

第4部

民事・商事・行政事件の 法制度改革の現状と課題

第1章 民事司法制度改革のあゆみ

第1 民事司法制度改革総論

1 今、なぜ民事司法改革か

(1) 司法制度改革の残された課題

2001（平成13）年6月の司法制度改革審議会意見書は、事後監視・救済型社会への変化や国際化の飛躍的進展等を想定して司法の機能と役割の強化を提唱し、そのために司法の容量を拡大し、「法の支配」を隅々まで浸透させて司法が国民にとって利用しやすく、頼りがいのあるものにする事とした。その後司法制度改革推進本部が設置され、24本の司法改革関連の法整備がなされ、法科大学院制度、法テラス、裁判員制度創設等の大きな改革が実現した。

しかし、民事・家事・行政分野をはじめ裁判所の司法基盤や法律扶助改革・アクセス費用等、司法分野での改革は部分的であり、手つかずの積み残し課題が多く残されたままになっていた。

(2) 民事裁判制度の利用しやすさと利用満足度

司法制度改革審議会は、2000（平成12）年、民事訴訟制度研究会（代表菅原郁夫早稲田大学教授）を通じ、民事司法の利用者調査を実施した。その後も3回（2006〔平成18〕年、2011〔平成23〕年、2016〔平成28〕年）利用者調査が実施された。

そこでは、民事司法の「①利用しやすさ」は司法制度改革推進本部による改革諸立法制定直後やや上昇したものの、2011（平成23）年には下がり、また少し上昇し、「②満足度」は改革諸立法制定直後やや上昇したものの一度下がり直近ではやや上昇している（法人利用者の数値改善が要因とされている）。利用者は2割強程度しか民事司法を評価しておらず、「2割司法」の実態は利用しやすさや満足度といった内容面でもそう改善されていないことが見て取れる。

(3) 民事裁判件数は、国際比較でも未だ極端に少ない

わが国の民事裁判の件数は各国と比較しても少なく、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程度といわれる。また、訴訟件数と相関関係にあるのがリーガルコスト（弁護士や裁判所等に支払う法的費用）である。アメリカではGDPの1.4%といわれる。対して、日本の弁護士の

2019（平成31）年調査の収入平均値（2558万円）に弁護士数（41,118人）をかけると1兆0518億円（GDP比0.19%）であり、アメリカの8分の1強の数値になる。リーガルコストの規模も海外に比べて極めて少ないのが実情である。

訴訟社会化を目指すものではないが、訴訟件数だけでなく、国民のリーガルコストも極端に少ない事実は、我が国の訴訟制度に紛争解決機能上の欠陥があり、利用者の利用をためらわせる原因があるのではないかと考えさせられる。

(4) 我が国の司法の現状

最近の日本の訴訟は、過払いを除きほぼ横ばいである。民事通常事件の全地裁新受件数（括弧内は過払金請求を除いた件数）は、2005（平成17）年132,727件（90,113件）、2019（令和元）年134,934件（96,132件）となっていて、過払金等金銭事件を除けばほぼ横ばいである。

弁護士選任率も、地裁通常民事訴訟事件の弁護士選任率は2001（平成13）年78.9%、2011（平成23）年77.4%とむしろ減少していた（2019〔令和元〕年91.5%と近時は増加傾向にある）。

司法予算（裁判所予算）も0.3~0.4%と低額のままであり、裁判官の数もあまり増えていない。2020（令和2）年度の裁判所予算は3266億円であり、国家予算に占める割合は0.318%に過ぎず、国家予算に占める裁判所予算の割合は年々減少傾向にある。

(5) 訴訟件数が増加しない原因

訴訟件数が増えないのは、文化的原因（日本人の訴訟嫌い）ではなく、制度的原因にある（現在の通説的見解）。川島武宣『日本人の法意識』（岩波新書、1967〔昭和42〕年）は、訴訟がわが国で少ない要因として日本人の伝統的な法意識を挙げている（川島・前掲書137~140頁参照）。これに対して、ジョン・ヘイリー（加藤新太郎訳）「裁判嫌いの神話」（判例時報902号14頁、同907号13頁、1978〔昭和53〕年、1979〔昭和54〕年）では、訴訟は意識面より制度面が重要な要素とし、訴訟を提起しやすくするための条件として、①権利義

務に関して十分な情報があること、②司法アクセス（裁判官や弁護士の数、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訴訟の結果として十分な権利救済があることの三要素を挙げ、日本ではこれらが不十分とする。

菅原郁夫「日本人の訴訟観 訴訟経験と訴訟観」（ジュリストNO.1297〔2005（平成17）年〕）では、訴訟利用経験者では訴訟を始めるにあたって躊躇した者より、躊躇しなかった者の方が多しことをデータで示す。また訴訟未経験者では離婚などでは多くが躊躇を感じている（82.4%）が、他人との契約問題（52.3%）、交通事故の損害賠償問題（29.4%）ではそう多くは躊躇しておらず、訴訟を敬遠する傾向はさほど大きくないとする。日本人は川島理論とは異なりむしろ権利の実現をはかり、白黒をはっきりさせることが訴訟の内外を通じて期待されていたとし、さらに訴訟経験者、未経験者を通じて公正な解決への欲求が強く、訴訟が少ないのは文化的原因でなく制度的原因にあるとする結論を導いている。

上記の視点から、わが国の民事司法の現状を分析すれば解決されるべき法的需要はあるにもかかわらず、制度や裁判所基盤の壁に阻まれて顕在化せず、利用者にとって公正な解決手段が確保されていない状況があるといえる。ここに今民事司法改革すべき大きな理由が存在する。

2 日弁連等での取組み

(1) 日弁連総会決議と民事司法改革推進本部の設立

日弁連は、2011（平成23）年5月定時総会において、①民事司法改革諸課題について政府関係諸機関に対し強力な改革推進の取組と改革実施に必要な司法予算の大幅な拡大を求めるとともに、②当連合会内に整備される新取組体制のもと鋭意検討を進め、適時に提言を行うこと、③弁護士自身の意識改革、業務態勢の改革に努めるほか、法曹養成や研修を含めた弁護士の能力の向上に取り組むことの3点を内容とする「民事司法改革と司法基盤整備の推進に関する決議」を行い、同年6月、民事司法改革推進本部（現・民事司法改革総合推進本部）を設置した。

(2) 民事司法改革グランドデザイン策定

また、日弁連では、民事司法改革推進本部主導の下、2012（平成24）年2月、民事、家事、行政、消費者、

労働、基盤整備の各分野に関わる委員会からの意見を集約し、グランドデザインを策定した（その後2013〔平成25〕年、2018〔平成30〕年に改訂している。）。

(3) 東弁での取組み

東弁でも、2013（平成25）年6月民事司法改革実現本部を設置し、東京三弁護士会の弁護士に対するアンケート結果集約、2014（平成26）年11月末報告書提出、後述の民事司法懇最終報告書指摘の課題を抽出し、最高裁判所との民事司法改革に関する協議テーマを検討して、同年9月からの日弁連と最高裁との協議の開始条件を整えたことなど活発な活動を行っている。

(4) 法友会での取組み

法友会においても、民事司法改革について、弁護士会として各論的に一層の調査研究とこれを踏まえた建議が必要であり、法友会としても組織をあげて取り組むため、2019（令和1）年度より政策委員会内の部会として民事司法改革部会を立ち上げるとともに、同年7月の総会では「利用しやすく期待に応える民事司法を実現するための改革に取り組んでいくことの宣言」を決議した。同部会では、民事司法改革に関する重要論点の検討、民事裁判IT化対応講座や『民事裁判手続のIT化と本人サポートの在り方を考える』シンポジウムの開催などの活動を行っている。

3 「民事司法を利用しやすくする懇談会」の発足

(1) 設立目的とメンバー～各界からなる民間懇談会

2013（平成25）年1月24日民事司法を利用しやすくする懇談会（以下、「民事司法懇」という。）が発足した。民事司法懇は、研究者、経済団体、労働団体、消費者団体及び法曹関係者等34名の委員が5つの部会を構成して議論し、報告書を取りまとめる作業を行った（なお、民事司法懇の事務局は委託されて日弁連が担っている。）。

(2) 最終報告書の発表

民事司法懇は、同年10月最終報告書を発表した（同報告書は民事司法懇のHPで公開されている。）。同報告書では改革は待ったなしであるとし、国と民間の協働で大がかりな事業として、政府に改革の道筋をつける強力な検討組織の設置を求めている。また、民事司法懇は、今後も委員と各出身母体が提言実現のために適宜必要な行動をとるとし、最終報告書提出後も活動

を継続しており、2018（平成30）年10月には第7回の全体会が開催されている。

4 最高裁との民事司法に関する協議の開始

(1) 「民事司法改革課題に取り組む基本方針」の決議

民事司法改革をどのようなプロセスで実現するかが課題となった。民事司法懇の提言も受け、日弁連においては運用や従来の法改正プロセスで実現できるものについてはまず民事裁判を運営する裁判所との間で協議を先行させて実現を図るべきとの執行部方針の下、2014（平成26）年3月理事会において「民事司法改革に取り組む基本方針」が決議された。

同方針では、①司法アクセスの拡充、②審理の充実、③判決・執行制度の実効性の確保、④行政訴訟制度の拡充、⑤基盤整備の拡充について、運用、従来の法改正プロセス（法制審議会等）、政府の新検討組織の3つの方法で実現を目指すべきであるが（3つの出口）、改革課題を分類・整理し適切な方法で実現することを目指すとされた。

(2) 最高裁との協議スキーム

同方針の決議後、日弁連は最高裁と2014（平成26）年9月から協議を開始した。協議は、日弁連副会長と最高裁事務総局の局長等で構成される「親会」のもとに4つのテーマに沿って、①基盤整備部会、②証拠収集手段の拡充部会、③判決・執行制度の拡充部会、④子どもの手続代理人制度の充実部会の4つの部会が設置され、それぞれ活発な協議が行われた。

協議の結果、①基盤整備関係では、労働審判の支部拡充（3支部）、非常駐支部であった松江地家裁出雲支部の常駐化、計5カ所での裁判官の填補回数増加が結実した。③判決・執行関係では、2019（令和元）年民事執行法・ハーグ条約実施法改正に至った。④子ども手続関係でも、「子ども手続代理人の役割と同制度の利用が有用な事案の類型」について合意が成立し、最高裁事務総局から各地家庭裁判所へ文書が発出された。また、②証拠収集手段の拡充関係でも所要の成果を収め、現在法制審議会の部会開催に向けて法曹三者協議が継続している。

5 民事司法制度改革推進に関する関係府省庁連絡会議の設置と取りまとめ

(1) 与党議連・PTによる報告・提言の動き

2018（平成30）年3月、自由民主党所属の国会議員で構成された「国民とともに民事司法改革を推進する議員連盟」（以下、「民司改革議連」という。）が創設され、4つの勉強会が設けられた。民司改革議連では、勉強会開催後の同年5月29日、総会において中間報告（「グローバル時代にふさわしい民事司法基盤の確立のために」）が承認され、同報告に基づき、政府に対して、司法アクセスの拡充、知財分野等における権利救済の実効化、独占禁止法における課徴金制度と手続保障の整備、国際仲裁、調停の活性化に向けた基盤整備等を進めることや、民事司法改革推進の体制を内閣の下に整備することを含め、推進体制の在り方の検討等の要望が行われた。

同年4月、公明党でも「民事司法改革に関するプロジェクトチーム」（以下、「民事司法改革PT」という。）が設置された。日弁連、法務省、最高裁とのヒヤリングを経て、同年5月28日、公明党としても「経済財政運営と改革の基本方針2018等に向けた提言」を策定し、政府に対し、司法アクセス障害解消、司法過疎対策推進、司法制度の在り方や国民が利用しやすい裁判制度の具体的方策検討のための体制整備等の要望が行われた。

(2) 骨太の方針2018「民事司法制度改革を政府を挙げて推進する」旨の決議

日弁連等の地道な諸活動、民事司法懇報告書発表や与党議連等の力強い活動を受け、政府においても、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（いわゆる骨太の方針2018）では、「司法制度改革推進法の理念に則り、総合法律支援など利用しやすく頼りがいのある司法の確保、法教育の推進などを含む民事司法制度改革を政府を挙げて推進する」等の方針を閣議決定した。

注目すべきは、制度改革を、司法制度改革推進法の理念に則って行うこととしたことである。同法は2001（平成13）年12月から内閣総理大臣を本部長とする司法制度改革推進本部を設置して推進計画を策定し法律案等の立案に当たったものであり、3年経過して同推進本部は解散したものの、同法は存続している。次に、制度改革を政府を挙げて推進する旨特記したことである。

(3) 関係府省庁連絡会議の設置と取りまとめ

日弁連や民司改革協議連等により民事司法改革の取組体制の設置に向けた折衝が行われた結果、2019（平成31）年3月、内閣官房に民事司法制度改革推進に関する関係府省庁連絡会議が設置され、2020（令和2）年3月10日取りまとめ「民事司法制度改革の推進について」を公表した。

主な内容は、①進展する国際化社会の中で民事司法制度に求められるもの（民事司法制度全般の国際競争力の強化、外国人からも利用しやすい制度構築の必要性）、②国際競争力強化の観点から必要な改革（民事裁判手続等のIT化、民事裁判手続等の法制面や運用面における見直し、知的財産分野の紛争解決手段の更なる充実化、国際商事紛争について国際仲裁の活性化）、③国際化社会において必要なその他の改革（越境消費者紛争への対応力強化、増加が見込まれる在留外国人を当事者とする国内民事紛争の対応）等である。

6 今後の課題

民事司法改革の重要課題は多岐に亘る（諸課題の内容については、日弁連の民事司法改革グランドデザイン

ンと添付の資料編〔DVDに収録〕や民事司法懇の最終報告書を参照されたい。）。

他方、前述のとおり連絡会議は報告書を取りまとめたが、掲げられた課題は日弁連で検討している諸課題の一部に止まっている。今後は報告書提出後の制度改革と予算取りをどのような体制で実現してゆくのか、報告書で今後の課題とされたもの（民事司法を担う人材の幅広い育成、情報・証拠収集制度の充実、家事事件についての課題及び対応の方向性等）や取り上げられてない課題（司法アクセスの拡充など）をどう実現していくか、ポスト連絡会議の取組が重要となる。

グローバル化、デジタル化により世界的な規模で生活・文化に大きな変化が生じようとしている。加えて新型コロナウイルス感染症により、働き方など人々の価値観・人生観も変わろうとしている。これらに伴い市民の間の紛争も複雑化・多様化するとともに、国際化の影響も免れない。民事司法制度がこれらの紛争に公正・適正かつ迅速に対応するため、弁護士・弁護士会としても、これまでの慣行・意識にとらわれない新たな改革を実現していくことが求められている。

第2 司法アクセスの拡充

1 司法アクセスの更なる拡充の必要性

司法アクセスの拡充の必要性については、2001（平成13）年の司法制度審議会意見書に、指摘され、2004（平成16）年の綜合法律支援法の成立以降、総合的な司法アクセスの改善を図る体制が整えられてきたが、同法に基づき日本司法支援センターが設立された以降においても、我が国における民事司法制度の利用は増加したとは言えない状況にある。この事は、我が国の司法アクセスに対する障害が、十分に解消されていない事を意味するものと言える。

こうした状況を受けて、日弁連の民事司法改革グランドデザイン（2018〔平成30〕年1月19日改訂）は、提訴手数料の低・定額化の立法活動を行うべきである、被害者法律援助制度の国費化が必要である、民事訴訟法に障がいのある訴訟当事者に対する民事訴訟手続における合理的配慮にかかる費用は国の負担とする旨の規定を設けるべきであるとするなど、経済的側面から

