

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	454号
刊行日	2023-2-22
頁	34-48
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230222.html

※ 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5年常会（第211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的を絞って、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¹。

2. 民事法制に関する課題

(1) 国際仲裁・調停等の活性化に向けた法整備

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、同モデル法が平成18年に改正されたため、我が国の仲裁法には改正モデル法に対応していない部分が生じている。

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、我が国ではこれが低調なこと（図表1）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、国際仲裁の活性化に向けた関係府省連絡会議が開催されるなど、政府内でも議論が進められてきた。

他方、平成30年2月には、民間主体で一般社団法人日本国際紛争解決センター（J I D R C）が設立され、上記連絡会議の中間とりまとめ²等において我が国における国際仲裁が低調な原因として指摘された仲裁専門施設の不存在や国際仲裁に精通した人材の不足を解

¹ 本稿は令和5年1月24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。

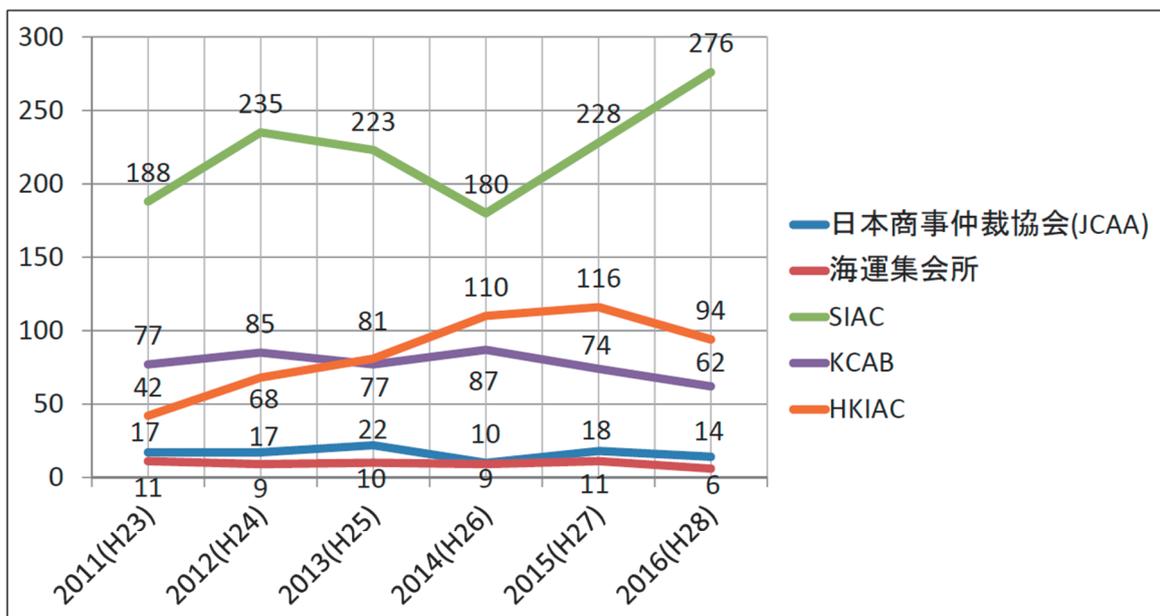
² 国際仲裁の活性化に向けた関係府省連絡会議「国際仲裁の活性化に向けて考えられる施策」（平30.4.25）

消するべく、仲裁・調停審問施設の運営、仲裁人・調停人等の専門的な人材の養成等を担っている³。また、我が国の仲裁法制が当面する課題について、立法に向けた本格的な検討に先立って、関係する様々な論点を整理し、規律の在り方等を研究する目的で、公益社団法人商事法務研究会に仲裁法制の見直しを中心とした研究会が設置され、同研究会は令和2年7月に「仲裁法制の見直しを中心とした研究会報告書」を取りまとめた。

このような状況の下、同年9月17日、法務大臣は法制審議会に対して「経済取引の国際化の進展等の仲裁をめぐる諸情勢に鑑み、仲裁手続における暫定措置又は保全措置に基づく強制執行のための規律を整備するなど、仲裁法等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は令和3年10月8日、「仲裁法の改正に関する要綱案」を取りまとめた。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

