

提訴手数料の低・定額化に関する立法提言

2010年（平成22年）3月18日

日本弁護士連合会

当連合会は、提訴手数料に関し、以下の立法提言のとおり法改正の提言を行う。

第1 立法提言

民事訴訟費用等に関する法律の別表第一の一の項ないし三の項を以下のとおりとする。

一 訴え（反訴を除く。）の提起

訴訟の目的の価額に応じ、次に定める額とする。

| | |
|-----------------------------|-----|
| （一）訴訟の目的の価額が百万円以下の場合 | 千円 |
| （二）訴訟の目的の価額が百万円を超え五百万円までの場合 | 五千円 |
| （三）訴訟の目的の価額が五百万円を超え千万円までの場合 | 一万円 |
| （四）訴訟の目的の価額が千万円を超え五千万円までの場合 | 二万円 |
| （五）訴訟の目的の価額が五千万円を超え一億円までの場合 | 三万円 |
| （六）訴訟の目的の価額が一億円を超え五億円までの場合 | 五万円 |
| （七）訴訟の目的の価額が五億円を超える場合 | 十万円 |

二 控訴の提起（四の項に掲げるものを除く。）

一の項の例による額

三 上告の提起又は上告受理の申立て（四の項に掲げるものを除く。）

訴訟の目的の価額に応じ、一の項に掲げる額の一・五倍の額

第2 提言のポイント

- 1 プライスキャップ制を導入して提訴手数料の上限を設けると共に、提訴手数料の大幅な低額化と定額化を図る。
- 2 提訴手数料の上限を訴訟物の価額が5億円を超える場合の10万円とし、5億円以下の部分を6段階に分けて定額化し、下限は訴訟物の価額が100万円以下の場合の1000円とする。
- 3 提訴手数料の1.5倍とされている控訴手数料を提訴手数料と同額に引き下げ、提訴手数料の2倍とされている上告手数料を1.5倍に引き下げる。

第3 提言の理由

1 提訴手数料の低・定額化への取り組みと現行提訴手数料

- (1) 提訴手数料の低・定額化は、民事訴訟法改正の検討事項における重要項目の一つとされ、当連合会も平成4年7月の「検討事項に対する意見書」や平成6年3月の「改正要綱試案に対する意見書」等の意見書を出していた。

その改正検討作業の最中の平成4年6月、「民事訴訟費用等に関する法律の一部を改正する法律」が成立し、訴額1000万円以上の部分について一律0.5%であったものが、訴額100万円を超える部分につき0.4%、1億円を超える部分につき0.3%、10億円を超える部分につき0.2%と減率された。この改正は、米国から独占禁止法違反による損害賠償請求訴訟の提訴手数料の減免を求められたことを契機とし、不動産価格の高騰で国民が高額訴訟に関わる機会が増加したことに対応したものであった。

- (2) 平成6年3月、地価の高騰を受けて、最高裁事務総局民事局長通達により土地を目的とする訴訟では、訴額を固定資産税評価額に2分の1を乗じた金額とする取扱いがなされ、実質的な手数料額の減額が図られた。
- (3) 平成7年12月、民事訴訟法改正の審議を行ってきた法制審議会民事訴訟法部会は、提訴手数料の見直し等については最終的に答申に盛り込まないこととし、法務大臣官房司法法制調査部において審議を引き継ぎ、民訴費用制度等研究会が発足した。同研究会は、平成9年1月に「民訴費用制度等研究会報告」を発表したが、それが直ちに法改正には結びつかなかった。
- (4) 平成11年7月から内閣に設置された司法制度改革審議会は、平成13年6月12日に最終の意見書「司法制度改革審議会意見書－21世紀の日本を支える司法制度－」を発表したが、その中の裁判所へのアクセスの拡充、利用者の費用負担の軽減の項目では、提訴手数料について、スライド制を維持しつつ必要な範囲での低額化を図るよう制度の検討を求めている。
- (5) 平成13年12月、内閣に司法制度改革推進本部が設置され、平成14年1月、その検討会の一つとしての「司法アクセス検討会」が発足し、この検討会の中で、提訴手数料、訴訟費用額確定手続等について議論された。上記(3)の「民訴費用制度等研究会報告」も資料の一つとされた。

