

I 民事執行法改正の変遷

松村和徳

以下では、民事執行法制定から令和元年の改正までその変遷の概略を解説する（平成15・16年改正までの変遷については、拙著『民事執行・保全法概論（第2版）』（成文堂・2013）12頁以下、中島ほか・論点1頁以下（中島弘雅）など参照）。執行法制定後の改正がどのような意図で実施され、それが現在にどうつながってくるか、この変遷を辿ることは、今次の令和元年の改正の意義やその評価にとって有益になると思われるからである。

1 昭和54年民事執行法成立

現行民事執行法は、旧民事訴訟法第六編（強制執行）と競売法（担保権の実行）を統一して、民事執行の基本法となる単行法として、昭和54年3月に成立した（立法に至る経緯や改正方針については、田中康久『新民事執行法の解説（増補改訂版）』（きんざい・1980）1頁以下、ジュリスト増刊『民事執行セミナー』（1981）4頁（浦野発言）など参照）。強制執行と任意競売の統合を目指したものであった。そして、その背景には、強制執行・競売について裁判所離れ、すなわち、裁判所を通しての権利実現回避傾向が見受けられ、それを除去して、執行の機能充実を図る点に民事執行法制定の最大の狙いがあったとされる（前掲・民事執行セミナー7頁（浦野発言）参照）。

この執行の機能充実は、債権者・債務者間の利害調整を図りつつ、執行

手続の迅速・適正な遂行を意味した。そして、この執行の機能充実という観点から、4つの基本方針が立てられたのであった。①執行手続の迅速化 ②債権者の権利実現の容易化 ③買受人の地位安定、及び④債務者の地位保護である（田中・前掲書3頁以下、前掲・民事執行セミナー7頁以下（浦野発言）など参照）。

①の方針からは、民事執行法が採った方策としては、濫用が目立っていた抗告の制限と執行停止文書の提出による執行停止効の制限が特徴的である。このために、執行抗告と執行異議という二つの不服申立方法を創設し、執行停止文書の整理がなされた。②、③の方針は、執行手続の適正化の視点からの方針でもある。②の方針では、配当要求制度の合理化（原則として、配当要求を有名義債権者に限定）、差押債権者による保全処分、売却方法の改善と執行官（現況調査の権限強化）及び執行裁判所の事実調査権限の強化がなされた。③の方針では、買受人の地位が不安定であれば、適正価額での売却が保障されないことになり、執行の機能不全を引き起こすことが考慮され、買受人の地位安定のために、最高価買受申出人の保全処分、不動産引渡命令の強化、そして、買受人が代金を納付した場合の所有権の確保（競売等の公信的効果付与）がなされたのである。④の方針からは、民事執行法は差押禁止財産の範囲の合理化をめざした。

このような意図で制定された民事執行法の下、制定後は、経済状況の好転もあって執行実務は円滑に機能していった。その後、残っていた仮差押え、仮処分関係についても法整備がなされ、「民事保全法」（平成元年12月成立）が制定された。

しかし、平成の時代に入り、いわゆるバブル崩壊により不動産市場が不況となる事態が発生した。この結果、不動産の売却率は長期に渡り低迷し、競売未済事件数の増大が生じ、執行実務、とりわけ不動産執行・競売実務はその機能不全を引き起こすことになった（平成2年とバブル崩壊後の平成4年の東京地裁本庁での事件数等の動向については、畑一郎「東京地裁における最近の民事執行事件の処理状況」金法1616号（2001）6頁以下など参

照)。さらに、売却未了物件のなかには、権利関係が複雑なものや執行妨害を受けているものも多く見受けられた。執行実務の運用改善や法解釈による処理には限界があり、そこで、これらの問題に対する立法が検討されることになった。その改善のための法改正が、「平成8年民事執行法改正」(平成8年法律第108号)であった。

