

# 司法制度改革とアイディアの政治(1)\*

——司法試験制度改革を中心に——

小倉慶久

## 目次

- I. はじめに
- II. 予備的考察
  - 1. 分析枠組み
  - 2. 司法をめぐる政治の構造とアイディア
- III. 司法制度改革の過程分析
  - 1. 司法試験制度の成立と展開
  - 2. 臨時司法制度調査会の設置
  - 3. 司法制度改革の胎動
  - 4. アイディアの対立と協調 (以上, 本号)
  - 5. 司法制度改革審議会の設置 (以下, 次号)
  - 6. 改革アイディアの制度化
- IV. おわりに

## I. はじめに

バブル崩壊以降、日本は「失われた10年」と呼ばれる時期に突入した。しかし、政治の面から見れば、この時期は「改革の10年」だったと言える<sup>1)</sup>。日本の戦後体制の改革は、中曽根政権下の民営化政策にはじまり、1990年代には選挙制度改革、行政改革、規制改革が実行されてきた。

そして、1990年代後半に至り、改革の波は司法制度へと達した。司法制度改革は、上記の諸改革の「最後のかなめ」として位置づけられ、とりわけ行政改革や規制改革とは裏表の関係にあるものとして、すなわち「小さな政府」と

---

\* 本稿は関西大学法学会政治学研究会（2010年1月9日、於関西大学）における報告を基にしている。

1) 曾根（2001）参照。

「大きな司法」がセットとして、追求されるようになった。司法制度改革は、最高裁や法務省の人材育成政策や弁護士の経済的生活といった微視的観点を超えて、政治化したのである。

その結果、司法制度は大きな転換を遂げた。法曹人口の大幅増員や法科大学院制度、裁判員制度の導入は、その最も顕著な成果として挙げられる。前二者は、これまで法律家の供給に枠を課してきた法曹選抜・養成制度を転換させるもので、法曹の質と量の拡充を目的としている。これらは、裁判所利用に対する制度的障壁であった法曹人口の過少状態を改善し、私的な紛争の法的な処理だけでなく、政策形成型訴訟といった政治的帰結を伴いうる種類の訴訟をも活発にさせるかもしれない。また、裁判員制度の導入は、刑事司法のあり方に変容を迫るにとどまらず、「デモクラシーの質をいかに高めるかという問題と深く関連している」ことから「選挙制度の改正などよりは、むしろ政治改革として重要な意味をもっている」<sup>2)</sup>と評価されている。このように、今次改革の影響は、司法の世界のみならず、広く社会・政治生活に対しても広がるものだと考えられる。

このような司法の「戦後最大規模の改革」<sup>3)</sup>はなぜ、どのように成し遂げられえたのだろうか。これに答える学術的研究は少ない。既存の研究のほとんどは法律学者によってなされているが、こうした問いは、法律学者の関心とはそもそも異なるのかもしれない。先行研究を見渡す限り、彼らは制度がなぜ、どのように改革されたのかではなく、改革後の制度はどのようなものか、あるいは制度はどのように改革されるべきなのかといった、制度の内容により強い関心を有しているように思われる。

ここに、司法制度改革を政治学の見地から分析する意義がある。比較政治学や国際政治経済学、政策過程論の領域において、制度変化をいかに説明するかは重要な課題の1つとなっている。新制度論の流れの中で展開してきた制度変化研究は、利益、制度、アイディアという3つのアプローチを発展させてき

---

2) 三谷 (2001: 25)。

3) 田中 (2006: 15)。

た<sup>4)</sup>。とりわけ、合理的選択制度論と歴史的制度論それぞれに固有の問題点が認識されるにつれて、アイディア的要因に注目が集まってきた<sup>5)</sup>。アイディアアプローチは、制度変化の動態を捉える上で有用であり、本稿ではこれを用いて、司法制度改革のメカニズムを分析する。

ここで本稿の扱う問いを整理しておきたい。第一に、最も根本的なものとして、今次司法制度改革がなぜ、どのように実行されえたのか、という問いに取り組む。この疑問は、司法制度改革の歴史を知ると、より大きくなる。1960年代には内閣に臨時司法制度調査会が設置され、訴訟遅延と法曹一元を中心的なテーマとした、制度の抜本的な見直しが検討された。しかし、本論で述べるように、この試みは失敗に帰した。それでは、なぜ1960年代には改革は失敗し、今次改革では一定の成果を収めることができたのだろうか。

この問いに答えるためには通時的な分析が必要となる。今次改革の顕著な特徴としてしばしば政治・経済アクターの役割が強調されるが<sup>6)</sup>、通時的な観点から同等に重要なのは、日弁連の改革に対する態度の変化である。臨時司法制度調査会以降の歴史が示すように、日弁連は、制度運営に深く携わるアクターとして、司法制度の趨勢に強い影響を及ぼしてきた。そして、日弁連の反対による改革の頓挫は、日弁連から合意を引き出すことが必要だという認識を広めた。この点で、日弁連の態度の変容は、今次改革の帰結にとって重要な意味を持っており、そのプロセスに注目することは分析上、意義のある作業である。これを理解するには、今次改革が始動した1990年代以降だけでなく、より長期的な視座に立つことが求められる。

以上の理由から、本稿では戦後司法制度の成立以降の歴史を視野に入れる。

---

4) Hall (1997) 参照。

5) Blyth (1997: 229-230) 参照。

6) たとえば、坂本孝治郎と盛岡多智男は、「そもそも政治・財界主導の司法改革が動き始めたのは、司法試験制度や法曹養成制度の改革がスムーズに進まず、『最高裁、法務省、日弁連の法曹三者に任せていたのでは改革は進まない』という声が高まったからである。それらを含めて考えると、『規制緩和型司法改革』と『市民のための司法改革』という対立する二つの流れがあって、審議会でそれが一つに合流したとする見方は適切ではない」(坂本・盛岡 2008: 86) としている。

しかし、一口に「司法制度改革」と言っても、法曹養成制度から裁判員制度、法律事務独占、さらには法律扶助などに至るまで、その中身は様々である。それらを一括りにして論じることは細部を無視することにつながる。そこで、本稿では司法試験制度、およびそれと相互連関する法曹人口や法曹養成の問題を特に取り上げる。司法試験は戦後の成立以来、継続して改革が検討されてきた制度であり、通時的分析に堪えうる。また、但木敬一も指摘するように、司法試験改革は今次改革の端緒となったものであり、他の改革に与えた影響も大きい<sup>7)</sup>。それゆえ、司法試験制度の改革に着目して分析することは、全体の「司法制度改革」の理解に対しても、有益な含意を持つものと思われる。

上述のように、法曹の選抜・養成制度や法曹人口問題は、今次改革の中で最も顕著な転換を遂げたものである。司法試験合格者数は、1990年代初頭までわずか500名程度だったのが、少なくとも3000名程度にまで増大されることとなった。そして、法曹人口全体としては、2万人程度しかいなかった状態から、2018年ごろには実働人口で5万人程度まで増員することが目標として掲げられた。法曹養成については、従来は司法研修所が一手に担っていたが、新たに法科大学院制度が導入され、法科大学院—司法試験—司法研修所という「プロセス」によって担われることになった。

しかし、こうしたエポックメイキングな改革が行われた一方で、改革された制度の内部にはいくつかの矛盾が存在する。たとえば、一方で司法試験合格者数の枠を維持しながら、他方で法科大学院の設置基準を緩和するという制度設計は、結局のところ司法試験を競争試験化し、当初の理念であった「プロセスによる養成」ではなく、司法制度改革審議会が批判した「点による選抜」への回帰を含意するものである。また、受験資格を制限しない予備試験制度にも、同様の指摘がなされうる。こうした矛盾は、昨今の司法制度再検討の論議の一部を構成している<sup>8)</sup>。本稿では、前述の問いと併せて、この矛盾が生起した過程にも目を向ける。

7) 但木 (2009b : 49-50) 参照。

8) たとえば、後藤 (2007 : 13-15)、田中成明 (2007 : 19) 参照。

本稿は以下のように構成される。次章では、分析を進めるための予備的な考察を行う。そこではまず、制度変化の説明アプローチとして発展してきた利益、制度、アイデアという3つの視座を検討し、本稿で採用する「アイデアの政治」枠組みについて詳述する。さらに、理論的検討に基づき、司法をとりまくアイデアと制度的な構造を概観する。続いて、司法制度改革の過程追跡を行う。前述のような考え方から、ここでは1949年の戦後司法試験制度の成立に始点を置き、改革の歴史をトレースする。そして最後に、そこで得た知見を整理し、その含意と課題を検討する。

## Ⅱ. 予備的考察

### 1. 分析枠組み

制度や政策の変化をいかに説明するかということは、昨今の政治学における重要な課題の1つとなっている。概して、そうした変化は利益、制度、アイデアという3つの観点から説明されている<sup>9)</sup>。

#### 1) 利 益

利益アプローチは、根本的には「誰が得をするか」ということを問う<sup>10)</sup>。ここでは、アクターは経済的・物質的な自己利益を求めて、政治的に行動すると仮定される。政治家は再選を求め、官僚機構は自らの裁量的な予算や権限、時には自己の組織存続を追求するものとされ、また利益集団はその経済的利益を推進しようとする。

J・マーク・ラムザイヤーはこの観点から日本の司法政治を分析する<sup>11)</sup>。ラムザイヤーによると、日本の法務サービスの規制は、国家（自民党と官僚機構）、弁護士、そして法律サービスの主要な消費者（つまり大企業）による私的な利益の追求の結果として、最もよく理解される。まず、国家は法曹人口の抑制に利益を見出す。なぜなら、法曹の増加は自らが訴えられる可能性を増大

---

9) Hall (1997) 参照。

10) Blyth (2009: 196) 参照。

11) Ramseyer (1986) 参照。

させるからである。同様の論理で、大企業も規制を利益とする。確かに、大企業は法律サービスのニーズを有しているが、これは非弁行為から外された法務部の業務により満たされる。それゆえ、大企業の利益は訴訟を起こされる機会の極小化となり、法曹人口の抑制はその利益に適うものとなる。

これに対して、弁護士は、直感的には法律サービス市場への参入規制から直接的に利益を得るアクターとして想定されるが、実際には彼らはその規制から便益を得ていない。裁判所利用に対する制度的障壁、他のサービス供給者の成功などを理由として、弁護士はこの「カルテル」の利益を享受していないのである。それゆえ、弁護士は現行制度に不満を抱き、改革を志向するかもしれないが、ラムザイヤーによれば、国家は弁護士よりも大企業の利益を優先するため、そのような弁護士の要求は考慮されない。司法規制の維持という状態が均衡をなしているのである。

しかし、均衡は崩れてしまったのかもしれない。利益アプローチは、アクターの選好を固定的に考えるため、外生的な構造的変動に頼ることによって、制度変化を説明しようとする。木下富夫は、今次改革を「いわゆる55年体制の崩壊と経済のグローバル化があり、司法制度のインフラ強化を経済界と政府は迫られた」<sup>12)</sup>と分析する。ただし、木下は「55年体制の崩壊」が経済界や政界の司法制度改革の主張に具体的にどのように影響したのかを詳らかにしていない。一方、グローバル化が今次改革を引き起こしたという説明は、利益アプローチを明示的に採用するか否かを問わず、一般的に見られるものである。グローバル化は、経済界にインフラとしての司法を強化する誘因を与え、次いで経済界の要求に応じて政治家や法曹が改革に取り組む、というのがその説明の論理である<sup>13)</sup>。

しかし、こうした説明には疑問が残る。第一に、グローバル化と経済界の司法制度改革についての物質的利益との関連性は、一般に仮定されるほどに自明ではない。法曹人口の過少は裁判所利用に対する制度的障壁を構成しており、

---

12) 木下(2003:36)。

13) 木下(2003)参照。

今次改革の顕著な成果の1つである法曹人口の大幅増員は必然的に訴訟の増大を生む<sup>14)</sup>。もしグローバル化に伴って国境を越えた訴訟が増加しており、それに対処する必要があるのならば、外国法事務弁護士の参入や活動領域の規制緩和を求めるのみでよいだろう<sup>15)</sup>。また、他国の裁判所を利用するなど、他にも選択肢は存在する<sup>16)</sup>。訴えられる機会の極小化という経済界の自己利益を前提とした場合、こうした今次改革の帰結を十分に説明することはできない。

また、経済界がグローバル化に促されて司法制度改革を要求し、政治家や法曹がそれに応じたと説明することは、経験的な観点からしても容易ではない。

「司法制度のインフラ強化を経済界と政府は迫られた」という木下の表現にもあるように、ここではグローバル化のような構造的な変動がアクターに改革を強いたと捉えているが、経済界で最も早い時期から司法制度改革を訴えてきた経済同友会が司法に関心を持ちはじめたのは、宮内義彦が言うように、グローバル化の半ば強制的な要請というよりも、偶然である<sup>17)</sup>。さらに、その後声を上げはじめた経団連に至っては、自民党から要請を受けてはじめて検討を開始

14) 実際、1990年代には訴訟の量が増大している。法曹人口増員のみがそれを引き起こしたわけではないが、増員はその主な要因である。Ginsburg and Hoetker (2006) 参照。

15) 外国弁護士の流入は日本を「訴訟社会」化させるため、日本の弁護士の増員を求めるに至ったとする説明もあるが (Saegusa 2009: 381-382)、活動領域に一定の制限がある外国弁護士の流入が、社会内のあらゆる領域において業務を展開することができる日本の弁護士の増員よりも、日本を「訴訟社会」化させるおそれがある理由を明示していない。

16) 実際、知的財産関係の訴訟などで「訴訟流出」は報告されている。日本経済新聞社 (2000) 参照。

17) 経済同友会が司法に着目した経緯について、宮内は、あるインタビューの中で、「たまたま経済同友会で『現代日本社会を考える委員会』という勉強会を1993年4月に作って、『おまえが委員長やれ』と。議論しているうちに、日本に欠けているもの、極端に言えば『病理』と言っていいようなものを抽出しようじゃないかという意見が出ましてね。みなさんから『司法はどうなっているんだ』という声が上がって、勉強したわけです。そうすると『これはえらいことになっているぞ』ということで私も深入りしてしまいました」と語っている。毎日新聞2000年7月7日夕刊参照。また、阿部 (2009) も参照。

したのである<sup>18)</sup>。

それでは、政治家の側には司法制度改革についての自己利益があったのだろうか。そこにも疑問が残る。そもそも司法は「票にならない」と言われる<sup>19)</sup>。選挙制度改革は議員の政策選好の限定的拡大をもたらしたとされるが、それは「社会的に重要な政策領域であることには間違いないが、技術的、専門的な政策分野であり、政治家が活躍し、そしてまたその業績を誇示しうる局面は非常に小さい<sup>20)</sup> 司法・法務領域にまで及ぶものではない。読売新聞の世論調査が示唆するように<sup>21)</sup>、司法制度改革への「国民的関心」も必ずしも高いとは言えない。そうだとすれば、再選を志向する政治家が、「票にならない」司法にコミットするだけの理由があったかどうかは疑わしい。

さらに、より根本的なレベルでは、グローバル化のような外生的衝撃に頼るのみで制度変化の過程や内容が説明できるのか、という問題がある。外的構造の変動は、一義的ななんらかのメッセージを発するわけではないし、それにアクターが一様に対応するわけでもない。むしろ、「文脈へのアクセス自体が言説的に媒介される<sup>22)</sup>」のだとすれば、各アクターが受け入れる言説やアイディ

18) 西川(1998)参照。

19) 猪口孝と岩井奉信によると、自民党政務調査会の法務部会に長年所属する議員の再選率は、相対的に低くなっている(猪口・岩井 1987:145)。また、保岡興治も、司法制度改革が集票力に結びつかないことを認めている(保岡 2008:81)。

