

資料

司法制度改革の到達点

(2024年版と同内容)

第1 司法制度改革の背景と経緯

(1) 司法制度改革の背景

正義の仕組みとしての司法は、正義があるべき内実と態様をもって実現するようこれを保障するためのものである。その改革が課題となるのは、現にある正義があるべき質と量に達していないという認識が社会的に共有されるときである。

司法制度の改革は、正義に関する社会の需要に司法が応えるために、その機能（実務のあり方）を革めようとするものである。戦後司法改革(1948〔昭和23〕年)であろうと、臨時司法制度調査会の意見書(1964〔昭和39〕年)であろうと、司法制度改革審議会の意見(2001〔平成13〕年)であろうと、その点については、異なる。

それでは、21世紀冒頭の司法制度改革は正義に関する社会のいかなる需要に対応しようとしたのか。実のところ、その需要の何たるかについては、当時、司法制度改革を唱道していた人びとの間でも、十全な共通認識は生まれていなかった。なぜなら、需要を捉える視点が一致していなかったからである。当時、何れも自由を高唱する三つの相互に紛らわしい名称の政治経済理論が対峙していた。司法制度改革審議会の委員についていえば、ほぼ全員が、90年代に圧倒的な影響力を誇示していたネオ・リベラリズム(neo liberalism: 新自由主義)の政治経済理論を意識していたことは間違いない。同時に、その説くところを全面的に受け入れてはいなかった。どの委員も極端な規制改革論者やリバタリアン(libertarian: 自由至上主義)とは一定の距離を置いていた。むしろ、いずれかといえば、従来型の、福祉国家の政治経済理論であるニュー・リベラリズム(new liberalism: 社会自由主義)の立場に通ずる考え方を基礎に置いて、各委員は、それぞれの見解をもって審理に臨んでいた。多様な見解が併存し、当然、正義のあり方に関し社会が何を求めているかのとらえ方も完全には一致していなかった。それでも、社会の動的な安定性を保持するものとしての正義の実現という限りでは、共通の理解があったといえる。

動的でありながらも安定している社会。国境の内と外の出来事や思潮がたやすく相互に影響を与えあいながら、政治・経済・文化などの社会の多方面にわたるあり方が瞬く間に変貌する—これは現代の国家・社会

に不可避な現象である。動的でない社会など望むべくもない。動的と安定とは相容れないものがあるにしても、動的であることが招来しがちな抗争と分裂を退け、平和と統合が保たれた安定した社会にしなければならない。どうすればよいか。激動する社会を自動車に喩えるなら、その自動車は窓から人びとを振り落とさんばかりに疾走している。現に振り落とされた人びとを車内へ拾い上げつつ(社会への再包摂)、車内での公正な競争と共生、運転の適正さ、他の自動車との競争と協調などを下支えし、助成し、そして、保障すること—それが、社会の一部ではなく、みんなのもの(公共性)であるべき国家に向けられた要請である。要請の宛先は、国家であっても、かつては政府・行政であった。そのベクトルが変わり、宛先が司法とされたところに、今回の司法制度改革の特徴がある。なぜ、司法なのか。国家(政府・行政)の規制から脱して自由な経済活動を求める立場(ネオ・リベラリズムに親和的)は、「市場の攪乱者へは、市場そのものの力と事後的な制裁や救済をもって対処せよ、その役割は司法が担うべきだ」と説いた。これに対し、政府・行政による人びとの権利保護が不十分であるとの認識をもつ者(ニュー・リベラリズムに親和的)は、「司法的救済をとおして、そうした政府・行政のあり方を変えるべきだ」と説いた。これらとは別に、一方での国家の公共性の衰退、他方での個人の公共性の未確立という二つの公共性の不全を日本社会の根本的な課題と捉え、これの統合的な克服を志向する者(仮に公共主義と呼ぶ)は、「公共性の確立のために司法による統御と支援を拡充すべきである」とした。21世紀の日本国家を展望するこれらの文脈の異なる声が、司法の役割の拡充という課題設定において交差したのである。

社会の動的な安定性を保持するための正義—人びとの自由な活動を正義・公平に適うものになるように公共的に支援することをとおして導かれる「個別性と普遍性とが統合された正義」のことである。それは、人びとの自由な活動を重視する社会の正義ではあっても、ネオ・リベラリズムが好んで説く、「過度の事前規制・調整型社会から事後監視・救済型社会への転換」というスローガンに含意されている正義とは異なる。そもそも「過度の」と書けば、ネオ・リベラリズムならず

とも、それを望ましい社会のあり方とはいわないだろう。そして、適切な「事前規制・調整」であれば、これを排除する理由はない。また、「事前規制・調整型社会」に対置されるものは、必ずしも「事後監視・救済型社会」ではない。ネオ・リベラリズムは、単に「事前規制・調整」を取り払って「事後監視・救済」の仕組みを整えるだけで正しく豊かで質の高い社会がもたらされるかのごとく説く。しかし、未だかつてそのような社会が実現した試しはない。自由な活動が正しく豊かで質の高い社会を生み出すには、「事前」と「事後」の間の過程（プロセス）の適正さが保たれなければならない。「事前規制・調整」に置換されるべきは、自制的（自律的）な過程における正義・公平を保障する公共的な支援である。これを「自制的過程・公共支援」というなら、これがあってはじめて「事後監視・救済」による正義の実現も実効性もちうる。かくして、何れも正義のための、「自制的過程・公共支援」と「事後監視・救済」との二つの機構を整備・拡充することが、そして、両機構の担い手として司法を位置づけることが、多様な立場の間で了解された。社会の動的な安定性を保持するための正義は、ここに成立するわけである。

