

法務委員会

法務調査室

I 所管事項の動向

1 民事関係

(1) 親子法制（懲戒権及び嫡出推定制度）の見直し

民法第822条の親権者の懲戒権に関する規定については、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ったことを踏まえ、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。平成23年民法改正法）により、懲戒権は子の利益のために行使されるべきものであり、子の監護及び教育に必要な範囲を超える行為は懲戒権の行使に当たらないことを明確にする改正が行われた。

しかし、その後も、同規定自体が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され、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。令和2年4月1日施行（一部規定を除く。））において、懲戒に関して、児童虐待防止法を改正し、親権者による体罰の禁止規定¹を創設することとしているほか、同改正法附則に、民法上の懲戒権の在り方について、同法施行後2年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする旨の検討条項が設けられた。

また、民法第772条以下に定められている嫡出推定制度とは、法律上の父子関係を早期に安定させるための制度であり、夫婦の間に生まれた子は、血縁上も夫の子であることが通常であるという経験則を背景として、民法は、①妻が婚姻中に懐胎した子は夫の子と推定し、②婚姻成立の日から200日を経過した後又は離婚後30日以内²に出生した子については、婚姻中に懐胎したものと推定すると定めている（同法第772条）。そして、同制度において、このような推定が及んでいる子は、実際の血縁関係の有無にかかわらず、法律上も母の夫（夫婦が離婚した場合には、元夫）の子として扱い、（元）夫の子であることを否定するためには、裁判手続（嫡出否認の訴え）によらなければならないとされ、この訴えを提起することができるのは、（元）夫のみで、その出訴期間は、（元）夫が子の出生を知った時から1年以内に限定されている（同法第774条～第778条）。

しかし、民法第772条が適用される結果、血縁関係がない者の間に法律上の父子関係が成立する場合があります、これを否認するためには嫡出否認の訴えによらなければならないが、その提訴権者や出訴期間が厳格に制限されていることなどから、無戸籍者の問題を始めた様々な問題が生じている。

無戸籍者問題は、国民でありながら、その存在が戸籍に記載されておらず、社会生活上の不利益を受ける者が存在するという重大な問題であり、この無戸籍者問題が生じる主な原因として、（元）夫以外の者との間の子を出産した女性が、嫡出推定制度により、その子

¹ なお、学校教育法（昭和22年法律第26号）には、以下のとおり同様の体罰禁止規定が設けられている。

第11条 校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。

² なお、この期間は、標準的な懐胎期間等を考慮したものであるとされている。

が（元）夫の子と扱われることを避けるために出生届をしないことであるとされている³。

法務省では、この問題の解消のために、無戸籍者に関する情報の収集⁴や手続案内等の取組を行ってきているが、この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に関する規定の見直しが必要である⁵と指摘されている。

このような状況の下、令和元年6月20日、山下法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、児童虐待防止のための懲戒権に関する規定の見直し及びいわゆる無戸籍者の問題を解消するための民法の嫡出推定制度に関する規定等の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「民法（親子法制）部会」を設置した。同部会では、令和3年2月9日に中間試案が取りまとめられ、同月25日から4月26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。中間試案の主な内容は、以下のとおりである。

「民法（親子法制）等の改正に関する中間試案」の主な項目

1 懲戒権の見直し

- 懲戒権に関する民法第822条を見直す。
- 親権者の一般的な権利義務を定めた民法第820条の規律に加え、「親権を行う者は、監護及び教育に際して、子の人格を尊重しなければならない」との規律を設けることとする。

2 嫡出推定制度の見直し

(1) 嫡出推定の期間の見直し

- 婚姻成立後に出生した子は、婚姻成立の日から200日以内に生まれた子であっても、夫の子と推定する。
- 子の出生時に母が元夫以外の男性と再婚していたときは、再婚後の夫の子と推定するとの例外を設ける。

(2) 嫡出否認手続の見直し

- 嫡出否認の訴えの提訴権者（否認権者）を未成年の子に拡大する。
- 嫡出否認の訴えの提訴期間を伸長する。

³ 子を出産した女性がこのような場合に子の出生を届け出るのを避ける理由については、実際は元夫の子ではないことから、元夫の戸籍に子が記載されるのがいやだという気持ちの問題であるケースもあるが、そのような子が生まれたことについて、元夫の戸籍に記載されて、元夫に知られてしまうのを避けたいというケースが多いとされており、特に、元夫からDVを受けていたような場合にはこのような傾向が見られるとされている。

そのほか、親の貧困などの事情により、出産しても出生届を出すことまで意識が至らないケースやそういう場合に意図的に登録を避けるケース等もあるとされている。

⁴ 法務省は、平成26年7月31日、無戸籍の方に関する情報の把握及び支援（情報集約）を行うよう法務局及び地方法務局に対し、「無戸籍者に関する情報の把握及び支援について」（法務省民事局長通達）を发出した。これを受け、これまで、全国の法務局等から法務省に連絡のあった無戸籍者の数は、累計3,480名（平成26年9月10日から令和3年3月10日までの間）であり、このうち2,609名は、親子関係不存在確認の裁判等を経ることによって戸籍に記載され、令和3年3月10日現在の無戸籍者の数は871名であるとされている。（法務省照会回答による。）

⁵ 実際、無戸籍者の母等が出生届を提出しない理由についての調査結果によれば、上記注4の無戸籍者数871名のうち633名（約73%）が「（元）夫の嫡出推定を避けるため」と回答しているとされている。（法務省照会回答による。）

3 嫡出推定制度の見直しに伴う検討事項

(1) 女性の再婚禁止期間の見直し

⇒ 再婚禁止期間を撤廃する方向で検討。

(2) 成年等に達した子の否認権

(3) 認知制度の見直し

(2) 民事裁判手続等の I T 化

政府は、「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」（平成25年6月14日閣議決定）以降、国際的な立地環境・事業環境の目標水準を示すため、成長戦略の K P I（評価指標）として、「2020年までに、世界銀行のビジネス環境ランキングにおいて、日本が先進国3位に入る」ことを目標としてきた。その後、令和2年4月20日には、「事業環境改善に向けた取組について（改訂2020）」（事業環境改善のための関係府省庁連絡会議決定）において、同ランキングで「2030年にG20で1位を目指す」ことを新たな K P I としている。

しかしながら、同ランキング（Doing Business）の2020年版⁶において、日本は、先進国 OECD36か国中18位と低迷している。また、裁判手続が関係する「契約執行」分野も24位と低迷しており、その要因として、「裁判手続の質の指標」において「事件管理」と「裁判の自動化」の評価が低いことが挙げられている⁷。

他方、欧米を中心に裁判手続の I T 化が既に進められており、次の「裁判手続等 I T 化検討会」の調査において、アメリカ、シンガポール、韓国等では、I T 化した裁判手続等の運用が広く普及・定着しているほか、ドイツ等でも、近年、I T 化の本格的取組が着実に進展しているとされている。

このような状況の下、日本経済再生本部に設置された「裁判手続等の I T 化検討会」（座長：山本和彦一橋大学大学院法学研究科教授）は、平成30年3月30日、「裁判手続等の I T 化に向けた取りまとめ－『3つのe』の実現に向けて－」を取りまとめた。その主な内容は以下のとおりである。

ア 裁判手続等の I T 化の基本的方向性

利用者目線に立った上で、訴訟記録の全面的な電子化を前提とする「裁判手続等の全面 I T 化」を目指すべきである。そのためには、民事裁判の基本原理を実質的観点から再検証しつつ、I T 化によってもたらされる利便性を最大限に引き出し、また、裁判所

