

司法修習制度の意義と給費制・貸与制を巡る論点について

(2011.8.31 丸島俊介)

第1 司法修習の意義と役割の重要性について

1 戦後司法制度改革の経過と司法修習制度の意義について

(以下、最高裁判所事務総局編「裁判所法逐条解説・中巻・376頁～377頁」参照)

- 戦後司法制度改革の過程において、わが国の司法は、日本国憲法の下、三権の一翼として新たな役割を求められるに至った。
- 司法修習は、新たな司法を担い、司法作用をつかさどる法曹の養成のために、国による法曹の統一的な養成制度（統一修習）として制度化された。
- そして、「司法修習生の制度は、裁判所の制度に極めて密接な関係を有する制度」として、裁判所法に規定された。
- 法曹は、三者に分かれて職務を行うが、「三者への分化は司法に寄与する面の差異によるものであり、いずれの一つの職務の遂行が不十分であっても、司法の機能は不完全なものとなる。」とされた。
- 法曹は、共に司法制度を担う者として「同根であり一体であるべき」ことが強調されてきた。
- 統一養成を基本とする新たな司法修習制度は、法曹の一体性または法曹の一元制の具体的な現れとして、わが国法曹制度及び法曹養成制度の基礎を形成する重要な制度として長く定着してきた。

2 今次司法制度改革と法曹制度・新たな法曹養成制度

(以下、「司法制度改革審議会意見書」参照)

- 今次司法制度改革においても、前同様の理念・趣旨の実質化を図るため、法曹制度の整備と運用の改善が図られた。

(1) 法曹の制度

① 判事補の弁護士職務経験制度

- 裁判官制度の改革に関し、「多様で豊かな知識、経験等を備えた判事を確保するため、原則としてすべての判事補に裁判官の職務以外の多様な法律専門家としての経験を積ませることを制度的に担保する仕組みを整備すべきである。」ことが提言された。
- これに基づき、判事補が裁判官の身分を離れて弁護士等の職務経験を積む制度が実施されることとなった。

② 弁護士任官制度

- 裁判官の中核となる判事は、判事補や弁護士等を10年以上経験した者から任命されることとされているが（裁判所法42条1項）、「運用の実際においては、判事補のほとんどがそのまま判事になって判事補が判事の主要な給源」となっている現状にある。
- そこで、裁判所法の制度趣旨の実質化を図るためにも、「弁護士からの裁判官任官を強力に推進する必要」があることが指摘された。

③ 基盤となる統一修習制度の意義

- このように、今次司法制度改革において、新たな時代の裁判官制度を支える基盤としての弁護士制度の重要な意義と、裁判官制度と弁護士制度の相互の結びつきが改めて確認された。
- これらの制度や運用の改善は、戦後司法制度改革において想定された法曹の

一体性を一層促進し、国民のためのよりよい司法を築こうとする趣旨に立脚するものであり、これを支える法曹養成過程における統一修習の今日的意義が、改めて確認されるべきである。

(2) 新たな法曹養成制度と司法修習

- 今次司法制度改革において、法曹養成制度の中核として法科大学院が創設された。
- 法科大学院教育では、法曹の実務に関わる理論的・実践的教育の一端をも体系的に実施するべきものとされた。
- 新たな法曹養成制度においては、この課程を経た者が、国家試験（司法試験）において、「法曹となろうとする者に必要な学識・応用能力を有する」と判定されて合格し、司法修習に臨むこととなる。
- 新たな制度下において、司法修習生は、より一層実務法曹としての基礎的素養を修得した者として修習に臨むべきこととされている。
- 以上のように、司法修習は、単なる個人的資格取得の過程、またはそのための座学的教育過程ではなく、法曹として独立して司法作用を担う職務にあたるための導入部であり、法曹の準備過程としての性格と位置付けをより強く有している。

