

## 令和元年5月23日参议院文教科学委员会議事録

○松沢成文君 日本維新の会・希望の党の松沢成文でございます。

私はまず、この法曹養成制度ができた経緯、特に法科大学院ができた当時の議論から始めたいと思うんですが、まず、今年二月に発売されたある経済誌に、法務省の元幹部の話を交えて以下のような趣旨が掲載されていて、私は非常に興味深く感じたんですが、ちょっと読み上げます。法務省は当初、アメリカのロースクールをモデルに制度設計をしようとしたが、これに法学部を抱える大学と文部科学省が反対した、アメリカの大学には日本の法学部に当たる学部がなく、新設する法曹養成機関がアメリカ型になってしまうと既存の法学部を潰すことになるのではないかと大学と文部省側が危惧したと、そして、法務省は妥協し、結局、法学部の上に法曹養成学校である法科大学院をつくるという屋上屋を架す形を採用してしまっただと。こういう指摘があったんですね。なるほどなと思いました。

このように、法学部の上に更に法科大学院をつくるという法曹養成機関をつくること自体に私はこの失敗の根本的な原因があったんじゃないかと思います。アメリカのロースクールのように、大学の中の法曹養成コースをつくって、そこを出れば司法試験を受けられる。実務家を大学時代から育てられるわけですね。この屋上屋を重ねて大学院にしてしまった、この失敗からあったんじゃないかと思いますが、大臣はいかがお考えでしょうか。

○国務大臣(柴山昌彦君) 法科大学院は専ら法曹を養成するための専門職大学院であるのに対して、法学部は法的素養を備えた多数の人材を社会の多様な分野に送り出すという意義と機能を担っており、法学部と法科大学院は役割が異なることから、共存することは可能であるというふうに考えております。

○松沢成文君 また、今度の法案では大学の中に法曹コースをつくるということで、何か逆行しているような感じもしますけれども。

次に、司法制度改革に合わせて二〇〇三年に施行した法律、法科大学院の教育と司法試験との連携などに関する法律では、司法試験に関して、法科大学院における教育との有機的連携の下に、裁判官、検察官又は弁護士になろうとする者に必要な学識とその応用能力を有するかかの判定を行うということを求めています。

しかし、法科大学院で教えた経験のある多くの教授や実務家教員からはこういう声が出ているんですね。法科大学院は文科省、司法試験は法務省、実務を学ぶ司法修習は最高裁判所と所轄が分かれており、縦割りで分かれており、余りにも連携が取れているとは言えないと。この縦割りがあるので、この改革なかなか進んでいないんじゃないかという認識なんです、この認識には大臣はいかがお考えでしょうか。

**○国務大臣（柴山昌彦君）** 法曹養成制度を充実させるためには、この文部科学省と法務省と最高裁判所が連携を図ることが不可欠であります。これまでも定期的に法曹養成に関する情報交換とか認識共有を図ってまいりましたけれども、今回の連携法改正案においては、新たに法務大臣と文部科学大臣は法科大学院の収容定員の総数その他の法曹の養成に関する事項について相互に協議を求めることができるということなどを規定することとしておりまして、法科大学院の収容定員の総数のほか、法科大学院における教育課程の編成や、教育水準の在り方とそれを踏まえた司法試験の在り方との相互関係、法曹養成教育と法曹実務の懸け橋のための方策などといった事項について協議をすることとしておりまして、より一層文部科学省や法務省などによる連携を密にしております。

また、法案成立後に法務省が設置する予定の司法試験の在り方を検討するための会議体に文部科学省及び最高裁判所も参画、参集することが想定をされていると承知をしておりますので、より一層こういった事柄を通じて連携を深めてまいります。

**○松沢成文君** 法曹養成の改革の理念というのが点からプロセスへということはよく言われておりますけれども、そのプロセスをつくるためにはこの三者の連携というのは最も大事

ですので、今回の改革案というか法案にはちょっと連携が取れていないんじゃないかという部分がありますので、後々また指摘をさせていただきたいと思います。

次に、予備試験というのが導入されました、法科大学院ができた後にですね、二〇一一年頃だったでしょうかね。この目的は、元々、経済的な事情で法科大学院に進学できない人たちのためにつくったということで、これは特別な受験資格はなくて誰でも受けられると、そして合格すれば法科大学院修了と同等にみなされて司法試験を受けられるために、法曹への近道として大変人気が出ていると。今どんどん予備試験合格者の司法試験合格率がどんどん高まっているわけですね。

