

法務大臣 谷垣禎一殿

文部科学大臣 下村博文殿

内閣官房法曹養成制度改革推進室 御中

## 法曹養成に関する緊急提案

平成26年4月9日

公明党法曹養成に関するプロジェクトチーム

座長 大口善徳

## 1. はじめに

司法制度改革は、三権の一翼たる司法が、個人の尊厳を根本原理とする憲法を頂点とする法秩序を維持することを通じて、国民の権利・自由を実効的に保障し、社会の隅々に自由と公正を核とする法の光を照らすことを目指すべきものとして、進められてきた。

2004年、法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度は、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」のなかで、このような司法制度改革の理念を実現するにふさわしい質・量ともに豊かな法曹を養成することを使命としてスタートした。そこで求められる法曹像は、法の支配という公共的価値実現の担い手であるとともに、経済的・社会的弱者を始めとした国民の権利の守り手たりうる「社会生活上の医師」であり、高度の専門的な法知識はもとより、幅広い教養と豊かな人間性を基礎に、十分な職業倫理を備えることが期待された。

こうした理念のもと、新制度は、一連の「プロセス」によって、法曹を志す熱意と希望を持った有為な人材に、上記のような豊かな法曹像を目標として、丁寧かつ充実した養成を施そうとした。そして、養成の出口となる司法修習終了の段階で、社会に存在する様々な紛争的事象に立ち向かい、悩みながらも一定の解決策を講じるに必要な能力と、その後、社会の変化に対応しつつ自ら研鑽をはかる覚悟を備えた人材を育成するという意味で、今日まで、その役割を一定程度果たしてきたと評価しうる。

しかしながら、近年、法曹となるまでの時間的・経済的負担感の増大、当初の想定と異なる司法試験合格率の低迷、弁護士の就職難等を理由として法曹志望者の減少が続き、本来法曹を目指すべき有為な人材の法曹離れが進行するという、極めて深刻な状況が指摘されている。また、法科大学院の乱立等によって法科大学院の教育格差が生じるなど、法科大学院教育の理念や質に懸念を生じさせる事態も生じている。法曹が、三権の一翼を担い、法の支配を貫徹させる司法の担い手であることに照らせば、とりもなおさずこれは、国民の権利・自由の保障にとっても、立憲民主主義社会の維持にとっても、極めて憂慮すべき状況と言うべきである。

そして、2013年6月の「法曹養成制度検討会議取りまとめ」もまた、これと同様の強い危機意識に基づいたものであったといえる。これまでの政府における検討経過及びこの問題の持つ重大性に照らすならば、今般の検討は、司法制度改革の理念の下に法曹養成制度を改善するいわば事実上最後の機会と言わざるを得ない状況にあり、同取りまとめで指摘されたとおり、個々の問題を別々に議論するのではなく、制度全体の在り方を一体的に見た総合的な検討が必要であることも、言うを待たない。

同年 9 月に設置された法曹養成制度改革推進会議は、同とりまとめで出された施策を実施し、残された多くの課題の検討を行うものとされているが、そこでの議論の状況は、必ずしも、上記の危機感に裏付けられた問題意識に沿ったものとなっていない。このような事態に鑑み、引き続き社会の隅々に法の光をあてることを目指しつつ、再び、多数の有為かつ多様な人材を法曹界に迎え入れ、国民の権利、自由を守り、ひいては立憲民主主義社会を維持するため、法曹養成制度が本来の理念と機能を取り戻すための当面の対応として、緊急に以下の施策の実現を提案する。

## 2. 法科大学院—法科大学院の統廃合と連携のあり方

法科大学院は、司法制度改革のもと、法曹の数を増やししながら、同時にその質の豊かさを実現する使命を担い、新しい法曹養成制度の中核的教育機関と位置づけられた。しかしながら、近年、志望者や入学者が激減し、実入学者の総数は、2006年に5784人であったところ、2013年には2698人にまで減少し、今年度は、2300人を下回ると見込まれている。

