

法務行政の主な課題について

藤乗 一道

(法務委員会調査室)

1. はじめに
2. 民事法制に関する課題
 - (1) 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
 - (2) 商法（運送・海商関係）等の見直し
 - (3) 民法の成年年齢の引下げ
 - (4) 相続法制の見直し
 - (5) 民事執行法の見直し
 - (6) 相続登記の促進
3. 刑事法制に関する課題
 - (1) 再犯防止対策
 - (2) 少年法の適用対象年齢の見直し
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
 - (2) 高度外国人材の受入れ促進
 - (3) 新たな技能実習制度の構築と介護職種の追加
 - (4) 難民の受入れ等
 - (5) 第三国定住による難民の受入れと新たな試み
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
 - (2) 近時の見直し等
6. その他
7. おわりに

1. はじめに

本稿では、平成30年の常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¹。

2. 民事法制に関する課題

(1) 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（平成23年法律第36号）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²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。

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、同法案は、平成29年9月28日の衆議院解散に伴い、審査未了となった。

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

¹ 本稿は、平成29年12月中旬現在のものである。

² 「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）

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。

（２）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³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⁴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、同法案は、平成29年9月28日の衆議院解散に伴い、審査未了となった。

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表記を平仮名口語体に改め、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。

（３）民法の成年年齢の引下げ

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」（平成19年法律第51号）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

³ 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、予測可能性が高く、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。

⁴ 「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）

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⁵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「民法の成年年齢の引下げについての中間報告書」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歳に引き下げることが適当である。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）（以下「公職選挙法改正法」という。）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）。

公職選挙法改正法附則第11条においては、国は、国民投票の投票権を有する者の年齢及び選挙権を有する者の年齢が18歳以上とされたことを踏まえ、選挙の公正その他の観点における18歳以上20歳未満の者と20歳以上の者との均衡等を勘案しつつ、民法、少年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する定められた。

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、国政選挙としては、平成28年7月の参議院議員通常選挙から選挙権年齢も実際に18歳に引き下げられたこともあり、民法の成年年齢引下げについての環境整備はかなり整ってきたと判断したことから、民法の成年年齢の引下げの施行方法⁶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⁷。

⁵ 「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べきか否か等について御意見を承りたい。」（諮問第84号）

⁶ 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。

⁷ 成年年齢引下げについての法制審議会における検討結果及び法制審議会答申後の議論の経緯については、内田亜也子「民法の成年年齢引下げの意義と課題－未来を担う若年者の自立への期待と新たな支援対策の必要性－」『立法と調査』No. 395（2017. 12）の68～72頁が詳しい。

現在、政府は、パブリックコメントの結果等⁸を踏まえて、成年年齢の引下げ等を行う民法改正案等の提出について検討を進めており⁹、次期常会には、民法等の一部改正法案が提出される可能性がある¹⁰。

（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、同法案は「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、同年2月24日の法制審議会において、法務大臣から諮問¹¹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。

⁸ このパブリック・コメントに対しては、193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、「支障はない」の5件に対し、「支障がある」が171件に上った（法務省民事局参事官室「民法の成年年齢の引下げの施行方法に関する意見募集」に対して寄せられた意見の概要」（平28.11.8）1頁及び10～11頁〈<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000150593>〉（平29.12.15最終アクセス））。

⁹ 政府は、成年年齢の引下げによる若年者の消費者被害の拡大防止のため、消費者契約法の改正の検討を進めているとしている（『朝日新聞』（平29.9.10））。また、民法の改正に伴い、民法以外で成年年齢を行為基準とする他の法律等も順次見直すことを検討しており、例えば、飲酒や喫煙、競馬や競艇などの公営ギャンブルができる対象年齢については、今と同じ20歳を維持する方針とされている（『日本経済新聞』（平29.9.3））。

¹⁰ 上川法務大臣は、民法改正案の早期の国会提出に意欲を示しており、平成29年11月7日の記者会見において、「民法の成年年齢の引下げについては、大変重要な改正法案であると思っており、この立案作業については鋭意努力をしているところです。法務省としては、この法案をできるだけ早い時期に国会に提出することができるよう、更に入念に準備を進めてまいりたいと思っています」と述べている（「法務大臣閣議後記者会見の概要」（平29.11.7）〈http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00946.html〉（平29.12.11最終アクセス））。