第2 給費制が実施されてきた趣旨と貸与制導入の趣旨・経過

1 給費制が実施されてきた趣旨

- 戦後司法制度改革の過程において統一修習として制度化された司法修習制度の意義・重要性。
- 「司法修習生は、公務員ではないが、修習に専念させその成果をあげさせようとするためには、一定額の給与を受けるものとするのが望ましい。」とされた（上記「裁判所法逐条解説・中巻・393頁」参照）。
- 「法曹の資格要件としての司法修習生の地位の重要性にかんがみ、これに人材を吸収し、また修習に専念させる等の見地から、とくに一定額の給与が支給されることとされたものである。」（同上・397頁）。
- 司法修習制度は、戦後改革の中における新たな司法制度の役割、司法機能の充実のために果たすべき法曹の責務と一体性等を踏まえ、統一的修習として制度化され、その中で給費制が実施された。
- 立法事実は以上のような経過にあり、修習に専念できるようにするための「いくつかある内の「一つの方策」として給費制が採用されたというような経過にはない。

2 貸与制導入の趣旨・経過

- 法曹養成過程における司法修習の意義と重要性、司法修習生が修習に専念することの意義、司法修習生の修習期間中の生活基盤を確保し修習に専念し得る態勢を整備するための経済的支援の必要性については、貸与制論も異論がないところである。
- その上に立って、給費制を廃止し、貸与制を導入すべきだとする主な理由は次のとおりとされている。
 - ① 今次司法制度改革の諸施策の実施に伴う財政負担
 - ② 今次司法制度改革に基づく司法修習生の大幅増加と新たな法曹養成制度の整備に伴う財政負担
 - ③ 公務員でなく公務に従事しない者に対する国の給与支給は異例

- また、昨年の裁判所法改正により貸与制の実施が一年間停止された経過を踏まえた上でも、なお貸与制を実施すべきだとする主な理由は次のとおりである。
 - ④ すでに司法制度改革の過程で議論済みの問題である。
 - ⑤ 法曹の所得状況からみて、貸与制を実施しても返済可能であり、低所得者に対しては必要な措置をとれば足りる。
 - ⑥ 貸与制の実施は、低所得者に対する必要な措置をとることにより、法曹志望者の大幅減少に大きな影響は与えない。

第3 給費制を継続すべきであるとする意見について

- 貸与制導入の趣旨・経過に対し、給費制を継続すべきであるとする立場からの意見の概要は次のとおりである。

1 司法制度改革の諸施策の実施に伴う財政負担について

(1) 司法制度改革に関する「積極的な財政措置」と「特段の配慮」の要請

(以下、「司法制度改革審議会意見書」参照)

- 「21世紀の我が国社会の姿」を想定した時、「司法の役割の重要性が飛躍的に増大」し、「21世紀のあるべき『この国のかたち』として、司法の規模及び機能の拡大・強化」を図ることの重要性。
- 司法の制度的・人的・国民的基盤の強化を図る司法制度改革の意義と重要性。
- 司法制度改革の実現に「必要とされる人員・予算の確保が不可欠であり、厳しい財政事情の中にあって相当程度の負担を伴うものであるが」、「政府に（おいて）、これまでの経緯にとらわれることなく」、「積極的な措置を講（ずる）」ことを「強く要望」する。
- 「裁判所、検察庁等の人的体制の充実」について、「国家公務員の総数」を「削減することが行政改革の重要な課題である」が、「司法を支える人的基盤については、…その飛躍的な増大を図っていくことが必要不可欠」であって、そのための「積極的措置をとるべき」であること。
- 司法制度改革審議会は、国民の意見を幅広く汲み取る過程で、「国民各層から、信頼するに足りる力強い大きな司法の実現を求める声に少なからず接し」、「司法関連予算の拡充については、それを求める世論が既に国民的に大きな高まりを持つに至っていることを確信し」、「政府に対して」、「司法制度改革に関する施策を実施するために必要な財政上の措置について、特段の配慮をなされるよう」求めた経過にある。

