１　新しい法曹養成制度の導入経緯と現状について

目　次

１　法曹資格付与制度の沿革（ジュリスト増刊：抜粋）……１
２　臨時司法制度調査会意見書（抜粋）（逆綴じ）……３
３　法曹基本問題懇談会における意見（抜粋）……23
４　司法試験制度改革に関する基本的合意……31
５　意見書（法曹養成制度等改革協議会）（抜粋）……33
６　司法試験制度と法曹養成制度に関する合意……37
７　司法制度改革審議会意見書（抜粋）……41
８　司法制度改革推進計画……119
９　法曹養成制度の流れ……139
１０　新法曹養成制度と司法試験合格者数の推移……141
１１　司法試験合格者の推移……143
１２　法曹人口の推移（H15～H24）……145
１３　最近の司法修習生の状況について（平成20年５月）……147
１４　法科大学院を中核とする法曹養成制度の見直しについての申し入れ【緊急】（自由民主党　法曹のあり方を考える若手国会議員の会）（平成20年５月）……151
１５　意見書（自由民主党　法曹の資質について考える会）（平成20年６月）……155
１６　所感「法科大学院を取りまく現状について」（法科大学院協会理事長）（平成20年６月）……159
１７　新第６０期司法修習生考試における不可答案の概要（平成20年７月）……161
１８　法曹人口問題に関する緊急提言（日本弁護士連合会）（平成20年７月）……167
１９　法曹養成制度をめぐる最近の議論について（法科大学院協会理事長）（平成20年８月）……177
２０　新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言（日本弁護士連合会）（平成21年１月）……181
２１　当面の法曹人口のあり方に関する提言（日本弁護士連合会）（平成21年３月）……193
２２　入学定員削減問題に関する所感（法科大学院協会理事長）（平成21年３月）……205
２３　規制改革推進のための３か年計画（再改定）（平成21年３月）（抜粋）……207
２４　法曹養成と法曹人口に関する緊急提言（自由民主党　法曹養成と法曹人口を考える国会議員の会）（平成21年４月）……211
２５　法曹人口のあり方と法曹養成制度の改善方策に関する検討プロジェクトチーム中間まとめ案（民主党　法曹人口のあり方と法曹養成制度の改善方策に関する検討プロジェクトチーム）（平成21年７月）……215
２６　法曹養成制度改革に関する提言（髙木剛前連合会長ほか）（平成22年２月）……219
２７　裁判所法の改正に関する件（衆議院法務委員会決議）（平成22年11月）……235

２８　法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会報告書（概要・報告書）（総務省　法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会）（平成22年12月）　……237
２９　法曹養成制度の改善に関する緊急提言（日本弁護士連合会）（平成23年３月）……315
３０　法曹人口政策に関する緊急提言（日本弁護士連合会）（平成23年３月）……323
３１　法曹人口政策に関する提言（日本弁護士連合会）（平成24年３月）……329
３２　「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価」の結果について（総務省行政評価局）（平成24年４月）　……373
３３　法曹養成制度改革に関する答申（民主党　法曹養成制度検討ＰＴ）（平成24年７月）……381
３４　法科大学院制度の改善に関する具体的提言（日本弁護士連合会）（平成24年７月）……391
３５　裁判所法（抜粋）
法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律（抜粋）
※　平成24年法律第54号による改正後のもの……413
３６　裁判所法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（衆議院法務委員会）（平成24年６月）　……415

（参考法令）

〇法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律

ジュリスト増刊（昭和６２年８月５日発行）抜粋

資料１　法曹資格付与制度の沿革

▶試験制度の推移　　［法務省司法法制調査部作成］

	裁判官	検察官	弁護士
明治９年			代言人試験
明治17年	判事登用試験（御用掛制度）		
明治21年	文官試験高等試験（司法官試補制度）		
明治24年	判事検事登用試験（司法官試補・２回試験制度）		
明治26年			弁護士試験
大正12年	高等試験司法科試験（司法官試補・考試制度）		（52号試験）
昭和８年			（弁護士試補・考試制度）
昭和14年	（司法研究所設置）		
昭和24年	司法試験（司法研修所設置）		

▶各試験制度の概要

［１］ 代言人試験 明治９年 ↓ 明治25年	代言人となるには，地方官の試験を経たうえ司法卿から免許を受けた。 なお，再度以上落第した者は再度の期月より第３回目期月に至らなければ受験できないとされていた。 明治13年に改正され，試験科目は，①民事に関する法律，②刑事に関する法律，③訴訟の手続，④裁判に関する諸規則となり，試験問題は司法卿から各地方の検事に送付し，検事がその問題により試験を行うようになった。 帝国大学法学部卒業生，法学博士は，無試験で代言人となれた。
［２］ 判事登用 試　験 明治17年 ↓ 明治20年	試験合格者は始審裁判所の御用掛として１年以上事務を見習った後判事に任命される。 試験は司法省で随時行う。試験は筆記と口述。 （科目）刑法，治罪法，英・仏の財産法，契約法，証拠法 法学士，代言人は無試験で御用掛に採用でき，法学士で代言人は２年以上，その他の代言人は５年以上経験を有し，学識経験卓絶なものは，直ちに判事に任命できる。 なお，御用掛１年以上服務すると検事に登用できるとされていた。
［３］ 文官試験 高等試験 明治21年 ↓ 明治23年	司法官（裁判官及び検察官の総称）となるには，原則として高等試験に合格し，司法官試補に任命され，試補として治安裁判所１年半，始審裁判所１年半の事務の練習をする。事務練習の終わりに主務長官が試補練習の功程を所属大臣に具状する。 （試験科目）民法，訴訟法，刑法，治罪法，商法，行政の７科目のうち文官試験局長官が定める５科目 法科大学，文科大学又は旧東京大学法学部文学部を卒業した者は無試験で試補に任命できる。

[4] 判事検事 登用試験 明治24年 ↓ 大正11年	第1回試験に合格し，試補として裁判所・検事局で1年6月実地修習の後，第2回試験に合格する必要がある。 （第1回試験）受験者の学識を試験することを目的とし，筆記試験5科目，口述試験3科目 （第2回試験）受験者が実務に習熟したか否かを試験することを目的とする。 筆記試験　付与された2件以上の訴訟記録につき事実及び理由を詳示した判決案を答案として提出する。 口述試験　民法等上記5科目中少なくとも3科目について行い，また訴訟記録について問を発し答えさせる。 3年以上帝国大学法科教授，弁護士であった者は無試験で判事検事に任命でき，帝国大学法科卒業生は第1回試験を経なくても試補に任命できる。 明治38年から，受験者が本試験を受けるのに相当な普通の学識を試験することを目的とし予備試験が導入された。 予備試験は，論文及び外国語（英，仏，独のうち1種）について行われた。
[5] 弁護士試験 明治26年 ↓ 大正11年	試験に合格すれば弁護士となれ，実地修習は不要であった。試験科目は判事検事登用試験と同一である。 判検事の資格を有する者，法学博士，帝国大学法律学科卒業生，旧東京大学法学部卒業生，司法官試補であった者は無試験で弁護士になれる。 明治38年から判事検事登用試験と同様に予備試験が導入された。
[6] 高等試験 司法科試験 大正12年 ↓ 昭和23年	法曹となるための統一試験である。弁護士の場合は試験に合格するだけで弁護士となることができたが，司法官になるには，試験合格後司法官試補に任命され，1年6月の実務修習の後，考試に合格することが必要であった。 予備試験　論文及び外国語（英，仏，独のうち1種） 高等学校，大学予科，文部大臣がこれと同等以上と認める学校の卒業生には免除されていた。 本試験　受験者が学理上の原則及び現行法令に通暁し，かつ，これを実務に応用する能力があるか否かを考試することを目的とし，筆記試験と口述試験が行われた。 特例として，従来弁護士試験に出願したことのある者は，いわゆる52号試験に合格すれば弁護士になることができるとされた（昭和16年12月まで）。 なお，帝国大学法学部法律学科卒業生は無試験で試補に任命され，又は弁護士になれるとの特典は廃止された。 昭和8年弁護士法が改正され，弁護士についても弁護士試補として1年6月以上の実務修習を終え，考試を経ることが必要となった。 昭和14年司法研究所が設立され，司法官試補は実務修習の最後の3か月を同研究所で修習することとなった。
[7] 司法試験 昭和24年 ↓ 現在	裁判官，検察官又は弁護士になろうとする者は，司法試験に合格し，2年間の修習の後試験に合格する必要がある。 （司法試験） 第一次試験　大学卒業程度において一般教養科目について筆記の方法により行われる。 大学で一般教養科目の学習を終わった者は試験を免除される。 第二次試験　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及びその応用能力を有するかどうかを判定することを目的とし，筆記試験と口述試験に分かれている。 昭和31年から筆記試験が短答式と論文式になり，同36年からは短答式合格者のみに論文式試験を行うこととされた。 （合格者の決定方法） ＊司法試験の合格者は，司法試験考査委員の合議によって定める。 （修習） 2年間の修習期間中，前期4か月及び後期4か月は司法研修所において修習するが，中間の1年4か月は裁判所，検察庁，弁護士事務所における実務修習にあてられる。

社会正義の維持という法曹の役割にかんがみ、数の増加を急ぐあまり、質の低下を招くことがあつてはならないという点に注意しなければならないことはいうまでもないが、当調査会の提案した司法試験制度の改善が実現された暁には、優秀な法曹を多数獲得することができるものと期待され、結局、当調査会は、全員の一致した意見により、前記結論のとおり決定した。

二　法曹の職域拡大

法曹有資格者が、立法機関、行政機関、私企業等における法律専門職につくことを助長するとともに、それらの法律専門職における経験年数を裁判官及び検察官の任命資格に関し弁護士の経験年数と同一に取り扱うものとすること。

（問題の所在）

諸外国の例を見ると、法曹が裁判官、検察官、弁護士という職域内にとどまらず、社会全体に幅広く浸透して活躍しており、このことが、法曹の社会的地位と実力を一層高めている。わが国においても、このような傾向を助長する必要があるのではないかという問題が検討されなければならない。

法曹が多方面の職域に進出している場合には、弁護士の登録をしていないのが普通であるが、これらの者が裁判官又は検察官となることを志望したときには、その経験年数を弁護士のそれと同一に取り扱うべきではないかという問題がある。

するところは、経済の発展と社会の進化に伴つて、訴訟事件はいよいよ複雑となり、かつ、大量に発生するに至り、司法の運営と国民の法的生活の中で弁護士の果たす役割は飛躍的に増大して行くからであるというにある。そして、このように法曹人口が増加することによつて、国民の法意識も一段と高揚される。しかも、法曹一元の制度の基盤を培養するという見地からいつても、英米の例に徴するまでもなく、法曹人口の飛躍的増大こそ、その一大支柱となるものである。

弁護士の数をどの程度増加すべきであるかという点については、各委員の意見は必ずしも一致しなかつた。法曹一元の制度の基盤の培養という立場からは、飛躍的に弁護士の数を増加しなければならないという点について、ほとんど異論が見られなかつた。法曹一元の制度はしばらくおき、現行制度の改善を図るという立場からは、「弁護士の必要数は、出訴された顕在事件に対する法曹人口の比率、潜在事件についての弁護士の需要、弁護士強制の制度を採用した場合における弁護士の需要の増加等により算出しなければならない。」とされた。積極的な意見としては、(イ)弁護士の数は積極的に増加させるべきで、大都市、地方都市ともに、まだ受け入れる余力があり、国民の法意識の向上に伴つて、さらに弁護士の需要が増加するはずであるとの意見、(ロ)現在の三倍程度に増加すべきであるとの意見、(ハ)一〇年間で現在の二倍程度に増加すべきであるとの意見、(ニ)弁護士の数を総体的に増加すれば、次第に地方にも流れて、弁護士の大都市偏在化も自然是正されることになるとの意見等が主張され、比較的消極的な意見としては、(ホ)「弁護士は、大都市ではともかく、地方都市では飽和状態であり、新しい弁護士の増加は歓迎されていない。一気に弁護士を増加して、それが過剰となつた場合には、生活問題が関係して、法曹としての秩序が乱れて来る。」との意見等が主張された。

第六章　法曹一般

一　法曹人口の増加

法曹人口が全体として相当不足していると認められるので、司法の運営の適正円滑と国民の法的生活の充実向上を図るため、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。

（問題の所在）

訴訟が適正迅速に行なわれ、国民が法に親しみ、その法意識が向上するためには、相当数の法曹が必要とされることは明らかである。わが国における適正な法曹人口がどの程度であるかということは軽々に決しがたいが、弁護士を始めとして、裁判官、検察官を通じ、法曹の不足という問題がある。ことに法曹一元の制度の下においては、裁判官の給源は主として弁護士であるから、裁判官数に比して著しく多い数の弁護士を擁していなければならないことになる。したがつて、この制度の基盤の培養を図るとすれば、必然的に法曹全体、とりわけ弁護士の数の増加を図らなければならない。なお、わが国の法曹人口は、全体として、諸外国に比して著しく少なく、こころみに最近の主要各国における人口一〇万人あたりの法曹の数を見ると、米国の一六二人を最高とし、西ドイツの六二人、英国の四六人、フランスの二六人に対して、わが国ではわずか一〇人にすぎない。

（問題の審議）

裁判官及び検察官の数を相当程度増加する必要があることは、さきに説明したとおりであるが、弁護士の数についても、程度の差こそあれ、これを増加する必要があることは、おおむね一致した意見であつた。その理由と

（昭和三八年　五月任命）

弁　護　士　○島　田　武　夫
同　○長　野　國　助
同　○山　本　　登
（日本精工株式会社社長）　○今　里　廣　記
（日本専売公社総裁）　○阪　田　泰　二
（東京大学教授）　○鈴　木　竹　雄

（備考）　1　○印は、意見書を決定した時に在任した委員を示す。
2　官職名等は、在任中における最終時のものによる。
3　任命年月の記載がないものは、昭和三七年九月に任命されたものである。

同

○林　田　正　治
（昭和三八年一二月任命）

同

○亀　田　得　治

最高裁判所判事

○五　鬼　上　堅　磐

東京高等裁判所長官

石　田　和　外
（昭和三八年　六月退任）

東京高等裁判所判事

○鈴　木　忠　一
（昭和三八年　七月任命）

東京地方裁判所所長

○山　本　謹　吾

次長検事

長―部　謹　吾
（昭和三八年　四月退任）

最高検察庁検事

○高　橋　一　郎
（昭和三八年　五月任命）

検事総長

○馬　場　義　續
（昭和三九年　一月退任
同月再任）

東京地方検察庁検事正

石　田　富　平
（昭和三八年　四月退任）

同

○渡　部　善　信
（昭和三八年　五月任命）

なお、当調査会の委員として、その調査審議に参加した者は、次のとおりである。

会長	（東京大学名誉教授）	○我妻　榮
衆議院議員		○小島　徹三 （昭和三八年一〇月退任 同　年一二月再任）
同		○瀬戸山三男 （昭和三八年一〇月退任 同　年一二月再任）
同		牧野寛索 （昭和三八年　九月死亡）
同		山田彌一 （昭和三八年一〇月任命 同　月退任）
同		○高橋禎一 （昭和三八年一二月任命）
同		猪俣浩三 （昭和三八年一〇月退任）
同		○坂本泰良 （昭和三八年一二月任命）
参議院議員		○後藤義隆
同		中山福藏 （昭和三八年一〇月退任）

度及び給与制度その他の問題に関する具体策についての審議(昭和三九年五月――七月)

3の方向決定に基づき、法曹一元の制度の長所を念頭に置きながら現行制度の改善を図るとともに、法曹一元の制度が実現されるための基盤の培養についても十分の考慮を払うこととし、裁判官制度、弁護士制度、検察官制度及び訟務制度、裁判官及び検察官の給与、司法試験制度、司法修習制度、裁判所の配置等、裁判手続並びにその他の諸問題に関する具体策について審議を行なつた。

5　4の審議に基づき、各具体策について決定するとともに、採るべき制度についての最終的決定を行なつた(昭和三九年七月一六日・一七日)。

これらの決定は、事前の申合せに従い、定足数を委員の過半数とし、出席委員の三分の二以上の多数によることとされていたが、結局、右の具体策の大部分についての決定及び採るべき制度についての最終的決定は、出席委員(一六日は一六人、一七日は一七人)の全員一致の意見によつて行なわれた。

6　意見書案について審議した(昭和三九年八月二〇日・二一日)。

7　6の審議に基づき、意見書を決定した(昭和三九年八月二八日)。

以上の経過が示すように、当調査会は、法曹一元の制度並びに裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度その他司法制度の運営の適正を確保するため緊急に施策を講ずることを必要と認める諸事項に関し、制度及び運用の両面にわたり、諸般の見地から詳細な検討を行なつた結果、その意見を取りまとめ、ここにこの意見書を作成した次第である。

なお、当調査会の委員として、その調査審議に参加した者は、次のとおりである。

(6) 法曹団体
(7) 裁判所の配置
(8) 裁判官の補助機構
(9) 裁判官の給与
(10) 検察官の給与
(11) 審判手続、審級制度その他

(三) (二)の個別的問題点に関する補充的検討

(四) 総括的検討

3 1及び2の審議に基づき、採るべき制度についての方向を一応次のように決定した(昭和三九年五月八日)。

「法曹一元の制度(臨時司法制度調査会設置法第二条第一項第一号の制度をいう。)は、これが円滑に実現されるならば、わが国においても一つの望ましい制度である。

しかし、この制度が実現されるための基盤となる諸条件は、いまだ整備されていない。

したがつて、現段階においては、法曹一元の制度の長所を念頭に置きながら現行制度の改善を図るとともに、右の基盤の培養についても十分の考慮を払うべきである。」

この方向決定は、事前の申合せにより、定足数を委員の三分の二以上とし、出席委員の三分の二以上の多数によることとされていたが、結局、出席委員(一九人)の全員一致の意見によつて行なわれた。

4 わが国において採るべき裁判官の任用制度及びその制度の下における裁判官の給与制度並びに検察官の任用制

の調査審議の主眼とすべき事項ではないと解されるところから、当調査会においては、前者については、これを調査審議の対象としないこととし、後者については、最高裁判所の裁判官の退職後の処遇につき調査審議を行なうにとどめた。

1　司法制度運営の現状、主としてその欠陥（特に裁判官の任用制度及び給与制度並びに訴訟遅延に関連するもの）についての概括的審議（昭和三九年一月）

この段階においては、本格的審議に入る前のいわばウォーミング・アップの意味で、各委員が司法制度運営の欠陥として認識する点を指摘した。

2　法曹一元の制度の可否等についての審議（昭和三九年一月――四月）

法曹一元の制度の類型、利害得失、前提条件、実現の可能性、現行制度改善の可能性、その他の制度の採用の可能性等に関連して、主として次の諸問題についての検討を行なつた。

㈠　一般的検討――司法のあり方（法曹一元の制度その他の制度の理念、社会的背景等を中心として）について

㈡　各論的検討

(1)　法曹及び一般国民の意識

(2)　法曹の数及び質

(3)　法学教育、法曹試験、法曹の養成

(4)　検察官のあり方

(5)　弁護士のあり方

各地の裁判官、検察官及び弁護士と懇談し、裁判、検察及び弁護士活動の実情、それらについての改善策、法曹一元の制度、裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度その他の諸問題に関し、各地法曹の隔意のない説明又は意見を聴取するとともに、裁判所及び検察庁の庁舎等を視察し、その執務環境等についての認識を深めることに努めた。

4　国外調査

諸外国における裁判官、検察官及び弁護士に関する制度については、前にも述べたように、会議において参考人の説明を聴取し、また、専門家に調査を委嘱して、一応の概観的知識を得たが、なお実情の詳細については、海外各地に臨んで調査する必要があると認められたので、会長ほか委員三名等から成る一行は、昭和三八年一〇月一日から約四〇日間にわたり、順次フランス、ドイツ、オランダ、英国及び米国に出張して各国法曹関係者との会談及び司法関係諸機関の視察等を行ない、その結果の概要を会議において報告したほか、詳細な調査報告書を作成した。

二　審　議

当調査会は、まず法曹一元制度の可否を中心とする検討を行ない、その検討の結果採るべき制度についての方向を一応決定した上、これに基づいて、裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度その他の問題点についての具体的な施策を決定するという順序によつて審議を行なつた。

なお、国会における臨時司法制度調査会設置法案の審議の経過等にかんがみ、いわゆる最高裁判所の機構改革に関する問題は、当調査会の調査審議すべき事項に含まれず、また、最高裁判所の裁判官に関する問題も、当調査会

(五) 現行の裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度についての調査(昭和三八年九月)

現行の裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度一般、その沿革、問題点、運用の実情等のほか、これに関連する事項として、一般職の国家公務員の任用制度及び給与制度、国家公務員の共済組合制度(特に退職年金制度)及び退職手当制度並びにわが国における裁判官の補助機構の制度、英国、米国及びドイツにおける裁判官の補助機構の制度について、関係諸機関の係官及び参考人の説明を聴取した。

(六) 補充的調査(昭和三八年一一月――一二月)

従来までに行なつた調査の補充として、現行弁護士法の趣旨及び弁護士会運営の実情、司法試験制度の運用の実情及び問題点、司法修習制度の運用の実情及び問題点、大学における法学教育の実情、裁判官の補助機構、裁判所の分布、裁判所の配置並びに訴訟遅延対策に関する諸問題について、関係諸機関の係官等及び参考人の説明を聴取した。

2 調査委嘱による調査

英国、米国、ドイツ及びフランスの裁判官制度を中心とする司法制度全般並びに英国、米国、ドイツ、オーストリア、フランス、イタリア及びソ連の弁護士制度について、専門家数人に調査を委嘱し、報告書の提出を受けた。

3 国内調査

当調査会の委員、幹事等は、数回にわたり、国内各地(昭和三八年中に大阪、札幌、東京、仙台、高松、広島及び福岡の各高等裁判所管内、昭和三九年に入り名古屋、大阪及び東京の各高等裁判所管内)において、直接

(二) 訴訟遅延に関する調査(昭和三八年一月――二月)

当調査会設置の動機とされた訴訟遅延の問題に関して調査を行なうこととし、訴訟遅延の状況、その原因等について、関係諸機関の係官及び参考人の説明を聴取した。

(三) 諸外国における裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度等についての調査(昭和三八年三月――四月)

法曹一元の制度のモデルとされている英国及び米国の制度並びに裁判官の任用に関しいわゆるキャリア・システムが採られているドイツ及びフランスの制度に関する概観的知識を得るため、これら各国の制度について参考人の説明を聴取した。

(四) 法曹一元の制度についての調査(昭和三八年五月――七月)

調査会設置法が定義する法曹一元の制度は、本来裁判官の任用に関する制度であるにかかわらず、同法が特にこれを調査審議の対象として別個に掲げているのは、裁判官の任用制度等のあり方が根本的に検討される際、わが国が従来採つて来た制度とは異なる法曹一元の制度については、これを必ず検討の対象として取り上げるべきことを要請している趣旨と解されることにかんがみ、この制度に関しては、特に詳細な調査を行なうこととした。すでに公表されている法曹一元の制度に関する要綱としては、昭和二九年三月日本弁護士連合会法曹一元対策委員会において決定された「法曹一元要綱」及び昭和三六年五月日本法律家協会法曹一元委員会において決定された「法曹一元を実現する具体的要綱」があるので、問題点ごとに要綱作成の経過、その背景、内容等について参考人の説明を聴取したほか、諸外国の弁護士制度、弁護士から裁判官となつた後再び弁護士となつた体験等について参考人の説明を聴取した。

簿参照)で組織され、昭和三七年九月二八日に開催された第一回の会議において、互選により、委員我妻榮が会長となつた。また、当調査会は、調査会設置法の規定により、同法の施行された昭和三七年九月一日から満二年を経過した昭和三九年八月三一日をもつてその任務を終了するが、発足後昭和三八年一二月に至るまでの期間、審議の準備のための調査を行なつた後、昭和三九年一月以降は集中的に審議を行ない、そのため、合計六二回の会議を開催した。

以下当調査会の調査審議の概要について説明することとする。

一　調　査

当調査会は、(イ)会議において、行政機関、裁判所及び日本弁護士連合会等の関係諸機関に対して、事務担当者の説明又は資料の提出を求める方法及び右の者以外のいわゆる参考人の説明を聴取する方法、(ロ)諸外国の司法制度等に関して、専門家に調査を委嘱し、調査報告書を徴する方法、(ハ)国内各地において、裁判官、検察官及び弁護士と懇談するとともに、裁判所及び検察庁の庁舎等を視察して実情を調査する方法及び(ニ)外国に出張して司法制度運営の実情を調査する方法によつて調査を行なつた。

1　会　議

(一)　予備的調査(昭和三七年九月――一二月)

まず、当調査会の審議すべき事項に関する一般的な予備知識を得るため、(イ)現在までに公表されている法曹一元の制度に関する要綱の考え方、(ロ)司法修習生の裁判官、検察官及び弁護士への志望状況、特に裁判官及び検察官の志望者の漸減並びに弁護士志望者の漸増の実情、その原因、(ハ)裁判官及び検察官の充員状況等について、関係諸機関の係官及び参考人の説明を聴取した。

まえがき

当調査会は、臨時司法制度調査会設置法（昭和三七年五月一一日法律第一二二号。以下「調査会設置法」という。）によつて内閣に設置されたものであるが、同法の規定により、当調査会は、司法制度の運営の適正を確保するため、主として(イ)法曹一元の制度に関する事項並びに(ロ)右のほか、裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度に関する事項に関する緊急に必要な基本的かつ総合的な施策について調査審議すべきものとされた。

第四〇回国会において政府により説明された臨時司法制度調査会設置法案の提案理由及び当調査会の第一回会議において行なわれた内閣総理大臣のあいさつによれば、当調査会が設置されたのは、次の動機によるものである。すなわち、近時訴訟遅延の現象はようやく著しいものがあり、今や看過することができない状態にまで立ち至つているが、一方裁判官を志望する者の数は近時漸減の傾向にあり、必要最少限度の裁判官の数を確保することすら困難な実情にあつて、わが国の司法制度は、この面において、きわめて憂慮すべき状態にある。そこで、このような事態を打開するためには、その根本をなす問題である裁判官の任用制度及び給与制度、これと密接不可分の関係にある検察官の任用制度及び給与制度並びに法曹一元の制度等に徹底的な再検討を加え、根本的な対策を早急に樹立することが急務であると考えられるというのである。

当調査会は、調査会設置法の規定に基づいて、衆議院議員のうちから衆議院が指名する者四人、参議院議員のうちから参議院が指名する者三人、裁判官三人、検察官三人、弁護士三人及び学識経験者四人合計二〇人（後記の委員名

一　高等裁判所支部の廃止……一五五
二　地方裁判所・家庭裁判所支部の整理統合……一五五
三　簡易裁判所の名称の変更……一五五
四　簡易裁判所の整理統合……一五五
五　簡易裁判所の事務移転……一五五
第九章　裁判手続……一六四
一　裁判手続の合理化……一六四
二　特殊事件の集約的処理……一六六
三　簡易裁判所の事物管轄の範囲の拡張……一六七
四　司法委員制度……一七三
第一〇章　その他……一七六
一　司法行政一般……一七六
二　裁判・検察事務の近代化……一八〇
三　裁判所・検察庁職員の執務環境の整備改善……一八二
四　裁判官及び検察官の宿舎……一八三
決議要目……一八五

一　各分野の法律専門職の資格試験等の統一……九八
二　試験方法等の改善……一〇〇
三　受験回数又は年齢の制限……一〇一
四　司法試験の管理運営……一〇一
第五章　司法修習制度……一一五
一　修習についての改善……一一五
二　司法研修所の管理運営……一一五
第六章　法曹一般……一二三
一　法曹人口の増加……一二三
二　法曹の職域拡大……一二五
三　訟務制度……一二八
四　法曹の一体感……一三〇
五　司法協議会の設置……一三一
第七章　裁判官及び検察官の給与……一三四
一　給与制度の改善合理化……一三四
二　退職手当及び退職年金制度の改善……一三五
第八章　裁判所の配置等……一五五

第一章　裁判官制度……五二
一　任用制度運用の改善……五二
二　判事補制度の改善……五六
三　簡易裁判所判事制度の改善……六三
四　裁判官の増員……六七
五　裁判官の補助機構……六九
第二章　弁護士制度……七五
一　弁護士の大都市偏在化の是正……七五
二　弁護士活動の共同化……七五
三　弁護士倫理……七五
四　弁護士会の運営……七五
五　弁護士の職域……七五
六　その他……七五
第三章　検察官制度……九四
一　検察官の職務活動……九四
二　副検事制度の改善……九六
第四章　司法試験制度……九八

目　次

まえがき……一
第一編　法曹一元の制度……一三
序　論……一三
第一章　法曹一元論の沿革……一三
第二章　調査会設置法にいう法曹一元の制度の概念……一四
第三章　現行の裁判官の任用制度……一七
第四章　現行の裁判官の任用制度に対する批判と再批判……一七
第五章　法曹一元の制度の類型・内容……一九
第六章　法曹一元の制度の長所と短所……二二
第七章　法曹一元の制度が実現されるための前提条件……三二
第八章　法曹一元の制度の実現可能性についての見とおし……三八
第九章　法曹一元の制度の採否についての結論……四一
第二編　裁判官及び検察官の任用制度及び給与制度等……四四
序　論……四九

昭和三十九年八月

臨時司法制度調査会意見書

臨時司法制度調査会

昭和63年 3 月

法曹基本問題懇談会における意見

法　務　省

昭和63年 3 月 8 日

法務大臣　林　田　　悠紀夫　殿

法曹基本問題懇談会

池　浦　喜三郎	日本興業銀行会長
石　井　成　一	弁護士，前日本弁護士連合会会長
江　幡　修　三	弁護士，前検事総長
大　塚　正　夫	弁護士，元司法研修所長
川　口　　弘	中央大学名誉教授，前中央大学学長
佐　藤　　功	東海大学教授
清　水　　司	日本私学振興財団理事長，前早稲田大学総長
鈴　木　治　雄	昭和電工名誉会長
寺　田　治　郎	前最高裁判所長官
中　根　千　枝	東京大学名誉教授
三ヶ月　　章	東京大学名誉教授
山　口　光　秀	海外経済協力基金総裁，前大蔵事務次官
筧　　榮　一	法務事務次官

将来における我が国の法曹のあるべき姿からみて現在の司法試験制度に改革すべき点はないかについて検討した結果は，別紙のとおりであるので提出する。

間を短縮するため，法曹三者がそれぞれ努力すべきであるとの意見，地方裁判所における合議制の拡充を求める意見，地方検察庁以上の検察庁の事件をすべて検事が処理できる体制を確立すべきであるとの意見，弁護士事務所の在り方を再検討すべきであるとの意見等が述べられた。また，国民が訴訟による迅速かつ確実な法的救済をより容易に受けられるようにするため，地方裁判所以上の裁判所の民事訴訟における弁護士強制及び弁護士費用の敗訴者負担等の制度の整備を検討すべきであるとの意見も有力であった。さらに，法曹の資格を二段階に分けることを前提として，その資格を取得する者を大幅に増加させてはどうかとの意見も一部にあった。

以上に述べたような長期的観点に立つ改革を行うための方策については，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いが，この改革は我が国民にとって極めて重要な問題であるので，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。

5　当面緊急に必要な改革

長期的観点からの検討については以上に述べたとおりであるが，司法試験制度の現状は，国民的視野に立ってみると，既に述べたとおり，一刻も放置し難いものとなっている。したがって，長期的観点に立つ改革

の方向を踏まえつつ，緊急に司法試験制度の現状を改善する必要がある。

具体的には，司法試験の合格者を当面現行制度の下における修習が可能な範囲内で増加させ，それと併せて，全受験者がなるべく平等な条件の下で受験できるようにすることにより，大学における法学教育を受けた者が長期にわたって受験勉強に専念しなければ合格するのが困難となっている現状を改めるため，受験者が受験できる回数をある程度の範囲内に制限すべきである。さらに，受験者の負担を軽減するため，試験科目の整理，減少や，大学が推薦する一定数の者に対する試験の一部免除等の措置を講じるのが相当である。これらの措置をとることによって，充実した大学生活を過ごした若年者等がより容易に，かつ，短期間に合格できるような試験とし，法曹となるにふさわしい資質と能力を有する人材を相当数確保できるようにすべきである。

司法試験の合格者数に関しては，技術的問題もあるので事務的に検討すべきであるが，差し当たり600名前後が相当であるとの意見，これを1,000名程度として修習期間を1年に短縮する旨の意見等もあったが，これを当面700名程度とする意見が多かった。

受験回数制限に関しては，受験できる回数の上限を3回程度とする意見が多かった。これに関連して，受験回数を制限するとしても，大学在学生の受験回数については回数制限の対象とする回数に

は算入しないこととするという意見，及び，受験回数制限により受験資格を失った後一定期間経過した後の受験資格の復活を認めるべきであるとする意見も有力に主張された。これらに対し，在学生の受験回数も回数制限の対象となる回数に算入することとし，それと同時に，制限回数を５回程度にすべきであるとする意見も出された。また，回数制限の実施に当たっては，現在受験中の者に不当な不利益を与えないよう適当な措置を併せて講じるべきであるとの意見も有力であった。これらのほかにも，受験回数の制限が逆に若年者の負担を増大させることのないように，あるいは，多様な経歴を有する者も合格し得るようなものにするように工夫を加えるべきであるとの意見や，受験回数を制限する以上合格者の若年化の効果が十分あがるよう厳格な内容のものにすべきであるとの意見等が述べられた。

大学推薦制については，当面，推薦を受けた者には短答式試験を免除するのが現実的であるとの意見が多数であったが，法曹養成における大学の役割を重視する観点から，論文式試験をも免除することについても検討すべきであるとの意見もあった。これらに対し，推薦制を実施することは技術的な面で難点があるとする慎重論も述べられた。

このほか，国家公務員試験合格者に対する司法試験の一部免除等

を主張する意見もあった。また，法曹にふさわしい人材を裁判官，検察官，弁護士としてバランスよく確保すべきであり，そのためにも法曹三者それぞれが自らの職の魅力を高める努力をすべきであるとの意見も多く述べられた。また，試験科目の減少等具体的改革の内容によっては，司法研修所における修習の内容及び方法についてもこれに応じて工夫する必要が生じるであろうとの指摘もなされた。

さらに，以上に挙げられた諸方策を一応必要としつつも，これらはあくまでも当面の緊急対策にすぎず，より抜本的には，法曹資格付与制度との関連において大学における法学教育の在り方を見直すこと等が必要であることを特に強調する意見も有力であった。

6　今後の検討

上記５の当面の緊急措置の効果及び影響を検証し，必要があればこれを補正すること等について検討するとともに，長期的観点から，より抜本的な改革の途を見いだすための努力がなされるべきである。そのため，当懇談会は，今後とも改革作業の進展を見守り，その効果及び影響が明らかとなる時点において再び検討の機会を持つことを合意した。

当懇談会は，法曹三者及び大学関係者等においても更に緊密な意見の交換を行い，大局的見地に立って当面緊急に必要な改革を速やかに行う

とともに，長期的視野に立って，真に国民の期待に応え得る法曹確保の制度を実現するための努力を続けられることを強く希望する。

司法試験制度改革に関する基本的合意

平成２年１０月１６日

法曹三者は、司法試験制度改革について下記のとおり基本的に合意し、さらに細目につき協議を続けるものとする。

この基本的合意は、法曹三者の信頼と互譲に基づいて成立したものであるから、合格者の数並びに検証基準の適用等、合意内容全般の実施にあたっては、三者の信頼と良識に基づいて行うものとする。

第１　改革協議会について

法曹三者は、司法試験制度の抜本的改革を実現するために法曹養成制度等改革協議会（仮称）を設置することとし、その性格、構成、協議事項、発足までの手続、日程等について協議を行い、遅くとも今次改革に必要な法令の改正が完了後直ちに第１回の協議会が開催されるようにすることとする。

第２　司法試験の運用改善について

（１）法務省は、司法試験の運用改善方策に関して日弁連内で検討されている意見について今次三者協議においてできるだけ論議を尽くしたうえ、相当と思われる改善策については、これを司法試験第二次試験運用等検討小委員会に伝達するなど、その実現に向けて努力する。

（２）法務省は、特に下記の事項については早急な検討が必要であると考え、その旨司法試験管理委員会、及び司法試験考査委員会議に伝達する。

ア　大学法学教育の実情及び受験生の実情を考慮して、司法試験の出題及び採点が司法試験法６条５項の精神により良く合致したものとするための継続的検討

イ　短答式試験の成績通知等、受験生に対するより多くの情報提供

ウ　最終合格者の増加に伴う短答式試験合格者数の増加

第３　合格者の増員及び検証等について

１　合格者の増員

合格者は平成３年から６００人程度に増加させ、平成５年からは７００人程度にする。（合格者の増加数は、平成３年から７年までの間に合計９００人以上となることを目途とする。）

２　検証等について

（１）検証と丙案の実施

ア　検証期間は平成３年から５年間とし、期間中各年ごとに検証を行い、平成７年の試験終了後速やかに丙案実施の可否について決定する。

イ　丙案による合否判定を行う場合には、平成８年以前の受験（新制度発足前のものは除く）を考慮するものとする。

（２）検証基準

平成７年の検証時点で以下のア及びイのいずれにも該当する場合には、平成８年から丙案による合否判定を行うことはしない。

ア　平成７年の試験において、次の要件の一つが満たされていること。

a　合格者のうち初回受験から３年以内の者（以下「３年以内合格者」という）が３０％以上であること。

b　合格者のうち初回受験から５年以内の者（以下「５年以内合格者」という）が６０％以上であること。

イ　平成８年以降において上記アのａ又はｂの数値が安定的なものであり、かつ上昇する傾向が見定められ、数年の後に３年以内合格者が４０％程度又は５年以内合格者が７５％程度になることが見込まれること。

この予測に当たっては、次の指標を含む受験者、合格者の変化に関する指標を客観的に分析し、三者の認識を一致させることとする。

a　新規受験者数の変化

b　受験者の受験断念状況の変化

c　３年以内及び５年以内合格者の割合の変化

第４　見直し

平成１２年の試験終了後に、それまでの検証結果に基づき、その間に行われた試験方法をその後も継続するべきか（丙案が実施されている場合にはこれの廃止も含む）、他の方法を採るべきかを協議することとする。

第５　抜本的改革との関係

上記第３の２の（１）のア、第４の期間中にも改革協議会において抜本的改革に関する関係者の合意が得られた場合には、その時点でこれを実施するための措置を直ちに採るものとする。

第６　司法試験管理委員会の運営等について

１　法務省は、司法試験管理委員会の庶務をつかさどるに当たり、日弁連推薦委員が日弁連を代表するものであることに十分配慮するものとする。

２　司法試験管理委員会の在り方については、改革協議会において協議する。

意　見　書

平成７年１１月１３日

法曹養成制度等改革協議会

者を大幅に増加させる場合には，この観点からの再検討を行わざるを得ない。例えば，試験科目を，憲法，民事法及び刑事法（民事法及び刑事法においては，実体法と手続法の両者を同時に対象とする。）の３科目とするといった見直しをすべきであるとする意見が有力であった。

3　合格者を大幅に増員した場合の受験歴を考慮した選抜方式の採用に関する検討

受験歴を考慮した選抜方式については，より多くの者がより短期間に合格し得る試験とするための改革案として，平成元年１１月，法務省から「司法試験制度改革の基本構想」として，初回受験から５年間に限り受験を認める甲案，合格者の８割を初回受験から５年以内の受験者から決定し，残りを６年以上の者から決定するとする乙案，及び合格者の７割を全受験者から決定し，３割を初回受験から３年以内の受験者から決定する丙案が提案された。これに関しては，平成２年の法曹三者の基本的合意，平成３年の司法試験法改正等により，あらかじめ定められた検証基準に従って，平成８年から丙案（合格枠制）の実施の可否が決定されることとなっている。

合格者を大幅に増員した場合に，このような受験歴を考慮した選抜方式を採用すべきかどうかについては，長期受験に専念することによる人材の社会的損失を回避し受験者に転身の機会を付与するという観点から，甲案すなわち５年の受験期間制限の制度（再受験の機会を保障）を採用すべきであるとする意見，長期受験者の滞留現象の解消という観点だけではなく，法曹の質の確保という観点から，甲案に限定せず受験歴を考慮した選抜方式の採用についてなお検討すべきであるとする意見が述べられた。こうした意見のほかにも，何らかの形で受験回数制限の措置を導入すべきであるとする意見が相当数述べられた。

これに対して，我が国の司法試験は年齢も受験歴も考慮せず，人生のいかなる時期においても受験の機会が保障されているという特色を有し，今後ともこれを維持すべきであるとの観点から，受験資格制限は行うべきでないとする意見も相当数述べられた。

第５　総括

１　司法試験合格者数及び修習期間の短縮に関する意見

以上の検討を総括すると，司法試験合格者の数について，法曹人口を大幅に増加させるため，中期的には年間１，５００人程度を目標としてその増加を図り，かつ，修習期間を大幅に短縮することを骨子とする改革を行い，これに伴って，民事訴訟法及び刑事訴訟法の両訴訟法を司法試験の必須科目とし，口述試験の試験科目の見直しを行うことを内容とする司法試験制度の改革を行い，

また，法曹資格取得後の継続教育の充実を図るべきであるとする意見が多数を占めた。この多数意見の中で，具体的な修習期間については，１年とすべきであるとする意見及び１年６か月とすべきであるとする意見が述べられた。

その実現に向けての具体的な方法に関しては，「平成１０年を目途として合格者を１，０００人程度とし，これに合わせて裁判所法を改正して，平成１１年度以降の司法修習について，修習期間を１年に短縮する。その後，修習生の受入れ態勢の整備状況等を勘案しつつ合格者を増員し，おおむね数年後を目途として，中期的目標の達成を図る」とする意見及びこれにおおむね賛同する意見（例えば，「当面は合格者を１，０００人程度に増員し，修習期間を１年に短縮するが，この新しい態勢の下での結果を踏まえて，将来１，５００人に増員を図ることを視野に入れて検討すべきである」とする意見など）が相当数述べられた。この点に関しては，中期的な目標を達成する時期を明示すべきであるとする意見や，法改正等の所要の手続と同時に（例えば平成１２年に）１，５００人とすべきであるとする意見も有力であった。

これに対し，平成１１年から司法試験合格者を１，０００人程度に増加させるべきであるとする限度で多数意見と一致しつつ，法曹人口の増加は，裁判官・検察官の増員及び法律扶助制度等の「司法基盤」の整備と一体のものとして行うべきであるという観点から，それ以上の増員については，上記の点に関する具体的な計画を策定し，司法試験合格者の増加を検討していくべきである，また，修習期間の短縮には反対であるとする少数意見が述べられた。

２　その他の事項

前記のような改革に伴い，受験歴を考慮した選抜方式の採用を行うべきかどうか，採用する場合にどのような制度とすべきかについては，前記第４の３のとおり，意見の一致を見るに至っていない。この点について，引き続き検討を行う必要があるとする意見が述べられた。

また，大学教育との連携に関して，前記第３の５のとおり検討が行われたところであるが，法曹人口の大幅増加・司法試験合格者の大幅増員を前提とした場合には，法曹の質を確保し，法曹となるに適した人材を確保するという観点から，両者の関係をより緊密にしていくことが必要であり，今後，更に具体的な方策の検討を続けなければならない。

第６　今後の改革の手順

本協議会においては，国民的見地に立った司法試験制度・法曹養成制度の抜本的改革について，法曹三者に対して提言を行うべく協議を続けてきたが，前記のとおり，全員一致による改革案を取りまとめるには至らなかった。しかし，法曹

人口を増加させる必要性があるという点については，協議員の意見は一致しているところである。

したがって，法曹三者は，本意見書の趣旨を尊重して，真に国民的見地に立った司法試験制度・法曹養成制度の抜本的改革を実現させるため，直ちに協議を行い，速やかに具体的な方策を採らなければならない。

司法試験制度と法曹養成制度に関する合意

平成９年１０月２８日

法曹養成制度等改革協議会は，平成７年１１月１３日，意見書を取りまとめ，最高裁判所，法務省及び日本弁護士連合会に対し，同意見書の趣旨を尊重して，真に国民的見地に立った司法試験制度及び法曹養成制度の抜本的改革を実現させるため，直ちに協議を行い，速やかに具体的方策を採ることを求めた。

法曹三者は，上記意見書の要請を踏まえ，我が国の社会の高度化，複雑多様化，国際化に伴い，国民の司法に対する期待がますます高まっており，これに対し，司法の機能を充実し，社会の法的ニーズにこたえるための方策を的確に講ずる必要があるとの認識において一致し，当面採るべき方策及び今後協議すべき事項等について下記のとおり合意した。

第１　司法試験合格者の年間１，０００人程度への増加とこれに伴う制度改革について

１　司法試験合格者の年間１，０００人程度への増加について

司法試験合格者を，平成１０年度は８００人程度に増加させ，平成１１年度から年間１，０００人程度に増加させる。

２　司法修習制度について

現行司法修習制度の目的とこの制度がこれまで果たしてきた役割を踏まえ，法曹三者いずれの道に進む者についても法曹として国民の負託にこたえ得る水準を充足する統一修習を行うとの原則を維持するとともに，時代の要請に適応した法曹養成制度を構築するとの観点から，社会に対する広い視野を持ち，高い識見と柔軟な思考力を備えた，２１世紀を担うにふさわしい法曹を養成するため，修習の内容及び方法について配慮と工夫を行う。上記の観点に立って，司法修習の基本的内容については，以下のとおりとする。

(1)　司法修習の期間及びその割り振り

修習期間を１年６か月とし，前期修習を３か月間，実務修習を１２か月間，後期修習を３か月間行う。

(2)　司法研修所における前期修習及び後期修習の在り方

従前からの法律実務に関する指導を中心とする５科目の教育に加え，現実の社会に存在する多様な法的ニーズについての基本的な情報を提供するとともに，法曹としての識見，法曹倫理等の修得を図り得るよう，修習の内容を工夫する。

(3)　配属庁会における実務修習の在り方

民事裁判，刑事裁判，検察及び弁護の実務について，それぞれ修習を行う。また，実務修習の期間中に，法が対象としている社会の実相に触れさせる機会を付与する。

(4)　実施時期

(1)から(3)による新たな司法修習制度は，平成１１年度に始まる司法修習から実施する。

３　司法試験制度について

(1)　論文式試験及び口述試験の見直し

司法試験第二次試験のうち論文式試験の科目については，憲法，民法，商法及び刑法の４科目に加え，民事訴訟法及び刑事訴訟法を必須科目とするとともに，法律選択科目を廃止する。

同口述試験の科目については，論文式試験の科目のうち商法を除く５科目とする。

(2)　実施時期

(1)による新たな司法試験制度は，平成１２年度の司法試験第二次試験から実施する。

(3)　論文式試験の合格者の決定方法等

法曹三者は，司法試験第二次試験のうちの論文式試験の合格者の決定方法について，日弁連が，平成８年度及び９年度の論文式試験の結果を見ると，短期間の受験での合格者が著しく増加するなど相当の改善効果が現れていることなどにかんがみ，遅くとも平成１３年度の司法試験においては合格枠制を廃止すべきであると強く提言したことを受け，今後の司法試験の結果及び司法試験をめぐる動向等を踏まえつつ，同提言も含め，法曹の選抜及び養成の在り方について，広く，かつ，真摯に検討するため，速やかに協議を開始

する。

また，法曹三者は，平成８年度及び９年度の司法試験の結果等にかんがみ，平成１１年度から合格者を年間１，０００人程度に増加させることに伴い，現状と同程度の制限枠による合格者数を確保しながら，無制限枠による合格者については，合格者の増加分に相当する程度の数を増加させるべきであるとの点で意見が一致した。法曹三者は，上記の内容に沿って司法試験管理委員会規則が改正されるよう努めることとする。

第２　その後の司法試験合格者の年間１，５００人程度への増加とこれを図る上での問題点について

法曹養成制度等改革協議会の多数意見は，中期的な目標として，司法試験合格者を年間１，５００人程度に増加することが必要であると述べている。これについて，法曹三者は，前記第１の１及び２のとおり司法試験合格者を増加させるとともに司法修習制度を改革した上で，その後の修習の内容や方法の改善，司法修習生の受入れ態勢，弁護士に対する需要を含む社会の法的ニーズの動向等について調査及び検討を加えていく必要があるとの点で認識が一致した。

そこで，上記の点について，法曹三者は，今次の三者協議会終了後，社会の法的ニーズに関連する諸制度の整備状況及び法曹三者の人員の充足状況等をも参酌しつつ，調査及び検討を継続し，前記第１の２の新たな司法修習制度による３期目の司法修習終了後に，その結果を取りまとめた上で，三者協議会において協議することとする。

第３　法曹資格取得後の研修の充実について

１　法曹三者は，法曹としてそれぞれの資格取得から一定期間経過後に，合同で研修を受ける機会を設けることが有意義であるとの点で意見が一致した。そこで，これに関して，法曹三者は，実施及び運営上の問題点等について更に検討を進め，前記第１の２の新たな司法修習制度による３期目の司法修習終了後に，その結果を踏まえ，協議することとする。

２　また，法曹三者は，法曹資格取得後おおむね５年以内における各自の研修の実施に当たり，相互に緊密に協力するとの点でも意見が一致した。その具体的方法については，今後更に法曹三者それぞれの間において協議することとする。

司法制度改革審議会意見書

―21世紀の日本を支える司法制度―

平成13年6月12日

司法制度改革審議会

はじめに ……1

Ⅰ 今般の司法制度改革の基本理念と方向 …3

第1 21世紀の我が国社会の姿 ……4

第2 21世紀の我が国社会において司法に期待される役割 ……5
1. 司法の役割 ……5
2. 法曹の役割 ……7
3. 国民の役割 ……8

第3 21世紀の司法制度の姿 ……9
1. 司法制度改革の三つの柱 ……9
2. 21世紀の司法制度の姿 ……9
(1) 国民の期待に応える司法制度の構築（制度的基盤の整備） ……9
(2) 司法制度を支える法曹の在り方（人的基盤の拡充） ……11
(3) 国民的基盤の確立（国民の司法参加） ……12
3. 21世紀の司法制度の実現に向けて ……13

Ⅱ 国民の期待に応える司法制度 ……14

第１ 民事司法制度の改革 ……14
1. 民事裁判の充実・迅速化 ……15
(1) 計画審理の推進 ……15
(2) 証拠収集手続の拡充 ……16
(3) 人的基盤の拡充 ……16
2. 専門的知見を要する事件への対応強化 ……17
(1) 専門委員制度の導入 ……17
(2) 鑑定制度の改善 ……18
(3) 法曹の専門性強化 ……18
3. 知的財産権関係事件への総合的な対応強化 ……19
(1) 総合的な対応強化の必要性 ……19
(2) 総合的な対応強化の具体的方策 ……20
4. 労働関係事件への総合的な対応強化 ……22
5. 家庭裁判所・簡易裁判所の機能の充実 ……24
(1) 人事訴訟等の家庭裁判所への一本化 ……24
(2) 調停委員、司法委員、参与員への多様な人材の確保等 ……25
(3) 簡易裁判所の管轄拡大、少額訴訟手続の上限の大幅引上げ ……25
6. 民事執行制度の強化－権利実現の実効性確保－ ……27
7. 裁判所へのアクセスの拡充 ……28
(1) 利用者の費用負担の軽減 ……28
(2) 民事法律扶助の拡充 ……30
(3) 裁判所の利便性の向上 ……31
(4) 被害救済の実効化 ……33
8. 裁判外の紛争解決手段（ADR）の拡充・活性化 ……35
(1) ADR の拡充・活性化の意義 ……35
(2) ADR に関する関係機関等の連携強化 ……36
(3) ADR に関する共通的な制度基盤の整備 ……37
9. 司法の行政に対するチェック機能の強化 ……39
(1) 行政訴訟制度の見直しの必要性 ……39
(2) 司法及び行政の役割を見据えた総合的多角的な検討 ……40

第２　刑事司法制度の改革　……41
1.　刑事裁判の充実・迅速化　……42
(1)　新たな準備手続の創設　……42
(2)　連日的開廷の確保等　……43
(3)　直接主義・口頭主義の実質化（公判の活性化）　……44
(4)　裁判所の訴訟指揮の実効性の確保　……44
(5)　弁護体制等の整備　……44
(6)　その他（捜査・公判手続の合理化、効率化ないし重点化のために考えられる方策）　……45
2.　被疑者・被告人の公的弁護制度の整備　……46
(1)　公的費用による被疑者・被告人の弁護制度（公的弁護制度）　……46
(2)　少年審判手続における公費による少年の付添人制度（公的付添人制度）　……48
3.　公訴提起の在り方　……48
4.　新たな時代における捜査・公判手続の在り方　……49
(1)　新たな時代に対応しうる捜査・公判手続の在り方　……49
(2)　被疑者・被告人の身柄拘束に関連する問題　……50
5.　犯罪者の改善更生、被害者等の保護　……52

第３　国際化への対応　……53
1.　民事司法の国際化　……54
2.　刑事司法の国際化　……54
3.　法整備支援の推進　……54
4.　弁護士（法曹）の国際化　……55

Ⅲ 司法制度を支える法曹の在り方 …56

第１ 法曹人口の拡大 ……57
1. 法曹人口の大幅な増加 ……57
2. 裁判所、検察庁等の人的体制の充実 ……59
(1) 裁判官 ……59
(2) 検察官 ……59
(3) 裁判所職員、検察庁職員 ……60
(4) その他の関係職員 ……60

第２ 法曹養成制度の改革 ……61
1. 新たな法曹養成制度の整備 ……61
2. 法科大学院 ……63
(1) 目的、理念 ……63
(2) 法科大学院制度の要点 ……64
(3) 公平性、開放性、多様性の確保 ……69
(4) 設立手続及び第三者評価（適格認定） ……70
(5) 法学部教育の将来像 ……71
(6) 関係者の責務 ……71
3. 司法試験 ……72
(1) 基本的性格 ……72
(2) 試験の方式及び内容 ……72
(3) 受験資格 ……73
(4) 移行措置 ……74
4. 司法修習 ……75
(1) 修習の内容 ……75
(2) 給費制の在り方 ……75
(3) 司法研修所 ……75
5. 継続教育 ……76
6. 新たな法曹養成制度の円滑な実施に向けて ……77

第３　弁護士制度の改革 ……78
1.　弁護士の社会的責任（公益性）の実践 ……78
2.　弁護士の活動領域の拡大 ……79
3.　弁護士へのアクセス拡充 ……80
(1)　法律相談活動等の充実 ……80
(2)　弁護士報酬の透明化・合理化 ……80
(3)　弁護士情報の公開 ……81
4.　弁護士の執務態勢の強化・専門性の強化 ……82
5.　弁護士の国際化／外国法事務弁護士等との提携・協働 ……82
6.　弁護士会の在り方 ……83
(1)　弁護士会運営の透明化等 ……83
(2)　弁護士倫理等に関する弁護士会の態勢の整備 ……84
7.　隣接法律専門職種の活用等 ……86
8.　企業法務等の位置付け ……88

第４　検察官制度の改革 ……89
1.　検察官に求められる資質・能力の向上等 ……89
2.　検察庁運営への国民参加 ……91

第５　裁判官制度の改革 ……92
1.　給源の多様化、多元化 ……92
(1)　判事補制度の改革等 ……92
(2)　弁護士任官の推進等 ……93
(3)　裁判所調査官制度の拡充 ……94
2.　裁判官の任命手続の見直し ……95
3.　裁判官の人事制度の見直し（透明性・客観性の確保） ……97
4.　裁判所運営への国民参加 ……98
5.　最高裁判所裁判官の選任等の在り方について ……99

第６　法曹等の相互交流の在り方 ……100

Ⅳ 国民的基盤の確立 ……101

第１　国民的基盤の確立（国民の司法参加）……102
1. 刑事訴訟手続への新たな参加制度の導入……102
(1) 基本的構造……103
(2) 裁判員の選任方法・裁判員の義務等……105
(3) 対象となる刑事事件……106
(4) 公判手続・上訴等……107
2. その他の分野における参加制度の拡充……109
(1) 民事司法制度……109
(2) 刑事司法制度……109
(3) 裁判官制度……109
(4) その他……110

第２　国民的基盤の確立のための条件整備……111
1. 分かりやすい司法の実現……111
2. 司法教育の充実……112
3. 司法に関する情報公開の推進……113

Ⅴ 今般の司法制度改革の推進 ……115

第１　司法制度改革の推進体制の整備……115
第２　今般の司法制度改革の実現に向けた内閣及び関係行政機関の取組等…115
第３　財政上の措置……116

おわりに ……117

司法制度改革審議会 委員名簿
司法制度改革審議会 審議経過

はじめに

司法制度改革審議会は、「21 世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし、国民がより利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹の在り方とその機能の充実強化その他の司法制度の改革と基盤の整備に関し必要な基本的施策について調査審議する」（司法制度改革審議会設置法〈平成 11 年法律第 68 号〉第 2 条第 1 項）ことを目的として、平成 11 年 7 月、内閣の下に設置された。

当審議会は、発足以来、延べ 60 回を超える会議を開催してきたが、今後、ますます複雑・多様化する我が国社会においては司法機能の充実が不可欠となることを深く認識するとともに、国民に身近で利用しやすく、その期待と信頼に応えうる司法制度を実現すべきとの視点を常に念頭に置きながら、改革の諸方策について調査審議を進めた。

調査審議においては、初めに当審議会の問題意識や議論すべき項目を整理し、「司法制度改革に向けて－論点整理－」として取りまとめ（平成 11 年 12 月）、その後はこれに掲げた論点ごとに調査審議を進めた。その順序については、司法の機能の充実・強化のためには、質・量ともに豊かな法曹を得ていくことが不可欠であるとの認識に立ち、法曹の圧倒的多数を占める弁護士を含め司法の人的体制の充実の必要性や法曹養成制度の在り方等の人的基盤に関する問題をまず検討し、それについて一定の方向性を得た上で、制度的基盤に係る諸課題について順次議論を行った。そして、平成 12 年 11 月には、それまでの審議結果を整理し、各課題ごとに検討の基本的方向性についての考え方を取りまとめ、「中間報告」として公表するとともに、内閣にこれを提出した。「中間報告」に対しては、各界各層から様々な意見が多数寄せられ、当審議会は、それらをも踏まえた上で、各課題について更に深く掘り下げて議論を重ねた。

また、会議と並行して、郵送や電子メールによる意見や要望を受け付けるとともに、全国 4 箇所（東京、大阪、福岡、札幌）で公聴会を開催するなど、常に司法制度の利用者である国民の声を審議に反映させるよう意を用いてきた。特に、民事訴訟の利用者を対象として実施した大規模な面接調査は、我が国では初めての試みであり、訴訟制度に対する利用者の評価を実証的に把握することができた。さらに、司法制度の現状を的確に把握するため、各地方の司法機関等の実情を視察し、現場の意見を聴いたほか、諸外国の司法制度についての理解を深めるため、現地（米、英、独、仏）に赴き、各国の実情を視察するとともに司法関係者との意見交換を行った。

以上のような調査審議を経て、司法制度改革に関する結論を得るに至り、ここに

司法制度改革審議会設置法第２条第２項に基づき、当審議会の「意見」を内閣に提出するものである。当審議会としては、本意見において、未来への可能性に満ちた我が国社会を支える基盤となる司法制度の姿を、明確に描き出すことができたものと自負している。本意見は、内閣に対する意見であると同時に、国民各位に対して当審議会が発するメッセージでもある。国民各位の幅広い理解と支持が得られ、当審議会が本意見で提言する諸改革が力強く推進され、目指すべき理想の司法制度が早期に実現されることを切望する次第である。

Ⅰ 今般の司法制度改革の基本理念と方向

民法典等の編さんから約百年、日本国憲法の制定から五十余年が経った。当審議会は、司法制度改革審議会設置法により託された調査審議に当たり、近代の幕開け以来の苦闘に充ちた我が国の歴史を省察しつつ、司法制度改革の根本的な課題を、「法の精神、法の支配がこの国の血肉と化し、『この国のかたち』となるために、一体何をなさなければならないのか」、「日本国憲法のよって立つ個人の尊重(憲法第13条)と国民主権(同前文、第1条)が真の意味において実現されるために何が必要とされているのか」を明らかにすることにあると設定した。

法の精神、法の支配がこの国の血となり肉となる、すなわち、「この国」がよって立つべき、自由と公正を核とする法（秩序）が、あまねく国家、社会に浸透し、国民の日常生活において息づくようになるために、司法制度を構成する諸々の仕組みとその担い手たる法曹の在り方をどのように改革しなければならないのか、どのようにすれば司法制度の意義に対する国民の理解を深め、司法制度をより確かな国民的基盤に立たしめることになるのか。これが、当審議会が自らに問うた根本的な課題である。

我が国は、直面する困難な状況の中にあって、政治改革、行政改革、地方分権推進、規制緩和等の経済構造改革等の諸々の改革に取り組んできた。これら諸々の改革の根底に共通して流れているのは、国民の一人ひとりが、統治客体意識から脱却し、自律的でかつ社会的責任を負った統治主体として、互いに協力しながら自由で公正な社会の構築に参画し、この国に豊かな創造性とエネルギーを取り戻そうとする志であろう。今般の司法制度改革は、これら諸々の改革を憲法のよって立つ基本理念の一つである「法の支配」の下に有機的に結び合わせようとするものであり、まさに「この国のかたち」の再構築に関わる一連の諸改革の「最後のかなめ」として位置付けられるべきものである。この司法制度改革を含む一連の諸改革が成功するか否かは、我々国民が現在置かれている状況をどのように主体的に受け止め、勇気と希望を持ってその課題に取り組むことができるかにかかっており、その成功なくして21世紀社会の展望を開くことが困難であることを今一度確認する必要がある。

第 1　21 世紀の我が国社会の姿

国民は、重要な国家機能を有効に遂行するにふさわしい簡素・効率的・透明な政府を実現する中で、自律的かつ社会的責任を負った主体として互いに協力しながら自由かつ公正な社会を築き、それを基盤として国際社会の発展に貢献する。

我が国が取り組んできた政治改革、行政改革、地方分権推進、規制緩和等の経済構造改革等の諸改革は、何を企図したものであろうか。それらは、過度の事前規制・調整型社会から事後監視・救済型社会への転換を図り、地方分権を推進する中で、肥大化した行政システムを改め、政治部門（国会、内閣）の統治能力の質（戦略性、総合性、機動性）の向上を目指そうとするものであろう。行政情報の公開と国民への説明責任（アカウンタビリティ）の徹底、政策評価機能の向上などを図り、透明な行政を実現しようとする試みも、既に現実化しつつある。

このような諸改革は、国民の統治客体意識から統治主体意識への転換を基底的前提とするとともに、そうした転換を促そうとするものである。統治者（お上）としての政府観から脱して、国民自らが統治に重い責任を負い、そうした国民に応える政府への転換である。こうした社会構造の転換と同時に、複雑高度化、多様化、国際化等がより一層進展するなど、内外にわたる社会情勢も刻一刻と変容を遂げつつある。このような社会にあっては、国民の自由かつ創造的な活動が期待され、個人や企業等は、より主体的・積極的にその社会経済的生活関係を形成することになるであろう。

21 世紀にあっては、社会のあらゆる分野において、国境の内と外との結び付きが強まっていくことになろう。驚異的な情報通信技術の革新等に伴って加速度的にグローバル化が進展し、主権国家の「垣根」が低くなる中で、我が国が的確かつ機敏な統治能力を発揮しつつ、「国際社会において、名誉ある地位」（憲法前文）を占めるのに必要な行動の在り方が不断に問われることになる。我が国を見つめる国際社会の眼が一層厳しくなっていくであろう中で、我が国がこの課題に応えていくことができるかどうかは、我々がどのような統治能力を備えた政府を持てるかだけでなく、我々の住む社会がどれだけ独創性と活力に充ち、国際社会に向かってどのような価値体系を発信できるかにかかっている。国際社会は、決して所与の秩序ではない。既に触れた一連の諸改革は、ひとり国内的課題に関わるだけでなく、多様な価値観を持つ人々が有意的に共生することのできる自由かつ公正な国際社会の形成に向けて我々がいかに積極的に寄与するかという希求にも関わっている。

このようにして 21 世紀において我々が築き上げようとするもの、それは、個人

の尊重を基礎に独創性と活力に充ち、国際社会の発展に寄与する、開かれた社会である。

第２　21世紀の我が国社会において司法に期待される役割

1.　司法の役割

法の支配の理念に基づき、すべての当事者を対等の地位に置き、公平な第三者が適正かつ透明な手続により公正な法的ルール・原理に基づいて判断を示す司法部門が、政治部門と並んで、「公共性の空間」を支える柱とならなければならない。

司法は、具体的事件・争訟を契機に、法の正しい解釈・適用を通じて当該事件・争訟を適正に解決して、違法行為の是正や被害を受けた者の権利救済を行い、あるいは公正な手続の下で適正かつ迅速に刑罰権を実現して、ルール違反に対して的確に対処する役割を担い、これを通じて法の維持・形成を図ることが期待されている。したがって、司法機能は公共的価値の実現という側面を有しており、裁判所（司法部門）は、多数決原理を背景に政策をまとめ、最終的に法律という形で将来に向って規範を定立し執行することを通じて秩序形成を図ろうとする国会、内閣（政治部門）と並んで、「公共性の空間」を支える柱として位置付けられる。

法の下ではいかなる者も平等・対等であるという法の支配の理念は、すべての国民を平等・対等の地位に置き、公平な第三者が適正な手続を経て公正かつ透明な法的ルール・原理に基づいて判断を示すという司法の在り方において最も顕著に現れていると言える。それは、ただ一人の声であっても、真摯に語られる正義の言葉には、真剣に耳が傾けられなければならず、そのことは、我々国民一人ひとりにとって、かけがえのない人生を懸命に生きる一個の人間としての尊厳と誇りに関わる問題であるという、憲法の最も基礎的原理である個人の尊重原理に直接つらなるものである。

身体にたとえて、政治部門が心臓と動脈に当たるとすれば、司法部門は静脈に当たると言えよう。既に触れた政治改革、行政改革等の一連の改革は、いわば心臓と動脈の余分な附着物を取り除き、血液が勢いよく流れるよう、その機能の回復・強化を図ろうとするものである。この比喩によるならば、司法改革は、従前の静脈が過小でなかったかに根本的反省を加え、21世紀のあるべき「こ

の国のかたち」として、その規模及び機能を拡大・強化し、身体の調和と強健化を図ろうとするものであると言えよう。

憲法は、国会、内閣と並んで、裁判所を三権分立ないし抑制・均衡システムの一翼を担うにふさわしいものとすべく、民事事件、刑事事件についての裁判権のほか行政事件の裁判権をも司法権に含ませ、更に違憲立法審査権を裁判所に付与した（第81条）。裁判所は、これらの権限の行使を通じて、国民の権利・自由の保障を最終的に担保し、憲法を頂点とする法秩序を維持することを期待されたのである。裁判所がこの期待に応えてきたかについては、必ずしも十分なものではなかったという評価も少なくない。前記のように、静脈の規模及び機能の拡大・強化を図る必要があるという場合、その中に、立法・行政に対する司法のチェック機能の充実・強化の必要ということが含まれていることを強調しておかなければならない。

行政に対する司法のチェック機能については、これを充実・強化し、国民の権利・自由をより実効的に保障する観点から、行政訴訟制度を見直す必要がある。このことは個別の行政過程への不当な政治的圧力を阻止し、厳正な法律執行を確保しつつ、内閣が戦略性、総合性、機動性をもって内外の諸課題に積極果敢に取り組むという行政府本来の機能を十分に発揮させるためにも重要である。

違憲立法審査制度については、この制度が必ずしも十分に機能しないところがあったとすれば、種々の背景事情が考えられるが、違憲立法審査権行使の終審裁判所である最高裁判所が極めて多くの上告事件を抱え、例えばアメリカ連邦最高裁判所と違って、憲法問題に取り組む態勢をとりにくいという事情を指摘しえよう。上告事件数をどの程度絞り込めるか、大法廷と小法廷の関係を見直し、大法廷が主導権をとって憲法問題等重大事件に専念できる態勢がとれないか、等々が検討に値しよう。また、最高裁判所裁判官の選任等の在り方についても、工夫の余地があろう。

いずれにせよ、21世紀の我が国社会にあっては、司法の役割の重要性が飛躍的に増大する。国民が、容易に自らの権利・利益を確保、実現できるよう、そして、事前規制の廃止・緩和等に伴って、弱い立場の人が不当な不利益を受けることのないよう、国民の間で起きる様々な紛争が公正かつ透明な法的ルールの下で適正かつ迅速に解決される仕組みが整備されなければならない。21世紀社会の司法は、紛争の解決を通じて、予測可能で透明性が高く公正なルールを設定し、ルール違反を的確にチェックするとともに、権利・自由を侵害された者に対し適切かつ迅速な救済をもたらすものでなければならない。このことは、我が国の社会の足腰を鍛え、グローバル化への対応力の強化にも通じよう。

2. 法曹の役割

国民が自律的存在として、多様な社会生活関係を積極的に形成・維持し発展させていくためには、司法の運営に直接携わるプロフェッションとしての法曹がいわば「国民の社会生活上の医師」として、各人の置かれた具体的な生活状況ないしニーズに即した法的サービスを提供することが必要である。

制度を活かすもの、それは疑いもなく人である。上記のような 21 世紀の我が国社会における司法の役割の増大に応じ、その担い手たる法曹（弁護士、検察官、裁判官）の果たすべき役割も、より多様で広くかつ重いものにならざるをえない。司法部門が政治部門とともに「公共性の空間」を支え、法の支配の貫徹する潤いのある自己責任社会を築いていくには、司法の運営に直接携わるプロフェッションとしての法曹の役割が格段と大きくなることは必定である。

国民が、自律的存在として主体的に社会生活関係を形成していくためには、各人の置かれた具体的生活状況ないしニーズに即した法的サービスを提供することができる法曹の協力を得ることが不可欠である。国民がその健康を保持する上で医師の存在が不可欠であるように、法曹はいわば「国民の社会生活上の医師」の役割を果たすべき存在である。

法曹が、個人や企業等の諸活動に関連する個々の問題について、法的助言を含む適切な法的サービスを提供することによりそれらの活動が法的ルールに従って行われるよう助力し、紛争の発生を未然に防止するとともに、更に紛争が発生した場合には、これについて法的ルールの下で適正・迅速かつ実効的な解決・救済を図ってその役割を果たすことへの期待は飛躍的に増大するであろう。

また、21 世紀における国際社会において、我が国が通商国家、科学技術立国として生きようとするならば、内外のルール形成、運用の様々な場面での法曹の役割の重要性が一段と強く認識される。とりわけますます重要性の高まる知的財産権の保護をはじめ、高度な専門性を要する領域への的確な対応が求められるとともに、国際社会に対する貢献として、アジア等の発展途上国に対する法整備支援を引き続き推進していくことも求められよう。

21 世紀における、以上のような役割を果たすためには、法曹が、法の支配の理念を共有しながら、今まで以上に厚い層をなして社会に存在し、相互の信頼と一体感を基礎としつつ、それぞれの固有の役割に対する自覚をもって、国家社会の様々な分野で幅広く活躍することが、強く求められる。

3. 国民の役割

統治主体・権利主体である国民は、司法の運営に主体的・有意的に参加し、プロフェッションたる法曹との豊かなコミュニケーションの場を形成・維持するように努め、国民のための司法を国民自らが実現し支えなければならない。

司法がその求められている役割をいかんなく遂行するためには、国民の広い支持と理解が必要である。政治改革・行政改革等を通じて政治部門の統治能力の質が向上するに伴い、政治部門の国民に対する説明責任も重くなる。同様に、司法部門も、司法権の独立に意を用いつつも、国民に対する説明責任の要請に応え、国民的基盤を確立しなければならない。司法は、その行動が、国民にとって、見えやすく、分かりやすく、頼りがいのあるものであって、初めてその役割を十全に果たすことができるのである。

司法が国民的基盤を確保するためには、法曹が、国民から信頼を得ていなければならない。信頼の源は、法曹が、開かれた姿勢をもって、国民の期待に応える司法の在り方を自覚的に作り上げていくことにある。法曹は、国民に対する説明責任の重みと、国民にとってより良い司法を確立する高度の責任を自覚しつつ、進んでこれらを果たしていかなければならない。

そのために、法曹は、不断に自らの質を高めながら、プロフェッションとして国民との豊かなコミュニケーションを確保する中で、良き社会の形成に向けての国民の主体的・自律的な営みに貢献しなければならない。他方、国民は、司法の運営に主体的・有意的に参加し、プロフェッションたる法曹との豊かなコミュニケーションの場を形成・維持するように努め、司法を支えていくことが求められる。21 世紀のこの国の発展を支える基盤は、究極において、統治主体・権利主体である我々国民一人ひとりの創造的な活力と自由な個性の展開、そして他者への共感に深く根ざした責任感をおいて他にないのであり、そのことは司法との関係でも妥当することを銘記すべきであろう。

第３　21世紀の司法制度の姿

1.　司法制度改革の三つの柱

当審議会が本意見で提起する諸改革は、内外の社会経済情勢が大きく変容している中で、我が国において司法の役割の重要性が増大していることを踏まえ、司法制度の機能を充実強化することが緊要な課題であることにかんがみ、次の三点を基本的な方針として、各般の施策を講じることにより、我が国の司法がその役割を十全に果たすことができるようにし、もって自由かつ公正な社会の形成に資することを目標として行われるべきものである。

第一に、「国民の期待に応える司法制度」とするため、司法制度をより利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのあるものとする。

第二に、「司法制度を支える法曹の在り方」を改革し、質量ともに豊かなプロフェッションとしての法曹を確保する。

第三に、「国民的基盤の確立」のために、国民が訴訟手続に参加する制度の導入等により司法に対する国民の信頼を高める。

2.　21世紀の司法制度の姿

(1)　国民の期待に応える司法制度の構築（制度的基盤の整備）

国民にとって、より利用しやすく、分かりやすく、頼りがいのある司法とするため、国民の司法へのアクセスを拡充するとともに、より公正で、適正かつ迅速な審理を行い、実効的な事件の解決を可能とする制度を構築する。

民事司法については、国民が利用者として容易に司法へアクセスすることができ、多様なニーズに応じた適正・迅速かつ実効的な救済が得られるような制度の改革が必要である。

まず、訴訟事件について、利用者が適正・迅速かつ実効的な救済が得られるよう、審理の内容を充実させて、現在の審理期間をおおむね半減することを目標とする。そのために、審理計画を定めるための協議を義務付けて計画審理を推進し、証拠収集手続を拡充するとともに、専門的知見を要する事件について、鑑定制度の改善を図るほか、専門家が訴訟手続へ参加する新たな制度を導入する。特に、知的財産権関係訴訟については、東京・大阪両地方裁判所の専門部の処理体制を一層強化し、実質的に特許裁判所として機能させる。個別労使関係事件を中心に増加が顕著となっている労働関係事件につ

いても、労働調停を導入するなど対応強化のための方策を講じる。家庭裁判所・簡易裁判所については、管轄の見直しを含め、その機能の充実を図る。また、権利実現の実効性を確保するため、民事執行制度改善のための新たな方策を導入する。そして、司法へのアクセスを拡充するため、利用者の費用負担の軽減、民事法律扶助の拡充、司法に関する総合的な情報提供を行うアクセス・ポイントの充実等を図る。さらに、国民が、訴訟手続以外にも、それぞれのニーズに応じて多様な紛争解決手段を選択できるよう、裁判外紛争解決手段（ADR：Alternative Dispute Resolution の略）の拡充・活性化を図る。

さらに、三権分立ないし抑制・均衡システムの中で、従前にもまして司法の果たすべき役割が一層重要となることを踏まえ、司法の行政に対するチェック機能の強化を図る必要がある。

刑事司法については、新たな時代・社会の状況の中で、国民の信頼を得ながら、その使命（適正手続の保障の下、事案の真相を明らかにし、適正かつ迅速な刑罰権の実現を図ること）を一層適切に果たしうるような制度の改革が必要である。

まず、裁判内容に国民の健全な社会常識を一層反映させるため、一定の重大事件につき、一般の国民が裁判官と共に裁判内容の決定に参加する制度を新たに導入する。また、裁判の充実・迅速化を図るため、争点整理の充実とそれに資する証拠開示の拡充の観点から、新たな準備手続の創設と証拠開示に関するルールを明確化するとともに、公判の連日的開廷を原則化する。そして、刑事司法の公正さの確保の観点から、被疑者・被告人の弁護人の援助を受ける権利を実効的に担保するため、これらの者に対する公的弁護制度を確立する。公訴提起の在り方については、検察官による一層適正な権限行使を求めるとともに、民意をより直截に反映させるため、検察審査会の一定の議決に対し法的拘束力を付与する制度を導入する。さらに、被疑者の取調べの適正さを確保するため、取調べ状況等を書面により記録することを義務付ける制度を導入する。

(2) 司法制度を支える法曹の在り方（人的基盤の拡充）

高度の専門的な法的知識を有することはもとより、幅広い教養と豊かな人間性を基礎に十分な職業倫理を身に付け、社会の様々な分野において厚い層をなして活躍する法曹を獲得する。

今後の社会・経済の進展に伴い、法曹に対する需要は、量的に増大するとともに、質的にも一層多様化・高度化していくことが予想される。現在の我が国の法曹を見ると、いずれの面においても、社会の法的需要に十分対応できているとは言い難い状況にあり、前記の種々の制度改革を実りある形で実現する上でも、その直接の担い手となる法曹の質・量を大幅に拡充することは不可欠である。

法曹人口については、平成 16（2004）年には現行司法試験合格者数 1,500 人を達成した上、新たな法曹養成制度の整備状況等を見定めながら、平成 22（2010）年ころには新司法試験の合格者数を年間 3,000 人にまで増加させることを目指す。

法曹養成制度については、21 世紀の司法を担うにふさわしい質の法曹を確保するため、司法試験という「点」による選抜ではなく、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を整備することとし、その中核として、法曹養成に特化した大学院（以下、「法科大学院」と言う。）を設ける。

弁護士制度については、社会のニーズを踏まえ、法律相談活動の充実、弁護士報酬の透明化・合理化、専門性強化を含む弁護士の執務態勢の強化等により、国民の弁護士へのアクセスを拡充するほか、綱紀・懲戒手続の透明化・迅速化・実効化など弁護士倫理の徹底・向上を図るための方策を講じる。

検察官制度については、検察の厳正・公平性に対する国民の信頼を確保する観点から、検事を一般の国民の意識等を学ぶことができる場所で執務させることを含む人事・教育制度の抜本的見直しなど検察官の意識改革のための方策等を講じる。また、検察庁の運営に国民の声を反映することのできる仕組みを整備する。

裁判官制度については、国民が求める裁判官を安定的に確保していくことを目指し、判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みの整備を始めとする判事補制度の改革や弁護士任官の推進など給源の多様化・多元化のための方策を講じるとともに、国民の意思を反映しうる機関が裁判官の指名過程に関与する制度の整備

や人事評価について透明性・客観性を確保するための仕組みの整備等を行う。

(3) 国民的基盤の確立（国民の司法参加）

国民は、一定の訴訟手続への参加を始め各種の関与を通じて司法への理解を深め、これを支える。

司法の国民的基盤を更に強固なものとして確立すべく、国民の司法参加を拡充するための方策を講じる。

司法の中核をなす訴訟手続への新たな参加制度として、刑事訴訟事件の一部を対象に、広く一般の国民が、裁判官と共に、責任を分担しつつ協働し、裁判内容の決定に主体的、実質的に関与することができる新たな制度を導入する。民事訴訟手続については、専門的知見を要する事件を対象に、専門家が裁判の全部又は一部に関与し、裁判官をサポートする制度を導入する。また、検察審査会の一定の議決に法的拘束力を付与すること、人事訴訟の移管に伴う家庭裁判所の機能の充実の一環として参与員制度を拡充することなど、既存の参加制度についても拡充する。さらに、裁判官任命手続へ国民の意思を反映させる制度や、裁判所、検察庁、弁護士会の運営等について国民の意思をより反映させる仕組みを導入する。基本法制の整備など分かりやすい司法の実現、司法教育の充実、司法に関する情報公開の推進等、こうした司法参加を実効あらしめるための条件整備を進める。

3. 21世紀の司法制度の実現に向けて

このような21世紀の司法制度を実現するために、当審議会は、これまでの調査審議を踏まえ、以下、「国民の期待に応える司法制度」、「司法制度を支える法曹の在り方」、「国民的基盤の確立」とに分けてその改革の具体的方策やその方向性などを詳述する。

これら司法制度に関わる多岐にわたる改革は、相互に有機的に関連しており、その全面的で統一的な具体化と実行を必要としている。加えて、冒頭で述べたように、司法制度改革そのものも、先行して進められてきた政治改革、行政改革、地方分権推進、規制緩和等の経済構造改革等の一連の改革と有機的に関連するものであり、実際、これら諸改革において、司法制度の抜本的改革の必要が説かれてきたところである。例えば、中央省庁等の再編を導いた、行政改革会議の最終報告（平成9年12月3日）は、「内閣機能強化に当たっての留意事項」として、権力分立ないし抑制・均衡のシステムへの適正な配慮を伴わなければならず、「『法の支配』の拡充発展を図るための積極的措置を講ずる必要がある」と説くとともに、

> 「この『法の支配』こそ、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をなすものである。政府においても、司法の人的及び制度的基盤の整備に向けての本格的検討を早急に開始する必要がある。」

と述べている。

政府におかれては、今般の司法制度改革の意義及び重要性を踏まえ、本改革の早期かつ確実な実現に向け、内閣を挙げ、本格的に取り組まれることを期待する。本改革の実現には、これに必要とされる人員・予算の確保が不可欠であり、厳しい財政事情の中にあって相当程度の負担を伴うものであるが、政府におかれては、これまでの経緯にとらわれることなく、真にこれらの諸改革を実現しうる方策をもって、大胆かつ積極的な措置を講じられるよう、強く要望する次第である。

Ⅲ 司法制度を支える法曹の在り方

制度を活かすもの、それは疑いもなく人である。本意見で述べるような、新たな時代に対応するための司法制度の抜本的改革を実りある形で実現する上でも、それを実際に担う人的基盤の整備を伴わなければ、新たな制度がその機能を十分に果たすことは到底望みえないところである。

まして、今後、国民生活の様々な場面において法曹に対する需要がますます多様化・高度化することが予想される中での 21 世紀の司法を支えるための人的基盤の整備としては、プロフェッションとしての法曹（裁判官、検察官、弁護士）の質と量を大幅に拡充することが不可欠である。

まず、質的側面については、21 世紀の司法を担う法曹に必要な資質として、豊かな人間性や感受性、幅広い教養と専門的知識、柔軟な思考力、説得・交渉の能力等の基本的資質に加えて、社会や人間関係に対する洞察力、人権感覚、先端的法分野や外国法の知見、国際的視野と語学力等が一層求められるものと思われる。

他方、量的側面については、我が国の法曹人口は、先進諸国との比較において、その総数においても、また、司法試験、司法修習を経て誕生する新たな参入者数においても、極めて少なく、我が国社会の法的需要に現に十分対応できていない状況にあり、今後の法的需要の増大をも考え併せると、法曹人口の大幅な増加が急務であることは明らかである。

加えて、真に国民の期待と信頼に応えうる司法（法曹）をつくり育てていくためには、法律専門職（裁判官、検察官、弁護士及び法律学者）間の人材の相互交流を促進することも重要である。

第１　法曹人口の拡大

1. 法曹人口の大幅な増加

○　現行司法試験合格者数の増加に直ちに着手し、平成 16（2004）年には合格者数 1,500 人達成を目指すべきである。
○　法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成 22（2010）年ころには新司法試験の合格者数の年間 3,000 人達成を目指すべきである。
○　このような法曹人口増加の経過により、おおむね平成 30（2018）年ころまでには、実働法曹人口は 5 万人規模に達することが見込まれる。

我が国の法曹人口について、昭和 39 年の臨時司法制度調査会の意見は、「法曹人口が全体として相当不足していると認められるので、司法の運営の適正円滑と国民の法的生活の充実向上を図るため、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」を求めた。この年は、司法試験の最終合格者数が戦後初めて 500 人を超えた年であったが、その後、その数は増えず、500 人前後の数字が平成 2 年まで続いた。そして、平成 3 年からようやく増加に転じ、平成 11 年には 1,000 人に達した。法曹人口の総数は、平成 11 年の数字で 20,730 人となっている（ちなみに、国際比較をすると、法曹人口(1997)については、日本が約 20,000 人<法曹 1 人当たりの国民の数は約 6,300 人>、アメリカが約 941,000 人<同約 290 人>、イギリスが約 83,000 人<同約 710 人>、ドイツが約 111,000 人<同約 740 人>、フランスが約 36,000 人<同約 1,640 人>であり、年間の新規法曹資格取得者数については、アメリカが約 57,000 人<1996-1997>、イギリスが約 4,900 人<バリスタ 1996-1997、ソリシタ 1998>、ドイツが約 9,800 人<1998>、フランスが約 2,400 人<1997>である。）。

しかし、今後、国民生活の様々な場面における法曹需要は、量的に増大するとともに、質的にますます多様化、高度化することが予想される。その要因としては、経済・金融の国際化の進展や人権、環境問題等の地球的課題や国際犯罪等への対処、知的財産権、医療過誤、労働関係等の専門的知見を要する法的紛争の増加、「法の支配」を全国あまねく実現する前提となる弁護士人口の地域的偏在の是正（いわゆる「ゼロ・ワン地域」の解消）の必要性、社会経済や国民意識の変化を背景とする「国民の社会生活上の医師」としての法曹の役割の増大など、枚挙に暇がない。

これらの諸要因への対応のためにも、法曹人口の大幅な増加を図ることが喫

緊の課題である。司法試験合格者数を法曹三者間の協議で決定することを当然とするかのごとき発想は既に過去のものであり、国民が必要とする質と量の法曹の確保・向上こそが本質的な課題である。

このような観点から、当審議会としては、法曹人口については、計画的にできるだけ早期に、年間 3,000 人程度の新規法曹の確保を目指す必要があると考える。具体的には、平成 14（2002）年の司法試験合格者数を 1,200 人程度とするなど、現行司法試験合格者数の増加に直ちに着手することとし、平成 16（2004）年には合格者数 1,500 人を達成することを目指すべきである。さらに、同じく平成 16（2004）年からの学生受入れを目指す法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、新制度への完全な切替え（詳細は後記第 2「法曹養成制度の改革」参照）が予定される平成 22（2010）年ころには新司法試験の合格者数を年間 3,000 人とすることを目指すべきである。このような法曹人口増加の経過を辿るとすれば、おおむね平成 30（2018）年ころまでには、実働法曹人口は 5 万人規模（法曹 1 人当たりの国民の数は約 2,400 人）に達することが見込まれる。

なお、実際に社会の様々な分野で活躍する法曹の数は社会の要請に基づいて市場原理によって決定されるものであり、新司法試験の合格者数を年間 3,000 人とすることは、あくまで「計画的にできるだけ早期に」達成すべき目標であって、上限を意味するものではないことに留意する必要がある。

2. 裁判所、検察庁等の人的体制の充実

○ 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。
○ 裁判所書記官等の裁判所職員、検察事務官等の検察庁職員の質、能力の向上を一層推し進めるとともに、その適正な増加を図っていくべきである。
○ 司法を支える人的基盤については、行政改革を円滑に実施する観点からも、その飛躍的な増大を図っていくことが必要不可欠であって、そのために、法的措置を含め大胆かつ積極的な措置をとるべきである。

(1) 裁判官

裁判所の人的体制の現状を見ると、例えば、裁判官数が足りないことにより、裁判官の負担過多、大型事件等の長期化などの深刻な事態が生じているなどの指摘がある。

前記のとおり、(i)今後、民事訴訟事件の一層の充実・迅速化を図るため、その審理期間をおおむね半減することを目指し、計画審理の推進や証拠収集手続の拡充等の方策を実施する必要があり、(ii)刑事訴訟事件についても、国民参加の制度を新たに導入することとの関係で、審理の一層の充実・迅速化が求められることから、新たな準備手続を創設し、連日的開廷を原則化し、(iii)また、裁判官制度に関する諸改革（後記第 5 参照）を実現に移さなければならず、(iv)さらに、社会経済情勢の変化等により今後事件数の一層の増加が見込まれるところである。

こうした制度改革等に対応するためには、全体としての法曹人口の増加を図る中で、裁判官を大幅に増員することが不可欠である。

（注） 最高裁判所からは、この点に関して、今後、事件数がおおむね現状どおりで推移するとしても、向後 10 年程度の期間に 500 名程度の裁判官の増員が必要となり、更に事件数が増加すれば、それに対応する増員（例えば、民事訴訟事件数が 1.3 倍になった場合には、約 300 名ないし 400 名）が必要であるとの試算が示されている。

(2) 検察官

他方、検察庁の人的体制の現状を見ると、検察官数が足りないことにより、経済事件、警察等第一次捜査機関からの送致事件や告訴・告発事件に十分対応できないという弊害が生じたり、検事が扱うこととされている地方検察庁の事件のうち、比較的軽微な事案を中心としているとはいえ、その多数が副

検事に委ねられ、かつ副検事が扱うこととされている区検察庁の事件を検察事務官が扱うという、いわゆる肩代わり現象が生じている旨の指摘もある。

検察が国民の期待に応えその機能・権限を適切かつ十分に果たしうるようにするためには、(i)警察等からの送致事件や告訴・告発事件の捜査体制の充実・強化を図るとともに、(ii)経済事件への対応を強化し、(iii)また、刑事訴訟事件について国民参加の制度を新たに導入すること（後記Ⅳ「国民的基盤の確立」の第1の1.参照）との関係でも、今後、審理の一層の充実・迅速化が求められることとなり、新たな準備手続の創設、連日的開廷の原則化等に十分対応しうるよう、捜査・公判体制の充実を図る必要があり、(iv)検察官制度に関する諸改革（後記第4参照）も実現しなければならない。

こうした制度改革等に対応するためには、全体としての法曹人口の増加を図る中で、検察官を大幅に増員することが不可欠である。

（注） 法務省からは、これらの制度改革等の実現のためには、1,000 名程度の検事の増員が必要となるとの意見が示されている。

(3) 裁判所職員、検察庁職員

裁判官、検察官が、十分にその機能・役割を果たしうるためには、いわばスタッフとしてこれ支える裁判所書記官等の裁判所職員、検察事務官等の検察庁職員の体制の充実・強化も不可欠であることから、これら関係職員の質、能力の向上を一層推し進めるとともに、その適正な増加を図っていく必要がある。

(4) その他の関係職員

また、全体としての司法機能の拡充のためには、裁判結果の実現、すなわち民事裁判の執行に携わる裁判所関係職員及び刑事裁判の執行に携わる矯正、保護関係の法務省職員並びに行政事件訴訟を直接支える訟務関係の法務省職員について、その人的体制の充実・強化にも十分な配慮を払うことが必要である。

司法制度改革は、先に述べた行政改革会議の最終報告の趣旨のとおり（前記Ⅰ「今般の司法制度改革の基本理念と方向」の第3の3.参照）、行政改革の基本理念にも沿うものである。国家公務員の総数についてはこれを削減することが行政改革の重要な課題であるが、司法を支える人的基盤については、行政改革を円滑に実施する観点からも、その飛躍的な増大を図っていくことが必要不可欠であって、そのために、法的措置を含め大胆かつ積極的な措置をとるべきである。

第２　法曹養成制度の改革

1.　新たな法曹養成制度の整備

○　司法試験という「点」のみによる選抜ではなく、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備すべきである。その中核を成すものとして、法曹養成に特化した教育を行うプロフェッショナル・スクールである法科大学院を設けるべきである。

○　法科大学院は、平成 16（2004）年 4 月からの学生受入れ開始を目指して整備されるべきである。

21 世紀の司法を支えるにふさわしい質・量ともに豊かな法曹をどのようにして養成するか。

この課題に関して、まず、現在の法曹養成制度が前記のような要請に十分に応えうるものとなっているかを考えてみると、現行の司法試験は開かれた制度としての長所を持つものの、合格者数が徐々に増加しているにもかかわらず依然として受験競争が厳しい状態にあり、受験者の受験技術優先の傾向が顕著となってきたこと、大幅な合格者数増をその質を維持しつつ図ることには大きな困難が伴うこと等の問題点が認められ、その試験内容や試験方法の改善のみによってそれらの問題点を克服することには限界がある。

一方、これまでの大学における法学教育は、基礎的教養教育の面でも法学専門教育の面でも必ずしも十分なものとは言えなかった上、学部段階では一定の法的素養を持つ者を社会の様々な分野に送り出すことを主たる目的とし、他方、大学院では研究者の養成を主たる目的としてきたこともあり、法律実務との乖離が指摘されるなど、プロフェッションとしての法曹を養成するという役割を適切に果たしてきたとは言い難いところがある。しかも、司法試験における競争の激化により、学生が受験予備校に大幅に依存する傾向が著しくなり、「ダブルスクール化」、「大学離れ」と言われる状況を招いており、法曹となるべき者の資質の確保に重大な影響を及ぼすに至っている。

前者の問題点については、例えば、現行の司法試験による合格者数を端的に大幅に増加させるということも考えられなくはないが、これでは、前記のような現行の法曹養成制度に関する問題点が改善されないまま残るばかりか、むしろ事態はより深刻なものとなることが懸念される。

また、大学における法学部教育を何らかの方法で法曹養成に資するよう抜本

的に改善すれば問題は解決されるとの見方もありうるかもしれないが、この考え方は、大学法学部が、法曹となる者の数をはるかに超える数（平成 12 年度においては 4 万 5 千人余り）の入学者を受け入れており、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独自の意義と機能を担っていることを看過するものであり、現実的妥当性に乏しいように思われる。

それらの点をも含めて考えると、前記のような現行制度の問題点を克服し、司法（法曹）が 21 世紀の我が国社会において期待される役割を十全に果たすための人的基盤を確立するためには、法曹人口の拡大や弁護士制度の改革など、法曹の在り方に関する基本的な問題との関連に十分に留意しつつ、司法試験という「点」のみによる選抜ではなく、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備することが不可欠である。そして、その中核を成すものとして、大要、以下のような法曹養成に特化した教育を行うプロフェッショナル・スクールである法科大学院を設けることが必要かつ有効であると考えられる。

法曹人口増加の目標（前記第 1「法曹人口の拡大」参照）との関係をも考え、法科大学院は、平成 16（2004）年 4 月からの学生受入れ開始を目指して整備され、司法試験等にも、それに合わせて必要な見直しが行われるべきである。

2 法科大学院

(1) 目的、理念

ア 目的

法科大学院は、司法が 21 世紀の我が国社会において期待される役割を十全に果たすための人的基盤を確立することを目的とし、司法試験、司法修習と連携した基幹的な高度専門教育機関とする。

イ 教育理念

法科大学院における法曹養成教育の在り方は、理論的教育と実務的教育を架橋するものとして、公平性、開放性、多様性を旨としつつ、以下の基本的理念を統合的に実現するものでなければならない。

- 「法の支配」の直接の担い手であり、「国民の社会生活上の医師」としての役割を期待される法曹に共通して必要とされる専門的資質・能力の習得と、かけがえのない人生を生きる人々の喜びや悲しみに対して深く共感しうる豊かな人間性の涵養、向上を図る。
- 専門的な法知識を確実に習得させるとともに、それを批判的に検討し、また発展させていく創造的な思考力、あるいは事実に即して具体的な法的問題を解決していくため必要な法的分析能力や法的議論の能力等を育成する。
- 先端的な法領域について基本的な理解を得させ、また、社会に生起する様々な問題に対して広い関心を持たせ、人間や社会の在り方に関する思索や実際的な見聞、体験を基礎として、法曹としての責任感や倫理観が涵養されるよう努めるとともに、実際に社会への貢献を行うための機会を提供しうるものとする。

ウ 制度設計の基本的考え方

法科大学院の制度設計に当たっては、前記のような教育理念の実現を図るとともに、以下の点を基本とする。

- 法科大学院の設置については、適正な教育水準の確保を条件として、関係者の自発的創意を基本にしつつ、全国的な適正配置となるよう配慮すること
- 法科大学院における教育内容については、学部での法学教育との関係を明確にすること

- 新しい社会のニーズに応える幅広くかつ高度の専門的教育を行うとともに、実務との融合をも図る教育内容とすること
- 法科大学院における教育は、少なくとも実務修習を別に実施することを前提としつつ、司法試験及び司法修習との有機的な連携を図るものとすること
- 以上のような教育を効果的に行い、かつ社会的責任を伴う高度専門職業人を養成するという意味からも、教員につき実務法曹や実務経験者等の適切な参加を得るなど、実務との密接な連携を図り、さらには、実社会との交流が広く行われるよう配慮すること
- 入学者選抜については、他学部、他大学の出身者や社会人等の受入れにも十分配慮し、オープンで公平なものとすること
- 資力のない人や社会人、法科大学院が設置される地域以外の地域の居住者等にも法曹となる機会を実効的に保障できるよう配慮すること
- 法科大学院における適正な運営の確保及びその教育水準の維持、向上を図るため、公正かつ透明な評価システムを構築するなど、必要な制度的措置を講じること

(2) 法科大学院制度の要点

ア 設置形態

○ 法科大学院は、法曹養成に特化した実践的な教育を行う学校教育法上の大学院とすべきである。
○ 独立大学院や連合大学院も制度的に認めるべきである。

法科大学院は、法曹養成に特化した実践的な教育を行う学校教育法上の大学院とすべきである。なお、法科大学院の設置は既存の大学を拠点としなければならないわけではなく、例えば、弁護士会や地方公共団体等の大学以外の主体が学校法人を作るなどして、法科大学院の設置基準を満たせば、法科大学院を設置することができるのは当然である。既存の大学を拠点とする法科大学院と、これらの新しいタイプの法科大学院が競争し、それぞれが理想とする多様な法曹を養成する柔軟なシステムが展開されることが望まれる。

