

法曹養成に関するワーキングチーム

2010年4月12日

法曹養成制度(特に法科大学院及び新司法試験)をめぐる現下の状況について

東京大学

井上正仁

1. 新たな法曹養成制度の基本構想と法科大学院及び新司法試験

(1)従来の法曹養成制度の問題点と改革の基本構想

(2)司法試験の合格者数

(3)法科大学院及びその学生の数

○74法科大学院, 1学年約5,800名

○法科大学院教育の質の改善(適正定員, 入学者選抜の競争性, 教育内容・方法の改善, 進級・修了認定の厳格性)

2. 平成21年新司法試験の結果とそれがもたらす影響

○平成21年新司法試験の結果

○法科大学院における教育への影響

○法科大学院入学志願者の減少(特に社会人・非法学部出身者, 優秀層)

3. 法科大学院の教育ないし修了者の質

○法科大学院の教育ないし修了者の質についての批判

○司法研修所終了試験の不合格率

○司法試験考査委員のヒアリング結果

○法曹界関係者の実感

4. 新司法試験についての検討課題

○新司法試験の構成・内容と法科大学院制度・教育との整合性

受験者の負担過大, 短答式試験が法学未修者にとってハンディに。

○合格者の決定の仕方の合理性

○法曹としての出発に必要とされる専門的学識・能力の内容や程度についての共通認識

考査委員における法科大学院教育の経験・理解の不十分性

○新司法試験見直しの検討

①短答式試験の問題数の削減。さらには, 対象とする科目数またはその範囲の限定

②答案の質的なレベル評価を反映する合格ラインの決定

③法科大学院教育経験者からの考査委員の選任

法曹養成に関するワーキングチーム

2010年4月12日

法曹養成制度(特に法科大学院及び新司法試験)をめぐる現下の状況について

東京大学

井上正仁

1. 新たな法曹養成制度の基本構想と法科大学院及び新司法試験

(1) 従来の法曹養成制度の問題点と改革の基本構想

○司法制度改革審議会では、社会の多様な法的ニーズに応えるため法曹人口の拡大が必要であるという認識で一致した。しかし、その趣旨は利用者である国民の必要に応じた良質の法的サービスを提供することのできる法曹の確保という点にあったので、質を高めつつ量を拡大することを考えた。

○従来の制度では、法律学の専門教育を受けたことを必ずしも前提にせず、司法試験に受ければ法曹資格を得ることができることになっており、合格者数が極めて限定されていたこと(昭和40年代以降長年にわたり500名前後)、受験回数に制限がなかったことなども手伝って、合格率が極めて低いものとなり(昭和30年代半ばに3%台に低下、昭和50年前後から更に1%台にまで落ちた。その後、合格者数が段階的に1,000名まで引き上げられたものの、1999年でも合格率は3.35%)、異常な受験競争状態を呈するようになってしまった。

受験生は、とにかく合格することのみを目的に、受験予備校に依存し、受験技術を身につけることに邁進することになり、各分野の基本書すら読むことなく、パターン化された答えを丸暗記するような勉強ばかりを積み重ねる結果、各法律分野の実質的な理解に裏打ちされない、論点羅列的で金太郎飴的な答案が著しく増え、法曹となってからも、マニュアル依存の傾向が見られるなど、法曹となる者の質の低下が憂慮される状況となった。

より深刻なのは、このような過酷な受験競争状態の結果として、優秀な学生が法曹を志願しなくなる傾向が見られたことであり、その意味でも、法曹の質的低下は看過できない状況にあった。

○そこで、司法制度改革審議会では、司法試験の前段階として、法曹養成に特化した専門教育の過程を置き、そこでの教育を通じて、法曹志願者に必要な専門的素養・学力を身につけさせるとともに、司法試験や司法修習の内容も、そのような専門教育過程での教育と有機的な連携の取れたものとするにより、全体的な質を確保し、さらには向上させつつ、量的な拡大を図ることとしたのであった。

○その基本的構想は、誤っていたとは思えない。この構想の眼目は、司法試験に先行して法曹志願者に適切な教育を受けさせるという点にあり、従って、そのような教育の過程を経ないでも司法試験に合格さえすれば、法曹となれるという途を再び大きく開くことは、この基本構想を覆し、改革以前の状況に回帰することを意味し、不適切である。