⁶ 2019（令和元）年10月公表。その後、2018年と2020年のデータの取扱いをめぐる問題が内部で報告された世界銀行は、ビジネスレポートの廃止に関する声明（令和3年9月16日）を公表している（世界銀行ウェブサイト：<https://www.worldbank.org/ja/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report#>）。

⁷ 我が国の民事裁判手続における I T 化の現状について、争点整理手続において電話会議システムが、証人尋問及び鑑定人質問においてテレビ会議システムがそれぞれ利用可能であるほか、平成18年からはオンラインによる支払督促手続が可能となっている。

なお、平成16年に民事訴訟法第132条の10が新設され、オンラインによる申立て等が可能とされている。最高裁判所においては、最高裁判所規則等を制定し、同条の施行前から一部の手続についてオンラインによる申立て等の試行を実施したものの、利用実績が乏しいことなどから、その試行は終了した。現行の最高裁判所規則等の下では、同条によるオンラインでの申立て等を行うことはできない。

を始めとする関係者の業務効率の向上、民事訴訟のプラクティス全体の在り方を見据えた検討を行っていく必要がある。

イ 「3つのe」の実現

裁判手続等の全面IT化を目指すに当たっては、民事訴訟手続における①e提出(e-Filing)、②e法廷(e-Court)、③e事件管理(e-Case Management)の実現(「3つのe」)を目指すという観点から、検討を進め、実現を図っていくのが相当である。

ウ 実現に向けた今後のプロセス

利用者の立場からは、裁判手続等の全面IT化に向けたプロセスとして、今後、「3つのe」のいずれについても、必要な検討・準備を同時並行で、かつ迅速に進めることが望まれる。その上で、その成果の実現は、克服すべき課題や環境整備等に即し、全面IT化を実現段階に応じて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が相当と考えられる。

- ・フェーズ1 立法を必要とせず、運用によって可能な対応であり、争点整理におけるウェブ会議やテレビ会議の活用など
- ・フェーズ2 立法を要するものの環境整備(予算措置)を要しない対応であり、口頭弁論その他におけるウェブ会議の活用など
- ・フェーズ3 立法を必要とし、かつ、環境整備(予算措置)をも必要とする対応であり、上記イの「3つのe」のうち、①e提出(㊦主張・証拠をオンライン提出に一本化、㊧手数料の電子納付・電子決済、㊨訴訟記録を電子記録に一本化)と③e事件管理(㊩主張・証拠への随時オンラインアクセス、㊪裁判期日をオンラインで調整、㊫本人・代理人が期日の進捗・進行計画を確認)

上記ウのフェーズ1について、最高裁判所は、ウェブ会議等のITツールを活用した民事訴訟手続における争点整理の運用を令和2年2月3日から、知的財産高等裁判所、地方裁判所8庁(東京、大阪、名古屋、広島、福岡、仙台、札幌、高松。ただし、東京、大阪については、一部の部で運用を開始)、同年5月11日から、地方裁判所5庁(横浜、さいたま、千葉、京都、神戸)において開始し、同年12月14日からは全国の地方裁判所本庁(全50庁)において運用されている。また、同年6月8日からは、上記フェーズ1運用開始庁において、ウェブ会議を用いることができる手続に労働審判手続を加えた運用もされている。さらに、地方裁判所支部の一部においても、令和3年度中に上記フェーズ1の運用を開始するとしている。

また、最高裁判所は、現在ファクシミリによって提出可能な準備書面等を電子ファイルによって提出することを可能とする民事裁判書類電子提出システム(通称「m i n t s (ミンツ)」)を開発し、令和3年度中に一部の地方裁判所本庁で運用を開始するとしている⁸。

さらに、裁判所では、令和3年12月8日以降、東京、大阪、名古屋及び福岡の各家庭裁

⁸ 甲府地方裁判所本庁及び大津地方裁判所本庁において令和4年2月頃に試行運用を開始し、同年5月頃に本格運用を開始するとしている。また、知的財産高等裁判所並びに東京地方裁判所(知的財産権専門部及び商事部)及び大阪地方裁判所(知的財産権専門部)において同年4月頃に試行運用を開始し、同年夏又は秋頃に本格運用を開始するとしている。

判所において、調停委員会において相当と判断した家事調停手続でウェブ会議の試行を順次開始するとしている。

上記ウのフェーズ2及びフェーズ3の法改正について、令和2年2月21日、森法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、近年にお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、民事訴訟制度をより一層、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、訴状等のオンライン提出、訴訟記録の電子化、情報通信技術を活用した口頭弁論期日の実現など民事訴訟制度の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「民事訴訟法（IT化関係）部会」を設置した。同部会では、令和3年2月19日に中間試案が取りまとめられ、同月26日から5月7日までパブリックコメントが実施された。また、同部会は、同年7月30日、訴訟記録中の犯罪や被害者の情報が記載された部分について相手方に秘匿することができる制度について追加試案を取りまとめ、同年8月10日から10月4日までパブリックコメントが実施されている。令和4年中の民事訴訟法改正を視野に、これらの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。中間試案及び追加試案の主な内容は、以下のとおりである。

「民事訴訟法（IT化関係）等の改正に関する中間試案」の主な項目

1 訴状等のオンライン提出（e提出）

(1) 訴えの提起、準備書面の提出

- 訴状等のデータをインターネットでサーバに記録

(2) 送達

- データがサーバに記録されたことをメールで相手方に通知
⇒ 裁判所のサーバにアクセスして閲覧・ダウンロードすることにより送達

(3) 手数料等の電子納付

2 ITを活用した口頭弁論期日（e法廷）

(1) 口頭弁論、争点整理手続

- 口頭弁論・弁論準備手続のいずれも、当事者の双方ともウェブ参加可

(2) 証人尋問等

- 年齢・心身の状態等から出頭困難な場合や、裁判所が相当と認め、当事者に異議がない場合にも、ウェブを利用した証人尋問可

(3) 新たな訴訟手続

3 記録の電子化（e事件管理）

(1) 記録の電子化

(2) 判決

- 判決データに改変を防ぐ措置を施すなどして記録化

(3) 訴訟記録の閲覧等

- 当事者・利害関係人は、インターネットで裁判所のサーバにアクセスして閲覧・ダウンロード可

「民事訴訟法（IT化関係）等の改正に関する追加試案」の主な項目

- 1 訴状における秘匿措置
- 2 送達場所等の届出における秘匿措置
- 3 調査嘱託における秘匿措置
- 4 証人尋問の申出における秘匿措置
- 5 不服申立て
- 6 判決書における秘匿措置
- 7 その他

民事訴訟と同様に、民事訴訟手続以外の手続についても、必要に応じ、規律を設ける。

(3) 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

平成 23 年民法改正法⁹では、面会交流や養育費の取決めを促進することを目的として、民法第 766 条第 1 項に面会交流（「父又は母と子との面会及びその他の交流」）や養育費（「子の監護に要する費用」）の分担が、父母が協議上の離婚をする際に定める「子の監護について必要な事項」の例示として明記された。しかし、厚生労働省「平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査」の調査結果によれば、養育費や面会交流の取決め率は低調な水準であり¹⁰、平成 23 年民法改正法の目的が十分に達成されているとは言えないとの指摘がある。

また、協議離婚時に養育費や面会交流について取決めがされた場合であっても、その後、養育費が不払いとなることもあり、その際の取立ても困難であるとの指摘や、面会交流の安全・安心な実施が困難な場合があるとの指摘がある¹¹。

