関しては、2010（平成22）年1月時点でゼロ地域が解消し、2011（平成23）年12月18日にはワン地域もいったん解消した。その後も、ワン地域の発生とその解消が繰り返されており、2023（令和5）年4月1日現在、ワン地域が2箇所存在している状況に至っている。

## 2 アクセス拠点の確保と役割

### (1) 法律相談センターの役割

過疎地における法律相談センターの役割としては、①弁護士常駐の法律事務所を開設するまでの間の法律



支援としての役割と②法律事務所の法律支援を補完する役割の2点があり、これらの役割からすると法律相談センターを開設・維持する必要がある。そのため、「法律事務所開設の需要」や「法律相談センター開設の費用対効果」等といった要素を考慮しつつ市民の司法アクセスの拡大に努めなければならない。

## (2) 日本司法支援センターの役割

総合法律支援法が制定され、法テラスが2006（平成18）年10月に業務を開始して以降、法テラス事務所の常勤弁護士は、法律扶助の必要な市民の相談や刑事弁護活動を行っている。同法30条1項7号に規定する法テラスの司法過疎対応地域事務所は、2023（令和5）年3月31日現在、34か所設置されている。さらに、一部地域ではスタッフ弁護士が巡回法律相談を実施している。今後も、実質的な法律援助過疎地の解消のために、日弁連・弁護士会と法テラスとは連携・協力して、弁護士過疎地域の解消と市民の司法アクセス障害の解消のための取り組みを行うことが望まれる。

## (3) 弁護士偏在解消のための開設資金援助や定着支援対策

日弁連の担当委員会では、当面、弁護士1人当たりの市民人口を3万人以内とする目標を掲げて対策を講じることとした。具体的には、偏在解消対策地区に赴任する弁護士を養成する事務所に対する経済的支援策として、開設支援、拡張支援、養成費用支援というもの、偏在解消対策地区で開業する弁護士や弁護士法人に対する経済的支援策として、定着等準備支援、独立開業支援、常駐従事務所開設支援、特別独立開業等支援というものである。

## (4) ゼロ・ワン地域解消型法律事務所の課題

2023（令和5）年2月1日時点で、ひまわり基金事務所は累計122か所開設され、そのうち弁護士が定着した事務所は85か所である。この類型の事務所の課題として、以下の3点が挙げられる。

1点目として、赴任・交替する弁護士の確保と養成の問題がある。新規登録弁護士が増大するに伴い過疎地での法律支援の担い手となる新人弁護士は数多く誕生した。この流れを維持するためにも、法科大学院生や修習生に対する過疎地での法律支援の必要性の周知を欠かすことができない。同時に、新規登録弁護士に対し多種多様な法律事務を習得させる養成事務所と、ひまわり基金法律事務所や7号地域事務所から任期明

けに帰還する弁護士を受け入れる法律事務所を確保しなければならない。

2点目として、事務所開設・運営資金の問題がある。過疎地に赴任を決断した弁護士には開設資金・運営資金についての不安がある。日弁連は2016（平成28）年3月をもって特別会費の徴収を終了させ、それ以降は一般会計からの繰入れによってひまわり基金を運営している。過疎・偏在地域が解消しても運営資金援助の必要性はなくなるので、今後も同様の支援を継続していく必要がある。

3点目として、ゼロ・ワン地域においては利益相反の問題がある。先んじて相談に訪れた市民は弁護士による支援を受けられるが、相手方は弁護士に依頼しにくくなっている。この問題を解消するために各地域における複数事務所設置を実現しなければならない。

## (5) 都市型公設事務所等拠点事務所の役割

都市部においては弁護士も法律事務所も多数存在するが、市民のアクセスが容易かという点必ずしもそうではない。都市型公設事務所が開設され、地域市民の相談に応じるだけでなく、過疎地に赴任する弁護士の養成と任期明け後の帰還受け入れ、被疑者・被告人国選弁護等刑事裁判への集中審理対応、任官弁護士や判事補・検察官の他職経験の受け入れ、リーガルクリニックの実施を担うことなどが期待されている。

東弁は、現在3か所（池袋、北千住、立川）で都市型公設事務所を設置している。上記目的にかなう機能の発揮・充実が期待されるが、一方で収支のバランスを考慮する必要もあろう。

## (6) 女性弁護士へのアクセス

弁護士の絶対数が確保されたとしても、残る問題として「過疎地域における女性弁護士（当該会員の性自認による）不足」がある。2022（令和4）年4月1日時点で、地裁支部管内に女性弁護士がいない地域は全国に62か所ある。女性弁護士に対するアンケートによると、期間限定で、所得保障、研修体制が整備され、出産育児時期における支援、セキュリティ面の充実などがあれば、過疎地での業務に取り組みたいとの意見が多く認められている。DV、離婚、子どもや高齢者への虐待、性犯罪等への対応については、とりわけ、女性の視点が必要不可欠と言える。また、地域の各種委員会にも、女性の参画が必要である。

このように、女性弁護士の偏在解消のために、女性

弁護士や女性修習生のニーズに対応した諸施策の改善策や工夫を行う必要がある。この点、日弁連では、2022（令和4）年12月に「偏在対応女性弁護士等経済的支援事業の創設について」の意見照会がなされている。そして、意見照会において新設を検討している制度は①偏在対応女性弁護士登録支援補助金（偏在対応女性弁護士になろうとする者を対象に、350万円の範囲で無利息で貸し付け、一定の要件のもとで返済を免除する制度）及び②偏在対応女性弁護士採用支援補助金（偏在対応女性弁護士を採用した弁護士、弁護士法人又は共同法人を対象に、50万円を上限として支出し、原則として返還を要しない制度）というものであった。偏在対応女性弁護士を支援していこうという内容のものであり、これを積極的に進めていくべきである。

#### (7) 全会員による支援・人材の確保・経済的支援

過疎解消型事務所に赴任して市民のアクセスを保障しようという意欲を持つ若手弁護士に対して、経験豊富な弁護士は、多様な支援に努め、これからもその意欲を減殺することなく発展させるための協力を惜しんではならない。

若手法曹の指導のために、都市型公設事務所や拠点事務所に常在する中堅以上の弁護士を確保することが重要な課題となっている。中堅以上の弁護士には、経済的な課題や任期明けの不安等から、都市型公設事務所や拠点事務所に赴任することを躊躇する傾向が認められる。弁護士会としては、こうした課題の解決に向けて取り組み、単位会を越えた人材確保に努めなければならない。

#### (8) さらなる司法アクセス改善の必要性

現在、我が国において、高齢者の占める割合は約29%となっている。その上、厚生労働省研究班の報告においては、認知症高齢者の推計値が2025（令和7）年時点で少なくとも約675万人にも及ぶとの推計もなされている（平成29年版高齢社会白書による）。そして、超高齢化社会を迎え、今後、認知症高齢者の人口、割合は増加していくものと見込まれる。

さらに、障がいをもつ人となると、身体障がい約436万人、知的障がい約109万4000人、精神障がい約614万8000人（いずれも令和5年版障害者白書の概数による）となっている。そのうえで、同白書は、この数値に関して、「複数の障害を併せ持つ者もいるため、単純な合計にはならないものの、国民のおよそ9.2%

が何らかの障害を有していることになる」とまとめている。

#### (9) アウトリーチ活動の拡大と課題

このような、認知症その他の精神障がい、知的障がい等をもつ当事者にとっては、司法アクセスが極めて困難ないし不可能となってしまう現状がある。すなわち、このような当事者の多くは、「被害意識がない」「意思疎通困難」「移動困難」「弁護士の役割についての理解困難」「情報不足」といった要因によって、司法へのアクセスがほぼできない状況にあるといえる。

このような当事者が司法アクセスできるようにするべく、近時、「アウトリーチ」（被援助者が弁護士のところへ来訪するのを待つのではなく、弁護士の側から被援助者のところへ赴き、相談に乗ることをいう。従前から福祉分野で使われてきた用語である。）の必要性が弁護士の間でも議論されるようになった。被災地支援分野や高齢者・障がい者分野などを中心として、弁護士の間でも、この「アウトリーチ」に相当する活動が広がってきているものといえる。

もっとも、「アウトリーチ」は、弁護士の職域拡大の側面のみを強調すると、他の関係者からの信頼を損ないかねない側面も持っている。とくに、高齢者・障がい者の案件にあつては、当事者が抱えている法的問題のみを切り取り、そこだけを強引に解決しようすると、問題・課題の法的側面だけは解決したものの当事者のその後の地域生活にはまったく役立たない（ないし有害な結果をもたらす）、ということが往々にして生じ得る。このような場面では、弁護士のみならず、行政や福祉サービス提供事業者といった福祉関係諸機関とも十分に相談・協議を行い、協働していくなどして、当事者の生活実態に根ざした権利擁護を十分に図っていくことが必要であろう。

#### (10) ソーシャルワークの一環としての「アウトリーチ」

「ソーシャルワーク」とは、社会福祉援助の実践や方法の全体をいい、福祉関係の行政機関やサービス提供事業者が日々行っている活動の多くが「ソーシャルワーク」に当たる。例えば、生活上の困難を抱えている当事者に対して、援助者が、様々な社会福祉サービスなどを活用し、当該当事者の主体的な生活を実現していく活動などがこれに当たる。

先に述べたとおり、弁護士が「アウトリーチ」をするに際しても、当事者の抱えている生活上の課題・問



題がどのようなものであるのかを十分に把握し、当事者の生活の中で、法的問題がどのような位置を占めるものなのかを吟味した上で、適時・適切に法的問題解決を図っていく必要があるが、これは、ソーシャルワークの一環としての位置づけになるものといえる。

しかしながら、現在、弁護士がソーシャルワークに当たる活動を行っても報酬等が得られることは多くない。そのため、弁護士のソーシャルワーク的な活動を広げていくためには、民事法律扶助制度や社会保険制度の中で「司法ソーシャルワーク加算」などの報酬体系を新たに創設し、弁護士の間においても、ソーシャルワーク的な活動が広がっていくように制度構築をしていく必要もある。また、地方自治体などにおいて独自の予算付けを行い、弁護士のソーシャルワーク的活動に対して報酬を付与できるようにする取組みも推進していくべきである。また、司法ソーシャルワークを推進している法テラスとも協働を図り、法テラス内部で司法ソーシャルワーク活動に取り組む常勤弁護士を育成していくなどの方策もとっていくべきである。

### 3 これまでの法律相談センターと今後のあり方

#### (1) 司法アクセスの確保と法律相談事業

##### ア 法律相談事業の目的

東弁は、これまで、市民の弁護士に対するアクセス障害を解消する目的で、法律相談センターを設置し、法律相談事業を運営してきた。なお、近時では、法律相談センターの存在意義として、このアクセス障害の解消に加えて、若手会員に対する指導の場として機能していること、さらには、相談担当の結果として会員に対する業務提供の場となっている側面がある。

東弁が提供する法律相談サービスの内容としては、一般相談、クレサラ相談、家庭相談のほかに、消費者問題、医療問題、労働問題等があり、事案の特殊性・機動的対応等の要請から適宜特別相談を実施し、また、高齢者・障害者総合支援センター（オアシス）、民事介入暴力センター、子どもの人権救済センター、外国人権救済センター等でも法律相談・事件斡旋を行っている。

##### イ 日弁連の司法アクセス拡充の動きとの関係

一方、日弁連においても、日弁連公設事務所・法律相談センター委員会を中心として、弁護士過疎地域における常設法律相談所の開設を推進し、市民の法的需

要に応えるべく活動してきた。

日弁連の弁護士過疎・偏在対策にかかる活動は、東京都内の大部分の相談事業には直接的に当てはまるものではないが、市民が司法に容易にアクセスできる社会の実現を目指すもので、東弁の活動と目的を同じくする。日弁連の動向には絶えず注目し、積極的に協力していく必要がある。

#### (2) 相談件数の激減と収支の赤字化

##### ア 最近の相談件数と収支の状況

東弁単独及び東京三会同の法律相談事業で行われる法律相談の件数は、2007（平成19）年度をピークとして大きく減少してきた。法律相談事業会計が特別会計化された2008（平成20）年度から2015（平成27）年度までの東弁及び東京三会の法律相談センターにおける東弁会員による相談件数（多摩支部運営の八王子、立川、町田は除く）は、2008（平成20）年に約2万1000件であったものが、2014（平成26）年度には約1万1000件と約半数となり、その後は同程度で推移していたところ、新型コロナウイルスの問題で、2020（令和2）年度は8022件と大幅に減少したが、2021（令和3）年度は9410件、2022（令和4）年度は9855件とやや回復傾向にある。

法律相談件数減少の原因としては、過払金返還請求を含む債務整理事件の減少、弁護士数の増加やインターネット等による弁護士アクセスの改善などが考えられる。直近の特殊な要因としては新型コロナウイルスの感染拡大による相談件数の減少及び相談枠の一時的削減がある。

法律相談の件数が大きく減少した結果、法律相談事業の収入源である法律相談料と負担金（納付金）が減少し、法律相談センター事業に関する東弁の収支は、2010（平成22）年度から赤字となり、2013（平成25）年度は法律相談会計全体で約5400万円、法律相談センター事業では約6200万円の赤字、2014（平成26）年度は同会計全体で約5900万円、法律相談センター事業では約7000万円の赤字を生じさせることとなった。

なお、2015（平成27）年度には、負担金割合の引上効果や未納負担金の督促強化に加え、法律相談会計の繰り入れ内容の変更などによって、法律相談会計としては約770万円の黒字となった。その後、2017（平成29）～2019（令和元）年度は一旦赤字となったが、後述の支出削減策の実行により、2020（令和2）年度は



331万円の黒字、2021（令和3）年度は1728万円の黒字、2022（令和4）年度は1億2153万円の黒字となっている。

もちろん、弁護士に対するアクセス障害の解消・緩和や、受任機会・OJT機会の提供といった法律相談事業の目的と機能に鑑みれば、多少の収支赤字となることはやむを得ないともいえるが、多額の赤字は、東弁の財政を悪化させるだけでなく、東弁の他の事業の実施に悪影響を及ぼしかねないことから、今後も大幅な赤字が生じないようにする必要がある。

#### イ 法律相談事業改革PTの設置と答申

上記の状況を踏まえ、東弁では、2014（平成26）年11月の臨時総会において、法律相談事業の改革に関する基本方針を定め、これに基づいて法律相談事業改革PTが設置され、法律相談事業の適正な運営を図るための改善策を答申することとされた。

同PTでは、法律相談事業の社会的意義・存在価値の観点からは必ずしも黒字事業であり続けなければならないものではないが、現在の赤字額はあまりに多額であり、法律相談事業の意義や価値とのバランス上許容されうる赤字幅を抑えることが必要であるとの観点に立って、全ての法律相談センター及び実施されている法律相談の実情を調査し、今後採りうる支出の削減策及び収入の増加策並びに個別のセンターにおける問題点について議論が深められ、2015（平成27）年12月に法律相談事業の改善策に関する答申書が提出された。

#### ウ 財政改革実現ワーキンググループ

東弁では、財政状況の悪化を受けて、2019（平成31）年3月に財政改革実現ワーキンググループが立ち上げられ、その中に法律相談チームが設置されて、法律相談事業の収支改善と今後の法律相談事業の在り方の検討がされた。2021（令和3）年12月16日に示された第三次答申においては、立川法律相談センターの多摩支部会館内への縮小移転、町田法律相談センターからの撤退、ホームページの改善、電話予約窓口の一本化、インターネット予約、弁護士照会制度と一体化した新たな相談システムの構築が提言されており、一部実行に移されている。

#### (3) 今後の法律相談センターの在り方

##### ア 相談件数・収入増加策の実行

##### ア) 相談料の減額ないし無料化

30分5000円の相談料を減額ないし無料化すると、その結果として相談件数が大きく増加することが見込ま

れ、負担金も含めた収入全体の増加に結びつく可能性がある。全面無料化を実現した札幌弁護士会や、30分5000円から2000円への減額を実施した千葉県弁護士会では、いずれも相談件数が2倍から3倍程度まで増加したとの報告がある。他方で、相談業務の対価を否定することの理念的な疑念に加え、相談料収入の減少を補うだけの事件受任が確保できるのか、弁護士会での相談以外の相談業務を無料とする圧力につながるのではないか、などの疑問も提起されている。東弁においては、2016（平成28）年1月から錦糸町センターを縮小移転し、東弁単独運営のセンターとした上で試験的に相談料を30分2000円に減額しており、相談件数も現在のところ縮小移転前との対比で約2.5倍となっている。また、2015（平成27）年4月以降新宿センター・蒲田センターにおいて労働相談の無料化を期間限定で行っていたところ、相談件数がほぼ倍増したため、2018（平成30）年6月からは労働者側の相談については無料化を本格実施した。さらに、東弁単独運営のセンターである池袋センターでも2023（令和5）年4月から相談料を30分2000円に減額している。他方で、いずれも収支全体としては改善したとは言い難い状態である。この実績も踏まえて相談料減額の効果を検証し、相談料の無料化の可否も含めて検討されるべきである。

