

法務行政の主要課題

法務委員会調査室 菱沼 誠一

1. はじめに

裁判員制度や法曹養成制度など一連の司法制度改革に関する諸制度の見直し、再犯防止対策、テロ対策などの安全対策など、法務委員会所管の諸施策の中で当面する課題は極めて広汎にわたっている。本稿では、法務行政が当面するそれらの主要課題について概観する。

2. 民事法制に関する課題

(1) 会社法制の見直し

平成 18 年施行の新会社法は、企業再編を容易にし、旧商法をより合理的な制度へ改正したものであったが、各規定を利用する中で様々な立法課題が浮かび上がってきた。また、大王製紙前会長による巨額借入やオリンパスの粉飾決算等もあり市場の信頼を取り戻す必要性も指摘されたことから、平成 22 年より法制審議会会社法制部会において法改正に向けた議論がなされ、平成 24 年 9 月に「会社法制の見直しに関する要綱」が答申された。

同要綱の主な内容は、Ⅰ企業統治関係では、①3人以上の取締役（過半数は社外取締役）が経営者の選定・解職等に関与する「監査・監督委員会設置会社制度」（法案では「監査等委員会設置会社制度」）の創設、②社外取締役等の要件の厳格化（親会社関係者・取締役等の近親者でないことを要件に追加）、③社外取締役を置かない場合に、社外取締役を置くことが相当でない理由の開示、④会計監査人の選解任等に関する議案の内容の決定権の監査役への付与、Ⅱ親子会社に関する規律等では、⑤親会社株主が子会社の経営陣の責任を直接問える「多重代表訴訟制度」の創設、⑥組織再編等の差止請求制度の拡充、⑦公開買付規制に違反した株主による議決権行使の差止請求制度の創設等であった。このうち、社外取締役の設置については、義務化を求める声もあったが、経済界の反対¹等もあり、義務化は見送られた²。

これを受けて、第 185 回国会に「会社法の一部を改正する法律案」及び「会社法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」が提出されたが、いずれも衆議院で継続審査となった。一方、民主党は、銀行の暴力団への融資問題等を踏まえ、参議院に、株式を上場している大会社に対する社外取締役選任の義務付け等を内容とする「会社法の一部を改正する法律案」を提出したが、同法案は、審議未了、廃案となった。

1 (社)日本経済団体連合会「「会社法制の見直しに関する中間試案」に対する意見」(平 24.1)等

2 なお、金融商品取引所の規則において上場会社は取締役である独立役員を1人以上確保するよう努める旨の規律を設ける必要があるとする会社法制部会の附帯決議を受け、東京証券取引所は、独立性の高い社外取締役の確保に関する上場制度の見直しについて、12月29日を期限として意見照会を行っている。

(2) 民法（債権関係）の見直し

明治 29 年制定の民法は、110 年を経過して、IT 化や国際化により契約形態が多様化した現代社会に対応できない面が多く見られるようになり、債権編を中核とする部分に抜本的な改正の必要性が生じている。また、法典の解釈適用の過程で生まれた判例は、膨大な規範群を形成しており、基本法典の透明性を高める必要性も指摘されている。

そのため、学会の有志による「民法（債権法）改正検討委員会」により「債権法改正の基本方針」がまとめられた。さらに、法務大臣の「民法のうち債権関係の規定について、同法制定以来の社会・経済の変化への対応を図り、国民一般に分かりやすいものとする等の観点から、国民の日常生活や経済活動にかかわりの深い契約に関する規定を中心に見直しを行う必要がある」との諮問を受け、平成 21 年より法制審議会民法（債権関係）部会では議論を開始し、平成 23 年 4 月に「民法（債権関係）の改正に関する中間的な論点整理」を決定、パブリックコメントを実施した。その後、パブリックコメントの結果等も踏まえて審議が続けられた後、平成 25 年 2 月に中間試案が取りまとめられ、さらにパブリックコメントが実施された。同部会では、このパブリックコメントの結果も踏まえ、平成 27 年 2 月頃の答申に向けた審議が進められている。

