

司法修習生への給費制廃止の合憲性（熊本事件一審判決）

【文献種別】 判決／熊本地方裁判所

【裁判年月日】 平成30年4月16日

【事件番号】 平成26年（ワ）第890号、平成27年（ワ）第192号、平成29年（ワ）第42号

【事件名】 司法修習生給費等請求事件（司法修習生給費制廃止違憲訴訟）

【裁判結果】 請求棄却

【参照法令】 憲法22条1項・33条・34条・第6章、裁判所法67条2項（平成16年改正前と後のもの）

【掲載誌】 判例集未掲載

LEX/DB 文献番号 25560135

事実の概要

1947（昭和22）年制定の裁判所法の下で、裁判官、検察官、弁護士になる場合には、司法試験の合格後、最高裁によって司法修習生として採用され、司法修習を終了しなければならないという統一的な法曹養成制度が開始された。そして、司法修習生は、国庫から一定額の「給与」の支給を受けることになった（2004（平成16）年改正前の裁判所法67条2項：以下、給費制）。

2000年代初頭以来の司法制度改革の中で法科大学院の設置等の新たな法曹養成制度の整備が行われ、司法修習生の大幅な増加が見込まれること等から、給費制の見直しも検討された。そして、2004年の裁判所法改正（以下、本件改正）によって、給費制が廃止され、司法修習生の修習専念義務が明記されると共に（改正後の67条2項）、新たに修習期間中に無利息で修習資金を貸与する制度が導入された（2017（平成29）年改正前の67条の2、改正後は67条の3：以下、貸与制）。貸与金の返還については、修習期間終了の5年後から開始され、10年間の分割払いとされた。

当初、給費制は、2010（平成22）年11月1日の本件改正の施行と共に廃止されることになっていたが、同年11月26日に1年間廃止を延期する裁判所法の改正が行われた。その後、給費制は、2011（平成23）年11月1日に廃止された。

本件の原告は、2012（平成24）年11月27日から翌年12月まで司法修習をした66期司法修習生であった者たちである。原告らは、給費制の廃止が憲法上保障された給費を受ける権利を侵害

し、憲法27条、22条1項及び14条1項に反し、違憲無効であると主張し、国に対して、本件改正前の裁判所法67条2項に基づく給与と本件改正の立法行為等の違法を理由にした国家賠償法1条1項に基づく損害賠償金の一部として各自1万円の支払いを求めた。

なお、2017年に、司法修習生に対して、修習給付金を支給することを内容とする裁判所法の改正が行われ、貸与制は維持されつつも、一定の金銭を司法修習生に給付する制度が復活されることになった（2017年改正後の67条の2）。

判決の要旨**1 給費制の憲法上の位置付け**

憲法は、裁判官、検察官、弁護士に関する規定を設け、「司法制度の担い手として法曹の存在を予定している」。戦前の反省を踏まえ、憲法は、国民主権及び基本的人権の尊重等の理念の実現のため、三権の均衡抑制を図るものである。「憲法は、かかる三権分立の趣旨を実効的なものとし、その理念を実現するために、司法制度の担い手である法曹について一定水準の専門的能力及び職業倫理の確保を憲法上の要請としているものと解される」。

「しかしながら、憲法には法曹養成制度に関する定めはなく、具体的な法曹養成の方法が上記要請から一義的に定まるものでもないから、法曹養成制度の設計は法律事項として立法府の合理的な判断に委ねられているものと解され、給費制を前提とした統一司法修習の採否にまで憲法上の要請

が及ぶと解することはできない」。

給費制は、修習専念義務を前提に、社会情勢を踏まえて、「司法修習生に対する配慮として立法政策上設けた制度であるところ、司法修習生が修習に専念できる環境を整えるための制度は給費制のみに限定されるものではないから、修習専念義務を採用したからといって給費制が必然的に導かれるものでもない」。

2 憲法 22 条 1 項違反の有無

法曹に必要な高度の専門的能力と職業倫理に鑑みれば、「司法修習を実施する必要性は非常に大きく、司法試験に合格した者が、法曹となるために、司法修習を義務づけられることは、重要な公共の利害のために必要かつ合理的な措置であって、職業選択の自由を保障する憲法 22 条 1 項に違反するものということとはできない。」

