

民事司法を利用しやすくする懇談会
中間報告書

2013年6月

目 次

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.....	1
第2	各部会の検討状況.....	2
第3	民事司法の現状と改革の方向性.....	3
第4	改革を進める基本的視座.....	4
第5	最終報告に向けて.....	6

PART 2. 各論

第1章 民事事件一般について

第1	はじめに.....	7
1	利用が増えない民事裁判.....	7
2	民事裁判の満足度は低い.....	7
3	民事裁判を利用しやすくするために.....	8
第2	アクセスの拡充.....	9
1	迅速で使いやすい裁判手続.....	9
2	本人訴訟への対処.....	10
3	弁護士を選べる情報が欲しい.....	11
第3	証拠法の改革.....	11
1	十分な証拠に基づく判決へ.....	11
2	証拠の過不足.....	12
3	証拠法を改革しよう.....	13
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.....	14
1	あまりにも低い損害賠償額.....	14
2	損害賠償制度をどう変えるか.....	15
第5	判決を紙切れにしない執行制度を.....	16
1	実効性のある強制執行に.....	16
2	最適執行の制度を考えたい.....	17
第6	身近な簡易裁判所を活用するには.....	18
1	もっと使いたい民事調停.....	18
2	なぜ減った少額訴訟.....	19
第7	ADRの拡充.....	19

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.....	20
第2	家庭裁判所を利用しやすくするために.....	20
1	新しい家事事件手続法をどう使う.....	20
2	遺産分割を巡る争いを速く解決する.....	21
3	家族関係の争いに納得のいく解決を.....	21
第3	子どもの最善の利益の実現のために.....	22
第4	家族法改正が必要ではないか.....	22
第5	家事事件手続の基盤を整える.....	23
1	家事事件に強い弁護士を増やす.....	23
2	法律扶助の拡充.....	23
3	弁護士費用保険の対象を広げる.....	23
4	家庭裁判所のヒトとモノの充実.....	23
第6	国際的な家事事件への対応.....	24

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と企業秘密の流出防止.....	24
1	国際化への対応.....	24
2	知的財産権に関する紛争解決システムの更なる改革を.....	24
3	技術情報の不正流出を防ぐ司法手続を.....	25
4	裁判に出す秘密情報を守る.....	25
第2	高度化する専門的知見をどう求めるか.....	25
1	専門委員制度などを充実させる.....	26
2	公取委の審判制度は適正か.....	26
3	独立委員会、第三者委員会の活用.....	26
第3	利用しやすい商事裁判に.....	27
1	証拠収集手続に工夫を.....	27
2	高すぎる鑑定費用と負担の大きい予納制度.....	27

第4章 行政事件について

第1	行政訴訟の貧困.....	28
1	行政訴訟の機能不全.....	28
2	驚くほど少ない行政訴訟の数.....	28

3	さらに驚くほど低い原告の勝訴率.....	29
4	少なくない国民が行政に不満を持つ現状.....	30
5	行政裁判ゼロ地域.....	30
6	司法アクセスを阻む訴訟コスト.....	31
第2	訴訟要件の壁.....	32
1	司法アクセスを阻む訴訟要件の壁.....	32
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.....	33
第3	行政裁量の高く厚い壁.....	34
第4	遅すぎる司法救済.....	35
1	長い審理が救済を阻む.....	35
2	仮の救済制度の機能不全.....	36

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.....	36
1	増えている個別労働紛争相談.....	36
2	創設から増えつつける労働審判の利用.....	37
3	多様化する労働紛争.....	38
第2	労働審判制度をどう改革するか.....	39
1	多くの裁判所支部で審判受付を.....	39
2	労働審判手続にも改善が要る.....	41

第6章 消費者事件について

第1	消費者被害は大きい.....	44
第2	消費者が民事司法にアクセスできない要因.....	45
第3	アクセスできない要因を除くには.....	46
1	消費者に情報を届かせる（第2の①）.....	46
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②）.....	46
3	消費者団体、相談員や弁護士を身近な存在にする（第2の③）.....	47
4	消費者取引における格差を改善する（第2の④）.....	47
5	訴訟費用及び弁護士費用の負担を軽くする（第2の⑤）.....	47
6	消費者が被害を回復できるようにする（第2の⑥）.....	48
7	その他（第2の①，②，④及び⑤）.....	49

