

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	有安 洋樹 / 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	464号
刊行日	2024-2-26
頁	34-45
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240226.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 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

法務及び司法行政に関する主な課題

有安 洋樹

(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) 家族法制の見直し
 - (2) 区分所有法制の見直し
 - (3) 性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律の見直し
3. 刑事法制に関する課題
 - (1) 犯罪被害者等支援弁護士制度の創設
 - (2) 刑事手続のデジタル化
4. 出入国在留管理に関する課題
 - (1) 技能実習制度及び特定技能制度の在り方の見直し
 - (2) マイナンバーカードと在留カードの一体化
5. 司法行政に関する課題－裁判所職員定員法の改正－
 - (1) 裁判所職員定員制度の概要－裁判所職員の構成とその法的根拠－
 - (2) 今回の改正の内容

1. はじめに

本稿は、今般の法務及び司法行政に関する主な課題につき、第213回国会（常会）に法律案の提出が見込まれている主な政策課題等の動向を中心に概観するものである。

2. 民事法制に関する課題

(1) 家族法制の見直し

ア 法務大臣による諮問から要綱案の決定まで

令和3年2月10日、法制審議会第189回会議において、法務大臣は、「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」との諮問（諮問第113号）を行った。この後、

同審議会家族法制部会において計37回の調査審議が行われる中、中間試案の提示（同4年11月）、パブリック・コメント手続（同5年2月まで）を経て、同6年1月に要綱案が決定された。目下、この要綱案に基づいた家族法制の見直しに関する民法改正案の国会提出が見込まれている。

イ 要綱案の概要

（ア）「親子関係に関する基本的な規律」について

親権¹の有無にかかわらず父母が子に対して負う養育・扶養の責務と、婚姻関係の有無にかかわらず父母の子に係る権利の行使又は義務の履行に関し、その子の利益のため、互いに人格を尊重し協力する責務等を明確化することとしている。

また、現行民法818条1項が「成年に達しない子は、父母の親権に服する」と定めるところ、「親権は、成年に達しない子について、その子の利益のために行使しなければならない」と改め、親権の性質を明確化することとしている²。

（イ）「親権及び監護等に関する規律」について

現行民法818条3項は、婚姻中は父母が共同して親権を行い、父母の一方がこれを行うことができないときは、他の一方がこれを行う旨を定めているところ、要綱案は、父母が婚姻関係にあるか否かを問わず適用できるルールとして³、親権は父母が共同して行うが、その一方のみが親権者であるとき、他の一方が親権を行うことができないとき、又は、子の利益のため急迫の事情があるときには、父母の一方が親権を行う旨を示した。

そして、父母の離婚後等の親権者の定めについて、現行民法819条が、父母が協議上の離婚をするときは、その一方を親権者と定めなければならない旨等を定めていることを見直し、協議離婚の際にはその協議で父母の双方又は一方を親権者と定め、裁判上の離婚の場合には裁判所が父母の双方又は一方を親権者と定める等、離婚後においても父母の共同親権を認める途を開いた^{4,5,6}。

（ウ）「養育費等に関する規律」について

要綱案は、養育費等の請求権の実効性の向上のため、民法306条に定める一般の先取特権⁷として、養育費等の請求権を位置付けることとしている。

¹ 「未成年の子を健全な一人前の社会人として育成すべく養育保護する職分であり、そのために親に認められた特殊の法的地位」（於保不二雄ほか編『新版注釈民法（25）親族（5）〔改訂版〕』（有斐閣、平成16年）53頁）。

² 民法833条（子に代わる親権の行使）についても所要の整備をする。

³ 法制審議会家族法制部会（第35回）（令5.12.19）資料35-2「要綱案の取りまとめに向けた議論のための補足説明資料」5頁

⁴ 離婚後の共同親権の導入をめぐるっては家庭内暴力が続きかねない旨の慎重論がある（『毎日新聞』（令6.1.12））。この点要綱案は、離婚後の父母の共同親権を定める途を開きつつ、親権者の変更や、子への虐待・父母間のDVのおそれ等により父母の一方のみを親権者と定めることを認める余地を残している。

⁵ 最高裁判所『令和4年司法統計年報（家事編）』によると、令和4年に終局した「婚姻関係事件」（婚姻中の夫婦間の紛争の一切が対象）の申立て動機のうち、妻側からのものの45%、夫側からのものの30%を暴力・精神的虐待が占める（申立て動機は1件につき3個まで重複計上しており、申立て総数に対する割合）。

⁶ 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（平成13年法律第31号）10条に定める被害者の保護命令は、申立人と同居している未成年の子への接近禁止命令を含み、離婚後であっても暴力又は脅迫が婚姻中から継続して行われている場合には、被害者が申し立てることができる（1条1項、10条3項）。