¹¹ 「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）

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¹²」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¹³。

その後、同年10月から同部会における調査審議が再開され、パブリックコメントにおいて反対が多数を占めた配偶者の相続分の引上げに代わる配偶者保護策¹⁴や、同年12月19日最高裁大法廷決定を踏まえた新たな方策¹⁵を含めた検討が行われた。

平成29年7月18日、同部会は、中間試案後に示された新たな方策について、改めてパブリックコメントを実施するため、「中間試案後に追加された民法（相続関係）等の改正に関する試案（追加試案）¹⁶」を取りまとめ、同年8月1日から9月22日まで、パブリックコメントを実施した。

現在、パブリックコメントの結果を踏まえて、要綱案の取りまとめに向けた審議が行われているところである。

（５）民事執行法の見直し

民事執行法については、昭和54年に制定された後、社会情勢の変化への対応と権利実現の実効性を高めるという観点から所要の改正が行われてきたが、近時、手続の更なる改善

¹² 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。

¹³ 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の短期居住権については、賛成する意見が大勢を占めた。長期居住権の新設については、賛否が分かれた。第2の遺産分割に関する見直しについては、配偶者の相続分を引き上げる方向で見直しをすることに反対する意見が多数を占めた。第3の自筆証書遺言の方式の緩和については、賛成意見が多数を占めた。第4の遺留分制度に関する見直しについては、減殺請求権の行使によって生ずる権利を金銭債権とする点については、賛成意見が多数を占めた。第5の相続人以外の者の貢献を考慮して、相続人に対する金銭請求を認める考え方については、賛否が分かれた（「民法（相続関係）等の改正に関する中間試案に対して寄せられた意見の概要」（平28.10.18）（法務省）「法制審議会民法（相続関係）部会第14回」参考資料8<<http://www.moj.go.jp/content/001207261.pdf>>（平29.12.19最終アクセス））。

¹⁴ この新たな配偶者保護策は、婚姻期間が20年以上である夫婦の一方配偶者が、他方配偶者に対し、その居住用建物又はその敷地（居住用不動産）を贈与又は遺贈した場合については、民法第903条第3項の持戻し免除の意思表示があったものと推定し、遺産分割においては、原則として当該居住用不動産の持戻し計算を不要とする（当該居住用不動産の価額を特別受益として扱わずに計算することができる）という方策である（神吉康二「法制審議会便り—民法（相続関係）部会第23回会議」『NBL』No.1104（2017.8.15）69頁）。

¹⁵ 最高裁大法廷決定を踏まえた新たな方策については、最大決平28.12.19（民集70巻8号2121頁）により、従来の判例が変更され、預貯金債権は、遺産分割の対象に含まれることとなったが、これと同時に、遺産分割までの間は、共同相続人全員が共同で権利行使しなければ預貯金の払戻しを受けられないこととなった。しかしながら、葬儀費用の支払いや相続債務の弁済、さらには被相続人から扶養を受けていた相続人の当面の生活費の支出など、相続された預貯金を遺産分割前にも払い戻す必要があるにもかかわらず、共同相続人全員の同意を得ることができない場合には払戻しを受けられず不都合が生じることとなることから、預貯金債権の仮払い制度等を創設することが盛り込まれた（神吉康二「法制審議会便り—民法（相続関係）部会第23回会議」『NBL』No.1104（2017.8.15）69頁）。

¹⁶ 追加試案の主な内容は、①配偶者保護のための方策（持戻し免除の意思表示の推定規定）、②仮払い制度等の創設・要件明確化、③一部分割、④相続開始後の共同相続人による財産処分、⑤遺留分制度に関する見直しであった。

に向けて、個別的な検討課題が指摘されるようになっていた。

そこで、平成27年10月から、民事執行手続に関する研究会の会合に法務省の担当者が参加するなどして検討が行われ、平成28年6月に「民事執行手続に関する研究会報告書」が取りまとめられた。

