

6 教育・資格改革

(1) 教育・研究分野

豊かで創造性溢れる国づくりを進めるためには、その基盤となる教育の再生・質の向上を図ることが喫緊の課題である。

各種調査において学力低下に歯止めがかかっていない現実が明らかとなっている中においては、児童生徒が、その能力・適性に応じて、真に等しく多様な教育サービスを楽しむ環境の更なる整備が欠かせない。

ただ、学校教育の成果は教員の資質と熱意に負うところが極めて大きく、また多様な教育サービスを楽しむ真の環境は、初等・中等・高等教育全般にわたる学校教育活動において、教員と学習者が真に向き合うことで、教員にとっては「教える喜び」、学習者にとっては「学ぶ喜び・わかる喜び」を、相互に実感しながら信頼関係を築き、高めあい成長していくことから生まれ、その結果、学校教育が多様化・活性化すると考える。

したがって、教員と学習者が真に向き合い、切磋琢磨できる環境を整備するために、学習者本位の視点から教育システムを再構築し、学習者の評価を確実に踏まえた上で、学校運営における学校自身の改善・創意工夫を生み出す継続的な挑戦を促し、学習者が満足する教育が効率的に提供される仕組み作りをすることが求められる。

また、グローバル化に伴い競争が激化する中であって、我が国が持続的な成長を遂げていくためには、高等教育や研究の充実を通じて、世界トップクラスの学力水準を確保し、知力を強化していく取組が急務である。国公立の別を問わない競争環境を整備し、大学が行う教育や研究の質を高め、産業界はもとより官界、法曹界、学界等の実社会から高い評価が得られる有為な人材を数多く輩出していく改革が求められており、高等教育や競争的研究資金の配分に関する現行の制度・運用を更に改善していくべきである。

教育・研究それぞれの質の向上に向け、大学独自の努力を促す観点から、公費の配分方法を大学の努力と成果に応じて公平で効率的に運営し、その結果、研究成果の期待値が最大、つまり社会的にも最大限の効果をもたらすようなものとする必要がある。

① 学習者本位の教員の在り方

学校教育の成果は教員の資質と熱意に負うところが極めて大きく、本来最も尊重すべき児童生徒・保護者との関係の中で、教員が切磋琢磨し、資質と熱意を維持向上させていく仕組みが必要である。

採用選考段階では、教員養成大学を卒業するなどして教員免許状を取得した者が必ずしも優秀な教員ではないにも関わらず、教員採用選考の対象は事実上、教員免許状を有している者に限定されている実態にあり、当会議が把握している複数の教育委員会の実態を見る限り、「看護」、「福祉」及び「工業」など一部教科等で限定的に活用

されているに過ぎない。

教員としての適格性は、養成過程のみではなく、実践を通じて確認され培われていくものであることから、採用候補者の属する大学や教員免許状の有無にこだわらず、特別免許状を積極的に活用することにより、社会での豊富な経験を持つ者や特定分野に秀でた能力を有する者を含め多様な人材に門戸を開放し、世の中から広く人材を募ることが、教員の資質向上にとって極めて効果的な施策である。

内閣府「教育委員会アンケート(平成19年10月)」では、「特別免許状等の授与を前提とした採用選考を実施していない」の割合は65%を超え、また特別免許状等の授与を前提とした採用選考について「今後についても実施する予定はない」あるいは「現時点ではわからない」を合計すると80%を超えるという結果が出ており、現状では特別免許状等の授与を前提とした採用選考は極めて低水準にとどまっている。したがって、特別免許状の活用を促すため、採用権限を有する教育委員会が自主的に数値目標等を定め、採用を実施していくべきである。

また、教職大学院の修了者の採用・処遇については、教員としての一定以上の資質を備えているとの先験的な前提に立って、制度的に大学学部卒業者や一般大学院修了者等と異なる措置を講じることは適切ではなく、修了者の実績等を踏まえ、選考の公平性を確保することが必要である。

しかし、①「教育振興基本計画について(答申)」の中で、「教職大学院の整備・活用や、教職大学院等と教育委員会との連携を促す」と記述されており、教職大学院の修了者の採用・処遇における公平性の確保を阻害する可能性があること、②教職大学院との連携の一環として、例えば、教員採用試験における一部科目免除を検討している一部の教育委員会があること、③アンケート結果より教育委員会における教職大学院修了者の採用・処遇の方針が明確でないことから、当会議として、選考の公平性を確保できるよう引き続き取り組んでいく。

図表6-(1)-①

○ 低水準にとどまる特別免許状等の授与を前提とした採用選考

特別免許状等の授与を前提とした採用選考

実施した	実施していない
26.7% (▲1.0%)	66.7% (▲3.5%)

特別免許状等の授与を前提とした採用選考を

「実施していない」都道府県教育委員会の今後の予定

実施する予定はない	現時点ではわからない
15.9% (▲2.3%)	68.2% (▲1.5%)

特別免許状等の授与を前提とした採用選考の際

免許状未取得者も応募できる旨の周知

実施している	実施していない
30.0% (+2.3%)	70.0% (▲2.3%)

- 「特別免許状等の授与を前提とした採用選考を実施していない」の割合は65%を超える。
- 特別免許状等の授与を前提とした採用選考について「今後についても実施する予定はない」あるいは「現時点ではわからない」を合計すると80%を超える。
- 「採用選考実施の際に、免許状未取得者も応募できる旨を志願者に周知徹底していない」も70%にのぼる。

(備考) 1. 内閣府「教育委員会アンケート(平成19年10月)」により作成。

2. 表中の()は昨年度比

図表6-(1)-②

○ 明確ではない教職大学院修了者の採用・処遇の方針

教職大学院修了者の採用方針

一般大学院修了者と同等にしたい	現時点ではわからない
23.3% (▲6.5%)	73.3% (+5.2%)

教職大学院修了者の採用後の処遇

一般大学院修了者と同等	現時点ではわからない
35.0% (+5.2%)	65.0% (▲5.2%)

- 採用方針について「一般大学院修了者と同等にしたい」の割合は前年より減少。
- 一方で、採用後の処遇については、「処遇は一般大学院修了者と同等にする」は約35%、「現時点ではわからない」が約65%、「処遇は一般大学院修了者より高める」という回答は無かった。

(備考) 1. 内閣府「教育委員会アンケート(平成19年10月)」により作成。

2. 表中の()は昨年度比

② 学校選択制の普及促進

児童生徒が真に等しく、その能力・適性に応じた教育サービスを受ける機会を与えられるようにするためには、学習者本位の教育を実現する必要がある。このためには、学習者が満足する教育が効率的に提供される仕組みとして、学校選択制の普及促進が重要であると考えらる。

学習者が多様な選択肢の中から学習者のニーズに合った教育を自由を選べる機会を拡大することを通じて、「学習者に選ばれる学校」を目指して、学校運営における学校自身の創意工夫・切磋琢磨を促し、教育の質及び多様性の向上に繋げる必要がある。

教育委員会アンケートにおいて、学校選択制未導入の理由として、「学校と地域の連携が希薄になる恐れがある」ことを理由の1つとして回答した市区教育委員会が7割を超えている。具体的内容は、学校協議会に町会や商店街が関わっていること、防災訓練の際に学校敷地を地元に貸し出していること、地元の祭りなどのイベントについて学校にも

