

「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

2013年2月8日
千葉県弁護士会



第1. 決議の趣旨

- 1 当会は、政府、国会に対し、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条の撤廃を求める。
- 2 当会は、政府、最高裁判所に対し、司法修習を2年間とすることを求める。
- 3 当会は、政府、国会に対し、司法修習生の修習資金の貸与等を定める裁判所法第67条の2を改正し、司法修習生に対する給費を支給するよう求める。

第2. 決議の理由

1 法科大学院制度導入の経緯

司法制度改革審議会は、2001年6月12日付「司法制度改革審議会意見書」（以下、「司法審意見書」という。）を公表し、「今後の社会・経済の進展に伴い、法曹に対する需要は、量的に増大するとともに、質的にも一層多様化・高度化していくことが予想される。現在の我が国の法曹を見ると、いずれの面においても、社会の法的需要に十分対応できているとは言い難い状況にあり、前記の種々の制度改革を実りある形で実現する上でも、その直接の担い手となる法曹の質・量を大幅に拡充することは不可欠である。」との認識の下、「司法試験という「点」のみによる選抜ではなく、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ることが不可欠である」とし、端的に司法試験合格者数を大幅に増加させるのではなく、「プロセス」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ことが必要かつ有効である」とした。

あくまで、現に足りておらず、今後益々足りなくなるであろう法曹を、質を伴う形で多数輩出するための手段として、法科大学院制度が導入されたということは改めて確認しておかなければならない。

2 増員政策の破綻

ところが、現実には司法審意見書の予測どおりには進まなかった。当会は、2011年2月10日に行った「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」（以下、「1000人以下決議」という。）の理由中において、司法審意見書当時から現在まで、終息に向かいつつある過払金返還請求事件を除いた法的需要の増加はほとんどなかったことを指摘した上で、少なくとも法曹人口政策において司法審路線と決別すべきことを宣言した。

2012年4月20日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改革に関する政策評価書」においても、「法曹人口の増員ペース（年間合格者数）に関しては、当初の議論において、具体的なデータ分析による需要動向の将来予測に基づき目標が出されていたわけではなく、3,000人合格目標については、合格率の低下傾向からみても、近い将来の達成は見込み難い。」と指摘されているとおり、そ

もそも法曹人口を大幅に増加させる必要があるとの司法審意見書の結論自体が観念的に導かれたものであった。

日弁連の一括登録時点で弁護士登録せず、裁判官、検察官にもならなかった者は、2010年の旧63期で44人（全体の22.6%）、新63期で214人（全体の11%）であったが、翌2011年の旧64期では64人（全体の39.8%）、新64期で400人（全体の20.1%）と大幅に増加し、2012年の新旧65期では546人（全体の26.3%）と更に増加している。

年間3000人もの新規法曹を輩出すべく作られたのが法科大学院制度であるが、政策評価書が「現状では2,000人規模の増員ペース（年間合格者数）を吸収する需要は顕在化しておらず、現在の需要規模と増員ペースの下、弁護士の供給過多となり」と評するとおり、法科大学院制度導入の理由である法曹の量の大幅な増加が必要という前提は既に大きく崩れている。

3 「法科大学院を中核とする法曹養成制度」の問題点

(1) 法科大学院受験者の激減

1000人以下決議でも指摘したとおり、有為な人材が法曹を益々敬遠するようになっている。法科大学院適性試験の受験者は、2003年の第一回当時少なくとも3万5521人はいたが、2012年は5967人と約83.2%も激減し、2011年の7249人と比較しても約17.7%減少した。有職者が職を捨ててまで目指さなくなっているのは当然のこと、学生の受験者が2011年が3651人、2012年は3077人とこの1年で約15.7%減少しているのは、若者の進路として法曹が選択されなくなっていることを如実に物語っている。

法曹志願者の激減により、新規募集を停止した法科大学院は5校に及ぶが、残る法科大学院73校のうち63校で定員割れ、うち35校は定員充足率が5割に満たないなど、入学者の質の確保にも重大な懸念が生じている。

(2) 受験機会の阻害

旧来の司法試験は試験日に受験会場に行くことができる者は誰でも受験が可能な開かれた制度であったが、新たな法曹養成制度の下では、原則として法科大学院を修了しなければ司法試験の受験資格が得られないこととなった。作りすぎたと言われる法科大学院だが、47都道府県の約半分にあたる23県には存在せず、夜間コースを設けている法科大学院は僅か8校である。法科大学院に通うのが困難な地域に居住する者、働きながら法曹を目指す者の受験機会が大きく阻害される状況となっている。

(3) 時間的障壁

また、法科大学院に通うことができたとしても、これを修了するには大学卒業後、最短でも既修で2年間、未修で3年間という時間を要し、司法試験の受験は修了の更に翌年度となってしまう。しかも、既修2年で修了する者は86.6%、未修3年で修了する者は56.8%に過ぎず、この標準年限修了者率も年々下がっている。旧制度では、大学在学中に司法試験に合格し、卒業後すぐに司法修習生となる者も少なくなかったものであり、新たな法曹養成制度によって、法曹になるまでの新たな

