

第3 司法制度改革の議論の経緯と現在までの到達点

1 司法制度改革における法曹人口問題・法曹養成制度改革問題の位置付け

司法制度改革の問題は、我々弁護士の間においては、弁護士制度改革の問題、すなわち法曹人口問題や法曹各養成制度改革の視点から論じられることが多い。

しかし、日弁連が唱えた「市民のための司法改革」のコンセプトは、「司法の規模容量の拡大」と「官僚的司法から市民の司法への質的転換」の2つが柱であったものであり、弁護士が自らの実践を通じて広く社会の理解と共感を得ることを通じて、司法を市民のものとするための取り組みであった。そのような日弁連の活動が、当番弁護士制度の全国展開を通じて被疑者国選弁護制度を実現させ、全国法律相談センターや公設法律事務所の実践的活動が日本司法支援センターの発足と国の責務に基づく法律扶助制度の整備・拡充へと発展し、また、全国の裁判傍聴運動や模擬陪審運動を通じて裁判員制度の創設につながっていったのである。

もちろん、各制度の課題や民事司法制度改革が遅れていること等残された問題も多く、本政策要綱の該当項目で個別に論じられているように、これからも司法制度の利用者である市民の視点から、不断の検討が必要であろう。

そして、司法制度改革の中で、この10数年間の改革が最も議論を呼び、各界の様々な観点から制度の改善や修正が議論されているのが、法曹人口問題（需要と活動領域の問題を含む）と法曹養成制度改革の問題であろう。詳しい議論は、これも各該当項目の個別の論述に譲るが、この10数年の間に弁護士になった若い世代の会員たちのためにも、本稿では、それらの問題がこれまでどのような経緯と内容で検討され議論されてきたか、現在までの到達点はどこにあるのか、その流れを俯瞰的に説明することとする。

2 日弁連の司法改革宣言から「司法制度改革審議会」設立までの経緯

日弁連は、1990（平成2年）5月に最初の司法改革宣言「国民に身近な開かれた司法をめざして」を発表したが、それは当時、「2割司法」（弁護士や司法制度による解決が必要と思われる事案の内、実際には2割しか弁護士や司法制度を利用できていない）と言われた現状を打破し、「司法の容量を拡大することによって司法を国民に身近なものにして行こう」「そうすることによって国民の法意識も変わっていき、官僚的司法を打破して国民の司法参加や法曹一元制度を実現していくことができる」という理念のものであった。

そこで言う「司法の容量の拡大」とは、第一に司法制度の担い手である裁判官・検事・弁護士の法曹人口そのものを総体的に増やすことを前提にしていたが、それだけではなく、裁判所・検察庁の体制拡充と全国整備、訴訟制度や実体法・訴訟法の見直し、法律扶助（援助）制度の充実等が眼目となっており、その後も日弁連は様々な角度から数回にわたり司法改革宣言を行っている。

他方、前述の「第1 司法制度改革の経緯と現状」でも述べられているとおり、当時の社会情勢においては、同じように法曹人口の拡大を求めながらも、日弁連とは異なる視点、例えば規制緩和論の立場から「裁判のコストとアクセスの改善のために、参入規制を緩和して法曹人口を拡大すべき」との考え方も経済界の一部に強くあった。

そのような中で、逆に日弁連内部においては、「弁護士需要は増えておらず、弁護士人口が増大すれば弁護士の経済的基盤を脆弱なものにし、弁護士の公共的使命を果たすことができなくなる」とのいわゆる「弁護士経済的自立論」が一部でかなり強く主張されるようになり、司法試験合格者の増員に反対する動きに繋がって行った。そして、1994（平成6年）12月の日弁連臨時総会において、当時すでに外部の有識者の間では司法試験年間合格者を1,000～1,500名とすることが前向きに検討されていたにもかかわらず、「合格者を相当程度増員すべき」としながら「今後5年間は年間800名以内とする」旨が決議されるに至った。