連絡があり、神輿などへの参加が募られることなどが想定される。しかし、学校が地域と連携し、学校が地域住民等から誇りに思われ、学校運営に際して地域住民等からの協力を得られることは意味があり、地域住民等にとっても学校施設を柔軟に使用できるようなことは、有益なことであると考えられる。そして、学習者に支持される学校づくりを学校当局と地域が連携して行うことこそ学校選択制の趣旨にかなうことであり、この観点からみれば、学校選択制と地域の連携は排除の関係にあるのではなく、むしろ補完関係にあると考えるべきである。

現状では学校選択制を導入している教育委員会は低水準にとどまっているが、選択や評価を通じて特色ある学校づくりが推進でき、保護者の学校教育への関心が高まり、児童生徒が自分の個性に合った学校で学ぶことができるようになるなど、学校選択制は学習者本位の教育を実現する大きな手段であることから、更なる拡大につなげていく必要がある。

また、「(1)いじめへの対応、(2)通学の利便性などの地理的な理由、(3)部活動等学校独自の活動等」についてはどの市町村においても就学校の変更が認められてよいとの文科省見解が示されているにもかかわらず、その運用についてはまだ十分に徹底されているとは言い難い。特に「(1)いじめへの対応」の場合には、いじめられている児童生徒の立場に立って適切に対応することが重要である。

したがって、これらの3つの理由に該当したことにより保護者から就学校変更の申し立てがあった場合は就学校指定時・在学中にかかわらず変更が認められてよいことについて分かり易く更に周知徹底を図る必要がある。

図表6-(1)-③

○ 低水準にとどまる学校選択制の導入

導入状況	小学校	中学校
導入済み	14.2% (▲0.7%)	16.6% (+1.0%)
検討中	9.8% (▲8.2%)	9.0% (▲9.1%)
未導入かつ 未検討	75.3% (+9.2%)	73.3% (+8.0%)

- 学校選択制の導入は低水準にとどまっている。
- 導入した教育委員会において、導入して良かった点として挙げられている主な項目
 - 「保護者の学校教育への関心が高まった」 【小学校 57.0% 中学校 50.5%】
 - 「選択や評価を通じて特色ある学校づくりが推進できた」 【小学校 45.2% 中学校 45.9%】
- 導入を検討している教育委員会において、検討中の理由として挙げられている主な項目
 - 「選択や評価を通じて特色ある学校づくりが推進できる」 【小学校 48.4% 中学校 52.5%】
 - 「保護者の学校教育への関心が高まる」 【小学校 37.5% 中学校 42.4%】
- 未導入の教育委員会において、未導入の理由として挙げられている主な項目
 - 「学校と地域の連携が希薄になる恐れがある」 【小学校 77.1% 中学校 74.0%】
 - 「学校の施設・設備の面から、全ての希望には沿えない恐れがある」 【小学校 61.9% 中学校 61.9%】

小学校・中学校での導入状況を、人口30万人以上・未満で分析したところ、「導入済み」の数値に差があらわれた。

人口30万人以上	導入状況	小学校(71市区)	中学校(71市区)
	導入済み	38.9%	44.4%
	検討中	8.3%	6.9%
	未導入かつ未検討	51.4%	47.2%

人口30万人未満	導入状況	小学校(579市区)	中学校(577市区)
	導入済み	11.1%	13.2%
	検討中	9.9%	9.3%
	未導入かつ未検討	78.2%	76.5%

- (備考) 1. 内閣府「教育委員会アンケート(平成19年10月)」により作成。
 2. 表中の()は昨年度比

③ 児童生徒・保護者による学校評価制度・教員評価制度の確立

学習者本位の教育への転換を図るためには、学習者が満足する教育が効率的に提供される仕組みとして、学習者の真の意向を反映した学校・教員評価を実施し、その評価結果を教員及び各教科の授業改善に適切に繋げる仕組みの構築が重要である。

しかし、現在の学校・教員評価制度は学習者の意向を適切に反映するような仕組みになっていない。児童生徒・保護者による学校評価を実施している場合でも、例えば全ての教員の授業をまとめて質問する等、その内容は個別の教員・授業の改善に有効に活用できるようなものとなっていない実態が広く見られる。また、評価者(児童生徒・保護者)の匿名性担保への配慮についても不十分なことが多く、評価者の本当の声が必ずしも反映されない中で実施されているケースもある。内閣府「教育委員会アンケート(平成 19 年 10 月)」では、授業評価・教員評価を行っている学校のうち、学級担任を経由せず、かつ無記名で提出させている割合は、小中ともに概ね 15%にとどまっており、評価者(児童生徒・保護者)の匿名性担保への配慮を行う取組は更に進めるべきと考える。

一方で、ある中学校においては、個別の教員に対し学習者が評価する仕組みを導入した結果、教師の授業改善につながり、生徒の問題行動が減り、全国学力テストでは、国語・数学ともに、全国平均を上回った学校もあることから、モデルケースとして活用する必要がある。

学校教育を受ける権利は、憲法 26 条にも規定された重要な権利であり、これを適切に享受する上で、学習者が学校や教員を評価する仕組みが構築されることは、国民全てにとって普遍的に重要な課題である。人権に関わるような事項について、地方分権の名の下に権利や利益の制約が行われることが妥当でないことは明らかである。

したがって、児童生徒・保護者による教員及び教科単位での授業評価を、評価者の匿名性の担保に配慮した上で実施し、これらの評価結果を教員単位、教科単位、学年単位等で集計の上、適切に公表する必要がある。教員の指導力等の影響を最も受ける児童生徒・保護者の評価を最大限適切に参酌し、条件付採用制度や、継続的に指導力不足とみなされた者について厳格に教壇から退出させる仕組み作りも含め、教員の配置、処遇、研修に反映させることも併せて検討する必要がある。

また併せて全国学力・学校状況調査の結果についても、少なくとも教員、校長、教育委員会が情報を共有し、経年変化の比較や教科ごとの集計分析など調査結果の積極的な活用・分析を通じて、指導計画への反映や校内研修の実施など、学校ごとの教育施策や教員の指導方法の改善に資する資料として活用するとともに適切に公表することが必須である。過去においても、文部科学省からの通知等により周知等がなされているが、教育の現場ではその趣旨が必ずしも浸透していない事例が散見されるので、これらの徹底を図るべきである。

図表6－(1)－④

○ 児童生徒・保護者による学校評価制度は定着しつつあるが、内容・公表状況にはなお課題

実施状況	小学校		中学校	
学校評価全体	95.7%	(+12.1%)	95.1%	(+13.6%)
授業評価	44.9%	(+1.5%)	46.9%	(+2.6%)
個別の教員評価	14.1%	(+0.8%)	12.2%	(▲0.9%)

調査票の 提出先	無記名			記名		
	担任	学校長・ 教育委員会	その他	担任	学校長・ 教育委員会	その他
小学校	59.2% (+9.0%)	15.5% (+0.8%)	6.2% (+0.5%)	9.9% (+5.2%)	2.3% (+0.7%)	1.1% (+0.3%)
中学校	58.8% (+9.7%)	14.2% (▲1.1%)	5.5% (±0.0%)	10.5% (+6.2%)	3.2% (+1.6%)	1.4% (+0.6%)