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.....	49
第2	条件をかなえるために.....	50
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.....	50
2	C「当事者の費用負担が少ない司法」にするために.....	54
3	D「予見可能性がある司法」にするために.....	56
第3	経過と現状についての資料.....	57
1	裁判官や職員の増員問題について.....	57
2	裁判所支部の問題について.....	60
3	法廷が足りない問題について.....	62
4	提訴手数料が高すぎる問題について.....	62
5	実費が高すぎる問題について.....	63
6	弁護士費用調達の現状とその課題.....	64
7	司法情報の提供と社会教育の充実.....	69

- (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 中間報告書

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，市民の権利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「民事司法」は果たさなければなりません。

2001年の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づ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。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，本年秋に最終報告をまとめ，その中で最高裁判所，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改革の課題についての問題提起と具体的提言を行うべく議論を重ねています。

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，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ています。

第2 各部会の検討状況

各部会の検討状況は「PART 2. 各論」で詳細に報告しますが，現段階では主に次のような改革課題を検討しています。

(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，家族のあ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，企業秘密の流出防止，高度化する専門的知見の確保
- ・ 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
- ・ 国や自治体などの行政計画，行政立法に対する新たな訴訟制度の導入

(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

(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」
- ・ 被害回復及び抑止のための「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）

- ・ 裁判を起こすため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
- ・ 裁判官を始め，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
- ・ 司法へのアクセスを高めるための情報（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) 提供の強化

・法意識を育てるため、子どもたちへの学校での法教育や高齢者などへの社会教育の拡充

第3 民事司法の現状と改革の方向性

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。消費者被害の相談件数は年間 90 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 2011 年でも年間約 70 万件に達しています。離婚件数も年 25 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、予見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的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、議論を重ねると共に、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いるため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・偏在問題も依然として存在し、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、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的インフラとするためには、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うえで、民事司法制度が真の公共的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・拡充しなれば、将来も国民や企業が負い続けることとなります。

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の中で、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 最終報告に向けて

これまでの議論では、まだ方向性が出ておらずさらに検討が必要な事項が多くあります。民事司法の分野では、国民が参加する制度を一定の種類の事件に導入することの可否、家族法の改正、知財戦略を含む商事部門の改革など大きな問題を含め、数多くの検討課題が残されています。この懇談会が取り上げた課題は、それらうちの一部に過ぎません。民事司法の全体像を視野に入れながらも、引き続き活発な議論をして頂きたいと考えます。

最終報告まで短い期間しか残されていませんが、当懇談会は、社会に対してどのような問題提起と提言を行うべきかについて、さらに5つの部会を中心に議論を重ねていきます。各論で述べる諸分野の課題を整理し、克服すべき問題点を明らかにした上で、社会から納得と賛同を得られる提言をまとめたいと考えています。

提言をどのようにして実現するか、については以下の選択肢が考えられます。

- (1) 最高裁，法務省，日弁連などの司法機関や行政機関，地方自治体の運用又は規則，条例の制定でできるもの
 - (2) 従来の法改正のプロセスで実現できるもの
 - (3) 政府に新たな検討組織を立ち上げて実現を目指すもの
- などです。

最終報告で取りまとめる予定の諸提言を実現するには法律や予算を含め，大きな規模の制度の手直しが必要です。今後議論の集約を図り，最終報告書では各改革項目ごとにそれを実現させる最も妥当な方策が上記の選択肢のうちのいずれなのかについても明記し，具体的に提言していきたいと考えています。

PART 2. 各論

第1章 民事事件一般について

第1 はじめに

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，2010年では，6.8か月となっています。

2 民事裁判の満足度は低い

我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，消費者被害相談が年間90万件（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70万件，離婚件数25万件，法テラスのコールセンター

等問い合わせ件数は、2011年では約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¹。訴訟を提起しやすくするための条件としては、①権利義務に関して十分な情報があること、②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、③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²。

また、2011年の民事訴訟利用者調査によりますと³、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 民事裁判を利用しやすくするために

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つの要件等について、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、①訴訟に要する費用についての手当の充実、②迅速で使いやすい裁判手続の創設、③集合訴訟制度の改革、④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

¹ 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。菅原郁夫「訴訟経験と訴訟観」ジュリスト1297号（2005年）68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。

² 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年）14頁、907号（1978年）13頁。

³ 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）

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⁴。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得ないところであり、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⁵、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を検討します。