20) 建林(2004:194)。また、濱本(2007)も参照。

21) 読売新聞は2001年、森喜朗政権の退陣が迫る中で、次のような世論調査を行っている。「あなたが、次の政権に、優先的に取り組んでほしい課題は何ですか」という質問を用意し、その回答を集計した結果、「司法制度改革」と答えたのは全体の7.9%にすぎなかった。これは、「財政再建」(60.1%)、「景気対策」(47.3%)、「社会保障制度改革」(44.6%)、「教育改革」(32.8%)、「特殊法人・公益法人の改革」(14.4%)、「IT革命の推進」(8.7%)に次ぐもので、上から数えると7番目、下から数えると2番目であった(最下位は「有事法制整備」)。読売新聞2001年3月27日朝刊参照。

22) Hay(2002b:382)。Hay and Rosamond(2002)は、グローバル化の捉え方やそれへの対応を、予想される帰結(肯定的-否定的)とそのプロセスの性質(不可避-偶然的)という2つの基準から、① 外的経済的制約としてのグローバル化(肯定的・不可避的)、② 同質化の脅威としてのグローバル化(否定的・不可避的)、③ 擁護されるべき政治プロジェクトとしてのグローバル化(肯定的・偶然的)、



アといったものを詳細に検討する必要がある。このように批判を行い、制度変化研究の中で台頭してきたのが「アイディアの政治」である。

## 2) アイディア

「アイディアの政治」とは、近藤康史によれば、「何らかの政治的アクターが抱く『アイディア』が、戦略的に他のアクターとの間で共有されることにより、制度や政策の形成・変化が生じるという理論枠組」<sup>23)</sup>である。ここでは、アイディアという主観的要素、そしてそれが単一のアクターを超えて共有される過程が重要になる。

それではアイディアとはなにを意味するのだろうか。さしあたり、ここでは「世界の記述、因果関係、あるいはある行動の規範的正統性に関する主観的な主張」<sup>24)</sup>と捉えておきたい。この定義にも示されているように、しばしばアイディアは、アクターの問題認識や因果関係の理解を構成する認知的なものと、アクターの持つ価値や信念、シンボルなどをさす規範的なものとに分類される。本稿では主に前者を想定しているが、後述するように、規範的なアイディアが重要になる場面もある。

既存の研究は一般に、「アイディア」という言葉を用いるとき、認識枠組みと、具体的な政策選択肢やプログラムという2つのものをさすために用いているようである。これらは、ジョン・L・キャンベルの区分に従えば、政策論議の「前景」と「後景」にあるもので、そうした違いから制度変化過程に対して

---

↘そして④ 抵抗されなければならない政治プロジェクトとしてのグローバル化（否定的・偶然的）の4つに分類している。「グローバル化によって司法制度改革が進められた」とする場合、一般的には①の認識を想定しているものと思われるが、それは唯一のありうる姿ではない。実際、今次改革に反対する者はしばしば④のような捉え方を示している（たとえば、小田中 1998）。いずれにせよ、グローバル化の認識やそれへの対応が理論上1つに限られないのであれば、たとえすべてのアクターが①のような認識を示し、従って「グローバル化によって司法制度改革が進められた」のだとしても、なぜそのような認識に立ち至ったのかが問題にされなければならないだろう。

23) 近藤 (2008: 19)。

24) Parsons (2002: 48)。

持つ影響も異なるとされる<sup>25)</sup>。本稿では、基本的に前者をさす場合に「アイデア」と表記し、後者を「プログラム」と呼ぶこととする。

まず、アイデアは、アクターがその周りの環境や物事を理解するための認識枠組みを提供する。これはしばしばレンズ<sup>26)</sup> やフィルター<sup>27)</sup> と形容される作用である。アクターは、アイデアというレンズを通して現実を捉え、自らの選好を形作る。従って、たとえ同じ現象であってもレンズが異なれば捉え方が違うかもしれないし、新しいレンズは新しい問題を見えさせるかもしれない。ここでは、アクターは自らの持つ認識枠組みに基づき、「利益」を見出し、それを実現するために採用されるべき政策選択肢を模索するものとされる。言い換えれば、認識枠組みとしてのアイデアは、政策論議の「後景」にあって、採用されうる選択肢やプログラムの範囲を制約することで、制度の安定性に寄与する<sup>28)</sup>。

アイデアは、このように認識枠組みとして捉えたとき、確証バイアスを伴うものと考えられる<sup>29)</sup>。しかし、それは絶対的なものではなく、学習によってアイデアは調整される。学習とは、なんらかの経験に基づくアクターの信念や行動の変化を意味する<sup>30)</sup>。そうした経験として、最も頻繁に指摘されるのが失敗である。「変則事例」としての失敗が無視できないほどに蓄積するとき、「パラダイム・シフト」が起こりうる<sup>31)</sup>。しかし、学習が新しい情報の摂取と更新ということであれば、失敗だけでなく成功、外生的な出来事や事件、あるいは議論や説得などのアクター間相互作用からも、学習を行うと考えられる<sup>32)</sup>。学習はアクターの信念や行動の変化をさすものであって、必然的に制度や政策

25) Campbell (2004) 第4章参照。

26) たとえば、Hay (2002b) 参照。

27) たとえば、Berman (1998) 第2章参照。

28) Campbell (2004) 第4章参照。

29) Jacob (2009: 259) 参照。

30) Levy (1994: 283-284) 参照。

31) 秋吉 (2007: 57-59), Hall (1993: 279-281) 参照。

32) Berman (1998) 第2章, Hall (2005: 136-137), Levy (1994: 304-306), Majone (1989) 第2章参照。

の変化へとつながるものではない。むしろ、制度変化は学習がもたらす帰結のうちの一つと言え、そうした帰結が生まれるかどうかは、経験の性質や学習の方向性、程度に依存するものと考えられる。

第二に、アイデアは、具体的な政策選択肢あるいはプログラムとして、制度の設計図を提示することで、制度変化を促す<sup>33)</sup>。このタイプのアイデアは、政策論議の「前景」にあって、最も可視的なものである。問題認識と解決策は別々の流れの中から発展するものだとする<sup>34)</sup>、2つのタイプのアイデアは、必然的にある認識枠組みとあるプログラムとが結びつけられるというような、一対一の対応関係にあるとは断定できない。ただし、あるプログラムが採用されるかどうかは、レリバントなアクターの認識枠組みとの適合度に依存する、ということと言えるだろう。その意味で、前述したように、認識枠組みは制約的に作用する<sup>35)</sup>。

このとき、制度変化は、それぞれ別個の認識枠組みを持つアクターが、プログラムのレベルで合意を交わすことができるとき、生じるものと理解できる。上述の近藤の定義が示すように、アイデアが共有されてはじめて制度が変化する、というのが「アイデアの政治」の基本的前提である。そこで、いかにそれを共有させるかが問題となる。ただし、アイデアが共有されるといっても、それは同質的で一貫したコンセンサスというよりも、むしろ「戦略的」に作り出されるものである。言い換えれば、制度変化は、様々な選好を持つ多様なアクターの間で「共有」を生じさせようとする営為を通じて、「イノベティブな政治的戦略の所産」<sup>36)</sup>として、実現するのである。

戦略的に合意を作り出すというこの段階において、「政治的企業家」の存在が重要になる。政治的企業家は他にも様々な名称で呼ばれるが（たとえば制度的企業家、キャリアーなど）、その役割は「制度構築プロジェクトにおいて、

33) Blyth (2002) 第2章, Campbell (2004) 第4章, Goldstein and Keohane (1993) 参照。

34) Kingdon (1995) 参照。

35) Campbell (2004) 第4章参照。

36) Jabko (2006: 5)。また, Schickler (2001) 第1章も参照。

異なる利益を持つアクターを引き合わせるような、共有されたフレームを創出すること」<sup>37)</sup>にある。経済学では、研究者によって、企業家は均衡を破壊する主体とも不均衡を均衡へと導く主体とも捉えられている<sup>38)</sup>。これを援用すると、政治的企業家は、既存の制度や政策を問題にして不確実性を高めるとともに、その不確実性を利用してなんらかのアイディアを広め、「共有」へと導き、ひいては制度や政策を変化させようとするものと考えられる<sup>39)</sup>。

政治的企業家が合意の形成にあたってとりうる1つの戦略がフレーミングである。フレーミングとは「複雑なイシューの諸側面を選択し、強調し、まとめるプロセス」<sup>40)</sup>であり、それは「エリートが自らのプログラムや制度変化を正統化するのを可能にする」<sup>41)</sup>。政治的企業家は、自らの提示するプログラムがレリバントなアクターに受け入れられるように、言い換えればそれが異なるアクターの認識枠組みの観点からも解釈されるあるいは意味づけられるように、フレーミングを行おうとする。ここで、規範的なシンボルやメタファーなどの利用が効果を発揮するものと考えられる。

要約すると、アイディアは、一方では認識枠組みとして、アクターの選好を形作る。認識枠組みとしてのアイディアは、受け入れられる選択肢の範囲を規定するという意味で、制約的に働く。他方で、プログラムとしてのアイディアは、具体的な制度の設計図を提供することで、制度変化を促進する。ここでは、制度は、別々の認識枠組みを持つアクターの間で特定のプログラムが共有されるとき、変化するものと仮定されるが、その過程で政治的企業家の役割が重要になる。企業家は、規範的要素にも訴えかけながら、各アクターが受容可能なようにフレーミングを行うことで、アイディアと制度変化の間を媒介する。

制度改革に関する合意が「戦略的」に形成されるということは、結果として生まれる制度や政策の中に矛盾や緊張が入り込む可能性を示唆する。実際、あ

37) Hwang and Powell (2005: 225)。

38) 池本(2004)参照。

39) Sheingate (2003) 参照。

40) Daviter (2007: 654)。

41) Campbell (2004: 98)。

るプログラムを改革案として採択する上で、あらゆるアクターがすべて同じ認識枠組みを持っている必要はない<sup>42)</sup>。重要なのは、それらの枠組みから見て、意味が通るかどうかである。そのために、政治的企業家は諸アクターから支持が得られるように、プログラムの内容や外観を操作するだろう。この過程で、制度の設計図の中に相矛盾する要素が混入する余地が生まれる。こうした内的な矛盾や緊張は、様々なアクターから支持を調達する上でしばしば必要となる一方で、また新たに制度を改変する誘因をアクターに与えるだろう<sup>43)</sup>。

### 3) 制 度

このように、アイデアは制度変化過程において重要な役割を果たす。しかし、しばしば指摘されるように、アイデアは思うがままに漂っているわけではない<sup>44)</sup>。それは、制度的要因との関連性を持って、存在している。歴史的制度論の潮流では、制度は諸アクター間の権力関係あるいは権力の分配を規定するものとして、捉えられている<sup>45)</sup>。すなわち、決定作成において、制度はある集団を特権づける一方で、別の集団を排除する。この制度の権力分配的側面について、ここでは「政策の場」という観点から考えたい。

政策の場とは「所与のイシューについて権威的な決定がなされる制度的な場所」<sup>46)</sup>である。政策の場は常にあるアクターを包摂しながら他のアクターを排除する。誰がアクセスを持ち、誰が持たないかは、それぞれの政策の場の設定の仕方によって異なる。そして、そうした場の性質や構造によって、そこで支配的となり、従って制度や政策を規定することになるアイデアにも違いが生まれる。

そうだとすれば、制度や政策の変化を説明する上で、政策の場の移転が起きるかどうかは重要な要因となる。場によって重みづけがなされるアイデアが違うならば、ある場から違う場への移転は、新しいアイデアを流入させ強化

42) Schmidt (2002: 234) 参照。

43) Blyth (2007: 770-771), Jabko (2006) 第1章, Schickler (2001) 第1章参照。

44) たとえば, Risse-Kappen (1994) 参照。

45) Thelen and Steinmo (1992: 2-7) 参照。

46) Baumgartner and Jones (1993: 32)。

するかもしれない。たとえば、秋吉貴雄によると、航空輸送産業の規制緩和の事例において、アメリカでは場の移転によって問題認識が変化し既存のパラダイムが転換したが、日本では場が運輸省航空局にとどまった結果、パラダイムの「不完全な転換」や「学習の歪み」が生じた<sup>47)</sup>。

そして、場の移転が重要だということになると、「場の購入」も同様に重要になる。すなわち、政策の場の移転は、自動的に起きる出来事ではなく、戦略的なアクターが自らの目標に適合する場を「購入」した結果だと理解される。単に政策の場の性質や構造がそこで支配的になるアイディアを規定するというだけでなく、政策の場自体、ある特定のアイディアを持ったアクターの戦略的行為と無縁ではないのである。

要約すると、制度改革の政治において、アイディアは自由に浮遊しているわけではない。多様に存在するアイディアの中で、制度的要因は、どれが重要でありどれがそうでないかを規定する。換言すれば、「アイディアの政治」は、制度が作る「政治的対立の枠」<sup>48)</sup>の中で、展開されるのである。しかし、アイディアと制度の関係は、単に制度がアイディアの範囲を制約するというような一方向的なものではない。政策の場自体、アイディア的要因に規定され、また移転されるかもしれない。従って、政治的帰結を理解するには、そうした「枠」が存在する中で、あるいはその「枠」をめぐって展開される「アイディアの闘い」<sup>49)</sup>に目を向けなければならない。

## 2. 司法をめぐる政治の構造とアイディア

以上で検討した分析枠組みによると、制度の生成や維持、変化は、特定のアイディアを持つ、制度的に同定されたレリバントなアクター間の相互作用に依存する。それでは、本稿が分析対象とする司法をめぐる政治を規定してきたアイディアと制度とはどのようなものなのだろうか。

47) 秋吉 (2007) 第4章参照。

48) Immergut (1992: 85)。

49) Parsons (2002: 57), Parsons (2003: 8) 参照。

まず、戦後のほとんどの時期にわたり、少なくとも法曹選抜・養成の領域において、法曹三者が政策の場を構成し、そのあり方を規定してきた。それは、臨時司法制度調査会（臨司）のように、外部者を取り入れて改革論議のための特別の場が設置された場合でも例外ではなかった。法曹三者による制度運営枠組みは、後述するように、1970年の裁判所法改正案附帯決議によって、政治的にも追認された。しかし、特に1990年代以降、法曹外部からの改革要求が高まる中で、自民党司法制度特別調査会の提言を契機として、改革論議の場として司法制度改革審議会（改革審）が、そして法案作成と利害調整の場として司法制度改革推進本部が内閣に設置され、本格的な場の転換を遂げた。

以降では、上述のような政策の場の変遷を考慮しながら、法曹三者による制度運営を規定したアイデアとしてプロフェッショナリズムを、そして政治家や経済界の提言を特徴づけたアイデアとして規制緩和論を、それぞれ検討する。

#### 1) 法曹のプロフェッショナリズム

法律家は、聖職者や医者と並ぶ、伝統的なプロフェッションである。プロフェッションの構成要素としては、公共奉仕や利他性、高度な学識、特別の養成機関、自治性など、様々なものが挙げられるが<sup>50)</sup>、そのうちの主要なものとして、専門性と（政治や市場からの）自律性の2つを指摘することができる<sup>51)</sup>。法曹三者による制度運営に内在的なアイデアを捉える上で、それらがプロフェッションであるということは有益な出発点となる。なぜなら、専門性と自律性というこの2つの原理は、法曹の存在にとって枢要な要素であり、法曹選抜・養成制度のあり方を規定してきたと考えられるからである。

プロフェッションが専門性を重要視するということはほぼ定義上のことである。プロフェッションの存在は、それが一般人にはアクセスしがたい知識を有しているということに負っており、それゆえ専門性はプロフェッションの存在意義である。この専門性原理を出発点として、資格制度の創設、特別の教育・

50) たとえば、石村（1969）、Schneyer（2001）参照。

51) Solomon（1992：144-154）参照。

養成機関の設置、ピアレビュー、業務独占など、プロフェッショナルリズムの様々なプログラムが導出される。

そして、自律性の要請も専門性原理から引き出される。その業務がプロフェッション以外にはアクセスしがたい知識を扱うものである以上、それはプロフェッショナルによってのみ適切に評価されるものであり、従って他のアクターからの干渉は不当だとされる。弁護士会の自己規制や懲戒制度は自律性原理に由来するものであり、また最高裁や法務・検察が組織的一体性や社会的支持を追求してきたのも自律性の見地から理解することができる<sup>52)</sup>。

