

「法曹養成制度検討会議・中間的取りまとめ」 に対する意見

2013年（平成25年）5月13日

札幌弁護士会

会長 中村 隆

【目次】

1	はじめに	2
2	「第2 今後の法曹人口の在り方」について	2
3	「第1 法曹有資格者の活動領域の在り方」について	13
4	「第3 法曹養成制度の在り方」の「1 法曹養成制度の理念と現状」について	
	「(1) プロセスとしての法曹養成制度」について	15
	「(2) 法曹志願者の減少、法曹の多様性の確保」について	19
	「(3) 法曹養成課程における経済的支援」について	21
5	「第3 法曹養成制度の在り方」の「2 法科大学院について」について	
	「(1) 教育の質の向上、定員・設置数、認証評価」について	26
	「(2) 法学未修者の教育」について	28
6	「第3 法曹養成制度の在り方」の「3 司法試験について」について	30
7	「第3 法曹養成制度の在り方」の「4 司法修習について」について	30
8	「第3 法曹養成制度の在り方」の「5 継続教育について」について	37
9	おわりに	38

1 はじめに

法曹養成制度検討会議（以下「検討会議」という）の「中間的取りまとめ」に対する意見公募に際し、当会における2011年11月29日と2013年3月27日の両臨時総会決議、及び、当会が総務省の政策評価におけるヒアリングに当たって提出した2011年8月5日付意見書の内容を踏まえ、以下のとおり意見を提出する。

なお、回答の便宜上、「第2 今後の法曹人口の在り方」についての意見を先に述べることとする。

2 「第2 今後の法曹人口の在り方」について

【意見の内容】

- 1 「法曹に対する需要は今後も増加していく」、「全体としての法曹人口を引き続き増加させる必要があることには変わりはない」という表現は、司法制度改革審議会意見書の発表から今日まで10数年間の法曹に対する需要の低迷を踏まえていない点で問題があることから、削除すべきである。
- 2 司法試験の年間合格者数を3000人程度とする数値目標を撤回した上、当面は、年間1000人程度の合格者数を数値目標として掲げ、段階的に司法試験合格者数を減少させるべきである。
- 3 今後の法曹人口の在り方については、いったん司法試験の年間合格者数を1000人程度まで減少させた上で検討すべきである。

【理由】

- 1 法曹人口の大幅増に対する現状認識について

(1) 法曹人口の拡大のみでは法的需要は顕在化しなかったこと

ア はじめに

「中間的取りまとめ」において引用されている司法制度改革審議会意見書（以下「司法審意見書」という）においては、時の政府が構造改革・規制緩和を推進するなかで、事前抑制型社会から事後救済型社会へ移行するに伴い、法曹とりわけ弁護士に対する需要がますます増大すると見込んだ上、わが国の法曹人口は諸外国に比べてあまりに少ないから、せめてフランス並みの「実働法曹人口5万人規模」の実現を目指すべきであるとして、2010年ころには司法試験合格者数を年間3000人程度とすることが目標として設定された。

しかしながら、その後の社会経済情勢の変化、とりわけ格差と貧困の拡大が社会問題化する下で、構造改革・規制緩和政策そのものが見直されるなど、司法審意見書にいう法曹とりわけ弁護士に対する需要の前提となるべき社会的・経済的基盤が大きく変化してきている。こうした社会的・経済的基盤の変化は、以下に述べるとおり、訴訟事件の減少傾向、相談件数の減少傾向、そして組織内弁護士等の需要の低迷にも現れている。

なお、フランスをはじめとする他国の弁護士が担っている職務内容を、わが国においては弁護士のみならず隣接士業(税理士、司法書士、行政書士、弁理士等)が担っていることに鑑みれば、わが国の弁護士数に上記4士業の合計人数を加えた上で「1人当たりの国民数」を比べると、2012年現在、わが国は723人で、フランスの1204人を大きく下回っており、ドイツの525人とも大差ない。法曹人口の多寡を検討する上ではこの点をも考慮する必要がある。

イ 訴訟事件数の減少傾向

まず、訴訟事件数の推移について見ると、わが国の全裁判所における新受事件合計数は、2003年の約611万件をピークに減少し続けており、2012年は約380万件と、司法審意見書が出された当時の約563万件よりも大きく減少している。また、民事・行政事件の新受件数に限ってみても、2003年の約352万件をピークにして減少傾向に転じ、2012年は約170万件程度にとどまっている。とりわけ、2007年、2008年の最高裁判決以降はいわゆる過払金返還請求訴訟が一時的に激増し、民事事件全体の new 受件数を押し上げていたが、所要の立法措置が取られたことにも起因して、今後は過払金返還請求訴訟の事件数は減少の一途をたどることが確実視されており、訴訟事件数全体の減少傾向に拍車がかかる可能性は高い。

一方、2001年当時におけるわが国の弁護士人口は1万8246人であったところ、2013年5月1日現在では3万3663人と、1.84倍にまで増加しているため、弁護士1人当たりの訴訟事件数は激減傾向にある。

ウ 法律相談件数の減少傾向

2012年4月に公表された総務省の「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価書」(以下「政策評価書」

という)においては、①弁護士会が取り扱う法律相談は、2001年度の47万2249件から2010年度の62万7329件へと1.3倍増加しているが、②増加しているのは法律扶助の対象となる法テラス(日本司法支援センター)の無料相談に集中している一方、有料法律相談については0.55倍とほぼ半減している、③法律相談件数全体を見ると、2010年度の件数は過去4年で最も少ない件数となっている、④実地調査をした58自治体における相談件数は2001年度の14万0013件から2010年度の9万6004件へと減少傾向を示していることが指摘されている。

エ 組織内弁護士などの需要の低迷

司法審意見書においては、「弁護士の活動領域の拡大」として、企業や政府、地方自治体において活躍する組織内弁護士が増加することが予想されていた。今回の「中間的取りまとめ」でも、企業における法曹有資格者の採用者数がここ数年急増していると指摘している。

しかしながら、企業内弁護士(インハウス・ローヤー)の数は2005年から徐々に増加傾向にあるとはいえ、2012年6月時点でも未だ771人に留まっている。日弁連が上場企業及び生命保険・損害保険会社やマスコミ等を対象に実施し、1196社から回答を得たアンケート調査(2009年11月)においても、企業内弁護士を採用している企業はわずか47社(約4%)に留まる上、未採用の企業の97%が「顧問弁護士や企業内法務部があるので不自由していない」、「やってもらう仕事がない」といった理由で採用に消極的であった。

また、政府機関や地方自治体における弁護士資格を有する任期付公務員は、2005年の60人に対し2012年は106人と顕著な増加は見られず、地方自治体において弁護士資格を有する職員も、2013年1月末現在で25団体40人に留まっている。日弁連のアンケート調査(2010年4月)においても、未採用の自治体の94.5%が「今後の採用予定はない」と回答した。

政策評価書においても、①企業内弁護士は増加しているものの、全弁護士に占める割合は未だ1.9%に過ぎず、弁護士人口の拡大を吸収するほどではない、②任期付公務員も増加している

が、やはり弁護士人口の拡大を吸収するほどではない、と結論づけている。

オ いわゆる「潜在的な法的需要」について

わが国においては、弁護士が助力し、さらには裁判や調停その他の司法制度を利用することが望ましい法的紛争が広く存在している。弁護士自身が、かかる「潜在的な法的需要」を掘り起こし、かつ、その需要に応えるため、一層の努力をする必要があることは当然であろう。

しかしながら、弁護士人口が大幅に増加しただけでは、こうした「潜在的な法的需要」が直ちに弁護士や司法制度の利用に結びつくわけではない。現実には、訴訟事件数や法律相談件数が減少傾向にあり、また、弁護士の活動領域が必ずしも増えていないことは、既に述べたとおりである。

「潜在的な法的需要」を掘り起こして司法制度やその担い手である弁護士の利用につなげるためには、ともすれば「裁判沙汰」を嫌い司法制度の利用を避けようとする国民意識や、その利用に伴う経済的なコスト、強制執行等の権利実現の手段の実効性確保といった様々な問題を克服することが必要であり、そのための司法基盤の整備・強化こそが求められているのであって、弁護士人口の増加ペースも、これによる現実の需要増大との間で適正なバランスを保つ必要がある。

かかる観点から見ると、「中間的取りまとめ」における「法曹に対する需要は今後も増加していく」、「全体としての法曹人口を引き続き増加させる必要があることには変わりはない」という表現は、司法審意見書の認識とほとんど変わるところがなく、同意見書の発表から今日までの10数年間、法曹に対する需要が低迷しているという現実を踏まえていない点で、大いに問題があることから、削除すべきである。

少なくとも、「法曹に対する需要」の具体的な意味内容、そして、かかる需要と現実の法曹の活動分野との結びつきをどのように図るのかという視点からの検討を行うことが先決であり、そうした検討を経た上で法曹人口の更なる増加が必要かどうか論じられるべきである。