⁴ 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。

⁵ 平成21年7月迅速化報告書（概況・資料編）199頁。

具体的には、「迅速訴訟手続」といった特別な訴訟手続の創設⁶、あるいは民事審判制度などが考えられます。

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

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⁷。弁護士を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勞している、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^{8 9}。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を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¹⁰、又

⁶ 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。平成 23 年 7 月迅速化検証報告書（施策編）・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)ー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。

⁷ 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）。

⁸ 平成 23 年 7 月迅速化検証報告書（施策編）・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。

⁹ 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 期日あ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）。

¹⁰ 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)ー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〕。

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¹¹。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¹²。

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おります。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おります。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

¹¹ 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。

¹² 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」(Ⅲ第3の3(3))とされていた。

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 証拠の過不足

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るなければなりません。日本の民事訴訟法でも、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ないのですが、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¹³。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うことですか

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

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ます（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手に入れた情報は、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はあるけれども、そうになっていないのです。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

証拠の過不足に対しては、まず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なされてしかるべきでしょう。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。

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¹⁴。

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¹⁵。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。

¹⁴ 不法行為の抑止機能につき、内田貴『民法Ⅱ〔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。

¹⁵ 東京地判平成13年11月20日。

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¹⁶。

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ってはなりません。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。

(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。

¹⁶ 東京地判平成25年3月22日。

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¹⁷。

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、生活のさら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¹⁸。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。

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

¹⁷ 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。

¹⁸ 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日判タ1386号182頁等。

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¹⁹。

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²⁰、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はかられています。)、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が、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、会社を辞めざるを得ないこともあるのです。また、

¹⁹ 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 1207 件、2011 年 1124 件に過ぎない。

²⁰ 東京高判平成 22 年 11 月 25 日判タ 1341 号 146 頁の事例。

100万円の債務のために、時価5,000万円の住居を差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。

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ます。

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51,322件、2011年51,658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²¹。

また、現行法上、調停が成立しない場合に、調停委員会が示した調停条項に異議がなければ調停が成立する「調停に代わる決定」の制度がありますが（民事調停法17条）、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、

²¹ 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〔新版〕』（有斐閣、1977）74頁。

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 なぜ減った少額訴訟

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、その利用実績は、近年徐々に減少しています。すなわち、2007 年は 18,112 件あったものが、2011 年には 14,097 件となっています。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の問題点を検証し、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、これを ADR といいます。

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はかる制度です。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。

しかし、現在わが国では、ADR はあまり利用されていません。とりわけ国際・国内間の商取引紛争の仲裁²²は、諸外国では広く利用されているにもかかわらず、わ

²² 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）に服す得ることを合意（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もち、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、①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、②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、③非公開のため営業上の秘密を守りやすい、④特に国際取引の分野では、相手方の国

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。

そこで、仲裁を含むADRがわが国であまり利用されていない原因を究明するとともに、受け皿となるべきADRについての基盤を整備し、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するものです²³。

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、2011年には815,523件まで増加しています（司法統計年報による）。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（2002年の11,749件から2011年の26,022件）、相続の放棄の申述の受理（同じく123,038件から166,463件）、子の監護に関する処分（同じく、審判では2,708件から7,502件、調停では19,112件から28,955件）などです。

これは、高齢化の進展や、社会の変化にともなう家族や親子関係のあり方や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、法制度のあ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

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）。

²³ 平成23年7月迅速化検証報告書（施策編）・38頁

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

司法制度改革の一貫として旧人事事件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年を経過しました。

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

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」の支払いは、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さら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

家族や親子関係のあり方や考え方も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はか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ふ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，任期付で弁護士から任官し家事調停を専門に担当する「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，弁護士に戻り，民間人の一般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，費用がネックとなって，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，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，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。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）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と企業秘密の流出防止

1 国際化への対応

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、企業の立場にも配慮する必要があります。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、民事司法改革もこの時代の流れを踏まえる必要があります。

2 知的財産権に関する紛争解決システムの更なる改革を

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、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、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等にも留意しつつ、知的財産権に関する裁判制度やその他の紛争解決制度の更なる改革を検討することが考えられます。

3 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。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につき検討する必要があります。

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方策が、検討対象となります。

4 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。現在のわが国の文書提出命令制度は、国民の証拠提出義務を前提に文書提出命令の除外事由に該当しない限り提出義務が課される内容ですが、外国法制では、弁護士依頼者間の秘匿特権等の制度が設けられています。わが国においてかかる秘密保護の制度を欠くことから、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となりますし、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があります。そこで、わが国においても、諸外国同様の弁護士依頼者間の秘匿特権の導入を検討するなど、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。

