

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	法務及び司法行政に関する主な課題
著者 / 所属	本多 恵美 / 法務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	443 号
刊行日	2022-2-18
頁	33-47
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220218.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220218.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

## 法務及び司法行政に関する主な課題

本多 恵美

(法務委員会調査室)

1. はじめに
2. 民事法制に関する課題
3. 刑事法制に関する課題
4. 出入国在留管理に関する課題

### 1. はじめに

本稿では、令和4年常会（第208回国会）への提出が見込まれる法律案に関する事項及び具体的に法制化の動きがある事項に絞って、法務及び司法行政に関する主な課題の動向を紹介することとしたい<sup>1</sup>。

### 2. 民事法制に関する課題

#### (1) 民事裁判手続のIT化・民事訴訟における被害者情報秘匿制度

我が国の民事裁判手続のIT化に関しては、平成8年に成立した現行民事訴訟法（平成8年法律第109号）により電話会議システム（第170条第3項、第176条第3項）やテレビ会議システム（第204条）が導入されたことに始まり、平成16年の改正によってオンラインでの裁判所への申立て等を可能とする規定（第132条の10）やオンラインでの支払督促手続を可能とする規定（第397条以下）が整備され、平成18年からは督促手続オンラインシステムが開始されるなどIT技術の活用が図られてきた部分もあるが、民事裁判手続一般については、いまだにオンラインでの訴え提起や書面提出は認められないなど、本格的なIT化を進めている諸外国に比べ遅れた状況<sup>2</sup>にある。

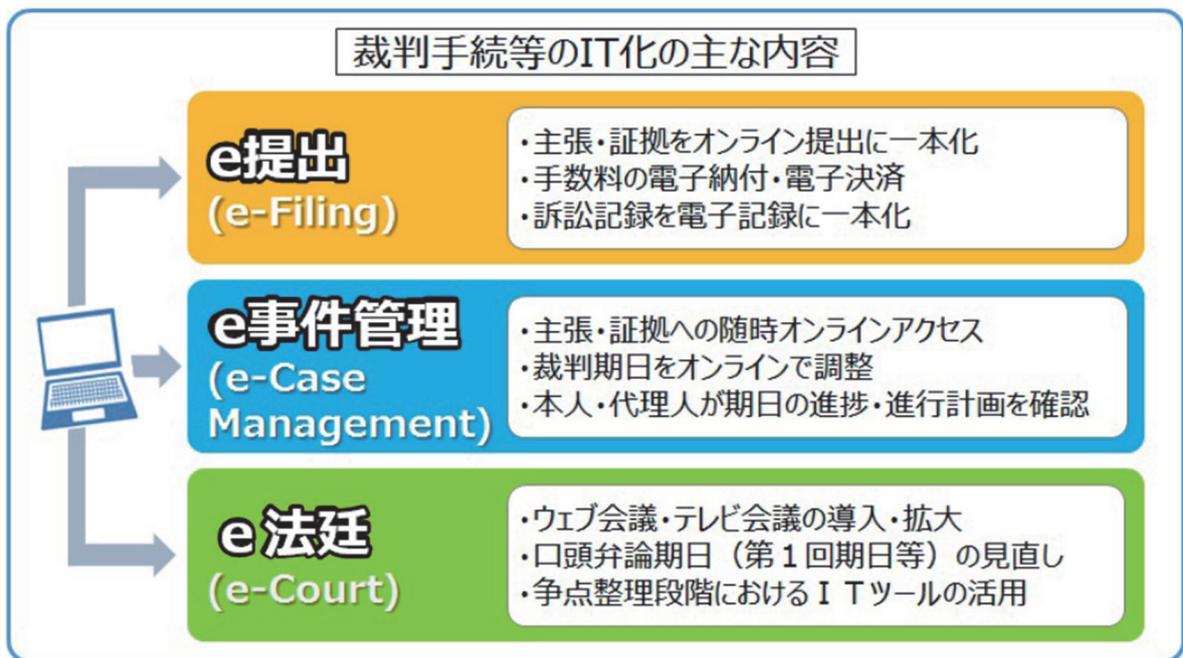
政府は平成29年6月9日に閣議決定した「未来投資戦略2017—Society 5.0の実現に向けた改革—」において、利用者目線で裁判に係る手続等のIT化を推進する方策について速やかに検討するとして、内閣官房に裁判手続等のIT化検討会を設置した。

<sup>1</sup> 本稿は令和4年1月26日現在の情報に基づいており、本稿中のURLの最終アクセスもすべて同日である。

<sup>2</sup> 内閣官房「裁判手続等のIT化検討会」（第1回）（平29.10.30）資料2「事務局提出資料」2頁、商事法務研究会「主要先進国における民事裁判手続等のIT化に関する調査研究業務報告書」（令2.3）参照

同検討会は平成30年3月30日、「裁判手続等のIT化に向けた取りまとめ―「3つのe」の実現に向けて―」を公表し、民事裁判手続のIT化を推進していくべきであり、その検討に際しては、現行法の枠を超えて訴えの提起・申立てからその後の手続に至るまで、基本的に紙媒体の存在を念頭に置かないIT化への抜本的対応を視野に入れる必要があり、①e提出(e-Filing)、②e事件管理(e-Case Management)、③e法廷(e-Court)の「3つのe」の実現(図表1)が必要とした。また、その実現に当たっては、フェーズ1:現行法の下でのウェブ会議・テレビ会議等の運用、フェーズ2:新法に基づく弁論・争点整理等の運用、フェーズ3:オンラインでの申立て等の運用、という3つのフェーズに分け、順次、新たな運用を開始していくアプローチ<sup>3</sup>を提言した。

