

法曹人口・法曹養成に関する決議

2011（平成23）年6月3日

静岡県弁護士会

会長 齋藤安彦

第1 決議の趣旨

- (1) 当会は、政府に対し、司法試験合格者数を減少させ、年間合格者数を1500人以下とするよう求める。ただし、減少に当たっては現状の2000人程度から5年程度をかけて段階的に減少させることとし、5年後にその状況に応じ再度合格者数の見直しを図るべきである。また、当会は、政府に対し、裁判官、検察官の大幅な増員を求めるものである。
- (2) 当会は、政府に対し、法科大学院の総定員を2500人程度に減少させることを求める。また、予備試験の合格者数は、法科大学院によるプロセスとしての法曹養成制度の理念を損なうことのない人数、例えば50人以内とすることを求める。さらに、法科大学院において、一層厳格な修了認定をするよう指導することを求めるものである。
- (3) 当会は、政府に対し、法科大学院の総定員の削減にあたっては、地域適正配置の観点から、地方法科大学院の定員削減や統廃合によることに反対し、かつ地方法科大学院に対し積極的な支援をすることを求める。
- (4) 当会は、政府に対し、司法試験を受験できる回数を、法科大学院修了後5年以内に3回から、当面、法科大学院修了後5年以内に5回へと緩和することを求める。
- (5) 当会は、政府に対し、司法修習生の給費制を維持することを求める。

第2 提案理由

1 はじめに

平成22年11月26日、司法修習生に対する給費制が1年間延長される法律が成立したが、同法の付帯決議において、1年以内に「個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」、及び「法曹の養成に関する制度の在り方全体について速やかに検討を加え、その結果に基づいて順次必要な措置を講ずること」とされ、国会も、現在の法曹養成制度に問題が生じていることを認めるに至った。

これらを検討するため、本年5月13日に、政府において「法曹養成に関するフォーラム」を開催することが決定され、現在検討がなされているところであるが、短期間で結論を出すことになるため、合格率・合格者数のような数字だけを重視して結論が出される恐れや、地方からの声が十分反映されない恐れがある。

そこで、静岡県弁護士会は、この問題について、以下の理由に基づき、上記の趣旨の決議をするものである。

2 司法試験合格者数の削減、裁判官・検察官の増員に関する提案理由

(1) OJT（オン・ザ・ジョブ トレーニング）の機会確保が困難になっていること

平成13年6月12日に内閣に提出された司法制度改革審議会の意見書（以下「意見書」という。）では、平成22年には、司法試験の合格者数を3000人とし、平成30年には法曹人口を5万人にすることを目標としていた。

その後、現実には、合格者数は2000人程度で推移し、平成23年の法曹人口は3万人となっている。しかし、合格者数2000人であっても、司法修習修了後の一括登録時に弁護士登録しない者の人数は年々増加し、60期においては102人であったものが、63期においては258人に増加している。就職することができず、即独（司法修習終了後いきなり独立すること）、軒弁（先輩弁護士の事務所のいわば軒先を借り机を置かせてもらう形で独立すること）等、新人弁護士がOJTを受ける機会が確保できない状況が顕在化している。合格者数が2000人程度で推移した場合、最終的な法曹人口は、意見書が目標としていた5万人を遥かに超えて、8万数千人に達することとなるが（注1）、そうなるとこのようなOJTが受けられない状況はさらに顕著なものとなる。

弁護士資格を取得したとしても直ちに良い仕事ができるというわけではなく、そこで従前から、弁護士事務所に就職し、仕事を通じて先輩弁護士の指導を受け、修行するというスタイルが多かった。そのような指導を通じて、公益活動への取り組みや弁護士としての在り方を受け継いでいくという面があった。また、司法試験に合格して法律知識があることが確認できたとしても、十分な仕事ができるようになるには、ある程度の期間の修業が必要であるというのが弁護士の中の共通認識であり、静岡県弁護士会（浜松支部、沼津支部）におけるアンケート結果でも、数年間の修業が必要であるとの結果が出ているところである。OJTが受けられないままの弁護士が急増すると、却ってユーザーである国民に迷惑をかけ場合によってはその権利を侵害してしまう結果となるため、それは絶対に避けなければならない。

弁護士会としても、様々な研修を提供しているところであるが、実務を通じたOJTから学ぶことは非常に多いため、OJTの機会を提供する努力を一層強化していくべきである。しかし、そのような努力をしたとしても、現状のような就職難の状況においては、OJTを受けられない新人弁護士が増加してしまうこととなるのであって、このような状況を避けるためには、合格者数の見直しを図る強い必要性がある。