給費制は、「立法政策上設けられた経済的支援制度である。司法修習の具体的内容のうち、司法修習生の経済活動にいかなる制約を課し、修習期間中いかなる経済的支援制度を設けるかという制度設計については、予算措置と密接不可分であることに鑑みると、一般的な国民生活の状況、国の財政事情を踏まえたうえで、司法修習生に制約を課す必要性の程度、制約の内容、他の制度に比較して優遇的な支援措置を設ける要請の程度、関連する諸政策との関係等を検討する必要があるから、基本的には……立法府の判断がその裁量権を逸脱し著しく不合理なものでない限り、憲法 22 条 1 項に反するということができない。」

「司法制度改革により司法修習生の大幅な増加が予定されている中で、限られた国家予算の効率的な配分の観点から司法修習生に対する経済的支援制度の内容を見直すことには合理性があり、本件改正では、……修習期間中に本件改正前の給費とほぼ同様の金額を無利子で貸与することを内容とする貸与制を導入し、修習終了後の貸与金の返還についても返還時期や期間、返還猶予等の制度において相当程度の配慮を加えていることをも考慮すると、本件改正が立法府の裁量権を逸脱し著しく不合理なものとは認められないから、憲法 22 条 1 項に反するとはいえない」(本判決では、本件改正の合憲性について、他に憲法 27 条及び 14 条 1 項にも違反しないと判断されているが、ここでは省略した——筆者)。

判例の解説

本件は、一連のいわゆる司法修習生給費制廃止違憲訴訟の一つである。本稿執筆時点において、すでに 6 つの地裁判決(本件の他に広島地判平 29・9・27 判例集未登載(以下、広島判決)、東京地判平 29・9・27 判例集未登載(以下、東京判決)、大分地判平 29・9・29 判例集未登載(以下、大分判決)、福岡地判平 29・10・17 判例集未登載(以下、福岡判決)、名古屋地判平 29・12・20 判例集未登載(以下、名古屋判決))と 1 つの高裁判決(東京高判平 30・5・16 判例集未登載)が言い渡されている。それらすべての事件において、裁判所は、2004 年の裁判所法改正による給費制の廃止と貸与制の導入を合憲であると判断し、原告の請求ないし控訴を棄却した。これらの判決では多くの憲法上の論点について判断が示されているが、本件で中心的に問われるべきは以下の 2 点であると思われる。

一 司法権の作用と法曹養成制度

1 つ目は、給費制の廃止が、司法権の作用に必要な法曹養成制度に関する憲法上の要請に反し、違憲なのか否か、という点である。

この点に関して、他の一連の判決と同様に本判決でも、憲法は、司法権の作用に必要な職業として法曹三者の存在を想定し、その担い手を養成する制度の整備を要請するものであるとされた。しかし、法曹養成制度の具体的内容については、さまざまな選択肢があり、憲法から一義的に導き出しうるものでもないから、法律事項として立法府の合理的な判断に委ねられているとも判示された。これはその通りである。もっとも、本判決を含めた多くの判決において、裁判所が、そこから一足飛びに、給費制が憲法上保障された制度ではないと結論したことについては一考を要する。

というのも、何らかの制度の構築が憲法上要請されている場合には、その内容が憲法上一義的に定まっているわけではないからといって、どのようなものでも憲法上許容されるわけではないからである。立法府は、法曹養成制度の設計の際には、完全な白紙からスタートするわけではなく、「司法権の作用、ひいては国民の裁判を受ける権利を下支えする法曹とはこのようなものであるべきだ」という当の社会における制度のあるべきイメージに即して、その具体化が求められていたは

ずである¹⁾。具体的な制度の内容がそのイメージを反映していない場合には、立法府は、法曹養成制度を設けるという憲法上の要請に応えたことにならないのである。こうした観点からは、大分判決で、給費制廃止の合理性に関する一步踏み込んだ判断が示されたことは注目値する。

