

平成25年5月13日

法務省大臣官房司法法制部司法法制課 御中

「パブリックコメント

(「法曹養成制度検討会議・中間的取りまとめ」について)」

〒810-0043

福岡市中央区城内1番1号

福岡県弁護士会館

TEL 092-741-6416

FAX 092-715-3207

九州弁護士会連合会

理事長 住田定夫

第2 今後の法曹人口の在り方

(意見の内容)

- 検討会議は、法曹人口と法曹養成制度全体が抱えている現在の切迫した課題を直視した上で、今後の法曹人口の在り方と法曹養成制度の在り方に関する具体的指針を示し、国の施策の方向性を基礎付ける内容の最終取りまとめを行う責務がある。
- 検討会議は、法曹志願者の急減、弁護士の就職難とOJT不足などの現に生じている法曹崩壊の危機的状況を直視し、当該危機的状況の解消の具体的見通しを明確にすべきである。
- 検討会議は、司法改革以降現在までの法的需要の実態を率直に見据え、将来の法的需要を慎重に予測した上で、「第1 法曹有資格者の活動領域の在り方」(意見の内容)で指摘する観点に基づく検証を踏まえて、司法試験合格者数を検討すべきである。
- 早急に年間の司法試験合格者数を1500人以下とし、更なる減員については現実の法的需要を検証しつつ、漸増のペースを適切に調整していくべきである。
- 今後の法的需要の検証については、適切な予算措置を講じた上で日本国が公式に行うに相応しい分析を専門機関に依頼して継続的に行い、それに応じて司法試験合格者数を決定する常設組織を別途設けるべきである。

(意見の理由)

1 法曹崩壊の致命的症状

法曹養成制度検討会議は、司法改革による法曹人口の大量増員政策と法科大学院を中核とした法曹養成制度の推進によって、結果として、法曹志願者数が急減し、弁護士の就職難が深刻化している事態が発生し、日本の法曹が崩壊の危機に瀕

しているという現状の認識を出発点としなければならない。

現状を放置することなく、具体的指針と方向性を示して、将来の法曹のあるべき姿を明確にすることにより、法曹及び法曹養成制度に対する国民の信頼を取り戻すことが、検討会議に課された使命である。

最終取りまとめでは、まず、この点を明確にしなければならない。

法曹志望者の急減

法科大学院志願者数は、法科大学院制度が始まった平成16年度の7万2 800人から平成24年度には1万8446人へと激減しており、平成16年度を100とすると平成24年度は25. 38パーセントにまで急減している。法科大学院受験者数でも、平成16年度の4万810人から平成24年度には1万6519人と40. 62パーセントまで急減している(第2回・資料2・P9「(4)法科大学院志願者数・受験者数、入学定員・入学者数の推移」)。

法科大学院は複数受験が可能であることから、法科大学院志願者数または法科大学院受験者数をそのまま法曹志願者数とみることにはできないが、法科大学院受験のために必須とされている適正試験の受験者実数は法曹志願者実数を推測する上での重要な指標となる。法科大学院適正試験の受験者実人数をみると、平成15年度の3万5521人(大学入試センター受験者数)から平成24年度は5967人(統一試験実人数受験者数)と16. 80パーセントにまで激減している(参考資料2・目次18)。

法科大学院入学者数と適性試験受験者実人数の推移を対比すると次のとおりとなる(当年度入学者は前年度適正試験を受験していることから当年度入学者数と前年度適正試験受験者数とを対比する。)

	法科大学院入学者数 (入学定員)	適正試験受験実人数 (前年実施分)	対入学者数比率(%) (入学者数÷適正試験 受験実人数)
平成16年度	5,767(5,590)	35,521	16. 24
平成17年度	5,544(5,825)	21,429	25. 87
平成18年度	5,784(5,825)	17,872	32. 36
平成19年度	5,713(5,825)	16,680	34. 25

平成20年度	5,397(5,795)	14,323	37. 68
平成21年度	4,844(5,795)	11,870	40. 81
平成22年度	4,122(4,909)	9,370	43. 99
平成23年度	3,620(4,571)	7,909	45. 77
平成24年度	3,150(4,484)	7,249	43. 45
平成25年度	2, 698(4,484)	5,967	45. 22

法科大学院入学者数は平成17年度から定員割れが続き、平成24年度の入学者数3150人は定員4484人の70. 25パーセントという惨状である。平成24年度の法科大学院の競争倍率の平均は2. 53倍であるが(第4回・資料3・P14)、平成24年実施の適性試験受験者実数と入学定員をみると既に1. 33倍にまで低下しているのである。

なお、今月8日に文部科学省より報告されたデータによると、平成25年度に学生を募集した法科大学院は74校中69校、募集定員は4261人であったが、法科大学院入学者数は2698人(前年度比85. 65パーセント)と募集定員の63. 32パーセントに止まり、学生を募集した法科大学院69校のうち93パーセントに当たる64校が定員割れで、定員を充たしたのはわずか5校にすぎない。

旧司法試験受験者数は、平成12年度3万6203人(合格者数994人・合格率3. 1%)、平成13年度3万8930人(合格者数990人・合格率2. 9%)、平成14年度4万5622人(合格者数1183人・合格率2. 9%)、平成15年度5万166人(合格者数1170人・合格率2. 6%)と推移し、法科大学院制度が始まった平成16年度も4万9991人(合格者数1483人・合格率3. 4%)であった(参考資料1・目次31の資料・P355「11 志望者数の減少」、合格者数・合格率については第2回・資料1・P41「旧司法試験の受験者数・合格者数等の推移」参照)。

法科大学院制度が始まる直前の平成15年度の旧司法試験受験者数5万166人と比較すると、平成25年度適性試験受験者実数5967人は11. 89パーセント、新司法試験受験者数8387人は16. 72パーセントとなっている。この10年間で法曹志願者は1割近くまで激減してしまったという驚愕すべき実態がある。適性試験受験者実数5967人と予備試験受験者数7183人を単純に合算しても(実際には重複者が相当数存在する。)1万3150人、26. 21パーセントに過ぎない。

合格率3. 4パーセントの旧司法試験に対して5万166人もの法曹志望者が存在し

ていたのが、司法試験合格者数は2000人から2100人程度まで急増したにもかかわらず、法科大学院制度が始まった平成16年度からわずか8年間の間にここまで法曹志願者が激減してしまい、また、本年度東京大学文科1類の志願倍率が始めて3倍を割り込んだことに象徴されるように、大学受験生の法学部離れも急速に進んでおり、法曹志願者の減少は広く深く浸透しつつある。まさに日本の法曹は危機的状況に陥っているといえる。

中間的取りまとめでは、「法曹志願者が減少する要因としては、司法試験の合格状況における法科大学院間のばらつきが大きく、全体としての司法試験の合格率がそれほど高くなっておらず、また、司法修習を終えた後も、法律事務所等に就職して活動を始めることが困難な者が増加しているといわれる状況にある一方、大学を卒業した後の数年にわたる法科大学院での就学やそのための相当額の金銭的負担を要することから、法科大学院に入学することにリスクがあるととらえられている状況にあると考えられる。」(P9)とされているが、法曹志願者減少の直接的な原因は、弁護士数の急増による弁護士供給過多によって、弁護士の就職難と、特に登録年数が若い弁護士の経済的基盤の低下がもたらされたことと無関係ではないと思われる。

弁護士未登録者数の急増

年間1500人ペースでの急激な法曹人口の拡大は明らかな弁護士供給過多を生じており、このことを端的に示しているのが、弁護士未登録者数の急増である。一括登録時点以降1年以内に相当数が登録しているものの、一括登録時点における未登録者数の急増は、弁護士供給過多による就職難の状況を端的に示している。司法修習修了者のうち一括登録時点における弁護士未登録者数は、60期(平成19年度)103人、61期(平成20年度)122人、62期(平成21年度)184人、63期(平成22年度)258人、64期(平成23年度)464人、65期(平成24年度)546人と年々急増している。65期の司法修習修了者2080人に占める弁護士未登録者546人の割合は26.3パーセント、任官者・任検者164人を除いた1916人に占める割合は28.50パーセントに達している(第7回・資料6・日弁連提出資料参照)。

