



2013 年度 司法制度改革検討 PT 提言

社会のニーズに質・量の両面から応える法曹の育成を

2014 年 5 月

公益社団法人 経済同友会

目 次

I. 日本社会の変化と法曹への期待	1
—多様な法曹の活躍によって経済成長を遂げる公正な社会—	
1. 最狭義の法曹に求められる多様性	2
2. 狭義の法曹に対する需要の拡大	3
3. 広義の法曹の活躍に対する期待	3
II. 現在の法曹養成制度の問題と具体策.....	4
具体策 1 : 司法試験の合格率を引き上げて少数精鋭の法科大学院での教育の 充実を図る.....	4
具体策 2 : 予備試験を廃止し、法科大学院教育におけるプロセス教育を通じ て多様な法曹を育てる	5
具体策 3 : 法科大学院に柔軟な制度設計を認めることによって、教育期間の 短縮と教育の多様化を図る	6
具体策 4 : 法科大学院の教育を充実させ、従来型の司法研修所は、裁判官・ 検察官を養成する機能に特化する	6
具体策 5 : 法学部の在り方を見直し、法曹の能力的な多様化と深化を図る..	7
具体策 6 : 事前規制の緩和と事後チェック・監視機能の強化によって、市場 の規律を働かせ、法曹の質と量を両立させる.....	8
おわりに —企業経営者としての心構え—	10

I. 日本社会の変化と法曹への期待

—多様な法曹の活躍によって経済成長を遂げる公正な社会—

1999年頃から着手された一連の司法制度改革は、「事前規制・調整型社会」から「事後チェック・救済型社会」への転換を図る一環として始まった。

民間活力を最大限引き出し、持続的な経済成長を実現し、国民生活を豊かにするためには、経済成長を支えるイノベーションの阻害要因となる事前規制を緩和し、公正・透明なルールと自己責任に基づく多様な選択を尊重する必要がある。安倍政権が掲げる成長戦略においても、「規制省国」を実現することが掲げられており、この目的は今も受け継がれている。

このような社会において、法治国家として基本的人権を守り、また、事前規制の緩和によって生ずるリスクを払拭するためには、事後チェック・救済機能の中心にいる司法・法曹の果たすべき役割の重要性が増す。司法・法曹は、量的な需要の増大に応えることはもちろんのこと、質的にも、多様化・高度化する需要に対応していくことや、法廷の内外を問わないニーズに応じることが求められる。

法科大学院を中心とした新しい法曹養成制度は、このような司法・法曹に対する需要に応えるため、大幅な法曹数増をその質を高めつつ図るために開始したものである。その基本理念は、司法試験という「点」のみの選抜から、法科大学院を中核とする「プロセス」によって教育の充実を図ることである。この理念自体は素晴らしいものである。

ところが、法曹有資格者の就職先が確保できない、更には司法試験合格率の低迷も相まって、法科大学院志望者が減少するなどの問題に直面し、かつて掲げられた年間3,000人という合格者目標も撤回される事態に陥っている。

現行制度はこのような問題をはらんでおり、さらなる改革が必要である。しかし、現在進んでいる議論は、従来型の法廷実務に従事する法曹の育成に焦点を当てる向きがある。法曹の中心である法廷実務家を養成することが重要であることに疑いはないが、法廷外のニーズにも応えるための議論を深めることも必要である。そのためには、法曹の存在意義そのものに関する本質的な問題についても議論を重ねることが肝要である。

また、現行制度は、法曹の質・量を確保するために、司法試験合格者数を増大する代わりに法科大学院におけるプロセスと社会や市場における競争規律で質を担保する「新しい方向性」を志向したにも関わらず、極めて難しい司法試験と司法修習制度を軸とする入口規制で法曹の質を担保する「旧来の方向性」が残ってしまっている。これはパッチワーク的な妥協の産物ともいえるだろう。

現在進んでいる議論は、現状の問題が生じている根本原因が、結果的に二つの方向性の「悪いところどり」のような状況を生んでいるのではないか、という問題意識も希薄に見える。