⁷ 債務者の総財産（動産・不動産・債権その他の一切の財産権が含まれる）を担保目的とする先取特権。その被担保債権は、共益の費用、雇用関係、葬式費用等、政策的見地から要保護性の強いものとされる（道垣内

また、父母が子の監護に要する費用の分担について定めずに協議離婚した場合に対応する仕組みとして、離婚後引き続き子の監護を主として行う者から他の一方に対し、法の定めに基づく養育費の請求ができることとした⁸。

(エ)「親子交流に関する規律」について

現行民法766条は、父母の協議離婚時に、親権者とされなかった親の離婚後における子との面会、その他の交流等に必要な事項を定めることとしているが、要綱案は、父母の婚姻中においても、子と別居する父又は母と当該子との交流について必要な事項は、子の利益を最優先に考慮し、父母の協議で定めることとしている⁹。

また、要綱案は、家庭裁判所が子の監護に必要な事項を定め、又はその定めを変更する場合に、子の利益のため特に必要と認めるときは、父母以外の親族と子の交流について定めることができることとしている。

(オ)「養子に関する規律」について

現行民法818条2項は、養子が養親の親権に服する旨を定めているが、要綱案は養子の親権者を、養親¹⁰と、子の父母であって養親の配偶者とする¹¹こととしている。

また、現行民法811条が、養子が15歳未満であるときの協議による離縁に関し、養子の父母が離婚しているときは、当該父母の協議（3項）又は家庭裁判所の審判（4項）によりその一方を養子の離縁後に親権者となるべき者と定めなければならないこととしているのに対し、要綱案は、当該父母の協議又は家庭裁判所の審判によりその双方又は一方を養子の離縁後の親権者となるべき者と定めなければならないこととしている。

(カ)「財産分与に関する規律」について

現行民法768条3項は、協議離婚の際の財産分与の協議が調わない当事者が、家庭裁判所に対し、当該協議に代わる処分を請求した場合に、家庭裁判所が考慮する要素について、「当事者双方がその協力によって得た財産の額その他一切の事情」と概括的に規定している。この点に関し、要綱案は、これを法文上、より明確化すべく、当事者双方が婚姻中に取得又は維持した財産の額及び各当事者の寄与度、協力・扶助の状況、各当事者の年齢、心身の状況、職業及び収入などの具体的な事項を例示するとともに、各当事者の寄与の程度が異なることが明らかでないときは、原則として夫婦双方で相等しいものとする¹¹とした。

(2) 区分所有法制の見直し

ア 我が国の区分所有法制に係るこれまでの経緯

昭和37年に建物の区分所有等に関する法律（昭和37年法律第69号。以下「区分所有法」という。）が制定される以前の我が国においては、建物の区分所有¹²に関する法制度とし

弘人編『新注民法（6）物権（3）』（有斐閣、平成31年）188頁参照。

⁸ ただし、請求を受けた当該他の一方が、支払能力を欠くこと等を証明したときはこれを拒むことができる。

⁹ 当該協議が調わないとき又は協議できないときは家庭裁判所が父又は母の請求により定める。

¹⁰ 当該子に係る縁組が2以上あるときは直近の縁組により養親となった者に限る。

¹¹ いわゆる2分の1ルール

¹² 一棟の建物に構造上区分された数個の部分で独立して住居、店舗、事務所又は倉庫その他建物としての用途

ては、同法の制定に伴い削除された民法208条¹³があったが、都市における土地の高度利用を背景に、中高層建物の増加と建物の区分所有事例の増加に対応する必要が生じ、区分所有法が制定された¹⁴。

その後、昭和58年、都会での中高層分譲マンションの飛躍的増加・普及を背景に、区分所有建物が老朽化した場合の処理等の検討の必要が生じたことから、全員の合意を要した建物の建替えについて、反対少数者の利益にも十分配慮しつつ、老朽化等により建物が全体として社会的・経済的に効用を失ったといえるような場合に限定して区分所有者及び議決権の各5分の4以上の多数決でできることとすること等を内容とする区分所有法の改正が行われた¹⁵。なお、この5分の4以上の多数決は、米国の統一共同所有不動産法における建物敷地の一括売却・代金分配の際の要件を参考にしつつ、我が国では多くの区分所有者が売却よりも同じ場所でのマンション再建を希望すると考え、そのための要件として採用したとされる¹⁶。

さらに、平成7年には、阪神・淡路大震災による区分所有建物の被害状況等に鑑み、災害後の区分所有建物の再建等を容易にし、被災地の健全な復興に資するため、政令で定める大規模災害で区分所有建物の全部が滅失した場合に、その敷地の共有者等が集会を開き、共有持分等の価格の割合による議決権の5分の4以上の多数に基づき当該敷地上に建物を再建する旨の決議をできることとすること等を内容とする被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法（平成7年法律第43号）が制定された。