弁護士の経済的基盤の低下

国税庁統計年報のデータによると、平成18年度から平成23年度における、所得額70万円以下の弁護士数の推移は次のとおりとなっている。

平成18年度	3人
平成19年度	8人
平成20年度	2661人
平成21年度	4920人
平成22年度	5818人
平成23年度	5714人

所得額70万円以下の弁護士数は、平成18年度はわずか3名に過ぎなかったものが、平成20年度に2661名となり、平成23年度は5714名にまで急増している。平成23年度の確定申告をした弁護士数2万7094人のうち5714人、21.09パーセントもの弁護士が70万円以下という明らかに生活に困窮するレベルの所得しか得ていないという状況に陥っている。

弁護士数は、平成13年から平成23年にかけて1万8246人から3万518人と1万2272人増加しているが、このうち平成18年から平成23年にかけての増加数は2万2056人から3万518人と8462人であり(第2回・資料2・P4「法曹三者の人口の推移」)、弁護士の増加数に迫るだけの数の低所得弁護士が発生しているということになる。

旧司法試験時代に大量に存在した法曹志願者が急減したのは、法科大学院と司法修習における時間的・経済的負担に加えて、司法試験に合格し司法修習を終えた後に待ち受けている弁護士の就職難と弁護士の経済的基盤の低下という現実を直視しているからである。

国分委員が第10回検討会議で適切に表現するとおり、「日本においては過去10余年の司法改革の成果の部分とともに、合併症を超え致命的な症状が生じている」のである。もはや悠長に対症療法で誤魔化しうる状況ではなく、早急に外科手術を施さなければならない。

総務省・政策評価においても、「現状の約2000人の合格者数でも弁護士の供給過多となり、就職難が発生、OJT不足による質の低下が懸念」と明確に指摘されているところであり(参考資料1・目次32の「【主な勧告事項1】司法試験の年間合格者数に係る目標値の検討」)、弁護士供給過多の解消に向けた施策は、日本の法曹の崩壊を回避するための喫緊の課題である。

2 具体的指針の必要性

九弁連理事長声明

当連合会は、平成25年2月25日付第10回法曹養成制度検討会議に関する声明において、検討会議に対し、本論点の検討に関して次のことを求めている。

- ・ 本検討会議において、今後の司法試験合格者数を決定するにあたっては、司法改革以降の具体的な法的需要の検証を行った上で、将来合理的に予測される具体的な法的需要に見合ったものとするのが不可欠である。
- ・ 検討会議では、司法改革以降現在までの法的需要の実態を率直に見据え、将来の法的需要を慎重に予測した上で、隣接法律専門職種の役割も踏まえた上で、司法試験合格者数を検討すべきである。

具体的指針の放棄

しかし、中間的取りまとめは、「現状においては、司法試験の年間合格者数の数値目標は設けないものとするのが相当である。」として、法曹人口に関する具体的指針を示すことを放棄し、その理由は「大幅な法曹人口増加を早期に図ることが必要な状況ではなくなっているため」としている。

司法試験の年間合格者数の数値目標は、大幅な法曹人口増加を早期に図るために必要なのではなく、我が国の将来の法曹に関する具体的指針と方向性を定めるために必要なことである。

司法制度改革推進計画は、法曹人口5万人という将来ビジョンとその実現に向けた司法試験年間合格者数3000人という具体的数値目標を定めたが、具体的な法的需要の予測に基づくものではなかったことから、結果として法曹崩壊の危機的状況をもたらすことになった。司法試験合格者数年間3000人という数値目標は現実性を欠くとしてこれを撤回すべきことは当然として、検討会議に求められていることは司法制度改革推進計画に替わる将来ビジョンと具体的指針を定めることであり、その前提として、司法試験の年間合格者数の具体的数値目標を定めることが不可欠である。

中間的取りまとめは、3000人目標撤回に関する後ろ向きの記述に終始し、当面の間は現実の危機的状況を放置すると宣言しているに等しいが、今まさに司法の担い手である法曹の危機的状況に直面していることを踏まえれば、検討会議の使命と

して、せめて当面の原因の目安程度は示すべきである。

外部有識者委員の意見

将来ビジョンとそれに向けた具体的指針の必要性については、関係政務等委員も「司法は法治国家の中の非常に重要なインフラでありきちんとした制度設計が必要である

と意見を述べているところであるが(松野信夫法務大臣政務官・第2回)、法曹養成に関するフォーラム及び検討会議の有識者委員選考の経緯及び趣旨からすると、検討会議の取りまとめは、特に法科大学院関係者及び法曹関係者以外の外部有識者委員の意見を尊重して行われるべきである。しかし、外部有識者委員各位は次のとおりの意見を述べているにもかかわらず、中間的取りまとめではこれらの意見が全く反映されていない。

(清原委員)

- ・ 法科大学院の定数を考慮し計画行政を進める上で「法曹人口」をどのくらいの規模に設定するかは基本的な課題である(第12回意見書)。

(翁委員)

- ・ 今回、こういう機会なので、あらゆるところに目を配って、丁寧な検証を経て、いろいろな数字について考えていくということをもう1回してはどうか(第2回)。

(国分委員)

- ・ 需要を意識した設定があり、それに応じた法科大学院の学生数というものがあるべきではないか。ある程度絞り込んでその上で徐々に活動領域を拡大する努力をし、それに応じて司法試験合格者を決める、少しずつ数を増やしていくというのが現実的ではないか(第2回)。
- ・ 弁護士人口は自らの職域拡大の努力と社会からの需要の拡大に見合った形で漸増すべきものであり、政策的に急増させることで需要喚起を狙うのは間違った手法である(第10回)。

(萩原委員)

- ・ 具体的削減人数・達成目標人数の最終的決定にあたっては時間軸を明確にし、活動領域別に可能な限り定量的な需要予測を行い、合理的数値を算出すべきである(第2回意見書)。
- ・ 法曹人口のところの司法試験の合格者の水準をどの程度に持って行くかということがまずベースで、その上に法科大学院で7割・8割の人達が司法試験に受かるというような段取りの中で、全体の規模の問題が議論されるべきである(第4回)。

- まず法曹人口の問題があり、その関連で法科大学院の人数をどれくらいにすべきかなど全部総合的に考えていかないと決めにくい(第6回)。
- 合格者数が需要に応じたレベルになれば修習を終わった人のほとんどが就職できるのであり、不安になっている人達が多数いるというのは合格者が多いということに基本的な問題がありはしないか、根本的な問題は司法試験の合格者数が適切なのかという点に帰着する(第8回)。
- 全体の検討の中で、将来を見越した上で望ましい司法試験の合格者数のレベルがあり、それにふさわしい法科大学院の定員というものが見いだせるとすれば、その結果次第で法科大学院をどのような方法で整理統合すべきかの具体的な意見が出てくる(第9回)。

(久保委員)

- 萩原委員の法曹人口に関する意見に賛成である。今の社会が必要とする一定のレベルを持った法曹を確保するために法曹志願者をどのくらい確保すべきかということから逆算して法科大学院の在り方を考えるべきである(第4回)。

(田島委員)

- 適切な目標はどのくらいに置くのか、それに基づいて法科大学院の定数をどうするか、その中から7割・8割の目指した人の大部分が合格できるような仕組みをどのようにして作るか、設計をしていくときに基本とするのが〇〇〇人という目標になるのであり、現実的に具体的な達成目標を出すべきではないか(第10回)。

いずれの委員の意見も、法曹人口と法曹養成制度に関して、法曹崩壊の危機的状況にあることを認識した上で、具体的指針を定め、将来の我が国の法曹に向けた方向性を定めなければならないとの危機意識に基づいている。鎌田委員も、「わが国の法曹養成制度自体が大きな危機に瀕しているのだという指摘も全くその通りでそれに直接答えなければいけない」(第10回)と認めているところである。

