

## 2 法曹養成問題

### (1) はじめに

2015（平成27）年6月30日、内閣官房の下に設置された「法曹養成制度改革推進会議」によって取りまとめられた「法曹養成制度改革の更なる推進について」では、活動領域拡大に向けた取組を、法務省を中心として日弁連、最高裁も引き続き継続していくこと、法曹人口について、当面1,500人程度は輩出されるよう法曹の質の確保にも留意しつつ必要な取組を行うこと、法科大学院に関して、2018（平成30）年度までを集中改革期間と位置付け、司法試験の累積合格率が概ね7割以上となるよう取組を進めること、予備試験に関して、予備試験結果の推移等や法科大学院修了との同等性等を検証し、法務省において必要な方策を検討するとともに、合格判定に当たり、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の理念を損ねることがないよう配慮するよう、司法試験委員会に期待すること等が盛り込まれた。

これを受け、司法試験合格者は、2016（平成28）年度以降、1,500人前後（2017（平成29）年度1,543人、2018（平成30）年度1,525人、2019（令和元）年度1,502人、2020（令和2）年度1,450人、2021（令和3）年度1,421人）で推移している。

### (2) 新しい法曹養成制度の成果

法の精神、法の支配、すなわち、我が国がよって立つべき自由と公正を核とする法秩序が、あまねく国家、社会に浸透し、国民の日常生活において息づくよう、司法制度を構成する諸々の仕組みとその担い手たる法曹の在り方を改革し、司法制度の意義に対する国民の理解を深め、司法制度をより確かな国民的基盤に立たしめるべく、2001（平成13）年6月12日、司法制度改革審議会は、最終意見書を取りまとめた。

21世紀の司法を担うにふさわしい、質、量ともに豊かな法曹を確保するため、新たな法曹養成の中核として、法科大学院は誕生し、既に20年近くが経過した。

旧司法試験においては、受験競争の激化により、法曹を目指す者の教育が、将来の法曹のあり方、この国の司法のあり方について責任を持つべき機関ではなく、受験予備校によって行われ、結果として受験生が機械的な受験勉強のみに終始するようになり、これらを中心にした試験対策によって司法試験に合格する者が急激に増加し、将来の法曹の資質に対する重大な影響が懸念される状況におちいていた。

その反省から、新制度を経た法曹には、高度な専門的知識を備えていることはもとより、これに加えて、幅広い教養と豊かな人間性、それまでの人生で培われた様々な経験を基礎に、十分な職業倫理と、真に国民に寄り添う姿勢を身につけることが、期待されていた。

新制度が始まって20年近くが経過し、この間、志ある有為な人材が法曹を目指し、法科大学院を修了して司法試験に合格し、法曹となって活躍している。弁護士数は4万人を超えたが、そのうち新司法試験出身者は、既に50%近くに達している。

我が国未曾有の災害である東日本大震災や、これに起因する原発事故への対応に従事する法曹、災害に見舞われた地域のまちづくりのために地方公共団体で尽力する法曹、これまでの経験を生かして早期に独立し新たな分野で活躍する法曹、特に国際展開を企図する法曹、司法過疎解消を目指して地元法科大学院を修了しゼロワン地域で活躍する法曹、司法制度改革の一環として導入された裁判員裁判を担う法曹、企業内や立法部門等新たな活躍の場を自ら開拓する法曹、元の職場の法的問題に対応するため一念発起して司法試験を受験し、元の職場の活性化に寄与する法曹等、新制度で育った者が、正に司法制度改革の理念に沿って、様々な分野で、様々な人々に寄り添って活躍するに至っていることはまぎれもない事実であり、これは新しい法曹養成制度の大いなる成果である。

### (3) 新しい法曹養成制度のひずみ

一方、当初の想定を下回る司法試験合格率や、法曹需要の伸び悩み、弁護士就職難への懸念、景気の動向、前述したような新しい法曹の活躍に関する広報の不足等を理由としてか、法曹志望者は減少していると言われる。

司法試験の単年度合格率については、平成21年ころ以降25%前後で推移していたが、2019（令和元）年度33.63%、2020（令和2）年度39.16%、2021（令和3）年度には41.50%と、40%台になった。累積合格率は、中央教育審議会法科大学院等特別委員会の資料によれば、受験回数3回目で55%から60%、受験回数を使い切った5年を経た時点の全体の累積合格率は、60%から70%で推移し、特に既修者に限ってみれば、75%前後にまで高まっており、法科大学院の入試競争倍率の確保、修了要件の厳格化等の改革の成果が、徐々に表れているようにも思われる。

