

2016 (平成28) 年10月21日

〒102-8651
千代田区隼町4-2

最高裁判所人事局長 殿

埼玉弁護士会
会長 福地 輝久



国籍を問わず調停委員の任命及び司法委員となるべき者の選任を求める会長声明

謹啓 時下ますますご清祥の段、お慶び申し上げます。

この度、当会は、標記の会長声明を公表しましたので、別添のとおりご送付いたします。

謹白



国籍を問わず調停委員の任命及び司法委員となるべき者の選任を求める会長声明

- 1 日本国籍を有しない会員の調停委員の任命及び司法委員の選任に関し、最高裁判所事務総局人事局任用課（以下「最高裁事務総局」という。）は、法令等の明文上の根拠規定はないとしながら、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員・司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている。」との認識を示している（日本弁護士連合会の照会に対する2008（平成20）年10月14日付回答）。

全国の各家庭裁判所及び地方裁判所は、最高裁事務総局の上記認識に則り、これまで、仙台弁護士会、東京弁護士会、京都弁護士会、大阪弁護士会、兵庫県弁護士会等からの外国籍会員の調停委員及び司法委員となるべき者の候補者推薦に対し、日本国籍を有しないことのみを理由に、調停委員については最高裁判所への任命上申を行わない対応を、司法委員となるべき者については選任を行わない対応を取り続けている。このような対応は、遅くとも2003（平成15）年の兵庫県弁護士会による調停委員候補者推薦に対するものから始まり、現在まで延べ30人以上にのぼっている。近時においても、2015（平成27）年11月4日に大阪家庭裁判所が、同月26日に京都地方裁判所が、最高裁判所への任命上申を拒否しているところである。

- 2 しかしながら、「民事調停委員規則及び家事調停委員規則」及び「司法委員規則」には、委員の資格に関して日本国籍を要するとの規定はない。同規則以外にも、国籍要件の根拠規定は存在しない。

そもそも、調停委員は、調停に一般市民の良識を反映させるため、社会生活上の豊富な知識経験や専門的な知識を生かし、当事者間の合意をあっせんして紛争

を解決する役割を担いその職務にあたる。

また、司法委員は、豊富な経験や専門知識及び健全な良識を生かし、簡易裁判所の民事訴訟において裁判官が和解を試みる際にその補助をし、または審理に立ち会って参考となる意見を述べるなどの職務にあたる。

すなわち、調停委員及び司法委員のいずれにおいても、当事者間の合意を基底とする手続に参画するに過ぎず、具体的職務内容に強制的作用はない。さらに言えば、合意が成立し調書を作成するにあたって最終的な調整を行うのは、調停の場面では調停委員たる裁判官であるし、司法委員が補助する事件においても裁判官である。このような職務内容からすれば、調停委員及び司法委員の職務は、「公権力の行使」もしくは「重要な施策に関する決定を行う」又は「これらに参画する」にあたるとして、日本国籍を有しない者の就任が直ちに排除されるようなものではない。

- 3 日本国籍を持たない者の就任を拒否する裁判所の対応は、法令に根拠のない基準を新たに創設し、調停委員及び司法委員の具体的職務内容を問うことなく、日本国籍の有無のみで一律に異なる取り扱いをするものであって、国籍を理由とする不合理な差別であり、憲法14条、自由権規約26条及び人種差別撤廃条約5条の平等原則に違反するものである。

また、国連人種差別撤廃委員会は、2010（平成22）年3月9日最終見解及び2014（平成26）年8月28日総括所見において、日本国籍を有しない者が調停委員として活動できるように日本国の見解を見直すことを勧告している。この総括所見では、「委員会は、家事紛争を解決する裁判所において、締約国が、」能力を有する日本国籍でない者を「調停委員として活動することから除外する見解と実務的取扱いを継続していることに、特に懸念する。委員会は、（中略）締約国に対して、家事紛争を解決する裁判所において」能力を有する日本国籍でない者が「調停委員として活動できるよう、締約国の見解を見直すことを勧告する。」と指摘しているところである。

4 以上に加えて、調停委員や司法委員に、日本国籍を有しない者の就任を求める積極的意義もある。

すなわち、家事調停や民事調停、あるいは、司法委員が参画する簡易裁判所の民事訴訟において、当事者が日本国籍を有しない者であることも少なくない。こうした事件の場合、むしろ異国において生活をする当事者の実情を肌で感じる事が出来、また他国の文化と日本の文化の相違について身をもって感じている、日本国籍を有しない調停委員、司法委員の知見が、事件の解決に大きな意義を有しているのである。

家事調停や民事調停、あるいは、司法委員が参画する簡易裁判所の民事訴訟においては、必ずしも日本法に基づく解決が図られる訳ではなく、法の適用に関する通則法により、他国の法律が適用される場面も少なくない。こうした事件においては、むしろ、日本国籍を有しない調停委員あるいは司法委員の方が知見を有しており、事件の実体的解決に資することも考えられる。

5 したがって、当会は、最高裁判所に対しては、冒頭の認識を改めるとともに、「弁護士となる資格を有する者、民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門知識を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い満40歳以上70歳未満の者」(民事調停委員及び家事調停委員規則1条)であり欠格事由(同規則2条)に該当しない者であれば、国籍を問わず調停委員に任命するよう求める。

全国の各家庭裁判所及び地方裁判所に対しては、冒頭の最高裁事務総局の認識に依ることなく、民事調停委員及び家事調停委員規則1条に該当し同規則2条に該当しない者であれば国籍を問わず最高裁判所に対し調停委員の任命上申を行うよう求め、「良識のある者その他適当と認められる者」(司法委員規則1条)であり欠格事由(同規則2条)に該当しない者であれば国籍を問わず司法委員となるべき者に選任するよう求める。

以上

2016(平成28)年10月20日

埼玉弁護士会

会長 福地 輝久

2016 (平成28) 年10月21日

〒102-8651
千代田区隼町4-2

最高裁判所長官 殿

埼玉弁護士会
会長 福地 輝久



国籍を問わず調停委員の任命及び司法委員となるべき者の選任を求める会長声明

謹啓 時下ますますご清祥の段、お慶び申し上げます。

この度、当会は、標記の会長声明を発表しましたので、別添のとおりご送付いたします。

謹白



国籍を問わず調停委員の任命及び司法委員となるべき者の選任を求める会長声明

- 1 日本国籍を有しない会員の調停委員の任命及び司法委員の選任に関し、最高裁判所事務総局人事局任用課（以下「最高裁事務総局」という。）は、法令等の明文上の根拠規定はないとしながら、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員・司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている。」との認識を示している（日本弁護士連合会の照会に対する2008（平成20）年10月14日付回答）。

全国の各家庭裁判所及び地方裁判所は、最高裁事務総局の上記認識に則り、これまで、仙台弁護士会、東京弁護士会、京都弁護士会、大阪弁護士会、兵庫県弁護士会等からの外国籍会員の調停委員及び司法委員となるべき者の候補者推薦に対し、日本国籍を有しないことのみを理由に、調停委員については最高裁判所への任命上申を行わない対応を、司法委員となるべき者については選任を行わない対応を取り続けている。このような対応は、遅くとも2003（平成15）年の兵庫県弁護士会による調停委員候補者推薦に対するものから始まり、現在まで延べ30人以上にのぼっている。近時においても、2015（平成27）年11月4日に大阪家庭裁判所が、同月26日に京都地方裁判所が、最高裁判所への任命上申を拒否しているところである。

- 2 しかしながら、「民事調停委員規則及び家事調停委員規則」及び「司法委員規則」には、委員の資格に関して日本国籍を要するとの規定はない。同規則以外にも、国籍要件の根拠規定は存在しない。

そもそも、調停委員は、調停に一般市民の良識を反映させるため、社会生活上の豊富な知識経験や専門的な知識を生かし、当事者間の合意をあっせんして紛争

を解決する役割を担いその職務にあたる。

また、司法委員は、豊富な経験や専門知識及び健全な良識を生かし、簡易裁判所の民事訴訟において裁判官が和解を試みる際にその補助をし、または審理に立ち会って参考となる意見を述べるなどの職務にあたる。

すなわち、調停委員及び司法委員のいずれにおいても、当事者間の合意を基底とする手続に参画するに過ぎず、具体的職務内容に強制的作用はない。さらに言えば、合意が成立し調書を作成するにあたって最終的な調整を行うのは、調停の場面では調停委員たる裁判官であるし、司法委員が補助する事件においても裁判官である。このような職務内容からすれば、調停委員及び司法委員の職務は、「公権力の行使」もしくは「重要な施策に関する決定を行う」又は「これらに参画する」にあたるとして、日本国籍を有しない者の就任が直ちに排除されるようなものではない。

- 3 日本国籍を持たない者の就任を拒否する裁判所の対応は、法令に根拠のない基準を新たに創設し、調停委員及び司法委員の具体的職務内容を問うことなく、日本国籍の有無のみで一律に異なる取り扱いをするものであって、国籍を理由とする不合理な差別であり、憲法14条、自由権規約26条及び人種差別撤廃条約5条の平等原則に違反するものである。

また、国連人種差別撤廃委員会は、2010（平成22）年3月9日最終見解及び2014（平成26）年8月28日総括所見において、日本国籍を有しない者が調停委員として活動できるように日本国の見解を見直すことを勧告している。この総括所見では、「委員会は、家事紛争を解決する裁判所において、締約国が、」能力を有する日本国籍でない者を「調停委員として活動することから除外する見解と実務的取扱いを継続していることに、特に懸念する。委員会は、（中略）締約国に対して、家事紛争を解決する裁判所において」能力を有する日本国籍でない者が「調停委員として活動できるよう、締約国の見解を見直すことを勧告する。」と指摘しているところである。

- 4 以上に加えて、調停委員や司法委員に、日本国籍を有しない者の就任を求める積極的意義もある。

すなわち、家事調停や民事調停、あるいは、司法委員が参画する簡易裁判所の民事訴訟において、当事者が日本国籍を有しない者であることも少なくない。こうした事件の場合、むしろ異国において生活をする当事者の実情を肌で感じる事が出来、また他国の文化と日本の文化の相違について身をもって感じている、日本国籍を有しない調停委員、司法委員の知見が、事件の解決に大きな意義を有しているのである。

家事調停や民事調停、あるいは、司法委員が参画する簡易裁判所の民事訴訟においては、必ずしも日本法に基づく解決が図られる訳ではなく、法の適用に関する通則法により、他国の法律が適用される場面も少なくない。こうした事件においては、むしろ、日本国籍を有しない調停委員あるいは司法委員の方が知見を有しており、事件の実体的解決に資することも考えられる。

- 5 したがって、当会は、最高裁判所に対しては、冒頭の認識を改めるとともに、「弁護士となる資格を有する者、民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門知識を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い満40歳以上70歳未満の者」(民事調停委員及び家事調停委員規則1条)であり欠格事由(同規則2条)に該当しない者であれば、国籍を問わず調停委員に任命するよう求める。

全国の各家庭裁判所及び地方裁判所に対しては、冒頭の最高裁事務総局の認識に依ることなく、民事調停委員及び家事調停委員規則1条に該当し同規則2条に該当しない者であれば国籍を問わず最高裁判所に対し調停委員の任命上申を行うよう求め、「良識のある者その他適当と認められる者」(司法委員規則1条)であり欠格事由(同規則2条)に該当しない者であれば国籍を問わず司法委員となるべき者に選任するよう求める。

以上

2016（平成28）年10月20日

埼玉弁護士会

会長 福地 輝久

東弁28人第446号
2017（平成29）年2月8日

最高裁判所
事務総長 今崎 幸彦 殿

東京弁護士会
会長 小林 元治
(公印省略)

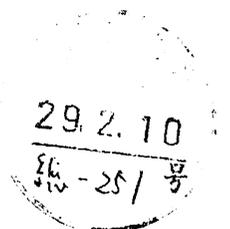
会長声明の送付について

当会は、2017年2月8日、別紙のとおり会長声明を発表いたしましたので、ご送付申し上げます。

1 会長声明

当会会員に対する、東京地方裁判所の「日本国籍の確認がとれないことを理由とする司法委員への選任拒絶」に抗議する会長声明

以上



当会会員に対する、東京地方裁判所の「日本国籍の確認がとれないことを理由とする司法委員への選任拒絶」に抗議する会長声明

2017（平成29）年2月8日
東京弁護士会 会長 小林 元治

1 当会は、2016（平成28）年9月15日、東京地方裁判所（以下「東京地裁」という。）に対し、2017（平成29）年度の司法委員となるべき複数の会員を推薦したが、それらの当会会員のうち外国籍の会員2名（以下「当該会員ら」という。）について、東京地裁は同年10月14日、当会に対し、当該会員らが日本国籍を有するか否かを照会してきた（氏名により外国籍と推察したものである）。当会は、同月20日、東京地裁に対し、当該会員らが日本国籍を有するか否かは司法委員の選考事務に必要な情報とは認められないため回答を差し控える旨の回答をした。その後、東京地裁は、同年12月20日、当会に対し当会が推薦した候補者のうち上記照会のあった当該会員らを除く全員を司法委員となるべき者として選任する手続を終了したことを通知した。

当会は当該会員らの国籍を回答しておらず、東京地裁も当該会員らを司法委員となるべき者に選任しなかった理由を明示しているわけではないが、上記のような経緯からして、日本国籍が確認できないことを理由に東京地裁が当該会員らの司法委員選任を拒絶したことは明らかである。

2 東京地裁から当会に対し当会が司法委員の候補者として推薦した会員の日本国籍の有無に関する照会がなされ、当会が回答を拒否し、東京地裁が当該会員を司法委員となるべき者に選任しないという事態は、2006（平成18）年以降も繰り返されており、当会はそのたびに東京地裁に対し日本国籍の有無に拘わらず適任者を選任する扱いとするよう求めてきた（当会が調停委員の候補者として推薦した会員についても同様のことが繰り返し起きており、問題状況は同じである。）。

3 東京地裁は、日本国籍の確認がとれない当該会員らを司法委員となるべき者に選任しない理由を明らかにしていないが、最高裁判所は、日本弁護士連合会からの照会に対し、最高裁判所の事務部門の取扱いとして、「法令等の明文上の根拠規定はないが、公権力の行使に当たる行為を行い、若しくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員及び司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている。」旨回答しており（以下「事務部門取扱い」という。）、今回の東京地裁による扱いもこれに倣ったものと考えられる。

4 事務部門取扱いは最高裁判所2005（平成17）年1月26日判決（以下「2005年最判」という。）を参考にしたものと思われるが、2005年最判は、地方公共団体が日本国民である職員に限って管理職に昇任することができることとする措置を執ることが違憲・違法ではないと判断したにとどまり、その趣旨が国家公務員に及ぶか、日本国籍を有しない者を任用すること自体が違憲・違法の問題を生じるかについては何ら語っていないし、「日本の国籍を有する者が公権力行使等地方公務員に就任することが想定されている」という文言の前に「原則として」という文言をおくことで例外にあたる取扱いも許容されることを示唆している。それにも拘わらず、事務部門取扱いは2005年最判の「原則として」という部分を殊更に無視し、明文上の根拠規定が何ら存在しないのに、日本国籍を司法委員への就任の要件とする立場をとっている。この立場は、法が公示され明確であることを要請する法の支配に明らかに反するものである。

さらに、事務部門取扱いは公権力行使等を行う公務員への就任には日本国籍が必要であると述べるが、そもそも司法委員は公権力行使等を行う公務員にあたらぬ。司法委員は特別職国家公務員であり、その職務は裁判官が和解を試みるときにその補助をしたり審理に立ち会って裁判官に参考となる意見を述べたりすることであり、裁判官の許可がなければ証人等に直接に問いを發することもできず、司法委員の意見はあくまで参考意見であり裁判所に対する拘束力はない。