そして、複数の委員が適切に指摘するとおり、司法試験の年間合格者数を何人とするかは、法曹養成制度の在り方、法科大学院の定員数・設置数、司法修習の在り方など、検討会議において議論してきた全ての論点の基礎となるものであり、これを明確に定めないと全ての論点において具体的な方向性が定まらないこととなる。

佐々木座長自身、第9回検討会議の取りまとめで「法曹人口問題などほかの論点等の関係でどういうふうに全体の絵を描くのかという観点を忘れないで検討を引き続き進めていってできれば一つの結論を出すように努力してまいりたい」旨発言し、第10回検討会議の取りまとめでも「かなり絞った形のそれなりに筋が見えるような話をできればつくりたい」旨発言していたところである。

最終取りまとめでは、中間的取りまとめの白紙のキャンパスに、まずは司法試験の年間合格者数の目標を定め、全体の絵を描かなければならない。

3 司法試験の年間合格者数の目標

司法試験の年間合格者数の目標は、司法改革以降の具体的な法的需要の検証を行った上で、将来合理的に予測される具体的な法的需要に見合ったものでなければならない。この点については、国分委員及び萩原委員が適切に指摘しているところである。

(国分委員)

- ・ 需要を意識した設定があり、それに応じた法科大学院の学生数というものがあるべきではないか(第2回)。

(萩原委員)

- ・ 具体的削減人数・達成目標人数の最終的決定にあたっては時間軸を明確にし、活動領域別に可能な限り定量的な需要予測を行い、合理的数値を算出すべきである(第2回意見書)。

司法改革以降の具体的な法的需要及び将来合理的に予測される具体的な法的需要に関しては、当連合会の平成25年2月25日付第10回法曹養成制度検討会議に関する声明において詳述するとおりである。

全裁判所の全事件(民事・行政・家事・刑事・少年)の新受件数は、平成13年から平成23年にかけて72.08%に縮小し減少傾向が続いている。相談件数は、弁護士会及び法テラスの相談は平成13年から平成23年にかけて132.84%に増加しているものの、平成21年をピークに減少傾向にあり、消費生活相談センターの相談も架空請求相談で激増した後急減を続けている。労働相談についても、一定の増加はあるはあるものの、ほぼ平成21年をピークに頭打ちとなっている(第10回・資料1・P49～52)。

任期付公務員数は平成24年は平成23年から10人増加し149人となったが十分な受け皿とはなっておらず(第10回・資料・P55)、企業内弁護士については「今後も長期にわたり法曹有資格者の採用が増加し続けるとは考えられず受け入れには限界がある」(萩原委員・第2回)。

弁護士の供給過多となっていることは、司法改革以降の具体的法的需要の推移を詳細に検証するといわば当然の結果であり、将来の法的需要を予測しても、弁護士数を増加させ続けながら現にある弁護士供給過多を解消していく見通しは立たない。

久保委員は、第10回検討会議において、「今回の基礎資料のどの分野を見ても目立ったような需要の増大というは見られない。」とした上で、「10年間に潜在需要を掘り起こす努力が不十分だったと考えた方がよい。」「司法のアクセス向上にこつこつと努力すればひいては需要の喚起とか潜在需要の掘り起こしにつながる可能性がある。」との意見を述べているが、この10年間に法律相談センター・公設事務所・法テラスを設置し、法律扶助を拡大する等して司法アクセスの解消に取り組んできた結果なのである。

今後も司法アクセスの向上に取り組むべきは当然として、「潜在需要の掘り起こしにつながる可能性がある」というだけで、現状の「致命的な症状」を放置し悪化させるべきではない。

検討会議事務局が作成したシミュレーション(第10回・資料1・P10)によると、平成50年頃まではほぼ司法試験合格者数が500人を超えた分だけ法曹人口が増加することとなる。そして、ここ数年間は任官は100人弱、任検は70人程度で固定されていることから(第10回・資料6-2・P17)、政策的に任官者・任検者数を増加させない限り、司法試験合格者数のうち170人を超える部分は弁護士となることになる。司法試験合格者数2000人の現状では、毎年1500人ずつ法曹人口が増加していき、現在の「致命的な症状」をもたらした急増ペースを維持していくということになり、到底取り得ない。

司法制度改革審議会意見書は、平成30年(2018年)ころまでに法曹人口を5万人にするという絵を描いた。

そして、平成24年には法曹人口は3万5159人に達している。

平成25年からも司法試験の年間合格者数を現状どおり2000人とすると、法曹人口は平成33年には5万387人となり(第10回・資料1・P10)、司法制度改革審議会意見書が想定した急激な法曹人口増加のペースとほぼ替わらないこととなる。

平成25年より司法試験の年間合格者数を1000人としても、法曹人口は毎年500人ずつ増加し続け、平成30年には4万871人となり、平成50年には5万1033人となって司法制度改革審議会意見書が描いた将来法曹人口5万人を超えることとなる(第2回・資料5-2)。

年間合格者数を1500人とすると、法曹人口は毎年1000人ずつ増加し続け、平成30年には4万3371人となり、平成37年には5万485人となって5万人を超えることとなる(第10回・資料1・P10)。

平成11年に年間1000人、平成16年に年間1500人と増加させていった司法試験合格者数を、年間2000人に急増させたのが平成19年以降であるが、逆にこの頃にそれまでわずかに増加傾向が見られていた相談件数等まで減少または頭打ち状態となって、司法修習修了者の一括登録時点における弁護士未登録者数が100人を超えて急増し、年間所得70万円以下の弁護士数が数千人規模で出現し、法曹志願者数の激減傾向に歯止めがかからなくなり、ついには日本の法曹は司法改革の合併症を超えて「致命的症状」にまで至ったのである。

今後、潜在的需要の掘り起こしの可能性があるとして、積極的な施策を施していったとしても、その効果が発揮されるまでには相当の年数を要することとなる。

国分委員と萩原委員が適切に指摘するとおり、司法試験合格者数は早急に現在の需要に見合った数にまで削減し、「致命的症状」の解消と活動領域拡大の努力を続けた上で、法曹人口を将来の具体的な法的需要の増減に見合った形で漸増させていくべきである。

(国分委員)

- ・ ある程度絞り込んでその上で徐々に活動領域を拡大する努力をし、それに応じて司法試験合格者を決める、少しずつ数を増やしていくというのが現実的ではないか(第2回)。
- ・ 弁護士人口は自らの職域拡大の努力と社会からの需要の拡大に見合った形で漸増すべきものであり、政策的に急増させることで需要喚起を狙うのは間違った手法である(第10回)。

(萩原委員)

- ・ 合格者数が需要に応じたレベルになれば修習を終わった人のほとんどが就

職できるのであり、不安になっている人達が多数いるというのは合格者が多いということに基本的な問題がありはしないか、根本的な問題は司法試験の合格者数が適切なのかという点に帰着する(第8回)。

- ・ 現状レベルの2000人～2100人でも相当程度の合格者が就職に苦しんでいるという実態がある。2000人程度から相当程度削減して、そこを起点として、将来いろいろ条件が整ったときに増やしていくという意見もあるのではないか(第11回)。

かかる観点から検討すると、年間の司法試験合格者数は早急に1500人以下とし、更なる減員については現実の法的需要を検証しつつ、漸増のペースを適切に調整していくべきである。

4 法的需要の検証体制

中間的取りまとめは、「今後の法曹人口の在り方については、法曹としての質を維持することに留意しつつ、法曹有資格者の活動領域の拡大状況、法曹に対する需要、司法アクセスの進展状況、法曹養成制度の整備状況等を勘案しながら、その都度検討を行う必要がある。」としている。

年間の司法試験合格者数を早急に1500人以下とした上で、今後も継続して漸増のペースを適切に調整していく必要があるが、司法試験合格者数はあくまで具体的な法的需要に見合ったものでなければならない。