イ 法務大臣から法制審議会への諮問と区分所有法制の見直し

令和4年9月、法務大臣は法制審議会に対し、老朽化した区分所有建物の増加等の社会情勢に鑑み、区分所有建物の再生の円滑化を図るとともに、今後想定される大規模災害において重大な被害を受けた区分所有建物の再生の円滑化を図る等の観点から、区分所有法制の見直しを諮問した（諮問第124号）。この後、同年10月から令和6年1月までの間における法制審議会区分所有法制部会での議論を経て、要綱案が取りまとめられた。

同部会では、近年建物の老朽化と区分所有者の高齢化（いわゆる「二つの老い」）を背景に区分所有者の不明化や非居住化が進行し、現行法制では建物の管理・再生の決議が困難なこと等が指摘され¹⁷、要綱案は、耐震性・耐火性に問題がある場合等に建替え決議に要する区分所有者及び議決権の多数決割合を「5分の4」以上から「4分の3」以上に緩和すること等を内容としている。

（3）性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律の見直し

ア 「性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律」の制定経緯等

に供することができるものがあるときにおける各部分の所有（区分所有法1条参照）。

¹³ 1項：数人ニテ一棟ノ建物ヲ区分シ各其一部ヲ所有スルトキハ建物及ヒ其附属物ノ共用部分ハ其共有ニ属スルモノト推定ス、2項：共用部分ノ修繕費其他ノ負担ハ各自ノ所有部分ノ価格ニ応シテ之ヲ分ツ

¹⁴ 第40回国会参議院法務委員会会議録第7号2～3頁（昭37.2.27）

¹⁵ 第98回国会衆議院法務委員会会議録第6号1～3頁（昭58.4.12）

¹⁶ 前掲注15会議録22頁

¹⁷ 法制審議会区分所有法制部会「第1回会議議事録」（令4.10.28）2頁

(ア) 性同一性障害とは

平成15年に制定された性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律（平成15年法律第111号。以下「特例法」という。）は、性同一性障害者を、「生物学的には性別が明らか¹⁸であるにもかかわらず、心理的にはそれとは別の性別（以下「他の性別」という。）であるとの持続的な確信を持ち、かつ、自己を身体的及び社会的に他の性別に適合させようとする意思を有する者であって、そのことについてその診断を的確に行うために必要な知識及び経験を有する2人以上の医師の一般に認められている医学的知見に基づき行う診断が一致しているものをいう」と定める（2条）。

そして同法は、①18歳以上であること（3条1項1号）、②現に婚姻をしていないこと（同2号）、③現に未成年の子がいないこと（同3号）、④生殖腺がないこと又は生殖腺の機能を永続的に欠く状態にあること（同4号）¹⁹、⑤その身体について他の性別に係る身体の性器に係る部分に近似する外観を備えていること（同5号）²⁰のいずれの要件にも該当する性同一性障害者が、医師の診断書の提出（同条2項）の上、行う請求により、その者の性別の取扱いの変更の審判を家庭裁判所ができる旨を定めている（図表1参照）。

図表1 特例法3条

第3条 家庭裁判所は、性同一性障害者であって次の各号のいずれにも該当するものについて、その者の請求により、性別の取扱いの変更の審判をすることができる。

- 一 十八歳以上であること。
 - 二 現に婚姻をしていないこと。
 - 三 現に未成年の子がいないこと。
 - 四 生殖腺がないこと又は生殖腺の機能を永続的に欠く状態にあること。
 - 五 その身体について他の性別に係る身体の性器に係る部分に近似する外観を備えていること。
- 2 前項の請求をするには、同項の性同一性障害者に係る前条の診断の結果並びに治療の経過及び結果その他の厚生労働省令で定める事項が記載された医師の診断書を提出しなければならない。

(イ) 日本精神神経学会による「性同一性障害に関する診断と治療のガイドライン」の公表と特例法の制定

特例法の制定に先立つ平成8年9月、日本精神神経学会は、同年7月に埼玉医科大学倫理委員会から受けた答申に基づき、性同一性障害に関する特別委員会を設置、性同一性障害の診断基準の明確化と治療に関するガイドラインの策定の検討を開始し、翌9年

¹⁸ 性染色体や性器の形状などにより、生物学的に男性であるか女性であるかが明らかであること。したがって、性別が明らかとはいえないいわゆる間性の者は、基本的に本法律の対象にはならない（南野知恵子監修『【解説】性同一性障害者性別取扱特例法』（日本加除出版、平成16年）（以下「南野『解説』」という。）84頁）。