厚生労働省の調査では、我が国におけるひとり親世帯の貧困率は 48.2%となっており¹²、母子世帯において養育費の取決めをしているのは 42.9%、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%にとどまっている（次の表等参照）。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

⁹ 同法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（略）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、（略）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。

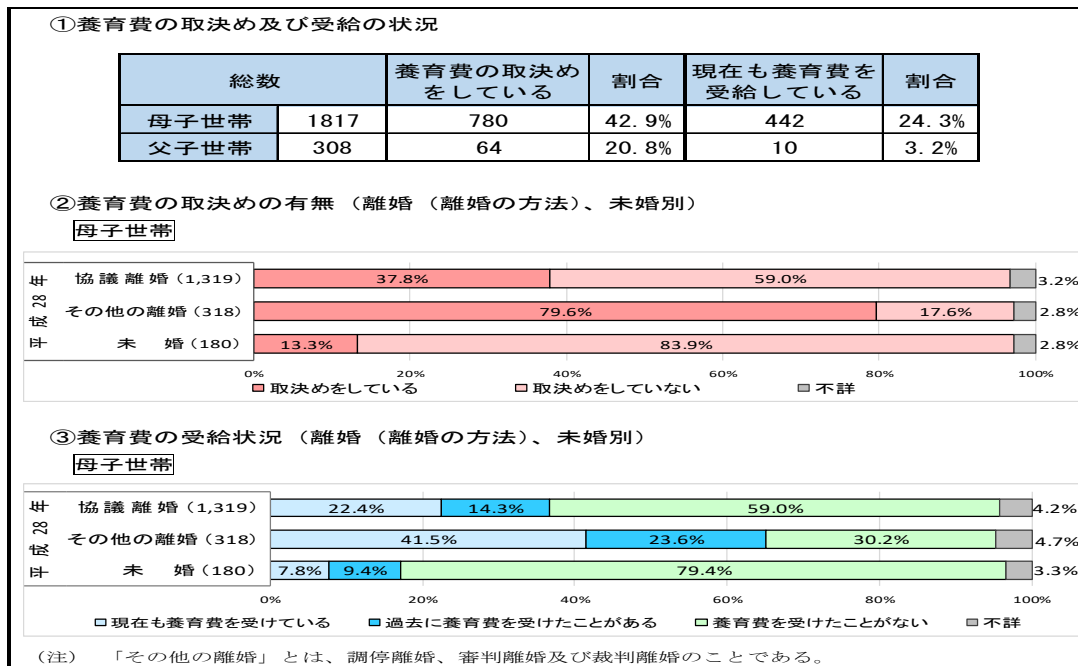
¹⁰ 厚生労働省「平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査」によると、養育費の取決め率は、母子世帯で 42.9%、父子世帯で 20.8%である。また、面会交流の取決め率は、母子世帯で 24.1%、父子世帯で 27.3%である。もっとも、同調査は、平成 23 年民法改正法よりも前に離婚をしたことで「ひとり親家庭」になった世帯を含むものである。法務省では、離婚届用紙に設けられた面会交流及び養育費の取決め状況に関するチェック欄の集計を行っているが、その結果によれば、「取決めをしている」者の割合は、面会交流及び養育費のいずれについても近年、60%台中盤を推移している。

¹¹ 厚生労働省「平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査」によると、面会交流について、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 45.5%である。また、離婚によってひとり親世帯になり、面会交流の取決めをしている世帯のうち、母子世帯の母の 53.9%、父子世帯の父の 59.5%が、面会交流を「現在も行っている」と回答し、母子世帯の母の 23.0%、父子世帯の父の 23.8%が、「行ったことがない」と回答している。

¹² 厚生労働省「令和元年国民生活基礎調査」。OECDの所得定義の新基準（可処分所得の算出に用いる抛出金の中に、新たに自動車税等及び企業年金・個人年金等を追加）に基づき算出した数値である。

因の一つとなっていると指摘されている^{13・14}。

養育費の現状【平成 28 年度調査】



(出所) 厚生労働省「平成 28 年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」

養育費の履行の確保に向けては、法務省の有識者会議である「養育費不払い解消に向けた検討会議」において、養育費の不払い解消に向けた幅広い課題について議論がされ、令和 2 年 9 月に運用上の対応を中心に中間取りまとめが行われ、同年 12 月には制度上の課題を中心に最終取りまとめが行われた。法務省と厚生労働省の担当審議官等をメンバーとする「不払い養育費の確保のための支援に関するタスクフォース」では、養育費確保のための公的支援に関する課題について実務的検討が行われ、令和 3 年 2 月 5 日付けで、戸籍担当部署とひとり親支援担当部署の更なる連携強化の推進を求める事務連絡を両省から発出している。また、当事者が別居時や離婚時に知っておくべき情報を網羅的かつ簡潔に記載したリーフレット（別居・離婚時リーフレット）のひな型を作成し、同年 12 月 8 日付けで、別居・離婚時リーフレットのひな型の活用を求める事務連絡を両省から発出している。

「女性活躍・男女共同参画の重点方針 2021」（令和 3 年 6 月 16 日すべての女性が輝く

¹³ 「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～」(令和 2 年 5 月 29 日法務大臣の私的勉強会「養育費勉強会」) 1 頁参照

¹⁴ 養育費の金額について、支払者が夫で、子ども 1 人の場合は 4 万円以下が約 51%、4 万 1 円以上 6 万円以下が約 26%となっているものの、子ども 2 人の場合は 6 万円以下が約 63%、3 人の場合は 8 万円以下が約 65%となっている(最高裁判所事務総局『令和 2 年司法統計年報 3 家事編』を基に算定)。

家庭裁判所における養育費等の算定方法等については、平成 15 年に東京・大阪養育費等研究会(研究員は、東京、大阪の高裁・地裁・家裁の裁判官)が提案・公表した「簡易迅速な養育費等の算定を目指してー養育費・婚姻費用の算定方式と算定表の提案ー」(以下「標準算定方式・算定表」という。)が実務において定着しているところ、令和元年 12 月 23 日、最高裁は、平成 30 年度司法研究「養育費、婚姻費用の算定に関する実証的研究」の報告を公表した。同報告では、標準算定方式・算定表の基本的な枠組みを維持しつつ、前提とされている制度・統計等を最新のものに更新し、算定方法の詳細の一部を改良した改定標準算定方式・算定表(令和元年版)が提案・公表されている。(最高裁判所ホームページ、村松多香子「平成 30 年度司法研究『養育費、婚姻費用の算定に関する実証的研究』の概要」『家庭の法と裁判 No. 24』(2020. 2) 1 頁)

社会づくり本部・男女共同参画推進本部)においても、養育費の不払解消のため、「養育費等の制度を見直す法改正に向け、実効性の高い法的支援・解決の在り方等の分析のため、地方公共団体と連携して、利用者目線のモデル事業の実施を始めとする実証的調査研究を進める。」としている。

離婚に伴う子の養育をめぐるっては、親権の在り方、未成年養子制度、財産分与制度などについても課題が指摘されている。

以上のような指摘などを踏まえ、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、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の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「家族法制部会」を設置し、同部会において調査審議を行っている。

2 刑事関係

(1) 再犯防止対策

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¹⁵。

この課題については、政府において、平成24年7月に策定された「再犯防止に向けた総合対策」(以下「総合対策」という。)、平成26年12月に策定された「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～」(以下「宣言」という。)等に基づき、再犯防止対策が推進されてきたが、再犯防止に関する基本的な法律を制定することの必要性が強く認識されるようになったことから、第192回国会において、平成28年12月に、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、同月14日に施行された。

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(以下「推進計画」という。)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。