(2) 弁護士に対するニーズが当初の予測のとおりには増大していないこと

意見書においては、国際化の進展、環境問題、国際犯罪、知的財産権、医療過誤、

労働関係などの専門的知見を要する法的紛争、ゼロワン地域解消、社会生活上の医師としての役割等の増大から、法曹需要は量的に増大し、質的にも多様化、高度化すると想定されていた。

しかし、民事通常事件数は増加しているものの、過払金返還請求訴訟の増加によるものがほとんどであり、それ以外の事件数が大きく増加しているわけではない（注2 なお、過払金返還請求事件の被告側には弁護士が受任しない比率が極めて高いが、この原因としては業者側からは支配人が代理人として付くケースが多いことが指摘されている。）。専門的知見を要する訴訟類型についても、平成16年から平成21年の推移を見てもほとんど変化がない（注3）。法律相談の件数についても、大幅な増加は見られない（注4）。組織内弁護士の数は着実に伸びてきているものの（注5）、全体から見ればその数は極めて僅かなものであり、96%の企業が企業内弁護士を採用しておらず、その97%が採用の予定がないという状況であった（注6）。地方自治体で弁護士資格を有する職員がいるのは10自治体にとどまり、今後も採用予定がない自治体が94.5%に上っている（注7）。弁護士ゼロワン地域については、平成8年に78地域であったが、ゼロ地域は既に解消し、ワン地域も3地域に減少しており、これも近い内に解消することが見込まれている（注8）。国選弁護についても事件数が6万件程度で推移しているのに対し、登録弁護士数は平成19年の1万0733人（弁護士1人当たり5.9件）から平成22年には1万7620人（弁護士1人当たり3.6件）に増加しており、急激な弁護士増員は必要ない状況である（注9）。

法科大学院を経た新人弁護士で新たな分野に果敢に取り組んでいる者が着実に増えてきているものの、新たな分野を、新人弁護士が自ら最初から開拓することは困難であり、弁護士会として、需要の顕在化に向けた取り組みを一層強化すべきである。また、裁判官や検察官の増員など司法基盤の整備充実を図るよう強く訴えていく必要もある。

しかし、意見書から10年を近く経ても、法曹需要は大幅に増加したという状況にはなく、当面は、弁護士会等が取り組みを強化したとしても、法曹への需要が飛躍的に増加することは考えられない。需要が想定よりも少ないということは、就職先が想定よりも増えないということであり、そのような状況の下で、合格者数だけ3000人に急増させても、OJTを受けられない新人弁護士が増加するだけであり、国民にとっても決して利益にはならないのである。

(3) 市場淘汰論

また、多様な人材を確保するために合格者数を3000人として、市場で淘汰させればよいとの議論が見られるが、弁護士の業務は競争原理になじむものではなく、適切ではない。ユーザーである国民は、何度も司法制度を利用するという事は少ないが、その少ない機会の内に、良い法律家に巡り合うことができなければ、自ら

の権利を確保することができなくなってしまうという弊害が生ずるのである。また、良い仕事をしている弁護士よりも、宣伝の上手い弁護士が市場で生き残っていくということになりかねない。OJTが受けられないために、適切な事務処理ができず、市場で淘汰されるということであれば、それはその者の資質の問題ではなく、制度に問題があるというべきであり、制度を改善すべきなのである。

(4) 年間合格者数の削減とその段階的实施、及びその後の見直し

以上のとおり、OJTを受けられる状況になっていないこと、需要が当初想定していたほどには増加していないこと、年間合格者数が2000人で推移しても法曹人口は5万人を遥かに越えてしまうことなどを考慮して、当面、司法試験の年間合格者数は1500人以下とすべきである。

また、現状においては、多くの法科大学院修了者が、当初の予測を前提に、2000人を超える合格者となることを期待しながら勉学に励んでいることから、法科大学院の在り方についての抜本的な改善を急ぎつつ、経過措置として、5年程度の移行期間を設け、司法試験年間合格者を、現在の約2000人から徐々に漸減させていくのが相当である。そして、5年後の状況を踏まえ、その時の法曹需要や裁判官・検察官の増員状況などを踏まえ、さらに合格者数を削減すべきか、あるいは逆に増加させるべきかについて、再度その見直しを図ることが適切である。