社会の動的な安定性を保持するための正義はそれ自体が動的に安定したものでなければならない。かつてある論者は、「動的な法的安定性」という概念を提起した。「…『法の支配』（rule of law）—『人ではなく法が支配する』—は近代法の基本的な原理であるが、現代においては、その『法』を所与としてでなく課題としてとらえて行かなければならない。『法の支配』はもともと市民法的・静的なものとして理解されて来たが、これを単なる市民法をこえるもの、動的なものとしてとらえなおす必要がある。そうすることこそが、法に長い目でみた安定性—わたくしにいわせれば動的な法的安定性—を付与することにもなり、また、法の発展として無限の将来を可能にすることにもなるはずである。^{*1}」と。まさに「法の支配」の「法」、すなわち、正義は、「所与としてでなく課題としてとらえて行かなければならない」。「動的な法的安定性」をもたらず、生きものとしての正義にふさわしい仕組みを作る。司法制度改革審議会の意見の根底にあるのは

*1 団藤重光『法学入門』（筑摩書房、1973年）73頁。

この考え方である。

(2) 司法制度改革の経緯

1999（平成11）年7月から審議を開始した司法制度改革審議会は、同年12月21日の「論点整理」において、司法の問題状況を次のとおり整理した。「……『司法は、国民に開かれておらず、遠い存在になっている』、『弁護士も裁判所も敷居が高く、温かみに欠ける』、『司法は分かりにくく国民に利用しづらい制度となっている』、『社会・経済が急速に変化する状況のなかで、迅速性、専門性等の点で、国民の期待に十分応えられていない』、『行政に対するチェック機能を十分果たしていない』等々、司法の機能不全を指摘する声も少なくない。端的に言えば、一般に、我が国の司法（法曹）の具体的な姿・顔が見えにくく、身近で頼りがいのある存在とは受けとめられていない」と。「機能不全」に陥った司法への嘆きは、今般の司法制度改革の前史ともいべき従来の変革運動の中で繰り返し人びとの口から発せられてきたものである。もっとも、その原因たる疾病の理解は改革を唱える者の中でも必ずしも一致していなかった。ある者は裁判所の官僚制的傾向（官僚性批判）に、またある者は民主主義的な要素の脆弱さ（非民主性批判）に、そして、別の者は司法（法曹）界の権威性・閉鎖性・特権性（ギルド性批判）に、それぞれ重きを置いて司法の問題状況を論じた。出されてくる処方箋は、官僚性を払拭し、民主化され、ギルド性を抜け出した司法を志向するものであった。

官僚性批判や非民主性批判は、政治経済理論としては、ひとしくニュー・リベラリズムに立脚する従来型の司法制度改革論に繋がっていた。両者は、戦前からの大陸法的な法曹制度（その中核は、裁判官のキャリア・システム）に現行憲法によって英米法的な制度が接合されたという日本の司法制度の特色を反映した議論であり、改革の方向づけも、大陸法的な法曹制度の洗練化に重点を置くものと英米法的制度への転換に重点を置くものがあつた。総じて改革の相対的な重点は、裁判官および裁判所制度の改革と司法参加の拡充にあつたといえよう。

これに対し、ギルド性批判は、伝統的なプロフェッショナリズムを動揺させながら、社会の需要から司法や法律家を再定義する視点を提供し、ネオ・リベラリズムや公共主義に親和的な見地からの司法改革論と結びついていった。両改革論は、その間に根源的な哲学

の相違を抱えてはいたものの、司法制度改革の処方箋においては共同歩調をとることとなった。上述の「自制的過程・公共支援」と「事後監視・救済」のシステムを担うには、司法は、「法廷の内から外へ」「事後処理からプロセス支援へ」「ルールの適用から創造へ」と変革されなければならない、そのためには、司法全体の機能とその人的資源の拡充が急務であるとされた。

このように哲学の異なるさまざまな改革論が改革案策定の事業に流入した。だからといって、実現した司法制度改革が継ぎ接ぎだらけの代物になったわけではない。司法制度改革は固有の理念と体系をもつ。改革案として最初に提起されたものと最終的に採択されたものとは大なり小なり異なっている。それでも、「司法制度をより利用しやすく、分かりやすく、頼りがい

のあるものとする。」「質量ともに豊かなプロフェッションとしての法曹を確保する。」「国民が訴訟手続に参加する制度の導入等により司法に対する国民の信頼を高める。」の三つの柱からなる司法制度改革審議会の改革メニューは、従来の改革論からも、新しい改革論からも、ともに同意できる——あるいは、少なくとも否定しえない——ものであった。もとより、そのことは、今回の司法制度改革を支えた各々の改革論の基礎にある哲学、たとえば、ニュー・リベラリズム、ネオ・リベラリズム、公共主義の対立が克服されて新しい高次の哲学が生まれたということではない。依然として存在する哲学の違いは、改革諸施策の総体としての運用をとおして統合されるべき課題となったのである。