法曹有資格者の活動領域の拡大や司法アクセスの進展は、法的需要の増大に結びつきうる要因ではあるが、直ちに具体的な法的需要に結びつくものではないことに留意する必要がある。

また、具体的な法的需要の検証は、司法試験合格者数という法曹養成全体の制度設計の要を基礎付けるものである以上、日本国が公式に行うに相応しい分析を専門機関に依頼して行うべきであり、当然それに要する予算措置を講じる必要がある。そして、専門機関の分析に基づいた具体的な法的需要の増減の判断に応じて、司法試験の年間合格者数を決定する常設機関を設けることにより、継続的に法曹人口の漸増のペースを調整することができる体制を整備しなければならない。

第3 法曹養成制度の在り方

1 法曹養成制度の理念と現状

(1) プロセスとしての法曹養成

(2) 法曹志願者の減少、法曹の多様性の確保

(意見の内容)

- 法科大学院制度を維持し、法科大学院修了を司法試験の受験資格とする制度を維持していくのであれば、法科大学院制度を一から設計し直すくらいの覚悟を示す必要がある。
- 教育の質の確保を最優先し、法曹有資格者の活動領域を拡大させ具体的な法的需要を喚起するだけの質の高い人材の養成するために必要な施策を不退転の決意をもって直ちに断行しなければならない。

(意見の理由)

1 九弁連理事長声明

当連合会は、平成24年11月20日付第4回法曹養成制度検討会議に関する声明において、検討会議に対し、本論点の検討に関して次のことを求めていた。

- ・ 検討会議では、法科大学院について検討するにあたり、期待される法曹の役割は何かを再度明確にした上で、それに対する具体的な法曹需要の検証をするべきである。
- ・ 検討会議では、法科大学院について検討するにあたり、法科大学院の抱える問題点を十分に検証した上で、法曹養成制度全体についての抜本の見直しを含めて、あるべき法曹養成制度について検討されるべきである。
- ・ 検討会議では、論点整理で整理された法科大学院に関する各論点については、法科大学院修了を司法試験受験資格としない場合も想定して検討されるべきである。

- ・ 論点整理において整理された「定員、設置数」の論点については、法科大学院修了を司法試験の受験資格としていることの是非という論点及び年間の司法試験合格者数を何人とするかという論点と密接に関連することを意識して検討されるべきである。

2 現状の正しい認識に基づく制度の抜本的見直しの必要性

法曹人口・法曹養成に関する司法制度改革推進計画の問題点は、具体的な法的需要の検証を行うことなく、司法試験年間合格者数3000人という数的目標を達成させることを最優先とし、その手段として法科大学院制度の制度設計を行った点にある。また、法科大学院制度を設計するにあたり、法的需要を創出するだけの人材を輩出するために必要な密度の濃い高度な教育を行うために必要な基盤はどうあるべきかという検討が抜け落ちていた。

本来、まずは高度な法曹教育を行える体制を整えて実績を積み、高度な法曹教育を受けた質の高い法科大学院修了者が新たに多様な分野で活躍することにより具体的な法的需要を喚起して法曹の活動領域を拡大し、それに応じて法科大学院設置数・定員数を増加するとともに司法試験合格者数を増加させるべきところである。

ところが、法科大学院は、学校教育法上の専門職大学院として制度設計され、専門職大学院設置基準に基づく認可主義が採用されたために、74校・入学定員5825人も法の科大学院が設立された。新たに活動領域を拡大させ法的需要を喚起していけるだけの質の高い法曹を養成するために法科大学院はどうあるべきかという理念に基づく全体の制度設計がスタート時点から放棄されてしまったものと言わざるを得ない。

このようにして平成16年4月にスタートした法科大学院制度と司法試験合格者急増政策は、当然のごとく5年後には深刻な状況をもたらした。

平成20年5月23日付最高裁判所事務総局「最近の司法修習生の状況について」(参考資料1・目次13)では、

- ・ 司法修習生間の実力にばらつきが出てきており、下位層の数が増加してきて

いるように感じる。司法試験合格者数の増加と関係があるのではないか。

- ・ 生きた事件を素材とする実務修習を実のあるものとするには、民法、刑法等の基本法の論理的・体系的な理解が不可欠であるが、下位層の司法修習生の中には、これらの基本法について表面的な知識を有するにとどまり、その理解が十分でないため、具体的事案に即した適切な分析検討ができていない者が相当数含まれているのではないか。
- ・ 基本法の理解不足を克服できなかった一部の司法修習生は、司法修習プロセスを通じて伸び悩んでいた。
- ・ 基本法の理解が不十分なまま、司法修習で所期の成果を収めることは難しいのではないか。

と、特に司法修習生における実力不足の下位層の増加に懸念が表明された。

法曹のあり方を考える若手国会議員の会は平成20年5月28日付「法科大学院を中核とする法曹養成制度の見直しについての申し入れ【緊急】」(参考資料1・目次14)において、「受験資格を制限する以上は、法科大学院には旧制度と比べて絶対の法曹養成結果を出すことが求められているにもかかわらず、その重い責任を自覚して、法科大学院が設置認可されたとは思えない状況である。」として法科大学院修了者に限定されている現在の新司法制度の受験資格のあり方を根本的に見直すことを提言するとともに、「本来は、法科大学院とはよりよい法曹を養成する手段として設立されたにもかかわらず、現状では法科大学院を存続させること自体が司法制度改革の目的化されてしまっていることは誠にもって嘆かわしい。いまこそ、冷静に司法制度改革の検証を始めるべきである。事は一刻を争う。」と提言した。

自由民主党・法曹の資質について考える会は平成20年6月5日付「意見書」(参考資料1・目次15)において、「新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めた結果、平成22年ころに3000人を合格させることは現実的ではないことを、政府として明確に宣明すべきである。現時点で得られた法科大学院の実態に関する情報や司法研修所での二回試験の結果、法律事務所の実務指導許容能力等をふまれば、毎年の適正な合格者数はせいぜい現在の半分程度の1000人であると考えられる。」とし、さらに、「本来司法改革が目指していたのは、多様な社会経験を持った人材が法曹として活躍することであり、司法試験は、仕事をしながらでもチャレンジできる試験であるべきである。新司法試験の受験資格を法科大学院修了者に限っていることは大きな誤りである。」「法科大学院が真に価値ある教育を行っていれば、法曹志望者や司法試験に合格した後の者、直接司法試験合格を目指さなくても高

度で実務的な法学をさらに学ぼうとする者などがおのずと集まるはずである。」として「法科大学院は、純然たる実務的な法学教育機関とし、司法試験と切り離す」ことを提言した。

それから、さらに5年が経過した。司法試験年間合格者数は平成20年の時点で政府目標を事実上放棄したものの2000人から2100人程度に止められ、法科大学院については制度の抜本的な見直しは行われることなく、当時既に現れていた司法改革の合併症は、「致命的症状」に至るまでになった。平成15年に3万5521人(大学入試センター受験実人数)であった適性試験受験実人数は、平成20年の時点で1万1870人にまで落ち込み法曹志望者数の減少は歯止めがかからない状況に陥っていたものが、平成24年は5967人(統一試験受験実人数)と法科大学院定員4484人に迫るまでに至った。平成20年の時点で緊急手術が必要であったにもかかわらず、対症療法を施すのみであったために、今や瀕死の状態にある。

当連合会は、このような危機意識のもと、検討会議に対し、先の声明を発出した。

検討会議は、この間の経緯と現状をまずは正しく認識し、この課題の解決に正面から向き合うべきである。

中間的取りまとめは「法科大学院修了を司法試験の受験資格とする制度を撤廃すれば、法科大学院教育の成果が活かされず、法曹志願者全体の質の低下を招くおそれがある。」とするが、もはやここまで法曹志願者が減少している中で、法曹志願者全体の質の低下を防ぐために法科大学院修了を司法試験の受験資格とする制度を維持すべきであるというのでは、検討会議は問題の本質を正しく理解しているのか疑われかねない。

