



Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

法曹の増加は司法制度改革において
決定的に重要である

Expansion of the Legal Profession is Critical for Judicial System Reform

法務サービス委員会
Legal Services Committee

2009年12月まで有効
Valid Through December 2009

英語正文

在日米国商工会議所 / The American Chamber of Commerce in Japan

〒106-0041, 東京都港区麻布台 2-4-5, メソニック39MTビル10階
Masonic 39 MT Bldg. 10F, 2-4-5 Azabudai, Minato-ku, Tokyo 106-0041
<http://www.accj.or.jp/user/211/Advocacy/>

Ryan Armstrong / Associate Director for External Affairs &
U.S. Government Affairs Manager
Phone: +81 3 3433 8549, Fax: +81 3 3433 8454

伊地知 徳子 / 日本政府担当マネジャー
Phone: +81 3 3433 8451, Fax: +81 3 3433 8454

ACCJ Viewpoint

Recommendation

The American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ) supports the goal of the Government of Japan (GOJ) of expanding the nation's pool of legal professionals to increase access to legal services throughout the country. The ACCJ also strongly encourages the GOJ to fulfill its plan of increasing the number of newly licensed attorneys by specific numeric targets.

Background

In June 2001, the Justice System Reform Council (JSRC) finished a two-year study aimed at reforming Japan's justice system to better meet the needs of the nation. This study emphasized the need to improve the general public's access to the justice system, and to reform the judicial community to better support this effort.

The study recommended expanding access to legal services by increasing the pool of licensed attorneys. The JSRC proposed that the number of newly licensed attorneys be increased to 3000 per year by the year 2010 (the "Expansion Plan"). The Expansion Plan was approved by a Cabinet resolution in March 2002.

To further the Expansion Plan, in April 2004 the GOJ established sixty-eight new law schools and introduced a new system of graduate law school education. These schools differed from the traditional *juku*, or "cram school," because they emphasized academic training in legal reasoning and professional training in practical legal skills, rather than focus on test-taking strategies.

Expansion Plan in Peril

The Japan Federation of Bar Associations (JFBA) announced its full support for the Expansion Plan shortly after the plan's unveiling, stating that it would "exhaust all of its energies" to further the progress of judicial reform.¹ Recently, however, the JFBA drafted a recommendation encouraging the Ministry of Justice (MOJ) to reduce the rate of admission of new attorneys to practice and abandon the Expansion Plan's numerical quotas. To explain this policy reversal, the JFBA argues that the lower bar passage threshold produces lower quality attorneys, and that the increase in junior attorneys has strained the availability of training opportunities, ultimately resulting in inferior legal services.

提言

在日米商工会議所(ACCJ)は、日本において司法サービスを受ける機会を増大させるため、国内の専門家人口を増加させるという日本政府の目標を支持する。またACCJは、日本政府が、資格を取得した新人弁護士を一定数増加させるという計画を完全に遂行するよう強く求める。

背景

2001年6月、司法制度改革審議会は、国民の需要によりよく応えるために、日本の司法制度を改革することを目指して2年間行ってきた審議を終えた。この審議においては、一般の人々が司法制度に参加する機会を改善する必要性と共に、その司法参加を支援する法曹界の改革を行うことも強調された。

審議会は、資格を取得した法曹の数を増加させることによって司法サービスを受ける機会を増大させるべきであるという答申を行った。司法制度改革審議会は、資格を取得した新規法曹の数を2010年までに年間3,000人に増加させるという提言を行った(以下、「法曹人口増加計画」という)。この法曹人口増加計画は、2002年3月、閣議決定で承認された。

法曹人口増加計画を促進するため、日本政府は、2004年4月、68校のロースクールを新設し、法科大学院教育の新制度を導入した。これらのロースクールは、受験技術ではなく、法的論法における学術的訓練や実務法務能力における専門的訓練を強調しているので、これまでの「塾」や「予備校」とは異なるものである。

