

より利用しやすい民事司法とＩＴの時代に即応した提訴手数料等の在り方に関する立法に向けた提言

2024年（令和6年）1月18日

日本弁護士連合会

当連合会は、民事訴訟手続の提訴手数料等の在り方に関し、以下のとおり、立法に向けた提言を行う。

第1 提言の趣旨

- 1 国は、訴えの提起に係る申立ての手数料（以下「提訴手数料」という。）、控訴の提起に係る申立ての手数料（以下「控訴手数料」という。）及び上告の提起又は上告受理の申立てに係る申立ての手数料（以下「上告手数料」という。なお、これらをまとめて以下「提訴手数料等」という。）の在り方について、検討組織を速やかに立ち上げ、民事司法の利用者である経済・労働・消費者等の各団体意見を聴取し、簡明かつ低・定額な提訴手数料等の具体化を図ること。
- 2 国は、下記のとおり、提訴手数料の上限（プライスキャップ）を設け、低・定額化を実現するとともに、現行では提訴手数料の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。

記

民事訴訟費用等に関する法律（昭和46年法律第40号、最終改正令和5年法律第53号、以下「民訴費用法」という。）の「別表第一」の一の項ないし三の項を、以下のとおり改正する（下線部が未実現の立法提言である。）。

一 訴え（反訴を除く。）の提起

イ 及びロに掲げる額の合算額

イ 訴訟の目的の価額に応じ、次に定める額

(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る場合	五万円

(七) 訴訟の目的の価額が五億円を超える場合 十円

ロ 二千五百円（電子情報処理組織を使用する方法による申立てをする場合にあっては、千四百円）。ただし、被告の数が二以上の場合にあっては、被告の数から一を減じた数に二千円を乗じて得た額を加算した額

二 控訴の提起（2023年改正民訴費用法の「別表第一」の四の項に掲げるものを除く。）

イ 及びロに掲げる額の合算額

イ 一の項イの例による額

ロ 千九百円（電子情報処理組織を使用する方法による申立てをする場合にあっては、八百円）

三 上告の提起又は上告受理の申立て（2023年改正民訴費用法の「別表第一」の四の項に掲げるものを除く。）

イ 及びロに掲げる額の合算額

イ 一の項イの例による額の一・五倍の額

ロ 二千七百円（電子情報処理組織を使用する方法による申立てをする場合にあっては、千百円）

3 国は、電子情報処理組織を使用する方法による申立て（以下「オンライン申立て」という。）の利用促進のため、オンライン申立てをした当事者に付与する経済的インセンティブの拡充についても、第1項記載の検討組織において、第2項記載の立法提言と合せて、引き続き検討を行うこと。

第2 提言の理由

1 当連合会の取組みと民訴費用法改正の経緯

2010年3月18日日本弁護士連合会「提訴手数料の低・定額化に関する立法提言」で述べたように、当連合会は、1992年以前から提訴手数料の低・定額化の実現に向け、意見書を出すなど取り組んできた。

他方、今まで、民訴費用法は、提訴手数料等について、次のように改められてきた。

(1) 1992年民訴費用法改正

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等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するため、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。

(2) 2003年民訴費用法改正

提訴手数料のスライドの段階が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提訴手数料を増額するよう改正された。

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、この改正後の提訴手数料等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等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

(3) 2022年民訴費用法改正（2026年5月24日までに施行）

2022年5月18日成立の「民事訴訟法等の一部を改正する法律」（令和4年法律第48号）によって民訴費用法が一部改正され、オンライン申立ての本格実施を予定し、裁判所が当事者等に対して訴状等を郵送する場合の郵便費用について、実費精算の制度を改め、従来の訴訟の目的の価額に応じて算出された手数料に、定額化された郵便費用に相当する額を合算した額を申立ての手数料として納付する制度が導入された。

同改正で定額化された郵便費用に相当する額は、「第1 提言の趣旨」の2の一ないし三の各口に記載したとおりである。

すなわち、被告1名を相手方として訴えを提起する場合、書面（紙）による訴えの提起の場合は2500円、オンラインによる訴えの提起の場合は1400円である（ただし、被告の数が2名以上の場合にあっては、その数から1を減じた数に2000円を乗じて得た額を加算した額となる。）。

