

法曹養成に関する提言

平成25年6月11日

公明党法曹養成に関するプロジェクトチーム

はじめに

2001年の司法制度改革審議会意見書（以下、「審議会意見書」という。）は、法曹を、国民が自律的存在として、多様な社会生活関係を積極的に形成・維持し発展させていくために不可欠な存在である「国民の社会生活上の医師」たるべき存在と位置づけた。そして、そのような法曹を養成する新しい制度として、従来の司法試験という「点」のみによる選抜を改め、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、そ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ッショナル・スクールである法科大学院を設けるべきであるとした。

こうして2004年にスタートした法科大学院を中核とする法曹養成制度であるが、この間、司法試験合格率の低迷、修習終了者の就職難、これらを背景とした時間的・経済的負担感の増大などを原因として、法曹志望者の減少が続いており、法科大学院を中核とする法曹養成制度をめぐっては、緊急に改善すべき様々な課題が指摘されるに至っている。

また、冒頭述べたように、司法制度改革のもと、法曹に期待される役割は極めて大きく、国民の「社会生活上の医師」であるとともに、法の支配の実現や社会正義の担い手たることがその基本的使命と位置づけられてもきた。近時、一部に法曹の信頼を損ねる事例が見られるが、法曹に期待される役割の重要性に照らせば、継続教育を含む法曹養成過程を一層充実させ、法曹の質の維持・向上に力を注がなければならない。

このような状況の下、今般、法曹養成制度検討会議において中間的取りまとめが公表されたところであるが、同取りまとめを踏まえつつ、「プロセス」としての法曹養成制度を堅持しながら、同制度の改善に向けて、公明党として、以下のとおり意見を取りまとめる。

第1 法曹有資格者の活動領域の在り方等について

- 司法制度改革の理念の下、司法は、法の支配の実現の担い手とされ、その規模及び機能の拡大・強化がなされることが期待された。また、より複雑高度化、多様化、国際化する21世紀の我が国社会が、従来の事前規制・調整型社会から事後監視・救済型社会に転換を図るなか、法曹に対する需要は、飛躍的に量的に増大するものとされた。
- 確かに、近年、法曹有資格者の活動領域は徐々に拡大しつつある。しかしながら、司法が、司法制度改革において期待された重大な役割を十全に担い、法曹が、国民にとって真に身近で頼りがいのある存在となるためには、法曹有資格者の活動領域の一層の拡大に向け、積極的な政策的取り組みを行うことが必要である。
- 法曹有資格者の活動領域の拡大及び司法アクセスの改善・拡充のための具体的方策を引き続き検討し、その実現のための具体的措置を検討するにあたっては、法科大学院の入学試験及びカリキュラム、司法試験科目、司法修習のカリキュラム内容についても検討を加えるべきである。具体的には、新しい社会のニーズに応える幅広くかつ高度の専門的教育を目指し、あるいはそのような意識を持って養成を行う一貫したシステムなどについて検討をすべきである。
- 国民に身近な地方公共団体において、紛争案件に限らず、コンプライアンス、福祉、教育等様々な分野の問題について、多くの法曹有資格者が活躍することが、地方自治の本旨にかなうものであるから、地方自治体なかならず基礎自治体において法曹有資格者を採用することを促進するべきである。そのために、法曹有資格者を採用した自治体に財政支援を行うことや、法曹有資格者の採用について定員の枠外で認める等、地方自治体の財政事情や地方公務員の定員数等についての一定の配慮を行うべきである。
- また、既に法曹が任期付き公務員として一定程度実績をあげている金融庁、消費者庁、公正取引委員会、国税庁、財務省、をはじめとして、国の機関において、任期付きにとどまらず、積極的に法曹の活用を推進する施策を講じるべきである。
- 高度化、国際化する企業活動において、法曹有資格者の必要性、有用性は今後さらに増大すると考えられるので、そのような企業のニーズに合う専門性をもった法曹有資格者の養成、法曹有資格者と企業ニーズのマッチングのシステム、中小企業が法的サービスを利用できる体制の整備等を積極的に進めるべきである。
- 諸外国との外交交渉、諸外国に対する法整備支援その他の国際貢献等や知