図表 1 国際仲裁件数の比較



※SIACについては、2011(H23)及び2012(H24)はSIACのホームページ記載の国内仲裁を含む新規受理件数。その他は調査回答から、新規受理件数で外国企業が含まれた割合で求めた値から事務局作成。

※HKIAC(香港)及びKCAB(韓国)については新規受理件数ではなく管理件数。

(出所) 国際仲裁の活性化に向けた関係府省連絡会議幹事会(第2回)(平30.1.19)配付資料3「国際仲裁件数グラフ(1)」

(注1) SIACはシンガポール国際仲裁センター、KCABは大韓商事仲裁院、HKIACは香港国際仲裁センターの略称

(注2) ※中の「事務局」は国際仲裁の活性化に向けた関係府省連絡会議の事務局(法務省及び経済産業省)

³ 日本国際紛争解決センター「私たちについて」<<https://idrc.jp/#aboutus>>

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。

同部会においてはその後も裁判外の調停による和解合意に執行力を付与し得る制度の創設等について検討が行われ、令和4年2月4日、「調停による和解合意に執行力を付与し得る制度の創設等に関する要綱案」が決定された。同要綱案は同月14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調停による国際的な和解合意に関する国際連合条約（シンガポール条約）⁴の規律との整合性に配慮した形で、裁判外の調停において成立した国際和解合意に執行力を付与し得るものとする等の規律を設ける新法を制定する、②裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（平成16年法律第151号。以下「ADR法」という。）について、認証紛争解決手続において当事者間に成立した和解であって、当該和解に基づいて民事執行することができる旨の合意がされたものを「特定和解」と定義し、執行決定の対象とする等の改正を行う、③知的財産の紛争に関する調停事件について東京地方裁判所又は大阪地方裁判所に競合管轄を設ける、等である。

令和5年常会においては、「仲裁法の改正に関する要綱」に基づく仲裁法改正案、「調停による和解合意に執行力を付与し得る制度の創設等に関する要綱」に基づく新法及びADR法改正案が提出される見込みである。

（2）民事執行手続等のIT化

令和4年5月18日、第208回国会において民事訴訟法等の一部を改正する法律（令和4年法律第48号）が成立した。これにより、諸外国に比べIT化が遅れているとされてきた我が国の裁判手続のうち、民事訴訟手続について、訴えの提起から判決まで全面的にIT化するための法的基盤が整ったことになる。

一方、同法では対象とされなかった家事事件手続及び民事保全、執行、倒産手続等についてもIT化のスケジュールを検討することが政府方針として示されており⁵、これを受けて、商事法務研究会が主催する家事事件手続及び民事保全、執行、倒産手続等IT化研究会が設置された。同研究会では、令和3年4月から民事訴訟以外の家事事件手続及び民事保全、執行、倒産手続等について、IT化した場合の法制的な問題点や実務上生じ得る問題点について検討を行い、同年12月には「家事事件手続及び民事保全、執行、倒産手続等IT化研究会報告書」を取りまとめた。

こうした状況を踏まえ、法務大臣は令和4年2月14日、法制審議会に対して「近年にお

⁴ 「シンガポール調停条約」、「調停に関するシンガポール条約」ともいう。国連総会において平成30年12月に採択され、令和2年9月に発効。我が国は批准していない。

⁵ 「成長戦略フォローアップ」（令2.7.17閣議決定）68頁

ける情報通信技術の進展等の社会経済情勢の変化への対応を図るとともに、時代に即して、民事執行手続、民事保全手続、倒産手続、家事事件手続といった民事・家事関係の裁判手続をより一層、適正かつ迅速なものとし、国民に利用しやすくするという観点から、これらの手続に係る申立書等のオンライン提出、事件記録の電子化、情報通信技術を活用した各種期日の実現など法制度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。」と諮問を行った（諮問第120号）。

同諮問に基づき設置された民事執行・民事保全・倒産及び家事事件等に関する手続（IT化関係）部会においては、民事訴訟手続のIT化に関する検討の結果を踏まえつつ、各裁判手続の特性に応じたIT化