##### イ) 相談申込チャネルの拡充

##### ① ネット予約

2015（平成27）年4月から東京三会共同運営型法律相談センターについてインターネット上での予約受付が開始され、同年10月からは東弁単独運営型センターでもネット予約が始まった。その予約率（予約件数全体のうちネット予約の件数が占める割合）は、当初は5%台であったものが徐々に増加し、15%を超えるようになっていた。新型コロナウイルスの問題から約1年間ネット予約は停止していたが、2021（令和3）年4月から再開し、近時ではまた予約率が10%を超えるようになっている。相談申込者の利便性や人件費削減の観点からも、ネット予約の広報に更に注力すべきである。

##### ② 電話相談・オンライン相談

蒲田センターでは、開設当初より従来のテレフォンガイド（各種相談窓口への振り分け）から一步踏み込んだ電話ガイド（実質的な電話相談）を実施しているが、その件数は年間1万件を超える状況にある。また、自治体等の外部機関・団体からも電話相談に関する問

い合わせがある。そこで、2015（平成27）年12月から、北千住センターにて本格的に電話相談（弁護士PHONE）を実施しており、相談件数は月間1500件を超える状況であった。

他方で、電話相談には雑多かつ対応に苦慮する相談も多いことから相談担当者の負担は大きい上、受任率も極めて低率に止まっている。相談担当者には当初日当が支給されず、現在では支給されるようになったものの、面接相談等との対比でも低額である。加えて、電話相談に対するクレームも少なくない状態であり、弁護士会の広報という意味でも功罪相半ばする状態である。

以上の状況を踏まえ、蒲田センターの場所の移転に伴い従前蒲田センターで行っていた電話相談を霞ヶ関センターに移転するとともに、弁護士PHONEについては2019（令和元）年12月末を以って廃止することとなった。電話相談の継続の可否については、継続する場合の相談担当者への更なる支援も含めてなお検討の必要がある。

また、新型コロナウイルスの問題を契機に、オンライン相談についてもその採否が法律相談センター運営委員会で検討されている。

### ㉓ 外部機関・団体等との連携

2015（平成27）年度に実施された新宿区歌舞伎町でのぼったくり撲滅への協力により、警視庁との信頼関係が構築され、今後、警察に寄せられる相当数の相談を上記電話相談に誘導するよう各警察署に同相談のチラシが備え置かれるようになった。また、自治体との連携拡大も重要な課題であるが、これも電話相談の拡充により進展をみる可能性がある。そのほかに、ショッピングモール等との連携による店舗内相談や、各種業界団体・協会等との連携も模索しており、（現在新型コロナウイルスの問題で中断を余儀なくされているが）いくつかのイオンショッピングモールや郵便局で法律相談を実施している。

### ㉔ 法律相談担当者の質の確保

近時の弁護士数の飛躍的増加に伴い、法律相談センターの相談担当の大部分を若手弁護士が担う状況となり、相談者からの苦情も増えていて相談担当者の質の確保が急務となっている。公平性の原則に配慮しつつ、次のような取り組みの実施を検討する必要がある。

#### ① 研修の充実・義務化

研修対象分野を拡充するとともに、法律知識だけでなくカウンセリング能力の向上等を養成する研修も行う。また、義務研修の対象を拡大する。

#### ② 分野別及び専門相談の拡充

専門的分野の相談対応の拡充だけでなく、現在、一般相談の対象とされている分野（離婚問題など）についても精通した弁護士による対応を実施する。また、専門認定制度の創設も検討する必要がある。

#### ③ 若手弁護士と経験豊富な弁護士との共同相談・受任体制の構築

相談担当者には一定の経験年数を資格要件としつつ、若手弁護士との共同相談・受任体制を取ることで、若手弁護士に相談及び受任の機会提供を図ることが考えられる。

蒲田センターにおいては、開設当初より若手弁護士の相談立会い及び共同受任の機会が付与される体制となっていた（そのため、相談担当者には5年以上の弁護士経験が要件となっている。）ところ、2016（平成28）年度からは若手弁護士支援のため、錦糸町センター及び蒲田センターにおいて、若手弁護士と一定の経験のある弁護士の共同相談・受任体制が試行されていた。また、東弁の若手会員総合支援センターでは、2018（平成30）年4月には蒲田センター及び北千住センターの相談の一部において若手弁護士と一定の経験のある弁護士の共同相談の制度を実施していた。その後、若手支援のための相談体制が一本化され、現在は若手会員総合支援センターの下で、蒲田センター、錦糸町センター、北千住センター及び池袋センターで若手弁護士の相談枠が設けられている（新型コロナウイルスの問題から中断されていたが、現在では再開している。）。

### (Ⅱ) 負担金

2015（平成27）年4月から、100万円未満の弁護士報酬について負担金割合を当面の間10%から15%に増加させた。将来的には、さらに負担金割合を上げることにも検討の対象となり得るが、相談担当者の負担とのバランスを考慮することが肝要である。また、公設事務所所属の会員や多摩支部所管のセンターにおける納付金割合が原則よりも低率となっており（ボリュームゾーンの受任事件の割合で原則との対比で前者が半分、後者も3分の2）、公設事務所併設のセンター（なお、池袋センターの移転及び北千住センターの業務縮小に



に伴い、現時点で本会所管の併設は北千住センターのみである。)や多摩支部所管のセンターの赤字が他のセンターよりかなり大きいことからしても、会員間の公平という観点からしても、これらの納付金割合の引き上げを早急に検討すべきである。その後、多摩支部所管のセンターについては、2022(令和4)年度から納付金割合の引き上げが実現している。

#### (オ) 戦略的広報

従前、各法律相談センターでは、リーフレットの作成、区の広報誌への掲載、駅広告など実施してきたが、費用対効果の測定と検証が十分とはいえなかった。そこで、2015(平成27)年度、東弁は、専門業者(電通)に対して実態調査から戦略的広報手段の提案までを依頼した。法律相談事業について、有効な広報を引き続き検討すべきである。

#### イ 支出軽減策の実行

##### (ア) 賃料等

各法律相談センターにおける近時の充足率(相談予定コマ数に対する相談実施コマ数の割合)が各センター50%に満たず、相談室が空室になっている状況にあり、過大な規模になってしまっているといわざるをえない。そこで、各法律相談センターの存在意義や特性を考慮した上で、縮小移転や廃止、又は空室の有効利用が検討されなければならない。

かかる状況を受けて新宿センター及び蒲田センターについては、2019(令和元)年11月に蒲田センターが、2020(令和2)年2月に新宿センターが縮小移転した。公設事務所併設の池袋センターも2021(令和3)8月に縮小移転して公設事務所との併設状態を解消した。北千住法律相談センターについては生活保護相談以外の相談業務を廃止し、業務縮小によって生じる空きスペースは、弁護士専用シェアオフィスとして現在入居者を募集しており、今後一定の賃料収入が見込まれる。

残る赤字額の大きい多摩支部所管のセンターについても、縮小移転や廃止を具体的かつ速やかに検討すべきところ、立川センターについては今年度多摩支部会館内に移転を予定しており支出軽減が見込まれる。

##### (イ) 日当の減額ないし廃止

東弁では2013(平成25)年4月から法律相談センターにおける大半の相談の相談担当者への日当を午前4000円、午後6000円に減額した。また、蒲田センター及び錦糸町センターでは時限措置ではあるが日当が支

給されていない。他方、一部の特別相談については、日当が減額されず午前8000円、午後1万2000円が維持されているものがある。従前の日当額を維持している一部の特別相談や多摩支部所管のセンターについても、会員間の公平の見地からも減額を含めて検討すべきである。その後、多摩支部所管のセンターについては2022(令和4)年度に日当の減額が実現している。

他方で、日当の減額・廃止は相談担当者に負担を強いるものであり、更なる減額や廃止については慎重な検討が必要である。

##### (ウ) 弁護士紹介制度

東弁は2007(平成19)年4月から弁護士紹介センターを立ち上げ、従前からの外部団体主催の法律相談への弁護士派遣や顧問弁護士紹介に加えて、事業者や公共団体等向けの紹介制度(特定部門紹介制度)と専門性の高い特定の分野について知識と経験のある弁護士を紹介する制度(特定分野紹介制度)を設けた。

しかし、特定部門・分野に限った弁護士紹介制度は市民に認知度が低く、市民の弁護士紹介のニーズとも必ずしも一致しているとは言えず、年間を通して全く申込みがない部門・分野が多数存在した。両紹介制度全体における申込件数は2013(平成25)年度で47件、2014(平成26)年度で24件(試行的に実施された一般相談分野における紹介件数を除く。)しかない状況であった(なお、弁護士紹介センターの中小企業部門が2014〔平成26〕年度に設立された中小企業法律支援センターに、弁護士紹介センターが運営していた権利保護保険に対応するリーガル・アクセス・センター〔LAC〕が2016〔平成28〕年度に設立されたリーガル・アクセス・センター運営委員会に移管された。)

このような状況を踏まえて、2018(平成30)年4月から従前の特定部門・分野の区別を廃止し、弁護士紹介センターは非事業者に対する弁護士紹介のみを取り扱うこととし、事業者の弁護士紹介は中小企業支援センターで取り扱うとともに、紹介対象分野も一般民事事件など従前取り扱っていなかったものに拡充することとした結果、年間300件近い申込があり、2021(令和3)年度は申込346件、紹介255件(2022〔令和4〕年1月末時点)となっている。

また、紹介の可否についての審査を円滑に行うために、2021(令和3)年7月から弁護士が直接紹介申込者に連絡する弁護士ガイド制度を試行している。



さらに、2022（令和4）年1月24日から、新型コロナウイルスの感染拡大へ対応するため、オンラインによる法律相談の対応を開始している。

現時点で従前より多数の紹介依頼がある状況ではあるが、引き続き、より広報に努めるとともに、紹介依

頼内容の検討などを行う必要がある。

また、このような状況及び既に述べた法律相談センターの外部相談のコスト等を考えれば、今後は、東弁として、弁護士紹介制度により重点を置いた体制構築を検討すべきとも言えよう。

## 第7 弁護士の国際化の課題

### 1 国際化に関する現代的課題

#### (1) はじめに一国際化への基本的対応

従来、弁護士業務の国際化は国内の業務とかけ離れ、主に渉外弁護士の世界の問題であると認識されていた。

しかし、今、わが国では外国人材の登用、インバウンド観光の増加など地域社会の国際化が急速に進み、国内においても渉外的要素のある業務が求められている。

世界では、外国の弁護士に対する市場の開放、隣接業種との提携の推進など弁護士業務の「自由化」の議論が盛んになされている。また、広告制限・弁護士報酬規制などの弁護士会の内部規則を撤廃し、法律サービス市場に競争原理を導入するべきであるという主張もされている。WTOのGATS交渉では、専門職のライセンス及び資格の自由化について討議され、同様の議論が米国やEUとの二国間交渉のなかでもされてきた。さらに、金融商品取引法や独占禁止法などの分野では「法制度の急激な世界標準化」の流れも感じることができる。

こうした弁護士職に関連する国内外における動きは、司法改革の議論の中で、そのまま我が国に影響を与えている。

2001（平成13）年6月12日に発表された司法制度改革審議会意見書でも、我が国の法曹も、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、執務体制の強化、国際交流の推進、法曹養成段階における国際化への要請への配慮等により、国際化への対応を強化すべきであり、また日本弁護士と外国法事務弁護士等との提携・協働を積極的に推進する見地から、特定共同事業の要件緩和等を行うべきであると述べられている。こうした意見は大いに傾聴するに値するもので、弁護士は臆することなく国際化に乗り出すべきである。もっとも、グローバルスタンダードが特定の

強国のスタンダードとならないように慎重に見極めるべきであり、我が国独自の文化や社会制度にも配慮したバランスのとれた国際化を目指すことが望まれる。

他方、弁護士の「コアバリュー（根源的価値）と直接相克する制度の導入」も実施されている。依頼者の秘密保持義務に関わるマネー・ローンダリング規制がその典型であり、現在の法律では弁護士に疑わしい取引の報告義務を課されていないが、2019（令和元）年秋にFATF（金融活動作業部会）の審査が我が国で実施され、弁護士の活動も審査されており、今後の動向を注視する必要がある。さらに、英国では弁護士への苦情の増大を背景に「弁護士団体の自治への警鐘」となるようなクレメンティ報告が政府に提出され、2007（平成19）年には弁護士に対する苦情処理などの機能を弁護士会から独立の機関に移す法律サービス法が成立し、弁護士の懲戒権を弁護士会から独立したリーガル・サービスーズ・ボード（LSB）に帰属させた。この傾向は、英米法系の国において特に影響を与えている。

こうした世界及び国内の動きを、間近に感じるときに、私たちが取り組むべきいくつかの課題が見えてくる。

第1に、弁護士業務の国際化に迅速に対応することである。国際社会において弁護士業務の自由化をめぐる流れは、WTO体制の下で急速に進展している。自由化の行き着くところ、相手国で与えられた資格を自動的に自国でも有効なものとして認めるという「相互承認」の原則がとられ、外国で得た弁護士資格を我が国において自動的に認めなければならないという事態になる可能性さえある。現在、WTO交渉はとん挫しているが、交渉が進展することになれば、我が国の弁護士制度・業務に大きな変革を迫ってくることが予測される。他方で、法律サービスはFTA等の二国間の

貿易交渉の中でも取り上げられ、FTA交渉で後れをとっている我が国において、法律サービスの面でも却って国際競争力を減殺されてきつつある。我々はこのような問題に関し弁護士会全体として危機意識を持ち、情報を共有化する必要がある。日弁連では2011（平成23）年に中小企業海外展開ワーキンググループを立ち上げて海外に進出する中小企業に会員が助言する制度を中心として活発に活動している。また、こうした状況の中で、政府が設置した法曹養成制度改革連絡協議会において、法曹養成の出口戦略（将来法曹が活躍する分野の拡大）が検討され、その議論の中で、国際法務に係る日本企業支援等に関する関係省庁等連絡会議も実施されている。

第2に、弁護士の多様な国際活動の支援を強化することである。外務省などへの任期付公務員制度の推進、国際機関への就職の斡旋、法整備支援に関わる弁護士の育成などがかなりの程度進展してきたが、さらに充実させていくことが必要である。特に国際機関への弁護士の輩出は世界における日本の弁護士の認知度を高めることとなることから、さらに取組みを強化すべきである。世界の国々には、未だ法の支配（Rule of Law）が十分機能していない国や貧困問題から司法へのアクセスの実現にほど遠い国も多い。このような中で、日本の弁護士が積極的に国際協力や支援活動に参加し、現場でこれらの実現に貢献することが望まれる。

第3に、弁護士が人権の擁護と法の支配に奉仕するプロフェッションとしての存在であることを再確認し、その視点から海外では普及しているけれどもわが国では見過ごされている新たな法的サービス領域を開拓することである。社会の隅々まで弁護士のサービスが行き渡り、司法へのアクセスが容易になることを実現するために、さらに努力する必要がある。特に、海外ではAI等の技術の進歩による法律サービスの非弁護士による提供が問題となっているところ、社会への迅速かつ低廉な法律サービスの提供を可能にするものとして肯定的にとらえるべき反面、それが企業の利益追求に悪用される可能性等の負の側面があることも確かであり、弁護士の担うべきプロフェッションとしての責務を明確にしたうえでこれに取り組むことが必須となる。

第4に、情報の収集と効果のある施策を実行するために、外務省・法務省等とも連絡を密にし、弁護士の独自性を保持しつつ適正な自由化を図る努力を展開す

るとともに、米大法曹協会（ABA）、欧州弁護士会評議会（CCBE）、国際法曹協会（IBA）、ローエシア等の海外の法曹団体とも協力して弁護士の国際化をはかっていくべきである。

以下、関連する具体的な問題について述べる。

## （2）国際化による弁護士制度・業務への影響

ここでは、国際化のもたらす弁護士制度・業務への影響に関する問題点として、①世界貿易機構（WTO）等における自由職業サービスの国際的規制緩和の問題、②主に巨大国際会計事務所との提携を問題点とする異業種間共同事業（Multidisciplinary Practice、いわゆるMDP）の問題、及び③新事業体（Alternative Business Structure、いわゆるABS）の問題を取り上げて論じる。