図表1 裁判手続等のIT化の主な内容



同年7月からは、公益社団法人商事法務研究会が主催し、法務省及び最高裁判所の担当者も参加する民事裁判手続等IT化研究会において、民事裁判手続を全面的にIT化した場合における課題の整理や規律の在り方等について検討が開始され、令和元年12月には、オンライン申立ての原則義務化を段階的に目指すなどとする「民事裁判手続等IT化研究会報告書―民事裁判手続のIT化の実現に向けて―」が公表された。

<sup>3</sup> こうした段階的実現の方針を受けて、裁判所は令和2年2月3日、知的財産高等裁判所及び地方裁判所本庁8庁(東京、大阪、名古屋、広島、福岡、仙台、札幌、高松)でウェブ会議等を活用した争点整理の運用を開始した後、順次実施庁を拡大していき(法制審議会民事訴訟法(IT化関係)部会(第3回)(令2.9.11)参考資料9)、同年12月14日には、知的財産高等裁判所及び全国全ての地方裁判所本庁(全50庁)が実施庁となった(裁判所「全国の地方裁判所本庁でウェブ会議等のITツールを活用した争点整理の運用を開始しました。」<[https://www.courts.go.jp/about/topics/webmeeting\\_2020\\_1214/index.html](https://www.courts.go.jp/about/topics/webmeeting_2020_1214/index.html)>)。

この報告書を踏まえて、法務大臣は令和2年2月21日、法制審議会に民事裁判手続等のIT化について諮問を行い（諮問第111号）、同諮問に基づき設置された民事訴訟法（IT化関係）部会においては令和3年2月19日に中間試案を取りまとめ、パブリック・コメントに付した。その結果を踏まえ、部会では現在も議論を進めているが、政府は令和4年中に法改正を行った上でフェーズ2を一部実施することを目標としており<sup>4</sup>、近く最終的な答申を行った上で、令和4年常会に民事訴訟法等改正案が提出されるものと見込まれる。

なお、上記中間試案において、訴状等に記載された犯罪やDVの被害者の住所等の情報を加害者である相手方に秘匿することができる制度の構築について注記したところ、それに賛成する意見が多く寄せられたことから、部会ではそのような制度の構築についても検討が行われ、7月30日には追加試案として取りまとめられており、これについても民事訴訟法等改正案に盛り込まれる見込みである。

## （2）公益信託法制の見直し

公益信託とは、個人の篤志家や企業等の委託者が、学術、技芸、慈善等の公益目的のために、その所有する財産を受託者に信託し、受託者が信託財産を管理・運用して公益目的を実現するための信託事務を遂行するものであり、奨学金の支給、自然科学・人文科学研究への助成、海外への経済・技術協力、まちづくりや自然環境保護活動への助成などに活用されている<sup>5</sup>。

平成18年、旧信託法（大正11年法律第62号）が全面的に見直され、現行信託法（平成18年法律第108号）が制定されたが、公益信託に関する部分については、当時、公益信託と同様の社会的機能を有する公益法人制度についても全面的な見直しが進行していたことから、その動向を踏まえる必要があると考えられ、改正が見送られた<sup>6</sup>。

その後、公益法人制度改革3法<sup>7</sup>に基づき新たな公益法人制度への移行が進められたことに伴い、法務省は公益信託法制の見直しに向けた検討を進め、平成16年の諮問第70号に基づき設置されていた法制審議会信託法部会は、平成28年6月、調査審議を再開した。同部会は平成30年12月に要綱案を取りまとめ、同要綱案は平成31年2月14日の法制審議会総会において全会一致で原案どおり採択され、法務大臣に答申されている。

答申においては、民間による公益活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進及び活力ある社会の実現に資することを目的とし、①美術館や学生寮等の不動産を公益信託の信託財産とし、美術品の展示や学生寮の運営等を信託事務とする公益信託を行うことを可能とするなど信託事務、信託財産の範囲を拡大する、②現在は事実上、信託銀行に限定され

<sup>4</sup> 内閣官房「裁判手続等のIT化検討会」（第10回）（令2.3.11）資料1「法務省民事局提出資料」5頁

<sup>5</sup> 一般社団法人信託協会「公益信託の受託状況（令和3年3月末現在）」（令3.6.15）

<sup>6</sup> 信託法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成18年法律第109号）によって旧信託法が「公益信託ニ関スル法律」と改題され、旧信託法第66条以下の公益信託に関する規定がほぼそのまま残された形になっている。

<sup>7</sup> 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成18年法律第48号）、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（平成18年法律第49号）及び一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成18年法律第50号）

ている公益信託の受託者<sup>8</sup>の範囲を拡大する、③新制度下の公益法人と同様に、主務官庁による公益信託の許可・監督制を廃止し、合議制の第三者機関への諮問を経た上で特定の行政庁が一元的に公益信託の成立を認可する、等を主な内容としている。

今後、関係省庁との協議が整えば、同答申に基づき法案が提出される可能性がある。

### (3) 仲裁法の改正

仲裁法（平成15年法律第138号）は、国際連合国際商取引法委員会が策定した国際商事仲裁モデル法に準拠して制定されたが、同モデル法は平成18年に改正され、改正モデル法に対応する法整備は我が国ではなされていない。

諸外国では国際的な商事紛争の解決手段として仲裁手続が活用されているにもかかわらず、我が国においてはこれが低調なことから、「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」(平成29年6月9日閣議決定)においては、国際仲裁の活性化に向けた基盤整備のための取組がうたわれ、以降、政府内でも議論が進められてきた。

令和2年9月17日には、法務大臣は法制審議会に対して仲裁法等の見直しについて諮問を行い（諮問第112号）、これを受けて法制審議会に設置された仲裁法制部会においては、令和3年10月8日、「仲裁法の改正に関する要綱案」が決定された。同要綱案は同月21日、法制審議会総会において全会一致で原案どおり採択され、法務大臣に答申された。

