

法務委員会

法務調査室

I 所管事項の動向

1 民事関係

(1) 区分所有法制の見直し

近年、築後相当年数を経過して劣化し、何らかの対処をすることが必要な老朽化マンションが増加しており、国土交通省の推計によれば、築40年超のマンションは令和3年末の116万戸から10年後には約2.2倍の249万戸、20年後には約3.7倍の425万戸となることが見込まれている。

その一方で、共用部分の変更決議等のいわゆる特別決議（区分所有者及び議決権の各4分の3以上の賛成）や建替え決議（区分所有者及び議決権の各5分の4以上の賛成）を要する場合などでは、集会に出席せず議決権も行使しない区分所有者は、現行法上集会の決議において反対者と同様に扱われることから、区分所有者の多様化・高齢化や相続による区分所有者の所在不明等に伴って合意形成がより困難になるおそれがあるとの指摘もある。

このような状況の下、令和4年9月12日、法務大臣は、法制審議会に対し、区分所有法制の見直しについて諮問し、これを受けて同審議会は、「区分所有法制部会」を設置した。同部会では、令和5年6月8日に中間試案が取りまとめられ、同年7月3日から9月3日まで実施されたパブリックコメントの結果を踏まえ、引き続き調査審議が行われている。

「区分所有法制の改正に関する中間試案」の概要

- 区分所有建物の管理の円滑化
 - ・集会の決議の円滑化
 - ・区分所有建物の管理に特化した財産管理制度の創設
 - ・専有部分の管理の円滑化
 - ・共用部分の変更の円滑化 など
- 区分所有建物の再生の円滑化
 - ・建替えの円滑化
 - ・区分所有関係の解消・再生のための新たな仕組みの創設
 - ・団地の再生の円滑化 など
- 被災区分所有建物の再生の円滑化
 - ・建替え・建物敷地売却決議等の多数決要件の緩和
 - ・大規模一部滅失時の決議可能期間の延長 など

(出所) 法務省ホームページを参考に作成

(2) 担保に関する法制の見直し

我が国の企業の資金調達においては、以前から不動産や保証が多用されてきた。他方で、不動産を有しない企業もあることや、保証人が過大な責任を負う場合があることが問題視されたことなどを背景として、多様な資金調達手法を整備し、不動産担保や保証に過度に依存しない融資を促進する必要があるとの認識が高まっている。

実務では、在庫や事業を継続するために必要な機械など、所有者が引き続き占有する必

要がある動産について債権者に財産権を移転し、債務が弁済されれば債務者に返還する「譲渡担保」や、商品等の売買において動産の引渡し後も所有権を債権者（売主）に留保し、代金が完済されて初めて債務者（買主）に所有権が移転する旨を約定する「所有権留保」が用いられてきた。これらの手法については、現在の民法には規定がなく、専ら判例によってルールが形成されているが、判例は個別事案の解決を目的とするため、その射程がどこまで及ぶかは必ずしも明確でないことも多い。

こうした担保取引について、「成長戦略フォローアップ」（令和元年6月21日閣議決定）では「企業や金融機関からのニーズを踏まえて、動産担保に関する法的枠組みや登記制度の整備について、将来的な法改正も視野に入れて検討する」こととされ、令和3年2月10日、上川法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、担保に関する法制の見直しについて諮問し、これを受けて同審議会は、「担保法制部会」を設置した。同部会では、令和4年12月6日に中間試案が取りまとめられ、令和5年1月20日から3月20日まで実施されたパブリックコメントの結果を踏まえ、引き続き調査審議が行われている。

(3) 船荷証券に関する規定等の見直し

船荷証券¹は、現状、国内海上運送では利用されておらず、国際海上運送において利用されており、いわゆる受戻証券である（商法（明治32年法律第48号）第764条）。海上運送の迅速化に伴い、船荷証券を利用した取引については、船が到達港に到着した時点で船荷証券が荷受人に届いておらず、運送品の引渡しを受けることができないという、いわゆる「船荷証券の危機」と呼ばれる事態が生じ得ることが指摘されてきた。

このような状況を踏まえ、「規制改革実施計画」及び「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（いずれも令和3年6月18日閣議決定）において、「国際的な動向等も踏まえ、船荷証券の電子化に向けた制度設計も含めた調査審議を進め、令和3年度（2021年度）中に一定の結論を得、速やかに法制審議会への諮問などの具体的措置を講ずる。」こととされた。令和4年2月14日、古川法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、商法の船荷証券に関する規定等の見直しについて諮問し、これを受けて同審議会は、「商法（船荷証券等関係）部会」を設置した。同部会では、令和5年3月8日に中間試案が取りまとめられ、同月31日から5月12日まで実施されたパブリックコメントの結果を踏まえ、引き続き調査審議が行われている。

(4) 公益信託法の見直し

信託法（大正11年法律第62号。旧信託法）は、大正11年に制定されて以来、実質的な改正がなされてこなかったが、近年の社会経済の発展に的確に対応した信託法制を整備する観点から、受託者の義務等の合理化、多様な信託の利用形態に対応するための制度の整

¹ 運送品の受取又は船積みを証し、これを海上運送して指定港において証券の正当な所持人に引き渡すべきことを約す有価証券をいい、裏書によって譲渡することが可能で、その引渡しには物権的効力（対象となる動産の引渡しと同一の効力）があるとされる。船荷証券を使用した場合、船荷証券と引換えてなければ運送品を受け取ることができない。

備等を内容とする信託法案が平成 18 年の第 164 回国会に提出され、同年 12 月 8 日、第 165 回国会（臨時会）において信託法（平成 18 年法律第 108 号。新信託法）として成立した。

他方、公益信託²については、公益法人制度改革を踏まえた上で平成 28 年 6 月から検討が行われ、平成 31 年 2 月 14 日に法制審議会は、「公益信託法の見直しに関する要綱」を決定し、山下法務大臣（当時）に答申した。