### ア WTO等における国際的規制緩和

国境を越えたサービス業へのニーズが著しく増加したことから、1986（昭和61）年に始まったGATTウルグアイ・ラウンドでは、従来の関税等の物の取引に関する障壁の撤廃にとどまらず、弁護士業務を含むサービス関連業も自由化交渉の対象に追加し、サービス貿易を国際的な共通ルールで規律するための条約として、GATS（サービス貿易に関する一般協定）が1995（平成7）年1月に発効した。我が国が同年に外弁法を改正して強制的相互主義を任意的相互主義に改めたのは、最恵国待遇を基本とするGATSの原則に合致させるためであった。

サービス貿易を含む貿易を律する法的な拘束力を持つ新たな国際機関である世界貿易機構（WTO）の下で、弁護士業務はGATSに組み込まれ、その自由化交渉はGATSを枠組みとして進められることになった。GATSは多国間条約であるので、WTO加盟国はGATSの改正など新たな協定が締結された場合にはその内容と異なる法令（例えば弁護士法や外弁法など）を改正すべき国際的な義務を負うことになる。このように、WTO体制は、従前のGATT体制と比してその法的重みを著しく増しているといわなければならない。

WTOの現在のラウンドは、2001（平成13）年11月にドーハで開催された閣僚会議で開始が宣言されたドーハ・ラウンドと呼ばれているが、そのドーハ・ラウンドではサービス貿易一般協定（GATS）によるリーガルサービス貿易を含むサービス貿易のいっそうの自由化を求めて、現在も交渉が続いている。



WTOの自由職業サービス作業部会（WPPS）は、国際化が最も容易な会計サービスの分野から着手し、1997（平成9）年5月に「会計分野の相互承認協定又は取決めの指針」（資格の相互承認ガイドライン）を、1998（平成10）年には、「会計分野の国内規制に関する法律」（多角的規律）を採択した。この規律は現時点では法的拘束力はないが、新ラウンドの終結までに、自由職業サービス全般の規律とともにGATSの一部として法的拘束力のあるものにすることが合意されている。1999（平成11）年4月に開催されたWTOのサービス貿易理事会は、自由職業サービス全体の規律作成作業を急ぐため、自由職業サービス部会を発展的に解消し、新たに「国内規制作業部会（WPDR）」を設置した。同作業部会はサービス全体に関わる資格要件・手続、免許要件・手続、技術上の基準の規律などを作成する任務が与えられている。したがって、ドーハ・ラウンド終了後WTOサービス貿易交渉は停滞しているが、コロナ禍収束後の経済情勢と地政的緊張のなかで新たな動きを始める可能性があり、その動向を注視する必要がある。

#### イ MDP－巨大国際会計事務所への進出

巨大国際会計事務所が本来の会計監査や税務監査からコンサルティングへと範囲を広げ、MDPを通じて、法律サービスの分野に進出し、各国弁護士会にとって大きな脅威となっている。我が国では、弁理士、税理士、司法書士などの隣接業種との異業種提携の動きが見られるが、国際的には巨大国際会計事務所がその組織力・資金力・政治力・ネットワークなどを駆使して次々と弁護士事務所を買収しその傘下におさめ、複合的専門職事業体（MDP）の形態を用いて法律業務を行うという現象が起きた。

MDPの問題点は、①弁護士倫理上、弁護士は独立であるべきであるが、資本市場透明性確保のため政府当局の監督を受ける立場にある会計事務所との共同化により、この独立性が損なわれるおそれがあること、②会計事務所は、透明性確保の見地から一定の依頼者の業務について開示することを前提とした業務を行うのに対し、弁護士は依頼者の秘密を厳格に守らなければならない義務を負っていること、③会計事務所の利益相反基準が弁護士のそれより緩やかであり二つの基準がなじまないこと等があげられており、いずれも重要な論点である。また、巨大国際会計事務所が法曹の

市場に本格的に参入した場合、急激に多くの弁護士を雇用することが予想され、現に会計事務所と連携した法律事務所も開設されており、弁護士の雇用市場への影響も懸念されるところであり、その活動を注視する必要がある。

以上の問題を解決しない限り、MDPを認めることは原則としてできないと考える。ただし、実際に税理士、弁理士、司法書士等の他士業との事業の共同化を様々な形で行っている弁護士事務所があり、こうした現象には、その認められる範囲を限定するなどの処置が必要である。

#### ウ ABS（非弁護士関与型法律事務所）

ABSは、法律サービスについて他の事業体の資本参加（所有）を認めようとするものである。英国の法律サービス法は非法律家が法律事務所の25%までの所有を認め、2011（平成23）年後半には完全な所有の自由も認めようとしている。例えば、スーパーマーケットが法律事務所を所有して、各店舗で法律相談をすることが議論されている（テスコというスーパーマーケットが設置している。）。このような法律事務所の所有の自由化は、オーストラリアでも解禁されている。

これに対して欧州の弁護士会（CCBE）は、弁護士の独立や守秘義務・利益相反などの点から否定的な見解を発表しているが、そうした点については所有者の利益に優先するという制度を保障することで対応できるとする意見もある。法律事務所の所有の自由化の問題は、実際の事業を共同化するMDPと並んで、世界の弁護士会が考えなければならない問題である。

#### (3) 日弁連の対応

日弁連では、弁護士の国際化の問題は主に外国弁護士及び国際法律業務委員会を中心に議論されているが、2011（平成23）年度には、国際パートナーシップ（International Partnership）の是非を主に議論する「国際法律業務の発展及び在り方に関する検討ワーキンググループ」が設置されて、弁護士が外国の法律事務所のパートナーになることができるか、外国の弁護士が日本の法律事務所のパートナーになることができるか、という論点を議論するとともに、これからの国際法律業務の在り方について議論を重ねている。さらに、日弁連では、2015（平成27）年に法律サービス展開本部（本部長は日弁連会長）を設置し、その中に国際業務推進センターを設けて弁護士の国際業務の推進を図っ



ている。同センターは、日弁連内外の組織と連携して、各活動を行っている。例えば、外国人ローヤリングネットワークと共同してフィリピンにおける離婚、子供の認知活動に取り組んでいる他、国際公務キャリアサポート部会では、国際機関に弁護士を輩出するために、そのためのメーリングリストの開設やアドバイザー制度の設置や国際業務に関する連続講座を開設するなどの活動を行なっている。また、中小企業海外展開ワーキンググループの活動は全国規模におよび、多くの弁護士が参加するようになった。今後の展開が期待される。

日弁連では、2016（平成28）年に国際戦略会議を設けて、組織横断的な議論を展開し、同年2月18日には「国際戦略（ミッションステートメント）」が策定された。さらに、2018（平成30）年から同会議において「国際戦略グランドデザイン」の策定が実施されて、2019（令和元）年7月18日に2019（令和元）年度版として発表された。また、同年6月の定期総会において「グローバル化・国際化の中で求められる法的サービスの拡充・アクセス向上を更に積極的に推進する宣言」が採択され、外国人関連案件に対する法的サービスの拡充、ビジネスと人権に関する取組みの推進、中小企業の国際業務支援の促進、国際仲裁・調停の振興、国際法務人材の育成などが宣言された。これは日弁連が国際活動について採択した初めての宣言である。

また、2018（平成30）年に設立された一般社団法人国際紛争解決センター（JIDRC）が2020（令和2）年3月に開所した東京施設は、2023年（令和5）年に利用件数の低迷等による財政難を主な理由としてこれを閉鎖せざるを得なくなったものの、JIDRCには引き続き国際仲裁を含む国際的な紛争解決の基盤となることが期待されている。2020（令和2）年は、新型コロナウイルスの世界での蔓延で海外との行き来ができなくなり、多くの国際会議が中止又は延期となった。しかし、他方でウェブ会議システムの急激な普及による海外との交信は格段にスムーズになり、コロナ禍の収束による往来の再開とも併せて、弁護士の国際業務を拡大させる好機ともとらえるべきである。

## 2 外国弁護士の国内業務問題

### (1) 外弁法改正の経緯と規制緩和の実現

我が国では、法律事務は弁護士にのみに許容され、

外国弁護士を含めて非弁護士による法律事務の取扱いは一切禁止されていたが、1986（昭和61）年に「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」（以下、「外弁法」という。）が制定され、一定の要件を満たすことで法務大臣の承認を得て、弁護士会への登録を認められた外国法事務弁護士（以下、「外弁」という。）については、その資格国の法など一定の法律事務を取り扱うことが認められた。以来、外弁法には以下の通り数々の改正が重ねられ、規制緩和が実現されている。

改正時期	主な改正内容
1994（平成6）年改正	承認要件の職務経験年数に日本国内での労務提供年数を算入することが可能となった 弁護士との一定限度での共同事業を可能とする「特定共同事業」制度が新設された 海外の所属事業体の名称を外弁事務所の名称として使用することも認められた
1996（平成8）年改正	国際仲裁事件（日本を仲裁地とし外国人又は外国法人を当事者とする仲裁事件）について、日本国外で当該事件の代理業務を受任した外国弁護士が、外弁登録がなくとも日本国内で代理業務を行うことが認められた
1998（平成10）年改正	職務経験要件が3年（そのうち日本国内での労務提供を1年まで算入可能）に短縮され、原資格国以外の外国での職務経験についても一定の条件下での算入が認められた 資格を有しない外国の法についても当該国の弁護士資格者から書面の助言を受ければ取り扱うことが許容された
2003（平成15）年改正	弁護士との完全一体型の「外国法共同事業」が許容され、外弁による弁護士雇用についても解禁された 外国法共同事業事務所における外弁の資格範囲外業務の禁止、雇用者外弁から被雇用者弁護士への不当関与の禁止が明示された
2014（平成26）年改正	外弁事務所の法人化が認められ、従たる事務所を設置することが可能となった
2020（令和2）年改正	職務経験要件の緩和（日本での労務提供期間の算入上限を2年に拡大） 弁護士と外国法事務弁護士を社員とする共同法人制度の導入 国際仲裁代理の範囲拡大（外国居住者又は外国会社を当事者とする仲裁事件のみならず、外資系日本子会社（外国会社が株式の過半を保有する日本法人）を当事者とする場合、外国を仲裁地とする事案について日本国内で証人尋問等の審理を行う場合、さらに外国法を準拠法とする事案である場合にも拡大された） 国際商事調停についても国際仲裁事件と同様に外国弁護士による代理が許容された

今後は、改正法による新たな外弁規制を適正に運用しつつ、外弁の人材層拡大と弁護士との共同事業化を推進すること、並びに我が国の国際仲裁及び国際調停業務をより一層活性化することが課題となる。

以上の改正により、現在では我が国の外国弁護士制度は世界でもっとも開かれた制度のひとつと評価されるに至っている。

実際には、外弁法制定当初懸念された外弁の激増や海外大手事務所の大規模進出といった事態は起こらず、長期的には増加傾向にあるものの、2023（令和5）年4月1日現在、日弁連に登録している外弁の数は458名、外国法事務弁護士法人の数は8法人である。東京等の大都市圏では、大規模事務所（100名超）のみならず中堅法律事務所（50～100名）及び小規模事務所でも外弁の雇用または外国法共同事業としての経営参画の例が増えている。

## （2）近時の動向

近時の動向としては、ABS（非弁護士関与型法律事務所）の規制が挙げられる。ABSとは、Alternative Business Structureの略語であり、非弁護士が資本所有・経営管理にあたる法律事務所形態を言う。広義では、弁護士以外の専門職（会計士、IT調査専門家、心裡カウンセラーなど）が弁護士とともに資本参加・経営参加する多種専門職事務所（Multi-Disciplinary Practice、MDP〔業務参加型ABS〕）を含むが、狭義では、法律事務所の業務の遂行に一切関与しない投資家や経営専門家などが純粋に投資対象、経営対象として所有・運営する法律事務所（投資型ABS）を指す。英国、豪州などでは株式上場して広く一般投資家に保有されている法律事務所すらある。米国アリゾナ州では2021（令和3）年1月にABSが認められ、ユタ州ではABSに関する規制改革の実験をしており、イリノイ州やカリフォルニア州でも検討が進められている。

投資型ABSは、その構成上必然的に、弁護士が法律事務を独占し、非弁護士による法律事務への関与や収益参加を一切認めていない我が国の弁護士法と相入れないが、日本で活動する外弁が本国でABSに所属することにより非弁規制に違反することとなる事態を防ぐために、2018（平成30）年4月、日弁連の外弁職務基本規程及び外国特別会員基本規程が改正され、投資型ABSに所属している外国弁護士の外弁登録はこれを一切認めないものとし、また、MDP（業務参加

型ABS）についても、弁護士以外の専門職が持分や議決権の過半数を支配しているなど外弁の職務の独立が確保されていないときは、これに所属している外弁の外弁登録を認めないものとされた。これを踏まえ、日弁連の外国弁護士及び国際法律業務に関する委員会において、登録済み外弁の所属事務所のABS性調査が実施され、あわせて法務省との協議を経て外弁の新規承認申請時に所属事務所のABS性を調査する手順が導入された。なお、日弁連ではABSの禁止を定めた外弁職務基本規程11条の2に該当しないと判断した国又は地域のリストを公開しているところ、2022（令和4）年4月1日にリストの全面的な改定がなされており、これまで非該当国リストに掲載していたアメリカのアリゾナ州、カナダ・オンタリオ州、ドイツ、フランス、スイス及びオランダでは、ABSが緩和傾向にあるため、リスト掲載から削除している。

今後はこれら手順の着実な実施によるABS規制の実効化が求められる。

## （3）今後の展望

巨大な資本力のある海外の弁護士事務所の無限定的な進出を許容すれば、弁護士自治など日本の弁護士制度の根幹を揺るがし、日本法に関わる法律業務の混乱を促進し、公益活動等の公共的役割を担う日本の弁護士の育成にも問題を生じかねず、ひいては日本の法文化への悪影響も懸念されるところである。かかる視点から、新たに許容された混合法人における一定の業務規制やABS所属外弁の登録禁止など、適正な外弁規制の維持は必須である。

他方で、今日では、大企業のみならず中小企業でも海外展開が活発化し、日本人の国際結婚、海外移住、外国人長期就労者の増加に伴う涉外的な取引紛争、家事相続事案、刑事事件や入管事件の激増など、日本経済と日本社会全体の国際化を反映した法律業務の国際化が著しく進展している。大企業向けの涉外法律事務所のみならず、中小を含めた広範な企業や政府自治体における組織内国際法務と、涉外家事相続・外国人権利保護など個人向け国際法務の分野において、国際法務人材へのニーズが全国的に広がりをみせている。他方で、インターネットを利用した国際間の情報共有の拡充、IT技術や通信サービスの進化などにより、本拠地を離れ国境を越えての法律業務形態も普及しつつある。こうした潮流を踏まえると、大都市圏における



大企業向けの国際渉外法務のみならず、全国各地における中小企業の国際業務支援、渉外家事相続、外国人弁護・人権保護、国際的被害救済、環境保全活動などの拡充を図るため、日本弁護士と外国弁護士との連携協働を促進し、我が国の国際的法律業務を拡充し、ひいては弁護士界全体の国際対応力を強化すること、また、外国の弁護士事務所のさらなる進出により日本の弁護士事務所の国際競争力と業務品質を強化し、弁護士業務の拡大・専門化の促進を図ることも将来に向けて避けられない課題であり、かかる視点からすると、適正な規制の下での外弁資格要件の緩和、混合法人の許容、外弁が代理しうる国際商事仲裁事件の範囲拡大という近時の動向は是認しうるものと考えられる。

今後は、日本法の業務には日本の法曹資格を持つ者だけが携わることができるという資格制度の基本を前提としつつ、秩序ある国際化のもとで、弁護士と外弁がともに手を取り合い、本当の意味で我が国の司法作用の向上のための国際化を考えなければならない。日弁連は、2014（平成26）年に法律サービス展開本部内に国際業務推進センターを置き、2015（平成27）年には会長直属の国際戦略会議を設置して、国際戦略のミッションステートメント及びブランドデザインを策定し、国際取引、家事、相続、民事、刑事、人権、公務など広範な国際業務を全国的に推進し、その後、2021（令和3）年に同会議は国際活動に関する協議会と統合し、組織名を「国際活動・国際戦略に関する協議会」に変更した。さらに2019（令和元）年6月の日弁連定期総会では、「グローバル化・国際化の中で求められる法的サービスの拡充・アクセス向上をさらに積極的に推進する宣言」が採択された。東弁も長年にわたり、国際委員会と外国人の権利に関する委員会等を中心として、国際交流及び国際業務に取り組んでいる。