これを踏まえ、同年9月12日、法務大臣から法制審議会に諮問¹⁷が発せられ、諮問を受けた同審議会は、民事執行法部会を設置し、同年11月から審議を開始した。

主な検討課題は、①債務者財産の開示制度の実効性の向上、②不動産競売における暴力団員の買受けの防止、③子の引渡しの強制執行に関する規律の明確化であった。

同部会は、平成29年9月8日に「民事執行法の改正に関する中間試案¹⁸」を取りまとめ、同年9月29日から11月10日までパブリックコメントを実施した。

現在、パブリックコメントの結果を踏まえて、更なる審議が進められているところである。

(6) 相続登記の促進

近年、土地の所有者が死亡した後も長期間にわたり相続登記がされず、登記上の所有者と実際の所有者が異なることとなった結果、所有者の所在の把握が困難となり、公共事業用地の取得、農地の集約化、森林の適正な管理等に支障を来している事例、いわゆる所有者不明土地問題が生じている。

このような問題について、平成27年度に「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」が立ち上げられ、国土交通省の取りまとめの下、法務省のほか農林水産省や林野庁も参画して、所有者不明土地への対応等についての検討が行われた。

その後、同検討会は、「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策（最終とりまとめ）」（平成28年3月15日公表）を策定し、その中で、所有者不明土地となる要因の1つとして相続登記が未了のまま放置されていることがあるとの指摘がされていることを踏ま

¹⁷ 「民事執行手続をめぐる諸事情に鑑み、債務者財産の開示制度の実効性を向上させ、不動産競売における暴力団員の買受けを防止し、子の引渡しの強制執行に関する規律を明確化するなど、民事執行法制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102号）

¹⁸ 中間試案の主な内容は、第1は債務者財産の開示制度の実効性の向上として、①現行の財産開示手続の見直し、②第三者から債務者財産に関する情報を取得する制度の新設、第2は不動産競売における暴力団員の買受け防止の方策として、①買受けを制限する者の範囲、②執行裁判所の判断による暴力団員の買受けの制限、③最高価買受申出人が暴力団員か否かを執行裁判所が判断するための警察への照会、④暴力団員に該当しないこと等を陳述することの義務付け、第3は子の引渡しの強制執行に関する規律の明確化として、①子の引渡しの強制執行に関して、執行官が債務者による子の監護を解くために必要な行為をする場合の規律の明確化、②直接的な強制執行の申立ては間接強制の後でなければならない旨の規定（間接強制前置）、③執行官が債務者による子の監護を解くために必要な行為をすることができる場合について、一定の例外要件に該当するときを除き、子が債務者とともにいる場合に限る旨の規律、④執行場所における執行官の権限等に関する規律、⑤子の引渡しの直接的な強制執行の執行機関等に関する規律、第4は債権執行事件の終了をめぐる規律の見直しとして、①差押債権者が取立権を行使しない場面等における規律、②その他の場面（債務者への差押命令等の送達未了）における規律、第5は差押禁止債権をめぐる規律の見直しとして、①差押禁止の範囲の見直し、②取立権の発生時期の見直し、③その他（差押禁止債権の範囲変更の申立ての手続の教示）であった。

え、所有者とその所在の明確化を図るためには、相続登記のための取組について働きかけを行うことのほか、相続登記や遺産分割の手続が何代も行われていない土地について、登記が円滑になされるよう、可能な方策を検討することなどが提言されていた¹⁹。

また、政府の「経済財政運営と改革の基本方針2017」（骨太の方針）（平成29年6月9日閣議決定）においては、「長期間相続登記が未了の土地の解消を図るための方策等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期常会への提出を目指す²⁰」とされている。

法務省では、平成29年5月から、相続登記を促進するために、相続手続に係る負担を軽減する「法定相続情報証明制度²¹」の運用を開始したほか、同年10月に「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」を立ち上げ、人口減少社会を見据えた登記制度・土地所有権の在り方等の中長期的な課題について、民事基本法制における論点や考え方を整理することを目的として検討を行っている。