のアクセス障害の解消の必要性を指摘している。

2 提訴費用の低・定額化

国民の裁判手続きへのアクセスを容易にし、司法を利用しやすくするためには、訴訟費用を合理化する必要がある、このうち、提訴手数料は、現在訴訟事件の経済的価値である訴訟の目的の価額に応じて所定の額を順次加算して算出する「スライド制」が取られているところ、スライド制の場合、訴額が大きければ、提訴手数料も大きくなり、裁判手続へのアクセス障害となっていることは、かねて指摘がなされているところであるが、この点に関する改革はいっこうに進展しないまま現在に至っている。従って、手数料体系を見直し、低額化の検討が必要である。また、かねて濫訴の弊害を招くとも言われる定額制についても、イギリス、アメリカ等で採用されている実態や、原子力損害賠償紛争解決センターにおける実情等も検証の上、司

法アクセスを制約してまで回避すべき合理性があるのかにつき検討される必要がある。

3 民事法律扶助における償還制から給付制への移行

我が国の民事法律扶助制度は、償還制を採用しており、この制度を利用する被援助者は、訴訟費用の立替払を受けることが出来る一方において、事件終了後には立替払いを受けた金額を原則償還（＝返還）する必要がある。この制度は、民事法律扶助制度を有する諸外国の中においても極めて異例の制度で、いまや実質的には唯一日本だけが採用している制度であると言える（2010〔平成22〕年1月から生活保護受給者は、経済的利益がない限り、償還の猶予、免除を原則にする運用が決まったが、法制化されたものではないし、その適用範囲が限定的である。）。我が国の民事法律扶助制度がこうした償還制を採用してきたのは、国家予算による支援を受けられない時期、支援が始まって以降も予算規模が拡大しない中で、広く民事法律紛争の解決の為の支援を行うという理念のもとに採用されてきたという歴史的経緯があることも事実であるが、裁判を受ける権利の実質的な保障、法の支配の貫徹した社会実現の為の司法アクセス障害の解消の必要性という観点からすれば、援助金の償還義務の存在が司法へのアクセス障害となっていることは明らかであって、このアクセス障害の解消は急務である。また、援助金の返還の必要が無いいわゆる給付制を採用している諸外国においては、訴訟費用の負担の為に正当な権利の実現が阻まれている者を援助して権利を実現することは、被援助者の自立の支援につながり、依存状態の継続に伴う公的給付の支出を削減できることが給付制採用の利点であることも指摘されている。

一方において、全額給付制を採用し、これを現行の扶助対象全てに対して適用した場合に、その予算規模は膨大なものとなることもまた明らかであり（法テラスの法律相談援助、書類作成援助、代理援助の立替金の2020（令和2）年度実績の総額は約168億円）、法律扶助予算の世界的な削減の時代的潮流の中で、素直に国民の理解が得られるものとは言いがたいところがある。そのため、予算の効率的な配分の見地から、一部給付制（負担金制度）、対象事件の絞り込み、対象者の絞り込み（扶助要件の厳格化）等の要素を加味しな

がら、どのような制度設計が適正なものかを検討してゆく必要がある。

その際にあわせて検討されるべきなのが、弁護士費用保険の拡充と積極的活用である。弁護士費用保険は、高所得でも扶助対象者でもない中間所得層のアクセス障害（いわゆるUカーブ現象）の解消手段、扶助対象者であっても保険加入者は存在しうるので扶助予算の節減、仮に、扶助の対象を限定するような場合には、そこから漏れ落ちた分野の司法アクセス障害が生じないよう弁護士費用保険によるカバーが出来る様な検討が一体的なものとして行われるべきである。

ただし、その際には、弁護士費用保険を原則的なものとして法律扶助制度を補充的なものという形で位置づけるべきではないものとする。それは弁護士費用保険に相内在する限界として保険制度適用の契機として事件発生が必要とされる為、事件発生前若しくは混沌とした段階での相談、対応には制度適用の限界があることが指摘されているところであって、弁護士費用保険へのシフトをすすめたスウェーデンにおいてはトータルのリーガルサービスが後退した旨が指摘されていることには注意が必要である。

4 民事法律扶助報酬基準の適正化

現在の総合法律支援法はその第10条2項において弁護士等は「総合法律支援の意義並びに弁護士の使命及び職務の重要性にかんがみ」「総合法律支援の実施」「のために必要な支援をするよう努めるもの」として、かつて民事協会が民事法律扶助を担っていた時代の民事法律扶助法の規定を、民事法律扶助事業の業務となった以降においてもそのまま承継しているとともに、その報酬基準についても、いくつかの改定は経たものの大筋において承継してきたままとされている。

民事法律扶助協会時代の報酬基準は、同協会の少ない予算で広く法律扶助の恩恵を行き渡らせる為に、業務の担い手である弁護士のプロボノ精神にも大いに期待をした制度設計を行っていたものであって、その現れが現行の総合法律支援法10条2項であり、報酬基準であったものであって、民事法律扶助事業が国の業務となった現在においては、もう一度その位置づけを問い直す必要がある。

また、我が国の民事法律扶助制度が償還制を採用している関係から、援助額の決定段階において被援助者

の償還による負担を考慮する結果、事件処理の難易度が報酬に十分に反映されずに決定される傾向があることは否めないところがある。

その結果、扶助報酬は手間のわりには報酬額が低いとの声が多くあがる結果となって来ていることは事実である。こうした事態は、将来的な担い手の減少や質の低下を招くことは十分に想定されることであって、そのことは実質的な意味で、国民の司法アクセスへの障害となるものである。従って、この点の改善も給付

制の導入検討と同時に早急な課題である。

もとより、給付制の問題と同様限られた扶助予算の中での実現を図る必要がある課題ではあるが、法テラス、弁護士及び裁判制度の改革等における効率化によって、省略・簡素化が可能なものも存在すると思われるので、そうしたものと一体として、業務量に応じた適正報酬額が決定されるよう検討がすすめられなければならない。

第3 民事訴訟手続の改革

1 民事裁判手続のIT化に向けた動き

(1) 政府の動き

近年のITの発展と普及に伴い、諸外国では、積極的に民事裁判手続のIT化に努め、その利便性を高めようとしてきた。その結果、欧米のみならず、シンガポール、韓国、中国でも、オンラインによる訴えの提起や準備書面等の提出、ウェブ会議等を用いた裁判期日の実施、訴訟記録の電子化、手数料の電子納付などが実現されている。

これに対し、我が国では、1996（平成8）年改正で、ファクシミリによる直送、電話会議システム及びテレビ会議システムの導入がなされたものの、その後は2004（平成16）年にオンライン申立てに関する規定の整備（民事訴訟法132条の10）、2008（平成20）年にこれに基づく督促手続のオンライン申立てが実現したにとどまり、IT化に向けた大きな進展がなかった。

このような中、政府は、2017（平成29）年6月の閣議決定（未来投資戦略2017）で、利用者目線で裁判手続等のIT化を推進する方策について速やかに検討し、当年度中に結論を得るとの裁判のIT化を取扱う方針を明らかにした。そして、同年10月、内閣官房・日本経済再生本部に「裁判手続等のIT化検討会」を設置し、2018（平成30）年3月、「裁判手続等のIT化に向けた取りまとめ－「3つのe」の実現に向けて－」をまとめた。さらに、同年7月に公益社団法人商事法務研究会に「民事裁判手続等IT化研究会」が設けられ、2019（令和元）年12月に法制上の論点を整理する報告書が発表された。このような動きを受けて、2020（令和2）年6月、法制審民事訴訟法（IT関係）部会（以下「法

制審部会」という。）が発足し、2022（令和4）年2月法制審総会で改正要綱案が議決されるよう議論が続けられている。

なお、2021（令和3）年4月には、公益社団法人商事法務研究会「家事事件手続及び民事保全、執行、倒産手続等IT化研究会」が発足し、これらの手続のIT化に関する法制審諮問に向けた検討も始まっている。

(2) 裁判所の動き

このような動きに対応して、裁判所は、2020（令和2）年2月以降、民事裁判手続のIT化のフェーズ1として、現行法下で可能なウェブ会議による争点整理手続等を実施するようになった。当初の実施庁は、知財高裁及び高裁所在地の地裁8庁にとどまったが、同年5月に横浜、さいたま、千葉、京都及び神戸の5庁が加わり、同年度中に全地裁本庁に拡大されるに至った。現在、支部においても、徐々にフェーズ1が始まりつつある。

また、最高裁判所は、民事訴訟法132条の10に基づくオンラインによる訴えの提起等を可能にするためのシステムを開発中であり、本年度中に一部の裁判所で稼働が始まる見通しである。

2 改正民事訴訟法の内容

現在、法制審部会における議論が継続中であるから、軽々にその内容を予測できないが、弁護士の職務に関連する事項に絞って改正法の見通しを概観すると、次のとおりである。

① オンライン申立ての義務化 弁護士は、これまで申立て等をしてきた書面をオンラインで申立てるよう義務付けられる。当事者等が書面申立てをした場

合、裁判所がそれを電子化し、訴訟記録の一部とする。

- ② システム送達 相手方が書面に係る電磁的記録を事件管理システムに記録し、又は裁判所が当事者から受領した書面を電子化すると、弁護士が届け出た通知アドレスに電子メールによる通知が送られ、弁護士はそれを踏まえて閲覧、複製を行う。送達文書については、この閲覧又は複製によって送達の効力が生じる。
なお、相手方当事者が通知アドレスの届出をしていないときは、システムに記録された電磁的記録を印刷して相手方に郵送等で直送する。
- ③ ウェブ会議等 相当と認めるときに、当事者の意見を聴いて、裁判所は、ウェブ会議等で口頭弁論や弁論準備手続の期日の手続ができるようになる。
- ④ 準備書面等の提出の促し 弁護士が所定の期間を経過しても準備書面の提出等をしない場合、裁判長は、裁判所書記官に提出等の促しをさせることができ、予定どおりの提出がないときは、その理由の説明が求められることがある。
- ⑤ 新たな訴訟手続 迅速な裁判の実現のため、第1回口頭弁論の期日から6月以内に審理を終結する審理手続が導入されそうであるが、具体的な要件、通常手続移行の手続等は、現在審議中である。
- ⑥ 争点整理手続 弁論準備手続、書面による準備手続及び準備的口頭弁論は、現行法どおり維持される。
- ⑦ 書証 電磁的記録であって情報を表すために作成されたもの（電子文書）の証拠調べについて、書証に準ずる規律を設けられる。電子文書の証拠調べの申出としての提出は、当該電磁的記録又はこれを電磁的方法により複製したものです。
- ⑧ 証人尋問等 証人尋問についても、証人の出頭が困難な場合に加え、相当かつ当事者に異議がないときに、ウェブ会議の実施が可能になる。
- ⑨ 判決 判決は電磁的記録で作成され（電子判決書）、電子署名が行なわれる。
- ⑩ 和解 相当と認めるときは、当事者の意見を聴いてウェブ会議の方法で和解期日における手続が行われる。
- ⑪ 訴訟記録の閲覧等 弁護士は、いつでも受任事件につき自己の端末からインターネットを通じて訴訟記録の閲覧及び複製ができる。

- ⑫ 手数料等の電子納付への一本化 オンライン申立てがされる場合には、送達費用と申立手数料が一本化され、納付方法はペイジーによる納付による。

3 当面の課題

(1) 法制審部会における弁護士意見の反映

法制審部会の議論は終盤を迎えるが、現在も議論の行く末を見通せない論点がある。これらについて、日弁連は、既に「『民事訴訟法（IT化関係）等の改正に関する中間試案』に対する意見書」（2021〔令和3〕年3月18日）を発表したところであり、今後は、法制審部会の委員、幹事を通じて、できるだけ日弁連の意見が要綱案に反映されるように働きかけるべきである（特に、新しい訴訟手続にはラフジャスティスの観点で、和解に代わる決定等については処分権主義等や裁判所の職責の観点で、問題が少なくない。）。

(2) システム開発に向けた意見の集約及び反映

事件管理システムは、その設営者である最高裁判所が設計開発を行うが、利用者である当事者、弁護士の意見が反映される必要がある。当会としては、自ら又は東京弁護士会や日弁連を通じて、仕様等に関する意見を集約し、最高裁判所にこれを伝えるよう促すべきである。また、障がい者の意見が事件管理システムに反映できるよう、その意見聴取の機会を設けるよう最高裁判所に働きかけるべきである。

(3) 弁護士に対する研修及び支援

法改正の内容が固まり次第、弁護士としては、その内容に精通するのは勿論のこと、IT化に伴う環境整備、セキュリティ対策、事務職員との職務分担、依頼者との連絡方法の確立など執務体制を整える必要がある。当会としては、そのための研修会を開催するほか、技術面の支援活動等も行うべきである。

(4) IT化後のあるべき弁護活動・審理の在り方の研究

民事裁判手続のIT化、ことに書面の電子化は、管理コストを軽減するにとどまらず、争点整理案や和解条項の共同作成が容易になる、録画・画像データの提出が簡便になるなど、これまでの弁護活動や審理の在り方を改善させる契機となり得る。また、ウェブ会議の導入は、一方で、柔軟な期日指定が可能になるだけでなく、依頼者の手続参加が容易となりその満足度を高める可能性もあるが、他方で、法律家だけの会話では足りず、常に依頼者に対する説明が求められる可能

性をもある。このように民事裁判手続のIT化は、弁護活動や審理の在り方を再考する重要な機会であり、当会としては、弁護士の経験を通じて得た知見を集め、互いにこれを共有し、より良い裁判、より良い弁護士と依頼者間の関係を形成するよう努めねばならない。

(5) 本人サポート体制の構築

法制審部会の要綱案では、士業者以外の者にオンライン申立てが義務化される可能性は低い、やがてはそれが義務化される時代も訪れてこよう。その場合には当然のこと、その時代以前であっても、IT非精通者、高齢者、障がい者、傷病者、入院者をはじめ、自らはITを使えないもののこれを使った裁判を希望する者を支援する体制を整える必要がある。

この点、日弁連は、2019（令和元）年9月「民事裁判手続のIT化における本人サポートに関する基本方針」を公表し、IT技術の利用が困難な当事者本人に対して、IT面につき必要なサポートを提供する、その内容は、裁判所・日本司法支援センター等の公的機関によるサポート体制の充実度との調整を図り、また各弁護士会の実情に応じて人的・物的体制等も含めて、IT化の実施時まで具体的に検討を進めると明らかにした。今後は、この具体的な検討に着手する必要があるが、多数の本人訴訟の存在、弁護士会・法律事務所の設置場所、弁護士報酬の自由化、弁護士会の予算（機器、人件費等）、送達文書の対応（補充送達・送達場所等の是非、本人への告知方法と過誤リスク等）、依頼者の費用負担など、検討すべき課題は多岐にわたる。利用者にとっての利便性を中心に据えて、当会が議論を深化させ、本人サポートの実現に向けた道筋を作るべきである。

4 将来の課題

(1) 情報・証拠収集手段の拡充

2003（平成15）年の民事訴訟法の改正により、文書提出義務の一般義務化、専門委員制度、鑑定制度の改革が進められたものの、相手方が有する証拠へのアクセス手段が限られ、不十分な証拠収集手続が改善されたとは言い難い。その状況を打破するため、事案解明のための当事者協力義務の導入、訴えの提起前における証拠収集処分の手続要件の緩和、調査嘱託の実効性確保、専門委員の活用の見直しなどを研究し、具体的な提言をまとめる必要がある。

また、被告の所在を調査するために必要な情報（例えば住民票の記載事項、就業場所、郵便の転送先等）の取得制度の創設、当事者双方が訴訟の早期に文書等の情報を交換する制度の導入、秘密保持命令の導入など、新たな制度の創設についても検討が必要である。