(2) 弁護士人口の急増に伴う「ひずみ」が生じてきていること

以上のように、司法審意見書が想定した法的需要が実際には存

在しないという状況の下で、弁護士人口が急増したことによって、様々な「ひずみ」が生じている。

ア 弁護士間の競争激化と、これによって国民がこうむる不利益

(ア) そもそも、司法には少数者の正当な権利を擁護し救済するという役割が期待されており、その一翼を担う弁護士も「社会正義の実現と基本的人権の擁護」（弁護士法1条）を使命としており、その意味において公的インフラとしての性格を帯びている。実際に弁護士は、消費者被害や公害・環境訴訟、国を相手とする政策形成訴訟、あるいは冤罪事件の弁護や再審請求等、採算性を度外視しなければならない事件の弁護活動や、訴訟外の様々な公益的活動等に積極的に取り組んできた歴史がある。

ところが、このまま弁護士人口が急増の一途をたどり、弁護士業務が過当競争の状態に陥れば、弁護士が集客競争ないし顧客争奪競争に追われることになりかねず、それでは「頼もしい権利の担い手」として弁護士人口を増加させた意義が失われてしまう。

かかる意味において、弁護士業務には、そもそも市場原理下での自由競争に委ねることにはなじまない側面が存するのである。

(イ) また、弁護士にもある程度の競争は不可避としても、弁護士人口の急激な増加によってもたらされる弁護士間の過当競争は、弁護士業務のユーザーたる市民にとっても、利益より不利益をもたらしかねない。

すなわち、自由競争による自然淘汰とは、ユーザーからの評価が高い弁護士が生き残り、そうでない弁護士が淘汰されることを意味するのであろうが、多数の訴訟案件等を抱え複数の弁護士に依頼する機会がある企業とは異なり、一般の市民にとっては、弁護士の能力を適正に評価するための判断材料に乏しい上、接することができる情報の大半がテレビやラジオのCMや新聞広告、インターネット、電車等の車内広告であると思われる。

このため、多額の広告宣伝費用を投じる経済力を有する弁護士が「高評価」を得る可能性があるものの、そのような弁護士が実際に良質なサービスを提供できているかどうかは、

全くの別問題である。

例えば債務整理案件の場合、本来なら個々の依頼者のおかれた状況に見合った方針（破産や個人再生、任意整理など）を選択し、経済的更生に資する解決を図るべきところ、巨額の広告宣伝費や人件費等を回収するため、ともすれば過払金返還請求訴訟など経済効率の良い事件のみを受任し、相談者の利益をないがしろにする弁護士も現に見受けられるところである。

また、弁護士間の競争激化の下で受任の機会が減った弁護士が、もっぱら着手金目当てで、本来ならば訴訟提起になじまない事件や解決の見通しが立たない事件、あるいは正当とは言えない利益を求める事件を受任するなどの病理現象も指摘されている。

これらによって直接に被害をこうむるのは、ユーザーである一般の市民にほかならない。

こうした「ひずみ」をなくすためには、最大の原因とも言うべき弁護士人口の急激な増加を抑制することが必要である。

イ 司法修習生の就職難とOJTの機会喪失について

(ア) 深刻化する司法修習生の就職難

司法審意見書が発表された2001年当時は1000人に満たなかった司法試験の年間合格者数は、2004年以降は約1500人、2007年以降は約2100人と、文字通り激増した。

その結果、司法修習生の就職状況が年ごとに悪化しており、従前の勤務弁護士（イソ弁）とは異なり、法律事務所に籍を置くだけで給与が支給されない「ノキ弁」（軒先弁護士）のみならず、いきなり単独で独立開業することを余儀なくされる「即独弁護士」、とりわけ「携帯弁護士」や「自宅開業弁護士」までが出現している。

さらに、司法修習修了直後の一括登録時に弁護士登録をしなかった者（裁判官・検察官への任官者を除く）が、2007年に初めて100名を超え、2012年には546人にも達している。これは、市民の権利擁護の担い手となるべく司法試験と司法修習を経てようやく法曹資格を得た者が「働き

たくても働く場所がない」ことを意味しており、貴重な国家予算を投じて養成された人材を有効に活かすことができないという点でも、また、こうした者がOJT（On the Job Training）の機会がないまま「即独弁護士」となれば利用者に被害をもたらしかねないという点でも、一般的な「就職難」とはいささか質を異にする重大な社会問題である。

(4) 就職難に伴うOJT機会の喪失と質の低下のおそれ

弁護士は、プロフェッションとして高度な専門知識と厳しい職業倫理が要求されるとともに、司法権の担い手として「基本的人権の擁護と社会正義の実現」という使命をも課せられている（弁護士法1条）。

しかしながら、法科大学院と司法修習における法曹養成教育を経ただけでは、これらを全うすることは困難であって、通常は、数年間にわたって法律事務所に勤務し、先輩弁護士と法律相談、事件処理などを共同で担当することを通じて、法律実務家としての技能や弁護士倫理を体得していくことが必要不可欠のプロセスである。まさに、これが弁護士にとってのOJTである。

しかして、あまりにも急激な司法試験合格者数の増加に伴い、かようなOJTの機会を得られない新人弁護士が増えていくことは、法律実務家として必要な技能や倫理を十分に体得していない弁護士を社会へ大量に送り出していくことになり、ユーザーである市民の権利保障に支障をきたす事態となりかねない。

(3) 弁護士会における法的需要の掘り起こしや司法過疎問題等に関する取組みとその成果

ア 弁護士過疎・偏在の解消策

(ア) 日弁連は、1999年に日弁連ひまわり基金を創設し、2000年からは全弁護士から特別会費を徴収して、全国にひまわり基金法律事務所を設置し、また弁護士過疎地域の法律相談センターに対する援助などを行ってきた。2008年からは偏在解消事業特別会計による「弁護士偏在解消のための経済的支援」の運用を開始し、開業及び人材養成の両面で支援を行ってきた。

こうして、2013年1月までに、ひまわり基金法律事務

所は全国で112か所に設置され、日弁連が援助している弁護士過疎地域の法律相談センターは144か所となっている。また、法テラスの司法過疎地域事務所は2012年10月時点で32か所となっている。

このような系統的な取組みの結果、1993年時点で弁護士ゼロ地域は50か所・ワン地域は25か所であったが、2012年10月1日時点では弁護士ゼロ地域はなくなり、ワン地域は1か所にまで減少した。

(イ) 当会では、1999年、法律相談センターの支部を岩見沢市と滝川市に開設したことを皮切りに、岩内町、静内町（現新ひだか町）、小樽市、室蘭市と立て続けに支部センターを開設した。これに引き続き、新さっぽろ、麻生、千歳にも都市型の支部センターを開設した。

また、当会は、日弁連と協力して、2005年、公設事務所（ひまわり基金法律事務所）を倶知安町に開設し、その後室蘭市、静内町、岩内町、伊達市、浦河町にも公設事務所を開設した。

さらに、当会を含む道内の4単位会で構成する北海道弁護士連合会も、2004年、弁護士過疎地に赴任する弁護士を養成するため、道内の弁護士全員が毎月一定の負担金を拠出することによって運営される「すずらん基金法律事務所」を設置し、同事務所で一定期間の研鑽を積んだ若手弁護士は、中標津、北見、名寄、岩内、稚内、伊達、静内、留萌、倶知安、浦河の公設事務所へ次々と赴任し、弁護士過疎の解消と地域住民の法的サービスの充実のために日々奮闘している。このような取組みは全国的にも初めての試みであり、その後、他の弁護士会連合会でもこれをモデルとした法律事務所を相次いで開設している。

こうした系統的な取組みの結果、2011年12月をもって、道内全域において「ゼロ・ワン支部」を解消するに至った。

(ウ) 「ゼロ・ワン支部」の解消は、単純に弁護士数が増えたから達成されたのではなく、上記のような弁護士会を挙げた取組みの成果に他ならない。

イ 被疑者国選弁護の全件実施、全面的国選付添人制度に向けた

取組みと、裁判員裁判への対応態勢の整備

(ア) 2006年10月から殺人・強盗等の重大事件の被疑者に国選弁護人が付される「被疑者国選弁護」が開始され、2009年5月からその対象が窃盗や傷害等の事件に拡大されたが、全国弁護士数の6割以上に当たる約2万1259人が国選弁護人の契約弁護士となって対応してきた。裁判員裁判についても、量的な面でいえば現状で十分に対応できている。

日弁連が実現を目指している身体拘束事件を対象とする被疑者国選弁護制度については弁護士の漸増で対応可能であり、全面的国選付添人制度に関しては現状の弁護士数でも対応が可能である。

(イ) 当会では、かねてから捜査弁護の必要性を大いに議論し、研修会などを通じて会員全体の理解を深めた結果、当番弁護士名簿や被疑者・被告人国選弁護人名簿の登録率が向上し、現在は全会員の過半数が登録しており、とりわけ新入会員はほぼ100%が登録している。

また、当会では、少年の身柄事件（少年鑑別所への観護措置がとられる事件）の全件に国選付添人が選任されるよう法改正を目指し、当面は全ての身柄事件に私選の付添人をつけるという自主的な援助事業に取り組んでおり、特に新規登録後数年内の弁護士がその中心的な役割を果たしている。

このような成果は、単に当会の会員弁護士数が増加しただけで得られるものではなく、当会が一貫して公的弁護制度の拡充を目指して当番弁護士制度や、刑事被疑者・少年付添人の援護制度を設け、会員弁護士への啓発活動を続けてきたからにほかならない。