2 平成8年民事執行法改正

平成8年改正法の主眼は、いわゆる住専処理対策の一環として、不動産競売による債権回収の実効性を高めるために、とくに執行妨害の排除を目的とした点にあった。そこでは、以下の改正が行われたのである。①売却等のための保全処分の相手方の範囲の拡大(民執55条1項, 77条1項), ②売却のための保全処分としての執行官保管命令の要件の拡大(民執55条2項), ③審尋規定の新設(民執55条3項, 77条2項), ④引渡命令の相手方の範囲拡大(民執83条1項), ⑤必要的審尋(民執83条3項), ⑥不動産競売の開始決定前の保全処分の新設(民執187条ノ2)などである。この改正では、執行妨害排除が主目的であるが、執行法制定時の目的との対比では、執行手続の適正化の系譜として把握できよう。

その後、バブル崩壊は、金融機関の不良債権を発生させることになった。この不良債権の処理の迅速・適正化が執行手続の中でも考慮すべきものとされるに至った。そこで、引き続き、平成10年の改正が着手された。この平成8年, 10年と続く改正が、民執法制定後の最初の大改正となる。

3 平成10年民事執行法改正

金融機関の不良債権処理の迅速・適正化の一環としてかつ同時に競売手続の円滑化という執行実務の要望に応える形で、平成10年に民事執行法改正と特定競売法の制定が実施された(前者が「競売手続の円滑化等を図るた

めの関係法律の整備に関する法律」(平成10年法律第128号)で、後者が「特定競売手続における現況調査及び評価等の特例に関する臨時措置法」(平成10年法律第129号))。そこでは、以下の改正が行われたのである。①濫用的執行抗告の原審却下(民執10条5項4号)、②執行官・評価人の調査権限の強化(民執18条2項、57条4、5項、58条3項、167条8項)、③買受申出をした差押債権者のための保全処分(民執68条ノ2)、これらは、不当な執行妨害行為の排除を目的としたものである。さらに、④売却の見込みのない場合の措置(民執68条ノ3)、⑤配当期日の呼出状の送達方法の合理化(民執85条6項)がなされた。これは、手続の迅速処理を意図したものである。そして、⑥買受人等の指定する者による登記嘱託書提出の義務化(民執82条2項)、これは、競売手続の利用の促進を図ったものである。

この改正でも、執行妨害排除が目的が引き続き意図されたものと言える、それゆえ、執行法制定時の目的との対比では、平成8年の改正同様、執行手続の適正化の系譜として位置づけることができ、かつ執行手続の迅速化も併せて目的とされている。

4 平成13年司法制度改革審議会意見書

この改正後、執行手続の在り方に大きな影響を与えたのが、平成13年の司法制度改革審議会の意見書(<https://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/report/ikensyo>)である。意見書(6. 民事執行制度の強化—権利実現の実効性確保—, 意見書27頁参照)では、民事執行制度の強化ということで「権利実現の実効性確保」という観点が前面に出てきた。そして、この観点によりその後の民事執行法改正は実行されることになる。

意見書では、民事執行制度を改善するための新たな方策、例えば、①債務者の履行促進のための方策、②債務者の財産を把握するための方策、③占有屋等による不動産執行妨害への対策などを導入すべきであるとし、さらに、④家事審判・調停により定められた義務など少額定期給付債務の履

行確保のための制度を整備すべきであるとした。

そして、その趣旨説明として、以下のことが指摘されていた（意見書27頁）。

「金銭債権に基づく強制執行について直接強制のみを認めている現行法の下では、債権額が少ない場合に、強制執行によると、その債権額に不相当な時間と費用を要し、「費用倒れ」となる。また、金銭債権についての勝訴判決等を得ても、債務者がどのような財産を有するかが分からず、債務者が故意に所有財産を隠匿する等のために強制執行を行うことができない場合もある。不動産執行妨害の関係では、平成8年、平成10年の民事執行法の改正等により、濫用的な短期賃貸借に基づく不法占有者は、競売手続上、よりの確かつ迅速に排除することが可能となっている上、平成11年11月24日の最高裁判所大法廷判決が、抵当権の効力として、抵当不動産の不法占有者に対する妨害排除請求権の代位行使を認めるなど、抵当権者及び買受人がとりうる手段は広がっている。しかしながら、依然として短期賃貸借の濫用と認められる事例や、いわゆる占有屋による執行妨害の事例などが指摘されている。

