

2013年（平成25年）5月9日

法務大臣

谷 垣 禎 一 殿

大阪市北区西天満1丁目12番5号

大阪弁護士会

会長 福 原 哲 晃

### 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）

当会は、法務省が2013年（平成25年）4月12日に公表した「法曹養成制度検討会議・中間的取りまとめ」（以下、「中間的取りまとめ」という。）について、以下のとおり意見を述べる。

#### 第1 「第1 法曹有資格者の活動領域の在り方」

##### 1 意見内容

中間的取りまとめが、「法務省を始め関係機関・団体が連携して法曹有資格者の活動領域の拡大を図るための体制の整備について検討する必要がある。」と指摘したことは評価できるが、活動領域拡大のための立法面、行政面での検討がさらに必要であり、また、法律扶助制度の拡充を始めとして、司法へのアクセスの改善や裁判官・検察官の増員、地・家裁支部の適正配置等、司法基盤の整備についても検討がなされるべきである。

##### 2 理由

法曹有資格者の活動領域拡大として、企業、行政、自治体や国際業務等への領域拡大を指摘し、法曹有資格者の意識改革や自助努力とともに関係機関・団体が連携して取り組む必要性を指摘した点は評価できるものであり、それを促進するために、立法的・行政的措置についての検討が更に必要となる。

企業の法曹有資格者の採用増にとどまらず、一定の規模以上の会社に対して弁護士による社外役員を義務付ける制度の導入も検討されるべきである。また国、地方公共団体の法曹有資格者の採用者数を積極的に増加させるとともに、福祉分野における高齢者介護の地域包括センター等との連携等も早急に検討されるべきである。それらの制度を整備するための財源の確保について検討すべきであるし、法律扶助予算を拡大する必要もある。グローバル化の中、国際的な素養を身につけた法曹の養成制度についての具体的な議論もする必要がある。

また、司法制度改革が目指した、国民に利用しやすい裁判制度を実現するためには、

法律扶助制度の拡充を始めとする、司法へのアクセスの改善、証拠収集制度・判決履行制度の拡充等の民事司法改革とともに裁判官・検察官の増員や支部の適正配置等の人的・物的面における司法基盤整備が不可欠であり、これらの改革についての検討がなされるべきである。

司法制度の基盤整備のためには民事司法改革が不可欠であるが、この点の検討が不十分である。

## 第2 「今後の法曹人口の在り方」

### 1 意見内容

今後の法曹人口の在り方について、中間的取りまとめが、現在の法曹養成制度を取り巻く状況に鑑みれば、司法試験の年間合格者数3,000人という数値目標は、現実性を欠くとして事実上撤回したことは、評価できる。また「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」としたことは理解できるが、当面の合格者数については減少させ、急増から漸増へ転換する方向性をより明確にすることが必要である。

### 2 理由

法曹人口（専ら弁護士人口）の大幅な増加にもかかわらず、訴訟事件や法律相談件数は増えておらず、弁護士の裁判以外の分野への進出も限定的であり、司法修習終了者の就職難が深刻化し、実務経験による技能習得の機会が十分得られない新人弁護士が増えている。このような現状を踏まえるならば、中間的取りまとめが、「司法試験の年間合格者数を3,000人程度とすることを目指すべきとの数値目標を掲げることは、現実性を欠く」としたことは、評価できる。

法曹人口の適正さを確保するためには、その前提として、司法基盤の整備を含めた司法機能の充実と法的需要ならびに法曹の役割拡大に向けた真摯な取り組みこそが必要である。しかし、これらの具体化には時間を要することから、今後の方向性を検討するために中間的取りまとめが現時点での数値目標を掲げなかったことは理解できるが、当面の合格者数については減少させ、急増から漸増へ転換する方向性をより明確にすべきである。

## 第3 「第3の1（1）プロセスとしての法曹養成」

### 1 意見内容

プロセスとしての法曹養成については、法科大学院を中核とする「プロセス」としての法曹養成の理念を堅持した上で、「制度をより実効的に機能させるため、教育体制が十分でない法科大学院の定員削減や統廃合などの組織見直しの促進とともに、法学未修者教育の充実など法科大学院教育の質の向上について必要な方策をとる必要がある。」としたことは評価できる。