評価結果の 公表状況	第三者が閲覧 できる形で公表	公表していない が教育委員会 に報告	児童生徒・保護 者に報告	公表も報告もし ていない	その他
小学校	25.3% (+7.3%)	7.9% (▲3.9%)	75.2% (+10.7%)	3.0% (▲3.9%)	5.1% (▲2.0%)
中学校	25.2% (+6.7%)	8.3% (▲3.8%)	72.2% (+11.0%)	4.0% (▲4.1%)	5.4% (▲1.7%)

- 学校全体への評価の実施は、小中ともに95%を超えており、定着しつつある。
- 「教員ごと」「授業ごと」の評価は、低水準にとどまる。
- 授業評価・教員評価を行っている学校のうち、学級担任を経由せず、かつ無記名で提出させている割合は、小中ともに概ね15%にとどまる。
- 評価の公表状況は、「児童生徒・保護者に報告」が小中とも70%を超えているが、「第三者が閲覧できる形で公表」は小中とも約25%にとどまる。

(備考) 1. 内閣府「教育委員会アンケート(平成19年10月)」により作成。

2. 表中の()は昨年度比

④ 教育バウチャー制度

現在の公立学校の教育の公的補助は学級数・教員数等を基準とする機関補助が中心となっており、学校予算の配分には学習者の教育内容・満足度はほとんど無関係であるのが現状で、学習者の評価が反映されないため学校側に改善努力のインセンティブが働きにくい。

教育の質向上のためには、学習者が満足する教育が効率的に提供される仕組みとして、教育の受け手の選択を反映させ、学校側の創意工夫を促し自らの努力で改善を進める仕組み作りが必要である。

教育再生会議においても、現場の自主性を活かすシステムとして、バウチャー的な考え方を取り入れた「学校選択制と児童生徒数を勘案した予算配分による学校改善システム」が提言されているが、実現には至っていない。

学校選択制と児童生徒・保護者による学校評価制度・教員評価制度を実施した上で、更にその結果を児童・生徒数に応じた予算配分にも反映することによって、実質的な予算配分権限を教育の提供側から学習者側に転換することとすれば、学校運営にも規律と緊張感が生まれ、学習者本位の教育の実現にまた一步近づくことができる。

したがって、前述の学校選択制を更に進めて、その結果集まった児童生徒数に応じて公的補助を行う仕組みを導入することが必要と考える。

教育バウチャー制度については、我が国の社会の実態や関連の教育制度等を踏まえ、海外事例の実態把握、その意義・問題点の分析等様々な観点から、当会議として、今後更に積極的な研究・検討を行う。

学習者本位の教育を早期に実現するためにも、期待した政策効果をあげるための周辺の制度整備も含めた、我が国に相応しい制度設計や環境整備の在り方を早急に検討し結論を得る必要がある。

⑤ 国立大学運営費交付金及び私学助成金の配分ルールの見直し

大学の主要目的である教育・研究の質向上に向けて大学独自の努力を促す観点から、公費の配分額を大学の性格等を先験的に定めて決定することは不適切であり、大学の努力と成果に応じたものとする必要がある。

教育と研究それぞれの質の向上を図るため、教育と研究は一体不可分という従来の発想からの脱却を図り、それぞれの特質に応じた評価や公費配分を実施すべきである。その上で、大学自身の自己責任に基づく自発的な努力と選択により経済社会のニーズに応じた特色ある高等教育・研究機関作りを推進すべきである。

このように、大学が切磋琢磨できる競争環境を整備し、教育と研究それぞれの質を高めるとともに、大学の自発性に基づく多様化を図り、それぞれが個性・魅力を発揮していき、その結果、受験生や学生の選択肢の多様化を図るべきである。

具体的には、学生や国民に対する情報提供の観点から、各大学の独自性を損なわないような配慮を行った上で、例えば、教員一人当たりの学生数、校地校舎面積、図書館蔵書数、教員の研究業績等の共通の情報の提出・開示を求める。

教育研究の評価については、文章表現の巧拙によって評価が左右されることなどないよう、このような法人からの根拠資料・データを客観的に把握した上で、これを分析することを評価に含ませる。

上記以外については、当初の目標を低く設定すればその達成が容易となり評価が高くなりかねない仕組みとならないよう、評価の客観性を担保するため、共通の観点も適用する。

その際、「評価に係る業務が国立大学の教職員の過度の負担とならないよう努める」との国立大学法人法案の附帯決議を踏まえ、法人の負担軽減及び評価の効率化に努めていく。

大学の適切な努力を促し公平で効率的な公費配分を実現するためには、各大学の活動を適切かつ厳正に評価した上で、その評価に基づいて配分額を決定するように、平成22年度以降に予定されている国立大学法人の次期中期目標期間における運営費交付金の新たな配分の在り方及び私学助成金の配分ルールを見直す必要がある。

また、上記の前提として大学における会計を教育・研究に分離し、併せて大学の評価についても教育・研究それぞれの努力と成果について厳格に実施する必要がある。ただ、会計を教育・研究に分離するに当たっては、特に人件費については教育・研究への按分のルールが未構築である。だが、諸外国には教育・研究を分離して公的補助を行っている例がある。例えば米国においては、教育は機関補助・研究はプロジェクト補助となっており、また英国においては、教育は学生数に比例した補助・研究は研究スタッフ数と研究評価を勘案した補助となっている。我が国は教育研究一体での配分となっており、諸外国の制度を参考にしながら実情にあった形で制度を構築する必要がある。

⑥ 競争的研究資金の配分ルール改善

組織を対象とした競争的研究資金はさておき、少なくとも学術的成果を目指すものに関しては、優れた研究は組織・機関が行うものではなく、優れた研究者又はそのチームが行うものであることから、制度の特性を踏まえつつ、評価の単位は組織・機関単位ではなく研究者個人又は研究チーム単位とすることが、適正な評価を行う上では重要であると考えます。

優れた研究者を育成・獲得することが大学のインセンティブとして働くようにすることが、大学の意識を変え、優れた研究成果を産み出す源になると考えます。

競争的研究資金の審査・評価に際しては、総合科学技術会議決定等を踏まえ、研究分野や制度の趣旨・目的を踏まえて適切な方法により審査・評価を行う必要がある。競争的研究資金の配分に関しては、本来、研究成果の期待値が最大になり、また社会的にも最大限の効果をもたらすように、継続的に努力していく必要がある。

研究者の自由な発想に基づく研究に関しては、研究業績に対する評価は、専門分野の近い複数の研究者による審査・評価（ピア・レビュー）を行う中で、将来的には民間学術誌の格付けや民間学術団体の厳正な調査に基づく評価などを十分に活用すべきと考えます。競争的研究資金の審査における基準を確立するに当たっては、客観的で反証可能性のある厳正な基準とする。過去の研究実績について、学術誌の格付け、定評のある賞の受賞経験等の客観的指標に関し研究分野の特性を踏まえ定量化を試みつつ、研究者としての評価を、共有された情報をもとに過去実績を十分に考慮して行った上で、研究助成の採否を決定すべきである。また、事後評価についても、予算に対して適切な学術的な成果が達成されたか否かを厳正に評価すべきであり、関連する論文の本数や学術誌の格付け、定評のある賞の受賞経験等の客観的指標について研究分野の特性を踏まえ定量化を試みつつ、評価においてそれらの活用を図る。