ウ 民事法律扶助の拡大への取組み

日弁連は、法テラスによる民事法律扶助制度でカバーされない分野について、自ら援助のための事業費を支出し、法テラスに業務を委託して、社会的・経済的弱者の法的支援に取り組む制度を作ってきた。具体的には、犯罪被害者援助、難民法律援助、外国人法律援助、子供法律援助、精神障害者・心神喪失者援助、高齢者・障がい者・ホームレス等法律援助であり、援助件数・援助実績を着実に伸ばしてきた。

当会でも、上記の日弁連委託援助事業の利用を促進するとと

もに、独自に「札幌法律援護基金」という財団法人を立ち上げて、被疑者国選弁護事件や国選付添人事件の対象とならない事件における担当弁護士への援助、公益的な意義のある事件への支援などにも意欲的に取り組んできた。

弁護士自らが事業費を支出してまでこれらの事業を推進してこられたのは、基本的人権の擁護と社会正義の実現に対する高い使命感があったからである。

エ 以上のおり、日弁連も当会も、司法過疎や司法アクセス障害の克服、国選被疑者弁護制度や国選付添人制度の対象事件拡充等のための努力を継続しており、今後もさらなる努力を重ねる決意である。

しかしながら、こうした問題への対応は、もはや弁護士数の増加によって解決できる問題ではない。むしろ、裁判所や検察庁の支部機能の強化やそのために必要な裁判官・検察官やスタッフの増員、公的弁護制度の拡充、司法予算の増大などの司法基盤の整備・強化が喫緊の課題となっている。

また、弁護士人口が現状のペースで急増を続けるならば、採算性の点で大きな困難を伴う司法過疎地へ進出する弁護士が増えてくることが予想されるが、とりわけそれがOJTの不十分な弁護士であれば、「質」の確保の上でも問題が生じ、地域住民に被害をもたらすことが危惧される。

このような意味において、司法過疎の解消等の課題の解決を弁護士人口の増加に委ねてしまうことは、自ずから限界があるだけではなく、大きなリスクを市民に負わせてしまうことにもなりかねない。

(4) 総務省の政策評価書

既に述べた政策評価書は、概ね以上のような現状認識に立った上で、「現状では3000人合格目標は達成されていないものの、3000人未達成による支障は確認されていないが、一方、現状の2000人規模の合格者数でも就職難の発生やOJT不足などの課題が指摘されている。」と結論づけている。

(5) 小括

司法審意見書の発表から10年余が経過したが、この間に弁護士人口が急増した反面、同意見書が想定した弁護士に対する需要はほとんど増加せず、かえって様々な「ひずみ」が顕在化してき

ている。司法過疎問題や司法アクセス障害は相当程度解消されてはいるが、それととも、法曹人口の大幅増だけで達成されたわけではなく、これらの問題は、法曹人口の大幅増加を継続する理由にはならない。

かかる意味において、「中間的取りまとめ」が「近年、過払金返還請求訴訟事件を除く民事訴訟事件数や法律相談件数はさほど増えておらず、法曹の法廷以外の新たな分野への進出も現時点では限定的といわざるを得ない状況にある。さらに、ここ数年、司法修習終了者の終了直後の弁護士未登録者数が増加する傾向にあり、法律事務所への就職が困難な状況が生じている。」と述べている限りでは、その現状認識は誤っていない。

にもかかわらず、同じ「中間的取りまとめ」においては、さしたる根拠も示さないまま、「法曹に対する需要は今後も増加していく」、「全体としての法曹人口を引き続き増加させる必要がある」としているのは、司法審意見書の認識とほとんど変わるところがなく、到底、国民の理解を得られるものではない。

かような表現は削除すべきである。

また、このような状況下において、司法試験の年間合格者数を3000人程度とする数値目標を撤回することは、いわば当然のことであり、むしろ、既に述べたような「ひずみ」を解消させるためにも、ここ数年間の司法試験合格者数が2000名を超える事態が続いているという現状を改め、次項に述べるとおり、当面の司法試験合格者数を1000人程度まで減少させることが喫緊の課題である。

2 当面の数値目標について

- (1) 現に弁護士人口の急増に伴う「ひずみ」が生じつつあり、これをさらに拡大させないためには、法曹養成制度全体の改善とOJTの充実による最低限の「質」の確保を図る必要がある。

とりわけ、司法修習生の就職先を確保した上で十分なOJTの機会を保障するためには、今後の司法試験合格者数を毎年1000人程度まで減少させる必要がある。

- (2) 毎年司法試験合格者数を年間1000人程度に抑えたとしても、弁護士数は一定のペース（毎年500人程度）で増加を続けるのであり、そのペースを維持すれば、法曹人口は2024年ころ約4万人、2042年ころには約4万8000人に達する（な

お、仮に司法試験合格者数を年間1500人とすれば、2027年ころには約5万人に達する)見込みであることが、日弁連のシミュレーション(弁護士の実働年齢を27歳から70歳までの43年間と仮定したもの)によっても明らかにされている。

司法審意見書は、法曹人口を将来的にフランス並みの5万人程度まで増員することを提言していたが、前記のとおり、この目標値が、隣接士業が多数活躍するわが国において妥当するかどうかも疑問であるが、仮に「年間1000人程度」の司法試験合格者を出し続ければ、かような近未来において弁護士人口は5万人に到達するのである。

3 検証作業の時期について

前項で述べたとおり、当面の間、司法試験合格者数を段階的に年間1000人程度まで減員した上で、現在の検討会議に代わる新たな第三者機関の下で、既に述べたような「ひずみ」が解消できたかどうか等を検証し、その結果を踏まえつつ、法曹に対する需要の動向、将来的な法曹人口の伸びを視野に入れて、改めて適正な司法試験合格者数を検討すべきである。

しかるに、「中間的取りまとめ」では、当面の司法試験合格者数についての数値目標を欠いたまま、「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」と述べているが、果たして年間の司法試験合格者数が何人程度になった段階でかような検討をするのか、また、検討の主体が誰なのかが明らかではなく、かえって、合格者数が2000人を超えているという現状を追認することにならないかが懸念されるところである。

したがって、あくまで当面の数値目標を1000人程度と定め、その達成状況を見極めた上で、かような検討作業が行われるべきである。

3 「第1 法曹有資格者の活動領域の在り方」について

【意見の内容】

法曹の活動領域を拡大するには、政府及び最高裁判所の責任において、司法基盤の整備(裁判官・検察官の人員の増加、裁判所支部機能の充実、

司法予算の増大等)を行うことが必要不可欠である。

【理由】

1 「中間的取りまとめ」においては、「法曹有資格者」という概念が用いられているが、これは司法審意見書には見られないものであり、かつ、その意味するところが明らかにされていない。

仮に、法曹の活動領域が、従来の裁判実務にとどまらず企業や自治体等に拡大していくとしても、裁判実務に通じ、訴訟等による終局的解決の見通しを立てられる能力を備える者でなければ、裁判外の交渉や紛争解決等を担うことはできない。

ところが、後ほど詳しく述べるとおり、法科大学院の発足後、修習の目的や内容が裁判実務を前提としないものに変容していることをも考え併せると、「中間的取りまとめ」において用いられている「法曹有資格者」という概念は、かかる裁判実務に関する能力を備えていない者をも含めているのではないかと懸念せざるを得ない。

これは、従来用いられてきた「法曹」とは別の概念であって、その意味するところが無限定に拡大解釈されるおそれがあることから、「法曹有資格者」という概念を用いることは適当でない。

2 「第2 今後の法曹人口の在り方」の部分で述べたとおり、弁護士会は、弁護士人口が急増する以前から、司法過疎や司法アクセス障害の克服、国選被疑者弁護制度や国選付添人制度の対象事件拡充等のための努力を継続してきたが、弁護士に対する需要はさほど増加せず、かえって様々な「ひずみ」が顕在化してきたことは、既に述べたとおりである。

いわゆる「潜在的な法的需要」についても、弁護士自身がこれを掘り起こしつつその需要に応えるために一層の努力が必要であるとはいえ、弁護士人口が大幅に増加しただけでは、こうした「潜在的な法的需要」が直ちに弁護士や司法制度の利用に結びつくわけではないこともまた、既に述べたとおりである。

ともすれば「裁判沙汰」を嫌い司法制度の利用を避けようとする国民意識や、その利用に伴う経済的なコスト、強制執行等の権利実現の手段の実効性確保といった様々な問題を克服することが必要であり、そのための司法基盤の整備・強化こそが求められているのであって、弁護士人口の増加ペースも、これによる現実の需要増大との間で適正なバランスを保つ必要がある。

具体的には、①司法過疎問題や司法アクセス障害の克服のために、裁判所や検察庁の支部機能の強化やそのために必要な裁判官・検察官やその下で働くスタッフを増員すること、②経済的な理由での弁護士へのアクセス障害を除去するために、法律扶助制度をはじめ弁護士費用の援助制度を拡充すること、③国選被疑者弁護制度や国選付添人制度の対象事件の拡充のために、公的弁護制度を充実させること等が必要不可欠である。

そして、そのためには、政府と最高裁判所が、司法基盤の整備・強化に責任を持つことが前提条件とされるべきは当然のことである。

かかる前提条件を欠いたまま、「法曹有資格者の活動領域の在り方」を議論し、「法曹有資格者の活動領域の拡大に向けた取組を積極的に行う必要がある」と述べたところで何らの説得力もないことは、司法審意見書の発表後現在までの約10年間に弁護士人口が激増した下で様々な「ひずみ」が生じてきたという歴史が物語るとおりである。

