

# 民事司法を利用しやすくする懇談会

## 第5回懇談会 議事録

1. 日 時：2013年10月30日（水）午後3時から午後4時30分

2. 場 所：イイノホール RoomA

3. 出席者：（委員）

阿部泰隆，阿部泰久，大山忠一，片山善博，北村和生，河野康子  
斎藤義房，高橋宏志，土屋美明，富山和彦，中川丈久，中本和洋  
早川 洋，本林 徹，安井信久，安岡崇志，藪野恒明，山根香織  
山本和彦，吉川萬里子

<敬称略・五十音順>

4. 議 事：以下のとおり。

### 1 最終報告書（案）について

各部会事務局から、主に第4回懇談会からの変更点について説明がなされ、検討した結果、最終報告書（案）が承認された。なお、修正履歴付き報告書の64ページの修正履歴は誤りであったため、元に戻した上で報告書を確定させた。

#### <総論部分の説明概要>

○小林事務局長 修正履歴付きの最終報告書（案）で説明する。目次をご覧いただきたい。「はじめに」を追加するとともに、「終わりに」を書き加えた。

中間報告書からの変更点として、1ページ目に「はじめに」が書き加えられた。大きく3点について述べている。1点目は、改革の道筋をつける組織を国に設けることを求めている。2点目は、大がかりな事業の側面もあり、国と民間の協働で遂行することを記述した上で、最後に、「改革は待ったなし」であることを述べている。2001年6月の司法制度改革審議会意見書から既に12年が経ち、新しい課題も出てきている。現在、成長戦略が議論されているが、そこでの議論で抜け落ちているのが「司法」分野である。経済活動や社会活動の活性化で予想される紛争を公正な手続で解決するのが民事司法であるので、成長戦略の一環として考えてもらいたいと述べている。

PART 1 総論の部分は、字句修正はあるが基本的な内容は変わっていない。変わった箇所は、「第5 結論—提言の実現のために」の部分である。中間報告書では、運用、従来の立法手続、新たな検討組織の3つの出口を示していたが、全面的に書き換えた。民事司法は国の公共インフラであることを述べ、細切れの議論ではなく

トータルな議論で全体像を描く必要があるため、政府に新たな検討組織を設けて議論して欲しいと述べている。その際には、成長戦略や法曹養成制度改革推進会議の議論と並行することを提起している。そして、最後の85ページに「終わりに」を書き加え、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ている。

#### <民事・家事部分の説明概要>

**○今井主査** 第1は「はじめに」ではなく、「民事裁判を利用しやすくするために」とタイトルを変更した。また、数値は最新データに更新した。第4の損害賠償の項では、前回の懇談会での意見を踏まえて、19ページの「むしろ」で始まる一文を、脚注に移記した。さらに、「調停に代わる決定」の制度がわかりづらいとの指摘を踏まえて、脚注に説明を書き加えた。家事事件の部分では、若干の字句修正以外は変更はない。

#### <商事部分の説明概要>

**○関戸主査** 商事に関しては、第4回懇談会以降の修正はない。中間報告書から第4回懇談会までの間に修正された部分について、要点だけ説明する。

総論部分で成長戦略との関係性を重視する記述を加えたこととの関連で、商事部分も同様の観点から加筆をした。具体的には項目立てを変えており、まず国際化のことを記述し、続いて、知的財産権、企業秘密の話をしており、それぞれ独立の項目とした。

「国際化への対応の必要性」の項目の中で、日本企業はどのような法務問題に直面しているかの具体例として、二重課税の問題や独占禁止法違反の問題を挙げている。国際化の観点で民事紛争に解決していくには、国際的な協力が重要になり、その中で法的な形で確実なものとするには条約が必要で、中でも二国間条約が重要であることを記載している。それから、国際仲裁手続、裁判に関する情報開示、グローバル法務人材の育成について加筆している。

#### <行政部分の説明概要>

**○岩本主査** 大きな修正はない。字句修正と統計数字を2011年ベースから2012年ベースに改めている。また、41ページの一文は正確ではないため削除した。42ページの加筆は分かりやすくするために委員の指摘により加筆した。47ページの「仮の救済制度」がわかりづらいとの指摘を受けて脚注に説明を加えた。

