

「法曹養成制度改革の更なる推進について」に対する意見書

1 初めに

法曹養成制度改革推進会議（以下、「推進会議」という。）は、本年6月30日、「法曹養成制度改革の更なる推進について」と題する決定（以下、「本決定」という。）を行った。

本決定は、「司法制度改革において、質・量ともに豊かな法曹を養成するため、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が創設されたが、約10年が経過した今、法科大学院全体としての司法試験合格率や、弁護士を含む法曹有資格者の活動の場の拡がりなどが、制度創設当初に期待されていた状況と異なるものとなり、法曹志望者の減少を招来する事態に陥っている。本推進会議は、こうした事態を真摯に受け止め、法曹志望者数を回復させ、新たな時代に対応した質の高い法曹を多数輩出していくため、国民の理解を得ながら、以下の各施策を進めることとし、関係者に対しても、現状認識を共有して必要な協力を行うことを期待する。」と冒頭で宣言する。

確かに、法曹志望者数が激減すれば全体としての質の低下は不可避であるから、まず法曹志望者数を回復させる必要があることは、これまで当会が繰り返し訴えてきたところである。しかし、推進会議が摘示した「司法試験合格率」や「弁護士を含む法曹有資格者の活動の場の拡がり」が予期に反したことは、法曹志望者激減の主たる理由ではない。司法試験合格者を増やしすぎたことによる司法修習生の就職難や弁護士の収入減などを背景として、法曹の魅力や資格としての価値が薄れており、法曹養成制度の中核とされた法科大学院進学による経済的・時間的負担等がこれに見合わなくなっていることが根本的な問題である。これらを解決することなくして法曹志望者数の回復はありえない。

推進会議は、法曹志望者減少の原因をいまだに直視しておらず、このような態度では本決定に盛り込まれた各施策が有効なものとなるはずもない。以下、順に本決定の内容に対する意見を述べる。

2 法曹有資格者の活動領域の在り方について

推進会議は、これまでの試行的取組によって、法曹有資格者の専門性を活用する機会は増加してきたが、これをさらに加速させるものとし、法務省がそのための環境整備、日弁連及び各弁護士会が、法曹有資格者の専門性を活用することの有用性や実績等を自治体・福祉機関・企業等との間で共有し、「国・地方自治体・福祉等」「企業」「海外展開」の各分野で活動する弁護士を始めとする法曹有資格者の養成と確保に向けた取組を

推進、最高裁が、司法修習生が上記各分野に活動の場があることを認識する機会を得るため、選択型実務修習を充実させるなど、関係機関の取り組みに期待するとしている。

しかし、弁護士登録をしない法曹有資格者が増加した場合、弁護士法72条（非弁活動）との関係をどのように考えるのかについて、推進会議や日弁連内で批判的に検討された形跡はなく、適正規模を上回る司法試験合格者の職を何とか確保するとの点にのみ意識が集中しているように思われる。

また、法曹志望者の視点で考えれば、法曹資格を取得して「国・地方自治体・福祉等」、「企業」の道に進むべき積極的理由が現状見当たらない。公務員の場合、多くは不安定な任期付きという身分、企業でも大学新卒から数年遅れでの就職が前提であり、これらの分野を目指すために法曹資格を取得する合理性はあるのであろうか。「海外展開」についてもこれまでの取組で目立つ実績はなく、イメージ先行の印象が拭えない。現にこれらの分野において厚遇され、存分に活躍しているというモデルケースがあり、かつそれが一部の例外ではなくある程度一般的になっているのであれば、優秀な志望者を惹きつける可能性はあるが、現状そのようにはなっていない。

法曹養成制度改革推進室が行ったアンケート調査の結果も、これらの分野が今後飛躍的に伸びる可能性を示すものではなく、これらの分野に一定数の法曹が進出すること自体の当否は措いたとしても、1500人規模の司法試験合格者のうち相当数の受け皿になり得ると考えることはできない。