このような司法委員の職務内容及び権限からすれば、司法委員が公権力行使等を行う公務員にあたらぬことは明らかである。従って、司法委員選任拒絶に関する事務部門取扱いは、外国籍の者に対して合理的理由がないのに特定の公務への就任を拒否する内容であり、憲法第14条1項に反するものである。

5 また、我が国には、サンフランシスコ講和条約によって一方的に日本国籍を離脱させられたまま日本での生活を余儀なくされ日本社会の構成員となっている旧植民地出身者及びその子孫等の特別永住者やこれに準じる定住外国人が多数存在し、日本の司法試験に合格して弁護士として知識・経験を積んで活躍している者も少なくない。そのような者のうち当会が東京地裁に推薦した当該会員らは、司法委員として十分な適格性を国籍に拘わらず有しているのであって、その能力を裁判所が活用しないことは、彼らの出自に対して国家が消極的評価を与えているとのメッセージを社会に送り差別を助長することになりかねず、人材の適切な配置を怠ることで、我が国の社会の潜在的可能性の発現に対する障害ともなる。

6 以上より、当会は、東京地裁に対し、憲法上の要請である法の支配や平等原則に抵触する疑いが濃い事務部門取扱いとらわれることなく、当該会員らを司法委員となるべき者に選任すること、今後当会が司法委員となるべき者として推薦する会員につき国籍を問題とせずに選任手続を行うことを改めて強く求める。

2017年(平成29年)2月16日

最高裁判所

長官 寺田逸郎 殿

京都弁護士会

会長 浜垣真也

**「外国籍の弁護士を調停委員への任命から排除しないことを求める会長声明」の
送付について**

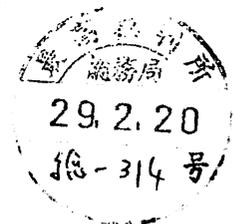
謹啓 ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。

さて、当会では、標記会長声明を発表いたしました。

つきましては、同会長声明の趣旨につきご理解賜り、ご対応いただきたく、
よろしくお願ひ申し上げます。

以上、要用のみにて失礼いたします。

敬白



外国籍の弁護士を調停委員への任命から排除しないことを求める会長声明

当会は、京都地方裁判所からの2016年（平成28年）11月4日付けの推薦依頼を受けて、同年12月20日付けで、外国籍である当会会員1名を含む民事調停委員候補者を推薦した。これに対し、2017年（平成29年）1月17日付けで、京都地方裁判所から、上記外国籍の当会会員1名については、民事調停委員候補者としめない旨の通知があった。京都地方裁判所の職員から、上記通知に際し、上記外国籍の当会会員1名について民事調停委員候補者としめない理由につき、口頭で調停委員は日本国籍を有する者に限るためとの説明があった。

しかしながら、民事調停法、家事事件手続法並びに民事調停委員及び家事調停委員規則には、調停委員の資格要件や欠格事由として日本国籍の有無に関する規定はなく、法令上、調停委員に関する国籍要件は存在しない。にもかかわらず、外国籍であることのみを理由に調停委員の候補者としめない裁判所の対応は、法令に根拠のない基準を新たに創設し、当該公務員の具体的な職務内容を勘案することなく、日本国籍の有無で異なる取扱いをするものであって、国籍を理由とする不合理な差別であり、憲法14条、自由権規約26条及び人種差別撤廃条約5条の平等原則に違反するものである。

このような対応に対しては、2010年（平成22年）の第3回から第6回政府報告書審査及び2014年（平成26年）の第7回から第9回政府報告書審査に対する国連人種差別撤廃委員会の最終見解において、能力を有する日本国籍でない者を調停委員として認めることを勧告されているとおり、国際社会からの指摘も受けているところである。

そもそも調停委員の職務は、専門的知識や社会生活上の豊富な知識経験を生かして当事者の互譲による紛争解決を支援することであり、「公権力の行使」にはあたらず、「国家意思の形成」といった側面も認められない。また、社会のグローバル化により、外国人が調停の当事者となることも少なくなく、事案に精通しているケースもある。それゆえ、調停委員の適否は、その知識経験や人格識見などを発揮して当事者の互譲による紛争解決を支援できる者か否かという点により判断されるべきであって、日本国籍の有無を問題とすべきではない。

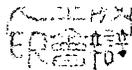
なお、1974年（昭和49年）から1988年（昭和63年）までの間、日本国籍を有しない台湾籍の大阪弁護士会会員を最高裁判所が西淀川簡易裁判所民事調停委員に任命していたという先例のあることが明らかとなっており、日本国籍を有しないことを理由に任命しない取扱いには整合性もない。

したがって、当会は、最高裁判所及び京都地方裁判所に対し、改めて外国籍の弁護士を調停委員の任命から排除しないことを強く求める。

2017年（平成29年）2月15日

京都弁護士会
会長 浜 垣 真





8

2017年(平成29年)3月14日

最高裁判所長官 寺田 逸郎 殿

大阪弁護士会
会長 山口 健



「外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明」の送付について

大阪弁護士会では、別紙のとおり「外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明」を
発表いたしました。

貴職におかれましては、よろしくお取り計らいください。

以 上



外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明

大阪家庭裁判所から家事調停委員の推薦の依頼を受け、当会が2016年(平成28年)9月27日に行った韓国籍の当会会員1名の推薦に対し、同家庭裁判所は、同年11月11日付で最高裁判所に当該会員の任命上申を行わない旨の通知をした。拒絶の理由は、調停といえども公権力の行使であり、国家意思の形成に関与すること等の理由から、調停委員には日本国籍を有する者と解することが相当であるというものである。当会は、これまでも外国籍の会員を家事調停委員に推薦したが、いずれも同様の理由により任命上申を拒絶されており、今回を含めて7度も繰り返されており極めて遺憾であり、これに強く抗議するものである。

そもそも民事調停委員及び家事調停委員規則第1条は、日本国籍を有することを任命の要件としておらず、外国籍の者が調停委員になることができない旨の規定はない。また、「弁護士となる資格を有する者」を一つの対象として選考することになっているが、弁護士資格にはもともと国籍条項はなく、司法修習生の採用選考要項からも国籍要件は撤廃されている。外国籍の者が一定の公職に就くことが制限されることがあるとしても、公権力の行使又は国家意思の形成への参画に携わるか否かという抽象的な基準により、すべての公務員について、その具体的な職務内容を問題とすることなく、日本国籍を有するか否かにより差別的取扱いを行うべきではない。現に過去には日本国籍ではない当会会員を調停委員として任命した実例もある。

さらに、家事調停制度は、市民間の家事の紛争を当事者の話し合いに基づき解決する制度であり、家事調停委員の役割は、当事者の互譲を支援し、当事者の合意に基づく紛争解決を支援することであり、外国籍の者が家事調停委員に就任することが国民主権原理に反するとは考えられない。近畿弁護士会連合会外国籍の調停委員採用を求めるプロジェクトチームが、平成27年度と平成28年度、近畿6府県の各弁護士会所属の弁護士調停委員と意見交換会を実施したが、調停委員の職務が公権力の行使であると述べた方は皆無であった。そして、多民族・多文化共生社会の形成の視点や司法サービスの充実の観点からも、外国籍の住民が多数居住する大阪においては、国籍の有無にかかわらず家事調停委員の就任を認めることは当然の要請と考えられ、調停委員の任命においても多様性の尊重が求められる。

2014年(平成26年)8月28日の国連人権差別撤廃委員会の総括所見においても、「委員会はとりわけ、家庭裁判所における調停委員として行動する能力を有する日本国籍でない者を排除するとの締結国の立場及び継続する実務について懸念する。」とされ、「委員会は、締結国に対し、能力を有する日本国籍でない者が家庭裁判所における調停委員として行動することを認めるように、その立場を見直すことを勧告する。」とされている。

以上のとおり、調停委員について、日本国籍を有しないことのみを理由として任命上申を拒絶することは、憲法第14条に違反するものと言わざるを得な

い。

よって、当会は、最高裁判所及び大阪家庭裁判所に対して、このような事態を繰り返さないことを強く求めるものである。

2017年（平成29年）3月14日

大阪弁護士会

会長 山口 健 一

兵弁相談28発第599号

2017年(平成29年)3月23日

最高裁判所長官 寺田逸郎 殿

兵庫県弁護士会

会長 米田耕士



国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明について

謹啓 時下ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。

さて、兵庫県弁護士会では、「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」を別紙のとおり発しましたので、ここにご送付申し上げます。

謹白



国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明

2017年（平成29年）3月23日

兵庫県弁護士会

会長 米 田 耕 士

声明の趣旨

最高裁判所が、「弁護士となる資格を有する者、民事もしくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識を有する者または社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満の者」であれば、日本国籍の有無にかかわらず、等しく民事調停委員及び家事調停委員に任命するよう、速やかに従来の扱いを改めることを求める。

声明の理由

当会は、神戸家庭裁判所からの2016年（平成28年）9月1日付の推薦依頼書を受けて、同年10月6日付で外国籍である当会会員2名を含む家事調停委員候補者を推薦した。これに対し、同年11月17日付で、神戸家庭裁判所から、上記外国籍の当会会員2名については、家事調停委員として任命上申しない旨の通知があった。神戸家庭裁判所の職員から、上記通知に関し、上記外国籍の当会会員2名について家事調停委員として任命上申しない理由として、口頭で調停委員は日本国籍を有する者に限るためとの説明があった。

しかしながら、民事調停法、家事事件手続法並びに民事調停委員及び家事調停委員規則には、調停委員の資格要件や欠格事由として日本国籍の有無に関する規定はなく、法令上、調停委員に関する国籍要件は存しない。外国籍であることのみを理由に調停委員の候補者としなない裁判所の対応は、法令に根拠のない基準を新たに創設するものであるだけでなく、調停委員の具体的な職務内容を勘案することなく、日本国籍の有無で異なる取り扱いをするものであり、国籍を理由とする不合理な差別であって、憲法第14条

に違反する。

国際的にみても、国連人種差別撤廃委員会は、総括意見において、2010年3月と2014年8月の2度にわたり、人種差別撤廃条約第5条との関係で、外国籍者が、資質があるにもかかわらず調停委員として調停処理に参加できないという事実を懸念を表明し、能力を有する日本国籍でない者が家庭裁判所における調停委員として行動することを認めるよう、締約国である日本の立場を見直すことを勧告している。

そもそも、日本には200万人以上の外国籍者が居住し、50万人以上の外国籍からの日本国籍取得者が居住していること、少子高齢化に伴う人口減少への対策や経済社会の国際化・グローバル化に伴う外国人就労の促進からすると、調停の場に外国籍者が調停委員として参画することは、多様な当事者の実情に即した紛争解決という観点において調停制度を充実させ、多民族・多文化共生社会の実現に資するものである。

そして、過去には、1974年（昭和49年）から1988年（同63年）まで中国（台湾）籍の大阪弁護士会会員が民事調停委員として任命されていた先例がある。

これまでも当会は複数回にわたり外国籍の会員を調停委員に推薦したが、いずれも同様の理由により任命上申を拒絶されており、そのたび毎に抗議の会長声明を発してきた。2016年（平成28年）には、1月19日の当会臨時総会で本声明の趣旨と同一の決議をしたところであるが、その後も従前の扱いが維持されたので、改めて強く抗議するとともに重ねて声明を行うものである。

以上



神弁発第3569号
2018年(平成30年)9月14日

最高裁判所長官
大谷 直人 様

神奈川県弁護士会
会 長 芳野 直子



会長声明の送付について

当会では、9月13日付で「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」を公表いたしました。

ここに声明文をお送りいたしますので、その趣旨をご理解いただき、善処下さいますようお願い申し上げます。



本件に関するお問い合わせ

神奈川県弁護士会 事務局 古賀
〒231-0021 横浜市中区日本大通9
TEL: 045-211-7705
FAX: 045-211-7718

国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明

- 1 当会が横浜家庭裁判所から受けた家事調停委員候補者の推薦依頼に対して、当会が本年6月に同庁に対して推薦した当会会員6名のうち1名について、日本国籍を有しないとの理由のみで最高裁判所への任命上申が見送られた。
- 2 かかる任命上申見送りは、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員（以下「公権力行使等公務員」という。）には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員・司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍を必要と考えている。」という最高裁判所の見解に基づくものである。

しかし以下の理由から最高裁判所の上記見解は不当であり、この見解を理由にした任命上申見送りもまた不当である。

第一に、家事調停委員について日本国籍を要求する規定は存在しない（家事事件手続法第249条第1項・民事調停委員及び家事調停委員規則第1条及び第2条参照）。にもかかわらず最高裁判所が運用によって他の要件を課すること自体問題である。

第二に、調停委員の本質的役割は、専門的知識もしくは社会生活の上での豊富な知識経験を活かして、当事者双方の話し合いの中での合意を斡旋して紛争の解決にあたるというものであり、調停委員はその職務の性質上具体的な公権力の行使、重要な施策に関する決定またはこれらへの参画は行わない。

この点調停調書は確定判決と同一の効力を有するが、これは当事者間の合意による紛争解決の意思を尊重したものである。また調停に代わる審判を行うのは家庭裁判所であり、調停委員は意見を求められるに過ぎない。そして調停委員会には調停の運営以外にも一定の権限が与えられているが、調停制度による紛争解決を実効性の高いものとするための付随的な処分に過ぎず、調停委員はその議決に加わるのみである。

したがって、一般論として公権力行使等公務員への外国籍者の就任を一切排除するとの法理そのものに疑問がないわけではないが、仮にこの法理によっても調停委員は公権力行使等公務員に該当しない。

第三に、日本には250万人以上の在留外国人（神奈川県内だけで20万人超）が生活しており、十分な資質を有する外国籍者が調停委員として手続に携わることは調停制度をより充実させることに繋がる。また多民族多文化共生社会形成を実現するためには、日本に定住している外国籍者が調停委員として手続に携わることが望ましい。

第四に、最高裁判所は1974年から1988年まで日本国籍を有しない弁護士を民事調停委員に任命し、定年退職時には表彰を行った実例がある。

- 3 当会は過去に2015年7月8日付け意見書を発出して最高裁判所が日本国籍の有無にかかわらず等しく家事調停委員に任命することを求めており、当会以外にも日弁連、

各地の弁護士会等も決議、意見書、会長声明及び申入書等を長年発出し続けてきた。加えて国連人種差別撤廃委員会は日本に対して三度の勧告を行っている。にもかかわらず最高裁判所が上記見解を改めずに今回の事態に至ったことは極めて遺憾である。

- 4 以上により、当会はこの問題の当事者として外国籍者排除の不条理さを身をもって体験したことを受け、最高裁判所に対し、上記見解を早急に改めたうえで、法律及び規則の要件を充足するのであれば日本国籍の有無にかかわらず等しく家事調停委員に任命することを改めて求める。 以上

2018年(平成30年)9月13日

神奈川県弁護士会

会長 芳野 直子

関弁連発第261号
平成30年10月3日

最高裁判所
所長 大谷直人 殿

関東弁護士会連合会
理事長 三宅 弘

「調停委員任命に際し外国籍の者を排除しないことを求める理事長声明」
の送付について

日頃より、当連合会の活動のご理解、ご協力をいただき、感謝申し上げます。
当連合会では、標記理事長声明を公表いたしましたので、ご送付いたします。
声明の趣旨につきご高配賜りたくお願いいたします。

本件に関するお問い合わせ先
関東弁護士会連合会事務局 鈴木
TEL: 03-3581-3838
FAX: 03-3581-0223
E.mail: r-suzuki@kanto-ba.org