また、補足資料の形で、行政部会での専門的かつ個別的な論点を記載している。前回の懇談会で取扱いについて議論した結果、「補足資料」として添付することとなった。

#### <労働部分の説明概要>

**○森主査** 構成・内容ともに変更はない。相談件数などの数字を最新のものに更新した。その他は、句読点等を修正した以外に中身の修正はない。

#### <消費者部分の説明概要>

**○江野主査** 56ページの脚注について、統計数字を今年公表された数字に差し替えた。58ページの見出しであるが、「消費生活相談員」とあったのを「消費生活センター」に改めた。本文の内容に、より適切に対応する見出しに改める趣旨である。また、60ページに脚注を追加したが、これは、前回の懇談会での指摘を踏まえて「PLセンター」の説明を書き加えたものである。それ以外は、表現をより適切にするために字句修正をした。

#### <基盤整備・アクセス費用部分の説明概要>

**○浦田主査** 基盤整備部分では、前回の懇談会からの大きな変更はないが、より分かりやすい表現に修正した箇所があるほか、数値を最新のものに更新している。また、76ページで東京家庭裁判所の実情を加筆した。中間報告書からの修正点については、法教育の部分を大幅に加筆している。

**○和田主査** アクセス費用に関する記述で大きな変更はない。提訴手数料に関する記述が重複していると委員からご指摘があったが、本文と資料編とに記述したことによる。また、保険に関する箇所で、「付保」という用語がわかりづらいとの意見を受けて、「契約」という表現に修正した。

#### <質疑応答>

**○阿部泰隆委員** 78ページ。「自己で契約する」という言い方をするだろうか。また、40ページの削除されている部分であるが、「いわば江戸の敵を長崎で討たれることを恐れて、提訴自体を断念せざるをえない場合もあります。」と書いたあった部分は、普通の話であると思うが、なぜ削除されたのか。

**○和田主査** 78ページの表現であるが、脚注で書いたとおり、クリストファー・ホッジズ博士が日弁連で講演したときの翻訳資料から引用した。日本語として慣れない表現であるかもしれないが、講演内容から引用したので原案のような表現とな

っている。

**○岩本主査** 40ページの部分であるが、前回の懇談会で、行政から仕事を請け負ったり補助金を得たりすることと行政に対する訴訟が繋がってこないで、「仕事を請け負ったり補助金を得たり」という部分は適切ではないとの意見があった。また、「いわば江戸の敵を長崎で討たれる」という比喻も若干わかりにくいので、削除しても意味が通るため削除した。

**○阿部泰隆委員** 今更修正を求めないが、意見として述べておく。「江戸の敵を長崎で討つ」とは、行政指導が濫用されていることを説明するための比喻であり、行政法の教科書にも書いてある。役所と契約をしている業者が役所を訴えると、次から契約が取れなくなるとの心配がある。大企業の下請けの中小企業が、独禁法違反で大企業を訴えると次から仕事をもらえなくなるとを恐れて訴えないのと実態は同じであることを説明しようとした。自分の授業では当然のこととして教えている。

**○片山議長** 許認可の場面で非常にわかりやすい。補助金を受けたり仕事を請け負ったりする場面では、許認可の場面に比べれば格段に少ないと思う。前回の意見を踏まえたものなので、これでご了承いただければと思う。

<採決>

**○片山議長** これまでも何度も議論をして内容を詰めてきたので、よろしければ、ここで最終報告書（案）をお諮りしたい。これでよろしいか。

（異議なしの声）

**○片山議長** ありがとうございます。

## 2 最終報告書取りまとめ後の懇談会のあり方について

最終報告書を取りまとめた後の懇談会のあり方について、意見交換が行われた。

**○片山議長** 本日、最終報告書を取りまとめたが、今後この懇談会をどうするかという課題があるので、少し意見を伺いたい。趣旨について、小林事務局長から説明をお願いしたい。

**○小林事務局長** 当懇談会は、「民事司法を利用しやすくする」という国民・利用者の視点で発足した。このような民間の懇談会が、民事、家事、商事、行政、労働、消費者、基盤整備、アクセス費用の民事司法の全般にわたり問題提起をしたのは、おそらく初めてではないか。様々な考え方を持つメンバーが、それぞれの立場を離れて、民事司法の問題点について議論をして問題提起を行った。問題は、このよう