また、法科大学院間の教育格差の拡大や、司法試験合格率の低迷を背景に、当初期待された幅広く高度な専門的教育や実務との架橋を意識した教育が成熟しないなど、法科大学院の教育理念との関係でも課題が指摘されている。更に近時は、予備試験を目指す法科大学院在学者や法学部生が急増し、教育現場への具体的影響や、「プロセス」教育軽視の傾向が報告されるなど、法科大学院の教育理念そのものが危機に瀕し、法曹の質を担保、向上させるという本来の使命を全うすることが容易でない状況にある。

法曹養成制度の中核たる法科大学院が、「プロセス」としての養成制度の理念を堅持しつつ、上記の諸課題を克服し、法曹養成制度改革が本来目指した、高度の専門的な法的能力と、幅広い教養や豊かな人間性、創造的思考力や法曹としての責任感、倫理観を備えた、真に国民の権利を守る法曹を養成するには、法科大学院の教育の質を向上させる努力を続けるとともに、司法制度改革当初の目標であった法科大学院修了者の7～8割が、真摯に努力するならば法曹となれるような制度的仕組みを整えることが必須である。

そのためには、教育状況等に課題を抱える法科大学院の統廃合や大規模校の定員削減を進めるなどの方策を通じて、現実に教育力のある法科大学院に厳選し、わが国の法曹養成制度のキャパシティの現実や、昨今の法曹志望者の減少といった実態を踏まえたものにすべきである。

なお、法科大学院の統廃合に際しては、司法試験合格率だけでなく、冒頭述べた法曹養成制度改革の理念にもとづき、社会のニーズに応える法曹を輩出しているかといったことに配慮する仕組みを工夫すべきである。

また、地方の法科大学院については、全国適正配置の理念、地域司法の充実、地方分権の担い手の養成といった観点を、夜間開講の法科大学院については、社会人経験者など多様なバックグラウンドを有する人材を受け入れてきた役割を踏まえ、十分な配慮を行うべきである。

併せて、広域連合、連携といった構想のもと、有力校が積極的に関与し、教員の有効活用やネット配信による遠隔授業なども視野に入れた方策によって、こうした理念を維持、実現することも重要である。このような取組は、いわゆる有力校にとって社会的責務であるとともに、多様な法曹志望者を開拓し、教育の幅を広げ、活動領域の拡大を進める上で、基幹校及び参加校にとって積極的な意義をもつと言うべきである。政府は、いわゆる有力校が、地方法科大学院、夜間開講法科大学院に対する支援を円滑に実施できるよう、人的、財政的支援を始めとする積極的な支援を実施するべきである。

### 3. 予備試験—受験資格の制限など対策を

平成25年度の予備試験運用状況に照らすと、前年度からの受験生増加数が2041人であるのに対し、法科大学院在学学生、学部生、法科大学院修了生（いずれも出願時）の増加数が計1985人に及ぶなど、予備試験は「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」のためにあるという本来の制度趣旨から、大きく乖離しつつある。

すなわち、法科大学院のいわゆる有力校で予備試験ルートから司法試験に合格した法科大学院生が中途退学する、予備試験の準備のため学生が法科大学院の予習や授業を疎かにするといった、法科大学院の教育現場での深刻な影響も報告されている。また、予備試験の影響は学年を下るほど顕著であり、法学部生が、1年生から予備校を利用するなどして予備試験を目指すという、まさに旧司法試験時代のダブルスクールの弊害が再現される事態すら生んでいる。こうした状況が続けば、「プロセス」による養成の意義を軽視する傾向が進み、新しい法曹養成制度の理念が根本的に揺らぎ、法曹の質を担保するという法科大学院の本来の使命の遂行が困難になり、ひいては、利用者である国民等の権利、利益を損なうことにもなりかねない。