もっとも、大分判決でも、次のような緩やかな違憲審査の手法が用いられ、結論的には給費制の廃止も合憲とされた。すなわち、まず「具体的な法曹養成制度の在り方については、その制度設計によって、国民の多くが法曹三者を志すことを断念せざるを得ず、司法制度が、憲法から要請される機能を維持できなくなる場合など、司法制度が実効的に機能するための人材を育成し、法曹三者の相互理解を深めるという法曹養成の目的に照らし、著しく不合理な制度であるといった特段の事情がない限り、立法の裁量に委ねられていると解するのが相当である」という審査の枠組みが示された。そして、次に、立法過程では司法修習生の増加に伴う給費制の維持に対する国民の理解の有無や財政上の問題などが検討されたことが指摘された上で、給費制の廃止が著しく不合理であることを示す「特段の事情」は見出されないと結論されたのである。憲法上、制度の内容が一義的に定まっていなければ、原則的には、制度設計を担うのは立法府のはずである。それゆえ、大分判決でも、裁判所は、事案の性質を考慮し、立法府の裁量に配慮して、その判断に原則的に敬讓を示したものと考えられる。

これに対して、学説の中には、給費制の廃止についてはより厳格な違憲審査が行われるべきであったと主張するものもある²⁾。この論者によれば、法曹養成制度をはじめ設計する段階では立法府に広い裁量が認められるが、一旦制度が作られ、その運用が定着した場合には、その制度の核心部分のマイナス方向での変更に関してはより厳格な違憲審査が行われるべきであるという制度後退禁止原則が当てはまるという。給費制は、統一司法修習という日本流の法曹一元制度の機能にとって重大な意義を有したものであり、その廃止は、法曹養成制度の核心部分の変更として厳格に合理性を問われるべきものであったという。

確かに、憲法上の要請を具体化したものとしてかなりの程度に定着した制度の核心部分を変更することは、単に制度を一から作る場合よりも、そ

れまでに積み上げてきたものを掘り崩すことで、その制度の機能に支障をきたし、憲法上の要請に十分に答え得ない結果を招く疑いがより強くなる。そうした事案では、裁判所は、従前の制度の変更の合理性をより慎重に検討すべきであろう。もっとも、この発想の不採用が、本件で合憲性の審査を簡単なものにした主たる要因ではないであろう。この発想においては、ある制度の特定の部分が制度の核心だとなぜいいうのかを論証することが肝要である。しかし、制度のあり方が憲法上一義的に特定されていない以上は、その核心に反する変更を特定できる場合とは、大分判決がいうところの「著しく不合理な制度であるといった特段の事情」が見出されるような場面であるはずである。逆説的ではあるが、制度の核心に反する変更とは、それがなされた段階でかなり明白なものだと認識され、もはや論証も不要な程度のものなのかもしれない。給費制の廃止についても、「法曹養成に関する司法修習の本質部分に変更はな」（広島判決）いとされたことが、緩やかな違憲審査を導いた主要因であったと考えられる。たとえ給費制の廃止が司法修習生個人々の経済的利益に大きな影響を与えたとしても、統一司法修習の十全たる機能という個人の利益に還元され得ない制度の論理からすれば、貸与制ではなく、給費制でなくては立ち行かなくなることが明白である、とまでは言い得なかったのではないかと思われる。

二 職業選択の自由と資格制

2つ目は、給費制の廃止が、憲法22条1項の職業選択の自由への制約として正当化できるのか否か、という点である。

この点に関しては、一連のほとんどの判決では、憲法22条1項は自ら選択した職業になるための必須の課程について給費を受領しながら行うことまで保障していないとか（東京判決、名古屋判決）、修習専念義務などの制約は自らの意思で司法修習生になることを選択したことに伴う内在的制約であって必ず給費制と結びつくわけではない（福岡判決、広島判決、名古屋判決）、というような理由で簡単に合憲と判断された。給費制の廃止が、職業選択の自由への新たな制約とは考えられていないようにも見える。

こうした中で、本判決においては、給費制の廃止は、一応は正当化を要するものとして扱われて

いる。給費制は、司法試験の合格と司法修習の終了という要件を中心とした法曹三者の資格制のプログラムに組み込まれたものであった。そうすると、給費制の廃止は、芸術家を志す者への費用の国からの援助のように単に（資格制を採らない）特定の職業を志す者への経済的支援制度の廃止とは異なり、司法修習の終了という要件を経済的な面でより厳しくし、資格制のプログラムをより難易度の高いものへと変更したものと理解できる。給費制の廃止は、職業選択の自由新たに制約を課すものと観念されるべきであろう。

