

『『利用しやすく国民の期待に応える民事司法』
について－検討用たたき台』に対する意見

平成13年4月6日

吉岡初子

平成13年4月6日付の検討用たたき台をふまえ、以下のとおり意見を述べます。

1 弁護士報酬の敗訴者負担制度について

(検討用たたき台 1 (1) 利用者の費用負担の軽減)

(この項は平成13年3月19日付意見に加筆修正したものです)

① 審議会の基本理念

司法制度審議会設置法第2条第1項に「国民がより利用しやすい司法制度の実現、」を目的の一つに上げていますが、当審議会はこの目的に添うべく検討を進めてきました。

訴訟についても、国民の利用しやすい制度にすることが目的であり、この点については異論のないところと理解しています。

② 敗訴者負担制度の位置づけ

「国民の期待に応える民事司法のあり方」に関する論点のなかで、「訴訟に負けた側が勝った側の弁護士費用を負担する」という、弁護士費用の敗訴者負担制度導入の問題がとりあげられました。

そもそもこの問題については、「裁判所へのアクセスの拡充」の項目の中で、「利用者の費用負担の軽減」を検討する目的で議論をするために取り上げた項目であり、提訴手数料、訴訟費用保険などと同時に検討されたものです。

従って、基本的には利用者の訴訟提起を促進することを目的とすべき課題と言えます。しかし、中間報告35頁では、敗訴者負担制度導入賛成論の紹介としてではありますが、「不当な訴え・上訴の提起、不当な応訴・抗争を誘発するおそれもあるということを理由として、かねて勝訴当事者の支払った弁護士報酬（少なくともその一部）を、敗訴者に負担させる方策を導入すべきであると指摘されてきた。」と濫訴を抑制しようとする考えが記されています。

一方、次の段落で、「他方、この弁護士報酬の敗訴者負担制度に対しては、敗訴した場合の費用の負担が重くなり、事件の種類によっては、かえって訴えの提起を萎縮させる結果となるおそれがあるとの指摘もある。特に、訴訟を通じて社会的に問題を提起し、立法府や行政府に政策の変更や制度の改革を迫る、

いわゆる政策形成訴訟について、そのことが当てはまると言われている。」と問題点の指摘も記されています。そして、「弁護士報酬の高さから訴訟に踏み切れなかった当事者に訴訟を利用しやすくするものであることなどから、基本的に導入する方向で考えるべきである。」とし、「労働訴訟、少額訴訟など敗訴者負担制度が不当に訴えの提起を萎縮させるおそれのある一定種類の訴訟は、その例外とすべきである。」と一応の幅を持たせてはありますが、これら敗訴者負担制度を導入しない訴訟は「例外」として位置付けられています。

③ 訴訟利用者から見た現実

しかしながら、訴訟の実態は力の弱い利用者・国民にとって非常に厳しく、被害者が無念の思いを抱いている例は少なくありません。

訴訟は、よほどの場合を除き、証拠開示制度が不十分なわが国においては利用者が勝敗を見通すことは出来ません。医療事故で家族の尊い命を奪われた場合でも、証拠収集手段が十分に整備されておらず、また、適正な鑑定人がえられない現状では、病院側に過失があったとしても原告の側が負けることが少なくありません。

家族を奪われた上に相手の病院や医師の弁護士費用まで負担しなければならぬかもしれないとなったら、到底訴訟を起こすことは出来ず、泣き寝入りを余儀なくされます（この点は、先日審議会に提出された医療事故情報センターが行った当事者アンケートの結果からも実証的に明らかにされているところです）。

これは医療過誤に限らず、変額保険の被害者や欠陥住宅の被害者など多くの個人被害者にも言えることです。

また、消費者の権利擁護のためにはどうしても行わなくてはならない裁判も少なくありません。主婦連が取り組んできた灯油裁判やジュース裁判、最近でははみ出し自販機裁判など、いずれもそのような性質の裁判です。

これらについて弁護士報酬の敗訴者負担制度がとられるならば、このような裁判をおこすことはとても難しくなってしまいます。

④ 中間報告に対する反響

こうした実態があることから、多くの個人や団体、弁護士会などから当審議会に、弁護士報酬の敗訴者負担制度に反対する要望や意見書が届けられています。また、全国各地で同制度に反対する集会が開かれています。こうしたことは、この制度が消費者・国民に危機感を持って受け止められていることの現れだと思えます。

