

司法制度改革審議会に望む（第2次）

わが国司法の人的基盤改革のビジョンと具体策

－「成長・発展型」実務法律家の養成をめざして－

2000年7月5日
社団法人 経済同友会

はじめに

わが国が、行政による事前規制中心の社会から、透明なルールと自己責任に基づき多様な選択のできる社会へと大転換を求められている中、社会と経済の秩序を最終的に担保する司法の役割は、従来にも増して重要となる。

改革すべき事項は極めて広範で多岐にわたるが、特にグローバルな大競争に直面する企業としては、紛争の未然予防やコンプライアンス（法令遵守）の社内体制充実等に向け、“国際競争力”ある実務法律家が多数輩出されることを強く望むものである。

そこで今回は、司法の人的基盤の問題、中でも、主に経済人の立場から関連の深い弁護士、隣接法律専門職（以下隣接職と呼ぶ）、および裁判官のあり方について提言する。

「成長・発展型」実務法律家の養成を

1. 司法人的基盤改革のビジョン（図1参照）

今日の社会・経済の変化を鑑みれば、法律の専門知識や職業倫理といった従来からの基礎的要件に加え、探求心とバイタリティに溢れ、国際的感覚をも有した、身近で頼れる法律の専門家、いわば「国民の社会生活上の医師」であり「自己責任社会のナビゲーター」でもある法曹資格者が、社会の各界各層に幅広く進出していくことが必要である。

しかしながらこれまでは、国家資格試験の最難関と言われる司法試験を経て、ごく少数の人材を選抜し、国家援助と研修を施すことで、“完成された法律家”たる法曹資格者の養成を目指してきた。その一方で、より日常的な法務サービスのニーズに対応するために、部分的に法律業務を担う隣接職の資格が複数設けられたが、縦割り行政の影響もあって硬直化し、資格の序列化ともいえる状況を呈している。現在の日本の実務法律家の資格制度は、いわば「分業・序列型」と言える。（注1）

だが、資格を取得したということが、その後の専門家としての能力を永久に証明するものではない。むしろ人は、実社会で責任を負って仕事し、その過程で他人から教えられ、

自分自身でも研鑽を深め、生涯を通じて成長していくものである。

我々の求める新しい実務法律家の姿は、基盤となる法知識と実務技術を身につけた資格者が、社会の求めに応じて多数輩出され、資格取得後の実務経験とたゆまぬ自己研鑽、競争と切磋琢磨によって、自らの専門性を向上させたり、活動分野を広げたりしてゆく、「成長・発展型」の実務法律家である。

司法研修所に代わる「ロースクール」を

II. 法曹資格者の養成制度(図2参照)

1. ロースクール

現在は、司法試験合格者が極めて少数に制限され、結果的に、受験テクニックに長じた人が司法試験に合格する傾向を招いたり、他の多くの優秀な人材に法曹界へ入ることを敬遠させたりしている。これには、“完成された法律家”養成のために研修を行う、国営の司法研修所の収容力不足なども原因の一つとして挙げられている。司法試験合格者拡大や司法研修所の研修期間短縮等の改善策が採られているが、おのずと限界がある。

従って、現行の司法研修所に代わり法曹資格者養成を担う新たな主体となる機関を、全国にバランス良く設置することが望まれる。既に全国各地に存在し、長年の高等教育の経験と実績を有する「大学」が中心となって、これを担うことが最も現実的であろうが、我々は、従来の「法学部」の延長ではなく、実務法律家の養成に特化し、より社会に開かれた法曹養成機関として一新されたものとなる必要があると考え、これを「ロースクール」と呼ぶ。

ロースクールは、“完成された法律家”ではなく、「成長・発展型」の法曹資格者を多数輩出するために、多様なバックグラウンドの人材を受け入れる「開かれた窓口」となるべきものである。

(1) 設置・学生選考

ロースクールは、国公立や私立を含めた各大学が独自性を発揮しつつ競い合っているよう、法律実務の基盤となる知識・技術を教えられる体制を設置基準として定め、この基準に達したところは原則として設立を認可すべきである。設置基準を満たしていれば、外国の大学や弁護士会等の機関が設立することも有り得よう。