要綱の主な内容は、①主務官庁による許可・監督制の廃止、②公益信託の受託者の範囲の拡大、③公益信託の信託財産及び信託事務の範囲の拡大である。

令和 4 年 10 月から、内閣府の「新しい時代の公益法人制度の在り方に関する有識者会議」において、公益法人制度の見直しと併せて、法制審議会の答申を踏まえた公益信託制度の改革について議論が行われた。

同会議が令和 5 年 6 月 2 日に取りまとめた「最終報告」においては、法制審議会の答申を踏まえ、公益信託制度を公益認定制度に一元化し、公益法人認定法と共通の枠組みで公益信託の認可・監督を行う仕組みとすることで、民間による公益的活動に関する選択肢を多様化し、活性化するための環境を整備することとされている³。

(5) 離婚及びこれに関連する家族法制（子の養育及び養育費の履行確保等）の見直し

ア 離婚に伴う子の養育

未成年の子を持つ父母の離婚に伴う子の養育の在り方については、父母の離婚を経験した子の置かれている状況、子育ての在り方やそれに関する国民意識の多様化、社会の各分野における女性の一層の参画といった社会情勢、あるいは子に関わる近時の立法の動向や児童の権利条約の批准後の状況等を背景に、国内外から様々な指摘がされており、例えば、「離婚後の親権及び監護の在り方」、「面会交流の円滑な実現」、「継続的な養育費支払い」等の点について、国会でも検討の必要性が指摘されている⁴。

イ 離婚後の親権

民法は、父母の婚姻中はその双方が共同して親権を行うことを原則としつつ（第 818 条第 3 項）、父母の離婚後は、父母の一方を親権者と定めなければならない（第 819 条）と規定している。

² 個人の篤志家や企業などの委託者がその保有する財産を学術、技芸、慈善等の公益目的のため受託者に信託し、受託者が信託財産を管理、運用して公益目的の信託事務を遂行するもの

³ 「経済財政運営と改革の基本方針 2023」（令和 5 年 6 月 16 日閣議決定）において、「寄附性の高い資金を呼び込むため、公益法人の事業変更認定手続や公益信託の受託者要件の見直しを行う」「公益社団・財団法人制度を改革するため、2024 年通常国会への関連法案の提出とともに体制面を含め所要の環境整備を図る」ととされている。

⁴ 平成 23 年の「民法等の一部を改正する法律」（平成 23 年法律第 61 号）では、面会交流や養育費の取決めを促進するため、民法第 766 条第 1 項において離婚後の父母が取り決めるべき事項として、面会交流と養育費の分担が例示されたが、同法律案に対する衆議院法務委員会附帯決議においては、「離婚後の面会交流及び養育費の支払い等について、児童の権利利益を擁護する観点から、…面会交流の円滑な実現及び継続的な養育費支払い等の履行を確保するための制度の検討…等、必要な措置を講ずること。」や、「今日の家族を取り巻く状況、本法施行後の状況等を踏まえ、協議離婚制度の在り方、…離婚後の共同親権・共同監護の可能性を含め、その在り方全般について検討すること。」（参議院法務委員会も同旨）が盛り込まれている。

離婚後の親権をめぐっては、父母の離婚後もその双方が子の養育に責任を持ち、子に関する事項が父母双方の熟慮の上で決定されることが子の最善の利益に資するという意見がある一方、離婚後の父母の双方が共同して親権を行使することとなると、父母双方が協力することができる関係性が構築されていない限り、親権行使を適時に行うことができないおそれがあるとの意見もある。

ウ 親子交流

親子交流（面会交流）とは、民法第766条第1項にいう「父又は母と子との面会及びその他の交流」のことで、別居中の非監護親ないし、離婚によって親権者又は監護者とならなかった親が子と定期的に接触したり交流を持ったりすることをいう。

親子交流をめぐっては、親子交流を禁止すべき事由が認められない限り、子が別居親と適切な形で親子交流をすることが基本的にはその健全な成長に有益なものであるとの意見がある一方で、別居親との親子交流が子の心身に与える影響は各家庭の事情によって様々であり、親子交流の実施が子の最善の利益に反する場合もあるとの意見もある。

エ 養育費

我が国におけるひとり親世帯の貧困率は48.3%となっており、ひとり親世帯において現在も養育費を受けている割合は低調な水準にとどまっている⁵。そのため、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なっていると指摘されている。

オ 法制審議会における検討

以上のような指摘などを踏まえ、令和3年2月10日、法務大臣は、法制審議会に対し、離婚及びこれに関連する制度に関する規定等の見直しについて諮問し、これを受けて同審議会は、「家族法制部会」を設置した。同部会では、令和4年11月15日に中間試案が取りまとめられ、同年12月6日から令和5年2月17日まで実施されたパブリックコメントの結果を踏まえ、引き続き調査審議が行われている。

「家族法制の見直しに関する中間試案」の概要・全体像

○父母がいずれも子に対する責務を有すること等を明確化

- ・子を養育する責務
- ・子の最善の利益を考慮
- ・子が示した意見を考慮

→父母の離婚後も、父母がいずれも子を養育する責務を有すること等は変わらない（日常的な

⁵ 厚生労働省「令和3年度全国ひとり親世帯等調査」（実数値）によると、養育費の取決め率は、母子世帯で46.8%、父子世帯で28.2%であり、現在も養育費を受給している割合は、母子世帯で28.1%、父子世帯で8.8%である。また、面会交流の取決め率は、母子世帯で30.1%、父子世帯で31.3%であり、現在も履行されている割合は、母子世帯で29.8%、父子世帯で47.6%である。法務省では、離婚届用紙に設けられた面会交流及び養育費の取決め状況に関するチェック欄の集計を行っているが、その結果によれば、「取決めをしている」者の割合は、面会交流及び養育費のいずれについても近年、60%台中盤を推移している。