第2 司法制度改革審議会意見書の基本理念と三つの柱

司法制度改革審議会は、2001（平成13）年6月12日、2年間・60回超の審議結果を「司法制度改革審議会意見書－21世紀の日本を支える司法制度」（以下、「意見書」という。）に取りまとめて発表した。

意見書は、「I 今般の司法制度改革の基本理念と方向」の冒頭において、「我が国は、直面する困難な状況の中であって、政治改革、行政改革、地方分権推進、規制緩和等の経済構造改革等の諸々の改革に取り組んできた。これら諸々の改革の根底に共通して流れているのは、国民の一人ひとりが、統治客体意識から脱却し、自律的でかつ社会的責任を負った統治主体として、互いに協力しながら自由で公正な社会の構築に参画し、この国に豊かな創造性とエネルギーを取り戻そうとする志であろう。今般の司法制度改革は、これら諸々の改革を憲法によって立つ基本理念の一つである『法の支配』の下に有機的に結び合わせようとするものであり、まさに『この国のかたち』の再構築に関わる一連の諸改革の『最後のかなめ』として位置付けられるべきものである。」と指摘し、21世紀の我が国社会において司法に期待される役割について、

- ① 法の支配の理念に基づき、すべての当事者を対等の地位に置き、公平な第三者が適正かつ透明な手続により公正な法的ルール・原理に基づいて判断を示す司法部門が、政治部門と並んで、「公共

性の空間」を支える柱とならなければならない（司法の役割）

- ② 国民が自律的存在として、多様な社会生活関係を積極的に形成・維持し発展させていくためには、司法の運営に直接携わるプロフェッションとしての法曹がいわば「国民の社会生活上の医師」として、各人の置かれた具体的な生活状況ないしニーズに即した法的サービスを提供することが必要である（法曹の役割）
- ③ 統治主体・権利主体である国民は、司法の運営に主体的・有意的に参加し、プロフェッションたる法曹との豊かなコミュニケーションの場を形成・維持するように努め、国民のための司法を国民自らが実現し支えなければならない（国民の役割）

と述べた上で、司法制度改革の柱として次の三つを掲げた。

- ① 「国民の期待に応える司法制度」とするため、司法制度をより利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのあるものとする（制度的基盤の整備）
- ② 「司法制度を支える法曹の在り方」を改革し、質量ともに豊かなプロフェッションとしての法曹を確保する（人的基盤の拡充）
- ③ 「国民的基盤の確立」のために、国民が訴訟手

続に参加する制度の導入等により司法に対する国民の信頼を高める（国民の司法参加）

という三つの柱で構成されている。

そして、①制度的基盤の整備は、「民事司法制度の改革」「刑事司法制度の改革」「国際化への対応」、②人的基盤の拡充は、「法曹人口の拡大」「法曹養成制度

の改革」「弁護士制度の改革」「検察官制度の改革」「裁判官制度の改革」「法曹の相互交流の在り方」、③国民の司法参加は、「国民的基盤の確立（国民の司法参加）」「国民的基盤の確立のための条件整備」をその内容としている。

第3 司法制度改革に対する日弁連の姿勢

日弁連は、1990（平成2）年の定期総会において「司法改革に関する宣言」を採択して以来、前記意見書の発表までに5次にわたる司法改革宣言をしてきた。また、1998（平成10）年に「司法改革ビジョン」を、1999（平成11）年には「司法改革実現に向けての基本的提言」を理事会で採択し、日弁連が求める司法改革の全体像を明らかにした。これらの宣言等は、いずれも「市民の司法」、すなわち「市民のための司法」「市民による司法」を目指し、司法の容量の拡大を志向するものであった。その中で、日弁連は、弁護士過疎地域を含む各地の法律相談センターの拡大や当番弁護士制度の全国的展開などの努力も積み重ねてきた。

しかしながら、1990年代半ばからの規制改革の議論の中で、法曹人口を大幅に増やし、自由競争によって質を高めるべきという意見が、政界・経済界の一部で強く主張されるようになった。そのような中で、日弁連内部では、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、公共的使命を果たすことができなくなるといったいわゆる「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った。そして、1994（平成6）年の臨時総会では、「司法試験合格者を相当程度増員すべき」としながら、「今後5年間は800名を限度とする」旨の決議がされるに至った。このことがマスコミや世論からも強く批判され、日弁連は、翌1995（平成7）年の臨時総会において、「1999年から合格者を1,000名とする」との変更決議をしたものの、時すでに遅く、同年11月に発表された法曹養成制度等

改革協議会意見書では、中期的な目標として合格者を1,500人程度に増加することが必要とする立場が多数意見とされた。

このように、「市民の司法」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月に13名の有識者（うち法曹三者は3名のみ）で構成される「司法制度改革審議会」が内閣に設置されるに至り、2001（平成13）年6月12日に、2年間・60回超の審議を経たうえで前記意見書を発表した。