な問題提起をただけでは懇談会の目的は達成されない。問題提起が実現されて懇談会の設立目的が達成されると考えられる。運営についての申し合わせで、存続期間は「目的達成まで」としているが、何をもって目的達成とするかの議論は、発足時点では必ずしも十分に議論されているわけではない。しかし、報告書を取りまとめただけでは目的達成とは言えないということは、前回の懇談会で多くの委員から意見として出されたところである。その意味で、いつを目的達成とするかという抽象的な議論ではなくて、当懇談会の最終報告書が、どのようにすれば実現できるのかについてご意見をいただきたい。

特に、各委員の方々は各団体を背景に出席しており、国民運動、世論の形成に重要な役割を担っている方ばかりである。各団体をバックにして大きな世論形成をして、この懇談会で提起した重要な課題について実現をするためにどのようにすべきかの運動論がある。政府や与党に検討の場を設ける必要があることは報告書の総論でも謳っている。具体的には、政党への働き掛け、政府への働き掛け、そしてマスコミ・国民各層への働き掛けの3方面を意識して、どのような行動をしたらよいかの意見を伺いたい。そして今後の懇談会の方向性を見出していただければと思う。

**○片山議長** この懇談会は報告書を作成するまでがミッションではなく、報告書の内容を出来る限り実現させることが本来のミッションだと思う。その意味で本日は一里塚である。今後、実現に向けて、懇談会それから委員が所属している各団体・組織がどのような動きをするか。そのようなテーマでご意見があればお願いしたい。

**○阿部泰久委員** 少なくとも定期的に達成度をチェックする機会を入れる必要があるだろう。頻繁でなくてもよいので、年2回くらい点検する機会を設けたらどうか。報告書で主張していることが、どのようになっているか点検をして、必要があれば更なる提言を行うことを考えてもよいだろう。

**○片山議長** この懇談会を年に数回開催して、フォローやチェックを行うとの意見である。これは、ひとつの有効なやり方であろう。

**○斎藤委員** 阿部委員の提案に賛成する。集中的に議論して一定の方向性を示したので、懇談会の責任として、提言を実現するために適宜会合を行い、場合によってはシンポジウムを開催するなどして行動していくことは大事だと思う。

**○片山議長** 一時盛り上がり話題になっても、そのうちフェードアウトするケースもあるので、我々自身が注意しながらチェックをしていくことは必要だろうと思う。

**○中本委員** 具体的に実現するためには、報告書を関係機関に対して正式に執行することも必要であろう。誰がいつ頃どのように執行するのかの議論も必要かと思う。また、国民各層に問題提起するにはマスコミ報道だけでは伝わらないので、中身を知ってもらうための催しやシンポジウムを適当な時期に開催することも懇談会の役

割と考えている。

**○片山議長** 中本委員がおっしゃったことは、今ここで具体的に決めることはできないので、事務局でも案を考えてもらい、各委員にお諮りすることになろう。最終報告書の85ページにも、「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」と書いてある。この報告書に基づいて具体的な行動をとっていくことになる。政府、政治、マスコミ、国民、関係機関が対象になると思うが、具体的な方策を考えていきたい。

最終報告書にも記載されているとおり、政府に強力な検討組織の設置することを当面の重点目標にするのがよいだろう。事務局から何かあればお願いしたい。

**○小林事務局長** 予定時間より少し早いので、各委員からひと言ずつ、これまでの部会や運営会議での議論を踏まえた感想や現在の経済社会情勢のなかの民事司法の位置付けなど、ざっくばらんなご意見をいただくと事務局としては大変有り難い。

**○片山議長** それでは民事司法に関する感想や考え等があればお願いしたい。

**○土屋議長代行** 報告書をまとめることができ、ほっとしているのが正直な実感である。基盤整備・アクセス費用部会の議論に参加してきたが、そこで感じたのは、都市部と地方との格差が大きいということである。全体的な底上げをしないと本当の民事司法改革にはならないのではないかと。報告書では裁判所支部の問題として指摘しているが、裁判所の周辺にいる弁護士や司法書士や行政職員に話を訊いていると、地方の一般住民が司法の適切な援助を受けられるところまで辿り着けない現状があると感じる。だからこそ法テラスが設立されたと思うが、未だに人的な面も足りないし、ソフト面も足りていないというのが地方の実情かと思う。出来るだけこの格差が拡大しないように手当をしないといけない。法制度の作り方だけではなく、それを動かしていく面でも多様な対応が必要ではないかと考えている。

