

Ⅲ ① 民事執行制度の変革

——近時の法改正とその意義・課題——

内 田 義 厚

第 1 はじめに

1979年に制定され、1980年から施行された民事執行法は、それまで別々の法律に規定されていた強制執行手続と担保権の実行手続を統合し、かつ手続の迅速化や買受人の地位の安定を図るといった点で画期的な立法であった。同法は、1992年から1993年にかけてのいわゆるバブル経済崩壊を契機とした競売事件の急増及び処理の滞留化、執行に対する妨害行為の横行などといった大きな試練に立たされることもあったが、立法による対応と運用の工夫によってこれらを克服した。ここでは、2003年の民事執行法改正以後、近時の法改正の動きを概観し、その意義と課題を明らかにする。

第 2 2003年改正と2004年改正

1 改正内容

2003年改正の内容は多岐にわたるが、不動産執行関係で重要なものとしては、(1)短期賃貸借制度の廃止と明渡猶予制度の創設、(2)担保不動産収益執行手続の創設、(3)保全処分の強化、(4)担保不動産内覧制度の創設、(5)明渡執行手続の改正等が挙げられる。

まず、(1)の短期賃貸借制度の廃止と明渡猶予制度の創設であるが、改正前の民法395条では、抵当権設定後に設定された賃借権であっても、その利用権を一定期間保護すべきとの判断に基づき、建物であれば3年間は抵当権者及び買受人に対抗できる（明渡しを拒むことができる）という規定が置かれていた。しかしこれは、抵当権に基づく競売に対する妨害手段として悪用されることが多く（賃貸借の偽装や多額の立退料要求など）、不動産執行の実務上は、実質的に保護に値する賃借権のみを同条の保護の対象とし、それ以外の妨害目的の賃借権は抵当権者及び買受人に対抗できないという処理をしていた。しかし、このような運用面の努力では限界があることから、抜本的施策として、かかる短期賃貸借制度を全面的に廃止して、抵当権設定後に設定された賃借権は抵当

権者及び買受人に対抗できないとし、そのかわり、それによって生活場所を奪われる賃借人に対しては、買受人に所有権が移転してから6か月間の明渡猶予を認めることにしたものである。

次に、(3)の保全処分の強化は、前記1996年改正以来の執行妨害対策の一つの到達点を示すものと位置付けられる。ここでは、保全処分の要件につき、改正前は『著しい価額減少行為』となっていたものを、単に「価額減少行為」があれば足りるとして、保全処分が発令されやすいように改正されるとともに、次から次へと占有者を入れ替えて執行を妨害する行為に対処するため、占有者を特定しなくても保全処分を発令できるようにしたものである。

最後に、(2)については、抵当権の効力に関する理論的な視座の転換（収益担保価値の積極的肯定）を示すとともに、これまでの物上代位の限界や弊害等を解決するという実務的意義があったものといえる。すなわち、収益執行制度が開始されるまでは、かかる収益に対する執行手段として用いられていたのは、抵当権に基づく物上代位権の行使により、賃貸人が賃借人に対して有する賃料債権を差し押さえ、その賃料によって債権回収を図るという手段であったが、この方法によると、賃貸人は賃料収入が得られないため、建物管理の意思を失って建物が荒廃したり、一部抵当権者による抜け駆けを許容することになって相当ではないといった問題点が指摘されていた。担保不動産収益執行手続では、管理人を選任して収益の回収や配当などを実施し、同時に目的物の管理をある程度行うことで、その収益価値を維持するということが可能になったといえる（なお、管理人としては、執行官が選任されている事案が多く、これは不動産執行の専門家としての執行官の役割に対する評価の現れとみることもできるように思われる。

なお、(5)の明渡執行手続の改正では、従来から実務上の措置として行われていた執行官による明渡しの催告の運用が法制度化され、当事者恒定等の効力も付与されるようになったが、これは、前記のとおり、それまでの執行官事務の実情について広く情報提供がされ、その結果、明渡催告の効用が積極的に評価されたものということができよう。

そして、2004年には、再度民事執行法の改正が行われた。これについても改正内容は多岐にわたるが、その中で最も重要なものとしては、最低売却価額制度の廃止と売却基準価額及び買受可能価額制度の創設が挙げられる。これは、従来の最低売却価額制度を、売却の円滑化の促進という観点から、二本立ての価額制度に改めたものであるが、買受可能価額制度（売却基準価額よりも2割

程度低額での入札が認められたこと)により、従来よりも売却率がさらに向上し、迅速な売却が可能になったという点において、より売却が円滑化したといえることができるように思われる。

