

司法制度調査会

提言

～誰一人取り残さない日本を目指して～

平成30年6月5日

自由民主党政務調査会

司法制度調査会提言

はじめに.....	1
第1 無戸籍者問題.....	3
1 無戸籍者問題の現状	
2 無戸籍者問題をめぐる課題	
3 無戸籍者問題解決に向けた対策	
第2 性犯罪への対応.....	7
1 性犯罪をめぐる現状と被害者を「誰一人取り残さない」ための方策の必要性	
2 性犯罪に対応するための人的・物的体制の充実	
3 被害者の保護・支援の現場における運用の強化	
4 3年後検討に向けた調査研究の的確な実施	
5 今後の課題	
第3 成年後見制度.....	11
1 成年後見制度をめぐる状況	
2 成年後見制度についての課題及び施策	
〔国際化に対応した法務行政推進PT〕	
第4 在留管理基盤の強化.....	14
1 在留外国人を巡る最近の状況と在留管理の重要性	
2 今後の取組の目指すべき方向性	
3 今後の具体的な取組	
第5 法制度整備支援.....	18
1 我が国の法制度整備支援の特徴	
2 急激な経済発展と日本型司法制度支援に対するニーズ	
3 具体的施策	
第6 国際仲裁.....	20
1 国際仲裁活性化の必要性・緊急性	
2 具体的施策	

はじめに

昨今、社会構造の変化と価値観の多様化に直面する中で、我が国の法体系は、年々、複雑化してきている。時として時代の変化に先んじ、時としてその変化を追う形で、絶え間なく生じる新たな立法事実にきめ細やかに対応すべく、不断の立法作業に勤しむことは、立法府に属する我々国会議員にとっての責務であり、その責務を果たしていくことが法治国家としての歩みに寄与することにもなる。

そもそも法律は、社会の権利義務関係を規定するものであると同時に、全うに生きる人々の日々の営みを支える規範でもある。しかし、今、この時において、人知れず、その更なる支えを必要としている人々が現実に存在する。法律はくらしを守り「人を幸せにするもの」との思いから、今回、当調査会においては、①無戸籍者、②性犯罪被害者（性的虐待を受けた児童を含む）、③成年被後見人に焦点を当てることとした。

まず、この現代の社会において、様々な理由により戸籍に記載されていない、いわゆる「無戸籍者」が存在し、現時点において、これまでに1,667人もが把握されてきている。無戸籍者は、その実態において、就学、就職、生活保護、健康保険、年金、旅券発給等の多岐にわたる分野において、国民として当然の扱いを受けることに困難が生じるなど、社会生活上多大な不利益を被る場合が多いとされている。加えて、政府が把握し切れていない、いわゆる「暗数」の存在や、離婚率の増加等の社会の変化に鑑みれば、無戸籍者問題は喫緊の課題である。こうした観点から、当調査会においては、「我が国の嫡出推定制度の在り方」や「行政による対応の在り方」について議論し、検討を行った。

次に、「魂の殺人」とも形容される性犯罪については、昨年、その厳罰化に関する刑法改正が110年ぶりに行われたところである。改正法が適切に運用されていくために、不断のチェックと検証が求められるが、一方で、被害者団体などは、性犯罪を根絶していくために、更なる施策の充実を切望している。また、近時の性的虐待を含む児童虐待事案の増加や、幼少期に被害に遭った場合の影響の甚大さに鑑みると、子どもが被害者となった事案について、多くの関係機関がより迅速かつ適切に連携して対応できる体制を構築していくことが喫緊の課題である。こうした観点から、当調査会においては、「性犯罪に対応するための人的・物的体制の在り方」や、

「調査・捜査の過程で子どもが受ける二次被害の軽減の在り方」などについて議論し、検討を行った。

加えて、成年後見制度については、今後、認知症の患者数が増えていく見込みであることなどに鑑み、一昨年、制度の利用促進を図る法整備がなされ、昨年より5か年計画が実行に移されている。基本的には、こうした政府の動きを推進していくことが必要であるが、同時に、現在の高齢化のスピードに鑑みれば、5年を待つことなく、政府の動きや制度の抱える課題について不断に検証していくことが重要である。こうした観点から、当調査会においては、「成年被後見人の視点に立った財産「活用」の在り方」、「成年後見人の監督などの在り方」などについて議論し、検討を行った。

折しも、国連本部においては、2015年に、誰一人取り残さない世界の実現のために、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」(SDGs)が採択された。我が国からも安倍総理が出席し、「誰一人取り残されないよう、脆弱な人々の保護と能力強化を重視する」旨、宣言した。

こうした中で、国内においても、誰一人取り残されない社会を目指して、人に寄り添い、暮らしを支える法制度を充実させていくために、以下、提言する。

また、今回は、司法制度調査会の下に「国際化に対応した法務行政推進PT」を設置し、昨年6月に当調査会が策定した『司法外交の新機軸 5つの方針と8つの戦略』に盛り込まれた内容のうち、主に、在留管理基盤の強化、法制度整備支援、国際仲裁について、政府の取組をフォローアップした。この過程において、その更なる推進に向けた議論と検討を重ねてきたところ、以下、併せて提言する。

なお、1年後を目途に、本提言に掲げる施策の推進、進捗状況について、フォローアップを行う。

第1 無戸籍者問題

1 無戸籍者問題の現状

(1) 無戸籍者の解消の状況

女性が夫との婚姻中や元夫との離婚後300日以内に子を出産した場合、民法第772条の規定により、夫又は元夫が子の父と推定されることになるが、他に血縁上の父が存在することなどを理由として、子を出産した女性が出生の届出をしないため、子が戸籍に記載されないことがある。

このような原因等により日本国籍を有するものの戸籍に記載がされないままとなっている者（無戸籍者）の問題は、国民としての社会的な基盤が与えられず、社会生活上の不利益を受けるといった人間の尊厳に関わる重大な社会問題である。無戸籍となってしまっている子どもを一刻も早く救い出し、子どもの未来を守ることで、父母の間の様々な経緯にかかわらず、全ての子どもが一人の人間として最大限に尊重されなければならない。