入学者は、法学部の新規卒業生中心ではなく、むしろ他学部出身者や隣接職・企業法務・行政官など、経験豊かな社会人を積極的に取り込めるよう、入学選考において法学部出身者だけが有利になることのないようにすべきである。一方、法律業務に適性があるかどうかの資質を測る基準も必要となる。

そこで、米国の LSAT (Law School Admission Test) に相当する適性統一試験を導入

する。(注2)ここでは法学や法律の知識自体は問わず、むしろ論理性・分析力・法的思考能力といった、長い目で見て法曹資格者に求められる素養・適性を測る。この「日本版 LSAT」の成績に小論文や面接を合わせて、各ロースクールが入学者を選考する。

(2) 運 営

具体的運営に関しては、各ロースクールの独自性が発揮されるよう、事前に枠組みを固定化すべきではないが、以下のような要件を備えていることが望ましい。

- 3年程度を標準年限とするが、社会人が入りやすくするため、 Semester制で、随時入学・随時卒業できる形にする。

- 授業は、一方通行の講義ではなく、ケーススタディに基づいた討論中心で行う。

- 講師派遣等で、法曹三者や隣接職、企業、行政等と積極的に連携・協力してゆく。

- 国内外の他のロースクールとの間で、単位互換制度を設ける。

- 隣接職等、相応の専門的知識・実務経験を有する人には、それまでの資格や経験年数等に応じて履修科目を免除する。

- 一般社会人や、独立している隣接職などが資格取得できるよう、夜間コース・通信コースも設ける。そのためにIT(情報技術)を積極的に活用する。

- 学費は本人負担とするが、奨学金制度や学費ローン制度を思い切って充実させる。

- 単位認定は厳格にし、能力の足りない者、適性のない者は、安易に卒業させるべきではない。その為にも適正な能力評価が行われているかを監視する体制を整えていることを設立認可要件の一つとする。

(3) 実務修習

実務修習は、各ロースクールにおいて、弁護士事務所・裁判所・検察庁、或いは国内外の企業の法務部門等での、夏期休暇期間等を利用した最低3ヶ月程度のインターン制で行う。こうした実務修習を、必須科目としてロースクール設立認可要件の一つとする。

司法研修所における法曹資格取得のための修習は廃止する。

2. 司法試験と法曹人口

ロースクールでの単位認定を厳しくする反面、司法試験は、確認の意味で「ロースクール卒業者のうち例外的に劣った者を排除する試験」と位置付け実施し、合格者に法曹資格を付与する。8～9割程度の合格率を想定し、合格者人数制限は撤廃する。

なお、医師の国家試験と同様の考え方に立ち、司法試験の受験は原則としてロースクール卒業者に限って認めるものとする。

但し、行政官 OBなどで専門的な法律実務の長期にわたる経験・実績を有する人には、例外的に、司法試験のみでの法曹資格取得を認めてもよい(弁護士法5条特例の拡大

等)。

こうして誕生する法曹資格者のうち、どれだけが実際に法曹実務に携わるのかは、基本的に利用者のニーズによって定まることだが、国情が比較的近い先進5カ国(G5)との比較で考え、法曹と国民の比率が、10年前後で日本を除くG5で最も少ないフランス並となることを一つの目安として置いてはどうか。(注3)

3. 継続教育・研修

弁護士会や各隣接職団体が中心となって、資格取得後の継続的な専門的教育・研修や職業倫理教育を強化する。裁判官・検察官の新規採用者及び中途任官者に対する専門的研修は、それぞれ司法研修所と法務総合研究所において独自に行うものとする。

なお法曹資格を得た者が、企業や行政をはじめ社会の様々な職業に幅広く進出して経験を積むことも、広い意味で法曹の重要な継続教育の一環と位置付けられる。そのため、弁護士の公務兼職規制や企業での雇用規制は原則自由化すべきである。

業務自由化と「法務サービス法」制定、資格の整理・統合を

III. 資格制度の改革(図3参照)

1. 独占業務の範囲見直しと利用者保護

(1) 弁護士等の独占業務の範囲見直し

創意工夫に基づいた多様な法務サービスが生まれ得る土壌作りとして、弁護士や隣接職の独占業務の範囲を、時代環境の変化に照らして不断に見直していく必要がある。

特に弁護士業務のうち、独占させる必然性の薄いものは、誰でも自由に取り扱えるようにすべきである。こうした自由化は、弁護士を些事から解放し、訴訟の事前準備や調査といった真に利用者の求める専門的業務に専念してもらうことにもつながる。

