

法曹人口・司法試験合格者数に関する緊急提言

平成 26 年 4 月 9 日
自由民主党政務調査会
司法制度調査会・法曹養成制度小委員会合同会議

1. はじめに

21 世紀の国際社会において、わが国が自由・民主主義・基本的人権・法の支配といった基本的な価値に立脚し、存分にそのリーダーシップを発揮するためには、法の支配の貫徹を担う司法が力強くその役割を果たすことが不可欠である。また、複雑高度化し、多様化する国際社会において、わが国が本来の活力と国力を取り戻すためにも、個人や企業等の自由かつ創造的な活動を支える司法、法曹の力は極めて重要である。とりわけわが国が通商国家・科学技術立国としてグローバル社会を勝ち抜くため、内外のルール形成・運用の様々な場面で、法曹が先端的で高度な専門性を備えるプロフェッションとしてその役割を十分に果たすことが欠かせない。

このような、わが国を支える力強い司法を築き、それを担うにふさわしい法曹を養成すべく、司法制度改革のもと、平成 16 年、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がスタートした。しかしながら、近年、法曹となるまでの時間的・経済的負担感の増大、司法試験合格後の就職難等を背景とした法曹志望者（法科大学院受験者、同入学者等）の減少が続き、有為な人材が法曹を目指さないという深刻な状況が指摘されるに至った。

具体的には、当初 5610 人を数えた法科大学院入学者も、平成 23 年度 3620 人、平成 24 年度 3150 人、平成 25 年度 2698 人と毎年 500 人規模で激減しており、本年度に至っては、法科大学院入学定員総数の約 6 割に過ぎない 2300 人を下回る見込みである。法曹志望者の減少にともない、大学進学者の中でも法学部志望者自体が減少傾向にあり、司法のみならず日本の行政や経済界に法教育を受けた人材を供給する力も急激に衰えつつある。

国際社会でリーダーシップを発揮し、本来の国力を取り戻すため、力強い司法・法曹の存在が不可欠であること、さらにはデフレ経済から脱却して経済活動が活性化し、国家として活力を取り戻す過程にある重要な時期にあることに鑑みれば、こうした状況はわが国にとって国家的な危機とすら言うべき事態である。

平成 25 年 6 月に出された法曹養成制度検討会議の取りまとめもかかる危機意識に基づいたものである。そして同取りまとめで言及されるように、この問題の抱える課題の重さやそれまでの検討経過に照らすならば、法曹養成制度の改善には一刻の猶予もないというべきである。

しかし、同取りまとめを踏まえて同年 9 月にスタートした法曹養成制度改革推進会議等における議論の進捗状況に鑑みれば、こうした危機意識に沿った議論がなされているとは必ずしも言いがたい。また、在るべき法曹人口について政府は内閣官房法曹養成制度改革推進室が行う法曹人口調査の結果を待って判断するとしているが、この調査には今後 1 年以上も時間がかかり、調査結果を待ってさらに議論を重ねるということでは遅きに失することが明白である。このような徒に時を重ねる対応では、わが国の法曹養成制度及び司法制度は早晚危機に瀕すと言っても過言ではない。

このような事態に鑑み、法曹養成制度があるべき司法制度の理念と機能を取り戻すため、そして有為な人材が法曹を志願する道を拓き、ひいては我が国に力強い司法を築くために、いわば一旦体質を強化して再出発をする必要がある。そのためには、社会に対し、特に法曹を目指す若者に対して、法曹人口とりわけ司法試験合格者数に限定してでも直ちにメッセージを発信すべきであると認識し、当調査会として緊急に本提言を取りまとめるものである。

2. 当調査会での議論の状況

当調査会の議論は法曹養成制度全般にわたる広範なものであるが、ここでは法曹人口とりわけ司法試験合格者数に限定した上で、これに関連する限りのものを記載することとする。なお、他の課題に関しては当調査会においてあらためて提言に及ぶ予定である。

司法試験の年間合格者数については、資格試験である司法試験は絶対評価により決定されるべきものであり、あらかじめ合格者数を限定することは適切でないとする意見、その原則のもとで、改革は緒に就き始めた段階でまだまだ質も量も豊かな法曹は我が国の将来のためにも絶対に必要であるとする意見、法曹としての質を確保するため前後期の司法修習制度・OJTをふまえてアプレンティシップを達成できる人数であるべきとの意見があった。その一方で、司法試験合格者のうち、上位合格者層と下位合格者層との間には歴然たる質の差が見られるという指摘があり、これを前提に合格者数は 1000 人以下を目安にすべきであり法曹需要を見極めるまでは当面 500 人以下とすべきとの意見、若者の法曹離れを直視しその根本対策として合格者数を 1500 人とすべきとの意見があった。

全体としては現在の司法試験合格者数は、良質な法曹人材に対する実際の需要を大きく超えており、現状より削減すべきとの意見が少なくなかったことは重く受け止める必要がある。

