

内閣総理大臣補佐官
和泉 洋人 殿

令和元年 11 月 29 日

民事司法制度改革推進に関する
関係府省庁連絡会議取りまとめに向けて
提言

自由民主党・国民とともに民事司法改革を推進する議員連盟

会 長 河村 建夫
幹事長 柴山 昌彦
事務局長 三宅 伸吾
事務局次長 三谷 英弘
事務局次長 元榮 太一郎

公明党・民事司法改革に関するプロジェクトチーム

座 長 大口 善徳
事務局長 濱地 雅一

民事司法制度改革推進に関する関係府省庁連絡会議の取りまとめに際し、以下のとおり提言する。

はじめに

1. 利用者のための司法アクセス・司法基盤の強化

- (1) 経済的な司法アクセス障害の解消（訴訟費用の低・定額化、弁護士費用保険の政策的促進、総合法律支援の更なる拡充）
- (2) 裁判手続IT化の促進とAI技術の進展に対応する体制整備
- (3) 家事事件の増加に対応する家庭裁判所等の体制整備
- (4) 人口の都市部集中、人口移動に対応する裁判所支部の本庁化や支部機能拡充、司法過疎対策の実施
- (5) ADR の拡充・活性化のための施策、災害時 ADR の支援体制整備

- (6) 法意識を育てる教育の拡充等（法教育等の充実・促進、外国人材受入れ拡大に伴う法教育施策）
- (7) 司法基盤強化に必要な予算の確保

2. 頼りがいのある司法の構築

- (1) 公正な実態解明のために必要な手続の充実（民事訴訟における証拠・情報収集の拡充・国際標準化、依頼者弁護士間の通信秘密保護制度の導入）
- (2) 権利救済の実効化・現代化を図るための損害賠償制度の改革（填補賠償制度の改善、違法抑止的損害賠償制度の導入）
- (3) 消費者被害救済等の専門分野における紛争解決機能の強化
- (4) 知財分野に関する紛争解決能力の強化

3. 国際化・国家間競争の中での国益確保と司法及び法曹の役割強化

- (1) 国際仲裁・調停活性化のための制度・基盤整備
- (2) 独占禁止法における課徴金制度と手続保障の整備
- (3) 国際法等の知見・外国語能力を有し、国際紛争解決・国際交渉等を担う法曹人材及び法務関連人材の養成と活用拡充

4. 利用者の視点から民事司法制度の評価・検証を継続実施するための体制の整備

はじめに

平成31（2019）年4月から、民事司法制度改革に関する関係府省庁連絡会議（以下「連絡会議」という。）において、改革への議論が進んでいる。連絡会議は、経済財政運営と改革の基本方針2018、2019に基づき、司法制度改革推進法（平成13年法律第119号）の理念に則り、総合法律支援など利用しやすく頼りがいのある民事司法の確立を目指すものである。

民事司法は、市民生活や企業の経済活動に密接に関わり、法の支配を社会に根付かせるための重要な社会の公共インフラであって、これを利用しやすく頼りがいのあるものにするには、政府の重要な責務である。平成の司法制度改革においては、民事司法の分野では、証拠収集手続の拡充をはじめとする民事裁判の充実、利用者の費用負担の軽減、民事法律扶助の拡充、裁判所の利便性の向上、被害救済の実効化、司法の行政に対するチェック機能の強化等、広範な問題提起がなされた。

そのうち知財高裁設置や労働審判制度導入など一定の成果はあったが、手つかずになっている課題、改革が遅れている課題も多い。また、平成24（2016）年に民事訴訟研究会が行った「日本の民事裁判制度についての意識調査」においても、民事訴訟の利用しやすさや満足度の肯定的回答は2割強程度にとどまっている。多くの分野で、利用しやすく頼りがいのある民事司法というには程遠い状況である。

経済活動や市民生活の様々な場面でIT化とグローバル化が急速に進展する今、民事司法もこの社会の動きに対応するものでなければならず、とりわけ日本の民事司法を国際標準に近づけることは喫緊の課題である。日本型司法制度をソフトパワーとして位置づけ、「司法外交」を強力に推し進めるためにも、日本の民事司法自体の国際化を早急に実現しなければならない。また、それが日本の置かれた内外の環境のもとでの中長期的な成長戦略となる。

