

規制改革推進のための第3次答申

－ 規制の集中改革プログラム －

平成20年12月22日

規制改革会議

⑤ 法曹人口の拡大等

【問題意識】

法曹人口の拡大に関しては、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年間 3,000 人程度とすることを目指すとされている。法曹サービスの質的向上のためには、その担い手である法曹資格者の増加等を通じマーケットが活性化され、競争による創意工夫が不断に行われることが不可欠である。国民が利用しやすくその多様なニーズに応えられる国民本位の司法制度を確立するためにも、法曹にふさわしい素養のある者を可能な限り多く、法曹資格者として広く社会に送り出すことが重要であるとの視点に立ち、あるべき法曹人口については、3,000 人という数字に囚われず、社会的要請等を十分に勘案しながら法曹資格者の増大により、このような要請に応じていくべきである。

一方、司法試験の合格者の増加に伴って弁護士を中心とする法曹の就職難が生じていることや平成 19 年度実施された司法修習生考試（二回試験）で現行 60 期及び新第 60 期のいずれにおいても、70 名を超える不合格者が発生している状況などを捉え、法曹人口の拡大に伴う質の低下を懸念する議論も出ている。

しかしながら、司法制度改革を担う人的基盤の整備ははまだ途についたばかりともいえ、弁護士の地域的偏在や複雑化・高度化する専門領域での紛争への対応、法曹としての特権意識の改革など、法曹が国民に一層身近で、親しみやすく、頼りがいのある「国民の社会生活上の医師」としての役割を果たすためには、法曹の質・量の拡充を引き続き行う必要がある。そのためにも、法科大学院の教育、司法試験、司法研修所の修習が有機的に連携するプロセス重視の法曹養成制度が効果的に機能することが不可欠である。

特に、法曹養成の中核を担う法科大学院は、従来の司法試験という点のみによる法曹選抜の弊害を改め、21 世紀にふさわしい資質と能力を有する法曹を養成する重要な役割を担って創設されたものであり、新しい法科大学院制度を総体としてみれば、司法制度改革で期待されている役割を果たすため、多くの法科大学院において理論と実務を架橋する教育課程の整備が着実に進み、法科大学院を修了した司法修習生の素質・能力も司法修習生の指導に携わる関係者からは、全般的に従来に比べて遜色はないばかりか、コミュニケーション能力やプレゼンテーション能力に優れていること、法律基本科目だけでなく、実務に有用な知的財産法、経済法など多様な分野についての学識を有していることなどが評価されている。

しかしながらその一方、法科大学院の認証評価結果、新司法試験結果、司法修習

生考試結果などを踏まえ、法科大学院修了者の中には、法律基本科目の基本的な知識・理解、論理的表現能力が不十分である者が見受けられたり、各法科大学院における法律実務基礎教育の内容にバラツキがあることなど、法科大学院の修了者の質が十分ではないとの指摘もあり、法科大学院教育の在り方が問われていることも確かである。

現在、文部科学省の中央教育審議会法科大学院特別委員会において、法科大学院教育の質の向上のために、入学者の質と多様性の確保、修了者の質の保証、教育体制の充実、質を重視した評価システムの構築に関する事項が審議されており、平成20年度末に改善方策が取りまとめられることになっている。

法科大学院は実務法曹教育の品質保証のための教育プロセスの一つの手段であり、修了者に授与される法務博士という専門職学位が、単に新司法試験の受験資格としての機能を果たすだけではなく、法科大学院での課程を通して形成される専門的学識やリーガルマインドを活かして社会の多様な分野で活躍できるにふさわしい品質を示すものとして社会的にも認知されるよう、修了者の質について確保すべき水準の明確化を図る必要がある。