平成29年12月15日、政府は、推進計画を閣議決定した。

推進計画では、再犯防止施策の実施者の目指すべき方向・視点である基本方針として、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

¹⁵ 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14年をピークに減少傾向にある。平成28年には戦後初めて100万件を下回り、令和2年は61万4,231件で戦後最少を更新した。他方で、刑法犯により検挙された再犯者については、漸減傾向にあるものの、初犯者が大幅に減少していることもあって、検挙人員に占める比率は近年上昇傾向にあり、令和2年は49.1%と、現在の統計を取り始めた昭和47年以降最も高くなった。

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ている。

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の5項目を掲げている。

その上で、再犯防止施策の重点課題について、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・物的体制の整備の7項目に整理し、これらの重点課題ごとに具体的施策を盛り込んでいる。

そして、計画期間を平成30年度から令和4年度末までの5年間として、推進計画に盛り込まれた個々の施策のうち、実施可能なものについては速やかに実施することとするとともに、実施のために検討を要するものについては、単独の省庁で行うものは原則1年以内に、複数省庁にまたがるものや大きな制度改正を必要とするものは原則2年以内に結論を出し、その結論に基づき施策を実施することとしている。また、総合対策及び宣言において設定された各数値目標（総合対策【刑務所出所者等の2年以内再入率を令和3年までに20%以上減少させる】、宣言【刑務所出所者等を実際に雇用する協力雇用主の数を約500社から3倍の約1,500社にする、帰るべき場所がないまま刑務所を出所する者の数を約6,400人から3割以上減少させる】）については、推進計画に盛り込まれた施策の速やかな実施により、その確実な達成を図るとしている¹⁶。

また、令和元年12月23日、犯罪対策閣僚会議は、「再犯防止推進計画加速化プラン」を決定した。同プランは、推進計画に基づき政府一体となって実施している再犯防止施策に関して、より重点的に取り組むべき3つの課題、すなわち、①満期釈放者対策の充実強化、②地方公共団体との連携強化の推進、③民間協力者の活動の促進について、それぞれ対応する各種取組を加速化させるものである。そして、成果目標として新たに、①令和4年までに、満期釈放者の2年以内再入者数を2割以上減少させる（2,000人以下とする）、②令和3年度末までに、100以上の地方公共団体で地方再犯防止推進計画が策定されるよう支援することを定め、国、地方公共団体及び民間協力者が一体となった再犯防止の取組がより一層進むよう、同プランに盛り込まれた取組を着実に推進していくこととしている。

(2) 新自由刑の創設等

法務省は、少年法等の規定について検討した上で必要な法制上の措置を講ずるものとした「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）附則第11条の趣旨及び

¹⁶ 刑務所出所者の2年以内再入率については、近年着実に低下し、最新の数値（令和元年出所者の2年以内再入率）は15.7%と、当該目標（令和3年までに16%以下）を達成した。また、帰るべき場所がないまま刑務所を出所する者の数については、住居の確保等の施策等により、平成29年には当該目標（令和2年までに4,450人以下に減少させる）を達成した（令和2年は3,266人まで減少）。さらに、刑務所出所者等を実際に雇用する協力雇用主の数についても令和元年10月1日現在で1,556社まで増加し、当該目標（令和2年までに約1,500社にまで増加させる）を達成した（令和2年10月1日現在で、1,391社）。

民法の成年年齢¹⁷についての検討状況を踏まえ、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ついて検討を行うため、「若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会」を設けた。同勉強会は、平成28年12月20日に『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」を公表した。

同報告書は、少年法の適用対象年齢の在り方について記載した上で、若年者に対する刑事政策的措置について、少年法適用対象年齢が18歳未満に引き下げられた場合において、これに伴う刑事政策的懸念に対応し、かつ、18歳、19歳の者を含む若年者に対する処分・処遇やアセスメント¹⁸をより充実したものとする措置として考えられるものを掲げた。

同勉強会の成果をも踏まえ、平成29年2月、金田法務大臣（当時）は、法制審議会に対して、少年法における「少年」の上限年齢の引下げ及び非行少年を含む犯罪者処遇を充実させるための刑事法の整備について諮問した。この諮問を受け、同審議会に設置された「少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会」において審議が行われ、令和2年10月29日、法制審議会は上川法務大臣（当時）に答申した。

答申は、第1「議論の経過」、第2「結論」、第3「附帯事項」及び第4「今後の課題」からなる本文と、別添1から3までの要綱（骨子）からなる。「別添1」の要綱（骨子）は、罪を犯した18歳及び19歳の者に対する処分及び刑事事件の特例等の法整備に関するもの、「別添2」の要綱（骨子）は、自由刑の単一化等の法整備その他の措置に関するもの、「別添3」の要綱（骨子）は、若年受刑者を対象とする処遇内容の充実等の施策に関するものである。

この答申では、犯罪者処遇を充実させるための刑事法の整備について、①「別添2」の要綱（骨子）において、懲役と禁錮を単一化して新たな自由刑を創設すること、刑の全部の執行を猶予されて保護観察に付せられた者が猶予期間内に更に罪を犯した場合に、再度の刑の全部の執行を猶予することができるものとするなど法の整備その他の措置を講ずるべきとされ、②「別添3」の要綱（骨子）において、少年院における矯正教育の手法等を活用する等若年受刑者を対象とする処遇内容の充実などの施策が講じられることを期待するとされた。加えて、再犯を含む犯罪防止の観点から実施が望まれる事項のほか、今後の課題が示された。

この答申を踏まえ、法務省において、法律案の立案作業が進められ、今国会に提出される予定である¹⁹。

¹⁷ 民法の成年年齢の20歳から18歳への引下げについては、平成30年6月に「民法の一部を改正する法律」（平成30年法律第59号）が成立している（令和4年4月1日から施行）。

¹⁸ アセスメントとは、対象者の行状、生育歴、資質、環境等について、医学、心理学、社会学等の専門的知識・技術に基づいて調査・評価し、処遇指針を示すことである。

¹⁹ 少年法の適用対象年齢については、第204回国会において、令和3年5月21日、「少年法の一部を改正する法律」（令和3年法律第47号）が成立した（令和4年4月1日から施行）。

同改正法の施行後は、18歳及び19歳の者について、少年法上の「少年」として家庭裁判所に全件送致する現行の規定が適用される一方、「特定少年」として原則検察官に送致しなければならない事件の対象範囲が拡大され、検察官送致決定後は少年法が定める刑事事件の特例が原則適用されず、公判請求された場合には推知報道の禁止が解除されることとなる。

また、検察審査員及び裁判員の選任年齢については、同改正法の施行により、現行の「20歳以上」から「18歳以上」となる。

(3) 侮辱罪の法定刑

近時、インターネット上において、誹謗中傷を内容とする書き込みを行う事案が少なからず見受けられる。インターネット上の誹謗中傷は、容易に拡散する一方で、完全に削除することが極めて困難である。また、匿名性の高い環境で誹謗中傷が行われる上、タイムライン式のSNSでは、先行する書き込みを受けて次々と書き込みがなされることから、過激な内容を書き込むことへの心理的抑制力が低下し、その内容が非常に先鋭化されている。このような特徴を有するインターネット上の誹謗中傷は、他人の名誉を侵害する程度が大きいなどとして、重大な社会問題となっている。

インターネット上を含む他人に対する誹謗中傷は、名誉毀損罪（刑法第230条）又は侮辱罪（同法第231条）に該当し得る。現行法上、名誉毀損罪の法定刑²⁰は、懲役・禁錮と罰金を選択刑として設けられ、懲役・禁錮の長期と罰金の多額も相応に重いものである一方、侮辱罪の法定刑²¹は、刑法の罪の中で最も軽い「拘留²²又は科料²³」とされており、名誉毀損罪と侮辱罪とでは法定刑に大きな差が設けられている²⁴。