そこで、法務省・法務局や市区町村においては、①無戸籍者に関する情報の集約、②一人一人に寄り添った手続案内、③関係機関との連携といった様々な取組を進めてきた。

また、無戸籍者に関する情報の集約は、市区町村から法務局を經由して法務省が取りまとめているが、昨年11月、法務省・総務省は、年金・福祉など市区町村の戸籍以外の部署からも積極的に情報提供をするように促す周知文書を発出した。

その結果、情報の集約を開始した平成26年9月以降、全国で1,667人の無戸籍者が把握され、うち954人が解消されるに至っている（平成30年4月10日現在、解消率：57.2%）。

(2) 戸籍がないことによる具体的な不利益

無戸籍者については、戸籍の証明書等の身分関係を明らかにする公的な証明書の発給を受けることができない。それに伴い、就学、就職、生活保護、健康保険、年金、旅券発給等の多岐にわたる分野において、国民として当然の扱いを受けることに困難が生じるなど、社会生活上多大な不利益を被り続けることになる。当調査会においては、成年に至るまで無戸籍であった方からもお話をうかがったが、学校にも通うことができず、また健康保険証がないため病院や歯医者にも通えないなど、現代の我が国において、このような

状況に置かれていた方がおられるということについて、極めて大きな衝撃を受けた。

2 無戸籍者問題をめぐる課題

人口動態統計（厚生労働省）によると、平成28年の我が国における婚姻件数が約62万件であるのに対し、離婚件数は約22万件に及んでおり、いわば、3組に1組の夫婦が離婚している状況にある（昭和40年代前は、10組に1組未満であった。）。また、「離婚に関する統計」（平成21年、厚生労働省）によると、夫婦が同居をやめた時から離婚届の提出までの期間は、17.5%の夫婦が1年以上となっており、別居期間中に夫以外の男性との間に子をもうけることもあり得、このことが無戸籍者が生じる契機を増大させているおそれがある。

そして、無戸籍者は行政から把握がされにくく、また、無戸籍者の母親の中には夫のDVを恐れるなど行政に対して自ら申出をすることを躊躇する者もいる実情がある。そのようにして、無戸籍の状態が長く続くことによって、ますます、無戸籍者が社会生活に合流することが困難となる上、無戸籍者の問題に対する社会全体の認知度や関心が上昇しない原因ともなり、この問題の解決を遠ざける結果となっている。

その上、無戸籍者が子を出産した場合、自らが無戸籍者である母親が、出産した子について出生届を提出することをためらうこともあり得、その場合にはいわば無戸籍の連鎖となって、問題が更に拡大することになる。

したがって、無戸籍者問題の解決のためには、まずは、無戸籍者の把握の方法を改善すること、把握した無戸籍者一人一人に適した解消方法を講ずること、さらには、新たな無戸籍者の発生を予防すること、といった3つの観点から取組強化を図っていくことが重要となる。

政府においては、無戸籍者ゼロを目標として各種の取組を進めているが、無戸籍者の問題は、人道上、決して許すことができない人権問題である上、現状のままでは、今後も毎年新たな無戸籍者が発生することになる。

そこで、自由民主党としては、無戸籍者問題の早急な解決を目指し、断固たる決意を持って無戸籍者ゼロを実現していく。

3 無戸籍者問題解決に向けた対策

(1) 嫡出推定制度の見直し

ア 嫡出推定制度により生じている問題

法務省が平成30年4月10日時点で把握している無戸籍者713名のうち、子が夫又は元夫の嫡出子と推定されることを避けるために出生の届出をしていないと回答した母の子は537名（約75%）に上っている。これによれば、無戸籍者の解消及び発生予防の観点から、現行の嫡出推定制度を見直すことが考えられる。

イ 嫡出否認の訴え及びその問題

上記の民法上の推定を覆すには、原則として、嫡出否認の訴えを提起するほかないが、現行法上、提訴権者は元夫（離婚前であれば夫）に限定されている。このため、子の母が元夫の嫡出推定を覆したいと考える場合には、元夫に嫡出否認の訴えを提起するよう依頼するほかないが、特に母が元夫からDVを受けていたときなどには、元夫に訴え提起を依頼することは困難である。

また、嫡出否認の訴えは、父子関係の早期確定という要請から、元夫が子の出生を知った時から1年以内に提起しなければならないこととされており、この期間が経過すると、その子は元夫の子でないと誰も主張することができないこととなる。

ウ 嫡出推定制度見直しの可能性と課題

子の母が、子の幸せを守ることを第一に考えて、元夫に依頼することなく、元夫の嫡出推定を覆すことができるようにするためには、例えば、嫡出否認の訴えの提訴権者を子又はその母にも拡大すること等が考えられる。併せて、嫡出否認の訴えの出訴期間を見直すことも考えられる。

他方で、このように元夫の嫡出推定が覆される可能性を高める方向で制度を見直すこととすると、父子関係の早期確定を図りにくくなるほか、不倫を助長することになるといった批判を受けることが考えられる。

しかし、立法当時（明治31年）と現在とでは、社会情勢が変化し、家族観等にも変化が見られ、離婚率が高くなっているほか、親子の血縁関係を確認するDNA鑑定の技術が進歩している。このような時代の変化に鑑みると、無戸籍者の解消及び発生予防を図るためには、嫡出否認の訴えの提訴権者等を限定する合理的な理由は徐々に薄れつつあるものと見て、上記のような批判を踏まえてもなお制度の見直しをすべきであるという考え方も十分あり得るものと考えられる。

そこで、政府に対し、今後、現行の嫡出推定制度の問題点を整理し、考

えられる見直しの方向性等を速やかに検討して結論を得ることを求める。

(2) 行政における更なる無戸籍者対策

～子の出生前から無戸籍解消に至るまでの継続的な手続支援の推進

行政面での対応については、特に、子の出生前から無戸籍解消に至るまでの継続的な手続支援を関係者の緊密な連携の下に推進していくことが重要である。

また、文部科学省による就学状況に関する調査によると、就学に向けた支援の結果、学齢期の無戸籍者の就学が進んでいる一方、当調査会において元無戸籍者から、市区町村や法テラスなどの窓口でたらいまわしにされた経験もうかがっている。窓口担当者はもとより、行政全体における無戸籍者問題の周知や理解を深め、市区町村・法務局が他の行政機関と連携して無戸籍解消まで一貫して支援するなど行政窓口における丁寧な対応を進めていくことが必要である。そこで、以下のような施策について検討が必要である。

