

法曹養成制度についての中間提言

平成25年6月18日
自由民主党 政務調査会
司法制度調査会

司法制度改革の一環の法曹養成制度改革として法科大学院が学生の受け入れを開始した平成16年から9年が経過し、平成18年からの新司法試験からも7年が経過して、様々な問題点も指摘されるようになった。

司法は、三権分立の一翼を担い、自由と人権の最後の砦として民主主義の中で不可欠な重要な役割を果たす。法曹養成制度は、その司法の担い手を養成する極めて重要な制度である。したがって、一部の視点や考えだけに基づくものであってはならず、あくまで司法制度全体から見て考える限りベストのものでなければならない。さらに、時代ごとに経済や社会状況、人口動態等による変化が在りうることも真実であるから、問題点があれば速やかにこれを改善すべきであって、放置したり、先送りしたりすることは許されない。なぜならば、その問題の先送りは司法にとっては根源たる国民の信頼感を破壊しかねないからである。

そこで、当調査会は、これまで会合における関係者へのヒアリングや法科大学院の現場視察等を重ね、一定の結論を得るに至ったため、ここにあるべき法曹養成制度について、提言を行うものである。

第1. あるべき日本の司法の姿について

(1) 司法アクセスと法の支配

党内の議論では、数名の議員からまずはあるべき司法の姿を議論すべきであるという意見が出された。各国には、それぞれの歴史や文化等の違いがあり、あるべき社会や司法の姿にも当然ながら差があるというべきであって、単純な対人口比何人の法曹人口といった比較論によって制度設計を行うべきではない。また、法曹のみならず、法曹隣接職の法律代理分野での職域の拡大などの諸事情も考慮する必要がある。

当調査会は、このような諸事情やヒアリング結果等を踏まえた上、次の2. 「法曹人口について」においても述べるとおり、司法制度改革当初、法曹人口の拡大により達成しようとした理念は、これまでの司法改革の成果や現下の法律実務の現状に照らし、(法曹の活動分野を拡大して国民の幅広いニーズに応えるという点では未だ限定的ではあるものの)訴訟関係のニーズに応えるということについては、相当程度達成されたと考えるべきであり、これ以上「急激

な」法曹人口の拡大に迫られる状況にはないと考える。

ただし、これまでの司法制度改革や日弁連及び関係省庁等の努力によって、法テラスやひまわり法律事務所等などが生まれ、また従来よりも活動分野（公的、私的）が広がったことにより、国民から見たアクセスの良い、かつ公正な法の支配が強まったことは評価すべきである。また、法曹の活動分野を拡大し、国民の幅広いニーズに応えるという理念の実現は未だ限定的なものにとどまっている。これらのことから、引き続き質も量も豊かな法曹人を土台とした司法アクセスと法の支配の強化についてはこの方向性を堅持すべきである。

（2）訴訟社会

当調査会のヒアリングでは、何でも訴訟に持ち込むいわゆる「訴訟社会」への危険性を指摘する声もあった。

当調査会としては、日本を一部の国で指摘されるような訴訟社会にはしない、という方向性を明確にするとともに、現実には起きている訴訟の動向や、国民の法曹関係者に対する認識について今後はこれまで以上にきちんと調査し、把握していくべきことを提言する。

第2. 法曹人口問題について

上記の通り、あるべき法曹人口の決定に際しては、各国の歴史や文化の違いを十分に踏まえるべきであるし、その時々々の経済や状況、あるいは法律隣接職の権限拡大等にも左右される。したがって、10年前の司法制度改革時に目標として掲げた平成22年ごろに新司法試験の合格者数を3000人に、平成30年ごろに実働法曹人口を5万人に、という二つの目標は、次の理由によりこれを取り下げるべきである。

(ア)当調査会が確認したところでも、平成12年ころには約2万人だった法曹人口は、平成24年には約3万7000人となり、特に弁護士は約1万7000人から約3万2000人とほぼ倍になっていることから、法曹人口の面からは、司法アクセスは十分良くなったと認められること

(イ)むしろ、司法修習終了時に就職先を確保できない者が500人近くいる事態になっている上、現場では当番弁護士や国選弁護人も取り合いになっており、このような場面においては、飽和状況にあると認められること

(ウ)このような状況で、OJTの機会がないまま「即独」といわれる就職先がなくていきなり独立したり、「ノキ弁」といわれる名義だけ借りたり、といった新人弁護士が増え、実務経験・OJT不足という質の問題も生じている例が増えていること

