

法曹養成制度の改善に関する緊急提言

2011年3月27日

日本弁護士連合会

提言の趣旨

当連合会は、法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の理念をふまえ、同制度が抱える課題を解決するための緊急の対応策として、以下のとおり提言する。

- 1 地域適正配置と学生の多様性確保の観点をつまえ、統廃合を含めた方策を通じて法科大学院の一学年総定員を大幅に削減すること。
- 2 法科大学院生に対する経済的支援の充実をはかること。
- 3 司法試験への対応が法科大学院教育に好ましくない影響を与えている現状に鑑み、司法試験の在り方を見直すこと。
- 4 司法試験の受験回数制限を当面の間5年5回等に緩和すること。
- 5 来年度から実施される予備試験については、その実施状況を検証するとともに、制度趣旨の実現に配慮し、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運用すること。
- 6 法曹三者による実務修習開始前の集合的修習を実施すること。
- 7 司法修習生に給与を支給する制度を維持すること。
- 8 司法の制度的基盤の充実と法曹の活動領域拡大のための方策を実施すること。

提言の理由

第1 はじめに

- 1 当連合会は、法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の理念をふまえ、その充実、発展をはかるため、新しい法曹養成制度全体に関する改善方策について、2009年1月「新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言」(以下「2009年提言」という。)をとりまとめ、その実現に向けて取り組んできた。同提言の概要は次のとおりである。

地域的な適正配置に配慮した法科大学院総定員の大幅削減

改善が困難な法科大学院に関する他校との連携、学生募集停止な

ど適切な措置の実施

基本的履修科目に関する到達目標の設定

臨床科目の一層の充実

純粹未修者に対する教育内容・方法の工夫

各法科大学院における厳格な成績評価と修了認定の実効性担保と、各認証評価機関における適切な評価方法の工夫

短答式試験の基本的法律知識への限定と、論文式試験との配点割合の見直し

予備試験制度の例外的な法曹資格取得の途としての運用

新司法試験終了後、分野別実務修習開始までの間の実務導入教育の実施

新規登録弁護士研修など継続研修の体制整備

法科大学院、司法試験、司法修習の各運用状況等の情報公表の推進

- 2 その後、2010年7月、法務省及び文部科学省が設置した「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」は、新たな法曹養成制度の改善に向けた具体的な検討を行うための「新たな検討体制（フォーラム）」（以下「フォーラム」という。）を政府内に設置することを提言した。フォーラムは近日中に設置される見通しであり、一定の成果を挙げながらも、様々な改善を要する問題点が指摘されている新しい法曹養成制度は、今後、このフォーラムにおいて改善方策に関する政策決定が行われる見通しとなっている。

また、司法修習給費制の一年延長を決めた裁判所法の一部を改正する法律（平成22年法律第64号）に関する衆議院法務委員会決議（2010年11月24日）においても、法曹養成制度の在り方全体についての速やかなる検討が求められており、今後、法曹養成制度の改善に向けた動きが本格化する情勢にある。

本提言は、このような状況の下、2009年提言を前提に、その後の状況をふまえ、緊急に実施すべき対応策について提言するものである。

第2 提言について

1 法科大学院の大幅な定員削減

(1) 大幅削減の必要性

当連合会は、2009年提言において、法科大学院の一学年総定員を当面4000名程度にまで大幅削減することを提言した。

その後、削減に関する各方面での取組の結果、2005年度に5825名だった一学年総定員は、2011年度には4571名にまで削減される見通しである。しかし、これ以上の削減が実現する具体的な目処は立っていない。

2009年提言でも述べたとおり、定員削減は、密度の濃い、きめ細かな授業を可能にし、教育の質を維持・向上することに資するものである。また、入学定員が縮小され、法科大学院修了者が相当の割合で法曹資格を取得できるようになれば、多様で優秀な法曹志望者の法科大学院への入学を促進し、減少傾向にある法科大学院の志願者増加につながることも期待される。

2010年度の実際の入学者数は4122人であり、入学者数においては4000人に近づきつつあるが、上記観点からは、4000名程度にまでの一学年総定員の削減を緊急に実現するのみならず、さらなる削減をはかる必要がある。