このような問題点を踏まえ、権利実現の実効性を確保するという見地から、債務者の履行促進のための方策、債務者の財産を把握するための方策、占有屋等による不動産執行妨害への対策など民事執行制度を改善するための新たな方策を導入すべきである。

また、家事事件に関する審判・調停により定められた義務（扶養料等）など少額定期給付債務についても、現行法上の方策によっては、その履行を確保するのに十分でないとの指摘がある。このような指摘を踏まえ、権利実現の実効性確保という見地から、家事審判・調停により定められた義務など少額定期給付債務の履行確保のための制度を整備すべきである。

さらに、民事執行事件の適正・迅速な処理のためには、裁判官及び民事執行に携わる裁判所関係職員の大幅増員等裁判所の人的体制を充実・強化すべきである。」

5 平成15・16年民事執行法改正

この意見書の公表後の「平成15・16年民事執行法改正」は、バブル崩壊後の担保・執行法制の機能不全への対応を第一に、執行妨害対策を充実させ、権利実現の実効性をより一層高めるという観点から実施されたもので、債権者側の視点に立つ改正点が多くみられる。また、この改正は、民法の担保制度の見直しにより民事執行の合理化・迅速化を図った点に、その特色を有する。平成8年、10年となされてきた民事執行法の改正を引き継ぎ、司法制度改革の方針に従って、より一層の「権利実現の実効性」を高めた改正である（平成15年及び16年の改正法に関しては、青山善充「民事執行法改正の回顧と今後の展望」司研論集2005-I（114号）37頁以下参照）。以下、概説する。

（1）平成15年改正（平成15年度法律134号、谷口園恵＝筒井建夫『改正担保・執行法の解説』（2004年・商事法務）参照）

平成15年改正は、バブル崩壊後の不良債権の処理問題に端を発した。不良債権の処理がわが国の金融システム活性化の必要不可欠な要素であるとの認識は、その処理手段である民事執行手続の迅速化・合理化を要請し、他方で、資金調達手段の多様化から不動産以外の資産や事業全体を担保化する制度の整備が要請された。この関係で担保法制の改正がなされ、①担保不動産収益執行の創設（民執180条二号）、②短期貸借保護制度の廃止、③滌除から抵当権消滅請求制度の創設と増加競売の廃止（民378条、382条、384条）、④一括競売の拡張（民389条1項）、⑤雇用関係の先取特権（民308条）、⑥指名債権についての質権設定の効力要件（民363条）、⑦根抵当権の元本確定（民398条の19）などが実施されたのである。

民事執行法上の改正は、『執行妨害対策の強化』と『権利実現の実行性確保』を二本柱として行われた。執行妨害対策の強化という目的は主に不動

産執行において、権利実現の実効性確保は、債権執行・非金銭執行で改正を実現されることになる。

まず、前者の執行妨害対策の強化という観点（上記意見書の③対応）からは、①民事執行法上の保全処分の強化（民執55条1項、同187条1項、55条の2、68条の2第4項、77条2項、187条5項など）、②競売不動産の内覧制度（民執64条の2）、③インターネットによる物件明細書の閲覧（民執62条2項）、④不動産明渡執行の改善（民保25条の2、民執27条3項）、⑤明渡しの際の催告（民執168条の2）、⑥罰則の強化（民執204条、205条）がなされた。後者の権利実現の実効性確保という観点（上記意見書の②、④対応）からは、①間接強制の適用範囲の拡大（民執173条）、②財産開示制度の創設（民執196条以下）、③少額定期給付債務の履行確保（民執151条の2）、その他に、①動産競売の改正（民執190条、192条、123条2項）、②差押禁止財産の改正（民執131条2、3号）などが実施されたのである。

