

# 法務行政の主な課題について

法務委員会調査室 藤乗 一道

## 1. はじめに

本稿では、平成29年の通常国会に提出又は審議が見込まれる法案を中心に、法務行政の主な課題に関する動向等を概観することとしたい<sup>1</sup>。

## 2. 民事法制に関する課題

### (1) 民法（債権関係）の規定等の見直し

#### ア 見直しの背景・経緯

我が国の民法「第3編 債権編」については、これまで全般的な見直しが行われることなく、おおむね明治29年の制定当時の規定内容のまま現在に至っているところ、この間、我が国の社会・経済は、通信手段や輸送手段の高度な発達、市場のグローバル化の進展等に伴い、民法制定当時と比較して著しく変化しており、国民生活の最も重要な基本法典である民法の債権関係の規定を今日の社会・経済情勢に対応させる必要があると指摘されるようになった。

また、裁判実務は、民法制定以来120年余りの間に、解釈・適用を通じて膨大な数の判例法理を形成してきたが、その中には、条文からは必ずしも容易に読み取ることのできないものも少なくないため、民法を国民一般に分かりやすいものとするという観点から、現在の規定では必ずしも明確でないところを判例法理等を踏まえて明確化する必要性が指摘されていた。

そこで、平成21年10月28日、法務大臣から法制審議会に対して諮問<sup>2</sup>が発せられ、諮問を受けた同審議会は、民法（債権関係）部会を設置し、同年11月から審議を開始した（図表参照）。

図表 法制審議会における審議経過

年月日	審議経過
平成23年4月12日	中間的な論点整理を公表
平成25年2月26日	中間試案を公表
平成26年8月26日	要綱仮案を公表
平成27年2月10日	要綱案を取りまとめ
同年2月24日	要綱を法制審議会総会で採択、法務大臣へ答申

(出所) 法務省資料を基に作成

<sup>1</sup> 本稿は、平成28年12月中旬現在のものである。

<sup>2</sup> 「民事基本法典である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思われるので、その要綱を示されたい。」（諮問第88号）

## イ 法律案の国会提出

法務省は、法制審議会の答申を基に立案作業を進め、平成27年3月31日に債権関係規定や消滅時効の見直し等を内容とする「民法の一部を改正する法律案（以下「民法改正案」という。）」（第189回国会閣法第63号）及び「民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」（第189回国会閣法第64号）を提出したが、衆議院で継続審査となっている。

## ウ 民法改正案の主な内容

民法改正案の主な内容は、①社会・経済の変化へ対応するためのものと、②国民一般に分かりやすい民法にするためのものとの2つに大別できる。①については、消滅時効に関する見直し、法定利率に関する見直し、保証人保護の方策の拡充、定型約款に関する規定の新設等がある。②については、意思能力、将来債権の譲渡、賃貸借に関する規定の新設等である。

## エ 衆議院における審議状況

両法律案は、第192回国会の平成28年11月16日に衆議院法務委員会において趣旨説明聴取が行われた後、11月18日から質疑が開始され、参考人からの意見聴取も2回行われている。審議では、消滅時効、法定利率、保証債務、定型約款等について議論が行われており、また、法制審議会における審議の過程において議論がまとまらず法案に盛り込まれなかった事項についても、成立後の更なる改正の必要性について参考人の見解を問うなど、広範な議論がなされているところである。

## （2）人事訴訟事件及び家事事件に関する国際裁判管轄の整備

国際取引や国際結婚等、関係者に外国人が含まれている渉外的な要素を持つ場合の民事紛争の解決には、いずれの国が裁判管轄を有するかという国際裁判管轄が問題となる。財産上の訴えの国際裁判管轄については、平成23年4月、民事訴訟法及び民事保全法の一部を改正する法律<sup>3</sup>が成立し、規定の整備が行われたが、家族や親族間の事件、すなわち人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄の規定は整備されていない状況にあった。しかし、国際結婚、海外への移住等、国境を越える人の交流や移動が盛んになるに伴い、国際的な要素を有する親族間の紛争は増加しており、その解決が我が国の家庭裁判所に求められることは珍しくない。そのような中、人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄に関する規定を欠くままでは、当事者の予測可能性に欠け、裁判所の審理においても国際裁判管轄の存否の判断に時間を要するため、その法整備の必要性が指摘されていた。

そこで、平成26年2月7日、法務大臣から法制審議会に対して諮問<sup>4</sup>が発せられ、諮問を受けた同審議会は、国際裁判管轄法制（人事訴訟事件及び家事事件関係）部会を設置し、同年4月から審議を開始した。

<sup>3</sup> 平成23年法律第36号

<sup>4</sup> 「人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄に関する規律等を整備する必要があると思われるので、その要綱を示されたい。」（諮問第98号）

同部会は、平成27年2月27日に「人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄に関する中間試案」を取りまとめ、パブリックコメントを実施した後、その結果も踏まえて、同年9月18日に「人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄法制の整備に関する要綱案」を取りまとめた。

これを受けて、同年10月9日の法制審議会において「人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄法制の整備に関する要綱」が採択され、同日、法務大臣に答申された。

法務省は、法制審議会の答申を基に立案作業を進め、平成28年2月26日に「人事訴訟法等の一部を改正する法律案」（第190回国会閣法第33号）を提出したが、衆議院で継続審査となっている。

法案の主な内容は、①人事に関する訴えは、身分関係の当事者である被告の住所が日本国内にある場合や身分関係の当事者の双方が日本の国籍を有する場合などに、日本の裁判所に提起することができる、②家事事件手続法の一部を改正して、養子縁組をするについての許可の審判事件、特別養子縁組の離縁の審判事件、親権に関する審判事件、相続に関する審判事件、家事調停事件等の家事事件について、その申立てに係る事件の類型ごとに日本の裁判所が管轄権を有する場合を定める、③民事執行法の一部を改正して、外国裁判所の家事事件における裁判についての執行判決を求める訴えは、原則として、家庭裁判所が管轄することなどである。

### （3）商法（運送・海商関係）等の見直し

我が国の商法のうち運送・海商関係の規定は、片仮名文語体である上に、明治32年に制定されて以来、一世紀余の間、実質的な改正がほとんどされておらず、国内航空運送に関する規定や陸上・海上・航空の各運送を組み合わせた複合運送に関する規定もないなど、その規定の内容が現代社会に適合していないとして、見直しの必要性<sup>5</sup>が指摘されていた。

そこで、平成26年2月7日、法務大臣から法制審議会に対して諮問<sup>6</sup>が発せられ、諮問を受けた同審議会は、商法（運送・海商関係）部会を設置し、同年4月から審議を開始した。

同部会は、平成27年3月11日に「商法（運送・海商関係）等の改正に関する中間試案」を取りまとめ、パブリックコメントを実施した後、その結果も踏まえて、平成28年1月27日に「商法（運送・海商関係）等の改正に関する要綱案」を取りまとめた。

これを受けて、同年2月12日の法制審議会において「商法（運送・海商関係）等の改正に関する要綱」が採択され、同日、法務大臣に答申された。

法務省は、法制審議会の答申を基に立案作業を進め、同年10月18日に「商法及び国際海上物品運送法の一部を改正する法律案」（第192回国会閣法第16号）を提出したが、衆議

