

平成25年(行ウ)第73号, 第75号

司法修習生の給費制廃止違憲国家賠償等請求事件

原告 青山恵理子 ほか32名










被告 国

第1準備書面

平成26年3月10日

福岡地方裁判所第2民事部合議A係 御中

被告指定代理人

早	崎	裕	子	
清	水	紀	一朗	
市	山	秀	雄	
進	藤	豊		
徳	井	真	代	
梶	山	太	郎代	
遠	藤	圭	一郎代	
櫻	庭	伸	宏代	
尾	塚	松	樹代	

第1	はじめに	4
1	事案の概要	4
2	被告の主張の要旨	4
第2	司法修習生の給与及び修習資金の貸与等に関する制度	6
1	制度の制定及び改正経過の概要	6
	(1) 裁判所法の制定及び司法修習制度の創設	6
	(2) 司法修習生の給与	6
	(3) 平成16年改正	8
	(4) 平成22年改正	10
	(5) 平成24年改正	11
2	平成16年改正の経過	11
	(1) 司法制度改革審議会における検討	11
	(2) 司法制度改革推進計画	12
	(3) 司法制度改革推進本部（法曹養成検討会）における検討	13
	(4) 国会における検討	17
3	平成22年改正までの経過	22
	(1) 法曹養成制度に関する検討ワーキングチームにおける検討	22
	(2) 平成22年改正	23
4	平成22年改正後の経過	24
	(1) 法曹の養成に関するフォーラムの設置・検討	24
	(2) 貸与制の開始	26
5	平成24年改正	26
6	その後の貸与制の状況	27
第3	司法修習生の給費制廃止の合憲性	27
1	司法修習生の給費制は憲法上保障されたものではなく，給費制の廃止は憲法13条後段，21条1項，22条1項，25条1項，27条1項の規定に	

違反するものではないこと	27
(1) 原告らの主張	27
(2) 給費制は、憲法上保障されたものではなく、法律事項として立法府の政策的な判断に委ねられたものであること	28
(3) 給費制の下における司法修習生の給与は、司法修習生に対する「権利制約の対価・補償」として支給されていたものではないこと	29
(4) 司法修習生が憲法上の権利を侵害されているとはいえないこと	30
(5) 小括	33
2 本件区別は憲法14条1項に違反しないこと	33
(1) 憲法14条1項の趣旨	33
(2) 本件区別は合理性を有すること	34
第4 平成16年改正前の裁判所法67条2項に基づく給与支払請求及び国賠法1条1項に基づく損害賠償請求に理由がないこと	36
1 平成16年改正前の裁判所法67条2項に基づく給与支払請求に理由がないこと	36
2 国賠法1条1項に基づく損害賠償請求に理由がないこと	36
第5 結論	37

第1 はじめに

1 事案の概要

本件は、平成16年法律第163号（以下「平成16年改正法」という。）による裁判所法の改正（以下「平成16年改正」という。）により、司法修習生がその修習期間中、国庫から一定額の給与を受ける制度（以下「給費制」という。）が廃止されたことについて、新65期司法修習生であった原告らが、給費制の廃止は、憲法上保障された原告らの給費を受ける権利を侵害し、憲法22条1項等の諸規定に違反するものであり、また、原告らと現行65期司法修習生及び新64期司法修習生との間において不当な差別を生じさせるものであって、違憲無効であると主張して、①平成16年改正前の裁判所法67条2項に基づく給費支払請求、並びに②国会議員の立法行為及び内閣総理大臣等の法律案提出行為等の違法を理由とする国家賠償法（以下「国賠法」という。）1条1項に基づく損害賠償請求として、被告に対し、各金1万円の支払を求めている事案である。

2 被告の主張の要旨

被告は、まず、司法修習生の給与及び修習資金の貸与等に関する制度について説明した上（後記第2）、以下のとおり、原告らの請求に理由がないことについて詳述する（後記第3）。

(1) そもそも、給与とは、職員の勤務に対する対価をいうところ、司法修習生は国家公務員ではなく、修習は、国に対する勤務ないし給付の性質をもつものではない。平成16年改正前の裁判所法67条2項に基づいて司法修習生に支給されていた給与は、司法修習生をして修習に専念させるための配慮として支給されていたものにすぎない。そして、憲法は、給費制はもとより、司法修習の方法や在り方、さらには法曹養成の方法や在り方に関する規定も何ら設けていないのであって、司法修習生に対する給費制が憲法上要請されているとか、憲法の諸規定から導かれるなどということとはできない。法曹養

成制度の具体的内容をどのようなものにするかといった事項は、法律事項として立法府の政策的な判断に委ねられているものというべきである。

また、修習専念義務や修習地の指定に伴う居住、移転の自由の制約は、自らの意思で司法修習生となることを選択したことに伴う内在的制約であり、司法修習生の経済活動の自由等を侵害するなどということはありません。給費制の下における司法修習生の給与は、司法修習生に対する「権利制約の対価・補償」として支給されていたものでもないから、給費制の廃止は、原告らが指摘する憲法22条1項等の諸規定に違反するものではない（後記第3の1）。

(2) 憲法14条1項は、合理的理由のない差別を禁止する趣旨であり、事柄の性質に即応した合理的な根拠に基づく区別は同項に違反しない。原告らは、給費制の廃止により、現行65期司法修習生及び新64期司法修習生とは異なり給与を受けられなくなったこと（以下、当該差異を「本件区別」という。）が、同項に違反すると主張するが、給費制から貸与制への移行は、法曹の質・量の充実、法曹人口の増加等も含め、限りある財政資金をより効率的に活用し、国民の理解が得られる合理的な国民負担（財政負担）を図る必要があること、給費制創設当初と比較して司法修習生が大幅に増加しており、新たな法曹養成制度の整備に当たり、実効的に対応できる制度とする必要があることなどを踏まえた合理的な政策判断に基づくものである。給費制の代わりに導入された貸与制の内容をみても、資力要件や利息がないなど、国の他の修学資金の貸与制度よりも要件が緩和されており、貸与額や返還方法、返還の猶予・免除の制度を設けていることなどに照らしても、司法修習期間中の生活の基盤を確保するのに十分合理的なものとなっている。そうである以上、本件区別は、合理的な根拠に基づく区別であり、その内容も不合理なものではないから、憲法14条1項に違反するものではない（後記第3の2）。

第2 司法修習生の給与及び修習資金の貸与等に関する制度

1 制度の制定及び改正経過の概要

(1) 裁判所法の制定及び司法修習制度の創設

裁判所法（昭和22年法律第59号）は、昭和22年4月16日に公布され、同年5月3日に施行された。

司法修習に関しては、同法の制定時、司法修習生は高等試験司法科試験（同試験は、法曹となるための統一試験である。）に合格した者の中から最高裁判所がこれを命ずる（66条1項）とされた上で、前項の試験に関する事項は政令でこれを定める（同条2項）とされた。その後、昭和24年法律第177号により、司法修習生は司法試験に合格した者の中から最高裁判所がこれを命ずる（同条1項）とされた上で、前項の試験に関する事項は別に法律でこれを定める（同条2項）とされた。

