

法曹養成制度改革に関する緊急提言

平成26年11月12日

民 主 党

本年9月9日、司法試験の合格者が発表された。いわゆる三振制の廃止で受験者数は昨年より362人増加し、8015人となったものの、合格者数は逆に239人減少して1810人となった。この結果、合格率は22.6%と新司法試験制度の合格率としては過去最低となった(資料1)。

合格者数1810人という数字は、政権与党が本年4月に公表した合格者削減案や昨今の弁護士志望者の就職難を考慮し、当局が意図的に合格ラインを引き上げて司法試験の難度を高めた結果のようにも思える。しかし、昨年の合格最低点は780点であるが、今年は770点と10点も下がっている(資料2)。仮に昨年と同様の780点を合格最低点とすると、今年の合格者数は1655人に留まっていた。また、昨年と同じ2049人を合格させようとするならば合格最低点は754点と昨年より26点も低く設定する必要があった。すなわち、受験者のレベル低下が著しかったため、合格ラインを可能な限り引き下げたにもかかわらず合格者数は大幅減少となった、というのが実態である。

さらに、このように合格ラインを引き下げた状況において、本来法科大学院修了者と同等の学力を有するとされる予備試験合格者の司法試験合格率は66.8%であるのに対し、実際に法科大学院を修了した者の司法試験合格率は21.2%と低迷している。本年の司法試験受験者が修了した法科大学院全74校のうち、最も合格率の高いところでも53.1%に過ぎず、30%を下回るところが65校に上るのは極めて由々しき事態と言わざるを得ない(資料3)。

「修了者の7、8割が司法試験に合格する」との政府目標とかけ離れた法科大学院教育の実態は、法曹志願者の法科大学院離れを招いている。平成19年に5713人だった法科大学院の実際の入学者の総数は、本年は2272人まで激減し、後述するとおり来年は更なる減少も予想されている(資料4)。

原則として法科大学院修了者でなければ司法試験受験資格が与えられない「法科大学院を中核とした法曹養成制度」を墨守しようとするあまり、現在の法科大学院教育のままで現行制度を継続するなら、法科大学院の入学者減少→司法試験受験者のレベル低下→意図せざる合格者の減少→法科大学院の入学者減少・・・という負の連鎖に歯止めがかからず、将来的には三権の一翼を担う司法の人材が払底するおそれもある。

民主党は、早くからこの問題に着目し、平成24年7月6日には当時の法曹養成制度検討PTが「法曹養成制度改革に関する答申」をまとめ、政府に速やかな実行を求めている（資料5）。その中には、「法科大学院に対する公的支援の見直し」のように概ね実行されたもの、「(司法試験受験の)回数制限」のように検討の結果、結論を出し実行に至ったものもあるが、未だ実行されていないものもある。また、この間にさらに法曹養成制度をめぐる問題が深刻していることから、新たな施策を実行する必要も生じている。かかる見地から、下記のとおり、政府として直ちに取り組むべき施策を列挙した。

同答申をまとめた直後、政府においては「法曹養成制度関係閣僚会議」が立ち上がったが、その後に自公政権が発足し、同会議は「法曹養成制度改革推進会議」に衣替えした。しかし、同会議の下で進められている改革は既存の制度を前提にした小手先の議論が中心であり、問題の抜本的な解決につながる提案はいまだ示されていない。政府におかれては、法曹養成制度が危機的状況にあることを真剣に受け止め、官僚や有識者に問題の解決を丸投げせず、本緊急提言を政治主導で早急に実行することを強く要請する。

記

1. 予備試験改革（前記「答申」から継続）

- ① 予備試験の合格率を相当程度に高めること。
- ② 出題（法律科目）は、法科大学院修了と同程度との趣旨を踏まえ、常識

的、基本的な範囲に留めること。

- ③ 一般教養試験を廃止し、あるいは大学の一般教養課程の修了をもって免除すること。

2. 法科大学院における教員資格の見直し（前記「答申」から継続）

- ① 早急に実務家教員の割合を「3割以上」に引き上げること。
- ② 引上げの効果や教員確保の状況等を見定めた上で、さらに実務家教員の割合を引き上げること。

3. 法科大学院改革

- ① 総定員を2000人程度に削減すること。

～法科大学院の入学志願者が激減している上、入学試験の掛け持ち受験が常態となっていることから、有力な法科大学院においてさえも定員割れを起こす異常な事態が生じている。さらに、本年度の実入学者数2272人の分母である昨年度の適性試験受験者数が4945人であったのに対し、来年度の実入学者数の分母となる本年度の適性試験受験者数は4091人と854人も減少している。以上を勘案すれば、来年度の総定員は最大でも2000人程度に削減するべきである。

- ② 法科大学院の統廃合

～27年度の総定員予定がこれまで3175人であったことから、これを2000人程度に削減する場合には、さらなる統廃合が避けられない。現在の司法試験合格実績を勘案すると地方の法科大学院の多くは存続が困難となるであろう。当該地域の強い要請がある場合、存続校は有力な法科大学院との提携を行う等、教育水準の向上を図ることを条件とすべきである。

また、重要なのは、地方に法科大学院を残すことではなく、法曹が全国あまねく存在し、住民が法的サービスを受けられる状態を作ることである。そのためには、医師養成における自治医科大学のように、資格取