そもそも、この法曹有資格者の活動領域拡大の議論は、法曹人口の激増方針と密接に関連するものである。すなわち、今後の法曹は、訴訟を軸とした紛争解決・予防だけでなく、企業・団体、中央官庁、地方自治体、国会、国際機関など、社会の各分野における課題を解決する多様な役割が求められるとした司法制度改革審議会意見書を墨守したい立場から、これまで法曹が十分に活躍してこなかった分野においても法曹の需要は多大に存在しているとして、今後とも法曹人口を大幅に増加させる必要があるとの意見が示されたことに端を発する議論である。法曹人口激増方針とは一旦切り離し、今後実現の必要性と可能性を十分吟味しつつ取り組むのであれば別論、このまま抽象的な需要を念頭に司法試験合格者の減員に歯止めをかけようとするのであれば、司法制度改革審議会意見書の過ちを繰り返すことになるのであり、到底賛成できない。

3 今後の法曹人口の在り方について

当会は、平成23年2月10日の総会において、「司法試験合格者を1000人以下に減員すること等を求める決議」を行い、既に本年6月1日付「法曹養成制度改革推進室作成の法曹人口の在り方について（検討結果取りまとめ案）」に関する会長談話」にお

いて、司法試験合格者数を「当面1500人程度は輩出」とする取りまとめ案に反対した。本決定は、この取りまとめ案をそのまま踏襲するものであり、極めて遺憾であると言わざるを得ない。

そもそも、法曹志望者の激減の主たる原因である司法試験合格者の供給過剰状態を解消するためには、合格者数の上限を定めるべきであるところ、下限目標を設定するというのは常識的には考えられないところである。

「法曹離れ」を食い止め、法曹養成制度を立て直すには、司法試験合格後の不安を除去し、安心して法曹を目指せる環境整備が何より必要である。合格者数1500人程度を目指すとする取りまとめ案では、若者の法曹離れに終止符を打つことは全く期待できず、「直ちに1000人以下」との目標を明確に打ち出すべきである。

4 法科大学院について

本決定は、2015年から2018年までの期間を「法科大学院集中改革期間」と位置付け、各法科大学院の司法試験累積合格率が概ね7割以上になることを目指すとして、各種取り組みを掲げる一方、法科大学院生に対する経済的支援の更なる充実や優秀な学生を対象とした在学期間の短縮により、法科大学院課程修了までに要する経済的・時間的負担の縮減を図るとしている。

しかし、仮に本決定どおりに法科大学院の淘汰が進んだ場合、法科大学院は首都圏の有力校に集中し、地方には国立を中心に数校が残る程度という事態が想定される。既に募集停止を決めた法科大学院を除くと、現在でも47都道府県のうち14都道府県にしか法科大学院が存在しない。地理的・時間的制約がある地方在住者や社会人等に対し、ICT（情報通信技術）の活用が今後検討されるようであるが、受講場所はやはり大学等の一定の場所となるから、そこに通えない者が多数生じることは避けられない。有職者や地方在住者の職業選択の自由に与える影響は多大であり、果たしてそのような形にしてまで制度を残すという正当性があるかが厳しく吟味されなければならないはずであるが、法科大学院制度を所与の前提とした縮小維持のための議論ばかりが行われている。

また、このような形で残されることになる法科大学院には果たして問題がないのであろうか。各法科大学院は法科大学院制度開始当初から横並びではなく、過去の実績や学費などの面で、優秀な志望者を集められる法科大学院とそうでない法科大学院に必然的に分かれていった。あたかも司法試験合格率の良い法科大学院では優れた教育が行われており、これを残せば制度として問題がないことが前提とされているようであるが、優秀な志望者が集まれば、司法試験合格率が良くなるのは自明のことであるから、司法試

験合格率の高さは優れた教育が行われていることの裏付けとは必ずしも言えない。

「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」が開始された後、既に1万5000人程度の法科大学院修了生が司法試験に合格し、実務に就いているはずであるが、法科大学院教育によって質が底上げされ、旧制度と比較して優れた人材が多く輩出されているとの評価が固まっているとは言えず、むしろ新人法曹の一部に能力の不足が見られるというのが法曹三者共通の問題意識となっている。

