新たな法曹養成制度の理念の実現のために

(法曹養成・法曹教育及び資格試験のあり方に関する小委員会とりまとめ)

平成18年12月13日
自由民主党政務調査会
司法制度調査会

1 はじめに

21世紀の我が国社会においては、透明なルールと自己責任の原則に貫かれたフェアプレーの精神に基づき、事前規制型から事後監視型へと社会の構造転換が図られるにしたいが、その基盤を支える社会のインフラとしての司法の役割が、ますます重要な位置を占めることとなる。今般の司法制度改革は、かかる認識の下、我が国社会の司法制度の様々な局面から光を当て、その抜本的な改革に取り組んだものである。

しかしながら、いかに優れた制度を導入しても、これを活かし支える「人」がいなければ制度は十全に機能せず、その意味で、新たな法曹養成制度は、司法制度改革全体の要というべきである。

自由民主党は、平成11年11月、司法制度調査会に、法曹養成・法曹教育及び資格試験のあり方に関する小委員会を設置し、平成14年7月には、司法制度調査会報告「新たな法曹養成制度の理念を求めて」をとりまとめ、21世紀の司法を支えるにふさわしい質・量ともに豊かな法曹を養成する具体的な方策を提言した。

これは、今後、国民生活の様々な場面において法曹に対する需要がますます多様化・高度化・国際化することが予想される中で、前述したような、制度を支える「人」を育てることの重要性にかんがみ、21世紀社会の司法を支えるためには、プロフェッションとしての法曹の質と量を大幅に拡充することが不可欠であり、新たな法曹養成制度は、これを実現するため、司法試験という「点」のみによる選抜ではなく、法科大学院を中核とし、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」としての制度とすることを求めたものである。

政府では、この提言を受け、質量とも豊かな法曹を育てるため、法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度を整備した。平成16年4月には、新たに「法曹養成に特化した実践的な教育を行う学校教育法上の大学院」として、多数の法科大学院が開校し、平成18年5月、その最初の修了者を対象とする新司法試験が実施され、同年9月にその結果が公表されている。

我々は、責任政党として、政府とともに作り上げた新たな法曹養成制度が、その運用にあたり、理念にしたがって十分に機能しているかどうかを常に検証し、総合的・戦略的観点から、その改革を図っていく責務を負っている。我々は、その責任を果たすため、法曹養成・法曹教育及び資格試験のあり方に関する小委員会において、法科大学院制度がスタートした翌年に当たる平成17年当初より、文部科学省、法務省などの関係省庁、法科大学院の教員や学生などの関係者、認証評価機関などからヒアリングを行い、法科大学院を視察し、意見交換を続けてきた。これまでの検討結果によれば、新たな法曹養成制度は、総じていえば、順調な滑り出しをしたと評価できるであろう。しかしながら、改善を要する問題点も散見され、責任政党として、法科大学院の理念に沿って改善すべき点を明確にし、これに適切に対応する必要があると考える。

国民は、社会のインフラとしての司法の重要性を理解し、その人材たらんと考えて、多くの有為の人材が法曹の道を志し、日々努力している。我々は、このような国民の期待に応えなければならない。

よって、制度を作った者の責務として、また、国民の期待に応えるためにも、未だ法学未修者が新司法試験を受験していない段階であり、法科大学院の努力をしっかりと見守っていくことも重要ではあるものの、最初の法科大学院修了者が新司法試験を受験し、その結果が公表されたこの時期に、今後の課題を整理した上、解決のみちすじを示すために、この提言をまとめることとした次第である。

2 法科大学院制度について

(1) 基本理念・趣旨

前述したとおり、プロフェッションとしての法曹の質と量を大幅に拡充するため、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が導入されたが、法科大学院は、その中核をなすものとして、法曹養成に特化したプロフェッショナル・スクールとして設けられた。

法科大学院が設けられたこのような理念・趣旨にかんがみれば、法科大学院の教育内容・方法、教員組織、成績評価及び修了認定、入学者選抜等は、その役割にふさわしいものでなければならないことはいうまでもなく、我々としても、その実情を常に把握し、その在り方を議論することが必要である。