その主な内容は、①仲裁判断があるまでの間、仲裁廷が一方当事者の申立てにより他方当事者に財産の処分その他の変更を禁止する等の措置を命ずることができる等、改正モデル法に準拠した規律を設ける、②現行法第13条で原則として書面によることとされている仲裁合意について、改正モデル法の規律に準拠し書面性の要件を緩和する、③仲裁地が日本国内にあるときは東京地方裁判所及び大阪地方裁判所に競合管轄を認め、外国語で作成された仲裁判断書や書証の日本語訳文の提出を一定の場合に省略可能とするなど当事者の負担軽減を図る、等である。

なお、仲裁法制部会第6回会議（令和3年3月5日）において取りまとめられた「仲裁法等の改正に関する中間試案」<sup>9</sup>に含まれていた「調停による和解合意の執行決定等に関する規律の創設」及び「民事調停事件の管轄に関する規律の見直し」は答申には含まれておらず、部会における議論が継続中である。

### (4) 親子法制の見直し

#### ア 懲戒権の見直し

親権者の懲戒権を定める民法（明治29年法律第89号）第822条の「親権を行う者は、第820条の規定による監護及び教育に必要な範囲内でその子を懲戒することができる。」との規定に対しては従前より、児童虐待を正当化する口実になっているとの批判が強く、

<sup>8</sup> 税法（所得税法第78条第3項、所得税法施行令第217条の2第1項等）により、公益信託の受託者は信託会社（信託兼営金融機関を含む。）であることが税制優遇の要件とされていることによる。

<sup>9</sup> 法務省「「仲裁法等の改正に関する中間試案」(令和3年3月5日)の取りまとめ」<[https://www.moj.go.jp/shingil/shingi04900001\\_00056.html](https://www.moj.go.jp/shingil/shingi04900001_00056.html)>

規定を削除すべきとの主張も根強い。

平成23年の改正で第820条に「子の利益のために」との文言が挿入され、懲戒権は子の利益のために行使されるべきものであることが明確にされたが、第822条の削除については、正当なしつけもできなくなるとの誤解を招くとの懸念や、第820条等の親権に関する他の規定との整合性を考慮する必要性から見送られた。

しかし、平成23年改正後も依然として児童虐待を正当化する口実に利用されているとの指摘があり、令和元年6月に成立した児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律（令和元年法律第46号）では、親権者の子に対する体罰の禁止を定めるとともに、附則第7条第5項において「政府は、この法律の施行後2年を目途として、民法第822条の規定の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と定めた。

上記法律の成立を受け、令和元年6月、法務大臣は法制審議会に対し、民法の懲戒権に関する規定等の見直しについて諮問した（諮問第108号）。

#### イ 嫡出推定制度の見直し

生物学的な親子関係については、通常、母子関係は分娩の事実から明らかであるのに対し、父子関係は必ずしも明らかではない。民法は、母が婚姻していた場合には嫡出推定（第772条以下）によって、母が婚姻していなかった場合には認知（第779条以下）によって子の父が定まるものとして、法的な父子関係を確定させている。

嫡出推定制度においては、婚姻の成立の日から200日を経過した後又は婚姻の解消若しくは取消しの日から300日以内に生まれた子は夫（離婚後300日以内に生まれた子については離婚前の夫）の子と推定され、特段の手续によらなければ「夫の子であるという推定を覆す」又は「夫と子の父子関係を否定する」ことができない。そのため、子の父は夫ではない、あるいは夫の子として届け出たくないと考える母が出生届を提出せず、子が戸籍に記載されないという事態が生じて、いわゆる無戸籍者問題の主な原因となっており、令和3年4月10日時点で法務省が確認している全国の無戸籍者は862人、民間支援団体はこれを約1万人と推計している<sup>10</sup>。

法務省は、このような無戸籍者問題を将来にわたって解消していくためには民法の嫡出推定制度の見直しへの検討が必要であるとし、法務大臣は上記懲戒権の見直しと併せて法制審議会に対し諮問を行った（諮問第108号）。

#### ウ 法制審議会での議論

諮問第108号を受け、法制審議会に設置された民法（親子法制）部会では、懲戒権及び嫡出推定制度に関する規定等の見直しを主な検討課題として議論を行い、令和3年2月9日に「民法（親子法制）等の改正に関する中間試案」を取りまとめた（図表2）。

部会では、この中間試案をパブリック・コメントに付し、その結果を踏まえて更に議論を継続中であるが、近く最終的な答申が出される見込みである。

---

<sup>10</sup> 『産経新聞』（令3.6.2）

図表2 民法（親子法制）等の改正に関する中間試案（概要）



(出所) 法務省民事局「民法（親子法制）等の改正に関する中間試案（概要）」(令3.2)

## (5) 離婚後の子の養育の在り方をめぐる問題

### ア 養育費不払いの解消

我が国においては、ひとり親世帯の貧困率が50.8%となっているところ、母子世帯において離婚した父親から現在も養育費を受けている割合は24.3%、父子世帯において離婚した母親から現在も養育費を受けている割合は3.2%にとどまっている<sup>11</sup>。このように、父母の離婚後、別居している親から養育費の支払を十分に受けていないことが、ひとり親世帯の貧困の要因の一つと指摘されている。養育費の支払確保については、法務省や厚生労働省等で必要な取組を進めており、令和2年に施行された改正民事執行法(令和元年法律第2号)も養育費支払の確保に一定の効果をもつと見込まれるものの、養育費不払いの解消に向けてはなお検討・解決すべき課題は多いとされていた。

このような状況から、令和2年5月29日に法務大臣の私的勉強会である養育費勉強会が「法務大臣養育費勉強会取りまとめ～我が国の子どもたちの未来のために～」を発表し、同年12月24日には法務省に設置された養育費不払い解消に向けた検討会議が「養育費不払い解消に向けた検討会議・取りまとめ(～子ども達の成長と未来を守る新たな養