(2) 必要な制度整備と「これまでの経緯にとらわれない」財政措置の必要

- ① 司法の規模・機能の拡大・強化のための諸施策の必要
 - 司法制度改革の諸施策に伴う財政負担は、主として、民事法律扶助・被疑者国選弁護制度・裁判員裁判制度などの整備に伴い必要とされるものである。
 - また、人的基盤の整備については、質を確保しつつ法曹の数の増大を図るため、法科大学院を創設し、司法修習生を大幅増加させる政策をとることに伴う財政負担である。
 - これらは、いずれも、長年にわたるわが国の司法機能の不十分さ、弱さを克服するべく、今次司法制度改革において中心的課題とされたものである。
 - これらの取組みは、立ち遅れたわが国司法制度をそれぞれの分野で国際的水準に向けて前進させようとするものであり、今日、未だその第一歩の取り組みが始まったばかりの段階にある。

- ② 長年にわたり低い水準にあった司法関連予算
- 司法は、三権の一であるが、国家予算に占める裁判所所管予算の割合はここ30年の間、0.4 %台から 0.3 %台を推移している状況にある。このことに象徴されるように、わが国の司法関連予算は長く低い水準に止まってきた。
 - 司法制度改革審議会意見書が、繰り返し財政的措置の重要性を指摘し、「政府において」、「これまでの経緯にとらわれることなく」、「積極的な措置」をとるよう求めた趣旨は、従前から低水準にあった司法関連予算の全体の予算枠にとらわれていては、わが国の司法機能の抜本的強化を図ることができないとの認識によるものである。
 - 今次司法制度改革に関わる司法関連予算の増大に伴い積極的な財政措置がとられるべきであり、他方で、これと関連づけて、改革による予算増を理由に、司法関連部門の他の予算の縮減を図るという発想で考えるべきではない。
- ③ 予算削減・見直しの対象とされる司法修習
- 特に、司法修習制度は、この間、司法修習生の増加と共に、常に予算削減の対象とされてきた。2年間であった司法修習期間は、この10年余の間に、司法修習生の増加に伴い、1年半、1年4か月、そして1年にと順次期間が短縮されてきた。そして、今回の貸与制の導入である。
 - 修習の中核となる実務修習は、民事裁判・刑事裁判・検察・弁護の4つの実務修習課程であるが、それぞれ2か月という短い期間となっている。法科大学院制度が前提とはいえ、関係者の並々ならぬ努力により、従来の数倍規模の修習生を、かつての半分の期間で実務的な鍛錬をしている現状にある。
司法修習は、生きた事件を通じて個別の指導をすることが眼目だが、2か月の期間では、一つの事件を初めから終わりまで通して研鑽することもできない。
司法修習の重要性が謳われる一方で、現場では多くの関係者から修習内容の希薄化が懸念されている状況にある。
- ④ 新たな法曹養成制度と司法修習の意義・役割の検討の必要性
- 貸与制導入の理由として諸改革に伴う財政負担の増大が強調されるが、そのことによって直ちに、またはそのことを中心的根拠として、給費制廃止の論拠とするべきものではなく、司法修習制度の意義及び重要性、そして、この間の司法修習の変化と実情等について十分な検討がされるべきである。
 - 司法修習制度の意義及び重要性については、第1及び第2の1で概要を述べたとおりであり、今後とも、これらの点に十分に留意した検討がされなければならない。

2 「公務員でなく公務に従事しない」修習生に対する給与の支給が「異例」であるとの指摘について

(1) 修習生の地位・修習の内容等

- 貸与制を導入すべき直接的な根拠として、「修習生が公務員でなく」「公務に従事しない」者であり、「給与を支給することが異例」であるとの指摘がある。
- しかし、給費制を採用した当時もこのことは十分に認識された上で、司法修習生の地位の重要性に鑑みて、給与を支給することとした経過である。
- 他方で、司法修習生は、国家試験である司法試験により、「法曹となろうとする者に必要な学識及び応用能力を有する」と判定された者から、最高裁によって採用される。その地位は、裁判所法において、裁判官・裁判所職員の定めと共に

規定されている。

- 修習生は、採用された後、最高裁判所に置かれる司法研修所の統轄の下にあり、全国各地の実務庁に配属され、「全力を修習のために用いてこれに専念すべき義務」（修習専念義務）、守秘義務、利益相反活動を回避すべきことなど、その性質上課せられる諸規律の下にあり、特定の事由に該当する場合には、最高裁判所により罷免される地位にある。
- 修習を終えるには試験（二回試験）に合格することが必要であるが、修習生の圧倒的大多数がこれに合格して修習を終了し、法曹として活動を始めている。修習生は、法曹の候補者・予定者の立場にある。
- 修習内容についても、裁判員裁判を含め裁判の評議に立会い、検察庁において被疑者の取調や調書作成に関わる。刑事弁護修習では、拘束された被疑者と弁護人の秘密交通が保障されている接見に立ち会い、法律相談や弁護活動において弁護士と共に依頼者の秘密に接する。