(3) 嫡出でない子の相続分に関する規定等の見直し

民法第 900 条第 4 号ただし書前段の「嫡出でない子の相続分は、嫡出である子の相続分の 2 分の 1」とする規定（以下「本件規定」という。）について、平成 25 年 9 月 4 日、最高裁判所大法廷は、法の下での平等を定めた憲法第 14 条第 1 項に違反するとの判断を、審理に参加した裁判官の全員一致で下した³。同決定を受け、第 185 回国会において本件規定の削除を内容とする「民法の一部を改正する法律案」が成立し、本件規定は削除された。あわせて、政府及び自民党は、相続法制の在り方を検討する組織をそれぞれ設置し、連携して 1 年を目途に「家族の絆を守るための諸施策」を取りまとめることとしている⁴。

また、出生届の記載事項について定めた戸籍法第 49 条第 2 項は、その第 1 号において、「嫡出子又は嫡出ではない子の別」を記載することを定めているが、この規定が婚外子を不当に差別するものであり憲法第 14 条第 1 項に違反するか否かが争われた事件において、最高裁判所平成 25 年 9 月 26 日判決（第一小法廷）は、「届書に嫡出子又は嫡出でない子の別を記載することを届出人に義務付けることが、市町村長の事務処理上不可欠の要請とまではいえない」としつつ、「その事務処理の便宜に資するものであることは否定し難く」（略）「不合理な差別的取扱いを定めたものとはいえず、憲法 14 条 1 項に違反するものではない」とした⁵。なお、同判決には、戸籍法の規定を含む制度の在り方について見直しの検討の必要性を指摘する補足意見が付されていたこともあり、第 185 回国会参議院

3 <<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20130904154932.pdf>>

4 日本の家族法の特徴及びその変容については、水野紀子「婚外子相続分差別違憲決定」『法律時報』85 巻 12 号（2013.11）1 頁以下及び同「日本における家族法の変容」『法律のひろば』（2013.12）4 頁以下参照

5 <<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20130926154026.pdf>>

において、戸籍法の当該規定の削除等を内容とする「戸籍法の一部を改正する法律案」（議員立法）が、法務委員会において賛成多数で可決されたが、参議院本会議において賛成少数で否決された。

（４）民法の成年年齢の見直し

日本国憲法の改正手続に関する法律第 3 条では、憲法改正の国民投票は満 18 歳以上の国民に投票権が与えられている。同法附則第 3 条第 1 項では、国は、この法律が施行される（平成 22 年 5 月 18 日）までの間に、満 18 歳以上満 20 歳未満の者が国政選挙に参加することができるようになるよう、必要な法制上の措置を講ずるものとして定めている。

そのため、法制審議会民法成年年齢部会は民法の成年年齢の引下げの可否等について審議を行い、平成 21 年 7 月、18 歳への引下げが適当とする最終報告書を取りまとめた。同報告書は、公職選挙法改正により選挙年齢も引き下げて成年年齢と一致させるのが望ましく、消費者被害の対策充実など一定の環境整備も必要と指摘した上で、法改正の時期は国会の判断に委ねるべきとした。同年 10 月、法制審議会も、民法上の成年年齢を 18 歳に引き下げることが適当とする結論をまとめたが、実施時期は国会の判断に委ねられている。

自民・公明両党は、国民投票法改正法施行後 4 年間は投票年齢を 20 歳以上とし、その後 18 歳以上へ引き下げることで合意したと報じられており、次期通常国会にも関連法案の提出が予想される一方、内閣府が 12 月 14 日発表した民法の成年年齢に関する世論調査の結果によると、両親の親権が及ばなくなる年齢を 18 歳に引き下げることについて、69%が「反対」又は「どちらかといえば反対」と答えている⁶。

3. 刑事法制に関する課題

（１）少年院法の全面改正

平成 21 年の広島少年院の教官による暴行事件等を契機に、少年院運営の改善策を検討していた法務省の「少年矯正を考える有識者会議」は、平成 22 年 12 月、現行の少年院法について、基本規定が十分法律に盛り込まれておらず、訓令や通達で補っている等の問題点を指摘した上で、外部交通権、身体検査、手錠使用、保護室収容などが恣意的運用にならないよう要件を法で明文化するよう求め、少年鑑別所に関する規定も新法制定が必要とする提言を行った⁷。これを受けて、平成 24 年の第 180 回国会に、「少年院法案」、「少年鑑別所法案」及び「少年院法及び少年鑑別所法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」が提出され、継続審査となっていたが、いずれも廃案となった⁸。平成 26 年の通常国会にもこれらの法案の再提出が予想される。