調停委員任命に際し外国籍の者を排除しないことを求める理事長声明

1 声明の趣旨

最高裁判所は、外国籍の調停委員の採用を認めない事務取扱いを直ちに廃止し、「弁護士となる資格を有する者、民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識経験を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満のもの」（民事調停委員及び家事調停委員規則1条本文）であれば、日本国籍の有無にかかわらず、等しく民事・家事調停委員に任命することを求める。

2 声明の理由

(1) 問題の背景

現在、最高裁判所は、日本国籍を有しない者を調停委員に任命しないとの取扱いをしている。

例えば、最高裁判所は、日本国籍を有しない弁護士の調停委員の任命について、法令上等の明文の根拠規定はないとしながら、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員・・・はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている。」との認識を示している（日本弁護士連合会の照会に対する2008（平成20）年10月14日付最高裁判所事務総局人事局任用課回答）。

全国の各家庭裁判所および地方裁判所は、最高裁判所の上記認識に則り、これまで、仙台弁護士会、東京弁護士会、京都弁護士会、大阪弁護士会、兵庫県弁護士会等が、調停委員となるべき者として推薦した外国籍の弁護士に対して、日本国籍を有しないことのみを理由に、最高裁判所への任命上申を行わない対応をとり続けている。このような対応は、遅くとも2003（平成15）年の兵庫県弁護士会による外国籍の調停委員候補者推薦に対するものから始まり、現在まで延べ30人以上にのぼっている。本年においても、横浜家庭裁判所が、神奈川県弁護士会が調停委員として推薦した外国籍会員の任命上申を拒否している。

(2) 憲法14条の平等原則に違反している

憲法14条の平等原則を含む憲法第3章に規定している基本的人権の諸規定は、権利の性質上、日本国民のみを対象としていると解されるものを除き、我が国に在留する外国人に対しても等しく及ぶ（最高裁判所昭和53年10月4日大法廷判決）。

平等原則は、日本国憲法の人権体系の中核をなし、法的に平等に扱われる権利を保障し、不合理な差別的取扱いを禁止している。

民事調停法、家事事件手続法は、調停委員の任命資格に日本国籍を有することを要件としておらず、また、民事調停委員及び家事調停委員規則1条は、「民事調停委員及び家事調停委員は、弁護士となる資格を有する者、民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識経験を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満のものの中から、最高裁判所が任命する。」と定めるにとどまり、同規則2条の欠格事由についての定めにも、外国籍を欠格事由とする規定はない。

このように、法令上、日本国籍を有することは調停委員任命の要件とされていないにもかかわらず、国籍を有しないことのみを理由として、一般的に調停委員に任命しないという裁判所の取扱いは、外国籍者に対する不合理な差別に他ならず、平等原則に違反している。

(3) 調停委員は公権力を行使しないので、国民主権には反しない

調停手続における調停委員の役割は、双方当事者の言い分や心情に十分に耳を傾け、当事者間の意思疎通を図り、民事の紛争について、当事者の互譲により、条理にかなない実情に即した合意の形成に向けて、説得や調整を試みることにある（民事調停法1条）。

したがって、調停手続において最終的な合意の成否は、当事者の判断に委ねられており、調停委員は、もっぱら説得や調整を試みるという形で合意形成に関与するにすぎない。

具体的にいえば、調停委員は、調停委員会の構成員としてその決議に参加するものの、この決議は当事者の権利を公権的に制約するものではない。

すなわち、調停調書は確定判決と同一の効力を有するが、この拘束力はそもそも当事者の合意に由来するものであって、公権的に当事者の権利を制約するものではない。

また、調停委員会による事件の関係人の呼び出し、調停前の措置、調停前の処分命令に対する不出頭、違反などには過料の制裁があるものの、過料は裁判

所が決定するものであって、調停委員あるいは調停委員会が決定するものではない。いずれも調停制度の実効性を担保するための補完的職務にすぎない。呼出状等に調停委員の氏名が記載されないのはその表れである。

さらに、調停委員会は事実調査及び必要と認める証拠調べを行う権限を有しているが、事実調査は強制力を有していないし、証拠調べについても、現実には強制的な権限行使を想定していない。

むしろ破産管財人、相続財産管理人、不在者財産管理人など、公的側面も有する職務について、外国籍の弁護士等の就任が認められていることに照らしても、外国籍の調停委員を排除する理由にはなりえない。

このように、調停委員の職務内容は、専門的もしくは社会生活上の知識経験や人格見識などを発揮し、これにより当事者の互譲による合意形成を促すものであり、公権力の行使という手段によるものではない。国民主権に反することはない。

(4) 外国籍の調停委員の必要性

現在、日本には250万人以上の外国籍者が居住し、50万人以上の外国籍からの日本国籍取得者が居住している。外国人登録者の国籍は200カ国に迫ろうとしている。

さらに、朝鮮や台湾などの旧植民地出身者で日本国籍を取得した者、長期の在留を経て日本国籍を取得した者など、民族的少数者としての立場にある者も多数居住し、他民族・多文化が急速に進展している。

しかも、少子高齢化に伴う人口減少への対策や経済社会の国際化・グローバル化に伴う外国人就労の促進からすると、調停の場に外国籍者が調停委員として参画することは、多様な当事者の実情に即した紛争解決という観点において、調停制度を充実させることに役立ち、他民族・多文化共生社会の実現に不可欠なものである。

実際、過去には、1974（昭和49）年から1988（同63）年まで、中国（台湾）籍の大阪弁護士会会員（張有忠弁護士）が、外国籍のままで民事調停委員に任命され、14年余りにわたり何らの支障なく調停委員としての職務を行っていた。上記弁護士が大阪地方裁判所所長から表彰を受けていることからしても、外国籍の調停委員の必要性は大きく、調停委員の職務を行うことに何ら不都合がないことが明らかになったといえる。

(5) よって、当連合会は、最高裁判所に対して、外国籍の調停委員の採用を認め

ない事務取扱いを直ちに廃止し、「弁護士となる資格を有する者，民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識経験を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で，人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満のもの」（民事調停委員及び家事調停委員規則1条本文）であれば，日本国籍の有無にかかわらず，等しく民事・家事調停委員に任命することを求めるべく，本声明を発出するものである。

以上

2018（平成30）年10月3日

関東弁護士会連合会

理事長 三宅 弘

日弁連人1第864号

2018年(平成30年)10月19日

最高裁判所長官 大谷直人 殿

日本弁護士連合会

会長 菊地 裕太郎

第61回人権擁護大会における宣言・決議について(参考)

当連合会は、本年10月5日に青森市で開催いたしました第61回人権擁護大会において、下記の宣言・決議を採択いたしました。

つきましては、御参考までに送付申し上げます。

記

- 1 新しい外国人労働者受入れ制度を確立し、外国にルーツを持つ人々と共生する社会を構築することを求める宣言
- 2 特殊詐欺を典型とする社会的弱者等を標的にした組織的犯罪に係る被害の防止及び回復並びに被害者支援の推進を目指す決議
- 3 若者が未来に希望を抱くことができる社会の実現を求める決議



新しい外国人労働者受入れ制度を確立し、外国にルーツを持つ人々と共生する社会を構築することを求める 宣言

日本に在留する外国人労働者は、2016年10月には108万人、2017年10月には127万人を超えて増え続けている（特別永住者を除く。外国人雇用状況届出数）。

その主たる要因は非熟練労働者の増加にあるが、非熟練労働の担い手は、技能実習生、アルバイトで働く留学生等、本来は、労働者の受入れを目的としない制度によって入国した人々である。技能実習制度では、日本の技術の海外移転という名目上の目的のために実習先を定められ、原則として職場移転の自由が認められず、雇用主に従わざるを得ないという構造的な問題がある。このため、最低賃金法違反、強制帰国等の深刻な人権侵害が生じている。留学生の相当数は、来日時の多額の借入れの返済や学費の捻出等のため、本来の学業に加えて長時間労働を余儀なくされ、週28時間以内の就労を超えた資格外活動が発覚する等して在留資格を失う者もいる。

今もなお、建設業、農業、介護等の分野では人手不足が指摘され、少子高齢化社会が進行する中で、経済界や地方からも、更なる外国人労働者の受入れを求める声があがっている。これを受けて政府も本年6月、「経済財政運営と改革の基本方針2018」において、上記の分野等での外国人労働者の受入れを想定して「就労を目的とした新たな在留資格」を創設する方針を示している。しかし、新たな在留資格では、在留の期限は原則5年以内とされ、家族の帯同が認められず、また、この在留資格の創設後もなお技能実習制度は存続することとしている。

外国人労働者の増加に伴い、外国人の中長期在留者の数も増加を続けて2017年末には256万人を超え（特別永住者を含む。）、また、6万人以上の非正規滞在者も日本で生活している。さらに、出生後に日本国籍を取得した人や外国籍の親から生まれた日本人等も含め、今、日本は、外国にルーツを持つ多様な人々が暮らす国となっている。特に、上記の新たな外国人受入れ制度の創設に伴って、今後、多くの外国人労働者が日本社会の一員となることが予想される。

これらの人々が地域で生活する環境に目を向けたとき、日本語学習や母国の文化を保持するための取組は、いまだ国全体の十分な取組にはなっていない。外国籍の子どもやその家族の在留等の在り方も、国際人権諸条約の諸規定に従ったものとは

なっていない。外国にルーツを持つ人々への差別的言動その他の差別を根絶するための立法府及び行政府の取組もようやく端緒に就いたにすぎない。

そもそも、人は、国籍、在留資格の内容、有無等にかかわらず、ひとしく憲法、国際人権法上の人権を享有する。国籍や民族の相異を理由に、時の在留政策や雇用側の利害等により、その人権を安易に制約することは許されない。新たな外国人受入れが始まろうとする今こそ、人権保障に適った外国人受入れ制度と多文化の共生する社会を構築することが喫緊の課題となっている。

よって、当連合会は、国や地方自治体に対し、以下のとおり求める。

1 人権保障に適った外国人労働者受入れ制度を構築するため、国は、以下の施策を実施するべきである。

(1) 技能実習制度を直ちに廃止する。

(2) 政府において検討中の新たな制度も含め、非熟練労働者受入れのための制度を構築するに際しては、労働者の受入れが目的であることを正面から認めた、以下のような条件を満たす制度とする。

① 職場移転の自由を認める。

② 国の機関による職業紹介、二国間協定の締結等により、送出し国を含めてブローカーの関与を排除する。

③ 長期間の家族の分離を強わず、日本に定着した家族全体の在留の安定を図る。

(3) 外国人労働者全般の権利の保障のために次のことを実施する。

① 賃金等の労働条件における国籍や民族を理由とする差別の禁止を徹底する。

② 労働者の権利の保障等のための相談、紛争解決の仕組みを充実させる。

③ 日本語教育を含む職業訓練や職業紹介制度の充実を国の責務とする。

2 外国にルーツを持つ人々と共に生きる社会を構築し、全ての人に人権を保障するため、以下の施策を実施するべきである。

(1) 国や地方自治体は、外国につながる子どもや成人の日本語教育、民族的アイデンティティを保持するための母語教育等のための専門的な教員の加配やスクールソーシャルワーカー等の配置を行うとともに施設を整備し、そのための国際交流協会、NGO等の活動を支援する。また、国は、家族滞在の子どもの定住者等への在留資格変更について一層要件を緩和することにより、外国につながる子どもの在留の安定を図る。

- (2) 国や地方自治体は、外国人が医療、社会保障等のサービスや法律扶助制度等に容易にアクセスし、十分に活用することができる制度を実現し、国際交流協会、NGO等と協力してその運用を支援する。
- (3) 国は、国際人権諸条約の諸規定に基づき、長期の在留資格や在留特別許可に係る法令の要件の緩和と明確化を通じて、外国人やその子ども・家族の在留の安定を図る。併せて、複数国籍の制限の緩和等を含め、国籍の得喪要件の見直しを行う。
- (4) 国や地方自治体は、調停委員等や教員の公務就任における差別をやめ、就職・入居等の私人間における差別的取扱い、及び差別的言動の禁止を含む法整備を行う。また、国は、国内人権機関の創設、人権諸条約の個人通報制度の実現を通じて権利救済を実効化する。
- 3 これらの施策を立案、実施するため、以下の体制を整備すべきである。
- (1) 地方自治体は、外国にルーツを持つ人々が地域の中で共に生きるため、上記を含めた施策を実施する部署の設置等をする。
- (2) 国は、外国にルーツを持つ人々が社会で共に生きるための施策を国や地方自治体の責務とし、これを実施する体制を定め、また、外国人受入れについての基本方針を定める法律（仮称「多文化共生法」）を制定するとともに、これらの施策の実施を所管する省庁（仮称「多文化共生庁」）を設置する。

外国にルーツを持つ人々がひとしく人権を保障され、全ての市民が共生できる、活力のある日本の地域社会を創造するため、今こそ、国や地方自治体は、具体的な行動に移るべきである。

当連合会も、上記の施策の実現に向けて、全力を挙げて取り組む所存である。
以上のとおり宣言する。

2018年（平成30年）10月5日
日 本 弁 護 士 連 合 会

提 案 理 由

第1 日本における外国人労働者の現状と課題

1 現状と課題

(1) 現状

日本における在留外国人数（中長期在留者と特別永住者の数）は、2017年末、256万人を超え、15年前の2002年末と比べて約80万人の増加となった。特に、永住者は約50万人、技能実習と留学の在留資格を有する者は合わせて約30万人、技術・人文知識・国際業務の在留資格を有する者は約10万人、それぞれ増加している。

外国人労働者の受入れも着実に進んでおり、特別永住者を除く外国人労働者数（外国人雇用状況届出数）が2016年10月には108万人、2017年10月には127万人を超えるなど、更に増加が加速している。

その背景には、日本の労働市場における非熟練労働者を始めとする慢性的な労働力不足がある。長期推計によれば、2015年時点からの20年間で、日本の人口における生産を担う世代（15歳～64歳）は少なく見ても約1200万人減少する一方で、65歳以上は約394万人増加するとされており（国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」）、急速に少子高齢化が進んでいる。

これを受けて、日本経済団体連合会（経団連）は「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」（2016年11月）を、日本商工会議所は「専門的・技術的分野の外国人材受け入れに関する意見～新たな在留資格「中間技能人材」の創設を～」（2018年4月26日）を発表し、農業労働者の不足に悩む地方自治体等も外国人労働者受入れに向けた意見を述べている。また、多くのメディアでも外国人労働者受入れに関する議論がなされている。

しかし、100万人を超える外国人労働者が日本で働き、生活する一方で、日本政府はこれまで、いわゆる単純（非熟練）労働者は受け入れないとの建前を維持し続けてきた。

このため、本来、労働者受入れを目的としない在留資格で入国した外国人が、特に非熟練労働の担い手となっている現実がある。

すなわち、技能実習は、「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力」（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1条）を目的とし、本来は労働者の受入れを目

的としない在留資格ではあるが、実質的には、非熟練労働者の受入れ制度として機能しており、2017年末時点で27万4233人の技能実習生が在留している。留学も、資格外活動によってアルバイトに従事する者については、同様に非熟練労働者の受入れ制度として機能している面があり、2017年末時点で31万1505人の留学生在が在留している。また日系人及びその家族も、製造業、建設業、農業、食料品製造業、縫製業等の現場で非熟練労働を担っている。

(2) 課題

上記のように、非熟練労働者の受入れについて、どのような業種で、どのような方法で外国人を受け入れていくか、正面から議論されたことはなく、中長期の外国人労働者受入れ政策も存在しないままに、なし崩し的に外国人労働者の受入れが進んできた。