これらの点については、最高裁判所、法務省及び日弁連の間で民事司法の在り方に関する法曹三者連絡協議会で議論が続けられているが、今後は情報収集を密にして、法制化に向けて研究を深化させなければならない。

(2) 民事判決のオープンデータ化

民事判決に関する情報は、紛争発生前には行動規範となり、その発生後は紛争解決指針の一となり得るものであり、社会全体で共有・活用すべき重要な財産である。ところが、現在は、公開される事件が先例性の高いもの、社会的耳目を集めるものに限られ、ごく一般的な普通の民事事件の判例の情報が公開されていない。そのため多数の判例情報を蓄積し、AIを用いて紛争解決手続のサポートをする前提が整わない状況にある。この状況を克服するべく、2020（令和2）年3月、日弁連法務研究財団に民事判決オープンデータ化検討PTが設置され、民事判決データの管理・活用を担う民間組織の立上げを視野に、民事判決データの管理及び利活用に当たり検討すべき課題・対応策についての実務的協議を行われてきている。オープンデータ化には、仮名化等のシステム構築に要する予算や情報管理機関の在り方等、情報管理機関において実施すべき仮名処理の在り方など難問が蓄積するが、当会としては、日弁連法務研究財団の研究に関心を持ち、必要に応じて提言等を行うべきである。

(3) ODRの拡充問題

近年のITの発達に伴い、諸外国では、ADR（裁判外紛争解決手続、Alternative Dispute Resolution）にオンライン手続が導入され、司法型、行政型、企業プラットフォーム型、独立型など幅広い機関によるODR（オンライン裁判外紛争可決手続、Online Dispute Resolution）が行われている。

わが国でも、ビジネス環境整備として、IT・AIを活用した裁判外紛争解決手続等の利用拡充・機能強化に関する検討が必要との認識の下、2019（令和元）年9月内閣官房・日本経済再生本部に「ODR活性化検討会」が設けられ、2020（令和2）年3月に「ODR活性

化に向けた取りまとめ」が発表された。それによれば、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（ADR法）に基づく認証紛争解決事業者の認証を取得することで、民間事業者がODRを活用したADRを実施できるとある。

その後、同年10月、法務省に「ODR推進検討会」（法務省）が設けられ、民間紛争解決手続における和解合

意への執行力の付与、認証紛争解決事業者の守秘義務強化等の検討が行われている。

今後は同検討会における議論の状況、民間ODRの活動の動き、東京弁護士会のオンラインによる和解あっせんの状況（2020年〔令和2年〕12月開始）などの情報を集め、ODRの健全な発展に向けた意見を発信するべきである。

第4 損害賠償制度の改革

1 司法制度改革審議会意見書

2001（平成13）年6月の司法制度改革審議会意見書（以下「意見書」という。）は、「我が国の不法行為に基づく損害賠償制度は、他人の違法な行為によって損害を受けた者がいる場合に、その被害者に生じた損害（精神的損害を含む）を金銭的に評価し、加害者にこれを賠償させることにより、被害者が被った不利益を補填して、不法行為がなかったときの状態に回復させることを目的とするものと考えられる」として、従来からの填補賠償の考え方を踏襲しつつ、「損害賠償の額の認定については、全体的に見れば低額に過ぎるとの批判があることから、必要な制度上の検討を行うとともに、過去のいわゆる相場にとらわれることなく、引き続き事案に即した認定の在り方が望まれる。」として、損害額の認定について考慮することを示唆している。

しかし、それから10年以上を経た2013（平成25）年10月30日の「民事司法を利用しやすくする懇談会」最終報告書においても、不法行為により精神的損害を受けた被害者に対する損害賠償が低額に過ぎること、加害者の手元に利益が残れば不法行為の抑止力とならないこと、などが指摘され、慰謝料額適正化のため損害賠償算定ルールの創設を提案しており、司改審意見書から10年以上を経ても、民事司法改革全般の進展が遅れるなか、不法行為による精神的損害の賠償額の分野においてもあまり進展が見られないように思える。

2 若干の高額化傾向

ただし、司改審の議論と並行して裁判官等の検討会がいくつか立ち上がったらしく、例えば2001（平成13）年5月の判例タイムズ1055号4頁以下の「名誉毀損による損害額の算定について」という元高裁判事が書

かれた論文では、詳細な検討の後、産業計全労働者の平均年収額約500万円を名誉毀損の損害の一般的な平均基準額とすべきであるとの提案がなされている。また、これに続く2001（平成13）年11月の判例タイムズ1070号4頁以下では司法研修所が2001（平成13）年5月17日に開催した2001（平成13）年度損害賠償実務研究会の報告が掲載されているが、ここでも損害賠償請求訴訟における損害額の算定がテーマとなり、①名誉毀損による損害賠償の損害額算定、②逸失利益の算定における男女間格差、③逸失利益の算定における中間利息控除の利率について検討がなされている（判例タイムズ1070号4頁以下）。特に名誉毀損による損害賠償に関しては、現状が低額であることを前提に、適切な損害額算定の方向性が議論されている。

そしてこのころ、週刊誌などのマスコミの芸能人・政治家等に対する名誉毀損事件で高額な慰謝料が認められる例が相次ぎ、話題となった。

マスコミによる名誉毀損は、公益目的で行った報道が結果的に名誉毀損となる場合もあるが、多くは営利的な販売部数拡大のために意図的に不正確または憶測による情報や、事実であっても報道すべきでない個人情報に掲載するものであり、その故意と利益追求性から賠償額が高額化していく傾向にある。しかし、それでも数百万円から希に1000万円を超える損害額認定をした判決が出るにすぎず、この程度の金額ではマスコミの営利目的の名誉毀損報道への抑止力には足りないようにも思える。

3 懲罰的賠償制度

この点、アメリカ等では懲罰的賠償の制度がある。この懲罰的賠償制度は悪質な加害者に対する制裁の趣

旨と、その金額が損害填補とは全く別の観点から定められるため、数億円、さらには数十億円の金額になることも珍しくないものであり、その金額の高さが予防的な効果を生じるものと思われる。

しかし、司改審意見書では「民事責任と刑事責任を峻別する我が国の法体系と適合しない等の指摘もある」として消極的な意見が述べられており、懲罰は刑事の分野であって填補賠償を基本とする我が国の損害賠償制度になじまないとの考え方が強いようである。

4 填補賠償の枠組みでの高額化

他方、名誉毀損損害賠償以外の精神的損害の賠償については司改審以後も名誉毀損事件ほどの高額化は見られず、民事司法を利用しやすくする懇談会の最終報告書の記載がそのまま当てはまる状況である。

しかしながら、懲罰的賠償制度以外の損害賠償は填補賠償の考え方をとるアメリカでは、精神的損害の填補賠償として、数千万円から1億円以上の損害を認定することもあり（判例タイムズ1055号14頁以下）、填補賠償の枠組みの中で損害賠償額を引き上げることは不可能ではない。ただし、その場合には予測可能性を

担保するため、一定のルールを定めて公表する必要がある。

5 民事司法への信頼と利用促進のために

このように、精神的損害に対する賠償額はマスコミによる名誉毀損などの例を除き、司改審意見書の指摘がそのまま現在も通用するような状況である。そしてそれは、加害行為を助長するとともに、被害者が民事司法を利用しようとするインセンティブ、さらには司法に対する信頼をも失いかねない恐れがある。

今後、既に提案されている賠償額を平均年収を基準に算定する考え方、財産的損害の何倍と決めて算定する考え方、さらに、違法行為で得た利益を行為者から吐き出させる制度などを参考に、被害者が受けた損害に比して賠償額が低額にとどまる状況を改善するための合理的な制度の構築を検討すべきである。

但し、その際には、正当な表現の自由の萎縮効果を生じさせないよう、公益目的の言動か営利的な言動か否か、故意か過失か、当該表現によって雑誌販売などの利益が生じているかどうか、なども含めて、公平妥当な基準を定立する必要がある。

第5 知的財産権にかかる紛争解決制度の改革

1 知的財産権紛争の動向

知的財産権関係民事事件の新受件数（全国地裁第一審）は、2011（平成23）年には620件であったところ、2015（平成27）年には535件、2020（令和2）年には491件であり、増減がありつつもやや減少傾向といえる。同事件の平均審理期間（全国地裁第一審）は、2011（平成23）年には13.4月であったところ、2015（平成27）年には14.1月、2020（令和2）年には14.7月であり、やや延長傾向である。

また、知財高裁における審決取消訴訟の新受件数は、2011（平成23）年には453件であったところ、2015（平成27）年には263件、2020（令和2）年には152件と減少傾向にある。同事件の平均審理期間は、2011（平成23）年には7.5月であったところ、2015（平成27）年には8.7月、2020（令和2）年には9.6月とやや延長傾向である。

2 近時の実体法改正の動向

(1) 特許法（2019〔令和元〕年改正、2021〔令和3〕年改正）

2019（令和元）年改正では、①損害賠償額（逸失利益・実施料相当額）算定の見直し、②査証制度（専門家による法的拘束力を有する証拠収集手続）の創設等がなされた。

2021（令和3）年改正では、①新型コロナウイルス感染拡大に対応したデジタル化等の手続の整備（ウェブ会議システムを利用した審判手続等）、②デジタル化等の進展に伴う企業行動の変化に対応した権利保護の見直し（特許権のライセンス形態の複雑化への対応等）等がなされた。

(2) 商標法（2019〔令和元〕年改正、2021〔令和3〕年改正）

2019（令和元）年改正では、①公益団体等の通常使用権の許諾制限の撤廃、②国際商標登録出願に係る手

続補正書の提出期間の見直し等がなされた。

2021（令和3）年改正では、①新型コロナウイルス感染拡大に対応したデジタル化等の手続の整備（ウェブ会議システムを利用した審判手続等）、②デジタル化等の進展に伴う企業行動の変化に対応した権利保護の見直し（個人使用目的の模倣品輸入対策等）等がなされた。

(3) 不正競争防止法（2015〔平成27〕年改正、2018〔平成30〕年改正）

2015（平成27）年改正では、営業秘密の保護を拡大するため、刑事処罰の範囲の拡大と罰則の強化、損害賠償請求等における立証責任の転換や差止請求の除斥期間の延長等がなされた。

2018（平成30）年改正では、限定提供データの不正取得・使用等に対する差止請求等が新設され、技術的制限手段の効果を妨げる行為の助長行為の範囲が拡大され、インカメラ手続における書類の必要性判断や専門委員の関与が可能とされた。

(4) 著作権法（2020〔令和2〕年改正、2021〔令和3〕年改正）

2020（令和2）年改正では、①リーチサイト（侵害コンテンツへのリンク情報等を集約したウェブサイト）対策、②侵害コンテンツのダウンロード違法化、③写り込みに係る権利制限規定の対象範囲の拡大等がなされた。

2021（令和3）年改正では、①図書館関係の権利制限規定の見直し（国会図書館による絶版等の資料のインターネット送信等）、②放送番組のインターネット同時配信等に係る権利処理の円滑化（放送における権利制限規定を同時配信等にも拡充等）がなされた。

3 紛争解決制度の充実に向けて

(1) 日弁連知的財産センター

日弁連知的財産センターは、知的財産権の確立・普及等を進め、より良い知的財産制度の発展を図るとともに、弁護士である会員が知的財産業務に関与するための施策を企画する等の活動に取り組むことを目的として設置されたものであり、知的財産権に関する制度及び政策提言等に関する活動や、知的財産権の確立・普及及び人材育成等に関する活動を行っている。

近時では、2019（平成31）年2月15日付け「『知的財産推進計画2019』の策定に向けた意見募集に対する意見書」、同月6日付け「産業構造審議会知的財産分科会特許制度小委員会報告書『実効的な権利保護に向けた知財紛争処理システムの在り方（案）』に対する意見書」、同年1月16日付け「産業構造審議会知的財産分科会意匠制度小委員会『産業競争力の強化に資する意匠制度の見直しについて（案）』に対する意見書」等を発表するなどしているが、実務を担う弁護士の立場から、こうした積極的な意見発信を行っていくことは重要である。

また、日弁連知的財産センターでは、日弁連特別研究会や知的財産訴訟に関する講演会を毎年実施しており、知的財産業務に精通する弁護士の育成を行っているが、知的財産権にかかる紛争の解決を適切かつ迅速に行うためには、弁護士一人一人の実力を向上させることが必要不可欠であるといえ、こうした研修等を通じて絶えず研鑽を続けることができるよう態勢を整える必要がある。

(2) 日本知的財産仲裁センター

日本知的財産仲裁センターは、日弁連と日本弁理士会とが1998（平成10）年3月に「工業所有権仲裁センター」という名称で設立したADRであり、東京本部のほか、関西及び名古屋の2支部と、北海道、東北、中国、四国及び九州の5支所とがあり、全ての高裁所在地に設置されている。特許権等に関する訴え等の管轄（民事訴訟法6条）の規定により、一定の知的財産権に関する紛争については東京地裁又は大阪地裁の専属管轄となるが、同センターの支部・支所は、これらの地裁に提訴することが困難な当事者に、訴訟に代わる紛争解決手段を提供するものといえる。

同センターは、相談、調停、仲裁等の業務を行うとともに、特許発明の技術的範囲に属するかどうかや特許に無効事由があるかどうかを判断する判定サービス（センター判定）も提供している。

なお、同センターに申し立てられた調停又は仲裁事件は、2008（平成20）年以降は年間10件未満で推移しており、さらなる認知度の向上や利用促進のための方策を検討・実施する必要がある。

第2章 民事・商事諸制度の現状と課題

第1 民法（財産法）

1 物権法

(1) 民法・不動産登記法に関する改正の成立について

2017（平成29）年成立の改正債権法、2018（平成30）年成立の改正相続法に続き、民法分野では、所有権及び不動産登記手続に関する改正法が2021（令和3）年に成立している（なお、親子法制に関する改正、動産・債権担保法制に関する改正、および家族法制に関する改正が、現在、法務省法制審議会内において審議されており、21世紀の日本社会のあり方を見据えた民法の改正が順次、進行中である）。

この改正は、我が国の社会経済構造の変容、土地神話の翳りなどの影響を受け、全国的規模で相続を契機に所有者不明土地問題が深刻化している状況に鑑み、不明土地の発生を予防するための仕組みや、不明土地の円滑、適正利用のための仕組みを整備するという観点から行われるものである。この方針に基づき法制審議会に法務大臣から諮問がなされ（諮問第107号）、法制審議会内に民法・不動産登記法部会（以下「法制審部会」という。）が設置され、審議がなされた。部会長は山野目章夫早稲田大学大学院法務研究科教授が務め、民法研究者や裁判官、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、さらに企業や労働団体出身の方が参集し、これに法務省関係者が加わって部会が構成されている。

(2) 改正項目について

今回の改正項目は、論点が多岐に及んでいる。特に、今回の改正は物権法一般に関する改正に関わるものではないことに注意する必要がある。債権法改正作業は、債権関係分野の改正項目の検討を広く求める分野渉猟型の諮問に基づくものであったが、今回の所有者不明土地問題の改正に関する諮問第107号は、具体的な諮問事項を特定した課題応接型の諮問であるため、今回の改正もその諮問に対応した形となっている。民法・不動産登記法改正項目の概要は以下のとおりである。

- ① 相続関係規定の改正（隣地使用権や竹木の枝の切除等、設備設置権及び設備使用権）
- ② 共有制度の見直し（共有物の変更行為や管理等の整理、相続財産に属する共有物の分割の特則、所在等