4 「第3 法曹養成制度の在り方」の「1 法曹養成制度の理念と現状」について

「(1) プロセスとしての法曹養成制度」について

【意見の内容】

- 1 法科大学院課程の修了を司法試験の受験資格とすることは撤廃すべきである。
- 2 法科大学院課程の修了を司法試験の受験資格としないからには、司法修習が法曹養成の中核として位置づけるべきであり、その充実が求められる。

【理由】

- 1 中核としての法科大学院制度における養成には限界があったこと
 - (1) 法科大学院生の経済的・時間的負担が過大であること
そもそも法科大学院制度は、大幅に増加する法曹の質を担保するために導入されたものではあるが、既に述べたとおり、法曹人口の激増が弁護士に対する需要に到底見合わず、各方面で様々な「ひずみ」が生じていることは明らかである。

そればかりではなく、法科大学院生の経済的・時間的負担、法科大学院間における教育の質の格差などの問題、司法試験合格率の低迷、そして司法修習費用の給費制廃止など、複合的な原因によって、後に述べるとおり法曹志望者、さらには法科大学院入学者の激減を招いている。

とりわけ、以下の理由により、法科大学院生の経済的、時間的負担はあまりに重すぎると言わざるを得ない。

ア 法科大学院生の経済的負担

法科大学院の年間授業料は国公立で80万円程度、私立で60万円程度から150万円程度である。2012年の総務省調査によると、法科大学院課程修了者のうち、生活費も合わせて年間600万円から800万円を要したとする者の割合は26.8%、800万円から1000万円が25.2%、1000万円以上が17.1%という、極めて高額な経済的負担をしていること、これらの費用を捻出するため、法科大学院在学生の約半数が奨学金などの借入をしていることが報告されている。「法曹の養成に関するフォーラム」（以下「フォーラム」という）の調査（2011年5月から6月）によれば、法科大学院課程修了者のうち、奨学金利用者の平均負債額は350万円となっている。

このように、法科大学院制度は、大学院生に極めて重い経済的負担を負わせる制度設計になっている。

そして、法科大学院課程を修了したが受験回数制限のため司法試験に合格できないまま離脱した者にとっては、社会内で活躍の場がほとんどないのに多額の負債だけが残るという悲惨なこととなるし、司法試験に合格した者であっても、果たして既存の法律事務所に就職できるのか、仮に就職できても将来にわたって安定した収入を得る見込みがあるのかというリスクを負っている。

イ 法科大学院生の時間的負担

法科大学院は、学校教育法上の大学院として位置づけられたため、大学を卒業していることが法科大学院の入学要件となった。このため、大学卒業後に少なくとも2～3年は法科大学院に在学し、さらに司法試験と司法修習を経なければ法曹になれないことから、実際に法曹資格を得るためには、大学に入学し

てから最短でも8～9年の期間を要することになる。

ウ 法科大学院の課程を経て法曹資格を得るためには、このような経済的・時間的負担を余儀なくされるのであるから、法曹を目指して法科大学院に入学することを避け、別の進路を選択する者が多くなることは、必然的であろう。

この問題を抜本的に解決し、法曹志願者の減少、なかんずく「多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に確保する」ためには、法科大学院の存在それ自体が、法曹志願者にとっての参入障壁となっている以上、法科大学院課程の修了を司法試験の受験資格としないことよりほかに選択肢はない。

2 法科大学院制度の導入によって司法修習制度の変容を招いたこと

(1) 本来、司法制度を担う法曹を養成するためには、臨床教育の場である司法修習こそが充実されなければならないものである。

しかしながら、司法試験の年間合格者数の増大とともに、従来の司法修習制度を維持することが量的な限界を超え、他方で、法科大学院制度の導入に伴い、法曹養成制度の「中核」とされた法科大学院において実務導入教育を行うことになったことから、最高裁判所は、司法修習における教育内容そのものを大きく変更してしまった。

すなわち、最高裁判所の司法修習委員会（以下「司法修習委員会」という）において、法科大学院制度発足後の司法修習の在り方が議論されてきたが、法科大学院側の委員からは、「従来の前期修習の相当部分を法科大学院で引き受けるという基本構想であるが、少なくとも法科大学院が発足してしばらくの間は、これまでの司法研修所の蓄積を法科大学院側に投げかけていただくような連携関係も是非図っていただきたい」（第1回議事録5ページ）、「従来の前期修習のような内容を法科大学院が全部引き受けられるかというところでさえ、少し心配である」（第2回議事録5ページ）などと、法科大学院において前期集合修習に代わるカリキュラムを引き受けることへの懸念が表明されていた。

にもかかわらず、最高裁は、前期集合修習を行わないことを前提とした「新しい司法修習」（第2回配付資料）を構想し、2004年年7月2日付で発表された「議論の取りまとめ」でも、前期集合修習を廃止し、分野別実務修習は4分野とも各2か月ずつ、修習期間全体で1年に短縮するなど、司法修習の在り方を大

幅に変更することとした。

また、この「議論の取りまとめ」では、「新しい司法修習の指導目標」と題して、「従来の司法修習は、法曹の主たる活動場面が法的紛争の究極的解決手段である訴訟にあると考え、法廷実務家の養成に主眼を置いてきたといえる」が、「法曹の活動分野の多様化、専門化にかんがみると、各分野に特有の専門的知識・技法や技術的・形式的事項については、むしろそれぞれの法曹資格取得後の継続教育（OJTを含む）に委ねることが望ましく、司法修習の課程においては、多様化、専門化する法曹の活動にも耐え得る基礎となる実務的能力（実務全般に対し汎用性のある基礎力）を養成することを目指すべきである」から、司法修習では、「法曹としての基本的なスキルとマインドの養成に焦点を絞った教育を行うことが適当である」と、修習目的の抜本的な変更を打ち出したのである。

まさにこのことが、既に述べたとおり、従来の「法曹」概念を「法曹有資格者」という抽象的な概念へと変容させる要因にもなっているのである。

そして、かかる司法修習制度の変容の下、司法修習生は、従前の前期集合修習のような実務導入教育、とりわけ訴状や弁論要旨など法文書の作成能力を習得する機会がほとんど得られないまま、いきなり、わずか2か月しかない分野別実務修習（4分野で合計8か月）に臨まざるを得なくなってしまう、司法修習の実を上げるうえで大きな障害となっている。

- (2) 年々深刻化する就職難、さらには弁護士人口の急増と訴訟事件数・法律相談件数の減少が、司法修習修了後のOJTをも困難にしている。

とりわけ、既存の法律事務所に就職できないため「携帯弁護士」や「自宅開業弁護士」として新規登録せざるを得ない者も増えており、こうした者たちは弁護士としての技能を研鑽するOJTの機会に恵まれないうまま日々の弁護士業務を遂行せざるを得ない。

さらに、司法修習を終了しながら弁護士登録を見送る者すら年々増大している。すなわち、司法修習を修了し法曹資格を得た者が各地の弁護士会に登録するのは毎年12月から1月になるが、2012年12月の時点では、司法修習を終了した2080人のうち、裁判官や検察官になる者を除き、およそ540人が弁

護士会に登録しておらず、しかも、この未登録者数は過去最高数を更新した。

そもそも、法曹養成の一部が法曹資格取得後のOJTに委ねられるとするならば、「携帯弁護士」「自宅開業弁護士」としての開業を余儀なくされ、ましてや弁護士登録すらできない、などという事態はあってはならないはずである。

- (3) このように見てくると、法科大学院－司法修習－法曹資格取得後のOJTという連携それ自体が機能しておらず、法曹養成の制度設計としては破綻していると言わざるを得ない。とりわけ、法科大学院制度の導入そのものが司法修習制度の変容を招いたのであって、もはや、法科大学院を法曹養成制度の中核とすること自体誤りであると言わざるを得ない。

これもまた、法科大学院課程の修了を司法試験の受験資格とすべきでない理由の1つである。

「(2) 法曹志願者の減少、法曹の多様性の確保」について

【意見の内容】

法曹志願者の減少、特に多様なバックグラウンドを有する人材としての社会人経験者、非法学部出身者の激減という現象が起きていることは共通認識であるところ、これらの諸問題を解決するためにも、法科大学院課程の修了を司法試験の受験資格としないことが必要である。

【理由】

1 法科大学院が参入障壁になっていること

以下の事情により、法曹を志望する者にとって法科大学院そのものが参入を阻むものになっている。

(1) 法科大学院生の経済的負担

既に述べたとおり、法科大学院の授業料は他の大学院に比べても高額であり（国公立で80万円程度、私立で60～150万円程度）、生活費も合わせれば、年間600万円以上の支出を要する者が全体の69.1%を占めているという。かかる経済的負担のため、法科大学院生の約半数が奨学金などの借入をしており、奨学金利用者の平均負債額は350万円というのである。しかも、法科大学院の課程を修了したが受験回数制限のため司法試験に合

格できないまま離脱した者にとっては、社会内で活躍の場がほとんどないのに多額の負債だけが残るという悲惨な結果となる。

このように、法科大学院生に極めて重い経済的負担を強いるような制度設計の下では、たとえ法曹を志望したくても、自分や家族の経済状況如何によっては、最初から、あるいは途中で断念せざるを得なくなることは、いわば必然である。