具体的には、まず少なくとも法律相談業務は、事件性の有無等に関係なく、自由に行えるようにすべきである。これによって、例えばITを利用した遠隔地法律相談や判例検索サービス等が期待される。

更に、既に特例として一部解禁されている債権回収業務(サービサー業務)の完全自由化や、

法律書類作成、交渉代理、契約代理、和解・仲裁等の代理、周旋業務等も可能な限り自由化すべきである。こうした業務の見直しと同時に、弁護士事務所の法人化、隣接職や外国法事務弁護士との協働事務所設置やパートナーシップ拡大、弁護士の公務

兼職規制や企業での雇用規制の原則自由化等、法務サービスを提供する手段の多様化が併せて必要である。

(2)「法務サービス法」(仮称)の制定

当然ながら、こうした自由化を進める一方で、利用者保護策を準備する必要がある。そこで、「金融サービス法」に範をとり、「法務サービス法」(仮称)を新たに制定すべきである。(注4)

「法務サービス法」は、行為規制等を横断的に定めることで、利用者の保護を図りつつ、広く法務サービス全体に共通するフレームワークを構築することを目的とする。

具体的には、「Fiduciary Duty」(受託者責任又は信認義務)を明確に規定するとともに、行為規制(暴力的な債権回収の禁止等)、販売・勧誘ルール(不当顧客勧誘の禁止等)、説明義務(報酬・料金の事前説明等)、守秘義務、利益相反の禁止、ディスクロージャー、会計監査制度、違反者への罰則(損害賠償責任・刑事罰)等を規定することが想定される。

なお更に利用者保護を強化する必要があるれば、法務サービス提供者は、不適格者を排除するため法務省等への登録制としたり、被害者補償に備えた「賠償責任保険」への加入を義務付けること等も考えられる。

(3)弁護士会・日弁連への期待

弁護士を大幅に増員し、業務規制緩和も進める中、弁護士の職業倫理教育や専門分野の継続教育がますます重要になる。加えて実務修習や講師派遣などでのロースクールに対する協力の必要性もあり、各弁護士会や日本弁護士連合会に期待される役割は、これまで以上に大きなものがある。

こうした大きな役割を期待される社会的な団体が、競争制限を行っているのではないかと批判を受けるようではあってはならない。

そのため、弁護士会・日弁連でも、最近の企業における動きと同様に、外部有識者からなる諮問委員会を設けるなどして、市民や一般社会の声を反映できるようにすべきである。また懲戒権限の行使に当っては、情報公開を強化することが必要である。

なお、日弁連が法曹人口増員、広告規制の自由化、弁護士事務所の法人化等について、近時、積極的な姿勢を打ち出し始めたことは、これまでの体質を大きく転換しようという意思の表れとして評価したい。

2. 細分化した資格の整理・統合

今後ますます各分野横断的で複雑な法律問題の発生が予想される。また専門職業資格の国際的統一を進めようという動きもみられる。縦割りで細分化している各種の資格は大胆に整理・統合を進め、国際的な整合性もとれた、大括りなものとすることが望まれる。

その際の基本スタンスとして、「法曹資格者を増やす」ということを改革の原則とするべきである。「法曹が増えない」という前提に立った代替策は、特例増大や制度の複雑化を招き、長期的には却ってマイナスである。

(1) 司法書士・行政書士への対応

弁護士が不足する中、市民や企業にとって身近な法律家として司法書士や行政書士がこれまで担ってきた役割は評価できる。しかし、今後は弁護士を多数養成することによって司法の人的基盤が拡充され、また、IT化に伴う電子政府構想や行政手続法の成立など、技術的・社会環境的にも、書類作成や提出の代理業務を、専門資格を設けて独占業務とする意味が薄れつつある。諸外国でも細分化していた法律職を統合する流れにある。(注5)

従って、法律事務取扱いの範囲によってのみ弁護士と区分された司法書士・行政書士については、「法律事務取扱いに関する資格は弁護士だけにする」ということを最終的な目標とし、計画性を持って改革を進める必要がある。