このため、外国人が対等な労使関係を築いて労働者としての権利を保障されるための仕組みの構築や、外国人と日本人が日本社会でどのように共生していくかという課題が正面から議論されないままとなり、多くの外国人労働者が低賃金かつ不安定な雇用関係の下で危険な作業にも従事させられる等の過酷な労働環境、人権侵害が大きな社会問題となっている。

特に技能実習制度については、人材育成を通じた技術又は知識の海外移転という名目上の目的のために就業先の変更を制限され、雇用主に権利主張をただけでも本国で送出し機関に徴収された多額の保証金を没収されかねない立場ともあいまって、最低賃金法違反、セクシュアルハラスメント、強制帰国等の様々な人権侵害を生み出しており、2014年7月23日の自由権規約委員会の日本の第6回定期報告に関する最終見解や2016年3月7日の女性差別撤廃委員会の第7回及び第8回日本政府報告書に対する総括所見、アメリカ国務省の人身取引報告書において、「強制労働」、「人身取引」との国際的批判を受けている。また、留学生についても、資格外活動として週28時間以内の就労が認められているが、その就労時間内の賃金では、ブローカーへの仲介料等のために本国で負担した年収の何倍もの借金の返済や日本での学費の捻出ができなくなり、経済的に破綻する者も多い。他方、借金返済のために学校での授業への出席のほかに制限時間を超えた過酷な長時間の労働を余儀なくされ、その結果、出席日数が不足して退学となったり、違法な資格外活動が発覚して留学生の在留資格を失い、本国での借金だけが残る者も相次いでいる。また、留学生を受け入れる日本語学校による不法就労助長やパスポートの取上げなどの人権侵害事例が報告されている。

このような状況下にあいながらも、技能実習制度は人数、職種の双方で拡大を続けており、留学生も2008年の「留学生30万人計画」以降大幅な増加を続けている。また、在留資格「介護」の創設のほか、外国人建設就労者及び外国人造船労働者の在留資格「特定活動」の告示に基づく受入れ、国家戦略特別区域法の改正による外国人家事支援「人材」や農業支援外国人の受入れ、日系4世の受入れ等、本来労働力受入れとして位置付けられないはずの者の受入れや、労働力不足が顕著な分野に限定した個別の制度の創設等による、場当たりの受入れが行われてきた。

ようやく政府は、2018年6月15日、経済財政諮問会議で「経済財政運営と改革の基本方針2018」（いわゆる「骨太の方針2018」、以下「骨太の方針」という。）を閣議決定した。さらに、政府は、同年7月24日、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」を設置するとともに、骨太の方針を踏まえて、「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」（以下「受入れ環境の整備に関する基本方針」という。）を閣議決定した。

骨太の方針は、「中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化して」との問題意識の下、「移民政策とは異なるものとして、外国人材の受入れを拡大するため」、「一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材に関し、就労を目的とした新たな在留資格を創設する」こととした。

ただし、骨太の方針は、「一定の専門性・技能を有」する者を対象とするとしているものの、方針検討において議論の対象となった業種は、農業、建設業、宿泊業、介護等これまで非熟練労働と言われてきた業種である。そうすると、この新たな制度は、非熟練労働の分野でも正面から外国人労働者を受け入れるものとなるものと考えられる。

しかし、多くの人権侵害を生み出す技能実習制度は、新たな制度の創設後もなお存続することが前提となっており、制度の廃止どころか、3年ないし5年の技能実習を修了した者については、新たな在留資格で求められる技能水準等を備えるものとみなすこととなっている。

また、新たな在留資格では、在留の期限を原則として5年以内とし、家族の帯同を認めないこととしている。技能実習制度も家族の帯同を認めておらず、最長5年間の技能実習を修了した者が、更に5年間にわたって新たな在留資格で在留する場合、10年間にわたって家族と生活することができないという状況が生じ得ることとなる。

さらに、骨太の方針は、新たな在留資格の創設も「移民政策とは異なる」

ことを強調するが、国連等の国際機関では、「通常の居住地以外の国に移動し、少なくとも12か月間当該国に居住する人」を「移民(migrant)」と定義することが多い。「移民」をどのように定義するかはともかく、多くの国が、受け入れた外国人労働者について、労働力としてだけではなく、社会で生活する「人」であることに着目して、共生のための政策を採っている。骨太の方針と受入れ環境の整備に関する基本方針も、「外国人材への支援」や「受入れ環境の整備」を掲げているのであるから、共生のための施策を受入れ企業等のみの責任とするのではなく国の責務として明確に位置付け、実行する体制を早急に構築すべきである。

外国人労働者の受入れが更に増加すると見込まれる今こそ、これらの問題を正面から議論し、以下の取組を進めなければならない。

2 正面から非熟練労働者を受け入れる制度の在り方

- (1) まず、現行の受入れ制度において、実質的には非熟練労働者の受入れ制度として機能している技能実習制度については、名目と実態の乖離という構造的な問題の下、多くの人権侵害を引き起こしていることから、早急に廃止すべきである。骨太の方針によって就労を目的とする新たな在留資格が創設されるのであれば、なおさら早急に廃止されるべきである。その際、既に現実に在留している技能実習生が不利益を被らないような措置を採るべきである。
- (2) 外国から非熟練労働者を受け入れるのであれば、技能実習制度や留学等の名目と実態の乖離した方法による労働者の受入れではなく、非熟練労働者としての在留資格を創設し、正面から労働者として受け入れるべきである。骨太の方針によって創設が提案されている新たな在留資格についても、非熟練労働者の受入れであるという位置付けを明確に行った上で、制度設計がなされるべきである。

その場合には、技能実習制度の構造的な問題点への反省を踏まえ、以下の条件を満たさなければならない。

① 職場移転の自由を認めること

技能実習制度は、技能の実習という名目上の制度目的ゆえに、少なくとも3年間は原則として職場の移転が認められず、職場に何らかの問題があっても、職場を辞めれば帰国しなければならないという立場にあり、このことが、雇用主との間の支配従属的な関係を生じる原因となってきた。新たに非熟練労働者の受入れを行うのであれば、他の在留資格と同様、職場移転の自由が認められ、これが実質的にも保障されるような

制度設計をすることが極めて重要である。

- ② 国の機関による職業紹介，二国間協定の締結等により，送出国を含めてブローカーの関与を排除すること

技能実習制度においては，送出国において，民間の送出し機関が保証金を徴収した上，技能実習生が雇用主に不満を述べたり抗議をする等すれば保証金を没収することが横行している。二国間協定の締結等により悪質なブローカーを排除し，ハローワーク等の国の機関による職業紹介を充実することが求められる。

また，日本国内においても，受入れ事業者から費用を受領した監理団体が技能実習生を受け入れて，受入れ事業者に実習生を配置し，適正な技能実習制度の運用を監理する仕組みがとられている。しかし，受入れ事業者から費用を受領しているという立場上，この仕組みに十分な監理を期待することは困難であり，むしろ，自由な労働市場の中で，対等な労使関係を築くよう，この観点からもハローワーク等の国の機関による職業紹介を充実することが必要である。なお，韓国は，2004年8月から採用した非熟練労働者受入れ制度である雇用許可制において，韓国政府の出先機関が送出し業務を行うことによって民間業者の介入を防止し，さらに日本のハローワークに相当する公的機関がマッチング業務を担当することによって人権侵害を防ぐ役割を果たしており，こうした例も参考にすべきである。

- ③ 長期間の家族の分離を強わず，日本に定着した家族全体の在留の安定を図ること

技能実習制度においては，最長5年間，日本での正規の滞在が許可されるにもかかわらず，技能実習生は家族を帯同することができない。さらに，骨太の方針が想定している新たな在留資格では，これに加えて最長5年の在留が予定されており，最長10年にわたって家族を呼び寄せることができないまま単身での日本の生活を強いられることが予想される。

しかし自由権規約23条は，「家族が，社会の自然かつ基礎的な単位であり，社会及び国による保護を受ける権利を有する」と規定して家族の統合を保護している。また，子どもの権利条約9条も，締約国に子どもがその父母の意思に反して父母から分離されないことを確保することを求めている（日本政府は同条について出入国管理の場面においては適用されないとの解釈宣言を行っているが，国連の子どもの権利委員会からこの政府の対応に懸念が表明されている。）。日本はいまだ批准していないものの既に発効している，「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する国

際条約」は、締約国に対し、移住労働者の家族の同居の保護を確実にするために適切な措置を採ることを求めている。これらの人権諸条約の趣旨を考慮し、少なくとも一定の期間の滞在となる場合には、家族の帯同を認める方向で制度設計がなされるべきである。

また、家族の帯同を認めるとき、帯同された家族が日本で確立した生活の基盤を失うことがないように、労働者やその家族自身の安定した在留を保障するべきである。

さらに、骨太の方針は、新たな在留資格では、最長5年の在留後は、原則として在留資格の更新や変更を認めずに帰国させることとし、例外的に現在ある他の就労可能な在留資格への変更が認められ得るとしているが、技能実習と通算すると最長10年という長期の在留が想定されること、家族の帯同も認めるべき場合があること等にも鑑みれば、本人や家族の生活基盤を尊重し、在留期間の更新や別の在留資格への変更をより広く認める方向での検討がなされるべきである。

3 外国人労働者全体の権利保障のための施策

さらに、国は、非熟練労働者を含む様々な外国人労働者を受け入れるに当たって、その権利保障を実現するための施策を検討するべきである。

具体的には、

① 賃金等の労働条件における国籍や民族を理由とする差別の禁止を徹底すること

賃金等の労働条件における差別禁止を徹底し、言語や習慣等に基づく相違を認めてこれを尊重する労働環境の整備を行い、実質的にも差別が行われない環境を作るよう施策を充実するべきである。

② 労働者の権利の保障等のための相談、紛争解決の仕組みを充実させること

相談に当たっては、多言語での対応を可能とすること、法テラスや弁護士会等との連携を充実させることが必要であり、紛争解決の仕組みにおいては、例えば、就業先との間で解雇や賃金未払等をめぐる紛争が発生した場合に、労働者としての権利保障を全うするまでは在留資格を失わないようにする等の仕組みも含めた検討が必要である。

③ 日本語教育を含む職業訓練や職業紹介制度を充実させること

日本に定住する日系2世や3世、日本に定着した外国にルーツを持つ人々は、言語等の面で、日本の労働市場で就職活動等を行うことの困難に直面する。職業訓練や職業紹介に当たっては、これらの特質を踏まえて、これらの人々が実質的に労働市場に参入することができるような仕組みを構築するべ

きである。なお、ドイツでは、職業訓練の一環として、国の負担の下で就業に結び付くドイツ語講習が実施されていること等も参考にするべきである。以上の各施策の実施により、外国人の人権保障に適った受入れ制度の確立が必要である。

第2 外国にルーツを持つ人々の人権と多民族・多文化が共生する社会の確立に向けて

1 日本における外国にルーツを持つ人々の状況

(1) 前述のとおり、日本における在留外国人数は、2017年末、256万人を超え、過去15年間で約80万人の増加となった。このうち、オールドカマーといわれる特別永住者は32万人、ニューカマーといわれる人々は223万人に上っており、在留カード及び特別永住者証明書上に表記された国籍・地域の数は195（無国籍を除く。）に上っている。このほか、2018年1月1日現在6万6498人の非正規滞在者も日本に居住している。なお、この在留外国人数及び非正規滞在者数の中には、難民認定申請者や難民認定者も含まれている。

前述のとおり、12か月間以上在留する者を「移民 (migrant)」とする国際的な定義に従えば、日本は既に移民受入れ国であるとも言える。

さらに、出生後に日本国籍を取得した人や外国籍の親から生まれた日本国籍を有する人等も日本で生活している。

今、日本は、様々な国籍や外国にルーツを持つ人々が暮らす国となっている。

さらに、少子高齢化社会の進展や人手不足を背景として、骨太の方針の実行を始めとして、多くの外国人労働者が日本に入国し、社会の一員となることが見込まれる。

このような中で、日本で生活する外国にルーツを持つ人々の権利を保障し、また、市民社会の中でこれらの人々が分け隔てなく共生することのできる環境を創ることが、日本社会の喫緊の課題となっている。

(2) これらの人々も、国籍、在留資格の内容、有無等にかかわらず、ひとしく憲法、国際人権法上の人権を享有している。したがって、日本に入国し、生活する者について、国籍や民族の相異を理由に、その時々々の在留政策や、雇用側の利害等により、その人権を安易に制約することは許されない。

これに対して、日本では、外国人の人権享有主体性を認めつつも、「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、外国人を自国内に受け入れるかどうか、また、これを受け入れる場合にいかなる条件を付するかを、当該国家が自由に決定することができる」とし、また、「外国人に対する憲法の基本的人権の保障は、右のような外国人在留制度のわく内で与えられているにすぎないものと解するのが相当」とする判例（いわゆるマクリーン判決、最高裁昭和53年10月4日判決）を根拠に、出入国・在留関係の諸手続において国の広範な行政裁量を認め、在留中の外国人への権利制約を広範に認める行政実務が、長年にわたって続いてきた。

しかし、日本に在留して生活する外国人に対する憲法・国際人権法上の人権の制約は、在留政策上の判断によって無制限に制約し得るものではなく、比例原則や平等原則等の観点から、また法の趣旨や目的からの逸脱の有無等からその許否が厳しく問われなければならない。

また、マクリーン判決から40年が経過し、その間に日本は、自由権規約、社会権規約、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約等の国際人権諸条約につき新たに批准、加入したのであるから、マクリーン判決の前提とする法制度の枠組み自体について根本的な変動が生じている。これら人権諸条約は、出入国管理その他の法律の上位規範として、最大限に尊重されなければならない。具体的には、家族の尊重、統合（自由権規約17条、23条、子どもの権利条約9条）、教育を受ける権利（社会権規約13条）、人身取引からの保護等の様々な規範は、外国人の出入国や在留中の権利保障に当たって、最大限に尊重することが必要である。日本に定着した外国にルーツを持つ人々の多くは民族的少数者（社会を構成する民族集団のうちで、多数集団を形成する民族集団とは異なる文化、言語、宗教等を持つもの、“ethnic minority”）であり、自由権規約27条、子どもの権利条約30条等によりその文化や言語等を尊重することも必要である。

国際間の移住を強いられた難民について見ると、国の難民認定行政は、国際的な認定基準との乖離があり、難民への生活支援は極めて不十分で難民条約締約国としてふさわしいものとは到底言えない。出入国管理、在留管理を所管する法務省入国管理局や外交政策を所管する外務省等から独立し、専門性を持った者によって難民認定審査が行われるべきであるにもかかわらず、いまだにそのような制度は確立していない。

2 法制度の現状

- (1) これまで見たとおり、日本は既に多くの外国にルーツを持つ人々が暮らす社会となっているが、戦後の日本の外国人に関する法制度は、当時日本国籍

をなお保持しているとされた在日韓国朝鮮人を主たる対象として管理するための外国人登録令を出発点とし、現在も、難民の認定と、外国人の出入国と在留を管理することを目的とする「出入国管理及び難民認定法」があるのみであり、外国にルーツを持つ人々の人権を保障し、外国にルーツを持つ人々が地域で共生するための施策とこれを実施するための体制を定めた法律は存在しない。

前述のとおり日本が批准ないし加入した国際人権諸条約は、国籍や民族等の異なる人々の権利を保障し、差別的取扱いを禁止し、国籍や民族等の違いを超えて共生する社会を創るための諸規定を定めている。しかし、2016年5月に「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律」（いわゆる「ヘイトスピーチ解消法」）が成立したものの、これらの規定を実効化するための日本の法制度の整備は進んでいない。

