

法曹人口の拡大及び法曹養成制度改革に関する

政策評価書

(要旨)

平成24年4月

総務省

目 次

	ページ
第1 評価の対象とした政策等	1
1 評価の対象とした政策	1
2 政策を取り巻く環境変化等	1
3 評価を担当した部局及びこれを実施した時期等	1
4 評価の視点	2
5 政策効果の把握の手法	2
6 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項	3
7 政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項	4
第2 政策効果の把握結果、評価の結果及び勧告	5
1 法曹人口の拡大	5
2 法科大学院教育	20
(1) 法科大学院教育の目標の達成状況	20
(2) 入学者の質の確保	23
ア 適性試験の活用	23
イ 競争性の確保	25
ウ 入学定員の削減	26
エ 多様性の確保	28
(3) 修了者の質の確保	31
(4) 法曹養成に係るコスト及び公的支援の見直し	36
3 法科大学院教育と司法試験、司法修習との有機的連携	41
(1) 法科大学院教育と司法試験との有機的連携	41
(2) 法科大学院教育と司法修習との有機的連携	43
4 修了者等への支援策	46
5 全体評価及び勧告	51
(1) 全体評価	51
(2) 勧告	54

第 1 評価の対象とした政策等

1 評価の対象とした政策

司法制度改革の下に始められた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政策を対象としている。

2 政策を取り巻く環境変化等

司法制度改革の一環として、①法曹人口の拡大については、将来的な実働法曹人口が5万人となることを見込んで、平成22年頃には新司法試験の合格者3,000人を目指すという目標が設定され、また、②法曹養成制度の改革については、法科大学院を中核的な教育機関とし、法科大学院の教育、司法試験及び司法修習が有機的に連携したプロセスとしての法曹養成制度が創設された。

しかし、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、新司法試験の合格率が低迷し（平成23年は23.5%）、政府が掲げた法曹人口の拡大目標を達成するに至っていないこと（平成22年頃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が、22年の新司法試験合格者数は2,074人、23年は2,063人）等を背景に、法科大学院志願者、すなわち、法曹を目指すとする者の数が大幅に減少する等の状況にあり、現状のままでは、「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」という司法制度改革の理念が実現することは困難ではないかとの懸念が関係方面から示されている。

3 評価を担当した部局及びこれを実施した時期等

(1) 調査担当部局

総務省行政評価局：評価監視官（法務、外務、文部科学等担当）
管区行政評価局：北海道、関東、中部、近畿、中国四国、九州
四国行政評価支局
行政評価事務所：石川

(2) 実地調査時期

平成23年1月から24年4月まで

(3) 調査対象機関等

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校
日本弁護士連合会
単位弁護士会：22会
都道府県：18都道府県
市区：40市区
関係団体：経営法友会（注）

(注) 企業法務実務担当者の情報交換の場として、法人単位で企業内の法務担当者によって組織されている。

4 評価の視点

本政策評価は、法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策について、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、全体として評価を行い、関係行政の今後の在り方の検討に資するために実施したものである。

5 政策効果の把握の手法

本政策は、法科大学院、司法試験及び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により、質・量ともに豊かな法曹の養成を図り、もって、複雑高度化、多様化する法曹需要へ対応することを目的としており、政策効果としては、法曹人口の拡大及び法曹の質の向上という形によって発現すると考えられる。

以上のような認識の下、今回の評価に当たっては、次の手法を用いることとした。

(1) 実地調査の実施

司法制度改革の下に始められた法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する施策を所掌する法務省及び文部科学省のほか地方公共団体、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）、法科大学院等の関係団体を対象に、主に次の観点から実地調査を行い、各種施策が質・量ともに豊かな法曹の養成のために有効に機能しているかについて把握・分析した。

- ① 法曹人口拡大の実態及び法曹人口拡大による効果の発現状況（例えば、都道府県や市町村での法律相談活動等の活性化の有無、国民生活への影響等）
- ② 法曹養成に特化した教育を行う法科大学院を中核とし、法科大学院教育、司法試験及び司法修習を有機的に連携させた新たな法曹養成制度の整備状況及び制度改革の効果の発現状況（例えば、司法制度改革審議会意見書（平成 13 年 6 月）等で描かれたあるべき教育の理想との乖離等の有無、文部科学省の教育の質の向上を図るための改善方策の実施状況と効果等）

(2) 意識調査の実施

法曹関係者（法科大学院専任教員、法科大学院の修了学年に在学中の学生、法科大学院を修了し、新司法試験受験中の者、新司法試験を経て弁護士となった者、旧司法試験を経て弁護士となった者）及び国民を対象とした意識調査を実施し、法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革の効果などについて、把握・分析した。

意識調査の対象者等は下表のとおりである。

図表 本意識調査に対する回答者数

(単位：人、%)

区 分		対象者数 (a)	回答者数 (b)	回収率 (b/a)
調査対象全体		-	5,117	-
法曹関係者合計(①～⑤)		11,296	2,116	18.7
内 訳	① 法科大学院専任教員	1,211	200	16.5
	② 法科大学院の修了学年に在学中の学生	2,885	220	7.6
	③ 法科大学院を修了し、新司法試験受験中の者	1,200	123	10.3
	④ 新司法試験を経て弁護士となった者	3,000	821	27.4
	⑤ 旧司法試験を経て弁護士となった者	3,000	752	25.1
	⑥ 国民	-	3,001	-

(注) 1 回収率は、小数点第2位以下を四捨五入している。

2 対象者数については、次のとおりである。

① 法科大学院専任教員：全74法科大学院のうち、本調査への協力を得た61法科大学院の専任教員1,211人(調査時点)

② 法科大学院の修了学年に在学中の学生：全74法科大学院のうち、本調査への協力を得た61法科大学院の修了学年に在学中の学生2,885人(調査時点)

③ 法科大学院を修了し、新司法試験受験中の者：全74法科大学院のうち、本調査への協力を得た61法科大学院について、基本的に一校当たり20人を抽出。ただし、一部の法科大学院については、その規模等により、一校当たり最少4人から最大30人を抽出

④ 新司法試験を経て弁護士となった者：平成23年8月23日時点で弁護士登録をしている新60期～63期の者から、修習期別の人数及び弁護士会別の登録数の比に応じ、3,000人をランダムに抽出

⑤ 旧司法試験を経て弁護士となった者：平成23年8月23日時点で弁護士登録をしている旧33期～59期及び現行60期～63期の者から、修習期別の人数及び弁護士会別の登録数の比に応じ、3,000人をランダムに抽出

3 国民については、調査会社のモニター登録者(201万6,282人)から、住民基本台帳の人口構成比に基づき、i)性別、ii)年齢(10歳ごと)、iii)地域ブロック、iv)居住地(県庁所在地等及びそれ以外)を組み合わせた条件の下で、合計3,000人まで達するように、回答を募ったものである。

6 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

(1) 政策評価・独立行政法人評価委員会(政策評価分科会)

本政策評価の企画立案及び政策評価書の取りまとめに当たって、次のとおり、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、本政策評価の全般に係る意見等を得た。

① 平成22年12月27日：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の説明

② 平成23年2月28日：政策評価実施計画の説明

③ 平成24年3月14日：取りまとめの方向性の説明

なお、上記分科会の議事要旨及び議事録については、総務省ホームページに公

表している。(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/hyoukaiinkai.html)

(2) 法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会

本政策評価の実施に当たって、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、本政策評価の調査・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「法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会」を開催した（8回開催）。

なお、上記研究会の議事要旨、議事録及び報告書等については、総務省ホームページにおいて公表している。

(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/houkadaigakuin/index.html)

7 政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項

当省が実施した実地調査及び意識調査の結果のほか、主として次の資料を使用した。

- ① 法務省、文部科学省、最高裁判所及び日弁連等のホームページに掲載された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概要や統計データ等
- ② 中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会の「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）」（平成21年4月17日）
- ③ 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（取りまとめ）」（平成22年7月6日）
- ④ 「弁護士白書」（日本弁護士連合会）
- ⑤ 「法曹養成対策室報」（日本弁護士連合会 法曹養成対策室）
- ⑥ 「会社法務部【第10次】実態調査の分析報告」（株式会社商事法務）

第2 政策効果の把握結果、評価の結果及び勧告

1 法曹人口の拡大

(1) 制度の概要

「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。以下「審議会意見」という。）において、我が国の法曹人口は諸外国に比しても少なく、また、量的に増大し及び質的に多様化・高度化していく法的需要に対応していくため、大幅な法曹人口の増加が急務であるとされた。そして、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年頃には3,000人の司法試験合格者を輩出することを目指し、そのことによりおおむね平成30年頃には実働法曹人口が5万人となることが見込まれた。また同時に、向後10年間で裁判官を500人、検察官を1,000人増員するとの目標も示された。

この審議会意見に基づき、司法制度改革と基盤整備に関し政府が講ずべき措置についての全体像が司法制度改革推進計画（平成14年3月19日閣議決定。以下「推進計画」という。）によって示され、質的・量的に増大する法的需要に応えるべき諸施策が実施された。

(2) 政策効果の把握結果

ア 政策目標の現状

(7) 目標の達成状況

推進計画においては、司法試験合格者数について、i) 現行司法試験の合格者数を平成14年に1,200人程度に、16年に1,500人程度に増加させる、ii) (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、) 22年頃には司法試験の合格者数を年間3,000人程度とするとの2つの目標が立てられていた。

この目標の達成状況をみると、i) 平成14年の司法試験の合格者数は1,183人、16年は1,483人となっており、おおむね目標を達成しているが、ii) 22年の合格者数は2,133人、23年には22年より更に少ない2,069人となっており、目標の3,000人に対し達成率は7割未満となっている。

(4) 法曹三者別の人口拡大状況

平成13年度の法曹人口は2万1,864人であったものが、23年度には3万5,159人と1万3,295人増加し、13年度の1.6倍となっている。その内訳をみると法曹三者のいずれも増加しているが、特に弁護士の増加が顕著（増加した法曹のうち92.3%が弁護士）であり、平成23年度は1万2,272人の増加で13年度の1.7倍、裁判官は607人の増加で1.3倍、検察官は416人で1.3倍となっている。

(5) 3,000人目標未達成

合格者数3,000人の目標が未達成であることによる影響について、

- i) 法科大学院への入学志願者の著しい減少、特に社会人・他学部出身者の志願が激減（法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム第4回議論提出レジュメ）。
- ii) 多くの法科大学院で、受験対策を過度に意識した指導や学習が行われる傾向、多角的多様な教育を行うという法科大学院本来の教育理念の実現が困難、学生の視野狭窄

傾向の再発が懸念（法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム第4回議論提出レジュメ）。

iii) 上位 3,000 人に入れば合格できると思って法科大学院に入学した者は裏切られた気になる（法科大学院（法曹養成制度）の評価に関する研究会報告（以下「研究会報告」という。）」

といった指摘がある。

当省が行った法科大学院専任教員（以下「専任教員」という。）、法科大学院の最終年次に在籍している学生（以下「学生」という。）、法科大学院を修了し司法試験受験中の者（平成 23 年司法試験合格直後の者も含む。以下「修了者」という。）、新司法試験制度を経た弁護士（以下「新弁護士」という。）、旧司法試験制度を経た弁護士（以下「旧弁護士」という。）（専任教員、学生、修了者、新弁護士及び旧弁護士を合わせて、以下「法曹関係者」という。）及び国民（調査会社モニター登録者から抽出した者。以下「国民」という。）を対象とした意識調査においては、法曹関係者の 6～8 割の者が「3,000 人目標が未達成であることにより法曹志願者が大幅に減少しており、多様な人材を受け入れるという理念が実現できないと思う。」（あるいは「どちらかといえばそう思う。」）と回答している。一方で、法曹関係者に法曹志願者が減少している理由を尋ねたところ、「合格目標が達成されていないこと」と同程度かやや高い割合で、「不合格となるリスクに比して経済的・時間的負担が大きいこと」、「就職難や安定した収入を確保できないこと」などの項目を肯定している。

また、国民からは、「3,000 人という数字にこだわりそれを達成することよりも、法曹の質の維持・向上の方が重要である」とする意見が 242 件、「合格者を目標どおり増やすべき」とする意見が 13 件寄せられている。

合格目標が達成されていないことについて、法務省は、司法試験の合否判定は、司法試験考査委員が、受験者の法曹として必要な学識・能力の有無を適切に判定した結果であり、閣議決定の 3,000 人に達しないことは遺憾ではあるもののやむを得ないと考えている。なお、法務省としては、多数の法曹の養成を実現するため、法科大学院教育を充実させるべく、法科大学院に検察官を教員として派遣するほか、中央教育審議会（以下「中教審」という。）メンバーとして議論に参加・協力している。志願者減少については、i) 合格率低迷、ii) 就職難など法曹の魅力の低下、iii) 法科大学院進学による経済的・時間的負担が見合わないなどの諸要因を指摘する意見があるものと思われ、法曹の養成に関するフォーラム（以下「フォーラム」という。）において、更なる調査と改善点などの検討を行っていくとしている。

イ 政策の実施による効果、影響及び課題

(7) 法曹人口拡大の効果

a 弁護士偏在の是正

法曹人口が拡大するにつれ、弁護士の偏在、いわゆるゼロ・ワン地域は減少してきており、平成 13 年には全国に 64 か所あったが 23 年 12 月に一旦全て解消された。また、これは法曹人口拡大に加えて、弁護士会や日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）による司法過疎地域を対象とした地域事務所の開設に関する支援、さら

には弁護士会や弁護士会連合会による公設事務所における派遣弁護士の育成などの取組が奏功しているとの指摘もされている。

一方、弁護士の偏在状況については是正に向けた取組はなされているものの、依然として、東京、大阪など大都市への集中、あるいは地裁支部単位で見れば本庁の管轄する地域への集中などがみられた。例えば、都道府県別で弁護士数をみると、東京への集中度合いは、わずかではあるが平成 13 年時点（全国の弁護士の約 47.0%が東京 3 会所属）より 23 年時点（同 47.6%）の方が高い。

こうした偏在を「どこまで是正すべきか」ということに関して、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）は、市民の弁護士及び司法へのアクセスをあまねく確保するという観点から、弁護士過疎に限らず、弁護士の地域的偏在がそのアクセスの障害の一因となっているため、是正は必要であるとしているが、そのためには日弁連の取組のみならず、国の司法基盤整備の推進が必要不可欠であるとしている。また、法務省は、地方でどの程度弁護士が必要とされているかなどの実情について詳しく調べる必要があり、今後、フォーラムで検討していくとしている。

b 国民の法的サービスへのアクセスの改善

弁護士へのアクセス拡充に関しては、推進計画において「法律相談活動等の充実」を具体的な目標として挙げていることから、地域における弁護士会及び自治体の法律相談の状況を調査した。その結果、相談窓口数は全体的に増加し、また、窓口も総合的な法律相談から、例えば「女性法律相談」や「労働法律相談」など分野別に窓口が開設されるなど、法律相談活動の充実が図られており、市民の法的サービスへのアクセスという観点では改善がみられた。これに関し、法曹人口の拡大により法律相談を充実できるようになったなどの効果を積極的に評価する弁護士会もあった。

なお、法律相談件数については、無料相談、特に法テラスの無料相談は、平成 13 年度と 22 年度を比較すると 5 倍強と顕著に増加しているものの、有料相談は半分程度に減少している。

これに関連し、実地調査した 58 自治体のうち 13 自治体において、法律相談の利用者の声として、弁護士の相談費用が高いという指摘があり、また、35 自治体では、自治体における弁護士法律相談に高い需要があっても、予算制約上、窓口の拡充は困難とする回答があるなど、費用に課題があると言える。

c 弁護士活動の拡大状況

法曹人口が拡大するにつれ、国選弁護人契約（登録）は進んでおり、平成 13 年の 9,683 人から、23 年では 1 万 9,566 人となっている。しかし、平成 22 年度の事件受理件数について対前年度比で見ると、被疑者国選は増加したものの、被告人国選及び国選付添については減少している。