また、裁判所法の制定時、「司法修習生は、少くとも2年間修習をした後試験に合格したときは、司法修習生の修習を終える。」（67条1項）とされた上で、「第1項の修習及び試験に関する事項は、最高裁判所がこれを定める。」（同条3項）とされ、司法修習生に関する規則（昭和23年最高裁判所規則第15号）が定められた。その後、平成10年法律第50号により、同条1項の「少くとも2年間」が「少くとも1年6月間」に改められ、平成14年法律第138号により、同条1項の「1年6月間」が「1年間」に改められた。

この司法修習制度は、戦後の司法制度改革を経て、従来の司法官試補制度及び弁護士試補制度に代わる制度として、将来裁判官、検察官又は弁護士となるべき者には全て司法修習生として修習を行わせることとし、法曹養成のための統一的修習の目的に応ずるために、裁判所法の制定によって初めて設けられたものである（乙第1号証376及び377ページ）。

(2) 司法修習生の給与

ア 根拠規定

平成16年改正前の裁判所法67条2項は、同法の制定時から平成16年改正までの間、その本文において「司法修習生は、その修習期間中、国庫から一定額の給与を受ける。」と規定していた（なお、平成10年法律第50号により、ただし書として「ただし、修習のため通常必要な期間として最高裁判所が定める期間を超える部分については、この限りでない。」が加えられたが、本文には変更がなかった。）。この規定により、司法修習生には、その修習期間中、国庫から一定額の給与が支給されていた（給費制）。

イ 司法修習生の給与の性質

一般に、給与とは、職員の勤務に対する対価をいい、国家公務員についていえば、国家公務員の給与は、国家公務員である職員が行う国への一定の勤務に対する対価である。しかしながら、司法修習生は、国家公務員ではなく、一定の職務を遂行すべき義務を負わず、国家公務員の給与を受ける立場にないことはもとより、国家公務員として国への一定の勤務を行う立場にもない。また、修習は、国に対する勤務又は給付ではないため、司法修習生は、修習の対価を受ける立場にもない。

それにもかかわらず、従前、司法修習生にその修習期間中国庫から一定額の給与が支給されることとされたのは、法曹の資格要件としての司法修習生の地位の重要性に鑑み、一定額の給与を支給することが望ましかったからであり、これにより、国家公務員ではないものの、例外的に特に給与が支給されることとなったものである。

この点、前掲裁判所法逐条解説においても、「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。そこで、本条において、これらの事項につき規定したものである。」（393ページ。傍点は引用者）、

「修習は、国に対する勤務ないし給付の性質をもつものではなく、むしろ自己の向上のためになされるものであるから、修習の対価として給与を受けるということは、意味をなさない。ただ、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。」(397ページ。傍点は引用者)とされている。

また、最高裁判所昭和42年4月28日第二小法廷判決(民集21巻3号759ページ)は、司法修習を終えて弁護士となった上告人が、司法修習生は国家公務員等退職手当法にいう国家公務員又はこれに準ずる者に当たると主張し、退職手当金の支払を求めた事案につき、「司法修習生は、(中略)修習期間中は、国庫から一定額の給与を受けるほか、暫定手当、扶養手当等の諸手当や『公務のため旅行する国家公務員等』として司法研修所入所、滞在などに必要な旅費の支給を受けることになっており(中略)、また、司法研修所長の統轄に服し、配属地の高等裁判所長官等の監督を受け(中略)、兼職を禁止され(中略)、修習にあたって知り得た秘密を漏らしてはならない義務を負い(中略)、一定の事由があるときは、その意に反して罷免される(中略)こととなつている。しかし、これらのことはすべて、司法修習生をして右の修習に専念させるための配慮ないしはその修習が秘密事項に関することがあるための配慮にすぎないのであり、司法修習生の勤務形態が国の事務に従事する職員に類似し又はこれに準ずる形式ないし実態があるからではない。」(傍点は引用者)と判示し、司法修習生が国庫から一定額の給与を受けることについては、修習に専念させるなどのための配慮にすぎないものであることを明らかにした上、上告人の主張を排斥し、請求を棄却した第1審判決に対する控訴を棄却した控訴審判決を維持し、上告を棄却している。

(3) 平成16年改正

ア 給費制から貸与制への移行

平成16年改正により、平成16年改正前の裁判所法67条2項が改められるとともに、以下の内容の同条の2が加えられ、給費制から貸与制に移行した（乙第2号証）。

「第67条の2（修習資金の貸与等） 最高裁判所は、司法修習生の修習のため通常必要な期間として最高裁判所が定める期間、司法修習生に対し、その申請により、無利息で、修習資金（司法修習生がその修習に専念することを確保するための資金をいう。以下この条において同じ。）を貸与するものとする。

2 修習資金の額及び返還の期限は、最高裁判所の定めるところによる。

3 最高裁判所は、修習資金の貸与を受けた者が災害、傷病その他やむを得ない理由により修習資金を返還することが困難となつたときは、その返還の期限を猶予することができる。この場合においては、国の債権の管理等に関する法律（昭和31年法律第114号）第26条の規定は、適用しない。

4 最高裁判所は、修習資金の貸与を受けた者が死亡又は精神若しくは身体の障害により修習資金を返還することができなくなつたときは、その修習資金の全部又は一部の返還を免除することができる。

5 前各項に定めるもののほか、修習資金の貸与及び返還に関し必要な事項は、最高裁判所がこれを定める。」

なお、同改正により、裁判所法67条2項は、「司法修習生は、その修習期間中、最高裁判所の定めるところにより、その修習に専念しなければならない。」と改められ、修習専念義務が明定された。修習専念義務に関しては、従来から、司法修習生は、法律上の明文の有無にかかわらず、修習に専念すべき義務を負っているとされてきたが、これは、司法修習が法曹に必須の課程として国家によって運営され、修習内容も法曹に必要な能

力を養成するために高度に専門的で、臨床教育課程として実際の法律実務活動の中で行われるという司法修習制度の本質に由来するものである（後記第3の1(4)イ(イ)・30及び31ページ）。

イ 施行期日等

平成16年改正後の裁判所法は、当初提出された法律案では、平成18年11月1日から施行することとされていたが、国会における審議を経て、十分な周知期間を確保するなどの趣旨も踏まえた上で、平成22年11月1日から施行することとされた（同法附則1項）。

なお、同法の施行前に採用され、同法の施行後も引き続き修習をする司法修習生の給与については、なお従前の例によることとされ（同法附則2項）、これに該当する司法修習生には給与が支給されることとされた。

ウ 貸与制の内容

上記アの裁判所法67条の2の新設に伴い、平成21年には、同条に関する最高裁判所の定めとして、司法修習生の修習資金の貸与等に関する規則（平成21年最高裁判所規則第10号）（乙第3号証）が定められた（同規則は、平成16年改正後の裁判所法と同日に施行することとされた。）。

これにより、平成22年11月1日から導入される貸与制の概要は、別紙のとおりとなった。

(4) 平成22年改正

平成22年法律第64号による裁判所法の改正（以下「平成22年改正」という。）により、「第67条の2の規定は、平成23年10月31日までの間は、適用しない。この場合において、第67条第2項中『最高裁判所の定めるところにより、その修習に専念しなければならない』とあるのは『国庫から一定額の給与を受ける。ただし、修習のため通常必要な期間として最高裁判所が定める期間を超える部分については、この限りでない』と」（附則4項）することとされた。

これは、平成16年改正法により新設された貸与制は、平成22年11月1日から施行され、その後採用された司法修習生（新64期司法修習生）に適用されることとなっていたが、その適用を平成23年10月31日まで行わないこととし、その間は、従前の司法修習生と同様、給与を支給することとしたものである。