- (2) 国際社会に目を移せば、韓国は、2007年5月、雇用許可制度の実施に合わせて、韓国に住む外国人の処遇を定める「在韓外国人処遇基本法」を制定した。

ドイツは、2005年1月、「移住の調整と制限並びに欧州連合市民及び外国人の滞在と統合の規制のための法律」（いわゆる「新移民法」）を施行した。新移民法は、在留許可の在り方を変えるとともに、ドイツ語講習のコース（600時間）や法令、文化、歴史に関する知識習得のためのコース（30時間）の国庫負担による実施等を内容とする社会統合を強化することを定めている。

また、イギリス、ドイツ、フランスを始めとするEU諸国、オーストラリアその他の諸外国は、人種差別撤廃条約の国内実施の趣旨も込めて、雇用、教育等の様々な社会生活の場面での差別の禁止を規定する人種差別禁止法を制定している。

- (3) このような状況にあつて、日本社会は、日本で生活をする外国にルーツを持つ人々の権利の保障、差別の禁止、外国にルーツを持つ人々と共に生活する社会を創造するための法制度、施策を直ちに確立すべき時期に直面している。

以下、具体的な場面ごとに、現状と克服すべき課題を検討する。

3 教育

- (1) 子どもの権利条約、自由権規約等の人権諸条約の諸権利

社会権規約13条は、全ての者に教育を受ける権利を保障し、初等教育は義務教育とした上で、中等、高等教育においても全ての者の教育を受ける権

利を機会均等に保障し、保護者には子どものために公立・私立学校（外国人学校を含む。）を選択する自由を保障する。また、教育を受ける権利は、非差別・平等に保障されなければならない（社会権規約2条2項、自由権規約26条、子どもの権利条約28条1項）、民族的少数者には、その言語、宗教、文化、アイデンティティを保持し、教育し、又は教育を受ける権利が保障されている（自由権規約27条、子どもの権利条約29条1項）。

(2) 日本の実情と課題

上記の人権諸条約にもかかわらず、日本における外国につながる子どもたち（多文化・多民族的背景を持つ子どもたち）に対する、教育を受ける権利の保障は十分でない。

初等・中等教育における就学率について見ると、文部科学省が行う不就学調査では日本国籍を有しない児童は対象から除外される等しており、調査が十分でなく、不就学の背景には、就学に関する情報提供が不足していることやいじめや授業についていけずにドロップアウトしてしまうこと等があるにもかかわらず、外国につながる子どもの不就学の全体像は明らかになっていない。

初等・中等教育においては、授業の理解のために日本語を学習言語として習得する必要があるところ、教員の加配定数の措置等があるものの、十分な配置はなされておらず、専門性のある教員等が不足する等、充実した日本語教育を行う体制が確立していない。

また、外国につながる子どもにとって、アイデンティティ形成のため、母語教育や民族教育も必要となるが、これらを行う学校はごく限られている。

不就学等の問題に対応するためには、教員のみではなく学校と家庭、地域を繋ぎ切れ目のない支援をするスクールソーシャルワーカーの本格的導入も検討するべきである。また、行政とNPOやボランティア団体、支援団体とが連携し、日本語教育、母語教育、民族教育等を担っていく必要もあるが、地域の取組状況は大きく異なっている。

高校への進学においては、学力はあっても学習言語としての日本語能力が十分でないために、全日制普通科高校への進学を断念せざるを得ず、定時制高校がその受け皿になっている等の実態があることから、特別枠の設置等の入試制度の改革や日本語教育の充実が必要である。

また、日本の中学校に相当する外国人学校は、外国につながる子どもたちの教育に重要な役割を果たしているにもかかわらず、外国人学校は学校教育法1条に定める「学校」（いわゆる「一条校」）ではないとの理由で、その

卒業生に日本の公立高校への入学資格を認めない自治体が多くある。また、外国人学校は、一条校ではないため、国庫助成等の対象とならず、学校保健安全法の適用もないため健康診断への援助もない等、公的支援が不十分である。

児童生徒以外の外国人の日本語教育については、文化庁がボランティア団体等に委託して実施する「生活者としての外国人」のための日本語教育事業はあるが、外国人の我が国の文化芸術に関する理解に資することを目的としたもので、委託期間は3年のみである。その他には、日系定住者や条約難民等に対する日本語教育事業等に限られており、外国にルーツを持つ人々が社会で共生するための制度がない点は大きな問題である。

また、日本で学習し、生活してきた外国につながる子どもたちの中には、就労のための在留資格等を持って在留している親との関係で「家族滞在」の在留資格で在留している事案が相当数存在する。そのため、親が帰国してしまうと在留資格を失ったり、学校卒業後に働こうと思っても、就労できる在留資格に当てはまる職を見付けられずに週28時間以内の資格外活動しかできない子もいる。また、大学進学を希望していても、「家族滞在」の在留資格では奨学金の受給要件を充たさない場合があり、大学進学を断念することもある。国は、家族滞在から「定住者」等への在留資格の変更を認め始めたが、なお一層要件を緩和して定住者等への在留資格変更を広く認めるべきである。

(3) 提言

国や地方自治体は、外国につながる子どもや成人の日本語教育、民族的アイデンティティを保持するための母語教育等のための専門的な教員やスクールソーシャルワーカー等の配置・加配や必要な施設整備を行い、そのための国際交流協会、NGO等の活動を支援するべきである。

また、国は、家族滞在の子どもの定住者等への在留資格変更について一層要件を緩和し、外国につながる子どもの在留の安定を図るべきである。

さらには、共生の観点から、年齢を問わず外国にルーツを持つ人々を広くその対象とする日本語教育の制度の構築を行うべきである。

4 医療、社会保障、各種相談等へのアクセス

(1) 現状と課題

外国人については、医療や生活保護を始めとする社会保障に関する行政サービスや、法律扶助等の安心した生活を送るために必要不可欠な制度が、在留資格の有無やその内容によって適用が制限されている状態にある。

特に、2012年7月から外国人住民基本台帳制度が開始されて以降、在留資格のない外国人については、本来は受けられるべき緊急医療や母子保健といった最低限の行政サービスについても、事実上提供を拒否される事態が報告されている。

また、本来はこのような行政サービスや制度の適用を受けられる外国人であっても、多くの者が、言語上の問題や制度の理解の困難等から、容易にアクセスすることができなかつたり、十分に活用することができなかつたりする状態に置かれている。こうした問題を解消するための医療通訳制度の必要性は、ますます高まっているが、自治体や民間団体の努力に委ねられている状況にあり、必要に迫られた一部の自治体や民間団体の工夫により何とか維持されているところがあるにとどまっている。厚生労働省による医療通訳養成への助成金も単年度の予算にとどまる等、継続性に欠けている。外国人が安心して医療を受けられるようにするための医療通訳制度を、国が主体となって整備すべき状況にある。

その結果、十分な医療を受けられなかつたり、高額の医療費の支払を求められたりするほか、健康保険や年金に関する多額の保険料の支払を遡って求められる事態が後を絶たず、外国人が地域で安定した生活を送ることを妨げる大きな要因となっている。

(2) 提言

外国人が医療、社会保障等の行政サービスや法律扶助制度等に容易にアクセスし、十分に活用することができるような制度を実現し、国際交流協会、NGO等と協力してその運用を支援すべきである。

5 在留制度、国籍

(1) 在留資格と国籍についての現状と課題

外国人労働者その他外国にルーツを持つ人々の諸権利の実効的な保障のためには、当事者の地位の安定確保、すなわち、在留資格と国籍の安定した取得・維持が極めて重要である。

ところが、既に述べたように、日本の外国人労働者受入れは多分になし崩し的に進行し、当事者の在留資格はその労働者性や定住性の実情とは乖離した、不安定なものにとどまっている例も多い。そこで、外国人労働者等の受入れ議論が活発化しているこの機会に、在留資格の取得・維持の仕組みについても抜本的な見直しが行われるべきである。

他方、国籍についても、国籍選択制度や国籍留保制度との関連での日本国籍喪失事案や、現在の国籍実務の下でなお発生している無国籍事案等、出生

時及び出生後の日本国籍の得喪に関して様々な解決すべき問題点が存在しており、これらの解決も求められている。

(2) 在留制度についての提言

外国人労働者等の受入れ体制構築の必要性は、「第1」で詳述したとおりであるが、現下の状況においても、当然のことながら、国際人権諸条約に準拠した在留制度の運用が行われなければならない。

すなわち、既に来日し現に労働者として日本社会を支えている者及びその家族について、いわゆる正規滞在者であるか否かを問わず、子どもの最善の利益（子どもの権利条約3条）や家族及び私生活の尊重（自由権規約17条、23条、子どもの権利条約9条）等の規範を踏まえて、その地位の安定化と権利保障を速やかに行うことが求められる。とりわけ、生活基盤が既に日本において構築されている非正規滞在者とその家族等について、人権諸条約の要請に基づき、在留特別許可の要件の緩和と明確化により、その地位を速やかに正規化するという対応が広く採られるべきである。

そして、これらの検討に当たっては、家族の多様な在り方（性的マイノリティや離婚後の非親権者と子どもとの関わり等を含む。）が、十分に留意・尊重されなければならない。

(3) 国籍についての提言

国籍こそが「諸権利を持つ権利」、すなわち権利の源泉であることを踏まえ、無国籍の予防・削減や、重国籍者の日本国籍維持が重視・尊重されるべきである。

そのために、無国籍の予防・削減のための国籍法の規定整備・運用の徹底、国籍選択制度や国籍留保制度の廃止、重国籍（複数国籍）の制限の緩和の検討等が行われるべきである。また、外国にルーツを持つ人々を社会に多く受け入れているヨーロッパ諸国では、重国籍（複数国籍）の保持が広く認められていることも参考にしながら、多様なバックグラウンドを持つ人々の日本国籍の取得の在り方についても、今後、検討がなされるべきである。

6 外国にルーツを持つ人々に対する差別

(1) 公務就任等における差別

① 現状と課題

最高裁判所は、調停委員、司法委員及び参与員の採用に当たり、規則上は国籍要件がなく、その他の要件を満たしているにもかかわらず、外国籍者の就任を拒否している。また、国は外国籍教員を「常勤講師」とし、「教諭」となることを認めておらず、管理職者となる道を閉ざしている。同様

に地方公務員の管理職への登用も認めていない。

定住外国人への地方自治体の選挙権の付与も最高裁判決はこれを禁じていないと解しており（最高裁平成7年2月28日判決）、自由権規約25条の趣旨からすれば、定住外国人の選挙権、被選挙権の付与が進められるべきであるが、なおこの動きは進んでいない。

② 提言

国や地方自治体は、日本社会の構成員である定住外国人に対し、調停委員等や教員の公務就任の機会を与えるべきである。また、地方自治体については、立法により定住外国人の選挙権、被選挙権の付与を認めるべきである。

(2) 差別的取扱いと差別的言動

① 現状と課題

ア 差別的取扱い

2017年に法務省が公表した外国人住民調査では、日常生活の多くの場面で外国人が差別を受けている実態が報告されている。すなわち、就職差別、日本人より低い賃金等労働契約上の日本人と異なる取扱い、賃貸借契約の際の入居拒絶、レストラン等でのサービス提供拒絶等の私人間における差別的取扱いを受けたとする調査結果が報告されている。

また、特に女性については、外国にルーツを持つこととあいまって性差別的言動やハラスメント等の被害を受けている状況にあり、かかる複合的な形態の差別からの保護が喫緊の課題となっている。

イ 差別的言動

国はいわゆるヘイトスピーチ解消法を制定し、その前文において不当な差別的言動は許されない旨を宣言しているが、同法施行以降もヘイトスピーチに代表される差別的言動は減少していない。一部の地方自治体において、これらに取り組むための施策が実施されているが、その多くは啓発にとどまっており十分なものとは言えない上、同法の施行から2年が経過した現在においても積極的に取り組んでいる自治体からも国に対して具体的な対策や連携についての要望がなされており、全国的な取組ができていない状況にある。

また、同法はいわゆる適法居住要件を設けているが、同法の国会審議の際の附帯決議が懸念するとおり、在留資格のない者に対する差別的言動は許容されるという誤った解釈を招きかねない。

ウ 権利救済

差別的取扱い及び差別的言動に対する救済手段である民事訴訟では極めて少額な慰謝料しか認定されず、刑事手続でもこれらを処罰するために刑法が適切に適用されているとは言い難い状況にある。

② 提言

国及び地方自治体は、自由権規約20条2項及び人種差別撤廃条約2条1項(d)等の国際人権条約に基づき、私人間における差別的取扱い及び差別的言動を禁止する法整備をし、外国にルーツを持つ人々の権利を保障する施策を遂行するための基本方針等を策定して、差別の根絶に向けて積極的に取り組むべきである。

また、権利救済をより実効的にするため国内人権機関の創設及び人権諸条約の個人通報制度を実現するべきである。

第3 国、地方自治体の責務と組織の在り方

1 現状と課題

第1及び第2で述べた課題に対し、国や地方自治体の従前の取組は以下のとおりであるが、課題も多い。

(1) 外国人の受入れ政策に関して、これまでのような場当たりの受入れ政策によらず、第1の2に記載した外国人労働者やその家族の権利の保障の観点、第2に記載した人権諸条約などの要求する観点、共生のための施策の実施という観点を含めて、受入れの基本的な方針を法律で定めるべきである。この方針に基づいて、国において、どの範囲の外国人をどの程度の規模で受け入れるか、またその在留期間、家族帯同や定住化等の受入れの条件をどのようなものにするかについて、共生のための施策や人権保障施策の進展などを踏まえて、短期的また中長期的な社会経済の必要、日本の労働市場への影響等を総合的に判断して受入れの在り方を検討する組織が必要である。2018年7月24日、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」が設置されたが、受入れ政策の決定のためには、基本的な方針を法律に定めるとともに、専門的知見を持つ者や外国にルーツを持つ人々自身、その支援に関わる人々の意見を踏まえて具体的な制度設計を行う組織が必要である。

(2) 多文化の共生する社会を構築するための施策に関して、総務省が、地域の国際化の推進の観点から、自治体の国際協力や多文化共生の推進を所管している（なお、内閣府政策統括官（共生社会政策担当）は、共生社会政策の中で、日系定住者のみを対象としている。）。

具体的には、2006年、地域における多文化共生推進プランを策定し、

自治体を外国人に対する行政サービスの主要な主体と位置付けた上で、民間団体と連携・協働して施策を推進するよう求めた。同プランは、学習支援や医療通訳制度の整備等重要な施策を的確に挙げているものの、その実現を自治体に委ね、国が責任をもって実現を図るものではなく、実現するための財政的裏付けも欠いている。

総務省の上記プラン以前から、外国人住民を多数受け入れている自治体は、必要に迫られ、独自の施策を進めてきた。2001年に設立された「外国人集住都市会議」や、2004年に設置された「多文化共生推進協議会」等は、現場の視点に立って国に対する政策提言活動を行っている。多くの自治体で、国際交流協会と連携した機動的な施策が展開されているが、その内容は、自治体により大きな差がある。

なお、国際交流協会（地域国際化協会）は、民間の国際交流組織として自治体の施策を補完する存在であるが、その成り立ちや自治体との関係はそれぞれに異なっており、国や自治体の支援の状況もまちまちである。そのため、補助金の削減や基本財産の運用利回りの低下等から必要な施策の実施や継続に困難を生じている実情もある。

以上の実情を踏まえ、第1及び第2に記載した諸施策を含め、外国にルーツを持つ人々が共生する社会を構築するための施策の実施を国と地方自治体の責務として定め、それを実施するための体制を定めた法律が必要である。

前述のとおり、ドイツは、2005年、新移民法を施行し、その第1章に「連邦領域における外国人の滞在、職業活動及び統合に関する法律」を設け、外国人の社会統合の強化を定めている。韓国の「在韓外国人処遇基本法」も「外国人が韓国社会に適応して能力を十分に発揮し、国民と外国人の双方が理解し尊重し合う社会環境をつくることで、国の発展と社会統合に貢献することを目的」として制定されたものである。