控訴を提起する場合、書面（紙）による場合は1900円、オンラインによる場合は800円である。

上告の提起又は上告受理の申立ての場合、書面（紙）による場合は2700円、オンラインによる場合は1100円である。

上記(2)の現行の各提訴手数料等額と上記の郵便費用に相当する額の合算額が2026年5月24日までに施行される提訴手数料等額になる。

例えば、訴額が100万円の訴えを提起する場合、書面（紙）による場合の提訴手数料は1万円+2500円=1万2500円であり、オンラインによる場合の提訴手数料は1万円+1400円=1万1400円である。

その結果、書面（紙）による場合の提訴手数料額よりもオンラインによる場合の提訴手数料額の方が、訴えの提起及び控訴の提起の場合で1100円安価になり、上告の提起又は上告受理の申立ての場合で1600円安価になるので、当事者にオンライン申立てを選択させるインセンティブになると説明されている。しかし、この程度の差額では、その効果があるといえるか大いに疑問である。

(4) 2023年民訴費用法改正

2023年6月6日に成立した「民事関係手続等における情報通信技術の活用等の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（令和5年法律第53号）により、民訴費用法の一部が改正された。

しかし、同改正は、2022年改正法の「別表第二」を「別表第一」に変更するという形式面の手直しをしたに過ぎず、前記2022年民訴費用法改

正の内容を一步も前進させていない。そのため、2022年改正の不十分性をそのまま引き継いでいる。

2 現行の提訴手数料についてのアンケート

- (1) 2007年5月に当連合会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うとする回答が1487と全体の70%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451、一部請求としたり、請求額を減額したとする回答が合計1382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1565と、全体の75%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115、定額とすべきとする意見は163であったが、スライド制をとりつつ上限額を設定する、いわゆるプライスキャップ制が望ましいとの意見は1174と過半数を占めた。また、プライスキャ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、10万円を上限額とする回答が611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514であったのに対し、やや増えるとの意見が1200、かなり増えるとの意見が343と、訴訟件数が増えるであろうとする意見が70%を超えていた。
- (5) 以上の弁護士や依頼者の声は、現時点においても基本的に変わりがない。

3 諸外国の提訴手数料等について

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) 提訴手数料を無料とする国

フランスは、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が無料とされている。メキシコは、憲法17条により、訴訟費用が無料とされている。

(2) 提訴手数料を一定額とする国

ベルギーは、訴額にかかわらず、治安裁判所が50€(7916円)、第一審裁判所が165€(2万6124円)、控訴裁判所が400€(6万3332円)、破壊院が650€(10万2914円)である(1€=158.33円、2023年10月29日時点の為替レートで換算した。)。

スウェーデンは、2800SEK(3万7321円)(2023年現在で紛争の価額が2万6250SEK(34万9884円)以下の場合の手数料は900SEK(1万1996円))である(1SEK=13.33円、2023年10月29日時点の為替レートで換算した。)。

フィンランドは、第1審と控訴審が同額で270€(4万2749円)、最高裁530€(8万3969円)である(1€=158.33円、2023年10月29日時点の為替レートで換算した。)。

(3) 提訴提起時の手数料を一定額として手続の進行に応じて費用が発生する国

デンマークは、2021年10月1日以降、訴訟提起時に支払う手数料として、訴額が10万DKK(211万8237円)未満の場合750DKK(1万5866円)、10万DKK(211万8237円)を超える場合1500DKK(3万1773円)である。その後、口頭審理の2週間前までに訴えの取下や和解に至らなかった場合は、10万1DKKから600万DKK(プライスキャップ)の訴額に応じて、3,000DKKから160,000DKKの口頭審理手数料を支払う。訴額が10万DKK(211万8237円)未満の場合は、口頭審理手数料の支払義務は生じない(1DKK=21.18円、2023年10月29日時点の為替レートで換算した。)。

アメリカは、訴額にかかわらず、連邦地方裁判所が350ドル(5万2397円)、ニューヨーク州裁判所が210ドル(3万1438円)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ifornニア州裁判所では訴額を3段階に分けた定額制(訴額が2万5000ドルを超える場合は435ドル(6万5122円)、訴額が1万ドルを超え2万5000ドル以下の場合は370ドル(5万5391円)、訴額が1万ドル以下の場合は225ドル(3万3684円))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（1ドル=149.71円、2023年10月30日時点の為替レートで換算した。）。

シンガポールは、訴訟提起時に支払う手数料として、治安裁判所が100シンガポールドル（1万930円）、地方裁判所が150シンガポールドル（1万6395円）、最高裁判所では、訴額が100万シンガポールドル（1億930万円）以下の場合500シンガポールドル（5万4650円）、100万シンガポールドル（1億930万円）を超える場合1000シンガポールドル（10万9300円）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（1シンガポールドル=109.3円、2023年10月30日時点の為替レートで換算した。）。