(2) 統廃合を含めた方策

定員削減に際しては、2009年提言でも述べたとおり、大都市の大規模校における大幅な定員削減などの方策がとられるべきであるが、同時に、法科大学院の統廃合は避けることができない。

当連合会は、2009年提言において、質量ともに十分な専任教員を確保することや、一定の質を備えた入学者を定員に見合った人数確保することができないなど、法科大学院の理念に沿った教育を実施するために必要な体制を整えることが困難な状況にある法科大学院は、他法科大学院との間での教育課程の共同実施や、学生募集の停止などを含めた適切な措置を講ずべきとの提言を行った。

すでに履修単位の共通化などの教育連携や学生募集を停止した法科大学院が現れるなどしてはいるが、その動きは未だ一部にとどまる。定員削減に向けて、これらの方策が引き続き進められる必要がある。

(3) 地域適正配置と多様性確保

なお、統廃合を含めた方策によって定員を削減するに際しては、

地域適正配置と多様性確保の観点をふまえる必要がある。

法科大学院の適正配置について、当連合会は、教育の機会均等の理念及び弁護士への過疎・偏在解消の見地等から、全国適正配置の観点に十分配慮すべきとの提言を行っている（2009年提言、「中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会『法科大学院教育の質の向上のための改善方策について（中間まとめ）』に対する意見」（2008年12月19日）。また、法科大学院が設置されている地域の各弁護士会は、地域に根ざした弁護士を、自らの責任によって養成すべく、地元法科大学院と共に、全力をあげて取り組んでいる。

統廃合等による定員削減に際しては、これら各地の法科大学院における改善に向けた取組に配慮されるべきである。

また、多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹として輩出することは、新しい法曹養成制度の基本理念である。したがって、定員削減に際しては、全体としての学生の多様性が損なわれることがないように、夜間課程の設置をはじめ、様々な方法を通じて社会人や法学部以外の学部出身者を受け入れる努力を行っている法科大学院に対して十分な配慮がされるべきである。

2 法科大学院生に対する経済的支援の充実

当連合会は、2010年の第61回定期総会において、「市民の司法を実現するため、司法修習生に対する給費制維持と法科大学院生に対する経済的支援を求める決議」（以下「61回総会決議」という。）を採択し、法科大学院生に対する経済的支援の充実に向けて取り組んできた。

しかし、2011年度予算においては、大学全体に関する授業料免除枠が僅かに拡大したに過ぎない。貸与制奨学金の返還免除については、一定の拡充を前提とした概算要求がなされたものの、最終的な予算には全く反映されなかった。

本来、給付制奨学金が早期に創設されるべきであるが、緊急の対応として、日本学生支援機構による第一種奨学金に関する返還免除制度の拡充及び授業料減免制度の一層の拡充がはかられるべきである。

また、これら学生個人に対するものだけでなく、国立大学運営費

交付金、私学助成金の増額など、法科大学院に対する国の財政支援（機関支援）の充実も、併せてはかられるべきである。

3 司法試験の改善

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下において、司法試験は、法科大学院教育の成果を確認する試験として位置付けられている。

ところが、法科大学院教育の未成熟、司法試験合格率の低迷、短答式試験に対する負担感等の事情から、大半の学生は、法科大学院のカリキュラムの履修のほか、司法試験の受験対策に相当の労力を費やさざるを得ず、そのことが、教員の授業内容など法科大学院教育の在り方に好ましくない影響を与えている。

このような現状に鑑み、教育内容・方法の工夫や厳格な成績評価と修了認定の実効性確保等、法科大学院教育の成熟に向けた一層の取組とともに、試験科目の再検討など、司法試験の在り方についても見直しを検討すべきである。

4 受験回数制限の緩和

現在の司法試験は、法科大学院修了後、5年以内に3回までという受験回数制限が存在している。

このような受験回数制限制度は、司法試験がプロセスとしての法曹養成の理念の下、法科大学院教育の成果を確認する試験として位置づけられ、かつ、修了生の7～8割が合格する状況を想定して設けられたものであった。

しかし、新司法試験の現状は当初の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、受験生にとって過酷な制度と受けとめられている。そのため、3回の受験回数を「有効に使う」方策として受験控えが広範に生じており（2010年試験の受験率は73・4%である）、受験現場に歪みを生じさせている。