設置形態としては、法学部に組織上の基礎を持つ大学院のほかに、基礎

を持たないもの（独立大学院）や複数の大学が連合して設置するもの（連合大学院）も制度的に認められるべきである。

なお、大学が法科大学院を設置するに当たっては、従来の研究中心の考え方から真の教育重視への転換に向けて相当な自己変革の努力が求められることは言うまでもない。

イ　標準修業年限

標準修業年限は3年とし、短縮型として2年での修了を認めることとすべきである。

標準修業年限は3年とし、併せて、法科大学院において必要とされる法律学の基礎的な学識を有すると法科大学院が認める者（法学既修者。法学部出身者であると否とを問わない。）については、短縮型として2年での修了を認めることとすべきである。

ウ　入学者選抜

○　入学者選抜は、公平性、開放性、多様性の確保を旨とし、入学試験のほか、学部成績や活動実績等を総合的に考慮して合否を判定すべきである。
○　多様性の拡大を図るため、法学部以外の学部の出身者や社会人等を一定割合以上入学させるべきである。

入学者選抜は、公平性、開放性、多様性の確保を旨とし、入学試験のほか、学部における学業成績や学業以外の活動実績、社会人としての活動実績等を総合的に考慮して合否を判定すべきである。もっとも、これらをどのような方法で評価し、また判定に当たってどの程度の比重を与えるかは、各法科大学院の教育理念に応じた自主的判断に委ねられる。

21世紀の法曹には、経済学や理数系、医学系など他の分野を学んだ者を幅広く受け入れていくことが必要である。社会人等としての経験を積んだ者を含め、多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れるため、法科大学院には学部段階での専門分野を問わず広く受け入れ、また、社会人等にも広く門戸を開放する必要がある。そのため、法学部以外の学部の出身者や社会人等を一定割合以上入学させるなどの措置を講じる

べきである。その割合は、入学志願者の動向等を見定めつつ、多様性の拡大を図る方向で随時見直されることが望ましい。

出願資格については、通常の大学院入学資格が適用される。したがって、学部卒業が原則であるが、学部を卒業していない者であっても、各法科大学院が行う資格審査によって出願資格の認定が可能である。

入学試験においては、法学既修者であると否とを問わず、全ての出願者について適性試験（法律学についての知識ではなく、法科大学院における履修の前提として要求される判断力、思考力、分析力、表現力等の資質を試すもの）を行い、法学既修者に対して修業年限の2年への短縮を認める法科大学院にあっては、法学既修者としての入学を希望する者には適性試験に加えて法律科目試験（法科大学院の基礎的な法律科目の履修を省略できる程度の基礎的な学識を備えているかどうかを判定するもの）を行うという方向で、各試験の在り方を検討する必要がある。その際、適性試験は統一的なものとすることが適切であるが、法律科目試験についても、統一的に実施することが考えられる。適性試験や法律科目試験に加えて小論文や面接等を組み合わせるかどうか、組み合わせる場合の配点比率をどうするか等は、各法科大学院の自主的判断に委ねられる。

エ　教育内容及び教育方法

○　法科大学院では、法理論教育を中心としつつ、実務教育の導入部分（例えば、要件事実や事実認定に関する基礎的部分）をも併せて実施することとし、実務との架橋を強く意識した教育を行うべきである。
○　教育方法は、少人数教育を基本とし、双方向的・多方向的で密度の濃いものとすべきである。
○　法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約7～8割）の者が新司法試験に合格できるよう、充実した教育を行うべきである。
○　厳格な成績評価及び修了認定の実効性を担保する仕組みを具体的に講じるべきである。

必置科目や教員配置等についての基準を定めることにより、法曹養成のための教育内容の最低限の統一性と教育水準を確保しつつ、具体的な教科内容等については、各法科大学院の創意工夫による独自性、多様性を尊重することとする。各法科大学院は、互いに競い合うことによりその教育内

容を向上させていくことが望まれる。

法科大学院では、実務上生起する問題の合理的解決を念頭に置いた法理論教育を中心としつつ、実務教育の導入部分（例えば、要件事実や事実認定に関する基礎的部分）をも併せて実施することとし、体系的な理論を基調として実務との架橋を強く意識した教育を行うべきである。このような観点から、授業内容・方法、教材の選定・作成等について、研究者教員と実務経験を有する教員（実務家教員）との共同作業等の連携協力が必要である。

法科大学院における教育方法（授業方式）としては、講義方式や少人数の演習方式、調査・レポート作成・口頭報告、教育補助教員による個別的学習指導等を適宜活用することとする。とりわけ少人数教育を基本とすべきである。

また、法科大学院での授業は一方的なものであってはならず、双方向的・多方向的で密度の濃いものとし、セメスター制（一つの授業を学期ごとに完結させる制度）の採用等によりなるべく集中的に行うこととすべきである。

「点」のみによる選抜ではなく「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備するという趣旨からすれば、法科大学院の学生が在学期間中その課程の履修に専念できるような仕組みとすることが肝要である。このような観点から、法曹となるべき資質・意欲を持つ者が入学し、厳格な成績評価及び修了認定が行われることを不可欠の前提とした上で、法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約７～８割）の者が後述する新司法試験に合格できるよう、充実した教育を行うべきである。厳格な成績評価及び修了認定については、それらの実効性を担保する仕組みを具体的に講じるべきである。

オ　教員組織

○　法科大学院では、少人数で密度の濃い教育を行うのにふさわしい数の教員を確保すべきである。
○　実務家教員の数及び比率については、カリキュラムの内容や新司法試験実施後の司法修習との役割分担等を考慮して、適正な基準を定めるべきである。
○　弁護士法や公務員法等に見られる兼職・兼業の制限等について所要の見直し及び整備を行うべきである。
○　教員資格に関する基準は、教育実績や教育能力、実務家としての能力・経験を大幅に加味したものとすべきである。

教員組織については、法科大学院は、少人数で密度の濃い教育を行うのにふさわしい数の専任教員等を確保すべきである。

また、法科大学院は、法曹養成に特化して法学教育を高度化し、理論的教育と実務的教育との架橋を図るものであるから、実務家教員の参加が不可欠である。実務家教員としては、狭義の法曹に限らず、適格を有する人材を幅広く求める必要がある。

実務家教員の数及び比率については、法科大学院のカリキュラムの内容や新司法試験実施後の司法修習との役割分担等を考慮して、適正な基準を定めるべきである。

同時に、実務家教員については、専任教員であっても、その任期や勤務形態について柔軟に基準を運用することを考える必要がある。さらに、実務家教員の任用を容易にするため、弁護士法や公務員法等に見られる兼職・兼業の制限等について所要の見直し及び整備を行うべきである。

実務家教員の法科大学院への配置については、大学の教員採用の自主性を前提としつつ、所要の人員が継続的に確保されるよう、派遣のための法曹三者との協力体制の整備が不可欠である。

研究者、実務家の別を問わず法科大学院での指導適格教員に関し、法科大学院での教員資格に関する基準は、教育実績や教育能力、実務家としての能力・経験を大幅に加味したものとすべきである。

法科大学院は法曹養成に特化した大学院であり、研究後継者養成型の大学院（法学研究科ないし専攻）と形式的には両立するものであるが、内容的にはこれらと連携して充実した教育研究が行われることが望ましい。また、法科大学院の教員は、将来的に、少なくとも実定法科目の担当者

については、法曹資格を持つことが期待される。

教員の採用は各法科大学院が行うこととなるが、教員候補者の教育能力、教育意欲及び教育実績を重視した採用に努めるとともに、教員の流動性及び多様性が高められるよう配慮することが望まれる。

なお、以上のような教員組織に関する基準については、新制度への円滑な移行を可能にするため、柔軟で現実的な運用を適切に考慮するものとする。

カ　学位

法科大学院独自の学位（専門職学位）の新設を検討すべきである。

修了者に付与される学位については、国際的通用性をも勘案しつつ、法科大学院独自の学位（専門職学位）を新設することを検討すべきである。

(3)　公平性、開放性、多様性の確保

○　地域を考慮した全国的な適正配置に配慮すべきである。
○　夜間大学院や通信制大学院を整備すべきである。
○　奨学金、教育ローン、授業料免除制度等の各種の支援制度を十分に整備・活用すべきである。

地域を考慮した全国的な適正配置に配慮するとともに、夜間大学院等の多様な形態により、社会人等が容易に学ぶことができるよう法科大学院の公平性、開放性、多様性の確保に努めるべきである。通信制大学院についても、法科大学院の教育方法との関連で検討すべき課題は残っているが、高度情報通信技術の発展等を視野に入れつつ、積極的に対応すべきである。

資力の十分でない者が経済的理由から法科大学院に入学することが困難となることのないように、奨学金、教育ローン、授業料免除制度等の各種の支援制度を十分に整備・活用すべきである。

法科大学院の人的・物的諸条件の整備など設立・運営に要する費用については、司法の人的基盤を整備する上での重要な一翼を担うという法科大学院の意義や役割に配慮するとともに、現下の厳しい財政事情等にも留意しつつ、適切な評価の結果を踏まえて、適正な公的支援が行われる必要がある。

司法の国際化への対応や諸外国の法整備支援を通じた国際貢献の一環とし

て、留学生の積極的受入れには十分な配慮が望まれる。

(4) 設立手続及び第三者評価（適格認定）

○ 法科大学院の設置は、関係者の自発的創意を基本としつつ、基準を満たしたものを認可することとし、広く参入を認める仕組みとすべきである。
○ 入学者選抜の公平性・開放性・多様性や法曹養成機関としての教育水準、成績評価・修了認定の厳格性を確保するため、適切な機構を設けて、第三者評価（適格認定）を継続的に実施すべきである。
○ 第三者評価を実施する機関の構成については、法曹関係者や大学関係者等のほかに外部有識者の参加によって客観性・公平性・透明性を確保すべきである。

法科大学院の設置は、関係者の自発的創意を基本としつつ、設置基準を満たしたものを認可することとし、広く参入を認める仕組みとすべきである。ただし、その基準は、法曹養成の中核的機関としての使命にふさわしいものでなければならない。

また、法科大学院における入学者選抜の公平性、開放性、多様性や法曹養成機関としての教育水準、成績評価・修了認定の厳格性を確保するため、適切な機構を設けて、第三者評価（適格認定）を継続的に実施すべきである。

法科大学院の第三者評価（適格認定）の仕組みは、新たな法曹養成制度の中核的機関としての水準の維持、向上を図るためのものであって、大学院としての設置認可や司法試験の受験資格とは、密接に関連しつつも、独立した意義と機能を有するものであり、評価（適格認定）基準の策定や運用等に当たっては、それぞれの意義と機能を踏まえつつ、相互に有機的な連携を確保すべきである。

第三者評価を実施する機関の構成については、法曹関係者や大学関係者等のほかに外部有識者の参加によって客観性・公平性・透明性を確保すべきである。

(5) 法学部教育の将来像

○ 法科大学院導入後の法学部教育については、それぞれの大学が特色を発揮し、独自性を競い合う中で、全体としての活性化が期待される。
○ 学部段階における履修期間については、いわゆる飛び級を適宜活用することも望まれる。

現在、全国で 93 大学に置かれている法学部では、1 学年約 4 万 5 千人が学んでおり、法曹以外にも社会の様々な分野に人材を輩出しており、その機能は法科大学院導入後も基本的に変わりはない。法科大学院導入後の法学部教育については、法科大学院との役割分担を工夫するものや、法学基礎教育をベースとしつつ、例えば、「副専攻制」の採用等により幅広い教育を目指すものなど、それぞれの大学が特色を発揮し、独自性を競い合う中で、全体としての活性化が期待される。

さらに、学部段階における履修期間については、優れた成績を収めた者には早期修了を認める仕組み（いわゆる飛び級）を適宜活用することも望まれる。

(6) 関係者の責務

法科大学院は、21 世紀の司法を担う質の高い法曹を養成するという重大な役割を担うものであって、その実りある実現のためには、教員、教育内容や方法その他の人的・物的な面で、相当の労力、時間及び資金を投入しなければならない。大学関係者と法曹関係者の責務は極めて重く、それを十分自覚しつつ法科大学院の設置及び運営に当たることが切に求められる。

3. 司法試験

○ 司法試験を、法科大学院の教育内容を踏まえた新たなものに切り替えるべきである。
○ 新司法試験と法科大学院での教育内容との関連を確保するための具体的な仕組みを設けるべきである。
○ 適格認定を受けた法科大学院の修了者には、新司法試験の受験資格が認められることとすべきである。
○ 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適切な途を確保すべきである。
○ 適格認定を受けた法科大学院の修了者の新司法試験受験については3回程度の受験回数制限を課すべきである。
○ 新司法試験は、平成17（2005）年度に予想される法科大学院の初めての修了者を対象とする試験から実施すべきである。
○ 新司法試験実施後も5年間程度は、併行して現行司法試験を引き続き実施すべきである。
○ 現行司法試験の合格枠制（丙案）は、現行試験合格者数が1,500人に達すると見込まれる平成16（2004）年度から廃止すべきである。

(1) 基本的性格

「点」のみによる選抜から「プロセス」としての新たな法曹養成制度に転換するとの観点から、その中核としての法科大学院制度の導入に伴って、司法試験も、法科大学院の教育内容を踏まえた新たなものに切り替えるべきである。

(2) 試験の方式及び内容

法科大学院において充実した教育が行われ、かつ厳格な成績評価や修了認定が行われることを前提として、新司法試験は、法科大学院の教育内容を踏まえたものとし、かつ、十分にその教育内容を修得した法科大学院の修了者に新司法試験実施後の司法修習を施せば、法曹としての活動を始めることが許される程度の知識、思考力、分析力、表現力等を備えているかどうかを判定することを目的とする。

新司法試験は、例えば、長時間をかけて、これまでの科目割りに必ずしもとらわれずに、多種多様で複合的な事実関係による設例をもとに、問題解決・

紛争予防の在り方、企画立案の在り方等を論述させることなどにより、事例解析能力、論理的思考力、法解釈・適用能力等を十分に見る試験を中心とすることが考えられる。

新司法試験と法科大学院での教育内容との関連を確保するため、例えば、司法試験管理委員会に法科大学院関係者や外部有識者の意見を反映させるなど適切な仕組みを設けるべきである。

(3) 受験資格

法科大学院制度の導入に伴い、適切な第三者評価の制度が整備されることを踏まえ、それによる適格認定を受けた法科大学院の修了者には、司法試験管理委員会により新司法試験の受験資格が認められることとすべきである。

また、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適切な途を確保すべきである。このため、後述の移行措置の終了後において、法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度の趣旨を損ねることのないよう配慮しつつ、例えば、幅広い法分野について基礎的な知識・理解を問うような予備的な試験に合格すれば新司法試験の受験資格を認めるなどの方策を講じることが考えられる（この場合には、実社会での経験等により、法科大学院における教育に対置しうる資質・能力が備わっているかを適切に審査するような機会を設けることについても検討する必要がある。）。

いずれにしても、21 世紀の司法を支えるにふさわしい資質・能力を備えた人材を「プロセス」により養成することが今般の法曹養成制度改革の基本的視点であり、およそ法曹を志す多様な人材が個々人の事情に応じて支障なく法科大学院で学ぶことのできる環境の整備にこそ力が注がれるべきであることは、改めて言うまでもない。

第三者評価による適格認定を受けた法科大学院の修了者の新司法試験の受験については、上記のような法科大学院制度及び新司法試験制度の趣旨から、3 回程度の受験回数制限を課すべきである。なお、予備的な試験に合格すれば新司法試験の受験資格を認めるなどの方策を講じることとした場合の受験回数については、別途検討が必要である。

上記のように第三者評価による適格認定に基づいて司法試験管理委員会が法科大学院の修了者に新司法試験の受験資格を認める場合には、適格と認定されていた法科大学院について、その認定が第三者評価を実施する機関によって取り消されることとなったときに、新司法試験の受験資格につ

いて、当該法科大学院の在学生に不測の不利益を与えないよう適切な配慮が必要である。

(4) 移行措置

新司法試験は、平成 17（2005）年度に予想される法科大学院の初めての修了者を対象とする試験から実施することとすべきである。新制度への完全な切替えに至る移行措置として、現行司法試験の受験生に不当な不利益を与えないよう、新司法試験実施後も 5 年間程度は、これと併行して現行司法試験を引き続き実施すべきである。

なお、現行司法試験におけるいわゆる合格枠制（丙案）については、現行試験合格者数が 1,500 人に達することが見込まれる平成 16（2004）年度から廃止すべきである。

4. 司法修習

○　新司法試験実施後の司法修習は、修習生の増加に実効的に対応するとともに、法科大学院での教育内容をも踏まえ、実務修習を中核として位置付けつつ、修習内容を適切に工夫して実施すべきである。
○　給費制については、その在り方を検討すべきである。
○　司法研修所の管理・運営については、法曹三者の協働関係を一層強化するとともに、法科大学院関係者や外部の有識者の声をも適切に反映させる仕組みを設けるべきである。

(1)　修習の内容

新司法試験実施後の司法修習は、修習生の増加（前記第1「法曹人口の拡大」参照）に実効的に対応するとともに、法科大学院での教育内容をも踏まえ、実務修習を中核として位置付けつつ、修習内容を適切に工夫して実施すべきである。

なお、新司法試験実施後の司法修習のうちの集合修習（前期）と法科大学院における教育との役割分担の在り方については、今後、法科大学院の制度が整備され定着するのに応じ、随時見直していくことが望ましい。

(2)　給費制の在り方

修習生に対する給与の支給（給費制）については、将来的には貸与制への切替えや廃止をすべきではないかとの指摘もあり、新たな法曹養成制度全体の中での司法修習の位置付けを考慮しつつ、その在り方を検討すべきである。

(3)　司法研修所

司法研修所の管理・運営については、法曹三者の協働関係を一層強化するとともに、法科大学院関係者や外部の有識者の声をも適切に反映させる仕組みを設けるべきである。

5. 継続教育

継続教育を、法曹養成の総合的・体系的な構想の一環として位置付け、整備すべきである。

21 世紀の司法を支えるにふさわしい資質と能力（倫理面も含む。）を備えた法曹を養成・確保する上では、法曹の継続教育についても、総合的・体系的な構想の一環として位置付け、そのための整備をすべきである。

この点で、現に実務に携わる法曹も、法科大学院において、科目履修等の適宜の方法により、先端的・現代的分野や国際関連、学際的分野等を学ぶことは、最適な法的サービスを提供する上で必要な法知識を更新するとともに、視野や活動の範囲を広げるために意義のあることだと考えられ、関係者の自発的、積極的な取組が求められる。

6. 新たな法曹養成制度の円滑な実施に向けて

○ 法科大学院の設置認可や第三者評価（適格認定）の基準の策定、新司法試験及び新司法試験実施後の司法修習の具体的な設計等について、関係機関で連携して速やかにかつ着実に検討を進めるべきである。
○ 設置認可及び第三者評価（適格認定）のための基準については、可能な限り早期にその内容を公表し、周知を図るべきである。

以上のような内容を骨格とする新たな法曹養成制度を円滑に実施に移すことのできるよう、法科大学院の設置認可や第三者評価（適格認定）の基準の策定、新司法試験及び新司法試験実施後の司法修習の具体的な設計等を含む所要の措置について、関係機関において適切な連携を図りつつ、速やかにかつ着実に検討を進めるべきである。その際、当審議会が文部省（現文部科学省）に対して、大学関係者及び法曹三者の参画の下に、当審議会が提示した基本的考え方に留意しつつ、専門的技術的見地から具体案を検討することを依頼したことに応えた報告書（平成12年9月「法科大学院（仮称）構想に関する検討のまとめ－法科大学院（仮称）の制度設計に関する基本的事項－」）の内容をも参考とする必要がある。特に、設置認可及び第三者評価（適格認定）のための基準については、法科大学院を設置しようとする大学等が公平な条件の下に十分な準備ができるよう、可能な限り早期にその内容を公表し、周知を図るべきである。

第３　弁護士制度の改革

１．弁護士の社会的責任（公益性）の実践

○　弁護士は、誠実に職務を遂行し、国民の権利利益の実現に奉仕することを通じて社会的責任（公益性）を果たすとともに、その使命にふさわしい職業倫理を保持し、不断に職務活動の質の向上に努めるべきである。
○　弁護士の公益活動については、その内容を明確にした上で、弁護士の義務として位置付けるべきである。また、公益活動の内容について、透明性を確保し、国民に対する説明責任を果たすべきである。

社会における弁護士の役割は、「国民の社会生活上の医師」たる法曹の一員として、「基本的人権を擁護し、社会正義を実現する」（弁護士法第１条第１項）との使命に基づき、法廷の内と外とを問わず、国民にとって「頼もしい権利の護り手」であるとともに「信頼しうる正義の担い手」として、高い質の法的サービスを提供することにある。

弁護士の社会的責任（公益性）は、基本的には、当事者主義訴訟構造の下での精力的な訴訟活動など諸種の職務活動により、「頼もしい権利の護り手」として、職業倫理を保持しつつ依頼者（国民）の正当な権利利益の実現に奉仕することを通じて実践されると考えられる。弁護士は、国民の社会生活や企業の経済活動におけるパートナー、公的部門の担い手などとして、一層身近で、親しみやすく、頼りがいのある存在となるべく、その資質・能力の向上、国民との豊かなコミュニケーションの確保に努めなければならない。弁護士は、社会の広範かつ多様なニーズに一層積極的かつ的確に対応するよう、自ら意識改革に取り組むとともに、その公益的な使命にふさわしい職業倫理を自覚し、自らの行動を規律すべきである。

同時に、弁護士は、「信頼しうる正義の担い手」として、通常の職務活動を超え、「公共性の空間」において正義の実現に責任を負うという社会的責任（公益性）をも自覚すべきである。その具体的内容や実践の態様には様々なものがありうるが、例えば、いわゆる「プロ・ボノ」活動（無償奉仕活動の意であり、例えば、社会的弱者の権利擁護活動などが含まれる。）、国民の法的サービスへのアクセスの保障、公務への就任、後継者養成への関与等により社会に貢献することが期待されている。

殊に、公務への就任に関しては、弁護士が今後一層積極的に裁判官、検察官等の他の法律専門職に就いて国民の期待と信頼に応えうる司法の運営に貢献す

ることが望まれる。とりわけ、「裁判官制度の改革」（後記第 5 参照）において述べるように、今後、弁護士からの裁判官への任官を強力に推進する必要があることを考えると、弁護士会は、適格者たる会員弁護士が進んで数多く裁判官に任官することを確保するために従来に増して大きな力を傾注しなければならない。弁護士会は、最高裁判所と協力・協働しながら、弁護士任官を推進するために必要な態勢等を早急に整備すべきである。

このような見地から、弁護士の公益活動について、弁護士制度を含む司法制度全体及びこれに関連する諸制度の在り方などの検討を踏まえつつ、その具体的な内容やその規範的な意義を明確化した上で、公益活動を弁護士の義務として位置付けるべきである。また、その活動内容については、透明性を確保し、国民に対する説明責任を果たすべきである。

2. 弁護士の活動領域の拡大

○ 弁護士法第 30 条第 1 項に規定する公務就任の制限及び同条第 3 項に規定する営業等の許可制については、届出制に移行することにより自由化すべきである。

○ 活動領域の拡大に伴う弁護士倫理の在り方を検討し、倫理研修の充実、綱紀・懲戒制度の適切な運用等により、弁護士倫理の遵守を確保すべきである。

弁護士は、公職への就任が制限され（弁護士法第 30 条第 1 項）、民間企業に所属する場合には所属弁護士会の許可を必要とされている（同条第 3 項）。

今後は、弁護士が、個人や法人の代理人、弁護人としての活動にとどまらず、社会のニーズに積極的に対応し、公的機関、国際機関、非営利団体（NPO）、民間企業、労働組合など社会の隅々に進出して多様な機能を発揮し、法の支配の理念の下、その健全な運営に貢献することが期待される。

このような弁護士の活動領域の拡大を進める見地から、弁護士法第 30 条第 1 項に規定する公務就任の制限及び同条第 3 項に規定する営業等の許可制については、事前規制を廃止し、自由化すべきである（これに伴い、同条第 2 項の見直しについても検討すべきである。）。その際、兼職営業等を行う場合の弁護士倫理の在り方を検討し、兼職営業等の状況を事後的に把握するため所属弁護士会への届出制を残した上で、倫理研修の充実、綱紀・懲戒制度の適切な運用等により、弁護士倫理の遵守を確保すべきである。

3. 弁護士へのアクセス拡充

(1) 法律相談活動等の充実

法律相談センター等の設置を進めるべきである。

現在、日本弁護士連合会･単位弁護士会においては、地域における法律相談活動等を充実させる見地から、「法律相談センター」や「公設事務所」の設置を進めている。また、各地方公共団体の住民向け相談窓口において、弁護士等を活用して法律面を含む相談に応じているところも多い。

国民の弁護士へのアクセスを拡充する見地から、弁護士人口の大幅な増加を図ることに加えて、弁護士過疎問題への対応の視点も含め、弁護士会の「法律相談センター」等の設置を進めるべきである。その際、弁護士、弁護士会の一層の自主的努力が期待されるとともに、地域への司法サービスを拡充する見地から、国又は地方公共団体において一定の財政的負担を行うことも含め、これらの制度運営の在り方について検討すべきである。

(2) 弁護士報酬の透明化・合理化

弁護士報酬の透明化・合理化の見地から、例えば、
○ 個々の弁護士の報酬情報の開示・提供の強化
○ 報酬契約書の作成の義務化、依頼者に対する報酬説明義務等の徹底を行うべきである。

弁護士報酬については、利用者に目安が付きやすくする等の見地から、透明化・合理化を図ることとし、具体的には、個々の弁護士の報酬情報の開示・提供の強化、報酬契約書の作成の義務化、依頼者に対する報酬説明義務等の徹底を行うべきである。

弁護士法第 33 条において「弁護士の報酬に関する標準を示す規定」が必要的会則事項とされていることについては、規制改革推進 3 か年計画(平成 13 年 3 月 30 日閣議決定)において「報酬規定を会則記載事項から削除する」と定められていることを踏まえ、適切な対応がなされるべきである。なお、報酬に関し、弁護士会が何らかの規定を策定する場合には、その策定過程を透明化すべきである。

(3) 弁護士情報の公開

○ 弁護士広告の原則自由化に関し、弁護士の専門分野や実績等についても広告対象として認める方向で検討を加え、必要な措置を講じるべきである。
○ 弁護士に関する情報の開示を一層推進すべきである。

平成12年10月より、弁護士広告が原則自由化されたところであるが、さらに、利用者による選択の便宜に資する見地から、弁護士の専門分野や実績等についても広告対象として認める方向で、第三者評価の導入の要否等につき検討を加え、必要な措置を講じるべきである。また、弁護士に関する情報の開示を一層推進すべきである。

4. 弁護士の執務態勢の強化・専門性の強化

○ 法律事務所の共同化・法人化、専門性の強化、協働化・総合事務所化等を推進するための方策を講じるべきである。
○ 弁護士の専門性強化等の見地から、弁護士会による研修の義務化を含め、弁護士の継続教育を充実・実効化すべきである。

弁護士は、その職務活動の質が、複雑・多様化・国際化する社会のニーズに十分に対応し、かつ不断に向上していくように、自ら最大限の努力を傾注すべきである。

弁護士の執務態勢に関する制度としては、第151回（平成13年）国会での弁護士法改正法案の可決・成立により、弁護士法人制度（弁護士法第30条の2以下）の導入、これに伴う弁護士法人についての複数事務所の設置禁止（弁護士法第20条第3項）の例外の容認等の立法措置が行われたところである。

弁護士の執務態勢を強化し、更なる職務の質の向上を図る見地から、今後とも、法律事務所の共同化・法人化、専門性の強化、異業種との協働化・総合事務所化（ワン・ストップ・サービス化）等を実効的に推進するために必要な方策を講じるべきである。その際、異業種との収支共同型や相互雇用型等の形態などいわゆる異業種間共同事業の容認の可否については、更に検討すべきである。

また、弁護士の専門性強化等の見地から、弁護士会による研修の義務化を含め、弁護士の継続教育を充実・実効化すべきである。

5. 弁護士の国際化／外国法事務弁護士等との提携・協働

○ 弁護士が、国際化時代の法的需要に十分対応するため、専門性の向上、執務態勢の強化、国際交流の推進、法曹養成段階における国際化の要請への配慮等により、国際化への対応を抜本的に強化すべきである。
○ 日本弁護士と外国法事務弁護士等との提携・協働を積極的に推進する見地から、例えば特定共同事業の要件緩和等を行うべきである。
○ 発展途上国に対する法整備支援を推進すべきである。

（注）前記Ⅱ「国民の期待に応える司法制度」の第3の4.参照。

6. 弁護士会の在り方

(1) 弁護士会運営の透明化等

○ 弁護士会運営の透明化を図るべきである。例えば、
- 会務運営について弁護士以外の者の関与を拡大するなど広く国民の声を聴取し反映させることが可能となるような仕組みの整備
- 意思決定過程の透明性の確保、業務、財務等の情報公開の仕組みの整備

を行うべきである。

○ 弁護士会において、弁護士改革など本意見で述べる諸改革を円滑に具体化し、その適正な運営と発展を確保するため、それに必要な態勢等の整備がなされることを期待する。

弁護士会においては、「弁護士の使命及び職務にかんがみ、その品位を保持し、弁護士事務の改善進歩を図るため、弁護士の指導、連絡及び監督に関する事務を行うことを目的」（弁護士法第 31 条）とした様々な活動を行っている。

こうした弁護士会の活動の公益性にかんがみ、弁護士会運営の透明性を確保し、国民に対する説明責任を実行することが重要である。具体的には、例えば、会務運営について弁護士以外の者の関与を拡大するなど広く国民の声を聴取し反映させることが可能となるような制度の拡充や、その意思決定過程の透明性の確保、業務、財務等の情報公開の仕組みの整備などを行うべきである。

また、弁護士の社会的責任（公益性）の実践、活動領域の拡大、弁護士へのアクセス拡充、弁護士の職務活動ごとに適正かつ迅速な裁判を実現するための訴訟活動の質の向上、国際性・専門性の強化、執務態勢の強化、更に本意見で述べるその他の諸改革について、これを円滑に具体化し、その適正な運営と発展を確保するためには、一人ひとりの弁護士の意識・技能の抜本的な改革とともに、それを援助・促進するために、弁護士会が、諸々の改革課題に専門的・系統的に責任をもって対応することが強く求められるところである。弁護士会において、本意見で述べる諸改革を円滑に具体化し、その適正な運営と発展を確保するため、それに必要な態勢等の整備がなされることを期待する。

(2) 弁護士倫理等に関する弁護士会の態勢の整備

○ 弁護士会は、弁護士への社会のニーズの変化等に対応し、弁護士倫理の徹底・向上を図るため、その自律的権能を厳正に行使するとともに、弁護士倫理の在り方につき、その一層の整備等を行うべきである。

○ 綱紀・懲戒手続の透明化・迅速化・実効化の見地から、少なくとも、

- 綱紀・懲戒手続を通じて、これらを担う機関の委員構成の見直し（弁護士以外の委員の増加など）
- 綱紀委員会の弁護士以外の委員への評決権の付与
- 懲戒請求者が綱紀委員会の議決に対する異議申出を棄却・却下された場合に、国民が参加して構成される機関に更なる不服申立ができる制度の導入
- 弁護士の調査・審査への協力義務の明確化等による職権調査の実効化
- 標準審理期間設定等による迅速化
- 懲戒委員会の決定に少数意見を明示する等による透明性の向上
- 懲戒請求者の手続参加の拡充やこれに対する情報提供の強化等の一層の配慮
- 懲戒処分の過程・結果等に関する公表の拡充

等を行うべきである。

○ 依頼者等の利益保護の見地から、弁護士会の苦情処理を適正化すべきである。例えば、

- 苦情相談窓口の整備と一般への周知
- 苦情相談担当者の育成
- 苦情処理手続の適正・透明化
- 綱紀・懲戒手続等との連携強化

等を行うべきである。

また、弁護過誤に対する救済を強化するため、弁護士賠償責任保険の普及等の方策を検討すべきである。

○ 法曹養成段階での倫理教育、継続教育段階での倫理研修を強化すべきである。

国民と司法の接点を担う弁護士の職務の質を確保、向上させることは、弁護士の職務の質に対する国民の信頼を強化し、ひいては司法（法曹）全体に対する国民の信頼を確固たるものにするために必要であり、これにより国民が

より充実した法的サービスを享受できるようになる。

弁護士倫理の制定、弁護士倫理に関する教育、弁護士に関する苦情の処理、綱紀・懲戒に関する諸手続など、弁護士の職務の質に関する指導・監督等については、弁護士会に自律的権能（いわゆる弁護士自治）が認められ、国家機関の監督に服さないこととされている。これら弁護士会の自律的権能を実効的かつ厳正に行使し弁護士自治を一層実効あらしめることは、弁護士会の国民に対する責務と言うべきである。

また、弁護士会が自律的権能を行使する上で、手続の透明化、国民に対する説明責任の実行、それらの運営･運用への国民参加等、国民の意思を適切に反映させる方策を講じることも必要である。

このような見地から、弁護士会は、弁護士への社会のニーズの変化等に対応し、弁護士倫理の徹底・向上を図るため、その自律的権能を厳正に行使するとともに、弁護士倫理の在り方につき、その一層の整備等を行うべきである。また、弁護士会による綱紀・懲戒手続の透明化・迅速化・実効化、苦情処理の適正化、倫理教育・研修の強化等について、以下のような改革を行うべきである。

綱紀・懲戒手続の透明化、迅速化、実効化の見地から、少なくとも、綱紀・懲戒手続を通じて、これらを担う機関の委員構成の見直し（弁護士以外の委員の増加など）、綱紀委員会の弁護士以外の委員への評決権の付与、懲戒請求者が綱紀委員会の議決に対する異議申出を棄却・却下された場合に、国民が参加して構成される機関に更なる不服申立ができる制度の導入、弁護士の調査・審査への協力義務の明確化等による職権調査の実効化、標準審理期間設定等による迅速化、懲戒委員会の決定に少数意見を明示する等による透明性の向上、懲戒請求者の手続参加の拡充やこれに対する情報提供の強化等の一層の配慮、懲戒処分の過程・結果等に関する公表の拡充等を行うべきである。

依頼者等の利益保護の見地から、弁護士会の苦情処理を適正化すべきである。例えば、苦情相談窓口の整備と一般への周知、苦情相談担当者の育成、苦情処理手続の適正・透明化、綱紀・懲戒手続等との連携強化等を行うべきである。また、弁護過誤に対する救済を強化するため、弁護士賠償責任保険の普及等の方策を検討すべきである。

法曹養成段階での倫理教育、継続教育段階での倫理研修を強化すべきである。

弁護士の職務の質の確保・向上を図るため、弁護士会は、法曹養成の全過程において、所要の貢献を行うべきである。

7. 隣接法律専門職種の活用等

○　訴訟手続において、隣接法律専門職種などの有する専門性を活用する見地から、

- 司法書士への簡易裁判所での訴訟代理権については、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、これを付与すべきである。また、簡易裁判所の事物管轄を基準として、調停・即決和解事件の代理権についても、同様に付与すべきである。
- 弁理士への特許権等の侵害訴訟（弁護士が訴訟代理人となっている事件に限る。）での代理権については、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、これを付与すべきである。
- 税理士について、税務訴訟において、裁判所の許可を得ることなく、補佐人として、弁護士である訴訟代理人と共に裁判所に出頭し、陳述する権限を認めるべきである。
- 行政書士、社会保険労務士、土地家屋調査士など、その他の隣接法律専門職種などについては、その専門性を訴訟の場で活用する必要性や相応の実績等が明らかになった将来において、出廷陳述など一定の範囲・態様の訴訟手続への関与の在り方を個別的に検討することが、今後の課題として考えられる。

○　ADR を含む訴訟手続外の法律事務に関して、隣接法律専門職種などの有する専門性の活用を図るべきである。具体的な関与の在り方については、弁護士法第 72 条の見直しの一環として、職種ごとに実態を踏まえて個別的に検討し、法制上明確に位置付けるべきである。

○　弁護士法第 72 条については、少なくとも、規制対象となる範囲・態様に関する予測可能性を確保するため、隣接法律専門職種の業務内容や会社形態の多様化などの変化に対応する見地からの企業法務等との関係も含め、その規制内容を何らかの形で明確化すべきである。

○　ワンストップ・サービス（総合的法律経済関係事務所）実現のため、弁護士と隣接法律専門職種などによる協働を積極的に推進するための方策を講じるべきである。

弁護士法第 72 条は、弁護士でない者が報酬を得る目的で法律事件に関して法律事務を取り扱うことなどを業とすることを禁止している。一方、司法書士、弁理士、税理士、行政書士、社会保険労務士、土地家屋調査士などのいわゆる隣接法律専門職種は、それぞれの業法に定められたところに従い、限定的な法

律事務を取り扱っている。

弁護士と隣接法律専門職種との関係については、弁護士人口の大幅な増加と諸般の弁護士改革が現実化する将来において、各隣接法律専門職種の制度の趣旨や意義、及び利用者の利便とその権利保護の要請等を踏まえ、法的サービスの担い手の在り方を改めて総合的に検討する必要がある。しかしながら、国民の権利擁護に不十分な現状を直ちに解消する必要性にかんがみ、利用者の視点から、当面の法的需要を充足させるための措置を講じる必要がある。

このような観点に立ち、訴訟手続においては、隣接法律専門職種などの有する専門性を活用する見地から、少なくとも、司法書士の簡易裁判所での訴訟代理権（簡易裁判所の事物管轄を基準として、調停・即決和解事件の代理権についても同様）、弁理士の特許権等の侵害訴訟（弁護士が訴訟代理人となっている事件に限る。）での代理権については、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、これを付与すべきである。税理士について、税務訴訟において、裁判所の許可を得ることなく、補佐人として、弁護士である訴訟代理人と共に裁判所に出頭し、陳述する権限を認めるべきである（なお、この点については、第 151 回<平成 13 年>国会での税理士法改正法案の可決・成立により、立法措置が行われたところである。）。

行政書士、社会保険労務士、土地家屋調査士など、その他の隣接法律専門職種などについては、その専門性を訴訟の場で活用する必要性や相応の実績等が明らかになった将来において、出廷陳述など一定の範囲・態様の訴訟手続への関与の在り方を個別的に検討することが、今後の課題として考えられる。

また、ADR を含む訴訟手続外の法律事務に関して、隣接法律専門職種などの有する専門性の活用を図ることも重要である。具体的な関与の在り方については、後述する弁護士法第 72 条の見直しの一環として、職種ごとに実態を踏まえて判断すべきである。その際、当該法律事務の性質と実情、各職種の業務内容・専門性やその実情、その固有の職務と法律事務との関連性、法律事務に専門性を活用する必要性等を踏まえ、その在り方を個別的に検討し、こうした業務が取扱い可能であることを法制上明確に位置付けるべきである。なお、弁護士法第 72 条については、少なくとも、規制対象となる範囲・態様に関する予測可能性を確保するため、隣接法律専門職種の業務内容や会社形態の多様化などの変化に対応する見地からの企業法務等との関係も含め、その規制内容を何らかの形で明確化すべきである。

弁護士と隣接法律専門職種その他の専門資格者による協働については、依頼者の利便の向上を図る観点から、ワンストップ・サービス（総合的法律経済関係事務所）を積極的に推進し、その実効を上げるための方策を講じるべきであ

る。その際、収支共同型や相互雇用型等の形態などいわゆる異業種間共同事業の容認の可否については、更に検討すべきである。

8. 企業法務等の位置付け

○ 企業法務等の位置付けについて検討し、少なくとも、司法試験合格後に民間等における一定の実務経験を経た者に対して法曹資格の付与を行うための具体的条件を含めた制度整備を行うべきである。

○ 特任検事、副検事、簡易裁判所判事の経験者の有する専門性の活用等を検討し、少なくとも、特任検事へ法曹資格の付与を行うための制度整備を行うべきである。

隣接法律専門職種の活用等の検討と関連して、企業法務等の位置付け、特任検事（検察庁法第 18 条第 3 項に基づき任命された検事）、副検事、簡易裁判所判事の経験者の有する専門性の活用、行政訴訟の指定代理人制度についても更に検討すべきである。少なくとも、司法試験合格後に民間等における一定の実務経験を経た者に対して法曹資格の付与を行うための具体的条件を含めた制度整備や、特任検事へ法曹資格の付与を行うための制度整備を行うべきである。

第4 検察官制度の改革

1. 検察官に求められる資質・能力の向上等

○ 検察の厳正・公平性に対する国民の信頼を確保する観点から、次のような検察官の意識改革のための方策を実施すべきである。
- 検事を、一定期間、一般の国民の意識・感覚を学ぶことができる場所で執務させることを含む人事・教育制度の抜本的見直し
- 幹部を含む検察官が犯罪被害者の心情や警察等の第一次捜査機関の活動等に対する理解を深めるための具体的方策
- 検察官が独善に陥ることを防止するとともに、検察官としての基本的な在り方を徹底するため、部内研修等の充実強化を行うこと

○ 専門的知識・経験を習得・向上させるための適切な研修制度等を導入すべきである。

○ 刑事手続への新たな国民参加制度の実効的実施を支えうるよう、立証活動等の能力の向上を図るための適切な研修制度等を導入すべきである。

検察官は、公益の代表者として、犯罪捜査（事件処理の適正化のための警察等第一次捜査機関に対する指示・指揮を含む。）、公訴の提起（検察官は、公訴提起の権限を有する唯一の国家機関であるとともに、公訴提起・維持に十分な犯罪の嫌疑等がある場合でも、犯罪者の改善更生等の観点から総合的に判断して公訴提起を行わないこともできる。）、公訴の維持・遂行、刑事裁判の執行の監督等の権限を行使することを任務とし、特に刑事に関して極めて重大な職責を負っている。刑罰権の適正な実現や刑事司法に対する国民の信頼を確保するために、検察官は、これらの権限を常に厳正かつ公平に行使することが求められている。

このような検察官の職責の重大性や、刑事司法が、適正な手続の保障の下、事案の真相解明を使命としていることからすれば、検察官は、独善に陥ることなく自己の権限・責任の重みを謙虚に受け止めた上で、人権感覚に富んだ豊かな人間性を持ち合わせ、社会常識はもちろんのこと、人間関係の機微や情に対する深い理解・洞察力を兼ね備え、被疑者や被害者等の関係者の心情や立場に十分な配慮をしながら、警察等の第一次捜査機関との適切な協力・連携の下、事案の適正公平な解決に真摯かつ積極的に取り組む姿勢を常に保持する必要がある。

また、今後の社会構造の変化、科学技術の革新、国際化等に伴って生ずる新しい形態の犯罪（例えばコンピュータ・ネットワーク関連犯罪等）や高度な専門

的知見を要する犯罪（例えば企業活動に関連する複雑な経済事犯、医療過誤に起因する業務上過失致死傷事犯等）等に対応しうるよう捜査能力等の向上を図っていくため、国内外を問わず、複雑多様化する政治、経済、社会の動向や先端的分野等に関する知識経験を習得することも必要となる。

さらには、刑事手続へ新たな国民参加の制度が導入されることから（後記Ⅳ「国民的基盤の確立」の第 1 の 1.参照）、検察官は、刑事手続の重要な担い手として、法律専門家ではない国民がより良く公判審理を理解しうるように、立証活動等の能力の向上や運用上の工夫等を通じて、同制度の実効的実施に積極的な貢献をしていくことが求められる。

そこで、検察の厳正・公平性に対する国民の信頼を確保する観点から、次のような検察官の意識改革のための方策を実施すべきである。

- 検事に、一定期間、その身分を離れ、一般の国民の意識・感覚を学ぶことができる場所（例えば弁護士事務所等）で執務させることを含む人事・教育制度の抜本的見直し（退職手当や共済関係等の面で後記第 5 の「裁判官制度の改革」の 1.(1)に述べるのと同様な配慮が望まれる。）
- 幹部を含む検察官が犯罪被害者の心情や警察等の第一次捜査機関の活動等に対する理解を深めるための具体的方策
- 検察官が独善に陥ることを防止するとともに、検察官としての基本的な在り方を徹底するため、部内研修等の充実強化を行うこと

また、専門的知識・経験を習得・向上させるための適切な研修制度等を導入すべきである。

さらに、刑事手続への新たな国民参加制度の実効的実施を支えうるよう、立証活動等の能力の向上を図るための適切な研修制度等を導入すべきである。

2　検察庁運営への国民参加

検察審査会が検察事務の改善に関し検事正に対して行う建議・勧告の制度を充実・実質化することを含め、検察庁の運営について、国民の声を聴取し反映させることが可能となるような仕組みを導入すべきである。

個々の検察官のみならず、検察庁自体も、その組織運営が適正でかつ国民の理解と信頼を得られるものとなる必要があり、そのため、検察運営に国民の良識を反映させていくことは重要であり、ひいては司法の国民的基盤の強化にもつながるものである。

現行法上、検察審査会が検察事務の改善に関し検事正に建議又は勧告をすることができるとされているが、必ずしも十分機能していない。この制度を充実・実質化（例えば、建議・勧告に対する回答義務の法定、建議・勧告及びこれに対する回答の公表などが考えられる。）することを含め、検察庁の運営について、国民の声を聴取し反映させることが可能となるような仕組みを導入すべきである。

第５　裁判官制度の改革

21世紀の我が国社会における司法を担う高い質の裁判官を安定的に確保し、これに独立性をもって職権を行使させるために、以下に述べるような方策を講じるべきである。

1. 給源の多様化、多元化

裁判所法は、判事補のみではなく、弁護士や検察官など判事の給源の多元性を予定しているが、運用の実際においては、判事補のほとんどがそのまま判事になって判事補が判事の主要な給源となり、しかも、従来、弁護士からの任官が進まないなど、これを是正する有効な方策を見いだすことも困難であった。こうした制度運用の経緯、現状を踏まえ、国民が求める裁判官を安定的に確保していくことを目指し、判事となる者一人ひとりが、それぞれ法律家として多様で豊かな知識、経験等を備えることを制度的に担保する仕組みを整備するほか、弁護士任官の推進、裁判所調査官制度の拡充等の施策を講じるべきである。

○　多様で豊かな知識、経験等を備えた判事を確保するため、原則としてすべての判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みを整備すべきである。
○　特例判事補制度については、計画的かつ段階的に解消すべきである。このためにも判事を増員するとともに、それに対応できるよう、弁護士等からの任官を推進すべきである。
○　弁護士任官等を推進するため、最高裁判所と日本弁護士連合会が、一致協力し、恒常的な体制を整備して協議・連携を進めることにより、継続的に実効性のある措置を講じていくべきである。

(1)　判事補制度の改革等

ア　判事補の判事への任命等

(ア)　多様で豊かな知識、経験等を備えた判事を確保するため、原則としてすべての判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みを整備すべきである。仕組みの整備に当たっては、次の諸点に留意すべきである。

- 「裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験」は、判事補

が裁判官の身分を離れて弁護士、検察官等他の法律専門職の職務経験を積むことが基本となるべきである。これに加え、こうした職務経験と同視できる程度に、裁判官の資質向上のために有益であると認められる経験も含まれうるが、その具体的内容については、更に検討する必要がある。

- その期間は、実のある経験を積むにふさわしい相当程度長期の期間とするものとする。
- 判事補が、この仕組みにより弁護士、検察官等他の法律専門職の職務経験又はこれと同視しうる経験を積むことを制度的に担保するものとする。そのための方策については、判事の任命資格を見直すことや、判事の選考においてこれらの経験を経ていることを重視することなどが考えられるが、更に検討するものとし、いずれにしても実効性のある措置を講じるものとする。
- 裁判官の身分を離れた判事補が、上記の経験を積んだ後に、裁判官に復帰した場合には、退職手当や共済関係等の面で適切な配慮がなされることが望ましい。

(イ) なお、以上と同様の視点から、弁護士、検察官等から任官しようとする者についても、その前提として、例えば、判事補、調査官等として裁判所内部での職務経験を経ていることは有意義であり、指名に当たってそうした経験が重視されるべきである。

イ 特例判事補制度の解消

特例判事補制度については、裁判官数の不足に対応するための「当分の間」の措置であったことや、十全の権限を行使する判事となるためには10年の法律専門家としての経験を要求している裁判所法の趣旨にかんがみ、計画的かつ段階的に解消すべきである。裁判官の大幅増員の必要性については既に言及したところであるが、特例判事補制度の解消のためにも、判事を大幅に増員すべきであり、後記(2)の措置を講じること等により、判事の大幅増員に対応できるよう、弁護士等からの任官を推進すべきである。

(2) 弁護士任官の推進等

判事の給源の多元性を予定する裁判所法第42条の趣旨の実質化を図るとともに、特例判事補制度の解消等のための判事の大幅増員に対応できるよう、従来から課題とされてきた弁護士任官を強力に推進する必要があり、そのた

めには、最高裁判所と日本弁護士連合会が恒常的かつ密接な協力体制を整備することが不可欠である。また、そうした協力体制は、弁護士が裁判官に任官することにとどまらず、両者の人材交流のための体制として、前記(1)ア(ア)の仕組みにより弁護士の職に就いた判事補が再び裁判官職に復帰することをより円滑ならしめることにも資する点で重要な意義を有する。最高裁判所と日本弁護士連合会は、以上と同一の認識に基づき、「弁護士任官等に関する協議会設置要綱」(平成 13 年 4 月 12 日付け)を策定するなどして、互いに協力して弁護士任官等を推進することに合意しているところであり(平成 13 年 5 月 8 日付け「弁護士任官を推進するための具体的措置の提案について」参照)、今後、両者が、その趣旨にのっとって、一致協力し、恒常的な体制を整備して協議・連携を進めることにより、弁護士任官等の推進のために継続的に実効性のある措置を講じていくべきである。

また、給源の多元化を求める裁判所法第 42 条の趣旨にかんがみれば、判事補、弁護士以外の法律専門職である、検察官、法律学者からの判事への任官も活発に行われていくのが望ましいことは言うまでもない。

(3) 裁判所調査官制度の拡充

現行の裁判所調査官制度については、一部の専門的事件に関し、東京や大阪など一部の地方裁判所、高等裁判所で、法曹資格を有しない調査官が活用されているものの、法曹資格を有する調査官については、地方裁判所及び高等裁判所を通じて置かれていない現状にある。こうした現状にかんがみ、足腰の強い裁判所を作るとともに、裁判所外の者に裁判所内の経験を積ませるための一方策ともなりうるとの視点から、法曹有資格者や学識経験者等の人材を、判事を補佐して当該判事の担当する事件全般にわたって審理や裁判を助ける、いわば判事付きの調査官として任用する可能性を含め、調査官制度拡充の方策を検討すべきである。

2. 裁判官の任命手続の見直し

○ 最高裁判所が下級裁判所の裁判官として任命されるべき者を指名する過程に国民の意思を反映させるため、最高裁判所に、その諮問を受け、指名されるべき適任者を選考し、その結果を意見として述べる機関を設置すべきである。

○ 同機関が、十分かつ正確な資料・情報に基づき、実質的に適任者の選考に関する判断を行いうるよう、例えば、下部組織を地域ブロックごとに設置することなど、適切な仕組みを整備すべきである。

現行制度において、下級裁判所の裁判官については、最高裁判所の指名した者の名簿によって内閣が任命することとされているが（憲法第 80 条第 1 項及び裁判所法第 40 条第 1 項。再任の場合を含む。）、最高裁判所による指名過程は必ずしも透明ではなく、そこに国民の意思は及びえないこととなっている。こうした現状を見直し、国民の裁判官に対する信頼感を高める観点から、最高裁判所が下級裁判所の裁判官として任命されるべき者を指名する過程に国民の意思を反映させるため、最高裁判所に、その諮問を受け、指名されるべき適任者を選考し、その結果を意見として述べる機関を設置すべきである。制度の整備に当たっては、次の諸点に留意すべきである。

- 最高裁判所から同機関への諮問の方法は種々考えられるところであるが、同機関が適任者の選考に関する実質的な判断を行いうるよう十分な配慮がなされるべきである。
- 裁判官の指名を受けようとする者に、同機関による選考の過程へのアクセスの機会を十分に保障するため、選考の基準、手続、スケジュールなどを明示することを含め、その過程の透明性を確保するための仕組みを整備するものとする。また、裁判官への任官希望者のすべてが、同機関の判断を経た上で、指名されるか否かを最高裁判所によって最終的に決定されるものとすべきである。
- この機関が、十分かつ正確な資料・情報に基づき実質的に適任者の選考に関する判断を行うことが可能となるよう、例えば、この機関に対して任官希望者に係る人事情報の収集、提供等を行う下部組織を地域ブロックごとに設置することなど、適切な仕組みを整備すべきである。なお、後記 3.の「裁判官の人事制度の見直し（透明性・客観性の確保）」に掲げた仕組みによる選考対象裁判官に係る評価については、同機関による選考のための判断資料としても活用されるものとする。

- 設置の趣旨に照らし、同機関を公正で権威のある機関とするため、委員の構成及び選任方法については、中立性・公正性が確保されるよう十分な工夫を凝らすものとする。
- 同機関による選考に関しては、個々の裁判の内容を審査の対象とはしないなど、裁判官の独立を侵すおそれのないよう十分に配慮されなければならない。
- 司法権の独立の保持の観点から最高裁判所に裁判官としての適任者を指名させるものとした憲法の趣旨にかんがみ、同機関による選考の結果に係る意見が同裁判所を法的に拘束するものとはなしえないが、説明責任を果たすという観点から、同裁判所は、同機関による選考の結果、適任とされた者を指名しない場合にその者から請求を受けたときは、指名しない理由を本人に対して開示するものとする。また、同機関による選考の結果、適任とされなかった者に対して説明責任を果たすための適切な措置についても検討する必要がある。

3. 裁判官の人事制度の見直し（透明性・客観性の確保）

○ 裁判官の人事評価について、評価権者及び評価基準を明確化・透明化し、評価のための判断資料を充実・明確化し、評価内容の本人開示と本人に不服がある場合の適切な手続を設けるなど、可能な限り透明性・客観性を確保するための仕組みを整備すべきである。
○ 裁判官の報酬の進級制（昇給制）について、現在の報酬の段階の簡素化を含め、その在り方について検討すべきである。

現行制度においては、下級裁判所の裁判官の人事は、最高裁判所の行う司法行政事務の一環として、同裁判所の裁判官会議により決することとされているが、その前提となる人事評価については透明性・客観性において必ずしも十分ではないとの指摘もある。こうした現状を見直し、裁判官の独立性に対する国民の信頼感を高める観点から、裁判官の独立（外部的独立及び内部的独立の双方を含む。）の保持にも十分配慮しつつ、裁判官の人事評価について、評価権者及び評価基準を明確化・透明化し、評価のための判断資料を充実・明確化し、評価内容の本人開示と本人に不服がある場合の適切な手続を設けるなど、可能な限り透明性・客観性を確保するための仕組みを整備すべきである。仕組みの整備に当たっては、次の諸点に留意すべきである。

- 最終的な評価は、最高裁判所の裁判官会議によりなされることを前提として、第一次的な評価権者を明確化すべきである。
- 評価基準については、例えば、事件処理能力、法律知識、指導能力、倫理性、柔軟性など、具体的かつ客観的な評価項目を明確に定めるとともに、これを公表すべきである。
- 評価に当たっては、例えば自己評価書を作成させるなど、本人の意向を汲み取る適切な方法、更に、裁判所内部のみではなく裁判所外部の見方に配慮しうるような適切な方法を検討すべきである。
- 評価の内容及び理由等については、評価対象者本人の請求に応じ、評価対象者本人に対して開示すべきである。
- 評価内容等に関して評価対象者本人に不服がある場合について、適切な手続を設けるべきである。

また、裁判官の報酬の進級制（昇給制）について、従来から指摘されているように、昇進の有無、遅速がその職権行使の独立性に影響を及ぼさないようにする必要があること、また、裁判官の職務の複雑、困難及び責任の度は、その職務の性質上判然と分類し難いものであることにかんがみ、現在の報酬の段階の簡素化を含め、その在り方について検討すべきである。

4. 裁判所運営への国民参加

家庭裁判所委員会の充実、地方裁判所での同委員会と同様の機関の新設など、裁判所運営について、広く国民の意見等を反映することが可能となるような仕組みを導入すべきである。

裁判所運営に国民の健全な常識を反映させていくことは、裁判所に対する国民の理解と信頼を高め、司法の国民的基盤を強化することにつながる。

現在、各家庭裁判所に家庭裁判所委員会（委員は、法曹三者以外に地方公共団体の職員や学識経験者から選任される。）が設置され、家庭裁判所の運営全般について意見を聴取することとされている。この制度の充実を図ることを含め、地方裁判所においても家庭裁判所委員会と同様の機関を新設することなど、裁判所運営について、広く国民の意見等を反映することが可能となるような仕組みを導入すべきである。

5. 最高裁判所裁判官の選任等の在り方について

○ 最高裁判所裁判官の地位の重要性に配慮しつつ、その選任過程について透明性・客観性を確保するための適切な措置を検討すべきである。
○ 最高裁判所裁判官の国民審査制度について、国民による実質的な判断が可能となるよう審査対象裁判官に係る情報開示の充実に努めるなど、制度の実効化を図るための措置を検討すべきである。

現行制度においては、最高裁判所裁判官の選任に関して、同裁判所長官については内閣の指名に基づき天皇が任命し、同裁判所判事については内閣が任命することとされているが（憲法第 6 条第 2 項及び同第 79 条第 1 項並びに裁判所法第 39 条第 1 項、第 2 項）、内閣による指名及び任命に係る過程は必ずしも透明ではなく、同裁判所裁判官の出身分野別の人数比率の固定化などの問題点が指摘されている。こうした現状を見直し、同裁判所裁判官に対する国民の信頼感を高める観点から、その地位の重要性に配慮しつつ、その選任過程について透明性・客観性を確保するための適切な措置を検討すべきである（昭和 22 年当時、裁判所法の規定に基づき設けられていた裁判官任命諮問委員会の制度も参考となる。）。

また、最高裁判所裁判官の国民審査制度については、その形骸化が指摘されている。こうした現状を見直し、最高裁判所裁判官に対する国民の信頼感を高める観点から、最高裁判所裁判官の国民審査制度について、国民による実質的な判断が可能となるよう審査対象裁判官に係る情報開示の充実に努めるなど、制度の実効化を図るための措置を検討すべきである。

第６　法曹等の相互交流の在り方

法律専門職（裁判官、検察官、弁護士及び法律学者）間の人材の相互交流を促進することにより、真に国民の期待と信頼に応えうる司法（法曹）をつくり育てていくこととすべきである。

現在、法律専門職間の人材の交流は、裁判官が検察官に転官した上、法務省に出向し、法令の立案や訟務事務に従事するなど、いわゆる判検交流によるものが大半であり、判事の給源の多元性を予定している裁判所法の趣旨とは異なり、弁護士や検察官などから裁判官への任官者数は僅少であることを始め、弁護士が検察官に任官する例は皆無に近いなど、人材の相互交流は極めて低調である。

このような現状を踏まえ、判事にふさわしい有能な人材を裁判所内に限らず広く法曹各界から迎えようとする裁判所法の趣旨の実質化を図るための方策として、多様で豊かな知識、経験等を備えた判事を確保するため、判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みを整備することを始め、弁護士、検察官及び法律学者から裁判官への任官を推進するための施策や、また、弁護士や法律学者が検察官に任官することを推進するための施策を講じることにより、法律専門職間の人材の相互交流を促進すべきである。また、これと関連して、検事と裁判官の関係の在り方を改善する観点から、法務省・検察庁への出向者が裁判官に偏っている現状を改め、裁判官以外からも広く人材を受け入れるための方策を講じるべきである。さらに、そうした取組を通じて、真に国民の期待と信頼に応えうる司法（法曹）をつくり育てていくこととすべきである。

おわりに

当審議会は、本意見により、2 年間にわたる調査審議の結果を取りまとめ、これを内閣に対して提出するとともに、これまで高い関心と期待を持って調査審議を見守り、当審議会に宛てて多くの意見や要望などを寄せてこられた国民各位に対して報告するものである。

本意見は、司法制度の全般にわたり、その根幹にかかわる大幅な改革を提言するものとなっている。今般の改革は、昭和 22 年に施行された日本国憲法に基づいて発足した現行の制度を、半世紀を経て初めて、利用者である国民の視点から抜本的に改革するものであり、これほどまでに重大な改革を一時に実行しなくてはならなくなった要因の一つとして、これまでの司法制度の改革、改善の在り方の問題性が挙げられるべきことは明らかであろう。法曹三者は、これまで法曹三者を中心に進められてきた我が国の司法制度改革が社会・経済の変化等に柔軟に対応してきたとは言い難いことについて真摯に反省しなくてはならない。今後の司法制度の改革、改善は、過去の経緯にとらわれることなく、責任の所在の明確化、社会・経済の状況や国民のニーズへの的確な対応、説明責任や透明性の確保・強化を旨として、司法の独立に十分配慮しつつも、国民の目に見える分かりやすい形で進めなくてはならない。

もとより、裁判所、検察庁及び弁護士会や法律学者などの実務的・専門的意見を参考としつつ制度の改革・改善を進める必要があるものの、司法制度の在り方が、従来のように、いやしくも法曹三者の意向のみによって決定されるようなことがあってはならず、また、そうした受け取られ方をされることがないよう十二分な配慮をすべきである。そのためにも、法曹三者は、それぞれが外部の評価を真摯に受け止め、適切に対応していくことが求められる。そして、何より重要なことは、司法制度の利用者の意見・意識を十分汲み取り、それを制度の改革・改善に適切に反映させていくことであり、利用者の意見を実証的に検証していくために必要な調査等を定期的・継続的に実施し、国民の期待に応える制度等の改革・改善を行っていくべきである。

当審議会としては、本意見が我が国の司法制度にとって新たな出発の機会となり、その提言する改革が着実に実行に移され、司法制度が一日も早く、利用しやすく国民の期待と信頼に応えるものとなることを衷心より切望してやまない。

最後に、本意見を取りまとめるに至るまで当審議会に対して力強い協力と支援を寄せてこられた国民各位に、改めて深い謝意を表するとともに、将来に対して大き

な意味を持つこの改革を確実に成し遂げ、司法制度を我が国が新たな発展に向かって前進していくための礎とするためには、国民一人ひとりが、共通の課題として改革の実現過程を冷静かつ厳格に見つめ、内閣を中心とした推進体制に対して忌憚のない意見、要望等を寄せるとともに、絶えず改革のための力を与え続ける必要があることを申し上げて、本意見を閉じることとしたい。

司法制度改革審議会　委員名簿

	氏　名	職　名　（意見書提出時）
会　長	佐藤幸治（さとう こうじ）	京都大学名誉教授・近畿大学法学部教授
会長代理	竹下守夫（たけした もりお）	一橋大学名誉教授・駿河台大学長
委　員	石井宏治（いしい ひろじ）	(株)石井鐵工所代表取締役社長
委　員	井上正仁（いのうえ まさひと）	東京大学法学部教授
委　員	北村敬子（きたむら けいこ）	中央大学商学部長
委　員	曽野綾子（その あやこ）	作　家
委　員	髙木　剛（たかぎ つよし）	日本労働組合総連合会副会長
委　員	鳥居泰彦（とりい やすひこ）	慶應義塾大学学事顧問（前慶應義塾長）
委　員	中坊公平（なかぼう こうへい）	弁護士
委　員	藤田耕三（ふじた こうぞう）	弁護士（元広島高等裁判所長官）
委　員	水原敏博（みずはら としひろ）	弁護士（元名古屋高等検察庁検事長）
委　員	山本　勝（やまもと まさる）	東京電力(株)取締役副社長
委　員	吉岡初子（よしおか はつこ）	主婦連合会事務局長

司法制度改革審議会 審議経過

開催日	議題
第1回 平成11年7月27日	①小渕恵三内閣総理大臣あいさつ ②出席者紹介 ③委員自己紹介（兼抱負表明） ④会長互選及び会長あいさつ ⑤会長代理指名 ⑥議事規則の決定 ⑦議事の公開の取扱いについて（意見交換） ⑧今後の審議予定について（意見交換） ⑨平成11年9月～12月の審議会開催日時の決定
第2回 平成11年9月2日	①陣内孝雄法務大臣からのヒアリング 「司法制度改革審議会設置法の国会審議経過等について」 ②房村精一法務省大臣官房司法法制調査部長からのヒアリング 「臨時司法制度調査会及びその後の司法制度に関する改革について」 ③上記説明についての質疑応答 ④議事の公開の取扱いについて（意見交換） ⑤今後の審議予定について（意見交換） ⑥ヒアリングについて（意見交換） ⑦平成12年1月～3月の審議会開催日時の決定
第3回 平成11年9月28日	①グレゴリー・クラーク多摩大学長からのヒアリング 「21世紀の日本社会－共同体社会からバラバラの社会へ－」 ②島田晴雄慶應義塾大学経済学部教授からのヒアリング 「司法制度改革の歴史的必然性と若干の提言」 ③太田誠一総務庁長官からのヒアリング 「事後チェック型の行政と司法制度改革」 ④2年間の審議予定について（大要決定） ⑤公聴会、実情視察、海外実情調査、アンケート調査について（実施を決定）
第4回 平成11年10月5日	①佐々木毅東京大学法学政治学研究科長・法学部長からのヒアリング 「21世紀型ガバナンスと法曹の役割」 ②松尾龍彦氏（司法評論家・元NHK解説委員）からのヒアリング 「動脈硬化の危機・停滞許されぬ司法改革」 ③平成12年4月～13年7月の審議会開催日時の決定 ④21世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割等について（意見交換）
第5回 平成11年10月26日	①臼井日出男法務大臣あいさつ ②佐伯啓思京都大学大学院人間・環境学研究科教授からのヒアリング 「市民概念を考える」 ③庫山恒輔仙台市民オンブズマン事務局長からのヒアリング 「市民が司法に期待するもの」

	④藤倉皓一郎帝塚山大学法政策学部教授からのヒアリング 「法に頼る社会、人に頼る社会－法文化の比較」
第6回 平成11年11月9日	①「論点整理」について ②民事法律扶助制度等について ・横山匡輝法務省人権擁護局長からのヒアリング 「民事法律扶助制度改革について」 ・永盛敦郎法律扶助協会専務理事からのヒアリング 「法律扶助運営の現状」 ・意見交換
第7回 平成11年11月24日	①民事法律扶助に関する会長談話（案）の確認 ②「論点整理」について（意見交換） ③青山善充東京大学副学長からのヒアリング 「法学教育の現状とロー・スクールへの展望」 ④藤井教子全国消費生活相談員協会理事長からのヒアリング 「司法制度改革に向けて－裁判外紛争処理制度について－」 ⑤米澤進氏（文筆業・元共同通信社論説委員）からのヒアリング 「司法制度改革審議会に望むこと」 ⑥公聴会について（意見交換）
第8回 平成11年12月8日	①法曹三者（法務省、最高裁判所、日本弁護士連合会）からのヒアリング ・原田明夫法務事務次官 「司法制度の現状と改革の課題」 ・泉徳治最高裁判所事務総長 「21世紀の司法制度を考える－司法制度改革に関する裁判所の基本的な考え方－」 ・小堀樹日本弁護士連合会会長 「新しい世紀における司法のあり方と弁護士会の責務」 ②「論点整理」について（意見交換）
第9回 平成11年12月21日	①「論点整理」の決定 ②公聴会について（意見交換） ③海外実情調査について（意見交換） ④審議会の傍聴の取扱いについて（意見交換）
第10回 平成12年1月18日	①臼井日出男法務大臣あいさつ ②今後の審議の進め方について（意見交換） ③今後の審議予定について（海外実情調査まで大要決定） ④公聴会について（意見交換） ⑤海外実情調査について（意見交換） ⑥アンケート調査について（意見交換）
第11回 平成12年1月28日	①「国民がより利用しやすい司法の実現」及び「国民の期待に応える民事司法の在り方」について（竹下会長代理によるレポート及び意見交換） ②アンケート調査について（意見交換） ③公聴会及び実情視察について（開催日時及び場所の決定） ④海外実情調査について（日程及び訪問国の決定）
第12回	①「国民がより利用しやすい司法の実現」及び「国民の期待に応

平成12年2月8日	える民事司法の在り方」について（意見交換） ②「弁護士の在り方」について（中坊委員によるレポート〈その1〉及び意見交換） ③実情視察について（意見交換）
第13回 平成12年2月22日	①「弁護士の在り方」について（中坊委員によるレポート〈その2〉及び意見交換） ②「裁判所・法務省の人的体制の充実」について（意見交換） ③実情視察について（視察先の決定） ④公聴会について（大阪公聴会の公述人の選定） ⑤海外実情調査について（意見交換）
第14回 平成12年3月2日	○「法曹養成制度の在り方」について（井上委員によるレポート〈その１〉及び意見交換）
第15回 平成12年3月14日	①「弁護士の在り方」及び「裁判所・法務省の人的体制の充実」について（意見交換） ②「法曹養成制度の在り方」について（法曹養成制度関係者からのヒアリング） ・小津博司法務省大臣官房人事課長 ・加藤新太郎東京地方裁判所判事 ・小島武司中央大学法学部教授 ③「法曹養成制度の在り方」について（意見交換） ④今後の審議予定について（第18回まで決定）
第16回 平成12年4月11日	○「法曹養成制度の在り方」について（井上委員によるレポート〈その2〉及び意見交換）
第17回 平成12年4月17日	①「裁判所・法務省の人的体制」について（法務省、最高裁判所からのヒアリング及び意見交換） ②「国民の司法参加」について（藤田委員によるレポート）
第18回 平成12年4月25日	①「裁判所・法務省の人的体制の充実」について（意見交換） ②「法曹養成制度の在り方」について（意見交換） ③「国民の期待に応える刑事司法の在り方」について（水原委員によるレポート及び意見交換） ④「法曹一元」について（意見交換） ⑤海外実情調査について（日程、調査先等の確認）
第19回 平成12年5月16日	①海外実情調査について（結果報告） ②文部省「法科大学院（仮称）構想に関する検討会議」への審議会委員の参加について（参加委員の決定） ③「国民がより利用しやすい司法の実現」及び「国民の期待に応える民事司法の在り方」について（高木委員、山本委員によるレポート及び意見交換） ④今後の審議予定について（第23回まで決定）
第20回 平成12年5月30日	①森喜朗内閣総理大臣あいさつ ②臼井日出男法務大臣あいさつ ③「国民がより利用しやすい司法の実現」及び「国民の期待に応える民事司法の在り方」について（吉岡委員によるレポート及び意見交換）

第21回 平成12年6月2日	①「司法の行政に対するチェック機能の在り方」について（塩野宏東亜大学通信制大学院教授からのヒアリング） ②「国民が利用しやすい司法の実現」及び「国民の期待に応える民事司法の在り方」について（意見交換） ③今後の審議予定について（第27回まで及び夏の集中審議について決定） ④公聴会について（福岡公聴会の公述人の選定）
第22回 平成12年6月13日	①「国民がより利用しやすい司法の実現」及び「国民の期待に応える民事司法の在り方」について（法曹三者からのヒアリング及び意見交換） ②文部省「法科大学院（仮称）構想に関する検討会議」における審議状況等について（井上委員からの報告）
第23回 平成12年6月27日	①「国民がより利用しやすい司法の実現」及び「国民の期待に応える民事司法の在り方」について（意見交換） ②夏の集中審議について（審議事項等の決定） ③公聴会について（札幌公聴会の公述人の選定）
第24回 平成12年7月7日	①隣接法律専門職種の関係団体（日本司法書士会連合会・弁理士会・日本税理士会連合会・日本行政書士会連合会・全国社会保険労務士会連合会）からのヒアリング ②文部省「法科大学院（仮称）構想に関する検討会議」における審議状況等の報告 ③公聴会について（東京公聴会の公述人の選定）
第25回 平成12年7月11日	①「国民の期待に応える刑事司法の在り方」について（高木委員、山本委員によるレポート及び意見交換） ②夏の集中審議以降の審議予定について（第32回まで決定）
第26回 平成12年7月25日	①森喜朗内閣総理大臣あいさつ ②保岡興治法務大臣あいさつ ③「国民の期待に応える刑事司法の在り方」について（法曹三者からのヒアリング及び意見交換）
第27回 平成12年8月4日	①民事訴訟利用者調査について ②「国民の期待に応える刑事司法の在り方」について（意見交換） ③夏の集中審議について（日程等の確認）
集中審議Ⅰ 平成12年8月7日	①「法曹養成制度の在り方」について（文部省「法科大学院（仮称）構想に関する検討会議」の審議状況等の報告及び意見交換） ②「法曹人口」について（意見交換）
集中審議Ⅱ 平成12年8月8日	①「弁護士の在り方」について（石井委員、吉岡委員、北村委員によるレポート及び意見交換） ②鳥居委員によるレポート 「司法制度改革に対する意見」 ③「法曹人口」について（意見交換） ④「法曹一元その他関連する問題」について（佐藤会長によるレポート及び意見交換）

集中審議Ⅲ 平成12年8月9日	○「法曹一元その他関連する問題」について（意見交換）
第28回 平成12年8月29日	○「弁護士の在り方」について ・日本弁護士連合会からのヒアリング ・法曹三者との質疑応答 ・意見交換
第29回 平成12年9月1日	①「弁護士の在り方」について（意見交換） ②「中間報告」について（意見交換）
第30回 平成12年9月12日	①「国民の司法参加」について（法曹三者からのヒアリング及び意見交換） ②今後の審議予定について（第38回まで決定）
第31回 平成12年9月18日	○「国民の司法参加」について（石井委員、高木委員、吉岡委員によるレポート及び意見交換）
第32回 平成12年9月26日	①「国民の司法参加」について（意見交換及び「訴訟手続への参加」についての審議結果の取りまとめ） ②「国民の期待に応える刑事司法の在り方」について（審議結果の取りまとめ）
第33回 平成12年10月6日	①「法曹養成制度の在り方」について（文部省「法科大学院（仮称）構想に関する検討会議」の最終報告書についての報告及び意見交換） ②「弁護士の在り方」について（審議結果の取りまとめ） ③「中間報告の項目整理（案）」について（意見交換）
第34回 平成12年10月16日	①曽野委員によるレポート 「裁判は言葉によってなされるということ」 ②「法曹養成制度の在り方」について（意見交換） ③「中間報告の項目整理」の決定
第35回 平成12年10月24日	○「法曹養成制度の在り方について」（意見交換）
第36回 平成12年10月31日	①「民事訴訟利用者調査」について（菅原郁夫千葉大学教授からの報告及び質疑応答） ②「裁判官制度に関する問題」について（意見交換） ③「法曹養成制度の在り方」について（審議結果の取りまとめ） ④「国民の司法参加」について（審議結果の取りまとめ）
第37回 平成12年11月14日	①「中間報告」について（意見交換） ②「中間報告」後の審議予定について（第42回まで決定）
第38回 平成12年11月20日	○「中間報告」の決定
第39回 平成12年11月28日	○平成１３年１月以降の審議予定について（意見交換）

第40回 平成12年12月1日	○「労働関係事件への対応強化」について ・菅野和夫東京大学教授からのヒアリング ・髙木委員によるレポート ・意見交換
第41回 平成12年12月12日	①「司法の行政に対するチェック機能の在り方」について（有識者からのヒアリング及び意見交換） ・園部逸夫立命館大学客員教授 ・藤田宙靖東北大学教授 ・山村恒年弁護士 ②平成１３年１月以降の審議予定について（第49回まで決定）
第42回 平成12年12月26日	○「司法の行政に対するチェック機能の在り方」について（竹下会長代理による問題状況等に関する報告及び意見交換）
第43回 平成13年1月9日	○「国民の司法参加」について（有識者からのヒアリング及び意見交換） ・藤倉皓一郎帝塚山大学教授 ・三谷太一郎成蹊大学教授 ・松尾浩也東京大学名誉教授
第44回 平成13年1月23日	○高村正彦法務大臣あいさつ ○「弁護士の在り方」について（日本弁護士連合会、法務省からのヒアリング及び意見交換）
第45回 平成13年1月30日	○「国民の司法参加」について（意見交換）
第46回 平成13年2月2日	○「弁護士の在り方」について（意見交換及びこれまでの審議結果の整理）
第47回 平成13年2月13日	①「民事訴訟利用者調査」の結果について （菅原郁夫千葉大学教授、大渕憲一東北大学教授、勅使川原和彦早稲田大学助教授からの報告及び質疑応答） ②「裁判官制度の改革」について（意見交換） ③３月以降の審議予定について（第63回まで決定）
第48回 平成13年2月19日	○「裁判官制度の改革」について（法曹三者からのヒアリング及び意見交換）
第49回 平成13年2月27日	○「裁判官制度の改革」について（意見交換）
第50回 平成13年3月2日	○「法曹養成及び法曹人口」について（意見交換）
第51回 平成13年3月13日	○「国民の司法参加」について（審議結果の取りまとめ）
第52回 平成13年3月19日	○「利用しやすい司法制度」及び「国民の期待に応える民事司法の在り方」について（意見交換）

第53回 平成13年3月27日	○「国民の期待に応える刑事司法の在り方」について（警察庁からのヒアリング及び意見交換）
第54回 平成13年4月6日	○「利用しやすい司法制度」及び「国民の期待に応える民事司法の在り方」について（審議結果の取りまとめ）
第55回 平成13年4月10日	①「刑事司法の在り方」について（意見交換） ②「検察官の在り方」について（意見交換）
第56回 平成13年4月16日	○「裁判官制度の改革」について（意見交換）
第57回 平成13年4月24日	①「裁判所・検察庁の人的体制の充実」について（審議結果の取りまとめ） ②「法曹養成制度及び法曹人口」について（審議結果の取りまとめ）
第58回 平成13年5月8日	①「裁判官制度の改革」について（意見交換） ②「司法の行政に対するチェック機能の在り方」について（審議結果の取りまとめ） ③改革の推進体制等について（意見交換）
第59回 平成13年5月21日	○「最終意見」について（第一読会）
第60回 平成13年5月22日	○「最終意見」について（第一読会）
第61回 平成13年5月29日	①「最終意見」について（第二読会） ②小泉純一郎内閣総理大臣あいさつ ③森山真弓法務大臣あいさつ（横内正明法務副大臣代読）
第62回 平成13年6月1日	○「最終意見」について（第三読会）
第63回 平成13年6月12日	①「最終意見」の決定 ②「最終意見」の小泉純一郎内閣総理大臣への提出 ③小泉純一郎内閣総理大臣あいさつ ④森山真弓法務大臣あいさつ ⑤佐藤幸治会長あいさつ

○ 公聴会

開催日	開催都市
第1回 平成12年3月18日	大阪
第2回 平成12年6月17日	福岡
第3回 平成12年7月15日	札幌
第4回 平成12年7月24日	東京

○ 実情視察

場所・日付	視察先等
東京 平成11年10月 1日 20日	①東京地方裁判所 ②東京地方検察庁 ③弁護士会館、法律相談センター等
平成12年1月25日	○司法研修所
大阪 平成12年3月17日	①地元法曹三者との意見交換会 ②大阪弁護士会「市民法律センター」 ③大阪簡易裁判所 ④大阪家庭裁判所
福岡 平成12年6月16日	①地元法曹三者との意見交換会 ②福岡拘置所 ③福岡高等検察庁・地方検察庁 ④福岡県弁護士会館 ⑤福岡県弁護士会「天神法律相談センター」
浜田（島根） 平成12年6月20日 21日	①各種団体代表者等との意見交換会 ②松江地方検察庁浜田支部 ③松江地方裁判所浜田支部 ④石見ひまわり基金公設法律事務所及び石見法律相談センター
札幌 平成12年7月14日	①地元法曹三者との意見交換会 ②札幌高等裁判所・地方裁判所 ③札幌保護観察所 ④札幌大化院（更生保護施設） ⑤札幌高等検察庁・地方検察庁
酒田（山形） 平成12年7月18日 19日	①各種団体代表者等との意見交換会 ②山形県弁護士会関係施設（酒田法律相談センター、法律事務所） ③山形地方裁判所酒田支部 ④山形地方検察庁酒田支部

○海外実情調査

委員が３班に分かれて米・英・独・仏を訪問し、これらの国々における裁判官任用制度、陪審・参審制度、法曹養成制度等の実情や司法制度改革の動向などを中心に、各国の司法制度に関する調査を実施。

調　査　対　象　国	訪　　問　　都　　市
アメリカ （平成12年4月29日～5月10日）	ニューヨーク、ニューアーク、ワシントンＤＣ及びシアトル
ドイツ、フランス、イギリス （平成12年4月30日～5月11日）	○ドイツ：ケルン及びミュンヘン ○フランス：ボルドー及びパリ ○イギリス（ドイツ班・フランス班が合流）：ロンドン

司法制度改革推進計画

平成１４年３月１９日
閣　　議　　決　　定

Ⅰ　はじめに

1　本計画の趣旨

本計画は、司法制度改革審議会意見（平成１３年６月１２日）の趣旨にのっとって行われる司法制度の改革と基盤の整備（以下「司法制度改革」という。）に関し政府が講ずべき措置について、Ⅱ以下のとおり、その全体像を示すとともに、司法制度改革推進本部（以下「本部」という。）の設置期限（平成１６年１１月３０日）までの間に行うことを予定するものにつき、措置内容、実施時期、法案の立案等を担当する府省等を明らかにするものである。

2　司法制度改革推進に当たっての基本的な考え方

社会の複雑・多様化、国際化等がより一層進展する中で、行政改革を始めとする社会経済の構造改革を進め、明確なルールと自己責任原則に貫かれた事後監視・救済型社会への転換を図り、自由かつ公正な社会を実現していくためには、その基礎となる司法の基本的制度が新しい時代にふさわしく、国民にとって身近なものとなるよう、国民の視点から、これを抜本的に見直し、司法の機能を充実強化することが不可欠である。

政府は、このような認識に立ち、本部を中心に、本計画に従って、司法制度改革を総合的かつ集中的に推進することとする。

司法制度改革を推進するに当たっては、司法制度改革推進法に定める基本理念にのっとり、国民がより容易に利用できるとともに、公正かつ適正な手続の下、より迅速、適切かつ実効的にその使命を果たすことができる司法制度を構築し、高度の専門的な法律知識、幅広い教養、豊かな人間性及び職業倫理を備えた多数の法曹の養成及び確保その他の司法制度を支える体制の充実強化を図り、並びに国民の司法制度への関与の拡充等を通じて司法に対する国民の理解の増進及び信頼の向上を目指し、もってより自由かつ公正な社会の形成に資することとするものとし、同法に定める基本方針に基づく施策を実施するために必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講ずることとする。

3　最高裁判所、日本弁護士連合会における取組

司法制度改革は、政府のみならず、最高裁判所（以下「最高裁」という。）、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）も含め全体として総合的かつ集中的に推進されることが重要であることにかんがみ、最高裁に対し、司法制度改革に関する施策を総合的に策定・実施することを期待するとともに、日弁連に対し、司法制度改革の実現のため必要な取組を行うことを期待する。

II　国民の期待に応える司法制度の構築

国民がより容易に利用できるとともに、公正かつ適正な手続の下、より迅速、適切かつ実効的にその使命を果たすことができる司法制度を構築するため、以下に述べるところに従い、改革を推進する。

第１　民事司法制度の改革

国民の期待に応える司法制度を構築するとの観点から、民事司法制度の改革については、まず、国民が司法を通じてより迅速、適切かつ実効的に権利・利益を実現することができるようにするため、民事裁判の充実・迅速化、知的財産権関係事件等の専門的知見を要する事件及び労働関係事件への対応強化、家庭裁判所・簡易裁判所の機能の充実並びに民事執行制度の強化を図るための措置を講ずる。

次に、国民が司法制度をより容易に利用することができるようにするため、裁判所へのアクセスの拡充を図るための措置を講ずる。

また、国民がそのニーズに応じて多様な紛争解決手段を選択することができるようにするため、裁判外の紛争解決手段（以下「ＡＤＲ」という。）について、その拡充・活性化を図るための措置を講ずる。

さらに、司法の行政に対するチェック機能の強化を図るための措置を講ずる。

これらを着実に実施するため、本部が設置されている間においては、以下の措置を講ずることとする。

１　民事裁判の充実・迅速化

民事訴訟事件の審理期間をおおむね半減することを目標とし、以下の方策等を実施する。

(1)　いわゆる計画審理を一層推進するため、審理計画を定めるための協議をすることを義務付けることとし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定）。（本部及び法務省）

(2)　訴えの提起前の時期を含め当事者が早期に証拠を収集するための手段を拡充することとし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定）。（本部及び法務省）

２　専門的知見を要する事件への対応強化

専門的知見を要する事件の審理期間をおおむね半減することを目標とし、以下の方策等を実施する。

(1)　IIの第１の１のとおり、民事裁判の充実・迅速化に関する方策等について、必要な対応を行う。

(2)　各種専門領域における法曹以外の専門家が、専門委員として、その分野の専門技術

的見地から、裁判の全部又は一部に関与し、裁判官をサポートする訴訟手続への新たな参加制度（専門委員制度）について、裁判所の中立・公平性を確保することなどに十分配慮しつつ、それぞれの専門性の種類に応じて個別に導入の在り方を検討する。（本部及び法務省）

(3) 鑑定制度を改善することとし、所要の法案を提出するなど所要の措置を講ずる（法案提出につき平成１５年通常国会を予定）。（本部及び法務省）

(4) IIIの第２及び第３の３のとおり、法曹の専門性の強化について、必要な対応を行う。

3 知的財産権関係事件への総合的な対応強化

(1) 知的財産権関係訴訟事件の審理期間をおおむね半減することを目標とし、以下の方策等を実施する。

ア IIの第１の１及び２のとおり、民事裁判の充実・迅速化に関する方策等について、必要な対応を行う。

イ 東京・大阪両地方裁判所の専門部を実質的に「特許裁判所」として機能させるため、特許権、実用新案権等に関する訴訟事件について東京・大阪両地方裁判所への専属管轄化を図ることとし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定）。（本部及び法務省）

ウ IIIの第３の６のとおり、弁理士の特許権等の侵害訴訟における代理権の付与及び能力担保のための研修について、必要な対応を行う。

エ IIIの第２及び第３の３のとおり、法曹の専門性の強化について、必要な対応を行う。

(2) 日本知的財産仲裁センターや特許庁（判定制度）等のＡＤＲを拡充・活性化するとともに、これと訴訟との連携を図ることとし、逐次、所要の措置を講ずる。（経済産業省及び関係府省）

4 労働関係事件への総合的な対応強化

(1) 労働関係訴訟事件の審理期間をおおむね半減することを目標とし、IIの第１の１及び２並びにIIIの第２及び第３の３のとおり、民事裁判の充実・迅速化に関する方策、法曹の専門性の強化等について、必要な対応を行う。

(2) 労働関係事件に関し、民事調停の特別な類型として、雇用･労使関係に関する専門的な知識経験を有する者の関与する労働調停の導入を図ることとし、遅くとも本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

(3) 労働委員会の救済命令に対する司法審査の在り方、雇用・労使関係に関する専門的な知識経験を有する者の関与する裁判制度の導入の当否、労働関係事件固有の訴訟手続の整備の要否について検討し、遅くとも本部設置期限までに、所要の措置を講

ずる。(本部及び厚生労働省)

5　家庭裁判所・簡易裁判所の機能の充実

(1)　人事訴訟等の家庭裁判所への一本化

離婚など家庭関係事件（人事訴訟等）を家庭裁判所の管轄へ移管し、離婚訴訟等への参与員制度の導入など体制を整備することとし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定)。(本部及び法務省)

(2)　簡易裁判所の管轄拡大、少額訴訟手続の対象事件の訴額上限の大幅引上げ

ア　簡易裁判所の事物管轄について、経済指標の動向等を考慮して、対象事件の訴訟の目的の価額の上限を引き上げることとし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定)。(本部)

イ　少額訴訟手続の対象事件の訴訟の目的の価額の上限を大幅に引き上げることとし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定)。(本部及び法務省)

6　民事執行制度の強化

(1)　不動産執行妨害への対策などについて民事執行制度を改善することとし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定)。(法務省)

(2)　家事審判・調停等により定められた少額定期給付債務の履行確保のための制度を整備することとし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定)。(法務省)

7　裁判所へのアクセスの拡充

(1)　利用者の費用負担の軽減

ア　訴え提起の手数料

(ｱ)　訴え提起の手数料について、訴訟の目的の価額に応じて順次加算して算出するいわゆるスライド制を維持しつつ、必要な範囲でその低額化を行うこととし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定)。(本部)

(ｲ)　簡易裁判所の少額訴訟事件の訴え提起の手数料について、定額制の導入を含め検討し、平成１５年３月までに、所要の措置を講ずる。(本部)

イ　弁護士報酬の敗訴者負担の取扱い

弁護士報酬の敗訴者負担制度について、不当に訴えの提起を萎縮させないよう、

敗訴者負担を導入しない訴訟の範囲及びその取扱いの在り方、敗訴者に負担させる場合に負担させるべき額の定め方等制度設計について検討した上で、一定の要件の下に弁護士報酬の一部を訴訟に必要な費用と認めて敗訴者に負担させることができる制度を導入することとし、所要の法案を提出する（遅くとも平成１６年通常国会を予定）。（本部）

ウ　訴訟費用額確定手続

訴訟費用額確定手続を簡素化することとし、平成１５年３月までに、所要の措置を講ずる。（本部）

(2)　民事法律扶助の拡充

民事法律扶助制度について、対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等につき更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実することとし、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部及び法務省）

(3)　裁判所の利便性の向上

ア　司法の利用相談窓口・情報提供

司法の利用相談窓口を裁判所、弁護士会、地方公共団体等において充実させ、インターネット上のホームページ等を活用したネットワーク化の促進により、ＡＤＲ、法律相談、法律扶助制度を含む司法に関する総合的な情報提供を強化するための方策を検討し、逐次、所要の措置を講ずる。（本部及び関係府省）

イ　裁判所の配置

裁判所の配置について、人口、交通事情、事件数等を考慮し、見直しに関する検討を行う。（本部）

(4)　被害救済の実効化

ア　損害賠償額の認定

損害賠償の額の認定に関する制度について検討する。（法務省）

イ　少額多数被害への対応

いわゆる団体訴権の導入、導入する場合の適格団体の決め方等について、法分野ごとに、個別の実体法において、その法律の目的やその法律が保護しようとしている権利、利益等を考慮した検討を行う。（内閣府、公正取引委員会及び経済産

業省）

8　裁判外の紛争解決手段（ＡＤＲ）の拡充・活性化

(1)　ＡＤＲに関する関係機関等の連携強化

ア　ＡＤＲの拡充・活性化に向けた裁判所や関係機関、関係省庁等の連携を促進するため、平成１４年半ばころまでに関係省庁等の連絡会議を設置するとともに、関係諸機関による連絡協議会の体制が早期に整備されるよう所要の措置を講ずる。（本部及び関係府省）

イ　訴訟、ＡＤＲを含む紛争解決に関する総合的な相談窓口を充実させるとともに、インターネット上の閲覧窓口である総合窓口サイト（ポータル・サイト）など情報通信技術を活用した関係機関等の連携を図ることにより、手続、機関等に関しいわゆるワンストップでの情報提供を実現するための方策を検討し、平成１６年３月までに、所要の措置を講ずる。（本部及び関係府省）

ウ　ＡＤＲの担い手の確保について、人材、紛争解決事例等の情報の開示・共有を促進した上で、必要な知識・技能に関する研修等を充実させる方策を検討し、平成１６年３月までに、所要の措置を講ずる。（本部及び関係府省）

(2)　ＡＤＲに関する共通的な制度基盤の整備

ア　国際的動向を見つつ、仲裁法制（国際商事仲裁を含む。）を整備することとし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定）。（本部）

イ　総合的なＡＤＲの制度基盤を整備する見地から、ＡＤＲの利用促進、裁判手続との連携強化のための基本的な枠組みを規定する法律案を提出することも含めて必要な方策を検討し、遅くとも平成１６年３月までに、所要の措置を講ずる。（本部）

ウ　Ⅲの第３の６のとおり、隣接法律専門職種など法曹以外の専門家のＡＤＲにおける活用及び弁護士法第７２条の規制対象の予測可能性の確保について、必要な対応を行う。

9　司法の行政に対するチェック機能の強化

行政事件訴訟法の見直しを含めた行政に対する司法審査の在り方に関して、「法の支配」の基本理念の下に、司法及び行政の役割を見据えた総合的多角的な検討を行い、遅くとも本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

第２　刑事司法制度の改革

刑事司法は、公共の福祉の維持と個人の基本的人権の保障を全うしつつ、的確に犯罪を認知・検挙し、公正な手続を通じて、事案の真相を明らかにし、適正かつ迅速に刑罰権の実現を図ることにより、社会の秩序を維持し、国民の安全な生活を確保することを目的とする。刑事司法が、その目的を十分かつ適切に果たすことによって、国民の期待に応えていくため、刑事司法制度の改革について、刑事裁判の充実・迅速化、被疑者・被告人の公的弁護制度の整備、検察審査会の一定の議決に対するいわゆる法的拘束力の付与、新たな時代に向けた捜査・公判手続の整備、犯罪者の改善更生及び被害者等の保護を図るための措置を講ずる。

これらを着実に実施するため、本部が設置されている間においては、以下の措置を講ずることとする。

1　刑事裁判の充実・迅速化

(1)　刑事裁判の充実・迅速化を図るための方策として、充実した争点整理のための新たな準備手続の創設及び証拠開示の拡充並びに連日的開廷の確保のための関連諸制度の整備を行うこととし、所要の法案を提出する（平成１６年通常国会を予定）。（本部）

(2)　直接主義・口頭主義の実質化を図るための関連諸制度の在り方、裁判所の訴訟指揮の実効性を担保する具体的措置等について検討する。（本部）

(3)　IIの第２の２及びIIIの第３の３のとおり、連日的開廷による充実かつ集中した審理を実現するため公的刑事弁護制度の整備及び弁護士の執務体制の強化を行い、弁護人が個々の刑事事件に専従することができるような体制を確立することについて、必要な対応を行うとともに、IIIの第１の２のとおり、裁判所、検察庁の人的体制の充実・強化について、必要な対応を行う。

2　被疑者・被告人の公的弁護制度の整備

(1)　被疑者に対する公的弁護制度を導入して被疑者段階と被告人段階とを通じ一貫した弁護体制を整備することとした上、その運営主体は公正中立な機関とし、適切な仕組みによりその運営のためにいわゆる公的資金を導入することとして、所要の法案を提出する（平成１６年通常国会を予定）。（本部）

(2)　少年審判手続における公的付添人制度について、積極的な検討を行う。（本部）

3　公訴提起の在り方

検察審査会の一定の議決に対しいわゆる法的拘束力を付与する制度を導入することとし、所要の法案を提出する（平成１６年通常国会を予定）。（本部）

4　新たな時代における捜査・公判手続の在り方

(1)　新たな時代に対応し得る捜査・公判手続の在り方

ア　いわゆる刑事免責制度等新たな捜査手法の導入の是非並びに参考人の協力確保及び保護のための方策について、憲法の人権保障の趣旨を踏まえながら、今後の我が国の社会・経済の変化やそれに伴う犯罪情勢・動向の変化等に応じた適切な制度の在り方を多角的な見地から検討する。(警察庁及び法務省)

イ　Ⅱの第３の２のとおり、国際捜査・司法共助制度の一層の拡充・強化について、必要な対応を行う。

(2)　被疑者・被告人の身柄拘束に関連する問題

ア　被疑者・被告人の不適正な身柄拘束を防止・是正するため、引き続き、刑事手続全体の中で、制度面、運用面の双方において改革、改善のための検討を行う。(警察庁、法務省及び国土交通省)

イ　被疑者の取調べの適正を確保するため、その取調べ過程・状況につき、取調べの都度、書面による記録を義務付ける制度を導入することとし、平成１５年半ばころまでに、所要の措置を講ずる。(警察庁、防衛庁、総務省、法務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省)

5　犯罪者の改善更生、被害者等の保護

(1)　犯罪者の矯正処遇及び更生保護に関わる制度及び人的体制（保護司制度に関わるものを含む。）の充実に配慮し、所要の措置を講ずる。(法務省)

(2)　刑事手続の中での被害者等の保護等への配慮について検討する。(警察庁及び法務省)

(3)　被害者等への精神的、経済的ケアも含めた社会的支援体制を整備することとし、逐次、所要の措置を講ずる。(内閣府、警察庁、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省及び国土交通省)

第３　国際化への対応

グローバル化が進む世界の中で、司法の役割を強化し、その国際的対応力を強めることが一層重要となっているとの認識の下に、民事司法の国際化、刑事司法の国際化、法整備支援の推進及び弁護士の国際化を図るための措置を講ずる。

これらを着実に実施するため、本部が設置されている間においては、以下の措置を講ずることとする。

1　民事司法の国際化

(1)　国際的な民事事件の増大に対応するため、IIの第１の１から３までのとおり、知的財産権関係事件への総合的な対応強化を始めとする民事司法制度の一層の充実・迅速化について、必要な対応を行う。

(2)　IIの第１の８のとおり、仲裁法制（国際商事仲裁を含む。）の整備について、必要な対応を行う。

2　刑事司法の国際化

国際的な犯罪の増加に対応するため、国際捜査・司法共助制度について、適正手続の保障の下、一層拡充・強化することとし、逐次、所要の措置を講ずる。（警察庁、法務省、外務省及び国土交通省）

3　法整備支援の推進

開発途上国に対する法整備支援を引き続き推進する。（本部、法務省、外務省及び文部科学省）

4　弁護士の国際化

(1)　弁護士が国際化時代の法的需要に十分対応できるようにするため、IIIの第２及び第３の３のとおり、弁護士の専門性及び執務態勢の強化について、必要な対応を行うほか、国際交流の推進、法曹養成段階における国際化の要請への配慮等により、国際化への対応を抜本的に強化することとし、逐次、所要の措置を講ずる。（本部、法務省、外務省及び文部科学省）

(2)　弁護士と外国法事務弁護士等との提携・協働を積極的に推進する見地から、特定共同事業の要件緩和等を行うこととし、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定）。（本部）

III　司法制度を支える体制の充実強化

高度の専門的な法律知識、幅広い教養、豊かな人間性及び職業倫理を備えた多数の法曹の養成及び確保その他の司法制度を支える体制の充実強化を図るため、以下に述べるところに従い、改革を推進する。