**○片山議長** これまで各委員から万般にわたり意見をいただき、議長として非常に有り難く思っている。個人的には行政経験が長いので、行政事件訴訟が気になっている。行政事件訴訟は、「とっつきにくい」「遅い」「後の祭り」ということが多い。計画ができて計画の下で執行しているので、どうにもできない。このようなことは変えないといけないと前々から思っていたので、最終報告書の中にも入ったので、ぜひ実現をしてもらいたいと思う。よくよく考えると、その前の段階の行政から変えないといけないとの印象を持っている。民事司法の改革ではあるが、訴訟になる前の行政手続が機能不全を起こしているのでは、そこを変えないといけない。訴訟の部分だけ変えるのでは不十分であるという印象を持っているので、前段階のところも自分のフィールドで提言をしていきたい。

**○中本委員** 懇談会の設立を言い出したのは日弁連であった。日弁連では「民事司法改革グランドデザイン」を策定していた。このグランドデザインを基に議論する心づもりであったが、実際には、懇談会を始めると日弁連の提案に対しては様々な角度から修正がなされ、事務局の原案から相当表現が変わった。その中で、私自身勉強になった。様々な切り口があることも理解した。その意味で、日弁連と懇談会は、重なっている部分もあれば、必ずしも重なってない部分もある。その中で、このような結論が出たことは有り難かったという思いがある。報告書の中の課題が少しでも実現できることを願っている。日弁連のためにやっているのではなく、国民に利用しやすい民事司法を目指しているので、引き続きご指導いただきたい。

**○山根部会長** 消費者部会の部会長は大役であったが、皆さんの協力を得て最終回を迎えることができ良かった。大変勉強になった。一般消費者の立場で言えば、民事司法が身近でないことも、利用しやすくする必要があり自体も理解されていないのが実態だろうと思う。したがって、報告書のアピールや周知も大事であるし、泣き寝入りせずに声を挙げることで得られた成果や制度を利用して感じた課題など実際の声をたくさん集めて実態をわかりやすく伝えて、改善のための方策とセットにしてアピールしていくとよいと思う。

**○吉川委員** この最終報告書にもあるとおり、利用しやすいはずの消費生活センターが被害にあった人の2%しか利用していない。数年前は5%近くあったが、また減ってきた現実是非常に厳しいと思っている。常々感じているのは、消費生活センターでの被害の回復は、自分の被害を回復するだけではなくて、そうすることで社会を変えろということをもっと広めないといけないと思っている。どうしても自分の被害の回復だけに思いがちだが、次の社会への展開や改善に繋がっていくことを皆が認識して、裁判や消費生活センターを利用していくという考え方について法教育を通じてアピールしていくことが大事であると思った。

**○片山議長** 消費生活センターは、必ずしも行政の中であまり光が当たっていない。民事司法を利用しやすくする前段階にも位置付けられると思うが、自治体や行政の中で権利救済や被害予防にあまり光が当たっていないことが問題である。そのようなところに目を向けてもらうことも有効であると思う。ただ、最近の財政難で縮小の話もあり心を痛めている。

**○阿部泰久委員** 最終報告書の10ページに「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」と書いてある。私は法曹養成制度改革顧問会議のメンバーで会議に参加している。本当に民事司法を活性化していくということであれば、法曹人口の問題は考え直していければと思う。