危機に立つ法曹人口増加計画

日本弁護士連合会(JFBA)は、法曹人口増加計画が公表されて間もなく、司法制度改革を促進するために「全力を尽くしたい」と述べて、その計画を全面的に支援する声明を出した。¹しかし、最近になってJFBAは、法務省に対し、新規法曹の司法試験合格者数を減少させ、法曹人口増加計画における数値目標を放棄するように働きかける提言書を作成した。この方針転換の説明において、JFBAは、司法試験の合格ラインを下げることは質の低い法曹を生み出すことになり、また、若手法曹の増加は研修機会にひずみをもたらす、最終的に司法サービスを低下させてしまう、と主張する。

日本の内閣官房長官を含む政府高官は、JFBAの180度方針転換には批判的であるが、法務省はJFBAの提案に鑑みて法曹人口増加計画を見直すことを検討している。

¹ <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/080718.html>

¹ <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/080718.html>

ACCJ Viewpoint

Although high-ranking government officials, including the Chief Cabinet Secretary of Japan, have been critical of the JFBA's about-face, the MOJ is considering a review of the Expansion Plan in light of the JFBA proposal.

Flaws in JFBA Position

The ACCJ believes that the JFBA's sudden opposition to the Expansion Plan is misguided for the following reasons: (1) the JFBA has offered no objective data to support its allegations, (2) there exist solid avenues for the training of new attorneys, (3) the fluid nature of careers in the legal profession requires an increased supply of junior attorneys, and (4) *bengoshi* are in short supply outside of Tokyo, particularly in rural areas.

1. No Objective Support for JFBA Position

The JFBA has provided no data to support its assertion that the lowered bar passage threshold has reduced the quality of the expanded pool of newly licensed attorneys. Test scores are not the only factor that makes for a competent professional, and it does not follow that those who exceed a lowered bar passage threshold will perform less well in the practice of law than those who reached the previous higher threshold. Further, under the new system, all successful candidates will have, after a transition period, two or three years of graduate-level education. The ACCJ believes that the quality (or at least the skill sets) of the current attorney candidate pool has risen as a result of the additional graduate-level education, which will likely prove more valuable than the three to five years of cram school that the previous candidates underwent.

We invite the JFBA to present any data, to the extent such data exists, which purports to measure the alleged reduction in quality (as evidenced by performance as practitioners) and constitutes evidence to support abandoning the Expansion Plan.

2. Avenues for Additional Training

Even if the increased number of newly licensed attorneys has strained the availability of current training opportunities, it does not serve the GOJ's policy of promoting greater access to the justice system to return the bar passage rate to previous levels or to freeze the rate at its current level. There are many ways to provide high quality training opportunities to junior attorneys,

JFBAの立場の弱点

ACCJは、法曹人口増加計画に対するJFBAの唐突な反対については、以下の点で当を得ていないと考える。

- (1) JFBAはその主張を裏付ける客観的なデータを提供していない。
- (2) 新規法曹に対する研修については確かな方法が存在する。
- (3) 法律専門職の経歴における流動的な性格はより多くの若手法曹の供給を求めている。
- (4) 弁護士は東京以外、特に過疎地域では不足している。

1. JFBAの主張を裏付けるデータの不在

JFBAは、司法試験の合格ラインを下げることで資格を取得した新規法曹人口の質を低下させたという点について、その主張を裏付けるデータを何ら提供していない。試験の点数のみが能力のある専門家をつくる要素ではない。そして、合格ラインの低い司法試験に合格した者が従来の合格ラインの高い司法試験に合格した者よりも司法実務を行う上で劣っているということにはならない。さらに、新制度においては、すべての司法試験受験者は、移行期間後は、大学院レベルの2年間ないし3年間の教育を受けることになっている。ACCJは、現在の法曹候補者の質(又は少なくともその技能の組合せ)は、大学院レベルの教育を追加したために向上したと考えている。この大学院レベルの教育については、従来の司法試験受験者が3年間ないし5年間通った予備校と比較して有益であると証明することが可能と考えられる。