平成14年9月に開催された第9回検討会において、同検討会事務局（山崎潮事務局長・元法務省民事局長）から「訴え提起の手数料の見直しの考え方（案）」「訴訟費用額確定手続の簡素化の考え方（改定案）」が出され、これがこの検討会の実質的な意見と扱われた。そして、この意見が司法制度改革審議会の意見書に反映され、平成15年法律第128号「司法制度

改革のための裁判所法等の一部を改正する法律」が成立し、この法律によって「民事訴訟費用等に関する法律」の一部が改正された。

- (6) 平成15年改正によって、スライドの段階は7段階から6段階に簡素化され、訴訟物の価額が①100万円以下のときは10万円ごとに1000円ずつ、②100万円を超え500万円以下のときは20万円ごとに1000円ずつ、③500万円を超え1000万円までのときは50万円ごとに2000円ずつ、④1000万円を超え10億円までのときは100万円ごとに3000円ずつ、⑤10億円を超え50億円までのときは500万円ごとに1万円ずつ、⑥50億円を超えるときは1000万円ごとに1万円ずつの割合で増額されるスライド制となった。

この改正によって、概ね訴額が200万円以上の訴訟について提訴手数料の引き下げとなった。しかし、現行の提訴手数料をいくつかの訴額を例にとって示すと下表のとおりであり、訴額が高くなると提訴手数料も相当の高額となってしまう。

| 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 |
| 1000万円 | 50,000円 | 75,000円 | 100,000円 |
| 3000万円 | 110,000円 | 165,000円 | 220,000円 |
| 5000万円 | 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 |
| 1000億円 | 106,020,000円 | 159,030,000円 | 212,040,000円 |

2 現行の提訴手数料についてのアンケート

- (1) 2007年（平成19年）5月に当連合会の弁護士業務総合推進センター立法PTが会員を対象に行った提訴手数料に関するアンケートでは2086もの回答があり、この種のアンケートとしては非常に高い回答率を得た。提訴手数料の問題について弁護士が高い関心を持っていることが表れている。

- (2) アンケート結果では、現在の提訴手数料についての依頼者の負担感について、請求額によっては負担だと思ふとする回答が 1 4 8 7 と全体の 7 0 % を超えた。提訴手数料が高いために訴訟提起や上訴を諦めたという回答が合計 4 5 1、一部請求としたり、請求額を減額したとする回答が合計 1 3 8 2 もあった。そして、現行の提訴手数料を改革すべきとする意見は 1 5 6 5 と、全体の 7 5 % を占め、大多数の弁護士が改革の必要性を感じていることが分かった。
- (3) 現行の提訴手数料を改革すべきであるとする回答の中で、提訴手数料を無料とすべきとの意見は 1 1 5、定額とすべきとする意見は 1 6 3 であったが、スライド制をとりつつ上限額を設定する、いわゆるプライスカップ制が望ましいとの意見は 1 1 7 4 と過半数を占めた。また、プライスカップ制が望ましいと回答した場合の具体的上限額については、1 0 万円を上限額とする回答が 6 1 1 と過半数を占めた。
- (4) 提訴手数料が低額化されたり、上限額が設けられたりした場合の将来の訴訟件数の変化については、変わらないとする意見が 5 1 4 であったのに対し、やや増えるとの意見が 1 2 0 0、かなり増えるとの意見が 3 4 3 と、訴訟件数が増えるであろうとする意見が 7 0 % を超えていた。