また、法科大学院教育の見直しに当たっては、法科大学院が法曹の養成という公益的な役割を担うため、財政上の特別の支援や裁判官や検察官の派遣などの措置が講じられており、納税者たる国民に対する説明責任を果たす観点も踏まえ、法科大学院単位での教育の成果、成績評価や修了認定の基準、司法試験の結果を含めた進路等の情報のほか、法科大学院教員の質が学術論文等の研究成果等により客観的に検証できるようにするなど、法科大学院のパフォーマンスに関する客観的な情報が詳細に公表されることが重要である。それらの公開情報に対する評価を通じて、法科大学院相互の競争が行われ自発的な創意工夫による教育内容等の改善・向上が図られて行くのが本来のあるべき姿というべきである。

さらに、法科大学院における教育、司法試験、司法研修所における修習が、法曹として必要な資質を備え、社会のニーズに応えられる能力を有する法曹の養成にとってふさわしい在り方となっているかどうかを検証することは、良質な法的サービスを必要とする国民にとって重大な関心事である。そのためには、法科大学院における教育、司法試験、司法研修所における修習の相関関係が適正に分析・検証され、それらの結果が公表されるとともに、それぞれの法曹養成関係機関において法曹養成制度の改善のために有効に活用されることが極めて重要である。

相関関係の分析・検証は、法科大学院協会、文部科学省、最高裁判所、法務省、日本弁護士連合会で構成される5者協議会において行うこととされ、平成19年度にはパイロット調査の位置付けで、74校の法科大学院のうち自発的な協力を申し出た僅か6校のみを対象としたものであり、サンプルが少な過ぎるために全体的な動向

を十分に把握できなかった難点がある。平成20年度以降は調査対象校の拡大を目指すとされているが、これまでの答申や3か年計画の趣旨を踏まえ、74校の法科大学院の全数調査に向けた取組が必要であり、その途上における調査であっても、法科大学院又は在籍する学生を無作為抽出する方法等、少なくとも統計的データとしてはバイアスのかからない方法がとられるべきものである。

したがって、法務省及び文部科学省は、一部の法科大学院の学生等に偏った情報ではなく、すべての法科学院の学生の成績等の基礎的情報が個人情報保護に配慮した上で収集され、分析・検証を行う関係機関で共有されることが必要不可欠であることを十分認識し、司法試験の結果、司法研修所の成績との相関が検証されるよう関係機関の協力を速やかに得るべきである。

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

このような趣旨を踏まえ、国民がより容易に利用できるとともに、公正かつ適正な手続の下、より迅速、適切かつ実効的にその使命を果たすことができる司法制度を構築するためには、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が養成されることが不可欠である。

そこで当会議は、これまでも縷々述べてきたように、プロセスとしての法曹養成制度の有機的な連携を確保する観点から、制度を担う法務省、文部科学省、法科大学院、日本弁護士連合会へのヒアリング等を通じて、それぞれの所管制度の実情や課題等について調査・審議を行ってきたところである。

その中で、プロセスとしての法曹養成制度の一翼を担う司法研修所における司法修習の実情を把握することも当然に必要なことから、制度を所管する最高裁判所に対して、①法曹にふさわしい素養のある者を可能な限り多く、法曹資格者として広く社会に送り出すことが重要であり、司法制度改革等を踏まえて創設された、法科大学院における教育、司法試験、司法研修所における教育を有機的に連携させた制度が円滑に機能することが必要不可欠であること、②これを実現させるためには、法曹養成制度が法曹として必要な資質を涵養し、法曹に対する社会のニーズに応えられる能力を有する法曹の養成にとってふさわしいものとなっているか否かを検証することが極めて重要であり、司法試験の結果についての詳細な分析を行うとともに、関係機関の協力を得て、これと法科大学院や司法研修所での履修状況を比

較するなどの分析・検証を行い、その成果を公表すべきであること、③プロセスとしての法曹養成制度を担う法科大学院を始めとする各関係機関から所管制度の実情や課題等について、ヒアリング等を通じて情報提供に協力いただいている旨を繰り返し伝えてきたところである。

また、「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3条第1項に規定される、法科大学院における教育の充実並びに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の推進を図る「国の責務」に関連する事項について、国民が利用しやすくその多様なニーズに応えられる国民本位の司法制度の確立に向けた調査・審議のため、最高裁判所に対し司法修習の実情に関する事実の確認をお願いするものであり、最高裁判所としても国としての責務を負っていることを十分に考慮し、当会議のヒアリングのお願いに応じられるよう、平成20年8月末から12月に至るまで、文書や口頭で延べ5回にわたり最高裁判所に要請してきた。