日弁連は、この意見書の発表を受けて、2001（平成13）年9月7日に「司法制度改革審議会意見書について」を発表した。この中で、日弁連は、意見書が示した内容は不十分な点を含んではあるものの、日弁連が提唱してきた「市民の司法」の実現を目指す方向性を打ち出したものとして、基本的に評価できるとし、日弁連としても、真に国民のための民主的司法制度を担うものとしての責務を改めて自覚し、全会員の英知と力を結集して、司法の国民的基盤の確立、官僚的裁判制度の改革と弁護士・弁護士会の自己改革に積極的に取り組み、多くの市民とともにさらに前進していかなければならないとの決意を謳い、その後も司法改革に関する宣言・決議を繰り返し採択し（2002〔平成14〕年、2003〔平成15〕年、2004〔平成16〕年、2005年〔平成17〕年、2006〔平成18〕年、2009〔平成21〕年、2011〔平成23〕年）、「市民の司法」の実現を目指してきた。

第4 司法制度改革の実践経過

2001（平成13）年

6月 司法制度改革審議会が最終意見書を内閣に提出。

11月 司法制度改革について、その基本的な理念及び方針、国の責務その他の基本となる事項を定めるとともに、司法制度改革推進本部を設置すること等により、これを総合的かつ集中的に推進することを目的とする「司法制度改革推進法」が成立。

12月 司法制度改革に政府全体で取り組むため、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とする「司法制度改革推進本部」を内閣に設置。

2002（平成14）年

3月 司法制度改革審議会意見書の各方針について、政府がほぼ同じ内容で「司法制度改革推進計画」として閣議決定。

以後、各種立法等により、意見書の三つの柱に対応した以下の司法制度改革が実践された。

【国民の期待に応える司法制度の構築】

- 裁判の迅速化に関する法律の制定
- 総合法律支援法を制定し、日本司法支援センターを設立
- 民事司法制度の改革
 - ・民事裁判の充実、迅速化（計画審理制度、提訴前の証拠収集方法、専門委員制度等）
 - ・知的財産高等裁判所の設置
 - ・労働審判制度の導入
 - ・家庭裁判所、簡易裁判所の機能強化
 - ・民事執行制度の改善（執行妨害対策等）

- ・提訴手数料の引き下げ
- ・ADRの拡充、活性化
- ・仲裁法制の整備
- ・行政訴訟制度の改革
- 刑事司法制度の改革
 - ・刑事裁判の充実、迅速化（公判前整理手続、証拠開示、即決裁判手続等）
 - ・被疑者国選弁護人制度の導入
 - ・検察審査会の機能強化

【司法制度を支える法曹の在り方の改革】

- 法曹人口の拡大
 - 弁護士制度の改革
 - ・インハウス弁護士のための条件整備
 - ・弁護士報酬規程の撤廃
 - ・弁護士資格の特例の拡充
 - ・外国法事務弁護士との共同事業に関する規制の緩和
 - 新しい法曹養成制度の導入
 - 検察官制度の改革
 - ・職務経験制度の創設
 - ・検察審査会からの改善意見に対する検察庁の回答を義務化
 - 裁判官制度の改革
 - ・民事調停官、家事調停官制度の創設
 - ・職務経験制度の創設
 - ・裁判官任命制度の見直し（最高裁の指名手続に関与する諮問機関の設置等）
 - ・最高裁判所裁判官の国民審査公報の充実
 - ・地方裁判所委員会の設置
- 【国民的基盤の確立（国民の司法参加）】
- 裁判員制度の導入

第5 司法制度改革の将来

1 司法制度改革の現状

(1) 現状を捉える観点

2001（平成13）年の司法制度改革は、それを具体化する幾つもの法制度が作られ稼働している今日、いわば司法の普段の風景の一部となっている。改革が制度に転化した時点—最終的には、2009（平成21）年の裁

判員制度の実施—で、司法制度改革は、仕組み作りから、司法の実際のあり方をよりよいものにするための実践的な取り組みへと再び立ち返ったといえよう。かくして司法制度改革の現状とは、司法と正義、そして、法曹のあり方の実情のことである。

司法制度改革の現状は、2011（平成23）年3月11日

の東日本大震災で目撃されたさまざまな事象にも投影されている。被災者支援に多くの弁護士会と弁護士が立ち上がり献身的な活動を展開した姿は、集団として歴史的に育まれてきたプロフェッショナルリズムの現状を示すものといえる。とはいえ、法的救済を必要とする被災者のすべてに寄り添い持続的に支えて行くだけの司法アクセスの資源があるかとなれば、現状は甚だ疑問である。福島第一原子力発電所の事故からは、原子力発電所の安全性神話に寄りかかってこれを容認し続けてきた司法判断の現状を垣間見ることができる。被災自治体の再建、法制度の整備、復興のための諸種の計画の立案に、法曹の関わりが少ないのも、地域社会や自治体との関係での法曹の存在性の希薄さという現状の反映といえる。

