民事執行制度の歩みと評価人
― 過去、現在そして未来 ―

早稲田大学大学院法務研究科
教授
内田　義厚

1．はじめに

民事執行法が、競売不動産の評価の適正化・厳格化の観点から、評価人による評価に基づいてその基準価額を定めなければならないとしてから、既に30年以上が経過した。その間、評価人制度は実に様々な試練に直面してきたが、これを経て、現在は相対的安定期に入ろうとしているのではないかと思われる。本稿では、このような評価制度の歩みを概観しつつ、将来の課題について若干の検討ないし提言を試みるものである。

2．模索期（昭和60年代～平成11年ころ）

競売不動産評価において最初に大きな議論となったのが、最低売却価額（当時）を正常価格（一般の取引市場において形成される額）と同視するのかという点であったが、これは比較的早期に解決し、卸売価格の最低ラインをもって最低売却価額とする理解が一般的になるに至った。これは、競売において適正な競争原理が働くことを前提に、かかる競争の出発点としての価額を算定し、これを競売市場の参加者に提示することで価格競争を実現し、もって適正価額による売却を実現しようとするものであったということができる。

しかし、バブル経済崩壊に伴う不動産競売事件の激増と売却率の低迷による事件の滞留化、執行妨害行為の横行といった事態は、適正な競争原理が働く前提を掘り崩すものとなり、最低売却価額や評価制度の存在意義が問われる事態となった。これに対し、執行裁判所及びその命を受けた評価人は、大別すると２つの方策によってこれに対処したということができる。一つは、競争売買の阻害要因となっていた執行妨害行為を可及的に抑止または排除することで、買受希望者に安心して参加してもらう環境を整え、もって競争売買の環境を維持復元するということであり、保全処分の活用が典型であった。そしてもう一つは、評価手法を地価下落期に対応する形に手直しないし多様化することであった。その現れの一つが、いわゆる競売市場修正の導入であり、これは、従来の評価手法においても、卸売価格算定の中に暗黙のうちに含意されていたものを表面に出し、最低売却価額が競争売買の出発点としての価額であることを強く印象づけ、これによって購買層の拡大による競争売買の実現を図ろうとしたものということができる。もう一つは、評価の具体的手法についても、従来の原価法に加え、取引事例比較法や収益還元法を積極的に活用する事例が増加したことであり、これは、評価手法の多様化によって、より目的物件の特性に適合した価額算定を実現しようとするものであったということができる（これらの対処は、いずれも後に立法によって明確化され（民事執行法58条２項）、現在においては至極当然のごとく扱われていることではあるが、その背景には先人の様々な努力があったということは忘れてはならないであろう。）。

このようなことからすると、バブル経済崩壊前後の約10年間における競売不動産評価の軌跡は、適正価格の算定ということと眼前の経済情

勢とをどのように適合させ、適正迅速な評価及び売却をいかにして実現するか、その模索期であったということができるように思われる。そして、経済回復の兆しが見え始め、競売市場が落ち着きを取り戻すかに見えたそのとき、更に大きな試練が襲うことになる。規制緩和論を背景とした最低売却価額廃止論である。

3．激動期（平成11年ころ～24年）

この当時は、評価制度のみならず、民事執行制度全体が根本的構造変革の時代を迎えていた時期でもあった。かかる根本的構造変革の具体的背景は、私見によれば、⑴権利実現の実効性確保の要請の強まり、⑵不良債権処理に対する国民的関心の高まりと、債権回収の公的性格化、⑶債権者の性格変化と競売市場の全国化、⑷規制緩和・規制改革論の台頭、⑸担保制度に関する新たな展開、⑹執行手続の担い手に対する関心の高まり、の６つに要約整理できると考えているが、そのいずれもが、評価（人）制度に対する大きな改革を迫るものであったと言える。以下これらを評価制度との関連で整理しながら概観する。

⑴　権利実現の実効性確保の要請の強まり

平成13年６月12日に公表された司法制度改革審議会意見書は、民事執行制度の強化という項目において、「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。」として、権利実現の実効性確保のための方策の導入を提唱した。そしてこれが後の平成15年の担保・執行法改正につながることになった。