第１　法曹人口の拡大

現在の法曹人口が、我が国社会の法的需要に十分に対応することができていない状

況にあり、今後の法的需要の増大をも考え併せると、法曹人口の大幅な増加が急務となっているということを踏まえ、司法試験の合格者の増加に直ちに着手することとし、後記の法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成２２年ころには司法試験の合格者数を年間３，０００人程度とすることを目指す。

また、全体としての法曹人口の増加を図る中で、裁判官、検察官の大幅な増員や裁判所書記官等の裁判所職員、検察事務官等の検察庁職員の適正な増加を含む司法を支える人的基盤の充実を図ることが必要であり、そのため、各種の制度改革の進展や社会の法的需要を踏まえるとともに、その制度等を効率的に活用しつつ、必要な措置を講ずる。

これらを着実に実施するため、本部が設置されている間においては、以下の措置を講ずることとする。

１　法曹人口の大幅な増加

現行司法試験の合格者数を、平成１４年に１，２００人程度に、平成１６年に１，５００人程度に増加させることとし、所要の措置を講ずる。（法務省）

２　裁判所、検察庁等の人的体制の充実

(1)　本部の設置期間中においても、裁判官、検察官の必要な増員を行うこととし、所要の措置を講ずる。（法務省）

(2)　本部の設置期間中においても、裁判所書記官等の裁判所職員、検察事務官等の検察庁職員の質・能力の向上を一層推進するとともに、その必要な増加を図ることとし、所要の措置を講ずる。（法務省）

(3)　(1)、(2)に掲げる措置のほか、司法を支える人的基盤の充実強化を図るため、司法制度改革審議会意見が提言しているところを踏まえた所要の措置を講ずる。（本部及び法務省）

第２　法曹養成制度の改革

司法を担う法曹に必要な資質として、豊かな人間性や感受性、幅広い教養と専門的な法律知識、柔軟な思考力、説得・交渉の能力等に加えて、社会や人間関係に対する洞察力、人権感覚、先端的法分野や外国法の知見、国際的視野と語学力、職業倫理等が広く求められることを踏まえ、法曹養成に特化した教育を行う法科大学院を中核とし、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた新たな法曹養成制度を整備することとし、そのための措置を講ずる。

これらを着実に実施するため、本部が設置されている間においては、以下の措置を講ずることとする。

1　法科大学院

司法制度改革審議会意見が制度設計に関して具体的に提言しているところを踏まえ、学校教育法上の大学院としての法科大学院に関する制度を設けることとし、平成１６年４月からの学生の受入れ開始が可能となるよう、所要の措置を講ずる。（本部及び文部科学省）

2　司法試験

(1)　法科大学院の教育内容を踏まえた新たな司法試験を法科大学院の最初の修了者を対象とする試験から実施することとし（ただし、新司法試験実施後も５年間程度は併行して現行司法試験を引き続き実施するとともに、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適切な途を確保することとする。）、所要の法案を提出するなど所要の措置を講ずる（法案提出につき平成１４年末までを予定）。（本部）

(2)　現行司法試験の合格枠制の実施は、平成１５年までとし、合格枠制の廃止について、所要の法案を提出する（法案提出につき平成１４年末までを予定）。（本部及び法務省）

3　司法修習

(1)　新司法試験実施後の司法修習が、司法修習生の増加に実効的に対応するとともに、法科大学院での教育内容をも踏まえ、実務修習を中核として位置付けつつ、修習内容を適切に工夫して実施されるよう、司法修習の具体的な内容等について、最高裁における検討状況を踏まえた上で検討を行い、少なくとも主要な事項の枠組みについて結論を得る。また、併せて、司法修習生の給費制の在り方につき検討を行う。（本部）

(2)　司法研修所の管理・運営について、法曹三者の協働関係を一層強化するとともに、法科大学院関係者や外部の有識者の声をも適切に反映させる仕組みを設けることに関し、最高裁における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

4　継続教育

法曹の継続教育に関する態勢を総合的、体系的に整備することとし、逐次、所要の措置を講ずる。（法務省及び文部科学省）

5　新たな法曹養成制度の円滑な実施に向けて

法科大学院の設置認可及び第三者評価（適格認定）のための基準について、その内容を公表し、周知を図ることとし、平成１５年３月までに、所要の措置を講ずる。（本部及び文部科学省）

第３　弁護士制度の改革

今後の社会・経済の進展に伴い、法曹に対する需要が、量的に増大するとともに、質的にも一層多様化・高度化していくことが予想される中で、国民が、そのニーズに即した高い質の法的サービスを受けるためには、弁護士が、社会の広範かつ多様なニーズに一層積極的かつ的確に対応することが必要となる。

このような認識の下に、弁護士制度について、弁護士の活動領域の拡大、弁護士へのアクセスの拡充、弁護士の執務態勢の強化、弁護士会運営の透明化及び弁護士倫理等に関する弁護士会の態勢の整備について、日弁連における検討状況を踏まえた検討及び必要な場合の所要の措置を行うとともに、弁護士の専門性の強化及び国際化、倫理教育の強化、隣接法律専門職種（司法書士、弁理士、税理士、行政書士、社会保険労務士、土地家屋調査士など）の活用等並びに企業法務等の位置付けに関する措置を講ずる。

これらを着実に実施するため、本部が設置されている間においては、以下の措置を講ずることとする。

なお、弁護士制度改革については、このほか、日弁連に対しても、そのための積極的な取組を行うことを期待する。

１　弁護士の活動領域の拡大

弁護士の公務就任の制限及び営業等の許可制について、届出制に移行することによる自由化を図ることに関し、日弁連における検討状況も踏まえた上で検討し、必要な法案を提出する（平成１５年通常国会を予定）。（本部）

２　弁護士へのアクセス拡充

(1)　法律相談活動等の充実

弁護士会の法律相談センター等の設置を進めることについて、日弁連における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（法務省）

(2)　弁護士報酬の透明化・合理化

弁護士報酬の透明化・合理化の見地からの、個々の弁護士の報酬情報の開示・提供

の強化、報酬契約書の作成の義務化、依頼者に対する報酬説明義務等の徹底等について、日弁連における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

3　弁護士の執務態勢の強化・専門性の強化

(1)　弁護士の執務態勢を強化するとともに、その専門性を強化するため、法律事務所の共同化・法人化、弁護士と隣接法律専門職種などによる協働化・総合事務所化（いわゆるワンストップ・サービス化）等を実効的に推進するために必要な方策について、日弁連における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

(2)　Ⅲの第２の４のとおり、弁護士の専門性の強化について、必要な対応を行う。

4　弁護士の国際化

(1)　Ⅱの第３の４のとおり、弁護士の国際化について、必要な対応を行う。

(2)　Ⅱの第３の４のとおり、弁護士と外国法事務弁護士との特定共同事業の要件緩和等について、必要な対応を行う。

(3)　Ⅱの第３の３のとおり、開発途上国に対する法整備支援の推進について、必要な対応を行う。

5　弁護士会の在り方

(1)　弁護士会運営の透明化

弁護士会の会務運営について弁護士以外の者の関与を拡大するなど国民の意見を反映させることが可能となるような仕組みを整備することを始め、弁護士会運営の透明化を図ることについて、日弁連における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

(2)　弁護士倫理等に関する弁護士会の態勢の整備等

ア　弁護士会による綱紀・懲戒手続の透明化・迅速化・実効化を図ることについて、日弁連における検討状況も踏まえた上で検討し、必要な法案を提出する（平成１５年通常国会を予定）。（本部）

イ　法曹養成段階での倫理教育の強化について、逐次、所要の措置を講ずる。（本部及び文部科学省）

6　隣接法律専門職種の活用等

(1) 訴訟手続において、隣接法律専門職種などの有する専門性を活用する見地から、次の措置を講ずる。

ア 司法書士の簡易裁判所における訴訟代理権について、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、これを付与するとともに、簡易裁判所の事物管轄を基準として、調停・即決和解事件の代理権についても、同様に付与することとし、所要の法案を提出する（平成１４年通常国会に提出済み）。（法務省）

イ アに掲げる法律の施行後、速やかに、能力担保のための研修等を開始することとし、所要の措置を講ずる。（法務省）

ウ 弁理士の特許権等の侵害訴訟（弁護士が訴訟代理人となっている事件に限る。）における代理権について、信頼性の高い能力担保措置を講じた上で、これを付与することとし、所要の法案を提出する（平成１４年通常国会に提出済み）。（経済産業省）

エ ウに掲げる法律の施行後、速やかに、能力担保のための研修等を開始することとし、所要の措置を講ずる。（経済産業省）

オ 税理士について、税務訴訟において、裁判所の許可を得ることなく、補佐人として、弁護士である訴訟代理人と共に裁判所に出頭し、陳述する権限を認める。（財務省）（平成１３年法律第３８号により措置済み）

(2) ＡＤＲを含む訴訟手続外の法律事務に関して、隣接法律専門職種等の有する専門性の活用を図ることとし、その関与の在り方を弁護士法第７２条の見直しの一環として、個別的に検討した上で、遅くとも平成１６年３月までに、所要の措置を講ずる。（本部及び関係府省）

(3) 弁護士法第７２条について、隣接法律専門職種の業務内容や会社形態の多様化などの変化に対応する見地からの企業法務等との関係も含め検討した上で、規制対象となる範囲・態様に関する予測可能性を確保することとし、遅くとも平成１６年３月までに、所要の措置を講ずる。（本部及び法務省）

(4) Ⅲの第３の３のとおり、いわゆるワンストップ・サービス実現のための弁護士と隣接法律専門職種などによる協働の推進について、必要な対応を行う。

7 企業法務等の位置付け

(1) 法律事務における企業法務等の位置付けについて検討し、少なくとも、司法試験合格後に民間等における一定の実務経験を経た者に対して一定の具体的条件の下に法曹資格を付与することについて、所要の法案を提出する（平成１５年通常国会を予定）。（本部及び法務省）

(2) いわゆる特任検事、副検事、簡易裁判所判事の経験者の活用等を検討し、少なくとも、いわゆる特任検事経験者に対して法曹資格を付与するための所要の法案を提出

する（平成１５年通常国会を予定）。（本部及び法務省）

第４　検察官制度の改革

検察官は、公益の代表者として、特に刑事に関して極めて重大な職責を負っており、その権限を常に厳正かつ公平に行使することが求められているほか、今後の社会構造の変化、科学技術の革新、国際化等の一層の進展に伴って生ずる新しい形態の犯罪や高度な専門的知見を要する犯罪にも的確に対応する必要がある。このような認識の下に、検察官制度について、検察の厳正・公平性に対する国民の信頼を確保する観点からの人事・教育制度の抜本的見直しなど検察官の意識改革のための方策や、検察官の能力・資質の向上のための新たな研修制度の導入、検察庁の運営に国民の意見を反映させることが可能となるような仕組みの整備を図るための措置を講ずる。

これらを着実に実施するため、本部が設置されている間においては、以下の措置を講ずることとする。

１　検察官に求められる資質・能力の向上等

⑴　検事が一定期間、国民の意識・感覚を学ぶことのできる場所で執務する制度の整備のための所要の措置を平成１５年末までに講ずるなど、逐次、検察官の意識改革のための所要の措置を講ずる。（本部及び法務省）

⑵　各種の専門的知見を要する分野についての知識・経験を習得・向上させるための研修制度及び刑事司法制度の改革に対応した立証活動等の能力の向上を図るための研修制度を導入するなど、逐次、検察官の能力・資質の向上を図るための所要の措置を講ずる。（法務省）

２　検察庁運営への国民参加

検察庁運営について、国民の意見を反映させることが可能となるような仕組みを整備することとし、検察審査会が検察事務の改善に関し検事正に対して行う建議・勧告の制度を充実・実質化することに関する所要の法案を提出するなど所要の措置を講ずる（法案提出につき平成１６年通常国会を予定）。（本部及び法務省）

第５　裁判官制度の改革

司法の役割の重要性が増大する中にあって、これに的確に対応し、各種の紛争を公正かつ透明な法的ルールの下で適正かつ迅速に解決していくためには、裁判官の果たすべき役割がより一層重要なものとなる。

このような認識の下に、裁判官制度について、国民が求める裁判官を安定的に確

保することができるように、給源の多様化・多元化、裁判官の任命手続及び人事制度の見直し、裁判所の運営に国民の意見を反映させることが可能となるような仕組みの整備について、最高裁における検討状況を踏まえた検討及び必要な場合の所要の措置を行うとともに、最高裁判所裁判官の選任等の在り方に関する検討を行う。

これらを着実に実施するため、本部が設置されている間においては、以下の措置を講ずることとする。

なお、裁判官制度改革については、このほか、最高裁に対しても、そのための積極的な取組を行うことを期待する。

1　給源の多様化・多元化

(1)　原則としてすべての判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みを整備することについて、最高裁における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、平成１５年末までに、所要の措置を講ずる。（本部）

(2)　特例判事補制度の計画的かつ段階的な解消の条件整備に資する方策について、最高裁における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

(3)　いわゆる弁護士任官の推進について、最高裁及び日弁連における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

2　裁判官の任命手続の見直し

最高裁に、その諮問を受け、下級裁判所の裁判官として指名されるべき適任者を選考し、その結果を意見として述べる機関を設置するとともに、その機関が十分かつ正確な資料・情報に基づき適任者の選考に関する判断を行い得るように適切な仕組みを整備することについて、最高裁における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

3　裁判官の人事制度の見直し

(1)　裁判官の人事評価について、可能な限りその透明性・客観性を確保するための仕組みを整備することに関し、最高裁における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

(2)　裁判官の報酬の進級制（昇給制）の在り方について、報酬の段階の簡素化を含め、検討する。（本部）

4　裁判所運営への国民参加

裁判所運営について、国民の意見を反映することが可能となるような仕組みを整備することに関し、最高裁における検討状況を踏まえた上で検討し、なお必要な場合には、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（本部）

5　最高裁裁判官の選任等の在り方について

(1)　最高裁裁判官の地位の重要性に配慮しつつ、その選任過程について透明性・客観性を確保するための適切な措置を検討する。（本部）

(2)　最高裁裁判官の国民審査制度について、審査の対象となる裁判官に関する情報開示の充実に努めるなど制度の実効性を高めるための措置を検討する。（本部及び総務省）

第6　法曹等の相互交流の在り方

国民の期待と信頼に応え得る法曹を育成・確保するため、法律専門職（裁判官、検察官、弁護士及び法律学者）間の人材の相互交流の促進を図るための方策を検討し、逐次、所要の措置を講ずる。（法務省）

Ⅳ　司法制度の国民的基盤の確立

国民の司法制度への関与の拡充等を通じて司法に対する国民の理解を増進させ、及びその信頼を向上させるため、以下に述べるところに従い、改革を推進する。

第1　国民的基盤の確立（国民の司法参加）

司法への国民の主体的参加を得て、司法の国民的基盤をより強固なものとして確立するため、刑事訴訟手続への新たな参加制度の導入を始めとして、現行の参加制度の改革を含め、様々な場面における適切な参加の仕組みの整備を図るための措置を講ずる。

これらを着実に実施するため、本部が設置されている間においては、以下の措置を講ずることとする。

1　刑事訴訟手続への新たな参加制度の導入

司法制度改革審議会意見が制度設計に関して具体的に提言しているところを踏まえ、刑事訴訟手続において、広く一般の国民が、裁判官とともに責任を分担しつつ協働し、裁判内容の決定に主体的、実質的に関与することができる新たな制度（いわゆる裁判員制度）を導入することとし、所要の法案を提出する（平成１６年通常国会を予定）。（本部）

2　その他の分野における参加制度の拡充

(1)　Ⅱの第１の２のとおり、民事裁判における専門委員制度の導入について、必要な対応を行う。

(2)　Ⅱの第２の３及び５のとおり、検察審査会の一定の議決に対しいわゆる法的拘束力を付与する制度の導入及び保護司制度の拡充について、必要な対応を行う。

(3)　Ⅲの第５の２のとおり、最高裁に、その諮問を受け、下級裁判所の裁判官として指名されるべき適任者を選考し、その結果を意見として述べる機関を設置することについて、必要な対応を行う。

(4)　Ⅲの第４の２のとおり、検察審査会が検察事務の改善に関し検事正に対して行う建議・勧告の制度を充実・実質化することを含め、検察庁の運営について、国民の意見を反映させることが可能となるような仕組みを整備することについて、必要な対応を行うとともに、Ⅲの第３の５及び第５の４のとおり、弁護士会及び裁判所の運営に国民の意見を反映させることが可能となるような仕組みの整備について、必要な対応を行う。

第２　国民的基盤の確立のための条件整備

司法の国民的基盤を確立するための条件整備を行うため、分かりやすい司法の実現、司法教育の充実、司法に関する情報公開の推進を図るための措置を講ずる。

これらを着実に実施するため、本部が設置されている間においては、以下の措置を講ずることとする。

1　分かりやすい司法の実現

司法を国民の視点に立った分かりやすいものとする観点も含め、基本法制の改正作業を引き続き迅速に進める。（法務省）

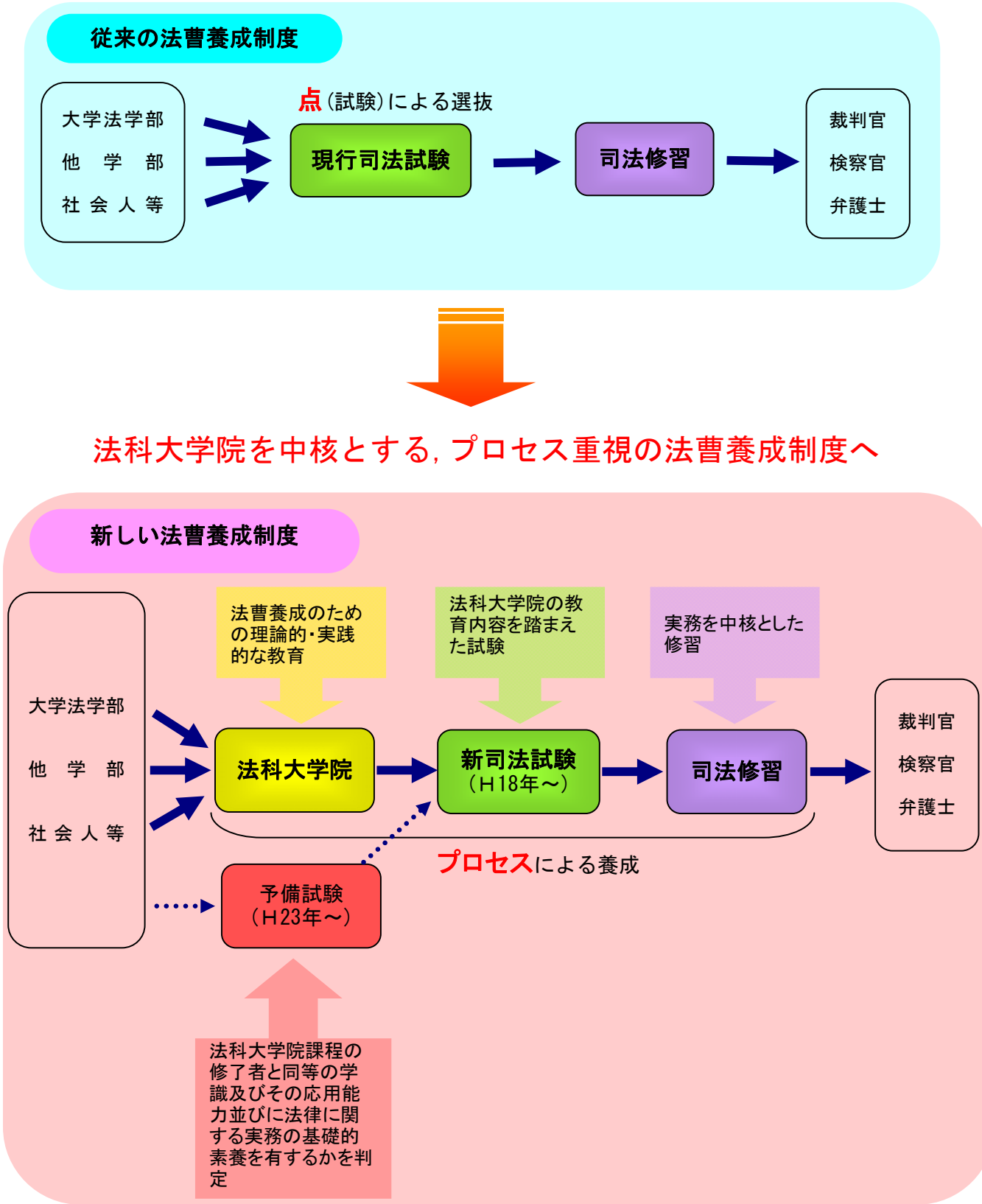
2　司法教育の充実

学校教育等における司法に関する学習機会を充実させるための方策を検討し、本部設置期限までに、所要の措置を講ずる。（法務省及び文部科学省）

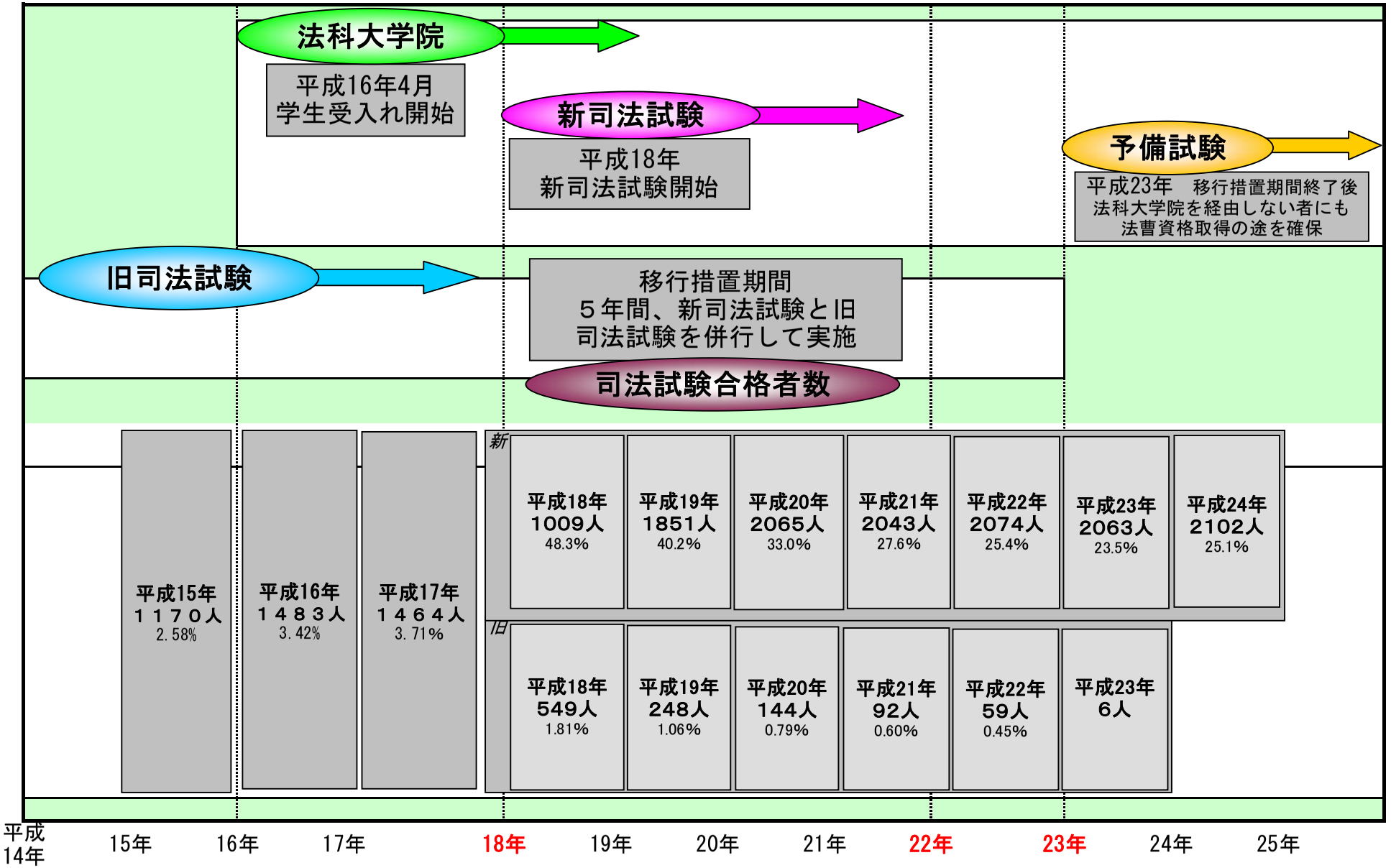
3　司法に関する情報公開の推進

検察庁における情報公開・提供を引き続き推進する。（法務省）

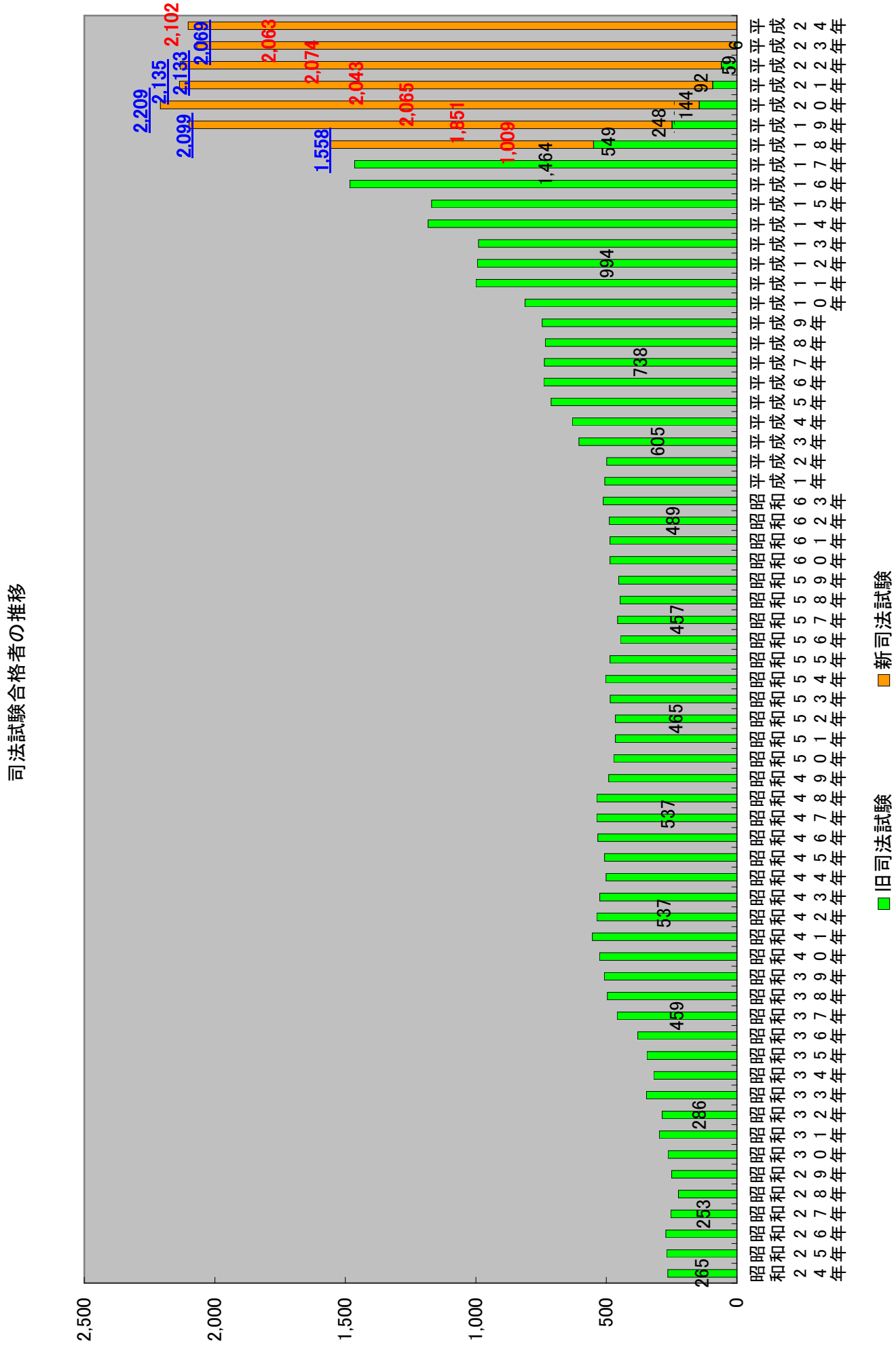
法曹養成制度の流れ


従来の法曹養成制度
大学法学部
他　学　部
社 会 人 等
点（試験）による選抜
現行司法試験
司法修習
裁判官
検察官
弁護士
法科大学院を中核とする，プロセス重視の法曹養成制度へ
新しい法曹養成制度
大学法学部
他　学　部
社 会 人 等
法曹養成のための理論的・実践的な教育
法科大学院の教育内容を踏まえた試験
実務を中核とした修習
法科大学院
新司法試験
（H18年～）
司法修習
裁判官
検察官
弁護士
プロセスによる養成
予備試験
（H23年～）
法科大学院課程の修了者と同等の学識及びその応用能力並びに法律に関する実務の基礎的素養を有するかを判定

新法曹養成制度と司法試験合格者数の推移



※司法試験合格者数の下の割合は合格率を表す。


司法試験合格者の推移
2,500
2,000
1,500
1,000
500
0
旧司法試験
新司法試験
265
253
286
459
537
537
465
489
457
605
738
994
1,464
1,558
549
1,009
1,851
2,065
2,043
2,074
2,063
2,099
2,209
2,135
2,133
2,069
2,102
248
144
92
59
6

○　法曹人口の推移

区分／年度	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年
裁判官	3,139	3,191	3,266	3,341	3,416	3,491	3,566	3,611	3,656	3,686
	(2,333)	(2,385)	(2,460)	(2,535)	(2,610)	(2,685)	(2,760)	(2,805)	(2,850)	(2,880)
検察官	2,352	2,404	2,447	2,490	2,533	2,578	2,622	2,667	2,690	2,709
	(1,453)	(1,505)	(1,548)	(1,591)	(1,634)	(1,679)	(1,723)	(1,768)	(1,791)	(1,810)
弁護士	19,522	20,240	21,205	22,056	23,154	25,062	26,958	28,828	30,518	32,134
合計	25,013	25,835	26,918	27,887	29,103	31,131	33,146	35,106	36,864	38,529
	(23,308)	(24,130)	(25,213)	(26,182)	(27,398)	(29,426)	(31,441)	(33,401)	(35,159)	(36,824)

（注）１　裁判官，検察官は，各年度の定員である。
２　裁判官欄の括弧内の数字は，簡易裁判所判事を除いたものである。
３　検察官欄の括弧内の数字は，副検事を除いたものである。
４　弁護士は，平成２３年までは弁護士白書による各年４月１日現在の人数，平成２４年度は日本弁護士連合会ホームページによる。
５　合計欄の括弧内の数字は，簡易裁判所判事及び副検事を除いたものである。
６　裁判官の定員は，平成１５年まで，沖特定員を含めたものである。

最近の司法修習生の状況について

最高裁判所事務総局

平成２０年５月２３日

1　最近の司法修習生の状況について，修習生に直接接する教官や指導官の感想等及び二回試験における不可答案の傾向は，以下のとおりである。

(1)　司法修習生に直接接する教官や指導官の感想等

○　新第６０期（平成１８年度１１月期採用）を含め，最近の司法修習生は，きちんと指導訓練をすれば一定の成果が現れるという意味において，従来の司法修習を経た者と比べても，決して遜色はない。

○　大多数の司法修習生は，自分たちのころと同様に，熱心に修習に取り組んでおり，期待した成果を上げている。

○　当初は，問題点を分析整理し，自分の考えの筋道を説得的に説明することに課題があると思われる司法修習生も多かったが，指導を進めるにつれて，多くは事実認定等について成長し，一定の進歩がみられた。

○　新第６０期司法修習生は，概して，口頭で自分の考えを述べる能力に優れており，この点は，法科大学院における双方向・多方向授業の一つの成果ではないか。

○　司法修習生間の実力にばらつきが出てきており，下位層の数が増加してきているように感じる。司法試験合格者数の増加と関係があるのではないか。

○　「生きた事件」を素材とする実務修習を実のあるものにするには，民法，刑法等の基本法の論理的・体系的な理解が不可欠であるが，下位層の司法修習生の中には，これらの基本法について表面的な知識を有するにとどまり，その理解が十分でないため，具体的事案に即した適切な分析検討ができていない者が相当数含まれているのではないか。

○　基本法の理解不足を克服できなかった一部の司法修習生は，司法修習プロセスを通じて伸び悩んでいた。

○　基本法の理解が不十分なまま，司法修習で所期の成果を収めることは

難しいのではないか。

(2) 二回試験における不可答案の傾向

最近の二回試験で「不可」と判定された答案は，実務法曹として求められる最低限の能力を修得しているとは認め難いものであった。以下，典型例を示す。

ア 民法，刑法等の基本法における基礎的な事項についての論理的・体系的な理解不足に起因するとみられる例

○ 刑法の重要概念である「建造物」や「焼損」の理解が足りずに，放火の媒介物である布（カーテン）に点火してこれを燃焼させた事実を認定したのみで，現住建造物等放火罪の客体である「建造物」が焼損したかどうかを全く検討しないで「建造物の焼損」の事実を認定したもの

○ 債務の消滅原因として主張されている民法５０５条の相殺の効果を誤解して，相殺の抗弁によっては反対債権との引換給付の効果が生じるにとどまる旨を説明したもの

イ 事実認定のごく基本的な考え方が身に付いていないことが明らかである例

○ 「疑わしきは被告人の利益に」の基本原則が理解できておらず，放火犯人が被告人であるかどうかが争点の事案で，「被告人は犯行を行うことが可能であった」といった程度の評価しかしていないのに，他の証拠を検討することなく，短絡的に被告人が放火犯人であると結論付けたもの

○ 刑事弁護人の立場を踏まえた柔軟な思考ができずに，被告人が一貫して犯行を否認し，詳しいアリバイを主張しているのに，被告人の主張を無視し，アリバイに関する主張を全くしないもの

2 最高裁判所としては，今後とも，司法修習生の実情を注視してまいりたい。また，今後主流となる法科大学院を中核とする新しい法曹養成プロセスにおける法科大学院教育，司法試験及び司法修習の有機的連携の確保の在り方等

については，法科大学院協会，文部科学省及び法曹三者による協議会（いわゆる五者協議会）において検証作業が行われており，最高裁判所も，その一員として，必要な協力をする所存である。

法科大学院を中核とする法曹養成制度の見直しについての申し入れ【緊急】

司法制度改革の一環として新しい法曹養成制度が議論されてから八年、また法科大学院が設立されてから四年が経った。大きな期待を集めて船出をした新しい制度だが、見過ごすことができない問題点が明らかになっており、真摯かつ迅速な見直しが必要である。平成18年12月の小委員会とりまとめ「新たな法曹養成制度の理念の実現のために」においても、「文科省、法務省、最高裁や日弁連、法科大学院の連携で総合的にそれぞれの成績相互の関連性を実証的かつ効果的に検証し、基づく改善策を検討し実行する体制を直ちに作るべき」とされている。

そこで私たち有志一同は、法曹養成制度について緊急に行うべき見直しについて、以下の問題点と提言につき、申し入れをする。

問題点

1. 設立の理念が実現できていない法科大学院
   - 玉石混交な教育の実態、甘い成績評価と修了認定。
   - 困難になる一方の教員の確保と養成。

2. ひとり歩きする司法試験合格者数の数値目標
   - 質が確保できないで量の拡大を図ることを国民は望んでいるのか。
   - 「ノキ弁」「即独(そくどく)」等の言葉に象徴される新人弁護士の生活ぶりは、既に弁護士の供給過剰を示す。

3. 不透明な「合格者数三千人」決定の経緯と根拠
   - 平成十二年夏の司法制度改革審議会の議論では大勢を占めていなかった「三千人論」。

4. 「格差」を象徴する法科大学院生の経済的負担
   - 数百万円に上る授業料、数年間の生活費、さらには本来勤務していたら得られたはずの逸失利益も含め、その差は膨大なものである。

5. 信用できない第三者評価
   - 複数の機関が評価をすることへの疑義と、ばらつきのある評価基準。
   - 法科大学院関係者の相互評価では厳しい評価は困難。
   - 実質的な教育内容を評価できておらず、実効性がない。

6. 法曹需要の「拡大」とはなにか
   - 司法書士、行政書士、税理士、弁理士、社会保険労務士、土地家屋調査士等、隣接士業との連携と分担という日本独自の制度をないがしろにするもの。
   - これまで法曹に頼らずに問題を解決してきた日本社会の良識と仕組みを壊していくことを、需要の拡大と表現するのか。

提言

1. 新司法試験受験資格の見直し
   - 法科大学院修了者に限定されている現在の新司法制度の受験資格のあり方を根本的に見直すこととする。受験資格を制限する以上は、法科大学院には旧制度と比べて絶対の法曹養成結果を出すことが求められているにもかかわらず、その重い責任を自覚して、法科大学院が設置認可されたとは思えない状況である。よって、新司法試験の受験資格を一旦は法科大学院修了者以外の者にも開放したうえで、法科大学院修了者とそれ以外の者を司法修習過程において慎重に比較することにより、受験資格を法科大学院修了者に制限するべきかどうかの検討を行う。あわせて、受験資格の見直しにより、法科大学院の改革への自助努力を促す。

2. 司法試験合格者数の見直し
   - 受験資格の見直しを行うまでの間、司法試験合格者数を、平成十四年の閣議決定で「所要の措置を講ずる」とされた1,200人～1,500人程度とし、合格者の能力低下がみられないかを慎重に判断する。司法制度改革の真の目的は、国民に良質な法的サービスを提供し、よりよい社会を作ることであり、人数はその目的を達成するための手段に過ぎない。合格者の人数あわせで、手段と目的が履き違えられることがあってはならない。司法試験とは、法曹となる能力があるか否かを判別する試験でなければならない。それに相応しい能力の人が少なければ、前掲の概数を超える必要は、元よりない。

3. 司法制度改革の検証
   - 改革とは、よりよい社会を実現するための手段にすぎず、それ自体が目的ではない。改革自体を目的化することは本末転倒である。よって、制度を考案した時点では想像できなかった問題点が、運用が始まってから判明した際に

は、それらを率直に見つめ、対処し、見直しを常に行っていくことは当然の義務である。新しい制度を見直すことを、「司法制度改革の後退」などと評することこそが、真の改革にはなじまないことである。本来は、法科大学院とはよりよい法曹を養成する手段として設立されたにもかかわらず、現状では法科大学院を存続させること自体が司法制度改革の目的化されてしまっていることは誠にもって嘆かわしい。いまこそ、冷静に司法制度改革の検証を始めるべきである。事は一刻を争う大事である。

平成20年5月28日

法曹のあり方を考える若手国会議員の会
座長　武藤容治
事務局　橋本岳
赤澤亮正
新井悦二
大塚高司
岡田直樹
鍵田忠兵衛
亀岡偉民
北村茂男
木原稔
薗浦健太郎
塚田一郎
土井亨
とかしきなおみ
長島忠美
西田昌司
西本勝子
丹羽秀樹
松本洋平
馬渡龍治
安井潤一郎
矢野隆司

法務大臣　鳩山邦夫　殿

平成20年6月5日

自由民主党　法曹の資質について考える会
稲田朋美，柴山昌彦，古川俊治，
牧原秀樹，丸山和也，森　雅子

意見書

1　現状

現行の司法制度改革は、「より身近で、速くて、頼りがいのある司法」を目的としている。すなわち、法曹人口の大幅な増加の趣旨は、国民が質の高い司法サービスを容易に受けることができることであり、質の高い弁護士が養成されることが不可欠の前提であるといわなければならない。具体的には、21世紀の司法を担う法曹に必要な資質として、「豊かな人間性や感受性、幅広い教養と専門的知識、柔軟な思考力、説得・交渉の能力等の基本的資質に加えて、社会や人間関係に対する洞察力、人権感覚、先端的法分野や外国法の知見、国際的視野と語学力等」が求められるが（司法制度改革審議会意見書（平成13年6月12日）（以下「審議会意見書」という。）56頁）、現行制度において法曹人口を増加させることが、このような資質を備えた法曹を養成することになるかについては重大な疑義がある。

すなわち、「平成22（2010）年ころには新司法試験の合格者数を年間3,000人とすることを目指す」という方針のために、従来の司法試験では合格できなかったレベルの者が合格することとなり、司法試験合格者の資質に格差が広がっている。多数の司法試験委員が「合格者の専門的知識や思考力のレベルが低下した」とコメントしている上、司法研修所での修習及び各地方での実務修習の総仕上げである二回試験に合格できなかった者（不合格及び合格留保（60期から合格留保制度廃止））も、かつて毎年数人以下であったものが100人を超えるなど、司法試験に合格している修習生の資質に大きな問題が生じており、このような多数の不合格者を出す状況は、法科大学院修了生である新60期においても同様である。

さらに、法曹に必要な資質は司法修習を修了するだけで獲得できるものでは到底あり得ない。独立して業務を行えるようになるためには、最低数年間は先輩弁護士について実務経験を積み、その過程で研鑽していくことが必要である。しかし、現在では、受け皿となる法律事務所も法曹資格者の増加に対応することができず、司法修習修了後直ちに独立す

る弁護士（タク弁、ソクドク弁護士）、他の弁護士の事務所を借りて一人で業務を行う弁護士（ノキ弁）が増加している。特に東京を中心とした大都市圏において顕著であるが、新人弁護士の急増のため、このような実務を通じての基礎教育の場を提供することが非常に困難な状況となっている。また、地方において新人弁護士が地方で開業する事例も目立ってきているが、実務を通じての基礎教育を受けていない弁護士が増加することは地方にとっても大きな問題である。すなわち、特に現在「弁護士過疎」の状況にあり司法サービスの提供体制を整える必要性の高い地方にあっては、法曹が法律問題全般に対する広い知識と経験を有していることが重要であるが、実務トレーニングを受けていない弁護士ではこのような期待される役割を果たし得ない。それ以上に、本来であれば依頼者に認められるべき権利を確保することができない、或いは、抜本的な紛争解決を行うことができない等の理由により、依頼者の利益を損なうおそれがある。

この様な状況では、多様化・高度化する法曹に対する需要に応えられず、質の高いサービスを容易に受けるという司法改革の趣旨は満たされない。また、タク弁、ソクドク弁護士等が増加すると、これらの弁護士は一般に収入が安定しないことから、有為の人材がリスクを冒してまで法曹となることを避けてしまい、結果として法曹に必要な資質を有する者が法曹となることを諦める悪循環のおそれも懸念される。さらに、収入の安定しないタク弁、ソクドク弁護士等は、債務整理等における非弁活動等に携わるおそれもあり、国民生活に対して弊害となる危険性さえある。

一方で、受け皿として期待されていた産業界においてすら、法律事務が必要となれば顧問弁護士に依頼すれば足りるため、組織内弁護士として弁護士を雇用する必要はないと主張する企業が多く、弁護士採用には消極的であるし、雇用を考えるにしても「質の高い弁護士がいれば採用する」と主張している。このような現状の下では、新人弁護士が組織内弁護士として実務を通じての基礎教育を積む機会にも乏しく、結局は法律事務を通じて質の高い法曹を養成していく以外には、産業界の求めているような法曹の数が増加することは期待できない。

以上のように、単に合格者数を増加させる現行方針は、「より身近で、速くて、頼りがいのある司法」という司法改革の趣旨に全く合致していないどころか、国民の権利を損ない、司法に対する信頼を崩壊させかねない危機的状況を作り出している。資質を備えた法曹を着実に養成していくことこそ政府の責任であり、その基盤を速やかに整備した上で、法曹人口を増加させていくべきである。司法制度改革の基本を定めた司法制度改革推進計画（平成14年3月19日閣議決定）も、司法試験合格者数を年間3,000人程度とすることを目指すにあたっても法曹の資質が確保されることを前提とすべく、「法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら」であることを明記しているのであり、このことを改めて想起し確認する必要がある。

以下に掲げる提言を基に、質の低い法曹を生み出している現行の法曹人口に関する方針を直ちに見直すよう要請する。

2　具体的提言

（1）現実的な合格者数の宣明－閣議決定に反しないこと

新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めた結果、平成22年ころに3,000人を合格させることは現実的ではないことを、政府として明確に宣明すべきである。現時点で得られた法科大学院の実態に関する情報や司法研修所での二回試験の結果、法律事務所の実務指導許容能力等をふまえれば、毎年の適正な合格者数はせいぜい現在の半分程度の 1,000 人であると考えられる。

（2）二回試験の厳格な運用

二回試験は、実社会に出る法曹の最後の関門であり、この運用を緩くすると、司法修習生の真剣な学習に対する動機付けも弱まり、資質のない法曹が増大することは明らかである。したがって、「せっかく司法試験に合格したのに落ちるのはかわいそう」などという同情心から試験の判定が緩むことのないよう、厳格な運用をすべきであり、そのための具体的な施策を検討し、実行すべきである。

（3）法科大学院は、純然たる実務的な法学教育機関とし、司法試験と切り離す

本当に多様な人材を法曹にすることを目指すのであれば、現状のように法科大学院を経由することを義務化することは疑問である。法科大学院に入学する社会人は年々減少を続けている。社会人が法科大学院の授業にフルタイムで参加するためには、一般的には退職しなければならないため、新司法試験受験を諦めている社会人は多いと考えられる。

しかも、現状の法科大学院の多くは優秀な教員が不足し、前記1の「法曹に必要な資質」を得るに必要かつ十分な教育を施す法科大学院は必ずしも多くないと考えられるため、ここを経由することを義務化する根拠を欠いていると考えられる。

本来司法改革が目指していたのは、多様な社会経験を持った人材が法曹として活躍することであり、司法試験は、仕事をしながらでもチャレンジできる試験であるべきである。新司法試験の受験資格を法科大学院修了者に限っていることは大きな誤りである。

法科大学院が真に価値ある教育を行っていれば、法曹志望者や司法試験に合格した後の者、直接司法試験合格を目指さなくても高度で実務的な法学をさらに学ぼうとする者などがおのずと集まるはずである。受験資格を与える特権を法科大学院が持っている限り、法科大学院の強い自助努力を促すことは難しい。一部の法科大学院は、新司法試験の合格率を競うことに注力するあまり、予備校的な教育を施すに過ぎない状態となっており、さらに新司法試験に向けて法科大学院とは別に予備校に通う者が多数存在するなど、旧司法試験の弊害（「司法試験における競争の激化により、学生が受験予備校に大幅に依存する傾向

が著しくなり、『ダブルスクール化』、『大学離れ』と言われる状況を招いており、法曹となるべき者の資質の確保に重大な影響を及ぼすに至っている」審議会報告書61頁）の解決には程遠い状況にある。直ちに受験資格の再検討をすべきである。

司法制度改革は夢見る改革であってはならない。現実の生身の国民の生活に最も良い結果をもたらすべきで、現実離れするようなことがあってはならない。上記提言の実践こそが真の国民のための司法制度改革と言えよう。

以上

所感「法科大学院を取りまく現状について」

法科大学院協会総会（2008年6月7日）
法科大学院協会理事長　青山善充

1 現状の認識

法科大学院制度が始まって4年が経過しました。この間に3回修了生を送り出し、新司法試験の結果も2回発表され、2年間で全国の法科大学院から合計2860名の新司法試験合格者を出しました。この数字は、この間の旧司法試験合格者（約900人）の3倍を越えています。このことから言えば、法曹の給源は、着実に法科大学院修了生にシフトしつつあり、法科大学院は司法制度改革の先兵、トップランナーとしての役割を十分に果たしています。このことを、法科大学院関係者は誇って良いと思います。

しかし、このところ、平成22年に司法試験合格者を3000人にするという目標に対して、新司法試験合格者は質が低下しているなどの理由で、一部の政治家や一部の弁護士会が声高に反対を唱え始めています。

この事態をどう見るべきか。私は、これだけ大きな司法制度改革を成し遂げようというのですから、反対の声が出るのもある意味で当然であり、目先の現象に一々過剰反応する必要はないと思います。しかし、他面、3000人は閣議決定を経た既定方針だから、何も心配することはないという「鈍感力」を発揮していればよいか、といえば、それも違うと思います。丁度10年前から始まった司法制度改革についても、「初めは焚き火だと思っていたものがいつの間にか山火事になった」と評されることがあるように、法科大学院に対して今行われているマイナスキャンペーンが、一旦大きなうねりとなってうねり出すと、その狂瀾を既倒に回らすことはきわめて困難になるだろう、というのが私の認識です。

したがって、ここは過剰反応でも、鈍感力の発揮でもない、慎重で地道な対応が必要ではないかと思います。

2 対応の具体策

具体的には、どのような対応か。起死回生の奇策があるわけではありません。平凡な正攻法で臨む以外にはありません。一言で言えば、①法科大学院が司法制度改革および高等教育改革のトップランナーとして、これまで果たしてきた成果を積極的に社会にPR、発信すること、②他方で、新しい制度の発足に伴いがちな「初期誤作動」とでも言うべきものがあるとすれば、それを徹底的に自己点検してその改善を目指すこと、であると考えます。

(1) まず、社会への法科大学院の活動成果の発信という点ですが、法科大学院は旧司法試験受験者とは異なる資質・能力を持った修了生を社会に送り出していることを、あらゆる機会を捉えて社会にPRすべきであると思います。企業法務や官庁や自治体の関係者と法科大学院側が一堂に会して、どのような人材がほしいのか、養成するのかを協議し、これを積極的にマスコミに公開すること等も一つのアイデアでありましょう。

法科大学院はこれまで草創期でした。波の穏やかな港の中を走っていた。しかし、5年目を迎えた今はもはや草創期ではありません。船は港の外に出て荒波が両舷を洗うようになった。法科大学院もそういう時期にさしかかったのです。昔から「創業は易く、守成は難し」と申します。今後は、自己の存在とその活動成果について積極的に社会に発信し続けなければ、いつか社会の耳目から埋没してしまうおそれがあります。情報の発信は、法科大学院協会の仕事でもありますが、協会は決して護送船団ではありません。究極的にはそれぞれの法科大学院の生き残りを賭けた戦いにほかならないことを認識して頂きたいと思います。

(2) 次に、さらなる改善のための自己点検ですが、入口から出口まで沢山の課題が山積しています。ここでは、自己点検の指標ともいうべきものを思いつくままに述べてみます。

第1に、入学者選抜の問題として、各法科大学院は、その厳しい教育に耐えられる資質と能力のある者を厳選して入学させているでしょうか。もし、定員割れを恐れて、教育に耐えられない学生

まで入学させているとすれば、学生をコマーシャリズムの生け贄にしているにほかならないことを、各大学設置者とともにわれわれ大学人は、もう一度肝に銘ずる必要があるのではないでしょうか。

第2に、各法科大学院は、普段の授業において、それぞれの大学の教育理念にしたがって、濃密で質の高い教育を実現しているでしょうか。授業評価等によって学生の生の声に耳を傾け、FD活動によって教員の教育力を高める努力は、果たしてどの程度できているでしょうか。

第3に、修了者に要求される高い能力水準を確保するために、厳格な成績評価と修了認定を徹底しているでしょうか。GPAによる進級、修了要件の導入は有力な手段といわれていますが、各大学院では、果たしてそれをしているでしょうか。今、世間から法科大学院は修了要件が甘いのではないか、粗製濫造ではないか、と言われ出していますが、粗製濫造でないとすれば、われわれの側でも、決してそうではないことを反証すべきではないでしょうか。

第4に、修了生や司法試験合格者が就職できないという声に対してどう対処するかです。それは学生の自己責任だと放置しておいてよいものでしょうか。彼らの活動分野の拡大に、われわれは、できる限りの努力を払うべきではないでしょうか。そもそも、これまで「法曹養成に特化した専門職大学院」という場合の「法曹」について、われわれは、裁判所で仕事をする法曹三者を過度に強調してきたように思います。それが、学生にも反映して、企業法務や官庁、自治体で働くインセンティブを殺いできたのではないか、を反省する余地があるのではないでしょうか。

(3) 以上、少し長くなりましたのは、制度発足から4年を経過した現在、もう一度、司法制度改革の理念に照らし法科大学院の現状を直視する必要があるのではないか、と思ったからです。法の支配を社会の隅々にまで行き渡らせ、司法の恩恵をあまねくすべての人々が受けられるようにしようという司法制度改革の理念に立ち返って、そのために質の高い法律家を社会に送り出すためには、各法科大学院として、あるいは、法科大学院協会として、今何をなすべきかを、それぞれの大学で、様々な機会を捉えて徹底的に議論して頂きたいと思うからであります。

新第６０期司法修習生考試における不可答案の概要

最高裁判所事務総局

平成２０年７月１５日

新第６０期司法修習生考試における考試問題は，各科目とも，民法，刑法等の基礎的な事項についての論理的，体系的な理解を前提として，法曹三者それぞれの立場から，考試記録の具体的事案に即した事案の分析検討や，証拠に基づく事実認定の基本的かつ汎用的な思考過程等を答えさせるものであった。したがって，法科大学院において修得した学識及び実務の基礎的素養等を前提に，実務修習を中心とする新司法修習の課程をごく普通にこなしていた司法修習生にとっては，容易に合格レベルの答案を作成できるものであった。

しかしながら，不可答案は，いずれの科目についても，民法，刑法等の基本法における基礎的な事項についての論理的・体系的な理解が不足していることから，これらの理解を前提とした事案に即した具体的分析，検討ができていなかったり，事実認定の基本的かつ汎用的な思考が身に付いていないことが明らかなものであった。具体的には，これら不可答案は，その記述内容の一部に問題があるというだけで不可答案とされたわけではなく，後述のような問題点が一点にとどまらず複数積み重なっているなど，他の記載部分と併せて答案全体をみても，実務法曹として求められる最低限の能力を修得しているとの評価を到底することができなかったものである（なお，考試問題のレベル，不可答案の判断の方法は，従来と基本的に同様である。）。

第１　民事系科目

１　事案の概要等

(1)　民事裁判

(主張整理用記録に基づくもの)

原告が，貸金債権を被保全債権として，債務者Ａに代位して，被告に対し，Ａが被告の飼い猫を預かり保管したことによる寄託報酬金の支払を求め，被告が種々の主張をするなどした事案について，訴訟物の説明，主張整理，整理した各主張について実体法上の効果及び攻撃防御方法と

しての機能の説明．特定の主張について要件事実に関する説明などを記載させた。

（事実認定用記録に基づくもの）

保証債務履行請求事件において．原告．被告間で保証の合意をした事実が認められるかという実務的に極めて頻繁に現れる基本的な問題について．結論の記載．具体的証拠関係に即した判断枠組みの説明．認定できる間接事実とその認定根拠及びその事実の具体的な意味づけの記載．これらを踏まえて結論に至った判断過程の説明を記載させた。

(2) 民事弁護

原告（重機輸出等を業とする株式会社）が．被告（重機を販売する個人業者）から．中古ショベルカー１台をＡ国での転売目的で買い受けたが．同国の輸入規制上これを輸出できなくなったばかりか．この所有権を放棄せざるを得なくなったとして．売買契約の債務不履行又は瑕疵担保責任に基づき．支払済代金．得べかりし転売利益．転売先に支払うべき違約金及び遅延損害金の支払を求めた事案において．原告訴訟代理人として最終準備書面を起案させた。

このほか．民事保全及び訴訟当事者の証拠収集活動に関する小問を出題した。

2 不可答案に現れた問題点

(1) 民法等の基本法における基礎的な事項についての論理的．体系的な理解不足に起因するとみられる例

○ 「代位」という民法の基本概念及びこれに基づく債権者代位訴訟の構造（被保全債権である貸金債権が譲渡されると原告適格に影響を及ぼすこと）を理解していないもの

○ 民法の基本概念である「相殺」について．債務消滅原因として主張されている相殺（民法第５０５条）の効果を全く理解しないまま．相殺の抗弁により反対債権と引換給付の効果が生じるにとどまる旨説明したもの

○ 売買契約に際し．解約手付として手付金を支払ったことが記録上明

らかであるところ、「解約手付」とは手付金の支払によって手付解除を可能にするものであり、契約法の基本概念として修習中にも十分な指導をしているにもかかわらず、その手付金の支払自体が「履行（の）着手」（民法第５５７条第１項）に該当するから手付解除ができなくなる旨説明したもの

○　被告の反論に応じて、主張立証責任を負うべき原告の立場から事実に基づき法律構成を示した再反論が求められているのに、民法上の典型論点である債務不履行責任と瑕疵担保責任の区別ができていないなどのため、単に被告の主張に対する事実の反論を羅列するにとどまり、法律構成に結び付けることができていなかったもの

(2)　事実認定等の基本的な考え方が身に付いていないことが明らかである例

○　事案において最も重要な書証である借入誓約書に全く触れなかったり、同借入誓約書の真正な成立は認められないと判断しながら、他方でその内容は信用できるとして、この書証を認定の根拠としたもの

○　重要な間接事実をほとんど挙げることができなかったもの

○　客観的証拠に着目せず、供述の信用性を吟味しないまま、安易に一方の供述のみに依拠して事実を認定したもの

○　最終準備書面の起案を求められているのに、これまで自ら全く主張していなかった事実を証拠に基づかず記載したもの

(3)　一般社会通念や社会常識に対する理解ができていない例

○　２年間有償で飼い猫を預かる契約の内容には「猫を生存させたまま返還するまでの債務は含まれない。」との独自の考えに基づき、「猫を死亡させても返還債務の履行不能にはならない。」と論じたもの

○　「実兄が弟に対して保証することはあまりない。」などと、独断的な経験則を平然と記載したもの

第２　刑事系科目

１　事案の概要等

(1)　刑事裁判

被告人が，保険金取得目的で自己所有の農業用倉庫内に放火し，倉庫及びその中にある農機の一部を焼損させるなどしたとされる非現住建造物等放火，詐欺未遂の事案において，主たる争点は放火犯人と被告人との同一性であるところ，これを直接証明すべき証拠はないため，被告人が放火犯人であると推認できるかどうかを検討させた。

このほか，刑事訴訟手続で日常的に生起する事柄に関する小問を出題した。

(2) 検察

被疑者が被害者方に侵入した上，被害者方の押入れ付近にライターで点火して柱等を焼損したとの被疑事実で検察官が送致を受けた住居侵入，現住建造物等放火の事案において，逮捕当初に被疑者は自白していたが，その後にアリバイ等を主張して，自分が放火犯人ではない旨弁解しているところ，終局処分たる起訴状又は不起訴裁定書の起案及び終局処分の決定に至る思考過程のうち被疑者が犯人であるか否かに係る部分（犯人性）の論述を求めた。

このほか，「建造物の焼損」の意義，考試記録上の認定の可否，接見禁止の一部解除請求に関する小問を出題した。

(3) 刑事弁護

被告人が，①原動機付自転車を運転して通行中の女性に接近し，ハンドバックを強取しようとしたが，抵抗されたことなどからその目的を遂げず，②別の機会に酒気を帯びて原動機付自転車を運転したとされる強盗未遂，道路交通法違反の事案において，①の強盗未遂罪については被告人は逮捕以来一貫して犯行を否認しており，犯行時には別の場所で新聞集金業務を行っていたと主張しているところ，弁論要旨を起案させた。

2 不可答案に現れた問題点

(1) 刑法等の基本法における基礎的な事項についての論理的，体系的な理解不足に起因するとみられる例

○ 刑法の重要概念である「建造物」や「焼損」の理解が足りずに，放火の媒介物である布（カーテン）に点火してこれを燃焼させた事実を

認定したのみで、現住建造物等放火罪の客体である「建造物」が焼損したかどうかを全く検討しないで「建造物の焼損」の事実を認定したもの

○　判決宣告期日における弁護人の出頭の要否、立証趣旨の明示、目撃者が犯行状況を写真に撮影した場合及び警察官が被害者の被害再現状況を写真に撮影した場合のそれぞれにおける「写真」の証拠能力といった日常的に生起する刑事訴訟の基本的事柄に関する理解が明らかに不足しているもの

(2)　事実認定等の基本的な考え方が身に付いていないことが明らかである例

○　放火犯人が被告人であるかどうかが争点の事案で、「被告人は犯行を行うことが可能であった」といった程度の評価しかしていないのに、他の証拠を検討することなく、短絡的に被告人が放火犯人であると結論付けるなど、「疑わしきは被告人の利益に」の基本原則が理解できていないと言わざるを得ないもの

○　事実認定の重要な手法である間接事実から要証事実を推認することができるかどうかの判断過程が身に付いておらず、記録上当然検討しなければならない重要な間接事実に触れなかったり、自己の採る結論に沿わない間接事実について全く論及しなかったり、一応の論及はあるがその検討が極めて不十分であったもの

○　刑事弁護人の立場を踏まえた柔軟な思考ができずに、被告人が一貫して犯行を否認し、詳しいアリバイを主張しているのに、被告人の主張を無視してアリバイに関する主張を全くしないもの（更には被告人のアリバイ供述は信用できないとして、依頼者である被告人の利益に反する弁論をしたもの）、証拠関係の評価をほとんどしていなかったり、証拠に基づいた主張をしていないもの

法曹人口問題に関する緊急提言

２００８年７月１８日
日本弁護士連合会

提言の趣旨

本年度（２００８年度）司法試験合格者の決定にあたっては，新しい法曹養成制度が未だ成熟途上にあることに鑑み，司法改革全体の統一的かつ調和のとれた実現を期するため，２０１０年頃に合格者３０００人程度にするという数値目標にとらわれることなく，法曹の質に十分配慮した慎重かつ厳格な審議がなされるべきである。

提言の理由

１．本提言の意味

（１）当連合会は，法と正義を社会のすみずみにいきわたらせるという司法改革の基本理念を堅持し，人的基盤整備を含む諸制度の改革の実現を，ひきつづき力強く推進していく決意である。人的基盤整備については，２０００年１１月１日の臨時総会で「法曹人口については……国民が必要とする数を，質を維持しながら確保する」という決議を採択し，この基本方針に基づき積極的に推進しているところである。

同時に，当連合会は，司法試験合格者の大部分を受け入れ，かつ司法改革を現実に担っている立場から，国民に対し，司法改革全体の統一的かつ調和のとれた実現を図るために，法曹人口及び法曹養成の問題を含め，具体的提言を行っていく責務があると考えている。

（２）しかし，本年度司法試験の最終合格発表は９月１１日（新）と，１１月１３日（旧）に予定されており，おおよそ９月上旬頃には，司法試験委員会において，新司法試験の合否判定がなされ，どの程度の合格者数となるのかが決められることから，緊急に提言をする必要があると考え，本提言に至ったものである。なお，司法試験合格者数と新法曹増加数のこれまでの推移と，本年度以降の目安とされている合格者数は，資料１のとおりである。また２００１年６月１２日の司法制度改革審議会意見書（以下「審議会意見書」という。）以降２００７年までの司法試験合格者，司法修習終了者及び法曹三者の数の推移は資料２のとおりである（注１）。

（３）本提言は，法曹人口問題について，「法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら，平成２２年ころには司法試験の合格者数を年間３，０００人程度とすることを目指す」（注２）という数値目標と，それに基づいて設定されている本年度の合格者数目安（注３）について，現時点における「新たな法曹養成制度の整備の状況等」に鑑み，目標数値自体にこだわることなく慎重な審議を求め，当面の法曹人口増員のペースダウンを求めるものである。今後，どの程度のペースダウンが必要か，中長期的に適正な法曹人口及びそれに到達するペース（注４）をどう考えるか等については，今後とも，会内外で十分な議論・検討を経て，提言することを予定している。

注１　裁判官，検察官の任官者数を６０期並み（２３１名）とし，その他（法曹三者以外の者）を例年並みの１％強とすると，６１期（現新計２４００名）の新規登録弁護士数はおよそ２１５０名程度と予測される。これは司法試験合格者数の約９０％が弁護士になることを示している。

注２　２００２年３月１９日司法制度改革推進計画（閣議決定）。

注３　２００７年６月２２日司法試験委員会決定「併行実施期間中（平成２０年以降）の新旧司法試験合格者数について」。なお，同決定にも明記されているように，ここに示されているのはあくまで「一応の目安」であり，かつ法科大学院の「入学者の適性の適確な評価，法科大学院における教育並びに厳格な成績評価及び修了認定の在り方を更に充実させていくことを前提」としたものである（資料３）。

注４　「平成２２（２０１０）年ころには新司法試験の合格者数の年間３，０００人達成を目指す」「このような法曹人口増加の経過により，おおむね平成３０（２０１８）年ころまでには，実働法曹人口は５万人規模に達することが見込まれる。」（審議会意見書）

２．新しい法曹養成制度について

（１）法科大学院と司法修習について

①　法曹の質の内容について，審議会意見書は，２１世紀の司法を担う法曹に必要な資質として，「豊かな人間性や感受性，幅広い教養と専門的知識，柔軟な思考力，説得・交渉の能力等の基本的資質に加えて，社会や人間関係に対する洞察力，人権感覚，先端的法分野や外国法の知見，国際的視野と語学力等」を掲げている。また，日弁連法務研究財団と当連合会の研究チームは，法曹の質の要素として，人格識見，法実務能力，法創造能力，事務所経営能力，公益活動意欲の５つを掲げ，その検証を実施している（注１）。

審議会意見書は，２１世紀を担う法曹に期待する理想的な法曹像を描いてみせたものであり，そのような理想的法曹に向けての教育を法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度に期待したのである。

法科大学院制度については，設置から４年余を経過し，関係者の努力によって今までにない多様な経験を持った修了生を送り出しつつあり，学生が主体的に参加する授業中心の教育も根付きつつある。

当連合会も法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度に期待し，実務家教員の派遣やエクスターンシップの受入れなど，法科大学院教育を支援してきたし，その一層の充実を目指して，今後とも支援するものである。

② しかしながら，現在，司法研修所における大量の考試（二回試験）不合格者が出ていること（資料４）を契機として，「法曹の質」の低下が指摘されている。ここで，低下が指摘されている法曹の質は，様々な質の要素のうちの一つである，基本的な法的知識や法的理解力などを指しており，法曹として第一歩を踏み出すにあたって，等しく必要最低限度として求められるものである。

③ また，法科大学院の認証評価の結果によると，一部の法科大学院において，厳格な成績評価・修了認定がなされていないこと，教員が不足しがちで教員の一部に過大な負担がかかっていること，理論と実務を架橋する教育が不十分であることなどが指摘されており，審議会意見書が求めた理想的法曹に向けての教育が十分に行われているか不安視させるものがある。審議会意見書は，法学教育，司法試験，司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を整備するとしていた（注２）が，法科大学院間での教育内容・水準のばらつきはかなり大きく，また，多くの法科大学院の現行カリキュラムと司法修習との連携不足から，プロセスとしての新しい法曹養成制度は，未だシステムとして確立しているとは言い難い。そもそも，法科大学院修了時及び司法修習終了時に備えるべき「法曹の質」が未だ明確にされてはおらず，このことが法曹養成の現場に混乱をもたらしているとも言われている。法科大学院を修了して司法試験に合格した者の法曹の質の検証は，まさにこれからである（注３）。

また，これらの諸問題の基底にある問題として，法科大学院の数や学生定員が制度設計時の想定をはるかに超えていること，法曹養成を担う関係機関の間の連携が不十分であることなどが多くの関係者から指摘されている。

④ さらに，司法試験合格後の司法修習期間が，従来に比べ大幅に短縮され，前期修習も行われなくなったにもかかわらず，法科大学院教育との架橋が不十分なため，司法修習に期待される十分な教育・養成が行われる態勢にあるとは言い難い。

⑤ このように法科大学院の現状，司法修習自体の不十分な態勢，法曹養成を担う関係機関の連携不足などが重なり，新しい法曹養成制度は，現在までのところ成熟するに至っていない。

注１　日弁連法務研究財団「法と実務」第６号「法曹の質の検証方法に関する研究」（２００６年）及び「法曹の質に関する研究」（２００７年）。なお同書は，法的知識をオブジェクト・レベルの知識とメタ・レベルの知識に分け，前者は法令・判例・学説等の知識（の量）であり，後者は事案から関連し得る法にあたりをつける嗅覚，あたりをつけた法を正確に調査するリーガル・リサーチ能力，法規範や判例法を操作（解釈）する能力，法規範を新たに創造し立法者や裁判所に対し説得する能力，法的知識を常にアップデイトし続ける能力などをいうとし，このメタ・レベルの知識こそが法曹の質としての法実務能力の本質であるとする。

注２　「法曹養成制度については，２１世紀の司法を担うにふさわしい質の法曹を確保するため，司法試験という「点」による選抜ではなく，法学教育，司法試験，司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を整備することとし，その中核として，法曹養成に特化した大学院を設ける。」（審議会意見書）

注３　中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会は，２００８年３月２７日，第１ワーキンググループ「入学者の質の確保に関する検討」，第２ワーキンググループ「修了者の質の確保に関する検討」に着手し，２００９年３月末までにとりまとめがなされる予定である。

（２）ＯＪＴによる弁護士育成システムの整備について

①　従来，法曹は，オン・ザ・ジョブ・トレーニング（以下「ＯＪＴ」という。），すなわち，先輩法曹による実務を通じての指導・教育がなされてきており，それが新規法曹の法実務能力をはじめ法曹としての倫理・能力・資質涵養の重要な機会とされてきた。司法修習期間が短縮され，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度が未だ成熟途上にある今日，ＯＪＴの重要性は今まで以上に増していると言える（注１）。

ところが，新規登録弁護士の増大に伴う採用問題（法律事務所に勤務弁護士として採用されることが困難な事象を指すー注２）は，ＯＪＴによる弁護士育成を困難としつつある。ＯＪＴは，法律事務所に入所し，事務所の先輩から実務を通して指導・教育を受けるという弁護士育成システムの重要な機能として位置付けられていた。しかし，新規登録弁護士の採用問題が深刻化する今日，勤務弁護士として採用されない新規登録弁護士は，即独（新規登録と同時に独立開業する）弁護士とならざるを得ないが，即独弁護士のかなりの部分は，法曹倫理を含む法実務教育の補完・強化の機能を有するＯＪＴを経ることのないまま単独で実務に当たることとなり，このような即独弁護士が急増した場合，市民，国民の権利擁護に支障が生じないか憂慮されるところである（注３）。

②　しかも，この採用問題は，来年度以降も厳しいことが予測される。当連合会は，全国の法律事務所のうち７割を占める一人事務所に対し積極的な採用の働きかけを展開しているものの，勤務弁護士を採用することによる

事務所経費の負担の増大を吸収し得る経済的基盤の拡充を予測することは困難であり，急増する採用志望者を吸収し得る法律事務所が増加するには，一定の時間的猶予が必要である。その一定の時間的猶予の期間は，今後の司法改革の進展による司法基盤の整備状況（後述）と法的需要拡大の状況によるが，それらは未だ道半ばと言わざるを得ない。

③　採用問題に関し，当連合会は，採用説明会，求人求職システムの構築などの組織的・積極的な採用促進の活動を展開している。しかしながら，現在のところ，現６１期及び新６１期について例年並みの採用の確保ができるかどうかの目途は立っていない。

また，即独弁護士に関しては，開業支援プロジェクトチームを新たに設置し，即独弁護士に対し，ＯＪＴに近づくべくｅ－ラーニングの研修（注４）を立ち上げるなどの努力を続けてはいるものの，ＯＪＴの代替としては限度がある。いずれにせよ，これらの新規登録弁護士の法曹倫理を含む法実務教育を補完・強化するＯＪＴに近づける研修制度，態勢の構築・整備には，なお相当程度の時間的猶予が必要である。

注１　なお，裁判所や検察庁は，採用後の研修等にかなりの力を入れていることもあり，組織的なＯＪＴは充実している。

注２　２００７年度（６０期）は，旧司法試験合格者（現６０期）の司法修習終了者１３９７名と法科大学院卒１期生による新司法試験合格者（新６０期）の同終了者９７９名の合計２３７６名が，任官者（２３１名）を除き，志望どおりに法律事務所に採用されるかが問題となった。結果的には，日弁連・各弁護士会挙げての採用促進活動も奏功してか，ほぼ例年並みの採用（未登録，進路未定者が１～２％程度に収まる）が確保された。しかし，現新６１期合計２３８３名の採用状況は，途中経過ではあるが，昨年度をかなり下回っており，厳しい見通しである。

注３　医師の研修医制度導入の際の議論が参考になろう。

注４　既に配信されている新規登録弁護士向けｅ－ラーニングのコンテンツの内容は，弁護士として最低限習得しておくべき法的基本知識や法的技法を補完する６編の初級編であり，今後，さらにこれを増やし内容の充実を目指している。なお，現在新規登録弁護士の３人に１人が受講登録している。

（３）小括

以上のとおり，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度が成熟途上にあることから，新規法曹の質とりわけ法的基本知識や基本的法実務能力の習得度が懸念されており，ＯＪＴも全ての新規登録弁護士が受けられないおそれが現実化している。法科大学院の成熟と，それと有機的関連をもった司法修習の充実，そしてＯＪＴ及びこれに準じた弁護士育成（研修）体制の整備等のためには未だ時間を要する。このような状況の中で２０１

０年頃までに３０００人程度との数値目標のみを追求することは，法的基本知識が不十分であったり，法曹倫理を含む法実務能力に不安がある新規法曹を出現させることになりかねず，ひいては市民，国民の法的権利擁護に支障が生ずるとの懸念がある。このことに鑑みれば，市民，国民の求める法曹の質を維持する視点から，２０１０年頃に３０００人程度との増員数値目標にとらわれることなく，司法試験合格者の決定にあたっては慎重かつ厳格な審議検討を必要とするものと考え，本提言を行うものである。

当連合会としても，法科大学院，司法研修所，実務修習のそれぞれの法曹養成の役割を改めて整理し，一貫した法曹養成体制を構築すべく，関係者間の調整のもとに検討を行っていく。法曹養成関係機関と協働して，各段階における各試験の相関性を検証し，各段階のあるべき到達度を明確にすることを目指す。他方，法曹の質の本質に迫り，その検証を通じて求めるべき法曹像を示し，法曹養成システムに反映することを目指す。

これらの検討作業を通して，司法試験合格者の数と質の関連性を鋭意検討し，弁護士の質の維持・向上に努力していく所存である（注１）。

注１　弁護士の過疎偏在問題，２００９年裁判員裁判実施及び被疑者国選弁護制度の大幅拡大への対応態勢問題については，本提言で詳述することはしないが，第一に，これらの問題については，当連合会としても着実に施策を講じてきておりその成果は確実にあがっている（過疎地域のうち「ゼロ地域」が本年６月に解消し，裁判員裁判及び被疑者国選弁護制度拡大への対応態勢も各弁護士会の協力により整いつつある）こと，第二に，これらの問題は法曹人口を急激に増やすことでは解決できない問題であること，を指摘しておきたい。

３．司法改革の統一的な実現を目指して

本提言は，司法改革全体の統一的な実現を目指すという視点から，法曹人口とりわけ司法試験合格者の約９０％が登録する弁護士人口の急増ペースについて，再検討を求めるものでもある。法曹人口の増加は，司法制度改革審議会等が提言した諸般の基盤整備と一体となって有機的関連性をもって統一的に行われなければならない。

このような視点から，審議会意見書が指摘した司法改革の基盤整備の状況を概観し，関係各位にその実現に向けて強くアピールするとともに，本提言の背景について一層の理解を求める。

（１）司法改革の基盤整備の状況について

①　審議会意見書は，「国民の期待に応える司法制度」（制度的基盤の整備），「司法制度を支える法曹の在り方」（人的基盤の拡充），「国民的基盤の確立」（国民の司法参加）を司法改革の３本の柱として，「これら司法制度に関わる多岐にわたる改革は，相互に有機的に関連しており，その全面

的で統一的な具体化と実行を必要としている」と記述する。人的基盤の拡充は，それ自体重要なものであるが，弁護士人口の拡充のみが先行することとなれば，有機的関連を欠くものとなり，全面的統一的な具体化と実行を困難にすることとなりかねない。

上記のような司法改革の実現のためには，司法予算の拡充を含め財政面での十分な手当てをすることが不可欠であり，これとあいまって法曹の人的基盤の拡充をはかるべきである。司法改革が目指す司法の容量の拡充は司法予算の増大を不可避とするものであり，審議会意見書も，財政上の措置について，政府に対して特段の配慮を求めている（注１）。

② 人的基盤の拡充について，審議会意見書は「種々の制度改革を実りある形で実現する上でも，その直接の担い手となる法曹の質・量を大幅に拡充することは不可欠である」と指摘する。弁護士人口は過去１０年（１９９９年～２００８年）で１７，２８３名から２５，０６２名と実に４５％急増しているのに比し，１９９８年～２００７年間の裁判官は２，１１３名から２，６１０名の２３．５％増，検察官は１，２７４名から１，６３４名の２８．３％増と，著しいアンバランスが生じている（資料２）。また，地家裁支部の統廃合や小規模庁の整理・合理化がなされたこともあり（資料５），裁判所・検察庁の縮小傾向や地域格差の広がりが看取される。裁判所・裁判官の拡充・増員とこれに伴う検察庁・検事の拡充・増員があってこそ，弁護士増員による全体の司法アクセスの拡充が調和的に図られるのであり，国民の法的ニーズへの十全な充足が達成されるのである。審議会意見書は「裁判官，検察官を大幅に増員すべきである」とし，「裁判所書記官等の裁判所職員，検察事務官等の検察庁職員の……適正な増加を図っていくべきである」とも指摘している。

③ 審議会意見書は，制度的基盤整備として司法制度の再構築をうたい「司法へのアクセスを拡充するため，利用者の費用負担の軽減，民事法律扶助の拡充，司法に関する総合的な情報提供を行うアクセス・ポイントの充実等を図る」としている。

ア 「利用者の費用負担の軽減」については，「提訴手数料については，スライド制を維持しつつ，必要な範囲でその低額化を行うべきである。」，「簡易裁判所の少額訴訟事件提訴手数料については，定額制の導入を含め検討を加え，必要な措置を講じるべきである。」としているが，これが未だ十分には実現されていない。日本の民事訴訟件数が諸外国に比して少ない理由の１つに提訴手数料が高額であることが挙げられており，この点が法的需要の顕在化を阻害する諸要因の一つであるといえる。

イ 「民事法律扶助の拡充」については，上記のとおり法律扶助予算を含む司法予算の拡充が不可欠である。司法予算の推移及び法律扶助予算と主な諸外国の比較は資料６，７，８のとおりであり，日本の法律扶助予

算の少なさが際立つ。

ウ　「情報提供を行うアクセス・ポイントの充実」については，日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）におけるコールセンターにおいて実現してはいるものの（コールセンターへのアクセス数の推移は資料９），広報不足等の理由もあるが，相談件数も頭打ち状態にあり未だ国民に広く浸透しているとはいえない（注２）。

④　訴訟費用保険（権利保護保険，弁護士保険）について，審議会意見書では，「訴訟費用保険の開発・普及に期待する」とあり，当連合会でも，これを積極的に推進し，近時目覚ましい普及が見られるものの，未だ途上にある（資料１０）（注３）。

⑤　国選弁護報酬は，法テラス設立以降成果主義を加味するとはいえ，平均的に低減化している（資料１１）。日弁連は全力を挙げて回復と増額に向けて働きかけをしているものの，未だ実現されていない。国選弁護報酬の適正化は，裁判員制度の実施や被疑者国選弁護制度の拡大にあたっても不可欠である。

⑥　被害者が多数に及ぶものの各被害者の損害額は少額にとどまる事件についての団体訴権やいわゆるクラスアクション制度の導入を検討すべきとされているが，未だ整備されていない。

⑦　組織内弁護士についての取組みのうち，国家公務員については，今次通常国会において，国家公務員制度改革基本法が成立し，専門職職員登用制度が今後実現されるものと期待されるが，現行制度のもとでは弁護士が弁護士登録を維持したまま公務員としての職に就く分野は限られている。また，地方自治体の組織内弁護士採用は，制度的な手当ても遅れており，採用に向けた動きもほとんど見られない状況にある。

一般企業における組織内弁護士の活用についても，徐々に増加しているものの，当初の想定とはほど遠い状況にあり，弁護士側・企業側双方の相互理解と意識改革を含めた努力が求められる。

（２）以上，人的基盤整備とともに拡充されるべき制度的基盤の諸課題が未整備のままであり，これらの課題は，いずれも法的需要の顕在化と司法アクセスの拡充にとって必須のものである。これら司法改革の制度的基盤の整備がなされないまま，人的基盤である法曹人口の増大だけが先行すること，そして法曹の質の確保との調和がとられないままに法曹人口のみの急激な増大が図られることは，三権の一翼を担う司法制度の健全な発展を歪める結果になりかねない。

人的基盤整備と司法改革全体の統一的かつ調和のとれた実現を図るために，当連合会は，政府をはじめとして最高裁判所，検察庁等関係者に対して，改めて強くその実現に向けた具体的取組みを求めるとともに，自らも全力を挙げてその実現に取り組む所存であることを述べ，結語とする。

注１　「裁判所，検察庁等の人的体制の充実を始め，今般の司法制度改革を実現するためには，財政面での十分な手当てが不可欠であるため，政府に対して，司法制度改革に関する施策を実現するために必要な財政上の措置について，特段の配慮をなされるよう求める。」（審議会意見書）

また，司法制度改革審議会設置の原動力となった１９９８年６月の自由民主党司法制度特別調査会報告「２１世紀の司法の確かな指針」は，審議会設置とともに，「司法分野の予算措置に対する格別な配慮」を求めていた。

注２　法テラスの調査によると，法テラスの認知度は国民の２割程度であるとされている。

注３　権利保護保険（弁護士保険）加入者は，近年，前年比１００％以上の増加率で拡大しており，権利保護保険による弁護士紹介は，加入者の伸び率を上廻る増加率で増えている（資料１０）。

以 上

法曹養成制度をめぐる最近の議論について

２００８年８月７日
法科大学院協会理事長
青 山 善 充

日本の法曹人口の増加については、２００２年３月の閣議決定によって「法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成２２年ころには司法試験の合格者数を年間３，０００人程度とすることを目指す」とされ、これに基づいて昨年６月の司法試験委員会の決定により、今後３年間の司法試験合格者数の一応の目安として「２００８年は新司法試験２，１００人ないし２，５００人（旧試験２００人）程度、２００９年は新試験２，５００人ないし２，９００人（旧試験１００人）程度、２０１０年は新試験２，９００人ないし３，０００人程度（旧試験は前年よりさらに減少）」とすることが明示された。

ところが、最近、新司法試験の合格者の質が低下しているとか、法曹資格者の就職が困難になっていることなどを理由として、上記合格者の増員計画を見直すべきであるという意見が一部から唱えられるに至っている。

司法試験が司法修習を経て法曹になることができる能力を備えているか否かを問う資格試験である以上、その能力が一定の水準に達していない者を合格させるべきでないことは当然である。また、後に述べるように、そのような能力を涵養すべき法科大学院における教育についての問題点の指摘や批判に対しては、私たちも謙虚に耳を傾け、改善を要する点は適切に改善の措置をとり、その教育の質をいっそう向上させるように努める所存である。

しかし、最近の議論のあり方には、問題が多いと言わざるを得ない。そもそも、裁判員制度をはじめとする今般の司法制度改革のすべての前提は、質量ともに豊かな法曹人口を確保することであった。国民があまねく司法サービスを受けられるようにするという改革の目標も、法曹の飛躍的増員なくしては達成できない。このことは、法曹三者を含む国民的合意であったし、現在でもこのことに変わりはない。その合意に基づいて発足した法科大学院制度がようやく定着しつつあるこの時期に、増員見直し論が喧伝されることに、私たちは、日本の司法の将来のために、戸惑いと危惧の念を禁じ得ない。

以下、やや具体的に最近の増員見直し論の問題点を明らかにして、広く国民の皆さまのご理解を得たい。

第１に、増員見直し論が理由とする、新司法試験合格者の質が低下しているとの主張には十分な根拠があるとは言い難い。司法修習終了時のいわゆる二回試験の不合格者数が、以前に比べて増えたことが、質の低下論の証拠とされているようであるが、旧司法試験の合格者と比べて、新司法試験の合格者の不合格率が特に高いわけではない。その他の点においても、法科大学院を修了して新司法試験に合格した司法修習生が、全体として、旧試験時代の修習生に比べて劣るという客観的な証拠はない。

むしろ、新司法試験合格者の指導に当たる関係者の間では、議論能力、調査能力、学習意欲などの点で、旧試験合格者より優るという評価が多く聞かれる。それは、従来の法学部あるいは司法試験予備校に比べ、法科大学院においては、法曹倫理などの科目をも含め，はるかに充実した教育が行われ、学生たちも高いモチベーションと旺盛な学習意欲のもとに熱心に勉学に励んでいることの結果であろう。

しかも、新しい法曹養成制度の成果は、そうした部分的な評価ではなく、実際に実務に就いた法曹が良質の法的サービスを提供できる専門家として社会に貢献しているかどうかによってこそ測られるべきものであろう。法科大学院の第１期修了者が実務に就いてようやく半年を経たにすぎず、第２期修了者はなお司法修習の途中である現段階では、法科大学院制度の下で養成された法曹の質を判定できるだけの十分な材料が揃っていないというのが実相である。

第２に、増員見直し論の根底には、法曹資格者の就職難や弁護士間の競争の激化などへの懸念があると思われるが、それは司法制度改革の展望を欠いた議論であり、守旧的発想と批判されてもやむを得ないであろう。日本弁護士連合会がかねて悲願とするいわゆるゼロワン地域の解消は、いまだ目標が完全に達成されたわけではなく、弁護士によるアドバイスを身近に求めたいと思ってもそれが叶わない司法過疎地域は、まだまだ多い。仮に法曹人口の増加によって一時的に弁護士としての就職難や競争の激化が生ずるとしても、そのような状況の下でこそ、弁護士が業務を拡大し、諸外国のように法曹資格者が企業、官公庁、公共団体その他の分野へと活躍の場を広げる動機付けが生まれるのである。

増員見直し論の根拠として、弁護士事務所によるオン・ザ・ジョブ・トレーニング（実務を通じた指導・教育）の困難も挙げられているが、法律事務所内での訓練ができなくなるのであれば、弁護士会として系統的な導入教育・継続教育の仕組みを整備することによって対応することを考えるべきであろう。必要なら、私たちもそれに協力したい。

第３に、私たちが何よりも憂慮するのは、増員見直し論が、法曹の増員計画を信じて法科大学院に入学し、いま懸命に勉学に励んでいる全国の法科大学院の学生を裏切り、現場に無用の混乱をもたらしている点である。特に今年の新司法試験は、冒頭に述べたように「合格者数２，１００人ないし２，５００人」を目安としてすでに実施され、現在その採点の真っ最中である。もし増員見直し論が今年の合格者目標値をも減らせというのであれば、すでに今年の司法試験を終えた受験生へ無用な不安感を与えることになり、それは、法科大学院関係者ならずとも、とうてい受け入れられるものではない。また、このような議論は、多様な人材が法曹の途を選ぼうとする意欲を減殺するものであり、法曹全体の質的低下を招くことが強く懸念される。

最後に、国際的な司法分野における競争という観点からも、増員見直し論は疑問である。「２０１０年ころまでには司法試験合格者数を年間３，０００人に増やす」という現在の目標は、各方面の有識者を集めた司法制度改革審議会において、さまざまの議論を経た結果として提案され、政府が決定したものである。年間３，０００人という数字は、諸外国の法曹人口と比較した場合、最低限の数字である。増員計画をペースダウンすることは、先進諸国はもとより、法曹人口の急速な増加を図りつつある中国、韓国などアジア近隣諸国と比べて

も、世界の趨勢に逆行するものであり、司法分野における国際競争に我が国だけが決定的に立ち後れる危惧を感じないわけにはいかない。

以上、最近の増員見直し論の問題点を述べたが、だからと言って私たちは、現在の各法科大学院が万事理想的な状態にあると主張しているわけでは決してない。

改めて言うまでもなく、法科大学院が法曹養成の中核機関として設立されたのは、そこにおいて２１世紀の司法を担う法曹に相応しい法律の専門的知識のほか、豊かな人間性や感受性、幅広い教養と柔軟な思考力、説得・交渉の能力などの資質を備えた優れた人材を養成する使命を社会から負託されたことにほかならない。そのことは、法科大学院の側から言えば、それぞれの法科大学院が自らの意思でこの重要な使命を引き受けることを決断した結果である。もし社会から負託されたこの使命に相応しい教育成果――それは司法試験に合格さえすればよいということではない――を挙げることができない法科大学院があるとすれば、淘汰されても当然であると私たちは考える。

法科大学院制度が発足して４年半、この間、多くの法科大学院は、真摯にかつ多大な努力を傾注して教育に取り組んできた。それでもなお、現在の法科大学院教育には、理想の達成に向けて改善を要する点があることも確かであり、法科大学院協会としては、すでにその問題点及びその改善の方途の検討に着手している。

具体的には、①各法科大学院は入学者選抜において将来の法曹の卵として真に相応しい学生のみを選別して入学させているか、②十分に教育力のある教授陣が学生に対して密度の濃い充実した教育を行い、厳格な成績評価を実施しているか、③学生の修了について、それぞれの法科大学院が掲げる教育の理念と目的に沿って修了要件の認定を行い、法務博士の学位に相応しい優れた修了生を社会に送り出しているか、などが特に重要な問題点である。

この際、全国の各法科大学院においても、これらを含め種々の問題点を自ら点検し、改善すべき点は改善し、それぞれが理想とする法科大学院教育を実現するため、たゆまぬ努力を重ねていく必要がある。それは、自らの意思で上記のような社会の負託を引き受けたそれぞれの法科大学院の責務にほかならない。

私たち法科大学院関係者は、今後とも文部科学省、法務省・検察庁、最高裁判所・司法研修所、及び、日本弁護士連合会・各単位弁護士会などとの協力関係を保ちつつ、新しい法曹養成制度を確固としたものとし、いっそう向上させていくため、不断の改善の努力を惜しまない覚悟である。このことを披瀝しつつ本声明を発表し、重ねて広く国民の皆さまのいっそうのご理解とご支援をお願いする次第である。

２００９年１月１６日

新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言

日本弁護士連合会

提　言　の　趣　旨

１　当連合会は，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の理念をふまえ，その充実，発展のために必要な支援を全力をあげて行う。

２　新しい法曹養成制度については，その理念との乖離が一部で生じていることから，社会の幅広い需要に応える多様で質の高い法曹を養成するため，当面必要な改善方策について次のとおり提言する。

（１）地域的な適正配置に配慮しつつ，法科大学院の一学年総定員を当面４０００名程度にまで大幅削減すること。

（２）法科大学院の理念に沿った教育を実施するために必要な体制を整えることが困難な状況にある法科大学院については，他法科大学院との連携や学生募集の停止を含めた適切な措置を主体的に講ずること。

（３）法科大学院の基本的な履修科目につき，修得すべき知識の最低限の範囲を確定し，法的思考力の涵養を重視することを目的とした到達目標を設定すること。

（４）法科大学院における臨床科目の一層の充実をはかること。

（５）法科大学院入学後，はじめて法律を学ぶ未修者が３年間の課程を通じて法曹になるための基礎力を身につけることができるよう，教育内容・方法の工夫をはかること。

（６）法科大学院における成績評価及び修了認定が厳格になされるよう，各法科大学院がその実効性を担保する仕組みを具体的に講ずるとともに，各認証評価機関においては適切な評価方法の工夫をはかること。

（７）新司法試験の短答式試験について，いたずらに知識を重視した試験とならないよう，その出題対象を法律実務家となるために必要とされる基本的法律知識に限定し，その確実な理解を試すものとするとともに，論文式試験との配点割合を見直すこと。

（８）予備試験制度については，法科大学院が新たな法曹養成制度の中核的教育機関であることをふまえ，あくまでごく例外的な法曹資格取得の途とし

て運用すること。

（9）各法科大学院と法曹三者の連携の下，新司法試験終了後，分野別実務修習開始までの間に，必要な実務導入教育を実施すること。

(10) 新規登録弁護士の実務能力の向上をはかるとともに，社会の幅広い需要に応えられる能力養成のため，日弁連，弁護士会として，新規登録弁護士を対象とした研修及び全ての弁護士に向けた継続研修の体制を整備すること。

(11) プロセスとしての法曹養成制度を担う法科大学院，司法試験，司法修習の各運用及び制度の改善に役立てるため，それぞれの運用状況等に関する情報の公表を一層進めること。

提　言　の　理　由

第1　はじめに

当連合会は，昨年公表した「法曹人口問題に関する緊急提言」（2008年7月18日。以下「緊急提言」という。）のなかで，法科大学院を中核とする新しい法曹養成の現状が抱える問題点を指摘するとともに，その後，「法科大学院の到達目標についての提言」（2008年9月3日。以下「到達目標についての提言」という。），「中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会『法科大学院教育の質の向上のための改善方策について（中間まとめ）』に対する意見」（2008年12月19日。以下中央教育審議会の中間まとめを「中教審中間まとめ」，これに対する当連合会の意見を「中教審中間まとめに対する意見」という。）において，法科大学院のあり方を中心に，同問題点への対応策について提言をしてきた。

本意見書は，これら提言をふまえ，法科大学院，司法試験，司法修習，継続研修を見通した，新しい法曹養成制度全体に関する改善方策について提言するものである。

第2　目指される法曹像と新しい法曹養成制度の基本理念

1　「司法制度改革審議会意見書－21世紀の日本を支える司法制度」（2001年6月12日。以下「改革審意見書」という。）は，２１世紀の司法を担う法曹を「国民の社会生活上の医師」と位置づけ，弁護士が，具体的事件・争訟への対処をはじめとしたこれまでの代理人，弁護人としての活動を中心としつつ，これにとどまらず，公的機関，民間企業など多様な分野に進

出して，法の支配を社会の隅々に行き渡らせるべきとした。

そして，法曹に必要な資質として，豊かな人間性や感受性，幅広い教養と専門的知識，柔軟な思考力，説得・交渉の能力等の基本的資質に加えて，社会や人間関係に対する洞察力，人権感覚，先端的法分野や外国法の知見，国際的視野と語学力等を掲げ，このような資質を備えた法曹を養成するため，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の創設を提言した。

2　新しい法曹養成制度は，従来の司法試験という「点」のみによる選抜から，法科大学院を中核に，法学教育，司法試験，司法修習，そして継続研修を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度への転換を果たすものである。

すなわち，法曹養成に特化した教育機関として位置づけられた法科大学院を中核としつつ，司法試験は，法科大学院の教育を踏まえた新たなものに切り替えられるべきとされ，司法修習は，法科大学院での教育内容を踏まえて実施すべきとされるとともに，継続研修についても，法曹養成の総合的・体系的な構想の一環として位置付け，整備すべきとされた。

3　当連合会は2000年11月1日臨時総会決議「法曹人口・法曹養成制度並びに審議会への要望に関する決議」において，法科大学院制度の創設を支持し，以来，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の充実に向けて主体的かつ積極的に関与してきたところであり，これからも，同制度の充実，発展のために必要な支援を全力をあげて行う所存である。

第3　新しい法曹養成制度をめぐる問題点とその解決のための方策

1　はじめに

創設から5年を迎えようとしている新しい法曹養成制度であるが，その現状をみると，理念との間に一部で乖離が生じていることは否定できない。当連合会は，「緊急提言」において，その問題点を概括的に指摘するとともに，「法科大学院の現状，司法修習自体の不十分な態勢，法曹養成を担う関係機関の連携不足などが重なり，新しい法曹養成制度は，現在までのところ成熟するに至っていない」と論じたところである。

このような問題点を解決し，社会の幅広い需要に応える多様で質の高い法曹を養成するという目的に沿って新しい法曹養成制度を成熟させるには，法科大学院をはじめ，法曹養成の各過程における改善策の実施が求められている。以下では，新しい法曹養成制度の各過程で生じている問題点を検討するとともに，直ちに実施に移されるべき当面の方策を中心に，その改善方策に関する具体的提言を行うものである。

2　法科大学院をめぐる問題

（1）法科大学院の現状が抱える問題点

認証評価の結果や司法修習生考試（二回試験）の結果などを踏まえ，法科大学院修了者については，①法律基本科目をはじめ基本的な知識・理解が不十分な修了者が一部に見られる，②論理的表現能力の不十分な修了者が一部に見られる，③各法科大学院における法律実務基礎教育の内容にバラツキがあるなどの問題点が認められるなどの指摘がなされている（中教審中間まとめ）。

また，弁護士実務家教員や司法修習の現場からも，法律基本科目や法律実務基礎科目の教育内容や教育方法について法科大学院間にばらつきがあり，法科大学院から司法修習への有機的な連携教育が実現できていないとの指摘がなされている。

さらに，法科大学院志願者数は，全体数においても，非法学部出身者，社会人経験者の割合においても減少傾向が続いている。ことに，非法学部出身者，社会人経験者の減少傾向は，多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れることが困難な状況となってきていることを示している。

このような法科大学院の現状が抱える問題点は，改革審意見書が示している法科大学院の教育内容や教育方法についての基本的な考え方を忠実に実現すること及びそのための条件を整備することによって解消すべきであり，（2）以下では，その具体的な方策について述べる。

なお，改革審意見書が示す，多様で豊かな資質を備えた高い質の法曹を養成するには，カリキュラム，教育方法，教員体制などとともに，多様な人材を多数受け入れるための入学選抜のあり方や経済的支援に関する改善方策もまた重要である。当連合会は，これらを含めた法科大学院の制度，運用のあり方についても引き続き検討するとともに，全国の法科大学院において教壇に立つ弁護士実務家教員とも連携しつつ，必要な実践を担っていく所存である。

（2）法科大学院の総定員の大幅削減

各法科大学院における定員削減は，密度の濃い，きめ細かな授業を教員が行うことを可能にし，教育の質を維持・向上することに資するものであり，学修のための設備その他の教育体制の充実にもつながるものである。

また，入学定員が縮小され，法科大学院修了者が相当の割合で法曹資格を取得できるようになれば，非法学部出身者，社会人経験者などの多様性あふれた，かつ優秀な法曹志望者の法科大学院への入学を促進することに

つながることも期待される。

定員削減の指針について，当連合会は，「中教審中間まとめに対する意見」において，大都市の大規模校において１００名規模の大幅な定員削減をするなど，大規模法科大学院において積極的検討すべきこと，法科大学院の全国適正配置の観点に十分配慮すること，司法試験の合格実績を指標として過度に考慮すべきではなく，あくまでも教育の質の確保という見地から判断されるべきことを提言したところであり，削減に際しては，これらの点が十分配慮される必要がある。