また、官公庁における法曹有資格者あるいは法科大学院修了者の数も増加している。任期付公務員の在職者数についてみると、平成 13 年度の 10 人から 23 年度の 139 人に増加している。

一方、企業に勤務する弁護士（企業内弁護士）の数も、これまでのところ、特段、

景気の変動にも関係なく増加してきており、平成13年には4単位弁護士会（東京3会及び大阪）の64人であったものが、23年には21会で588人と増加している。ただし、当省が行った実地調査では、弁護士会での状況を「企業内弁護士が増加している」と積極的に評価したのは22単位弁護士会のうちの3会しかなく、その他の弁護士会からは、「企業内弁護士の増加は弁護士全体の増加と比べれば少ない」、「企業への働きかけを行っても、弁護士採用に対してあまり積極的ではない」などの意見が聞かれた。

ただし、経営法友会（注）によるアンケート調査では、資本金500億円以上の企業のうち弁護士の採用に前向きな企業の割合は、平成17年の19.1%から22年の25.1%に上昇しているとの結果もある。当省が経営法友会を対象に行った調査でも、バブル経済崩壊以降の様々な経済危機を経ても、企業内弁護士は増加しており、今後も増加すると見込まれるとの回答があった。

（注） 企業法務実務担当者の情報交換の場として、法人単位で企業内の法務担当者によって組織されている。

d 法曹人口拡大の効果に関する関係者の認識

実地調査した22単位弁護士会のうち、7会では、法曹人口拡大により市民の法的サービスの改善が図られたとしたのに対し、7会では市民の法的サービスの改善と法曹人口拡大とは直接関係がないとし、法曹人口の効果について懐疑的な回答をしている。

一方、実地調査した58自治体のうち、弁護士人口が増加したことの具体的な効果を挙げる自治体はなかったが、3自治体からは、「市内に1事務所しかないなど、市民の利便性からみたら、まだ不十分だと思われるので、増えた方が望ましい」という回答があり、4自治体からは、「弁護士が増えて競争が激しくなり、結果、料金が安くなるメリットが出れば望ましい」、16自治体からは「女性相談に対応できる女性弁護士の増加や、特定の専門分野に強い弁護士の登場を望む」といった回答があった。

経営法友会からは、企業にとってのメリットとして、競争が激化する中、弁護士の専門化が進み、場面に応じて最適な者を使い分けることが促進されたことが挙げられている。また、社会の様々な場面に法曹が入りサービスを提供するようになれば、社会全体の法知識・意識のレベルが上がり、今後、中小企業なども海外進出する際、必ず直面するであろう海外での法的紛争に対してもスムーズに対応が可能となるのではないかとの見解が示された。

当省が行った専任教員、新弁護士及び旧弁護士（以下新弁護士と旧弁護士を合わせて「新・旧弁護士」という。）を対象とした意識調査の結果、「国民の法的サービスへのアクセスが拡充した」という項目については、専任教員及び新・旧弁護士は、それぞれ6～8割の者が「そう思う」、「どちらかと言えばそう思う」と回答している。なお、法曹人口の拡大について、専任教員は、新・旧弁護士に比し、いずれの項目でもその効果を肯定的に評価している。

また、国民を対象とした意識調査では、「以前と比べて特に変化が感じられない」とする項目に「そう思う」、「どちらかと言えばそう思う」と肯定的な回答をした者が全体の58.1%となっている。なお、効果に関する本問と合わせて、政府の法曹人口の拡大方針に関する認知度を調べたところ、「知らない」、「あまり知らない」とした者は全

体の 59.0%であった。

法務省の認識としては、法曹人口の拡大の効果は、各単位弁護士会における登録弁護士数の増加が一番大きな点であり、ゼロ・ワン地域の解消や過疎までいかない弁護士の少ない地方にも弁護士が増えていること、活動領域の拡大、法テラスへのニーズの対応、市民の法律関係の様々なニーズに応えられるようになってきていることにつながっているのではないかとしている。

なお、活動領域の更なる拡大に関しては、フォーラムで検討していく課題であるとしている。

(イ) 法曹人口拡大によるその他の影響等

a 裁判・調停に関する法曹需要

全裁判所の新受件数は平成 13 年度の約 563.2 万件から 22 年度の約 431.8 万件と減少し、弁護士 1 人当たりに換算すると、13 年度が約 308.7 件、22 年度が約 149.8 件と減少している。また、実際に弁護士の関与した裁判・調停の件数は、平成 13 年度の約 32.6 万件から 22 年度の約 49.0 万件と増加しており、これを弁護士 1 人当たりでみると、13 年度が 18 件、22 年度が 17 件となっている。

事件数の増加等に関し、日弁連は、弁護士数は約 1 万人増加したが、現時点では審議会意見が予測した弁護士増に匹敵するほどの需要の増加を事件数の動向からは認めることができないとしている。

また、法テラスによれば、事件数の動向（特に民事事件）については、景気動向、国民の権利意識の変化、地域や家族のつながりなどといった社会的な要因や、法律制度を反映して変化していると考えられるため、その要因を 1 つに特定することはできないとしている。また、法曹人口の拡大の影響・効果は、これら要因との兼ね合いもあるが、弁護士が対応できる事件数は増加したと思われるとしている。

さらに今後の動向については、法曹人口拡大により訴訟以前の対応態勢が充実し、訴訟までに至らずに解決される場合、訴訟件数は伸びないが、一方で、これまで事件化されずにきた潜在的紛争が法律専門家により対処されるようになり、訴訟件数は増えることもあり得るとしている。

b 専門的知見を要する分野の法曹需要

専門的知見を要する分野の需要動向を、一例として民事事件の平成 16 年度と 22 年度の件数の比較でみた場合、「金銭を目的とする訴え」が約 1.9 倍となり、またそのうちの「その他」（約 2.0 倍）、「労働関係」（約 1.4 倍）、「建築関係」（約 1.2 倍）、「医療関係」（約 1.2 倍）が増加している。また、「金銭を目的とする訴え」以外では、「労働に関する訴え」の件数、弁護士関与件数がそれぞれ約 2.9 倍と増加している。

なお、「金銭に関する訴え—その他」には、過払案件が分類されるが、これは平成 18 年、19 年の最高裁判所判決を受けて事件数が上昇したものであり、当該案件については、現在、収束に向かっているため、今後は件数が減少していくことが、いくつかの単位弁護士会、日弁連等から指摘されている。

「労働に関する訴え」の増加要因としては、「労使関係者の労働法令遵守意識の低さ、

厳しい雇用情勢、非正規雇用労働者の増加等の雇用形態の多様化、労組の組織率の低下による紛争予防機能の低下」などが指摘されており、裁判によらずに解決する制度も整えられているが（労働審判法（平成16年法律第45号）など）、紛争は増加傾向にある。

知的財産権関係事件の動向については、平成22年度の新受件数を18年度と比較すると、知財高裁は0.9倍で866件、全高裁が0.9倍で116件、全地裁が1.1倍で605件となっている。過去2年の傾向をみると、知財高裁、全地裁については対前年度比で1.1～1.2倍とやや増加している。

国際的知見を有する法曹への需要動向を推測する指標として、企業の国際活動や外国人事件の動向をみたところ、日系企業の海外現地法人数は平成21年度の段階では約1万8,000社で、13年度以降増加傾向にある。独立行政法人日本貿易振興機構（以下「ジェトロ」という。）調査によれば、海外事業展開を、今後、積極的に行うとしている企業は平成20年以降増加傾向にあり、20年では回答企業の50.3%であったものが、23年には73.2%となっている。

一方、通訳翻訳人の付いた外国人事件数をみると、平成13年度から15年度にかけては増加したものの、16年度以降減少傾向となり、22年度は3,327人と、13年度の4割程度となっている。

国際的知見を有する法曹への需要について、フォーラムの委員からは、今後ますます日本企業が海外へ出て行く必要が出てきており、どういうニーズがあり、それに応えるには何が必要なのかといった点について調査することが重要である旨の発言があった。

実地調査した22単位弁護士会において、こうした方面への需要が伸びている印象があると回答したのは1会、潜在的ニーズが見込まれるとしたのが1会である。

一方、経営法友会としては、今後、日本企業がますます海外に進出していく中、国際的知見を有する法曹及び法科大学院修了者へのニーズは高いとしている。

専門的知見を要する法曹需要の拡大について、実地調査した22単位弁護士会のうち4会がこうした分野への需要が拡大したと評価している。しかし、当省が行った法曹関係者への意識調査で、「様々な専門的分野への対応が可能となった」とする項目に対して、新・旧弁護士の7～8割が「そう思わない」、「どちらかと言えばそう思わない」と否定的な回答をしている。

一方、経営法友会では、法曹人口の拡大により、弁護士の専門化・深化が進み、案件に応じた専門弁護士の活用が容易になっている状況があるとしている。

また、実地調査した58自治体のうち16自治体は、今後、専門分野に対応できる弁護士の増加を期待するとし、4自治体では、弁護士の専門性の情報開示等があると使いやすいといった意見が出された。

c 裁判の迅速化

民事第一審訴訟に関する平均審理期間を平成14年度と22年度とで比較すると、全体としては8.3か月から6.8か月と短縮化されている。一方、家事事件についてはやや長期化、刑事事件については、平成18年度の3.1か月から2.9か月とやや短縮化さ

れている。

なお、最高裁判所により開催されている「裁判迅速化に係る検証に関する検討会」の報告書（平成 23 年 7 月 8 日）によれば、裁判長期化の要因の 1 つに弁護士の執務態勢等が挙げられ、具体的には弁護士へのアクセスの遅れ、弁護士の繁忙があるとされた。

同報告書では、この問題を解決するために、①弁護士人口の増加や過疎・偏在解消の進捗状況等を勘案しながら、過疎・偏在解消のための施策を更に前進させること、②経済的障害を解消・改善するため、民事法律扶助制度の拡充等を図ること、③弁護士に関する適切な情報開示、広報の拡充、専門認定制度の創設の可否や相当性について等の検討を進めること、④一部の弁護士に事件が集中する状況があるため、そうした者の繁忙状況について注視し、改善策を検討、⑤複雑・専門的な事件に対応するため、専門委員の活用や弁護士会による研修・研究会等の検討、⑥若手弁護士のスキルアップのため、弁護士のオン・ザ・ジョブ・トレーニング（業務の遂行の過程内における実務を通じた実践的な技能及びこれに関する知識の習得。以下「OJT」という。）などを充実させるための具体的手法や枠組み作り等についての検討を進めることが示されている。

なお、当省が行った専任教員及び新・旧弁護士に対する意識調査の自由記載においては、「法曹人口の拡大は弁護士に偏っているため、裁判の迅速化は進んでいない」とする意見が 90 件、また「裁判の迅速化は法曹人口の拡大とは関係なく、裁判所の改革等による」とする意見が 10 件あった。

d ADRにおける法曹の活用

平成 16 年に裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（平成 16 年法律第 151 号。以下「ADR法」という。）が制定され、裁判外紛争解決手続（以下「ADR」という。）については、裁判と並ぶ紛争解決の手段として積極的活用が求められることになった。

平成 22 年度の主なADR機関（一部の認証ADR機関も含む。）によるADR件数は、15年度の1.2倍で9,679件となっている。

また、認証ADR機関も平成 24 年 1 月現在、全国で 106 機関となり、平成 22 年度の受付件数は 20 年度の 1.5 倍の 1,088 件、手続実施者数に占める弁護士数も、20 年度の 387 人から 22 年度の 891 人と約 2.3 倍に増加している。このようにADRは全体として増加傾向にあるものの、平成 21 年 1 月の内閣府世論調査によれば、いまだに認証ADRに関する国民の認知度は低く、裁判と並ぶ制度を目指したほどには利用が拡大していないとする指摘もある。

(ウ) 法曹人口拡大（弁護士人口の増加）による新たな課題

a 弁護士への影響

日弁連より示された資料から弁護士未登録者数の推移をみると、修習期が上がるにつれ、一括登録時点での未登録者数が多くなっており、新 60 期の一括登録時点の未登録者数は 32 人（全体の 3.3%）であったのに対し、新 64 期の一括登録時点の未登録

者数は400人（全体の20.1%）であり、過去最高の人数となっている。

また、実地調査した22単位弁護士会のうち、18会では、法曹人口の拡大により就職難が発生しているとし、11会では、法律事務所に就職ができないことから、いわゆる「即独（注）」が発生するようになった、あるいはそうした者が以前より増加していると回答し、このうち、即独の数を把握しているのは6会であった。

同様に、いわゆる「ノキ弁（注）」が発生しているとする弁護士会は4会であり、このうち数を把握しているのは2会である。

（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。

即独の数は明確には把握できないものの、1人事務所の数についてその推移をみると、21年以降、確かに増加傾向にあり、その理由が即独によるかどうかは不明であるものの、独立している者が増えていることは事実である。

日弁連によれば、弁護士の就職難はそのこと自体が問題ではないが、そこから様々な問題が発生するとして、フォーラム第7回会議（平成24年1月27日）において、就職難から発生する問題点がいくつか示された。このうち、OJT確保の困難に関しては、新人弁護士が一人前になるために必須とされる先輩弁護士からの指導を受ける機会が持てないということは、弁護士個人の問題ではなく、利用者の利益に関わる問題であるとしている。

同様の指摘は、実地調査した22単位弁護士会からもあり、現段階でOJTの機会が失われているとしたのが8会、今後、そうした懸念があったとしたのが5会であった。このうち、6会においては、OJT不足解消のための研修等の制度を新たに設け、2会では従前から会独自で新人研修を行っているとしている。

この他、弁護士1人当たりの事件数の減少傾向が収入の低下につながっているという指摘もあり、フォーラムの第3回会議（平成23年7月13日）において公表された『司法修習終了者等の経済的な状況に関する調査』集計結果によれば、経験年数別でみた場合、所得は平均値、中央値とも平成18年に比べて22年の方が全体的に減少しており、8～9割となっている。

ただし、フォーラムでは、これら所得の変動と、弁護士人口の拡大や個々の弁護士が受ける事件数の増減との関係、あるいは景気の動向や事件の種類トレンド（過払案件の増加）による影響などの分析は行われていない。

b 国民・社会への影響

実地調査した22単位弁護士会のうち4会は、OJT不足により弁護士の質が低下することを懸念し、かつ、弁護士の良し悪しを正しく判断できない状態で仕事を依頼せざるを得ない一般市民への被害・悪影響を指摘したが、どのような被害・悪影響が出ているかといった具体の数字や事例は示されなかった。

また、5会は、弁護士の質の低下に関しては、経営困難・収入低下に陥り、加えて弁護士の相互監視機能が低下していることから、いわゆる「無理筋」訴訟の増加など、中堅以上の弁護士も含めた非行・非違行為の増加を危惧している。ただし、これが「無理筋」だとする判断基準・定義はなく、現場での感覚でしかないと、こうした事件

の増加を明確に示すデータはない。

依頼人の不利益となるような事件受理などが増えているのかどうかという観点から、弁護士の懲戒請求件数及び処理件数を平成 22 年と 16 年で比べると、前者が 1.46 倍、後者が 1.63 倍と弁護士増の割合（1.42 倍）よりは若干多くなっている。

ただし、日弁連では、苦情・懲戒処分の内容等についての分析や経年比較は行っていないということであり、いわゆる「無理筋」訴訟が増加傾向にあるかどうかについての把握は不可能である。

c 法曹人口の拡大による影響に関する関係者の認識

日弁連は、平成 23 年 3 月 27 日に「法曹人口政策に関する緊急提言」を公表しているが、この中で、「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始め、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。」としている。

また、当省が専任教員、新・旧弁護士を対象に行った意識調査では、法曹人口が増えたことで「雇用環境が悪化している」という項目については、いずれの属性においても 8～9 割が「そう思う」、「どちらかと言えばそう思う」としている。