(5) 平成24年改正

平成24年法律第54号による裁判所法の改正（以下「平成24年改正」という。）により、修習資金の返還期限を猶予できる場合として「修習資金を返還することが経済的に困難である事由として最高裁判所の定める事由があるとき」（67条の2第3項）が加えられ、これを受けて、同年10月26日に司法修習生の修習資金の貸与等に関する規則が改正され、収入金額や法科大学院での修学のための借入金の返還額等に基づく事由（7条の2。乙第3号証参照）が定められた。

2 平成16年改正の経過

(1) 司法制度改革審議会における検討

ア 司法制度改革審議会の設置（乙第4号証及び乙第5号証）

司法制度改革審議会（以下「審議会」という。）は、司法制度改革審議会設置法に基づき、21世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし、国民がより利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹の在り方とその機能の充実強化その他の司法制度の改革と基盤の整備に関し必要な基本的施策について調査審議することを目的（同法2条1項）として、平成11年7月、内閣に設置された（同法1条）。

イ 審議会における議論

(7) 審議会の問題意識や議論すべき項目が整理された後、議論が重ねられ、平成12年11月には、それまでの審議結果を整理し、各課題ごとに検討の基本的方向性についての考え方を取りまとめた中間報告が公表され

た。中間報告には、司法修習に関する箇所には、給費制についての記載はなかった（乙第6号証20ページ）。

(イ) その後、中間報告について各界各層から様々な意見が寄せられ、審議会においては、それらをも踏まえた上、更に議論を重ねるなどし、平成13年6月12日には、司法制度改革審議会意見書（乙第7号証。以下「審議会意見書」という。）が取りまとめられた。審議会意見書では、給費制の在り方について、「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。」とされた。

(2) 司法制度改革推進計画

ア 司法制度改革推進本部の設置（乙第8号証）

平成13年11月に、司法制度改革推進法が制定された（同年12月1日施行）。同法は、国の規制の撤廃又は緩和の一層の進展その他の内外の社会経済情勢の変化に伴い、司法の果たすべき役割がより重要になることに鑑み、審議会の意見の趣旨にのっとり行われる司法制度改革と基盤の整備について、その基本的な理念及び方針、国の責務その他の基本となる事項を定めるとともに、司法制度改革推進本部（以下「推進本部」ともいう。）を設置すること等により、これを総合的かつ集中的に推進することを目的とするものである（同法1条）。

同法8条に基づいて、同月、司法制度改革推進本部が設置された。

イ 司法制度改革推進計画の策定（乙第9号証）

平成14年3月19日、閣議決定として、司法制度改革推進計画（以下「推進計画」という。）が策定された。推進計画は、審議会の意見の趣旨にのっとり行われる司法制度改革と基盤の整備に関し政府が講ずべき措置について、その全体像を示すとともに、司法制度改革推進本部の設置

期限（平成16年11月30日）までの間に行うことを予定するものにつき、措置内容、実施時期、法案の立案等を担当する府省等を明らかにするものである。

推進計画では、給費制の在り方について、「司法修習生の給費制の在り方につき検討を行う。」とされた（乙第9号証8ページ）。

(3) 司法制度改革推進本部（法曹養成検討会）における検討（乙第10号証ないし乙第22号証）

ア 推進本部における司法修習や給費制、貸与制の検討は、推進本部の下に置かれた法曹養成検討会において行われた。

イ 法曹養成検討会は、委員11名の構成で（乙第10号証資料1参照）、平成14年1月11日から平成16年9月1日までの約2年8か月間にわたり、全24回行われた。第7回検討会（平成14年5月10日。同号証3、8、9、15ページ）以降の検討会で、給費制や貸与制が議論となったが、そのうち給費制や貸与制に関する主要な議論の経過は、以下のとおりであった。

(7) 第8回検討会（平成14年6月4日）では、委員らから、給費制の維持について、「給費制はあればいいことに違いはないわけですが、予算面での制約だとか、あるいは国民感情からして、エリートに手厚いというか、あるいは他の高等専門職育成プロセスとのバランスということを考えますと、給費制維持一本やりでは頑張り切れないのではないかと気がいたします。しかし、その間の生活を考えますと、やはり貸与制、特に修習生というのは、将来支払能力があるはずですから、貸与制が考えられるのではないか。」「単純に今の修習生に対して払われている給料が社会的にどうこうというのは、非常にもっともな議論なのですが、やはり全体のものすごく長い期間の負担をどう合理的にして、法曹になる人の社会階層が限定されないようにするかという点をよくよく考えて

制度設計をしていただきたい」などの意見が述べられた。そして、法務省、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）及び最高裁判所（以下「最高裁」という。）からも意見を聴取した上で、法科大学院を含めた法曹養成プロセス全体として検討すべき課題であり、給費制をできるだけ維持すべきという意見もあるが、貸与制などの代替的な措置の可能性も視野に入れて見直しを検討することは避け難いので、そのような方向を踏まえ、引き続き検討することとされた（乙第11号証23ないし26ページ）。

(イ) 第9回検討会（平成14年6月28日）では、日弁連から、給費制を維持すべきとの意見が述べられた後、委員らから、「個々の法曹志望者の視点から見ると、おっしゃることはよくわかるのですが、他方で、国民とか社会の視点から見た場合に、果たして今の議論だけで納得が得られるかどうかというところが一番の中心だと思う」、「法曹養成とは、弁護士だけを養成するわけではありませんので、公の仕事をする人とか、弁護士さんでも公益的な仕事をする人について、前倒しで公費を使うという説明も、その限りでは分かるところがあるのですが、その使い方が給費という形であることが論理必然かというところ、そうではないようにも思う」などの意見が述べられ、議論がされた後、第8回検討会と同じ整理で検討を続けていくこととされた（乙第12号証4ないし9ページ）。

(ウ) 第14回検討会（平成14年12月20日）では、事務局から、給費制の在り方に関する論点等について説明がされた後、給費制の在り方につき、委員らから、「今の給費制は、経済的に困っている人については確かにいいのですが、裕福な家庭の子女にまでどうして給費を与えないといけないのか、という問題もあると思うのです。その辺のバランスを考えながら全体を設計していくべきで、その意味から、貸与制への切替えを考えるべ（ママ）ではないか」、「何年か前からずっと奨学金に関

する様々な議論に参加しているのですが、全体として給費制に対する抵抗は非常に強い」などの意見が述べられ、議論がされた（乙第13号証6ないし15ページ）。

(イ) 第16回検討会（平成15年2月12日）では、給費制の在り方に関連する事項として、文部科学省から、奨学金制度等について説明がされた（乙第14号証1ないし11ページ）。

(オ) 第17回検討会（平成15年3月19日）では、法科大学院の学生に対する支援の在り方について、日弁連が主催したシンポジウムの概要、法曹志願者を対象としたアンケート調査の結果などにつき説明がされた（乙第15号証16ないし21ページ）。

