

2009年(平成21年)9月28日

日本弁護士連合会 会長 宮崎 誠 殿
最高裁判所 長官 竹崎 博允 殿
民主党 代表 鳩山由紀夫 殿
自由民主党 総裁 谷垣禎一 殿
公明党 代表 山口 那津男 殿
日本共産党 幹部会委員長 志位和夫 殿
社会民主党 党首 福島瑞穂 殿
国民新党 代表 亀井静香 殿
新党日本 代表 田中康夫 殿
みんなの党 代表 渡辺 喜美 殿

大阪弁護士会

会長 畑 守 人

司法修習生の給費制の継続を求める意見書

第1 意見書の趣旨

- 1 2010年11月から司法修習生に対し給与を支給する制度(以下「給費制」という)に代えて修習資金を国が貸与する制度(以下「貸与制」という)が実施される。
給費制見直しは、司法制度改革審議会の意見書、司法制度改革推進本部法曹養成検討会の給費制の廃止と貸与制実施の意見をうけ、2004年11月に裁判所法が改正されたことに伴うものである。同法改正に際しては、「統一・公平・平等という司法修習の理念が損なわれないよう、また、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」(附帯決議三項)との弊害の防止が明記されている。
- 2 しかしながら、裁判所法改正当時に比べ大きな状況の変化が生じている。法科大学院は乱立状態となり、新司法試験合格率も予想以上に低下している。また、未修者など他分野からの有為な人材の集まりに翳りが見られ、法科大学院への志願者までが減少している。司法修習生となっても、司法修習制度が1年間に短縮されたことによる修習内容の希薄化、考試(いわゆる二回試験)における不合格者の増加、急激な法曹人口の増加による就職難など深刻な問題が生じている。
これらは法曹養成制度が十分に機能せず、混乱していることの何よりの証拠である。また、これらの背景には、法科大学院の費用が多額にのぼり、生活費の負担も大きいことが影響している。このような状況下で、司法修習生の貸与制が始まろうとしていることを十分に認識する必要がある。
- 3 司法修習生の給費制は、有為な人材の確保、司法修習への専念、多様な修習への参加支援、公共心の醸成された人材の育成、あるいは、弁護士になった者の社会への貢献・還元という諸点からも重要な役割を果たしてきた。司法制度改革審議会は、弁護士の役

割について「国民の社会生活上の医師」であることを求め、弁護士に社会的責任（公共性）の自覚を求めているが、貸与制の実施が、このような理念を損うことは必至である。そればかりでなく、附帯決議が危惧した「統一・公平・平等という司法修習の理念」を損ない「経済的事情から法曹への道を断念する事態を招く」ことになりかねない。

当会は法曹教育の一端を担う責任ある立場から、よりよき次世代の法曹を育成するためにも、貸与制を廃止し、給費性を継続することを強く求めるものである。

第2 提案理由

1. 貸与制の導入の経過

- (1) 司法制度改革審議会は、2001年6月12日、意見書において、給費制については、その在り方を検討すべきであるとして、「修習生に対する給与の支給（給費制）については、将来的には貸与制への切替えや廃止をすべきではないかとの指摘もあり、新たな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である」と述べた。
- (2) 司法制度改革推進本部法曹養成検討会は、司法制度改革審議会の意見書を具体化する過程で、2004年9月、司法修習生の給費制の廃止及び修習資金の貸与制の実施の意見を打ち出した。
- (3) 国会は、2004年11月、給費制を廃止し修習資金の貸与制を実施することとして裁判所法を改正した（裁判所法67条の2 修習資金の貸与等）。ただし、実施時期は、当初の法案では2006年11月1日からの予定であったが、日弁連などの反対運動により、貸与制について周知徹底するためとして4年間延期され、附則で2010年11月に定められた。

その際、衆参両議院共通の附帯決議がなされ、三項で「給費制の廃止及び貸与制の導入によって、統一・公平・平等という司法修習の理念が損なわれることがないように、また、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」が明記された。