を実現するための検討が行われ、同年8月5日には「民事執行・民事保全・倒産及び家事事件等に関する手続（IT化関係）の見直しに関する中間試案」（図表2）が取りまとめられて、パブリック・コメントに付された。

その結果を踏まえて更に議論を進めた後、同部会は令和5年1月20日、法改正の要綱案を取りまとめた。同要綱案については、法制審議会総会で審議・採決を行った上で法務大臣に答申され、下記（3）の内容と併せて令和5年常会に民事執行法等改正案が提出される見込みである。

図表2 中間試案で取り上げられた裁判手続

裁判手続	主な根拠法
(1)民事執行	民事執行法（昭和54年法律第4号）
(2)民事保全	民事保全法（平成元年法律第91号）
(3)破産	破産法（平成16年法律第75号）
(4)民事再生等	民事再生法（平成11年法律第225号）
(5)非訟事件	非訟事件手続法（平成23年法律第51号）
(6)民事調停	民事調停法（昭和26年法律第222号）
(7)労働審判	労働審判法（平成16年法律第45号）
(8)人事訴訟	人事訴訟法（平成15年法律第109号）
(9)家事事件	家事事件手続法（平成23年法律第52号）
(10)子の返還申立事件	国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律（平成25年法律第48号）
(11)その他	仲裁法（平成15年法律第138号）

（出所）法制審議会民事執行・民事保全・倒産及び家事事件等に関する手続（IT化関係）部会「民事執行・民事保全・倒産及び家事事件等に関する手続（IT化関係）の見直しに関する中間試案」を基に作成

（3）公正証書作成手続のデジタル化

公正証書とは、公証人法（明治41年法律第53号）の規定により法務大臣に任命された公証人がその権限に基づいて作成する文書のことであり、国民の私的な法律紛争を未然に防ぎ、私的法律関係の明確化、安定化を図ることを目的として、公正証書の作成等の方法により一定の事項を公証人に証明させる制度を公証制度という⁶。

公証制度のデジタル化については、平成12年に成立した商業登記法等の一部を改正する法律（平成12年法律第40号）によって、指定公証人が電磁的記録の認証、日付情報の付与を行う「公証制度に基礎を置く電子公証制度」が創設され、当初は利用できる者が商業登記制度に基づく電子認証制度を利用できる法人に限られていたところ、個人による電磁的

⁶ 法務省「公証制度について」〈<https://www.moj.go.jp/MINJI/minji30.html>〉

記録の認証の付与の嘱託及び日付情報の付与の請求に対応できるようシステムを改善し、制度整備を行うなど改善が行われてきた⁷。

しかし、令和3年の規制改革推進に関する答申では、例えば電子定款の認証手続におけるデジタルで完結する方式の利用率は令和2年において約3%と極めて低い水準となっているほか、公正証書の作成についてはデジタル化が認められておらず、書面・押印・対面のいずれもが必要な手続となっていることなどから、デジタルで完結する方式の普及促進のための措置や制度面からの見直し等が必要と指摘されている⁸。これを受け、同年の規制改革実施計画においては、「法務省は、私署証書及び定款の認証に係る一連の手続における利用実態を把握した上で、当該手続におけるデジタルで完結する方式の普及促進のために、利用者の利便性の向上に資するシステム改修や利用者への周知も含めた効果的な方策について検討し、必要な措置を講ずる」こととされ、「遅くとも令和7年度までに公正証書の作成に係る一連の手続のデジタル化を目指す」とされた⁹。また、令和4年の規制改革実施計画においても、公正証書の作成に係る一連の手続のデジタル化に必要な見直し及び法整備を行うこととされ、その実施時期は「令和4年度中に検討・結論を得て、令和5年の通常国会に法案提出、令和7年度上期の施行を目指す」とされた¹⁰。

これらを受けて、法務省は公正証書作成の手続を全面的にオンライン化する方針を固めた¹¹とされ、そのための公証人法改正案が上記(2)の内容と併せて令和5年常会に提出される見込みである。

(4) 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¹²。

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¹³。

⁷ 法務省「公証制度に基礎を置く 電子公証制度ご利用の手引き」「1. 1 概要」〈<https://www.moj.go.jp/MINJI/DENSHIKOSH0/denshikosho1-1.html>〉