得後一定期間の地域勤務を条件に、大学院在学期間の支援を手厚くする大学院の創設（既存校の転換）も検討をするべきである。

③ 飛び入学・早期卒業制度の積極的活用

～「プロセスとしての法曹養成制度」を維持しつつ、大学在学中の法曹志願者の経済的・時間的負担を軽減するため、法学部生において、特段に優秀な成績を収め、かつ法科大学院に進む意志と能力を持つ者に対しては、法科大学院既修者コースへの飛び級入学を認めることを積極的に進める。

また、その中でも特別な者に対しては、既修者コース 2 年次への編入学を可能とすることとする。

④ 法科大学院を経ずに法曹になった者への補完教育の実施

～法科大学院の定員を大幅に削減し、予備試験の合格率を高めた場合、現在に比べて法科大学院を経ず、予備試験と司法試験に合格して法曹になる者が増加する可能性もある。「プロセスとしての法曹養成制度」も考慮するならば、法科大学院のカリキュラムのうち特に重要なものについては、法科大学院を経ずに法曹になった者が実務についてから一定期間内に受講できるシステムを導入することが妥当である。

4. 司法試験合格者数を 1500 人程度に削減すること。

～平成 25 年 7 月 16 日の法曹養成制度関係閣僚会議において、「司法試験合格者数を 3000 人程度とする数値目標は現実性を欠くものであり、当面、このような数値目標を立てることはしない。」との決定がなされた。しかしながら、本年のように何の前触れもなく合格者数を大幅に削減するのでは、法曹志願者にとって不意打ちとなり、ますます法曹志願者が減少する要因となる。明確な数値目標を早急に立てる必要がある。

もっとも、現時点では合格者 3000 人目標が存在することを前提に入学した法科大学院修了者が受験生となっており、当面はその「期待権」にも配慮し、司法試験合格者数を極端に減らすのは適当でないを考える。しかし、上述した司法試験受験生のレベル低下や新規法曹の就職難に加え、今年から司法試験を受け始めた 2 年前の実入学者数より昨年の実入

学者数が452人減少、本年はそこからさらに426人減少していることなどを勘案すれば、来年以降は、本年の合格者数1810人を約300人削減した1500人程度を数値目標とすべきである。

その上で、今後3年間の司法試験の最低合格ラインや新規法曹の就職状況の推移を見つつ、改めて合格者の数値目標の見直しを行うのが妥当である。なお、地域主権改革の推進、高齢化社会への対応という見地から、関係当局においては、地方行政分野、福祉分野において新たな法曹需要を積極的に生み出していくべきである。

5. 司法修習の改革

① 行政、立法実務に関連したカリキュラムの導入

～これからの法曹は、国内外の司法のみならず、その専門性を活かし行政・立法等にも参画することが望まれる。司法修習のカリキュラムについては、国・自治体の行政・立法過程での研修も含め、多分野での総合的な課程とする。

② 修習終了時期の変更

～現在の司法修習は11月下旬にはじまり、翌年12月に修了する。一方で日本の大半の企業における新人採用は新年度が始まる4月であり、12月に司法修習を終える者を採用する場合、通常・定時の採用とは異なる対応をせざるを得ない。

企業内弁護士を採用する会社と企業内弁護士になりたい新人法曹の双方にとって、現在の司法修習修了時期は不都合である。

前期修習にかえて、導入修習の実施が始まったが、さらに司法修習の内容を充実し、期間を1年3か月に延長することで、3月に司法修習を修了することとし、新規法曹が就職しやすい環境を作るべきである。

③ 経済的困窮状態にある修習生の支援等の検討

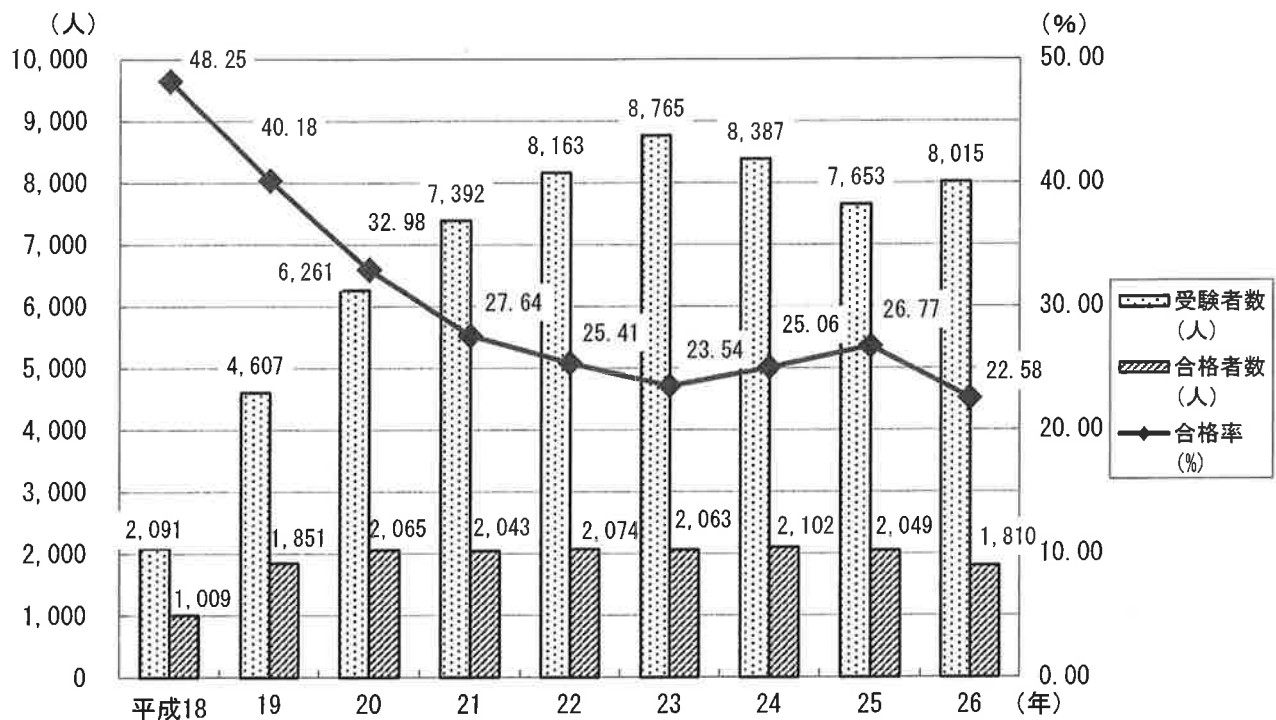
～司法制度改革の中で、全国各地に公費を投入して多数の法科大学院を設立し、かつ、年間3000名の司法試験合格者を輩出することを踏ま