<sup>11</sup> 厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査」15頁、同「平成28年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」56頁

育費制度に向けて～」を公表した。その内容は、養育費請求権の明確化・優先化、協議離婚時における夫婦間の取決めの促進、強制執行手続の負担軽減や利用促進、強制徴収制度の創設などである。「養育費請求権の明確化」については、同請求権の性質や民法上の位置付けを明確にする必要があるとも指摘している。

## イ 離婚後共同親権

我が国では、子が未成年の場合、婚姻中は父母が共同して親権を行使するが（民法第818条第1項、第3項）、離婚後は父母どちらかが単独で親権を行使する（同法第819条第1項）。しかし、海外では離婚後も共同で親権を行使する国も多い<sup>12</sup>とされ、単独親権では親権を失った親が子の養育に関わりにくく、子との交流が絶たれるケースも少なくないといったことから、離婚後共同親権の法制化を求める声があり、平成23年の民法改正時には衆参法務委員会において、離婚後の共同親権・共同監護の可能性など、多様な家族像を見据えた親権制度全般にわたる検討をすべき旨の附帯決議<sup>13</sup>が付された。

また、近年は欧米主要国において日本人親による子の連れ去りが問題視され、その観点から離婚後共同親権の法制化が主張されることも多い一方、DV被害者の保護が難しくなるとして法制化に慎重な意見も根強い<sup>14</sup>。

## ウ 法整備の必要性等に関する検討

法務省においては、これら離婚後の子の養育の在り方をめぐる問題について法整備の必要性等を検討するため、一般財団法人比較法研究センターに委託して行った諸外国の親権制度の調査研究結果を平成26年12月に公表し<sup>15</sup>、外務省に依頼して行った24か国を対象とする離婚後の親権制度や子の養育の在り方等についての調査の結果を令和2年4月に公表した<sup>16</sup>。

また、令和元年11月には商事法務研究会において家族法研究会が立ち上げられ、同研究会は離婚後の子の養育の在り方及びこれと関連性の高い問題について、幅広く法的な論点の分析や課題の整理を行い、令和3年2月、「家族法研究会報告書～父母の離婚後の子の養育の在り方を中心とする諸課題について～」を取りまとめた。

これらの報告を踏まえ、法務大臣は令和3年2月10日、法制審議会に対して「父母の離婚に伴う子の養育への深刻な影響や子の養育の在り方の多様化等の社会情勢に鑑み、子の利益の確保等の観点から、離婚及びこれに関連する制度に関する規定等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。」と諮問した（諮問第113号）。

法制審議会では、同諮問に基づき家族法制部会が設置され、離婚後の子の養育の在り

<sup>12</sup> 法務省民事局「父母の離婚後の子の養育に関する海外法制調査結果」（令2.4）

<sup>13</sup> 両附帯決議においては、養育費の支払についても、その継続的な履行を確保するため必要な措置を講ずべき旨が議決されている。衆議院法務委員会「民法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（平23.4.26）〈[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_rchome.nsf/html/rchome/Futai/houmu642B4204808E3D0E4925787F0007411D.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/houmu642B4204808E3D0E4925787F0007411D.htm)〉、参議院法務委員会「民法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（平23.5.26）〈[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/177/f065\\_052601.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/177/f065_052601.pdf)〉

<sup>14</sup> 『読売新聞』（令3.12.16）

<sup>15</sup> 法務省「各国の離婚後の親権制度に関する調査研究業務報告書の公表について」〈[http://www.moj.go.jp/MINJI/minji07\\_00166.html](http://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00166.html)〉

<sup>16</sup> 法務省「父母の離婚後の子の養育に関する海外法制調査結果の公表について」〈[http://www.moj.go.jp/MINJI/minji07\\_00030.html](http://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00030.html)〉

方に関する問題及びこれに関係を有する問題である未成年養子制度、財産分与制度等について議論が行われている。

#### (6) 担保法制の見直し

近時、不動産や保証に代わる担保の必要性の高まり等を受けて、動産や債権等を担保とする融資の重要性が高まっているとの指摘がある。しかし、動産や債権等の担保として多く利用されている譲渡担保や所有権留保等については、明文上の根拠に欠けるため、判例等によってその内容が定まっている状況にある。そのため、世界銀行のビジネス環境ランキングにおいても、明文上の根拠を欠くこと等を理由として、我が国の資金調達環境については厳しい評価がなされているとされる<sup>17</sup>。こうした状況を踏まえ、平成31年3月から商事法務研究会において、動産・債権を中心とした担保法制に関する研究会が開催され、令和3年4月には「動産・債権を中心とした担保法制に関する研究会報告書」が公表された。

また、法務大臣は同年2月10日、「動産や債権等を担保の目的として行う資金調達の利用の拡大など、不動産以外の財産を担保の目的とする取引の実情等に鑑み、その法律関係の明確化や安定性の確保等の観点から、担保に関する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。」と法制審議会に諮問した（諮問第114号）。

同諮問を受けて法制審議会に設置された担保法制部会においては、統一的な担保制度を設けることの是非、担保の種類、個別動産を目的とする担保の実体的効力、債権を目的とする担保の実体的効力、集合動産・集合債権の担保化、担保権の対抗要件、担保権相互の優劣関係等について検討が行われている。

#### (7) 戸籍における氏名の読み仮名の法制化

現在、戸籍法（昭和22年法律第224号）において定める戸籍の記載事項（第13条）に、氏名の読み仮名は含まれていない。しかし、各種の行政情報をデジタル化するに際しては、データの管理や検索の効率化のため氏名の読み仮名が必要と考えられ、令和2年12月25日に閣議決定された「デジタル・ガバメント実行計画」においては、「2024年（令和6年）からのマイナンバーカードの海外利用開始に合わせ、公証された氏名の読み仮名（カナ氏名）に基づき、マイナンバーカードに氏名をローマ字表記できるよう、迅速に戸籍における読み仮名（カナ氏名）の法制化を図る」<sup>18</sup>との方針が示された。