一方、「必要な経験・能力を十分習得できていない弁護士が生み出され、国民の権利保障に支障をきたすおそれが生じている」という項目については、新弁護士の 58.7%、旧弁護士の 89.3%が「そう思う」、「どちらかと言えばそう思う」と肯定する回答をしているのに対し、専任教員の 62.5%は「そう思わない」、「どちらかと言えばそう思わない」と否定する回答をしている。

d 法曹人口拡大に関する残された課題

法曹人口拡大に関連し、実地調査した弁護士会及び法曹関係者への意識調査の結果では、隣接法律専門職（注）について、i）法曹人口拡大の想定における隣接法律専門職の司法制度改革審議会（以下「審議会」という。）での扱い、及び ii）弁護士と隣接法律専門職の業務範囲について問題視する意見がある。

（注） ここでは、司法制度改革の一環として一定の条件の下で訴訟代理権が付与された司法書士、弁理士、社会保険労務士、土地家屋調査士、税務訴訟における補佐人として出廷・陳述が認められた税理士などをいう。

なお、隣接法律専門職の人口推移についてみたところ、司法書士の人数は、平成 16 年で 1 万 7,817 人、24 年 3 月の段階では 2 万 618 人となっており、これに他の隣接法律専門職種のうち、弁理士、社会保険労務士、土地家屋調査士、税理士を加えると、16 年が 13 万 3,603 人、最新の数値では 15 万 5,651 人となっている。

なお、隣接法律専門職について、審議会意見においては、拡大する法的需要に応える人的基盤を強化するため、法曹人口の拡大とともに、隣接法律専門職を更に活用するための必要策について検討するべきことが示された。そして、推進計画に基づく隣

接法律専門職種に関する措置事項として、弁護士法（昭和 24 年法律第 205 号）第 72 条（非違行為の禁止）の改正などが実施されたが、この点に関し、日弁連は規制の対象となる範囲・態様が明確でないと指摘し、業際問題が発生しているとしているが具体的な件数などは示していない。

潜在的需要の発掘に関しては、

- i) 法テラスに関しては、コールセンターへの問合せ件数の増加（平成 19 年度の 22.1 万件から 22 年度の 37.0 万件）や法テラスが行ったアンケート調査から、法的需要が十分に顕在化していない可能性。また、民事法律扶助件数の増加（19 年度の 22 万 537 件から 22 年度の 37 万 4,302 件へ増加）は、経済的弱者の法的ニーズ発掘の必要
- ii) 大企業の弁護士利用機会は増加傾向にあり（経営法友会調査では、1,035 社の企業のうち 6 割近くの企業が増加していると回答）、特に、専門的知識や特殊な技能を有する弁護士への需要の拡大
- iii) 中小企業に関しては、法律問題に関する意識を啓発するとともに、弁護士情報（報酬・得意分野等）の提供等によって潜在的ニーズを発掘していく必要
- iv) 組織内弁護士については、弁護士採用のネックとして待遇や弁護士の語学力などがあることが分かった。

この潜在的需要の発掘に関し、日弁連は個々の弁護士が行うことには限界があり、組織的に行う必要性があるとし、また、ニーズの潜在が経済的な理由である場合は、法律扶助などの公的支援が必要としている。

また、経営法友会としては、今後、企業法務の場面で更に需要が高まると予想されるのは、i) 旧来型の契約のレビュー、ドラフティング業務といったものに加え、ii) 契約の前段階のプロジェクトの段階からの参画、iii) 企業のコンプライアンス部門への対応であるとしている。なお、採用に関しては、i) 弁護士としての特別手当、ii) 弁護士会費の企業負担、iii) 弁護士会活動、iv) 年齢が高くなるほど、それに見合った他のキャリア・経験を企業側が期待することが支障・課題であるとし、また、海外のロースクールへの留学経験が高く評価されるとしている。

さらに、法的サービスへのアクセスは改善された（ゼロ・ワン地域の解消や各種法律相談窓口の開設）が、法テラスによる調査によれば、いまだ法的サービスの提供を必要としているのに受けられない者が多く存在する可能性があるとしてされている。当省が行った国民の意識調査では、自由記載において、弁護士に対する不信任（147 件）、敷居が高い（123 件）、料金が高いイメージ（47 件）など、心理的なアクセス障害と法制度への信頼の弱さをうかがわせるものが多く示され、また、実際に利用した者には、「料金が高すぎて二度と使いたいと思わない」、「庶民では弁護士を依頼することは無理だと感じた」とする意見も 34 件あり、経済的なアクセス障害もみられる。

さらに、「どのように適切な弁護士を選べば良いか分からないので不安」、「自分の抱えている問題が、弁護士に頼めば解決されるかどうか分からないので、役所などで気軽に相談できる仕組みがあれば安心」といった意見も 31 件あり、単にアクセスできる数を増やすだけでは解決し得ない課題もみられる。

(3) 評価の結果

ア 法曹人口の拡大とその効果

平成 13 年度から 23 年度までに法曹人口は 1 万 3,295 人の増加で 1.6 倍となっている。増加した法曹人口の法曹三者での内訳は、弁護士 1 万 2,272 人 (1.7 倍)、裁判官 607 人、検察官 416 人 (各 1.3 倍) となっている。

法曹人口、特に、弁護士が増加したことの効果として、

- i) いわゆるゼロ・ワン地域の解消 (平成 13 年には全国に 64 か所あったが、23 年 12 月に一旦全て解消されたこと (ただし、平成 24 年 2 月 1 日現在、ワン地域が新たに発生している。))、
- ii) 弁護士会・地方公共団体による法律相談の拡充 (弁護士会の法律相談は平成 13 年度の 47 万 2,249 件から 22 年度の 62 万 7,329 件へ 1.3 倍増加、実地調査した 58 自治体の相談窓口数は 13 年度の 190 か所から 22 年度の 329 か所に増加)、
- iii) 国選弁護人契約 (登録) の増加 (平成 13 年の 9,683 人から、23 年の 1 万 9,566 人と 2 倍規模に増加)、
- iv) 法曹有資格者及び法科大学院修了者 (有資格者外も含む) の国家公務員数の増加や任期付公務員の在職者数の増加 (平成 13 年度の 10 人から 23 年度の 139 人へ増加)、
- v) 企業内弁護士の増加 (平成 13 年には 4 単位弁護士会 (東京 3 会及び大阪) の 64 人であったものが、23 年には 21 会で 588 人と 9.2 倍規模に増加)、
- vi) 弁護士が関与した裁判・調停件数の増加 (平成 13 年度の 32 万 6,349 件から 22 年度の 48 万 9,800 件へ 1.5 倍規模に増加)、
- vii) 経営法友会としては、法曹人口の拡大により、弁護士の専門化が進み、場面に応じて最適な者を使い分けることが、以前からあったことではあるが、より一層進んだとしていること、
- viii) 当省が行った意識調査において、専任教員及び新・旧弁護士に法曹人口の拡大による効果に関し、国民の法的サービスへのアクセスが拡充したかどうか尋ねたところ、3 者とも 6～8 割が「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」と肯定的回答をしていること

が挙げられる。

このように、法曹人口が拡大することで、地域的にも、また、社会の様々な場面において法曹の活躍が広がり、推進計画で目指すとされた「法の精神、法の支配、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」ための基盤は整備されてきていると言える。

なお、ゼロ・ワン地域については、弁護士会によるひまわり基金や法テラスによる司法過疎地域事務所の開設 (累計で 143 か所)、弁護士会等による派遣弁護士の育成などの取組が多であるとの指摘が日弁連から示されているが、ゼロ・ワン地域の減少と法曹 (弁護士) 人口拡大の間にも一定程度の相関関係がみられることから、ゼロ・ワン地域の解消において、法曹人口拡大と日弁連等の取組 (支援制度) とは、いわば車の両輪の関係にあるものと思われる。

イ 法曹需要の拡大及び顕在化

審議会意見において法曹人口拡大の根拠とされた、法曹・法的サービスへの需要や対処の必要性について、国際化・専門化の進展に伴う新たな分野での動向、地域的偏在の是正、社会生活上の医師としての法曹の役割の増大（法廷外の活動領域の拡大）等の観点で、平成13年から今日までの各指標の推移を調べたところ、同審議会で見込まれたほどの需要の拡大や顕在化を確認することはできなかった。

(7) 法律相談

- i) 弁護士会の法律相談は平成13年度の47万2,249件から22年度の62万7,329件へ1.3倍増加。ただし、その内訳をみると、増加しているのは法律扶助の対象となる法テラスの無料法律相談に集中しており、一方、有料法律相談については、0.55倍とほぼ半減となっている。また、法律相談件数全体をみると、平成22年度の件数は過去4年で最も少ない件数となっている。
- ii) 実地調査した58自治体の相談窓口数は13年度の190か所から22年度の329か所に増加しているが、相談件数については13年度の14万13件から22年度の9万6,004件と減少傾向を示している。

(イ) 新たな需要

- i) 邦人企業の海外現地法人数は21年段階で1万8,200社余りとなっている。また、ジェトロが会員日本企業を対象に、平成20年以降実施している海外事業展開に関する調査では、海外事業の拡大を図る企業は毎年増加しており、20年は928社のうち50.3%が拡大を図るとしていたものが、23年は1,034社のうちの73.2%となっている。また、23年調査（23年11月から12月にかけて実施）では、中小企業においても7割を超える社が海外事業に積極的な姿勢を示している回答となっている。
- ii) 経営法友会からは、今後の日本企業の海外進出に向け、①まずは国内の様々なところに法曹が入ることが、社会全体の法律知識・意識のレベルを上げ、海外進出において発生が予想される法的紛争に対応がスムーズに行くことにつながる、②国際的知見（国際法、語学力）を有する者へのニーズは高いなどの意見が出されている。
- iii) 国際的分野に関する法曹・法的需要については、実地調査した22単位弁護士会のうち2会のみが拡大した（潜在的見込みも含む。）としている。
- iv) 専門的知見を要する訴訟分野の動向として、平成22年度の民事通常第一審事件数の種別別件数をみると、労働関係訴訟のみ対16年度比2.9倍と顕著に増加している。ただしその件数は796件であり、民事通常第一審事件の0.3%である。

この他の専門的分野としては、建築、医療訴訟案件の22年度件数の16年度比は1.2～1.3倍程度である。

平成22年度の知財高裁、全高裁、全地裁における知財関係事件の新受件数は、18年度と比べると0.9～1.1倍程度である。平成21年度、22年度の知財高裁及び全地裁の件数を前年度比で見ると増加傾向にあるが、22年度の場合は1.1～1.2倍程度（件数では知財高裁が866件、全地裁が605件）である。

- v) 専門的知見を要する分野の需要拡大を肯定したのは、実地調査した22弁護士会のう

ち4会であり、うち3会は労働関係のみ需要が拡大しているとの認識を示している。

(ウ) 活動領域の拡大

- i) 企業内弁護士は平成13年の64人から23年の588人と増加しているものの、全弁護士に占める割合はいまだ1.9%に過ぎず、弁護士人口の拡大を吸収するほどではない。
- ii) 任期付公務員についても、平成13年度の10人から23年度の139人に増加しているが、やはり弁護士人口の拡大を吸収するほどではない。

(エ) その他の需要動向

- i) 国選弁護士契約について、全国的に契約数は増加しているが、平成22年度の国選弁護（被疑者・被告人）受理件数は、前年度比1.03倍と横ばいであり、国選付添受理件数は前年度比0.77倍と減少傾向にある。また、刑事事件数そのものは近年減少傾向にある。
- ii) 裁判・調停の弁護士関与件数は、平成13年度から22年度にかけて1.5倍の増加となっているが、弁護士1人当たりでみると、13年度の17.9件から22年度の17.0件へと微減となっている。

なお、ここに含まれる民事通常第一審事件数は平成16年度から22年度にかけて14万8,706件から22万7,453件、弁護士関与件数は11万8,192件から17万4,524件に増加しているが、22年度の件数の8割弱はいわゆる過払訴訟案件が含まれる「金銭その他」が占め、当該案件は収束に向かっているため、今後は件数が減少していくものとみられる。

- iii) 主なADR機関のADR件数の推移をみたところ、平成15年度の8,413件から22年度の9,679件と1.2倍の増加にとどまっておらず、裁判と並ぶ制度を目指したほどには利用が拡大していない。なお、平成21年1月の内閣府世論調査では、ADRそのものを知らなかった者が全体の36.2%となっている。
- iv) 簡易裁判所において取り扱うことができる民事事件（訴訟の目的となる物の価額が140万円を超えない請求事件）等について、代理業務を行うことができる認定司法書士数は平成24年3月1日現在1万3,885人（全司法書士の67.3%）となっている。
- v) 当省が行った意識調査では、潜在的需要の顕在化を、専任教員53.5%、新弁護士66.7%、旧弁護士81.0%が否定している。
- vi) 意識調査で国民に法曹人口拡大の効果を尋ねたところ、「身近なところに弁護士がいるようになり相談しやすくなった」、「法律相談窓口が充実し、相談しやすくなった」との項目については、5割程度が否定（「そう思わない」、「どちらかといえばそう思わない」）、残りは「わからない」とする回答と肯定する回答が2割5分ずつの同程度となっている。

以上のように、審議会意見で予見されたような、法曹人口の拡大が急務とされた需要の大幅な増加あるいは顕在化というものは、確認されなかった。

ウ 3,000人合格目標の達成状況と影響

推進計画における、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 年頃には司法試験の合格者数を年間 3,000 人程度とするとの目標について、実際の合格者数は、平成 22 年が 2,133 人、23 年が 2,069 人となっており、目標の 3,000 人の 7 割弱の達成率となっている。

また、単年度合格率でみると、平成 18 年が 48.3%で、以降、割合は毎年低下しており、23 年は 23.5%となっている。このように合格者数が 3,000 人に達しない中、平成 24 年 3 月 31 日時点で 5 年 3 回までの受験資格喪失者数は 4,252 人となっている。

なお、利用者である国民の立場からすると、上記イでも示したとおり、需要が審議会意見において予見されたほどには拡大・顕在化しておらず、ただちに 3,000 人を達成しなければならないほどの大きな支障は確認されていない。

一方、3,000 人の目標に達してはいなくとも、現在の需要規模の中、年間 2,000 人規模の合格者数が輩出されるようになったことで、新たに、就職難や即独の発生・増加が重要な課題として指摘されている。

弁護士の一括登録日における未登録者数の推移をみると、修習期が上がるにつれ、その数が多くなっており、新 60 期の一括登録時点の未登録者数は 32 人（全体の 3.3%）であったのに対し、新 64 期の一括登録時点の未登録者数は 400 人（全体の 20.1%）と、過去最高の人数となっている。ただし、一括登録時点での未登録者は、過去の例からみれば、時間の経過とともに減少するとみられる。

実地調査した 22 単位弁護士会のうち、18 会は、就職難の発生を指摘あるいは今後の発生を危惧、11 会は、法律事務所に就職ができないことから、いわゆる「即独」、「ノキ弁」が発生するようになった、あるいはそうした者が以前より増加していると回答している。

さらに当省が行った意識調査において、法曹人口が拡大したことにより弁護士の雇用環境が悪化（いわゆる「就職難」が発生）しているとの項目に対し、専任教員の 81.0%、新弁護士の 97.6%、旧弁護士の 97.2%が「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」と肯定する回答をしている。

日弁連によれば、弁護士の就職難や即独、ノキ弁の増加は、そのこと自体が問題ではなく、そこから様々な問題が発生するとしており、特に、新人弁護士が一人前になるために必須とされる先輩弁護士からの指導を受ける OJT 機会が持てないことについては、弁護士個人だけではなく、利用者の利益に係わる問題であるとしている。同様の指摘は実地調査した 22 単位弁護士会からもあり、現段階で OJT の機会が失われているとしたのが 8 会、今後、そうした懸念があったとしたのが 5 会であった。また、4 会は、OJT 不足により弁護士の質が低下することを懸念し、かつ、弁護士の良し悪しを正しく判断できない状態で仕事を依頼せざるを得ない一般市民への被害・悪影響を指摘している。

なお、「法曹養成検討会における司法修習委員会の議論とりまとめ」（平成 16 年 7 月 2 日）において、法曹養成のうち司法修習の課程においては、基礎となる実務的能力を養成し、各分野に特有の専門的知識・技法や技術的・形式的事項については、それぞれの法曹資格取得後の継続教育（OJT を含む。）に委ねることが望ましいとしており、OJT 機会が法曹養成過程の一部であるとしている。