(5) 裁判官・検察官の増員の必要性

ところで、意見書においては、法曹人口の拡大を提起する中で、「裁判所、検察庁等の人的体制の充実」を掲げ、その中で「全体としての法曹人口の増加を図る中で、裁判官、検察官を大幅に増員すべきである」とされていた。しかし、現在においても、全国203の裁判所支部のうち判事・判事補が常駐していない支部は46カ所にも上り（2010年8月末現在、注10）、また、裁判所支部がある所に法曹資格を有する検事が常駐していない箇所は128カ所、このうち副検事も常駐していない支部は31カ所もある（同）。特に、検察官においては、意見書が1000人程度の増員を予定していたにもかかわらず、平成13以降の約10年間で、その増員は400人に満たない。法曹人口の拡大はほとんど弁護士人口の拡大だったのであり、この実態は意見書が想定するものと異なっている。そして、弁護士人口の拡大だけが進んだ結果が、OJTの不足という弊害をもたらしている一因ともいえるのである。当会は、意見書が提起した裁判所、検察庁の人的体制の充実の必要性に基づく裁判官、検察官の大幅な増員を、強く求めるものである。

3 法科大学院の総定員削減・修了認定、予備試験、受験回数制限に関する提案理由

(1) 法科大学院の総定員の削減と厳格な修了認定による合格率を向上させる制度設計の必要性

司法試験合格者数を1500人に減少させる場合に、法科大学院の定員をそのま

ま維持すると、必然的に合格率も低下することになってしまう。また、多様な人材という面についても、法科大学院の学費負担が重く、合格率が低迷し、受験回数制限があるというリスクの中、法曹志望者数は、法科大学院設立当初と比較して約4分の1という水準にまで低下している。社会人入学者の比率も、初年度である平成16年の48.4%から平成22年度には24.1%にまで低下している。これは、法科大学院が当初の想定を超えて74校も設立され、5825人もの定員が設けられたことに根本的な問題があり、単に合格者数を3000人に増やせば解消できる問題ではなく、定員の在り方をも含めて検討されなければならない。

そこで、司法試験合格者数を1500人に減少させることを前提に、法科大学院の総定員を2500人程度とし、厳格な修了認定をすることで定員の7～8割が修了するものと考えて、司法試験の合格率を7～8割とし、その後も法曹志望者の受験意欲を減殺させることのない合格率を維持するような制度設計をすることが必要である。定員が減少することで合格未了の者が漸減していけば、合格率は相応な水準にとどまり、意欲のある者の受験環境が整うことが期待される。このような制度設計が、本来の法科大学院構想の趣旨に合致するものである。総定員規制を設けず、定員を各法科大学院の意思に委ねたことが、制度設計上問題だったのである。

(2) 予備試験について

また、本年度から司法試験の予備試験が実施されることとなっており、この合格者は法科大学院修了者と同等の資格があるものとして司法試験受験資格が付与されることとなっている。しかし、予備試験合格者が大幅に増えれば法科大学院の定員削減を行っても、全体の合格率は大幅に低下することとなり、定員削減の趣旨を損なうこととなる。また、予備試験ルートが大幅に増加すると、多くの者が大学在学中から多額の費用をかけて予備校に通い、法科大学院に入学しないで大学卒業と同時に司法試験受験資格を得ようとする事態が予想され、プロセスとしての法曹養成を掲げ法科大学院制度を発足させた理念を根本から覆す恐れがある。実際、現在予備校が予備試験の宣伝に力を入れているという状況があり、新聞でも「法科大学院、骨抜き恐れ」などと報道されている。予備試験は誰でも司法試験が受けられることを担保するための例外的な措置だと考えるべきであり、したがって、予備試験の合格者数は、その趣旨を損なわないような人数とするべきであって、例えば50人以下にするなど、その人数を絞ることが必要である。

(3) 受験回数制限の緩和

さらに、5年3回という受験回数制限については、受け控えをさせるだけの制度となっており、合理性がない。特に、未修者は、絶対的な法律学習の時間数が不足しているため、受け控えをする傾向が見られる。受け控えをしている間の勉強により、短答式試験の合格率は若干高まるものの、知識を詰め込む勉強をするため、せっかく法科大学院の授業で培った「考える力」が鈍ってしまい、結局、合格率があ

まり向上しないという状況がある。むしろ、短答式試験の在り方を適切に見直しつつ、未修者が積極的に受験できるようにすることが、法科大学院教育の成果を問う司法試験の在り方として望ましい。