しかし、この1994（平成6年）12月の日弁連決議は、外部の有識者や各界に受け入れられなかったばかりか、当時のマスコミ・世論から「司法制度改革つぶし」「日弁連は既得権益のためにギルド化」「自治能力が疑われる」等の強い批難を受ける羽目となり、結果として、司法制度改革についての日弁連への信頼を大きく揺るがし、日弁連の影響力を大きく減じる結果となってしまった。翌1995（平成7年）11月には、日弁連は上記決議を「1999（平成11）年から合格者は1,000名とする」と変更したが、もはや「法曹界には任せておけない」という流れは変わらず、その年1996（平成8）年12月には、総理府内の行政改革委員会の中の規制緩和小委員会で「中期的には合格者1,500名程度」という数字が打ち出され、その後も自由民主党・司法制度特別調査会や経済団体連合会等が、法曹人口の増大とともに弁護士法72条と弁護士自治の見直しを検討事項に含める等、法曹人口問題は法曹界の枠に納まらない政治問題に発展していった。

このように、「市民の司法」の実現を目指す日弁連の司法改革運動や、法曹人口を巡る論議、内外の情勢や社会構造の変化に伴い司法の機能強化を求める各界からの意見の広がりなどの中で、1999（平成11）年7月、法曹人口問題のみならず刑事司法制度やその他の裁判制度、裁判官制度や市民の司法参加の制度など様々な課題を含む司法制度改革の全般的な問題を検討するために、13名の有識者（法曹三者は3名のみ）により構成される「司法制度改革審議会」が内閣に設置されるに至った。

3 「司法制度改革審議会」意見書の理念と「司法制度改革推進計画」の閣議決定

司法制度改革審議会では、精力的に様々な課題が検討され、2001（平成13）年6月に、法曹養成制度の具体的な改革案が示されるに至った。

当時の司法制度改革審議会意見書の理念は、「国民生活の様々な場面における法曹需要は、様々な要因から量的に増大するとともに、質的にもますます多様化・高度化することが予想されることから、国民が必要とする質と量の法曹の確保・向上こそが本質的な課題」というものであり、その要因として、①経済・金融の国際化の進展や、人権・環境問題等の地球的課題や国際犯罪等

への対処、②知的財産権・医療過誤・労働関係等の専門的知見を要する法的紛争の増加、③「法の支配」を全国あまねく実現する前提となる弁護士人口の地域的偏在の是正の必要性、④社会経済や国民意識の変化を背景とする「国民の社会生活上の医師」としての法曹の役割の増大、が挙げられていた。

そして、法曹がそのような増大する法的需要に応えるためには「大幅な法曹人口増員と多様化・高度化する質の向上が必須」とされ、2010（平成22）年頃に司法試験合格者3,000人という目標と、大学という学術環境の下で法曹という専門家養成に資する本格的かつ実践的教育を行う場として法科大学院構想が打ち出されたのである。

この「2010（平成22）年までに年間3,000人」という合格者数目標は、当時の日弁連にとって重い数字であったが、当時の政界や経済界の一部に「2010（平成22）年までに法曹人口5万人～9万人実現（年間4,000～8,000人増加）」などという極端な急増論がある中で、国民各層・各界の有識者13名による「司法制度改革審議会」が、多くの団体や国民各層から意見聴取を行った上で打ち出した目標数値であり、そうであればこそ日弁連も、2000（平成12）年8月のプレゼンで「審議会が国民各層・各界の意向を汲んで出した数字である以上、日弁連としても積極的に取り組んでいく」と受け入れたものである。

そして、2000（平成12）年11月1日の日弁連臨時総会において、日弁連は「法曹一元制の実現を期して、法の支配を社会の隅々にまでゆきわたらせ、社会の様々な分野・地域における法的需要を満たすために、国民の必要とする数を、質を維持しながら確保するよう努める」と決議し、司法制度改革審議会の「司法試験合格者年間3,000人目標」という方向性も真摯に受け止める、と表明した。また、法曹の質の確保のために、法科大学院・新司法試験・司法修習というプロセスによる新たな法曹養成制度への変革も打ち出した。

こうして、日弁連も受け入れた司法制度改革審議会意見書の各方針は、2002（平成14）年3月19日に、ほぼ同じ内容で政府の「司法制度改革推進計画」として閣議決定されるに至った。