（4）プライスキャップのあるスライド制を導入する国

英国は、プライスキャップを訴額20万ポンド（3703万7,451円）超の場合の提訴手数料1万ポンド（185万1872円）としている（1スターリングポンド=185.19円、2023年11月7日時点の為替レートで換算した。）。

オランダは、自然人の提訴手数料を法人と比べて低廉とし、提訴手数料の上限に達する訴額も、法人の場合に比べて自然人の場合を低額にしている。法人が提訴する場合のプライスキャップは、訴額100万€（1億5833万円）超の場合の提訴手数料8519€（134万8813円）であり、自然人が提訴する場合のプライスキャップは、訴額10万€（1583万3000円）超の場合の提訴手数料2277€（36万517円）である（1€=158.33円、2023年10月29日時点の為替レートで換算した。）。

（5）上限のないスライド制を導入する国

韓国、中国などである。

4 更なる提訴手数料等の低・定額化の必要性

（1）わが国の提訴手数料等は、4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との理由を付けて、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等も高額となるが、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、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」であると見るのは一面的にすぎ、受益者負担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、民事裁判にかかる国とのコストと見合った提訴手数料等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等を申立人に負担させているとの非難を免れない。

スライド制の提訴手数料等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、高額の提訴手数料等によって、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してすること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、むしろ高額の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。

なお、現行民事訴訟法においても訴訟救助の制度が設けられており、資力の乏しい者は同制度によって救済が図られることから、提訴手数料の見直しは不要だとの意見もありうる。しかし、提訴手数料の見直しの問題は、低廉な費用で訴訟制度を利用できるようにするという司法アクセスの問題であり、かかる低廉な費用による訴訟制度の利用は、資力や、法人・自然人の別にかかわらず等しく享受されるべきであって、そもそも訴訟救助の制度とは関係がない。ただ、訴訟救助制度の運用の現状は、厳格、かつ判断に時間がかかり、資力がない国民の裁判を受ける権利の十分な救済とは言い難い。よって、その運用の改善も望まれる。

(2) 控訴手数料の引き下げについて

現行の控訴手数料の額は、提訴手数料の額の1.5倍とされているが、控訴審での取消率は21.5%もあり（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」2023年7月）、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1.8回で、争点整理実施率は18.3%にとどまり、証拠調べについても平均人証数は0.03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」2023年7月）。このような控訴審審理実態を固定して考えるのが適切かどうかは慎重に検討する必要があるが、仮に控訴審審理を現在行われているものより相当程度実質化するとしても、総体的にみて第一審の審理と同等の労力がかかるようになるとは考えられず、したがって、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、控訴手数料の額を第一審の提訴手数料の額と同額に引き下げるよう提言する。

(3) 上告手数料の引き下げについて

現行の上告手数料の額は、提訴手数料の額の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、上告裁判所には人的、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キャ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、上告手数料の額を提訴手数料の額の1.5倍とすることを提言する。

(4) 以上のとおり、当連合会は、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等の制度を見直し、提訴手数料等に上限を設けるプライスキャップ制を導入すること、大幅な提訴手数料等の低額化を図ること、国民にとって提訴手数料等が簡明なものとなるよう定額化を図ること、定額化を検討する場合には少額事件の当事者の負担が大きくなりすぎないように留意することを求め、前記「提言の趣旨」の2に記載した立法提言を行うものである。

5 IT化時代にふさわしいオンライン申立ての経済的インセンティブについて

(1) 多角的視点の重要性

IT化時代の民事裁判手続においては、事件記録が例外を除いて電子化されることになるため、書面（紙）による申立てがされた場合には、裁判所において記録の電子化をする作業が必要となり、現在よりもさらに事務負担が増えることとなる。したがって、書面（紙）による申立てはできる限り行われないように誘導する制度設計がされるべきである。また、債権執行などの申立てにおいて、オンラインの利用により、申立書のチェックを大幅に減らすことができ、資格証明書などをバックオフィス連携で取得し、その情報を元に申立書の一部を構築できるようにすれば、申立人側及び裁判所のいずれにとっても事務手続の効率化・迅速化が可能となる。