法科大学院制度を維持し、法科大学院修了を司法試験の受験資格とする制度を維持していくのであれば、法科大学院制度を一から設計し直すくらいの覚悟を示す必要がある。

教育の質の確保を最優先し、法曹有資格者の活動領域を拡大させ具体的な法的需要を喚起するだけの質の高い人材を養成するために必要な施策を不退転の決意をもって直ちに断行しなければならない。

第3 法曹養成制度の在り方

1 法曹養成制度の理念と現状

(3) 法曹養成課程における経済的支援

(意見の内容)

- 法科大学院生及び司法修習生に対する経済的支援の在り方は、司法試験の年間合格者数を1500人以下とすることと合わせて法科大学院の入学定員数を相当数削減することを前提として、検討すべきである。
- 司法修習生に対する給費制を復活するとともに、給費を受けていない第65期及び第66期司法修習生に対する遡及的措置を採るべきである。

(意見の理由)

1 九弁連理事長声明

当連合会は、平成25年1月18日付第8回法曹養成制度検討会議に関する声明において、検討会議に対し、本論点の検討に関して次のことを求めていた。

- ・ 検討会議では、平成24年7月27日に成立した裁判所法及び法科大学院の教育と司法試験等の連携に関する法律の一部を改正する法律において「司法修習生に対する適切な経済的支援を行う観点から、法曹の養成における司法修習生の位置付けを踏まえつつ、検討が行われるべき」とされたことを受けて同会議が設置されたという経緯を重く受け止め、司法修習生に対する給費制を復活すること及び給費を受けていない第65期及び第66期司法修習生に対する遡及的措置を採ることを検討すべきである。

2 法曹養成の全体設計の中での検討

中間的取りまとめは、司法試験合格者数の目標の設定をせず、法科大学院入学

定員数も明確に示さず、法曹養成の全体設計を不明瞭にしたままで、「貸与制を前提とする」と結論づけている。

しかし、第2及び第3の2(1)において指摘するとおり、司法試験合格者数は早急に1500人以下とすべきであり、それに合わせて法科大学院の入学定員数は相当数削減すべきであって、現状よりも、司法試験合格者数は500人以上減少し、法科大学院入学者数も相当数減少することとなる。

したがって、最終的取りまとめでは、司法試験合格者数は1500人以下に減少しそれに合わせて法科大学院入学者数も相当数減少することを前提として、法科大学院生及び司法修習生に対する経済的支援の在り方について再度検討しなければならない。

特に、給費制の廃止は、司法制度改革審議会意見書で司法制度改革には予算の確保が不可欠であると指摘され、司法制度改革推進計画においても司法制度改革推進法に定める基本方針を実施するために必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講ずることとするとされたにもかかわらず、適切な予算措置がとられずに、司法関連予算という枠組みの中で司法改革を実施したことにより、そのしわ寄せとして実行されたものである。「司法関連予算が増大した、修習生が増えるから修習生に回すお金はないということで、修習生にしわ寄せがいつているところに大きな問題がある」(国分委員・第8回)のである。

「合格者の数を減らせばその分修習生に対する給費や手当に回せるという関係いみには必ずしも立たない」(井上委員・第8回)とか「法曹志願者の養成への手厚い支援の原資を法科大学院に対する財政支援を削ってということについては絶対に賛成できない」(鎌田委員・第8回)という意見もあるが、司法試験合格者数の削減と法科大学院入学者数の削減は財政的見地から方向づけられるものではなく、日本の法曹養成の全体設計の中で方向付けられるものであって、その結果として予算が削減されるに過ぎない。

したがって、司法試験合格数と法科大学院入学者数の削減により必然的に生じる予算の削減分は、適切に法曹養成課程における経済的支援に充てられるべきである。

3 法曹の「致命的症状」の改善

平成23年5月に法曹の養成に関するフォーラムが、新60期から新64期までの司

法試験合格者を対象に行った調査によると、回答者(発送数8649・回収数2238・回収率25.9%)のうち、大学または法科大学院のいずれかで奨学金を利用したことがある人の割合は48.3%、そのうち法科大学院でのみ利用した人の割合は30.1%であるが、調査時点における回答者の残債務額の平均値は347万2178円に達しており、1000万円を超えると回答した人もいる(第3回・資料22・P81)。

また、日本弁護士連合会が新65期司法修習生を対象に行ったアンケート調査の結果(第3回・日弁連提出資料)によると、1年間の司法修習期間中に生活費等として支出した平均額は、住居費負担のない人で165万6000円(月額13万8000円)、住居費負担がある人では258万9600円(月額21万5800円)となっている。諸手当が支給されなくなってきたことで、修習配属地に住居を有する修習生と有しない修習生の間で経済的負担に差が生じるという不平等も生じている。

法曹志願者は、法科大学院の高額な授業料の負担を迫られる中で、平均して約350万円の借金をした上、司法試験合格後も司法修習期間中約260万円の生活費の支出を余儀なくされることとなるのであり、かかる過酷な経済的負担が法曹志願者数の急減という法曹の「致命的症状」をもたらした原因の一つとなっている。このような「致命的症状」を早急に改善するためには、法曹養成課程における経済的支援をより一層手厚くする必要がある。

特に、給費制を廃止し貸与制へ移行した裁判所法等の改正には、「我が国の司法を支える法曹の使命の重要性や公共性に鑑み、高度の専門的能力と職業倫理を備えた法曹を養成するために、法曹に多様かつ有為な人材を確保するという観点から、法曹を目指すものの経済的な負担を十分考慮し、経済的事情によって法曹の道を断念する事態を招くことがないようにすること」との附帯決議がつけられているところであるが、上記日弁連アンケート調査の結果によると、給費制による給費を受けることができなくなった新65期司法修習生で回答をした人(717人)の28.2%(202人)が司法修習を辞退することを考えたことがあると回答し、その理由として、74.8%が弁護士の就職難をあげ、86.1%が貸与制をあげている。

司法試験に合格していながら、経済的理由により法曹への道をあきらめることを検討した者が3割近くもいるという実態が、給費制の廃止により現に生じているのであって、まさに給費制の廃止が「経済的事情によって法曹の道を断念する事態」を

招いている。

4 法曹養成は国家の使命であること

司法修習は司法修習生に対して司法を担う法曹としての高い専門性を習得させるために国家の施策として、国家の責任において行っているものである。

田島委員が指摘するとおり、「少なくとも合格した後はしっかり国家が育てるという覚悟が必要」(第3回)であり、「国家が本当に大切だと思うものは万難を排してでも手厚くやるという意味が必要」(第8回)である。

また、国分委員が指摘するとおり、「いつから大人として扱うつもりなのかを国家が考えるべきであり、司法試験に合格した時点から大人として認めるべき」であって、「給費制は復活すべき」なのである(第8回)。

最終取りまとめでは、司法修習は国家の施策として国家の責任において行うものであることを明確にした上で、給費制の復活を提言すべきである。

第3 法曹養成制度の在り方

2 法科大学院について

(1) 教育の質の向上、定員・設置数、認証制度

(意見の内容)

- まずは、平成24年の適性試験受験実人数が5967人と平成15年の16.80パーセントにまで激減し、法科大学院制度は破綻寸前であるという危機意識を正面から打ち出すべきである。
- 法科大学院修了を司法試験受験資格の要件とする現行法を維持するのであれば、早急に司法試験合格者数に応じて法科大学院の入学定員を相当数削減する措置を講じるべきである。
- 入学定員減員措置を講じるにあたっては、全国適正配置の理念に基づき地方の小規模法科大学院を存続させるための措置も併せて講じるべきである。

(意見の理由)

1 定員・設置数

上記1(1)及び(2)で述べたとおり、法科大学院制度を維持し、法科大学院修了を司法試験の受験資格とする制度を維持していくのであれば、法科大学院制度を一から設計し直すくらいの覚悟を示す必要がある。

教育の質の確保を最優先し、法曹有資格者の活動領域を拡大させ具体的な法的需要を喚起するだけの質の高い人材の養成するために必要な施策を不退転の決意をもって直ちに断行しなければならない。

