

民事司法を利用しやすくする懇談会  
最終報告書

2013年10月30日

民事司法を利用しやすくする懇談会



## 目次

### はじめに～最終報告にあたって

改革の道筋をつける組織を国に .....	1
大がかりな事業～国と民間の協働を .....	1
改革は待ったなしになっている .....	1

### PART 1 . 総論

第1 いまなぜ民事司法なのか～民事司法を利用しやすくする懇談会の発足 .....	2
第2 各部会の検討結果 .....	3
第3 民事司法の現状と改革の方向性 .....	4
第4 改革を進める基本的視座 .....	6
第5 結論 - 提言の実現のために .....	8
1 民事司法は国の公共インフラ～国・社会全体の改革課題として取り組むべき です .....	8
2 トータルな改革議論により全体像を描く .....	9
3 新たに政府に強力な検討組織を .....	10
4 成長戦略や法曹養成制度改革推進会議の議論と並行して検討すべきです ...	10

### PART 2 . 各論

#### 第1章 民事事件一般について

第1 民事裁判を利用しやすくするために .....	11
1 利用が増えない民事裁判 .....	11
2 民事裁判の満足度は低い .....	11
3 民事裁判の検討課題 .....	12
第2 アクセスの拡充 .....	13
1 迅速で使いやすい裁判手続 .....	13
2 本人訴訟への対処 .....	13
3 弁護士を選べる情報が欲しい .....	14
第3 証拠法の改革 .....	15
1 十分な証拠に基づく判決へ .....	15
2 証拠の不足と情報の保護 .....	15
3 証拠法を改革しよう .....	17
第4 実質的な被害救済と再発防止に役立つ損害賠償制度を .....	18
1 あまりにも低い損害賠償額 .....	18

2	損害賠償制度をどう変えるか	19
<b>第5</b>	<b>判決を紙切れにしない執行制度を</b>	<b>20</b>
1	実効性のある強制執行に	20
2	最適執行の制度を考えたい	21
<b>第6</b>	<b>身近な簡易裁判所を活用するには</b>	<b>22</b>
1	もっと使いたい民事調停	22
2	少額訴訟の更なる利用を	23
<b>第7</b>	<b>A D Rの拡充</b>	<b>23</b>

## 第2章 頼りがいのある家庭裁判所に

<b>第1</b>	<b>増える家事事件と高まる司法への期待</b>	<b>24</b>
<b>第2</b>	<b>家庭裁判所を利用しやすくするために</b>	<b>25</b>
1	新しい家事事件手続法をどう使う	25
2	遺産分割を巡る争いを速く解決する	25
3	家族関係の争いに納得のいく解決を	26
<b>第3</b>	<b>子どもの最善の利益の実現のために</b>	<b>26</b>
<b>第4</b>	<b>家族法改正が必要ではないか</b>	<b>27</b>
<b>第5</b>	<b>家事事件手続の基盤を整える</b>	<b>27</b>
1	家事事件に強い弁護士を増やす	27
2	法律扶助の拡充	28
3	弁護士費用保険の対象を広げる	28
4	家庭裁判所のヒトとモノの充実	28
<b>第6</b>	<b>国際的な家事事件への対応</b>	<b>29</b>

## 第3章 商事事件～円滑な企業活動のために～

<b>第1</b>	<b>商取引の国際化への対応</b>	<b>29</b>
1	国際化への対応の必要性	29
2	戦略的な条約の締結を	30
3	国際仲裁手続の活性化を	31
4	裁判に関する十分な情報開示を	31
5	グローバル法務人材の育成を	32
<b>第2</b>	<b>知的財産権と企業秘密の適正な保護</b>	<b>33</b>
1	知的財産権に関する紛争解決システムの更なる改革を	33
2	技術情報の不正流出を防ぐ司法手続を	33
3	裁判に出す秘密情報を守る	34

<b>第3</b>	<b>適正で利用しやすい商事裁判に</b> .....	<b>34</b>
1	日本企業の競争力を目的とするその他の課題 .....	34
2	高度化する専門的知見をどう求めるか .....	35
3	審判制度廃止後の適切な訴訟運用を .....	35
4	独立委員会，第三者委員会の活用 .....	36
5	証拠収集手続に工夫を .....	36
6	高すぎる鑑定費用と負担の大きい予納制度 .....	37

## 第4章 行政事件について

<b>第1</b>	<b>行政訴訟の貧困</b> .....	<b>37</b>
1	行政訴訟の機能不全 .....	37
2	驚くほど少ない行政訴訟の数 .....	38
3	さらに驚くほど低い原告の勝訴率 .....	39
4	少なくない国民が行政に不満を持つ現状 .....	40
5	行政裁判ゼロ地域 .....	40
6	司法アクセスを阻む訴訟コスト .....	41
<b>第2</b>	<b>門前払いの壁</b> .....	<b>42</b>
1	司法アクセスを阻む原告適格の壁 .....	42
2	都市計画を争う訴訟や環境を守るための団体訴訟の制度が必要 .....	43
<b>第3</b>	<b>行政裁量の高く厚い壁</b> .....	<b>44</b>
<b>第4</b>	<b>遅すぎる司法救済</b> .....	<b>45</b>
<b>第5</b>	<b>仮の救済制度の機能不全</b> .....	<b>46</b>

## 第5章 労働事件について～労働審判を中心に～

<b>第1</b>	<b>個別労働紛争件数と労働審判利用の動向</b> .....	<b>47</b>
1	増えている個別労働紛争相談 .....	47
2	創設から増えつづける労働審判の利用 .....	48
3	多様化する労働紛争 .....	49
<b>第2</b>	<b>労働審判制度をどう改革するか</b> .....	<b>49</b>
1	多くの裁判所支部で審判受付を .....	49
2	労働審判手続にも改善が要る .....	52

## 第6章 消費者事件について

<b>第1</b>	<b>消費者被害は大きい</b> .....	<b>55</b>
<b>第2</b>	<b>消費者が民事司法にアクセスできない要因</b> .....	<b>56</b>

<b>第3</b>	<b>アクセスできない要因を除くには</b>	57
1	消費者に情報を届かせる(第2の )	57
2	高齢者や障がい者の民事司法へのアクセスを支援する(第2の )	57
3	消費者団体, 消費生活センターや弁護士を身近で頼りがいのある存在にする(第2の )	57
4	消費者取引における格差を改善する(第2の )	58
5	訴訟費用及び弁護士費用の負担を軽くする(第2の )	58
6	消費者が被害を回復できるようにする(第2の )	59
7	その他(第2の , , 及び )	60

## 第7章 基盤整備・アクセス費用について

<b>第1</b>	<b>民事司法を利用しやすくする条件</b>	60
<b>第2</b>	<b>条件をかなえるために</b>	61
1	A「時間がかからない司法」とB「納得ができる司法」にするために	61
2	C「当事者の費用負担が少ない司法」にするために	65
3	D「予測可能性のある司法」にするために	68
<b>第3</b>	<b>経過と現状についての資料</b>	70
1	裁判官や職員の増員問題について	70
2	裁判所支部の問題について	73
3	法廷が足りない問題について	75
4	提訴手数料が高すぎる問題について	76
5	実費が高すぎる問題について	76
6	弁護士費用調達の現状とその課題	77
7	司法情報の提供と法教育・社会教育の充実	83
	<b>終わりに</b>	85

(補足資料) 民事司法を利用しやすくする懇談会・行政部会 最終報告書補足資料

(参考資料1) 民事司法を利用しやすくする懇談会 名簿

(参考資料2) 民事司法を利用しやすくする懇談会 部会一覧

(参考資料3) 民事司法を利用しやすくする懇談会 設立趣意

(参考資料4) 民事司法を利用しやすくする懇談会 運営についての申し合わせ

(参考資料5) 民事司法を利用しやすくする懇談会 日程表

# 民事司法を利用しやすくする懇談会 最終報告書

## はじめに～最終報告にあたって

### 改革の道筋をつける組織を国に

「民事司法を利用しやすくする懇談会」は、国に、この最終報告の内容を調査し民事司法改革の道筋をつける、権限の強い検討組織を設けるよう要請します。

「利用しやすく頼りがいのある公正な民事司法」を実現する上での課題は何なのかを当懇談会は議論し、問題提起と提言をまとめて最終報告としました。「懇談会設立趣意」に掲げた目的、すなわち「民事司法改革の実現にむけた取組の推進」の新たな段階に私たちは進みます。その第一歩として、強力な検討組織の設置を関係機関に働きかけ、民事司法の利用者である納税者・国民に理解と支持を呼びかけます。

### 大がかりな事業～国と民間の協働を

もとより司法制度の改革は国や社会の在り方をも変えるもので、民事司法の分野に対象を絞るにしても、立法・行政・司法の国家機関と、民間の司法・法律関係者が協働しなければ成し遂げられません。また、民事司法サービスを受ける立場から、改革の経費を負担する納税者の立場から、経済・労働・消費者など各界各層を代表する団体にも積極的に参画してもらう必要があります。

最終報告の問題提起と提言は数多く多岐にわたります。予算の手当てという、厳しい財政事情下の難題も行く手に横たわります。裁判所、法務省、そして日本弁護士連合会など司法関係機関の権限、努力だけでは、改革はほとんどが実行できないのではないかと率直な思いです。

結局、目指す改革は大がかりな国家事業にならざるをえず、その青写真・工程表をつくる検討組織には内閣直属で総理大臣を長とするような強い権限が要ります。

### 改革は待ったなしになっている

「利用しやすく頼りがいのある公正な民事司法」は、2001年6月の意見書で司法制度改革審議会が描いた「21世紀の我が国社会の姿」にすでに現れています。「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」(司法制度改革推進法1条)ので、そうなるべきだと説明されました。

現状はどうか。社会経済情勢が司法制度改革審議会の指摘する方向に動き続けた一方で、「より重要な役割」を担うために構想された司法制度改革は、とりわけ民事

分野では、成果を実感できていません。さらに、グローバル化の急展開や経済格差の拡大、デフレ脱却につながる産業活性化への期待といった、ここ数年で頭をもたげ輪郭を膨らませた諸々の社会経済事象は、民事司法が改革され本当の公共インフラになることを一段と強く求めています。現在、経済政策として検討されている成長戦略の一環としても、民事司法改革は必須のものです。

いま手をつけなければ、10年余りの立ち遅れは取り返せず、民事司法は21世紀の日本で果たすべき役割を担えません。改革は待ったなしです。

以下、当懇談会の提言、問題提起を詳しく述べます。

## PART 1 . 総論

### 第1 いまなぜ民事司法なのか～民事司法を利用しやすくする懇談会の発足

離婚，相続，借地・借家，消費者被害，雇用，環境，企業間トラブル，倒産，行政との紛争など法的問題が起きたときに、「民事司法」は市民の権利・人権を守って被害を救済し，紛争解決を支援し，また紛争の発生，拡大を防ぐなど極めて重要な役割を果たさなければなりません。

司法制度改革審議会意見書に基づく司法制度改革は、「法の支配」が隅々に行き渡る社会の構築を目標に掲げ，民事司法の分野では「利用しやすくする」「頼りがいのある」「公正な民事司法」を目指しました。以来10年余り，民事以外の司法の分野では，法科大学院制度の創設，日本司法支援センター（愛称：法テラス）の設立，裁判員制度の導入などの大きな改革が行われました。しかし，民事・家事・行政の裁判制度をはじめとする民事司法の分野は多くの手つかずの問題や積み残しの課題がそのままにされてきました。

一般国民をはじめ経済界，労働界，市民団体など司法を利用する側から見ると，裁判には時間も費用もかかり，気軽に相談できる法律家が身近にいないなど，「利用者から遠い」状態は，相変わらず解消されていません。加えて，経済活動の更なる国際化や経済格差の拡大，経済再生の必要性などの経済社会の新たな展開が求める課題も出てきています。これら新旧の課題を含め，今，まさに民事司法を利用しやすくする改革が求められています。

そのような問題意識を広く社会に訴え民事司法改革の旗を立てるため2013年1月24日，「民事司法を利用しやすくする懇談会」（議長：片山善博・慶應義塾大学法学部教授）は発足しました。

この懇談会には，憲法，行政法，民法，商法，民事訴訟法，法社会学などの研究

者，専門家をはじめ経済団体，労働団体，消費者団体及び法曹関係者らが参加し，改革の課題についての問題提起と具体的提言を最高裁判所，法務省，日本弁護士連合会などの司法関係機関に限らず，国会，政府，地方自治体などの関係諸機関にも示すべく議論を重ねてきました。その成果が，本最終報告書です。

民事司法の範囲は，裁判所の民事，家事，行政の各手続，裁判外紛争解決手続（ADR），行政不服審査や諸審判手続のほか，法律相談や予防法務など大変幅広い裾野を持っています。その対象とするエリアは，国内にとどまらず，国際的に進行が著しいボーダーレス社会を反映して，海外にも及びます。

こうした広範な対象範囲の中から，当懇談会は特に改革が必要な分野を絞り込み，検討課題を「民事・家事・商事」，「行政」，「労働」，「消費者」，「基盤整備・費用アクセス」の5つのグループ（部会）に分け，各委員はそれぞれの専門分野，関心の深い部会に入り，利用者の視点から詳しく民事司法の現状を見直しました。およそ半年の議論をまとめたのが，本年6月末に公表した中間報告書です。

最終報告書は中間報告書を基に，検討が足りなかった部分に追加ないし修正を加え，あるいは議論をさらに深めてその結果を反映させたものです。いわば最終報告書は中間報告書の完成版であり，「PART 1．総論」「PART 2．各論」以下の章節構成は中間報告書をほぼ踏襲しています。もちろん，最終報告書ではありますが，中間報告書でも指摘したように，民事司法の分野でも国民が参加する制度を一定の類型の事件に導入することの可否のような大きな検討課題は残されています。このような課題については，今後，引き続き活発な議論が必要です。

## 第2 各部会の検討結果

各部会の検討結果は「PART 2．各論」で詳細に報告しますが，その概要は以下のとおりです。

### (1) 民事・家事・商事部会（部会長：高橋宏志・中央大学法科大学院教授）

- ・文書提出命令などの証拠収集手続の見直し
- ・判決が“空手形”にならない実効的な執行制度
- ・高齢化の進展，家族の在り方や家事紛争についての考え方の変化，家事紛争の国際化に伴う家事事件の手続や家族法の見直し
- ・家裁の職員や調停室を増やすなどの人的，物的拡充
- ・商事事件に関する国際化への対応，知的財産権と企業秘密の適正な保護等の日本企業の競争力を目的とする課題
- ・裁判所中心だった民事司法を市民生活に近づけるADRの充実・活性化

### (2) 行政部会（部会長：古城誠・上智大学法学部教授）

- ・ 行政に不満があるときに国や自治体などを相手として市民などが起こす行政訴訟の提訴要件の緩和，訴訟費用の低減
  - ・ 国や自治体などの行政計画に対する新たな訴訟や団体訴訟制度の導入
  - ・ 行政訴訟の審理の迅速化と仮の救済制度の見直し
- (3) 労働部会（部会長：山本和彦・一橋大学大学院法学研究科教授）
- ・ 労使の委員が参加して裁判官とともに賃金，解雇などの労働問題を迅速に解決する「労働審判」の裁判所支部への拡大やその手続の改善
- (4) 消費者部会（部会長：山根香織・主婦連合会会長）
- ・ 共通の原因で発生する消費者被害を救済するため，消費者が集団で裁判を起こすことができる「集合訴訟制度」
  - ・ 被害の回復と抑止のための「違法収益剥奪制度」
- (5) 基盤整備・アクセス費用部会（部会長：安岡崇志・日本司法支援センター理事）
- ・ 裁判を起こす際にかかる裁判所手数料の引き下げ，弁護士費用の負担が困難な人びとに対する民事法律扶助の拡充（とりわけ扶助対象事件の拡大や利用者負担・償還の軽減など），弁護士費用が用意できる弁護士費用保険の普及
  - ・ 裁判官をはじめ，書記官，家庭裁判所調査官等の裁判所職員の増員，裁判所支部の機能強化
  - ・ 法制度，法律相談窓口，申立手数料，弁護士費用，得意分野別弁護士など，司法へのアクセスを高める情報提供の強化
  - ・ 子どもたちへの学校での法教育，高齢者への社会教育など，法意識を育てる教育の拡充

### 第3 民事司法の現状と改革の方向性

当懇談会の議論の中から，さまざまな法的問題が起き，あるいは潜在している日本社会の姿が浮かび上がってきました。社会が複雑化・国際化するにつれ，民事司法の利用者が抱える法的問題も増加し，同時に複雑，困難なものになっています。2012年の消費者被害の相談件数は85万件程度，被害推定額は3兆4,000億円ともいわれます。交通事故は約67万件に達しています。離婚件数も年約24万組と増えています。社会の少子・高齢化が進み，相続争いや高齢者の消費者被害，成年後見の問題が顕在化してきています。

また，東日本大震災・福島原子力発電所事故からの復興に際し，日本の司法が何をどこまで出来るのかが今まさに問われています。被災者の権利救済，復興に向けての権利関係の調整など，民事司法に期待される役割は大きなものがあります。

民事司法が対応すべき課題は，このようにたくさんあるにもかかわらず，利用状

況は十分というにはほど遠く、多くの障害が見られます。当懇談会は、政府、最高裁判所、日本弁護士連合会などが実施した調査結果、統計資料、研究者報告など、内外の多数の資料を基に民事司法の現状を多角的に分析しました。改革が必要と判断した事項については、その根拠（立法事実）をできる限り提示し、広く各界の理解が得られるよう努めています。

わが国の民事裁判の件数は各国と比較しても極めて少なく、人口比でアメリカの8分の1、イギリス・フランスの4分の1、ドイツ・韓国の3分の1です。ここ10年間の民事訴訟の件数を見ていきますと、いわゆる過払金訴訟を除けば、ほぼ横ばいの状態にあります。行政訴訟の件数となると、ドイツが年間約50万件であるのに比べて、日本では年間2,000件余にすぎません。2011年に行われた「日本の民事裁判制度に関する意識調査」では、「民事裁判制度が利用しやすいか」、「民事裁判制度は満足のものか」という質問に対して、肯定的回答がいずれも2割程度しかありません。多くの利用者が民事司法を利用しにくいと考えていて、各国との比較でも顕著に少ない訴訟件数となって現れていると言えます。

ADRについても、金融や震災、原子力損害賠償など特殊な分野を除き、利用は一般的に低調です。例えば、弁護士会のADRは、取扱件数を見ますと全国でも年間1,000件程度、日本商事仲裁協会が取り扱う国際・国内の商事仲裁の件数は年間20件程度にとどまります。

市民や企業などからの法的サービスへのアクセスは、法テラス、消費者団体、労働団体、経済団体、弁護士会などの活動によって若干の改善は見られるようになってきました。しかし、いまだに市民の多くや、企業の中でも特に中小企業は、法的サービスから遠いところにあります。

一方、法的サービスを提供する側にも、弁護士など法律専門家の数は増えているものの個々の弁護士の専門性や料金体系が利用者に見えやすくなっているか、仕事のやり方や業務態勢が利用者のニーズに合ったものとなっているか、などといった問題があります。それとともに、裁判などを起こす立場の弁護士が、ここ10年で約1万3,000人も大幅に増えているのに、それを受ける立場の裁判官の数は600人程度しか増えておらず、早急に是正しなければならない状況もあります。

また、わが国は諸外国に比較すると、司法全体の容量が極めて小さく、国の予算のうち司法予算（裁判所予算）が占める割合は近年、0.3%～0.4%にとどまっています。これでは、納税者が税金の見返りとして受けるべき権利救済などの法的サービスを国が十分に提供しているとは言えません。

司法予算の拡大は、最も基礎的な課題であり続けており、現在も予算上の制約が民事司法の抜本的な改革を阻んでいます。紛争が早期かつ適切に解決されることは、

市民，消費者，労働者にとって安全・安心の基盤となります。また，予測可能性を高めることで，企業にとっては，円滑な事業活動の環境を整えることにつながり成長・発展の基盤となります。つまり民事司法制度は公共インフラなのであり，その整備は国の責務です。

事前規制・調整型社会から事後監視・救済型社会に転換する 21 世紀の日本では個人や企業の自由かつ創造的な活動が期待され，そうした活動を可能にするには，様々な紛争が公正，透明な法的ルールの下で適正，迅速に解決される仕組みが整備されなければなりません。経済成長戦略の一環として更なる規制緩和が行われるのであれば，民事司法制度の整備・拡充は喫緊の課題となります。

#### 第 4 改革を進める基本的視座

当懇談会は，本年 1 月の発足以来，議論を重ねるとともに，3 月 16 日の「民事司法改革オープンミーティング」では，さまざまな利用者の声を直接聴く機会も持ちました。その結果，利用者が求めるものに民事司法を変えることこそが日本の社会にとって重要な課題であること，そのために法制度面，態勢面，運用面のすべてにわたって，改革に向けた関係各方面の知恵と力を広く結集することが必要であるとの共通の認識を得ています。

これまでの議論に基づき，以下のとおり，改革を進めるに際して留意すべき基本的な視座を確認しておきたいと考えます。

##### 第一に，改革は各界が協力して取り組むべきこと。

民事司法の改革は，民事，家事，行政の裁判制度の改革という狭い意味での司法課題にとどまるものではありません。まさに私たちの社会生活，経済生活にかかわる大きな改革であり，政府・立法府だけでなく，自治体，経済界，労働，消費者など諸団体，そして法曹界のすべてが協力して取り組み，納税者の理解と共感を得なければなりません。

##### 第二に，利用者の視点を生かすこと。

民事司法改革は，利用者の視点で，利用者の声を聴いて進めるべきであり，法曹関係者の内輪の議論だけで進めるのは適切ではありません。法曹関係者は，民事司法制度の運営の担い手であるとともに，利用者と制度の間をつなぐ架け橋であり，その意見と実情は適切に反映されるべきであるとはいえ，あくまでも主体は利用者であって，利用者の視点で民事司法の在り方を検討すべきです。

トラブルを抱えた人達が裁判を開始するにあたっては費用や時間などが大きな障害になっており，これらの障害を除くことが大切です。それに加えて，既に裁判などを経験した人達の裁判制度に対する満足度も肯定的な意見は 2 割程度しかない現

状を直視し、その理由を解明して、改善を図ることも重要になります。

第三に、態勢整備の観点を重視すること。

民事司法制度の運営を担う裁判官、検察官、弁護士などの法曹関係者と、その他の法律専門家の人的態勢を整備することが重要です。弁護士の数は増えていても、裁判官の数は足りず、その増員と配置についても検討すべき点が多々あります。弁護士などが大都市へ集中することによる過疎・偏在問題は大幅に解消したものの、なお一部の地域では残存しており、法的サービスをめぐる地域間の格差が大きいのが現状であり、法律専門家の執務態勢や業務の在り方についての検討も必要です。これらは、民事司法へのアクセスを大きく左右します。

第四に、コスト負担の問題を考慮に入れること。

民事司法制度を構築し運営するには相応のコストがかかるという事実を踏まえ、それを誰がどのように負担するのかという点を正面から検討することが必要になります。民事、家事、行政の紛争解決手続を「私的紛争」とし、高額の提訴手数料を徴収した上、そのコストの大部分を自己負担とするような現在の制度は、見直されなければなりません。このような「自助」に過度に傾斜した費用負担の在り方から脱け出し、民事法律扶助などの「公助」や、保険、共済の仕組みを活用した「共助」を拡充することも考えるべきです。

民事司法制度は、民主主義社会を支える柱の一つであり、誰もが、どこでも、利用できる真の公共インフラとするには、かなりの公費を投じなければなりません。納税者にとってコストの負担は確かに大きいものがあります。しかし、個人の暮らしや企業の事業活動の上で、民事司法制度が真の公共インフラになっていないために被った心理的・経済的損害や余計にかかった費用、失った「得られるはずの利益」は日本社会全体で見れば莫大なものになるでしょう。この莫大な損失は、今一時のコスト負担を嫌って制度を整備・拡充しないとなれば、将来も国民や企業が負い続けることになります。

第五に、国際的な視点を持つこと。

企業の経済活動だけでなく、個人の生活もグローバル化する中で、法的問題も国際化してきています。一国の法制度が他国の法制度と無関係に成立し運用されるということは、あり得ない時代になっているのです。海外の制度をそのまま無批判に導入することは適当ではありませんが、目を外に向け諸外国に学ぶという謙虚な姿勢を失ってはならないでしょう。

前述のとおり、日本の民事司法制度は、諸外国に比べて、裁判の件数が極めて少ないことに大きな特徴があります。特許をはじめ知的財産紛争に見られるように、企業が日本の裁判所ではなく、海外へ提訴することなどは、民事司法の利用しにく

さが背景にあるからだとも考えられます。

日本の民事司法は海外，特にアジア地域の一つの標準規範となって役割を果たすことが望まれます。国際的な制度間競争は激しさを増しており，わが国が後れをとることがないようにすべきです。アジア諸国への ODA の一環として民事司法制度に関しても法整備の援助を行っています。その日本の民事司法において制度の使い勝手が悪いということがあってはならず，利用しやすいように環境を整備しなければなりません。

## 第 5 結論 - 提言の実現のために

### 1 民事司法は国の公共インフラ～国・社会全体の改革課題として取り組むべきです

当懇談会で明らかになったわが国の民事司法の現状と利用者のニーズを踏まえ，市民，消費者，労働者，さらには企業その他の諸団体など，すべての利用者にとって利用しやすい民事司法制度にすること，民事司法へのアクセスを改善するとともに，より使いやすく実効的な民事司法制度にするための法制度改正，現行制度の枠組みの中での運用改善及びそれらを支える人的物的態勢面での基盤整備・拡充を，国・社会全体の改革課題として検討し推進すべきこと，これが当懇談会の提言です。

また，第 4 に示すとおり，民事司法改革を進めるに際しての 5 つの基本的視座，すなわち，改革は各界が協力して取り組むべきこと，利用者の視点を生かすこと，態勢整備の観点を重視すること，コスト負担の問題を考慮に入れること，国際的な視点を持つこと，についても共通理解が得られました。

個別の課題については，当懇談会のメンバーの間に意見の相違はあっても，法律研究者・実務家だけでなく，経済・労働・消費者の各団体など社会各層から集った当懇談会のメンバーが，わが国の民事司法が十分機能していないことについてそれぞれの立場から持っていた危機感が，当懇談会を通じて共有された結果です。

私達は，民事司法が，市民の権利・人権を守るとともに，企業等の事業者にとっても透明なルールの下での円滑な事業活動の環境を提供することにより，すべての者にとって社会生活・経済活動のための不可欠の公共インフラとなるべきこと，そのような民事司法をもっと身近で利用しやすいものにしなければならないと考えています。

このような認識を共有できたことは大きな成果です。しかし，この成果を，抽象的な提言と具体的な検討課題のカタログに終わらせることなく，今後の現

実の改革の動きにつなげていくにはどうするか、当懇談会の提言の実現に向け、具体的にどのような検討の場を設けどのように今後の議論を進めて行くか、という点が重要です。

## 2 トータルな改革議論により全体像を描く

中間報告書の総論第5では、当懇談会の提言を実現する、いくつかの選択肢を現行法制度の枠組みの中で関係司法・行政機関等の運用又は規則・条例等の制定で対処すべきもの、法改正で対処すべきもののうち従来の法改正プロセスで実現できるもの、政府に新たな検討組織を立ち上げて実現を目指すものに整理しました。そして、最終報告書において、改革項目ごとにそれを実現させる最適な方策がこれらの選択肢のうちいずれなのかについても具体的に提言するとしていました。

本報告書の各論で整理したとおり、当懇談会が取り上げた課題は、法改正課題のほか運用や規則・条例で対応できるもの、人的物的態勢整備の課題であるものなど、広範囲に及んでいます。裁判所が関係することはもとより、政府における所管官庁という点で見ても、法務省のみならず多数の省庁にまたがっており、また多くの課題について財政当局も関係します。また、それら個別課題の立法の成熟度にもさまざまなレベルのものがあります。

これら広範で成熟度の異なるさまざまな課題は、民事司法をすべての人々にとって利用しやすいものにしなければならないという当懇談会の提言に結びついています。すべての課題について、第4でまとめた改革の基本的視座を踏まえながら検討・実施していかなければなりません。

何よりも重要なことは、民事司法は人々の経済活動や市民生活を支える公共インフラとなるべきであり、従って民事司法改革は、国や社会の在り方をも変える大事業であるということです。

このような民事司法改革の位置づけと民事司法改革課題の状況を踏まえると、課題ごとに今後の検討の場を分断することは、適切ではないと考えます。当懇談会で行ったように、民事司法全体の現状と課題、そして改革の方向性について、改革の基本的視座を踏まえつつ、社会各層の利用者、法的サービスの担い手である法曹、施策を行う政府が一定の共通の認識と改革の方向性の共有を目指すことが適切であると考えます。全体像なく個々の課題を検討するのでは、実現に向けたエネルギーにはならないことが予想され、また意見の対立を止揚することもできないおそれがあります。

### 3 新たに政府に強力な検討組織を

当懇談会は、民事司法改革全体について検討を行い実行の道筋をつける検討組織を政府に設けることを提言します。この検討組織は、その性質上、特定省庁に付属する検討機関とするのではなく、例えば内閣直属の組織とするなど、国・社会全体の問題としての検討を可能とする強力な権限を持った組織とすべきです。この検討組織で改革の方向性や共通的に留意すべき基本的な点について一定の議論の収斂をみた上で、課題を整理し、その段階で、運用改善で対応できるもの、従来の法改正のプロセスで実現できるもの、新たな検討組織を立ち上げて実現を目指すものに仕分けして、次段階の検討を進めることが妥当であると考えます。もちろん、既に立法作業が相当程度進んでいるものや直ちに運用改善によって対応できるものについては、検討組織での検討の結果を待つ必要はありません。

### 4 成長戦略や法曹養成制度改革推進会議の議論と並行して検討すべきです

折しも政府の産業競争力会議において、政府の経済政策の一環である成長戦略の検討が進んでいます。そこで議論されている経済構造改革は、ルールに基づいた自由かつ公正な競争の枠組み、法的リスクについての予測可能性の確保、紛争が起こった場合に事態を迅速かつ適切に解決するための、セーフティネットが備えられなければ十分で健全な改革にはなりません。これらはまさに、当懇談会が検討の対象としてきた民事司法改革と軌を一にするものです。民事司法改革は、成長戦略としての経済構造改革を支えるものとして、これと同時並行で検討され推進されることが不可欠です。

また、本年7月16日、法曹養成制度関係閣僚会議の決定により、閣僚会議のもとに新たな法曹養成制度の検討組織が設置され、2年以内をめどに結論を得るよう検討を進めることとされました。その検討課題の中に、法曹有資格者の活動領域の在り方と今後の法曹人口の在り方も柱として挙げられていますが、これらは当懇談会が対象とした民事司法改革と密接な関係があります。わが国として、社会として、どのような民事司法にすることを目指すのか、それをどのようなタイムスパンで実現するのか、包括的に検討する必要があります。そして、国内はもとより国際的なグローバル法務人材の育成を含め、民事司法の担い手である法曹の活動領域（質及び量）は、民事司法改革を視野に入れずして議論することはできないはずです。

これらの点からも、政府に民事司法改革を検討する強力な検討組織を早急に設置することが求められます。

## PART 2 . 各論

### 第 1 章 民事事件一般について

#### 第 1 民事裁判を利用しやすくするために

##### 1 利用が増えない民事裁判

民事第一審訴訟事件の新受件数は、2006 年以降急増し、2009 年の 23 万 5,508 件をピークに、2010 年には 22 万 2,594 件、2011 年には 19 万 6,366 件、2012 年には 16 万 1,309 件と減少してきています。事件数の減少の原因は、事件の半数以上を占めていた過払金返還請求訴訟の減少によるものであり、これらを除く一般民事事件は、ここ 10 年近く 10 万件弱と横ばい状況にあります。

また、平均審理期間は、2004 年では 8.3 か月、2006 年では 7.8 か月、2008 年で 6.5 か月と短縮化されてきており、2012 年では、7.8 か月となっています。

##### 2 民事裁判の満足度は低い

わが国の民事裁判の件数は、各国と比較して極めて少なく、人口比で、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツと比較し、8 分の 1 から 3 分の 1 となっています。また、韓国との比較でも、3 分の 1 となっています。

この原因が、日本において民事紛争自体が各国と比較して少ないことにあるのか、あるいは、紛争があってもそれを訴訟にまですることをしないという日本人の紛争観・法意識にあるのかが問われます。

民事紛争が少ないのかという点については、2012 年は、消費者被害相談が年間約 85 万件（被害者の 3 分の 1 は誰にも相談していないとのデータもあります）、交通事故の発生件数は年間約 67 万件、離婚件数は約 24 万件、法テラスのコールセンター等問い合わせ件数は約 54 万件もあります。このようなデータからみて、各国と比較して、日本において民事紛争の発生件数が各国と比較して顕著に少ないこと、少なくとも上記の人口比訴訟件数比較と同等の 8 分の 1 から 3 分の 1 程度にすぎないということは、考えられません。

では、訴訟が少ないのは、和を重んじる日本人の紛争観・法意識が原因なのでしょうか。

この点、現在、意識面より制度面にその原因があり、制度面がより重要な要素であるとの議論がなされています<sup>1</sup>。訴訟を提起しやすくするための条件とし

<sup>1</sup> 松森彬ほか「民事司法改革グランドデザインシンポジウム（上）」NBL982 号（2012）32 頁。菅

ては、権利義務に関して十分な情報があること、司法へのアクセス（裁判官及び弁護士の数、管轄や訴えの利益の制限、申立手数料、訴訟費用の担保）が適正であること、訴訟の結果としての十分な権利救済があること等があげられます<sup>2</sup>。

また、2011年の民事訴訟利用者調査によりますと<sup>3</sup>、最大の躊躇原因である裁判にかかる時間、費用問題については、2006年調査と比較し、改善が見られたとし、また、弁護士評価についても向上していると述べられています。他方、裁判制度の評価については、変わらず、むしろ、「制度の利用しやすさ」「法律の現状対応」「裁判制度の満足度」及び「権利の実現」という項目において、否定回答が肯定回答を上回っていると述べられています。

### 3 民事裁判の検討課題

上記の民事裁判の評価から、裁判を利用しやすくするためには、現在の運用の改善と併せて裁判制度を根本から改革、改善する必要があり、前記の3つの条件等について、検討を加える必要があると考えられます。

第1に、権利義務に関する情報の提供については、基盤整備・司法アクセス費用部会で課題となっている「法教育の充実」や「裁判所や弁護士情報の充実」等が挙げられます。

第2の司法アクセスの拡充については、訴訟に要する費用についての手当の充実、迅速で使いやすい裁判手続の創設、集合訴訟制度の改革、インターネットを通じた訴訟・調停の申立てなどの民事司法のIT化の推進等が課題として挙げられます。

第3の十分な権利救済については、まず、判決で権利救済ができるためには、十分な情報を得て争点を定めた上、事実の存否を判断するために必要な証拠が提出されることが必要です。さらに、十分な権利救済を担保するためには、適正な判決、とりわけ損害を十分に填補できる損害額が認定される必要があります。そのためには損害賠償制度の改正の検討が必要です。また、判決が執行でき、権利救済が実現されるためには、執行制度の改正が課題として挙げられます。

最後に、上記のとおり、裁判制度の「利用しやすさ」や「法制度」について

---

原郁夫「訴訟経験と訴訟観」ジュリスト1297号（2005）66頁は、日本人は白黒をつけて公正な解決を求める欲求が強く、日本人の訴訟回避は、制度的な要因にあるとする。