このような中、令和2年には、テレビのリアリティ番組の出演者がSNS上で多数の誹謗中傷を受けた後に、自ら命を絶つ事件が起きた。この事件では、悪質な投稿を行った2人が、侮辱罪により、いずれも科料9,000円の略式命令を受けている。

このような状況の中、誹謗中傷を抑止すべきとの国民意識の高まりも受け、公然と人を侮辱する侮辱罪について、厳正に対処すべき犯罪であるという法的評価を示し、その威力力によって抑止することが必要であると考えられたことから、令和3年9月16日、上川法務大臣（当時）は、侮辱罪の法定刑について法制審議会に諮問した（諮問第118号）。諮問では、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」に引き上げる内容の要綱（骨子）を提示し、この要綱（骨子）についての意見を求めた。

この諮問を受け、同審議会に設置された「刑事法（侮辱罪の法定刑関係）部会」では、同年9月22日と10月6日に審議を行い、諮問された要綱（骨子）のとおり法整備をするのが相当である旨、同月21日、法制審議会に報告した。同日、法制審議会は、これを採択し、諮問第118号に対する要綱（骨子）として古川法務大臣に答申した。

この答申を踏まえ、法務省において、法律案の立案作業が進められ、今国会に提出される予定である。

²⁰ 刑法第230条第1項 公然と事実を摘示し、人の名誉を毀損した者は、その事実の有無にかかわらず、3年以下の懲役若しくは禁錮又は50万円以下の罰金に処する。

²¹ 刑法第231条 事実を摘示しなくても、公然と人を侮辱した者は、拘留又は科料に処する。

²² 刑法第16条 拘留は、1日以上30日未満とし、刑事施設に拘置する。

²³ 刑法第17条 科料は、1,000円以上1万円未満とする。

²⁴ 両罪は「事実の摘示」の有無により区別され、「事実の摘示」があるものは名誉毀損罪に該当し、事実の摘示がないものは侮辱罪に該当する。判例・通説の立場からは、侮辱罪の法定刑が軽い理由は、具体的な事実摘示がなく、名誉に対する危険の程度が低いことに求められている。

(4) 性犯罪に関する施策検討に向けた取組

ア 平成29年刑法改正

性犯罪の罰則の改正を目的とした「刑法の一部を改正する法律案」が第193回国会に提出され、平成29年6月に成立した（同年7月施行）。

同法の内容は、①強姦の罪等の法定刑の下限の引上げ、②強姦の罪の主体・客体の拡大及び性交類似行為（肛門性交・口腔性交）に関する構成要件の新設²⁵、③監護者であることによる影響力があることに乗じたわいせつな行為又は性交等に係る罪の新設、④強姦の罪等の非親告罪化、⑤いわゆる強姦強盗を強盗強姦罪と同様に処罰する規定の整備であった。被害者団体等から強く要望されていた強姦罪における暴行・脅迫要件の見直し等が見送られたが、引き続き強く改正が要望されていたことから、衆議院において法律案の修正により附則に検討条項が加えられ、「政府において、この法律の施行後三年を目途として、性犯罪における被害の実情、この法律による改正後の規定の施行の状況等を勘案し、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、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」こととされている。

イ 性犯罪に対処するための法整備

性犯罪の実態に関する各種調査・研究を着実に実施することを目的として法務省が設置した「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」は、令和2年3月31日、「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」を取りまとめた。

平成29年刑法改正時の検討条項及びこの報告書を踏まえ、法務省は、性犯罪に係る事案の実態に即した対処を行うための刑事法に関する施策の在り方について検討を行うことを目的として、「性犯罪に関する刑事法検討会」を設置し、令和2年6月から議論を開始した。

また、同月に「性犯罪・性暴力対策強化のための関係府省会議」が取りまとめた「性犯罪・性暴力対策の強化の方針」では、刑事法に関する検討とその結果を踏まえた適切な対処として、「性犯罪に関する刑事法検討会」において、幅広く意見を聴きながら、性犯罪に厳正かつ適切に対処できるよう、速やかに、かつ丁寧に、検討を進め、検討結果に基づいて所要の措置を講じること、犯罪者に対する再犯防止施策の更なる充実として、仮釈放中の性犯罪者等へのGPS機器の装着等について、諸外国の法制度等を把握した上で検討を行うことなどが盛り込まれた。また、同年7月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2020」においても、「性犯罪・性暴力対策の強化の方針」に基づき、今後3年間を「集中強化期間」として、被害者支援の充実、加害者対策、教育・啓発等を強化することなどが盛り込まれた²⁶。

²⁵ これにより、強姦罪及び準強姦罪から、強制性交等罪及び準強制性交等罪に罪名が改められた。

²⁶ 令和2年12月15日に閣議決定された「第5次男女共同参画基本計画」では、女性に対するあらゆる暴力の根絶に関し、性犯罪・性暴力への対策の推進について、「性犯罪に関する刑事法検討会」において検討すべき論点とされた事項につき、被害の実態等に関する各調査研究の結果や専門的知見のほか、被害当事者等のヒ

「性犯罪に関する刑事法検討会」では、令和3年5月まで16回にわたって、「暴行・脅迫や心神喪失・抗拒不能の要件の在り方」、「いわゆる性交同意年齢の在り方」及び「公訴時効の在り方」など刑事の実体法・手続法に関する各論点についての議論が行われ、同年5月21日、法務省は、「『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。同報告書は、委員の見解の相違を含めて議論の結果が取りまとめられている。一部の論点について、今後の検討に際しての視点や留意点が小括として示されたほか、「性犯罪に対してより適切に対処するための刑事法の改正に向けた取組を迅速に進めること」が求められている。

同報告書を踏まえ、同年9月16日、上川法務大臣（当時）は、性犯罪に対処するための法整備について、法制審議会に諮問した。同審議会は、この諮問を受けて、同日に開催された総会において、「刑事法（性犯罪関係）部会」（新設）に付託して審議することとした。

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（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²⁷。この在留資格は、多岐にわたる外国人の活動等をあらかじめ類型化し、どのような活動等であれば入国・在留が可能であることを明らかにしているものである。

アリングで出された意見等を踏まえて令和2年度を目途に検討を行い、令和3年度以降にその結果に基づいて所要の措置を講ずるなどとしている。

²⁷ 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」（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。

【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※3	
医療	医師、歯科医師、看護師等	在留資格	該当例
研究	政府関係機関や企業等の研究者等	文化活動	日本文化の研究者等
教育	高等学校、中学校等の語学教師等	短期滞在	観光客、会議参加者等
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	留学	大学、専門学校、日本語学校等の学生
企業内転勤	外国の事務所からの転勤者	研修	研修生
介護	介護福祉士	家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者、子
興行	俳優、歌手、プロスポーツ選手等	※1 平成31年4月1日から。 ※2 令和3年12月末現在、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関係産業、建設、造船・船舶工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業。 ※3 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。	
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者等		
特定技能※1	特定産業分野※2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「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」を基に作成

外国人の在留管理については、入管法上の在留資格をもって我が国に中長期間在留する外国人（以下「中長期在留者」という。）を対象として、出入国在留管理庁長官が在留管理に必要な情報を継続的に把握する在留管理制度が設けられている。同制度においては、上陸許可、在留期間の更新許可、在留資格の変更許可等に伴い、在留カードが交付される。在留カードには、氏名、生年月日、性別、国籍・地域、住居地、在留資格、在留期間、就労の可否等、出入国在留管理庁長官が把握する情報の重要部分が記載される。在留カードの交付を受けた外国人は、記載事項に変更が生じた場合には変更の届出が義務付けられているため、在留カードには常に最新の情報が反映される。