その上で，上記削減効果を十分にもたらすには，大幅な削減が不可欠であり，我が国における法律系教員の質及び数の状況をふまえるならば，当面４０００名程度にまで一学年総定員が削減されることが望まれる。そのような削減が実施されるよう，各法科大学院において主体的に取り組まれる必要がある。

（３）十分な体制を整えることが困難な法科大学院について

法科大学院の現状と理念との間に生じている乖離を解消するには，本提言を含めた法科大学院の制度的改善方策を講じることが必要であるが，他方で，各法科大学院においては，定員削減の方策のみならず，教育の質の向上をはかるための一層の努力が求められる。国は，このような努力に対し，財政面を含めた必要な条件整備を行うべきであり，当連合会も，必要な支援を行う所存である。

そのような努力にもかかわらず，質量ともに十分な専任教員を確保することや，一定の質を備えた入学者を定員に見合った人数確保することができないなど，法科大学院の理念に沿った教育を実施するために必要な体制を整えることが困難な状況にある法科大学院については，全国適正配置の観点に十分配慮しつつ，他法科大学院との間での教育課程の共同実施や，他法科大学院との統合，さらには学生募集を停止して法科大学院を廃止することをも含めた適切な措置を，各法科大学院の主体的判断によって講ずる必要がある。なお，このような措置に際しては，現に在学する学生に不当な不利益が及ばないよう適切に配慮されるべきである。

（４）共通的な到達目標の設定

法科大学院の基本的な履修科目における共通的な到達目標の設定に際しては，法科大学院が法曹養成に特化した教育を行う中核機関であることを念頭に置き、法律実務家にとって必要となる知識について最低限の範囲を確定し、その知識を確実に修得させるとともに、これを用いて問題を解決

するための法的思考力や論理的表現能力を涵養することを重視するという視点が重要である。

また，法律実務基礎科目の到達目標については，上記視点に加えて，実務修習との連携という要請も踏まえる必要がある。

すなわち，新しい法曹養成制度においては，司法修習は分野別実務修習から開始するものとされ，現行（旧）修習におけるような実務修習前の集合修習が予定されていない。他方，各法科大学院における実務導入教育の内容には大きなばらつきがあり，そのため，必ずしも円滑に実務修習に入ることができていない現状がある。したがって，法律実務基礎科目の到達目標については，修了者が出身法科大学院の別なく円滑に実務修習を開始できるための共通の基盤を形成するという要請も踏まえて設定される必要がある。

この点について，当連合会は，「到達目標についての提言」及び「中教審中間まとめに対する意見」において，法科大学院の法律基本科目及び法律実務基礎科目における共通的な到達目標設定の必要性を提言するとともに，修得すべき知識の範囲を確定することによって実質的な法的問題解決能力の涵養に力を注げる体制を整えることを設定の目的とすべきこと，設定に際しては法律実務にとっての重要性という観点を考慮すべきことなどを提言している。

現在，中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会の下に設置されたワーキンググループにおいて到達目標の検討が進められているが，同検討が当連合会の上記各意見をふまえて行われることを期待するものである。また，法律実務基礎科目に関する到達目標については，上記提言の観点をふまえ，現在，当連合会においてその試案の作成作業を進めているところである。

（5）臨床科目の充実について

クリニック，エクスターンシップ，ローヤリング，模擬裁判などのいわゆる臨床科目の取扱いは法科大学院によってかなりのばらつきがあり，また，一部には学生が司法試験を過度に意識することによって履修を控える傾向も見られる。

しかし，臨床科目は，学生が自ら主体的に事案の解決に関わることにより実務の現場を体感できるのみならず，理論を意識した実務導入教育を行うことによって法理論の理解を深めるための有効な教育手法としても法科大学院のカリキュラムに不可欠の科目として位置づけられるべきである。実際に履修した学生や関与した教員からもそのような評価が多い。

また，修習期間が１年間に短縮され，分野別実務修習の期間が２か月ずつとされたことから，司法修習における臨床経験も従来よりも不足するものといわざるを得ず，そのような観点からも，法科大学院における臨床教育への期待は高まっている。

したがって，法科大学院の臨床科目については，その単位取得を修了要件にするとともに，一層の充実がはかられるべきである。

なお，法律基本科目の単位数を増加させるため，平成23年ころを目途に臨床科目を含めた法律実務基礎科目の必修単位数を10単位に増加させるという既定方針を見直そうという議論もある。しかし，このような議論は，カリキュラムにおける法律実務基礎科目の重要性を減じるものであり，法曹養成の中核機関たる法科大学院の性格に照らし，賛同できるものではない。

（６）未修者教育の内容・方法の工夫について

法科大学院の標準修業年限は３年であり，いわゆる法学既修者についてのみ，短縮型として２年での修了が認められている。このことは，法科大学院入学後に初めて法律学を学ぶ，いわゆる純粋未修者を前提に法科大学院制度が設計されていることを意味している。

ところが，実際には，純粋未修者に対する教育内容・教育方法は未だ確立しておらず，そのため，純粋未修者及びこれに準ずる学生に対する十分な教育効果があがらないという事態が一部で生じている。

これに対して，中教審中間まとめでは，法学未修者一年次における法律基本科目の授業時間数や単位数を増加させることによる改善策が示唆されているが，いたずらに法律基本科目の単位数等を増加させることは，消化不良の知識を増加させるおそれがある。むしろ改善策は，知識量の増加ではなく基本的な知識を確実に理解させることに重点を置き，その知識が定着しているかを繰り返し確認しながら，修得した知識を活用できるようにすることを方向として明確にするべきである。

また，法学未修者のなかには，法律学を自学自習するための方法を身につけることができず，そのために，法科大学院の教育課程のなかで法律学の理解を深められない学生も少なからず存在しており，このような学生に対する対応も必要である。

以上のような観点から，法学未修者を対象として，教育方法の一層の工夫がはかられるとともに，未修者が三年間で法曹に必要な法律能力を養うことができるためのカリキュラム構成上の工夫や，一年次における自学自習の支援体制の整備などの方策がとられるべきである。

（７）厳格な成績評価及び修了認定の実効性確保について

法科大学院制度は，新司法試験の受験資格という公的な資格を付与する制度であり，厳格な成績評価及び修了認定は，その不可欠の前提条件である。

しかるに，法科大学院修了者の一部に，期待された能力を備えていない者がみられることは，法科大学院教育に改善すべき点があるだけでなく，そのような者をも修了させているという意味において，厳格な成績評価及び修了認定が徹底されていない状況が一部に存在することをも意味している。厳格な成績評価及び修了認定の徹底は，法科大学院修了者の質を担保するための必須かつ喫緊の課題である。

この点への法科大学院の対応策ついて中教審中間まとめは，適切な成績分布の確保，ＧＰＡ制度の有効活用，再試験の適切な運用などを提言しているが，これらの方策が厳格に行われるだけでなく，各法科大学院の単位認定に際し，絶対評価によって一定の水準に到達しているかを厳しく評価することが必要である。

また，各認証評価機関は，中教審中間まとめが提言している上記取り組みがどの程度実現できているかを適切に評価するとともに，単位認定の厳格性を適切に評価するための評価方法について一層の工夫をはかる必要がある。

３　新司法試験について

新司法試験の論文式試験の出題内容については，法科大学院の教育内容を踏まえたものとして，概ね適切であると評価されている。

これに対し，短答式試験については，基本的法律知識が体系的に理解されているかを客観的に判定することを目的としているにもかかわらず，出題内容が，法律実務家となるために最低限必要とされる基本的法律知識の範囲を超えている部分があるのではないかとの指摘がなされている。

短答式試験が，法律実務家となるために最低限必要とされている基本的知識を確実に修得していることを確認する役割は極めて重要である。しかし，その範囲を超える知識の有無を試す出題がなされると，受験生が短答式試験を過度に意識して知識に偏重した学修をすることにより，むしろ，重要かつ基本的な知識を体系的に理解し，論理的思考力や事案解析能力を養う妨げとなることが懸念される。

短答式試験は，各分野とも，法律実務家に必要とされる最低限の知識を試すという観点に立つべきであり，かつ，断片的な知識の有無ではなく，基本

的な知識を正確かつ体系的に理解しているかどうかを試す設問や，基本的な知識を活用できることを試す設問を工夫すべきである。

また，現在，新司法試験は短答式試験と論文式試験の配点割合を１：４とする総合評価で合否が決定されるが，論文式試験の成績を評価の中心におくという趣旨をより明確にするため，司法試験の合否判定の総合評価における短答式試験の配点の比重を下げることも実施すべきである。

4　予備試験について

2011 年から，合格者に対する新司法試験の受験資格付与を目的とした司法試験予備試験（予備試験）が実施される。

予備試験は，「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適切な途を確保すべき」（改革審意見書）との提言を受けて設けられた試験である。しかし，法律上，受験資格が限定されなかったことから，誰もが予備試験を受験することができる。そのため，予備試験は，法科大学院を中核とした新しい法曹養成制度の理念との間に緊張関係をもった制度となっている。

また，予備試験の運用については，予備試験合格者の新司法試験合格率と，法科大学院を修了して新司法試験を受験する者の合格率とが均衡する程度に合格水準を設定すべきであるとの議論も存在する。しかし，法科大学院と新司法試験の現状を前提としてそのような運用がなされるならば，予備試験合格者は相当な多数にのぼることになり，法科大学院制度は危殆に瀕することにすらなりかねない。

したがって，予備試験については，改革審意見書の趣旨に沿った形で，あくまでごく例外的な法曹資格取得ルートとしての運用が図られるべきである。

5　司法修習について－分野別実務修習開始前における実務導入教育の必要性

すでに述べたとおり，新しい法曹養成制度のもとで法科大学院が担うべき実務導入教育の内容や司法修習との役割分担については，未だ共通認識が形成されていない。そのため，現在各法科大学院で行われている実務導入教育には大きなばらつきがあり，必ずしも円滑に司法修習（実務修習）に入ることができていない現状がある。

この点については，一定の質を備えた実務導入教育をすべての法科大学院で実施することによって解決されるべき問題である。しかし，法科大学院における実務導入教育が充実するまでの当面の対策としては，法科大学院修了後，実務修習開始前に，上記ばらつきを補完するための何らかの実務導入教育を実施することが必要である。

具体的には，新６０期で実施した司法研修所における「導入研修」を復活させることや，「導入研修」を現在の８か月の実務修習期間の前に１ヶ月程度実施することを含め，法曹三者と法科大学院が連携して，司法試験終了後から分野別実務修習開始までの期間を利用して，法科大学院修了生を対象とした実務導入教育を実施するなどの方策が考えられるところであり，司法研修所，検察庁，法科大学院協会など関係機関との協議を通じてその具体的なあり方が検討されるべきである。

なお，選択型実務修習についても，現在，必ずしも当初の趣旨どおりに機能していないとの指摘もあることから，今後，その必要性や実施のあり方について，検討がなされるべきである。

６　継続研修の充実

（１）弁護士は，裁判官，検察官と異なり，資格を取得した直後から一人で事件処理をしなければならないこともある。そのような事態をも想定し，新規登録弁護士には，単独で相応の事件処理ができる能力を早期に備えさせる必要があり，資格取得後の研修の必要性は高い。加えて，法科大学院の臨床科目は必修化されておらず，司法修習における生の事件を素材とした研修も必要十分とはいえない現状に鑑みれば，新規登録弁護士に向けた研修体制を一層充実させる必要がある。

また，実務への関与を通じてその能力を向上させていく，いわゆるＯＪＴについても，これが円滑に実施されることが，新規登録弁護士の実務能力向上には不可欠である。当連合会は，新規登録弁護士の受入事務所確保のための様々な努力や，登録と同時に独立する弁護士を対象としたチューター制度等のバックアップ体制を整備してきているところであるが，これとともに，受入事務所において適切なＯＪＴがなされるための方策を引き続き検討していく必要がある。

（２）２１世紀の司法を担う法曹は，国民の社会生活上の医師として，社会の幅広い需要に応える多様で質の高い法曹であることが期待されている。したがって，新規登録弁護士研修だけでなく，弁護士全体を対象とした継続研修も，社会の多様な需要に応えることができるように整備される必要がある。

このような研修としては，様々な業務分野に関するもののほか，企業や官公庁などの組織内弁護士になるための研修など，弁護士の活動領域の拡大を促すものなども考えられる。また，弁護士としての質の維持，向上をはかるには，法制度の改正等に対応して常に新しい知見を身に付けるための研修や，経験による習熟度に応じた研修のバリエーションなども充実させていく必要がある。

7　情報公開の推進について

法科大学院，司法試験，司法修習の各運用及び制度の絶えざる見直しとこれに基づく改善をはかるためには，それぞれの運用状況に関する情報の公表が不可欠である。

この点，近年，司法試験については情報の公表について一定の積極的な姿勢がみられるところであるが，法科大学院についての情報公開は，各法科大学院についてばらつきが大きい。志願状況や入学者選抜，単位認定，修了認定の状況，新司法試験受験，合格状況の詳細をはじめ，法科大学院の状況を，入学志望者を含め，外部から十分に理解できるに足る情報が各法科大学院において公開される必要がある。

また，司法修習に関する情報開示は法科大学院以上に不十分である。とりわけ，司法修習生考試（二回試験）が 100 人以上の不合格者を出す試験となっていることからすると，たとえば同試験の問題公表など，司法修習の課程と二回試験のあり方について外部的な検証が実施できるような方策を検討する必要がある。

さらに，適性試験を含む法科大学院の入学選抜，法科大学院，新司法試験，司法修習の各成績の相関関係を検証するための適切な情報の開示も不可欠であり，「法科大学院協会，文部科学省及び法曹三者による協議会」において，これら全体にわたる情報開示とこれを前提とした検証作業が早急に進められる必要がある。

8　終わりに

当連合会は，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の運用の一翼を担う立場から，法曹養成の全過程にわたる各提言の実現に向けて，各法科大学院，法科大学院協会，文部科学省，各認証評価機関，法務省，司法研修所，裁判所，検察庁等，関係諸機関との密接な連携をはかりつつ，全力を尽くしていく所存である。

以　上

当面の法曹人口のあり方に関する提言

２００９年３月１８日
日本弁護士連合会

提言の趣旨

１　当連合会は，憲法のよって立つ法の支配の理念を社会の隅々にまでいきわたらせ，市民の権利・自由を保障する役割を十全に果たしうる司法の実現をめざして，今後も，司法制度の諸改革を積極的に推進する。この立場から，司法を担う法曹（裁判官・検察官・弁護士）について，質の維持・向上を図りつつ，市民が必要とする数を確保するべく，法曹人口５万人規模の態勢整備に向けて，引き続き最大限の努力を行う。

２　今次の司法制度改革においては，司法・法曹への需要の変化を見据えつつ，人的基盤と制度的基盤の整備など，多岐にわたる諸改革の統一的かつ調和のとれた具体化と実行が必要とされている。しかし，新たな法曹養成制度は未だ成熟の途上にあって，新規法曹の質についての懸念が各方面から指摘されている。法曹の質の確保，法的需要の動向，財政措置を含む司法の制度的基盤整備の状況など，司法を取り巻く環境の変化は，この間の弁護士人口増加の状況に比して，当初の想定に沿った進展に至っていない。当連合会は，関係機関に対しても取り組み強化を求めるものである。

３　以上のような諸課題の改善・改革にはなお一定の年限が必要とされる状況に鑑みれば，来年度（２００９年度）以降数年間は，司法試験合格者数について，現状の合格者数（注１）を目安としつつ，慎重かつ厳格な合否判定によって決定されることが相当である。その後の適正な法曹人口のあり方については，上記の諸状況の変化を踏まえ，あらためて検討されるべきである。

注１　新司法試験が本格化した現状の合格者数は，以下のとおりである。
２００７年度（平成１９年度）　新１８５１人・旧２４８人　計２０９９人
２００８年度（平成２０年度）　新２０６５人・旧１４４人　計２２０９人

提言の理由

第１　本提言の意義

当連合会は，２００８年７月１８日「法曹人口問題に関する緊急提言」（以下「緊急提言」という。）を行い，２００８年度の司法試験合格者の決定について，新しい法曹養成制度が未だ成熟途上にあることに鑑み，司法制度改革全体の統一的かつ調和のとれた実現を期するため，当初の数値目標にとらわれない，法曹の質に十分配慮した慎重かつ厳格な審議を求めたところである。

さらに，当連合会は，中長期的な適正法曹人口及びその到達ペース等に関する提言を行うため，法曹人口問題検討会議（以下「検討会議」という。）を設置し，検討会議は，この問題に関する調査・研究・討議を経て，２００９年２月２日，日弁連が提言すべき意見（以下「検討会議意見」という。）を取りまとめている（注２）。

当連合会は，検討会議意見等を踏まえ，以下のとおり，当面する法曹人口のあり方に関する提言を行うものである。

注２　検討会議意見は「…法科大学院における教育の改善や司法基盤の整備実現には今後数年の時間を要すると見込まれること、また、日弁連、弁護士会などによる法曹の『質』確保策の実施、現在の混乱状況の収束には今後一定の時間が必要であることなどにかんがみれば、２００９年度（平成２１年度）およびその後数年間（３年から５年程度）における司法試験合格者の数は、新司法試験が本格的に実施された２００７年度（平成１９年度）および２００８年度（平成２０年度）の数（現新合わせて約２１００人から約２２００人…）を目安として、慎重かつ厳格な合否判定を経て定められるべきである。２１００人から２２００人程度の合格者数であったとしても、法曹人口は毎年着実に増加していくのであって、数年が経過した後に、法曹養成制度の成熟度、『質』の確保状況、司法についての整備状況や社会環境の変化などを検証しながら、適正な司法試験合格者数を決定して５万人規模を達成していくべきである。したがって、当初目標に拘泥した３０００人前後の大幅な司法試験合格者増を現時点において性急に実現することは差し控えておくことが相当であると考えるものである」とする。

第２　法曹人口問題を考える基本的姿勢

当連合会は，憲法のよって立つ法の支配の理念を社会の隅々にまでいきわたらせ，市民の権利・自由を保障しようとする司法制度改革の理念を堅持し，今後とも，「市民の司法」としての立場から，「大きな司法」をめざして，人的・制度的基盤整備を含む諸制度改革を力強く推進していく所存である。

人的基盤整備については，法曹の質を維持しつつ，市民が必要とする法曹の数を確保していくべきであり，具体的には，２０００年１１月１日の当連合会臨時総会決議や２００１年６月１２日付司法制度改革審議会意見（以下「改革審意見」という。）が示した５万人規模の法曹人口（裁判官・検察官・弁護士）を目指し，毎年着実に法曹人口を増加させていくべきである。

しかし，新しい法曹養成制度は，未だ所期の理念に達しておらず，法曹の「質」の確保について，様々な問題が指摘されている。また，法曹人口が急激に増大する一方で，改革審意見が求めた民事法律扶助の拡充をはじめとする制度的基盤整備の進捗は緩慢で，市民の法的需要が大きく顕在化しているとは言い難い。とりわけ留意されるべきは，法曹人口の増加では，裁判官・検察官の大幅な増加が意図されていたところ，それらの増加は，司法試験合格者の増加に比例せず，弁護士だけが大幅に増加していることである。

当連合会は，司法の現場に生じている様々なひずみを解消しつつ司法制度改革全体の統一的かつ調和のとれた実現を図るという観点から，法曹人口問題を論じるものである。

第３　法曹の質の確保

１　法曹の質

法曹とは，改革審意見の示すとおり，司法の運営に直接携わるプロフェッションであり，いわば市民の「社会生活上の医師」としての役割を担うものである。特に，市民に一番身近な法曹である弁護士は，地域的にも職域的にも，社会の隅々にまで厚い層となって存在し，自律的団体を組織して倫理を保持し，専門的な職業活動に精力的に取り組むことにより，市民の多様な法的需要に即した質の高い法的サービスを提供し，かかる職務活動の積み重ね

によって，市民の権利擁護と社会正義の実現を図ると共に，様々な公益的活動にも積極的に参加することが求められている。このような弁護士のプロフェッションとしての性格を変質させるようなことがあってはならない。

かかる法曹に必要な資質として，改革審意見は「豊かな人間性や感受性、幅広い教養と専門的知識、柔軟な思考力、説得・交渉の能力等の基本的資質に加えて、社会や人間関係に対する洞察力、人権感覚、先端的法分野や外国法の知見、国際的視野と語学力等」を掲げている。

新しい法曹養成制度は，このような「質」を育成・確保すべく設計された。

当連合会は，この新しい法曹養成制度の一層の充実を期し，本年１月に「新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言」を行った。この提言にもとづき関係機関と連携を強め，改善と発展に全力を尽くす所存である。

2　「質」の確保に対する懸念

新しい法曹養成制度では，法科大学院で十分な研鑽を積み，厳格な修了認定を経た者が司法試験に合格し，司法修習を経て，司法修習生考試（二回試験）に臨む。このような「プロセス」としての養成を経た者について，その最終関門である二回試験において大量の不合格者を出すことは，本来予定されていなかったことである。

ところが，法科大学院を修了し司法試験に合格した者のなかから大量の二回試験不合格者が出ている（２００７年度５９名，２００８年度１０１名）。この事実は，法科大学院のあり方や司法研修所での修習内容，それらと司法試験や二回試験との連携など，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の過程に問題があることを示しており，新規法曹の「質」の確保が十分になされているのか懸念されるところである。

社会における法的紛争を解決し，法の支配と司法アクセスを確立するという法曹の職責を考えるとき，法曹に求められる最低限の「質」すら備えていない者を社会に輩出して法実務を行わせることが，市民のための司法制度改革を実現することにはならないことは言うまでもない。

3　法科大学院

発足から５年を経た法科大学院は，新しい法曹養成制度の中核をなす教育機関として，着実な成果を生んできている。昨年末には，法学未修者の修了生がはじめて法曹となり，新しい質を備えた多様な人材が法曹界に参入しつつある。

しかし，他方で，法科大学院は未だ成熟途上にあり，以下のような様々な問題を抱えた現状にある。

法科大学院の数と定員は，当初の大方の予想を大幅に上回る７４校・１学年定員総数５，７９５人（２００８年度）にも及んでいる。

改革審意見が「法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約７～８割）の者が新司法試験に合格できるよう、充実した教育を行うべきである」と構想したこととの間に，大きな乖離が生じている。

また，法科大学院志願者については，全体数においても，非法学部出身者・社会人経験者の割合においても減少傾向が続いている。ことに，非法学部出身者・社会人経験者の減少は，未修コースの司法試験合格率の低いこととあわせ考えると，多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れることが困難な状況となってきていることを示している。

中教審法科大学院特別委員会及び最高裁判所事務総局の分析並びに弁護士実務教員等の司法修習の現場からの意見等を踏まえると，法科大学院修了者については，法律基本科目をはじめ基本的な知識・理解が不十分な者や論理的表現能力の不十分な者が存在することや，全体として実力にバラツキがあって下位層の者が増加していることなどを指摘することができる。法科大学院についても，法律基本科目や法律実務基礎科目の教育内容や教育方法について法科大学院間に格差があることや，法科大学院から司法修習への有機的な連携教育が実現できていないことなどを指摘することができる。

このような法科大学院の現状が抱える問題点は，改革審意見が示している法科大学院の教育内容や教育方法についての基本的な考え方を忠実に実現すること及びそのための条件を整備することによって解消すべきである。

その解消は，喫緊の課題であるが，具体的な改善が実現され，当初の理念が達成されるまでには，なお一定程度の時間が必要である。

4　司法修習

司法修習は，司法試験合格者に対し，法知識の深化を図り，実務への応用能力を涵養し，法律実務家としての技能や倫理などを磨かせることを目的とするものである。

しかし，法科大学院における実務教育との連携に課題を残したまま，司法修習期間が１年に短縮され，前期修習が廃止されたこと，実務庁に大量の修習生が配属されるようになったことなどから，司法修習はその役割を十分に果たしておらず，質を確保する上で懸念が生じている。

従って，法科大学院の運用改善とあわせて司法修習の充実も喫緊の課題であり，現状のままで修習生を今以上に大幅に増加させることは，司法修習をさらに不十分なものとすることにつながる。

5　ＯＪＴ・研修

新しい法曹養成制度が未だ成熟途上にある今日，新規法曹にとって，ＯＪＴや研修の重要性は今まで以上に増してきている。

ところが，特に新規登録弁護士の増大に伴い，いわゆる「就職難」が発生し，ＯＪＴの機会を全く享受できない即独（新規登録と同時に独立開業する）弁護士が数多く輩出されることが予想され，かかる即独弁護士が，実務を単独で処理すれば，市民の権利擁護に支障の生じる場合のあることが懸念される。

当連合会及び弁護士会は，各種の研修を通じて，弁護士の専門性や倫理性を高める努力を継続している。しかし，単なる研修では，新規登録弁護士のためのＯＪＴの代替としては限度がある。

新規登録弁護士のために，全く新たなコンセプトのもとにＯＪＴの機会を与えるような新しい企画の立案・整備が必要となるが，そのためには，なお相当程度の時間的猶予が必要である。

第４　法的需要と司法アクセス

１　人的基盤整備，法的需要，制度的基盤整備の相互関係

改革審意見が目指した「大きな司法」を支えるためには人的基盤の拡充が必要であるが，「市民の司法」を実現するためには，拡充された人的基盤と市民の法的需要を結び付ける必要があり，そのためには市民の法的需要を顕在化させる特別なメカニズム，すなわち司法アクセスを確保するための各種の基盤整備を進める必要がある。

しかし，先に指摘したように，現時点では，弁護士の大幅増員のみが先行し，裁判官・検察官数は微増に止まっている（注３）。また，法的需要を顕在化させ司法アクセスを高めるための制度的基盤整備が後記のとおり遅れているのが実状である。「市民の司法」実現のため，裁判官・検察官の大幅増員と制度的基盤整備こそが求められている。

注３　過去５年間の司法修習終了後における判事補・検察官・弁護士への進路区分（※１）

	終了者数	判事補数(%)	検察官数(%)	弁護士数(%)
５７期（２００４年）	1,178	109(9)	77(7)	983 (83)
５８期（２００５年）	1,187	124(10)	96(8)	954 (80)
５９期（２００６年）	1,477	115(8)	87(6)	1,270(86)
６０期（２００７年）	2,376	118(5)	113(5)	2,118(89)
６１期（２００８年）	2,340	99(4)	93(4)	2,080(88)

※１　２００９年２月３日現在。

過去５年間の裁判官・検察官・弁護士の総数（※２）

	総数	裁判官	検察官	弁護士
２００４年	24,130	2,385	1,505	20,240
２００５年	25,213	2,460	1,548	21,205
２００６年	26,182	2,535	1,591	22,056
２００７年	27,398	2,610	1,634	23,154
２００８年	31,328	2,685	1,679	26,964

※２　裁判官数は各年度の定員数で簡裁判事を除く。
検察官数は各年度の定員数で副検事を除く。
弁護士数は各年の４月１日現在。但し，２００８年の弁護士数は２００９年１月末現在。

2　法的需要

改革審意見は「今後、国民生活の様々な場面における法的需要は、量的に増大するとともに、質的にますます多様化、高度化することが予想される」とし，その要因として，①経済・金融の国際化の進展，②人権，環境問題等の地球的課題や国際犯罪等への対処，③知的財産権，医療過誤，労働関係等の専門的知見を要する法的紛争の増加，④弁護士人口の地域的偏在の是正の必要性，⑤「国民の社会生活上の医師」としての法曹の役割の増大などを例示している。

しかし，２００８年３月に当連合会の弁護士業務総合推進センター内の法的ニーズ・法曹人口調査検討プロジェクトチームは，訴訟事件数の推移や大企業・中小企業・市民などを対象にした各種調査結果からは，弁護士に対する法的需要がこれから５年間程度で飛躍的に増大していくことを見込むことは困難であると報告している。

訴訟事件数については，地裁事件だけでなく簡裁事件や家裁事件まで含めると，今のところ，全体としての事件数の増加率は，弁護士数の増加率を上回っているが，一時的現象である消費者金融に対する過払い事件の影響も大きく，通常事件の増加は緩慢である。司法アクセスの拡充や，利用し易い裁判制度の整備等が求められている。

また，中小企業の法的需要については，上記プロジェクトチームの調査結果からは，多くの中小企業が法的な課題を抱えているものの，弁護士の取り扱うべき法的問題とは考えず，弁護士にアクセスしていないことが読み取れる。潜在的な法的需要のあることを伺わせるが，どの程度弁護士へのアクセスにつながっていくかはこれからの課題である。

他方で，弁護士人口の増加に伴い，企業の中で活躍する組織内弁護士も徐々に増え，今後，官庁，地方自治体，諸団体で働く弁護士も増加していくことが予想される。

さらに，国際的な人権意識の高まり，日本企業の海外市場での展開，政府や当連合会の国際司法支援活動の拡大等に伴い，国際的な分野における弁護士の需要も拡大していくことが期待される。

3　制度的基盤整備

潜在的な法的需要が相当程度見込まれるとしても，それが司法にアクセスできなければ，司法解決や救済の場に顕れてくることはできない。これを顕在化させるためには，弁護士人口だけを急増させることでは解決できない。

国の規制緩和政策は経済格差・地域格差を拡大させたが，社会的経済的弱者は，法的需要を持っていても，司法へアクセスする力を持っておらず，そのままでは，社会の底辺に放置されるだけである。社会的弱者の司法アクセスを確保しようとすれば，制度的な基盤整備が必要不可欠となる。

司法アクセスを確保するためには，民事法律扶助の拡充，利用者の費用負担の軽減などの諸施策の実現が必要であるのはいうまでもない。

改革審意見は，民事法律扶助について，「欧米諸国と比べれば、民事法律扶助事業の対象事件の範囲、対象者の範囲等は限定的であり、予算規模も小さく、憲法第32条の『裁判を受ける権利』の実質的保障という観点からは、なお不十分と考えられる。」「対象事件・対象者の範囲、利用者負担のあり方…等について更に総合的・体系的な検討を加えた上で一層充実すべきである」旨指摘している。

しかし，この間，民事法律扶助予算については，先進諸外国と比較しても極めて低額に抑えられたままであって（国民一人あたりイギリスの約８０分の１，オランダの約４０分の１，ドイツの約１８分の１など），立ち後れが顕著である。また，対象層も，所得の下から２割程度に抑えられ（ヨーロッパ諸国では平均５割程度），原則全額償還という重い負担を利用者に課している（多くの国では原則給付制）。さらに，この制度の使い勝手の悪さも利用件数の伸びに影響している。司法アクセスの改善は，少なくともこの民事法律扶助の拡充がなければ，所期の目的を達成できない。

また，司法の利用を促進する方策として利用者の費用負担軽減を図る必要があることは，改革審意見を待つまでもなく，つとに指摘されてきたことであるが，提訴手数料の軽減は，未だ十分とはいえない。消費者救済のために導入された団体訴権は被害回復そのものに資するものではなく，クラスア

クション制度さらには厳格な証拠開示制度の導入も実現していない。訴訟費用保険（権利保護保険，弁護士保険）については，近時めざましい普及が認められているものの，健康保険制度のような一般的な普及にはほど遠い。

法曹人口の増加は，地方都市における弁護士数の増加に大きく寄与してきたが，弁護士過疎偏在問題は，公設事務所・法律相談センターの設置や経済的支援策の実施等の当連合会の取り組み及び日本司法支援センター（法テラス）のスタッフ弁護士の配置等の政策的誘導によって改善してきたのである。法曹人口の増加だけでは，過疎偏在の解消を実現することは不可能であり，こうした政策的誘導と国や地方自治体の取り組みが必要不可欠である。

司法に関する総合的情報提供を行うアクセス・ポイントとして法テラスのコールセンターが設置されると共に，各地に地方事務所等が設立され，全国で１００名を超えるスタッフ弁護士が執務するようになった。しかし，コールセンターへのアクセス数など，情報提供業務の利用率と民事法律扶助の利用件数は，潜在的な法的需要に比して期待されるほどには増加していない。

裁判所・検察庁の人的・物的基盤の整備については，未だ極めて不十分である。法科大学院修了の司法修習生の進路は，その約９０％が弁護士であって，裁判官・検察官に採用された者の数は，微増にとどまっている。しかも，地方における市民の司法アクセスに問題が生じているにもかかわらず，改善の兆しはない。広く裁判所・検察庁の支部を配置し，裁判官・検察官を常駐させるべきであるが，そのためには，政府の具体的な施策が必要である。

これまで低額に抑えられてきた司法予算の拡大が必須である。わが国の裁判所予算は，国家予算のわずか０．４％にすぎない。改革審意見は，裁判所，検察庁等の人的態勢の充実を始め，今般の司法制度の改革を実現するためには，財政面での十分な手当が不可欠であるため，政府に対し，司法制度改革に関する施策を実施するために必要な財政上の措置について，特段の配慮がなされるよう求めているにもかかわらず，その大幅拡充は，実現していない。司法予算及び法律扶助予算を拡大することにより，制度的基盤を充実させ「大きな司法」を目指さなければならない。

なお，わが国には，２００８年４月現在，司法書士，弁理士，税理士，行政書士，社会保険労務士及び土地家屋調査士等合計約１８万６０００人の隣接士業が存在する。改革審意見により，当面の法的需要を充足させる

ため，隣接士業に対し，限定された範囲の訴訟代理権やＡＤＲ手続代理権等が付与された。簡裁代理権を付与された司法書士は約１万２７００人，特定侵害訴訟代理業務の付記を受けた弁理士は約１９７０人に達している。しかし，このような隣接士業は「法曹」としての養成課程を経ておらず，今後，法曹が大幅に増えていくことを踏まえ，隣接士業のあり方について，あらためて検討されるべきである。

４　小括

以上のように，潜在的な法的需要の司法へのアクセスを確保する制度的基盤が未だ整備されていないことから，法的需要が顕在化せず，弁護士人口だけが増加するといういびつな構造になっていると言わざるを得ない。制度的な基盤の整備，法的需要の顕在化，法曹人口の増加を有機的に関連づけながら進めなければ，司法制度改革の調和的発展は望めないと言わざるを得ない。

第５　法曹人口５万人と年間３０００人増員について

改革審意見は，法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備状況等を見定めながら，２０１０年頃には，司法試験の年間合格者数３，０００人の達成を目指すべきことを指摘し，そのように増員が実現された場合は，おおむね２０１８年頃までには，実働法曹人口は５万人規模に達する見込みとなると論じている。

ところで，年間３０００人のペースで法曹人口推移のシミュレーションをすると，１０年後の２０１８年に約５万５０００人，約５０年後の２０５６年に約１３万５０００人に至ることとなる。年間合格者数３０００人をめざす提案は，わが国の法曹人口を１３万人規模まで拡大することを必ずしも最終目標値としてなされたわけではなく，当時のわが国における法曹の数では「法の支配」を社会の隅々にまで浸透させるには不十分であり，これを早期に５万人規模にまで増員することを見込んで行われたものである。しかしながら，仮に，本提言の趣旨に基づいた合格者数程度で今後推移したとしても，２０２０年頃には５万人規模に到達する。

以上の経過にあるところ，既に述べたとおり，法曹養成制度が成熟途上にあること及び制度的基盤が未整備であること等の状況をも考慮すると，２０

１０年頃に年間合格者数を３０００人程度とした当初の数値目標にこだわることは適切でない。

むすび

当連合会は，１９９０年以降数次にわたり司法改革宣言を行ってきた。２００１年の改革審意見を受けて諸改革が実施され，本年５月に開始される裁判員裁判と本格的被疑者国選で制度の骨格が出揃う。しかし，すでに指摘したように，諸改革を実りあるものにしていくのは，関係者の今後の取り組みに大きくかかっている。本提言は，この歩みをさらに力強く押し進めようとする目的に基づいている。

先の緊急提言は，法曹人口の増加をめざしつつも，ペースダウンを求めるものであったことから，裁判員裁判・被疑者国選や過疎偏在対策などに支障が生じるのではないか，司法改革全体を後退させはしないか，と言う懸念の声が寄せられた。司法改革の推進に向けて，当連合会の果たすべき役割に市民から大きな期待が寄せられていることを，改めて痛感させられた。

この間，大幅に法曹人口が増加してきた。そのことに当連合会の取り組みが伴って地域的偏在は改善されつつあり，裁判員裁判・被疑者国選を支える態勢も整備されてきた。本提言は，今後とも着実に法曹人口を増加させつつ，これらの課題のさらなる整備・改善に向けて取り組みを強めていこうとするものであり，市民に懸念を生じさせるものではないことを確信する。

司法は，市民の権利擁護の最後の砦であり，司法アクセスの一層の改革・改善は，国の重要な責務である。増大する法曹人口を，裁判官・検察官の大幅増加に結びつけ，扶助予算の抜本的拡大を含む「大きな司法」の態勢を早急に確立することを求める。

当連合会は，今後とも増加する法曹人口について，多様な市民の期待に応えられる質の高い法曹を育成し，社会のあらゆる分野に広く法曹を輩出していくため総力をあげることを決意し，本提言をむすぶ。以上

入学定員削減問題に関する所感

2009．3．24
法科大学院協会理事長

法科大学院制度発足から満5年になろうとしていますが、近時、法科大学院制度に対して様々な逆風が吹いています。

法科大学院協会としては、法曹養成問題に関する弁護士会の見解や一部政治家の意見に対して、これまで声明やシンポジウムの形で反論すべき点は反論するとともに、全国の会員校に対しても、それぞれの法科大学院が改善すべき点を改善してほしい旨を発信し続けて参りました。本年1月8日に全会員校に対して教育の質の改善に関するアンケート調査を実施し、その結果を2月2日にフィードバックし、引き続いて3月5日にフォローアップ調査をお願いしたのもその一環です。

入学定員削減問題についていえば、現在、法科大学院の設置認可者としての文部科学省の強力な指導により、国立大学法科大学院を中心にほぼ2割の定員削減が推し進められています。その背景には、①「平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3，000人程度とすることを目指す」との閣議決定（2002年3月）に対して日弁連等の反対が強いこと、②2008年の新司法試験の結果は、合格率33％（受験者数6，261名、合格者数2，065名）であったこと、③2008年度の法科大学院の入学定員は、総計5，795名であること、等の事情があります。

これに対して、法科大学院協会は、法科大学院間の協力の促進とその教育水準の向上をはかる見地（規約3条）から、「初めに一定数の削減ありき」ではなく、各法科大学院が自主的に教育の質を向上することこそが重要で、その一環として定員削減問題を検討すべきである、という考えです。ここで教育の質とは、各法科大学院が、入学した学生に対して、その相当部分が法科大学院の教育課程を経ることによって司法試験に合格しうるか、または法務博士の資格において社会の各般で活躍しうる程度の学力をつけさせているか、遡っていえば、入口の段階でそのような見極めのついた学生を厳選して入学させているか、という問題です。

いうまでもなく、入学定員削減は、各法科大学院の財政や教員数に直結する、「痛み」を伴う問題です。しかし、そのような目先の問題に拘泥して、法科大学院制度の原点（法科大学院教育連携法2条1号）――適確な入学者選抜に基づいて、少人数による密度の濃い授業、厳格な成績評価・修了認定によって将来の法曹を養成すること――を忘れることがあるとすれば、法科大学院に託された社会の負託を裏切ることになります。また、学生が司法試験に合格しまたは社会で応分に活躍するというアウトプットを十分に出せないままに、ただ教員数が確保されていることだけを理由にそれに見合う学生数を入学させようという法科大学院がもしあるとすれば、それは、学生に対する背信であり、上述した教育の質の点に照らし、法科大学院の原点を忘れたものというほかありません。もとより、各法科大学院における教育の質の向上に向けた努力の意味は、その置かれた状況によって異なり、ある法科大学院にとっては、より一層の質の向上という課題として現れ、ある法科大学院にとっては、教育体制等の根本的な見直しの必要として現れるかもしれません。いずれにせよ、教育の質の向上は、現在、すべての法科大学院の喫緊の課題であることは疑いがありません。

法科大学院協会会員各校におかれては、引続き、法科大学院制度の原点に立ち返って、教育の質の改善に真摯に取組み、定員削減問題についても痛みを共有しつつ、平成22年度入試、遅くても平成23年度入試に向けて早急に検討のうえ、結論を出してほしいと願う次第であります。

規制改革推進のための３か年計画（再改定）

平成21年３月31日
閣　議　決　定

（４）法曹人口の拡大等

① 司法試験合格者数の拡大について、法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備状況等を見定めながら、現在の目標（平成 22 年ころまでに 3,000 人程度）を確実に達成することを検討するとともに、その後のあるべき法曹人口について、法曹としての質の確保にも配意しつつ、社会的ニーズへの着実な対応等を十分に勘案して検討を行う。

その際、国民に対する適切な法曹サービスを確保する観点から、司法試験の在り方を検討するために必要と考えられる司法試験関連資料の適切な収集、管理に努めることとし、司法試験合格者の増加と法曹サービスの質との関係の把握に努める。**【平成 20 年度以降逐次実施】**（Ⅲ法務ア①ｂ）

② 法曹となるべき資質・意欲を持つ者が入学し、厳格な成績評価及び修了認定が行われることを不可欠の前提とした上で、法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約７～８割）の者が新司法試験に合格できるよう努める。

その際、新司法試験は、資格試験であって競争試験ではないことに留意し、司法修習を経れば、法曹としての活動を始めることができる程度の知識、思考力、分析力、表現力等の資質を備えているかどうかを判定する試験として、実施すべきであり、既に実施された試験については、このような観点からの検証を行った上でその結果を速やかに公表する。**【平成 20 年度以降継続的に実施】**（Ⅲ法務ア②ｂ）

③ 新司法試験考査委員は司法試験委員会の推薦に基づき法務大臣により任命されるが、選定の公正性、透明性を確保するため、考査委員の職務が特定分野における非常に高度な専門的学識等を要求されることに鑑み、考査委員の経歴、教育歴、学識、専門分野における業績等を十分勘案し、できるだけ客観的な判断の下に選任が行われるようにする。

また、実際に出題された司法試験問題については、受験生や法科大学院教員等に対しては有益な情報として資するとともに、考査委員に対しては試験問題に関する不正な情報提供のリスクを必要以上に負わせないメリットもあることから、試験の出題趣旨のほか、採点実感、採点方針等出題に関する情報をできる限り詳細に公表する。**【平成 20 年度以降逐次検討・実施】**（Ⅲ法務ア②ｆ）

④ 法科大学院は、法曹の養成という役割を担う公共的な機関であることに鑑み、国民が必要とする情報をわかりやすく提供する観点から、各法科大学院の独自性を損なわないような配慮を行った上で、例えば、法科大学院として定める成績評価や修

了認定の方針や基準、司法試験の結果等の把握できる範囲における進路等の情報、教員の研究業績等の情報を各法科大学院が積極的に公表することを促進する。**【平成20年度以降逐次実施】**（Ⅲ法務ア②ｇ）

⑤ 法科大学院における教育、司法試験、司法研修所における教育が、法曹として必要な資質を備え、法曹に対する社会のニーズに応えられる能力を有する法曹の養成にとってふさわしい在り方となっているかどうかを検証するため、司法試験の結果についての詳細な分析を行うとともに、関係機関の協力を得て、これと法科大学院や司法研修所での履修状況を比較するなどの分析・検証を行い、その成果を公表する。

その際、法科大学院の学生の成績等について個人情報保護に配慮したうえで、差し当たり統計的に有意な分析・検証が可能となるような十分なサンプル数が確保されることの意義を認識し、法曹養成の各プロセスを担う関係機関の連携協力を前提としつつ、分析・検証の対象数の拡大を目指すこととし、それを踏まえて、司法試験の結果、司法研修所の成績との相関が検証されるよう関係機関の協力を得る。

また、その際、個別の法科大学院ごとの、法科大学院における成績の状況とそれに応じた司法試験の合格率等のデータが、個別の法科大学院から収集され、関係機関との連携・協力の下に、適切に調査・分析がされ、公表されるよう努める。**【平成20年度以降逐次実施】**（Ⅲ法務ア②ｄ）

⑥ 法務省は、選択科目の見直しの際には、科目としての範囲の明確性や体系化・標準化の状況等を見据えつつ、単に法科大学院での講座数など受験者等の供給者側の体制に係る要素のみに依拠することなく、実務的な重要性や社会的な有用性・汎用性等を考慮し、社会における法サービス需要に的確に応えるという観点をも踏まえて科目の追加・削除について必要なデータを適切に収集し、柔軟に検討の上、その結果に基づき速やかに措置する。その際、現行の選択科目についても、以上の要素を改めて検証する。**【平成20年度以降逐次検討、21年度措置】**（Ⅲ法務ア②ｅ）

⑦ 法曹を目指す者の選択肢を狭めないよう、司法試験の本試験は、法科大学院修了者であるか予備試験合格者であるかを問わず、同一の基準により合否を判定する。また、本試験において公平な競争となるようにするため、予備試験合格者数について、事後的には、資格試験としての予備試験のあるべき運用にも配意しながら、予備試験合格者に占める本試験合格者の割合と法科大学院修了者に占める本試験合格者の割合とを均衡させるとともに、予備試験合格者数が絞られることで実質的に予備試験受験者が法科大学院を修了する者と比べて、本試験受験の機会において不利

に扱われることのないようにする等の総合的考慮を行う。

これは、法科大学院修了者と予備試験合格者とが公平な競争となることが根源的に重要であることを示すものであり、法科大学院修了者と同等の能力・資質を有するかどうかを判定することが予備試験制度を設ける趣旨である。両者における同等の能力・資質とは、予備試験で課せられる法律基本科目、一般教養科目及び法律実務基礎科目について、予備試験に合格できる能力・資質と法科大学院を修了できる能力・資質とが同等であるべきであるという理念を意味する。

法務省はこれらを踏まえ、予備試験の制度設計を行う。

したがって、たとえば、予備試験の法律基本科目及び法律実務基礎科目に関する出題について、一般的に、法科大学院で指導・学習の対象となっていないものを出題範囲に含めたり、法律基本科目及び法律実務基礎科目並びに一般教養科目の出題内容の難易度を、法科大学院を修了できる水準に照らして高く設定したりすることによって、予備試験を通じて法曹を目指す者が、法曹資格を得るにあたり、法科大学院修了者と比べて高い水準の能力が求められることのないようにする。**【平成 20 年度以降逐次検討・実施】**（Ⅲ法務ア②ｃ（ア））

また、法科大学院教育への協力の観点から法務省が作成し、法科大学院の希望により提供される刑事科目系の法科大学院向け教材は、実際の事案に即した内容とされており、題材とした個々の事件関係者のプライバシー保護等の観点から、法科大学院で使用される以外は非公開とされているが、これらの内容について必要な個人情報保護等の適切な措置を講じたうえで、可能な限り公表する方向で検討し、その結果を踏まえ措置すべきである。以上により、予備試験を通じて法曹を目指す者が法科大学院修了者と比べて不利益に扱われないようにする。**【平成 22 年 11 月末措置】**（Ⅲ法務ア②ｃ（イ））

（５）民法（債権法）の改正について【平成 21 年度措置】

民法（債権法）の改正に関する事項については、法務省自らが責任をもって、検討を行い、法務省における検討内容並びにその関連する資料等について、迅速かつ適切に情報公開を行う。

また、特に、民法の債権編については、電子化などの社会情勢の変化により、法の条文どおりでの対応が難しく、判例等を参考にした運用における対応が多くなるとともに、強行規定については、過度に規制的でないかという視点からの時代に合わせた見直しも必要となってきているところである。

そこで、民法における強行規定の見直しを行うに当たっては、現行法の問題点の把握、法改正に関する実務からの要望、論点の整理、想定される改正内容、法改正に関

平成21年4月17日

法曹養成と法曹人口に関する緊急提言

法曹養成と法曹人口を考える国会議員の会
会長　高村　正彦

＜現状の分析＞

「理想－幻想－」と「現実」の乖離　～制度設計時に一部の関係者が想定したこととまったく違う事態に陥っている～

法科大学院を中核とする法曹養成制度と法曹人口の年間3000人増員計画の「理想－幻想－」は、

1. 多様な社会経験等を持つ優秀な人材が、
2. プロセスとして質の高い教育を施され、
3. 社会の需要を満たすのに十分な数、

輩出されることであった。

ところが「現実」はこの「理想－幻想－」にきわめて遠い。実際は、

1. 学費・生活費を負担できる人のみが、
2. 学校により司法試験合格率に不均衡があり、全体で二回試験不合格者数も増加し、司法研修所修了時にすら基礎知識不足が指摘されるような者が多く出現するような教育プロセスと、役所自らが認める司法試験合格者数の急増に起因する法曹の「質の低下」により、
3. 社会の需要を相当に上回る法曹を生み出し、質量ともに就職難に陥る、

結果になってしまっている。

本会では、法曹養成および法曹人口に関し、これまで累次にわたる関係者ならびに一般からの聞き取りなどの検討を重ねた結果、上記のような認識を共有するに至った。具体的に指摘された点は次の通りである。

【法曹養成制度】 適性試験受験者数が急減していること。社会人志願者も激減していること。教員が質量ともに確保できていないこと。法律基本科目の授業時間が決定的に不足していること。成績評価と修了認定が甘いこと。新司法試験合格者がゼロかそれに近い法科大学院が多くあること。法科大学院を修了したのに新司法試験を受験しない者が増加していること。司法研修所で前期修習が廃止されたこと、など。

【法曹人口増員】 制度を考えた際の法曹需要増加の論拠がずさんであったこと。法曹需要について事後に検証した形跡が見られないこと。「ノキ弁」、「即独」に象徴される就職困難な新人弁護士が増加していること。司法試験合格者数の決定が「数ありき」になってしまったこと。法曹人口を増やしても「司法過疎」が解決されないこと。隣接法律専門職の存在を無視した法曹人口論議だったこと、など。

「およそ人は自分が信じたいと望むことを喜んで信じてしまう」(ユリウス・カエサル)。だからこそ、私たち政治にあたるものは、不都合であっても現実を直視し、国家国民の利益を守るために変えるべきところは勇気を持って変えていかなければならない。このまま現状を放置した場合、現に法曹養成過程にある者やこれから法曹を志望する者はもちろんのこと、すべての関係者、そして国民が不幸になりかねない危機にある。
そこで、以下の提言を行う。

＜提言＞

1. 予備試験の簡素化・簡易化

予備試験は、司法試験受験者の多様性を確保する重要な道となり得る。法科大学院修了者との公平を確保するため多数の試験項目を課すこととなっているが、法科大学院修了者の合格率が約三割となっている現状や、法科大学院修了者最下層の水準の者がこれだけ多数の科目を一度の試験で問われることに耐えうるのか疑問であることからすると、予備試験は受験者に過剰な負担を課し、結果として法科大学院修了者の優位を確保するための仕組みになる可能性がある。そこで、予備試験は科目数等を簡素化・簡易化し、受験者の負担を軽減するべきで、それに必要な法律改正を今年中に行うものとする。

2. 司法試験合格者数「目安」の撤廃

司法試験委員会は、「法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22年ころには司法試験合格者数を年間3000人程度とすることを目指す」とされた平成14年3月の閣議決定の「数」のみを前提にして、法科大学院修了者の資質を考慮しないままに定められた「目安」を今年から撤廃し、改めて司法試験が法曹となるべき資質の有無を判定する資格試験であることを宣明すべきである。もちろん結果としてこれまでの合格者数を下回ることもありうる。

3. 養成過程の少数化・厳格化

法科大学院は直ちに厳格な成績評価と修了認定に着手し、平成22年度に修了生の資質を抜本的に向上させる。その結果、修了生の数が現状の半分程度となるのはやむを得ない。
また合格率等から考えて、74校の法科大学院が約5800人の定員すべてに対し十分な教育を施しているとは言い難い。よって、文部科学省は、直ちに法科大学院における教育の質の向上と学校数および定員の適正化(大幅な削減等)に着手しなくてはならない。
さらに、司法研修所は、その過程および二回試験で厳格にその適性や能力を判定すべきである。あわせて現状では法科大学院の教育内容に不足があることに鑑み、司法研修所における前期修習は復活すべきである。

4. 司法試験の受験資格制限について

法科大学院で学ぶ経済的・時間的余裕がなくても、適性と能力があれば誰でも法曹になれるべきであり、本来、受験資格制限は撤廃されるべきものである。よって、①法科大学院修了者の新司法試験合格率よりも予備試験合格者のそれの方が高くなる、②法科大学院修了者の二回試験合格率よりも予備試験合格者のそれの方が高くなる、ことが是正できない場合は、受験資格制限の撤廃に向かうべきである。

5. 法曹人口のあり方について

法曹人口のあり方を考える際、法曹の需要が飽和しはじめているという現実を重く受け止めなければならない。今後は、不断に法曹の需要を検証し、国民の信頼に足る法曹の質を確保しながら、過剰な法曹人口を作り出さないように努めなければならない。

以上

「法曹養成と法曹人口を考える国会議員の会」

役員構成

会長　　高村正彦

会長代理　杉浦正健

顧問　　鳩山邦夫

副会長　臼井日出男、太田誠一、船田元、尾身幸次、谷垣禎一、
逢沢一郎、長勢甚遠、山本有二、渡海紀三朗、原田義昭

幹事　　遠藤利明、西川公也、中野正志、吉川貴盛、大前繁雄、
菅原一秀、萩生田光一、古川禎久、
赤澤亮正、新井悦二、大塚高司、岡田直樹、鍵田忠兵衛、
亀岡偉民、北村茂男、木原　稔、薗浦健太郎、塚田一郎、
土井　亨、とかしきなおみ、長島忠美、西田昌司、西本勝子、
丹羽秀樹、松本洋平、馬渡龍治、安井潤一郎、矢野隆司、
稲田朋美、柴山昌彦、牧原秀樹、丸山和也、森　まさこ

事務局長　河井克行

事務局次長　武藤容治、橋本岳、古川俊治

２００９年７月８日

法曹人口のあり方と法曹養成制度の改善方策に関する検討プロジェクトチーム
中間まとめ案

【ＰＴの概要】

１．設置目的

２００１年の司法制度改革審議会意見に基づき、法曹人口を大幅に増加させるという観点から２０１０年頃に年間の司法試験合格者を３０００人とする目標が立てられ、また法曹の質の向上のため２００４年に法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度が導入され、２００６年にこの法科大学院課程の修了を受験資格とする新司法試験がスタートした。新法曹養成制度の出身者が法曹界入りし始めて２年になるが、法科大学院の数や定員が当初の予想を超えて多数設立されたこと、法学未修コース出身者の新司法試験合格率の低迷、修習終了時の考試（二回試験）の落第者の急増、弁護士となった者の「就職難」など、法曹の質の低下につながりかねない問題が多数指摘され始めている。こうした問題点を調査し、法曹人口の目標を引き続き維持すべきか否か、法科大学院や新司法試験、司法修習などの法曹養成制度のあり方で改善すべき点はないかなどを早急に検討し政策提言をまとめることとする。

２．構成

座　　長	小宮山洋子	衆議院議員
副 座 長	細川　律夫	衆議院議員
事務局長	松野　信夫	参議院議員
事務局次長	鈴木　　寛	参議院議員
	松浦　大悟	参議院議員
委　　員	参加を希望する議員	

３．これまでの活動

2009年

5月27日　ＮＣにてＰＴ設置了承

6月4日　第１回会合衆議院法務・文科調査室から論点整理についてヒアリング

6月11日　第２回会合　法務省・文部科学省・最高裁からヒアリング

6月18日　第３回会合　日弁連、法科大学院協会からヒアリング

6月25日　第４回会合　宮澤節生青山学院大学教授、鈴木幹太弁護士（2007年法科大学院修了）からヒアリング、中間まとめ案配布

7月2日　第５回会合　中間まとめ案について検討

【総論】

２００４年に開始した法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度は、当初の制度設計では、法科大学院の課程修了者のうち相当程度（例えば７～８割）の者が新司法試験に合格できるよう、充実した教育を行うべきであるとされていた。しかし、実際は２００８年の合格率は全体として３３％であり、当初目指した制度からは程遠いのが現実である。当初予定した制度の実現を目指しつつ法科大学院を中心に社会、市民の要求に十分に応えうる質の高い法曹人の養成を行うべきである。課題の多い法科大学院の現状に鑑み、予備試験は残し、選択肢の一つとしつつ、質の確保もはかるべきである。

法曹人口については、法曹の質に係る問題であることから、今後も慎重に検討を続けていく。

【各論】

第１　法曹人口関係

１）法曹人口の拡大

「平成30年ころまでに実働法曹人口５万人を見込む（審議会意見書）

「平成22年ころには新司法試験合格者数3,000人を目指す（意見書・閣議決定）」

（論点）

上記の意見書等を踏まえ、適正な法曹人口はどのくらいか、適正な毎年の合格者数はどのくらいかが問題。

（検討結果）

法曹人口については、平成22年ころには新司法試験合格者数3,000人を目指すとされているが、実際には平成20年度で2,065人（旧試験合格者144人で合計は2,209人）であり、実現は極めて困難である。当分の間は3,000人を目指しながらも、より緩やかに増加を考えるべきではないかという意見もあり、適正な法曹人口はどのくらいか、適正な毎年の合格者数はどのくらいかなどを慎重に検討しなければならない。この検討の中では、裁判員制度開始に当たっての裁判官の確保、法テラスや弁護士過疎対策の観点などを含めて考察しなければならない。

２）弁護士が過剰となるおそれ

（論点）

弁護士のニーズをどのように拡大していくのか、裁判官、検察官をどのように拡大していくのかが問題。

（検討結果）

現状では弁護士ばかりが過剰となるおそれが強いし、現実にはこうした傾向が現れている。逆に裁判官や検察官はあまり増えていない（以下の表参照）。

法曹三者の増加状況

	裁判官（除簡裁判事）	検察官（除副検事）	弁護士
１９８８年	2,017人	1,173人	１３,６７４人
２００８年	2,685人	1,679人	２５,０６２人

適正な弁護士人口については、必要な調査などを行って慎重に判断すべきであるが、現実には弁護士志望者の就職難の状況が認められるので、弁護士需要を上回る供給が

続いている可能性が高い。

そして最高裁判所及び法務省自身に、裁判官や検察官を増員させていく方針の確立がされていない点が問題であり、予算確保も含めてどのように拡大していくかの見通しを立てる必要がある。また様々な場面における法的サービスの拡充を図りつつ、弁護士の職域拡充も合わせて追求しなければならない。

3）法曹の質と量の確保

（論点）

合格者数の増加を図りつつ法曹の質をどのように確保していくか、また法科大学院教育と司法修習の連携の在り方をどうするかが問題。

（検討結果）

法科大学院教育と司法修習の連携は、現在必ずしも十分ではない。法科大学院では基礎的法学の外に実務的教育もなされており、司法修習との連携をいかに図るかは重要である。文部科学省と法務省との縦割り行政の問題があり、両省の横断的で統合的な連携を図るなどして一体的に法曹養成を追求すべきである。

第２　法曹養成関係

１）法科大学院

（論点）

適正配置（地方への配置）をどう考えるか、入学者の多様性の確保をどう考えるか、経済的に困難な状態にある者や社会人が志願を敬遠しているのではないか、教育内容の改善の必要はないか、新司法試験の予備校と化していないか、修了認定の在り方をどう考えるか、学費の負担が過重となっていないかが問題。

（検討結果）

司法制度改革において、今後の法曹養成は法科大学院を中心として図るとされたが、現状は、必ずしも当初の目論見とおりにはなっていない。例えば認証評価機関では法科大学院のうち約４割が不適合と判定された。この点からも問題が多いことが明白になった。

法科大学院は、当初７６校が設立認可申請したが、そのうち７４校も認可されているので、当初の認可基準自体がかなり緩やかであったことが伺える。設立認可基準の見直しをも検討しなければならないし、十分な法曹教育ができないような法科大学院であれば整理の対象とされてもやむを得ないのではないか。

近時は法科大学院の格差が拡大している傾向にあり、中には極端に合格率が悪い法科大学院も存在するし、３年間で合格者なしという法科大学院すらある。この意味では法科大学院における教育の質の確保が求められる。裁判実務を指導する教員の質の確保も重要である。

法科大学院教育の一層の充実をどのように図っていくか、この点は法科大学院だけではなく法曹関係者全体によるによる指導監督、教授陣の充実、情報交換などによって図っていくことが求められる。

なお、法科大学院では一般的には学費も高いので奨学金の支給、特に貸与型ではなく給付型の奨学金の拡充が必要であるし、学費の軽減化をどのように図っていくかの検討が必要である。

２）新司法試験

受験回数制限をどう考えるかが問題。また合格率が低下している点も問題。

3）法科大学院定員と司法試験合格者数の関係

（論点）

適正な法科大学院の定員はどのくらいか、合格率のあり方はどのように考えるかが問題。

（検討結果）

現在は総定員 5,765 人になっているが、そもそも定員数が多すぎるのではないか。当初の制度設計では、法科大学院の課程修了者のうち相当程度（例えば７～８割）の者が新司法試験に合格できるよう、充実した教育を行うべきであるとされていた。実際には 2008 年の合格率は全体として 33%（既習コース 44.3%、未習コース 22.5%）であり、大きく低下している。やはりこの点からも法科大学院における教育の質が問われなければならないし、定員削減は避けられない。

当面は法科大学院自身による定員削減が予定されており、まずこれを見守る必要がある。しかし現状では都市部での大規模な法科大学院で、定員削減には消極的な姿勢を示しているところもあり、強制的な削減は困難としても法科大学院協会等を通じて強く指導することも考えられる。

いったん法科大学院に入学しておきながら、結局、司法試験に合格しないで法曹になれない者も出現することになるので、こうした者をどのように処遇していくかは検討課題である。

4）予備試験

（論点）

法科大学院以外に予備試験制度を設ける意義をどう考えるか、予備試験の受験資格や合格者数はどうするか、法科大学院の抜け道化や、予備校の隆盛・受験技術優先の風潮の防止が必要かが問題。

（検討結果）

当初の制度設計ではあくまでも法科大学院を中心にして法曹養成を行うものとされていたので、まずはこの点を尊重して法科大学院の充実を目指すのが原則であろう。安易に予備試験の拡大を行うことは避けなければならない。ただし経済的な理由などで法科大学院に進学できないが法曹を希望する者がいることも事実であり、多様な選択肢の一つとしての役割は存続する必要がある。

そこで、予備試験自体において、真に法曹として必要な知識や資質が問えるようなものか、予備試験合格者がその後の司法試験にどの程度合格するかという合格率などを見守りつつそのあり方をさらに検討する必要がある。

5）司法修習生考試（二回試験）

かつては不合格者はほとんどいなかったが、近時、不合格者が７０人も出るなど増加している点が問題。

6）司法研修所

司法試験合格者が増加していくと、司法研修所において修習が物理的に可能か、どのような内容の修習をすべきかなどの問題が発生する。

現在、司法修習生は特別職の国家公務員として一定額の給与が支給されているが、来年度には支給が廃止されるという事態を迎える。こうした状況を踏まえ、司法研修所での修習をどのように図っていくかも大きな課題である。　　以上

法務大臣

千　葉　景　子　殿

法曹養成制度改革に関する提言

２１世紀のわが国の役割における法曹の重要性と法曹養成の現況に鑑み、別紙のとおり提言する。

２０１０年２月２４日

髙　木　　剛（前連合会長）

佐　々　木　毅（元東京大学総長）

佐　藤　幸　治（京都大学名誉教授）

北　川　正　恭（早稲田大学大学院教授）

小　島　邦　夫（経済同友会専務理事）

法曹養成制度に関する提言（サマリー）

●２１世紀におけるわが国は、従来の「途上型国家」から、課題をソフトパワーによって解決する「課題解決型国家」として、アジアと共に生きる国家、かつ地域主権の国家へと脱皮すべきである。

●わが国が「課題解決型国家」として諸課題を公正・妥当に解決する役割を担うためにはその人材として法曹の役割が重要であるが、海外諸国に比して、わが国の法曹の活動分野は、極めて狭い領域に限られており、わが国の将来を考えると憂慮すべき状況にある。

●そこで法曹像を、これまでの「国内訴訟担当者」から「課題解決者」へと転換し、法曹の活動分野を拡大するとともに、養成制度を改革する必要がある。

●以上の観点から、活動分野の拡大と養成制度の改革について、早期に実現すべき施策と中期に実施すべき施策の方向性を提言する。

●本提言が示す改革課題について具体的内容を議論するためのフォーラムを、閣議決定を経た上で、政府の下に早急に立ち上げ、法科大学院関係者や法曹三者のみならず、法曹の新らたな活動分野である経済界、労働界、国家公務員関係者、地方自治関係者、国際機関関係者などの参加を得て議論すべきである。

以　上

「法曹養成に関する研究会」提言

１　はじめに

２００１年６月、司法制度改革審議会（以下「審議会」）は、「２１世紀における国際社会において、我が国が通商国家、科学技術立国として生きようとするならば、内外のルール形成、運用の様々な場面での法曹の役割の重要性が一段と強く認識される。」として、「法の支配」をあまねく行き渡らせるための諸改革を提言した（以下「審議会意見書」）。「法の支配」の担い手の養成、すなわち法曹養成について審議会は、一発試験型の「点による選抜」制度の欠陥（幅広い教養の不足、知識偏重の試験問題、受験予備校への過度の依存等）や、国際化時代にふさわしい法曹の確保の必要性、そのためには何よりも法曹人口の大幅な増加が必要である等の議論を経て、「点による選抜」から「プロセスによる教育」への改革が必要であるとして、法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度を提言したのである。

審議会意見書が提言されて１０年が経とうとしている。その間、国際的には、グローバル化を背景に、世界的金融危機・地球環境問題（COP15）・地域紛争など様々な問題が生じているが、それらに対応するグローバル・ガバナンスの機能不全（例えば、先進国・途上国間対立の激化）が認識され、「法の支配」を基礎にした、新たなガバナンスが模索されている。欧州連合の拡大、地域経済統合・自由貿易協定の拡大、国際刑事裁判所の設置などは、そのような文脈で理解される必要がある。

他方、国内的には、世界的金融危機の下、失業率の増加・「格差」の拡大に象徴されるように経済成長が停滞している。しかし、二大政党制による政権交代が実現し、「官から政へ」の標語に代表される政府機能の転換、国会改革等により、新たな展望を切り開く契機が生まれ、多くの国民が、新しい社会を待望している。

２００９年１２月に発表された政府の「新成長戦略」（以下「新戦略」という）の言葉を借りるならば、わが国は、「途上型国家」から地球規模の課題を解決する「課題解決型国家」として、アジアと共に生きる国家へとその役割を再定義することが求められている。わが国が「課題解決型国家」の役割を果たすためには、わが国自身がまず法の支配が貫徹した真の法治国家となることが大前提である。その上で、わが国には、真に公正で新たな社会ルール、国際ルールの策定、実施、そして検証の過程へのリーダーとしての参画が求められる

とともに、その担い手もまた、「官から民へ」と変わる必要がある。すなわち、官の代名詞としての「公共」から、住民・企業・NPOなどが担う「新しい公共」への転換が国内外において必要になるのであり、その新しい担い手の確保、育成が喫緊の課題になる。

また、「課題解決型国家」の担い手には、「課題解決」のみならず、「課題を発見、認識、解決する」新しい感性が求められるのであり、多様なバックグラウンドを持つ「課題解決者」の養成が殊の外重要になる。

2　新しい社会の変化とわが国が直面する課題

このように、２１世紀におけるわが国の役割を「課題解決型国家」と位置づけるならば、わが国は様々な課題に直面していることが明らかとなる。

（１）国際的課題

●環境問題

環境問題は、人類の生存に関わるグローバルな喫緊の課題である。わが国は、環境問題の先進国として、環境エネルギー分野の技術の開発、輸出のみならず、新たな国際環境政策・ルールの提言、協議、策定、実施、そして検証の各フェーズにおいて、中心的役割を果たすことが求められている。

●アジアの中の日本

「新戦略」は、わが国が「アジアの成長の架け橋」となることを目指すとしている。そして、アジア地域における経済活動の障壁を取り除き、知的財産権の保護体制を構築し、そしてアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）を構築するという。そのためには、アジアにおけるヒト、モノ、カネ、情報の流通の自由化や、阻害要因となっている規制の見直しと新しいルールが国際化される必要がある。

●国家間紛争

国家間紛争については、政治・経済・環境問題等がグローバル化しているとの視点はもとより、人権の普遍化の視点からも、もはや二国間問題ではなくなっている。国家間、あるいは地域紛争の解決は、国際ルールに基づき、独立の機関が、公正な手続によって行うべきである。このテーマについても、「課題解決型国家」としてのわが国が果たすべき責務は極めて重要である。

●国際的課題と法曹の役割

以上のとおり、政治・経済のグローバル化の進展とともに、国家間、各国企業間の紛争は急増しており、その公正な課題解決のために各国法曹の果たすべき役割も大きくなっている。しかしながら、わが国法曹の国際的分野における

影は薄く、国際的課題解決にあたっての存在感では劣勢を余儀なくされているとの印象は否めない。国際的課題解決にあたってのわが国法曹のポテンシャル・アップのための方策強化が強く望まれる。

（２）国内的課題

●地域主権

「新戦略」は、地域のことは地域にすむ住民が決める、活気に満ちた地域社会を作るための「地域主権」改革を断行する、と述べている。「地域主権」こそは、自主・自律の国民を育てる民主主義の胚である。「新戦略」が述べるように、地域振興のためは、地方の「創造力」と「文化力」の芽を育て、地方公共団体と住民、NPOなどの協働、連携により、地域主権型社会の構築をはかる必要があるが、そのためには、条例に代表されるローカル・ルールの自主的創設とその自律的執行が重要になる。言い換えれば、地域主権とは、法に基づく「新しい公共」の自主的創造であり、その担い手として法曹が果たすべき役割は重要である。自治体職員の法務能力を向上させるために本年から始まる「自治体法務検定」も、この文脈で理解されるべきである。

また地域主権確立のためには、訴訟以外の課題解決の手段として、法曹が課題解決のコーディネーターとなることが期待される。ローカル・ルールの自主的制定にとどまらず、コーディネーターとしての機能を担う法曹の役割が重視されるべきである。

●公務員制度

国家・地方ともに、公務員は、法律に基づく行政の担い手として、「法の支配」の精神を理解し、高い倫理観に裏打ちされることが必要となる。

●経済活動

わが国が現在の経済的停滞から脱却するためには、ヒト、モノ、カネ、情報の流通を自由化し、国境を越えて市場に参入していくことが必要となる。そこでは新たな経済ルールの設定と公正・公平な競争が求められるとともに、ルールにもとづく企業ガバナンスが必要になる。また、困難な経済状況下におけるルールに則った企業再生もまた、重要な課題となる。

●労働問題

わが国は、少子高齢化によって労働力人口の減少が著しい。国民が安心して働き、能力を発揮する雇用の場が確保されること、すなわち「新戦略」のいうディーセント・ワーク（人間らしい働きがいのある仕事）の実現に向けた労働ルールの整備が急務となっている。

●医療・福祉

わが国は急速な高齢化社会へと向かっている。医療、介護技術の開発、海外との連携、海外へのサービスの輸出等とともに、地域において高齢者が安心して暮らせる社会、認知症患者と成年後見人制度の充実、高齢者労働問題、社会保障へのアクセスのサポートなども重要な課題となっている。

●科学、技術

科学・技術立国として、シーズ研究から産業化に至る円滑な資金・支援の供給や実証試験を容易にする規制の合理的見直しなど、イノベーション創出のための制度・規制改革と知的財産の適切な保護・活用が不可欠となる。

●教育

少子化社会対策としての保育の多様化と量的拡大、出産・育児後の復職、再就職の支援とともに、質の高い教育を受ける機会が保障される必要がある。

●裁判員

司法制度改革の柱の一つが、裁判員制度である。２００９年５月から実施され、２００９年末までに１３０件以上の裁判に、８００人以上の国民が裁判員としてすでに参加している。この試みは、単に刑事司法制度の改革にとどまらず、わが国の民主主義の深化に重要な意義を持つ。国民がその責務を十全に果たせるような裁判のルールと運営を構築するとともに、国民に奉仕できる能力を持った法律家を養成することが喫緊の課題である。

●法テラス

司法制度改革のいまひとつの柱が法テラスである。だれもが、いつでも、どこでも法的サービスが受けられるようにするため創設されたこの「司法ステーション」は、国民が真に、ルールに基づいた、公正・公平な社会生活を営むことができるかどうかの試金石でもある。しかしながら、法テラスに対する弁護士の協力・協働の対応は、必ずしも十分とは言えない。

●国際化

国際化の進展とともに、わが国への外国人入国者は増大し、２００９年では７５０万人を超えている。外国人登録者も２２０万人を超えている（２００８年末現在）。今後は一層、難民をはじめ外国人の権利問題も増えていく。

●国内的課題と法曹の役割

以上のとおり、わが国における幅広い分野における法曹の役割の必要性は、拡大の一途を辿っている。

しかしながら、わが国の法曹三者には、「法の支配」を社会全体に行き渡らせるための法曹の役割に関する意識変革が十分ではなく、訴訟以外の法曹の活動の重要性についての認識強化が強く求められる。

３　「課題解決型国家」の人的基盤

（１）「課題解決型国家」と人材

わが国が「課題解決型国家」として、上記のような諸課題に取り組み、その役割を果たすためには、多様かつ適切な課題解決の仕組みの創設のみならず、それぞれの仕組みの運営を担う人材の確保が不可欠となる。少子高齢化による人口減少時代にいかにこれらの人材を獲得し、適材を適所に配置するかは、２１世紀のわが国の在り方にかかわる国家的課題である。

（２）「課題解決型国家」と法曹の役割

わが国が上記諸課題を公正かつ適正・妥当に解決する役割を担うためには、いずれのフィールドにおいても、新しいルールを必要とするとともに、複数の相対立する利害を適切に調整することが必要となる。「ルールに基づく複数利害の調整」の担い手としては、専門職としての法曹がもっともよくなし得るところであろう。すなわち、「法の支配」の理念を共有する法曹が、国内訴訟の拠点である裁判所、検察庁、法律事務所だけでなく、中央立法機関（国会、国会議員事務所等）、地方立法機関（地方議会等）、中央行政庁（省庁等）、地方行政庁（首長部局等）、企業、労働団体、教育機関、国際機関等に存在することが求められるのである。審議会意見書は、このことを、「法曹が、法の支配の理念を共有しながら、今まで以上に厚い層をなして社会に存在し、相互の信頼と一体感を基礎としつつ、それぞれの固有の役割に対する自覚をもって、国家社会の様々な分野で幅広く活躍することが、強く求められる。」と指摘していた。

（３）「課題解決型国家」における法曹像転換の必要性

このように、２１世紀におけるわが国が「課題解決型国家」として国内外においてその役割を果たすためには、その担い手となるべき法曹は、従来の「国内訴訟担当者」から「課題解決者」へと、その役割・性格を転換することが求められる。そして法曹教育もまた、「国内訴訟実務家養成」から「国内外課題解決者養成」へと、自覚的に転換する必要がある。

とりわけ法曹三者には、法曹の果たすべき役割に対する意識変革が求められる。それなしには、「課題解決型国家」の人的基盤の強化も覚束ない。

４　諸外国の取り組み

上記に述べた諸課題は、わが国に限らず、諸国家が直面する共通かつグローバルな課題である。海外諸国は、その人材としての法曹をどのように養成、利用しているのであろうか。

（１）法曹人口

世界の弁護士の概数は次のとおりである。[1]

国名	弁護士人口	人口	弁護士:国民
アメリカ	1,180,386(2009)	314,600,000(2008)	1: 266
インド	1,086,626(2009)	1,198,000,000(2008)	1:1,102
ブラジル	500,000(2003)	193,700,000(2008)	1: 387
中国	166,000(2009)	1,345,000,000(2008)	1:8,102
イギリス	143,381(2008)	61,500,000(2008)	1: 428
ドイツ	138,104(2008)	81,750,000(2010)	1: 591
フランス	47,765(2008)	65,000,000(2010)	1:1,360
日本	26,958(2009)	127,000,000(2008)	1:4,711
韓国	8,174(2007)	48,000,000(2008)	1:5,872

（２）弁護士と法曹養成を巡る海外の動き

① ＥＵ

域内での弁護士の自由移動とリーガル・サービスの越境的供給の自由が実現している。

② 中国

２００２年から新司法試験制度。年間数万人規模で法曹を輩出し続けており、２００７年度の司法試験合格者数は約５万８０００人である。

③ 韓国

２００９年から新法科大学院制度が発足。全国で 25 校、入学定員 2,000 名。英語による授業も取り入れ、修了生の７０～８０％を司法試験に合格させる予定である。

---

[1] アメリカは ABA による。
http://new.abanet.org/marketresearch/PublicDocuments/2009_NATL_LAWYER_by_State.pdf。欧州各国は、Council of Europe の調査（2008）による（イギリスは England & Wales である）。http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp。
インドは、インド法曹協会の統計による。
http://barcouncilofindia.org/advocates/rules-enrolment.php。なお 600 万人との推計もある（日弁連「法曹養成対策室法 2 号」2007 年)82 頁)。中国は新華社 2010 年 2 月 15 日による。http://www.gov.cn/jrzg/2010-02/15/content_1535534.htm。ブラジルは「世界弁護士会便覧」（日弁連）、韓国は大韓民国弁護士協会による。
http://www.koreanbar.or.kr/info/01_05.asp

（２）法曹の活動分野

海外における法曹の活動舞台は、周知のとおり、国内訴訟だけでなく、政治家、立法・行政機関、国際機関、企業、団体、NPOなど広範囲にわたっている。[2]

５　法曹の活動分野とわが国の実情

（１）法曹の絶対数

審議会意見書の公表後、わが国の法曹数の変化は以下のとおりである

	２００２年 → ２００９年
弁護士数	１８，８５１人→２６，９５８人
裁判官数（定員）	２，２８８人→ ２，７６０人
検察官数（定員）	１，４１４人→ １，７２３人

（２）裁判所における事件処理

ところで、２００８年にわが国の地方裁判所が新たに受理した事件数は、民事・行政事件のうち訴訟事件だけでも１９９，５２３件、刑事事件のうち通常一審事件は１１９，５７４件、また、家庭裁判所の新たな受理事件は、７６６，０１３件であった。この民事・刑事の事件数は、裁判所が受理した訴訟事件数だけであり、訴訟以外の手続や裁判所外の紛争解決機関、相談機関を含めれば、国民の紛争事件数は膨大なものになる。さらに、これらの訴訟制度がたとえば法律扶助制度の改革などでより利用しやすくなれば、事件数はさらに増えることが想定される。また司法制度改革で新設された労働審判事件数は平成１８年の８７７件から平成２１年には１１月までで３１４１件に上っているが、このように制度改革、新設により、司法の容量もまた増大するはずである。そのためには、弁護士のみならず、裁判官、検察官の増員も必要となる。

（３）隣接法務領域．

弁護士以外のいわゆる隣接法律専門職が担ってきた隣接領域、たとえば、税務、特許、登記、労務、外国人登録などにも、独立性と倫理性がより求められ

[2] 中国でも近時、全国人民代表大会及び中国人民政治協商会議への弁護士の人民代表・委員としての参加が増えており、人民代表のうち800名が弁護士であるという（「人民網日本語版」2008年3月14日）。

る弁護士が担うべき役割は大きなものがある。しかし現状では、弁護士の関与はこれらの案件が訴訟になった場合などに限られている。

（４）立法領域

中央、地方ともに立法の立案、審査は、ともに主として行政部局が担当しており、法曹有資格者の関与はほとんどない。

（５）行政省庁

法曹有資格者の国家公務員採用Ⅰ種試験採用者は、２００６年に４人、２００８年は１８人である。新司法試験合格者を対象とする経験者採用システム採用者は、２００６年に１人、２００８年は２人に過ぎない。また、特定任期付き職員採用者数は、２００６年に４０人であり、２００９年は８１人である。任期付きでない常勤国家公務員は、明らかになっている限度では皆無である。

（６）地方公共団体

２００９年１０月現在、地方公共団体の数は、都道府県４７、市町村１，７７２、政令指定都市１８（２０１０年４月に１９）である。大規模自治体として都道府県と政令市に限ってもその数は６５（２０１０年４月には６６）に上る。ところで２０１０年１月現在、地方公共団体に勤務する法曹有資格者は１３名（東京都、逗子市、大阪市、名張市）に過ぎない。しかも、弁護士登録を取り消して勤務する者が多い。なお、地方議会に勤務する法曹有資格者も判明している限度では皆無である。

（７）企業・団体内弁護士数

企業内弁護士の数は、２００１年に６４人、２００９年には４１２人である。また企業内弁護士を有する企業数は、２００３年に４９社、２００８年に２０５社になっている。他方、たとえば東証上場企業は２，３３３社（２０１０年１月５日現在）、大証上場企業は９５１社（２０１０年２月８日現在）であり、法曹有資格者の存在は極めて少ない。

このような現状には、法曹を採用すべき企業側にも課題があろう。司法制度改革において法曹人口増を最も強く求めたのは経済界であったことが想起されるべきである。

（８）法テラス等の地域サービス

法テラスの常勤スタッフ弁護士は、全国で２０２名（２０１０年２月現在）、ひまわり公設事務所など弁護士過疎地域で働く弁護士は１２１名（うち４１名

は法テラス・スタッフ弁護士）に過ぎない。裁判所支部が存在する都市に限っても、弁護士が一人以下の地域は２１箇所（２０１０年２月現在）に上る。簡易裁判所所在地で見れば、弁護士が一人も存在しない都市も相当数に上り、裁判所が存在しない都市では弁護士不在都市はさらに増える。

（９）福祉・医療等

高齢化社会において高齢者の後見制度が重要になる。現在わが国には役２００万人の認知症患者がいると言われているが、患者のために財産管理にあたる成年後見人は１４万人程度に過ぎず、しかもその８割弱は家族後見人であって、法曹有資格者ではない。

またたとえば生活保護手続申請など福祉行政分野にも弁護士の援助が必要であるが、現在法律扶助制度は、原則として裁判所の手続と結び付く場合を前提としており、そのため福祉行政サービスの受給手続等には適用されないこともあって、支援する弁護士の数は極めて少数である。

（10）国際分野

①　外交領域

政府間国際交渉において、相手国政府のカウンターパートを法律家が務めていることはよく見聞きするところであるが、判明している限り、出向検事を除き、法曹有資格者がわが国政府の外務公務員になっているケースはない。

②　国際機関内弁護士数

国際機関に常勤職員として勤務するわが国の法曹有資格者は、出向検事を除き、判明している限り、ほとんどいない。

③　法整備支援

２０１０年２月現在、海外で法整備支援のため長期滞在している法曹有資格者は、４名にすぎない。

６　審議会意見書後のわが国の法曹養成と法曹人口

審議会意見書は、２１世紀における法曹像の転換の必要性を示したが、その後、「新しい法曹像による新しい法曹の養成」はどの程度行われてきたのであろうか。これまでの実績を見てみよう。

（１）新司法試験

平成２００２年３月１９日閣議決定において、新しい法曹像の下、「平成２２

年ころまでに合格者３，０００人程度とすることを目指す」と定められたが、これまでの新司法試験の実績は以下のとおりである。

実施年	２００６	２００７	２００８	２００９
合格者	１，００９人	１，８５１人	２，０６５人	２，０４３人
合格率	(48.25%)	(40.18%)	(32.98%)	(27.64%)

（２）法科大学院

専門職大学院である法科大学院は、法曹養成の中核機関として２００４年に６８校が創設され、２００９年現在、７４校が開校している。学生数は、２００９年度で定員５，７６５人、入学者数４，８４４人である。なお、法科大学院の学生定員については、現在までに設置者側の努力により、２割程度の入学定員削減が進められている。

学生のうち、他学部出身者や社会人の入学者が３割以上となるよう努めることとされているが、それは「課題」を発見、認識、解決する感性の多様性を重視したからである。しかし現状は、新司法試験出題問題が国内法の知識を問う問題が中心であることと、合格者数が人為的に抑制されてきたことから、入学者としては法学部新卒業者の割合が拡大している。少数の短期交換留学生を除き、海外からの入学生はほとんどいない。

他方、教員については１２名以上の専任教員を置くことを義務づけられているが、暫定的に、その３分の１以内の教員は学部・大学院の専任教員としても算入できるものとする経過措置があるが、２０１３年には廃止される。また、概ね２割以上の実務家教員が要求され、また教員１人当たりの学生定員は１５人以下とされている。以上の条件下で、教員の確保が大きな課題となっている。

教育内容は、実務科目、臨床教育科目、国際科目、先端科目など、開校当初は各校における創意溢れる授業科目も多彩に設置されたが、新司法試験との関係から、法律基本科目の比重が増大している。

（３）司法修習

法科大学院制度の発足とともに、修習期間は１年間とされ、かつ２０１１年から無給になる。修習内容としては、国内裁判実務の修習が中心である。

そして、国内裁判科目の修習と修了試験に合格しなければ、法科大学院を修了し新司法試験に合格しても、法曹資格を取得することができない仕組みになっている。

国内裁判実務に就くことを予定していない新司法試験合格者が法曹資格を取得するためには、国内裁判実務修習を（２０１０年採用者からは）１年間無給

で受けるか、あるいは弁護士法５条２号の定める法律関連実務に７年間就業しなければならない。

（４）弁護士会への登録

司法修習を修了し、あるいは法律関連実務に７年以上就業して弁護士資格を取得した者が弁護士になるためには、さらに日本弁護士連合会に備えた弁護士名簿に登録されなければならない（弁護士法８条）。弁護士名簿に登録し続けるためには、諸外国と比べて高額の弁護士会費を毎月納入し続ける必要がある。

７　提言：法曹養成制度改革の方向性

（１）問題の所在と改革の基本理念

これまでに見てきたように、現在のわが国における法曹養成は、審議会意見書後、新しい段階に入りつつも、２１世紀における「課題解決型国家」の担い手の養成としては、なお十分ではないと言わざるを得ない。その根本の理由は、司法制度改革を経てもなお、法曹像の転換が、不完全であったという点に求められよう。その原因は、なによりまず、法曹三者に、法曹の果たすべき役割について意識変革がなかったことが指摘される。また社会の側においても、法曹が本来はるかに多くの役割を果たし得ることについての理解が進まず、法曹の訴訟以外の活動を容易にする仕組みが整わなかったことが指摘される。したがって、改革の方向性としては、まず第一に、課題解決型国家の担い手としての新しい法曹像への転換、すなわち、「国内裁判担当者」から「国内外課題解決者」への法曹像の転換を、この日本社会において定着させることでなくてはならない。すなわち、社会の様々な分野に法曹が層をなして進出することができるよう、従来取り組まれている運用面での努力にとどまらず、これを促進するための制度的な措置が必要である。

そして、第二に、そのような法曹の進出をより円滑に可能とするよう、国内裁判担当者の養成にウエイトが置かれすぎている現在の法曹養成制度について、国内外課題解決者の養成にふさわしい制度へと改革していく必要がある。

法曹人口と法科大学院を中核とする法曹養成制度については現在、様々な議論が行われているところであるが、以上のような新しい方向性へとパラダイムを転換することによって、新しい解決への出口が見出せるものと考える。

またそれは、司法自体についても、その容量を拡大し、その機能を活性化させることになるはずである。

（２）改革の方向性の概略

そこで、「新戦略」を参考に、早期実施事項（２０１０年内に実行に移すべき事項）、中期に実現すべき成果目標に分けて、改革の方向性の概略を提案したい。

① 早期実現事項（２０１０年内に実行に移すべき事項）

●公務員採用制度の改革

国家公務員Ⅰ種及び地方公務員上級の採用制度の見直し。具体的には、国家公務員Ⅰ種及び地方公務員上級（当面、都道府県及び政令市が対象となろう）に法曹有資格者が層をなして採用されるための制度的措置（たとえば一定範囲、一定数での採用の義務づけなど）を検討すべきである。

●国会議員政策秘書

法曹有資格者であれば筆記試験が免除されている国会議員の政策秘書について、法曹有資格者の採用をより拡大するための制度的措置（一定範囲での法曹有資格者の採用義務付けなど）を検討すべきである。

●企業内弁護士

企業内弁護士についても、たとえば上場企業においてコンプライアンス担当者として法曹有資格者の従業員等の配置を義務づけるなど、採用拡大に向けた制度的措置を検討すべきである。

●上記各方面への弁護士の進出を容易にするための制度的基盤の整備

たとえば、弁護士法５条２項（司法試験合格者が７年間、一定の法律関連実務に就業すれば司法修習を経ることなく法曹資格を取得できる制度）の期間を３年程度に短縮することや、弁護士会費の減額などの措置についても検討すべきである。

●新司法試験合格者を年間３０００人程度とする。

●２０１１年から実施予定の予備試験制度について、現状のまま実施されれば、法科大学院を中核とする法曹養成制度に大きな影響を与えかねない状況にあることから、その実施を当面延期し、存否を含めて内容を抜本的に見直す。

●適正配置に配慮しつつ、法科大学院の定員削減と法科大学院の統廃合を進め、これらを実効的に促進するための制度的措置（財政的措置や認証評価制度の活用等）についても検討する。

●法テラスのスタッフ弁護士を全国で５００名程度に増員する。

② 中期に実施すべき事項と成果目標

●法科大学院における教育カリキュラムを「国内外の課題解決者」養成に見

合うものに再編する。現在進行中のいわゆる到達目標案（コア・カリキュラム）の策定もこの視点から抜本的に再検討する。

- ●新司法試験の試験方法、受験科目と問題内容を「課題解決者」養成の観点から見直す。
- ●わが国の法曹の国際競争力強化のため、法科大学院、司法試験、司法修習、継続研修という法曹養成の各段階においてどのような方策が考えられるかについての検討が行われる必要がある。
- ●司法修習制度について、現在の制度及び運用状況が「国内訴訟担当者」養成を想定したものであることは疑いない。そこで、「課題解決者」養成の観点に立った場合、法曹資格を取得するために必須の制度として現在の内容のまま維持する必要があるのかを含め、抜本的な検討を行うべきである。
- ●法曹資格取得後の研修、OJT の在り方について検討する。
- ●隣接職種も含めた法律専門職の在り方を検討する。
- ●わが国の法曹養成プロセスを、海外の若者の関心を惹くものとするための方策を検討する。

（３）検討のためのフォーラムの在り方

以上の改革課題改革の具体的内容を議論するためのフォーラムが至急創設されるべきである。そのフォーラムにおける議論は、前述のとおり、法曹像の転換を前提としたものでなければならない。同フォーラムにおける議論が、従来の「国内訴訟実務家養成」の視点を超えるためには、そのメンバーは法科大学院関係者、実務法曹だけでは不十分であり、経済界、労働界、地方自治関係者、国際機関関係者などの参加が不可欠である。

そしてこのフォーラムは、法曹養成が国家戦略の重要な内容であることに鑑み、閣議決定を経て、内閣の下に設置すべきである。

７　おわりに

わが国は、２１世紀の入り口で、まさに岐路に立っている。その岐路とは、公正なルールを重んじ、国内外の課題に果敢に対峙し、「課題解決国家」として名誉ある地位をしめるのか、それとも、課題の解決を他国家・他人に任せ、「内向きの安住」を求めるのか、の岐路である。答えは自ずと明らかであろう。そうであれば、理念だけを語っているわけにはいかない。その理念を実現し、担う人材の養成にいまこそ取り組まなければならない。

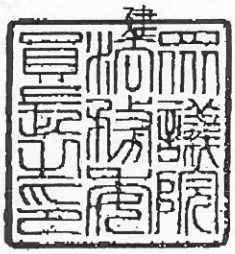
本研究会の提案が法曹養成の新しい扉を開ける鍵となることを祈って已まな

い。

以　上

衆法委百七十六第一号
平成二十二年十一月二十四日

衆議院法務委員長　奥田　建



法務大臣
仙谷由人殿

本委員会において「裁判所法の改正に関する件」について、別紙のとおり決議した。
右参考送付する。

裁判所法の改正に関する件

政府及び最高裁判所は、裁判所法の一部を改正する法律の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。

一　改正後の裁判所法附則第四項に規定する日までに、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。

二　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。

右決議する。

研究会報告書の概要

○法曹養成制度についての問題

研究会では、法務省及び文部科学省のほか、法科大学院の教官・学生、新司法試験の合格・不合格者などからヒアリングを行うとともに、法科大学院や新司法試験の現状に関するデータ等を基に、現行制度の現状と課題等について議論。その結果、法曹養成制度については、現在、例えば、次のような問題が生じており、これを国民の前に明らかにし、国民的な議論を喚起していく必要があるとの認識で一致。

○ 法曹人口の拡大を目指すとしているが、法曹志願者は大幅に減少。また、司法試験合格者数年間3,000人目標は未達成（平成22年は2,133人）

- 法科大学院適性試験（(独）大学入試センター）の志願者数は、制度が発足した平成15年度は39,350人であったが、減少傾向にあり、22年度は8,650人と78%減少
- 法科大学院の入学志願者数は、制度が発足した平成16年度は延べ72,800人であったが、減少傾向にあり、22年度は延べ24,014人と67%減少
- 平成22年の司法試験の合格者数は2,133人（うち新司法試験合格者数は2,074人）

○ 法科大学院修了者の相当程度（例えば約7～8割）が新司法試験に合格するよう努めるとしているが、毎年の合格率は減少傾向で平成22年は25.4%、また、修了者の累積合格率は17年度修了者(法学既修者のみ）が69.8%、18年度修了者が49.1%

- 新司法試験合格率（合格者数÷受験者数）は、平成18年の48.3%から減少傾向にあり、22年は過去最低の25.4%
- 法科大学院修了者の累積の新司法試験合格率（合格者数÷修了者数）は、平成22年時点で、17年度修了者（法学既修者のみ）が69.8%、18年度修了者が49.1%

○ 多様な人材を多数法曹に受け入れる（法科大学院入学者の3割以上）としているが、平成22年（度）の法学部以外の学部出身者の割合は、法科大学院入学者の21.1%、新司法試験合格者の19.0%

- 法科大学院入学者に占める法学部以外の学部出身者の割合は減少傾向にあり、平成22年度は21.1%
- 新司法試験の合格者に占める法学部以外の学部の出身者の割合は、平成19年以降漸減傾向にあり、22年は19.0%

○総務省が行う政策評価の在り方、方法等について

○　総務省が政策評価を行うに当たっては、政策の所管府省（法務省及び文部科学省）とは異なる第三者的立場から、評価専門機関として、全国調査網等を活用して収集した実証データを基に、政策の総合性を確保するための評価を行うことが重要。

○　その際、制度の「利用者の視点」からの評価が特に必要。例えば、法曹志願者及び法曹利用者の側からみた法曹養成制度の改革の効果についての評価や、新司法試験不合格者対策等の関係府省等の取組が不十分とみられる問題などについての評価が必要。

○　本研究会では、法科大学院の教官・学生、新司法試験の合格者・不合格者など計12人からヒアリングを行い、各方面から指摘されている新たな法曹養成制度に関する様々な問題点、課題等を再確認したところであるが、これらの意見等は限られたものであり、今後、法曹志願者や法曹利用者からも意見を聴取することが必要。

○　法務省及び文部科学省のワーキングチームの検討結果で「新たな検討体制（フォーラム）」の構築が提言され、また、司法修習生に対する給費制の1年間延長のための裁判所法の改正に関する衆議院法務委員会の決議で、法曹養成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ており、これらの検討を促すよう、速やかに調査に着手するとともに、調査の効率的な実施に努め、できるだけ早期にその成果が出されることを強く期待。

評価の目的、評価対象政策、評価の観点、評価の方法

【評価の目的】

新司法試験の合格率が低迷し、政府が掲げた法曹人口の拡大目標が未達成となっているなど、新たな法曹養成制度について様々な問題点が指摘されていることを踏まえ、法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策を対象に、その総合的な推進を図る見地から、今後の関係府省における政策の見直しに資することを目的として、本政策評価を実施することが適当。

【評価の対象とする政策】

司法制度改革推進計画、法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等に基づき、関係機関が実施している法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策のうち、法務省及び文部科学省の所掌に係る政策とすることが適当。

なお、司法修習については、最高裁判所が所管するところであるが、法科大学院における教育と司法試験及び司法修習生の修習との有機的連携を図るとされていることを踏まえ、その必要とする範囲で調査することが必要。

【評価の観点】

法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する各種施策が、総体としてどの程度効果を上げているかなどの総合的な観点から評価を行い、関係府省等による法曹養成制度の検討に資することが適当。

【評価の方法】

- ２以上の行政機関の所掌に関係する政策の総合性を確保するための評価を行うため、総合評価方式によることが適当。
- 評価の手法については、①法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に係る基本理念及び達成目標が、どの程度実現され、どのような効果を上げているか、②目標が未達成となっている場合、その原因及び改善方策、今後の取組の重点等について、研究会での意見を参考に、更に効果的・効率的なデータの収集・分析等の方法を検討して実施することが必要。

意見募集について

総務省が行う政策評価の参考とするため、総務省ホームページを通じて、本研究会の検討結果（報告書）について、広く国民の皆様のご意見を募集します。詳細は、総務省ホームページをご覧ください。

※　総務省ホームページ　http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/38572_1.html

法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会について

構成員

（五十音順、敬称略）

氏　　名	現　　職
江川　紹子	ジャーナリスト
○郷原　信郎	名城大学教授・コンプライアンス研究センター長 弁護士
コリン　P．A．ジョーンズ	同志社大学法科大学院教授
櫻井　敬子	学習院大学法学部教授
◎谷藤　悦史	早稲田大学政治経済学術院教授
三上　徹	株式会社三井住友銀行法務部長
山田　昌弘	中央大学文学部教授