不明共有者の持分の取得や譲渡等）

- ③ 所有者不明土地管理制度等の新設（所有者不明土地管理制度、所有者不明建物管理制度、管理不全土地管理制度、及び管理不全建物管理制度の新設）
- ④ 相続関係規定の改正（相続財産等の管理、相続財産の清算、及び遺産分割に関する見直し）
- ⑤ 相続登記等の申請の義務化、相続人申告登記の創設、及び登記手続の簡略化（正当な理由なく登記申請義務の履行を怠った場合には、10万円以下の過料の制裁が科される旨の規定あり）
- ⑥ 氏名、名称、及び住所変更の登記の申請の義務化（正当な理由なく登記申請義務の履行を怠った場合には、5万円以下の過料の制裁が科される旨の規定あり）
- ⑦ 附属書類の閲覧制度の見直し
- ⑧ 所有不動産記録証明制度の新設
- ⑨ 被害者保護のための住所情報の公開の見直し
- ⑩ 相続等により取得した土地所有権の国庫への帰属に関する法律の制定

(3) 弁護士会の取組み

ア 法友会・法友全期会の取組み

法友会・法友全期会の多くの会員が、所有者不明土地関係の改正を検討する委員会である東弁法制委員会や日弁連司法制度調査会、さらには後述する日弁連のバックアップチームなどに所属し、主体的に活躍している。

イ 東京弁護士会の取組み

東弁は、中間試案取りまとめ後になされたパブリックコメント手続に呼応して、2019（平成31）年2月に法務省に対し意見書を提出している。

また、会員に今回の改正の概要等を周知するために、会員向けに研集会等を実施している。

ウ 日弁連の取組み

日弁連では、この問題の重要性に鑑み、複数の関連委員会から広くメンバーを募り、法制審部会の審議に対するバックアップチームを組織し、部会の開催に合わせてバックアップ会議を行っていた。また、中間試案に関するパブリックコメント手続に関しても、

2019（平成31）年2月に、日弁連としての意見書を法務省に対し提出している。この日弁連意見書は、各単位会及び日弁連関連委員会からの意見を集約したものであり、規模、内容共に充実したものとなっている。

また、会員に今回の改正の概要等を周知するために、会員向けに研究会等を実施している。

（4）積極的な取組みの必要性

今回の改正は直接には所有者不明土地関係に着目したものであるが、遺産分割における具体的相続分の主張に時期的制約を課すことや、共有制度や相隣関係の規定の内容を見直すなどが想定されており、弁護士業務にも直接に関与するものである。また、国民生活に多大な影響を与えることになるので、今回の改正内容の概要等を周知徹底していくべく、弁護士会及び法友会・法友全期会としても引き続き積極的に活動していく必要がある。

2 担保法制

（1）動産担保法制改正への動き

わが国においては間接金融の役割が大きく、不動産、人的保証が伝統的に重視されてきたが、不動産価格が下落し、個人保証の問題性が顕在化するなどの事態が生じ、新たな担保制度が必要とされている。さらに、UCC（米国統一商事法典）が動産・債権の担保制度を大幅に整理し、同様の制度を取り入れる国々が増えているという認識から、わが国においても動産・債権担保制度を法制化すべきという意見が高まっていた。とりわけ動産担保に関しては、目的物の占有を設定者の下にとどめておく典型担保制度が欠けており、判例法理により認められてきた譲渡担保権や所有権留保に関する実体的なルールを明文化し、より合理的なものとするべきとの意見が有力となっていた。

（2）研究会での検討の状況

以上のような問題状況を踏まえて、立法準備作業として、まずは公益社団法人商事法務研究会内に、「動産・債権を中心とした担保法制に関する研究会」（以下「研究会」という。）が組織され、2019（平成31）年3月から2021（令和3）年3月までの間、合計で28回の会議を開催している。座長は道垣内弘人専修大学教授が務め、研究者のほか、金融業界の代表者、さらには関係省庁として最高裁判所、法務省、経済産業省、金融庁からもメンバーが参加している。日弁連も3名

の弁護士委員を推薦している。

この研究会において精力的な検討が行われ、第12回会議において、「動産・債権等を目的とする担保権についての中間的な議論の整理」が、また、最終の第28回会議において、「動産・債権を中心とした担保法制に関する研究会 報告書」がそれぞれ取りまとめられている。この報告書では、動産担保に関して、新たな典型担保物権の規定を設ける担保物権創設型ではなく、担保目的で所有権が譲渡された場合や留保された場合に関する規律を設けるという担保目的取引規律型の制度を主提案とする方針が示された。さらには、動産、債権その他の財産権について、統一的な担保制度と登記制度を設けること（いわゆるUCC型）の適否についてもなお検討する必要があるとの提言も付されていた。

（3）法制審議会における部会設置と検討の状況

ア 諮問第114号と担保法制部会の設置

上記研究会での検討結果を踏まえ、2021（令和3）年2月10日に開催された法制審議会総会第189回会議において、「動産や債権等を担保の目的として行う資金調達の利用の拡大など、不動産以外の財産を担保の目的とする取引の実情等に鑑み、その法律関係の明確化や安定性の確保等の観点から、担保に関する法制の見直しを行う必要があると思われるので、その要綱を示されたい。」との諮問第114号が示された。

これに基づき、法制審議会内に担保法制部会（以下「法制審部会」という。）が設置され、2021（令和3）年4月13日、第1回会議が開催され、部会長に道垣内弘人専修大学教授、部会長代理に沖野眞巳東京大学教授が指名されている。

イ 部会での審議の状況

法制審部会では、2021（令和3）年9月末現在、7回の会議が開催されている。①担保法制全体の構成に関する総論的検討、②担保制度の規定の設け方、③個別動産や個別債権を目的とする担保の実体的効力、④集合動産・集合債権の担保化、⑤担保権の対抗要件及び他の担保権との優劣関係、⑥動産・債権譲渡登記制度の在り方、⑦新たな規定に係る担保権の実行方法（私的実行、競売手続による実行）等が検討されている。今後、⑧動産・債権等を目的とする担保の倒産手続における取扱い、⑨その他の内容についても検討を行うことが予定されている。

(4) 弁護士会の取組み

ア 日弁連

日弁連においては、研究会の設置にあたり弁護士委員を推薦したうえ、その活動中は、弁護士委員をバックアップする目的で、司法制度調査会内にバックアップ会議を設置し、毎回の研究会に合わせて会議を開催した。

その後、法制審部会が設置された後も、部会出席の弁護士委員・幹事をバックアップするため、引き続き研究会開催時と同様の規模でバックアップ会議を開催している。

イ 東京弁護士会

東京弁護士会においては、法制委員会が主体となって委員会内に担当部会を設置し、毎回の研究会に向けて事前検討を行い、意見形成を図り、その内容を日弁連のバックアップ会議に提出している。

ウ 法友会

日弁連や東京弁護士会の上記活動を支えるために、多くの法友会員が日弁連司法制度調査会や東京弁護士会法制委員会の委員を務め、また、上記のバックアップ会議や法制委員会内の部会のメンバーとなり、弁護士会の意見形成に寄与している。

(5) 改正作業に対する留意点

ア 基本的姿勢

目的物の占有を設定者のもととどめながら担保権を設定する動産担保制度を法制化することには積極的な意義が認められるところである。また、UCC（米国統一商事法典）と同様の制度を取り入れる国々が増えているという国際的状況についても、日本法のみが無関心ではいられないと考える。したがって、今回の改正作業そのものに対しては、弁護士会としてもこれに協力のうえ、改正作業が順調かつ適正なものとなるように努力すべきである。

しかしながら、何をもちいて適正な改正とするかについては、それぞれ意見が異なることが予想され、また相対立する方向性も存在するところであり、注意が必要である。およそ以下のような視点に留意すべきであろう。

イ 実効性の視点

担保法の改正であるから、実効性の確保という視点が大切なことはいままでもない。中小企業の資金確保の必要性や個人保証に頼ることのない新しい金融実務

を構築するためには、使い勝手のよい動産担保制度を法制化することは重要である。法制審部会においては、研究会における議論を経て、引き続き規定の在り方として担保目的取引規律型と共に担保物権創設型も検討している。担保物権創設型によって全く新しい形で動産譲渡担保権や所有権留保等に関する規定を設ける場合、その内容如何によっては使い勝手の悪い、実効性を伴わない制度となりうることに留意すべきである。仮登記担保については既に1978（昭和53）年に仮登記担保法が制定されたが、その後の利用は捗々しくない。このような事態が再び起こることのないような動産担保法制の改正を実現しなければならない。

ウ 債権者の責任財産の空洞化への懸念

抵当権を中心とした不動産担保権については、すでに成熟した実務的取扱いが浸透している。この点との比較において、不動産を所有しない事業者の資金調達の必要性を考えれば、動産及び債権に関する担保制度の充実喫緊の課題である。しかし、一方で、債務者が有する財産の大半が担保化されることになれば、債務者の責任財産は空洞化することになる。そうなると、債務者との間で担保権を設定することが困難な債権者、たとえば債務者への商品納入業者などの代金債権の満足を図ることが一層困難な事態が予想される。法制審部会においても、改正による新しい担保権と他の担保物権との優劣関係に関する議論がなされているが、物権相互の優劣を単に対抗要件具備の先後で決するだけでは不十分であり、そもそも担保権を設定できない債権者の存在を考慮に入れる必要があるというべきである。

エ 倒産手続との整合性

倒産処理手続との関係も担保法制のあり方を考える上では重要である。法制審部会においては、現在のところ以下の論点が検討の俎上にあがっている。すなわち、①担保権実行手続中止命令の発令に関するもの、②倒産手続開始の申立てによって担保所有権等の実行が直ちに完了するなどの特約の効力に関する議論、③倒産手続開始後に設定者が取得した財産に対する担保の効力、さらには、④集合動産、集合債権の譲渡担保の場面において、危機時期以降に個別動産、債権を担保の効力が及ぶ範囲に加入させた場合の偏頗行為否認該当性などの諸論点である。これらについて担保権の実効性の確保の視点にとどまることなく、債務者に係

わる多くの関係者間の利害を適切に調整するとの視点に基づき審議を行うことが求められる。

さらに付言するならば、債務者を中心に形成される多くの債権者、さらには保証人などを含めた関係者間の利害の適切な調整を図るといのは、単に倒産処理手続の場面においてのみ必要となるものではない。この問題認識は今回の動産担保法制に関する改正の全般

において求められている重要な観点である。実効性ある動産担保法制の構築を図りつつも、それが特定の債権者のみの便宜に資するようなものであってはならず、担保を設定しうる者とそれができない者との格差が徒らに広がるようなものであってはならないことを肝銘すべきであろう。

第2 民法（親族法）

1 親子法制改正

(1) 民法（親子法制）部会の設置

2019（令和元）年6月、法制審議会第184回会議において、法務大臣から、「児童虐待が社会問題になっている現状を踏まえて民法の懲戒権に関する規定等を見直すとともに、いわゆる無戸籍者の問題を解消する観点から民法の嫡出推定制度に関する規定等を見直す必要があると考えられるので、その要綱を示されたい。」との諮問がなされ（諮問第108号）、その調査審議のため、民法（親子法制）部会（部会長・大村敦志学習院大学法科大学院教授）が設置された。

以下では、本部会の主なテーマである懲戒権に関する規定の見直しと嫡出推定・嫡出否認制度の見直しを中心に、上記のような諮問がなされた背景、中間試案の概要、中間試案後の議論の順で概観する。

(2) 懲戒権に関する規定の見直し

ア 諮問の背景

近時、児童虐待による悲惨な事件がマスコミ報道されているのは周知のとおりだが、その際に児童虐待を正当化する口実とされたのが、親権者の懲戒権に関する民法822条の規定であった。そこで、2011（平成23）年の民法改正の際に、その規定を見直し、懲戒権は子の利益のために行使されるべきものであり、子の監護及び教育に必要な範囲を超える行為は懲戒権の行使に当たらないことを明確にする改正が行われた。

もっとも、その後も懲戒権に関する規定が児童虐待を正当化する口実に利用されていると指摘されている。そして、児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律（令和元年法律第46号）により改正された児童虐待防止法に体罰の禁止が明記されるとともに、その検討過程において、懲戒権に関

する規定の在り方の再検討を強く求める指摘がされ、その附則に、同法の施行後2年を目途に民法822条の規定の在り方について検討を加えることが明記された。

このような背景から、法制審議会では、懲戒権に関する規定の見直しが急務であると認識された。

イ 中間試案の概要

児童虐待を正当化する口実になるとされる822条については削除すべきだという意見がある一方で、これを削除すると正当な「しつけ」もできなくなる、という誤解を招きかねない。そこで、2021（令和3）年2月に発表された中間試案では、①822条を削除する【甲案】、822条は残しつつ、②同条を、親権を行う者は、その子に対し、820条の規定による監護及び教育のために必要な指示及び指導をすることができるが、体罰を加えることはできないと改める【乙案】、③同条を、親権を行う者は、820条の規定による監護及び教育を行うに際し、体罰を加えてはならない、と改める【丙案】が提案されている。また、中間試案は、親権について規定する民法820条に、「親権を行う者は、監護及び教育に際して、子の人格を尊重しなければならない」との規律を加えることを提案している。

822条については端的に削除を求める【甲案】に対し、「懲らしめ戒める」という意味の「懲戒」という用語を改め、監護教育のための「指示及び指導」としたり、明確に体罰の禁止を謳うのが【乙案】や【丙案】であるといえる。

他方、820条については、精神的な暴力の禁止を一義的に定めることは技術的に困難なことから、「人格を尊重しなければならない」という要件において、その禁止を導く解釈をすることが想定されている。

ウ 中間試案後の議論

その後、「懲戒」という文言は削除したとしても、「正當なしつけ」が許容されることを明らかにすべきであるという意見、「懲戒」に代えて「指示及び指導」を導入しても行き過ぎたしつけにつながるおそれがあるという意見、むしろ822条に、体罰の禁止を規定するだけではなく、子に対して不当に精神的な苦痛を与える行為についても明文で禁止すべきであるという意見が多数を占めるようになった。そこで、2021（令和3）年11月に示された要綱案のたたき台（部会資料21）では、従前の【丙案】に拠りつつ、822条を、親権を行う者は、820条の規定による監護及び教育をするに当たっては、子の人格を尊重しなければならない、と改めることが提案されている。

(3) 嫡出推定および嫡出否認制度の見直し

ア 諮問の背景

民法772条は嫡出推定について規定するが、その推定期間中に出生した子については、原則として夫の嫡出子としての出生届しか受理されないから、母の離婚後300日以内に出生した子については、再婚の夫の子としての出生届も、母の非嫡出子としての出生届も受理されないことになる。この場合、もし前夫の子でないことを明らかにしようとするれば、前夫の子としての出生届を出したうえで、嫡出否認の訴え等の手続を経て戸籍の訂正をしなければならない。しかし、前夫との離婚の原因がDV等である場合には、裁判での前夫との人的接触の可能性が心理的障害となり、子の出生届がなされず、無戸籍者が発生してしまう。こうして生まれた無戸籍者が法的・社会的に様々な不利益を受けることなどから、いわゆる「300日問題」が問題視されるようになった。

300日問題が認識されるようになったのは、2007（平成19）年頃で、その後、法務省は無戸籍者問題の解消に向けて様々な取り組みを行ってきたが、問題には解決されていない。実際、2014（平成26）年の調査開始以降、無戸籍者の総数は3,400名あまりであり、その後、裁判等を通じて戸籍に記載された数を除く901名の無戸籍者のうち、約73%が前夫の嫡出推定を避けるために出生届を提出しなかったと回答した統計がある。