<sup>5</sup> 平成13年の司法制度改革審議会意見書でも「基本的な法令は、可能な限り分かりやすく、一般にも参照が容易で、予想可能性が高く、内外の社会経済情勢に即した適切なものとすべきである」旨の指摘がされていた。

<sup>6</sup> 「商法制定以来の社会・経済情勢の変化への対応、荷主、運送人その他の運送関係者間の合理的な利害の調整、海商法制に関する世界的な動向への対応等の観点から、商法等のうち運送・海商関係を中心とした規定の見直しを行う必要があると思われるので、その要綱を示されたい。」（諮問第99号）

院で継続審査となっている。

法案の主な内容は、①航空運送・複合運送に関する規定の新設、②運送品の損傷による運送人の責任に関する期間制限の合理化、③旅客運送人の責任に関する規定の新設、④国内海上運送人の責任の軽減、⑤船舶衝突による物損に関する不法行為責任の期間制限を国際条約と同じ不法行為時から2年の消滅時効とする、⑥表記をひらがな・口語体に改め、用語を平易なものに改める等の規定の現代用語化などである。

#### (4) 相続法制の見直し

平成25年9月4日、最高裁判所大法廷は、「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」と規定する民法第900条第4号ただし書前段を違憲とする決定をした。これを受けて、政府は、嫡出子と嫡出でない子の相続分の同等化を図るための民法改正案を第185回国会に提出し、同年12月5日、同法は「民法の一部を改正する法律」（平成25年法律第94号）として成立した。

この民法改正に際しては、各方面から、法律婚を尊重する国民意識が損なわれるのではないか、配偶者を保護するための措置を併せて講ずべきなのではないかといった様々な問題提起がなされた。そこで、法務省は、相続法制の在り方について検討を進めるため、家族法研究者や一般有識者等の協力を得て、「相続法制検討ワーキングチーム」を設置し、平成26年1月から平成27年1月までの間、①被相続人の配偶者の居住権保護、②配偶者の貢献に応じた遺産分割の実現、③寄与分制度の見直し、④遺留分制度の見直し等について検討し、平成27年1月28日にその結果を報告書として取りまとめた。

これを受けて、法制審議会において検討を進めることとなり、平成27年2月24日の法制審議会において、法務大臣から諮問<sup>7</sup>が発せられ、諮問を受けた同審議会は、民法（相続関係）部会を設置し、同年4月から審議を開始した。同部会では、前記①～④の課題を中心に、⑤相続人以外の者の貢献の考慮、⑥預貯金等の可分債権の取扱い、⑦遺言、⑧その他の4項目を加えた計8つの検討項目について調査審議が進められた。

同部会は、平成28年6月21日に「民法（相続関係）等の改正に関する中間試案<sup>8</sup>」を取りまとめ、同年7月12日から9月30日までパブリックコメントを実施した。

<sup>7</sup> 「高齢化社会の進展や家族の在り方に関する国民意識の変化等の社会情勢に鑑み、配偶者の死亡により残された他方配偶者の生活への配慮等の観点から、相続に関する規律を見直す必要があると思われるので、その要綱を示されたい。」（諮問第100号）

<sup>8</sup> 中間試案の主な内容は、第1は配偶者の居住権を保護するための方策として、①短期居住権の新設、②長期居住権の新設、第2は遺産分割に関する見直しとして、①配偶者の相続分の見直し、②可分債権の遺産分割における取扱いの見直し、第3は遺言制度に関する見直しとして、①自筆証書遺言の方式緩和、②自筆証書遺言の保管制度の創設（遺言保管機関を設ける）、第4は遺留分制度に関する見直し、第5は相続人以外の者の貢献を考慮するための方策であった。

今後、パブリックコメントの結果<sup>9</sup>を踏まえて、反対意見が多数を占めた案の見直しを含め、更なる調査審議が進められる見込みである。

### (5) 成年年齢の引下げ

平成19年に成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律」で、憲法改正の国民投票の投票権年齢は18歳とされたが（本則第3条）、一方、同法附則第3条では、国は、この法律の施行（平成22年5月18日）までの間に、18歳以上20歳未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、公職選挙法、民法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとし、この法制上の措置が講ぜられ、選挙権年齢が18歳に引き下げられるまでの間は、国民投票の投票権年齢も20歳とするとされていた。

そこで、平成20年2月13日、法務大臣から法制審議会に対して諮問<sup>10</sup>が発せられ、諮問を受けた同審議会は、民法成年年齢部会を設置し、同年3月から審議を開始した。

同部会は、同年12月16日に「成年年齢の引下げの中間報告書」を取りまとめ、パブリックコメントを実施した後、その結果も踏まえて、平成21年7月29日に「民法の成年年齢の引下げについての最終報告書」を取りまとめた。

これを受けて、法制審議会は同年10月28日、「民法の成年年齢の引下げについての意見」を採択し、同日、「民法が定める成年年齢を18歳に引き下げるのが適当である。ただし、現時点で引下げを行うと、消費者被害の拡大など様々な問題が生じるおそれがあるため、引下げの法整備を行うには、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要である」、「引き下げる法整備を行う具体的時期については、関係施策の効果等の若年者を中心とする国民への浸透の程度やそれについての国民の意識を踏まえた、国会の判断に委ねるのが相当である」との答申を法務大臣に行った。

その後、平成26年6月13日に成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律」（平成26年法律第75号）及び同法を受けて平成27年6月17日に成立した「公職選挙法等の一部を改正する法律」（平成27年法律第43号）により、国民投票権年齢及び選挙権年齢が18歳に引き下げられた（ただし、国民投票権年齢は経過的に平成30年6月20日までの間は20歳）。

法務省は、法制審議会の答申に沿って、関係省庁と連携しながら民法の成年年齢の引下げに必要な環境の整備を図るため、法教育の充実などの関係施策を行ってきたが、改正後の公職選挙法の施行状況等を踏まえつつ、最終的には、民法の成年年齢を国民投票の投票権年齢及び選挙権年齢と一致させることができるよう、民法の成年年齢を18歳に引き下げ

<sup>9</sup> このパブリックコメントに対しては、167件の意見が寄せられた。第1の①短期居住権については、賛成意見が多数であった。②の長期居住権については、賛否が拮抗した。第2の①について、結婚して一定期間（例えば、20年、30年）を経過した場合に、遺産分割時の配偶者の法定相続分を現行の2分の1から3分の2に引き上げる案については、反対意見が多数であった。第3の①自筆証書遺言の方式の緩和については、賛成が多数であった。第5については、賛否が拮抗した。『朝日新聞』（平28.10.19）

<sup>10</sup> 「若年者の精神的成熟度及び若年者の保護の在り方の観点から、民法の定める成年年齢を引き下げることが否か等について御意見を承りたい。」（諮問第84号）