世界的な新型コロナウイルスの感染拡大により人の物理的移動が制約されつつも、デジタル技術を通じたバーチャルな人々のつながりと企業の活動が国境を超えて拡大・深化を続けており、これに対する法的対処や権利保護のニーズも急増している現状を踏まえ、今後さらに積極的かつ組織的に、外国弁護士資格者の受け入れと弁護士との協働機会の拡大を通じて、人権擁護や法の支配の実現を追求し、求められる法的サービスの拡充・アクセスの向上を更に推進するべきである。

### 3 国際司法支援

#### (1) はじめに

1990年代の後半から、開発途上国を中心とする外国への我が国のODAとして、基本法の起草や法律家の養成といった司法の根幹に対する援助活動が行われてきたが、日本政府は、2009（平成21）年4月1日付けで「法制度整備支援に関する基本方針」を策定した。

このような政府の動きの中で、日弁連は、我が国の法律家が国際司法支援活動に積極的に参加する組織と制度を設計し、1995（平成7）年から活発な活動を展開してきた。

そして、2009（平成21）年3月18日、日弁連理事会において、「日本弁護士連合会による国際司法支援活動の基本方針」が決議された。

さらに、2017（平成29）年6月1日付けで自民党政務調査会から「司法外交の新基軸 5つの方針と8つの戦略」の最終提言が公開された。ここでは、新たな成長戦略として「司法外交」を展開することの重要性が指摘されているが、2018（平成30）年6月15日付け「経済財政運営と改革の基本方針 2018」においても司法外交が言及されており、政府・与党におけるこのテーマを巡る議論が新たな展開を迎えたともいえる。

#### (2) 日弁連による国際司法支援の基本方針

##### ア 基本理念

日弁連は、その国際司法支援活動の基本理念として、日本国憲法の基本理念である基本的人権の保障と恒久平和主義及び法の支配の実現を旨とする。

##### イ 基本方針

日弁連の国際司法支援活動実施に当たっては、上記基本理念の実現を目的とし、政治的不偏性と中立性に留意するとともに、活動プロセスにおいて、市民の自立支援・カウンターパートとの協働・フォローアップ評価の実施・参加する日弁連会員（以下、「会員」という。）の安全に特に留意することとしている。

##### ウ 政府の掲げる方針、目的との関係

2013（平成25）年5月に法制度整備支援関係省庁（外務省、法務省、内閣府、警察庁、金融庁、総務省、財務省、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省を含む。）において「法制度整備支援に関する基本方針（改訂版）」が策定されている。かかる基本方針の中では「日本企業の海外展開に有効な貿易・投資環境整備や環境・安全規制の導入支援」を行



うことが目的に掲げられている。また、前述のとおり、近時は、政府において、国際司法支援活動の一部を司法外交として構成する見解も提言されている。

こうした方針や目的中に掲げられている日本企業の利益及び外交上の利益との関係で、日弁連の理念をどのように整理するかは今日的課題といえるが、日弁連の行う国際司法支援活動については、あくまで上記「基本理念」を第一とし、基本的人権の保障と恒久平和主義及び法の支配を実現することを目的とし、そのための活動を行うべきと解される。

### (3) 日弁連及び弁護士法の整備支援活動の経緯と展開

#### ア カンボジア王国

日弁連の国際司法支援活動において、カンボジア王国に関係する同活動が一番長い歴史を有している。また、その支援形態は、国際協力機構（JICA）のODAプロジェクトに参画するケース、日弁連独自にプロジェクトを提案して資金を得て実施するケースの2類型があり、その支援内容も、カンボジア王国の民法及び民事訴訟法の立法作業、裁判官、検察官、弁護士等の研修（トレーニング）、クメール語文献の資料供与等司法支援全般にわたる。したがって、カンボジア王国への国際司法支援活動は、日弁連にとって一つのモデルケースとなり得るものである。以下、具体的活動を簡潔に説明する。

#### イ JICAプロジェクトへの参画・協力

日弁連では、1996（平成8）年から2000（平成12）年までJICAが主催するカンボジア法律家に対する本邦での研修に講師を派遣する等の協力をしてきた。

また、JICAは、1999（平成11）年3月からJICAの重要政策中枢支援・法制度整備支援プロジェクトを開始し、同国の民法及び民事訴訟法の起草、立法化、普及並びに人材育成に協力している。日弁連では、同プロジェクトの国内支援委員会及び事務局に会員を派遣し、カンボジア司法省及びカンボジア王国弁護士会（BAKC）にも、これまで10名以上の会員がJICA長期専門家として赴任している。

2018（平成30）年からは、JICAから、司法アクセスをテーマとし、アジア・アフリカの数カ国からの研修員に対して2週間の本邦研修を行うプロジェクトを受託し、同年及び翌年に実施した。

#### ウ 日弁連独自のプロジェクト

##### （ア）カンボジア王国弁護士会（BAKC）に対する協力活動

日弁連では、日弁連独自のNGOプロジェクトを企画・実施している。2000（平成12）年度から始まったJICAの小規模パートナーシップ事業（1年間）に応募したところ、その第1号案件として採択され、2001（平成13）年7月から同プロジェクトを開始した。さらに、2002（平成14）年9月から3年間、JICAからの委託事業（開発パートナー事業）として「カンボジア王国弁護士会司法支援プロジェクト」を受託し、先の小規模パートナーシップ事業から引き続く形でBAKCに対する支援活動を行なった。本プロジェクトの上位目標は、「法の支配を担うカンボジア王国弁護士の養成」及び「法的サービスへのアクセスを向上させ法の支配を実現すること」であり、具体的な活動としては、①2002（平成14）年10月開校の弁護士養成校への技術支援、②同校で行われるリーガルクリニックへの技術援助、③現在の弁護士に対する継続教育支援、④女性弁護士の養成を通じたジェンダー問題に対する技術支援の4つを柱とした。同プロジェクトは、規模を縮小させながらも、2010（平成22）年6月まで、弁護士養成校支援を中心に継続し、プロジェクト終了後も、弁護士養成校で、日弁連が弁護士倫理、国際取引法などの講義を毎年担当している。

また、2018（平成30）年になり、日弁連は、新たな取り組みとして、法務省法務総合研究所国際協力部とも協同し、カンボジア弁護士を対象とした現地セミナーを行っている。日本政府の法整備支援により、同国の民法及び民訴法が起草・制定されたものの、その運用が十分ではないとして、BAKCより支援要請がなされたためである。現在までに、相続、離婚、民事執行、民事保全、及び訴状の起案をテーマとして合計4回の現地セミナーを実施した。これらのセミナーはインターネットでライブ配信され、延べ3000人からアクセスがある等、一定の成果をあげている。なお、日弁連とBAKCは、2000（平成12）年4月20日に友好協定を締結している。

##### （イ）ベトナム社会主義共和国

ベトナムの法制度整備に関するJICAの重要政策中枢支援活動でも、日弁連は、同プロジェクトの国内支援委員会に委員を派遣し、また、これまで合計9名の

弁護士がJICA現地長期専門家として勤務している。さらに、同国でのJICA主催のセミナー及び本邦での研修に、多くの弁護士が講師として参加してきた。

最近のベトナムでのJICAプロジェクトとしては、起草能力の向上及び法運用・適用の基盤整備を目的として「2020年を目標とする法・司法改革支援プロジェクト」が実施された。また、2009（平成21）年6月に、ベトナム弁護士連合会（地方の単位会を統一する国の弁護士会、VBF）が設立され、その代表団を日本に招聘して研修・交流を行った。その後も、毎年同弁護士会から研修員が訪日し、日弁連で単位弁護士会の運営などの研修を受けている。日弁連はVBFと2013（平成25）年に友好協定を締結し、東弁も2017（平成29）年に友好協定を締結した。

#### （ウ） ラオス

日弁連では、2000（平成12）年5月に同国に関する司法調査を実施し、その結果も踏まえて以下のような協力活動を実施している。

まず、JICAの同国に対する国際司法支援プロジェクトに協力し、長期専門家としてこれまでに合計7名の会員を現地に派遣し、法務総合研究所が実施する現地研修への講師の派遣要請に協力してきた。現地の弁護士数は近年増加しつつあるものの、いまだ約360名にとどまるため、日弁連は、同国の弁護士育成に協力できる方途を模索し続け、2011（平成23）年9月に調査団を派遣した。そして、2012（平成24）年から、2017（平成29）年まで公益財団法人東芝国際交流財団の助成を受けて、ラオス司法アクセス会議（2012〔平成24〕年9月）を開催したことを皮切りに、その後も毎年、司法アクセスや弁護士養成制度の改善を目的に、現地セミナーや本邦研修などの活動を行っている。

#### （エ） モンゴル

モンゴルでは、JICAの弁護士会強化計画プロジェクトが4年間にわたり実施され、合計3名の会員が、JICA長期専門家として現地で勤務してきた。また、2007（平成19）年1月には同国で開催された国際人権条約セミナーに会員2名を講師として派遣した。2011（平成23）年から2015（平成27）年までは、日弁連は、調停をテーマとするJICAの本邦研修を受託して実施し、同国での調停制度の導入に寄与した。さらに、2013（平成25）年からは、モンゴル弁護士会のメンバーに対する本邦研修（但し渡航費及び滞在費はモンゴ

ル側が負担。）を毎年実施している。日弁連は、2017（平成29）年11月、モンゴル弁護士会（任意団体）及びモンゴル法曹協会（法曹三者の強制加入団体）と友好協定を締結した。

#### （オ） インドネシア

インドネシアでは、2007（平成19）年からJICAの和解調停強化支援プロジェクトに会員1名が赴任した。現地の最高裁などのカウンターパートと和解調停規則の作成及び調停人の育成プロジェクトを実施したが、現在は終了している。

#### （カ） 中国

中国のプロジェクトは2008（平成20）年に開始された。中国の民事訴訟法及び仲裁制度の改善について協力するプロジェクトで、日弁連からは委員を派遣し、また、JICA長期専門家として会員1名が現地に赴任した。同専門家は、2019（令和元）年、中国政府より、同国の経済や制度、文化の発展に貢献した外国人に贈られる「友誼賞」を授与された。

#### （キ） ネパール

内戦を経たネパールに対し、JICAプロジェクトとして2009（平成21）年から民法起草支援が実施されており、2010（平成22）年以降日弁連が推薦した長期専門家は、合計6名である。

#### （ク） ミャンマー

ミャンマーでは、2011（平成23）年に新政府が発足して以来、改革が進められており、それに伴い法・司法セクターの改革も活発に行われ、会員1名が長期専門家として現地に派遣されていた。しかし、いったん、同専門家がコロナ禍のために帰国した後、2021（令和3）年にミャンマー国内でクーデターが発生したことにより、現在、活動は事実上停止している。

#### エ 今後の展開

日弁連は、International Bar Association（IBA）の団体会員として、これまでも同団体の人権活動に幅広く参加してきた。2007（平成19）年には、紛争解決直後の国々に対する平和構築活動の一環としての国際司法支援活動を実施することを目的として、国連が支援して設立されたInternational Legal Assistance Consortium（ILAC）の正式団体会員となり、2009（平成21）年3月には、国連民主主義基金からの助成資金により、IBAとともに、イラクの弁護士に対する国際人権法・人道法のトレーニングプロジェクトを実施し

た。2017（平成29）年5月にはILACの年次総会が東京で開催され、紛争下にあるシリアの法曹に対する支援活動などが報告された。

こうした活動を踏まえ、日弁連は、今後更に、国際的な法曹団体や各国の法曹団体と国際司法支援の分野でも協力を拡大していくことを検討している。

#### （4）日弁連による支援体制整備

日弁連では、上記のような国際司法支援活動の広がりに対応し、かつ有意で適任の人材を派遣できるよう、組織・人・資金面での基盤整備を行っている。また、アジア地域の弁護士会との交流を深め、国際司法支援の分野で有効な協力活動を行う努力もしている。以下、詳述する。

##### ア 日弁連独自の支援プロジェクト

日弁連では2019（令和元）年に独自プロジェクトとして、トヨタ財団の国際助成プログラムに「平和で豊かな暮らしのために『法』をもっと身近に一正義へのアクセスを実現するための4か国の連携」を応募し、採択された。

本プロジェクトは、ベトナム、ラオス、カンボジアと日本との連携により、悩みを共有する者どうしが学び合いを通じて共通課題の解決を図る取組みで、外部の知見や「受け手」の意見を積極的に取り込むという新たな枠組みで実施されるものである。実施期間は2019（令和元）年11月から3年間を予定していたが、コロナ禍により、当初の活動計画内容を変更し、助成終了期間を2022（令和4）年9月30日まで延長した。延長期間中は、オンラインセミナーの形式で各国とのワークショップやセミナーを実施した。

##### イ 国際交流委員会国際司法支援センター（ILCC）

日弁連の国際交流委員会では、国際司法支援センターを部会として設置し、国際司法支援に機動的に対応できる組織作りを行っている。同委員会は、国際的な事項について日弁連執行部を補佐している国際室とも緊密に連携し、日弁連全体での国際司法支援活動を実施している。

##### ウ 日弁連国際司法支援活動弁護士登録制度

日弁連は、国際司法支援活動に参加する会員の人材プールとして、1999（平成11）年9月に「国際司法支援活動弁護士登録制度」（登録制度）を設立した。日弁連が、数々の会員の派遣に対する要請に応え、より良い支援活動を実施するために、日弁連が情報の基地

（ハブ）となって国際司法支援活動に参加する会員間の情報の交流・交換の機会を提供できることも目的としており、2022（令和4）年3月末日現在373名の会員が登録している。国際司法支援活動に関して、国際機関、諸外国等から会員の推薦の依頼があった場合は、登録された会員に対してその情報を提供して希望者を募るか日弁連が登録者の中から適当な人材を推薦することになる。今後は、同制度の登録会員を増やすと共に、専門分野ごとの類型化などのより効率的なデータベース化を目指している。

##### エ 国際司法支援に関する研修会

日弁連では、2012（平成24）年と2015（平成27）年に若手会員が国際司法支援活動の分野に参加する導入として、「次世代の国際司法支援を担う弁護士養成研修」と題する連続研修講座を行った。また、2018（平成30）年1月31日から5月31日まで、及び、2021（令和3）年4月28日から7月16日までの期間の2回にわたり、「次世代の国際交流・国際司法支援を担う弁護士養成研修」を全6回ずつ実施した。今後も、新たに活動に参加する会員を増やすための研修等を予定している。

##### オ 国際協力活動基金

国際司法支援活動も活動資金がなければ充実した活動はできない。日弁連の活動は、会員からの会費によるのが原則であるが、国際司法支援活動については、先に述べたJICA開発パートナーシップ事業のように外部からの資金を利用できる場合がある。そのためには、事業の会計が一般会計とは切り離されて管理され、その処理が透明でなければならない。そこで、日弁連では、2001（平成13）年3月に「国際協力活動基金」を設置し、同基金のもとで国際司法支援活動資金が管理されている。

#### （5）新型コロナウイルス感染症と国際司法支援

2020（令和2）年より世界的に蔓延した新型コロナウイルス感染症は、国際司法支援にも小さくない影響を与えた。新型コロナウイルス感染症対策のために水際対策の強化として人の国際移動を制限した結果、通常は、相手国とを往来しフェイス・トゥー・フェイスで行う国際司法支援活動もこれまでと同様の方法での実行は困難となった。

しかし、コロナ禍により社会の分断化や弱者への負担が「見える化」したことにより、国際司法支援が解決対象としてきた課題もより明確化されたし、オンラ



イン形式の飛躍的進展に伴い、海外のカウンターパート等とのコミュニケーションが容易になった。実際に、前述のトヨタ財団プロジェクトでは、特に最終年度において、準備段階だけでなくセミナー等も現地弁護士会との間でオンライン形式により行ない、また、各種研修や意見交換も可能な限りオンライン形式で実施することで最低限度の関係を維持することができた。

しかし、やはり、これまでやってきた国際支援活動の全てをオンライン形式で代替することは、実効性の観点からいっても無理である。現在は、新型コロナウイルス感染症の5類移行に伴い、海外渡航についての制限も緩和されているが、今後は、オンライン形式と、フェイス・トゥー・フェイスを適切に使い分けることにより、より充実した国際司法支援活動を構築していくことになろう。

#### (6) 支援から交流へ

日弁連による国際司法支援活動は、法の支配の実現の観点から、相手国の司法制度が改善し、安定することを目指しているが、支援活動を行う側は、相手側の自立、つまり、常に「支援活動の出口」を常に意識する必要がある。司法制度は、相手国の国家作用に関わる分野であって他国の支援に頼らず、自力で自律的運営をすることがあるべき姿だからである。もっとも、日弁連は、「支援」という言葉を使ってはいないものの、すべての国際司法支援活動において、支援をする側・される側といういわば上下関係ではなく、対等なカウンターパートとして相互に協力するという姿勢をとることを旨としている。つまり、国際司法支援は、支援活動と同時に、相手国との相互理解を育むという国際交流活動の側面も有しているのである。