(3) 次に、これらの共生のための施策を実施する国の機関を見ると、教育や医療、労働、差別の解消等のそれぞれの分野について、国においては、それぞれ文部科学省、厚生労働省、法務省等が分散して所管している。例えば、日本語教育については、文部科学省（文化庁）が外国人の我が国の文化芸術に関する理解に資するために行うものを所管し、内閣府が日系定住外国人の定住施策として行うものを所管している等、外国にルーツを持つ人々全体が社会で共生するための総合的施策となっていない。

そもそも、外国にルーツを持つ人々が地域の中で共に生きる社会を構築するための施策は、本来、この目的の下に、外国にルーツを持つ人々全体を対

象として、また、外国人受入れ政策と連関して策定すべきものであるところ、現状の国の体制は、各省庁の縦割りとなっており、かかる視点から総合的に検討されたものとはなっていない。外国にルーツを持つ人々と共生する社会を構築する政策の立案、実施を所管する省庁の設置が必要である。

2 提言

地方自治体は、外国にルーツを持つ人々が地域の中で共に生きるため、上記を含めた施策を実施する部署の設置等の体制を整備すべきである。

国は、外国にルーツを持つ人々が社会で共に生きるための施策を国や地方自治体の責務とし、これを実施する体制を定め、また、外国人受入れについての基本方針を定める法律（仮称「多文化共生法」）を制定すべきである。

また、国は、外国人受入れの在り方を中長期的な視点で計画し、さらに、外国にルーツを持つ人々が社会で共生するための施策を自ら実施し、また地方自治体を実施することを財政面などから継続的に支援するための施策を所管し実施する省庁（仮称「多文化共生庁」）を設置すべきである。

折から、政府も、骨太の方針に基づく新たな外国人の受入れ制度の創設を機に、仮称「入国管理庁」設置等の組織体制の検討を開始した（2018年7月24日閣議後の法務大臣発言）。しかし、今必要なことは、外国にルーツを持つ人々と共に生きる社会の構築のための施策を、人権保障の観点も含めて立案することであり、入国管理や在留管理の延長線上で外国人の受入れや外国にルーツを持つ人々との共生を検討することではない。国には、外国にルーツを持つ人々と真に共生する社会を構築するための組織の創設を提案するものである。

第4 結語

外国にルーツを持つ人々がひとしく人権を保障され、全ての市民が共生できる、活力のある日本の地域社会を創造するため、今こそ、国は、具体的な行動に移るべきである。

当連合会も人権保障の観点から、上記の施策の実現に向けて、全力を挙げて取り組む所存である。

よって、主文のとおり宣言する。

平成31年1月8日

最高裁判所長官 大谷直人 殿

静岡県弁護士会
会長 大多和 暁



会長声明の送付について

謹啓 時下ますますご清祥の段、お慶び申し上げます。

静岡県弁護士会は、今般、常議員会の議を経て、下記会長声明を発表いたしましたので、ご送付申し上げます。

記

1. 国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明



国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明

全国の各家庭裁判所および地方裁判所は、これまで、仙台弁護士会、東京弁護士会、京都弁護士会、大阪弁護士会、兵庫県弁護士会等が、調停委員となるべき者として推薦した外国籍の弁護士に対して、日本国籍を有しないことのみを理由に、最高裁判所への任命上申を行わない対応をとり続けている。本年6月にも、横浜家庭裁判所から受けた家事調停委員候補者の推薦依頼に対して、神奈川県弁護士会が同庁に対して推薦した同会会員6名のうち1名について、日本国籍を有しないとの理由のみで最高裁判所への任命上申が見送られた。このような任命上申見送りは、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員（以下「公権力行使等公務員」という。）には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員・司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍を必要と考えている。」という最高裁判所の見解（日本弁護士連合会の照会に対する2008年10月14日付最高裁判所事務総局人事局任用課回答）に基づくものである。

しかし以下の理由から最高裁判所の上記見解は妥当とは言えない。

まず、第一に、家事事件手続法や民事調停委員規則及び家事調停委員規則には、委員の資格に関して日本国籍を要するとの規定はない。にもかかわらず最高裁判所が運用によって他の要件を課することには問題がある。

第二に、調停委員の本質的役割は、専門的知識もしくは社会生活の上での豊富な知識経験を活かして、当事者双方の話し合いの中での合意を斡旋して紛争の解決にあたるというものであり、この点に関して日本国籍の有無は関係ない。

第三に、日本には250万人以上の在留外国人が生活し、外国籍からの日本国籍取得者が50万人以上居住しており、十分な資質を有する外国籍者が調停委員として手続に携わることが調停制度をより充実させることに繋がる。すなわち、家事調停や民事調停において、当事者が日本国籍を有しない者であることも少なくない。こうした事件の場合、むしろ異国において生活をする当事者の実情を肌で感じられ、他国の文化と日本の文化の相違を身をもって感じている日本国籍を有しない調停委員の知見が、事件の解決に大きな役割を果たしうるのである。外国人労働者の受け入れを拡大する改正出入国管理法が来年4月に施行されることとなっており、今後益々在留外国人が増加していく中、多民族多文化共生社会形成を実現するためには、日本に定住している外国籍者が調停委員として手続に携わることが望ましい。最高裁判所も、1974年から1988年まで14年にわたり日本国籍を有しない弁護士を民事調停委員に任命し、定年退職時には地方裁判所長が表彰を行った事例があり、このことは外国籍の調停委員が職務を行うことに何ら不都合がないことを示している。

第四に、調停委員は、前述のとおり調停に一般市民の良識を反映させるため、社会生活上の豊富な知識経験や専門的な知見を活かし、当事者間の合意を斡旋して紛争の解決にあたるというものであり、当事者間の合意を基底とする手続に参画するに過ぎず、その職務の性質上具体的な公権力の行使、重要な施策に関する決定またはこれらへの参画は行わない。調停調書は確定判決と同一の効力を有するが、この拘束力はそもそも当事者の合意に由来するものであって、公権的に当事者の権利を制約するものではない。また調停に代わる審判を行うのは家庭裁判所であり、調停委員は意見を求められるに過ぎない。このように調停委員は公権力行使等公務員に該当しないのである。そして、破産管財人、相続財産管理人、不在者財産管理人など、公的側面も有する職務について、外国籍の弁護士等の就任が認められていることに照らしても、外国籍の調停委員を排除する理由はないのである。

第五に、日本国籍を持たない者の就任を拒否する裁判所の対応は、法令に根拠のない基準を新たに創設し、調停委員の具体的職務内容を問うことなく、日本国籍の有無のみで一律に異なる取り扱いをするものであって、国籍を理由とする不合理な差別であり、憲法14条、自由権規約26条及び人種差別撤廃条約5条の平等原則に違反するものである。

また、国連人種差別撤廃委員会は、2010（平成22）年3月9日最終見解及び2014（平成26）年8月28日総括所見において、日本国籍を有しない者が調停委員として活動できるように日本国の見解を見直すことを勧告している。この総括所見では、「委員会は、家事紛争を解決する裁判所において、締約国が、」能力を有する日本国籍でない者を「調停委員として活動することから除外する見解と実務的取扱いを継続していることに、特に懸念する。委員会は、（中略）締約国に対して、家事紛争を解決する裁判所において」能力を有する日本国籍でない者が「調停委員として活動できるよう、締約国の見解を見直すことを勧告する。」と指摘しているところである。

よって、当会は、最高裁判所に対し、法律及び規則の要件を充足する資質のある者については、国籍を問わず調停委員に任命することを求めるとともに、全国の各家庭裁判所及び地方裁判所に対して、日本国籍を有しないことのみをもって最高裁判所への調停委員任命上申を行わない対応を取らないことを求める。

2018年（平成30年）12月26日

静岡県弁護士会

会長 大多和 暁

2019年(平成31年)1月15日

最高裁判所長官 大谷直人 殿

大阪弁護士会
会長 竹岡 富美男

外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明の送付について

当会では、別紙のとおり標記会長声明を公表いたしましたので、ご参考までにご送付申しあげます。

以上



外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明

大阪家庭裁判所は、当会が同裁判所の依頼に基づき、2018年(平成30年)9月27日に韓国籍の会員弁護士1名を家事調停委員に推薦したにもかかわらず、同会員を最高裁判所に任命上申しなかった。

当会は、上記を含め過去9回にわたり、大阪家庭裁判所の依頼に基づき、外国籍会員を家事調停委員に推薦してきたが、同裁判所がことごとく任命上申しなかったことは、極めて遺憾である。

拒絶の理由は、家事調停といえども公権力の行使であり、国家意思の形成に関与することから、調停委員には日本国籍を有する者を任命することが相当であるというものである。

しかし、そもそも民事調停委員及び家事調停委員規則(最高裁判所規則)第1条は、日本国籍を有することを任命の要件としておらず、同規則第2条に定める欠格事由にも、外国籍は挙げられていない。また、同規則第1条により「弁護士となる資格を有する者」を一つの対象として選考することになっているところ、弁護士資格に国籍条項はなく、司法修習生の採用選考要項からも国籍要件は撤廃されている。過去には日本国籍を有しない当会会員を調停委員として任命した例もある。

また家事調停制度は、家事紛争を当事者の話し合いに基づき解決する制度であり、家事調停委員の役割は、当事者の互譲を支援し、当事者の合意に基づく紛争解決を支援することにある。こうした強制力のない職務内容に鑑みれば、家事調停委員は公権力を行使するものではなく、また国家意思の形成に関与するものでもないから、外国籍調停委員を排除すべき理由はない。

加えて、在留外国人数が増加の一途を辿り、親から外国の文化を継承する日本国民の増加も見込まれる状況において、外国籍を有する家事調停委員がその解決を支援することは有意義であり、多民族・多文化共生社会の形成の視点や司法サービスの充実の観点からも、国籍にかかわらず多様な知識経験を有する家事調停委員を任命する必要性は増している。

このような家事調停委員の職務内容及び外国籍家事調停委員任命の意義を考慮すれば、日本国籍を有しないことを理由として調停委員としての任命上申を行わないことは、国籍を理由とする不合理な差別というべきであり、憲法第14条、自由権規約第26条及び人種差別撤廃条約第5条の平等原則に反するものといわざるを得ない。

折しも、2018年(平成30年)8月30日、国連の人種差別撤廃委員会は、人種差別撤廃条約の実施状況に関する第10回・第11回日本政府報告に対する総括所見を公表した。その45項目に及ぶ懸念及び勧告事項の中で、在日コリ

アンに関する項目の第22項では、公権力の行使または公の意思形成の参画にたずさわる国家公務員に就任できるよう確保することを勧告している。

この勧告は、公権力の行使等に携わる国家公務員についてさえ外国籍を有する在日コリアンが就任することを求めているのであるから、公権力の行使等にあたらない調停委員に外国籍を有する者を採用することは、勧告の趣旨に合致する。

よって、当会は、最高裁判所及び大阪家庭裁判所に対して、当会の推薦する外国籍会員を調停委員に任命されるよう強く求めるものである。

2019年（平成31年）1月15日

大阪弁護士会

会長 竹 岡 富美男



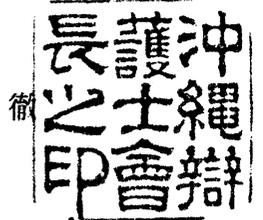
沖弁発第220号

2019年(平成31年)1月22日

最高裁判所長官 大谷直人 殿

沖縄弁護士会

会長 天方



「調停委員・司法委員・参与員の任命に際し
外国籍の者を排除しないことを求める会長声明」について

時下ますますご清栄のこととお慶び申し上げます。

さて、本会は、「調停委員・司法委員・参与員の任命に際し外国籍の者を排除しないことを求める会長声明」を公表いたしました。

つきましては、本声明の趣旨をお汲み取りの上、これが実現方につき速やかな取り組みをなされたく、貴殿の特段のご協力、ご高配を賜りますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。



調停委員・司法委員・参与員の任命に際し外国籍の者を排除しないことを求める会長声明

- 1 2003年（平成15年）10月、兵庫県弁護士会が、神戸家庭裁判所からの家事調停委員推薦依頼に対し、同会に所属する韓国籍の弁護士を候補者として適任であるとして推薦したところ、同裁判所から推薦の撤回を求められたことに端を発し、最高裁判所はこれまで仙台弁護士会、東京弁護士会、第二東京弁護士会、京都弁護士会、大阪弁護士会、兵庫弁護士会からの延べ40人に上る外国籍会員の調停委員への推薦について、採用を拒否し続けている。また、2006年（平成18年）3月には東京弁護士会が韓国籍の会員を司法委員に推薦したところ、その採用が拒否され、2011年（平成23年）12月には岡山弁護士会が韓国籍の会員を参与員に推薦したところ、同じように採用を拒否された。このように、外国籍の者の調停員、司法委員、参与員の司法参画が閉ざされた状態が続いている。
- 2 最高裁判所は、日本弁護士連合会による、調停委員・司法委員の採用における日本国籍を必要とする理由に関する照会に対して、2008年（平成20年）10月14日付けで、法令等の明文上の根拠規定はないことを認めつつも、「公権力の行使に当たる行為を行ない、もしくは重要な施策に関する決定を行ない、又はこれらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されるところと考えられるところ、調停委員・司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている」と回答した。
- 3 しかしながら、最高裁判所規則では、調停員については、「弁護士となる資格を有する者、民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識経験を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満」であることを任命される資格として定

めており、日本国籍を必要とする規定はない。司法委員・参与員についても同様に日本国籍を必要とする規定はない。また、調停委員及び司法委員のいずれも、当事者の合意を斡旋し、解決に導くことをその職務内容とするものであり、参与員は裁判官に意見具申することをその職務内容とするものであって、いずれも強制的作用はない。調停調書は確定判決と同一の効力を有するものの、そもそも調停の成立は当事者間の合意に基づくものであり、調停委員の職務内容に鑑みれば、公権力の行使に当たるとして外国籍調停委を排除すべき理由にはならない。さらに、調停委員は事実調査及び必要と認める証拠調べを行う権限を有しているが、事実調査は強制力を有しておらず、証拠調べにおいても、現実には強制的な権限行使が想定されているわけでない。司法委員、参与員にはこのような規定はない。このような職務内容からすれば、調停委員、司法委員、参与員の職務は「公権力の行使」若しくは「これらに参画する」に当たるとして、日本国籍を有しない者の就任が排斥されるようなものではない。

現に、1974年（昭和49年）から1988年（昭和63年）まで、14年間にわたって中国（台湾）籍の大阪弁護士会会員が民事調停委員として任命されていた先例もある。

4 以上に加えて、調停委員及び司法委員並びに参与員に、日本国籍を有しない者の就任を求める積極的意義もある。すなわち、家事調停事件や民事調停事件、あるいは司法委員が参画する簡易裁判所の民事訴訟手続において、当事者が日本国籍を有しない者であることも少なくない。こうした事件の場合、日本社会の構成員として、長年日本で過ごし、他国の文化と日本の文化の相違について身をもって感じている、定住外国籍者の知見が異国で生活している当事者の共感を得て、事件の解決に大きく寄与することが考えられる。

5 日本国籍をもたない者の就任を拒否する最高裁判所の対応は法令に根拠もなく、調停委員、司法委員、参与員の具体的職務内容を問うことなく、

日本国籍の有無のみで一律に異なる取扱いをするものであって、国籍を理由とする不合理な差別であり、憲法14条、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）26条及びあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（人種差別撤廃条約）5条に反するものである。