<sup>2</sup> ジョン・ヘイリー（加藤新太郎訳）「訴訟嫌いの神話（上）（下）」判例時報902号（1978）14頁、907号（1978年）13頁。

<sup>3</sup> 民事訴訟制度研究会編『JLF叢書VOL.20 2011年民事訴訟利用者調査』（商事法務、2013）。

の否定的意見や消極評価に鑑みれば、民事紛争の解決機能を裁判所と裁判所外において多様化し、拡充することも、利用しやすい民事司法を創るための重要な課題となります。

## 第2 アクセスの拡充

### 1 迅速で使いやすい裁判手続

一般に多くの人にとって民事訴訟には時間がかかるものと認識されています<sup>4</sup>。現在の民事訴訟は、手続保障が重視され、当事者の主張・立証を十分に尽くさせるべく、一般的に重厚で、かつ硬直的なものとなっています。すなわち、訴訟の当事者は、自己の権利を実現し、あるいは護るために裁判所で言いたいことを十分に主張し、また、証拠を提出し、証人尋問等の証拠調べを経た上で判決に至ります。

裁判の迅速化に関する法律に基づき、審理期間の短縮が図られつつあるとはいえ、適正な審理に基づく真実の究明のために民事訴訟に一定の時間がかかることはやむをえないところであり、民事訴訟の迅速化には自ずと限界があります。

他方で、ビジネス上、迅速に解決すべき事案もあるとされ<sup>5</sup>、企業における簡易迅速な手続についてのニーズも存在します。かかるニーズは、企業だけでなく、例えば賃料未払による建物明渡しを求める場合など一般の個人においても存在します。そこで、権利救済手続の多様化のため、事件の規模、類型等に応じて、当事者の選択により、当事者の個別のニーズに即した、迅速で、使いやすい裁判手続を創設することの是非を検討します<sup>6</sup>。

また、近年のIT技術の進展及びインターネット利用者の増加に伴い、IT技術を利用した裁判手続の整備も検討する必要があります。

## 2 本人訴訟への対処

---

<sup>4</sup> 民事訴訟制度研究会編『JLF 叢書 VOL.20 2011年民事訴訟利用者調査』（商事法務、2013）によれば、実際に裁判にかかった時間の長さについて、「やや長い」「長すぎる」とする回答は44.2%である。

<sup>5</sup> 最高裁判所事務総局『裁判の迅速化に係る検証に関する報告書（概況・資料編）』199頁。

<sup>6</sup> 山本和彦「当事者主義的訴訟運営の在り方とその基盤整備について」民事訴訟雑誌55号（2009）84頁、山本和彦「民事訴訟法10年 その成果と課題」判例タイムズ1261号（2008）100頁。最高裁判所事務総局『裁判の迅速化に係る検証に関する報告書（施策編）』（平成23年7月）・24頁は（3.1.6 当事者のニーズや事件規模等に応じた手続）考えられる施策として「迅速手続の検討」を挙げる。）、山本和彦ほか「特別座談会民事裁判の一層の充実・迅速化に向けて(2) - 最高裁迅速化検証報告書を受けて」ジュリスト1433号（2011）80頁。

民事訴訟については、近年、急激な弁護士数の増加に伴い、将来の民事訴訟事件数の増加が見込まれ、これまでの裁判所主導の訴訟運営は機能しなくなることが危惧され、裁判所に頼らない当事者のより主体的な訴訟活動が求められています。

もとより民事訴訟手続は、専門性が高く、法的な知識・経験を有する専門家が遂行することにより適していると考えられます<sup>7</sup>。弁護士に依頼せずに当事者本人が訴訟手続を行う「本人訴訟」においては、裁判官や書記官が、当事者本人への手続や制度の説明に苦労している、主張立証を軌道に乗せるのに相当の時間を要し、裁判所の負担が相当重く、手続の円滑な進行が困難であるなどの指摘がなされています<sup>8</sup> <sup>9</sup>。本人訴訟については、このような裁判所の負担もさることながら、裁判所の後見的な活動が、弁護士費用を負担して弁護士に依頼した当事者との関係で、公平性を損なう結果となっているのではないかとの問題もあります。

以上のことから、当事者自らが行う訴訟について何らかの対処のための方策を検討します。

具体的には、弁護士付添命令制度（民事訴訟法 155 条 2 項）の見直し<sup>10</sup>又は弁護士強制の採用の検討が考えられます。

### 3 弁護士を選べる情報が欲しい

司法制度改革により近年、弁護士数が急激に増加しています。しかし、複雑高度化し日々刻々と変化してゆく現代社会において、すべての弁護士が、あらゆる法的問題について、一定の水準を超えた質の高い法的サービスを提供することは不可能であり、自ずと弁護士の専門化、分業化が進んでゆくことになるでしょう。

他方で、民事訴訟においても、弁護士の技量や努力によって訴訟の勝敗が違

---

<sup>7</sup> 司法研修所編『本人訴訟に関する実証的研究』（法曹会，2013）では、本人が弁護士を選任していれば訴訟の帰趨に有利な影響があったと推測される事案が約 18%あるとする（57 頁）。

<sup>8</sup> 最高裁判所事務総局『裁判の迅速化に係る検証に関する報告書（施策編）』（平成 23 年 7 月）25 頁，高橋宏志ほか「民事訴訟の迅速化に関するシンポジウム（下）」判例タイムズ 1367 号（2012）20 頁。

<sup>9</sup> 司法研修所編『本人訴訟に関する実証的研究』（法曹会，2013）では、訴え提起段階における本人の訴訟の訴訟活動は、弁護士に比べると明らかに不十分である，1 期日当たりに要する時間は，双方に弁護士がついている事件より長い，本人が作成する準備書面は法的構成が不明確であったり，請求と無関係な内容であったりすることが多い，書証についても 4 割以上の事件で，主張と無関係なものや立証趣旨が不明ものが含まれているなどの問題が指摘されている（13 頁～31 頁）。

<sup>10</sup> 山本和彦ほか「特別座談会民事裁判の一層の充実・迅速化に向けて(2) - 最高裁迅速化検証報告書を受けて」ジュリスト 1433 号（2011）90 頁〔山本克己〕。

ってくることは当然あることであり、努力したものが報われる、勝利することがなければ、弁護士間の競争環境の整備という観点からも望ましいものとはいえません<sup>11</sup>。しかし、このことを推し進めれば、当事者が弁護士の選択を誤ると、勝てたかも知れない訴訟に敗れる場合があることを認めることになってまいります。

そこで、訴訟の当事者が自らの法的問題を適切に解決してくれる能力・知識経験を有するふさわしい弁護士を、速やかに見つけ、選任することを可能とするために、弁護士の専門・経験などに関する情報の開示のための具体的な方策を検討することが必要と考えます<sup>12</sup>。

### 第3 証拠法の改革

#### 1 十分な証拠に基づく判決へ

訴訟では、裁判所が職権で証拠を探すのではなく、当事者が証拠を探し出し、それを弁論に出すこととなっています。当事者から出された証拠に裁判所が法を適用して判決を出すのです。当事者の私的自治（国家権力が私的生活に過度に介入しないということ）を保障するためであり、近代民事訴訟法の大原則の一つです。

そして、現代の各国の民事訴訟は、相手方当事者が証拠を探し出せないことを奇貨として勝訴するのは妥当ではないという考え方でできています。証拠が十分に訴訟に提出された上で、その証拠の評価、証拠からの事実の認定、事実への法の適用等において、両当事者が自己の力の限りを尽くして戦うことを想定しております。証拠が十分に訴訟に提出されないのでは真実が分からず、真実が分からないのに判決をするのが危険であることは見やすい道理であります。

しかしながら、現実の訴訟では、出されるべき証拠が出て来ない、逆に、出されなくてよい証拠が出されてしまうという証拠の過不足が生ずることが少なくありません。

#### 2 証拠の不足と情報の保護

証拠を訴訟に出すためには、どこに証拠があるかの情報を当事者が持ってい

---

<sup>11</sup> 高橋宏志ほか「【座談会】民事訴訟法改正10年、そして新たな時代へ」ジュリスト1317号(2006)41頁〔秋山幹男発言〕、山本和彦「民事訴訟法10年 その成果と課題」判例タイムズ1261号(2008)98頁。

<sup>12</sup> 司法制度改革審議会意見書においても「弁護士に関する情報の開示を一層推進すべきである」(第3の3(3))とされていた。

なければなりません。日本でも、当事者照会（民事訴訟法 163 条）や弁護士会照会（弁護士法 23 条の 2）という情報・情報収集の道は用意されています。しかし、当事者照会や弁護士会照会に応ずることは義務だとはされているのですが、この義務に違反しても直接の制裁はないのです。証拠に関する情報を集めるのは、わが国では簡単ではありません。ある種の訴訟（行政訴訟、公害・薬害訴訟、医療過誤訴訟など）では、証拠も情報も当事者の一方（普通は被告）だけに偏在することは、よく知られた事実であります。

それでも、証拠の所在がわかり、それが文書だとするとその文書を裁判所に出して欲しいという依頼をする制度として文書送付の嘱託があります（民事訴訟法 226 条）。簡便な制度であるのですが、そうであるだけに、一般私人（企業などの法人も含みます）がこれに応ずる義務があるわけではないとされています。

近年は個人情報の保護の考え方が広まり、当事者照会・弁護士会照会でも文書送付の嘱託でも、個人情報の保護を理由に断られることが多くなっております。もちろん、本当に保護すべき個人情報であれば提出しなくてよいのですが、本当は保護されるべき個人情報でないのに個人情報保護を口実にして提出を拒否する事例も少なくないと推測されております。その結果、証拠が訴訟に十分に提出されないという事態が生じてしまいます。

弁護士会照会については、別の問題もあります。弁護士会から照会を受けた人が、照会に応じて情報を提供したのですが不幸にしてそれが提供してはいけない個人情報であった場合、判例では提供した人が損害賠償等の責任を負うことになっております<sup>13</sup>。弁護士会照会に応じて情報を出すとき、その情報が出してよいものかどうかを吟味するのは、応ずる人の自己責任だといふのですから、これでは弁護士会照会に応ずる人が減るのは当然であります。

以上とは少し異なりますが、わが国の証人尋問制度にも問題があります。人間の記憶ですから時間が経てば経つほど記憶はあいまいとなります。そこで、証言はできるだけ早い時期に確保・確定しておくことが必要です。わが国の民事訴訟法でも、証拠保全という制度がありこれに対処しているのですが、証拠保全は本来の法廷での証拠調べの前倒しとして構成されていますので、機動的ではありません。また、公証人が事実を固定しておく事実実験公正証書という制度もありますが（公証人法 35 条）、公証人は全国で 500 人程度しかおらず、この制度はあまり利用されておられません。しかも、事実実験公正証書は、相手

---

<sup>13</sup> 最判昭和 52 年 4 月 14 日民集 35 卷 3 号 620 頁。

方当事者の関与がないままに作成されますので公平の観点からの疑問もあります。現在の裁判実務で多用されている陳述書（当事者や証人が、自分がする供述をあらかじめ書面にして裁判所に提出するもの）も、証人尋問の準備のために有用なのですが、しかし、一方当事者（実際には、その訴訟代理人である弁護士）が相手方当事者の関与なく作成する点で万全ではありません。

他方では、保護されるべき情報が訴訟に出されてしまう場合もあります。一般私人が弁護士に相談した内容は弁護士が証言拒否できる事由とされ保護されており（民事訴訟法 197 条 1 項 2 号）。しかし、反対に相談に応じて弁護士が一般私人に答えた内容は、条文上、証言拒否事由になっておりません。文書で回答した場合も、保護されません。米国では弁護士依頼者間通信秘匿特権として、訴訟に出さなくてよい情報とされるのに、わが国の条文では保護されていないのです。また、弁護士等が具体的な訴訟を眼中に置いて調査した内容も、わが国では特に保護の対象とはされていません。これも米国ではワーク・プロダクト（訴訟準備活動の成果）の秘匿法理として保護されるものです。弁護士が相手方弁護士の戦術ファイルに手を突っ込んではいけません、それを許せば相手方の手の内を知った戦いとなるのでフェアではなく充実もせず、結果として判決の質も落ちるという理由に基づくものであり、わが国でも妥当すべきものなのですから、そうならないのです。そのほか、プライバシーや企業秘密の保護がわが国では十分であるか、多分に疑問だという声も多いのです。

### 3 証拠法を改革しよう

証拠の不足に対しては、証拠に関する情報を得る方法を現行法以上に充実させなければなりません。当事者照会に裁判所からの命令を付与すること、弁護士会照会を強化すること等々が検討されるべきでしょう。所在が分かった証拠を訴訟に出す制度も、さらに精度を高めるべきであり、文書提出義務の見直しが必要でしょう。人間の記憶の劣化に対して、また、相手方当事者の関与の保障に関しては、すでに証言ないし陳述録取の制度の提唱があります<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> さらに英米法における裁判当事者以外の第三者が裁判所に意見書を提出する制度の導入も検討の対象となり得る。ここで、当事者以外の第三者をアミカスキュリエ(amicus curiae・「法廷の友」)、提出される意見書をアミカスブリーフ(amicus brief・アミカス意見書)という。アミカスブリーフが提出されるのは、多くの場合、社会的、経済的、政治的影響のある事件とされる(田中英夫編集代表『英米法辞典』(東京大学出版会、1991)48頁)。アミカスブリーフ委員会「日本版アミカス

保護されるべき情報（証拠）の保護に関しては、この角度からの文書提出義務の見直しが検討されるべきでしょう。弁護士依頼者間通信秘匿特権、ワーク・プロダクトの秘匿法理（訴訟準備活動秘匿法理）の検討のほか、秘密情報にかかわった人への裁判所からの秘密保持命令の制度（特許法 105 条の 4 以下）の拡大も考えてよいでしょう。

冒頭に述べたように証拠は民事訴訟の要です。適正、公平、迅速、廉価（安価）という民事訴訟の理想の実現のために、法技術上の問題点はあるものの、広義の証拠法の改革は是非ともなされなければなりません。

## 第 4 実質的な被害救済と再発防止に役立つ損害賠償制度を

### 1 あまりにも低い損害賠償額

民法の不法行為の規定は、加害者に被害者が被った損害を賠償させることで、その加害行為がなかったとすればあったであろう状態を回復（填補賠償）させて被害者を救済するとともに、あわせて将来の不法行為を防止しようとする制度と考えるのが一般的です<sup>15</sup>。

しかしながら、主に慰謝料の請求がなされるケース、たとえば、名誉毀損、セクシャルハラスメントの場合などでは、損害の確定やその金銭的評価が困難となりやすく、裁判所の厳密な判断手法のためか、被った損害が十分填補されたという実感が持てないものとなっています。

一例ですが、職場の同僚から忘年会の席において胸を触られる等の不法行為を受けたことにより被った精神的損害の賠償額が 15 万円（請求額 130 万円）と認定されています<sup>16</sup>。この金額で、被害者の精神的苦痛が癒されるといえるのでしょうか。

他人の名誉を毀損する記事による経済活動に対し、名誉毀損の被害者に認められる損害賠償金は、その活動から得られた利益とは無関係に被害者の損害を填補する観点から賠償額が算定され、現状でははるかに低額の賠償金しか認められてはおりません。

例えば、阪神大震災の際に被災地で反政府ビラを撒いたという新聞報道が名誉毀損にあたりとされた例では、賠償金額は 80 万円とされています<sup>17</sup>。

---

ブリーフ制度の実現に向けて」月刊パテント 65 巻 3 号（2012）82 頁。

<sup>15</sup> 不法行為の抑止機能につき、内田貴『民法〔第 3 版〕債権各論』（東京大学出版会、2011）327 頁、吉村良一『不法行為法〔第 4 版〕』（有斐閣、2010）17 頁。

<sup>16</sup> 東京地判平成 13 年 11 月 20 日。判例集未登載。

<sup>17</sup> 東京地判平成 25 年 3 月 22 日。判例集未登載。

仮に、損害を賠償した後も加害者の手元に利益が残っているとすれば、同様の不法行為を繰り返すインセンティブとなりかねません。不法行為の賠償制度が、賠償を条件にある程度の不法行為を許容するものと誤解されることがあつてはなりません。加害者に故意や過失が認められる場合に限り被害者を救済することとしているのは、この制度が再発防止を意図しているからに他なりません。

## 2 損害賠償制度をどう変えるか

### (1) 賠償額算定ルールの創設

精神的損害の賠償（民法 710 条）のため慰謝料額の適正化を図ろうとする場合、慰謝料額算定にあたって裁判所に広い裁量が存することは否定できません。そこで、裁判所の慰謝料の算定額が、被害者の精神的損害を慰謝するのに十分であり、かつ、ある程度予測可能性が認められるように、算定についての考慮すべき事由を明らかにすることが考えられます。

そこで、故意の加害行為や、重過失が認められる加害行為の場合、その慰謝料額の算定につき、考慮すべき事由を法律の条文上に例示的に列挙することを検討する必要があります<sup>18</sup>。

### (2) 実質的な被害救済と再発防止のために

填補賠償額が低廉となり、将来、同様の不法行為が繰り返されることが予想される場合、これを抑止する目的で付加金を課することができる規律を設けるなど、現在の損害賠償算定のルールを見直すことに向けた検討をする必要があります。

あわせて、予測可能性を確保するため、その基準や限度を定める必要があります。

また、填補賠償の算定基準として、慰謝料ないし非財産的損害の額の認定につき、財産的損害を基礎にして、例えば、その数倍までという限度を定め、実質的な填補賠償を実現するとともに、予測可能性を確保する必要があります。現行法においても財産的損害の 3 倍に相当する非財産的損害を認めた判決もありますので、そのような上限を画定して予測可能性を担保する必要があります。

---

<sup>18</sup> 故意、重過失による場合には悔しさが高まるので慰謝料を高額にするような規定を置くことも検討すべきです。

いずれの場合でも、予測が可能であるからこそ、将来の同様な不法行為の抑止機能が働くと考えられるからです。

## 第5 判決を紙切れにしない執行制度を

### 1 実効性のある強制執行に

強制執行の実効化は、どの国においても難しい問題です。わが国でも、ある調査によれば、判決を得たにもかかわらず債権を回収することができなかった経験のある弁護士は79%に達するというのです<sup>19</sup>。

強制執行で権利を実現することのできない理由の第1は、義務者に財産がないからでしょう。無資力者に対しては、生活の更なる破綻を強めますので、強制執行をすることはできません。

しかしながら、義務者が財産を保持しているにもかかわらず強制執行ができない場合も相当数あると予想されます。権利者は、強制執行をするに当たっては、義務者がどのような財産を持っているかを事前に把握し、その財産を強制執行の申立ての中で特定しなければならないことになっております（動産に対して強制執行をするには義務者の住所等の場所を特定すれば足りるのですが、動産に対する強制執行は価値の高い動産があまりないことから奏功しないのが普通であり、強制執行は不動産又は銀行預金などの債権に対してなされるのが通常です）。しかし、義務者がどのような不動産又は銀行預金などの債権を持っているかを部外者である権利者が把握することは容易ではありません。銀行預金は銀行の支店で管理されていますが、義務者の取引銀行がどこであるかを把握するのが難しいのみならず、取引銀行は特定できたとしてもどの支店であるか、そして普通預金か定期預金かなどのどういう預金であるかを把握するのは困難な場合が多いのが実情です。そこで、実務上、弁護士は預金口座の特定の緩和のためにいろいろと工夫を試みているのですが、判例は特定の緩和には慎重な立場を崩していません<sup>20</sup>。第三債務者である銀行にも保護すべき事情がありますから、これらの判例が不当であるかどうかには難しい問題があります。義務者の財産が特定できない結果として、権利者が判決を得たにもかかわらず強制執行ができない事態が生じるのです。これでは、せっかく判決を得たとしても、それは「紙だけの判決」（実現できない判決の意味）にとどまります。

<sup>19</sup> 福崎剛志「財産開示手続をいかに改革すべきか」自由と正義 2010年7月号 49頁。

<sup>20</sup> 最決平成23年9月20日民集65巻6号2710頁、最決平成25年1月17日判例タイムズ1386号182頁等。

そこで、義務者が自己の財産を権利者に開示する制度が必要となります。実は、わが国にも、義務者が自己の有する財産を権利者に教えなければならないという財産開示制度は存在します（民事執行法 196 条以下）。しかし、わが国のこの財産開示制度は、一度強制執行をしてうまくいかないことが原則的要件であって要件が厳格であり、他方、裁判所の命令にもかかわらず財産を開示しなくとも 30 万円以下の過料に処せられるだけだという意味で効力が強くありません。実際、財産開示制度はうまくいっていないと評価されております<sup>21</sup>。

さらに、違法な宣伝広告塔を多数立ててもその強制執行が遅々として進まないとか、仮処分ではあるのですが会場として貸すように裁判所が命じてもそれに応じないホテルが出てくるとか<sup>22</sup>、わが国の強制執行が脆弱であることを示す事例は少なくありません。

強制執行の実効性を高めるためには、たとえば、無資力に関しては保険（賠償責任保険など）の普及が考えられるでしょう。さらに、財産開示制度の改善は急務です（要件の緩和と効果の強力化）。そして、財産開示義務を履行しない義務者等を公表する「債務者目録」という制度が外国には存在するのですが、その導入も真剣に検討すべきです。また、義務者自身が開示するのではなく、官庁・公署又は銀行などの第三者に対して権利者が義務者の財産の開示を求める照会制度も作るべきでしょう。

なお 裁判所の命令に従わない者を拘留する制度が外国には存在しますが（実際には、拘留に至ることは少なく、その前に任意の履行が図られています）、その導入も検討に値するかもしれません。また、外国には、判決を得た権利者の権利には先取特権を付与するという制度がありますが（他の債権者に優先して弁済を受けられることとなります）、これは明治時代に継受が一度否定されたものではあるのですけれども、21 世紀の今日では再度考えてよいかもしれません。

## 2 最適執行の制度を考えたい

他方では、わが国でも、強制執行が本来の効果を超えて義務者に苛酷な効果を与えることがあります。たとえば、給料債権を差し押えられ債務名義（判決など）が出されたことを会社に知られた給与所得者（サラリーマン）は、会社内部での立場にも依りますが、会社を辞めざるをえないこともあるのです。ま

<sup>21</sup> ドイツでは、2008 年に約 290 万件の申立てがあり、韓国でも 2003 年以降毎年 10 万件以上の申立てがある。これに対して、わが国の財産開示の申立件数は、2010 年 1,207 件、2011 年 1,124 件、2012 年 1,085 件にすぎない。

<sup>22</sup> 東京高判平成 22 年 11 月 25 日判例タイムズ 1341 号 146 頁の事例。

た、100万円の債務のために、時価5,000万円の住居を差し押えられ競売されることもあり得るのです。

これは、わが国の強制執行制度の中に「最適執行」の観念がないことに由来します。金銭債権の権利者が義務者のどのような財産にどのような強制執行をするか（不動産であれば、競売に付するか強制管理に付するか）が、権利者のみに任されているのです。他国の法制では、最適執行の観念の下に、どのような財産からどのような強制執行をするかを権利者だけに任せないものも存在します<sup>23</sup>。

わが国でも、最適執行の観念の導入は検討に値するでしょう。ただし、これには執行制度全体の再編が必要でありコストが掛かるため慎重な検討が必要だと思われま

## 第6 身近な簡易裁判所を活用するには

### 1 もっと使いたい民事調停

民事調停は、民事に関する紛争につき、裁判所が、裁判官と民間人の調停委員で構成される「調停委員会」により当事者間をあっせんして、条理にかなない実情に即した解決を図る制度です。調停制度は、紛争解決の迅速、簡易、低廉の必要に応ずべきものとされ、市民の紛争解決にとって最も身近なものといえます。実際、近年の簡易裁判所における民事調停事件（特定調停を除く。以下同じ）の解決率は、6割程度（調停に代わる決定で終了した事件を含む）と、比較的高い割合で終了しています。他方で、民事調停の新受件数は、2010年は51,322件、2011年は51,658件、2012年は43,135件と、それなりの利用はあるものの減少傾向にあります。

そこで、民事調停法を見直し、民事調停をより利用しやすくし、市民の身近な法的紛争を迅速、簡易、低廉に解決できるようにすることを検討します。

例えば、調停では本人出頭の原則が採られており、本人の出頭を容易にし、出頭を確保することが重要となります。現行法上不出頭に対しては過料の制裁が課されているものの（民事調停法34条）、過料の裁判がなされる例はほとんどありません<sup>24</sup>。

---

<sup>23</sup> 一定の執行順序を定め、債務者ないしその家族の生活の根底を揺るがすような財産の執行を最終におくもの、一元的な執行機関に執行の対象・方法を裁量的に決定させ、債権者の恣意的な選択を許さないもの、あるいは過酷執行の禁止を規定するものなどがある（中野貞一郎『民事執行法〔増補新訂6版〕』（青林書院、2010）10頁参照）。

<sup>24</sup> 以前より過料の制裁の機能は、抜かない刀の威力にとどまるとされる（小山昇『民事調停法〔新

また、現行法上、調停において当事者が合意する見込みがない場合に、裁判所が示した調停案（決定）に当事者の異議がなければ調停が成立したのと同じ効力が発生する「調停に代わる決定」の制度がありますが<sup>25</sup>、当事者によっては、当事者間では合意には至らなくても裁判所の示した解決案であればそれに従うということは少なくありません。そこで、この調停に代わる決定をより活用しやすくすれば、紛争の解決に資するといえます。

## 2 少額訴訟の更なる利用を

少額訴訟制度（民事訴訟法 368 条以下）は、特に小規模な紛争（現在は 60 万円以下）について、一般市民が訴額に見合った経済的負担で、迅速かつ効果的な解決を裁判所に求めることを目的として創設されたものです。

しかし、その利用実績（新受件数）は、近年徐々に減少しています。すなわち、2007 年は 22,122 件あったものが、2011 年には 17,841 件、2012 年には 15,897 件となっています。なぜ、減少しているかの原因についてはあきらかになっていません。

少額訴訟は、一般市民にとり身近な紛争解決手段であり、少額訴訟手続にふさわしい事件は、適切に少額訴訟手続が選択され早期の紛争解決が図られることが望ましいといえます。

そのために少額訴訟手続減少の原因を究明するとともに問題点の有無を検証し、より一層利用しやすくするために、少額訴訟手続を見直すことが必要と考えます。

## 第 7 ADR の拡充

民事訴訟は、国家が民事紛争を強制的に解決する制度です。しかし、民事紛争はできることなら自主的に解決する方がその後の当事者間の生活関係を円満に進められる場合が多いことから、行政機関、民間団体などが運営主体となった仲裁、調停、あっせんなど多様な裁判外の紛争解決手続が設けられており、これを ADR といいます。

---

版』』（有斐閣、1977）74 頁）。

<sup>25</sup> 民事調停法 17 条は、「裁判所は、調停委員会の調停が成立する見込みがない場合において相当であると認めるときは、当該調停委員会を組織する民事調停委員の意見を聴き、当事者双方のために衡平に考慮し、一切の事情を見て、職権で、当事者双方の申立ての趣旨に反しない限度で、事件の解決のために必要な決定をすることができる」と定められ、これを「調停に代わる決定」という。実務上「17 条決定」とも呼ばれる。

訴訟は、裁判官が裁くことによって紛争を解決する手続であり、また法の適用に関する情報を提供する公共財としての判例を形成する役割をもちます。他方でADRは、裁判に代わる柔軟な紛争解決を図る制度です。このような訴訟とADRの役割の違いを踏まえて、訴訟とADRが民事紛争解決の多様な選択肢を国民に提供するよう、ADRの拡充を図ることが望ましいと言えます。

この点、2004年には「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（以下「ADR法」といいます）が制定されています。

しかし、現在わが国では、ADRはあまり利用されていません<sup>26</sup>。とりわけ国際・国内間の商取引紛争の仲裁<sup>27</sup>は、諸外国では広く利用されているにもかかわらず、わが国ではほとんど利用がありません。

仲裁を含むADRの利用度が低い一つの原因はADRを利用するために要する費用にあると考えられます。法務省の「ADR法に関する検討会」において、ADR法について議論がなされておりますが、そこではADRの認証制度についての検討が中心であり、必ずしも費用を含めたADR全般について検討がなされているわけではないようです。

そこで、受け皿となるべきADRについて、裁判所における民事調停と同程度の費用で利用できるようにする、あるいは利用者が信頼できる中立公正な専門家による機関を設置するなど基盤を整備するとともに、広く利用者に手続が周知されるよう手当てをして、よりADRを活性化させて利用の拡充を図ることを検討課題とします<sup>28</sup>。

## 第2章 頼りがいのある家庭裁判所に

### 第1 増える家事事件と高まる司法への期待

裁判所に持ち込まれる民事事件のなかでは、近時家事事件が著しい増加の傾向を示しています。1990年には342,998件であった家事事件（総数・新受件数）が、2000年には560,935件となり、2012年には857,237件まで増加しています（司法

<sup>26</sup> 日本弁護士連合会ADR（裁判外紛争解決機関）センター『仲裁ADR統計年報（全国版）』（2012年度（平成24年度）版（2013））によれば、2012年度（2012年4月から2013年3月まで）の各地の弁護士会仲裁センター及び紛争解決センター等全体の申立件数は1,046件（前年度1,370件）であり、「原子力損害賠償紛争解決センター（原発ADR）」の2011年9月から2013年7月26日までの申立件数は、7,221件である（なお、国際仲裁については、第3章第1の1参照。）。これに対し、前述のとおり近年の民事調停の新受件数は、5万件以上となっている。ADRの状況については、ほかに最高裁判所事務総局『裁判の迅速化に係る検証に関する報告書（社会的要因編）』（平成25年7月）51頁以下参照。

<sup>27</sup> 仲裁については、第3章第1の3参照。

<sup>28</sup> 最高裁判所事務総局『裁判の迅速化に係る検証に関する報告書（施策編）』（平成23年7月）。

統計年報による)。このなかでも特に増加が著しいのは、「後見開始の審判及びその取消し(甲1)」「(2002年の11,749件から2012年の28,600件)」、「相続の放棄の申述の受理(甲29)」「(同じく123,038件から169,300件)」、「子の監護者の指定その他の処分(乙4)」「(同じく、審判では2,708件から8,823件、調停では19,112件から31,421件)などです。

これは、高齢化の進展や、社会の変化に伴う家族・親子関係の在り方と考え方に変化が生じていることを反映しているものと考えられます。そして、このような変化にともない、家事事件の多様化、複雑化、解決困難化といった状況が見られ、さらには、国際交流の進展に伴い、家事事件のグローバル化も進んでいます。

こうした変化に対応し、家事事件を調整・解決する家庭裁判所への市民の期待に応えるためには、法制度の在り方と運用の見直しが必要であり、さらには、法律上の手続とは別に、当事者に対する支援体制の整備が求められます。

## 第2 家庭裁判所を利用しやすくするために

### 1 新しい家事事件手続法をどう使う

家事審判と家事調停の手続を定めていた家事審判法にとって代わり、新たに制定された家事事件手続法が、2013年1月に施行されました。家事事件手続法は、当事者の手続上の地位を強化し、市民にとって利用しやすく、わかりやすい手続とするとの趣旨で制定されたものです。現在、その運用の確立が進められつつありますが、これが上記立法趣旨に適合するものとなるよう、検証が進められるべきです。

また、家事事件手続法においては、子どもの意思を手続に反映させるために、子どもが手続に参加し、裁判長が手続代理人を選任する制度が整えられました。この制度がその趣旨に従い十分に活用されることが求められます。また、裁判長が選任した手続代理人の報酬は原則として子どもが負担することになっていますが、そのような制度のままでは、十分な活用が妨げられるおそれがあります。そのため、国費によって子どもの手続代理人の報酬を負担する仕組みを含めて、制度の整備がなされるべきです。

### 2 遺産分割を巡る争いを速く解決する

家事事件のなかでも遺産分割は、終結までに時間を要する事件の典型です。亡くなった人が持っていた相続財産を包括的に承継できる一般的資格を持つ「相続人」の範囲がどこまでか、また、どの土地が対象となるのかなどといった相続財産の範囲など、分割方法を定める前に解決しておかなければならない

「前提問題」に争いが生じた場合や、相続財産について、そのうちの一定割合の承継を一定範囲の法定相続人に保障する「遺留分」などの関連する紛争がある場合には、遺産分割の手続とは別の手続で解決しておかなければなりません。そのため、遺産分割事件をいったん取り下げ、先に前提問題などについての判断を求めることを余儀なくされるといった事態が起きています。

長期化の要因として、遺産分割の調停や審判を申し立てた家庭裁判所の中だけの手続で総合的に解決することができないという制度上の問題があることが指摘されています。これでは、利用者は面倒な法的手続きに振り回され、費用も時間も余分にかかってしまいます。解決しても満足は得にくく、申立てを行った意向にも反する結果になりかねません。そのようなことにならないよう、遺産分割に関する事件の裁判管轄や審理方法の見直しについて検討を進めなければなりません。

### 3 家族関係の争いに納得のいく解決を

司法制度改革の一環として旧人事訴訟手続法に代わって制定された人事訴訟法は、2004年4月の施行からすでに9年が経過しました。

この運用が市民にとって利用しやすいものとなっているか、十分な審理がなされ、公正で適正な解決が図られているか、特に、家庭裁判所で取り扱う事件に関連して家庭や子どもの状況調査を行う家庭裁判所調査官が必要な場面で十分に活用されているか等について検証を行い、必要な見直しを行うべきです。

### 第3 子どもの最善の利益の実現のために

別居や離婚して親権者や監護者でなくなり、子どもと離れて暮らすことになった父親、母親が子どもと定期的に会って遊園地に行ったり、食事や買い物をしたりして親子が交流する「面会交流」と、親として子どもを扶養する義務を果たす「養育費（別居の場合は婚姻費用）」の支払は、いずれも子どもが健全に成長していくために不可欠なものであり、両親の別居・離婚に際しては、両者が適切に取り決められ、かつそれらが実現される必要があります。しかし、さまざまな事情により、これらの取決めや履行に困難が伴うことも多くあります。そのため、これらの取決めや履行が的確になされるよう、家庭裁判所の実務における更なる努力とそのための人的物的な施設の拡充が必要であるとともに、当事者が円滑に取り決め及び履行することができるように、行政及び民間による情報提供（インターネットによるものを含む）や支援の仕組みを整えることが求められます。また、これらの支援の仕組みと家庭裁判所の連携が図られるべきです。

さらに、近時増加しており、ハーグ条約（国際的な子の奪取の民事面に関する条約）の批准に伴ってさらに増加することが予想される子どもの引渡し等の強制執行にあたっては、子どもの精神的負担を軽減し、円滑にこれを実現することが必要です。そのため、子どもについての強制執行にあたっては、社会福祉や心理の専門家が援助・協力する仕組みを含めて、特別の制度を設けることが検討される必要があります。

#### 第4 家族法改正が必要ではないか

家族や親子関係の在り方、考え方の変化などに対応して、民法の家族法の見直しも大きな課題となっています。

選択的夫婦別姓の実現や非嫡出子の相続分の見直し<sup>29</sup>は法制審議会で答申されながら、実現していません。また、生殖補助医療の利用で出生した子の法律関係など、実親子関係についても法的整備が必要ですし、養親子関係（普通養子、特別養子）についても、子どもの利益が最優先に図られているかの観点からの見直しも必要です。さらに、親権・監護法制についても、近時の親子関係についての意識の変化や、子どもの権利条約など国際的な親子関係の潮流も踏まえた見直しが求められています。

#### 第5 家事事件手続の基盤を整える

##### 1 家事事件に強い弁護士を増やす

弁護士が家事事件、特に離婚事件や子どもの監護に関する事件、遺産分割関連事件などを担当するにあたっては、家族法についての特別の知識に加え、人間関係科学などに関する知識が必要です。このような専門性を有する弁護士へのアクセスを保障することが、利用しやすく、頼りがいのある家事事件の実現にとって重要であり、弁護士会には、この点でも努力が求められます。