⑵　不良債権処理に対する国民的関心の高まりと債権回収の公的性格化

住専問題に端を発した金融機関の不良債権処理問題は、その後、都市銀行等をはじめとする大手金融機関の破綻処理問題へと発展し、その中で、国民負担の問題（国による救済問題）が大きな政治的課題となった。このような動きの中で、従来における金融機関の債権回収問題の枠組み（個々の金融機関等の貸し手側と借り手側との間の私的債権をどのように処理するかという私法上の関係処理の問題）に大きな変化が生じ、債権回収問題が公的問題としての色彩を強く有するようになったのである。そして、この流れを強化する役割を果たしたのが、不良債権一般の回収を主たる業とする整理回収機構の設立（平成８年10月１日）であった。そして、この整理回収機構は全国的な不良債権回収組織としての性格を有していたことから、従来の地域性を基礎とした金融機関とは異なり、全国の執行実務との接点が生じることとなった。特に評価事務との関係では、その評価額が債権回収可能額に直接影響することから、債権者の関心がより高まったが、各裁判所で評価人が作成する評価書が、その内容や手法等がまちまちであることに対し、様々な疑問等が提示されるようになったのも、この時期の特徴である。

⑶　債権者像の変化

債権回収問題が国民的関心事となってきたことは前述のとおりであるが、これと並行して出現したのが、債権回収会社（サービサー）であった。サービサー制度は、前記平成10年の民事執行法改正及び関連法整備とともに、「債権管理回収業に関する特別措置法」（サービサー法）に基づき設けられたものであるが、サービサーは、元々貸金債権を有していた金融機関（オリジネーター）から当該債権（特定金銭債権）を譲り受けるか、又は回収の委託を受けて、債権の管理・回収に当たる機関である。このようなサービサーの性格を債務者から見た場合、従前の債権者との関係がサービサーへの債権譲渡等によって断ち切ら

れることになり、そこにおいて、従来の債権者と債務者間の債権管理・回収とは違った原理や力学が働くこととなった。また、サービサー業務の全国展開に伴い、前記整理回収機構と同様に全国の競売実務、特に不動産評価実務との接点が生じることとなった。

また、都市銀行をはじめとする大手金融機関の破綻処理や、いわゆる護送船団方式から事後規制型社会への転換に伴う競争力の強化といった観点から、金融機関の統廃合が進展した（いわゆるメガバンク化）。これも、上記サービサーの場合と同様に、従来の債権者と債務者との関係が断ち切られ、従来とは違った形での債権管理・回収に関する原理や力学が働くこととなった。また、メガバンク化の進展に伴い、統合後の金融機関の営業エリアは拡大し、その結果、整理回収機構と同様に、全国の執行実務との接点が生じることとなった。

⑷ 規制緩和・規制改革路線の台頭

バブル経済崩壊後の執行事件の大量滞留を契機に、執行事務を裁判所が独占的に担っていることにも再検討が加えられるようになった。このような中で、民間競売手続の構想や、最低売却価額制度の廃止論等が主張されるようになった。例えば、経済戦略会議が平成11年10月26日に答申した「日本経済再生への戦略」では、最低売却価額制度の廃止が強く主張されるに至った。

⑸ 担保制度に関する新たな展開

担保権、特に抵当権については、従来は目的物の交換価値を把握する権利であり、目的物の占有・使用には干渉しないという立場が支配的であったが、これに対しては、大きな二つの流れが現れてきたように思われる。その一つが、抵当権に基づく妨害排除請求を一定の要件の下で肯定した最大判平成11年11月24日を大きな契機とした抵当権の本質及び効力に関する議論であり、もう一つは、抵当不動産の収益に対する執行に関する、抵当権の性質論からの再検討であった。