ACCJは、JFBAに対し、主張されている質の低下を判定したデータ(法曹としての実務遂行能力から裏付けられたもの)及び法曹人口増加計画の放棄を裏付ける証拠となるデータが存在するのであれば、その提出を求める。

2. 追加的研修の方法

仮に、資格を取得した新規法曹の増加が現行の研修機会の利用についてひずみをもたらしているとしても、そのことが司法制度への参加機会の増大を促進する政府方針を転換して司法試験の合格率を従来の合格率に戻したり、あるいは司法試験の合格率を現行のレベルで凍結すべきではない。若手法曹に対し質の高い研修機会を与える方法は多数あり、その中には以下に掲げる2つの方法も含まれる。各弁護士会は、この点においてさらに努力を重ね、そしてそのような研修機会を提供するために注力すべき道徳的義務を負っている。

ACCJ Viewpoint

including the two approaches discussed below. The Japanese bar associations have a moral duty to increase their efforts in this regard and focus on ways to provide such opportunities.

a. Training provided by Traditional Law Firms

In fairness, there is a limit to the number of new attorneys the largest firms can employ and train. As large and medium sized law firms continue to grow in Japan, however, their ability to absorb junior attorneys will increase. The four largest law firms, for example, will hire at least 100 attorneys to begin in 2009; the *gaikokuho kyodo jigyo* firms will hire a similar number. Moreover, there is a trend toward increased specialization among attorneys. Clients of today's major law firms demand specialization, which is facilitated by the existence of a larger pool of legal professionals and by the law school system that gives an individual with non-legal (e.g. scientific) background the opportunity to become an attorney.

b. Training provided by the Criminal Justice System

The criminal justice system is another avenue for training that should be pursued. The GOJ can play a role by expanding access to court-appointed counsel for criminal defendants ("Public Defenders"), including those defendants held for questioning, either directly or by engaging private law firms to provide such services. Encouraging GOJ agencies to respect the right to counsel, which is enshrined in the Japanese Constitution in the context of investigations, would allow more attorneys to play a positive role in promoting the rule of law.

The ACCJ believes that employment of *bengoshi* by GOJ agencies would serve the complementary goals of providing training and promoting the rule of law and improved administrative due process.

3. Fluid Nature of the Legal Career

An additional factor is the number of *bengoshi* moving from private practice to other jobs requiring legal expertise is growing. *Bengoshi* are increasingly moving to corporate legal departments, or becoming judges or prosecutors. It is also increasingly common for government agencies to request *bengoshi* secondees from law firms. In order to offset these trends and fill

a. 法律事務所がこれまでに提供してきた研修

最大規模の法律事務所であっても雇用し訓練できる新規法曹の数には限度がある。しかし、日本では大規模及び中規模の法律事務所が育ちつつあるので、それらの法律事務所が若手法曹を吸収できる能力は今後増大しよう。たとえば、4大法律事務所では、2009年から少なくとも100名の法曹を雇う予定であるし、外国法共同事業事務所でも同程度の人数を雇う予定である。それだけでなく、法曹の間で専門化が強まる傾向がある。最近の主要法律事務所の顧客は特定分野における専門性を要求するが、このことは多数の法曹人口の存在によって、また、法務分野の経歴を有しない者(例えば科学関係者)に法曹になる機会を与えるロースクール制度によって促進されている。

b. 刑事裁判制度によって提供される研修

刑事裁判制度は、研修機会として検討されるべきもう一つの方法である。日本政府は、その職員をして国選弁護を直接行わせ又は国選弁護を引き受ける民間法律事務所に依頼することによって、被告人質問のために勾留されている刑事被告人を含め、刑事被告人の国選弁護人に対する依頼を増加させ、研修機会の増加について役割を果たすことができる。日本国憲法においては弁護人を依頼する権利が捜査の関連で規定されているが、政府機関に対してこの弁護人依頼権を尊重するよう強調することにより、多くの法曹が法の支配の促進において積極的な役割を果たすことができるようになるであろう。