専門性の観点から見ると、新しい取組も必要になるでしょう。例えば、弁護士から任官し家事調停を専門に担当する非常勤の「家事調停官」の制度がありますが、最近、家事調停官としての任期が終わった後、調停委員になって家事調停の現場へ戻ってくる例が見られます。家事調停官の経験を持つ弁護士が、その専門性を生かし、後輩弁護士の養成に尽力できるような場を弁護士会が設

---

<sup>29</sup> 最高裁判所は、平成 25 年 9 月 4 日大法廷決定により、民法 900 条 4 号ただし書前段の規定は、憲法 14 条 1 項に反していた旨の判断を示し、これを受けて法務省では、平成 25 年秋の臨時国会に民法改正案の提出を目指しているとのことである。

けることも求められます。

そして、このようなアクセスを保障するためには、次に述べるような法律扶助の拡充や弁護士費用保険の対象の拡大などの方策が求められます。

## 2 法律扶助の拡充

家事事件においては、経済的に弱い立場にある当事者が調停や裁判手続を利用することも多く、このような当事者が弁護士に依頼して適正な解決を図ろうとする場合、費用負担が問題となって、弁護士に依頼できないことがあります。このような事態をなくすためには、法律扶助の対象者の拡大や給付制（一部給付制を含む）の実現が必要です。

また、家事事件のなかでも、特に子どもの監護に関する事件など、調停や審判事件であっても、解決までに時間を要する事件もあり、これらの事件に適切に対応するためには、調停事件・審判事件に要する業務の実情に応じた適正な報酬が確保される必要があります。

## 3 弁護士費用保険の対象を広げる

また、家事事件では、その解決によって当事者に経済的利益をもたらさない事件も多く、そのような事件でも、当事者が躊躇なく弁護士に依頼できるよう、弁護士費用保険の対象を家事事件に広げることが必要です。

## 4 家庭裁判所のヒトとモノの充実

すでに見てきたように、家事事件の件数は一貫して増加しており、家庭裁判所に対する市民の期待も大きくなっています。とりわけ、成年後見制度（成年後見・保佐・補助・任意後見）の利用者数は、年々増加してしており、平成24年12月末日時点における、利用者数は合計166,289人で年前比約8.5%の増加です。

ところが、裁判官や家庭裁判所調査官等の人員や調停室等の設備は不十分なままであり、そのために調停期日の間隔が延びてしまうなどの弊害が生じています。また、成年後見人等の不祥事事例も見られ、家庭裁判所による成年後見人等に対する監督体制の見直しも問われています。利用しやすい家事事件の実現のためには、これらの人的物的基盤の抜本的な拡充が求められます。

そして、家事調停官の制度については、現在 12 の裁判所（各本庁<sup>30</sup>）でしか実施されていませんが、弁護士の経験を活かすとともに、家庭裁判所の人的拡充の観点から、その権限及び実施庁の拡大を目指すべきです。

また、特に家事事件は、当事者にとって身近に利用できることが必要で、支部・出張所の充実が求められます。

## 第 6 国際的な家事事件への対応

近年増加しつつある国際的な家事事件への対応も急務であり、家庭裁判所における体制の充実、弁護士の専門性の強化、国際的な家事事件に対応する ADR の創設・展開が求められます。

## 第 3 章 商事事件～円滑な企業活動のために～

### 第 1 商取引の国際化への対応

#### 1 国際化への対応の必要性

市民にとって利用しやすい民事司法が目指すところは、究極的には市民にとって望ましい暮らしの実現であり、そのためには企業による経済活動の発展も重要な意味を持ちます。民事司法は、市民の権利保護と調和する正当な企業活動を促進する役割も担っており、特に、「日本再興戦略」が 2013 年 6 月 14 日に閣議決定され、民間投資の活性化、チャレンジできる仕組みの構築等が喫緊の課題となる中、企業が投資や新たな取引を積極的に進める環境を整備する上で、民事司法が担うべき役割は益々重要となっています。

また、経済活動が急速にグローバル化する中、企業は海外における事業展開を積極的に進めておりますが、個別及び集団による訴訟のリスクに加え、近時は、国際二重課税の問題に直面し、欧米における独占禁止法違反事件で高額な課徴金を課され、更には、社員等が刑事罰の対象とされるなど、海外事業展開において様々な問題とリスクを抱える企業が増加しています。「日本再興戦略」においても、「国際展開戦略」として、日本の企業による海外市場の獲得と、海外から日本への投資や、人材確保の促進が喫緊の課題として掲げられており、民事司法改革もこの国際化の流れを踏まえる必要があります。

ただし、国際的な民事紛争の解決手続は、国内だけで完結する場合よりも、より利用しにくいというのが実情です。例えば、日本の裁判所で勝訴判決を得

<sup>30</sup> 本庁とは、各都道府県庁所在地に設置されている裁判所のこと。ただし、北海道には、札幌、函館、旭川、釧路に本庁がある。

たとしても、中国ではその執行をすることが認められないなど、複数の国にまたがる裁判手続が整合性を欠くことは珍しくありません。国によっては、裁判に10年単位の時間を要する、裁判所が条約を尊重しない、裁判官の汚職があるなどの問題もあります。複数の国の弁護士に依頼することによる弁護士費用の増加や、翻訳、海外出張等に伴うコストの問題もあります。

しかしながら、経済活動の国際化が所与のものとなり、さらにTPP（環太平洋パートナーシップ）等を通じて国際的な商取引を行う自由が拡大する流れにある今日において、課題を克服し、国際的な民事紛争の解決について利用しやすく、頼りがいのあるものとすることは重要です。

## 2 戦略的な条約の締結を

国際的な民事紛争の解決課題を克服するには、国家間の協力が重要であり、それを確実なものとするためには戦略的に条約を締結することが必要です。特に、それぞれの国や地域の特徴を踏まえ、効果的な枠組みを構築する観点からは、二国間条約が重要な意味を持ちます。例えば、国際二重課税の問題については、2013年6月17日に国会で承認された日米租税条約の改正議定書が、新たに日米間の相互協議手続における仲裁制度を導入しております。このような個別の分野においても、また、判決の承認・執行等の一般的な分野においても、二国間条約を積極的に締結することが、そしてその効力発生後には条約の趣旨に即した運用を進めることが検討課題となります。国際的な包括的経済連携の一環として、二国間EPA（経済連携協定）の締結が推進される中、条約の項目の一つとして、国際的な民事紛争の解決手続を検討することが重要です。

また、日本の法曹がアジア各地を中心として海外に進出し、現地で日本企業をサポートする動きが加速していますが、二国間条約によってこのサポートをより強化することが考えられます。

欧米における独占禁止法違反事件については、法の遵守を徹底するなどの企業毎の個別対応が基本とはなりませんが、企業の経済活動に対するその影響の大きさに鑑みると、例えば、過剰な域外適用により複数の国において重複した制裁や賠償が課される事態等については、政府レベルで外交的に対応できることがないかを検討することが考えられます<sup>31</sup>。

---

<sup>31</sup> 例えば、米国の反トラスト法の域外適用に関して、日本政府は米国の裁判所に対し、ファックス用感熱紙カルテル事件及びピタミンカルテル事件において、アミカスブリーフ（意見書）を提出している。

### 3 国際仲裁手続の活性化を

効果的に国際的な民事紛争を解決する手段として、国際商事仲裁<sup>32</sup>を活用することが考えられますが、諸外国では広く利用されているにもかかわらず、わが国ではほとんど利用されていません。2012年における各国仲裁機関の取扱件数は、CIETAC（中国国際貿易仲裁委員会）1,060件、ICC（国際商業会議所、本部パリ）759件、KCAB（韓国商事仲裁委員会）360件、HKIAC（香港国際仲裁センター）293件、SIAC（シンガポール国際仲裁センター）235件、SCC（ストックホルム商業会議所仲裁所、スウェーデン）177件です。これに対して、わが国（JCAA、日本商事仲裁協会）の商事仲裁の申立件数は、22件にすぎません。わが国における国際商事仲裁を活性化するために、人材の確保及び育成、国内外のネットワークの強化等が課題となります。

なお、人材の確保及び育成、国内外のネットワーク強化は、日本企業が海外での仲裁手続に対応する場面に関しても、効果的な紛争解決を目指す上で重要な検討課題です。

また、多くの投資協定では、締約国が投資協定に違反する内容の待遇や措置を投資家企業に対して行った場合に、これにより被害を受けた他の締約国の企業が、投資協定を根拠として直接、違反した締約国を相手として仲裁手続を申し立てることが認められています。投資協定仲裁といわれるこの手続は、日本企業による海外投資を促進し、当該投資に関する日本企業の正当な権利を保護する上で重要な手続であり、検討課題の一つとなります<sup>33</sup>。

### 4 裁判に関する十分な情報開示を

日本の裁判手続において国際的な案件を効果的に解決するためには、その前

---

<sup>32</sup> 両当事者が、その間に生じた、又は将来生じる一定の法律関係に関する紛争の全部又は一部の解決を、裁判官でない第三者（仲裁人）に委ね、かつその判断（仲裁判断）に服することを合意（仲裁合意）し、仲裁人がこれに基づいてする審判手続を仲裁という。調停の成立が当事者の自由意思に委ねられているのに対して、仲裁人の仲裁判断は、当事者に対する拘束力を持ち、判決と同様の効力が認められる（仲裁法45条1項）。

仲裁が利用される理由としては、商慣習に支配されることの多い商取引の分野では、必ずしも商慣習を熟知しているとは限らない裁判官の裁判よりも商慣習に詳しい仲裁人の判断の方が適切であることが少なくない、当事者の合意に基礎を置くものであるため、感情的なしこりを残すおそれが少ない、非公開のため営業上の秘密を守りやすい、特に国際取引の分野では、相手方の国の裁判権に服することに他方当事者は不信感を抱きがちであるが、仲裁によりそうした事態が避けられる、等の事情があげられる（三ヶ月章『民事訴訟法〔第3版〕』（弘文堂、1992）6頁）。

<sup>33</sup> 財産法人国際貿易投資研究所公正貿易センター『投資協定仲裁研究会』報告書（平成21年度）（2010年3月）。

提として、日本の裁判手続に対する海外からの信頼を得ることも重要であり、そのためには、日本の裁判手続に関する情報が海外にも十分に伝わる必要があります。

この点、裁判所のホームページにおいても、判例等の情報開示が進められていますが、限られた数の判例のみが対象であり、また、日本語での開示となっています。これに対し、例えば米国の連邦裁判所では、PACER<sup>34</sup>というインターネットサービスを通じて、主張書面や証拠レベルの情報にまで誰でもアクセスすることができます。アップルとサムスンとの間ではスマートフォンに関する訴訟が世界中で繰り広げられていますが、米国での訴訟についてはインターネットを通じて多くの情報が得られるのに対して、日本での訴訟についてはほとんど情報が得られないというのが実情です。

海外からの理解と信頼を得るという観点からは、日本の裁判に関する情報発信を、インターネットという媒体で、英語という言語で、質及び量ともに拡大することが検討課題となり、さらには、英語で裁判手続を行うという選択肢も検討課題となります。「日本再興戦略」では、日本企業の海外進出のみならず、海外からの投資や、高度な技術・ノウハウを持つ海外人材の日本への誘致も企図されており、海外に対する情報発信は重要な検討課題です。

## 5 グローバル法務人材の育成を

以上の課題に対応するには、様々な国、地域での法務問題に対応できるグローバルな法務人材が、企業、官公庁、裁判所、弁護士事務所等に広く行き渡る必要があります。グローバルな法務人材に求められる資質は、語学力はもちろんのこと、海外との厳しい交渉への対応力も含めた幅広いコミュニケーション能力や、単に法務リスクを指摘するにとどまらず、チャレンジする経営と法務リスクとの調和を実現するための具体的な方策を構築する創造性、日々変化するビジネス環境に対応するスピード、そして、法務の基本的資質として、事実と法律を正確に認識し、ロジックを構築する能力や、様々な利害を踏まえて法の趣旨に則った解決を志向するバランス感覚等、多岐にわたります。

このようなグローバルな法務人材が育ち、必要とされる場所で活躍することを支援する体制も、重要な検討課題です。その一つとして、海外に進出する企業やこれを支援する官公庁に多くの法務人材が供給される体制が必要であり、具体的には、法科大学院や司法修習のカリキュラム、企業の採用活動等の在り

---

<sup>34</sup> Public Access to Court Electronic Records の略。

方が検討課題となります。

## 第2 知的財産権と企業秘密の適正な保護

### 1 知的財産権に関する紛争解決システムの更なる改革を

日本の産業の国際競争力を強化し、経済を活性化していくためには、研究活動や創造活動の成果を知的財産として戦略的に保護・活用していくことが重要です。これまで知的財産高等裁判所が設立されるなど、一定の改革が進められていますが、中国、韓国などの知的財産新興国が台頭する中、日本が知財先進国としての地位を確立し、また、わが国の企業が知的財産権を積極的に活用してグローバルな経済活動を展開する環境を整備するという観点から、更なる改革を検討する必要があります。

例えば、わが国の企業が特許侵害訴訟の被告として諸外国の裁判所で提訴されるケースは決して少なくありませんが、その一方で、わが国の裁判所において、外国企業を被告として侵害訴訟を提起することは実体法や国際裁判管轄の解釈によって大きな困難が伴うことから、このような制度の妥当性についても再検討する必要があります。さらに、職務発明制度の在り方や、裁判所での手続については、権利保護の実情を踏まえた適正な立証責任の在り方について検討をすること、あるいは、特許庁との役割分担も意識しながら、海外からの情報収集及び海外への情報発信の在り方について検討することなどの改革も考えられます。海外での知的財産権保護に関しては、新興国に人材を派遣し、法整備・体制整備の支援をすることや、二国間及び多国間のEPA（経済連携協定）を通じた海賊版・模倣品被害対策を推進すること、日本企業を出所として表示する商標を簡易な手段でグローバルに保護する工夫等が検討課題となります。

国内の視点では、現在、東京地裁と大阪地裁のみが管轄を持つ特許権等に関する訴え（民事訴訟法6条1項）について、地方所在企業・地方在住者の知的財産権にかかる司法アクセス確保の観点から、事件の専門性に配慮しつつ、管轄裁判所を増やすことを検討することも考えられます。

### 2 技術情報の不正流出を防ぐ司法手続を

高い技術力はわが国の経済発展の基礎であり、その重要性は今後も揺るがないところですが、近年、製造業者の有する技術情報が、人材の引き抜き等を通じて海外に不正に流出することがあります。そこで、営業秘密侵害行為に対する差止等請求訴訟などをはじめとしたわが国の民事裁判手続を、このような不正流出を防ぐための効果的な手段とする方策として利用しやすくする工夫を検

討することが考えられます。

このような技術情報の不正取得は、企業間の国際競争の中で、収益獲得を目的として行われることから、経済合理性の観点からその抑止策を検討することが効果的です。法と経済学の知見も踏まえた上で、不正取得とこれに対する協力を経済的に割の合わないものとする視点も検討の際に必要となります。

### 3 裁判に出す秘密情報を守る

裁判手続は公開されることが原則であるため、この手続を通じて秘密情報が外部に流出するおそれがあります。この点、知的財産権や不正競争防止法の分野では、営業秘密に関してその秘密性を維持したまま裁判手続を行えるような制度整備が既になされています。しかし、他の分野においては、現在の裁判手続における秘密情報保護は制限的であり、当事者としては、公開原則の下、裁判所に提出した証拠等の資料が外部に流出することを懸念しながら訴訟対応をしているのが現状です。そこで、裁判の適正や裁判における事案解明の要請の趣旨を害しないことを前提として、証拠契約等の利用、訴訟記録の第三者による閲覧制限、訴訟の相手方当事者による秘密情報流出の防止策等、裁判手続に提出される企業秘密その他の秘密情報の適切な保護を確保し、危惧することなく主張を展開し、証拠等を提出するための方法を検討する必要があります。

さらに、現在のわが国の民事訴訟法では、依頼者と弁護士間の相談・協議にかかる事項についての証言拒絶権や文書提出義務除外が十分明確になっておらず、外国法制でスタンダードとなっている弁護士依頼者間の秘匿特権等の保障がありません。そのため、企業の日常行動において、重要事項は書面化を回避する方向に向かう等の弊害をもたらすことになり、海外と並行して進行する手続においては、わが国においてのみ弁護士依頼者間の相談・協議の内容を依頼者が秘密にする権利が十分保障されないことから、海外との連携が困難となることもあります。国際的に調和のとれた秘密情報保護の制度を検討する必要があります。

## 第3 適正で利用しやすい商事裁判に

### 1 日本企業の競争力を目的とするその他の課題

日本企業の競争力を高めるために検討すべき課題としては、倒産法改正も挙げられます。「日本再興戦略」では、「産業の新陳代謝の促進」が掲げられていますが、倒産法はその一つの基盤となるものです。例えば、ドイツ倒産法においては、取締役の倒産申立義務を強化したことで、2000年代以降、より多く

の企業による、より早期の倒産申立てが行われるようになり、それが産業のスムースな新陳代謝を促したと言われております。

競争政策（独占禁止法）も、産業構造の変化に対応して、改正を検討する必要があります。例えば、現行法が、メーカーと流通が一体となった創造的な取り組みを妨げていないかとの問題意識から、再販売拘束規制、拘束条件付取引規制等の見直しを検討することが考えられます。

また、「日本再興戦略」では、社外取締役の機能を積極活用するための会社法改正案<sup>35</sup>の早期提出や、機関投資家が、対話を通じて企業の中長期的な成長を促すなど、受託者責任を果たすための原則、いわゆる日本版スチュワードシップ・コードや公的・準公的資金の株式投資について検討することが掲げられています。国際的に説明できる形で、株主によるものも含めてコーポレートガバナンスを強化することが、より収益性と成長性の高い企業の育成と、より積極的な投資を促す観点から、検討課題となります。

## 2 高度化する専門的知見をどう求めるか

商事、商取引に関する裁判を適正に行うためには、必要とされる専門的知見を十分に踏まえる必要があります。特に、経済のグローバル化及び複雑化に伴い、必要とされる専門的知見も高度化、複雑化しており、例えば、先端の金融取引では、経済学・金融工学の知見が必要な場合もあります。対応として、専門委員の拡大と、専門委員の属性及び実績の情報開示等について検討をすることが必要です。その他にも、知的財産権に関する裁判手続のように、地方裁判所及び高等裁判所の双方において専門部又は集中部による裁判手続を商事、商取引の分野にも導入することも検討事項として考えられます<sup>36</sup>。

## 3 審判制度廃止後の適切な訴訟運用を

公正取引委員会における審判制度は、専門性を理由とするものではありませんが、その下した命令に対する不服申立てを公正取引委員会自らが判断するというものであり、その手続としての適正さに経済団体等から疑問が呈されています。公正取引委員会の審判制度を廃止し裁判所による取消訴訟に一本化する法案が2013年5月24日に閣議決定され、法律として成立する見通しとなってい

<sup>35</sup> 法制審議会が2012年9月7日に採択した「会社法制の見直しに関する要項」では、独立性の強い社外取締役の活用を通じた企業統治の在り方の見直しが提言されている。

<sup>36</sup> 米国連邦裁判所のロークラーク制度では裁判所が任期付調査官として弁護士等を採用し、専門的知見を必要とする事件審理の補助者として活用されている。

ます。法律の施行後は、経済のグローバル化が進む中で、国内外の企業が安心して事業活動を行うための競争環境基盤について適正手続を確保し、国際的なイコールフットィングを確立するという法の趣旨を実現するため、新たな取消訴訟の運用の在り方が、十分な専門的知見の確保を含め検討事項となります。

#### 4 独立委員会，第三者委員会の活用

近時、企業不祥事が発生した場合の原因究明、また、買収防衛策の発動、募集株式の第三者割当て等、各種多様な場面で、外部の専門家を委員に含める独立委員会、第三者委員会が利用されています。独立委員会等が会社と対等な立場で証拠資料を収集して事実関係を解明できれば、証拠の偏在に関する問題（後述第3の1）を解消するための一助になると考えられますし、同時に、秘密情報を開示する相手を独立委員会等に限定することにより、秘密情報の流出の問題（前述第1の3）に対応することも考えられます。

裁判手続上、買収防衛策発動や募集株式の発行等の公正性の判断において、独立委員会等の意見がどのように評価されるべきかは、独立委員会等の上記機能の実効性に関わる点であり、裁判実務における課題となります<sup>37</sup>。

#### 5 証拠収集手続に工夫を

言うまでもなく、商事、商取引に関する裁判手続も、個人と企業の双方にとって利用しやすいものであることが必要であり、そのための検討事項の多くは、すでに民事裁判全般について述べたところです。

とりわけ、株主が代表訴訟により役員の仕事懈怠責任を追及する場合、会社債権者が役員に対する第三者責任を追及する場合、さらに有価証券報告書等の虚偽記載により損害を被った投資者が会社やその役員に対する責任を追及する場合のように、会社や役員を相手とする裁判では、証拠（訴訟資料）の会社側への偏在が顕著に現れますので、証拠収集手続の拡充のための検討や裁判運営上の工夫が求められます<sup>38</sup>。

また、企業間の紛争解決においては、経済合理性の要請がより強く働くこと

<sup>37</sup> 例えば米国では、訴訟委員会が株主代表訴訟による役員の仕事追及を却下すべきとの判断をした場合、一定の要件の下で、裁判所が独立性ある委員会の意見を尊重することになっている。締出合併など支配株主や役員と少数株主の利害対立する取引の公正さの判断においても、独立委員会の役割が裁判上重視される。

<sup>38</sup> 松田亨「近時の取締役責任追及をめぐる実務上の問題点」日本弁護士連合会編『平成23年度研修版 現代法律実務の諸問題』241頁参照。

から、かかる目的に適う ADR 等の解決手段を充実させる必要があります。

## 6 高すぎる鑑定費用と負担の大きい予納制度

加えて、商事、商取引について特徴的なこととしては、鑑定費用の問題があります。現在の裁判実務では、例えば株価鑑定については、数百万円を必要とするのが通常です。専門家の知見を利用することに対する対価である以上、一定のコストがかかることはやむをえませんが、裁判手続を進めることが割に合わなくなるほどのコストは避けるべきものです。そこで、当事者の手続的な合意によりコストのかからない簡易な鑑定に基づき裁判を行うなど、対応策を検討する必要があります。

また、鑑定費用の予納として数百万円を用意することが、とりわけ株価鑑定の場合等に個人株主にとって負担になるという問題もあります。買取請求をしている個人株主は、買取請求をしている以上、将来、裁判所が評価判断した買取価格に株式数を乗じた株価総額の資金を得ることができるのですから、株式を担保に提供する等、鑑定採用に際し、必ずしも現金を予納しないルールを設け、鑑定の申出を容易にする方法を検討する必要があります。

## 第 4 章 行政事件について

### 第 1 行政訴訟の貧困

#### 1 行政訴訟の機能不全

2004 年の行政事件訴訟法の改正から 8 年、わが国の行政訴訟の機能不全は、解消したのでしょうか。

国民と行政との関係は、行政が一方的に国民の活動を規制するのではなく、公正で明確なルールに基づいて、国民が個性的にのびのびと活動できるようなものでなければなりません。国民と行政との紛争は、公正で明瞭なルールの下で解決されなければならず、国民が行政に対し、訴訟という手段をとることによって、国民の権利利益が守られるとともに、行政の姿勢が正される、監視されるという効果も発揮されなければなりません。

近時のストック・オプション訴訟、混合診療を巡る訴訟、ごく最近では 2012 年に行われた衆議院議員総選挙を巡る一連の選挙訴訟、2013 年 4 月に出された水俣病訴訟判決はいずれも行政訴訟ですし、営業許可の停止・取消、生活保護、まちづくり、税金を巡る訴訟など行政訴訟はあらゆる分野にわたっています。

三権で、行政が最も大きな力を持つ現代国家において、民主制を守るため、

被害者を救済するため、公益を守るために、司法が行政の違法を是正する行政訴訟は極めて重要な機能を果たしています。これは民主的法治国家における最低限の法的インフラです。

例えば日本再興戦略では、一般用医薬品のインターネット販売の解禁が盛り込まれていますが、これはインターネットによる医薬品販売禁止を巡る行政訴訟の判決を切っ掛けとした規制緩和です。行政訴訟を利用しやすくすることでチェックアンドバランス機能が働くのです。

しかし、残念ながらわが国は「行政訴訟最貧国」である、とさえ言われることがあります。

行政訴訟制度の充実は、民主的法治国家として当然のことです。現代日本において行政に対する司法判断は重要であり、今後ますます重要となります。行政訴訟は一般の民事訴訟に比べ件数が圧倒的に少なく 50 分の 1 にも届きませんが、最高裁で 5 人の裁判官の合議にかかる「審議事件」の数はそれほど変わらないのです。つまり、行政事件は重要な事件が多いと言えます<sup>39</sup>。司法と行政の役割分担が必要であり、行政の誤りをしっかりとチェックする司法が必要なのです。行政官も人ですから、必ず誤りがあります。しかし、行政は誤りを認めず、組織を守ろうとすることさえあります。

したがって、行政訴訟の間口が狭く、勝訴が極めて難しい現在の法律の枠組みを大きく変えるべき時に来ているのです。両当事者の対等性を実質的に確保しつつ、公正な司法判断がされるようにしなければなりません。

## 2 驚くほど少ない行政訴訟の数

1 年の間に、日本全国の裁判所で新たに提起される行政訴訟の数がどの程度かご存知でしょうか。

最高裁判所が公表している最新の統計データによりますと、2012 年に新たに提起された行政訴訟の数は、日本全国を併せて 2,950 件にすぎません。この数字は、課税を争ういわゆる税務訴訟（279 件）や、特許権や実用新案権などの知的財産権をめぐり特許庁のなした審決を争う知財訴訟（465 件）など、特定分野における行政訴訟の数を含むものです。これらを除けば、1 年間の行政訴訟の数は、わずか 2,206 件となります。

貸金の返還や損害賠償を求める通常の民事事件を見ると、2012 年には、日本全国の地方・簡易裁判所を併せて、約 56 万件の訴訟が新たに提起されました。

<sup>39</sup> 藤田宙靖『最高裁回想録 学者判事の 7 年半』（有斐閣、2012）73 頁以下。

単純に比較することは必ずしも適切ではありませんが、行政訴訟の数があまりに少ないことはご理解いただけるかと思います。

また、諸外国と比べてみても、日本における行政訴訟の数の少なさは、歴然としています。ドイツは約 50 万件、フランスは約 12 万件、アメリカは連邦のみで約 3.7 万件、韓国は約 1.7 万件程度の行政訴訟が毎年提起されています<sup>40</sup>。単純に人口比でみると、わが国の行政訴訟の数は、諸外国の数十分の一から数百分の一にすぎません。わが国では行政訴訟が増え過ぎて困るなどという事態は杞憂であり、余りに少なすぎるのです。

### 3 さらに驚くほど低い原告の勝訴率

2012 年には、2,949 件の行政訴訟の第一審の結論が出されました。

このうち、訴えの却下が 404 件、棄却が 1,606 件あります。また、原告が自ら訴えを取り下げた事件も 405 件あり、そのほとんどは原告が敗訴を見越して取り下げたものといえるでしょう。

他方、上記 2,949 件のうち、原告が“一部でも”勝訴したものは 288 件であり、その勝訴率は、わずか 9.7%にすぎません。一部勝訴といっても、例えば税金が少しだけ安くなったとか、手続不備でやり直すだけといったものも含まれています。

また、この数字は、相対的に勝訴率の高い税務訴訟（9.3%）や、知財訴訟（23.5%）など、特定分野における勝訴数も含むものです。これらの分野の行政訴訟を除いて勝訴率を計算してみると、行政訴訟における原告の勝訴率は、わずか 6~8%程度となります。しかも、原告勝訴判決は上級審で覆されることも少なくありません。最終的に原告勝訴で確定する判決はさらに少なく、せいぜい数%程度ではないかと考えられます。

諸外国ではわが国ほど司法統計が整備されておらず単純な比較はできませんが、手続ミスなどでも原告を勝訴させることも多く、例えば環境訴訟分野で見ると、勝訴率は一桁多い傾向にあります。

裁判費用を考えると、原告は勝訴の見通しを持って訴訟提起をするのが通常であり、行政訴訟でも同じです。もともと負けると分かっているのに、あえて訴訟を提起する事案は少ないはずです。しかし、行政訴訟を提起した国民の 9 割以上が敗訴で終わっているのが現実なのです。

---

<sup>40</sup> 司法制度改革推進本部・第 3 回行政訴訟検討会「行政事件に関する統計資料 最高裁判所事務総局行政局調べ」, 韓国裁判所 HP。

#### 4 少なくない国民が行政に不満を持つ現状

なぜ、行政訴訟の数がここまで少ないのでしょうか。

日本の行政サービスは優れており、国民が、行政の対応に満足しているからでしょうか。争いを好まない国民性のためでしょうか。決してそうではなさそうです。

総務省が設けている「行政相談窓口」には、1年間で16万7,610件の相談が寄せられています。このうち、約11%にあたる1万8,420件が、行政に対する苦情・要望・陳情に関するものです（数字はいずれも2012年度）。

また、行政の対応につき、行政自身に対して不服を申し入れる「不服申立件数」は、国と地方公共団体に対するものを併せて3万8,009件もあります（国に対するものが2万3,456件、地方公共団体に対するものが1万4,553件です。数字はいずれも2009年度）。

これらの数字だけを見ても、少なくない数の国民が、行政に対して不満を持ち、行政に改善を求めて実際に行動を取っていることが分かります。

そして、これらの数字の背後には、行政に対して不満があるものの、どこで、誰に相談して良いのか分からず、「泣き寝入り」を余儀なくされているさらに多くの国民もいるはずです。また、特に許認可を得て事業をする企業などは、行政との継続的関係があるため、提訴自体を断念せざるをえない場合もあります。

また、これから述べるような行政訴訟制度が設定している高いハードルのために、訴訟提起自体を最初から断念している国民も少なくないと考えられます。行政に対して不満を持っている者が、少ないわけではないのです。

#### 5 行政裁判ゼロ地域

行政訴訟を提起しようとしても、地方に住む国民には、さらに高いハードルがあります。

例えば、北海道の浦河町に住むAさんが、行政訴訟をしたいと地元の弁護士に相談したところ、「浦河町に裁判所があるが、そこでは受け付けてくれない。札幌の裁判所になる」と言われました。裁判所の支部（浦河）では行政事件を扱っておらず、本庁（札幌）のみなのだそうです。Aさんの家から札幌までは、電車でも車でも片道だけで4時間はかかります。

地元の弁護士にお願いするには、弁護士が裁判に出る際の旅費を負担しなければなりません。かと言って、札幌の弁護士に依頼すれば、弁護士との打ち合わせの度に自分が札幌へ行かなければなりません。行政訴訟は長期化するのが

現状ですが、長引けば長引くほど A さんの負担が増えるのです。

結局 A さんは訴訟に踏み切る決断はできず、泣き寝入りするしかありませんでした。

これは一例にすぎませんが、行政訴訟は本庁でしか扱わないと裁判所が決められているため、地方在住の国民は、裁判所による適切な救済を受けられない状態に陥っていることも少なくありません。行政訴訟が一切ない地域、すなわち、「行政裁判ゼロ地域」が全国に無数に広がっているのです。

これは、行政訴訟は、専門性が高く難しいから、支部では扱えないことによるのだそうです。でも、話が逆ではないでしょうか。裁判所は国民に皺寄せをするのではなく、支部でも行政訴訟が扱えるように裁判官を養成すべきなのではないでしょうか。新司法試験で行政法が必修となり、行政法がわかる裁判官はたくさん増えているのです。

また、例えば混合診療禁止が違憲であると考えた場合、確認訴訟という訴えの形式をとらねばならないのですが、被告は国ですので、この場合、裁判は東京地方裁判所でしか起こせないのです。これでは、地方の住民は裁判を受ける権利が奪われているのと同じです。

## 6 司法アクセスを阻む訴訟コスト

行政訴訟により裁判所に救いを求めるにはお金がかかります。

例えば土地収用や土地区画整理をめぐる訴訟では、土地の価値が基準となるため、裁判所に納める印紙代は高額となります。ですが、土地収用では土地が返還されれば補償金は得られませんし、区画整理では別の土地に換地されるだけですので、土地の価値を基準とすることがおかしいのです。

また、例えば、ゴルフ場建設のための開発許可を周辺住民が争うような場合などで、1つの行政の許認可に100人が原告となると、100人分の訴額を合算した上で計算した印紙代を裁判所に支払わなければなりません。そのために、原告の数を絞り込んで訴訟提起をすることも少なくありません。

課税処分を受けると、納税者が印紙を貼って出訴しなければなりません。本来金銭を請求する方が印紙代を払うのが民事訴訟の大原則です。行政処分について私人に一方的に負担を強いるシステムは是正されなければなりません。

本来、法治国家では法に基づき適法な行政がされるのが当然のはずで、疑義なく適法であれば、国民も裁判など起こさなくて済むのです。しかし、違法な行政がされた場合に、国民が裁判所に対し救済を求めるにはお金がかかります。実際に、お金がかかることを理由に行政訴訟を断念するというケースは少なく

ありません。弁護士が実費以外の報酬をもらわずボランティアで行政訴訟を担当するケースも多いのですが、すべてのケースでそのようなことができるわけではありません。

## 第2 門前払いの壁

### 1 司法アクセスを阻む原告適格の壁

行政訴訟はかねて「障害物競走」にたとえられてきました。

国民が司法判断を求めるためには、幾重ものハードルを乗り越えなければなりません。わが国の訴訟要件（訴えが適法とされるための要件）は今なお、先進諸外国とは比較にならないほど厳格です。ここでは訴訟要件で却下される「門前払いの壁」の例として、訴えるための資格（原告適格）を例に挙げます。

2012年度の数字をすでにみましたが、二千数百件程度の新件のうち、毎年1割強の行政訴訟が門前払いされます。2割程度の行政訴訟は色々な理由で取り下げられますが、訴訟要件の不充足を理由に取り下げる案件は相当数含まれるでしょう。結局、3割程度の行政訴訟が、司法判断を得ないまま、消えて行くのです。

訴訟要件の中でも、原告適格（訴えるための資格）は、世界でも珍しいほど厳格です。これは、裁判所が立法府、行政府に対しできるだけ自らの役割を限定しようとする姿勢（司法消極主義）の下で、原告の利益が法律の規定によって厳密に保護されていることを要求してきたためです。

例えば、海が埋め立てられようとするときに、埋立海域付近で漁業を営んできた人たちは原告適格が認められないとする裁判例もあります<sup>41</sup>。また、工事等のために特殊車両と呼ばれる大型トラックが自宅前の道路を通行することを認められても、住民には行政訴訟を提起する資格がないとする裁判例もあります<sup>42</sup>。さらに、原告適格を狭く解釈する現在の判例の考え方では、例えば自宅から徒歩1分の場所に、風俗店や公営ギャンブル施設が設置されれば、住環境は大きく変わるはずですが、住民に原告適格は認められません。あるいは、たとえまちのシンボルマークであった法隆寺級の価値を持つ歴史的建造物が失われるとしても、住民は裁判所に救済を求めることはできません。

結果として、訴訟要件のハードルを乗り越えられる場合でも、訴訟要件を巡

<sup>41</sup> 広島高松江支判平成19年10月31日LEX/DB25421170。

<sup>42</sup> 大阪地判平成20年8月7日判例タイムズ1303号128頁、大阪高判平成21年3月6日LEX/DB25441764。

る審理は原告にとって過重負担となっています。例えば、周辺住民が墓地埋葬法に基づく墓地経営許可処分の取消しを求めて敗訴した墓地埋葬法事件は<sup>43</sup>、全文が約3万字で書かれています。そのうち、原告適格を巡る原告・被告の主張は約8,000字、原告適格に関する裁判所の判断は約4,000字で、原告適格だけで約12,000字、全体の実に4割が費やされています。当然、訴訟要件の審理にも無用に時間が掛かります。鉄道運賃の値下げを求めた、最近のある行政訴訟<sup>44</sup>では、定期券利用者に原告適格があるか否かという点に審理が集中し、それだけに2年程度掛かりました。原告適格は、原告のみならず、被告にとっても裁判所にとっても、迅速な裁判を阻む大きな負担となっています。