しかしながら、最高裁判所は、①司法権の独立を理由に、行政サイドからの要請については最高裁判所がその必要性を認めない限り応じることはないこと、②法科大学院における教育の充実並びに法科大学院における教育、司法試験及び司法修習生の修習の有機的連携の確保の在り方については、5者協議会において協議しており、その枠組みを離れて最高裁判所として意見を述べることは適当ではないこと、③司法研修所における司法修習の実情については、法務省を通じて、必要かつ相応な範囲で情報提供をすることなどを理由に当会議からのヒアリング要請に応じていない。

司法研修所における司法修習については、多額の国費が投入されて運営されている。したがって、司法制度を人的に支える法曹を養成する国家機関である司法研修の実情を国民に広く公開していくことは国家機関として適切な姿であるはずであり、情報公開がなされていないことは、国民に開かれた司法制度の構築を目指す司法制度改革の趣旨と矛盾するものと考えられる。

法務省は、司法修習の実情について5者協議会等を通じて、対外的に必要なかつ十分な情報提供をしているものと承知しており、最高裁が情報公開をしていないということは全く事実と反すると主張するが、5者協議会の庶務を担当する法務省のホームページにおいて公開されている情報は、平成19年5月25日に開催された第1回協議会における協議会立ち上げの情報提供にとどまっており、その後どのような議論が5者協議会で行われているのか外部からは分からない状況にある。協議会の設立目的は、法科大学院における教育の充実並びに法科大学院における教育、司法試験及び司法修習生の修習の有機的連携の確保の在り方を協議することになっているが、司法修習の側面から法科大学院教育や司法試験との有機的な連携がどの様に図られ

ているのかは不明であることから、当会議としては必ずしも十分な情報開示が行われているとは言えない状況にあると考える。

当会議からのヒアリングや情報提供の要請に対しては、規制改革会議令第5条第1項を前提とする限り、形式的には法的な義務とはなされていないものの、行政の円滑な遂行に資するよう適切に情報公開に努めるべきことは、同じ国家機関の一翼を担う以上、法定するまでもなく公的機関としての責務ともいうべきものであり、公的機関として適切な在り方であると考えます。

また、法務省は、行政機関である当会議が司法機関である裁判所の司法行政の在り方に介入することは三権分立・司法権の独立を定める憲法の趣旨に反するおそれがあり、我が国の憲法及び法制上、裁判所に行政機関に対する情報提供義務を課すことは極めて困難と解されると主張する。

しかしながら、司法権の独立の原則とは、組織としての司法権が立法権・行政権から独立しており、かつ、個々の裁判官が裁判をするに当たって独立して職権を行使することと解される。言葉を換えて言えば、裁判官が裁判に当たって外部の圧力や干渉を受けずに公正無私の立場で職責を果たすことである。当会議が、最高裁判所に協力を求めているのは、個別の訴訟事案に関する情報提供ではなく、司法修習を支える事実に関する情報であり、司法権の独立の議論とは次元を異にするものである。

当会議は司法行政の在り方に介入する意図はなく、プロセスとしての法曹養成制度の有機的な連携の確保の在り方等制度運営にかかる行政の円滑な遂行を図る観点から調査審議を進めるため、当会議の要請に基づき情報提供いただいた法科大学院や日本弁護士連合会と同様に、司法修習を所管される最高裁判所に対しても任意の情報提供を求めるものであり、三権分立・司法権の独立に抵触することを意図しているものではない。

これまでの司法制度改革の趣旨を踏まえ、国民に開かれた司法制度として行くためにも、国民一般への適切な情報公開を進めていくことが重要であり、任意の情報開示が叶わないのであれば、司法権の独立を侵害しない範囲内で立法府の立法政策によって最高裁判所が適時適切に情報提供を行う仕組みや政府機関との適切な連携協力の下に事務の合理化、効率化を図るような枠組みを創設することを検討すべきである。