身の回りの世話のほか、養育費の支払や安全・安心な親子交流の実施などによりこの責務を果たしていくことが子の最善の利益の確保につながる)

- 親権が「親の義務」であることを示す工夫について検討
- DVや虐待がある事案に適切に対応できる仕組みを検討
- 離婚にまつわる様々な論点について様々な考え方を併記
- ①親権、②養育費、③親子交流、④養子、⑤財産分与

(出所) 法務省ホームページを参考に作成

(6) 同性婚

同性婚とは、当事者双方の性別が同一である婚姻のことをいうが、政府の答弁書⁶によれば、現行法令上、憲法第24条第1項は、「婚姻は、両性の合意のみに基いて成立」と規定し、同性婚の成立を認めることは想定されていないとされている。また、民法や戸籍法においても、「夫婦」とは、婚姻の当事者である男である夫及び女である妻を意味しており、同性婚は認められておらず、同性婚をしようとする者による婚姻の届出を市区町村長が受理することはできないとされている。

他方、諸外国においても、婚姻は、異性間においてなされるものとされていたが、2001（平成13）年にオランダが同性婚を容認して以来、2023（令和5）年9月現在では、おおむね35の国・地域において同性婚が認められているとされている⁷。

我が国においても、同性婚が認められていないことに起因する不利益として、①相続人となることができないこと、②医療現場で家族として扱われないこと、③安定した環境で子どもを育てることができないこと等が挙げられている⁸。

平成31年、5か所の地方裁判所に、同性間の婚姻を認める規定を設けていない民法及び戸籍法の婚姻に関する諸規定が憲法に違反するとして、国に対し損害賠償を求めた訴訟が提起され⁹、同性婚を認めていない現行規定の合憲性について、札幌地方裁判所は、憲法第14条第1項に違反し、名古屋地方裁判所は、同項に加え第24条第2項にも違反すると判断した。また、東京地方裁判所及び福岡地方裁判所は、憲法第24条第2項に違反する状態にあると判断し、大阪地方裁判所は、将来的に同項違反となる可能性に言及しつつも、結論としては合憲と判断した（各地方裁判所は、いずれも原告らの請求を棄却した（原告らはいずれも控訴。))。

なお、令和5年3月6日、第211回国会において、立憲民主党から同性婚を法制化することを内容とする「民法の一部を改正する法律案」が提出され、衆議院において継続審査に付されている。

⁶ 第196回国会、平成30年4月27日衆議院議員逢坂誠二君提出「日本国憲法下での同性婚に関する質問」（質問第257号）に対する平成30年5月11日付け政府答弁書

⁷ NPO法人EMA日本HP

⁸ このような声を踏まえ、多数の地方自治体において、同性カップルを公的に認定するための制度（パートナーシップ制度）を導入する取組が進んでいる（渋谷区・虹色ダイバーシティ「全国パートナーシップ制度共同調査」によれば、令和5年6月28日時点で、同制度を導入した地方自治体の累計数は328、日本の総人口に対する導入自治体の人口カバー率は70.9%である。）が、同制度によって具体的な法的効果が付与されるものではないとされている。

⁹ さらに、令和3年3月26日には東京地方裁判所に第二次訴訟が提起され、令和5年9月現在、同裁判所で審理が続いている。

2 刑事関係

(1) 再犯防止

今日の我が国においては、再犯防止が、犯罪を減らし、国民が安全で安心して暮らせる社会を構築する上での大きな課題となっている¹⁰。

この課題に対応するため、平成 28 年 12 月、衆議院法務委員会提出の「再犯の防止等の推進に関する法律」（平成 28 年法律第 104 号）が成立した。同法は、再犯の防止等に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府に再犯防止推進計画の策定を義務付けるなど、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ること等を内容としている。

令和 5 年 3 月 17 日、令和 5 年度から令和 9 年度末までの 5 年間の計画期間とする「第二次再犯防止推進計画」（以下「第二次計画」という。）が閣議決定された。

第二次計画に盛り込まれた施策は、可能な限り速やかに実施することとされ、犯罪対策閣僚会議の下に設置された犯罪防止対策推進会議において定期的に施策の進捗状況を確認するとともに、施策の実施の推進を図ることとされた。

また、同計画に掲げられた 7 つの成果指標については、同計画に盛り込まれた施策の速やかな実施により、その向上を図ることとされた。

第二次再犯防止推進計画の概要

・再犯防止施策の実施者の目指すべき方向・視点である 5 つの基本方針を掲げ、7 つの重点課題と課題ごとの具体的施策の整理

【5 つの基本方針】

- ① 「誰一人取り残さない」社会の実現に向け、国・地方公共団体・民間の緊密な連携協力を確保して再犯防止施策を総合的に推進
- ② 刑事司法手続のあらゆる段階で切れ目のない指導及び支援を実施
- ③ 犯罪被害者等の存在を十分に認識し、犯罪をした者等に犯罪の責任や犯罪被害者の心情等を理解させ、社会復帰のために自ら努力させることの重要性を踏まえて実施
- ④ 犯罪等の実態、効果検証・調査研究の成果等を踏まえ、社会情勢等に応じた効果的な施策を実施
- ⑤ 再犯防止の取組を広報するなどにより、広く国民の関心と理解を醸成

【7 つの重点課題】

- ① 就労・住居の確保等
- ② 保健医療・福祉サービスの利用の促進等
- ③ 学校等と連携した修学支援の実施等
- ④ 犯罪をした者等の特性に応じた効果的な指導の実施等
- ⑤ 民間協力者の活動の促進等
- ⑥ 地域による包摂の推進
- ⑦ 再犯防止に向けた基盤の整備等