⁸ 規制改革推進会議「規制改革推進に関する答申～デジタル社会に向けた規制改革の「実現」～」（令3.6.1）46～47頁

⁹ 「規制改革実施計画」（令3.6.18閣議決定）18頁

¹⁰ 「規制改革実施計画」（令4.6.7閣議決定）54頁

¹¹ 時事ドットコム「公正証書、手続きオンライン化へ 改正案を来年通常国会に提出—法務省」（令4.7.24）〈<https://www.jiji.com/jc/article?k=2022072300321>〉

¹² 一般社団法人信託協会「公益信託の受託状況（令和4年3月末現在）」（令4.6.14）

¹³ 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。

その後、公益法人制度改革3法¹⁴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。

同答申は、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ている公益信託の受託者¹⁵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、関係府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。

(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48.3%¹⁶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28.1%、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8.7%にとどまっている¹⁷。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）も一定の効果を有する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育費制度に向けて～）」を発表した。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（明

¹⁴ 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）、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）

¹⁵ 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。

¹⁶ OECDの所得定義の新基準（可処分所得の算出に用いる拠出金の中に、新たに自動車税等及び企業年金を追加）に基づき算出（厚生労働省「令和元年国民生活基礎調査」（令2.7.17）14頁）

¹⁷ 厚生労働省「令和3年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」（令4.12.26）60頁

治29年法律第89号)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

我が国では民法の規定により、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(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(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¹⁸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¹⁹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²⁰。

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²¹、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²²。

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「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、令和4年11月15日には「家族法制の見直しに関する中間試案」(図表3)が取りまとめられ、同年12月6日、パブリック・コメントに付された。

¹⁸ 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)

¹⁹ 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〉、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〉

²⁰ 『読売新聞』(令3.12.16)

²¹ 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〉

²² 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〉

図表3 中間試案における離婚後の親権等に関する論点の概要

父母の離婚後の親権等に関する論点の概要 (中間試案第2)		<論点2> 親権行使の方法	
<論点1> 父母の離婚後の親権者		身上監護(子の身の回りの世話など)	財産管理・法定代理 (子名義の契約締結等)
中間試案で示されている考え方の一例 (点線枠囲いをまたぐ組合せもあり得る)	原則として、父母双方を親権者とする。 ただし、一定の要件を満たす場合に限り、父母の協議又は家裁の裁判により、その一方のみを親権者とすることも可能 (甲①案)	別段の定めをしない限り、父母双方が身上監護を共同 父母の協議により、その一方のみを監護者と定めることも可能 父母間の協議が調わない場合は、家裁の裁判により、監護者を定めるかどうか判断されるが、一定の要件を満たさない限り共同監護となる (B案①)	財産管理や法定代理は父母双方が共同して行う。 父母の意見対立時は、監護者が定められている場合も定められていない場合も、家裁の手続により調整 (γ案)
	父母の双方を親権者と定めるか、その一方のみを親権者と定めるかは、父母の協議又は家裁の裁判により決定 (甲③案)	別段の定めをしない限り、父母双方が身上監護を共同 父母の協議により、その一方のみを監護者と定めることも可能 父母間の協議が調わない場合は、家裁の裁判により、監護者を定めるかどうか判断される (B案③)	財産管理や法定代理は父母双方が共同して行う。 父母間の意見対立時は、監護者が定められていなければ監護者が単独で行い、監護者が定められていなければ家裁の手続により調整 (β案)
	原則として、父母の一方のみを親権者と指定する。 ただし、一定の要件を満たす場合に限り、父母の協議又は家裁の裁判により、父母の双方を親権者とすることも可能 (甲②案)	身上監護は、父母の一方を監護者と定め、監護者のみが行う (A案) 父母のどちらが監護者として身上監護をするかは、父母間の協議又は家裁の裁判により定められる	財産管理や法定代理は、監護者が定められている場合は監護者が単独で行うことができる。ただし、他の親権者に事後の通知が必要 (α案)
	親権者は父母の一方のみ (現行法) (乙案)	身上監護は、親権者が単独で行う (※親権者以外の父母を監護者と定めることも可能)	財産管理や法定代理は親権者のみが行う