ここで司法制度改革の現状を捉える観点を幾つか整理してみたい。

第1に、司法・弁護士の機能の観点である。事件・事故の弁護士、過去の出来事の後始末をする弁護士にとどまっていはいけない。弁護士は人びとの日常的な対人活動（事業・業務・組織活動その他）の今と将来を護る存在でなければならない。公衆衛生分野の概念を借用すれば、(法的) 疾病の治療と療養から、(法的) 疾病の予防、そして、(法的) 健康の保持・増進までを対象にして、人びとの日々の営みの健全性を保障するための法的な戦略と戦術を立て、それを人びとの法実践に供してこれを支援し、あるいは、自ら人びとのために実践する。このようなものとして司法・弁護士の機能を捉えたとき、それはどのように発揮されているか。

第2に、司法・弁護士がその実現を担うべき正義の質の観点である。司法・弁護士は、個別具体的な正義の実現を図るとともに、日本社会が将来に向かって拠って立つべき普遍的な正義の姿を描く責任をも自覚的に引き受けていかなければならない。「基本的人権を擁護し、社会正義を実現すること」、あるいは、「自由と正義」の元来の意味もここにある。

第3に、司法・弁護士と市民の結びつきの観点である。アクセスは双方向であるべきだ。司法・弁護士のアウトリーチ活動は広く推し進めなければならない。さらには、尊厳ある生のためのライフライン—法のライフライン—として、司法・弁護士と市民が、常時、繋がっているあり方を追求すべきである。常に繋がっ

ているもとで、一人ひとりが懸命に生きるその過程（プロセス）が、正義・公平に適うとともに、理不尽な扱いや不正義によって損なわれないように、司法・弁護士が支援する一法の支配が行き渡るには、司法・弁護士と市民のそうした結びつきが生まれなければならない。

第4に、司法・弁護士の役務と法の領域以外の公共的な役務との連携性の観点である。司法・弁護士の役務と法の領域以外の公共的な役務とがシームレスに繋がって連携しているある方を追求すべきである。人びとが求めているのは、司法・弁護士のそれをも組み込んだ包括性のある公共的な役務の提供を受けることではないのか。役務の提供者たる司法・弁護士の側の都合や関心に合わせて、人びとの期待や需要を切り取るようなあり方は見直しを要する。潜在的な需要をも視野に取めながら、人びとが求めているものを丸ごと受けとめることのできる司法・弁護士の側の間口の広さが、まず、求められよう。

目指すべきは、正義に基礎づけられた豊かな社会である。法・正義は、人びとが分裂を乗り越えて互いに結びつき共生する基盤である。そうした法・正義の実現を保障する社会的な機構が、司法であり、弁護士である。上記の四つの観点は、かかる発想に基づく。司法・弁護士は、これら観点の指し示す方向に進まざるをえない。現状は、その方向への歩みが始まった段階といえよう。

(2) 法の支配の実現と法曹の使命

ア 問題の所在

今次の司法改革（2001〔平成13〕年6月12日の司法制度改革審議会意見書）における「弁護士」の活動領域拡大の課題は、その後「法曹有資格者」という新しい概念が登場し、「法曹有資格者の活動領域拡大」として拡張した形で課題設定されるようになった。法務省に「法曹有資格者の活動領域拡大に関する有識者懇談会」が設置されて、法曹養成制度改革の中心テーマの1つとして具体的な推進策の検討が行われ、2015（平成27）年5月25日には「取りまとめ」が発表された。その前文冒頭には、「国民の権利意識が高まり、また、社会情勢が複雑化している現代社会において、『法の支配』を広く社会に及ぼすためには、法曹有資格者が、公的機関、企業、国際的な分野等において、その専門性を生かして多様な役割を果たすことが重要である。」

と述べられている。

「法曹有資格者」とは司法試験合格者のことである。司法修習を終了していない司法試験合格者も含まれる。この新概念登場の背景には、裁判実務の専門性は必ずしも必要ではないこと、若い人材をより早く採用することなど採用する側（官庁、企業）の要請があり、併せて、裁判実務を中心とする従来の法曹像の変革を求める主張がなされている。またすでに、司法試験合格者を直ちに国家公務員として採用するルートが制度化されている。

弁護士及び法曹有資格者の活動領域拡大は、さらに推進される必要があるが、法曹三者の枠を超えた法曹有資格者が今後、増加することが予測されることから、例えば、司法試験合格者が、行政官（官庁）、行政職員（自治体）、企業などに就業する意義はどこにあるのか、公務員採用試験ルートで公務員となった者と何が違うのか、「法の支配」の実現を目的とした司法改革とどのように関係するのかなど、司法と行政の在り方、在るべき法曹像など今後の司法の在り方を左右する極めて重要な課題があることを認識すべきである。

そして、「法の支配」の担い手たる弁護士に必要な能力とはどのようなものなのか、その能力がどのように培われていくのか、法曹養成制度と司法試験の在り方にもつながる問題である。

イ 「法の支配」と司法改革

司法改革では、「法の支配」が指導理念とされ、「法の支配」の実現が司法改革の根本課題（＝目的）とされている。そして、法曹は、「法の支配」の実現の担い手とされており、したがって「『法の支配』を実現すること」は「法曹の使命」というべきである。

ところで、「法の支配」とは何か、「法の支配」を実現するとは具体的にはどういうことか、については必ずしも共有化されていない。司法改革を真に成功させるためには、「法の支配」の理念的意義を明らかにし、その実現のための法曹の在り方について、共通の理解を持つことが必要である。

