

平成17年度 第6回 規制見直し基準WG 議事概要

1. 日時 平成17年7月4日(月)10時~11時20分
2. 場所 永田町合同庁舎共用第3会議室
3. 出席者 鈴木主査、原主査、黒川委員、安念専門委員、大橋専門委員、
福井専門委員、山本専門委員
4. 議題 法務省ヒアリング
法曹人口の拡大等について
5. 議事の概要

(1) 法務省による説明(法務省大臣官房司法法制部 吉村参事官)

これまでの司法制度改革の経緯、検討状況について説明させていただきたい。お手元の資料の法科大学院制度と新司法試験等導入に向けたスケジュールについて、法科大学院は平成16年4月学生を受け入れている。法科大学院は2年生組と3年生組がいるので、2年生組は平成18年から新司法試験を受けることになる。他方、現行試験については、移行期間をもって終了することとなっている。平成22年のころ終了予定となる。この新司法試験と現行司法試験が行われている期間の司法試験合格者の割合だが、平成2年頃までは合格者数500名程度という時代が長く続いた。それが、いろいろなところで議論を続け、法曹をもっと豊かなものにするために、平成3年からは600人程度と増え続け、平成16年では1500人程度となっている。司法制度改革審議会の意見書では、法曹人口の増大の必要性が報告されており、平成14年1200人、平成16年1500人、平成22年3000人という指摘がなされた。それで報告された内容を尊重するとともにそれを実施してきた。

こうなった経緯を説明させていただきたい。司法制度改革審議会にて、法曹制度の在り方が議論された。基本的に質・量とも豊かな法曹、21世紀の司法を支えるにはどういった法曹がいいのかを御議論いただいた。その結果、さきほど申し上げたように平成16年には1500人程度の司法試験合格者、平成16年には法科大学院の設置といったことがなされた。そして、平成30年には、約5万人と法曹人口は大幅に増加される。海外事例も参考としながら、この数字が一つの目安とされた。

続いて、教育内容についてであるが、いただいた問題意識のペーパーに対する部分として司法制度改革推進審議会の報告書部分を抜粋した。法科大学院では、在学期間中その過程の履修に専念できる仕組みにすることが肝要であり、法曹となるべき資質・意欲を持つ者が入学、厳格な成績評価及び終了認定が行われることを不可

欠の前提にしている。そういう前提の上で、法科大学院修了者の相当程度、例えば 7 から 8 割の者が新司法試験に合格できるように、充実した教育を行うとしている。

司法制度改革審議会の報告書に基づいて、司法制度改革推進本部ができて、そのときに司法制度改革推進計画もできて、平成 22 年のころには合格者数を 3000 人にすると決まった。

このときに、司法制度改革審議会の中に法曹養成を検討する検討会があった。有識者会議である。ここで、新司法試験における選択科目等について議論した。平成 16 年度以降の現行司法試験の考え方を整理した。当然ながら、現行司法試験の受験者にとって不利益にならないように配慮した。

その後、司法試験委員会にて検討が行われた。そこでは法科大学院の先生方からヒアリングを行うほか、有識者からさまざまな意見を賜った。資料「併行実施期間中の新旧司法試験合格者数について」にあるとおり、司法試験は資格試験であり、法曹になろうとする者に必要な学識、応用能力を有しているかどうかに基づいて判定されるのであって、実際の試験結果に基づかないで、あらかじめ合格者の予定数を確定的な数値で示すことはない。新旧司法試験が別個に、別々の基準で行われるため、それぞれに合格者数の概数を示しておくことは円滑に実施するための指針となる。こういったような理由から概数を示すことはある。しかし、合格者は試験結果に基づいて判断されるものである。法科大学院における教育は試行錯誤しながら各法科大学院において進められている。教育水準が確保できているかどうかは、第三者機関によってこれを担保する仕組みになっているが、それがまだできていないため、平成 18 年、19 年はおおよその合格者数を示し、平成 20 年の以降については法科大学院の動向を見定めながら、となっている。こうした状況により、新司法試験合格者に関しては、平成 18 年は約 900 人から 1100 人程度、平成 19 年については、不確定な要素もあるが、概ね平成 18 年の倍を一応の目安としている。現行司法試験では、平成 18 年 500 人から 600 人程度、平成 19 年 300 人程度を目安としている。平成 20 年以降に更に減少させても受験者に不利にならないように設定されている。その上で、法科大学院に対して、法曹養成の理念に沿ったものとなるような厳格な成績評価を期待している。