具体的には、ロースクールでの一部履修科目免除や夜間コース・通信制などの環境整備により、不足部分を習得することにより法曹資格を取得できるよう後押ししつつ、司法書士・行政書士の資格自体は、ある時点で「業務独占資格」から「称号資格」に切り替えていくことを検討すべきである。(注6)

なお、この反面として、当然のことながら、“準弁護士”“事務弁護士”“弁護士補”といった中途半端な資格を新たに設けるようなことはすべきでない。

(2) その他の隣接職への対応

弁理士・税理士等、特有の専門性を有する隣接職については、各専門分野のエキスパートとして、弁護士と相補いつつ、利用者のニーズに応じていくことが望まれる。

そのため、弁護士と同様、こうした隣接職もそれぞれ増員を図りつつ、弁護士との協働事務所設置やパートナーシップ拡大、事務所の法人化を早急に実現すべきである。更に、「是非、訴訟も行えるようになりたい」という意欲を持つ個人については、司法書士等と同様に、既に習得している専門性に鑑み、ロースクールでの履修科目免除等を行い、法曹資格を取得できるよう、後押ししていくべきである。

もちろん、可能なものは順次、資格の整理・統合を進め、「業務独占資格」から「称号資格」への切り替えを行っていくべきである。

開かれた双方向の人材交流と裁判官増員を

IV. 裁判官のあり方

1. 裁判官の任用

「一票の格差」を巡る最高裁判例のような市民感覚とかけ離れた判断が、裁判所全般において常時出ているとは思わない。むしろ現状における裁判官に対する国民の信頼感は総じて高いと考えられる。

しかし、似通ったバックグラウンドの人達が一つの組織に長期に所属していると、知らず知らずのうちに考え方が固定化してくる懸念はある。法曹界はもちろんだが、それに止まらず、行政や民間の専門家を裁判官に登用したり、反対に裁判官を辞めて弁護士となった者が企業や行政や教育界に入って、更には再び戻っていくといった、相互通行で柔軟な人材交流の体制を確立すべきである。

そのために、法曹人口の着実な増加を図るとともに、まずは弁護士からの裁判官任官を着実に拡大させていくべきである。(注7)

また、企業からは、裁判官の専門性向上を求める声も大きい。専門部設置等の裁判所の努力は評価するが、訴訟案件の複雑化・専門化が進む中、裁判官の専門性向上のみで対応することは困難である。従って今後は、企業・行政等の専門家を「専門裁判官」或いは「専門参審員」として積極的に登用するなど、現行制度の枠組みに縛られない大胆な改革への努力を望む。

2. 裁判官の増員

裁判の進行は遅く、往々にして和解による解決を勧める傾向も感じられる。経済・社会環境の変化に伴って裁判の利用は今後も着実に増加していくと予想される上、他の事件への波及力を有する「判例」を蓄積することも重要である。

裁判迅速化には、弁護士側の努力や裁判所側の制度的工夫で改善される部分も大きいであろうが、裁判官の増員も必要である。

どの程度増員すべきか一概に言えないが、民事の第一審対席事件での判決が確実に1年以内に出るようになる状態が目標となろう。(注8)

なお、国家予算に占める裁判所予算の比率は、昭和30年をピークに減り続けており、裁判官や裁判所機能の充実・強化のための必要な予算措置が講じられるべきである。(注9)

最後に、以上で提言した改革の実行に当って経過的な措置を講じる必要があるものについては、別途検討すべきである。

以上

<注 釈>

【注1】

●わが国の法曹および主な隣接職の資格者数(99年)

- ・法曹(弁護士・裁判官・検察官):20,730人(除く簡裁判事・副検事)＋毎年1,000人増
- ・司法書士[法務省所管]:17,097人＋毎年約600人増
- ・行政書士[自治省所管]:35,393人＋毎年約2,500人増
- ・弁理士[通産省所管]:4,141人＋毎年約150人増
- ・税理士[大蔵省所管]:63,806人＋毎年約1,000人増
- ・公認会計士[大蔵省所管]:12,168人＋毎年約670人増(第2次試験合格者)
- ・社会保険労務士[厚生省・労働省共管]:25,021人＋毎年約2,000人増

●資格間の関係(登録手続だけで右の資格者の業務を行うことができる)