(カ) 第18回検討会（平成15年7月14日）では、事務局から、給費制の在り方についての検討状況につき説明がされた後、委員らから、「法曹は、なれば社会的地位も高いし、収入も高いという職業です。ですから、将来の返済能力というものはあるのです。問題は、法科大学院の学生なり、司法修習生の間は本人自身は資力がないことで、将来の社会的地位や収入への期待を担保にして、お金が借りられる制度がいろいろな形で整備されることが重要」、「専念義務があるから給与を保証するという議論はちょっと単純過ぎるのではないかと思います。ただ、司法修習生の特性というものはもちろんあるわけで、それに応じた制度設計というものはあり得る」などの意見が述べられた。そして、日弁連、最高裁及び法務省からも意見が述べられた後、検討した結果、貸与制への移行という結論となることも選択肢として十分あり得るということで、給費制に固執するのではなく、貸与制への移行も含めて弾力的に検討を進めることとされた（乙第16号証1ないし11ページ）。

(キ) 第19回検討会（平成15年9月9日）では、給費制の在り方に関連する事項として、法科大学院生用の教育ローンを検討している金融機関

から説明がされたほか、日弁連から給費制の堅持を求める旨の意見が述べられた後、委員らから、「公的弁護だとか、裁判員制度だとか、かなり多額のお金がかかるわけですが、国の財政全体の中で、どのようにプライオリティーをつけて一連の改革を実現していくか、そういう問題の1つだと思うわけです。そういった全体の中で、給費制をずっと死守しますということが本当に言えるのかどうか、また、それが適切なのかどうかという視点が大事なのではないか」、「貸与制に移行した場合、現実にはどのようになるのかというところを、もう少しここで議論した方がいいのではないか」などの意見が述べられ、議論がされた。そして、事務局において具体的に案を検討し、その具体的な内容について更に議論することとされた（乙第17号証8ないし22ページ）。

(ク) 第20回検討会（平成15年12月9日）では、事務局から、貸与制に移行する場合における制度の概要について説明がされ、その後、委員らから、「猶予、免除は、今回の多様な法曹人材の養成という制度設計の基本理念からみて、有効に機能させることが必要なのではないか」などの意見が述べられ、議論がされた。法務省、最高裁及び日弁連からも、意見が述べられた（乙第18号証19ないし28ページ）。

(ケ) 第21回検討会（平成16年2月6日）では、まず、文部科学省から、平成16年度予算案における法科大学院への財政支援施策に関する説明等がされ、その後、法務省、最高裁及び日弁連から、給費制の在り方等について説明や意見等が述べられた後、貸与制に移行すべきか否かにつき委員らの間で前回同様に議論がされた。その後、貸与制への移行に慎重な意見の委員は11名のうち2名いるが、貸与制への移行を考えて返還免除その他の具体的な制度設計に入ることが確認された（乙第19号証1ないし22ページ）。

(コ) 第22回検討会（平成16年5月18日）では、まず、座長から、給

費制の在り方については回数を重ねて検討してきたところだが、そろそろ基本的な方向性について意見を整理したい旨、意見の整理を行うに当たり、少数意見が残った場合にはそれを併記する形で意見を整理することもやむを得ないと考えている旨の発言があり、配布資料に沿って、貸与制の内容等について検討・議論がされた。最後に、方向性を整理し、大勢としては貸与制への移行に賛成であるということで、これまでの議論を踏まえて意見の整理案を示し、少数意見が残った場合には明記することとされた（乙第20号証1ないし19ページ）。

(ウ) 第23回検討会（平成16年6月15日）では、給費制に代えて貸与制を導入する内容の「意見の整理（案）」が示され、少数意見の記載を求める委員から意見が述べられた後、貸与制の導入時期、返還免除、返還猶予について検討・議論がされ、最後に、弁護士である委員1名による少数意見も付記した意見の整理について委員らによる確認がされた（乙第21号証1ないし8ページ）。

(エ) 第24回検討会（平成16年9月1日）では、上記意見の整理に沿って事務局が検討した貸与制の具体的な制度内容が説明され、これについての委員らによる意見交換がされた後、立案作業を進めることが確認された（乙第22号証1ないし9ページ）。

(4) 国会における検討

ア 法律案の提出

法曹養成検討会の検討結果を受けて、給費制を定める裁判所法67条2項の規定を改めて給費制を廃止し、貸与制を定める同法67条の2を設けて貸与制を新設すること（条文の内容は、前記第2の1(3)・8ないし10ページのとおり）などを内容とする「裁判所法の一部を改正する法律案」が国会に提出され、平成16年第161回国会において審議が行われた。

イ 衆議院法務委員会における議論等（乙第23号証及び乙第24号証）

(7) 衆議院法務委員会での質疑

衆議院法務委員会では、平成16年11月24日及び同月26日に上記法律案の質疑が行われた。

同月24日の同委員会冒頭における上記法律案の趣旨の説明では、法務大臣から、「新たな法曹養成制度の整備は、多様かつ広範な国民の要請にこたえることができる多数のすぐれた法曹の養成を図ることを目的とするものであり、司法修習生の修習についても、司法修習生の増加に実効的に対応することができる制度とすることが求められております。この法律案は、このような状況にかんがみ、新たな法曹養成制度の整備の一環として、司法修習生に対し給与を支給する制度にかえて、司法修習生がその修習に専念することを確保するための資金を国が貸与する制度を導入することを目的とするものであります。」と述べられた。

同委員会での質疑では、給費制から貸与制への移行の趣旨について、法務大臣から、法曹の質、量共に充実させるため、司法修習生の大幅な増加が求められており、また、司法制度改革を実現していくに当たっては国民の負担を伴うことについてその理解を得ていく必要がある状況に鑑みると、今後も更に国民の負担を増やして給費制を維持することについて国民の理解を得ることは困難であり、司法修習生が修習に専念できる環境を確保しながら、給費制を貸与制に切り替える必要があるとの答弁がされた。また、推進本部事務局長からは、司法制度改革に係る財政負担、すなわち国民の負担について国民の理解を得る必要があり、その点から、努力できるものは努力して合理化する姿勢が大事であること、給費制が創設された当初（当時の司法修習生は200名台であった。）に比較して司法修習生が大幅に増加していること、公務員ではなく公務にも従事しない者に国が給与を支給するのは異例の制度であること、給費制に対して様々な批判があったことなどの状況を総合的に勘案し、給

費制を維持することについて国民の理解を得ることは困難であり、貸与制に移行することにしたものであり、単に財政事情が厳しいからというだけではなく、司法制度改革を実現するために財政資金をより効率的に投入する趣旨で貸与制に移行するものであるとの答弁がされた（乙第23号証1及び2ページ）。

(イ) 修正案の提案と決議

平成16年11月26日の衆議院法務委員会における上記法律案に対する質疑後、委員から修正案が提出された。修正案の内容は、上記法律案では平成18年11月1日とされていた施行期日を、平成22年11月1日とするというものであった。

上記修正案の趣旨について、提出者は、「本法律案の目的が、従来の司法修習生への給費制を貸与制に移行しようとするものであることから、十分な周知期間が必要であるのに、施行期日が平成18年11月1日では、周知期間が短過ぎるので延長すべきであるという点にあります。本法律案では、施行期日は平成18年11月1日としておりますが、法科大学院がスタートしたのは本年（引用者注：平成16年）4月であり、第1期の法科大学院生が入学した時点では、まだ貸与制への移行やその時期が決まっていなかったため、第1期の法科大学院生に対して貸与制への移行の理解を得るには、周知期間が短過ぎると考えます。そこで、十分な周知期間を確保するとともに、第1期の法科大学院生に対し、給費制のもとでの修習を受ける機会を確保するとの観点から、施行期日をおくらせることとし、平成22年ころには司法試験の合格者数の年間3千人達成を目指すこととされていることにもかんがみ、施行期日を平成22年11月1日とすべきであります。」と述べた（乙第24号証12及び13ページ）。