え、給費制を廃止することとした。上述のように法科大学院の定員を2000人に削減し、司法試験合格者数を1500人に削減するのであれば、法科大学院や司法研修所の運営にかかる財政負担は幾分軽減される。経済的事情により司法修習を断念せざるを得ない者の実態調査を行うなどして真に必要があると認められる場合には、経済的困窮状態にある者に限定した修習中の生計費支援措置の導入を検討すべきである。

なお、司法修習の重要な担い手である弁護教官の処遇水準も極めて低い。弁護士の大量増員によって競争が激化し、弁護士の時間的・経済的余裕が乏しくなる一方、法科大学院の実務家教員との処遇格差もあって、弁護教官の確保が困難になってきている。法科大学院の定員削減および司法試験の合格者削減とセットで行うことを条件に、弁護教官の処遇水準の見直しも併せて検討すべきである。

以上

司法試験受験者数・合格者数・合格率の推移



	平成18	19	20	21	22	23	24	25	26
受験者数(人)	2,091	4,607	6,261	7,392	8,163	8,765	8,387	7,653	8,015
合格者数(人)	1,009	1,851	2,065	2,043	2,074	2,063	2,102	2,049	1,810
合格率(%)	48.25	40.18	32.98	27.64	25.41	23.54	25.06	26.77	22.58

法曹養成制度改革顧問会議(平成26年9月30日) 資料3-2「司法試験の合格率等」より作成

参考 旧司法試験

	平成18	19	20	21	22	23
受験者数(人)	30,248	23,306	18,203	15,221	13,223	
合格者数(人)	549	248	144	92	59	6
合格率(%)	1.80	1.06	0.79	0.60	0.45	

(H23年は口述試験再受験者のみを対象)

法務省HP 旧司法試験結果関連公表資料より作成

参考 新旧合算合格者数

	平成18	19	20	21	22	23
合格者数(人)	1,558	2,099	2,209	2,135	2,133	2,069

司法試験合格判定基準等

司法試験	合格判定基準	総合点			合格発表日
	内容	最高点	最低点	平均点	
H18	論文式試験の各科目において、素点の25%点（公法系科目・刑事系科目は50点、民事系科目は75点、選択科目は25点）以上の成績を得た者のうち、短答式試験の得点と論文式試験の得点による総合評価の総合点915点以上の1,009人を合格者とする	1453.37	593.62	951.46	H18.9.21
19	論文式試験の各科目において、素点の25%点（公法系科目・刑事系科目は50点、民事系科目は75点、選択科目は25点）以上の成績を得た者のうち、短答式試験の得点と論文式試験の得点による総合評価の総合点925点以上の1,851人を合格者とする	1398.83	586.32	941.69	H19.9.13
20	論文式試験の各科目において、素点の25%点（公法系科目・刑事系科目は50点、民事系科目は75点、選択科目は25点）以上の成績を得た者のうち、短答式試験の得点と論文式試験の得点による総合評価の総合点940点以上の2,065人を合格者とする	1407.84	564.40	930.64	H20.9.11
21	論文式試験の各科目において、素点の25%点（公法系科目・刑事系科目は50点、民事系科目は75点、選択科目は25点）以上の成績を得た者のうち、短答式試験の得点と論文式試験の得点による総合評価の総合点785点以上の2,043人を合格者とする	1197.94	376.83	767.04	H21.9.10
22	論文式試験の各科目において、素点の25%点（公法系科目・刑事系科目は50点、民事系科目は75点、選択科目は25点）以上の成績を得た者のうち、短答式試験の得点と論文式試験の得点による総合評価の総合点775点以上の2,074人を合格者とする	1191.92	432.29	744.00	H22.9.9
23	論文式試験の各科目において、素点の25%点（公法系科目・刑事系科目は50点、民事系科目は75点、選択科目は25点）以上の成績を得た者のうち、短答式試験の得点と論文式試験の得点による総合評価の総合点765点以上の2,063人を合格者とする	1159.30	404.91	738.91	H23.9.8
24	論文式試験の各科目において、素点の25%点（公法系科目・刑事系科目は50点、民事系科目は75点、選択科目は25点）以上の成績を得た者のうち、短答式試験の得点と論文式試験の得点による総合評価の総合点780点以上の2,102人を合格者とする	1201.22	430.20	761.08	H24.9.11
25	論文式試験の各科目において、素点の25%点（公法系科目・刑事系科目は50点、民事系科目は75点、選択科目は25点）以上の成績を得た者のうち、短答式試験の得点と論文式試験の得点による総合評価の総合点780点以上の2,049人を合格者とする	1180.52	431.61	760.20	H25.9.10
26	論文式試験の各科目において、素点の25%点（公法系科目・刑事系科目は50点、民事系科目は75点、選択科目は25点）以上の成績を得た者のうち、短答式試験の得点と論文式試験の得点による総合評価の総合点770点以上の1,810人を合格者とする	1173.00	426.95	751.16	H26.9.9