また、法曹への需要については、前述の「法曹養成制度検討会議」とりまとめと、それを受けた2013（平成25）年7月16日付法曹養成制度関係閣僚会議決定「法曹養成制度改革の推進について」を踏まえ、法曹有資格者の活動領域について更なる拡大を図る方策等を検討するため、法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会が設けられ、諸々の検討が行われた。また、これに先行して日弁連においても法律サービス展開本部が設置され、東弁においても事務局・業務課の設置や、リーガルサービスセンター（弁護士活動領域拡大推進本部）による弁護士トライアル制度、地方自治体との連携の取組み等が進められており、この間、企業内弁護士や任期付公務員は年々増加しているが、さらなる需要の拡大と、需要と供給のマッチングのため、弁護士会の総力を挙げた取組みが必要な状況である。

弁護士の就職状況に関しては、一斉登録日時点、近時増加している1月登録者が加わる一斉登録日1か月後の時点、企業内弁護士等に多い4月登録者が加わる4か月後の時点まで追いかけると、2013（平成25）年66期の場合は5.6%いたのに対し、2018（平成30）年71期の場合は2.4%に減少している。ここ数年は、合格者数の安定化と相まって、一時期の厳しい就職状況が若干好転しているとの声もあり、地方都市等では採用に苦労している等といった声も聞かれるが、待遇面での改善等、引き続き状況を注視していく必要がある。

司法制度改革審議会の最終意見書でも触れられているとおり、三権の一翼を担う法曹は、我が国にとって重要な社会インフラであるが、それを目指す者が大きく減少し、有為な人材が、法曹から離れてしまっている現在の状況は、我が国の将来にとって極めて憂慮すべき状況というべきである。

### (4) 早急に実行すべき対策

前述のとおり、新しい法曹養成制度が始まり、多くの成果が出ている中で、様々な要因によって危機を迎えたこの制度を、当初の理念にも沿った形で再構築するべく、引き続き制度の安定化に取り組んでいく必要がある。

#### ア 法科大学院について

法科大学院は、質、量ともに豊かな法曹を育てあげるべく、法曹養成制度の中核的教育機関として設置されたが、法科大学院間の教育格差や、当初の想定を下回る司法試験合格率等から、近年では志望者や入学者が減少している。2006（平成18）年度に5,784人だった入学者数が、2018（平成30）年度には1,621人にまで減少した。2019（令和元）年度は1,862人と持ち直し、底を打ったとの指摘もある。2021（令和3）年度は1,724人とここ数年は落ち着いた感もあるが、今後の傾向につき引き続き検証していく必要がある。

また、司法試験受験予備校の対応等も背景に、近時は、予備試験受験を企図する法科大学院在学生や法学部生が増加し、教育現場への具体的影響が出てきている。

制度の中核たる法科大学院が、「プロセス」としての法曹養成制度の理念を堅持しつつ、本来目指していた、高度な専門的知識を備え、加えて、幅広い教養と豊かな人間性、十分な職業倫理と、真に国民に寄り添う姿勢を身につけた法曹を、多教育でることができるよう再構築するためには、法科大学院の教育の質を向上させるべきことは無論であるが、これに加えて、司法試験の合格率を向上させ、制度を安定的なものとし、法科大学院への進学者に、将来の見通し、道筋に対する安心感を与える必要がある。法科大学院の入学定員については、2,200～2,300人程度で推移しているが、全体的な教育基盤の充実を図る上で適正規模と言えるか、検証していく必要がある。

他方、新しい制度により産み出される法曹が、幅広い教養と豊かな人間性、十分な職業倫理や、真に国民に寄り添う姿勢を持つようにするためには、教育する側はもとより、教育を受ける側においても、互いに切磋琢磨できる環境整備が重要であり、そのためには、有為でかつ多様な人材が積極的に法科大学院を目指す仕組みづくりをする必要がある。このような観点から、社会人を受け入れる努力を積極的に推進している夜間開講や双方向型の授業に対応可能な通信制の講義を実施しようとする法科大学院、教育の質の向上や、修了生の多様性を図るべく積極的な取組みを推進している法科大学院、未修者教育の充実に力を入れている法科大学院等は、司法試験合格率のみにこだわることなく、積極的に支援すべきであり、これに加え、地域司法の充実、司法過疎地域解消、地方分権の担い手の養成といった観点をも重視すれば、法科大学院の地域的な配置にも、十分に配慮する必要がある。

また、これに加え、実務家教員の活用、法科大学院による先導的取組の支援、共通到達度確認試験の制度設計等の検討、奨学金制度・授業料減免制度による経済的支援の充実等についてもさらに推進していく必要がある。