政策課題対応型研究開発に関しては、必ずしも学術的な研究成果のみを期待するものではないが、審査については、当該研究の目的に関連する過去の政策提言、技術開発の成果等の具体的な実績について研究分野の特性を踏まえ定量化を図りつつ、研究者としての評価を、過去実績を十分に考慮して行った上で、着想や研究計画を勘案して、研究助成の採否を決定すべきである。また事後評価については、政策実現に寄与したのか、技術開発に寄与したのか等を厳正かつ定量的、客観的に評価する仕組みを確立するよう図る。

また、競争的研究資金制度の審査・評価に係る審査・評価者については、その分野の審査・評価に相応しい十分な学識を有していることが必要であり、審査・評価者の業績又は実績について適切な時期にホームページ等で公開する等により審査・評価者として相応しい者であることの説明責任を果たすべきである。

厳正な審査・評価体制の構築のためには、指標の定量化等、客観的で反証可能性のあるものとするのが求められており、また事前の審査はもとより、事後評価を厳正に行い、優れた研究を行うことが次の研究に繋がるという考え方を採ることにより、優れた研究が優れた研究を生む好循環サイクルを確立することが重要である。

ただし、若手研究者の育成事業や、斬新なアイデアやチャレンジ枠を重視した挑戦的な研究開発事業等必ずしも過去の研究成果にとらわれない分野があることにも留意し、状況に応じた柔軟な運用を図ることが重要である。

図表6－(1)－⑤

○ 各国の機関補助の配分における教育と研究の分離について(概要)

我が国においては「教育・研究の区分がない」が、諸外国では以下のようになっている。

米 国	英 国	フランス	ドイツ
教育・研究の区分あり (機関補助は主に教育目的)	教育・研究の区分あり (教育費/研究費分けて補助)	教育・研究の区分あり (機関補助は主に教育目的)	教育・研究の区分なし
州政府による機関補助 (主に教育目的)ではフォー ミュラ方式(多くは学生 数ベース)が幅広く用いら れている	機関補助のうち教育費は フォーミュラ方式(学生数 ベース)を採用	機関補助(教育目的)は 目標の達成度を評価する 契約方式とフォーミュラ方 式(敷地面積、学生数、 教職員数等がベース)の 組合せで配分額を算出	機関補助(教育・研究は 一体)では各大学が費用 を積み上げて作成する予 算を州政府が協議し配分 (近年は学生数ベースの フォーミュラ方式、目標の 達成度を評価する契約方 式など改革中)
研究への補助は主に連 邦政府が競争的資金とし てプロジェクト単位で配分	研究への補助は①機関 補助(研究スタッフ数に研 究評価の結果考慮)と、 ②プロジェクト補助(競争 的資金等)の2種類	研究への補助は公的研 究機関へ配分(大学教員 は公的研究機関と研究ユ ニットを組むことで研究に 参加) ※大学は教育機関という位 置づけ ※近年はプロジェクト補助 (競争的資金)も導入	※機関補助とは別にプロジ ェクト補助(競争的資金)あ り

(備考) 1. 内閣府「大学への公的補助方式の国際比較等の調査(平成19年)」により作成。

2. あくまでも各国の制度についての概要を記したものである。

図表6-(1)-⑥

○ 各国の機関補助における教育の業績評価と資金配分の関係について(概要)

我が国においては「教育への補助は業績評価を未反映」であるが、諸外国では以下のようになっている。

米 国	英 国	フランス	ドイツ
業績評価による教育補助への影響は殆どない	業績評価による教育補助への影響は殆どない	業績評価を教育補助に反映する予定	業績評価による教育補助への影響は殆どない
機関補助において業績評価を用いる州政府もあるが、実際は業績考慮分が交付金予算の5%以内と僅かで殆ど影響しない	教育評価結果が著しく悪い場合は資金削減される場合があるが、該当例がなく事実上影響していない	目標の達成度を評価する契約方式の見直しを実施中であり、達成度に関する事後評価の徹底(前期実績の次期予算への反映)が行われる予定	一部の州では資金配分方式の改革の中で目標達成度を考慮

(備考)1. 内閣府「大学への公的補助方式の国際比較等の調査(平成19年)」により作成。

2. あくまでも各国の制度についての概要を記したものである。

(2) 法務・資格分野

① 問題意識（総論）

ア 現状認識

経済社会が複雑化、高度化する中で、国民が諸活動を行う際に情報の偏在に伴ういわゆる情報の非対称性を緩和・解消するため、国の関与が必要と認められるような国民の生命、身体、権利・義務、財産等にかかわる社会的な影響が大きい分野において、国は厳格な法的規律に服する資格制度を設けており、これを国民が利用することにより一定の質が確保された専門技術的なサービスの享受が可能となっている。

その一方、特に、弁護士をはじめとする業務独占資格については、法令による排他的業務独占が認められていることに加え、資格者の質の確保を理由に過度に難易度の高い試験が課されたり、試験合格者数が事実上制限されるなど（図表6-(2)-①）、新規参入を抑制し資格制度そのものが一種の需給調整機能を担うような制度運営がなされるとともに、資格者の業務活動を制約するような諸条件が課されることにより、本来は市場での自由な競争を通じて実現されるであろう利用者ニーズをみたま多様なサービスの提供が阻害されやすい状況が生じる。

このような状況を改めるため、これまでの規制改革においては、「試験制度の見直し」、「法曹人口等の資格者の大幅増員」、「資格者法人制度の創設」、「業務範囲の見直しや隣接職種の参入促進」、「報酬規定の撤廃」、「広告規制の緩和」、「懲戒処分等の適正な実施」、「懲罰歴や職務歴等の資格者の実務実績情報の開示」などについて継続的に取り組み、各種業務サービスに係る競争環境を活性化させ、資格者の質の確保と利用者の利便性の向上を推進してきた。

しかしながら、資格制度を所管する省庁や資格者団体の視点ではなく、実際に資格者を利用する国民の視点にたって考えてみると資格制度の見直しはいまだ十分とはいえない状況にある。資格者の質の向上、利用者の利便性の向上を図るため、国民からの意見・要望が多い「事務系9資格」（注）の隣接法律専門職種を中心として更なる改革に取り組む必要がある。

（注） 弁護士、司法書士、土地家屋調査士、行政書士、弁理士、公認会計士、税理士、社会保険労務士、不動産鑑定士

図表6-(2)-① 事務系9資格の資格者数及び合格者数推挙

(単位:人)