このまま議論が進むと、目前の問題に対する対症療法的な、またしてもパッチワーク型の制度見直しになる。それも旧来の制度に戻る方向での見直しが進む危険性が高い。しかし、対症療法を急ぐよりも、まずは日本社会の変化と法曹の存在意義を改めて整理し、そのために必要な法曹を養成するためには現状をいかに改良・改革すべきか、根本からの議論と検討を行うべきである。

何よりも、法曹養成制度改革は法曹のためではなく、日本社会と国民のためでなければならない。そして以下に述べるように、法治国家として基本的人権を守り、かつ、持続的な経済成長を遂げる社会を実現するためには、多様かつ厚みのある法曹の活躍が重要である。しかるに、法科大学院を中心とする新しい法曹養成制度が始まってから約10年が経過した現状においても、日本社会のニーズに応じた法曹が十分に輩出されているとは必ずしも言えない。かかる現状を踏まえると、当初目標とされた年間3,000人の司法試験の合格者数は、今後も到達目標として堅持すべき一方で、それだけの数の合格者が、法曹として活躍できる舞台を広げていく道筋こそが、これからの議論を通じて提示されていかなければならない。

1. 最狭義の法曹に求められる多様性

上述のとおり事後チェック・救済社会においては、法廷実務を中心に活躍する法曹（最狭義の法曹）はあらゆる分野における紛争の解決に当たらなければならない。

すなわち、事後チェック・救済型の社会システムは、法人・個人を問わず、様々な紛争の解決や権利の救済を、より司法制度に依存する状況を否応なしに生じせしめる。この中では、通常の民事・刑事の法律的知識だけでなく、複雑な経済法規や科学的証拠に対する深い知見も必要となる。その意味で、いわゆる大企業だけでなく、中小企業や一般市民にとっても、司法サービスへのアクセスが身近なところで確保されていることは、経済社会の公正な発展を担保する一種の公共財として、より重要な意味を持つてくる。

したがって、法廷実務を中心に活躍する最狭義の法曹についても、法律だけでなく、経済学や科学技術などの別の専門性をも備えた多様かつ豊富な人材層が膨らむことがより重要となる。

2. 狭義の法曹に対する需要の拡大

経済のグローバル化が進展する中で、日本企業の競争力を支える企業法務を専門とする法曹（狭義の法曹）への量的・質的な需要が高まっている。法律や契約は、グローバル圏での経済活動を行う不可欠のインフラであり、そこでは法律家の果たすべき役割が重要になってくる。また、異文化の企業間でビジネスをスタートするには、契約条件を明確にする必要性がより高くなる。

しかし、日本の法律事務所は国際紛争の現場において欧米の法律事務所の後塵を拝しており、グローバルに通用するソフトパワーとしての法曹の強化が求められる。日本の法曹の活躍は、日本の産業競争力の強化に貢献する。日本の法律事務所からも、世界のトップ10に入るところが現れ、企業規模の大小を問わず、グローバル競争を勝ち抜く日本企業を支えてくれることを期待する。

3. 広義の法曹の活躍に対する期待

法曹に対する期待は、法律のスペシャリストとして活躍する法曹のみならず、企業をはじめ、行政（官庁・地方公共団体）や政治、福祉や教育を舞台によりジェネラリスト的に活躍する法曹（広義の法曹）にまで膨らんでいる。

例えば、企業においては、法務部だけでなく、他の部署でも活躍するジェネラリスト候補としての法曹人材に対するニーズが高まっている。ビジネスのグローバル化によって、日本企業もはるかに法化の進んだ世界の舞台で競争を行っている。そこでは知的財産や M&A に関わる法的な知見は、競争上の通常の武器の一つになっている。欧米企業のマネジメント層では法曹有資格者が珍しくないのに対して、日本企業のマネジメントにはそのような人材が非常に少ない現状は、競争上のハンディキャップとなりかねない。今後、事実関係を理解、分析し、論理的な結論に至る思考を徹底的に教育される法曹教育が、ジェネラリストとしてマネジメント人材に成長していくことは、日本企業の国際競争力強化という観点からも重要である。法科大学院卒業レベルの基礎訓練を受けた若い人材に対するジェネラリストとしての採用ニーズも増加すると期待される。また、弁護士経験を有する人材のジェネラリストとしての中途採用への期待も膨らんでいる。