もともと、受験回数制限を完全に撤廃した場合には、合格未了の者がいつまでも残ることとなり、合格率は旧司法試験のように数%というレベルにまで低下してしまう恐れがある。法科大学院修了直後の司法試験合格率が高く、5年の間に合格率が低下していくという結果が出ていることを考慮し、当面、5年5回に受験回数制限を緩和すべきである。

4 地方法科大学院の定員削減・統廃合の反対と地方法科大学院に対する積極的な支援に関する提案理由

(1) 法科大学院の現状

法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の基本理念、とりわけ「多様な人材の確保」、「実務と理論の架橋」、「密度の濃い少人数教育」、「全国適正配置」などの理念は、現在においてもその意義を失っていない。

しかし、現実には、全国に74校もの法科大学院が設立され、定員が最大で5825人に達したのに対し、合格者数は2000人程度で推移したため、司法試験合格率は年々低下し、司法試験は激しい競争試験と化している。そのような中においては、専門的・先端的な科目や実務科目よりも、試験に直結する科目のみを履修し、法科大学院が予備校化する傾向が生じる等、様々な弊害が指摘されている。

その改善方策として、①入学定員の削減や法科大学院の統廃合、②教育体制・教育内容の改善、③成績評価や修了認定の厳格化、④司法試験の在り方改善などが提起され、法務省・文部科学省の「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」の検討結果が公表され、本年5月13日に法曹養成に関するフォーラムの開催が決定され、本格的な議論が開始されているところである。

(2) 改善方策の問題点

しかしながら、これらの問題提起や議論においては、残念ながら「全国適正配置」の観点が弱く、地方において、地域に根差した法曹養成の取り組みを行っている単位弁護士会や小規模法科大学院の立場からの視点が欠落している。ともすると合格者数や合格率のみで結論を出そうとする風潮も見られるところであり、地方の小規模法科大学院が様々な取り組みをしているとしても、合格者数・合格率が低迷していることや法科大学院入試の競争倍率が低下していることだけから簡単に切り捨てられたり、合格に直結する科目しか履修しないという予備校化がさらに助長されたりする等、新しい法曹養成制度の基本理念が損なわれてしまう恐れがある。

(3) 地方法科大学院の長所

地方の小規模法科大学院は、確かに、司法試験合格者数や合格率自体は低迷し、法科大学院入試の競争倍率の低下等、様々な困難を抱えている。しかし、他方で、

各単位弁護士会の支援体制はかなり整備されてきており、法科大学院側も改善のための取り組みを開始している。こうした努力がさらに強化され、合格率等の面においても改善が図られることが期待される。

それだけでなく、以下のとおり、地方の小規模校ならではの長所も明らかとなっているところである。

①家庭や仕事で地方を離れることができない者にとっては、地方に法科大学院がなければ、そもそも法曹を目指すこと自体ができなくなってしまうが、地方法科大学院はその受け皿となっており、新しい法曹養成制度のもとで地方在住者や社会人などが法曹となりうる場を提供しているものであって、その結果、合格した場合には地元定着率が高い。静岡大学法科大学院においては、入学者の5割以上が地元出身者であり、地元の受け皿としての役割を果たし、平成23年1月までに弁護士登録した者の内、法テラススタッフ養成弁護士となった1人以外は、全員が静岡県弁護士会に登録しており、地元定着率が極めて高く、成果を上げている。この観点は、受験機会の公平性から、とりわけ重視されるべきである。

②地域、弁護士会、弁護士との日常的な強い連携を築いている。本県においては、県議会、静岡市議会など県内65自治体議会（当時）や当会を含め静岡商工会議所など各界14団体の各設立推進決議及び10万人近い県民署名などに支えられ、地域の経済界、教育界、労働界、その他の諸団体・個人の支援により静岡大学法科大学院が設立され、弁護士会と法科大学院の連携協力関係が強力なものとして築かれている。

③本来の理念に沿った未修者中心の少人数教育を行っている。静岡大学法科大学院においては、各学年の在学平均数よりも専任教員数が多く、少人数教育を徹底し、法科大学院の本来の理念に沿った未修者中心の教育を行っている。

④離島での法律相談など実際に地域貢献の役割を果たしている。静岡大学法科大学院においては、NPO法人と連携した無料相談会、教員や院生が法廷での手話通訳者の研修に協力して実施する模擬裁判等、実際に地域に大きく貢献している。