平成12年4月28日制定された（13年4月1日施行）消費者契約法の第1章、第1条（目的）には、「この法律は、消費者と事業者の間の情報の質及び量並びに交渉力の格差にかんがみ・・・」と消費者と事業者との間には、大きな格差があることを明示しています。こうした構造的格差を有する場合、ハンデキャップをつけるのは当然です。

訴訟提起の場合でも、格差是正のための措置を講ずるべきと考えられますが、その一つが片面的敗訴者負担制度であると思います。敗訴者負担制度を導入するのであれば、このような形の制度こそが議論されるべきです。

諸外国の制度の実態についても、私の質問に対する法務省の回答書の1ページにイギリスのファスト・トラックと呼ばれる手続きの例が記されています。また、日弁連回答書の2頁以下にいろいろと紹介されているところであり、これらの十分な検証が行われる必要があります。また、弁護士報酬の敗訴者負担制度を導入している国（例えばイギリスやドイツ）では、さまざまな制度的工夫がこらされてはいるものの、なお、敗訴者負担制度が存在するために訴訟提起が抑制されている面があるとの指摘もあり、諸外国の実態の検討については、これらの点も含めて慎重に行われる必要があります。

当審議会の基本目的を踏まえて、中間報告（検討用たたき台）における弁護士報酬の敗訴者負担制度を全面的に見直すことを提案いたします。

2 団体訴権制度について

（1 裁判所のアクセスの拡充・（5））

例えば消費者問題についてみるならば、消費者被害は同一手口の反復によって拡大するという特徴を持っていることから、被害拡大を防ぐためには事前の差し止めが非常に効果的です。このことは、悪質な広告による被害や消費者に不当な不利益を課す契約条項による被害を考えると容易に理解できるところです。

ところが、個人が裁判をおこすのは一般に被害が発生してからであり、事前差し止めを求めることは容易ではありません。仮に被害が発生して裁判をおこし、勝訴したとしても、悪質な広告や契約条項の効力が否定されるのはその個人との関係だけであり、次の被害を防ぐためには必ずしも有効ではありません。

また、比較的少額の被害が多数発生する消費者被害の特質から、被害者個人が裁判をおこすことによって消費者被害の拡大防止をはかることは現実には容易ではありません。

こうした問題を解決するためには、消費者団体自体が悪質広告や契約条項の無効などを求めて裁判をおこせるようにすることが非常に有益です。このように考えるならば、消費者問題の分野において団体訴権の導入はぜひとも必要です。

団体訴権の導入については、不正競争防止法や独占禁止法の改正論議のなかで問題とされた経過があると聞きますし、最近ではこの4月1日から施行された消費者契約法の制定論議のなかでもとりあげられています。司法制度にかかわる問題であるからなどの理由で具体化に至らなかった経過がありますが、法務省回答書6ページでも、新民事訴訟法の議論の過程でも「個別の実態法で決すべき問題」としながらも、俎上にのせていることが記されています。このような経緯をみても、当審議会では団体訴権についての前向きな姿勢を示すことは重要です。

以上のような団体訴権の必要性をふまえるならば、検討用たたき台については、次のように表現をあらためるべきと考えます。

「○ 団体訴権の導入が必要有益な分野が存在することは否定できないことから、その導入については、法分野ごとに、個別の実体法において、その法律の目的やその法律が保護しようとしている権利、利益の関係で、導入の可否、導入する場合の適格団体の決め方等を検討すべき。」

3 懲罰的損害賠償について

(1 裁判所のアクセスの拡充・(5))

たとえば、悪質商法や悪質な公害・薬害など、事業者の悪質な行為によって損害が生じた場合、損害の填補を目的とした現在の損害賠償制度のもとでは、事業者にとって悪質な行為がいわば「やり得」になるケースも生じてしまいます。したがって、事業者等の悪質な行為によって損害が生じた場合について懲罰的損害賠償制度を導入し、悪質な行為に対する抑止力を高めることが必要と考えます。懲罰的損害賠償制度がわが国の法体系に適合しないという批判も当たらないと考えます(日弁連回答書16頁以下)。

直ちに懲罰的損害賠償制度自体の導入がはかれないとしても、労働基準法に規定のある付加金制度の導入などは、個別法において必要な分野での導入がはかられてしかるべきだと思います(PL法の制定論議のなかでは3倍賠償規定の導入が提唱された経過があります)。

また、裁判の現状を考えるならば、実は損害を受けた被害者が原状回復すらできないケースは少なくありません。消費者事件の被害者などはその典型です。現在の裁判で、慰謝料というものがなかなか認められず(例えば単に物を壊されたというだけでは慰謝料を認めないというのが現在の裁判の扱いです)、認められたとしてもその金額があまりにも低いことがその原因になっていると考えます。この点に配慮しないと力の弱い消費者・市民は被害を受けた場合にも気軽に訴訟を利用することはできません。