3 諸外国の提訴手数料について

諸外国の訴訟費用の定め方は極めて多様であるため、提訴手数料のみを取り上げて比較検討することには困難があるが、参考のため、諸外国の提訴手数料の現状を概観する。

(1) アメリカ

アメリカの連邦地方裁判所、ニューヨーク州裁判所では通常の民事訴訟については訴額にかかわらず一定額（前者では 3 5 0 ドル、後者では 2 1 0 ドル）とされ、手続の進行に応じて費用が発生する仕組みとなっている。

カルフォルニア州裁判所では訴額を 3 段階に分けた定額制（訴額が 2 万 5 0 0 0 ドルを超える場合は 3 5 0 ドル、訴額が 1 万ドルを超え 2 万 5 0 0 0 ドル以下の場合は 3 2 5 ドル、訴額が 1 万ドル以下の場合は 2 0 0 ドル）が採用されており、被告が応訴する場合には答弁書手数料が発生し、訴訟の進行に応じた費用も発生する仕組みとなっている（平成 2 2 年 2 月 2 5 日現在 1 ドル約 8 9 円）。

(2) 英国

ハイ・コート（High Court）では、金銭の支払を求める訴訟につき上限の

あるスライド制が採用され（訴額が300ポンド以下の場合は30ポンド、300～500ポンドの場合は45ポンド、500～1000ポンドの場合は65ポンド、1000～1500ポンドの場合は75ポンド、1500～3000ポンドの場合は85ポンド、3000～5000ポンドの場合は108ポンド、5000～1万5000ポンドの場合は225ポンド、1万5000～5万ポンドの場合は360ポンド、5万～10万ポンドの場合は630ポンド、10万～15万ポンドの場合は810ポンド、15万～20万ポンドの場合は990ポンド、20万～25万ポンドの場合は1170ポンド、25万～30万ポンドの場合は1350ポンド、上限は訴額が30万ポンドを超える場合の1530ポンド）、金銭の支払を求めるもの以外の訴訟については一律の金額（400ポンド）となっている。そして、手続の進行に伴う手数料が発生する仕組みとなっている。

カウンティ・コート（County Court）も概ねハイ・コートの手数料の仕組みと同様であるが、金銭の支払を求めるもの以外の訴訟の申立費用がハイ・コートよりも安い一律の金額（150ポンド）となっているなどの違いがある（平成22年2月25日現在1ポンド約137円）。

(3) フランス

1978年以降、裁判を受ける権利を保障する観点から提訴手数料は無料とされている

(4) デンマーク

上限のあるスライド制が採用されている（訴額が5万DKK（デンマーク・クローネ）までの場合は750DKK、5万DKK超の場合は750DKK + (訴額 - 5万DKK) × 1.2%、上限は15万DKK、平成22年2月25日現在1DKK約16円）。

(5) ドイツ

最近まで日本と同様の上限のないスライド制であったが、2004年の改正により、訴訟物の価額に上限（金銭請求の場合3000万ユーロを上限とし、金銭以外の請求（取消、差止請求等）の場合100万ユーロを上限とする）が設けられ、これによって提訴手数料に上限が設けられた。提訴手数料は、訴訟物の価額によって定まる裁判手数料に係数（第一審には3.0、第二審には4.0、第三審には5.0）を乗じることにより算出される（裁判手数料は、訴訟物の価額が300ユーロ以下の場合25ユーロ、1500ユーロまでは300ユーロ増える毎に10ユーロずつ増額、同様に1500～5000ユーロまでは500ユーロ増える毎に8ユーロずつ、

5000～1万ユーロまで1000ユーロ増える毎に15ユーロずつ、1万～2万5000ユーロまでは3000ユーロ増える毎に23ユーロずつ、2万5000～5万ユーロまでは5000ユーロ増える毎に29ユーロずつ、5万～20万ユーロまでは1万5000ユーロ増える毎に100ユーロずつ、20万～50万ユーロまでは3万ユーロ増える毎に150ユーロずつ、50万ユーロを超える部分は5万ユーロ増える毎に150ユーロずつ、それぞれ増額するスライド制である。平成22年2月25日現在1ユーロ約120円)。