(2) 法科大学院生の時間的負担

旧司法試験では、大学の教養課程さえ修了していれば第1次試験は免除され、大学3年次から第2次試験の受験が可能であった。

ところが、既に述べたとおり、現在では大学卒業後少なくとも2～3年の法科大学院課程を修了しない限り、司法試験の受験資格は認められないから、実際に法曹資格を得るためには、大学に入学してから最短でも8～9年の期間を要することになる。

このこと自体、法曹を志望しようとする者を遠ざける大きな要因となっていることは明らかである。

(3) 社会人入学者数の激減

司法審意見書は、社会人としての経験を積んだ者を含め、多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹界に迎え入れるため、法科大学院の門戸を広く開放するとした。

しかしながら、2004年に法科大学院に入学した社会人は2792人（入学者数全体の48.4%）もいたが、2011年には764人（同じく21.1%）にまで激減した。

その主な原因は、社会人が従来の勤務を継続しながら法科大学院に通学することはおよそ困難だからである。いったん仕事を辞めて法科大学院に入学するとしても、必ずしも受験回数制限以内に司法試験に合格できるとは限らず、また、法曹需要の低迷による就職難などのリスクを考慮すれば、多額の経済的負担と長い時間的負担をかけてまで法科大学院を志願しようとする者が自ずと減少することは当然の帰結であろう。

(4) このほか、司法修習生に対する給費制が廃止され、司法試験合格後法曹資格を得るまでにはさらに借金を負わざるを得なくなったこと、法曹資格を取得しても就職できない者が増えていることも、法曹志望者が激減している理由の1つに挙げられるが、法科大学院の存在そのものが最大の参入障壁となっていることには相違ないのである。

2 未修者コースの制度設計に無理があったこと

法科大学院において、法曹の多様性確保のために設けられた「未修者コース」における1年次から2年次への進級率を見ると、非法学部出身者は法学部出身者に比べて低迷している。

特に、非法学部出身の社会人について見れば、2004年度では、法学部出身者の進級率と比べてほとんど差がなかったにもかかわらず、2011年度における非法学部出身の社会人は、進級率が69.4%に留まり、法学部出身者のそれ(84.1%)との間で大きな開きが生じている。

このことは、非法学部出身者、とりわけ非法学部出身の社会人がわずか1年間で、法学部出身者と同じ学力水準に達することができるという制度設計それ自体に無理があったことを示しており、その抜本的な解決策は見出されていない。

3 以上のとおり、法曹志望者にとって、法科大学院そのものが参入障壁になっていること、法曹の多様性確保のため設けられたはずの「未修者コース」低迷の抜本的な解決策も見出されていないことからすれば、法科大学院課程の修了を司法試験受験資格としないこと以外にはもはや選択肢はない。

「(3) 法曹養成課程における経済的支援」について

【意見の内容】

1 法科大学院生に対する経済的支援につき、「通常の大学院生と比較しても、既に相当充実した支援がされているところであり」という表現は削除すべきである。

現に在学する法科大学院生に対する経済的支援としては、日本学生支援機構による奨学金の返還免除制度の対象者枠を拡大するとともに、有利子奨学金は可及的に無利子へと移行させ、奨学金の返還が困難な者に対する返還期限の猶予をより弾力的に運用するなどの方策を講じるべきである。

2 司法修習生に対する経済的支援につき、「貸与制を前提とした上で」、「司法修習生の修習専念義務の在り方なども含め」という表現は削除すべきである。

司法修習費用の給費制はすみやかに復活させるとともに、第65期司法修習修了者と第66期司法修習生に対しても、既に貸与された金員の返

還免除など必要な措置がとられるべきである。

【理由】

1 法科大学院生に対する経済的支援について

- (1) 昨今、法曹志望者とりわけ法科大学院入学志望者の激減を招いている最大の原因の1つは、経済的負担の大きさであることは言うまでもない。

先に述べた総務省の調査、フォーラムの調査の結果によれば、法科大学院在学生の約半数が奨学金などの借入れをしており、奨学金利用者の平均負債額は350万円であるという。

- (2) そして、法科大学院生のみならず、他の大学院生や学部学生、さらには高校生、専門学校生を含む奨学金利用者の大半が、独立行政法人日本学生支援機構から有利子奨学金の貸与を受けているところ、近時、その「教育ローン化」と強引な取り立てが社会問題化していることは周知の事実である。

すなわち、有利子奨学金の申込時における返済条件の説明は各学校任せで極めて不十分である上、ひとたび貸与を受けて卒業したが就職できない者、あるいは非正規労働で低賃金のため経済的に困窮している者に対しても、サービサーによる厳しい督促が行われ、既に延滞金があれば返還期限の猶予が受けられず、すみやかに信用情報機関への情報提供が行われるためクレジットカードも利用できず、ひとたび同機構が提訴すれば遅延損害金を含めて全く譲歩しようとし、などの問題事例が多数報道されている。

かかる事態を受けて、日弁連が2013年2月1日に実施した「全国一斉奨学金返済問題ホットライン」にも、奨学金利用者や返還中の者から切実な声が多数寄せられ、その集計結果が公表されている。

- (2) とくに法科大学院生の場合、国立大学法人を含めた他の大学院よりも相対的に高額な学費を負担している上、司法試験に合格しても、後述のとおり司法修習費用も貸与されるにとどまり、法曹資格の取得後も就職難が年々厳しくなっている。ましてや、司法試験の受験回数制限により合格できないまま受験資格を喪失した者が社会内で活躍できる場はごく限定されている。

このため、たとえ法科大学院生が他の大学院生と比べて相対的に高額の奨学金貸与を受けられたとしても、返還を求められる時期にはむしろ経済的に逼迫することになりかねないのであって、法科大学院生にとって、かかる奨学金問題の影響は、他の大学院生よりもかえって大きいのである。

- (4) ところが、「中間的とりまとめ」では、こうした問題意識は皆無であるばかりか、法科大学院生には「通常の大学院生と比較しても既に相当充実した支援がされている」などと、あまりにも現状認識が甘く、実際の法科大学院生らの実感ともかけ離れている、と言わざるを得ない。

かような表現は削除されるべきである。

- (5) 当会の基本的な立場は、既に述べたとおり、法曹への道を志す者に多大なる経済的負担を強いる法科大学院課程の修了を司法試験の受験資格としない、というものではあるが、かかる立場に立ってもなお、現に在学している法科大学院生が直面する奨学金問題を看過することができないことは当然である。

そこで、当面の解決策としては、日本学生支援機構による奨学金の返還免除制度の対象者枠を拡大するとともに、有利子奨学金は可及的に無利子へと移行させ、奨学金の返還が困難な者に対する返還期限の猶予をより弾力的に運用するなどの方策を講じるべきである。

また、この方策は、多様な人材が法曹への道を目指すことができるようにするためにも、法学部のみならず他の学部生や大学院生全般をも対象とすべきである。

2 司法修習生に対する経済的支援について

- (1) 司法修習費用の給費制を復活させるべきか、それとも貸与制を維持すべきかについては、検討会議においても、委員間でもっとも対立の大きい論点の1つであり、特に、フォーラムの委員でなかった数名の委員からは、司法修習生の置かれた深刻な状況を踏まえた斬新かつ建設的な意見が相次いで出されているところである。

にもかかわらず、「中間的とりまとめ」において、既成事実を追認するかのよう「貸与制を前提とした上で」、「貸与制を維持すべきである」などの表現があえて盛り込まれたことは、極め

て不当であり、削除を求める。

そもそも、早々と貸与制の維持を取りまとめたフォーラムでの議論に弱点があったからこそ、2012年7月、衆参両院での裁判所法等改正案の可決成立に際し、「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、法曹を目指す者の経済的・時間的な負担を十分考慮し、経済的な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すること」等について、新たに設けられる合議制の組織に「特段の配慮」を求めた附帯決議がなされたのである。

かかる附帯決議を踏まえて、法曹養成制度関係閣僚会議の下、フォーラムの委員に4名の新メンバーを加えて検討会議が設置されたのであるから、検討会議での議論や取りまとめは、附帯決議の趣旨を十分に尊重して行われるべきである。

- (2) 貸与制導入後初の採用となった新第65期司法修習生に対し、日弁連が実施した生活実態アンケート調査の集計結果によれば、司法試験に合格したにもかかわらず修習の辞退を考えたことがある者は28.2%もあり、しかも、その理由の筆頭(86.1%)には貸与制が挙げられている。

同集計結果によれば、貸与制の下では、修習生の身分や地位が不明確であるため、実務修習地で部屋の賃借を受けられない、家族の被扶養者から外され裁判所共済組合にも加入できない、国民健康保険に加入する義務と負担が新たに生じる、働いていない者とされて子どもの認可保育園への優先順位が下がる等といった不利益が生じている。

また、実務修習地についての本人の希望は必ずしも尊重されず、自宅から遠い実務修習地に配属されて転居費用がかかったり、後期集合修習中も司法研修所の寮に入れず新たな賃料負担を強いられたりした者には不公平感も大きい。

さらに、司法修習生の就職難が年々深刻化し、仮に就職できたとしても弁護士人口の激増下で収入減の傾向が顕著であるため、果たして貸与された修習資金と、法科大学院在学中等の奨学金との返還をしていくことができるかどうか、といった経済的不安を訴える者が少なからずおり、かかる不安から貸与額を減らして支