ることを前提に、その場合の経過措置の要否及びその内容、必要な周知期間といった課題についての検討を進めてきた。そして、法務省は、民法の成年年齢を引き下げた場合は、その影響が及ぶ範囲は極めて広範に及ぶ<sup>11</sup>ことが予想されることから、民法の成年年齢の引下げの施行方法<sup>12</sup>について、平成28年9月1日から同月30日までパブリックコメントを実施した。

今後、パブリックコメントの結果<sup>13</sup>を踏まえて、要綱案が取りまとめられる見込みであり、次期通常国会には、民法等の一部改正法案が提出される可能性がある<sup>14</sup>。

### 3. 刑事法制に関する課題

#### (1) 性犯罪の罰則の在り方

性犯罪の罰則については、明治時代から大きく変わっておらず、平成16年の刑法等改正によって法定刑の引上げなどの改正<sup>15</sup>が行われたが、構成要件などについては制定当時のものが基本的に維持されてきた。

しかし、近年、現行法の性犯罪に対する罰則は、必ずしも現代の性犯罪の実態に即したものとなっていないのではないかなど、様々な観点から指摘がされていた。例えば、平成16年の刑法改正の際や、平成22年の刑法及び刑事訴訟法の改正の際<sup>16</sup>には、衆参両議院の法務委員会による附帯決議<sup>17</sup>において、性犯罪の罰則の在り方について更に検討することが求められてきたほか、平成22年に閣議決定された第3次男女共同参画基本計画では、平成27年度末までに性犯罪に関する罰則の在り方を検討することとされていた。

また、国連の各人権委員会における最終見解の中でも、非親告罪化や罰則の引上げ、強姦罪の範囲の拡大、性交同意年齢の引上げなどが求められてきた<sup>18</sup>。

このような状況を踏まえ、松島法務大臣（当時）の指示により、平成26年10月法務省に「性犯罪の罰則に関する検討会」（以下「検討会」という。）が設置され、平成27年8月

<sup>11</sup> 民法の成年年齢を20歳から18歳に引き下げた場合、その影響が及ぶ範囲は広範となり、契約年齢、親権の対象となる年齢、婚姻年齢、成年擬制、養親年齢等などについて、成年年齢との一致の要否が検討されることになる。

<sup>12</sup> パブリックコメントの内容としては、改正法の具体的な施行方法、施行日、経過措置等についてであった。

<sup>13</sup> このパブリック・コメントに対しては、194件の意見が寄せられた。「施行に伴う支障の有無」を聞いたところ、「支障なし」の5件に対し、「支障あり」が172件に上った。『朝日新聞』（平28.11.9）

<sup>14</sup> 金田法務大臣は、法案の提出時期について、平成28年9月2日の記者会見において、「早ければ平成29年の通常国会に法案を提出することも一つの選択肢であると考えている」と述べている。（法務省ホームページ）〈[http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08\\_00807.html](http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00807.html)〉（平28.12.16 最終アクセス）

<sup>15</sup> 平成16年の刑法等改正では、強姦罪の法定刑の見直し（下限を懲役2年から3年に引上げ）等や、集団強姦罪等が新設された。

<sup>16</sup> 平成22年の刑法及び刑事訴訟法改正では、人を死亡させた罪の公訴時効の延長等が行われた。

<sup>17</sup> 平成16年の刑法等改正の際の参議院法務委員会附帯決議では、「4 性的自由の侵害に係る罰則の在り方については、被害の重大性等にかんがみ、さらに検討すること。」とされ、平成22年の刑法及び刑事訴訟法改正の際の参議院法務委員会附帯決議では、「5 性犯罪については、被害者等の声を十分に踏まえつつ、罰則の在り方及び公訴時効期間について更に検討すること。」とされた。

<sup>18</sup> 女子差別撤廃委員会からは平成15年8月及び平成21年8月に、自由権規約委員会からは平成20年10月及び平成26年7月に、児童の権利委員会からは平成16年2月及び平成22年6月に、それぞれの最終見解の中で性犯罪の罰則等について指摘がされている。

に『性犯罪の罰則に関する検討会』取りまとめ報告書（以下「報告書」という。）が取りまとめられた。

この報告書を踏まえ、平成27年10月9日、法務大臣から法制審議会に対し、諮問<sup>19</sup>が発せられ、諮問を受けた同審議会は、刑事法（性犯罪関係）部会（以下「性犯罪部会」という。）を設置し、同年11月から審議を開始した。

性犯罪部会は、審議の結果、平成28年6月16日に、要綱（骨子）修正案を取りまとめ、同年9月12日の法制審議会において採択され、法務大臣に答申された。答申の主な内容は、①強姦罪等の構成要件の見直し及び法定刑の引上げ、②監護者であることによる影響力を利用した性交等に関する罰則の新設、③強制わいせつ罪等の非親告罪化、④強姦犯人が強盗に及んだ場合を強盗強姦罪と同様に処罰する規定の整備であった。

性犯罪の罰則の見直しは、被害者の支援団体などが強く求めてきたものであるが、性犯罪部会においては、出席者から「重罰化だけでなく、性犯罪を無くすために様々な観点で考えるべきだ」との意見が出された<sup>20</sup>。また、性犯罪被害者からは、強姦や強制わいせつ罪についても「暴行や脅迫」という成立条件を無くし、抵抗の有無にかかわらず処罰できるように改めるべきだとの声もあったが、検討会の時点で「現行でも暴行や脅迫の程度は幅広く解釈されている」として、性犯罪部会では議論の対象にならなかったことに対して、「被害者が拒まなかったとして、罪に問えない例に多く出会ってきた。今回で性犯罪に対する議論を終わりにせず、今後も検討を続けてほしい」<sup>21</sup>と述べている。

今後、法務省において立案作業を進め、次期通常国会には、刑法改正法案が提出される可能性があり<sup>22</sup>、議論が期待される。

## （２）再犯防止対策

我が国における犯罪の全体的な傾向として、平成14年に約285万件にまで達した刑法犯の認知件数は、翌15年から減少に転じ、平成27年には、約110万件にまで減少している。一方で、検挙人員に占める再犯者の割合である「再犯者率」は平成9年以降一貫して上昇を続けており、平成27年には約5割を占めるに至っている<sup>23</sup>。また、約3割の再犯者によ

<sup>19</sup> 「近年における性犯罪の実情等に鑑み、事案の実態に即した対処をするための罰則の整備を早急に行う必要があると思われるので、別紙要綱（骨子）について御意見を賜りたい。」（諮問第101号）

<sup>20</sup> 『朝日新聞』（平28.6.17）。なお、要綱（骨子）修正案を取りまとめた第7回の性犯罪部会（平28.6.16）においては、刑罰を重くしても、社会復帰させるときの更生プログラムなどの体制が整わなければ、犯罪を繰り返すのではないかと、犯罪の原因がどこにあるかということについて、刑法以外の医療等の知見も含めて社会全体で考える必要がある、性被害者に対する新たな二次被害が惹起されないよう、専門家によるサポートがこれまで以上に重要になってくる等の意見が出されていた。