¹⁹ 性別の取扱いの変更を認める以上、元の性別の生殖能力が残っていることや、生殖腺から元の性別のホルモンが分泌され、作用するようなことは妥当でないと判断されたことによる（南野『解説』93頁）。

²⁰ 他の性別に係る外性器に近似するものがあるなどの外観がなければ、例えば公衆浴場で問題を生じるなど、社会生活上混乱を生じる可能性があることなどが考慮されたためである。その意味では、この要件は、医学的な要件であるとともに、社会的な要件でもある（南野『解説』93頁）。

5月に「性同一性障害に関する答申と提言」を公表した²¹。以後、同学会は数次にわたり『性同一性障害に関する診断と治療のガイドライン』（以下「ガイドライン」という。）を改訂・公表している（各ガイドラインの概要につき図表2参照）。

初版ガイドライン公表時に併せて示された「提言」では、選ばれた医療グループによる学問的論理裏付けと綿密かつ慎重な検討の上選択された治療は、母体保護法（昭和23年法律第156号）28条で禁ずる「故なく、生殖を不能にすることを目的」とする手術等に当たらないとみなされる旨と、法曹界に対し性転換に伴い生ずる性別・戸籍の変更等の法的問題を討議し結論を出すことを求める旨の要望が示された²²。また、第2版では、上記要望への対応に関し、性別適合手術²³を受けた場合に戸籍上の性別変更がなされなければ社会生活を送る上で大きな障害になる旨が示された²⁴。

そしてこの後、平成15年に特例法が制定され、同18年に公表の第3版では、特例法3条1項4号及び5号を満たすには、当該時点において性別適合手術を受ける以外に不可能であることから、同条は戸籍上の性別変更の要件として性別適合手術を前提としていることになる旨²⁵が示されたが、併せて、性同一性障害者の症状は多様であり、精神科領域の治療は省略できないが、およそ公共の福祉に反しない限り、身体的治療については、いずれの治療法をどのような順序でも選択できるようにすべき旨が示された²⁶。

図表2 ガイドラインの変遷の概要

	概要
ガイドライン初版 (平9. 5. 28)	<ul style="list-style-type: none"> ・ガイドラインは、性同一性障害の診断・治療が適切に行われるための基本となるもの。 ・治療の手順として、第1段階（精神療法）、第2段階（ホルモン療法）、第3段階（手術療法）を掲記。 ・手術療法に当たっては、どの身体部位の手術が適切か、例えば喉ぼとけや乳房の手術などに留めるか、外生殖器、内生殖器の手術も行うか、行う場合どのような順序でするかを医療チームが明確にすること等の手続きを踏むこと。 ・乳房切除手術と、外生殖器、内生殖器の手術が同列で扱われてよいのか（乳房切除手術は第2段階で考慮するか等）は今後の検討課題。
ガイドライン第2版 (平14. 7. 20)	<ul style="list-style-type: none"> ・性同一性障害の多様性に対応した治療を提供する原則を提示。 ・実際のガイドラインの運用にあたっては、医療者はこれをあくまでも基本的な考え方を示す指針と認識し、個々のケースが治療目的を達成できるよう現実的に検討し、柔軟に適用することが重要。 ・性同一性障害の治療の手順として、第1段階（精神的サポート※省略不可）、第2段階（ホルモン療法とFTM（身体的性別が女性の者）における乳房切除）、第3段階（基本的には内外生殖器の手術）を掲記。 ・性別適合術を受けた場合、戸籍上の性別が変更されなければ、社会生活を送る上で当然大きな障害となる。
ガイドライン第3版 (平18. 1. 21)	<ul style="list-style-type: none"> ・性同一性障害者の症状は多様であり、当事者にとり最適な治療は、十分な説明・理解のうえ、自己決定と自己責任の理念のもと選択されるべきで、公共の福祉に反しない限り、身体的治療としてホルモン療法、性別適合手術、生殖器の形成術等のいずれの治療法をどのような順序でも選択できるようにすべき旨を掲記。
ガイドライン第4版 (平23. 11. 19)	<ul style="list-style-type: none"> ・世界的な情勢や国内での若年受診者の増加を受け、諸外国における事例を踏まえ、従来18歳以上の希望者に実施することとなっていたホルモン療法に関し、二次性徴の発来（およそ12才前後）の抑制に関する項目を掲記。