2. 裁判所法改正の理由

- (1) 給費制の見直しの必要性については、①国家公務員の身分をもたない者に対する支給は極めて異例の取扱いである、②司法修習は個人が法曹資格を取得するためのものであり受益と負担の観点からは必要な経費は修習生が負担すべきである、③現行の給費制は法曹人口が希少であった戦後間もなく導入されたが、法曹人口に係る情勢は大きく変化したなどが理由として挙げられた。
- (2) しかし、その実質的な理由は、第1は司法試験合格者につき2010年には年間3000人を目指すという法曹人口の急激な増大等による財政的支出の拡大のほか、法科大学院制度の導入による財政的支出の拡大が不可欠であるなど司法予算に関する支出の危惧である。第2は司法修習生の多くが弁護士という民間人となるのに、国家が

給与を与えることへの国民の理解が得られないというものであった。

3. 裁判所法改正後の状況

(1) 法科大学院の乱立・多数入学者と司法試験における低い合格率

法科大学院（ロースクール）は、全国各地に74校が設立された。そして、法科大学院には、入学が始まった2004年度～2008年度までに、約5800～5400名の入学者があった。当初の司法制度改革審議会では、1学年3500から3600名とされていたが、現実には、これを大幅に上回る入学者数となっている。この法科大学院の乱立状態と入学者数の増加により、司法制度改革審議会の想定した司法試験の合格率約7～8割をはるかに下回ることとなり、現実の合格率は、2006年度が48.25%、2007年度が40.27%、2008年度が32.98%、2009年度が27.63%にとどまっている。

(2) 法科大学院における多様な入学者・志願者全体の減少

司法制度改革審議会が望ましいとした法学部卒業者以外の未修者や社会人入学者は、例えば2006年度と2008年度を比較すると、未修者や社会人入学者で316名、法学部以外は224名減少しており、他分野からの有為な人材の集まりに翳りが見られる。

そればかりか、法科大学院への志願者全体につき、2007年度では4万5207名であったものが、2008年度では3万9555名と5652名減少している。

(3) 法科大学院生・司法修習生の経済事情

この背景には「法曹を目指すにあたり司法試験の合格率に比べて投下する金銭的負担と危険が大きすぎる」という心理が一般化し始めていることがあると思われる。

法科大学院の費用として、入学金がおおむね20万円から30万円、年間授業料が80万円から130万円、その他の負担も年間20万円から30万円を要する。それに、家族の生活を支えなければならない社会人入学者も存在する。現実には未修者が法科大学院で学ぶということは「1000万円もかかる大事業」となっている。そして、司法試験合格後の司法修習生時代においては、修習専念義務によりアルバイトさえ行うことができない。さらに、司法修習生は、修習期間が1年に短縮されたばかりか、前期修習が廃止され、後期修習もその半分は選択型実務修習として集合修習ではなくなり、さらには就職難が次に待っている。すなわち、急激な法曹人口の増加により弁護士事務所への就職が困難になっているうえ、公務員・企業内弁護士など他分野への進出も法曹人口の増加に見合うものにはなっていない。裁判官、検察官の増加はわずかである。このような状況の中で、司法試験の合格率が予想をはるかに下回り、受験回数も制限されているのである。

それに加えて現在の給費制が廃止されれば、経済的な窮状に陥るか、貸与制の名の下に借金を作るか、それとも親族等の支援を頼りにするかの選択を迫られるのである。

このような現状では、多くの有為な人材が「法曹は人生をかけて目指すべきものか？」という疑問をもつのは当然の成り行きであるし、「法曹に夢を描け」と迫っても制度として大きな無理がある。このままでは、法曹を目指す有為の人材が減少して

いくことに拍車がかかることは必至である。

(4) 衆参両議院共通の附帯決議に沿った制度見直しの必要性

これらの状況は、衆参両議院共通の附帯決議として制度運営の条件とされた「高度の専門的能力と職業倫理を備えた法曹を養成する」ことについて「統一・公平・平等という司法修習の理念が損なわれないように」「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」にすべきであることからしても、制度の見直しの必要性を明らかにしているのである。

4. 司法制度改革審議会が求める「国民の社会生活上の医師」としての法曹・弁護士

(1) 司法制度改革審議会が求める「法曹教育の在り方や弁護士の役割」

司法制度改革審議会は、法曹に一定の質を求め、法曹教育の在り方及び弁護士の役割について「国民の社会生活上の医師」であることを求め、弁護士に社会的責任（公共性）の自覚を求めている。