また、法科大学院が法曹養成制度の中核としての理念に従った機能・役割を十分に果たすためには、法科大学院や学生への財政支援、法科大学院の数や定員数、経営状況、認証評価の仕組み等についても、そのような観点からの検討を行う必要がある。

(2) 教育内容・方法等

前述のとおり、法科大学院は、新たな法曹養成制度の中核であり、その教育の充実こそが、新たな法曹養成制度の成功の鍵であり、かつ、大学教育改革の1つの方向性を示す役割も期待されている。法科大学院では、少人数教育や双方向・多方向授業によって、専門的法知識を確実に習得させるとともに、それを批判的に検討し、また発展させていく創造的思考力や、事実即して具体的な法的問題を解決していくための法的分析能力や議論能力のみならず、21世紀の法曹に求められる豊かな人間性や感受性等を育成するものとされたのであるから、法科大学院における教育内容・方法等は、そのようなプロフェッショナル・スクールにふさわしい質と水準を有するものでなければならない。

しかしながら、現状を見ると、法科大学院によっては、旧来の法学部のような多人数を相手に教員が一方的に講義する授業を行うなど、その教育内容・教育方法等が不十分で、必ずしも理念に沿っていないという指摘がされている。また、科目(特に実務基礎科目等)によっては、各法科大学院ごとに教えている内容にバラつきがあるとも言われ、教育内容及び方法等については、更なる充実・改善が求められている。

このような現状にかんがみれば、法科大学院の教育内容や教育方法等について、さらにレベルアップを図る必要がある。そのための方策として、教員の養成に一層努めるとともに、各法科大学院を中心として、関係者間で連携・協力を図りつつ、教員の指導力を向上させるためにファカルティ・ディベロップメント(教育内容等の改善のための教員の組織的な研修等)を段階に充実させることが求められている。また、今後、各科目ごとに、法科大学院で教えるべき内容の明確化を図るとともに、法科大学院協会等を通じ、他の法科大学院の優れた教育内容・方法等を共有する仕組みを考える必要がある。さらに、研究者教員による教育の充実のためには、教育だけに偏ることなく、教員の研究のための時間を十分に確保する方策も考える必要がある上、平成25年度までに法学部と法科大学院の教員の兼任の経過措置が終了することや、法学部教育の在り方をも考慮しながら、法科大学院の教育の充実を図っていく必要がある。

とりわけ、理論と実務を架橋する教育は、法曹養成に特化したプロフェッショナル・スクールである法科大学院にとって最も重要な要素の一つである。新たな法曹養成制度の下では、司法修習を実務修習の中核とするものに位置付け、修習期間を短縮させているのであるから、法科大学院において、司法修習との役割分担を考慮しつつ、理論と実務を架橋する教育についてさらに充実させるべきである。そのためには、未だ不十分と思われる研究者教員における実務の理解をいっそう深めるとともに、法科大学院において教えるべき実務基礎科目の内容の明確化を図り、併せて、実務家教員と研究者教員の連携をより強化すべきである。

(3) 成績評価及び修了認定

法科大学院は、新たな法曹養成制度の中核をなすものであって、社会のニーズに応える十分な質と量の法曹を養成するにあたって、重要な役割を果たさなければならない。そのためには、それぞれの法科大学院において、充実した教育とともに、厳格な成績評価と修了認定がされることが必要不可欠である。

しかしながら、今年の法科大学院の修了者の状況及び司法試験の法科大学院別の合格状況等を見ると、法科大学院によっては、法曹となるにふさわしい知識・能力を有するかという観点からの厳格な成績評価と修了認定がなされていないのではないかと指摘もされている。修了割合や司法試験合格率といった数的な要素のみで直ちに判断することは必ずしも適切でなく、また、決して司法試験対策のみに偏った成績評価であってはならないが、法科大学院における修了率や司法試験合格率の観点も踏まえ、適切な成績評価や修了認定が行われているのか真剣に検証する必要がある。