時間的障壁が出現したということになる。

(4) 経済的障壁

更に、法科大学院は、旧国公立で年間授業料80万円程度、私立大の多くで年間授業料100万円から150万円程度の負担を要する。日弁連が2009年11月に実施した新63期司法修習予定者へのアンケートでは、回答者1528人中807名(52.8%)が法科大学院で学ぶために奨学金を利用したと回答し、最高で1200万円、平均でも318万8000円の奨学金債務を負っていることが判明した。法科大学院生の多くは自らの生活費を賄う収入を得ていないと思われるから、奨学金を利用していない者についても、それまでの蓄えを切り崩す、親族等からの経済的援助を受けるなどの負担が生じているはずである。このように、新たな法曹養成制度によって、法曹になるまでに大きな経済的障壁も出現したということになる。

(5) 受験回数制限

なお、せっかく法科大学院を修了しても、いわゆる三振制度によって受験資格を剥奪される可能性があるということも法曹志願者にとっての障壁であり、1000人以下決議で述べたとおり、5年以内、3回までの受験資格制限は撤廃されるべきである。

(6) 疑問視される教育効果

法科大学院に対する国費の投入額は、総務省の推計によれば、平成16年度から22年度までの間に585億円に及ぶとされる。多額の国費を投入した上、法曹志願者にも多大な時間的、経済的負担を与える法科大学院制度に移行した以上、旧制度と比較して目に見える教育効果があつて然るべきである。しかるに、新60期以降、法科大学院を修了した司法修習生が既に相当数輩出されたものの、旧来の司法修習生と比較して明らかに優秀であると評されるには至っていない。勿論、個々の法科大学院において、優れた教育がなされている可能性まで否定するものではないが、2012年の司法試験において、予備試験合格者の合格率が全法科大学院修了者の合格率を凌駕したこと、前述の標準年限修了者率(特に未修者)の低下などから、法科大学院における教育効果は疑問視される状況である。

(7) 修習の短縮

52期司法修習生までは2年間だった司法修習が、現在は1年に短縮されている。内容も、かつては司法研修所での前期修習4か月、全国各地での実務修習1年4か月(民事裁判、刑事裁判、検察、弁護が各4か月)、司法研修所に戻って後期修習4か月という流れであったが、現在は前期修習が無くなり、実務修習が各2か月、選択型修習と後期修習も各2か月と大きく様変わりした。

それぞれの修習が短縮されたことにより、修習生はようやく雰囲気慣れてきたところですぐ次の修習に移るといったことになった。裁判の傍聴でも、同一事件で見られるのはせいぜい2回程度であり、個別の事件に多く触れることもできなくなった。加えて、前記修習がないままいきなり実務に身を置くことになる戸惑いや、近

年の就職難により、就職活動も困難化、長期化し、修習にもなかなか身が入らないといった声も聞く。

かつては司法官（裁判官、検察官）養成と弁護士養成は二元的に行われていたが、戦後の日本国憲法の下、新たな司法制度を担う法曹三者を統一的に国が養成する制度に変更されたのが、現在まで一貫して続く統一修習である。司法修習は、それぞれの立場からの事件の見方を学ぶことにより、広い視野や、物事を客観的、公平に見る能力を養うとともに、法律家間の相互理解を深める意義を有するものである。また、理論と実務の架橋の場、すなわち司法試験に合格した者が、現場に触れ、実務における知見、能力を修得しつつ進路を選択するという重要な機会でもあり、正に法曹養成の中核と言い得るものであったが、今日の司法修習は従来より相当劣化したと言わざるを得ない。

(8) 貸与制の導入

65期司法修習生から貸与制に移行されたため、修習中の給費は支給されず、新たに300万円程度の負担が生じることとなった。これにより、必要な書籍の購入すら思い悩む司法修習生の切実な訴えも聞こえてくる。司法修習の短縮、劣化とあいまって、司法修習不要との声が高まれば、統一修習制度の見直しにまで発展しかねない。

(9) 就職環境の悪化

前記のとおり、新旧65期は546名もの未登録者を出したが、弁護士登録をした者の中にも、即独、ノキ弁など経済的に不安定な立場に置かれる者があり、年々厳しさを増す就職難で、新人弁護士の待遇はどんどん悪化している。

従来、司法修習を終えて法律事務所に就職し、数年間のOJT（オンザジョブトレーニング）を経て一人前の弁護士になるというのが通例であったが、近年の弁護士人口の急激な増加により、既存事務所の採用余力が無くなり、新人弁護士のOJT環境が急激に失われつつある。

(10) 小括

以上のとおり、「法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度」は、入口において、法曹志願者に多くの障壁を突き付けてその参入を制限し、深刻な就職難等と相俟って有為な人材を集めることに失敗していると結論付けざるを得ない。また、「法科大学院を中核とする法曹養成制度」は十分に機能しておらず、逆に従来機能していた司法試験、司法修習、就職後のOJTといった養成プロセスを破壊してきたと言わざるを得ない。