ACCJは、政府機関による弁護士の雇用が、研修の提供及び法の支配の促進という補完的目標について役割を果たし、また、行政における法の手続保障に資することを確信している。

3. 法律専門職の経歴における流動的な性格

もう一つの要因として、民間部門で法律的専門知識を要する他の職に移る弁護士の数が増えているということがあげられる。企業の法務部門に移る弁護士や裁判官・検察官に任官する弁護士の数はますます増加している。また、政府機関が法律事務所から弁護士の出向を要請することもますます一般化しつつある。こうした傾向を埋め合わせ、また、法律専門職の空白を補う為に、新規法曹の数は増加させなければならない。

事件記録を扱う能力に限界があるため日本における訴訟処理の速度が遅いことに鑑み、ACCJは、法務省に対し、裁判官の数を増加させて国民の要求に応えるよう検討することを求める。また、裁判官の絶対数が増加するかどうかを問わず、ACCJは、日本政府に対し、民間部門における経験

ACCJ Viewpoint

the professional vacancies, the number of new attorneys must increase.

As the limited capacity of judicial dockets slows the pace of litigation in Japan, the ACCJ urges the MOJ to consider meeting the needs of the public by increasing the number of judges. Whether or not the absolute number of judges is increased, ACCJ encourages the GOJ to increase the number of judges and prosecutors who have experience in private practice by hiring mid-career candidates. In order to meet this need, the number of new attorneys will have to be increased to meet demand in future years. Finally, the ACCJ believes that a number of agencies, in particular the Japan Fair Trade Commission, the Financial Services Agency and the Ministry of Justice itself, would benefit from employing *bengoshi* on a career track, full-time basis.

4. Shortage of Attorneys outside of Tokyo

Ten years ago, reports showed that small and medium sized law firms, and law firms located outside Tokyo and Osaka, faced difficulties in attracting new attorneys. At that time, the total number of candidates passing the bar was limited to 700, with approximately 170 becoming judges and prosecutors. While some recent candidates may have encountered difficulty locating attractive positions in Tokyo and Osaka, anecdotal evidence suggests that *bengoshi* remain in short supply in other cities and prefectures. Without continuing to increase the number of licensed attorneys, the goal of expanding access to legal services by the general public, particularly in rural areas, may never be achieved.

The JFBA is suggesting that even rural regions, where attorney shortages have been most acute, now have enough attorneys and may not be able to absorb many more. The JFBA argues that there are no more “zero regions” – areas of Japan where there are no attorneys. Even assuming there has been a recent improvement in access to legal services in rural areas, however, this situation would be directly attributable to the overall increase in the number of attorneys; any such gains will be sustained only so long as the number of attorneys continues to rise.

Conclusion

Even with the increase over the past five years, the ratio of licensed attorneys to citizens and

を有する中堅クラスの裁判官及び検察官を採用することによって、裁判官及び検察官の数を増加させるよう求める。この要求に応えるためには、新規法曹の数を将来に備えて増加させなければならない。最後に、ACCJは、多くの行政機関、特に、公正取引委員会、金融庁及び法務省自身が、幹部候補生たる弁護士を常勤で採用することによって恩恵に浴することになるであろうということを確信している。

4. 東京以外における法曹の不足

10年前、中小の法律事務所及び東京・大阪以外の法律事務所が新規法曹を集めるのに苦労したという報告がなされた。その当時、司法試験合格者数には700人の上限があり、そのうち約170名が裁判官・検察官に任官していた。最近では司法修習を終えた者のうちある程度の人数は東京・大阪で魅力のある法律事務所を探し当てるのに苦労しているかも知れないが、実際の事例を見ると、東京・大阪以外の都市及び道府県では弁護士の数は依然として不足している。もし、資格を取得した法曹の数を継続的に増加させなければ、一般国民、特に過疎地域の住民に対する司法サービスを拡大するという目標は決して達成されないであろう。