¹⁰ 近年の我が国の犯罪情勢を見ると、刑法犯の認知件数は平成 8 年から毎年戦後最多を更新して平成 14 年にピークに達したが、翌年から減少に転じて以降、19 年連続で減少し、平成 28 年には戦後初めて 100 万件を下回り、令和 3 年は 56 万 8,104 件で戦後最少を更新した。一方、再犯者率（刑法犯検挙人員に占める再犯者の人員の比率）は、初犯者数が大幅に減少していることもあり、近年上昇傾向にある。また、法務省が行った戦後約 60 年間にわたる犯歴記録の分析結果（平成 19 年犯罪白書 222 頁参照。）では、全犯罪者の約 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ことが示されるなど、今日の我が国においては、再犯防止が、犯罪を減らし、国民が安全で安心して暮らせる社会を構築する上での大きな課題となっている。

【再犯の防止等に関する施策の7つの成果指標】

- ① 検挙者中の再犯者数及び再犯者率
- ② 新受刑者中の再入者又は刑の執行猶予歴のある者の数及び割合
- ③ 出所受刑者の2年以内再入者数及び2年以内再入率
- ④ 主な罪名（覚醒剤取締法違反、性犯罪（強制性交等・強制わいせつ）、傷害・暴行、窃盗）・特性（高齢（65歳以上）、女性、少年）別2年以内再入率
- ⑤ 出所受刑者の3年以内再入者数及び3年以内再入率
- ⑥ 主な罪名（覚醒剤取締法違反、性犯罪（強制性交等・強制わいせつ）、傷害・暴行、窃盗）・特性（高齢（65歳以上）、女性、少年）別3年以内再入率
- ⑦ 保護観察付（全部）執行猶予者及び保護観察処分少年の再処分者数及び再処分率

(2) 保護司制度

犯罪をした者等の社会復帰支援は、数多くの民間協力者の活動に支えられている。中でも更生保護の中核としての役割が期待されている保護司¹¹は、近年、その人数が減少傾向¹²にあり、高齢化も進んでいる。その背景には、人口の減少や地域における人間関係の希薄化といった社会的要因に加え、保護司活動に伴う不安や負担が大きいことが指摘されており、保護司制度の維持が危惧される状況にあるとされている。

政府は、こうした状況を踏まえ、地域社会の変化に適応し、幅広い世代から多様な人材を保護司として迎え入れ、やりがいを持って長く活動できるよう、保護司活動に対する支援に取り組む必要があるとして、第二次再犯防止推進計画の中で、持続可能な保護司制度の確立とそのため保護司に対する支援として、5つの具体的施策¹³を掲げている。

また、同計画において、時代の変化に適応可能な保護司制度の確立に向け、保護司の待遇や活動環境、推薦・委嘱の手順、年齢条件及び職務内容の在り方並びに保護観察官との協働態勢の強化等について検討・試行を行い、2年を目途として結論を出し、その結論に基づき所要の措置を講じることとされたことから、法務省は、「持続可能な保護司制度の確立に向けた検討会」を設置し、検討を進めている。

(3) 犯罪被害者等支援弁護士制度の創設

犯罪被害者等¹⁴の多くは、十分な支援を受けることができず、社会において孤立することを余儀なくされていると指摘されてきた。そのような背景を踏まえ、平成16年12月、犯罪

¹¹ 保護司は、民間協力者のうち、犯罪や非行をした人の立ち直りを地域で支える民間のボランティアである。「保護司法」（昭和25年法律第204号）に基づき、法務大臣から委嘱された非常勤の国家公務員とされているが、給与は支給されない。保護司は、民間人としての柔軟性と地域の実情に通じているという特性を生かし、保護観察官と協働して保護観察に当たるほか、犯罪や非行をした人が刑事施設や少年院から社会復帰を果たしたとき、スムーズに社会生活を営めるよう、釈放後の住居や就業先などの帰住環境の調整や相談を行っている。

¹² 平成16年における保護司数は4万9,389人であったが、令和4年における保護司数は4万6,705人となっている。なお、保護司の定数は、保護司法により5万2,500人を超えないものと定められており、令和4年における保護司充足率は89.0%である。

¹³ ① 持続可能な保護司制度の確立に向けた検討・試行
 ② 保護司活動のデジタル化及びその基盤整備の推進
 ③ 保護司適任者に係る情報収集及び保護司活動を体験する機会等の提供
 ④ 地方公共団体からの支援の確保
 ⑤ 国内外への広報・啓発

¹⁴ 犯罪等により害を被った者及びその家族又は遺族

被害者等のための施策を総合的かつ計画的に推進するため、衆議院内閣委員会提出の「犯罪被害者等基本法」（平成16年法律第161号）が成立した。また、同法に基づき、平成17年4月、犯罪被害者等施策推進会議が設置され、同年12月には第1次犯罪被害者等基本計画が閣議決定されるなど犯罪被害者等施策が進められてきた。

法務省は、令和2年7月から犯罪被害者支援弁護士制度検討会等を設置し、弁護士による犯罪被害者の支援の法制度化に向けた検討を進め、令和5年4月、犯罪被害者等支援弁護士制度の導入に向けた具体的な検討を速やかに行うことを内容とする「『犯罪被害者支援弁護士制度・実務者協議会』取りまとめ」が取りまとめられた。

また、同年6月6日、「犯罪被害者等施策の一層の推進について」（犯罪被害者等施策推進会議決定）¹⁵が決定され、法務省において、犯罪被害者等が弁護士による継続的かつ包括的な支援及びこれに対する経済的援助を受けられることができるよう、犯罪被害者等支援弁護士制度の導入に向けて速やかに具体的な検討を行い、必要に応じ、関係機関等との調整を図るなどして、1年以内をめどに結論を出し、これらを踏まえて所要の法整備を含めた必要な施策を実施することとされた。