<<http://www.moj.go.jp/content/001199101.pdf>>（平28.12.16 最終アクセス）

<sup>21</sup> 『朝日新聞』（平28.6.17）

<sup>22</sup> 法制審議会の答申を受けて、法務省では、法案提出を目指して作業を進めてきたが、第192回国会では、提出を検討中の法案とされた。

<sup>23</sup> 再犯者の人員は、平成18年をピークとしてその後漸減状態にあり、27年は18年と比べて22.9%減であったが、再犯者の人員の減少を上回るペースで初犯者の人員も減少し続けているため、再犯者率は一貫して上昇し続け、27年の再犯者率は48.0%であった（『平成28年版 犯罪白書』（法務総合研究所））。

って、約6割の犯罪が行われているという調査結果<sup>24</sup>もある。刑法犯の認知件数が減少している一方で、再犯者率は近年も上昇を続けており、今なお、再犯者による重大事件が後を絶たない現状等を踏まえると、再犯防止は、我が国の刑事政策を考える上で重要かつ喫緊の課題であると言われている。

平成24年7月の犯罪対策閣僚会議において、「再犯防止に向けた総合対策<sup>25</sup>」が決定され、策定後10年間の取組における数値目標として、「刑務所出所後2年以内に再び刑務所に入所する者等の割合を今後10年間で20%以上削減する」ことが掲げられている。また、平成26年12月の犯罪対策閣僚会議決定の「宣言：犯罪に戻らない・戻さない～立ち直りをみんなで支える明るい社会へ～」でも、2020年（平成32年）オリンピック・パラリンピック東京大会を成功させるためには、世界一安全な日本を創ることが必要であり、再犯防止が大きな課題になっているとしている。そして、平成32年までに、①刑務所出所者等の事情を理解した上で雇用している協力雇用主の数を現在の約3倍の1,500社にする、②帰るべき場所がないまま社会に戻る者の数を3割以上減少させる、等の数値目標が掲げられている。

平成28年7月11日に開催された再犯防止対策ワーキングチームにおける総合対策の平成27年度フォローアップによると、受刑者の2年以内再入率は、総合対策の目標達成に向けて推移しているものの、覚せい剤取締法違反者の再入率の増加により、前年に比べて増加傾向となっている。また、近年減少傾向にある入所受刑者のうち、高齢受刑者の数と高齢者率がともに増加を続けている<sup>26</sup>。

これを受けて、犯罪対策閣僚会議は、同年7月12日、新たに「薬物依存者・高齢犯罪者等の再犯防止緊急対策～立ち直りに向けた“息の長い”支援につなげるネットワーク構築<sup>27</sup>」を決定した。

また、議員立法により、第192回国会の平成28年12月7日に「再犯の防止等の推進に関する法律（以下「再犯防止推進法」という。）」（平成28年法律第104号）が成立した。

再犯防止推進法は、再犯の防止等に関する施策に関し、基本理念を定め、国及び地方公

<sup>24</sup> 昭和23年から平成18年9月30日までの間に有罪が確定した者のうち、初犯者・再犯者の区別をせずに無作為に抽出した100万人を対象として調査された結果である（『平成19年版 犯罪白書』（法務総合研究所））。

<sup>25</sup> 犯罪対策閣僚会議ホームページ「再犯防止に向けた総合対策」（平24. 7. 20）

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/kettei/120720/honbun.pdf>>（平28. 12. 16 最終アクセス）

<sup>26</sup> 再犯防止対策ワーキングチームホームページ「第8回再犯防止対策ワーキングチーム」配布資料1（平28. 7. 11）<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/saihanbousi/dai8/siryoul.pdf>>（平28. 12. 16 最終アクセス）

<sup>27</sup> この緊急対策では、立ち直りに多くの困難を抱える薬物依存者や高齢者・障害者等の再犯防止を一層進めるため、従来の対策を加速するとともに、刑事司法と地域社会をシームレスにつなぎ、官民が一体となって“息の長い”支援を行うことが必要であるとされ、2020年を目途に、全国各地に薬物依存者や犯罪をした高齢者・障害者等の立ち直りを支えるネットワークが構築されていることを目指すとされた。そして、緊急対策に掲げる取組を総合的に推進することにより、「刑務所出所者等の2年以内再入率を平成33年までに20%以上減少させる」という数値目標（再犯防止に向けた総合対策）の達成を確実なものとし、国民が安全で安心して暮らせる「世界一安全な国、日本」の実現に寄与することを目標として掲げている。（犯罪対策閣僚会議ホームページ「薬物依存者・高齢犯罪者等の再犯防止緊急対策～立ち直りに向けた“息の長い”支援につなげるネットワーク構築～」（平28. 7. 12））

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/kettei/160712yakubutu/honbun.pdf>>（平28. 12. 16 最終アクセス）



共同体の責務を明らかにするとともに、再犯の防止等に関する施策の基本となる事項を定めようとするものであり、政府が「再犯防止推進計画」を定め、省庁横断的に施策を行うこととするとともに、地方公共団体においても地方再犯防止推進計画を定める努力義務の規定を設けることとしている。

法務省は再犯防止推進法の成立した日に、関係省との調整役も担う「再犯防止推進室」を新設した。政府は、来年にも再犯防止推進計画を策定する方針とのことであり<sup>28</sup>、現在実施されている「再犯防止に向けた総合対策」の更なる拡充が期待される。

### （３）テロ対策の整備（共謀罪等）

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、物品等を提供する行為等の処罰規定などを整備する内容の「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」が、平成26年の第187回国会で成立した。

このほか、政府は、平成12年の国連での国際組織犯罪防止条約の採択に伴い、条約締結のために国内法の整備が必要であるとして、平成15年から3度、いわゆる共謀罪の創設等を内容とする組織犯罪処罰法等の改正法案を国会に提出してきたが、対象犯罪が多数に上ることなどから、当局の恣意的な適用に対する懸念等もあり、いずれも廃案となっていた。

その後、第177回国会の平成23年4月1日、政府は、これまでの提出法案から、組織的な犯罪の共謀等の行為についての処罰規定等を除いた「情報処理の高度化等に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」を国会に提出し、同年6月17日に成立した。

今後、平成32年のオリンピック・パラリンピック東京大会の開催を控え、テロ組織の犯罪を未然に防ぐために、必要な法整備を進めることは重要であるとの主張もなされている<sup>29</sup>。

### （４）新時代の刑事司法制度

#### ア 法律案提出の背景・経緯から成立まで

平成22年11月、いわゆる厚生労働省元局長無罪事件等を契機として、法務大臣の下に「検察の在り方検討会議」が設置された。平成23年3月、同会議において、「検察の再生に向けて」と題する提言が取りまとめられた。

これを受け、同年5月18日、法務大臣から法制審議会に対し、諮問<sup>30</sup>が発せられた。この諮問を受けて同審議会は、新時代の刑事司法制度特別部会を設置した。同部会では、論点整理を行いながら、議論を進め、平成26年7月9日、全会一致で答申案が取

<sup>28</sup> 『読売新聞』（平28.12.8）及び『中国新聞』（平28.12.8）による。

<sup>29</sup> 『日本経済新聞』（平28.8.31）社説による。

<sup>30</sup> 「近年の刑事手続をめぐる諸事情に鑑み、時代に即した新たな刑事司法制度を構築するため、取調べ及び供述調書に過度に依存した捜査・公判の在り方の見直しや、被疑者の取調べ状況を録音・録画の方法により記録する制度の導入など、刑事の実体法及び手続法の整備の在り方について、御意見を承りたい。」（諮問第92号）