資格名 (登録資格者数)		H8年	H9年	H10年	H11年	H12年	H13年	H14年	H15年	H16年	H17年	H18年	H19年
弁護士 25,062名 <H20.4.1>	受験申込者数	25,454	27,112	30,568	33,983	36,203	38,930	45,622	50,166	49,991	45,885	37,919	33,417
	合格者数	734	746	812	1,000	994	990	1,183	1,170	1,483	1,464	1,558	2,099
	合格率	2.9%	2.8%	2.7%	2.9%	2.7%	2.5%	2.6%	2.3%	3.0%	3.2%	4.1%	6.3%
司法書士 18,996名 <H20.3.31>	受験申込者数	19,090	21,158	21,475	21,839	22,715	23,190	25,416	28,454	29,958	31,061	31,878	32,469
	合格者数	504	539	567	577	605	623	701	790	865	883	914	919
	合格率	2.6%	2.5%	2.6%	2.6%	2.7%	2.7%	2.8%	2.8%	2.9%	2.8%	2.9%	2.8%
土地家屋調査士 18,384名 <H20.3.31>	受験申込者数	10,606	10,703	11,103	10,804	10,665	9,719	9,641	9,354	8,875	8,307	7,932	7,540
	合格者数	583	600	616	611	604	618	610	591	566	527	520	503
	合格率	5.5%	5.6%	5.5%	5.7%	5.7%	6.4%	6.3%	6.3%	6.4%	6.3%	6.6%	6.7%
行政書士 39,203名 <H20.4.1>	受験申込者数	43,267	39,746	39,291	40,208	51,919	71,366	78,826	96,042	93,923	89,276	88,163	81,710
	合格者数	2,240	2,902	1,956	1,489	3,558	6,691	12,894	2,345	4,196	1,961	3,385	5,631
	合格率	5.2%	7.3%	5.0%	3.7%	6.9%	9.4%	16.4%	2.4%	4.5%	2.2%	3.8%	6.9%
弁理士 7,732名 <H20.3.31>	受験申込者数	4,390	4,564	4,650	5,002	5,531	5,963	7,176	8,569	9,642	9,863	10,060	9,865
	合格者数	120	135	146	211	255	315	466	550	633	711	635	613
	合格率	2.7%	3.0%	3.1%	4.2%	4.6%	5.3%	6.5%	6.4%	6.6%	7.2%	6.3%	6.2%
公認会計士 17,925名 <H20.4.30>	受験申込者数	10,183	10,033	10,006	10,265	11,058	12,073	13,389	14,978	16,310	15,322	20,796	20,926
	合格者数	672	673	672	786	838	961	1,148	1,262	1,378	1,308	3,108	4,041
	合格率	6.6%	6.7%	6.7%	7.7%	7.6%	8.0%	8.6%	8.4%	8.4%	8.5%	14.9%	19.3%
税理士 70,664名 <H20.3.31>	※受験者数	53,137	52,032	51,773	52,477	52,567	50,677	52,560	55,175	56,126	56,314	54,203	53,324
	合格者数	1,022	968	1,025	1,052	1,076	1,085	1,074	1,193	1,090	1,055	1,126	1,014
	合格率	1.9%	1.9%	2.0%	2.0%	2.0%	2.1%	2.0%	2.2%	1.9%	1.9%	2.1%	1.9%
社会保険労務士 30,584名 <H18.2.28>	受験申込者数	34,687	35,978	39,415	45,455	50,689	54,203	58,322	64,122	65,215	61,251	59,839	58,542
	合格者数	1,941	1,991	2,327	2,827	3,483	3,774	4,337	4,770	4,850	4,286	3,925	4,801
	合格率	5.6%	5.5%	5.9%	6.2%	6.9%	7.0%	7.4%	7.4%	7.4%	7.0%	6.6%	8.2%
不動産鑑定士 7,086名 <H18.1.1>	※受験者数	2,721	2,512	2,481	2,616	2,621	2,505	2,481	2,503	2,300	2,282	4,605	3,519
	合格者数	383	368	370	352	345	374	380	336	244	170	94	120
	合格率	14.1%	14.6%	14.9%	13.5%	13.2%	14.9%	15.3%	13.4%	10.6%	7.4%	2.0%	3.4%

(備考) 1. 各省庁のHP等により作成。

2. 【司法試験】H18年より「新司法試験」と「旧司法試験」の合格者合計数、【公認会計士試験】H17年まで2次試験合格者数、H18年から新試験制度の論文試験合格者数
【税理士試験】科目別合格制で合格者数は全科目合格者数、【不動産鑑定士試験】H17年まで2次試験合格者数、H18年から新試験制度の論文試験合格者数の合計

イ 今後の取組の方向

現在、我が国は、アジア等の成長が著しい経済新興国の台頭に伴うグローバル競争の激化や少子高齢化による人口減少社会を迎えており、持続的かつ安定的な経済成長を達成し、未来に向けてより豊かな国民生活を実現するためには、市場における自由で公正な競争を通じ、国民ニーズを満たす魅力的な財やサービスの創造に資する改革を推進することにより、生産性の向上を図り経済社会に活力を与えることが不可欠である。

このような社会経済情勢の中で、資格者が担うべき業務の内容も専門化、高度化、多様化しており、国民のニーズに的確に対応していくためには、最新の知識や技術・能力の獲得などの資格者の個人的な資質の向上に止まらず、市場競争を通じ多様なサービスの提供が可能となるよう資格制度そのものの在り方を見直し、資格者が提供するサービスの質の向上を図る必要がある。

資格制度の歴史は古く、資格者である個人を基点とする制度設計となっており、利用者保護に資するよう厳格な規制が設けられているが、それぞれの制度創設当時から年月の経過とともに大きく経済社会が変化の中で、従来は妥当であった規制も制度を硬直させる要因となり、却って弊害を生み出す側面があることも否定できない。時代の要請に応じた専門的かつ総合的なサービスを提供するため、従来からの資格者個人を中心とする業務形態からの転換も視野にいれた制度の見

直しが必要である。

また、地域の自立・再生が重要な政策課題として認識され、ITの急速な進展に伴い様々なビジネスモデルの創造が期待される中で、各地域の創意工夫により斬新な新規事業の取組例も全国各地で報告されているが、地域においても国内のみならず国際競争も避けられないことを踏まえれば、弁護士や弁理士、公認会計士等の企業活動等をサポートする資格者が大都市に偏在し、各地域のニーズに的確に応えられない状況が顕在化することにより、地域活性化に影響を及ぼす一要因となることも懸念される（図表6-(2)-②）。

図表6-(2)-②各資格者の都道府県等別の分布状況

(単位:人)

都道府県	弁 護 士	司 法 書 士	土地家屋調査士	行 政 書 士	弁 理 士	公 認 会 計 士
北海道	584	582	540	1,480	18	228
青森県	64	133	156	299	2	
岩手県	69	155	196	282	3	
宮城県	284	281	302	738	8	237
秋田県	60	126	166	303	3	
山形県	65	164	213	391	4	
福島県	115	286	309	700	6	
茨城県	137	292	427	1,016	68	
栃木県	120	210	310	741	15	
群馬県	167	296	375	1,072	19	
埼玉県	437	706	920	1,840	106	
千葉県	398	582	684	1,585	112	
東京都	12,128	2,917	1,646	4,382	4,560	11,971
神奈川県	965	827	962	1,931	500	
新潟県	169	306	410	800	8	
山梨県	77	134	143	288	5	
長野県	147	351	464	1,046	32	
富山県	67	164	159	384	7	
石川県	107	182	180	315	8	180
福井県	66	137	160	336	8	
岐阜県	119	348	401	815	48	
静岡県	276	431	618	1,495	46	
愛知県	1,163	1,017	1,109	2,383	353	1,253
三重県	96	267	302	695	11	
滋賀県	82	183	206	405	38	
京都府	427	494	307	750	135	312
大阪府	3,253	2,047	1,236	2,262	1,247	
奈良県	116	190	222	331	30	2,276
和歌山県	90	157	157	361	6	
兵庫県	554	880	787	1,619	160	438
鳥取県	46	107	87	219	3	
島根県	39	126	123	262	2	
岡山県	230	315	276	720	15	258
広島県	346	445	487	981	21	
山口県	102	241	251	454	6	
徳島県	60	152	183	373	6	
香川県	108	170	216	361	6	
愛媛県	116	247	304	554	5	147
高知県	68	123	134	254	2	
福岡県	754	783	688	1,079	47	
佐賀県	60	120	125	208	3	439
長崎県	98	158	219	337	2	
熊本県	163	331	305	503	6	
大分県	96	169	195	280	2	
宮崎県	75	169	199	520	2	139
鹿児島県	101	289	324	736	3	
沖縄県	198	206	201	317	6	47
(全 国)	25,062	18,996	18,384	39,203	7,703	17,925