⑤実務への架橋を強く意識した教育実践、とりわけ充実した臨床教育を行っている。静岡大学法科大学院においては、院生全員がクリニックないしエクスターンシップのいずれかを必修として受講することになっており、充実した臨床教育を実践している。その他、当会が支援して弁護士の実務家教員を多数派遣し、研究者との共同授業などを通じ、法律基本科目においても「実務と理論を架橋」する教育を追求している。こうした取り組みは、大都市の大規模法科大学院では、一部の院生しか参加できないものであり、地方の小規模校ならではの取り組みである。

さらに、⑥医学部付属病院のように、臨床教育を担うとともに、地域司法の中核的な拠点となるべく、単位弁護士会と法科大学院が協力して地域法律センターとしての法律事務所を設立し、研究者教員・実務家教員と地域の弁護士らが協力して、

地域に貢献する活動を担うという取り組みも模索されている。ここでは、経済的困難を抱える者の事件、少額事件を低廉な費用で受けるクリニック、過疎地域での無料法律相談、法教育その他の講義・講演を担い、それらを通じて法科大学院での臨床教育を支え、即独若手弁護士サポートの役割、弁護士に対する継続教育の提供等の役割をも果たしていくことが期待される。先輩弁護士が数名ずつ法科大学院生を分担して引き受け、入学から卒業まで日常的・定期的に交流し、弁護士像を語り、個々人の生活上・勉学上の相談にも乗る「里親制度」や、若手弁護士によるチューター制度の検討も始まったところである。

こうした取り組みは、法科大学院の地域適正配置により法曹を目指す機会を保証するだけでなく、名実ともに「実務と理論を架橋する」教育を実現することになるものである。法科大学院が本来の理念を堅持しつつ発展するためには、こうした地方での取り組みを強化していくことにより、現状を改善していくことが必須である。

(4) 改善方策の基本に地方からの視点を加えること

そこで、以上のような取り組みと現状を踏まえ、法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の改善方策の基本には、地方の視点として、是非とも以下の諸点を据えるべきである。

- ① 地方出身者が法曹を目指す機会の確保、地方への定着というメリットを維持するため、少なくとも現在地方に存在する法科大学院は、基本的には現在の定員数を維持すべきである。また、当該法科大学院及び単位弁護士会は、地域と連携し、地域における法曹養成を担うとともに、地域に貢献する地域の法律センターとしての役割を果たすものとすべきである。
- ② 地域の小規模法科大学院が、その教員体制その他が不十分で、上記のような役割を果たせないときに、これを理由に縮小・統廃合させるという消極的対応を採ることは、①の視点に正面から背反するものであって、決して採るべきではなく、むしろ、国を挙げて適切な教員を派遣したり、財政的に支援するなどして徹底して人的・財政的支援をし、地域の法科大学院として定着させ、不十分な点を改善し、大きく発展しうるような施策を実施すべきである。そして、日本弁護士連合会や静岡県弁護士会も、教員派遣において、従来以上に地域の小規模法科大学院を支援すべきである。文部科学省は、国立大学法人の法科大学院に対して、合格率が悪い場合などには運営交付金を減らすなどの措置を行っているが、これによって地方の法科大学院は益々苦しい状況に追い込まれているのであって、こうした運用は廃止すべきである。
- ③ 地方の法科大学院は、合格者数や合格率が低迷している面はあるものの、本来の法科大学院の趣旨に沿った教育をしている面を生かすためにも、法科大学院の総定員を大幅に削減し、2500人程度にし、合格率を改善すべきである。これにより、合格率は改善し、本来の趣旨に沿った少人数教育を行うことができ、臨

床教育・実務教育も可能となり、文字通り専門職大学院として、十分な機能を果たすことが期待される。

- ④ 法科大学院の総定員は平成22年度で4904人であるが、その約85%が東京、大阪、名古屋の大都市圏に集中している。総定員は平成23年度においては4571人に減少しているものの、この定員をさらに2500人程度にまで大きく減ずるために、大都市圏の大規模法科大学院の定員を大幅に削減するべきである。地方の小規模法科大学院の定員削減や統廃合を行っても焼け石に水であり、到底2500人規模への削減はできないし、地方の小規模法科大学院の意義や理念に反するものであり、採るべきではない。
- ⑤ 以上のような方策は、合格者数の減少による自然淘汰によっては達成することはできないものであり、地域適正配置を求めていた意見書の趣旨に立ち返り、全国各地からの強い要望を踏まえ、大きな政治的決断により、改めて法科大学院の認可や存続のための認証基準を変更する法改正によってしか実現することができない。これは困難な課題であるが、そのような抜本的な、いわば外科的手術なくしては、法科大学院制度を本来の理念に沿って改善し、改革していくことはできない。