このように、現状では 3,000 人合格目標は達成されていないものの、法曹人口の拡大の根拠となった需要の大幅な拡大・顕在化はしておらず、3,000 人未達成による支障は確認されていないが、一方、現状の 2,000 人規模の合格者数でも就職難の発生や OJT 不足な

どの課題が指摘されている。

エ 需要拡大の可能性

現行の需要規模における2,000人規模の合格者により就職難等の問題の発生が指摘されている状況となっているが、今後の需要動向によってはこの状況も変わり得るといえ、実際、需要拡大の可能性（潜在的需要）を示唆する調査結果も現れている。

当省が行った意識調査において、3,000人目標が達成されていないことに関し、「法曹人口は現在の需要に見合っており、目標未達成でも問題はない」との項目については、肯定する意見、否定する意見、わからないとする意見がほぼ同率となっている。また、上記アのとおり、国民の法的サービスへのアクセスを可能とする基盤は整備されつつあるが、その一方で、意識調査において国民からは、「弁護士は信用できない」（147件）、「敷居が高い」（123件）、「料金が低い（イメージも含む。）」（81件）、「選び方が分からない」（31件）等の意見が寄せられている。

このほか、実地調査した58自治体のうち16自治体からは、法曹人口の拡大により、専門的知見を有する弁護士が増加することへの期待、4自治体からは弁護士の専門性に係る情報の明確な開示が望ましいとする意見が出されており、また、企業では弁護士の専門性・国際性に期待をしているとの調査結果もあった。ただし、弁護士の専門分野を認定・登録する制度はない。

このようなことから、今後、弁護士に関する情報開示・広報の充実、弁護士の専門性・国際性を高める取組の充実などが図られることにより、弁護士活動が十分に浸透し、さらに需要が拡大していく可能性も推察される。

以上のことから、法曹人口の拡大に関しては、次のような課題が認められる。

法曹人口の増員ペース（年間合格者数）に関しては、当初の議論において、具体的なデータ分析による需要動向の将来予測に基づき目標が出されていたわけではなく、3,000人合格目標については、合格率の低下傾向からみても、近い将来の達成は見込み難い。一方、弁護士の活動領域の拡大、弁護士関与事件数等の増加などの需要拡大はあるものの量的に小さく、法曹の利用者である国民の立場からみても、3,000人が合格していないことによる大きな支障は認められていない。今後、需要が拡大する可能性も否定されるものではないが、現状では2,000人規模の増員ペース（年間合格者数）を吸収する需要は顕在化しておらず、現在の需要規模と増員ペースの下、弁護士の供給過多となり、新人弁護士の就職難や即独、ノキ弁が発生・増加し、OJT不足による質の低下などの課題が指摘される状況となっている。

年間合格者数に関しては、これまでのところ目標値についての検討はなされていない。

2 法科大学院教育

(1) 法科大学院教育の目標の達成状況

ア 政策効果の把握結果

法科大学院は、司法試験（法科大学院の教育内容を踏まえた新たな司法試験をいう。以下同じ。）、司法修習と連携した基幹的な高度専門教育機関として位置付けられており、多様なバックグラウンドを有する人材を広く受け入れ、密度の高い授業により、将来の法曹として必要な学識、その応用能力等を修得させることが求められている。

これについては、「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。以下「審議会意見」という。）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）の者が司法試験に合格できるよう、充実した教育を行うべきとされている。また、この内容は、「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）、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」（平成20年3月25日閣議決定）及び「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）に重点計画事項として盛り込まれている。

各年度の法科大学院修了者を母数として、法科大学院修了後5年間の受験機会を経た後の合格率（以下「累積合格率」という。）をみると、平成17年度修了者は69.76%と目標の中で例示された合格率の下限にほぼ到達したが、18年度修了者は49.52%と目標の中で例示された合格率に達していない。

これを法科大学院別にみると、平成17年度修了者が目標の中で例示された合格率を達成したものは、57校中26校（45.61%）、18年度修了者では、68校中7校（10.29%）である。

平成17年度修了者と18年度修了者との達成状況に相当な差異があるのは、17年度修了者が既修者（注）のみであるのに対し、18年度修了者は未修者と既修者の両方となっていることによる。

（注）既修者とは、法科大学院における既修者認定試験に合格し、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が学ぶ課程をいい、それ以外の者が学ぶ課程を未修者という。標準修業年限は、未修者については3年（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。）第18条第2項）、既修者については2年（設置基準第25条第1項及び第2項）とされている。

既修者と未修者との違いは、法学部卒業者であるかどうかではなく、法学部出身者であっても、既修者認定試験を受験しない、又は不合格になった者は未修者となる。したがって、既修者、未修者とも、法学部と法学部以外の学部の出身者が混在することになる。

各年度修了者の累積合格率の推移をみると、既修者は平成17年度修了者69.76%、18年度修了者63.43%、19年度修了者64.79%、20年度修了者66.86%と安定的に推移している。一方、未修者は平成18年度修了者39.47%、19年度修了者31.41%、20年度修了者28.90%と低下傾向にある。

また、平成 18 年度から 20 年度までの修了者について、目標の中で例示された合格率を達成している法科大学院は、いずれも 7 校あるが、その実校数は 10 校であり、固定化されている。一方、この間の累積合格率が 10% 未満の法科大学院は、平成 18 年度修了者では 3 校、19 年度修了者では 8 校、20 年度修了者では 7 校あり（実校数は 12 校）、法科大学院間の格差が生じている。

さらに、司法試験の年間合格者数 3,000 人が達成されず、また、単年度合格率も低迷し、法科大学院志願者数の減少が続く中、一部の法科大学院では教育の質が確保されていないとの指摘があることを踏まえ、中央教育審議会大学分科会法科大学院特別委員会（以下「中教審法科大学院特別委員会」という。）では、法科大学院における教育の質の一層の向上を図るための改善方策について審議し、平成 21 年 4 月 17 日、「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「中教審法科大学院特別委員会報告」という。）を取りまとめている。これを受け、文部科学省は、平成 21 年度から、各法科大学院に対し、法科大学院の教育の質を確保するための取組を行うよう促している。

イ 評価の結果

法科大学院は、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して位置付けられており、多様なバックグラウンドを有する人材を広く受け入れ、密度の高い授業により、将来の法曹として必要な学識及びその応用能力並びに実務の基礎的素養を修得させることを目的としている。

多様なバックグラウンドを有する人材の受入れという点については、法科大学院の中には、出願資格を社会人（フルタイム）経験を有する者とするもの、夜間コースや平日夜間・土日開講を行うものなど、有職社会人等を積極的に受け入れ、多様性の確保を図っているものがある。

また、各法科大学院においては、理論と実務との架橋を意識し、積極的に法律実務基礎教育に取り組んでおり、実地調査した 38 法科大学院でみると、エクスターンシップを開講しているものが 36 校、リーガルクリニックを開講しているものが 25 校などとなっている。

これらの取組は、法曹養成制度改革の理念に沿ったものと評価されるべきものである。

上記の目的に鑑みると、「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）等において示された、法科大学院を修了した者のうち相当程度（例えば約 7～8 割）の者が司法試験に合格できるよう努めるという教育上の目標の中で例示された合格率は、前提条件（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）が付いているとは言え、維持されるべきものである。

しかし、平成 17 年度修了者は 69.76%と目標の中で例示された合格率の下限にほぼ到達したが、18 年度修了者は 49.52%で目標の中で例示された合格率に達していない。

この達成状況の差は、平成 17 年度修了者が既修者のみであるのに対し、18 年度修了者は未修者と既修者の両方となっていることによる。

未修者の司法試験合格率は、累積でも単年度でも、既修者に比べ相当低くなっており、例えば、各年度修了者の累積合格率の推移をみると、既修者は安定的に推移しているのに比べ、未修者は低下傾向にある。

また、平成 18 年度から 20 年度までの修了者について、目標の中で例示された合格率を達成している法科大学院は、いずれも 7 校あるが、その実校数は 10 校と少なく、固定化されている。一方、この間の累積合格率が 10%未満の法科大学院は、平成 18 年度修了者では 3 校、19 年度修了者では 8 校、20 年度修了者では 7 校あり（実校数は 12 校）、法科大学院間の格差が生じている。

このような状況から、法科大学院全体として、教育上の目標の中で例示された合格率を達成するのは、現状では困難とみられる。

今後は、法科大学院の教育の質を一層向上させ、未修者と既修者や、法科大学院間の格差を解消していくことが課題である。

(2) 入学者の質の確保

ア 適性試験の活用

(7) 政策効果の把握結果

審議会意見においては、法科大学院の入学者選抜について、「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」と提言されている。また、法学既修者であるか否かを問わず、全ての出願者について適性試験（注）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とし、その際、適性試験は統一的なものとするのが適切であると提言されている。

（注）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試験である。

適性試験は、各法科大学院が独自に実施するのではなく、統一的な試験として適性試験実施機関（注）が実施しているが、その受験については、当該適性試験を明確に義務付ける根拠規定はなく、受験を義務付けるかは、各法科大学院の裁量に委ねられている。ただし、設置基準第 20 条において「入学者の適性を適確かつ客観的に評価する」と定められているのは、審議会意見の趣旨を徹底するため、統一的な適性試験の受験による適性の評価を想定しているものであり、事実上の根拠規定であるといえる。全 74 法科大学院は、入学者選抜試験において適性試験の成績の提出を義務付けている。このため、法科大学院志願者は、まず適性試験実施機関が実施する適性試験を受験し、その結果を添えて、希望する各法科大学院の入学者選抜試験に出願、受験することとなる。

（注）適性試験実施機関としては、平成 15 年度から 22 年度までは、独立行政法人大学入試センターと財団法人日弁連法務研究財団の 2 機関があり、それぞれ別個に適性試験を実施していた。

平成 23 年度からは、独立行政法人大学入試センターが撤退し、法科大学院協会、公益財団法人日弁連法務研究財団及び社団法人商事法務研究会の 3 者が共同で設置する適性試験管理委員会が、唯一の適性試験実施機関となっている。適性試験は年 2 回行われており、受験料は 1 回 1 万 5,750 円となっている。

なお、平成 23 年度適性試験の志願者 7,829 人のうち 5,503 人（70.29%）が 2 回受験を申し込んでいる。

中教審法科大学院特別委員会では、入学者の質を確保するため、適性試験の最低基準点を設定することを求めており、その目安を総受験者の下位から 15% 程度としている。中教審法科大学院特別委員会の改善状況調査結果（平成 23 年 9 月 14 日）では、平成 23 年度入学者選抜試験において、73 法科大学院中 54 法科大学院が結果として適性試験の下位 15% 未満の者を合格させていないことが明らかにされている。

適性試験の成績と法科大学院入学後の成績との相関性については、法科大学院協会が取りまとめた「適性試験成績と法科大学院学業成績との相関関係に関する調査研究報告書」（平成 20 年 3 月。以下「調査研究報告書」という。）

において、一部の法科大学院では有意な相関性がみられたとされている。

当省が実施した意識調査において、法科大学院専任教員（以下「専任教員」という。）、法科大学院の最終年次に在籍している学生（以下「学生」という。）、法科大学院を修了し司法試験受験中の者（平成 23 年司法試験合格者を含む。以下「修了者」という。）及び新司法試験制度を経た弁護士（以下「新弁護士」という。）の計 1,364 人を対象に、適性試験の有効性の評価について尋ねたところ、「①法曹養成に特化した教育を行う前提として、判断力・思考力・分析力・表現力等の資質を測るため有効である。」との回答肢に対し「そう思う」（「どちらかと言えばそう思う」を含む。以下同じ。）と回答した者は 33.2%、「そう思わない」（「どちらかと言えばそう思わない」を含む。以下同じ。）と回答した者は 55.5%、「②適性試験の成績と法科大学院の成績に一定の相関が認められ、入学者の適性の評価としては有効である。」との回答肢に対し「そう思う」と回答した者は 22.5%、「そう思わない」と回答した者は 58.0%、「③適性試験の成績と司法試験の成績に相関は認められないなど、あまり有効とはいえない。」との回答肢に対し「そう思う」と回答した者は 57.0%、「そう思わない」と回答した者は 24.1%となっている。

(イ) 評価の結果

中教審法科大学院特別委員会の改善状況調査結果（平成 23 年 9 月 14 日）では、平成 23 年度入学者選抜試験において、73 法科大学院中 27 法科大学院（36.99%）が適性試験最低基準点を設定しており、また、結果として、73 法科大学院中 54 法科大学院（73.97%）が適性試験の下位 15%未満の者を合格させていないという実態が明らかにされていることから、法科大学院においては、適性試験の成績による選別が行われてきている。

適性試験の下位 15%未満を目安とする最低基準点の設定は、中教審法科大学院特別委員会により、各法科大学院に対して促されているが、一方で、法科大学院関係者の中には、適性試験の成績と法科大学院入学後の成績との相関性はないとの指摘がある。

適性試験の成績と法科大学院入学後の成績等の相関性については、調査研究報告書において、一部の法科大学院で有意な相関性がみられたとされている。

しかし、調査研究報告書は、74 法科大学院中 16 法科大学院（21.62%）を抽出し、平成 16 年度、17 年度の入学者を対象に実施したものであり、調査対象範囲が限定されている。なお、調査研究報告書においても、平成 18 年度以降の入学者についてもデータを蓄積して、各入学者集団の能力分布の年度間の変動の傾向を把握した上で、相関関係の有無や大小を論ずるべきであるとしている。

以上のことから、適性試験の活用に関しては、次のような課題が認められる。

法科大学院協会の調査研究報告書は、調査対象校が 16 校と少なく、また、平成 16 年度、17 年度の入学者のみを対象に調査、分析したものであることから、適性試験の成績と法科大学院入学後の成績との相関性について、より精緻な情報を得るため、調査対象校を拡大するとともに、18 年度以降の入学者も対象に含め、改めて調査、分析を行うことが課題となっている。

イ 競争性の確保

(7) 政策効果の把握結果

中教審法科大学院特別委員会では、法科大学院志願者数の減少傾向が継続している中、法科大学院が法曹養成機関としての社会的責任を果たすためには、プロセス養成の入口である入学者選抜の段階における質の確保が極めて重要であり、その上で充実した教育を提供するとともに、厳格な成績評価及び修了認定を実施することで、質の高い修了者を輩出することが必要であるとして、各法科大学院に対し、入学者の質の確保に対する取組を求めており、具体的には、競争性の確保として、競争倍率 2 倍の確保を求めている。

中教審法科大学院特別委員会が、各法科大学院に対して競争性の確保を促した結果、74 法科大学院全体における志願者数、受験者数及び合格者数は、減少し続けているが、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 倍と上昇している。法科大学院（入学者募集を止めた 1 大学を除く。）ごとに見ると、平成 22 年度より 23 年度の競争倍率が上昇したものが 49 校、競争倍率が下降したものが 24 校ある。また、競争倍率が 2 倍を下回っている法科大学院は、平成 22 年度の 40 校から 19 校へと半減している。

しかし、依然として競争倍率が 2 倍を下回っている法科大学院が 19 校存在している。

(イ) 評価の結果

競争倍率は、入学定員の削減や合格者の厳選により、全体として、平成 22 年度の 2.74 倍から、23 年度は 2.88 倍へと上昇している。また、競争倍率が 2 倍を下回っている法科大学院は、平成 22 年度の 40 校から 19 校へと半減している。

このようなことから、これらの取組が競争性の確保に一定の効果を上げているものと評価できる。

しかし、依然として競争倍率が 2 倍を下回っている法科大学院が 19 校存在している。

また、これら 19 校のうち 8 校は、競争倍率が 1.5 倍を下回っており、中には、競争倍率が 1.16 倍の法科大学院や 1.18 倍の法科大学院がある。

さらに、これら 19 校のうち 14 校は、3 年連続して競争倍率が 2 倍を下回っており、競争性の確保の取組が効果を上げていない。

以上のことから、競争性の確保に関しては、次のような課題が認められる。依然として競争倍率が2倍を下回っている法科大学院が19校存在しており、更なる競争性の確保の取組が必要な法科大学院がある。