りまとめられた後、同年9月18日、法制審議会の総会において、答申案のとおり答申すべきであるとの意見が全会一致で取りまとめられ、法務大臣に対する答申が行われた。

政府は、法制審議会の答申を基に立案作業を進め、第189回国会の平成27年3月13日、「刑事訴訟法等の一部を改正する法律案」（以下「刑訴法等改正案」という。）が提出された。刑訴法等改正案は、衆議院において、証拠収集等への協力及び訴追に関する合意制度に関する修正、通信傍受に関する修正、検討条項に関する修正<sup>31</sup>が行われ、平成28年5月20日、参議院本会議で可決され、第190回国会の平成28年5月24日に衆議院本会議で可決・成立し、6月3日公布された（平成28年法律第54号）。

#### イ 法律案成立後の動きと新たな課題

その後、警察庁は平成28年9月15日付で、「取調べの録音・録画の試行指針の制定について」を発出し、同年10月1日から、これまでの裁判員制度対象事件で試行していた取調べの録音・録画について、逮捕若しくは勾留されている被疑者を取り調べるとき又は被疑者に対し弁解の機会を与えるとき（裁判員制度対象事件以外の事件で逮捕若しくは勾留されている被疑者を取り調べるとき又は被疑者に対し弁解の機会を与えるときであって、取調べが制度対象事件に関する事項に及ぶ見込みのある場合を含む。）は、例外事由に該当する場合を除き、録音・録画を実施することとした。

また、裁判員制度対象事件に該当しない場合でも、被疑者の供述の状況、供述以外の証拠関係等を総合的に勘案しつつ、録音・録画を実施する必要性がそのことに伴う弊害を大きく上回ると判断される場合は録音・録画を実施することができるとした。

このような捜査機関の対応や法改正による取調べの可視化の進展に対しては、密室での取調べによる誘導、脅迫等の問題や調書に過度に依存した捜査や裁判の弊害を改善すると期待する声は大きいですが、録音・録画した映像等については、その強い印象により、裁判官が判断を誤る危険性が指摘されており<sup>32</sup>、今後の検討課題とされている。

### （５）裁判員制度

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

<sup>31</sup> 刑訴法等改正案の附則第9条では、法律の施行後3年を経過したところで、取調べの録音・録画について検討を加え、必要な措置を講ずるものとされていたが、その方向性が衆議院において議論になった。そこで、政府案では、「①取調べの録音・録画等が、被疑者の供述の任意性その他の事項についての的確な立証を担保するものであるとともに、②取調べの適正な実施に資すること、」と並べて、「③取調べの録音・録画等に伴って捜査上の支障その他の弊害が生じる場合があること等」を3つ並列で挙げていたため、「取調べの録音・録画等に伴う支障その他の弊害が生じる場合があること等」について、①②の事項を踏まえた上で、最後の③に留意しつつ検討を加えることとする修正が行われた。また、衆議院法務委員会では、再審請求審の証拠開示の制度や保釈の考慮事情についても議論となった。このため、法律案全体の検討（附則第9条第2項）及び法律案に盛り込まれなかった諸制度の検討（附則第9条第3項）を追加する修正が行われた。

<sup>32</sup> 平成28年8月の東京高等裁判所判決において、検察の録画面像の証拠調べ申請を退けた一審判決を支持した上で、一般論として被告人の供述や態度の信用性の判断について「法廷では弁護側・検察側双方の尋問が行われ裁判官が質問できる条件があるから可能」と指摘し、捜査機関の管理下で撮影された映像では、裁判官は供述態度を受動的に見ることになり「直感的で主観的な判断に陥る危険性が高い」とされた。『日本経済新聞』（平28.11.28）

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。同制度の施行から平成28年9月末までで、裁判員又は補充裁判員として7万1,343人が審理に参加しており、この間、9,430人に判決が言い渡され、そのうち9,177人が有罪判決<sup>33</sup>で、57人が無罪判決であった。

また、平成28年の裁判員候補者の裁判員等選任手続の出席率は、同年9月末までの統計によれば、65.7%であり、高い水準を保ってはいるものの、71.5%であった平成26年に比べて若干減少しており、出席率の低下への対応が求められている。また、辞退が認められた平成28年の裁判員候補者の割合は、同年9月末までの統計によれば、64.2%であり、選定された裁判員候補者の半数以上の辞退が認められるなど、辞退の判断が柔軟に行われているが、他方で、裁判員となる国民のための環境整備の必要性も指摘されている<sup>34</sup>。

政府は、「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」（以下「裁判員法」という。）の附則で定める検討条項に基づき、裁判員制度の検証を行い、平成27年の第189回国会に「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律の一部を改正する法律案」（以下「裁判員法改正案」という。）を提出し、衆議院で改正法施行3年後の見直し規定を附則に追加する修正が行われ、平成27年6月5日に成立し、同年12月12日に施行された<sup>35</sup>。

これまで裁判員制度はおおむね順調に運営され、国民の間に定着してきたものと思われるが、裁判員法の改正に向けた検討の過程や裁判員法改正案の審議過程においては、出席率の低下などの様々な課題が指摘<sup>36</sup>されており、政府及び最高裁判所は、裁判員法改正案施行3年後の見直し規定により検討の場を設けることを待たず、裁判員制度の円滑な実施及び更なる定着のための努力が求められることになる<sup>37</sup>。

## 4. 出入国管理行政に関する課題

### （1）外国人材の受入れに対する基本的な考え方

<sup>33</sup> 死刑判決は、平成28年9月末までに28件について言い渡された。『裁判員裁判の実施状況について（制度施行～平成28年9月末・速報）』（最高裁判所）

<sup>34</sup> 裁判員候補者の辞退率の上昇は、裁判員側の要望に応じて審理期間に余裕を持たせたり、柔軟に辞退を認めたりしている現在の運用が、仕事で忙しい人などが辞退する結果につながっている可能性があるほか、裁判員経験者の声が国民になかなか伝わらず、制度の意義が理解されずに関心が低下していることも一因とされ、守秘義務を緩和したり、範囲を明確にしたりして、経験者が話しやすくなる必要があるとの指摘もされている。『読売新聞』（平28. 5. 21）

<sup>35</sup> 裁判員法改正案の内容は、審判に著しい長時間を要する事件等の対象事件からの除外、災害時における裁判員等選任手続の特例、裁判員等選任手続における被害者特定事項の取扱いなどであった。

<sup>36</sup> 裁判員法の審議過程における審議については、内田亜也子「施行後6年を迎えた裁判員制度の評価と課題－裁判員法の一部を改正する法律の成立－」『立法と調査』No. 368（平27. 9）を参照のこと。死刑判決に関わった裁判員の精神的負担の軽減などが課題であり、裁判員には長期的なケアが必要等との指摘もされている。『読売新聞』（平28. 5. 22）