**○片山議長** 日弁連は法曹人口の問題は意見がまとまっているのか。

**○齋藤委員** 日弁連を代表する立場ではないが、少なくとも日弁連は増員に反対しているのではなくて、ペースをもう少しスローダウンして欲しいとの立場である。各地に弁護士が展開して身近な司法の担い手・支援者として市民のサポーターになるとの立場である。その関係で話をしたい。今の民事司法があまりにも使い勝手が悪く、市民の目線から見ると不十分な点がたくさんある。抜本的に変える必要があるとの発想に立って、法曹三者だけではない懇談会が必要であると考えた。もちろん、法曹三者の議論も必要で、実務的な手続の改革は法曹三者できちっと進めていくことは重要であるが、それだけではない利用者の視点に立った大きな改革を進めるためには、もう一皮むけた取組が必要であろうと考え、懇談会に参画した。ようやくここまでまとまったが、皆さんからご指摘を受けて、弁護士、弁護士会ももっと変わらなければいけないと改めて感じている。民事司法を変えるということは、日本の社会の在り方そのものを変える大きな取組だと思う。吉川委員や山根委員もおっしゃったが、ひとりひとりの個人が法を動かしていく発想に立っていくことが大事である。民事司法が社会のルールをつくっていく一つの場面でもある。その民事司法がもっと身近で利用しやすくなれば、裁判所に行かなくても、ADRやその他の対人交渉の中で紛争を解決していくルールが出来ていく。その意味でも、民事司法の役割は本当に大きい。それをひとりひとりの市民が自覚していくことが重要だと思っている。その観点からも、改めて、情報提供と法教育は大事だと思う。弁護士情報も不十分だと思っている。これから国に求めるとともに、弁護士・弁護士会も自己改革に努めることが大事だと思っている。

**○本林委員** 第一次司法改革のときに、様々な改革に関与してきて、一番国民にとって身近なはずの民事司法の改革が取り残されており、どこかで力を合わせて改革の道筋をつけなければいけないとの思いで、長年の悲願でもあった。今回、このような多くの関係団体の英知を結集する形で取りまとめたことは個人的にも嬉しく思っている。

第一次司法改革では裁判員制度や法科大学院や刑事改革など抜本的な改革をしたが、その時は、内閣や政党が21世紀に向けて政治改革、行政改革、司法改革を進めていく国の姿勢があったことは事実である。そして司法制度改革審議会で13名の国民各層の代表が2年間議論して大きなうねりをつくった。しかも、その議論が全てガラス張りで、議事録も顕名で、誰でも議論の中身が見られる状況で、最終的に意見書をまとめた。それに基づいて改革が進められた経過がある。

今回は、そのような形ではないが、国民の各層を代表している方々が、審議会意見書と同じように、両論併記ではなくコンセンサスベースの最大公約数で報告書をまとめたことは非常に大きな意味を持つのではないかと。経済団体、労働団体、消費



者団体、学識経験者、法曹が一致してこのような問題提起したことは、内閣、政党、関係省庁にとっても非常に重みを持つのではないかと考えている。

当時の司法制度改革のとき、司法改革をすることについての国民の署名が二百数十万くらい集まった。司法に対する不満と期待が入り混じった一つの熱気があった。今回もやはり各層の合意としてまとまった報告書をそれぞれの団体の中で浸透させて議論をより深化させると同時に、担当省庁である法務省や最高裁、特に政府や各政党などに働き掛けて具体化して動かすことをしていく必要があると考えている。議長、議長代行をはじめ、委員の皆さんと事務局に1年足らずでまとめた努力に対して敬意を表したい。

**○阿部泰隆委員** 最初に、これは良い集まりだと思った。我々研究者は、行政訴訟は不備が多いとずっと主張してきた。民事訴訟も全く頼れない。弁護士になって実感した。依頼者に「裁判所が適切にやってくれるから訴えよう」とは全く言えない。このようなことで法治国家と言えるのか。放っておく「放置国家」である。

行政法規をつくるのは官僚で、国会議員に上手く説明する。組織の利益になるようつくったり、出来るだけ裁量を広くしたりする。また、議員立法であれば省令に落とすなどする。裁判所では、国会が判断したこと、あるいは行政権が判断したことであるから、司法審査は抑制的であるべきとしてきた。これは行政権が立法権と司法権を完全に牛耳っていると言える。立法権と行政権をチェックするのが司法権のはずである。処分された会社は営業停止だから商売ができず、着手金も払えない。訴訟も続けられないことになる。研究者として発言しても誰も相手にしない。来年行政法を研究して50年になるが、「行政法学半世紀」と題して本を出そうかと考えているが、括弧書きで「失われた半世紀」と書かざるを得ない。一生懸命努力しても成果に結びつかない。正しいと言ってくれる人はたくさんいるが、実現する力はない。今回、各界の方が総意で、民事訴訟や行政訴訟の不備を問題提起して、実現に向けて動いてくれることは大変嬉しいことである。新たな組織をつくるときは、人選についても積極派を中心にに入れて欲しい。

**○片山議長** その他に発言はよろしいか。それでは、ありがとうございました。

以上