また、実務的には、バブル経済崩壊後の不良債権問題の主因が、不動産に対する過剰な与信供与にあったという点に対する反省及び、融資対象業態の多様化やそれに伴う担保の多様化による融資機会の拡大及びリスク分散等の観点、あるいは不動産・動産又は債権の流動化促進といった観点から、動産・債権担保（ABL）やプロジェクトファイナンスなどがクローズアップされてきたのも、この時期の特徴といえる。 このような動きを立法面で支えたのが、平成10年に制定された、動産及び債権譲渡の対抗要件に関する民法の特例等に関する法律（動産・債権譲渡特例法）による動産譲渡登記や債権譲渡登記制度であり、これを基礎とした譲渡担保制度であった。

⑹ 執行手続の担い手に対する関心の高まり

バブル経済崩壊後の執行事件の大量滞留期には、執行官をはじめとする執行担当者（裁判官、書記官、評価人等）が大幅に増強されたこともあって、これら担い手の具体的役割およびそのあり方に対する関心も高まった。特に執行官と評価人については、その働きいかんが競売事件の迅速適正な処理、ひいては不良債権回収の鍵を握る存在としてクローズアップされ、その結果、その実績が問われる状況となっていった。

このような流れ、特に⑵と⑶は、評価基準や評価書書式の全国標準化の契機となり、⑷は、評価制度の基礎にある当時の最低売却価額制度の廃止を含む再検討という、評価制度に対する逆風の出発点となったといえる。特に後者の最低売却価額廃止論は、競売事件の滞留化（不良債権処理の停滞化）の主因の一つは最低売却価額制度の存在と評価制度にあるとしたものであり、これに対する当時の評価人の危機感には相

当のものがあったといえる。筆者も、この頃に東京地裁の民事執行専門部（民事21部）で執務していたが、この当時も、早期に売却可能な物件は迅速に評価等を行って売却に付すという運用を行ったり、売却困難な物件については、評価手法等で工夫の余地はないかを精力的に検討したり、物件の類型ごとの評価基準ができないかを検討していたが、これら動きは、上記のような評価制度に対する危機を背景に行われてきたものといえる。そして、そのような運用改善の流れの中、評価基準に関する全国標準化の作業が開始されることになった。全国標準化の端緒からKBネット設立に至る具体的経過については、佐藤満「ネットワークの原点」（本誌第７号３頁）をご覧いただきたいが、同論文でも触れられているように、標準化に向けての議論は、傍目から見ていた私からも文字通り「激論」というに相応しいものであり、このような状況で、果たして議論がまとまるのか、かなり心配もしたが、「競売評価の主要論点」の取りまとめ及びKBネット設立にまで至ったのは、ひとえにこれまで営々として築き上げてきた評価制度を維持し発展させたいという全国の評価人の熱意と危機意識の賜物であったということができよう。

その後も、最低売却価額制度は様々な批判的検討にさらされ、最終的には、平成16年の民事執行法等の改正により、売却基準価額制度と買受可能価額制度の二本立ての制度に改められた。筆者個人としては、かかる二本立ての制度については理論的問題が残っていると考えているが、実際の機能としては、買受可能価額制度が、売却基準価額と実際の市場評価とのずれ（これが生じないのが望ましいといえるが、実際上はある程度の差が生じてしまうことは避けられないと考えられる。）から生じる手続ロス（再売却、再評価等）を最小限のものとするという点では意義があると評価しており、買受可能価額がそのようないわば限定的な機能を担っている限り、実務的には特段の問題はないように思われるし、評価実務においても、そのような理解を前提とした運用がされてきたものと思われる。

このようにして、制度及び運用が一応の安定をみた矢先の平成20年、リーマンショックがわが国を襲い、競売事件が再び上昇傾向となったことから、評価制度も再び逆風にさらされることになった（自民党の「明るい競売プロジェクト」による、全国的評価基準作成要請が、その最たるものであったといえる。）。これに対しては、当時の千葉代表理事をはじめとする全国の評価人の尽力により、平成22年に「競売不動産評価基準」がまとめられたが、これにより、全国の評価実務の標準化が大きく前進したということができる。短期間でここまでまとめ上げることができたのは、KBネット設立以降、あるいはそれ以前から時間をかけて練り上げられてきた、競売評価基準策定の積み重ねが、いわば土台や足腰となったものと考えられるし、KBネット会員各位の危機意識がこれに加わったことが主因ではないかと考えられる。そして、評価基準の標準化とともに、評価書の記載事項の標準化が進められ、昨年４月に、「競売評価書標準書式」として結実するに至った。これにより、基準それ自体の標準化と、評価書記載事項の標準化という、実質面と形式面の標準化が、一応の完成を見たということができるように思われる。また、法務省に設置された競売制度研究会においては、諸外国の制度も含めて幅広く研究がされた結果、現行の競売制度について高い評価がされ、基本的には現行制度を維持するという方向が妥当とされたことは、評価制度に対する高い評価や期待の表れということができるように思われる。