その他にも、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、訴訟契約の利用、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。

第2 高度化する専門的知見をどう求めるか

1 専門委員制度などを充実させる

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，地裁及び高裁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²⁴ ²⁵。

2 公取委の審判制度は適正か

他方，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。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観点から，公正取引委員会における審判制度の廃止についても検討する必要があります²⁶。

3 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

²⁴ 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。

²⁵ 米国では訴訟当事者以外の者が，未確立の法律問題等について裁判所に対して情報提供を行うアマカスブリーフ制度があり，社会的に関心の高い事案において，特に最先端の分野につき審理をする際に，必要な専門的知見及び情報を裁判の場に確保する手段として利用されている。

²⁶ 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日に閣議決定されている。

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²⁷。

第3 利用しやすい商事裁判に

1 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²⁸。

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。

2 高すぎる鑑定費用と負担の大きい預納制度

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得ませんが、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、鑑定費用の預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、必ずしも現金を預納しないルールを設

²⁷ 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。

²⁸ 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。

け、鑑定の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、我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。

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、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。

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。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、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、2011年に新たに提起された行政訴訟の数は、日本全国あわせて2,780件に過ぎません。この数字は、課税を争ういわゆる税務訴訟（307件）や、特許権や実用新案権などの知的財産権をめぐる特許庁のなした審決を争う知財訴訟（468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2005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、2011年には、日本全国の地方・簡易裁判所あわせて、約72万件の訴訟が新たに提起されました。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²⁹。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過ぎません。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

2011年には、2,654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337件、棄却が1,371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2,654件のうち、原告が“一部でも”勝訴したものは276件であり、その勝訴率は、わずか10.3%に過ぎません。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（17.4%）や、知財訴訟（17.2%）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、せいぜい数パーセント程度ではないかと考えられます。

²⁹ 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

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が、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。

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18万5,053件の相談が寄せられています。このうち、約10%にあたる1万9,809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2011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あわせて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みても、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が、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。

また、例えば混合診療が違憲であると考えても、国民は通常の訴訟ができません。そこで、確認訴訟という特別の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、裁判は東京地裁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、裁判所に収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。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。

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 訴訟要件の壁

1 司法アクセスを阻む訴訟要件の壁

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。

2011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、わが国は世界で最も厳格な国の一つであるといえます。

例えば、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されています³⁰。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、風俗店や賭博施設が設置されれば、住環境は大きく変わるはずですが、現在の判例に照らせば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。

また、2004年改正により、義務付け訴訟が新設されたのですが、「重大な損害」要件という高いハードルが課されています。例えば、隣家が道路を権限なく占拠しているため道路の幅が2メートル程度となり、緊急車両が入れないことを理由に建築物の一部を除却するよう命ずる義務付けの訴えが提起された事案では、非常時でも家の裏側から逃げることができるから重大な損害はないとされ、訴え自体ができないとされました³¹。

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

³⁰ 大阪地判平成20年8月7日判タ1303号128頁、大阪高判平成21年3月6日LEX/DB25441764

³¹ 東京地判平成21年11月26日判例集未登載

法に基づく墓地経営許可処分取消を求めて敗訴した墓地埋葬法事件は³²、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³³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。

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。

上記は一例に過ぎませんが、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

現行の行政訴訟制度には多数の欠陥がありますが、改革のあり方についての意見は論者によって分かれる傾向もあります。それでも、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、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ず初めて、訴えることしかできません。それ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不測の損害を与えることにもなりかねません。

さらに、すでに述べましたように、わが国の原告適格は世界でも珍しいほど厳格です。そのため、諸外国ではごくごく当たり前に訴えられる事件でも、門前払いされてしまいます。そこで、環境保護、文化財保護等のための公益を守るための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。

³² 東京地判平成22年4月16日判例時報2079号25頁

³³ 東京地判平成25年3月26日判例集未登載

ます。

これらの制度については、具体的な制度提案も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。

行政裁量とは、法律が認めた行政の判断余地のことです。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判断余地（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³⁴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が破棄しましたが、最高裁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三倍の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、三倍の処分にするという行政運用です。大阪高裁³⁵は裁量濫用として違法だとしましたが、東京高裁³⁶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。