こうした観点から見ると、日本の司法制度にはどのような意味が付与されているのだろうか。本稿の分析対象である司法試験や司法修習の制度は、なによりも専門性原理の要請として存在する。加えて、プロフェッション自身によるプロフェッショナルの養成は、他のアクターからの干渉を避けるという意味でも重要である。特に、司法修習は、法律家としての規範を広める場であり<sup>53)</sup>、入口部分の法曹一元を達成する手段であり<sup>54)</sup>、またとりわけ最高裁や法務・検察にとっては、しばしば批判されるように、任官志望者を選び分けるプロセスでもある<sup>55)</sup>。要するに、司法試験や司法修習は、プロフェッショナルリズムの専門性と自律性両方の原理から意義づけられるプログラムなのである。

司法試験や司法修習は基本的に法律家の「質」に関わるものだが、中でも司法修習に対するプロフェッショナルリズムの信念は、法律家の「量」をも制約してきた。司法試験合格者数が少なく保たれたことは、後になって「過当競争」の弊害や法曹倫理の見地から正当化されるようになるが、少なくとも戦後の制度発足時にはそのような考慮はなかったと思われる<sup>56)</sup>。むしろ、司法試験合格

---

52) 萩屋(2004)、Haley(1998)第3章、第5章、Johnson(2002)第4章参照。

53) フット(2007)第2章、Johnson(2002)第4章参照。

54) 兼子ほか(1958)、松田(1960:184-190)参照。

55) 野村(1994)第1章、Johnson(2002)第4章参照。また、司法研修所でのリクルートについて、特に検察官の場合に注目し、修習生の立場から批判的に描いたものとして、司法の現実に驚いた53期修習生の会(2001:160-163)参照。

56) 岩野ほか(1966)参照。



者数を、従って日本の法曹人口を主に規定してきたのは、司法研修所のキャパシティである。言い換えれば、プロフェッショナルリズムの司法修習への信念が、とりうる選択肢の範囲を制限し、結果として供給される法曹の質だけでなく量をも規定していたのである。

しかし、プロフェッショナルリズムに基づいた法曹三者の制度運営は、法曹三者が同一のアイデアを持っていたことを意味しない。日本の法曹制度に特徴的な「入口1つ・出口3つ」、すなわち同じ試験を合格し同じ修習を受けた法曹志望者が別々の道に進むというシステムを前提とすると、異なる出口から出ていく法律家が、一定の基盤を共有しつつも、その後の別々の経験を通じて異なるアイデアを受容していくものと考えられる。従って、日本の法曹のプロフェッショナルリズムは、部分的には重複しながらも違いがあり、そうした違いが法曹三者に受容可能なプログラムの範囲を制約し、提示される選択肢に対するそれぞれの態度に影響を及ぼしてきた。

戦後期、日弁連で支配的だったアイデアは、一般に「在野精神論」と呼ばれる<sup>57)</sup>。ここで根幹にあるのは権力への対抗意識であり、最高裁や法務・検察をも含む国家権力や大企業など経済権力からの自律性であった<sup>58)</sup>。弁護士は、在野精神論の下、国民の利益を守る在野法曹として、最高裁などの「在朝」と対峙し、「『司法の担い手』の『一』翼」というよりも唯一の「『基本的人権の擁護と社会正義の実現』のためのチャンピオン」<sup>59)</sup>としてふるまってきた。法曹を「在野」と「在朝」とに分け、国民が在野法曹を後押ししているということを所与として、日弁連は「司法の民主化」のための法曹一元を追求してきた。

57) 宮川 (1992) 参照。

58) たとえば、在野精神論の代表的な論者である松井康浩は、「在野性の本質は、権力の乱用からの国民の権利擁護であり、そのことは権力の横暴のあり方、程度に変化はあっても、それが今日なくなったわけでは決してない。国民の権利擁護の重要性に変化のないことは、戦後から今日まで、あい次ぐ弾圧事件や誤判事件の示すとおりである。……在野＝国民の側にあつて、国民のために断固としてその自由と人権を守るといふ在野精神を堅持すべきことにいささかの变化もない」(松井 1987: 107-108) としている。

59) 三ヶ月 (1966: 207)。

法曹養成については、入口部分での法曹一元として統一司法修習制度には好意的だったが、その内実は「著しく官僚的裁判官養成に傾斜している」<sup>60)</sup>として批判的であった。「在野性」を失いビジネスにおもねる弁護士が生まれるなどの理由で、法曹人口増員にも積極的ではなかったものと思われる<sup>61)</sup>。

在野精神論は、潜在意識としては戦前から弁護士の中にあっただと思われるが、臨司意見書をめぐる論争の中で明確に認識され、定式化され、日弁連内で主流を占めたと同時に、絶頂期を迎えた。言い換えれば、臨司意見書論争以後、経済成長が進み、弁護士の業務独占を揺るがす出来事が起こり、また法曹三者間の交渉・協調の下で解決しなければならない問題が生じてくる中で、在野精神論はもはや適切なレンズとして作用しなくなった。

そこで、代わって台頭したのが、臨司意見書論争で日弁連内多数派の地位を得られなかった「古典的プロフェッショナリズム」である<sup>62)</sup>。その道を作った石村善助や石井成一の著作を見てもわかるように<sup>63)</sup>、ここでは主にロスコー・パウンドらの研究を参照しながら<sup>64)</sup>、プロフェッションの社会学の研究が受容された。石井は、パウンドに基づきながら、プロフェッションの最も重要な特性として公共奉仕を挙げ、専門性や自治性は公共奉仕の精神を確保するためのものだとした<sup>65)</sup>。ここに至り、弁護士会は刑事裁判だけでなく民事や裁判外業務にも目を向け、職域の拡大や地域偏在の解消などを模索しはじめた<sup>66)</sup>。また、

60) 松井(1987:114)。

61) 松井康浩は、「弁護士が人権と正義のために活躍するためには、その財政基盤がしっかりしていなければならない。……弁護士の経済状況がさらによくなり、その経済基礎が確立し拡充されることが望まれる。それを望まぬ者は誰もいない。しかし事業家と違い、利益追求を第一義とする者もない」(松井 1990:270)という両義的な感情を明らかにしている。

62) 宮川(1992)参照。一般的にはこれは「プロフェッショナリズム」と呼ばれているが、本稿では法曹全体のアイディアをさすために「プロフェッショナリズム」という言葉を用いているため、ここではこれを「古典的プロフェッショナリズム」と表記したい。

63) 石井(1970)、石村(1969)参照。

64) Pound(1953)参照。

65) 石井(1970)参照。

66) 小山(1992)参照。

古典的プロフェッショナルリズムの下、かつて「在朝」として立ち向かってきた最高裁や法務・検察との間の対話が促進された。

在野精神論と古典的プロフェッショナルリズムという2つのアイディアは、時代によって盛衰はあるが、底流としてともに日弁連内に存在し続けてきた<sup>67)</sup>。そして、法曹三者を中心とした改革論議が進展したのは、後者のアイディアが浸透してきた状況の下であった。日弁連は、1980年代後半以降、わずかながら司法試験合格者数増員に賛同しはじめた。彼らにとっては、経済的生活への影響に対する懸念もあったと思われるが、それよりもむしろ、「『独占』と『自己改革』はコインの裏表の関係にある」<sup>68)</sup>との認識から、増員も少しずつ受け入れられる選択肢と見られるようになってきた。しかし、公共奉仕を重視する古典的プロフェッショナルリズムは、弁護士業とビジネスの違いを強調し、弁護士は営利的利益を追求すべきでないとして、大幅な増員への反対論を形成した<sup>69)</sup>。

法曹三者は、特に1970年代後半ごろまで、「長い対立の時代」<sup>70)</sup>の中にあっただ。在野精神論の下、弁護士は「在朝」に対峙してきたが、それでは最高裁や法務・検察のプロフェッショナルリズムとはどのようなものだったのだろうか。裁判所や検察は、様々な方法で政府の一部に組み込まれているため、その独立性は限定的とならざるをえない。しかし、あるいはそれゆえ、それらは政治からの独立性を確保しようと腐心してきた<sup>71)</sup>。

この独立性は、裁判官や検察官というよりも、裁判所や検察庁の独立性を意味する。官僚組織としての裁判所や法務・検察は、利用可能な手段を用いて、自らの独立性の確立に努めてきた。司法修習や継続的な研修、全国規模の人事異動システム、「公正らしさ」の追求、裁判官会同・協議会の開催、検察官同一体の原則などは、組織的な一体性やサービスの統一性・等質性を確保し、独

67) 宮川 (1992) 参照。

68) 鬼追ほか (1998: 53) での堀野紀元日弁連事務総長の発言。

69) 那須 (1996) 参照。

70) 小山 (1992: 82)。

71) 萩屋 (2004), 牧原 (2008), Haley (1998) 第3章, 第5章, Johnson (2002) 第4章参照。

立性を確立する目的に資するものであった<sup>72)</sup>。

こうした政治的独立性の組織的追求は、主に司法試験の合格者数増員と受験回数制限をめぐって起こった、法曹三者間対話の定着後の対立にも作用した。前述のように、合格者数増員には日弁連も消極的ながら反対しなかったが、受験回数制限をめぐって対立が生まれた。当時、合格者の高年齢化と合格率の低さ、そして検察官不足が問題となっていた。通常、合格者の年齢が高ければ、転勤が多く定年がある裁判官や検察官への任官志望者は減るとされる。人事異動システムに変更を加えれば問題は解決するかもしれないが、しかしそれ自体、業務の質を確保するためのものであり、その維持は所与のものに見なされている<sup>73)</sup>。そうした中で、受験回数制限に目が向けられたのである。

しかし、日弁連にとっては、受験回数制限は単純にプロフェッショナルとしての法曹の質を落とすものであった。つまり、合格すべき者を不合格にし、不合格となるべき者を合格させる、不平等なプログラムであった。とはいえ、日弁連も司法試験改革の必要性については認識しており、三者間の対話で積み上げてきたものを崩すわけにはいかなかった。結果的に、日弁連から妥協案を提示し、それを基本線として合意が形成された。

以上で見てきたように、法曹のプロフェッショナリズムは、それぞれ共通する部分もあったものの、相違も大きかった。それらが部分的に重なり合っていた現れとして、プロフェッショナリズムの下での基礎的なプログラムである司法試験や司法修習の有効性に異論はなかったが、それらが部分的に異なっていた現れとして、その具体的な設定や実施方法に意見の対立が残った。そして、こうした対立が、既存の枠組みの外部からの新しいアイディアの流入を促すこ

---

72) 野村(1991)、萩屋(2004)、牧原(2008)、Haley(1998)第3章、第5章、Johnson(2002)第4章、第7章参照。

73) たとえば、当時の原田明夫法務省刑事局総務課長は、「三〇すぎて、家庭の問題をかかえているような人は官僚の世界にはいってこれないのじゃないか。……昇進ということもあるし、先の見通しがたたないとはいってきてくれないのは事実だ……われわれ検事の世界は二年から三年で転勤していく、それに耐えうる人がほしい」(小中 1989:32)としている。

ととなった。

## 2) 規制緩和論の展開とプロフェッショナリズムの変容

三者間対立に起因する改革の膠着は、法曹内部だけでなく、外部のアクターのフラストレーションを高めた。それは、法曹養成制度等改革協議会（改革協）の第三者協議員に「重大な決意をせざるを得ない」<sup>74)</sup>と言わしめただけでなく、従来の改革論議の枠組みの外側で、司法制度や法曹三者に対する不満や批判を生じさせた。1994年の経済同友会の「現代日本の病理と処方」が端緒となり、経済団体、政府審議会、政治家が司法に目を向けはじめた。

政治家や経済人の持つアイデアを「規制緩和論」と名づけるとすると、これには2つのバージョンがあった。第一に、司法に課されている種々の規制を取り払うべきだという主張である。たとえば、三宅伸吾は規制緩和と競争促進による「司法の民主化」を訴え<sup>75)</sup>、安念潤司も新規参入者を「グロテスクなまでに」<sup>76)</sup>制限してきた司法規制を厳しく批判する。これらの主張は、まさに他の産業に関わる規制を撤廃するのと同じように、「法務サービス産業」の規制緩和を目指すものである。本稿ではこれを「規制撤廃論」と呼ぶ。

しかし、安念自身が述懐するように、規制撤廃論はあまり支持を集められなかった<sup>77)</sup>。むしろ、今次改革で「規制緩和論」と言えば、第二の考え方、すなわち本稿の言う「ポスト規制緩和論」を意味した。これは、事前規制型社会から事後監視・救済型社会への転換という大きな流れの中で、「事後監視・救済」の装置として司法の役割が大きくなるを考える。たとえば、島田晴雄は、「日本の社会をルールなき行政の支配から解放し、法と秩序の下で透明で公正な真の民主主義社会を実現する」<sup>78)</sup>ために、法曹人口増員や各種規制緩和を含む司法の基盤強化は「歴史的必然」<sup>79)</sup>だと断言する。彼は、「市場原理への理解と

74) 青山ほか (1996: 11)。

75) 三宅 (1995) 参照。

76) 安念 (2001: 187)。

77) 安念 (2004) 参照。

78) 島田 (1996: 93)。

79) 司法制度改革審議会第3回会議議事録参照。

信頼」<sup>80)</sup>を求めながらも、第一義的には潜在的な需要の顕在化を前提として、基盤強化を訴える。このように、ポスト規制緩和論では、司法を「規制緩和」するというよりも、全体の「規制改革」の図式の中に司法を位置づけるといった側面が見られる<sup>81)</sup>。

これら2つの規制緩和論は必ずしも整然と区別できるものではない。規制緩和論的な提言や主張は多くの場合、両面を併せ持っている。また、規制撤廃論とポスト規制緩和論は、程度の差はあれ、「市場の失敗」よりも「政府の失敗」を強調する傾向にあるし、供給が需要を生み出すというセイの法則を共有しているものとも思われる<sup>82)</sup>。しかし、これらの間に相違があるのも事実である。たとえば、法曹人口増員の議論において、規制撤廃論者は競争促進のための増員あるいは参入規制の撤廃を訴える一方で、ポスト規制緩和論者はむしろ予測される需要拡大への対応として増員を求めるだろう。この相違は、アクター間であるプログラムを共有させる上で、大きな違いを生む。それゆえ、たとえ分析上のものであっても、これら2つの規制緩和論を区別して理解する意義はあると言えよう。

こうした規制緩和論の批判の矢面に立たされたのは日弁連であった。1990年代を通じて、日弁連は後述する「丙案」回避戦略の失敗、法曹外部からの批判に直面し、会内をまとめきれなくなった。これら1990年代の一連の流れは、それまでの日弁連の戦略の再考を促し、態度変容をもたらした<sup>83)</sup>。改革協協議員を務めた鬼追明夫が1996年に日弁連会長に就任し、日弁連の新たな司法制度改革路線の構築に着手した。鬼追執行部は、「憲法原理の実現」を基点として、「市民の、市民による市民のための司法」<sup>84)</sup>を実現し、「社会のあらゆる分野に法と正義が行きわたる」<sup>85)</sup>ようにするために、「大きな司法」を追求しはじ

80) 島田 (1996: 92)。

81) この点については川本明の「規制緩和」と「規制改革」の定義を参考にした(川本 1998)。また、福井 (2000) も参照。

82) 染野 (1996)、福井 (2000: 1-2) 参照。

83) 大川 (2007: 82-98) 参照。

84) 鬼追 (1996: 5)。

85) 日本弁護士連合会「司法改革ビジョン」参照。

めた。この路線は以後の執行部にも受け継がれ、今次改革の1つの重大な潮流を構成した。

### 3) アイディアの合流と制度化

1998年、自民党司法制度特別調査会は「21世紀の司法の確かな指針」を発表し、その中で「司法制度審議会」の設置を求めた。そして、1999年、新しい政策の場として、改革審が設置された。自民党の提言を受けて設置された改革審は、法曹三者出身者が少なく外部者が多いという、従来の政策の場とは正反対の構造を有していた。