- (エ)上記の問題は、あまりに司法試験合格者を一気に急拡大し、法曹人口が一気に増大したというやり方に大きな問題があると認められること
- (オ)いわゆる「訴訟社会」にしないためにも、人口があまりに増えすぎて取り返しのつかない事態に陥る前に冷静な情勢分析が必要なこと（歯科医師の例を持ち出す者あり）
- (カ)法律隣接職（司法書士、社会保険労務士）に認められる法律代理人としての業務範囲が一連の司法制度改革後に拡大し、全体としての「法曹人口」の概念に組み入れられるべきこと。なお、簡易訴訟代理等関係業務認定司法書士は1万4383人（2万897名の司法書士中。2012年9月3日現在）、裁判外紛争解決手続を取り扱える特定社会保険労務士の平成24年までの累計合格者数は1万1425名となっている。さらに、弁理士や税理士、行政書士等の隣接職も、海外では「弁護士」として業務を行っているとの指摘もある。このような「法曹人」を考慮すれば、5万人をはるかに超えて法律業務に携わっている専門家がすでに実働していること

このような法曹人口の「急増」による弊害は看過できない事態に陥っているというのが当調査会の認識である。実際、法科大学院の学生からは「何年も高い学費を払い、司法修習で借金を重ね、さらには就職先がなく、就職しても仕事がない、という現状では後輩も司法を目指さないとやっている者がいる」との指摘もあった。この言葉こそ、司法を目指そうとしている若者の悲痛な叫びであると深く受け止めるべきである。

現実、ここ数年、法科大学院受験者数は激減し、大幅に定員割れとなっている。平成25年に至っては、4261名の定員数に対し、2698名の入学者しかなく、実に93%の法科大学院で定員割れを起こす事態になっている。このようなことを放置すれば法曹界への良質な人材供給が途絶えるという結果になりかねないし、現実にそうなりつつあるというのが当調査会の危惧である。

したがって、あるべき法曹人口の決定については、上記10年前に目標として掲げた、新司法試験合格者数3000人、実働法曹人口を5万人、との数値自体を目標とせず、「急激な」法曹人口の増加による弊害等をも踏まえた現実的な方向性を示すべきである。

この点、当調査会は原則論として、数ではなく質を基準とすべきであるとの立場は堅持するものの、司法試験合格者のうち、上位合格者層と下位合格者層との間には歴然たる質の差が見られるという指摘があり、多くとも500人であるとか、多くとも1000人程度にして一度法曹人口を落ち着かせるべき

だという強い意見があったことに留意すべきと考える。他方、改革は緒に就き始めた段階でまだまだ質も量も豊かな法曹人は必要だという意見もあったことにも留意する。また、裁判官および検察官については、わが国の国際化が進み、事件も複雑化する中でまだまだ不足しており、増員が必要である。したがって、人数についての具体的な提言はしないものの、後に法科大学院教育の集中化、および司法修習の充実化について提言するように、法科大学院修了者数の7～8割が司法試験に合格すること、司法研修所において導入的な集合修習を行うこと、実務修習を受け入れる現場も充実した研修が提供可能であることをも考慮した上で適正な司法試験合格者の数を決定すべきであることを提言する。

第3. 司法試験改革について

(1) 試験科目について

法科大学院の学生や教員等など、多くの関係者から司法試験が必要程度を超えて難解とみられるものとなっており、結果として法科大学院における多様な教育が阻害され、学生も司法試験向けの勉強に追われるとの指摘があった。

特に短答式の科目数の多さは、結果的に本来論文試験への選抜であるという役割を超えて、短答式の勉強への過度な負担が確認された。

そこで、まず実務的に可能な限り早期から、短答式においては、旧司法試験のような憲法、刑法、民法の基本3法に限定すべきであり、さらに論文式においても受験生があまりに司法試験の勉強のみにとらわれないよう、特に暗記に頼るような出題はしないという視点で改善すべきである。司法試験は、質の高い法曹を排出すべく、基礎基本をしっかりと踏まえた法的思考力の有無を判定する内容とすべきであり、司法試験委員会においては、法科大学院から司法修習までの法曹養成プロセスの状況を十分に把握した上で、出題や採点の在り方について検証・検討すべきである。