ウ 入学定員の削減

(7) 政策効果の把握結果

中教審法科大学院特別委員会では、今後、法科大学院教育の質の一層の向上を図るため、入学者の質の確保、教育体制の充実や大量の司法試験不合格者の削減などの観点から、法科大学院自らが主体的に入学定員の削減などの適正化に向けた見直しを個別に検討することが必要であるとして、各法科大学院に対し、入学定員の見直し（削減）を求めている。

(入学定員の見直しと定員充足率)

中教審法科大学院特別委員会が、各法科大学院に対して入学定員の適正化を促した結果、74法科大学院全てにおいて、平成20年度以降、それぞれ入学定員を削減し、入学定員の総計は、19年度の5,825人が23年度には4,571人と1,254人の削減となっている。しかし、それ以上に入学者数が減少している（平成19年度の5,713人が23年度には3,620人と2,093人減少）ことから、欠員は解消されておらず、23年度は60法科大学院で951人の欠員が生じており、定員充足率は79.19%となっている。

また、74法科大学院のうち、定員充足率が80%を下回っている法科大学院は、平成21年度は36校、22年度は37校、23年度は41校（入学者募集を止めた1校を除く。）と増加している。平成23年度に定員充足率が80%を下回った41校の分布をみると、20%未満が5校、30%未満が4校、40%未満が5校、50%未満が7校、60%未満が11校、70%未満が3校、80%未満が6校となっている。

定員充足率の低い法科大学院は、司法試験の合格率も低い傾向にあり、例えば、定員充足率20%未満の5校では、合格率5%未満が3校、平均の半分（11.77%）未満が1校、平均（23.54%）未満が1校となっている。

また、平成23年度の入学者数が10人に満たないものが11校あり、これらの法科大学院も、司法試験の合格率が低く、5%未満が5校、10%未満が2校、15%未満が3校、平均（23.54%）未満が1校となっている。

さらに、入学定員規模別に、司法試験の合格率をみると、平均（23.54%）を超えている法科大学院は、30人未満のものが13校中1校（7.69%）、50人未満のものが32校中3校（9.38%）、100人未満のものが19校中8校（42.11%）、100人以上のものが9校中6校（66.67%）となっている。

(未修者に大きい入学定員の削減)

74法科大学院のうち、入学定員に未修者、既修者の別がある30法科大学

院（平成 23 年度時点。新たに未修者、既修者の別を設けた法科大学院を除く。）について、未修者、既修者別の入学定員の削減状況をみると、未修者は 1,423 人から 1,050 人へと 373 人の削減（削減率 26.21%）、既修者は 2,007 人から 1,795 人へと 212 人の削減（削減率 10.56%）となっている。

その内訳をみると、i) 未修者のみを削減しているものが 10 校で、未修者の削減人数は 185 人（既修者は 10 人増員）、ii) 未修者の削減率を大きくしているものが 9 校で、削減人数は未修者が 130 人、既修者が 118 人、iii) 既修者のみを削減しているものが 4 校で、既修者の削減人数が 35 人、iv) 既修者の削減率を大きくしているものが 5 校で、削減人数は未修者が 38 人、既修者が 47 人、v) 未修者と既修者を同率で削減しているものが 2 校で、削減人数は未修者が 20 人、既修者が 22 人となっている。

(イ) 評価の結果

(入学定員の見直しと定員充足率)

中教審法科大学院特別委員会が、各法科大学院に対して入学定員の適正化を促した結果、74 法科大学院全てにおいて、平成 20 年度以降、それぞれ入学定員を削減しているが、定員充足率が 80%を下回っている法科大学院は、平成 21 年度は 36 校、22 年度は 37 校、23 年度は 41 校と増加している。

定員充足率の低い法科大学院は、司法試験の合格率も低い傾向にあり、例えば、定員充足率 20%未満の 5 校では、合格率 5%未満が 3 校、平均の半分（11.77%）未満が 1 校、平均（23.54%）未満が 1 校となっている。

また、平成 23 年度の入学者数が 10 人に満たないものが 11 校あり、これらの法科大学院も、司法試験の合格率が低く、5%未満が 5 校、10%未満が 2 校、15%未満が 3 校、平均（23.54%）未満が 1 校となっている。

これら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については、教育の質を確保する観点から、実入学者数に見合った更なる入学定員の見直しが求められる。

また、入学定員規模別にみても、司法試験合格率が平均（23.54%）を超えている法科大学院が、定員 30 人未満校では 13 校中 1 校（7.69%）であるのに対し、定員 100 人以上校では 9 校中 6 校（66.67%）であり、法科大学院の教育の質を確保するためには、一定程度の入学定員規模を確保することが必要と判断される。

入学定員規模の小さい法科大学院に対し、教育の質を確保する観点から、更なる入学定員の削減を求める場合、実入学者に見合った定員削減が困難な法科大学院が生ずるとみられ、法科大学院として撤退することも想定される。

(未修者に大きい入学定員の削減)

入学定員に未修者、既修者の別がある法科大学院においては、30 校中 19 校が未修者の定員削減率を既修者の定員削減率より大きくしている。

未修者のみの削減や未修者の削減率を大きくしている法科大学院は、その

理由として、未修者教育の強化（入学者選抜試験において法曹となるべき能力を厳選することや入学者した者に少人数による手厚い教育を行うこと）を挙げている。

しかし、非法学部出身者の7割から8割が、社会人の6割から7割が未修者に入学しており、未修者が非法学部出身者及び社会人の受皿となっていることが推察される。

以上のことから、入学定員の削減に関しては、次のような課題が認められる。

定員充足率が極端に低い法科大学院や入学者数が極端に少ない法科大学院については、教育の質を確保する観点から、実入学者数に見合った入学定員の見直しを求めるべきである。

入学定員規模の小さい法科大学院について、教育の質を確保する観点から、更なる入学定員の削減を求める場合、実入学者に見合った定員削減が困難な法科大学院が生ずるとみられ、法科大学院として撤退することも想定されるが、その場合、在籍学生の教育に支障が生じないように十分な措置が必要である。

入学定員の見直しに当たって、未修者のみの削減や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や未修者（3年課程）を標準とする法科大学院制度設計に反することがないよう注意することが必要である。

エ 多様性の確保

(7) 政策効果の把握結果

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14年法律第139号。以下「連携法」という。）第2条第1項、設置基準第19条及び第20条において、法科大学院は、入学者の適性を適確かつ客観的に評価するとともに、多様な知識又は経験を有する者を入学させるよう努めるものとされている。

また、「専門職大学院設置基準第5条第1項等の規定に基づく専門職大学院に関し必要な事項」（平成15年文部科学省告示第53号。以下「平成15年告示」という。）第3条第1項において、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（非法学部出身者）又は実務等の経験を有する者（社会人）の占める割合が3割以上となるよう努めるものとされている。

74 法科大学院における入学者に占める非法学部出身者又は社会人の割合は、平成16年度は53.5%であったものが、17年度45.6%、18年度41.9%、19年度39.4%、20年度40.5%、21年度40.4%、22年度34.4%、23年度32.0%と長期低下傾向にある。

また、実地調査した 38 法科大学院のうち、入学者に占める非法学部出身者又は社会人の割合が 3 割を満たしていないものは、平成 17 年度に 2 校発生し、18 年度 3 校、19 年度 4 校、20 年度 6 校、21 年度 8 校、22 年度 10 校、23 年度 18 校と増加傾向にある。

個別に法科大学院をみると、出願資格に社会人としての実務経験を求めている法科大学院、夜間コースや平日夜間・土日開講を行っている法科大学院など、有職社会人等を積極的に受け入れ、多様性の確保を図っている法科大学院がある一方、長期にわたって努力目標を達成していない法科大学院がある。

(イ) 評価の結果

法科大学院全体としては、努力目標（3 割以上）を達成しているが、その割合は、平成 16 年度は 53.5%であったものが、17 年度 45.6%、18 年度 41.9%、19 年度 39.4%、20 年度 40.5%、21 年度 40.4%、22 年度 34.4%、23 年度 32.0%と長期低下傾向にある。

また、実地調査した 38 法科大学院のうち、入学者に占める非法学部出身者又は社会人の割合が 3 割を満たしていないものは、平成 17 年度に 2 校発生し、18 年度 3 校、19 年度 4 校、20 年度 6 校、21 年度 8 校、22 年度 10 校、23 年度 18 校と増加傾向にある。

個別に法科大学院をみると、出願資格に社会人としての実務経験を求めている法科大学院、夜間コースや平日夜間・土日開講を行っている法科大学院など、有職社会人等を積極的に受け入れ、多様性の確保を図っている法科大学院がある。

一方、長期にわたって努力目標を達成していない法科大学院がある。なお、これらの法科大学院の中には、入学定員の見直しに際し、多様性を確保するため法学部新卒者の既修者への進学を促す取組を講じているものがある。

しかし、文部科学省は、中教審法科大学院特別委員会の改善状況調査において、多様な人材の確保に関する取組状況を把握し、長期にわたって努力目標を達成していない法科大学院に対し、その結果に基づき、是正のための取組を促しているが、十分なものとはなっていない。

このような状況が続くと、法曹養成制度改革の理念である法曹への多様な人材の受入れが維持できなくなるおそれがある。

なお、非法学部出身者の 7 割から 8 割が、社会人の 6 割から 7 割が未修者に入学しており、未修者が非法学部出身者及び社会人の受皿となっていることが推察される。

以上のことから、多様性の確保に関しては、次のような課題が認められる。

法科大学院全体としては、非法学部出身者又は社会人の割合の努力目標を達成しているが、その割合は長期低下傾向にある。

努力目標未達成の法科大学院も増加している。

努力目標未達成の法科大学院の中には、長期にわたって未達成のものがある。

(3) 修了者の質の確保

ア 政策効果の把握結果

(7) 厳格な成績評価

- ① 平成 20 年 3 月以降、中教審法科大学院特別委員会において法科大学院の教育の質の向上に係る審議が開始され、その中で、法科大学院修了者の質を確保するため、成績評価の厳格化の方針が打ち出された。

上記審議を踏まえて取りまとめられた中教審法科大学院特別委員会報告では、各法科大学院が厳格な成績評価・進級判定・修了認定の徹底に取り組むことや、そのための方策として、G P A 制度（注）の活用、再試験等の廃止、成績評価の水準に関する教員間での共通認識の形成等が提言された。

（注）G P A（グレード・ポイント・アベレージ）は、各科目の成績から特定の方式によって算出する学生の成績評価方式のことであり、例えば、授業科目の成績評価を 5 段階（A・B・C・D・F）で評価し、それぞれに対して 4・3・2・1・0 のグレード・ポイントを付与し、それに各単位数を掛けて足した合計点を総単位数（履修登録単位数の総数）で割ってスコア化するものである。

また、未修者 1 年次における学修はその後の基礎となることから、未修者 1 年次から 2 年次への成績評価及び進級判定は厳格になされることとされた。

- ② 中教審法科大学院特別委員会の審議を受け、各法科大学院が成績評価の厳格化に取り組んだ結果、74 法科大学院において、未修者 1 年次から 2 年次への進級率の低下がみられ、平成 20 年度は 84.8%であったところ、22 年度には 75.8%となっている。

当省が実地調査した 38 法科大学院においても、未修者、既修者双方の進級率及び修了認定率の低下がみられ、特に、未修者 1 年次から 2 年次への進級率の低下の傾向が大きかった。

- ③ 当該 38 法科大学院においては、成績評価の厳格化のための取組として、平成 21 年度以降に G P A を成績評価に導入した法科大学院が 14 校、成績評価の分布等の見直しを行った法科大学院が 5 校、再試験等を廃止した法科大学院が 6 校であった。

- ④ 各法科大学院において成績評価の厳格化の取組が進められ、進級率の低下等がみられる一方で、司法試験の合格率は低下しており、平成 20 年の合格率は 33.0%であったところ、23 年の合格率は 23.5%となっている。既修者・未修者別にみると、23 年の合格率は、既修者が 35.4%であるのに対し、未修者は 16.2%であり、未修者の合格率は、既修者の半分未満となっている。

- ⑤ 74 法科大学院において、修了直後の司法試験を受験しない「受け控え者」が増加傾向にあり、平成 19 年には 714 人（修了者の 16.2%）であったものが、平成 23 年には、1,006 人（修了者の

22.2%)まで増加している。

受け控え率の高い法科大学院は、直近修了者の司法試験合格率も低い傾向にあり、23年の司法試験で受け控え率が50%を超えていた法科大学院14校の、直近修了者の合格率(直近修了者数ベース)をみると、直近修了者の合格率平均(74校)は25.3%であるのに対し、14校の合格率は、0.0%が4校、5%未満が5校、10%未満が3校、20%未満が2校であった。

(イ) 共通的な到達目標

中教審法科大学院特別委員会報告において、法科大学院の修了者が共通に備えておくべき能力を明確にし、偏りのない学修を確保することにより修了者の質を保証するため、全ての法科大学院における共通的な到達目標を策定する必要があるとあり、各法科大学院は、共通的な到達目標を踏まえた上で、それを超える到達目標を設定することが望まれるとの提言がなされた。

これを踏まえ、研究者教員及び法曹関係者からなる調査研究班が、共通的な到達目標のモデル案を作成しており、平成22年9月には、同委員会第2ワーキング・グループでの検討も踏まえた上で、同班による共通的な到達目標モデル(第2次案修正案)が公表された。

当省が実地調査した38法科大学院においては、上記モデル案を踏まえた到達目標を策定の上、公表している法科大学院が22校みられた。

(ウ) 未修者対策

(法律基本科目の量的充実)

中教審法科大学院特別委員会報告では、未修者1年次における法律基本科目の基礎的な学修を強化するため、未修者1年次における法律基本科目の上乗せが提言された。

この提言を受け、文部科学省は平成22年3月に設置基準を改正することにより(同年4月施行)、各法科大学院が履修上限単位数を引き上げ、未修者1年次に法律基本科目を6単位程度増加させることを可能とした。

74法科大学院において、平成22年度以降、履修上限単位数を引き上げ、法律基本科目を増設した法科大学院は、50校であった。各法科大学院は、入門科目の新設(30校)や既存の授業科目の単位数の引上げ(24校)、演習科目の新設等(16校)を行い、未修者教育の充実を図っている(文部科学省公表資料。複数回答可)。

(未修者の質の確保)

① 未修者の進級率や標準修業年限修了率が低下する一方、未修者

を中心に、退学者、除籍者の増加もみられた。74 法科大学院において、平成 18 年度入学未修者及び 19 年度入学既修者のうち、20 年度末までに退学、除籍となった者は 502 人であったのに対し、20 年度入学未修者及び 21 年度入学既修者のうち、22 年度末までに退学、除籍となった者は 543 人であった。

退学者数、除籍者数を未修者、既修者別にみると、20 年度末時点での退学者、除籍者 502 人のうち未修者 428 人、既修者 74 人、22 年度末時点での退学者、除籍者 543 人のうち未修者 478 人、既修者 65 人であり、退学者、除籍者の大部分が未修者となっている。

- ② 司法試験の合格率についても、既修者と未修者との間で差が生じている。平成 23 年の合格率は未修者 16.2%、既修者 35.4%となっており、未修者の合格率は既修者の約半分となっている。修了年度別の累積合格率も、既修者は、平成 17 年度修了者の累積合格が 69.8%、18 年度修了者が 63.4%であるのに対し、未修者の 18 年度修了者の累積合格率は、39.5%となっている（注 平成 17 年度及び 18 年度修了者は、受験回数制限により、既に累積合格率が確定している。）。

また、直近修了者が修了直後の司法試験を受験しない「受け控え者」も、その多くが未修者であり、平成 20 年司法試験の受け控え者 933 人（19 年度修了者の 19.0%）中、未修者は 783 人（27.4%）、既修者は 150 人（7.3%）であり、23 年司法試験の受け控え者 1,006 人（22 年度修了者の 22.2%）中、未修者は 835 人（31.6%）、既修者は 171 人（9.0%）であった。