<sup>37</sup> 平成28年5月に福岡地裁小倉支部で行われた裁判員裁判で、被告人の知人（元暴力団組員）らが裁判員を威迫した事件があり、最高裁から7月5日に全国の高裁と地裁に対して、裁判員の安全確保のために具体策を進めるよう求める通知が発出された。通知では、裁判員への接触が禁止されていることや違反した場合の罰則について、開廷前に口頭で説明したり、法廷入口に掲示したりするよう求めたほか、出入口やトイレなどの共用スペースを傍聴人などと区別する、問題が起きた場合の連絡窓口を決めるなどの対策も求めたとのことである。『朝日新聞』（平28. 7. 6）

我が国が本格的な少子高齢化、人口減少時代を迎える中、外国人材の活用に向けた議論が高まってきており、平成27年9月15日に法務大臣が策定した第5次出入国管理基本計画では、外国人材の受入れに関し、専門的・技術的分野の外国人については、我が国の経済社会の活性化に資することから積極的に受け入れること、他方、専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては、ニーズの把握や経済的効果の検証のほか、日本人の雇用への影響、産業構造への影響、教育、社会保障等の社会的コスト、治安など、幅広い観点から国民的コンセンサスを踏まえつつ、政府全体で検討していく必要があるという政府の基本方針を示している<sup>38</sup>。

また、「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）では、「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める。このため、移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく」としている<sup>39</sup>。

政府の「働き方改革実現会議」においても、外国人材の受入れ問題がテーマに掲げられており、平成29年3月末までに具体案を盛り込んだ「働き方改革実行計画」を取りまとめ、順次関連法案を提出する方針とされている<sup>40</sup>。同会議の議論を注視したい。

## （２）高度人材外国人の受入れ促進

専門的・技術的分野の外国人の受入れを積極的に推進する観点からの取組として、「高度人材ポイント制<sup>41</sup>」の導入が挙げられる。

「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）では、高度外国人材を更に呼び込む入国・在留管理制度の検討として、「高度IT人材など、日本経済の成長への貢献が期待される高度な技術、知識を持った外国人材を我が国に惹きつけ、長期にわたり活躍してもらうためには、諸外国以上に魅力的な入国・在留管理制度を整備することが必要である。このため、高度外国人材の永住許可申請に要する在留期間を現行の5年から大幅に短縮する世界最速級の「日本版高度外国人材グリーンカード」を創設することとし、可能な限り

<sup>38</sup> 「第5次出入国管理基本計画」（平成27年9月15日）の17～20頁参照。

<sup>39</sup> 「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）の209頁参照。

<sup>40</sup> 『毎日新聞』（平28.9.14）

<sup>41</sup> 平成24年5月から導入された高度人材ポイント制は、我が国の経済成長等に貢献することが期待されている高度な能力や資質を持つ外国人を対象に、「高度学術研究活動」等の3つの活動類型を設定し、それぞれの活動の特性に応じて、「学歴」、「職歴」、「年収」といった項目ごとにポイントを設け、その合計が70点に達した外国人を「高度人材外国人」と認定し、出入国管理上の優遇措置を講じるものである。また、平成26年の出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律（平成26年法律第74号）によって、高度人材を対象とした新たな在留資格「高度専門職1号」及び「高度専門職2号」が新設された。「高度専門職1号」で3年以上活動を行っていた者が対象となる「高度専門職2号」は、「永住者」と同じく、在留期間の制限がなく、また、上陸時に付与されることのない在留資格であるが、何の活動制限もない「永住者」とは異なり、高度人材としての活動を継続して6か月以上行わないで在留することが在留資格取消事由とされているほか、所属機関を法務大臣に届け出る義務があるなど、「永住者」にはない制約が課せられている。一方で、一定の条件の下での親や家事使用人の帯同等、「永住者」には認められない出入国管理上の優遇措置が認められている。

速やかに必要な措置を講じる<sup>42</sup>。あわせて、高度人材ポイント制をより活用しやすいものとする観点からの要件の見直し及び更なる周知を促進する」としている<sup>43</sup>。

このように、政府は、高度人材を呼び込み日本経済の生産性向上につなげることを期待しているが、各国の獲得競争が激しくなる中、働く場として日本を選んでもらうために、病院や銀行の外国語対応等の環境整備や教育環境の充実等が課題として指摘されている<sup>44</sup>。

### (3) 難民の受入れ等

#### ア 難民認定申請の現状

我が国は、難民の受入れを国際社会において果たすべき重要な責務と認識し、昭和56年10月に「難民の地位に関する条約」（以下「難民条約」という。）、翌57年1月に「難民の地位に関する議定書」に順次加入するとともに、昭和56年6月に「出入国管理令」を「出入国管理及び難民認定法」に改め、難民認定手続に必要な体制を整えてきた。近年、難民認定申請者が急増しており、平成27年に我が国において難民認定申請を行った者は、7,586人であり、前年に比べて2,586人（約52%）増加し、過去最多となった<sup>45</sup>。現行制度における難民認定申請は、どのような申立内容であっても、申請があれば受け付け、審査が行われるが、審査の結果が出た後でも、制限なく何度でも申請を繰り返すことが可能な仕組みになっており、就労や定住、あるいは退去強制による送還回避等を目的として、難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情等を申し立てる事案や前回申請と同様の事情を申し立てる再申請（複数回申請）事案が顕著となっていた。

そのほか、平成22年3月以降、正規在留者に対しては、申請から6か月間が経過した後、申請中は就労活動が可能となる取扱いとされた。この結果、我が国での稼働や定住を目的とする外国人に悪用<sup>46</sup>され、申請増加を招いた一因と推測されている。

#### イ 難民認定制度の見直し

こうした状況の中、法務大臣の私的懇談会である第6次出入国管理政策懇談会の下に設けられた難民認定制度に関する専門部会が、平成26年12月に法務大臣に提出した報告書<sup>47</sup>の内容等を踏まえ、第5次出入国管理基本計画では、真の難民の迅速かつ確実な

<sup>42</sup> 法務省は、これを受けて、外国の経営者や技術者が最短1年で永住権を取得できるよう検討を行い、平成28年度末までに省令やガイドラインを改正するとのことである。『日本経済新聞』（平28.11.15）

<sup>43</sup> 「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）の206～207頁参照。

<sup>44</sup> 『日本経済新聞』（平28.11.15）

<sup>45</sup> 平成27年の難民認定申請の処理数は、3,898人であり、前年に比べ729人（約23%）増加した。その内訳は、難民と認定した者19人、難民と認定しなかった者3,411人、申請を取り下げた者等468人であった。「平成27年における難民認定者数について」（平成28年3月26日法務省報道発表資料）参照。

<sup>46</sup> 技能実習生が集団失踪し、その後、難民申請を行い、就労を行う事例については、三俣真知子「技能実習制度の立法化と入管法の改正—外国人材の受入れ関係二法案の概要—」『立法と調査』No.365（平27.6）の15～16頁が詳しい。

<sup>47</sup> 「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」（平成26年12月第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会）〈<http://www.moj.go.jp/content/001130133.pdf>〉（平28.12.16 最終アクセス）参照。