6 『読賣新聞』（平 25.12.15）、『日本経済新聞』（平 25.12.19）及び民法の成年年齢に関する世論調査（平 25.10）（内閣府）〈<http://www8.cao.go.jp/survey/h25/h25-minpou/index.html>〉

7 「少年矯正を考える有識者会議」提言〈<http://www.moj.go.jp/content/000058922.pdf>〉

8 前川直樹「少年矯正制度の更なる充実に向けて」『立法と調査』327号（平 24.4.2）及び高木和博「少年院と少年鑑別所を視察して—少年矯正に重要な役割を担う二つの施設—」『同』347号（平 25.12.2）参照

(2) テロ対策の整備（公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律の一部を改正する法律案）

当該法律案は、テロリズムに対する資金その他の利益の供与を防止するための措置に関する国際的な要請に応えるため、公衆等脅迫目的の犯罪行為を実行しようとする者に対して資金以外の土地、建物、物品、役務等を提供する行為等の処罰規定及び公衆等脅迫目的の犯罪行為を実行しようとする者以外の者による資金等の収集行為等の処罰規定を整備しようとするものであるが、第 185 回国会衆議院において継続審査となった。

(3) 少年法の改正

平成 20 年の少年法改正の附則第 3 項においては、法施行後 3 年を経過した場合において、被害者等による少年審判の傍聴に関する規定等の施行の状況について検討を加え、必要があれば、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとされた。

法務省では、平成 24 年 3 月から 7 月まで、「平成 20 年改正少年法等に関する意見交換会」を開催し、少年法に関する制度上の改善点等について、①審判傍聴、②国選付添人制度、③少年刑、④被害者のための公的弁護士制度、⑤検察官関与制度の対象の拡大、⑥被害者等による少年審判における質問権、⑦被害者等による社会記録の閲覧等の論点について議論を行った。その後、①国選付添人制度と検察官関与制度の対象事件の範囲の拡大、②少年の刑事事件に関する処分の規定の見直し（少年に対して無期刑の代わりに言い渡す有期刑の引上げ、仮釈放の要件の見直し、不定期刑の長期・短期の重罰化）等について法制審議会少年法部会における審議を経て、平成 24 年 12 月、不定期刑の上限を引き上げること等を内容とする改正案が公表され、翌 25 年 2 月に法務大臣に答申が出された。このような少年法改正の動きに対しては、「少年刑の改正に関しては、「厳罰化」などといった批判・反発もある。しかし、（少年法改正）要綱は少年刑の科刑の枠を拡大しようとするものではあるが、少年に対する刑罰全体を文字どおり「厳罰化」しようとするものではない」「厳しい科刑を必要とする事案と、そうではない事案との選別を適切に行う、などといった実務の運用の適正さが一層求められる」⁹との意見もある。平成 26 年の通常国会にも、少年法の一部改正法案の提出が予想される。

(4) 児童ポルノ禁止法の改正

児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（児童ポルノ禁止法）については、平成 16 年の改正法施行後 3 年を目途に検討を行うこととされている（平成 16 年改正法附則第 2 条）。また、G 8 司法・内務閣僚会議において「児童ポルノとの国際的闘いの強化に関する G 8 司法・内務閣僚宣言」（平成 19 年 5 月 24 日）が採択され、米国等からも、日本がインターネットにおける児童ポルノ拡散の発信地になっており単純所持も禁止すべきといった要請がなされるなど、同法の規定の改正を求める国際的な動きも絶えない。

9 植村立郎「少年刑の改正」『刑事法ジャーナル』Vol. 36（2013.5）81 頁

自民・公明両党は、第 169 回国会において衆議院に、単純所持の禁止を含む児童ポルノ禁止法の改正法案を提出し、民主党も、有償取得等を禁ずる「取得罪」の新設等を内容とする改正法案を第 171 回国会に提出したが、衆議院の解散に伴い両法案は廃案となった。第 173 回国会にも、自民・公明両党により、衆議院に第 169 回国会提出法案と同内容の法案が提出され、第 177 回国会延長後において、民主党案が提出されたが、衆議院の解散に伴いこれらの両法案も廃案となった。