他方、IT化・グローバル化の進展により、子ども、高齢者・障害者をはじめとする社会的弱者に対するセーフティーネットとしての民事司法の役割もこれまで以上に重要なものとなる。これらを踏まえて、法制度、人的物的基盤整備、運用いずれの面でも、将来を見据えた骨太の検討が求められる。

令和の司法制度改革というべき民事司法改革に取り組むべき連絡会議においては、令和2(2020)年3月頃に予定される取りまとめにおいて、IT化・グローバル化を軸に、広範な課題を視野に入れる必要がある。他方、諸課題を、法制度改正が必要なもの、予算措置が必要なもの、その両方が必要なものに仕分けしつつ、優先順位をつけ、また、できる限り検討・実施のタイムフレームを示した取りまとめが求められる。民事司法改革に必要な財政措置に向け、政府においては補正予算を含め最大限の努力を求めるとともに、我々としてもこれを支援していく。

なお、連絡会議が取り上げるべき具体的課題については、以下の各論を参照されたい。

1. 利用者のための司法アクセス・司法基盤の強化

(1) 経済的な司法アクセス障害の解消（訴訟費用の低・定額化、弁護士費用保険の政策的促進、総合法律支援の更なる拡充）

民事訴訟の利用を阻害している大きな要因の1つである訴訟費用の負担の重さを軽減し、民事訴訟をもっと利用しやすくするためには提訴手数料に上限を設けるとともに、提訴手数料の低額化と定額化を図ることが必要である。あわせて、(2)で後述するように、裁判手続IT化のインセンティブとして、IT化利用の有無で提訴手数料に差異を設けるべきである。

利用者の費用負担については、いわゆる「自助」・「共助」・「公助」のバランスにおいて、弁護士費用保険の拡大（共助）を政策的に促進していくこと（例えば、促進のための税制上の措置の検討）が肝要であるが、それによっても救済できない経済的弱者に対するセーフティーネットとして、これまでの民事法律扶助の立替償還制を改め、給付制を原則とし、利用者の負担能力に応じて負担金を課す制度（受益者負担から応能負担）へと転換するなどして、「公助」を一層充実させて利用者負担の軽減を図ることが必要である。

また、日本司法支援センター（法テラス）をより使いやすいものに拡充するべく、一定の事情により在留資格を失った外国人や日本に住所を有しない外国人に対する法律援助への拡大、DV、ストーカー、児童虐待の被害者に対する代理援助への拡大をはじめ、難民認定に関する法律援助、外国人に対する法律援助、子の手続代理人報酬の国費負担を含む子どもに対する法律援助など委託事業の本来事業化を視野に、社会的弱者に対する援助範囲の更な

る拡充を早急に措置することが求められる。

さらに、昨今頻発している子ども、いじめ問題への対応を強化することが必要であり、例えば、法テラスの特別な相談制度を設ける、児童相談所と弁護士・弁護士会の連携強化（具体的には、自治体顧問弁護士制度や児童相談所への常勤・非常勤・契約弁護士配置を行うなかで予算措置の拡充を図る。とりわけ、契約弁護士との連携の実質化が重要）などの施策が考えられる。

また、近時、台風、地震などの自然災害が多発するなか、法テラスの被災者支援のための法律相談及び代理援助について費用を含めた拡充が必要である。

(2) 裁判手続IT化の促進とAI技術の進展に対応する体制整備

今般、裁判手続IT化が急ピッチで検討されてきているが、利用者の視点に立って促進・加速させるために、システム開発・維持、設備・機材等の物的環境整備、ITの専門的能力を有する裁判所職員の補強、ITリテラシーの低い本人訴訟への対応・支援、なりすまし・サイバーテロなどのセキュリティ対策が求められ、これらを念頭においた環境整備のための十分な予算付けが求められる。