改革審の会長には、自らも司法制度改革を求めてきた佐藤幸治が就任した。佐藤は、既存の自民党や経済界、日弁連の提言の間にはそれほど大きな差異がないことに着目し、むしろその共通部分を強調するべきだとしていた。経済界は市場原理と自己責任、日弁連は弱者の人権を強調し、自民党はその中間に位置している、というのが佐藤の理解だった<sup>86)</sup>。そして佐藤は、これらを包含する形で、自立的な個人が主体となる規制緩和後の事後監視・救済型社会において法の支配を血肉化させるための改革として今次改革を定義し、それに基づいて、改革審は法曹人口の大幅増員や法科大学院制度などのプログラムを示した。こうしたフレーミングによって、改革審意見書の提言は、自民党や経済界だけでなく、ともすれば「規制緩和」というだけで身構えがちな弁護士会からも支持を得ることができた<sup>87)</sup>。

改革審解散後、法案作成と利害調整の場として、内閣に司法制度改革推進本部が設置された。推進本部は改革審意見書を具体的な制度へと変換することをその任務としており、その意味で意見書は推進本部での議論を拘束した。しかし、改革審意見書は、制度設計の方針は示していたものの、具体的な部分までも詳細に指示するものではなく、議論の余地が残る点も多くあった。従って、そうした箇所での審議は推進本部を中心とした制度化段階の課題となった。

この制度化過程の特徴として指摘されるのは主に次のような点である。第一

86) 佐藤ほか(1999)参照。

87) 棚瀬(2001)参照。

に、推進本部内では、法務省と最高裁の出身者を中心に構成される事務局が法案作成の主体とされた。しかし、第二に、改革審意見書の提言が高等教育政策とも関わることから、中央教育審議会でも重複したイシューに関して審議がなされた。また、推進本部は利害調整の段階でもあり、事務局は関係機関、特に政権与党である自民党の司法制度調査会との間で意見を調整する必要があった。そして第三に、推進本部の審議が改革審意見書の趣旨を逸脱しないように監視するために、推進本部に設置された顧問会議が、その制度的な位置づけの不明確性から、自らの役割を確立することができなかった。制度化過程は、基本的にこうしたアクターがそれぞれ関係し合い、1つのシステムを構築していくものとして、理解することができる。本論では、このような制度化過程のダイナミクスを示すために、司法試験合格者数・合格率と法科大学院設置基準、第三者評価制度、そして予備試験という3つのケースに特に着目して、論述を進める。

次章では、以上で検討してきた分析枠組みに基づきながら、司法制度改革が議論され実行されてきた過程をより詳細にトレースする。

### Ⅲ. 司法制度改革の過程分析

#### 1. 司法試験制度の成立と展開

戦後の司法試験制度は、1949年の司法試験法制定により、成立した。その法律上、司法試験は法曹たるに必要な能力を測る資格試験であるが、運用においては採用試験としての性格を有した<sup>88)</sup>。たとえば、法務庁意見調査長官を務めた兼子一は、「司法試験は資格試験」というのを建前としながらも、司法研修所への入所については司法試験合格者の中から「本人の希望によりまして司法修習生を志願した人に対しまして、最高裁判所がその定員の範囲内において審

88) なぜそうなったのかを説明することは、本稿の目的ではないが、それ自体として独立の意義を有する。推測するに、GHQが戦後司法改革において相対的に穏健な「助言・調整者」の役割しか果たさなかったために、採用試験だった戦前の試験の性格が残存したのかもしれない。出口(2009: 846), 山本(1994: 46-52), Oppler(1949: 2-4), Oppler(1976: 37-38, 72-84) 参照。



査をした上で命ずるということになる」<sup>89)</sup>と述べている。

成立以降、司法試験制度に対しては、幾度となく改革が試みられてきた。たとえば、司法試験法制定直後の1950年代には3回の改正が行われた。そこで主に問題とされたのは、司法試験制度と新しい大学制度との間の齟齬である。新制大学での専門教育の期間は旧制大学のそれよりも短くなったにも関わらず、当時の司法試験は依然として旧制大学での教育を想定していた。それゆえ、大学在学学生受験者のうち、新制大学の在学学生が大半を占めるようになった1953年以降、年を追うごとに在学学生合格者数が減少し、1957年には20%を下回るまでになった。このような状況下では、法曹として有すべき素質と意欲を備えた、将来性のある優秀な人材を他の職業領域に逃してしまうことになり、司法の将来にとって望ましくないと考えられた<sup>90)</sup>。

結果として、1950年代を通じて、一般教養科目の試験や短答式試験による段階的選抜の導入を主な内容とする、司法試験法の改正が行われた。しかし、これは次善の策にすぎなかった。これら一連の改革は、司法試験の内容を容易にすることで、問題に対処しようとするものであったが、そうした方向性には根強い批判もあった。批判者は、司法試験はプロフェッショナルである法曹を選抜する試験だという認識を前提に、この改正は法曹の質を落としてしまう、あるいはむしろ大学制度を改革するべきだとした<sup>91)</sup>。しかし、「学制の根本的改革は到底早急に望まれない」ところであり、それを待ってはいつまでも改善されないため、現行制度の中でできるだけ改革を行っていくという方針がとられた<sup>92)</sup>。

89) 第5回国会衆議院法務委員会会議録12号(1949年4月27日)参照。傍点は筆者。

90) 津田(1959)参照。

91) たとえば、1957年に答申された法制審議会の「司法試験法の一部を改正する法律案要綱」では、附帯要望事項として、「現在の大学法学部における専門教育科目の履修時間は短きに失すると思われるから、すみやかに是正の措置を講ぜられるよう要望する」と記された。また、片山(1959)も参照。

92) 法務大臣官房司法法制調査部(1975:49)。また、田坂(1959)、津田(1959)も参照。

## 2. 臨時司法制度調査会の設置

### 1) 訴訟遅延と法曹一元

1960年代に入ると、訴訟遅延の問題が浮上してきた。訴訟遅延自体は新しい現象ではなく、すでに1950年代には問題視されていた。今や、行政官僚支配を脱し制度的独立性を手に入れた最高裁にとって、訴訟促進はかつてのような「下僚たる裁判官に対する行政監督権者の、むしろ、露骨な、官僚的督励」ではなく、より主体的に取り組むべき「司法の合理的な再編成の要請」であった<sup>93)</sup>。

この時期の訴訟遅延の実態は、1952年の朝日新聞報道をきっかけとして公になり、その後の日弁連の調査によって、最高裁に7000件以上が渋滞していることがわかった。最高裁は1950年ごろからこの問題に取り組みはじめ、下級裁判所における訴訟の迅速処理を促す対応をとった<sup>94)</sup>。そうした策は一定の成果を収めたようであるが、根本的な解決とはならず、次第に裁判官の増員こそが訴訟促進を解決する方法だと認識されるようになった。1960年に最高裁長官に就任した横田喜三郎は、「どんなに審理の方法を工夫しても、審理の主体である裁判官がこのようにすくなくは、促進といえるほどの促進は、とうてい不可能である」とし、増員こそが訴訟促進の「絶対条件」だと述べた<sup>95)</sup>。

横田は、具体的な増員方法として、弁護士からの採用、司法修習生の増加、定年の延長を挙げた。このうち、司法修習生の増加は「増員の本筋」ではあるが、即効性はなく、また質の低下を来すおそれもある。これに対し、弁護士からの採用は戦後の新しい司法制度の理念からすると「本来の行き方」であり、最高裁も日弁連を通じて呼びかけたが、実際には裁判官任官希望者は6人しか集まらなかった。横田は、その最も根本的な理由として、弁護士と比しての裁判官の報酬の少なさを挙げた<sup>96)</sup>。ここに至り、訴訟遅延の問題は裁判官の任用・給与制度の問題へと転化した。

93) 内藤(1950:64-65)。

94) 最高裁判所事務総局情報課(1957:27-38)、関根(1957)参照。

95) 横田(1962:6)。

96) 横田(1962:7-8)参照。

他方、弁護士側では、1950年代以降、法曹一元実現の機運が高まっていた。法曹一元もまったく新しい課題ではなかった。それは1904年の日本弁護士協会の決議以来の、弁護士の積年の主張であった<sup>97)</sup>。1950年代に入ると、具体的な検討がなされ、日弁連では1954年に「法曹一元要綱」が、そして1957年には法案形式での「弁護士法等の一部を改正する法律案」が作成された。そこでは、判・検事は弁護士から選任すること、そして司法研修所を弁護士研修所に切り換え、日弁連で管理・運営することとされた。これらの提案の背景にあるのは、在野法曹流の「司法の民主化」論であった<sup>98)</sup>。

また、法曹三者と研究者をメンバーとする日本法律家協会（日法協）も、1961年、「法曹一元を実現する具体的要綱」を発表した。日法協の構成からも推測できるように、この提案は日弁連のそれとは違い、裁判官の給源として検察官など弁護士以外の法曹資格者も想定しており、法曹三者の協力によって法曹一元を実現しようとする、より穏健なものだった<sup>99)</sup>。

こうして、訴訟遅延、法曹一元という2つの問題が1960年代初頭に浮上した。これらの流れが合流して設置されたのが、臨時司法制度調査会（臨司）である。

## 2) 臨時司法制度調査会の設置と審議

臨司は1962年5月に設置された<sup>100)</sup>。臨司設置法は、その調査審議対象として真っ先に「法曹一元の制度」を挙げているため、弁護士による法曹一元の推

97) 小山 (1992: 51) 参照。

98) 大山 (1963), 小山 (1992: 51-52) 参照。

99) 小林 (1963) 参照。

100) 臨司は法曹三者と国会議員、有識者から構成された。法曹三者の代表として、裁判所からは五鬼上堅磐、石田和外（後に鈴木忠一と交代）、山本謹吾の3名、検察からは長部謹吾（後に高橋一郎と交代）、馬場義統、石田富平（後に渡部善信と交代）の3名、弁護士会からは島田武夫、長野国助、山本登の3名、国会議員としては、衆議院議員は小島徹三（自民）、瀬戸山三男（自民）、牧野寛索（自民、後に高橋禎一と交代）、猪俣浩三（社会、後に坂本泰良と交代）の4名、参議院議員は後藤義隆（自民）、中山福蔵（自民、後に林田正治と交代）、亀田得治（社会）の3名が選ばれた。有識者委員には今里広記（日本精工社長）、阪田泰二（日本専売公社総裁、元大蔵省）、鈴木竹雄（東京大学教授）、我妻栄（東京大学名誉教授、法務省特別顧問）の4名が選ばれ、合計20名の委員により構成された。

進運動が臨司設置の第一の要因であると受け止められる向きもあるが、少なくとも当事者の認識の上では、これは正しいとは言えない。たとえば、会長を務めた我妻栄はそれを明確に否定している<sup>101)</sup>。このような理解の相違はその後にも解消せず、臨司意見書の実施を阻むこととなる。

臨司では、訴訟遅延の原因として、裁判官の事件負担量の過多や当事者の訴訟準備の不適切さなど、様々なものが法曹三者から指摘されたが、委員らは「いずれにしても、全般的に言うと裁判官の数が少ないということが、今日訴訟遅延の一番大きな原因」<sup>102)</sup>という点で一致した。裁判官増員の方法について、臨司でも横田が挙げたのと同じ選択肢が検討された。守田直最高裁事務総局人事局長の説明では、修習生増員は研修所のキャパシティからして600名程度が限界であった。当時の司法試験合格者数がすでに500名前後だったことを考えると、100人程度しか増員できないことになる。また、前述のように、修習生増員には即効性がないため、弁護士からの採用に期待せざるをえなかった<sup>103)</sup>。こうして、任用・給与制度が焦点となった。

任用制度の議論の中で、本稿が分析対象とする司法試験制度や司法修習制度が議題となった。訴訟遅延との関連でまず問題になるのが、司法試験合格者数の増員である。しかし、横田も述べるように、増員は「本筋」ではあるが、同

---

101) 我妻は、「動機として最も大きなものは、訴訟が甚しく遅延している状態を、何とかして解決しなくちゃならない……この訴訟遅延の原因として、裁判官が不足しているという事実が最も重要な問題……そうしてその裁判官の人員不足ということを補充するための手段として、裁判官の任用制度と給与制度を改善しなければならないという、其の線に沿って強い主張があったのがこの調査会の設置された動機だといわれておるのであり」、法曹一元は「そうした問題を一挙に解決する万能薬ではない」(我妻ほか 1963: 32-3)と述べている。また、臨司で答弁した津田実法務大臣官房司法法制調査部長も、「政府として緊急に強力に推進しようとする問題として抜き出したものは、裁判官および検察官の任用制度および給与制度に関する事項」と明確に述べている。設置法で法曹一元の制度を特別に抜き出して掲げているのは、単に「法の建前」として「必ず調査審議すべき」だということを意味するにすぎないのである。臨時司法制度調査会第16回会議議事録, p. 40。

102) 臨時司法制度調査会第7回会議議事録, p. 60。

103) 臨時司法制度調査会第5回会議議事録参照。

時に質の低下をもたらすおそれがあった。それゆえ、臨司では、「法曹人口が全体として相当不足している」ことは認めるものの、「質の低下を来たさないよう留意しつつ、これが漸増を図ること」という程度にとどめられた。

同時に、これらの制度については、1950年代の改革において指摘されてきた大学在学学生合格者数の減少などの問題も取り上げられた。臨司での審議の土台となった関係幹事案は、解決策として、司法試験の廃止を含むラディカルな案も示したが、それらは望ましくないとして、現行制度を前提に、優秀な大学卒業見込者を多数合格させるための改善策を講じるのが妥当だとした。具体的には、第一次試験の廃止と短答式の一般教養・基礎的法律知識試験の実施、論文式試験の科目削減、口述式試験の科目削減、受験回数制限の実施などを提示した。司法試験を平易にし、また若年層を優遇するこれらの提案に対しては、弁護士を含め、委員らは概ね好意的であった<sup>104)</sup>。

司法修習制度については、第4回会議で行われた司法研修所教官からのヒアリングで、現行制度下では前後の期の実務修習が4ヶ月間重複するため、合格者増員を行う場合、たとえ予算を増やしても制度自体を変えない限り、十分に対応できないことが指摘され、第5回会議では600名程度の収容が限界だとされた。それゆえ、増員するならば、まず実務修習のやり方を工夫しなければならない。関係幹事案では、実務修習期間の短縮や実務修習地の分散などが提案され、これにも強い反対は見られなかった<sup>105)</sup>。

104) たとえば、受験回数制限については、1990年代の「丙案」問題のときとは対照的に、弁護士出身委員からの反論はあまりなかった。それも、消極的な容認ではなく、「若い人だけが弁護士になっても活動力はあるし、それから陶冶性もありますし、それは活動するのにもすべての面に具合がいいです」という鳥田武夫の意見、あるいは「やはり弁護士は年を取って試験を通ったりするよりも、若い時分から、相当若い年令で弁護士になったほうが伸びるという点から言っても弁護士会を益するという点から言っても若いほうがいいと思うのですよ」という長野国助の意見に見られるように、かなり好意的に捉えていた。臨時司法制度調査会第54回会議議事録，p. 64 および p. 71。

105) 修習期間短縮も、1990年代以降の改革で散見される課題であり、また弁護士がしばしば反対するものである。しかし、これについても、臨司では弁護士側から積極的な反対はなされなかった。たとえば、長野は「現行のとおりがいいのではない」

他方で、もう1つの懸案である法曹一元については、国会議員を含む弁護士出身委員とそれ以外の委員との間で対立が生まれた。「法曹一元要綱」を作った日弁連法曹一元対策委員会で主任幹事を務めた大高三千助は、臨司でのヒアリングで、「とにかくこの戦争を通じて生き残った法曹、なかんづく在野法曹の責任として、司法の民主化ということはやってのけなければならない問題である」<sup>106)</sup>と力強く訴えた。しかし、賛成論と反対論の原理的な対立が存在する中で、「こういう制度の改善は、多数決をもって決めては、その実行の上でうまく行なわれるものではないと思いますので……出来るだけ話し合いによって、全員が妥協しうる……案をつくりたいと考えておるのであります」<sup>107)</sup>という方針がとられ、法曹一元の実施はほぼ不可能となった。