両法案の主な内容は、自民・公明両党共同提出の改正案が、現行法で禁止されている児童ポルノの提供、公然陳列等に加え、「児童ポルノをみだりに所持すること」を禁止し、自己の性的好奇心を満たす目的での児童ポルノ所持に対して 1 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金という罰則を科す、インターネット事業者に対して、児童ポルノの送信等を防止する措置を講ずるよう努力義務を課すとするものであるのに対し、民主党提出の改正案は、現行法で禁止されている児童ポルノの提供、公然陳列等に加え、「みだりに、児童ポルノを対償を供与し又はその供与の約束をして反復して取得」した者に対し、1 年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金という罰則を科すとするものであった。

第 183 回国会においても、自民・維新・公明 3 党は、上記自民・公明案と同内容の児童ポルノ禁止法改正法案を提出し、現在、衆議院で継続審査となっている。

（５）裁判員制度の見直し

裁判員制度は、一般国民から無作為に選ばれた裁判員が、重大犯罪に関する刑事裁判の過程に参加し、裁判官と共に有罪・無罪や刑の重さを決める制度であり、平成 21 年 5 月から施行されているが、施行後 3 年を経過した場合において検討を加え、必要があると認めるときは、所要の措置を講ずるとされている。

同制度の施行から平成 25 年 9 月末までで、裁判員・補充裁判員として 4 万 3,873 人が審理に参加しており、終局人員総数は、5,784 人、うち無罪判決は 31 人等となっている。

裁判員制度の実施状況については、平成 24 年 12 月に実施状況の検証報告書が公表され、また、施行状況についても裁判員制度に関する検討会で 3 年半余にわたって検討が行われ、平成 25 年 6 月、報告書¹⁰が公表された。検討会報告書の中では、裁判員裁判の運用状況をおおむね順調とした上で、法制上の措置を講ずべき点として、①公判審理の期間が極めて長期間に及ぶ事案について、例外的に裁判官のみによる裁判を実施することができるとする制度の導入、②（甚大な災害等により）裁判員選任辞退の申出自体が著しく困難である場合、裁判所において、例外的にそのような候補者に呼出状を送付しないという取扱いを可能にするための根拠規定の新設、③裁判員選任手続における被害者等に対する配慮義務を定めるような規定の新設、などの 3 点を挙げている。他方、対象事件の範囲、裁判員又は補充裁判員であった者に対する守秘義務、有罪判決の評決要件、死刑判決に対する自動上訴の仕組みの検討等については、消極意見が多数を占めたとしている。報告書を受け、法制審議会は刑事法（裁判員制度関係）部会を設置し、議論を開始している。

10 「裁判員制度に関する検討会」取りまとめ報告書<<http://www.moj.go.jp/content/000112006.pdf>>

(6) 被疑者取調べの可視化等

被疑者取調べの可視化(録音・録画)については、従来、日弁連等からの強い主張があった中、平成19年以降、複数のえん罪事件が明らかとなり、平成21年6月には足利事件の再審開始決定がなされ、その中でDNA型判定に関する捜査の問題点等も指摘された。これらを機に、えん罪防止策が強く要望され、また裁判員制度の実施に当たり、供述調書の任意性立証の容易化が求められたこともあり、改めて取調べの可視化が注目されることとなった。そのため、検察庁は、取調べ過程の一部を試験的に録音・録画することとし、警察庁も一部録音・録画の試行を平成20年度から開始した。

平成19年、取調べの全面可視化を主な内容とする「刑事訴訟法の一部を改正する法律案」が参議院に提出され、翌年6月、参議院で可決されたが、衆議院で審議未了、廃案となった。その後、同内容の法案が、平成21年にも参議院で可決されたが、衆議院の解散により廃案となった。