出額を抑えるため、書籍購入費や食費、さらには医療費まで儉約する者もいるなど、給費制下に比べれば修習生活が様変わりしていると言わざるを得ない。

その一方で、多数の司法修習生が、1年間の司法修習を通じて、実際に生起する事件を題材にして法曹三者の思考過程や仕事ぶりを身近で学ぶことができた、法科大学院における教育とは全く質の異なる実務基礎教育を受けられたなどと、司法修習に重要な意義を見出している。

だからこそ、司法修習生が厳しい修習専念義務を課された上、公務員と同程度かそれ以上の時間拘束（休憩時間を除き平均約7.3時間＋いわゆる残業として平均約1.6時間）を受けることのいわば対価として、司法修習費用が給費とされることの合理性が認められるのである。

- (3) そもそも、三権の一翼を担う司法制度を支える人的基盤となる法曹を養成することが国の責務であることは言うまでもない。とりわけ司法修習費用の給費制は、1947年、戦後の焦土からの再出発を始めたばかりのわが国において、現在よりもはるかに財政難であったにもかかわらず、国が責任を持って司法インフラを整備することが、司法サービスを利用する受益者たる国民のためであるとの理念から創設した制度であって、かかる理念は現在でも失われていない。

ところが、国の財政支出の削減方針の下、法曹人口を大幅に増大させるという司法審意見書において給費制の見直しが打ち出され、その後紆余曲折を経て、2012年11月には給費制が廃止され、代わりに修習費用は自弁ないし貸与するという制度が発足した。

これは、まさに国に課せられた責務の放棄であり、司法修習生にとっても、勤労の権利の制約（アルバイト等で修習費用を稼ぐことが許されない）、居住・移転の自由の制約（自らの意思に反して生活基盤のない地での修習を強いられる）の代償手段が奪われることに他ならず、借金ができる「自由」に過ぎない貸与制ではこうした憲法上の権利を制約する合理的な代償措置にはほど遠いというほかない。

- (4) 「中間的取りまとめ」においては、「司法修習生の修習専念義務の在り方なども含め」などと、あたかも修習専念義務を緩和し

て、司法修習生にアルバイト等の収入を求める余地を認めるかのような表現も見られる。

しかしながら、そもそも司法修習生は、司法に携わる者に求められる中立性・公平性を維持する上でも、また、分野別実務修習は各分野ごとにわずか2か月、全体でもわずか1年という短い修習期間に実のある臨床教育が受けられるようにするためにも、その期間は文字通り修習に専念する必要がある。そのためには、週末といえどもアルバイト等にいそしむ余裕はないはずであって、かかる修習専念義務の緩和はまさに本末転倒であって、給費制の復活こそが求められている。

そして、給費制の復活に際しては、既に修習期間を終えた新第65期、現に修習中の第66期司法修習生に対しても、今後給費を受ける司法修習生と平等な取扱いがなされるよう、既に貸与された金員の返還を一律に免除するなど必要な措置がとられるべきである。

- (5) このたびの意見公募に際しては、給費制か貸与制かをめぐると論点に関する意見が他の論点よりも相対的に多数を占めることと予想されるが、検討会議においては、こうした意見に十分に耳を傾けた上で、フォーラムでの取りまとめに拘泥することなく、司法修習生に対し、給費制の復活をはじめとする大胆な経済的支援策を打ち出すことを強く求める。

5 「第3 法曹養成制度の在り方」の「2 法科大学院について」について

「(1) 教育の質の向上、定員・設置数、認証評価」について

【意見の内容】

「中間的取りまとめ」が挙げる法科大学院の統廃合や定員削減等の改善策によっては、既に生じている問題を解決できる見込みは乏しい。

抜本的な解決策としては、法科大学院課程の修了を司法試験の受験資格としないとするほかない。

【理由】

- 1 法科大学院修了者の司法試験合格率が年々低下していることが法曹志望者の激減を招いている1つの要因であることは明らかである

が、この合格率低迷は、法科大学院が全国に68校（募集停止した5校、募集停止を表明した1校を除く）、総定員数が4311人となっており、現状の司法試験合格者数である2000人を前提にしてもなお多すぎる定員数となっていることが大きな原因の1つである。

- 2 前記のとおり、当会は、弁護士人口激増に伴う「ひずみ」を解消させるためには、司法試験合格者数を年間1000人程度にまで削減すべきであると考えるところ、これに合わせて法科大学院を抜本的に統廃合することにはかなりの困難が伴うと言わざるを得ない。

すなわち、法科大学院は、準則主義によって設立要件を満たせば設置が認可されるから、強制的な統廃合はそもそも困難である。一定の「基準」を満たさないとして法科大学院の設置認可を取り消すことは、法令違反がないにもかかわらず認可を取り消すことに他ならず、法令上もこれまでの実務の運用上も無理がある。法科大学院は、専門職大学院とはいえ、憲法上、学問の自由、大学の自治が保障された主体であり、定員充足率、司法試験合格率などの指標のみをもって統廃合を強行することには憲法上も疑義がある。

他方、各法科大学院の自主性に任せていたのでは、補助金を削減するなどの準強制的な手段を用いたとしても、その結果が出るのはいつになるのか予想がつかず、その間のさらなる法曹志望者の激減を止めることはできない。

- 3 また、法科大学院の地域適正配置を考慮すると、抜本的な統廃合はさらに不可能になると言わざるを得ない。

すなわち、地域適正配置の理念を維持するために、首都圏の大規模校の定員を大幅に削減して、その分を地方の法科大学院に配分することも考えられるが、学生を確保することが国公立を問わずその財政的基盤になっており、また多くの司法試験合格者を輩出している大規模校にとっては定員削減の理由がないことから、各法科大学院がかかる理由での定員削減に応じることは考えられない。

すなわち、法科大学院の統廃合や定員削減は、その実現性に大きな疑問があるばかりか、強いてこれを推し進めれば地域適正配置の理念が大幅に後退してしまうという矛盾にも直面することになり、有効な改善策とはいえない。

- 4 法科大学院間における教育の質の格差についても、当初から予測できたことである。もともと、どのような教育を行うかについては、

ある程度各法科大学院の裁量に委ねられており、実務家教員を含め質の高い教員を確保することも含めて、当初から法科大学院間に教育の質の格差が生じることが懸念されていた。このため、日弁連法務研究財団等の第三者評価機関が改善勧告を行い、また文部科学省の指導による定員削減などの処置が施されてきたが、抜本的な改革はなされないまま今日に至っている。

かかる教育の質の格差は、現実には、司法試験の合格率や定員充足率などの格差として顕在化してきた。すなわち、司法試験の平均合格率を超える法科大学院は徐々に減少し（2010年20校、2011年19校、2012年14校）、司法試験合格率下位校のほとんどは、大幅な定員割れとなっている（定員充足率が50%以下の法科大学院は、2012年で37校）。

このように、多くの法科大学院が、教育の質において低迷している状況下において、教育状況に課題がある法科大学院に教育の質の向上を求めたところで、それを実現することは困難である。

- 5 課題を抱える法科大学院が自主的な組織見直しをしない限りは、「公的支援の見直し」（財政的支援の見直し＝補助金等の削減、人的支援の見直し＝裁判官・検察官教員の引き揚げ等）、さらには「新たな法的措置」をとることをも検討すべき、というのが「中間的取りまとめ」の立場である。

しかしながら、そこまでの淘汰策をとってまで生き残らせる法科大学院は、結局のところ首都圏をはじめ大都市圏のごく一部校に限られ、そこに通学できる者は大半が経済的に恵まれた者に限られてしまい、「法曹の多様性の確保」には逆行する事態となることが強く懸念される。

- 6 以上要するに、「中間的取りまとめ」が打ち出した「定員削減・統廃合」や「公的支援の見直し」をはじめとする諸方策は、いずれも、法科大学院の現状を打開する現実的な解決策とはなり得ないのであるから、やはり、法科大学院課程修了を司法試験受験資格としないとすることよりほかに選択肢はないのである。

「（２）法学未修者の教育」について

【意見の内容】

「中間的取りまとめ」にいう「共通到達度確認試験（仮称）」の導入などの方

策は、法学未修者コースを取り巻く諸問題の解決策にはなり得ない。

社会人経験者や非法学部出身者をはじめとする「法曹の多様性」確保のためにも、法科大学院課程の修了を司法試験の受験資格としないことが求められている。

【理由】

- 1 「中間的取りまとめ」にいう「共通到達度確認試験（仮称）」は、もともと、2012年11月30日、中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会「法学未修者教育の充実のための検討ワーキング・グループ」が、法科大学院未修者コースの低迷状況を踏まえ、1年次から2年次への進級に際して導入することを提言したもので、進級時において厳格な成績評価がなされていない法科大学院が少なからずあることから、全国共通の「到達度試験」によって未修者全体の質を確保しようとするものである。

しかしながら、これは未修者を法科大学院在学中に「ふるい」にかけるというだけであり、それによって2年次以降の学生の「質」は一定程度改善できようが、未修者コースの志望者数の激減という最大の問題に対する有効な改善策にはなり得ない。