（2）平成16年改正法（小野瀬厚＝原司『一問一答 平成16年改正民事訴訟法・非訟事件手続法・民事執行法』（2005年・商事法務）参照）

平成15年改正により多くの点が改正されたが、「担保・執行法制の見直しに関する要綱中間試案」に記載され、議論対象となっていた部分で最終的に改正に至らなかったものもあった。そこで、それらの改正のための検討が継続されることになり、実現したのが、平成16年改正法（平成16年法律第152号）である。したがって、改正目的は「円滑な権利の実現」であり、執行手続の一層の迅速化・適正化が目指された。

この改正では、利便性の向上と迅速かつ効果的権利実現（上記意見書の④対応）をめざした①少額訴訟債権執行制度の創設（民執167条の2）、②扶養義務等に係る金銭執行についての間接強制の導入（民執167条の15）、不動産競売手続の改善化として③最低売却価額制度の見直し（民執58条2項、60条1項、3項）、④余剰見込みのない場合の措置（民執63条、78条）など、改正がなされた。また、裁判所内部の職務分担の合理化として、⑤書

記官の権限拡張（民執14条1項、47条3項、49条1項及び3項、62条1項及び2項、64条1項、3項及び4項、78条1項及び5項、85条5項）、⑥執行官への官庁・公署に対する一般的援助請求権付与（民執18条1項）などの改正がなされたのであった。

6 令和元年民事執行法改正

上記の改正後、「権利実現の実効性」を一層高めることを目的として実施されたのが、今次の改正である令和元年民事執行法改正である。改正の力点は、執行妨害対策から明確に「権利実現の実効性確保」に移ったと言える。

その主要改正点は、次の三つと言えよう。すなわち、①財産開示制度の見直し、②不動産競売における暴力団員の排除、③子の引渡しの強制執行に関する明確な規律の整備である。

①財産開示制度の見直し

この改正は、平成15年民執法改正で導入された「財産開示手続」によって十分な実効性確保がなされておらず、利用実績が低調あることから、その見直しを目的としたものである（上記意見書の①、②対応）。①についての個々の改正点には、対象債務名義の拡大⇒申立権者の範囲拡大（民執197条1項柱書き）、罰則の強化（30万以下の過料⇒6ヶ月以下の懲役又は50万円以下の罰金、民執213条1項）もあるが、改正の中心は第三者からの情報取得手続の新設にある。これには、(a) 登記所からの不動産に関する情報取得手続（民執205条1項）、(b) 市町村や厚生年金保険の実施機関等からの給与債権（勤務先）に関する情報取得手続（民執206条1項）及び(c) 預貯金債権、振替債権等に関する情報取得手続（民執207条1項）がある。詳細は後掲・西川論文参照。

②不動産競売における暴力団員の排除

これは、競売不動産が暴力団事務所利用されている事例等の指摘を受

け、暴力団員に該当する者の買受けを制限するものである（民執68条の2，4，71条5号）。詳細は後掲・松村論文参照。

③子の引渡しの強制執行に関する明確な規律の整備

国内の子の引渡しの強制執行に関して固有の明文規定がなかったことから、その裁判の実効性を確保するとともに、子の心身に十分な配慮をした規定の創設を試みた（民執175条）。間接強制と直接的な強制執行の関係を明確にし、執行官の権限・責務を規定した（上記意見書の④対応）。詳細は後掲・村上論文参照。

④その他の改正

その他の改正点として、差押禁止債権に関する規律の見直し（民執145条4項，155条2項）や債権執行事件終了に関する規定の見直しが行われている（民執155条4～7項）。詳細は後掲・吉田論文参照。

7 民事執行法改正の変遷からみた令和元年改正法

平成から令和と続く民事執行法改正は、その時々々の社会情勢の影響を受け、その対応のための改正であったと言えよう。他方で、それは、民事執行法制定時に掲げられた基本方針からの乖離の歴史でもある。