庇護、制度の濫用又は誤用の防止等について、運用の見直しやその効果を踏まえた法整備の検討などの方針が示された<sup>48</sup>。その後、法務省は、平成27年9月に真の難民を迅速かつ確実に庇護する観点から、難民認定制度の濫用・誤用的な申請を抑制することを目的として、明らかに難民に該当しないような申請を行い、あるいは、正当な理由なく同じ内容の申請を繰り返す者を対象に、就労や在留を認めることなく早期の帰国を促すことなどを内容とする「難民認定制度の運用の見直しの概要」<sup>49</sup>を公表し、難民認定制度の運用の見直しを行った<sup>50</sup>。

このような難民認定制度の見直しにもかかわらず、平成28年の上半期（1～6月）に難民認定申請を行った外国人は5,011人で、過去最高だった昨年の7,586人を上回るペースで増えている。法務省によると、難民認定申請の急増が目立つ国はインドネシアとフィリピンで、両国とも来日に必要なビザの要件が緩和されたことが背景と分析されている<sup>51</sup>。明らかに難民には該当しない理由で申請を繰り返す外国人には、厳しい対応を採るとともに、審査体制の整備を図り、より効率的な審査とすることが望まれる。

#### （４）介護分野への外国人材受入れ

我が国においては、経済連携協定（EPA）の枠組みで特例的に認められている場合を除き、これまで介護業務を目的として外国人が日本に在留することはできなかった。しかし、高齢化が進み、質の高い介護に対する要請が高まる中、平成26年6月24日に閣議決定された「日本再興戦略」改訂2014<sup>52</sup>や法務省第6次出入国管理政策懇談会の報告書<sup>53</sup>においても、外国人留学生が日本の高等教育機関を卒業し、介護福祉士の資格を取得した場合に、国内での就労を可能とする制度の創設が求められていた。

これらを受けて、厚生労働省の外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会では、平成27年2月4日に出入国管理及び難民認定法の在留資格の拡充等を内容とする検討結果を公表した<sup>54</sup>。これらを踏まえ、政府は、平成27年の第189回国会に「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」（以下「入管法改正案」という。）を提出した。

入管法改正案は、同年9月から衆議院で審議が行われ、第192回国会の平成28年11月18日、参議院本会議で可決・成立し、同月28日、公布された（平成28年法律第88号）。

このような法改正を見据え、専門学校などで介護福祉士を目指す留学生が、急増してい

<sup>48</sup> 「第5次出入国管理基本計画」（平成27年9月15日）の31～32頁参照。

<sup>49</sup> 「難民認定制度の運用の見直しの概要」における主な見直し項目としては、①保護対象、認定判断及び手続の明確化、②難民認定行政に係る体制・基盤の強化、③難民認定制度の濫用・誤用的な申請に対する適切な対応である。〈<http://www.moj.go.jp/content/001158326.pdf>〉（平28.12.16 最終アクセス）

<sup>50</sup> この他、法務省は、偽装滞在者対策として、平成27年3月、偽装滞在者に関する罰則を整備するとともに、在留資格取消事由の拡充等を盛り込んだ「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」を第189回国会に提出した（法案成立までの過程は（４）介護分野への外国人材受入れを参照）。

<sup>51</sup> 『朝日新聞』（平28.8.11）

<sup>52</sup> 「日本再興戦略」改訂2014（平成26年6月24日閣議決定）の23頁及び50頁参照。

<sup>53</sup> 「報告書 今後の出入国管理行政の在り方」（平成26年12月26日）の5頁参照。

<sup>54</sup> 厚生労働省「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会 中間まとめ」（平成27年2月4日）の13頁参照。

る。介護の現場では外国人介護福祉士への期待は大きいですが、留学生の授業料が借金となる懸念が指摘されており、授業料の軽減や教育内容の充実、就職先を選択する自由を保障すべきであるとの指摘もされている<sup>55</sup>。

#### （５）新たな技能実習制度の構築に向けた取組

技能実習制度は、外国人の青壮年労働者等を日本に受け入れて、日本の産業・職業上の知識、技術及び技能を修得させ、それぞれの国の産業発展に寄与する人材育成を目的とする制度である。同制度は、平成21年の出入国管理及び難民認定法及び日本との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律案の成立（平成21年法律第79号）により、入国当初から労働者としての法的保護が図られるようになるなどの改善が重ねられてきたが、依然として、不適正な受入れを行う監視団体や実習実施機関が存在するなど、制度の抜本的な見直しの検討が求められていた。

政府は、平成26年6月10日の第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会の「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」において、技能実習制度の見直しに係る基本的方向を示し<sup>56</sup>、これを踏まえて、「「日本再興戦略」改訂2014」においては、管理監督の在り方を抜本的に見直し、平成27年度中の新制度への移行を目指すとともに、実習期間の延長、受入枠の拡大等について、同年度中の施行に向けて、所要の制度的措置を講ずること等のスケジュールを示した<sup>57</sup>。これを受けて、平成26年11月10日に「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」が設置され、検討の結果、平成27年1月30日に「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」報告書<sup>58</sup>が取りまとめられた。

これらを踏まえ、政府は、平成27年の第189回国会に、外国人技能実習生を保護し、雇用する企業などに対する監督、指導を強化するため、立入調査権限のある新たな機関を創設すること等を内容とする「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律案」（以下「技能実習法案」という。）を提出した。

技能実習法案は、同年9月から衆議院で審議が行われ、衆議院で、技能実習計画の記載事項及び同計画認定基準についての修正のほか、外国人技能実習機構の業務として技能実習生が技能実習を行うことが困難となった場合に係る業務を明記する等の修正が行われ、第192回国会の平成28年11月18日、参議院本会議で可決・成立し、同月28日、公布された<sup>59</sup>。

委員会審議においては、技能実習制度の対象職種に介護が追加されることに対し、介護

<sup>55</sup> 『朝日新聞』（平28.11.10）

<sup>56</sup> 第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」（平成26年6月10日）の7～12頁参照。

<sup>57</sup> 「「日本再興戦略」改訂2014」の22頁参照。

<sup>58</sup> 技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会「「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」報告書」（平27.1.30）  
<[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00082.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00082.html)>（平28.12.16 最終アクセス）

<sup>59</sup> 平成28年法律第89号

職種に就く技能実習生の日本語能力に対する懸念や技能実習制度の利用による低賃金の固定化、労働環境の悪化を招くおそれなどが指摘された。政府においては、国会審議を通じて示された各懸念について、これを真摯に受け止め、技能実習法の施行までに委員会での附帯決議への対応等を通じて、払拭が図られることが望まれる。

## 5. 法曹養成制度関係

### (1) 司法制度改革と法曹養成制度の現状

平成14年3月19日に閣議決定された「司法制度改革推進計画」において、法曹養成制度については、法曹養成に特化した教育を行う法科大学院を中核とし、法科大学院における教育、司法試験及び司法修習を有機的に連携させたプロセスとしての法曹養成制度が導入され、平成16年に開設された法科大学院を修了し、平成18年から実施された新司法試験及び司法修習を経た多数の法曹が社会に輩出されている。さらに、この間、経済的な理由等から法科大学院を経由しない者にも司法試験の受験資格を認める司法試験予備試験（以下「予備試験」という。）も平成23年から開始された。