的財産による国際競争力強化に法曹有資格者を活用するための取り組みを強化すべきである。

- 司法が国民にとって真に身近で頼りがいのあるものとなるには、社会の様々な領域に法曹が存在するとともに、国民からのアクセスが容易でなければならない。したがって、法曹の活動領域の拡大とあわせて、引き続き弁護士過疎地域の解消に努めるべきである。併せて、裁判官、検察官を一層増員し、裁判所の非常駐支部の解消や支部の機能の拡充などを進め、裁判所や検察庁の過疎地域解消をはかるべきである。
- 経済的な司法アクセス障害をなくすために、民事法律扶助の適用範囲の拡充、国選弁護・国選付添の拡充、弁護士費用保険の普及、裁判費用の低額化等に努めるべきである。
- 国民が利用しやすい裁判制度の実現のために、民事訴訟・行政訴訟における証拠収集手続の拡充、判決履行確保制度や民事執行制度の改革、簡易迅速な訴訟・審判手続やADR等の拡充等を積極的に検討すべきである。
- また、法科大学院が、多様化・高度化する国民の法的需要に応える「社会生活上の医師」を養成すべく、厳格な成績評価や修了認定を前提として、実務との架橋を強く意識した密度の濃い教育を目指してきたこと、及び、法科大学院修了者の5割程度が司法試験に合格しない現状に照らせば、法曹有資格者にとどまらず、法科大学院を修了した法務博士の活動領域の拡大について、積極的に検討していく必要がある。
- 以上の施策を国の方針として強力に推進すべく、関係諸機関・団体が連携して、法曹有資格者の活動領域の拡大及び司法アクセスの改善・拡充のための具体的方策を引き続き検討し、その実現のための具体的措置を検討するための機関を政府の中に設けるべきである。

第2 今後の法曹人口の在り方

- 司法が、司法制度改革において期待された重大な役割を果たし、その担い手たる法曹が、多様化・高度化する国民の法的需要に応えるためには、司法制度の拡充とそれを担う質・量ともに豊かな法曹の養成が必要不可欠であり、審議会意見書においては、2018年頃までに実働法曹人口を5万人規模とし、2010年頃には年間合格者数を3000人とすることを目標とした。
- 確かに、こうした法曹人口の増加に伴い、弁護士過疎・偏在問題や、被疑者国選・裁判員制度への対応が可能となったことは事実であり、その意味で、審議会意見書が指摘した法的需要は一定程度存在し、かつ、それが次第に充足されていったと言いうる。しかしながら、全体として見れば、審議会意見書が予測したほどの法的需要の増大が認められないまま、法曹人口が急激に増加してきたことも事実である。現に、司法修習を終えてもただちには法曹として活動できない者が増えていることをはじめ、法曹養成の様々な過程で次のような弊害が生じている。
 - ① 司法修習生の急増により、各地で修習生の受け入れ困難、実務修習の希薄化等の問題を生じている。
 - ② 司法修習終了直後の弁護士未登録者の増大や新人弁護士のOJTの困難化など、法曹の質の低下を懸念させる事態が生じている。こうした現状に鑑みれば、司法試験の年間合格者数を3,000人とする数値目標の見直しはやむを得ない。また、ここに挙げた弊害は、現状の年間司法試験合格者2,000人程度でも生じているのであるから、当面の間、合格者数を現状より相当程度抑制し、弊害の解消と制度の安定化を図るべきである。
- 今後の法曹人口の在り方については、司法アクセスの進展状況、法曹の活動領域の拡大状況等の法曹に対する需要の動向と、法科大学院制度の改善や司法修習・継続教育の充実等の法曹養成制度の整備状況を勘案しながら、2年以内に結論を出すべく、関係諸機関で継続的に検討を行い、それを踏まえ、新たな中長期的な数値目標を設定するなどし、その結果を法科大学院の定員と司法試験合格者数に反映させる必要がある。