◎：座長、○：座長代理

検討経過

開催日	議　　事
第１回 ５月31日	意見交換 ○　座長・座長代理の選任 ○　研究会の検討事項、検討スケジュール等について
第２回 ７月７日	ヒアリング ○　法務省及び文部科学省の「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」の検討結果等について
第３回 ８月10日	意見交換 ○　「法曹人口の拡大と法曹養成制度の改革」に関するこれまでの検討経緯と関係府省における改善方策の実施状況について
第４回 ９月10日	意見交換 ○　「法曹人口の拡大と法曹養成制度の改革」に関するこれまでの検討経緯等について ヒアリング ○　大宮法科大学院大学教授・弁護士　久保利英明 ○　伊藤塾塾長・弁護士　伊藤真
第５回 11月２日	ヒアリング ○　法科大学院在学生 ○　新司法試験合格者等
第６回 11月９日	ヒアリング （新たな法曹養成制度を経た弁護士等） ○　日吉由美子弁護士 ○　廣澤努弁護士 ○　小澤裕史金融庁職員 （法科大学院教官） ○　中央大学法科大学院教授　安念潤司 ○　日本大学法科大学院教授　松村雅生
第７回 12月１日	意見交換 ○　総務省が行う政策評価の在り方、方法等について ○　研究会の検討結果の取りまとめ案について
第８回 12月14日	意見交換 ○　総務省が行う政策評価の在り方、方法等について ○　研究会の検討結果の取りまとめ案について

法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会報告書

平成22年12月

法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会

はじめに

法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度は、21 世紀の司法を支えるにふさわしい質・量ともに豊かな法曹を養成するとの司法制度改革審議会意見書（平成 13 年 6 月）の提言を受け、司法制度改革推進法、司法制度改革推進計画、法科大学院の教育と司法試験等の連携等に関する法律、学校教育法、司法試験法、裁判所法等の関係法令の整備を経て、導入されたものである。

平成 16 年 4 月から法科大学院の学生の受入れが開始され、18 年に最初の法科大学院修了生が新司法試験を受験し、その合格者は 1 年間の司法修習を経て、19 年 12 月に新たな法曹養制度の下での初めての法曹が誕生している。

しかしながら、新たな法曹養成制度については、政府が掲げた法曹人口の拡大目標（平成 22 年ころには司法試験の合格者数を年間 3,000 人程度）の未達成、司法試験の合格率の低迷、法曹資格取得者の就職困難等を背景に、法科大学院の適性試験の志願者や法科大学院の入学志願者が年々減少していることなどから、制度導入時の理念の実現に懸念が示され、制度の抜本的見直しの必要性が指摘されている。

総務省では、このような状況を踏まえ、政務三役及び有識者による「行政評価機能強化検討会」でのオープンな議論を経て、「法科大学院の教育と司法試験等との連携等による政策評価」を 22 年度の行政評価局の調査テーマに選定するとともに、実施に当たっては、有識者による研究会を開催し、当該テーマの調査・評価の在り方、方法等を検討することとした。

そして、平成 22 年 5 月に、総務大臣政務官が主宰する「法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会」（以下「研究会」という。）を開催し（開催目的、構成員等は、資料 1 参照）、法科大学院（法曹養成制度）の在り方をめぐるこれまでの経緯や各方面の指摘・課題等を把握・分析し、総務省が行う政策評価の在り方、方法等について、法科大学院の学生・教官、新司法試験の合格者・不合格者、新たな法曹養成制度を経た弁護士等からのヒアリングを含め、８回にわたって検討を行った（検討経過は資料２参照）。

この報告書は、研究会の検討結果を取りまとめたものである。研究会の検討結果を踏まえ、総務省が、政策の所管府省とは異なる第三者的立場から、評価専門機関として、全国調査網等を活用して収集した実証データを基に政策の総合性を確保するための評価を行い、関係府省における政策の見直しに資することを期待する。

目　　次

第１　法曹人口の拡大と法曹養成制度の改革の理念と現在の状況　・・・・・・　1
１　法曹人口の拡大　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　1
(1) 審議会意見書等に示された理念　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　1
(2) 現在の状況　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　1
２　法曹養成制度の改革　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　2
(1) 新たな法曹養成制度の整備　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　2
(2) 法科大学院　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　2
ア　入学者選抜　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　2
イ　教育内容及び教育方法　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　4
ウ　教員組織　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　6
エ　設立手続　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　7
オ　第三者評価（適格認定）　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　8
(3) 新司法試験　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　9
第２　法務省及び文部科学省の取組　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　12
１　「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」の検討　・・・・・・・・　12
２　文部科学省の法科大学院の教育の質の向上を目指した取組　・・・・・・・　14
第３　研究会での指摘　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　16
第４　総務省が行う政策評価の在り方、方法等について　・・・・・・・・・・・　25
１　評価の目的　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　25
２　評価の対象とする政策　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　26
３　評価の観点　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　26
４　評価の方法　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　27
(1) 評価の方式　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　27
(2) 評価の手法　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　27
別紙１　法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策の体系
（イメージ）（未定稿）　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　29
別紙２　「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価」
の評価チャート（未定稿）　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　30
資料編

第１　法曹人口の拡大と法曹養成制度の改革の理念と現在の状況

１　法曹人口の拡大

(1) 審議会意見書等に示された理念

平成13年６月に取りまとめられた司法制度改革審議会意見書（以下「審議会意見書」という。）は、「今後、国民生活の様々な場面における法曹需要は、量的に増大するとともに、質的にますます多様化、高度化することが予想される。その要因としては、経済・金融の国際化の進展や人権、環境問題等の地球的課題や国際犯罪等への対処、知的財産権、医療過誤、労働関係等の専門的知見を要する法的紛争の増加、「法の支配」を全国あまねく実現する前提となる弁護士人口の地域的偏在の是正（いわゆる「ゼロ・ワン地域」の解消）の必要性、社会経済や国民意識の変化を背景とする「国民の社会生活上の医師」としての法曹の役割の増大など、枚挙に暇がない。これらの諸要因への対応のためにも、法曹人口の大幅な増加を図ることが喫緊の課題である。」としている。

その上で、審議会意見書は、「法曹人口については、計画的にできるだけ早期に、年間3,000人程度の新規法曹の確保を目指す必要があると考える。具体的には、・・・現行司法試験合格者数の増加に直ちに着手することとし、・・・さらに、・・・法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、新制度への完全な切替えが予定される平成22(2010)年ころには新司法試験の合格者数を年間3,000人とすることを目指すべきである。このような法曹人口増加の経過を辿るとすれば、おおむね平成30（2018）年ころまでには、実働法曹人口は５万人規模（法曹１人当たりの国民の数は約2,400人）に達することが見込まれる。」としている。

審議会意見書を受け、司法制度改革推進計画（平成14年３月閣議決定）において「現在の法曹人口が、我が国社会の法的需要に十分対応することができていない状況にあり、今後の法的需要の増大をも考え併せると、法曹人口の大幅な増加が急務となっているということを踏まえ、司法試験の合格者の増加に直ちに着手することとし、法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す。」とした。

(2) 現在の状況

① 新司法試験の合格者数の推移をみると、平成18年が1,009人、19年が1,851人、20年が2,065人、21年が2,043人、22年が2,074人となっている。また、新旧司法試験の合格者数の合計では、平成18年が1,558人、19年が2,099人、20年が2,209人、21年が2,135人、22年が2,133人となっている。このように、

上記閣議決定で定めた「平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す」との目標は、平成22年においては達成できなかった。(資料３)

② 法曹人口は、平成22年現在、裁判官2,805人、検察官1,806人、弁護士28,828人、計33,439人となっている。(資料４)

２ 法曹養成制度の改革

(1) 新たな法曹養成制度の整備

(審議会意見書等の理念)

審議会意見書は、従来の制度の問題点として、「現行の司法試験は・・・受験者の受験技術優先の傾向が顕著となってきたこと、大幅な合格者数増をその質を維持しつつ図ることには大きな困難が伴うこと等の問題点が認められ(る)」とし、また、「大学における法学教育は、基礎的教養教育の面でも法学専門教育の面でも必ずしも十分なものとは言えなかった上、学部段階では一定の法的素養を持つ者を社会の様々な分野に送り出すことを主たる目的とし、他方、大学院では研究者の養成を主たる目的としてきたこともあり、法律実務との乖離が指摘されるなど、プロフェッションとしての法曹を養成するという役割を適切に果たしてきたとは言い難いところがある。しかも、・・・学生が受験予備校に大幅に依存する傾向が著しくなり、「ダブルスクール化」、「大学離れ」と言われる状況を招いており、法曹となるべき者の資質の確保に重大な影響を及ぼすに至っている。」としている。

そして、「前記のような現行制度の問題点を克服し、司法(法曹)が21世紀の我が国社会において期待される役割を十全に果たすための人的基盤を確立するためには、・・・・司法試験という「点」のみによる選抜ではなく、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備することが不可欠である。そして、その中核を成すものとして、・・・法曹養成に特化した教育を行うプロフェッショナル・スクールである法科大学院を設けることが必要かつ有効であると考えられる。」としている。

(2) 法科大学院

ア 入学者選抜

(ア) 審議会意見書等の理念

審議会意見書は、「入学者選抜は、公平性、開放性、多様性の確保を旨とし、入学試験のほか、学部における学業成績や学業以外の活動実績、社会人として

の活動実績等を総合的に考慮して合否を判定すべき」、「21 世紀の法曹には、経済学や理数系、医学系など他の分野を学んだ者を幅広く受け入れていくことが必要である。社会人等としての経験を積んだ者を含め、多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れるため、・・・法学部以外の学部の出身者や社会人等を一定割合以上入学させるなどの措置を講じるべきである。その割合は、入学志願者の動向等を見定めつつ、多様性の拡大を図る方向で随時見直されることが望ましい。」、「入学試験においては、・・全ての出願者について適性試験を行い・・」としている。

法科大学院の教育と司法試験等の連携等に関する法律（以下「連携法」という。）第２条第１号では、「法科大学院において、・・・入学者の適性の適確な評価及び多様性の確保に配慮した公平な入学者選抜を行・・・うこと」を法曹養成の基本理念の一つとしている。

審議会意見書を受け、専門職大学院設置基準（平成 15 年文部科学省令第 16 号。以下「設置基準」という。）に基づき定められた文部科学省告示（平成 15 年文部科学省告示第 53 号(専門職大学院に関し必要な事項について定める件)。以下「文科省告示」という。）において、「法科大学院は、入学者のうちに法学を履修する課程以外の課程を履修した者又は実務等の経験を有する者の占める割合が３割以上となるよう努めるものとする。」としている。

（イ）現在の状況

① 法科大学院適性試験は、これまで２つの主催団体（(独）大学入試センター及び（財）日弁連法務研究財団）により実施されてきている。その志願者数は、制度が発足した平成 15 年度は前者が 39,350 人、後者が 20,043 人であったが、減少傾向にあり、22 年度は前者が 8,650 人（△78%)、後者が 7,820 人（△61%）となっている。（資料５）

なお、平成 23 年度からは、「法科大学院全国統一適性試験」に統一されることになっている。

② 法科大学院の志願者数は、制度が発足した平成 16 年度は延べ 72,800 人であったが、減少傾向にあり、22 年度は延べ 24,014 人(△67%)となっている。（資料６）

③ 法科大学院入学者に占める法学部以外の学部の出身者及び社会人の割合は、制度が発足した平成 16 年度は前者が 34.5%、後者が 48.4%であったが、減少傾向にあり、22 年度は前者が 21.1%（△13.4 ポイント)、後者が 24.1%（△24.3 ポイント）となっている。（資料３）

④ 法科大学院の入学者選抜の競争倍率（合格者数÷受験者数）の平均は、制度が発足した平成 16 年度は 4.45 倍であったが、減少傾向にあり、22 年度は

2.75倍で、入学定員を削減したにもかかわらず前年度を下回る結果となっている。（資料６）

平成22年度の状況について、法科大学院別にみると、文部科学省（中教審）が示している相応の競争原理が働き、適正な入学者選抜が確保できると考えられる最低限の競争倍率２倍の目安を下回っているところが40校あり、そのうち最も競争倍率の低い大学院（龍谷大法科大学院）は1.06倍であった。このほか、入学者選抜の結果、合格者がゼロとなった法科大学院が１校（姫路獨協大学法科大学院）あり、同校は、平成23年度以降学生募集を停止している。（資料７）

⑤　平成22年度の募集人員に対する入学者数の割合を法科大学院別にみると、100％以上が11校、71%から99％が31校、50％から70％が19校、30％から49％が７校、30％未満が６校となっている。（資料７）

イ　教育内容及び教育方法

（ア）審議会意見書等の理念

審議会意見書は、法科大学院の教育内容について、「実務上生起する問題の合理的解決を念頭に置いた法理論教育を中心としつつ、実務教育の導入部分（例えば、要件事実や事実認定に関する基礎的部分）をも併せて実施することとし、体系的な理論を基調として実務との架橋を強く意識した教育を行うべきである。」としている。教育方法（授業方式）については、「講義方式や少人数の演習方式、調査・レポート作成・口頭報告、教育補助教員による個別的学習指導等を適宜活用することとする。とりわけ少人数教育を基本とすべきである。また、法科大学院での授業は一方的なものであってはならず、双方向的・多方向的で密度の濃いものとし、･･･なるべく集中的に行うこととすべきである。」としている。さらに、「法曹となるべき資質・意欲を持つ者が入学し、厳格な成績評価及び修了認定が行われることを不可欠の前提とした上で、法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約７～８割）の者が新司法試験に合格できるよう、充実した教育を行うべきである。厳格な成績評価及び修了認定については、それらの実効性を担保する仕組みを具体的に講じるべきである。」としている。

連携法（第２条第１号）では、「法科大学院において、法曹の養成のための中核的な機関として、・・・少人数による密度の高い授業により、将来の法曹としての実務に必要な学識及びその応用能力（弁論の能力を含む。）並びに法律に関する実務の基礎的素養を涵養するための理論的かつ実践的な教育を体系的に実施し、その上で厳格な成績評価及び修了の認定を行うこと」を法曹養

成の基本理念の一つとしている。

さらに、規制改革推進のための３か年計画（再改定）（平成21年３月閣議決定）等において、「法曹となるべき資質・意欲を持つ者が入学し、厳格な成績評価及び修了認定が行われることを不可欠の前提とした上で、法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約７～８割）の者が新司法試験に合格できるよう努める。」としている。

（イ）現在の状況

① 法科大学院全体の標準修業年限での修了認定率は、文部科学省の調査結果によれば、平成18年度修了者が80.6%、19年度修了者が80.2%、20年度修了者が78.6%、21年度修了者が75.9%となっている。

② 新司法試験の合格率（合格者数÷受験者数）は、法学既修者のみが受験した平成18年は48.3%であったが、法学未修者が加わった19年は40.2%、20年は33.0%、21年は27.6%と減少傾向にあり、22年は過去最低の25.4%となっている。（資料８）

③ 平成22年の新司法試験の合格率を法科大学院別にみると、相当な格差が生じており、最も高いのは慶應義塾大法科大学院の50.4%、次いで、一橋大法科大学院が50.0%、東京大法科大学院が48.9%、京都大法科大学院が48.7%等となっているほか、17法科大学院が合格率10%未満で、そのうち２法科大学院は合格率０%となっている。（資料９）

④ 法学既修者及び法学未修者の新司法試験合格率を、新規修了者についてみると、法学既修者は、平成18年が48.3%、19年が47.1%、20年が51.3%、21年が48.7%、22年が46.4%と、毎年50%前後で推移している。他方、法学未修者は、平成19年が32.3%、20年が23.7%、21年が22.2%、22年が21.0%と減少傾向にある。（資料10）

⑤ 新司法試験の合格者に占める非法学部出身者の人数及び割合をみると、法学既修者のみが受験した平成18年は116人（11.5%）、法学未修者が加わった19年は412人(22.3%)、20年は447人(21.6%)、21年は426人(20.9%)、22年は395人（19.0%）と漸減傾向にある。（資料11）

これを旧司法試験の場合と比べると、平成13年から17年までの非法学部出身者の割合は約13%から18%の間で推移しており、司法試験の合格者に占める非法学部出身者の割合は、新司法試験の方が若干上回る状況となっている。（資料11）

⑥ 修了年度別の累積の合格者の割合は、平成22年の新司法試験が終了した時点で、17年度修了者（法学既修者のみ）が71.5%（受験者実数2,122人、合格者数1,518人）、18年度修了者が51.1%（受験者実数4,241人、合格者

数 2,167 人）となっている。（資料 12）

⑦　５年間に３回という受験回数制限の下、受験資格を喪失した者の数は、平成 22 年の新司法試験が終了した時点で、1,737 人となっている。（資料 12）

受験資格を喪失した者の中には、受験資格を得るため、再度法科大学院に入学している者も現れている。なお、法科大学院の中には、出願資格として、「日本国内の法科大学院を修了し「法務博士（専門職）」の学位を有する者の入学は認めない」こととしているものもある。

⑧　法科大学院修了者の中には、新司法試験を受験しない者も現れている（平成 17 年度修了者 2,176 人中 54 人（平成 22 年の新司法試験終了時））。（資料 12）

ウ　教員組織

（ア）審議会意見書等の理念

審議会意見書は、法科大学院の教員組織については、「少人数で密度の濃い教育を行うのにふさわしい数の専任教員等を確保すべきである。」とし、「法科大学院は、法曹養成に特化して法学教育を高度化し、理論的教育と実務的教育との架橋を図るものであるから、実務家教員の参加が不可欠である。・・・実務家教員の数及び比率については、法科大学院のカリキュラムの内容や新司法試験実施後の司法修習との役割分担等を考慮して、適正な基準を定めるべきである。・・・実務家教員の任用を容易にするため、弁護士法や公務員法等に見られる兼職・兼業の制限等について所要の見直し及び整備を行うべきである。」としている。また、「教員資格に関する基準は、教育実績や教育能力、実務家としての能力・経験を大幅に加味したものとすべきである。・・・教員候補者の教育能力、教育意欲及び教育実績を重視した採用に努める」としている。

審議会意見書を受け、文科省告示において、「専攻ごとに置くものとされる専任教員の数のおおむね２割以上は、専攻分野におけるおおむね５年以上の実務の経験を有し、かつ、高度の実務の能力を有する者とする。」としている。

（イ）現在の状況

①　法科大学院における専任教員の配置状況をみると、平成 20 年４月現在、法科大学院全体では、基準専任教員数 1,288 人を上回る 1,721 人が配置されており、そのうち 562 人が実務家教員となっている。（資料 13）

基準専任教員数に対する実務家教員数の割合は、平成 20 年４月現在 43.6%、22 年４月現在 43.4%となっており、いずれも、文科省告示の定める目標をクリアーしている。（資料３）

②　「法科大学院への裁判官及び検察官その他の一般職の国家公務員の派遣に

関する法律」（平成 15 年法律第 40 号）に基づき、裁判官、検察官及び一般職の国家公務員の法科大学院への教員派遣も進められており、平成 21 年度は、裁判官が 74 人（パートタイム型）、検察官が 31 人（フルタイム型 21 人、パートタイム型 10 人）、一般職の国家公務員が５人（パートタイム型）となっている。（資料 14）

③　中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会が平成 21 年４月にとりまとめた「法科大学院教育の質の向上のための改善方策について（報告）」（以下「平成 21 年中教審報告」という。）によれば、「認証評価機関による評価では、複数の法科大学院において、法律基本科目の専任教員の一部が適切に配置されていないことや、教員の年齢構成の偏りについて指摘されている。」とし、「法科大学院の教育上主要な科目について、年齢構成にも配慮しながら、適切に専任教員を配置し、十分な教育体制を確保すべきである。」、「平成 25 年度まで認められている学部等との専任教員数のダブルカウントの暫定措置については、延長しないこととする。各法科大学院においては、可能な限り早いうちに自主的にこれを解消することが望まれる。」としている。

また、「入学定員 50 人以下の比較的小規模な法科大学院は 36 校で・・・これらの小規模の法科大学院、特に地方の法科大学院の中には、入学志願者の確保や単独で質の高い教員が十分確保できず、充実した法律基本科目や幅広い展開・先端科目の提供が困難となるなど、教育水準の継続的・安定的な保証について懸念が生じている場合も見られる。・・・このような法科大学院については、他の法科大学院との間で教育課程の共同実施・統合等を図るなど、教育体制の抜本的見直しを積極的に検討する必要がある。」としている。

エ　設立手続

（ア）審議会意見書等の理念

審議会意見書は、「法科大学院の設置は、関係者の自発的創意を基本としつつ、設置基準を満たしたものを認可することとし、広く参入を認める仕組みとすべきである。ただし、その基準は、法曹養成の中核的機関としての使命にふさわしいものでなければならない。」としている。

（イ）現在の状況

①　文部科学省は、修業年限３年（法学既修者は２年）、修了要件は 93 単位以上（法学既修者は 30 単位まで履修したものとみなすことが可能）、必要専任教員中２割以上は実務家教員、授業は少人数で双方向・多方向授業が

基本、理論と実務の架橋を強く意識した教育を実施することなどを内容とする設置基準を策定した。

② 法科大学院の設置数は、制度が発足した平成16年度は68校で、17年度に74校となり、以降、22年12月現在まで増減していない。（資料６）

なお、うち１校は、平成23年度以降の学生募集を停止している。

③ 法科大学院の総入学定員は、平成16年度が5,590人、17年度は5,825人に増加し、以降21年度までは5,800人前後で推移したが、法科大学院教育の質の一層の向上のための自主的な入学定員の削減等の見直しを求めた平成21年中教審報告等を踏まえ、22年度は、前年度に比べ△856人（△15%）減の4,909人となっている。（資料６）

なお、文部科学省の調査によれば、平成23年度は、これまで入学定員を削減していない法科大学院を中心に入学定員の見直しが検討されており、総入学定員は、最大であった17年度に比べ△1,254人（△21.5%）減の4,571人となる見通しである。

オ 第三者評価（適格認定）

（ア）審議会意見書等の理念

審議会意見書は、「法科大学院における入学者選抜の公平性、開放性、多様性や法曹養成機関としての教育水準、成績評価・修了認定の厳格性を確保するため、適切な機構を設けて、第三者評価（適格認定）を継続的に実施すべきである。」とし、その「仕組みは、新たな法曹養成制度の中核的機関としての水準の維持、向上を図るためのものであって、大学院としての設置認可や司法試験の受験資格とは、密接に関連しつつも、独立した意義と機能を有するもの」であるとしている。

（イ）現在の状況

① 学校教育法（昭和22年法律第26号）第109条第３項等により、法科大学院は、教育課程、教員組織その他教育研究活動の状況について、５年以内ごとに認証評価を受けるものとされている。

② 認証評価機関は、平成22年12月現在、３機関（（財）日弁連法務研究財団、（独）大学評価・学位授与機構、（財）大学基準協会）あり、法科大学院は評価を受ける機関を選択することとなっている。平成22年３月までに、74法科大学院のすべてが認証評価を受けており、その結果、24校が不適格となっている。（資料15）

③ 平成21年中教審報告では、「３つの認証評価機関の間で評価の方法・内容にバラツキがある。評価項目によって、形式的な評価にとどまっている

ものや、過度に微細にこだわった評価となっている、・・といった指摘がある。」とし、「このため、次の二巡目のサイクルに向けて、質の評価に軸足を置いた評価基準・方法などへの改善が求められる。」、「認証評価の基準においては、法科大学院教育の質の保証の観点から、例えば、適性試験の統一的最低基準の運用状況、厳格な成績評価・修了認定の状況（共通的な到達目標の達成状況を含む）、教員の教育研究上の業績・能力、修了者の進路（司法試験の合格状況を含む）などを重点評価項目とする必要がある。」としている。

これを受けて、文部科学省は、平成22年3月に認証評価の細目について定める省令を改正し、認証評価機関が策定する評価基準に盛り込むべき評価項目について、「法科大学院の課程を修了した者の進路（司法試験の合格状況を含む。）に関すること」等を追加するとともに、評価方法について、「適格認定に当たっては総合的に評価を実施すること」とした。

(3) 新司法試験

ア　審議会意見書等に示された理念

審議会意見書は、新司法試験について、「法科大学院において充実した教育が行われ、かつ厳格な成績評価や修了認定が行われることを前提として、新司法試験は、法科大学院の教育内容を踏まえたものとし、かつ、十分にその教育内容を修得した法科大学院の修了者に新司法試験実施後の司法修習を施せば、法曹としての活動を始めることが許される程度の知識、思考力、分析力、表現力等を備えているかどうかを判定することを目的とする。」としている。また、新司法試験の内容については、「例えば、長時間をかけて、これまでの科目割りに必ずしもとらわれずに、多種多様で複合的な事実関係による設例をもとに、問題解決・紛争予防の在り方、企画立案の在り方等を論述させることなどにより、事例解析能力、論理的思考力、法解釈・適応能力等を十分に見る試験を中心とすることが考えられる。」としている。さらに、「新司法試験と法科大学院での教育内容との関連を確保するため、例えば、司法試験管理委員会に法科大学院関係者や外部有識者の意見を反映させるなど適切な仕組みを設けるべきである。」としている。

受験回数制限について、審議会意見書は「第三者評価による適格認定を受けた法科大学院の修了者の新司法試験の受験については、法科大学院制度及び新司法試験制度の趣旨から、3回程度の受験回数制限を課すべきである。」としている。

司法試験法においては、「司法試験は、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及びその応用能力を有するかどうかを判定することを目的とする。（第1条第1項）」との規定には変更を加えず、「司法試験は、法科大学院課

程における教育及び司法修習生の修習との有機的連携の下に行うものとする。」（第１条第３項）との規定を追加している。

連携法（第２条第２号）においても、「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かどうかの判定を行うこと。」を司法試験の基本理念としている。

イ　現在の状況

①　新司法試験の出願者数は、平成18年が2,137人、19年は5,401人、20年は7,842人、21年は9,734人と増加傾向にあり、22年は過去最高の11,127人となった。（資料８）

受験者数も出願者数と同様の傾向にあり、平成18年が2,091人、19年が4,607人、20年が6,261人、21年が7,392人、22年が8,163人となっている。（資料８）

ただし、受験者数のうち、新規修了者の占める割合は、平成19年が80.4%、20年が63.5%、21年が54.3%と減少傾向にあり、17年度法科大学院修了者が修了後５年目を迎える22年は45.7%と、法科大学院修了２年目以降の者（前年以前の不合格者を含む。）の割合54.3%を下回る状況となっている。(資料16)

また、法科大学院修了直後の新司法試験を受験しない者の割合が増加傾向にあり、平成17年度修了者が3.9%、18年度修了者が16.1%、19年度修了者が19.0%、20年度修了者が19.4%、21年度修了者が21.8%となっている。(資料17)

②　新司法試験の合格者数は、受験者数が増加している中で、平成18年（法学既修者のみ）が1,009人、法学未修者が加わった19年が1,851人、20年が2,065人と増加したが、21年は2,043人に減少し、22年は2,074人となっており、「平成22年ころには新司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す。」との政府の目標は、平成22年においては達成するには至っていない。(資料３、８)

また、新司法試験の合格率（合格者数÷受験者数）は、平成18年が48.3%、19年が40.2%、20年が33.0%、21年が27.6%と減少傾向にあり、22年は過去最低の25.4%となっている。(資料３、８)

※　法科大学院別の合格率、法学既修者及び法学未修者別の合格率、修了年度別の累積の合格者の割合等については、２(2) イ（イ）参照。

③　新司法試験の合格点については、年ごとの単純な比較はできないが、最終合格点（短答式試験の得点と論文式試験の得点による総合評価の総合点）は、平成18年が915点（1,750点満点）、19年が925点（1,750点満点）、20年が940点（1,750点満点）、21年が785点（1,575点満点）、22年が775点（1,575点満点）となっている。最終合格点の得点率（満点に対する割合）は、平成18

年が 52.3%、19 年が 52.9%、20 年が 53.7%と 50%を上回っていたが、21 年は 49.8%、22 年は 49.2%と 50%を下回る状況となっている。（資料 18）

④　平成 22 年の新司法試験の得点状況をみると、合格者の最高点は 1,191 点（得点率 75.6%）、合格者の最低点は 775 点（得点率 49.2%）で、その差は 416 点と比較的大きなものなっている。

また、不合格者の状況をみると、短答式試験の合格に必要な成績を得なかった者が 2,390 人（受験者の 29.3%）、短答式試験の合格に必要な成績を得た者のうち総合評価の対象外となった者が 374 人（受験者の 4.6%）、総合評価対象者のうち不合格となった者が 3,325 人（受験者の 40.7%）となっている。総合評価対象者のうち不合格となった者の得点状況をみると、724 点から 774 点（得点率 46.0%から 49.1%）の者が 938 人で、これらの者は、仮に合格者を 3,000 人とした場合の合格者に相当し、合格者の最低得点 775 点との差は 1 点から 51 点となっている。このほか、得点率 40.0%から 45.9%の者が 1,529 人（受験者の 18.7%）、得点率 40%未満の者が 858 人（受験者の 10.5%）となっている。（資料 19）

第２　法務省及び文部科学省の取組

１　「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」の検討

法務省及び文部科学省は、法科大学院を中核としつつ、法科大学院における教育と司法試験及び司法修習生の修習とを有機的に連携させた新たな法曹養成制度の問題点・論点を検証し、これに対する改善方策の選択肢を整理するため、平成22年２月５日に、両省副大臣が主宰する「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」を設置し、同年７月６日に、検討結果（以下「ワーキングチームの検討結果」という。）を取りまとめ、公表している。

当該検討結果（取りまとめ）の概要は、次のとおりである。

１　検討の視点

○　法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度については、関係各方面から、法科大学院志願者の大幅な減少等が生じており、現状のままでは、法曹の質を維持しつつ、その大幅な増加を図るという司法制度改革の理念を実現できないのではないかとの懸念が示されている。

このような声に耳を傾けることなく、現状を放置するならば、法曹のユーザーである国民に対してニーズに即した適切な法的サービスを提供するため、「質・量ともに豊かな法曹を養成する」ことを目指した司法制度改革の実現が困難になりかねない。

新たな法曹養成制度は、制度全体が悪循環に陥りつつあることから、関係機関が連携し、好循環となるよう取り組む必要がある。

法務省及び文部科学省は、以上のような問題意識のもと、新たな法曹養成制度の問題点・論点を検証し、これに対する改善方策の選択肢を整理するべく、両省副大臣が主宰するワーキングチームを設置した。

○　ワーキングチームにおける検討は、新たな法曹養成制度の現状が、司法制度改革審議会意見が提言した理念に沿うものとなっているか否かという視点から行った。

２　法科大学院教育の問題点等と改善方策の選択肢について

法科大学院教育については、中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会（以下「特別委員会」）で検討が進んでおり、これも踏まえて検討を行った。

(1)　問題点・論点

○　法科大学院志願者及び入学者に占める非法学部出身者・社会人の割合が減少している。

○　一部の法科大学院において、入学者選抜の競争性が不十分、新司法試験の合格率が低迷、厳格な成績評価及び修了認定を行っていない、質の高い教員を確保できて

いないといった問題がある。

○　各認証評価機関の間で評価にばらつきがあり、形式的な評価にとどまっているものもある。

(2)　特別委員会報告及び文部科学省の取組み

平成21年4月の特別委員会報告に基づき、文部科学省が法科大学院教育の質の向上を目指した取組みを実施しており、今後も、これを強力に推進する必要がある。

(3)　法科大学院の入学定員の削減

法科大学院の入学定員の更なる見直しが必要であるとの意見が大勢を占めた。

改善が進んでいない法科大学院に対して、統廃合を含む組織見直しを促す必要があることについては、異論がなく、これを実効的に促進するため、財政的支援の見直しや人的支援の中止といった措置を検討すべきであるとの意見があった。

(4)　その他の改善方策

法学未修者を非法学部出身者に限定、法学未修者は法学部に学士入学した後に法科大学院に進学、法学未修者2年次進級時の全国統一試験の実施、1年次法学未修者向けの全国統一テキストの作成等の意見がある一方で、これらに反対する意見があった。

3　新司法試験の問題点等と改善方策の選択肢について

(1)　方式及び内容

受験者の負担等を問題視し、問題数、出題内容等を見直すべきであるとする意見等がある一方で、合格点等に照らせば、現状が受験者にとって過度な負担とは言い難い等の意見があった。

(2)　受験回数制限

新司法試験の受験回数制限を撤廃・緩和すべきであるとの意見がある一方で、これに反対する意見があった。

(3)　合格基準及び合格者決定の在り方

合格基準の適正さ等を疑問視し、合否判定の在り方について工夫を求める意見等がある一方で、何が適正な合格水準かについては様々な意見があり、見解によって求める工夫も異なり得る等の意見があった。

4　司法修習の問題点等と改善方策の選択肢について

(1)　司法修習生の経済的負担

司法修習生の経済的負担を考慮して給費制を維持すべきであるとの意見がある一方で、貸与制は様々な議論を経て導入されたもので、国民負担を伴う給費性の維持には国民的理解が必要である等の意見があった。

(2)　法科大学院教育との連携

法科大学院間で法律実務教育の内容に差があることなどから、実務修習開始前に導入的な研修を行うべきとの意見がある一方で、従来の司法修習における前期修習の内容を法科大学院で代替するのは可能でなく適切でもないとの意見、大部分の司法修習生は修習により相応の水準に達していることから、実務修習開始前に導入的な研修を行う必要はないとの意見があった。

(3) 司法修習の内容

訴訟実務以外も修習内容とすべきであるとの意見がある一方で、現在の司法修習は、多様な法律家の共通の基礎を修得させることを重視しており、訴訟実務以外の修習も行われているとの意見があった。

5 その他（関連する議論）

○ 予備試験の在り方

○ 法曹養成制度の在り方と法曹人口の在り方（法曹に求められる役割、法曹に対する需要等）との関係

6 フォーラムの在り方

問題点・論点に対応するための方策について更に具体的な検討をする必要があり、そのために新たな検討体制（フォーラム）を構築することが考えられる。フォーラムの在り方については、国民に開かれた議論の場を設け、正確かつ十分な現状分析を行い、幅広い意見を聞いて総合的かつ多角的な検討を行えるようにする必要があるとの点では意見が一致した。

2 文部科学省の法科大学院の教育の質の向上を目指した取組

文部科学省の法科大学院の教育の質の向上を目指した取組の概要は、次のとおりである。

1 法科大学院教育の入口と出口の質の確保

・ 適性試験について、適性試験実施機関に対し、入学に最低限必要な基準点の設定を促している。

・ 多様な人材を受け入れるとの新たな法曹養成制度の理念を踏まえ、法科大学院に対し、法学未修者の確保を求めている。

・ 質の高い入学者の確保の観点から、各法科大学院に対し、入学者選抜における競争性の確保を求めている。

・ 平成22年3月に専門職大学院設置基準を改正し、法学未修者1年次では、1年あた

りの履修登録上限単位数の上限である36単位を超えて、法律基本科目を6単位程度増加することを可能とした。

・　各法科大学院に対し、厳格な成績評価・進級判定・修了認定の徹底により、修了者の質の確保を図るよう促している。

・　法科大学院特別委員会において、法科大学院修了者の共通的な到達目標に関する審議が行われている。

2　法科大学院の適正な規模の確保

・　各法科大学院に対し、特別委員会報告に基づき、入学定員の見直しなどの組織見直しを促している。

・　これに関連して、各法科大学院の組織見直しの促進方策については、平成22年3月に法科大学院特別委員会が提言を取りまとめた。

この提言は、①文部科学省は、入学者選抜における競争性や授業内容、成績評価、教育体制に深刻な課題を抱える法科大学院に対する組織の自主的・自律的な見直しを促すために、国立大学法人運営費交付金及び私学助成における支援の在り方について見直しを検討すること、②対象の選定については、①の深刻な課題に加え、司法試験の合格状況、入学者の選抜の状況を考慮して判断することが考えられること、③関係機関においても、派遣教員などの公的支援の在り方について、早急に見直しを検討することが期待されることなどを内容とするものである。

3　法科大学院の質の保証システムの強化

・　法科大学院特別委員会が、特別委員会報告に基づいた各法科大学院の改善状況について調査を実施する「改善状況調査」（書面・ヒアリング・実地調査）の継続により、各法科大学院の改善に関する取組みを促進している。

・　平成22年3月に認証評価の細目について定める省令を改正し、新司法試験の合格状況や企業や官公庁など法曹以外の進路を含む、法科大学院の修了者の進路に関する事項などを評価項目に新たに追加し、適格認定に当たっては総合的に評価を実施することなど、法科大学院の認証評価の評価基準・方法の改善を図っている。

第３　研究会での指摘

研究会では、まず、法曹養成制度を所管する法務省及び文部科学省のほか、関係者として法科大学院の経営者・教官・学生、新司法試験の合格者・不合格者、受験指導校経営者などからヒアリングを行うとともに、法科大学院や新司法試験の現状に関するデータ等を基に、現行制度の現状と課題等について議論を行った。

その結果、法曹養成制度については、現在、次のような問題が生じており、これを国民の前に明らかにし、国民的な議論を喚起していく必要があるとの認識で一致した。

法曹養成制度の改革は、審議会意見書や連携法等に示された基本理念、すなわち、「我が国の法曹人口は、我が国社会の法的需要に現に十分対応できていない状況にあり、今後の法的需要の増大をも考え併せると、法曹人口の大幅な増加が急務である」、「司法試験という「点」のみによる選抜ではなく、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法科大学院を中核とする法曹養成制度を新たに整備する」、「21 世紀の法曹には、経済学や理数系など他の分野を学んだ者を幅広く受け入れていくことが必要である。社会人等としての経験を積んだ者を含め、多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れる」などの理念の下に進められてきた。

しかし、現在、例えば、次のような問題が生じている。

① 法曹人口の拡大を目指すとしているが、法曹志願者は大幅に減少、また、司法試験合格者数年間 3,000 人目標は未達成

閣議決定で、「平成 22 年ころには司法試験合格者数を年間 3,000 人程度とすることを目指す」としているが、次表のとおり、法科大学院適性試験の志願者数は△78%、法科大学院の入学志願者数は△67%と大幅に減少している。また、平成 22 年の司法試験合格者数は 2,133 人（うち新司法試験合格者数は 2,074 人）にとどまっている。

（単位:人、%）

区　分	制度発足時	平成 22 年度	差引（減少率）
法科大学院適性試験の志願者数 （(独）大学入試センター）	３９，３５０ (平成 15 年度)	８，６５０	△３０，７００ (△７８)
法科大学院の入学志願者数 （延べ数）	７２，８００ (平成 16 年度)	２４，０１４	△４８，７８６ (△６７)

（単位:人）

区　分	平成 18 年	19 年	20 年	21 年	22 年
新司法試験合格者数	１，００９	１，８５１	２，０６５	２，０４３	２，０７４
旧司法試験合格者数	５４９	２４８	１４４	９２	５９
合　　計	１，５５８	２，０９９	２，２０９	２，１３５	２，１３３

② 法科大学院修了者の相当程度（例えば約７～８割）が新司法試験に合格できるように努めるとしているが、毎年の合格率は減少傾向で平成 22 年は 25.4%、また、修了者の累積合格率は、17 年度修了者（法学既修者のみ）が 69.8%、18 年度修了者が 49.1%

閣議決定で、「法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約７～８割）の者が新司法試験に合格できるよう努める」としているが、次表のとおり、新司法試験合格率（合格者数÷受験者数）は、平成 18 年の 48.3%から減少傾向にあり、22 年は過去最低の 25.4%となっている。また、法科大学院修了者の累積の新司法試験合格率（合格者数÷修了者数）は、平成 22 年の新司法試験が終了した時点で、17 年度修了者（法学既修者のみ）が 69.8%、18 年度修了者が 49.1%等となっている。

（単位：%）

区　分		平成 18 年	19 年	20 年	21 年	22 年
毎年の新司法試験合格率		４８．３	４０．２	３３．０	２７．６	２５．４
修了年度別の累積の新司法試験合格率	平成 17 年度修了	４６．４	６４．６	６９．１	６９．５	６９．８
	18 年度修了	—	３３．０	４４．３	４８．１	４９．１
	19 年度修了	—	—	２９．９	３９．２	４４．０
	20 年度修了	—	—	—	２８．２	３９．４
	21 年度修了	—	—	—	—	２５．８

③ 多様な人材を多数法曹に受け入れる（法科大学院入学者の３割以上）としているが、平成 22 年（度）の法学部以外の学部出身者の割合は、法科大学院入学者の 21.1%、また、新司法試験合格者の 19.0%

多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れるため、「法科大学院は、入学者のうちに法学を履修する課程以外の課程を履修した者又は実務等の経験を有する者の占める割合が３割以上となるよう努めるものとする」（文科省告示）としているが、次表のとおり、法科大学院入学者に占める法学部以外の学部の出身者及び社会人の割合は減少傾向にあり、平成 20 年度以降、目標の３割を下回っている。また、新司法試験の合格者に占める法学部以外の学部の出身者の割合は、法学既修者のみが受験した平成 18 年を除き漸減傾向にあり、22 年は 19.0%となっている。

（単位：%）

区　分		平成 16 年（度）	17 年（度）	18 年（度）	19 年（度）	20 年（度）	21 年（度）	22 年（度）
法科大学院入学者	非法学部出身者	３４．５	２９．９	２８．３	２６．１	２６．１	２５．３	２１．１
	社会人出身者	４８．４	３７．７	３３．３	３２．１	２９．８	２６．８	２４．１
新司法試験合格者	非法学部出身者	—	—	１１．５	２２．３	２１．６	２０．９	１９．０

また、上記のほか、各委員から、法曹人口の拡大、法科大学院、司法試験等について、以下のような指摘があった。

【法曹人口の拡大について】

・　法曹人口を考える際に、日本の実情、社会における司法の機能、隣接法律専門職との関係、ニーズがどれだけあるのかといったことについての緻密な検討に基づかずに、何となく外国との比較で最低でもフランス並みにというような数字を設定したから、今このようなことになっているのではないか。

・　法曹というものの中身、質を考えないで、人数を大幅に増やしたら、需給バランスが崩れるのは当たり前。日本における法曹の位置付けを変えるぐらい需要を高めていくためには、根本的に今までとは違った質のものを生み出す努力をしなくてはならないが、それが行われてこなかったから、今、こういう状況に至っているのではないか。

・　法廷で、裁判官、検察官、弁護士として活動していくためには、ある程度の能力が求められるが、民間ベースの仕事であれば求められる能力はマーケットメカニズムで決められていけばよい。それを一緒にしてしまったために、どちらもうまくいかなくなったのではないか。イギリスのソリスタ（法廷弁護士）、バリスタ（非法廷弁護士）のような二通りの試験制度とするという議論もあるのではないか。

・　現在、弁護士は就職難で、これ以上、法曹資格保有者が増えたら更に悲惨な状態になると言われており、新司法試験合格者2,000人というのも、現状からするとやむを得ないようにも思われる。ということは、法曹人口５万人の構想が問題だったのではないか。

・　法曹人口５万人構想について、裁判官、検察官、弁護士の数を、それぞれどれぐらいにするかという議論がほとんど行われておらず、結果的に弁護士の数だけが拡大していくというようなことになっている。

・　法曹人口５万人構想の中には、企業で法務をやる人間も対象とされていたのではないかと思われるが、企業法務をはじめとする在野法曹のニーズとの合致は意識されていたのか。新卒入社後５年間労働した人材は立派な即戦力であるが、そこに「法律に関しては詳しい」新卒学生が加わって勝負になると考えていたのか。あるいは、生涯、法務関係の仕事のみを行う専門職的な利用しか考えていなかったのか。

・　一つの割り切りとして、弁護士の資格は上位3,000人の方には与えましょう、ただし、全員が弁護士として食っていけるかどうかは別ですよという考え方はなかったのか。

・　法曹の役割を検討するに当たって、司法書士や社会保険労務士等の隣接法律専門職の役割をあまり考慮した議論が行われていないが、これで、的を得た解決策が得

られるのか疑問。近年、特定社会保険労務士による労働審判の代理業務、司法書士のＡＤＲでの代理業務や多重債務者の救済など、隣接法律専門職の業務が拡大してきており、弁護士同士の競争だけでなく、弁護士とこれら隣接法律専門職との競争も増加している。

・　法曹人口の増加による質の低下等の問題は、弁護士について言われているのではないか。裁判官、検察官は、成績上位者から採用すればよいので、法曹人口が拡大しても実害がそれほど直接は感じられないと思われる。

・　法曹人口問題は、見方を変えれば、政府と敵対できる法律家はどれぐらいに抑えるべきかという議論でもある。民事訴訟はどんどんＡＤＲ化して裁判所外で処理されているので、最終的に行政訴訟、刑事訴訟で政府と敵対する法律家はどれぐらいいるべきなのかという議論でもある。

・　法科大学院を修了しても法曹になれなかった（司法試験に合格しなかった）人は欠陥商品だと言われているように見受けられるが、学んだことを他の隣接法律専門職等で活かす道もあるはずであり、それを視野に入れた議論がほとんど行われていないのは何故だろうか。

・　法曹資格がなくともできる重要な仕事もあり、法曹資格を取れなかった人の処遇の問題についても、司法書士、行政書士等の隣接法律専門職等の資格との関係を含めて考えていく必要がある。

・　今でも、例えば、学校でちょっとしたトラブルの時、親が来ないですぐ弁護士が来て、ああだこうだと言って困ると学校の先生が言っている。弁護士を増やすことが、変に需要を増やすことになりかねず、社会全体としてみると果たして幸せなことなのであろうかと考えてしまう。

【法科大学院について】

○　制度設計、入学定員

・　法科大学院を設置するときに、法学部を廃止すべきではないかとの議論があったが、結局そうはしなかった。その結果、法学部を有する大学は、法科大学院をつくらないと存在価値が失われるかのような脅迫観念から、そのほとんどが設置したため、約6,000人弱の入学定員になってしまった。

・　法学部を廃止すると、企業等への22歳くらいの大学卒業者の就職者が、文系の場合、ほとんど経済学部だけになってしまい、偏ってしまうのではないか。

・　教育というのは、一定のカリキュラムによる教育を受ければ、必要とされる能力が身につくということが前提になっているはず。法科大学院を修了しても新司法試験に合格できない人が多数いるというのは、うまく制度設計ができていないと思う。

・　現行制度の下では、ストレートに法曹になっても 26 歳で、受験３回目で合格すると 29 歳、不合格となると 30 歳前後で就職先探しを始めるということになるが、例えば、法学部の学生は２年生の段階で法科大学院の選抜試験を行い、その後３年間で法律の専門的教育を行うことにすれば、法曹養成期間を１年間短くできる。そのような選択肢もあってよいのではないか。

・　法学部出身者は、学部で２年、法科大学院既修コースで２年、計４年間勉強することになるのに対し、法学部以外の者は法科大学院の未修コースの３年間の勉強で修了できることになっている。法学部出身者の勉強期間は、もっと短くてもよいという考え方も出てくるのではないか。

・　入学定員の問題については、時間はかかっても、競争原理によって、良い法科大学院が残っていって制度が落ち着いていくという話であったが、他方で、法曹需要が伸びず、弁護士の就職難の問題が生じてきており、競争原理だけでは解決できなくなってきている。

・　旧国立大学の法科大学院の入学定員の削減が、一律に行われているようにみえるが、合格成績の良い大学院は教育環境・内容に優れていることが高い確率で推定され、志望者も多いはずで、市場原理が働いていないのは「法科大学院教育の充実」というテーゼとも矛盾しているように思われる。また、法科大学院の経営を考えれば、一定規模の学生数は必要であり、それを確保するために大学院の質を高めるよう努力するわけであるから、この点からも旧国立大学のみ一律削減の方向でそろっているのは奇異に映る。

○　多様な人材の確保

・　社会人は、仕事をやめて、あるいは、出世をあきらめなければならないかもしれないという負担を負ってまで挑戦しても、どれくらいのリスクがあるかわからないという不安があるから、踏み出せないところがあるのではないか。

・　司法試験の合格率の高いところは、法学部の４年プラス法科大学院の既修コース２年の計６年という形での学生を確保しようとする傾向にあり、法学部以外の多様な人材の確保という理念から大きくズレ始めているのではないか。

・　多様な人材の確保といいながら、働きながら学ぶための夜間コースがある法科大学院は少ないなど、多様な教育の仕組みが保障されていないのではないか。

○　教育内容

・　世の中は、法科大学院の役割・機能について、司法試験の合格以外のものをほとんど認めていない。このため、良い教育をしても、司法試験に合格しなければ意味がなかったという話になってしまう。

・　現在の法科大学院では、司法試験のための勉強が中心にならざるを得ず、例えば、家族法の専門家などを養成しようとしてもできない。
・　逆説的だが、法学部の段階では司法試験に関係のない真の法律の勉強をし、法科大学院では、予備校のような授業をして司法試験に合格するようなやり方をすれば、今よりも、本当の意味での法学の勉強をすることに充てられるかもしれない。その試験に合格しなければ資格が与えられない場合、当該試験が難しければ難しいほど、それに合格するためにノウハウが発達し、また、それが目的化することは必然。
・　法科大学院協会がモデルカリキュラムを作成しようとしているが、新司法試験の合格率と法科大学院教育の質の両方を向上させることが求められている中で、全ての法科大学院がモデルカリキュラムに沿った同じような教育を強いられ、思想統制とはいわないが、その一歩手前まで進んでしまうおそれがあるのではないか、と懸念している。
・　法科大学院の教育を評価できるのは、市場（法律サービスのユーザー）であり、現時点では、新たな法曹養成制度を経た弁護士等の活動実績が十分でないため、評価するのは困難ではないか。

○　修了認定

・　法科大学院修了者の７割から８割が新司法試験に合格するようにするとの目標を定めながら、他方で、法科大学院としての設置基準を満たしたものは広く参入を認める仕組みとなっている。その結果、現在の定員約 5,000 人、合格者約 2,000 人を前提とすれば、合格率７割から８割を達成するためには、修了認定を厳しくして受験資格者を 3,000 人未満に絞らなくてはならないはず。しかし、現行は、ほとんどの者が修了できるようになっているのではないか。

○　認証評価

・　最近、認証評価基準に「新司法試験の合格率」が追加されたが、そのことと、法科大学院では三分の一以上新司法試験の必須科目を教えてはいけないとされていることとの関係が理解できない。
・　認証評価結果が高いことと、司法試験の合格率は連動しておらず、組織的に受験対策をやっているところの方が合格率は高いようなので、その辺を検証してみてはどうか。

【新司法試験について】

○　制度設計

・　政府として合格者数3,000人の目標を掲げたのに2,000人しか合格しないということは、受験生の立場からすると、「上位3,000人に入れば合格する」と思って法科大学院に入学したのに、一定の能力に達しなければ、上位3,000人に入っても合格しないということになり、裏切られたという気になると思う。政府の対応として誠実さに欠けるのではないか。

・　少なくとも、受験生にとっては、合格者数を決めた上で試験が行われているように見えているところが問題。

・　旧司法試験制度は、裁判官や検察官として有すべき能力を判定するとの観点が強かったのではないか。新司法試験も同様の考え方で行っているから、法科大学院在学中、ずっと司法試験を意識した勉強をしなくてはならなくなるのではないか。弁護士を目指す人は多様な勉強をして短期間だけ司法試験の勉強をし、裁判官など訴訟中心に行う人は少しグレードの高い能力を身につけるような勉強をするなどとしてもよいのではないか。

・　日常生活で必要とされるベーシックな法律論等の問題を中心とした試験内容とすればよいのではないか。そうすれば、法科大学院修了者の７割から８割の者が合格するようになり、法曹人口の拡大も図られ、別に誰も困らないのではないか。

・　働きながら、経済的にもあまり負担にならないような形で法科大学院で勉強し、司法試験に合格するというのが理想だと思うが、現行の試験では難しいのではないか。

○　試験方式、内容

・　新司法試験は資格試験か競争試験かというところを、きちんと整理することが必要。その結果、資格試験であるというのであれば、それに見合った試験問題とすべき。

・　国民が法曹に求めるニーズとは何か。新司法試験の内容は、市民のニーズを踏まえたものとなっているのかという観点からの議論は、あまり行われていないのではないか。

・　試験科目の比重が、社会的ニーズを踏まえたものとなっていないのではないか。例えば、民法に比べ、刑法の比重はより軽くてもよいのではないか。

○　合格基準、合格者の決定

・　新司法試験の試験委員の選考基準が不透明ではないかとの指摘があるが、どうか。

・　採点基準や採点マニュアルなどはどうなっているのか、守秘義務に抵触しない範囲で検証する必要があるのではないか。また、合格者数を何人にするか、あるいは、何点以上を合格とするか、どのような基準に基づいて決定しているのか、明確な基準はないのではないか。

・　ヒアリングした方のコメントにもあったが、新司法試験の問題は、合格者を判定するための機能を適切に果たす内容になっているのだろうか。論理的思考力や事例解析能力等を見るための試験とすることを強調するあまり、受験生にとっては、どのように合否が判定されるのか、合否の予測が困難になっており、その結果、多様の人材が法曹になることを困難にしているのではないか。

例えば、短答式試験は何点以上を合格とするとか、論文式試験は模範回答を示すなど、合格の目安を示すべき。

・　７割合格が前提であれば、５割ですら超えるものが数校しかない現状は、全法科大学院が要求水準を満たしていないのかということになってしまう。また、司法試験予備校の一流講師がついて教えても、今の 2,000 番目の合格者のレベルを維持しつつ合格者を 3,000 人にすることは難しいという。つまり、合格者を 3,000 人にするということは、合格水準をそのレベルまで下げるという了解が当然にあったのではないか。あるいは、今でも、合格レベルを保ったまま、法科大学院の質を高めれば 3,000 人の合格者を出せると考えているのであれば、その根拠を示すべき。

○　受験回数制限

・　受験回数を制限する明確な根拠がないまま、現行の５年間に３回までというルールが決められているのではないか。

・　受験回数制限はないほうが良いと思う。現行の５年間に３回の制限は、サプライサイドの発想で、受験者の気持ちを斟酌していない仕組みだと思う。

○　予備試験

・　平成 23 年度から行われる予備試験については、規制改革推進のための３か年計画（再改定）（平成 21 年３月閣議決定）において、「予備試験合格者数について、予備試験合格者に占める本試験合格者の割合と法科大学院修了者に占める本試験合格者の割合とを均衡させるとともに、予備試験合格者が絞られることで実質的に予備試験受験者が法科大学院を修了する者と比べて、本試験受験の機会において不利に扱われることのないようにする等の総合的考慮を行う」とされていることを踏まえ、適切な措置が講じられるべきである。

【その他】

・　司法試験の受験資格喪失者などの不合格者に対するケアはどの程度行われているのか。現在、法務省及び文部科学省は、その実態を把握していないが、速やかに把握し、何らかの抜本的対策を講ずべき。上記の合格基準、合格者決定の項にある「合格の目安を示すべき」の事項と併せ、今のままでは、合格の目途もつかずにいたずらに受験勉強に走り、不合格だと放置されるという不安を抱えたままの制度である。

・　次のような、志願者への説明不足と志願者の認識不足を解消する努力・工夫が必要ではないか。

- 学生諸君の「根拠なき楽観」＝自分は違う、真面目にやれば通る、三振したときのことは考えていなかった。
- 通れば、専業弁護士として喰っていけると思い込んでいる。
- 三振した場合の「人生ロス」についての認識不足＝官庁を含めて、新卒22歳から働いている者と30歳近くになって入社（省）するものとの「生涯格差」の認識の欠如。
- 新卒時にあった、多彩な人生選択が一般的に失われたという事実の不認識。

第４　総務省が行う政策評価の在り方、方法等について

今回、政策評価を行うに当たっては、政策の所管府省とは異なる第三者的立場から、評価専門機関として、全国調査網等を活用して収集した実証データを基に、後述の評価の方法により政策の総合性を確保するための評価を行うことが重要である。

その際、制度の「利用者の視点」からの評価が特に必要と考える。例えば、法曹志願者及び法曹利用者の側からみた法曹養成制度の改革の効果についての評価や、新司法試験不合格者対策等の関係府省等の取組が不十分とみられる問題などについての評価が必要と考える。本研究会では、法科大学院の教官・学生、新司法試験の合格者・不合格者など計 12 人からヒアリングを行い（注１）、各方面から指摘されている新たな法曹養成制度に関する様々な問題点、課題等を再確認したところであるが、これらの意見等は限られたものであり、今後、法曹志願者や法曹利用者からも広く意見を聴取することが必要と考える。

（注１）ヒアリング対象者の主な意見等は資料 21 参照

また、法務省及び文部科学省のワーキングチームの検討結果で「新たな検討体制（フォーラム）」の構築が提言され、また、司法修習生に対し給与を支給する制度を１年間延長するための裁判所法の改正に関する衆議院法務委員会の決議（平成 22 年 11 月 24 日。資料 20）で、「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」とされており、速やかに調査に着手することが必要である。総務省は、政策評価を、1 年を目途に所管府省に必要な改善を求めるとの方針の下に実施しているが、これらの検討を促すよう、調査の効率的な実施に努め、できるだけ早期にその成果が出されることを強く期待する。

１　評価の目的

新司法試験の合格率が低迷し、政府が掲げた法曹人口の拡大目標が未達成となっているなど、新たな法曹養成制度について様々な問題点が指摘されていることを踏まえ、総務省は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「評価法」という。）第 12 条第１項（注２）に基づき、法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策を対象に、その総合的な推進を図る見地から、第三者的立場で評価を行い、今後の関係府省における政策の見直しに資することを目的として、本政策評価を実施することが適当である。

（注２）評価法第 12 条第１項

「総務省は、・・・２以上の行政機関の所掌に関係する政策であってその総合的な推進を図る見地から評価する必要があると認めるものについて、・・総合性を確保するための評価を行うものとする。」

2　評価の対象とする政策

本評価の対象とする政策は、司法制度改革推進法、司法制度改革推進計画、連携法等に基づき、関係機関が実施している法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策のうち、法務省及び文部科学省の所掌に係る政策とすることが適当である。

なお、司法修習については、最高裁判所が所管するところであるが、審議会意見書や連携法等において、法科大学院における教育と司法試験及び司法修習生の修習との有機的連携を図るとされている(注３)ことを踏まえ、その必要とする範囲で調査することが必要である。

（注３）　司法修習について、審議会意見書では、「法科大学院での教育内容をも踏まえ、実務修習を中核として位置付けつつ、修習内容を適切に工夫して実施すべきである。司法修習のうちの集合修習（前期）と法科大学院における教育との役割分担の在り方については、今後、法科大学院の制度が整備され定着するのに応じ、随時見直していくことが望ましい。」としている。

連携法では、司法修習の基本理念について「法科大学院における教育との有機的連携の下に、裁判官、検察官又は弁護士としての実務に必要な能力を修得させること」とし、また、「国は、法曹養成の基本理念にのっとり、・・・法科大学院における教育と司法試験及び司法修習生の修習との有機的連携を図る責務を有する。国は、法曹の養成が国の機関、大学その他の法曹の養成に関係する機関の密接な連携の下に行われることを確保するため、これらの機関の相互の協力の強化に必要な施策を講ずるものとする。」としている。

司法試験法では、「司法試験は、法科大学院課程における教育及び司法修習生の修習との有機的連携の下に行うものとする。」としている。

予備試験については、平成 23 年度から実施されるため、本政策評価の実施段階では施策の効果を測定できない状況にあるが、今後の予備試験の実施状況に留意しつつ評価することが必要である。

（別紙１「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策の体系（イメージ）」参照）

3　評価の観点

評価法第 12 条第３項において、総務省が行う総合性確保評価は、「対象とする政策について、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他政策の特性に応じて必要な観点から、行うものとする」とされている。

本政策評価は、当該規定に基づき、法務省及び文部科学省が連携して実施している法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する各種施策が、総体としてどの程度効果を上げているかなどの総合的な観点から評価を行い、関係府省等による法曹養成制度の検討に資することが適当である。

4　評価の方法

(1)　評価の方式

政策評価の方式について、「政策評価に関する基本方針」（平成 17 年 12 月　閣議決定）において、「政策評価に期待される役割を十分に果たすとともに、政策評価の効率的な実施を確保するため、政策評価を行うに当たっては、政策の特性等に応じて合目的的に、「事業評価方式」、「実績評価方式」及び「総合評価方式」やこれらの主要な要素を組み合わせた一貫した仕組みなど、適切な方式を用いるものとする」とされている。

また、同基本方針において、「総合評価方式」とは、「政策の決定から一定期間を経過した後を中心に、問題点の解決に資する多様な情報を提供することにより政策の見直しや改善に資する見地から、特定のテーマについて、当該テーマに係る政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握するとともにその原因を分析するなど総合的に評価する方式」であるとされている。

さらに、「政策評価の実施に関するガイドライン」（平成 17 年 12 月　政策評価各府省連絡会議了承。以下「ガイドライン」という。）において、「総合評価方式」の具体的内容について、大要、次のとおりとされている。

① 評価対象政策の効果の発現状況を様々な角度から、具体的に明らかにし、その際、政策の直接的効果や、因果関係、場合によっては、外部要因の影響についても掘り下げた分析を行う。
② 評価対象政策に係る問題点を把握し、その原因を分析する。
③ 評価対象政策の目的が依然として妥当性を有しているかについて検討する。
④ 必要に応じて、政策の効果とそのために必要な費用を比較・検討する。
⑤ 関連する政策との間で整合性が確保されているかについて検討する。

本政策評価は２以上の行政機関の所掌に関係する政策の総合性を確保するための評価として行われるものであることから、その評価方式については、総合評価方式によることが適当である。

(2)　評価の手法

評価の手法について、ガイドラインでは、「評価に要するコスト等も勘案の上、評価の目的、評価対象の性質等に応じた適用可能で合理的な評価手法により政策評価を実施するものとする」とされている。

本政策評価においては、法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に係る基本理念及び達成目標が、どの程度実現され、どのような効果を上げているのか、また、目標が未達成となっている場合、その原因及び改善方策、今後の取組の重点等につ

いて、別紙２に記載した方法を参考に、更に効果的・効率的なデータの収集・分析等の方法を検討して実施することが必要である。

別紙１

法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策の体系（イメージ）（未定稿）

凡例： 網掛部分は評価の対象外

司法制度改革の基本理念（司法制度改革推進法）

自由かつ公正な社会の形成に資する

国民の期待に応える司法制度の構築（制度的基盤の構築）

国民がより容易に利用できるとともに、公正かつ適正な手続の下、より迅速、適切かつ実効的にその使命を果たすことができる司法制度を構築する。

司法制度を支える体制の充実強化（人的基盤の拡充）

高度の専門的な法律知識、幅広い教養、豊かな人間性及び職業倫理を備えた多数の法曹の養成及び確保その他の司法制度を支える体制の充実強化を図る。

司法制度の国民的基盤の確立（国民の司法参加）

国民の司法制度への関与の拡充等を通じて司法に対する国民の理解の増進及び信頼の向上を目指す。

司法制度を支える体制の充実強化に係る政策（司法制度改革推進計画（H14.3 閣議決定））

法曹人口の拡大

（主な目標）

法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す。

法曹養成制度の改革

（主な目標）

法曹養成に特化した教育を行う法科大学院を中核とし、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた新たな法曹養成制度を整備する。

- 弁護士制度の改革
- 裁判官制度の改革
- 検察官制度の改革
- 法曹等の相互交流の在り方

法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に係る関係機関の主な施策（関係法令：法科大学院の教育と司法試験等の連携等に関する法律等）

［適性試験］

法学部卒業者
他学部卒業者
社会人等
→ 法科大学院適性試験

試験の管理運営

適性試験管理委員会

入試

［法科大学院］

（主な目標）
- 法曹となるべき資質・意欲を持つ者が入学し、厳格な成績評価及び修了認定が行われることを不可欠の前提とした上で、法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば７～８割）の者が新司法試験に合格できるよう努める。
- 専任教員のおおむね２割以上は実務経験者とする。
- 入学者の選抜に当たっては、多様な知識又は経験を者を入学させるように努める（入学者の３割以上は法学未履修者等）。

設置認可（設置基準の策定）
補助金交付金
不適格認定校からの報告徴収
認証評価（適格認定）

認証、評価基準の策定

認証評価機関

評価結果の報告

入学基準点の設定の促し

文部科学省 ※3

［新司法試験］

受験

（主な目標）
- 法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す。

予備試験 ※2（H23から実施）

予備試験制度の企画運営

新司法試験制度の企画運営

実務家教員の派遣

法務省（司法試験委員会）

［司法修習］※1

（主な目標）
- 司法修習生の増加に実効的に対応するとともに、法科大学院での教育内容をも踏まえ、実務修習を中核として位置付けつつ、修習内容を適切に工夫して実施する。

検察官の派遣
司法修習制度の企画運営
弁護士の派遣

最高裁判所（司法研修所）

日本弁護士会連合会

弁護士、裁判官、検察官、企業・官庁等に就職

設置基準等の改廃、評価結果報告等の通知
法科大学院教育と司法試験との連携確保に係る協議要求

法令違反校に係る改善措置要求等

※１　司法修習については、最高裁判所が所管するところであるが、審議会意見書や連携法等において、法科大学院における教育と司法試験及び司法修習生の修習との有機的連携を図るとされていることを踏まえ、その必要とする範囲で調査することが必要。

※２　予備試験については、平成23年度から実施されるため、本政策評価の実施段階では施策の効果を測定することはできない状況にあるが、今後の予備試験の実施状況に留意しつつ評価することが必要。

※３　文部科学省は、法科大学院の教育の質の向上を図るため、法学未修者の確保、入学者選抜における競争性の確保、厳格な成績評価・修了認定の徹底、入学定員の見直し、各法科大学院の改善措置状況調査等の取組みを実施中。

別紙２

「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価」の評価チャート（未定稿）

評価対象政策	司法制度改革推進法、法科大学院の教育と司法試験等との連携等による法曹の養成に関する法律等に基づき、関係府省等が講じている法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策
評価対象政策の目的	高度の専門的な法律知識、幅広い教養、豊かな人間性及び職業倫理を備えた多数の法曹の養成及び確保その他の司法制度を支える体制の充実強化を図る。

評価の観点等

法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する法務省及び文部科学省の各種施策が、総体としてどの程度効果を上げているかなどの総合的な観点から評価
その際、「各種施策の実施により期待されていた効果が得られているか」との政策の有効性の観点を中心に評価し、十分な効果が上がっていない場合、その原因及び改善方策を検討

評価の基本的な設問（例）　―法曹人口の拡大関係―

○　法曹人口の拡大はどの程度進み、どのような効果が発現しているか。新司法試験合格者３千人目標未達成による支障と、当該目標の現時点での継続の必要性はあるか。
- 「平成 22 年ころに新司法試験の合格者数を年間 3,000 人程度とすることを目指す」との目標に対し、22 年の合格者数は 2,074 人と未達成であったが、法的需要に十分対応できているのか。
- 訴訟中心ではない新たな活動領域（企業や官公庁等）での法曹需要はどの程度あるか（開拓努力は行われているか）。
- 法曹人口の拡大により、どのような問題等が生じているか。

○　今後、法曹人口の在り方を見直す際に、どのような事項を検討すべきか。
- 法曹の役割、社会的需要、隣接法律専門職との役割部分担等を踏まえた検討が不十分ではないか。

データの把握・分析方法等

- 日弁連の協力を得て都道府県等別の弁護士数の増加状況を、また、新司法試験合格者の企業、官公庁等への就職人数、裁判件数等を把握し、理念･目標の達成状況と隘路を分析。
- 弁護士の増による効果、例えば、国民や企業等に対する新たな取組み（支援）の有無、その内容・効果等について、弁護士（会）、法テラス、市町村の相談担当部局、学者等にインタビュー調査し、本政策の効果測定に資する。
- 法科大学院の教官及び学生、弁護士、企業や官公庁の採用担当部門に、左記事項に対する認識をアンケート調査、本政策の効果測定に資する。

評価の基本的な設問（例）　―法曹養成制度の改革関係―

○　法科大学院を中核とするプロセス重視の法曹養成制度への改革は、司法制度改革審議会意見等に示された理念に即した効果を上げているか。また、旧制度に比べ、政府や学生の投入コストやリスクは、どの程度増減しているか。

【法科大学院】

○　各種の数値目標の達成状況はどうなっているか。また、目標達成のために文部科学省が提示した改善方策は、各法科大学院でどの程度実施され、どのような効果を上げているか。
- 入学者の多様性の確保（目標：非法学部出身者又は社会人が３割以上（22 年度実績は前者 24%、後者 21%で減少傾向））
- 厳格な成績評価及び修了認定（目標：厳格な成績評価及び修了認定が行われることを不可欠の前提とした上で、修了者の相当程度（例えば７～８割）の者が新司法試験に合格（22 年の合格率は 25.4%で（注）、減少傾向。法科大学院間の格差大）　（注）累積では 17 年度修了者の 72%、18 年度修了者の 51%が合格
- 教員体制の充実（目標：専任教員のおおむね２割以上は実務経験者（22 年度 43.7%））

○　上記のほか、法科大学院では、入学定員の見直し、法学未修者教育の充実等、教育の質の向上のためにどのような取組が行われており、それはどのような効果を上げているか。
　また、受験者等に対する入試や教育内容、修了者の進路等の情報公開は、積極的に行われているか。受験予備校に通わなくても新司法試験に合格するような法科大学院教育となっているか。

○　認証評価機関による法科大学院の適格認定の仕組みは有効に機能しているか。不適格認定校は速やかに改善措置を講じているか。

【司法試験】

○　法曹人口の拡大の目標に照らし、法曹志願者数の減少や司法試験の合格者目標が未達成となっているが、法務省や法科大学院において、その原因分析と改善方策はどの程度実施され、どのような効果を上げているか。

○　新司法試験は法科大学院の教育内容を踏まえたものとなっているか（連携確保方策の実施状況と効果）。
- 試験科目、試験日程、受験回数制限等について、関係者はどのように評価しているか。

○　司法試験の合格基準や合格者の決定方法の透明性は十分確保されているか。

【司法修習】

○　司法修習と法科大学院の教育との有機的連携は十分確保されているか。
- 実務修習（10 か月）や集合修習（２か月）と法科大学院の教育との役割分担等は適切に行われ、効果を上げているか。

【その他】

○　司法試験不合格者に対し、関係府省や法科大学院等ではどのような対策が講じられているか。

○　一部の法科大学院では、（司法試験不合格者の）再度の法科大学院受験を制限しているが問題はないか。

データの把握・分析方法等

- 以下の法科大学院、司法試験、司法修習等に係る分析を基に、政策効果を総合的に分析
- 政府の予算額、弁護士等への就職までに要した経費と就職後の収入等のデータを収集し、リスクの増減状況を分析

- 法務省、文科省等から、次のデータを収集
  法科大学院適性試験の志願者数・受験者数、法科大学院の志願者数・受験者数・入学者数（法学部、非法学部、社会人別）・競争倍率・修了者数・専任教員数・実務家教員数
  新司法試験の受験者数・合格者数・合格率・受験資格喪失者数
- 法科大学院を実地調査し、文科省が示した改善方策の実施状況と改善効果、改善方策未実施の場合その理由と事例を把握

- 法科大学院を実地調査し、左記事項に対する取組状況と認識を把握し、横並び比較
- 法科大学院の学生や入学予定者に対し、想定されるリスクへの認識等をアンケート調査

- 認証評価機関及び法科大学院を実地調査し、不適格事項の改善状況、各認証評価機関間の評価のバラツキ等の改善状況を把握・分析

- 法務省、文科省、法科大学院等を実地調査し、左記３事項に対する取組状況と現状認識を把握・分析
- 法科大学院教官や受験予備校教師に、法科大学院の教育と司法試験の連携確保や、司法試験の合格基準や合格者の決定方法についての認識をインタビュー（アンケート）調査

- 文科省及び法科大学院を実地調査し、法科大学院の教育と司法修習との連携確保のための措置状況を把握・分析。また、最高裁判所に必要な資料の提出について協力依頼
- 司法修習修了者に、司法修習と法科大学院の教育との連携についてインタビュー調査

- 法科大学院等を実地調査し、新司法試験不合格者に対するケア等の対策の実施の有無と内容、その必要性等に係る認識を把握・分析。
- 法科大学院研究生等（新司法試験不合格者）にインタビュー調査（法科大学院に推薦依頼）

資料 1

「法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会」の開催について

1 目的

本研究会は、「行政評価等プログラム」（平成22年4月）において平成22年度テーマとしている「法科大学院の教育と司法試験等との連携等による法曹の養成に関する政策評価」について、法務省及び文部科学省の法曹養成制度に関する検討状況を踏まえつつ、法科大学院（法曹養成制度）の在り方をめぐるこれまでの経緯や各方面の指摘・課題等を把握・分析し、本テーマの調査・評価の在り方、方法等を検討するため、有識者等の参加を得て開催する。

2 調査・検討事項

(1) 法科大学院（法曹養成制度）の在り方に関するこれまでの検討経緯
(2) 関係府省における法科大学院（法曹養成制度）の改善方策の実施状況
(3) 関係方面における法科大学院（法曹養成制度）の検討状況
(4) 本テーマの調査・評価の在り方、方法　等

3 開催方法

本研究会は、総務大臣政務官（政策評価担当）が主宰する。
平成22年5月以降、毎月1回程度開催し、12月を目途に取りまとめを行う。

4 構成員

本研究会の構成員は、別紙の者とし、必要に応じて追加・変更を行うものとする。

5 庶務

本研究会の庶務は、総務省行政評価局が行う。

別紙

「法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会」構成員

（五十音順、敬称略）

氏　　名	現　　職
えがわ　しょうこ 江川　紹子	ジャーナリスト
ごうはら　のぶお ○郷原　信郎	名城大学教授・コンプライアンス研究センター長 弁護士
コリン　P．A．ジョーンズ	同志社大学法科大学院教授
さくらい　けいこ 櫻井　敬子	学習院大学法学部教授
たにふじ　えつし ◎谷藤　悦史	早稲田大学政治経済学術院教授
みかみ　とおる 三上　徹	株式会社三井住友銀行法務部長
やまだ　まさひろ 山田　昌弘	中央大学文学部教授

◎：座長、○：座長代理

資料 2

「法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会」検討経過

開　催　日	議　　事
第１回 平成22年５月31日	意見交換 ○　座長・座長代理の選任 ○　研究会の検討事項、検討スケジュール等について
第２回 平成22年７月７日	ヒアリング ○　法務省及び文部科学省の「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」の検討結果等について
第３回 平成22年８月10日	意見交換 ○　「法曹人口の拡大と法曹養成制度の改革」に関するこれまでの検討経緯と関係府省における改善方策の実施状況について
第４回 平成22年９月10日	意見交換 ○　「法曹人口の拡大と法曹養成制度の改革」に関するこれまでの検討経緯等について ヒアリング ○　大宮法科大学院大学教授・弁護士　久保利英明 ○　伊藤塾塾長・弁護士　伊藤真
第５回 平成22年11月２日	ヒアリング ○　法科大学院在学生 ○　新司法試験合格者等
第６回 平成22年11月９日	ヒアリング （新たな法曹養成制度を経た弁護士等） ○　日吉由美子弁護士 ○　廣澤努弁護士 ○　小澤裕史金融庁職員 （法科大学院教官） ○　中央大学法科大学院教授　安念潤司 ○　日本大学法科大学院教授　松村雅生
第７回 平成22年12月１日	意見交換 ○　総務省が行う政策評価の在り方、方法等について ○　研究会の検討結果の取りまとめ案について
第８回 平成22年12月14日	意見交換 ○　総務省が行う政策評価の在り方、方法等について ○　研究会の検討結果の取りまとめ案について

資料 3

法曹人口の拡大及び法曹養成制度に関する数値目標の達成状況

（単位：人、%）

区分	数値目標	実績等								
		平成14	15	16	17	18	19	20	21	22
法曹人口	法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す。 （司法制度改革推進計画（H14.3.19閣議決定））	1,183	1,170	1,483	1,464	1,558 (1,009)	2,099 (1,851)	2,209 (2,065)	2,135 (2,043)	2,133 (2,074)
	現行司法試験の合格者数を、平成14年に1,200人程度に、平成16年に1,500人程度に増加させることとし、所要の措置を講ずる。（司法制度改革推進計画（H14.3.19閣議決定））	1,183	1,170	1,483	1,464	549	248	144	92	59
法科大学院	法曹となるべき資質・意欲を持つ者が入学し、厳格な成績評価及び修了認定が行われることを不可欠の前提とした上で、法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約7～8割）の者が新司法試験に合格できるよう努める。 その際、新司法試験は、資格試験であって競争試験ではないことに留意し、司法修習を経れば、法曹としての活動を始めることができる程度の知識、思考力、分析力、表現力等の資質を備えているかどうかを判定する試験として実施し、既に実施された試験については、このような観点からの検証を行った上でその結果を速やかに公表する。 （規制改革推進のための3か年計画（改定）（H20.3.25閣議決定）） （規制改革推進のための3か年計画（再改定）（H21.3.31閣議決定））					合格率（合格者／受験者×100） 48.3	40.2	33.0	27.6	25.4
						○修了者に占める合格者の割合（人数） 17年度修了者：69.8%（1,518人/2,176人） 18年度修了者：49.1%（2,167人/4,415人） ○受験資格喪失者数：1，737人 17年度修了者429人、18年度修了者729人、 19年度修了者536人、20年度修了者43人				
	法科大学院は、入学者のうちに法学を履修する課程以外の課程を履修した者又は実務等の経験を有する者の占める割合が3割以上となるよう努めるものとする。 （平成15年文部科学省告示第53号（専門職大学院に関し必要な事項について定める件））			法学部以外の学部の出身者の割合 34.5	29.9	28.3	26.1	26.1	25.3	21.1
				社会人の割合 48.4	37.7	33.3	32.1	29.8	26.8	24.1
	専攻ごとに置くものとされる専任教員の数のおおむね2割以上は、専攻分野におけるおおむね5年以上の実務の経験を有し、かつ、高度の実務の能力を有する者とする。 （平成15年文部科学省告示第53号（専門職大学院に関し必要な事項について定める件））			基準専任教員数に対する実務家教員の割合 （実務家教員数/基準専任教員数×100） 不明	不明	不明	不明	43.6	不明	43.4

（注）1　総務省の調査結果による。
　　2　「法曹人口」欄上段の（　）は、新司法試験の合格者数を示す。

資料　4

法曹人口の推移

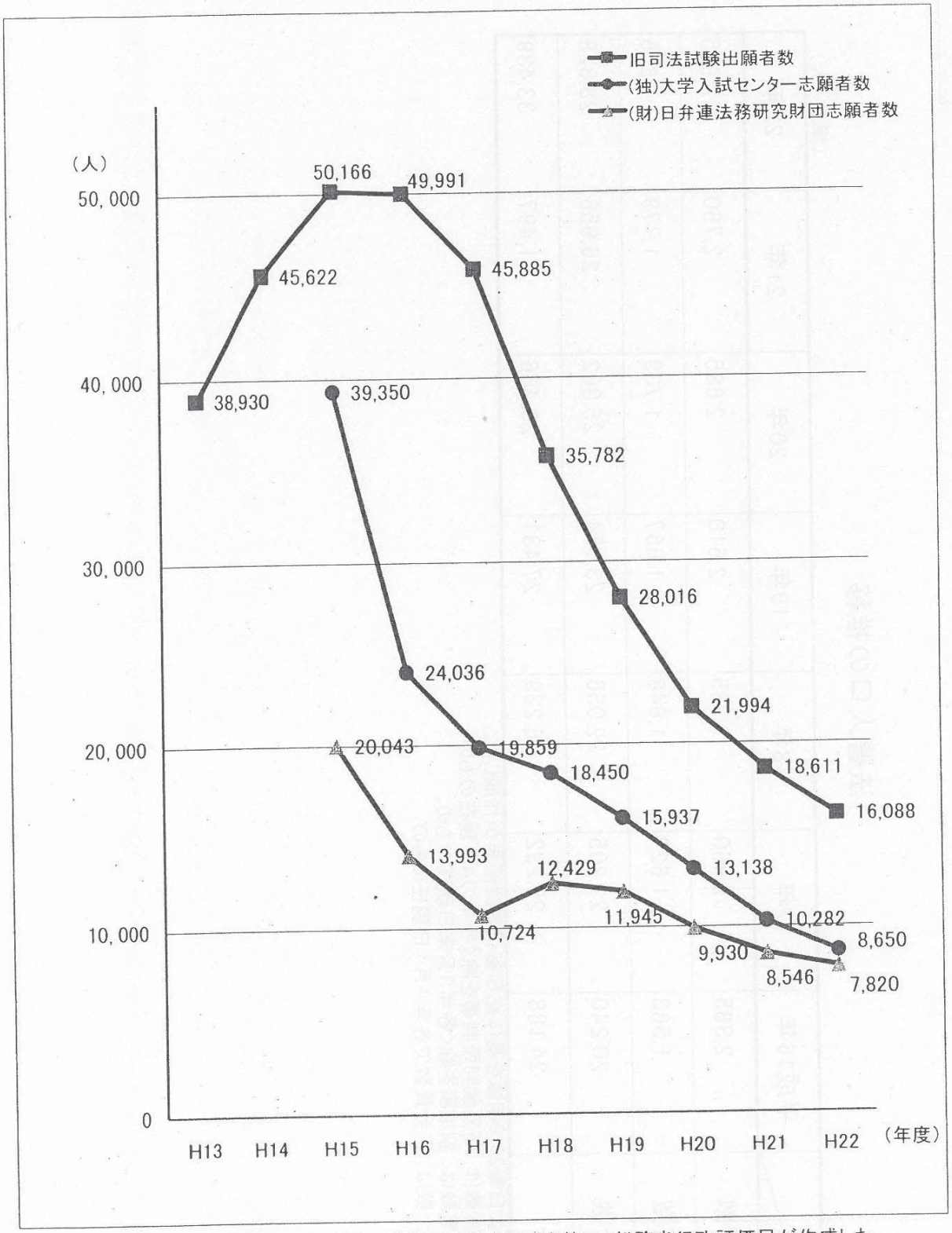
（単位：人）

	平成16年	17年	18年	19年	20年	21年	22年
裁判官数	2,385	2,460	2,535	2,610	2,685	2,760	2,805
検察官数	1,563	1,627	1,648	1,667	1,739	1,779	1,806
弁護士数	20,240	21,205	22,056	23,154	25,062	26,958	28,828
合計	24,188	25,292	26,239	27,431	29,486	31,497	33,439

（注）1　弁護士白書2010年版を基に総務省行政評価局が作成した。
2　裁判官数は、簡易裁判所判事を除く各年の4月現在のもの。
3　検察官数は、副検事を除く各年3月末日現在のもの。
4　弁護士数は、正会員数で各年4月1日現在のもの。

資料　5

旧司法試験出願者数及び法科大学院適性試験志願者数の推移



(注)1　法務省及び法曹養成制度に関する検討WT等の資料を基に、総務省行政評価局が作成した。
2　法科大学院適性試験志願者には、(独)大学入試センターと(財)日弁連法務研究財団の双方に志願する者もいることに留意する必要がある。なお、志願者の実数は不明である。

資料 6

法科大学院の定員及び入学者数等の推移

（単位：校、人、倍、%）

区　　分	平成16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度
法科大学院数	68	74	74	74	74	74	74
入学定員	5,590	5,825	5,825	5,825	5,795	5,765	4,909
募集人員 ①	5,590	5,825	5,815	5,815	5,785	5,755	4,904
入学志願者数 ②	72,800	41,756	40,341	45,207	39,555	29,714	24,014
志願倍率（②/①）	13.0	7.2	6.9	7.8	6.8	5.2	4.9
受験者数 ③	40,810	30,310	29,592	31,080	31,181	25,857	21,319
合格者数 ④	9,171	9,681	10,006	9,877	9,564	9,186	7,765
競争倍率（③/④）	4.45	3.13	2.96	3.15	3.26	2.81	2.75
入学者数 ⑤	5,767	5,544	5,784	5,713	5,397	4,844	4,122
既修者コース入学者数	2,350	2,063	2,179	2,169	2,066	2,021	1,923
未修者コース入学者数	3,417	3,481	3,605	3,544	3,331	2,823	2,199
社会人入学者数 ⑥	2,792	2,091	1,925	1,834	1,609	1,298	993
社会人入学者の割合（⑥/⑤）	48.4	37.7	33.3	32.1	29.8	26.8	24.1

（注） 文部科学省の資料を基に総務省行政評価局が作成した。

資料　7

法科大学院別入学者選抜実施状況

（単位：%、人、倍）

法科大学院（設置大学名）	H21年新司法試験合格率	募集人員		志願者数		受験者数		合格者数		入学者数		競争倍率		H22年定員充足率
		H22	H21	H22	H21	H22	H21	H22	H21	H22	H21	H22	H21	
愛知学院大学	15.4	30	35	31	49	31	36	23	30	10	16	1.35	1.20	33.3
愛知大学	48.8	40	40	134	157	123	152	66	71	35	28	1.86	2.14	87.5
青山学院大学	9.0	50	60	390	258	274	239	106	73	29	33	2.58	3.27	58.0
大阪学院大学	5.6	45	50	43	91	40	89	26	75	11	33	1.54	1.19	24.4
大阪市立大学	25.0	60	75	491	565	410	429	130	120	54	74	3.15	3.58	90.0
大阪大学	33.5	80	100	690	776	663	727	180	231	82	99	3.68	3.15	102.5
大宮法科大学院	14.8	70	100	126	125	122	123	76	79	43	47	1.61	1.56	61.4
岡山大学	25.0	45	60	116	129	106	114	52	81	37	51	2.04	1.41	82.2
香川大学	7.1	20	30	47	73	39	67	36	44	18	15	1.08	1.52	90.0
学習院大学	24.4	50	65	488	642	488	370	88	94	51	49	5.55	3.94	102.0
鹿児島大学	5.7	15	30	33	51	32	42	16	27	9	14	2.00	1.56	60.0
神奈川大学	6.7	35	50	78	149	63	117	34	53	17	20	1.85	2.21	48.6
金沢大学	22.4	25	40	87	121	76	84	38	50	16	19	2.00	1.68	64.0
関西大学	16.9	130	130	485	816	385	660	230	335	101	128	1.67	1.97	77.7
関西学院大学	19.4	125	125	449	658	361	435	192	274	81	135	1.88	1.59	64.8
関東学院大学	12.5	30	30	44	93	44	78	39	53	16	16	1.13	1.47	53.3
九州大学	26.4	80	100	280	354	251	354	97	116	83	99	2.59	3.05	103.8
京都産業大学	2.0	40	60	56	112	53	102	34	67	7	19	1.56	1.52	17.5
京都大学	50.3	160	200	682	796	623	717	172	213	166	206	3.62	3.37	103.8
近畿大学	18.0	40	60	92	113	76	78	52	58	22	23	1.46	1.34	55.0
熊本大学	15.6	22	30	82	98	76	91	37	54	19	35	2.05	1.69	86.4
久留米大学	10.0	30	40	47	65	47	60	32	44	15	17	1.47	1.36	50.0
慶應義塾大学	46.4	260	260	1743	1737	1609	1623	475	497	235	248	3.39	3.27	90.4
甲南大学	18.3	50	60	203	362	182	331	129	190	36	49	1.41	1.74	72.0
神戸学院大学	10.7	35	60	64	70	61	69	35	53	8	30	1.74	1.30	22.9
神戸大学	49.0	80	100	888	948	839	905	194	218	83	97	4.32	4.15	103.8
國學院大学	10.9	40	50	59	159	50	138	37	66	25	31	1.35	2.09	62.5
駒澤大学	10.4	50	50	74	165	70	154	47	76	28	33	1.49	2.03	56.0
静岡大学	11.1	20	30	48	75	44	63	26	36	13	23	1.69	1.75	65.0
島根大学	4.3	20	30	19	49	16	47	12	27	11	18	1.33	1.74	55.0
首都大学東京	39.1	65	65	715	888	565	724	76	87	63	63	7.43	8.32	96.9
上智大学	27.8	100	100	969	1392	851	1098	214	202	95	109	3.98	5.44	95.0
信州大学	15.4	18	30	44	75	41	73	34	39	17	17	1.21	1.87	94.4
駿河台大学	5.0	48	60	88	172	75	136	57	101	32	61	1.32	1.35	66.7
成蹊大学	20.6	50	50	279	467	254	432	74	97	41	52	3.43	4.45	82.0
西南学院大学	14.9	35	50	118	142	111	131	69	114	33	36	1.61	1.15	94.3
専修大学	20.5	60	60	311	442	279	369	113	104	61	47	2.47	3.55	101.7
創価大学	15.8	35	50	136	222	133	222	55	63	32	41	2.42	3.52	91.4
大東文化大学	7.0	40	50	82	113	74	94	64	76	27	41	1.16	1.24	67.5
千葉大学	37.5	40	50	419	725	360	604	73	71	41	41	4.93	8.51	102.5
中央大学	43.4	300	300	2519	2743	2432	2616	618	591	271	291	3.94	4.43	90.3
中京大学	15.8	30	30	79	135	75	128	52	78	10	23	1.44	1.64	33.3

法科大学院（設置大学名）	H21年新司法試験合格率	募集人員		志願者数		受験者数		合格者数		入学者数		競争倍率		H22年定員充足率
		H22	H21	H22	H21	H22	H21	H22	H21	H22	H21	H22	H21	
筑波大学	8.8	36	40	216	278	204	268	45	48	36	40	4.53	5.58	100.0
桐蔭横浜大学	12.9	60	70	95	167	94	163	54	90	41	53	1.74	1.81	68.3
東海大学	6.0	40	50	43	98	23	55	17	45	5	21	1.35	1.22	12.5
東京大学	55.5	240	300	954	914	900	856	238	278	229	274	3.78	3.08	95.4
同志社大学	19.1	120	150	558	778	461	647	302	342	114	136	1.53	1.89	95.0
東北学院大学	12.1	30	50	39	53	37	52	23	34	14	18	1.61	1.53	46.7
東北大学	19.5	80	100	274	449	215	347	94	132	79	102	2.29	2.63	98.8
東洋大学	7.1	40	50	53	154	40	119	19	60	9	30	2.11	1.98	22.5
獨協大学	7.6	40	50	59	121	52	109	42	75	16	40	1.24	1.45	40.0
名古屋大学	33.3	70	80	526	357	467	283	89	96	65	91	5.25	2.95	92.9
南山大学	30.5	50	50	172	236	129	185	83	97	27	36	1.55	1.91	54.0
新潟大学	17.3	35	60	71	130	66	121	36	66	22	29	1.83	1.83	62.9
日本大学	13.1	100	100	390	449	279	373	161	203	95	105	1.73	1.84	95.0
白鴎大学	16.7	25	30	28	50	24	43	14	31	10	16	1.71	1.39	40.0
一橋大学	62.9	85	100	579	600	484	470	92	105	88	103	5.26	4.48	103.5
姫路獨協大学	7.7	20	30	4	23	4	15	0	8	0	5	－	1.88	0.0
広島修道大学	12.8	30	50	41	46	38	46	34	40	23	27	1.12	1.15	76.7
広島大学	25.0	48	60	179	176	142	153	75	92	44	58	1.89	1.66	91.7
福岡大学	18.4	30	30	90	118	80	107	68	78	22	31	1.18	1.37	73.3
法政大学	18.1	100	100	506	507	333	362	129	142	74	87	2.58	2.55	74.0
北海学園大学	29.2	30	30	58	64	58	62	28	32	19	20	2.07	1.94	63.3
北海道大学	40.4	80	100	384	464	341	413	101	132	76	93	3.38	3.13	95.0
明治学院大学	11.7	60	80	166	256	141	224	104	138	48	57	1.36	1.62	80.0
明治大学	31.0	170	200	1207	1988	1116	1892	514	499	296	175	2.17	3.79	174.1
名城大学	18.9	40	50	89	120	73	104	53	67	37	50	1.38	1.55	92.5
山梨学院大学	26.1	35	40	72	112	69	110	30	33	19	21	2.30	3.33	54.3
横浜国立大学	25.3	40	50	248	377	210	310	53	59	42	50	3.96	5.25	105.0
立教大学	22.3	70	70	555	590	398	391	112	104	67	75	3.55	3.76	95.7
立命館大学	24.7	150	150	632	731	521	602	290	313	133	139	1.80	1.92	88.7
琉球大学	10.0	22	30	47	98	38	84	28	38	21	29	1.36	2.21	95.5
龍谷大学	10.4	30	60	65	161	52	128	49	77	10	31	1.06	1.66	33.3
早稲田大学	32.6	300	300	1786	1677	1726	1642	578	604	257	275	2.99	2.72	85.7
総　　計	27.6	4904	5755	24014	29714	21319	25857	7765	9186	4122	4844	2.75	2.81	84.1

（注）1　文部科学省資料を基に総務省行政評価局が作成した。
2　平成22年度入学者選抜において、競争倍率2倍未満の院には網掛けを付した。
3　姫路獨協大学は、平成22年度入学者選抜において合格者がいなかったため、競争倍率は算出していない。
4　「H22年定員充足率」は入学者数（H22）を募集人員（H22）で除した割合である。

新司法試験の合格状況（平成18年～22年）

（単位：人、％）

区　　分		平成18年	19年	20年	21年	22年
出願者		2,137	5,401	7,842	9,734	11,127
	既修者コース	2,137	2,884	3,449	3,781	4,020
	未修者コース		2,517	4,393	5,953	7,107
受験者（①）		2,091	4,607	6,261	7,392	8,163
	既修者コース	2,091	2,641	3,002	3,274	3,355
	未修者コース		1,966	3,259	4,118	4,808
合格者（②）		1,009	1,851	2,065	2,043	2,074
	既修者コース	1,009	1,215	1,331	1,266	1,242
	未修者コース		636	734	777	832
合格率（②/①）		48.3	40.2	33.0	27.6	25.4
	既修者コース	48.3	46.0	44.3	38.7	37.0
	未修者コース		32.3	22.5	18.9	17.3

（注）法務省の資料を基に総務省行政評価局が作成した。

資料　9

平成22年新司法試験法科大学院別合格者数等

（単位：人、％）

法科大学院名	受験者数	最終合格者数	合格率
愛知学院大法科大学院	34	3	8.8
愛知大法科大学院	44	14	31.8
青山学院大法科大学院	83	3	3.6
大阪学院大法科大学院	55	3	5.5
大阪市立大法科大学院	119	31	26.1
大阪大法科大学院	180	70	38.9
大宮法科大学院大学	118	12	10.2
岡山大法科大学院	53	8	15.1
香川大法科大学院	52	10	19.2
学習院大法科大学院	94	19	20.2
鹿児島大法科大学院	31	0	0.0
神奈川大法科大学院	53	8	15.1
金沢大法科大学院	54	17	31.5
関西大法科大学院	220	32	14.5
関西学院大法科大学院	182	37	20.3
関東学院大法科大学院	55	3	5.5
九州大法科大学院	175	46	26.3
京都産業大法科大学院	74	4	5.4
京都大法科大学院	277	135	48.7
近畿大法科大学院	57	8	14.0
熊本大法科大学院	34	7	20.6
久留米大法科大学院	51	6	11.8
慶應義塾大法科大学院	355	179	50.4
甲南大法科大学院	110	11	10.0
神戸学院大法科大学院	39	4	10.3
神戸大法科大学院	144	49	34.0
國學院大法科大学院	68	5	7.4
駒澤大法科大学院	68	9	13.2
静岡大法科大学院	37	6	16.2
島根大法科大学院	29	3	10.3
首都大東京法科大学院	101	30	29.7
上智大法科大学院	168	33	19.6
信州大法科大学院	41	5	12.2
駿河台大法科大学院	92	7	7.6
成蹊大法科大学院	93	11	11.8
西南学院大法科大学院	72	8	11.1
専修大法科大学院	97	19	19.6
創価大法科大学院	92	18	19.6
大東文化大法科大学院	47	2	4.3
千葉大法科大学院	69	30	43.5
中央大法科大学院	439	189	43.1
中京大法科大学院	42	6	14.3
筑波大法科大学院	43	11	25.6
桐蔭横浜大法科大学院	83	6	7.2
東海大法科大学院	55	2	3.6
東京大法科大学院	411	201	48.9
同志社大法科大学院	262	55	21.0
東北学院大法科大学院	39	2	5.1
東北大法科大学院	159	58	36.5
東洋大法科大学院	77	7	9.1
獨協大法科大学院	81	3	3.7
名古屋大法科大学院	139	49	35.3
南山大法科大学院	73	10	13.7
新潟大法科大学院	82	9	11.0
日本大法科大学院	163	21	12.9
白鴎大法科大学院	35	2	5.7
一橋大法科大学院	138	69	50.0
姫路獨協大法科大学院	30	0	0.0
広島修道大法科大学院	60	7	11.7
広島大法科大学院	77	16	20.8
福岡大法科大学院	36	8	22.2
法政大法科大学院	165	24	14.5
北海学園大法科大学院	31	3	9.7
北海道大法科大学院	144	62	43.1
明治学院大法科大学院	87	9	10.3
明治大法科大学院	335	85	25.4
名城大法科大学院	50	10	20.0
山梨学院大法科大学院	51	14	27.5
横浜国立大法科大学院	89	17	19.1
立教大法科大学院	116	24	20.7
立命館大法科大学院	249	47	18.9
琉球大法科大学院	38	5	13.2
龍谷大法科大学院	70	8	11.4
早稲田大法科大学院	397	130	32.7
総　　計	8,163	2,074	25.4

（注）1　法務省資料を基に総務省行政評価局が作成した。
　　2　受験者数には、途中欠席者73人を含む。

資料 10

新規修了者の（法学既修者・法学未修者別）新司法試験合格率等の推移

（単位：人、％）

試験実施年		平成18年	19年	20年	21年	22年
法学既修者（コース）	受験者数	2,091	1,738	1,898	1,947	1,769
	合格者数	1,009	819	974	948	820
	合格率	48.3	47.1	51.3	48.7	46.4
法学未修者（コース）	受験者数	－	1,966	2,079	2,065	1,963
	合格者数	－	636	492	458	413
	合格率	－	32.3	23.7	22.2	21.0