ウ 「法の支配」の意義

「法の支配」の核心的な意義は、次の3つに要約することができる。

- ①目的としての人権保障、法による権力の規制（⇒立憲主義）
- ②制度としての司法・裁判所・法曹の役割の重視（⇒

司法の優越）

- ③ 法の内容的正当性・適正手続の要請（⇔法治主義）

「法の支配」は、憲法の基礎理念の1つとされ、憲法の多くの規定で制度化されている。「法の支配」は、「憲法の理念による支配」と同義といってよい。

「法の支配」の実現とは、憲法理念の実現を意味する。

エ 「法の支配」と法曹の使命

㍑ 「法の支配」の担い手としての法曹有資格者

法曹有資格者の活動領域拡大は、司法改革の一環として実施されるのであるから、法曹有資格者も「法の支配」の実現を使命とするものでなければならない。前記の「法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会取りまとめ」の前文冒頭における記述も同様の考えに基づくものであろう。したがって、法曹は従来、法曹三者を意味するものと解されていたが、これからは、法曹有資格者も含めて「広義の法曹」として考えるべきである。

「広義の法曹」（法曹三者及び法曹有資格者）の使命は、立場の違いはあっても、「法の支配」を社会の様々な分野で実現することである。

裁判官及び検察官は、司法官として、「法の支配」を実現することが使命である。弁護士の使命は、弁護士法第1条で基本的人権の擁護と社会正義を実現することと定められているが、このことは「法の支配」を実現することを弁護士の職務に即して表現したものと解すべきである。

弁護士は、弁護士会に登録したまま、企業、官庁、自治体等に就業する場合もあれば、登録をしない場合もあるが、いずれの場合も法的専門性を生かす業務に就業する限り、法曹としての使命を担うと考えるべきである。

法曹有資格者については、官庁、自治体、企業、国際機関などの様々な分野に進出する意義が問われなければならない。高度の専門性により、行政、組織に貢献する価値とともに、「法の支配」の実現という使命を果たすことに根本の意義がある。

㍑ 法曹有資格者の使命の共通項

「法の支配」の実現、すなわち「法曹の使命」の在り方や具体的な中味については、法曹の立場、職責の違いに応じて、今後、検討されるべき課題である。

弁護士の場合、その使命の在り方は、「在野精神」という概念で表現されてきた。しかし、弁護士の活動

領域拡大に伴って、「在野精神」だけではその使命の在り方の全てを表現することができなくなってきた。国、自治体、企業に就業した弁護士の使命は、例えば、「遵法精神」（＝違法、不正、権限濫用を許さない）と表現できる。また、刑事裁判官、検察官については、「無辜の者を罰してはならない」、「巨悪を眠らせない」などと言われてきた。

法曹有資格者について、その立場に応じて、その使命である「法の支配」の実現とは何かが問われるが、なかなか困難な課題である。

オ 法曹の使命と法曹倫理

ア 「法の支配」に必要な法曹倫理

司法改革の目的である「法の支配」の実現を達成するためには、その担い手である広義の法曹が、「法の支配」を実現することを共通の使命とすることが不可欠である。法曹が、活動領域拡大により、多様化する中で、共通の使命を持つことは、法曹のアイデンティティーを確立し、維持することである。

法曹の使命、すなわち「法の支配」の実現は、成文規範による制度的保障（「弁護士職務基本規程」、「検察の理念」）とともに、法曹倫理を法曹自身が内在化（内面化）すること及び法曹が社会の多様な分野で活躍することが重要である。

イ 法科大学院における法曹倫理教育の重要性

法曹倫理の内在化は、出発点として、法科大学院における法曹倫理教育が担うべきである。法曹倫理教育によって、法曹倫理の基礎が内面化され、将来の法曹としての精神的基盤が醸成される。法曹倫理教育は、その前提となる法曹倫理の探求とともに、今日までなおざりにされてきた。しかし、法曹養成問題の中で最も心を砕く必要があるのが「人を育てる」という視点であり、法曹倫理教育はその重要な役割を担うことができる。法曹倫理教育の充実・強化は、司法の将来に関わる喫緊の重要課題である。

ウ 法曹としてのアイデンティティー

戦後の司法改革で現行弁護士法が制定され、弁護士法第1条に弁護士の使命が明示された。弁護士が、この使命を共有することによって、弁護士のアイデンティティーが形成され、維持・強化された。弁護士の使命規定は、弁護士の統合理念として機能し、戦後半世紀以上にわたり弁護士の活動を支える確固たる精神的基盤を形成してきた。使命規定は、宣言的規定ではあ

るが、その果たしてきた役割は極めて大きい。

法曹の多様化が想定される今日、法曹が共通の使命を見出し、法曹が共有する精神的基盤（アイデンティティー）を確立する意義は、今後の司法の在り方にとって計り知れないほど重要である。

カ 法曹の実質的資格要件と法曹倫理の司法試験科目化

ア 法曹の実質的資格要件

法律形式上は、原則として、司法試験に合格し司法修習を終了することによって、法曹資格を取得することになるが、法曹の実質的な資格要件は、職業的専門性と職業的倫理性を備えることである。専門性と倫理性は法曹の実質的資格要件の車の両輪であり、いずれが欠けても真の法曹とはいえない。