そして、上記法律案（上記修正案による修正部分を除く。）及び上記

修正案（以下「修正後の法律案」という。）は、同委員会において、全会一致で可決された（同号証13ページ）。

（ウ） 附帯決議

平成16年11月26日の上記衆議院法務委員会において、上記（イ）の可決後、委員から以下の内容の附帯決議案が提出され、全会一致で可決された（乙第24号証13ページ）。

「政府並びに最高裁判所は、本法の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。

- 一 修習資金の額については、法曹の使命の重要性や公共性にかんがみ、高度の専門的能力と職業倫理を備えた法曹を養成する見地から、引き続き、司法修習生が修習に専念することができるよう、必要かつ十分な額を確保すること。
- 二 修習資金の返還の期限については、返還の負担が法曹としての活動に影響を与えることがないように、必要かつ十分な期間を確保するとともに、司法修習を終えてから返還を開始するまでに、一定の据置期間を置くこと。
- 三 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。」

ウ 参議院法務委員会における議論等（乙第26号証）

（ア） 参議院法務委員会での質疑

修正後の法律案は、平成16年11月30日に衆議院本会議で賛成多数により可決された後（乙第25号証1及び2ページ）、同年12月1日、参議院法務委員会において質疑が行われた。

同委員会の質疑では、法務大臣及び内閣官房内閣審議官（元推進本部事務局長）から、上記イ(ア)と同趣旨の答弁がされた（乙第26号証1及び4ページ）。

(イ) 決議及び附帯決議

平成16年12月1日の参議院法務委員会において、質疑終局後に採決が行われ、修正後の法律案は賛成多数で可決された（乙第26号証20ページ）。

その後、同委員会において、委員から以下の内容の附帯決議案が提出され、賛成多数で可決された（同ページ。前記イ(ウ)の衆議院法務委員会における附帯決議に後記「四」が追加された。）。

「政府並びに最高裁判所は、本法の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。

- 一 修習資金の額については、法曹の使命の重要性や公共性にかんがみ、高度の専門的能力と職業倫理を備えた法曹を養成する見地から、引き続き、司法修習生が修習に専念することができるよう、必要かつ十分な額を確保すること。
- 二 修習資金の返還の期限については、返還の負担が法曹としての活動に影響を与えることがないように、必要かつ十分な期間を確保するとともに、司法修習を終えてから返還を開始するまでに、一定の据置期間を置くこと。
- 三 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。
- 四 新司法試験については、法科大学院における教育及び司法修習と

の連携によるプロセスとしての新しい法曹養成制度の理念と成立の経緯を踏まえた実施を図ること。」

エ 法案の成立、公布

以上の経過を経て、平成16年12月3日、修正後の法律案は、参議院本会議において賛成多数で可決・成立し（乙第27号証3ページ）、同月10日、公布された。

3 平成22年改正までの経過

(1) 法曹養成制度に関する検討ワーキングチームにおける検討

ア 平成22年に、新たな法曹養成制度の問題点・論点を検証し、これに対する改善方策の選択肢を整理するべく、法務省及び文部科学省は、両省の副大臣が主宰する「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」（以下「ワーキングチーム」という。）を設置し、同年3月1日から同年6月25日までの間、全11回にわたり、給費制及び貸与制を含む法曹養成制度等について検討を行った。その後、同年7月6日付けで「法曹養成制度に関する検討ワーキングチームにおける検討結果（取りまとめ）」（以下「ワーキングチーム取りまとめ」という。）が公表された（乙第28号証）。

イ 上記ワーキングチーム取りまとめでは、司法修習生の経済的負担について、「法科大学院入学から司法修習生になるまでに多額の経済的負担が必要となることに加えて、平成22年11月から司法修習生に対する給費制が廃止されて修習資金の貸与制が実施されると、優れた資質を備えた多様な人材が経済的な事情から法曹を志すことを断念せざるを得なくなる事態が拡大することが避けられないという問題があるとの意見があった。この立場からは、改善策として、平成22年11月以降も司法修習生に対する給費制を維持するべきではないかとの意見や、貸与制を導入するとしても返済免除制度を拡大すべきではないかとの意見があった。

これらの意見に対しては、貸与制の導入は、新たな法曹養成制度の整備に当たり、法曹人口の拡大を実現する必要があることや、限りある財政資金をより効率的に使用して、司法制度全体に関して合理的な国民負担を図る必要があることから、司法制度改革審議会以来の様々な議論を経て導入されたものであり、給費制を存続するためには国民的理解が必要ではないかとの意見や、貸与制の具体的な内容を見ても、無利子である上、修習終了後5年間の据置期間を設けて、10年間の分割返済としており、返済猶予・返済免除の制度も設けられていることから、返済の負担が過大とはいえないのではないかとの意見があった。」とされた（乙第28号証22及び23ページ）。

また、ワーキングチーム取りまとめでは、「（現在の法曹養成制度の）問題点・論点に対応するための方策について更に具体的な検討をする必要がある、そのために新たな検討体制（フォーラム）を構築することが考えられる」とされ、「フォーラムの在り方については、関係者の間だけで検討するのではなく、国民に開かれた議論の場を設け、正確かつ十分な現状分析を行い、幅広い意見を聞いて総合的かつ多角的な検討を行えるようにする必要があるとの点では意見が一致した。」とされた（同号証30ページ）。

(2) 平成22年改正

ア その後、平成16年改正法の施行時期が迫る中で、給費制の廃止を延長する動きが一部国会議員の中に生じ、平成22年11月24日の衆議院法務委員会において、前記第2の1(4)（10及び11ページ）のような裁判所法の改正を内容とする起草案につき、委員会提出法律案とすることが可決された（乙第29号証）。

同委員会において、同起草案の趣旨は、「本年11月1日に施行された

改正裁判所法により、司法修習生に対し給与を支給する制度にかえて修習資金を国が貸与する制度が導入されたところであります。しかしながら、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あり方について見直しを行うことが緊要な課題となっております。本起草案は、このような状況にかんがみ、平成23年10月31日までの間、暫定的に、司法修習生がその修習に専念することを確保するための資金を国が貸与する制度を停止し、司法修習生に対し給与を支給する制度とするものであります。」と説明された。

イ また、上記衆議院法務委員会では、以下の内容の附帯決議が全会一致で可決された。

「政府及び最高裁判所は、裁判所法の一部を改正する法律の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。

一 改正後の裁判所法附則第四項に規定する日までに、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。

二 法曹の養成に関する制度の在り方全体について速やかに検討を加え、その結果に基づいて順次必要な措置を講ずること。」

ウ 上記法律案は、その後、平成22年11月25日の衆議院本会議で賛成多数により可決され（乙第30号証1及び2ページ）、同日の参議院法務委員会で質疑が行われ賛成多数で可決された後（乙第31号証11ないし14ページ）、同月26日の参議院本会議において賛成多数で可決・成立し（乙第32号証10ないし12ページ）、同年12月3日に公布・施行された。