諸外国にほとんど類を見ない、悪い意味での精密司法が、司法審査を阻む訴訟要件という大きな壁となって、国民の前に立ちはだかっているのです。

上記は一例にすぎませんが、国民目線で、訴訟要件を諸外国並みに緩和することが、最低限必要です。

## 2 都市計画を争う訴訟や環境を守るための団体訴訟の制度が必要

特に諸外国との違いが顕著なのが、都市計画や環境行政訴訟です。道路建設や海の埋立て、ビルの建築などは、多くの住民の生活や自然に大きな影響を与えるため、計画等の早い段階で、幅広い住民や環境団体に訴訟を認める国が増えています。先進国でも、途上国でも団体訴訟を認めていない国は、ほとんどありません。法務省の報告書において、都市計画争訟制度の必要性については意見が一致し、民間公益活動を行う団体に訴権を付与する団体訴訟制度についても、その導入に賛同する意見が多かったところです。

まちづくりは都市計画に基づいて行われていますが、たとえ都市計画が違法に定められたとしても、ごく一部の例外を除いて、国民は裁判所に訴えることができません。例えば、閑静な住宅街のすぐ近隣で、住民の意見も十分に聞くことなく都市計画が変更され、中高層建築物が建てられるように変わったとしても、誰も何も言えないのが現在の訴訟制度です。地域住民は実際に中高層建築物が建てられる段階になり、それも高い原告適格のハードルを越えることができ初めて、訴えることしかできません。しかも建築計画一つ一つについて裁判をしなければなりません。裁判中に建物が完成してしまうのが普通ですし、建築計画が具体化した時点で裁判を起こされ、仮に都市計画が違法とされてし

<sup>43</sup> 東京地判平成22年4月16日判例時報2079号25頁。

<sup>44</sup> 東京地判平成25年3月26日判例集未登載。

まうと、すでに土地を買い、具体的な建築計画を立てた事業者にも不測の損害を与えることにもなりかねません。

また、わが国は、都市計画・まちづくり分野の原告適格を世界でも最も制限している国の一つです。先進国の中で、かなり厳しい要件を定めているドイツですら、団体訴訟は認められていますが、日本では導入されていません。EUの調査では、団体訴訟は通常の訴訟よりも勝訴率が高く、例えばフランスでは50%を超えているなど、大きな効果をあげています。それに対し、日本では、諸外国ではごくごく当たり前に訴えられる事件でも、そもそも門前払いされてしまうのです。そこで、せめて環境保護、文化財保護等の公益を守る民間公益団体に原告適格を与える団体訴訟制度を導入する必要があります。

遅ればせながら日本でも、消費者保護の分野では団体訴訟が導入され、環境・文化財の分野でも、具体的な制度提案がなされているところです。制度導入の機は十分に熟しています。

### 第3 行政裁量の高く厚い壁

わが国の行政訴訟では、巨大防波堤にもたとえられる訴訟要件のハードルを乗り越えたとしても、その先には「行政裁量」という高く厚い壁が待ち受けています。近時、一部の最高裁判決が積極的な裁量審査をする例もありますが、下級審裁判所に浸透していません。

行政裁量とは、法律が行政に認めた選択の余地のことです。法律にすべての事案に対応した規定を書き尽くすことはできませんから、専門性を持つ行政組織に一定の行政裁量を認めています。しかし、行政裁量は無制約ではありません。裁量権の逸脱濫用に当たる場合にのみ違法として取り消されるとされています。

法律の規定が包括的過ぎることもあって、実は裁判所による裁量の審査方法さえ国民にはよく分かりません。法律にはどのような場合に裁量権の逸脱濫用があるかという基準さえ全く書かれていないのです。

例えば、裁判所は行政判断が重要な事実の基礎を欠いている場合や、判断内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠く場合に限り違法と判断すると言っています。しかしこれでは、よほどひどい事案でない限り勝訴できない、極めて高いハードルだというほかありません。

一例を挙げますと、林試の森事件判決<sup>45</sup>は、公園の近くに公務員宿舎跡地の公有地があるにもかかわらず、私人の住宅地を公園用地とする都市計画が違法となりう

<sup>45</sup> 最判平成 18 年 9 月 4 日判例時報 1948 号 26 頁。

ると判断しましたが、東京高等裁判所は「行政庁の広範な裁量にゆだねられている」として適法だとしていました。この事例は珍しく最高裁判所が破棄しましたが、最高裁判所が上告受理申立てを認めることは稀ですし、「著しく合理性を欠くとまではいえない」として、原告の行政訴訟が棄却される例は、今も昔も枚挙に暇がありません。

また、最近の例では、例えば小さなタクシー会社が、減車を勧める行政指導に従わずに増車したために、違反に対し他の会社の3倍も期間が長い加重処分を受けた事例があります。増車することは適法なのに、行政指導に従わず増車する業者は、悪質な業者なので、3倍の処分にするという行政運用です。大阪高等裁判所<sup>46</sup>は裁量濫用として違法だとしましたが、東京高等裁判所<sup>47</sup>は、このような運用も行政裁量の範囲内だとして適法だと判断しています。

伊東市都市計画道路事件<sup>48</sup>は、不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠してされた都市計画決定が都市計画法に反して違法であると判断しましたが、第一審判決<sup>49</sup>は、政策判断が行政庁に与えられた裁量を超えて著しく不合理なものであったということとはできないとして、適法だと判断していました。

司法の場において、「広範な裁量」の名のもとに、ほとんどの行政の行為が違法ではないと判断されてしまうのであれば、国民の救済は、とうてい図られません。公正な司法判断が求められています。

2004年改正の際も、裁量審査の問題は、今後議論すべき残された検討課題として挙げられています。裁量を認める一つの法令の在り方を改革することはもちろんですが、現行規定（行政事件訴訟法30条）の在り方、裁量処分の適法性に関する立証の在り方、裁判における証拠資料の提出の仕方などを含め、裁量審査は、改革すべき重要な課題と考えます。

#### 第4 遅すぎる司法救済

行政訴訟は解決までに、不相当な長期間を要します。

「裁判の迅速化に係る検証に関する報告書」によれば、2012年の行政訴訟の平均審理期間（第一審）は、13.9か月であり、欠席判決が少ないこと等もあって民事第一審訴訟（全体）7.8か月の約1.8倍となっています。また、行政訴訟は上訴率が高く、民事第一審訴訟（全体）19.9%の約1.9倍、38.3%となっています。そのた

<sup>46</sup> 大阪高判平成25年4月18日判例集未登載。

<sup>47</sup> 東京高判平成24年7月11日LEX/DB25445244。

<sup>48</sup> 東京高判平成17年10月20日判例時報1914号43頁。

<sup>49</sup> 静岡地判平成15年11月27日判例地方自治272号90頁。

め、行政訴訟はたとえ最終的に勝訴したとしても、紛争解決までに長期間を要する実態があります。

例えば、学資保険事件<sup>50</sup>は、生活保護を受けながら積み立てた学資保険の満期保険金の一部を収入として認定し、生活保護法に基づく給付を減額した変更処分が争われた事案で、行政判断を違法としました。しかし、1990年にされた処分に対して、最終的な司法判断が確定したのは2004年で、実に救済まで14年もの歳月を要したのです。もちろん生活保護を必要とした学生はとっくに成人していました。生活保護を巡る法的紛争という事案の特殊性に鑑みますと、たとえ14年後に損害が填補されたとしても、司法救済は無意味に近いと言わざるをえません。

また、有名な二風谷ダム判決<sup>51</sup>では、アイヌ民族の聖地を水没させるダム建設のための土地収用が違法とされたのに、すでにダムが完成しているからという理由で事情判決（違法を宣言するだけで請求を棄却する判決）がされました。

最近のインターネットによる医薬品販売禁止を争った訴訟では、勝訴判決の確定まで3年半を要しましたが、その間、原告会社の経営は困難を極めました。

また例えば、公務員が免職になった場合、何年間も訴訟を継続することは困難ですし、事業者に対して業務停止や許認可の取消しがされた場合も同様です。

このように、行政訴訟では、判決が無意味となるほどの長期間を要することも少なくありません。この問題の根底には、あまりに厳格な訴訟要件、被告行政側に有利な審理の在り方その他多数の問題がありますが、国民のための改革が是非ともされる必要があります。

## 第5 仮の救済制度の機能不全

最後に、もう一つの重要な課題として、司法判断がされるまで、既成事実の形成を許さず現状を凍結する執行停止制度など仮の救済制度<sup>52</sup>が厳しすぎる要件のために十分に機能していないという問題があります。

例えば上記の二風谷ダム判決でも、もし土地収用について効力を停止する執行停止という制度が機能していれば、工事を進めることができず、事情判決がされることはなかったはずですが、しかし、裁判所の最終判断として土地収用の事業認定について執行停止が認められた例は見当たりません。また、執行停止が認められた例で

<sup>50</sup> 最判平成16年3月16日判例時報1854号25頁。

<sup>51</sup> 札幌地判平成9年3月27日判例時報1558号33頁。

<sup>52</sup> 仮の救済制度には、行政処分の執行を停止する執行停止、行政庁に一定の処分を仮に義務付ける仮の義務付け、行政庁の処分を仮に差し止める仮の差止め、の3種類があり、それぞれ処分が違法である可能性が高いことのほか、一定の損害が認められることなど厳しい要件が課されている。

も、決定まで不相当な期間を要した場合があります。いずれにせよ訴訟係属中も既成事実はどんどん進行してしまい、判決時点では事業が完成しているケースのほうがむしろ多いくらいです。

営業停止処分等では訴訟中に停止期間がすぎてしまって、訴訟の意味がなくなりますし、取消訴訟中に会社は倒産してしまいます。

さらに、行政訴訟のうち、確認訴訟といわれる訴訟については、仮の救済ができないとする裁判例<sup>53</sup>も最近出されており、制度が混乱しています。

裁判所の審理にはどうしても一定の期間を要しますが、ユーザーの視点に立ち、仮の救済制度をさらに使いやすくすることが必要です。

## 第5章 労働事件について～労働審判を中心に～

### 第1 個別労働紛争件数と労働審判利用の動向

#### 1 増えている個別労働紛争相談

1990年代初頭のいわゆるバブル経済崩壊後、今日に至るまでほぼ一貫して個別労働紛争事件・相談は増加しています。

例えば、東京都が行っている労働相談件数は2006年以降6年連続で5万件を超える高い水準となっています。

また、2012年度の全国の総合労働相談件数<sup>54</sup>は約106万件でした。そのうちの民事上の個別労働紛争相談件数<sup>55</sup>を見ると、2002年度に10万3,194件であったのが、年々増え続けて、2012年度には25万4,719件にまで上っています。

このように増加する個別労働紛争事件に対応するために、2002年から2003年にかけて、政府の司法制度改革推進本部の労働検討会において審議が重ねられ、解雇や給料の不払いなど個別労働紛争を適切に解決するための司法制度として、労働審判官（裁判官）1人と労働関係に関する専門的な知識と経験を有する労働審判員2人で組織された労働審判委員会が、原則として3回以内の期日で審理する「労働審判制度」が創設され、2006年4月1日から運用が始まりました。労働審判手続は、トラブルの実情に即して迅速、適正、実効的な解決を目指します。労働審判委員会が適宜調停を試みますが、調停で解決ができ

<sup>53</sup> 東京高決平成24年7月25日判時2182号49頁。

<sup>54</sup> 労働問題に関する相談に対応するため、各都道府県労働局、各労働基準監督署内、駅近隣の建物などに設置されている総合労働相談コーナーでの総合労働相談件数（厚生労働省『平成24年度個別労働紛争解決制度施行状況』）。

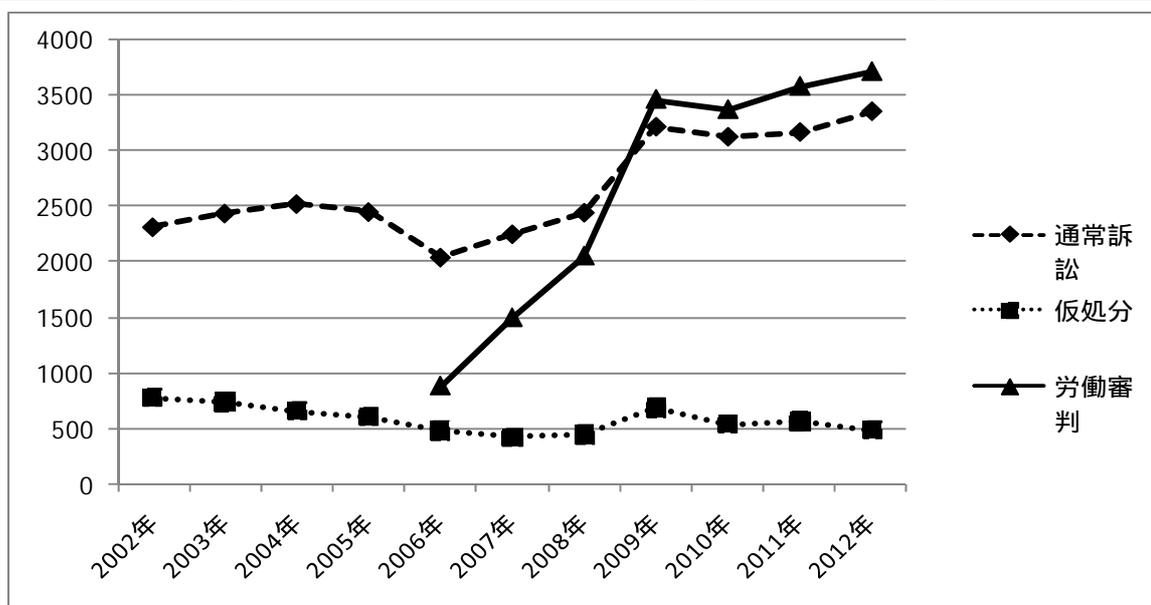
<sup>55</sup> 民事上の個別労働紛争とは、労働条件その他労働関係に関する事項についての個々の労働者と事業主との間の紛争をいう（厚生労働省『平成24年度個別労働紛争解決制度施行状況』）。

ない場合には、事案の実情に即した柔軟な解決を図るための審判が行われます。当事者から異議の申立てがあれば労働審判は効力を失い、事件は訴訟に移行します。

## 2 創設から増えつづける労働審判の利用

このように始まった労働審判の申立件数と労働関係の民事通常訴訟事件・仮処分命令事件の推移は次のとおりとなっており、労働審判制度の運用開始以来ほぼ一貫して申立件数が増加しています<sup>56</sup>。

	通常訴訟	仮処分	労働審判	合計
2002年	2,309件	768件		3,077件
2005年	2,446件	598件		3,044件
2006年	2,035件	470件	877件	3,382件
2007年	2,246件	417件	1,494件	4,157件
2008年	2,441件	440件	2,052件	4,933件
2009年	3,218件	676件	3,468件	7,362件
2010年	3,127件	528件	3,375件	7,030件
2011年	3,170件	560件	3,586件	7,316件
2012年	3,358件	477件	3,719件	7,554件



<sup>56</sup> 2006年以前の数値につき法曹時報59巻8号171頁以下により、2007年から2011年までの数値につき法曹時報64巻8号41頁以下による。2012年の数値につき法曹時報65巻8号48頁以下による。

### 3 多様化する労働紛争

現在の労働事件の相談の特徴は、

解雇・退職（リストラ）

「職場いじめ」

違法残業（残業代不払い）・長時間労働（健康障害）

賃金の不払い・一方的カット

などの相談が多数を占めているということです。

全国の労働局で実施している総合労働相談（約 300 か所）では、2011 年度の民事上の個別労働紛争相談の内訳を見ると、「解雇」が 18.9%、「いじめ・嫌がらせ」が 15.1%、「労働条件の引下げ」が 12.1%と続いています。

前年比では、これまで高水準であった「解雇」に関する件数が減少（3.9%減）、「いじめ・嫌がらせ」（16.6%増）、「退職勧奨」（3.6%増）、「自己都合退職」（28.1%増）などが増加しています。また、「その他の労働条件」が 12.3%となるなど、紛争が多様化しているといえます<sup>57 58</sup>。

## 第 2 労働審判制度をどう改革するか

### 1 多くの裁判所支部で審判受付を

#### (1) 現在の運用～2支部だけでの受付～

労働審判事件の管轄は地方裁判所ですが（労働審判法 2 条）、労働審判法の施行時から労働審判事件の申立ては地方裁判所の本庁のみで受け付けるという運用がなされています。しかし、個別労使紛争が増加していくに従い、地方裁判所の支部においても労働審判制度を利用したいというニーズが高まり、2010 年 4 月からまずは 2 支部（東京の立川支部と福岡の小倉支部）で労働審判事件の申立て受付が始まりました。その後、支部での受付が拡大するかと思われましたが、それ以降は、他の支部での労働審判申立ての受付は拡大していません。

#### (2) 2支部以外に支部受付を増やさない理由

最高裁判所の説明によれば、今後の支部受付の拡大については、予想される労働審判の事件数や地方裁判所本庁に移動するための所要時間等の利便性を基本としつつ、労働審判事件全体の動向、立川支部及び小倉支部における

<sup>57</sup> 詳細は、厚生労働省『平成 23 年度個別労働紛争解決制度施行状況』。

<sup>58</sup> 厚生労働省『平成 24 年度個別労働紛争解決制度施行状況』によると、2012 年度の民事上の個別労働紛争相談の内訳は、「いじめ・嫌がらせ」が 17.0%、「解雇」が 16.9%、「労働条件の引下げ」が 11.2%となっている。

労働審判事件の運用状況並びに各庁の事務処理態勢や労働審判員の確保等の地域的な個別事情を総合的に勘案しながら、各地方裁判所において判断することとなるということです。

上記2支部の新受件数が伸びなかったり、減少傾向にあったりすることが支部受付を増やさない最も大きな理由と思われる。もう1つは、労働審判員の増員（確保）が難しいという事情です。

立川支部の労働審判事件の新受件数は、受付が始まった2010年は53件、2011年に79件と伸びたものの、2012年には62件に減少しました。また、小倉支部では2010年には42件だったのが2011年には37件に減少し、2012年は43件と微増にとどまっています。

その原因としては、労働者側の代理人となる弁護士や労働組合が積極的に活用していないことが挙げられます。また、裁判所の人的体制、労働審判手続の運用、審理の充実と審判官の手続の指揮運用の巧拙も考えられます。しかし、明確な原因はまだわかっていません。

### (3) 2支部のほかでもニーズは多い

それでは、立川や小倉以外の他の県や地域では労働審判の申し立てをできるようにしてほしいという利用者のニーズはないのでしょうか。

長野県松本市では、2012年12月12日、松本市議会が「長野地方裁判所支部における労働審判の開設を求める意見書」を可決して、長野地方裁判所松本支部でも早急に労働審判事件の取扱いを開始することと併せて必要な裁判官及び裁判所職員の増員及び施設整備を行うことを強く求めています。

その意見書では、「長野県内においては、労働審判事件を取り扱っている裁判所は長野地方裁判所本庁のみです。そのため、中南信地域の住民が労働審判事件の申し立てを行うためには、本庁のある長野市まで出向かなければならず、広大な面積を有する本県においては、時間的、経済的な負担を強いられることから、申し立てをあきらめざるをえない事態が生ずることも懸念されます。国民に対する司法サービスの提供は地域間で差があってはならず、裁判を受ける権利を実質的に保障するためには、地方裁判所の支部において取り扱うことができる事件を拡大することが必要です」として、地域における司法の充実を図るために強く要望するとしています。

また、静岡県内の労働組合の連合体である連合静岡（日本労働組合総連合会静岡県連合会）も、次のように静岡地方裁判所浜松支部でも労働審判の申し立てができるように求めています。すなわち、「静岡県の実態として、東西に広い地域であること、県西部地域は、政令市浜松市を初めとし、製造業の集

積地域であり個別労働紛争の多い地域です。静岡地方裁判所での審理は、申立人のみならず、弁護士・相手方とも時間的・金銭的に多大な負担となっています。今日までの経験で、支部において処理することも可能ではないかとの見方も出ており、政令市に所在する地裁支部での審理開始を実現するよう働きかけていただきたい」と述べています<sup>59</sup>。

さらに、広島県でも、労働組合から広島地方裁判所福山支部でも労働審判が行えるようにしてほしいと要望があります。

厚生労働省が2002年度から民事上の個別労働紛争の相談を実施するようになってから、年々相談件数は増加しており、前述のとおり、2011年度には過去最高の25万6,000件にも上っています。これと同時に、労働審判の申立件数も増加しており、2012年は3,719件となり過去最高の申立件数となっています。ところが、裁判所に訴えのある労働事件は、労働審判に、本訴と仮処分事件を合わせても、毎年せいぜい7,000件～7,500件にすぎず、毎年20万件近くの労働事件が行政窓口の相談だけで終わり、全ての事件が適切に解決しているのかどうかは疑問です。

このように、個別労働紛争の増加に伴って、全国各地の地方裁判所支部における労働審判の受付を広げていく利用者（国民）のニーズがあると思われます。

特に全国各地の大都市経済圏で事業所数が多く、個別労働紛争の多いとみられる地域で、裁判所支部から本庁までの距離が遠く交通の便が悪い地域などでは、労働審判を各地方裁判所の支部でも利用したいというニーズはあるものと思われます。

#### **(4) 労働審判員を確保し（特に使用者側）、担当裁判官を増やす**

前記のとおり、支部拡大に消極的な要因として労使団体の推薦する労働審判員の確保が難しいのではないかということが挙げられています。そもそも、労働団体、使用者団体それぞれが推薦する労働審判員の確保可能人数は限界にきているかどうかは問題です。

この点について、労働組合側は裁判所から増員要求があればできる限り応えるという態度です。

また、労働審判事件の申立件数の多い大規模裁判所においては、増加する労働審判事件と通常の労働事件も合わせて担当する裁判官の人数が本当に足

---

<sup>59</sup> 静岡地方裁判所浜松支部での労働審判申立てについては、全国の労働組合のナショナルセンターである連合（日本労働組合総連合会）も要望している。

りているのか心配されます。

例えば、東京地方裁判所は労働審判事件が急増した 2009 年以降、1,000 件を超える申立てがあり、労働集中部 3 か部の裁判官の負担は著しいものがあると推測されます。大阪地方裁判所、横浜地方裁判所、名古屋地方裁判所、福岡地方裁判所なども申立件数が多く、裁判官の負担を軽減するために、労働審判官（裁判官）の増員の必要性があるかも検討しなければなりません。

それとともに、労働事件の経験の少ない審判官については、十分な労働法の知識に裏付けられた的確な争点整理を行い、適正で迅速な手続の進行を実現するため、教育・研修を充実して行うことが求められているといえます。

## 2 労働審判手続にも改善が要る

### (1) 審判員が事前に証拠を検討できるように

労働審判手続において、的確な争点整理と充実した審理を行うためには、労働審判員も事前に記録を読んで十分に検討しておかなければならないことは言うまでもありません。実際の審理の際には、申立人と相手方から提出された甲号証・乙号証の書証の写しを審判員が手元に置いて証拠を見ながら審理する必要があります。

ところが、現在は、労働審判員用の書証の取扱いについて各地方裁判所で対応がまちまちであり、統一的な運用がなされていません。労働審判員用に書証の写しを第 1 回期日以前に郵送で送付する裁判所があったり、事前の送付はしないが裁判所に審判員用の記録を用意していつでも見ることができるようになっている裁判所もあります。一方で、当事者が審判員用の書証の写しを余分に提出しても受け取らない裁判所や、審判員に事前送付しない、配布もしないという取扱いをする裁判所もあり、対応はまちまちです。労働組合の報告によれば、事前に労働審判員用の書証のコピーを配布している地方裁判所は 28 か所あります。また、審判官とは別に労働審判員用の書証のファイルが用意されている裁判所は 23 か所です。審判員経験者の中には、労働審判を行うためには、事前に書証が交付されて事件の内容を十分に把握しておくことが重要だという意見が多くあります。

審判員用の書証の提出が必要ないとする根拠は、労働審判規則 9 条 3 項・4 項で証拠書類の写しは労働審判委員会用に 1 通と相手方の数と同じ数を提出すればよいと規定されていることによります。

しかし、提出の必要性がないとされているからといって、当事者が提出する書証の写しを活用しないことにする必然性はありませんし、さらに進んで、

労働審判手続において迅速で充実した審理を行うために、上記規則を改正して、審判員用の書証の写しが提出されるようにすべきです。また、提出された書証写しの労働審判員への事前配布についても積極的な運用を検討すべきです。

なお、この点について、労働審判員を推薦している労働団体である日本労働組合総連合会（以下「連合」といいます）は最高裁判所に対して、審判員の書証等の閲覧について、事前に配布するかあるいは審判員用の書証（の写し）を用意するよう求めています。

連合が、2008年6月12日、最高裁に対して、「労働審判制度の改善に向けて、審判員に書証を事前送付することや労働審判の申立てを簡便にすることなどを検討していただきたい」と申入れをしたのに対して、最高裁は、「労働審判制度については、より一層の充実に向け努力したい」とし、「書証の事前送付については、書類の紛失の懸念があるため、避けたほうが良いと考えている」と述べています。

## (2) 根拠・理由を示す労働審判に

「労働審判委員会は、審理の結果認められる当事者間の権利関係及び労働審判手続の経過を踏まえて、労働審判を行う」（労働審判法 20 条 1 項）。そして、労働審判は、「主文及び理由の要旨を記載した審判書を作成して行わなければならない」（同条 3 項）とされていますが、労働審判委員会は、相当と認めるときは、審判書の作成に代えて、労働審判の主文と理由の要旨を口頭で告知することができます（同条 6 項）。

現在の労働審判はほとんどの事件が口頭での告知によっており、口頭での告知により労働審判が行われた時は、裁判所書記官が労働審判の主文及び理由の要旨を調書に記載しなければならないことになっています（同条 7 項）。

ところが、実際には、この労働審判調書に記載される理由の要旨は、個別事案の事実関係や争点に関する労働審判委員会の判断の理由については具体的に触れることなく、定型的な言い回しで調書が作成されています（ごく少数の例外はあります）。

確かに、労働審判は3回以内の期日で手続を終え、個別労使紛争の迅速な解決を目指す制度ですから、通常訴訟の判決のような詳細な事実認定や判断理由を記載した労働審判書を作成していたのでは3回以内の期日で終わらせることが困難になり迅速性に反することになりますので、労働審判は口頭告知により、理由の要旨を簡潔に記載すればよいとしたものです。

しかし、労働審判を受ける当事者としては、主要な争点に関する労働審判

委員会の大まかな事実認定や法的判断の根拠を示されなければ、司法判断の結果を十分に理解し、受け入れることが困難な場合もあると思われます。労働者側も使用者側も、当事者は労働審判の告知を受けた後、これを受け入れて紛争を終わらせるか、異議を申し立てて訴訟での係争を続けるのかを判断しなければなりません。

東京大学社会科学研究所が裁判所の協力を得て行った労働審判制度の当事者を対象とした大規模なアンケート調査によれば、労働審判の利用者の満足度が高い理由として、法的な権利関係の判断を踏まえた制度であることが最も重要だと考える人が多いという結果が出ています<sup>60</sup>。

現在のように、労働審判の理由の要旨が定型文言で記載されていることは、利用者である国民（労働者）や企業が十分納得のできる判断材料になっているのか検討する必要があります。

### **(3) 審判員のスキルアップの工夫を～労働審判員の自主的な交流組織の必要性～**

労働審判員は、労働関係に関する専門的な知識経験を有する者で（労働審判法9条2項）、原則として68歳未満の者から、任期2年で任命されます（労働審判員規則1条、3条）。実務上は、労使団体（連合、全労連、全労協、日本経団連、商工会議所）の推薦に基づき任命されています。

労働審判手続を充実したものにするためには、高い資質と能力を備えた労働審判員の存在が不可欠です。しかし、現状では、労働審判手続における審理の際に、ほとんど発言しない労働審判員も見受けられます。労働審判員の資質と能力の向上のためには、東京など一部の家庭裁判所で家事調停委員らの協会が外部から学者、実務家などを招いて行っている各種の自主講座などを参考として、審判員が自主的に研究交流できる機会・組織を設けることが必要と考えられます<sup>61</sup>。

### **(4) 許可代理の柔軟な運用の検討**

労働審判手続の代理人は、労働審判法4条1項は法令により裁判上の行為をすることができる代理人のほかは、弁護士しか代理人になれないことにな

<sup>60</sup> 東京大学社会科学研究所『労働審判制度についての意識調査基本報告書』（東京大学社会科学研究所、2011）。

<sup>61</sup> 連合は、最高裁判所に対して、審判員の質の向上を目指して、審判員の自主的な研究交流ができるようにすること、事例研究の機会を増やすとともに、適切な研修を政府予算により毎年開催することを求めている。これに対して、最高裁は、「労使の審判員が自主的に交流会等を開催することは問題ない」と答えている。

っていて、例外的に裁判所が許可することにより弁護士でない者が代理人となることができることとなっています。

許可代理の運用実態としては、これまでに数件、会社側の人事担当者や労働組合の執行役員の許可代理を認めたことがあるだけで、ほとんど許可されていません。この点について、連合は、労働組合役職員や審判員経験者の手続代理を認めるよう最高裁判所に求めています。

前記のように、労働審判員の任命は、労働審判法 9 条と労働審判規則 1 条に基づいて、最高裁判所が任命することになっており、実際には、労使各団体から推薦を受けて、任命されています。

実際の労働審判事件は従来の簡易裁判所の調停に近いものから、通常訴訟事件にふさわしいものまで多様です。許可代理は運用によるものですから、当該事件における事案の性質・難易、事件の経済的利益の多寡その他の事情を踏まえて、現行法制を潜脱する恐れがない場合には、ある程度柔軟な運用が検討されてよいと思われま

## 第 6 章 消費者事件について

### 第 1 消費者被害は大きい

消費者被害に伴う経済損失額として公表されている最新の数字は、2007 年度で最大 3 兆 4,000 億円にものぼると推計されています<sup>62</sup>。消費者被害は、少額多数被害と件数は少ないが高額被害が同居しており<sup>63</sup>、商品・サービス別でも相談件数の多い金額帯に違いがみられます<sup>64</sup>。販売方法・手口別に見た被害金額（既支払金額）の平均は、家庭訪販が約 81 万円、電話勧誘販売が約 168 万円、次々販売が約 296 万円、利殖商法が約 488 万円と少額にとどまりません。全国消費生活情報ネットワーク・システム（PIO-NET：パイオネット）に登録された消費生活相談件数は、年間 90 万件前後の高水準で推移しています<sup>65</sup>。相談者の平均年齢も 60 歳代と高齢者からの相談が多く、60 歳代以上の相談割合が年々伸びています<sup>66</sup>。50 歳代以上の年齢層では被害で支払ってしまった金額が高く<sup>67</sup>、被害が深刻であるといえます。

一方で、被害を誰にも相談しない人が約 3 割も存在しています。消費生活センタ

<sup>62</sup> 平成 20 年版国民生活白書 104 頁 第 2-1-25 表。

<sup>63</sup> 同 88 頁 第 2-1-5 図。

<sup>64</sup> 同 91 頁 第 2-1-7 図。平成 25 年版消費者白書 72 頁 図表 3-1-3。

<sup>65</sup> 同 72 頁 図表 3-1-2。2012 年度は約 83.7 万件。

<sup>66</sup> 同 74 頁 図表 3-1-4。国民生活センター『消費生活年報 2013』10 頁の図 5 によると 2012 年度の消費生活相談の契約当事者のうち 60 歳代以上の割合は合計 33.1% である。

<sup>67</sup> 平成 20 年版国民生活白書 95 頁 第 2-1-12 図。

一などに相談した人は2%、弁護士等に相談した人は1%にとどまっています<sup>68</sup>。給与生活者は被害に遭った割合に比べて相談した割合が低いです<sup>69</sup>。どこにも相談していない人の被害額はほかより大きいというデータもあります<sup>70</sup>。

どこにも相談しなかった人の38.7%は「相談しても仕方ないと思った」、16.1%は「相談する適切な相手がいなかった」、9.7%は「どこに相談するのか分からなかった」、6.5%は「恥ずかしいので誰にも言えなかった」と回答しています<sup>71</sup>。被害に遭った消費者の多くが相談に至らなかった背景には、消費者にとって、民事司法が利用しやすく、頼りがいのあるものと実感されていないという問題があることがうかがわれます。また、消費者が相談に至った場合でも、訴訟費用の負担、勝訴できない可能性、勝訴しても回収ができない可能性を心配し、民事司法を利用せず、泣き寝入りすることが多いことも問題です。そして、そもそも自分が被害に遭ったことを知らない消費者もいることも問題です。

## 第2 消費者が民事司法にアクセスできない要因

このように多くの消費者は、被害を受けても、民事司法の適切な手続きにアクセスできていません。

その要因としては、

消費者に必要な情報が届いておらず、そもそも自分が被害に遭ったという自覚を持たないことが少なくないこと。

多くの消費者は、被害にあったと思っても、家族にも言えないし、特に高齢者や障がい者など能動的な行動をとることができない人も多いこと。

消費生活センターや弁護士が消費者にとって身近になっていないこと、また、消費者団体の消費者相談の活動も一部の団体が限られた体制で行っているという限界があること。

そもそも消費者取引において事業者と消費者の情報の格差、交渉力の格差があるため、民事訴訟を提起しても勝てる見込みを持つことができない事案も多いこと。

消費者にとって訴訟費用や弁護士費用の負担が重いこと<sup>72</sup>。

<sup>68</sup> 平成25年版消費者白書 78頁 図表3-1-8。

<sup>69</sup> 平成20年版国民生活白書 95頁 第2-1-13図。

<sup>70</sup> 同99頁 第2-1-19図。

<sup>71</sup> 平成25年版消費者白書 78頁 図表3-1-10。

<sup>72</sup> いわゆる債務整理事件の報酬に関しては、上限規制等を設ける対応がなされている(79頁参照)。

詐欺的な事業者に対しては勝訴しても回収できる見込みが乏しいこと。  
などが考えられます。

### 第3 アクセシできない要因を除くには

以上のとおり、消費者分野では、消費者の民事司法へのアクセスが十分なものとはなっていません。消費者にとって民事司法を利用しやすくするため、次のような課題があると考えます。

#### 1 消費者に情報を届かせる（第2の ）

- (1) 自らが被害にあったのか、それとも自らに責任があるのか、判断するには、法教育の充実によって、正当な権利についての認識を消費者が有することが必要です。学校教育における法教育、市民を対象とした法教育を総合的に推進することが必要です。
- (2) 製品事故に関わる情報が消費者に対しできるだけ正確に伝えられることが製品に係る消費者被害の予防・回復のため重要であり、消費者の民事司法アクセスの改善にもつながります。消費者にリコール情報が十分に周知されるようリコールに関する総合的かつ効果的な指針や立法なども検討される必要があります。

#### 2 高齢者や障がい者の民事司法へのアクセスを支援する（第2の ）

弁護士会、消費生活センター及び消費者団体と民生委員、包括支援センター、福祉関係者、社会福祉協議会及び自治体など高齢者や障がい者を支援する関係者との連携を一層強化する取組が必要です。

#### 3 消費者団体、消費生活センターや弁護士を身近で頼りがいのある存在にする（第2の ）

消費生活センターや弁護士会の相談窓口の認知度の向上だけでなく、消費者がこれらの相談窓口にアクセスしやすくする取組が必要です。例えば、給与生活者は被害に遭った割合に比べて相談した割合が低いことから、給与生活者を意識した相談窓口の体制整備などが図られているのか調査し、検討することが必要です。