また、法曹資格者の資質の陶冶の観点から、資質を誘引する最も効果的な手段である司法試験については、実定法のさまざまな領域に関する資質を問うことができるよう、選択科目の追加・削除をするとともに、狭隘な解釈技術にとどまらず、広く法解釈や立法政策の社会経済的な影響を分析できる能力を涵養することが必要不可欠である。

予備試験は、法科大学院修了者と同等の学識及びその応用能力並びに法律に関する実務の基礎的素養を有するかどうかを判定することを目的とし、経済的事情や既に実社会で十分な経験を積んでいるなどの理由により法科大学院を経由しない者にも、法曹資格を取得する途を開くために設けられるもので、平成23年から実施されることになっており、受験資格の制限はなく予備試験に合格した者は、法科大学院修了者と同等の資格で新司法試験を受験することが可能となる。

予備試験の制度設計について、予備試験は試験という「点」によるチェックしかないため、「プロセス」としての法曹養成制度の中核として位置づけられる法科大学院における教育との違いに留意しつつ慎重に進めるべきとの意見がある。一方、法科大学院の場合にも、その教育内容を十分に履修しているかどうかを判断するには、ある時点でのチェックという方式しかなく、結局評価については「点」によるものとならざるを得ないという意見もある。したがって予備試験の制度設計においては、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など、法科大学院卒業者と比べて、予備試験受験者が不利な扱いを受けることが極力生じないように十分に留意する必要がある。

【具体的施策】

ア 司法試験合格者数の拡大について、法科大学院を含む新たな法曹養成制度の整備状況等を見定めながら、現在の目標（平成 22 年ころまでに 3,000 人程度）を確実に達成することを検討するとともに、その後のあるべき法曹人口について、法曹としての質の確保にも配意しつつ、社会的ニーズへの着実な対応等を十分に勘案して検討を行うべきである。

その際、国民に対する適切な法曹サービスを確保する観点から、司法試験の在り方を検討するために必要と考えられる司法試験関連資料の適切な収集、管理に努めることとし、司法試験合格者の増加と法曹サービスの質との関係の把握に努めるべきである。【平成 20 年度以降逐次実施】

イ 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べきである。その際、新司法試験は、資格試験であって競争試験ではないことに留意し、司法修習を経れば、法曹としての活動を始めることができる程度の知識、思考力、分析力、表現力等の資質を備えているかどうかを判定する試験として、実施すべきであり、既に実施された試験については、このような観点からの検証を行ったうえでその結果を速やかに公表すべきである。【平成 20 年度以降継続的に実施】

ウ 新司法試験考査委員は司法試験委員会の推薦に基づき法務大臣により任命されるが、選定の公正性、透明性を確保するため、考査委員の職務が特定分野における非常に高度な専門的学識等を要求されることに鑑み、考査委員の経歴、教育歴、学識、専門分野における業績等を十分勘案し、できるだけ客観的な判断の下に選任が行われるようにすべきである。

また、実際に出題された司法試験問題については、受験生や法科大学院教員等に対しては有益な情報として資するとともに、考査委員に対しては試験問題に関する不正な情報提供のリスクを必要以上に負わせないメリットもあることから、試験の出題趣旨のほか、採点実感、採点方針等出題に関する情報をできる限り詳細に公表すべきである。【平成 20 年度以降逐次検討・実施】

エ 法科大学院は、法曹の養成という役割を担う公共的な機関であることに鑑み、国民が必要とする情報をわかりやすく提供する観点から、各法科大学院の独自性

を損なわないような配慮を行った上で、例えば、法科大学院として定める成績評価や修了認定の方針や基準、司法試験の結果等の把握できる範囲における進路等の情報、教員の研究業績等の情報を各法科大学院が積極的に公表することを促進すべきである。【平成 20 年度以降逐次実施】