最終取りまとめでは、「今後の法科大学院の統廃合や定員の在り方については、まずは、法科大学院が全体としてこれまで司法試験合格者を相当数輩出してきた事実を踏まえて検討すべきである。」と指摘するのではなく、まずは、平成15年に3万5521人(大学入試センター受験実人数)であった適性試験受験実人数が平成24年は5967人(統一試験受験実人数)と平成15年の16.80パーセントにまで激減

し、法科大学院定員4484人に迫るまでに至り、法科大学院制度は破綻寸前であるという危機意識こそ正面から打ち出すべきである。

平成24年実施の適性試験受験実人数は5967人、平成25年度の法科大学院入学者数は2698人で、対入学者比率(入学者数÷適性試験受験実人数)は45.22パーセントであり、平成24年の適性試験受験実人数は対前年比82.31パーセントである。仮に適性試験受験実人数は平成25年以降も同率で減少すると仮定し、対入学者比率を平成25年度の45.22パーセントに設定すると、適性試験受験実人数は平成25年4911人、平成26年4042人、平成27年3327人となり、この場合の法科大学院入学者数は平成26年度2221人、平成27年度1828人、平成28年度1504人になると推計される。

司法試験年間合格者数を直ちに1500人以下とすべきことについては「第2・今後の法曹人口の在り方」において述べたとおりであるが、現状のままでは、数年後には法科大学院入学者数自体が司法試験年間合格者数の目標数を下回ることさえ現実的に想定されるまでに至っている。

このような状況において、「法科大学院の自主的な組織見直しを促進し」「一定期間内に組織見直しが進まない場合」に「新たに法的措置を設けることについても、更に検討する必要がある。」というのでは、この期に及んで再度現状を放置すると宣言するに等しく、法曹志願者の減少には歯止めがかからず、先の推計が現実のものとなる。

最終取りまとめでは、直ちに適正規模に入学定員を削減することを提言すべきである。

第5回検討会議・資料2-2のシミュレーションによると、現行の受験回数制限のもとで司法試験年間合格者数を1500人とした場合、累積合格率70パーセントを確保するための入学定員数は2142人、累積合格率80%を確保するための入学定員数は1875人である。

受験回数制限を5年5回に緩和すると累積合格率は若干下がることとなり、入学定員数をその分削減する必要があるが、法科大学院修了を司法試験の受験資格要件とする制度を維持するのであれば累積合格率は相当程度は確保する必要があり、また、法曹有資格者の活動領域を拡大させ具体的な法的需要を喚起するだけの質の高い人材を養成するという観点からも、入学定員数は相当数削減する必要がある。

ある。

なお、実際の司法試験受験者数は法科大学院修了者と予備試験合格者を合わせた数となるが、法科大学院の実際の教育レベルが向上すれば予備試験のレベルも向上することとなり、適正な受験者数に収斂していくものと想定される。

2 地方への適正配置

当連合会は、平成24年11月20日付第4回法曹養成制度検討会議に関する声明において、検討会議に対し、本論点の検討に関して次のことを求めている。

- ・ 検討会議では、法科大学院の「定数、設置数」の検討にあたっては、全国適正配置の理念に基づき地方の小規模法科大学院を存続させることを重視すべきである。

中間的取りまとめでは、本論点の最後に、「なお、法科大学院の地域的配置や夜間開講等の特性を有する法科大学院に対する配慮についても検討が必要である。」とされているが、「配慮」の具体的内容が不明確である。

九州沖縄7法科大学院のうち6校に関する、平成16年度から平成24年度における全入学者数と、それに占める地元県出身者の割合、九州沖縄8県出身者の割合は次のとおりであり、6校平均で入学者の約46パーセントが地元県出身者であり、約72パーセントが九州沖縄出身者であって、各法科大学院が地元の法曹志願者の受け皿となっている。

	全入学者数	地元県出身者		九州沖縄出身者	
九州大学	833	306	36.73%	587	70.47%
久留米大学	214	96	44.86%	188	87.85%
西南学院大学	354	189	53.39%	309	87.29%
福岡大学	308	197	63.96%	136	44.16%
熊本大学	239	104	43.51%	199	83.26%
鹿児島大学	183	81	44.26%	115	62.84%
6校合計	2131	973	45.66%	1534	71.98%

また、当連合会構成員である九州沖縄8県の弁護士会全体における平成19年度から平成24年度における新規登録弁護士数は合計934人であるが、そのうち当連合会管内法科大学院(上記法科大学院に琉球大学を加えた7校)出身者は260人で27.84パーセントを占めており、各法科大学院は九州管内における弁護士の重要な供給源となっている。

司法は社会生活における重要な基盤であるが、具体的な法曹養成の在り方は地域社会のインフラに直結する問題であり、地域社会の実情に根ざしたものであることが求められるところである。

最終取りまとめでは、早急に法科大学院の入学定員数を相当数削減し、法曹有資格者の活動領域を拡大させ具体的な法的需要を喚起するだけの質の高い人材を養成するために必要十分な教育体制の抜本的見直しと法科大学院の統廃合を進めるにあたり、地域における法曹志願者の重要な受け皿となり、かつ、地域社会への弁護士供給の役割を果たしているという地方の小規模法科大学院の存在意義を認識した上で、全国適正配置の観点から地方の法科大学院を存続させるべきことを提言すべきである。

第3 法曹養成制度の在り方

3 司法試験について

(1) 受験回数制限

(意見の内容)

- 大量の資格喪失者の発生は司法改革による法曹の致命的症状の現れの一つであることを認識した上で、これに対する緊急の措置を講じる必要がある。
- 当面の間、少なくとも現行の5年内3回という受験回数制限の内容を緩和し、5年内5回とすべきである。

(意見の理由)

1 九弁連理事長声明

当連合会は、平成24年12月19日付第6回法曹養成制度検討会議に関する声明において、検討会議に対し、本論点の検討に関して次のことを求めていた。

- ・ 検討会議では、司法試験における受験回数制限は、法科大学院を修了しているながら法曹を志す機会さえ奪われてしまった人を大量に発生させ、法曹に多種多様な人材を確保する上で障害となっていることを十分に考慮した上で、司法試験における受験回数制限を撤廃することを検討すべきである。

2 大量の資格喪失者の発生

当連合会が検討会議に対して受験回数制限を撤廃することの検討を求めたのは、5年内3回という受験回数制限により、法科大学院を修了しているながら司法試験受験資格を喪失した者があまりにも大量に発生しているからである。

平成17年度修了者(受験者実数2122人)のうち受験回数制限内に合格できな

かった者は604人、平成18年度修了者(受験者実数4244人)のうち受験回数制限内に合格できなかった者は2056人、平成19年度修了者(受験者実数4658人)のうち受験回数制限内に合格できなかった者は2385人であり、法科大学院を修了しながら受験回数制限のために受験資格を喪失した者が3年間で合計5045人に達している(第6回・資料1・P43)。3年間の法科大学院修了者の受験者実数合計1万1024人の45.48%が受験資格を喪失していることになる。

3 緊急措置としての制限緩和

そもそも、受験回数制限は、司法試験年間合格者数3000人の目標を前提として、修了者の7、8割が司法試験に合格するような法科大学院制度を想定して設けられたものであり、現状ではもはや当初想定した制限の合理性は失われていると言わざるを得ない。

資格喪失者の大量発生は、法曹志願者の急減や弁護士の就職難などとともに法曹の「致命的症状」の一つであり、早急に対策を講じる必要がある。

司法試験の年間合格者数を1500人以下とし、法科大学院入学定員を相当数削減する措置を講じても、現状の受験回数制限のままでは当面の間は相当数の資格喪失者が発生し続けることになり、「致命的症状」の改善は遅れることとなる。

当面発生し続ける資格喪失者の法曹を志す機会を確保するために、緊急の措置として当面の間は受験回数制限の撤廃又は緩和を実行すべきであり、少なくとも現行の5年内3回という受験回数制限の内容を緩和し、5年内5回とすべきである。