このような実態を踏まえ、無戸籍者問題を解消する

方策として、嫡出推定に関する規定の見直しが急務であると認識された。

イ 嫡出推定の見直し

① 中間試案の概要

嫡出推定の見直しに関し、中間試案では、民法772条の規律を、①妻が婚姻中に懐胎した子は、夫の子と推定するが、妻が婚姻前に懐胎した子であっても、妻が婚姻の成立した後に出産した子であるときは、同様とする、②婚姻の解消又は取消しの日から300日以内に生まれた子は、婚姻中に懐胎したものと推定するが、③婚姻の解消又は取消しの日から300日以内に生まれた子であって、妻が前夫以外の男性と再婚した後に出生したものは、①及び②の規律にかかわらず、再婚後の夫の子と推定することとし、その適用範囲については、死別による婚姻の解消と離婚・婚姻取消しを区別せず一律に再婚後の夫の子と推定する【甲案】と、再婚後の夫の子と推定する場合を離婚による婚姻の解消及び婚姻の取消しの場合に限定し、死別の場合には適用しない【乙案】を引き続き検討する、という提案がなされた。

提案①は、現行772条1項が定める懐胎主義の規律を維持しつつ、妻が婚姻前懐胎・婚姻後出産した子に嫡出推定を及ぼす規律を新設するというものである。これにより、従来「推定されない嫡出子」とされてきた婚姻成立後200日以内に生まれた子に嫡出推定を及ぼすことになり、その法的地位を安定させる意義があると指摘されている。

また、提案②は、現行772条2項のうち、婚姻解消・取消後300日以内に生まれた子について婚姻中に懐胎した子として嫡出推定を及ぼす現行の規律を維持している。外国のような法定別居制度を欠き、協議離婚も認められる我が国では、離婚直前の夫婦間に性関係が失われているとは言えないことがその理由であると指摘されている。

もっとも、①と②のルールを前提とすると、前夫以外の男性と再婚した女性が前婚の解消・取消後300日以内に子を出産した場合、再婚後の夫の嫡出推定と前夫の嫡出推定が重複することになる。そこで、その優先関係を定めたのが提案③で、すべての場合に再婚後の夫の嫡出推定を優先させる【甲案】と、前婚の解消原因が死別の場合以外に再婚後の夫の嫡出推定を優先させる【乙案】とに分かれている。

なお、【甲案】ではすべての場合に婚姻解消・婚姻取消後の嫡出推定の重複が生じず、【乙案】を採用しても、前婚の終了原因が死別の場合については、父を定める訴えを利用して父を確定することができるから、女性についての再婚禁止期間の規定（773条）の廃止が提案されている。

② 中間試案後の法制審での議論

その後、女性についての再婚禁止期間の規定を廃止する以上、婚姻を解消してから子を出生するまでに婚姻・離婚を複数回繰り返すことも想定されることが指摘された。そこで、要綱案のたたき台（部会資料21）では、基本的には、中間試案の①、②および③の【甲案】を維持しつつ、女が子を懐胎した時から子の出生の時までの間に二以上の婚姻をしていたときは、その子は、その出生の直近の婚姻における夫の子と推定するという規律が新たに提案されている。

なお、子が「夫婦の婚姻の本旨に反する」別居中に懐胎され、かつ、当該別居中または当該別居に引き続く夫婦の婚姻の解消若しくは取消しの日の後に出生したものであるときは、一定の利害関係人は父子関係不存在確認の訴えを提起でき、子は認知の訴えを提起できるとする提案もなされているが、要綱案のたたき台（部会資料21）の段階では、ペンディングとなっている。

ウ 嫡出否認の見直し

① 中間試案の概要

今回の提案では、嫡出推定が及ぶ範囲が現行法より拡大していることから、嫡出否認権を行使できる範囲も拡大してバランスをとることが考えられる。そこで、嫡出否認の見直しについて、中間試案では、夫の否認権につき否認権の行使期間を夫が子の出生を知った時から3年または5年に伸長するとともに、否認権者の範囲を拡大し、未成年の子の否認権を認めるが、母の否認権を認めない【甲案】、未成年の子の否認権と母の否認権を認める【乙案】が提案された（出訴期間は、子の出生の時から3年または5年以内）。さらに、成年等に達した子の否認権については、現行法のとおりこれを認めない【甲案】、成年または25歳に達した日から3年または5年を経過するまで否認権の行使を認める【乙案】が提案されている。

現行法では、子には否認権が認められていないが、子が法律上の父子関係の一方当事者であることから、子にも推定を否認する地位を与えるべきだというのが

改正提案の理由である。未成年者の子の否認訴訟では、実際には親権者である母か未成年後見人が否認権を行使することになる。

これに対し、母の否認権については、母固有の否認権を認める【乙案】と、母はあくまでも子を代理する限りで否認権を行使し、固有の否認権を有しないとす【甲案】の対立がある。また、成年に達した子の否認権についても、長年積み重ねられた父子関係の実態を重視する見地からこれを認めない【甲案】と、成年に達した子自身の判断で否認権を行使する機会を保障すべきだとの理由からこれを認める【乙案】の対立がある。

② 中間試案後の法制審の議論

現時点では、法務省により要綱案のたたき台（部会資料21）が示されているが、それによれば、否認権の行使期間については、夫は子の出生を知った時から3年、母・未成年の子は子の出生の時から3年とすることが提案されている。また、母固有の否認権については認めるものの、「母の否認権の行使が子の利益を害する目的によることが明らかなきは」行使することができないとされている。なお、成年等に達した子の否認権については、ペンディングとされているが、立法化されない公算が強いと言われている。

(4) 終わりに

以上の見直しに加え、生殖補助医療により懐胎した子についての嫡出推定や認知に関する規律を創設すること等が新たに提案なされている。いずれにせよ、現在進行中の親子法制の改正は、従来の実務を大きく変えるものである。弁護士としては、今後の立法の動向を注視する必要があるだろう。

2 家族法制に関する法制上の動向

(1) 家族法制改正への動き

民法家族法のうち相続編に関しては2018（平成30）年に実現した。他方で、親族編に関しては、2018（平成30）年の成年年齢引下げに伴う婚姻法の改正、2019（令和元）年の特別養子制度の改正に続き、法制審議会では民法（親子法制）部会を設置して、嫡出推定に関連する諸制度の見直しが行われている。また、親権については、2011（平成23）に、児童虐待防止の観点から親権の喪失・停止に関する改正がされ、親権は「子の利益」のために行使されるべきことも明示され

た。さらに、懲戒権規定の見直しについて、上記民法（親子法制）部会において嫡出推定等とともに検討されている。とりわけ社会的な関心が高まっている論点として、父母の離婚後の子の養育の在り方に関する問題がある。また、養子制度のうち未成年普通養子に関する見直しのほか、婚姻法では、1996（平成）8年の民法改正要綱の提案のうち、改正が実現した婚姻年齢・再婚禁止期間以外、離婚に関する提案はいまだ改正に至らない。

(2) 研究会での検討の状況

以上のような経緯を踏まえ、公益社団法人商事法務研究会内に、「家族法研究会」（以下「研究会」という。）が組織され、2019（令和元）年11月から2021（令和3）年2月までの間、合計14回の会議が開催された。座長は大村敦志学習院大学院法務研究科教授が務め、研究者、弁護士、家庭裁判所判事のほか関係省庁として最高裁判所、法務省、厚生労働省が参加した。東弁からは2名の会員（うち1名は法友会会員）が委員として参加した。

この研究会では2回のヒアリングを経た後、検討が行われ、第14回会議で「家族法研究会報告書～父母の離婚後の子の養育の在り方を中心とする諸課題について～」が取りまとめられた。この報告書では、親権法のうち父母の離婚後の子の養育の在り方を中心的な課題として方策を提示するとともに、これと密接に関連する養子・離婚の問題、具体的には未成年養子縁組を中心とした養子制度及び財産分与制度に関する論点等が提示された。

(3) 法制審議会における部会設置と検討の状況

ア 諮問第113号と家族法制部会の設置

上記研究会での検討結果を踏まえ、2021（令和3）年2月10日に開催された法制審議会総会第189回会議において、「父母の離婚に伴う子の養育への深刻な影響や子の養育の在り方の多様化等の社会情勢に鑑み、子の利益の確保等の観点から、離婚及びこれに関連する制度に関する規定等を見直す必要があると思われるので、その要綱を示されたい。」との諮問第113号が示された。

これに基づき、法制審議会内に家族法制部会（以下「法制審部会」という。）が設置され、2021（令和3）年3月30日に第1回会議が開催され、部会長に大村敦志教授、部会長代理に窪田充見神戸大学大学院法学研究

科教授がそれぞれ指名された。

イ 部会での審議の状況

法制審部会では、本稿執筆時である2021（令和3）年11月5日現在、8回の会議が開催されている。第1回会議では離婚及びこれに関連する制度の見直しについての検討事項の例が示された後、第2回及び第3回会議では総勢14名の参考人からヒアリングが実施された。第4回会議以降、①養育費及び面会交流に関する論点、②離婚後の子の養育への父母の関与の在り方に関する論点、③子の養育をめぐる問題についての子の意見の尊重及び父母の離婚に関連する諸問題に関する論点が検討された。その後、未成年者を養子とする養子制度を中心とした論点及び財産分与に関する論点の検討が予定されている。

(4) 弁護士会の取組み

ア 日弁連

日弁連では、研究会の設置にあたり弁護士委員を推薦し、弁護士委員を支援する目的でバックアップ会議を設置して、毎回の研究会に合わせて会議を開催した。法制審部会設置後も、部会出席の弁護士委員・幹事を支援するため、バックアップ会議を開催している。

イ 東京弁護士会

東京弁護士会では、法制委員会が主体となって委員会内に担当部会を設置し、毎回の研究会に向けた事前検討及び意見形成を図り、その内容を日弁連のバックアップ会議で報告している。また、家族法制に関する外国法制研究や判例研究を併行して進めている。

ウ 法友会

法制審議会委員1名及び日弁連バックアップ会議委員1名がそれぞれ法友会会員であることに加え、複数の法友会会員がこれら各委員の活動を支えるため、日弁連及び東京弁護士会に設置されたバックアップ会議に参加し、弁護士会の意見形成に寄与している。

(5) 改正作業に対する基本的な姿勢

研究会報告書は、家族法改正に際しての留意点を次のとおり指摘する。少々長いが示唆に富むため引用する。「今日、家族に関する人々の意識は多様化しつつあり、家族の実態もまた一様ではない。他方で、家族の在り方は人々の生活・生命・人生にとって重要な意味を持つことから、家族法改正に対する人々の関心は高く、異なる主張が対峙することも稀ではない。（略）家族に関する諸問題は、法的な対応に限って考えると

しても、民法の家族法部分の改正によるだけでは必ずしも十分に解決されない。民事手続はもちろん、児童や高齢者に関する行政的な対応やDVや虐待などに対する対応などを視野に入れて考えることが必要である。民法の改正によって対応すべき問題に特に重点を置いて検討するに当たっても、このような認識に立って関連する問題への理解を深めることが望まれる。さらに、民法が市民社会の基礎を支えるものであることを考えるならば、検討に当たってはこれからの家族関係の在り方にふさわしい理念ないし方向性が探究されるべきであり、その意味では、中長期的な展望を踏まえた議論が期待される。同時に、現時点での人々の意識や行動、さらには制度の実効性・実現可能性など短

期的な諸条件にも十分に配慮することが不可欠である。場合によっては、将来の再改正の可能性を考慮に入れつつ、当面の問題を絞り込み現実的な対応を図ることも考える必要がある。」(研究会報告書3頁)

このように、家族法改正に取り組むに際しては、法制面の探求とともに、たとえば貧困する児童らへの対応、代理人としてDVや虐待に苦しむ人々への支援等地道な活動に取り組む弁護士の経験ないし英知の結集が不可欠である。法友会及びその構成員である各会員は、市民の法である民法の守護者として、これからの家族関係の在り方にふさわしい民法改正が実現するよう不断の努力を重ねていく必要がある。

第3 会社法改正と企業統治の改革

1 法制審議会での審議

2015年(平成27年)5月1日施行の改正会社法の附則25条において、社外取締役の選任に関する規律について、施行後2年を経過した時点で見直し、必要に応じて、社外取締役の設置の義務づけ等の措置を行うものとされている。法制審においても、会社法研究会同様に、この点を含めて、取締役、取締役会及び株主総会に関連した企業統治に関する事項を中心に検討が進められた。2018(平成30)年2月には「会社法制(企業統治等関係)の見直しに関する中間試案」について意見募集(パブリックコメント)が実施され、日弁連・東弁等が意見書を提出した。法制審議会は、2019(平成31)年2月14日会議において要綱をまとめ、付帯決議をして、法務大臣に答申した。そして、内容を一部変更したうえで2019(令和元)年12月11日、改正会社法(以下「改正法」という。)が公布された。また、2020(令和2)年11月27日には、改正法に伴う法務省関係省令、会社法施行規則及び会社計算規則等が公布された。改正法のうち、株主総会資料の電子提供制度に関するもの除く多くの部分は、2021(令和3)年3月1日から施行されている。

改正法の主な内容は後述のとおりであり、基本的に適切なものと評価できる。今後も、企業統治のあり方は、企業家だけの問題ではなく社会問題でもあるとの視点から取り組んでいく必要がある。

2 改正法の主な内容

(1) 株主総会資料の電子提供制度

招集通知の添付資料を原則としてWeb上での提供で足りるようにすることとされている。これは原則として是とすべきであり、例外として紙での交付を求められた場合の対応についてどのように規定するかが問われてきた。改正法のとおり、インターネット利用が困難な株主を保護するためには定款によっても排除できないとすることが妥当である。

(2) 株主提案権の「濫用的行使」の有無と規制の必要

株主提案権の濫用的行使に対する立法措置として、議案の数の制限と、目的等による提案の制限が提案されていた。しかし、濫用的行使といわれる事例は少なく、むしろ、現状では、企業不祥事に端を発して株主提案権が行使される場合が少なくないから、安易に株主提案権の行使を規制するべきではない。目的等による提案の制限は衆議院法務委員会における審議により削除されたが、議案の数の制限に関する改正法の内容についても、慎重に検討すべきである。

(3) 取締役の報酬等、会社補償及びD&O保険(役員賠償責任保険)・責任限定

取締役がリスクをとって、より積極的な活動をするよう適切なインセンティブを付与することを目的として、取締役の報酬をより中長期の視点から成果主義的なものとし、他方、取締役の責任が問われた場合にお

ける取締役の負担を軽減するための方策が規定されている。

前者は、具体的には、報酬等の決定方針、金銭でない報酬等に係る株主総会の決議による定め、取締役の報酬等である株式及び新株予約権に関する特則、情報開示の充実についての規律の見直しが規定されている。後者は、補償契約及び役員等のために締結される保険契約（D&O保険等）の規定を会社法に設けることとされている。

取締役が株主への配当さえ増やせば、それに応じて多額の報酬を受け取ることができ、さらに、取締役がリスクをとりやすくするために責任軽減の範囲を広げるという方向性には、社会の公器としての会社のあり方として、限界があることを認識して議論すべきであろう。

(4) 新たな社債管理制度

社債管理者を置かない社債を対象としたより簡素な社債管理制度として、社債管理補助者を設けることが規定されている。その資格要件である「その他法務省令で定める者」として弁護士及び弁護士法人が想定されているところであり、改正後の実務についても、積極的に検討する必要がある。また、元利金の減免に関する規律や、全員の同意がある場合の社債権者集会の決議の省略についても規定されている。

(5) 社外取締役の選任の義務付等

ア 上場企業における複数の社外取締役の選任が進んでいる中で、有価証券報告書の提出を義務付けられて

いる会社について、社外取締役の選任を会社法で義務付けることが規定されている。当初の目的は達したといえるものの、どこまでモニタリングモデルを進めるのが妥当なのかという議論にかかわってくると考えられる。

イ 社外取締役がどのような行為をした場合「会社の業務を執行」したことになるのかという問題について、「取締役が当該株式会社の業務を執行することにより株主の利益を損なうおそれがあるとき」に社外取締役に委託することができるものとし、その場合には「株式会社の業務の執行」（会社法2条15号イ）に該当しないとすることが規定されている。