第3 法曹養成制度の在り方

1 法科大学院

- 法科大学院は、既に述べたとおり、司法制度改革のもと、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、法科大学院の乱立、過大な定員により、司法試験合格率が低迷するとともに、法科大学院間の教育格差の拡大等、法科大学院教育の質に懸念を生じさせる事態が生じている。
- このような実情に照らせば、法科大学院の理念を堅持し、法科大学院の教育の質を向上させることを前提としつつも、それだけでなく、法科大学院に入学してしっかり学習すれば、大半は法曹資格を取得できるという見通しを持てる制度とすることが必要である。そのため、例えば、司法試験の累積合格率を7～8割とすることを目指し、実入学者に合わせて定員数の削減を行うとともに、教育状況に課題のある法科大学院の統廃合を進める必要がある。
- 改善の見込みが乏しい法科大学院の統廃合を進めるだけでは法科大学院の定員削減効果は限定的であること、大規模法科大学院においても定員削減を通じて教育の質の向上を図る必要が認められることから、定員削減については、大規模校を含めた法科大学院全体を見渡しての検討が必要である。
- 法科大学院の統廃合については、補助金の削減を背景とするなどした文科省の行政指導によってこの間相当な努力が行われてきたにもかかわらず、その効果はいまだ限定的であり、行政指導を通じて大胆な統廃合を早急に進めることには限界があるとの指摘もある。したがって、法的根拠をもった統廃合促進策についても早急に検討を進め、行政指導によって一定期間内に十分な統廃合が進まない場合には、その導入を図る必要がある。その際、統廃合の基準としては、司法試験合格率だけでなく、冒頭に述べた司法制度改革審議会意見書の趣旨と法科大学院の理念にもとづき、多様なバックグラウンドを有する人材を受け入れるなどし、多様化・高度化する新しい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を、判断要素とする仕組みを工夫すべきである。
- 地方の法科大学院は、司法制度改革審議会が提唱した全国適正配置の観点から、そして地方在住者の法曹になる機会の保障や地域司法の充実、地方分権の担い手の養成という観点からも、重要な意義を担っている。したがって、このような地方法科大学院の意義に配慮する観点から、各地方法科大学院の積極的な努力、取り組みを受けて、地方法科大学院の教育の質の向上に向けた人的物的な支援策を講ずるべきである。また、法科大学院の統廃合に際しても、このような地方法科大学院の意義を踏まえた配慮を行うべきである。

- 夜間開講の法科大学院は、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法曹界に受け入れるために重要な意義を担っており、司法制度改革審議会意見書も、その整備を提唱している。また、この間の合格率の低下等の状況の下、社会人が職を辞して法科大学院に入学することが徐々に困難となってきたなか、仕事を続けながら法曹を目指す方策として、夜間開講の法科大学院の意義は一層大きなものになっているとも評価できる。したがって、このような夜間開講法科大学院の意義に配慮する観点から、夜間開講法科大学院の教育の質の向上に向けた人的物的な支援策を講ずるべきである。法科大学院の統廃合に際しても、このような夜間開講法科大学院の意義を踏まえた配慮を行うべきである。
- 法科大学院の認証評価制度については、法科大学院の質の向上に一定の役割を果たしてはいるものの、深刻な課題を抱える法科大学院が少なからず存在する現状において、制度本来の役割を十分に果たし切れていないのではないかとの指摘も存する。したがって、法科大学院の質の改善と教育状況に課題のある法科大学院の淘汰に向けて実質的に機能し得るよう、認証評価制度の抜本的な再検討を行うべきである。
- 多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れるという司法制度改革の理念を実現するためには、法学未修者の司法試験合格率が法学既修者に比べて低迷している現状を改善することが必要である。そのためには、法学未修者に対する教育の在り方を改善するとともに、法科大学院で教えるべき内容を、法曹になるために必要な内容という観点から検討される必要がある。このような観点から、現在、法科大学院で修得すべき内容のスタンダードとされている、「共通的到達目標」について、さらに検討するとともに、その内容について司法試験との連携を図ることについて検討すべきである。
- なお、法曹養成制度検討会議において提案されている「共通到達度確認試験」については、それが、法学未修者を始めとする法科大学院生にとって過重な負担となる点にも配慮して、「プロセス」としての法曹養成制度の理念に沿ったものとなるよう、その目的、内容等を検討する必要がある。
- また、上記目的を達するためには、同時に法学未修者の入学選抜の在り方を改善することが必要であるが、その際、改善策の軸となるべきは、法科大学院適性試験（以下「適性試験」という。）の信頼性の向上である。