国際交流活動は、世界中の法曹が相互理解を深めることで、世界的規模で基本的人権の保障と恒久平和主義及び法の支配の実現を目指す活動であり、国際司法支援活動が終了した後は、積極的に相手国の法曹との国際交流活動につなげていくことが肝要である。そして、これらの活動を通じて、法の支配の確立に向けた日弁連及び日本の弁護士のプレゼンスを高めることもできるのである。

## 4 国際民事紛争解決

### (1) 国際民事紛争解決の基本構造(仲裁・調停と訴訟)

近年、経済活動のみならず市民生活のグローバル化

に伴い、企業間及び個人間のいずれにおいても国際的な紛争が増加し、その対象領域も拡大している。そのような国際的紛争のうち、事業者間の商事紛争を解決する手段としては、国際商事仲裁の制度が発展充実し、国際商事調停も次第に認知されて今日に至っている。

しかし、欧米各国及びアジア主要各国と比べると、我が国を仲裁地とする国際商事仲裁の件数は極めて少なく、国際商事調停についてもこれまでほとんど活用されていない。特に中小企業にとっては、費用や手続きの明確性の点でアクセスしやすい仲裁機関や調停機関のインフラが国内になければ、仲裁と調停を利用しようと思っても利用できない。さらには国際離婚、離縁、相続といった非商事的な民事紛争については、その解決に利用しうる国際的調停や仲裁の枠組みは未だその実現を見ていない。

そこで、後に述べる国際商事仲裁及び国際商事調停の基礎法令、手続規則、実施機関、物的設備、人的資源などのインフラを整備し、中小企業を含めた多種多様な事業者幅広く利用しやすくするとともに、私人間における紛争解決の最後の砦としての裁判所を国際的民事紛争にも活用しうるよう、国内の民事訴訟手続の改善と、国境を超えた国際的紛争にも我が国の民事裁判手続を利用しやすくする制度の確立が、増大する一方の国際的民事紛争を的確円滑に解決するために不可欠である。

### (2) 仲裁及び国際民事訴訟法の現状

仲裁に関しては、2003（平成15）年に国連国際商取引法委員会（UNCITRAL／アンシトラル）制定のモデル仲裁法を踏まえた「仲裁法」が制定された。2006（平成18）年にUNCITRALモデル法が改訂され、仲裁合意書面性要件の緩和、仲裁人による暫定保全措置への執行力付与など、様々な改善が図られ、欧米アジア諸国の仲裁法がこれを迅速に導入したのに対して、我が国では仲裁法制の見直しに関する検討が続けられた結果、2023（令和5）年4月に至ってようやく仲裁法が改正され、仲裁人の暫定保全措置命令に基づく強制執行が可能となり、あわせて仲裁合意の書面性の緩和、競合管轄の追加、翻訳添付の省略等が導入された。

また、調停に関しては、国際的な商事調停により成立した和解合意に執行力を付与する国際連合条約（通称シンガポール条約）が2020（令和2）年に発効し、当初は米国、中国など46か国が署名し、2023（令和5）

年2月時点では10か国が批准・締結に至っているが、同年4月には、上記の仲裁法改正とあわせて調停に関するシンガポール条約の実施に関する法律が成立し、商事紛争に関する調停により成立した国際和解合意に執行力が認められることとなった。

しかし、後述のとおり、実際の手続運営にあたる仲裁機関や調停機関については根本的強化が図られているとは言えず、日本企業の海外事業と国際取引における紛争件数が増加しているにもかかわらず国内での国際仲裁及び国際調停の事件数は低迷を続けている。

他方、国際民事訴訟に関しては、ハーグ国際私法会議において、裁判所の選択合意に関して2005（平成17）年に「管轄合意に関する条約」が採択され、2012（平成24）年4月1日施行の改正民事訴訟法において、国際民事訴訟管轄の規定が新設され、労働契約と消費者契約については特則が設けられた。さらに、2018（平成30）年4月には、人事訴訟法の改正により、国際的な人事訴訟及び家事事件についての訴訟管轄規定が新設された。しかし、送達手続や証拠調べについてはハーグ私法会議での包括的条約合意が出来なかったこともあり、個別の条約や先例等に依拠するしかなく、法的安定性と予見可能性に乏しい実情が続いている。さらには新型コロナウイルス感染拡大に伴う社会的制約のなかで表面化した我が国訴訟制度のIT化の遅れが、特に当事者が海外にある国際紛争事案では証拠資料、証言録取、期日間事務連絡等の電子化のニーズが高いことから、国際紛争の民事訴訟における大きなハードルとして認識されるに至っている。

### (3) 現在の動きと今後の課題

#### ア 国際商事仲裁及び国際商事調停

上述の課題を克服するため、国際商事仲裁・調停の分野では、日弁連が2017（平成29）年2月に策定した「日本における国際仲裁機能を強化することに関する意見書」に沿って、特にインフラの整備が急速に進められた。

まず、2018（平成30）年2月、国際商事仲裁の審理手続を行う物的設備として、日弁連と社団法人日本仲裁人協会の共同により「財団法人日本国際紛争解決センター」が設立され、同年5月には大阪の法務省合同庁舎内に、国際紛争解決センター大阪が開設され、2020（令和2）年3月には東京にも同様のセンターが開設された。

また、2018（平成30）年6月には、日本で随一の一般商事仲裁機関である「社団法人日本商事仲裁協会」が報告書を発表し、海外仲裁機関の誘致、国内仲裁機関の充実、啓蒙の強化、人材確保、インフラ整備など7つの具体的方策を提言するとともに、これを踏まえた協会自らの改革に着手し、新たな仲裁規則を策定公表している。

2018（平成30）年8月には、日弁連と法務省が共同で外国弁護士による国際仲裁代理規制の見直しの検討会を開催し、同年10月には報告書が公表され、外国弁護士が代理業務を行いうる「国際商事事件」の定義を拡大し、外国当事者の事案のみならず外資系日本子会社が当事者となっている事案や、外国を仲裁地とする事案において日本国内で証人尋問等の審理のみを行う場合を含めること、国際調停事件についても外国弁護士による代理業務を認めること、外国法事務弁護士となるための職務経験要件として日本での労務提供機関の参入上限を1年から2年に拡げること、弁護士と外国法事務弁護士を社員とする共同法人の制度を導入すること等が提言され、2020（令和2）年4月の外弁法改正によりこれらの改革が実現した。

さらに、2018（平成30）年11月には、日本仲裁人協会が同志社大学の協力を得て、同大学内に「京都国際調停センター」を開設し、審理室などの物的設備と事務職員などの人的資源を提供するとともに、調停人名簿の作成、専門研修の実施などの活動を開始した。

日弁連においても、こうした一連の動きに随時的確に対応しうよう、これまで法律サービス展開本部内の国際業務推進センター内の組織であった国際商事仲裁ADR部会を独立のワーキンググループに格上げし、日本商事仲裁協会及び日本国債紛争解決センターとの連携及び全国各地の単位弁護士会との共催による国際仲裁・調停の研修会を実施するなど、会員への啓蒙普及を進めている。2019（令和元）年6月に日弁連総会で採択した「グローバル化・国際化の中で求められる法的サービスの拡充・アクセス向上をさらに積極的に推進する宣言」では、他の主要課題と並んで国際仲裁及び国際調停を振興すべき旨とその理由が明記されている。

他方で、一般社団法人日本国際紛争解決センターの東京施設が利用件数の低迷等による財政難を主な理由として2023（令和5）年6月に閉鎖されるなど、未だに



わが国では国際仲裁と国際調停の活用が十分進んでいないという実情もある。

今後の課題としては、こうしたハードインフラ整備における進展と課題を踏まえ、我が国の国際商事仲裁及び調停の法令、設備、規則、人材などのソフトインフラ整備を着実に実行し、昨今の海外展開やインバウンド拡大によって国際的紛争にさらされがちな中小企業や個人事業者にとっても使い勝手のよい紛争解決手段とすることが求められる。

また、2017（平成29）年12月には、最高裁において、仲裁人が公正独立性に疑いを生じさせる恐れのある事実の自主開示を怠り、これにより仲裁手続に重大な違反を生じたとして、その仲裁人が関与した仲裁判断の取消しを否定した高裁判決を破棄差し戻すという事案があった。仲裁法改正においては、仲裁制度への信頼を確保すべく、仲裁人の公正独立性担保の手段を充実させることも重要な課題となる。

#### イ 国際民事訴訟

国際民事訴訟に関しては、上述のとおりハーグ国際私法会議において、「民事及び商事に関する国際裁判管轄権並びに判決の承認及び執行に関する条約案」が検討・討議され、2005（平成17）年の外交会議で「管轄合意に関する条約」が採択され、その後、これら審議を参考として、国際民事裁判管轄に関する民事訴訟法改正が2012（平成24）年4月1日に施行され、2018（平成30）年4月には国際的な人事訴訟及び家事事件の訴訟管轄に関する人事訴訟法の改正が実施された。しかし、送達手続や証拠調べについてはハーグ私法会議での包括的条約合意が出来なかったこともあり、個別の条約や先例等に依拠するしかなく、法的安定性と予見可能性に乏しい実情が続いている。

今後は、さらに国際紛争の迅速的確な解決を実現するための制度的基盤として、国際送達、証拠調べ、外国判決執行の相互保障等の側面についても国際基準での立法化と国際共助の前進を図ることが求められる。

また、我が国の裁判制度を外国人当事者や国際的争点を含む事案にも利用しやすくする観点から、既に導入が開始されている裁判の電子化を着実に実行するとともに、一定範囲での外国語証拠の和訳義務の緩和など、民事訴訟改革の枠組みにも国際化の観点から検討すべき課題がある。

#### (4) ハーグ条約（国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約）

近年、国際結婚の増加に伴い、外国における結婚生活の破綻により日本人親が他方親の同意を得ずに子どもを日本に連れ帰り、子の返還や子との面会を求めても拒否するという問題が深刻化している。こうした国境を越えた不法な子の連れ去りについては、「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約」（ハーグ条約）が、子どもを連れ去り前の常居所地国に迅速に戻し、子の常居所地国の裁判所の決定に委ねるべきことや、そのための国家間の協力などについて定めている。

ハーグ条約には、合理的で有用な条約であるとの評価がある一方、条約の機械的・画一的運用により、他方親から子どもへの虐待やドメスティック・バイオレンスによる逃避的な帰国の場合に、子どもを常居所地国に返還することが子の利益に反することとなる可能性などの懸念が指摘され、日弁連内においても議論が分かれた。

そのため日弁連は、2011（平成23）年2月18日「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）の締結に際し、とるべき措置に関する意見書」を発表し、ハーグ条約が子どもの権利条約に定める「子どもの最善の利益」にかなうように適切に実施・運用されることを確保するために必要な事項を定めた国内担保法を制定することを提言した。

その後、2013（平成25）年4月1日にはハーグ条約の締結が国会で承認され、同年6月には同条約の実施を国内で担保するための「国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律」（以下、「実施法」という。）が成立した。2014（平成26）年4月1日にはハーグ条約が発効し、実施法も施行となった。さらに2020（令和2）年4月1日に施行された改正法では、子の返還を命じる裁判所の決定について、間接強制を経ずに代替執行ができるようになった。

実施法上、常居所地国の他方親の下に戻されると子どもが虐待を受けるおそれがあることを示す事実が認定されれば、我が国の裁判所が国内法の定める返還拒否事由に基づき適切な対処を取りうることとなり、併せて外務省の専門家による対応も行われる。

また、外務省の専門家による当事者への援助が行われ、日本に住所を有していない外国人も民事法律扶助の利用が可能とされている。この援助の一環として、



日弁連では、実施法の施行と同時に2014（平成26）年4月1日から、外務省を通じた弁護士紹介を開始しており、現在での国内全ての弁護士会において紹介対応を可能としており、2022（令和4）年7月1日までに112件の紹介がなされている。この他に、弁護士費用の他、高額になりかねない通訳人費用についても、民事法律扶助制度の利用が可能となっている。

2022（令和4）年7月1日までの間、外務省による返還援助又は面会交流援助の決定は400件以上であり、話し合い、ADR又は裁判上の和解による円満解決が半数近くであり、東京家裁又は大阪家裁では原則6週間以内と迅速に処理されている。なお、裁判手続による返還率についても、改正法施行前は44%だったものが、改正法施行後は80%に上昇している。

他方で、弁護士会としては、ハーグ条約締結後の体制整備として、ハーグ条約の事案を適切に扱うことのできる弁護士の研修・養成に力を注ぐことが求められる。とくに、子の手続代理人が大きな役割を果たすことも期待されるので、その担い手の確保が必要である。弁護士会で、代理人活動に関する研修、任意的解決のためのあっせん仲裁機関の紹介事業に対応できるような機関（単位会のあっせん仲裁機関）を強化する必要がある。

## 5 国際機関への参画

多様な領域への弁護士の参画、業務分野の拡大、国際化、法律専門家としての国際社会への貢献等の観点から、日本の弁護士が国際機関において法律専門家としての役割と活動を積極的に担っていくことが望まれる。

こうした国際機関には、国連の諸機関及び専門機関（国連難民高等弁務官事務所〔UNHCR〕、国連開発計画〔UNDP〕、国連児童基金〔UNICEF〕、国際労働機関〔ILO〕、世界知的所有権機関〔WIPO〕等を含む）や、国際刑事裁判所（ICC）、ハーグ国際私法会議、世界貿易機関（WTO）、アジア開発銀行、欧州復興開発銀行、経済協力開発機構（OECD）等、多様な機関があり、弁護士が法律専門家としてプレゼンスを求められる職場やプロジェクトは多い。

これまでにも日弁連の会員弁護士が、こうした国際機関に職員として勤務した例、外務省から若手専門職（JPO）として派遣された例、専門家としてプロジェ

クトに関わった例、インターンとしての経験を積んだ例はあるが、その数は欧米・中韓各国と比べてまだ少ない。日弁連では、国際機関人事情報セミナーやホームページ上の情報提供コーナーを通じて、国際機関における法律関連職務や応募の資格、応募の手続き等に関する情報提供を行ってきたほか、国際機関での勤務を希望する弁護士のための外務省によるロースター（登録）制度を発足させ、また「国際機関就職支援リストサーブ」登録者に国際機関の人事情報その他関連情報をメール送信する取組みを行っている。さらに、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国際移住機関（IOM）、国際協力機構（JICA）、国際労働機関（ILO）、外務省が司法修習の選択修習の受け入れを行っている。

国際機関への参画については、まだ実例が少ないが、法科大学院制度の下で多様な経歴を有する新しい法曹が増えてきていることや弁護士の業務の拡大についての意識が高まっている中で、関心を持つ弁護士、司法修習生、法科大学院生は少なくない。国際機関における勤務やプロジェクトへの参加は、弁護士の多様な職務形態の一つであると同時に、日本の弁護士の国際化、国際競争力の強化という観点からも極めて重要である。

このような視点を共有する外務省や法務省との共催により、国際機関での勤務を含む国際分野での法曹としての活躍を目指す法律家のためのセミナーが2010（平成22）年から毎年実施されている。

また、2014（平成26）年4月には、日弁連の法律サービス展開本部内に国際業務推進センターが設置され、国際機関等における弁護士の任用促進、養成、弁護士への支援活動を行うことが同センターの活動の1つとして位置付けられた。2016（平成28）年に同センター内に国際公務キャリアサポート部会が設置され、同年より2年ごとに国際公法連続講座が開催されて、いずれも30名を超える会員が参加してきた。2022（令和4）年にもコロナ規制の下、バーチャル形式で第4回の同連続講座が実施されている。また、国際公務のアドバイザー制度・メーリングリストが開設されて弁護士が国際機関で勤務することの支援をし、積極的に国際機関とも意見交換している。実際に、国際機関や日本の海外関係の省庁部局に勤務する弁護士も年々増加しており、今後の展開が期待される。