また、留学生を受け入れる教育機関などの中長期在留者の所属機関等に変更が生じた場合、中長期在留者による届出が義務付けられているだけでなく、当該所属機関からも届出がなされる。外国人、所属機関双方からの情報を突合・分析することにより、情報の正確性の確保を図る仕組みを設けている。所属機関が外国人を雇用する事業主である場合には、「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」（昭和41年法律第132号）により、外国人労働者の雇入れ・離職時に厚生労働大臣への届出が義務付けられている。厚生労働大臣は、法務大臣又は出入国在留管理庁長官から求めがあったときは、当該届出に係る情報を提供する。

（2）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る。本制度は、平成30年12月の「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）の成立を経て、平成31年4月1日に開始された²⁸。

特定技能の在留資格には、「特定技能1号」と「特定技能2号」の2種類がある。「特定技能1号」は、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向けの在留資格である。技能水準及び日本語能力水準は試験等で確認されるが、技能実習2号を修了した外国人については、これらの試験等が免除される。在留期間は1年、6か月又は4か月ごとの更新で、通算で5年が上限である。家族の帯同は、基本的に認められていない。

「特定技能2号」は、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向けの在留資格である。技能水準は試験等で確認されるが、日本語能力水準については試験等での確認は不要である。在留期間は3年、1年又は6か月ごとの更新で、更新には上限がない。家族（配偶者及び子）の帯同も、要件を満たせば可能である。

受入れの対象である特定産業分野は、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、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14分野であり、この14分野の受入れ見込数（5年間の最大値）の合計は34万5,150人である。この14分野のうち、「特定技能2号」でも受入れを行うとしているのは、建設、造船・舶用工業の2分野のみである²⁹（令和3年12月末現在）。

本制度において、受入れ機関が外国人を受け入れるためには、報酬額が日本人と同等以上であるなど外国人と結ぶ雇用契約が適切であること、5年以内に入出国・労働関係法令違反がないなど受入れ機関自体が適切であること、外国人が理解できる言語で支援できるなど外国人を支援する体制があること、生活オリエンテーション等を含むなど外国人への支援計画が適切であることなど、一定の基準を満たす必要がある。受入れ機関には、外国人と結んだ雇用契約を確実に履行し、外国人への支援を適切に実施し³⁰、出入国在留管理庁への各種届出を行うなどの義務があり、これらを怠ると、外国人の受入れができなくなるほか、出入国在留管理庁から指導、改善命令等を受けることがある。

本制度の運用状況については、特定技能1号在留外国人数が41,879人、在留資格認定証明書交付件数が14,096件、在留資格変更許可件数が41,183件（いずれも令和3年10月末現在）となっている。特定技能外国人は、受入れ見込数には遠いものの、新型コロナウイルス感染症の感染が拡大する中で急増してきている。その背景には、コロナ禍で実習を修了

²⁸ 本制度の開始に先駆けて、平成30年12月25日、特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針及び分野別運用方針がそれぞれ閣議決定された。

²⁹ 「特定技能2号」の対象分野の追加については、現在、出入国在留管理庁が各分野の所管省庁とともに検討を行っている。（令和3年11月19日古川法務大臣記者会見）

³⁰ 受入れ機関は、外国人への支援について、出入国在留管理庁長官の登録を受けた登録支援機関に委託することも可能であり、全部委託をした場合には、外国人を支援する体制があるとみなされる。

しても帰国できない外国人技能実習生が特定技能に移行したことがあるとされている³¹。

なお、本制度の在り方については、平成30年改正法の附則において、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。

(3) 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。外国人技能実習生は、入国直後の講習期間以外は、雇用関係の下、労働関係法令等が適用される。令和3年6月末現在、全国に約35万4,100人の外国人技能実習生が在留しており、受入人数の多い国は、ベトナム、中国、インドネシア、フィリピンの順となっている。

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け入れが98.5%を占めている（令和3年6月末現在）。

技能実習の対象技能等は、実習生の本国において修得することが困難であり、帰国後修得した技能等を活かすことが予定されているものであって、かつ、同一の作業の反復のみによって修得できるものでないものとされている。さらに、2年目以降の技能実習である技能実習2号（2、3年目）及び技能実習3号（4、5年目）の移行対象職種は、当該職種に係る技能検定等が整備されていることが必要となっている。技能実習2号移行対象職種として、85種156作業（令和3年3月現在）が定められている。

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、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、第192回国会において、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るため、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とともに、優良な実習実施者及び監理団体に限定して2年間の実習期間延長を可能とすることなどを内容とする「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）が成立し、平成29年11月1日から施行された。

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。

(4) 退去強制（収容の長期化等）

ア 退去強制手続

国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負うものではなく、特別の条約がない限り、外国人を受け入れるかどうか、受け入れる場合にはいかなる条件を付すかを自由に

³¹ 令和3年5月8日付け日経新聞、同月26日付け朝日新聞など

決定することができる。また、在留中の外国人についても、国家にとって好ましくない事由があれば、その在留を否定し、場合によっては強制力を用いて国外に退去させること（退去強制）もできるとされている。しかしながら、退去強制が、何らの基準・規定もなく国家の恣意によって行われることは相当ではない。そこで、入管法は、出入国の公正な管理を図るため、我が国の社会にとって強制的にも退去させるべき者をその事由別に列挙するとともに、退去強制手続について詳細な規定を置いている。

退去強制手続においては、①入国審査官による審査、②（入国審査官の認定に異議がある場合）特別審理官による口頭審理、③（特別審理官の判定に異議がある場合）法務大臣の裁決という3段階の手続が設けられており、この手続を経て退去強制事由に該当するとされた外国人に対して、主任審査官が退去強制令書を発付する。

発付された退去強制令書の執行は、入国警備官が行う。入国警備官は、退去強制令書を執行するときは、退去強制を受ける者（被退去強制者）に退去強制令書又はその写しを示して、速やかに所定の送還先に送還しなければならない。ただし、被退去強制者を直ちに本邦外に送還することができないときは、その者を入管収容施設に収容することができる。退去強制令書による収容は、送還可能のときまでとされており、期間の期限はない。

イ 送還忌避者の増加と収容・送還に関する専門部会における検討

上述のとおり、入管法上、被退去強制者については速やかな送還が求められているが、退去強制令書の発付を受けたにもかかわらず、様々な事情を主張し、自らの意思に基づき、法律上又は事実上の作為・不作為により本邦からの退去を拒んでいる者が存在している。入管実務上、これらの者は「送還忌避者」と呼ばれている。

近時、退去強制令書による収容期間が長期化している被収容者の比率が増加している。収容の長期化の主要な要因は、送還忌避者の増加にあるとされている。収容の長期化は、被収容者のストレスの高まり等を通じて、被収容者の処遇の困難化にも影響している。入管収容施設では、一部の処遇困難な被収容者による集団での官給食の摂食拒否（拒食）、集団での居室拒否、施設の汚損・破壊等の行為が発生しており、令和元年6月には、拒食中の被収容者が死亡する事案も発生した。

送還忌避者の増加や収容の長期化を防止するための方策を検討するため、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」が設置された。