(備考)1. 日本弁護士会連合会等のHPIにより作成。

2. 弁護士数(H20.4.1)、司法書士数(H20.3.31)、土地家屋調査士数(H20.3.31)、行政書士数(H20.4.1)弁理士数(H20.3.31)で国外29名を除く、公認会計士数(H20.4.30)

幅広い多様な人材が資格取得を目指せるよう試験制度を見直したり、参入規制や競争制限にならないよう十分に配慮しつつ、資格取得後の講習や継続研修の義務付けを行うなど、資格者の量的拡大と質の確保を図るとともに、有資格者でなければ従事できない業務独占の業務範囲を可能な限り限定をかける方向で見直しつつ、隣接職種の資格者にも従事させることが合理的と認められる業務については、当該業務を取り扱うことができる資格者を個別に認定するなど、業務に必要な

な専門知識や能力を有することを確認するための能力担保措置を講じた上で、隣接職種の資格者の参入を認めていく必要がある。

その際、資格者の品位保持、資質の維持・向上、非行の抑制、低所得層等に対するサービスの提供、行政からの連絡・示達の利便性等を主な理由に、資格者団体の設立が義務付けられ、資格者団体に入会しなければ業務を行うことができない強制入会制がとられていることにも留意する必要がある。所管省庁も資格者団体もその必要性を支持するが、強制入会制度は、近接職種の資格者との間に必要以上に障壁を作り、団体内部においては資格者個々人の自由な業務の展開を制約する機能を果たすなど、既得権益者の独占的利益の維持や不合理な事業活動の制限に繋がるおそれも否定できず、資格者団体が果たしている役割を勘案しつつ、利用者の利便性の向上、利益保護に資するような観点から資格者団体の在り方について検討することも必要と考えられる。

また、業務独占資格は、業務を行うことができる者が限定され、市場における競争が制限される環境を生みやすく、同じ資格者の中でも専門とする分野も分かれているため、利用者が問題解決に当たり適切な資格者の選択が容易にできるよう、個人情報保護にも留意しつつ、懲罰歴や職務歴、専門分野など資格者に関する有用な実務実績等の情報公開を一層推進する必要がある。

さらに、政府全体でIT化が推進されており、申請・届出等の年間件数が多い登記、税金、社会保険・労働保険等の行政事務手続において、オンラインシステムの見直し等により一層のIT化の進展が予想され、諸手続の簡素化に伴いこれらの分野を扱う資格者の業務にも少なからぬ影響が生じるものと考えられる。IT化による行政手続のワンストップサービス化にも対応し、資格者の業務が細分化されることによって生じている利用者の不利益を取り除いて行くため、資格者が提供するサービスにおいても総合化、ワンストップサービス化が図られるような方向で検討することが重要である。

このような認識の下、これまでの規制改革の取組方針も踏まえつつ、事前規制型から事後チェック型の社会への転換を進める中で、国民の権利・自由と安全・安心の確保、取引の適正化等を図るために資格制度が果たす役割は重要であり、実際にサービスを利用する国民の視点にたち、利便性や提供されるサービスの向上が図られるよう資格制度の見直しを推進する必要がある。

② 重点取組事項（各論）

ア 資格者法人の設立要件緩和

資格者法人制度は、利用者への継続的かつ安定的なサービスの提供、専門化・

高度化する顧客ニーズに対応した総合的サービスの提供、賠償責任能力の強化などの観点から、近年各資格制度において導入が図られてきたが、現在の法人設立数を見ると必ずしもその活用は進んでいないのが現状である（図表6-(2)-③）。

これまでのように、ただ単に、個人事業として資格者個人の倫理感や責任感等に依拠するような視点だけではなく、顧客に損害を与えた場合の損害賠償請求の履行を担保するために必要な原資の供託や職業賠償責任保険加入、財務諸表等の法人情報を公開するなど顧客保護に資する措置を講じた上、資格者法人の設立要件の緩和を行い、個人事務所を中心とする業務形態から、事務所の法人化や大規模化を進める中でビジネスモデルとして近代化を図って行く必要がある。

図表6-(2)-③ 資格者法人の設立状況

	弁護士法人 (弁護士法)	司法書士法人 (司法書士法)	行政書士法人 (行政書士法)	特許業務法人 (弁理士法)	監査法人 (公認会計士法)	税理士法人 (税理士法)
制度導入	H14.4	H15.4	H16.8	H13.1	S41	H14.4
登録団体数	289 (H20.6.1)	271 (H20.3.31)	132 (H20.4.1)	86 (H20.3.31)	182 (H20.4.30)	1,548 (H20.3.31)

(備考)日本弁護士会連合会等のHPIにより作成。

(ア) 一人法人制度の創設

資格者法人を設立するためには、資格を有する社員が少なくとも二人以上必要とされ、弁護士法人を除いて一人法人の設立は認められておらず、資格者の大部分が個人事務所形態で業務を実施している状況である。一人法人制度については、資格者の死亡時や廃業時における顧客への継続的な対応に問題が生じるとの議論もあるが、事務所の資産と資格者個人の資産との分離が図られ相続問題等を回避することが可能となり、却って他の資格者による業務の引継が容易になるとも考えられること、将来的には複数社員法人への移行や他の資格者法人との合併による事務所の大規模化を促進することが可能となることなどがメリットとして考えられる。

また、地方においては、資格者の絶対数が少なくそもそも法人化が難しいことなども勘案し、資格者による全国的な幅広い業務サービスを推進する観点からも、一人法人制度の創設を行う必要がある。

特に、社会保険労務士や土地家屋調査士からは、資格者社員が一人の場合においても法人設立ができるよう、設立要件を緩和して欲しいとの規制改革要望も示されており、国民のニーズ、資格者団体の要望、資格者の業務の実態等を踏まえ、一人法人制度の創設を行うべきである。

(イ) 資格者法人社員の無限連帯責任の見直し

資格者事務所の法人化や大規模化が進まない主な原因の一つとして、社員全

員に無限連帯責任が課されていることが挙げられる。これは、業務が専門化、複雑化する中で、資格者法人の大規模化や業務の総合化を進めようとしても、社員の無限連帯責任制度の下では、自らが直接関与せず認識もない他の社員に起因する業務上の責任を連帯して負わされることへの懸念から生ずるものと考えられる。

そこで、弁護士法人や特許業務法人においては、社員の役割分担を明確にし、特定事件について社員を指定した場合には、当該指定社員のみが無限責任を負う無限連帯責任に限定をかける指定社員無限責任制度が導入されている。また、監査法人においては、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」（平成18年12月25日）における提言等も踏まえ、平成19年に公認会計士法（昭和23年法律第103号）が改正され、社員が出資の価額を限度として債務を弁済する責任を負う有限責任組織形態をとることも可能となっている。