(2)司法試験の合格者数

○司法試験の合格者数については、さしあたり2,000人くらいにすることを目標にするという意見と5,000人から6,000人にするという意見、さらには、上限を一切設けず資格試験に徹すべきだとの意見すらあったが、諸外国との比較に加え、地方視察やヒアリング等から得られた知見などをも基に、法的サービスへの潜在的需要やこれからのわが国社会のあり方に対応した——訴訟実務に限らない——国内外の幅広い領域における法律専門家の必要性を考慮して、「法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況を見定めながら、平成22年ころには〔合格者数を〕3,000人とすることを目指す」ことで意見の一致を見た。それを受けて、閣議でもその考え方が承認されたものと理解している。

○その際、「法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況を見定めながら」という文言を付したのは、その時点では、相当に厳しい要件を充たす法科大学院がどれくらいの数、どれくらいのペースで立ち上がるかが未知であったため、その立ち上がり状況を見ながら、合格者数も考えていく必要があると思われたからであり、法科大学院の教育が上記のような要請に応えることのできるだけの良質なものとなるかについて不安があったからというわけではない。むしろ、法科大学院制度の中身の設計において、そのような質を確保できるよう工夫しようという考えであった。

(3)法科大学院及びその学生の数

○その当時から、法科大学院修了者の7～8割が司法試験に合格するのが望ましく、そうだとすると、法科大学院の数は全国で10～20、あるいは30校程度にすべきだという意見もあった。しかし、法科大学院の修了を新司法試験の受験資格とするには、その前提として、それに相応しい教育が行われていることを担保するだけの条件を個々の法科大学院が充たしている必要はあるが、それを充たしている限りは、法科大学院としての設置を認めるべきであり、人為的にその数を限定するのは適切でないという意見が、むしろ優勢であった。

司法制度改革審議会意見書が、新司法試験を法科大学院修了者の「7～8割」が合格するようなものとするのではなく、むしろ、それだけの合格者を出すことができるような教育をすることを法科大学院の目標として掲げたのは、そのような趣旨によるものであった。

○ところが、制度が発足するや、現実には、74の法科大学院が設置され、学生数も全国で1学年約5,800名を数えることになった。その結果、これらの学生の多くが法科大学院を修了し、新司法試験を受験するとすると、新司法試験の合格者が、閣議決定のとおり3,000名まで増加させられたとしても、合格率が7～8割に達することはあり得ないことは、その当初から明らかであった。

○しかも、個々の法科大学院を見ると、入学者選抜における競争性の確保、教育体制、進級・修了認定の厳格性等に問題があり、上記のような要請に十分応え得るに至っていないところもあることは、残念ながら事実である。中央教育審議会法科大学院特別委員会では、このような状況に鑑み、各法科大学院に対し、自らの責任において、それらの諸点、さらには学生定員の

適正性についても、見直しを行い、改善すべき点があれば、早急に改善の措置を取ることを勧告した。

全国の多くの法科大学院では、これに応じて、学生定員を見直すとともに、教育の質を一層向上させるべく努めてきているが、真摯にそのような見直しを行わず、法科大学院に要請されるだけの教育ができないままでは、淘汰されてもやむを得ないと考える。

○しかし、それ故に法科大学院制度そのものが失敗であったと断定するのは早計かつ飛躍であり、制度本来の趣旨に沿って良質で効果的な教育をし、学生も旺盛な学習意欲と高いモチベーションを持って日夜勉学に励んでいる法科大学院も少なくないという実態を無視するものである。

2. 平成21年新司法試験の結果とそれがもたらす影響

○上記のような閣議決定を踏まえて、司法試験委員会では、平成22年ごろに司法試験の合格者を3,000名に達せさせるべく段階的に合格者を増加させていく目安を明らかにしていたが、平成20年に実施された新司法試験において、合格者数がその目安の下限を下回ったのに続き、平成21年の新司法試験では、合格者数がその目安に及ばないばかりか、前年よりさらに少ない数にとどまった(合格率が50%を超える法科大学院は僅かに3校であり、中でも法学未修者の合格率の著しい低さが際だった)。この結果、上記の閣議決定の目標を達成するのは困難となり、事実上の方針転換とも映ることとなった。

○このような状況は、法科大学院における教育に様々な好ましくない影響をもたらしつつある。

多くの法科大学院で、受験対策を過度に意識した指導や学習が行われる傾向が強くなり、司法試験科目以外の法律科目や基礎法、先端・隣接科目等が軽視される結果、多角的かつ多様な教育を行うという法科大学院本来の教育理念の実現が困難となり、従来の司法試験制度の下で問題とされたような学生の視野狭窄傾向の再発が懸念される事態となっている。