3. 刑事法制に関する課題

（1）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28年には、99万6,120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28年には約5割を占めるに至っている²²。また、全犯罪者のうちの約3割に当たる再犯者によって、約6割の犯罪が行われているという調査結果²³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

¹⁹ 所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策（最終とりまとめ）」（平28.3.15）〈<http://www.mlit.go.jp/common/001122933.pdf>〉（平29.12.8最終アクセス）の17～18頁参照。

²⁰ 「経済財政運営と改革の基本方針2017」（骨太の方針）（平成29年6月9日閣議決定）の38頁参照。法務省は、相続財産管理制度の更なる活用を図るため、所有者不明土地の適正な管理のために特に必要があると認める場合に、地方公共団体の長に相続財産管理人の選任申立権を付与することとする民法の特例を設けることを検討している（第195回国会参議院法務委員会会議録第3号10頁（平29.12.7）小野瀬民事局長答弁）。

²¹ 現在の相続手続では、亡くなった人の戸除籍謄本等の束を、相続手続を取り扱う各種窓口へ何度も出し直す必要がある。「法定相続情報証明制度」では、登記所（法務局）に戸除籍謄本等の束を提出し、併せて相続関係を一覧に表した図（法定相続情報一覧図）を出すことにより、登記官がその一覧図に認証文を付した写しを無料で交付する。その後の相続手続は、法定相続情報一覧図の写しを利用することで、戸除籍謄本等の束を何度も出し直す必要がなくなり、登記手続を始め様々な相続に関する手続で活用されることが見込まれている（「法定相続情報証明制度」について）（平29.8.29）〈http://houmukyoku.moj.go.jp/homu/page7_000013.html〉（平29.12.12最終アクセス）。

²² 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、平成28年は平成18年と比べて26.1%減であった。再犯者の人員が減少に転じた後も、それ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、平成28年の再犯者率は48.7%であった（『平成29年版 犯罪白書』（法務総合研究所））。

²³ 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））。

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²⁴」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、2020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共に増加を続けている²⁵。

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～²⁶」を決定した。

このような状況及び経緯を踏まえ、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」（平成28年法律第104号）（以下「再犯防止推進法」という。）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、国及び地方公共団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べき努力義務の規定を設けている。同法の施行を受けて、平成28年12月には、犯罪対策閣僚会議の

²⁴ 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29.12.11最終アクセス）

²⁵ 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29.12.11最終アクセス）

²⁶ 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29.12.11最終アクセス）。

下に再犯防止対策推進会議が設置され、また、平成29年2月、再犯防止推進計画案の具体的内容を検討するため、法務省に「再犯防止推進計画等検討会」が設置された。

同検討会は、同年9月26日に「再犯防止推進計画」の案を取りまとめ、同年10月10日から11月10日まで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11月28日に「再犯防止推進計画の案」を取りまとめた。

平成29年12月15日、「再犯防止推進計画」（計画期間：平成30年から5年間）が閣議決定された。今後、7つの重点分野²⁷について施策が取り組まれることとなる。

（2）少年法の適用対象年齢の見直し

公職選挙法改正法附則第11条において、選挙権年齢の引下げに伴い、少年法等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され、民法については成年年齢を18歳に引き下げることに向けた具体的な準備が開始されること等を踏まえ、法務省は、少年法の適用対象年齢を含む若年者に対する刑事法制の在り方全般に関する検討のため、「若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会」を設置して、同年11月より検討を開始し、平成28年12月に報告書を取りまとめた²⁸。報告書では、少年法適用対象年齢の在り方について、現行法の20歳未満を維持すべきという考え方と18歳未満に引き下げべきという考え方のそれぞれの主な理由を整理するとともに、少年法対象適用年齢を引き下げた場合に検討が必要となる事項を掲げていた。

報告書で掲げられている検討が必要となる事項の1つとして、少年法適用年齢が引き下げられた場合に18歳、19歳の者が保護処分の対象から外れることへの対応が挙げられていることから、法務省では、懲役刑と禁錮刑を廃止し、刑務作業に加えて教育等も受けやすくする新たな刑罰への一本化等について検討が進められた。