（注） 法務省の資料を基に総務省行政評価局が作成した。

司法試験合格者に占める非法学部出身者及び法学部出身者の人数・割合の推移

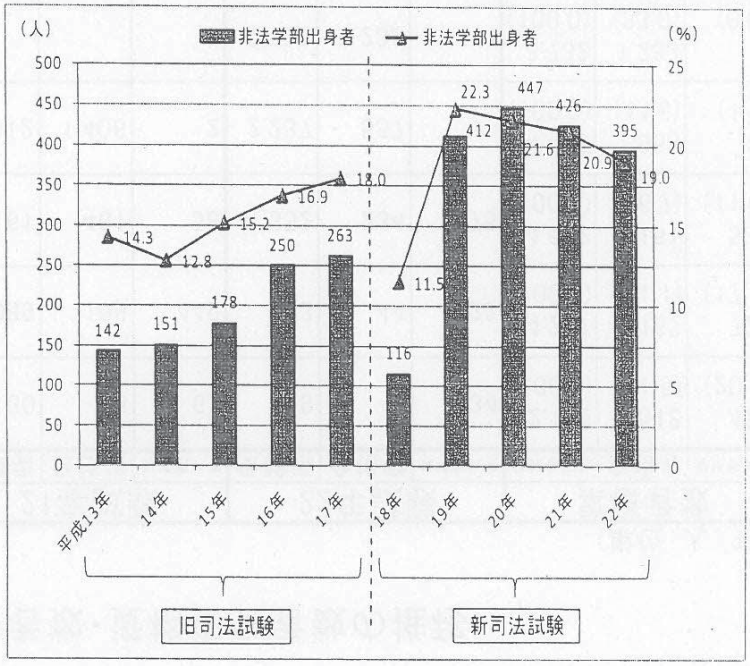
（単位：人、％）

区分		旧司法試験					新司法試験				
		平成13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年	21年	22年
非法学部出身者	合格者数	142	151	178	250	263	116	412	447	426	395
	割合	14.3	12.8	15.2	16.9	18.0	11.5	22.3	21.6	20.9	19.0
法学部出身者	合格者数	848	1,032	992	1,233	1,201	893	1,439	1,618	1,617	1,679
	割合	85.7	87.2	84.8	83.1	82.0	88.5	77.7	78.4	79.1	81.0

（注）1　法務省の資料を基に総務省行政評価局が作成した。

2　平成18年から22年の間の旧司法試験合格者は除いている。

3　割合は、全合格者数で除した率である。



（参考）平成18年以降の新・旧司法試験合格者に占める非法学部出身者の人数・割合

（単位：人、％）

区分		平成18年	19年	20年	21年	22年
新司法試験	合格者数	116	412	447	426	395
	割合	11.5	22.3	21.6	20.9	19.0
旧司法試験	合格者数	99	57	30	25	13
	割合	18.0	23.0	20.8	27.2	22.0
計	合格者数	215	469	477	451	408
	割合	13.8	22.3	21.6	21.1	19.1

（注）新・旧司法試験の割合は、新・旧司法試験ごとの全合格者数で除した率である。

資料　12

法科大学院修了者の新司法試験受験者数・合格者数・資格喪失者数の推移

（単位：人、％）

区　分	修了者数	平成18年試験			19年試験			20年試験			21年試験			22年試験			累積者数		
		受験者	合格者	資格喪失者	受験者	合格者	資格喪失者	受験者	合格者	資格喪失者	受験者	合格者	資格喪失者	受験者	合格者	資格喪失者	受験者実数	合格者	資格喪失者
平成17年度修了者	2,176	2,091	1,009	6	903	396	44	324	99	183	130	8	62	149	6	134	2,122 (100.0)	1,518 (71.5)	429 (20.2)
18年度修了者	4,415				3,704	1,455	3	1,960	500	55	1,089	168	449	693	44	222	4,241 (100.0)	2,167 (51.1)	729 (17.2)
19年度修了者	4,910							3,977	1,466	3	2,161	461	58	1,352	234	475	4,632 (100.0)	2,161 (46.7)	536 (11.6)
20年度修了者	4,979										4,012	1,406	2	2,237	557	41	4,409 (100.0)	1,963 (44.5)	43 (1.0)
21年度修了者	4,772													3,732	1,233	0	3,732 (100.0)	1,233 (33.0)	0 (0.0)
																		資格喪失者計	1,737

（注）1　法務省及び文部科学省の資料を基に総務省行政評価局が作成した。
2　「累積者数」欄の（　）は、受験者実数を100としたそれぞれの割合である。
3　「修了者数」から「累積の受験者実数」を引いた人数が法科大学院を修了して新司法試験を受験しなかった者の人数である。

資料　13

法科大学院における専任教員の状況（平成20年4月1日現在）

（単位：人、%）

	入学定員	基準専任教員数	専任教員総数	科目群別				研究者教員・実務家教員別			
				法律基本科目	比率	法律基本科目以外	比率	研究者教員	比率	実務家教員	比率
大規模校計	3,115	623	768	478	62.2	290	37.8	540	70.3	228	29.7
中規模校計	1,165	233	349	235	67.3	114	32.7	232	66.5	117	33.5
小規模校計	1,515	432	604	420	69.5	184	30.5	387	64.1	217	35.9
合計	5,795	1,288	1,721	1,133	65.8	588	34.2	1,159	67.3	562	32.7
大規模校平均	155.8	31.2	38.4	23.9	62.2	14.5	37.8	27.0	70.3	11.4	29.7
中規模校平均	64.7	12.9	19.4	13.1	67.3	6.3	32.7	12.9	66.5	6.5	33.5
小規模校平均	42.1	12.0	16.8	11.7	69.5	5.1	30.5	10.8	64.1	6.0	35.9
全大学平均	78.3	17.4	23.3	15.3	65.8	7.9	34.2	15.7	67.3	7.6	32.7

（注）1　文部科学省の資料による。
2　大規模校：定員100名以上の大学（20校）
3　中規模校：定員51名以上100名未満の大学(18校)
4　小規模校：定員50名以下の大学（36校）

資料　14

法科大学院への実務家教員派遣状況（派遣法による派遣実績）

（単位：人）

		平成16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
裁判官	フルタイム型						
	パートタイム型	34	61	68	71	73	74
	合計	34	61	68	71	73	74
検察官	フルタイム型	10	21	20	21	21	21
	パートタイム型	2	4	11	6	7	10
	合計	12	25	31	27	28	31
一般職の国家公務員	フルタイム型	3	14	3	0	0	0
	パートタイム型	3	5	8	6	3	5
	合計	6	19	11	6	3	5
合計	フルタイム型	13	35	23	21	21	21
	パートタイム型	39	70	87	83	83	89
	合計	52	105	110	104	104	110

（注）1　最高裁判所、人事院及び法務省の資料を基に総務省行政評価局が作成した。

2　フルタイム型：専ら法科大学院における教授等の業務を行う形態。法科大学院への裁判官及び検察官その他の一般職員の国家公務員の派遣に関する法律第11条第1項に基づく派遣。

3　パートタイム型：本来の職務とともに法科大学院における教授等の業務を行う形態。法科大学院への裁判官及び検察官その他の一般職員の国家公務員の派遣に関する法律第4条第3項に基づく派遣。

資料 15

法科大学院の認証評価について

制度の概要

・　認証評価機関は、法科大学院の教育課程や教員組織等の教育研究活動の状況について評価（５年以内ごと）を行い、評価基準に適合しているか否かの認定（「適格認定」）を行う。
・　大学等は複数の認証評価機関の中から評価を受ける機関を選択。

文部科学大臣による認証評価機関の認証

・　認証評価機関として必要な評価の基準・方法・体制等についての一定の基準（認証基準）を、省令により規定。
・　認証評価機関になろうとする者は、文部科学大臣に申請の上、中央教育審議会の審議を経て、文部科学大臣より認証を受ける。
・　その際、認証評価機関になろうとする者は、当該団体が行う評価基準についても、あらかじめ詳細を明示した上で、審議・認証を受ける。

法科大学院を対象とした認証評価機関

（財）日弁連法務研究財団（平成１６年８月３１日認証）
（独）大学評価・学位授与機構（平成１７年１月１４日認証）
（財）大学基準協会（平成１９年２月１６日認証）

法科大学院の認証評価受審状況

（　）は不適格となった大学数
平成２２年３月２９日現在

	日弁連法務研究財団	大学評価・学位授与機構	大学基準協会	合　計
平成１８年度	２（　０）	－	－	２（　０）
平成１９年度	１１（　１）	９（　４）	２（　０）	２２（　５）
平成２０年度	１４（　６）	１６（　２）	１４（　９）	４４（１７）
平成２１年度	１（　０）	３（　１）	２（　１）	７（　２）
合　計	２８（　７）	２８（　７）	１８（１０）	７４（２４）

※ 京都産業大学は平成２０年度及び平成２１年度に受審（上記の表では平成２０年度の評価結果のみ記載）。

資料 16

新司法試験受験者数に占める新規修了者数の割合の推移

（単位：人、％）

試験実施年	平成18年	19年	20年	21年	22年
新規修了者	2,091 (100.0)	3,704 (80.4)	3,977 (63.5)	4,012 (54.3)	3,732 (45.7)
修了後2年目以降の者 （前年以前の不合格者を含む）	－	903 (19.6)	2,284 (36.5)	3,380 (45.7)	4,431 (54.3)
受験者数	2,091 (100.0)	4,607 (100.0)	6,261 (100.0)	7,392 (100.0)	8,163 (100.0)

（注） 法務省及び文部科学省の資料を基に総務省行政評価局が作成した。

資料 17

法科大学院修了者の新司法試験の受験状況

（単位：人、％）

修了年度	平成17年	18年	19年	20年	21年
修了者総数	2,176 (100.0)	4,415 (100.0)	4,910 (100.0)	4,979 (100.0)	4,772 (100.0)
翌年度受験者数	2,091 (96.1)	3,704 (83.9)	3,977 (81.0)	4,012 (80.6)	3,732 (78.2)
翌年度非受験者数	85 (3.9)	711 (16.1)	933 (19.0)	967 (19.4)	1,040 (21.8)

（注） 法務省及び文部科学省の資料を基に総務省行政評価局が作成した。

資料 18

新司法試験の最終合格点の推移

（単位：点、％）

試験実施年	平成18年	19年	20年	21年	22年
最終合格点（総合評価）	915	925	940	785	775
満点	1750	1750	1750	1575	1575
得点率	52.3	52.9	53.7	49.8	49.2

（注） 法務省の資料を基に総務省行政評価局が作成した。

資料 19

平成 22 年新司法試験の合格者と不合格者の得点状況

（単位：点、％、人）

合否	得点（総合点）	得点率	人　数（合格者に占める割合）	割合	備　考
新司法試験合格者	１５７５	100.0	0	0.0	満点
	１１９１　～　１１０２	75.6～70.0	9（0.4）	0.1	合格者の最高点と最低点の差は 416 点
	１１０１　～　９４５	69.9～60.0	２１９（10.6）	2.7	
	９４４　～　７８７	59.9～50.0	１，６２１（78.2）	19.9	
	７８６　～　７７５	49.9～49.2	２２５（10.8）	2.8	
	合格者計①		２，０７４（100）	25.4	
総合評価対象者のうち不合格となった者	７７４　～　７２４	49.1～46.0	９３８	11.5	合格者３千人とした場合の合格圏内　合格者の最低点との差は１点～51 点
	７２３　～　６３０	45.9～40.0	１，５２９	18.7	
	６２８　～　４３２	39.9～27.4	８５８	10.5	
	不合格者計②		３，３２５	40.7	
計（①＋②）			５，３９９	66.1	総合評価の対象者数
総合評価の対象外③			３７４	4.6	
計（①＋②＋③）			５，７７３	70.7	短答式試験合格者数
短答式試験不合格者④			２，３９０	29.3	
受験者総数（①＋②＋③＋④）			８，１６３	100.0	

（注）１　「平成 22 年新司法試験の結果」（法務省）を基に、総務省が作成した。

２　「総合評価の対象外」とは、論文式試験を受験したが、最低ライン点（公法系科目 200 点、民事系科目 300 点、刑事系科目 200 点、選択科目 100 点の 25％未満）に達しない科目があるため総合評価の対象外とされたものである。

３　総合評価の合否判定は、短答式試験の素点（350 点満点）を 0.5 倍したもの（175 点）に、論文式の素点（800 点満点）を 1.75 倍したもの（1,400 点）を加算した点数を総合点として算出（総合評価）し、それが 775 点以上の者を合格としている（H22.9.8 司法試験委員会決定）。

資料 20

平成 22 年 11 月 24 日（衆議院法務委員会決議）

裁判所法の改正に関する件

政府及び最高裁判所は、裁判所法の一部を改正する法律の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。

1　改正後の裁判所法附則第 4 項に規定する日(注)までに、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。

（注）平成 23 年 10 月 31 日

2　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。

右決議する。

資料 21

ヒアリング対象者の主な意見等

① 大宮法科大学院大学教授・弁護士　久保利　英明

② 中央大学法科大学院教授　安念　潤司

③ 日本大学法科大学院教授　松村　雅生

④ 伊藤塾塾長・弁護士　伊藤　真

⑤ 弁護士　日吉　由美子

⑥ 弁護士　廣澤　努

⑦ 金融庁職員　小澤　裕史

⑧ 新司法試験合格者（社会人）

⑨ 新司法試験合格を断念し法曹以外の職に就いた者

⑩ 新司法試験合格を断念し法曹以外の職に就いた者

⑪ 法科大学院在学生

⑫ 法科大学院在学生

①

法科大学院(法曹養成制度)の評価に関する研究会レジュメ

平成22年9月10日

大宮法科大学院大学教授・弁護士　久保利　英明

1．法曹養成制度構築上の根本的欠陥

① 韓国の法科大学院が、ⅰ．司法研修院の廃止、ⅱ．法科大学院設置大学における法学部の廃止、ⅲ．修学年限を一律3年とし、既修者コースは設置しないというドラスティックな改革を伴ったのに対し、司法制度改革審議会意見が中途半端な制度改良に終わったこと

② 司法制度改革審議会の意見書提出後、検討会は開かれたものの、具体的制度設計が法務省と文科省という既存の司法と教育担当省庁に全面的に任されてしまったため、法科大学院独自の教育システムはないがしろにされ、法学部や法務研究科をベースにした大学院教育に止まった。

また、司法研修所の変革は期間の短縮と実務庁での修習の重視に止まり、訴訟活動を中心とする旧来型の法曹三者の育成が基本とされた。多様な法曹が国民の社会生活上の医師として厚い層として存在するという法科大学院の理念と具体的養成制度が分裂した。

③ このため、ⅰ．法学部と法曹養成教育の分離が図られず、ⅱ．司法試験問題が従来同様法律知識の確認に主眼が置かれ、ⅲ．司法研修所の教育内容も裁判官・検察官としては必須でも弁護士としては活動の一部に過ぎない訴訟中心のカリキュラムのままとなり、ⅳ．企業法務や公務員としての活動など弁護士の職務の新しい展開などについて進展しなかった。

司法制度改革審議会の理念を如何に取り入れるかが、旧来の法曹三者と文科省という従来の延長線上でのみ検討され、新しい法曹の役割や資質を問題にすることなく決定された。

2　法曹養成制度運用上の問題点

① 法科大学院が専門職大学院として位置づけられ、当初設立認可に当たっては大学院の教員資格たる㊒が要求された結果、実務家教員が設置当初基本科目の教員となることが出来ず、結果として研究者教員のみでスタートしたことから、法学部との差異がなくなり、既修者にはもの足りず、未修者には理解しがたいものであったことから、予備校に通う学生が発生した。一般的に言えば実務家教員の方が研究よりも教育に熱意を持ち、学生をクライアントと考える性癖から法科大学院の教員としては適性が高いのではないだろうか。教員の資格認定はもっと緩やかであるべきであった。

② 大半の法科大学院の教育が既修者中心のため、未修者は1年間で既修者に追いつくことが求められ消化不良を起こすと共に自信を喪失している。司法試験は法律・判例の記憶力中心の短答式が維持されるなど、他学部出身や社会人経験の利点は考慮されないため、理系や語学系を中心とした未修者の合格率は低率である。このため、未修者の法曹志望者は激減の一途をたどり、法曹の多様性を力説した意見書の要請とは逆の方向へと進んでいる。法曹の多様性を確保するために司法試験の見直

しと、法科大学院の既修者コースの廃止ないしは減少、そして、既修者コースと未修者コースを併設する場合は、２年時からの既修・未修混合クラス編成は禁止されるべきである。

③　司法研修所は訴訟中心の教育機関であるが、訴訟事件についての弁護士不足は必ずしも現実化していない。事件数の推移や裁判官の増員状況を見ても、司法制度改革審議会が要望した毎年3000人の法曹の全てが訴訟活動を専門にする必要はない。訴訟弁護士になろうとするものが習得すれば十分な訴訟技術や高度の訴訟法教育を、全員強制的に、且つ無給で、職務専念義務まで課して実施する合理性はないのではなかろうか。

その意味で司法研修所での修習を任意とする運用も検討されるべきである。

②

法科大学院(法曹養成制度)の評価に関する研究会レジュメ

平成22年11月9日

中央大学法科大学院教授　安念潤司

1　自己紹介

2007年11月まで成際大学法科大学院

憲法(1年次生向け、4単位)

公法総合(3年次生向け、4単位)

2007年12月から中央大学法科大学院

公法総合Ⅱ(2年次生向け、1単位分)

公法総合Ⅲ(2年次生向け、2単位)

非常勤として

知的財産法基礎(政策研究大学院大学　知財プログラム)

行政手続法(東京理科大学　知財専門職大学院　2008年度まで)

2 心掛けていること

① 学生の立場を理解する。学生は受験生であり、当面の目標は司法試験の合格以外にはない。

② 受験生としてメリットを感じられる授業でなければ意味がない。

③ 重要な部分は、口頭だけでなく、「紙」にして渡す。

④ 授業に必要な法令・判例は、自分で一度デジタルファイル化し、長大なものは、重要部分を抜粋して渡す。

⑤ 他人の論文を単にコピーして渡すことをしない。ましてや、単に参考文献として紹介するだけ，というやり方はしない。

⑥ ソクラティック・メソッドを機械的に実行しない。

⑦ 求められれば、答案・レポート等の添削を行い、かつ面談する。

③ 新司法試験の問題等について、具体的な解答例を自分で書く。

3　ロースクールの今後

マクロ経済の状況次第であると思われる。経済的にベイしない仕組みは、いずれにせよ長期的にsustainableではあり得ない。

日本経済の衰退は、予想したよりもはるかに急であり、賃金水準は、今後一層急速に低下するであろうから、高額な授業料や修学期間の機会費用を負担できる層が縮小していくであろう。

リーガル・サービスは、経済活動の派生需要であり、経済の衰退により減退していくことは避けられない。多大のコストおよびリスクを背負ってローヤーになっても、期待利得は減少していく。

ロースクール制度に導入によって、確実に生じたといえるのは、所得の移転である。

③

法科大学院(法曹養成制度)の評価に関する研究会レジュメ

平成22年11月9日

日本大学法科大学院教授　松村雅生

1　指摘される問題点と考え方

(1) 合格率の低迷

① 入学定員と司法試験合格者数を対比すると、7～8割合格は不可

② 受験対策はするな、合格率は不問→受験対策はするな、合格率は挙げろ

③ 合格者、不合格者ともに就職難

○法曹像の転換による合格者増、就職促進

○隣接法律専門職等への進出を含みうる教育カリキュラム

(2) 新司法試験合格者の質の低下

① 未修学生に、法曹スタート時点で現行試験コースと同じレベルの法律知識、実務能力を期待することが現実的か。

② 3，000人の合格者に、現行試験と同レベルを期待していたのか。

③ 法曹となってからの知識・能力の向上システム、評価システムの構築が必要

(3) 原則であるはずの未修者コースの維持が困難

① 合格率の低下・就職が困難→希望者の激減

② 法学部温存、既修者コースの認定が遠因

③ 科目・問題が多い短答式試験、適性試験がネックか

④ 未修者コースが成立しない法科大学院制度の必要性

(4) 法科大学院教育と新司法試験との連携

① 目標とする法科大学院教育の達成状況を確かめる試験内容になっているか。

○試験科目、内容の見直し

○競争試験的な状況下では、合格に直結しない授業、勉強へのインセンティブ確保が困難

2　その他の問題点

(1) 予備試験の導入

① 新たな矛盾を発生させるもの

○合格者が少なければ、スーパーエリート法曹の誕生か

○合格者が多ければ、法科大学院制度の崩壊

(2) 隣接法律専門職との関係

弁護士の増大に伴い、実際に担う業務範囲について、税理士、司法書士、行政書士、弁理士等と軋轢を生ずるおそれ

(3) 「理論と実務の架橋」の困難性

研究者教員と実務家教員の連携が容易ではない。

(4) 法科大学院の教員養成の仕組みづくりが、手探り状態

法科大学院コース、法学研究科コースのいずれか、あるいは連携か

(5) 認証評価制度

認証評価により実現を目指すものが、明確でない。

④

法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会レジュメ

平成22年9月10日

法科大学院をめぐる現状認識

伊藤塾塾長・弁護士　伊藤　真

1　新司法試験の問題の傾向

(1)　短答式問題

２５６問を３３０分で解答　（１問あたり平均１分２０秒ほど）

それぞれの設問は適切な内容といえる。

しかし、すべての範囲を７科目にわたり、しかも正確に暗記しなければならない。

←　受験生の負担は膨大

(2)　論文式問題

基本的理解を前提に現場で考えさせる問題で良問といえる。

ただ、論点の数が多くて時間との勝負になっているため、考えすぎると失敗する。

2　新司法試験に向けてどのような勉強を行っているか

合格に必要な力

①　徹底した基礎力

②　考える力（論理的思考力、未知の問題に対処する力）

③　日本語力（特に書く力）

これらを地道な泥臭い学習を続けて修得するしかない。

法科大学院では試験対策ができないため、基本的には自学自習または受験指導校を利用。

3　法科大学院の勉強だけで十分であるのか

②に関しては、法科大学院の授業が効果的

入学前に①、②を修得しているかが新司法試験の合否に大きく影響する。

結局、合格しやすい学生を入学させることができたかどうかが合格率の差。

4　旧司法試験と新司法試験の違いは何か

(1) 法科大学院卒業という受験資格制限が、参入障壁となり、多様性を阻害している。

(2) 受験回数制限が受験生を萎縮させている。

5　最後に

法科大学院制度の目的の再確認とその達成度の検証は不可欠と考えます。

以上

⑤

法科大学院(法曹養成制度)の評価に関する研究会レジュメ

平成22年11月9日

弁護士　日吉　由美子

1　新司法試験合格のため工夫したこと（含予備校の利用）

(1) タイムマネジメント ― 会社とローとの両立のために ―

- 復習より「充分な予習」
- 土日休日の効率的な使い方
- 徹底した時間管理

(2) ロードマップの作成と見直し

- 頭の中に自分だけの「ロードマップ」
- 「法科大学院で教わること」と「自分で身につけること」の峻別
- 独りよがりな勉強を防止するため、ロードマップの見直し

(3) 健康マネジメント

- 充分な睡眠と適切な食事

(4) 予備校の使い方

- 「答練」による客観チェックとアウトプットの習熟

2　法科大学院制度、新司法試験、司法修習に対する感想

(1) 法科大学院の授業内容

- 「法的なものの考え方」を身に付けるために有効である。少なくとも、こうした系統だった教育・指導を行った機関・学校等はない。
- 「条文」「判例」を理解し記憶するのは学生個人の責任、「条文解釈の仕方」「判例の射程の考え方」等を教えるのが法科大学院の役割という「責任分担」を前提とすると、現在の法科大学院のあり方に大きな問題はない。
- むしろ、「実務家養成」という法科大学院の持つ役割について、一部の教員及び学生が確固たる認識を持つまでに至っていないところに問題があると考える。

(2) 受験予備校の必要性

- 1回勝負の試験に備えるために必要な「客観チェック」と「アウトプット習熟」のために存在意義はあると考える。

(3) 新司法試験の内容

- 実務においては、「基礎的な知識」を足がかりに、「法的思考」を駆使して、未知の法律や判例等を探し、解釈し、使うことで、未知の問題に取り組むことが毎日の仕事となる。
  つまり、「基礎的な知識」と「法的思考方法」の両方が身についていなければ、法曹になっても覚束ないということである。
- 新司法試験は、「短答試験」で「基礎的な知識」の有無をチェックし、「論文試験」で「法的思考」ができるかをチェックするものであり、上述の実務のニーズに沿っている上に、内容的にも総じて良い問題である。
  「短答」と「論文」は法曹にとって、言わば車の両輪であり、両方重要である。「純粋未修」の人間を救うために「短答試験」をなくす、または簡略化するという意見があるが、それでは本末転倒である。

(4) 新司法試験の受験回数制限

・「5 年3 回」が最善か否かは別にして、自らの適性を考えたり法曹以外の分野に可能性を求めることをせず、結果的に一生を棒に振ることを防止するためにも受験回数制限は必要であると考える。

(5) 合格人数について

・「合格人数論争」は不毛である。見直しにあたっては、むしろ「資格試験」としての本質、すなわち「絶対評価」を出発点として、「どんな試験に対して、どの程度の点数を取ることが合格ラインか」という観点から考えるべきである。

(6) その他

・「多様な人材を法曹界に」という理念は間違っていない。むしろ、この理念を実現するような「制度設計」になるよう制度を改善すべきである。

① 合格率の低下を危惧して法科大学院への入学人数を減らし、又は法科大学院の数自体を減らし、同時に

② 就職が困難になることを理由に合格人数を減らし、他方で

③ 修習に入るために会社は退職せねばならず、さらに

④ 修習時代の生活費は貸与になる

というのでは、全体を見ると、まるで「法曹界にチャレンジする気を萎えさせるための制度設計」のようで、これでは、縮小再生産への「負のスパイラル」に陥るだけである。

・どの業界でも「優秀な人材の確保」がすべてである。多様な人材が、法曹資格に「チャレンジしたい」と思えるような制度になるように、「入口」のあり方から「出口」の就職問題まで、その間の生活費や奨学金等も含めた、全体の制度設計に責任を持つ組織又は機関が必要であると考える。

以 上

⑥

法科大学院(法曹養成制度)の評価に関する研究会レジュメ

平成22年11月9日

弁護士（島根県弁護士会） 廣 澤 努

1 略歴

1994/4 島根県入庁（農協指導・許認可等を担当）
1996/4 運輸省出向（沖縄振興，生活交通の維持確保，中心市街地活性化等を担当）
1999/4 島根県復帰（国際定期航空路線の開設，外国人観光客誘致等を担当）
2004/3 島根県退職
2004/4 島根大学大学院法務研究科（山陰法科大学院）入学（2007/3 修了）
2009/12 弁護士登録

2 法科大学院に入学した動機

(1) 県職員としての経験

ある外国航空会社から出雲空港に就航する旨の言質を取ったが，数箇月後に反故にされるなどの苦い経験から，法的な知識を身に着け，地域に貢献したいと思うようになった。

(2) 山陰法科大学院の創設

当時，法科大学院制度の整備と７～８割程度の新司法試験合格率が喧伝され，進学を意識した。しかし，妻が地元で働いており，既に子どももあったため，県外の法科大学院で学べる状況にはなかった。すなわち，司法制度改革審議会意見書のいう「地域を考慮した全国的な適正配置」により島根に法科大学院が設置されなければ，私が法曹の道に進むことはありえなかった。

3 新司法試験合格に向けた学修

(1) 法科大学院における学修の状況

① 法律基本科目（新司法試験の試験科目が中心）や実務基礎科目にとどまらず，基礎法学科目，隣接科目等についても積極的に履修した。

② 通学に往復３時間程度かかる上，子どもの世話等もあり，思うように勉強時間が確保できなかった。結果，日ごろの勉強は必然的に授業の予習・復習に限られ，別途自習時間をとることはほぼ不可能であった。

③ 勉強は，教科書や講義資料を繰り返し読むことが中心で，そのほか，教わっている先生や愛読する教科書を書かれた先生の論文を読むなどしていた。３年次の終盤，先生（実務家教員）に勧められ，勉強の成果をレジュメにまとめてみたところ，知識の整理に大いに役立った。

④ 新司法試験合格のために特別な工夫をしたということはないが，基本的な事柄を重視したことが有用であったと思われる。

(2) 司法試験予備校の利用

① 未修者は，勉強方法や答案の書き方が分からない。地方小規模校にあっては，全国的に見た自分の実力も分からない。そこで，３年次の秋から予備校の答案練習（短答・論文）を受講した。しかし，民事・刑事模擬裁判を含む授業との両立ができず，消化不良に終わってしまった。

② 2007年，2008年の新司法試験を受験する直前に，予備校の模試を受けた。長時間の試験に耐える訓練として有益であり，短答式試験を解くコツを身に着けることもできた。

4　新司法試験に合格しなかった場合のリスク

設立時の入学定員が想定より増加したため，法科大学院受験を決意する時点において，全修了者の７～８割が新司法試験に合格するのは非常に困難であろうと推測できた。

ただ，司法制度改革審議会意見書の「相当程度（例えば約７～８割）」という記載を信頼していたし，退路を断つ以上は合格するしかないという高揚感も手伝ってか，三振した場合の身の処し方は具体的に考えていなかった。

5　法曹養成制度に対する感想など

(1) 三振制，低い合格率，経済的負担

法科大学院を経て法曹になるまでの経済的負担は過大である。三振の憂き目を見れば，ひとり受験生だけでなく，その家族の将来までも崩壊しかねない。もはや，新司法試験は社会人が退路を断ってまで挑戦する試験ではなくなっている。

三振制を維持する限り，新司法試験の合格率の低さと経済的理由から，法曹志望を断念する人が相当数あるのではないかと懸念している。三振制は，受験生の不安と受け控えを招くのみならず，法曹界に多様な人材を確保する上で大きな障害となっている。同時に，高度な法的知識を有する人材を十分に活用できないという国家的損失をも生じさせている。

そもそも，新司法試験の合格率を７～８割に設定することを前提として三振制が導入されたのであれば，逆に７～８割が不合格となる現状においては，受験回数制限の撤廃を含めて制度を見直す必要がある。

(2) 地方小規模法科大学院の意義

島根大学法文学部出身の旧司法試験合格者は，おそらく数えるほどである。これは，従来，島根県内の法曹志望者のほぼ全員が，高校卒業後，大都市圏の著名な大学に進学していたこと，近隣に司法試験予備校がないことなどが要因であると思われる。

また，県内の社会人が旧司法試験への挑戦を思い立ったとしても，予備校がないために自己流の勉強をせざるを得ず，最終合格の可能性はほとんどなかったであろう。

山陰法科大学院は，過去５回の新司法試験で１２名の合格者を輩出した。その中で弁護士登録をした６名のうち４名が山陰両県で弁護士として活動しており，そのうち３名は社会人経験者である。司法修習中（予定者含む）の複数の修了生も地元での就職を希望していると聞く。地方小規模校が，法曹の多様性確保と司法過疎の克服に果たす役割は大きい。

(3) 新司法試験受験会場の適正配置

先生方（とりわけ実務家教員）から，司法試験でも実務でも基本が重要であると頻繁に聞いていたため，受験に当たり，法科大学院での教育内容に照らして不安を覚えることはなかった。

むしろ，新司法試験がアウェー戦であること，つまり，島根から日帰りできる試験地がなく，受験直前に宿泊準備等の雑事を強いられることや，受験会場・ホテルでの孤独感等が意外な難敵となった。

すべての受験生がその実力を遺憾なく発揮できるよう，新司法試験受験会場の適正配置，すなわち大都市圏以外にも試験地を設けることを強く求める。

以 上

⑦

新司法試験に合格した者の意見等

平成22年11月9日

金融庁職員　小澤裕史

1　司法試験の合格者数

○　新司法試験のリスク

新司法試験のリスクについてはあまり考えていなかった。勉強の方法を間違わずに、一生懸命勉強をすれば合格できると確信を持っていた。

2　法科大学院

○　修了者の進路

・　法科大学院修了者にとっては、卒業後の進路として様々な選択肢があったほうがよく、公務員に就職する道も拡張していただければよいと思う。

・　また、新司法試験合格者を受け入れる会社や国・地方公共団体にとっても、法律のバックグラウンドをもつ人間を受け入れることによって、その者を活かしてよりよいサービスを提供できるというメリットがあるかもしれない。そこで、一度受け入れていただき、受け入れた者が評価できる人物であれば、徐々に受け入れる人数を拡張していただければよいと思う。

○　経済的負担

法科大学院生の中には奨学金制度を利用している者が半数ぐらいいて、弁護士として働き始める時点で何百万かの借金を背負うことになると嘆いている者もいた。法科大学院の経済的負担は大きいと思う。

○　新司法試験対策

法科大学院制度に対しては肯定的な意見を持っているが、法科大学院の数が多すぎ、新司法試験に合格する保証はないため、どうしても在学途中から新司法試験が気になり、法科大学院本来の授業がおざなりにされてしまう傾向がある。

3　新司法試験

○　受験回数制限

新司法試験の受験回数制限は妥当であると思う。５年間で３回受験して合格しなければ、法曹よりも他の道に進もうという気持ちにさせる。合格率維持のためにも妥当であると考える。

⑧

新司法試験合格者（社会人）の意見等

平成22年11月2日

匿名希望

1　法曹人口について

新司法試験の合格者数3,000人という人数にはこだわらないが、ロースクール修了生の７、８割が合格するという当初の目標を達成してほしい。

2　新たな法曹養成制度

○　社会人にとってのリスクと経済的な負担

周囲の社会人に勧められる制度ではないほど、リスクも経済的な負担も大きい。会社をやめて法科大学院に入学した場合は、３年間全く働けないことになり、経済的な負担や合格しなかった場合に修了後４年目、５年目まで受験勉強が続くことを考えると、ある程度経済的に満たされている人でないと挑戦することすらできなくなっている。

3　法科大学院

○　社会人が学びやすいシステム

多様な優秀な人材を法曹に受け入れるのであれば、働きながら学べる夜間コースをもっと作り、その代わり、入学は厳しくして、夜間コースでもしっかり学べば合格するというシステムにしていかないと、結局、法学部卒業の若い人たちが法学部時代から勉強して合格していく試験になり、昔と何も変わらない。

○　新司法試験対策

新司法試験に合格しないことにはどうにもならないとなると、学生はどうしても基本科目の授業ばかりを受講するようになるし、学校側も合格者数を増やさないと補助金削減と言われると、やはり合格者数を念頭におく現状にあるので、法科大学院の理想と現実が一致していない。

○　修了者の進路

法科大学院を修了しても世の中で何も評価されない。新司法試験に３回不合格となり、また別の法科大学院に再入学した友人もおり、おかしなことだと思う。法科大学院で学んだことが会社できちんと生かせていけるようになれば理想である。

4　新司法試験

○　受験回数制限

７、８割が合格することが前提の回数制限であるから、現段階でそれができていない以上、回数制限は撤廃すべきと考える。

⑨

新司法試験合格を断念し法曹以外の職に就いた者の意見等

平成22年11月2日

匿名希望

1　司法試験の合格者数

○　新司法試験のリスク

新司法試験のリスクは、大きかったと思うが、法曹の道がどうしても諦められなかったので、三振した後のことについては、まともに考えていなかった。前宣伝は、「きちんと勉強したら、普通の人なら3年以内には受かる」というものだったので、現在のような低い合格率は1期生の私からすると想像できなかったものだ。ただ、実際の試験問題を見て、きちんとローで勉強すれば3回以内には合格するとは思った。

2　法科大学院

○　法科大学院の多様なカリキュラム

・　法科大学院生は、現実の合格率の低さに不安感を持つ中で、一見試験の合格には関係ないかに見える科目の勉強を法科大学院ですることに葛藤がある。今の受験生は、貴重な講演会が用意されても、そんな時間があるなら試験対策に充てる、という感じだ。

・　個人的には、法科大学院において多様なカリキュラムが用意されることは必要であると思うし、実際、私の今の職業からすると、例えばＷＴＯ法を勉強しておいたことが非常に役立っている。もちろん、みんながそう思うとは思わないが、多くの学生は、多様な科目を勉強する意義は十分理解しつつも、受験回数制限が理由なのか、低い合格率が理由なのかは分からないが、不安感を持って勉強していることは間違いなく、大変だと思う。

○　新司法試験対策

・　法科大学院が受験対策を行ってくれたほうが安心はするが、それも形だけの受験対策ではかえって不安になるし、逆に受験対策ばかりのような授業であると、何のために法科大学院に入学したのかとも思う。結局はバランスの問題であるが、少なくとも自分たちの法科大学院は新司法試験に合格させることを真剣に考えてくれていると学生に思わせることが大事だと思う。

・　受験対策は多少必要であるが、予備校にとってかわるようなものにはなり得ない。

○　修了者の進路

・　新司法試験に3回不合格になった者や友人の話では、新司法試験に合格しないと一切法科大学院に入学した意味がないとどうしても思ってしまうことがつらいと言っている。

・　実際に法科大学院でいろいろなことを学べてよかったとポジティブに思える人はまだしも、仮に受験に「特化」して勉強をして新司法試験に受からなかった場合は、この5年、6年は何であったのかという感じになる。法務博士の学位はあるが、現実にはあまり意味がない。

3　新司法試験

○　受験回数制限

・　３回の受験回数制限は、このような低い合格率を前提とすると厳しいという印象を受ける。３回続けて受ける人はまれで、途中受け控えする人が多いが、えてして卒業から時間が経てば経つほどロースクールでの「体験」も希薄化し、合格にも必ずしもつながらないことを考えると、人材の社会経済的な損失とも思える。

・　他方、５年で３回受験できることは、それほど合格の見込みがない人でも３回使い切るまで受験したいという一つの区切りがあるとも言え、５年というスパンで見れば、人生転換させるきっかけを作るというシステムが機能しているとも思える。ただ、私のように、３回受験するまでもなく転身できる人はまれではないか。

⑩

新司法試験合格を断念し法曹以外の職に就いた者の意見等

平成22年11月2日

匿名希望

1　新司法試験の合格者数

○　新司法試験のリスク

新司法試験に合格しなかった場合のリスクは、受かると思っていたのであまり考えていなかった。

○　合格者数

司法試験3,000人の合格枠は、法科大学院に入学したときには達成されないだろうという認識があった。ただし、2,000人で歩留まりするとは思っていなかったので、その2,000人の枠で、その後の弁護士への就職のことを考えると、1,000人以内に入らなければ厳しいだろうという認識は常に持っていた。

2　法科大学院

○　修了者の進路

法科大学院を修了すると法務博士の学位を得るが、それを就職に生かせると考えている人間は１人もいない。就職はかなり厳しい。

3　新司法試験

○　出題内容

・　試験内容は、実際に使う問題、契約書関係の問題はもう見る影もなくなってしまい、事例も薄い問題にどんどん変容しており、実務家を念頭に置いた実務的な出題をするという趣旨からみるといかがなものか。

・　例えば今年の会社法の問題は、設立に関しての問題であったが、実務的というよりは、むしろ教室事例のような問題であった。

○　受験予備校

・　今年の新司法試験に関しては、驚くような問題が多く、行政法や地方自治法がメーンに出ており、基本を理解し、それを現場志向で考えるという趣旨であったと思うが、科目にもよるものの、見たことのない問題を出題し、その場の瞬発力のようなものを問う試験になっている。受験予備校が対応できないような問題という意味では成功しているが、果たしてそれがいいのか。

・　エビデンスがない状態で暗記が悪い、予備校が悪いと指摘されていたことには違和感があった。予備校に悪い部分は多々あると思うが、よい部分は吸収し、法科大学院や新司法試験の改善に生かしていくべきではないか。

○　採点基準や模範解答

・　今の新司法試験の問題がほとんど現場（試験会場）で考える、だから、要は覚えてもしようがないというその制度はわかるが、長文を読んで現場（試験会場）で考えるという問題に対応できる法科大学院生がどの程度いるのかということは疑問に思う。一部の天才を除き、一般の能力の人間が努力して法曹界に行くということを考えると、ドングリの背比べの中でどう採点しているのかなということは疑問に思う。

・　採点基準に関しては、ヒアリングで丁寧に開示する考査委員もいるが、できが悪いとか、合格答案でも参考にすべきでないというような否定的な意見が大半を占めており、受験生はどうすればよいのか指針を見出しづらい。

○　受験回数制限

受験制限を５年、回数ではなく年度スパンで区切るというのは１つのよい方法だと思う。

○　予備試験

・　法科大学院を修了して新司法試験に不合格となった人にとって予備試験は、現時点では相当考えにくいシステム。３年間ないし２年間法科大学院に通った後、１年かけて予備試験に合格して、法科大学院の修了と同等の資格を得て、その翌年に新司法試験を受けるというシステムは果てしなく遠い。

・　法科大学院は淘汰されつつあるが、上位校でなければ、新司法試験を真剣に目指している人であれば合格するし、そのような学校には奨学金があり、金銭的にも大した負担にならずに、既修者コースは２年間で修了資格が得られるので、２年間無償又は多少経済的な負担をして法科大学院に再入学した方が新司法試験に合格する可能性も高く、費用も安く、新たに一般教養を勉強する必要もなく、リスクが低いというおかしなことになる。したがって、制度設計に疑問がある。

⑪

法科大学院在学生の意見等

平成22年11月2日

匿名希望

1　新司法試験の合格者数

○　新司法試験のリスク

合格率の高い法科大学院に入学すれば、それなりに新司法試験に合格する可能性が高いと考え、それで法科大学院を受験した。3,000人という人数よりは法科大学院ごとの合格率を意識していた。新司法試験に合格しなかった場合のリスクについては、新司法試験を受験するのと同じ年に公務員試験を受けて、官公庁への就職を考えている。入学する前は、法曹も視野に入れていたが、今は公務員が第1志望。

2　法科大学院

○　新司法試験対策

1年生のときはすべて必修科目で、司法試験に出題される科目を学ぶことが多かった。1年生のときは講義形式で行っていた授業が、2年以降は、すべて双方向型の演習形式になった。事前に事例形式の課題が出され、それについて授業で検討するという形になっており、毎回その事例に沿った形で答案を書くようにすれば、そのまま試験対策になる印象。必修科目以外の選択科目が全体の30%ぐらいを占める。なるべく試験に関係のありそうな科目を選択。

○　答案練習

法科大学院で新司法試験の答案の書き方を教えることはタブーになっているが、これはぜひ解禁してほしい。新司法試験に合格するためというより、実務家として文書を作成する能力の養成が必要。

3　新司法試験

○　試験日程

新司法試験については、民間企業に勤めている人とか、公務員として働き始めた人など社会人が働きながら受験しやすい日程にしてほしい。そうすれば、法科大学院にいる間に就活をして、修了した後、働きながら受験できるので、社会人経験ゼロで浪人し続けるリスクを減らせると思う。

○　試験から合格発表までの期間

新司法試験から合格発表までの期間については、法曹を目指す人にとっては皆条件が同じなので特にデメリットにはならないと思う。修習や再受験に向けて勉強したり、弁護士事務所を回ったりしており、良い過ごし方が出来ているような印象。公務員併願者にとっては、新司法試験から合格発表までの間に官庁訪問ができるので、ちょうどいい。民間企業の採用はほとんど終わってしまっているので、民間企業への就職活動を並行している人にはやや不利かもしれない。

○　経済負担

親からの援助を受けており、今は経済面で苦労していない。確実に返せるかわからないので奨学金は借りなかった。

⑫

法科大学院在学生の意見等

平成22年11月2日

匿名希望

1　司法試験の合格者数

○　新司法試験のリスク

・　合格しなかった場合のリスクを今は考えておらず、司法試験に受かることだけを考えて毎日勉強している。

・　法曹の数が足りないと従来から言われていたが、実務家が受け入れられる人数はある程度決まっていたので、いきなり3,000人は多過ぎて、1,500人～2,000人でしばらく推移した後に徐々に合格人数が上がっていくだろうと思っていた。まだ合格者数3,000人に達していないが、合格人数自体にはあまり意識はなかったので、上位3,000番に入れば合格できると思って法科大学院に入学したわけではない。

・　各法科大学院の合格率が下がってきているので、法科大学院では本腰を入れて勉強しないといけないという雰囲気が見られる一方で、学部からそのまま進学した者の中には試験の現実感がやや希薄なものも多数見受けられる。職業を持つ社会人は、合格するしかないという覚悟を決めているせいか学部からそのまま進学した者よりも必死。

2　法科大学院

○　法科大学院の入学者数

法曹の実務家が何を法科大学院の修了生に求めているかにもよるが、新司法試験の合格率の低さという面から考えると、法科大学院の入学定員が多いので、法科大学院に入る前の段階である程度人数を絞る制度のほうが好ましいのではないか。法科大学院を修了した後も司法試験に落ち続けて道に迷っている人を多く見たり聞いたりしているので、早いうちから何らかの形で選抜する制度のほうがよい。

○　教育内容

法学部の学生のときは司法試験用の授業ではなく、教養としての法学や法律の基礎理論・概念、学問としての法学を学ぶというスタンスであったので、法科大学院に入るメリットは、本当に実務家としての法律の知識・技術を習得していくことにある。法科大学院は、新司法試験に向けた答案練習もさることながら、文章そのものの書き方だったり、思考能力を鍛える実践的な時間であったり、授業もいくつかあればよい。

○　情報の公開・提供

法科大学院の現状や修了生の進路の情報が公開されていれば、大学生が進路を決定する際の判断材料になる。学部生の就活が始まる3年次に進路について迷っている学生が多いと思うので、就活セミナー等の際に、法科大学院の状況がわかるような情報が提供される仕組みになっていればよい。

3　新司法試験

○　旧司法試験と新司法試験

旧司法試験は、働きながら、あるいは大学時代から受けられる制度というメリットがあった。一方、新司法試験は、実務家に指導していただくので、法科大学院修了後にスムーズに修習なり実務に入っていけるというメリットがあるので、どちらにも一長一短。

○　試験の内容

新司法試験は、かなりの分量であることは間違いないが、旧司法試験も多くの論点や争点・学説等を覚え、論証していかなければならないことからすると、新旧の試験は試験の性質の違いはあるものの勉強の分量そのものには違いはないように思われる。また、新司法試験は旧司法試験時代よりは、思考能力、理解力、表現力の方が問われているので、同じ試験であるとは考えていない。

法曹養成制度の改善に関する緊急提言

２０１１年３月２７日
日本弁護士連合会

提言の趣旨

当連合会は，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の理念をふまえ，同制度が抱える課題を解決するための緊急の対応策として，以下のとおり提言する。

１　地域適正配置と学生の多様性確保の観点をふまえ，統廃合を含めた方策を通じて法科大学院の一学年総定員を大幅に削減すること。
２　法科大学院生に対する経済的支援の充実をはかること。
３　司法試験への対応が法科大学院教育に好ましくない影響を与えている現状に鑑み，司法試験の在り方を見直すこと。
４　司法試験の受験回数制限を当面の間５年５回等に緩和すること。
５　来年度から実施される予備試験については，その実施状況を検証するとともに，制度趣旨の実現に配慮し，法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念を損ねることのないよう運用すること。
６　法曹三者による実務修習開始前の集合的修習を実施すること。
７　司法修習生に給与を支給する制度を維持すること。
８　司法の制度的基盤の充実と法曹の活動領域拡大のための方策を実施すること。

提言の理由

第１　はじめに

１　当連合会は，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の理念をふまえ，その充実，発展をはかるため，新しい法曹養成制度全体に関する改善方策について，２００９年１月「新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言」（以下「２００９年提言」という。）をとりまとめ，その実現に向けて取り組んできた。同提言の概要は次のとおりである。
①　地域的な適正配置に配慮した法科大学院総定員の大幅削減
②　改善が困難な法科大学院に関する他校との連携，学生募集停止な

ど適切な措置の実施

③　基本的履修科目に関する到達目標の設定

④　臨床科目の一層の充実

⑤　純粋未修者に対する教育内容・方法の工夫

⑥　各法科大学院における厳格な成績評価と修了認定の実効性担保と，各認証評価機関における適切な評価方法の工夫

⑦　短答式試験の基本的法律知識への限定と，論文式試験との配点割合の見直し

⑧　予備試験制度の例外的な法曹資格取得の途としての運用

⑨　新司法試験終了後，分野別実務修習開始までの間の実務導入教育の実施

⑩　新規登録弁護士研修など継続研修の体制整備

⑪　法科大学院，司法試験，司法修習の各運用状況等の情報公表の推進

2　その後，２０１０年７月，法務省及び文部科学省が設置した「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」は，新たな法曹養成制度の改善に向けた具体的な検討を行うための「新たな検討体制（フォーラム）」（以下「フォーラム」という。）を政府内に設置することを提言した。フォーラムは近日中に設置される見通しであり，一定の成果を挙げながらも，様々な改善を要する問題点が指摘されている新しい法曹養成制度は，今後，このフォーラムにおいて改善方策に関する政策決定が行われる見通しとなっている。

また，司法修習給費制の一年延長を決めた裁判所法の一部を改正する法律（平成２２年法律第６４号）に関する衆議院法務委員会決議（２０１０年１１月２４日）においても，法曹養成制度の在り方全体についての速やかなる検討が求められており，今後，法曹養成制度の改善に向けた動きが本格化する情勢にある。

本提言は，このような状況の下，２００９年提言を前提に，その後の状況をふまえ，緊急に実施すべき対応策について提言するものである。

第２　提言について

1　法科大学院の大幅な定員削減

(1) 大幅削減の必要性

当連合会は，２００９年提言において，法科大学院の一学年総定員を当面４０００名程度にまで大幅削減することを提言した。

その後，削減に関する各方面での取組の結果，２００５年度に５８２５名だった一学年総定員は，２０１１年度には４５７１名にまで削減される見通しである。しかし，これ以上の削減が実現する具体的な目処は立っていない。

２００９年提言でも述べたとおり，定員削減は，密度の濃い，きめ細かな授業を可能にし，教育の質を維持・向上することに資するものである。また，入学定員が縮小され，法科大学院修了者が相当の割合で法曹資格を取得できるようになれば，多様で優秀な法曹志望者の法科大学院への入学を促進し，減少傾向にある法科大学院の志願者増加につながることも期待される。

２０１０年度の実際の入学者数は４１２２人であり，入学者数においては４０００人に近づきつつあるが，上記観点からは，４０００名程度にまでの一学年総定員の削減を緊急に実現するのみならず，さらなる削減をはかる必要がある。

(2) 統廃合を含めた方策

定員削減に際しては，２００９年提言でも述べたとおり，大都市の大規模校における大幅な定員削減などの方策がとられるべきであるが，同時に，法科大学院の統廃合は避けることができない。

当連合会は，２００９年提言において，質量ともに十分な専任教員を確保することや，一定の質を備えた入学者を定員に見合った人数確保することができないなど，法科大学院の理念に沿った教育を実施するために必要な体制を整えることが困難な状況にある法科大学院は，他法科大学院との間での教育課程の共同実施や，学生募集の停止などを含めた適切な措置を講ずべきとの提言を行った。

すでに履修単位の共通化などの教育連携や学生募集を停止した法科大学院が現れるなどしてはいるが，その動きは未だ一部にとどまる。定員削減に向けて，これらの方策が引き続き進められる必要がある。

(3) 地域適正配置と多様性確保

なお，統廃合を含めた方策によって定員を削減するに際しては，

地域適正配置と多様性確保の観点をふまえる必要がある。

法科大学院の適正配置について，当連合会は，教育の機会均等の理念及び弁護士の過疎・偏在解消の見地等から，全国適正配置の観点に十分配慮すべきとの提言を行っている（２００９年提言，「中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会『法科大学院教育の質の向上のための改善方策について（中間まとめ)』に対する意見」（２００８年１２月１９日))。また，法科大学院が設置されている地域の各弁護士会は，地域に根ざした弁護士を，自らの責任によって養成すべく，地元法科大学院と共に，全力をあげて取り組んでいる。

統廃合等による定員削減に際しては，これら各地の法科大学院における改善に向けた取組に配慮されるべきである。

また，多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹として輩出することは，新しい法曹養成制度の基本理念である。したがって，定員削減に際しては，全体としての学生の多様性が損なわれることがないよう，夜間課程の設置をはじめ，様々な方法を通じて社会人や法学部以外の学部の出身者を受け入れる努力を行っている法科大学院に対して十分な配慮がされるべきである。

２　法科大学院生に対する経済的支援の充実

当連合会は，２０１０年の第６１回定期総会において，「市民の司法を実現するため，司法修習生に対する給費制維持と法科大学院生に対する経済的支援を求める決議」（以下「６１回総会決議」という。）を採択し，法科大学院生に対する経済的支援の充実に向けて取り組んできた。

しかし，２０１１年度予算においては，大学全体に関する授業料免除枠が僅かに拡大したに過ぎない。貸与制奨学金の返還免除については，一定の拡充を前提とした概算要求がなされたものの，最終的な予算には全く反映されなかった。

本来，給付制奨学金が早期に創設されるべきであるが，緊急の対応として，日本学生支援機構による第一種奨学金に関する返還免除制度の拡充及び授業料減免制度の一層の拡充がはかられるべきである。

また，これら学生個人に対するものだけではなく，国立大学運営費

交付金，私学助成金の増額など，法科大学院に対する国の財政支援（機関支援）の充実も，併せてはかられるべきである。

3　司法試験の改善

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の下において，司法試験は，法科大学院教育の成果を確認する試験として位置付けられている。

ところが，法科大学院教育の未成熟，司法試験合格率の低迷，短答式試験に対する負担感等の事情から，大半の学生は，法科大学院のカリキュラムの履修のほか，司法試験の受験対策に相当の労力を費やさざるを得ず，そのことが，教員の授業内容など法科大学院教育の在り方に好ましくない影響を与えている。

このような現状に鑑み，教育内容・方法の工夫や厳格な成績評価と修了認定の実効性確保等，法科大学院教育の成熟に向けた一層の取組とともに，試験科目の再検討など，司法試験の在り方についても見直しを検討すべきである。

4　受験回数制限の緩和

現在の司法試験は，法科大学院修了後，５年以内に３回までという受験回数制限が存在している。

このような受験回数制限制度は，司法試験がプロセスとしての法曹養成の理念の下，法科大学院教育の成果を確認する試験として位置づけられ，かつ，修了生の７～８割が合格する状況を想定して設けられたものであった。

しかし，新司法試験の現状は当初の想定を大きく下回る合格率にあり，現行の受験回数制限は，受験生にとって過酷な制度と受けとめられている。そのため，３回の受験回数を「有効に使う」方策として受験控えが広範に生じており（２０１０年試験の受験率は７３・４％である），受験現場に歪みを生じさせている。

したがって，現在の受験回数制限については，少なくとも当面の間，５年以内に５回まで受験できるとするなど，一定の緩和を行うことが相当である。

5　予備試験の制度趣旨に沿った運用

来年度から実施される司法試験予備試験は，「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適切な途を確保すべきである」という司法制度改革審議会意見書の提言を受けて制度化されたものであり，その制度趣旨は明確である。ところが，予備試験は受験資格制限のない誰でもが受験できる試験になったことから，その運用によっ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の成熟を妨げる懸念がある。この点については，司法試験法等改正の際の衆議院法務委員会附帯決議（平成１４年１１月１２日）においても，「法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念を損ねることのないよう，司法試験予備試験の運用に努める」とされており，参議院法務委員会でも同様の附帯決議がなされていたところである。

したがって，予備試験については，その実施状況を十分検証し，司法制度改革審議会意見書及び上記附帯決議の趣旨に沿った運用に配慮すべきである。

6　法曹三者による集合的修習の実施

法科大学院における実務導入教育がなお未成熟であることに鑑み，これが充実するまでの間の対策として，２００９年提言は，「各法科大学院と法曹三者の連携の下，新司法試験終了後，分野別実務修習開始までの間に，必要な実務導入教育を実施すること」を提言した。

その後，当連合会は，２００９年秋から法科大学院協会，最高裁，検察庁の協力を得て，司法修習採用予定者を対象とした司法修習開始前研修（事前研修）を実施するなどして取り組んでいるところであるが，いずれも任意参加の研修であること等の事情から，円滑に司法修習（実務修習）に入るための対応として，なお十分とは言い難い。

現在，法科大学院教育と司法修習との連携については様々な検討が行われているところであるが，少なくとも緊急の対策として，司法修習の一環として，実務修習開始前に，法曹三者による何らかの集合的な修習を実施する必要がある。

7　司法修習生に給与を支給する制度の維持

司法修習生に対する給費制については，２０１０年１１月２６日に成立した裁判所法の一部を改正する法律（平成２２年法律第６４号）によって，２０１１年１０月３１日までの延長が決定された。しかし，同法によると，現状のままでは，その後は，当初予定されていた貸与制が実施されることとなる。

新しい法曹養成制度が真に「国民の社会生活上の医師」を養成する制度として機能するには，貧富の差を問わず法曹への門戸が開かれていることが必要である。優れた資質を備えた多様な人材が，経済的な事情から法曹を志すことを断念せざるを得なくなる事態が拡大することがあってはならない（前記６１回総会決議）。

したがって，司法修習生に給与を支給する制度を維持すべきである。

8　司法の制度的基盤の充実と法曹の活動領域拡大のための方策

現在の法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度が，その理念に沿って充実，発展を遂げるためには，法曹養成制度の改善をはかるのみでは不十分であり，養成された法曹が，司法の分野はもちろんのこと，社会の様々な分野でその役割を十全に発揮できることが必要である。また，そのことが，法の支配が貫徹し，市民の権利が適切に保障される社会の実現には不可欠といえる。

そのため，訴訟実務を中核とした司法の分野においては，民事司法，刑事司法の改革，法律扶助の拡充，裁判官，検察官の増員と裁判所支部の充実をはじめとした，司法の制度的基盤の充実に向けた諸方策が実施される必要がある。

また，法の支配を社会に貫徹させるには，司法の分野にとどまらない，法曹の活動領域の拡大が必要である。現在，当連合会は，企業，中央省庁，地方自治体，国際機関等への組織内弁護士の拡大に向けた様々な取組を行っており，一定の成果を生んでいるところであるが，当連合会の取組のみによる採用数の拡大には自ずから限界もある。これら組織内弁護士の拡大に向けた，制度的措置を含めた対応が必要である。

9　中長期的な検討課題

本提言は，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度が抱える

様々な課題を解決するための緊急の対応策をとりまとめたものであるが，同制度の抜本的改革に向けては中長期的な検討が必要である。たとえば，新しい法曹養成制度における司法修習の位置づけ，法科大学院創設後の法学部教育の在り方，司法試験合格者以外の法科大学院修了者の進路など，検討課題は少なくない。当連合会は，これら中長期的な検討諸課題についても，今後併せて検討を進めていく所存である。

以　上

法曹人口政策に関する緊急提言

２０１１年（平成２３年）３月２７日
日本弁護士連合会

1　当連合会は、これまで「市民にとって、より身近で利用しやすく分かりやすく、頼りがいのある司法」の実現に向けて、司法基盤整備や制度改革を政府及び関係諸機関に求め、また自らも取り組んできた。その結果、弁護士過疎・偏在の解消・改善や被疑者国選弁護制度の実現、民事扶助制度の一定規模の拡充等がなされてきた。

しかしながら、法律扶助制度の抜本的拡充、司法過疎解消のための裁判所支部の充実、裁判官・検察官の大幅増員、民事訴訟・行政訴訟制度の抜本的改革と実体法の整備等、市民のための司法の基盤整備は不十分であり、改革はいまだ途上にある。

当連合会は、これまでの司法改革を検証し、是正すべき点は是正するとともに、司法基盤整備のさらなる充実を政府及び関係諸機関に求め、司法制度の改革に引き続き全力で取り組む。

2　法曹人口に関しては、司法試験合格者数が、1963年から1990年までは400人から500人台で推移していたところ、1993年以降約700人、1999年以降約1000人、2004年以降約1500人、2007年以降約2100～2200人（2006年以降は新旧両司法試験の合計数）と急増している。

しかしながら、これまでの法曹人口増員のペースがあまりに急激に過ぎたことに加え、法曹養成制度がいまだ十分に対応できているとはいえず、「法曹の質」への懸念が生じている。また、裁判官・検察官増員がほとんど進んでいないことをはじめ、司法基盤整備がいまだ不十分な中で、弁護士のみが急増した結果、現実の法的需要とのバランスを欠き、そのことが新人弁護士の実務法曹としての経験・能力の獲得に影響を及ぼしている。

そして、このような制度の「ひずみ」ともいえる問題状況は、司法の利用者である市民の権利保障や弁護士への信頼に少なからずマイナスの影響を及ぼすものであり、早急に対策を講じる必要がある。

3　第一の問題は、急激な合格者増員の中で、法科大学院制度及び新修習制度が、「法曹の質」の維持という観点から見て、法曹養成制度として十分に機能していないのではないかという懸念である。

現在の法科大学院においては、設立数及び入学定員が過剰な状態にあり、またその教育内容や教員の資質、修了認定の厳格さなどに大きな格差があるといわれている。そして現実に司法修習生の一部に基本的な知識不足・理解不足の者がいることが指摘され、二回試験の不合格者がかなりの数にのぼる事態も生じている。

もとより、一部にそのような司法修習生がいるからといって、法科大学院出身の司法修習生全体の質に問題があるかのようにいうことはできないが、現在の合格者数において法曹養成の面でそのような「法曹の質」への懸念があるとすれば、その是正策が検討されるべきである。現在、法科大学院制度については、その数や総定員数、教育内容、適正配置等について見直しの議論が行われている。

また、１年に短縮された司法修習制度について、「法曹の質」の観点から養成の方法とその期間などに疑問や懸念の声も多々あり、そのあり方について、あらためて検証が必要である。

以上のような点を踏まえて、当面の合格者数を検討するべきである。

4　第二の問題は、新人弁護士のいわゆる就職難によって、実務家として必要な経験・能力を十分に修得できていない弁護士が社会に大量に生み出され、市民の権利保障に支障をきたすおそれがあることである。

長引く経済不況もあって、新人弁護士をめぐる雇用環境は悪化している。2010年末の新63期の弁護士一斉登録時点で、前年の1.6倍の214人の修習終了者が未登録という事態が生じており、弁護士、弁護士会、関係者の努力もありその後改善が見られるものの相当多数の者が弁護士として法律事務所に就職できない状況は今後もさらに深刻化して続くことが懸念される。

このような就職難が生じること自体、当初予測されていた弁護士への法的需要が社会に現れていない証であるという指摘もなされている。

もとより、就職難は社会全体の傾向であり、弁護士だけが特別というわけではない。しかし、市民の権利の守り手である弁護士が実務家として一般社会や市民の要請に的確に応えていく能力を身に付けるためには、先輩法曹の指導のもとで実務経験を積み、能力を高めていく、いわゆるオン・ザ・ジョブ・トレーニング（ＯＪＴ）がどうしても必要である。それが就職難のために得られないとすれば、実務家として必要な経験・能力を十分に修得できていない弁護士が社会に大量に生み出されていくことにもなりかねない。

5　このような様々な制度の「ひずみ」が発生している現状においては、2002年3月の閣議決定における「平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3000人程度とすることを目指す」とした部分については、もはやその妥当性を欠いているとも評価できる。

当連合会は、2009 年3 月に合格者数は当面現状程度にとの提言を行ったが、当時懸念されていた弁護士過疎・偏在問題や被疑者国選・裁判員制度への対応態勢問題については、現在の増員ペースによらなくても対応が可能な状況となっている。

よって、当連合会は、司法基盤整備及び法的需要の状況を検証しつつ、このような「ひずみ」を是正する方策として、法曹人口増員のさらなるペースダウンを提言するものである。

6　以上のとおりであるので、当連合会は、政府及び関係諸機関に対し、当面の緊急対策として、司法試験合格者数を現状よりさらに相当数減員することを求める。

当連合会は、今後も、社会にとって適正な法曹人口のあり方について検討を進め、市民や関係者との対話を重ねながら、市民に理解され支持される政策作りを行ない、「市民にとって、より身近で利用しやすく分かりやすく、頼りがいのある司法」を実現するための運動を進めていく所存である。

以上

ご存じですか？

日弁連は

こんな活動をしています

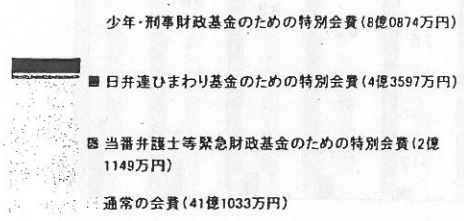
JFBA 日本弁護士連合会

2011年3月発行

活動のほとんどは「社会貢献」です

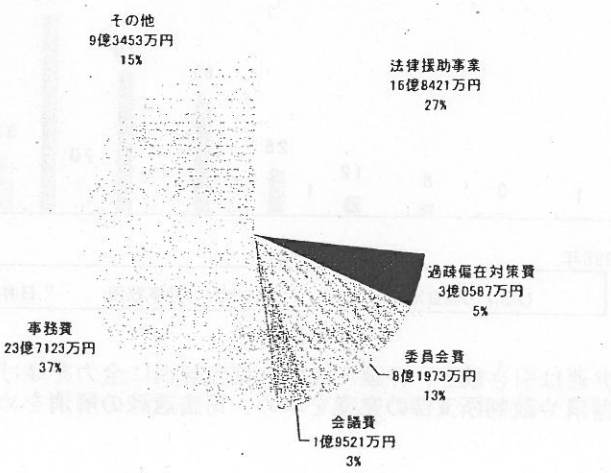
日弁連の事業活動支出は、年間約63億円です。そのほとんどが、人権擁護活動や社会的・経済的弱者の法的支援のための事業費、運営費に使われています。

会員が負担する会費の内訳（2009年度決算）



日弁連は、弁護士法で設立された公共的団体です。「基本的人権と社会的正義の実現」（弁護士法１条）を使命とする、全国約３万人の弁護士の全員が加入して特別会費を含む会費を負担しています。

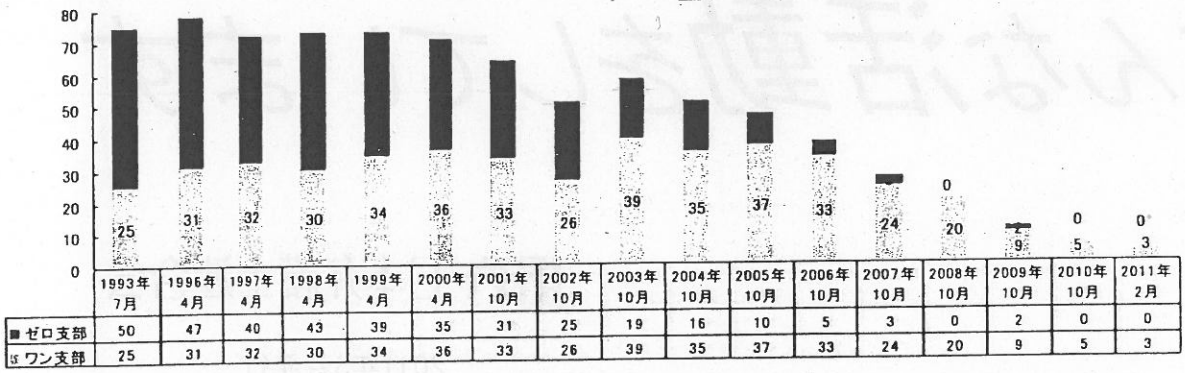
2009年度事業活動等の決算の内容



全国各地に弁護士がいます

日弁連は、1996年から**弁護士ゼロワン地域**（地方・家庭裁判所支部管轄区域を単位として、登録弁護士がまったくいないか、1人しかいない地域）を中心に法律相談センターを設置する活動を開始しました。1999年には日弁連ひまわり基金を創設、2000年から全弁護士より特別会費を徴収して**ひまわり基金法律事務所（公設事務所）**の設置、弁護士過疎地域の法律相談センターの援助等を行い、2006年10月までに弁護士会独自の努力によってゼロ地域を5カ所にまで減らしてきました。

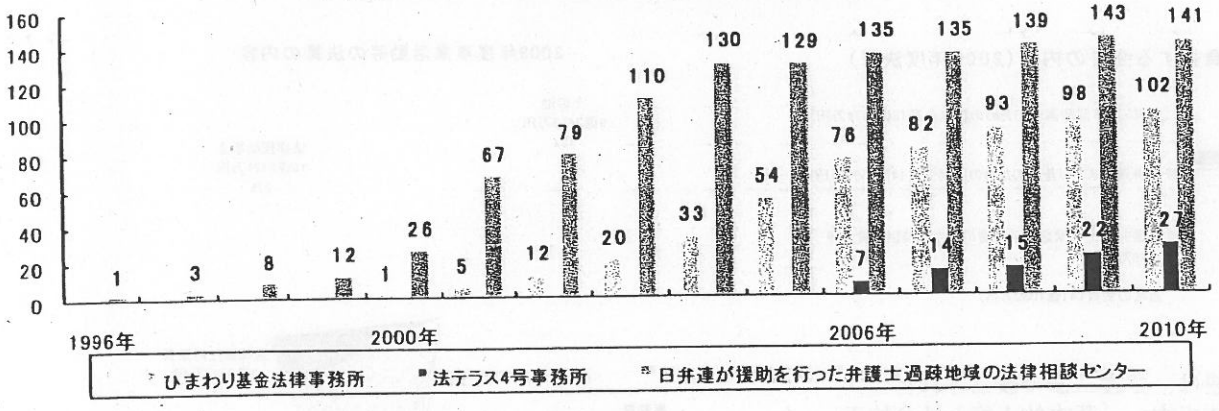
弁護士ゼロ・ワン地裁支部数の変遷



	1993年7月	1996年4月	1997年4月	1998年4月	1999年4月	2000年4月	2001年10月	2002年10月	2003年10月	2004年10月	2005年10月	2006年10月	2007年10月	2008年10月	2009年10月	2010年10月	2011年2月
■ゼロ支部	50	47	40	43	39	35	31	25	19	16	10	5	3	0	2	0	0
▯ワン支部	25	31	32	30	34	36	33	26	39	35	37	33	24	20	9	5	3

さらに、2006年10月から法テラス（日本司法支援センター）が業務を開始し、司法過疎地域に法テラスの地域事務所（4号業務対応地域事務所）を設置しています。
2010年10月現在、ひまわり基金法律事務所は102カ所、法テラス4号事務所は27カ所、法律相談センターは307カ所（日弁連が2011年2月現在把握している数）となっています。こうした取組もあり、**弁護士ゼロ地域は0カ所、弁護士ワン地域は3カ所**となりました（2011年2月現在）。

ひまわり基金法律事務所・法テラス4号事務所の設置数、日弁連から援助を行った弁護士過疎地域の法律相談センターの数
※法律相談センターについては前年度実績（3月末日時点）に基づく



日弁連は引き続き、弁護士過疎・偏在解消に全力を挙げるとともに、**裁判官・検察官ゼロワン支部の解消**や**裁判所支部の充実**を求め、**司法過疎の解消**をめざします。

2

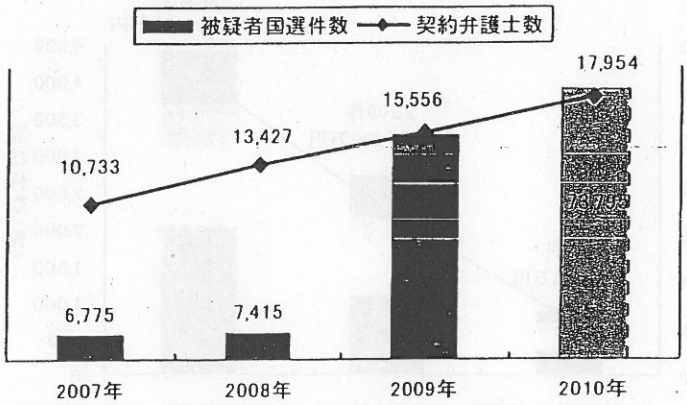
誰でも刑事弁護が受けられます

刑事事件の被告人（起訴された人）と被疑者（起訴される前の容疑者）が、貧困等の理由で自分で弁護人を選任できない場合に、国が弁護人を選任する制度が国選弁護制度です。国選弁護は、多くの弁護士が日常的に従事している公益活動です。

2006年10月から、殺人や強盗などの重大事件の被疑者に国選弁護人が付される「被疑者国選弁護」が開始しました。2009年5月からその対象が窃盗や傷害などの事件に拡大され、受理件数は約10倍になりました。 国選弁護人として契約する弁護士数も毎年増加し、2010年10月時点で1万7954人（全弁護士の6割）となっています。

日弁連は、逮捕されて拘束された全ての被疑者の弁護人依頼権の確保を目指して、さらに取組を強化していきます。

被疑者国選件数と国選弁護人の契約弁護士数



契約弁護士数は日本司法支援センターの調べによる。
2010年の被疑者国選件数は同年4月から12月の件数を年間に換算したもの。

国の支援が届かない分野にも自費で取り組んでいます

日弁連は被疑者国選弁護制度の開始前から、そして現在も国選弁護制度の対象にならない被疑者や少年のために、独自の取組を行っています。
当番弁護士制度（逮捕された被疑者や親族の要請により弁護士会が弁護士を派遣。原則として無料で利用できる）は、被疑者国選弁護創設の足がかりとなりましたし、現在も被疑者国選の対象とならない事件をカバーしています。
刑事被疑者弁護援助制度（資力の乏しい被疑者へ弁護士費用を援助）や少年保護事件付添援助（家裁送致された少年へ弁護士費用を援助）は、被疑者国選弁護の対象にならない被疑者や少年を援助する制度です。
日弁連は全ての弁護士が等しく費用を負担する基金を創設して、これらの制度を運営しています。

◆基金のこれまでの総支出額◆

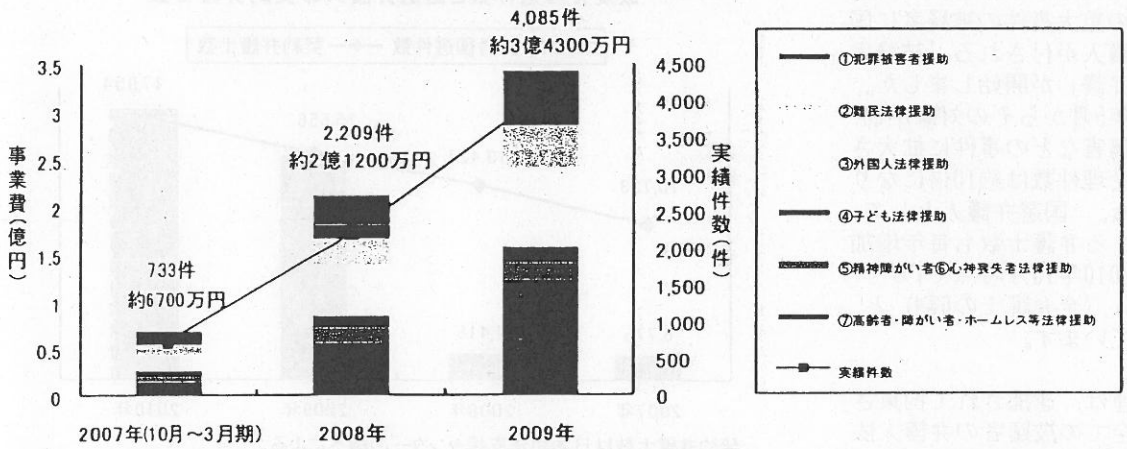
約110億円

3

これも日弁連の自費による取組です

人権を守る観点からは弁護士の援助が必要であるのに、法テラスによる民事法律扶助制度や国選弁護制度等でカバーされない事業があります。**日弁連委託援助事業**は、このような事業について、日弁連が事業費を支出して法テラスに業務を委託し、弁護士費用等を援助する制度です。

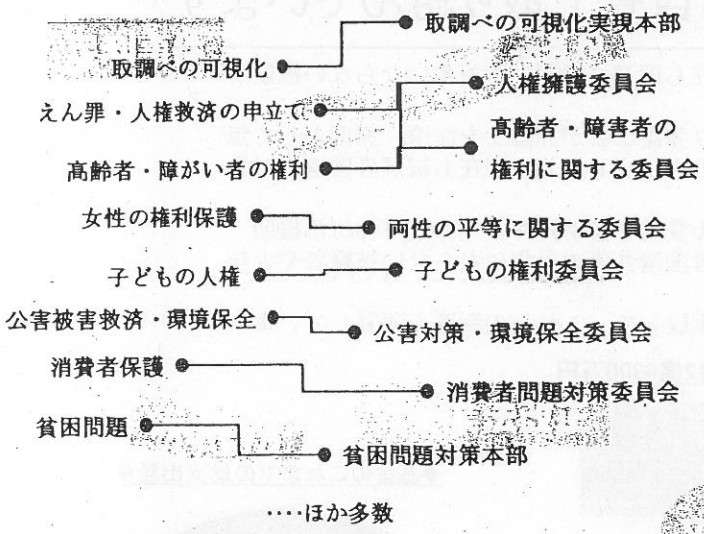
その他の法律援助事業の事業費と実績件数



日弁連は、引き続きこれらの事業について全国的な対応態勢を整えるとともに、本来公益性の高いこれらの事業の**国費又は公費化**への運動に取り組んでいきます。

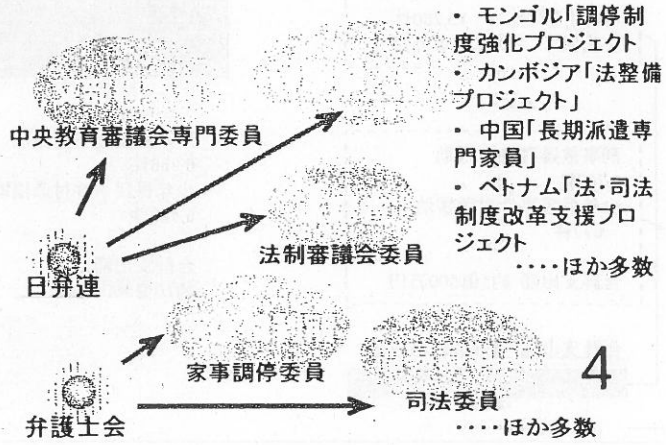
色々な分野の人権課題に対応しています

日弁連は、様々な人権課題について、それぞれに委員会や対策本部を設置し、調査研究、人権侵害を行った公的機関・団体等への警告・勧告、シンポジウムの開催、立法・規則制定への提言などの活動を行って、人権擁護と法律制度の改善に取り組んでいます。



公的機関に専門委員を送ります

日弁連は、最高裁、各省庁、独立行政法人等に対し、各地の弁護士会（全国52弁護士会）は自治体等に対し、要請を受けて弁護士会員を推薦し、弁護士の専門性を生かした社会貢献を行っています。



法曹人口政策に関する提言

２０１２年（平成２４年）3月１５日
日本弁護士連合会

当連合会は，２０１１年3月２７日付けで「法曹人口政策に関する緊急提言」を公表した。その後の状況を踏まえて検討した結果，法曹人口政策について以下のとおり提言する。

第１　提言の趣旨

１　弁護士のアイデンティティは「プロフェッション」性，すなわち，高度の専門性と公益的性格にある。したがって，弁護士には市民から信頼されるに相応しい学識，応用能力と弁護士職の公益的性格の自覚が求められる。そのようなプロフェッション性から導かれる「質」を確保するためには，必要な水準に達しない者にまで弁護士資格を付与することがないように，司法試験の合格者数を，法曹養成制度の成熟度に見合うものにしなければならない。

また，「市民にとってより身近で利用しやすく頼りがいのある司法」を実現するためには，現実の法的需要や司法基盤整備の状況ともバランスの取れた法曹人口の「適正さ」を確保すべきである。

２　現状では，法曹養成制度の成熟度，現実の法的需要，司法基盤の整備状況のいずれに対しても，また裁判官・検察官の増員の程度と比べても，弁護士人口増員のペースが急激であり過ぎる。そのため法曹養成過程における「法曹の質」の維持への懸念，新人弁護士の「就職難」等によるＯＪＴ不足から実務経験・能力が不足した弁護士が社会に多数増えていくことへの懸念，法曹志望者の減少などの深刻な問題を引き起こしている。市民のための司法を実現するためには，これらの問題を解決する必要がある。そのためには，いまや法曹人口の急増から「状況に応じた漸増」へと，速やかに移行すべきである。

司法制度改革推進計画（２００２年3月１９日閣議決定）のうち「平成２２年ころには司法試験の合格者数を年間３，０００人程度とすることを目指す」との指針を示した部分は，現状ではもはや現実的ではなく，抜本的に見直す必要がある。

３　司法試験合格者数をまず１５００人にまで減員し，更なる減員については法曹養成制度の成熟度や現実の法的需要，問題点の改善状況を検証しつつ対処してい

くべきである。

司法試験合格者の減員は法曹人口の減少を直ちに意味せず，急増か漸増かという増員ペースの問題である。司法試験の年間合格者数を１５００人にまで減員しても，２０２７年頃には法曹人口は５万人規模に達し，２０５３年頃には６万３０００人程度で均衡する。年間合格者数を１０００人にしても，２０４３年頃には法曹人口は約４万９０００人に達し，２０５３年頃には４万２０００人程度で均衡する。

４　将来的な法曹人口は，現実の法的需要や司法基盤整備の状況，法曹の質などを定期的に検証しながら，検討されるべきである。その検証を踏まえて，司法試験合格者数についても定期的に検討すべきである。

第２　提言の理由

１　合格者数増員計画及びその後の増員状況

(1) 審議会意見書及び閣議決定における司法試験合格者数の増加計画

司法制度改革審議会意見書（以下「審議会意見書」という。）は，司法試験合格者数の増加計画について，次のように述べていた。

「具体的には，平成 14（2002）年の司法試験合格者数を 1,200 人程度とするなど，現行司法試験合格者数の増加に直ちに着手することとし，平成 16（2004）年には合格者数 1,500 人を達成することを目指すべきである。さらに，同じく平成 16（2004）年からの学生受入れを目指す法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら，新制度への完全な切替えが予定される平成 22（2010）年ころには新司法試験の合格者数を年間 3,000 人とすることを目指すべきである。このような法曹人口増加の経過を辿るとすれば，おおむね平成 30（2018）年ころまでには実働法曹人口は 5 万人規模（法曹１人当たりの国民の数は約 2,400 人）に達することが見込まれる。」

そして，審議会意見書の趣旨にのっとって行う司法制度改革に関し政府が講ずべき措置を述べた「司法制度改革推進計画」（２００２年３月１９日閣議決定。以下「閣議決定」という。）の中で，「平成２２年ころには司法試験の合格者数を年間３，０００人程度とすることを目指す」との指針が示された。

なお，審議会意見書も閣議決定も，「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」と述べており，法曹人口の増加は単に弁護士数だけの増加ではなく，裁判官，検察官の大幅な増加を意味するものであった。

(2) 司法試験合格者数の増加状況

審議会意見書以後の実際の増員状況は，次のとおりである。２００２年は１１８３人，２００３年は１１７０人で審議会意見書にいう「１２００人程度」であり，２００４年は１４８３人，２００５年は１４６４人，２００６年は１５５８人で審議会意見書にいう「１５００人程度」に達した。２００７年は２０９９人，２００８年は２２０９人，２００９年は２１３５人，２０１０年は２１３３人，２０１１年は２０６９人（旧試験６人を含む。）で審議会意見書にいう「３０００人」には到達せず，２０００人から２２００人の水準にある。

このうち，２００４年は対前年比で３１３人増，２００７年は対前年比で５４１人増と，１年で大幅な増員が行われた。

(3) 司法修習終了者数の推移

司法修習終了者は，２００３年は１００５人，２００４年は１１７８人，２００５年は１１８７人，２００６年は１４７７人，２００７年は２３７６人，２００８年は２３４０人，２００９年は２３４６人，２０１０年は２１４６人，２０１１年は１９９１人である。

このうち，２００６年は対前年比で２９０人増，２００７年は対前年比で８９９人増と，急激な増加があった。

(4) 法曹人口の推移

法曹人口の合計は，２００３年の２万３３７７人から２０１１年の３万５１８４人へと，１万１８０７人増加した。しかし，この１万１８０７人について法曹三者の内訳は次のとおりであり，裁判官や検察官の増加は極めて少なく，実質上，弁護士のみの増加となっている。

裁判官は，２００３年の２３３３人から２０１１年の２８５０人へと５１７人増加した。司法修習終了者が急増した２００６年には対前年比で７５人増，２００７年も対前年比７５人増であった。

検察官は，２００３年の１５２１人から２０１１年の１８１６人へと２９５人増加した。司法修習終了者が急増した２００６年は対前年比２１人増，２００７年は対前年比１９人増であった。

弁護士は，２００３年の１万９５２３人から２０１１年の３万０５１８人へと１万０９９５人増加した。司法修習終了者が急増した２００６年は対前年比８５１人増，２００７年は対前年比１０９８人増であった。

なお，最近の年間の裁判官，検察官の採用数は，裁判官が１００人程度，検察官が７０人～８０人程度であるが，これは司法試験合格者数が７００人～８

００人程度の時期と変わりのない水準であり，法曹人口の大幅増加の中で，裁判官や検察官への採用数がほとんど増加していないことが分かる。

(5) 本提言における検証の視点

そこで，この間の司法試験合格者数の増加が与えた影響について，主として弁護士人口の増加状況に焦点を当てて述べる。最初に弁護士人口を検証する前提としての「弁護士像」につき検討した上で，「公共性の実践」，「法的需要」，「法曹の質」の面から，これまでの弁護士人口急増政策が与えた影響及びその評価について述べる。

2 「法曹人口」を検討する前提としての「弁護士像」

(1) プロフェッションとしての弁護士

弁護士のアイデンティティは，「プロフェッション」性にある。それは体系的な理論に基づく専門的技能を用いて，私益の追求を超え公共のために開かれたサービスを提供し，プロフェッションとしての自己規律を制度的に体現する自治団体を組織することを特徴とする。

司法の一翼を担うプロフェッションとして，弁護士は，基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする（弁護士法第１条)。

(2) プロフェッション性から求められる「質」

弁護士の専門的技能は，法的思考を手段として現実の紛争を解決することにある。法的思考を働かせるための基礎的知識は不可欠である。

全ての市民に等しく保障される権利・自由を守り，実現するためには，全ての弁護士が，プロフェッションたるに相応しい学識と応用能力を修得していなければならない。司法試験制度は，法曹として必要な水準に達していない者に弁護士資格を付与することがないように，厳密な選抜を行うものでなければならない。法曹養成制度は，市民の権利の守り手を育てる役割を社会から負託されている。

気軽に相談したいという要望とはまた違った次元で，自分の一生を左右しかねない内容の紛争解決を委任し，自らの権利擁護を託すとき，市民は，弁護士の「質」に対する信頼を拠り所とせざるを得ない。「質の悪い弁護士は自由競争によって淘汰され，結果的に相当な質が形成されていく」という考え方は馴染まない。

(3) 弁護士の活動領域拡大と弁護士像については近時，「法曹は国内訴訟担当者から課題解決者へと役割・性格を転換すべきである」，「法曹教育もまた国内訴訟実務家養成から国内外課題解決者養成へと自覚的な転換が必要である」など

の意見も一部で主張されている。

しかし，課題解決といっても，少なくとも紛争の最終的な解決手段たる訴訟の実務を理解しているのでなければ，弁護士が「課題解決者」になることの意味は乏しい。弁護士の課題解決能力は，法的思考と事実認定の能力にあるが，「国内訴訟担当者」と「課題解決者」を弁護士の能力や法曹養成において対立的なものとして捉えるべきではない。弁護士の活動領域が拡大しても，弁護士に求められる能力と資質が別なものになるわけではないし，現在よりも低い水準で構わないということにはならない。

なお，審議会意見書が弁護士の活動領域の拡大を求めたのも，弁護士の役割を「法廷の内と外とを問わず，高い質の法的サービスを提供することにある」と捉えた上でのことであり，従前の訴訟実務中心の弁護士と活動領域を拡大する弁護士とで能力や資質を区別しているわけではない。

3　「公共性の実践」の面からの検証

(1) 過疎・偏在の解消の程度

当連合会は，過疎地住民の法的需要に応えるため，弁護士ゼロ・ワン地域（地家裁支部管轄区域を単位として，登録弁護士が全くいないか一人しかいない地域）の解消を目指し，重点目標を具体的に定めて人員及び財政を投入し，組織的に取り組んできた。

１９９９年に日弁連ひまわり基金を創設し，２０００年からは全弁護士から特別会費を徴収して，全国にひまわり基金法律事務所を設置し，また弁護士過疎地域の法律相談センターに対する援助などを行ってきた。２００８年からは偏在解消事業特別会計による「弁護士偏在解消のための経済的支援」の運用を開始し，開業及び人材養成の両面で支援を行ってきた。当連合会のひまわり基金及び偏在解消事業特別会計による２０１０年度までの援助実績は，累計約３４億円である。

こうして，２０１１年5月までに，ひまわり基金法律事務所は１０６か所に設置され，当連合会が援助している弁護士過疎地域の法律相談センターは１３９か所となっている。また，日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）の司法過疎地域事務所は３１か所（２０１１年9月1日現在）となっている。

これらの結果，１９９３年時点では弁護士ゼロ地域は５０か所・ワン地域は２５か所であったが，２０１２年2月1日時点では弁護士ゼロ地域は0か所・ワン地域は1か所となった。ゼロ・ワン解消に向けての前進は，このような政策的誘導があって初めて実現したのであって，弁護士の大量増員によって自然

に実現したものではない。

むろん，ゼロ・ワン解消によって弁護士の過疎・偏在問題が全て解決するわけではなく，今後も更なる取組が必要である。

したがって今後は，弁護士の総数を単純に急増させるのではなく，司法基盤の整備による法的需要の現実化を図る効率的な政策手段とともに，各地方の社会・経済的実情等の状況に応じた漸増を目指すのが適切である。

(2) 被疑者国選弁護の全件実施，全面的国選付添人制度，裁判員裁判の対応態勢

２００６年１０月から殺人・強盗等の重大事件の被疑者に国選弁護人が付される「被疑者国選弁護」が開始され，２００９年５月からその対象が窃盗や傷害等の事件に拡大されたが，全国弁護士数約３万人の６割に当たる約１万９７６４人が国選弁護人の契約弁護士となり（２０１１年１１月１日現在），対応してきた。裁判員裁判についても，質的な向上に努めるのはもちろんだが，量的な面でいえば現状では十分対応できている。

当連合会は，全ての身体拘束事件を対象とする被疑者国選弁護制度の実現を目指しているが，その新たな担い手の確保も視野に入れつつ，量的な面では弁護士の漸増で対応は可能である。

また，当連合会が実現を目指している全面的国選付添人制度に関しては，現状の弁護士数でも対応は可能である。

(3) 民事法律扶助の拡大への取組

当連合会は，法テラスによる民事法律扶助制度でカバーされない分野について，当連合会が自ら援助のための事業費を支出し，法テラスに業務を委託して，社会的・経済的弱者の法的支援に取り組む制度を作ってきた。具体的には，犯罪被害者援助，難民法律援助，外国人法律援助，子ども法律援助，精神障がい者・心神喪失者援助，高齢者・障がい者・ホームレス等法律援助であり，援助件数・援助実績を着実に伸ばしてきた。

今後も社会的・経済的弱者に対する法的支援を安定した事業として継続・拡大できる制度の整備を進めつつ，状況に応じた漸増によりその担い手の確保をはかるのが適切である。

(4) 評価

公共性の実践の面からは，これまでのような弁護士急増は必要でなく，司法基盤の整備や弁護士会の態勢構築を進めつつ，状況に応じた漸増を図ることが有効かつ適切であると評価できる。

４　「法的需要」の面からの検証

(1) 審議会意見書の法的需要予測

審議会意見書は，２００１年以降の法的需要の増大について，下記のように予測していた。

「今後，国民生活の様々な場面における法曹需要は，量的に増大するとともに，質的にますます多様化，高度化することが予想される。その要因としては，経済・金融の国際化の進展や人権，環境問題等の地球的課題や国際犯罪等への対処，知的財産権，医療過誤，労働関係等の専門的知見を要する法的紛争の増加，『法の支配』を全国あまねく実現する前提となる弁護士人口の地域的偏在の是正（いわゆる『ゼロ・ワン地域』の解消）の必要性，社会経済や国民意識の変化を背景とする『国民の社会生活上の医師』としての法曹の役割の増大など，枚挙に暇がない。」

このような予測は，審議会意見書における「新制度への完全な切り替えが予定される平成 22（2010）年ころには新司法試験の合格者数を年間 3,000 人とすることを目指すべき」との目標の前提となっているものであるから，適正な司法試験合格者数を検討するにあたっては，現在において，これが当てはまるか否かの検証は不可欠なものである。

(2) この１０年の訴訟事件数及び法律相談数の変化の経緯

しかしながら，この１０年間の司法試験合格者数の増大により，弁護士の数は約１万人増加したが，審議会意見書が予測したほどの量及び様々な法的需要が実際に現われているとは，現時点では認めることはできない。

①全裁判所の新受全事件数

２００１年と２０１０年を比較すると，民事・行政事件は３０９万８０１１件から２１７万９３５１件へ（９１万８６６０件減少），家事事件は５９万６４７８件から８１万５０５２件へ（２１万８５７４件増加），刑事事件は１６４万９９４６件から１１５万８４４２件へ（４９万１５０４件減少），少年事件は２８万７６８２件から１６万５０５８件へ（１２万２６２４件減少）となっている。

民事・行政事件の事件数の減少には，破産事件における事件番号の振り方の変更など現実の紛争の数的変化を反映していない要因も含まれているにしても，「弁護士不足が解消されれば直ちに現実化する法的需要」なるものがあったとは言い難い。

②過払金返還請求事件とそれ以外の事件

２００５年から２０１０年までの民事第一審訴訟（地裁）の事件数は１３万

５３５７件から２２万７４３５件へ増加したが，これは過払金等の事件数が４万０７５９件から１３万５８９４件へと増加したことが原因となっている。過払金等以外の事件数は２００５年の９万４５９８件から２００８年の８万７２５４件と減少し，２０１０年は９万１５４１件であるが２００５年と比較すれば３０５７件の減少となっている。

貸金業法改正（２０１０年６月完全施行）によりグレーゾーン金利が撤廃されてそもそも過払金を発生させない仕組みになったので，今後は，過払金返還請求事件という事件類型そのものが消滅する。

③専門的知見を要する事件の数

専門的知見を要する事件の民事第一審訴訟（地裁）新受件数を２００４年と２０１０年で比較すると，医療行為による損害賠償は７９７件から７７６件へ（２１件減），知的財産権に関する訴え（金銭を目的とする訴訟）は３０５件から３２９件へ（２４件増），知的財産権に関する訴え（金銭以外）は２６６件から２７６件へ（１０件増）で，いずれもほぼ横這いである。

他方，労働に関する訴え（金銭を目的とする訴訟）は，１４２８件から２１６８件へ（７４０件増），労働に関する訴え（金銭以外）は４１７件から９６７件（５５０件増）へと増加している。

このように，分野によって動向が異なる上，弁護士人口の急増ぶりと比較すれば，審議会意見書が予測したほどの量の法的需要が現実化しているとは言えない。

④法律相談件数

法律相談件数を２００３年と２０１０年とで比較すると，総件数は５５万３０９３件から６２万７３２９件（７万４２３６件増）と増えているが，弁護士人口が１．５倍になったことと釣り合うほどの増加ではない。

その内訳は，有料法律相談は２５万３１７７件から１１万１１７６件へ（１４万２００１件減），無料法律相談（日本司法支援センターを含む）は２９万９９１６件から５１万６１５３件へ（２１万６２３７件増）となっている。

(3) 弁護士の活動分野の拡大の状況

企業内弁護士の数は，２００１年の６４人から２０１１年には５８８人に増え，任期付公務員は２０１１年現在で８６人となっている。

しかし，新規登録弁護士で組織内弁護士になる人は年間数十人ずつであって，弁護士人口の急増を吸収できるほどではない。

当連合会が上場企業及び生損保，マスコミなど１１９６社より回答を得たア

ンケート（２００９年１１月実施）では，企業内弁護士を採用している企業は４７社（約４％）にとどまる上，未採用の企業の９７％が「顧問弁護士や企業内法務部があるので不自由していない」,「やってもらう仕事がない」という理由で，採用に消極的であった。また，地方自治体を対象としたアンケート調査（２０１０年４月実施）では，未採用の自治体の９４．５％が「今後の採用予定はない」と回答した。

(4) 新人弁護士の「就職難」

現実の法的需要の動向は弁護士の業務量を規定し，それによって既存の弁護士事務所の求人量が制約される。予測されたほどの法的需要が現実化していない状況で司法試験合格者が急増した結果，新人弁護士の「就職難」（既存法律事務所に採用を希望してもなかなか採用されない。）が発生している。司法試験合格者数が１５００人程度であった２００６年時点での就職難の程度は現在ほどではなかったが，２００７年以降就職難は速いスピードで深刻化しつつある。

選択型修習・集合修習中（９月）時点での就職未定率は，２００９年（新６２期）で１２％，２０１０年（新６３期）で２３％，２０１１年（新６４期）で３５％である。この間の司法修習生の人数が概ね横這いであるのに対し，就職未定者が３人に１人というレベルにまで就職未定率が急上昇したことからすれば，既存の弁護士事務所による受容能力を超えつつある事態に立ち至っていると捉えられる。

司法修習終了後の一括登録日（１２月）における未登録者は，２００７年（新６０期）で３２人，２００８年（新６１期）で８９人，２００９年（新６２期）で１３３人，２０１０年（新６３期）で２１４人，２０１１年（新６４期）では４００人に達した。一括登録日の未登録者数は就職できない人の実数ではないが，就職難の規模・動向を示す指標である。

一括登録日以後に登録をした者も，従来の意味で「就職できた」と言えるとは限らない。既存の弁護士事務所に採用されなかったためやむなく独立開業をする者（いわゆる即独弁護士），形式的には採用され登録場所にしているが実態は完全独立採算制であり事務所内で何の保証もない立場にいる者（いわゆる軒先弁護士）なども含まれている。また，いったん就職したものの早期独立を余儀なくされる者なども生じており，新人弁護士の就業状態の不安定化が目立つようになっている。

(5) いわゆる「潜在的な法的需要」の有無

「法的需要」という言葉の意味を,「司法制度を利用して解決することが望ましい紛争」あるいは「弁護士が助力した方が良い法的紛争や法的手続」と解釈するなら，社会には広く潜在的に存在していると言うことができる。

しかしながら，弁護士の数が大幅に増加しただけで，そのような潜在的な法的需要が，司法制度や弁護士の利用に直ちに結びつくものではない。

地域社会の中で，紛争の解決に司法制度や弁護士が必ずしも利用されないのは，弁護士費用の問題を含む経済的採算性の問題，法的手続の実効性の問題などの要因が，利用を回避する傾向の強い市民意識に結びついているからである。弁護士自身のアクセス改善の努力は必要であるが，それだけで解消できる問題ではない。司法制度や弁護士の利用が市民にとって魅力的でアクセスも容易である制度的枠組を作ることが必要である。例えば，民事法律扶助の対象事件の拡大，償還制から給付制への転換などである。