オ 法科大学院における教育、司法試験、司法研修所における教育が、法曹として必要な資質を備え、法曹に対する社会のニーズに応えられる能力を有する法曹の養成にとってふさわしい在り方となっているかどうかを検証するため、司法試験の結果についての詳細な分析を行うとともに、関係機関の協力を得て、これと法科大学院や司法研修所での履修状況を比較するなどの分析・検証を行い、その成果を公表すべきである。

その際、法科大学院の学生の成績等について個人情報保護に配慮したうえで、差し当たり統計的に有意な分析・検証が可能となるような十分なサンプル数が確保されることの意義を認識し、法曹養成の各プロセスを担う関係機関の連携協力を前提としつつ、分析・検証の対象数の拡大を目指すこととし、それを踏まえて、司法試験の結果、司法研修所の成績との相関が検証されるよう関係機関の協力を得るべきである。

また、その際、個別の法科大学院ごとの、法科大学院における成績の状況とそれに応じた司法試験の合格率等のデータが、個別の法科大学院から収集され、関係機関との連携・協力の下に、適切に調査・分析がされ、公表されるよう努めるべきである。【平成 20 年度以降逐次実施】

カ 法務省は、選択科目の見直しの際には、科目としての範囲の明確性や体系化・標準化の状況等を見据えつつ、単に法科大学院での講座数など受験者等の供給者側の体制に係る要素のみに依拠することなく、実務的な重要性や社会的な有用性・汎用性等を考慮し、社会における法サービス需要に的確に応えるという観点をも踏まえて科目の追加・削除について必要なデータを適切に収集し、柔軟に検討のうえ、その結果に基づき速やかに措置すべきである。その際、現行の選択科目についても、以上の要素を改めて検証すべきである。【平成 20 年度以降逐次検討、21 年度措置】

キ 法曹を目指す者の選択肢を狭めないよう、司法試験の本試験は、法科大学院修了者であるか予備試験合格者であるかを問わず、同一の基準により可否を判定すべきである。また、本試験において公平な競争となるようにするため、予備試験合格者数について、事後的には、資格試験としての予備試験のあるべき運用にも

配意しながら、予備試験合格者に占める本試験合格者の割合と法科大学院修了者に占める本試験合格者の割合とを均衡させるとともに、予備試験合格者数が絞られることで実質的に予備試験受験者が法科大学院を修了する者と比べて、本試験受験の機会において不利に扱われることのないようにする等の総合的考慮を行うべきである。

これは、法科大学院修了者と予備試験合格者とが公平な競争となることが根源的に重要であることを示すものであり、法科大学院修了者と同等の能力・資質を有するかどうかを判定することが予備試験制度を設ける趣旨である。両者における同等の能力・資質とは、予備試験で課せられる法律基本科目、一般教養科目及び法律実務基礎科目について、予備試験に合格できる能力・資質と法科大学院を修了できる能力・資質とが同等であるべきであるという理念を意味する。

法務省はこれらを踏まえ、予備試験の制度設計を行うべきである。

したがって、たとえば、予備試験の法律基本科目及び法律実務基礎科目に関する出題について、一般的に、法科大学院で指導・学習の対象となっていないものを出題範囲に含めたり、法律基本科目及び法律実務基礎科目並びに一般教養科目の出題内容の難易度を、法科大学院を修了できる水準に照らして高く設定したりすることによって、予備試験を通じて法曹を目指す者が、法曹資格を得るにあたり、法科大学院修了者と比べて高い水準の能力が求められることのないようにすべきである。

【平成20年度以降逐次検討・実施】

また、法科大学院教育への協力の観点から法務省が作成し、法科大学院の希望により提供される刑事科目系の法科大学院向け教材は、実際の事案に即した内容とされており、題材とした個々の事件関係者のプライバシー保護等の観点から、法科大学院で使用される以外は非公開とされているが、これらの内容について必要な個人情報保護等の適切な措置を講じたうえで、可能な限り公表する方向で検討し、その結果を踏まえ措置すべきである。以上により、予備試験を通じて法曹を目指す者が法科大学院修了者と比べて不利益に扱われないようにすべきである。【平成22年

11月末措置】