法科大学院において、法曹になるにふさわしい能力を有するかどうかという観点を踏まえて、厳格な成績評価と修了認定をするのでなければ、その能力を有するかどうかについては、司法試験という点で判定せざるをえなくなってしまう、プロセスとしての法曹養成制度という仕組みの根幹に影響する。この問題は、各法科大学院の入学選抜の実施方法等を工夫するのみでは解決されるものではないのである。

すなわち、新たな法曹養成制度においては、法科大学院における厳格な成績評価と修了認定が欠かすことのできない必須の要件であって、今後、各法科大学院においては、これをより一層徹底すべきである。

今後は、法曹となるための高い適性を有する者が法科大学院に入学し、充実した教育を受け、厳格な成績評価と修了認定を得たならば、その相当割合が司法試験に合格するような仕組みにしていくべきであり、厳格な成績評価と修了認定は、その仕組みが機能するための不可欠の前提条件であって、その実効性を担保することがきわめて重要となる。

厳格な成績評価と修了認定の実効性を担保するための仕組みとしては、認証評価機関による第三者評価の制度が存在する。認証評価機関による正式評価は、未だなされていないが、情報を受け取る国民の視点に立って、中立かつ厳格な評価を行うべきである。

また、文部科学省においては、関係機関の協力も得ながら、事後的な第三者評価だけに頼ることなく、その前段階から、各法科大学院に対し、履行状況調査を的確に行い、その調査結果に基づく留意事項等の改善を徹底するように、一層働きかけるべきである。また、認証評価において不適格ないしは問題があると指摘された法科大学院に対しては、必要な場合には、財政的支援の見直しを含む厳格な対応を適切に行うとともに、不適切な評価を行う認証評価機関に対しては、指導を強めるなど、現存する担保措置を適時適切に行う必要がある。

(4) 入学選抜等

21世紀の司法を担う法曹に必要な資質としては、豊かな人間性や感受性、幅広い教養と専門的知識、柔軟な思考力、説得・交渉の能力、さらには、社会や人間関係に対する洞察力、人権感覚、先端的法分野や外国法の知見、国際的視野と語学力等が求められる。このように多様で幅広い資質を有する法曹を多数育成することは、新たな法曹養成制度の重要な目的である。

そのために、法科大学院においては、経済学や理数系、医学系など他の分野を学んだ者や社会人としての経験を有する者などを多数入学させ、その多様性を確保する必要がある。

これまでの法科大学院入学選抜において、社会人や他学部出身者の志願者数が減少傾向にあることも踏まえ、入学者の多様性を確保するため、各法科大学院における取組を推奨するとともに、法学未修者がスムーズに法科大学院教育になじみ、高い学習効果をあげられるよう、導入教育の実施や学習補助員の配置など、学習支援を充実させることが重要である。

また、法科大学院入学者の多様性を確保しつつ、法曹となるにふさわしい能力を有するかどうかをできる限りの確に判断するためには、法学既修者であると否とを問わず、法科大学院の履修の前提として要求される思考力、分析力、表現力等を試すことを目的として実施される適性試験の果たすべき役割が、きわめて重要である。

現在の適性試験が実効性を有するかどうかについては、様々な意見があるところであり、その実効性を改めて検証する必要があるとともに、その検証結果を踏まえ、在り方なども含め、さらに工夫をすることが求められる。

(5) 認証評価

前述したとおり、法科大学院が、法曹養成機関としての教育水準、成績評価・修了認定の厳格性等を維持するためには、認証評価機関による第三者評価が十分に機能することが極めて重要であり、そのためには、認証評価機関の評価能力を向上させるとともに、その評価の客観性・公平性等が確保されることが必要不可欠である。