そして、このような改善ができなければ、合格率の一層の低下の中で、法科大学院を受験し、法曹を目指すことは、大きなリスクと経済的負担を伴うものとしてますます敬遠され、とりわけ社会人や他学部出身者の割合の減少はさらに進行し、多様な人材を確保し、多様なニーズに応えられる法曹を養成するという司法制度改革の理念は失われてしまうことになる。

法科大学院生に対する経済的支援策を効果的にするとともに、専門職大学院制度にふさわしい司法試験合格率を実現し、かつ地方の法科大学院を維持・発展させるため、以上述べたような大胆な改善策を早急に策定し実施することを、当会は求めるものである。

5 給費制の維持に関する提案理由

(1) 司法に人材が集まらない傾向

上記のとおり、司法試験の合格率が低迷し、受験回数制限があるというリスクの中、法科大学院の経済的負担が重いことと相まって、法曹志望者数は、法科大学院設立当初と比較して約4分の1という水準にまで低下している。社会人入学者の比率も、初年度の半分以下にまで低下している。このような状況の中で、司法修習生に対する給費制が廃止され、貸与制に切り替わった場合には、さらに法曹志望者数が減少してしまう恐れがある。平成23年の司法試験受験者数は8765人（速報値）、適性試験志願者数は延べ1万3329人（第1回5946人、第2回7383人であり、ほとんど重複していると考えられる。）であることを考慮すると、旧司法試験の受験者数最大5万0166人（平成15年）と比較すれば、司法に人材が集

まらないという傾向が顕著であり、給費制の廃止は、この傾向に追い打ちをかけてしまうのである。

(2) 給費制を維持すべき理由

しかし、それだけではなく、給費制を維持することには、以下のような根拠や必要性がある。

① 修習専念義務

司法修習生は、修習専念義務を課され、フルタイムで研修を受けており、他の仕事をすることができない。

法科大学院を卒業して司法試験に合格した者は、「裁判官、検察官又は弁護士となろうとする者に必要な学識及びその応用能力」を有すると国家試験により認められた者であるが、法曹となるためには、これに加えて、「裁判官、検察官又は弁護士としての実務に必要な能力」が求められ、これを修得させるトレーニングとして司法修習を経ることが必要である。司法修習は、最高裁判所の辞令によって、司法修習生の多くが従前の居住地を離れて全国の任地に配属されて行われるものであり、指導官の指揮監督の下、裁判官、検察官または弁護士の補助的業務を行っている側面もある。また、充実した司法修習を行うためには、修習専念義務を緩めることはできず、勤務時間外であっても、アルバイトなどは認めるべきでないとされている。

そうであるとするならば、修習の実を上げさせるためには、修習に必要な費用について、貸与するのではなく支給することが必要である。そうでなければ司法修習の目的を達成することができない。

② 社会インフラの整備

また、裁判官、検察官及び弁護士の法曹三者は、そのいずれもが国家作用の一翼である司法権を支える公共的存在である。市民がより活発な経済活動を営む社会を築こうとする変革の時代を迎えた現在、その重要性はこれまでになく高まっている（そもそも司法制度改革の趣旨は、こうした変革に対応しようとするものであったはずである）。司法修習は、弁護士だけでなく、裁判官や検察官となる者も養成しており、また、多くの弁護士は公益的な活動に従事している（司法という社会のインフラ整備の側面）。

修習の費用は受益者である司法修習生が負担すべきと言われることがあるが、司法修習生のみが受益者ではなく、司法という社会インフラを利用する国民も受益者であると見ることができ、国家がインフラ整備の費用を負担することには合理性がある。社会インフラの整備に国費をかけているものとしては、医師、歯科医師、気象大学校、航空保安大学校、海上保安大学校、防衛大学校、防衛医科大学校等がある。