新司法試験の合格率が著しく低い法科大学院でも、合格者数が当初の目標を大幅に下回るレベルに抑えられていることが最大の原因であり、それが変わらない限り、合格率が低くても仕方がないとして、自主的な教育の質の改善や教員の意識改革に取り組もうとせず、あるいは、諦めの気持ちを抱くところが見受けられる。学生の間でも、自分が属する法科大学院の教育を信頼せず、予備校に依存する傾向が促進されつつあるのではないかと懸念される。

○さらには、ここ2年ほどの適性試験や各法科大学院の入学者選抜の実績に見るように、法科大学院への入学志願者が著しく減少しており、特に社会人・他学部出身者の志願が激減しているのは、上記のような新司法試験の合格状況を意識したものであることは疑いない。法学部の学生でも、優秀な層の法科大学院離れが懸念される状況にある。このままでは、志が高い優秀な人材を幅広く集め、良い専門教育を施して、法曹として社会に送り出していくことを趣旨とする新たな法曹養成制度——ひいては司法制度改革——が瓦解するおそれすらある。

3. 法科大学院の教育ないし修了者の質

○上記のように新司法試験の合格者数が目標を下回ったのは、法科大学院の教育が十分な効果をあげていず、あるいはその修了者の質が劣っているからだという指摘ないし主張があるが、十分な根拠のあるものかは疑問である。

○そのような論者が根拠の一つとするのは、司法研修所の終了試験（いわゆる2回試験）の不合格率である。この点で、旧司法試験の合格者が500人前後であった時代には、確かに2回試験の不合格者は僅かであったが、その当時は、司法修習の期間が2年あり、また特に司法研修所での座学を中心とする前期修習において起案の訓練も十分に行われるうえ、2回試験に合格せず留年した者についても給与が支給される仕組みになっていたこともあって、後期修習においても、不合格者を出さないよう、成績不良者に対して補習等が行われるなどしたと仄聞しており、それらの結果であったように思われる。

しかし、それらの事情は大きく変わり、旧司法試験合格者でも、合格者数が増加するのに応じ、終了試験の不合格者数も増えることとなった。法科大学院を修了して新司法試験に合格した者についても、同じような不合格率であることを問題にする向きもあるが、そのこと自体、司法試験という1発だけの選別の能力には限界があることを物語るものであると同時に、終了試験で一定数の不合格者が出ることは、修習を経た更なる選別の結果であり、むしろプロセスによる選別というシステムが正常に機能していることを示すものともいえる。

それに加え、新司法試験合格者に対しては、修習期間が1年に短縮され、前期修習は廃止された。その際、新たな修習制度の設計に当たって、前期修習に相当する起案等の教育は法科大学院が受け持つという誤解があったようでもあり、基本的にそれ以前の修習と異なることを前提に終了試験が行われ、その結果、不合格者が一定数出たところもあるのではないかと推測される。しかし、新たな修習制度が定着するに応じ、新司法試験合格者の終了試験結果も良好に転じてきているものと承知している。

しかも、旧司法試験に比べ、新司法試験では合格率が大幅にあがり、合格者数も増えたが、その増加した分が従来であれば合格しなかったレベルの学力しかない者であるならば、終了試験の不合格者数がそれだけ増えても不思議ではないのに、そうはなっていない。絶対数で見れば、増加した司法試験合格者の大部分が終了試験にも合格しているのであり、法科大学院での教育がそれだけ効果をあげているとすらいえる。

○いま一つ根拠とされるのは、司法試験考査委員に対するヒアリングの結果であるが、旧司法試験の考査委員を務めた経験に照らすと、それぞれの科目の専門家である考査委員の目から見れば、大多数の答案の内容は不満足なものであり、採点実感はかなり厳し目になるのが普通である。司法試験に合格して法曹となる者がすべての分野で一流の専門家となるわけではないのであるから、問題は、それぞれの科目についてどの程度できていれば、法曹資格を認めることができるだけの学識・能力があるといえるかであるはずなのに、そのような視点からの検討が十分なされてきたとは必ずしも思えない。

実際にも、その点で、司法試験合格者の下位層と不合格者の上位層の間で、答案のレベルにそれほど差がないのが実態ではないかと思われる。

そもそも、考査委員のヒアリングは、その結果が公表され、司法試験受験者ないし法科大学院で学ぶ学生に対するメッセージとなることを想定して行われるものであり、その内容は、考査委員として望ましいと考える学習の方向を示すものであるとしても、それだけのレベルに達していなければ、上記のような学識・能力がないということまで意味するものではないはずである。