未修者向け教育の充実は、制度創設以来の課題である。中教審においては、2020（令和2）年度第10期の取りまとめとして、法学未修者教育の充実が明記された。2019（令和元）年に文部科学省の委託を受けて日弁連法務研究財団が主体となって実施された「法科大学院における法学未修者への教育手法に関する調査研究」を基礎に、ICTの活用、補助教員の活用、入学前の学修機会の提供など、未修者向けの教育の充実につき、具体的な方策、制度設計を進めていく必要がある。

なお、受験生の時間的・経済的負担を軽減するため、法学部にいわゆる法曹コースを設置、早期卒業（3年）をした学生が法科大学院の既修コース（2年）に入り、学部3年、法科大学院2年の合計5年間で早期に司法試験を受験できる制度が導入され、いわゆる在学中受験制度に関する関係法令（連携法、学校教育法、司法試験法、裁判所法）の改正が併せて施行されている。在学中受験の時期は、法科大学院の最終年次の夏、7月中旬から下旬ころと決定された。当該時期に司法試験がなされることに対応した各法科大学院のカリキュラム（法学部との連携にも配慮が必要）のあり方や、未修者や地方の志望者、社会人への対応、そして、なによりも、一連の改革が真に法科大学院の改革となるのか、あるいは「点による選抜からプロセスによる養成」「実務と理論の架橋」という法科大学院設置の理念が損なわれないか、という点につき今後も注視していく必要がある。

これらの方策を通じ、法学既修者、法学未修者を含め、全体の累積合格率で、司法試験に概ね7割以上の者が合格できるよう充実した教育を目指していくことを期待する。

#### イ 司法試験予備試験について

司法試験予備試験（以下「予備試験」という。）は、経済的事情や既に実社会で十分な経験を積んでいる等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途を確保するためのものであるところ、予備試験受験者の半数近くを法科大学院生や大学生が占める上、予備試験合格者

の多くが法科大学院在学中の者や大学在学中の者であり、しかも、その人数が、予備試験合格者の約 8 割を占めるまでに年々増加し、法科大学院教育に重大な影響を及ぼしている。2017（平成 29）年度は初めて高校在学中の予備試験合格者が輩出され、予備試験利用者の低年齢化が急速に進んでいる。

予備試験制度創設の趣旨と現在の利用状況がかい離している点に鑑み、本来の趣旨を踏まえて予備試験制度の在り方を早急に検討し、その結果に基づき所要の方策を講ずるべきである。

また、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理念を堅持する観点からは、法科大学院を経由することなく予備試験合格の資格で司法試験に合格した者について、試験科目の枠にとらわれない多様な学修を実施している法科大学院教育を経ていないことによる弊害が生じるおそれがあることに鑑み、予備試験の結果の推移等や法科大学院修了との同等性等を引き続き検証するとともに、その結果も踏まえつつ予備試験の試験科目の見直しや運用面の改善等も含め必要な方策を検討し、法科大学院を経由することなく予備試験合格資格で司法試験に合格した者の法曹としての質の維持に努めるべきである。また司法試験委員会においては、予備試験の実態を踏まえ、予備試験の合格判定に当たり、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の理念を損ねることがないように配慮すべきである。

#### ウ 司法修習について

新しい法曹養成制度の下で育てられるべき法曹像は、法の支配という公益的な価値を実現する担い手であるとともに、社会的弱者を含む国民に寄り添い法的権利を守る気概を持つ「社会生活上の医師」である。

日弁連給費制対策本部及び各弁護士会の担当委員会等の不断の努力を経て、平成 29 年法律第 23 号の裁判所法改正により、修習給付金制度が導入され、2017（平成 29）年 11 月採用の第 71 期司法修習生より適用されることになった。

基本給付金として月額 135,000 円、自ら居住するため住宅を借り受け、家賃を支払っている場合に住居給付金として月額 35,000 円、修習に伴い住所又は居所を移転することが必要と認められる場合に移転給付金として最高裁判所の定める規程に応じた定額が、それぞれ支給されている。

導入された修習給付金制度が制度目的に沿った形で運用されるよう、また、給付金額が修習に専念するために十分なものと言えるか、今後とも注視していく必要がある。また、貸与制の下で修習を終えた者への配慮について、引き続き検討する必要がある。加えて、法曹養成制度改革推進会議では必ずしも十分に触れられていなかった、司法修習制度自体の問題に関しても、司法修習のさらなる充実を図るべく以下のような取組みをすべきである。