(4) 刑事裁判手続等のデジタル化

裁判関連手続のデジタル化については、民事裁判手続等のIT化が先行して議論されてきたが、新型コロナウイルス感染症の社会的な感染拡大を契機として、刑事裁判手続等の分野における議論も進展することとなった。

刑事手続につ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を検討することを目的として法務省が設置した「刑事手続における情報通信技術の活用に関する検討会」は、令和4年3月15日、「『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」を取りまとめた。

同報告書を踏まえ、同年6月27日、古川法務大臣（当時）は、情報通信技術の進展等に対応するための刑事法の整備について、法制審議会に諮問した。法制審議会では、この諮問を受けて、「刑事法（情報通信技術関係）部会」を設置して検討を行っている。

なお、同年6月7日に閣議決定された「規制改革実施計画」では、「令和5年度に必要な法案を国会に提出することを視野に入れて、法制化に向けた具体的な検討を速やかに進める。」としている。

¹⁵ 以下の各取組を実施することとしている。

- ① 犯罪被害者給付制度の抜本的強化に関する検討
- ② 犯罪被害者等支援弁護士制度の創設
- ③ 国における司令塔機能の強化
- ④ 地方における途切れない支援の提供体制の強化
- ⑤ 犯罪被害者等のための制度の拡充等

3 出入国在留管理関係

(1) 出入国管理及び難民認定法と在留管理制度

出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。入管法）は、「本邦に入国し、又は本邦から出国する全ての人の出入国及び本邦に在留する全ての外国人の在留の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備すること」を目的とし、出入国の管理、我が国に在留する外国人の在留の管理、難民認定の手続等を内容としている。

我が国に入国・在留する外国人は、原則として、入管法に定める在留資格のいずれかを有する必要がある¹⁶。

【在留資格一覧】

就労が認められる在留資格（活動制限あり）		身分・地位に基づく在留資格（活動制限なし）	
在留資格	該当例	在留資格	該当例
外交	外国政府の大使、公使等及びその家族	永住者	永住許可を受けた者
公用	外国政府等の公務に従事する者及びその家族	日本人の配偶者等	日本人の配偶者・実子・特別養子
教授	大学教授等	永住者の配偶者等	永住者・特別永住者の配偶者、我が国で出生し引き続き在留している実子
芸術	作曲家、画家、作家等	定住者	日系3世、外国人配偶者の連れ子等
宗教	外国の宗教団体から派遣される宣教師等	就労の可否は指定される活動によるもの	
報道	外国の報道機関の記者、カメラマン等		
高度専門職	ポイント制による高度人材	在留資格	該当例
経営・管理	企業等の経営者、管理者等	特定活動	外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー等
法律・会計業務	弁護士、公認会計士等	就労が認められない在留資格 ^{※2}	
医療	医師、歯科医師、看護師等		
研究	政府関係機関や企業等の研究者等	在留資格	該当例
教育	高等学校、中学校等の語学教師等	文化活動	日本文化の研究者等
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者等、通訳、デザイナー、語学講師等	短期滞在	観光客、会議参加者等
企業内転勤	外国の事務所からの転勤者	留学	大学、専門学校、日本語学校等の学生
介護	介護福祉士	研修	研修生
興行	俳優、歌手、プロスポーツ選手等	家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者、子
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者等	^{※1} 介護、ビルクリーニング、素材材・産業機械・電気電子情報関連製造業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食品製造業、外食業 ^{※2} 資格外活動許可を受けた場合は、一定の範囲内で就労が認められる。	
特定技能	特定産業分野 ^{※1} の各業務従事者		
技能実習	技能実習生		

（出所）出入国在留管理庁「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」を基に作成

(2) 外国人技能実習制度

外国人技能実習制度は、国際貢献のため、開発途上国等の外国人を我が国で最長5年間受け入れ、OJTを通じて技能を移転する制度であり、平成5年に創設された。令和4年末現在、全国に32万4,940人の外国人技能実習生が在留している。

外国人技能実習には、我が国の企業等が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する企業単独型と、非営利の監理団体（事業協同組合、商工

¹⁶ 戦前より我が国に在住していた台湾・朝鮮半島出身者及びその子孫は、「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」（平成3年法律第71号。入管特例法）に基づき、「特別永住者」としての地位が与えられている。

なお、入管法上の在留資格をもって在留する「中長期在留者」と「特別永住者」を合わせた在留外国人数は、令和4年末現在で307万5,213人となり、初めて300万人を超えた。

会等)が外国人技能実習生を受け入れ、傘下の企業等で技能実習を実施する団体監理型があり、団体監理型による受入れが98.3%を占めている(令和4年末現在)。

外国人技能実習制度は、実質的には低賃金労働者の確保に利用され、様々な人権侵害行為が発生してい

るとの問題点が指摘されていた。そこで、平成28年11月、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「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)が成立し、平成29年11月から施行された。

なお、同法の附則には、施行後5年を目途として、同法の施行状況を勘案し、必要があれば同法の規定について検討を加え、検討結果に基づいて所要の措置を講ずる旨の検討条項が設けられている。

(3) 特定技能制度

特定技能制度は、中小・小規模事業者をはじめとした深刻化する人手不足に対応するため、生産性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を確保することが困難な状況にある産業上の分野(以下「特定産業分野」という。)において、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制度であり、平成30年の法改正¹⁷を経て、平成31年4月に開始された。

特定産業分野は、①介護、②ビルクリーニング、③素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業、④建設、⑤造船・船用工業、⑥自動車整備、⑦航空、⑧宿泊、⑨農業、⑩漁業、⑪飲食料品製造業及び⑫外食業の12分野となっている¹⁸。