(2) 司法制度改革審議会が求める「国民の役割」

司法制度改革審議会は、21世紀の我が国社会において期待される役割の中で「国民の役割」として「統治主体・権利主体である国民は、司法の運営に主体的・有為的に参加し、プロフェッションたる法曹との豊かなコミュニケーションの場を形成・維持するように努め、国民のための司法を国民自らが実現し支えなければならない。」とも述べている。

(3) 社会的なインフラ（基盤）としての法曹・弁護士

このように司法修習生は、裁判官、検察官として公務員になるのか、弁護士として民間人になるのかを問わず社会的なインフラ（基盤）としてみなければ、司法制度改革審議会のいう21世紀の我が国社会において、司法部門が政治部門と並んで「公共性の空間」を支える柱とはなりえないのである。司法制度改革審議会は、いわば弁護士を医師と平行に考えて制度設計をなすことを求めているとも言える。

5. 司法修習生に対する給費制の役割と廃止に伴う弊害

司法修習生に対する給費制は、有為な人材の確保、司法修習への専念、多様な修習への参加支援、公共心の醸成された人材の育成、あるいは、司法修習後に弁護士になった者の社会への貢献・還元という諸点からも以下のとおり極めて重要な役割を果たしてきた。

(1) 有為な人材の確保

我が国の従来法曹の人材確保については、改革すべき諸点が多数存在したものの、法曹資格の取得については貧富の差を問わず広く門戸が開かれていた。従来法曹養成制度は、決して「金持ちしか法曹になれない制度」ではなく、多様な人材を裁判官、検察官、弁護士として輩出してきた。この点、非常に高く評価すべきであり、また、将来もそのようであってはならない。この点、司法制度改革審議会も「資力のない人、資力が十分でない人」が法曹となる機会を求めている。

法科大学院を中核とする新しい法曹養成制度の下においては、大学卒業後、さらに法科大学院に2年ないし3年間在学することが必要とされ、法曹を志す者は司法修習生となるまでに上述のとおり多大な経済的負担を負っている。そのうえ、司法修習生となっても、給費制が廃止されれば、経済的負担のさらなる増大は避けられない。給費制が廃止されれば、21世紀の司法を支えるにふさわしい資質・能力を備えた人材が、経済的事情から法曹への道を断念する事態も想定され、その弊害は極めて大きい。現在問題となっている格差社会が法曹の世界にも発生する危険性が高くなる。

法曹として有為な人材を制度として確保するためには、法曹を志す可能性のある個人々の持つ犠牲的精神やボランティア精神に依存し期待するだけであってはならない。法科大学院においても学生の経済的負担を軽減するため、奨学金の充実などの措置をとっているところである。法曹を志す人に経済的に過度の負担を強いることのない法曹養成であってこそ、我が国の司法界に継続的に多数の有為な人材を供給することができるのである。

(2) 確保した人材の育成

①司法修習生の修習専念義務とそれを支えてきた給費制

従来から司法修習生の修習の実効性を挙げるために、兼業の原則禁止をはじめとする厳しい修習専念義務を課してきた。それは、司法修習生の質の低下を防ぐためにも不可欠である。

ちなみに、2007年の新60期の修了試験では、986名中59名(約5.98%)が、2008年の新61期の修了試験では、再受験者を含む1844人のうち113名(約6.13%)が、新61期生のみでは1811名中101名(約5.58%)が不合格となった。ここ数年、合格者増による法曹の質の低下が言われてきたが、その克服のためには、司法修習生の修習専念は不可欠の前提である。

給費制は、修習専念義務を課す一方で、その生活を保障したのである。この給費制を廃止しておきながら、司法修習生に修習専念義務を課しアルバイト等を禁止するというのでは、経済的に過大な負担を強いることになり制度として無理がある。なお、裁判所法の「改正」では貸与を受けた修習資金の返還の期限の猶予等を行なうことができるとしているが、それは単に「借金の先送り」にすぎない。法科大学院の奨学金の返済に加えて、さらに修習資金貸与金の返済を抱えさせることになる。国が法曹を志す人に経済的に過度の負担を強いる無理な制度を導入しておきながら、弁護士になった者に対し、次に述べる社会的責任(公共性)を期待し求めるのは、個人的な特性に期待することはともかく、制度としては無理がある。