今後実施される第三者評価については、それぞれ、上記のような観点から、その制度が十分な役割を果たしているかどうかを注視していかなければならない。

(6) 法科大学院修了者の活用

たとえ法科大学院が充実した教育を行い、厳格な成績評価及び修了認定を行ったとしても、司法試験が試験である以上、結果的にこれに合格しない者も発生せざるを得ないが、結果的に司法試験に合格しなかった者であっても、それぞれ、法科大学院で学んだことを社会で生かし、その能力を十分に発揮できるようにしていくべきである。また、法科大学院修了者が全て法曹をめざす必要はなく、それぞれが、法科大学院で身に付けたことを多様な分野で生かしていくということも期待される。

そのためには、今後、法科大学院の教育の充実や厳格な成績評価と修了認定の実施により、法科大学院を修了している以上、専門職大学院修了者にふさわしい法律的素養を身に付けているという社会的評価を得ることを前提として、国家公務員、地方公務員の採用の在り方を検討するとともに、経済界や隣接法律専門職者等の意見に配慮しつつ、立法、企業法務の分野、その他隣接法律専門職者として活躍しうるための方策を検討することも必要となろう。

また、法科大学院修了者が、社会の様々な分野で広く活躍するためには、司法試験科目に偏することなく、多様なニーズに応えるという観点から、幅広い科目を履修できるようにすることが望まれる。このように、法科大学院生が幅広い科目を履修できるようにするための具体的な方策についても検討すべきである。

なお、事情により法科大学院を修了できなかった者についても、それまでに法科大学院で身に付けた能力を社会で生かす途がないか検討する必要がある。

(7) 法科大学院の全体状況

法科大学院の数や定員についても、社会のニーズに応えられる十分な質と量の法曹を養成するという理念に基づいて、地域を考慮した全国的な適正配置に配慮すべきとの司法制度改革審議会意見を踏まえつつ、国立大学と私立大学が果たしている役割、大都市の大学と地方の大学が果たしている役割、国公立大学を通じた教育効果の厳格な評価、公的負担の在り方などの観点も含め、現状を検証し、今後の在り方を検討する必要がある。

現在の法科大学院の数や定員の現状に対しては、司法制度改革審議会の想定を超えており、法科大学院全体として、充実した教育を行うだけの体制が取れないのであるから、投入資源に対する教育効果の厳格な評価の視点などを踏まえながら、直ちにその数を減らしていくべきであるという考え方がある。他方、それぞれの法科大学院ごとに、その特色を生かしながら努力している途中であり、直ちにこれに対する結論を出すべきではないし、教育の内容や合格率が明らかになるにつれて、おのずと自然淘汰されていく状況も見極めるべきであるという考え方などもあるところである。

まずは、各法科大学院が、その教育内容等を踏まえて適正な定員の在り方を自主的に見直すことを考えていくべきであるし、我々としても、教育の充実の状況や厳格な成績評価と修了認定の状況をみながら、今後、引き続き、その在り方を検討していかなければならない。なお、法科大学院の統廃合等に当たっては、その学生が不利益を被ることがないような対策を取る必要がある。

以上の問題は、きわめて重要な課題であり、我々は、今後、高等教育における法曹養成の在り方について、大きなグランドデザイン及びその成果を改めて検証し、これらの問題を解決していく責務があるというべきである。

(8) その他

そのほか、法科大学院制度の充実のため、各大学における特色ある教育への財政的支援を充

実させる必要があるであろうし、経済的理由により法科大学院における教育が受けられないというようなことがないように、学生の生活レベル等を踏まえて、引き続き、奨学金制度や夜間部の充実を図るべきであろう。また、各法科大学院においては、受験生や学生からの相談にきめ細かに応じることができるような体制を整備していく必要がある。

さらには、法科大学院の国際化とともに、我が国の国際的な地位の向上と影響力の強化を図るため、今後、LLM制度（法学士JDを対象とした法学修士制度）の導入等についても検討すべきである。