そこで、平成29年2月9日、法務大臣から、法制審議会に対して諮問²⁹が発せられ、諮問を受けた同審議会は、少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会を設置し、同年3月から審議を開始した。同部会は、非行少年を含む犯罪者に対する処遇を一層充実させるための刑事の実体法及び手続法の整備の在り方に関する論点について、同部会の下に3つの分科会を設置し、各分科会において、考えられる制度の概要案等の作成、検討課題

²⁷ 7つの重点分野は、①就労・住居の確保、②保健医療・福祉サービスの利用の促進、③学校等と連携した修学支援、④特性に応じた効果的な指導、⑤民間協力者の活動促進、広報・啓発活動の推進、⑥地方公共団体との連携強化、⑦関係機関の人的・物的体制の整備である（「再犯防止対策推進計画」（平成29年12月15日閣議決定）概要版（平29.12.15）〈<http://www.moj.go.jp/content/001242874.pdf>〉（平29.12.15最終アクセス））。

²⁸ 若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会「若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会」取りまとめ報告書（平28.12.20）〈<http://www.moj.go.jp/content/001210649.pdf>〉（平29.12.15最終アクセス）

²⁹ 「日本国憲法の改正手続に関する法律における投票権及び公職選挙法における選挙権を有する者の年齢を18歳以上とする立法措置、民法の定める成年年齢に関する検討状況等を踏まえ、少年法の規定について検討が求められていることのほか、近時の犯罪情勢、再犯の防止の重要性等に鑑み、少年法における「少年」の年齢を18歳未満とすること並びに非行少年を含む犯罪者に対する処遇を一層充実させるための刑事の実体法及び手続法の整備の在り方並びに関連事項について御意見を賜りたい。」（諮問第103号）

の整理等の検討を行い、それを踏まえて同部会において議論・検討を行うとの手順により審議を進めることとし、同年9月から、分科会において検討を行っている。

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

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一方、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。同計画において今後検討することとされた課題等について有識者の意見を聴取し、今後の出入国管理行政に係る施策の立案や次期出入国管理基本計画の策定に当たっての参考とするため、平成28年9月27日、法務大臣の私的懇談会である「第7次出入国管理政策懇談会」の初会合が開かれ、議論が開始された。

また、「未来投資戦略2017」（平成29年6月9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とし、そのため、移民政策と誤解されないような仕組みや国民的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³⁰。

(2) 高度外国人材の受入れ促進

高度な知識・技能を有する研究者・技術者を始め、情報技術の進化・深化に伴い、幅広い産業で需要が高まる優秀な外国人材の国際的な獲得競争が激化する中、我が国は、「高度人材ポイント制³¹」を導入し、高度外国人材の積極的な受入れを図っている。

「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

³⁰ 「未来投資戦略2017」（平成29年6月9日閣議決定）の101頁参照。

³¹ 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、高度人材としての活動を行っていることが求められる点で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、「高度専門職2号」については、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。

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、可能な限り速やかに必要な措置を講じる。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」としていた。

これを受けて、法務省は、平成29年4月26日、「永住許可に関するガイドライン」等を改正し、①高度外国人材の永住許可申請に要する在留期間を5年から最短1年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」の創設、②学歴、収入、年齢等によるポイントを計算して「高度人材」と認めた外国人について出入国管理上の優遇措置を講ずる制度（高度人材ポイント制）をより活用しやすいものとするための新たな加算項目の追加等を行った³²。

「未来投資戦略2017」では、起業家や高度外国人材の更なる呼び込みに向け、我が国の出入国管理制度、外国人の生活環境や就労環境の改善状況について、在外公館・日本貿易振興機構（JETRO）等と連携しながら国内外に向け積極的な広報活動等を行うこととしている³³。また、高度人材ポイント制の累計認定件数は、平成29年6月現在、8,515人³⁴に上っているところ、「未来投資戦略2017」においては、2020年末までに1万人、更に2022年末までに2万人の認定を目指すことが掲げられている³⁵。

（3）新たな技能実習制度の構築と介護職種の追加

ア 技能実習制度見直しの経緯

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理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