4 「司法制度改革推進計画」閣議決定後の10年の現実とその「検証」

(1) 顕在化しない法的需要

司法制度改革審議会意見書の法曹人口増員の理念は、従前の法的紛争の事後解決業務（裁判、交渉等）のみならず、法曹の役割自体をもっと積極的なものにし、国際取引や企業内業務、行政あるいは立法の場にも弁護士が活躍の場を広げることにより、「法の支配」を社会の隅々にまで行き渡らせようというもので、その理念自体は何ら否定されるものではなく、そうであればこそ日弁連も、2001（平成13）年11月の臨時総会でこれを受け入れ、むしろ積極的に取り組もうとしたのである。

しかしながら、2002（平成14）年3月の「司法制度改革推進計画」の閣議決定後、法曹需要をめぐっては、必ずしも司法制度改革審議会意見書が予測したような状況には至っていないのが現実である。

司法試験合格者数は、2001（平成13）年までは約1,000名であったが、2002（平成14）年と2003（平成15）年には1,200名余、2004（平成16）年～2006（平成18）年は1,500名前後、2007（平成19）年からは一気に2,100名前後となって、それ以降2013年に至るまでほぼ同様の数で推移し（2014年は1,810名、2015年は1,850名）、それに伴って弁護士人口も、1999（平成11）年3月当時は16,731名であったものが2016（平成28年）年4月時点には38,114名と、2.2倍以上にまで増加した。

しかし、それだけ弁護士数が増えているにもかかわらず、訴訟事件数は一時期の過払金返還訴訟を除けばこの10年で目立った変化はなく、公的な法律相談施設での法律相談数はむしろ減少傾向にある。また、知的財産権・医療過誤・労働関係等の専門的知見を要する法的紛争についても、それ程の増加傾向は見られない（新制度である労働審判は利用されているが）。企業や行政・立法内あるいは国際的な弁護士の活躍の場も、着実に増えて来てはいるものの、司法制度改革審議会意見書が予測したほどの量でもペースでもない。

そもそも司法制度改革審議会の意見書でも、新しい法的需要が生まれれば当然に弁護士や司法制度の利用につながるとしていたものではなく、司法基盤の整備（裁判所の物的・人的体制の充実、法律援助等の司法予算の増大、司法を利用しやすい法制度の整備等）や法曹の活動領域拡大のための条件整備（企業や行政・立法・国際分野等の分野で活躍する弁護士の養成システムの未成熟等）など、市民と弁護士を結ぶ多様な仕組みの整備が不可欠とされていたのであり、そのような基盤整備や条件整備が未だ不十分であることが、法的需要予測の誤算にも影響しているものと思われる。

そして、そのような法的需要の顕在化や新しい分野への弁護士の進出が現実には滞っている状況の中で、司法試験合格者数だけが増え続けた結果、大幅に増えた新人弁護士を既存の法律事務所が吸収しきれなくなる事態が生じ（新人弁護士の就職難）、オン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）不足による法曹の質の低下が懸念される事態となっている。

(2) 法科大学院制度の理念と現実

また、法科大学院制度も、「大学院レベルでの法理論教育と実務教育の実践」という理念と、「法科大学院・司法試験・司法修習というプロセスによる法曹教育により法曹の質を高めていく」という新しい法曹養成の在り方は、従前の法曹養成が司法試験受験までの段階は全て受験生側の自己責任・自己研鑽とされ、そのために受験予備校を利用した知識詰め込みや受験技術の偏重が1990年代にはピークに達していたことからすれば、司法試験及び法曹養成の是正策としては十分是認できるものであった。法曹になるまでに一定の時間と費用の負担はかかるものの、法科大学院で充実した法曹養成教育を受けることを前提に法科大学院修了者の司法試験合格率は当初構想では70～80%が目標とされていたことから、様々な分野から有為な人材が新たに参入してくるものと期待されていた。

しかしながら、いざ2004（平成16）年度に法科大学院制度が始まってみると、20～30校程度が適切との指摘がある中で、実際には文科省の認可により74校もの法科大学院が濫立する状態となり、教員やプログラム等で法科大学院間に大きな質的格差が生じる事態となった。そして、法科

大学院全体の総定員数が想定外に多くなり（初年度は5,590名、数年後には最大で5,825名）、必然的に司法試験受験者数も想定外に多い人数となったが、他方、受験生（法科大学院修了生）の法的知識・能力の全体的レベルは想定された程には向上せず、そのため司法試験の年間合格者数も当初3,000名目標実現の年とされた2010（平成22）年以降も、2013年に至るまで2,000名余に留まった。