なお、同様に法科大学院制度をもつアメリカ合衆国、カナダ、韓国においては、わが国の予備試験制度のような制度は採用されていない。いずれも、法科大学院修了を司法試験受験の要件としており、アメリカ合衆国のいくつかの州においてその例外を認めるものの、数年にわたる法律事務所等での学習等を要件とするなど、予備試験のようなペーパー試験の合格によって法科大学院修了を不要とする例は見当たらない。

このような事態に鑑み、予備試験を制度趣旨に沿ったものに改めるため、予

備試験について何らかの受験資格の制限を講じることを、早急に検討すべきである。例えば、本来の制度趣旨に立ち返り、経済的要件や社会人経験を受験資格とする方法、法科大学院在学生の受験資格を制限する方法、あるいは、一定年齢以上であることを受験資格とする方法などが考えられるところであり、これらの方策について法制的な側面を含めた検討を進めるべきである。同時に、法科大学院の単位数に比して軽い予備試験の現状を踏まえ、予備試験本来の趣旨（法科大学院修了と同等）に照らし、その試験科目や科目数、試験内容を見直すことも、併せて進めるべきである。

また、予備試験の現状が一刻の猶予も許さない状況にあることに鑑み、以上のような検討が結論を得るまでの間、今後の予備試験実施にあたっては、「プロセス」としての法曹養成制度を損なわないように、予備試験合格者数等を含めその運用に十分留意すべきである。

なお、法科大学院の教育の質の向上に向けた取組、すなわち、認証評価制度の抜本的改革や、共通到達度確認試験の可及的速やかな完全実施、司法試験合格率の向上に向けた教育内容の本質的な見直しも早急に行うべきである。

#### 4. 司法試験合格者数—相当程度の減少を

司法制度改革は、冒頭に示した質の高い法曹を多数育成し社会に輩出するために、2010年ころには、司法試験合格者数を年間3000人とすることを目標としていたが、実際には、この間、年間合格者数は約2000人で推移している。

とは言え、これに伴い法曹人口は着実に増加し、2013年には38000人を超え、現に、弁護士ゼロワン地域が解消する、被疑者国選弁護制度や裁判員裁判の担い手が適切に供給されるなど、司法制度改革の諸課題に対応することが可能となり、社会の隅々に法の光が照らされつつある。

一方、この間、裁判官及び検察官の採用は大きく増えず、その分弁護士登録数が急増したため、弁護士については、「極端なピラミッド構造」となった。そして、法曹に対する従来型の需要は、地方裁判所の新受理件数等に照らすなら、ここ数年増加するどころかむしろ減少傾向にあり、新たな法曹の活動領域も拡大しつつあるものの、その規模は、いまだ、司法制度改革が予想したものとはなっていない。

こうした状況のもと、司法修習終了時点において、弁護士事務所等への就職が決まらず未登録者となる弁護士志望者が年々増加し、第66期においてはいわゆる一括登録日においてその数が570人にのぼった。また、登録をしても、いわゆる「即独」「ノキ弁」といった、実務家に期待されるOJTを受ける機会を得られない弁護士が飛躍的に増大し、最近では、弁護士登録の取消を請求する

若手の弁護士の急増が指摘されるようになった。

弁護士が法曹実務家であり、実務上のトレーニングなくして独り立ちするに足る技能や倫理の修得が困難であることに照らせば、このような事態は、その質を担保する上で極めて憂慮すべきと言える。そして、既に述べたように、法科大学院において実務との架橋を意識した教育が成熟しない現状では、これらを補うべく、司法修習で充実した研修を行うことが一層求められる。しかしながら、修習生2000人規模を前提とすると、弁護士会の「極端なピラミッド構造」から経験豊かな指導担当弁護士の確保がままならず、司法研修所の設備等の関係で集合修習や選択型実務修習等の実践が限定されるなど、司法修習充実の要請に応える上での限界が指摘されている。