4 平成22年改正後の経過

(1) 法曹の養成に関するフォーラムの設置・検討

ア 平成23年5月13日、内閣官房長官、総務大臣、法務大臣、財務大臣、文部科学大臣、経済産業大臣の申合せにより、法曹の養成に関するフォーラム（以下「フォーラム」という。）が設置された。

これは、法曹の養成に関する制度の在り方について検討を行うためのものであり、フォーラムにおいては、司法制度改革の理念を踏まえるとともに、前記3(1)イのワーキングチーム取りまとめ及び前記3(2)イの附帯決議の趣旨を踏まえつつ検討を行うこととされた（乙第33号証）。

イ フォーラムは、平成23年5月25日の第1回から、平成24年5月10日の第14回まで、開催された。給費制及び貸与制については、第1回から平成23年8月31日の第5回まで検討が行われ、同日には、「法曹の養成に関するフォーラム第一次取りまとめ」（以下「フォーラム第一次取りまとめ」という。）が行われた（乙第34号証の1及び2）。

フォーラム第一次取りまとめにおいては、①司法修習は、新しい法曹養成プロセスにおいて必須の課程であり、司法修習生が修習に専念できるようにするため、修習期間中の生活の基盤を確保する必要があるとされ、司法修習生に経済的支援を行う必要があるとされたが、②経済的支援の基本的な在り方については、貸与制を基本とした上で、個々の司法修習終了者の経済的な状況等を勘案した措置（十分な資力を有しない者に対する負担軽減措置）を講ずることとされ、③措置の具体的内容としては、日本学生支援機構の奨学金制度における経済困難を理由とする返還猶予事由を参考に、給与所得者については年間収入金額300万円以下、給与所得者以外については年間所得金額200万円以下を基準として最長5年の返還猶予期間を設けること、また、法科大学院中の修学資金であることが明確なもの（法科大学院の奨学金等）については、その年間返還額を年間収入・所得額から控除することとされた（乙第34号証の2）。

なお、フォーラムにおいては、事務局において、司法修習終了者等の経

済的な状況に関する調査として、①司法修習終了後15年以内の弁護士の収入・所得、②新司法修習を終了した者及び新司法試験に合格した司法修習生の法科大学院・大学在学中の奨学金等の借入状況の調査が行われた。その結果、弁護士6年目（貸与制の下で修習資金の返還が開始される時点）の平成22年分所得額は、平均値が1073万円、中央値が957万円であり、弁護士6年目から15年目まで（貸与制の下で修習資金の返還を行う期間）の平成22年分所得額分布は、600万円以上が79パーセントを占める一方、200万円未満が5.5パーセント、200万円以上400万円未満が6.7パーセントであった。また、法科大学院・大学在学中の奨学金等については、利用率は48.3パーセント、法科大学院の奨学金等の返還を開始する時点での利用者の合計平均額は347万円、毎月の合計返還額は2万1000円であった（乙第34号証の1・5, 6ページ, 別紙4）。

(2) 貸与制の開始

その後、平成22年改正により貸与制を適用しない期限とされた平成23年10月31日までの間に、給費制又は貸与制に関する裁判所法の改正は行われず、平成23年11月から司法修習を開始した新65期司法修習生から、前記第2の1(3)（8ないし10ページ）の内容の貸与制が開始されることとなった。

5 平成24年改正

- (1) 平成23年11月、上記4(1)のフォーラム第一次取りまとめの結果を踏まえ、貸与制について、修習資金を返還することが経済的に困難である場合における返還猶予措置を講ずるための裁判所法の一部を改正する法律案が国会に提出された。
- (2) 同法律案は、衆議院において、前記第2の1(5)（11ページ）の内容に加え、裁判所法の附則に、「第67条の2第1項の修習資金の貸与について

は、法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律（平成14年法律第139号）附則第2条の規定による法曹の養成に関する制度についての検討において、司法修習生に対する適切な経済的支援を行う観点から、法曹の養成における司法修習生の修習の位置付けを踏まえつつ、検討が行われるべきものとする。」との規定が加えられた（乙第35号証8ページ）。

- (3) また、同法律案に関しては、平成24年6月1日の衆議院法務委員会において、「司法修習生に対する経済的支援については、司法修習生の修習専念義務の在り方等多様な観点から検討し、必要に応じて適切な措置を講ずること。」との附帯決議がされ（同号証7ページ）、また、上記修正がされ、同月8日の衆議院法務委員会において質疑が行われた上（乙第36号証）、同年7月26日の参議院法務委員会において質疑が行われ賛成多数で可決された後（乙第37号証15ページ）、同月27日の参議委員本会議において賛成多数で可決・成立した（乙第38号証1ページ）。

6 その後の貸与制の状況

その後、貸与制を定める裁判所法67条の2の改正は行われておらず、新65期以降の司法修習生には、貸与制が適用されている。

第3 司法修習生の給費制廃止の合憲性

- 1 司法修習生の給費制は憲法上保障されたものではなく、給費制の廃止は憲法13条後段、21条1項、22条1項、25条1項、27条1項の規定に違反するものではないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、「現在の司法修習は、戦前の反省を踏まえた上で、国民の権利擁護（憲法第3章）を目的として、司法権（憲法第6章）を担う人材を育成するため、統一修習・給費制・修習専念義務が一体として導入されたものである。また、種々の権利制約のもとでも充実した修習を行うために、司法修

習生に対する給費制は憲法13条後段，21条1項，22条1項，25条1項，27条1項から裏付けられる。」（訴状（平成25年（行ウ）第73号事件のものをいう。以下同じ。）41ページ）と主張し，「給費制を定めた平成16（2004）年12月10日法律第163号改正前の裁判所法第67条2項は，原告らに憲法上保障される司法修習における給費を受ける権利を具体化し，国に修習生への経済的支援を行う責務を定めたものに他ならない。したがって，被告が行った給費制の廃止は，原告らの給費を受ける権利を侵害するのみならず，国民の権利擁護のために質の高い法曹を育てるといふ国の責務を定めた憲法の理念に反する」（同42ページ）と主張する。

(2) 給費制は，憲法上保障されたものではなく，法律事項として立法府の政策的な判断に委ねられたものであること

ア しかしながら，前記第2の1(2)イ（7及び8ページ）のとおり，そもそも，給与とは，職員の勤務に対する対価をいうところ，司法修習生は国家公務員ではなく，修習は，国に対する勤務ないし給付の性質をもつものではない。平成16年改正前の裁判所法67条2項に基づいて司法修習生に支給されていた給与は，司法修習生をして修習に専念させるための配慮として支給されていたものにすぎない。そして，憲法は，給費制はもとより，司法修習の方法や在り方，さらには法曹養成の方法や在り方に関する規定も何ら設けていないのであって，司法修習生の給費制が憲法上要請されているとか，憲法の諸規定から導かれるとする原告らの主張はおよそ根拠のないものである。

イ 原告らは，憲法上，国民の権利を擁護する司法権の主体として，裁判官，検察官及び弁護士が明記されていることを根拠の一つとして挙げているが（訴状35ないし37ページ），もとよりそのこと自体から給費制が憲法上要請されているとすることはできない。

確かに，憲法は，司法権についての規定を置き，国家権力の一翼として

その独立を保障し、重要な役割を与えており、「裁判官」、「検察官」、「弁護士」をその文言（憲法76条3項、77条1項、同条2項等）のうちを含んでいることに鑑みれば、司法権の担い手として、法曹三者の存在を前提としていると解されるが、憲法は、かかる法曹を誰がどのような形で養成するかについては何ら定めておらず、ましてや、給費制を要請するものでもない。