(6) 株式交付

株式会社が他の株式会社をその子会社とするために当該他の株式会社の株式を譲り受け、当該株式の譲渡人に対して当該株式の対価として当該株式会社の株式を交付する場合について、新たに規律することが規定されている。

(7) 代表訴訟における和解の規律

代表訴訟（責任追及等の訴え）において、株式会社として和解するための手続について規定されている。

(8) 取締役等の欠格条項の削除及びこれに伴う規律の整備

成年被後見人に関する欠格条項がノーマライゼーション等の見地から削除されることを受けて、就任の承諾、行為能力の制限による取消しの否定等について規定されている。

第4 弁護士による内部統制システム構築・SDGsの支援等

1 内部統制システムの強化拡充

2015(平成27)年6月から「コーポレートガバナンス・コード」が東京証券取引所上場企業に適用となり、これら企業では、内部統制システムを中心としたコーポレート・ガバナンス体制の構築とその実効性確保に取り組んでいる。経営の健全化や透明化に向けた取組みは大企業のみにとどまらず、中小企業も含め広く日本の企業社会全体に浸透していくことが望まれる。

なお、「コーポレートガバナンス・コード」は2018(平成30)年6月に改訂され、政策保有株式の縮減方針な

どの開示、CEOの選解任手続における客観性・適時性・透明性の確保などが盛り込まれた。2019(令和元)年11月29日、東京証券取引所が公表した「【参考】改訂コーポレートガバナンス・コードへの対応状況及び取締役会並びに指名委員会・報酬委員会の活動状況に係る開示の状況(2019年7月12日時点)」によれば、一部上場企業2,148社中、「コーポレートガバナンス・コード」78原則の90%以上をコンプライしている企業が1,861社に及んでおり、一部上場企業を中心に普及が進んでいるものと考えられる。

また、経済産業省は、2020(令和2)年7月31日、「コ

「コーポレートガバナンス・コード」の趣旨を踏まえつつ、社外取締役の在り方（役割と具体的な取組等）について実務的な視点から整理した「社外取締役の在り方に関する実務指針（社外取締役ガイドライン）」を公表した。

さらに、取締役会の機能発揮、企業の中核人材の多様性の確保、サステナビリティを巡る課題への取組みをはじめとするガバナンスの諸課題に企業がスピード感をもって取り組むことの重要性が増していること、2022（令和4）年4月より東京証券取引所において新市場区分の適用がスタートすることを背景として、2021（令和3）年6月11日、「コーポレートガバナンス・コード」が改訂された。主な改訂内容は次のとおりである。

第1に、取締役会の機能発揮の観点から、プライム市場上場企業においては、独立社外取締役を3分の1以上選任すること（原則4-8）、取締役会の下に独立社外取締役を主要な構成員とする独立した指名委員会・報酬委員会を設置すること（補充原則④-10）などが新たに求められる。

第2に、企業の中核人材における多様性の確保の観点から、管理職における多様性の確保（女性・外国人・中途採用者の登用）についての考え方と測定可能な自主目標の設定及び開示（補充原則2-4①）、多様性の確保に向けた人材育成方針・社内環境整備方針とその実施状況の開示（補充原則2-4①）が新たに求められる。

第3に、サステナビリティを巡る課題への取組みの観点から、プライム市場上場企業において、TCFD（気候関連財務情報開示タスクフォース（Task Force on Climate-related Financial Disclosuresの略））又はそれと同等の国際的枠組みに基づく気候変動開示の質と量の充実（補充原則3-1③）、サステナビリティについて基本的な方針の策定及び自社の取組みの開示（補充原則3-1③）が新たに求められる。

日弁連では、これまでも内部統制システムにかかわるガイドライン、ガイダンスの公表などを行っているが、この分野に対する研究を強化し、さらに弁護士がこの分野で活躍できるよう研修や広報等も強化すべきである。

日弁連は、内部統制システムを中心としたコーポレート・ガバナンスの強化拡充に関してリードし、企業コンプライアンスに貢献し、法の支配を拡げ、弁護士

の業務拡大にも繋げるべきである。

2 企業の社会的責任（CSR）

CSR（Corporate Social Responsibility）とは、コンプライアンスを当然の前提とした上で、自然環境及び社会の持続可能性を確保すべく、企業が、業務として、企業の各ステークホルダー（利害関係者）の期待にどのように応えるかを自主的に考え、行動することによってこそ、信頼を勝ち得て企業価値を高め、企業の持続可能性も保たれるという考え方である。

現在、多くの企業が、CSR報告書を作成し公表している。我が国では、環境保護の取組みが先行していたが、人権、労働、消費者の権利、企業統治、公正競争などの社会的項目の重みが増している。これらの社会的項目は、我々弁護士が得意とする分野である。それと同時に、ガイドライン、指標、基準など法的拘束力のない社会規範である、いわゆる「ソフトロー」を策定し、これを活用する活動も法律家の新しい分野として期待される。以上のとおり、企業のCSR推進は、弁護士の新たな活動フィールドになるはずである。

日弁連は、CSR推進のために2008（平成20）年3月に「企業の社会的責任（CSR）ガイドライン2007年度版」（改定2009年度版）を公表した。また、この成果を運動として展開するために2009（平成21）年10月に設立された弁護士主体の日本CSR普及協会は、創立10周年を迎え、CSRの原点とこれからの展開～ソフトローの時代における企業と弁護士の連携の在り方の記念講演が行われた。

社会や環境の課題は益々複雑かつ深刻化しており、企業と弁護士との連携強化が必要である。日弁連・弁護士会は、さらに、これらの活動をバックアップし、連携を強化して、弁護士のこの分野での活動を支援していくべきである。

3 企業等不祥事と第三者委員会

企業等不祥事において、CSRの観点から、ステークホルダーに対する説明責任を果たすために、不祥事の原因究明、責任の所在及び再発防止等を目的として、独立性を有する第三者委員会の設置を求められることが多い。日弁連では、2010（平成22）年7月、「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」（改訂2010〔平成22〕年12月17日）を公表している。日弁連

のガイドラインについては、多くの第三者委員会による報告書で、このガイドラインに基づいて調査を行っていることが付記されるようになってきているなど、社会からの関心や評価も高い。

最近の事例では、企業のみならずさまざまな組織でも、第三者委員会設置が必要と受け止められてきており、弁護士を中心とする第三者委員会が設置されることが多くなっている。大阪弁護士会では第三者委員会委員推薦制度、第一東京弁護士会では第三者委員会委員弁護士紹介制度が設けられているが、東京弁護士会でも、第三者委員会の設置に関するニーズ調査を実施し、第三者委員会において果たすべき弁護士の役割を明確にした上で、企業にとって利便性の高い同様の制度の構築が強く望まれる。

第三者委員会制度は、企業等の信用を回復するとともに、再発防止策の提言等を通じて企業等の活動を適正なものとすることに資するものであるから、今後も弁護士による第三者委員会の取り組みを活発に進めるべきである。

4 ビジネスと人権に関する指導原則

2011（平成23）年6月の国際連合の人権理事会において「ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合『保護、尊重及び救済』枠組実施のために」（以下「指導原則」という。）が採択された。日弁連は、指導原則に基づき、2015（平成27）年1月に企業が人権を尊重する責任を果たすための「人権デュー・ディリジェンスのためのガイダンス」（手引き）を公表した。このガイダンス（手引き）により、企業及び企業への助言等を行う弁護士が、指導原則に基づき、人権リスクを評価し、負の影響を回避・軽減するための内部統制システムを構築する際の手引きとして機能することが期待される。

これらに関連して、日弁連は、日本政府に対する「ビジネスと人権に関する国別行動計画に含めるべき優先事項に関する意見書」（2017年〔平成29年〕7月20日）を公表した。その後、「国外における人権侵害の被害者を含めた、企業活動がもたらす人権侵害の被害者に対する司法的及び非司法的な救済へのアクセスの拡充」を重要な優先分野として検討すべきことを改めて強調する「ビジネスと人権に関する国別行動計画についての意見募集に対する意見書」（2019〔平成31〕年1

月16日）を提出した。

これらを踏まえ、日本政府は、2019（令和元）年7月、ビジネスと人権に関する行動計画（以下「NAP」という。）の策定に向けて諮問委員会及び作業部会を設置（日弁連からも委員として1名ずつ参加）し、同年7月、「ビジネスと人権に関する我が国の行動計画（NAP）の策定に向けて」を公表した。

これに対し、日弁連は、日本政府に対し、「ビジネスと人権に関する行動計画に盛り込むべき具体的な事項・施策に関する意見書」（2019〔令和元〕年11月21日）を提出し、国の政策が指導原則の趣旨に沿った一貫性のあるものとする、国内及び国外双方において企業活動が及ぼす人権に対する負の影響に対応する施策を盛り込むことなどを求めた。また、2020（令和2）年2月17日、外務省がNAPの原案についてのパブリックコメントを実施したことを受け、日弁連は、「『ビジネスと人権』に関する行動計画の原案に対する意見書」（2020〔令和2〕年3月17日）を提出した。

これらを踏まえ、日本政府は、2020（令和2）年10月16日、「『ビジネスと人権』に関する行動計画（2020-2025）」を公表した。これに対し、日弁連は、同年12月2日、「ビジネスと人権に関する行動計画公表を受けての会長声明」を公表し、関係府省庁が個別に実施してきた人権の保護に関する措置を「ビジネスと人権」の観点から整理し、かつその措置の担当官庁を特定し、関係府省庁の政策の一貫性を確保することを「優先分野」としたことは、日本におけるビジネスに関わる人権課題の解決に貢献が期待できるものとして歓迎する旨の意見を公表した。他方で、現在の法制度・政策では何が足りないかの分析が十分になされた形跡がないこと、サプライチェーンにおける人権侵害の防止のための具体的な施策がほとんど記載されていないこと、国内人権機関の設置に触れられていないこと、といった問題点を指摘した。

なお、企業法務や人権擁護までそれぞれの専門分野で活動している弁護士・研究者・企業関係者などの法律専門家で構成されるビジネスと人権ロイヤーズネットワーク（BHR Lawyers）は、2020（令和2）年5月、「コロナ危機後のより良い社会に向けた革新的かつ責任ある企業行動に関する基本アクション（COVID-19&BHR基本アクション）」を公表し、日本企業が、コロナ危機において、指導原則に準拠した責任のある

企業行動をとるために実行することが期待される行動として、影響評価、安全衛生の確保、雇用の継続、サプライチェーンへの対応など10項目を提言している (<https://www.bhrlawyers.org/covid-19-bhr>)。

東京弁護士会においては、令和3年7月8日開催の夏期合同研究において、ビジネスと人権、SDGsをテーマとした全体討議を行った。

日弁連・弁護士会としても、ビジネスと人権に関する取組みの積極的な支援などを通じて、大企業のみならず中小企業のステークホルダーの人権擁護の実現に加え、これら企業の中長期的な企業価値の維持・向上にも寄与していくべきである。

5 海外贈賄の防止、ESG投資

企業にとって、海外での贈賄防止は、法令遵守、CSRの点からも、不可欠な取組課題となっている。日弁連では、これら企業を支援する弁護士のために、「海外贈賄防止ガイダンス（手引）」を取りまとめている（2016〔平成28〕年7月）。

また、「ビジネスと人権に関する指導原則」「持続可能な開発目標（SDGs）」への取組みが進む中で、環境・社会・ガバナンス（ESG）に配慮した投資が求められている。これらを受け、日弁連では、2018（平成30）年8月、「ESG（環境・社会・ガバナンス）関連リスク対応におけるガイダンス（手引）～企業・投資家・金融機関の協働・対話に向けて～」（以下「日弁連ESGガイダンス」という。）を公表している。

さらに、高橋大祐「SDGs・ESG関連ルール形成の動向と弁護士の役割－日弁連ESGガイダンスの意義と活用方法を含めて」（自由と正義2020年7月号）17頁以下において、日弁連ESGガイダンスの活用方法を紹介するとともに、SDGs・ESGが広げる弁護士の役割について、企業をサポートする弁護士及び労働者・市民をサポートする弁護士の双方の視点から詳細に論じられているため、参考にされたい。

弁護士は、日弁連ESGガイダンスを積極的に活用し、企業及び労働者・市民に対して、積極的に助言し、この問題に取り組むべきである。

6 持続可能な開発目標（SDGs）の支援等

2015（平成27）年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」で「持続可能

な開発目標（SDGs）」が定められた。持続可能な世界を実現するための17のゴール・169のターゲットから構成され、地球上の誰一人として取り残さない（leave no one behind）ことを誓っている。この目標は、世界的に取組みが求められているものであり、企業のみならず、日本全体として積極的に取り組む必要がある。

こうした中、SDGs推進本部（内閣総理大臣を本部長、官房長官及び外務大臣を副本部長とし、全閣僚を構成員とする組織）は、2019（令和元）年12月20日、2016（平成28）年12月に策定した「SDGs実施指針」の一部を改定するとともに、「SDGsアクションプラン2020～2030年の目標達成に向けた「行動の10年」の始まり～」を策定・公表した。SDGsアクションプラン2021では、①感染症対策と次なる危機への備え、②よりよい復興に向けたビジネスとイノベーションを通じた成長戦略、③SDGsを原動力とした地方創生、経済と環境の好循環の創出、④一人ひとりの可能性の発揮と絆の強化を通じた行動の加速が重点事項とされている。

日弁連が、2021年2月4日、内閣府が設置した「地方創生SDGs官民連携プラットフォーム」に加入したほか、東京弁護士会を含む全国各地の複数の単位会も「地方創生SDGs官民連携プラットフォーム」に加入し、SDGsを促進する取組みを開始している。

また、東京弁護士会では、中小企業法律支援センター内にSDGsPT、公害・環境特別委員会内にSDGs部会が立ち上げられ、今後の活動が期待されている。

もっとも、昨今、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の世界的大流行により、企業の企業活動への影響に加え、企業を取り巻くステークホルダーの人権にも深刻な負の影響を与えており、SDGsの達成を疑問視する見方もでてきている。

しかし、SDGsの「誰一人取り残さない」との理念は、弁護士の人権擁護及び社会正義の実現という使命に適うものであるから、新型コロナウイルス感染症の世界的大流行により企業を取り巻くステークホルダーの人権に深刻な影響を生じさせている状況にあるからこそ、SDGsの達成のために、日弁連、弁護士会も積極的に取り組み、また、支援すべきである。

第5 労働法制の改革

1 はじめに

2018（平成30）年6月29日、働き方改革関連法（正式には「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」）が可決・成立し、労働基準法をはじめとした各種法律の一部が改正された。

同法律は、安倍首相の肝いりで策定された「働き方改革実行計画」（2017〔平成29〕年3月28日付 働き方改革実行実現会議決定）を基本とし、統計データの有意性・信頼性にかかわる問題を理由として裁量労働制の対象業務の拡大が切り離されて成立したものであるが、47項目の附帯決議が存在しているように、今回の法改正により一連の議論が全て収束したわけではない。すなわち、新たに創設された高度プロフェッショナル制度（労基法41条の2）に関し、「省令でその対象業務を定め」「対象業務を具体的かつ明確に限定列挙する」とともに、「法の趣旨を踏まえて、慎重かつ丁寧な議論を経て結論を得る」（附帯決議第20項）旨定められ、また、裁量労働制に関しても、「現行の裁量労働制の制度の適正化を図るための制度改革案について検討を実施し…早期に適正化策の実行を図る」（附帯決議第18項）旨定められており、今後の議論・結論にも十分注視する必要がある。