注 平成20年以前と平成21年以降とは、総合点の算出方法が異なる。

平成20年以前：短答式得点＋論文式得点×1400/800

平成21年以降：短答式得点×1/2＋論文式得点×1400/800

法務省HP 「司法試験の結果について」（各年）より作成

平成26司法試験法科大学院等別合格者数等(合格率順)

	出願者	受験予定者	受験者	短答式試験の合格に必要 な成績を得た者	最終合格者数	合格率
予備試験合格者	251	251	244	243	163	66.80%
京都大法科大学院	270	269	245	210	130	53.06%
東京大法科大学院	351	348	304	247	158	51.97%
一橋大法科大学院	140	140	136	110	64	47.06%
慶應義塾大法科大学院	367	365	336	274	150	44.64%
大阪大法科大学院	155	153	137	109	55	40.15%
早稲田大法科大学院	533	532	489	381	172	35.17%
中央大法科大学院	519	518	475	382	164	34.53%
千葉大法科大学院	92	92	84	55	26	30.95%
神戸大法科大学院	153	152	143	102	44	30.77%
東北大法科大学院	177	176	159	121	42	26.42%
愛知大法科大学院	31	30	27	21	7	25.93%
創価大法科大学院	81	79	70	43	18	25.71%
北海道大法科大学院	178	177	161	106	41	25.47%
首都大東京法科大学院	106	106	96	65	22	22.92%
九州大法科大学院	195	187	162	107	37	22.84%
名古屋大法科大学院	150	149	133	96	30	22.56%
上智大法科大学院	194	194	158	113	31	19.62%
横浜国立大法科大学院	114	114	93	58	18	19.35%
岡山大法科大学院	83	83	72	36	13	18.06%
大阪市立大法科大学院	120	120	109	73	19	17.43%
明治大法科大学院	432	428	365	229	63	17.26%
南山大法科大学院	71	70	61	32	9	14.75%
筑波大法科大学院	85	84	68	41	10	14.71%
同志社大法科大学院	213	209	182	104	26	14.29%
鹿児島大法科大学院	30	30	28	12	4	14.29%
成蹊大法科大学院	136	134	101	55	14	13.86%
金沢大法科大学院	52	52	45	26	6	13.33%
関東学院大法科大学院	31	31	23	10	3	13.04%
中京大法科大学院	26	26	23	14	3	13.04%
山梨学院大法科大学院	53	52	47	23	6	12.77%
香川大法科大学院	33	33	24	13	3	12.50%
立教大法科大学院	165	162	137	69	17	12.41%
立命館大法科大学院	296	294	266	136	33	12.41%
信州大法科大学院	50	50	43	26	5	11.63%
法政大法科大学院	208	197	181	91	21	11.60%
広島大法科大学院	115	108	95	50	11	11.58%
学習院大法科大学院	113	113	104	67	12	11.54%
琉球大法科大学院	36	33	26	17	3	11.54%
広島修道大法科大学院	51	51	44	26	5	11.36%
日本大法科大学院	237	234	199	98	22	11.06%
大阪学院大法科大学院	57	57	46	17	5	10.87%
新潟大法科大学院	59	59	48	22	5	10.42%
関西大法科大学院	208	206	183	103	19	10.38%
近畿大法科大学院	59	59	49	21	5	10.20%
静岡大法科大学院	37	37	30	18	3	10.00%
甲南大法科大学院	95	91	74	41	7	9.46%
関西学院大法科大学院	184	183	155	94	14	9.03%
東北学院大法科大学院	44	44	36	21	3	8.33%
龍谷大法科大学院	121	121	105	47	8	7.62%
熊本大法科大学院	49	49	43	32	3	6.98%
白鷗大法科大学院	38	38	29	15	2	6.90%
青山学院大法科大学院	57	54	44	21	3	6.82%
京都産業大法科大学院	53	52	45	13	3	6.67%
國學院大法科大学院	73	73	63	27	4	6.35%
明治学院大法科大学院	129	122	98	44	6	6.12%
大東文化大法科大学院	80	79	66	25	4	6.06%
神戸学院大法科大学院	42	42	33	16	2	6.06%
専修大法科大学院	147	146	131	68	7	5.34%
久留米大法科大学院	47	47	38	16	2	5.26%
福岡大法科大学院	49	49	39	20	2	5.13%
北海学園大法科大学院	51	51	42	20	2	4.76%
獨協大法科大学院	81	81	66	26	3	4.55%
桐蔭横浜大法科大学院	122	119	90	28	4	4.44%
名城大法科大学院	83	81	68	31	3	4.41%
駒澤大法科大学院	53	53	46	19	2	4.35%
東海大法科大学院	66	65	56	15	2	3.57%
東洋大法科大学院	64	64	56	21	2	3.57%
駿河台大法科大学院	108	108	85	26	2	2.35%
西南学院大法科大学院	60	60	50	27	1	2.00%
大宮法科大学院大学	130	128	105	45	2	1.90%
愛知学院大法科大学院	34	34	32	15	0	0.00%
神奈川大法科大学院	46	46	40	27	0	0.00%
島根大法科大学院	24	23	21	8	0	0.00%
姫路獨協大法科大学院	12	12	8	0	0	0.00%
総計	9255	9159	8015	5080	1810	22.58%