(2) 意見交換

福井専門委員：現在法科大学院は何校で何人くらいいるのか。

吉村参事官：法科大学院の所管は文部科学省なので正確には把握していないが、初年度は 68 校でいわゆる 2 年コースが 2,300 人程度、全体では約 5,600 人程度。

また、新設は 6 校で約 240 名程度と認識している。

福井専門委員：2,300 人は 5,600 人程度の内数か。

吉村参事官：その通りである。

福井専門委員：3 年コースと 2 年コースの区分けはどれくらいとなっているのか。

吉村参事官：大学により入学断面で既修者と未修者により振り分けるところと、入学後、試験によりコースを振り分けているところもあるので今すぐはわからない。入学者の習熟度により各コースの要員数は毎年変わるものと考えている。
福井専門委員：5,700～5,800 人位が定常ベースでは、毎年司法試験を受験することとなるのか。

吉村参事官：入学者ということではそうであるが、法科大学院では厳格な成績評価と修了認定が大前提として期待されており、その意味で大学がどこまできちんと教育をするかにより受験者数は変動するものと考えている。

福井専門委員：今年度の最上級生（司法試験の有資格者）は2,300 人の内、何人くらいとなっているのか。

吉村参事官：正確な数字は持ち合わせていないが、昨年現行司法試験を合格した者が数十名いると認識している。また、大学により進級できなかった者もいる。ただし、この数字は文部科学省に聞かなければわからない。ただ、いろいろな予想値があり 2,000 人前後ではないかといわれているが正確な数字はわからない。

福井専門委員：厳格な評価や修了認定は、法曹の質の担保という面で重要だが、それはどの程度の質を要求するかで異なるのではないか。今後定常ベースで5,700～5,800 人が受験資格を得るとして、現行の法科大学院が存続するということを前提にすれば、中期的には合格率をどの程度にするのか。

吉村参事官：大学院の認定の厳格さにより合格率は変わってくると考えるが、全ての方が受験するという前提であれば、最終的に単年ベースで約 20%程度ではないか。ただし、一人の受験者が5 年間に3 回受験できるので、受験者全体では約 50%程度と考えている。

福井専門委員：単年ベースで見れば 20%程度の合格率と考えているのか。

吉村参事官：大学院がどこまで相応しい授業を行い、学生に対しきちんとした評価を行っているかにより、合格率は変動するものと認識している。ある関係者によれば一部の法科大学院の授業が従来の大学の範囲内の内容であるとか、さらには予備校に通っている方もいると漏れ聞いている。

また、ある東京大学教授の話として伝え聞いたところでは、東京大学の生徒の約 1 / 3 は無条件に法曹の関係者に相応しく、1 / 3 については適切な教育を積み法曹に携わる資格を十分得ることができるが、残りの 1 / 3 は法曹の仕事には適さないのではないかと話されていたらしい。あくまでもこれは大学の意見ではなく、一先生の意見、印象に過ぎないが、今後このような意見が正しいかどうかも含め検証を行わなければならないと考えている。また、東大でこのような状況であれば、他の大学の状況がどうであるかを十分検証する必要があると考えている。ただ、法務省としては法科大学院の入学者全てが受験す

るという前提で合格率の議論をするのは間違いではないかと考えている。

福井専門委員：確かに法曹関係者の質的基準というものはあると考えるが、法曹関係者が専門分野をどの程度の範囲までカバーするかによって要求される質的基準も変わってくるのではないか。例えば知財や行政分野のように訴訟代理まで行うのと、町の弁護士のように民事の紛争処理だけで良いという場合には、ずいぶんと要請される質的基準が異なるのではないか。どのくらいの質的基準を要求するかは法曹関係者により異なると思う。しかしながら、法曹人口拡大の議論の原点が、一般市民に法的なサービスを受けやすくすることにあるので、仮に定型的な紛争案件に要請される質的基準を合わせれば、自ずと法曹関係者の質的な問題もクリアするのではないか。