法曹養成に関して、我が国においていかなる制度を採用するか、採用された法曹養成制度の具体的内容をどのようなものにするかといった事項は、憲法の規律するところではなく、法律事項として立法府の政策的な判断に委ねられているものというべきである。

ウ 原告らは、「司法修習生が給費を受ける権利は、国家から司法修習に安心して取り組むための固有の権利として憲法第21条1項、第22条1項、第27条1項、第25条1項からも根拠づけられる。」（訴状39ページ）、「この司法修習生が司法修習に専念するための必要な給費を受ける権利は、司法修習生が人格的選択をおこなった結果得られるものであるから、その意味で憲法第13条後段によっても保障される」（同41ページ）とも主張するが、修習に専念させるためにいかなる方策を講じるかについては、何も給費制に限られるわけではないから、修習に専念するために給費制を維持することが原告らの指摘する憲法の各規定から導かれるものではない。

エ そうである以上、司法修習生の給費制を定めた平成16年改正前の裁判所法67条2項は、憲法上保障された権利を具体化したというものではなく、給費制度を廃止したとしても、原告らの憲法上の権利を侵害するものではない。

(3) 給費制の下における司法修習生の給与は、司法修習生に対する「権利制約の対価・補償」として支給されていたものではないこと

原告らは、前記(1)のとおり、「種々の権利制約のもとでも充実した修習を行うために、司法修習生に対する給費制は憲法13条後段、21条1項、22条1項、25条1項、27条1項から裏付けられる。」と主張するところ、要するに、司法修習生は、様々な憲法上の権利を制約されていることの代償として、給費を受ける立場にあり、給費制を廃止することは、上記規定に違反するというようである。

しかしながら、前記(2)のとおり、平成16年改正前の裁判所法67条2項に基づいて司法修習生に支給されていた給与は、司法修習生をして修習に専念させるための配慮として支給されていたものにすぎない。そうである以上、憲法上の権利を制約されていることの代償とはいえ、原告らの主張は、前提において、失当である。

(4) 司法修習生が憲法上の権利を侵害されているとはいえないこと

ア 司法修習は職業選択の自由を侵害するものではないこと

原告らは、「司法試験を合格した者は原則として司法修習を経ないと法曹資格者になれないのであるから、司法修習の存在そのものが職業選択の自由（憲法第22条1項）の制約にあたる。」（訴状39ページ）と主張する。

しかしながら、現行の法曹養成制度において、司法修習は、法曹に必要な能力を養成するために実際の法律実務活動の中で行われる臨床教育課程であり、実務教育の主要部分を担うという重要な位置づけを与えられているものである。したがって、司法修習は、法曹になるという職業選択に資するものであって、司法修習の存在そのものが職業選択の自由を制約し、これを侵害するものであるということとはできない。

イ 修習専念義務は経済活動の自由や勤労の権利を侵害するものではなく、給費制の廃止は憲法22条1項、27条1項に違反しないこと

(7) 原告らは、「司法修習生には修習専念義務としての兼業禁止によるア

アルバイトも含む労働行為及び経済活動の制約が課される（憲法第22条1項、第27条1項）。」（訴状38, 59ないし62ページ）とし、給費制を廃止することは、憲法22条1項、27条1項に違反すると主張するようである。

(イ) しかしながら、そもそも、法曹になろうとする司法修習生が司法修習に専念しなければならないのは当然のことである。すなわち、修習専念義務は、高い識見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司法修習制度の目的（司法修習生に関する規則4条）から導かれるものであり、司法修習が司法制度を担う法曹に必須の課程として国家によって運営されるものであること、修習の内容も法曹に必要な能力を養成するために高度に専門的であること、司法修習が臨床教育課程として実際の法律実務活動の中で行われるものであり、実際の法曹と同様に中立公正な立場を維持し、利益相反活動を避けたりする必要があることなどから必要とされるものである。そうである以上、修習専念義務は、司法修習制度の本質から求められるものであり（乙第39号証6ページ、乙第1号証376, 377, 384, 385, 392ページ、乙第26号証4, 11, 18ページ）、自らの意思で司法修習生となることを選択したことに伴う内在的制約であって、給費制はその対価・補償などといえるものではなく、これを廃止することが憲法22条1項、27条1項に違反するなどということはできない。

ウ 修習地の指定にも合理性があり、給費制を廃止しても居住、移転の自由を侵害するものではないこと

(7) 原告は、司法修習生は、「統一修習の制度上の制約として、司法修習地及び集合修習における居住地の制限が課されている。」（訴状38, 59ないし62ページ）とし、給費制を廃止することは、憲法22条1

項に違反すると主張するようである（訴状41, 63及び64ページ）。

(イ) しかしながら、司法修習が法曹に必要な能力を養成するために実際の法律実務活動の中で行われる臨床教育課程であることからすると、分野別実務修習において司法修習生が全国各地で活動する実務法曹の実態に触れることは必要かつ有用なことである。また、実務修習を補完し、司法修習生全員に体系的で汎用性のある実務知識や技法を習得させるべく、司法研修所で集合修習を行うことも必要かつ有用なことから、そのために、司法修習生の希望を始めとした諸事情を考慮して決定される実務修習地や、司法研修所に通勤可能な範囲に居住すべきこととなり、居住場所が一定程度限定され得るのは、司法修習の目的を達成するためのやむを得ないものというほかない。修習地の指定は、司法修習制度との目的と合理的関連性を有するものであり、これにより居住、移転の自由に制約があるとしても、それは、自らの意思で司法修習生となることを選択したことに伴う内在的制約である。したがって、仮に原告らの主張するような居住、移転の自由の制約が存在するとしても、そのような制約が憲法22条1項の権利を侵害するとはいえず（乙第40号証108ページ）、給費制はその対価・補償などではないから、これを廃止することが同条項に違反するなどということはできない。

エ 給費制を廃止しても生存権を侵害するものではないこと

原告らは、給費制の廃止により、「司法修習生は生活の糧を奪われ、居住地も制限されており、司法修習を受けることによる権利制約を放置すれば、「健康で文化的な最低限度の生活」（憲法第25条1項）を営むこともままならない可能性さえある。」（訴状38及び39ページ）と主張するが、給費制に代わる合理的な内容の貸与制も創設されていることからすると、給費制を廃止することが生存権を侵害するなどということもあり得ない。

オ 給費制を廃止しても労働基本権を侵害するものではないこと

原告らは、「司法修習生には賃金が支払われなくなっているのであるから、現行裁判所法は司法修習生の賃金支払請求権を侵害している」とし(訴状59ページ)、給費制を廃止することは、労働基本権を定めた憲法27条1項に違反すると主張するようである。

しかしながら、「労働者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所に使用される者で、賃金を支払われる者をいい(労働基準法9条)、「賃金」とは、労働の対償として使用者が労働者に支払うものをいうところ(同法11条)、前記第2の1(2)イ(7及び8ページ)で述べたとおり、司法修習生は、国家公務員ではなく、一定の職務を遂行すべき義務を負わず、国家公務員の給与を受ける立場にないことはもとより、国家公務員として一定の勤務を行う立場にもない。また、修習は、国に対する勤務又は給付ではないため、司法修習生は、修習の対価を受ける立場にもない。このように、司法修習生は、国に使用される者ではなく、「労働者」に該当しないし、給費制の下における司法修習生の給与は、労働の対償ではなく、「賃金」に該当しない。したがって、給費制を廃止することが労働基本権を定めた憲法27条1項に違反するなどということはできない。