また、(1)で述べたように、民事訴訟をもっと利用しやすくするためには、提訴手数料の低額化と定額化を図ることが必要であるが、あわせて、裁判手続IT化のインセンティブとして、IT化利用の有無で提訴手数料に差異を設けるべきである。裁判手続IT化の基礎を成す裁判書類のオンライン提出（いわゆるe提出）については、現行の民事訴訟法132条の10に基づく準備書面等のオンライン提出の先行実施をすみやかに行い、将来的には、一定期間の経過措置を置いた後に、利用者の利便性を十分考慮したオンライン申立ての原則義務化を図ることが必要である。

さらに、今後のAI技術の進展に対応する体制整備の前提としては、判決情報の公開度を質的・量的に拡大（デジタル情報化、インターネット上での公開など）することが肝要である。

(3) 家事事件の増加に対応する家庭裁判所等の体制整備

少子高齢化社会の進行に伴う近年の家事事件の増加傾向に適切に対応す

るべく、家庭裁判所等の体制整備が喫緊の課題である。具体的には、成年後見の開始・選任・監督に関する事件の審理促進や子の監護に関する事件への対応のための人的体制の充実（裁判官、書記官、家庭裁判所調査官、家事調停委員など裁判所職員の増員と専門性の向上）、代理人報酬の国費負担による子の手続代理人の更なる活用、養育費・面会交流の総合的支援（養育費の立替え制度の創設、面会交流の支援等の行政的支援など）などを早急に検討すべきである。

あわせて、家事事件の増加傾向に対応できるよう、施設のハード面においても、家裁庁舎の増改築、家裁出張所の新設（簡易裁判所との併設を含む）、調停室・観察室等の増設が必要である。さらに、家裁に限らず、高齢者・障害等の社会的弱者にも優しい、利用者の利便性を考慮した裁判所庁舎の建築・新築等（バリアフリー対策）の改善を図るべきである。

(4) 人口の都市部集中、人口移動に対応する裁判所支部の本庁化や支部機能拡充、司法過疎対策の実施

国民や企業が利用しやすく、頼りがいのある司法を実現するためには、裁判所支部の機能拡充を不断に行っていくとともに、司法過疎対策の実施が必要である。具体的には、労働審判実施支部の拡大、非常駐支部の運用改善（常駐化、填補回数増加）、合議実施支部の拡大、支部の新設・復活、家裁出張所の運用改善（出張審判・出張調停の活用）、人口の都市部集中、人口移動に対応する裁判所支部の本庁化などを地域の実情に応じて検討していくことが求められる。

(5) ADR の拡充・活性化のための施策、災害時 ADR の支援体制整備

ADR の利用がなかなか進まない現状に鑑み、現行の「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」とは別個に、ADR の基盤整備・財政的支援など国の基本的な責務を定める ADR の基本法制を整備し、あわせて、ADR の周知・広報の強化をはじめとする ADR の拡充・活性化のための施策を検討・実施することが求められる。また、IT 技術や AI を利用したオンラインの紛争解決の仕組み（オンライン・ディスピュート・レゾリューション＝ODR）についても、少額紛争や越境消費者紛争に適用可能なものにするた

めの政策的支援を早急に検討すべきである。さらに、近時、我が国において大きな災害が相次いでいることから、従前よりニーズ・有用性が高いと評価されている災害時ADRについて、その支援体制の整備が必要である。

(6) 法意識を育てる教育の拡充等（法教育等の充実・促進、外国人材受入れ拡大に伴う法教育施策）

「法の支配」が社会の隅々に行きわたるよう、青少年の早い段階から法意識を育て、法を遵守する文化を根付かせることが大切である。そこで、学習指導要領の拡充、教材・出前授業の充実・普及、法教育パイロット校の開拓、教育関係者・法曹関係者間の連携体制の整備、教職員への研修実施をはじめ、多様な担い手を活用するなどして法教育の一層の充実・促進を図る。また、国際化・多文化共生が進む社会においてますます重要性の増してくる、外国人材受入れ拡大に伴う法教育施策や司法アクセス拡充策を効果的に実施すべきである。

(7) 司法基盤強化に必要な予算の確保

上記の改革課題に関しては、司法基盤強化の観点から、補正予算での対応も含めて、必要性に応じてIT化対応等について通常の司法関係予算とは別枠とするなど特段の配慮がなされる必要がある。