イ 評価の結果

(7) 厳格な成績評価

74 法科大学院において未修者 1 年次から 2 年次への進級率の低下がみられ、特に平成 20 年度から 21 年度にかけて進級率の低下が大きくなっているのは、平成 20 年 3 月以降、中教審法科大学院特別委員会において教育の質の向上に係る審議が開始され、成績評価の厳格化の方針が打ち出されたことにより、各法科大学院が成績評価の厳格化に取り組んだ効果によるものと推察される。

なお、平成 20 年度以降未修者 1 年次から 2 年次への進級率の低下がみられず、かつ未修者の司法試験合格率も比較的高い法科大学院も一部にみられ、そのような法科大学院では、未修者について修了者の質の確保に成功しているものと推察される。

しかし、司法試験の合格率は低下傾向にあり、修了者の累積合格率が 10%に満たない等、長期にわたって少数の合格者しか輩出できていない法科大学院も一部にみられる。

また、各法科大学院で厳格な成績評価及び修了認定の厳格化の取組が進められたところ、74 法科大学院の標準修業年限修了率は低下し、退学者・除籍者等の数も増加がみられた。退学者・除籍者の大部分は未修者であり、法科大学院に入学しても、修了できない者が多数生じている。

さらに、司法試験の受け控え率は上昇しており、受け控え者の数も増加傾向にある。平成 20 年の受け控え率は 19.0% (933 人)、23 年は 22.2% (1,006 人)であった。受け控え者の多くは未修者であり、平成 23 年の受け控え者は、未修者 835 人、既修者 171 人であった。

以上のことから、厳格な成績評価について、次のような課題が認められる。

74 法科大学院全体で進級率及び標準修業年限修了率の低下がみられる一方、司法試験の合格率は低下が続いていることから、一部の法科大学院においては、厳格な成績評価及び修了認定が徹底されていない可能性がある。

また、一部の法科大学院では、長期にわたって司法試験の合格率が低迷しており、かつ、修了直後の司法試験を受験しない修了者の割合が増加している傾向もみられ、このような法科大学院においては、修了者の質の確保に懸念がある。

さらに、退学者、除籍者等の入学者に占める割合が上昇し、成績評価の厳格化や教育の質の向上の取組が一定程度行われたとみられる法科大学院であっても、司法試験の合格率に改善のみられないものも一部にみられた。このような法科大学院においては、入学者の質の確保に問題がある可能性がある。

(イ) 共通的な到達目標

共通的な到達目標としては、現在公表されている共通的な到達目標モデル（第 2 次案修正案）が、将来の法曹として法科大学院修了者が共通に備えておくべき能力を明確にしたものとして、関係者間においておおむね適切であるとの認識が多くみられるが、各法科大学院における到達目標の策定は進んでおらず、法科大学院間の学修のばらつきは、解消されていない。

(ウ) 未修者対策

法科大学院においては、多様な人材を確保するため、平成 15 年告示第 3 条第 1 項の規定に基づき非法学部出身者又は社会人の入学者に占める割合を 3 割以上になるよう努めるものとされており、74 法科大学院において、平成 16 年度から 23 年度まで、この努力目標を達成しているものの、16 年度以降、非法学部出身者又は社

会人の入学者に占める割合は低下傾向にある。当省が実地調査した 38 法科大学院では、この努力目標未達成の法科大学院の増加傾向もみられ、23 年度入学者については、38 校中 18 校(47.4%)が未達成となっている。

一方、これまで、各法科大学院においては、導入科目の開設や自学自習に対する支援体制の強化など、未修者教育充実のための取組がなされてきた。平成 22 年度以降は、設置基準の改正により法律基本科目の増設も可能になり、未修者教育の更なる充実が図られている。

また、平成 18 年から 23 年にかけて、既修者・未修者合わせて 2,170 人の非法学部出身者が司法試験に合格しており、そのうち 1,384 人(63.8%)が未修者であったことから、これまでのところ、未修者として入学し法科大学院制度を経た法曹が、一定以上確保されていることが推測される。

しかしながら、未修者の合格率は既修者に比べ低く、低下の傾向が続いており、法科大学院を修了できない者や、修了しても、修了直後の司法試験を受験するに至らない受け控え者の数が増加している。

また、こうした状況が、非法学部及び社会人の法科大学院志願者、ひいては未修者の志願者の減少につながっている。

以上のことから、未修者対策に関しては、次のような課題が認められる。

退学者、除籍者数、司法試験合格率、受け控え率等複数の指標から、既修者に比べて、未修者は質の確保の観点で課題がみられる。

今後更に未修者の法科大学院志願者が減少すると、多様な者を法曹として養成するという制度の理念に十分に対応できなくなるおそれがある。

しかし、文部科学省及び中教審法科大学院特別委員会では、平成 24 年 3 月現在、未修者教育充実のため、今後いかなる施策を行っていくべきか検討がなされているものの、具体的な方針や取組等は示されていない。

(4) 法曹養成に係るコスト及び公的支援の見直し

ア 政策効果の把握結果

(7) 法曹養成に係るコスト

a 国が投入している行政コスト（予算）

法曹養成制度については、

- ① 法科大学院の運営等に対する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、法務省の教員派遣費等
- ② 司法試験及び司法試験予備試験の実施費用
- ③ 司法修習の実施費用

が投入されており、法科大学院制度が開始された平成16年度から22年度までの累計で約1,431億円となっている。

b 法科大学院における国費の投入

(a) 司法試験合格者1人当たりの国費投入額の推計

- ① 法科大学院に対する国費の投入額は、平成16年度から22年度までの間に585億円と推計（文部科学省推計額625億円から、個別教育プロジェクトへの支援費を差し引き、法務省の教員派遣費等を加えたもの）
（注）運営費交付金及び経常費補助金特別補助は、教員数及び学生定員により算定。学生数が定員に満たない場合には、減額調整あり。
- ② 上記585億円のうち、平成17年度から22年度までの法科大学院修了者2万5,825人に対応する国費は527億3,000万円と推計（585億円から、23年試験を受験していない23年度以降の修了者に係る投入額を除いたもの）
- ③ 平成17年度から22年度までの間の法科大学院修了者2万5,825人のうち、18年から23年までの間に実施された司法試験に合格した者は1万1,105人

平成19年度から22年度までの修了者の中には、24年から27年までの間に実施される司法試験の受験が可能な者がおり、これらの者について、24年から27年までの司法試験合格者数を以下の方法により既修者・未修者別に推計

i) 既修者に係る合格者数の推計

既に5年間の受験期間が終了している平成17年度及び18年度修了者の受験年別合格者数を基にした場合、19年度から22年度までの修了者について、受験期間1年目から5年目までの受験資格者がそれぞれの残り受験期間（5年目に達するまでの間）内にどれだけ合格するのかを推計したところ、599人となる。

ii) 未修者に係る合格者数の推計

既に5年間の受験期間が終了している平成18年度修了者の受験年別合格者数を基にした場合、19年度から22年度までの修了者につ

いて、受験期間1年目から5年目までの受験資格者がそれぞれの残り受験期間（5年目に達するまでの間）内にどれだけ合格するのかを推計したところ、677人となる。

平成23年試験までの合格者数の実績値1万1,105人に、上記i)及びii)で算出した24年試験以降の推計値1,276人（既修者599人、未修者677人）を加えると、17年度から22年度までの修了者2万5,825人の最終的な合格者数は1万2,381人と推計

- ④ 以上の推計データにより、司法試験合格者一人当たりの国費投入額を推計すると、
- i) 修了者全員が司法試験に合格したとする場合：約204万円
 - ii) 修了者の7割の者が合格したとする場合：約292万円
 - iii) 累計合格者数の推計1万2,381人が合格したとする場合：約426万円

(b) 法科大学院間のコスト

法科大学院修了者の累積合格者数及び経常費補助金特別補助の法科大学院支援を基に、累積合格者率上位5校の平均と下位5校の平均の合格者一人当たりのコストを推計すると、

- i) 上位5校の平均では約222万円であるのに対し、
- ii) 下位5校の平均では約3,693万円と約17倍になっている。

c 司法試験に要する費用

法務省は、司法試験費用として、平成23年度は4億3,500万円を支出している。

なお、司法試験の受験手数料は、平成23年度で2万8,000円（電子出願の場合は2万7,200円）である。

d 司法修習における法曹養成コスト

平成18年度から23年度までの司法修習関係予算710億3,400万円及び18年から23年までの間の新司法修習修了者8,642人を基に、司法修習修了者1人当たりの法曹養成コストを推計すると、約587万円となる。

e 法科大学院の学費

法科大学院の学費等の額（23年度平均額）を試算すると、

- i) 国立 269万円（未修者の3年分）
- ii) 私立 402万円（未修者の3年分）

となる。

(イ) 公的支援の見直し

文部科学省は、平成 22 年 9 月 16 日、中教審法科大学院特別委員会の審議を経た後、「法科大学院の組織見直しを促進するための公的支援の見直しについて」（文部科学省決定）を決定している。

当該決定において、次のとおり、i) 入学者の質の確保という観点からは競争倍率を、ii) 司法試験の合格状況という観点からは司法試験合格率等を、公的支援の見直し対象を選定する指標としている。

- ① 公的支援の見直し実施年度の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
- ② 公的支援の見直し実施年度の前年度までに、以下の i)、ii) のいずれかに該当する状況が 3 年以上継続（注）
 - i) 司法試験の合格率（合格者数/修了年度を問わない全受験者数）が全国平均の半分未満
 - ii) 直近修了者（司法試験の直前の 3 月が含まれる年度に修了した者）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（直近修了者の合格者数/直近修了者の受験者数）が全国平均の半分未満

（注）例えば、1 年目は i) のみ該当、2 年目は ii) のみ該当、3 年目は i)、ii) 両方に該当という場合も含まれる。

組織見直しの具体的措置としては、国立大学法人運営費交付金（法科大学院の設置時に措置した額（学生経費相当分は除く。）を考慮）及び私立大学等経常費補助金（国立大学法人運営費交付金と同程度の額を目安）を減額調整することとしており、平成 24 年度予算から対応することとしている（注）。

（注）私立大学等経常費補助金については、日本私立学校振興・共済事業団において補助金交付要綱等の改正を行い、減額調整手続を進めることとなっている。

上記の指標①及び②の両方に該当し、平成 24 年度に公的支援の見直しの対象となる法科大学院は、6 校となっている。

なお、上記の指標①及び②の両方には該当しないものの、どちらかに該当するものが、①については 13 校、②については 14 校ある。

公的支援の見直しの対象の選定は、上記の 2 指標で判断されることとなったが、以下のとおり、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。

- ① 法曹養成制度改革では、社会人等として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、法科大学院には非法学部出身者や社会人を一定割合以上入学させるべきとされている。これらの者は、法律学の基礎知識を持たない未修者として入学することとなるが、未修者については、司法試験の合格率（平成 23 年は 16.23%）が既修者（同 35.42%）に比べ低い傾向が、未修者の受験が始まった平成 19 年以降継続している。

このため、法曹養成制度改革の理念に沿って、未修者を中心に教育を行っている法科大学院は、司法試験合格率が低迷している状況にある。

- ② 3年連続して司法試験の合格率が全国平均の半分未満等である13校の競争倍率をみると、平成22年度の競争倍率2倍未満から23年度に競争倍率2倍以上に回復したものが11校ある。このうち10校は、定員内不合格者を出している。
- ③ 上記の指標①及び②の両方に該当しない27校の中には、3年連続して競争性の確保が図られていないものが8校、長期的に法科大学院教育の質の確保が図られず、司法試験合格率が低迷しているものが7校ある。
- ④ 司法試験の不合格者数は、年々増加しており、100人以上の不合格者を出している法科大学院もみられる。
- ⑤ 退学者・除籍者や休学者が大量に発生している。特に、未修者は既修者に比べて多く、退学者・除籍者等の割合も上昇している。

なお、既に撤退や他の法科大学院との統合を表明した法科大学院がある。

イ 評価の結果

公的支援の見直し指標は、法科大学院入学者選抜試験の競争倍率及び司法試験合格率の2指標であるが、以下のような法科大学院の実態を踏まえると、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。

- ① 未修者については、司法試験の合格率が既修者に比べ低い傾向が、未修者の受験が始まった平成19年度以降継続している。このため、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にある。
- ② 競争倍率は、意図的に合格者を減少させることにより、2倍以上を確保することが可能であり、司法試験合格率(3年連続して全国平均の半分未満等)が該当しそうな場合、公的支援の見直し対象となることを避けるため、このような措置を採るおそれがあることは否定できない。現に、3年連続して司法試験の合格率が全国平均の半分未満等である13校中11校は、平成23年度入学者選抜試験において、競争倍率が2倍以上に回復しているが、うち10校は、定員内不合格者を出している。このような措置を採られた場合、競争倍率2倍以上を確保しても、入学者の質の確保が図られているとは判断できず、これを補完する指標が必要となる。合格者数の減少に伴い入学者数も減少し、定員充足率も低下することから、補完する指標として定員充足率を加味する必要がある。
- ③ 公的支援の見直し対象は、競争倍率(2倍未満)及び司法試験合格率(3年連続して全国平均の半分未満等)の両指標に該当する法科大学院であるが、どちらか一方の指標に該当するものが27校ある。このうち、平成21年度から23年度までの3年間連続して競争倍率が2倍未満のものが8校、19年から23年までの5年間連続して司法試験合格率が全国平均の半分未満等のも

のが7校ある。

このように、競争性や法科大学院教育の質の確保が相当期間改善されない法科大学院であっても、もう一方の指標が該当しないことから、公的支援の見直し対象とならない。

以上のことから、公的支援の見直しに関しては、次のような課題が認められる。

未修者については、司法試験の合格率が既修者に比べ低い傾向が、未修者の受験が始まった平成19年度以降継続している。このため、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にある。

競争倍率は、意図的に合格者を減少させることで、2倍以上を確保することが可能であり、司法試験合格率（3年連続して全国平均の半分未満等）が該当しそうな場合、公的支援の見直し対象となることを避けるため、このような措置を採るおそれがあることは否定できない。

競争性や法科大学院教育の質の確保が相当期間改善されない法科大学院であっても、もう一方の指標が該当しないことから、公的支援の見直し対象とならない。

3 法科大学院教育と司法試験、司法修習との有機的連携

(1) 法科大学院教育と司法試験との有機的連携

ア 政策効果の把握結果

(7) 法科大学院教育と司法試験との有機的連携

法科大学院教育と司法試験との有機的連携として、

- ① 司法試験委員会による i) 司法試験受験者の総合点の得点分布や論文式試験の得点分布に関する資料の新たな公表、ii) 「規制改革推進のための3か年計画（改定）」（平成20年3月25日閣議決定）を受けた「新司法試験の採点実感等に関する意見」の公開
- ② 法務省による「事件記録教材」等の実務科目用教材の作成及び法科大学院への配布等が行われている。

また、司法試験委員会委員7人のうち2人に法科大学院教授が任命され、司法試験の問題作成や採点を行う司法試験考査委員233人のうち113人に法科大学院及び大学法学部の教授等が任命されている。

(4) 法科大学院における司法試験合格状況の把握・分析

新たに認証評価に盛り込まれた法科大学院における自校の修了者の司法試験合格状況の分析に当たっては、まずは各法科大学院での修了者の司法試験の受験動向を把握することが必要となるが、各法科大学院ではその把握に努めているものの、法科大学院修了後に司法試験を受験すること、修了後5年間の受験機会があることにより、その動向把握自体に苦慮している法科大学院がみられた。

(5) 司法試験に関する情報提供

法科大学院教員、日弁連等から、合格水準に関する検証が可能となるよう、論文式試験の模範答案や答案例等の公表が求められているが、法務省は、i) 論文式試験は正解が一義的に定まっているものではないこと、ii) 形式的に模倣した答案や画一的な内容の答案が増え、適切な能力判定ができなくなるおそれがあるとして、これを実施していない。