³⁴ 最判平成 18 年 9 月 4 日判例時報 1948 号 26 頁

³⁵ 大阪高判平成 25 年 4 月 18 日判例集未登載

³⁶ 東京高判平成 24 年 7 月 11 日 LEX/DB25445244

伊東市都市計画道路事件³⁷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³⁸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あげられています。裁量を認めた個別の法令のあ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）のあり方、裁量処分の適法性に関する立証のあり方、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

1 長い審理が救済を阻む

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、2010年の行政訴訟の平均審理期間（第1審）は、14.6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）6.8か月の約2.1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）15.7%の約2.5倍、38.8%となっています。そのため、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³⁹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年後に国家賠償により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得ません。

³⁷ 東京高判平成17年10月20日判時1914号43頁

³⁸ 静岡地判平成15年11月27日判例地方自治272号90頁

³⁹ 最判平成16年3月16日判例時報1854号25頁

また、有名な二風谷ダム判決⁴⁰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三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あ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。

2 仮の救済制度の機能不全

また、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について執行停止が認められた例は見当たりません。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。

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使紛争事件・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。

⁴⁰ 札幌地判平成9年3月27日判例時報1558号33頁

また、2011年度の全国の総合労働相談件数⁴¹は約110万件でした。そのうちの民事上の個別労働紛争相談件数⁴²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、2011年度には25万6,343件にまで上っています。

このように増加する個別労使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使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 創設から増えつつ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⁴³。

	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

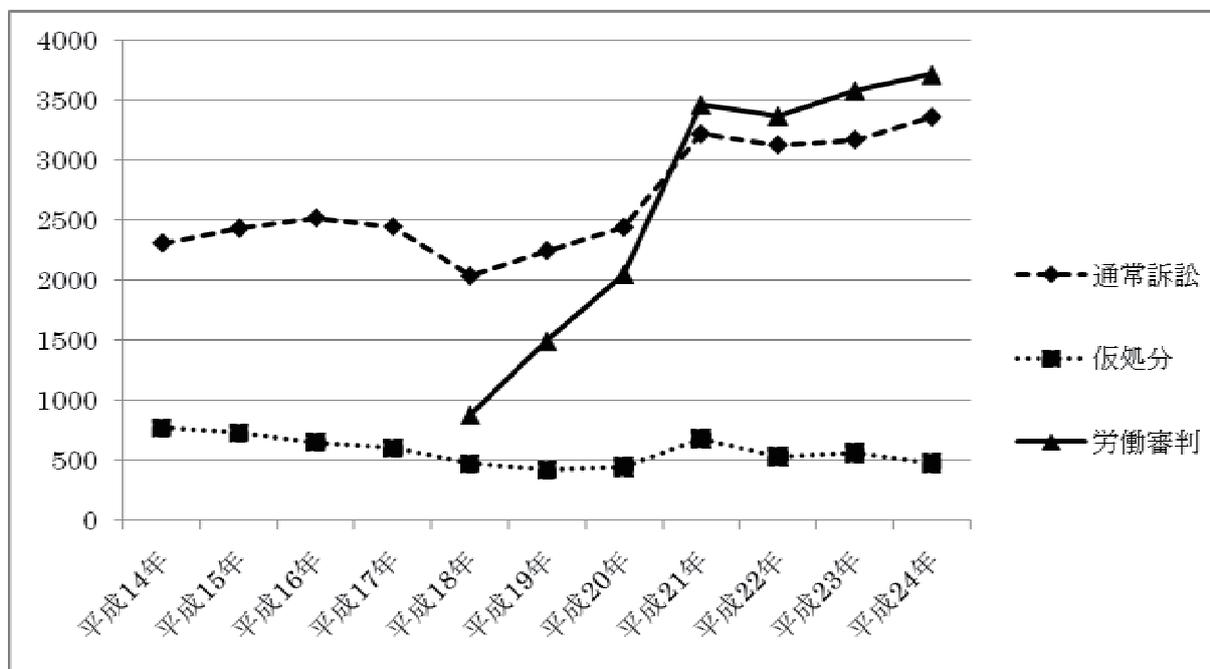
⁴¹ 労働問題に関する相談に対応するため、各都道府県労働局、各労働基準監督署内、駅近隣の建物などに設置されている総合労働相談コーナーでの総合労働相談件数（厚生労働省『平成23年度個別労働紛争解決制度施行状況』）。

⁴² 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23年度個別労働紛争解決制度施行状況』）。

⁴³ 2006年以前の数値につき法曹時報第59巻第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第64巻第8号41頁以下による。2012年の数値は最高裁判所事務総局行政局による速報値。