すなわち、入学時の選抜はこれまで通り、1年後の到達度確認試験で「ふるい」にかけるというのでは、結局、既修者コースに入学できず、あるいは、あえて既修者コースを選択しなかった法学部出身ばかりが未修者コースの2年次に進級できることになりかねず、ひいては社会人や非法学部出身者の法曹志望者をますます減らしてしまうことになりかねない。

- 2 そもそも、未修者コースに入学した学生の法的知識が、わずか1年で既修者コースの学生と同程度の水準に達することができることを前提とした制度設計自体が問われているのに、このようないわば小手先の方策だけでは、未修者コースの低迷状況を脱却することはおよそ無理であろう。

また、「中間的取りまとめ」にいう「法学未修者が基本的な法律科目をより重点的に学ぶことを可能にするための仕組み」とはいかなるものかが判然としないが、少なくとも、それが現行の法科大学院未修者コース1年次のみで可能になるとは到底思われない。

- 3 結局のところ、社会人経験者や非法学部出身者が数多く法曹を志すようになり、もって「法曹の多様性」を実現するためには、やは

り、旧司法試験のように、誰でも、いつでも受験することのできる制度がベストなのであって、そのためには、法科大学院課程の修了を司法試験受験資格としないことこそが最善の方策であるというほかないのである。

6 「第3 法曹養成制度の在り方」の「3 司法試験について」 について

【意見の内容】

法科大学院制度が法曹志望者に対して経済的・時間的に過大な負担をかけるなど参入障壁になっていることなどの理由により、法科大学院課程の修了を司法試験受験資格とはしない、という当会の立場からは、司法試験の受験回数制限は合理性が認められないし、予備試験は廃止されるべきことになる。

司法試験は、あくまで誰に対しても開かれた試験として、受験回数の制限は撤廃されるべきである。

また、法科大学院課程の修了を司法試験の受験資格としている間においては、予備試験の受験資格を狭めるようなことがあってはならない。

7 「第3 法曹養成制度の在り方」の「4 司法修習について」 について

【意見の内容】

- 1 司法試験合格者に対する司法修習こそ、法曹養成制度の中核として位置づけるべきである。
- 2 司法修習制度については、前期集合修習の実施、修習期間延長、給費制の復活などの充実策が図られるべきである。
- 3 2の充実策は、法科大学院課程修了が司法試験受験資格要件とされている間においても、可及的にとられるべきである。

【理由】

- 1 司法修習こそ、法曹養成制度の中核として位置づけられるべきである
(1) はじめに

前記のとおり、当会は2013年3月27日の「法曹養成制度の抜本的改革を求める決議」において、①法科大学院課程修了を司法試験受験資格としないこと、②充実した実務教育を行うため、司法修習制度において前期集合修習を実施し、修習期間を延長するなどの改善を行い、あわせて給費制を復活させること、の2点を政府に要求した。

①の理由は前記3、4で詳しく述べたとおりであるからあえて繰り返さないが、法科大学院課程修了を司法試験受験資格としない場合、法科大学院は法曹養成制度の中核たり得ないことになるが、さらに以下の理由により、司法試験合格者に対する司法修習こそ法曹養成制度の中核に位置づけられるべきである。

(2) 司法修習制度の変容と、法科大学院教育との連携の欠如

ア 今次司法改革においては、法科大学院が「プロセスとしての法曹養成制度の中核」と位置づけられ、2年ないし3年の法曹養成教育が行われることになったため、司法修習の期間は1年に短縮され、司法修習生が全国各地で実務修習を受ける前に基礎的な知識と能力を身につけさせるために従前行われていた前期集合修習は廃止されてしまった。

その際、司法修習の目的そのものが、「法廷実務家の養成のための教育」から「法曹としての基本的なスキルとマインドの養成に焦点を絞った教育」に変容してしまい、それ以外の専門的知識や技術については、法曹資格取得後の継続教育（OJTを含む）に委ねられてしまったことは、既に述べたとおりである。

イ そればかりか、法科大学院において本来的に行われるべきである法律実務基礎科目の教育さえ、その共通目標が達成できていないのが現状なのである。

すなわち、中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会は、2009年4月17日、「法科大学院教育の質の向上のための改善方策（報告）」において、法律基本科目と法律実務基礎科目につき共通的な到達目標（すべての法科大学院における学修として共通に必要なミニマム・スタンダード）を策定することを求め、これを受けて法科大学院協会が「共通的な到達目標モデル」を公表した。

ところが、同特別委員会が2012年7月19日に発表した

「法科大学院教育の更なる充実に向けた改善方策について（提言）」においてもなお、「一部の法科大学院において十分な成果があげられず、司法試験の合格状況をはじめ、法科大学院間の差が拡大しつつあるといった課題が深刻化しているなど、法科大学院を中核とした法曹養成制度全体は、これまでも増して厳しい環境に置かれていると言わざるを得ない。」という厳しい現状認識が示されているのである。

ウ また、各法科大学院における実務導入教育にも大きな格差があるのが実態であり、その結果、司法修習生の中には訴状や弁論要旨といった法文書の起案能力を修得する機会が得られないまま、あるいは要件事実の理解すら欠いたまま、いきなり全国各地の裁判所、検察庁や弁護士会での分野別実務修習に臨まざるを得ない者も少なからずおり、各分野においてわずか2か月ずつしかない分野別実務修習の実を上げる上でこれが重大な障害となっていることは、司法修習生の教育を担う法曹三者の間ではほぼ共通した認識であると言える。

エ そればかりか、分野別実務修習期間が各分野とも2か月に短縮されたため、そもそも接することのできる事件数自体が限られてしまうのみならず、各分野とも1つの事件の全体の流れを経験できず、全体の流れの中での個々の手続の位置づけも理解できないまま、当該事案に対応しなければならなくなっている。

オ このように、新しい法曹養成制度においては、従前の前期集合修習のように実務導入教育を系統的に行うプロセスが欠如しているため、その後の分野別実務修習の期間が短縮されたことも相まって、法曹の質を確保する上で必要不可欠な実務基礎教育を行うことが極めて困難となっているのが現実である。

(3) 法曹資格取得後のOJTにおいては、実務導入教育の不足を補うことが困難であること

既に述べたとおり、新しい法曹養成制度の下においては、法曹としての専門的な知識や技術の育成は、法曹資格取得後の各分野でのOJT（オン・ザ・ジョブ・トレーニング）等に委ねられることとなった。

ところが、司法試験合格者数が毎年2000人を超える現状において、裁判官・検察官の新規採用数がほとんど増えないことも相まって、司法修習生の就職難は年々深刻さの度合いを増してお

り、既存の法律事務所に所属することなく最初から独立して開業する者のみならず、弁護士登録そのものを控える者まで少なからず存在し、しかも年々その数が増えているのが現実である。

このため、個々の法律事務所におけるOJTには自ずから限界がある上、弁護士会が新規登録弁護士に対して研修受講義務等を課したところで、弁護士として必要十分なOJTの機会を付与することには自ずから限界がある。

ましてや、法科大学院のみならず司法修習においても、法曹としての実務に必要な能力を修得させる教育が十分にできないから、法曹資格取得後のOJT等によってこれを補わせる、という制度設計自体、そもそも法曹「養成」制度とは言えない代物なのであって、法曹養成の中核はあくまで司法修習におかれるべきである。

2 求められる司法修習の充実策について

- (1) そもそも司法修習制度は、戦前には裁判官・検察官とは別に行われていた弁護士の養成を、これらと統一して行うものであり、わが国では三権の一翼を担う司法権に携わる者としてふさわしい知識と技能を有する法曹実務家を養成するための臨床教育として極めて重要な位置づけを占めている。

また、司法試験に合格するという一定のレベルに達した者に対して、国費を投じた司法修習に法曹養成のウェイトを置くということは、教育効果の点でも、費用対効果の点でも、合目的的、効率的なものであると言える。とくに前期集合修習は、分野別実務修習に臨む前段階で、実務導入教育として必要不可欠な法的知識や法文書の起案能力を伝授することは、極めて有意義である。

- (2) 前期集合修習を復活すべきこと

ア 新しい法曹養成制度の下、前期集合修習が廃止されてしまったが、このことが分野別実務修習に及ぼす影響は極めて重大である。

以下、具体的に述べる。

- (ア) 司法修習生としての基礎的知識及び訓練、法的論理展開や要件事実的な考え方に対する習熟度が全く不足している。

前期集合修習の廃止により、司法修習生はいきなり分野別実務修習に入ることになるが、各法律事務所では、わずか2か月の修習期間中に新件の依頼がそう沢山あるとは限らないので、修習生のためには、進行中の事件の記録を用い、依頼者と打ち

合わせを行い、訴状や準備書面等を作成し、証拠の整理を行い、場合によっては尋問の打ち合わせや判決の検討などを行っている。

このような場合、何を目的として打ち合わせを行っているのか理解できなければ修習の意味がない。どのように訴状を作成するのか、準備書面を作成する目的は何か、書証を提出する目的は何か、控訴するのか否かといったことが分からなければならず、そのためには、訴状や準備書面の作成の基本ができていなければならないが、その基本が分かっていない司法修習生が相当数いるというのがわれわれの実感である。

また、民事弁護の修習には民事裁判の知識が、刑事弁護の修習には検察と刑事裁判の知識が必要であること当然であって、実務修習の5科目は互いに補完し合いながら1個の紛争解決を目指しているのであるから、分野別修習に入る前に、5科目全部の基礎的な知識を持っていることが必要不可欠である。これまでの前期集合修習はその役割を果たしていたのであって、これが廃止されたことによる支障は明白である。