【具体的なメニュー】

- ライフステージに応じて、啓発・広報や情報収集の機会を設定

〔出生前〕

- ・ 医療機関と連携して出生前の受診時に嫡出推定制度や無戸籍となることのデメリットを説明した啓発パンフレットを交付
- ・ 市区町村での母子手帳交付時に啓発パンフレットを交付

〔出生直後〕

- ・ 医療機関からの出生証明書交付時に啓発パンフレットを交付
- ・ 出生届書に出生の届出に係る悩みを抱える方への手続支援情報追加

〔0歳～1歳〕

- ・ ゼロ歳児も含め無戸籍となるおそれのある子について幅広く情報収集

〔1歳～就学年齢〕

- ・ 児童相談所、教育委員会、学校等と連携して地域に密着した情報収集

〔就学年齢以降〕

- ・ 教育委員会、学校、民生委員等と連携して地域に密着した情報収集

- 各法務局において全ての無戸籍者をデータベース化して、無戸籍解消に至る成功例等を全国共有するとともに、管区法務局及び本省において個別に対応を指導

- 解消に至る一連の手続（法テラス、裁判所等における手続を含む。）に、

市区町村や法務局の職員が一貫して同行・支援し、各機関に同様の説明を繰り返すなどの取組により当事者の負担を軽減

- 前夫との関係等の個別の事情に応じた説明の内容、周囲に知られたくないという個人のプライバシーに配慮して機密性を確保した対応場所、法務局への早期情報提供等を示した市区町村窓口用のガイドラインを作成し、市区町村職員に周知することにより行政窓口における対応の充実を図り、これにより当事者の手続に対する抵抗感を軽減
- 戸籍事務について市区町村の窓口対応を指導し、市区町村と協同して、無戸籍者への手厚い手続支援を実施する法務局の体制強化

第2 性犯罪への対応

1 性犯罪をめぐる現状と被害者を「誰一人取り残さない」ための方策の必要性

性犯罪は、被害者の人格や尊厳を著しく侵害する犯罪であり、トラウマ症状が続く場合や被害から長期間が経過してから被害の深刻さが顕在化する場合があるなど、被害者に様々な形で苦痛を与え続けるものである。被害を受けて「自己が喪失した」と感じる被害者や、自身やその家族の人生が一変したと述べる被害者もいる。

平成29年6月、110年ぶりに性犯罪の罰則の大きな改正がなされ、強姦罪が強制性交等罪と改められるとともに、その法定刑が引き上げられるなどしたが、これは、性犯罪を決して許してはならないと声を上げ続けた被害者等の切実な想いの結実である。

被害者団体などからは、本改正は性犯罪に適正に対処するための一步にすぎず、被害者保護・支援のための様々な施策も未だ十分ではないとの指摘がなされている。性犯罪の根絶を目指し、被害の潜在化を防ぐとともに、被害者を誰一人として取り残さず、被害者が少しでも被害を乗り越え、前に進むことができるよう十分な支援を行うことは、国の責務といえる。

さらに、幼少期に被害に遭った場合の影響は特に甚大である。子どもに対する性犯罪への対応として、新設された監護者性交等罪などが積極的に活用され始めていることは評価できるが、近時の性的虐待を含む児童虐待事案の増加に鑑みると、子どもが被害者となった事案について、より迅速かつ適切に対応することも喫緊の課題である。子どもが複数人から繰り返し事情を聞かれること

で二次被害を受けたり、記憶が混乱したりすることを防ぐため、児童相談所、警察、検察が連携し、代表者が聴取を行うなどの取組（いわゆる司法面接）が始められているが、このような多機関連携を、その質の向上を図りながら更に促進すべきである。

以上の現状認識から、政府に対し、次に掲げる方策を講じることを求める。

2 性犯罪に対応するための人的・物的体制の充実

ワンストップ支援センターには、被害直後から精神と身体のケアを含めた総合的な支援が期待されているが、未だセンターが設置されていない都道府県が複数ある上、運営費の確保にも困難が生じているとの指摘がある。医療措置や早期の証拠採取の観点から有効と考えられる、特に病院拠点型や、病院と密接に提携した相談センター拠点型のワンストップ支援センターの設置が望まれる。そこで、地域格差のない被害者支援のため、全都道府県へのワンストップ支援センターの設置の速やかな実現はもとより、同一都道府県内においても、被害者が来所しやすいよう、地域の実情に応じて、複数のセンターが設置されるように支援を実施することを検討しつつ、これらのセンターの安定的運営と機能強化のための施策を進めるべきである。

また、二次被害の防止を含めた被害者へのきめ細やかな対応や児童虐待など子どもが被害者となった事件における多機関連携を強化するためには、被害者対応や多機関連携における調整等を担当する職員を増強し、環境を整備することも重要である。そのような人員の確保に努めるとともに、海外における子ども権利擁護センター（CAC=Children's Advocacy Center）の取組も参考にしつつ、子どもから聴取を行うに相応しい環境を備えた専用の設備を整備するなど、被害者支援のための人的・物的体制の充実が急務である。

3 被害者の保護・支援の現場における運用の強化

被害を潜在化させないためには、ワンストップ支援センターや法テラスなどの被害相談のための窓口を充実させるとともに、被害者が二次被害を恐れて被害申告を躊躇することがない社会を作ることが必要である。そのために、あらゆる世代の国民から性犯罪に対する誤解や偏見を払拭するための広報・啓発や、特に、若年者に対し、性に関する適切な態度や行動を取れるよう、学校現場において、基礎的な性や性犯罪に関する知識の教育を行うことや、被害に遭った際の相談体制を積極的に周知することを早急に検討すべきである。

また、性犯罪事案の捜査や支援に関わる者には、被害者の年齢や特性、心理

に即した適切な対応や、その心情への十分な配慮が求められる。そのような総合的な対応能力を向上させるため、現在も、心理学等の専門家を講師とした被害者の心理等に関する研修や子どもからの聴取方法に関する研修を行っているところであるが、これらの研修を更に充実させることが必要である。そして、子どもが被害者となった事件における関係機関の連携の取組についても、有益な情報や事例を互いに共有・分析して、連携による効果が得られた事案を集積するとともに、子どもからの聴取回数を減らすための更なる情報共有の在り方を検討し、多機関連携を深化させることが重要である。