（出所）各ガイドラインを基に作成

²¹ この答申に、初版ガイドラインに当たる「診断のガイドライン」と「治療のガイドライン」が示された。

²² 日本精神神経学会『性同一性障害に関する答申と提言』（平9.5）「4. 提言 4）」参照。

²³ 「身体的性別特徴をジェンダー・アイデンティティに一致させるないしは近づける手術」（南野『解説』18頁）。

²⁴ 『ガイドライン第2版』20頁「V. 初版ガイドライン提言の達成度 4. 法的諸問題への対応」参照。

²⁵ 『ガイドライン第3版』中「II. 我が国における性同一性障害の医療の歴史 3. 性同一性障害者の性別の取り扱いの特例に関する法律とその意義」参照。

²⁶ 前掲注25「III. 性同一性障害の医療の現状と問題点」参照。

イ 令和5年最高裁決定の概要と想定し得る今後の立法上の対応

(ア) 最高裁決定の概要

最高裁は令和5年10月、広島高裁岡山支部による性別の取扱いの変更申立て²⁷に係る抗告棄却決定に対する特別抗告について、原決定を破棄し本件を同高裁に差し戻す決定を行った。この中で最高裁は、特例法3条1項4号は、性別変更審判を受けるために身体への侵襲を受けない自由に対する重大な制約というべき生殖腺除去手術を原則として要求し、憲法13条に違反し無効とした上、原決定を破棄し、原審の判断していない5号規定に係る抗告人の主張について更に審理を尽くさせるため、本件を原審に差し戻すこととした²⁸。

(イ) 想定し得る今後の対応

特例法3条1項4号については、今般の最高裁の違憲決定への対応の必要性は確定したといえるが、今後同5号につき違憲判断が示された場合、これを受けた同号に係る対応が必要となり、その前提として、性別変更に必要な要件の再画定が必要となる。

性同一性障害とその治療の在り方が多様とされる今日、その検討に当たっては、医学上の最新の知見や事例、現在の社会通念、現行法制等の調和点の吟味が求められよう。

3. 刑事法制に関する課題

(1) 犯罪被害者等支援弁護士制度の創設

ア 我が国の刑事司法における犯罪被害者等²⁹のための施策の拡充

我が国の刑事司法においては、犯罪被害者に対し、犯人の処罰を求めて告訴を行う権利や検察庁の不起訴処分への救済制度等が従前より認められてきたほか、犯罪被害者等給付金の支給等による犯罪被害者等の支援に関する法律(昭和55年法律第36号)、刑事訴訟法及び検察審査会法の一部を改正する法律(平成12年法律第74号)、犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する法律(平成12年法律第75号)、犯罪被害者等基本法(平成16年法律第161号)、総合法律支援法(平成16年法律第74号)の制定等³⁰を経て、順次、犯罪被害者等のための施策の拡充が図られてきた。

イ 犯罪被害者等支援弁護士制度の導入に向けた検討

総合法律支援法に基づき創設された日本司法支援センター(以下「法テラス」という。)は、犯罪被害者に対し、国の委託に基づく国選被害者参加弁護士の選定等の支援業務等を行ってきた。しかし、犯罪被害者等基本法が掲げる基本理念や国の責務である、犯罪被害者等が被害を受けたときから再び平穏な生活を営むことができるようになるまでの間、必要な支援等を途切れることなく受けることができるような、犯罪被害者等のため

²⁷ 生物学的性別は男性で心理的性別が女性である者が特例法に基づき性別変更の審判を申し立てた事案。

²⁸ なお最高裁平成31年第二小法廷決定は3条1項4号を合憲としていたが今回の決定で同決定は変更された。

²⁹ 犯罪及びこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす行為により害を被った者及びその家族又は遺族(犯罪被害者等基本法2条1項、2項参照)。

³⁰ 犯罪被害者等基本法8条により、政府は、犯罪被害者等のための施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、犯罪被害者等のための施策に関する基本的な計画を定めなければならないこととされており、平成17年以降4次にわたり、「犯罪被害者等基本計画」を定めている。

の施策の総合的な策定と実施などにつき更なる充実を求める様々な意見等があることを踏まえ³¹、法務省は令和2年7月、犯罪被害者支援弁護士制度検討会を設置し、法テラスの犯罪被害者支援に関する従来の運用の改善や見直し、立法課題の検討を行い、同3年4月に論点整理の結果を公表した³²。

そして、当該論点整理の結果等を踏まえ設置された犯罪被害者支援弁護士制度・実務者協議会は、同5年4月、生命・身体に対する重大犯罪や性犯罪の被害者を始めとする一定の犯罪被害者等が、早期の段階から弁護士による継続的かつ包括的な支援を受けられるようにするとともに、これに対する経済的援助を行うことを内容とする「犯罪被害者等支援弁護士制度」の導入が求められる旨の取りまとめを公表した³³。これを受け法務省は、制度の導入に向けた具体的検討を行い、法テラスの業務に、被害者等の刑事手続きへの適切な関与又は損害・苦痛の回復・軽減を図るため、①必要な法律相談の実施、②契約弁護士等にこれらに必要な法律事務とこれに付随する事務を取り扱わせる業務を追加する総合法律支援法改正案を提出することとしている。