以上のとおり、日本社会は、司法・法曹に対して大いなる期待を寄せているものであり、それに応じるためには、多様な質と豊富な量の法曹人口の存在が必要になる。

II. 現在の法曹養成制度の問題と具体策

法曹養成制度の検討にあたっては、上述の社会のニーズに応じた質・量の法曹を養成することを踏まえなければならない。

しかしながら、現在の法曹養成制度は、最狭義の法曹の養成に焦点が当たり、特に広義の法曹の養成を重視していないため、増加した法曹有資格者が就職先を確保できず、結果として、法曹の志望者が減少するという悪循環が生じている。

このような問題が生じた根本的な問題は、旧来型の仕組みも極力残しながら、パッチワーク的に法科大学院を導入した結果、法曹志望者にとって極めてハイリスク・ハイコストの制度になってしまったことにある。現在政府が検討している法曹養成制度の見直し案でも、司法試験合格者数の絞り込みを検討する一方で、法学部・法科大学院・予備試験・司法修習の全てを残すなど、再びパッチワーク的妥協の罠に陥る危険がある。

そこで、以下に述べる具体策によって抜本的な制度変更を行い、潜在能力の高い人材が真剣に法曹を目指してから、然るべき基礎能力と資格を取得するまでの平均期間を短縮化することにより、より多くの法曹有資格者が他の大学院卒業生同様に 20 代の早いうちに働き始め、そこから多様な進路を選択できる環境を整備することを求める。これは、職業人生の途中から法曹を目指す者にとっては、人生の過大なコストとリスクを負担せずにその道が拓かれることを意味し、法曹の多様性や人間的な深みを増す効果も期待できる。

具体策 1：司法試験の合格率を引き上げて少数精鋭の法科大学院での教育の充実を図る

2013 年度の司法試験は、法学部と法科大学院の両方を合わせて 6 年間勉強した学生（既修者）の合格率が 4 割に満たないという異常な状況にある（累計合格者率上位 15 校の平均でも 5 割程度に過ぎない）。ましてや他学部を卒業した未修者はもう 1 年必要で、合格率は更に低い。この合格率の低さが原因で、法曹資格取得までの期間が更に長期化する上に、受験者の中には最終合格を果たせないものも存在する。

法曹資格を得るために、これだけの膨大な時間と費用と、最後に合格率が必ずしも高くない司法試験と言う巨大なリスクを負う選択を学生に強いることはあまりに酷である。他方で、現在の司法試験は、社会が期待する法曹が必要とするレベルを超える知識や能力要件を課している。この結果、多くの学生はか

なり年齢を重ねてから社会に出ることになり、法律事務所に就職できなければ、まさに「潰しがきかない」状況に追い込まれる。学生の法曹離れはこの巨大なリスクと膨大なコストに真因がある。

本来、法曹の仕事には十分魅力がある。前にも述べた通り、経済的にも社会的にも潜在需要は大きい。また上述のようにリーガルマインドの基礎訓練を受けた若い人材（法曹資格はその最も分かりやすいシグナル）に対する企業からの潜在需要も大きい。したがって、学生が法曹を目指しやすい環境整備に注力すべきであり、そのためには何よりも司法試験そのものについては合格しやすくすべきである。

また、現在の司法試験の合格率の低迷は、法科大学院での教育を試験対策化させ、有能な法曹の養成にとって最も重要なプロセス教育を崩壊させる大きな原因となっている。司法試験の合格率を引き上げて「受験勉強」負担を軽減する一方で、最狭義の法曹の地力を高めるための法律科目教育の充実はもちろん、広義の法曹に向けたプロセス教育を拡充することが可能となる。

司法試験の合格率を引き上げるための具体的な方策は、合格者 3,000 人へと拡大を進める一方で、作りすぎた法科大学院の淘汰を進めて定員を絞り、法科大学院修了生の殆どが司法試験に合格する制度へと移行することが適当である。