そして、このような事態は、次世代の法曹界への希望や熱意を冷まし、有為な人材を遠ざけ、法曹志望者の裾野を狭めており、現に、法科大学院の実入学者は年々減少し、既に述べたように、今年度は、2300人を下回ると見込まれる。こうした実入学者数を前提とし、現在と同程度に厳格な修了認定を行い、同程度の質を維持すべく司法試験の合否を判定するとするならば、早晚、司法試験合格者は相当程度減少せざるをえないことが予想されるのである。

以上を踏まえるならば、現在の体制のまま、漫然と司法試験合格者の数を維持、ないし増加することは、残念ながら、国民の権利を守るところか、むしろこれを損なうおそれすらあると言わざるをえない。このような事態を一刻も早く解消して、有為な人材を法曹に呼び戻し、司法修習、継続教育等との連携を視野に、法科大学院を中核とする「プロセス」としての法曹養成制度の建て直しを図り、利用者である国民の権利、自由を真に守るために適切な質、量の法曹の養成を、再び目指す必要がある。

そして、合格者数を2000人程度とする現状で、こうした事態が生じていることに鑑みれば、司法試験の年間合格者数を、まずは1800人程度とし、その後、今後の内閣官房法曹養成制度改革推進室の法曹人口調査検討を踏まえつつ、1500人程度を想定する必要もあるのではないかと思料する。

もとより、これと並行し、政府及び関係機関は、民事法律扶助や国選弁護・国選付添の拡充、国民が利用しやすい裁判制度の実現、裁判官、検察官の増員等により裁判所や検察庁の過疎地域解消をはかるなど、法曹に対する需要を顕在化させるための各種の施策を進めるべきは言うを待たない。

また、これにとどまらず、法曹の新たな活動領域の拡大に向けた取組を、一層強化することが急務である。例えば、国、地方公共団体、福祉等の分野での法曹の活用を促進するため、これらのニーズに応える専門性を備えた法曹を養成する仕組みを整えるとともに、法曹の有用性について利用者の側に積極的に広報、啓発を行い、併せて、国や地方公共団体に対しては、任期付職員の積極

的採用や、採用にあたっての財政支援を行うといった配慮も検討すべきである。また、我が国の国際競争力を高めるため、複雑化、国際化する企業活動を支える専門性をもった法曹の養成や、法曹と企業のマッチングの仕組みを整えるとともに、中小企業が法的サービスを利用しやすくする体制の整備も検討すべきである。更には、急速にグローバル化が進む昨今、諸外国との外交交渉、他国の法整備支援、あるいは海外展開する中小企業の支援において、法曹が積極的に活躍するなど、国際的分野での活動の拡大も推し進めるべきである。

例えば、法曹が、JETRO や在外公館と密接に連携の上、今後日本企業の進出が期待される東南アジア及びアフリカ諸国において、現地で日本企業が直面する様々な法的問題の解決を支援をしたり、既に日本企業の進出が進んでいる各国において、知的財産法制をはじめとするビジネスに不可欠な法制度を調査し、日本企業等がその結果を活用できるようにすることは、我が国の国益増進という観点からも非常に重要である。また、我が国の国益を守るという観点からは、国際仲裁や国際司法裁判所等における国際的な法的紛争に精通した法曹を、国際訟務の専門家として先進国や新興国等の在外公館に配置するとともに、例えば外務省に、国際的な法的紛争に対して一元的に対応するための「国際訟務部門」を設置することなどは非常に有益であり、法務省、外務省、経済産業省等の関係省庁において、このような施策を強力に推進するための体制の在り方について検討を行うべきである。

さらに、以上のような多様な活動領域において法曹が活躍するための素地を涵養するという観点からは、法科大学院における教育課程や司法修習の期間中に、国の機関や企業、さらには国際機関等の現場に触れる機会を持つことが望ましい。そこで、法科大学院教育や選択型修習の過程の中に、これらの機関等における研修プログラムを導入する等の形で、多様な分野で活躍できる法曹を養成するための体制を整備することも併せて検討されるべきである。