吉村参事官：直接教育を所管している訳でないので、どの程度の教育水準を前提において評価をしているのかはわからないが、弁護士は一部の優秀な方が専門的な分野で活躍することを求めているのではなく、多種多様な経験、仕事をしていただくことが前提であり、法廷に立つ仕事だけでなく、法曹資格者が企業の中で働かれるなど、様々な場面で活躍頂くことを念頭に置いている。

法務省が念頭に置く法曹の質というのも、いわゆるトップレベルの方を念頭に置いているわけではなく、正に国民の方々が一般的に期待している法曹の質を基準にしている。

福井専門委員：例えば、一般の大学入試でも、合格するためにより高度専門的な知識を要求される大学から一般的な知識のみで十分なところまで幅がある。法律の分野でも基本的な六法の部分だけを習得するものと、高度専門的な分野までを習得するものまで幅があってもよいのではないか。

つまり、どの位の基礎的能力、応用能力をどの程度習得しているかを試験段階でわかるようにすることが必要ではないか。必要であれば各科目についてTOEFLなどの点数ように開示かつランクアップも可能というような仕組みにすれば、情報の非対称が解消され消費者が誤解を受けるというデメリットが解消されるのでは。

吉村参事官：法務省がその点について検討を行っているわけではないので明言できないが、税理士のように科目別の試験制度というのも仕組みとしては決して間違ったものではない。

福井専門委員：現行の弁護士は各科目とも全体としての合格水準はあるものの、実際は民事の専門家や刑事の専門家がいるように特定分野の専門家が存在するわけで、一般的にはそれがわかりにくい。現行の弁護士の試験制度がそのようになっているからではないか。

吉村参事官：法務省が新司法試験で要請している公法系、刑事系、民事系については、特に専門的な分野の知識が要請されるわけではなく、法曹に携わっていく上で必須なものであると考えている。

他方選択科目については、個人の判断、興味により、一つの科目に特化し専門性を高めることも重要であり、関係ない他の分野については多少専門度が下がってもかまわないと考えている。

福井専門委員：公法、刑法、民法などの六法が大切なことはわかるが、実際上が判事、検事、弁護士などでも専門分野に特化されていることから、例えば、民事関係を専門にしようとする人は、試験の際、刑法関係はボーダーライン程度でもいいが、民法関係は85点以上を求めるなど、メリハリがあってもいいのでは。これは現行の全科目一括の試験制度では困難ではないか。

現行の試験制度をベーシックなところだけでもいいとすれば、先ほどの5,700～5,800人程度のうちのかなりの方が司法試験に合格されるのではないか。

吉村参事官：新司法試験制度はベーシックなもの以上のことを要請するものではない。将来どのような形で法曹に携わったとしても、法的に分析し、物事を解決するという考え方を身につける上で、必要と判断するものが必須3科目である。

将来法曹になった場合、専門的に特化した分野に携わることもあろうが、司法試験の時点では、リーガルマインドの面でも必須3科目は基本的に必要と考えている。

福井専門委員：アメリカの場合は、能力の高い高額所得の弁護士もいるが、大半は町の弁護士であり、弁護士だけでは生計を立てられない人もいると聞いている。しかし、そのような町の弁護士でも一般国民には役立っており、これは法務省のレポートにも示されているとおりである。このような面を見れば、法曹人口の多さが一般国民に対する法的サービスの享受度を高めることにつながる。つまり、弁護士の底辺を拡大することが有益であるということは諸外国の例でも確かであると考える。

弁護士に一定の質を要求するということは理念としては理解できるが、資格を取った後の研修的效果などを加味し、最初はある程度門戸を開けばいいのではないか。例えば、法科大学院の卒業生が5,700～5,800人程度いるのであれば、そこから5,500人くらい、予備試験からも5,000人程度司法試験に合格させ、合わせて年間10,000人程度を合格とすればよいのではないか。その上で、弁護士の経歴や勝訴歴、和解歴などを開示させ、ユーザの選択に委ねるということもできるのではないか。