### 2 理由

現行の法科大学院制度は、多様なバックグラウンドを持ち、意欲があり、コミュニケ

ーション能力などに優れた人材を多数輩出することを可能とする制度であり、一定の成果を上げ、多くの実務家が自ら後進の育成に関与できることとなった意義も大きい。

しかし、他方で、法科大学院の乱立による司法試験合格率の低迷、教育の質の格差拡大の懸念が生じており、更に、法曹人口の急増による司法修習生の就職難もあり、法科大学院は入学志願者の急激な減少という危機的な状況に直面している。こうした現実を考えると、「法科大学院の定員削減や統廃合などの組織見直し」や「法学未修者教育の充実など法科大学院教育の質の向上」は、早期に対応すべき喫緊の課題である。

#### 第4「第3の1（2）法曹志願者の減少、法曹の多様性の確保」

##### 1 意見内容

法曹志願者が減少した要因として、中間的取りまとめは、司法試験合格状況における法科大学院格差、司法修習終了後の就職難、法科大学院の時間的・経済的負担による法科大学院入学リスク等を取り上げているが、給費制から貸与制への移行を要因の一つとして取り上げなかったことは問題である。またそれらが、多様なバックグラウンドを有する人材の確保を困難にしている要因にもなっているとし、それら「要因を可能な限り解消して」、「法曹志願者の増加や多様性の確保を図るため」、「具体的な方策を講ずる必要がある。」としていることは評価できるが、特に、法科大学院における時間的・経済的負担を軽減するために、法学部を含めた養成期間の短縮や、学費の低額化や給付制奨学金制度の創設等や給費制の復活についても検討がなされるべきである。

##### 2 理由

中間的取りまとめが要因として挙げている、法科大学院の時間的負担についていえば、高校卒業から法科大学院・司法修習を経て法曹になるまでに通常7年半以上を要し、医師養成課程と比較しても長く、負担は大きい。中間的取りまとめが、法学部教育も含めた養成期間の短縮として例示している、いわゆる「飛び入学」や、また現在一部の法科大学院で行われている学部3年終了時から既修者コースへの入学のほか、学部の2年終了時から未修者コースへの入学など、幅広い進学メニューを検討するべきである。

また、経済的負担については、学費負担の軽減化、給付制奨学金制度の創設等や給費制の復活についても検討がなされるべきである。

#### 第5「第3の1（3）法曹養成課程における経済的支援」

##### 1 意見内容

中間的取りまとめは、「法科大学院生に対する経済的支援については、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」としている点で評価できず、また、「司法修習生に対する経済的支援の在り方については、・・・司法修習の位置付けを踏まえつつ、より良い法曹養成という観点から、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」という目的が掲げられてはいるが、あくまで「貸与制を前提」としている点で評価できない。

## 2 理由

法科大学院の学費は一般大学院と比較して著しく高額であって、法科大学院生に対する奨学金制度も給付金でなく貸与金である。平成24年に行われた日本弁護士連合会の調査によれば、司法試験合格者のうち法科大学院等の奨学金債務を負う者は52.5%であり、平均借入額は約340万円にもなっている。この実態を見る限り、「相当充実した支援がされている」とはとても言い難いものであり、前記のとおり、学費の減額、給付制奨学金制度創設が必要とされている。

また司法修習生については、「貸与制」が「前提」とされる限り、果たして、「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」ような制度、方策が考えられるのかどうか、極めて疑問である。貸与制の下では、修習専念義務が課せられている司法修習生の大半が、国から修習資金の貸与を受けるほかなく、司法修習終了までに約300万円の借金を背負うといわれている。そして、司法修習生の半数以上の者が、法科大学院での奨学金と司法修習での借り入れによって、司法修習終了までに640万円以上の借金を背負うことになる。近年の司法修習終了後の就職難・収入減を考えると、この借金を返済することは困難である。66期司法修習生の9割近くが貸与を申込み、基本月23万円の貸与金により生活している現状であり、将来に対する不安を持ちながら、生活を送っている司法修習生も多く、更には、そのために司法修習を見送る司法試験合格者の例も報告されている。加えて、法学部志望者数も著しく減少している。このような状況下にあって、司法界に多様で能力のある人材が供給されなければ、近い将来人材の枯渇を招き、司法の機能が十分に働かなくなるおそれがある。司法修習生は、将来の司法を担うべき役割を付託された者であり、そのために修習専念義務を負い、法曹としての人格と実務技能の習得のために精励しているのである。司法制度における法曹の存在意義の重要性を鑑みれば、多様で能力のある人材が司法界で活躍するためにも給費制復活への道筋を示すとともに、「司法修習の位置付けを踏まえつつ、より良い法曹養成という観点から、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」という目的を真に実現するための具体的措置に向けた検討が必要である。