また、社会が求める法曹の役割の拡大に対応していくとともに、学生の受験勉強の負担を軽くするために、司法試験の問題や合格基準を見直すべきである。他方、法科大学院の教科内容、学生への要求水準については高度化し、単位取得も厳格化すべきである。

具体策 2：予備試験を廃止し、法科大学院教育におけるプロセス教育を通じて多様な法曹を育てる

法科大学院へ進学するリスクの大きさから、予備試験への人気が高まり、法科大学院によるプロセス教育の崩壊に拍車をかけている。しかし、質を担保しながら法曹人口を拡大するためには、一発勝負の試験方式よりもプロセス教育を重視すべきである。予備試験の存在は、このプロセス教育、ひいては法曹養成制度改革の基本理念を否定するもの（超難関だった旧司法試験へ実質的に回帰するもの）であるから、廃止するべきである。

そもそも、予備試験の趣旨は、一つには、法科大学院の学費を負担できない学生の法曹へのルートを確認する点にあった。しかし、このような学生に対しては、奨学金による支援を充実させることによって対応すべきである。もう一つの趣旨は、実社会での経験があり学び直しの必要性のない者に対する特別のルートを提供することにあった。かかる趣旨は、弁護士認定制度（弁護士法5条特例）の拡大や法科大学院に1年コースを設置することによって達成すべきである。

具体策3：法科大学院に柔軟な制度設計を認めることによって、教育期間の短縮と教育の多様化を図る

法曹が多様な進路を選択できるようにするためには、就職時の年齢引き下げと教育の多様化を実現することが重要である。したがって、法科大学院のコース設定や卒業に必要な期間については、更なる柔軟化を図るべきである。

例えば、米国のプロフェッショナルスクールで採用している「科目履修免除試験」の活用や夏学期の活用などにより、期間短縮コース（3年を2年に、2年を1年に）の設定を導入するべきである。また、他のプロフェッショナルスクール（MBAコースや会計大学院、公共政策大学院、海外のLLM等）とのジョイント・ディグリーの設定などを積極的に図るべきである。これにより更に若くて多様な人材が、法曹志望者の母集団に加わる可能性が生まれる。

他方で、現在、導入が検討されている共通到達度確認試験は、法科大学院教育を更に試験対策化させ、多様な教育を奪う機会となりかねないため、導入すべきではない。プロセス教育をより実効的なものとして質を維持するためには、上述のように法科大学院の修了要件を厳しくすることで対応すべきであり、これは同時に、法科大学院の教員が、「プロフェッショナル」を要請する「真のプロ教官」に進化しなければならないことを意味する。

具体策4：法科大学院の教育を充実させ、従来型の司法研修所は、裁判官・検察官を養成する機能に特化する

現在の司法修習は、裁判官や検察官に任官する者以外にとっては、かなりの部分が法科大学院の教育に屋上屋を重ねるものになりかねず、教育期間を伸長する一因となっている。また、司法修習が拡大する法曹人口の全てを受け入れ

ることも難しい。

確かに、現在の司法修習は最狭義の法曹の高い質を維持するために非常に重要な役割を果たしてきたものであり、直ちに廃止することは難しいかもしれない。しかし、法曹養成制度全体の設計を考えるにあたっては、例えば10年後までにその機能を廃止することを明示するなど、司法修習を法曹資格取得の必須要件とせず、他方で、質を担保するために法科大学院の教育内容を充実させていくべきである。

また、司法修習は法曹資格取得の一律の前提要件とはせず、司法試験合格者が、その後の進路に合わせて選択的に科目を履修できる選択必修型の研修制度に転換していくことも考えられる。例えば、一定レベル以上の特殊な訓練が必要となる高度な専門的業務については、関連科目について事後的な追加「司法修習」を義務付け、科目によっては学校方式の研修ではなく、本当の意味での「実務研修」であるインターン方式の単位取得を認めること等も検討すべきである。