「司法制度改革推進計画」では、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、平成18年の新司法試験実施後、新司法試験と旧司法試験の合格者の合計は、平成20年には2,209人に達したが、平成21年以後は2,100人前後にとどまり、旧司法試験の終了により「新司法試験」が「司法試験」となった平成23年以降も減少傾向が続き、平成28年の合格者数は、平成27年よりも267人減少し、1,583人<sup>60</sup>であった。

また、予備試験合格を受験資格とする平成28年の合格者は235人で前年より49人増え、過去最多を更新した<sup>61</sup>。

このように、司法試験年間合格者数の目標が達成されておらず、司法試験合格率<sup>62</sup>も当初の想定を大きく下回り、司法試験の受験回数制限内に合格できない学生が多発したこと、法科大学院在学中の学費等の負担などに加え、司法修習生に対する給費制から貸与制<sup>63</sup>への移行により修習生の経済的負担が増大したこと、弁護士の就職が難しくなっていること等により、法曹志願者が減少していること<sup>64</sup>など様々な問題点が指摘されている。

### (2) 近時の見直し等

平成25年7月16日に法曹養成制度関係閣僚会議が決定した「法曹養成制度改革の推進に

<sup>60</sup> 『朝日新聞』（平28.9.7）

<sup>61</sup> 『日本経済新聞』（平28.9.7）

<sup>62</sup> 平成28年の合格率は、全体で22.95%、法科大学院修了者の合格率は20.68%、予備試験合格を受験資格とする平成28年の合格者の合格率は61.52%であった。『朝日新聞』（平28.9.7）

<sup>63</sup> 「貸与制」は、従前の国が司法修習生に対して給与を支払う給費制に代えて、国が司法修習生に無利息で修習資金を貸し付ける制度であり、平成23年11月から導入された。

<sup>64</sup> 法科大学院志願者数は、平成16年度の72,800人から、平成28年度は8,274人と急減しており、入学定員も平成28年度は2,724人、入学者数は1,857人（定員充足率68%）となっている。『法科大学院における平成28年度の入学者選抜の状況』（平28.6.24）（文部科学省）中央教育審議会大学分科会（第128回）配付資料5－



ついて」では、政府として講ずべき措置の内容及び時期が示されていた。これを踏まえて、司法試験については、「司法試験法の一部を改正する法律（平成26年法律第52号）」により、受験回数制限の緩和等が行われた<sup>65</sup>ほか、司法修習生については、平成25年11月修習開始の第67期司法修習生から実務修習開始時の移転料の支給等の経済的負担を軽減する措置が講じられ、平成26年11月からは、法科大学院教育と司法修習との連携強化のため、導入修習が行われることとなった。

また、法曹養成制度改革推進会議が平成27年6月30日に決定した「法曹養成制度改革の更なる推進について」では、「法曹志望者数を回復させ、新たな時代に対応した質の高い法曹を多数輩出していくため」、法曹有資格者の活動領域の拡大、法曹人口については司法試験合格者数を当面1,500人程度は輩出できるよう必要な取組を進めること、等の各施策が示されたほか、司法修習について、「法務省は、最高裁判所等との連携・協力の下、司法修習の実態、司法修習終了後相当期間を経た法曹の収入等の経済状況、司法制度全体に対する合理的な財政負担の在り方等を踏まえ、司法修習生に対する経済的支援の在り方を検討するものとする」と決定した<sup>66</sup>。

このような推進会議の決定を受け、法務省及び文部科学省は、最高裁判所及び日本弁護士連合会等の関係機関・団体の必要な協力を得て、「法曹養成制度改革連絡協議会」を開催し、必要な連絡協議を行っている。

司法修習生に対する給費制が廃止され、貸与制に移行してから約5年が経過した。法科大学院在学中の学費等の負担などに加え、貸与制による司法修習生の経済的負担の増大から法曹への道を断念するケースが出ているほか、法科大学院の進学希望者も激減するなど、法曹志望者数は減少の一途にある。将来的な司法サービスの低下を食い止めるため、新たな支援制度を求める声が高まっており<sup>67</sup>、今後の議論をしっかりと注視していく必要がある。

## 6. その他

### （1）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改正

「規制改革実施計画」（平成26年6月24日閣議決定）において、「増加する国際的な法的需要等を踏まえ、外国法事務弁護士制度に関し、諸外国の制度の状況を勘案しつつ、承認についての職務経験要件の基準等について、外国法事務弁護士の参画を得て、外国法事務弁護士制度に係る検討会（仮称）を設置する<sup>68</sup>」とされたことを受け、法務省及び日本弁護士連合会は、「外国法事務弁護士制度に係る検討会」を設置し、平成27年3月から、職務経験要件の基準等を始めとした外国法事務弁護士制度についての見直しを開始した。

<sup>65</sup> これまで法科大学院修了又は予備試験合格後5年以内に3回とされていた司法試験受験回数を5年以内に5回まで受験できるとするとともに、短答式試験受験科目につき、公法系、民事系及び刑事系に属する7分野の科目とされていたものを、憲法、民法、刑法の3科目に限定する内容であった。

<sup>66</sup> 法曹養成制度改革推進会議「法曹養成制度改革の更なる推進について」（平27.6.30）

<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hoso\\_kaikaku/pdf/honbun.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hoso_kaikaku/pdf/honbun.pdf)>（平28.12.16 最終アクセス）

<sup>67</sup> 日本弁護士連合会などは法曹志望者減少の影響が出ているとして、給費型の制度復活を求めている。『東京新聞』夕刊（平28.11.21）

<sup>68</sup> 「規制改革実施計画」（平成26年6月24日閣議決定）の43頁参照。

検討の結果、平成28年7月に「外国法事務弁護士制度に係る検討会取りまとめ」がまとめられた。次期通常国会にも法案提出が予想される。

## 7. おわりに

以上述べたほか、平成29年の通常国会においては、選択的夫婦別氏等の見直し、少年法の適用対象年齢の見直し、インターネット上における人権侵害の問題及び性的少数者問題等が論点となる可能性があり、法務行政の各分野とも課題が山積している。これらの課題について、幅広い観点からの議論が期待されるところである。

### 【参考文献】

金子修「民事基本法制の立法動向等」『商事法務』No. 2089（2016. 1. 5）

編集部「人事訴訟事件及び家事事件の国際裁判管轄法制の整備に関する要綱の答申について」『NBL』No. 1061（2015. 11. 1）

羽生香織「民法からの検討－18歳選挙権と民法の成年年齢引下げの議論」『法学セミナー』No. 744（2017. 1）

鈴木昭洋「司法制度改革の進展と展望」『商事法務』No. 2089（2016. 1. 5）

根岸功「出入国管理行政の課題と今後の展望」『法律のひろば』第69巻第6号（2016. 6）

鈴木昭洋「法曹養成制度をめぐる動向と課題」『NBL』No. 1065（2016. 1. 1）

（とうじょう かずみち）