## 第6「第3の2（1）教育の質の向上，定員・設置数，認証評価」

### 1 意見内容

法科大学院制度の改革について、中間的取りまとめは、「教育力に課題のある法科大学院」については、定員削減および統廃合などの組織見直しを進める必要があるとし、「教育力に比して定員が過大な法科大学院」については入学定員の削減方策を検討・実施し、全体の定員についても過大であるから見直しを行うべきであるとしている点は評価できるが、そこで示された方策が、現在実施されている法科大学院への公的支援の見直し方策を強化するという内容にとどまり、定員削減と統廃合に向けたよ

り抜本的な方策についての検討が先送りになっている点で、実効性のある改革の方向性を示しておらず、極めて不十分である。

## 2 理由

多様で質の高い法曹の養成に向けて法科大学院の現状を改善するためには、多様性の確保と地域適正配置の観点を踏まえつつ、法科大学院の統廃合と定員の削減を促進することが必要である。

中間的取りまとめが、教育力の弱い法科大学院、定員が過大な法科大学院について、定員の削減や統廃合等の組織見直しを示唆したことは評価できる。しかし、方策として、組織の見直しを基本的に法科大学院の自主性に委ね、公的支援（補助金等）や人的支援（裁判官・検察官教員派遣）の見直しを強化することでそれを促進するにとどめ、強制退場等の法的措置についても、「自主的な見直し」が一定期間内に進まない場合に設けることを検討するとして、当面は、直ちに強制退場措置は取らないことにしていることから、実効性の点で大いに疑問がある。

法科大学院の地域適正配置や夜間法科大学院への配慮について視野に入れながら、明らかに適正基準に満たない法科大学院については、自主的見直しを促進するとともに法的措置によって統廃合を促進することも必要であり、また、全体の定員の削減を進めるために、大規模定員校の定員の削減について検討することも不可欠である。

法科大学院の自主的努力にとどめることなく、法的措置を含む抜本的な方策の検討が必要である。

## 第7「第3の2（2）法学未修者の教育」

### 1 意見内容

中間的取りまとめが、「法学未修者の教育の質の保証」を取り上げたことは評価できる。そして、法学未修者の質を維持するために「1年次から2年次に進級する際の『共通到達度確認試験（仮称）』の導入の早期実現を目指す。また、2年次から3年次への進級においても、客観的で厳格な到達度判定の仕組みの導入を検討するべきである。」としていること、ならびに「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とするための仕組みの導入を検討するべきである。」としていることも評価できるが、法学未修者にとって過度の負担や切り捨てにならないよう、慎重な検討が必要である。

### 2 理由

「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とするための仕組みの導入を検討するべきである。」としている点は評価できるが、最低限度習得に必要な基本的な法律科目等、未修者を想定した教育内容・方法を具体的に検討する必要がある。法学既修者であろうと法学未修者であろうとも最低限度修得しなければならない基本的な法律科目は存在するのであり、その点についての検討をせず、到達度試験のみを取り上げれば、かえって法学未修者を切り捨てることになりかねない。法学未修者の切り捨てや法学未修者の養成期間の長期化を招くような試験とならないよう

な配慮が必要である。

#### 第8「第3の3（1）受験回数制限」

##### 1 意見内容

司法試験の受験回数については、「受験回数制限制度は維持した上で、制度の趣旨も踏まえつつ、その制限を一定程度緩和することが適当かどうか、更に検討する。」としたことは評価できるが、当面の間、5年以内に5回まで受験できるとするなど、一定の緩和を行うべきである。

##### 2 理由

司法試験の受験回数について、現行の5年3回という受験回数制限は、一定期間・一定回数内に司法試験に合格するか否かを試すことが法科大学院を基本とする法曹養成の制度趣旨に沿うものとして導入された制度である。しかし、司法試験の現状は、当初想定を大きく下回る合格率にあり、現行の受験回数制限は受験者にとって過度の制約となっており、いわゆる「受験控え」による歪な状況が生じている。このような状況を踏まえ、現在の受験回数制限については、当面の間、5年以内に5回まで受験できるとするなど、一定の緩和を行うべきである。

#### 第9「第3の3（2）方式・内容、合格基準・合格者決定」

##### 1 意見内容

司法試験と法科大学院との連携について、「法科大学院教育との連携や、司法試験受験者の負担軽減を考慮し、試験科目の削減を行うことなどを更に検討する。」との点は評価できる。

##### 2 理由

中間的取りまとめが指摘するように、法科大学院教育においては、基本的な法律科目をより重点的に学習できるよう改善を図るべきであり、司法試験についても法科大学院における教育との連携を図る必要がある。これに対し、現状の司法試験は、科目数が多く、司法試験受験生にとって負担が過大となっている。中間的取りまとめが例示する選択科目の廃止などの科目削減について、積極的に検討すべきである。