なお、司法修習の研修内容は、法廷実務家を養成することを前提としているため、狭義や広義の法曹にとっては必要性が低い。そこで広義の法曹は司法修習に行かなければいいという声があるが、法曹を目指す時点では、通常は法曹（弁護士）資格の取得が一つの最終ゴールとなる。したがって、司法修習を終了したものでなければ弁護士になれないという現在の仕組みは、司法試験合格者が若い時から多様なフィールドで活躍する機会を奪うことにもなりかねない。この点でも、従来の司法修習の位置づけは転換すべきである。

他方で、法曹人口が拡大する中で裁判官・検察官という高い公共性を有する法曹を養成するためには、一定の実務経験や実績などを有する優れた法曹有資格者を裁判官・検察官へ登用し、もって法曹一元制を実現すべきである。このために、司法研修所の機能の一部は、優れた法曹有資格者を裁判官・検察官へ登用する前に訓練するものへと転換させるべきである。

具体策5：法学部の在り方を見直し、法曹の能力的な多様化と深化を図る

多様な法曹を社会に送り出すには、法学以外も学んだものが法曹になることが望ましい。また法解釈は判例法的に一定の法創造作用を持ち、かつ法的な問題は社会的存在としての人間の病理を底流とする。したがって、本来、法曹実

務家は、社会や経済はもちろん、場合によっては科学技術に関しても広範な理解と深い洞察力を求められている。企業においては、多様な法曹を採用するために、他学部から法科大学院に進学したものを優先採用する方針を出すところも出現し始めている。

また、現状では、法学部と法科大学院の教育内容が重複する部分もあるから、履修内容を整理して、その期間を有効に活用するべきである。仮に法学部的なものを残すのであれば、法解釈学を中心とする教育から、哲学、政治学、公共政策、法社会学、経済学、会計学など法解釈学以外を中心とする、あるいは法解釈の基本前提となる社会科学や人文科学に関する基礎教養、基礎能力を高めるための教育へと進化させるべきである。

なお、予備試験が問題視される背景には、法学部と法科大学院が併存しているため、法学部で学んだ学生が予備試験を受ける形になってしまっていることがある。この点からも従来型の法学部を見直すべきである。

具体策6：事前規制の緩和と事後チェック・監視機能の強化によって、市場の規律を働かせ、法曹の質と量を両立させる

増加する法曹の質の担保を法曹養成制度だけに担わせることはできない。そもそも法曹の能力は実務経験の中で磨かれていくものであるから、競争原理の導入も高い質の維持を図る上で重要である。

もちろん、弁護士は公共財的な性格を有する業務を担う側面を有することは、すでに述べた通りである。ただし、民間開放されている公共財的な産業分野としては、医療・福祉、運輸、銀行、電気通信、電気、ガス、熱供給など多岐に及ぶが、これらの産業では、競争原理の導入による効率性の向上と業法規制等による公共性の両立は当然の前提となっている。これらの業種のレギュレーション体系は、競争原理によって公共サービスの効率性と質を高める動機づけを与えることを狙っている点で、競争性と公共性はむしろ相互依存的である。こうした業種も、弁護士業務と同様に高い公共性を有している。競争による規律が、公共的責任の質を維持する基盤の一つであるべきことは他の公共サービスも弁護士業務も同様である。

他方で、リーガル・サービスは利用者と弁護士との間の情報格差が大きい、

つまり、利用者が、予め弁護士の能力や技能等を知ることが困難であるとの理由から、競争原理を導入するに際しては、健全な市場メカニズムを働かせるための工夫が必要である。

例えば、情報格差を解消し透明性を高めるために、弁護士の利用者に対する開示義務・説明義務を強化するなどが考えられる。現状の広告規制は、この方向性を汲んで見直されるべきである。また、同じプロフェッショナルである医師については、学会による専門医認定がなされている。これに倣って専門認定制度の構築を検討すべきである。弁護士会や上述の司法研修所の機能の一部を、かかる専門認定機関として転活用する方法も考える。特に、国費が投入される法律扶助の対象事件や国選弁護のように依頼者に選択肢がない事件を取り扱うには、専門認定を受けていることを要件とするべきである。加えて、懲戒制度などの事後チェック体制の強化、弁護過誤被害者救済のための弁護士が強制加入する弁護士賠償保険制度の創設などによって事後規制を強めるべきである。

