

# 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月に新たな法曹養成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年ころには新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

## 第1 法曹人口の拡大と法曹養成制度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旨とする」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可否を判定すべき」、「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习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。）に関する事」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となっている。

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年次進級時の全国统一試験の実施、1年次法学未修者向けの全国统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いか、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かったのではないか。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るかと考えてしまう。

## 【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歳ぐ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た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た。
- ・ 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、その一手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ると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もどうか。



## 【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やっているから、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と。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と。
- ・ 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、多様な人材が法曹になることを困難にしているのではないかと。

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人にするという事は、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と。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と。
- ・ 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係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係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」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係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。

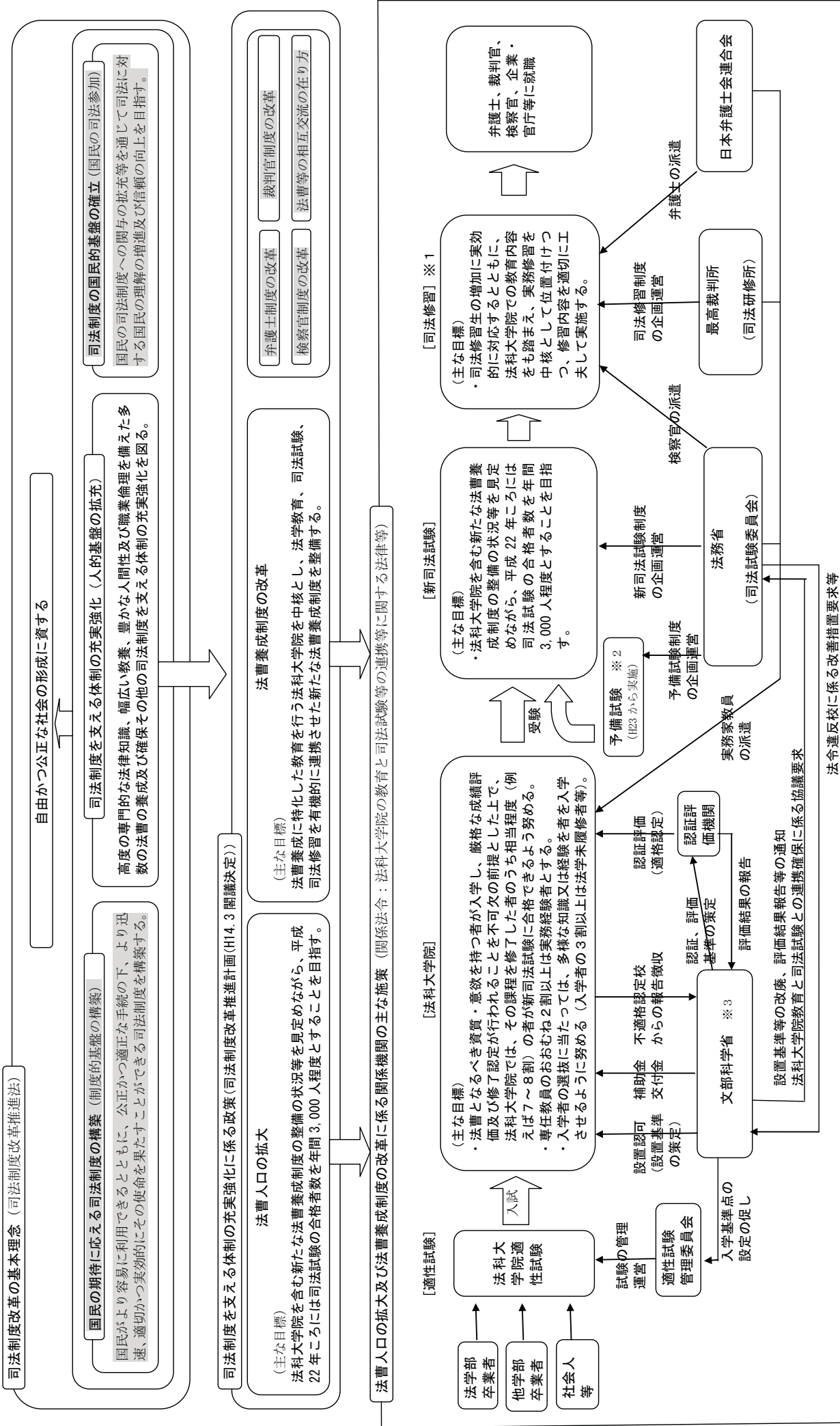
### (2) 評価の手法

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。

凡例：網掛部分は評価の対象外



※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実施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、法曹養成制度改革推進計画(H14.3閣議決定)において、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。



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分担等を踏まえた検討が不十分ではないか。

**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**

- ・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・目標の達成状況と臨路を分析。
- ・弁護士への増による効果、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、学者等による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。

**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
  - 法科大学院を实地調査し、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
- ・法科大学院を实地調査し、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实地調査し、不適格事項の改善状況、各認証評価機関間の評価のバラつき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实地調査し、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のインタビュー調査
- ・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）