(6) 韓国

上限のないスライド制が採用されている（訴価が1000万ウォン未満の場合は訴価×0.5%、1000万～1億ウォンの場合は訴価×0.45+5000ウォン、1億～10億ウォンの場合は訴価×0.4%+5万5000ウォン、10億ウォン以上の場合は訴価×0.35%+55万5000ウォンとするスライド制である。平成22年2月25日現在1ウォン0.08円)。

(7) 中国

上限のないスライド制が採用されている（訴額が1万人民元以下の場合は50人民元、1万人民元を超え～10万人民元の部分につき2.5%、10～20万人民元の部分につき2%、20～50万人民元の部分につき1.5%、50～100万人民元の部分につき1%、100～200万人民元の部分につき0.9%、200～500万人民元の部分につき0.8%、500～1000万人民元の部分につき0.7%、1000～2000万人民元の部分につき0.6%、2000万人民元を超える部分につき0.5%を加算するスライド制である。平成22年2月25日現在1人民元約13円)。

4 更なる提訴手数料の低・定額化の必要性

現行の提訴手数料は、平成4年、平成15年の2度にわたる法改正があったものの、低額化は十分になされたとはいえず、受益者負担と副次的に濫訴防止の観点から、上限のないスライド制が維持されたままとなっている。

上限のないスライド制の下では、訴額が高額となると、それに伴って提訴手数料も高額となるが、上記のアンケート結果に表れたとおり、民事裁判を利用する上での障害となり、国民の裁判を受ける権利を侵害しかねない。また、巨額な国際的民事紛争となれば、日本が法廷地となることが回避されたり、一種の貿易障壁として国際問題にも発展する恐れがある。

そもそも近代国家は、私的紛争について自力救済を禁止し、その代わりに司法手続によって紛争解決、権利実現を図るシステムを採用したのであり、それによって国の秩序を維持しようとしたのであるから、国は、国民が民事裁判を利用して私的紛争を解決し、私的権利を実現できるよう制度を整えていく基本的な責務がある。そうであれば、国民が民事裁判を利用することを単に国からの「受益」としてと見るのは一面的にすぎ、受益者負担の観点のみを強調するのは不当である。また、受益者負担の観点に立つならば、民事裁判にかかるコストと見合った提訴手数料を負担させるのが公平であるが、訴訟物の価格と実際の民事裁判にかかるコストとは必ずしも比例しておらず、スライド制の提訴手数料では、高額訴訟の場合に過剰な提訴手数料を負担させているとの非難を免れない。この点、裁判所の予算規模は3300億円であるが、提訴手数料収入は120億円程度にすぎず、その収入がそのまま裁判所の予算に充当されるものでもないので、提訴手数料収入が減少しても裁判所の運営に支障が生じることもない。

スライド制の提訴手数料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、高額な提訴手数料によって、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点で問題である。そもそも、提訴段階では、濫訴であるか否かは明らかでなく、提訴手数料によって濫訴を防止しようとする自体に無理があるといわざるを得ない。

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、むしろ高額な提訴手数料を肯認しようとする上限のないスライド制には、実質的に国民の裁判を受ける権利を侵害しかねない重大な問題が内包されているといわざるを得ない。

そこで、国民の裁判を受ける権利を実質的に保障する観点、国民に利用しやすい民事裁判を提供する観点から現行の提訴手数料制度を見直し、提訴手数料に上限を設けるプライスカップ制を導入すること、大幅な提訴手数料の低額化を図ること、国民にとって提訴手数料が簡明なものとなるよう定額化を図ることが切望されるのである。