(6) 需給ギャップがもたらす弊害

増員目標値の前提となった需要予測が外れ，需給ギャップが生じているときに，既定の路線に従って弁護士人口の急増を続けるならば，一方では事件漁り的ないびつな需要の掘り起こしがはびこり，他方では熱心に公共性の実践に取り組む弁護士ほど淘汰の圧力にさらされて，司法制度の利用者である市民の権利保障に支障をきたす事態になりかねない。このような弁護士過剰の社会に行き着くことを避け，適正な弁護士人口によって市民のための司法の実現を目指すべきである。

(7) 評価

法的需要の面からは，弁護士急増政策の前提となった需要予測が外れ，新人弁護士の就職難という形で需給ギャップが生じている事態を直視し，弁護士人口の急増から漸増へと，速やかな軌道修正を行う必要に迫られていると評価し得る。

5 「法曹の質」の面からの検証

(1) 法曹養成過程における「法曹の質」の維持への懸念

「法曹の質」の維持は，司法制度の利用者である市民のために，法曹人口の増加に当たっては不可欠の前提であり，最も重要な課題である。

法曹に求められる「質」とは何かについては様々な議論があり，その判定には困難が伴うが，少なくとも，法曹として必要な法的基礎知識を有し，司法制度の利用者である市民の要望に応えられる実務能力が求められるべきである。

その意味で，急激な司法試験の合格者増員の中で，法科大学院・新司法試験・

新司法修習という新しい法曹養成制度が,「法曹の質」の維持という観点から見て十分に機能していないのではないかという懸念を，当連合会としては表明せざるを得ない。

司法修習生の一部に実務修習の前提となるべき基本的な知識・理解及び論理的表現能力が不足している者がいることは現実に指摘されているところであり，司法研修所の終了認定（二回試験）で法科大学院出身者でも多数の不合格者が出現していることも事実で，法曹の養成過程において「質」への懸念が生じていることは否定できない。このような状況では，法科大学院の修了認定や司法試験の合格水準を，現状よりもっと厳格なものとする方向での見直しこそが必要である。

法科大学院制度については,「法曹養成教育としての内容・質に問題がある学校が相当数あるのではないか」という疑問,「修了認定の基準が甘過ぎるのではないか」という疑問，また「授業料等の学生の経済的負担の重さが，司法試験合格率の低迷や新人弁護士の就職難の状況等とあいまって，多様で優秀な人材の法曹志望者を減少させているのではないか」という疑問等が指摘されており，少なくとも現時点において，このような現状の問題点を改善することが,「法曹の質」を維持していく上で重要である。

また，法科大学院における実務導入教育がなお未成熟な現状においては，実務修習の前に基礎的な実務処理能力を修得するための一定期間の集合修習の必要性がある。本年１１月に始まる第６６期からは，全国の実務修習地における実務修習の冒頭に各地で２日間の冒頭修習を行うことになっているが，１５００人程度の人数であれば，現在の司法研修所に司法修習生全員を同時に集めた集合修習を行うことも可能である。

司法試験の大幅な合格者増をその質を維持しつつ図るには大きな困難が伴い，特に法曹養成制度について問題点の改善が不十分なままではより深刻な事態をもたらすことはかねてから指摘されていたことである。審議会意見書においても合格者増員は「法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら」図るべきであるとされていたことを想起すべきである。

(2) 「就職難」により，実務経験・能力が不足した弁護士が社会に多数増えていくことへの懸念

新人弁護士は，所属事務所の内外を問わず先輩弁護士から指導，助言を受けながら実務の仕事を担当することによるオン・ザ・ジョブ・トレーニング（ＯＪＴ）を経て，法曹として市民の要請に的確に応えていくのに必要な経験と実

務処理能力（質）を備えていくものである。したがって，弁護士の質を維持するためにＯＪＴの確保は極めて重要である。これまで，新人弁護士の多くは法律事務所に勤務弁護士として就職し，その事務所における経営者弁護士や先輩弁護士からＯＪＴを受けてきた。地方の小規模弁護士会では勤務弁護士を採用する法律事務所は少ないものの，各地域で他の事務所の先輩弁護士が事件の共同受任などを通じてＯＪＴの機会を提供してきた。ところが，あまりに急激過ぎた司法試験合格者数の増加により，そのようなＯＪＴの機会が得られない新人弁護士たちが増えている。司法修習の期間が短縮されたうえ，ＯＪＴの機会が得られない新人弁護士がこのまま増えていくならば，法曹として必要な経験・能力を十分に修得できていない弁護士を社会に大量に生み出していくおそれがあり，司法制度の利用者である市民の権利保障に支障をきたす事態になりかねない。

当連合会及び各弁護士会は，そのような事態を回避すべく，これまで新人弁護士の就職支援や研修等をできる限り行ってきたが，現在の弁護士人口の急増のもとではこれにも限界がある。この問題を解決するためには，弁護士人口増員のペースをこれまでの急増から漸増に改めることが必要である。

(3) 法曹志望者の減少

新人弁護士の就職難は，法曹志望者の減少を引き起こす一つの理由となっている。法科大学院の適性試験の志願者数は，２０１１年度は７８２９人で，２００３年度の適性試験志願者数のうち大学入試センター分の３万９３５０人と比べても，約５分の１の水準に落ち込んでいる。志願者数の減少は，法科大学院の選抜機能・養成機能を低下させるおそれがある。さらに，大学進学においても，法学部志望者が減りつつあるという。それらの傾向が継続すれば，長期的には法曹の質の低下をもたらすことが懸念される。

(4) 評価

法曹の質の維持という観点からは，もはやこれまでのような急増を維持することはできず，増員のペースを漸増に改める必要がある。

６　当面の司法試験合格者数に関する政策とその根拠

(1) 当連合会の「法曹人口政策に関する緊急提言」

当連合会は，前述したような現行制度の「ひずみ」とも言うべき各問題点の解決のために，２０１１年３月２７日付けで「法曹人口政策に関する緊急提言」を発表し，「当面の緊急対策として司法試験の年間合格者数を現状よりさらに相当数減員すべきである」旨を提言した。これは，２０１１年度からは旧試験

制度が廃止されることから，２００８年から２０１０年にかけて３年連続で２０６５人，２０４３人，２０７４人と，ほぼ同数で推移した新司法試験の年間合格者数について，２０１１年度はその約２０００人の合格者数から相当数減少させることを求めるものであった。

(2) 各弁護士会における検討結果

当連合会内においても，それぞれの地域の多くの弁護士会から，現状の司法試験合格者数の見直しを求める決議がなされている。

・２００８年１２月２６日　群馬弁護士会

「速やかに単年度の司法試験合格者数を１５００名程度に留める措置を講ずるとともに，できるだけ早期に法曹人口の調査・検証を行い，その結果に基づく適正な合格者数を確定することを求める」

・２００９年2月１７日　山形県弁護士会

「速やかに単年度の司法試験合格者数を１５００名程度に留める措置を講ずるとともに，できるだけ早期に法曹人口の調査・検証を行い，その結果に基づく適正な合格者数を確定することを求める」

・２００９年5月２３日　埼玉弁護士会

「４年ないし５年かけて年間１０００人程度にすべきである」

・２００９年5月３０日　栃木県弁護士会

「当面，司法試験合格者数を１０００人程度まで減少すべきである」

・２００９年１０月１６日　中部弁護士連合会

「司法試験の合格者を段階的に減少させて，早期に年間１０００人程度にすべきである」

・２０１０年3月２３日　兵庫県弁護士会

「司法試験合格者を段階的に年間１０００人程度とするよう求める」

・２０１０年１１月１９日　新潟県弁護士会

「当面の司法試験合格者数を年間１５００人程度とするよう求める」

・２０１０年１１月２０日　長野県弁護士会

「司法試験合格者数を段階的に削減し，弁護士人口が４万人に達した以降，これを維持するため，年間１０００人程度とするよう求める」

・２０１１年2月１０日　横浜弁護士会

「司法試験合格者数を減少させ，当面の間は年間１５００人程度とするのが相当であり，ただし即時ではなく段階的に減少させるべき」

・２０１１年2月１０日　千葉県弁護士会

「司法試験合格者数について直ちに見直し，年間合格者数を１０００人以下とするよう求める」

・２０１１年3月３１日　第一東京弁護士会

「『適正人数』については，おおむね１５００人程度とする意見が多数占めているが，これにこだわるものではなく，・・・法科大学院には目下多数の学生が在籍し，かつ，同大学院を修了後に受験を差し控えている者も相当数存在する現状に鑑み，暫定的に，当面の間，年間の司法試験合格者数を２０００人程度を限度として決めることもやむを得ないものと考えるものである。」

・２０１１年6月3日　静岡県弁護士会

「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」

・２０１１年9月１４日　大分県弁護士会

「速やかに司法試験合格者数を年間１０００人程度とするよう求める」

・２０１１年9月２９日　沖縄弁護士会

「平成２４年から司法試験合格者数を現状より段階的に減少させ，当分の間，これを１５００人以下とするよう求める」

・２０１１年１０月１４日　四国弁護士会連合会

「司法試験の合格者数を現状の年間約２０００人から段階的に減少させ，できるだけ早期に年間１０００人程度にすることを求める」

・２０１１年１１月２９日　札幌弁護士会

「年間１０００人程度を目標に司法試験合格者数を段階的に減少させ，その実施状況等を検証しつつ，さらに適正な合格者数を検討すること」

(3) 法曹志望者，新人弁護士に対する影響

司法試験合格者数を減少させることは，従来の増員政策を信じて既に法科大学院に入学し，あるいは修了して司法試験を受験している者の期待にそむくものであることは否めない。受験回数制限を当面の間５年５回等に緩和するとともに，激変緩和のため必要な手立てを講ずる必要がある。

他方，現状程度の合格者数においては，司法試験には合格してもたちまち新人弁護士として就職難とＯＪＴ不足の問題に直面してしまう。就職難は加速度的に深刻化しているのであるから，合格者数の減員による当面の就職難の解消

については，直ちに着手しなければならない。

(4)「相当数の減員」の具体的目標と方法

①まず１５００人まで減員すべきこと

弁護士人口の急増から漸増への転換を図るため，前述した「公共性の実践」，「法的需要」，「法曹の質」の各面からの検証の結果（急増から漸増への転換が必要）や，合格者数が１５００人程度から２０００人を突破した段階で司法の現場の各問題（司法修習生の一部の質の低下，新人弁護士の就職難等）がよりいっそう深刻化した事実を踏まえるとともに，他方で法科大学院生や受験生に対する配慮も必要であることから，まず司法試験合格者数を１５００人にまで減員すべきである。

既に述べたとおり，２０１１年１２月における新６４期一括登録時点の未登録者数は４００人に達した。

さらに，弁護士登録はしたものの就職希望がかなわないために，いわゆる軒先弁護士や即独弁護士という就業形態にある者，いったん就職したものの早期独立を余儀なくされる者などの存在も考慮すれば，現在の諸問題の解決を図るために，まず１５００人にまで合格者数を減員することには合理性がある。

②更なる減員について

新人弁護士の就職については，これまでの急増に対応するため新人弁護士の採用計画を繰り上げてきた既存事務所も多いことから，当面求人量の減退傾向が続く可能性がある。したがって，合格者数を１５００人にまで減員しても，それで就職難が解決するかどうかは不明である。

また，司法試験合格者数が１５００人へ増員された時期から二回試験不合格者の大量発生という事態が生じ，現在までその傾向が続いていることから，合格者数を１５００人にまで減員しても法曹養成過程における「質」の低下の懸念が解消されるとは限らない。

そのような懸念から当連合会内では，今回の提言をするにあたっての意見照会においても，相当数の各弁護士会より合格者数を１０００人にすべきだとの意見が出されており，現場からの切実な声として考慮する必要がある。

これらを踏まえ，更なる減員については，新人弁護士の「就職難」及び法曹養成過程における「質」の低下の懸念など問題点の改善状況を検証しながら対処していくべきである。その際に考えられる検証項目は，以下のとおりである。

ア　就職難の解消の程度

就職難が解消されるかどうかは，現実の法的需要の動向によって規定さ

れるが，法的需要は固定的なものではない。例えば，現状では訴訟事件の中で大きな比重を占めている過払金返還請求訴訟が今後無くなっていくことは確実である。司法試験合格者数が１５００人になった後も，実際に就職難が解消されたかどうか，引き続き実態を検証すべきである。その実態に応じて，更なる減員の必要性を検討すべきである。

イ　二回試験の不合格者

司法試験合格者数の増加が二回試験不合格者の増加をともなうことは，法曹養成制度の未成熟を示す一つの指標である。新しい法曹養成制度への移行当初は予想外に高かった二回試験不合格者の比率が，安定的に低下していくかどうか，検証を続ける必要がある。

ウ　法科大学院の選抜・養成機能の向上

法科大学院の定数削減や修了認定の厳格化などそれぞれの方法で，修了者の法的知識及び応用能力の全体的水準が司法試験の合格水準により近づいてきたと言えるかどうか，司法試験での成績を分析し検証すべきである。

エ　司法修習

要件事実や事実認定など実務的な能力を修得させる過程が不十分では，「質」の維持ができない。法科大学院で行うとされる実務導入教育と実務修習との連携が不十分であることによる問題点が改善されたかどうか，当面の対策である実務修習開始前の法曹三者による集合修習を実施しながら，検証すべきである。

オ　法曹志望者の減少傾向への歯止め

法曹志望者の減少は，長期的に法曹の質の低下をもたらす徴候であると捉えられる。法曹養成制度の全体的見直しにより，法曹志望者の反転増加を引き起こせたかどうか，検証すべきである。

7　将来的な適正法曹人口の考え方

将来的な法曹人口のあり方は，現実の法的需要，司法基盤整備，法曹の質などを検証しながら，状況に応じて検討すべきである。検証抜きに，硬直的に同じペースで増加させるべきではない。前項の司法試験合格者数も，将来的に固定化するのではなく，適正な法曹人口の検証にもとづいて，定期的に検討すべきである。

法曹三者での毎年の自然減は約５００人程度であるから，司法試験合格者数を１５００人にしても約１０００人増となり，合格者数を１０００人にしても約５００人増となる。このような純増ペースに対し，新人弁護士受入れのための現実

的容量，増員による様々な影響，目的とされる課題の達成状況などを，現実に即して具体的に検討すべきである。

(1) 現実の法的需要の検証

①業務量

弁護士の業務量は，経済情勢の変動や社会問題の解決状況によって影響を受ける。それらの影響は，都市部と地方とで均一とは言えない。さらに，長期的な趨勢として日本の社会は人口減少に向かうことが確実とされる。弁護士の業務量について，右肩上がりの急成長を見込むことはできないし，都市部であふれた弁護士人口を地方が吸収できると単純に想定することもできない。

各種の訴訟事件数や法律相談件数の推移，事件の種類（紛争類型）や訴額の分布，弁護士の売上・所得の分布と推移，受任経路・依頼者層の属性の分布と推移などの傾向から，増員ペースの修正の必要性・可能性及びその程度を検証すべきである。このような事件数全体の動向と比較して，訴訟事件における弁護士受任率の動向や法律相談からの受任率が低迷している場合には，それが弁護士側の主体的努力の問題なのか，客観的な障害があるのか，原因を検討し対策を講ずる必要がある。

裁判官・検察官については，事件数の全体的推移，事件の種類，事件処理までの期間と事件処理の質に関する問題状況，裁判官・検察官の手持ち事件数と労働時間などを考慮し，増員ペースの修正の必要性・可能性及びその程度を検証すべきである。

②求人量

既存の法律事務所による求人量は，勤務弁護士の採用数，勤務弁護士の労働時間，給与，取扱事件の種類などと，前述した弁護士業務量の動向とを比較検討すれば，ある程度の予測は可能である。

組織内弁護士に対する求人量は，過去１０年間の採用実績と比較して，前述した法曹人口の年間５００人あるいは１０００人という純増ペースに対して，具体的にどの程度の比重を占めうるのかを検討すべきである。組織内弁護士の採用数，そのうち新規登録弁護士の採用数，採用された者の実務経験年数・採用条件及び従前の経歴などの特徴，企業の業種，公的機関の種類，組織内弁護士の取扱業務の種類，企業及び公的機関による採用意欲などを検証すべきである。

(2) 司法基盤の整備

当連合会は，「裁判官及び検察官の倍増を求める意見書」（２００３年１０月

２３日）において，「裁判官は今後１０年間で少なくとも２３００人増員し，検察官は今後１０年間で少なくとも１２００人増員し，それぞれ2倍にする必要がある」との意見を述べた。しかし，２００３年から２０１１年までの８年間で，裁判官は５１７人，検察官は２９５人増えたに過ぎないこと，近年の裁判官・検察官の採用数は司法試験合格者数が７００名～８００名程度の時期と変わりない水準であることは，前述のとおりである。裁判官・検察官の大幅増員を早急に実現するとともに，その後も司法試験合格者数に応じた採用数を継続的に確保すべきである。

また，当連合会は，「民事司法改革と司法基盤整備の推進に関する決議」（２０１１年5月２７日）において，裁判所支部の充実，民事法律扶助制度の拡充，提訴手数料の低額化及び定額化，弁護士費用保険（権利保護保険）の拡充，民事・行政訴訟における証拠及び情報収集手続の拡充，多数の被害者の権利行使を糾合する集団訴訟制度等の導入，原告適格等訴えの要件の緩和や団体訴訟等を含む行政訴訟制度の改革，判決履行確保のための諸制度の改革，簡易迅速な訴訟及び審判手続の導入，損害賠償制度等民事実体法の改善改革，裁判外紛争解決手続（ＡＤＲ）の拡充などを提言している。

これらの諸課題が実現すれば，市民の権利実現・救済は大きく前進し，弁護士の果たす役割も増大することが期待される。この１０年間における民事司法改革の諸課題実現の程度を踏まえ，これら諸課題についてそれぞれの実現の状況，弁護士の業務量に対する反映の程度などを勘案し，具体的・現実的な予測のもとに適正な合格者数の決定に反映させていくべきである。

(3) 法曹の質

法曹養成過程における「質」の確保については，当連合会は法科大学院の定員削減や受験回数制限の見直し等について提言しているが（「法曹養成に関する緊急提言」２０１１年3月３７日），新たな法曹養成制度は悪循環に陥りつつあるとも言われており（政府の「法曹養成制度に関する検討ワーキングチームにおける検討結果」），当連合会としてもこれを好循環に転換していくための検討を進める所存である。

また，弁護士資格を取得した後の「質」の問題に関しては，現在の新人・若手弁護士は，制度の過渡期におけるしわ寄せを集中的に受けており，法曹志望者減少の大きな原因となっている。市民が必要とする質の法曹を今後も社会に供給していくためには，まず優秀な人材に集まってもらえるような工夫を図る必要がある。新人弁護士の所得の分布及び推移，奨学金や貸与金（当連合会は

給費制の存続を主張しているが）の返済とのバランスを検証し，更に新人弁護士の就業実態，ＯＪＴの状況，ＯＪＴを補完する制度の整備状況などを検証する必要がある。

8　最後に

適正な法曹人口の三つの要素である公共性，法曹の質，法的需要は，相互に密接に関連するものである。すなわち，司法基盤整備が図られることによって潜在的需要が顕在化し，法的需要の顕在化によって採用事務所が増えＯＪＴの機会を豊富にして「質」の向上が図られ，かつ，公共性を充足し得るに足りる重層な弁護士層の形成が可能になる。法曹の「質」の向上は公共性の確保につながり，市民や企業の信頼を得ることにより法的需要の増大につながる。

当連合会は，２０１１年5月２７日の定期総会で，「市民にとってより身近で利用しやすく頼りがいのある司法」を実現するため，民事司法改革の推進を含む司法基盤整備の推進を弁護士自身の意識改革・業務態勢の改革とともに推進していくことを明らかにし，あわせて，中小企業の法務や弁護士業務の国際化・組織内弁護士の推進を含む法曹の活動領域の拡大のための施策に取り組んでいくことも明らかにしており，これらを今後も推進していくことは当然である。

そのような司法基盤整備や法曹の活動領域拡大により，法的需要が増大し，法曹の仕事が魅力あるものとなるとともに，法曹養成制度が広く開かれたものとなり，法曹志望者が増加し多様化することによって優秀な人材が集まり，必要な水準の資質・能力を備えた者が増加することによって，司法試験合格者が自然に増加していくことが，法曹人口の望ましい発展の姿である。

しかし，司法基盤整備も法曹の活動領域の拡大も，現状においては弁護士人口の急激すぎる増加の前に追いついていない状況にあり，そのため現に発生している前述したような深刻な問題状況に鑑みるならば，法曹人口のあり方も現状において見直さざるを得ないのであり，そのために当連合会としては本提言をするものである。

以上

法曹人口政策
関連資料

日本弁護士連合会

２０１２年３月発行

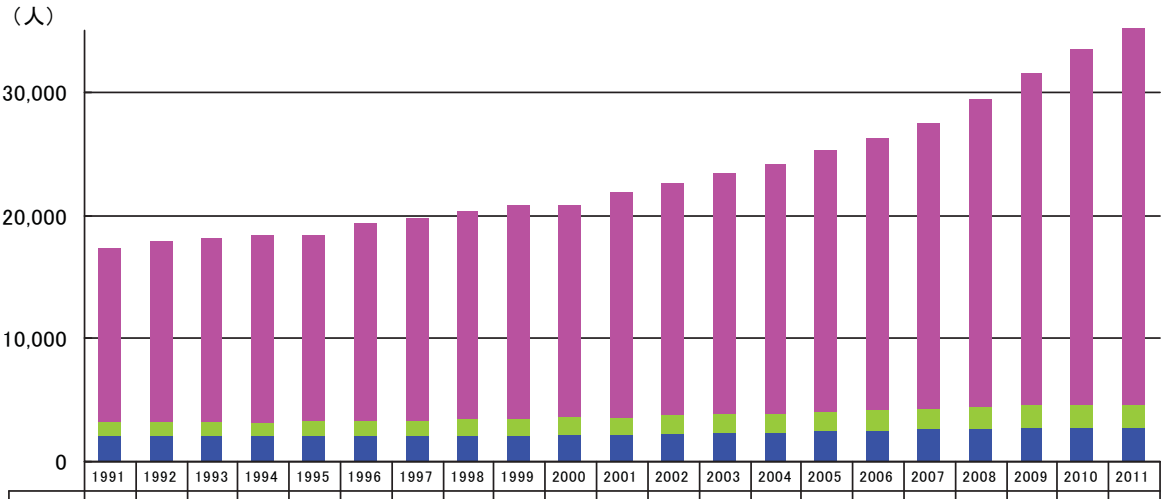
目　　次

符号	項目	頁
1	法曹人口の推移	1
2	増員に至る経緯	1
3	司法試験合格者数の推移	2
4	弁護士人口の急増	2
5	法曹養成制度の整備	3
6	二回試験不合格者の増加	3
7	旧司法試験と新司法試験の合格者数の推移	4
8	法科大学院の修了認定状況	4
9	法科大学院の競争倍率	5
10	法科大学院の定員と入学者数	5
11	法曹志望者の減少	6
12	経験年数での弁護士人口構造の変化	7
13	未登録者数の推移	8
14	参考－公認会計士試験の合格者数	9
15	法廷実務に対する需要	10
16	過払金返還請求訴訟の動向	11
17	法律相談件数	11
18	組織内弁護士に対する需要	12
19	企業の組織内弁護士に対するニーズ	12
20	地方自治体の弁護士需要	13
21	法曹人口と隣接士業の存在	14
22	弁護士ゼロ・ワン地域の解消	15
23	刑事弁護	17
24	当番弁護士・刑事被疑者弁護援助・少年保護事件付添援助	18
25	民事法律扶助	19
26	司法予算の拡大を	20
27	増員のさらなるペースダウン（シミュレーション）	21

1 法曹人口の推移

法曹三者の総人口は、2000年頃まで約2万人でしたが、2011年までの11年間で1万人以上増えました。ただし、法曹三者のうち裁判官・検察官の増員ペースは緩やかであるのに対し、弁護士だけが急増してきました。

2012年2月末日現在の弁護士数は、3万2095人に達しています。



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
弁護士	14,080	14,704	14,953	15,212	15,110	15,975	16,398	16,853	17,283	17,130	18,246	18,851	19,523	20,240	21,205	22,056	23,154	25,062	26,958	28,828	30,518
検察官	1,172	1,174	1,184	1,190	1,229	1,270	1,301	1,325	1,363	1,375	1,443	1,484	1,521	1,563	1,627	1,648	1,667	1,739	1,779	1,806	1,816
裁判官	2,022	2,029	2,036	2,046	2,058	2,073	2,093	2,113	2,143	2,213	2,243	2,288	2,333	2,385	2,460	2,535	2,610	2,685	2,760	2,805	2,850

弁護士数は正会員数で各年4月1日現在のもの。裁判官数は最高裁判所調べによるもので簡裁判事を除く各年の4月現在のもの。検察官数は法務省調べによるもので、副検事を除く各年の3月末日現在のもの。

【弁護士白書2011による】

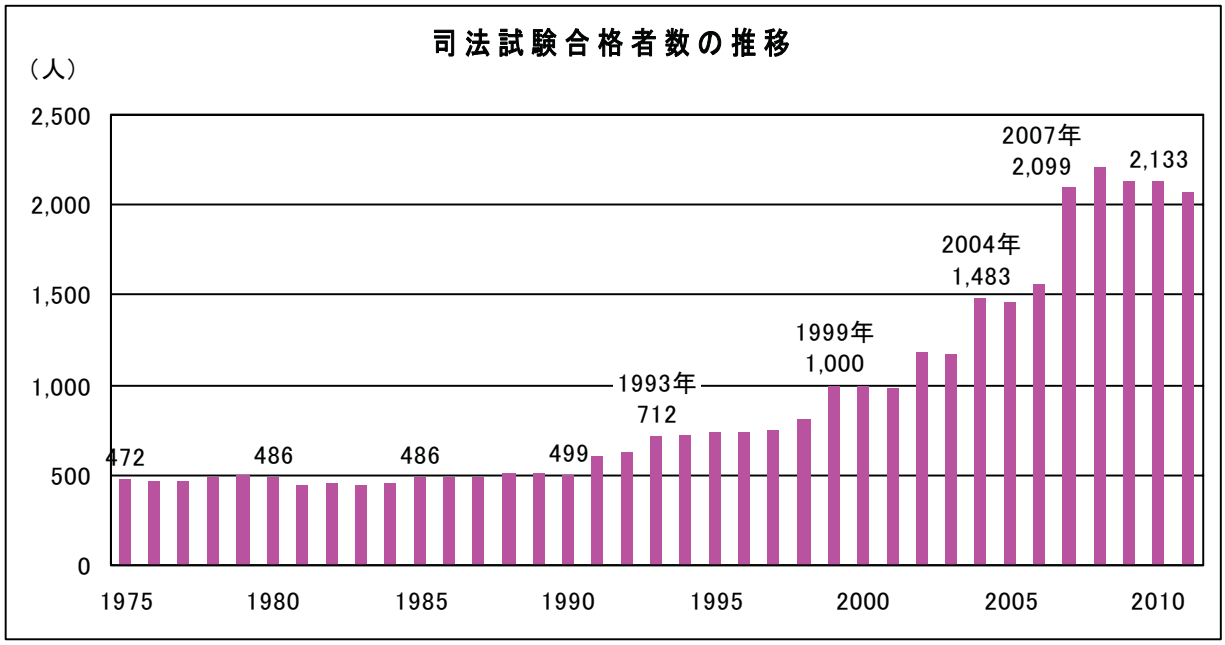
2 増員に至る経緯

法曹人口の増加は、下記の意見書に基づく閣議決定の増員計画によるものです。

2001.6.12	司法制度改革審議会意見書
	● 現行司法試験合格者数の増加に直ちに着手し、平成16（2004）年には合格者数1,500人達成を目指すべきである。 ● 法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22（2010）年ころには新司法試験の合格者数の年間3,000人達成を目指すべきである。 ● このような法曹人口増加の経過により、おおむね平成30（2018）年ころまでには、実働法曹人口は5万人規模に達することが見込まれる。
2002.3.19	司法制度改革推進計画（閣議決定）
	現在の法曹人口が、我が国社会の法的需要に十分に対応することができていない状況にあり、今後の法的需要の増大をも考え併せると、法曹人口の大幅な増加が急務となっているということを踏まえ、司法試験の合格者の増加に直ちに着手することとし、後記の法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備の状況等を見定めながら、平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す。

3　司法試験合格者数の推移

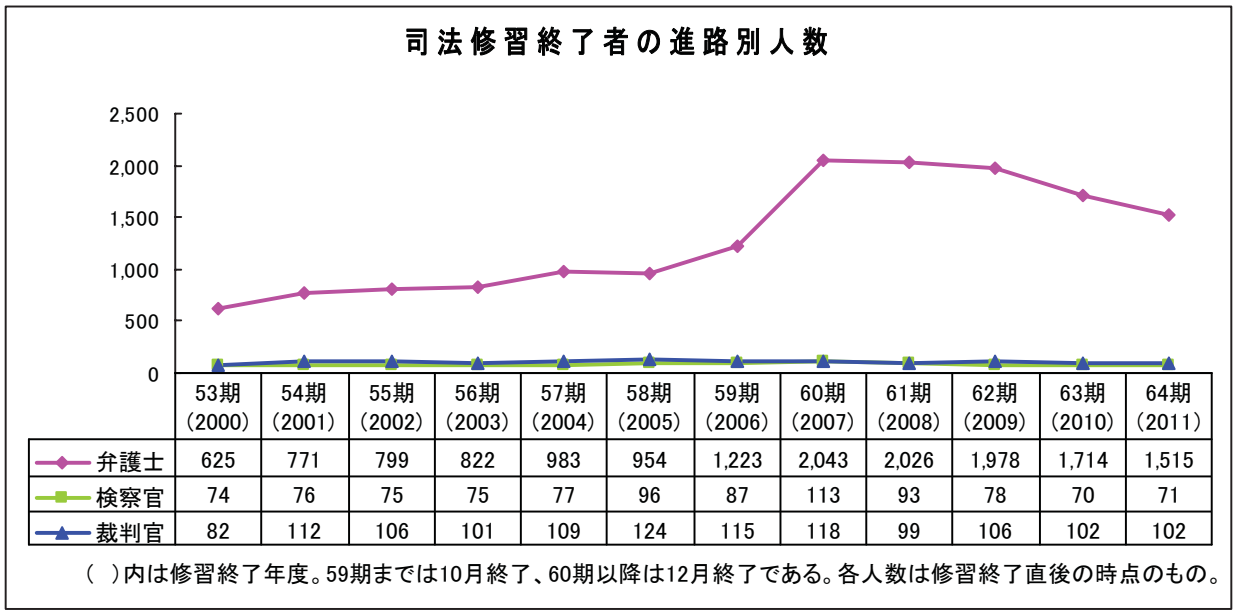
司法試験合格者数は、1990年までは500人前後を推移していましたが、1993年以降約700人、1999年以降約1,000人、2004年以降約1,500人、2007年以降約2,000～2,200人と急増しています。



【法務省公表資料による】

4　弁護士人口の急増

司法試験合格者数の急増は、もっぱら弁護士人口の急増に結びついているというのが現状です。



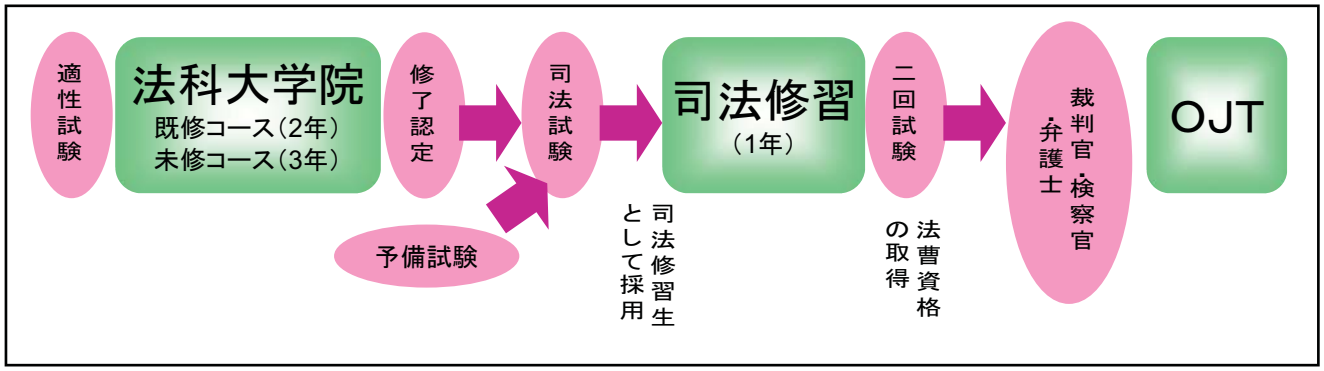
	53期（2000）	54期（2001）	55期（2002）	56期（2003）	57期（2004）	58期（2005）	59期（2006）	60期（2007）	61期（2008）	62期（2009）	63期（2010）	64期（2011）
弁護士	625	771	799	822	983	954	1,223	2,043	2,026	1,978	1,714	1,515
検察官	74	76	75	75	77	96	87	113	93	78	70	71
裁判官	82	112	106	101	109	124	115	118	99	106	102	102

（ ）内は修習終了年度。59期までは10月終了、60期以降は12月終了である。各人数は修習終了直後の時点のもの。

【日弁連調べ】

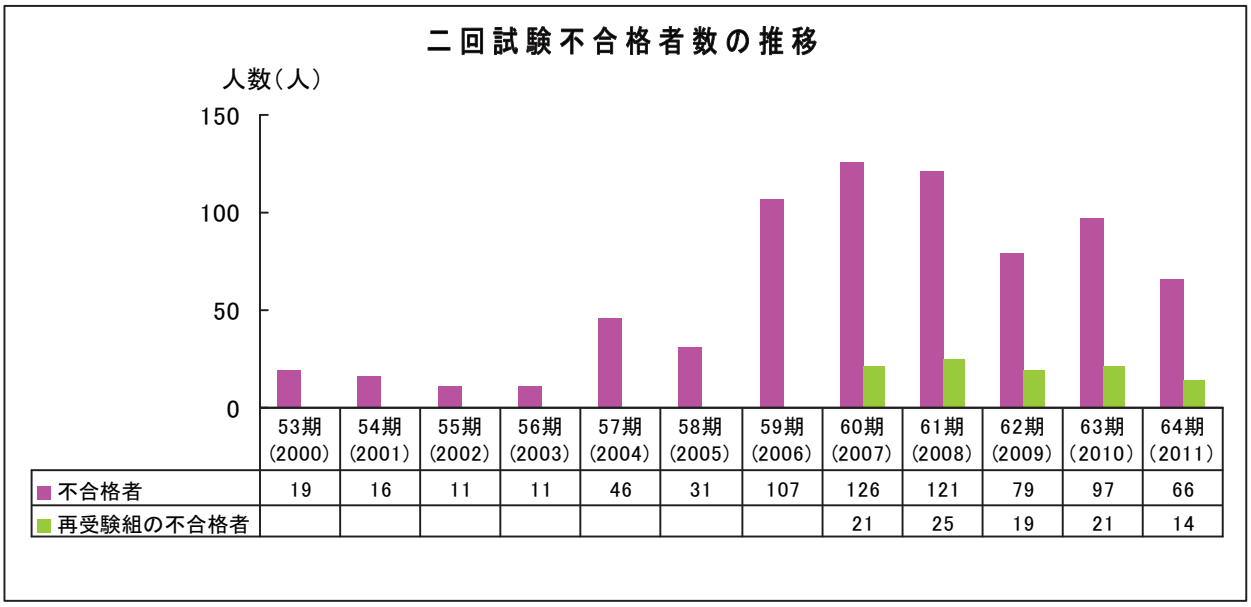
5 法曹養成制度の整備

法曹は市民の権利の守り手であり、法曹の質を維持することは市民の権利に関わる問題です。法曹人口の増員が質の低下を招くことのないように、政府による司法試験合格者の増員計画においても、「法曹養成制度の整備状況等を見定めながら」という条件がつけられています。司法試験の合格者を大幅に増やしても、法科大学院の教育課程において法曹となるべき者の質の確保が図られている、という制度設計です。



6 二回試験不合格者の増加

司法試験合格者数の急激な増大とともに、二回試験（司法修習の終了試験）の不合格者数がかなりの数にのぼる事態を生じています。不合格の理由として、基本法の基礎的な理解不足がある、ということが最高裁判所によって指摘されています。



	53期(2000)	54期(2001)	55期(2002)	56期(2003)	57期(2004)	58期(2005)	59期(2006)	60期(2007)	61期(2008)	62期(2009)	63期(2010)	64期(2011)
不合格者	19	16	11	11	46	31	107	126	121	79	97	66
再受験組の不合格者								21	25	19	21	14

【日弁連調べ】

7　旧司法試験と新司法試験の合格者数の推移

旧司法試験は平成23年をもって廃止するとされ、司法試験委員会は平成18年以降につき「500人ないし600人程度→300人程度→200人程度→100人程度→前年よりもさらに減少」との目安を定めて旧司法試験合格者数を減少させてきました。

年度	出願者数			合格者数		
	合計	内訳		合計	内訳	
平成18	37,919	旧	35,782	1,558	旧	549
		新	2,137		新	1,009
平成19	33,417	旧	28,016	2,099	旧	248
		新	5,401		新	1,851
平成20	29,836	旧	21,994	22,09	旧	144
		新	7,842		新	2,065
平成21	28,345	旧	18,611	2,135	旧	92
		新	9,734		新	2,043
平成22	27,215	旧	16,088	2,133	旧	59
		新	11,127		新	2,074
平成23	11,892（新司法試験のみ）			2,069	旧	6
					新	2,063

※旧司法試験は2010年で終了し、2011年からは新司法試験に一本化された。

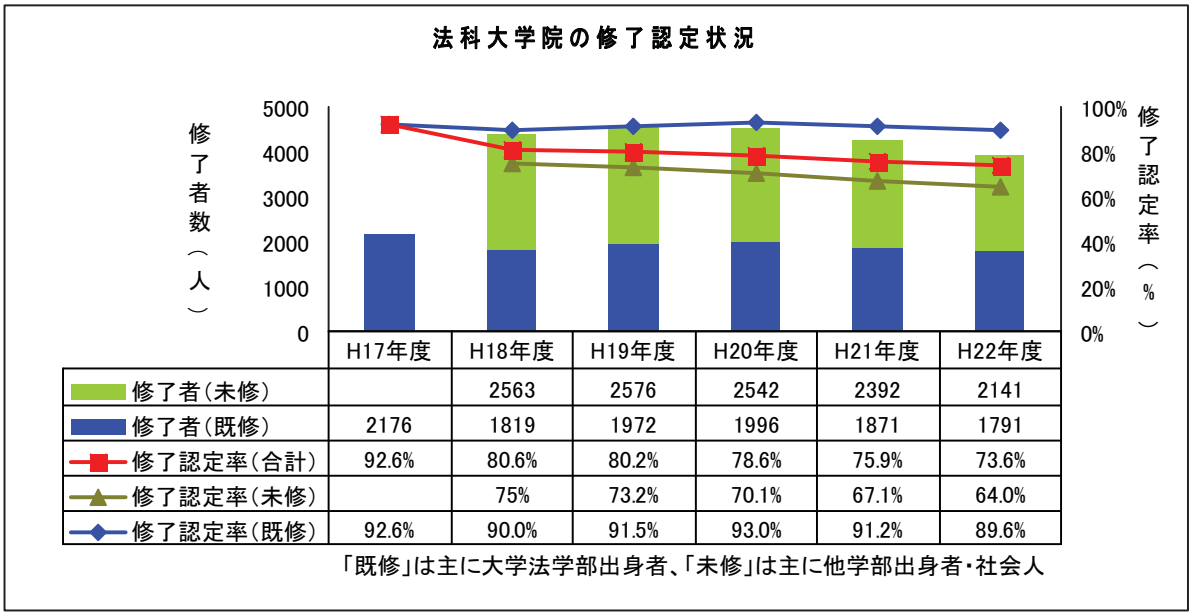
※2011年の司法試験は、2010年の第二次試験筆記試験合格者にのみ口述試験が実施され、左表のとおり6人合格した。

【法務省公表資料による】

8　法科大学院の修了認定状況

法科大学院の教育課程では厳格な成績評価及び修了認定を行うことが、新しい法曹養成制度の前提とされています。

未修者コース（主に他学部出身者・社会人）の修了認定率は厳しくなっていますが、既修者コース（主に法学部出身者）の修了認定率は９割前後です。



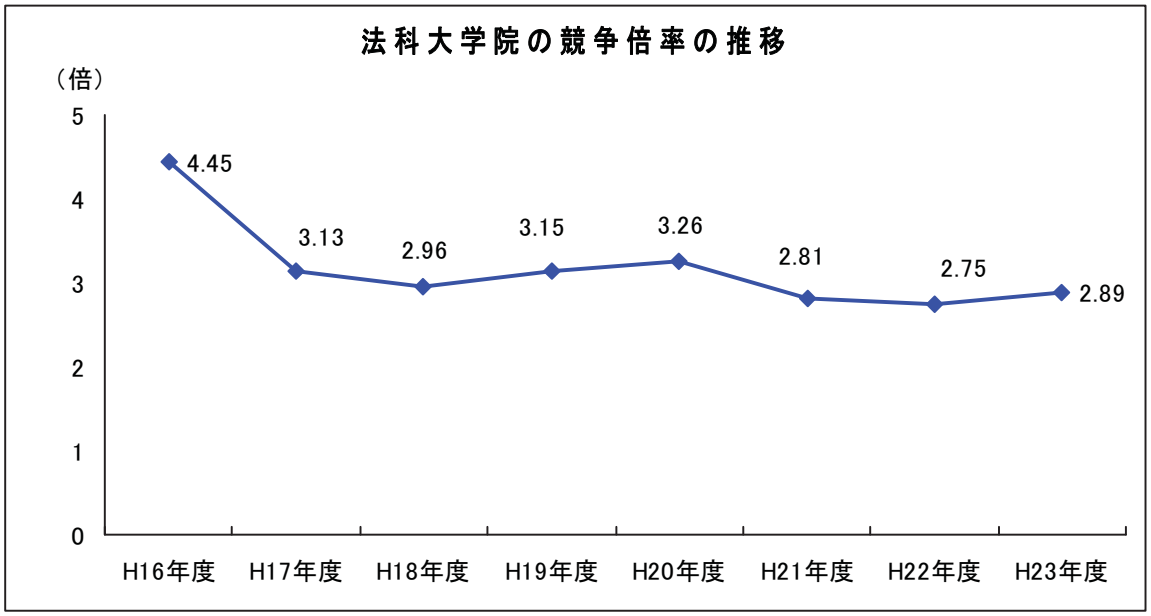
	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度
修了者（未修）		2563	2576	2542	2392	2141
修了者（既修）	2176	1819	1972	1996	1871	1791
修了認定率（合計）	92.6%	80.6%	80.2%	78.6%	75.9%	73.6%
修了認定率（未修）		75%	73.2%	70.1%	67.1%	64.0%
修了認定率（既修）	92.6%	90.0%	91.5%	93.0%	91.2%	89.6%

「既修」は主に大学法学部出身者、「未修」は主に他学部出身者・社会人

【文部科学省公表資料による】

9 法科大学院の競争倍率

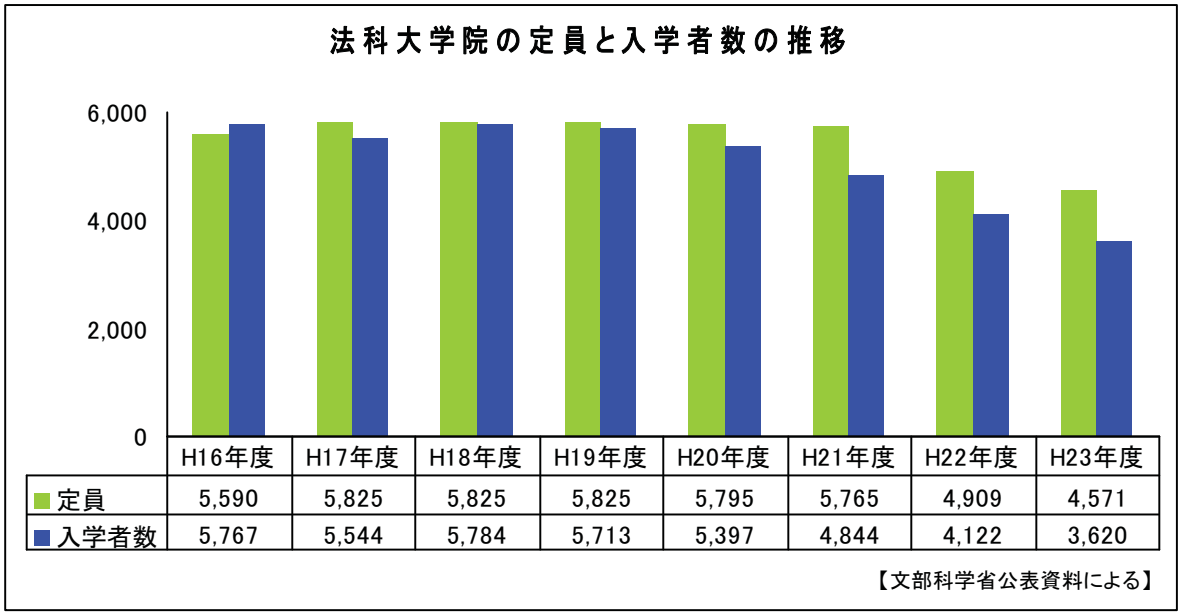
法科大学院の競争倍率（受験者数／合格者数）は、平成23年度では2.88倍です。法科大学院入学者選抜の段階における競争性は低下しつつあります。



【文部科学省公表資料による】

10 法科大学院の定員と入学者数

入学者選抜における競争性の確保という観点から法科大学院の定員削減が始まりました。法科大学院教育の改善は、さまざまな問題点につき実態を把握しながら継続的に取り組むべき課題とされています。

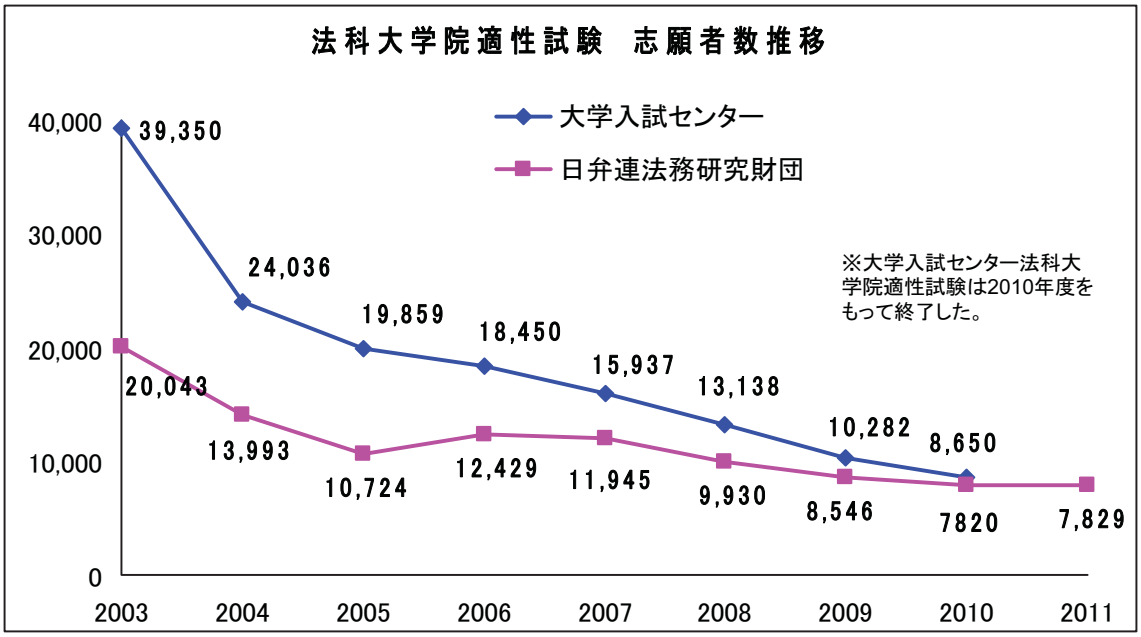


	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度
定員	5,590	5,825	5,825	5,825	5,795	5,765	4,909	4,571
入学者数	5,767	5,544	5,784	5,713	5,397	4,844	4,122	3,620

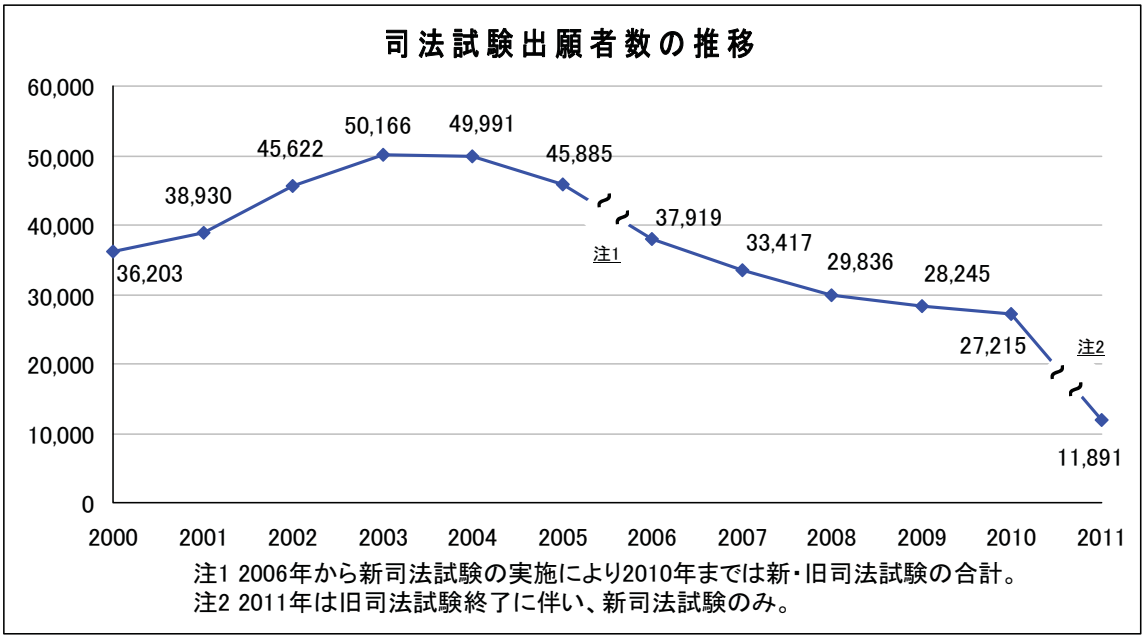
【文部科学省公表資料による】

11 法曹志望者の減少

法科大学院の適性試験の志願者数は、この8年間で約5分の1の水準にまで落ち込みました。法曹を目指す人が減り、有為の人材が他の分野に流れてしまえば、法曹の質の低下は避けられません。



【法務省公表資料及び日弁連法務研究財団公表資料による】



【法務省公表資料による】

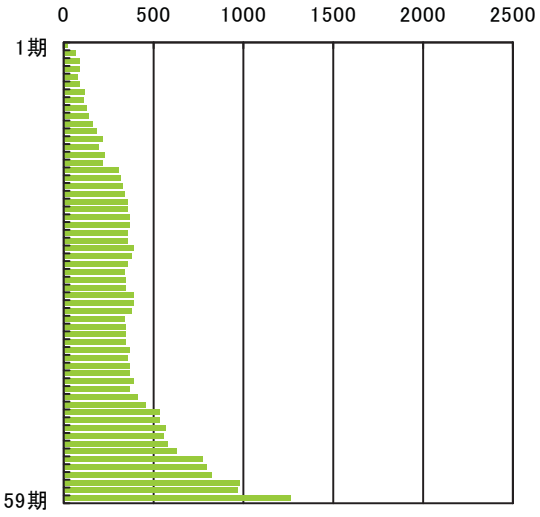
12 経験年数での弁護士人口構造の変化

新しい法曹養成制度で司法修習の期間が1年に短縮され、基礎的な起案訓練の場であった前期修習が廃止されました。新人弁護士にとって、オン・ザ・ジョブ・トレーニング（ＯＪＴ）の必要性は、従前にも増して高まっています。

トレーニングといっても、具体的事件処理において市民の権利保障を危うくすることがあってはなりません。先輩弁護士が事件処理に関与しつつ新人弁護士を指導するというＯＪＴの機会は、新人弁護士が既存の法律事務所に就職することによって得られるのが最も一般的です。

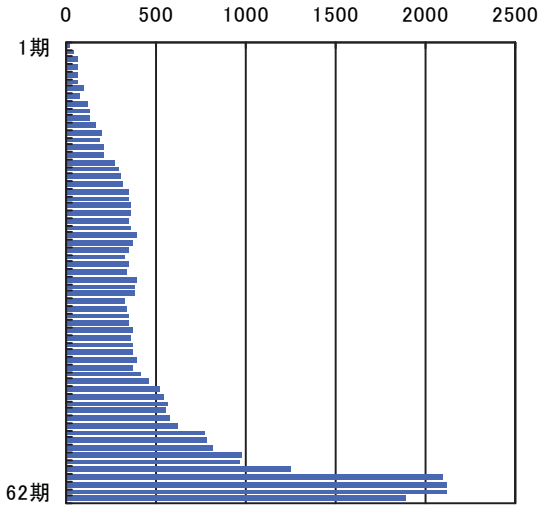
しかし、近年の弁護士人口の急増によって、就職希望者と受け入れ側との人口バランスが大きく変化し、新人弁護士の就職難が生じています。

修習期別弁護士数（2007年）



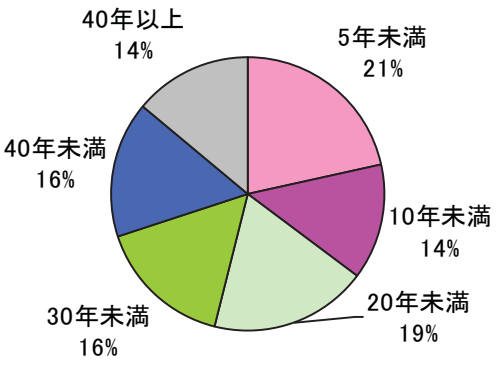
【弁護士白書2007による】

修習期別弁護士数（2011年）



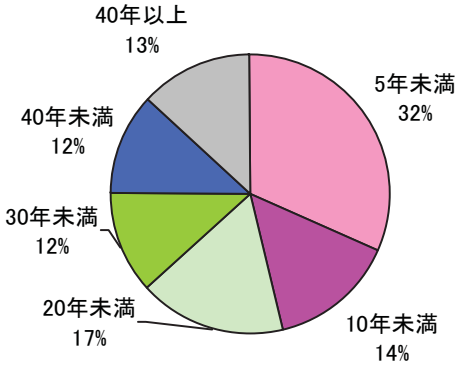
【弁護士白書2011による】

登録年数別弁護士人口構成比（2007年）



【弁護士白書2007による】

登録年数別弁護士人口構成比（2011年）

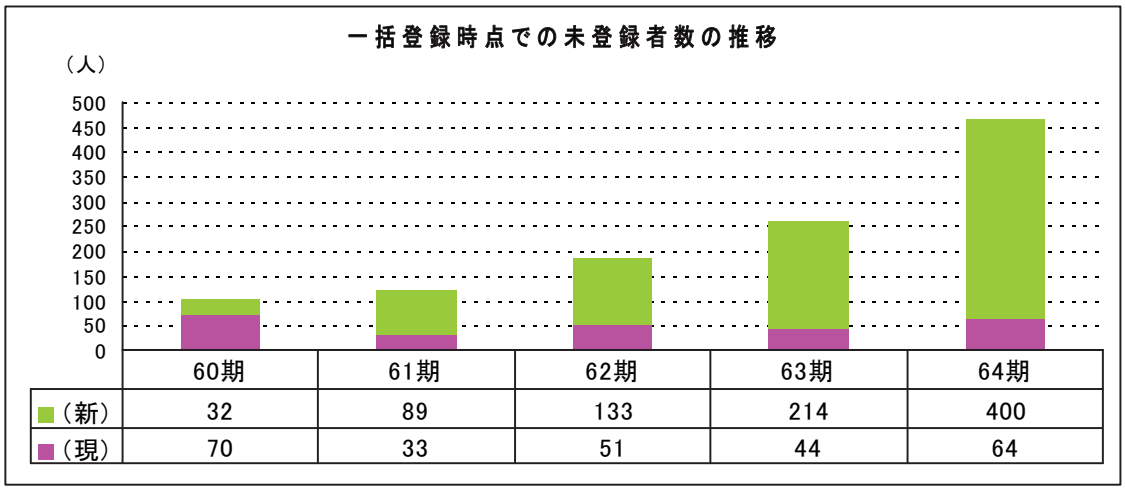


【弁護士白書2011による】

13 未登録者数の推移

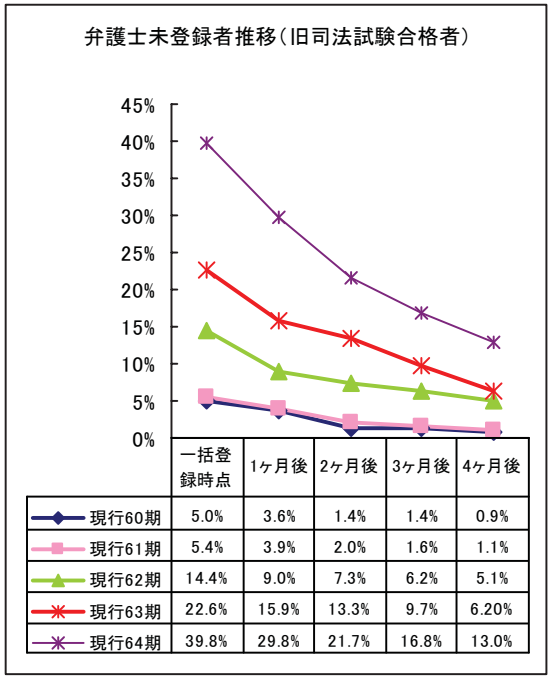
司法修習終了後の一括登録時点で弁護士登録をしない未登録者が毎年増加しています。2011年末の新64期の一括登録時点での未登録者数は、前年の1.9倍（400人）でした。この中には弁護士として法律事務所に就職できないという理由で未登録である人が相当多数含まれており、未登録者数の急増は、それだけ就職環境が悪化していることの現れだと捉えられます。

【日弁連調べ】



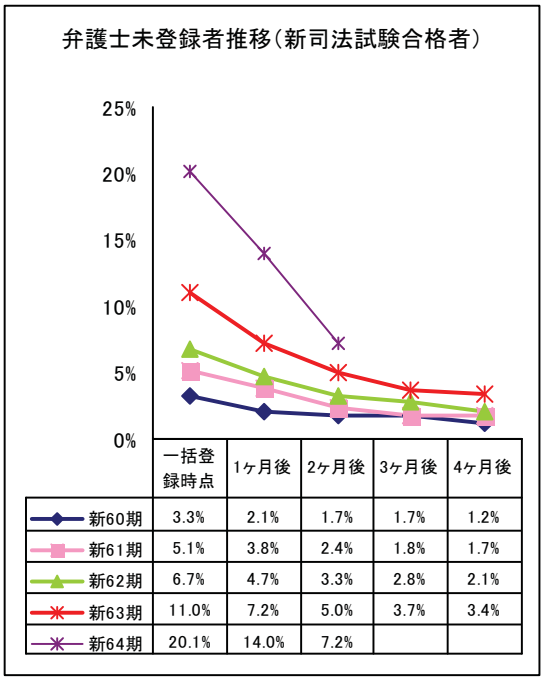
	60期	61期	62期	63期	64期
（新）	32	89	133	214	400
（現）	70	33	51	44	64

一括登録時点での未登録者もその後数ヶ月のうちに登録をしていきますが、前年の同一時期と比較して未登録者の割合が年々上昇していることは、就職難の深刻化を示しています。また、最終的に弁護士登録した人も、希望どおりの就職ができたとは限りません。事務所内独立採算弁護士（いわゆる軒弁）や、即時独立弁護士など、ＯＪＴを受ける機会の乏しい状態で就業している新人弁護士が増えていると推測されます。



	一括登録時点	1ヶ月後	2ヶ月後	3ヶ月後	4ヶ月後
現行60期	5.0%	3.6%	1.4%	1.4%	0.9%
現行61期	5.4%	3.9%	2.0%	1.6%	1.1%
現行62期	14.4%	9.0%	7.3%	6.2%	5.1%
現行63期	22.6%	15.9%	13.3%	9.7%	6.20%
現行64期	39.8%	29.8%	21.7%	16.8%	13.0%

【日弁連調べ】



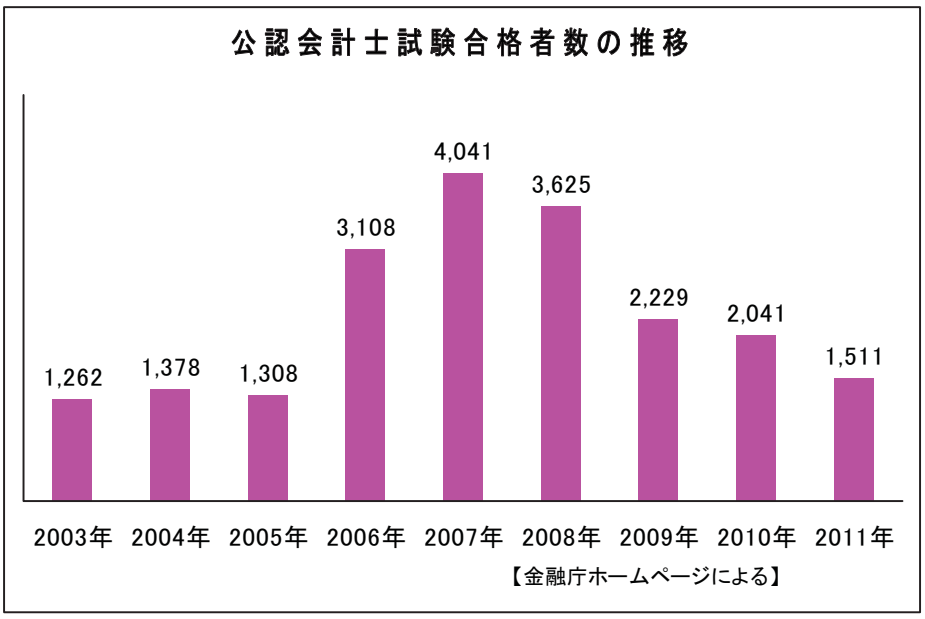
	一括登録時点	1ヶ月後	2ヶ月後	3ヶ月後	4ヶ月後
新60期	3.3%	2.1%	1.7%	1.7%	1.2%
新61期	5.1%	3.8%	2.4%	1.8%	1.7%
新62期	6.7%	4.7%	3.3%	2.8%	2.1%
新63期	11.0%	7.2%	5.0%	3.7%	3.4%
新64期	20.1%	14.0%	7.2%		

【日弁連調べ】

14 参考－公認会計士試験の合格者数

公認会計士試験についても増員政策が取られていましたが、未就職者の急増という事態を受けて合格者数の抑制に方向転換がなされています。

業務補助期間などの法的位置づけは異なりますが、高度の専門職業人（プロフェッション）を養成するには現実的にＯＪＴが可能な範囲の人員に絞らざるを得ないという視点は、司法試験合格者数を検討する上で参考になると考えられます。

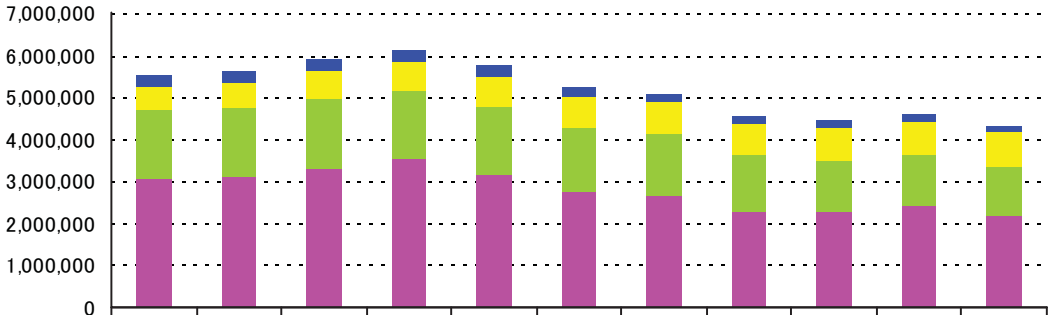


15 法廷実務に対する需要

法曹人口の増員計画は「我が国の法曹人口は我が国社会の法的需要に十分対応できていない状況にある」、「今後、法曹需要は量的に増大することが予想される」ことを前提としていましたが、全裁判所の新受全事件数の推移は、以下のとおりです。

（なお民事・行政事件の事件数の減少には、破産事件における事件番号の振り方の変更など、現実の紛争の数的変化を反映していない要因も含まれています）

全裁判所の新受全事件数



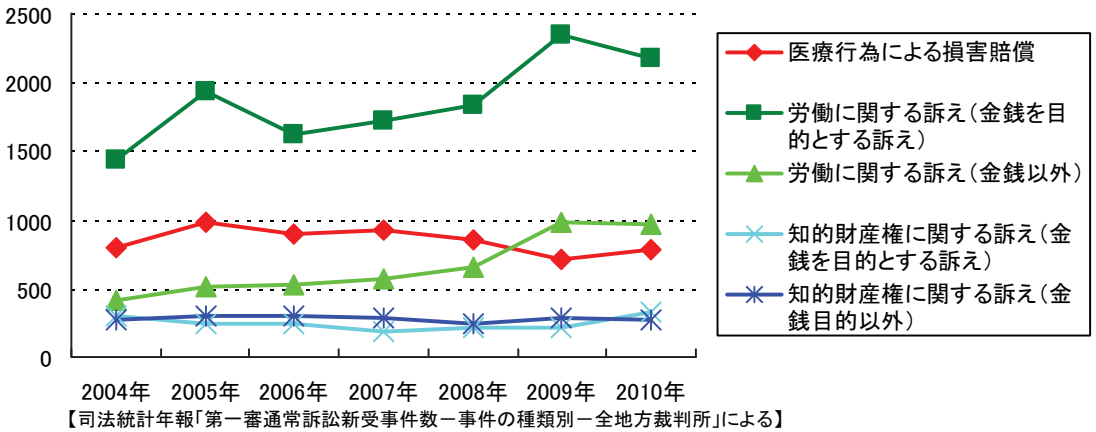
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
少年（人）	286,470	287,682	284,868	274,267	261,806	236,531	214,801	197,639	175,734	173,946	165,058
家事（件）	560,935	596,478	638,195	683,716	700,072	717,842	742,670	751,500	766,013	799,572	815,052
刑事（人）	1,638,04	1,649,94	1,654,77	1,636,71	1,607,58	1,568,15	1,495,04	1,341,65	1,238,80	1,215,14	1,158,44
民事・行政（件）	3,051,70	3,098,01	3,298,35	3,520,50	3,172,56	2,712,82	2,621,13	2,255,53	2,252,43	2,408,56	2,179,35

【「裁判所データブック2011」による】

また、法曹需要の多様化・高度化が予想される要因として、知的財産権、医療過誤、労働関係等の専門的知見を要する法的紛争の増加が見込まれるとされていました。

しかし、知財、医療、労働分野における訴訟件数の推移は、下記のとおりです。

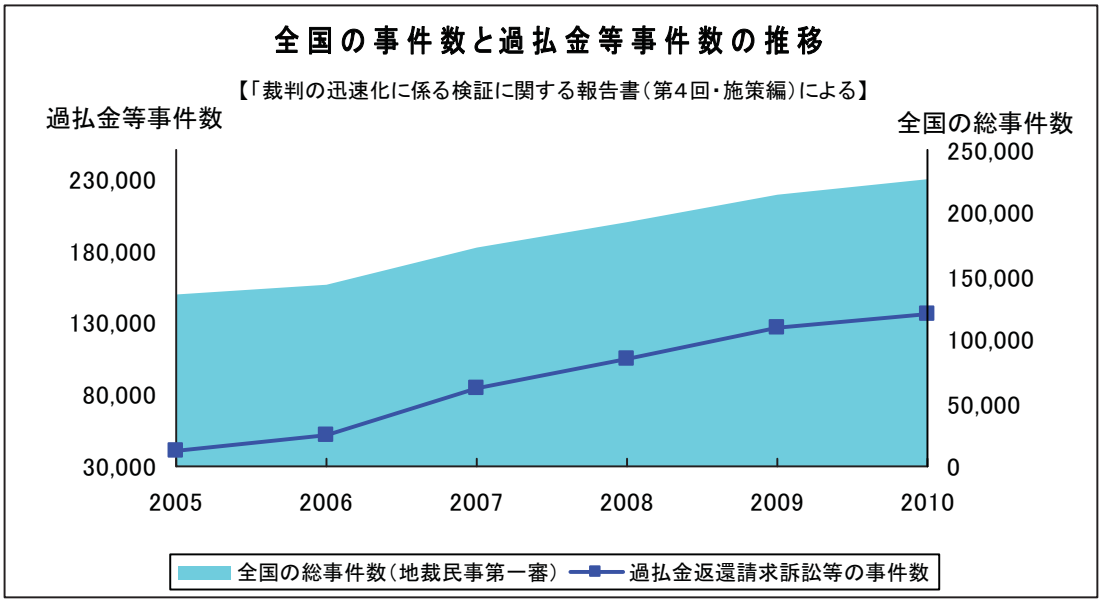
知財、医療、労働分野における訴訟件数の推移



【司法統計年報「第一審通常訴訟新受事件数－事件の種類別－全地方裁判所」による】

16 過払金返還請求訴訟の動向

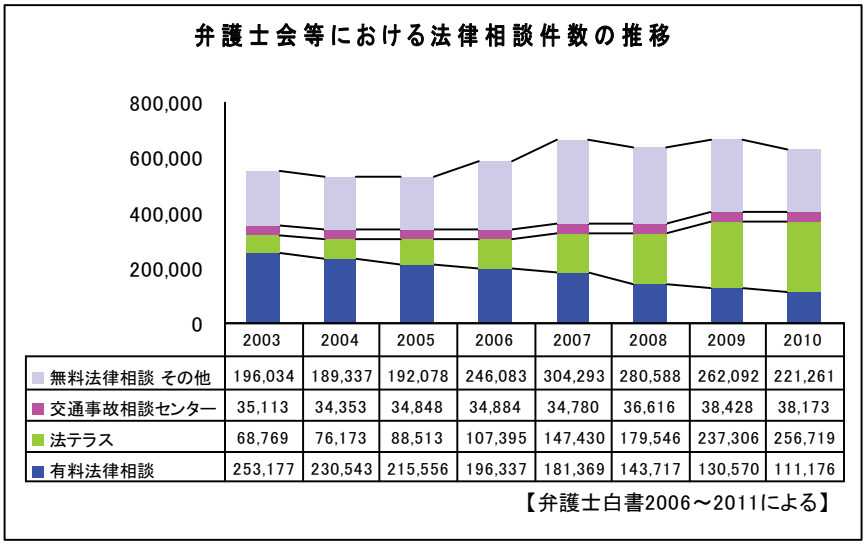
第一審民事通常訴訟事件（地方裁判所）の新受件数は2006年以降増加しています。これは、過払金返還請求訴訟事件の増加が、通常訴訟新受件数を押し上げていることが明らかです。しかし、この問題は改正貸金業法によって立法的に解決されたので、収束に向かうことは確実です。



証拠へのアクセスを含めて、市民にとって司法による権利救済が利用しやすくなっているかどうかは、訴訟件数の動向に大きな影響を与えるものと考えられます。民事訴訟制度の改革などの司法基盤整備が必要です。

17 法律相談件数

弁護士会法律相談センター・日本司法支援センター・自治体等で弁護士が担当した法律相談総件数に、大幅な増加は認められません。



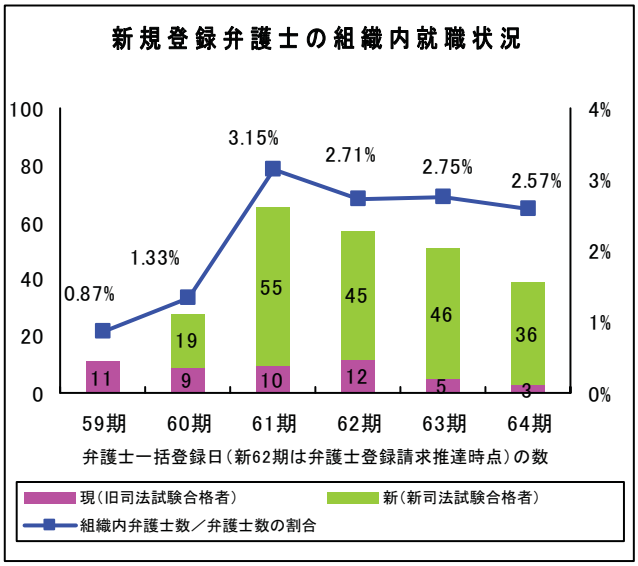
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
無料法律相談 その他	196,034	189,337	192,078	246,083	304,293	280,588	262,092	221,261
交通事故相談センター	35,113	34,353	34,848	34,884	34,780	36,616	38,428	38,173
法テラス	68,769	76,173	88,513	107,395	147,430	179,546	237,306	256,719
有料法律相談	253,177	230,543	215,556	196,337	181,369	143,717	130,570	111,176

【弁護士白書2006～2011による】

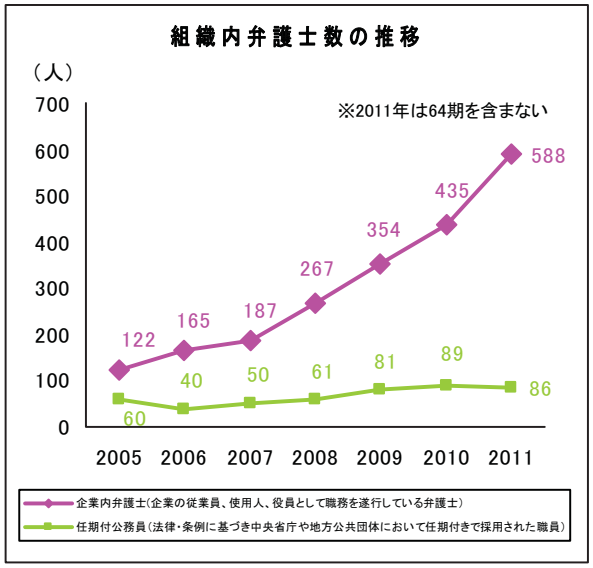
1.法テラス及び交通事故相談センター以外の法律相談件数は、日弁連が弁護士会に対して実施したアンケートによるもの。
2.無料法律相談のその他には弁護士会主催・自治体提携・社会福祉協議会等が含まれるが、弁護士会によってこれらの件数を把握していない会もある。
3.法テラスの相談件数につき、2003年から2005年は財団法人法律扶助協会の実績，2006年は同協会及び法テラスの実績を合算。

18 組織内弁護士に対する需要

法曹人口増員計画は、組織内弁護士に対する需要の増大を見込んでいました。しかし、急激な弁護士人口増を吸収するほどの需要の伸びは見られません。



【日弁連調べ】



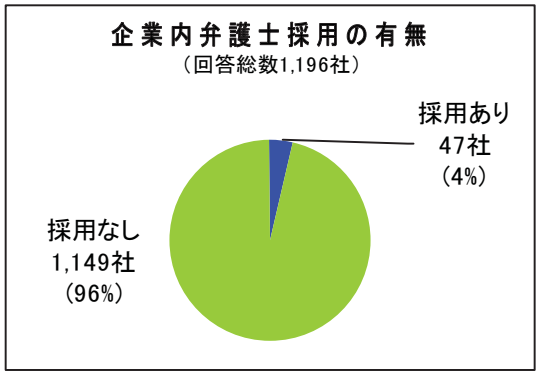
【弁護士白書2011による】

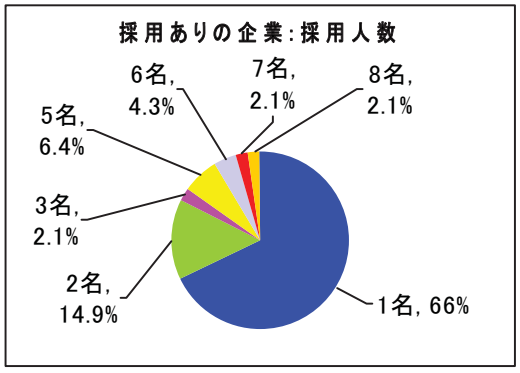
19 企業の組織内弁護士に対するニーズ

日弁連は2009年11月に、東京・大阪・名古屋その他各地の証券取引所の上場企業及び生損保、マスコミ等の5,215社に対して「企業の弁護士採用に関するアンケート」を実施し、1,196社より回答を得ました。

1,196社のうち、「弁護士を採用している」と回答した企業は47社でした。

「採用あり」と回答した47社における組織内弁護士の現在数は、1社につき「1名」が3分の2を占め、最大でも「8名」にとどまっています。

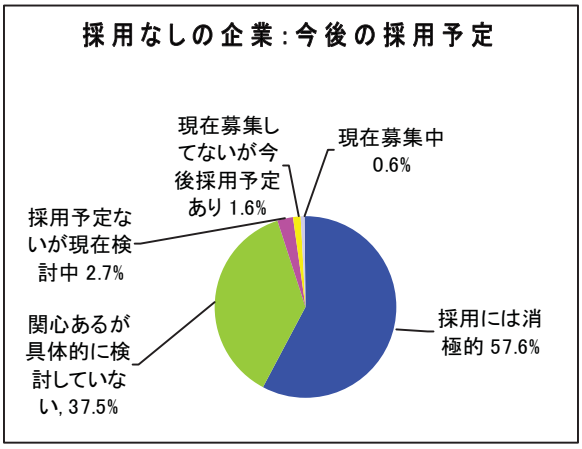


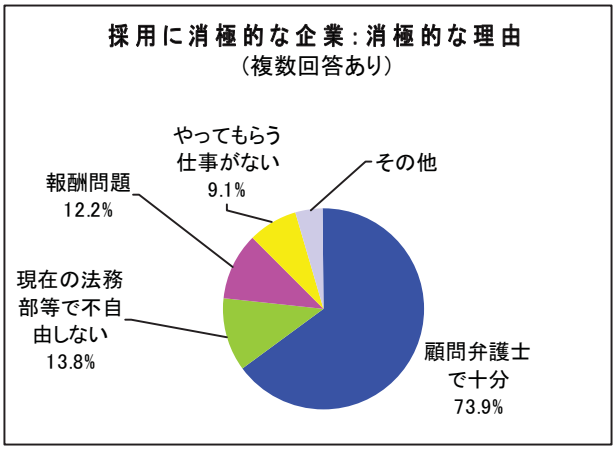


【弁護士白書2010による】

「現在採用なし」と回答した1,149社に対し、今後弁護士を採用する予定の有無を聞いたところ、そのうちの1,112社（約97%）が企業内弁護士の採用に消極的な回答でした。

採用に消極的な1,112社に対し、採用に消極的な理由を質問したところ、「顧問弁護士で十分」「現在の法務部等で不自由しない」「やってもらう仕事がない」など、待遇問題以前に、採用の動機が乏しいという回答が多数を占めました。





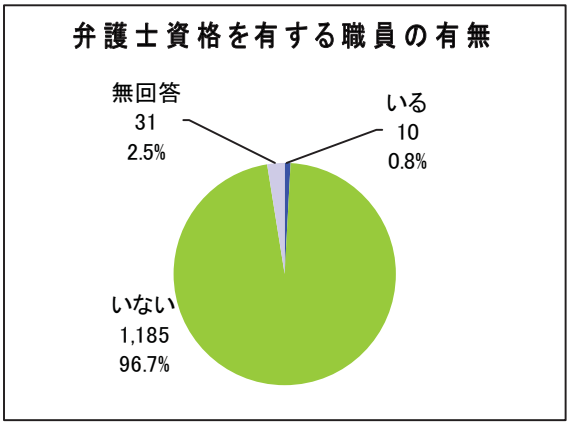
【弁護士白書2010による】

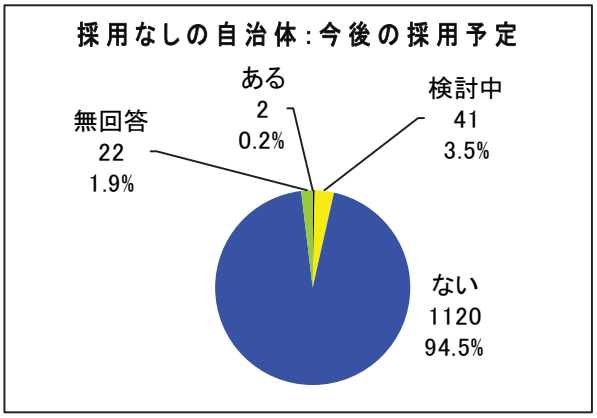
20 地方自治体の弁護士需要

全国の地方自治体を対象として2010年4月に実施したアンケート結果も同様です。

全国の地方自治体（都道府県47、市区809、町村941）のうち1,226自治体（都道府県47、市区658、町村521）から回答を得ました。弁護士資格を有する職員が「いる」との回答は、10自治体(0.8%)にとどまりました。

「いない」と回答した1,185自治体につき今後の予定について聞いたところ、ほとんどの自治体が「採用の予定はない」と回答しています。





【弁護士白書2010による】

21 法曹人口と隣接士業の存在

法律関係業務に関わる資格制度や権限の範囲などの実情は、国によって違います。例えば、「先進諸国の中で最も弁護士人口が少ないフランスに比べても、日本は弁護士がさらに少ない」という議論がありますが、日本では様々な隣接士業が存在しているので、単純に比較することはできません。

諸外国の法曹人口の比較（1997年）

	フランス	日本
弁護士数	29,395	16,398
対人口10万人比	50.15	13.0

司法制度改革審議会配布資料より抜粋

司法制度改革において、法的需要増大の見通しを前提に「利用者の視点から」「当面の法的需要を充足させるための措置」として、法曹以外の隣接士業に一定範囲で訴訟上の権限が付与されてきたことにも留意する必要があります。

弁理士	特定侵害訴訟代理業務の付記を受けた弁理士に対し、特許権等の侵害訴訟における訴訟代理権付与（2002年）
税理士	税務訴訟において補佐人として出廷し、陳述することが認められた（2001年）
司法書士	認定司法書士に対し、簡易裁判所における民事訴訟等について代理権付与（2002年）

弁護士	30,485
人口	128,056,000
対人口10万人比	24

弁護士数は2011年3月末現在
人口は2010年10月1日現在

【弁護士白書2011による】

①付記弁理士	2,563
②税理士	72,039
③認定司法書士	13,258
①～③合計人数	87,860
人口	128,056,000
対人口10万人比	69

①～③は2011年3月末現在
人口は2010年10月1日現在

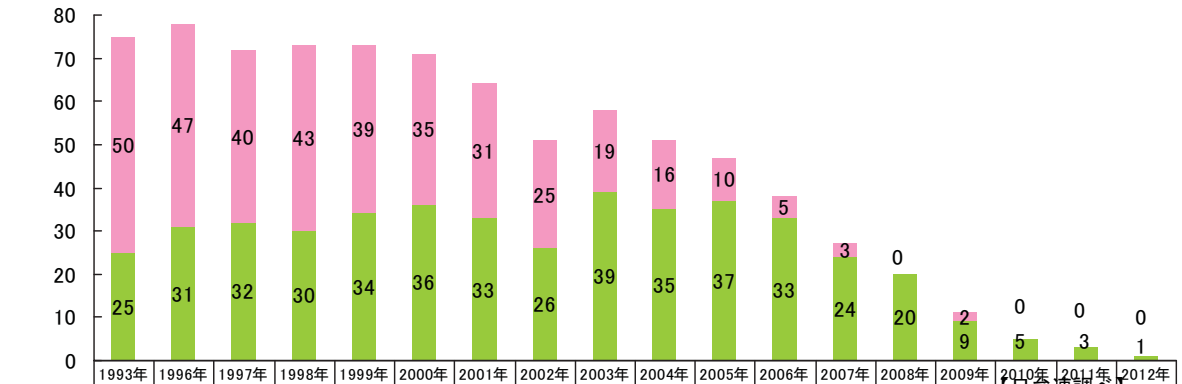
【弁護士白書2011による】

22 弁護士ゼロ･ワン地域の解消

司法制度改革審議会意見書（2001年）では、いわゆる「弁護士ゼロ・ワン地域」の解消が法曹人口増員の理由として挙げられていました。
日弁連は、1996年から弁護士ゼロワン地域を中心に、法律相談センターを設置する活動を開始しました。1999年には日弁連ひまわり基金を創設し、2000年より全弁護士から特別会費を徴収してひまわり基金法律事務所（公設事務所）の設置、弁護士過疎地域の法律相談センターの援助等を行う取組を続けており、2012年3月時点で弁護士ゼロ地域は０カ所、弁護士ワン地域は１カ所となりました。

支部数

弁護士ゼロ･ワン地裁支部数の変遷

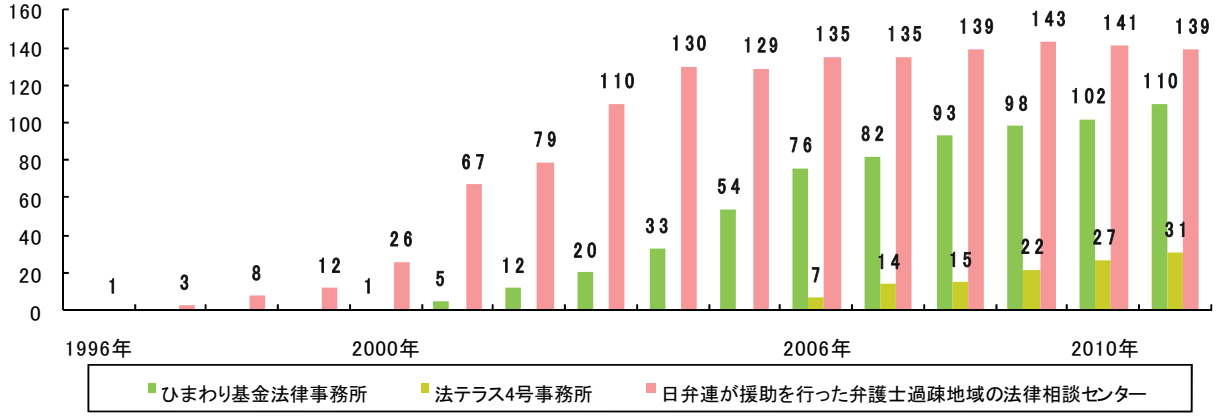


	1993年7月	1996年4月	1997年4月	1998年4月	1999年4月	2000年4月	2001年10月	2002年10月	2003年10月	2004年10月	2005年10月	2006年10月	2007年10月	2008年10月	2009年10月	2010年10月	2011年2月	2012年3月
ゼロ支部	50	47	40	43	39	35	31	25	19	16	10	5	3	0	2	0	0	0
ワン支部	25	31	32	30	34	36	33	26	39	35	37	33	24	20	9	5	3	1

【日弁連調べ】

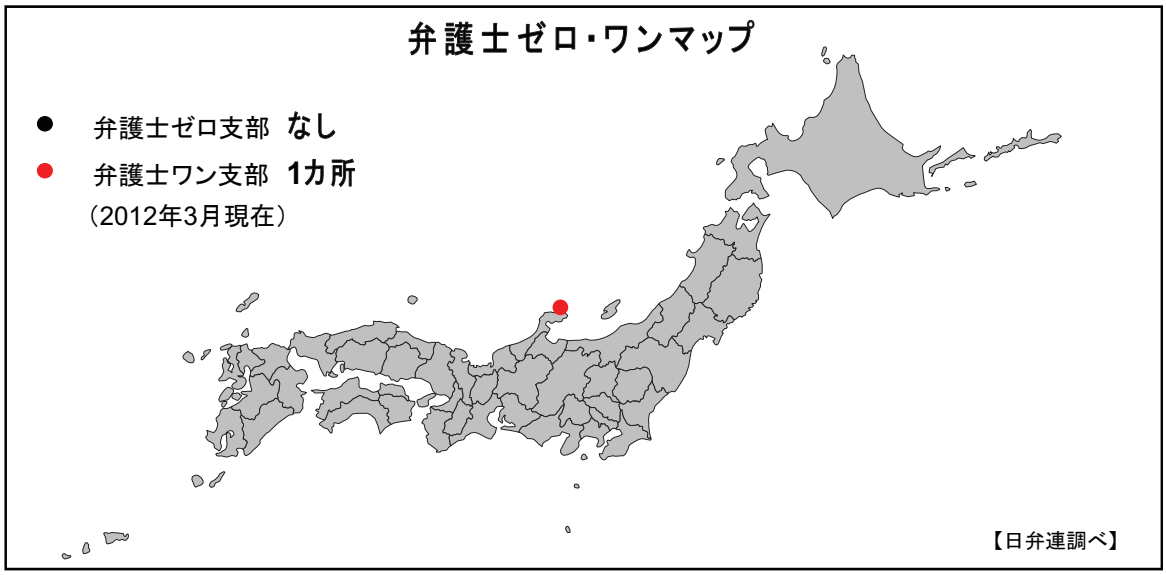
ひまわり基金法律事務所･法テラス4号事務所の設置数
日弁連から援助を行った弁護士過疎地域の法律相談センターの数

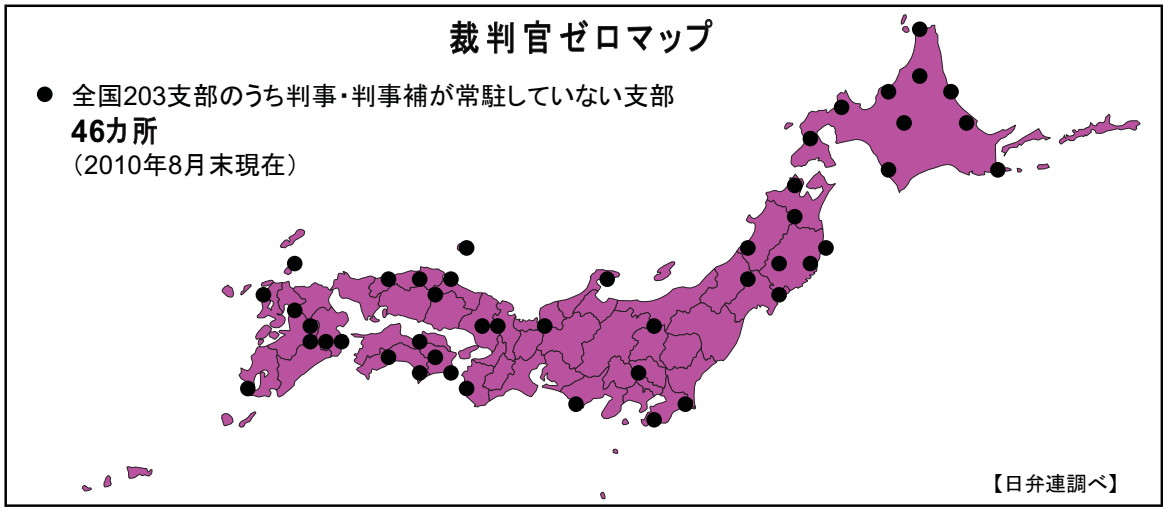
※法律相談センターについては前年度実績（3月末日時点）に基づく

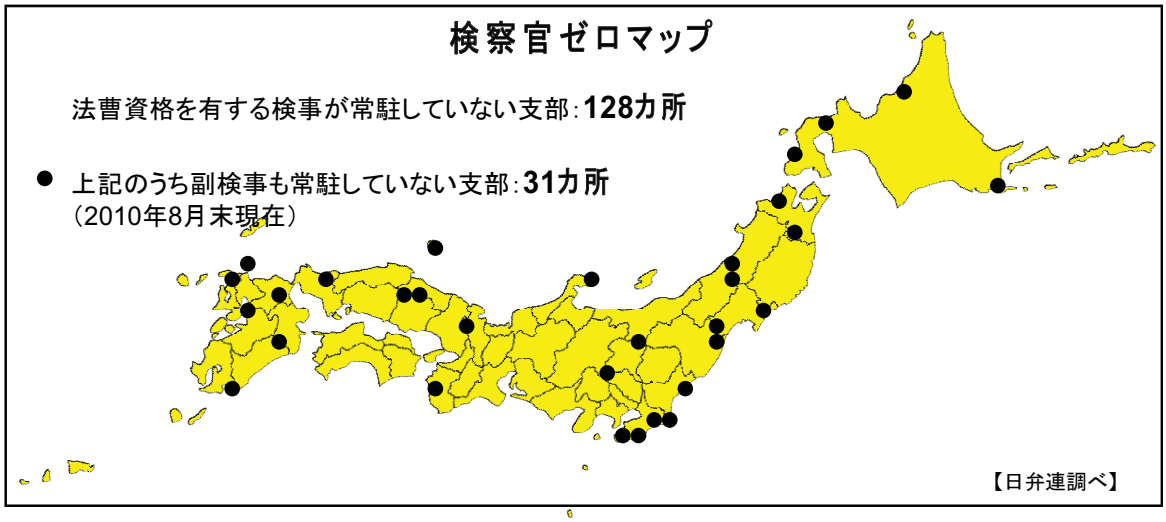


【日弁連調べ】

弁護士の人数だけを機械的に増やしても司法過疎は解消しません。「裁判官・検察官ゼロ地域」の解消、地家裁支部機能の充実などの司法基盤整備を図ることが必要です。



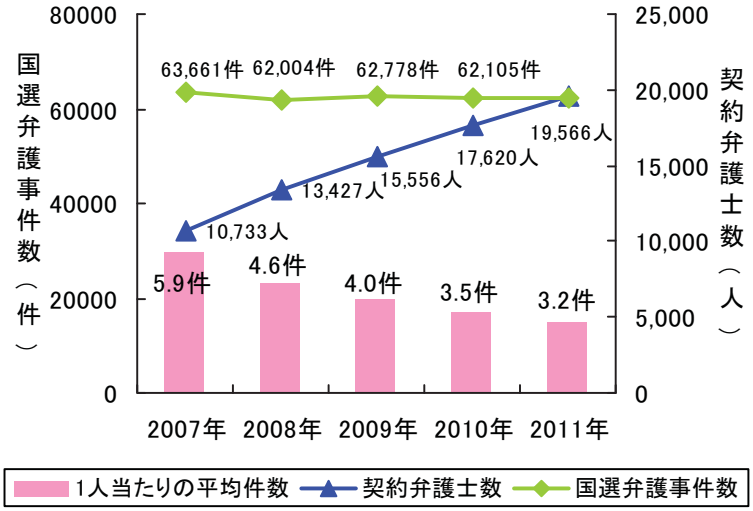




23 刑事弁護

国選弁護人の契約弁護士数は2011年4月に1万9000人を超えており、4年前の約1.8倍になっています。2009年から被疑者国選弁護の対象が拡大されましたが、 2011年の国選弁護人1人当たりの平均事件数は3.2件であり、急激な弁護士増員は必要ないと考えられます。

国選弁護人契約弁護士数と国選弁護事件数



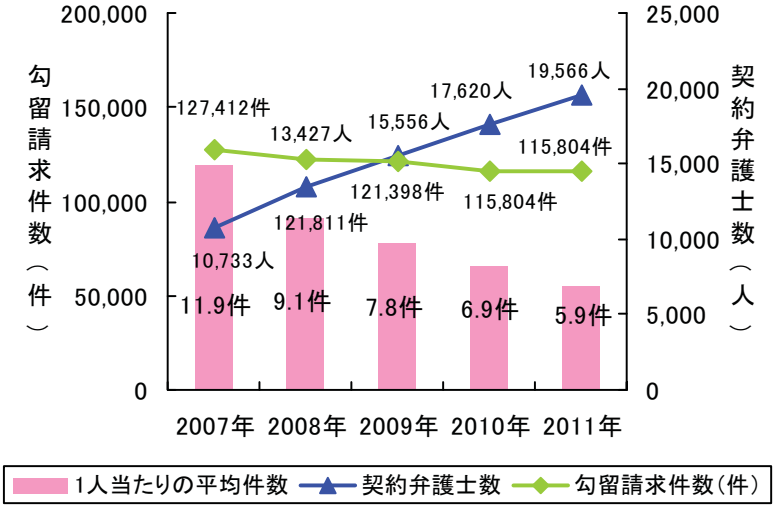
※国選弁護事件数は、司法統計年報の「通常第一審事件の終局人員のうち国選弁護人のついた被告人の数」。2011年の数値は司法統計年報が未刊行のため、前年並みとした。

※国選弁護人契約弁護士数は、各年4月1日現在（日本司法支援センター調べ）

※1人当たりの平均事件数は、国選弁護事件数を国選弁護人契約弁護士数で除した数。

日弁連は、すべての身体拘束事件を対象とする被疑者国選弁護制度を目指しています。勾留件数は減少傾向にあり、すべての勾留請求事件に対する国選弁護人契約弁護士１人当たりの平均件数は、私選弁護がないと仮定しても6件以下と予想されます。司法過疎地の事件を他の地域の弁護士が分担するような工夫をすれば、現在の弁護士数で十分な対応が可能です。