まず、執行法制定後の最初の本格的改正である平成8年及び10年の改正は、バブル崩壊に伴う不動産市場の不況に 대응する形での改正であった。債権回収の実効性を高めるために、執行妨害という病理現象に対応して執行手続の迅速化・適正化が図られたが、その主眼は経済への影響の大きい銀行・企業等の大債権者の保護にあった。きわめて政策的改正と言えよう。制定時の基本方針であった、一般の債権者の権利実現の実効性確保や債権者・債務者の利害調整という視点はなかったのである。

担保法制の見直しを行った平成15年改正も、この経済政策上の流れの中での改正である。担保権の本質から離れた担保不動産収益執行制度の創設は、債権回収の改善を実現したかは不明である（執行センターで公表された

令和元年の統計データでは、担保不動産収益執行の申立ては0件であった（さんまエクスプレス第103回「東京地方裁判所（本庁）における令和元年の民事執行事件の概要」金法2137号71頁・別表7参照）。そもそも制度創設以来平成24年度までは年間平均は10件を超えていたが、平成25年以降は一桁となり、ここ2、3年は1、2件しか申立てがない（別表7参照）。役割を終えたのか、そもそも債権回収手段として機能しなかったのか、いずれかであろうか。また、執行妨害排除を目的として、占有屋などの排除をめざした各種保全処分の改正は、時代の中でその役割を終えたようである（前掲・金法2137号70頁・別表5参照。ここ1、2年の申立件数は0件である。そもそも保全処分や引渡命令の対象に占有者を含めることは昭和54年の立法段階で予定されていたことであったが、国会審議で修正されたもので、立法段階の方針を維持できていれば状況は変わっていたであろう）。

もっとも、平成15年改正での間接強制の拡張や財産開示制度の創設、平成16年改正での少額訴訟債権執行制度の創設や扶養義務等の執行への間接強制の利用などは、一般債権者の権利実現の実効性確保という視点が前面に出てきたものであり、それは、上記の司法制度改革の実現を目的としたものである。この延長にあるのが、財産開示制度を拡充し、子の引渡執行の改善をめざした令和元年の改正法である。そこには、債権者の権利実現の実効性確保の強調がある。しかし、第三者も巻き込んだ財産開示制度拡充には、平成15年改正ではある程度意識されたいと思われる「債権者・債務者の利害調整」という視点が希薄なようにもみえる（もっとも、令和元年改正法の差押禁止債権の範囲変更についての改正はこの視点によると位置づけることはできそうであるが、十分機能するかは今後の検討を要する（後掲・吉田論文参照））。その背景には、債権者・債務者像の変化もあろう（後掲・西川論文での指摘参照）。しかし、執行制度が国家権力により強制的権利実現を図る制度である以上、昭和54年立法時にあった債権者・債務者の利害調整という視点の存在は不可欠であると思われる。執行という局面では、債権者・債務者の関係性は、確かに債権者側に軸足を置く必要があ

る。しかし、執行が債務者の財産圏に国家機関による強制的介入である以上、債務者の立場をまったく無視することはできない。そのバランスをどのようにとるかが重要であると思われるが、平成15・16年及び令和元年の改正は、債権者側に、より傾く方向と思われる。執行手続における債権者・債務者の関係性のバランスは、社会情勢の影響からではなく、法制度としてのあり方から調整されるべきである。立法によりバランスが偏向しているようであれば、解釈により（例えば、不服申立て制度の要件、効果などの解釈）バランスを図る姿勢が重要であると思われる。

令和元年の改正法の施行により、執行実務にはすでに変化が生じているようである。例えば、財産開示事件の新受件数は急増し、第三者からの情報取得事件の新受件数も増大している（剣持他・概況3，4頁表1・2参照。この後、改正施行後1年間の概況も公表された。それによれば、コロナ禍の状況下でも、令和2年度（令和2年4月～令和3年3月）の新受件数は722件で前年度の7倍近くに達している（剣持淳子＝中西永「令和元年改正民事執行法施行1年を経過して」判例秘書ジャーナル文献番号HJ100114・2頁）。所定の目的を達成し、十分に機能していくか、今後の実務の運用をみていく必要がある。