一方、司法試験委員会は、法科大学院での教育や受験者の学習に適切な指針となるよう、平成18年の新司法試験開始当初から「新司法試験総合点別人員調（総合評価）」等を新たに公表し、20年から「新司法試験の採点実感等に関する意見」を公表するなど、情報提供の拡大を行っている。このようなことから、当省が行った意識調査において、法科大学院専任教員（以下「専任教員」という。）、法科大学院の最終年次に在籍している学生（以下「学生」という。）、法科大学院を修了し司法試験受験中の者（平成23年司法試験合格直後の者も含む。以下「修了者」という。）、新司法試験制度を経た弁護士（以下「新弁護士」という。）の8割以上が、旧司法試験に比べ関係情報の公表が行われていると回答している。

しかし、当省が、平成20年から23年における「新司法試験の採点実感等に関する意見」の公表状況を調査したところ、i) 各科目担当の司法試験考査委

員が法科大学院における教育に対する意見を述べている「法科大学院教育に求めるもの」の記述がないものが一部にみられ、ii) どのような答案が、「新司法試験における採点及び成績評価等の実施方法・基準について」（平成 22 年 11 月 17 日新司法試験考査委員会議申合せ事項）に示されている答案水準に関する区分（「優秀」、「良好」、「一応の水準」、「不良」）のいずれに該当するのか説明がないものがみられる。

(E) 司法試験の受験回数制限

司法試験受験者の大量かつ長期間の滞留による弊害を防止するため、司法試験法（昭和 24 年法律第 140 号）第 4 条第 1 項には、5 年間 3 回の受験回数制限の規定が設けられている。これまでの法科大学院修了者のうち、司法試験を 3 回受験しいずれも不合格とされた者及び受験回数にかかわらず、この期間を経過した者計 4,252 人が、受験回数制限により受験資格を喪失した。

受験者の受験回数別に合格率をみると、平成 20 年以降の新司法試験では、いずれの試験実施年においても受験回数 1 回目の受験者の合格率が最も高くなっており、21 年以降は受験回数が増すごとに合格率が低下している。

受験者の受験期間別に合格率をみると、既修者、未修者ともに、受験期間の年数が増すごとに合格率が低くなっており、受験期間が 5 年目の受験者の合格率が最も低くなっている。

イ 評価の結果

(7) 法科大学院教育と司法試験との有機的連携

法科大学院教育と司法試験の有機的連携について、i) 司法試験委員に法科大学院教授（7 人中 2 人）が任命され、司法試験考査委員に法科大学院及び大学法学部の教授等（233 人中 113 人）が任命されていること、ii) 司法試験委員会は、「新司法試験総合点別人員調（総合評価）」、「新司法試験の採点実感等に関する意見」等の司法試験に関する情報を新たに公開していること、iii) 法務省は法科大学院の教育に用いる教材を作成し、法科大学院に提供していること、iv) 法科大学院協会は、毎年、会員の法科大学院を対象に実施した新司法試験に関するアンケート調査結果報告書を公表し、司法試験委員会会議においてその内容が報告されていることなど、一定の取組が実施されている。

(イ) 法科大学院教育の充実を図るための司法試験受験者氏名等の提供

法科大学院における司法試験の受験状況の分析に当たっては、まずは各法科大学院が修了者の受験動向の把握に努め、分析を行うことが求められるが、法科大学院修了後に司法試験を受験すること、修了後 5 年間受験機会があることにより、各法科大学院では、受験動向の把握自体が困難となっている。

法務省が保有している受験に関する情報の利用目的は、「試験の実施、合否判定及び司法試験制度の検討に関する資料の作成並びに法科大学院における教育の充実を図るため」とされている。このため、各法科大学院において自校の修了者の司法試験合格状況を把握・分析し、今後の教育内容・方法の改善を

図るため、法務省が各法科大学院の要請に応じて当該情報を提供することは、要請する各法科大学院に使用目的を明示させ、当該目的のために利用する限りにおいては、可能である。

(ウ) 司法試験に関する情報提供

司法試験委員会は、「新司法試験総合点別人員調（総合評価）」、「新司法試験論文式試験問題出題趣旨」、「新司法試験の採点実感等に関する意見」等の公表により情報提供の拡大を行ってきており、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」を受け、司法試験委員会が公表している「新司法試験の採点実感等に関する意見」については、同閣議決定で示された「出題趣旨」、「採点方針」、「採点実感」等の情報が記載されている。

しかし、i) 法科大学院における教育に対する意見である「法科大学院教育に求めるもの」、ii) 司法試験考査委員が試験の採点、成績評価等を行う際に用いられる「採点及び成績評価等の実施方法・基準」に示されている答案水準に関する区分（「優秀」、「良好な水準」、「一応の水準」、「不良」）の違いについては、記述がないものがみられる。これらは、法科大学院教育と司法試験の連携を推進する観点から重要な情報であり、更なる情報提供が必要となっている。

(エ) 受験回数制限

司法試験法第4条第1項の規定による5年間3回の受験回数制限により、これまでに法科大学院修了者のうち4,252人が受験資格を喪失しており、受験者の長期滞留防止には一定の役割を果たしている。

受験回数制限については、i) 導入の前提である司法試験の年間合格者3,000人や法科大学院修了者の7～8割の者が司法試験に合格するといった目標が達成されていないこと、ii) 受験者にとって負担となっており、司法試験の受け控えの原因ともなっているとして、撤廃又は緩和が求められている。

しかし、今後、i) 法科大学院の教育の質の確保に係る取組、ii) 法曹以外の道を目指す修了者への就職支援、在学生への就職支援が講じられることにより、司法試験合格率の向上や法学専門教育を受けた者の法曹以外の職業での活用が図られる可能性があること、iii) 平成23年から予備試験が開始されていること、iv) 受験回数や受験期間の年数を追うごとに合格率が低下していることを考慮すれば、現時点において受験回数制限の見直しを行うまでに至っていないとみられる。

(2) 法科大学院教育と司法修習との有機的連携

ア 政策効果の把握結果

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14年法律第139号）第2条第3号において、「司法修習生の修習において、法科大学院における教育との有機的な連携の下に、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」と規定されているが、法科大学院教育と司法修習の有機的連携の確保がどの程度達成され、どのような効果を上げているかについて実態を把

握・分析した結果は、以下のとおりである。

(7) 司法修習委員会の委員の選任状況

平成 15 年度に裁判官 1 名 (10%)、検察官 1 名 (10%)、弁護士 1 名 (10%)、司法研修所長 1 名 (10%)、法科大学院関係者 3 名 (30%)、その他の有識者 3 名 (30%) の合計 10 名が任命されて以降、その構成に変化はない。

(イ) 司法研修所のノウハウ（授業計画参考資料、教材）の法科大学院に対する提供

a 「法科大学院における「民事訴訟実務の基礎」の教育の在り方について」及び「法科大学院における「刑事訴訟実務の基礎」の教育の在り方について」の周知状況及び活用状況

当該資料は、司法修習委員会が、司法修習側からみた法科大学院における実務導入教育の内容のポイントや留意事項を取りまとめ、i) 最高裁判所のウェブサイトへの掲示、ii) 平成 21 年 3 月 14 日の法科大学院協会総会後に開催されたシンポジウム資料として机上配布、iii) 裁判官派遣教員を通じての情報提供、iv) 法律専門誌による周知などの方法により法科大学院に対して提供している。

両資料について、実地調査した 38 法科大学院のうち 33 校が資料の存在を知っていた。その活用状況を確認したところ、活用しているものが 20 校、活用していないものが 11 校、活用状況が不明としているものが 2 校であった。

また、当該資料の存在を知らなかったとしている 4 校にシンポジウムへの参加状況を確認したところ、2 校は欠席したとしており、2 校は出欠状況が不明としている。なお、回答がないものが 1 校あった。

b 司法研修所が作成した書籍教材の提供

司法研修所においては、書籍教材について法科大学院協会を通じて各法科大学院に情報提供を行ったり、各法科大学院の希望の有無を聴取した上で視聴覚教材を無償で郵送するなどしている。

(ウ) 法科大学院教員と司法研修所教官との意見交換会の実施

法科大学院協会では、新司法修習の集合修習に関する見学及び司法研修所との意見交換を内容とする教員研修を定期的に行い、意見交換の内容を法科大学院協会のホームページに掲載し、法科大学院及び法科大学院教員に対して情報提供を行っている。

(エ) 法科大学院に対する裁判官及び検察官の派遣状況

(裁判官の派遣状況)

裁判官について、平成 23 年度は 74 法科大学院のうち 58 校に対して延べ 75 人が派遣されている。

実地調査した 38 法科大学院についてみると、平成 23 年度は 32 校に対して派遣されており、そのメリットを聴取したところ、現役の裁判官が派遣されることにより、現場での最先端の動きを把握することができることなどを挙げている。また、平成 23 年度に裁判官が派遣されていない 6 校のうち 3 校については元裁判官の実務家教員で足り、必要性を感じないことから派遣要請を行っていない、としている。

(検察官の派遣状況)

検察官について、平成 23 年度は 74 法科大学院のうち、45 校に対して延べ 48 人が派遣されている。

実地調査した 38 法科大学院についてみると、平成 23 年度は 26 校に対して派遣されており、そのメリットを聴取したところ、現役の検察官が派遣されることにより、現場での最先端の動きを把握することができることを挙げている。また、平成 23 年度に検察官が派遣されていない 12 校のうち 7 校については、元検察官や弁護士の実務家教員で足り、必要性を感じないことから派遣要請を行っていないとしている。

イ 評価の結果

法科大学院教育と司法修習の有機的連携について、i) 当省が実地調査した 38 法科大学院について、司法研修所により提供された授業計画参考資料である「法科大学院における「民訴訟実務の基礎」の教育の在り方について」及び「法科大学院における「刑事訴訟実務の基礎」の教育の在り方について」が法科大学院に対して広く認知され(38 校中 33 校)、そのうち約 6 割の法科大学院(33 校中 20 校)が同資料を参考として授業計画を作成していること、ii) 年に 2 回、法科大学院教員と司法研修所教官の間で意見交換会が開催され、その結果は法科大学院協会のウェブページにおいて広く公表されていること、iii) 全 74 法科大学院において、平成 16 年度から 23 年度にかけて裁判官及び検察官の派遣数が増加していること(裁判官数: 2.2 倍、検察官数: 2.5 倍)から、一定の取組が行われており、連携は図られているものとみられる。

また、当省の意識調査において、専任教員及び新弁護士は、i) 実務基礎教育のポイントの提示及び教材の提供、ii) 裁判官、検察官及び弁護士等の派遣が適切に行われていることにより、法科大学院教育と司法修習の有機的連携が確保されているとみている。

なお、有機的連携に係る取組が実施された結果として、例えば、i) 司法研修所が提供している授業計画参考資料を参考として授業計画が作成されることにより、法科大学院における実務基礎科目の内容が司法修習の内容を踏まえたものになること、ii) 裁判官及び検察官の派遣数の増加により、法科大学院における実務教育の実効性が向上することといった効果が生じていると推察される。

4 修了者等への支援策

(1) 政策効果の把握結果

ア 修了者の進路の把握

- ① 平成 23 年司法試験（法科大学院の教育内容を踏まえた新たな司法試験をいう。以下同じ。）終了後において、74 法科大学院の修了者の累計 2 万 5,825 人のうち合格者数は 1 万 1,105 人（43.0%）、修了後 5 年を経過（24 年 3 月 31 日での経過予定を含む。）し受験資格を喪失した者（以下「受験資格喪失者」という。）の累計は 4,252 人（16.5%）となっている。

修了の年度別でみると、既修者のみであった平成 17 年度修了者 2,176 人では、658 人（30.2%）が受験資格を喪失し、また、未修者も加わった 18 年度修了者 4,418 人では、24 年 3 月 31 日に 2,230 人（50.5%）が受験資格を喪失している。

- ② 大量の受験資格喪失者が発生している一方、実地調査した 38 法科大学院において、修了者（司法試験合格者、受験資格を保有する者及び受験資格喪失者）の就職や進学等の進路、又は今後の司法試験の受験動向等、その実態が必ずしも把握できていない状況がみられた。

当該 38 法科大学院のうち 29 校において、組織として修了者の進路の把握が行われている。この 29 校を含め実地調査した 38 校においては、平成 23 年 4 月 1 日現在、司法試験合格者以外で進路が把握できていない者は、修了者 1 万 5,320 人のうち 4,922 人（32.1%）となっている。

- ③ 法科大学院は、i) 修了者の進路を把握・分析し、今後の教育内容・方法に役立てること及び入学希望者等への情報公開を趣旨として、認証評価基準に修了者の進路の項目が追加されたこと、ii) 学校教育法施行規則（昭和 22 年文部省令第 11 号）が改正され、平成 23 年 4 月から修了者の進路の公表が求められていることから、修了者の進路の把握の必要性を認識している。しかし、法科大学院からは、i) 強制的な措置にはなっていない、ii) 個人情報保護との兼ね合いがある等、制度的な支障等があり困難であるとする意見、また、修了者の意思によるものである等、制度的な要因以外の支障があり困難であるとする意見がみられた。

イ 法科大学院（38 校）における不合格者対策の実施状況

- ① 当省が実地調査した 38 法科大学院のうち 37 校において、司法試験受験予定者に対する支援が行われており、特段の支援を行っていないものが 1 校みられた。支援の内容は、i) 法科大学院の施設・設備（自習室、資料室、図書室、ロッカー等）の利用が 36 校、ii) オフィスアワーの利用等による教員への質問が 32 校、iii) 授業（正課）への聴講が 21 校、iv) 正課外の勉強会等への参加が 29 校、v) 在学生が使用している教材等の閲覧・使用が 30 校となっている。

このほか、i) アドバイザー支援制度や ii) OB 組織からの寄附基金に基づき、弁護士をチューターとする修了者の勉強会の実施などの取組もみられ

た。

- ② 当該 38 法科大学院において、受験資格喪失者に特化した支援を実施しているものはみられなかった。しかし、受験資格を保有する修了者と同様に、i) ジュリナビを通じた求人情報の提供、ii) 大学として取り組んでいる既卒者向けの就職支援のサービスを利用させるなどの就職支援等の取組がみられた。

当該 38 法科大学院の中には、「受験資格喪失者がそもそも特定できない」とする意見や「受験資格喪失者は今後増えてくるため、何らかの手を差し伸べる必要はあるが、不合格者対策は社会全体の制度設計と関わっており、関係府省が協力して、支援策を考える必要がある」とする意見がみられた。

- ③ 司法試験の受験には、法科大学院修了後 5 年間に 3 回まで受験できるという受験回数制限が設けられているが、当省が実施した意識調査においては、法科大学院専任教員、新司法試験制度を経た弁護士、旧司法試験制度を経た弁護士及び国民に対して、その趣旨及び大量の受験資格喪失者が生じていることを示した上で、政府が不合格対策として特段の措置を講ずる必要性の有無について尋ねたところ、約 6 割が「必要はない」と回答した。

ウ 法科大学院（38 校）における在学生及び修了者に対する就職等の支援状況

- ① 実地調査した 38 法科大学院において、在学生に対する就職等の支援状況をみると、大学全体の就職支援等のサービスの利用も含め、就職支援対策を実施しているものが 35 校みられた。このうち、i) 就職に関する情報提供（法曹以外の進路の情報提供を含む。）を行っているものが 35 校、ii) 隣接士業、公務員試験対策に係る講座の開設を行っているものが 14 校みられた。

大学として行っている就職支援ではなく、法科大学院独自の取組として、i) 就職担当教員の配置、ii) O B ・ O G 等の外部講師（法曹、企業法務従事者、行政官等）による講演会等の取組がみられた。

