

2014年（平成26年）1月24日

内閣官房法曹養成制度改革推進室 御中

日本弁護士連合会

「司法修習生に対する経済的支援案提出のお願い」への回答

(回答に当たって)

かねてより当連合会は、司法修習生の地位等について、規定を整備・充実する必要性及びそれを裏付ける事情を具体的に指摘してきましたが、まずは法曹関係者が認識を共有することが重要なので、「必要性及びそれを裏付ける事情」を重点的に述べることにします。

当連合会は、経済的支援の問題について給費制復活を目指す立場に変わりはありませんが、法曹養成制度検討会議取りまとめ後の検討体制における具体的な案や当面の応急措置についても積極的に提案していきたいと思えます。この問題については、既に「法曹養成制度についての中間提言」（自由民主党政務調査会司法制度調査会）や「法曹養成に関する提言」（公明党法曹養成に関するプロジェクトチーム）がなされ、各党において近々更なる提言がなされる予定であるとのことですから、今後、各方面での議論の進展に応じて、随時更なる具体案を提示していきたいと考えます。

第1 具体的な案

1 修習の規定整備について

司法修習生が、裁判官、検察官又は弁護士の実地の指導の下に法律事務を取り扱うことを明確にし、法令で明記する。

2 給付型支援の創設について

司法修習生に対する給付型支援の制度（仮称「修習手当」など）を創設する。

第2 制度的改変等の必要性及びそれを裏付ける事情

1 司法修習の充実に向けて

(1) 司法修習及び司法修習生の意義

司法修習は、司法試験により裁判官、検察官又は弁護士になろうとする者に必要な学識及びその応用能力を有すると判定された者のうち司法修習生として採用された者に実施される。そして、司法修習生は、修習を経て裁判官、検察官又は弁護士としての実務に必要な能力を修得する。すなわち、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になるのであって、法曹は同根であり一体であるべきものである(裁判所法逐条解説第3章「司法修習生」)。そのような法曹を養成する司法修習は、実務家に至る重要なプロセスであり、したがって、司法修習の内容は、司法試験合格者に向けた十分なレベルのものでなければならず、単なる見学や傍聴であってはならない。法曹三者の实地指導の下で、専門職の訓練として自ら「実際にやってみて、体得する」ものであることが必要であり、また、司法修習生の99%以上が法曹資格を取得している(修了考査における再チャレンジによる合格も含む)ことに鑑みれば、法律の範囲内で法曹三者の各実務に従事させることは十分可能である。

したがって、司法修習の充実のためには、上記司法修習の意義に照らして、司法修習生が主体的に、より深く実務に関わる方向性を目指すべきである。研修のためという制約は受けつつ法曹三者の職務に従事するという実質をさらに拡充させることは、その後の法曹としての諸活動への円滑な展開を可能にし、社会が求める司法の機能を担う法曹の供給を促進することに繋がるのである。

(2)法曹養成制度改革における「司法修習の充実」の意義

上記のように、司法修習の意義からすれば、それは濃密で充実したものでなければならぬが、残念ながら、現状では、司法修習生は修習中の生活や就職への不安など修習への専念を妨げる事情を抱えている。のみならず、法曹資格取得までの経済的・時間的負担の重さ、司法試験合格率の低迷、就職への不安などがあいまって、法曹志願者及び法学部志願者の減少さえ引き起こしている。

そこで、今、司法修習の充実を図るためには、司法修習生が修習に専念できる環境を維持しつつ、志願者減少を食い止め、将来に向けた人材の確保を実現しなければならない。それと同時に、法曹養成制度全体の悪循環を打破し、社会に良質な法曹を供給する機能を確保するためにも

司法修習の充実を図ることは喫緊の課題であり，有効な切り口となる。

(3) 修習に関する規定整備及び給付型支援の創設の必要性

自民党の前記「中間提言」は、「司法修習生の地位の在り方を再検討」とするとともに，給費「制」の復活には賛否両論あったとしつつも「経済的支援の必要性について対策を講ずるべきである」と指摘している。公明党の前記「提言」は、「あるべき司法修習制度の在り方にふさわしい司法修習生の身分並びに地位，権限について法的な位置づけを行う」とともに，「国家が特別の義務として課する実務研修である司法修習においては，少なくとも研修医に準じてその経済的支援を行うべきである」としている。

そして上記「第1」に述べたとおり，当連合会は，修習に関する規定の整備及び給付型支援の創設を行って，司法修習の充実を押し進めることを提言するものである。以下，それぞれについて具体的に述べる。

2 修習に関する規定の整備

(1) 必要性

実際の司法修習では，司法修習生が，身体を拘束された人を含めて具体的事件の当事者・関係人のプライバシー，秘密その他の権利自由に関わる法律事務を取り扱っている。しかるに現行法では，実務修習の内容に関し「評議の傍聴」（裁判所法75条）という部分的規定しか置かれていない。司法修習生が従事する修習とは何をするのかを定める規定，特に実務修習に関する基本的規定が欠けている。法曹養成プロセス全体における位置づけを明確化し，司法修習をさらに充実させるため，規定の整備が必要である。