その結果、司法試験合格率も単年度計算では当初の制度構想（70～80%）を遥かに下回る20～30%台の事態となり、法科大学院にかかる時間とコスト及び前述した新人弁護士の就職難の状況とも相俟って、現在では法曹志望者が激減する事態に陥り、それが悪循環する負のスパイラルとなっている。

(3) この10数年間の検証

このような、2002（平成14）年以降の10数年の現実の状況を踏まえ、日弁連は、これまでの司法制度改革の検証をして、修正すべき点があれば修正すべきことを提案するに至った。具体的には、2011（平成23）年8月19日付「法科大学院教育と司法修習との連携強化のための提言」、2012（平成24）年3月15日付「法曹人口政策に関する提言」、2012（平成24）年7月13日付「法科大学院制度の改善に関する具体的提言」等である（具体的な内容については、各該当項目を参照）。

そして、政府内においても、ワーキングチームが設置されて問題点の検討がなされ、それを受けて2011（平成23）年5月に、法曹養成制度全般の在り方を検討するための組織として、新たに「法曹の養成に関するフォーラム」が設置された。

5 「法曹の養成に関するフォーラム」から「法曹養成制度検討会議」、そして「法曹養成制度改革推進会議」へ

(1) 法曹の養成に関するフォーラム

「法曹の養成に関するフォーラム」は、内閣官房長官・総務大臣・法務大臣・財務大臣・文部科学大臣・経済産業大臣が共同して開催するものとされ、有識者委員として13名の各界の代表者が参加したが（弁護士を代表する立場の有識者は1人のみ）、日弁連はオブザーバーという立場で意見を述べた。

「貸与制問題」「在るべき法曹像」「法曹有資格者の活動領域の在り方」「今後の法曹人口の在り方」「法曹養成制度の理念と現状の乖離」「法科大学院」「司法試験」「司法修習」等について、14回の議論を経て、2012（平成24）年5月に、各制度において現状に改革すべき問題点があるとの論点整理の取りまとめを行った。

しかし、司法制度改革については2002（平成14）年3月19日の閣議決定「司法制度改革推進計画」があり、新たに具体的な現状対策を取るためには、閣議決定の変更も必要なことから上記フォーラムのような組織では足りず、内閣に直結する組織での検討及び提言が必要であった。そこで、2012（平成24）年8月21日、内閣に新たに法曹養成制度閣僚会議を設置することが閣議決定され、さらにその閣僚会議が「学識経験を有する者等の意見を求めるため」に、閣僚会議の下に新たな有識者による組織として「法曹養成制度検討会議」が設置された。

(2) 法曹養成制度検討会議

「法曹養成制度検討会議」においては、「法曹有資格者の活動領域の在り方」「今後の法曹人口の在り方」「法曹養成制度の在り方」等について16回の議論を経て、2013（平成25）年6月26日に取りまとめがなされた。そして、「現時点において、司法試験の年間合格者数を3000人程度とする数値目標を掲げることは現実性を欠く」として、2002（平成14）年3月の「司法制度改革推進計画」の閣議決定の見直しを求め、また司法修習生に対する経済的支援や司法試験制度の改革（回数制限の緩和、試験科目の見直し等）を提言しているが、他方、その他の検討課題については、問題点を指摘するだけでその具体的な解決策については、「新たな検討体制の下で検討すべき」とするにとどめた（詳しい内容については、第2部第1章第4「法科大学院制度と司法試験制度の現状と課題」を参照）。

そして、2013（平成25）年7月16日に「法曹養成制度関係閣僚会議」において、「法曹養成制度検討会議」の取りまとめの内容が是認され（その結果、3,000人という年間合格者数値目標は撤回された）、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を維持しつつ、質・量ともに豊かな法曹を養成していくために、「新たに内閣に閣僚で構成する会議体を設置し、その下に事務局を置いて、2年以内を目途に課題の検討を行う」とされた。