イ 法曹倫理を司法試験科目化する必要性

法科大学院では法曹倫理が必修科目となっており、予備試験では法曹倫理が出題されている。また、ほとんどの欧米諸国では、法曹倫理が司法試験の科目とされている。

現行の司法試験では、法曹倫理が試験科目化されておらず、法的専門性のみを問うものであるが、法曹の実質的資格要件に照らせば、明らかに不十分である。早急に、法曹倫理の司法試験科目化の実現を図るべきである。

法曹倫理の司法試験科目化については、法曹倫理の研究レベルが未成熟（スタンダードとなる基本書がないこと、法曹倫理の通説が確立していないことなど）であることなどを理由に、消極論がある。しかし、戦後、司法研修所を中心とする新しい法曹養成制度が発足し、既に半世紀以上も経過しているにもかかわらず、研究レベルの未成熟を根拠に試験科目化に消極的姿勢をとることは本末転倒というほかない。

真に司法改革を成功させるために、法科大学院における法曹倫理教育をさらに強化し、より多くの優れた法曹を養成することが根本課題である。法曹倫理の強化、確立に向けたあらゆる努力を尽す必要がある。

キ 「法曹倫理教育に関する委員会」の設置

上記で記述した政策を実現するため、関東弁護士会連合会では、2014（平成26）年度執行部において、「法曹倫理教育に関する委員会」（以下「委員会」という。）を設置し、活動している。

委員会は、法科大学院、大学学部等の法曹を志す者

を対象とした法曹倫理教育の充実を目的としている。全体委員会のほか、法科大学院での法曹倫理教育の実情を調査する第1部会、裁判官及び検察官の法曹倫理等を研究する第2部会、実際の再審無罪事件等の記録をもとにして法曹倫理に関する問題点等を研究する第3部会によって構成されている。

2 司法制度改革の新たな課題

前述したように、司法制度改革によって種々の改革立法等が実践されたものの、残された課題や新たな課題も多数存在している。それらの詳細は、本要綱の特集及び第2部以下の各論に委ねることとし、ここでは代表的な幾つかの課題についての問題状況を簡潔に紹介したい。

(1) 制度的基盤の整備について

ア 民事司法制度改革

民事司法制度については、一定の改革は実現されたものの、司法制度改革前の2000（平成12）年と改革後の2006（平成18）年、2011（平成23）年及び2016（平成28）年に実施された民事訴訟利用者調査結果からすると、利用しやすさや満足度が十分に改善されたとはいえず、また、国際比較でも極端に少ないといえる民事訴訟件数も横ばいか減少傾向にある。民事訴訟件数が増えないのは、文化的原因（日本人の訴訟嫌い）によるものではなく、制度的原因によるものであり、さらなる民事司法改革の実現が必要不可欠である。

そのような中、2018（平成30）年6月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太の方針2018）において、「司法制度改革推進法の理念に則り、総合法律支援など利用しやすく頼りがいのある司法の確保、法教育の推進などを含む民事司法改革を政府を挙げて推進する」ことが盛り込まれ、これに基づき、2019（平成31）年4月に「民事司法改革推進に関する関係府省庁連絡会議」（連絡会議）が設置され、裁判手続のIT化の促進、国際仲裁活性化、知財紛争における裁判所等の紛争解決能力の強化が喫緊の課題として例示されて、2020（令和2）年3月までのとりまとめに向け議論が進められている。

法友会においても、2019（令和元）年7月5日の旅行総会において、「利用しやすく期待に応える民事司法を実現するための改革に取り組んでいくことの宣言」を決議した。

この問題の詳細については、特集第1の総論と、第2以下の各論及び第5部第2章を参照されたい。

イ 法曹有資格者の活動領域の拡大

司法制度改革審議会意見書の発表からおおよそ12年が経過した2013（平成25）年6月、法曹養成制度検討会議は、「法曹有資格者の活動領域は、広がりつつあるものの、その広がりはいまだ限定的といわざるを得ない状況にある」と指摘し、その「更なる拡大を図るため」「新たな検討体制の下、各分野の有識者等で構成される有識者会議を設け」ることを提言した。これを受けて、同年9月には、法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会（以下「有識者懇談会」という。）が法務省のもとに設置された。有識者懇談会には、①国・地方自治体・福祉等の分野における法曹有資格者の活動領域の拡大に関する分科会、②企業における法曹有資格者の活動領域の拡大に関する分科会、③法曹有資格者の海外展開に関する分科会が設置され、2015（平成27）年5月には有識者懇談会としての取りまとめがなされた。同取りまとめでは、上記各活動領域における関係各機関が取り組むべき方策が示され、法曹養成制度改革顧問会議を経て、法曹養成制度改革推進会議決定「法曹養成制度改革の更なる推進について」に結びついた。その後、法曹養成制度改革連絡協議会が組織され、法曹有資格者の活動領域の拡大に向けた取り組みの報告や意見交換が行われている。

日弁連においても、有識者懇談会及び3分科会の設置に対応すべく、2014（平成26）年2月に法律サービス展開本部が設置された。同本部内には、①自治体等連携センター、②ひまわりキャリアサポートセンター、③国際業務推進センターが立ち上げられ、各活動領域の拡大に向けた活動が進められている。