適性試験は、事実上すべての法科大学院において実施されているものであるが、その選抜機能についてはいまだ成熟途上の面があることは否めない。したがって、適性試験実施機関において、適性試験の成績と法科大学院入学後の成績の相関性を検証して、その改善に役立てることが可能になるよう、法科大学院から適性試験実施機関に対して、個人情報に留意しつつ、必要な情報の開示

を行わせるなどの方策が検討されるべきである。

2 司法試験

- 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下においては、司法試験は法科大学院教育における学習の成果を確認する試験と位置づけられるべきものから、これについて受験回数制限を設けることは適切である。しかし、現状の低合格率の下、法科大学院修了後5年以内に3回という回数制限を「有効に」活用するため、法科大学院を修了しても意図的に司法試験を受験しないという、「受け控え」といわれる回数制限の趣旨に反する現象が広く生じている。このような現状を踏まえるならば、司法試験の受験回数制限については、法科大学院修了後5年以内に5回まで受験できるものと緩和することが適当である。
- 法科大学院教育との連携をはかりつつ司法試験受験者の負担を適切なものにするという観点から、短答式試験の科目削減などの負担軽減策を検討すべきである。なお、論文式試験の選択科目については、その削減が、司法試験受験者の負担軽減につながるとしても、多様なバックグラウンドを有する人材を受け入れ、多様化・高度化する国民のニーズに応える法曹を輩出するという法曹養成制度の役割に照らし、なお慎重に検討すべきである。
- 司法試験の合格水準の適切さについて、受験生、法科大学院関係者、法曹界などの関係者のみならず、国民一般に対しても、その説明責任を果たせるようにすべきであり、司法試験の内容や合否判定については、司法試験委員会に置かれる予定の検討体制で十分に検討した上で、必要な情報開示の在り方を検討すべきである。

3 司法試験予備試験

- 司法試験予備試験（以下「予備試験」という。）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。」という司法制度改革審議会の提言を踏まえて創設された制度である。この制度趣旨を踏まえるならば、法科大学院を中核とする法曹養成制度において、予備試験ルートはあくまで「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」を対象とした例外的な法曹資格ルートとして運用される必要がある。

ところが、実際には、予備試験受験者が、司法試験予備校に通う法学部生や腕試し受験の法科大学院在学学生等で占められるなど、予備試験の運用状況は制度趣旨から乖離しつつある。

したがって、今年度の予備試験及び司法試験の実施状況を踏まえ、速やかに、予備試験を制度趣旨に沿ったものに改めるため、受験資格の制限や試験内容の見直し等について検討すべきである。

4 司法修習

- 司法修習制度が、法科大学院教育を受けて、法曹養成制度のプロセスのなかで、司法試験合格者を対象に法曹の基礎を身につけさせる制度であることに鑑み、法科大学院での教育と連携を図りつつ、司法修習のより一層の充実が図られるよう、司法修習制度の在り方について、新たな検討体制において、2年以内に検討すべきである。
- 上記の検討においては、あるべき司法修習制度の在り方にふさわしい、司法修習生の身分並びに地位、権限について検討し、法的な位置づけを行う。
- 司法修習が上記のような役割を担うものである以上、実務修習期間における修習の実をあげるべく、修習の冒頭での導入的修習の実施の検討を含め、司法修習の期間・内容の検討をする。
- 司法修習の実施にあたっては、地裁・地検支部（とりわけ裁判員裁判を実施している支部）においても実施することを検討する。
- 以上について、最高裁判所は、新たな検討体制と連携して速やかに検討を行い、当プロジェクトチーム及び新たな検討体制はその報告を受けて更に検討することとする。

5 経済的支援

(1) 法科大学院生への経済的支援

- 法科大学院が国家資格に直結した専門職大学院であることに加え、司法制度改革の下、司法及び法曹には、法の支配の貫徹といった公共的価値の実現が期待されていることや、経済的・社会的弱者を始めとする国民の権利の護り手であり、社会的正義の担い手たることが法曹の基本的使命の一つと位置づけられてきたことを踏まえるならば、経済的事情によって法曹への道を断念する事態を招くことがないように、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検討すべきである。
- 個々の法科大学院生に対する奨学金の充実のほか、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、授業料減免のための財政的支援を行うなどの措置をとることを検討すべきである。