第3 法曹養成制度の在り方

3 司法試験について

(3) 予備試験制度

(意見の内容)

- 検討会議では、予備試験の実態が提示している課題を直視し、予備試験を排除・制限するのではなく、適正な入学定員における法科大学院の教育の質の向上や法曹養成課程における経済的支援の充実といった問題に真摯に取り組むべきである。
- 平成24年度適性試験受験者実数が5967人にまで落ち込む中で、予備試験制度が法曹志願者の貴重な受け皿となり、法曹の多様性確保の機能を担っているという実態を重視すべきである。
- 受験回数制限を維持するための許容性として予備試験制度の公平な運用が不可欠である。
- 予備試験の合否判定は、現実の法科大学院修了者と同等の学力を有しているかどうかを基準として判断すべきである。

(意見の理由)

1 九弁連理事長声明

当連合会は、平成24年12月19日付第6回法曹養成制度検討会議に関する声明において、検討会議に対し、本論点の検討に関して次のことを求めていた。

- ・ 検討会議では、予備試験が、経済的事情等により法科大学院を経由しない者にも法曹資格を取得する途を確保するために設けられた趣旨から、それらの者にも公平に新司法試験の受験資格が与えられるように配慮する必要がある(司法試験管理委員会「予備試験の実施方針について」第1項参照)ことを踏まえ、現に多種多様な人材が司法試験の受験資格を求めて予備試験を受験してお

り、予備試験受験者の相当数が法科大学院修了者と同等の基礎的素養を有していることを十分に考慮した上で、予備試験合格者数のあり方を検討すべきである。

2 社会的需要の存在

法曹志願者数の急減に歯止めがかからず法曹が危機的状況に陥っている点については「第2 今後の法曹人口の在り方」において指摘するとおりであり、法曹志願者数の実態評価の上で重要な指標となる適性試験受験者実数は平成15年度の3万5521人(大学入試センター受験者数)から平成24年度は5967人(統一試験実人数受験者数)と16.80パーセントにまで激減している(参考資料2・目次18)。

特に、社会人入学者数は、平成16年の2792人から平成24年は689人にまで激減し、全入学者における割合も平成16年の48.4パーセントから平成24年は21.9パーセントまで減少しており、法曹の多様性は失われつつある(第3回・資料1・P25)。

他方、平成23年度予備試験の受験者数は6477人で、同年度の適正試験受験者実数7249人の89.35パーセントに達する。最終学歴が法科大学院修了(336人)及び法科大学院在学中(198人)の者を控除した受験者数も5943人であり(参考資料3・目次50)、これは平成23年度司法試験受験者数8765人の約68%に相当する。

平成24年度予備試験の受験者数は7183人(前年度比110.90%)で、同年度の適正試験受験者実数5967人の120.37パーセントとこれを超えるまでになっている。最終学歴が法科大学院修了(492人)及び法科大学院在学中(555人)の者を控除した受験者数は6136人(前年度比103.25%)であり(参考資料3・目次51)これは平成24年度司法試験受験者数8387人の約73%に相当する。

予備試験は今や法科大学院を志す者よりも多くの法曹志願者を集めるまでになっており、特に、司法試験受験者数の7割に相当するだけの社会人の受け皿として機能しているのである。法科大学院修了者・法科大学院在学中を控除した予備試験受験者数6136人は法科大学院へ入学する全社会人合計689人の8.9倍となっている。

平成23年度予備試験の受験者数6477人を職種別にみると、公務員599人、会社員1287人、自営業335人など多種多様である(参考資料3・目次50)。平成24年度予備試験の受験者数7183人を職種別にみても、公務員618人、会社員1236人、自営業337人などほぼ同様である(参考資料3・目次51)。

予備試験は法曹志願者の受け皿となっているのみならず、法曹志願者の多様性確保において重要な役割を果たしていることがわかる。

経済的事情等により法科大学院を経由しない者にも法曹資格を取得する途を確保するという予備試験の制度趣旨と予備試験が果たしている機能を尊重すべき点については、複数の外部有識者委員も意見を述べているところである。

(岡田委員)

- ・ 予備試験受験生はものすごく幅広く、なおかつ優秀で意欲があるとい うのであれば、この制度自体は無視できないのではないか(第7回)。

(清原委員)

- ・ 社会人で幅広い経験を積んだ方がロースクールに行かずに司法試験を受け ることができることは重要である(第7回)。

(田島委員)

- ・ 予備試験は法科大学院に行けない人や5000人近くいる三振した人にチャンス を与えるもので、もっと充実していくようになってほしい。

3 予備試験合格者数・司法試験合格率の増加

平成23年度と平成24年度を比較すると、上記のとおり予備試験受験者数は110.90パーセントと微増であるが、予備試験合格者数は116人から219人、188.79パーセントと2倍近く急増している。

平成24年度の予備試験合格者のうち予備試験合格に基づき司法試験を受験した者は85人であるが、司法試験合格者数は58人で、合格率は約68%と法科大学院修了者の合格率約25%の約2.7倍に達している。

合格者の絶対数でみると全法科大学院別合格者数で10番目に相当し、合格率をみると全法科大学院中第1位となる(第6回・資料1・P180～182)。また、司法修習修了者の弁護士就職難の中にあつて、予備試験合格に基づく司法試験合格者に

は就職難は無縁であるというのが現状である。

4 法曹養成制度に対する課題の提示

予備試験に対する社会的需要の存在と予備試験合格者数・司法試験合格率の実態は、萩原委員が指摘するとおり、「プロセスとしての法曹養成制度に対するある種挑戦というか批判というか課題の提示」であり、「プロセスとしての養成制度全体が本当に受験者にとって魅力のあるチャレンジに値するような制度になっているかどうかということに問題の本質がある」(第7回)。

予備試験の在り方についても、当然、法曹養成制度全体の設計の中で検討すべき問題であるが、予備試験が突きつけている課題を直視し、予備試験をいたずらに問題視しこれを排除・制限しようとするのではなく、まずは法科大学院における教育の質の向上や法曹養成課程における経済的支援といった問題の改善に真摯に取り組むことが求められている。

また、第6回会議・事務局提出資料1(4)・P33に整理されているとおり、「予備試験による再チャレンジが可能」ということが受験回数制限制度の許容性となっているのであり、今後も受験回数制限を維持するのであれば、その合理制を確保するためには予備試験制度を公平に運用することが不可欠となる。

予備試験は、法科大学院課程の修了者と同等の学識及びその応用能力並びに法律に関する実務の基礎的素養を有するかどうかを判定することを目的として行われている(司法試験法第5条第1項)。

司法試験の年間合格者数を1500人以下とし、法科大学院入学者数を相当数削減した上で、経済的支援をより厚くし法科大学院において実践的で高度な教育を実施することができれば、必然的に法科大学院課程の修了者と同等の学力の程度も向上するはずである。

5 予備試験の合格者数の在り方

予備試験合格に基づき司法試験を受験した者の合格率は約68%と法科大学院

修了者の合格率約25%の約2.7倍に達しているということは、予備試験受験者の中には実際の法科大学院修了者の能力と同等の能力を有すると認められる者が予備試験合格者数以上に相当数いるということである。

逆に言えば、予備試験受験者に対して、あるべき理想の法科大学院修了者の能力と同等程度の能力を要求しているということになる。

予備試験の合否判定にあたっては、経済的事情等により法科大学院を経由しない者にも公平に新司法試験の受験資格が与えられるように配慮することが求められている(司法試験管理委員会「予備試験の実施方針について」第1項参照)。

そして、平成21年3月31日付「司法改革推進のための3か年計画」(再改訂)の閣議決定(参考資料1・目次23)においても、「予備試験合格者に占める本試験合格者の割合と法科大学院修了者に占める本試験合格者の割合とを均衡させるとともに、予備試験合格者数が絞られることで実質的に予備試験受験者が法科大学院を修了する者と比べて、本試験受験の機会において不利に扱われることのないようにする等の総合的考慮を行う。」とされているところである。