吉村参事官：ただし、注意すべきことは普通の市場原理に任せただけの場合、機能しやすい分野としにくい分野があるのではないか。日常的な財、サービスであれば、さまざまな情報をもとに消費者が選択できることが可能となる。

一方で、一般国民が弁護士に依頼をする機会というのは今後も飛躍的に増大するわけではないと考えられることから、たまたま依頼をした弁護士の評価が適正に市場に反映されるかは疑問である。

原主査：裁判員制度が導入されることで一般国民が法曹関係者に触れる機会は増加するのではないかと。また、現在でも裁判官は一人あたり 200 件程度と訴訟を抱えすぎて手一杯の状態である中で、ある程度法曹関係者のパイを広げるべきではないかと考える。

一方で、現在の法曹関係者についても質的な水準はまちまちであり、これを是正するためにも、個別の科目毎に再認定制度を導入し、法曹関係者のランクアップできる仕組みの構築などが法曹教育全体の検討の中で必要ではないか。

吉村参事官：法務省としても、裁判所、弁護士が国民に身近な存在になるべきと考えている。また、理念としても、裁判員制度を導入するなど、国民に支えられる基盤としての司法になるべきと考えている。そういった観点からも、法曹人口を拡大することが必要であると認識しており、かつて 500 名程度であった司法試験合格者をこれまで順次増加させてきた。

さらに、裁判は本来どこで受けても同じ結論が出るべきである。それが故に法曹の質の確保は重要であると考えている。ただし、質の確保の手段はさまざまであり、福井先生が指摘されるようにもう少し法曹の門戸を広げ、法曹教育の中で育てるということもあるだろうし、単に司法修士課程ではなく、生涯教育として裁判官、弁護士などそれぞれの組織内においても教育を行っていくということもあるのではないかと。

大橋専門委員：司法制度改革推進計画などで、平成 22 年頃には 3,000 人程度の司法試験合格者数を目標すと、数値を示されているが、これは上限なのか、あくまで目安で変更可能なものか。

また、法科大学院は法曹教育の中核であると考えているが、その位置づけに相応しいだけの合格者数が前提として必要と考える。あまり合格者を絞ると、本来法科大学院が狙いとしていた、単に法文の読み方だけではなく、広い意味の法的知識を備えた法曹を育成しようということが実現できないのではないかと。合格者を絞ると、予備校の方に行って合格するためのテクニックだけを身につけることとなるのではないかと。

吉村参事官：3,000 人についてはご指摘のような上限数値ではない。あくまでも資格試験であり、受験者の能力に応じ、合格者数は変動するものと考えている。合格者数は意図的に絞るということを考えているわけではない。

黒川委員：3,000 人という数字の根拠は何か。

吉村参事官：根拠はなかなか難しいが、当時審議会などの中で、ヨーロッパの国々、中でもフランス程度には少なくとも増やさないといけないとの議論があり、そのためには 3,000 人程度必要との結論になったと認識している。

福井専門委員：フランスの人口当たりの弁護士数はヨーロッパでは最低ランクであり、10 年以内にそのフランス並みにするには、最終的に年間 1 万人程度の合

格者が必要と考えている。3,000人ではずいぶん先になるのではないか。

安念専門委員：日本の経済活動や人口、訴訟件数、日常的な法律マターなど、それぞれにどの程度ニーズがあり、それらを円滑にするためにはどの程度の法曹数が必要であるとの基本的な試算はあるのか。

吉村参事官：理念として、今後増加する司法ニーズに対応していくためには法曹人口を増やすべきと考えている。

鈴木主査：国際的に比較しても、フランス並みにするのがよいとするのであれば、何年くらいかけてそのような状態にするのか、1万人だと10年くらいかかるが、それをどのようにするかということ議論すべきである。受験者の優劣により毎年度合格者が異なるというのはおかしな話ではないか。