②社会的責任(公共性)等公共心の醸成—弁護士の社会への貢献・還元—

給費制は、現行司法修習制度の下、法曹、とりわけ弁護士の公共性を制度的に担保する役割を歴史的に果たしてきた。当番弁護士制度、法律相談センター事業、過疎地における公設事務所の開設など弁護士・弁護士会による各種の公益活動は、弁護士の公共性・公益性を具体的な形としてあらわしたものである。また、弁護士の人権擁護のための諸活動(例えば、人権救済、子どもの虐待防止活動、消費者保護運動、犯罪被害者支援活動等)をボランティアで支えてきたのは、弁護士の強い使

命感である。

また、弁護士は、法科大学院の運営のために実務的教育をボランティアに近い状態で懸命に行っているほか、弁護士・弁護士会において資金的に十分でない法科大学院生のために奨学金制度を設置し運営するなどの努力も尽している。これも弁護士の強い使命感のあらわれである。

さらに、被疑者国選制度が、2006年10月から法定合議事件に、2009年5月から必要的弁護事件にと拡大され、全国の弁護士会がこれについて弁護体制の確立に努力しているところである。弁護士・弁護士会の社会的責任がこれまでより飛躍的に大きくなってきている。

これらの活動、そして制度構築の使命感は、給費制の現行司法修習によって醸成されてきたものといって過言ではない。給費制の廃止が弁護士になろうとする者の社会的責任（公共性）の形成によい影響を及ぼすわけではない。

③給費制に支えられてきた多様かつ重要な司法修習への参加支援

司法制度改革審議会は、法曹の「質的側面」として「豊かな人間性や感受性、幅広い教養と専門的知識、柔軟な思考力、説得・交渉の能力等の基本的資質に加えて、社会や人間関係に対する洞察力、人権感覚、先端的法分野や外国法の知見、国際的視野と語学力等」を一層求めている。これらを司法修習生が習得するためには、言うまでもなく机上の勉強だけではなく、より多くの法曹との時間・場所等を問わない出会いとコミュニケーションにより修練されていくことも重要である。

給費制は、このような多様かつ重要な司法修習へ参加することにも寄与してきた。仮に、給費制が廃止されれば、司法修習生のそれらへの参加の意欲も可能性も経済面から制限されていくことになる。これも看過しがたい給費制廃止の弊害となるのである。

(3)給費制廃止の弊害

①給費制廃止の影響は給与だけに止まらない

給費制の廃止により、これまで司法修習生に支給されてきた給与のみならず、扶養手当、地域手当、住居手当、期末手当、勤勉手当及び寒冷地手当の支給が廃止される予定である。

また、司法修習生は、これまで裁判所共済組合に加入し、毎月一定額の掛金を負担することにより、療養費、出産費その他所定の各給付を受けることができたが、その地位も失うことになる。

経済的に不安なく修習に専念できる環境を担保してきた給費制を廃止することは、司法修習生の身分を不安定なものにさせることのみならず、司法修習生に対し修習専念義務を尽くすことを困難にさせ、ひいては高い見識と円満な常識を養い、法律に関する理論と実務を身につけ、裁判官、検察官又は弁護士にふさわしい品位と能力を備えるという修習の目的の実現をも阻害する危険性がある。

また、裁判所の共済組合に加入できないということは、療養費、出産費その他所定の給付が受けられないことのみならず、例えば、通勤中や実務修習中の現場検証等の過程で司法修習生が災害に遭った場合に、労災は適用されず、補償を欠くことになりか

ねない。こういった点でも、司法修習生が、貸与制のもとで、従来に比して、格段に脆弱かつ不安定な立場に置かれることになる。

さらに、これまで司法修習生には、着任及び帰任の際、旅費が支給されていたが、この旅費の扱いもどうなるか明確ではない。最高裁においては、旅費は支給する方向で検討しているようであるが、例えば選択型実務修習の後に集合修習を経て修習を終了する者（いわゆるB班）が司法研修所から実務修習地へ終了の挨拶に戻る際の旅費等も過不足無く支給されるのかどうかという点等は不明である。