※親権とは、身上監護権+財産管理権(法定代理権や同意権を含む) チルドレン・ファースト

(出所) 法務省民事局「家族法制の見直しに関する中間試案に関する参考資料」2頁

(6) 担保法制の見直し

近年、不動産担保や個人保証に過度に依存しない融資を促進するため、動産や債権等を担保の目的とするなど、多様な資金調達手法を整備すべきとの指摘がある。また、動産や債権等の担保として利用されている譲渡担保や所有権留保等については、その内容が判例法理により定まっているが、世界銀行のビジネス環境ランキングでは、明文上の根拠を欠くこと等を理由に、我が国の資金調達環境に厳しい評価がされてきたとされる²³。

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

²³ 松井信憲「2023年商事法務展望 民事基本法制の立法動向」『商事法務』No. 2315 (2023. 1. 5) 14頁

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、令和4年12月6日には中間試案が取りまとめられ、令和5年1月20日、パブリック・コメントに付された。

(7) 船荷証券の電子化

船荷証券とは、海上運送人が当該物品につき荷送人との間で締結した運送契約を証明する証書であり、海上物品運送人が荷送人から証券に記載された運送品を受け取った事実、又は船積みした事実を証明する証書であって、運送人が指定港において証券の正当所持人に対して運送品を引き渡すことを約した有価証券である²⁴。

その交付義務、記載内容等については商法（明治32年法律第48号）第757条以下に定められており、書面によることを前提とした規定となっているが、商取引においては電子的な手段の利用が拡大しており、諸外国においても国連国際商取引法委員会の策定した電子的移転可能記録モデル法を参考として法整備の検討に着手する動きがあることや、我が国で貿易に関わる企業が各種貿易手続の電子化を進める際に商法の規定が障害になっているとして法改正の要望²⁵が出されたことなどに鑑み、我が国においても船荷証券の電子化等に関する法制の整備をすることが喫緊の課題であると考えられ、「規制改革実施計画」（令和3年6月18日閣議決定）においては、政府として重点的に取り組むべき課題の一つに船荷証券の電子化が取り上げられた。

こうした政府の方針を受け、商事法務研究会が主催する商事法の電子化に関する研究会においては、令和3年4月から船荷証券の電子化に向けた総合的な検討が行われ、令和4年4月にはその検討の結果を取りまとめた「商事法の電子化に関する研究会報告書－船荷証券の電子化について－」が公表された。

このような状況の中、令和4年2月14日、法務大臣は法制審議会に対して「商取引において電子的な手段の利用が拡大するなどの社会経済情勢の変化への対応等の観点から、商法の船荷証券に関する規定等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。」と諮問した（諮問第121号）。

同諮問に基づき設置された商法（船荷証券等関係）部会においては、同年4月27日から、電子船荷証券記録（仮称）を発行する場面の規律の内容、電子船荷証券記録の技術的要件、電子船荷証券記録と船荷証券の転換、電子船荷証券記録の種類及び譲渡等の方式、電子船荷証券記録の効力等に関する規律の内容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) 保釈中に逃亡した被告人等への対応

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

²⁴ 中村眞澄、箱井崇史『海商法〔第2版〕』（成文堂、平成25年）166頁

²⁵ 規制改革推進会議投資等ワーキング・グループ第7回（令3.1.19）資料1－1「船荷証券(B/L)電子化に関する法改正要望の論点（株式会社TradeWaltz）」

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た人員は9,762人、保釈率は11.4%であったものが、令和3年においては同13,681人、32.1%となっている²⁶。

このように、保釈される被告人が増加する一方、保釈中に逃亡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のカルロス・ゴーン前会長が国外に逃亡する事案が生じた（図表4）。

現行法においては、保釈中の被告人が逃亡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、法務大臣は令和2年2月21日、法制審議会に「近時の刑事手続における身体拘束をめぐる諸事情に鑑み、保釈中の被告人や刑が確定した者の逃亡を防止し、公判期日への出頭や刑の執行を確保するための刑事法の整備を早急に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）案が取りまとめられた。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ている。