まず、新しい司法修習の開始と同時に導入された選択型実務修習については、司法修習生自らが自発的に自分の進路や興味に適した課程を修習したり、法廷活動を前提とする分野別実務修習だけでは会得できない広い視野や意識を持つことができたりする等の利点もあるが、他方で、配属修習地によって提供されるプログラムに差がある、プログラムの抽選に外れてしまい必ずしも希望したプログラムが修習できるとは限らないという問題があり、また、中には選択型実務修習の期間を二回試験対策の期間に充てている司法修習生も見受けられると聞く。

このような現状を踏まえ、前述のような司法修習期間の見直しと併せ、選択型実務修習の在り方についても、その存廃を含め、早急に検討を進めるべきである。

また、いわゆる AB 二班制に関しては、司法修習生が 3,000 人程度になることを想定して導入されたものである。しかし、現状の司法試験合格者数は、前述の「法曹養成制度改革の更なる推進に

ついて」のとりまとめを受け、1,500人台で安定化してきている。したがって、司法試験合格者数を踏まえれば、現状のAB二班制を維持する必要性は乏しく、直ちにこれを解消すべきである。

さらに、現行の司法修習は、約3週間の導入修習、約8週間ずつの分野別実務修習、約6週間ずつの選択型実務修習及び集合修習で構成され、約1年間のカリキュラムが組まれている。

しかし、司法試験合格者数の増加と、法科大学院ごとの学修状況の差等により、中には司法修習の効果を十分に得られていないと思われる者もみられる。

現行の司法修習制度が開始される以前は、当初は2年間、直前でも1年6か月間の修習期間が確保されていたところ、法曹になる前の最後のトレーニング期間としては、最低でも1年数か月間程度の期間は確保されるべきである。

2020（令和2）年度は、新型コロナウイルス感染症の影響で、司法試験の時期が後ろ倒しとなり、司法修習のスタートも大幅に遅れ、かつ集合修習はWEB会議システムを使った同時配信授業となっており、修習生同士、教官も修習生と会う事もなく、授業が実施された。次年度以降、講義がどのような形式でなされるか不明であるが、今後もこの形式が継続するとすれば、講義・起案の在り方につき根本的な検討が必要である。

#### エ 法曹志望者の確保

以上の法曹養成制度の充実と、両輪をなすのが法曹志望者の確保である。いかにして優れた法曹養成制度を準備し、またいかにして法曹の活動領域を拡大し、市民のニーズに応えようとしても、その担い手となる法曹を志望する者を、十全に確保できなければ、制度は立ち行かない。

これまで、弁護士、弁護士会は、必ずしも自らの役割や仕事の魅力について市民に対し十分に広報してきたとは言い難いと思われる。

もちろん、法曹、弁護士としての品位を損なわないように配慮すべきことは当然であるが、我々自身が、魅力あるその仕事の内容や、拡大する活動領域の幅、範囲について、事実をしっかりと後進に伝え、魅力をアピールし、未来を担う法曹志望者を確保することは、我々自身が自らの役割として認識すべきことである。

法科大学院を目指そうとする年齢層向けのイベントや説明会を実施したり、それぞれの弁護士の伝手を通じ、高校や大学に働きかける等の対応を適宜進めることも重要ではあるが、そのような開催に準備を要する活動以外でも、日々の弁護士としての活動の中で個々の弁護士ができる対応も少なくない。弁護士会の各委員会において、法教育や出前授業の対応をする際、その担当者が地道に法曹の仕事の魅力を語り、参加者に法曹の仕事への興味を持ってもらうよう努めたり、個々の弁護士が自らの出身校に働きかけて後輩と懇談する機会をもうける等、多少でも法曹志望者向けに魅力を語るような意識を持ったりすることで、少しずつ魅力が伝わる工夫をすることも重要であろう。

日弁連では、法曹志望者増加のための弁護士会の取組みに補助金を出すスキームが導入されているが、弁護士会としても、会員が法曹志望者確保のための取組みをしようとする場合に、積極的にこれを支援する方策を講じていくべきである。

#### (5) まとめ

2013（平成25）年6月の「法曹養成制度検討会議取りまとめ」を経て、同年9月に設置された法曹養成制度改革推進会議においては、法曹養成制度検討会議で指摘された具体的施策を推進するとともに残された多くの課題の検討を行うべきものとされ、前述のとおり、2015（平成27）年6月30日、「法曹養成制度改革の更なる推進について」が取りまとめられた。日弁連、最高裁、法務省、文部科学省、法科大学院協会等の関係機関は、一丸となって、我が国の重要な社会インフラである法曹を養成する制度の

改善に引き続き尽力していくべきである。

当会としても、司法制度改革の理念の下であるべき法曹養成制度の姿を改めて確認、その一層の発展と拡充を目指して諸課題に取り組み、今後とも必要かつ有効な施策を提言していくべきである。

以 上