このほか、法曹人口の問題は、法曹有資格者の活動領域の拡大の問題と不可分であることを忘れてはならず、今のところ新たな分野への進出は法曹全体から見ればごく一部にとどまっているが、今後法曹養成の過程において、先端的な分野や幅広い分野での専門知識、語学力、交渉能力、調整能力などを備えるための研鑽を法

曹志願者に積ませることによって、社会の様々なニーズに応えることが可能となり、新たな分野で法曹が活躍する機会が広がっていくことが期待されるとの意見、法科大学院で学ぶ経済的・時間的余裕がなくても、また、諸事情から法科大学院という制度に乗ることが困難な者であっても、司法試験受験資格を与えられるべきであって、本来、受験資格制限は撤廃されるべきものであるとの意見もあった。

3. 法曹人口・司法修習等をめぐる状況についての認識

上記のような問題意識ならびに法曹人口をめぐる状況などを踏まえ、当調査会において政府、最高裁をはじめ、関係団体等から丁寧にヒアリング等を重ねてきた。その結果、下記のような法曹人口及びこれに関連する法曹養成、司法修習等をめぐる状況や課題について認識した。

- (ア) 平成 12 年頃には約 2 万人だった法曹人口は、平成 25 年には約 3 万 8500 人となり、特に弁護士は約 1 万 7000 人から約 3 万 4000 人とほぼ倍になるなど、弁護士人口の面からは司法アクセスは改善したと認められること
- (イ) 他方、裁判官、検察官をはじめとする法曹公務員の採用人数は、司法制度改革後もそれほど増加せず、また定員数も司法試験合格者数の増大に見合う程度に増加させてこなかったこと等から、弁護士登録数のみが急増するという偏った結果となっていること
- (ウ) 直近の第 66 期において、司法修習終了直後の弁護士会一括登録日の未登録者が 570 人に上るなど、司法修習終了時に就職先を確保できない者が激増しているという点からも弁護士人口の飽和状況が認められる中、登録 1 年未満の新人弁護士のみで開業するなど先輩弁護士から指導を受けられない環境にある者が多数いることや、弁護士会等による組織的な OJT の体制が十分整っていないことから、実務経験・OJT 不足という法曹の質の問題を生じている例が増えていること
- (エ) 裁判官・検察官をはじめとする法曹公務員や、国際分野、企業法務の分野など今後ますます法曹有資格者の活動領域拡大が必要とされる分野があるものの、現状においては、司法制度改革審議会が想定したほどに法曹有資格者の活動領域の拡大が進んでおらず、限定的なものにとどまっていること
- (オ) 上記のとおり、ここ数年、法科大学院入学者数は激減し大幅な定員割れとなっており、平成 25 年度は 4261 人の定員数に対し 2698 人の入学者しかなく、実に 93% の法科大学院で定員割れを起こす事態になっている上、さらに平成 26 年度は 2300 人を下回る入学者にとどまると見込まれ、平成 25 年度の法科大学院修了者数は、2990 人(暫定値)となったところ、ここ数年の実入学者数及び修了率の実績をも踏まえると、法科大学院の修了者数は、平成 26 年度は 2500 人程度、

平成 27 年度に至っては 2100 人を割り込むことも予想されること

- (カ) 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経由しない者」を対象とする本来の制度趣旨に反して、その受験者が司法試験予備校を利用した法学部生、法科大学院在學生、同修了生が過半を占めており、実質的には法学部生・法科大学院生のいわば「飛び級」試験として機能している状態にあること
- (キ) 司法修習について、現在各期の司法修習生が 2000 人程度いるところ、東京や大阪などの大都市を中心に実務修習において事件の割当に苦慮する一方で、司法研修所の教室や寮の収容定員等の関係から、修習の導入期および終盤における集合教育が国民の期待に応えうる法曹として実戦力を涵養しつつ法曹養成の総仕上げを行う実務教育としての役割を十分果たしていないとの指摘もみられること
- (ク) 司法試験合格者数が 2000 人に増加したにもかかわらず、判事補に適する質を有する司法修習生が任官せず定員を満たさないと最高裁判所が自認するような状況にありながら、司法修習における二回試験及び集合修習の修習生各人の成績分布の把握や分析、これに基づく司法修習の改善の取組が司法修習委員会において十分になされていないこと

4. 緊急提言

上記のような調査、ヒアリング等を踏まえ、当調査会として活発かつ広範な議論を重ねてきた結果、当調査会は、法曹の現状を強く憂慮し、力強い司法を実現するためにも司法試験合格者数の提言を行うべきと認識し、速やかにこれを実施すべく法曹養成制度の中核となっている法科大学院修了者数の推移を前提に検討して提言に及ぶこととした。

このことは、本検討と同じく法曹養成の分野で法科大学院の統廃合を促進する取組みが現在行われているが、司法試験合格者数の目安が示されればそこから逆算して法科大学院全体の定員規模は自ずと決まってくるのであり、将来における法科大学院全体の定員規模を検討する上でもその目安を示す必要があることを念頭に置いたものである。