また、相談窓口の信頼性を向上するため、消費者問題の専門分野毎に弁護士の専門性を向上させる取組や専門的相談窓口の充実が必要です。そもそも、弁護士に相談し、民事司法を利用することによって、しっかりと被害回復まで実

現することが消費者に説明できなければ、頼りがいを実感してもらえないと言えます。

消費生活センターにおいては、消費生活相談員が消費者からの苦情、相談を受けて、情報提供だけではなく、案件によっては、事業者と消費者の間に入って、消費者に後見的な立場であっせんをするという業務を行っています。あっせんによる解決が困難な事案については国民生活センター紛争解決委員会によるADR（裁判外紛争解決手続）につなぐこともあります<sup>73</sup>。このほか行政型ADRとしては各都道府県の条例に基づき設置されている苦情処理委員会がありますが、消費者にとってアクセスがしやすいよう活性化されることが望まれます。

消費者団体が、消費者相談の活動を積極的に展開できるように、消費者団体の消費者相談業務に対する財政支援を国・地方自治体等が行うといった手当てを検討することが必要です。

#### 4 消費者取引における格差を改善する（第2の ）

消費者取引において事業者と消費者の格差があることを踏まえ、消費者被害事例の分析を通じて現行法上の不備を洗い出し、どのような法整備が必要かを検討することが消費者の民事司法アクセス改善の観点からも必要です。

#### 5 訴訟費用及び弁護士費用の負担を軽くする（第2の ）

- (1) 法テラスの民事法律扶助制度、自治体の訴訟費用支援制度のほかに国（消費者庁）が訴訟費用及び弁護士費用支援の役割を分担すべき分野・対象を検討する必要があります。
- (2) 多数の消費者被害を発生させた事業者が営業を停止するなどして破綻した場合、被害を受けた消費者が集まり、債権者として事業者に対する破産の申立てをすることにより、これ以上の財産の隠匿・散逸を防止し、平等な被害回復を図ろうとする取組がなされることがあります。古くは豊田商事事件において消費者が債権者破産の申立てをして、破産手続を利用した被害回復が行われてきました。しかし、申立てをした消費者が裁判所に納付する予納金という費用が数百万円から数千万円かかり、なかなかこれを用意することが

---

<sup>73</sup> 2012年度の申請件数は151件あり、2009年4月の制度開始以来これまで実質的に手続が終了した事案433件のうち約7割弱の285件で和解が成立（2013年3月末時点）。平成25年版消費者白書203頁。

できず、申立てを諦めざるをえないことが問題となっています。今年になってから、国がこの予納金を立て替える国庫仮支弁の制度（破産法 23 条 1 項）が適用される初めての事例がありました<sup>74</sup>。今後も、消費者被害回復のため事業者に対する債権者破産申立てをする際に納付が必要となる裁判所への予納金の低額化、国庫仮支弁の制度の積極的活用などの運用改善を裁判所に求める必要があります。

(3) 詐欺的な消費者被害者に対しては、振込詐欺被害救済法に基づき預金保険機構に納付された金銭（被害者に分配されなかった残額であり 2012 年 3 月 31 日現在の残高は約 48 億円）からの被害者の権利行使のための訴訟費用及び弁護士費用の支援を検討する必要があるのではないのでしょうか。

## 6 消費者が被害を回復できるようにする（第 2 の ）

詐欺的事業者については、法人としての実態がなかったり、財産が隠匿され、あるいは散逸していたりしており、現行の民事訴訟制度、民事執行制度を駆使しても、被害回復を図ることができないという問題があります。例えば、法人としての実態がなく、法人の取締役等に登記されている者に対し民事訴訟を提起しようとしても、登記手続において、取締役等の住所を適切に確認していないので、訴訟を提起することができません。また、判決を得て、民事執行により被害回復を得ようとしても、相手の財産が判明しないことから、財産開示手続を利用しても、悪質な事業者ほどこれに従わず、被害回復を得ることができません。

一方、外国では、より実効的な民事執行制度が存在しているほか、例えばアメリカでは、行政が事業者の財産の隠匿・散逸を防止するとともに消費者の被害の救済にあたる制度が存在しています。

そこで、

ア 取締役等への責任追及ができるよう商業・法人登記制度の改善の検討が必要です。

イ 弁護士会照会制度や裁判所による調査囑託の充実・強化の検討が必要です。

ウ 民事執行制度の強化の検討が必要です。

エ 民事司法では被害回復が困難な事案について、行政が悪質事業者の財産隠匿・散逸を防止する制度や行政が事業者の違法収益を剥奪する制度を検

<sup>74</sup> 福岡地決平成 25 年 4 月 26 日金融法務事情 1978 号 138 頁。

討する必要があります。

## 7 その他（第2の ， ， 及び ）

- (1) 共通原因で発生する消費者被害について集団的消費者被害回復訴訟制度の法案が成立した場合、期待どおりに消費者の民事司法アクセスの改善が図られているか、健全な企業活動に過大な負担が生じていないかを注視し、施行状況を踏まえた見直しを検討する必要があります。
- (2) 一方、個別性の強い少額被害については、何らかの手当て（例えば、本人訴訟にアドバイスする法律専門家の体制づくり等）が必要であり、消費者相談の分析をさらに行う必要があります。
- (3) 行政型 ADR のほか、民間型 ADR についても、PL センター<sup>75</sup>や金融 ADR など、とりわけ専門的知見を要する分野などの消費者紛争解決のために利用したいという消費者のニーズは潜在的にあると思われまますので、これらに応えた ADR の拡充を図ることが望ましいと言えます。

消費者紛争の解決に ADR の利用が広がるためには、ADR での解決が消費者にとっても良い内容となる必要があります。その上で ADR において消費者紛争についてどのような解決を図ることができるかなどについての情報も消費者に届けられる必要があります。

## 第7章 基盤整備・アクセス費用について

### 第1 民事司法を利用しやすくする条件

「困り事を抱えているけど司法は利用したくない」とか、「以前に司法を利用したけれどもこりこりした。二度と使いたくない」という人は少なくありません。その人たちの不安や思いを正面から受け止めて検証すると、「民事司法を利用しやすくする条件」として、真実が発見され（15 頁以下）、十分な損害賠償を受けられる（18 頁以下）という要因などとともに次の四つが浮かび上がってきます。

- A 時間がかからない
- B 納得ができる手続と判断（言い分を丁寧に聴いてくれる）
- C 当事者の費用負担が少ない
- D 予測可能性がある（情報が開示されている）

そこで、この四つの条件をかなえるための検討課題について基盤整備・アクセス

<sup>75</sup> 製造物責任法（PL 法）の成立を契機として、製品事故が起こった場合の事業者との紛争を裁判外で解決するために自動車、家電製品など製品分野別に設立された ADR のこと。

費用部会で議論しました。

まず、「時間がかからない司法」と「納得ができる司法」です。裁判所や弁護士が近くに存在し、アクセスに時間がかからないことが第一歩になります。

裁判所も弁護士も、補助職員を含めてスタッフが豊富で、さまざまな資格や社会経験を持つ人材がそろっていることが望めます。スタッフが豊富で多様であれば、どのような紛争にも的確に対応でき、かつ当事者の言い分をじっくりと聴き取る余裕が生まれます。言い分をよく聴いてもらえれば、利用者の納得度は高まります。

次に、「当事者の費用負担が少ない司法」を実現するには、裁判所に納める費用の見直しが課題です。特に所得の少ない人や白黒の判断が明確でない事案を抱えた人にとって、裁判所に納める費用が高額であれば障害になります。判決などを得た後の執行費用の見直しも検討課題です。

あわせて、所得の少ない人に対して弁護士費用を支援する現行制度の見直しの検討が急がれます。

また、いわゆる中間層の人を主たる対象に、欧州連合（EU）で発展している権利保護保険を普及させることが検討課題です。

四つ目の「予測可能性がある司法（情報の開示）」は、関係者が直ちに取り組むことが可能な課題でしょう。

これには、当面二つの場面が想定されます。

第一は、司法制度（困り事相談窓口、解決手段・方法や解決機関）に関する情報提供です。具体的には、関係機関（裁判所、弁護士会、法テラス、政府、自治体、民間団体など）による広報と、子どもに対する学校での法教育や高齢者・障がい者、中小企業経営者、労働者などに対する社会教育の活用が重要でしょう。

第二は、弁護士情報の公開です。特に、弁護士費用や、その事案に詳しい弁護士がどこにいるかという情報の提供については、弁護士会が早期に取り組む課題でしょう。

以下、課題ごとに述べます。

## 第2 条件をかなえるために

### 1 A「時間がかからない司法」とB「納得ができる司法」にするために

#### (1) 裁判所の人員が充実し、設備等が整っていること

迅速かつ丁寧に紛争を解決してもらうには、裁判所の人員が充実し、設備等も整っている必要があります。

裁判官の人数は、簡易裁判所判事を除き、2,857人（2012年度定員）で、この10年間で約600人増えています。しかし、裁判官1人当たりの国民数

を他国と比較してみると、日本の裁判官はまだ少ないと言えます。

地方裁判所の通常の民事訴訟の事件数は、近年、消費者金融等から払い過ぎた利息を取り戻すいわゆる過払金事件を除くと、事件数はほぼ横ばいですが、長期的に見ると、弁護士が増えると事件数は増える関係にあります。弁護士はこの10年間で約1万3,000人増えており、今後も弁護士数が増えれば、事件数は増加していくことが見込まれます。また、家庭裁判所が取り扱う離婚や相続などの家事事件の総数は、一貫して増え、近年は、特に成年後見関係の事件が目立ちます。

地方裁判所の通常の民事訴訟の平均審理期間は、2009年まで年々短くなっており、2009年で6.5か月でしたが、その後は若干長くなり、2012年では7.8か月（争いがあって判決まで至る場合は11.6か月）となっています。他方、証人尋問等の実施件数は減少傾向にあり、審理が簡略化されているとの懸念も指摘されています。

最高裁判所は、1人の裁判官が担当する事件（手持ち事件）が増加し、繁忙度が増すと、審理を迅速にかつ充実させ、適正な判断をする上でマイナスの要因になるとし、自ら裁判官の人的態勢を拡充する必要性を指摘しています。裁判官・元裁判官の中からも、負担過重を訴え、裁判官の増員を求める声があがっています。

この10年間で約600人裁判官は増えてはいるものの、司法制度改革審議会意見書が裁判官の大幅増員を求める中で指摘した裁判官の負担過重の問題は軽減されていないと言えます。そして、裁判官と弁護士の増加率の違いや、諸外国との比較、事件数の動向を長期的に見る必要があること、平均審理期間の短縮化が審理の簡略化によるものであってはならないこと等からすれば、裁判官のより大幅な増員が求められます。

裁判所の業務は裁判官だけでは成り立たず、裁判官の増員と同時に、事件記録の作成・保管等を担う書記官、家庭裁判所調査官等の裁判所職員の増員も必要です。家事調停事件、とりわけ夫婦間の調停事件が増加しており、調停委員<sup>76</sup>の充実についても検討すべきです。

さらに、市民の身近で法律業務をした経験のある人材から裁判官を確保するという意味で、弁護士から裁判官になる「弁護士任官」を増やすため、誰が何をすべきかを各弁護士が考えることが重要であるとともに、非常勤裁判

---

<sup>76</sup> 地方裁判所や簡易裁判所で行う民事調停、家庭裁判所で行う家事調停において、話し合いを仲介して紛争を解決する民間人で、非常勤の裁判所職員。

官<sup>77</sup>を置く裁判所を増やし、その権限の拡大についても検討する必要があります。

また、法廷や調停室等が不足していると、審理が長引くおそれがあるため、不足しないようにする必要がありますし、待合室や打ち合わせスペースの確保、バリアフリー化等も進める必要があります。特に家庭裁判所については、調停室や待合室の不足や狭さが深刻度を高めており、その改善が必要です。なお、“ストレス社会”と言われる中で精神的な問題を抱えた人が増えています。この“ストレス社会”の進行に対処していけるような制度づくりに目を向けていく必要があります。いくつかの家庭裁判所では、精神科の医師が常勤していますが、家庭裁判所が医師、看護師、臨床心理士等の専門家との連携を強めるなどして、精神的な問題を抱えた人が安心して利用できるような体制を整えてこそ、裁判所への信頼度が高まるはずで

## (2) 裁判所が身近にあり、支部でも様々な事件に対応してくれること

地方裁判所・家庭裁判所は、全国 50 か所の本庁<sup>78</sup>のほか、203 か所に支部があります。裁判所が身近にあり、そこで自分の紛争を解決してくれることが「時間がかからない司法」、「納得ができる司法」に繋がります。

支部には、大規模な支部もあれば、裁判官が常駐していない小規模な支部もあります。しかし、大規模・中規模の支部であっても、行政事件や、簡易裁判所の裁判に対する控訴事件を取り扱っていないほか、労働審判を取り扱う支部も現在のところ 2 か所に限られています。そのほか、医療過誤などの専門的な事件や、不動産競売などの執行事件、破産管財事件等を支部で取り扱わず、本庁に集約する傾向も見られるとのこと。このような支部で取り扱わない事件の場合、基本的には、執行事件を除き、本庁への出頭が必要なことから、移動に伴う時間的・経済的負担や、期日の調整に困難を来たす場合がありますし、特に労働審判では、支部で取り扱わないため、費用対効果等の観点から、申立てをあきらめるケースがあるようです。

支部は事件数が少なく、人的態勢を拡充するのは非効率だという指摘もあります。事件数が少ないのは、弁護士への偏在や弁護士からの働きかけの不足等、弁護士側の態勢に原因があるとの考え方もあります。そのため、弁護士へのアクセスが保障されているか、不断に検証する必要があります。他方、

<sup>77</sup> 弁護士が弁護士としての身分をもったまま、民事調停又は家事調停に関し、毎週 1 回終日勤務し、裁判官と同等の権限をもって調停手続を主宰する制度。正式には民事調停官、家事調停官という。

<sup>78</sup> 本庁については、29 頁注 30 参照。

支部での取扱事件が制限されていることは、事務処理の効率化という側面はあるとしても、司法へのアクセス向上には逆行します。居住する地域によって、受け得る司法サービスに差異があっては不公平であるという指摘もあります。

そこで、支部では、事件数を過度に重視することなく、また、事務処理の効率化という裁判所の視点からだけではなく、利用者の視点からも実情を見た上で、裁判所支部の規模等に応じた裁判官の増員や取扱事件の拡充が求められます。

また、支部は、1989年に41か所が統廃合され、2か所が新設されました。簡易裁判所<sup>79</sup>は、1988年から1994年にかけて139か所が統廃合されました。その後、相当期間が経過しているため、現在の配置が利用しやすいものになっているか検討する必要があります。家庭裁判所については、事件数が一貫して増えており、その役割がますます増大していることから、裁判所支部のみならず出張所<sup>80</sup>の配置が利用しやすいものになっているか否かについても検討すべきです。

### (3) 弁護士が身近にいること

民事司法を利用しやすくするには、弁護士へのアクセスが確保されなければなりません。

日本弁護士連合会は、1999年9月、「日弁連ひまわり基金」を設置し、弁護士がいないか少ない「司法過疎」の市町村で法律事務所の開設を進めてきました。国も、総合法律支援法を制定し、その下で2006年10月から日本司法支援センター（法テラス）が業務を開始しました。民事法律扶助予算を増加させ、司法過疎地域にスタッフ弁護士を配置して、法テラスが司法過疎解消の役割を担うようになりました。その結果、1993年7月時点で、支部の管轄地域を基準にすると、弁護士ゼロ・ワン地域<sup>81</sup>が74か所あったのが、2011年12月にはいったん解消されました。

司法過疎地でも、民事・刑事・家事の各事件や、債務整理事件など、法的トラブルは発生します。弁護士のいない独立簡易裁判所（地方裁判所の本

<sup>79</sup> 簡易裁判所は、地方裁判所より少額の事件を審理する裁判所で、全国438か所に設置されている。そのうち、253か所は地方裁判所の本庁・支部に併設されている。

<sup>80</sup> 家庭裁判所については、本庁・支部のほか、全国77か所の出張所が簡易裁判所に併設されている。

<sup>81</sup> 弁護士がいないか又は1人しかいない地域のこと。弁護士が1人では、紛争当事者の一方は弁護士を依頼できても、もう一方はその地域では弁護士を依頼できない不都合がある。

庁・支部とは別に設置されている簡易裁判所)の管轄地域や、簡易裁判所が存在しない市町村でも、法的ニーズは相当程度存在することが見込まれます。弁護士ゼロ・ワン地域がなくなったとしても、全国を見渡せば、弁護士へのアクセスはまだ十分ではありません。また、地域を問わず、DV(ドメスティックバイオレンス、家庭内暴力)・性犯罪被害・離婚に関する事件等については、女性が女性の弁護士へ相談や依頼を希望するケースも多いのに、そのようなニーズにも十分応えられていません。

今後は、裁判所支部単位に限ることなく、必要性が高いと判断される地域に必要な法律事務所が存在し、様々な事案に対して、市民がより身近に弁護士のサービスを受けられる態勢の確立が求められます。日本弁護士連合会は、人口3万人以上の簡易裁判所管内や人口3万人以上の市町村において弁護士ゼロ地域の解消を目指すとともに、裁判所支部単位で女性弁護士がゼロの地域を減らすとしています。その実現に向けた積極的な取組が必要です。

#### (4) 司法の IT 化の検討を進める

司法はインターネット社会、高度情報化社会への対応が遅れています。「司法の IT 化」を求める声は特に若い世代に多く、テレビ会議や電子メールによる書面のやりとりなど、一般社会では当然とされているようなことが司法の世界では通用しないといった声も聴かれます。時間がかからない司法、納得ができる司法、すなわち利用しやすい司法にとって、「司法の IT 化」は重要な検討課題と言えます。

ただし、「司法の IT 化」は、単に裁判所や弁護士らの手続の効率化・事務量の省力化を目的とするものであってなりません。「司法の IT 化」を検討するに際しては、利用者にとってより便利なものにするという視点や、より充実した審理のためにどのような IT 化が必要かという視点を忘れてはなりません。これらの要請を踏まえて「司法の IT 化」の検討を早急に進めるべきです。

## 2 C 「当事者の費用負担が少ない司法」にするために

### (1) 提訴手数料が高すぎる

裁判所に訴えを起こす際の手数料は段階的に高くなっていきます。交通事故や医療過誤の裁判で、死亡や重篤な後遺症に対する損害賠償額が1億円を超える事例も増えていきますし、企業間の訴訟においては数億円から数十億円の争いになることも珍しくはありません。1億円の請求をするために、裁判所に支払う提訴手数料は一審で32万円、控訴する場合には48万円、上告に

なると64万円となります。合計では144万円にもなります。請求額が5億円になれば、これらの金額のほぼ5倍です。ここまで、手数料が高額になっていく例は外国には見られないところです。

こうした上限のないスライド制がとられているのは、受益者負担と濫訴防止が根拠とされています。

しかし、スライド制の提訴手数料等による濫訴防止の効果については、それが実証されたものではなく、むしろ、現状では提訴手数料等が高額になるため、資力の乏しい人や勝敗の見通しがはっきりしない事案の場合に、訴訟提起や上訴を断念した、一部請求にした、といった事例もあります。巨額な国際民事紛争となれば、日本で訴訟をすることが回避されたり、一種の貿易障壁と批判されるおそれもないとは言い切れません。国際的な比較においても、日本の手数料は高すぎます<sup>82</sup>。

そもそも近代国家は、私的紛争について法規に則った手続によって解決を図るシステムを採用したのですから、国民が民事裁判を利用して私的紛争を解決できるよう制度を整える責任があるはずで、高額な提訴手数料等によって、理由のある訴訟も理由のない訴訟も一律に抑制してしまうことは問題です。

こうしてみると、受益者負担や濫訴防止を根拠としたスライド制には絶対的な正当性があるとはいえないのであり、むしろ上限のないスライド制は、実質的に国民の裁判を受ける権利を侵害しかねません。

提訴手数料を抜本的に引き下げ、もっと民事裁判を利用しやすくする必要があります。

## (2) 実費も安くする

### ア 鑑定費用

提訴手数料の他に、裁判所では、物・権利の価値の評価案について専門家の意見を求める鑑定手続にも当事者にその費用を納めさせます。金額は30万円から数百万円くらいまで幅があり、予納できなければ鑑定が実施できせません。

現在、資力のない人のための民事法律扶助以外に、これを援助する制度はありません。

---

<sup>82</sup> 日本弁護士連合会「提訴手数料の低・定額化に関する立法提言」（2010年3月18日）において諸外国の例が指摘されており、米国ではどんなに訴額が大きくても、350ドル程度が上限となっている。

また、多額の鑑定費用が用意できない場合に、他の代替手段がないことも問題です。鑑定費用の予納制度について、一定の範囲内での国庫負担の制度を設ける、その争いの金額等に応じて正式鑑定ではなく、簡易鑑定を利用する、専門委員を活用するといった方法で、実質的な費用負担を減ずるなどといった方策の検討が必要です。

#### イ 執行費用

せっかく裁判に勝っても、権利を実現するために行う執行手続においても高額な費用が必要です。

不動産競売では一つの不動産あたり 60 万円もの費用を納めなければなりません。ほとんどは不動産売却価格の鑑定にかかります。もし、不動産の評価が 60 万円にも満たない場合には手続が取り消されてしまいます。どの程度の費用負担を利用者に求めるのか、手続の目的と費用とのバランスをとる必要があります。事案によっては、簡易な鑑定による執行も検討すべきです。

そのほか、明渡などの執行費用についても、補助者費用等、裁判所のホームページや刊行物を使って公表し、利用者に分かりやすくする工夫が必要です。

### (3) 弁護士費用を調達しやすくする

民事司法を利用する当事者の圧倒的多数が、「自己資金」によって弁護士費用を調達しています。この弁護士費用の調達が困難なために、手続の利用を諦める場合も少なくありません。

また、低所得者層のために弁護士費用を援助する「法律扶助」さえも、実は「償還」(しょうかん=返すこと)を原則としているため、結局は利用する人たちの「無利息の借金」となっています。

最近では、保険で弁護士費用を賄う訴訟費用保険もありますが、いまだ交通事故の損害保険の特約に限られています。その訴訟費用保険にしても、既に 3,000 万件程度販売されているにもかかわらず、その利用は極めて少ないのが実情(数万件程度)です。

また、労働組合や各地の弁護士会が有する資金によって、特定の事件や対象者に対し訴訟費用を貸し付け又は援助する制度、地方自治体による消費者事件への援助制度も存在しますが、やはりほとんど利用されていません。

こうした利用の低迷の背景には、情報が十分に行き渡っていないことも考えられます。ただ、根本的には、利用しやすい制度そのものが整備されていないことが大きな問題となっています。これをあらゆる階層の利用者を想定

して、弁護士費用を調達しやすくする制度整備が急務です。

### 3 D「予測可能性がある司法」にするために

#### (1) 十分な司法情報を提供する

民事司法を利用しやすくするには、そもそもどのような制度があって、どのような専門家がいて、およそどのくらいの費用がかかるかが知らされていなければなりません。つまり、利用すべき適切な制度は何かという情報（制度情報）、利用すべき制度にあった適切な専門家の情報（専門家情報）、制度を利用する場合や専門家に依頼する場合の各費用についての情報（費用情報）の提供です。

現在、裁判所、弁護士会、自治体、法テラスなど、様々な機関が利用者に対し制度情報を中心に情報提供をしています。しかし、利用者の立場からみると、専門家情報や費用情報が不十分です。この点についての改善をすみやかに進めて欲しいとの利用者の声に応える方策を早急に検討するべきです。

#### (2) 法教育の拡充をより一層進める

##### ア 法教育を充実させる必要性

民事司法を使い勝手の良い制度に変えて情報提供を充実させたとしても、その利用者である市民の側が、身の回りに起こっている紛争について司法を利用できるとの認識が持てなければ民事司法にアクセスするには至りません。同様に、役所との間でトラブルが起こっても、対等な立場で法的解決ができるということを知らなければ、行政訴訟の利用にはつながりません。また、アクセスを促すためには、「裁判沙汰」との否定的な表現に見てとれる司法に対する心理的な障害を除去することも必要です。

一方、ADR など民事紛争を自主的に解決する制度の拡充が要請されているところ、そもそも、裁判所や ADR を利用することなく紛争当事者間で紛争を公正に自主解決できることは、さらに望ましいといえます。

加えて、消費者問題や労働問題など個人が日常生活で直面する問題のみならず、コンプライアンスや知的財産権保護など企業活動においても法に関する基本的な理解が求められるに至っています。今後、経済活動及び市民活動がよりグローバル化するなか、多様な価値観や背景を持つ国や人との交渉、合意形成及び紛争解決などの様々な場面において、法のもつ普遍的な価値の理解がますます重要になるといえるでしょう。

このような問題に対応するためには、法の根底にある理念や基本的人権尊重の考え方を理解して法を自ら行使する市民を育てる法教育の充実が大

切になります。そもそも「法の支配」が隔々に行き渡る社会を構築するためには、制度だけでなく、社会の構成員である市民一人一人がそうした理念や考え方を共有することこそ大切なはずです。そしてとりわけ民事の問題は、私的自治に委ねられているのですから、私的自治の判断指標となる法の基本的な考え方を教育することは、当然に重要なことといえるでしょう。

## イ 学校教育の更なる拡充

現在では、学校教育においても法教育の重要性が広く認識されており、新しい学習指導要領でも法教育の考え方が取り入れられています。しかしながら、私法分野に関する記述を俯瞰してみると、わずかに中学校社会科公民的分野における「契約の重要性やそれを守ることの意義及び個人の責任などに気付かせる」、高等学校公民現代社会における「経済活動を支える私法に関する基本的な考え方についても触れる」が見られるだけです。これでは、前述した今日における要請に応えられるとはいえません。

今後は、現行の小学校道徳で取上げられている「約束・・・を守り」を起点に、発達段階に応じながら「約束」から「契約」、私法の基本的な考え方や知識へと連続性と体系性を備えたカリキュラムの構築が望まれます。

このようなカリキュラムの充実に併せて、各地の学校教育を支える教育委員会・教育センターには、私法教育の重要性を踏まえて、教員が私法教育を充実して実施できるよう各種研修の充実などの支援を推進する必要があります。

## ウ 社会人向け施策の推進

一方、社会人向けの生涯教育として、学校教育における私法の基本的な考え方の理解を前提にした消費者問題<sup>83</sup>・高齢者問題・障がい者問題・労働問題・コンプライアンスなどの個別領域における司法情報の提供や身近な法律相談窓口の拡充などが重要です。

## エ 諸機関の連携体制の構築・整備

現在、最高裁判所、法務省、文部科学省、日本弁護士連合会、法テラス、各自治体による法教育の取り組みが始まっていますが、全ての児童・生徒

---

<sup>83</sup> 消費者基本法は第1条（目的）で「消費者の権利の尊重及びその自立の支援」をうたった上、第2条（基本理念）第1項で消費者政策は「必要な情報及び教育の機会」が提供されることなどを基本として行われなければならないとしている。これを受けて、2012年12月、消費者教育の推進に関する法律が施行され、従来、学校、地域、家庭、職場など、様々な場で実施されてきた消費者教育を総合的かつ一体的に推進することとされた。

及び社会人に対して実施されるには至っていません。今後は、各機関、とりわけ教育界と法曹界が連携しながら、その内容を充実させるとともに、全国において法教育が実施されるための体制を構築・整備すべきです。

### (3) 弁護士情報の公開

弁護士を依頼するにあたって多数の人が弁護士の専門分野を重視しており、弁護士をより利用しやすくするには専門分野や得意分野をわかりやすくして欲しいと考えています。それには、まず弁護士がそれぞれの専門分野や得意分野を拡充していく必要があります。

そして、弁護士の専門分野や得意分野に関する情報が民事司法を利用しようとする人たちに対して開示されることも必要です。現在、弁護士会では、弁護士の取扱分野に関する情報を Web で検索できる「ひまわりサーチ」を運用していますが、弁護士の登録が任意であることや「取扱分野」にすぎないことなどから、いまだに十分な情報提供がなされているとはいえないのが現状です。そこで、弁護士会は、取扱分野から一步進んで得意分野情報を開示する制度や、弁護士の専門性を認定する制度を検討すべきです。

## 第3 経過と現状についての資料

### 1 裁判官や職員の増員問題について

#### (1) 司法制度改革審議会が求めたもの

2001年6月に発表された司法制度改革審議会意見書は、「全体としての法曹人口の増加を図る中で、裁判官、検察官を大幅に増員すべきである」としました。その理由として、裁判官については、数が足りないことにより、負担過多や大型事件等の長期化などの深刻な事態が生じているなどの指摘があるとした上、制度改革等に対応するためには、裁判官を大幅に増員することが不可欠であるとししました。

なお、司法制度改革審議会意見書には、最高裁判所から、今後、事件数がおおむね現状どおりで推移するとしても、10年程度の期間に500名程度の裁判官の増員が必要となり、さらに事件数が増加すれば、それに対応する増員（たとえば、民事訴訟事件数が1.3倍になった場合には、約300名ないし400名）が必要であるとの試算が示されていると記載されています。

ちなみに、日本弁護士連合会は、2003年10月、「裁判官及び検察官の倍増を求める意見書」を作成し、10年間で裁判官を2,300人増員して2倍にするよう提言しました。

#### (2) 裁判官の人数や事件数

ア 裁判官の人数<sup>84</sup>は、簡易裁判所判事を除き、2012年度定員で2,857人です（同年度の簡易裁判所判事の定員は806人）。2002年度定員は、簡易裁判所判事を除き、2,265人ですから、この10年間で592人増えています。ただし、国は、最も多い年で年間75人の定員増をしていましたが、最近では、従前のような定員増を進めていません。他方、2012年4月1日時点の弁護士は3万2,134人です。2002年4月1日時点では、1万8,851人ですから、この間、1万3,283人増えています<sup>85</sup>。

イ また、2012年の裁判官1人当たりの国民数を他国と比較してみると、日本は裁判官1人当たり約4万4,000人であるのに対し、イギリス約1万5,000人、フランス約1万1,000人、アメリカ約1万人、ドイツ約4,000人です<sup>86</sup>。

ウ 事件数<sup>87</sup>は、地方裁判所の通常の民事訴訟で見ると、2002年が約14万4,000件、2005年が約13万3,000件、2009年が約23万6,000件、2011年が約19万6,000件、2012年が約16万1,000件です。近年の減少は、いわゆる過払金事件の減少によるものと見られ、過払金事件を除くと、2005年が約9万件、2009年が約9万1,000件、2011年が約9万件、2012年が約9万2,000件とほぼ横ばい状態です。

エ 平均審理期間は、地方裁判所の通常の民事訴訟で見ると、2009年まで年々短くなっており、2005年で8.4か月（争いがあって判決まで至る場合は12.9か月）、2009年で6.5か月でしたが、その後は若干長くなり、2012年では7.8か月（同11.6か月）となっています（ただし、過払金以外の事件は、近年ほぼ横ばいです）。他方、証人尋問等の実施件数は減少傾向にあり、2005年は証人尋問・当事者尋問合計で4万3,665件でしたが、2012年は3万4,760件となっています<sup>88 89</sup>。

オ なお、東京地方裁判所の民事通常部<sup>90</sup>の裁判官の手持ち事件数は、2002

<sup>84</sup> 書記官の定員は、2002年度8,278人、2012年度9,640人。家庭裁判所調査官の定員は、2002年度1,538人、2012年度1,596人。調停委員の定員（民事調停・家事調停合計）は、2002年度25,697人、2012年度23,756人。

<sup>85</sup> 弁護士白書2008年版99頁、弁護士白書2012年版111頁。

<sup>86</sup> 弁護士白書2012年版108頁。

<sup>87</sup> 弁護士白書2012年版63頁ほか。

<sup>88</sup> 平均審理期間は『裁判所データブック2013』70頁、証人尋問等の実施件数は『平成24年司法統計年報 1民事・行政編』39頁による。

<sup>89</sup> 過払金以外の事件の証人尋問・当事者尋問の実施率で見ると2005年は本庁平均21.3%、裁判官非常駐支部平均28.3%、2011年は本庁平均19.1%、裁判官非常駐支部26.2%。

<sup>90</sup> 行政事件、労働事件、医療事件、交通事件等の事件を集中的に取り扱う部ではない、通常の民事

年が約 170 件，2010 年が約 280 件，2012 年が約 190 件です。

カ また，離婚や相続など家庭裁判所が取り扱う家事事件の総数は，一貫して増えており，2003 年が約 68 万 4,000 件，2005 年が約 71 万 8,000 件だったのに対し，2009 年が約 80 万件，2012 年は約 85 万 7,000 件に増えていきます<sup>91</sup>。近年は，特に成年後見関係の事件が増えており，成年後見等開始で見ると，2005 年は約 2 万 5,000 件，2012 年は約 4 万 2,000 件となっています。

### (3) 迅速化検証報告書で最高裁判所が言っていること

裁判の迅速化に関する法律（2003 年 7 月 16 日施行）は，第一審の訴訟手続について，2 年以内という具体的な目標期間を定めた上，裁判の迅速化は充実した手続とこれを支える制度・体制の整備により行われるものであると規定しました。最高裁判所は，同法を受けて，これまで 5 回にわたり，「裁判の迅速化に係る検証に関する報告書」を作成・公表してきました（以下，2011 年 7 月の第 4 回報告書の施策編を「迅速化検証報告書」といいます）。

ここでは，審理を長期化させる様々な要因が分析されていますが，「裁判官の手持ち事件が増加し，…繁忙度が増すと，…審理の迅速化や判断の適正・充実化にとってマイナスの要因となる。そこで，…充実した迅速な事件処理を行うためには，裁判官の手持ち事件数を減らすことにより，裁判官の時間を作り出すことが必要であり…，今後とも，特に負担が増大している大規模庁（事件数の急増及び複雑困難事件の増加により，裁判官の繁忙度が著しく高まっている）を始めとして負担が増大している庁に対し，継続的に相応の裁判官の態勢拡充を図ることについて検討を進める」<sup>92</sup>としています（引用文中の「庁」は裁判所を意味します）。

また，「…複雑困難事件等，本来合議<sup>93</sup>に付するにふさわしい事件を，これまで以上に積極的に合議に付し，経験豊富な裁判長が主導的な役割を果たしながら，適正迅速な解決を図ることを可能とするような態勢整備について検討を進める」としています<sup>94</sup>。

### (4) 裁判官や書記官の仕事の実情

---

事件を取り扱う部。

<sup>91</sup> 弁護士白書 2012 年版 68 頁。2012 年の件数につき，『平成 24 年司法統計年報 3 家事編』7 頁による。

<sup>92</sup> 迅速化検証報告書 74 頁，75 頁。

<sup>93</sup> 3 人の裁判官で裁判をすること。

<sup>94</sup> 迅速化検証報告書 79 頁。

裁判官・元裁判官からは「弁護士数及び事件数の増加に見合った裁判官数の増加がないことで、裁判官の仕事の過酷さが改善されていない」、「裁判官の負担が過重な現状を変えない限り、適正かつ迅速な裁判は期待できない」、「裁判官は仕事に追われて精神的な余裕を失い、土・日も判決書きに追われる生活を送っている」、「土・日と平日の夕食後の時間を仕事に使うのが当たり前となっている従前の裁判官の生活状況を当然の前提として、人員配置を考えてはならない」との声があがっています<sup>95</sup>。