加えて、教育現場における教職員やスポーツなどの指導員による性被害への対策の強化も重要な課題であり、スクールカウンセラー等の配置を充実させて被害者や目撃者が申告しやすくするほか、教職員等への研修、加害者となった教職員等に対する地域差のない公平かつ適正な処分、学校と捜査機関との連携など総合的な対策が必要である。

4 3年後検討に向けた調査研究の的確な実施

先般の刑法改正から間もなく1年が経過する。改正法は順調に運用されていると考えられるものの、暴行・脅迫要件の撤廃、性交同意年齢の引上げ、監護者性交等罪の対象範囲の見直し、年少者が被害に遭った場合における公訴時効の停止など、性犯罪に関して更なる改正を望む声もある。もし現行法によって適切に対応できない事案があれば、更なる法改正を含めた適切な方策が検討されるべきであって、法律を時代の要請にかなったものとすることによって初めて、「法律は人を幸せにするためのもの」になるといえる。

改正時の附則で求められている「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」の検討においては、多角的かつ豊富な資料と事実に基づかなければ、真に実効的で総合的な施策を策定することはできない。そこで、被害者団体とも早い段階から連携しつつ、潜在化している性犯罪等の実態と潜在化の原因、加害者との間に一定の関係性がある場合や、自身に障がいがある場合を含めた性犯罪被害者の心理状態、性被害による心身のダメージや生活上の変化、再犯防止のための指導や処遇プログラムの効果等を把握するため、関係府省において調査・研究を実施するとともに、改正後の規定が性犯罪の厳正な対処につながっているかや、国民意識を踏まえた量刑がなされているかなどを把握するため、改正後の刑法の施行状況に関する調査を実施し、さらに、これらの調査・研究の成果を共有して、総合的な施策の検討に活かすべきである。

なお、上記調査に当たっては、政府に対し、①現在、関係府省ごとに実施されている各種調査を政府全体として体系立って行うこと、②被害届の提出に至らなかった事例や不起訴の判断に至った事例を集積し、その理由の分析を行うことの検討を含め、被害実態をより明らかにしていくよう努めること、③これまでの犯罪被害に係る暗数調査は主に訪問形式で行われてきたところ、性犯罪被害者については心理的負担が過大になることから適切な手法を検討、実施すること、を求める。

5 今後の課題

被害の潜在化を防ぐためには、被害者のプライバシー保護や負担軽減が重要であり、起訴状等における被害者の氏名秘匿の措置を含め、刑事手続等において被害者の方々の負担軽減に資する方策の検討を更に行っていくべきである。

また、子どもが被害者となった事件における関係機関の連携の取組については、医療機関や民間団体等とも連携して専門的な知見を活用することも有益と考えられる。さらに、調査・捜査の過程で子どもが二次被害を受けることなく安心して話ができるようにするため、捜査機関が通常執務する場所とは別の場所でも、専門家が聴取できるようにするなど、より相応しい環境を整備することも重要と考えられる。そのため、海外における多機関連携チームによる調査・捜査の制度及び子どもの権利擁護センター(CAC)の取組なども参考にしながら、聴取の場所や方法の検討も含め、多機関連携の在り方を幅広く検討していくべきである。

さらに、障がい者は、性犯罪被害に遭う危険性が高いとの指摘がなされている。近年、障害者差別解消法の成立や発達障害者支援法の改正が行われていることも踏まえ、その特性に応じた支援・教育を行っていくことが重要であり、その方策を検討していくべきである。

加えて、近時、アダルトビデオへの出演強要や、いわゆる「JKビジネス」問題、インターネット上の性的画像の流出など、社会の変化や技術の進展等に伴う様々な態様の性的被害が取り上げられている。既存の規制や保護・支援の枠組みから取り残されている被害者がいないかに留意し、被害の実態に応じた迅速かつきめ細やかな対応を検討していくことが重要である。

結びに、被害の影響が長期にわたり様々な形で現れるといった性被害の特質からすれば、その対応の在り方についても、腰を据えた長期的な取組が必要であることを自覚し、現状の制度や運用で事足りりとせず、被害者の声にも真摯

に耳を傾けつつ、不断の検討が続けられるべきであって、本提言に盛り込まれた事項に関し、実効的な方策を講じていくことを政府に対し強く望むものである。

第3 成年後見制度

1 成年後見制度をめぐる状況

平成28年4月、議員立法により「成年後見制度の利用の促進に関する法律」及び「成年後見の事務の円滑化を図るための民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律」が成立したことを受けて、政府は「成年後見制度利用促進基本計画」（平成29年3月24日閣議決定）を策定したところである。

上記基本計画において策定された施策は、①制度の周知、②市町村による利用促進計画の策定、③利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善、④権利擁護支援のための地域連携ネットワークづくり、⑤不正防止の徹底と利用しやすさの調和、⑥成年被後見人等の医療・介護等に係る意思決定が困難な人への支援等の検討、⑦成年被後見人等の権利制限の措置の見直しなど極めて多岐にわたるものである。

司法制度調査会では、このうち後記2の成年被後見人の目線に立った制度の在り方、成年後見人の監督、任意後見制度の利用及び医療同意権に関する課題について検討した。

2 成年後見制度についての課題及び施策

(1) 成年被後見人の目線に立った制度の在り方について

ア 課題

成年後見制度の現在の運用は、財産の保全の観点のみが重視され、成年被後見人等の利益や生活の質の向上のために財産を積極的に利用するという視点に欠け、特に第三者が成年後見人になるケースの中には、福祉的な視点に乏しい運用がされている場合があるなどの指摘がある。

イ 施策

前記基本計画においては、今後の施策の目標として、成年後見人による財産管理の側面のみを重視するのではなく、成年被後見人の意思決定支援・身上保護の側面も重視し、利用者がメリットを実感できる制度・運用とすることを基本とすることが掲げられた。

これに従って、例えば、成年後見人が成年被後見人の特性に応じて適切な配慮を行うことができるよう、意思決定の支援の在り方についての指針の策定に向けた検討を進めるとともに、成年被後見人の意思、心身の状態及び生活の状況等を踏まえた運用を可能とする地域の支援体制の構築等を進めるべきである。