(2) 必要性を裏付ける事情

① 修習到達目標の明確化

裁判官，検察官又は弁護士の実務に必要な能力を修得するための具体的な方法は，それぞれの仕事を実際にやってみることである。指導担当者が伝え得るのも，自分の身につけた実務の技術である。

司法修習の実際の運用を「学識及び応用能力」教育の範囲にとどめ，「実務に必要な能力の修得」を法曹資格取得後の継続教育に委ねることは，正しくない。修習の終了時に修得しておくべき内容・水準を具体的に捉えて，裁判官・検察官に任官する者も，基本的な弁護士の実務（法廷実務とは限らない）に従事できる能力を修得している状態を

到達目標として明確にすべきである。臨床研修の制度の基本理念が「一般的な診療において頻繁に関わる負傷又は疾病に適切に対応できるよう、プライマリ・ケアの基本的な診療能力（態度・技能・知識）を身につけること」であり、現実的・具体的な形をもった修得目標を定めていることを参考にすべきである。修習の終了時についても、到達目標を明確化し共有するために規定を整備することが重要である。

②修習の内容に関する運用上・制度上の問題点

司法修習生が裁判官、検察官又は弁護士の実地の指導の下に法律事務を取り扱う行為の根拠が曖昧なままでは、具体的事件の当事者・関係人を直接対象とする事実調査・証拠収集の訓練について運用上の疑義が生じるので、実務修習を充実させる上での支障となる。

主体的に、より深く実務に関わるというあるべき司法修習の在り方をも見据えて、司法修習生が法曹三者の実地の指導の下に法律事務を取り扱うことの根拠を明確にすべきである。

③修習生の処遇に関する運用上・制度上の問題点

司法修習生の地位・身分を、修習そのものから基礎づける規定になっていないため、司法修習生が従事する修習の本質に変化はないにもかかわらず、給与の支給が廃止されただけで、これに連動して法令上・社会生活上の処遇がたちまち空疎になった。

例えば給与の支給が廃止されたから裁判所共済組合への加入資格がないとされ、貸与を受ければ「収入」認定されて被扶養者要件を欠くとされたことにより独立の生計保持者並みに国民健康保険・国民年金制度による負担（しかも借入れによる抛出）をすることになってしまった。また、社会的には無収入者であるために賃貸借契約の締結を拒否されて、実務修習に従事するための宿泊場所の確保を困難にする原因となっている。さらに、「学生と同類」と評価されることは、実務修習の現場において司法修習生の立会い拒否・回避などを受ける原因となり得る。

このような障害を取り除いて修習に専念する環境を確保し、法曹の活動領域拡大に伴う修習先の開拓を円滑に行うためには、司法修習生が従事する業務（修習）との関連で法令によりその地位・身分を明らかにし、それに相応しい処遇を定めるべきである。

④小括

要するに、「司法修習とは何をするのか」「司法修習生とは何をする人であるのか」を明らかにする基本規定を整備し、それに相応しい司法修習生の地位・身分を定めることが必要である。よって、司法修習生が、裁判官、検察官又は弁護士の実地の指導の下に法律事務を取り扱うことを明確にし、法令で明記することが必要である。

3 修習手当（給付型）の創設

(1) 必要性

修習資金の全部を貸与金で賄うとする制度では、修習に専念する環境を確保することができない。実費の補填を旅費法の運用で賄うだけでは足りない。あるべき司法修習の在り方を見据え、それに相応しい処遇をすることの一環として給付型支援の制度を創設することが必要である。

(2) 必要性を裏付ける事情

① 貸与制度では立法目的を達成するには不十分であること

貸与制への全面移行を定めた2004年の立法当時は、十分な貸与金額を制度的に確保すれば安心して修習に専念できると想定されていた。しかし貸与制の実施状況を見ると、その想定は崩れている。法曹資格取得まで8年前後にわたる経済的・時間的負担の中であって、安易に借りるわけにはいかない。借入れそのものに対する心理的葛藤、保証の引受けを委託することへの精神的負担、さらに借入れはしても必要不可欠な出費さえ極力切り詰めていく中で修習生活全般に対する萎縮効果も現れている。これらの反応は決して、異常でも過敏でもない。

「貸与でも手許に現金があれば、当座の修習そのものに支障はないはずだ」との見方は観念的・抽象的であり過ぎた。重すぎる経済的負担を軽減し、安心して修習に専念できる環境を確保するためには、給付型の支援を創設することが必要である。

② 法曹志願者の減少（想定外の事態発生）

他方、法曹志願者の減少という想定外の事態も発生している。法科大学院志願者の減少は周知の事実であるが、さらに法学部志願者の減少にまで影響が及んでいる。将来の進路を検討する20歳前後の若者にとって、職業生活のスタートラインに立つため数百万円の債務を負担しなければならないことは、それ自体が大きな障壁である。困窮したら返還免除があると言われても、困窮するために進路を選択するの