また、裁判の迅速化に係る検証に関する検討会<sup>96</sup>（以下「検証検討会」といいます）では、2010年1月から7月にかけて、裁判官その他の裁判所職員や弁護士から事情を聴く実情調査を行っていますが、迅速化検証報告書では以下のような実情が紹介されています<sup>97</sup>。すなわち、大規模裁判所の裁判官等からは、「複雑困難事件も増加しており、現態勢でこうした状況に対処しきれぬのか不安である」、「執務時間中は期日（弁論、弁論準備、人証調べ<sup>98</sup>、和解等）が隅々まで埋まっているため、記録検討や判決起案は執務時間外や休日に行うことが多く、休日にも非常に多くの裁判官が登庁して執務している」、また、中小規模の裁判所の裁判官等からは、「執務時間中は民事訴訟事件以外の諸事務にも追われるため、まとまった時間を確保することができず、記録検討や判決起案は、執務時間外や休日に行うことが多い」等の意見が紹介されています。

そして、書記官についても、新受件数の増加や事務が多岐にわたることから、負担が増している実情が紹介されています。特に家庭裁判所の書記官については、家事事件の増加に伴い、当事者等からの問い合わせ、苦情への対応、提出書類のチェック等の負担が増加しており、調停調書を執務時間中に作成することは難しく、執務時間外や休日に集中して作成することも多いとの意見があがっています。

## 2 裁判所支部の問題について

### (1) 迅速化検証報告書にみる裁判所や裁判官の意見

<sup>95</sup> 2012年6月17日開催の日本裁判官ネットワーク・シンポジウム「司法改革10年、これまでとこれから」判例時報2168号3頁以下。

<sup>96</sup> 裁判の迅速化に関する法律に基づき、裁判所が裁判の迅速化に係る検証を行うに当たって、学識経験者や法律家から意見を聴くために設置された会議。

<sup>97</sup> 迅速化検証報告書69頁以下、96頁以下。

<sup>98</sup> 当事者尋問、証人尋問のこと。

迅速化検証報告書（75 頁）は、「支部については、その機能充実のために人的態勢の拡充が必要であるとの指摘がある一方、多くの支部では、民事訴訟事件等の負担が相対的に小さく、事件処理の面で非効率であるとの指摘があることから、これらの指摘を十分念頭に置いて、各支部の規模や事件状況、社会経済状況の変動状況を始めとする地域環境等を勘案しながら、各地域における司法サービスの充実を図るための様々な方策について多角的に検討を進める」としています。

また、検証検討会の実情調査では、裁判官等からは、「事件数はさほど多くないが、他の支部へのてん補<sup>99</sup>の事件数も含めるとそれなりの事務量があり、多岐にわたる事件の処理や支部長業務もあって、繁忙度は低いとはいえないが、事件の大半は過払金事件であり（過払金以外の民事訴訟事件の新受件数は月 1、2 件しかない）、本庁と比べると、事件数がそのまま裁判官の負担に直結する関係にはない」、「非常駐支部では、事件数自体が多くなく、人証調べの実施頻度も月 1 回程度であるから、期日調整が難航することも少なく、民事訴訟事件の処理が長期化するなどの問題もない」といった意見が紹介されています<sup>100</sup>。

## (2) 日本裁判官ネットワークのシンポジウムでの指摘

2012 年 6 月 17 日に開催された日本裁判官ネットワークのシンポジウムにおいては、「過疎地の裁判所支部の機能不全を放置したまま弁護士を公設事務所に赴任させても、最終的には裁判所の判断を仰げることを背景にした法的救済は難しい」との意見や、「支部に専任の裁判官を置く体制をつくる観点なくして、司法改革はうまくいかない。そのような体制にすることが裁判所の改革に繋がるし、地域の法文化を変えるきっかけにもなり得る」等の意見があがっています。

## (3) 日本弁護士連合会などが指摘する問題点

日本弁護士連合会は、民事司法を改革する上での視点や方向性を示すことなどを目的に作成した「民事司法改革グランドデザイン」（2012 年 2 月発表）で、「裁判所支部では、裁判官が民事・刑事・家事の各事件を兼務することが多く、裁判官 1 人あたりの負担が重い」、「全国の 203 か所ある裁判所支部のうち 46 か所の支部には裁判官が常駐していない。このような裁判官非常駐支部では、本庁又は他の支部の裁判官がてん補に赴いているが、てん補に赴

<sup>99</sup> 当該支部に本庁又は最寄りの支部から裁判官が出張して事件を処理すること。

<sup>100</sup> 迅速化検証報告書 70 頁以下。

く裁判官の負担も過大であるほか、開廷日が限られているため、次回期日が相当先になる、開廷日に事件が集中し、審理に十分に時間をかけられない等の不都合がいっそう深刻になっている」と指摘しています。

検証検討会の実情調査では、弁護士からは、「大規模支部においては、裁判官はかなり繁忙である」、「支部によっては、事件数が本庁より多いにもかかわらず、裁判官の数が少ないところもあり、裁判官が不足している」、「中規模支部でも、裁判官は繁忙であり、夜遅くまで残業していることもある」、「非常駐支部では、開廷日が限られているため、人証調べにまとまった時間を取ることが困難な場合もあるので、裁判官の常駐化ないしてん補日を増やす必要があるのではないか」等の意見があがっています<sup>101</sup>。

また、迅速化検証報告書は、上記のとおり、迅速化に必要な施策として、合議体による審理の活用を挙げていますが、203か所の裁判所支部のうち、合議事件を取り扱わない裁判所支部は140か所あります。

裁判所支部に勤務経験のある元裁判官からは、裁判所支部で取り扱わない事件が増え、本庁に集約されると、裁判所支部の職員の士気にかかわる、裁判所の中にいると利用者の声が聞こえにくい、地方にも地元特有の事件や、本人訴訟で様々な主張がなされ、時間や労力がかかる事件などもあり、事件数だけで繁忙度は判断できないという指摘<sup>102</sup>もあります。

### 3 法廷が足りない問題について

迅速化検証報告書(80頁以下)は、審理期間への影響が指摘されている法廷等(法廷、ラウンドテーブル法廷、弁論準備手続室、調停室等)の不足を解消し、利用者の視点に立って、待合室の数や配置、打ち合わせスペースの確保、バリアフリー化等についても検討を進めるとしてはいますが、異論のないところと思われます。検証検討会の実情調査でも、大規模裁判所の裁判官等から、法廷等の数が不足しているため、使用可能な日として各裁判官に割り当てられている曜日が少なく、法廷等の確保に苦労する、刑事部の法廷を借りる場合もある、といった実情が紹介されています<sup>103</sup>。東京家庭裁判所では本年、会議室を調停室に改装するなどの措置を講じていますが、それでも足りない状態です。

<sup>101</sup> 迅速化検証報告書 70 頁以下。

<sup>102</sup> 日本弁護士連合会第 25 回司法シンポジウム(2012 年 9 月 15 日開催)第二分科会映像企画「あなたを守る地域の司法が今…」の元裁判官横山巖弁護士の発言。

<sup>103</sup> 迅速化検証報告書 81 頁。

#### 4 提訴手数料が高すぎる問題について

現行の提訴手数料は6段階のスライド制です。

具体的には、訴額が

100万円以下、10万円ごとに1000円ずつ

100万円超500万円以下、20万円ごとに1,000円ずつ

500万円超1,000万円以下、50万円ごとに2,000円ずつ

1,000万円超10億円以下、100万円ごとに3,000円ずつ

10億円超50億円以下、500万円ごとに1万円ずつ

50億円超、1,000万円ごとに1万円ずつ

の割合で増額されるスライド制です。

さらに、控訴手数料は1.5倍、上告手数料は2倍です。

訴額	提訴手数料	控訴手数料	上告手数料
10万円	1,000円	1,500円	2,000円
100万円	10,000円	15,000円	20,000円
500万円	30,000円	45,000円	60,000円
1,000万円	50,000円	75,000円	100,000円
3,000万円	110,000円	165,000円	220,000円
5,000万円	170,000円	255,000円	340,000円
1億円	320,000円	480,000円	640,000円
5億円	1,520,000円	2,280,000円	3,040,000円
10億円	3,020,000円	4,530,000円	6,040,000円
50億円	11,020,000円	16,530,000円	22,040,000円
100億円	16,020,000円	24,030,000円	32,040,000円

#### 5 実費が高すぎる問題について

##### (1) 鑑定費用

鑑定を申し出た当事者に対して、裁判所は鑑定費用について、あらかじめ納めること(予納)を求めます。その鑑定費用は、30万円~300万円程度の範囲で、実際には50~100万円程度の例が多いようです。

経済的な理由から予納が困難である場合や、予納が可能な場合であっても、実質的に勝訴とならないケースもあります。つまり、鑑定費用の負担が高ず

ぎて、実質的に裁判を進める意味がない場合などです<sup>104</sup>。

## (2) 執行費用

現在の執行制度においては、高額な実費を要する例として、不動産競売関連の予納金や、明渡・引渡事件関連の費用などがあります。については、競売を申し出た当事者に対し、一つの不動産あたり 60 万円程度の予納を求められ、この費用の大部分は鑑定費用として使われます。勿論、予納がなければ競売を行うことはできません。また、予納した場合でも、鑑定の結果、評価額が低廉で、要した執行費用未満の評価額にすぎない場合や先順位抵当権者等の債権額に満たない場合には、「無剰余取消」(利益がないので手続を取りやめる)として競売手続が取り消されます。その場合でも、予納金は大部分が還付されません。

かかる制度設計では、資金面が問題で予納金が負担できないなどの理由で、執行手続をとることを躊躇せざるをえないこととなります。上記予納金は、主として売却基準価額算定のための鑑定費用として用いられるものであり、その制度設計において、一定程度の信頼性を確保しなければならない要請は理解できますが、一方で、売却基準価額はあくまで目安(基準)にすぎず、その算定の際に正式鑑定とほぼ同じの精度までの内容で行う必要があるかは、十分に議論の余地はあるでしょう。事案の内容や申立人の意向によっては、鑑定費用を低廉にする方策として、簡易な鑑定による執行も十分に検討する必要があります。

については、実際に建物明渡執行まで行った場合は、ワンルームマンション 1 室程度の規模でも、数十万円の費用がかかります。また、これに関連する費用としては、執行官の日当、解錠業者の費用、実際に明け渡しを行う業者の費用等が含まれますが、これら費用の内訳や目安等については、全く公表されていません。事前に費用等を検討することが事実上できないのです。

## 6 弁護士費用調達の現状とその課題

### (1) 弁護士費用の調達方法

訴訟における弁護士費用の調達方法として、理論的には以下の方法があり

---

<sup>104</sup> 例えば、株式買取請求訴訟などで、株価評価額の鑑定費用として 300 万円も納める事案があり、鑑定結果の株価が 100 万円前後になる場合には、実質的に経費がかかりすぎてしまうことになりかねない。他にも、総額で数十万円までいかないような賃料減額の裁判をするのも、現状のように、高額な鑑定費用を前提とすると、ほぼ「経費高」となり機能しない。

得ます<sup>105</sup>。

自己資金

国家の資金：法律扶助

共有資金—労働組合又は専門家団体

自己で契約する訴訟費用保険（事前保険）

自己で契約する事後的な訴訟費用保険（事後保険）<sup>106</sup>

自己の弁護士：無料法律相談，（完全）成功報酬制，プロボノ（弁護士の奉仕活動）

第三者：一般的取引（銀行など）又は特別な取引（訴訟ファンド）<sup>107</sup>

このうち、わが国の現状では、圧倒的に「自己資金」が弁護士費用の供給源となっています。

他に、低所得者層のための「法律扶助」（基本的には償還を原則としているため立替方式の制度設計です）、交通事故保険の特約としての事前保険（「権利保護保険」ともいいます）が一定の要件のもとで利用可能となっています。

また、労働組合や各地の弁護士会が有する資金によって、特定の事件や対象者に対し、訴訟費用を貸し付ける制度も存在し、地方自治体による消費者事件への援助制度も存在しますが、実際にはあまり利用されていません<sup>108</sup>。

## (2) 依頼者が自分で費用を用意する場合

### ア なくなった「弁護士報酬の標準額」

かつて弁護士報酬は、その標準額を日本弁護士連合会及び弁護士会の会規で定めていました。しかし、独占禁止法上の問題<sup>109</sup>もあり、2003年の弁護士法改正を機に、旧報酬会規等弁護士報酬に関する規律は廃止されま

<sup>105</sup> 2010年9月1日におけるクリストファー・ホッジズ博士（オックスフォード大学社会学センター・民事裁判制度リサーチプログラム）の日本弁護士連合会講演「英国・EUにおける訴訟資金の調達と保険についての発展と将来の政策」の整理による。

<sup>106</sup> 事前保険は、事前に契約される比較的安価な一括保険として、日本でも特約として行われている。事後保険は日本には存在しない。これは、イギリスなどで行われており、訴訟の内容の調査及び勝訴可能性の予測を必要とする、通常は高額ないし著しく高額な保険である。

<sup>107</sup> 訴訟ファンドは、当事者以外の者が当事者に対し、特定の訴訟の費用の全部又は一部を提供する。資金提供者は訴訟に対する商業的投資家の役割をつとめる。

<sup>108</sup> 日本弁護士連合会は、2011年5月27日「民事司法改革と司法基盤整備の推進に関する決議」で、「民事扶助制度の拡充」「提訴手数料の定・低額化」「弁護士費用保険（権利保護保険）の拡充」を指摘した。

<sup>109</sup> 公正取引委員会は、2001年10月24日付けで「資格者団体の活動に関する独占禁止法上の考え方」を公表し、資格者団体たる事業者団体の行為について、報酬の標準額・目標額等会員が収受する報酬について共通の目安となるような基準を設定することは、それによって市場における競争を実質的に制限すれば独占禁止法第8条第1項第1号違反、競争を実質的に制限するに至らなくとも原則として独占禁止法第8条第1項第4号違反になるとした。

した。

報酬については、「弁護士は、経済的利益、事案の難易、時間及び努力その他の事情に照らして、適正かつ妥当な弁護士報酬を提示しなければならない」との弁護士職務基本規程上の抽象的規律が残されているのみです。いわゆる債務整理事件の報酬に関して上限規制等が設けられており<sup>110</sup>、報酬について唯一の例外的な会規上の規制となっているだけです。他方、「弁護士の報酬に関する規程」において、大要以下のような手続を課しています。

報酬基準作成・備置義務（基準には、報酬の種類、金額、算定方法、支払い時期等を明示しなければならないとしている）。

報酬見積書作成・交付の努力義務。

報酬の説明義務。

報酬を含む契約書作成義務。

報酬情報開示努力義務。

日本弁護士連合会は弁護士報酬の実態調査をアンケート方式で行い、その結果をホームページ等で公表しています。なお、弁護士報酬についても、依頼者が個人である場合は、消費者契約法の適用があります。

## イ 報酬の決め方は一律ではない

多くの弁護士は、従来から紛争の経済的価額を基礎にして、着手金・謝金方式を採用してきました。この方式には、依頼者の受ける利益、依頼者の負担、事業者としての弁護士の採算維持及び弁護士のインセンティブを考慮した一定の合理性が認められます。他方、定額制、タイムチャージ制などの報酬の決め方も行なわれてきており、それぞれ一定の合理性を有しているところです。

タイムチャージ制については、経済的利益の額が少額な案件については依頼者の負担が大きい、総額の予測がつきにくい等の問題がありますが、国際案件や企業法務案件において広く使用されています。タイムチャージ制の場合、時間単価の設定、関与する弁護士の数をどうするかが問題です。それらについて、依頼者に明示する、あるいは依頼者と協議する等の措置・配慮が必要でしょう。また、見積りを示すこと、上限を合意すること、タイムチャージを低額に抑えて成功報酬と組み合わせるなどにより、額を適正なものにし、また予測可能性を高めることも検討する必要があるでしょう。

<sup>110</sup> 債務整理事件処理の規律を定める規程（2011年制定）第9条～第16条。

う。

また、完全成功報酬制の適否も議論されています。これについては、弁護士が訴訟等の勝敗にとられることにより適正な職務遂行がなされないなどの理由で否定的な見解もある一方、他方で資力の乏しい依頼者にとって弁護士のサービスを利用することを可能とする合理的な報酬取り決めであるとする見方もあります。

### (3) 日本の法律扶助は「無利息の借金」

日本の民事法律扶助は、2000年の民事法律扶助法成立によって根拠づけられたものです。あくまで民間の指定法人（財団法人法律扶助協会）が行う事業（同法5条、6条）にすぎず、国はその予算範囲内で民事法律扶助事業に要する費用の一部補助ができる（同法11条）立場でしかありませんでした。

そして、民事法律扶助事業は、限られた予算の中で、資力のない国民及び適法に在留する外国人に対して法律相談を実施すること及び代理人の報酬や実費を立替える事業（立替・償還制）とされたのです（同法2条）。

その後、2004年に総合法律支援法が成立し、民事法律扶助事業の適切な整備及び発展のために（同法4条）、総合法律支援の実施と体制整備の施策を総合的に策定・実施することが国の責務（同法8条）とされました。

しかしながら、その事業内容は、従来と同様、資力のない国民及び適法に在留する外国人（以下「国民等」という）への法律相談の実施、その代理人報酬や実費の立替（立替・償還制）などの援助にとどまりました（同法30条1項2号）。ただし、生活保護受給者など償還困難者に対しては、償還猶予・償還免除を行う制度が実施されています。

欧米諸国では、代理人の報酬・費用を給付し、資力に応じて一部負担を求める給付・負担型援助となっており、わが国のように全額償還を求める制度になっていません。このような立替償還制度においては、結局は、無利息の貸付（利用者にとっては「無利息の借金」）にも等しいものであって、その利用をためらい、法的救済を受けられない者が存在します<sup>111</sup>。

また、社会的弱者で容易に資力回復が見込めない案件、DV事件等で弁護士費用が多くかかる案件等においては、被援助者には立替金の返済が過重な負担となるおそれがあります。

---

<sup>111</sup> 具体例として、幼児を婚家に残したまま、離婚や子の引渡しを求める母親（パート収入）の場合、離婚調停・本訴（着手金・実費合計28万円）、子の引渡しの審判及び審判前の仮処分（関連事件としての着手金・実費合計14万円）、そのほか婚姻費用分担調停、面会交流調停などの手続まで申し立てるとなると、合計で50万円以上の負担となる。

#### (4) 訴訟費用保険<sup>112</sup>は未だ発展途上

損害保険の仕組みを利用して、訴訟費用、とりわけ弁護士報酬等に関する費用が保険金として支払われる保険の一種が、訴訟費用保険です。

低所得者層への訴訟費用援助が、国庫資金で賄われる民事法律扶助とすれば、この訴訟費用保険は、中間所得層に対する弁護士費用面における実質的な司法アクセスの保障と考えられます。

現に、イギリスでは、民事法律扶助の受給対象者が1998年には国民の52%にまで至っていたところ、公的資金の効率性強化と並行して、公的資金中心のアクセス・トゥ・ジャスティスから公的資金・民間資金混合型によるアクセス・トゥ・ジャスティス実現に舵が切られ、民間資金としての条件付き成功報酬制（Conditional Fee Agreement：CFA）や事前保険・事後保険が発展し<sup>113</sup>、その結果、2007年段階での公的資金による扶助受給対象者は29%にまで下がり、一方で、自動車保険や住宅・家財保険に特約として契約される保険は4億5,000万ポンド（約700億円）の市場規模（推定）にまで拡大しています。

ドイツでは、弁護士の報酬法定制による費用の予測可能制の確実さと相まって、単独の訴訟費用保険が普及し、全家庭の40%が、2,111万件にのぼる契約を締結し、その市場規模は33億6,000万ユーロ（約4,300億円）に至っています<sup>114</sup>。

日本では、自動車保険と火災保険の特約として契約されているものがほとんどで、単独の訴訟費用保険はありません。

また、2000年当時の訴訟費用保険の販売件数が7,000件程度であったものが、2010年段階では1,400万件（ただし、日本弁護士連合会と契約している9社）となり、2011年段階では、1,879万件（ただし、日本弁護士連合会と契約している11社）となっています。この外に、日本弁護士連合会と契約していない大手保険会社の訴訟費用保険の件数が約800万件あり、およそ3,000万件に近づいています。にもかかわらず、その内容を理解して、保険事故が起きたときに利用している市民の割合は少ないのです。そのため、日

---

<sup>112</sup> 「訴訟費用保険」は「手数料」（印紙代等）「弁護士費用」（着手金・報酬金等）「実費」（交通費等）を損害保険から支払う事前保険である。「権利保護保険」とも言う。交通事故を対象とする損害保険に特約として付けられることが多いことから、「弁護士費用特約」とも呼ばれる。

<sup>113</sup> 日本司法支援センター／2013年3月「公共法律サービスの変容～効率化と多様化への転換」9頁。

<sup>114</sup> 独英各国の保険市場調査は2013年3月に日本弁護士連合会が実施しており、数字はその際の保険会社等から説明である。

本弁護士連合会と協定している保険会社の訴訟費用保険を取り扱う日弁連リーガル・アクセス・センターの取扱件数も、年々伸びているとは言え、2010年度で8,194件、2011年度で1万3,526件、2012年度で約2万件でしかありません。

これは、保険で保障されている事故の範囲や、相談や受任した弁護士費用がどこまで、どのように補填されるのかということについて、実際のところ、特約を付けている本人をはじめ、実は、多くの弁護士にも十分理解されていないところにも一つの要因（広報による周知徹底の不足）があります<sup>115</sup>。

訴訟費用保険を利用しない保険契約の対象者は、事故による損害を保険で払ってもらえれば、まるまる損害に充てられるにもかかわらず、弁護士費用等の負担を損害賠償金から賄うことになるため、いわゆる「権利の目減り」を抱えています。加えて、保険分野が前記のとおり、交通事故や日常の損害賠償分野に限られているため、その分野以外の紛争（離婚や相続、労働や建築など）について、弁護士費用が出る保険がありません。保険分野の拡大が求められます。

また、保険分野の拡大とは別に、訴訟費用保険の発達に伴い、保険会社主導による弁護士選択の問題（弁護士の自由選択権の保障）、保険金請求を廻る紛争の問題（駆け込み加入の疑い、免責等の説明義務、弁護士報酬の過大請求や濫用事案への対策）、同一保険会社における事故の損害賠償と弁護士費用を補填する保険との利益相反の問題、弁護士執務報告書の確認問題等、様々に紛争が起きることが予想され、これをどのように迅速・簡易に解決していくのかも重要です<sup>116</sup>。

#### (5) 訴訟費用の調達と最終負担について

以上のとおり、現在のわが国における訴訟費用の調達手段は、圧倒的に自己負担に偏っている上に、資力のない国民に対する民事法律扶助は「無利息の借金」でしかなく、弁護士費用を保険で賄う訴訟費用保険は、交通事故保険も含め未だ発展途上です。このような調達手段未整備の状況下で、調達手段とは別に、訴訟費用の最終負担問題を論ずるときには、あくまでも、司法

---

<sup>115</sup> 補償範囲は、交通事故に限らず第三者による不測の損害（隣家の飼い犬に噛まれ負傷した、宅配便が破損していた等）も含む。また、1回の事故又は一契約あたり、弁護士費用300万円、相談費用10万円の設定が行われ、タイムチャージも60万円まで保障されている。被保険対象者には、保険証券に記名された被保険者のほか、配偶者、同居の親族などまで含まれる（2011年1月1日発行・日弁連リーガル・アクセス・センターニュース No.12）。

<sup>116</sup> 2011年11月に開催された日本弁護士連合会主催第17回弁護士業務改革シンポジウム（第7分科会）「弁護士保険の拡大に向けて～市民のための紛争解決を保険で～」。

アクセスの拡充に資するという前提で進める必要があります。

弁護士費用の「両面的敗訴者負担制度」は、2001年の司法制度改革審議会の意見書で一定の要件の下に導入するとの方向で取りあげられました。同時に、同意見書は、この制度の設計に当たっては、不当に訴えの提起を委縮させないよう、これを一律に導入することなく、このような敗訴者負担を導入しない訴訟の範囲およびその取扱いの在り方等について検討すべきであるとしていました。議論の結果、経済的弱者に「提訴および応訴の萎縮効果」をもたらすとの反対論によって一般的導入は退けられ、最終的に立法提案された「訴訟提起後における双方代理人の合意による敗訴者負担」の制度化についても、訴えの提起や応訴を不当に委縮させないために敗訴者負担を導入しない訴訟の範囲をどう定めるか、訴訟提起前の契約書ないし約款などに記載された敗訴者負担条項の効力をどう取り扱うのか等について、意見がまとまらず、2004年12月に廃案となっています。

いかにして「費用負担の少ない司法」を実現するかという観点からは、まずは、諸外国のように、法律扶助の給付制と訴訟費用保険商品の普及・拡大が欠かせないところです。

## 7 司法情報の提供と法教育・社会教育の充実

### (1) 司法情報の提供不足

ア 民事訴訟制度研究会が行った「2011年民事訴訟利用者調査」によれば、実際に利用した4割近くの当事者が費用の予測がたたなかったとしています。また、法人と個人との間で相当な差があることも報告されており、法人は、原告でも被告でも、およそ8割の利用者が予測できているにもかかわらず、個人では、訴えられた場合、法人とは逆に7割を超える人々が予測できない状態におかれたと回答しています。また、費用情報を得た情報源については、8割近い人々が「弁護士」としており、2割の人々は「自己の経験」となっています。

イ 日本弁護士連合会及び単位会において「アンケート結果にもとづく市民のための弁護士報酬目安」や「アンケート結果にもとづく中小企業のための弁護士報酬の目安」などの資料がWebサイトから入手可能となっています。しかし、インターネットを利用しない人・できない人や、インターネットを使い慣れていない人には情報は届きません。日本司法支援センター（法テラス）での情報提供業務も、法制度情報及び相談窓口情報等を中心に行われ、「費用」情報については法テラス自身の立替費用の情報提供にと

どまっています。

## (2) 法教育の実例

ア 69 頁で取上げた学習指導要領は、次のとおりです。

中学校学習指導要領社会 公民的分野 2 - (1) - イ<sup>117</sup>

高等学校学習指導要領公民 現代社会 3 - (2) - イー(オ)<sup>118</sup>

小学校学習指導要領道徳 [第1・2学年] 4 - (1)<sup>119</sup>

[第3・4学年] 4 - (1)<sup>120</sup>

## イ 諸外国の取り組み

米国では、1960年代後半から法教育活動が盛んになり、1978年に法教育法(Law-Related Education Act of 1978)が制定されて公的な支援体制が整いました。そして、全米共通の教育内容基準を定めた2000年のナショナルスタンダードを受けて「法教育指針」が作成されています。

一方、欧州では、「法」に限定されないより広い意味での市民性教育(シティズンシップ教育)が普及しています。ここでは、一人一人の個人が他の人たちとどのような人間関係を作り、社会を築いていくかという観点から、規範的なことを教えています。欧州評議会は、1997年、「民主的シティズンシップ教育の推進」を決議しました。欧州連合(EU)は、2000年の理事会において、「より多くの雇用と強い社会的結束を伴い、持続可能な経済成長を可能にする知識基盤型経済圏への移行」を目指して打ち出したリスボン戦略において、その基盤としてのシティズンシップ教育の推進を掲げました。このような欧州評議会及びEUの姿勢を背景に、欧州各国では、学校教育においてシティズンシップ教育が実施されています。

また、諸外国においては、学校教育としての法教育の取組に加え、24時間の電話相談や無償の法的助言機関による紛争解決能力の向上を通じて、社会教育機能を発展させてきているといわれています。

## (3) 求められている弁護士情報の事例

中小企業者や市民に向けたアンケート結果<sup>121 122</sup>によれば、弁護士に依頼

<sup>117</sup> [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/youryou/chu/sya.htm#koumin](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/chu/sya.htm#koumin)

<sup>118</sup> [http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afieldfile/2011/03/30/1304427\\_002.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2011/03/30/1304427_002.pdf)

<sup>119</sup> [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/youryou/syo/dou.htm#1\\_2gakunen](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/syo/dou.htm#1_2gakunen)

<sup>120</sup> [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/youryou/syo/dou.htm#3\\_4gakunen](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/syo/dou.htm#3_4gakunen)

<sup>121</sup> 中小企業者向けのアンケートとして日本弁護士連合会とみずほ総合研究所(株)が共同して行った「中小企業の弁護士ニーズ全国調査報告書」(2008年3月)。

<sup>122</sup> 市民向けのアンケートとして日本弁護士連合会が各弁護士会を通じて「ひまわりサーチ」の画面との両方で実施した弁護士の専門化に関するアンケート(2009年6月)。

するにあたって多数の人が弁護士の専門分野を重視しており、弁護士をより利用しやすくするためには専門分野や得意分野をわかりやすくして欲しいと考えていることが明らかになっています。

#### 終わりに

当懇談会は、各分野の委員が忌憚なく活発に意見を交わす中から、将来の在るべき民事司法の姿を可能な限り具体的に描き出そうと努めました。意見の対立もありましたが、民事司法の改革は「待ったなし」という厳しい認識では一致しています。政府による「強力な検討組織」の設置などにより、最終報告の内容が速やかに実現されることを期待してやみません。

以上が当懇談会の提言実現のための要望ですが、あわせて当懇談会メンバーと各出身母体が、提言実現のためにそれぞれの立場に応じて行動を起こすとともに、当懇談会においても目的実現に向けて、適宜必要な行動をとることを確認して結びとします。



民事司法を利用しやすくする懇談会  
行政部会

最終報告書 補足資料



# 民事司法を利用しやすくする懇談会・行政部会

## 最終報告書 補足資料

### 目次

はじめに.....	- 2 -
<b>第1 検証報告書が取り上げた立法課題について .....</b>	<b>- 2 -</b>
1 . 義務付け訴訟について .....	- 2 -
2 . 差止訴訟について.....	- 4 -
3 - 1 . 公法上の法律関係に関する確認訴訟について .....	- 6 -
3 - 2 . 行政計画・行政立法について.....	- 7 -
4 . 執行停止について.....	- 8 -
5 . 仮の義務付けについて .....	- 10 -
6 . 仮の差止めについて .....	- 11 -
7 - 1 . 原告適格について .....	- 13 -
7 - 2 . 団体訴訟について .....	- 15 -
8 . 裁量に関する司法審査について .....	- 16 -
9 - 1 . 被告適格について .....	- 19 -
9 - 2 . 管轄について.....	- 19 -
9 - 3 . 出訴期間について .....	- 21 -
9 - 4 . 釈明処分の特則について.....	- 21 -
9 - 5 . 教示.....	- 22 -
<b>第2 行政訴訟制度に関係するその他の諸課題 .....</b>	<b>- 22 -</b>
1 . 訴え提起手数料の合理化.....	- 23 -
2 . 和解手続の創設 .....	- 23 -
3 . 行政不服審査法の改正 .....	- 23 -
4 . 租税争訟手続の改善 .....	- 23 -
5 . 行政訴訟・国家賠償請求訴訟への裁判員制度の導入.....	- 24 -
6 . 公金検査請求（納税者）訴訟制度の導入.....	- 24 -
7 . 行政手続法の改正.....	- 24 -
8 . 恒常的改革機関の設置 .....	- 24 -

## はじめに

最終報告書本文は、行政部会における議論を一般向けに分かりやすく伝えることを目的としたものであるが、本資料は、改正行政事件訴訟法施行状況検証研究会（以下「研究会」という）の「改正行政事件訴訟法施行状況検証研究会報告書」（平成 24 年 11 月、以下「検証報告書」という）について、行政部会において行った検討結果を整理したものである。

なお、日本弁護士連合会行政訴訟センターは、平成 25 年 5 から 6 月にかけて、全国の弁護士に対して事例照会を行い、一定数の回答を得ており（以下「事例照会結果」という）、同事例の追加調査を含めた事例照会結果も、行政部会における議論において参考に供された。

## 第 1 検証報告書が取り上げた立法課題について

### 1. 義務付け訴訟について

**要旨** 義務付け訴訟の現状を見ると、特に非申請型義務付け訴訟の活用が低迷しており、その原因は厳格な損害要件とその解釈にある。そこでユーザーの立場から、少なくとも重大な損害要件を削除する改正をする必要がある。

#### (1) 検証研究会における議論の概要

##### ア 申請型の義務付け訴訟について

報告書では、A) 行政事件訴訟法第 37 条の 3 第 1 項に基づき、併合提起される取消訴訟等の本案認容が訴訟要件とされることに疑問があるとの指摘がされたが、特に理由が付されることなく、直ちに改正の必要がないとされた。

##### イ 非申請型の義務付け訴訟について

報告書では、B) 処分の名あて人以外の第三者が提起する非申請型の義務付け訴訟についての「重大な損害」の要件について、原告適格の限度で「法律上の利益」の有無を審理すれば足り、別に「重大な損害」の要件を設定すべきでなく同要件を削除すべきとの意見について、重大な損害を要求しなければ、司法と行政のバランスが大きく崩れ、非申請型の義務付け訴訟を根底から変質させる、原告適格がある者に裁判手続を通じてあたかも申請権を付与するのと同じ状態が生じ行政実体法の在り方が変わる、結局、本案で審理の対象となれば原告の負担が大きく軽減されることはない、申請型との比較で適法な申請をしたという事実に対応するものが必要、「重大な損害」の要件が充たされていないと判断した裁判例は少ない等の指摘がされ、結論として直ちに改正をする必要がないとされた。

C) 「重大な損害」の要件解釈及び当てはめに関し、例えば違法建築物の除却命令の義務付けを求める場合、火災などで生命・身体に危険が及ぶ場合に限定するのではなく、住環境の悪化を損害として主張して義務付け訴訟の提起が認められるようにすべきではないか

との指摘については、「重大な損害」の要件は当然に生命・身体に限定される硬直的な要件ではなく、実効的な救済の観点から拡張的に解釈するのが望まれるとの点について異論はないものの、改正の必要まではないとされた。

D) 「重大な損害」の要件の審理の在り方に関して、本案の判断に匹敵するような詳細な事実認定をした上で重大な損害の要件の判断がされる裁判例があることにつき、訴訟要件でかかる審理をする必要に疑問があるとの指摘がされたが、結論として直ちに改正する必要がないとされた。

E) 報告書では、「重大な損害」の要件に関し、原告以外の第三者の損害が判断に取り込まれていないのではないかととの指摘について、第三者の利益を本人の利益と同視すべきか否かの判断が厳格にすぎ、国民の権利の実効的な救済が阻害されているとすれば問題であるので、第三者の利益を本人の利益とは異なるとして図式的に排斥するのではなく、それがひいては本人自身の利益といえないかについて検討するという運用が望まれるとされたが、改正の必要まではないとされた。

F) 非申請型義務付けの訴えにおける「一定の処分」の特定について、原状回復等をさせる命令の発令を求める義務付け訴訟において、請求の趣旨の特定のためとして、測量を行ってその範囲を図面上特定するよう裁判所から求められた事例については、少なくとも、原状回復命令の発令を義務付けられた処分庁においてどの範囲の土地について原状回復を命ずるかにつき効果裁量を発揮する余地を認めることが可能であることに照らせば、請求の趣旨において現地復元性のある形での特定までが必要であるとは考え難いとの点では異論はなかったが、改正の必要まではないとされた。

G) 義務付け判決の効力に関し、第三者への手続保障を考慮しつつ、第三者に対して既判力を拡張する旨の規定を創設すべきではないかととの指摘に対しては、第三者への拡張については、既判力の拡張を受ける第三者の範囲の確定が難しい事案もあり得ることから手続保障をどう仕組むかが難しい、行政事件訴訟法第 22 条に基づく参加又は民事訴訟法上の補助参加をさせることで、少なくとも、第三者は義務付け判決の参加的効力を受ける、行政事件訴訟法第 32 条（「処分又は裁決を取り消す判決は、第三者に対しても効力を有する」）と同様のものを設けるという考え方では既判力の拡張は困難であり、義務付け判決の効力が第三者に及ばないために問題が生じたという例も少ないとの指摘があり、結論としては、改正の必要まではないという形で整理された。