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

(2012年は速報値)



3 多様化する労働紛争

現在の労働事件の相談の特徴は、

- ① 解雇・退職（リストラ）
- ② 「職場いじめ」
- ③ 違法残業（残業代不払い）・長時間労働（健康障害）
- ④ 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 箇所）では、平成 23 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⁴⁴。

⁴⁴ 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」

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裁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り扱いを開始することと合わ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得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⁴⁵。

さらに、広島県でも、労働組合から広島地裁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、2011 年は 3,586 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 件に過ぎず、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。

⁴⁵ 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。

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りているのか心配されます。

例えば、東京地裁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と推測されます。大阪地裁、横浜地裁、名古屋地裁、福岡地裁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り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り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カ所あります。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カ所です。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。」と申し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

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き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(2010年7月～11月までの「労働審判制度利用者調査」)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。

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年で任命される(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⁴⁶。

(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す。

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 億円にもものぼると推計されています⁴⁷。消費者被害は，少額多数被害

⁴⁶ 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。

⁴⁷ 平成 20 年版国民生活白書 104 頁 第 2-1-25 表

と件数は少ないが高額被害が同居しており⁴⁸、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⁴⁹。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情報の件数は、年間 90 万件前後の高水準で推移しています⁵⁰。相談者の平均年齢も 60 歳代であり高齢者からの相談が多く、60 歳以上の相談割合が年々伸びています⁵¹。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⁵²、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 4 割も存在しています。消費生活センターなどに相談した人は 13.1%、弁護士等に相談した人は 5.8%にとどまっています⁵³。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⁵⁴。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⁵⁵。

どこにも相談しなかった人の 53.6%は「相談しても仕方ないと思った」と回答しています⁵⁶。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、頼りがいに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にアクセスできていません。

その要因としては、

⁴⁸ 同 88 頁 第 2-1-5 図

⁴⁹ 同 91 頁 第 2-1-7 図

⁵⁰ 国民生活センター・平成24年9月6日付け「PIO-NETにみる2011年度の消費生活相談」

http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20120906_2.pdf

⁵¹ 国民生活センター・『消費生活年報 2011』42 頁・「2010 年度の上位販売方法・手口別にみた相談の特徴」

⁵² 平成 20 年版国民生活白書 95 頁 第 2-1-12 図

⁵³ 消費者庁・消費者問題及び消費者政策に関する報告(2009～2011 年度)57 頁【図表 1-2-3-35】

⁵⁴ 平成 20 年版国民生活白書 95 頁 第 2-1-13 図

⁵⁵ 同 99 頁 第 2-1-19 図

⁵⁶ 消費者庁・消費者問題及び消費者政策に関する報告(2009～2011 年度)58 頁【図表 1-2-3-36】

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 消費生活相談員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。
- ④ 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。
- ⑤ 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⁵⁷。
- ⑥ 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 アクセス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。そのため、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）

- (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、判断するためには、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②）

弁護士会、消費者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

⁵⁷ 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（65頁参照）。

一、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、相談員や弁護士を身近な存在にする（第2の③）

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はなく、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ははか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。

また、訴訟外での解決をはかるための法律専門家の関与について、消費者への情報提供はされているかを調査し、検討する必要があります。

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④）

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⑤）

(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) 多数の消費者被害が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できず、申立てを諦めざるを得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。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⑥）

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・散逸していたりするため、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いため、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ため、訴訟を提起することができないという問題があります。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、相手の財産が判明せず、そのため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ないため、被害回復を得ることができないという問題があります。

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嘱託の充実・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

討する必要があります。

7 その他（第2の①, ②, ④及び⑤）

- (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。

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ごりした。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（11頁以下）、十分な損害賠償を受けられる（14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 予見可能性がある（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まれます。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聞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。

合わせて、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「予見可能性がある司法（情報の開示）」は、関係者が直ちに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1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2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は、家事事件総数で見ると、一貫して増えており、近年は、特に成年後見関係の事件が増えています。

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、2011年では7.5か月（争いがあつて判決まで至る場合は11.5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・元裁判官の中からは、負担過重を訴え、裁判官の増員を求める声もあがっています。

この10年間で約600人裁判官は増えてはいるものの、2001年6月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⁵⁸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考えるとともに、非常勤裁判官⁵⁹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指摘されることが多く、その改善が必要です。