令和2年6月、同専門部会は「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」と題する報告書を取りまとめ、政策懇談会に報告した。その後、同報告書は同年7月に森法務大臣（当時）に提出された。同報告書においては、送還を促進するための措置の在り方に関し、①本人の事情を適切に把握するための措置等、②自発的な出国を促すための措置、③本邦から退去しない行為に対する罰則の創設、④送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための措置等について提言が行われるとともに、収容の在り方に関し、①収容期間の上限、収容についての司法による審査、②被収容者の処遇、③仮放免その他収容の長期化を防止するための措置（逃亡等の行為に対する罰則等）について提言が行われている。

ウ 入管法等改正案

同報告書を踏まえ、収容に代わる監理措置の創設、難民認定手続中の送還停止に関する規定の見直し、本邦からの退去を命ずる命令制度の創設などを内容とする「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案」の立案作業が進められ、令和3年2月19日、国会に提出された³²。提出後は、衆議院において本会議における趣旨説明及び質疑、法務委員会における審査、与野党間での修正協議が行われたものの、同法律案は採決には至らず、継続審査に付され、10月14日の衆議院解散に伴い審査未了となった。

同法律案の再提出について、古川法務大臣は、送還忌避・長期収容の問題は入管行政上解消すべき喫緊の課題であり必要な法整備を進めていかなければならないとし、具体的な内容は精査・検討中であるとしている³³。

エ 名古屋出入国在留管理局における被収容者死亡事案

令和3年3月6日、名古屋出入国在留管理局の収容施設に収容されていたスリランカ人女性の死亡事案が発生した。本件死亡事案の発生を受け、上川法務大臣（当時）は、女性が死亡に至った経緯や名古屋出入国在留管理局の対応状況等の事実関係について速やかに調査するよう指示した。これを受け、出入国在留管理庁は、本庁職員による調査チームを発足させて調査を開始し、4月9日には中間報告を、8月10日には最終報告書「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」を公表した。最終報告書では、女性の死因について、病死であるが、複数の要因が影響した可能性があり、各要因が死亡に及ぼした影響の有無・程度や死亡に至った具体的な経過を特定することは困難であると結論付けられた。また、名古屋出入国在留管理局の一連の対応の当否についての検討結果とその検討結果を踏まえた改善策が取りまとめられた。

最終報告書を受けて、上川法務大臣（当時）は、当時の名古屋出入国在留管理局幹部に対する人事上の処分等を行うとともに、出入国在留管理庁長官に対し、最終報告書で指摘された改善策を具体化し、組織の改革を着実に進めるために庁内に担当チームを立ち上げるよう指示した。これを受けて、出入国在留管理庁に、出入国管理部長を長とする総勢約20名で構成される「出入国在留管理庁改革推進プロジェクトチーム」が発足した³⁴。また、最終報告書において収容施設の性質等を踏まえた計画的で着実な医療体制の強化を進めることとされたことを踏まえ、その具体的な内容を検討するため、10月に「出入国在留管理官署の収容施設における医療体制の強化に関する有識者会議」が設置された。

本件死亡事案をめぐっては、更なる真相解明のため、死亡した女性の収容中の様子を撮

³² なお、野党（立憲民主党、国民民主党、日本共産党、沖縄の風、れいわ新選組、社会民主党）は、政府案への対案という位置付けで「難民等の保護に関する法律案」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」を参議院に提出した。

³³ 令和3年12月3日古川法務大臣記者会見

³⁴ 令和3年12月21日に出入国在留管理庁が公表した「改善策の取組状況」によれば、改善策12項目のうち5項目は実施済み、7項目は取組中とされている。

影したビデオ映像を開示すべきではないかとの主張がなされてきた。当該ビデオ映像の開示について、出入国在留管理庁は、保安上の問題や死亡した女性の名誉・尊厳の問題があることから困難であるとしていたが、8月に、異国の地で家族を亡くした遺族に対する人道上的配慮として、約2週間分が保存されている当該ビデオ映像を約2時間に編集したものを遺族に開示した。その後、当該ビデオ映像は、遺族による国家賠償請求訴訟の提起に先立つ証拠保全手続において遺族及び弁護士に開示された³⁵ほか、12月には、衆参の法務委員会の委員長・理事等に対して当該ビデオ映像を約6時間30分に編集したものが開示された。

(5) 新型コロナウイルス感染症に関する水際措置

ア 上陸拒否

(7) 上陸拒否の対象とする国・地域の拡大（令和2年1月～）

新型コロナウイルス感染症の中国での感染拡大を受け、令和2年1月31日、政府は「中華人民共和国で感染が拡大している新型コロナウイルス感染症に関する政府の取組について」を閣議了解し、2月1日から当分の間、我が国への上陸の申請日前14日以内に中国湖北省での滞在歴がある外国人及び湖北省で発行された中国旅券を所持する外国人について、特段の事情がない限り、入管法第5条第1項第14号に該当する外国人^{36・37}と解し、我が国への上陸を拒否することとした。以降、政府は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、上陸拒否の対象とする国・地域を累次にわたり拡大してきた^{38・39}。また、令和2年4月3日以降は、上陸拒否の対象地域となった後に当該地域に再入国許可をもって出国した外国人についても、原則として、上陸を拒否することとした⁴⁰。

(4) 上陸拒否の緩和（令和2年6月～）

a 新規入国の許可

令和2年6月18日、政府は、「国際的な人の往来再開に向けた段階的措置」を決定し、一般の国際的な往来とは別に、追加的な防疫措置⁴¹を条件として、「ビジネストラック」（主に

³⁵ 令和3年10月5日付け時事通信

³⁶ 法務大臣において日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者

³⁷ なお、令和2年12月2日、第203回国会において、立憲民主党・社民・無所属、日本共産党及び国民民主党・無所属クラブから、本邦への上陸により特定感染症の病原体が国内に侵入するおそれがあると認められる外国人を上陸拒否の対象とすることを内容とする「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」が提出され、衆議院で継続審査に付されていたが、令和3年10月14日の衆議院解散に伴い審査未了となった。

³⁸ 当初、上陸拒否の対象となっていた中国湖北省又は浙江省において発行された中国旅券を所持する外国人及び香港発船舶ウエステルダム号に乗船していた外国人については、令和2年11月1日に対象から除外された。

³⁹ 令和3年12月2日以降は、これまでで最大となる162か国・地域を上陸拒否の対象としている。

⁴⁰ 「永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」の4カテゴリーの在留資格保持者等については、上陸拒否の対象地域となる前日までに当該地域に再入国許可をもって出国した場合には再入国が認められてきた。なお、特別永住者は当該措置の対象外である。

⁴¹ PCR検査、公共交通機関不使用、14日間の自宅待機といった水際措置に加え、入国前のPCR検査証明や入国後14日間の位置情報の保存等が条件とされた。また、日本人を含む「ビジネストラック」での入国者が14日間の自宅待機期間中のビジネス活動を望む場合には、滞在場所、移動先、接触予定者等を記載した「本邦活動計画書」の提出等の更なる条件の下で行動制限を緩和することとした。

短期出張者用)及び「レジデンストラック」(主に長期滞在者の派遣・交代用)という、ビジネス上必要な人材等の出入国を可能とする例外的な枠を設置することとした。政府は、感染状況が落ち着いている国・地域との間で往来再開に向けた協議・調整を行い、合意に至った国・地域⁴²との間で順次往来を再開した。

10月1日からは、「レジデンストラック」について、ビジネス上必要な人材等に加え、順次、留学や家族滞在等のその他の在留資格も対象⁴³とされた。また、原則として全ての国・地域の「レジデンストラック」と同様の対象者についても、防疫措置を確約できる受入企業・団体がいることを条件として、入国者数を限定的な範囲に留めつつ、順次、新規入国を許可することとした。