こうした政府の方針を受けて、一般社団法人金融財政事情研究会に氏名の読み仮名の法制化に関する研究会が発足し、同研究会は令和3年8月31日、「氏名の読み仮名の法制化に関する研究会取りまとめ」を公表した。この取りまとめにおいては、「情報システムにおける検索及び管理等の能率、更には各種サービスの質を向上させ、社会生活における国民の利便性を向上させる」、「氏名の読み仮名を本人確認事項の一つとすることを可能とするこ

<sup>17</sup> 堂園幹一郎「民事基本法制の立法動向」『登記情報』715号（2021.6）11頁

<sup>18</sup> 「デジタル・ガバメント実行計画」（令2.12.25閣議決定）別添1「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤の抜本的な改善に向けて（国・地方デジタル化指針）」46頁

とによって、各種手続における不正防止を補完することが可能となる」等の理由<sup>19</sup>により、氏名の読み仮名を法制化する必要があるとの見解が示された。

また、第204回国会において成立したデジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律（令和3年法律第37号）附則第73条においては、「政府は、行政機関等に係る申請、届出、処分の通知その他の手続において、個人の氏名を平仮名又は片仮名で表記したものを利用して当該個人を識別できるようにするため、個人の氏名を平仮名又は片仮名で表記したものを戸籍の記載事項とすることを含め、この法律の公布後1年以内を目途としてその具体的な方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と規定されており、同法は令和3年5月19日に公布された。

これらを受けて、法務大臣は同年9月16日、「個人の氏名を平仮名又は片仮名で表記したものを戸籍の記載事項とする規定を整備するなど、戸籍法制の見直しを行う必要があると考えられるので、その要綱を示されたい。」と法制審議会に諮問した（諮問第116号）。

同諮問に基づき法制審議会に設置された戸籍法部会においては、氏名の読み仮名の法的位置付け、氏名の読み仮名の変更手続、いわゆるキラキラネームに関し氏名の読み仮名と音訓や字義との関連性及び氏名の読み仮名をめぐる許容性、氏名の読み仮名の収集方法等について議論が行われている。

### 3. 刑事法制に関する課題

#### （1）自由刑の単一化

平成27年6月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）の附則第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たことや、民法の成年年齢を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を開始し、平成28年12月に報告書<sup>20</sup>を取りまとめた。報告書では、少年法適用対象年齢引下げの是非について賛否両論が併記されているほか、18歳、19歳の者を含む若年者等を対象として検討が必要となる刑事政策的措置についてまとめられている。

平成29年2月、法務大臣から少年法の適用対象年齢の引下げや犯罪者に対する処遇の在り方についての諮問（諮問第103号）を受けた法制審議会は、少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会を設置し、同部会は令和2年9月9日、罪を犯した18歳及び19歳の者の刑事司法制度上の取扱い及び犯罪者処遇を一層充実させるための法整備等の在り方を内容とする取りまとめを行った。同取りまとめは10月29日、法制審議会総会において報告がなされ、審議・採決の結果、取りまとめに基づく答申案が全会一致で原案どおり議決され、法務大臣に答申されている。

この答申に基づき、第204回国会に少年法等の一部を改正する法律案（閣法第35号）が提

<sup>19</sup> 金融財政事情研究会氏名の読み仮名の法制化に関する研究会「氏名の読み仮名の法制化に関する研究会取りまとめ」（令3.8）2～3頁

<sup>20</sup> 法務省「「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）

出された<sup>21</sup>が、答申のうち、犯罪者に対する処遇を一層充実させるための法整備等を求める別添2及び3の要綱（骨子）については、同法案には含まれなかった。

このうち、法整備を求めている別添2要綱（骨子）の主な内容は、①現行の懲役刑と禁錮刑を単一化して新自由刑<sup>22</sup>とした上で、新自由刑に処せられた者には、改善更生を図るため、必要な作業を行わせ、又は必要な指導を行うことができるものとする、②若年受刑者に対する処遇調査の充実のため、鑑別施設の長が刑事施設の長の求めにより行う鑑別の対象となる受刑者の年齢の上限を「20歳未満」から「おおむね26歳未満」に引き上げる、③若年受刑者（おおむね26歳未満の受刑者をいう。）に対する処遇原則を明確化するとともに、受刑者一般に対して社会復帰支援を行うことを明確化する、④刑の執行段階等における被害者等の心情等の聴取・伝達制度を創設する、等であり、これに基づく刑法等の改正案は、下記（2）の内容と併せて令和4年常会に提出される見込みである。

## （2）侮辱罪の法定刑引上げ

近年、しばしば見られるインターネット上の誹謗中傷は、匿名性の高さ等から誹謗中傷に当たる書き込みを行うことに対する心理的抑制が働きにくく、容易に拡散される一方で完全な削除は難しいといった特徴を持つことから、被害者の名誉を侵害する程度が大きくなりやすく、これを苦とした被害者の自殺を招くなど重大な社会問題となり、こうした誹謗中傷は厳しく罰せられるべきという国民の意識が高まっている。

このような誹謗中傷は刑法（明治40年法律第45号）の名誉毀損罪（第230条）又は侮辱罪（第231条）に該当し得るが、インターネット上、とりわけSNSにおける特定個人に対する集中的な誹謗中傷では、少数の者が事実を摘示して誹謗中傷を行い、多数の者がそれに便乗して事実の摘示なしに誹謗中傷を行う傾向があるため、「事実を摘示」したことが要件となっている名誉毀損罪に該当し得る場合は少なく、侮辱罪に該当し得る場合が多い。しかし、侮辱罪の法定刑は刑法の罪の中で最も軽い「拘留又は科料」とされており、公訴時効は最も短い1年（刑事訴訟法第250条第2項第7号）である<sup>23</sup>ため、被害に対して法定刑が軽すぎるとの批判とともに、公訴時効が短く、特にインターネット上の誹謗中傷の場合は加害者の特定に時間を要することが多いため、刑事責任追及の壁となっているとの指摘がある。