今後は、これまでに日弁連が行ってきた活動の継続

に加え、国際業務推進センターを中心に、国際機関での勤務やインターンの経験がある弁護士のネットワーク化、外務省や法務省、大学との協力連携の強化等、

日本の弁護士の国際機関への参画の拡大に向けた戦略的な取組みをより一層推進していくべきである。



## 第2章 日本司法支援センター(法テラス)の課題

### 1 総論～日本司法支援センター(法テラス)の設立と理念

2004(平成16)年の通常国会において成立した「総合法律支援法」は、「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の提供が受けられる社会を実現すること」を基本理念に据え、国による国民に対する民事・刑事を問わない「総合的な」法律支援業務を定め、その中核組織として日本司法支援センター(法テラス。以下、「法テラス」という。)を置いた(同法1条)。これは、司法改革・扶助改革の到達点ともいえるものであって、法科大学院及び裁判員制度とともに平成の三大司法改革の一つとして位置づけられ、国民の日常生活に最も大きな影響を持つ改革とあってよいであろう。

総合法律支援法を受けて、財団法人法律扶助協会(1952〔昭和27〕年設立)から民事法律扶助事業を引き継ぐ形で、法テラスが2006(平成18)年4月に設立され、同年10月から業務を開始した。

### 2 組織・運営・業務

#### (1) 理事等、地方事務所所長人事

法テラスは、東京に本部組織を設置し、理事長には2008(平成20)年4月からは寺井一弘元日弁連事務総長が、2011(平成23)年4月からは梶谷剛元日弁連会長が、2014(平成26)年4月からは宮崎誠元日弁連会長といった弁護士がそれぞれ就任していたが、2018(平成30)年4月1日からは弁護士ではない板東久美子元消費者庁長官が就任した。その後、2022(令和4)年4月1日からは常勤理事だった丸島俊介元日弁連事務総長が理事長に就任し、事務局長、部長、課長等の職にも弁護士が就任しているが、理事には弁護士が就任していない状況にある。

また、全地方事務所(50か所)の所長には全て弁護士が就任し、法テラスの運営の適正化に貢献してきているところ、法的サービスの提供を実際に行えるのは第一に弁護士であることからすると、今後も、業務の適切な遂行の上では理事長を含めた役職者により多くの弁護士から選出されるよう働きかけていくことが必要であろう。

#### (2) 地方事務所の活用問題

現状の法テラスの運営においては、予算の配分、情報提供の方法、具体的業務の手法など効率性を追求する必要から、本部を中心とした画一的な管理、運営の色彩が目立つものといえる。地域の状況を生かし、地域の利用者の視点に立脚したきめ細かい運営を指向するためには、地方事務所が自主性や独自性を発揮し得る余地を増やして、地方事務所を活用していくことが必要となる。

そのためには、地方事務所が独自の事業、企画、研修等を実施できるよう、地方事務所長に権限と予算を付与すべきであるとともに、地方事務所の活動が活性化できるよう、職員や地方事務所長、副所長、支部長、副支部長等の待遇改善も検討していくべきである。現状、法テラスもこうした処遇問題等について改善に取り組んでいるところではあるが、現場のモチベーションを削ぐことのない形での改善がなされることが望まれる。

法テラスが2008(平成20)年2月に実施した認知度調査によれば、その認知度は24.3%にすぎなかったのに対し、2018(平成30)年12月に実施した調査では「名前知っている・聞いたことがある」「どんなサービスを提供しているか、ある程度知っている(利用したことはない)」「利用したことがある」を加えると58.0%に達しており、徐々に国民生活の中に浸透しつつある。しかしながら、「どんなサービスを提供しているか、ある程度知っている(利用したことはない)」「利用したことがある」は、2018(平成30)年でも計16.7%と低く、積極的に法テラス利用を促すためにはさらなる認知度向上が望まれる。

#### (3) 業務

法テラスは、①情報提供(アクセスポイント)・連携、②民事法律扶助、③国選弁護士・国選付添人の選任、国選被害者参加弁護士の選定、④司法過疎対策、⑤犯罪被害者援助を主たる本来業務とし(総合法律支援法30条1項)、そのほかに、業務方法書に定めるところにより、国、地方公共団体その他の営利を目的としない法人等からの委託を受けた業務を行うことができるも

のとされている（同条2項）。さらに、後に各項で詳述するように、2016（平成28）年6月に公布され、2018（平成30）年1月24日から施行された改正総合法律支援法により、⑥大規模災害被災者援助（他に先行して2016〔平成28〕年7月1日施行）、⑦認知機能が十分でない特定援助対象者（高齢者・障がい者）の援助、⑧特定侵害行為（DV、ストーカー、児童虐待）を現に受けている疑いのあると認められる者の援助が追加された。

### 3 情報提供業務

#### (1) コールセンターの情報提供数

法テラスのコールセンターの情報提供数は、設立当初の2006（平成18）年度12万8741件（半年間）、2007（平成19）年度22万0727件と年々増加し、2009年度（平成21）年度には40万1841件に達し、累計数で1000万件を超えた。ただ、2010（平成22）年度の情報提供数は東日本大震災の影響があったとはいえ、37万0124件と減少に転じ、その後も東日本大震災直前の件数には届かない状況が続き、2021（令和3）年度は37万7753件となっている。一時期は、予算が削減されたことによる広報活動の減少の影響も指摘されたが、コロナ禍において外出を控えた人からの架電が増えたという見方もあり、今後とも同サービスを必要としている利用者に対し浸透をはかるよう効果的な広報活動を継続していくことが重要と考えられる。

#### (2) 多言語対応

法テラスでは、2013（平成25）年3月から三者間通話システム等を利用した多言語対応（英語・中国語・ポルトガル語・スペイン語・タガログ語）による情報提供を開始し、その後、韓国語、ベトナム語、ネパール語、タイ語、インドネシア語へと対応言語を拡充している。周知活動とともに、多くの利用が望まれる。

#### (3) コールセンターと地方事務所との連携

法テラスの開業当初から、コールセンターにおける情報提供業務と地方事務所における情報提供業務の在り方、役割分担については、必ずしも統一的な認識が得られないまま、今日まできているところがあり、この点に関する議論を尽くしていく必要がある。当初からの制度設計として地方事務所の負担軽減としての「前捌き」機能をコールセンターに担わせることは必要であるとしても、地域における細かな関係機関情報を有する地方事務所の情報をも活用した情報提供が可

能となるよう、全国から電話を受けるコールセンターと地方事務所を連携させて相互補完関係をもつ情報提供体制を構築していく必要がある。

#### (4) 弁護士会側の受け皿対応

弁護士会側においても、コールセンターが紹介しやすい体制（専門相談の充実等）作りを推進するとともに、弁護士紹介制度の充実及び法テラスとの連携強化を進めるなどして、法テラスの情報提供業務との有機的連携関係を構築していく必要がある。

また、コールセンターのデータベース刷新に伴い、新しいデータベースにおいて適正に検索可能な状態とするために、弁護士会での受け皿情報の刷新を行っていくことも検討されている。

### 4 民事法律扶助業務

#### (1) 民事法律扶助制度

民事法律扶助制度は、経済的に余裕がない人が法的トラブルにあった時に、無料で法律相談を行い（法律相談援助）、弁護士・司法書士の費用の立替え（代理援助・書類作成援助）を行う業務とされている。扶助事業の対象者は、国民及び我が国に住所を有し適法に在留する外国人であり、法人・組合等の団体は対象者に含まれない（総合法律支援法30条第1項2号）。

我が国の民事法律扶助制度は、多くの国の制度と異なり、原則として立替償還制を採用している。そのため、利用者に立替金の償還義務がある。

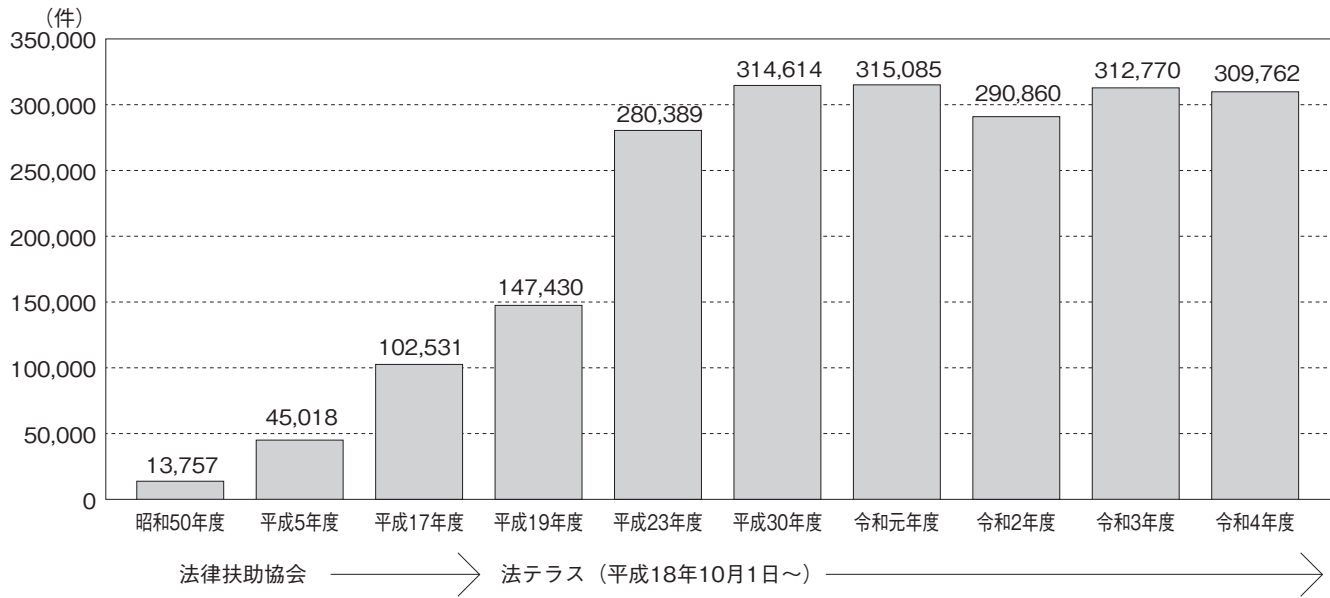
民事法律扶助制度で現在「立替基準」として定められている弁護士の報酬基準は、民事法律扶助法が制定された2000（平成12）年以降、消費税の導入や税率の変更によるもの以外に改定はなく、本体額は20年以上も前のままである。そのため、民事法律扶助のニーズが高い離婚や養育費など子の監護を巡る事件等の家事事件や自己破産申立事件など、民事法律扶助を利用しない場合の弁護士報酬の一般的な額より相当程度低廉なものとなっているとされている（日弁連2023〔令和5〕年3月3日決議参照）。

#### (2) 民事法律扶助対応のさらなる充実

最近の法律相談援助実施件数と代理援助・書類作成援助開始決定件数は、それぞれ表のとおりである。

これまで民事法律扶助予算の大幅増額を目指し、現に実現してきたところであるが、ここ数年、いわゆる過払金請求事件の減少等もあって、民事法律扶助の代

### 法律相談援助件数の推移

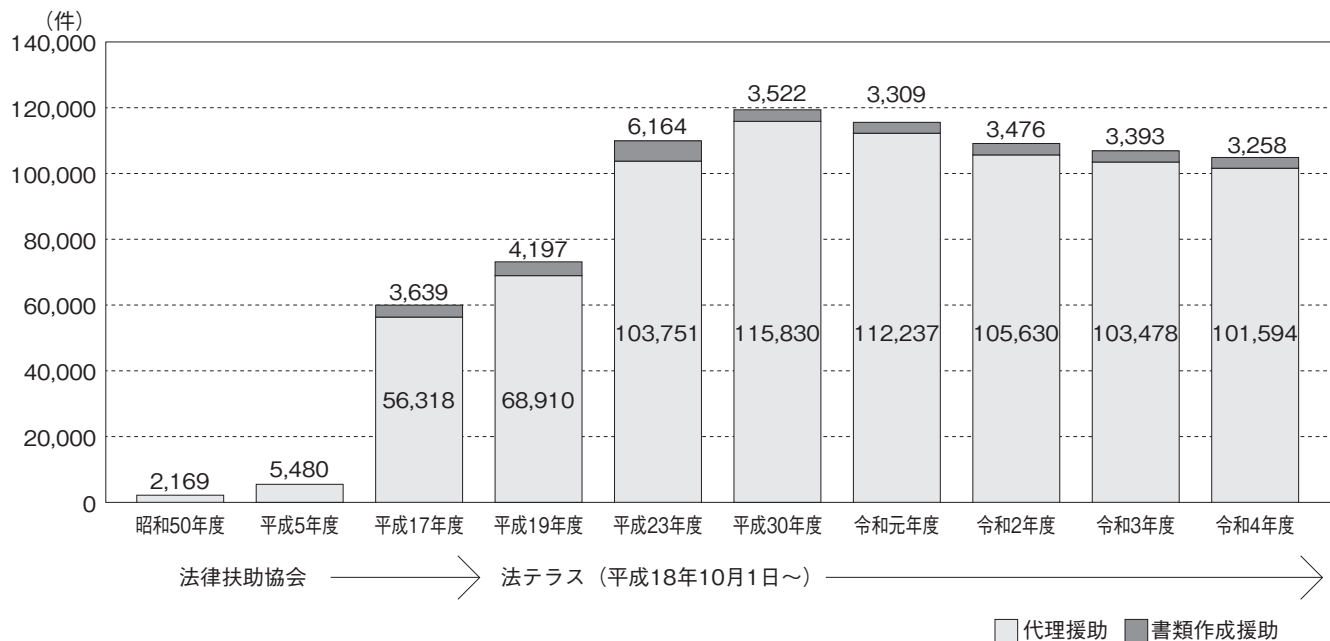


(注1) 法律扶助協会のデータは、(財)法律扶助協会発行の平成17年度事業報告書に基づく。

(注2) 被災者法律相談援助及び特定援助対象者法律相談援助の実績を含む。

(令和4年度版法テラス白書63頁より)

### 代理援助・書類作成援助の開始決定件数の推移



(注1) 法律扶助協会のデータは、(財)法律扶助協会発行の平成17年度事業報告書に基づく。

(注2) 平成17年度の件数については、令和4年度版白書から代理援助と書類作成援助に分けている。

(令和4年度版法テラス白書68頁より)

理援助件数は横ばい傾向となっており、利用実績を理由に予算獲得を達成することが難しくなっているとも言える。その中でも、家事事件・多重債務事件（過払金請求事件以外）の増加の中で民事法律扶助が十分利用されているのかの検討を含め、一層の利用促進を図っていく必要がある。

なお、2020（令和2）年度は、新型コロナウイルス感染拡大の影響もあってか、法律相談援助件数、代理援助件数ともに減少したが、法テラスでは、コロナ対策の一つとして、2020（令和2）年5月に電話等法律相談援助を開始し、対面によらない法律相談が可能となり、その利用が増加していった。また、同制度によ



て電話等による法律相談援助が一定程度浸透したことをふまえ、2022（令和4）年4月からは、平時においても、DV等被害者等が電話等による相談援助を利用できるよう制度改正がなされた。

ただし、全国的には、申込みから相談まで1～2週間待たされるケースがあるなど、民事法律扶助の相談体制が未だ十分に整備されているとはいえない地域も存在することから、その体制整備を進めていくことも必要である。

また、原則立替償還制を採用し、要件を満たせば償還猶予、免除を受けられることとされていることから、利用者が償還猶予、免除の申請を行う際に各弁護士が利用者に協力するよう、日弁連から要請されているが、立替金償還免除実績は横ばいの状況2021（令和3）年度51億9134万6662円、2022（令和4）年度50億6152万6504円）にある。2024（令和6）年からは、中学生以下の子どもを育てて生活が困窮している一人親に関して償還免除することとなったため、上記償還免除件数は増加することが見込まれる。

### （3）民事法律扶助制度のさらなる改革の必要

2002（平成14）年の司法制度改革推進計画において、民事扶助制度については、「対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等につき更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実することとし、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる」ものとされていたにもかかわらず、対象事件・対象者の範囲の拡充、利用者負担の在り方の議論がなされないうまま、今日に至っている。

諸外国に例を見ない立替償還制から給付制への見直しを始め、資力基準の緩和、対象事件範囲の拡大、さらには、民事法律扶助予算自体の増額等、事後規制社会化を迎えた社会的インフラとしての民事法律扶助制度の拡充の必要性は極めて高いものであり、「総合的・体系的」な検討を加える議論とともに、立法改正を視野に入れた運動展開が必要となる。

かたや、主に契約弁護士（一般の法律事務所が開業していて、法テラスと契約を締結した弁護士。）の中で、代理援助の立替基準等、法テラスの弁護士報酬基準が低すぎるといった意見が特に若手の弁護士から高まっているとも言われており、このような意見を集約して法テラスの報酬増額を求めている弁護士会もある。

ここで問題となるのは、いわゆる償還制の中で、報

酬を増額することにより利用者の負担が増大してしまうことである。直ちにすべてを給付制に移行することが困難であるとしても、一部給付制を導入する等により、弁護士報酬の増額を実現し、より充実した代理援助活動ができるように努力していくことが必要である。報酬問題については、4（7）でも述べる。