結果として、1964年8月に発表された臨司の意見書は、法曹一元を望ましいものと認めつつも、現状ではそれを採用するための前提条件が整っていないとして、現行制度の改善によって問題に対処することとした。その具体的な処方箋としては、法曹人口増員や司法試験の受験回数制限、実務修習期間の短縮の検討、裁判官・検察官の給与増額、そして法曹一体感の醸成や法曹三者による「司法協議会」の設置などが提言された<sup>108)</sup>。

### 3) 法曹三者対立の時代

以上で概観したように、臨司の場では、多くのイシューについて、それほど激しい対立はなかったように思われる。しかし、弁護士会としては、この結論を受け入れるわけにはいかなかった。意見書提出の翌1965年には東京弁護士会

「かと思うのですが、これはみなさんの多数決に従います」としている。これは、結局のところ、「私達は研修所の教官をやった経験もありませんし……修習の実際面ということについては、ほとんど知識がないのです。……こういう現実の問題に直面するというと、どういうふうにしたほうがいいのかということについて、なかなか自分の考えが出てこないのです」ということに起因している。臨時司法制度調査会第55回会議議事録，p. 7, p. 55。

106) 臨時司法制度調査会第21回会議議事録，p. 10。

107) 臨時司法制度調査会第38回会議議事録，p. 94。最終的には、3分の2以上の出席で、出席者の3分の2以上の多数で議決されることが決定された。臨時司法制度調査会第44回会議議事録および我妻ほか(1964)参照。

108) 臨時司法制度調査会意見書参照。

が、そして1967年には日弁連が「意見書批判」を行い、臨司意見書に基づく改革は頓挫した。

これらの弁護士会による批判は在野精神論に色づけられている。まず、意見書批判は、若年層を優遇しようとする臨司の考え方を否定する。大学在学学生合格者数の減少は、「法曹を志す多数の有為な青年が蝸集し、安易な途をたどろうとする学生が他の分野に走っ」た結果にすぎず、現下の司法試験は「憂慮すべき状況にはない」と臨司の考え方を批判する<sup>109)</sup>。若年合格者の増加を試みるのはまだ色のついていない若者を「在朝」の好む色に染めたいがためであり、実務修習期間の短縮と座学部分の修習の拡充は「官僚法学的思想と思考形式」を強化するものだとされた<sup>110)</sup>。また、彼らにとって、意見書の提言する法曹一体感の醸成と「司法協議会」の設置は、「司法行政への民衆（弁護士）参加という名をもった、弁護士を体制内にかかえ込み、裁判所等批判の活動その他法廷の内外での民主的諸活動を押えようという体制」<sup>111)</sup>の形成を意図したものであり、「野にある弁護士を一段低きに見下す官僚主義むき出しの態度」<sup>112)</sup>だと感じられた。

こうした中で、法務省や最高裁の側も思うような改革を遂行することができなかった。臨司意見書に沿った司法試験法の改正は、専門職試験としての司法試験の性格の放棄だと日弁連や私立大学関係者から批判され、法案の国会提出が見送られた<sup>113)</sup>。また、1966年には、法務省が「国立法務大学構想」を発表したが、これも日弁連などの反対に遭い、実現しなかった<sup>114)</sup>。

法曹三者の間での対立は、いわゆる「司法反動」あるいは「司法の危機」の下で、さらに深刻なものとなった。1960年代後半ごろから、左派系とされた青年法律家協会（青法協）などの団体やその所属裁判官を主なターゲットにした

109) 日本弁護士連合会「臨時司法制度調査会意見書批判」参照。

110) 東京弁護士会「臨時司法制度調査会意見書批判」参照。

111) 松井（1965：21）。

112) 橋本（1965：38）。

113) 法務大臣官房司法法制調査部（1975：89-91）参照。

114) 松井（1982：30）参照。

「偏向裁判」批判が現れ、ジャーナリストや財界人だけでなく、政治家もその論陣に加わった<sup>115)</sup>。1971年には宮本康昭判事補の再任拒否問題も発生し、対立は一層の高まりを見せた。自民党内には司法制度調査会が設置され、裁判所法改正により青法協への加入禁止や修習制度の変更(その最有力な選択肢として分離修習があった)を行おうとする動きがあった<sup>116)</sup>。

#### 4) 臨司意見書論争の歴史的意義

このように、臨司意見書を発端として、1960年代には法曹三者対立の時代が訪れた。しかし、なぜこの意見書が発表後に鋭い対立を引き起こしたのだろうか。まず第一に指摘されるのが、日弁連側での在野精神論の台頭である。日弁連は、弁護士側からの法曹一元の要求から臨司が設置されたと考え、その実現を楽観視していた<sup>117)</sup>。しかし、鳥田武夫、長野国助、山本登という3人の長老弁護士(内2人は会長経験者)も参加して作成された意見書は、そうした見通しに沿うものではなく、それゆえ日弁連内には失望感とともに、それまで日弁連を率いてきた長老弁護士に対する不信感が広がった<sup>118)</sup>。そして、会内で臨司意見書をめぐる議論が積み重ねられる中で、「在朝」や長老弁護士に対する反感が増幅され、在野精神論が日弁連内の多数を占めるに至ったのである<sup>119)</sup>。

在野精神論といわゆる「在朝」側のアイディアとの間には、問題認識や望ま

---

115) 林(1969)参照。

116) とはいえ、この時期を含め、自民党は司法の問題には慎重な態度をとってきた。「偏向裁判」批判の火つけ役である森山欽司でさえ、司法は「とにかく微妙な問題ですからね。秘かにそして慎重にやってきましたよ。かつて、自民党の中に『司法の公正に関する委員会』というのができて、司法の問題点を論議したことがあったようですが、あれはまずいやりかたです。明らかに立法権の司法権に対する介入であり、これはやってはいけません」(屋山・伊藤 1988:187-188)と述べている。結果として、自民党内での裁判所法改正の動きは、総務会レベルで「当面、態度表明せず」として、収束した。朝日新聞1971年5月8日朝刊参照。

117) 穴水ほか(1983)参照。

118) 週刊新法曹は当時の様子を「ボス政治排撃論争」と表現している。週刊新法曹1971年3月12日(148号)参照。

119) 小山(1992:65-71)参照。



しい解決策の点で距離があった。最高裁は、訴訟遅延の原因として、裁判官の不足を挙げ、司法試験合格者数の増加とともに、弁護士からの採用を促進しようとする。任用・給与制度の改善はそのための施策である。しかし、弁護士会はそのような「体制への取り込み」には反対する。在野精神論からすると、訴訟遅延を理由とした臨司意見書の諸施策は「司法官僚体制」の強化を目論むものであり、むしろそうした体制を打破するために法曹一元の実施が必要だと考えられた。

第二に、制度的な要因に言及しておかなければならない。我妻栄は、司法制度改革が実現されないのは、司法関係者だけで論議されているからだと指摘する<sup>120)</sup>。後述するように、1970年には、裁判所法改正案の附帯決議によって、政策の場としての法曹三者協議が裏書きされた。法曹三者間のアイディアの相違は対立をもたらしたが、そのような状態のまま法曹三者協議に政策の場が設定されたことで、結果として、近年に至るまで、司法制度改革は抑制されてきた。

しかし、臨司意見書論争は単に失敗と挫折を生んだだけではなかった。日弁連では、臨司意見書論争を通じて、2つの考え方が明確になりつつあった。1つは在野精神論であり、それを批判する形で浮上したのが古典的プロフェッショナリズムであった。臨司意見書論争では前者が主流の位置を占めたが、後述のように、古典的プロフェッショナリズムは日弁連内にくすぶる「在野精神論では司法を改善していけないのではないか」という不満を統合し、次第に影響力を強めていく<sup>121)</sup>。

また、この論争は、諸アクターの間で、「改革の実行には法曹三者の合意が必要」という認識を広めた。法務省が次第に「国民的立場をふまえた」<sup>122)</sup>改革を追求するようになったのも、この影響だと解釈することができる<sup>123)</sup>。さら

120) 大内・我妻(1965:12-13), 我妻ほか(1964:49) 参照。

121) 水野(1999b), 宮川(1992) 参照。

122) 小中(1989:22-27)によるインタビューでの堀田力法務大臣官房人事課長(当時)の発言。

123) これの1つの解釈として、「改革の実行には法曹三者の合意が必要」というこ

に、政治家の側でも、保岡興治はこれを「教訓」として受け止め、法曹三者間の合意を模索したとしている<sup>124)</sup>。

### 3. 司法制度改革の胎動

#### 1) 制度の機能不全と三者協議の再開

法曹三者対立による行き詰まりの中であって、司法試験をとりまく問題は悪化する一方であった。1950年代には27歳台だった受験者平均年齢も、1961年には29歳を超えるという事態にまで至っていた。その後も、1960年度の28.52歳を下回ることなく、徐々に高まっていった。それに比例して、合格者平均年齢も1958年度には27歳を上回った。時期により多少の変動はあるが、低くても26.11歳(1973年度)で、最も高いときには27歳を超えた(図2参照)。他方で、1952年以来、100人を大きく割るような状況が続いていた在学学生合格者数は、この時期には再び100人を超えるようになっていたが、それでも合格者全体で見ると、合格者の高年齢化は深刻であった。また、合格率も1974年度には2%を割り、1977年度には1.59%という過去最低の合格率を記録した(図1参照)。

1970年、簡易裁判所の事物管轄を拡張する裁判所法改正案が国会に提出された。これは臨司意見書に基づいたもので、意見書に反対の立場をとる日弁連はこの法案にも反対していた。法案自体は、日弁連の立場を踏まえて社会党や共産党が反対の立場に回ったものの、衆参両院で原案通り可決されたが、この法案をめぐるのは、法曹三者間の対立が国会審議にも持ち込まれる結果となった。それゆえ、この改正案には、「今後、司法制度の改正にあたっては、法曹三者(裁判所、法務省、弁護士会)の意見を一致させて実施するように努めなければならない」とする附帯決議が提出・可決された。

附帯決議にはフォーマルな意味での拘束力はないが、この決議を受けて、

---

↘と自体が改革を押しとどめているとの認識から、法務省は政策の場を拡大しようとしてきたと考えられる。三宅伸吾は、同様の考え方から、法務省が今次改革において、新たな政策の場を設置しようとする政治の動きに賛同し、「政治の旗を支える」ことを決めた、と指摘している(三宅 2007: 268-269)。

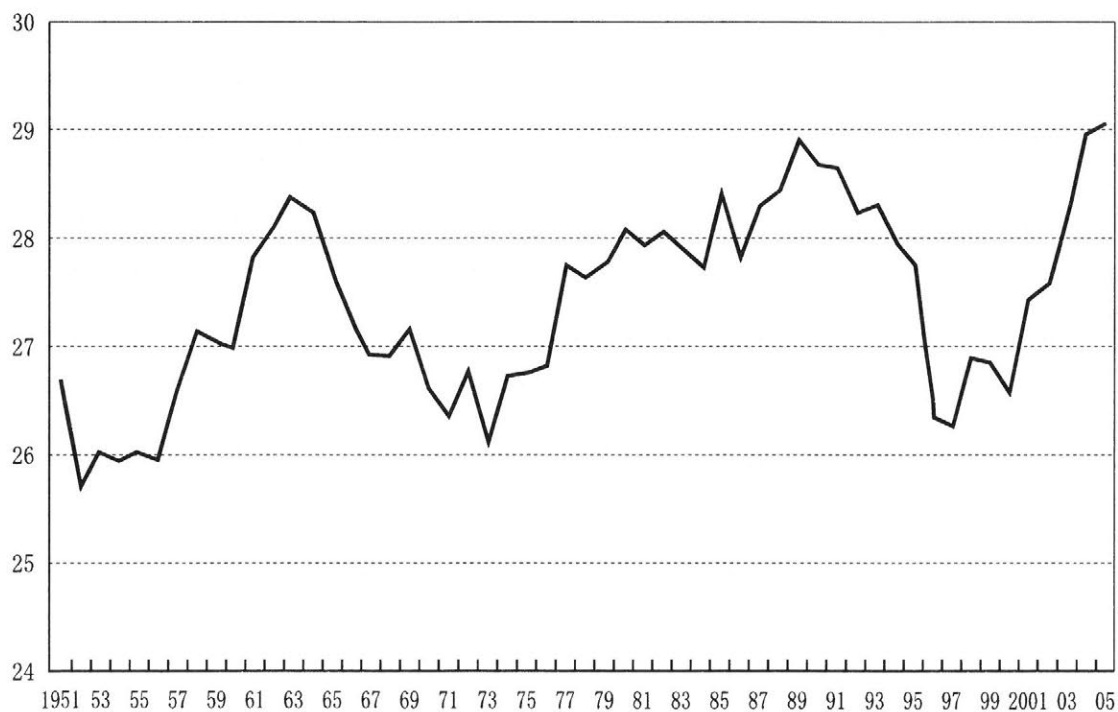
124) 保岡(2008: 83)参照。

図1 司法試験合格者数・合格率の推移 (1951~2005)



(出典) 新聞記事等より筆者作成。

図2 司法試験合格者平均年齢の推移 (1951~2005)



(出典) 新聞記事等より筆者作成。

1971年に法務省は最高裁や日弁連に三者協議を持ちかけた。しかし、協議再開はスムーズにはいかず、臨司意見書には拘泥しないという条件がつけられて、1975年にようやく再開されることとなった<sup>125)</sup>。

## 2) 日弁連内での古典的プロフェッショナリズムの浸透

法曹三者協議は再開されたものの、三者間の関係が改善したわけではなかった。1970年代後半には過激派事件の裁判の促進を目的とした「弁護士抜き裁判」問題が発生し、再び日弁連と法務省や政治家との間に亀裂が走った。日弁連は、「弁護士抜き特例法案」には当然に反対したが、しかしただ反対するだけではなかった。日弁連は、過激派事件の実態を調査し、指摘されるような弁護士の不適切な行動は概してなかったと主張する一方で、一部問題のあるものもあったと公式に認め、そうした不適切な行為を正すべく、弁護士会の指導や監督、綱紀・懲戒制度の改善などに関する具体的な方策を提案した。こうした積極的な対応は一連の対立の流れを変えた。国会議員の間でも法曹三者間の話し合いを求める意見が広まり、法務省を三者協議のテーブルへと着かせた。そして、1979年、協議は成立し、日弁連は法案成立を回避することができた<sup>126)</sup>。

また、1980年代前半から本格化した外国弁護士(外弁)問題は、法曹三者間の協調をさらに促進した<sup>127)</sup>。アメリカ政府は貿易摩擦の問題として司法の「開国」を求めたが、法務省は、外弁問題は経済問題であるだけでなく弁護士制度の問題でもあるとして、日弁連の自主性を尊重する立場をとった。日弁連もこうした法務省の方針に賛同し、会内で議論を重ね、1986年、相互主義の原則に基づいた「『外国弁護士』制度要綱」を作成した。これを受けて、法務省はアメリカ側との交渉を進めた。同年3月には日米間で合意が得られ、5月にいわゆる外弁法(外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法)が成立した。

弁護士業務の面では、1971年の札幌地裁判決は、弁護士にとって「考えても

125) 日弁連(1999:204)参照。

126) 小山(1992:75-82), 日弁連(1981:266-285), 宮川(1980)参照。

127) 小島(2004:5), 但木(2009b:39-51)参照。

みなかった衝撃的な『事件』<sup>128)</sup>であった。これは、非弁護士が報酬を得る目的で弁護士業務を行ったことの違法性が問われた裁判の判決で、弁護士が十分にニーズに対応しようとしないうちで、非弁護士でも処理できるような簡易少額な法律事務についてまで独占を認めることは社会的衡平の見地から許されないとして、弁護士業務のあり方に疑問を投げかけた。これを契機に、日弁連は内省的に行動しはじめ、民事や裁判外の業務にも目を向けるようになった<sup>129)</sup>。