(3) 法曹養成制度改革推進会議と法曹養成制度改革顧問会議

上記「法曹養成制度関係閣僚会議」決定を受けて、2013（平成25）年9月17日には閣議決定で、法曹養成制度の改革を総合的かつ強力に実行するために内閣官房長官・法務大臣・文部科学大臣・総務大臣・財務大臣・経済産業大臣を構成員とする「法曹養成制度改革推進会議」を開催することが決められ、その事務局として「法曹養成制度改革推進室（法務省・文科省・日弁連からの出向者で構成）」が置かれることとなった。そして、その推進室に専門家の立場から意見を具申する検討機関として、「法曹養成制度改革顧問会議」が新たに設置された。

この「法曹養成制度改革顧問会議」は、法曹関係者ら6名で構成され、法曹養成制度の改革を推進するために講ぜられる施策に係る重要事項について、「法曹養成制度改革推進室」から検討状況の報告を受け、意見交換を行いながら審議し、推進室長に意見を述べるものとされた。そして、この「法曹養成制度改革顧問会議」において22回もの議論が行われ、その議論を受けて「法曹養成制度改革推進室」が取りまとめをして、2015（平成27）年6月30日に、以下のような「法曹養成制度改革推進会議」の新たな政府決定がなされたものである。

- ① 法曹人口については、司法試験の年間合格者数を当面1,500人程度輩出するよう必要な取組を進め、質の確保にも留意する。
- ② 法科大学院については、司法試験に累積合格率で概ね7割以上合格できるよう充実した教育を目指し、統廃合や定員縮小を更に進めるための組織見直し（公的支援の見直し強化策の継続、客観的指標を活用した人証評価の運用、教育の実施状況等に関する調査手続の整備等）、教育の質の向上（共通到達度確認試験の試行、適性試験等の在り方の検討等）、大学院生たちの経済的及び時間的負担の軽減（給費奨学金制度や授業料免除制度による経済支援の確立、学部早期卒業・飛び入学による期間短縮）等の改革を、平成30年度までに行う。

- ③ 法曹有資格者の活動領域の拡大に向けた取組（環境整備等）を継続する。
- ④ 予備試験については、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の理念を損ねることのないよう、必要な制度的措置を検討する。
- ⑤ 司法試験については、選択科目の廃止の是非を引き続き検討する。
- ⑥ 司法修習については、司法修習の実態、司法修習終了後相当期間を経た法曹の収入等の経済状況、司法制度全体に対する合理的な財的負担の在り方を踏まえて、修習生に対する経済的支援の在り方を検討する。

(4) その後の法曹養成制度改革のための協議体制

前述した2015（平成27）年6月30日の「法曹養成制度改革推進会議」の新たな政府決定により、2011（平成23）年5月の「法曹の養成に関するフォーラム」の設置より続いた政府及び法曹三者と有識者による法曹養成制度改革全般の見直しの議論は、ひとまずの結論を得た。ただし、実際にはいくつもの課題が解決しておらず、継続した検討が必要である。

そこで、2015（平成27）年12月14日、法務省と文部科学省は、上記「法曹養成制度改革推進会議」の決定を踏まえ、法曹養成制度改革を速やかに、かつ着実に推進し、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の充実を図るため、両省が行うべき取組並びに関係期間・団体に期待される取組の進捗状況等を適時に把握するとともに、これらの取組みを進めるに当たって必要な連絡協議を行うための体制を作ることとなり、法務省大臣官房司法法制部と文部省高等教育局の両部局からなる「法曹養成制度改革連携チーム」が発足した。

そして、上記のような目的を達するため、法務省と文部科学省は、最高裁判所及び日本弁護士連合会の参集を得て、「法曹養成制度改革連絡協議会」を開催することとなり、日弁連もこれに参加することとなった。

しかしながら、この「連絡協議会」は不定期に開催されることになっていて、2016（平成28）年度には数回の実施で留まっており、果たして看板どおりに法曹養成制度改革の着実かつ速やかな推進に寄与できるかは、不透明である。

6 日弁連の対応（新たな「執行部方針」および「臨時総会」決議）

日弁連においては、前述の「法曹養成制度検討会議」が設置された段階で、その議論に対応すべく会内に「法曹養成制度改革実現本部」を設置し、「法曹養成制度改革顧問会議」における議論への日弁連の資料作成や対応策を練ってきた。