当会は、平成25年2月8日の総会において、「法科大学院を中核とする法曹養成制度」の見直しを求める決議を行い、法科大学院修了を司法試験の受験資格とすることなどを定めた司法試験法第4条の撤廃を求めた。当会は、この決議の中で、経済的、時間的、地理的障壁等、法科大学院を中核とする法曹養成制度は構造的欠陥を有するもので、法曹志望者の増加、多様かつ優秀な人材の確保という観点からは有害であると明言した上で、法科大学院の修了を司法試験受験資格とせず、司法修習を2年としてこれを法曹養成の中核と位置付ける抜本的改革が必要であると訴えた。

必要なのは適正な質、量の法曹の安定的確保であり、「法科大学院を中核とする法曹養成制度」がこれを実現できないことは既に実証されている。法曹養成の手段に過ぎない法科大学院の維持に汲々とする議論は本末転倒と言わざるを得ない。

5 司法試験について

本決定は、予備試験合格の資格での司法試験合格者について、試験科目の枠にとらわれない多様な学修を実施する法科大学院教育を経ていないことによる弊害が生じるおそれがあることに鑑み、予備試験科目の見直しや運用改善等により、法科大学院を経由することなく予備試験合格の資格で司法試験に合格した者の法曹としての質の維持に努めるとし、予備試験合格者数の決定にあたっては、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理念を損ねることのないよう配慮することを司法試験委員会に対し期待するなどとした。また、予備試験の本来の趣旨に沿った者の受験を制約することなく、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講ずることを検討するとした。

しかし、予備試験合格者の司法試験合格率は、過去3回行われたいずれの年においても、法科大学院修了者より圧倒的に高い。誰でも受験できるという開放性や、狭き門を突破した予備試験合格者は就職市場において有利であるとの評などから多くの受験者を集める予備試験に対し、法科大学院が危機感を強めているという実情は度々報道されているが、予備試験合格者の法科大学院教育を経ていないことによる弊害が問題視されているということは寡聞にして知らない。法科大学院制度開始前の旧制度下で法曹とな

った者に、法科大学院教育を経た法曹と比較して具体的弊害があるとの調査結果もない。

本決定が司法試験委員会に期待する「配慮」は予備試験合格者数の抑制を意味し、「必要な制度的措置」は予備試験受験資格の制限（法科大学院生の受験は認めないなど）を意味すると思われるが、今後名実ともに法曹養成の中核として法科大学院が再生する可能性は極めて低いにもかかわらず、何ら実証性の無い「法科大学院教育を経ていないことによる弊害が生じるおそれ」に言及し、法科大学院進学が選択肢たりえない法曹志望者にも広く門戸を開いている予備試験の合格者数を抑制し、あるいは受験資格に制限を加えるというのは真つ当な議論ではない。

問題は予備試験合格者の質や予備試験のあり方ではなく、司法試験合格率においても、法曹志望者からの評価においても、予備試験に遅れをとっている法科大学院側にこそある。当会は、予備試験合格者の合格率が圧倒的に高い状況が過去3年続いてきたことに対し、平成24年以降、予備試験合格者数を不当に制限することの無いよう求める会長声明を毎年出し続けてきたが、かつてのように司法試験が誰でも受験できる試験となるまでは、予備試験は極めて重要であり、その受験資格制限や合格者数の不当な抑制に断固として反対する。

6 司法修習について

本決定は、最高裁に対し、今後も司法修習内容のさらなる充実に努めることの期待を寄せるとともに、司法修習生に対する経済的支援について、司法修習の実態、司法修習終了後相当期間を経た法曹の収入等の経済状況、司法制度全体に対する合理的な財政負担の在り方等を踏まえ、必要と認められる範囲で司法修習生に対する経済的支援の在り方を検討するとしている。