なお、競争原理の導入によって効率性が向上し、より利用しやすい価格によってリーガル・サービスが広く提供されれば、国民の司法へのアクセスが広がる。事後チェック・救済型社会において、広く国民全体が司法へアクセスできるようにするため、コスト・エフェクティブなリーガル・サービスが提供されなければならないのである¹。

¹ ここで言うコスト・エフェクティブには、利用者からして、支払った費用に対する効果が合理的であることに加えて、多くの利用者のアクセスを可能ならしめるために、最小限の費用でリーガル・サービスが提供されることも含む。

おわりに ―企業経営者としての心構え―

国民一般にとって司法界は特殊な人達によって担われている特別な世界であるという認識が、我が国では未だに強い。しかしながら、法曹養成制度は、社会の変化に伴って役割が拡大していく司法の根幹を支えるものであるから、国民一般にとって無関係な問題ではない。むしろ医者や宗教家と同様に、もっと一般市民の身近にあって、人間の社会的苦悩の救済サービスを手軽に提供する社会インフラとなるべきである。

もとより、弁護士を大量生産して、日本を訴訟社会にしようという意図など毛頭ない。本提言で繰り返し述べているように、事後チェック・救済型社会に向かっている中、そしてグローバル化によって日本よりも法化が進んでいる国々の企業や人々との接点が広く深くなる中で、市民や企業の正当な権利を守り、不当な侵害から救済するためには、司法サービスの健全な発展が必要である。更に、持続的な経済成長を遂げる社会を実現し、国民生活を更に豊かにするためには、法廷実務家という最狭義の法曹に加え、企業法務という狭義の法曹、更には企業をはじめ、行政（官庁・地方公共団体）や政治、福祉や教育を舞台によりジェネラリスト的に活躍する法曹、つまり広義の法曹の養成が、どうしても必要な時代になっているのである。法曹養成制度改革の議論の原点はまさにこの国民福利の視点にあったはずであり、現行制度の様々な問題が顕在化した今こそ、その原点に立ち戻って、根本から今後の法曹養成のあり方に関する議論を尽くすべきである。古来、プロフェッションという言葉が、医者（肉体的苦悩の救済に関わる）、宗教家（精神的苦悩の救済に関わる）、弁護士の三つの職業だけをさす意味合いであったことは、これからの日本社会において、より大きな意味を持つてくるのである。

企業経営者としても、法曹養成制度の問題を、法的アドバイザーである弁護士の育成システムの問題とだけ捉えるのではなく、事後チェック型、イノベーション指向型の経済社会システムの公正性、安定性を担保する社会インフラの問題として、更には我々の後に続く企業経営幹部を育成する視点をもって、より積極的にこの問題に向き合わなければならない。

まず私たち経営者ができる事として、司法界の要請を受けて法曹有資格者の就職対策として採用を検討するような受け身の姿勢ではなく、ジェネラリスト、スペシャリストを問わず企業の競争力を支える人材候補として積極的に採用対象とすることはもちろんのこと、その採用の際には、法科大学院のプロセス教育（どの法科大学院でどのような教育を受けたのか）を重視した基準で採用することによって、法曹養成制度の高度化を支援していくべきである。

以上

改革推進プラットフォーム

司法制度改革検討PT

(敬称略・役職は2014年5月9日現在)

委員長

富山和彦 (経営共創基盤 代表取締役CEO)

委員

稲垣泰弘 (小松製作所 執行役員)

木下信行 (日本銀行 理事)

清原健 (ジョーンズ・デイ法律事務所 パートナー)

小島邦夫 (日本証券金融 顧問)

笹田珠生 (メリルリンチ日本証券 マネジングディレクター)

増田健一 (アンダーソン・毛利・友常法律事務所 パートナー)

岡野貞彦 (経済同友会 常務理事)

以上8名

事務局

齋藤弘憲 (経済同友会 政策調査第2部 部長)

澤陽男 (経済同友会 企画部 マネジャー)