そして、2015（平成27）年6月30日の「法曹養成制度改革推進会議」の政府決定を受け、日弁連執行部は、2015（平成27）年9月、これまでの日弁連からの提言の実現に向けて「日弁連提言の実現に向けた執行部方針」を発表し、具体的な「取り組むべき課題」として以下の項目を掲げ、同年11月にかけて日弁連理事会において意見交換がなされた。

ア 制度改革面での課題

- ① 当面の司法試験合格者数1,500名の早期実現
- ② 多様で質の高い法曹の養成に向けた法科大学院の改革

- ・ 入学者数・校数の規模の適正化
- ・ 教育の充実・修了認定の厳格化と司法試験合格率の向上
- ・ 経済的・時間的負担の軽減
- ・ 法科大学院の充実、学生の多様性確保

- ③ 司法試験の改善、予備試験の検証・検討
- ④ 司法修習内容の充実、司法修習生に対する給費の実現・修習手当を含む経済的支援
- ⑤ 司法アクセスの拡充・弁護士活動領域拡大

イ 法曹志望者数の回復や若手弁護士の支援等に向けた課題

- ① 弁護士の社会的役割や活動の魅力を広め、有為の人材が弁護士を志望するよう働きかけること
- ② 法曹養成教育の内容に積極的に関与・貢献すること
- ③ 若手弁護士の支援

ところが、この日弁連執行部の基本方針に反対する会員有志より、日弁連の方針として『①司法試験の年間合格者数を直ちに1,500人、可及的速やかに1,000人以下にすることを求める、②予備試験について、受験制限や合格者数制限など一切の制限をしないよう求める、③司法修習生に対する給費制を復活させるよう求める』旨決議するよう求める臨時総会招集請求が出され、2016（平成28）年3月11日、臨時総会が開催されるに至った。

日弁連執行部は、この臨時総会に執行部の方からも「法曹養成制度改革の確実な実現のために力を合わせて取り組む決議」案を提出し、その中で先に発表した「日弁連提言の実現に向けた執行部方針」を具体化した、

『1. まず、司法試験合格者数を早期に年間1,500人とすること

2. 法科大学院の規模を適正化し、教育の質を向上させ、法科大学院生の多様性の確保と経済的・時間的負担の軽減を図るとともに、予備試験について、経済的な事情等により法科大学院を経由しない者にも法曹資格取得の途を確保するとの制度趣旨を踏まえた運用をすること
3. 司法修習をより充実させるとともに、経済的事情によって法曹への道を断念する者が生じることなく、かつ、司法修習生が安心して修習に専念しうるよう、給付型の経済的支援として、給費の実現・修習手当の創設を行うこと』

という会務執行方針を提案した。

そして、臨時総会においては日弁連執行部提出議案が「賛成10,379（会票42）、反対2,948（会票9）、棄権79（会票1）」で可決され、臨時総会招集請求者提案の議案は「賛成2,872（会票9）、反対9,694（会票42）、棄権190（会票1）」で否決された。

この日弁連臨時総会の結果により、上記日弁連執行部方針が、日弁連の会務執行方針として、正式に承認され決定されたものである。

7 法友会の進むべき方針

法曹養成制度のあり方や法曹人口問題については、法友会の内部においても様々な意見はある。しかしながら、臨時総会をもって日弁連の方針が決定された以上、我々法友会としても、このような日弁連執行部の方針を踏まえ、今後も法曹人口問題や法曹養成問題に対し、積極的に関与していくべきである。

2016（平成28）年9月6日に発表された本年度の司法試験合格者数は、前年より267人減少し、1,583人であった。この数字をどのように考え、法曹養成制度全体にどのような影響を及ぼすかについては、「法曹人口問題」「法曹養成問題」の各該当箇所の記述に譲るが、我々は常にその意味と影響について、検討をしていく必要がある。

我々弁護士が自治権を有し、権力に支配されず自由に活動できるのは、市民の信頼があればこそである。しかしながら、我々弁護士が自らのステイタスや経済的安定に固執し、市民から見ると自らの「既得権益」擁護者と見られれば、その信頼は瞬く間に崩れ去るであろう。理念と現状に齟齬が生じたからといっていたずらに過去の制度にこだわるのではなく、時代と共に常に変化していく市民の要請に応じていくために、法曹の質と量において常にベストな方策を追求していくことこそが、我々弁護士にとって必要であろう。