³² 法務省入国管理局ホームページ「高度人材ポイント制の見直し（永住許可申請に要する在留期間の短縮及びポイント加算措置の追加）」について（平成29年4月）」

〈http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/pdf/h29_04a_minaoshi02.pdf〉（平29.12.11最終アクセス）

³³ 「未来投資戦略2017」（平成29年6月9日閣議決定）の98～99頁参照。

³⁴ 法務省資料による。

³⁵ 「未来投資戦略2017」（平成29年6月9日閣議決定）の90頁参照。

習制度の見直しに係る基本的方向を示し³⁶、これを踏まえて、「「日本再興戦略」改訂2014」（平成26年6月24日閣議決定）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³⁷。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³⁸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」を提出した。その後の平成28年11月18日、第192回国会において、同法案は成立した。「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」（平成28年法律第89号）（以下「技能実習法」という。）は、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るため、技能実習に関し、基本理念を定め、国の責務を明らかにするとともに、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設け、これらに関する事務を行う外国人技能実習機構を設ける等の所要の措置を講ずることとするものであり、一部の規定を除き、平成29年11月1日に施行された。

イ 技能実習制度の対象職種への介護職種の追加と新たな課題

技能実習法は、技能実習制度全体の見直しに関するものであったが、技能実習制度における介護職種の追加については、「産業競争力の強化に関する実行計画」2015年版（平成27年2月10日閣議決定）及び2016年版（平成28年2月5日閣議決定）に基づき、質の担保など、介護サービスの特性に基づく要請に対応できるよう具体的な制度設計を進め、技能実習法の施行に併せて、技能実習制度の対象職種への介護職種の追加を行うこととされていた³⁹。

平成29年9月29日、技能実習制度の対象職種への介護職種の追加に係る省令⁴⁰が公布された。また、同日、厚生労働省から、介護職種における技能実習の要件（介護固有要

³⁶ 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。

³⁷ 「「日本再興戦略」改訂2014」の22頁参照。

³⁸ 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.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11801000-Shokugyounouryokukaihatsukyoku-Soumuka/0000073218.pdf>>（平29.12.11最終アクセス）

³⁹ 「産業競争力の強化に関する実行計画（2015年版）」の8頁及び「産業競争力の強化に関する実行計画（2016年版）」の9頁参照。

⁴⁰ 「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施行規則の一部を改正する省令の一部を改正する省令」（平成29年法務省・厚生労働省令第5号）

件)が告示⁴¹された。その後、同年11月1日の技能実習法の施行と同時に、技能実習制度の対象職種に介護職種が追加された。

介護現場では、新たな労働力として技能実習生が期待されている一方、新制度が始まれば、技能実習生をめぐるトラブルは減るかもしれないが、制度の矛盾が残ったままであり、どこまで効果があるのかは未知数であると疑問視する意見⁴²や、介護職の給与が全産業に比べて低い現状を踏まえ、処遇が低いままでは、優秀な人材が離職してしまい、日本人から十分に指導を受けていない実習生が現場にあふれば、介護の質の低下につながることを懸念する意見⁴³もある。

(4) 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。）、昭和57年1月に「難民の地位に関する議定書」に順次加入した。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規定体制を整えてきた。近年、難民認定申請者が急増しており、平成28年に我が国において難民認定申請を行った者は、10,901人であり、前年に比べて3,315人（約44%）増加し、過去最多となった⁴⁴。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。この取扱いが、我が国での稼働や定住を目的とする外国人に悪用され、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

⁴¹ 「介護職種について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施行規則に規定する特定の職種及び作業に特有の事情に鑑みて事業所管大臣が定める基準等」（厚生労働省告示第320号）。この告示では、介護職種に係る技能実習の内容の基準、技能実習を行わせる体制の基準、技能実習生の数等が規定されている。

⁴² 『東京新聞』（平29.10.29）

⁴³ 『読売新聞』（平29.11.1）

⁴⁴ 平成28年の難民認定申請（一次審査）の処理数は、8,193人であり、前年に比べ4,295人（約110%）増加した。その内訳は、難民と認定した者26人、難民と認定しなかった者7,492人、申請を取り下げた者等675人であった（「平成28年における難民認定者数等について」（平29.3.24）