ではないから、有為の人材が法曹の道を目指さなくなる傾向に歯止めをかけるには足りない。法曹の養成に関するフォーラムで提言された返済猶予制度は2012年に裁判所法の一部改正法で立法化されたが、法曹志願者減少に歯止めはかかっていない。さらに法曹人口急増による年々の就職状況の悪化が、その傾向に拍車をかけている。

司法試験合格者にとって、修習中の経済的負担は大きな障壁である。修習辞退を考えたことがある修習生は2～3割を占める。

修習資金の貸与制は、法曹資格取得まで約8年にわたる過大な経済的負担の一部として過酷なものになっている。問題は、どこに支援を投入して負担を軽減するかである。司法修習生の99%以上は法曹資格を取得している。ここに支援を投入するのは効率的であるし、法曹養成にかける国の意思を明確に示すことで、有為の人材を多数確保する効果が期待できる。法曹養成制度検討会議で行なわれたパブリック・コメントにおいて、給費制復活を求める意見は9割以上であった。将来に向けて人材確保を図るためにも、司法修習生に対する給付型支援を創設することが重要である。

③あるべき司法修習の在り方における処遇

あるべき司法修習とそれに相応しい経済的支援の目指すべき在り方は、例えば臨床研修医の制度が参考になる。司法修習も、臨床研修の制度も、法律上の義務としての研修であり、それへの専念義務が定められており、国家試験合格者に対する実務の訓練であることは共通である。また、研修医全員に対して世帯所得にかかわらず支援を行う理由が「研修に専念できる環境を確保すること」である（厚生労働省「新医師臨床研修の基本3原則」参照）点も、司法修習への専念や秘密の保護のため配慮が必要であること（最判昭和42年4月28日参照）と共通の基盤に立つものと評価できる。

司法修習の職業訓練としての内実は研修医に準ずるものであり、それに対する経済的支援も研修医に準じたものを目指すべきである。

④他の施策との関連（財政上の措置）

2004年当時は、司法試験合格者3千人を目指す閣議決定を前提とする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負担が財政への圧力になると予測されていた。しかしその圧力は、同閣議決定の撤廃などによって減少している。また、給付型支援によって

経済的補償がなされれば、それに応じて貸与を申請する必要性が減少することに繋がる。給付型支援を創設することは、みだりに財政負担を増すものではない。

⑤まとめ

「修習とは何をするのか」という基本から、さらにあるべき修習の在り方も見据えて、それに相応しい処遇をすることの一環として、経済的支援の制度を再構築すべきである。これにより給付型支援と貸与型支援との混合体制となるが、その守備範囲は修習生の現状・実態に基づき、全体として「修習専念を確保するに足る」支援が実現できているかどうかで決すべきであり、さらに司法修習の充実・深化の程度に応じて、実施後検証の上、必要に応じて見直しを行っていくものとするべきである。

4 補足（当面の応急措置）

制度の検討中も、司法修習は日々行なわれている。そこで、現在の司法修習生の実情に即して、何が司法修習に必要不可欠な実費であるかを具体的に再検討し、当面の応急措置として旅費法の「日額旅費」に準じた支給を実施すべきである。例えば、以下のとおりである。

a. 交通費

毎日の通勤費は、司法修習に必要不可欠な実費である。居住地から他県の実務修習地に電車・バスで通勤する者は、旅費法上の「鉄道賃」「車賃」を毎日支出している。実務修習地管内に居住する者は、旅費法上の「日当」に含まれる域内交通費を支出している。旅費法上も実費として認め得る費用を支出している実態があるのだから、「日額旅費」に準じた支給を実施すべきである。

b. 「寝・食」の費用

これまで修習中の食費・住居費は一括りに「貸与金で賄われる生活費」と見られてきたが、その中でも、司法修習に従事するため最低限の健康状態を維持する「寝・食」の費用に相当する部分は、司法修習に必要不可欠な実費である。旅費法上も、旅行中の「寝・食」の費用は実費と捉えられて「日当」「宿泊料」の支給対象に含まれている。司法修習生に対し旅費法に準じた「日額旅費」を支給するに当たり、その額の算定に「寝・食」の費用を含めるべきである。

c. 学習費，情報通信費

学習費，情報通信費は，司法修習に必要不可欠な実費である。旅費法は旅行中の諸雑費を「日当」に含めている。そこで，諸雑費よりも必要性が明白な学習費，情報通信費を，旅費法に準じて支給する「日額旅費」の額算定の基礎に含めるべきである。

なお，旅費法は本拠地・旅行先の区別を前提とするが，旅費法に準じた支給を検討するに当たっては，司法修習生は研修のために召集され派遣されて，まさに全期間を通じて研修目的での移動・滞在（仮住まい）を命じられているという実態を考慮すべきである。また，「本拠地の移動」という考え方に見られるように，司法修習生にとっての本拠地は理論的に一義的に定められるものでない。そうであるならば，本拠地・旅行先という概念規定によってオール・オア・ナッシングの取扱いではなく，経済的負担が最も重く，負担の不均衡も最大化する実務修習期間こそ支援の必要性がより高いという観点から，修習の全期間を通じてバランスがとれるように経済的支援の配分の在り方を検討すべきである。

以上