図表4 令和元年における主な逃亡事案

発生月	逃亡した者【罪名】	逃亡の態様	身柄拘束
6月	第一審の実刑判決（懲役3年8月）に対する控訴を棄却する判決が確定した者【覚醒剤取締法違反など】	収容のため自宅を来訪した横浜地方検察庁の検察事務官らに対し、包丁を向けて脅した上で逃亡	4日後
10月	第一審の実刑判決（懲役1年6月）に対する控訴審の係属中に、医療機関への受診を理由として勾留の執行を停止された被告人【恐喝未遂罪】	立川拘置所における勾留を一時解かれた後、指定の日時までに出頭せず、逃亡	4日後
10月	第一審の公判期日への不出頭を繰り返し、保釈を取り消された被告人（累犯前科あり）【自動車運転死傷行為処罰法違反など】	大阪地方検察庁岸和田支部に出頭した後、収容手続中、息子が運転する自動車に乗り込んで逃亡	2日後
11月	第一審の公判期日への不出頭を繰り返し、保釈を取り消された被告人（懲役刑の執行猶予期間中）【覚醒剤取締法違反など】	大阪地方検察庁職員により車両で護送される途中、車外へ出て逃亡	2日後
12月	第一審の公判前整理手続中に、海外渡航禁止などを条件として保釈された被告人【会社法違反（特別背任）など】	関西国際空港から、プライベートジェットで不法に出国してレバノンに逃亡	—

（出所）法制審議会第186回会議（令2.2.21）配布資料5「近時の主な逃亡事案」及び『読売新聞』（令2.2.22）を基に作成

²⁶ 最高裁判所事務総局『司法統計年報』（平成15年、令和3年）

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、これに基づく刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）等の改正案が、下記（2）の内容と併せて令和5年常会に提出される見込みである。

（2）性犯罪被害者の匿名起訴

現行刑事訴訟法上、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²⁷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始め、捜査段階も含めた刑事手続全体を通じて犯罪

²⁷ 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〉、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〉

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ク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。

法制審議会総会には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、修正後の要綱(骨子)²⁸を内容とする刑事訴訟法改正案が、上記(1)の内容と併せて令和5年常会に提出される見込みである。

(3) 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、(2)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²⁹においては、刑法(明治40年法律第45号)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。

²⁸ 法制審議会第191回会議(令3.9.16)配布資料1「要綱(骨子)」

²⁹ 前掲注27

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った（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、性犯罪における暴行・脅迫要件及び心神喪失・抗拒不能要件の見直し、いわゆる性交同意年齢の引上げ、性交等又はわいせつな行為をする目的で若年者を懐柔する行為（いわゆるグルーミング行為）に係る罪の新設、公訴時効の見直し、性的姿態の撮影行為及びその画像等の提供行為等に係る罪の新設等について議論が行われているが、2月を目途にその議論を取りまとめた答申が行われ、答申の内容に基づく刑法・刑事訴訟法改正案及び新法が令和5年常会に提出される見込みである。

（4）刑事手続のデジタル化

令和2年7月17日に閣議決定された「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」等において、捜査・公判のデジタル化方策の検討を開始するとの方針が示されたことを受け、法務省に刑事手続における情報通信技術の活用に関する検討会が設置され、刑事手続において情報通信技術を活用する方策に関し、現行法上の法的課題を抽出・整理した上で、その在り方について検討が行われた。

同検討会は、令和4年3月15日に報告書を取りまとめ、刑事手続における情報通信技術の活用は、捜査機関や司法関係者の限られた人的・物的資源の有効活用、被害者や証人にとっての利便性の向上、その円滑な協力・参加の促進、被疑者・被告人の権利利益の保護に資することが見込めるものとして、「刑事手続の機能をより一層強化し、国民の負託に応えるものとする上で極めて重要な意義を有するものであり、必要な法整備が早期に実現することが望まれる。」との見解³⁰を示した。

こうした状況を踏まえ、同年6月27日、法務大臣は法制審議会に対して、情報通信技術の進展等に対応するための刑事法の見直しについて諮問を行った（諮問第122号）。

これを受けて設置された刑事法（情報通信技術関係）部会においては、同諮問に基づき①刑事手続において取り扱う書類について、電子的方法により作成・管理・利用するとともに、オンラインにより発受すること、②刑事手続において対面で行われる捜査・公判等の手続について、映像・音声の送受信により行うこと、③①及び②の実施を妨げる行為その他情報通信技術の進展等に伴って生じる事象に対処できるようにすること等について検討を行っている。