したがって、現在の裁判における慰謝料の認め方と水準の低さについては見直

される必要があります。

4 提訴手数料について

(1 (1) 利用者の費用負担の軽減)

提訴手数料について「スライド制を維持しつつ」とされていますが、いわゆる政策形成訴訟について、スライド制を採用することは妥当ではありません。

中間報告では「スライド制は、訴額が高額になるほど受益もまた大きくなるとの趣旨によるものであり、それ自体は不合理とは言えない」とされています。しかし、少なくとも国や大企業を被告にして提起するいわゆる政策形成訴訟については、基本的に原告の「受益」という発想はなく、スライド制の根拠とされているこの理屈は成り立たちません。

したがって、たとえば国や地方公共団体の政策の違法性を問う訴訟については低額・定額化をはかるなど、少額訴訟以外にスライド制の例外とすべき範囲について検討するという内容でとりまとめるべきと思います。

5 裁判所の配置について

(1 (4) 家庭裁判所・簡易裁判所の機能の充実)

「○ 裁判所の配置は、人口、交通事情、事件数等を考慮し、不断に見直し」とありますが、この点については中間報告を一步進めるべきと考えます。

昭和63年の簡易裁判所、平成2年の地方・家庭裁判所支部の統廃合を経た現在の裁判所配置のあり方について、中間報告では積極、消極の評価が並列されているにとどまっていますが、裁判所の数を減少させたこの間の配置見直しが「利用しやすい司法」という観点からみて前進であったとは到底考えられません。弁護士過疎とともに、裁判所過疎もまた解消されなくてはなりません。

少なくとも、裁判所の配置の見直しが「利用しやすい司法」という観点に立って行われるべきことがとりまとめにおいても明らかにされる必要があると思います。

6 証拠収集手段の拡充について

(2 民事訴訟の充実・迅速化—計画審理の促進・証拠収集手続の拡充による争点整理の促進)

検討用たたき台では、「訴えの提起前の時期を含め当事者が早期に収集するための手段を拡充」とされています。その方向性は評価できるところですが、「独立証拠調べ」しかその具体策が掲げられておらず、不十分です。中間報告ではそのほかに、文書提出命令、当事者照会制度の問題点も指摘されていますし、

日弁連回答書 8 頁以下ではこれ以外にも実現可能な具体案が述べられているように思います。これらを含めたより具体的な提案がなされる必要があります。

また、中間報告において検討課題とされた米国のディスカバリーに相当する制度の導入の可否についても米国の制度自体にとらわれることなく、実質的な証拠収集手段の拡充という観点からさらに検討されるべきであり、検討課題としてとりまとめに明示されるべきです。

7 審理期間の半減について

(2 民事訴訟の充実・迅速化、3 専門的知見を要する事件への対応強化)

「2 民事訴訟の充実・迅速化」「3 専門的知見を要する事件への対応強化」のいくつかの部分で「審理期間を概ね半減する」という内容が記載されています。

裁判の迅速化が重要な課題であることは否定しませんが、これによって審理の充実がないがしろにされることがあってはなりません。

たとえば、医療過誤訴訟では、従来は認められていた鑑定人に対する尋問がほとんど採用されない現状があるとの指摘がありますが（日弁連回答書 24 頁）、「審理期間の半減」という目標達成のために、このように鑑定人や証人の数、尋問の時間を制限することがあってはなりません。

その意味で、審理期間の半減という目標設定については慎重に検討した方がよいように思います。

8 鑑定人名簿の整備について

(3 専門的知見を要する事件への対応強化・(1) ②)

鑑定制度の改善策として、「鑑定人名簿の整備」ということが挙げられています。鑑定人の選任をスムーズに行うという趣旨は理解できないではありませんが、鑑定人名簿への掲載が裁判所の裁量に委ねられ、しかもこの名簿に掲載された人しか鑑定人に採用されないといった運用がなされるならば、名簿の整備は大きな問題をはらむこととなります。したがって、名簿を作成するとしてもあくまでも鑑定人の選任をスムーズに行うための参考名簿であり、それ以外の者を鑑定人に採用することを妨げないことが確認される必要があります。

また、鑑定人名簿については公開すること、また、掲載された人がどのような人なのかについての十分な情報があわせて掲載されることが必要です。

9 専門委員制度について

(3 専門的知見を要する事件への対応強化)