<http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00122.html>（平29.12.13最終アクセス）。

告書の内容等を踏まえ、「第5次出入国管理基本計画」（平成27年9月15日策定）では、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⁴⁵。そして、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」⁴⁶を公表し、難民認定制度の運用の見直しを行った⁴⁷。

このような難民認定制度の見直しにもかかわらず、平成29年の上半期（1～6月）に難民認定申請を行った外国人は8,561人で、前年同期（5,011人）の1.7倍のハイ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おり、日本での就労を目的とした「偽装申請」の増加に歯止めがかかっていないとみている⁴⁸。

現在、法務省は、就労目的の「偽装申請」を排除し、適正な難民認定事務の遂行を確保するための施策についての検討を行っているが、真に庇護されるべき人を迅速かつ確実に認定するための手続を構築するために、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、厳しい対応を取るとともに、審査体制の整備を図り、より効率的な審査を行うことが望まれる。

（5）第三国定住による難民の受入れと新たな試み

第三国定住とは、出身国から避難し、隣国の難民キャンプ等で一時的な庇護を受けた難民を、当初庇護を求めた国から新たに合意した第三国に移動させるものであり、難民の自発的帰還及び第一次庇護国への定住と並ぶ難民問題の恒久的解決策の1つと位置付けられている。

我が国では、平成22年度から平成26年度までに、タイ国内において一時的に庇護されているミャンマー難民18家族86人を第三国定住のパイロットケースとして受け入れ、定住支援を実施した。また、平成27年度以降は、マレーシアに一時滞在するミャンマー難民を受入れの対象とすることとされ、平成27年度及び平成28年度に13家族37人を受け入れている⁴⁹。

さらに、平成29年8月からは、シリア難民を留学生として受け入れる試みが開始され、

⁴⁵ 「第5次出入国管理基本計画」（平成27年9月15日）の43～46頁参照。

⁴⁶ 「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があげられる（〈<http://www.moj.go.jp/content/001158326.pdf>〉（平29.12.13最終アクセス））。

⁴⁷ 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。その後の平成28年11月18日、第192回国会において、同法案は成立（平成28年法律第88号）した。

⁴⁸ 『毎日新聞』（平29.10.3）、『読売新聞』夕刊（平29.10.3）

⁴⁹ 『出入国管理のしおり（2017）』（法務省入国管理局）の14頁参照。

第一陣として18人が来日した。これは、平成28年5月の伊勢志摩サミットで、安倍内閣総理大臣がシリア難民支援策の1つとして表明したものであり、5年間で150人の留学生を日本の大学で受け入れる計画とされている⁵⁰。日本が従来の待ち受け姿勢ではなく、能動的に難民対策に乗り出した点で意義が大きく、現実的な対応であり、日本の新たな受入れ策として期待したいと前向きにとらえる意見⁵¹もある。

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を導入することとされた。平成16年に法科大学院が開設され、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、平成23年から、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。）が開始された。

「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20年には、新司法試験と旧司法試験の合格者の合計は、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29年の合格者数は、平成28年よりも40人減少し、1,543人⁵²であった。

また、予備試験合格を受験資格とする平成29年の合格者は290人で、前年より55人増え⁵³、過去最多を更新した。

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⁵⁴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貸与制⁵⁵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

⁵⁰ 『東京新聞』（平29.8.26）

⁵¹ 『日本経済新聞』（平29.8.26）の記事によれば、政府の受入れとは別にNPO法人の難民支援協会によるシリア留学生の受入れ事業も行われているとのことである。

⁵² 「平成29年司法試験の採点結果」（平29.9.12）〈<http://www.moj.go.jp/content/001236157.pdf>〉（平29.12.15最終アクセス）による。

⁵³ 「平成29年司法試験法科大学院等別合格者数等」（平29.11.12）〈<http://www.moj.go.jp/content/001236006.pdf>〉（平29.12.15最終アクセス）の5頁と「平成28年司法試験法科大学院等別合格者数等」（平28.9.6）〈<http://www.moj.go.jp/content/001202532.pdf>〉（平29.12.15最終アクセス）の5頁との比較による。