(2) 成年後見人の監督について

ア 課題

裁判所によって行われている日常的な監督は、成年後見人からの福祉サービス等に関する相談への対応と渾然一体となっていることがある。ところが、裁判所には福祉に関する専門的な知見が十分に備わっているとはいえないため、適切な助言をするのは困難であり、成年後見人及び成年被後見人と日常的に接触し、成年後見人の相談に対して適切に助言するなどの支援を行うことのできる機関に、成年後見人の監督機能（選任・解任を除く。）を分離移転することが利用者のメリットにつながるという指摘もある。また、今後、制度利用者の増加に伴い、成年後見人の監督業務が著しく増加する可能性がある。

イ 施策

成年後見制度をより利用しやすくするという観点から、成年後見人の監督制度の在り方について、例えば、家庭裁判所の担ってきた成年後見人に対する監督機能を分離し、その他の機関（一例として、全国一律の対応が可能な行政機関で、市町村や専門職後見人団体との連携を行うことも容易である法務局が考えられる。その場合、法務局の体制の在り方も併せて考えていくべきである。）に担わせるなどといった方策も含めて検討を始めるべきである。

現在、前記基本計画（5か年）に基づき、利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善等の一環として、各地域で後見人支援を行う市町村と後見監督を行う家庭裁判所との連携と役割分担に関する検討・取組が進められているところ、このような検討・取組の成果や課題等も、監督制度の在り方の検討に活かすべきである。

(3) 任意後見制度の利用について

ア 課題

適切な時期に任意後見監督人が選任されず、制度利用が開始されないこ

と、任意後見監督人の報酬に関して十分な理解が得られていないこと等から、任意後見制度の利用が低調であるとの指摘があり、同制度の利用の促進を図る必要がある。

イ 施策

任意後見契約の内容を把握している法務局において、例えば、その任意後見受任者に定期的に状況を確認するなどして、その利用を適切な時期に促すという運用ができるかについて検討を始めるべきである。その運用の具体的方法は、契約者のプライバシーに十分に配慮したものである必要がある。

(4) 医療同意権について

ア 課題

成年後見人には、医療同意の権限はないとされており、成年被後見人が円滑に必要な医療、介護等を受けられるような態勢となっていないとの指摘がある。

イ 施策

医療や介護等の現場において、成年後見人の果たすべき役割については、いまだ医療や介護等の関係者との間で合意をみていない。前記基本計画においては、医療や福祉関係者等の合意を得ながら、医療・介護等の現場において関係者が対応を行う際に参考となるような考え方を、指針の作成等を通じて社会に提示し、成年後見人等の具体的な役割等が明らかになっていくよう、できる限り速やかに検討を進めるべきであるとされている。これに従い、例えば、医療現場の実態調査を進めるなど、精力的に検討を進めるべきである。

[国際化に対応した法務行政推進P T]

第4 在留管理基盤の強化

1 在留外国人を巡る最近の状況と在留管理の重要性

(1) 在留外国人を巡る最近の状況

在留外国人数は近年増加しており、平成29年末時点で約256万人となり前年同時期に比べ7.5パーセント増加し過去最高となっている。そのうち、身分・地位に係る在留資格の在留外国人数は約143万人で昨年同時期に比べ2.1パーセント増加し、全体の約56パーセントを占めている。

また、我が国における外国人材の受入れの形態も多様化しており、2020年のオリンピック・パラリンピック東京大会に係る建設需要等に対応するための建設及び造船分野における外国人材の受入れ、昨年の国家戦略特区法の改正により農業支援人材の国家戦略特区における受入れが開始されるなど、これまで我が国が受け入れてこなかった外国人材が特例的な措置により入国・在留するようになってきている。

さらに、本年2月、総理大臣から、深刻な人材不足が生じており、専門的・技術的分野における外国人受入れの制度の在り方について制度改正の具体的な検討を早急に開始するようとの指示を官房長官及び法務大臣が受け、そのため、政府内に、一定の専門性・技能を有する外国人について、適切な受入れを可能とする新たな枠組みを作るための「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」が設置され、今夏に方向性を示すべく検討を行っているところである。

(2) 的確な在留管理の重要性

このように、今後外国人材の受入れはますます拡大していき、その活動も多岐にわたっていくものと考えられることから、在留外国人の在留状況を正確かつ確実に把握し、的確な在留管理を行うことがこれまで以上に重要になってきている。

的確な在留管理を行うことにより、在留外国人がどのような活動をどこで行っているのかについての正確な情報を継続的に法務省が入手できるようになり、不法就労者や偽装滞在者を把握して迅速に対応することが可能となる。他方で、問題のない在留外国人については継続的に在留状況等を把握するこ

とにより、在留外国人がオンライン申請を行うに当たって提出資料が省略されるなどの利便性の向上を図ることが可能となり、在留外国人と受け入れる日本社会の双方に望ましい状況を実現し得る。

2 今後の取組の目指すべき方向性

上記1のとおり、増加する在留外国人の在留管理に的確に対応するとともに、偽装滞在者等の悪質事案を発生させないためには、法務省が在留外国人に係る情報を一元的に管理して、より迅速かつ正確に就労状況等の情報を把握し、また、その情報を活用して高度な分析を行うといった在留管理基盤の強化が必要である。

ところが、現状においては、法務省が厚生労働省から提供を受けている雇用状況届出の情報が法務省の情報と突合できない事案や事業主がそもそも届出義務を履行していない事案が生じていること、また、永住者や定住者等の身分・地位に係る資格により在留する者が就労状況等の届出の対象となっておらず、就労状況等が継続的に把握できていない外国人が一定数存在している。

そこで、法務省が関係省庁（厚生労働省、税務当局等）や市区町村から在留管理に必要な情報を、マイナンバー等の各種識別番号を活用して網羅的に取得する仕組みを構築すべきである。そのためには、後述する今後の具体的な取組の実現に向けて、外部有識者による在留管理の在り方に関する意見も積極的に取り入れていく必要がある。

これらを行うことにより、今後在留外国人が大幅に増加する場合であっても、在留外国人を安心して受け入れられる仕組みが構築され、日本人と外国人との共生社会の実現に向けた在留管理基盤が完成されることになる。