なお、論文試験の選択科目削減については当調査会のこれまでの会合では結論付けられないことから引き続き政府においても検討すべきである。

(2) 受験回数について

現在は、5年間で3回と限定されている受験回数制限について、特に法科大学院生からは不安の最大の要因になっているとの声があった。このような制限は必要限度を超えており、まずは5年間で5回の受験を認めるべきである。

第4. 司法試験の受験資格（法科大学院と予備試験について）

予備試験は、経済的理由などで法科大学院に通うことができない者たちの夢

を守るための重要な制度であり、閣議決定においても法科大学院修了者と同等のレベルとなることを想定していた。しかし、現在では予備試験合格者の最終的な司法試験合格者割合が、すべての法科大学院を上回る状況となっており、法科大学院課程を省略することを目的として予備試験を目指す学生が急増する一方、予備試験が本来の趣旨を逸脱して過度に競争的となっているとの指摘もあった。

このような状況は、一方で法科大学院の在り方の改善の必要性を提起するとともに、他方で、上記閣議決定の趣旨に従い、予備試験の合格レベルを法科大学院修了者の合格レベルと同等のものとするべきとの結論が導かれる。実際、現在の予備試験は負担過大で、経済的困窮等の諸事情への救済機能を十分果たし得ていないとの指摘もなされているところである。

予備試験の拡大は法科大学院の存在と矛盾する、との指摘もあったが、本来、法曹養成は司法の充実という観点から検討されるべきである。当調査会としては、そういう意味でも法科大学院修了者と予備試験合格者の司法試験合格者割合が同程度になるようにすべき、との閣議決定を確実に遵守することを求めるものである。

以上から、当調査会では、予備試験が持つ金銭的な理由等に対する救済的な側面を重視し、閣議決定を遵守するためにも、予備試験における教養試験および口述試験の必要性や在り方を検討するとともに、予備試験合格者の最終合格率が法科大学院修了者の合格率と同程度となるように改善することを提言する。なお、調査会では予備試験合格者の司法試験合格率が法科大学院修了者の合格率を上回る状況が続いた場合には、司法試験の受験資格を旧来のように撤廃すべきだという意見すらあったことも付記する。

第5. 法科大学院の在り方（存在意義、定員、数、既修未修、内容、法学部）

(1) 当調査会のヒアリングでは、法科大学院は不要であるという厳しい意見も少なからず出された。他方、実際の教育現場では、従来法学部では果たし得なかった実務的側面の強化、教員や先輩・後輩・同期を含めた学生同士の密接な交流、社会人や他学部出身者等これまでとは違ったルートでの学生への道を拓いたこと、等積極的な存在意義が認められた。したがって、厳しい意見や視線を重要視しつつも、現段階では原則としては法科大学院を通じた法曹養成プロセスを維持し、むしろその内容やあり方の改善を行う方向性を提言する。

(2) 法科大学院の入学者数は、年々減少を続け、ここ2年は実際の定員数を大幅に下回っており、平成25年度では2698名となっている。このよう

な状況を考えれば、現在の4200名強の定員は過大であるというべきであり、近年の実入学者数を考慮した上で再検討すべきである。さらに、上述の通り、司法修習制度の受け入れ可能人数との比較も含めて決定される合格人数との関係において、法科大学院修了者の7～8割程度は最終合格するような考慮も不可欠である。

- (3) 法科大学院の評価を司法試験の最終合格者数のみで判断すべきではないとの意見もあるが、他方で合格率が著しく低い場合には、学生が集まらず、良質な教育の維持が困難になるという現実や優秀な学生を奨学金で取り合っているという現実もある。当調査会においては法科大学院数を絞り、予算等の資源を集中すべきであるという意見が多数を占めた。

したがって、当調査会としては、今後2年間において、累積の司法試験合格数および割合、教育内容、地域バランス等を考慮し、現在文科省が検討している優良校への優遇措置や、人的・財政的支援の削減措置などを強化した上、改善を求める法的措置等により、法科大学院の再編・統合が進むという方向性をしっかりと取るべきことを提言する。その際には、法科大学院の連携やネット事業化等の手段により、存続を断念した法科大学院の良い成果を存続する法科大学院が引き継ぐことができるように配慮すべきである。