(2) 刑事手続のデジタル化

ア 法務大臣から法制審議会への諮問の経緯

令和4年6月、法務大臣は法制審議会に対し、近年の情報通信技術の進展と普及の状況に鑑み、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、の3点に関して必要となる刑事法の整備の在り方について諮問（諮問第122号）を行った。これを受け、同審議会に刑事法（情報通信技術関係）部会（以下「部会」という。）が設置された。

なお、以上に先立ち法務省は、令和2年7月に閣議決定されたIT新戦略等を踏まえ、法務大臣の指示に基づき、刑事手続における情報通信技術の活用に関する検討会（以下「検討会」という。）を設置し、計11回の議論を経て「書類の電子データ化、発受のオンライン化」と「捜査・公判における手続の非対面・遠隔化」を柱とする取りまとめ報告書³⁴を作成しており、本諮問もこの成果を踏まえたものである³⁵。

イ 要綱案の概要

部会においては、令和4年7月から翌年12月までの間、計15回余の審議を経て要綱（骨子）案（以下「要綱案」という。）が作成され、部会の意見として法制審議会に報告する

³¹ 法務省ウェブサイト「法務大臣閣議後記者会見の概要」（令2.7.17）〈https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00103.html〉（令6.2.1最終アクセス）

³² 法務省大臣官房司法法制部「犯罪被害者支援弁護士制度検討会 論点整理の結果について」（令3.4）

³³ 「「犯罪被害者支援弁護士制度・実務者協議会」取りまとめ」（令5.4）

³⁴ 「「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）

³⁵ 部会「第1回会議 議事録」5頁参照（吉田幹事：「…諮問事項の「一」及び「二」は、この検討会の検討結果も踏まえつつ、法整備の在り方について、御意見を承りたいとするものです。」）。

ことが決定されたが、そこでは諮問事項一及び二に関しては上記検討会の取りまとめ報告書を踏まえた議論が行われ、諮問事項三に関しては新規に議論が行われた（諮問事項と要綱案の対応につき図表3参照）。

図表3 諮問第122号の諮問事項と要綱案の対応(概要)

諮問122号の諮問事項	要綱案 ※左記の諮問事項に対応する項目
一 刑事手続で扱う書類の電子的方法による作成・管理・利用とオンラインでの発受	<ul style="list-style-type: none"> ・ 訴訟に関する書類の電子化 ・ 電磁的記録による令状の発付・執行等 ・ 電磁的記録の提供に係る強制処分 ・ 電磁的記録である証拠の開示等
二 対面で行われる捜査・公判等の手続の映像・音声の送受信での実施	<ul style="list-style-type: none"> ・ 訴訟に関する書類の電子化 ・ 映像・音声の送受信による勾留質問・弁解録取手続 ・ 映像・音声の送受信による裁判手続への出席・出頭 ・ 映像・音声の送受信による証人尋問等の実施
三 一及び二の実施を妨げる行為その他情報通信技術の進展等に伴い生じる事象への対処	<ul style="list-style-type: none"> ・ 電磁的記録での作成文書の信頼を害する行為の処罰 ・ 電子計算機損壊等による公務執行妨害罪 ・ 新たな犯罪収益の没収の裁判の執行等の手続 ・ 通信傍受の対象犯罪の追加

(出所)「諮問第122号」及び法制審議会刑事法(情報通信技術関係)部会(第15回)(令5.12.18)資料21「要綱(骨子)案」より作成

なお、上記図表中の諮問事項二に関し、部会での議論の末、要綱案への盛り込みが見送られた主な項目として、「被疑者・被告人との接見交通」と「公判審理の傍聴」がある。前者については、現行刑事訴訟法39条1項が、身体の拘束を受けている被告人又は被疑者が、弁護人又は弁護人になろうとしている者と、(刑事施設等の接見室で)立会人のない接見ができる旨を定めていることに関し、オンラインにより、弁護人等が刑事施設等に赴かなくとも接見を可能とすることが議論されたが、成り済ましや第三者の同席、罪証隠滅行為等の防止のためのアクセスポイントを全国に設置することに大規模な予算と長い年月を要すること³⁶、後者については、一定の事件や最高裁判所の弁論などのオンライン傍聴を可能とすることが議論されたが、証人の協力を得ることや証言内容への影響等への懸念があること³⁷から、いずれも制度案とすることが見送られた³⁸。

4. 出入国在留管理に関する課題

(1) 技能実習制度及び特定技能制度の在り方の見直し

ア 技能実習制度と特定技能制度の導入

技能実習制度は、開発途上国又は地域等の青壮年を一定期間受け入れ、我が国で培われた技能、技術又は知識を修得、習熟又は熟達することを可能とし、当該国又は地域等の発展に寄与する「人づくり」に貢献する制度として平成5年に創設された。その後、