- ② 当該 38 法科大学院のうち 26 校において、修了者に対する就職等の支援が行われており、特段の支援を行っていないものが 12 校みられた。
- ③ 在学生及び修了者に対する法曹以外への就職支援等を行うことについては、i) 学生のニーズがない（4 校）、ii) 法曹養成に特化した法科大学院において別の道への支援を行うことははばかれる（1 校）とする法科大学院もみられた一方で、i) 希望する学生に対する就業支援の充実を図る（1 校）、ii) 現状の司法試験の合格率に鑑みると、今後は法科大学院が就職支援を行う必要があると考えている（1 校）とする法科大学院もみられた。
- ④ 法科大学院修了者に対するニーズについて、経営法友会（企業内の法務担当者によって組織される団体）では、企業法務では、法学を学んで企業で活躍する者も求めているため、法曹の資格を持っていなくても、修了者は魅力ある人材であるとしている。

エ 法科大学院修了者の再入学及び司法試験予備試験受験の状況

① 今回、当省が調査した結果、司法試験の受験資格を再度取得するために、法科大学院へ再入学している者が、実地調査した 38 法科大学院のうち 14 校で 25 人いることが把握された。当該 38 法科大学院の中には、入学手続において、再入学であることを明らかにする必要がないため、再入学者の有無自体が把握できないとする法科大学院もみられた。

一方、再入学については、司法制度改革の理念に照らして、i) 一切認めていないものが当該 38 法科大学院のうち 2 校、ii) 条件を付け制限を設けているものが 9 校みられた。この 9 校のうち、i) 受験回数制限が設けられている趣旨から、修了から 5 年を経過していない者については認めていないものが 5 校、ii) 同一学位の取得になるため、学内の修了者は認めていないものが 4 校みられた。

② 74 法科大学院において、法科大学院修了者で受験資格を喪失した者の中には、平成 23 年から開始された司法試験予備試験を受験している者もみられ、出願者が 471 人、受験者が 198 人、このうち最終合格者は 19 人であった。

(2) 評価の結果

ア 修了者の進路の把握

実地調査した 38 法科大学院のうち既に 29 校において、組織的に修了者の進路の把握を行っている。また、組織的な取組を行っていない残りの 9 校でも、今後修了者の進路の把握について、検討する又は予定しているとしている。なお、組織的に取り組んでいなかった法科大学院は、i) 有職者を対象としている、又は ii) 小規模校であることから改めて把握する必要がないとするものであった。このため、今後、各法科大学院において、組織的に修了者の進路の把握が行われることが期待できると考えられる。

しかし、修了者の進路の状況についてみると、当該 38 法科大学院において、組織的に把握の取組を行っている 29 校を含めても、就職先等の進路が不明となっている者が多い。司法試験の合格率は低迷し、不合格者が大量に発生しており、特に不合格者の進路の実態を把握する必要があるが、進路が把握できていない不合格者は修了者の約 3 割となっている。なお、認証評価で求められている司法試験合格者についても、数だけの把握にとどまり、就職先等の進路の把握まではできていないものもみられた。

また、法科大学院修了者は修了後 5 年間に 3 回までの司法試験の受験資格があるため、受験資格を保有し得る少なくとも 5 年間は継続的に把握することが必要と考えられるが、そこまでの取組は行われていない。

さらに、法科大学院の間で、修了者の進路の把握の必要性についての認識に差がみられ、必要性が高くないとしている法科大学院では、修了者の進路の把握が認証評価基準に盛り込まれた経緯(i)修了者の進路の把握・分析を行い、それを今後の教育内容・方法の改善に役立てるため、また、ii)入学希望者等

に対し、説明責任という観点から修了者の進路に関する情報を公開するため) についての理解が低い。文部科学省は、機会を捉えて説明を行っているが、法科大学院に対してその趣旨が十分に伝わっていない。

イ 法科大学院等における修了者及び在学生に対する就職支援等

当省が実地調査した38法科大学院において、修了者及び在学生に対する受験や就職等に関する一定の支援が実施されていると認められる。

また、支援の内容についても、就職に関する情報提供や隣接士業・公務員試験に係る講座の開設にとどまらず、法科大学院独自で就職担当教員の配置や進路選択セミナーの開催等、主体的な支援を行っているものもみられる。

しかし、一方で、修了者に対する就職支援等を行っていない法科大学院もあり、また、修了者に対する就職支援等を行っている法科大学院においても、主体的に担当教員の配置、就職先の開拓等の支援を行っている法科大学院の取組を参考に更なる充実を図る余地がみられる。

また、法科大学院において、修了者等に対する法曹以外への就職支援等を行うことについては、法科大学院の間で、認識に差がみられ、法曹養成に特化した法科大学院において法曹以外の就職支援をすることははばかれるとする意見がみられる一方で、現状の司法試験の合格率に鑑みると法科大学院が就職支援を行う必要があると考えているとする意見もみられた。当省が調査した企業法務の団体である経営法友会では、学生が企業に対してどのようにアプローチしたらよいか分からない状況であるとしている。

このようなことから、学生の就職支援等のニーズはありとみられ、法科大学院においては、自校の司法試験の合格率や不合格者数（合格率は高くても大量の不合格者が発生している大学がみられる。）、在学生及び修了者の就職支援等のニーズ等を踏まえながら、今後、在学生及び修了者に対する就職支援等について、充実を図ることが求められている。

ウ 再入学の可否

再入学については、新しい法曹養成制度が「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」とされたことに照らし合わせると、法科大学院において、2年あるいは3年の法学教育を受けた後、3回までの司法試験を受験し、更にその後、2年あるいは3年の法学教育を受けることになるため、その理念とは相反する者が生じていることになる。

しかし、再入学の可否については、各法科大学院のアドミッション・ポリシーによるものであり、各法科大学院が判断することができるため、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ても、同一学位の取得の観点からは、問題はない。

以上のことから、修了者等への支援策に関しては、次のような課題が認められる。

修了者の進路については、司法試験合格者以外の者の進路が把握できていないだけでなく、認証評価でも求められている司法試験合格者についても進路が把握できていないものが多い。法科大学院修了者の進路については、必ずしも実態が把握できていない。さらに、法科大学院修了者は修了後5年間に3回までの受験資格を保有しているため、受験資格を保有し得る少なくとも5年間は継続的に把握することが必要と考えられるが、そこまでの取組は行われていない。

司法試験不合格者が多い現状において、修了者に対する就職支援等の取組を行っていない法科大学院もみられるが、法科大学院修了者（法務博士（専門職））の社会での人材活用を図る観点から、法科大学院における就職支援等の充実を図ることが求められている。

5 全体評価及び勧告

(1) 全体評価

法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策については、司法制度改革推進計画が閣議決定された平成13年度から23年度までの間に法曹人口が1.6倍に増加している（平成13年度2万1,864人→23年度3万5,159人）。この間、法科大学院が創設され、また、法科大学院の教育と司法試験、司法修習の制度との連携を十分に確保することを目的として、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14年法律第139号）が施行されたが、それらの連携については、法務省、最高裁判所による法科大学院への教員の派遣、教材の提供などの一定の取組が行われている。これらにより、法科大学院修了者が受験する新司法試験が開始された平成18年から23年までの間に、1万1,105人の司法試験合格者が生まれ、法学未修者からも3,860人の合格者が生まれている。これにより、結果として、i) 弁護士の増大による弁護士ゼロ・ワン地域のほぼ解消、ii) 弁護士会及び地方公共団体による法律相談窓口の増加などの国民の法的サービスへのアクセスの改善の基盤整備等の効果がみられる。

一方、法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策については、今回の調査により、以下のような課題がみられる。

- i) 法曹人口の拡大については、「司法制度改革推進計画」（平成14年3月19日閣議決定）において、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3,000人程度とすることを目指すとされているが、22年の合格者数は2,133人、23年は2,069人と目標達成率は7割未満となっている。しかし、法曹に対する需要は、司法制度改革審議会意見で予想されたほどには拡大・顕在化しておらず、法曹の利用者である国民の立場からみても、ただちに目標値を達成しなければならないほどの大きな支障は確認されていない。また、現状の2,000人程度の司法試験合格者数であっても弁護士の就職難が発生し、これによりOJTが不足し弁護士の質の低下が懸念されているが、年間合格者数に関しては、これまでのところ目標値についての検討はされていない。
- ii) 法科大学院修了者の司法試験合格率については、「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）において、目標値（例えば約7～8割）が例示されている。しかし、法科大学院修了後5年間の受験機会を経た後の合格率（累積合格率）は、司法試験受験者が既修者のみであった平成17年度修了者については、69.8%と例示された合格率のほぼ下限に達したが、未修者も含む18年度修了者については、49.5%にとどまっており、単年度の合格率をみても未修者が受験開始した平成19年は40.2%であったものが23年には23.5%に低下している。また、未修者の司法試験合格率は取り分け低迷しており、23年の合格率は既修者が35.4%であるのに対し未修者は16.2%となっている。
- iii) 文部科学省は、法科大学院の入学者の質の向上を図るため、平成21年度から、法科大学院に対し、入学者選抜試験における適性試験の最低基準点の設定

や入学者選抜における競争倍率2倍以上の確保、入学定員の削減を含む組織の見直しを求めているほか、入学者の多様性の確保等を求めている。

しかし、適性試験については、法科大学院入学後の成績や司法試験の成績との相関がないとの指摘があるが、その検証等を行われておらず、調査対象校及び調査対象年度を拡大し、改めて調査、分析を行うことが課題となっている。

文部科学省は、法科大学院の志願者が減少し、入学試験の競争倍率が低く、質の高い入学者を確保することが困難であること、修了者の多くが司法試験に合格しない状況が継続していること等から、法科大学院に対し、入学定員の削減などの法科大学院の組織の適正化に自ら主体的に検討することを求めている。しかし、定員充足率や入学者数が極端に少なく、教育の質を確保する観点から、実入学者数に見合った入学定員の見直しが求められる法科大学院もみられる。その際、実入学者数に見合った定員削減が困難な法科大学院が生ずるとみられ、法科大学院として撤退することも想定されるが、その場合、在籍学生の教育に支障が生じないよう十分な措置が必要である。

司法制度改革審議会意見書においては、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とされており、文部科学省告示において、3割以上となるよう努めるものとされている。しかし、その割合は、平成17年度には45.6%であったものが、23年には32.0%に低下しており、全体としては努力目標を確保しているが、その割合は長期低下傾向にあり、また、努力目標が未達成の法科大学院もあり、その中には長期に渡って未達成のものもある。さらに、法科大学院の未修者コースがこれらの者の主な受け皿となっているが、これまで行われてきた定員削減については、未修者のみの削減や未修者の削減率が大きくなっており法科大学院の制度設計に反することがないように注意することが必要である。

iv) 文部科学省は、法科大学院に対して、修了者の質を確保する観点から、厳格な成績評価及び修了認定の徹底、法科大学院における共通的な到達目標の設定による法科大学院間の学修のばらつきの解消、未修者教育の充実を促している。

厳格な成績評価及び修了認定の徹底により、法科大学院において、進級率及び標準年限修了率の低下がみられる。しかし、司法試験の合格率は低下していることから、一部の法科大学院においては厳格な成績評価及び修了認定が徹底されていない可能性がある。また、共通的な到達目標としては、現在公表されている共通的な到達目標モデル(第2次修正案)が関係機関においておおむね適切であるとの認識が多くみられるが、その策定は進んでおらず、法科大学院間の学修のばらつきは、解消されていない。さらに、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を受験しない「受け控え者」の割合から、既修者に比べて未修者は質の確保の観点で課題がみられる。未修者の法科大学院志願者が減少すると、多様な者を法曹として養成するという制度の理念に十分対応できなくなるおそれがある。しかし、文部科学省及び中央教育審議会法科大学院特別委員会では、平成24年3月現在、未修者教育の充実の

ため、今後いかなる施策を行っていくべきか検討がなされているものの、具体的な方針や取組等は示されていない。

- v) 国立の法科大学院に対しては国立大学法人運営費交付金が、私立の法科大学院に対しては、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おり、文部科学省は、平成 24 年度から、法科大学院の組織の自主的・自律的な見直しを促すため、これら公的支援の見直しを実施している。見直しの指標は、入学試験の競争倍率（2 倍未満）及び司法試験合格率（3 年連続して全国平均の半分未満等）の 2 つの指標の両方に該当することである。しかし、この見直し指標については、未修者の司法試験合格率が既修者に比べて低いことが、未修者を中心に教育を行っている法科大学院の司法試験合格率が低迷していること、また、競争性や教育の質の確保が相当期間改善されない法科大学院であっても、もう一方の指標が該当しないことから、公的支援の見直し対象としないことを踏まえる必要がある。また、競争倍率については、意図的に合格者数を減少させることで、2 倍以上を確保することが可能であることから、見直し指標について定員充足率を加味したものに改める必要がある。
- vi) 法科大学院教育と司法試験との連携については、新司法試験開始当初から、司法試験委員会により、法科大学院における教育や受験者の学習に適切な指針となるよう司法試験に関する情報の提供が行われており、これについて、「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」において、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だけ詳細に公表することとされ、これを受けて情報の提供がされているが、採点実感に法科大学院教育に求めるものなどの記述がないものがみられ、更なる情報提供が求められる。

また、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、法科大学院に対し、自校修了者について司法試験の合格状況を分析することを求めており、平成 22 年度から、法科大学院修了者の司法試験の合格状況を含む進路について認証評価の対象としている。しかし、司法試験の受験は法科大学院修了後であり、また、受験機会が法科大学院終了後 5 年間あることから、各法科大学院では法科大学院修了者の受験動向の把握自体が困難な場合もある。

- vii) 文部科学省は、法科大学院修了者の進路の把握が認証評価の対象となった経緯も踏まえ、各法科大学院に対し、法科大学院修了者の進路の把握及び就職支援を求めている。司法試験の合格率が低迷し、大量の不合格者が発生しており、受験資格喪失者も平成 23 年度で 4,252 人発生し、特に不合格者の進路を把握する必要があるが、調査した 38 法科大学院において進路が把握できていない不合格者は、修了者の約 3 割となっており、5 年間継続して把握している法科大学院はない。また、法曹以外の道を目指す修了者への就職支援を行っていない法科大学院が約 3 割みられる。

(2) 勧告

1 法曹人口の拡大

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)

2 法科大学院教育

(1) 法科大学院教育の目標の達成状況

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)

(2) 入学者の質の確保

ア 適性試験の活用

法科大学院における入学者の質を確保する観点から、適性試験の成績と法科大学院入学後の成績との相関関係の有無について、第三者的立場の者を含めて改めて検証し、相関関係が立証できない場合には、適性試験実施機関に対し適性試験の改善を求めること。(文部科学省)

イ 競争性の確保

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)

ウ 入学定員の削減

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。

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に、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。

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)

エ 多様性の確保

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を維持する観点から、各法科大学院に対し、非法学部出身者及び社会人の受入れ確保措置を講ずるよう促すこと。(文部科学省)

(3) 修了者の質の確保

ア 厳格な成績評価

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。

また、法科大学院に入学しても、最終的に修了できない者や、修了直後の司法試験を受験しない者が増加していることから、各法科大学院における教育の質の向上の取組及びその効果について検証すること。その際、好事例についても収集し、他の法科大学院に対し情報提供を行うこと。

さらに、上記取組の効果が十分に認められず、それが入学者の質の確保が十分でないことによる場合、法科大学院に対し、更なる入学定員の見直しを求めること。(文部科学省)

イ 共通的な到達目標

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)

ウ 未修者対策

未修者については、上記の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、他の法科大学院に対し情報提供を行うこと。(文部科学省)

(4) 公的支援の見直し

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。

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)

3 法科大学院教育と司法試験との有機的連携

司法試験の透明性を確保し、また、司法試験と法科大学院教育との連携を確保する観点から、司法試験に関する情報提供の充実が図られているが、採点実感において、全科目に法科大学院教育に求めるものを盛り込むなどし、その情報提供をより充実させること。

各法科大学院において、受験状況等の把握が困難な場合もあることに鑑み、法科大学院が自校修了者の司法試験の受験状況・合格状況の把握・分析を行って今後の教育内容・方法の改善を図るため、各法科大学院から要請があるときは、当該法科大学院修了が受験資格の基礎となっているその年の司法試験受験者の氏名、それぞれの受験回数、試験の可否の情報を提供すること。（法務省）

4 修了者等への支援策

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。

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）