各法科大学院の入学定員及び実入学者数の推移

(平成26年6月末現在)

累積合格率	大学名	入学定員									実入学者数								備考		
		H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27 予定	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26			
											対前年度 増減	対前年度 増減	対前年度 増減	対前年度 増減	対前年度 増減	対前年度 増減	対前年度 増減	対前年度 増減			
80.1%	一橋大学	100	100	100	85	85	85	85	85	85	0	▲15	104	100	103	88	87	88	87	88	
76.9%	東京大学	300	300	300	240	240	240	240	240	240	0	▲60	296	296	274	229	228	229	232	223	
76.3%	慶応義塾大学	260	260	260	260	230	230	230	230	230	0	▲30	259	235	248	235	229	230	216	199	
76.3%	京都大学	200	200	200	160	160	160	160	160	160	0	▲40	203	208	206	186	159	170	162	161	
70.1%	神戸大学	100	100	100	80	80	80	80	80	80	0	▲20	99	95	97	83	85	84	84	77	
68.4%	中央大学	300	300	300	300	270	270	270	270	270	0	▲30	276	321	291	271	271	247	202	238	
67.2%	千葉大学	50	50	50	40	40	40	40	40	40	0	▲10	50	47	41	41	44	44	47	44	
62.5%	首都大学東京	65	65	65	65	52	52	52	52	52	0	▲13	66	65	63	63	47	52	50	56	
61.7%	北海道大学	100	100	100	80	80	80	80	80	50	▲30	▲50	106	94	93	76	78	72	63	43	
61.2%	愛知大学	40	40	40	40	30	30	30	30	20	▲10	▲20	43	20	28	35	19	8	11	11	
61.1%	大阪大学	100	100	100	80	80	80	80	80	80	0	▲20	124	95	99	82	86	84	91	80	
58.3%	名古屋大学	80	80	80	70	70	70	70	70	70	0	▲10	83	83	91	65	84	68	63	61	
57.4%	早稲田大学	300	300	300	300	270	270	270	270	230	▲40	▲70	276	284	275	257	261	263	244	179	
53.8%	東北大学	100	100	100	80	80	80	80	80	50	0	▲50	112	103	102	79	77	58	35	43	
51.4%	大阪市立大学	75	75	75	60	60	60	60	60	60	0	▲15	76	71	74	54	58	55	45	15	
48.1%	九州大学	100	100	100	80	80	80	80	70	45	▲25	▲55	101	103	99	83	79	71	50	34	
47.7%	明治大学	200	200	200	170	170	170	170	170	170	0	▲30	240	178	175	296	100	131	137	50	
46.4%	上智大学	100	100	100	100	90	90	90	90	60	▲30	▲40	102	117	109	95	93	80	74	49	
45.8%	同志社大学	150	150	150	120	120	120	120	120	70	▲50	▲80	133	151	136	114	93	54	40	47	
42.7%	学習院大学	65	65	65	50	50	50	50	50	30	▲20	▲35	53	56	49	51	49	45	25	24	
42.3%	南山大学	50	50	50	50	40	40	40	30	30	0	▲20	47	64	36	27	26	32	14	6	
42.1%	岡山大学	60	60	60	45	45	45	45	30	30	▲15	▲30	54	58	51	37	32	36	25	17	
42.0%	山梨学院大学	40	40	40	35	35	35	30	20	15	▲5	▲25	43	41	21	19	19	12	8	11	
41.5%	広島大学	60	60	60	48	48	48	48	48	36	▲12	▲24	62	54	58	44	44	29	27	21	
41.1%	創価大学	50	50	50	35	35	35	35	30	30	0	▲20	53	50	41	32	35	28	23	25	
40.7%	立命館大学	150	150	150	150	130	130	130	100	100	0	▲50	148	146	139	133	107	87	57	42	
40.3%	関西学院大学	125	125	125	125	100	100	100	70	70	0	▲55	146	85	135	81	90	46	34	29	
40.1%	横浜国立大学	50	50	50	40	40	40	40	25	25	▲15	▲25	59	50	50	42	43	42	29	19	
39.5%	金沢大学	40	40	40	25	25	25	25	25	15	▲10	▲25	39	38	19	16	18	23	20	8	
38.1%	福岡大学	50	50	30	30	30	30	30	20	20	0	▲30	49	35	31	22	17	11	7	8	
36.4%	中京大学	30	30	30	30	25	25	25	25	20	▲5	▲10	34	23	23	10	4	13	9	8	
36.3%	立教大学	70	70	70	70	65	65	65	50	50	0	▲20	67	65	75	67	69	50	33	30	
35.9%	成蹊大学	50	50	50	50	45	45	45	45	30	▲15	▲20	56	53	52	41	49	30	31	15	
35.8%	法政大学	100	100	100	100	80	80	80	60	60	0	▲40	97	80	87	74	60	63	33	18	