JFBAは、法曹の不足がもっとも深刻であった過疎地域においても、現在では十分な法曹がおり、それ以上法曹を吸収することはできないであろう、と示唆している。そしてJFBAは、もはや「ゼロワン地域」（法曹が1人もいない日本の地域）は存在しない、と主張する。しかし、最近、提供される司法サービスについて過疎地域で改善が見られるとしても、そのような改善は法曹全体の数が増加したことの直接的結果であると考えられる。司法サービスが改善されてその恩恵にあずかるということは、法曹の数が継続的に増加する限りにおいて可能なことなのである。

結論

過去5年間、資格を取得した法曹の数は増加したが、それでも日本における法曹数と国民数・住民数の比率は他の主要諸国に比べ著しく低いままで推移している。2003年の数値で見ると、資格を取得した法曹1人当りの国民数・住民数は日本では約6,748人であったが、英国では384人、フランスでは1,476人、ドイツでは708人、米国では274人となっている²。なお、韓国では、当初は法曹1人当

² George Schumann, Beyond Litigation: Legal Education Reform in Japan and What Japan's New Lawyers Will Do, 13 U. Miami Int'l & Comp. L. Rev. 475, 479 nn.8-9 (Spring 2006) (citing JFBA statistics and data on file with the University of Miami International & Comparative Law Review).

ACCJ Viewpoint

residents in Japan remains very low compared with the ratio in peer countries. Based on 2003 data, the ratio of licensed attorneys to citizens and residents was approximately 1:6,748 in Japan, 1:384 in the UK, 1:1476 in France, 1:708 in Germany and 1:274 in the U.S.² It is worth noting that South Korea, which started with a lower number of attorneys per capita than Japan, has outpaced Japan in its expansion of the pool of legal professionals.³

The ACCJ strongly encourages the GOJ to stand by the Expansion Plan and fulfill its commitment to increase the number of newly licensed attorneys by specific numeric targets. It is clear that an increased pool of *bengoshi* presents the possibility of heightened competition, and will require continued efforts to adequately train and integrate new attorneys into Japan's legal culture. Nevertheless, increasing the number of *bengoshi* is the most appropriate course. The ACCJ believes that the far-reaching benefits of improved access to legal services through an increased number of trained legal professionals will outweigh any temporary discomfort.

りの国民数は日本より多かったが、法曹人口の増加のスピードにおいては日本を凌駕したことに注目すべきである³。

ACCJは、日本政府に対し、法曹人口増加計画をその計画通り遂行し、予定した目標数まで資格を取得した新規法曹を増加させるという確約を果たすよう強く求める。弁護士数の増加が競争激化の可能性をもたらすのは明らかであり、その結果、新規法曹に対する適切な研修を実施し、また新規法曹を日本の法文化に受け入れるための継続的努力が必要となろう。それでもなお、弁護士数を増加させることは最も適切な選択肢である。ACCJは、訓練された法曹の数を増加させることによって司法サービスを受ける機会が増加されるのであれば、そのことによって得られる大きな恩恵は、一時的な苦痛に勝るものであるということを確信している。

² George Schumann, Beyond Litigation: Legal Education Reform in Japan and What Japan's New Lawyers Will Do, 13 U. Miami Int'l & Comp. L. Rev. 475, 479 nn.8-9 (Spring 2006) (citing JFBA statistics and data on file with the University of Miami International & Comparative Law Review).

³ <http://asia.legalbusinessonline.com/news/breaking-news/29308/details.aspx>; http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2008/09/117_30290.html.

³ <http://asia.legalbusinessonline.com/news/breaking-news/29308/details.aspx>; http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2008/09/117_30290.html.