多くの弁護士が東日本大震災の被災者に対する無料法律相談に取り組んでいる

が、被災地や問題の現場に入っていき、法律情報を提供し、紛争解決に取り組むことができるのは裁判官・検察官ではなく弁護士なのであり、重要な社会インフラということができる。実際、阪神大震災においては、事件数が急増すると思われて、裁判所も人員を増強していたが、弁護士会が総力を挙げて無料法律相談に取り組んだ結果、むしろトラブルが未然に解決されて、訴訟事件数が減少したことが指摘されている。こうした活動に取り組んでいるのも、国民の税金から給費を受け、公益活動への動機づけをされながら司法修習に取り組み、養成されて来た結果だと言うべきである。

- ③ 法科大学院での負担（奨学金を利用した者が51.7%、その内9割以上が貸与型の奨学金を利用し、借金の平均額は約350万円、最大で1121万円）に加え、司法修習でも貸与により約300万円の借金ができることになると、返済のために司法修習に行けない者が出てきたり、そもそも法曹を志望する者が減ったりするおそれもある。
- ④ なお、給費制としつつ、給費の額を調整する場合は、貸与制による管理コストが不要となるだけでなく、貸与制よりも当面の予算はかえて節減できることになる可能性がある。安易に貸与制とするのではなく、十分に給費制の在り方を検討すべきである。

(3) 給費制に対する批判に根拠がないこと

これに対し、給費制の問題点として、以下のような指摘がされることがあるが、いずれも根拠がない。

- ① 給費制が、司法試験合格者数を3000人に増員することに対する制約となっていると言われることがあるが、これまで司法試験合格者数が概ね2000人程度にとどまったのは、合格できるレベルに達している者が少なかったからだとされている。貸与制になれば合格者が3000人に増えるというような単純な問題ではない。
- ② 弁護士になれば返済できるはずであると指摘されることがある。

しかし、63期では、司法修習生の就職難のため、司法修習修了段階で弁護士登録できない者が258人も存在した。第2の2(2)で述べたとおり、弁護士に対するニーズが十分に現れている状況ではなく、弁護士人口が急増している中、即独立した者や軒弁では生活が相当厳しい者も出てきている。しかも、弁護士になる以前に、法科大学院自体の経済的負担が重く、平均350万円という多額の借金を負っており、修習に入った時点で返済が始まっている場合もある。その結果、修習に行けない状況に追い込まれる者もいる。そうした法科大学院の負担自体を軽くする制度の方が必要である。

さらに言えば、これだけの借金を返済し、重い弁護士会費も負担する中で、社会的に意義のある活動であるが収入に結びつかないような仕事に取り組むことは、困難となる恐れがある。

③ 給費制の費用を法律扶助や法科大学院に振り向けるべきだと言われることがある。しかし、これらは、それぞれ別個の必要性に基づいてその予算を編成すべきものである。そして、そもそも司法予算が少なすぎることに問題がある。司法予算は平成23年度で国家予算全体の0.35%であり、三権の一つでありながら、その予算は行政と比較して圧倒的に少ないのである。

④ 貸与制は、本人の必要な額に応じて貸し与える制度だと指摘し、全員が申請しているわけではないから、必要な者にだけ支給する合理的な制度だと主張されることがある。

しかし、新64期司法修習生は、貸与制を前提に貸与申請の準備が進められていたが、この際、約9割の者が貸与を申請している。このことからすると、少なくとも約9割の者が修習費用の支給を受ける必要があるということである。そうすると、現行給費制の9割程度の予算は必要になると見込まれ、予算を節減することには直結しない。また、申請しなかった者も、金銭的な余裕があった者ばかりではなく、保証人を立てられず申請できなかった者や親族から借り入れることにした者も多かったと考えられる。むしろ、修習専念義務で拘束されてフルタイムで修習に従事しているのに、対価が与えられない制度自体に問題があるというべきである。

(4) 貸与制の問題点

逆に、貸与制には、以下のような問題点がある。

- ① 司法修習生は、フルタイムで修習として法律補助を行っており、修習時間外のアルバイトも禁止されているのに、貸与制とした場合、修習専念義務の代償がないことになってしまう。
- ② 資産のある者には資金を与えないこととすると、資産のある者は、資産のない修習生と同じように修習専念義務を負わされているにもかかわらず、異なる取扱いをされることになり、差別となる。
- ③ 貸与制とされた場合、公務員に準ずる身分ではなくなり、共済組合に入ることもできず、これまで通勤手当として支給されてきた自宅から裁判所や検察庁への交通費や住宅手当、任地への転居に要する費用などの実費も一切支給されなくなり、修習資金の貸与では補いきれない。
- ④ 収入がないため、様々な場面で無職の者と同じ扱いを受けることになり、身分が不安定になる。
- ⑤ 貸与制であっても、当初5年間は、給費制とほぼ同額の予算支出が必要であり、返還についても10年間での分割のため、制度安定までにはさらに10年以上がかかる。