33.7%	関西大学	130	130	130	130	100	100	100	40	40	0	▲90	142	136	128	101	54	40	28	27	
33.4%	専修大学	60	60	60	60	55	55	55	55	55	0	▲5	61	61	47	61	50	41	29	19	
32.6%	北海学園大学	30	30	30	30	25	25	25	25	18	▲7	▲12	33	27	20	19	22	15	8	3	
32.5%	琉球大学	30	30	30	22	22	22	22	22	18	▲6	▲14	29	32	29	21	11	15	14	12	
32.1%	新潟大学	80	80	80	35	35	35	20	20	20	▲20	▲60	53	45	29	22	20	5	5	1	427年度より学生募集停止予定
31.1%	名城大学	50	50	50	40	40	40	40	40	25	▲15	▲25	54	62	50	37	35	16	9	5	427年度より学生募集停止予定
30.4%	広島修道大学	50	50	50	30	30	30	30	30	30	▲30	▲50	43	37	27	23	8	15	9	5	
29.8%	甲南大学	60	60	60	50	50	50	50	26	26	0	▲34	71	68	49	36	21	24	13	15	
28.7%	熊本大学	30	30	30	22	22	22	22	16	16	0	▲14	28	25	35	19	16	11	9	8	
28.7%	近畿大学	60	60	60	40	40	40	40	30	30	0	▲30	48	42	23	22	19	6	16	6	
26.6%	筑波大学	40	40	40	38	36	36	36	36	36	0	▲4	43	40	40	36	36	35	27	37	
26.6%	青山学院大学	60	60	60	50	50	50	50	35	35	0	▲25	44	40	33	29	24	11	19	12	
26.0%	神奈川大学	50	50	50	35	35	35	25	25	16	▲9	▲34	49	43	20	17	13	8	6	2	
25.9%	關東学院大学	80	30	30	30	30	25	25	23	23	▲23	▲60	33	24	16	16	14	4	6	6	427年度より学生募集停止予定
25.6%	西南学院大学	50	50	50	35	35	35	35	20	20	▲15	▲30	64	40	36	33	19	17	16	11	
25.3%	東洋大学	50	50	50	40	40	40	40	20	20	0	▲30	48	55	30	9	9	8	10	8	
24.5%	静岡大学	30	30	30	20	20	20	20	20	20	0	▲10	26	34	23	13	10	8	8	3	
24.3%	白鷲大学	30	30	30	25	25	20	20	16	16	▲16	▲30	32	23	16	10	8	5	6	4	427年度より学生募集停止予定
23.4%	駒澤大学	50	50	50	50	45	36	36	36	36	0	▲14	52	47	33	28	15	9	7	8	
23.1%	日本大学	100	100	100	100	80	80	80	60	60	0	▲40	98	92	105	95	64	34	29	27	
23.0%	明治学芸大学	80	80	80	60	60	60	60	60	60	▲80	▲72	66	57	48	29	5	2	2	2	425年度より学生募集停止
23.0%	香川大学	30	30	30	20	20	20	20	20	20	▲20	▲30	30	29	15	18	10	6	6	3	427年度より学生募集停止予定
22.7%	鳥取大学	30	30	30	20	20	20	20	20	20	▲20	▲30	30	30	18	11	10	3	2	3	427年度より学生募集停止予定
20.0%	東北学院大学	50	50	50	30	30	30	30	30	30	▲50	▲35	33	18	14	8	2	4	2	4	426年度より学生募集停止
19.1%	桐蔭横浜大学	70	70	70	60	60	60	50	50	30	0	▲40	69	70	53	41	38	20	15	9	
18.9%	大宮商科大学	100	100	100	70	70	70	70	70	70	▲100	▲68	77	47	43	27	11	2	2	2	425年度より学生募集停止
18.9%	久留米大学	40	40	40	30	30	30	30	15	15	▲15	▲40	33	25	17	15	11	6	3	2	427年度より学生募集停止予定
18.4%	獨協大学	50	50	50	40	40	40	40	30	30	▲18	▲50	53	40	18	7	9	9	6	6	427年度より学生募集停止予定
17.8%	神戸学院大学	60	60	60	35	35	35	35	35	35	▲60	▲36	33	30	8	9	2	2	2	2	425年度より学生募集停止
17.1%	信州大学	40	40	40	18	18	18	18	18	18	▲18	▲40	30	40	17	17	19	18	10	9	427年度より学生募集停止予定
16.8%	國學院大学	50	50	50	40	40	40	40	30	25	▲10	▲35	49	49	31	25	16	11	13	8	
16.4%	龍谷大学	60	60	60	48	48	48	48	48	48	▲60	▲60	66	65	61	32	24	5	2	2	425年度より学生募集停止
14.4%	大東文化大学	50	50	50	40	40	40	40	40	40	▲40	▲50	48	51	41	27	33	24	12	12	427年度より学生募集停止予定
13.7%	東海大学	50	50	50	40	40	40	40	30	30	▲30	▲50	51	39	21	5	15	11	4	1	427年度より学生募集停止予定
13.3%	龍谷大学	60	60	60	30	25	25	25	25	25	▲25	▲60	58	51	31	10	31	26	15	4	427年度より学生募集停止予定
13.1%	愛知学院大学	35	35	35	35	25	25	25	20	20	0	▲15	33	34	16	10	4	6	8	2	
12.2%	京都産業大学	60	60	60	40	40	40	32	32	18	0	▲42	64	44	19	7	4	12	9	7	
11.7%	鹿児島大学	30	30	30	15	15	15	15	15	15	▲15	▲30	30	25	14	9	7	5	4	3	427年度より学生募集停止予定