2. 頼りがいのある司法の構築

(1) 公正な実態解明のために必要な手続の充実（民事訴訟における証拠・情報収集の拡充・国際標準化、依頼者弁護士間の通信秘密保護制度の導入）

日本の民事訴訟の証拠・情報収集制度は、諸外国特に英米法圏と比較すれば、公正な実態解明という点では不十分と言わざるを得ない。結果、一方では、民事司法を通じた実態解明がなされず、特に情報非対称型訴訟類型（消費者訴訟など）において泣き寝入りや訴訟利用の躊躇をもたらし、他方では、そのような我が国の民事訴訟制度のぬるま湯の中で企業等が情報・資料管理をしていることが、国際紛争等に巻き込まれた際の対応やコンプライアンス面での管理能力の不十分さにつながっている。

国際的な制度展開の動向を踏まえ、権利侵害の公正な実態解明のための

手続の充実をはかるべきである。そのためには、とりわけ、諸外国と比べて必ずしも十分とはいえない、民事訴訟における証拠・情報収集の拡充・国際標準化に早急に対応することが必要である。

具体的には、証拠収集手続では、文書提出義務の拡充・実効化とともに、プライバシー情報・営業秘密・依頼者弁護士間通信などの保護措置導入・明確化が必要である。また、情報収集関係では、訴訟提起後に当事者間で資料や情報を相互に開示・調査する制度（当事者照会の実効化、早期自主開示制度の導入等）や弁護士職務上請求の拡充（固定資産評価額、自動車登録事項等）を図るべきである。

そして、実効性ある改革という観点からは、米国ディスカバリーを参考にした一連の関連制度のセット導入も検討に値するが、他方で、顕在化している証拠だけを求める日本の「金魚すくい方式」から証拠・情報探知のために幅広く情報を集める米国等の「地引き網方式」にいきなり移行することは現行実務の大転換となってしまうため、我が国のような大陸法圏の制度と英米法圏制度との中間的な制度の導入も検討課題と考えられる。

(2) 権利救済の実効化・現代化を図るための損害賠償制度の改革（填補賠償制度の改善、違法抑止的損害賠償制度の導入）

現在の実務では、損害賠償は「被害者と加害者の間の損害の公平な分配（過失相殺による補償の減額）」、「具体的被害者を基準とした実損主義」に基づくため、違法な行為により他人の権利を違法に侵害して得た利益（侵害者利益）を吐き出させて権利者に与えることが困難である。その結果、知的財産権や名誉・人格権に対する侵害が恒常化している。

そこで、この状況を改善するためには、被害救済・違法抑止の必要性の高い消費者被害（例えば、特殊詐欺被害や投資被害・金融商品被害、製造物責任分野等）における損害賠償制度（抑止的付加金制度や違法収益吐き出し制度の創設を含む）の見直し、知財分野における法定賠償を含む違法抑止を考慮した損害賠償制度の見直しが必要である。

(3) 消費者被害救済等の専門分野における紛争解決機能の強化

消費者被害救済を図る立法・改正等が徐々になされてはいるが、越境消費

者紛争をはじめ、被害回復のための手続・制度の整備は十分とはいえない。

そこで、越境消費者紛争解決のための体制整備を図るとともに、より広汎に被害救済ができるよう、消費者被害救済における紛争解決機能の強化の在り方を検討し、早急にその試行を行うことが必要である。具体的には、特定適格消費者団体に対する財政的支援と負担軽減（例えば、ITの活用等による手続の簡素化、消費者への通知公告費用の事業者負担など）、対象事案の拡充（個人情報流出事案及び有価証券報告書等の虚偽記載事案、食中毒などの共通原因による人身被害事案など）、対象範囲の拡充（いわゆる拡大損害、逸失利益、人身損害、慰謝料）、一定の要件の下でのオプトアウト型の訴訟手続の導入、手続進行主体の拡充（消費者被害救済の一翼を担っている弁護士団や被害者団体など）が考えられる。

さらに、被害救済・違法抑止の必要性の高い消費者被害（たとえば、特殊詐欺被害や投資被害・金融商品被害）における損害賠償制度（抑止的付加金制度や違法収益吐き出し制度の創設を含む）を見直すべきである。