このような法改正の動きに合わせて、執行官制度やその事務処理態勢についても、様々な変革の動きが見られた。また、評価人制度についても、それまで全国各地でバラバラの基準で行われていた競売不動産評価手法につき、全国的な標準化が実現し、現在はさらにそれが進化しつつある。また、執行実務を実質的に担ってきた裁判所書記官の権限も2004年改正によって強化され、不動産競売物件の説明書とでもいうべき物件明細書の作成権限が裁判官から裁判所書記官に移ったことも、画期的なものであったといえる。

2 2003年改正、2004年改正及び制度運用改革の評価

(1) 法制度面での評価

2003年改正や2004年改正によって新設または改正された制度については、(1)運用上の努力と相まって初期の成果をあげつつあるもの、(2)これまでの実務の蓄積が少なく、なお解釈や運用で多くの問題を残すもの、(3)当初の制度設計と現状で齟齬が生じ、今後の改正が課題になりつつあるもの、(4)所期の成果が挙げられないまま推移しているものの4つに分類できると考える。

まず、(1)に属するものとしては、担保不動産競売、特に保全処分に関する改正と売却基準価額制度、明渡しの催告、扶養義務等債権に基づく強制執行が挙げられる。特に、扶養義務等債権に基づく強制執行は、子供の養育費の不払いに対する強制執行が大半を占めるが、差押え禁止債権の範囲が通常より狭く、実務運用において、毎月分の配当が迅速にされるよう努力していることもあったか、利用件数は多い。

次に、(2)に属するものとしては、担保不動産収益執行である。担保不動産から得られる賃料などを担保権に基づいて継続的に差し押さえ、これを裁判所が選任した管理人が回収し、債務の弁済に充てる制度であるが、当初予想したよりは利用件数が少ない。今後、どのようにして利用を増やすか、また、不動産管理を適切に行いつつ、収益を効率的に回収するにはどうしたらよいかといった点について、今後も試行錯誤が続くのではないかとと思われる。

次に、(3)に属するものとしては、財産開示制度がある。財産開示手続申立ての件数は、2013年の最高裁判所の統計によれば、2004年から2013年までは、それぞれ718件→1182件→789件→663件→884件→893件→1207件→1124件→1086件→979件となっており、比較的小幅な増減はあるものの、それほど大きな変

化は見られない。東京地裁での件数も、別添の統計資料のとおりであり、ここ数年は若干の件数増がみられるものの、それほど大きな変化は見られないといった状況である。このような申立ての件数それ自体をみる限り、財産開示手続は相応の利用がされているということではできようが、問題はその内容ということになる。これにつき、財産開示事件の終了態様をみると、2012年においては、既済となった1126件のうち、財産全部の開示等がされた件数の割合が30.8%、全部または一部不開示あるいは期日不出頭の合計が37.3%、取下げが29.2%、その他が2%となっており、このような割合は、ここ数年はほぼ同じ傾向となっている。このような数字からは、財産関係について債務者から全部開示を受けている例は比較的少なく、期日に出頭しなかったり、開示が不十分に終わっている事案が少なからずみられるということが窺われるのであり、財産開示手続が所期の効果を上げているとはいえないように思われるところである。また、財産が全部開示された事案についても、筆者の裁判官時代の実務経験に照らすと、多くのケースはめぼしい財産は既に売却や相殺等で失われていて、いわば「財産が存在しない」ことを開示期日で確認するような事案が少なからず見られたのであり、その意味で、実効性に乏しいものが多かったということもいえるように思われる。

日本の財産開示制度の枠組みは、債務名義を有する債権者からの申立てに基づき、債務者が自己の財産を裁判所で自主申告するという形であるが、立法の際にも、その実効性がかなり疑問視されていたものである。このようなことから、近時法務省の法制審議会において改正に向けての審議がされ、先日要綱がまとまった。この点は後述する。

次に、(4)に属するものとしては、競売不動産の内覧と、担保権に基づく動産競売が挙げられる。まず、内覧が低調なのは、いわゆる三点セットの記載内容の充実およびインターネットによる情報提供システム（BIT システム）が大きく影響しているものとみられる。同システムは、2002年から順次各裁判所で導入され、2012年10月に不動産執行事件を担当するすべての裁判所（全本庁及び123の支部）において導入が完了している。そして、BIT のトップページへのアクセス数は月75万件程度、三点セットのダウンロード数は月1000万件にも及んでいる。この情報の中には、限られた枚数ではあるが、写真が添付されており、これでかなりの程度の情報が得られるようである。

(2) 運用改革の評価

売却基準価額制度と買受可能価額制度との関係については、実際の売却事務

においては、売却基準価額を超える価額での売却が大半を占めており、買受可能価額以上・売却基準価額未満での売却数は多くないとのことである。このことは、売却基準価額設定の基礎となる評価が市場に受け入れられており、適正な競争に基づく売却が行われていることの現れとみることができるように思われる。また、これまでは、競売での評価額は、市場での正常価額よりも相当程度低い価額で売り出されることが通例であったが、近時はその減価率を縮小する動きもみられるようになってきており、注目される。