それで、文科省と法務省が司法試験合格者上位の法科大学院を持つ大学に実施したアンケートでは、衝撃的な結果が出ています。予備試験を受験する理由について、少しでも早く法曹資格を取りたかったからというのが六〇%を超えちゃっているんですよ。とにかく早く弁護士さんなり法曹者になりたいから予備試験を受けたというんですね。その制度の目的である経済的な問題では、経済的余裕がなく法科大学院に進学できないから予備試験を受けたという学生は一五%にとどまっているんです。

このことから、時間を節約して経済的な負担も軽減できるバイパスコースとして予備試験が活用されている実態は明らかだと思いますね。むしろ、経済的な理由よりも時間節約で、早く法曹者になりたいからこっちの方がいいじゃないということでみんな流れてしまっているわけですね。

二〇一五年六月の法曹養成制度改革推進会議の決定は、このように制度趣旨を見失った現状を鑑みて、本来の趣旨を踏まえて予備試験制度の在り方を早急に検討し、必要な方策を講ずるというふうに述べています。

そうであれば、今回の法改正の中に、予備試験の受験者に例えば資格制限を設けたり、あるいは司法試験の合格者の中のクォータ制で、これ国家試験ですからここまでやることにつ

いては議論があるかもしれませんが、法科大学院出身者は八割、あるいは予備試験経てきた人は二割とか、こういうクォータ制を設けるなり、あるいは予備試験の皆さんの経済的な困窮度というのを一つの予備試験の受験資格にするなり、何らかのやはりハードルを付けていくという方向も考えられたんじゃないでしょうか、いかがでしょうか。

**○副大臣（平口洋君）** お答えいたします。

法務省といたしましては、喫緊の課題でございます法曹志願者の回復ということに向けて、現在御審議いただいている法案の実現により、まず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改革を進めたいと考えているところでございます。

他方、予備試験制度の現状については、平成二十七年六月の法曹養成制度改革推進会議決定においても、本来の制度趣旨に沿った機能を果たしている一方、委員の御指摘と同様に、その受験者の半数近くを法科大学院生や大学生が占める上、予備試験合格者の多くが法科大学院在学中の者や大学在学中の者であるなど、制度の趣旨と現在の利用状況が乖離しているとの指摘がなされているところでございます。

その上で、予備試験の在り方については、先ほどの推進会議決定において、予備試験の本来の趣旨に沿った者の受験を制約することなく、かつ予備試験が法曹養成制度の理念を阻害することがないように、必要な制度的措置を講ずることを検討するというふうにされておりました。法務省といたしましては、予備試験の在り方につきまして、予備試験制度の趣旨や今回の制度改革の実施状況も踏まえつつ、文部科学省等とも連携し、しっかりと必要な検討をしてみたいと考えております。

**○松沢成文君** 法曹養成制度改革をプロセスとしてやっていくというのであれば、予備試験の改革も一緒にやらないと私は成果が出ないんじゃないかなと思っています。

さて、法科大学院の方ですけれども、現状では、未修者、既修者を問わずほとんどの院生が、法科大学院生が、実態としては、伊藤塾だとか、辰巳法律研究所だとか、LEC東京リ

ーガルマインドといった民間の司法試験予備校の講座や答案練習会を利用して一生懸命勉強していると聞いています。

このこと自体が、法科大学院の講義が司法試験の合格に十分結び付いていない。だから、みんな、法科大学院に行きながら、予備校に一生懸命通っちゃっているわけですよ。これ、完全な制度の方向、趣旨と矛盾した実態があるわけですね。ある意味で、法科大学院が予備校化していると言いますが、予備校にもなっていないわけです、法科大学院は、ほかの民間の予備校に行っているわけですから。

このような実態を大臣はどう認識しているのでしょうか。

**○国務大臣（柴山昌彦君）** 正確な司法試験予備校の利用状況については、学校外における学習状況に関するものでありまして、大学としても文部科学省といたしましても正確には把握をしていないところであります。ただ、御指摘のような状況は巷間よく言われているところでありまして、非常にゆゆしき事態であるというように思っております。