3 今後の具体的な取組

(1) 在留外国人の就労状況の正確かつ確実な把握

ア 雇用に関する情報の取得

法務省が在留管理の観点から保有する外国人の情報と厚生労働省が保有する外国人雇用状況届出の情報が突合できない事案や事業主が外国人雇用状況届出の義務を履行していない事案について、法務省から厚生労働省に情報提供し、厚生労働省が事業主への指導等を行う仕組みを構築することにより、法務省が在留外国人の就職や離職の就労状況を正確かつ確実に把握することが可能となる。さらに、雇用状況届出書に在留カード番号を記載させるなど、各種識別番号を活用して厚生労働省が法務省に雇用状況届

出情報を提供することにより、効率的に情報の突合を行うべきである。

将来的には、所属機関等が法務省に対して直接雇用状況等を届け出られるようにすることも視野に入れて検討すべきである。

イ 所得に関する情報の取得

在留外国人の就労状況の把握のためには、法務省が課税・納税情報といった所得に係る情報を正確かつ確実に把握する必要がある。このため法務省がマイナンバー等の各種識別番号を活用して税務当局などの関係省庁、市町村と連携し、所得に係る情報の取得を可能とするための方策について検討する。

ウ オンライン申請の実施のための情報取得

平成30年度からオンライン申請が実施される予定であるが、まず実施に当たっては、オンライン申請の対象を、在留管理を適切に行っている企業等に雇用されている者とする。そして、法務省は、これらの企業等が外国人の代わりとなってオンライン申請を利用し、より簡便に申請を行えるよう、地方入国管理局に提出しなければならない資料を可能な限り簡素化する必要がある。そのための方策として、法務省と関係省庁（厚生労働省、税務当局等）及び市区町村との間でマイナンバー等の各種識別番号による情報共有を可能とし、雇用及び所得等就労状況の把握のために必要な情報を在留外国人から提出させることなく、法務省が関係省庁等から直接取得できるようにするとともに、在留審査の大幅な円滑化・迅速化の実現により、在留審査業務の合理化・効率化を進め、不法滞在者・偽装滞在者対策への対応により多くの職員を充てることのできるよう努めるものとする。

(2) 在留資格に必要な身分・地位を失った者に対する在留管理の徹底

現行制度において、配偶者との婚姻の継続が要件となっている日本人の配偶者等や永住者の配偶者等などの在留資格で在留する者について、配偶者との離婚・死別があった際、外国人本人に法務省への届出義務が生じることになるが、本人が届け出なければ正確な身分関係を把握できないため、身分関係の変動に関する情報を法務省が市区町村等から迅速かつ確実に取得できる仕組みの構築を検討する。

(3) 永住者等に係る在留状況等の把握

永住者等の身分・地位に係る資格により在留する者については、就労状況等の届出制度の対象となっていないが、平成29年末現在で、在留外国人の

約6割を占めている。このような状況に対応するため、例えば、永住者が永住許可後においても我が国で安定的な生活が維持できることを確認するため、就労状況等の正確な情報を法務省が継続的に取得する、また、公的義務を履行していない場合は在留資格の取消しなどができる仕組みの構築を検討する。

(4) 外国人に対する法的義務の履行等の促進

在留外国人にも課されている納税義務や社会保険（医療保険、介護保険、年金保険等）への加入義務の履行を促すため、法務省と関係省庁（厚生労働省、税務当局等）及び市区町村との情報共有を検討するとともに、これらの法的義務を履行しない者への在留審査上の取扱い等について検討する。

また、外国人観光客による医療費の適正な支払いを促すため、短期滞在で在留中に医療費の不払等があった場合、関係機関（厚生労働省等）から情報提供を受けて法務省にその情報を集約し、厳格な審査を実施する仕組みの構築を検討する。

(5) 外国人留学生の資格外活動の管理強化

外国人留学生の資格外活動（週28時間）については、稼働時間等許可された内容で資格外活動を行っているかについて法務省が確実に把握できることが必要である。そのため留学生在籍する教育機関から法務省に資格外活動の実施状況を報告する等の方策を検討するとともに、文部科学省、都道府県（専門学校等設置許可者）などの関係省庁への必要な情報提供の在り方を検討する。

(6) 在留外国人の在留状況に係る情報収集・分析

平成27年10月、法務省に「出入国管理インテリジェンス・センター」を設置し、主として水際テロ対策の推進のため情報収集・分析を行っているが、今後、多くの外国人材を受け入れるに当たり、在留管理に当たっても情報収集及び分析が必要であるため「在留管理インテリジェンス・センター」（仮称）の設置を検討する。

また、「在留管理インテリジェンス・センター」（仮称）においては、併せて我が国が必要とする人材に係る適切な受入れが行われているかについて、情報を活用した検証を行う体制を構築する。

第5 法制度整備支援

1 我が国の法制度整備支援の特徴

我が国の法制度整備支援は、相手国の主体性を尊重し、対話を重視した寄り添い型の法制度整備支援であり、相手国の成長発展の土台となる「良い統治」や「法の支配」の実現を手助けするための取組として、アジア諸国を中心とする相手国から高く評価されている。ミャンマーのウィン・ミン大統領も、「法の支配」の確立と民主的な国づくりを今後力強く進めていく上で、日本の法制度整備支援に大きな期待を寄せている旨発言されており、これまでの取組の基本的な方向性の正しさを示すものといえる。

2 急激な経済発展と日本型司法制度支援に対するニーズ

現在、ASEAN諸国等を始めとするアジア諸国は急激な経済発展を遂げつつあり、世界経済がアジア中心に移行しつつある中で、我が国から進出する企業の数も右肩上がりとなっている。

しかし、いまだアジアの一部の国では、基本的な財産権の保障、明確な法令の規定と適切な運用による予測可能性の確保のほか、これらの土台となる犯罪防止や治安維持等の課題になお取り組んでいる途上にある。このような状況に対処するためには、民法・刑法等の基本法令、会社法・知的財産法等の必要な経済法令、民事訴訟法等の手続法令を整備することはもちろん、これらの法令が適切に運用されることが非常に重要であり、的確にニーズを把握し、一層スピード感を持って、民商事分野や刑事司法分野における支援を力強く推進すべきである。