また、法科大学院制度に関して、国民の理解が深まるように、より一層の周知に努めるべきである。

3 司法試験について

(1) 司法試験の位置付け

司法試験は、従来の法曹養成制度においては、法曹となる者の選抜機能を有するほぼ唯一の「点」として位置付けられてきた。しかしながら、新たな法曹養成制度においては、司法試験は、新たな法曹養成制度におけるプロセスの一環として位置づけられるべきであるから、その内容は、法科大学院での教育を踏まえたものでなければならず、司法修習を経れば法曹としての活動を行うことができる能力があるかどうかを判定するものでなければならない。

本年度の司法試験の内容は、アンケートなどを通じて判断する限り、総じて、法科大学院での教育を踏まえたものと評価されているといえよう。しかしながら、司法試験の在り方如何によっては、法科大学院が司法試験を意識するあまり、本来あるべき姿からかけ離れ、専ら試験対策のための教育に走る危険性も払拭できず、一部ではかかる事態が現実には生じているとの指摘もある。今後も、選択科目の見直し、法曹倫理を問うことを含め、試験の内容や出題の在り方について継続的に検討し、その改善を図っていくべきである。

このように、司法試験が法科大学院での教育を踏まえたものとしていけば、学生が、充実した教育がなされている法科大学院において、厳格な成績評価と修了認定をクリアする限り、その相当割合が司法試験に合格するようになることが期待される。

なお、司法試験の実施時期や日程について、五月に連続する四日間程度で実施するのは体力的に厳しいとの意見や、試験会場の机が狭くて不安定であるといった運営実施の問題点を指摘する声も聞かれており、その改善方策を検討すべきである。

(2) 司法試験合格者数と今後の法曹人口

司法制度改革審議会意見書や司法制度改革推進計画によれば、司法試験合格者数については、平成14年に年間1200人程度、平成16年に年間1500人程度を達成し、平成22年ころには年間3000人程度とすることを目指すとされている。平成16年までの目標は、既に達成されている。また、司法試験委員会が平成17年2月に示した司法試験の年間合格者数の目安によれば、平成18年は新司法試験が900人から1100人程度、旧司法試験が500人から600人程度とされ、平成19年は新司法試験がその2倍程度、旧司法試験が300人程度とされているが、平成18年については、ほぼこれに沿った合格者数となっている。

今後の司法試験合格者数の在り方についてどのように考えるかについては、年間3000人という目標を前倒しするとともに、3000人を大幅に超えて合格者数の増加を図るべきであるとの考え方もある。しかしながら、法曹の質を確保するという観点からすると、法科大学院における教育の実情や社会のニーズ等を踏まえながら、継続的にその在り方を検討していく必要がある。まずは、平成22年ころに年間3000人程度とするという前述の目標の達成に努めつつ、常に、質の確保が大前提であることに意を払うことが肝要である。その際、社会で働きながら法曹を目指す途の確保も引き続き図るべきである。

なお、将来の法曹人口の在り方を考えるにあたっては、法律隣接専門職種の活動状況及びADR等の役割分担の進展をも考慮に入れる必要がある。また、弁護士の地域的偏在の解消や、裁判官・検察官の増員、裁判所・検察庁の配置・人的体制等、司法を支える人的基盤の整備の在り方にも留意すべきであろう。

4 司法修習について

(1) 司法修習の位置付け

司法修習は、新たな法曹養成制度においては、プロセスとしての法曹養成制度の一環に位置付けられるものであり、今後も、実務教育の中心として重要な役割を果たすべきである。また、司法修習も、プロセスとしての法曹養成制度の一環である以上、法科大学院教育や司法試験との連携が確保されるべきである。

新たな司法修習は始まったばかりであり、実務修習を中核とした新しい司法修習制度が十分に成果を挙げられるかどうかは、今後の課題であるが、我々としても、これからの新司法修習の実情を注視しながら、引き続き、司法修習の在り方を検討していかなければならない。

(2) 司法修習と司法試験との関係

近時、いわゆる二回試験の落第者が大幅に増加している実情があり、平成18年においては、1493人中107人が不合格又は合格留保となったことが報道で明らかとなった。

平成18年の二回試験を受験した者は、初めて司法試験の年間合格者数が約1500人に増加したときの修習生であり、今回の二回試験落第者増加の原因について、確定的な結論を出すことはできないものの、これまで質を確保する方策が取られることなく、司法試験合格者の数だけを大幅に増加したためではないかと疑われる。