「3 専門的知見を要する事件への対応強化」の「(1) 専門家の活用」の項

で、「② 専門委員の参加制度の創設」について述べられています。

これは、医療過誤事件、建築瑕疵事件、知的財産権関係事件などへの対応についての総論として述べられているものと思われますが、以下の点に問題があります。

まず、ここでは「裁判所の中立・公平等に十分配慮しつつ、それぞれの専門性の種類に応じて個別に検討し、その導入を図る」となっていますが、これでは、すべての分野について「導入を図る」ことが前提と誤解されかねません。しかし、このたたき台自体でも、医療過誤事件では「新たな専門委員の参加制度」の「導入の検討」とされており、「導入を図る」とはされていません。したがってこの表現は「・・・それぞれの専門性の種類に応じて個別に導入の可否を検討する」とすべきです。

また、ここでは専門委員について「(常勤の裁判所職員となる形態を含む)」とされていますが、専門委員自体の是非をおくとしても、専門委員が常勤の裁判所職員となる形態は、そのあり方を一層不透明にするものであり、適当ではありません。

10 医療過誤事件、建築瑕疵事件への専門委員制度の導入について

(3 専門的知見を要する事件への対応強化の(2)(3))

医療過誤事件に専門委員制度を導入することには強く反対します。

医療過誤事件は患者と医師が対立当事者となる事件です。そのような事件について、一方当事者の立場にある医師を専門委員として裁判に関与させることは、例えば、労働事件について使用者の代表だけを専門委員として裁判に関与させるのと同じくらい問題が大きいものです。

現在、医療過誤事件の争点整理について、医師を調停委員に加えた調停手続で行う運用がなされているということですが、そこですらさまざまな問題が生じていることが指摘されています(日弁連回答書23頁)。このような指摘は、医師を専門委員とした場合、「裁判所の中立・公平」に問題が生じることを何よりもよく現しています。

医療過誤を患者側で専門に扱う弁護士からの団体からも医療過誤事件に専門委員制度を導入することに反対する意見が述べられています。このような反対意見を押し切ってまで導入の方向性をうち出すことは妥当ではありません。

したがって、検討用たたき台については、せめて「新たな専門委員の参加制度の導入の可否の検討」とすべきです。

また、建築瑕疵事件においても、建築士が調停委員になるなどの運用が現に行われていますが、訴訟における瑕疵ないし欠陥評価の法的基準が確立していない

ため、建築士調停委員の個人的な意見によって瑕疵評価の結論が正反対になる危険があるとの指摘や、建築士調停委員の意見が訴訟においてどのような扱いを受けているのか不明であるといった指摘がなされています（日弁連回答書25、26頁）。このような現状があるなかで、専門委員制度を導入することは、たとえば自宅建築を依頼した個人の施主と住宅メーカーとの裁判などを考えるならば、大きな問題が生じるものと考えます。

したがって、建築瑕疵事件についても専門委員制度の導入には反対です。

11 知的財産権関係事件の専属管轄について

（4 知的財産権関係事件への総合的な対応強化）

「○ 知的財産権関係訴訟のうち、特許及び実用新案等について東京、大阪両地方裁判所への専属管轄化」が掲げられていますが、東京、大阪の裁判所以外では提訴自体ができなくなるということは利用しやすい司法という観点から見た場合、果たして妥当か、疑問があります。

12 ADRと裁判所との関係について

（7 裁判外の紛争解決手段（ADR）の拡充・活性化）

ADRの拡充・活性化は基本的に好ましいことだと思いますが、裁判所の守備範囲の縮小や裁判所の利用しやすさの低下につながるものであってはなりません。ADRと裁判所との連携のあり方を考えるに際してはそのような観点が重要です。

したがって、ADR前置主義のような形がとられることがあってはなりませんし、また、裁判所に訴えをおこしたにもかかわらず、当事者の意思に反してADRにまわされるということがあってはなりません。「ADRの全部又は一部について裁判手続を利用したり、あるいはその逆の移行を円滑にする」という検討用たたき台の表現については、そのような観点をもりこんだ修正がはかられるべきと考えます。

13 司法に関する情報公開の推進について

（8 司法に関する情報公開の推進）

「○ 裁判所、検察庁、弁護士会における情報公開の推進」は好ましいことだと思います。たとえば、現在、最高裁のホームページで最高裁の判例が公開されていますが、事件番号が並んでいるだけで、非常に検索がしにくいものです。これらの点の早急な改善を要望します。

以 上