刑事手続のデジタル化については、令和4年規制改革実施計画において「令和5年度を視野に国会に法案提出」³¹とされており、令和5年臨時会若しくは令和6年常会に刑事訴訟法等改正案が提出される可能性がある。

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

³⁰ 法務省「「刑事手続における情報通信技術の活用に関する検討会」取りまとめ報告書」（令4.3.15）45頁

³¹ 「規制改革実施計画」（令4.6.7閣議決定）57頁

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³²。同事案についての出入国在留管理庁の報告書³³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った。

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り³⁴、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、収容期間の上限設定や司法審査の導入、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³⁵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³⁶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³⁷。

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与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

³² 『読売新聞』（令2.6.16）

³³ 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）

³⁴ 『東京新聞』（令3.5.12）

³⁵ 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回国会閉会に伴い審査未了（廃案）となっている。

³⁶ 『東京新聞』夕刊（令3.3.13）、『毎日新聞』夕刊（令3.3.23）等

³⁷ 『朝日新聞』（令3.4.29）

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審査未了（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、最終報告書の公表³⁸、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³⁹、「出入国在留管理庁職員の使命と心得」の策定⁴⁰、遺族による国家賠償請求訴訟の提起⁴¹、当該訴訟における証拠としての一部ビデオ映像の提出⁴²等の動きがあった。また、その他の入管収容施設に関する事項として、平成26年のカメルーン人男性死亡事案について国に賠償を命じる水戸地方裁判所判決⁴³、入管収容施設での対応の改善を求める国連自由権規約委員会の勧告⁴⁴、東京出入国在留管理局におけるイタリア人男性の自殺⁴⁵等が報じられている。

法務省は改めて入管法改正案を提出することを検討しており、令和4年3月に受入れを開始したウクライナ避難民の保護のためにも入管法改正が必要といった趣旨の法務大臣の答弁⁴⁶もあったが、令和4年中には提出に至らなかった。

令和5年常会には提出されるものと見込まれ、その際には、入管法改正の在り方のみならず、スリランカ人女性の死亡事案を始めとする出入国在留管理庁における被収容者の処遇の妥当性、ウクライナ避難民等入管法上は難民と位置付けられていない紛争避難民の受入れの在り方等についても議論が行われるとともに、対案についても再度の提出⁴⁷が予想される。

(ほんだ めぐみ)

³⁸ 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）

³⁹ 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/press/05_00015.html〉

⁴⁰ 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〉

⁴¹ 『毎日新聞』（令4.3.5）

⁴² 『東京新聞』（令4.12.27）

⁴³ 『読売新聞』（令4.9.17）

⁴⁴ 『東京新聞』夕刊（令4.11.4）、『朝日新聞』（令4.11.8）

⁴⁵ 『読売新聞』（令4.11.20）

⁴⁶ 第208回国会参議院法務委員会会議録第2号3頁（令4.3.8）等。なお、入管法改正は不要という見解（日本弁護士連合会「ウクライナ退避者保護を名目とする政府による入管法改正案の再提出に反対する会長声明」（令4.6.1）〈https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2022/220601_2.html〉等）もある。また、立憲民主党・無所属は第208回国会において、ウクライナからの避難者等、戦争等避難者について上陸審査の特例や在留資格の特例を定めるとともに、国、自治体の支援について規定する「戦争等避難者に係る出入国管理及び難民認定法の特例等に関する法律案」（衆第22号）を衆議院に提出しており、同法律案は現在も衆議院において継続審査中である。

⁴⁷ 第208回国会においても、立憲民主・社民、日本共産党、沖縄の風、れいわ新選組の各派が共同で、第204回国会に提出された参第36号及び参第37号（前掲注35参照）と同趣旨の「難民等の保護に関する法律案」（参第11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12号）を本院に提出し、第208回国会閉会に伴い審査未了（廃案）となっている。