4 法曹養成制度の改善に向けて

(1) 司法試験合格者の適正規模への減少

1000人以下決議でも述べたとおり、今後の我が国の人口減等を考えれば、中長期的にみても法曹需要が大幅に増加することは考え難い。まず司法試験合格者を直ちに1000人以下として、法曹の需給バランスの正常化を図る以外に、志願者の減少を食い止め、法曹の質を維持する途は無い。これにより、司法試験合格後の司法修習、就職後のOJTといった従来のプロセスも再び機能することが見込まれ

る。

(2) 受験資格制限の撤廃

その上で、前述のとおり法曹志願者にとって障壁となっており、全体として教育効果も疑問視される法科大学院制度についても抜本的に見直さなければならない。

日弁連は、2012年7月に行なった「法科大学院制度の改善に関する具体的提言」において、法科大学院の統廃合、定員の削減等により、あくまで法曹養成の中核としての法科大学院制度を堅持しようとしており、政府の法曹養成制度検討会議においても、「法科大学院中核」が見直される様子は全くない。しかし、法科大学院による様々な障壁は、「法科大学院を中核とする法曹養成制度」の構造的欠陥であり、法曹志願者の増加、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。

前述のとおり、2012年の法科大学院適性試験受験者は5967人であったが、同年の司法試験予備試験の受験者はこれを上回る7183人であり、法科大学院ルートは、法曹志願者からの支持を得られていない。かかる現実を直視すれば、法科大学院の修了を司法試験の受験資格とはしないというのが多様かつ優秀な人材を多く集める最も有効な改善策であることは自明である。

今日において、法科大学院の修了を司法試験の受験資格とする正当性は既に存在せず、司法試験法第4条は撤廃されるべきである。

(3) 司法修習の充実

新たな法曹養成制度は法科大学院をその中核と位置付けてきたが、これを改め、司法修習を2年間とし、これを中核とした法曹養成制度を再構築すべきである。司法試験合格者を1000人以下とすれば、司法研修所の収容能力の面で問題は無く、前期修習を復活させて実務修習へとスムーズに繋げることが可能となる。また、旧来の2年修習をそのまま踏襲するのではなく、多様かつ充実したプログラムを用意するなど、よりよい司法修習を目指すべく、弁護士会もこれまで以上に積極的に関与していくべきである。

(4) 給費制の復活

司法修習が2年になっても、貸与制のままでは無給期間もまた増えるのであり、給費制の復活は充実した司法修習のために欠かすことはできない。

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もとに創設された。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る。修習専念義務と兼業禁止義務を課しながら、その間は無給とし、希望者に貸し付けるのみという現行の貸与制は他に類を見ない劣悪な制度であり、勤労の権利（憲法第27条1項）等基本的な人権を侵害するものと言うべきである。

公平の観点をも踏まえれば、速やかに65期司法修習生からの給費制の遡及的復活がなされるべきである。

5 法科大学院のその後

これらの改善策が実施されれば、法曹養成制度の中核としての法科大学院制度は存

続し得ず、大幅なモデルチェンジは避けられない状況となる。しかし、法科大学院の修了を司法試験の受験資格としなくても、優れた教育を行い、出身者の優秀さ、有用性を証明することが出来れば、司法試験合格後の就職に有利となり、入学者を集めることは可能である。多くの法科大学院にとっては厳しい状況が予想されるが、法科大学院制度は法曹養成の一手段であり、制度としての法科大学院維持を第一とするのは本末転倒と言わざるを得ない。

なお、法科大学院制度をどのようにすべきかという議論と、現在の法科大学院生に対する協力とは分けて考えることは可能であり、当会としては、現在の千葉大学法科大学院生に対する支援をこれまでと同様に行うことは当然の責務であると考えている。

6 結語

現在、政府の法曹養成制度検討会議では、法科大学院の統廃合を進め、司法試験合格率を上げて法曹志願者を増やそうとしており、日弁連もこれに同調しているが、現在より数段合格率の低かった旧司法試験時代には多くの受験者を集めていたのであり、司法試験合格率を上げれば志願者が増えると考えるのは無理がある。法曹養成制度検討会議では、法科大学院制度存続そのものが自己目的化し、抜本的改善を敢えて避けた小手先の議論が主流となっているが、現在及び将来の国民に対する責任ある議論とは到底言えない。

司法審意見書は、「制度を活かすもの、それは疑いもなく人である。」と述べていたが、この点については当会としても全面的に賛成である。現在の法曹養成制度が抱える最大の問題の一つが法曹志願者の激減であり、これにより司法全体が危機的状況に陥りつつあることはほぼ異論のないところであろう。「制度を活かすべく、如何に人を得るか」ということに思いを致せば、将来法曹となるべき有為な人材にとって、法曹への途が魅力的なものに映らなければ始まらない。

司法試験合格者を1000人以下とし、過剰供給を止めて就職難が改善されるとともに、法曹志願者の障壁が除去され、充実した司法修習が約束されなければ、法曹の人气が回復し、有為な人材が多く集まることはないであろう。

受験資格制限の撤廃、司法修習の充実、給費制は、崩壊しつつある法曹養成制度全体を立て直すためにいずれも不可欠なものであり、速やかに実現されなければならない。

以上