また、前述したように、「東日本大震災の被災者に対する援助のための法テラスの業務の特例に関する法律」（東日本大震災被災者援助特例法）が2012（平成24）年4月から施行され、被災者に対しては資力を問わず、また行政不服手続、ADR手続を含めた震災法律援助が行われている。

日弁連は法務省・法テラスとも協議を重ね、生活保護受給者に対する償還免除など、ここ数年大幅な運用改善を実現してきているところではある。

しかしながら、運用改善のみでは改革に限界があることも事実であって、今後はさらに、利用者にとってもその担い手にとっても使いやすい民事法律扶助の実現に向けた、「総合的・体系的」な取組みの努力を行っていくことが必要である。

なお、改正総合法律支援法により、特定援助対象者（認知機能が十分でないために自己の権利の実現が妨げられているおそれがある高齢者、障がい者）の無料相談制度が民事法律扶助制度の一つとして導入された。この内容については、4（5）で述べる。

### （4）東日本大震災法律援助

東日本大震災被災者特例法の制定により、東日本大震災及び原子力発電所事故の被災者に対して、震災法律援助が行われている。これは、東日本大震災に際し、災害救助法が適用された区域に2011（平成23）年3月11日時点で居住していた方等を対象として、資力を問うことなく無料で法律相談を行い、震災に起因する案件については弁護士・司法書士の費用の立替えを行うものである。

民事法律援助の代理援助は裁判手続に限定されているが、震災法律援助においては、原子力損害賠償紛争センターのADR申立てや行政不服手続の代理にも利用が可能である。

被災者支援のためにも積極的な活用が望まれるところである。

なお、こうした東日本大震災での経験を経て、改正総合法律支援法では東日本大震災に限らない大規模災

害被災者への法律相談援助（被災者法律相談援助）が可能となった。2016（平成28）年4月14日、16日に発生した熊本地震は、同法の施行時期を前倒す形で援助の対象災害と指定され、同年7月1日から2017（平成29）年4月13日まで上記被災者法律相談援助に基づく無料相談が実施された。

#### (5) 初回相談の無料化（初期相談）

2010（平成22）年10月、法テラス内の検討プロジェクトチームから法テラス理事長宛に「『初期相談』制度を創設すべき」との「提言」がなされた。法テラスの初回法律相談の資力要件を基本的に撤廃しようというものである。

法テラスがこのような問題提起を行った背景には、法テラスが2008（平成20）年秋に実施したニーズ調査（法律扶助のニーズ及び法テラス利用状況に関する調査）の結果によれば、法律扶助要件相談該当者の法律相談ニーズは年間58万件～83万件と推定され、さらに、一般の法律相談228万件～272万件と推計されるどころ、現在の扶助相談実績は、年間約24万件程度にすぎず、一般の法律相談もこれに対応できずにニーズが潜在化している状況にあることがある。

しかしながら、この構想の提示が唐突であったことと、その具体的な内容が必ずしも明らかでなかったために、弁護士会内において、さまざまな意見が出されることとなった。

その後、東日本大震災が起こるなどしたためその検討は停止している状況にある。しかし、国民の法的ニーズに対して、国費を投入して、これに答えようという発想自体は、否定されるべきものではなく、また、制度設計いかんでは弁護士業務への新たな呼び水として活用できる可能性もあり、検討には前向きに取り組むべきものである。実際にも、東日本大震災後も数々の大災害が発生している状況において、ますます検討の必要性が高まっているともいえる。

ただし、法律相談センターの運営、弁護士の事件導入や法律相談の本質の問題にも関わるものであるから、こうしたことに支障がないように、慎重に議論を図る必要があるとともに、財政支出を伴う、法律改正事項となるものであるから、仮に推進することとなったとしても、財政投入規模の議論の中で、制度が歪曲化されないよう注意をする必要もある。

#### (6) 特定援助対象者法律援助制度・DV等被害者法律相談援助制度

改正総合法律支援法が2018（平成30）年1月24日に施行された中で、高齢者・障がい者（特定援助対象者）、DV等被害者の法律相談において、資力・資産を問わない法律相談が実施されることとなった。ただ、資力、資産要件に当てはまらない相談者には相談料を負担してもらうことになっている。

しかし、これに限らず、資力・資産を不問とする法律相談が実施されれば、市民の法的アクセスにとって是有用である。特に、高齢者・障がい者等司法アクセスに障害のある者に関しては、資力・資産はあっても法律相談場所まで赴くことができず法的サービスが受けられないということがあり、福祉機関の協力を得て、まずは法律相談が実施されるようにするという制度設計自体は重要である。ただ、前述したように改正総合法律支援法では、資力がある場合、高齢者・障がい者に費用負担を求めているところ、もともと高齢者・障がい者という被援助対象者は自ら積極的に法律相談を受けようとしていない場合が多く、そのような被援助対象者が出張した弁護士への法律相談を受けながら、相談料を支払わないといった場合にいかに被援助対象者に費用負担を求めるかについて対応が不完全なので、今後の運用によっては制度の改正も検討すべきである。

#### (7) 法テラスの報酬基準の問題

既に述べたように、「契約弁護士に支払われる民事法律扶助事件の報酬が安すぎる。」という声が、法友会だけでなく、全国の弁護士から上がってきて久しい。特に、離婚関連事件に関してはその声が大きいという話もある。報酬が上がれば、受任した契約弁護士としては望ましいことであるが、逆に償還制を基本としている我が国の扶助制度においては、増額された報酬を利用者が負担することになりかねない。このことと、扶助予算の増大への懸念が、扶助事件における報酬増額を困難にしている大きな理由といえる。

日弁連では、上記報酬のみならず弁護士の業務全般に関して広く調査するため、2019（平成31）年4月から2021（令和3）年3月（その後延長して2022〔令和4〕年3月）まで、モニターを募っての離婚関連事件に関する業務量調査を行い、調査報告書は、2023（令和5）年6月27日、日弁連の会員専用サイトに公表された（<https://member.nichibenren.or.jp/publication/>



hokoku/sogo\_horitsushien.html)。報告書では、離婚関連事件に関して、民事法律扶助を利用した事件の報酬と、その事件を仮に私選事件として受任した場合の報酬を比較することにより、民事法律扶助を利用した場合に報酬が低くなる場合はどのような類型なのかを明らかにした上で、その内容、原因等を分析するとともに、民事法律扶助を利用した場合に個々の事件においてどのような困難な事情があるかの情報をまとめ分析している。日弁連では、今後、この報告書を踏まえて意見書を作成すべく検討をしているが、弁護士報酬増額のみならず、償還制から給付制への転換の第一歩に繋がる可能性があることから、注視する必要がある。単に報酬が安いというのではなく、根拠となる事実を的確に把握しておくべきである。

また、日弁連では、2023（令和5）年3月3日開催の臨時総会で、「民事法律扶助における利用者負担の見直し、民事法律扶助の対象事件の拡大及び持続可能な制度のためにその担い手たる弁護士の報酬の適正化を求める決議」を可決した（[https://member.nichibenren.or.jp/nichibenrenjoho/sokai\\_daigiinkai/documentFile/230303\\_rinji\\_giansho.pdf](https://member.nichibenren.or.jp/nichibenrenjoho/sokai_daigiinkai/documentFile/230303_rinji_giansho.pdf)）。決議内容は、日弁連が民事法律扶助を法的セーフティネットとして十分に機能させるため、国に対して以下のとおり求める、というものである。

- ① 弁護士等の調停・裁判等の際の費用（代理援助費用）について、立替・償還制を改めて原則給付制を採用し、資力が一定程度を超えている利用者のみ負担能力に応じて負担する（応能負担）など、利用者負担の軽減を図ること。
- ② 現在、日弁連が行っている法律援助事業を国費・公費化することを始めとして、法的支援が必要な事案に対して民事法律扶助制度の範囲を拡大すること。
- ③ 財政基盤の脆弱さから弁護士報酬が低廉に抑えられてきた扶助協会における扶助制度を継承した現在の状況を改め、民事法律扶助制度が権利実現のための持続可能な制度となるよう代理援助における弁護士報酬の適正化を図ること。

これらが実現されるために、今後とも報酬問題に関しては他人事ではなく、各弁護士における個々の努力目標として考えるべきである。一例として、援助決定が出され着手金が提示された時点や援助事件の終結報

告書を提出して報酬決定がされた時点において、その金額が自身の業務の内容や事件の困難性からして低額ではないかと不満を持つ場合、決定書には「地方事務所長のした決定に不服のある場合には、決定書が到達した日から30日以内に、地方事務所長に対し、不服申立書を提出する方法により不服申立をすることができます。」とされており、不服申立権があることから、この制度を積極的に用いることにより、適正な報酬額が実現されるようにしていくことが考えられる。

## 5 国選弁護関連業務

### (1) 国選弁護報酬増額問題

国選弁護報酬が、労力に見合わない低廉なものであることから、その増額がなされること、また国選弁護報酬の支払対象となっていないために事実上無償での活動を強いられている活動に対しても報酬が支払われるようにすること、さらには弁護活動に必要な不可欠な実費の手当てがなされることは、日弁連の長年の悲願と言ってもよく、会長選挙の度に重要政策として取り上げられているところである。

しかし、国選弁護報酬の増額のためには、法テラスを所管する法務省の理解を得るのみならず、財務省の理解を得ること、ひいては国民の理解を得ることが必要であり、増額実現は簡単ではない。

日弁連では、国選弁護本部を設置して（2007〔平成19〕年に設置された国選弁護対応態勢確立推進本部を2011〔平成23〕年4月に改組）、国選弁護報酬の増額問題にも粘り強く取り組んでいるところではあるが、報酬基準の抜本的な見直しには至っていない。

日弁連の調査によれば、全国の弁護士の平均的な費用補償ライン（弁護士が弁護士業務を遂行する〔事務所維持経費を含む〕のに必要な時間単価。報酬の時間単価がこれ以下だと、費用が弁護士の持ち出しになるということである。）は1時間8313円とされているところ、国選弁護報酬の時間単価は、5000円程度（国選付添人報酬の時間単価は4000円程度）であって、費用補償ラインに遠く及ばない。しかも、法テラスの業務開始時からの物価上昇率に鑑みたときには、基礎報酬額は増額どころか実質的に減額したとすることができるので、日弁連は、基礎報酬の増額を目標にして、さらなる取り組みを続けていかなければならない。

この点、国選弁護本部では、基礎報酬の増額という



目標を掲げつつも、まずは報酬算定基準が不合理であると会員からの不満が多い項目について、喫緊の改善が図られることが必要であるとの認識で、法テラスと地道な協議を続けてきたところである。改善が図られた点もあるが、未解決のものも多く、とりわけ示談加算の算定方法が不合理であること、被疑者国選から被告人国選を継続受任した場合の減算があること、実質的一部無罪や公訴棄却に対する加算報酬がないこと、私的鑑定費用が支払われないことなど、会員からの不満は多岐にわたるので、それらの改善が急がれる。

国選弁護本部は日弁連会長が本部長であることから、日弁連執行部の姿勢も問われるところ、2023（令和5）年度日弁連執行部が、上記の細かな項目についての改善要求に留まらず、基礎報酬額の増額を目指すべきとの方針の下で、先頭に立っている様子は全国の国選弁護本部委員の支持を得ているところである。今後も日弁連執行部の対応が期待される。

#### (2) 国選弁護報酬算定センター

国選報酬の複雑化に伴い、各地方事務所での算定の困難さやミスが発生等が指摘されていた。そのため、法テラスでは、算定に関する知識豊富な職員による効率的でミスのない算定を行うため、同本部に国選弁護報酬算定センターを設置した。

同センターに対しては弁護士会から刑事弁護への影響を懸念する声も出されており、刑事弁護に影響がない形での運営がされているかを常に見守り、より良い国選報酬の算定のために協力をすべきである。

## 6 司法過疎対策業務

### (1) スタッフ弁護士（常勤弁護士）の確保と配置

スタッフ弁護士（法テラスに所属して法律事務を取扱う弁護士）は、2023（令和5）年3月31日現在、204名である。しかし、弁護士会の中には、民業圧迫等を理由にスタッフ配置不要とする意見も根強くあり、また配置廃止の意見も聞かれるようになってきている。スタッフ弁護士の役割を再検討、確認し、また、スタッフ弁護士の活動が本当に民業圧迫になっているか等検証したり、住民に対する法的サービスの確保の観点から、今後も必要な配置を行っていく必要がある。

また、スタッフ弁護士の質を確保するための選抜、研修等の体制については、現在日弁連が実施している選考、推薦の体制や毎月年間を通して行う集合研修な

ど今後も充実させていく必要があり、法テラス側にも研修費の支出など一定の負担を求めていくことも検討されなければならない。

### (2) スタッフ弁護士の処遇

スタッフ弁護士の給与、事務職員、備品購入、弁護士会費負担等については、スタッフ弁護士の初配属後徐々に改善されてきているところではあるが、多くの点でさらなる改善が求められているところであって、現場で奮闘しているスタッフ弁護士の意見を汲み上げ、きめ細かな対応を求めていく必要がある。

### (3) スタッフ弁護士の役割

スタッフ弁護士の配置場所は、これまで①2009（平成21）年体制に備えて、刑事弁護態勢を整備する必要のある地域（地方事務所の本庁、支部、扶助国選対応地域）と、②過疎対策の必要のある実働弁護士ゼロ・ワン地域（いわゆる7号地域）であり、その役割は司法過疎地域におけるアクセス障害の解消であって、その基本的役割の重要性には変わりはない。

一方、日弁連のひまわり公設事務所の設置等の司法過疎対策と相まって、今後の司法過疎対策のグランドデザインの議論を深めるとともに、スタッフ弁護士の役割に対する基本的な位置づけを行っていく必要がある。

この観点から、日弁連と法テラスは共同で、2009（平成21）年から、スタッフ弁護士の役割検討会を設け、2010（平成22）年3月に、スタッフ弁護士の役割等に関する検討会意見書において「スタッフ弁護士が、関係機関と連携しながら法的セーフティネットを構築し、それを活用した紛争の総合的解決を図っていくことを、その積極的役割として位置づけるべきである。」との結論が明らかにされている。ただし、役割を位置づけることが、直ちに法律で規定することにつながるわけではない。総合法律支援法改正の議論の中で、スタッフ弁護士の位置づけを法律で規定することが提案されているが、法テラスが国の機関ではなく準用法人であること、スタッフ弁護士が刑事弁護等で国（検察）と対峙する立場にあること等から、むしろ国の支配を受けることにつながり、その本来の職務に支障が出るおそれがある点には十分留意が必要である。

司法過疎対策としての役割とともに、必ずしも収支にとらわれないことや、関係機関との連携も取りやすいというスタッフ弁護士としての特性を活かして、こ

れまで法的救済の光が届き辛かった案件に対する対応やネットワーク構築といった司法ソーシャルワークのための活動を積極的に位置づけて、スタッフ弁護士の存在意義を高めて行くことも推進していく必要がある。

また、スタッフ弁護士が総合法律支援のセーフティネットとしての役割を期待されており、総合法律支援法改正論議の1つの論点となっている。もちろん、これ自体は否定するものではないが、スタッフ弁護士のみならず、契約弁護士含め、全弁護士がセーフティネットとしての役割を分担する必要がある、この視点に欠けることは、契約弁護士の反発を招き、かえって総体としてのセーフティネットとしての役割低下につながりかねない。

スタッフ弁護士は、誕生当初は、契約弁護士のみならず弁護士全体の数的補完をする役割があった。ここでは、被疑者国選弁護、民事法律扶助、困難事件等の担い手としての役割等があった。これが、現在では、多様な機能的補完（質的補完ではない）として、公的な立場、組織性を生かした対応、収入に結びつかない事件対応、司法ソーシャルワークの担い手としての役割を有している。このようなスタッフ弁護士の役割を十分認識した上で、相互協力して、全弁護士が市民のセーフティネットとしての役割を果たしていくのが理想であると考えられる。

## 7 犯罪被害者支援業務

### (1) コールセンターと地方事務所の連携

関係機関の地域的特性の強い犯罪被害者支援業務においては、地方事務所における関係機関とのネットワークを構築し、コールセンターで受けた案件を、地方事務所に回して、きめ細かい関係機関紹介を行う試みを行っている。こうした試みを全国的に展開し、さらに充実させていくことが求められている。

### (2) 精通弁護士の紹介体制の充実

業務開始当初、とりあえず整えた精通弁護士の紹介体制も、ようやく人的に対応可能な状況となりつつあるが、今後は、犯罪被害の種別（例えば、DV、ストーカー、児童虐待等）に応じた専門弁護士を紹介できる体制を構築していくことが必要である。