また、2015年9月、国連総会において「誰一人取り残さない」社会の実現を誓う「持続可能な開発のための2030アジェンダ（SDGs）」が採択され、すべての国、民間企業、市民社会などあらゆる関係者がそれぞれの役割を果たすグローバル・パートナーシップがますます重視されることになった。我が国の法制度整備支援においては、これまでも関係省庁や大学、国際機関等が連携してきたところであるが、すべての関係者との協力関係を更に強化し、相手国とのパートナーシップの下、平和で包摂的な社会とグローバルな持続的成長を推進する観点から、アジア、アフリカ等、これまで支援を行ってきた地域について「良い統治」や「法の支配」を更に浸透させるための支援の強化や、新しい地域・分野を視野に入れた国際協力についても検討を進めるべきである。

2020年4月には、京都で50年ぶりに国際犯罪防止刑事司法会議（コンGRESS）が開催される。この京都コンGRESSでは、SDGsの達成に向け、法の支配の促進等が議論される予定であり、この機を捉えて、これまで我が国が行ってきた法制度整備支援の取組の成果について、国際社会にしっかりと理解・確認してもらい、更なる国際協力に繋げていくべきである。また、京都コンGRESSの際には、法制度整備支援に携わってきた各国及び我が国の関係者が再会・交流できる場を設けるなどして、これまでに構築してきた協力関係を再確認するとともに、一層深化させるべきである。

3 具体的施策

(1) 法制度整備支援を支える人材の育成・キャリアパス構築

法制度整備支援を更に推進するためには、その担い手となる国際司法人材の育成強化が重要であることから、国連等の国際機関や在外公館への派遣を推進・強化するとともに、JICA等の関係機関との人事交流等を通じて、法制度整備支援を支える国際司法人材の育成を推進する。

(2) 戦略策定における優先度の意識と機動的な連携体制の構築

法制度整備支援において中核的役割を果たす法務省、外務省、JICAが支援の戦略や方針について密に連携・協議し、法の支配が国や社会の持続的成長にとって不可欠な基盤であることを十分に踏まえた上で、各国におけるプロジェクトの優先度を意識してこれを策定・推進し、政府全体として法制度整備等の国際協力をバックアップする枠組みづくりを行う。また、実施に当たって、大学や民間団体、国際機関、第三国等の関係者と有機的に連携できる仕組みを構築し強化する。

(3) 長期的な視野に立った戦略の策定

上記連携体制のもと、民商事分野及び刑事司法分野における相手国のニーズを十分に把握した上で、長期的な視野に立った全体的な戦略及び国ごとの目標を策定し、重点分野へのリソースの効果的活用を図るとともに、今後、支援を推進していくべき国・地域や法分野を新たなものも含めて検討する。また、法制度整備支援等において構築された協力関係、今後構築すべき関係を、中長期にわたり継続発展させていくことが必要である。

(4) 法制度整備支援の一層の推進のための情報インフラ整備・体制強化

判例や文献等の英語によるデータベース化、国家の基礎形成や経済活動に関する法制度整備のために不可欠な情報基盤となる基本法や経済関係法を始

めとする我が国法令の英訳整備の加速、ICT技術など、法制度整備支援の効率的かつ効果的な実施に資する情報インフラを整備する。また、日本の総合的できめ細やかな支援の質を維持しつつ、それを一層推進するための体制強化も図る。

第6 国際仲裁

1 国際仲裁活性化の必要性・緊急性

グローバル化社会の進んだ現代において、国際仲裁は、企業間における国際紛争解決のための必要かつ不可欠な司法インフラの一つとなっている。すなわち、国際仲裁は、手続が非公開であること、仲裁人や仲裁手続自体を当事者が決定できること、仲裁判断の執行が各国において容易であることといったメリットがあるほか、汚職や腐敗といった司法の廉潔性に疑義のある国の司法手続を回避できるというメリットがあることから、国際紛争解決にとって極めて有用である。事実、海外の仲裁機関は軒並み取扱件数を伸ばしており、とりわけ、国として仲裁に力を入れるシンガポールのS I A Cや香港のHK I A C等、ここ数十年で世界的な仲裁地としての評価を得ている機関もある。

しかし、我が国においては、ビジネス界で仲裁のメリットが十分に知られておらず、一部の日本企業による仲裁の利用は増えつつあるものの、そのほとんどは海外の仲裁を利用しているため、国内における国際仲裁の取扱件数は依然低調であり、諸外国から大きく出遅れている状況にある。このままでは、国際紛争解決のスタンダードたる国際仲裁分野において、我が国のプレゼンスを示せず、国益を大きく損なうことになる。世界経済がアジア中心に移行しつつある中で、我が国が今後世界に冠たる国際仲裁機関を発展させていくためには、戦略的に、アジアを始めとする世界的な仲裁機関との連携・協力を深めつつ、官民挙げて国際仲裁活性化のための施策を進める必要がある。

我が国における国際仲裁を活性化することは、我が国の経済成長にも大きく寄与し、そして、国際紛争解決のための我が国の司法インフラに対する信頼を高めるとともに、我が国のビジネス環境に対する信頼をも高め、国際的な紛争解決のためのグローバルスタンダードを我が国が主導することが可能となり、これにより、海外から我が国に対する投資を呼び込むことができる。また、付随効果として、海外から関係者が多数訪日することにより、諸外国、例えばカ

ナダなどでは246百万カナダドルの経済効果があるとされ、香港やシンガポールでも大きな経済効果があると言われている。さらに、海外にビジネス展開する日本企業にとって、現に我が国における国際仲裁が活性化していない中、準拠法や仲裁地の選択等をしている。これが活性化すれば、ホームグラウンドにおける紛争解決の余地が広がり、その結果として、企業の一層積極的な海外進出の促進にも資することとなる。

このように、国際仲裁の活性化は、我が国の国益を増進させる取組として位置付けられるべきものであり、国際仲裁活性化に政府として取り組むことが急務である。

2 具体的施策

(1) アジアの中核的な国際仲裁センターの整備

国際仲裁の活性化のためには、まず、我が国における国際仲裁専門施設である国際仲裁センターを整備することが必要不可欠である。国際仲裁センターの整備は、それ自体が我が国内の国際仲裁への理解や活用の促進となるとともに、日本企業が契約交渉時に仲裁地を日本とする仲裁条項を勝ち取るための追い風になるものである。海外における例を見ても、仲裁人、仲裁代理人及び仲裁機関の事務局スタッフがストレスなく仲裁手続に専念するために、交通至便な国際的ビジネス拠点に仲裁施設を整備している。この点、我が国は、その地理的観点及び貿易等の国際取引上の観点から国際ビジネス拠点としてのいわゆる「地の利」があるばかりでなく、中立かつ公平で先進的な優れた司法制度を有しているのであり、これらの利点を活かし、海外の仲裁機関に見劣りしないハード面の整備・充実を行うことこそが、我が国における国際仲裁活性化の呼び水となるものといえる。