社会保険労務士からは、無限連帯責任の見直しを求める規制改革要望も示されており、国民のニーズ、資格者団体の要望、資格者の業務の実態等を踏まえ、資格者法人社員の無限連帯責任の在り方について、見直しを含め検討していくべきである。

(ウ) 資格者法人の社員資格の拡大

資格者法人の社員については、有資格者でなければならないとされているが、今後、各資格者法人が大規模化を図ったり、他土業の資格者と共同で多様なサービスを総合的に提供するワンストップ業務等を展開する場合も想定される。法人としての適切な組織や業務の運営を実施して行くためには、企業経営的なノウハウが必要であり、企業経営に資する知識・技術を有する幅広い人材が必要になると考えられる。今後、資格者法人一般において、業務実態や今後の業務展開も踏まえ、多様な選択が可能となるよう社員資格の拡大を行うべきである。なお、監査法人においては、社員数が数百人を超え、事務所も全国の主要な都市に展開する法人の大規模化の実態が存在することもあり、平成19年に公認会計士法が改正され、適切な業務運営が実施できるよう公認会計士以外であっても社員資格が認められることになった。

イ 業務範囲の見直し

業務独占資格については当該業務サービスに係る競争が制限される弊害があるため、有資格者でないとできない業務範囲を可能な限り限定し、隣接職種の資格者にも取り扱わせることが合理的な業務については他の職種の参入も認めるなど、資格者間の垣根を低くすることにより各種業務分野における競争の活性化を図り、

利用者である国民が多様なレベルの業務サービスの選択が可能となるように業務範囲の見直しに取り組むべきである。

その際、特に、非弁護士の法律事務の取扱い等を禁止する弁護士法第72条（昭和24年法律第205号）との関係で業際問題が生じる場合が多く、隣接法律専門職種それぞれの業務内容や業務の実情、業務の専門性、当該業務と法律事務との関連性やその実績等を踏まえ、能力担保措置を講ずることも勘案し、弁護士以外の隣接法律専門職種の法律事務の取扱い可能範囲を更に拡大させることができないか検討すべきである。

(ア) 隣接法律専門職種の相互参入の促進

隣接法律専門職種間の業際業務への参入について、定款作成等の会社設立手続関係の業務を行う行政書士が、当該業務にも関連する商業登記・法人登記に係る登記申請書の作成及び登記手続を行えるよう求める強い要望が繰り返し出されている。「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」（平成17年12月21日）においても、商業・法人登記の行政書士への開放について、商業・法人登記業務の実態や国民のニーズを調査し、制度見直しについて検討するよう提言された。これを受け司法書士制度を所管する法務省が行政書士制度を所管する総務省の協力を得て「商業・法人登記事務の実態等に関するアンケート調査」が実施され、その結果が平成19年3月に公表されたが、商業・法人登記の行政書士への開放の適否を判断するのに十分な内容とはなっていない。また、司法書士団体からは、試験制度の違いや商業・法人登記業務の適正な遂行のための担保措置が講じられていないことなどを理由に反対が表明されているが、その一方で、個人の司法書士からは行政書士の業務を行えるよう求める規制改革要望も出されている。資格者業務が細分化される中で、業際業務参入への適切な対応が、利用者である国民の利便性の向上に資する場合もあり、国民に有益な制度改正の実現に向け所管省庁等は連携し具体的な検討を行うべきである。

(イ) 弁護士法第72条の法律事務取扱い範囲の隣接法律専門職種への拡大

a 隣接法律専門職種のADR代理人等としての活用

弁護士法第72条で非弁護士の法律事務の取扱い等が原則として禁止されているが、訴訟手続等において隣接する法律専門職種の専門性を活用することが、より容易かつ低廉な費用での法的サービスへの国民のアクセスを可能とし、国民が期待する司法制度の構築にも資することになる。これまで、規制改革委員会の「規制改革についての第2次見解」（平成11年12月14日）等

を踏まえた取組や一連の司法制度改革により、司法書士の簡易裁判所における訴訟代理権、弁理士の特許権等侵害訴訟における訴訟代理権、税理士の租税に関する事項の補佐人としての出廷陳述権が付与された。これに加え、国民のニーズに応じ多様な紛争解決手段の選択が可能となるよう、司法書士、土地家屋調査士、弁理士及び社会保険労務士には、ADR（alternative dispute resolution：裁判外紛争処理）の代理権が制度化された。司法制度改革推進本部決定（平成16年11月26日）においては、税理士、不動産鑑定士及び行政書士のADR代理人としての活用の在り方については、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）の施行後におけるこれらの隣接法律専門職種の手続実施者としての実績等を踏まえて検討されるべき課題とされており、この間の各資格者のADRの取組実態等を踏まえつつ、所管省庁等は具体的な検討を開始すべきである。

b 社会保険労務士への簡易裁判所訴訟代理権の付与

「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」（平成18年12月25日）では、社会保険労務士による裁判外紛争解決手続が不調に終わり、簡易裁判所での訴訟手続に移行する場合に、社会保険労務士には訴訟代理権が認められていないため、代理人として当該訴訟に関与することはできず、依頼者の利便性を損ねるとの指摘もあることから、社会保険労務士に認められている裁判外紛争における代理業務の実績等を注視し、簡易裁判所における訴訟代理を認める必要性や依頼者の利便性の向上への寄与の度合いを見極めつつ、訴訟代理を的確に行うための専門能力の確保、その認定の在り方について平成19年度以降検討していくべきと提言されている。現在、所管省庁である厚生労働省において検討が進められているが、早急に結論を出すべきである。

c 隣接法律専門職種への行政不服審査制度の代理権の付与

行政不服審査制度においては、司法書士、税理士、土地家屋調査士、社会保険労務士及び弁理士にもそれぞれの業務に関する特定の事項に限って代理権が認められているが、それ以外は弁護士法第72条で弁護士の職務とされている。

しかしながら、国民が利用しやすい簡易迅速かつ公正な手続により国民の権利利益の救済を図れるようにするためには、行政不服審査制度の見直しとあわせて、行政不服審査制度の代理権付与の範囲を拡大し、法令に関する専門的知識を有する司法書士や行政書士等の有資格者の活用も選択可能となる

ような措置を講じることにより、行政不服審査制度の実際の運用面も含めて国民にとって真に使い勝手の良いものにする必要があると考えられる。

依然として弁護士人口は諸外国と比較して少なく（図表6-(2)-④）、地域的にも都市部に偏在しており、そもそも弁護士が職務として行政不服審査にどの程度関与しているのかについても疑問がある。行政機関に提出する許認可等の申請書類の作成・提出を行い申請内容を熟知する行政書士が、依頼者の意向に基づきそれらに関わる行政不服審査申立も含め一貫して取り扱えるようにしたり、行政事件訴訟に関し裁判所に提出する書類の作成が可能で、簡易裁判所における訴訟代理権を有する司法書士が、登記や供託以外の行政不服審査においても、不服申立書等の書類を作成し代理して不服申立を行うことは合理的であると考えられる。

このように、行政書士や司法書士等の隣法律専門職種の専門性を活用することにより、国民により身近な有資格者が行政不服審査手続に関与できるようになれば、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）の改正と相まって国民にとって真に使い勝手の良い制度になるという認識にたち、隣接法律専門職種への行政不服審査制度の代理権の拡大を図るべきである。

図表6-(2)-④ 法曹人口の諸外国との比較

(単位:人)