(2) 法曹の準備過程としての修習生の特異な地位

- 修習生は公務員ではなく公務に従事する者でなく給与の支給は異例だとされるが、他方において、公務員ではない修習生が、国の厳格な規律の下、国の権力行使に関与し、国民の権利義務に関わる法曹の職務そのものに密接に関連する行為を行うという点においても、また異例である。
- 貸与制の導入に当たって、準公務員という説明は変更されるようであるが、その地位、諸規律、修習内容などの実態は、給費制が廃止された後も変わらず、従来公務員に準ずると説明されてきたのと同様の立場にある。
- 司法修習生は、司法の担い手たる法曹の準備過程、法曹の候補者・予定者として位置づけられる特異な地位にあり、単に、公務員でなく公務に従事しないとの説明だけから給費制を否定できるものではない。その特異な地位に即したあり方が、総合的に検討されなければならない。
- 新たな法曹養成課程に伴い、司法修習生は、法科大学院において法曹としての法理論はもとより実務的素養をも涵養する教育を受け、国家試験（司法試験）により「法曹となろうとする者に必要な学識・能力を有する」と判定された者であり、修習の課程は、個人的な資格取得の過程というよりは、司法の作用をつかさどるプロフェッションとしての法曹の導入部に当たる準備過程という性格をより強めている。

3 司法制度改革の過程で議論済みの課題であるとの指摘について

- 給費制か貸与制かの議論は、すでに司法制度改革の過程で議論済であるとの指摘がある。
- しかし、司法制度改革審議会においては、法科大学院を中核とする新たな法曹養成制度の創設に向けての精力的な議論が中心におこなわれ、司法修習については、法科大学院教育の進展を見定めながらその在り方を検討していくとの構えであった。
- 給費制について、司法制度改革審議会意見書は、「法曹養成制度全体の中での司法修習の位置付けを考慮しつつ、その在り方を検討すべき。」とするに止まる。
- その後の貸与制導入の議論の経過では、主として司法制度改革の諸施策、司法修習生の増加等に伴う財政的観点からの指摘がされたが、未だ新たな法曹養成制度がスタートしていない段階でもあったため、新たな法曹養成制度が発展を遂げた上で

の制度全体の中での司法修習の位置付けの議論には至っていない。

- 平成 16 年立法により貸与制が導入されたが、その実施は平成 22 年からとなった。平成 22 年は、新たな法曹養成制度に完全に切り替わり、合格者 3000 名が目指された年であるが、これに合わせて貸与制を実施するものとした経過である。
- 平成 16 年の衆参法務委員会の付帯決議は、「経済的事情から法曹への道を断念する事態を招くことのないよう、法曹養成制度全体の財政支援の在り方も含め、関係機関と十分な協議を行うこと。」とされた。
- 平成 22 年の立法による貸与制の一年間停止の趣旨については、次のとおりである。

「昨今の法曹志望者が置かれている厳しい経済状況にかんがみ、それらの者が経済的理由から法曹になることを断念することがないよう、法曹養成制度に対する財政支援の在り方について見直しを行うことが緊要な課題」（平成 22 年 11 月 22 日参議院法務委員会における提案者奥田健衆議院法務委員会委員長の趣旨説明）

「この六年間、やっぱり法曹を取り巻く状況というのが大きく変わってきた」「法曹の志望者、志願者というものがここ数年大きく減ってきてしまっている。」「法曹志望者、法曹人口の拡大とともに、国民に対してその権利を擁護するその点を広げていくという大きな目標というものに到達していない」「ロースクールの負担、修習生を終えて法曹界にデビューしてからの方たちがどういう財政状況にあるのか」（質疑に対する奥田健衆議院法務委員会委員長の答弁）
- 今日、「新たな法曹養成制度は、制度全体が悪循環に陥りつつある」と指摘される状況にあるところ、新たな法曹養成制度が順調に進展し、所期の目標に到達して完全に新たな制度に切り替わることを想定した貸与制実施の議論の前提が崩れている現状にあるのではないか。