平成21年10月からは、法務省内の可視化に関する勉強会が開始され、平成23年6月に取りまとめを行った上、8月にこれを公表した。また、いわゆる郵便不正事件において大阪地検特捜部の主任検事が証拠改ざん等により逮捕されたことを受けて検察改革が大きな課題となり、最高検の検証チームが平成22年12月に上記証拠改ざん事件に関する報告書を提出、外部有識者からなる検察の在り方検討会議も、平成23年3月に「検察の再生に向けて」と題する報告書を提出した。

これらを受けて、平成23年から新たな刑事司法の在り方について、法制審議会は新時代の刑事司法制度特別部会を設置して議論を開始し、平成25年1月に「時代に即した新たな刑事司法制度の基本構想」¹¹を公表した。さらに、その中で示された「取調べへの過度の依存からの脱却と証拠収集手段の適正化・多様化」及び「供述調書への過度の依存からの脱却と公判審理のさらなる充実化」という二つの理念に基づき、同部会の下に二つの作業分科会が設置され、現在、議論が続けられている。

(7) 死刑制度の見直しと終身刑の創設等

死刑制度に関しては、欧州評議会が、平成13年に日本とアメリカに対し、死刑執行の停止と死刑制度の廃止に向けた施策を採るように求め、平成15年にも死刑廃止を求める決議を行っている。また、国連総会も、平成19年に死刑執行の停止を求める決議を賛成多数で可決し、直近では平成24年12月にも死刑廃止を視野に執行を停止するよう求める決議案を賛成多数で採択するなど、廃止に向けた国際的な動きが見られる。

死刑に関し、我が国の世論は、平成21年12月の「基本的法制度に関する世論調査」¹²では、どんな場合でも死刑は廃止すべきとする者が5.7%、場合によっては死刑もやむを得ないとする者が85.6%、分からない又は一概に言えないとする者が8.6%となっている。また、平成元年11月から平成5年3月まで及び平成23年を除き死刑は毎年執行され

11 時代に即した新たな刑事司法制度の基本構想<<http://www.moj.go.jp/content/000106628.pdf>>

12 基本的法制度に関する世論調査(平21.12)(内閣府)<<http://www8.cao.go.jp/survey/h21/h21-houseido/>>

ている一方、死刑確定者の収容人員は129人となっている（平成25年12月12日現在）。

なお、現行法において、死刑と無期懲役刑との差が制度的に大きすぎるとの指摘もあり、また、開始から4年余を経過した裁判員制度において、一般市民が死刑も含めた量刑判断という精神的負担に耐えられるのかが同制度の課題の一つとされている。

このような状況の下、国会議員による「量刑制度を考える超党派の会」が、死刑と無期懲役刑の間に仮釈放のない終身刑を創設すること等を内容とする議員立法の提出を目指したり、また、「死刑廃止を推進する議員連盟」が、「重無期刑の創設及び第一審における死刑に処する裁判の評決の特例に係る刑法等の一部を改正する法律案（素案）」を公表し、各議院に「死刑制度調査会」を設置して、平成28年3月までの間、死刑の執行を廃止する案を公表する等、死刑廃止に向けた動きもある。

法務省でも、平成22年8月より「死刑の在り方についての勉強会」において、今後の死刑の在り方等について検討し、平成24年3月に報告書¹³を公表しているが、報告書の中では、廃止論及び存置論のそれぞれの主張を明らかにするとともに、国民の間で更に議論が深められることが望まれるとしている。

4. その他の課題

（1）法曹養成制度の見直し

「司法制度改革推進計画」（平成14年3月19日閣議決定）において、平成22年頃には司法試験合格者数を年間3,000人程度とすることを目指すとされた。これに基づき、当時、年間1,000人程度だった司法試験合格者数は増加し、平成20年には2,209人（新司法試験と旧司法試験の合計）に達したが、その後減少し、平成25年の新司法試験合格者数は2,049人とどまった（旧司法試験は平成23年の口述試験を最後に廃止）。

このような中、平成23年から始まった司法試験予備試験合格者（同試験合格者は法科大学院修了者でなくても司法試験の受験資格を得ることができる）の司法試験合格率は、平成24年、25年とも法科大学院修了者の司法試験合格率を大きく上回っている。また、司法修習生考試（いわゆる二回試験）の不合格者の増加や弁護士就職難、法科大学院の教育の在り方等をめぐって様々な問題点も指摘されるに至った。