司法試験で問われる学識等を身に付けさせることは法科大学院の本来的な役割でありまして、法科大学院のカリキュラム、講義が司法試験の合格に十分に結び付くことが必要だと考えます。その役割をしっかりと果たすように、今回の改正案においては、司法試験で問われる学識等を含め、法科大学院において涵養すべき学識等を具体的に規定することとしております。

また、改正案が認められれば、中央教育審議会において、改正法の規定を踏まえた法科大学院の教育の在り方を検討することとしております。

例えば、専門職大学院設置基準を改正して、論述能力を涵養するための指導の実施、また成績評価や修了認定の厳格化の徹底について規定することを検討する予定でありまして、法科大学院を經由して司法試験にしっかりと合格ができるように法科大学院における教育の充実に努めてまいりたいと思っておりますし、また、先ほど大島議員の方からも御指摘がありまし

たけれども、司法試験そのものも、やはりそういった法科大学院を卒業すれば合格するという試験に変わっていかねばいけないというふうに考えております。

○松沢成文君 大臣、今いみじくもおっしゃいましたし、大島委員からも指摘がありましたけれども、本当にプロセスとしての改革を言うのであれば、予備試験どころか司法試験の在り方自体から見直していかないと、これ改革は成就できないんで、それはこれからだという先ほど答弁もありましたけれども、しっかりここはやっていただかなきゃいけないと思います。

多くの法科大学院が行き詰まったのは、これまで御指摘があったように、教育体制が整わない大学院までもが参入して乱立を招いたということが要因と指摘されています。当初は二、三十校と見込まれていた学校数は、制度開始時点で一挙に七十四校まで、うちもやる、うちもやるって膨らんだわけですね。関係者は、当時を振り返ってこう言っています。文部科学省の基本的なスタンスは、準備をしていれば設置を認めるという方向だった、結果的に合格者を出せるかどうか不安な大学の申請も含めて全て認めてしまったと発言しています。

その後の急激な志願者の減少だとか、あるいは半数近い法科大学院が撤退する現状を見る限り、審議会の意見書発表から僅か三年でスタートしてしまったこの制度設計が不十分で、甘い見通しに基づいていたと言わざるを得ないんですが、大臣はいかがお考えでしょうか。

○国務大臣（柴山昌彦君） 残念ながら、御指摘のとおりであります。

先ほど小川委員からも御指摘がありましたけれども、法科大学院の制度創設時においては、非常に多くの大学が言わばブームに乗るようにして法科大学院の設置に手を挙げることとなりました。そして、政府の側としても、事前規制から事後チェックへという規制緩和の流れの中で、基準を満たした法科大学院については一律に広く参入を認めて、教育の質の確保は競争による自然淘汰に委ねるといった姿勢を取った結果、教育力に課題を有する法科大学院を含めて過大な定員規模となりました。また、将来的な法曹に対する需要の見込みも甘かつ

たと、思ったように需要が増えなかったと、法曹に対するですね、ということも事実だと思います。こういうことから、当初の見込みとは異なる状況を生み出したことは率直に認めざるを得ません。

こうした課題を解消するために、プロセスとしての法曹養成制度は引き続き重要であるという認識の下で、法科大学院教育の改善充実に取り組んでまいり所存でございます。

○松沢成文君 当時は、小泉政権の規制緩和、競争原理という社会的な風潮もあったんで、それに乗ってこういう判断になってしまったのかなという感じもいたします。

さて、二〇〇二年に、政府は法科大学院の創設に当たって、先ほど小川委員からの指摘がありましたけれども、司法試験合格者三千人を目指し、法科大学院修了者の七、八割が合格できる教育を行うとしました。司法試験合格者を二〇一〇年頃に三千人まで増やす閣議決定をしましたが、その後、二〇一五年に、合格者目標を三千人から千五百人に下方修正しました。

そもそも、政府が合格者目標を三千人とした根拠は何でしょうか。また、当初は七、八割に達すると予想された司法試験合格率が、これどんどん下がっていった理由は何だというふうに分析していますでしょうか。重複しますが、もう一度お答えください。

○副大臣（平口洋君） お答えをいたします。

平成十三年六月の司法制度改革審議会意見書においては、専門的知見を要する法的紛争の増加や弁護士人口の地域的偏在の是正の必要性などによる法曹需要の増大への対応のために、法曹人口の大幅な増加を図ることが喫緊の課題であるとされたところでございます。それを踏まえて、同じ意見書では、平成三十年頃までに先進国の中で国民一人当たりの法曹の数が最も少ないフランス並みである実働法曹人口五万人に達することを見込んで、年間三千人程度の新規法曹の確保を目指す必要があるとされたところでございます。