³⁶ 部会「第12回会議 議事録」28～30頁参照。

³⁷ 前掲注36 30～31頁参照。

³⁸ これらに関連し令和6年度法務省予算案には、刑事手続のデジタル化に必要な新たなシステムの構築のための予算として、弁護人とのオンライン外部交通の部分検証を含む捜査・公判手続の非対面・遠隔化に係る経費が計上されている。

研修生や受入機関の一部で、制度の本来の目的を十分に理解せず、実質的に低賃金労働者として扱うなどの問題が指摘されたことを受け、同21年に行われた出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令³⁹第319号。以下「入管法」という。）の改正により、在留資格の一つとして技能実習が位置付けられたが、その後も同様の事例が後を絶たず労働法令の違反や人権侵害の発生等が指摘される一方、制度の拡充の要望も寄せられる中、技能実習の適正な実施と技能実習生の保護を主な目的とする、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（平成28年法律第89号。以下「技能実習法」という。）が同28年成立し、翌年11月より施行された⁴⁰。

一方、特定技能制度は、中小・小規模事業者を始めとした深刻化する人手不足に対応するため、生産性の向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材確保が困難な産業分野に一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れるための制度として、平成30年成立の出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律（平成30年法律第102号）により導入されたものである^{41,42}。

イ 技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議の設置

平成28年の技能実習法の制定と同30年の入管法改正による特定技能制度の導入の際には、各法律の附則に、法律の施行後⁴³、制度の在り方につき検討を加え、その結果に基づき所要の措置を講ずるものとする旨がそれぞれ定められ、これらに基づき令和4年11月、技能実習制度と特定技能制度の施行状況の検証、課題の洗い出し、外国人材を適正に受け入れる方策の検討のため、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の下に技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議（以下「有識者会議」という。）が設置された。

ウ 有識者会議による最終報告書の提出とその概要

有識者会議は、令和4年12月より同5年11月までの間、計16回の議論等を経て政府への提言として最終報告書⁴⁴をまとめ、関係閣僚会議に提出した。以下、その概要を紹介する。

（ア）見直しに当たっての基本的な考え方

最終報告書は、両制度の見直しに当たり、国際的にも理解が得られ、我が国が外国人材に選ばれる国となるよう、「外国人の人権保護」、「外国人のキャリアアップ」、「安全安心・共生社会」の視点に重点を置き、①「技能実習制度」を人材確保と人材育成を目的とする「新たな制度」とするなど実態に即した見直しとすること、②キャリアパスを明確化し「新たな制度」から「特定技能制度」への円滑な移行を図ること、③一定要件の下で本人意向の転籍を認めるとともに、監理団体等の要件の厳格化や関係機関の役割の

³⁹ 本法は、ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件（昭和20年勅令第542号）に基づき、内閣により制定された。

⁴⁰ 出入国在留管理庁編『2023年版出入国在留管理』（令5.11）38頁参照。

⁴¹ 前掲注40 41頁参照。

⁴² これにより、入管法に外国人の在留資格として特定技能1号及び同2号が創設された。

⁴³ 前者は「施行後5年を目途として」、後者は「施行後2年を経過した場合において」。

⁴⁴ 技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議「最終報告書」（令5.11.30）

明確化等の措置を講ずること、④日本語能力を段階的に向上させる仕組みの構築や受入れ環境の整備の取組により共生社会の実現を目指すことの4点を見直しの方向性としている⁴⁵。

(イ) 提言の概要と主な論点

最終報告書は10項目にわたる提言を行っているが、以下ではこれらのうち、「新たな制度及び特定技能制度の位置付けと両制度の関係性等」、「新たな制度の受入れ対象分野や人材育成機能の在り方」、「新たな制度における転籍の在り方」の3項目に絞り、確認を要すると思われる主な論点を示してみたい。

a 新たな制度及び特定技能制度の位置付けと両制度の関係性等

新たな制度は、途上国等の人づくりに貢献する制度である現行の技能実習制度を発展的に解消し、人材確保と人材育成を目的とする制度とするものとされる。この方向性に関し有識者会議においては、技能実習制度が人材育成に加え、事実上、人材確保の点において機能していることを直視し異論がなかったとされるが⁴⁶、この決定が技能実習制度が発足当初に掲げた「途上国等の人づくり」という目的をどの程度達成したとの評価の上なされたものであるか。また、この制度改正により、送出し国が自国の人材確保の機会を失う可能性に対し、何らかの配慮はなされるか。

b 新たな制度の受入れ対象分野や人材育成機能の在り方

新たな制度の受入れ対象分野は、現行の技能実習制度の趣旨・目的との違いを踏まえ、現行の技能実習制度の職種等を機械的に引き継ぐのではなく新たに設定され、特定技能制度における「特定産業分野」⁴⁷に限定するとされるが、繊維・衣服関係等、そこから漏れた現行の技能実習制度の対象産業について今後の人手不足等をどう補うか。

c 新たな制度における転籍の在り方

新たな制度においては、同一機関での就労が1年超などの一定の要件を満たせば、同一業務区分に限り、本人の意向による転籍を認めるとされるが、賃金の額等につき好条件を提示できる企業に人材が転籍することによる、地方や経営基盤の弱い人手不足企業の経営状況の深刻化はどう考えるか。