- ・弁護士 → 税理士・弁理士・司法書士・行政書士・社会保険労務士・海事代理士・海事補佐人
- ・税理士・弁理士・公認会計士 → 行政書士
- ・公認会計士 → 税理士

【注2】

●LSAT (Law School Admission Test) は、米国ロースクールにおける学習適性を計る統一試験で、年4回、世界各地で実施されている(MBAのGMATに相当)。内容的には、多量・複雑な内容の読書量を正確かつ洞察力をもってこなす能力、情報を収集し整理する能力、論理的に批判できる能力、他者の論理や議論を分析し評価できる能力等を見る問題が出題されるが、具体的な法学や法律知識を問う問題は出題されない。なおロースクール入学選考では、LSATの成績以外にも、大学時代の専攻分野・学業成績、就職経験、業績、個性等が検討要素となる。

【注3】

●参考までに、総人口をフランス58,270,000人、日本126,166,000人、法曹人口をフランス35,695人(97年)、日本19,733人(簡裁判事・副検事除く)(97年)として計算すると、現在約20,000人のわが国の法曹を10年で約77,000人にすることとなり、その差57,000人、よって1年間に5,700人の増員を目指すという試算になる。

【注4】

●「金融サービス法」:銀行・証券・保険・信託といった従来の硬直的な業態の垣根を打

破して大幅な金融の自由化を目指す「金融ビッグバン」に伴い、多様かつ高度な新金融商品の誕生が予想されている中、各業態ごとに分かれている商品規制や取引ルールを、横断的な一つのルールに再編することで、消費者の保護と取引の円滑化を目指す法律。

●こうした横断的法制には、

- (1)ある業態の規制に改正があると、他業態の共通事象にも自動的に適用され、消費者の被害を未然に防止できる、
- (2)業際のすきま間のような問題についても自動的にルールが設定される、
- (3)共通的部分をまとめることで、各業態の真の中核的業務の範囲、それに応じて真に必要なとなる規制が明確となり、独占業務範囲の見直しにつながる、等の特長がある。

【注5】

●フランスは、弁護士、代訴士、商事代理人、法律顧問職など、法律職の資格が細分化していたが、欧州統合の流れの中で、他国との整合性をとりつつ法律職の国際競争力を強化するため、まず 1971 年に商事代理人と大審裁判所付代訴士が弁護士に統合、1992 年には法律顧問職も廃止され、新弁護士に統一された。

●英国では、The Court and Legal Service Act(1990)によってソリシターにも High Court 以上の裁判所における弁論資格を取得する道が開かれた。なお英国に税理士に相当する資格はなく、税務はソリシターや会計士の分野とされている。

●ドイツに司法書士のような資格はなく、公証人がそうした役割を担っている。

●米国では、もともと、わが国の隣接職の行っているような仕事の多くを弁護士が担っている。

【注6】

●「業務独占資格」:法律等に基づいて設置される公的資格の一種で、「その資格を有しなければ一定の業務活動に従事することができない」という資格。例としては医師や弁護士など。無資格者を一切排除するタイプ(医師等)と、本人が直接行うことは禁止せず代理業として行うことを禁止するタイプ(弁護士等)がある。

●「称号資格」:同じく公的資格の一種だが、ある特定分野の専門的知識・技能の高さのレベルを証明するという意味合いの資格。例としては技術士、栄養士など。業務独占資格とは違って、無資格者がその業務を行うことは禁止されない(例えば技術士の資格を持たない人が技術コンサルタント業務を行っても問題はない)。なお、その資格者でなければ所定の名称を対外的に名乗ることができないという意味で「名称独占資格」とも呼ばれる。

【注7】

●「判事採用選考要領」が制定された昭和 63 年度から平成 11 年 9 月までの弁護士が

らの裁判官任官者は 46 名(判事 39 名、判事補 7 名)である。近年は年間で2～7名程度の任官となっている。

【注8】

●平成 10 年の民事通常訴訟既済事件(地方裁判所第一審)をみると、対席判決で終結した事件(46,913 件)の平均審理期間は 14.9 月である。

【注9】

●国家予算に占める裁判所予算の割合は、昭和 30 年:0.93%、昭和 40 年:0.74%、昭和 50 年:0.59%、昭和 55 年:0.41%となり、以降 0.4%前後で推移している。