この一連の出来事は、とりわけ臨司反対運動で顕著だった在野精神論を薄れさせ、「在朝」との話し合いによって自らの政策を実現させるというスタンスに転換させた象徴的なものとして捉えられている<sup>130)</sup>。実際、このころから日弁連は協調的になり、積極的に司法改革宣言を発表するなど、態度を変容させている<sup>131)</sup>。その背景には古典的プロフェッショナルリズムの浸透があると考えられる。つまり、この時期の日弁連の行動の変化は、こうしたプロフェッショナルリズムが「臨司反対運動以来の官側の政策に対する反対、批判、阻止を中心とする運動だけではこのような状況を変えることはできないのではないか」<sup>132)</sup>と考える弁護士の間で広まっていったことを背景としている。

また、外弁問題は別の効果も持った。すなわち、「わが国の国際的地位の高まりとともに、わが国をめぐる国際的法律事務が増大し、わが国における外国法に関する法律サービスを向上させる必要が生じるとともに、諸外国における日本法に関する法律サービスに対する需要が増加し、わが国と諸外国との法律サービスの相互交流が強く望まれる状況に立ち至った」<sup>133)</sup>ことを実感させたの

128) 小山 (1992: 84)。

129) 小山 (1992: 84-89) 参照。

130) 小山 (1992: 75-82) 参照。

131) その顕著な例として、弁護士会は臨司のときには反対運動を推進していくために「司法協議会」への参加を拒んだが、1980年に法務省が刑法改正についての協議を申し入れたとき、日弁連は「これを日弁連の基本方針を述べ、阻止運動を進めていくための『意見交換』の場としてとらえ、積極的に対応することを決めた」(日弁連 1999: 112)。

132) 水野 (1999b: 176)。

133) 但木 (1987: 54)。

である。外弁問題は「日本のグローバル化を象徴するもの」<sup>134)</sup>と捉えられ、1980年代後半からは国際化を理由として、司法制度改革が検討されはじめる。

### 3) 法曹基本問題懇談会の設置

1987年、法務大臣の私的懇談会として、法曹基本問題懇談会（法曹懇）が設置された。法曹懇はそれまでの改革論議とは異なる性質を有していた。すなわち、現行制度を支えているアクター間の対話では改革が進まないという認識の下、多様な背景を持つメンバーが集められたのである<sup>135)</sup>。それは、「国民的立場をふまえた一種の共同の場」<sup>136)</sup>として、法曹懇を特徴づけようとする法務省の意図によるものだった。

このとき問題とされたのは、低い合格率と高い合格者平均年齢であった。合格者数は1975年度ごろから460～490名程度で推移しており、合格率も1970年代以降はほとんどの時期で2%を下回っていた（図1参照）。また、合格者平均年齢も1977年ごろから上昇しはじめ、1985年には1963年と同じ28.39歳にまで上がっていた（図2参照）。これは、それまでで最も高い年齢だった。加えて、検察官不足も目立ちはじめ<sup>137)</sup>、法務省は「異常な司法試験」<sup>138)</sup>の改革を目指

134) 但木（2009a：8）。

135) 法曹懇は、石井成一前日弁連会長、江幡修三前検事総長、大塚正夫元司法研修所長、寺田治郎元最高裁長官、笈榮一法務事務次官といった法曹関係の有力者に加え、著名な法律学者である三ヶ月章や佐藤功、大学関係者として川口弘前中央大学学長や清水司前早稲田大学総長、前大蔵事務次官の山口光秀、池浦喜三郎や鈴木治雄といった経済人、そして著名な文化人類学者である中根千枝といったメンバーによって構成された。依然として利害関係者が多いが（12人中9人）、臨司では委員20人の中で法律家以外の委員が2名しかいなかったことを踏まえると、比較的「国民に開かれた」ものと評価できる。

136) 小中（1989：22-27）によるインタビューでの堀田力法務大臣官房人事課長（当時）の発言。

137) 小中（1989：25）によると、1982年以降、検察官の年間の辞職者数は40名を上回るようになった。一方、検事任官者は同じ時期には平均して50名程度を確保してきたが、辞職者数が50名に達した1986年には任官者が34名へと減少し、辞職者数が任官者数を超えるという状況に陥った。当時の堀田法務大臣官房人事課長は「優秀な若い検事をとりたいたいということが一つの動機ではない、といえウソになる。だが、司法試験改革は、全体としての合意が得られなければ不可能なのは、昭和三、四〇年代の経験から明らかである。検事をとりたいたい、というだけの低次元なことを考へ

した。

同様の問題はそれまでも指摘されている。しかし、戦後40年以上が経ち、もはやその原因を新制大学のカリキュラムとの不整合には求められなくなった。法務省が原因として考えたのは合格者数の少なさであった。つまり、合格が困難になり合格までに要する期間が長くなると、合格できずに受験を続ける者の数が増加して若年受験者の合格を阻む一方で、そうした困難な試験であることを理由に新規受験者が減少していく、というのがその主張だった<sup>139)</sup>。異例にも、当時の伊藤栄樹検事総長が1987年1月の検察長官会同で改革の必要性を訴えるなど、危機感が募っていた<sup>140)</sup>。

しかし、問題は「量」だけではなかった。社会変化によって法曹に求められる資質が変わったというのは1960年代ごろからすでに聞かれた意見ではあったが、このころには日本の法律家の質的な問題点がさらに指摘されるようになった。技術が高度化し、犯罪が複雑化し、訴訟が国際化しているとされる状況の中で、現行の司法試験制度を通じて生み出される法律家の資質について、疑問が集まりはじめたのである。

法曹懇は1年を期限として発足し、10回の会合を積み重ね、1988年3月に法務大臣に意見書を提出し、解散した。法曹懇がスタートするころには、マスコミも司法の問題を取り上げはじめ、また法曹関係者が持つ現行試験制度への不満が露わになるなど<sup>141)</sup>、改革の機運が高まっていた。しかし、法曹懇は、制

---

ゝえているわけではない」と述べるが、小中は「このダブルパンチが検察庁に強烈なインパクトをあたえたことは想像にかたくない」としている。

138) 田島 (1998: 188)。

139) 田島 (1987: 12-15) 参照。

140) 朝日新聞1987年1月27日夕刊参照。

141) 1987年3月から4月にかけて、法務省が法曹関係者（法曹三者、司法修習生、法学部教員、法学部学生など）に行ったアンケート調査によると、全回答者の75%が現在の法曹界のあり方に「問題あり」とし、また42%の者が現行試験制度の下で有能な人材を集められていないと答えた。他にも様々な問いが用意されているが、興味深いのは国家I種採用者に対して司法試験を受験しなかった理由を問うたものである。これに、回答者の半分近くの者が「試験が難しすぎる」と答えている。より詳細な調査報告については、法務大臣官房人事課 (1987) を参照。

度の抜本的な見直しを図るには、あまりにも時間的制約が厳しすぎた。10回の会合のうち、純粋な自由討議に費やされたのは最後の3回だけであり、それ以外はすべてヒアリングに充てられた。ヒアリングには、企業法務関係者や消費者センターの関係者、警察や通信社記者など、様々な者が招かれたが、そうした視点がどの程度意見書に反映されたかは定かではない。

法曹懇の意見書には、このような時間的制約の跡を見ることができる。意見書は、司法は経済発展や国際化に起因する種々の社会的要請に対応できていないとし、特に司法試験の現状はその最たるものだと指摘した上で、改革案を「長期的改革」と「当面緊急に必要な改革」に分けて論じる。長期的には時の需要を満たしうるほどの質量ともに豊かな法曹を確保できるような制度を構築すべきだとしながらも、「その前提となる諸情勢の進展状況になお流動的要素があるため、当懇談会において直ちに結論を出すことは相当ではな」く、「関係者の間で引き続いて十分な検討が行われる必要がある」とし、長期的な展望を描くのに失敗している。他方で、当面緊急に必要な改革としては、①合格者数の700名程度への増員、②司法試験の受験回数の3回程度への制限、③大学推薦制の導入、④試験科目の削減、といった方策を示している<sup>142)</sup>。

#### 4) 人事課長試案と日弁連の対応

法曹懇意見書提出の翌4月、法務省の「人事課長試案」が発表された。これは、意見書の「当面緊急に必要な改革」をより具体化したものであった。その内容は、①合格者数の700名程度への増員、②司法試験の受験回数を連続3年間で3回以内に制限、③大学推薦者には短答式試験を免除とし、その規模を1000名程度とする、④第二次試験から教養選択科目を廃止する、というものであった<sup>143)</sup>。

法曹懇の意見書に対しては、日弁連では1988年に「在野精神」を強調する藤井英男が会長に就任したこともあり、懐疑的な面もあったが<sup>144)</sup>、合格者数の

142) 法曹基本問題懇談会意見書参照。

143) 法務省「法務大臣官房人事課長試案」参照。

144) 小中(1989:153-159)参照。



増員には概ね合意が得られていた<sup>145)</sup>。しかし、受験回数制限と大学推薦制は受け入れがたいものだった。日弁連は、受験回数制限は法曹たる資質を有した者を排除するものであるとして、大学推薦制については大学間の格差拡大や技術的困難性を理由として、反対している<sup>146)</sup>。

その後、1988年12月に法曹三者協議会で司法試験改革が正式議題となった<sup>147)</sup>。これは、日弁連の反対する「人事課長試案を議論の前提にしない」ことを条件としている。法曹三者は翌年9月に改革の総論部分において一致し、その進展を見て法務省は11月に「司法試験制度改革の基本構想」を発表し、さらに具体的な受験回数制限案を提示した。この構想は甲乙丙の3案からなる。甲案は、受験回数を連続5回に制限し、最後に受験した年から5年経てば再度受験できるようにする、というものである。乙案では合格者全体の8割(560人)を受験回数5回以内の受験者から、残り(140人)を6回以上の受験者から決定する。そして、丙案は、合格者全体の7割(約500人)を全受験者の中から選び、残り(約200人)を受験回数3回以内の受験者から決定するものだった<sup>148)</sup>。

日弁連はこれに対して難しい対応を迫られた。一方で、日弁連は受験回数制限に反対している。1990年7月に発表した意見書にもあるように、受験回数制限は合格水準に達する者を不合格にし、達しない者を合格にする可能性を秘めた、プロフェッショナルたる法曹を選抜する試験にはそぐわないものであった<sup>149)</sup>。しかし、総論として、改革の必要性は十分に認識しており、それを頓

145) 法曹懇が発足する直前に日弁連内に設置された法曹養成問題委員会では、受験回数制限は「検討の余地がある」といった程度だったが、法曹人口問題については「拡大の必要あり」ですでに一致していた(朝日新聞1988年3月18日朝刊参照)。他方で、単位弁護士会の間では意見の幅が広く、具体的な増員数については0～700名まで意見があったようである。最も意見が多かったのは、小中陽太郎によると現行の500人(彼らの捉え方では450人)を550人にするものであり(小中1989:156)、島山保雄によると当面700人とするものであった(櫻井ほか1988:15)。

146) 読売新聞1988年10月4日朝刊参照。

147) 小津(1990)参照。

148) 法務省「司法試験制度改革の基本構想」参照。

149) 日本弁護士連合会「司法試験制度改革問題に関する意見書」参照。

挫させるわけにはいかなかった。また、「基本構想」発表後、日弁連の会長は改革に積極的な中坊公平に交代していた。

こうした中で、日弁連は妥協案として、当面5年間は無条件で合格者を700名まで増員し、それでも状況が改善されなければ丙案を実施する、という案を三者協議会に示した<sup>150)</sup>。これをもとに協議が続けられ、最終的には合格者を① 1991年度からの2年間は100人ずつ(全体の合格者は600名)、1993年度からの3年間は200人ずつ(全体の合格者は700名)増員する、② それとは別枠で5年間に合計100人の上乗せ合格を図り、③ これにより総計900人の増員を行う、そして④ 合格者の若返り効果を検証し、それが一定基準に達しない場合に丙案を実施する<sup>151)</sup>、という案で合意がなされた<sup>152)</sup>。

前述のように、この合意に至るまでには日弁連にとっては大きなジレンマがあったと思われる。プロフェッションとして、専門性を蔑ろにする受験回数制限を受け入れるわけにはいかないが、かといってそれにより改革を頓挫させ、三者間の協調関係を終わらせることもできない。結果として、その間をとって、丙案実施を先送りし、検証時期までに抜本的改革を行うことで受験回数制限を回避しようとする試み、きわめてプラクティカルな判断を行ったと言えよう。

この改革案は法制審議会に諮られ、閣議決定を経て、1991年4月に国会で可決された。そして、より抜本的な改革について議論するために、法曹養成制度等改革協議会(改革協)が法務省に設置された。これは日弁連が設置を要望したものであり、ここでなんらかの抜本的な施策を打ち出すことで受験回数制限を回避しようという思惑があった。

##### 5) 対立から協調へ

本節では、臨司以降の法曹三者「対立の時代」から「協調の時代」への転換期における司法試験改革を扱ってきた。臨司意見書論争に端を発する三者間対立は、弁護士抜き裁判問題や外弁問題などの出来事を経て、次第に収束して

150) 朝日新聞1990年7月21日朝刊参照。

151) 検証基準については、法務大臣官房司法法制調査部(1991)を参照。

152) 朝日新聞1990年10月19日朝刊参照。

いった。そして、この協調の下で、受験回数制限実施の可能性をも内包した司法改革が実現した。臨司の際には強い反対を引き起こした改革の実現は、この一連の流れがなければありえなかったと言えよう。

日弁連内での古典的プロフェッショナリズムの浸透は、上述の「基本構想」以後の日弁連の対応の中にも見てとれる。かつて在野精神論の下で否定された「法曹一体感」は、プロフェッションとしての自己像の下では肯定的に捉えられ、それゆえ三者間交渉を促進した<sup>153)</sup>。また、司法試験合格者数増員も徐々に受け入れられるようになってきた。1990年に中坊執行部が発表した「司法改革に関する宣言」は、日弁連のそうした姿勢を反映したものであった。彼らは、「司法の機能低下」を認め、依然としてその原因を「官僚司法」の側に求める傾向があるものの、「弁護士の態勢も国民の増大する法的需要に応えるためには十分とはいえず……全体としての司法の容量を大きくするため、裁判所予算、法律扶助を含めた法務関係予算を大幅に増額することが重要である」としている<sup>154)</sup>。

1950年代以来の司法試験改善の動きが、以上のような日弁連のアイデア変容と組み合わさって、この時期に改革論議が徐々に進展してきた。こうした法曹内部の流れを把握することは、特に臨司以降の改革の頓挫を考慮すると、今次改革を理解する上でも重要である。しかし、それだけによって今次改革が構成されているわけではない。もう1つの、そしてより大きいとも言える要素が規制緩和である。1990年代以降の規制緩和政策の進展は、政治家や財界人の目を司法制度へと向けさせた。改革協の設置以降、司法の規制緩和が政府審議会や経済団体から要求されるようになり、司法制度改革は政治問題化されていった。

153) 井田 (1991) 参照。

154) 日本弁護士連合会「司法改革に関する宣言」参照。傍点は筆者。

#### 4. アイディアの対立と協調

##### 1) 法曹外部における改革論議の進展

改革協は1991年6月に設置された<sup>155)</sup>。このころにはすでに法曹三者の間で改革の必要性が共有されていた。1991年の司法試験法改正はその表れであり、ひとまずはその成果を見守る状況にあった。それゆえ、改革協での議論は遅々として進まなかった<sup>156)</sup>。しかし、1994年になると、経済同友会が「現代日本の病理と処方」において「規制緩和的司法改革」を提言し、司法改革の議論に新たな側面を作り出した。また、政府内部で規制緩和や行政改革の論議が進展するにつれて、司法の領域もその検討範囲に含まれるようになった。ここに来て、現行司法制度が「規制」と見られるようになったのである。こうした法曹外部の動きは、改革協での議論にも影響を及ぼした。