また、事件処理期間の短縮化、迅速化の傾向も進んでいるのが特徴である。競売開始から売却実施処分に至るまでの日数、また、売却から配当までの日数もまた短縮されつつあり、権利関係の比較的単純な物件については、競売開始決定からおおよそ6か月から9か月で配当に至るという事案も多くみられる。また、売却率についても、近年の全国平均の推移をみると、2002年度に5割であった売却率は、2003年度に6割、2004年度に7割を超え、2006年度には81.3%となった。その後、リーマンショックなどの影響から若干低下したものの、現在は東京・大阪といった大都市圏の売却率は9割をはるかに超えており、極めて順調に推移しているとみられる。

第3 近時の法改正等の動き

1 国際的執行（特にハーグ条約による子の引渡し執行）

国際的民事執行については、ハーグ条約に基づく子の引渡し執行の運用が大きな課題となる。日本は、2013年5月にその締結が国会で承認され、さらにそれを国内で実施するための法律が2014年4月から施行されている。この国内実施法においては、子を返還するための必要な裁判手続に関する規定が置かれており、その中には、民事執行法の特則としての子の返還の執行手続や、家事事件手続法の特則としての子の返還申立事件に関する家事調停や子との面会交流に関する家事審判や家事調停の手続に関する規定が置かれている。しかしながら、わが国におけるその運用状況は低調と言わざるを得ず、また、子の返還の執行手続において、子の引渡しの際には親がその場にいなければならず、また威力の行使が禁止されていることなどから、執行不能に終わる事件が多く、その実効性については疑念が持たれるようになっていた。そこで、国内での子の引渡手続の立法化に合わせて、国内実施法の改正もされることになっている。その内容は、国内の子の引渡しのところで述べる。

2 財産開示制度の改正

財産開示制度は、前記したとおり、その後の運用状況は順調とはいえず、利用件数も少なかった。今回の法改正においては、財産開示手続の申立てに必要なとされる債務名義の種類を拡大し、民事執行法上債務名義になりうるものとされているすべてのものに基づいて財産開示手続を申し立てることができるようにするとの提案がされている。次に、手続違反（期日への不出頭や虚偽の陳述等）に対する制裁が、現在は30万円以下の過料と軽いことから、これを引き上げるべきとの提案がされている。

そして、今回の財産開示制度改正の中心とでもいうべき制度が、第三者から債務者の財産に関する情報を取得する制度の新設である。これは、債務名義を有する債権者からの申立てにより、裁判所が、債務者財産に関する情報を保持しているとみられる第三者に対し、財産の有無等の回答を求めるという制度である。この場合、情報提供を求める第三者の範囲や、求める情報の内容が問題になるが、現在のところは、不動産に関する情報を保有している登記所、預貯金に関する情報を保有している銀行や郵便局などの金融機関、債務者の勤務先に関する情報を保有している市町村など、株式等の情報を保有している振替機関が第三者として想定されている。また、これら情報にアクセスできる債権者も一様ではなく、上記各情報によって異なる。例えば、勤務先に関する情報取得を申し立てられるのは、扶養料債権を有している債権者や、不法行為により人身に損害を受けた被害者などに限定されている。また、債務者の出頭を求める財産開示手続期日は、上記第三者からの情報取得制度に先行させる必要はなく、これを補充する制度として位置付けられている点が特徴である。

3 子の引渡しの強制執行に関する規律の明確化

わが国においても、離婚協議中、あるいは離婚後の子の監護を父母のどちらが行うかについて深刻な対立が生じることが多く、その際には、父母間で子の奪い合いが生じることが稀ではない。その解決策として、当初は、人身保護法による人身保護手続が利用されてきたが、それを制限する最高裁の判決が出てからは、主として家庭裁判所の手続で子の引渡しが命じられ、それに従わない場合は、裁判所の執行官が強制執行により子の引渡しを実現することが行われてきた。しかし、この強制執行について、民事執行法は明文の規定を置いておらず、執行官が直接子を引き離すことができるのか（直接強制ができるのか）、間接的な強制しかできないかについては争いがあった。そのような中、前記したハーグ条約国内実施法が制定・施行されたことから、国内での子の引渡し事