	日 本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
法曹人口	27,398	1,104,720	118,685	168,331	53,101
(対人口10万比)	21.4	372.7	222.3	204.2	86.3
裁判官	2,610	31,704	3,613	20,395	5,844
(対人口10万比)	2.0	10.7	6.8	24.7	9.5
検察官	1,634	31,754	3,047	5,106	2,107
(対人口10万比)	1.3	10.7	5.7	6.2	3.4
弁護士	23,154	1,041,262	112,025	142,830	45,150
(対人口10万比)	18.1	351.3	209.8	173.3	73.4
人口(万人)	12,777	29,641	5,339	8,244	6,154

(備考)1. 「裁判所データブック2007」により作成。

2. 日 本 : 「裁判官(簡裁判事を除く)」及び「検察官(副検事を除く)」は平成19年度定員、「弁護士(H19.4)」、「人口(H18.10)」
 アメリカ : 「裁判官(連邦H18.9と州H17の合計)」、「検察官(連邦H19.3と州H17の合計)」、「弁護士(H17.12)」、「人口(H17.7)」
 イギリス : 「裁判官(H19.4)」、「検察官(H19.2)」、「弁護士(H18.7)」、「人口(H17.6)」
 ドイツ : 「裁判官(H16.12)」、「検察官(H16.12)」、「弁護士(H19.1)」、「人口(H17.12)」
 フランス : 「裁判官(H19.1)」、「検察官(H19.1)」、「弁護士(H17.12)」、「人口(H19.1)」

ウ 法曹養成制度の在り方

社会経済情勢の大きな変化に対応し国民がより利用しやすい司法制度を実現するため、司法制度を中心となって支える法曹の質・量を大幅に拡充することが不可欠との認識にたち、これまで規制改革や司法制度改革を通じて、法曹養成の在り方についても見直しが行われてきた。

法曹養成を行う中核機関として法科大学院が創設され、司法試験、司法修習との有機的な連携を図るプロセスとしての法曹養成制度を通じ、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ものとされた。平成19年6月の司法試験委員会においても平成20年ないし22年の合格者の概数が示され、平成22年には2,900人ないし3,000人程度を一応の目安とするのが適当とされている（図表6-(2)-⑤）。

図表6-(2)-⑤ 平成20年ないし平成22年における合格者の概数 (単位:人)

	新司法試験	旧司法試験
H18年	900人ないし1,100人程度	500人ないし600人程度
H19年	H18年の2倍程度	300人程度
H20年	2,100人ないし2,500人程度	200人程度
H21年	2,500人ないし2,900人程度	100人程度
H22年	2,900人ないし3,000人程度	H21年より更に減少させる

(備考)1. 法務省のHPIにより作成。

2. 平成19年6月22日の「司法試験委員会」で、今後の目安として示されたもの

図表6-(2)-⑥ 新旧司法試験の実施結果 (単位:人)

	新司法試験			旧司法試験		
	受験者数	合格者数	合格率	受験者数	合格者数	合格率
H18年	2,091	1,009	48.3%	30,248	549	1.8%
H19年	4,607	1,851	40.2%	23,306	248	1.1%

(備考)法務省のHPIにより作成

司法試験の合格者の急激な増加とそれによる法的サービスの需給バランスが崩れることにより、弁護士を中心とする法曹の就職難と質の低下を懸念する議論も出ているが、司法制度改革を担う人的基盤の整備はい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と考えられる。法曹サービスの質的向上には、その担い手である法曹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重要であり、法曹にふさわしい素養のある者を可能な限り多く、法曹として広く社会に送り出す必要がある。そのためにも、法曹養成の中核を担う法科大学院の教育、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。

図表6-(2)-⑦ 司法修習終了者の進路状況等 (単位:人)

期別	(採用年度)	採用者数	(終了年度)	終了者数	裁判官	検察官	弁護士	その他
第43期	(H元年)	511	(H3年)	506	96	46	359	5
第44期	(H2年)	509	(H4年)	508	65	50	378	15
第45期	(H3年)	507	(H5年)	506	98	49	356	3
第46期	(H4年)	596	(H6年)	594	104	75	406	9
第47期	(H5年)	635	(H7年)	633	99	86	438	10
第48期	(H6年)	703	(H8年)	699	99	71	521	8
第49期	(H7年)	724	(H9年)	720	102	70	543	5
第50期	(H8年)	728	(H10年)	726	93	73	553	7
第51期	(H9年)	734	(H11年)	729	97	72	549	11
第52期	(H10年)	746	(H12年)	742	87	69	579	7
第53期	(H11年)	797	(H12年)	788	82	74	625	7
第54期	(H12年)	982	(H13年)	975	112	76	771	16
第55期	(H13年)	992	(H14年)	988	106	75	799	8
第56期	(H14年)	1,007	(H15年)	1,005	101	75	822	7
第57期	(H15年)	1,183	(H16年)	1,178	109	77	983	9
第58期	(H16年)	1,188	(H17年)	1,187	124	96	954	13
第59期	(H17年)	1,499	(H18年)	1,477	115	87	1,223	52
第60期	(H18年)	2,446	(H19年)	—	—	—	—	—

(備考)1. 「裁判所データブック2007」により作成。

2. 第52期までは4月終了、第53期からは10月終了、進路は修習終了直後の数。

(ア) プロセスとしての法曹養成制度の分析・検証、結果の公表

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。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、その成果が公表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、統計的に妥当性を欠くデータを用いた調査が行われた。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、一部の法科大学院の学生等に偏った情報ではなく、すべての法科大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すべきである。法務省及び文部科学省は、すべての法科大学院から個別の学生毎の成績その他のデータを例外なく入手し、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。

(イ) 法科大学院教育の見直し

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。法科大学院の教育水準の維持向上を図り、法科大学院の目的及び社会的使命を達成するため、教育活動等の状況について自己点検評価を行うほか、法科大学院の教育活動等の質を確保するために認証評価制度（適格認定）が設けられている。法科大学院は少なくとも5年毎に教育研究等の総合的な状況について、文部科学大臣の認証を受けた認証評価機関（第三者評価機関）によって実施される認証評価を受ける必要があるが、これまでに認証評価結果が示された24校のうち5校が「不適合」の評価を下される結果となっている。

また、平成19年の司法試験においては司法試験考査委員である法科大学院教員が、当該法科大学院の学生に対して学内で答案作成等の受験指導を行うという法科大学院の創設の目的にも反する事件も発生しており、法曹の増加に伴う質の低下が議論される中で、法科大学院の教育の在り方について改めて検討す

る必要がある。

法科大学院教育において、将来の法曹として実務に必要な専門的学識や応用能力、法律実務の基礎的素養を涵養するため理論的かつ実践的な教育が体系的に実施されるように、幅広く有能な人材を確保するための入学者選抜方法の見直し、教育内容や教育方法の改善、客観的な成績評価基準・修了認定基準の設定と厳格な成績評価・修了認定の実施、教職員の質・組織体制の充実、授業内容及び方法の改善を図るための組織的な研修及び研究（ファカルティ・ディベロップメント）の適切な実施など、必要な措置を講ずるべきである。

その際、認証評価制度の在り方にも留意しつつ、それらの情報とともに学生の成績分布状況、修了者の進路や活動状況等を詳細に公表し、各法科大学院の教育目的の達成度が外部からも確認できるよう措置するべきである。