なお、こうした法曹の新たな活動領域の拡大にあたっては、日本司法支援センター（法テラス）を積極的に活用するべきである。例えば、福祉等採算のとりにくい分野への民事法律扶助の適用の拡大や、同センターの海外拠点をつくるなどして在留邦人への法的支援をすること等も、併せて検討すべきである。

## 5. 法曹養成課程の経済的支援—法科大学院生及び司法修習生への経済的支援の充実と時間的負担の軽減を

既に述べたように、法科大学院での授業料等多額のコストに対する負担感、法曹養成課程の長期間化などを理由に、法曹志望者は毎年のように減少してきた。加えて、司法修習生への貸与制が現実化したことで、熱意と希望を持った法曹志望者が一層法曹界を目指しにくい状況が生じている。現在、その影響は、

法学部の人気低下にまで及んでいると言われている。従って、法曹志望者を呼び戻すためにも、法曹養成課程に対する経済的支援を充実させるべきであり、同時に、その時間的負担の軽減も実施すべきである。

#### (1) 経済的支援の充実として

ほぼ全員が法曹資格を取得することになる司法修習生に対する経済的支援を充実させることは、法曹養成にかける国家の意思を明確に示すことになる。また、既に述べたように、実務家の成長に必要不可欠なOJTを受ける機会を得られない弁護士が増加していることに鑑みれば、法曹の質を担保するためにも司法修習を一層充実させる必要があり、それにふさわしい経済的支援を行うべきである。

まず、法曹養成制度検討会議で取りまとめられた移転料の支給、希望者の入寮確保の運用改善措置は、速やかに実施すべきである。

次に、移転料と同様に各修習場所への移動費である日々の交通費、実務修習地からの修了後の撤退にかかる移転料にも、支給範囲を拡張すべきであり、また、司法修習生の実務修習地での住居について、各地の官舎等を当てるべきである。そもそも、司法修習は、司法修習生に採用されることで、最高裁判所から、研修のために全国各地の配属庁への移動を命じられるのであり、各修習場所に通所するための日々の交通費の支給や配属庁における住居としての官舎等の利用は、司法修習生に任せられることによって当然生じる負担に対する運用上の措置として実施されるべきである。

また、充実した司法修習を実現するために、安心して司法修習に打ち込める程度の実費支給を実現すべきである。これらは研修日額旅費の「宿泊料」「日当」を参考にし、支給可能であると考えが、それが運用の範囲を超えるというのであれば、「修習手当」のような制度を創設することを検討すべきである。司法修習は、司法試験に合格した法曹有資格者に対して、国家が特別の義務として課する実務研修であるから、司法修習生の地位・身分を明確化し、司法修習の充実を図るとともに、少なくとも研修医に準じてその経済的支援を行うべきである。

さらには、貸与金の猶予、免除の要件を緩和することも検討すべきである。

なお、修習専念義務の緩和は、司法修習の充実という目的と齟齬を来さないよう慎重に運用すべきである。

これら司法修習生に対する支援策とともに、法科大学院生に対する支援策を併せて打ち出すことが必要である。それが法曹志望者を呼び戻す一助となることは論を待たない。具体的には、法科大学院生を対象とした公的な給付型奨学金の創設や授業料減免制度の拡充を図るとともに、地域適正配置に資する法科大学院や夜間開講など多様なバックグラウンドを有する人材の受け入れに積極



的な法科大学院など、司法制度改革の理念、目的に沿った取組をする法科大学院に対しては、授業料減額のための財政的支援を行うなどの措置をとることも検討すべきである。

(2) 時間的負担の軽減策として

法学部教育を含めた法曹養成プロセスを洗い直し、時間的負担の軽減を図ることは、法曹志望者が法曹養成制度のプロセスを経るに際して生じる費用を軽減するためにも重要である。具体的には、すでに実施されている法科大学院への飛び入学や早期卒業者の法科大学院入学について、既修コースへの入学を含めて広く認める方向で検討すべきである。

以 上