なお、法科大学院に対する法的措置については、法科大学院認可時の経緯を指摘しつつ、特に私学に対して廃止の強制は困難であるという意見が多かったことにも留意する。

- (4) 法科大学院の学生たちからのヒアリングや実際の試験結果から、未修と既修の差があまりに大きく、そのことが学校現場で問題になっていることが確認された。この一つの原因は司法試験が必要限度を超えて難解にみられるということがあり、その改善については上記で提言した通りである。
- (5) 内容について、ヒアリングや法科大学院の現場視察を通じ、法科大学院における教育の質は高く、学生たちの教授陣や学問環境への満足度も高いことが伺えた。他方で、司法試験が難解にみられる、または良質な問題であっても難解に見えることもあってまだまだ暗記中心から変わりがきていないとの指摘もあった。

法科大学院の在り方の改善、司法試験の在り方の見直しを通じ、暗記中心の教育から法曹養成プロセスとして質の高い教育をより行えるよ

うに不断の改革を行っていくべきである。

- (6) 法学部とのあり方について、(2年間の教養学部後の)2年間の法学部に加えて2年間の法科大学院を置く意味への疑問が複数の議員によって提起された。今後2年間かけて、法科大学院の在り方の改善を行うため、ただちには結論づけないものの、法学部の存在意義自体を問う声が数多くあったことを厳しく受け止め、大学や文科省として特に法科大学院志望の法学部生の負担軽減措置(法学部における飛び級等、ただし、こうした技術的な短縮を否定し、むしろ法学部自体をなくすべきとする声もあったことに留意)をさらに拡大するとともに、その存在意義が誰からも分かるように検討すべきである。

第6. 司法修習制度(意義、貸与、期間、前期実務後期、就職活動)

現行の司法修習制度は、従来の2年間で1年間に、給費制だったのが貸与制に、前期修習なし、いきなりの実務修習といった変更がなされた。

(1) 意義

司法修習制度は、法曹養成制度の中において、どのような位置づけにあるのかを、現状を直視したうえでもう一度抜本的に検討しなおさなければならない。確かに、法科大学院制度導入時には、法科大学院において実務的な観点からの教育がなされ、従来司法修習で行われていた実務教育を相当程度代替することも想定されていた。しかし、法科大学院教育の現状に照らせば、従来の司法修習制度が担っていた実務家教育の機能を法科大学院が相当程度代替することを期待するのは現実的ではない。したがって、司法試験合格後の司法修習制度については、実務法曹として最低限求められる共通の基盤を養成する意義を持つものであることは法科大学院導入前とほぼ変わらない、というのが当調査会の結論である。

(2) 現状の修習の問題点

上記のように、司法修習には従来とは変わらない意義が認められるとすれば、現行の司法修習には大いなる問題点があるとの指摘に真摯に検討がなされなければならない。

- (ア) 貸与制は全額だと年間300万円である。しかし、法科大学院の学費やその後の受験生活中の生活費等の負担を余儀なくされてきた学生にとって、さらに司法修習により年間300万円の借金を負うことを余儀なくされることは、司法修習が公的な義務であることも考えると、酷だと言わざるを得ない。そもそも三権の一翼を担う司法における人材養成の

根幹をなす制度負担について、本来財政的事情のみで私費負担とすべきではない。

この点、修習中のアルバイトの容認などを求める声もあったが、最高裁判所の下におかれる司法修習中に、貸与制が苦しいからアルバイトを認めるとするのは本末転倒であり、そういう要求が出ること自体、生身の司法修習生の窮状を物語っている（なお、下記修習生の負担軽減手段において一定の兼業を認める選択肢を検討することは排除しない）。

司法試験合格者数の動向や生活実態をも踏まえつつ、司法修習の位置づけや司法修習生の地位のあり方を再検討し（ただし、給費制については復活すべきという意見と、これまでの経緯からあり得ないという両論があった旨両論付記する）、修習生の過度な負担の軽減や経済的支援の必要性について、真剣かつ早急に検討し、対策を講じるべきである。

- (イ)法曹実務への体系的な導入的教育として重要な意義を持っていた前期修習のないまま実務修習を行うことは、実務修習を受け入れる現場に負担をかけるのみで効果が上がらない、との指摘があったことは深刻である。従前の前期修習の意義をよく検証し、実務的に可能な限り来年度からの前期修習の復活やそれと同様の導入的教育の開始を提言する。
- (ウ)現行の1年の修習では、厳しい就職戦線のことばかりに囚われるという声がヒアリングの中で確認されたが、現状を見れば全くその通りであると首肯せざるを得ない。各実務修習を経た上、将来の法曹キャリアを選択することができる、という従来の司法修習制度のメリットは重要であり、1年以上の修習制度への移行を真摯に検討すべきである。