こうした状況を踏まえ、法務大臣は令和3年9月16日、法制審議会に「近年における侮辱の罪の実情等に鑑み、早急にその法定刑を改正する必要があると思われるので、別紙要綱（骨子）について御意見を承りたい。」と諮問し（諮問第118号）、要綱（骨子）においては「侮辱の罪（刑法第231条）の法定刑を1年以下の懲役若しくは禁錮若しくは30万円以下の罰金又は拘留若しくは科料とする」との案を示した。

<sup>21</sup> 同法案は令和3年5月21日に可決・成立し、少年法等の一部を改正する法律（令和3年法律第47号）として同月28日に公布された。

<sup>22</sup> 新自由刑の名称については、法務省は、令和3年9月下旬に実施した学者や犯罪被害者らとの意見交換会で支持が集まった「拘禁刑」とする方針を固めている（『読売新聞』（令3.12.27））。

<sup>23</sup> 名誉毀損罪の法定刑は「3年以下の懲役若しくは禁錮又は50万円以下の罰金」であり、公訴時効は3年（刑事訴訟法第250条第2項第6号）である。

この諮問を受けて法制審議会に設置された刑事法（侮辱罪の法定刑関係）部会においては、近年における侮辱罪の実情及び科刑状況、要綱（骨子）で示された法定刑の相当性、侮辱罪の厳罰化により正当な表現行為に萎縮効果をもたらす可能性、侮辱罪にも公共の利害に関する場合の特例<sup>24</sup>を設ける必要性、表現の自由に関わる名誉毀損罪等は非犯罪化する傾向にある諸外国の動向<sup>25</sup>に逆行するおそれ等について議論が行われた後、10月6日、要綱（骨子）のとおり法整備をするのが相当である旨、総会に報告することが決定された。

総会には同月21日に報告され、賛成多数で原案どおり採択されて法務大臣に答申されており（図表3）、令和4年常会において、同答申に基づく刑法改正案が上記（1）の内容と併せて提出される見込みである。

図表3 侮辱罪の厳罰化による主な変更点

	現在	答申
法定刑	拘留（1日以上30日未満*1）又は科料（千円以上1万円未満*2）	1年以下の懲役若しくは禁錮若しくは30万円以下の罰金又は拘留若しくは科料
公訴時効	1年（刑訴法250条2項7号）	3年（刑訴法250条2項6号）
逮捕・勾留	一定の場合以外、できない（刑訴法199条1項但書、60条3項）	できる
教唆・幫助	処罰できない（刑法64条）	処罰できる

\*1 刑法16条 \*2 刑法17条

（出所）筆者作成

### （3）保釈中に逃亡した被告人への対応

保釈とは、一定額の保証金等の納付を条件として、勾留の執行を停止し、被告人の身柄拘束を解く制度であり、保釈される人員・率はいずれも近年増加している。近年で最も保釈率が低かったとされる平成15年に地方裁判所及び簡易裁判所で終局前に保釈を許可され

<sup>24</sup> 名誉毀損罪には、同罪に該当する行為であっても「公共の利害に関する事実に係り、かつ、その目的が専ら公益を図ることにあったと認める場合」又は「公務員又は公選による公務員の候補者に関する事実に係る場合」であって、摘示した事実が真実であることの証明があれば、これを罰しないという特例がある（刑法第230条の2）。

<sup>25</sup> 国連自由権規約委員会は2011年、締約国は名誉毀損の非犯罪化を検討すべきであり、刑を科す場合でも拘禁刑は不適切との見解を示した（日本弁護士連合会作成仮訳「一般的意見34 19条・意見及び表現の自由」〈[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights\\_library/treaty/data/HRC\\_GC\\_34j.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/HRC_GC_34j.pdf)〉16頁参照）。また、例えば「アメリカの連邦、イギリスのイングランドとウェールズについては侮辱罪や名誉毀損罪に相当する罰則は設けられていない」（法制審議会刑事法（侮辱罪の法定刑関係）部会（第2回）（令3.10.6）議事録12頁）など、非犯罪化している国では民事の損害賠償訴訟によって被害回復を図っているとされる。

た人員は9,762人、保釈率は11.4%であったものが、令和2年においては同14,351人、31.7%となっている<sup>26</sup>。

このように、保釈される被告人が増加する一方、保釈中に逃走する事案もしばしば見られ、令和元年12月末には、会社法違反等の罪で起訴された後、保釈されていた日産自動車前会長のカルロス・ゴーン氏が国外に逃走する事案が生じた<sup>27</sup>。

現行法においては、保釈中の被告人が逃走すること自体を罪に問うことはできず、そのペナルティは納付された保証金等の没取と保釈取消しにとどまる。このため、保釈中の被告人等の逃亡を防止し、公判期日への出頭及び刑の執行を確保するための法整備について、法務大臣は令和2年2月21日、法制審議会に諮問を行った（諮問第110号）。

法制審議会では刑事法（逃亡防止関係）部会が設置されて審議が行われ、令和3年10月8日、要綱（骨子）案を取りまとめた。

同案は同月21日に開催された法制審議会総会において全会一致で原案どおり採択され、法務大臣に答申された。その主な内容は、①保釈中又は勾留執行停止中の被告人に対する住所や勤務先等に関する報告命令制度の創設、②保釈中又は勾留執行停止中の被告人の逃亡防止等に義務を負う監督者を選任する制度の創設、③公判期日への出頭を確保するための不出頭罪、制限住居離脱罪等の新設、④逃走罪（刑法第97条）・加重逃走罪（同法第98条）の主体の拡張及び逃走罪の法定刑の引上げ、⑤国外逃亡防止の必要性がある場合に、GPS端末により保釈中の被告人の位置情報を取得・把握する制度の創設、等であり、今後、刑法、刑事訴訟法等の改正案が提出される見込みである。