【技能実習の流れ等】

技能実習の流れ	技能実習1号 (1年目)		技能実習2号 (2年目、3年目)	技能実習3号 (4年目、5年目)
	講習 (座学)	実習	実習	実習
対象職種	制限なし		送出国のニーズがあり、公的な技能評価制度が整備されている職種 〔8種161作業(令和5年7月現在)〕	技能実習2号移行対象職種と同一
対象者	・18歳以上 ・制度の趣旨を理解して技能実習を行うとする者 ・帰国後、修得等をした技能等を要する業務に従事することが予定されていること等		所定の技能評価試験の学科試験及び実技試験に合格した者	所定の技能評価試験の実技試験に合格した者

(出所) 法務省出入国在留管理庁・厚生労働省人材開発統括官「外国人技能実習制度について」等を基に作成

【特定技能制度のポイント】

	特定技能1号	特定技能2号
対象者	特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人	特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人
在留期間	1年を超えない範囲内で法務大臣が個々の外国人について指定する期間ごとの更新(通算で上限5年)	3年、1年又は6か月ごとの更新(上限なし)
技能水準	試験等で確認(注)	試験等で確認
日本語能力水準	生活や業務に必要な日本語能力を試験等で確認(注)	試験等での確認は不要
家族の帯同	基本的に認めない	要件を満たせば可能(配偶者、子)
受入れ機関又は登録支援機関による支援	支援の対象	支援の対象外
在留者数 (令和5年6月末現在)	173,089人	12人

(注) 技能実習2号を修了した外国人は試験等免除

(出所) 出入国在留管理庁「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」を基に作成

¹⁷ 「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)

¹⁸ これまで④建設及び⑤造船・船用工業のみを対象としていた「特定技能2号」の対象分野が、令和5年6月の閣議決定及び同年8月の関係省令等の公布・施行により、残る10分野のうち、専門的・技術的分野の在留

なお、特定技能制度の在り方については、平成30年の法改正の附則において、同法施行後2年を経過後に検討を加え、必要があれば検討結果に基づき所要の措置を講ずる旨の検討条項が設けられている。

(4) 外国人技能実習制度及び特定技能制度に関する検討

外国人技能実習制度及び特定技能制度のいずれも検討の時期を迎えていることを踏まえ、令和4年11月、政府は、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議の下に、両制度の施行状況を検証し、課題を洗い出した上、外国人材を適正に受け入れる方策を検討し、同関係閣僚会議に対して意見を述べることを目的とする「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」を設置した¹⁹。同有識者会議は、同年12月から両制度の利用者や関係者からのヒアリングも行いつつ議論を進め、令和5年5月に中間報告書を取りまとめ、同関係閣僚会議に提出した。今後、同有識者会議は、この方向性に沿って具体的な制度設計について議論を行い、同年秋を目途に最終報告書を取りまとめる予定である。

【技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する検討の基本的な考え方】

論点	現状	新たな制度
制度目的と実態を踏まえた制度の在り方	人材育成を通じた国際貢献	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現行の技能実習制度は廃止^(注)して人材確保と人材育成（未熟練労働者を一定の専門性や技能を有するレベルまで育成）を目的とする新たな制度の創設（実態に即した制度への抜本的な見直し）を検討 ・ 特定技能制度は制度の適正化を図り、引き続き活用する方向で検討し、新たな制度との関係性、指導監督体制や支援体制の整備などを引き続き議論
外国人が成長しつつ、中長期的に活躍できる制度（キャリアパス）の構築	職種が特定技能の分野と不一致	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新たな制度と特定技能制度の対象職種や分野を一致させる方向で検討（主たる技能の育成・評価を行う。技能評価の在り方等は引き続き議論） ・ 現行の両制度の全ての職種や分野等並びに特定技能2号の対象分野の追加及びその設定の在り方について、必要性等を前提に検討
受入れ見込数の設定等の在り方	受入れ見込数の設定のプロセスが不透明	業所管省庁における取組状況の確認や受入れ見込数の設定、対象分野の設定等は、様々な関係者の意見やエビデンスを踏まえつつ判断がされる仕組みとする等の措置を講じることでプロセスの透明化を図る
転籍の在り方（技能実習）	原則不可	人材育成に由来する転籍制限は残しつつも、制度目的に人材確保を位置付けることから、制度趣旨と外国人の保護の観点から、従来より緩和する（転籍制限の在り方は引き続き議論）
管理監督や支援体制の在り方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 監理団体、登録支援機関、技能実習機構の指導監督や支援の体制面で不十分な面がある ・ 悪質な送出国が存在 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 監理団体や登録支援機関が担っている機能は重要。他方、人権侵害等を防止・是正できない監理団体や外国人に対する支援を適切に行えない登録支援機関を厳しく適正化・排除する必要 ・ 監理団体や登録支援機関の要件の厳格化等により、監理・支援能力の向上を図る（機能や要件は優良団体へのインセンティブも含め、引き続き議論） ・ 外国人技能実習機構の体制を整備した上で管理・支援能力の向上を図る ・ 悪質な送出国の排除等に向けた実効的な二国間取決めなどの取組を強化
外国人の日本語能力の向上に向けた取組	本人の能力や教育水準の定めなし	一定水準の日本語能力を確保できるよう就労開始前の日本語能力の担保方策及び来日後において日本語能力が段階的に向上する仕組みを設ける

(注) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和5年度改訂）」（令和5年6月9日外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定）においては、現行の技能実習制度について、「廃止」ではなく「実態に即して発展的に解消」することとされた。

(出所) 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が取りまとめた中間報告書（概要）を基に作成

(5) 送還忌避・長期収容問題の解決に向けた入管法等の改正

近年、退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず様々な理由で送還を忌避する者（送還忌避者）が後を絶たず、迅速な送還の実施に支障が生じているだけでなく、退去強制を受ける者の収容が長期化する要因ともなっている。また、ウクライナ避難民のように、