(2) マイナンバーカードと在留カードの一体化

出入国在留管理行政に関しては、デジタル社会の実現に向けた重点計画（令和5年6月9日閣議決定）等を踏まえ、マイナンバーカードと在留カードの一体化を図るための入管法等の改正も検討されている。これは、現行制度下で、多くの在留外国人が、常時携帯する義務のある在留カードと、マイナンバーカードの双方を所持しているところ、前者の手続については地方入管、後者の手続については市町村が窓口となっている現状等に鑑み、在留外国人の利便性を向上させることにより、共生社会の実現を目指すものとされている。

⁴⁵ なお、これらと併せ、現行制度の利用者等に無用な混乱や問題が生じないための配慮と、人手不足が深刻な地方・中小零細企業の人材確保が図られるための配慮が留意されている。

⁴⁶ 「最終報告書」7頁参照。

⁴⁷ 介護、ビルクリーニング、素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業の12分野。

5. 司法行政に関する課題－裁判所職員定員法の改正－

(1) 裁判所職員定員制度の概要－裁判所職員の構成とその法的根拠－

裁判所職員は、裁判所に所属する特別職の国家公務員であり、裁判官とそれ以外の裁判所の職員の総称である。これら裁判所職員につき、憲法は79条1項で「最高裁判所は、その長たる裁判官及び法律の定める員数のその他の裁判官でこれを構成し」と定め、同条を受けた裁判所法（昭和22年法律第59号）5条3項は、最高裁判所判事の員数を14人、下級裁判所の裁判官の員数については別に法律でこれを定めるとし、これを受けた裁判所職員定員法（昭和26年法律第53号。以下「定員法」という。）により、高等裁判所以下の下級裁判所の裁判官及び裁判官以外の裁判所職員の員数が定められている（図表4参照）。

図表4 裁判官及び裁判官以外の裁判所職員について

区分	員数	員数の根拠
最高裁判所の裁判官	長官：1人 その他の裁判官：14人	長官：憲法79条1項 その他の裁判官：裁判所法5条3項
下級裁判所の裁判官	高裁長官：8人、判事：2,155人、 判事補：842人、簡裁判事：806人	裁判所法5条3項、裁判所職員定員法1条
裁判官以外の裁判所職員	21,744人（※執行官、非常勤職員等を除く）	裁判所職員定員法2条

（出所）憲法及び各法律に基づき作成（※員数は令和5年度の数値）

なお、定員法は、裁判所職員の定員が事件処理量の変動に応じ決まる面があるため、そのような変動を中長期的に予測し一定のある時期を目標として定員数を設定することが難しく、毎年の事件動向等を踏まえて職員の増減員を行うたびに法改正を行うこととしている⁴⁸。

(2) 今回の改正の内容

今回の改正は、裁判所の事務の合理化・効率化に伴い、裁判官以外の裁判所職員の員数を減少する必要があることから、同職員につき昨年度から31人減の21,713人とすることとされており、その内訳は、事件処理の支援のための体制強化と国家公務員のこどもの共育で推進等を図るため裁判所事務官を44人増員するとともに、裁判所の事務の合理化・効率化に伴い技能労務職員等を75人減員する由である⁴⁹。

（ありやす ひろき）

⁴⁸ 第183回国会衆議院法務委員会議録第4号15頁（平25.3.22）。なお、行政府の職員の定員については、行政機関の職員の定員に関する法律（昭和44年法律第33号）が規定しているが、同法は公務員数の抑制を図るため各省庁の定員の総数の最高限度を法定するとともに（令和3年改正後現在で33万1,984人）、これらの機関別の定員を政令（行政機関職員定員令（昭和44年政令第121号））で定めることとし、定員配置を合理的、弾力的に行おうとするものとされている（第58回国会参議院本会議録第8号128～129頁（昭43.3.15））。

⁴⁹ 裁判所の定員制度については、今後の中長期的な事件数の厳密な見通しは困難としても、行政機関と同様の仕組みの導入の可能性を検討することも合理的な定員管理の観点から有益と思われる。