#### （４）性犯罪被害者の匿名起訴

現行刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）上、公訴の提起は、起訴状を提出してしなければならず（第256条第1項）、裁判所は、公訴の提起があったときは、遅滞なく起訴状の謄本を被告人に送達しなければならない（第271条第1項）。現在、被害者のいる事件については原則として起訴状に被害者の氏名等が記載されており、起訴状謄本の送達により被告人にこれが知られるとともに、公開の法廷における検察官による起訴状朗読（第291条第1項）の際には傍聴人にも知られることになる。

しかし、性犯罪のような事件については特に、公判手続において被害者氏名等が明らかにされることは被害者の名誉や社会生活の平穩を著しく害するとして、平成19年の改正により、被害者特定事項秘匿制度（第290条の2）が設けられ、起訴状の朗読（第291条第2項）等の際に、被害者氏名等を明らかにしないことが可能となった。一方、これらは公開の法廷で傍聴人に対して秘匿する措置であって被告人に対するものではなく、起訴状等に記載された被害者氏名等が被告人に知られることにより、被告人による再被害のおそれがあると指摘されてきた。

こうした懸念を背景に、平成28年に成立した刑事訴訟法等の一部を改正する法律（平成28年法律第54号）の附則第9条第3項においては、政府は必要に応じ、速やかに起訴状等

<sup>26</sup> 最高裁判所事務総局『司法統計年報』平成15年及び令和2年

<sup>27</sup> 『読売新聞』（令2.2.22）

における被害者の氏名の秘匿に係る措置について検討を行うものと規定され、平成29年の第193回国会に提出された刑法の一部を改正する法律案（閣法第47号）に対する衆参法務委員会の附帯決議<sup>28</sup>においては、起訴状等における被害者の氏名の秘匿に係る措置についての検討に当たっては、性犯罪に係る刑事事件の捜査及び公判の実情や、被害者の再被害のおそれに配慮すべきとの指摘をも踏まえるべき旨が議決された。

このような状況を踏まえ、法務大臣は令和3年5月20日、法制審議会に「刑事手続において犯罪被害者の氏名等の情報を保護するため、早急に法整備を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。」と諮問し（諮問第115号）、要綱（骨子）においては、起訴状謄本の送達をはじめ、捜査段階も含めた刑事手続全体を通じて犯罪被害者の氏名等の情報を保護するための法整備の案を提示した。

同諮問を受けて設置された刑事法（犯罪被害者氏名等の情報保護関係）部会においては、同年6月30日から、秘匿の対象となる個人特定事項が起訴状記載事項に限られることにより事実上氏名のみとなるおそれ、現在は運用で行われている証拠書類のマスキング処理等の法整備後の取扱い、被告人の防御権とのバランスを取る必要性等について議論が行われ、8月24日には、①被害者の個人特定事項を被告人に知らせてはならない等の条件に弁護人が違反した場合の措置を明記する、②訴訟書類等の閲覧・謄写及び裁判書等における秘匿措置を必要的ではなく一定の要件の下で可能なものとする、③裁判書等における秘匿については被告人の防御に実質的な不利益を生ずるおそれがあるときは不可とする、等の修正を加えた「要綱（骨子）修正案」を部会の意見として総会に報告することを決定した。

総会には9月16日に報告され、賛成多数で採択されて法務大臣に答申されており、今後、修正後の要綱（骨子）<sup>29</sup>を内容とする刑事訴訟法改正案が提出される見込みである。

#### （５）性犯罪規定の在り方

性犯罪に関する刑事実体法・手続法の在り方については従前から様々な議論があり、（４）において先述した第193回国会閣法第47号に対する衆参法務委員会の附帯決議<sup>30</sup>においては、刑法第176条（強制わいせつ）及び第177条（強制性交等）における「暴行又は脅迫」、第178条（準強制わいせつ及び準強制性交等）における「抗拒不能」の認定について、被害者と相手方との関係性や被害者の心理をより一層適切に踏まえてなされる必要があるとの指摘がなされていることに鑑み、これらに関連する心理学的・精神医学的知見等について調査研究を推進すべき旨が議決された。

また、同法案が可決され成立した刑法の一部を改正する法律（平成29年法律第72号）の附則第9条においては、政府は施行後3年を目途として、性犯罪に係る事案の実態に即した対処を行うための施策の在り方について検討を加え、必要に応じてその結果に基づき所

<sup>28</sup> 衆議院法務委員会「刑法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（平29.6.7）〈[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_rchome.nsf/html/rchome/Futai/houmuC902012E465436A34925813D001C83EE.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/houmuC902012E465436A34925813D001C83EE.htm)〉、参議院法務委員会「刑法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（平29.6.16）〈[https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/193/f065\\_061601.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/193/f065_061601.pdf)〉

<sup>29</sup> 法制審議会（第191回）（令3.9.16）配布資料1「要綱（骨子）」

<sup>30</sup> 前掲注28

要の措置を講ずるものと規定され、同法は平成29年7月13日に施行された。

法務省ではこれらの検討のため、平成30年4月、省内関係部局の担当者を構成員とする性犯罪に関する施策検討に向けた実態調査ワーキンググループを設置して、性犯罪の実態に関する各種調査・研究、ヒアリング等を実施し、令和2年3月、その結果を取りまとめた「性犯罪に関する施策検討に向けた実態調査ワーキンググループ取りまとめ報告書」を公表した。また、同年6月からは、被害者心理・被害者支援等関係者、刑事法研究者、実務家を構成員とする性犯罪に関する刑事法検討会を開催し、性犯罪に関する現行法の運用の実情と課題、暴行・脅迫や心神喪失・抗拒不能の要件の在り方、地位・関係性を利用した犯罪類型の在り方、いわゆる性交同意年齢の在り方、公訴時効の在り方等について議論を行った後、令和3年5月、「性犯罪に関する刑事法検討会」取りまとめ報告書」を公表した。