資格「介護」が既にある①介護以外の9分野にも広げられた。

¹⁹ 同有識者会議の設置に先立つ令和4年2月から6月にかけて、古川法務大臣（当時）は「特定技能制度・技能実習制度に係る法務大臣勉強会」を開催し、両制度の在り方について関係者から意見聴取を行った。

必ずしも「難民の地位に関する条約」（難民条約）上の難民には該当しないが、人道上の危機に直面し真に庇護を必要とする者を難民に準じて確実に保護する制度を設ける必要性も高まっている。

こうした状況に対応するため、政府は、令和5年3月に「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」を国会に提出した²⁰。同法律案は、衆議院における修正²¹を経て同年6月に成立した。同法は、一部の規定²²を除き、公布の日（6月16日）から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行される。

「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」の概要

1 出入国管理及び難民認定法の一部改正

(1) 退去強制手続を一層適切なものとするための措置

ア 在留特別許可の申請手続の創設等

本邦への在留を希望する外国人に在留特別許可の申請を可能にするるとともに、在留特別許可を行うか否かの判断に当たって考慮すべき事情を明示する。

イ 収容に代わる監理措置制度の創設等

退去強制手続における収容に代わる選択肢として監理措置制度を創設し、当該外国人の逃亡のおそれの程度、収容により受ける不利益の程度等を考慮して相当な場合には、監理人による監理に付し、収容せずに手続を進めることとするるとともに、収容する場合であっても、3か月ごとに、監理措置に付すか否かを必要の見直しすることとする。

ウ 仮放免制度の在り方の見直し

仮放免制度について、健康上の理由等により収容を一時的に解除する制度と改めた上、健康上の理由による仮放免請求に係る判断に当たっては、医師の意見を聴くなどして、その者の健康状態に十分配慮することを法律上明記する。

エ 難民認定手続中の送還停止に関する規定の見直し

難民認定手続中は一律に送還が停止される規定（送還停止効）に例外を設け、同手続中であっても、3回目以降の難民認定申請者、3年以上の実刑前科を有する者及びテロリスト等については送還を可能とする措置を講ずる。

オ 本邦からの退去を命ずる命令制度の創設

他に送還する手段がない一定の場合に限り、その者に対し、本邦からの退去を義務付ける命令制度を創設し、命令に違反した場合の罰則を整備する。

(2) 難民に準じて保護すべき者に関する規定の整備

難民に準じて保護すべき者を一層確実に保護するための規定を整備する。

(3) 被收容者の処遇に関する規定の整備

入国者収容所等における被收容者の処遇について、保健衛生及び医療、外部交通等に関する事項を明確化するため、具体的な規定を整備する。

(4) 在留カードの有効期間に関する規定の整備

²⁰ 令和3年にも同趣旨の法律案が国会に提出されたが、同年3月に発生した名古屋出入国在留管理局における被收容者死亡事案の影響もあり廃案となった。

²¹ 難民の認定等の申請をした外国人に対する適切な配慮に関する規定、難民の認定等を適切に行うための措置に関する規定及び収容に代わる監理措置等に係る判断の適正等の確保に関する規定を追加するもの。

²² 16歳未満の外国人が所持する在留カード等の有効期間に関する規定については令和5年11月1日、補完的保護対象者の認定制度に関する規定については同年12月1日に施行される。

16歳未満の中長期在留者が所持する在留カードの有効期間を見直す。

2 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改正

16歳未満の特別永住者が所持する特別永住者証明書の有効期間を見直す。

(6) 送還忌避者のうち本邦で出生した子どもの在留特別許可に関する対応方針

令和5年8月4日、齋藤法務大臣（当時）は、記者会見において、送還忌避者のうち本邦で出生した子どもの在留特別許可に関する対応方針を公表した。令和4年末時点における送還忌避者は4,233人であり、このうち本邦で出生した子どもは201人となっているところ、同方針では、前記(5)の改正入管法の施行時までには、本邦で出生して小学校、中学校又は高校で教育を受けており、引き続き本邦で生活することを真に希望していると認められる子どもについて、家族一体として日本社会との結び付き等を検討した上で、親に看過し難い消極事情²³がある場合を除き、在留特別許可をするものとされた。同方針により、上記の子どものうち、少なくとも7割、就学年齢に達している子どもの8割程度に在留特別許可をすることが見込まれている。

(7) 難民の受入れ

ア 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年に難民条約に、次いで昭和57年には「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年の入管法改正により、難民認定制度を創設した（昭和57年1月に施行）。

入管法にいう「難民」とは、難民条約又は同議定書の規定により難民条約の適用を受け難民一人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由として迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないか又はそれを望まない者一を意味し、戦争、天災、貧困、飢餓等から逃れて来る人々はこれに該当しない^{24・25}。

難民認定制度をめぐっては、濫用・誤用的な申請、申請数の増加に伴う審査期間の長期化、認定手続の公平性・透明性などの課題が指摘されてきており、法務省において運用の見直しが行われてきた²⁶。

²³ 消極事情としては、①不法入国・不法上陸、②偽造在留カード行使や偽装結婚等の出入国在留管理行政の根幹に関わる違反、③薬物使用や売春等の反社会性の高い違反、④懲役1年超の実刑、⑤複数回の前科を有していることが想定されている。

²⁴ 入管法上の「難民」のほか、我が国は、昭和53年から平成17年末にかけてインドシナ難民11,319人の定住受入れを行ったほか、第三国定住による受入れにより、令和5年10月までにパイロットケースを含め101世帯276人の難民の受入れを行ってきている。

²⁵ 法務大臣は、難民の認定判断に際して、申請者の事情を個別に審査した上で、庇護事情の有無の判断を行い、難民の定義に該当せず、難民として認定しなかった者についても、本国の状況等により帰国が困難である者等については、人道的配慮による在留許可又は在留特別許可の付与によって対応している。なお、令和5年の入管法改正（前記(5)参照）により、難民条約上の難民ではないが、難民に準じて保護すべき外国人を補完的保護対象者と認定し、保護する制度が新設された。