2012（平成24）年7月6日

民主党政策調査会

会長 前原 誠 司 殿

法曹養成制度改革に関する答申

法曹養成制度検討P T

座 長 高 木 義 明

事務局長 前 川 清 成

第1 問題の所在

1 司法試験合格率の低迷と志望者の激減（司法試験合格前）

- ① 昨年8月、旧P Tが「中間とりまとめ」においても確認した通り、小泉内閣が推進した「司法制度改革」においては、法科大学院修了者の7、8割が「新司法試験」に合格することを想定していたが（平成13年6月12日、司法制度改革審議会意見書P. 67）、法科大学院における教育内容は司法試験合格に対して、十分な成果を上げておらず、この結果、司法試験合格率は25.4%（平成22年度）、23.5%（平成23年度）と低迷している。

さらに、法科大学院74校のうち平成22年度は17校（約23%）、同23年度は28校（約38%）においては、その修了者の司法試験合格率が1割に満たない。

- ② これに伴い、法科大学院志願者数も初年度である平成16年度は7万2800人、志願倍率13.0倍に達したものの、平成23年度は2万2927人、志願倍率5.1倍、志願者数において約4分の1、志願倍率において約3分の1程度にまで落ち込んでいる。

法曹を志す者がこのように減少する傾向が続くならば、「高度の専門的な法的知識を有することはもとより、幅広い教養と豊かな人間性を基礎に十分な職業倫理を身に付け、社会の様々な分野において厚い層をなして活躍する法曹を獲得する」（上記司法制度改革審議会意見書P. 11）ことは到底不可能になってしまう。

2 「二回試験」の不合格者激増（司法試験合格後）

法曹資格を取得するには、司法試験合格後、司法修習を経て、「考試」、いわゆる「二回試験」に合格しなければならない。

旧司法試験の合格者500人時代、その不合格者は毎年1、2名程度に過ぎなかった。

ところが、法科大学院修了者の第1期生である新60期においては1055名中76名が不合格となり、その後も新61期は113名、新62期は75名、新63期は90名、新64期は56名と、法科大学院創設以前に比して激増している。

3 早急な改革の必要性

このように、「司法制度改革」の意図した「法科大学院を中核とした法曹養成制度」が課題を抱えていることは明らかであり、早急に、抜本的な改革に着手しなければならない。

P Tにあつては、昨年11月以降、既に15回のP T（2回の法務部門、文部科学部門との合同会議を含む）、4回の役員会を開催し、さらに鹿児島大学、日本大学、中央大学の各法科大学院を視察する等、精力的に作業を進めてきた（委細は別紙報告書をご参照願いたい）。

これまでの議論を整理した上で、差し迫った課題に関して、下記の通り直ちに実現可能であり、かつ、効果が期待できる施策を取りまとめたので、政府及び与党一体として、速やかに着手し、実行されるよう、強く要請す

る。

なお、司法試験合格者数等、中長期的な検討を要する課題に関しては、取りまとめには至らなかった。

第2 予備試験改革

1 結論

- ① 予備試験の合格率を相当程度に高めること。
- ② 出題（法律科目）は常識的、基本的な範囲に留めること。
- ③ 一般教養試験を廃止し、あるいは大学の一般教養課程の修了をもって免除すること。

2 理由

① 予備試験の合格率

(1) 予備試験の位置付け

まず改革すべきは「予備試験」である。

法科大学院進学者に対する奨学金制度は充実しつつあるものの、奨学金の実質は利用者にとってローンであり、仮に司法試験に合格できなかった場合には、法科大学院時の奨学金の返済が大きな負担となってしまう。したがって、司法試験合格率の低迷と相まって、法科大学院の高額な学費は法曹志願者に対して法科大学院進学への多大な萎縮効果を与えている。

司法制度改革審議会意見書は経済的その他理由で法科大学院進学が困難な者に対して司法試験受験のチャンスを与えるため、予備試験を設けるよう提言した（上記司法制度改革審議会意見書P. 73）。

さらに今日、経済的格差の拡大が指摘されており、民主党も格差の

「世襲」を許さないことを政策目標に掲げている。

(2) 予備試験の合格率

平成23年に、初めて予備試験が実施されたところ、その合格率は僅かに1.79%と、合格者500人時代の旧司法試験合格率よりも低かった。

修了者の7、8割が司法試験に合格するとされた法科大学院修了者でさえ、その合格率は5.65%しかなかった。その結果、予備試験は極めて「狭き門」となってしまい、経済的に恵まれない者に対してもチャンスを与えるという、予備試験の本来の趣旨が達成できていないことは明らかであり、予備試験のあり方全般にメスを入れ、とりわけ合格率は相当程度に高めるべきである。

(3) 短答式試験合格率の比較

平成24年度の司法試験では8387名が受験し、短答式試験には5339名が合格したので、全体としての合格率は63.6%であった。

これに対して、予備試験合格者は85名が受験し、84名が合格しており、合格率は98.8%であった。

すなわち、短答式試験合格率を比較しても、予備試験を極めて「狭き門」としてしまったことは明白である。

(4) 結論

このように、平成23年度の予備試験合格率があまりにも低かったことは明らかであり、よって、1①の通り法務省は予備試験の合格率を相当程度に高めるべきである。

② 予備試験問題の見直し

(1) 法律科目

予備試験は司法試験を受けようとする者が法科大学院修了者と同等の学識等を有するか判定するための試験に過ぎず（司法試験法第5条第1項）、法曹としての基本的な資質を問う試験でもない。法曹としての基本的な資質を問うのは司法試験である。