したがって、現在の受験回数制限については、少なくとも当面の間、5年以内に5回まで受験できるとするなど、一定の緩和を行うことが相当である。

5 予備試験の制度趣旨に沿った運用

来年度から実施される司法試験予備試験は、「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經由しない者にも、法曹資格取得のための適切な途を確保すべきである」という司法制度改革審議会意見書の提言を受けて制度化されたものであり、その制度趣旨は明確である。ところが、予備試験は受験資格制限のない誰でもが受験できる試験になったことから、その運用によ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成熟を妨げる懸念がある。この点については、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）においても、「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」とされており、参議院法務委員会でも同様の附帯決議がなされていたところである。

したがって、予備試験については、その実施状況を十分検証し、司法制度改革審議会意見書及び上記附帯決議の趣旨に沿った運用に配慮すべきである。

6 法曹三者による集合的修習の実施

法科大学院における実務導入教育がなお未成熟であることに鑑み、これが充実するまでの間の対策として、2009年提言は、「各法科大学院と法曹三者の連携の下、新司法試験終了後、分野別実務修習開始までの間に、必要な実務導入教育を実施すること」を提言した。

その後、当連合会は、2009年秋から法科大学院協会、最高裁、検察庁の協力を得て、司法修習採用予定者を対象とした司法修習開始前研修（事前研修）を実施するなどして取り組んでいるところであるが、いずれも任意参加の研修であること等の事情から、円滑に司法修習（実務修習）に入るための対応として、なお十分とは言い難い。

現在、法科大学院教育と司法修習との連携については様々な検討が行われているところであるが、少なくとも緊急の対策として、司法修習の一環として、実務修習開始前に、法曹三者による何らかの集合的な修習を実施する必要がある。

7 司法修習生に給与を支給する制度の維持

司法修習生に対する給費制については、2010年11月26日に成立した裁判所法の一部を改正する法律（平成22年法律第64号）によって、2011年10月31日までの延長が決定された。しかし、同法によると、現状のままでは、その後は、当初予定されていた貸与制が実施されることとなる。

新しい法曹養成制度が真に「国民の社会生活上の医師」を養成する制度として機能するには、貧富の差を問わず法曹への門戸が開かれていることが必要である。優れた資質を備えた多様な人材が、経済的な事情から法曹を志すことを断念せざるを得なくなる事態が拡大することがあってはならない（前記61回総会決議）。

したがって、司法修習生に給与を支給する制度を維持すべきである。

8 司法の制度的基盤の充実と法曹の活動領域拡大のための方策

現在の法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度が、その理念に沿って充実、発展を遂げるためには、法曹養成制度の改善をはかるのみでは不十分であり、養成された法曹が、司法の分野はもちろんのこと、社会の様々な分野でその役割を十全に発揮できることが必要である。また、そのことが、法の支配が貫徹し、市民の権利が適切に保障される社会の実現には不可欠といえる。

そのため、訴訟実務を中核とした司法の分野においては、民事司法、刑事司法の改革、法律扶助の拡充、裁判官、検察官の増員と裁判所支部の充実をはじめとした、司法の制度的基盤の充実に向けた諸方策が実施される必要がある。

また、法の支配を社会に貫徹させるには、司法の分野にとどまらない、法曹の活動領域の拡大が必要である。現在、当連合会は、企業、中央省庁、地方自治体、国際機関等への組織内弁護士の拡大に向けた様々な取組を行っており、一定の成果を生んでいるところであるが、当連合会の取組のみによる採用数の拡大には自ずから限界もある。これら組織内弁護士の拡大に向けた、制度的措置を含めた対応が必要である。

9 中長期的な検討課題

本提言は、法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度が抱える

様々な課題を解決するための緊急の対応策をとりまとめたものであるが、同制度の抜本的改革に向けては中長期的な検討が必要である。たとえば、新しい法曹養成制度における司法修習の位置づけ、法科大学院創設後の法学部教育の在り方、司法試験合格者以外の法科大学院修了者の進路など、検討課題は少なくない。当連合会は、これら中長期的な検討諸課題についても、今後併せて検討を進めていく所存である。

以 上