②法科大学院の状況に大きく影響する

法科大学院生は、授業のスケジュールが厳しく、本代等の出費等が多額であることに加え、アルバイトをすることが事実上不可能に近いことから、生活費を奨学金や親族からの援助で賄っているのが現状である。法科大学院生の相当程度の割合の者が奨学金の支給を受けており、奨学金の支給が無くなる法科大学院卒業から司法修習開始までの6ヶ月間余の生活費をどうやり繰りするか苦慮しているのが実態である。しかも、法科大学院生の奨学金の返済は、法科大学院卒業約半年後から始まる。

このように、司法修習生になる法科大学院出身者の中に、法科大学院当時の奨学金のみならず、生活費等のための借金も負担している者が相当数いるという現実を、修習貸与金の制度設計においても無視することはできない。修習期間中返済猶予制度をとることができるとしても、修習終了後には返済を開始しなければならず、それに修習資金貸与金の返済が加わることになれば、法曹としてスタートしてからの生活が窮地に追い込まれる可能性がある。

(4)小結

以上のとおり、今後の法曹界に有為な人材を確保し育成するために、また、修習専念義務を尽くすためにも、給費制維持は重要なものといわなければならない。

6. 医師養成の現状と予算措置

弁護士には「国民の社会生活上の医師」たる役割が求められている。そこで、医師の養成制度と対比してみると、国家試験に合格した医師が診療に従事しようとする場合には2年以上臨床研修を受けなければならないとする制度が「新医師臨床研修制度」として2004年に必修化された。そして、医師法第16条の3で「臨床研修を受けている医師は、臨床研修に専念し、その資質の向上を図るように努めなければならない」として、研修期間中はアルバイトをせず、研修に専念することとされた。まさにこのように医師としての基本的臨床能力を修得できる制度が設けられた一方で、司法修習生に対する給費制が廃止され貸与制の導入という裁判所法改正が行われたのである。

その後、医師の養成のためには、研修医の経済的保障の確立等のため2008年まで教育指導経費・導入円滑化加算費として毎年約160億円から171億円の予算措置がなされている。研修医は公務員だけでなく、もちろん民間医師も含まれている。2009年からは臨床研修に国家予算が導入されており定着している。

2004年の裁判所法「改正」による貸与制導入の大きな理由として「司法修習は

個人が法曹資格を取得するためのものであり、受益と負担の観点からは必要な経費は修習生が負担すべきである。」との議論は、我が国の制度根幹に関わる人材養成については国家予算を投入し育成しようとする直近の国家政策に背馳しそぐわないものになってきている。

このような視点からも、司法制度改革審議会が求める「国民の役割」を強調するまでもなく、国民の理解も得られやすくなっている。

7. 給費制を維持した場合での国家予算

司法修習生の手当予算は、60期2443名（現行1457名 新986名）の平成19年度においては100億3000万円、61期2380名（現行569名 新1811名）の平成20年度においては104億9900万円であり、62期においても2306名（現行262名 新2044名）となり、63期においても2193名（現行150名、なお、新試験の司法修習生数は未定であるが、司法試験合格者とすれば2043名である）にとどまり、2200名から2300名で終始している。そして、新修習に統一後の修習期間は全員が1年間となることから、司法修習生の給与が、現状の約100億円から大幅に増加することはないと考えられる。

このような法曹人口増加率の減少の背景には、司法試験合格者を2010年には年間3000人とするのが目指されたものの、新しい法曹養成制度が未だ成熟途上であり、司法制度改革全体の統一かつ調和のとれた実現がなされるためには、数値目標にとらわれず、法曹の質に十分配慮することの必要性が考慮されたからと思われる。

裁判所法改正時に想定された2010年度の年間3000名合格者による支出の増大予想は、諸事情が変化した状況下で再検討されるべき状況にある。

8. 結論

以上のように、現状は立法当時に比べて大きな事情変更が存在している。

それにもかかわらず、給費制を廃止し貸与制を実施することは、司法制度改革の理念を損い附帯決議が危惧した状況を顕在化させることになりかねない。

当会は、法曹教育の一端を担う責任ある立場から次世代の法曹を育成するため、司法修習生に対し国が貸与する制度を廃止し、給費制を継続することを強く求めるものである。