こうした方策を実現するには、申立てのオンライン化を促す必要がある。そのためにこそ、申立人にオンライン申立てのインセンティブを付与することが有益である。

(2) 民訴費用法2022年改正及び2023年改正におけるオンライン申立てへのインセンティブ付与の不十分性

前記のとおり、2022年5月18日に成立した民訴費用法の一部改正の内容は、現行の提訴手数料の計算方法を踏襲しつつ、郵便費用に相当する額を提訴手数料に加算することにし、オンライン申立てへのインセンティブを付与するために、その加算額を書面（紙）による場合は2500円とし、オンラインによる場合は1400円としている（控訴の提起の場合の上記加算額は、書面による場合は1900円とし、オンラインによる場合は800円。上告又は上告受理の場合の上記加算額は、書面による場合は2700円とし、オンラインによる場合は1100円。）。

その結果、提訴及び控訴の場合のオンライン申立のインセンティブは、訴額の多寡にかかわらず、一律に僅か1100円（上告又は上告受理の場合のインセンティブは1600円）にすぎないことになる。

この点の不十分性も反映して、2022年「民事訴訟法等の一部を改正する法律」案を審議した第208回通常国会の衆・参両議院の各法務委員会附帯決議第1項は、「訴訟手続の電子化が速やかに行われ、適切な裁判が実施されるよう環境整備及び事務負担の軽減に努めること」と指摘している。

それにもかかわらず、前記のとおり2023年6月に成立した民訴費用法の一部改正は全くの形式的なもので、内実は2022年改正のままと言ってよい。すなわち、上記の衆・参両議院の法務委員会決議を踏まえた本格審議は、先送りされている。このような事態は、さらに利用しやすい民事司法の実現を目指し国民の裁判を受ける権利を保障する観点から許容できない。

(3) さらなる経済的インセンティブ付与の具体案を決定する手順

オンライン申立てを進めるためのインセンティブの具体的な内容をどのように定めるかについては、韓国における10%の差額割合も参考にしつつ、その割合ないし額が利用者にとって魅力ある差額と受けとめられる必要があること、また、提訴手数料の低・定額化を検討した結論によっても相当程度影響を受けると考えられること、オンライン申立てのシステム及び通信環境の構築がどうなるのかも影響すること、また、国による十分な本人サポート体制の構築や支援の整備の進捗状況、さらにはオンライン申立てを選択した本人をサポートする体制を裁判所、法務省、弁護士会がどう構築するかも考慮する必要があることなど、多様な要素が検討対象となる。

そこで、当連合会は、まずは2022年の改正民訴費用法が提示し2023年の改正法が引き継いでいる経済的インセンティブ措置を出発点とし、その不十分性を踏まえつつ、国は、前記「提言の趣旨」の1に記載した検討組織において、同「趣旨」の2に記載した提訴手数料の低・定額化の具体化を図り、それに引き続き同「趣旨」の3に記載したオンライン申立ての利用促進のために、さらなる経済的インセンティブ付与の具体的な減額割合ないし減額金額の検討を行うことを提言するものである。

6 提訴手数料等を見直す国の検討組織の速やかな立ち上げを

裁判手続IT化に関する「民事訴訟法等の一部を改正する法律」が成立した2022年の第208回通常国会の審議においては、訴える側の資力により適正な訴額の請求を断念せざるを得ない状況があるとの指摘や、手数料の低額化

及びその算出を簡明なものとする定額化を検討すべきとの指摘が相次ぎ、衆・参両議院の各法務委員会において、訴えの提起手数料の在り方について、必要な検討を行うことを求める附帯決議がなされた。

特に、参議院法務委員会の附帯決議第9項においては、「本法施行後における裁判手続の事務処理の実態等のほか、訴える側の資力により適正な訴額の請求を断念せざるを得ない状況があるとの指摘や、手数料の低額化及びその算出を簡明なものとする定額化を検討すべきとの指摘も踏まえつつ、関係団体の意見聴取にも努める」とされている。この決議は、提訴手数料等の在り方について、経済界、労働界などの関係団体、さらには消費者団体等から意見を聴取し、手数料の低額化及び定額化の実現を求めている。

前記のとおり、当連合会は、民事司法のIT化が論じられる以前から、より利用しやすい民事司法を実現するために提訴手数料等の低・定額化を求めてきた。

よって、当連合会は、上記衆・参両議院法務委員会の附帯決議をも踏まえ、前記「提言の趣旨」の1記載のとおり、国に対し、提訴手数料等の在り方についての検討組織の速やかな立ち上げを求め、経済、労働、消費者等の各団体及び当連合会を含む民事司法利用者の意見を聴取して、簡明かつ低・定額な提訴手数料等の具体化を図ることを提言する。

以上