### (3) 被害者参加国選制度への対応

2008（平成20）年12月から、犯罪被害者の参加制度が実施され、同時に資力に乏しい（150万円以下）犯

罪被害者参加人については、国の費用で、国選参加弁護士が付される制度が実施されている。

ただし、国選被害者参加制度は、犯罪被害者に対する弁護士の支援行為のうちの公判への出席、検察官権限への意見、情状証人質問、被告人質問、事実法律適用意見の5項目の法廷行為に限定された制度である。

### (4) DV・ストーカー等被害者保護の拡充

4（6）でも記載しているが、被害者保護のための拡充、さらに、DV・ストーカー等の被害者に関しては、民事法律扶助では民事の代理人活動に対する報酬の立替にしか利用できず、被害者救済において不十分さが指摘されていた。

このような中で、改正総合法律支援法では、DV・ストーカー等について資産を問わない法律相談（なお、後から相談料を請求されることがある。）を受けられる制度が設けられたが、今後も法律相談だけでなく代理援助についても資産・資力を問わない援助を追加することができるか、また、いわゆるリベンジポルノのような事案についても支援ができないか等について積極的に検討すべきである。

## 8 法律援助事業

### (1) 法律援助事業と法テラスへの委託

法律援助事業は、日弁連が行っている刑事被疑者弁護援助、少年保護事件付添援助、犯罪被害者法律援助、難民認定に関する法律援助、外国人に対する法律援助、子どもに対する法律援助、精神障害者・心神喪失者等医療観察法法律援助、高齢者、障害者及びホームレスに対する法律援助がある。

財源は、会員からの特別会費（刑事・少年関係月額1300円）、法律援助基金関係月額800円）及び贖罪寄付である。日弁連は、2007（平成19）年10月から総合法律支援法30条2項に基づき、法テラスにその業務を委託している。

### (2) 本来事業化への取組みと財源の確保

法律援助事業はいずれも人権救済の観点から公益性の高いものであり、本来公費を投入して法テラスの本来事業とすべきものである（本来事業化）。

中でも、被疑者国選弁護制度の対象範囲の拡大、全面的国選付添人制度の実現が急務とされてきた。被疑者国選弁護制度については、2018（平成30）年6月1日から対象事件について、「死刑又は無期もしくは長期3

年を超える懲役もしくは禁錮にあたる事件について被疑者に対して勾留状が発せられている場合」という限定がなくなり、「被疑者に対して勾留状が発せられている場合」であれば利用できることとなった。国選付添人制度の拡充については、2014（平成26）年6月18日施行の少年法改正により、国選付添人制度の対象事件が長期3年を超える懲役・禁錮の罪の事件まで拡大された。しかし、被疑者国選弁護制度とは異なり、未だに全面的国選付添人制度は実現していない。

また、子どもに対する法律援助については、法律相談については拡充されたが、代理援助については拡充されていない。

さらにその他の事業についても、本来事業化へ向けたロードマップを基に着実に取組みを行う必要がある。そして、これらの事業については、援助活動の実績が少ない地域も多く、まずは全国での援助活動を充実させての実績作りが不可欠と考えられる。

そのためにも少なくとも年間5～8億円もしくはそれ以上の事業費及び事務費が必要とみられる。しかるに、贖罪寄付は、単位会が受け入れた寄付の2分の1が日弁連の法律援助基金会計に組込まれて法律援助事業の財源として充てられているところ、発足当時は年間寄付額4億円（法律援助事業の財源分2億円）を期待していたが、日弁連の2022（令和4）年度決算における法律援助基金会計の贖罪寄付金を含めた寄附金収入は、1

億0462万円余りにとどまっている。

### (3) 援助事業の本来事業化

さらに、国民の法的アクセスを充実させるためには、日弁連が特別会費徴収により財源を形成して運営するのではなく、これまで民事法律扶助の対象外であったり、対象となるかが不明確であったりしたものについて、積極的に民事法律扶助が利用できるように改めるべきである。

例えば、高齢者・障がい者に関して、生活保護等の行政手続の代理申請等はこれまで民事法律扶助の対象外であったが、これらが対象となるように広げていくことが重要であり、積極的に意見を述べていく必要がある。また、親から虐待を受けた子どもの代理人活動には法律援助に関しては拡充されたが、未だ民事法律扶助制度が使えない点も問題である。給付制の導入により、行為能力に制限のある未成年者にも使える制度へと改める必要がある。犯罪被害者支援に関して、現状では、民事法律扶助が利用できるのは、加害者への損害賠償請求等に限られており、また、刑事事件においても国選弁護は被害者参加対象行為に限られている。そのため、それ以外の犯罪被害者支援についても本来事業をより拡充する必要がある。現在、国選被害者参加を含めた刑事民事全般について包括的に対応できる犯罪被害者支援弁護士制度の創設の検討が開始されたところであり、引き続き注視していく必要がある。



# 第3章 裁判官制度、弁護士任官推進の取組み

## 1 弁護士任官制度の今日的意義

弁護士任官制度は、「法曹一元」を目指す上で、弁護士が裁判官の給源となるという重要な意義を有する制度である。現在の裁判所の構成は、キャリア裁判官が大部分を占め、弁護士出身者が2%にも満たない。このように給源が単一であることによる組織の弊害を少しでも改善するために、依頼者・市民と日常的に交流し、当事者の立場からの法廷経験を有する弁護士を裁判官として送り出していくことは、極めて重要である。日弁連が適切な弁護士任官者を発掘・推薦し、一人でも多くの弁護士任官者を送り出すことこそ、裁判所の多様性を高め、司法の国民的基盤の強化に繋がることである。

しかしながら、2003（平成15）年度に、10名が任官した後、その後の弁護士任官者は毎年一桁台であり、この10年間は年間1名から6名と低迷している。なお、2021（令和3）年度は3名であった。

そこで、これからの課題として、1992（平成4）年からの27年間で全体からみれば少数とはいえ、総計で125名の弁護士任官者を継続的に送り出してきた現在の到達点を踏まえ、これらの任官者、退官後の弁護士再登録者の経験を生かし、また、弁護士人口増や、弁護士職務の多様化などを背景とする環境変化に対応しつつ任官希望者の発掘・推薦活動をより強化することが必要である。そのために、今一度、日弁連全体としてその意義の再確認を組織的に行うこと、また東弁は、全国最大の単位会としてその職責を全うすべく適格者の発掘・推薦を先進的に担っていくことが重要である。そして法友会としては、弁護士任官を推進する継続的な活動を担う組織的活動に再度注力して取り組む必要がある。

## 2 弁護士任官制度の経緯

最高裁は、1988（昭和63）年に「判事採用選考要領」を作成して弁護士からの任官の道を開いた。そのことにより、1992（平成4）年度から1994（平成6）年度には年間6名から7名の任官者が生まれたが、1995（平成7）年度から2001（平成13）年度までは毎年2名から5名と低迷し、継続的な弁護士任官者数の増加には結び

つかなかった。

このような状況下で、2001（平成13）年6月、司法制度改革審議会意見書において、裁判官制度の改革の柱として、給源の多様化・多元化を掲げ、判事補の他職経験、特例判事補の解消と併せ、弁護士任官の推進を掲げた。意見書は「弁護士任官等を推進するため、最高裁と日弁連が、一致協力し、恒常的な体制を整備して協議・連携を進めることにより、継続的に実効性のある措置を講じて行くべきである。」としたが、この意見が現在の弁護士任官制度の出発点である。

これを受け、2001（平成13）年12月、日弁連と最高裁は「弁護士任官等に関する協議のとりまとめ」を発表した。それをもとに日弁連と最高裁は、それぞれの立場で準備作業を進め、2003（平成15）年度より、新制度による弁護士任官制度が出発した。当時の日弁連の精力的な活動もあり、2003（平成15）年度は、20名の任官希望者があり、そのうち10名が任官した。また翌年は8名の任官者が生まれた。

その結果、この制度を順調に発展させて行けば、司法制度改革で掲げた理念である「国民が求める裁判官像（その資質と能力）」に近づく裁判官が、給源の多様化と多元化で実現されて行くのではないかと、ひいては法曹一元制度の基盤が整備されるのではないかと期待が寄せられた。

## 3 弁護士任官の現状

2003（平成15）年度10名を数えた弁護士任官者数のその後の推移をみると、翌2004（平成16）年度は8名と引き続きやや健闘したものの、2005（平成17）年度は4名と、期待する程度には達せず、その後2016（平成28）年度までは平均約4名と停滞した。2017（平成29）年度以降は、毎年3名以下とさらに低迷した。2020（令和2）年度は4名とやや盛り返したものの、2021（令和3）年度はまた3名となった。

10名、8名のピーク後の15年間の弁護士任官者数は計68名、弁護士任官者数の裁判官全体数に占める割合は1%台である。その意味では、給源の多様化・多元化により同質化を防ぐという裁判所の改革は、極めて限定的に留まっていると評価せざるを得ない。

## 4 日弁連・東弁の取組み

日弁連は2002（平成14）年11月、弁護士任官を第19回司法シンポジウムのテーマとして取り上げ日弁連の準備状況の進展を内外に示し、2004（平成16）年第43回定期総会では「弁護士任官を全会挙げて強力に進める決議」を宣言し、2005（平成17）年6月の第21回司法シンポジウムでは、再び弁護士任官問題を取り上げ、任官の推進をアピールした。また、全国各ブロック大会や全国担当者会議を開催し、任官推進の取組みを継続した。

東弁は、任官者の事件・事務所の引継ぎ等に関する支援のため、2001（平成13）年10月、公設事務所運営協力基金を設け、任官候補者や任官支援会員に対する貸付けを可能にしたほか、「弁護士任官等を目的とする公設事務所の設置及び運営に関する規則」を制定した。そして2002（平成14）年以降、順次、四つの公設事務所が開設され、公益目的の一つとして弁護士任官の役割を担い運営されることとなった。

しかしこれらの取組みにもかかわらず、その後の状況は先に述べたとおりである。

## 5 法友会の取組み

法友会は、2000（平成12）年7月に弁護士任官を法曹一元の制度を実現するための基盤整備の一環と捉え、その推進を決議した。当時の状況は日弁連・東弁も含め、2003（平成15）年に始まった新制度を、法曹一元へのステップと捉え、その中長期的課題へと結びつくと楽観的な期待感も一部に存した。しかしながら、法曹一元と現行の制度の間にはかなり大きな落差があり、現実には法曹一元は理念的な中長期的課題として捉えながら、まずは、現行制度による裁判官の給源の多様化・多元化を重視し、一歩でも前へと進めるための努力が求められるところであった。

法友会は、2004（平成16）年7月、「弁護士任官推進に関する宣言」を採択し、親密な人間関係のある会派の特性を生かして人材を発掘し、弁護士任官に取り組むべく「法友会弁護士任官推進本部」を設置したが、その後活動を停止している。また、2008（平成20）年度の政策委員会で一時的に弁護士任官推進部会を設置したものの、現在は活動を休止している。その後、2022（令和4）年3月からは、2021（令和3）年10月に人事委員会内に設置された人材リーチプロジェクト

（HRP）において、弁護士任官について検討されている。

今後は、日弁連・東弁ともに、現在の状況を一歩でも前進させる対策が必要である。

## 6 これまで提起された課題とその対応について

これまで、任官推進の施策として、①公設事務所の活用等、②短期任官や専門分野の任官による柔軟な対応による推進、③任官手続の簡素化、④最高裁の審査基準の明確化、等が提案され、そのうちのいくつかは実行されてきた。しかし、公設事務所の活用については任官前の準備のために一時的に登録して任官した者2名、退官者の受入れ2名に留まっている。また任官支援事務所の応募による支援策も未だ組織的に機能する施策とはなっていない。短期任官や専門分野の任官では、知財分野の裁判官の任官がみられたものの、他の分野も含めて複数規模という実績には至っていない。手続の簡素化は、任官希望者の任官に向けた負担感の軽減という意味はあり得るが、任官希望者の適格性の問題もあり必要最小限度の手続は必要であるため、改善策は進んでいない。最高裁との協議を進めるとしても、具体的な改善策の検討なくしては困難と思われる。

最高裁の審査基準の明確化については、改善に向けて協議をすべきとの指摘が以前からなされている。東弁における弁護士任官推進委員会から関弁連の弁護士任官適格者選考委員会の推薦を経ても最高裁から不採用とされる者も少なくない。全国でも2004（平成16）年度から2022（令和4）年度までの間に、推薦をした者のうち採用された者の比率は約51.9%で、約2分の1が不採用となっている。このことは、心理的にも任官希望者の大きなハードルとなっているとも考えられ、審査の守秘との関係等の困難な事情もありうるとしても、審査基準をより開かれた形で明確化することが必要であり、最高裁、下級裁判所裁判官指名諮問委員会と改善の余地についての協議が必要と考えられるところである。

## 7 非常勤裁判官制度について

日弁連と最高裁は、2001（平成13）年の協議のとりまとめ以降、非常勤裁判官制度の導入に関する協議を重ね、2002（平成14）年8月、「いわゆる非常勤裁判官制度の創設について」の合意を行った。そして2003（平成15）年、民事調停法と家事審判法の改正が行われ、

2004（平成16）年、非常勤裁判官制度が発足した。この制度は、調停手続をより一層充実・活性化することを目的とするとともに、弁護士任官を促進するための環境整備という目的をも併せ有するものであった。

そして、この制度の下で、非常勤裁判官（民事・家事調停官）は、制度発足後、2020（令和2）年度までに合計609名が任官した。うち東弁出身者は100名にのぼる。

## 8 弁護士任官を取り巻く状況の変化と運動の段階的發展にむけて

### (1) 弁護士任官者の経験の蓄積

新制度の発足した2003（平成15）年度から2019（令和元）年度までに、弁護士任官者は71名にのぼる。全体から見ると少数とはいえ、この数は現在の一定の到達点として肯定的に捉えるべきである。

新制度の発足前年の任官者ではあるが、地裁の所長から高裁の部総括に就任した者をはじめ、裁判所内において、パイオニアとしての困難な役割を担いながら、第一線の訴訟の現場で活躍されてきた任官者の努力が蓄積されてきている。これらの任官者の中にはすでに退官し、再度弁護士登録をして活躍する一方、後輩の弁護士任官者や希望者に対するアドバイザーとして活動されている方が一定数存在している状況である。これは弁護士任官の推進をはかる環境的な意味で10年前に比べて大きな前進と考えられる。

### (2) 弁護士人口増と弁護士業務の多様化

また、新制度が発足した17年前に比して、弁護士人口は飛躍的に増大した。そして、弁護士業務の広がりとともに弁護士の在り方自体が多様化してきている。弁護士のライフサイクルも、勤務弁護士→独立して事務所を構える→勤務弁護士を雇用し親弁となるという単純なものではなく、企業内弁護士として勤務する形態や、任期付公務員として一定期間勤務する弁護士、

また法テラスの弁護士など、様々な選択肢が存在するようになっている。法曹の職業の選択肢が修習終了時に一生の判断とされることがやや弱まり、法曹になってからの職種や弁護士の在り方の流動性も高まりつつあると考えられる。このような中で未だ弁護士任官のハードルは高止まりしている感がないわけではないが、今後このような選択肢の多様化が一層進むことによって任官希望者の増加が見込まれることになるのではないかと期待される場所である。

### (3) 非常勤裁判官経験者の増加

さらに非常勤裁判官制度の定着が挙げられる。先に述べたように全国で488名の非常勤裁判官が誕生した。週一日、調停官として、裁判所で執務することにより経験を積むことで、常勤裁判官についての適性の判断や、心理的な障害も除去されていき、常勤裁判官を具体的な目標として目指すという環境も以前にまして整備されている。そこから現実に非常勤裁判官から常勤裁判官に任官した例は、2006（平成18）年以降18名生まれており、今後非常勤裁判官の推薦、選抜にあたって考慮することもあり得るであろう。

以上のことから、長期の低迷期から脱する環境は徐々にではあるが整いつつあるのではないかと考えられる。これらの環境の変化に対応し、積極的に人材を発掘・推薦するための手立ての検討が重要である。

### (4) 今後の課題、特に直近の取組みについて

上記の変化に対応する様々な組織的取組みが必要である。地道な努力により多様な人材を発掘する組織的方策の強化が必要である。現在東弁で取り組んでいるアンケートからピックアップした名簿の作成と働き掛けを、法友会においても、より一層組織的・継続的に対応できる体制とすることが必要である。そのため早期に任官推進を継続的に担う組織を少人数のPT等でもまず復活することから再出発すべきであろう。