案についても、これと同様の規律とすべきか、あるいは別の規律とすべきかについての立法化の議論が開始された。その議論の中では、前記した子と親の同時存在の原則や、間接強制が前置されることなどについて、その実効性等に疑問が出された。これらの規律は、子に対する引渡しの強制執行は、それを受ける子の心理に大きなマイナスの影響や心理的負担を与えることに配慮したものであったが、その結果、強制執行に至っても引渡しが実現しない、いわゆる執行不能事案が増加するようになり、問題視されていたものである。そして、民事執行法においても、子の引渡しに関する規律を明確にするため、立法化の検討が同じく行われ、子に与える心理的影響に配慮しつつ、実効的に引渡しを実現する方策について、様々な議論がされてきた。そして、現在のところでは、間接強制前置については、例外的に前置しない場合も規定すること、子と親の同時存在の原則も、一定の場合に例外を認めるなどといった形でハーグ国内実施法の規律を緩和する方向で意見がまとまった。そして、民事執行法がこのような方向になることと合わせる必要があることから、ハーグ実施法も同じ規律での改正がされることになっている。

4 反社会的勢力による不動産の買受の防止

わが国では、いわゆる「暴力団」などの反社会的勢力の制圧が大きな課題になっているところ、暴力団あるいはその構成員による不動産の取得をできるだけ抑止する必要があるといわれている。そこで、競売手続による不動産取得を防ぐため、これら反社会的勢力に属する個人や法人について、競売による売却を許可しないという立法提案がされている。

5 IT化

これは民事執行手続においてはまだ立法化の動きは見られないが、現在は民事訴訟手続のIT化について、立法提案に向けた準備作業が継続している（その動きについては、本シンポジウムの杉本先生のご報告のとおりである。）。そして、民事訴訟手続のIT化について進展がみられれば、その後に民事執行手続のIT化の法制度化的議論が進むのではないかと予想されている。民事執行手続は書面審理が多く、電子化になじみやすいこと、手続の一部についてはすでに電子化が実現していることから、全体につき電子手続化を実現するのは比較的適切な分野であると考えられる。特に、執行申立手続や不動産競売での売却手続、配当手続、債権差押命令の手続などがIT化されると、民事執行の実務が大きな変革を迎えることになるのではないかと予想される。これらについては、IT化について様々な先進的取り組みをされている韓国に学ぶべきこと

ろが多いと考えている。

6 国際化（国際的民事執行）

前述したハーグ条約の動きからもわかる通り、国境を超えた形で執行が問題になる場面は今後多くなるものと予想される。その場合の国際間の規律のあり方については、今後の大きな課題といってよいであろう。

第4 おわりに——執行の「質」(Quality)の向上——

これまでみてきたとおり、わが国においては、かつてのような不動産競売をはじめとする停滞状況はほぼ克服されたとみることができ、運用それ自体は比較的順調に推移しているといえる。今後は、数値的な面での向上だけではなく、執行手続に関与する関係者が満足を得られるような「質」の向上に力を入れるべきではないかと考える。最近の改正の動きのうち、財産開示制度の改革や、子の引渡しに関する規律の明確化は、執行の「質」の向上に向けての一步といえるであろう。また、法制度だけではなく、様々な運用上の工夫が、現在の安定した制度運営につながっていると考えられる。今後も、より「質」の高い執行を実現するためにも、制度の関係者及び担い手は不断の努力を続けていくべきである。

(追記)

2019年5月10日に、民事執行法及びハーグ条約国内実施法の一部改正法が成立し、同月17日に公布された。まず、(1)債務者財産の開示制度の実効性の向上については、債務者以外の第三者からの情報取得手続を新設し、①金融機関から預貯金債権や上場株式、国際等に関する情報を、(2)登記所から土地・建物に関する情報を、(3)市町村、日本年金機構等から給与債権（勤務先）に関する情報を裁判所を通じてそれぞれ取得できる制度が設けられた（改正民事執行法205条ないし207条）。その他、財産開示手続の申立権者の拡大や不出頭や虚偽陳述に対する罰則の強化もされた（改正法197条、213条）。次に、(2)不動産競売における暴力団員の買受け防止策として、暴力団員等の買受けを制限する規定を新設した（改正法65条の2、68条の4、71条）。次に、国内の子の引渡しの強制執行に関する規律の明確化と、ハーグ条約国内実施法に基づく国際的な子の引渡しの強制執行に関する規律の見直しがされた。前者については、執行裁判所が執行機関となって子の引渡しの実施を命ずる旨を決定し、これに基づき執行官が子の監護を解いて債権者に引き渡すという構造をとることを前提に、

執行に当たっては、間接強制を前置しない場合を認め、さらに債務者と子とともにその場にいること（同時存在）は不要としつつ、子の利益保護の観点から、債権者の出頭を原則化した（改正法175条）。後者についても、上記と同じ規律を採用した（ハーグ条約国内実施法136条、140条）。この改正法は、公布後1年以内の政令で定める日から施行されることとなっている。