以上、この10年あまりの激動期は、評価人が、評価制度に対する逆風に、運用改善や評価基準等の標準化といった形で正面から向き合い、一定の成果を上げたという意味で、画期的な時期であったということができよう。

4．相対的安定期と今後の課題

評価制度は、これまでの模索期や激動期の試練を経て、現在は相対的には安定した時期に入っているということができよう。売却率が高率で安定していること、評価額（売却基準価額）と実際の売却額との乖離が大きくないこと、評価基準及び評価書の全国標準化について一定の成果が得られたことなどが、そのような評価を裏打ちするものとなっている。しかし、現在においても、なお課題というべきものは残っているように思われるところである。本稿では、さしあたり以下の３点について指摘することとしたい。

⑴　債権法改正との関係

民法（債権法）改正作業が進展していることは既にご承知のことと思われるが、評価実務との関係で大きく問題になるのは、瑕疵担保責任の競売手続への適用である。これについて、同改正の中間試案においては、一定の要件の下で担保責任を認める案を提示しているが、私はこれに対して疑問点や問題点が多いと考えており（詳細は、拙稿「瑕疵担保責任と不動産競売―債権法改正中間試案の検討を兼ねて―」金融法務事情1982号56頁を参照されたい。）、KB ネットも中間試案に対するパブリックコメントにおいて反対意見を提出されていることは承知している。この点につき、今後の立法の動きを注視することは必要であるが、それと同時に、評価人による競売不動産の損傷に関する調査及び評価に関するこれまでのあり方及び今後の方向性等について、全国的観点から改めて検討しておくことは最低限必要であろうと考えられる。

⑵　執行裁判所等との連携のあり方

相対的安定期に入ると、執行裁判所（裁判官、書記官）や執行官との間で、従前してきたような議論や検討の機会が少なくなってしまうことが考えられる。評価人としては、具体的な事件処理の相談や各種協議会の場などの様々な機会を通じて、執行裁判所と評価のあり方や改善点について継続的に意見交換していくことが望まれる。

⑶　中長期的な展望の必要と世代間連携

KB ネットが設立10周年を迎え、評価基準及び評価書の全国標準化が一定の成果を上げた現在においては、次なる長期的目標ないし展望をどこに置くかが焦点になってくるものと思われる。このことは特に、今後数年間に全国的に予想される、評価人候補者の世代交代を考えればなおさらであろう。KB ネット創設の理念を正しく受け継ぎ、今後のあり方をともに考えるという意味で、世代間での連携が今後ますます重要になってくるものと思われる。

5．おわりに

評価人は、競売不動産の評価につき、不動産鑑定士として有する専門的知見を駆使してその価額評価を行い、また、当該物件に関する的確な情報を迅速に買受希望者に伝達することで、競売手続の適正迅速な進行、ひいては債権回収の適正迅速化に寄与してきた。そのような役割は今後も変わらないし、また、変わるべきものではない。他方、不動産評価に対する時代の変化を敏感に汲み取り、それに対して柔軟に対応すべき場合があることもまた事実である。評価人としては、変わるべきものと変わるべきでないものをきちんと見極めつつ、その時代に最も適合した評価のあり方を不断に追求することが求められる。KB ネットが、そのようなあり方を不断に追求する場として今後も機能すること、そしてそれを支えるのは、全国の一人一人の評価人のご活躍によるところが大であるということを最後に述べて、本稿の結びとしたい。