予備試験は司法試験の受験資格を付与するに過ぎない。したがって、1②の通り法務省は、予備試験の出題を常識的、基本的な範囲に留めるべきである。

(2) 一般教養（司法試験法の改正）

一般教養問題の出題範囲は広範に亘っており、遙かに一般教養の範囲を逸脱しており、受験者に対して過重な負担を課している。

一般教養問題にて何を評価しようとしているか、極めて疑問である。したがって、1③の通り一般教養に関しては予備試験から廃止し、あるいは大学の一般教養課程の修了者は免除すべきである。

第3 法科大学院に対する公的支援の見直し

1 結論

- ① 法科大学院に対する公的支援見直しの効果を見定めると同時に、見直しの指標に定員の充足状況を追加すること。
- ② 見直し指標に該当する法科大学院については、法務省、最高裁判所からの教員の派遣を取り止めること。

2 理由

① 文部科学省の取り組み

平成22年9月、文部科学省は、中央教育審議会の提言を受けて、深刻な課題を抱える法科大学院の自主的、自立的な組織見直しを促進するため

に、下記基準の両方に該当する法科大学院については公的支援を見直すことを決定し、平成24年度から実施している。既に大宮法科大学院大学、大東文化大学、東海大学、明治学院大学、関東学院大学、桐蔭横浜大学の6校がその対象となった。

(指標1) 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

(指標2) 前年度までに㉞、㉟のいずれかに該当する状況が3年以上継続

㉞ 司法試験の合格率が全国平均の半分未満

㉟ 直近修了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が全国平均の半分未満

② 効果の見極めと、厳格化

①記載の通り合計6校が公的支援見直しの対象となり、大宮法科大学院大学と桐蔭横浜大学においては両校の法科大学院を統合し、明治学院大学においては法科大学院を廃止することを決定する等、既に3校が法科大学院の自主的、自立的な組織見直しに着手している。

また、公的見直しの対象ではないが、指標2㉞に該当する神戸学院大学、駿河台大学は、新生の募集を停止する自主的組織見直しに着手している。

については、とりわけ十分な教育を実施することができない法科大学院が、真摯にその組織見直しに取り組むよう、引き続き、公的支援見直しの効果を見定めなくてはならない。

同時に、法科大学院が見直しの対象となることを回避するために意図的に合格者数を絞り込むことも想定されるので、①記載の指標に加えて、定員の充足状況を指標に追加することも検討すべきであろう。

③ 裁判官、検察官派遣の取り止め

法科大学院への裁判官及び検察官その他一般職の国家公務員の派遣に関する法律に基づき、最高裁判所及び法務省は法科大学院へ実務家教員として裁判官、検察官を派遣している。平成24年6月1日時点において、58法科大学院に75名の裁判官、43の法科大学院へ28名の検察官が派遣されている。

については、法科大学院の自主的、自立的な組織見直しを促進するのであれば、財政的支援だけでなく、上記人的支援も見直すべきである。1②に指摘したように、上記指標に該当する法科大学院については、最高裁判所及び法務省は裁判官、検察官の派遣を取り止めるべきである。

第4 法科大学院における教員資格の見直し

1 結論

- ① 早急に実務家教員の割合を「3割以上」に引き上げること。
- ② 引き上げの効果や教員確保の状況等を見定めた上で、さらに、実務家教員の割合を引き上げること。

2 理由

法科大学院は、法曹養成に特化した実践的な教育を行うことが予定されており（前記司法制度改革審議会意見書P. 64）、それ故に、その教員に関しても「実務法曹や実務経験者等の適切な参加を得る」ことを予定し（同P. 64）、「将来的に、少なくとも実定法科目の担当者については、法曹資格を持つことが期待」されていた（同P. 68）。

ところが、文部科学省においては、専門職大学院における実務家教員の割合を「3割以上」と定めていたが、法科大学院に限って「2割以上」に緩和

している（平成15年3月31日、文部科学省告示第53号）。

法科大学院は研究者養成を目的とする従来の大学院ではなく、実務家養成を目的とする以上、その教員の相当割合は現に司法試験に合格し、その後実務を経験して、実務を熟知する者によって占められるべきであろう。

については、まずは、早急に実務家教員の割合を「3割以上」に引き上げ、その効果や教員確保の状況等を見定めた上で、さらに、その割合を引き上げるべきである。

第5 回数制限

1 結論

引き続き検討を続けること。

2 理由

現在、法科大学院修了後5年間のうちに3回に限って司法試験受験が認められているが、一方において、法科大学院修了5年後の司法試験合格率は平成22年度において4%、平成23年度においては3.2%に過ぎない。法曹関係に不向きな者に対して、今以上に長期間の受験を認めることは、再スタートのチャンスを奪う結果となりかねない。

他方、第1の通り司法試験合格率の低迷が法曹志願者の激減を招いているところ、仮に司法試験受験資格を法科大学院修了後5年間のうちに5回に緩和した程度でも合格率が一時的に1割を切ってしまう、その結果、より一層法曹志願者の減少に拍車を掛けると予想される。

回数制限については、法科大学院構想と密接な関連があることから、法科大学院全般の見直しと併せて検討されるべきである。

第6 最後に（早急に着手する必要性）

第1に述べた通り現行法曹養成制度は深刻な課題を抱えている。これら問題への対処を先送りしたならば、志を抱く若者らの「法学部離れ」、「司法試験離れ」をさらに加速してしまい、司法は次世代を支える人材を確保するが困難になってしまう。

中長期的な課題に関しては「法曹養成制度に関するフォーラム」等においてさらに検討を続けるとしても、本答申第2ないし第4に記載した諸改革については、「法曹養成制度に関するフォーラム」等における検討が終わるのを待つことなく、直ちに着手されるよう、念のため申し添える。