さらに、11月1日からは、日本在住の日本人及び在留資格保持者を対象に、全ての国・地域への短期出張(滞在期間7日以内)からの帰国・再入国時に、防疫措置を確約できる受入企業・団体がいることを条件として、「ビジネストラック」と同様の14日間の自宅待機の緩和を認めることとした。

b 再入国規制の緩和

前述のとおり、令和2年4月3日以降、上陸拒否の対象地域となった後に当該地域に再入国許可をもって出国した外国人は、原則として、上陸を拒否されていたが、9月1日から、出国日にかかわらず再入国が認められることとなった⁴⁴。

(ウ) 新型コロナウイルスの変異株の感染拡大等を受けた水際対策強化(令和2年12月～)

英国等における変異株の感染拡大を受け、令和2年12月23日以降、政府は、水際対策強化に係る新たな複数の措置を決定した。これらにより、英国については12月24日から当分の間、南アフリカについては同月26日から当分の間、その他の国・地域については同月28日から当分の間、防疫措置を確約できる受入企業・団体がいることを条件とした全ての国・地域からの新規入国の許可や、全ての国・地域への短期出張からの帰国・再入国時における14日間待機緩和は一時停止されることとなった⁴⁵。

また、政府は、ビジネストラック及びレジデンストラックの停止に関する措置を決定し、令和3年1月14日から当分の間、全ての対象国・地域との両トラックの運用を停止し、両トラックによる外国人の新規入国、ビジネストラックによる日本人及び在留資格保持者の帰国・再入国時における14日間待機の緩和措置を認めないこととした。

さらに、インド等における変異株の感染拡大を受け、政府は新たな水際措置を決定し、

⁴² 「ビジネストラック」については、シンガポール、韓国、ベトナム及び中国(香港及びマカオを除く。)の4か国、「レジデンストラック」については、前記4か国にタイ、マレーシア、カンボジア、ラオス、ミャンマー、台湾及びブルネイを加えた11か国・地域。

⁴³ 短期滞在以外の全ての在留資格又は短期商用査証により本邦に入国する者が対象

⁴⁴ 令和2年11月1日より、再入国許可をもって出国した外国人が入国拒否対象地域から再入国する際には、出国日にかかわらず、従来求められてきた「再入国関連書類提出確認書」又は「受理書」の提出が不要となった(入国前の検査証明の提出は、引き続き必要)。

⁴⁵ なお、令和3年1月13日には検疫強化措置も決定され、全ての入国者に対し、当分の間、各種の防疫措置について誓約を求めるとされた。誓約に違反した場合には、氏名等の情報が公表され得るとともに、在留資格保持者については、入管法の規定に基づく在留資格取消手続及び退去強制手続等の対象となり得るものとされている。

令和3年5月14日から当分の間、在留資格保持者の再入国を原則拒否することとした。以降、政府は、各国・地域における変異株の流行状況や日本への流入状況などのリスク評価に基づき体系的に整理し直した上で水際対策強化措置を講じ、その中で再入国を拒否する国を数回にわたって拡大したが、9月20日にこれらの再入国拒否の措置は解除された。

(I) 外国人の新規入国制限の見直し（令和3年11月～）

令和3年11月5日、政府は、外国人の新規入国制限の見直し等⁴⁶を内容とする新たな水際対策措置を決定し、商用・就労目的の短期間（3月以下）の滞在者及び全ての長期間の滞在者について、日本国内の受入責任者（入国者を雇用する又は入国者を事業・興行のために招へいする企業・団体等）が業所管省庁（原則として受入責任者の業を所管する省庁）に誓約書及び活動計画書を含む申請書式を提出して事前審査を受けることを条件に、原則として新規入国を認めることとした（同月8日より申請受付開始）。

しかし、同月29日、政府は、南アフリカで検出された新たな変異株であるオミクロン株に対する水際対策措置を決定し、上記の仕組みによる外国人の新規入国や、その前提となる申請受付及び事前審査について、当面1か月間（11月30日から12月31日まで）停止することとした。その後、この水際対策措置は、令和4年2月末まで継続することとされた。

また、政府は、令和3年12月2日から当分の間、南アフリカを含む10か国からの在留資格保持者の再入国を原則拒否することとし、以降も、各国・地域における変異株の流行状況等に応じて、再入国を拒否する国を拡大してきたが、令和4年1月12日にこれらの再入国拒否の措置は解除された。

II 第208回国会提出予定法律案等の概要

1 裁判所職員定員法の一部を改正する法律案（予算関連）

判事補の員数を40人減少し、裁判官以外の裁判所の職員の員数を26人減少する。

2 裁判官の育児休業に関する法律の一部を改正する法律案

裁判官について育児休業の取得回数の制限を緩和する。

3 民事訴訟法等の一部を改正する法律案

民事訴訟手続等の一層の迅速化及び効率化等を図り、民事裁判を国民がより利用しやすいものとする観点から、電子情報処理組織を使用して行うことが可能な申立て等の範囲の

⁴⁶ 外国人の新規入国制限のほか、ワクチン接種証明書保持者に対する入国後の行動制限についても見直しが行われた。既に令和3年10月以降、検疫所が確保する宿泊施設での6日間又は10日間の待機対象となっている指定国・地域以外の国・地域からの入・帰国者で、有効なワクチン接種証明書を保持するものについては、入国後14日間とされている待機期間を最短で10日間に短縮する待機緩和措置がとられてきたが、今回の見直しにより、日本国内の受入責任者が業所管省庁に誓約書及び活動計画書を含む申請書式を提出して事前審査を受けることを条件に、最短で入国後4日目以降の行動制限の緩和も認められることとなった（留学生及び技能実習生については、この入国後4日目以降の行動制限の緩和の対象外）。しかし、11月29日に決定された新たな変異株であるオミクロン株に対する水際対策措置において、ワクチン接種証明書保持者に対する入国後の行動制限緩和措置及び待機期間短縮措置（14日→10日）は、当面1か月間（12月1日から31日まで）停止することとされた。その後、この水際対策措置は、令和4年2月末まで継続することとされた。

拡大、申立て等に係る書面及び判決書等の電子化に関する規定並びに映像と音声の送受信による口頭弁論の期日における手続を行うことを可能とする規定の整備、当事者の申出により一定の事件について一定の期間内に審理を終えて判決を行う手続の創設、訴えの提起の手数料等に係る納付方法の見直し等の措置を講ずるとともに、離婚の訴えに係る訴訟等の映像と音声の送受信による期日における手続において和解の成立等を可能とする規定を整備するほか、犯罪被害者等の権利利益の一層の保護を図るため、民事関係手続において犯罪被害者等の氏名等の情報を秘匿する制度を創設する。

4 刑法等の一部を改正する法律案

刑事施設における受刑者の処遇及び執行猶予制度等のより一層の充実を図るため、懲役及び禁錮を廃止して拘禁刑（仮称）を創設し、その処遇内容等を定めるとともに、執行猶予の言渡しをすることができる対象者の拡大等の措置を講じ、並びに罪を犯した者に対する刑事施設その他の施設内及び社会内における処遇の充実を図るための規定の整備を行うほか、近年における公然と人を侮辱する犯罪の実情等に鑑み、侮辱罪の法定刑を引き上げる。

5 刑法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律案（仮称）

刑法等の一部を改正する法律の施行に伴い、関係法律の規定の整理等を行う。

<検討中> 2件

- ・ 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（仮称）
- ・ 民法等の一部を改正する法律案（仮称）

内容についての問合せ先

法務調査室 白川首席調査員（内線68440）