

法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会 報告書の概要

内山晃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」（座長：谷藤悦史早稲田大学政治経済学術院教授）では、総務省（行政評価局）が平成22年度に実施を予定している法曹養成制度に関する政策評価の在り方、方法等について、平成22年5月から8回にわたって検討を行い、12月21日に、その検討結果を取りまとめ、公表。

○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係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

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

◎：座長、○：座長代理

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） －抜すい－

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、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。

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）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 1）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1) 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2)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2) 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。

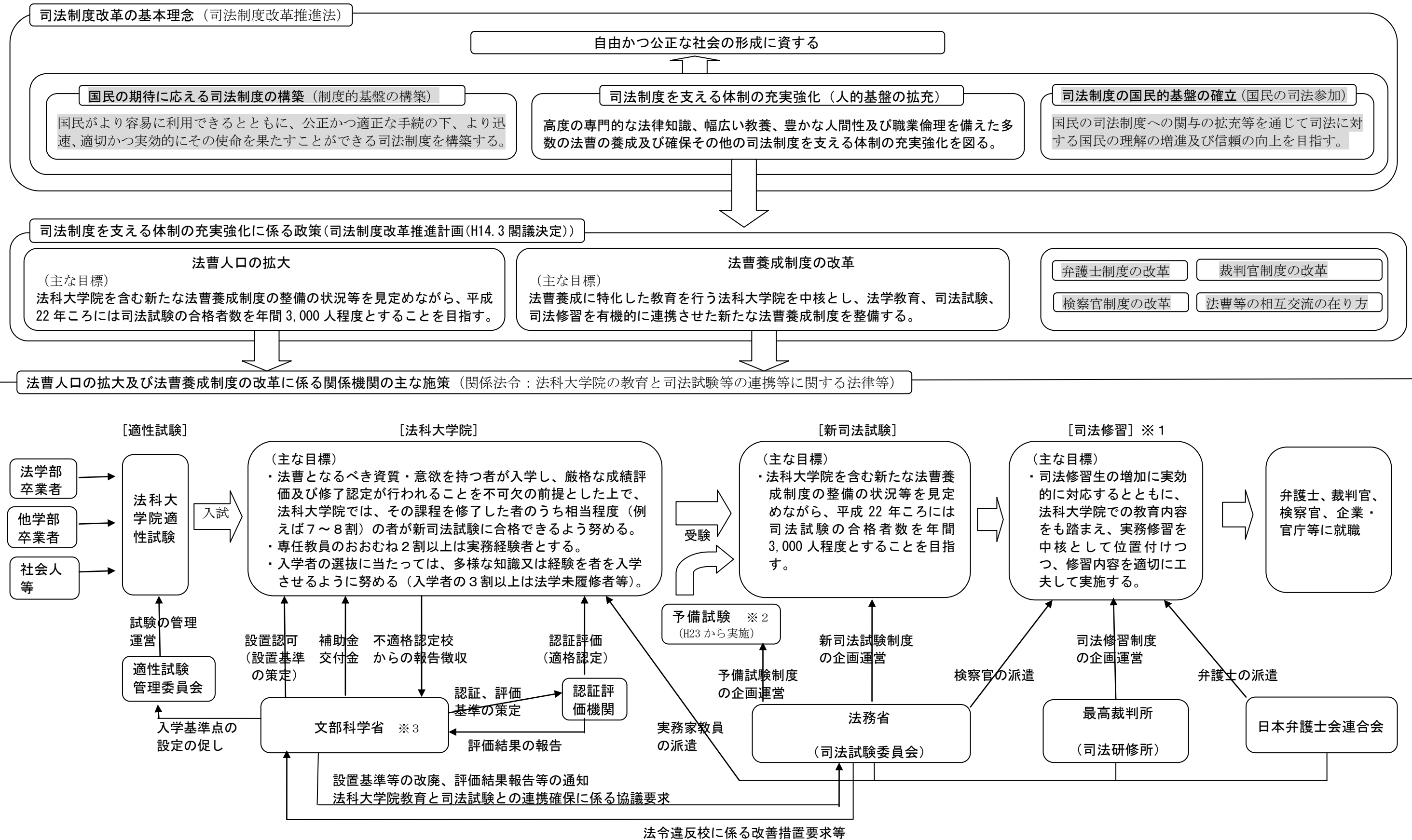
本政策評価は2以上の行政機関の所掌に係る政策の総合性を確保するための評価として行われるものであることから、その評価方式については、総合評価方式

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。



※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、法学未履修者の確保、入学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。

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旨とする」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。

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）