(4) 知財分野に関する紛争解決能力の強化

インターネットの普及により国境を越える知的財産権侵害が急増していることから、とりわけ知財分野においては、国際的にも調和のとれた紛争解決能力の強化が求められており、このことは我が国が目指す知財立国の実現のためにも重要である。

そして、具体的方策としては、知財裁判を含む裁判の国際化対応の検討、法定賠償を含む違法抑止を考慮した損害賠償制度の見直し、二段階審理の導入の検討、特許侵害差止訴訟等における提訴手数料の基礎としての「経済的利益」の算定の改善などが必要である。

3. 国際化・国家間競争の中での国益確保と司法及び法曹の役割強化

(1) 国際仲裁・調停活性化のための制度・基盤整備

日本企業による国際取引や海外進出が日常化し今後益々増えるの見込まれる中、国際的企業紛争の解決手段である国際仲裁及び調停が、日本で行われることを促進する施策は、日本企業の正当な利益の確保等のために重要であるとともに、外国企業同士の紛争の解決を日本で行うことも司法の分野に

おける我が国のプレゼンスを国際的に高めるものとなる。そのためには、国際仲裁・調停活性化に向けて、審問施設の提供や人材の育成等の基盤整備施策の継続・拡充とあわせて、法整備面では世界の趨勢に合わせた仲裁法改正を速やかに行うとともに、国際調停の手続法制（当事者の合意内容に対する執行力付与等）の整備、国際仲裁・調停振興のための基本法の制定も検討課題である。

さらに、国際仲裁活性化の観点からも、(3)で述べる法曹人材及び法務関連人材の養成と活用拡充のための法曹留学制度等の国際司法人材育成施策が必要である。

(2) 独占禁止法における課徴金制度と手続保障の整備

国際的には各国の競争法当局が連携しつつその執行を強化する中、日本においても独占禁止法の適正かつ効果的な執行の重要性が増すとともに、国際取引・海外展開を進める日本企業の競争法分野のリスク対応のために、企業が依頼した弁護士とのコミュニケーションが競争当局から保護されること等の国際水準に合致した手続保障整備が日本企業の正当な権利保障のため必要である。

今般の独占禁止法改正では、執行の円滑化・促進の観点からカルテル違反に関する課徴金減算制度が盛り込まれたが、加算制度は見送られた。また、手続保障に関しては、公正取引委員会がカルテル問題への対応に限って企業と弁護士との通信秘密を保護する措置を実施する旨表明したところであり、一歩前進と言える。しかし、このような限定付き通信秘密保護の措置は国際的に例を見ないものであり、また、近時はカルテル以外の競争法コンプライアンスの比重が高まる中、企業・弁護士間の通信秘密保護措置を独占禁止法全般とする方向での見直しを検討すべきである。

(3) 国際法等の知見・外国語能力を有し、国際紛争解決・国際交渉等を担う法曹人材及び法務関連人材の養成と活用拡充

国際社会における国益及び日本企業の正当な利益の確保等のために、国際法等の知見・外国語能力を有し、国際仲裁を含む国際紛争解決・国際交渉等を担う法曹人材及び法務関連人材の「厚みを持った層」としての養成と活用

拡充が必要である。

このために、公費海外研修・留学制度（弁護士等を任期付公務員として年間数十名単位で海外研修・留学させる）等により国際司法人材を育成し、政府・法曹三者が連携して戦略的に登用・活用することが考えられる（例えば各省庁の任期付公務員及びミッドキャリアポスト、国際機関所在地政府代表部を含む在外公館等）。また、その人材プールの確保・拡充の観点から、国際公法を中心とする研究・調査機関を設立し、各省庁出身者、裁判官、弁護士、企業等民間人材を一定期間研究・調査に国費で従事させ、人材派遣・養成の拠点とすることも検討課題である。

4. 利用者の視点から民事司法制度の評価・検証を継続実施するための体制の整備

民事司法改革の趣旨に沿って、利用者の視点から民事司法制度の運用の実情等に関する継続的な評価と検証を行い、その結果を施策及び運用・実務に不断に反映させることができるよう、政府の責任において制度評価を組織的に行う体制の整備が求められる。

以上