本提言は、こうした観点に基づく提言であり、その策定に当たっては、前述のアンケート結果と共に、民事訴訟法改正に際して当連合会が発表した提訴手数料の低・定額化の具体例（平成4年7月に発表された「検討事項に対する意見書」）に示されている、①訴訟物の価格の0.1%とし100万円を上限とする案、②訴訟物の価格1円から100万円未満は1000円、100万

円から５００万円未満は５０００円、５００万円から１０００万円未満は１万円、１０００万円から１億円未満は５万円、１億円以上は１０万円の５段階程度に画一化する案、③簡易裁判所は５０００円、地方裁判所は１万円、高等裁判所は５万円、最高裁判所は１０万円とする案）を参考にしている。

なお、本提言は、民事訴訟手続の提訴手数料を対象とした低・定額化の提言であり、民事執行手続、民事保全手続、行政事件訴訟手続、非訟事件手続、家事審判手続等における各種申立費用は直接の対象としていない。これらについては、提訴手数料の低・定額化の進展に伴い、それらと均衡が図られるよう見直しが必要である。また、行政訴訟については、国又は公共団体の機関の法規に適合しない行為の是正を求める性質があること、訴額の算定に困難を伴うケースが多いなどの特殊性があるため、それらを踏まえた独自の観点からの提訴手数料の低・定額化を検討する必要がある。

５ 控訴手数料の引き下げについて

現行の控訴手数料は、提訴手数料の１．５倍とされているが、控訴審での取消率は２５％以上もあり（平成１９年度の取消率は２５．８１％、平成１８年度は２５．９９％、平成１７年度は２６．１５％であった。「自由と正義」２００８年１０月号７７頁）、控訴によって原審を是正する機会を保障する必要性は非常に高い。控訴手数料が高く、経済的理由から控訴を断念せざるを得なくなるのでは、国民の裁判を受ける権利を侵害し、国民の権利救済、権利実現を拒否することになりかねない。前述のアンケートでも、控訴手数料が高額に過ぎるという個別意見が多数出ていた。

また、控訴審における平均口頭弁論期日回数は１．５回で、争点整理実施率は１２．７％にとどまり、証拠調べについても平均人証数は０．０９人とごく僅かとなっている（最高裁判所事務総局「裁判の迅速化に係る検証に関する報告書」平成１９年７月）。このような控訴審の審理実態に照らしても、控訴手数料を第一審の提訴手数料よりも高額とする必然性に乏しいといわざるを得ない。

そこで、本提言では、控訴手数料を第一審の提訴手数料と同額に引き下げるよう提言するものである。

６ 上告手数料の引き下げについて

現行の上告手数料は、提訴手数料の２倍とされているが、提訴手数料には上

限のないスライド制が採用されているため、訴訟物の価格が高額となる訴訟の上告手数料は非常に高額となってしまう。憲法や法令の解釈に関わる重大な争点があり、上告審の判断が待たれるのに、上告手数料が高額であるため、上告を断念せざるを得ないという事態も十分想像される。これでは国民の裁判を受ける権利の保障が全うされないばかりか、上告審、とりわけ最高裁判所に期待された違憲立法審査の機会が失われ、法令解釈の統一を図る機能も十分に発揮できない恐れがある。

たしかに、上告裁判所には数的、物理的な限界があるため、上告理由を限定して、上告審で審理すべき事件を選別する必要性があり、上告手数料に関しては、濫上告の防止という観点を排除しきれないかもしれない。しかし、上告手数料が高額となる事件については、上告理由があるか否かの選別の前に、上告手数料を負担できるか否かという当事者の経済的能力による選別がなされることとなり、それは濫上告の防止という観点を超えた経済的理由による差別となりかねない。上限のない提訴手数料を基礎とした現行の上告手数料は速やかに改正される必要がある。

本提言は、提訴手数料に上限を設けるプライスカップ制が導入されること、大幅な低額化が図られることを前提にして、上告手数料を提訴手数料の1.5倍とすることを提言するものである。

以 上