第7. 職域拡大

法曹人口の増加とともに、弁護士ゼロ人地区の解消や、これまでとは異なる領域での法曹人の活動などが見られるようになったのは良い点ではある。しかしながら、訴訟事件数は横ばいとなっている現状で、特に倍増になった弁護士の活動領域の拡大は当初想定したほどではなかった。これは、当初のニーズに対する見込みが甘かったことに加え、膨大な時間と費用をかけて司法試験を通過し、司法修習も終えた者に対する待遇の不十分、さらには機会拡大への取り組みが不十分であったことにありと認められた。

特にグローバルな分野における法曹人口の活躍はわが国にとって極めて重要であると認められるところ、在外公館への駐在や条約交渉への採用など、既に行われつつある公的分野での取り組みもさらに拡大するなど具体的な施策の実施を速やかに行うべきである。

なお、一部法科大学院において、英語を受験段階で取り入れ、授業でも取り

入れるなどしていることは、今後推奨される取り組みである。

第8. 今後の体制

当調査会のこれまでのヒアリング等の検討結果では、司法制度改革の結果、法の支配が強化され、司法アクセスが格段に高まるなどの極めて前向きな成果が見られた反面、今のままでは日本の司法制度自体が危うくなるのではないか、という危惧を抱かせる状況が認められた。特に、若い優秀な人材の中に、こんなにも多くの時間をかけ、費用をかけ、試験や就職等の見通しも明るくないまま法曹を目指すのはどうか、と諦める者が出始めているとの指摘は看過できない危機的な事態である。

司法制度は、三権分立の一翼を担い、自由や人権、法の支配などのまさに民主主義の根幹を支える制度であるとともに、今後グローバルな社会で日本が勝ち抜いていくためにも強化が絶対に必要な分野である。

現時点における当調査会の提言は以上のとおりであるが、法科大学院の在り方、司法試験改革及び司法修習制度に関する当調査会の上記提言を踏まえ、文部科学省は、法科大学院の改善に向けて、法務省は、司法試験の改善に向けて、早急に必要な検討を行い、それぞれその結果を半年以内に当調査会に報告されたい。最高裁判所においても、司法修習制度の改善について当調査会の意見を尊重し、半年以内に報告のあることを期待する。さらに、政府においては、関係閣僚会議に加え、これらの改善策について、内閣官房に司令塔機能を持った関係省庁等による専従の検討体制を早急に設け、これ以上の先送りは許されないとの認識に立って改善を具体的に進めるべきである。

自由民主党においても、当調査会を中心に、このような重大な使命への責任感をもってあるべき法曹養成制度については不断の検討を続けていかなければならないとの断固たる決意をここに示す次第である。

以 上

司法制度調査会開催経過

○平成 25 年 3 月 4 日(月) 10:30～

議題: 司法制度改革のこれまでの経緯について(法務省よりヒアリング)

○平成 25 年 3 月 14 日(木) 11:00～

議題: 日弁連から見た司法制度の現状と問題点について

○平成 25 年 3 月 21 日(木) 13:00～

議題: 法科大学院の現状について文部科学省よりヒアリング

○平成 25 年 3 月 26 日(火) 15:00～

議題: 法曹養成制度検討会議要綱素案について(法務省)

○平成 25 年 4 月 11 日(木) 11:00～

議題: 司法修習の現状について最高裁判所よりヒアリング

○平成 25 年 4 月 18 日(木) 9:00～

議題: 1. 司法制度改革の課題と整備された関連法について
2. 弁護士数の推移と活動状況について
3. 「法曹養成制度検討会議・中間的とりまとめ」について

○平成 25 年 4 月 25 日(木) 15:00～

議題: 若手弁護士からのヒアリング

○平成 25 年 5 月 9 日(木) 9:00～

議題: 法科大学院の現状について法科大学院協会よりヒアリング

○平成 25 年 5 月 15 日(水) 10:00～

議題: 法科大学院の実入学者数にあわせた定員減・統廃合・競争による淘汰及び法学部教育について文部科学省よりヒアリング

○平成 25 年 5 月 21 日(火) 10:30～

法科大学院視察:青山学院大学

○平成 25 年 5 月 22 日(水) 12:00～

議題:法曹養成制度について伊藤塾法教育研究所・佐藤修一企画部長、辰巳法律研究所・後藤
守男所長よりヒアリング

○平成 25 年 5 月 28 日(火) 8:30～

法科大学院視察:一橋法科大学院 国立東キャンパス