同友会の「病理と処方」は、今後の日本社会の方向性を「個人の多様性を活かす社会」と規定した上で、それを実現するための方策を企業、行政、政治、司法の各領域について論じたものである。司法については、「社会の調和を保つための方策」として言及され、「個人にとって身近な司法」を目指すために、法曹人口の欧州並みへの増員、法律扶助制度の充実、そしてそれらを議論するための「司法改革推進審議会」の設置を提言した。

こうした立論とともに、同友会の提言に特徴的だったのは、「そもそも資格試験に合格者数枠が存在すること自体の是非を議論する必要もある」や「場合によっては現行の司法修習制度を廃止し、全く新たな制度を構築することも検討してゆくべき」など、ラディカルな主張も含まれていたことであった。この提言は、宮内義彦オリックス社長が委員長を務める「現代日本社会を考える委

155) 改革協の委員構成は、相対的に利害関係者が多かった。24人の協議員中、有識者として参加したのは社会学者の北川隆吉、旭リサーチセンター社長の鈴木良男、主婦連合会会長の清水鳩子、そしてNHKの松尾龍彦の4人だけだった。その他の協議員として、最高裁と法務省の協議員については人事異動などの関係で頻繁に交代が行われたためその名前を記すのは難しいが、最高裁出身者として加藤新太郎ら4名、法務省出身者として松尾邦弘ら4名、弁護士会出身者として鬼迫明夫ら6名、そして6名の法律学者が含まれていた。

156) 鈴木(2001:50-52)参照。

員会」により取りまとめられた<sup>157)</sup>。

宮内は、同友会だけでなく、政府の側からも司法の規制緩和を推進した。「病理と処方」発表の直後、総理府に行政改革委員会（行革委）が設置され、宮内は規制緩和小委員会の座長に就任した。また、改革協の協議員である鈴木良男も参与として参加している。規制緩和小委員会は、1995年3月に閣議決定された規制緩和推進計画に基づいて、その実施状況を監査し、必要な勧告を政府に行うことを任務としていた。しかし、単なる監査にとどまらず、国民的見地から実施すべき事柄については、望まれる規制緩和策を提示するまでを責務として、規制緩和小委員会は自ら規定した<sup>158)</sup>。そして、そのような検討事項として、司法制度の問題も含まれるに至った。

もともとの閣議決定では、法曹人口問題は規制ではないという解釈がなされ、検討事項から除外されていた。しかし、鈴木が「自己の職責に対する認識」<sup>159)</sup>から法曹問題を幅広く取り上げてヒアリングを行い、結果としてこの項目に加えられることになった。その理由として挙げられるのは、第一に極端に少ない法曹人口は参入規制であるという認識であり、第二には規制緩和後の社会における紛争解決手段として司法の役割が期待されたことであった<sup>160)</sup>。

## 2) 法曹養成制度等改革協議会での議論

このように外部から規制緩和の声が上がり、またそれを主導していた鈴木は改革協の協議員でもあったため、「勉強一途」<sup>161)</sup>であった改革協内部でも動きが見られるようになった。法務省は1994年11月、司法試験合格者増員と司法修習制度の変更、受験回数制限をセットにした案を2つ示した。1つは増員数を2～3000名とし、修習を実務中心から座学中心に変えて無給とするもので、もう1つは増員数を1500名とし、実務中心の修習と給与制を維持するが、修習期間を短縮するというものであった。また、最高裁も、具体的な数字は出さない

157) 経済同友会「現代日本の病理と処方——個人を活かす社会の実現に向けて」参照。

158) 鈴木（2001：60-63）参照。

159) 鈴木（1995：176）。

160) 鈴木（1995：176-178）、鈴木（1996：130）、鈴木（2001：60-63）参照。

161) 鈴木（2001：50）。

までも、後者に近い趣旨の案を提示した<sup>162)</sup>。

他方で、日弁連も同年10月、「司法試験・法曹養成制度の抜本的改革案大綱」を理事会で議決し、12月に臨時総会で承認した。この中で、日弁連は「法曹人口増加による過度の競争原理の導入によって弁護士のプロフェッショナルとしての職務の性質や弁護士・弁護士会の公益的活動に変質を生ぜしめることがないよう留意し」なければならず、増員は「相当数」に限り、しかも法曹三者間でバランスよく行うべきだとした。また、受験回数制限については従来通り、反対の立場をとった。そもそも1991年以来、多数回受験者の滞留は減少してきており、丙案を実施しなければならない根拠は薄弱だ、というのが彼らの主張であった<sup>163)</sup>。

この「大綱」は当初、より踏み込んだものになるはずであった。当時は日弁連内でも合格者数1000名への増員論が有力だとされていた<sup>164)</sup>。しかし、内部から反対の声が上がり、900人を超す会員が臨時総会を求める署名を提出し、開催されるに至った。反対派が訴えるには、増員による「弁護士の質の低下や在野性の喪失は、市民にマイナスをもたらす。むしろ裁判官を大幅に増やして、迅速に判決を言い渡せる体制をつくるのが、司法の急務」であった<sup>165)</sup>。結果的には臨時総会で反対論は退けられ、執行部案が承認されたが、司法試験合格者の800名への増員、受験回数制限の反対、修習期間短縮の反対など、反対論の立場に近い関連決議が可決された。ともあれ、少なくとも当面、内部分裂は免れた<sup>166)</sup>。

しかし、苦心して作り上げた「大綱」は、改革協では通用しなかった。1994年度の段階ですでに合格者数は740名となっており(図1参照)、また法務省がすでに最大で2~3000名という数字を打ち出していることを考慮すると、この「大綱」はきわめて現状維持の色の濃いものだった。大川真郎も振り返るよう

162) 朝日新聞1994年11月18日朝刊、週刊法律新聞1994年11月18日(1167号)参照。

163) 日本弁護士連合会「司法試験・法曹養成制度の抜本的改革案大綱」参照。

164) 週刊法律新聞1994年9月23日(1160号)参照。

165) 朝日新聞1994年12月18日朝刊参照。

166) 週刊法律新聞1995年1月13日(1172号)参照。

に、「この決議では、改革協で多数意見になるはずがなかった」<sup>167)</sup>。

1995年7月には、法務省と最高裁が、司法試験合格者数の1000名（最終的には1500名）への増員、修習期間の1年短縮、受験歴を考慮したなんらかの選抜方式の採用でほぼ一致していた。一方、日弁連は800名という考えを捨てず、その中から毎年裁判官を150人程度、検察官を100人程度採用するといった条件もつけた<sup>168)</sup>。後述するように、日弁連執行部は歩み寄ろうとするが、法務省や最高裁との間の相違は解消されず、意見の一致を見ないまま、1995年11月、改革協は意見書を採択した。

意見書は、「国民のための司法」という立場から、経済発展や国際化などによる各種の法律関係や利害関係の複雑化、多様化、高度化や、法律サービスに対するニーズの量的・質的な変化を指摘し、現在の法曹のあり方はこれらの現実に対応できていないと分析する。そして、こうした問題に対する解決策として、法曹人口増員や司法修習期間の短縮、司法試験科目の削減、法律扶助の充実、弁護士の報酬・広告規制の改善などが挙げられている。

法曹人口増員については、中期的には司法試験合格者数を1500人程度にまで増員するという案が多数意見となった。弁護士側からは「増員バランス論」が主張されたが、ここでは採用されなかった。また、現状の司法研修所のキャパシティでは700～750名程度の収容が限界だとのことから、修習期間の短縮が提言された<sup>169)</sup>。短縮後の修習期間については、1年という意見と1年半という意見があった。

このように、改革協はその内外から規制緩和の圧力を受ける中で、議論を前進させてきたが、規制緩和論を反映させるまでには至っていない。報酬規制や広告規制といったイシューを取り上げたことはその1つの表れとも見てとれるが、意見書は具体的になんらかの提案を行ったわけではない。合格者数増員や

167) 大川 (2007: 80)。

168) 朝日新聞1995年7月11日朝刊参照。

169) ロースクール制度や分離修習など、代替的な養成方法も検討された。しかし、現行の実務中心の統一修習制度に対する支持は失われておらず、これを維持するべきだという意見が多数を占めた。

司法試験改革、法曹養成制度改革における問題意識やアイディアは、依然として、それまでの改革の延長線上にあるものだったと言えよう<sup>170)</sup>。

### 3) 日弁連の「敗北」と学習

1995年の改革協の解散後、議論の場は再び法曹三者間の協議へと移された。ここでの懸案は、改革協意見書の提言の中でも法律改正が必要となる司法修習期間の短縮と、1991年の改正司法試験法が条件つきで実現を指示した「丙案」の問題であった。特に、後者はその条件として、5年間の合格者増員の後、その若返り効果を検証し、一定の基準に達していなければ受験回数制限を実施するとしていたため、そのタイムリミットは近づいていた。

日弁連はもともと、改革協を通じて抜本的な改革を達成することで、丙案の実施を回避しようとしたが、それが困難な見通しになった1995年4月から、直接的な働きかけをはじめた。法務省は当初、検証基準に満たなければ実施するという立場を貫いていたが、同年7月になり、日弁連との関係悪化を避けたいといった考慮も働き、合格者数1000名への増員と修習期間短縮の両方を受け入れるのであれば、1996年からの丙案実施は延期するという提案を行った<sup>171)</sup>。

この提案を受けて、日弁連執行部は当初、合格者数1000名、修習期間1年半という案を作成し、これを執行部案として採択する意向だったが、臨時理事会などで支持が得られず、結局合格者数1000名、修習期間2年（つまり短縮反対）が執行部案となり、同年11月の臨時総会で日弁連案として承認された<sup>172)</sup>。しかしこれは、上記の法務省の要求を満たさないものであり、丙案問題に関する論議は同時期に発足した法曹三者協議準備会で行われることとなった。準備会では、日弁連は改革協意見書を「抜本的改革案に準じた改革案」と位置づけ、また受験回数制限の目的だとされた裁判官や検察官の確保および多数回受験者の滞留は解消されつつあるとして、丙案回避を主張した<sup>173)</sup>。

時の政権与党であった社会党と新党さきがけが「受験回数制限を採用するな

170) 法曹養成制度等改革協議会意見書参照。

171) 椛嶋(1996)参照。

172) 椛嶋(1996)参照。

173) 柳瀬(1996)参照。



ら来年度の予算編成には協力しない」と圧力をかけてきたものの<sup>174)</sup>、最高裁と法務省は、日弁連の主張に対して、1000名程度への増員では「抜本的」とは言えず、また受験回数制限の目的は裁判官・検察官の確保だけでなく、司法試験の「異常」な状態とそれらによる弊害の除去にあったのであり、こうした問題は未だに解決していないと反論した。最高裁と法務省、日弁連の間の議論は収斂することなく、準備会での協議は打ち切りとなった。その後、最高裁と法務省は「丙案実施は司法試験管理委員会で決めるべき」とのスタンスをとり、日弁連の準備会再開の申し入れに耳を傾けず、1995年12月11日、司法試験管理委員会で丙案実施が決定された<sup>175)</sup>。

改革協から丙案実施決定に至るまでのこの流れは、日弁連の「敗北」を意味した<sup>176)</sup>。もともと日弁連は改革協での議論を通じて抜本的な改革案を作成し、丙案の実施を回避しようとしていた。しかし、日弁連自身の意見を迅速に打ち出すことができず、確定できたとしても漸進的なものにとどまり、改革協で支持を集めることができなかつた。それどころか、日弁連の態度は改革協の有識者協議員からも批判された<sup>177)</sup>。また、抜本的改革案の構築が困難な状況になってから、日弁連は法務省への働きかけによって丙案を回避しようとしたが、それもまた会内の反対論により実現しなかつた。日弁連の丙案回避戦略はことごとく失敗した。

日弁連はこの時期、内部でプロフェッショナリズムに基づく消極論に直面していたのと同時に、外部では規制緩和論的な改革推進論にも直面していた。経済同友会が「病理と処方」をまとめたとき、日弁連内にはこれに好意的な見方もあった<sup>178)</sup>。ところが、行革委で日弁連に対する厳しい批判が相次ぐと、当

174) 朝日新聞1995年12月2日夕刊参照。なお、12月8日には受験回数制限と予算の問題は切り離して処理することが与党政策調整会議で妥結された。朝日新聞1995年12月9日朝刊参照。

175) 柳瀬(1996)参照。

176) 大川(2007:88-98)参照。

177) 青山ほか(1996)参照。

178) 中坊公平元日弁連会長は、「司法と一番遠い経済団体が提言した意義は大きいし、司法改革を現実化する力になるだろう」としていた。経済界からの提言は、同時

時の土屋公献執行部は、「行革委の不当とも思える司法への介入は許されない」と対決姿勢を見せた<sup>179)</sup>。しかし、日弁連の主張は考慮されず、結果としてもたらされたのは、行革委や改革協協議員、メディアからの批判であった<sup>180)</sup>。日弁連のとってきた戦略の失敗、そして「国民のための司法」を追求していたはずの日弁連がまさにその「国民」から批判されたという経験は、日弁連の目指すべき方向性を不明確にした<sup>181)</sup>。

この「敗北」は弁護士会に態度変容を促した<sup>182)</sup>。「大きな司法」の追求により前向きになりはじめたのである。それを先導したのが、改革協の協議員を務め、1996年に日弁連の会長に就任した鬼追明夫であった。鬼追からすると、日弁連の法曹人口問題に対する姿勢は「及び腰」すぎる面があり、社会のニーズとして求められる数についてはそれがどれだけ大規模であっても積極的に求めていかなければならない。また、弁護士は同じ法曹の一員として、法務省の持つ危機感をより真剣に受け止め、理解を示すべきであった<sup>183)</sup>。

鬼追は会長就任にあたり、まずは「大綱」をめぐって会内に走った亀裂を解消する必要があると考えた。そして、日弁連をまとめながら、同時に改革を追

---

期に進行していた日弁連執行部の「大綱」案の背中を押すものとも考えられた。週刊法律新聞1994年10月28日(1164号)参照。

179) 週刊法律新聞1995年11月3日(1209号)、1995年11月10日(1210号)参照。日弁連は、1995年10月に理事会で「行政改革委員会の司法・弁護士制度に対する介入に反対し、改めて公開討論を求める決議」を採択し、「行政改革委員会規制緩和小委員会に対する要請書」を行革委規制緩和小委員会に提出している。そこでは、法曹人口問題は司法制度の根幹に関わる問題であって行革委の権限に属さないこと、弁護士を「経済的サービスの提供者」として捉える行革委の提言は司法・弁護士制度や基本的人権の擁護および社会正義の実現を危機に陥れる危険性があることなどが指摘されている。しかし、日弁連が求めた「公開討論」が開かれることはなかった。日本弁護士連合会「行政改革委員会規制緩和小委員会に対する要望書」参照。

180) たとえば、朝日新聞の社説は、法曹人口増員に消極的な態度をとり続ける日弁連に「大道を見失うな」と忠言し(朝日新聞1995年10月19日朝刊)、日本経済新聞の社説は、弁護士会内部で根強いとされるそうした消極論を「弁護士ギルド」と批判している(日本経済新聞1995年11月6日朝刊)。

181) 棚瀬(2001:83)参照。

182) 大川(2007:88-98)参照。

183) 鬼追ほか(1999:164-165, 171-172)参照。

求していくために、「憲法原理の実現」としての司法制度改革を打ち出した。すなわち、日弁連は「司法改革運動をわが憲法のめざす『市民の、市民による、市民のための司法』を実現する運動として、われわれの思想を構築し、粘り強くこれを実践してい」かなければならないとし<sup>184)</sup>、改革をより肯定的に捉え直した。鬼追は、「規制緩和の立場からする法曹人口増加論は……憲法原理の実現、展開という……総体的な普遍的価値の実現を主題とするものではない」と述べ<sup>185)</sup>、自らの改革論を規制緩和論から明確に区別した。