○司法修習を終えて法曹資格を取得した者を受け入れる法曹界関係者の間で、法科大学院修了者には基礎的な知識が不十分な者が少なくないという声もあるが、それが法律基本科目の基礎的学識の不足を意味するのか、文書作成等の技能の不足を意味するのか不明確である。

前者であるならば、法科大学院における教育について反省を迫るものであり、現に中央教育審議会法科大学院特別委員会でも、その点での改善方策を提言し、これに応じて、多くの法科大学院において、教育方法・内容の改善が施されつつある。真摯にそのような見直しを行わず、法科大学院に要請されるだけの教育ができないままでは、淘汰されてもやむを得ないことは、先に述べたとおりである。

しかし、後者であれば、それは司法修習制度の変化と関係するものとも考えられ、法科大学院の教育ないし修了者の質を問題視する根拠とは必ずしもなり得ない。

逆に、司法修習の担当者や法科大学院修了者を受け入れた法律事務所の関係者などからは、自主性や多様性、調査能力に富んだ人が増えているという肯定的な評価も多く聞かれる。

4. 新司法試験についての検討課題

○上記のような問題状況については、法科大学院の側に見直さないし改善を要する点があることは確かであるが、同時に、新司法試験についても、見直さないし改善を要する点があるように思われる。

○第一に、新司法試験の構成・内容と法科大学院制度やそこでの教育との間に適正な整合性が確保されているかである。

新司法試験の内容を個々の見ると、各科目とも、法科大学院での教育内容とも整合したものとなっていると、法科大学院関係者の間でも肯定的に評価されている。しかし、新司法試験を全体として見た場合、旧司法試験に比べ、対象となる専門分野が相当拡大し、試験時間も長時間化したうえ、短答式試験を含め数日間で集中実施されることから、受験者にとっての負担が非常に重くなっている。

特に短答式試験については、対象となる科目の範囲が大幅に拡大し、設問も多いため、受験者は1問当たり2分程度という極めて短時間での対応を余儀なくされている。これは、法学の学習時間が限られる法学未修者に特にハンディとなっているので、見直しが必要だと思われる。

○第2に、合格者の決定の仕方が、受験者の専門的学識・能力の評価を実質的に反映した合理性のあるものになっているかである。

合格者の決定は考査委員の合議によることになっているが、実際の運用では、旧司法試験の時代から、総合評点の数字と人数だけを手がかりとして、事務方が用意した複数の選択肢を内容とする原案を基に、投票で決定してきたし、新司法試験についても、基本的に同様の運用が行われているようである。その際、個々の考査委員の採点実感や前年度との出来不出来の差などを根拠にした総論的な議論はあっても、それ以上に立ち入った質的な評価を踏まえて合格ラインが決定されているわけではないと聞いている。

このような合格者決定の方法は、合格者数が事実上500名前後に固定され、あるいは、法曹三者の合意で、700名、さらには1,000名と設定されていたときには、それなりの合理性があったのかもしれないが、司法試験委員会により一定の幅のある目安が示されているとはいえ、あくまで受験者の専門的学識・能力の評価を反映した合格者決定であることを趣旨とする現行制度下での合格者決定の方法として合理性のあるものであるかは、疑問とする余地があるように思われる。

平成21年の新司法試験の合格者数が上記の目安の最下限にも及ばず、前年をも下回る結果となったのは、合格レベルに達しない受験者が多かったからにほかならないと言われるが、そのような視点からすると、十分納得できる根拠が示されているわけではない。

○第3に、第2の点とも関係するが、新たな法曹養成制度の下で法曹として出発するのに必要とされる専門的学識・能力の内容や程度について、関係者の間で共通の認識が必ずしもなく、十分詰めた議論もなされないまま、新司法試験の構成・内容が決められ、かつ、毎年の合格ラインが決定されてきたのではないかということである。

特に、新司法試験の考査委員には、法科大学院での教育の経験を欠き、その趣旨についての理解も十分ではないまま、旧来の司法試験についてと同様の意識や感覚で、合否の決定に当たっている人も少なくないのではないかと疑われるところもある。

○以上のことから、新司法試験について、さしあたり、次のような見直しを検討することが考えられる。

- ①短答式試験の問題数の削減。さらには、対象とする科目数またはその範囲の限定。
- ②答案の質的なレベル評価を反映する合格ラインの決定(そのために、例えば、考査委員代表者を中心にする小人数の作業班により原案を作成させるということが考えられる)。
- ③実務家の考査委員も、法科大学院教育の経験者から選任。