(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ヶ所の本庁⁶⁰のほか、203ヶ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。

⁵⁸ 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非常勤の裁判所職員。

⁵⁹ 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。

⁶⁰ 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。但し、北海道には、札幌、函館、旭川、釧路に本庁がある。

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ヶ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、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ヶ所が統廃合され、2ヶ所が新設されました。簡易裁判所⁶¹は、1988年から1994年にかけて139ヶ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⁶²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

⁶¹ 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ヶ所に設置されている。そのうち、253ヶ所は地方裁判所の本庁・支部に併設されている。

⁶² 家庭裁判所については、本庁・支部のほか、全国77ヶ所の出張所が簡易裁判所に併設されている。

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

日弁連は、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⁶³が74ヶ所あったのが、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。日弁連は、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が、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。

⁶³ 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。

但し、「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宜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。これが5億円になれば、これらの金額のほぼ五倍です。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きれません。国際的な比較においても、日本の手数料は高すぎます⁶⁴。

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。

⁶⁴ 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。

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ぐらいまで幅があり、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。

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。

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、情報が十分にゆきわた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 「予見可能性がある司法」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つて、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つ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

民事司法を利用する市民に対する法教育も重要です。

法教育には、現行の法制度や専門家及び民事司法を利用する際の費用などに関する情報を提供する側面と、法の根底にある理念を理解して法を自ら行使する市民を育成する側面があります。そのことによって、紛争をより有効適切な方法で解決することができるようになるとともに、将来のよりよい民事司法制度の発展に資することになります。

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。最高裁，法務省，文部科学省，日弁連，法テラス，各自治体は，相互に連携して，教材やプログラムの作成，人材の派遣等を通じて，法教育の拡充に向けた取り組みをより一層推進する必要があります。

また，子どもに対する学校教育だけでなく，高齢者・障がい者，中小企業経営者，労働者，消費者に対する社会教育の充実を図ることも重要です。

(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ます。そのためには，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，取扱分野から一歩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（以下「審議会意見書」といいます。）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，裁判官数が足りないことにより，裁判官の負担過多，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ったとした上，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，審議会意見書には，最高裁から，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、日弁連は、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⁶⁵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。但し、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⁶⁶。

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⁶⁷。

ウ 事件数⁶⁸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年約9万件、2009年約9万1,000件、2011年約9万4,000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（争いがあった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、2011年では7.5か月（同11.5か月）となっています（但し、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、2011年は3万4,701件となっています^{69 70}。

⁶⁵ 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。

⁶⁶ 弁護士白書2008年版99頁、弁護士白書2012年版111頁

⁶⁷ 弁護士白書2012年版108頁

⁶⁸ 弁護士白書2012年版63頁ほか

⁶⁹ 弁護士白書2012年版66頁、67頁

⁷⁰ 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%。

オ なお、東京地裁の民事通常部⁷¹の裁判官の手持ち事件数は、2002年約170件、2010年約280件、2012年約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は、家事事件総数で見ると、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、2011年は約81万6,000件に増えています⁷²。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、2011年は約4万件となっています。

(3) 迅速化検証報告書で最高裁が言っていること

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。最高裁は、同法を受けて、これまで4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」と言います。）。

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。」⁷³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⁷⁴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⁷⁵。

(4) 裁判官や書記官の仕事の実情

⁷¹ 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、通常の民事事件を取り扱う部。

⁷² 弁護士白書2012年版68頁

⁷³ 迅速化検証報告書74頁、75頁

⁷⁴ 3人の裁判官で裁判をすること。

⁷⁵ 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⁷⁶。

また、裁判の迅速化に係る検証に関する検討会⁷⁷（以下「検証検討会」と言います。）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⁷⁸。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⁷⁹、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

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

⁷⁶ 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

⁷⁷ 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。

⁷⁸ 迅速化検証報告書69頁以下、96頁以下。

⁷⁹ 当事者尋問，証人尋問のこと。

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はないが、他の支部へのてん補⁸⁰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⁸¹。

(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へ赴任させても、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) 日弁連などが指摘する問題点

日弁連は、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 ヶ所ある裁判所支部のうち 46 ヶ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

⁸⁰ 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。

⁸¹ 迅速化検証報告書 70 頁以下。

合がいつ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⁸²。

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ヶ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ヶ所あります。

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⁸³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，法廷等の確保に苦勞する，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⁸⁴。