安念専門委員：現在、法曹の要員が大きく絞られているため、社会で法律を学んだ優秀な方が必ずしも法曹を目指さなくなっているのではないか。

また、質の低い弁護士については、一般国民が頼むことはないと思う。そのようなことが生じないためにも情報開示は必要と考える。

吉村参事官：情報開示により消費者が間違った選択をしないようにどのような環境整備をするのか検討することが必要。また、弁護士の一般的な評判と質は必ずしも一致するものではない。

福井専門委員：5,700～5,800人の学生が大学院を卒業し、その内の2割程度しか合格しないのであれば、確実に倒産する大学院が出てくると考えるがどうか。

吉村参事官：法科大学院を設置にあたっては、文部科学省が厳選するのではなく、一定の基準を満たせば全て認可するという考えに基づいている。これはまさに市場主義であり、それだけの教育水準を満たさないのであれば、つぶれても仕方がないという制度設計ではないかと考える。

福井専門委員：法科大学院からすれば、大学院存続と強い相関があるのは卒業者がどの程度司法試験に合格するかということであるが、その部分は完全な市場原理ではなく、法務省がある程度政策的意思決定をしている部分である。その政策意思決定により法曹の道を目指すものがあまり多くは法科大学院に入れないうようにするのか、法科大学院に入ったものは基本的に全て司法試験に合格できるようにした上で、弁護士になった後、市場原理に任せ淘汰されていくというふうにするのか。いずれが果たして消費者利益に合致するのかというのが我々の問題意識である。世の中に出てみないことにはその法曹関係者が役立つかわからないということを考えれば、後者のように法曹の門戸を広げるべきと考える。また、司法試験の合格者が全て法曹の仕事に携わる必要はなく、民間企業やその他の分野でも法律の知識を活かし活躍できる場があるのではないか。

吉村参事官：そこは意見が相違するかもわからない。司法試験が資格試験である限

り、試験の段階で一定水準以上の能力があるということが前提になっている。法曹として必要な資質を確保するという意味で、水準を確保できない法曹関係者が世に出るようになれば、資格制度の根幹が崩れることとなる。

福井専門委員：事前に人の能力を測ろうとすること自体は尊いことだが、所詮試験で測れる能力は限られている。

吉村参事官：だからこそ、法科大学院で確実な成績評価や修了認定をして頂くことが大事と考えている。

安念専門委員：本当に法科大学院でそのような教育が行えると考えているのか。

吉村参事官：そのようにあって欲しいと考えている。

鈴木主査：司法試験はなかなか合格しないことから優秀な人材が集まりにくくなっているのではないかと。合格しやすくすれば、優秀な人材も集まってくるのではないかと。その意味でも予備試験は貴重なルートである。法科大学院を経由せずとも、法曹に入るというルートを確保することが必要ではないかと。

安念専門委員：予備試験のルートを確保しておかないと、法科大学院がいい教育を提供しているかの検証ができない。法科大学院を出ている人と、出していない人との比較をすることによりはじめて検証できると考えている。

福井専門委員：単なる念押しだが、予備試験の本試験合格率が、法科大学院からの合格率よりも低くなるように、これは決まっていることなので、運用をお願いしたい。この合格率基準については与党の決定であることを忘れないでいただきたい。論理的に言うと、予備試験の本試験合格率がうんと高いということは、予備試験自体においてかなり絞り込んで、本試験に通やすい人しか本試験を受けていないということ。つまり、予備試験の門戸を開いていないことになる。予備試験は門戸を広く開いていかないとだめだ。

鈴木主査：なぜ、司法制度改革審議会の予備試験についての資料を今日は持ってないのか。忘れてもらっては困る。予備試験という、法科大学院とは競合するルールを軽視しているのではないかとという危惧がある。

福井専門委員：平成 16 年 3 月に閣議決定した規制改革・民間開放推進 3 か年計画にも予備試験についての記述はある。

鈴木主査：そこをお忘れなく。要するに、数を増やしていくと、多彩な人も出てきて会社の社長をやったりする人も出てくると思う。数が非常識に少ないことが問題だ。三者合意に引きずられて法務省が自分で決断できなくなってしまったから 10 年仕事になってしまった。今年はこれを我々もやっていきたいと思っている。

大橋専門委員：最後に、ぜひ、前倒しをお願いしたい。