そのため、法務省及び文部科学省による「法曹養成制度に関する検討ワーキングチーム」は、平成22年3月から検討を行い、同年7月に新たな法曹養成制度の問題点・論点に対応するための検討を行う検討体制を構築することを内容とする検討結果を発表した。平成23年5月には、内閣官房長官、総務大臣、法務大臣、財務大臣、文部科学大臣及び経済産業大臣が「法曹の養成に関するフォーラム」の開催を決定し、同フォーラムは、同年8月「第一次取りまとめ」を、平成24年5月に「論点整理（取りまとめ）」を公表した。

さらに、司法修習生には、従前、国から給与を支給する制度（給費制）が採られていたが、これに代えて、国が無利息で修習資金を貸与する制度（貸与制）に移行するとともに、修習資金の返還が困難である場合にその返還の期限を猶予することができること等を内容

13 「死刑の在り方についての勉強会」取りまとめ報告書<<http://www.moj.go.jp/content/000096631.pdf>>

とする裁判所法の一部改正が第 180 回国会において行われた。その際、有識者による合議制の組織により法曹養成制度全体について施行後 1 年以内に検討し結論を得た上、速やかに必要な措置を講じる規定を追加する等の修正がなされた。その検討に当たっては司法修習生に対する適切な経済的支援を行う観点と法曹養成における司法修習の位置付けを踏まえることとされていたことから、これらを受け、政府は、平成 24 年 8 月、内閣に、法曹養成制度関係閣僚会議を設置、その下に、法曹養成制度検討会議を置いて検討を行い、今後の法曹人口や法曹養成の在り方に関して、平成 25 年 6 月に「法曹養成制度検討会議取りまとめ」¹⁴ を公表した。さらに、政府は、法曹養成制度改革を総合的かつ強力に実行するため「法曹養成制度改革推進会議」を開催し、事務局として設置された法曹養成制度改革推進室を中心に施策の検討等を行っている。また、法務省は、法曹有資格者の活動領域について更なる拡大を図る方策等を検討するため、「法曹有資格者の活動領域の拡大に関する有識者懇談会」を設置し、同懇談会は必要に応じ同推進室に報告を行うとしている。

(2) 出入国管理関係

我が国では、外国人が単純労働に従事することを目的に入国・在留することは、国内の社会経済等に大きな影響があることから認められていないが、少子化の進行等による労働力不足も懸念されること等から、平成 22 年 3 月の「第 4 次入国管理基本計画」は、諸外国の高度な人材等を強く惹きつけるための施策とともに、外国人の受入れについては、国民的コンセンサスを踏まえつつ、幅広く検討・議論していく必要があるとした。

平成 24 年 5 月からは、外国人受入れの範囲内で優れた技術を持つ外国人の日本での就労を促すため、在留資格の認定に当たり、学歴・職歴・年収等を点数化し、高得点者を優遇する「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度」の申請の受付が開始された。同制度については、要件が厳しすぎるとの意見もあったため、年収の最低基準等の要件が緩和され、平成 25 年 12 月より施行されている。

さらに、法務省は、高度人材として働くことを条件に、現在は連続 5 年間の在留で認められている永住権を 3 年間で得られること等を内容とする新たな在留制度の創設等を検討しており¹⁵、平成 26 年の通常国会にも入管難民法の改正案が提出される可能性がある。

(3) 弁護士法人等に関する改正

法律事務の需要の複雑多様化、専門化及び国際化によりの確に対応することができるようにするため、外国法事務弁護士のみが社員となり外国法に関する法律事務を行うことを目的とする法人制度の整備等を内容とする「外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法の一部を改正する法律案」が第 180 回国会に提出され、衆議院において継続審査となっていたが、廃案となった。法務省は、平成 26 年の通常国会にも法案の再提出を検討している。

(ひしぬま せいいち)

14 「法曹養成制度検討会議」取りまとめ<<http://www.moj.go.jp/content/000112068.pdf>>

15 『日本経済新聞』(平 25.7.10)