(5) 小括

以上のとおり、司法修習生の給費制度は憲法上保障されているものではなく、平成16年改正により給費制を廃止して貸与制としたことは、憲法の諸規定にも違反しないから、原告らの主張は失当である。

2 本件区別は憲法14条1項に違反しないこと

(1) 憲法14条1項の趣旨

憲法14条1項は、法の下での平等を定めた規定であるが、国民に対し絶対的な平等を保障したものではなく、合理的理由のない差別を禁止する趣旨であり、事柄の性質に即応した合理的な根拠に基づく区別は同項に違反するも

のではない（最高裁昭和39年5月27日大法廷判決・民集18巻4号676ページ，最高裁昭和48年4月4日大法廷判決・刑集27巻3号265ページ参照）。

(2) 本件区別は合理性を有すること

前記第3の1(2)(28及び29ページ)で述べたように，そもそも法曹養成の方法に関しいかなる制度を採用するか，当該制度の具体的内容をどのようなものにするかといった事柄については，国の政策的な判断に委ねられており，司法修習生の給費制は憲法上保障されたものとはいえない。

そして，法曹養成の方法として現行の司法修習制度は，まず，司法修習を国費で運営し，司法修習生にその費用の負担をさせない方策を講じ，司法修習生にその費用（授業料，基本教材等）の負担をさせていない。司法修習の実施経費等については，平成14年度予算において年間約25億円が予算措置されている（乙第13号証資料6参照）。そして，その上で更に司法修習に専念させるために何らかの方策を講じるとしても，どのような方策を講じるかといった事柄については，経済的・社会的条件，一般的な国民生活の状況，国の財政事情，他の政策等を踏まえて検討される必要があり，国の政策的な裁量判断に委ねられるべきものである。

したがって，新65期司法修習生とそれ以前の司法修習生との間での本件区別に事柄の性質に即応した合理的な根拠があるかどうかについては，国に広い裁量があることを前提に，本件で問題となる給費制から貸与制への移行という立法府の判断に合理性があるかどうかの問題に帰着する。

従前の給費制は，法曹の資格要件としての司法修習生の地位の重要性に鑑み，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，特に一定額の給与が支給されることとされたもので，司法修習に専念することができるようその基盤を確保し，修習の実効性の確保を図る一つの方策として採用されていたものである（平成16年12月1日の参議院法務委員会における

内閣官房内閣審議官（元推進本部事務局長）の答弁（乙第26号証4ページ）。

平成16年改正により給費制から貸与制への移行が行われたのは、法曹以外の者をも含めた法曹養成検討会等における長期間にわたる種々の議論や慎重な検討を踏まえた上で決定された方針にのっとり、法曹の質・量の充実、法曹人口の増加等も含め、新たな財政負担を伴う司法制度改革を推進する中で、限りある財政資金をより効率的に活用し、司法制度改革全体について国民の理解が得られる合理的な国民負担（財政負担）を図る必要があること、給費制創設当初と比較して司法修習生が大幅に増加しており、新たな法曹養成制度の整備に当たり、司法修習生の増加に実効的に対応できる制度とする必要があること、公務に従事しない者に国が給与を支給するのは異例の制度であることなどを踏まえ、司法修習生の給与を国民が負担することについて国民の理解が得られるか否かといった観点などによるものであることは、前記第2の2（11ないし22ページ）で述べたとおりであり、合理的な根拠を有していたことは明らかである。

給費制の代わりに導入された貸与制の内容についても、資力要件や利息がないなど、国の他の修学資金の貸与制度よりも要件が緩和されており、現に貸与制の開始から現在に至るまで、貸与を申請した司法修習生は全て貸与を受けられている。また、貸与額や返還方法、返還の猶予・免除の制度を設けていることなどに照らしても、司法修習期間中の生活の基盤を確保するのに十分合理的なものとなっている（以上につき、裁判所法67条の2、司法修習生の修習資金の貸与等に関する規則2条ないし4条及び7条）。

以上のとおり、平成16年改正による給費制から貸与制への移行は、合理的な政策判断というべきであり、本件区別は、事柄の性質に即応した合理的な根拠に基づく区別といえるものであるから、憲法14条1項に違反するものではない。

第4 平成16年改正前の裁判所法67条2項に基づく給与支払請求及び国賠法1条1項に基づく損害賠償請求に理由がないこと

1 平成16年改正前の裁判所法67条2項に基づく給与支払請求に理由がないこと

これまで述べてきたとおり、司法修習生の給費制は憲法上保障されたものではなく、平成16年改正により給費制を廃止して貸与制としたことが原告らの憲法上の権利を侵害するとはいえないし、憲法の諸規定に違反するものではない。

また、平成16年改正による本件区別は合理性を有するものであるから、憲法14条1項にも違反しない。

以上のとおり、平成16年改正法は違憲無効ではないから、原告らの平成16年改正前の裁判所法67条2項に基づく給費支払請求には理由がない。

2 国賠法1条1項に基づく損害賠償請求に理由がないこと

国賠法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定するところ、同項にいう違法とは、公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背することをいう（最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ，最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087ページ等）。

国会議員の立法行為が国賠法1条1項の適用上違法となるか否かは、国会議員の立法過程における行動が個別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背したかどうかの問題であつて、当該立法の内容又は立法不作為の違憲性の問題とは区別されるべきであり、仮に当該立法の内容又は立法不作為が憲法の規定に違反するものであるとしても、そのことを理由に直ちに国会議員の立法

行為又は立法不作為が違法の評価を受けるものではなく、立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合などに、例外的に、国会議員の立法行為又は立法不作為は、国賠法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けるというべきである（前掲最高裁平成17年9月14日大法廷判決、最高裁平成18年7月13日第一小法廷判決・判例時報1946号41ページ参照）。

しかるに、これまで述べてきたとおり、そもそも平成16年改正により給費制を廃止して貸与制としたことは憲法に違反しないから、これに係る国会議員の改正行為（立法行為）は国賠法上何ら違法ではない。

また、原告らの主張する内閣総理大臣及び法務大臣の法律案提出行為等についても、上記のとおり、給費制を廃止して貸与制としたことは憲法に違反しないから、国賠法上何ら違法ではない。

したがって、原告らの国家賠償請求も理由がない。

第5 結論

以上のとおり、原告らの請求は、いずれも理由がないから、速やかに棄却されるべきである。

以 上

貸与制の内容について

資力要件	なし
利 息	なし ※返還期限を経過したときは、年14.5%の延滞利息が付される。
貸与額 (月額)	23万円(基本額) 扶養家族あり／住居の賃借－25万5000円 扶養家族あり＋住居の賃借－28万円 基本額未満の額の貸与希望－18万円
保 証 人	自然人2人又は指定金融機関の連帯保証
返 還 方 法	修習期間終了後5年間据置き、その後10年以内の分割返還 ※繰上返還することも可能
返還の猶予	災害、傷病その他やむを得ない理由により返還することが困難となったとき
返還の免除	貸与を受けた者の死亡又は精神若しくは身体の障害により返還することができなくなったとき