#### 第10「第3の3（3）予備試験制度」

##### 1 意見内容

予備試験制度については、「引き続き、予備試験の結果の推移、予備試験合格者の受験する司法試験の結果の推移等について必要なデータの収集を継続した上で、法科大学院教育の改善状況も見ながら、予備試験制度を見直す必要があるかどうかを検討すべきである。」としているが、予備試験制度の制度趣旨を逸脱することなく運用されるよう、実施状況を踏まえ、見直しについて検討すべきである。

##### 2 理由

予備試験制度は、法科大学院を中核とする「プロセス」としての法曹養成において、「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とされたことから導入された制度」であり、その制度趣旨は明確である。他方、法科大学院は、法曹養成のための中核的教育機関として設置されたものである。したがって、予備試験制度は、法科大学院を中核とする法曹養成制度の補完的的制度であり、この点に関する司法試験法等改正の際の衆議院法務委員会附帯決議（平成14年11月12日）は、「法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念を損ねることのないよう、司法試験予備試験の運用に努める」とし、参議院法務委員会も同様の附帯決議を行っているところである。

ところが、実際には、これまでの予備試験及び予備試験合格者が初めて受験した平成24年司法試験の結果によれば、法科大学院を受験しようとする者や法科大学院の在学生在が単なるバイパスとして利用しており、予備試験の出願者数は、平成24年度で9,000人を超え、平成25年度で1万1000人を超えている。このような事態は本来の予備試験の制度趣旨を逸脱しており、実施状況を速やかに検証し、見直しを検討すべきである。

#### 第11「第3の4（1）法科大学院教育との連携」

##### 1 意見内容

司法修習と法科大学院との連携について、「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が、今後ともその連携状況を把握しつつ、その連携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、司法修習と法科大学院との役割分担は必ずしも明確でなく、連携は不十分である。少なくとも法科大学院において実務への導入教育を担えない現状においては、司法研修所における統一的導入教育の実施を検討すべきである。

##### 2 理由

法科大学院と司法修習との連携は不可欠であるが、現時点では必ずしも適切に連携されているとはいえない。中間的取りまとめは、「法科大学院教育と司法修習の役割分担について、法科大学院教育は、法理論教育及び実務への導入教育を行うものに対し、司法修習は、法科大学院における教育を前提とし、これと連携を図りながら、実務修習を中核とする実務に即した教育を行う過程と位置付け」ているが、法科大学院での導入教育は極めて不十分で、「法科大学院間のばらつき」もあり、法科大学院から司法修習への移行は円滑さを欠く状況にある。法科大学院制度が導入される前の旧司法修習において行われていた前期修習は、新修習にあっては、法科大学院がこれに替わる教育を行うとの想定の下に廃止された。しかし、多くの法科大学院においては、要件事実、事実認定、法的文書作成などの教育が十分になされていないため、実務修習に支障を来す事態も生じている。それを少しでも是正するため、平成24年度から日本弁護士連合会は司法研修所の協力を得て、弁護導入講義を開始したが、2日間と期間が短い。また、各配属庁や弁護士会で個別になされている導入修習

あるいはこれに類似した修習についても、いずれも期間が短く、かつ統一的な教育を提供できるという状況にはない。このような現状を踏まえ、せめて、司法研修所における1ヶ月程度の統一的導入修習の実施を検討すべきである。

## 第12 「第3の4（2）司法修習の内容」

### 1 意見内容

司法修習の内容について、「司法修習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。」との指摘は評価できるが、選択型修習を有効なものにするためには実施時期、実施期間の検討が必要である。また選択型実務修習の有効性が検証されない場合には、その廃止も検討されるべきである。

### 2 理由

司法修習制度は、裁判実務を学ぶ場であり、その位置付けは軽視されるべきではないが、加えて、多様な知識・技能の習得の機会を設けることも必要である。選択型実務修習もその一態様である。選択型実務修習を充実させるために海外での研修なども検討されてよい。ただ選択型実務修習がいわゆる二回試験の直前に実施されており、選択型実務修習に専念できない司法修習生もいることから、実施時期、実施期間等の検討が必要である。司法修習の更なる充実のためには、一定期間の統一的導入修習の実施や集合修習の期間延長等が有効であるところ、選択型実務修習の有効性が検証されない場合には、統一的導入修習の実施や集合修習の期間延長等とあわせて選択型実務修習の廃止も検討されるべきである。

## 第13 「第3の5 継続教育について」

特に意見はない。

以上