(5) 返済免除制度の問題点

貸与制を導入しつつ、一部の者についてのみ免除する制度が提唱されたことがあったが、この制度による場合、上記のような理念的問題を解消できないばかりか、

貸与制の問題点が、かえって増幅されることになるおそれがある。

- ① 裁判官・検察官になる者だけ免除とした場合、これは裁判官や検察官にだけ給費制を維持するのと同じことになってしまう。そうすると、多様な人材を集めて、様々なニーズに応えることにしようとした新たな法曹養成制度の趣旨が失われ、裁判官・検察官になるのに直接必要な勉強だけをする傾向が生まれ、画一的な人材しか育たないことになりかねない。また、法曹三者になる者に、統一的に修習を実施するという司法修習の理念を変容させ、官民格差を生じさせるとともに、弁護士任官の推進、法曹一元実現の阻害要因となりかねない。

さらに、法曹を志願する時点で返還免除を受けられるかどうかの予測可能性が低く、法曹志願者の減少に歯止めを掛ける要素とはなり得ない。

- ② 公益活動をした弁護士については免除するという方法も考えられ、公益活動をするためのインセンティブ（動機付け）を与えるという観点からはメリットがあるようにも思える。しかし、誰が公益活動であると判断するかが一つの問題であるし、何が公益活動に当たるかは判断の分かれるものも多いと考えられる。

明確な基準が求められるとすれば、法テラスのスタッフ弁護士で、長期間継続した者についてのみ免除し、その余の弁護士の免除はしないという枠組みになる可能性もあるが、法テラスのスタッフ弁護士ばかりが公益活動をしているのではない。

なお、公益活動へのインセンティブという観点を重視する場合、裁判官・検察官については、任官希望者が多数いる状況のため、むしろ、インセンティブを与える必要はなく、これらの者の返還を免除する必要はないことになる。

(6) 公益的役割を果たす法曹の養成を

以上からすると、貸与制が論拠としている受益者負担には疑問があり、むしろ多くの問題点が存在し、これらの問題点を乗り越えるだけの解決策は何も提示されていない。

旧司法試験でも、合格者数が約1500人で1年半の修習をしていた時期があり、1つの期の修習生に掛ける費用としては、2000人で1年の修習をしている現在の修習生に掛ける費用とさほど変わらない。現状、2000人以上に合格者数が増える状況でもないため、予算の状況は旧司法試験の時代と何も変わっていない。そうすると、あえて問題点の多い貸与制に切り替えるだけの積極的な理由は何もないと言ふべきである。

もともと給費制は、戦後間もなくの昭和22年に始まっている。その時代においては、日本の復興のためには、法律家の存在が不可欠であるとして始まったものである筈である。現在も、被災者支援のための活動に弁護士が手弁当で取り組んでいるが、これは正に、法曹を給費制により司法修習において養成してきた成果だと言ふべきである。実際、弁護士をはじめとする法曹は、政府ではできない公益的な役割を担ってきたのである。

当会は、今後も、国に対して、司法修習生に対する修習費用給費制を維持し、公益的役割を果たす法曹を司法修習において養成することを求めるものである。

注1 日本弁護士連合会平成23年3月発行「法曹人口政策に関する緊急提言・関連資料」(以下「法曹人口資料」という。)27「増員のさらなるペースダウン」参照。

注2 法曹人口資料16「過払金返還請求訴訟の動向」参照。

注3 法曹人口資料15「法廷実務に対する需要」参照。労働事件数は増加しているものの、弁護士の増加人数の方が遥かに多い。

注4 法曹人口資料17「法律相談件数」参照。

注5 法曹人口資料18「組織内弁護士に対する需要」参照。

注6 法曹人口資料19「企業の組織内弁護士に対するニーズ」参照。

注7 法曹人口資料20「地方自治体の弁護士需要」参照。

注8 法曹人口資料22「弁護士ゼロ・ワン地域の解消」参照。

注9 法曹人口資料23「刑事弁護」参照。

注10 法曹人口資料22「弁護士ゼロ・ワン地域の解消」の「裁判官ゼロマップ」及び「検察官ゼロマップ」参照。