したがって、予備試験受験者と実際の法科大学院修了者を公平に扱うためには、予備試験の合否判定は、純粹に、現実の法科大学院修了者と同等の学力を有しているかどうかを基準として判断しなければならない。

第3 法曹養成制度の在り方

4 司法修習について

- (1) 法科大学院教育との連携
- (2) 司法修習の内容

(意見の内容)

- 検討会議は、現状における法科大学院における教育内容とその成果を正しく認識し、法曹養成における司法修習の果たす役割の重要性を踏まえた上で、司法修習の内容を検討すべきである。
- 検討会議では、新司法修習における修習期間と修習内容について、2年間かけて行われていた旧司法修習と同程度の成果を得ることができるかという見地から、法科大学院における実務導入教育の現状、法科大学院修了から司法修習を開始するまでの期間、法科大学院を経由しない予備試験合格に基づく司法試験合格者の存在を踏まえた上で、検討することが求められている。
- 最終取りまとめでは、民事裁判、刑事裁判、検察、弁護の各分野における実務修習を効果的に行うために必要な期間と集合修習の役割を十分に考慮した上で、修習期間を少なくとも1年6ヶ月間とすること及び前期集合修習を復活することを提言すべきである。

(意見の理由)

1 法科大学院教育との連携

中間的取りまとめが、「司法修習について、法科大学院教育との役割分担を踏まえ、法科大学院教育との連携が図られている」としている点は、現状の正しい認識に基づくものではなく誤りである。

検討会議においても、第7回会議において最高裁判所小林審議官が「法科大学院

教育と司法修習の役割分担の位置付け」について説明し、田中委員がかかる位置付けに言及したに過ぎない。

中間的取りまとめの「(検討結果)」は、すべて第7回会議の最高裁判所提出資料の説明の中で述べた説明部分を要約したものであり、「集合修習の開始までに概ね必要な水準に達すると評価されている」かどうか、「法科大学院との連携に関する取組は相当程度効果を上げている」かどうかは、検討会議において議論された結果ではない。この点は、第11回会議で提出された座長試案に対し、田島委員が第12回会議提出意見書において、「19頁の司法修習のところは、あたかも問題が全くないかのような記述になっているが、私が直接きいてきたところと全く異なるし、この検討会議でもそのような議論にはなっていないかと思う。」と指摘しているにもかかわらず、パブリックコメントに付された中間的取りまとめでも全く修正がなされていない。

そもそも、法科大学院の設置数・定員数が過剰であり、法科大学院の間で教育の内容・質にばらつきがあり、早急に法科大学院の教育内容の改善と質の向上を図らなければならないというのが検討会議における委員の概ね一致した共通認識のはずである。かかる現状の法科大学院において、実務への導入教育が相当程度の効果を上げているという評価はできるはずがない。

司法制度改革審議会意見書では、法科大学院は「法理論教育を中心としつつ、実務教育の導入部分(例えば、要件事実や事実認定に関する基礎的部分)をも併せて実施することとし、実務との架橋を強く意識した教育を行うべきである」とされたが、法科大学院がそのような内容の教育体制を実施できているかどうかという問題以上に、かかる教育の成果を上げているかどうかは厳格に検証すべきである。

検討会議が、このような現状認識と問題意識を正しく共有しない限り、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を立て直すことは到底期待できない。

2 司法修習の内容

当連合会は、平成25年1月16日付第7回法曹養成制度検討会議に関する声明において、検討会議に対し、本論点の検討に関して次のことを求めていた。

- ・ 検討会議では、民事裁判、刑事裁判、検察、弁護の各分野における実務修習

を効果的に行うために必要な期間と集合修習の役割を十分に考慮した上で、実務修習のための導入修習としての前期集合修習を復活することを検討すべきである。

司法修習は、法曹の担い手を養成するという極めて重要な国家の施策であり、民事裁判、刑事裁判、検察、弁護の各分野における実務修習を効果的に行うことができるように環境を整備することは、国家の責任である。

52期の旧司法修習までは、修習期間は2年間であり、最初に4ヶ月間の前期集合修習を行った上で、1年4ヶ月間の実務修習(民事裁判・刑事裁判・検察・弁護の各分野各4ヶ月間)を行い、再度4ヶ月間の後期集合修習が行われていた(53期以降の旧司法修習では修習期間が1年6ヶ月間で、前期集合修習3ヶ月、実務修習1年、後期集合修習3ヶ月。参考資料3・目次55)。当然、法曹としての資質を養成するために必要な期間及び内容として行われていたものである。

検討会議では、新司法修習における修習期間と修習内容について、2年間かけて行われていた旧司法修習と同程度の成果を得ることができるかという見地から、法科大学院における実務導入教育の現状、法科大学院修了から司法修習を開始するまでの期間、法科大学院を経由しない予備試験合格に基づく司法試験合格者の存在を踏まえた上で、検討することが求められている。

法曹の養成に関するフォーラム・論点整理では、本論点の検討状況として、「従前の司法修習における前期修習を法科大学院がすべて代替するという前提には立っておらず、そうすることは現実にも困難である。他方、いわゆる即独弁護士の増加を背景として、法曹としての初期OJTの必要性が高まってきていることもあり、その双方との連携を視野に入れて司法修習の在り方を考える必要がある。」との意見が述べられている。

また、法曹養成制度に関する検討ワーキングチームにおける意見として、「法科大学院における法律実務教育の内容は、法科大学院の間で格差があるにもかかわらず、これを補う機会のないまま、司法修習の最初から実務修習が行われる点に問題があるとして、実務修習の開始前に導入的な研修を行うべきであるとの意見があった。」とし、「(この意見に対しては、)法科大学院における実務教育を従来の司

法修習における前期修習を代替するものと位置づけるのは誤解であり、実際にも、それを完全に代替するようなものとするのは、法科大学院のカリキュラム構成上、可能でなく適切でもないとの指摘があり、法科大学院における実務教育と司法修習の役割分担を明確にすべきではないかとの意見があった。」としている。

すなわち、有識者の間においては、法科大学院における実務教育は旧司法修習において前期集合修習が果たしていた役割を代替するものではなく、実務修習へ適切に導入するための前期集合修習が必要であることが認識されているところである。

また、すべての法科大学院において必ずしも十分な実務導入のための研修が行われていない現状において、司法修習生は、最短でも3月の法科大学院修了から11月の実務修習開始まで約8ヶ月間、現行の受験回数制限のもと最長で約5年8ヶ月間もの間実務導入のための研修を全く受けないままに実務修習に入ることを余儀なくされている。また、田島委員が第7回会議で指摘するとおり、弁護士の就職難の現状において、司法修習生は就職活動のために相当の時間と労力を費やさざるを得ない状況に陥っている。そのような状態で2ヶ月間という短期間において民事裁判、刑事裁判、検察、弁護の各分野の実務修習において期待される十分な成果を得ることはできないと言わざるを得ない。

中間的取りまとめでは、「司法研修所及び配属庁会において、修習の開始前後に導入的教育が実施されている」と記載されているが、実際にはガイダンス的なものを数日間行っているに過ぎず、十分な導入修習が行われているとは到底言えない。

清原委員は「修習内容の問題点は実務に即した本来の研修の充実が図られることも記述される必要がある」と指摘し(第12回・提出意見書)、田島委員も「一定の期間をさいて導入修習を行い、分野別実務修習は実務に即したものに十分時間をかけられるようにする必要がある」と指摘しているところであるが、司法修習の現状を正しく認識した上での適切な意見である。

そもそも、司法修習期間の1年への短縮と前期修習の廃止は、司法試験の年間合格者数3000人という目標にあわせて、その受け入れ体制や財政的事情から行われたのが実情であるが、司法試験の年間合格者数を1500人以下とすることにより充実した司法修習を実施する体制整備は可能である。

したがって、全ての法科大学院において実務導入のための必要十分な教育が実現されるようになるまでの当面の間は、修習期間を少なくとも1年6ヶ月とし、かつ、前期修習を復活すべきである。