(2) 人材の育成及び招致等

国際仲裁の理解や活用が進んでいない我が国の国際仲裁を活性化させる上で、仲裁人、仲裁代理人及び仲裁機関の事務局スタッフ等の人材育成は喫緊の課題である。我が国の法曹人材にもこの分野のポテンシャルのある者がみられる中、人材育成の手法については、シンガポールや香港、さらには英国等の海外の著名な仲裁機関にこれらの人材を派遣して調査・研究を行い、その成果を我が国の仲裁機関や教育機関を通じてフィードバックする仕組みを早期に導入すべきである。また、海外で専門仲裁が促進されている状況を踏まえ、専門分野の仲裁にも対応できる人材育成も積極的に図っていく必要が

ある。また、世界で活用している仲裁実務家を我が国の国際仲裁における仲裁人として招致するための方策や、評価の高い世界的な仲裁機関との連携・協力の在り方も検討する必要がある。

(3) グローバルな法制度整備

国際契約の現場では、法制度がグローバルなレベルに達しているかどうか、最新の国際動向に対応しているか否かが、仲裁地の選択に当たり重要な要素である。したがって、国際仲裁を始めとする国際紛争を我が国に呼び込むために、UNCITRAL 2006年モデル法などの世界の潮流を踏まえて仲裁法制の見直しなどの検討を進めるとともに、国際調停が国際仲裁と並ぶ選択肢となりつつあることを考慮し、国際水準に沿ったADRの法制度の在り方についても検討を進めることが必要である。また、外国法事務弁護士の仲裁代理権が過度に制約されていないかという点から、国際仲裁活性化のための外弁制度の見直しの検討を進めることも必要である。

(4) 広報・意識啓発

国際仲裁ニーズを積極的に取り込み、我が国における国際仲裁を活性化するために、経済界や業界団体をはじめ、国内外の企業等に対して、国際仲裁の利点も含めた法制度や実務等の情報を広く発信するなど、国際仲裁のPR活動を行い、国際仲裁に関する企業等の意識をより高めるとともに、対外的にも、国際会議やシンポジウムなどの機会を活かし、国際仲裁の仲裁地を我が国とすることのメリットを積極的に売り込んでいくための取組を拡大する必要がある。さらに、国際的にも信用力のある我が国の司法制度をアピールするべく、広く我が国の法制度を外国語訳した上でより積極的かつ効果的に発信するとともに、仲裁実務や裁判例等の情報の国際発信についても強く進めることが必要である。

司法制度調査会

平成30年6月5日現在

会 長：松島みどり
顧問：河村建夫 森 英 介 棚橋泰文
金田勝年 新藤義孝 稲田朋美
丸山和也
副会長：石田真敏 後藤茂之 古川禎久
赤澤亮正 城内 実 左藤 章
鈴木淳司 大塚 拓 木原誠二
橋本 岳 平口 洋
猪口邦子 西田昌司
事務局長：小林鷹之
事務局次長：山田美樹 宮路拓馬
元榮太一郎

〈国際化に対応した法務行政推進PT〉

座 長：左藤 章
事務局長：山田 美樹

司法制度調査会（活動状況）

- ① H30. 2. 1 無戸籍者問題に関するヒアリング
東京法務局、法務省、厚生労働省、文部科学省
- ② H30. 2. 8 法制度整備支援に関するヒアリング【P T】
小松 健太 独立行政法人国際協力機構（JICA）国際協力専門員・弁護士
- ③ H30. 2. 15 性犯罪への対応に関するヒアリング
片岡笑美子 性暴力救援センター日赤なごや「なごみ」センター長
上谷さくら 弁護士
- ④ H30. 2. 22 国際仲裁に関するヒアリング【P T】
ヘイグ・オヒガン 英国仲裁人協会フェロー・
カナダ・ブリティッシュコロンビア州弁護士
高取 芳宏 英国仲裁人協会日本支部共同代表・弁護士
- ⑤ H30. 3. 1 性犯罪への対応に関するヒアリング
仲 真紀子 立命館大学総合心理学部教授
坪井 節子 社会福祉法人カリヨン子どもセンター理事長・弁護士
一場 順子 社会福祉法人カリヨン子どもセンター司法面接室長・弁護士
木田 秋津 社会福祉法人カリヨン子どもセンター司法面接士・弁護士
- ⑥ H30. 3. 8 在留管理基盤の強化に関するヒアリング【P T】
東京都目黒区役所、法務省
- ⑦ H30. 3. 12 羽田空港視察
- ⑧ H30. 3. 15 成年後見制度に関するヒアリング
新井 誠 中央大学法学部教授
矢頭 範之 公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート理事長・
司法書士
池田恵利子 公益社団法人日本医療社会福祉協会理事・社会福祉士

- ⑨ H30. 3. 22 法制度整備支援に関するヒアリング【P T】
市橋 克哉 名古屋大学大学院法学研究科教授
ネマトフ・ジュラベック ウズベキスタン最高検察庁高等研修所教官
- ⑩ H30. 3. 29 無戸籍者問題に関するヒアリング
無戸籍の当事者の方
小倉 拓也 無戸籍問題を考える若手弁護士の会・弁護士
法務省
- ⑪ H30. 4. 5 国際仲裁に関するヒアリング【P T】
手塚 裕之 英国仲裁人協会フェロー・弁護士
小原 淳見 国際商業会議所（ICC）国際仲裁裁判所副所長・弁護士
- ⑫ H30. 4. 12 性犯罪への対応に関するヒアリング
柳本祐加子 中京大学法科大学院教授
山本 潤 一般社団法人Spring代表理事
法務省、内閣府、最高裁判所
- ⑬ H30. 4. 19 在留管理基盤の強化に関するヒアリング【P T】
多賀谷一照 千葉大学名誉教授
- ⑭ H30. 5. 3 香港・シンガポール視察【P T】
～5. 6 左藤座長、元滯事務局次長、中西法務部会長
- ⑮ H30. 5. 29 提言（案）について