この意見書の内容を踏まえて、平成十四年三月の閣議決定により、司法試験の合格者の増

加に直ちに着手することとし、平成二十二年ころには司法試験の合格者数を年間三千人程度とすることを目指すとされたところでございます。

以上でございます。

**○松沢成文君** 法科大学院創設当初からあった入学者に占める未修者や社会人の割合を三割以上とする努力目標が昨年見直されましたが、その理由は何でしょうか。

**○政府参考人（伯井美徳君）** 御指摘の法学部以外の出身者と未修者や社会人の割合を三割以上とする努力義務を課す文部科学省告示につきましては、法科大学院において、受験者の適性を的確かつ客観的に判定するための入学者選抜を実施し、質の高い多様な者を入学させて法曹として輩出するということを促すため、平成三十年三月、多様な知識又は経験を有する者を入学させる努力義務というのは堅持しつつも、その数値基準は設定しないということとしたものでございます。

他方、多様な人材を確保するという理念には変更はございませんので、今回の改正においても、先ほど来言っております未修者や社会人に対する入学者選抜の配慮義務を規定するほか、様々な取組を進めることによりまして、法曹となる者の多様性の確保といったことに引き続き意を用いてまいりたいと考えております。

**○松沢成文君** 法学を本格的に学んだ経験のない学生を主な対象とする未修者コースで、昨年入学した社会人経験者は百四十人とどまっております、実はこれ、制度の初年、二〇〇四年の制度発足時の一割をも下回っているんですね。

社会人経験者を含む未修者コースの入学者が激減した理由と、未修者コースを存続させる必要性についてはどのように分析をしているか。また、未修者コースが担うはずだった多様な人材へ門戸を開くという役割を実はもう予備試験の方が担っているというこの皮肉な現象が起きていることをどう考えますでしょうか。

**○国務大臣（柴山昌彦君）** 社会人経験者を含む未修者コースの入学者が激減した理由でござ



ございますけれども、法科大学院修了者全体の司法試験合格率が、先ほど平口副大臣から御紹介があったような需要のやはり見込みですとか、あるいは、我々が当初想定をしたよりもたくさん法科大学院を認めてしまったということによって合格率二割から三割という形で低迷をしたこと、特に既修者コース以上に未修者コースの合格率が非常に低くなってしまったということが大きく影響していると認識をしております。

その一方で、グローバル化の更なる進展やビジネスモデルの転換などが行われる中で、多様なバックグラウンドを有する者が法律に関係する分野でその知見を生かせるようなチャンスを開くことはやはり極めて引き続き重要であるというように考えておりますので、未修者を含む多様な人材を法曹として養成すると、先ほど局長が申し上げたような形での支援を引き続き行っていきたいというように考えております。

予備試験については法務省の方で検討をされるということだと思います。

**○副大臣（平口洋君）** 法務省といたしましては、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が適切に機能し、法科大学院において未修者を含む多様かつ有為な人材が法曹の担い手として養成されていくことは重要であるというふうに考えております。

また、法科大学院においては、法学部以外の学部の出身者や社会人等の多様なバックグラウンドを有する人材を広く受け入れるため、未修者コースが設けられているものと承知しております。

このような観点を踏まえ、今後とも文科省による法科大学院教育の充実等の取組に対し、必要な協力を行ってまいりたいと、このように考えてございます。

他方、予備試験につきましては、経済的事情や既に実社会で十分な経験を積んでいるなどの理由により法科大学院を経由しない者にも法曹資格取得のための道を確認する目的で設けられた制度であるところ、出願時に社会人である者が相当数いるなど、多様な人材に門戸を開いているという一面がございます。その一方で、制度の趣旨と現在の利用状況が乖離し

ているとの指摘もされているところでございます。

法務省としては、まずは法科大学院改革を含む今回の制度改革を着実に実施していくことが重要と考えておりますが、予備試験の在り方についても、今回の制度改革の実施状況も踏まえつつ、文部科学省等と連携し、必要な検討を行ってまいりたいと考えております。

○委員長（上野通子君） 時間です。

○松沢成文君 時間ですので、終わります。