

「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5月10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）の在り方をめぐり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的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。
- 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。
  - 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%）
  - 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。
  - 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
  - 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
  - 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

- 司法試験の年間合格者数に係る目標値の検討
- 法科大学院における教育の質の向上
- 未修者対策の強化
- 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
- 法科大学院に対する公的支援の見直し
- 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、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、弁護士数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数の供給過多となり、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		各年度修了者の累積合格率の推移	
未修者	18年 32.4% 19年 32.4% 20年 22.5% 21年 18.9% 22年 17.3% 23年 16.2%	未修者	17年度 18年度 39.5%
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%	既修者	17年度 18年度 63.4%
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%	全体	17年度 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促めること。（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】

- 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みること。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、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【評価書P. 165】
    - ・ 平成21年度から23年度の間、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】

合格者数1万2,381人	1人当たり約426万円
合格者数1万8,078人	1人当たり約292万円
合格者数2万5,825人	1人当たり約204万円

① これまでの合格実績に基づいて推計（注2）した場合  
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  
③ 修了者全員が合格すると想定した場合  
(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格率が既修者に比べ低い傾向（平成23年司法試験合格格率：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らることを踏まえ、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、修了者にどのような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と追加（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%） ・ 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%）
  - ・ 就職した者又は進学した者 721人（4.7%） ・ 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）