法科大学院の修了者数は、平成 22 年度 4535 人、平成 23 年度 3937 人、平成 24 年度 3457 人と年々減少しているところ、法科大学院の実入学者数及び修了率の実績からすると、平成 25 年度の修了者数は 2990 人(暫定値)、平成 26 年度は 2500 人程度、平成 27 年度は 2100 人を割り込むと予測される。

法科大学院修了者の司法試験における累積合格率(ある年度の法科大学院修了者のうち受験期間内における合格者の割合)は、これまで概ね 5 割程度で推移しているのが現実であり、受験回数制限の緩和や法科大学院における組織見直し等の

諸施策を考慮しても短期間で合格率が上昇するとは考えられない。

したがって、法科大学院修了者の累積合格率から算出される司法試験合格者数は、平成 25 年度修了者数約 2990 人に対しては 1500 人程度、平成 26 年度修了者数約 2500 人に対しては 1200～1300 人、平成 27 年度修了者数約 2100 人に対しては 1000～1100 人となる。毎年の司法試験合格者のうち、法科大学院修了直後の者が半数以上を占めることからすれば、毎年の法科大学院修了者数が減少する以上、司法試験合格者数についても、当然ここしばらくは毎年減少していくと考えられる。

そうだとすれば、予備試験合格者からの司法試験合格者数が、平成 25 年度は 120 人であったことを併せ考慮しても、全体としての司法試験合格者数を現状の 2000 人程度で維持することは、法曹の質を低下させる可能性が高く相当ではない。

実際、法曹実務の現場からは、実感として若手法曹の質の低下が見られると指摘されているが、前記のとおり、最高裁判所においては、司法修習生の質を検証するための修習生各人の成績分布の把握や分析がなされていない。

また、司法試験合格後の司法修習において、前記の通り、導入期、実務修習及び集合修習いずれにおいても現在の合格者数 2000 人に対応する法曹として求められる質を維持できる修習が実施されないまま改善されてこなかったこと、修習終了後は弁護士会では先輩弁護士の指導や弁護士会の組織的 OJT を受けることがかなわず、経験者から学ぶことが困難な事態も生じており、全体として法曹の質を維持することが困難な事情が生じているのが今の法曹を巡る現実である。

そして、司法試験の合格者数は、前記のとおり今後しばらくは毎年減少していくものと考えられ、しかも、下記に付言するような様々な取組みには時間を要するものであり、それまでの間は質を維持した人材の増加が見込めない状況の下、人為的に合格者数を増加させるべきではない。

そこで、当調査会は、我が国に力強い司法を築くために一旦体質を強化すべく、司法試験合格者数は、まずは平成 28 年までに 1500 人程度を目指すべきことを提言する。その際、現在、法科大学院に在学している学生への影響についても考慮する必要がある。

我が国の司法が厳しい現実に直面していることを真摯に受け止め、法曹の質を維持しつつ社会から法曹志願者を呼び戻す方策をとることは、我が国の法曹養成制度として確実に実施しなければならない緊急の課題であり、先に指摘したとおり、法曹養成制度改革推進室の法曹人口調査は平成 27 年 3 月までに取りまとめてその後議論を重ねるものであって遅きに失している。したがって、推進室に対しては、可及的速やかに法曹人口調査を遂行するとともに、検証に耐えうる十分な調査を行うよう求める。また、当調査会としても同調査の経過を把握することが必要であり、推進室に対して、当調査会にも随時調査経過を報告するよう求める。

また、司法試験委員会についても、その中立性・独立性は理解するものの、司法

試験の合否判定に当たっては、本提言が前記のような厳しい現状認識の反映であることを十分に踏まえるよう強く求める。

本提言において議論を重ねる上で様々なご指摘をいただいたが、法曹の選抜・養成と不可分の課題として、下記の各点については特に今後一層の検討、見直しを行っていく必要があることを付記する。

5. 付言

- (ア) 司法試験合格者数の増加割合に比して裁判官および検察官の法曹公務員の増員が圧倒的に少ない。国際化が進み、事件も複雑化する中でまだまだ裁判官・検察官は不足しており大幅な増員が必要である。
- (イ) さらに、政府や国会においても、法科大学院修了者又は法曹有資格者の採用を積極的に進めるべきである。衆議院・参議院の各法制局で議員立法の準備作業に従事する人員が各院 70 人程度に過ぎず、議員立法の活性化のためには不十分であり、内閣法制局においても法曹有資格者が定員の一割にも満たない状況であることからすれば、法科大学院修了者又は法曹有資格者の採用により、さらなる増員を図るべきである。
- (ウ) 法科大学院については、法曹の質を担保するという観点から整理統廃合を速やかに進める必要がある。
- (エ) 法曹となろうとする若者が希望を持てる制度となるよう法科大学院改革と大学教育が一体となって改革を進める必要があり、たとえば優秀な者には学部段階の途中で法科大学院既修コースに入学する道を拓くなど、抜本的な改革の検討を進めるべきである。
- (オ) 予備試験は、法曹を選抜する制度全体の中でその位置づけを検討すべきである。

以上