2 罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正（労基法改正）

我が国は欧州諸国と比較して労働時間が長く、この20年間フルタイム労働者の労働時間はほぼ横ばいで推移している。仕事と子育てや介護との両立、ワークライフバランスを確保するために、長時間労働の是正が検討されている。その背景には、日本のGDPが2016（平成28）年は世界第3位であるにもかかわらず、その生産性の悪さが問題となり国際競争力低下の要因として指摘されていることに対応し、長時間労働を是正し、労働の質を向上させることによって生産性向上を実現する狙いもある。

具体的には、労働基準法36条所定のいわゆる36協定でも超えることができない、罰則付きの時間外労働の限度が労働基準法の改正で定められた。すなわち、時間外労働の上限について、月45時間、年360時間を原則とし、臨時的な特別な事情がある場合でも年720時

間、単月100時間未満（休日労働を含む）、複数月平均80時間（休日労働を含む）、月45時間を上回る回数は年6回までを限度とするものである。なお、かかる規制は、大企業については2019（平成31）年4月1日から、中小企業については2020（令和2）年4月1日から適用されるが、工作物の建設の事業（災害時の復旧・復興事業）とその関連事業、一般乗用旅客自動車運送事業、医業に従事する医師は5年間適用が猶予されている他、新たな技術、商品または役務の研究開発にかかる業務については適用が除外されている。

3 高度プロフェッショナル制度（高プロ）の創設（労基法改正）

労働基準法で労働時間については1日8時間、週40時間以内と法定されている（法定労働時間）。この法定労働時間を超えて働く場合には残業代の支払いが義務づけられているが、労働基準法の改正によって導入された高度プロフェッショナル制度（2019（平成31）年4月1日施行）では、ホワイトカラーを対象に年収1,075万円以上の高い収入がある専門的な職業を、労働時間の規制や残業代、休日・深夜の割増賃金の支払い対象から除外するとされている。具体的には、「高度の専門的知識等を必要とし、その性質上従事した時間と従事して得た成果との関連性が通常高くないと認められる」業務に就き、かつ、「基準年間平均給与額（労働者一人当たりの給与の平均額）の三倍の額を相当程度上回る水準」（1,075万円以上）の年収がある者が対象となる。想定されている対象としては、金融ディーラーや研究開発職といった「働いた時間と成果の関連性が高くない仕事」が挙げられている。しかし、実務界（労働者側）からは、今後、対象業務や年収要件が緩和され、規制除外の対象が拡大されていくのではないかと懸念の声もある。この高度プロフェッショナル制度に関しては、冒頭に触れた他、自由な働き方の裁量を奪うようなこと（労働時間への指示や納期・期限の設定等）の禁止を省令で明確に規定することなどを求める附帯決議が13項目あり、その中には3年後の実態報告も盛り込まれており、その結果も踏まえた継続的な議論が必要であろう。

4 同一労働同一賃金による非正規雇用の処遇改善

同一労働同一賃金制度の導入の名のもとに、全雇用の4割を占める非正規雇用労働者について、同一企業内における正規雇用労働者との間の不合理な待遇差の是正を図るべく、各賃金項目の「均等・均衡」原則が明記されるとともに、待遇差の内容・理由等の説明義務、行政による履行確保措置・ADRが整備された（大企業は2020〔令和2〕年4月1日施行、中小企業は2021〔令和3〕年4月1日施行）。これについては、一部に誤解もあるようであるが、正規雇用労働者（無期雇用フルタイム労働者）と非正規雇用労働者（有期雇用労働者、パートタイム労働者、派遣労働者）間の不合理な待遇格差の解消を目指すものであり、合理的な待遇格差は許容するものである。また、立法に先行して何が不合理な待遇差なのかを具体的に明示する「ガイドライン案」が出ているところに特色があるが、立法に伴いこれがそのままガイドラインとなるのかは、未だ流動的な部分もあるようである。

なお、本法律成立前の2018（平成30）年6月1日、最高裁において、同一労働同一賃金に関して注目を集めた「長澤運輸事件」「ハマキョウレックス事件」の判決がなされ、有期雇用労働者と正規雇用労働者間、定年後継続雇用労働者と正規雇用労働者間の賃金・各種手当に関する格差の合理性が判断されており、その後、2020（令和2）年10月13日に「大阪医科薬科大学事件・メトロコマース事件」、同月15日に「日本郵便（佐賀・東京・大阪）事件」と合わせ、待遇格差の合理性の判断に当たっては、今後はガイドラインと合わせた検討が必要となる。

5 その他

(1) 月60時間を超える時間外業務に関する中小企業への猶予措置の撤廃（労基法改正）

現行法上、月60時間を超える時間外業務にかかる割増賃金率（50％）について、中小企業に関する猶予措置が規定されているが、この猶予措置を撤廃する（2023〔令和5〕年4月1日施行）。

(2) 5日の年次有給休暇を取得させる使用者に対する義務（労基法改正）

使用者は、有給休暇が10日以上（半年以上継続勤務）である労働者に対して、5日について有休消化させな

ければならないとされ（2019〔平成31〕年4月1日から）、労働者の有給休暇の取得を促すこととした。

(3) 労働時間の把握の義務化（労衛法改正）

これまでは、賃金台帳の作成義務を通じた労働時間の記入義務があるのみで、使用者に対する労働時間の把握については、厚労省のガイドラインに定められていたに過ぎなかったが、管理職裁量労働制の適用対象者含め、健康の保持の観点から全労働者を対象に労働時間の把握義務が明文化された（2019〔平成31〕年4月1日施行）。

(4) フレックスタイム制の清算期間の見直し（労基法改正）

「清算期間」の上限はこれまで1か月であったが、これを3か月に延長し、より柔軟な働き方を可能とした（2019〔平成31〕年4月1日施行）。

(5) 勤務間インターバル制度導入の努力義務（労働時間等設定改善法改正）

既にEUでは導入されているインターバル制度（就業から始業までの時間の設定）の導入を努力義務としている。なお、EUではインターバルは11時間とされている。

(6) 産業界・産業保健機能の強化（労衛法等改正）

従業員50人以上の事業所に対し選任が義務付けられている産業界に対する、事業者の情報提供の義務化をはじめとした権限強化が図られている。

(7) 賃金

民法の改正に伴い、債権の消滅時効が原則5年に統一されることを受け、賃金請求権の消滅時効について、令和2年（2020年）4月1日施行の改正民法と同様に5年に延長されたが（労基法115条）、経過措置として当分の間は3年（労基法143条3項）とされた（但し、退職金は5年）。なお、改正法の施行5年経過後の状況を勘案して検討し、必要があるときは措置を講じることとされており、今後も注視が必要である。

我が国経済の景気回復は、数字上は景気が上向き、企業収益も過去最高となっている。これに伴って労働需給が数十年ぶりの水準に到達し、売り手市場となっている一方、経済成長率や賃金の伸びは低い水準にとどまっており、労働者が受け取る賃金の上昇は十分とは言えない。

このため、政府は最低賃金については、年率3％程度を目途として、名目GDP成長率にも配慮しつつこれを引き上げ、全国加重平均が1,000円になることを目指している。実際に、東京都の最低賃金は2021（令

和3)年10月1日付をもって、従前の1,013円から1,041円に引き上げられている(なお、全国で1,000円を超えているのは神奈川県のみ1,040円だけである)。

最低賃金は都道府県別に定められ、また、随時変動するものなので、最低賃金が問題となる案件では、タイムリーなフォローが必要である。

6 女性の職業生活における活躍の推進に関する法律等の一部を改正する法律等

いわゆる、働き方改革自体ではないが、同法の成立により、女性活躍の推進が進められるとともに(女性活躍推進法)、ハラスメントについて、事業主に対する雇用管理上の措置義務が新設され、対策の強化が図

られ(労働施策総合推進法等)、その結果、大企業は2020(令和2)年6月から中小企業も2022(令和4)年4月からパワーハラスメント防止のための雇用管理上の措置が義務付けられようになった。

また、2019(令和元)年12月27日、育児・介護休業法施行規則等が改正され、2021(令和3)年1月1日から、時間単位で取得できるようになり、2022(令和4)年4月1日からは育児介護休業の申し出要件であった、1年間の雇用継続が削除され、育児休業等についての周知義務が会社に義務付けられることとなった。

労働法制に関する改革については、働き方の多様化に向け、多様な議論がなされており、今後の動きにも注目したい。

第6 独占禁止法制の改革

1 確約手続の導入

米国が離脱を表明したことにより、日本を含む11か国で2018(平成30)年3月8日に署名された「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」(以下「TPP11協定」という。)の発効に伴い、独占禁止法の違反の疑いについて公正取引委員会(以下「公取委」という。)と事業者との合意により自主的に解決する仕組み(以下「確約手続」という。)の導入を内容とする独占禁止法の一部改正を含む「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」(以下「TPP整備法」という。)が、2018(平成30)年12月30日に施行された。

確約手続の運用について公取委は、2017(平成29)年1月19日に「公正取引委員会の確約手続に関する規則」を、2018(平成30)年9月26日に「確約手続に関する対応方針」^{*1}を策定し、それぞれ公表した。なお、同対応方針案に対して日弁連は、事業者が依頼者として弁護士との間で行う相談内容が秘密であること、公取委はその秘密の対象となる資料の開示を求めてはならないことを明記すべきであることを内容とする、同年8月9日付け「『確約手続に関する対応方針(案)』に対する意見書」を公取委に提出したが、同意見は取り入れられなかった。

*1 同規則・同対応方針ともに、2018(平成30)年12月30日より施行・運用されている。

TPP整備法(独占禁止法改正部分)が定める確約手続とは、公取委の裁量で事業者側に違反被疑行為^{*2}の概要等を通知することで開始される手続であり、一定期間内に事業者が自主的に作成・申請する確約計画を公取委が認定し、その認定された確約措置を事業者が実施することで、公取委が排除措置命令等を行わないこととするものである。この確約手続は、競争上の問題の早期是正、公取委と事業者が協調的に問題解決を行う領域の拡大に資するものとされており、特に事業者の代理人となる弁護士の交渉手腕がより問われることになると考えられる。

なお、2021(令和3)年9月末日までの2年9か月の間に確約手続が採用された事案の公表は8件であるところ、それらにおける確約措置の内容は、これまでの同種事件における排除措置命令主文と概ね同じではあるが、近時は、優越的地位の濫用事件において同種

*2 不当な取引制限行為のうち、いわゆるハードコア・カルテル(入札談合・受注調整・価格カルテル・数量カルテル等)は確約手続の対象外とされている。

*3 なお、TPP整備法施行日の2018(平成30)年12月30日からの1年間は1件に過ぎなかったが、2020(令和2)年4月~2021年3月の1年間には6件と急増している。

*4 ただし、確約措置においては、一部の類型事件における排除措置命令の主文にはない、「違反被疑行為類似行為の今後3年間の禁止義務」「確約措置の履行状況を公取委へ3年間報告する義務」が一律に加えられるのが通例となっている。また、構築するコンプライアンス体制の中に、外部通報窓口の設置が加えられた事案があった。

事件における排除措置命令の主文にはなかった返金義務^{*5}や取引先との協議義務などが加えられるなど、事案に応じて若干のバリエーションが生じている。立入検査から確約計画認定までの期間については、約半年と短期間であった最初の1件を除き、これまでの排除措置命令発出までの期間と比較して大きく短縮されたものとはいえない^{*6}。今後も、公取委による確約手続の運用、特に事業者の手続保障の状況を注視していくべきである。

2 新しい課徴金制度（調査協力減算制度）の導入

課徴金制度を柔軟に運用するとともに、事業者が公正取引委員会の調査へ協力することへのインセンティブを高める新しい課徴金減免制度の導入を主な内容とする「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律」（以下「令和元年改正法」という。）が2019（令和元）年6月19日に成立し、同月26日に公布された。

令和元年改正法が定める新しい課徴金制度のうち「調査協力減算制度」とは、これまでの課徴金減免制度の申請順位に応じて自動的に決まる減免率に、事業者の実態解明への協力度合いに応じた減算率を付加する仕組みを導入し、申請者数の上限を撤廃することで全ての調査対象事業者に自主的な調査協力の機会を与え、さらに、事業者による協力の内容と公取委による減算率の付加について両者間で協議することなどを主な内容とする。

新しい課徴金制度の導入のための関係政令、公取委規則、公取委指針等については、事前に意見公募手続を経たうえで、2020（令和2）年8月28日、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律施行令の一部を改正する政令」、「公正取引委員会の審査に関する規

*5 ただし、返金義務については、通常、排除措置命令と同時に課徴金納付命令がなされるので、事業者からすれば、金銭の支払先が公取委（国庫）か取引先かの違いに過ぎないともいえる。

*6 立入検査から確約計画認定までは1年～2年6月であり、むしろ排除措置命令発出よりも長い時間を要したと思われるものもある。

*7 そのほかには、課徴金制度の改正（課徴金の算定基礎や算定率の改正など）もなされている。

*8 課徴金減免制度は不当な取引制限行為等のみ適用される。

則」（一部改正）、「課徴金の減免に係る報告及び資料の提出に関する規則」（全部改正）、「調査協力減算制度の運用方針」（新設）が公表された。

この新しい課徴金制度に係る令和元年改正法及び関係政令等は、2020（令和2）年12月25日に施行^{*9}されており、これからの運用が待たれるところである。

3 審査手続における手続保障の強化（弁護士と依頼者間の通信秘密の保護）

令和元年改正法では、日弁連が強く主張してきた弁護士と依頼者間の通信秘密の保護は法律化されず、「新たな課徴金減免制度をより機能させるとともに、外部の弁護士との相談に係る法的意見等についての秘密を実質的に保護し、適正手続を確保する観点から、改正後の独占禁止法の施行に合わせて、独占禁止法第76条に基づく規則や、指針等を整備すること」とされるに留まった。これに基づき公取委は、審査手続において、所定の手続により一定条件を満たすことが確認された事業者と弁護士との間で秘密に行われた通信の秘密を記録した物件を、審査官がその内容に接することなく還付する手続（以下「判別手続」という。）を導入することとした。

これにつき日弁連は、2019（令和元）年6月19日、「独占禁止法の改正に伴う依頼者と弁護士の通信秘密保護制度に関する会長声明」において、「本制度（注：判別手続を指す。）は、当連合会が主張してきた依頼者と弁護士間の通信秘密保護制度を不当な取引制限にかかる行政調査手続について認めるものであり、一步前進と評価できる。今後本制度を規則で規定し、さらに細目を指針で規定するに際し、依頼者である事業者と弁護士の間の『相談に係る法的意見等についての秘密を実質的に保護し、適正手続を確保する』という本制度の趣旨を踏まえ、かつ依頼者の弁護士への相談及び弁護士の助言が実務的に支障なくなされるものとするを求める。かかる趣旨を踏まえて、本制度を規則に定めるに当たっては、秘密保護の対象となる物件と対象外物件の区別を文書の趣旨・属性で行うこと、電

*9 なお、令和元年改正法のうち、検査妨害罪の法人等に対する罰金の上限額の引上げに係る改正規定については2019（令和元）年7月26日に、課徴金の延滞金の割合の引下げ等に係る改正規定については2020（令和2）年1月1日に、それぞれ施行済みである。

子データが本制度の対象になることを明確化するなど具体的な制度設計を行うべきである。当連合会としても、規則及び指針の策定に関し、適時に意見を述べていく。本制度の適用は、独占禁止法調査手続全般ではなく、不当な取引制限に係る行政調査手続に事業者が対応する場合に限定されているが、このような限定は諸外国では例を見ず、依頼者・弁護士間の通信秘密保護の趣旨からすれば不十分である。当連合会は、引き続き本制度の適用対象を独占禁止法全般とするよう早急な見直しを求めていく。」とした。