当会は、前記「法科大学院を中核とする法曹養成制度」の見直しを求める決議」において、司法修習を中核とした法曹養成制度を再構築すべく、2年間の司法修習と給費制の復活を求めた。司法試験に合格した者に対し、充実した修習をさせることは、法曹の質向上のため有効かつ効率的であり、そのためには給費制の復活は不可欠である。司法修習制度は、国民の基本的な人権擁護の最後の砦である司法制度を支えるための人的インフラである弁護士、裁判官及び検察官を養成する責務が国にあるとの考えの下に創設された。かかる観点から、将来法曹となるべき司法修習生に修習専念義務と兼業禁止義務とを課し、充実した修習を受けさせるとともに、その間の生活費等を支給して身分を安定させるべく給費制が採用されてきたのであり、その必要性は現在においても失われていない。

このように、当会が従前より主張してきた司法修習生に対する給費制の重要性はいささかも揺るぎはないが、本決定が司法修習生の経済的支援について触れた点は一応評価することができ、まずは、早急に現行制度を改め、司法修習生が十分に修習に専念できるよう経済的支援を充実させるべきである。

7 今後の検討について

本決定は、法務省及び文部科学省は、連絡協議等の環境を整備し、法曹養成制度改革を速やかに、かつ、着実に推進するため、先に掲げた両省が行うべき取組及び関係機関・団体に期待される取組の進捗状況等を適時に把握しつつ、これを踏まえて、両省が連携し、関係機関・団体の必要な協力も得て、両省における前記各取組を進めるとし、さらに、グローバル化の進展、超高齢社会、個人や企業の社会経済活動の多様化・複雑化等の社会的状況等を踏まえ、新たな課題に対応し、有為な人材が法曹を志望し、質・量ともに豊かな法曹が輩出されるよう、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充実を図る抜本的な方策を検討し、必要な措置を講じるとしている。

前段については、取り組むべき方向性が誤っているのであるから、本決定に沿った取り組みがなされているかという観点ではなく、法曹志望者の回復等、法曹養成制度全体が改善に向かっているかを基本的観点として状況把握がなされるべきである。

後段については、司法制度改革審議会意見書に見られるような、抽象的法曹需要のイメージを並べ、質・量ともに豊かな法曹の必要性を説くものであるが、全ての失敗はここから始まったといっても過言ではないフレーズであり、失敗を未だに認めることのできない推進会議の姿勢が顕著に表れている。今後、中長期的に将来を展望すれば、超人口減少社会、社会負担の増大、社会経済活動の活力低下等により、国や地方自治体、企業、個人のいずれもが、より多くの費用を法曹に対して投じることができるような時代が来るとは思われぬ。少なくとも、法曹の量をこれ以上大幅に増やす必要性がないことだけははっきりしている。また、既に述べたとおり、「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」が十分な成果を上げることは期待できず、かかる制度の維持に固執する姿勢こそが、法曹養成制度の抜本的改善を妨げていることを一刻も早く認めるべきである。

8 終わりに

以上のとおり、本決定によって行われる小手先の各種取組によって、法曹志望者の増加や法曹の質の向上が実現することはまず考えられない。当会はこれまで、①年間司法試験合格者数を直ちに1000人以下にすること、②法科大学院修了を司法試験の受験資格とすることなどを定めた司法試験法第4条を撤廃すること、③司法修習を2年とす

ること、④給費制を復活させること、⑤②が実現するまでの間、予備試験の合格者数を不当に抑制せず、予備試験受験資格の制限も行わないことなどを主張してきたが、このような司法制度改革の抜本的見直しが行われなければ、更なる法曹志望者の減少、法曹の質の低下は避けられない。

当会は、政府に対し、法曹養成制度の抜本的見直しのため①ないし⑤の各施策を実現するよう強く求めるとともに、早急に現行制度を改め、司法修習生が十分に修習に専念できるよう経済的支援の充実を要請する。

以上

2015年8月25日

千葉県弁護士会

会長 山本 宏