²⁶ 「難民認定制度の運用の見直しの概要について」（平成27年9月15日法務省入国管理局）、「難民認定制度

イ 難民認定手続中の送還停止に関する規定の見直し

送還忌避者が送還を回避するための一つ的手段として難民認定申請を行う事例が相当数存在しているとの指摘があることから、令和5年の入管法改正（前記（5）参照）では、送還停止効に一定の例外を設け、難民認定手続中であっても、3回目以降の難民認定申請者（相当の理由がある資料を提出した場合を除く。）、3年以上の実刑前科を有する者及びテロリスト等については、送還を可能とする措置が講じられた。

ウ 「難民該当性判断の手引」の策定

入管法における難民の定義（前記ア参照）には、「迫害を受けるおそれ」や「十分に理由のある恐怖」のように、そのままでは具体的意義が明らかではない文言が含まれている。

令和5年3月、出入国在留管理庁は、難民条約で規定されている難民の定義に含まれる文言の意義をより具体的に説明するとともに、難民該当性を判断する際に考慮すべきポイントを整理した「難民該当性判断の手引」を公表した。同手引は、これまでの難民に該当するか否かの判断を変えるものではない²⁷が、同庁は、我が国の難民認定制度の透明性・信頼性が向上するなど、難民認定制度の一層の適正化が期待できるとしている。

【「難民該当性判断の手引」において明確化された主な規範的要素の概要】

<p>難民の定義（難民条約1条A(2)）</p> <p><u>人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由（①）に迫害（②）を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖（③）を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの（④）</u></p>
<p>① 迫害理由・因果関係</p> <ul style="list-style-type: none">● 性的マイノリティ、ジェンダーに関連する迫害について記載（「特定の社会的集団の構成員」関係）● <u>迫害と迫害理由の因果関係</u>について、非国家主体による迫害が条約上の迫害理由に基づかない場合でも、<u>国籍国の保護の欠如が条約上の迫害理由によるものであれば成立する旨</u>を記載
<p>② 迫害</p> <ul style="list-style-type: none">● <u>生命、身体又は自由の侵害又は抑圧及びその他の人権の重大な侵害を意味することを明記</u>● <u>それ自体では迫害に当たらない措置や不利益等も、それら事情が合わさった結果として迫害となり得る旨</u>を記載
<p>③ 迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖</p> <ul style="list-style-type: none">● 迫害を受ける<u>現実的な危険</u>が必要であり、<u>個々の申請者の具体的な事情を踏まえて判断される旨</u>を記載● <u>申請者が迫害主体から個別的に認知（把握）されていることは、積極的な事情となり得るが、当該認知がないことのみをもって、直ちに迫害のおそれがないと判断されるものではない旨</u>を明記
<p>④ 国籍国の保護</p> <ul style="list-style-type: none">● 迫害主体が非国家主体である場合で、国籍国が、<u>効果的な保護を与えることを拒否しているときや効果的な保護を与えることができないときに、国籍国の保護があるとは言えない旨</u>を明記● <u>効果的な保護の判断要素として、迫害行為を処罰する刑罰法令の整備状況、法執行の意思と能力の有無、申請者が保護を求めることの可否、保護の持続性や差別性の有無</u>を記載

（出所）出入国在留管理庁「難民該当性判断の手引の策定について（概要）」を基に作成

の適正化のための更なる運用の見直しについて」（平成30年1月12日法務省入国管理局）

²⁷ 内閣参質211第136号（令和5年6月30日）「参議院議員牧山ひろえ君提出『難民該当性判断の手引』に関する質問に対する答弁書」

II 第212回国会提出予定法律案等の概要

1 裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案

2 検察官の俸給等に関する法律の一部を改正する法律案

一般の政府職員の給与改定に伴い、裁判官の報酬月額及び検察官の俸給月額を改定する。

(参考) 継続法律案等

○ 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（鈴木庸介君外5名提出、第208回国会衆法第22号）

人道的見地から、戦争等避難者を我が国に緊急かつ円滑に受け入れるため、戦争等避難者について、出入国管理及び難民認定法の特例等を定める。

○ 国家賠償法の一部を改正する法律案（階猛君外5名提出、第208回国会衆法第52号）

国家賠償法に基づく求償権の適正かつ厳格な行使の徹底を図るとともに、国家賠償請求訴訟の事案に係る国の説明責任を確保するため、国家公務員が故意によって違法に他人に損害を加えた場合における国による求償権の行使の義務化、国が損害を賠償する責めに任ずる場合における求償権の有無についての判断の結果等の公表等の措置を講ずる。

○ 民法の一部を改正する法律案（枝野幸男君外10名提出、第208回国会衆法第53号）

最近における国民の価値観の多様化及びこれを反映した世論の動向等に鑑み、個人の尊重と男女の対等な関係の構築等の観点から、選択的夫婦別氏制を導入する。

○ 民法の一部を改正する法律案（大河原まさこ君外5名提出、第211回国会衆法第3号）

現行法において婚姻が異性の当事者間によるものに限定されると解されていることに鑑み、個人の尊重の観点から、性的指向又は性自認にかかわらず平等に婚姻が認められるようにするため、同性の当事者間による婚姻を法制化する。

○ 一般社団法人及び一般財団法人に関する法律の一部を改正する法律案（堀場幸子君外3名提出、第211回国会衆法第36号）

政府は、速やかに、一般社団法人及び一般財団法人に関し、報告、検査、改善命令その他の行政庁による監督の制度の創設、計算書類等の閲覧等の請求をすることができる者の範囲の拡大その他のその適正な運営を確保するための措置について検討を加え、その結果に基づいて必要な法制上の措置を講ずるものとする。

内容についての問合せ先

法務調査室 勝部首席調査員（内線68440）