もっとも、本判決では、経済的支援制度に関する司法修習の制度設計については、「予算措置と密接不可分であることに鑑みると」、さまざまな関連する諸事項を検討する必要があるから、「基本的には立法府の判断がその裁量権を逸脱し著しく不合理なものでない限り、憲法 22 条 1 項に反するという事はできない」とされた。そして、国家予算の効率的な配分が考慮され、貸与制の導入による一定の配慮がなされていることを考えれば、給費制の廃止が「著しく不合理」とは認められないと結論されている。緩やかな違憲審査にとどまったものと見るべきものである。

資格制による職業選択の自由の制約が問題になる事案に関しては、最高裁は司法書士の資格制の合憲性を簡単に認めており（最判平 12・2・8 刑集 54 巻 2 号 1 頁）、学説でも、参入規制ではあっても競争制限的規制よりも緩やかに合憲性が審査されるべきであると説かれる。この理由に関しては、学説では、資格制は、例えば薬局営業の許可基準としての距離制限のように「本人の力ではいかんともなし得ないような要件」ではないからとも説明されるが³⁾、むしろ「一定の訓練と資格試験が参入の条件となっている職業の区分（弁護士、司法書士、行政書士等）は、個々人の人生設計および職業選択自体の前提となる社会生活のベースラインであって、余程の理由がない限り変動させるべきではない⁴⁾」からと考えるべきであろう。

こう考えると、確かに資格制の導入をはじめて検討する場合には社会における当の職業のあり方に関するイメージに規定されつつも、その導入の当否や具体的な制度設計に関しては、立法府の判断に任されるべきである。しかし、一度、そのように設定された後にベースラインを変更しようとする場合には、「個々人の人生設計および職業選

択自体の前提」を変動させることになるから、その変動の度合いによって、立法府はより慎重に変更の合理性を検討すべきであることにもなる。個人の側から見れば、資格制によって定義された特定の職業のベースラインを前提に、その職業を選択し得ることを期待するのであり、その期待が憲法上の職業選択の自由として保護されるべきである。そうすると、本件のような資格制の要件を事後的に厳しくする事案では、その変動の度合いによっては、裁判所はより厳しい違憲審査を行うべきことになる。

さて、本件の給費制の廃止については、どの程度のベースラインの変動と考えるべきであろうか。本判決では、経済的支援制度であるところから緩やかな違憲審査が導かれていた。他の資格制の職業と比べてみると、給費制は司法修習生を優遇するものであった。他の資格制の職業のほとんどにおいては、資格取得に必要な課程の受講にかかる料金や生活費、教材費等については自己負担が原則である。これに対して、司法修習については、給費制が廃止され、修習専念義務があるとはいえ、修習にかかる料金も徴収されず、代替的に無利子で返済期間にも配慮された貸与制が導入された。給費制の廃止と貸与制の導入は、経済的な負担の面で、司法修習生の地位を、他の職業の資格制のベースラインに近づけつつ、なお比較的優遇されたところにとどめるものである。こう考えると、給費制はまさに資格制のプログラムにおける経済的支援制度であるがゆえに、その廃止はそれほど重大なベースラインの変動とは見ることはできない。本件において違憲審査が緩やかなものにとどまり、財政上の考慮が主たる要因であっても著しく不合理ではないとされたことも、事案の性質に即した判断であったと思われる。

●—注

- 1) 長谷部恭男『憲法の理性(増補新装版)』(東京大学出版会、2016年) 133~134頁。
- 2) 棟居快行「憲法訴訟の実践と理論 第八回:給費制廃止の憲法問題 給費制訴訟を素材として」判時 2345号(2017年) 139~141頁。
- 3) 芦部信喜/高橋和之補訂『憲法〔第6版〕』(岩波書店、2015年) 228頁。
- 4) 長谷部恭男『憲法〔第7版〕』(新世社、2018年) 257頁。