(2) 司法修習生への経済的支援

- 司法修習が、将来のより良き実務法曹を養成する制度として重要な役割を果たすものであることに鑑み、その在り方を検討する中で、必要に応じ、司法修習生の地位等の在り方を踏まえて以下の点を検討すべきである。
- 法曹が、(1)で述べたような存在であることを踏まえるなら、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司法修習においては、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。
- 上記の検討を経て、司法修習が、全国各地の実務庁に配属されて行われる実務修習を基本とするものであるから、司法修習生の各地の実務庁への配属に伴って生じる費用を早急に補填すべきである。すなわち、実務庁の近くに住居を移すことに伴う引越代や、修習中に生じる通勤・交通費等の実費的支出の填補がなされるべきである。また、司法研修所の集合修習において、寮に入れない人が生じている事態の解消も図られるべきである。さらに、これらに加えて、上記司法修習生の位置づけも踏まえ、国家公務員、地方公務員に対して認められている旅費法上「研修日額旅費」を参考に支給することを検討すべきである。
- 司法修習生に対する貸与金は、「被貸与者が災害、傷病その他やむを得ない理由により返還が困難となったとき、又は修習資金の貸与を受けた者について修習資金を返還することが経済的に困難であるとき」は、返還の期限を猶予することができ、「被貸与者が死亡又は精神若しくは身体の障害により返還できなくなったとき」は、全部又は一部の返還を免除することができるとされているが、こうした猶予、免除の要件を緩和することも検討すべきである。
- 現実に生起している生の事件を扱う司法修習の性質上、修習生にはその身分の中立性・公正性が要求され、また、将来は、法の支配の直接の担い手として、公共的価値を実現する法曹となる存在として相当程度の実務能力を短期間に身につける必要があることから、修習生が修習に専念すべきことは当然であって、修習専念義務を緩めるようなことには慎重でなければならない。

6 法曹養成過程の時間的負担の軽減

- 法曹への道を志すものにとって、現在の養成制度の時間的な負担が重く、そのため、志望を躊躇させたり、予備試験への応募者増となっている現状に鑑み、たとえば、
 - ・ 学部3年の早期卒業生の法科大学院入学または学部3年から法科大学院への飛び入学を幅広く認め、その際は、未修コースのみならず既修コースへの進学も選択肢とするなどの方策によって、学部と法科大学院のトータルの時間的負担を軽減する

- ・ 法科大学院修了後司法試験を経て司法研修所入所までの、奨学金も貸与制支援もない期間が8か月弱と長期に及ぶことに照らし、合格発表の前倒し、合格発表後の研修所入所の前倒しなどの方法により、出来る限りこれを短縮する
- など、経済的支援にとどまらない総合的な施策も必要である。

第4 継続教育について

既に述べたように、法曹が、法の支配や社会的正義の担い手となり、かつ、多様化・高度化する国民の法的需要に応えうる存在であり続けるためには、その質を維持するため、法曹倫理を含めた、司法修習終了後の継続的教育が不可欠である。従って、法曹三者はもとより、法科大学院が、司法修習終了直後の法曹有資格者に対する支援を行い、あるいは、法科大学院の特色を生かして先端的分野を学ぶ機会を提供するなど、法曹の継続教育に関与し続けることが重要である。

第5 今後の検討体制について

今後、法曹養成検討会議においては、最終とりまとめが行われる予定である。しかし、法曹有資格者等の活動領域の拡大等、今後のあるべき法曹人口、法科大学院の統廃合、法科大学院教育との連携を踏まえた司法試験の在り方、制度趣旨に沿った予備試験の在り方、司法修習生の法的位置づけと経済的支援などについては、今後の検討課題として残されている。

こうした課題の検討を着実に進めていくためには、省庁横断的にこれをフォローアップするとともに、2年以内に結論をえることのできる検討体制を整備することが是非とも必要である。従って、かかる検討は、内閣官房のもと、省庁横断的な体制を用意して行うべきであり、かつ、そこで得られた結論は、政府において確実に実行に移すことが求められる。

また、こうした検討体制に、法曹関係者だけでなく、幅広い国民的意見を反映しうるユーザー側や学識経験者もメンバーとする、企画立案、検討に関わる実質的な機能を備えた合議制の組織を設け、政府はその意見を尊重して、提案される施策を着実に実行していくべきである。

以上