関係者においては、改めて、法曹の量と共に質を確保する方策の重要性を認識すべきである。

新たな法曹養成制度の下では、法科大学院において、充実した教育を受け、厳格な成績評価及び修了認定をクリアした者のうち、さらに、司法試験に合格した者が司法修習を受け、二回試験を受けることが期待されているのであるから、それぞれが必要な役割を果たしている限り、二回試験で大量の不合格者が出るということにはならないはずである。仮に、今後も二回試験の不合格者が続出するようであれば、プロセスのいずれかにおいて改善すべき点があるのではないかということにもなるであろう。

今後、これらの観点を含め、新たな法曹養成制度の下での二回試験の実情を注視し、その在り方を考えていく必要がある。

5 今後の方策—まとめにかえて

これまで、法科大学院、司法試験、司法修習に関し、その現状分析を行うとともに、それぞれの課題について検討・整理してきた。前述のとおり、新たな法曹養成制度は、比較的順調に滑り出したものの、既に様々な課題も浮き彫りとなっている。

我々が新たな法曹養成制度を導入したのは、多様化・高度化・国際化する国民の法的需要に応え、21世紀を支えるにふさわしい法曹を養成するためである。前述した様々な課題に対処するに当たっては、国民の視点から、新たな法曹養成制度の理念を、今一度思い返さなければならない。

今後の法曹養成の在り方については、法曹となった後の継続的な研修、教育の体制の整備の状況についても視野に入れて考えていかなければならないが、まずは、法曹となるまでの制度を担う法科大学院、文部科学省、法務省、最高裁判所、日弁連等において、それぞれ、法学教育、司法試験、司法修習が有機的に連携した「プロセス」としての法曹養成の一環を担っていることを肝に命じ、本提言の内容に沿った更なる努力を行うことを強く求めたい。

しかし、プロセスとしての法曹養成制度が十分に機能するためには、これまでのように、関係者がそれぞれ個別に対応するだけでは足りない。法科大学院、文部科学省、法務省、最高裁判所、日弁連等の関係者が、従来の縦割り思考を克服し、それぞれの立場や利害関係を超えて、新たな法曹養成制度の充実、発展に取り組むことが極めて重要である。問題が顕在化し、ひずみが生じる前に、今こそ、法学教育、司法試験、司法修習の有機的連携を確保するための統一的な仕組みをつくるべきである。

このような仕組みをつくるためには、まず、法科大学院における成績、司法試験における成績及び司法修習における成績の関連性等を検証した上、その関連性を高めていく方策をとらなければならない。各段階の成績の関連性等を実証的に検証し、その関連性を高めていくことで、

プロセスとしての法曹養成制度が本来の姿となり、本提言に既に述べた多くの課題を解決する
みちすじが明確になるはずである。

そのために、我々は、次のことを強く求める。

すなわち、法科大学院教育を主管する文部科学省及び司法試験を主管する法務省のほか、最
高裁判所や日弁連、法科大学院関係者らが連携して、総合的かつ統一的に、それぞれの成績相
互の関連性を実証的かつ効果的に検証した上、その検証結果に基づいた改善策を検討し、これ
を実行する体制を直ちに作るべきである。

検証に当たっては、個人情報保護にも配慮しつつ、法科大学院を中核とする法曹養成制度の
仕組みが十分に機能しているかどうか、また、各法科大学院がそれぞれその役割の一端を果た
しているかどうかなどを全体的かつ総合的に考察できるよう、必要かつ十分な情報を交換する
ことが重要である。

関係者は、その取組みに直ちに着手すべきである。

我々としても、新たな法曹養成制度がその機能を十分に果たすことができるよう、さらなる
努力を続け、この改革を推進することを決意し、本提言を締めくくる次第である。