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

⁸² 迅速化検証報告書 70頁以下。

⁸³ 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

⁸⁴ 迅速化検証報告書 81頁

- ① 100 万円以下, 10 万円ごとに 1000 円ずつ,
- ② 100 万円超 500 万円以下, 20 万円ごとに 1,000 円ずつ,
- ③ 500 万円超 1,000 万円以下, 50 万円ごとに 2,000 円ずつ,
- ④ 1,000 万円超 10 億円以下, 100 万円ごとに 3,000 円ずつ,
- ⑤ 10 億円超 50 億円以下, 500 万円ごとに 1 万円ずつ,
- ⑥ 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すぎて, 実質的に裁判を進める意味がない場合などです⁸⁵。

⁸⁵ 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

(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、①不動産競売関連の予納金や、②明渡・引渡事件関連の費用などがあります。①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、要した執行費用未滿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得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。

②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得ます⁸⁶。

- ① 自己資金
- ② 国家の資金：法律扶助
- ③ 共有資金—労働組合または専門家団体

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。

⁸⁶ 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）の日弁連講演「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。

- ④ 自己で付保する訴訟費用保険（事前保険）
- ⑤ 自己で付保する事後的な訴訟費用保険（事後保険）⁸⁷
- ⑥ 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）
- ⑦ 第三者：一般的取引（銀行など）または特別な取引（訴訟ファンド）⁸⁸
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」とも言います。）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⁸⁹。

(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，その標準額を日弁連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⁹⁰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⁹¹，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

⁸⁷ 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，英国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。

⁸⁸ 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または一部を提供する。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。

⁸⁹ 日弁連は，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。

⁹⁰ 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・目標額等会員が收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。

⁹¹ 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。

す。

- ① 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)
- ② 報酬見積書作成・交付の努力義務。
- ③ 報酬の説明義務。
- ④ 報酬を含む契約書作成義務。
- ⑤ 報酬情報開示努力義務。

日弁連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値を基礎にして、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。

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わ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)に過ぎず, 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 年に綜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), 綜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となっておりません。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⁹²。

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。

(4) 訴訟費用保険⁹³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

⁹² 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。

⁹³ 「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保されることが多いことから, 「弁護士費用特約」とも呼ばれる。

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⁹⁴、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付保される保険は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⁹⁵。

日本では、自動車保険と火災保険の特約として付保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（但し、日弁連と契約している9社のみ）となり、2011年段階では1,879万件（但し、日弁連と契約している11社）となっています。この外に、日弁連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、日弁連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、特約を付保し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⁹⁶。

⁹⁴ 日本司法支援センター／平成25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。

⁹⁵ 独英各国の保険市場調査は2013年3月に日弁連が実施しており、数字はその際の保険会社等から説明である。

⁹⁶ 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回の事故または一契約あたり、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。（平成23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）。

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⁹⁷。

7 司法情報の提供と社会教育の充実

(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 日弁連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」などの資料がウェブ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。法テラス（日本司法支援センター）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

⁹⁷ 2011年11月に開催された日弁連主催第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～」。

います。

(2) 法教育の事例

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言われてしています。

(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⁹⁸ ⁹⁹によれば、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。

以 上

⁹⁸ 中小企業者向けのアンケートとして日弁連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)

⁹⁹ 市民向けのアンケートとして日弁連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)

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（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 | 吉川萬里子（理事長） |
| (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） |
| | 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） |
| (2) 民法学者 | 棚村政行（早稲田大学法科大学院教授） |
| | 北村雅史（京都大学大学院法学研究科教授） |
| | 阿部泰隆（神戸大学名誉教授） |
| (3) 商法学者 | 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 (元日本弁護士連合会会長)

安井信久 (日弁連副会長)

中本和洋 (日弁連民事司法改革推進本部本部長代行)

斎藤義房 (日弁連民事司法改革推進本部副本部長)

藪野恒明 (日弁連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6月29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（日弁連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（日弁連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（日弁連副会長）
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（日弁連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（日弁連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）

■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）
齋藤義房（日弁連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団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（今後の予定含む。）

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（予備日）	2013年9月26日（木）	18:00～20:00
第4回懇談会（最終報告）	2013年10月30日（水）	15:00～17:00

■部会日程（今後の予定含む。）

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		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			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			5月15日（水） 17:00～18:00	9月26日（木） 17:00～18:00
			5月23日（木） 17:00～18:00	
			6月12日（水） 18:00～19:00	