## ( 2 ) 行政部会における議論の概要

行政部会では、A) 併合提起される取消訴訟等の本案認容が訴訟要件とされてしまうと、仮の義務付けの本案適法係属要件として本案認容が要求されてしまい、仮の義務付けの本案要件よりも高いハードルが設定されるという矛盾が生じるとの指摘がされた。

B) 処分の名あて人以外の第三者が提起する非申請型の義務付け訴訟の「重大な損害」の要件について、既に義務付け訴訟の導入で司法と行政のバランスは変容しており、そのハードルを下げるというだけのことではないか、原告適格があれば義務付け訴訟が認め

られるとしても行政機関への申請権が創設されるわけではなく、実体法の在り方そのものが変わるわけではない、本案における審理が確保されることが裁判を受ける権利の実質的な保障になるのであり訴訟要件を厳しく設定すべきではない、義務付け訴訟の提起を認めたとしても司法権が行政権に過剰に介入するとは考えにくい、「重大な損害」の要件は、母法であるドイツ法にもなく、同要件の削除が望ましい等の指摘がされた。

C)「重大な損害」要件を残す場合でも、その解釈及び当てはめに関しては、運用に委ねるのみならず、趣旨を明確にするように条文の見直しが検討されればよく、「重大な損害」の要件が現に硬直的に解釈され原告に過大な負担が課されている裁判例に鑑みれば、「重大な損害」の要件を厳格に解釈すべきではないというメッセージを条文に明記することを検討すべきであるとの指摘がされた。

D)「重大な損害」要件の審理については、類型的な審理・判断をしているとの理解が可能な裁判例もあり、本案の判断に匹敵するような詳細な事実認定をする必要はないのではないかと指摘がされた。

E)「重大な損害」要件における原告以外の第三者の取り扱いについては、運用に委ねるだけでは不十分であり、本人と並列的に一定の第三者あるいは利害関係人の損害を考慮することも法律上も明示すべきであるとの指摘がされた。

F)非申請型義務付けの訴えにおける「一定の処分」の特定については、原状回復の方法は同じ効果さえ達成できれば被告の選択に任せるべきであり、是正命令の内容の過度な特定を求めると裁判に時間がかかりすぎ、被告の選択の幅も狭めてしまうとの指摘がされた。

G)義務付け判決の既判力については、例えば、原発の改善命令、違反建築物の取り壊し命令等の義務付け訴訟などでは効力を及ぼすべき第三者は明確である、参加的効力は、告知が遅れることも多々あり制限がある等の指摘がされた。

### ( 3 ) 結論

以上の議論を踏まえ、少なくとも非申請型の義務付け訴訟については、必ずしも十分に活用がされていない現状に鑑み、ユーザーの視点に立ち、重大な損害要件の削除など政府において直ちに改正に向けた検討をする必要がある。

## 2 . 差止訴訟について

**要旨** 差止訴訟の現状を見ると、未だ十分に活用されているとは言い難く、その原因は厳格な損害要件とその解釈にある。そこでユーザーの立場から、重大な損害要件を損害要件に緩和する改正を直ちに行うべきである。

### ( 1 ) 検証研究会における議論の概要

報告書では、A)重大な損害要件を緩和・廃止すべきであるとの指摘について、取消訴訟を提起して執行停止を受けることで容易に救済されるような損害に限定する現在の解釈が立法趣旨に即していること、柔軟な当てはめをするリーディングケースとして国歌斉

唱義務不存在確認等最高裁判決があること、近い将来で損害発生の見込みがない第三者訴訟では差止訴訟を認める必要がないこと、計画段階で争えないことは計画行政固有の問題であり差止訴訟の問題ではないこと等の指摘がされ、結論として直ちに改正をする必要がないとされた。

また、B) 差止訴訟の審理中に処分がされた場合に、改めて不服申立前置をする必要がないことを明文中で明らかにすべきであるとの指摘については、特に理由が付されることなく、直ちに改正の必要がないとされた。

## ( 2 ) 行政部会における議論の概要

しかし、行政部会では、A) 重大な損害要件の緩和につき、立法担当参事官が執筆した書籍の説明が立法趣旨であるとは限らないし、仮に謙抑的な利用が立法趣旨であるとしても、差止訴訟が十分に活用されていない( 施行状況をみれば差止訴訟の判決は数も少なく、確定した認容判決もない ) ことに照らし、より使いやすいように改める必要があること、

国歌斉唱義務不存在確認等最高裁判決は、懲戒処分が反復継続的かつ累積加重的にされていくために事後的な損害回復が困難となる点を重視した判決で一般化できるか疑問であること、処分がされようとしており蓋然性が認められる場合には、迅速性を使命とする差止訴訟の活用を容認すべきであって、三審制の下であえて司法審査を遅らせる理由に乏しいこと、現在の紛争は現行法で解決をすべきであり、計画訴訟の導入まで司法救済を拒否することは許されないこと、さらに、そもそも重大な損害要件は本案判断を前倒しする性格があるが、訴訟要件として適切か疑問があること、実務的には一旦処分がされると、執行停止や国家賠償を得ることが容易でなく、処分自体を回避する必要がある場合が多いこと等の指摘がされた。

加えて、報告書が取り上げる、重大な損害要件が否定された事業認定差止訴訟の事案では、その後事業が進行し、執行停止も得られない( 過去に事業認定につき執行停止決定が認容された事案は見当たらない ) ため、仮に違法であるとしても事情判決がされるおそれが実際に高まっているという事例も見られる。

また、B) 不服申立前置につき、差止訴訟においてすでに行政庁の見解が示されている場合には、不服申立手続で行政庁の判断を求めることは無駄であるとの指摘がされた。

さらに、報告書では触れていないが、C) 差止訴訟の補充性につき、当事者訴訟との関係の整理が現行法では分かりにくいという問題点も指摘された。

なお、事例照会結果では、開発行為等を行う事業者から届出がされた後、処分庁が裁量により一定期間内に一定の措置( 処分 ) を行う権限を有する仕組みになっている場合に、周辺住民にとって処分庁が措置を行わないことや措置の内容について係争する手段がないとの報告があった。さらに、国定公園内における地方自治体による一般廃棄物処理施設を巡る設置許可の差止訴訟の事案で重大な損害がないとして却下されたとの報告もあった。

## ( 3 ) 結論

以上の議論を踏まえ、差止訴訟については、必ずしも十分に活用がされていない現状に

鑑み、ユーザーの視点に立ち、重大な損害要件を削除し、差止訴訟係属中に処分された場合に改めて不服申立て前置が不要である旨明記するなど、政府において直ちに改正に向けた検討をする必要がある。

### 3 - 1 . 公法上の法律関係に関する確認訴訟について

**要旨** 公法上の法律関係に関する確認訴訟は、いかなる紛争において利用可能な訴訟類型であるか国民に分かり難く、訴訟類型選択のリスクを国民に負わせる面があり、ユーザーにとってより使いやすい制度の在り方を検討すべきである。また、少なくとも公法上の当事者訴訟を本案とした民事仮処分の申立てが可能である旨を条文上明記する改正を直ちにを行うべきである。

#### ( 1 ) 検証研究会における議論の概要

報告書では、公職選挙法が違憲であることを争う訴訟において特定の選挙において選挙権を行使する権利を有することの確認を求めることを適法とした事案や、職務命令に基づく公的義務の不存在の確認を求める訴えを適法とした事案(国家斉唱義務不存在確認等最高裁判決)といった最高裁判決のほか、下級審においても公法上の法律関係についての確認の訴えについては多様な事案において訴えを適法と認める傾向にあり、立法時に期待された成果があがりつつあるとした上で、A) 確認の利益の解釈が厳格にすぎる裁判例が認められるとの指摘に対しては、国家斉唱義務不存在確認等最高裁判決については、昇給がない、ボーナス査定が不利であるといった、一般的であり、かつ漠然としたものともいえる処遇上の不利益を前提としつつも「現実の危険を及ぼす」として確認の利益を肯定しており、長野勤評最高裁判決から実質的な意味において踏み出しているものと評価でき、今後、不利益が反復継続・累積加重する類型でない場合にも同様の柔軟な解釈が望まれるとしつつ、改正の必要がないとされた。

B) 公法上の当事者訴訟と仮の救済との関係がはっきりしないので、公法上の確認訴訟を本案として民事仮処分の申立てができるならばその旨を明確にすべく法律上明記すべきとの指摘に対しては、行政事件訴訟法第 44 条によれば、公権力の行使に当たる行為であれば民事仮処分によらず、執行停止その他の行政事件訴訟上の仮の救済を利用し、それ以外のものについては行政事件訴訟法第 7 条により民事仮処分を利用することとされており、法律上、仮の救済の利用に関する規範は明確であるとして、改正の必要がないとされた。

C) 立担保規定について、民事保全法第 14 条は適用しないことにする必要があるとの指摘に対しては、すべての公法上の当事者訴訟について立担保を命じる必要がないとは言いつつ、事案ごとに判断されるのが相当として、改正の必要がないとされた。

#### ( 2 ) 行政部会における議論の概要

行政部会では、A) 確認の利益に関しては、公法上の確認訴訟は、平成 16 年改正において、処分性を拡大する代わりに、処分性が認められない場合に利用できる訴訟類型とし

て法文上規定されたものであり、これにより国民と行政との間の多様な法律関係に応じた訴訟の活用が期待されたものであるが、確認の利益を厳格に解釈することは、前記の立法趣旨に反し活用の芽を摘むものであり立法趣旨に反すること、全ての裁判例が緩やかに確認の利益を認めているものではなく、「公法上の法律関係に関する確認の訴えにおいて確認の利益を肯定するためには、行政の活動、作用（不作為を含む）によって重大な損害が生じるおそれがあり、かつ、その損害を避けるために他に適当な方法がないことが必要」等と厳格な要件を課している裁判例も少なくないこと等の指摘がされた。

B) 公法上の当事者訴訟を本案として民事仮処分の申立てをすることができることを法律上明記すべき点に関しては、厚労省令によるインターネット販売禁止が違憲であるとして販売できる地位の確認を求めた訴訟（最高裁平成 25 年 1 月 11 日）が具体例として挙げられ、同紛争で仮の地位の確認を求める仮処分を申し立てた事案においては、省令という公権力を妨げるなどとして不適法としている（東京高裁決定平成 24 年（行タ）第 111 号、平成 24 年 7 月 25 日）。同高裁判決は、実質的当事者訴訟を本案とする仮処分についても「公権力の行使」に該当する場合があると判断しており、仮の救済の利用に関する規範は明確であるとはいえず、裁判官の恣意的な解釈の余地を残していること等の指摘がなされた。

C) 立担保に関しては、民・民間の紛争とは異なり、行政と国民間の紛争においては、公益に影響が及ぶものであるから、執行停止、仮の救済制度の場合と同様に担保提供は不要とすべきであること等の指摘がされた。

### (3) 結論

以上の議論を踏まえ、当事者訴訟については、ユーザーの視点に立ち、少なくとも公法上の当事者訴訟を本案として立担保なしで民事仮処分の申立てが可能であることを条文上明記するなど、政府において直ちに改正に向けた検討をする必要がある。

## 3 - 2 . 行政計画・行政立法について

**要旨** 行政計画や行政立法によって国民の権利利益が制約され、これに不服がある場合に、現行の抗告訴訟や公法上の法律関係に関する確認訴訟などの訴訟類型では権利救済の面で不十分と言わざるを得ない。かかる現状に鑑み、少なくとも都市計画争訟制度の必要性については争いがないことから、計画段階の司法救済を許容すべく、ユーザーの視点に立ち、都市計画争訟制度の導入に向けた検討を直ちに行うべきである。

### (1) 検証研究会における議論の概要

報告書では、A) 行政計画の分野については公法上の法律関係に関する確認の訴え等によって紛争が処理されているとはいえないとの指摘に対しては、行政計画については特別な訴訟制度を設けることが必要としながら、主たる規定は個別法に置くこととして、現状において改正の必要がないとされた。

また、B) 行政立法については権利救済を実効的なものとする観点から改正の必要がある

との指摘に対しては、仮に行政立法一般について特別な争訟制度を設けることとする場合には、司法権概念との関係を整備する必要がある、憲法上否定されている抽象的審査制との関係も慎重に吟味する必要があるとして改正は必要ないとされた。

## ( 2 ) 行政部会における議論の概要

行政部会では、A) 公法上の確認訴訟が行政計画の分野などで活用が図られていない点に関しては、法第 4 条の法文上は処分性が認められない場合に利用できる訴訟類型であることが明確に規定されておらず、いかなる争いにおいて利用できる訴訟類型であるか国民に分かり難いため、確認訴訟の定義を修正し、その意義を明確化する必要があること、現在の紛争は現行法で解決をすべきであり、計画訴訟の導入まで司法救済を拒否することは許されないこと、都市計画争訟を早期に導入すべきであること等の指摘がされた。

また、事例照会結果でも、再開発等促進区を定める地区計画の特殊性についての理解がないため処分性が認められず、他方、当事者訴訟は確認の利益が非常に厳しいという報告があった。

B) 行政立法については権利救済を実効的なものとする観点から改正の必要がある点に関しては、行政立法についても、国民の権利利益に影響を及ぼし具体的な権利救済が求められる場合があり、原告適格、判決の効力等の手続的問題点を含め早急に検討体制を組織する必要がある等の指摘がされた。

## ( 3 ) 結論

報告書でも、都市計画争訟制度の必要性については意見が一致しており、計画段階の司法救済を許容すべく、ユーザーの視点に立ち、政府において直ちに制度導入に向けた検討をする必要がある。

## 4 . 執行停止について

**要旨** ユーザーの立場からすると、現在の執行停止制度が十分に利用しやすいものであるとは言いがたい。同制度のさらなる活用を図るべく、「重大な損害」要件を単なる「損害」要件に緩和する、本案適法係属要件を削除する等の改正を直ちに行うべきである。

### ( 1 ) 検証研究会における議論の概要

報告書では、A) 「重大」要件の緩和に関し、「重大な損害を避けるため緊急の必要があるとき」の要件の判断過程において、「処分が違法である蓋然性」及び「公共の福祉への影響の程度」の各要素をも考慮すべきであるとの指摘について、前者の要素につき、裁判所は一応考慮している、前者の要素につき、要件の性質が異なり一体的な規定とすることは技術的に困難ではないか、後者の要素につき、「処分の内容及び性質」を考慮する旨を規定した行政事件訴訟法 25 条 3 項の趣旨に照らして、一定程度その指向する方向性は具現化されているなどの指摘がなされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

B) 一定の利害関係を有する第三者の損害も「損害」に含まれる旨の明文の規定を設ける

必要があるとの指摘について、要件としては申立人本人の損害を判断の対象とせざるを得ず、第三者の損害は申立人本人の損害に引き直して考慮することができるか否かとの観点から検討するのが適切である、裁判例の傾向として、第三者の損害であることを理由に直ちに考慮の対象外としているものではない、行政事件訴訟法 25 条 3 項を根拠に第三者の損害も考慮することは可能である等の指摘がなされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

C) 処分の名あて人以外の者が処分の執行停止の申立てをした場合には、処分の名あて人に対し意見聴取を行うなどその手続への関与を保障する必要があるとの指摘について、処分の名あて人につき常に手続への関与を保障するとなると、審理に相応の時間を要することになり執行停止の手続の迅速性を害する、また手続保障が時間的に不可能な場合もある、任意の意見聴取等であれば現行法の下での運用と大差はない、現行法の下でも補助参加をすることは可能であるなどの指摘がなされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

D) 本案訴訟の適法な係属を申立ての要件とすべきではないとの指摘について、行政側がフォーマルな手段をとっている以上、訴訟というフォーマルな争い方を用いるべきである、本案訴訟の適法な係属を不要とする見解は、執行停止の判断において処分の適否に関する一定の判断が示されることを前提とするものであるところ、実務上は執行停止の判断において処分の適否につき本案と同レベルの判断が示されることは稀であって、実際論と整合しない等の指摘がなされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

E) 執行停止の申立てを受けた裁判所が、職権に基づき仮の執行停止の決定を行うことを可能とする制度を設けるべきであるとの指摘について、現在の実務においては、処分の執行日が迫っている場合にはできる限り執行日までの間に必要な審理を終えるよう体制を組んで対処している、手続がいたずらに複雑になる懸念があるなどの指摘がされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

## ( 2 ) 行政部会における議論の概要

しかし、行政部会では、A) 「重大」要件の緩和につき、報告書が指摘する上記の点については明示的に言及した裁判例は存在せず、そもそも外部から検証することができない、報告書が指摘する上記の点については国民の権利利益救済のためのより実効的な規定とするよう工夫していくべきであるとの指摘がされた。また、事後の金銭賠償が可能であることをもって「重大」な損害にあたらぬと判断する裁判例が見受けられるが(東京高決平成 18 年 1 月 19 日〔執停 41〕)、現実問題として後の金銭賠償で救済されることが空理空論にすぎず、少なくとも会社の経営に大きな影響が及ぶような事案においては将来の国家賠償による損害の回復可能性を考慮せずに「重大」な損害と判断されるようにすべきであるとの指摘もされた。

B) 一定の利害関係を有する第三者の損害の考慮につき、報告書が指摘する上記の点については行政事件訴訟法 25 条 3 項の「処分の内容及び性質」との文言を第三者の損害の

利益衡量の手掛かりとすることは分かりづらいとの指摘がされた。

また、 第三者の利益の考慮についての判断が厳格にすぎる裁判例が見受けられる（免許取消しの執行停止の申立てにおいて、介護を受ける母親の利益を適切に考慮しなかった裁判例として、東京高決平成 18 年 11 月 30 日）、申立人と同様の利益状況に置かれている者が複数いる事案（鉄道運賃認可をめぐる事案等）においては、関係者全体の不利益を合算して訴訟を提起することを認める集合訴訟を法制度化すべきであるとの指摘もされた。

C) 処分の名あて人の手続保障につき、処分の名あて人には執行停止決定の効力が及ぶ（行政事件訴訟法 32 条 2 項）以上、補助参加をすれば良いなどといった無責任な形ではなく、処分の名あて人の裁判を受ける権利を侵害しないようにするため告知の制度を設けるべきであるとの指摘がされた。

D) 本案訴訟の適法な係属を要件とはしないことにつき、執行停止の申立ても裁判所に対して行うフォーマルな方法である、当事者訴訟においては民事保全法に基づく仮の救済が許されると解されるところ、処分性の判断が紙一重の事案も少なくなく、抗告訴訟のみ本案訴訟の適法な係属を要件とすることに合理的な根拠は見いだせない、執行停止の申立ては、行政側に「再考」を促す機会となり、これにより争いが解決することも十分に想定されるところ、これにより事件が解決すれば、国民側は本案訴訟の提起に要する費用（印紙代、弁護士報酬等）、時間、労力等のコストを抑えることができるし、行政側もコストを低減でき、裁判所も全体としてみれば負担を軽減できることになるとの指摘がされた。

E) 仮の執行停止につき、報告書が指摘する上記の点についてはそのような運用は徹底されておらず、また実務の運用に任せるというのは無責任である、報告書が指摘する上記の点については制度として仮の執行停止を導入することは技術的に難しいことではないとの指摘がされた。

### ( 3 ) 結論

以上の議論を踏まえ、執行停止については、さらなる活用を図るべく、ユーザーの視点に立ち、「重大な損害」要件を単なる「損害」要件に緩和するとともに、本案適法係属要件を削除するなど、政府において直ちに改正に向けた検討をする必要がある。

## 5 . 仮の義務付けについて

**要旨** 仮の義務付けについては、必ずしも十分に活用がされていない現状に鑑み、ユーザーの視点に立ち、「償うことのできない損害」要件を「重大な損害」要件に緩和するとともに、本案適法係属要件を削除するなどの改正を直ちに行うべきである。

### ( 1 ) 検証研究会における議論の概要

報告書では、A) 「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要があ」との要件の緩和については、行政庁がまだ処分していない段階で、行政庁に対して直接処分を命じるものであること、少なくとも申請型では相応に認容例があり、処分の内容や性質を踏

まえた柔軟な解釈がされていること、「本案について理由があるとみえる」要件は、仮の救済の手續の暫定的な判断であるので要件の加重が制度的に必要であること等の指摘がされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

また、B)「本案について理由があるとみえる」ことと損害要件との総合的判断をすべきであるとの指摘については、仮の救済全般で統一的な結論にすべきとされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

そして、C)本案訴訟の適法な係属を要件としないようにすべきであるとの指摘については、仮の救済全般で統一的な結論にすべきとされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

## (2) 行政部会における議論の概要

しかし、行政部会では、A)「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要があ」との要件の緩和につき、この要件を厳格に絞るとこの点の審理だけで相当に時間がかかり緊急の必要に間に合わないこと、実務では特に第三者が提起する非申請型の仮の義務付けの活用がされていないこと、仮の救済を認めなかったが後で本案について理由があると判明した場合に、行政が無過失でも原告の損害を賠償・補償すべきであるが、かかる制度がない以上、行政権尊重を強調すべきではないこと等の理由から、この要件を緩和すべきとの指摘がされた。

裁判例では、この要件について、例えば、仮滞在許可の仮の義務付けを求めた事案につき、社会通念上金銭賠償による回復をもって甘受することもやむを得ない等の理由により、当該要件を欠くとして、申立てを却下するなど、要件が厳しく判断されている(東京地決平成18年10月20日)。

また、B)本案要件と損害要件との総合的判断、C)本案適法係属要件の削除の指摘については、執行停止と同様の議論がされた。

## (3) 結論

以上の議論を踏まえ、仮の義務付けについては、必ずしも十分に活用がされていない現状に鑑み、ユーザーの視点に立ち、「償うことのできない損害」要件を「重大な損害」要件に緩和するとともに、本案適法係属要件を削除するなど、政府において直ちに改正に向けた検討をする必要がある。

## 6. 仮の差止めについて

**要旨** 仮の差止めについては、必ずしも十分に活用がされていない現状に鑑み、ユーザーの視点に立ち、「償うことのできない損害」要件を「重大な損害」要件に緩和するとともに、本案適法係属要件を削除するなどの改正を直に行うべきである。

### (1) 検証研究会における議論の概要

報告書では、A)「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要があ」との要件の

緩和については、緊急の必要という要件との兼ね合いで、現実に生じ又は生じようとしている損害のみをみるとされているが、これは仮の救済制度の目的にかなっていない、行政庁がまだ処分していない段階での判断で、原告の請求を満足させる判断を示すものであるから、本要件を要求しているにすぎないなどの理由から、要件を緩和すべきではないという指摘がされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

また、B)「本案について理由があるとみえる」ことと損害要件との総合的判断をすべきであるとの指摘については、仮の救済全般で統一的な結論にすべきとされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

そして、C)本案訴訟の適法な係属を要件としないようにすべきであるとの指摘については、仮の救済全般で統一的な結論にすべきとされ、結論として、直ちに改正をする必要はないとされた。

## ( 2 ) 行政部会における議論の概要

しかし、行政部会では、A)「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要がある」との要件の緩和につき、制度目的にかなっていても、認容例が少なく十分に活用されておらず、特に処分の名宛人以外の第三者が申立てをする事案で常に却下されることになりかねないこと、差止訴訟は、処分されたら償うことができない損害が発生するとして訴えているので、仮の救済が認められなければ、裁判中に処分がなされてしまい、差止訴訟の実効性を欠くこと、差止訴訟、仮の差止めを画餅に陥らせないためには、違法かどうかの争点が判断に熟していれば、差止めと仮の差止めを認める方向で考えるべきこと、実際の裁判例で、要件が厳しく判断されすぎているケースがあること等の指摘がされた。

この要件について、例えば、(ア)タクシーの運賃等の許可処分の仮の差止めを求めた事案について、与える損害は営業上の経済的損害であって、新規参入事業者を含めた競争が行われることが想定されていた等の理由により、当該要件を欠くとして、申立てを却下している(札幌地決平成21年2月27日)。また、(イ)司法書士の3か月の業務停止処分の仮の差止めを求めた事案について、それによって司法書士生命を絶たれるわけではない、人の紹介により顧客を獲得してきたところそういった人間関係が直ちに途絶するとはにわかに認められない等の理由で、当該要件を欠くとして、申立てを却下している(東京地決平成22年4月12日)。さらに事例照会結果でも、介護保険法上の指定を受けた介護事業所が指定取消処分の仮の差止めを求めたが損害要件が厳し過ぎるために認められず、損害要件を緩和すべきとの意見が寄せられている(なお、この事案では訴訟係属中に、行政庁は処分の撤回に応じた)。申立人側代理人によれば、処分自体が回避できなかったため、処分公表による執行停止期間中(本案中)の風評被害はひどく、補助参加してくれた入所者ら50%以上が残ったものの、従業員は全員が辞める事態が繰り返され、入れ替わりが3回転に達し、従業員確保に大変な苦勞をするなど大きな損害を受けた。

また、B)本案要件と損害要件との総合的判断、C)本案適法係属要件の削除の指摘については、執行停止と同様の議論がされた。

### ( 3 ) 結論

以上の議論を踏まえ、仮の差止めについては、必ずしも十分に活用がされていない現状に鑑み、ユーザーの視点に立ち、「償うことのできない損害」要件を「重大な損害」要件に緩和するとともに、本案適法係属要件を削除するなど、政府において直ちに改正に向けた検討をする必要がある。

#### 7 - 1 . 原告適格について

**要旨** 現在の施行状況を見ると、9条による原告適格の制限及び10条1項による主張制限によって、違法行政の是正という行政訴訟本来の機能が減退している。かかる現状に鑑み、9条1項を改正して原告適格を拡大し、また、10条1項を削除する改正を直ちに行うべきである。

#### ( 1 ) 検証研究会における議論の概要

報告書では、A)原告適格に関する司法判断を簡略化及び明確化した上で、原告適格を拡大すべきであるとの指摘について、法律上保護された利益説をとる以上、個別の法律によって保護された者以外に原告適格を認めることはできないこと、いかなる者に行政処分を争う法的資格を与えるかという原告適格の性質上、基準は必要であり、現在の行政事件訴訟法第9条以上に明確な基準を設けることは困難であるということ、原告適格を拡大すると、第三者の利益を踏まえた行政処分をする必要が出てくるため実体法の解釈そのものが変わるようになること等の指摘がされ、結論として直ちに改正をする必要がないとされた。

また、B)原告適格を拡大しながらも、行政事件訴訟法第10条第1項による違法理由の主張制限が厳格に行われ、棄却判決がされるとすれば、問題があり、同項を廃止すべきとの指摘については、抗告訴訟は主観訴訟であることから何らかの主張制限に関する規定が必要であること、もっぱら他の者の利益等を保護するという観点から定められたにすぎない処分要件を理由に取消しを求めることはできないが、原告らの権利利益の保護という観点とも関連する側面があるようなものについては取消理由として主張することは妨げられないと解釈すれば足り、裁判例の傾向もそのようになっており問題はないのではないかと指摘がされ、直ちに改正の必要がないとされた。

#### ( 2 ) 行政部会における議論の概要

しかし、行政部会では、A)原告適格につき、- 1現状では、原告適格の論議によって徒に時間が経過し、提訴時と大きく状況が変わってしまうことが多々あり、行政訴訟がその役割を十分に果たしていないため、原告適格については主観訴訟性を弱めるべきであること、- 2複数の原告が存在する場合、原告らのいずれかに原告適格が認められるのであれば、それ以上原告適格の有無についての論議をすべきではなく、速やかに本案審理に入れるようにすべきであること、- 3何が個別的利益として保護されているのかという客観的な基準が存在せず、原告適格の有無が個々の裁判官の主観的な判断に委ねられてし

まっていること、 - 4 下位法令によって原告適格が認められることを回避しようとして、下位法令を整備しないで、通達等に対応するという事態が生じる懸念があること、偶然に存在する下位法令が上位法の解釈を左右する結果は相当ではなく、上位法である行政事件訴訟法において明確な基準を設けるべきであり、また一定の解釈基準を設けることは十分に可能であること、原告適格を拡大すれば第三者の利益を考慮しなくてはならなくなるとの点は、そもそも原告適格の拡大とは無関係に第三者の利益をも考慮すべきであること等の指摘がされた。

現状では、公益と私益との中間にある集团的・拡散的利益については保護されず、これらの利益の保護を求めて裁判をしても、原告適格が認められないとして訴えを却下されるという裁判例が多く存在する。実際、サテライト大阪最高裁判決（最一小判平成 21 年 10 月 15 日・民集 63 巻 8 号 1711 頁）では、場外車券場設置許可に関し、場外車券場周辺の住民の生活環境上の利益（交通・風紀・教育環境等の悪化）について原告適格が否定されている。事例照会結果でも、労災保険上の療養の費用の給付について受任者払いの取扱い承認を受けていた柔道整復師が、訴外患者の申請額を下回る違法な支給決定を争う原告適格が認められなかったという報告があった。また、国定公園内における地方自治体による一般廃棄物処理施設を巡る設置許可の差止訴訟の事案で、本案ではある程度勝訴が見込めると考えるものの、地元住民の原告適格が認められず却下される可能性が高いこと及び訴え提起手数料が高額になること等から、およそ 70 名の原告候補者を 9 名に絞って提訴した。2013 年 8 月 20 日に出された判決では、原告適格について触れることなく、差止訴訟の重大な損害要件を欠くとして却下されたが、現在の判例の考え方では原告適格も否定されるものと考えられる。

なお、原告適格の拡大に関し、報告書では、日本の原告適格の範囲と近いドイツの法制度に存在する団体訴訟制度を導入することも検討してはどうかとの指摘がなされているところ、同制度に関する行政部会の見解は後述する。

また、B) 主張制限については、違法行政を是正するという行政訴訟の機能に照らして考えれば広く主張を認めるべきであり、主張制限はむしろ行政訴訟の機能を減殺することになること、実務上は、原告側の多大な労力によって主張制限を排斥することに成功しているにすぎず、裁判例の傾向という結果のみから問題がないとの結論を出すことは相当ではないこと、解釈に争いのある規定は、立法論で整理すべきであるとの指摘がなされた。

### ( 3 ) 結論

以上の議論を踏まえ、原告適格及び主張制限が、原告にとって過大な負担を強いるものであり、かつ、これにより行政訴訟の機能が減退している現状に鑑み、ユーザーの視点に立ち、9 条 1 項の「法律上の利益」を「法律上保護に値する利益」に改め、9 条 2 項を削除することで原告適格をさらに拡大するとともに、行政事件訴訟法 10 条 1 項を削除する方向で政府において直ちに改正に向けた検討をする必要がある。

## 7 - 2 . 団体訴訟について

**要旨** 主観訴訟が機能しない環境や文化財保護分野などにおける違法行政を効果的に是正するため、EU やアジア諸国でも導入されている団体訴訟制度をわが国でも導入すべく、制度導入に向けた検討を直ちに行うべきである。

### ( 1 ) 検証研究会における議論の概要

報告書では、行政訴訟が主観訴訟である限りは限界があるとの認識に立ち、環境・文化財保護・消費者保護等の分野について、団体訴訟制度を創設することが想定され得るとして、団体訴訟制度の意義を認める旨の指摘がなされた。もっとも、報告書では、団体訴訟を客観訴訟として捉えて新たな制度を創設すると考えるか、又は、一定の適格団体について特別な当事者適格を認めることにして主観訴訟の枠内の制度と考えるかという点等について検討が必要であるとの指摘がなされた。

また、報告書では、いかなる法分野において団体訴訟を導入するか、行政不服申立てにおける適格を団体に付与することも検討する必要があるとの指摘もなされた。

### ( 2 ) 行政部会における議論の概要

行政部会では、原告適格について狭く解釈されることで放置されてしまっている違法行政を是正する手段として、団体訴訟制度が有用であるとの指摘がなされた。消費者保護団体、環境保護団体や文化財保護団体が、周辺環境や文化財の保護を求めて提起した訴訟は、前述したサテライト大阪最高裁判決以外にも、そのほとんどが原告適格を否定され、訴えが却下されている<sup>1</sup>。こうした現状に鑑みれば、団体訴訟を導入して、違法行政を是正する必要性は高い。

また、諸外国においては既に団体訴訟制度を導入しているところも多く、たとえば EU は、2004 年には EU 加盟国に対し、一定の環境損害について、市民及び環境団体に訴権を認めることなどを内容とする「EC 指令」を出している。我が国と比較的近い法制度を持つドイツにおいては、1979 年に州レベルで初の団体訴訟制度が導入された後、2002 年には連

<sup>1</sup> 静岡県指定遺跡を研究対象としている学術研究者が、当該史跡の指定解除処分の取消しを求めた伊場遺跡訴訟（最判平成元年 6 月 20 日 判例時報 1334 号 201 頁）において、当該研究者の原告適格が否定されている。

環境保護団体が、一般有料自動車専用道路等の新設工事等に関する事業認定の取消しを求めた圏央道訴訟（東京高判平成 24 年 7 月 19 日）において、当該環境保護団体の原告適格が否定されている。

環境保護団体や自然保護活動を行っている個人が、ゴルフ場の開発工事の開発許可処分の取消しを求めた訴訟（福岡高裁宮崎支部判決平成 14 年 3 月 19 日 裁判所ホームページ）において、当該環境保護団体や個人の原告適格が否定されている。

主婦連合会や一般の消費者が、ジュースの表示に関する公正競争規約の認定に不服申立てをした主婦連ジュース事件（最判昭和 53 年 3 月 14 日 民集 32 卷 2 号 211 頁）において、主婦連合会や一般の消費者について原告適格が否定されている。

邦レベルでの団体訴訟制度が導入されている<sup>2</sup>。加えて、アジアでも、台湾・タイ・インド・スリランカ等において消費者団体訴訟が導入されているほか、台湾では大気汚染や廃棄物処理など 7 つの環境分野の法律において、環境保護団体が訴訟を提起できる団体訴訟制度が導入されている。なお、アメリカには、独立の団体訴訟制度というものは存在しないが、環境団体にも出訴資格が認められているため、環境保護団体等が訴訟を提起することが可能となっている。

わが国において団体訴訟制度が導入されれば、これまでは原告適格が認められなかった類型（環境保護団体による開発行為に対する行政訴訟や、文化財の研究者団体による文化財の取り壊し等に対する訴訟など）が可能となる。また、団体訴訟制度によれば原告適格に関する長期間の審理を行うことなく本案に入ることができるため、より早期の判断による環境・文化財等の保護が可能となるとともに（請求棄却となれば、早期に行政の適法性が確認されることにもなる）、司法資源の浪費を抑えることもできる。

もっとも、当事者適格を認める団体の要件を厳格に定めることや、一定の適格団体のみに当事者適格を認めるべきとの報告書の指摘について、行政部会では、団体の当事者適格を巡る本案とは無関係な議論がなされ、無用な時間と労力を費やすことにもなりかねないとの指摘がなされ、アドホックに結成された団体にも広く当事者適格を認めるべきとの意見も出された。

### (3) 結論

報告書でも、民間公益活動を行う団体に訴権を付与する団体訴訟制度の導入に賛同する意見が多かったが、以上の議論を踏まえ、違法行政を是正する手段としての団体訴訟制度の有用性に鑑み、ユーザーの視点に立ち、政府において直ちに制度導入に向けた検討をする必要がある。

## 8. 裁量に関する司法審査について

**要旨** 現在の裁判所による裁量審査は十分であるとは言えず、ユーザーの立場からは、裁量審査における予測可能性の確保、および裁量審査の充実が図られることが強く求められる。そこで、事実誤認、比例原則違反、他事考慮などの裁量審査基準を例示して明確化するなど改正を行うべきである。

### (1) 検証研究会における議論の概要

報告書では、A) 裁量審査の手法を明確化し、これまで学説等で認められた裁量審査の方法（例えば、事実誤認、比例原則違反、他事考慮、費用便益分析など）を行政事件訴訟法第 30 条に例示的に列挙すべきとの指摘に対して、審査手法の列挙のみでは、どの処分に