しかし、この考え方は、実態的には規制緩和論、とりわけ本稿の言うポスト規制緩和論に近いものとなっている。1998年11月に日弁連が発表した「司法改革ビジョン」にはその傾向が顕著に表れている。その中で、日弁連は、規制緩和を一面で望ましいものとしながら、同時に新しい社会的弱者を生むという負の側面も存在すると論じ、それゆえ、司法を強化することで、憲法原理に従った法と正義に基づく公正なルールによって、個人の尊厳や人権を守っていく必要があると主張した<sup>186)</sup>。この改革論は、対内的には改革を「憲法原理」に結びつけることで会内の対立を緩和し、対外的には消極的ながら規制緩和とのつながりを示すことで他のアクターとの対話を促進する作用を果たしたものと思われる。

丙案に基づく受験回数制限は、1996年度の司法試験から実施された。その効果は明らかで、前年度と比べ、合格者の平均年齢は1歳以上も下がった（図2参照）。その後も、改革協意見書に基づいて法曹三者協議は進められ、1997年5月には、法務省が司法試験合格者の1000名への増員と司法修習期間の1年半への短縮を提案した<sup>187)</sup>。これに対して、単位弁護士会からは反対の声が上がり<sup>188)</sup>、日弁連も入所前に半年間の事前研修を行うよう求めたが<sup>189)</sup>、三者協議

184) 鬼追 (1996:5)。

185) 鬼追 (1997:6-7)。

186) 日本弁護士連合会「司法改革ビジョン」参照。

187) 朝日新聞1997年5月20日朝刊参照。

188) 具体的には、栃木弁護士会や名古屋弁護士会から反対論が出されていた。朝日新聞1997年6月20日朝刊(栃木版)および1997年8月19日朝刊参照。

189) 朝日新聞1997年8月29日朝刊参照。

はこの法務省案を基本線に進められ、1998年の法改正を経て、1999年に実行に移された。

#### 4) 規制緩和論の普及と接合の試み

改革協意見書が従来の司法制度改革の延長線上にあるものだとすれば、「規制緩和的司法改革」という新しい改革路線は、政治や経済の世界で支配的となりつつあった。政界では、まず政府レベルで、行革委規制緩和小委員会が1995年12月、報告書「光り輝く国を目指して」をまとめ、合格者数の1500名程度への増加を主張した<sup>190)</sup>。それだけでなく、司法試験が資格試験であることを踏まえて、司法試験制度そのもののあり方の検討も求めた。当面の弊害を除去するために増員という形をとるが、中長期的には合格者数の枠の撤廃をも視野に入れていたのである。鈴木良男に言わせれば、「国会審議においてさえ避けて通られた<sup>ママ</sup>の感がある司法制度の根幹に係る諸問題について……行政改革委員会の小委員会がこのような提言を行うことは、画期的」<sup>191)</sup>だった。

1997年に入ると、政界と経済界の両方で改革論議がさらに活発になった。1月には経済同友会が、前述の「病理と処方」に続き、「グローバル化に対応する企業法制の整備を目指して」を公表し、当面、司法試験合格者数を現在の倍程度にまで増加させるべきだと主張した<sup>192)</sup>。また、3月には自民党行政改革推進本部が「規制緩和推進重点事項」を決定し、合格者数を1997年度中に1000人にするよう求めた<sup>193)</sup>。その直後の6月には自民党内に司法制度特別調査会が設置され、より具体的な検討に入った<sup>194)</sup>。さらに、自民党からの求めに応じ<sup>195)</sup>、経団連も翌1998年に「司法制度改革についての意見」を公表し、弁護士任官の促進やロースクール制度の導入、法律事務独占の見直しなど、司法の

190) 読売新聞1995年12月8日朝刊参照。

191) 鈴木(2001:62-63)。

192) 経済同友会「グローバル化に対応する企業法制の整備を目指して——民間主導の市場経済に向けた法制度と立法・司法の改革」参照。

193) 日本経済新聞1997年3月17日朝刊参照。

194) 朝日新聞1997年6月13日朝刊参照。

195) 西川(1998)参照。

人的および制度的インフラの拡充・整備を提言した<sup>196)</sup>。

そして、1997年12月、行政改革会議（行革会議）が最終報告を発表した。行革会議の提言は、中央省庁再編や内閣機能の強化に関するものであったが、その中心的理念である「事前規制型社会から事後監視・救済型社会へ」や「法の支配」は、今次改革にもインパクトを与えた。すなわち、「『法の支配』こそが、わが国が、規制緩和を推進し、行政の不透明な事前規制を廃して事後監視・救済型社会への転換を図り、国際社会の信頼を得て繁栄を追求していく上でも、欠かすことのできない基盤」<sup>197)</sup>だとされ、これが司法制度改革の必要性へと結びつけられたのである。

行革会議の最終報告は、今次改革を理解する上で、重要な文書である。なぜなら、それは司法制度改革審議会の意見書と視座を共有しているからである。それは、行革会議の委員として最終報告の理念部分を主に作成した佐藤幸治が、今度は司法制度改革審議会の会長として、司法制度改革を進める立場に立ったことに起因する。佐藤は、「この国のかたち」を再編成する諸改革の「最後のかなめ」として司法制度改革を位置づけ、その改革の中心的概念として「法の支配」を据えた。佐藤の言う「法の支配」とは、憲法上の要請である「個人の尊重」の実現を意味する。個々人が自律的生を確保し、以て憲法が想定するような社会を作っていくために、「法の支配」を追求するというのが、佐藤の考えだった<sup>198)</sup>。この「法の支配」概念は、行政改革や規制改革の延長線上にある今次改革を憲法理念に引きつけながらまとめる上で「改革のシンボル」<sup>199)</sup>となった。

この行政改革の理念は行革会議だけで完結するものではなかった。自民党司法制度特別調査会は、1997年11月に「司法制度改革の基本的な方針」、1998年6月には「21世紀の司法の確かな指針」を発表した。調査会は、自民党の行政改革推進本部の構成員と重複するメンバーから成り立ち（たとえば、太田誠一、

196) 経済団体連合会「司法制度改革についての意見」参照。

197) 行政改革会議最終報告参照。

198) 佐藤（1995：17-23）参照。

199) 田中（2008：444）。

塩崎恭久、長尾立子)、また行革会議に携わった佐藤幸治らからもヒアリングを行って、これら「方針」や「指針」を作成しており、社会の多様化や国際化が進む中で事後監視・救済型の社会へと転換する上で、司法の役割が重要になるという基本的立場は、行政改革の理念と一致するものであった。

「指針」は、一方で規制緩和論を受容し、企業の経済活動の面から司法改革を論じるが、他方で日弁連の意見を無視するものではなかった。「指針」の作成にあたっては、毎回の審議に日弁連の執行部および司法改革推進センター所属の弁護士を参加させ、これらの間での連合構築を明確に意識していた<sup>200)</sup>。

「指針」は、より規制緩和に重点を置きつつも、法律専門家は社会の複雑で高度なニーズに対応する専門家であるだけでなく、国民に身近な「ホームロイヤー」でもなければならぬとし、「より迅速な紛争の解決」とともに「人権の擁護、権利の実現」をも担保されるような司法を作らなければならない、と訴えた。以上のような観点から、「指針」は法曹人口増員や法曹養成制度の再検討、法律扶助の拡充、司法への国民参加の検討、司法予算の拡充などを提言した<sup>201)</sup>。

自民党の「指針」は2つの点で注目に値する。つまり、これは「司法制度審議会」の設置を提言し、司法制度改革審議会の設置を導いた近因になったとともに、審議会に先立って、規制緩和論とプロフェッショナリズムとの間に合意点を見出そうとするはじめての試みだったとも解されるのである。しかし、ここでの「規制緩和論」は、本稿の言う「ポスト規制緩和論」であることに留意しなければならない。プロフェッショナリズムとの合意点を探る中で、自民党司法制度特別調査会は、結果的に規制撤廃論よりもポスト規制緩和論の方に軸足を置いた。司法制度改革審議会でも同様の見解が主流となり、司法の参入規

200) 第145回国会衆議院法務委員会会議録第6号(1999年3月31日)参照。また、当初は検討課題とされていた弁護士自治の見直しが「指針」においては削除されたことから、合意形成の必要性を認識していたことがわかる(水野1999a)。このような合意形成の必要性は、自民党だけでなく日弁連によっても認識されていた。日弁連は、今次改革が「第二臨司」にならないように、同床異夢の意識を持ちつつ、改革に参画していった(宮本2005)。

201) 自由民主党司法制度特別調査会「21世紀の司法の確かな指針」参照。

制を廃止するといった規制撤廃論的な主張はあまり見られなくなる。外部では、たとえば、鈴木良男を会長とし、阿部泰隆、安念潤司、福井秀夫、宮内義彦、八代尚宏といった論者をメンバーとした「司法改革フォーラム」が規制撤廃論に立った提言を発表していたが、安念が述懐するように、政策の場の中ではあまり取り上げられなかった<sup>202)</sup>。

#### 5) ロースクール構想の浮上

これまで論じてきたように、司法試験合格者数を増やす上で制約となるのが、法曹のプロフェッショナルリズムの司法修習制度に対する信念である。法曹人口を増やす必要があるとき、第一に考慮されるのが司法研修所のキャパシティであり、まずは既存の期間や方法を維持した場合にどの程度受け入れられるかが検討され、それで不十分な場合、次に同程度の水準を保ちながらどれだけ期間や方法を変更できるかが検討される。

1999年には、司法試験合格者数がはじめて1000名に達した。それと同時に、司法修習期間が2年から1年半へと短縮された。しかし、さらなる増員を求める声上がり、また質の向上も訴えられる中で、ロースクール構想に期待が集まりはじめた。1998年ごろから、自民党や経団連、弁護士会や大学界、また法務省や文部省でも具体的に論議されはじめ、ロースクール制度が現実的な選択肢として検討されていった。

ロースクール構想は、司法改革だけでなく、大学改革の流れの中にも位置づけられる。戦後高等教育システムは、1960年代末の大学紛争を契機として、大規模な見直しが行なわれるようになり、1971年には中央教育審議会の「四六答申」が能力主義、個性重視、教育の多様性などを強調するに至った。このような「画一化」から「多様化」への流れの中で、1990年代には高度化・個性化・活性化という3つのキーワードが示され、大学審議会は設置基準の緩和、大学院制度の弾力化、専門大学院制度の導入、大学評価制度の整備などを要望し、それが実現されてきた<sup>203)</sup>。

202) 安念 (2004) 参照。司法改革フォーラムの主張については、安念 (2000) 参照。

203) 大学改革の展開については、大崎 (1999)、草原 (2008)、黒崎 (2000) 参照。

こうした経緯は司法制度改革におけるロースクール構想と無縁ではない。実際、大学評価制度や専門大学院制度の展開はロースクールに関する議論と密接に関連している。大学審議会は1998年に専門大学院制度の導入を提言したが、この時点ですでにロースクール制度がモデルケースとして想定されていた。ロースクールという新たな形態の学校を作り上げるには、既存の大学・大学院制度との兼ね合いが問題になると思われるが、実際にその構想が司法制度改革として取り組まれるより前に、その検討ははじまっていたのである。

そして、より直接的に、司法制度改革の文脈の中でロースクール制度導入に関する議論を喚起したものとして、柳田幸男が発表した一連の論文が挙げられる<sup>204)</sup>。柳田は、日弁連の常務理事を務め、「企業法務のベテラン中のベテラン」<sup>205)</sup>として知られる弁護士であるが、ハーバード・ロースクールを修了し、またその後に同ロースクールの客員教授や評議員を務めた経験も有しており、そうした経験に基づいて、ラディカルな制度構想を『ジュリスト』上で発表した。

柳田は、大学法学部での教育は専門教育ではなく一般教育に傾いており、司法試験合格に必要なレベルに達するまでの教育を行っていないという現状認識を踏まえ、法学部の教養学部への改変、そして「法曹大学院」の設置を提言する。法曹大学院は、当初は15校、定員3000名程度から出発し、最終的には「認定校制度」の下で競争原理によりコントロールされる。また、新しい制度の下で司法試験は、受験資格は法曹大学院修了者にのみ付与され、「定員を限って合格させる試験ではなく……think like a lawyer の能力を試す資格試験としての性格を徹底させる」<sup>206)</sup>。司法試験合格者には、従来では司法修習の修了後に資格が付与されるが、柳田の構想では試験合格とともに弁護士資格を与える。ただし、この資格により認められるのは法廷外の業務だけで、裁判官や検察官、弁護士として裁判実務への関与を希望する者に対しては、原則として1年間の

204) 柳田(1998a)、柳田(1998b)、柳田(1999)参照。

205) 日本経済新聞2006年12月26日朝刊参照。

206) 柳田(1998b:68)。



「裁判実務課程」の修了を要件として課す。ここでは、司法研修所は廃止されるのではなく、これまで蓄積してきたノウハウを裁判実務課程の運営に活用する。

柳田の論文以降、様々なアクターがロースクール構想に言及するようになった。文部省は1999年2月に「法学教育の在り方等に関する調査研究協力者会議」を立ち上げ、新しい法曹養成制度の検討に着手した<sup>207)</sup>。さらに、法務省も1999年5月、① 主要な大学に専門的な「法科大学院」(仮称)を創設、② そこで3年程度の専門教育を修了した者に司法試験の一部を免除、という案を検討しはじめ、39の大学に対してヒアリングや意見照会を行った<sup>208)</sup>。また、自民党も「指針」において、ロースクール制度の導入に言及している。

こうした政界や官界での動きに対し、大学界でも取り組みが本格的にはじまった。そのうちの主なものとして、田中試案<sup>209)</sup>と東大試案<sup>210)</sup>が挙げられる。田中試案は、法学部4年次と修士課程の2年間を組み合わせた3年間の「日本型法科大学院」を構想する。これを全国に10~20校、定員1500~2000名程度の規模で設置し、その修了時に司法試験などの国家試験を受験することとする。司法試験は、法科大学院での教育効果を確認する程度のものにし、資格試験的運営の下、修了者の80%以上が合格するものにする。他方、現行試験制度も年間200名程度に縮小して維持し、全体として2000名(将来的には4000名)程度の合格者を生み出す。そして、合格者には一定期間の実務修習を経て、法曹資格を付与する。以上のように、田中試案は、柳田試案と比較すると、学部と大学院を連結させ、現行の制度を根本的には変えずに残すなど、「従来の大学制度・司法制度からできるだけ円滑に移行可能な制度を構想すべき」<sup>211)</sup>とする点に、その特徴がある。

207) 読売新聞1999年7月28日朝刊参照。

208) 読売新聞1999年5月8日朝刊参照。

209) 田中(1999a)、田中(1999b)参照。

210) 東京大学大学院法学政治学研究科法曹養成と法学教育に関するワーキング・グループ「ディスカッション・ペーパー」参照。

211) 田中(1999b:20)。

東大試案も田中試案と同様の特徴を有している。異なるのは、東大試案では専門の「法曹コース」への編入時期を3年次としている点である。つまり、法曹志望者は最初の2年間で教養および法学の基礎教育を受けた後、法曹コースに所属し、さらにそれを修了した上で、試験を経て「ロー・スクール課程」(修士課程)へと進学する。ロー・スクール課程では法曹実務家のための法理論教育を行い、司法研修所は実務技術訓練を任務とする形で存置する。司法試験は、ロー・スクール課程修了者に受験資格を限らないが、試験内容はこの課程での教育を反映したものにすべきだとしている。

他方で、弁護士会の側でも、第二東京弁護士会がロースクールに関する報告書を発表している。この案は、法曹一元を前提とし、司法研修所の廃止を含んでいる点で特徴的であるが、柳田試案のように「法学部を廃止する案もあるが、大学側は反対しているし、米国型をそのまま導入するのは無理がある」<sup>212)</sup>ため、田中試案や東大試案と同様に、ここでも現行制度を前提としながらそのどこかに法学専門教育課程を組み込む「日本型」が追求された。

これらの試案は、その他の大学の案とともに、司法制度改革審議会においても参照され、審議の土台となった。その多くは法学部を残存させる「日本型」ロースクール構想だった。実際の審議・立法過程では、田中試案のように学部教育と大学院教育を連結させる案までは採用されなかったが、法学部に一定の意義を認める傾向は続いた。

---

212) 読売新聞1999年7月28日朝刊参照。