貸与制に移行するか給費制を維持するかに当たっては、法曹養成制度全体の見直しや整備を含め、丁寧な検討が必要である。

4 貸与制と修習資金の返済可能性について

- 貸与制を実施しても、法曹の所得状況から返還可能であり、低所得者に対して必要な措置を取ることにより、修習の専念に影響を与えないとの指摘がある。
- しかし、法曹になった後の所得状況は、貸与を受けた修習生の将来の返済可能性の問題であり、貸与制を前提とした上での議論である。

法曹の所得状況については、返済が容易な人もいれば、困難な人もいるということであって、このことが給費制か貸与制かの問題自体に対する解とはならないのではないか。
- 議論の本筋は、修習制度というのは何故必要なのか、国の司法制度にとって必要不可欠だとするのであれば、その過程を国費で賄うのか、自己負担で賄うのか等といったことこそが問われるべきであり、法科大学院は何故必要なのか、必要だとしたらその役割は何か、修習との関係はいかにあるべきか、修習はどうあるべきか等についての議論こそが必要である。
- なお所得状況については、近年の弁護士人口の急激な増加や経済状況の悪化により必ずしも弁護士の経験を経るにつれて所得が上昇するとの関係にはなく、また各期の弁護士の所得の中央値や新人弁護士の所得は低下傾向にあるなど、今後のさらなる低下傾向もうかがえるとの指摘があることにも留意すべきである。

第4 貸与制が実施される場合に、検討し整備されるべき事項について

- 貸与制が実施される場合には、それに伴い、以下の諸論点についても検討されるべきである。

1 貸与制の内容について

- 貸与と保証について

修習資金の貸与を申し込むにあたり、保証会社（クレジット会社）が保証人となることがあるが、過去に信用事故があった場合など、保証会社（クレジット会社）の審査により保証契約が締結されない場合があるため、この場合修習生は希望しても貸与が受けられないことになる。

修習資金の貸与を希望する者が全て貸与を受けられる制度であるとする説明がされているようであるが、修習生が修習に専念できる環境を整備するとの趣旨からは、上記の保証人の問題も含め、希望者全員が貸与を受けられるようにするため適切な措置をとる必要があるのではないか。

- 経済的困難者に対する措置について

返還猶予の措置は、どのようにあるべきか。

返還猶予の措置のみで適切か。返済免除の枠組みが考えられないか。

返済猶予措置のあり方を含め、他の方策についても検討が必要でないか。

2 修習生の地位・身分・修習内容について

- 司法修習生の地位について、準公務員との説明を改めるのは適切か。

- 準公務員との位置付けがされない場合には、検察庁における取調修習を初め、修習内容についての制度的手当が必要ではないか。

3 修習生の生活について

- 旅費・交通費等の実費

実務修習地から司法研修所への移動に伴う旅費については、引き続き国家公務員に関する旅費規定に基づく支給が行われるとの理解でよいか。

支部修習に伴う交通費については、従前通勤手当として支給されていたが、給費制の廃止と共に支給されなくなるのか。

旅費、交通費等の負担につき、修習生に新たな負担が生じないような措置が必要ではないか。

- 労働災害について

修習中の負傷事故等の災害の場合には、国家公務員災害補償法の規定に基づき、公務上の災害として、国家公務員に準じて補償が行われることになるとの理解でよいか。修習生に給与が支給されないとすると、通常給与等に基づき行われる損害額の算定はどのようにされるのか。

- 年金・健保などについて、従前の取り扱いを変更する理由は何か。

- 修習生が修習に専念するに当たり、不安や懸念を生じないよう、万全の措置がとられるよう希望する。

4 今後の検証について

- 今後、貸与制が実施された場合でも、法曹志望者や修習生に与える影響等について検証し、必要があればその見直しも行うべきである。

以上