このことは、分野別実務修習を終了した時点でも解消されるわけではない。すなわち、分野別実務修習の最初の科目が、基礎知識の不足により中途半端な理解しかできていないと、その中途半端なままの理解で次の修習科目に入ってしまうことから、最後の科目に至るまで、やはり中途半端になってしまうのである。

- (4) 新司法修習を経験した弁護士の中にも、「分野別実務修習の早い段階で実施された司法研修所教官による出張講義の際の即日起案で、何を問われているのか、どのようなことを書くべきかが分からず、教官の講義を1回聞いただけでも理解することができなかった」、「分野別実務修習中は獲得目標が定まらずにずっと不安であった」、「いま自分のやっていることの意味がわからないまま、もしくはわかりかけてきた頃、各分野別修習の2か月間が過ぎてしまった」と言う者は少なくない。

また、出身法科大学院で“研修所方式の起案”を行ったことがあるかどうかにより、「実務修習中にしばしば実施される起案の出来に雲泥の差がある」、「特に民事裁判の要件事実と、民事・刑事裁判の事実認定の能力に大きな差を感じた」といった

感想が寄せられている。さらに、実務導入教育がほとんどなされていない法科大学院を卒業してきた者は、「基礎的な知識を『思い出す』ことすらできず、分野別実務修習中は、他の修習生が既に修得している知識を新たに吸収しつつ従っていくことで精いっぱいになってしまう」という意見も出されている。

イ 以上述べた理由により、前期集合修習の復活は最優先課題として位置づけられるべきである。

これに関し、新第60期司法修習生に対して実施された「導入修習」は、修習期間が1年と短縮されたことに伴い1か月間、司法研修所において実施されたものであったが、現在、司法研修所はその受け入れ能力との兼ね合いで導入修習には難色を示しているため、第66期司法修習生に対しては、分野別実務修習の開始早々、全国共通のカリキュラムで2日間（民事弁護・刑事弁護各1日）にわたって、各実務修習地の弁護士会が主体となり、司法研修所の協力の下で、全員参加型の「導入的カリキュラム」が実施された。

しかしながら、こうした集合修習はあくまで司法研修所が主体となって行われるべきものであり、「中間的取りまとめ」が提言するとおり司法試験合格者の数値目標を撤廃した上、毎年合格者数を当会が求める数（1000人程度）まで（少なくとも司法研修所の収用能力いっぱいの1500人まで）削減すれば、受け入れ能力の問題も解消するはずである。

(3) 分野別実務修習の期間を延長し、質量ともに充実させるべきである。

既に述べたとおり、民事・刑事の裁判官や検察官、弁護士の下で、実際の事件を題材にしつつ、事実認定と法律解釈の手法のみならず、法曹としての心構えを学ぶ機会である分野別実務修習は、司法修習の中でも最も重要なウエイトを占める臨床教育の場であることは言うまでもない。

それが各分野ともわずか2か月ずつでは短すぎて修習の実が十分に上がらない、たとえ前期集合修習が復活してもなお、せめてもう1か月ずつ延長すべきであるのが、分野別実務修習に関わる者の共通の思いであろう。

そのためには、仮に前期集合修習を2か月としても、合計6か月の修習期間の延長（第54期から第59期までの司法修習期間

である1年半)が必要となり、司法研修所のみならず各実務修習地での現実的な収容能力に鑑みれば、毎年の司法試験合格者数は1000人程度に留めるべきである。

- (4) また、司法修習費用の給費制を復活させることは、司法修習の充実策としても極めて重要である。なぜなら、貸与制のままでは、既に3(3)の項で述べたとおり、司法修習生はその身分や地位が不明確で、様々な不利益、不平等感を受けるのみならず、将来の返済を含めた経済的不安を抱えながら修習生活を送ることを余儀なくされており、これらは修習に専念する上でも少なからず阻害要因となってしまうかねないからである。

「中間的取りまとめ」においては、「実務に即した教育を行う課程として、より密度の濃いものとするための工夫が求められており、その実情を踏まえつつ、選択型実務修習も含めて、今後とも司法修習の更なる充実に向けた検討を行うべきである」としているが、将来の返済の不安等から貸与額を減らして支出額を抑えるため、書籍購入費や食費、さらには医療費まで節約する者が出てくるような司法修習の「実情」において、「密度の濃い司法修習」が実現できるとは考えられない。

真に司法修習を充実させるためには、カリキュラムの充実(前期集合修習の復活、分野別実務修習期間の延長等の方策)と、経済的な意味での充実(司法修習費用の給費制復活)とを車の両輪として推進すべきである。

- 3 以上の司法修習充実策は、あくまでも、法科大学院課程の修了を司法試験の受験資格とはしないとした上で、司法修習を法曹養成の中核にすることを前提としたものではあるが、既に述べたとおり、法科大学院教育と司法修習、その後の継続教育との連携が成り立っていない現状に鑑みれば、法曹の質を確保するためにも、今からできることにはただちに着手すべきである。

とりわけ、喫緊の課題は実務導入教育を行う「冒頭修習」(前期集合修習の代替)であるが、これは現状の司法修習期間(1年間)を前提とする限り、分野別実務修習の期間をさらに短縮するか、もしくは選択型実務修習の期間を短縮して、2週間程度をこれに当てることが考えられるが、既に述べたような分野別実務修習の現状に鑑みれば、後者の方がより現実的であろう。

また、司法研修所の収容能力から、ただちに司法修習生を1か所

に集めて行うことが困難であれば、暫定的に、全国数か所に分けての「冒頭修習」を行うことが考えられるが、これに伴う司法修習生の旅費・宿泊費は当然に国費から支給されるべきである。

8 「第3 法曹養成制度の在り方」の「5 継続教育について」について

【意見の内容】

弁護士会が行う継続教育が、新規登録弁護士のOJTの不足を補うという意味合いが含まれていないことを明記すべきである。

【理由】

- 1 司法修習の課程を修了して法曹資格を得た者は、裁判官・検察官・弁護士それぞれの分野においてさらに専門的な研鑽を積むことになる。

従来は、先輩弁護士の元での事件処理を通じて研鑽が積まれてきたが、法科大学院制度が導入されたため、司法修習制度が変容させられ、法曹三者それぞれの専門的知識・技法や技術的・形式的事項については、それぞれの法曹資格取得後の継続教育（OJTを含む）に委ねられてしまったことは、既に述べたとおりである。

ところが、こと弁護士に関する限り、年々深刻化する就職難の下で「携帯弁護士」や「自宅開業弁護士」での弁護士登録、さらには弁護士登録そのものの見合わせを余儀なくされるという事態の下、新規登録弁護士ないしは弁護士になろうとする者の多くが十分なOJTが受けられない現状にある。

- 2 しかるに、「中間的取りまとめ」では「弁護士会を始めとする法曹三者の取組を更に進めるとともに」と言うが、もしこれが、新規登録弁護士のOJT不足を補うための「継続教育」を進めるという意味内容なのであれば大いに問題である。

すなわち、そこに言う「継続教育」とは、新規登録弁護士に対する集団ないし個別の研修を意味するものであろうが、かかる研修のみによってOJT不足の補完などできるはずもなく、また、それは本来的な継続教育の在り方ではない。

新規登録弁護士にとっての研鑽は、あくまで、先輩弁護士とともに実際の事件を処理することによって積み重ねるべきものであるこ

とが改めて確認されるべきである。

「中間的取りまとめ」にいう「継続教育」の意味内容が、そうではなく、法曹が実務の中で研さんを積み、専門的分野の能力や技能を向上させるためのものであれば、そこには積極的意義を見出すことができ、当会としても積極的に対応していくことは当然である。

それゆえ、弁護士会が行う「継続教育」が、新規登録弁護士のOJTの不足を補うという意味内容が含まれていないことを明記すべきである。

9 おわりに

以上、検討会議の「中間的取りまとめ」の各項目に対する当会の意見を述べたが、最後に、検討会議における今後の審議と取りまとめの在り方につき、以下のとおり要望する。

検討会議は、2012年7月、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の可決成立に際し、衆議院法務委員会において「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」という附帯決議がなされたことを受けて、閣議決定を経て設置されたものである。その前身組織であるとされる「法曹の養成に関するフォーラム」から引き続き委員を務める者が多数を占めるとはいえ、法的な位置づけは全く異なるものであり、新規に選任された委員も4名いるのであるから、法科大学院制度の位置づけや司法修習費用の給費制をめぐる論点をはじめ、同フォーラムにおいて議論の末に出された結論に拘束されるべきものでないことは当然である。

また、検討会議の委員は国会同意人事ではないが、検討会議における議事の全容は発言者名も含めて全面的に公開されていることを踏まえ、今回の意見公募の結果を踏まえて行われる「最終取りまとめ」の作成作業に当たっては、各委員が従前の自らの見解に拘泥することなく、意見公募の結果や、政策評価書の内容をはじめ、世論の動向にも十分耳を傾けた上、たとえ司法審意見書に示された方針であっても改めるべきところは改め、将来に禍根を残さないような法曹人口・法曹養成制度をめぐる改革の方向性を示していただきたい。

以上