⁵⁴ 平成29年の合格率は、全体で25.86%、法科大学院修了者の合格率は22.51%、予備試験合格を受験資格とする者の合格率は72.50%であった（「平成29年司法試験法科大学院等別合格者数等」（平29.11.12）〈<http://www.moj.go.jp/content/001236006.pdf>〉（平29.12.15最終アクセス））。

⁵⁵ 「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。

志願者が減少していること⁵⁶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、受験回数制限の廃止等が行われたほか⁵⁷、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⁵⁸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に向けた取組を継続すること、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」とした⁵⁹。

司法修習生に対する経済的支援については、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支給等の措置が講じられていたところであるが、「経済財政運営と改革の基本方針2016」（骨太の方針）（平成28年6月2日閣議決定）において、司法修習生に対する経済的支援を含む法曹人材確保の充実・強化の推進が取り上げられ、この方針に基づき、平成28年12月19日、法務省、最高裁判所及び日本弁護士連合会の三者において、平成29年度以降に採用予定の司法修習生に対する給付制度を新設する方針などが確認された⁶⁰。

これを受け、第193回国会において、法曹人材確保の充実・強化の推進を図るとともに、司法修習の実効性の確保を図るため、修習給付金の創設等を内容とする「裁判所法の一部を改正する法律案」が提出され、成立した（平成29年法律第23号）。平成29年11月末

⁵⁶ 法科大学院志願者数は、平成16年度の72,800人から、平成29年度は8,160人と急減しており、入学定員も平成29年度は2,566人、入学者数は1,704人（定員充足率66%）となっている（『法科大学院改革の取組状況等について』（平29.10.2）（文部科学省）「法科大学院等特別委員会（第82回）」参考資料）。

⁵⁷ 司法試験の受験期間は、法科大学院の課程の修了又は司法試験予備試験の合格により受験資格を取得した日後の最初の4月1日から5年間であるが、これまでの受験期間内に受けることができる回数の制限（5年の期間において3回）を廃止するとともに、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。

⁵⁸ 従前、実務修習中のカリキュラムに組み込まれていた講義等を1か月集中的に実施するものである（『第69期導入修習日程予定表』（平28.1.18）「法曹養成制度改革連絡協議会（第2回）」最高裁判所提出資料1〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/071/gijiroku/_icsFiles/afielddfile/2016/02/08/1366165_15.pdf〉（平29.12.19最終アクセス））。

⁵⁹ 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〉（平29.12.11最終アクセス）

⁶⁰ 「司法修習生に対する経済的支援について」（平28.12.19）〈http://www.moj.go.jp/housei/shihouseido/housei10_00149.html〉（平29.12.13最終アクセス）

から修習開始の第71期生から、月額13万5,000円の基本給付金が一律に支給されるほか、住宅を借り受け、家賃を払っている場合は、月額3万5,000円の住宅給付金が、修習に伴い住所・居所を移転する必要が認められる場合は、旅費法の移転料基準に準拠して移転給付金が、それぞれ支給される。

一方、これまでの貸与制利用者等については、遡及されないこととされているため、給付の対象とされておらず、何らかの救済・支援措置を講ずることができないか、今後の検討課題であるとする指摘もあり⁶¹、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

「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⁶²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⁶³」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。

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報告書」が取りまとめられた。

これを受けて、法務省において、「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改正案」の検討が進められている。

7. おわりに

以上述べたほか、平成30年の常会においては、無戸籍者問題の解消、性犯罪に関する刑法の見直しに関する課題、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。

（とうじょう かずみち）

⁶¹ 出井直樹「2016年度会務報告」『自由と正義』2017年5月号の27頁参照。

⁶² 外国法事務弁護士制度とは、外国の弁護士資格を有する者が、外国法事務弁護士として登録を受けた場合に、その外国法に関する法律事務の取扱いを認める制度である。なお、日本法に関する法律事務を取り扱うことや、我が国の裁判所、行政庁における手続に代理人として関与することはできない。

⁶³ 「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。