このように、法曹有資格者の活動領域の拡大に向けた取り組みが実施されているが、法曹有資格者の啓発や意識改革も含め、今後も更なる拡大に向けた継続的な取り組みと施策が必要である。この問題の詳細については、総論として第3部第1、各論として第3部第4、第2部第1章第7を参照されたい。

(2) 人的基盤の拡充について～法曹人口問題・法曹養成制度改革問題

ア 今般の司法制度改革においては、法曹人口問題・法曹養成制度改革が大きな論点となっていた。

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、国民が必要とする量の法曹の確保・質の向上こそが本質的な課題」というものであり、そのために「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、法科大学院構想が打ち出されたのである。

日弁連もまた、2000（平成12）年11月1日の臨時総会において、「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、政府の「司法制度改革推進計画」として閣議決定された。イ 司法試験合格者数は、2002（平成14）年3月の「司法制度改革推進計画」の閣議決定後着実に増加し、2007（平成19）年から2013（平成25）年までは、概ね2,100人前後となり、弁護士人口は1999（平成11）年3月当時は16,731人であったものが2019（令和元）年10月時点では41,040人と、約2.45倍にまで増加した。

しかし一方で、一時期の過払金返還請求訴訟の増加傾向は収束し、結局訴訟事件数や法律相談などは増加せず、企業や行政機関等に勤務する組織内弁護士の人数は着実に増加したものの司法制度改革審議会意見書が予測したほどの量には至っていない。

そのため、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きた。

ウ 他方、2004（平成16）年度に始まった法科大学院制度は、司法試験予備校での知識や受験技術偏重の授業と異なる法科大学院の充実した法曹養成教育を経て法曹を選抜することに期待があったが。制度が発足すると、適切な学校数が20～30校と言われていたのに74校が濫立する状態となった。その果、予想を上回る年間5,000人以上の法科大学院入学者が生じ、必然的に司法試験合格率が低下した。そして、合格しても新人弁護士の就職状況が悪化して「即独」「ノキ弁」など

が続出する状況となったこともあり、法曹志望者が激減する事態に陥った。

このため制度発足から7年後の2011（平成23）年にも早くも学生の募集を停止する法科大学院が現れ、その後、毎年のように募集停止校が増えて、2019（平成31）年3月時点で39校が学生の募集を停止（または停止を発表）しており、いずれも廃校または他校との統合に向かっている。また、学生を募集している法科大学院でも定員割れが相次ぎ、2019（平成31）年の合計定員数2,253人に対し、入学者1,862人となっている。

エ このような状況を踏まえ、政府内において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、「法曹の養成に関するフォーラム」が設置された。

そして、これ以降、形を変えた法曹養成制度に関する検討組織が政府において継続して設置され、その結果、2013（平成25）年9月17日には閣議決定で、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こと、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等が定められた。日弁連においても、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」以降、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」等によって法曹養成全般についての検討し修正を図りはじめ、2015（平成27）年6月30日の政府決定を受けて2015（平成27）年9月、「日弁連提言の実現に向けた執行部方針」を発表し、当面の司法試験合格者数1,500名の早期実現、多様で質の高い法曹の要請に向けた法科大学院の改革等の具体的な「取り組むべき課題」を発表し、この執行部方針を受けて2016（平成28）年3月、「法曹養成制度の確実な実現のために力を合わせて取り組む決議」を採択した。

オ また、法科大学院を経ずに司法試験の受験資格を得られる制度として、2011（平成23）年に司法試験予備試験の制度が創設された。

この予備試験は2011（平成23）年の出願者が8,791人、合格者116人であったものが、2019（令和元）年には出願者14,494人、合格者476人に増加している。

そして、予備試験合格からの司法試験合格者は2012（平成24）年58名であったものが2019（令和元）年には315名に増加し司法試験合格者に占める予備試験合格者の割合は約21％に達している。

このようななか、予備試験を意識した制度改革の必要性が議論されるようになり、2019（令和元）年6月には、法曹コース（3+2ルート）・在学中受験制度の創設などを内容とする「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等の一部を改正する法律」が成立した。まさに、制度創設以来の大きな改革が始まっている。

ところで、法科大学院を前提とする新司法試験の開始以降、旧司法試験時代の司法修習生に対する給与支給は廃止され、返済が必要な貸与金が貸与されることとなったが、その後の法曹志望者の大幅な減少をう

け、法曹人材確保の充実・強化の推進等を図るため、2017（平成29）年11月から、司法修習生に月額13万5,000円を給付する新たな修習給付制度が発足した。

しかし、月額13万5,000円では生活できる金額ではないため司法修習生にとっては、追加資金の貸与を受けることが避けられない状況にある。このため、日弁連等は給付金の額を通常の生活が可能な程度の金額に引き上げる必要があると主張している。

また、日弁連及び各弁護士会においては、この制度発足前の司法修習生（新65期から70期）との差異、不公平感にどう対処するかが問題となり、対応が協議されている。

これらの問題の詳細については、第1部第1章第3、第4および第5・3を参照されたい。