6 国連人種差別撤廃委員会は2010年（平成22年）3月9日最終所見及び2014年（平成26年）8月28日総括所見において、日本国籍を有しない者が調停委員として活動できるように日本国の見解を見直すことを勧告した。また、2018年（平成30年）8月30日の総括所見では、「数世代にわたり日本に在留する勧告・朝鮮人にたいし、…公権力の行使または公の意思の形成への参画にも携わる国家公務員として勤務することを認めること」（22項）、「市民でない者、特に外国人長期在留者及びその子孫に対して、公権力の行使または公の意思の形成への参画に携わる公職へのアクセスを認めること」（34項(e)）との勧告をした。この勧告は公権力の行使等に携わる国家公務員についてさえ一定の外国籍の者が勤務することを求めているのだから、公権力の行使等に当たらない調停委員等に一定の外国籍の者を採用するよう求める趣旨を含むことは明らかである。

7 このように、国連からも日本政府に見直しの勧告がなされているにもかかわらず、一昨年10月から昨年5月にかけても、複数の弁護士会において、推薦した外国籍弁護士の調停委員の採用が拒否された。

日本弁護士会連合会は、2009年（平成21年）3月18日に「外国籍調停委員・司法委員の採用を求める意見書」を、2011年（平成23年）3月30日に「外国籍調停委員任命問題について（要望）」を最高裁判所に提出し、前記6記載の2010年（平成22年）3月と2014年（平成26年）8月の国連人種差別撤廃委員会での見解と総括所見に尽力し、2015年（平成27年）3月にパンフレット「外国籍だと調停委員（司法委員・参与員）になれないの？」を発行し、2017年（平成29

年) 11月17日にはシンポジウム「外国人の司法参画」を開催し、国内外に対しこの問題の周知に努めてきた。また、当会も、2018年(平成30年)3月1日に「調停委員任命に際し外国籍の者を排除しないことを求める会長声明」を公表し、外国籍の者の採用を求めてきた。しかし、採用実現に至っていない。

- 8 よって、当会は、最高裁判所に対し、このような近時の運用を速やかに改め、調停委員、司法委員及び参与員の任命に際し外国籍の者を排除しないことを求める。

以 上

2019年(平成31年)1月22日

沖縄弁護士会

会 長 天 方 徹

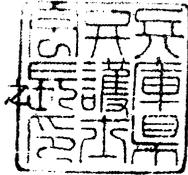
兵弁相談30発第460号

2019年(平成31年)1月24日

最高裁判所長官 大谷直人 殿

兵庫県弁護士会

会長 藤掛伸

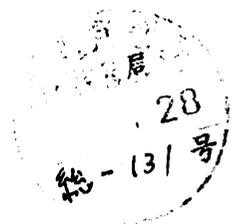


国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明について

謹啓 時下ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。

さて、兵庫県弁護士会では、「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」を別紙のとおり発しましたので、ここにご送付申し上げます。

謹白



国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明

2019年（平成31年）年1月24日

兵庫県弁護士会
会長 藤掛伸之

〈声明の趣旨〉

最高裁判所は、「弁護士となる資格を有する者、民事もしくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満の者」であれば、日本国籍の有無にかかわらず、等しく民事調停委員及び家事調停委員に任命するよう、速やかに従来の扱いを改めることを強く求める。

〈声明の理由〉

当会は、2018年（平成30年）9月6日付で神戸家庭裁判所より家事調停委員候補者の推薦依頼を受け、同年10月9日付で、外国籍である当会会員1名を含む家事調停委員候補者を推薦した。これに対し、神戸家庭裁判所は、同年11月15日、当会に対し、公権力の行使、国家意思形成への参画に関わる公務員である調停委員については、その就任には日本国籍が必要であるから、外国籍である上記会員については家事調停委員として任命上申しない旨を告知した。神戸家庭裁判所の説明によると、従前からの最高裁判所の見解にしたがったのであった。

しかしながら、以下の理由により、かかる裁判所の取扱いは速やかに改められるべきである。

調停手続は、民事、家事に関する紛争について裁判所の関与の下に話し合いによって解決することを目的とする手続であるが、その当事者は、日本人に限定されておらず、現に、外国籍者を一方あるいは双方当事者とする調停事件は相当数存在している。さらに、近年において在留外国人数は増加傾向にあり、2012年（平成24年）末時点では約203万人であったところ、2018年（平成30年）6月時点では約264万人に上っている。これらの人々は、日本人とともに、日本国内において就労、就学し、あるいは家庭を築くなど地域社会の一員として社会生活を営んでいる。かかる現状を踏まえると、より良い調停制度のあり方を考える上で、外国籍者が当事者となる場合も当然想定しなければならない。

そもそも調停手続における調停委員の役割は、双方当事者の言い分や心情に十分に耳を傾け、当事者間の意思疎通を図り、個々の紛争の実情に即した合意の形成に向けて説得や調整を試みることにある。外国籍者が当事者となる調停手続において、当事者と同様に外国籍者として日本社会の一員として生活するという経験を有し、その心情や視点を共有しうる者が調停委員として関与することになれば、外国籍である当事者の言い分や心情を十分に汲み取り、逆に日本社会における各種規範への理解を促しながら合意形成に向けた説得が容易になるという点で有用である。また、このような有用性は当該事件に限られるものではなく、他の調停委員間の情報交換等を通じて、上記のような心情や視点を他の調停委員においても共有することも可能となる。加えて、調停委員は、「弁護士となる資格を有する者、民事もしくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満の者」の中から任命されることから、外国籍者であってもかかる要件を満たす者だけが調停委員として任命されるのであるから、外国籍である調停委員が任命された場合、日本人を当事者とする調停事件についても日本国籍を有する調停委員らと何ら遜色なく職務を全うすることはいうまでもない。

他方、日本の法令上、調停委員の資格について日本国籍を有する者に限定する旨の規定は存在しない。調停委員の任命要件は最高裁判所の民事調停委員及び家事調停委員規則に定め

られているが、その内容は前記のとおりであり、国籍に関する要件は定められていない。実際にも、最高裁判所は、1974年（昭和49年）から1988年（昭和63年）までの間、中国（台湾）籍である弁護士を民事調停委員として任命した前例がある。このように、法令上、外国籍者を調停委員に任命することには何らの支障もなく、前例も存する。

この点については、法令に特に定めがなくても、国民主権の観点から、公権力の行使に関わる公務員に就任しうるのは日本国籍を有する者に限られるという見解も存するところである。しかしながら、調停手続において最終的な合意の成否は当事者の判断に委ねられている上に、調停委員は、調停主任たる裁判官あるいは調停官の指揮する調停委員会の構成員の一人として調停手続に関与し、前記のとおり、もっぱら説得や調整を試みるという形で合意形成に関与するに過ぎない。仮に前記のような見解によったとしても、外国籍者がかかる調停委員の職務を遂行することによって日本あるいは日本国民の主権が害される危険があるとはおよそ考えられず、調停委員が公権力の行使に関わる公務員にあたらぬことは明らかというべきである。むしろ、調停委員の任命に関して、法令に基づかず、かつ、合理的な理由もないのに国籍要件を設定する裁判所のこれまでの取扱いは、法の下の平等を定める憲法14条1項に違反するものといわざるを得ない。

当会は、これまで、神戸地方裁判所及び神戸家庭裁判所から調停委員候補者の推薦依頼を受けた際、調停委員として相応しいと考える会員については、その国籍を問わず候補者として推薦してきたが、上記各裁判所においては、前記同様の理由で外国籍者については調停委員として任命上申しないという取扱いに終始してきた。当会は、かかる取扱いに対しては、その都度会長声明を発し、さらには2016年（平成28年）1月19日には臨時総会の決議をもって、繰り返し抗議をしてきたところである。さらに、国際的にも、日本は、外国籍者について家事調停委員に任命しない扱いを見直すよう国連人種差別撤廃委員会から勧告を受けている状況にある。にもかかわらず、現在も裁判所の対応には変化が見られないままであることから、当会は、本声明をもって、改めて裁判所のこれまでの取扱いに強く抗議し、外国籍者を含む市民全体の司法に対する信頼を得るべく、前記声明の趣旨のとおり求めるものである。

以上

東弁2019人権第77号
2019年6月7日

最高裁判所
長官 大谷直人 殿

東京弁護士会
会長 篠塚 力
(公印省略)

「当会会員に対する東京地方裁判所の『日本国籍の確認がとれないことを理由とする司法委員への選任拒絶』に抗議するとともに、最高裁判所及び各地方裁判所に対し、国籍を問わず司法委員や調停委員に選任することを求める決議」の送付について

記

当会は、2019年6月6日に開催した2019年度定期総会において、標記決議を別紙のとおり採択いたしましたので、ご送付申し上げます。

以上



当会会員に対する東京地方裁判所の「日本国籍の確認がとれないことを理由とする司法委員への選任拒絶」に抗議するとともに、最高裁判所及び各地方裁判所に対し、国籍を問わず司法委員や調停委員に選任することを求める決議

2019年6月6日

東京弁護士会

1 当会は、東京地方裁判所（以下「東京地裁」という。）から、「司法委員となるべき者¹」（司法委員規則第1条）の推薦を求められたことを受け、2018年9月14日、適任であると判断した複数名の会員を推薦した。ところが、当会が推薦した者のうち外国籍の会員2名（以下「当該会員ら」という。）について、東京地裁は同年9月27日、当会に対し、当該会員らが日本国籍を有するか否かを照会してきた（氏名により外国籍と推察したものとと思われる。）。当会は同年10月3日、東京地裁に対し、当該会員らが日本国籍を有するか否かは司法委員の選考事務に必要な情報とは認められないため回答を差し控える旨の回答をした。

東京地裁は、同年12月27日、当会に対し、当会が推薦した候補者のうち上記照会のあった当該会員らを除く全員を「司法委員となるべき者」として選任する手続を終了したことを通知してきた。

当会は当該会員らの国籍を回答しておらず、東京地裁も当該会員らを「司法委員となるべき者」に選任しなかった理由を明示しているわけではないが、上記のような経緯からして、日本国籍が確認できないことを理由に東京地裁が当該会員らを「司法委員となるべき者」への選任を拒絶したことは明らかである。

2 東京地裁から当会に対し、当会が「司法委員となるべき者」の候補者として推薦した会員の日本国籍の有無に関する照会がなされ、当会が回答を拒否すると東京地裁が当該会員を「司法委員となるべき者」に選任しないという事態は、これまでも度々繰り返されており、当会はその度に、東京地裁及び最高裁に対し、日本国籍の有無にかかわらず適任者を選任する扱いとするよう求めてきた（2006年3月31日意見書、2012年3月16日意見書、2013年2月14日意見書、2017年2月8日会長声明）。

また、当会が調停委員の候補者として推薦した会員についても、同様の経緯において東京

¹ 司法委員は、毎年あらかじめ地方裁判所が「司法委員となるべき者」として選任している人の中から、個別の事件ごとに簡易裁判所が指定することによってその身分を取得する（民事訴訟法第279条第3項）。

地裁が「最高裁判所へ調停委員候補として任命上申をしない²」と決定する事態もこれまで繰り返し起きており、当会はその度に東京地裁及び最高裁に対し、日本国籍の有無にかかわらず適任者を推薦・選任するよう求めてきた（2008年3月27日意見書、2010年2月5日会長声明）。

- 3 東京地裁は、日本国籍の確認がとれない当該会員らを「司法委員となるべき者」に選任しない理由を明らかにしていないが、最高裁判所は、日本弁護士連合会からの照会に対し、2008年10月14日、最高裁判所の事務部門の取扱いとして、「法令等の明文上の根拠規定はないが、公権力の行使に当たる行為を行い、若しくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員及び司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている。」旨回答しており（以下「事務部門取扱い」という。）、東京地裁による扱いもこれに倣ったものと考えられる。
- 4 事務部門取扱いは最高裁判所2005（平成17）年1月26日判決（民集59巻1号128頁。以下「2005年最判」という。）を参考にしたものと思われる。しかし2005年最判は、地方公共団体が、公権力行使等地方公務員とこれに昇任するのに必要な職務経験を積むために経るべき職とを包含する一体的な管理職の任用制度を構築した上で、日本国民である職員に限って管理職に昇任することができることとする措置を執ることが違憲・違法ではないと判断したにとどまるものである。しかも、2005年最判は、「原則として日本の国籍を有する者が公権力行使等地方公務員に就任することが想定されている」と述べているのであって、「原則として」という文言を置くことで例外にあたる取扱いも許容されうることを示唆している。それにもかかわらず、事務部門取扱いは、2005年最判の「原則として」という部分を殊更に無視し、明文上の根拠規定が何ら存在しないのに、日本国籍を司法委員や調停委員への就任の要件とする立場をとっている。この立場は、法が公示され明確であることを要請する法の支配に明らかに反するものである。
- 5 さらに、事務部門取扱いは、公権力行使等を行う公務員への就任には日本国籍が必要であると述べるが、そもそも司法委員は公権力行使等を行う公務員にあたらぬ。

(1) 司法委員について

司法委員は特別職国家公務員であり、その職務は裁判官が和解を試みるときにその補助をしたり審理に立ち会って裁判官に参考となる意見を述べたりすることである。裁判官の許可がなければ証人等に直接に問いを発することもできず、司法委員の意見はあくまで参考意見であって裁判官に対する拘束力はなく、最終判断権者はあくまでも裁判官である。このよう

² 調停委員は、最高裁判所が任命する（民事調停委員及び家事調停委員規則第1条）。

な司法委員の職務内容及び権限からすれば、司法委員が公権力行使等を行う公務員にあたら
ないことは明らかである。

そして、司法委員に期待されるのは、「一般市民の良識や知識、経験に基づき、証人の証
言が信用できるかどうか、事件の見方などについて、裁判官に意見を述べる」というのが最
高裁の公式見解であり（最高裁の公式サイトに記載がある）、とすれば、多様化する社会の
中で、外国籍の当事者間の紛争が裁判所に係属することも少なくない以上、その良識や知識、
経験に基づいて裁判官に参考意見を述べることは、必要なこととすべきである。しかも、
司法委員は、個別の事件ごとに簡易裁判所が指定することによってその身分を取得するもの
であるから、裁判所が、事案によって外国籍の司法委員を指定することがふさわしいかどう
かを個別に判断することができるのであって、「司法委員となるべき者」への選任自体を拒
否する理由はない。

(2) 調停委員について

また、調停委員も、その役割は社会生活上の豊富な知識・経験や専門的な知識をもとに、
当事者双方の話し合いの中で合意を斡旋して紛争の解決に当たるものであり、調停委員会の決
議（意思決定）も調停制度による紛争解決を実効性の高いものにするための付随的な処分に
過ぎず、公権力の行使等に該当するものではない。

そのため、最高裁規則上も、調停委員は「民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門的
知識経験を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢
四十年以上七十年未満のもの」（民事調停員及び家事調停員規則第1条）であることが求め
られている一方、外国籍であることは欠格事由にはなっていない（同第2条）。

実質的にみても、調停においても外国籍の当事者の事件は少なくなく、円満な話し合いの
ためにも、外国籍の弁護士知識経験が有用な場面は多いはずであって、上記の調停委員に
期待される役割からしても、外国籍の者を排除する理由はない。

(3) 従って、外国籍の者の司法委員や調停委員への選任ないし任命を拒絶する最高裁の事務
部門取扱いは、外国籍の者に対して合理的理由がないのに特定の公務への就任を拒否する内
容であり、憲法第14条第1項に反するものである。

6 また、我が国には、サンフランシスコ講和条約によって一方的に日本国籍を離脱させられ
たまま日本での生活を余儀なくされ日本社会の構成員となっている旧植民地出身者及びその
子孫である特別永住者やこれに準じる定住外国人が多数存在し、日本の司法試験に合格して
弁護士として知識・経験を積んで活躍している者も少なくない。