以上のような状況を受け、同年9月16日、法務大臣は法制審議会に対して性犯罪に適切に対処するための法整備の在り方について諮問を行い（諮問第117号）、同諮問に基づき設置された刑事法（性犯罪関係）部会においては、10月27日から議論が開始されている。

#### 4. 出入国在留管理に関する課題

##### 出入国管理及び難民認定法（入管法）等の見直し

不法残留などで国外退去処分となった外国人が送還を拒否し、入管施設における収容が長期化する事案が生じており、長期収容を巡っては、被収容者によるハンガーストライキが令和元年に国内各地の施設で頻発し、同年6月には大村入国管理センターでナイジェリア人男性が餓死する事案が生じた<sup>31</sup>。同事案についての出入国在留管理庁の報告書<sup>32</sup>では、送還忌避や長期収容の問題の改善、あるいは仮放免の在り方について、有識者の意見も踏まえて速やかに検討を行うことを求めている。

こうした状況から、同年10月、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下に収容・送還に関する専門部会が発足し、同部会は令和2年6月15日に「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」を報告書として取りまとめた。

上記報告書を踏まえ、令和3年2月19日（第204回国会）に出入国管理及び難民認定法及び日本国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法律案（閣法第36号。以下「改正案」という。）が提出された。その主な内容は、退去強制手続を一層適切なものとするための措置として①在留特別許可の申請手続の創設、②収容に代わる監理措置の創設、③難民認定手続中の送還停止に関する規定の見直し、④本邦からの退去を命ずる命令制度の創設、を行うほか、難民に準じて保護すべき者に関する規定の整備等の措置を行うものである。

改正案に対しては、国連人権理事会や難民高等弁務官事務所が懸念を示してきた収容期間の上限設定や司法審査の導入が盛り込まれていないこと、3回以上の難民申請で原則送還停止を認められず、拒否すれば送還忌避罪などの罰が科されること等について批判があ

<sup>31</sup> 『読売新聞』（令2.6.16）

<sup>32</sup> 出入国在留管理庁「大村入国管理センター被収容者死亡事案に関する調査報告書」（令元.10）

り<sup>33</sup>、本院には立憲民主・社民、国民民主党・新緑風会、日本共産党、沖縄の風、れいわ新選組の各派が共同で、収容期間の上限や司法審査の導入、全件収容主義の撤廃、独立行政委員会による難民認定などを内容とする対案<sup>34</sup>を提出した。

他方、改正案提出後の3月6日、名古屋出入国在留管理局においてスリランカ人女性の死亡事案が発生し、入管施設における医療的対応が不十分であった疑いなどが報道された<sup>35</sup>ことから、法務省は調査チームを発足させ、4月9日にはその調査結果について中間報告を公表した。しかし、中間報告に対しては、外部医師の診断内容が記載されていないこと等から出入国在留管理庁が情報を隠しているのではないかとの批判が強く、遺族や野党議員からは真相解明のため施設収容中のビデオ映像の開示を求める声が高まった<sup>36</sup>。

改正案については野党側の主張も踏まえて修正協議が行われる一方、ビデオ映像の開示については出入国在留管理庁が保安上の観点等を理由としてこれを拒否し続けたことから、野党は5月14日、改正案の採決を行える状況ではないとして、衆議院に法務委員長解任決議案を提出するなど野党の対立が深まった。このような状況を受け、与党は第204回国会における採決を見送る方針を決め、改正案は衆議院において継続審査となったが、10月14日、衆議院が解散されたことに伴い廃案となった。

スリランカ人女性の死亡事案については、第204回国会閉会后、最終報告書<sup>37</sup>の公表、遺族や衆参法務委員会の委員等に対する一部ビデオ映像の開示、出入国在留管理庁プロジェクトチームによる「改善策の取組状況」の公表<sup>38</sup>、「出入国在留管理庁職員の使命と心得」の策定<sup>39</sup>などの動きがあった。

法務省は今後、改めて入管法改正案を提出することを検討しており、その際には国会において、再び入管法改正の在り方やスリランカ人女性の死亡事案に関する出入国在留管理庁の対応の妥当性等についての議論が行われるとともに、対案についても再度提出されることが予想される。

(ほんだ めぐみ)

---

<sup>33</sup> 『東京新聞』（令3.5.12）

<sup>34</sup> 第204回国会「難民等の保護に関する法律案」（参第36号）及び「出入国管理及び難民認定法及び日本国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法律案」（参第37号）。いずれも第204回国会閉会時に廃案となっている。

<sup>35</sup> 『東京新聞』夕刊（令3.3.13）、『毎日新聞』夕刊（令3.3.23）ほか

<sup>36</sup> 『朝日新聞』（令3.4.29）

<sup>37</sup> 出入国在留管理庁調査チーム「令和3年3月6日の名古屋出入国在留管理局被収容者死亡事案に関する調査報告書」（令3.8.10）

<sup>38</sup> 出入国在留管理庁「「改善策の取組状況」及び「現行入管法上の問題点」について」（令3.12.21）〈[https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/05\\_00016.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/05_00016.html)〉

<sup>39</sup> 出入国在留管理庁「「出入国在留管理庁職員の使命と心得」について」（令4.1.25）〈[https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/30\\_00041.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/30_00041.html)〉