判別手続について公取委は、2020（令和2）年6月25日、事前に募集した意見に基づきその案文を一部変更した上で、審査規則を一部改正したほか、「事業者と弁護士との間で秘密に行われた通信の内容が記録されている物件の取扱指針」（以下「判別手続指針」という。）を公表した。^{*10}

なお、判別手続指針案に係る意見募集において日弁連は、2020（令和2）年5月7日、①「本制度の適用場面を、不当な取引制限における課徴金減免制度対象被疑行為に関する行政調査手続に限定せず、独占禁止法に関する調査手続全般とすべきである」こと、②「法律相談は事実に基づいての相談であり、法的意見は一定の事実を前提としての法的助言であるのが通常であることを前提に、これらの意見や助言を提供する者による事実認識の記載等が含まれるとしても、それをもって、特定通信の内容に当たらないような事実を記録したものと認定されてはならない」こと、③「所定の方式がベストプラクティスとして事業者と公正取引委員会の双方に推奨されることを前提としつつ、当該事案における当該文書等をめぐる諸事情から、当該文書等が独占禁止法に関する弁護士との法的意見に関する通信であり、その秘密性が保持されているとの要件を満たすことが、事業者からの申出により合理的なものとして理解できる限り、判別官の下に送り、判別官によって最終確認を行うこととすべきである」ことを

*10 なお同時に、課徴金減免申請者の従業員等が聴取対象者である場合に、当該聴取対象者からの求めがあれば、供述聴取終了後その場で、当該聴取対象者が自ら供述した内容に係るメモを作成することを認めるべく「独占禁止法審査手続に関する指針」も一部改正している。

*11 「特定通信」とは、課徴金減免対象違反行為の疑いのある行為に関する法的意見について、事業者と弁護士との間で秘密に行われた通信をいう。

概要とする意見書を公取委に提出している。

会長声明にもあるとおり、極めて限定的とはいえ、日弁連が求めてきた弁護士と依頼者との通信秘密を保護するための制度が公取委規則・指針に規定されたことは、関係各所の長年の努力の成果といえよう。もっとも、この規則・指針により、弁護士と事業者との通信の秘密が、どの程度、どのように保護されていくのか、公取委による今後の運用を注視していくべきは当然である。

4 抗告訴訟への移行

公取委が行う審判制度の廃止、排除措置命令等を行う際の処分前手続として実施される意見聴取手続の整備等を内容とする「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律」（以下「平成25年改正法」という。）が2015（平成27）年4月1日に施行されてから6年半が経過した。

平成25年改正法施行後、公取委の行政処分不服のある事業者は東京地方裁判所に抗告訴訟を提起することとなったところ、2020（令和2）年5月1日から2021（令和3）年4月末日までの1年間に、新たに^{*12}2件の取消請求訴訟が提起されたほか、4件の高裁判決、1件の最高裁決定がなされている。^{*13}これらの高裁判決・最高裁決定はすべて事業者の控訴・上告を棄却するものであり、公取委の審決と結論において大きく異なるものではないようであるが、少なくとも、審判手続よりも裁判手続の方が短期間で判決言渡まで至っているとはいえよう。今後も独占禁止法違反行為に係る訴訟手続・判決につき、従前の審判手続・審決との相違点も含め分析していくべきである。

5 小括

日弁連は、2016（平成28）年2月19日、法令遵守を促進し、法の支配を社会の隅々に行き渡らせるため、依頼者と弁護士間の相談内容の秘密が守られることを確保し、もって弁護士に依頼・相談する依頼者の権利として保障するべきであるとする「弁護士と依頼者の

*12 事件としては3件であるが、うち2件は同一事業者によって排除措置命令と課徴金納付命令が別々に申立てられたものなので、2件とした。

*13 高裁判決の4件中3件は最高裁に上告されている。その他、東京地裁に4件の係属中の事件がある。

通信秘密保護制度の確立に関する基本提言」を、公取委ほか関係各所に提出している。今後も、適正手続の保障が独占禁止法にかかわる調査、審査の過程でも十

分貫徹されるよう、われわれは不断に監視と発言を続ける必要がある。

第3章 行政に対する司法制度の諸改革

第1 行政訴訟改革

1 はじめに

「法の支配」の理念が貫徹されるためには、行政手続の民主化とともに、行政主体（国、公共団体等）による国民の権利や利益の侵害が発生した場合に、これを是正する制度としての行政訴訟制度を改革しなければならない。行政訴訟制度を、国民の権利を実効的に救済する制度へと改革していくには、法律の更なる整備とともに、行政訴訟の担い手である法曹の資質・意識の改善が図られなければならない。

2 行政事件訴訟法の改正と改正後の運用

2004（平成16）年6月、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という）が42年ぶりに改正された。当該改正では、国民の救済範囲の拡大（原告適格の拡大、義務付け訴訟の法定、当事者訴訟としての確認訴訟の活用など）、訴訟における審理の充実、促進（裁判所の釈明処分として資料の提出制度など）、行政訴訟を利用しやすくするための方策の策定（抗告訴訟における被告適格の簡明化、国家を被告とする抗告訴訟について、管轄裁判所を、原告住所地を管轄する高裁・所在地の地裁に拡大、出訴期間を6ヶ月に延長、処分当たりの被告、出訴期間、審査請求前置、裁決主張についての教示）、本案判決前における仮の救済制度新設など、国民の権利の実効的権利救済の観点において、一定の前進があった。

これまでは、行政訴訟を提起しても、第1回期日に至るまで被告たる行政庁側からどのような答弁がされるのか、いわゆる門前払いになるのではないかと原告側が戦々恐々としていた実情からみれば、国民の権利の実効的権利救済の観点において、一定の前進があったと評価することができる。

改正後の裁判所は、改正法の趣旨に沿った判決を下しているケースが見受けられる。

例えば、最高裁判決については、改正法の趣旨に沿った判決として、以下の四件のケースが一般的に挙げられる。第一に、在外投票違憲判決（2005〔平成17〕年9月14日）は投票権という明確な権利に関するもの

ではあるが、確認訴訟の可能性を広げた改正法の趣旨に沿った判決であった。第二に、小田急事件（最判平成17年12月7日）は原告適格についてもんじゅ判決（最判平成4年9月22日）以来の判断枠組みを維持しつつも、行訴法第9条2項の解釈を通じて広く関係法令を参照するとともに、個別的利益を比較的緩やかに認定し、原告適格を拡大した（最判平成26年7月29日は無効確認訴訟においても、同判断枠組みが適用されることを明らかにした。）。第三に、遠州鉄道上島駅周辺の区画整理事業計画の処分性に関する最判平成20年9月10日は、「計画の決定は一般的抽象的な『青写真』にすぎず、訴えの対象にはならない」と判示したいわゆる「青写真判決」最判昭和41年2月23日を42年ぶりに判例変更し、事業計画段階での取消しの可能性を認めた。第四に、訴えの利益に関する最判平成27年3月3日は、処分を受けたことを将来の処分の加重事由とするなどの不利益取り扱いを認める法令の規定がある場合に一定の要件を満たせば、取消しによって回復すべき法律上の利益を有するものと解するのが相当である、という判断を示した。訴えの利益に関する最判平成27年3月3日は、訴えの利益について広く認めたものと評価できる。

また、下級審判決においても、例えば障害児である子について就園不許可処分を受けた保護者により申し立てられた町立幼稚園への就園許可について仮の義務付けを認容し確定した（徳島地判平成17年6月7日判例自治270号48頁）。このように、厳格かつ限定的な解釈を裁判所が実際に行うか否かが懸念された「償うことの出来ない損害を避けるため緊急の必要があること」という仮の義務付け（行訴法37条の5第1項）の要件について、極めて常識的な判断を徳島地方裁判所が行った。この裁判例は改正行訴法の趣旨を裁判所が十分に受け止めたと評価可能な画期的決定であったと評価できる。更には広島地判平成21年10月1日判時2060号3頁の差止認容例などの下級審裁判例が存在する。

かつて、下級審レベルで「重大な損害」要件を不相当に厳格に解釈する傾向があった（大阪地判平成18年2月22日判タ1221号238頁など）。しかし、最高裁判決

(2012〔平成24〕年2月9日)は、職務命令違反を理由とする懲戒処分差止訴訟につき、命令違反を理由として懲戒処分が反復継続的かつ累積加重的になされていくことにより生ずる損害は、処分後の取消訴訟により容易に抹消されないとして、訴えの適法性を認めた。この流れを受けて、裁判所の下す判決については、事後救済が原則であるといった観念を捨て、違法であることが明らかである限り、事前救済を充実させる判決が主流になっていくことが望ましい。

次に、近時の最高裁判例の問題点について検討する。第一に、「青写真判決」(1966〔昭和41〕年2月23日)の変更を行った最高裁判決(2008〔平成20〕年9月10日)による処分概念の拡張は、事業計画段階での処分性・取消の可能性が認められる半面、出訴期間徒過や取消訴訟の排他的管轄が問題とされる事案も現われる可能性があるため、国民の権利の実効的な救済の観点から問題が生じる可能性がかえって増大する危険性があると指摘されている。第二に、医療法(改正前)7条に基づく開設許可のされた病院の付近において医療施設を開設し医療行為をする医療法人等は、同許可の取消訴訟の原告適格を有しないとす最高裁判決(2007〔平成19〕年10月19日)についても、原告適格の範囲が不当に狭められているのではないかという議論の余地がある。

そもそも、行訴法の訴訟要件の存在は、その不当に厳格な解釈と相まって、行政を民主的に是正していくという理念への反作用として働いているのであり、処分性、原告適格、訴えの利益といった訴訟要件の存在そのものを再吟味する必要があるのではないだろうか。

そのため、上記改正の際、2004(平成16)年5月14日衆議院法務委員会の附帯決議において決議されたものの、条文には取り込まれなかった「権利救済の実効性、法の明確性、当事者の対等性を基本として審理すべし」とする条項について、行訴法に追加するよう図られなければならない。

なお、第8回裁判の迅速化にかかる検証結果によれば、2006(平成)18年初めて2,000件を越えた行政訴訟新受件数は2018(平成30)年に再び2,000件を切っている。平均審理期間14.5ヶ月と、改正前に比較する短い期間で推移する状況が続いている。

3 積み残し課題に関する改革の具体的方策

(1) はじめに

上記のとおり、2004(平成16)年の行政事件訴訟法の改正は、時間的制約の下で行われた最低限の第一次改革に過ぎない。たしかに、多数の論点がこの改正の対象にはならなかった。しかし、それは「改正をする必要がない」というわけではない。例えば、裁量処分(30条)については、義務付け訴訟の規定(37条の2第5項)にそのまま援用されているが改正の必要がないと判断されて残されたというわけではない。

今後引き続き国民の権利利益を救済する観点から行政事件訴訟法の改正を行う必要がある。

(2) 行政訴訟制度改革について

具体的には、訴訟制度についてのさらなる改革としては、訴訟対象の拡大、行政訴訟の管轄の拡大(支部への拡大、国を当事者とする裁判の地方への管轄拡大など)、訴え提起手数料の合理化(同一処分を争う場合には、原告数にかかわらず訴え提起の手数料を同額とする、税務訴訟では最高裁まで含めると数百万円の印紙額が当たり前といった現状を是正する、むしろ抗告訴訟の訴額は算定不能とする等)、弁護士報酬の片面的敗訴者負担制度の導入(行政訴訟の公益性に鑑み勝訴原告の弁護士費用を行政側敗訴の場合にのみ負担させる制度)、職権証拠調べの公費負担、上訴・抗告期間の延長、民事訴訟との関係の整理、団体訴訟制度の導入(環境保全、消費者保護分野等において公益性を有する団体に訴権を付与する制度)、納税者訴訟の導入(国レベルの公金支出をチェックする制度)、行政訴訟に国民の健全な常識を反映させる陪・参審制ないし裁判員制度の導入等が検討されるべきであろう。

また、行政計画及び行政立法の処分性については最高裁判決が例外的に認めたケースも存在する一方、行政計画及び行政立法が極めて多種多様であるため、適切な司法審査の在り方を検討する必要がある。

(3) 行政訴訟以外の解決法について

社会的紛争の解決を訴訟(司法ルート)に委ねることの社会的コストは大きく、事前の適正手続による解決が望ましい。その意味で、2016(平成28)年4月に施行された行政不服審査法の改正の成果の検証をすべきである。2014(平成26)年に行政手続法の改正がなされ、2015(平成27)年4月から施行されたとはいえ、その整備(行政立法、行政計画、公共事業手続、行政

契約等)は未だ遅れており、行政型ADRの整備・改革、行政訴訟改革を真に実現するための個別行政実体法の

改正等が検討されるべきであろう。

第2 行政不服審査法

1 改正法の施行

行政不服審査法は、1962（昭和37）年の制定以来、実質的な法改正がなされないまま50年近くが経過し、この間の国民の権利利益や行政の公平性・透明性をめぐる意識の大きな変化を受け、時代の変化に即した見直しの必要性が高まっていた。

そこで、公平性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大の観点から、時代に即した見直しが必要であるという認識のもと、総務省において、2008（平成17）年秋から改正の取り組みが開始され、以後、衆議院解散による廃案（2010〔平成20〕年）などの経緯を経て、2014（平成26）年6月、改正法が成立し、2016（平成28）年4月1日、同法は施行された。

主な改正点として、①改正前の処分庁への異議申立てと上級行政庁への審査請求という二本立ての手續が不服申立てとしての審査請求手續に一本化（4条）、②審理員制度が導入され職員のうち処分に関与しない者（審理員）が審査請求における審理を担当すること（9条）、併せて、審査庁は、裁決について有識者からなる第三者機関（行政不服審査会等）に諮問すること（43条）、③審査請求をすることができる期間（審査請求期間）が旧法の60日から3か月に延長（18条1項）等が挙げられる。

2 提言

改正法について、単に手続的な規定の遵守にとどまらず、法改正の趣旨に沿った、実質的にも公平かつ簡易迅速な制度と評価されるべく運営されることが強く期待されるべきであり、その担い手として、弁護士の果たすべき役割は大きい。一例ではあるが、審査請求期間について、従前より行政事件訴訟法に合わせ6か月とするように求めていたにもかかわらず、改正法で

は3か月の延長に留まったに過ぎない点（18条1項）や、審査請求に係る標準審理期間について、同審理期間の設定は努力義務に過ぎないところ（16条）、少なくとも地方公共団体において標準審理期間が未設定（一部未設定を含む。）であるとの運用実態が存在する等、見直されるべき課題は決して少なくない。

改正法は、施行後5年を経過した後に施行状況を検討し、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものと定めている（附則6条）。2021（令和3）年4月をもって改正法の施行から5年が経過したところ、すでに「行政不服審査法の改善に向けた検討会」（総務省）（以下「検討会」という。）が立ち上げられ、改正法の施行状況及びその課題・改善の方向性等についての検討が開始されている（なお、日弁連は2021〔令和3〕年5月に「行政不服審査法シンポジウム－5年後見直しの課題－」を開催）。

検討会では、簡易迅速性の確保の観点から、標準審理期間の設定（16条関連）や審理員の指名の迅速化（9条関連）、公正性の向上の観点から、審理員の法律専門家等への照会制度の導入（37条関連）、利便性の向上の観点から、審査請求期間の更なる延長（18条関連）等の課題が論点として挙げられている（なお、検討されるべき50件弱の論点につき、一般財団法人行政管理研究センター「令和2年度「行政不服審査制度の見直しに向けた論点整理に関する調査研究」報告書（令和3年3月）」参照。）。

改正法の目的である公平性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大が、その運用において実現しているかの日常的なチェックを怠らないことはもちろんのこと、これから具体的な検討が進む改正法の見直しに向け、5年間に蓄積した課題を踏まえた提言を継続的に行う必要がある。