<sup>2</sup> なお、ドイツでは年間 20～30 件ほどの団体訴訟が提起されており（1997 年～1999 年の 3 年間で合計 67 件）、原告である環境保護団体が勝訴した割合は、そのうち 28.4% である。

においてどの判断手法を使用すべきか明確にならず、例示列挙されなかった審査手法等につき、条文の意味を探求する必要が生じ、解釈・運用への影響が懸念されること、明文化に当たっては、裁量法理の本質についての議論が必要となり、意見の一致を見られないと思われること、裁量統制に関する法理もなお進化の過程にあるとの指摘があり、結論として、直ちに改正をする必要がないとされた。

## (2) 行政部会における議論の概要

しかしながら、行政部会では、A) まずは、国民に対し、どのような手法が存在しているのかを明らかにする必要があり、その意味では、裁量審査の手法を列挙することの意味は大きく、例示列挙の場合、例示されなかった事項との対比で、条文の意味の探求が必要になることは、裁量処分に限定された問題ではなく、また、条文化に当たり、今後も議論を深めていくべき必要があることや、理論的な進化が予想されることは、条文化の妨げになるものではなく、むしろ、条文化・明文化することにより、議論の深化が期待される等の指摘がされた。

また、B) 現在の行政事件訴訟法 30 条の文言は、審査基準を何も明示しておらず、行政庁に、広い「裁量」を認めるかのような印象を与える。しかしながら、違法な行政活動の是正、国民の権利・利益救済という観点からは、裁量処分は、緻密な司法審査によって統制されるべきであり、それを明らかにするためにも、どのような審査手法があるのかを条文に明記すべきである。平成 16 年に行政訴訟検討会が検討事項を取りまとめた際も、改正案の例示として比例原則や合理性の基準、相応しい分野については、費用便益分析などの客観的科学的な基準で審査すべきことなどが挙げられていた(平成 15 年 7 月 4 日・第 19 回会合の配布資料 1)。

裁判例を見てみると、審査手法が明らかになっていないことも一つの要因となり、その結果、司法審査が十分に行われていないと思われる例もある。すなわち、杜撰な行政決定がなされているにもかかわらず、裁判所において、裁量の範囲内であると判断され、その後、上級審において判断が覆された裁判例がしばしば見受けられる。

たとえば、林試の森事件判決<sup>3</sup>では、公園の近くに公務員宿舎の跡地があるにもかかわらず、私人の住宅地を公園用地とする都市計画が違法になり得ると判断されたが、原審である東京高等裁判所は、「行政庁の広範な裁量にゆだねられている」として適法と判断していた<sup>4</sup>。

また、伊東市都市計画道路事件では、東京高裁が不合理な現状の認識および将来の見通しに依拠してされた都市計画決定が都市計画法に反して違法であると判断したものの<sup>5</sup>、原審<sup>6</sup>では、政策判断が行政庁に与えられた裁量を超えて著しく不合理なものであったという

<sup>3</sup> 最判平成 18 年 9 月 4 日判例時報 1948 号 26 頁。

<sup>4</sup> 東京高判平成 15 年 9 月 11 日判例時報 1845 号 54 頁。

<sup>5</sup> 東京高判平成 17 年 10 月 20 日判時 1914 号 43 頁。

<sup>6</sup> 静岡地裁平成 15 年 11 月 27 日判例地方自治 272 号 90 頁。

ことはできないとして、適法だと判断されていた。

さらに、裁量処分の司法審査において、処分を基礎付ける重要な事実や判断要素が、係属裁判所(もしくは審級)により、その位置付けや評価が異なることがあり、そのため、裁判所の判断が分かれる裁判例もある。例えば、小田急高架線訴訟<sup>7</sup>などはその例であろう<sup>8</sup>。

最近の例としては、タクシー会社に対する3倍も期間が長い加重処分につき、大阪高裁は、裁量濫用として違法と判断したものの<sup>9</sup>、東京高裁は、行政裁量の範囲内であるとして適法と判断された裁判例<sup>10</sup>などがある。

また、事例照会結果でも、2件の総合設計許可取消訴訟について、行政の裁量を幅広く捉えられたため、要綱の規定に形式的に違反していると常識的に判断されるものまで適法とされ、マスタープラン違反に関しても常識はずれの判断がなされたとの報告があった。

上記 および のような裁判実務は、訴訟を提起しようとする原告側からすると裁判での争点となる審査基準等の予想を立てることが困難となり、予測可能性を奪うため、訴訟提起をためらわせる要因となる。

現に、行政訴訟を扱っている実務家からも、原告側は、“雲を掴むような立証を迫られる”ことがあり、行政裁量に対する司法審査の枠組みを定めるべきであるとの意見も上がっている。

したがって、裁量審査の手法を何らかの形で明示することにより、双方の主張の中で、争点となる事実や判断要素の位置付けが明確になれば、現在より、裁量審査における予測可能性を確保することに繋がるのではないかと考えられる。

このような点で、日本弁護士連合会の行政事件訴訟法第二次改正案(2012年6月15日)30条は、現在までの学説等で認められた裁量審査の方法を明示しており、改正の方向の一つのモデルとなり得るであろう。

C) なお、検証報告書は触れていないが、裁量審査に関する司法審査については、行政決定に係わる多くの資料は行政側が保有していること等から、裁量の逸脱・濫用がないことにつき、行政側が主張・立証責任を負うべきことを明らかにしておくことも重要である(上記第二次改正案30条参照)との指摘もあった。

### (3) 結論

以上の議論を踏まえ、裁量審査を充実させるべく、ユーザーの視点に立ち、行政事件訴訟法30条に事実誤認、比例原則違反、他事考慮などの裁量審査基準を例示する方向で政府において直ちに改正に向けた検討をする必要がある。なお、裁判所による裁量審査を充実させるためには、個別法における行政裁量の規律密度を高める必要がある。

<sup>7</sup> 東京地裁平成13年10月3日判時1764号3頁。

<sup>8</sup> 最判平成18年11月2日判時1953号3頁。

<sup>9</sup> 大阪高判平成25年4月18日。

<sup>10</sup> 東京高判平成24年7月11日。

## 9 - 1 . 被告適格について

**要旨** 被告適格については，ユーザーにとってより使いやすい制度とするための工夫の余地があると考えられる。そこで政府において，改正の要否につき改めて検討すべきである。

### (1) 検証研究会における議論の概要

報告書では，平成 16 年改正により被告特定のための原告負担が軽減されており，特に問題が生じていないものとされた。

### (2) 行政部会における議論の概要

しかし，行政部会では，A) 都道府県知事の処分の取消訴訟においては，被告適格を有するのは都道府県であり，知事はその代表者であるが，さらに知事を処分庁として表示する。しかし，行政機関を代表者と表示する例外があるのでユーザーが混乱するとの指摘があった。例えば，都道府県公安委員会の行った運転免許取消処分取消訴訟では，被告は都道府県であるが，代表者は知事ではなく，公安委員会である（警察法 80 条など）。しかも，放置違反金賦課処分取消訴訟で，さらに，徴収された金員の利子付き返還と損害賠償を求めると，代表者は知事となる。そして，訴状の送達は，県知事と公安委員会の双方となるので，副本を 2 通用意しなければならず，被告代理人は両方から出てくるため，審理も複雑になる。この例の場合，都道府県を被告とすれば，代表者が県知事か公安委員会かは内部の問題にすべきだとの指摘がされた。

また，B) 被告適格の誤りが「重大な過失」であれば権利救済が受けられなくなる（行政事件訴訟法 15 条）ところ，報告書の例は辛うじて重過失なしとして救済した例であるが，そもそも，行政機関の中でいずれが被告かは重大な問題ではなく，官庁間の協力で解決するのであるから，被告の特定を原告の責任として，「重大な過失」で誤れば訴訟を門前払いにするのではなく，たとえ原告が間違えても，適切な行政機関を被告とする移送制度を置くべきであり，また，抗告訴訟と民事訴訟などの訴えの変更に際しても，被告の変更は随意とすべきであるとの指摘がされた。

### (3) 結論

以上の議論を踏まえ，被告適格についても，ユーザーの観点からなお改善可能な改革課題がありうるから，政府において直ちに改正の要否を改めて検討する必要がある。

## 9 - 2 . 管轄について

**要旨** 管轄については，特に地方で登録する弁護士から拡大を求める切実な声があり，行政訴訟分野の司法アクセスを向上させるべく，原告住所地に管轄を拡大するとともに，裁判所支部にも管轄を認める等の改正をする必要がある。

### (1) 検証研究会における議論の概要

報告書では、A) 抗告訴訟につき原告住所地に管轄を拡大すべきであるとの指摘について、専門性の観点から行政事件の集中を図る必要があること、被告側の応訴負担も考慮すべきこと、下級行政機関の所在地に管轄が認められるため必要性が高くないこと、電話会議システムの利用が可能であること等の指摘がされ、結論として直ちに改正をする必要がないとされた。

また、B) 高等裁判所支部所在地の地裁、地方裁判所支部に管轄を拡大すべきであるとの指摘について、支部の設置は最高裁判所が規則で定めるものであり、技術的に困難であること、支部における裁判所の専門性確保が困難であることの指摘がされ、結論として直ちに改正をする必要がないとされた。

また、C) 当事者訴訟にも特定管轄裁判所の制度を設けるべきとの指摘について、当事者訴訟は非権力的な作用に係る訴訟であること、当事者訴訟には様々なものがあること、適切な実例がないと議論しにくいこと、民事訴訟法の移送の規定を使えばよいことの指摘がされ、結論として直ちに改正をする必要がないとされた。

## ( 2 ) 行政部会における議論の概要

しかし、行政部会では、A) 原告住所地への管轄拡大につき、全国の地方裁判所に行政事件・国家賠償請求事件が係属しており、特定管轄裁判所や東京地裁に集中させる必要は乏しく、係属させることで裁判所の専門性を高めることがむしろ必要であること、被告の応訴負担は、税金によるため国民全体に分散させうる上、被告が国の場合、国は全国に出先機関を持っており負担は重くないのに対し、原告の負担は個人の負担であり、訴訟遂行を断念させるほどに重いこと(例えば、沖縄の国民が大臣の処分を争う場合、福岡地裁、東京地裁が管轄となる)、事案の処理に当たった下級行政機関の所在地などに管轄が認められる(行政事件訴訟法 12 条 3 項)が、単なる書類経由ではなく実質的に関与した下級行政機関に当たるかどうかは裁判の最初の争点になり(最判平成 13 年 2 月 27 日民集 55 巻 1 号 149 頁)、それだけで無用な時間がかかるが、ユーザーにそのような負担を掛けない制度が望ましいこと、電話会議は弁論準備手続であり、一方当事者が出廷した場合に限られ(民事訴訟法 170 条 3 項)、第一回期日と結審期日は弁論準備手続ではないため電話会議の適用がなく、原告にとって負担が大きいことの指摘があった。

また、事例照会結果においても、合議体を構成できる山口地裁下関支部管内の事件でありながら、本庁に提訴せざるを得なかったとの具体例が挙げられ、「支部で行政事件訴訟ができないのは不条理です。絶対改正していただきたい。大変困っている」との報告があった。

また、B) 高等裁判所支部所在地の地裁、地方裁判所支部への管轄拡大につき、裁判所を利用するのは裁判を受ける権利を保障された国民であり、ユーザーの観点から、最高裁の規則や裁判官会議の運用を変えればよいこと、支部において裁判官の専門性を確保することが困難だとすれば、国家賠償請求事件は地裁支部の管轄であり、行政事件の控訴審を高裁支部が管轄する現行制度を説明できないこと等の指摘があった。

また、C) 当事者訴訟への特定管轄裁判所制度の拡大につき、当事者訴訟は抗告訴訟と紙一重の場合も少なくなく、また、非権力的作用であることや様々な当事者訴訟があることは、ユーザーの観点からより使い勝手の良い行政訴訟制度を考える上で、改革を否定する理由とならないこと、適切な事例としては、例えばインターネットによる医薬品販売禁止を違憲として販売できる地位確認訴訟を提起する場合と、禁止規定に違反して販売を開始し、薬局の許可を取り消されて取消訴訟を提起したり、取消処分がされそうなときに差止訴訟を提起する場合との対比が考えられるが、管轄の点で両者を大きく区別する合理性はないこと、移送が常に認められるとは限らず、ユーザーである国民に負担を掛けさせるべきでないこと等の指摘があった。

### ( 3 ) 結論

以上の議論を踏まえ、管轄についても、ユーザーの視点に立ち、原告住所地に管轄を拡大するとともに、裁判所支部にも管轄を認める方向で政府において直ちに改正に向けた検討をする必要がある。

## 9 - 3 . 出訴期間について

**要旨** 出訴期間については、ユーザーにとってより使いやすい制度とするための工夫の余地があると考えられる。そこで政府において、改正の要否につき改めて検討すべきである。

### ( 1 ) 検証研究会における議論の概要

報告書では、A) 出訴期間を廃止してはどうかという指摘につき、法律関係の安定という行政法の根幹的な考えを変えることになる、大陸法諸国との比較では6か月でも長い、正当な理由があれば出訴期間を徒過しても救済されるところ柔軟に運用されているとの指摘があり、改正の必要はないとされた。

### ( 2 ) 行政部会における議論の概要

しかし、行政部会では、A) 出訴期間の廃止論につき、二面関係では法律関係の安定に問題は生じないこと、例えば処分が否かが不明なため提訴が遅れた場合や、処分が変更される都度訴えの変更をしなかったといった場合には、6か月でも長いとは言えないこと、正当な理由の緩和的解釈で救済されるかどうかは、裁判官次第であり、法的安定性も当事者の予測可能性もないこと等の指摘がされた。

### ( 3 ) 結論

以上の議論を踏まえ、出訴期間についても、ユーザーの観点からなお改善可能な改革課題がありうるから、政府において直ちに改正の要否を改めて検討する必要がある。

## 9 - 4 . 釈明処分の特則について

**要旨** 釈明処分の特則については、ユーザーにとってより使いやすい制度とするための工

夫の余地があると考えられる。そこで政府において、改正の要否につき改めて検討すべきである。

**( 1 ) 検証研究会における議論の概要**

報告書では、実施例は少ないものの、特に大きな問題の指摘はなかったとされた。

**( 2 ) 行政部会における議論の概要**

しかし、行政部会では、この制度を活用してほしいと何度も上申し、督促しても、無視されることが多いとの指摘があった。

**( 3 ) 結論**

釈明処分の特則についても、ユーザーの観点からなお改善可能な改革課題がありうるから、政府において運用状況を調査し、改正の要否を改めて検討する必要がある。

**9 - 5 . 教示**

**要旨** 教示については、ユーザーにとってより使いやすい制度とするための工夫の余地があると考えられる。そこで政府において、改正の要否につき改めて検討すべきである。

**( 1 ) 検証研究会における議論の概要**

報告書では、A) 例えば周辺住民等が建築確認の取消訴訟を提起した場合に、建築確認の変更がされる都度、審査請求をし直す必要はないようにすべきとの指摘につき、不服申立前置制度に帰着する問題であること、審査請求をしても結論が変わらない場合には「正当な理由」ありとして訴訟を適法に維持できると考えられること、変更が大きな場合等には改めて審査請求をさせるべきこと、結局、個別の判断に委ねるほかないことの指摘がされ、結論として、改正の必要はないとされた。

**( 2 ) 行政部会における議論の概要**

しかし、行政部会では、A) 処分が変更される場合には、すでに行政庁側の意思は示されているのであり、その都度、被処分者に審査請求の負担を課す理由はなく、不服申立前置が必要だとしても、最初の処分だけに限定すべきであること、正当な理由の有無や変更の大小は判決時にしか分からないため、個別の判断によると、結局、審査請求を強いることになり、ユーザーにとって負担であること等の指摘がされた。

また、B) 教示が誤っていた場合の効果につき、行政不服審査法と同様の規定を置いてはどうかとの指摘もあった。

**( 3 ) 結論**

以上の議論を踏まえ、教示についても、ユーザーの観点からなお改善可能な改革課題がありうるから、政府において直ちに改正の要否を改めて検討する必要がある。

**第 2 行政訴訟制度に関するその他の諸課題**

報告書では取り上げていないが、次の課題につき、立法・改正作業の要否を政府において直ちに検討すべきである。

### 1．訴え提起手数料の合理化

行政訴訟においては一般に勝訴率が低く、行政との継続的関係の棄損を懸念して提訴を躊躇する当事者も存在する中で、訴え提起手数料の負担を理由に、訴訟提起自体を断念する案件が少なくない。わが国の行政訴訟件数が諸外国と比較して圧倒的に少ない理由の一つが、高額な訴え提起手数料であると考えられる（例えば台湾では行政訴訟を無料化したところ、訴訟が急増したとの報告がある）。

しかし、司法アクセスの不備は国民の裁判を受ける権利の侵害に他ならず、本来、裁判で是正されるべき違法な行政が裁判コストを理由に放置されることは許されない。

また、事例照会結果でも、保育所の統廃合にかかる根拠条例の制定の差止訴訟で、訴訟費用を減額する目的で人数を絞らざるを得ず、また、地元圧力に耐えられないおそれもあり対応に苦慮したとの報告があった。また、国定公園内における地方自治体による一般廃棄物処理施設を巡る設置許可の差止訴訟の事案で、訴訟費用を減額するために、およそ70名の原告候補者を、9名に絞って提訴せざるを得なかったとの報告があった。

そこで、行政訴訟制度が有する行政の適法性確保機能に鑑み、訴え提起手数料の合理化につき、政府において直ちに検討すべきである。

### 2．和解手続の創設

行政訴訟では基本的に訴訟物が違法性となるため、和解に馴染まないとされ、正面から和解手続がされることはない。しかし、行政訴訟でも事案によっては和解による柔軟な解決が適切な場合もありうる。

そこで、行政訴訟をより使いやすくするために、行政訴訟でも和解が可能であることを正面から認め、和解手続を創設することにつき、政府において直ちに検討すべきである。

### 3．行政不服審査法の改正

行政不服審査制度は行政訴訟制度と並ぶ重要な行政上の救済制度であるところ、現在、平成26年度の通常国会提出に向けて、総務省において立法化作業が進められているが、ユーザーたる国民にとってより充実した救済制度に改革する必要がある。

そのためには少なくとも、行政不服審査会等及び審理員の制度により客観性・公正性を高め、義務付け・差止め裁決の導入により柔軟な救済を可能とすること等を改革の柱とすべきである。また、重要で抜本的な制度改革となることから、積み残された諸課題を含め、施行数年後に見直しを行うこととすべきである。

### 4．租税争訟手続の改善

わが国の納税者の権利利益の保護・救済制度は、諸外国に照らして立ち遅れている。そこで、納税者の権利を保障し、租税にかかる権利救済制度の拡充のために、租税法において、納税者に保障されるべき権利利益の内容を具体的に明らかにすること、国税不服審判所その他の不服審査機関を課税庁から独立させること、租税訴訟につき、裁判所に

租税専門部の設置，税務行政庁から裁判所調査官への出向禁止等を行うこと等について改革を検討する必要がある。

#### 5．行政訴訟・国家賠償請求訴訟への裁判員制度の導入

刑事訴訟における裁判員制度については一定の成果が挙げられているところ，他にも国民参加に相応しい訴訟分野として，行政訴訟，国家賠償請求訴訟が考えられる。

事例照会結果でも，裁量判断の部分に関しては，実は裁判官には常識的判断ができにくく，どうしても行政寄りになるから，一般市民の意見が反映される裁判員制度を導入すべきとの意見もあった。

かねて訴訟を担当する多くの弁護士からは，裁判所が行政寄りの判断をする傾向があるとの指摘があり，現在の1割程度の勝訴率に鑑みても，これらの訴訟にも国民参加を認め，裁判員制度あるいはこれに類する制度を導入することの要否，導入する場合の制度の在り方につき，政府において時間をかけて検討を行うべきである。

#### 6．公金検査請求（納税者）訴訟制度の導入

国レベルの無駄遣いをなくすために，一定の国レベルの公金の支出に関し，国民が会計検査院に検査請求を行い，さらに不服がある場合には裁判所に提訴してチェックできる制度である公金検査請求訴訟は，かねて日本弁護士連合会が制度導入を訴えてきたところである。

国レベルの税金の無駄遣いは間違いなく存在しており，国民にこれを是正する法的手段を与える制度導入の要否は検討されるべきであるが，行政部会では，世界に類を見ない制度であること，対象を広げすぎると政争の具とされるおそれがあるとの指摘もされた。

そこで，かかる制度を導入することの要否，導入する場合の制度の在り方につき，政府において時間をかけて検討を行うべきである。

#### 7．行政手続法の改正

行政訴訟制度に係る改革課題として，行政手続法の充実があるが，少なくとも行政調査，行政契約，公共事業手続に関し，行政手続法に一般的規律を定めることの要否について，政府において時間をかけて検討を行うべきである。

#### 8．恒常的改革機関の設置

行政訴訟制度は司法制度を通じた最終チェック手段にすぎず，本来的には行政法自体が国民のための法律として立案され，運用され，必要に応じて改善される必要がある。

そこで，行政法制度とその運用を不断にチェックして，行政裁量に対する個別法の規律密度を高めるなど，国民の目線から改革提言を行う恒常的改革機関（学識経験者，在野法曹，行政官僚等で構成する）を，内閣府に設置することの要否について，政府において時間をかけて検討を行うべきである。

# 参考資料

(参考資料1) 民事司法を利用しやすくする懇談会 名簿

(参考資料2) 民事司法を利用しやすくする懇談会 部会一覧

(参考資料3) 民事司法を利用しやすくする懇談会 設立趣意

(参考資料4) 民事司法を利用しやすくする懇談会 運営についての申し合わせ

(参考資料5) 民事司法を利用しやすくする懇談会 日程表



## 民事司法を利用しやすくする懇談会（略称：民事司法懇）名簿

### 【委員】

#### 1 経済団体

- (1) 日本経済団体連合会 阿部泰久（経済基盤本部本部長）
- (2) 経済同友会 富山和彦（副代表幹事・改革推進プラットフォーム事務局長）  
早川 洋（企業経営委員会副委員長）
- (3) 日本商工会議所 大山忠一（東京商工会議所経済法規委員会共同委員長）

#### 2 労働団体

- 日本労働組合総連合会 南雲弘行（前事務局長）  
新谷信幸（総合労働局長）

#### 3 消費者団体

- (1) 全国消費者団体連絡会 河野康子（事務局長）
- (2) 主婦連合会 山根香織（会長）
- (3) 全国消費生活相談員協会 丹野美絵子（前理事長） <2013年1月24日～6月28日>  
吉川萬里子（理事長） <2013年6月29日～>
- (4) 消費者機構日本 磯辺浩一（専務理事）

#### 4 学識経験者

- (1) 民事訴訟法学者 伊藤 眞（東京大学名誉教授）  
高橋宏志（中央大学法科大学院教授）  
三木浩一（慶應義塾大学法科大学院教授）  
山本和彦（一橋大学大学院法学研究科教授）
- (2) 民法学者 潮見佳男（京都大学法科大学院教授）  
山野目章夫（早稲田大学法科大学院教授）  
棚村政行（早稲田大学法科大学院教授）
- (3) 商法学者 北村雅史（京都大学大学院法学研究科教授）
- (4) 行政法学者 阿部泰隆（神戸大学名誉教授）  
大久保規子（大阪大学大学院法学研究科教授）  
北村和生（立命館大学法科大学院教授）  
古城 誠（上智大学法学部教授）  
中川丈久（神戸大学大学院法学研究科教授）
- (5) 法社会学者 片山善博（慶應義塾大学法学部教授）  
ダニエル・h・フット（東京大学大学院教授）  
佐藤岩夫（東京大学社会科学研究所教授）
- (6) 憲法学者 土井真一（京都大学大学院法学研究科教授）
- (7) マスコミ関係者 土屋美明（共同通信社編集委員兼客員論説委員）  
安岡崇志（元日本経済新聞社論説委員・法テラス理事）

- 5 日本弁護士連合会
- 本林 徹 (元会長)  
市丸信敏 (前副会長) <2013年1月24日~6月28日>  
安井信久 (副会長) <2013年6月29日~>  
中本和洋 (民事司法改革推進本部本部長代行)  
斎藤義房 (民事司法改革推進本部副本部長)  
藪野恒明 (民事司法改革推進本部副本部長)

【幹事】

- 1 マスコミ関係者
- 渋谷高弘 (日本経済新聞社編集局法務報道部編集委員)

議長 議長代行

2013年10月30日現在

民事司法を利用しやすくする懇談会 ( 略称 : 民事司法懇 )  
部会一覧

< 五十音順 >

民事・家事・商事部会

- 部会長 高橋宏志 ( 中央大学法科大学院教授 )  
部会員 北村雅史 ( 京都大学大学院法学研究科教授 )  
棚村政行 ( 早稲田大学法科大学院教授 )  
富山和彦 ( 経済同友会副代表幹事・改革推進プラットフォーム事務局長 )  
中本和洋 ( 日本弁護士連合会民事司法改革推進本部本部長代行 )  
三木浩一 ( 慶應義塾大学法科大学院教授 )  
山野目章夫 ( 早稲田大学法科大学院教授 )  
藪野恒明 ( 日本弁護士連合会民事司法改革推進本部副本部長 )  
山本和彦 ( 一橋大学大学院法学研究科教授 )  
幹事 渋谷高弘 ( 日本経済新聞社編集局法務報道部編集委員 )

行政部会

- 部会長 古城 誠 ( 上智大学法学部教授 )  
部会員 阿部泰久 ( 日本経済団体連合会経済基盤本部本部長 )  
北村和生 ( 立命館大学法科大学院教授 )  
安井信久 ( 日本弁護士連合会副会長 )  
山本和彦 ( 一橋大学大学院法学研究科教授 )

労働部会

- 部会長 山本和彦 ( 一橋大学大学院法学研究科教授 )  
部会員 阿部泰久 ( 日本経済団体連合会経済基盤本部本部長 )  
佐藤岩夫 ( 東京大学社会科学研究所教授 )  
新谷信幸 ( 日本労働組合総連合会総合労働局長 )  
中本和洋 ( 日本弁護士連合会民事司法改革推進本部本部長代行 )  
三木浩一 ( 慶應義塾大学法科大学院教授 )

消費者部会

- 部会長 山根香織 ( 主婦連合会会長 )  
部会員 磯辺浩一 ( 消費者機構日本専務理事 )  
河野康子 ( 全国消費者団体連絡会事務局長 )  
三木浩一 ( 慶應義塾大学法科大学院教授 )  
藪野恒明 ( 日本弁護士連合会民事司法改革推進本部副本部長 )  
山本和彦 ( 一橋大学大学院法学研究科教授 )  
吉川萬里子 ( 全国消費生活相談員協会理事長 )

## 基盤整備・アクセス費用部会

- 部会長 安岡崇志（元日本経済新聞社論説委員・法テラス理事）
- 部会員 阿部泰久（日本経済団体連合会経済基盤本部本部長）  
斎藤義房（日本弁護士連合会民事司法改革推進本部副本部長）  
佐藤岩夫（東京大学社会科学研究所教授）  
土屋美明（共同通信社編集委員兼客員論説委員）  
富山和彦（経済同友会副代表幹事・改革推進プラットフォーム事務局長）

各部会は、懇談会委員であれば、部会員以外でも随時参加可能としました。

部会員以外にもオブザーバーとして関係機関が参加していました。

## 民事司法を利用しやすくする懇談会 設立趣意

司法制度改革推進計画が閣議決定されてから 10 年が経過しました。この間、私たちは、司法の機能を充実強化し、国民が身近に利用することができ、社会の法的ニーズに的確に応えることができる司法制度を構築していくため、各々の立場とその利害を超えて、この改革に共に取り組んで参りました。

具体的には、法科大学院制度の発足、日本司法支援センター(法テラス)の設立、そして裁判員裁判の導入が改革の主な柱でした。法科大学院制度は、質・量ともに充実した法曹を養成するための中核的な教育機関として創設され、社会人や法学部以外の出身者などを含め 8000 人を越す法曹を輩出しています。また、日本司法支援センターの設立は、被疑者国選弁護制度を確立し、民事法律扶助事業を国の事業として位置付けることにより、司法アクセスについて、形式的な保障から、実質的な保障へと転換させる大きな契機となりました。そして裁判員制度の導入は、刑事司法に対する国民の理解と信頼を向上させるものとして、司法への国民的基盤を提供するものとなっています。これらの改革については、10 年間の実践を踏まえ、その問題点の改善へ向けた更なる取組も進められているところです。

しかし、民事司法分野に関しては、労働審判制度の導入、知的財産高等裁判所の設置、提訴手数料の引下げ及び ADR 法(裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律)の制定など一定の改革が実現したものの、その成果は、必ずしも国民に広く実感されるものとはなっていません。2011 年に民事訴訟制度研究会が実施した「日本の民事裁判制度に関する意識調査」によれば、日本の民事裁判制度が国民にとって利用しやすいかという質問に対して、「強くそう思う」、「少しそう思う」という肯定的回答が依然 2 割強程度にとどまっています。また、司法制度改革以来、いわゆる過払い金訴訟を除くと、民事訴訟の利用件数は頭打ちとなっています。

このように、民事司法が国民のニーズに十分応えられていない現状は、裁判制度をはじめ、民事司法分野の改革に関して、多くの手付かずの課題、積み残しの課題があることに大きな原因があると考えられます。

例えば、民事司法へのアクセスを拡充して身近で利用しやすいものにするためには、提訴手数料のなお一層の低・定額化や法律扶助の抜本的充実、弁護士費用の在り方及びその情報提供、弁護士費用を保険でカバーできるようにするインフラの拡充・整備等が検討課題として挙げられます。

民事訴訟制度に関しては、納得できる裁判の前提としての証拠収集手続の在り方、執行制度の改革が喫緊の検討課題であり、また多数の被害者救済のための集団訴訟制度の構築がすでに立法課題として上がっています。事件数が増加し、また当事者に十分な手続的保障が求められている家事事件の充実も重要な検討課題です。

行政訴訟の分野でも、一定の範囲で国民の権利利益の救済範囲の拡大が図られるなどの成果がありました。しかし、原告適格の拡大その他改正事項の再検討のほか、行政立法・行政計画の司法審査、裁量に関する司法審査、特定個人の利益に還元し難い集团的利益を保護するための団体訴訟制度など、検討すべき課題は多数に上っています。

そして、これらの改革を支える人的物的基盤の整備については、民事司法の中核を担う裁判所の裁判官や書記官の増員、物的施設の拡充、裁判官の常駐化を含む裁判所支部の拡充、当事者代理人である弁護士の専門性の強化等、さらには、行政訴訟を含む民事司法の分野での国民の司法参加も重要な検討課題です。

司法制度改革が目指した法の支配が隅々に行き渡る社会の構築、そのために利用しやすく頼りがいのある公正な民事司法の実現を実感できるものとするのが、私たちの共通の課題です。私たちは、そのような認識に立って民事司法の分野において積み残された課題を整理し、国民の法的ニーズに応えるには何をなすべきかを、国民各方面の意見を聴いて真摯に検討した上で、関係諸機関に対し民事司法改革諸課題について問題提起と提言を行うことを含め、改革の実現に向けた取組を進めるべく、「民事司法を利用しやすくする懇談会」をここに設立します。

2013年(平成25年)1月24日

## 民事司法を利用しやすくする懇談会 運営についての申し合わせ

2013年(平成25年)1月24日  
民事司法を利用しやすくする懇談会 設立懇談会決定

### 1 名称

この懇談会は、民事司法を利用しやすくする懇談会(以下「懇談会」という。)と称する。

### 2 目的

懇談会は、民事司法改革の必要性とその方向性について、各界及び各層からなる委員によって真摯に議論を行い、関係諸機関に対し民事司法改革諸課題について問題提起及び提言を行うことを含め、改革の実現に向けた取組を推進することを目的とする。

### 3 組織と運営

- (1) 懇談会は、学識経験者、経済諸団体から推薦された委員、労働諸団体から推薦された委員、消費者諸団体から推薦された委員、日本弁護士連合会から推薦された委員で構成する。また、懇談会には、オブザーバーの参加を求めることができる。
- (2) 懇談会に議長を置き、委員の互選によりこれを定める。議長に事故があるときは、あらかじめ議長の指名する委員がその職務を代行する。
- (3) 懇談会に、運営会議を置く。運営会議は運営委員で構成され、運営委員は、懇談会の委員から選出する。運営会議は、懇談会に提出する原案の作成、議題及び進行等の運営に関する事項を検討し、懇談会に提案する。
- (4) 運営会議は必要に応じて幹事を置くことができる。また、運営会議には、必要に応じて部会を置くことができる。部会は、委員及び幹事で構成し、諸課題について集中的な検討を行い、運営会議に提案する。
- (5) 懇談会に、事務局を置く。懇談会は、事務局を日本弁護士連合会に委託し、日本弁護士連合会は、懇談会の事務に必要な事務局員を派遣し、運営に伴う経費を支出する。

### 4 議事

- (1) 懇談会の議事は、出席した委員の過半数をもって決する。

- (2) 懇談会の議事は、公開とする。懇談会を開いたときは、議事録を作成し、会議の配付資料とともに、これを公開するものとする。
- (3) 本申し合わせに定めるもののほか、懇談会の議事に必要な事項は、議長が懇談会に諮って決める。

## 5 存続期間

懇談会の存続期間は、この申し合わせの施行の日から目的達成までとする。

## 民事司法を利用しやすくする懇談会（略称：民事司法懇）日程表

## 懇談会及び運営会議日程

会議	日時	
第 1 回懇談会（設立懇談会）	2013 年 1 月 24 日（木）	18:00～20:00
第 1 回運営会議	2013 年 2 月 28 日（木）	18:00～20:00
第 2 回懇談会（シンポジウム）	2013 年 3 月 16 日（土）	13:00～17:00
第 2 回運営会議	2013 年 4 月 19 日（金）	18:00～20:00
第 3 回運営会議	2013 年 5 月 23 日（木）	18:00～20:00
第 4 回運営会議	2013 年 6 月 14 日（金）	17:30～19:30
第 3 回懇談会（中間報告）	2013 年 6 月 29 日（土）	13:00～17:00
第 5 回運営会議	2013 年 8 月 29 日（木）	18:00～20:00
第 6 回運営会議	2013 年 9 月 26 日（木）	18:00～20:00
第 4 回懇談会	2013 年 10 月 16 日（水）	18:00～20:00
第 5 回懇談会（最終報告）	2013 年 10 月 30 日（水）	15:00～17:00

## 部会日程

民事・家事・商事	行政	労働	消費者	基盤整備・ アクセス費用
2月28日(木) 17:00～18:00	3月4日(月) 17:00～18:00	4月19日(金) 16:30～17:00	3月11日(月) 18:00～19:00	4月19日(金) 17:00～18:00
3月26日(火) 17:00～18:00	4月17日(水) 16:30～18:00	5月23日(木) 16:30～17:00	4月10日(木) 18:00～19:00	5月15日(水) 17:00～18:30
4月19日(金) 17:00～18:00	5月22日(水) 17:00～19:00	10月15日(火) 18:00～19:00	4月19日(金) 17:00～18:00	6月3日(月) 17:00～19:00
5月13日(月) 19:00～20:00	7月19日(金) 16:30～17:30		5月9日(木) 17:00～18:00	8月27日(火) 17:00～18:30
6月7日(金) 18:00～20:00	8月29日(木) 17:00～18:00		5月15日(水) 17:00～18:00	9月19日(木) 18:00～19:00
9月4日(水) 19:00～20:00	9月26日(木) 17:00～18:00		5月23日(木) 17:00～18:00	9月26日(木) 17:00～18:00
9月9日(月) 18:30～19:30	10月16日(水) 17:00～18:00		6月12日(水) 18:00～19:00	
9月24日(火) 14:00～15:00			9月12日(木) 17:30～18:30	