国選弁護人契約弁護士数と勾留請求件数



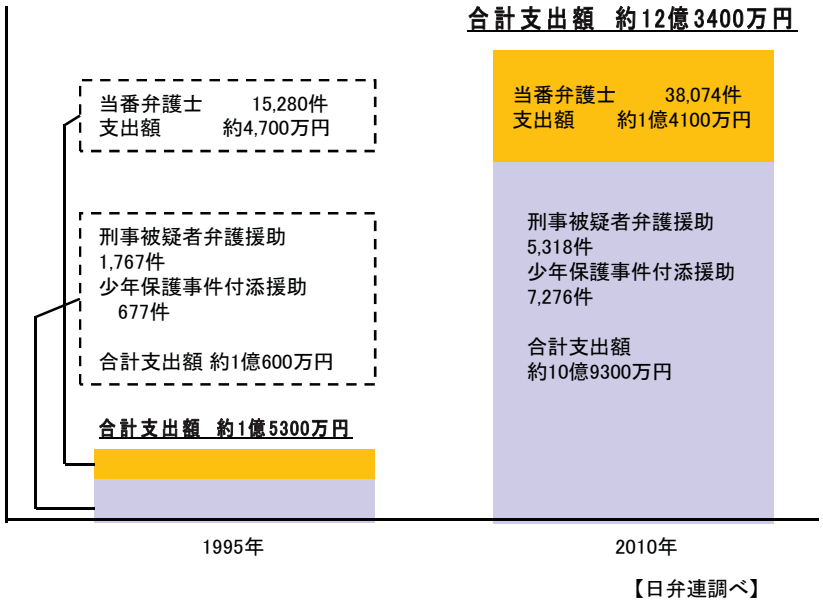
※勾留請求件数については、検察統計年報数値による。ただし、2011年値は、同年報が未刊行のため、前年並みとした。

※国選弁護人契約弁護士数は、各年4月1日現在（日本司法支援センター調べ）

※1人当たりの平均事件数は、国選弁護事件数を国選弁護人契約弁護士数で除した数。

24 当番弁護士・刑事被疑者弁護援助・少年保護事件付添援助

日弁連は被疑者国選弁護制度の開始前から、そして現在も国選弁護制度の対象にならない被疑者や少年のために、当番弁護士、刑事被疑者弁護援助、少年保護事件付添援助など、独自の取組を行っています。当番弁護士制度（逮捕された被疑者や親族の要請により弁護士会が弁護士を派遣。原則無料で利用できる）、刑事被疑者弁護援助制度（資力の乏しい被疑者へ弁護士費用を援助）、少年保護事件付添援助（家裁送致された少年へ弁護士費用を援助）などです。そして、すべての弁護士が等しく費用を負担する基金を創設して、これらの制度を運営しています。
充実した弁護活動を提供できる態勢を構築するには、単に弁護士の数が増えれば良いのではなく、弁護活動の質の確保や、資力の乏しい被疑者・少年を援助するための財政的な基盤が必要です。



◆基金のこれまでの総支出額◆

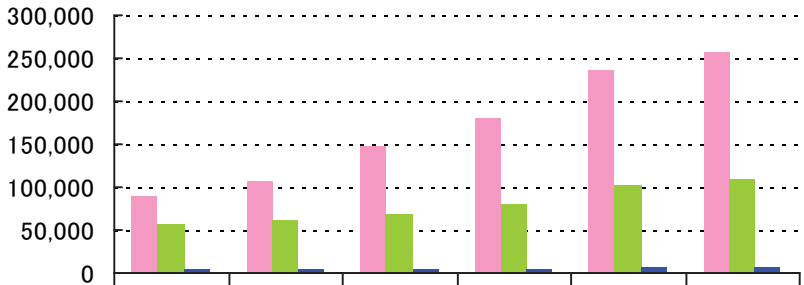
約120億円

【日弁連調べ】

25 民事法律扶助

単に弁護士の数だけが増えても、資力の乏しい人からのアクセス改善としては不十分です。権利保護の必要性を法的需要として現実化させるうえで、法律扶助制度の果たす役割は重要です。
民事法律扶助における援助実績も、着実に増加しています。

民事法律扶助援助実績件数の推移

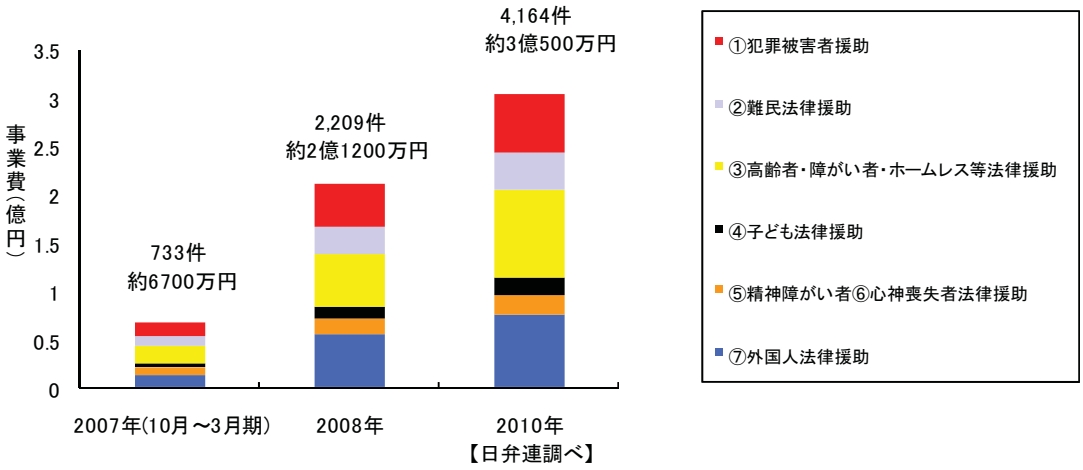


	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
法律相談援助	88,513	107,395	147,430	179,546	237,306	256,719
代理援助	56,318	61,194	68,910	80,442	101,222	110,217
書類作成援助	3,639	3,877	4,197	5,101	6,769	7,366

【弁護士白書2011による。2005年度及び2006年度4～9月は財団法人法律扶助協会の実績。】

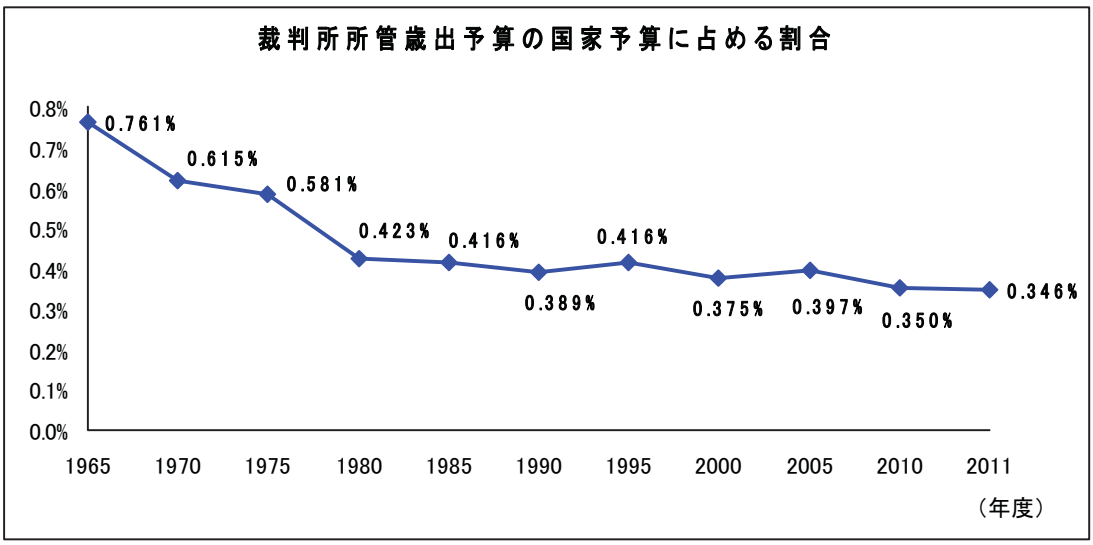
法テラスによる民事法律扶助制度や国選弁護制度等でカバーされない事業について、日弁連は、事業費を支出して法テラスに業務を委託して弁護士費用等を援助する「日弁連委託援助事業」を実施し、全国的な対応態勢を整備しつつ、実績件数を着実に伸ばしています。
本来公益性の高いこれらの事業は法律扶助の対象にすべきであり、法律扶助の拡充が必要です。

日弁連委託援助事業(その他の法律援助事業)の事業費と実績件数



26 司法予算の拡大を

国家予算全体に占める裁判所関連の予算はもともと1%以下という低い水準にとどまっていましたが、近時はさらに減少傾向が進んで、0.4%を下回る水準で推移しています。刑事・少年、民事のいずれの分野でも法律扶助の抜本的拡充が必要であり、裁判官の大幅増員や裁判所支部の充実などの司法基盤整備を進めるには、司法予算を現状よりも大幅に拡大することが不可欠です。



【弁護士白書2011による】

27 増員のさらなるペースダウン

仮に1年間の司法試験合格者数を現状（2,100～2,200名）より減らしても、以下のシミュレーションで示すとおり、法曹人口は増大します。司法試験合格者数の問題は、法曹人口の増員か減員かの問題ではなく、増員の仕方の問題です。

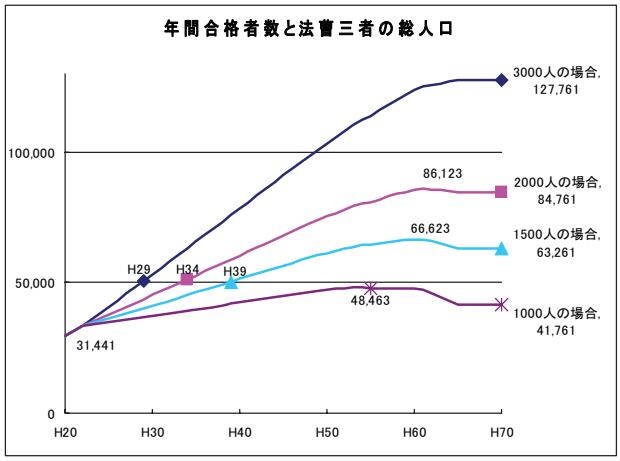
年	新規法曹資格者（前年の司法試験合格者）	法曹三者の総人口	新規法曹資格者（前年の司法試験合格者）	法曹三者の総人口	新規法曹資格者（前年の司法試験合格者）	法曹三者の総人口	新規法曹資格者（前年の司法試験合格者）	法曹三者の総人口	43年前修習修了者	推定人口	10万人当たり40人となる法曹人口
H21	2,346	31,441	2,346	31,441	2,346	31,441	2,346	31,441	478	127,510,000	51,004
H22	2,300	33,257	2,300	33,257	2,300	33,257	2,300	33,257	484	127,176,000	50,870
H23	3,000	35,746	2,000	34,746	1,500	34,246	1,000	33,746	511	126,913,000	50,765
H24	3,000	38,230	2,000	36,230	1,500	35,230	1,000	34,230	516	126,605,000	50,642
H25	3,000	40,718	2,000	37,718	1,500	36,218	1,000	34,718	512	126,254,000	50,502
H26	3,000	43,212	2,000	39,212	1,500	37,212	1,000	35,212	506	125,862,000	50,345
H27	3,000	45,717	2,000	40,717	1,500	38,217	1,000	35,717	495	125,430,000	50,172
H28	3,000	48,224	2,000	42,224	1,500	39,224	1,000	36,224	493	124,961,000	49,984
H29	3,000	50,718	2,000	43,718	1,500	40,218	1,000	36,718	506	124,456,000	49,782
H30	3,000	53,175	2,000	45,175	1,500	41,175	1,000	37,175	543	123,915,000	49,566
H31	3,000	55,638	2,000	46,638	1,500	42,138	1,000	37,638	537	123,341,000	49,336
H32	3,000	58,154	2,000	48,154	1,500	43,154	1,000	38,154	484	122,735,000	49,094
H33	3,000	60,691	2,000	49,691	1,500	44,191	1,000	38,691	463	122,097,000	48,839
H34	3,000	63,226	2,000	51,226	1,500	45,226	1,000	39,226	465	121,430,000	48,572
H35	3,000	65,772	2,000	52,772	1,500	46,272	1,000	39,772	454	120,735,000	48,294
H36	3,000	68,288	2,000	54,288	1,500	47,288	1,000	40,288	484	120,015,000	48,006
H37	3,000	70,789	2,000	55,789	1,500	48,289	1,000	40,789	499	119,270,000	47,708
H38	3,000	73,306	2,000	57,306	1,500	49,306	1,000	41,306	483	118,502,000	47,401
H39	3,000	75,870	2,000	58,870	1,500	50,370	1,000	41,870	436	117,713,000	47,085
H40	3,000	78,423	2,000	60,423	1,500	51,423	1,000	42,423	447	116,904,000	46,762
H41	3,000	80,973	2,000	61,973	1,500	52,473	1,000	42,973	450	116,074,000	46,430
H42	3,000	83,525	2,000	63,525	1,500	53,525	1,000	43,525	448	115,224,000	46,090
H43	3,000	86,043	2,000	65,043	1,500	54,543	1,000	44,043	482	114,354,000	45,742
H44	3,000	88,573	2,000	66,573	1,500	55,573	1,000	44,573	470	113,464,000	45,386
H45	3,000	91,084	2,000	68,084	1,500	56,584	1,000	45,084	489	112,555,000	45,022
H46	3,000	93,578	2,000	69,578	1,500	57,578	1,000	45,578	506	111,627,000	44,651
H47	3,000	96,070	2,000	71,070	1,500	58,570	1,000	46,070	508	110,679,000	44,272
H48	3,000	98,564	2,000	72,564	1,500	59,564	1,000	46,564	506	109,714,000	43,886
H49	3,000	100,970	2,000	73,970	1,500	60,470	1,000	46,970	594	108,732,000	43,493
H50	3,000	103,337	2,000	75,337	1,500	61,337	1,000	47,337	633	107,733,000	43,093
H51	3,000	105,638	2,000	76,638	1,500	62,138	1,000	47,638	699	106,720,000	42,688
H52	3,000	107,918	2,000	77,918	1,500	62,918	1,000	47,918	720	105,695,000	42,278
H53	3,000	110,192	2,000	79,192	1,500	63,692	1,000	48,192	726	104,658,000	41,863
H54	3,000	112,463	2,000	80,463	1,500	64,463	1,000	48,463	729	103,613,000	41,445
H55	3,000	113,933	2,000	80,933	1,500	64,433	1,000	47,933	1,530	102,560,000	41,024
H56	3,000	115,958	2,000	81,958	1,500	64,958	1,000	47,958	975	101,503,000	40,601
H57	3,000	117,970	2,000	82,970	1,500	65,470	1,000	47,970	988	100,443,000	40,177
H58	3,000	119,965	2,000	83,965	1,500	65,965	1,000	47,965	1,005	99,382,000	39,753
H59	3,000	121,787	2,000	84,787	1,500	66,287	1,000	47,787	1,178	98,321,000	39,328
H60	3,000	123,600	2,000	85,600	1,500	66,600	1,000	47,600	1,187	97,261,000	38,904
H61	3,000	125,123	2,000	86,123	1,500	66,623	1,000	47,123	1,477	96,205,000	38,482
H62	3,000	125,747	2,000	85,747	1,500	65,747	1,000	45,747	2,376	95,152,000	38,061
H63	3,000	126,407	2,000	85,407	1,500	64,907	1,000	44,407	2,340	94,102,000	37,641
H64	3,000	127,061	2,000	85,061	1,500	64,061	1,000	43,061	2,346	93,056,000	37,222
H65	3,000	127,761	2,000	84,761	1,500	63,261	1,000	41,761	2,300	92,013,000	36,805
H66	3,000	127,761	2,000	84,761	1,500	63,261	1,000	41,761	H23想定数	90,971,000	36,388
H67	3,000	127,761	2,000	84,761	1,500	63,261	1,000	41,761	H24想定数	89,930,000	35,972
H68	3,000	127,761	2,000	84,761	1,500	63,261	1,000	41,761	H25想定数	88,882,000	35,553
H69	3,000	127,761	2,000	84,761	1,500	63,261	1,000	41,761	H26想定数	87,825,000	35,130
H70	3,000	127,761	2,000	84,761	1,500	63,261	1,000	41,761	H27想定数	86,757,000	34,703
	人口10万人当たり	147	人口10万人当たり	98	人口10万人当たり	73	人口10万人当たり	48		人口10万人当たり	40

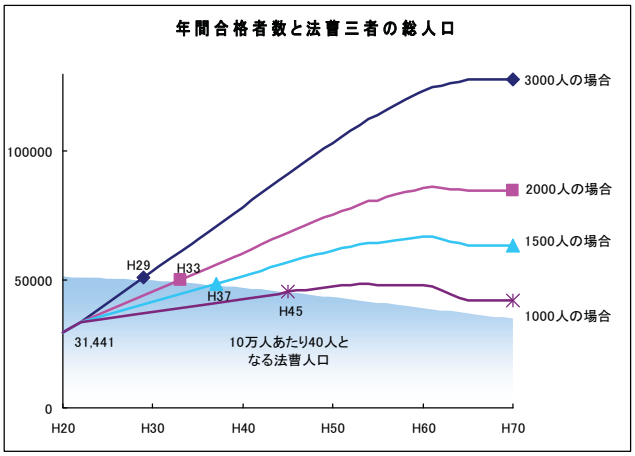
1. 法曹三者の総人口＝前年の法曹三者の総人口＋新規法曹資格者－43年前修習終了者として算出。但し2009年の「法曹三者の総人口」は、同年の裁判官の定員（簡裁判事を除く）と検察官の定員（副検事を除く）に2009年4月1日現在の弁護士数（正会員数）を足したもの。
2. 法曹資格取得者は43年後に法曹でなくなる（死亡、引退）と仮定した。この43という数字は、弁護士センサス2008（弁護士基礎データ調査）によると、弁護士の労働時間が40時間（1日8時間×平日5日間）未満の弁護士が71歳以上で過半数を超える（57.6%）ことから弁護士としての現役を70歳と設定し、また、1958年度から2008年度の間に修習終了直後に弁護士登録をした者の登録時の年齢の中央値が27歳であったことから、現役期間を27歳から70歳までの43年間とした。
3. 43年前修習終了者は、2023年までは『司法修習生便覧2006』、2028～2048年は『裁判所データブック2010』によるもの。但し2053、2054年は推計値である。
4. 2009年の「新規法曹資格者」は実数である。2010年の「新規法曹資格者」については、前年の司法試験合格者数、司法修習終了時の試験の結果等による推計値である。
5. 国民人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（中位推計）」（平成18年12月推計）によるもの。但し、2009年の「国民人口推計」は総務省統計局「人口推計」2009年10月1日現在のもの。

シミュレーションをグラフ化すると、以下のとおりです。

【左図】平成23年以降の年間合格者数を、

- 3,000人とした場合、法曹三者の総人口は平成29年に5万人に達し、平成65年以降に12万7761人で均衡する。
- 2,000人とした場合、平成34年に5万人に達し、平成61年に8万6123人に達し、平成65年以降8万4761人で均衡する。
- 1,500人とした場合、平成39年に5万人に達し、平成61年に最大値6万6623人に達した後、平成65年以降6万3261人で均衡する。
- 1,000人とした場合、平成54年に最大値4万8463人に達し、平成65年以後4万1761人で均衡する。





【右図】現在の総人口（1億2715万人）のもとで法曹人口5万人とした場合の対人口比率は、10万人当たり39人である。日本の総人口は減少すると予測されるところ、10万人当たり40人の水準に到達するのは、

- 3,000人の場合は平成29年で、最終的に人口10万人当たり147人で均衡する。
- 2,000人の場合は平成33年で、最終的に人口10万人当たり98人で均衡する。
- 1,500人の場合は平成37年で、最終的に人口10万人当たり73人で均衡する。
- 1,000人の場合は平成45年で、最終的に人口10万人当たり48人で均衡する。

「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価」の結果について

平成24年4月20日

総務省行政評価局

政策評価の概要　※法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価は初めて実施

背景・理念・政策目標

（背景）　司法制度改革においては法曹人口の大幅な増加を図ることが急務（平成13年６月12日司法制度改革審議会意見）
（理念）　**高度の専門的な法律知識、幅広い教養、豊かな人間性及び職業倫理を備えた多数の法曹の養成**（司法制度改革推進法（平成13年法律第119号））
（政策目標）○　**平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す**（司法制度改革推進計画（平成14年３月19日閣議決定））
○　**法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（例えば約７～８割）の者が新司法試験に合格できるよう努める**（規制改革推進のための３か年計画（平成19年６月22日閣議決定））

調査対象機関

調査対象機関：法務省、文部科学省
関連調査等対象機関：最高裁判所、法科大学院（38）、日本弁護士連合会、弁護士会（22）、都道府県（18）、市区（40）、経営法友会

学識経験者の知見の活用

○　政策評価・独立行政法人評価委員会の下に置かれる政策評価分科会の審議に付し、本政策評価全般に係る意見等を得た。
○　**「法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会」**を開催（平成22年５月～12月の間に８回）し、法科大学院（法曹養成制度）の在り方をめぐるこれまでの経緯や各方面の指摘・課題等を把握・分析し、本政策評価の調査・評価の在り方、方法等を検討

評価の概要

法曹人口の拡大（平成13年２万1,864人→23年３万5,159人）により、弁護士ゼロ・ワン地域（注）のほぼ解消など国民の法的サービスへのアクセスの改善のための基盤整備など一定の効果。一方、司法試験合格者数が目標に達しておらず、また、法科大学院修了者についても目標の中で例示された合格率（例えば約７～８割）に達していない中で、下記の課題の解消が必要　（注）全国203の地裁支部管轄単位で、登録弁護士がいない地域をゼロ地域、１人しかいない地域をワン地域という。

①　**3,000人の合格目標は未達成であるが、国民の立場からは、未達成による大きな支障は認められない。**一方、現在の2,000人規模の増員を吸収する需要の顕在化はなく、弁護士の供給過多により就職難が発生し、ＯＪＴ不足による質の低下が懸念。現在までのところ、目標値についての検討はされていない。
②　**目標の中で例示された合格率（約７～８割）は未達成（18年度修了者累積合格率49.5%）**
③　司法試験合格率は全体として低迷（23年23.5%）。また、**定員充足率の極端に低い法科大学院や入学者数の極端に少ない法科大学院があり、これらは司法試験の合格率も低い（定員充足率20%未満校：平均合格率8.1%、入学者数が一桁校：平均合格率7.6%）。実入学者数に見合った入学定員の削減が必要。**
④　**未修者は既修者に比べ合格率が低く、未修者教育に課題。**また、入学定員を未修者のみ削減したり、未修者の削減率を大きくすることは、多様な人材を受け入れるという法曹養成制度改革の理念等に反することがないよう注意することが必要
⑤　**公的支援の見直し指標は、**競争倍率及び司法試験合格率の２指標であるが、**その運用に当たって配慮すべき要素や付け加えるべき要素がある**
⑥　**受験資格を保有し得る５年間の継続的な進路の把握が必要。**また、**法科大学院における就職支援の充実が必要**

主な勧告事項

1　司法試験の年間合格者数に係る目標値の検討
2　法科大学院における教育の質の向上
3　未修者対策の強化
4　法科大学院の入学定員の更なる削減、他校との統廃合の検討
5　法科大学院に対する公的支援の見直し
6　修了者の進路の把握、就職支援の充実

【勧告日】平成24年４月20日（金）
【勧告先】法務省、文部科学省

司法制度改革の理念の実現が懸念される状況

【主な勧告事項１】司法試験の年間合格者数に係る目標値の検討

【背景、制度の概要】

○　弁護士偏在の是正、法的サービスの潜在需要やこれからの我が国社会の在り方に対応した国内外の法律専門家の必要性を考慮し、法曹人口の大幅な増加を図ることを喫緊の課題と位置づけ（平成13年６月12日司法制度改革審議会意見書）

○　法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備状況を見定めながら、**平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを目指す**（司法制度改革推進計画（平成14年3月19日閣議決定））

【評価結果】

資料①～③

○　3,000人目標は未達成。合格率の低下傾向から見ても、近い将来の目標達成は困難と推察

- 23年の合格者数は2,063人で、目標3,000人の約69%【評価書P.41、42】
- 目標値と実績の乖離が大きく（21年2,043人→22年2,074人→23年2,063人）、かつ合格率は低下傾向（21年27.6%→22年25.4%→23年23.5%）【評価書P.41、48】

○　一方、弁護士に対する需要は顕在化しておらず、司法試験合格者が3,000人に達しないことについては国民への大きな支障は認められない

- 裁判・調停のうち、弁護士が関与した事件数は増加（13年度32万6,082件→22年度48万9,574件）。しかし、弁護士の増加により、弁護士１人当たりの事件数（注）は減少（13年度17.9件→22年度17.0件）【評価書P.76】

（注）最高裁判所「司法統計」に基づき算定。民事事件、民事調停、行政事件、刑事事件、家事事件、少年事件の第一審、控訴、上告（刑事事件については上告審を含まない）の既済・終局事件の弁護士選任状況が明らかとなっているものの弁護士関与件数を同年４月１日現在の弁護士人口で割った数

- 弁護士会等の法律相談件数は、法律扶助対象の法テラスの無料法律相談が増加（13年度４万9,802件→22年度25万6,719件）。しかし、有料法律相談は減少（13年度20万2,808件→22年度11万1,176件）【評価書P.59】
- 司法制度改革審議会意見書で想定された新たな需要についても、例えば①企業内弁護士数の増加（平成13年64人→23年588人）及び②任期付公務員在籍者数の増加（平成13年度10人→23年度139人）はみられるが、弁護士の増加数を吸収するものではない。また、③国際的知見を要する分野の需要が伸びているとしたのは、実地調査対象22弁護士会のうち１会、④専門的知見を要する分野については、４会のみ【評価書P.66～68、84～85】

○　現状の約2,000人の合格者数でも弁護士の供給過多となり、就職難が発生、ＯＪＴ不足による質の低下が懸念

- 司法修習修了後の弁護士の一括登録日における未登録者数・割合は年々上昇（新60期（19年修了）は3.3%（32人）、新64期（23年修了）は20.1%（400人））【評価書P.95】
- 就職難から、いわゆる即独・ノキ弁（注）が発生・増加することにより、若手弁護士のＯＪＴ機会が不足し、質の低下につながるおそれ【評価書P.97～99】

（注）司法修習修了後、即、独立する者を「即独」、法律事務所に正式に就職せず、固定給なしで事務所の机だけを借り独立採算型の経営をする者を「ノキ弁」という。

【勧告内容】

○　司法試験の合格者数に関する年間数値目標については、これまでの達成状況との乖離が大きく、また、法曹・法的サービスへの需要の拡大・顕在化も限定的であることから、これまで及び今後の弁護士の活動領域の拡大状況、法曹需要の動向、法科大学院における質の向上の状況等を踏まえつつ、速やかに検討すること。（法務省）

【主な勧告事項２】法科大学院における教育の質の向上

【制度の概要】

○　法科大学院では、その課程を修了した者のうち相当程度（約７～８割）の者が新司法試験に合格できるよう努める（規制改革推進のための３か年計画（平成19年６月22日閣議決定））。

○　文部科学省は、法科大学院における教育の質の向上を図るため、平成21年度から、入学者選抜試験における競争倍率２倍以上の確保や、厳格な成績評価及び修了認定の徹底等について、各法科大学院に対し取り組むよう求めている。

【評価結果】

○　目標の中で例示された合格率（約７～８割）は未達成。取り分け未修者は低迷　【評価書P.124～126、214】

単年度合格率の推移

未修者	18年	－	19年	32.4%	20年	22.5%	21年	18.9%	22年	17.3%	23年	16.2%
既修者	18年	48.3%	19年	46.0%	20年	44.3%	21年	38.7%	22年	37.0%	23年	35.4%
全　体	18年	48.3%	19年	40.2%	20年	33.0%	21年	27.6%	22年	25.4%	23年	23.5%

各年度修了者の累積合格率の推移

未修者	17年度	－	18年度	39.5%
既修者	17年度	69.8%	18年度	63.4%
全　体	17年度	69.8%	18年度	49.5%

（注）各年度修了者の累積合格率は、すでに受験期間が終了し累積合格率の確定した、17年度修了者及び18年度修了者について計上した。

○　文部科学省は、法科大学院に対し、競争性の確保を促しており、競争倍率は、入学定員の削減や合格者の厳選により、平成22年度の2.74倍から23年度は2.88倍に上昇。また、競争倍率２倍未満の法科大学院は、平成22年度の40校から23年度は19校へとほぼ半減したものの、依然として全体の約４分の１存在　【評価書P.141】

○　成績評価及び修了認定の厳格化（ＧＰＡ制度の導入、成績評価分布等の見直し等）に取り組んだ結果、進級率や標準修業年限修了率が低下しているものの、司法試験合格率は低下

進級率（未修者１年次→２年次）：平成16年度94.7%→18年度89.5%→20年度84.8%→22年度75.8%　【評価書P.195】

標準修業年限修了率：平成18年度修了者80.6%→20年度修了者78.6%→22年度修了者73.6%　【評価書P.197】

○　実地調査した38法科大学院のうち、共通的な到達目標モデルを踏まえた到達目標を策定し公表しているものは22校　【評価書P.205】

一方、共通的な到達目標モデルを踏まえた到達目標を策定していないものが11校（約３割）存在【評価書P.224、225】

【勧告内容】

○　司法試験合格率の向上を目指し、法科大学院における教育の質の向上を一層推進すること。その際、未修者教育の一層の強化を推進すること。（文部科学省）

○　法科大学院における入学者の質を確保する観点から、依然として競争倍率が２倍を下回っている法科大学院に対し、更なる取組を促していくこと。（文部科学省）

○　法科大学院における修了者の質を確保する観点から、各法科大学院に対し、成績評価及び修了認定の厳格化の一層の推進を求めること。（文部科学省）

○　法科大学院における学修のばらつきをなくし、修了者の質の一定水準を確保するため、関係機関の連携の下、策定された共通的な到達目標モデルを踏まえ、各法科大学院が到達目標を速やかに策定するよう働きかけること。（文部科学省）

【主な勧告事項３】未修者対策の強化

【制度の概要】

○　21世紀の法曹には、経済学や理数系、医学系など他の分野を学んだ者や、社会人等としての経験を積んだ者を含め、**多様なバックグラウンドを有する人材を多数法曹に受け入れていくべき**（平成13年６月12日司法制度改革審議会意見書）

○　**法科大学院の課程の標準修業年限は、３年。**法科大学院は、未修者コースの３年が原則であり、既修者コースは２年間で修了することが可能（専門職大学院設置基準（平成15年文部科学省令第16号）第18条第２項）

【評価結果】　資料⑦

○　文部科学省は、未修者対策として、1年次に法律基本科目（注）６単位の増加を認め（22年３月専門職大学院設置基準を改正）、24年１月現在73校中50校が実施　　【評価書P.211】

（注）憲法、行政法、民法、商法、民事訴訟法、刑法、刑事訴訟法に関する分野の科目（平成15年文部科学省告示第53号第５条第１項第１号）

○　74法科大学院の中には、未修者のために長期履修制度を設けているものが25校（平成22年度時点）。当省が調査した38法科大学院においては、最長８年間の履修が可能　【評価書P.210】

○　未修者は、既修者に比べ、司法試験合格率が半分程度で低下傾向

（平成19年：未修者32.4%、既修者46.0%　→　平成23年：未修者16.2%、既修者35.4%）【評価書P.126】

○　入学者に占める退学者・除籍者の割合や、法科大学院修了直後の司法試験(注)を受験しない「受け控え者」も既修者に比べ未修者の割合が高く、未修者の質の確保の観点で課題　(注)法科大学院を３月に修了した者は、５月の司法試験を受験することができる。

・　退学者、除籍者の割合　【評価書P.214】

未修者　平成20年度入学者のうち22年度末までに退学・除籍となった者　3,346人中478人（14.3%）

既修者　平成21年度入学者のうち22年度末までに退学・除籍となった者　2,000人中65人　（3.3%）

・　受け控え者が増加し、その多くが未修者　　【評価書P.208】

平成19年司法試験の受け控え者714人中、598人（83.8%）が未修者　→　23年司法試験の受け控え者1,006人中、835人（83.0%）が未修者

○　未修者対策の具体的な方針取組等は示されていない。

【勧告内容】

○　未修者については、修了者の質の確保の取組を推進しつつ、法律基本科目の量的充実の効果について今後検証するとともに、未修者対策の強化について早期に取り組むこと。その際、好事例についても収集し、他の法科大学院に提供すること。（文部科学省）

【主な勧告事項４】法科大学院の入学定員の更なる削減、他校との統廃合の検討

【制度の概要】

○　文部科学省は、法科大学院の入学者の質の確保を図るため、平成21年度から、**入学定員の削減を含む組織の見直し**等について、各法科大学院に対し取り組むよう求めている。中教審においても、２年連続して定員充足率80％未満校について問題視　（この結果、入学定員の総計は、5,825人（平成19年度）から4,571人（23年度）にまで削減）

【評価結果】

資料④～⑥

○　**文部科学省は、法科大学院に対し、定員充足率の向上を求めているが、80％未満の法科大学院は増加**（平成22年度37校→23年度41校）【評価書P.155】

○　**定員充足率、入学者数、司法試験合格率からみて、更なる入学定員の削減が必要な法科大学院あり**

- 平成23年度に定員充足率が20％未満の例あり（５校）、これらは司法試験の合格率も低い（平均合格率8.1％）【評価書P.160】
- 平成23年度の入学者が一桁の例あり（11校）、これらは司法試験の合格率も低い（平均合格率7.6％）【評価書P.161】

○　**法曹養成制度改革では、非法学部出身者及び社会人等の多様な人材を受け入れることとしているが、入学定員に未修者コース**（注）**と既修者コースがある30法科大学院の定員削減率は、未修者コースの方が既修者コースよりも大きく、制度改革の理念に反することがないよう注意することが必要**

平成21年度から23年度の間に、【評価書P.165】

- 未修者コースの定員：1,423人→1,050人（削減率26.2％）、既修者コースの定員：2,007人→1,795人（削減率10.6％）

（注）未修者コースとは、法科大学院における既修者認定試験（法科大学院において必要とされる法律学の基礎的な学識を有しているかを認定する試験）を受験しない又は不合格となった者が学ぶ課程をいい、平成23年度で、非法学部出身者の72.9%、社会人の61.4%が未修者コースに入学しており、これらの受け皿。

【勧告内容】

○　法科大学院における教育の質を確保する観点から、定員充足率が向上しない法科大学院に対し、実入学者数に見合った更なる入学定員の削減を求めること。（文部科学省）

○　その際、定員規模が小さい法科大学院については、実入学者数に見合った定員削減が困難なものが生ずるとみられるが、法科大学院の撤退によって在籍学生の教育に支障が生じないよう、法曹養成制度の理念、地域バランス等も勘案しながら、他の法科大学院との統廃合についても検討しておくこと。（文部科学省）

○　また、法曹養成制度改革の理念を維持する観点から、各法科大学院に対し、入学定員の削減に当たっては未修者の確保に配慮するよう促すこと。（文部科学省）

【主な勧告事項５】法科大学院に対する公的支援の見直し

【制度の概要】

○　法科大学院に関する国費の支出としては、国立大学の法科大学院には国立大学法人運営費交付金が、私立大学の法科大学院には私立大学等経常費補助金特別補助の法科大学院支援が支出されている。そのほか、法務省の教員派遣経費等がある。

○　**文部科学省は、法科大学院に対し、組織の自主的・自律的な見直しを促すため、法科大学院に対する公的支援の見直し（財政支援の減額調整）を24年度から実施。対象校は、入学試験の競争倍率（２倍未満）と司法試験合格率（３年以上連続して全国平均の半分未満等）の２つの指標に該当したもの**

【評価結果】　資料⑧～⑩

○　**法科大学院関係の国の支出は585億円（平成16年度～22年度の合計）**【評価書P.240～241】

内訳：文部科学省の国立大学法人運営費交付金及び私立大学等経常費補助金特別補助の法科大学院支援(注)578億円、法務省の教員派遣経費等７億円

（注）私立大学等経常費補助金には、一般補助（専任教職員等給与費、教育研究経常費等を対象）、特別補助（特定の分野・課程等の教育の振興のために一般補助に増額して交付）がある。今回は、法科大学院に特化して支出される特別補助（法科大学院支援）についてみた。

○　**法科大学院における司法試験合格者１人当たりの国費投入額**（注１）　【評価書P.241～248】

①これまでの合格実績に基づいて推計（注２）した場合	合格者数１万2,381人	１人当たり約426万円
②例示された目標の下限である７割が合格すると想定した場合	合格者数１万8,078人	１人当たり約292万円
③修了者全員が合格すると想定した場合	合格者数２万5,825人	１人当たり約204万円

（注１）平成16年度から22年度までに、法科大学院に交付された文部科学省の国立大学法人運営費交付金及び私立大学等経常費補助金特別補助の法科大学院支援、法務省の派遣教員経費等の合計585億円から、23年度以降の修了者に係る投入額57億7,000万円を除いた額527億3,000万円を上記①～③の合格者数で除したもの

（注２）これまでに受験期間が終了した平成17年度及び18年度修了者の司法試験の累積合格率を基に17年度から22年度修了者までの最終的な合格者数を１万2,381人と推計

○　**公的支援の見直し指標は、競争倍率及び司法試験合格率の２指標であるが、その運用に当たって配慮すべき要素や付け加えるべき要素がある。**

- **未修者への配慮**　【評価書P.262】
  未修者の司法試験合格率が既修者に比べ低い傾向（平成23年司法試験合格率：未修者16.23%、既修者35.42%）
  未修者を中心に教育を行っている法科大学院は、既修者を中心に教育を行っている法科大学院に比べ、司法試験合格率が低迷している状況
- **定員充足率の追加**　【評価書P.263】
  合格者を定員より少なくして、競争倍率２倍を確保することが可能　10校
- **競争倍率又は司法試験合格率が相当期間改善されない法科大学院**　【評価書P.266～269】
  ３年連続して競争倍率が２倍未満８校、５年連続して司法試験合格率が平均の半分未満７校

【勧告内容】

○　**法科大学院の公的支援の見直し指標については、未修者への影響や、法科大学院における教育の質の改善の進捗状況などを踏まえ、必要な改善措置を講ずること。（文部科学省）**

○　**また、法科大学院の公的支援の見直し指標の競争倍率については、意図的に合格者を減少させることで競争倍率を確保する可能性があることを踏まえ、定員充足率を加味したものに改めること。（文部科学省）**

【主な勧告事項６】修了者の進路の把握、就職支援の充実

【制度の概要】

○　**司法試験に三回不合格となった後、修了者にどういうケアをするのかまで各法科大学院の責任が問われている**（第33回中教審大学分科会法科大学院特別委員会（平成21年８月））。

文部科学省は、法科大学院認証評価基準に法科大学院の課程を修了した者の進路（司法試験の合格状況を含む。）について、認証評価を行うことを追加（平成22年６月、学校教育法第百十条第二項に規定する基準省令を改正）

○　これを受けて、法科大学院認証評価機関３機関は、修了者の進路（司法試験の合格状況を含む。）に関することを認証評価基準に追加

○　法科大学院修了者は、法曹以外の分野でも、企業法務や公務員等として活躍することが期待（文部科学省）

【評価結果】

○　**平成24年３月31日現在、74法科大学院の修了者の累計２万5,825人のうち受験資格を喪失した者**（注）**は4,252人**　【評価書P.317、318】

（注）受験資格喪失者とは、司法試験を３回受験し合格せずに受験資格を喪失した者及び法科大学院を修了したものの受験せず受験資格を有する５年間を経過した者

○　実地調査した38法科大学院のうち、平成23年４月１日現在で修了者の進路の把握を組織的に行っているものが29校。二巡目の認証評価に向けて今後予定・検討としているものが９校。**ただし、前記29校においても受験資格を保有し得る修了後５年間継続して把握しているものはない**　【評価書P.321】

○　**平成23年４月１日現在、実地調査した38校の修了者１万5,320人の進路の内訳は、以下のとおりであり、不合格者で進路が把握できていない者は修了者の約３割**　【評価書P.322～325】

- **不合格者のうち進路が把握できていない者　4,922人（32.1%）**
- 就職した者又は進学した者　721人（4.7%）
- 司法試験合格（旧司法試験合格とみられる者を含む。）　6,008人（39.2%）
- 司法試験受験予定としている者　3,599人（23.5%）

○　74法科大学院の中には、法科大学院に就職支援チームを設置（専属職員の配置、採用情報収集、修了者の進路の就職先の開拓等の実施）している例があるが、**実地調査した38法科大学院のうち、法曹以外の道を目指す修了者への就職支援等を行っていないものが約３割**　【評価書P.343】

○　法科大学院修了者に対する企業のニーズ：法科大学院修了者（法務博士（専門職））は、法曹資格の有無にかかわらず、法的な専門知識があるため、魅力ある人材であり、採用のニーズはある（企業法務の団体）【評価書P.346】

【勧告内容】

○　**法科大学院に対し、修了者の進路の把握については、修了時はもとより、受験資格を保有し得る少なくとも５年間は継続し、総合的な集積・管理を行わせること。（文部科学省）**

○　**修了者（法務博士（専門職））の社会での人材活用を図る観点から、自校の修了者の進路の動向や在学生のニーズ等を踏まえ、法科大学院における修了者及び在学生に対する就職支援等の充実を促進すること。（文部科学省）**

2012（平成24）年７月６日

民主党政策調査会

会長　前　原　誠　司　殿

法曹養成制度改革に関する答申

法曹養成制度検討ＰＴ

座長　髙　木　義　明

第１　問題の所在

１　司法試験合格率の低迷と志望者の激減（司法試験合格前）

①　昨年８月、旧ＰＴが「中間とりまとめ」においても確認した通り、小泉内閣が推進した「司法制度改革」においては、法科大学院修了者の７、８割が「新司法試験」に合格することを想定していたが（平成１３年６月１２日、司法制度改革審議会意見書Ｐ．６７）、法科大学院における教育内容は司法試験合格に対して、十分な成果を上げておらず、この結果、司法試験合格率は２５．４％（平成２２年度）、２３．５％（平成２３年度）と低迷している。

さらに、法科大学院７４校のうち平成２２年度は１７校（約２３％）、同２３年度は２８校（約３８％）においては、その修了者の司法試験合格率が１割に満たない。

②　これに伴い、法科大学院志願者数も初年度である平成１６年度は７万２８００人、志願倍率１３．０倍に達したものの、平成２３年度は２万２９２７人、志願倍率５．１倍、志願者数において約４分の１、志願倍率において約３分の１程度にまで落ち込んでいる。

法曹を志す者がこのように減少する傾向が続くならば、「高度の専門的な法的知識を有することはもとより、幅広い教養と豊かな人間性を基礎に十分な職業倫理を身に付け、社会の様々な分野において厚い層をなして活躍する法曹を獲得する」（上記司法制度改革審議会意見書Ｐ．１１）ことは到底不可能になってしまう。

2　「二回試験」の不合格者激増（司法試験合格後）

法曹資格を取得するには、司法試験合格後、司法修習を経て、「考試」、いわゆる「二回試験」に合格しなければならない。

旧司法試験の合格者５００人時代、その不合格者は毎年１、２名程度に過ぎなかった。

ところが、法科大学院修了者の第１期生である新６０期においては１０５５名中７６名が不合格となり、その後も新６１期は１１３名、新６２期は７５名、新６３期は９０名、新６４期は５６名と、法科大学院創設以前に比して激増している。

3　早急な改革の必要性

このように、「司法制度改革」の意図した「法科大学院を中核とした法曹養成制度」が課題を抱えていることは明らかであり、早急に、抜本的な改革に着手しなければならない。

ＰＴにあっては、昨年１１月以降、既に１５回のＰＴ（２回の法務部門、文部科学部門との合同会議を含む）、４回の役員会を開催し、さらに鹿児島大学、日本大学、中央大学の各法科大学院を視察する等、精力的に作業を進めてきた（委細は別紙報告書をご参照願いたい）。

これまでの議論を整理した上で、差し迫った課題に関して、下記の通り直ちに実現可能であり、かつ、効果が期待できる施策を取りまとめたので、政府及び与党一体として、速やかに着手し、実行されるよう、強く要請す

る。

なお、司法試験合格者数等、中長期的な検討を要する課題に関しては、取りまとめには至らなかった。

第２　予備試験改革

１　結論

①　予備試験の合格率を相当程度に高めること。

②　出題（法律科目）は常識的、基本的な範囲に留めること。

③　一般教養試験を廃止し、あるいは大学の一般教養課程の修了をもって免除すること。

２　理由

①　予備試験の合格率

(1) 予備試験の位置付け

まず改革すべきは「予備試験」である。

法科大学院進学者に対する奨学金制度は充実しつつあるものの、奨学金の実質は利用者にとってローンであり、仮に司法試験に合格できなかった場合には、法科大学院時の奨学金の返済が大きな負担となってしまう。したがって、司法試験合格率の低迷と相まって、法科大学院の高額な学費は法曹志願者に対して法科大学院進学への多大な萎縮効果を与えている。

司法制度改革審議会意見書は経済的その他理由で法科大学院進学が困難な者に対して司法試験受験のチャンスを与えるため、予備試験を設けるよう提言した（上記司法制度改革審議会意見書Ｐ．７３）。

さらに今日、経済的格差の拡大が指摘されており、民主党も格差の

「世襲」を許さないことを政策目標に掲げている。

(2) 予備試験の合格率

平成２３年に、初めて予備試験が実施されたところ、その合格率は僅かに１．７９％と、合格者５００人時代の旧司法試験合格率よりも低かった。

修了者の７、８割が司法試験に合格するとされた法科大学院修了者でさえ、その合格率は５．６５％しかなかった。その結果、予備試験は極めて「狭き門」となってしまい、経済的に恵まれない者に対してもチャンスを与えるという、予備試験の本来の趣旨が達成できていないことは明らかであり、予備試験のあり方全般にメスを入れ、とりわけ合格率は相当程度に高めるべきである。

(3) 短答式試験合格率の比較

平成２４年度の司法試験では８３８７名が受験し、短答式試験には５３３９名が合格したので、全体としての合格率は６３．６％であった。

これに対して、予備試験合格者は８５名が受験し、８４名が合格しており、合格率は９８．８％であった。

すなわち、短答式試験合格率を比較しても、予備試験を極めて「狭き門」としてしまったことは明白である。

(4) 結論

このように、平成２３年度の予備試験合格率があまりにも低かったことは明らかであり、よって、１①の通り法務省は予備試験の合格率を相当程度に高めるべきである。

② 予備試験問題の見直し

(1) 法律科目

予備試験は司法試験を受けようとする者が法科大学院修了者と同等の学識等を有するか判定するための試験に過ぎず（司法試験法第５条第１項）、法曹としての基本的な資質を問う試験でもない。法曹としての基本的な資質を問うのは司法試験である。

予備試験は司法試験の受験資格を付与するに過ぎない。したがって、１②の通り法務省は、予備試験の出題を常識的、基本的な範囲に留めるべきである。

(2) 一般教養（司法試験法の改正）

一般教養問題の出題範囲は広範に亘っており、遙かに一般教養の範囲を逸脱しており、受験者に対して過重な負担を課している。

一般教養問題にて何を評価しようとしているか、極めて疑問である。したがって、１③の通り一般教養に関しては予備試験から廃止し、あるいは大学の一般教養課程の修了者は免除すべきである。

第３　法科大学院に対する公的支援の見直し

１　結論

①　法科大学院に対する公的支援見直しの効果を見定めると同時に、見直しの指標に定員の充足状況を追加すること。

②　見直し指標に該当する法科大学院については、法務省、最高裁判所からの教員の派遣を取り止めること。

２　理由

①　文部科学省の取り組み

平成２２年９月、文部科学省は、中央教育審議会の提言を受けて、深刻な課題を抱える法科大学院の自主的、自立的な組織見直しを促進するため

に、下記基準の両方に該当する法科大学院については公的支援を見直すことを決定し、平成２４年度から実施している。既に大宮法科大学院大学、大東文化大学、東海大学、明治学院大学、関東学院大学、桐蔭横浜大学の６校がその対象となった。

（指標１）　前年度の入学者選抜における競争倍率（受験者数／合格者数）が２倍未満

（指標２）　前年度までに㋐、㋑のいずれかに該当する状況が３年以上継続

㋐　司法試験の合格率が全国平均の半分未満

㋑　直近修了者のうち司法試験を受験した者の数が半数未満、かつ直近修了者の合格率が全国平均の半分未満

②　効果の見極めと、厳格化

①記載の通り合計６校が公的支援見直しの対象となり、大宮法科大学院大学と桐蔭横浜大学においては両校の法科大学院を統合し、明治学院大学においては法科大学院を廃止することを決定する等、既に３校が法科大学院の自主的、自立的な組織見直しに着手している。

また、公的見直しの対象ではないが、指標２㋐に該当する神戸学院大学、駿河台大学は、新入生の募集を停止する自主的な組織見直しに着手している。

ついては、とりわけ十分な教育を実施することができない法科大学院が、真摯にその組織見直しに取り組むよう、引き続き、公的支援見直しの効果を見定めなくてはならない。

同時に、法科大学院が見直しの対象となることを回避するために意図的に合格者数を絞り込むことも想定されるので、①記載の指標に加えて、定員の充足状況を指標に追加することも検討すべきであろう。

③　裁判官、検察官派遣の取り止め

法科大学院への裁判官及び検察官その他一般職の国家公務員の派遣に関する法律に基づき、最高裁判所及び法務省は法科大学院へ実務家教員として裁判官、検察官を派遣している。平成２４年６月１日時点において、５８法科大学院に７５名の裁判官、４３の法科大学院へ２８名の検察官が派遣されている。

ついては、法科大学院の自主的、自立的な組織見直しを促進するのであれば、財政的支援だけでなく、上記人的支援も見直すべきである。１②に指摘したように、上記指標に該当する法科大学院については、最高裁判所及び法務省は裁判官、検察官の派遣を取り止めるべきである。

第４　法科大学院における教員資格の見直し

１　結論

①　早急に実務家教員の割合を「３割以上」に引き上げること。

②　引き上げの効果や教員確保の状況等を見定めた上で、さらに、実務家教員の割合を引き上げること。

２　理由

法科大学院は、法曹養成に特化した実践的な教育を行うことが予定されており（前記司法制度改革審議会意見書Ｐ．６４）、それ故に、その教員に関しても「実務法曹や実務経験者等の適切な参加を得る」ことを予定し（同Ｐ．６４）、「将来的に、少なくとも実定法科目の担当者については、法曹資格を持つことが期待」されていた（同Ｐ．６８）。

ところが、文部科学省においては、専門職大学院における実務家教員の割合を「３割以上」と定めていたが、法科大学院に限って「２割以上」に緩和

している（平成１５年３月３１日、文部科学省告示第５３号）。

法科大学院は研究者養成を目的とする従来の大学院ではなく、実務家養成を目的とする以上、その教員の相当割合は現に司法試験に合格し、その後実務を経験して、実務を熟知する者によって占められるべきであろう。

ついては、まずは、早急に実務家教員の割合を「３割以上」に引き上げ、その効果や教員確保の状況等を見定めた上で、さらに、その割合を引き上げるべきである。

第５　回数制限

１　結論

引き続き検討を続けること。

２　理由

現在、法科大学院修了後５年間のうちに３回に限って司法試験受験が認められているが、一方において、法科大学院修了５年後の司法試験合格率は平成２２年度において４％、平成２３年度においては３．２％に過ぎない。法曹関係に不向きな者に対して、今以上に長期間の受験を認めることは、再スタートのチャンスを奪う結果となりかねない。

他方、第１の通り司法試験合格率の低迷が法曹志願者の激減を招いているところ、仮に司法試験受験資格を法科大学院修了後５年間のうちに５回に緩和した程度でも合格率が一時的に１割を切ってしまい、その結果、より一層法曹志願者の減少に拍車を掛けると予想される。

回数制限については、法科大学院構想と密接な関連があることから、法科大学院全般の見直しと併せて検討されるべきである。

第６　最後に（早急に着手する必要性）

第１に述べた通り現行法曹養成制度は深刻な課題を抱えている。これら問題への対処を先送りしたならば、志を抱く若者らの「法学部離れ」、「司法試験離れ」をさらに加速してしまい、司法は次世代を支える人材を確保するが困難になってしまう。

中長期的な課題に関しては「法曹養成制度に関するフォーラム」等においてさらに検討を続けるとしても、本答申第２ないし第４に記載した諸改革については、「法曹養成制度に関するフォーラム」等における検討が終わるのを待つことなく、直ちに着手されるよう、念のため申し添える。

法科大学院制度の改善に関する具体的提言

２０１２年（平成２４年）７月１３日
日本弁護士連合会

法科大学院制度は，２１世紀の司法を支えるにふさわしい質量ともに充実した法曹を養成するための中核的な教育機関として創設された。そこでは，各法科大学院は，その創意をもって入学者の適性評価及び多様性の確保に配慮した公平な入学者選抜を行い，少人数による密度の高い授業により，法曹としての実務に必要な学識と応用能力，法律実務の基礎的素養を涵養するための理論的かつ実践的な教育を体系的に実施し，その上で厳格な成績評価及び修了の認定を行うこととされ（「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律」第２条１号），こうした理念の下に，多くの法科大学院が法曹専門教育の実践に取り組んできた。その結果，多数の社会人や非法学部出身者などを含む意欲あふれる法曹志願者が法科大学院に入学し，法曹として現在社会で活躍しているところである。

しかし，他方で，法科大学院制度の現状は，上記の理想とはなお遠い状況にあることも事実である。法科大学院の乱立による司法試験合格率の低迷，教育の質の格差拡大の懸念は，その代表的なものと考えられるが，さらに法曹人口の急増による弁護士の就職難もあり，法科大学院は入学志願者の急激な減少という危機的な状況を迎えている。司法試験合格率の低迷と教育の質の格差拡大の懸念は，法科大学院の理念と制度設計を損なうものであり解決すべき喫緊の課題というべきである。また，学費負担の軽減化等も法科大学院進学の間口を実質的に広げるという意味で重要な課題である。

当連合会は，こうした認識の下，司法試験合格率や教育の質の大幅な向上，経済的負担の軽減等の直面する課題に関し，制度理念の実現に向けた具体的対応策として，以下のとおり提言する。

提言の趣旨

１　法科大学院制度

多様で質の高い法曹の養成を目的として，法令改正等の方法を通じて以下の改善を行うべきである。

(1) 法科大学院の教育理念に基づく法曹養成教育の質を維持･向上させるために，法科大学院の統廃合と学生定員･入学者総数の大幅な削減を促進することとし，そのために法科大学院について以下の措置を実施すべきである。

① 学生定員の上限を設定し，これに合わせて大規模校及び中規模校全体の定員削減を進めること。小規模校においても，教育の質を維持しうるよう定員の下限を設定すること。

② 入学選抜の競争性確保を目的とした，入学者の競争倍率及び学生定員充足率に関する基準を設けること。

③ 教員体制の充実を目的とした以下の措置を実施すること。

ア 学生定員及び科目単位数を考慮した，法律基本科目における必要専任教員数の増員。

イ 専任教員総数に対する実務家教員必要数の増員。

ウ 教育能力を重要な判断要素とする方向での教員審査の運用改善。

④ 司法試験合格率が著しく低い法科大学院の統廃合を目的とした合格率に関する基準を設けること。

(2) 法科大学院の地域適正配置と学生の多様性確保のために，以下の措置を実施すべきである。

① 地方法科大学院について，これまでの当該法科大学院の改善努力の実施状況，地元弁護士会等による支援状況や同校出身者の地元への定着状況，近隣県を含む当該地域における同校の存在意義等を総合的に考慮し，地域適正配置の観点から必要があると認められる場合には，上記１(1)の各措置の実施について一定の時間的猶予を与えるなどの特例措置を認めること。

② 夜間に学べる仕組みを持つ法科大学院（以下「夜間法科大学院」という。）の教育の改善を促すとともに，その設置を促進するため，求められる質を備えた教育の実施が見込まれる夜間法科大学院に対して以下の特例措置を認めること。

ア 上記１(1)の各措置を実施するに際し，一定の時間的猶予を与える。

イ 国は，夜間法科大学院の設置促進と教育の充実を目的とした特別の経済支援を行う。

③ 当連合会は，地域適正配置及び夜間法科大学院支援の観点から，必要と認めた法科大学院に対し，同校の要請に応じて，求められる質を備えた弁護士実務家教員を推薦するなどの支援を行う。

(3) 教育の質の向上のために，上記１(1)の措置に加えて以下の措置を実施すべきである。

① 法律基本科目（とりわけ民法）の教育充実の観点から，年間履修単位数の

上限について，上限を定めた趣旨を踏まえつつ，若干の緩和を図ること。

② 実務基礎科目群の必要履修単位数を増加させること。

③ 法律基本科目についても，学習の到達点を確認するとともに応用力を養うことを目的とした文書作成指導が積極的に行われるようにすること。

④ 弁護士実務家教員の法科大学院運営への関与をより実質化すること。

⑤ 適性試験の改善を図るため，各法科大学院に対し，適性試験結果と法科大学院の成績との相関性検証に必要な情報の適性試験実施機関への開示を義務付けること。

⑥ 適性試験について統一的な入学最低基準点を設定し，同基準点を下回る者は特段の事情がない限り法科大学院に入学させないものとすること。

⑦ 未修者が法曹になるための基礎力を適切に修得できるよう,カリキュラム,教育内容・方法等に関するさらなる改善を図るとともに，特に２年次への進級判定を一層厳格に行うこと。

(4) 法科大学院修了までの経済的・時間的負担を軽減するために，以下の措置を実施すべきである。

① 学費の低額化を図るため，法科大学院の統廃合の促進を前提に，各法科大学院に対する国の財政支援を増加させること。

② 日本学生支援機構による「特に優れた業績による返還免除制度」の対象者枠を拡大するとともに，法科大学院生を対象とした給付制奨学金制度を創設すること。

③ 学部の早期卒業（３年卒業）等に基づく法科大学院への入学がより広く可能になる方向での運用の改善を検討すること。

(5) 各法科大学院に対し，入学者選抜，教育内容，進級・修了認定，修了者の進路等に関する具体的な情報の開示を義務付けること。

２ 司法試験制度

(1) 法科大学院教育との有機的連携を強化する観点から司法試験に関し以下の措置を実施すること。

① 短答式試験の現状が，法科大学院教育のあり方や法曹の多様性確保に悪影響を与えているとの指摘があることに鑑み，同試験科目の削減，出題範囲の限定，出題内容の基本的事項への限定，短答式試験の合格に必要な成績を得た者についてのみ論文式試験の採点を行う合否判定制度（司法試験法第２条

第２項）の見直し，短答式試験と論文式試験の配点比率の見直しなどの改善策について，現状の検証を踏まえつつ検討すること。

② 論文式試験について，専門的な学識と法的な分析，構成，論述の能力を判定するという趣旨（司法試験法第３条第２項）に照らし，論点の数や解答すべき分量が適切であるか，試験時間内にじっくり考えて解答できる問題となっているかについて，現状の検証を踏まえつつ，必要な改善を図ること。

③ 合否判定の結果について外部からの検証が可能になるよう，どのような答案が「優秀」，「良好」，「一応の水準」，「不良」の各レベルに相当するか等，必要な情報開示を行うこと。

④ 司法試験の受験回数制限を当面の間５年５回等に緩和すること。

(2) 予備試験については，その実施状況を検証しつつ，経済的な事情等により法科大学院を経由しない者にも法曹資格取得の途を確保するとの制度趣旨を踏まえた運用をすること。

提言の理由

はじめに

司法制度改革は，２１世紀の司法を支えるにふさわしい質量ともに充実した法曹を養成するため，法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度を創出した。

旧司法試験制度の下では，大学は法曹志望者に対する教育機関としての役割を有しておらず，法曹志望者は，受験予備校に依拠するなどして司法試験合格を直接の目的とした学習を行っていた。そのため，若年層の司法試験離れ，受験技術優先の傾向等，厳しい受験競争による様々な弊害が指摘されてきた。こうした中で，短答式試験の問題数削減やパズル化，論文式試験の論点減少・応用力重視等の対応が繰り返し試みられ，ついに１９９６年以降は３年以内の少数回受験者を優遇する合格枠制度（丙案）が実施されるに至った。

これに対し，２００４年に始まった現在の法曹養成制度は，法曹専門教育，司法試験，司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての法曹養成制度を新たに整備するという方針の下に，法科大学院を法曹養成に特化した中核的教育機関と位置づけた制度として誕生した。

多様性の確保，地域適正配置への配慮等を旨とするこの制度の下で，非法学部出身者や社会人経験者も含め，旧司法試験時代には法曹を志望しなかった多数の者が法科大学院を志願し，すでに８０００名を超える修了者が法曹資格を取得するに至っている。旧司法試験時代は，司法試験対策として，抽象的な法解釈に学習のウエイトが置かれていたが，法科大学院では，事実に即して思考する能力の養成に重きがおかれ，法律基本科目だけでなく実務基礎科目，展開・先端科目の幅広い法分野と法曹倫理の修得が求められるなど，法曹養成に特化したプロフェッショナル・スクールとして旧制度下における法学部，受験予備校等とは大きく異なる教育が行われている。そして，その担い手として研究者のみならず，非常勤講師を含めると１４００名以上の弁護士が実務家教員として法科大学院の教壇に立っている。全国各地で多数の弁護士・弁護士会が法科大学院教育に関与し，研究者と協力・協働して法曹養成に携わるようになったことは大きな意義がある。そして，こうした新制度で養成された法曹については，これまでよりも総体として多様なバックグラウンドを有しており，コミュニケーション能力，プレゼンテーション能力，判例・文献等の調査能力などに優れているといった指摘もなされている。

しかし，他方で，当初想定を大きく下回る司法試験合格率，司法修習生のいわゆる就職難，これらの状況下における経済的負担感の増大などの理由によって，制度創設当初には数万人に上った法科大学院志願者は，絶対数においても，非法学部・

社会人の割合においても大幅な減少を続けている。また，法科大学院による教育の質の格差によって，法律基本科目等の基本的な知識・理解が不十分な修了者，論理的表現能力が不十分な修了者が一部に見られるなど，法曹の質の確保という観点から看過できない状況が生じているとの指摘もなされており，法科大学院制度は，早急に改善を要すべき様々な課題に直面している。

このような状況の下，会員の中にも，法科大学院制度を廃止すべきである，あるいは，司法試験受験資格を原則として法科大学院修了者に限定する制度を廃止して誰もが司法試験を受験できるようにすべきであるといった意見が少なからず生じるなど，プロセスとしての法曹養成制度の中核を担うべき法科大学院制度は，危機的な状況にあると言わなければならない。

当連合会は，法科大学院創設以来，これを中核とする法曹養成制度の理念を踏まえ，その充実，発展に向けて取り組んできたところであるが，このような現状に対し，この間，「新しい法曹養成制度の改善方策に関する提言」（２００９年１月１６日付け。以下「２００９年提言」という。），「法曹養成制度の改善に関する緊急提言」（２０１１年３月２７日付け。以下「２０１１年提言」という。），「法科大学院と司法修習との連携強化のための提言」（２０１１年８月１９日付け）をはじめとした各種提言を行い，同提言を踏まえ具体的な取組を続けてきたところである。

本提言は，法曹の養成に関するフォーラムまたはその後継組織において法曹養成制度の見直しに関する検討が開始されるに当たり，法科大学院を中核とする法曹養成制度を，その理念に沿って改善するいわば「最後のチャンス」との認識の下，上記各提言を踏まえつつ，法科大学院と司法試験のあり方に関するより具体的な改善方策を提言するものである。

１　法科大学院制度の改善について

多様で質の高い法曹の養成に向けて法科大学院の現状を改善するためには，多様性確保と地域適正配置の観点を踏まえつつ，法科大学院の統廃合と学生定員の削減を促進すること，それによって司法試験合格率を上昇させること，教育の質を向上させること，修了までの経済的負担を軽減すること，各法科大学院の情報開示を一層進めることなどの改善策を実現することが必要である。こうした改善策の実現に加えて，法曹の活動領域拡大と司法修習生の就職難改善等にも取り組むことで，法科大学院及び職業としての法曹の魅力を回復し，法曹志願者の増加を図ることが可能となる。

なお，法科大学院が学問研究の発展にとどまらず，国家資格である法曹の養成を目的とした専門職大学院であり，その帰趨は我が国の法曹，ひいては司法のあ

り方に重大な影響を及ぼすことに鑑みると，これら改善策の実施については，各法科大学院の自主的な改善努力を踏まえつつも，これにとどまることなく，法令改正等を行うことにより，その裏付けをもって実施することが必要である。

(1) 法科大学院の統廃合と学生定員・入学者総数削減のために

当連合会はすでに，２００９年提言，２０１１年提言等において，多様で質の高い法曹の養成に向けて教育の質を維持・向上させる観点から，法科大学院の統廃合と学生定員削減の必要性を提言してきた。

この間，学生定員は，ピーク時（２００５年）の５８２５人から４５７１人（２０１１年度）にまで減少し，入学者総数については，３１５０人（２０１２年度）にまで減少している。しかし，司法試験合格者数をまず１５００人にまで減員すべきとの当連合会の提言（「法曹人口政策に関する提言」２０１２年３月１５日付け）を踏まえ，厳格な成績評価と修了認定を経た修了者の多くが司法試験に合格するという制度設計に沿った状況を回復するためには，学生定員・入学者総数について，本年度の入学者総数（３１５０人）よりも大幅な削減を図る必要がある。

また，法科大学院の学校数は，ピーク時（２００５年）の７４校から大きな変化はなく，学生募集を停止した大学院が１校，停止を発表した大学院が３校，他校との統合による事実上の撤退を決定した大学院が１校あるのみであり，統廃合を通じた大幅な学校数の削減が必要である。

法科大学院の教育理念に基づく法曹養成教育の質を維持・向上させるためには，学生定員・入学者総数の削減と統廃合を一層進めることが必要であり，以下の措置をとるべきである。

① 学生定員の上下限の設定

法科大学院において一定の質を備えた教育を実現するためには，一クラスの学生数は重要な要素である。

大規模校・中規模校においては教員の過重負担を改善して少人数教育を具体的に担保するとともに，大都市に存在する大規模校・中規模校に多数の教員と学生が集中することで地方法科大学院の教員と学生の質が確保できなくなる事態を回避するとの観点から，定員の上限を定め，これに合わせて大規模校・中規模校全体の定員削減を図ることが必要である。

また，小規模校においても，あまりに少人数のクラスでは，双方向，多方向的授業は容易に成立せず，学生同士の切磋琢磨という点においても著しい

不都合が生じることになる。実際，入学者数が著しく少ない法科大学院においてはこのような弊害が生じているとの指摘も少なくない。したがって，教育の質を確保するためには，学生定員の下限を設定することも必要である。

② 入学者選抜の競争性の確保

教育の質の向上には，質の高い入学者を確保することが前提として重要である。

そのためには，入学者選抜の競争性を確保することが必要であり，入学者の競争倍率(合格者数／受験者数)に関する一定の基準を設けるべきである。志願者数が少ない法科大学院が競争倍率に関する基準を満たすには，合格者の人数を減らす必要があることから，このような法科大学院においては入学者数の削減という結果をもたらすことにもなる。

他方で，上記基準のみを設けると，定員を著しく下回る人数しか入学させないことで競争性を確保することが可能となり，定員の下限を設定した趣旨が潜脱される懸念がある。したがって，上記基準とともに，学生定員充足率についても一定の基準を設けるべきである。

③ 法律基本科目における必要専任教員数の増員

高い質の教育を行うためには，綿密な授業準備やレポート，法文書等の添削を行うことなど，教員が授業に対して十分な労力を費やすことが不可欠である。これを担保するには，法科大学院の授業は基本的に専任教員によって担われるのが望ましく，少なくとも，法律基本科目については，このような観点からの厳格な基準が設けられる必要がある。

この点については，現状においても，認証評価基準として，定員数及び担当科目に応じた専任教員必要人数が定められている。しかし，法律基本科目における教育の質を一層向上させるという見地からは，定員数及び科目に応じて最低限必要とされる専任教員の人数を，現在各認証評価機関が定めている基準よりも増加させるべきである。

このことによって，必要人数を確保できない法科大学院においては，学生定員を減少させることが求められることになる。ただし，この基準を充足するために大規模校が他の法科大学院から教員を引き抜き確保するという事態を防止するためには，学生定員上限の設定が併せて行われる必要がある。

④ 実務家教員割合の引上げ

専門職大学院においては，専任教員の概ね３割以上は，いわゆる実務家教員であることが必要とされている（専門職大学院に関し必要な事項を定める件（１９９７年文部科学省告示第５３号）第２条第１項)。ところが，法科大学院については特例によって，実務家教員の割合は専任教員の概ね２割以上でよいとされている(同告示第２条第３項)。これは,法科大学院においては,法律基本科目等，研究者教員が行う授業についても実務との架橋を意識した教育が行われることなどがその理由とされている。

しかし，弁護士を中心とする実務家教員が法科大学院教育により広汎に関与するためには，実務家教員の必要人数を増員すべきである。例えば，上記特例を廃止し，通常の専門職大学院と同様，実務家教員を専任教員の概ね３割以上とすることなどが考えられる。この措置によって，実務家教員割合を満たせない法科大学院については，学生定員を削減することが必要となる。

⑤　教員審査の運用改善

法科大学院の教員は，研究者教員，実務家教員を問わず，担当する専門分野に関し高度の教育上の指導能力が要件とされている（専門職大学院設置基準第５条第１項)。しかし,実際には,法科大学院設置時の教員審査において,研究者教員については執筆論文のリストが極めて重要な役割を果たし，教育能力が実質的に考慮されることはほとんどなかった。また，実務家教員も,実務経験についての審査は行われたものの,教育能力の点では同様であった。このような経緯もあって，一部ではあるが，教育能力に深刻な問題のある教員が法科大学院の教育を担う事態も生じていると指摘されている。

しかし，研究者教員における高度な研究能力や，実務家教員における高度な実務能力は,それ自体で必ずしも高度な教育能力を担保するものではない。

学生の授業評価アンケートや認証評価における実地調査の結果を現状よりも重視すること等の工夫を通じて，教育能力についても実質的な審査を行うよう認証評価における運用の一層の改善を図り，改善が図られない教員については法科大学院の教員を継続させないようにすることが必要である。この措置についても，その結果，教員を必要数確保できない限り，学生定員の削減や統廃合が必要になるという効果をもたらすものといえる。

なお，法律基本科目，とりわけ通常未修一年次に配当される基本法科目については当該分野の執筆論文が教員審査に際して極めて重要な役割を果たしており，それゆえ，基本法科目を担当する弁護士実務家教員がほとんどいないという状況についても同様の観点から改善が必要である。すなわち，例え

ば応用的な法律基本科目（例えば,「民事法応用演習」といった科目など）に関する教育経験と同授業に対する学生等の評価など，研究論文以外の要素で基本法科目に関する教育能力が認められる場合には，弁護士実務家教員においても基本法科目の担当を認めるべきである。

⑥　司法試験合格率の確保

法科大学院を中核とする法曹養成制度において，司法試験は，法科大学院教育を適切に履修したことを確認するための試験と位置付けられる。したがって，法科大学院教育が，司法試験合格を自己目的としたり，合格率の向上を至上命題とすることがあってはならないことは当然である。

しかし，他方で，法科大学院が法曹養成を目的とした教育機関であることに鑑みるならば，修了者のごく一部しか司法試験に合格せず，したがって修了生の大半が法曹になることができない法科大学院は，後述のとおり司法試験に改善に向けた検討を要する点が存在することを考慮に入れてもなお，その本来の目的を果たしているとみることはできないだろう。

したがって，法科大学院の教育が司法試験合格のみを目的としたものに変質する危険性に十分留意しつつ，合格率が著しく低い法科大学院の統廃合を目的として，司法試験合格率に関する基準を設けることが必要である。

なお，この点については，各法科大学院の修了生について，単年度における受験者全体の司法試験合格率だけでなく，直近修了未修者の司法試験合格率を指標とすることも考慮すべきである。

(2) 地域適正配置と学生の多様性確保のために

２００９年提言及び２０１１年提言等において論じたとおり，統廃合と定員削減の結果，法科大学院の地域適正配置や学生の多様性が損なわれる事態が生じてはならない。

すなわち，法の支配をあまねく実現するためには，各地の様々な階層から法曹を生み出すことが重要であり，そのため，法科大学院を全国に適正配置し，地方在住者がその地域で教育を受けて法曹になる機会を実質的に保障することは，司法制度改革の目的に直結する重要な理念である。そして，地方法科大学院の存在が地元志望者の経済的負担を大きく軽減させるだけでなく，司法過疎の解消，地域司法の充実・発展に貢献し，さらには，地方自治・地方分権を支える人材を育成するという観点からも重要な役割を担っていること等を併せて考えれば，法科大学院の統廃合は，地域適正配置の理念を踏まえつつ実施され

る必要がある。

また，学生の多様性確保のための一つの制度的対応として，働きながら学ぶことができる環境を整備することが必要である。しかし，夜間コースを設置する法科大学院や，夜間に開講される授業を中心に履修することで仕事を続けながら修了することが可能な法科大学院は，極めて少なく，また，現存する夜間法科大学院の多くについても，教育面において真摯な改善を要する厳しい状況にあると指摘されている。そこで，法科大学院全体の定員削減を進める中においても，夜間法科大学院の設置は今後とも促進されるべきであり，そのため，夜間法科大学院の設置・運営に伴う困難を緩和するための措置をとることが必要である。

他方，地域適正配置及び夜間法科大学院の充実という目的達成のために，地方法科大学院や夜間法科大学院の教育の質等について，他の法科大学院と大きく異なった基準を設けることは適切とはいえない。特に，地方や夜間であることから受ける制約条件を克服し，充実した教育を実現するためには，教育の質の向上に向けた特段の取組が求められることは，強く銘記されなければならない。

このような観点を踏まえつつ，以下の措置がとられるべきである。

① 地域適正配置の観点からの猶予措置

地域適正配置の観点から，一定の要件を満たす法科大学院については，提言の趣旨１(1)の各措置を実施するに際し，一定の時間的猶予を与えるなどの特例措置を認めるべきである。

地方法科大学院のうち，どのような地域の法科大学院について特例措置を認めるかは困難な問題であるが，当該法科大学院が特例適用を希望することを前提に，これまでの改善努力の実施状況，地元弁護士会による支援状況や同校出身者の地元への定着状況，近隣県を含む当該地域における同校の存在意義等を総合的に考慮し，地域適正配置の観点から必要があると認められる場合に，当該法科大学院を同措置の対象とすべきである。

また，教育の質を確保すべきとの観点からは，これら地域の法科大学院について，特例措置の内容として，より緩やかな基準を適用するなどのダブルスタンダードを認めるべきではない。しかし，地方法科大学院における教育や学生の水準が概ね厳しい実情にあると指摘されており，これら法科大学院には相当真摯な改善努力が求められるが，かかる改善努力の成果が現れるまでには一定の期間を要することを踏まえるならば，地域適正配置の理念の重

要性を踏まえ，一定の時間的猶予（例えば，５年程度を原則とすることが考えられる。）を与えるなどの特例措置を認めることが必要と考えられる。

② 夜間法科大学院に対する特例

夜間法科大学院の充実に向けて，その設置を促進するとともに，既存校の教育の改善を図るため，以下の特例措置を認めるべきである。ただし，既存の夜間法科大学院については，これまでの同校の改善努力の実施状況を踏まえ，自主的改善によって求められる質を備えた教育の実施が見込まれることを特例適用の条件とする。

ア 夜間法科大学院に対する猶予措置

提言の趣旨１(1)の各措置を実施するに際し，一定の時間的猶予を与えるべきである。ただし，これによって夜間法科大学院の自主的改善努力が懈怠されることがあってはならず，不断に教育の質の向上が図られるように留意されるべきである。

イ 夜間法科大学院に対する財政措置

夜間法科大学院は，通常の法科大学院よりも教員の確保が難しく，教職員の勤務体制も変則的となることから，その設置に伴う財政的な負担は大きい。そこで，国は，夜間法科大学院の充実が，法科大学院生の多様性確保，すなわち多様なバックグラウンドをもった法曹の養成という観点から重要であるとの見地に立ち，より多くの学生が働きながら夜間法科大学院で学べるよう，その設置を促進するための特別の財政措置を講ずるべきである。

③ 当連合会による教員推薦支援

地域適正配置と夜間法科大学院支援のためには，これらの法科大学院において質の高い教員が教育を担うことが重要である。当連合会は，このような観点から，法科大学院からの要請に応じた，弁護士実務家教員推薦を支援する。

具体的には，前記地方法科大学院及び夜間法科大学院から教員推薦要請がなされた場合，当該法科大学院の状況を個別に検討し，必要と認めた場合には，必要な質を備えた弁護士実務家教員を推薦するなどの支援を行うものとする。なお，法律基本科目を担当する教員の推薦要請がなされた場合にもできる限り対応することとし，かかる場合には，弁護士登録をしている研究者教員を推薦することも検討する。

(3) 法科大学院教育の質の向上のために

提言の趣旨１(1)の各措置は,法科大学院教育の質の向上に向けた措置であるとともに，統廃合と学生定員削減を促進する効果が期待される措置であるが，これらに加え，教育の質の向上の観点から，以下の措置を実施すべきである。

① 年間履修単位数の上限緩和

現在，法科大学院では，学生の自学自習を重視する観点から，１年間の履修可能単位数の上限が定められており，同単位数は１年次４２単位，２年次３６単位，３年次４４単位とされている。これらのうち，１年次の履修単位上限については，当初３６単位であったものが，法学未修者１年次における法律基本科目の基礎的な学修を確保するため，６単位増加させて４２単位となったものである。

しかし，法律基本科目，とりわけ民法について，修了生の一部に修得が不十分な者が存するとの意見もあることから，民法の応用的な科目の充実を念頭に２年次の履修単位上限を緩和し，各法科大学院に自主的判断によって，より多くの単位数の配当を可能にすることが適当である。すなわち，修了要件単位数の９３単位を変更することなく，２年次の履修単位上限について，現状の３６単位から若干の緩和を図るべきである。

なお，１年次の履修単位上限緩和の運用状況をみると，ほとんどの法科大学院で６単位のうち一部の単位数しか増加させていない現状がみられる。したがって，２年次緩和の際の増加単位数については慎重に検討するとともに，緩和によって増加可能となった単位数を実際に増加させるか否かはあくまで各法科大学院の自主的判断に委ねられるよう運用に配慮すべきである。

② 実務基礎科目群の単位数増加

実務基礎科目群の履修単位数に関し，法科大学院設立当初は最低６単位を必修にすべきとされていたが，設立当初の予定に沿って，現在は，最低１０単位程度を必修または選択必修にすべきとされている。

しかし，現在，大半の法科大学院において，民事訴訟実務の基礎，刑事訴訟実務の基礎，法曹倫理に相当する科目各２単位，計６単位が必修とされており，これに４単位が増加されても，実務基礎教育の充実という観点からの効果は限定的であり，また，模擬裁判，ローヤリング，クリニック，エクスターンシップ等，当連合会が主張してきた臨床科目の充実という観点からも十分といえるものではない。

実務基礎科目は，法曹養成を目的とした教育機関である法科大学院のカリキュラムにおいて，最も重要な特色であり，また，実務基礎科目の履修を通じて法律基本科目の理解も効果的に深化するという側面も有するものである。

したがって，法律基本科目をはじめとした他科目とのバランスに配慮しつつ，実務基礎科目の履修単位数について若干の増加を図るべきである。

③　文書作成指導の充実

法曹にとって法文書の作成は，最も基礎的な作業であると同時に，書面による説得的な表現能力は，法曹が備えるべき基礎的能力の一つである。かかる意味で，法曹養成教育において文書作成指導は，極めて重要な位置を占めるべきものといえる。

ところが，法科大学院における文書作成指導は，必ずしも十分とは言えない実情にある。また，２００７年の司法試験考査委員による入試問題漏洩事件を契機とした一連の受験指導批判のなかで，文書作成指導自体が許されないかのような誤った認識が教育現場の一部で生じている。

このような現状に対し，当連合会はすでに「法科大学院教育と司法修習との連携強化のための提言」（２０１１年８月１９日付け）において，実務基礎科目を利用して，訴状，答弁書等の起案の機会を積極的に与えるべきとの提言を行っているが，実務基礎科目のみならず，法律基本科目においても，学修の到達点を確認するとともに応用力を養うことを目的とした文書作成指導が積極的に行われるようにすべきである。

④　弁護士実務家教員の法科大学院運営への関与

現在，全国の法科大学院では４００名を超える弁護士が専任教員（みなし専任教員を含む。）として教育に関与しているが，これらの中には，教授会への参加資格がない教員も少なくなく，また，教授会構成員となっている場合にも，研究科運営には実質的には関与していない場合が少なくない。

しかし，専任教員であるにもかかわらず，弁護士実務家教員は授業を担当するだけで，研究科運営は研究者教員に委ねられるという状況は，法曹養成機関という法科大学院の性質上，適切とはいえない。みなし専任を含め，専任教員である弁護士実務家教員が，より実質的に法科大学院運営に関与できるよう，各法科大学院における運用の工夫が図られるべきである。

⑤　適性試験の選抜機能の向上

法科大学院の入学選抜においては，法科大学院全国統一適性試験の受験が事実上義務付けられており，適性試験の成績が，入学選抜における必須の考慮要素とされている。このような適性試験制度は，アメリカのロースクール制度におけるＬＳＡＴ（Law School Admission Test）を参考にしたものとされる。

しかし，ＬＳＡＴについては，試験成績と，ロースクール１年次の成績との間に高度の相関関係があるのに対し，法科大学院全国統一適性試験に関しては試験成績と１年次成績との相関性の程度については疑問の声もあり，法科大学院の入学選抜において果たす機能は十分でないとされている。

このように，適性試験が期待された選抜機能を果たしていないのは，適性試験の成績と法科大学院入学後の成績の相関性を検証するために必要な情報が，各法科大学院から十分に開示されていないことが原因とされている。そのため，適性試験の選抜機能の向上が図られないだけでなく，そのことは，法律科目試験を課すことが認められていない未修者の入学選抜機能の信頼性にも大きく影響している。

したがって，適性試験の選抜機能を向上させるため，各法科大学院に，相関性検証のために必要な情報を開示することを義務付け，これを適性試験実施機関が活用できるようにすべきである。

⑥　適性試験の入学最低基準点の設定

適性試験の選抜機能について上記のような限界はあるものの，少なくとも，適性試験の成績が著しく低い学生は，その後の法科大学院における教育効果が限定的であり，法曹資格の取得も極めて困難な状況にある。また，そのような学生を入学させることは，当該法科大学院の教育の質に負の影響を及ぼすことにもなりかねない。

したがって，適性試験については統一的な入学最低基準点を設定し，同得点を下回る者については特段の事情がない限り入学させないとする措置がとられるべきである。

⑦　未修者の基礎力修得に向けた進級判定厳格化等

現在，未修者と既修者との間に司法試験合格率に大きな格差が生じており，多様な人材を法曹界に迎え入れるという法科大学院制度の基本理念に照らして深刻な問題が生じている。この問題の解決のためには，後述のとおり司法試験にも改善を要する点が存在するが，法科大学院制度にも改善を要する点

は少なくない。

この点について当連合会は，２００９年提言において，法科大学院の基本的履修科目について過大な知識を詰め込む学習に陥ることのないよう適切な到達目標を設定すること，未修者を想定した教育内容・方法の工夫を図ることなど，未修者が３年間で法曹になるための基礎力を修得できるようになるためのカリキュラム，教育内容，方法等に関する提言を行っているところであるが，同提言後の状況を踏まえつつ，これらの点についてのさらなる改善が図られるべきである。また，十分な学習到達点に達していない未修者が漫然と進級することは，進級後の学習に困難を来すことにつながり当該未修者の学修にとって負の影響が生ずるだけでなく，到達度に大きなバラツキのある学生を対象に教育を行うことは，当該法科大学院の教育全体にも負の影響を生じさせることになる。

厳格な成績評価と進級判定が，法科大学院生全体について実施されるべきことは論を待たないが，未修者をめぐる上記問題点を踏まえるならば，ＧＰＡ制度（授業科目毎の成績評価を段階毎に点数化し，その平均が一定水準以上であることを修了や進級の要件とする制度）の採用及び運用の厳格化などの方策を通じて，未修者の進級判定に関する一層の厳格化を図ることが必要である。なお，これについては，既修者と同一クラスでの授業を行うことになる２年次への進級が主として想定されるが，平均的な未修者が修了時に既修者と同等の学修到達度に至ること自体困難が生じている現状を踏まえるならば，３年次への進級についてもＧＰＡ制度等を通じた厳格化が検討されるべきである。

(4) 法科大学院修了までのコスト削減のために

当連合会は，経済的な事情によって法曹への道を断念する事態を招くことがないようにするため，司法修習生に対する給費制存続を訴えているが，法科大学院修了までの期間においても，その経済的・時間的負担の軽減策として以下の措置を実施すべきである。

① 統廃合を前提とした法科大学院への財政支援の強化

すでに当連合会として繰り返し提言しているとおり，他の大学院等に比して高額となっている法科大学院の学費の低額化を図るため，法科大学院に対する国の財政支援の強化を図るべきである。

なお，統廃合を通じた大幅な法科大学院数の削減が必要であることから，現在の法科大学院全体に対して一律に財政支援の強化を図ることは必ずしも

適切ではないし，また現実的でもない。法科大学院の統廃合を進めつつ，支援すべき法科大学院に対しては財政支援の一層の強化を図るという，メリハリの効いた支援強化が図られるべきである。

併せて，授業料免除制度の拡充も引き続き推進されるべきである。

② 奨学金返還免除制度の拡充と給付制奨学金の創設

法科大学院学費の低額化とともに，奨学金の充実も喫緊の課題であり，当連合会として繰り返し提言してきたところである。

現在，日本学生支援機構による第二種奨学金（有利子）については，法科大学院の学生は，希望すれば貸与を受けられる状況にあり，奨学金の支給を受けたくても受けられないという事態は生じていないとされる。

しかし，低合格率と資格取得後の就業困難という現状の下，返済の見通しが立たないことから，貸与を受けることに慎重になる傾向が現れており，貸与制奨学金の整備のみでは，法科大学院生に対する経済的支援として不十分であることが明白な状況にある。

したがってまず，日本学生支援機構の第一種奨学金（無利息）を対象とする「特に優れた業績による返還免除制度」の対象者を拡げるべきである。

同制度は，学業成績や専攻分野における活躍，社会貢献等について「特に優れた業績」がある学生について，修了前に第一種奨学金（月額５万円または８万８０００円から選択。収入要件及び成績要件がある。）の返済を免除する制度であり，受給者の約３割が全額または半額の返還免除を受けている。この免除枠を拡大させることが必要である。

また，文部科学省は２０１２年度予算の概算要求の中に，初めて給付制奨学金の創設を盛り込んだ。最終的に同年度予算案として結実はしなかったが，本来，奨学金は給付制であるべきであり，同制度の早急な実現が図られるべきである。

③ 学部早期卒業制度等の活用

現在，法曹資格を取得するためには，原則として４年間の大学学部を卒業し，３年または２年の法科大学院を修了し，司法試験に合格して司法修習を終了する必要がある。したがって，既修者であっても，法曹資格取得まで原則として大学入学後約７年８か月の期間が必要であり，資格取得時の年齢は，２５歳以上となる。

法科大学院を中核とする法曹養成制度が，多様で質の高い法曹の養成を目

的とすることからすれば，早期に，若年で法曹資格を取得することは必ずしも必須の価値とはいえない。しかし，旧司法試験制度の下では，ごく少数ではあるものの，２４歳以下で法曹資格を取得する者が存在していたこと，また，通常の大学院に比べて学費が高額で，厳しいカリキュラムからアルバイトを行うことが事実上困難な法科大学院で学ぶことの経済的負担が大きいことなどを踏まえるならば，法科大学院において十分な教育を受けつつ，より早期に法曹資格を取得できる途を用意しておくことが適切である。

これについては，現在，早期卒業制度（３年卒業）によって学部３年次終了後，大学院に入学する制度が存在しており，同制度を利用しつつ法科大学院に既修者として入学すれば，最短で２４歳で法曹資格を取得することが可能になる。法科大学院側が３年修了時からの大学院入学を認めることができる，いわゆる飛び入学制度によっても同様の結果をもたらすことができる。学部３年次修了後，既修者として入学することは望ましくないとの考え方もあり，慎重な検討は必要であるが，このような可能性を一律に排除することも現在の状況を踏まえるならば，必ずしも適切とはいえない。

しかし，上記制度を利用できるためには，学部の側において早期卒業制度が採用されていること，あるいは，法科大学院側において飛び入学を認めていることが必要となり，現状ではこのような運用が広く行われているとは必ずしも言い難い。したがって，上記問題点も踏まえつつ，このような運用がより広く行われる方向での改善を検討すべきである。

(5) 法科大学院に関する情報開示

法科大学院の日常的な教育活動等の状況については，積極的な情報提供が求められてきたところであり（中央教育審議会「法科大学院の設置基準等について（答申)」（２００２年８月５日)），各認証評価機関の認証評価基準においても一定範囲の情報開示が求められている。また，この間，学校教育法施行規則の改正によって，大学全般に対し，より積極的な情報の公表が求められるようになるなどの変化も生じている（学校教育法施行規則第１７２条の２)。

しかし，実際の情報開示の状況は，法科大学院によってばらつきがあり，また，一般に，自校に不利になる情報は義務付けられた必要最小限の情報以外は開示しないという傾向がみられる。

情報開示の一般的な必要性に加え，今後多くの法科大学院が統廃合の対象になるという現状の下では，自校に不利になる情報も含めて十分な情報開示を行うことは，法科大学院志願者が法科大学院への進学及び志望法科大学院を決定

するための判断材料という観点からみて極めて重要である。また，すべての法科大学院が十分な情報を開示することは，今後の制度改革に向けた基礎資料という観点からも重要である。

したがって，各法科大学院について，入学者選抜，教育内容，進級・修了認定，修了者の進路等，上記観点から必要な一定範囲の情報を具体的に定め，その開示を義務づけるべきである。

2　司法試験制度について

(1) 司法試験

司法試験制度について，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の理念を踏まえ，法曹となろうとする者に必要な学識及びその応用能力を判定することを目的とした試験として，法科大学院教育及び司法修習との有機的連携をもって実施されるようにするため（司法試験法第１条第１項，同条第３項），以下の改善が図られるべきである。

①　短答式試験

現在の短答式試験に対しては，７科目に及ぶ多数の科目の知識を詰め込む学修に学生を誘導して法律基本科目の基礎的事項をじっくり学修することを阻害しかねない，法科大学院のカリキュラムにおいて短答式試験の準備は自学自修とされるため知識量の蓄積の少ない未修者の短答式試験合格率が低迷しており，その結果，多様な人材が法曹を目指すことへの阻害要因になりかねないなどの指摘が存在する。

これらの指摘に関し現状の検証を踏まえつつ，短答式試験について，試験科目の削減（例えば，旧試験並の憲民刑３科目，またはこれに刑訴，民訴を加えた５科目など），出題範囲の限定，出題内容の基本的事項への限定，短答式試験の合格に必要な成績を得た者についてのみ論文式試験の採点を行う合否判定制度（司法試験法第２条第２項）の見直し，短答式試験と論文式試験の配点比率の見直しなどの改善策について検討すべきである。

②　論文式試験

論文式試験の出題内容については，概ね法科大学院教育の内容を踏まえた良問であるとの評価がなされている。しかし，１問あたり２時間という試験時間に比して解答すべき論点数と解答内容が多すぎるため，試験時間内に多数の論点について広く浅く触れて要領よく論ずる答案が高く評価される一方，

じっくり掘り下げて考えて答案作成するタイプの受験生は，触れられない論点が生ずるために高得点になりにくい傾向が生じているのではないか，また，そのような傾向はここ２，３年で強まっているのではないかとの指摘が存在する。

しかし，論文式試験で問われるべき能力は，法曹となろうとする者に必要な「専門的な学識並びに法的な分析，構成及び論述の能力」（司法試験法第３条第２項）であって，多数の論点について広く浅く触れて要領よくまとめる能力を過度に重視することは適切とはいえない。

したがって，論文式試験の出題について，論点の数や解答すべき内容の分量が適切であるか，試験時間内にじっくり考えて解答できる問題となっているかという点に関し，現状の検証を踏まえつつ，必要な改善を図るべきである。

なお，短答式試験，論文式試験の改善は，上記各趣旨の下に実施されるべきものであり，試験のレベルを低下させることを目的とするものでない。かえって，法律家に必要な基礎知識をより確実に修得し，法的思考能力と応用能力を試すことを目指すものである。

③　合否判定基準の明確化

司法試験委員会による合否判定の結果について，法曹関係者，法科大学院関係者による検証，ひいては広く国民的な検証が可能になるよう，必要な情報が開示されるべきである。

具体的には，①現在行われている論文式試験の出題の趣旨の公表のあり方を一歩進め，出題の趣旨との関係で，優秀，良好，一応の水準，不良の４段階に分けて採点するものとされている論文式試験の答案について，どのような内容と程度がそれぞれのランクで想定されているかに関する情報を公表すること，②合否のボーダーラインにあるいくつかの答案を公表すること（ボーダーラインについては総合評価を前提にする方法と各科目毎の成績を前提にする方法とが考えられる），③司法試験委員会において考査委員の採点経過等を踏まえて合格水準の定め方に関する意見交換を最終合格者発表前に行い，同意見交換の逐語議事録を作成し，原則としてこれを公開することなどが検討されるべきである（当連合会「新司法試験の合否判定に関する要望書」（２００９年１０月２０日付け））。

なお，上記①に関しては，司法試験委員会から公表されている「平成２３年新司法試験の採点実感等に関する意見」において，問題に含まれている各

論点を中心に，優秀，良好，一応の水準，不良の４段階を意識した意見が述べられていることは積極的に評価できるところである。このような到達点を踏まえ，各論点だけでなく，答案全体のランクについてのより具体的な情報が公表されるべきである。

④　受験回数制限の緩和

司法試験の現状は，当初想定を大きく下回る合格率にあり，現行の受験回数制限は受験生にとって過酷な制度と受けとめられていること，そのため，受験控えが広範に生じており受験現場に歪みを生じさせていることなどを踏まえ，現在の受験回数制限については，少なくとも当面の間，５年以内に５回まで受験できるとするなど，一定の緩和を行うことが相当である。

(2) 予備試験

司法試験予備試験は,「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適切な途を確保すべきである」との司法制度改革審議会意見書の提言を受けて制度化されたものであり，その制度趣旨は明確である。

他方，法科大学院は，上記のとおり法曹養成のための中核的教育機関として設置されたものであり，司法試験科目である法律基本科目及び実務基礎科目以外にも，幅広い専門的法分野の教育や法曹倫理教育，臨床法学教育も行われている。したがって，奨学金等の経済的支援の拡充や夜間コースの充実などにより，かかる教育を受ける機会が法曹志望者に広く保障されることが望ましい。

こうした観点をふまえ，法科大学院及び予備試験双方の制度趣旨に沿って両者が調和的に運用される必要がある。この点については，司法試験法等改正の際の衆議院法務委員会附帯決議（２００２年１１月１２日）が,「法科大学院を中核とする法曹養成制度の理念を損ねることのないよう，司法試験予備試験の運用に努める」としており，参議院法務委員会も同様の附帯決議を行っているところでもある。

なお, 規制改革会議（当時）は,「規制改革推進のための３か年計画（再改定）」（２００９年3月３１日閣議決定）において，法務分野の措置事項として「法曹人口の大幅増員等」とともに「予備試験合格者に占める本試験合格者の割合と法科大学院修了者に占める本試験合格者の割合とを均衡させる」ことなどを提言していた。

予備試験は昨年度から運用が開始されたが，昨年度予備試験合格者中何名が

本年度司法試験に合格し，その学歴・職歴等の内訳がどのようなものとなるかについては，本年９月１１日の司法試験合格発表以後に検証することになる。

このような経緯を踏まえ，予備試験については，その実施状況を十分検証しつつ，上記の制度趣旨を踏まえた運用をすべきである。

以　上

改正後の裁判所法（抜粋）

第六十七条の二　（修習資金の貸与等）

③　最高裁判所は、修習資金の貸与を受けた者が災害、傷病その他やむを得ない理由により修習資金を返還することが困難となつたとき、又は修習資金の貸与を受けた者について修習資金を返還することが経済的に困難である事由として最高裁判所の定める事由があるときは、その返還の期限を猶予することができる。この場合においては、国の債権の管理等に関する法律（昭和三十一年法律第百十四号）第二十六条の規定は、適用しない。

附　則

⑤　第六十七条の二第一項の修習資金の貸与については、法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律（平成十四年法律第百三十九号）附則第二条の規定による法曹の養成に関する制度についての検討において、司法修習生に対する適切な経済的支援を行う観点から、法曹の養成における司法修習生の修習の位置付けを踏まえつつ、検討が行われるべきものとする。

改正後の法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律（抜粋）

附　則

（検討）

第二条　政府は、法科大学院における教育、司法試験及び司法修習生の修習の実施状況等を勘案し、国民の信頼に足る法曹の養成に関する制度について、学識経験を有する者等により構成される合議制の組織の意見等を踏まえつつ、裁判所法及び法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律の一部を改正する法律（平成二十四年法律第五十四号）の施行後一年以内に検討を加えて一定の結論を得た上、速やかに必要な措置を講ずるものとする。

裁判所法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。

一　法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律附則第二条の規定による合議制の組織は、閣議決定に基づくものとし、従前の検討体制をより強力にし、かつ、法科大学院及び法曹関係者以外の多様な意見も反映されるよう整備すること。

二　一の合議制の組織においては、法科大学院志願者数の減少、司法試験合格率の低迷等の法曹養成制度の問題状況を踏まえ、その原因を探求の上、法科大学院における適正な定員の在り方や司法試験の受験の在り方を含め、質の高い法曹を養成するための法曹養成制度全体についての検討を加えた結果を一年以内に取りまとめ、政府においては、講ずべき措置の内容及び時期を直ちに明示することとすること。

三　二の検討に当たっては、以下の点に特段の配慮をすること。

１　法科大学院教育、司法試験及び司法修習等の法曹の養成に関する各課程の役割と相互の連携を十分に踏まえたものとすること。

２　我が国の司法を支える法曹の使命の重要性や公共性に鑑み、高度の専門的能力と職業倫理を備えた法

一

曹を養成するために、法曹に多様かつ有為な人材を確保するという観点から、法曹を目指す者の経済的・時間的な負担を十分考慮し、経済的な事情によって法曹への道を断念する事態を招くことがないようにすること。

3　司法修習生に対する経済的支援については、司法修習生の修習専念義務の在り方等多様な観点から検討し、必要に応じて適切な措置を講ずること。

二