そのような者のうち当会が東京地裁に推薦した当該会員らは、司法委員や調停委員として
十分な適格性を国籍のいかんにかかわらず有しているのであって、その能力を裁判所が活用

しないことは、彼らの出自に対して国家が消極的評価を与えているとのメッセージを社会に送り差別を助長することになりかねない。また、人材の適切な配置を怠ることで、法が求めている民間人の知識・経験の活用ができないことにもなる。

そして、このことは、他の弁護士会と裁判所の関係においても同様である。

- 7 以上より、当会は東京地裁に対し、昨年の、日本国籍の確認がとれないことを理由とする「司法委員となるべき者」への選任拒絶に抗議し、その撤回を求めるとともに、最高裁判所及び各地方裁判所に対し、憲法上の要請である法の支配や平等原則に抵触する最高裁の事務部門取扱いを撤回して、司法委員や調停委員に適任として弁護士会より推薦された者を、国籍を問わず選任することを、強く求める。

以上、決議する。

2019（令和元）年9月2日

最高裁判所 御中

栃木県弁護士会
会長 山田 実

会長声明の送付について

当会は、8月29日の常議員会を経て、下記の通り会長声明を採択いたしましたので、ご送付申し上げます。

記

日本国籍を有しない者を調停委員から排除しないことを求める会長声明

以上



日本国籍を有しない者を調停委員から排除しないことを求める会長声明

- 1 これまで、全国の各地方裁判所及び家庭裁判所は、仙台弁護士会、東京弁護士会、京都弁護士会、大阪弁護士会、兵庫県弁護士会、神奈川県弁護士会等が調停委員となるべき者として推薦した外国籍の弁護士に対して、日本国籍を有しないことのみを理由に、最高裁判所への任命上申を行わない対応を取っている。

最高裁判所は、この点について、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員（以下「公権力行使等公務員」という。）には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員・司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍を必要と考えている。」（日本弁護士連合会の照会に対する2008年10月14日付最高裁判所事務総局人事局任用課回答）との見解を示しており、上記の各地方裁判所及び家庭裁判所の対応は、この見解に基づくものであると考えられる。

- 2 しかしながら、かかる国籍のみを理由とする差別的取り扱いが許容されるかは、調停制度の目的、調停委員の役割、権限などを総合的に考慮して、外国籍の調停委員を任命することによって具体的支障が生じるのかを実質的に検討しなければならない。
- 3 調停制度の目的は、当事者の互譲によって、民事・家事の紛争について条理にかなない実情に即した解決を図ることである（民事調停法1条参照）。そして、調停委員の役割は、当事者の互譲による条理にかなない実情に即した解決を図るために、当事者の合意形成に向けての調整を行うことにある。

このような調停制度の目的や調停委員の役割から考えて、調停委員の任命について日本国籍の有無が問題となる余地はない。

- 4 たしかに、調停調書の記載は確定判決と同一の効力を有する（民事調停法16条、民事訴訟法267条、家事事件手続法268条）。しかし、この拘束力は、紛争当事者の合意に由来するものであって、紛争当事者の意思と関係なく公権的に当事者の権利を制約するものではない。紛争当事者の合意に由来して拘束力を認めるのであるから、その合意の調整を図った調停委員が日本国籍を有するかどうかは問題ではない。

また、調停に代わる決定や調停に代わる審判が行われることもあるが、それらを行うのは裁判所であり、民事調停委員及び家事調停委員は、意見を聴取されるに過ぎない（民事調停法17条、家事事件手続法284条）。

その他、調停委員会の権限として、呼出、命令及び措置が規定されている。しかし、これらは、家庭裁判所の行う過料の制裁も含めて、調停による紛争解決をより実効性の高いものとするための付随的な処分に過ぎない。これも日本国籍を有しない者を排除するのに十分な根拠とはい

えない。

- 5 そもそも民事調停法、家事事件手続法および関係規則には国籍を理由とする欠格条項の定めはない。日本国籍を有しない者が調停委員となることによる実質的な支障はなにもない。今後我が国において在留外国人が大幅に増加すると見込まれるのに、当該国の事情や紛争当事者の意識に精通した外国籍の者を排除すれば、当事者の互譲によって、民事・家事の紛争について条理にかない実情に即した解決を図るとの調停制度の目的が十分に活かされないことも考えられる。

よって、当会は、最高裁判所に対し、国籍を問わず広く調停委員・家事調停委員に任命することを求める。また、各地方裁判所及び家庭裁判所に対し、日本国籍を有しないことのみを理由として最高裁判所への任命上申を行わない対応を取らないことを求めるよう通知するよう求める。

以上

2019年（令和元年）8月29日

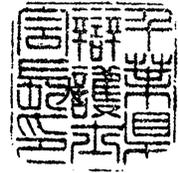
栃木県弁護士会 会長 山田実

令和元年9月24日

最高裁判所長官 大谷直人 殿

千葉県弁護士会

会長 小見山



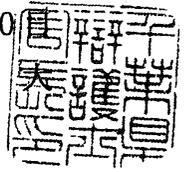
会長声明の送付

当会は、別紙のとおり会長声明を發表しましたので送付申し上げます。



調停委員，司法委員の任命について外国籍者を排除しないことを求める会長
声明

2019（令和元）年9月20日
千葉県弁護士会 会長 小見山



1 声明の趣旨

当会は，最高裁判所に対し，家事調停委員及び民事調停委員の採用について，日本国籍を条件とする事務取扱を廃止し，「弁護士となる資格を有する者，民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識経験を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で，人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満のもの」（民事調停委員及び家事調停委員規則1条本文）であれば，日本国籍の有無にかかわらず，等しく民事・家事調停委員に任命し，外国籍者を排除しないことを求める。

同様に，司法委員についても，「良識のある者その他適当と認められる者」（司法委員規則1条）であれば，日本国籍の有無にかかわらず，任命できる旨を各地方裁判所へ通達することを求める。

2 声明の理由

(1) 外国籍調停委員及び司法委員の任命拒否の実態

現在，最高裁判所は日本国籍を有しない者の調停委員への任命を拒否し続けている。これまで，仙台弁護士会，東京弁護士会，京都弁護士会，大阪弁護士会，兵庫県弁護士会等が調停委員となるべき者として推薦した外国籍の弁護士に対して，各地方乃至家庭裁判所は，日本国籍を有しないことのみを理由に，最高裁判所への任命上申を行わない対応をとり続けている。このような対応は，遅くとも2003（平成15）年の兵庫県弁護士会による外国籍の調停委員候補者推薦に対するものから始まり，現在まで延べ30人以上にのぼっている。昨年も，大阪家庭裁判所及び横浜家庭裁判所が，大阪弁護士会，神奈川県弁護士会がそれぞれ調停委員として推薦した外国籍会員の任命上申を拒否している。司法委員についても，2006（平成20）年に東京弁護士会が外国籍会員を司法委員に推薦したがその任命が拒否されている。

しかし，裁判所のこのような取り扱いは，憲法14条に違反する不合理な差別であり，かつ，外国籍人口が増加し続け多文化共生を推進する現在の社

会の流れに逆行するものである。

(2) 憲法14条に違反すること

民事及び家事調停員や司法委員の任命について日本国籍を有しない者を予め排除することは、出生により決定され容易に変更できない社会的身分に基づく不合理な差別であって、憲法14条の平等原則に違反する。

これに対して、最高裁判所は、日本弁護士連合会からの照会に対し、法令等の明文上の根拠規定はないとしながらも、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員・司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている。」と回答している（日本弁護士連合会の照会に対する2008（平成20）年10月14日付最高裁判所事務総局人事局任用課回答参照）。

しかし、民事調停も家事調停も、拘束力のある調停成立のために当事者の合意を必須としており、調停委員が当事者に対して直接、拘束力をもたらす公権力を行使することはない。調停委員はあくまでも、合意をあっせんする立場であって、当事者が合意を望まなければ調停は成立せず、当事者を拘束することはない。また、司法委員も、簡易裁判所が管轄する訴訟事件について当事者から事情を聴いて和解を促す職務を担当し、判決についても「司法委員を審理に立ち会わせて事件につきその意見を聴くことができる」（民事訴訟法279条）と規定されているように、裁判官の判決言い渡しの過程に補助的に関与するにとどまり、当事者を拘束する公権力を直接、行使するものではない。

したがって、調停委員及び司法委員の職務は公権力の行使とは無関係であり、上記の最高裁判所の回答は外国籍の調停員や司法委員を排除する理由にはなり得ない。

なお、この点について、国連人種差別撤廃委員会は、2010（平成22）年及び2014（平成26）年に、日本国籍を有しない者が家事調停委員に任命されないことについて、懸念を表明している。

(3) 多文化共生社会が到来している現実のもと、外国籍の調停委員や司法委員の任命が積極的に求められること

現在、日本には総人口の2%を超える250万人以上の外国籍者が居住

し、2019（平成31）年4月に施行された改正出入国管理及び難民認定法による外国人労働者の受け入れ拡大に象徴されるように、今後も外国籍者の人口は増加し続ける。現に多様な文化的背景を持った人々が共に地域で暮らしていく社会が到来しており、9割以上の都道府県及び全ての政令指定都市で多文化共生の推進に係る施策を策定している（2018（平成30）年4月総務省自治行政局国際室調査）。また、最高裁判所が公表している2017（平成29）年の司法統計によれば婚姻関係事件の夫側の国籍が69カ国、妻側の国籍が51カ国に達し、裁判の当事者も現実にも多国籍化している。このように自治体行政が外国籍人口の増加に向き合い多文化共生施策を推進しているにも拘わらず、司法はこれを推進するどころか外国籍者が司法を運用する側になることを、任命拒否により積極的に否定し、多文化社会が到来している現実と全く向き合っていない。

調停の当事者が多様な文化的背景を持ち始めている以上、「社会生活の上で豊富な知識経験」（民事調停委員及び家事調停委員規則1条本文）における「社会」とは、外国籍の居住者も含む多文化社会に他ならないのであって、調停委員に日本国籍者に限られない多様な文化的背景を持つ人材が任命されることで、社会の多文化化に対応した適切な紛争解決が期待できる。同様に、司法委員に求められる「良識」（司法委員規則1条）も多様な文化的背景を含む「良識」を意味し、司法委員も日本国籍者に限定しない多様な人材を任命することで、社会の多文化化に対応した適切な紛争解決が期待できる。

したがって、多文化共生社会の到来に対応して、司法を運用する側である調停委員や司法委員についても多様な文化的背景を持たせるべきであり、民事・家事調停委員及び司法委員につき、日本国籍の有無にかかわらず等しく民事・家事調停委員に任命し、外国籍者を排除しないことを求める。

以上

2020年（令和2年）1月24日

最高裁判所長官 大谷直人 殿

大阪弁護士会
会長 今川 忠



外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明の送付について

当会では、別紙のとおり標記会長声明を発表いたしましたので、ご参考までにご送付申し上げます。

以上



外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明

大阪家庭裁判所は、当会が同裁判所の依頼に基づき、2019年（令和元年）10月7日に韓国籍の会員弁護士1名を家事調停委員に推薦したにもかかわらず、同会員を最高裁判所に任命上申しなかった。

当会は、上記を含め過去10回にわたり、大阪家庭裁判所の依頼に基づき外国籍会員を家事調停委員に推薦してきたが、同裁判所がことごとく任命上申しなかったことは、極めて遺憾である。

拒絶の理由は、家事調停といえども公権力の行使であり、国家意思の形成に関与することから、調停委員には日本国籍を有する者を任命することが相当であるというものである。

しかし、そもそも民事調停委員及び家事調停委員規則（最高裁判所規則）第1条は、日本国籍を有することを任命の要件としておらず、同規則第2条に定める欠格事由にも、外国籍は挙げられていない。また、同規則第1条により「弁護士となる資格を有する者」を一つの対象として選考することになっているところ、弁護士資格に国籍条項はなく、司法修習生の採用選考要項からも国籍要件は撤廃されている。過去には日本国籍を有しない当会会員を調停委員として任命した例もある。

家事調停制度は、家事紛争を当事者の互譲と合意に基づき解決する制度であり、家事調停委員の役割は、当事者の互譲を支援し、当事者の合意に基づく紛争解決を支援することにある。こうした強制力のない職務内容に鑑みれば、家事調停委員は公権力を行使するものではなく、また国家意思の形成に関与するものでもないから、外国籍調停委員を排除すべき理由はない。

加えて、在留外国人数が増加の一途を辿り、親から外国の文化を継承する日本国民の増加も見込まれる状況において、外国籍を有する家事調停委員がその解決を支援することは有意義であり、多民族・多文化共生社会の形成の視点や司法サービスの充実の観点からも、国籍にかかわらず多様な知識経験を有する家事調停委員を任命する必要性は増している。

このような家事調停委員の職務内容及び外国籍家事調停委員任命の意義を考慮すれば、日本国籍を有しないことを理由として調停委員としての任命上申を行わないことは、国籍を理由とする不合理な差別というべきであり、憲法第14条、自由権規約第26条及び人種差別撤廃条約第5条の平等原則に反するものといわざるを得ない。

2018年（平成30年）8月30日、国連の人種差別撤廃委員会は、人種差別撤廃条約の実施状況に関する第10回・第11回日本政府報告に対する総括所見を公表した。その45項目に及ぶ懸念及び勧告事項の中で、在日コリアンに

関する項目の第22項では、公権力の行使または公の意思形成の参画にたずさわる国家公務員に就任できるよう確保することを勧告している。

この勧告は、公権力の行使等に携わる国家公務員についてさえ外国籍を有する在日コリアンが就任することを求めているのであるから、公権力の行使等にあたらない調停委員に外国籍を有する者を採用することは、勧告の趣旨に合致する。

よって、当会は、最高裁判所及び大阪家庭裁判所に対して、当会の推薦する外国籍会員を調停委員に任命されるよう強く求めるものである。

2020年（令和2年）1月24日

大阪弁護士会

会長 今川 忠

国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明

2020年(令和2年)2月10日

兵庫県弁護士会

会長 堺 光 廣

声明の趣旨

最高裁判所が、「弁護士となる資格を有する者、民事もしくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識を有する者または社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満の者」であれば、日本国籍の有無にかかわらず、等しく民事調停委員及び家事調停委員に任命するよう、速やかに従来の扱いを改めることを求める。

声明の理由

- 1 当会は、2019年(令和元年)8月9日付で神戸地方裁判所より民事調停委員候補者の推薦依頼を受け、同年10月18日付で、外国籍である当会会員1名を含む民事調停委員候補者を推薦した。これに対し、神戸地方裁判所は、同年11月11日、当会に対し、調停委員については公権力の行使に関わる公務員であってその就任には日本国籍が必要であるから、外国籍である上記会員については、民事調停委員として任命上申しない旨の告知をした。

しかしながら、以下の理由により、かかる裁判所の取り扱いが速やかに改められるべきである。

- 2 調停手続は、民事・家事に関する紛争について裁判所の関与の下に話し合いによって解決することを目的とする手続であるが、その当事者は、日本人に限定されておらず、現に、外国籍者を一方あるいは双方当事者とする調停事件は相当数存在している。さらに、近年において在留外国人数は増加傾向にあり、2012年(平成24年)末時点では約203万人であったところ、2019年(令和元年)6月時点では、約283万人に上っている。これらの人々は、日本人とともに、日本国内において就労、就学し、あるいは家庭を築くなど地域社会の一員として社会生活を営んでいる。

かかる現状を踏まえると、より良い調停制度のあり方を考えるうえで、外国籍者が当事者となる場合も当然想定しなければならない。そもそも、調停手続における調停委員の役割は、双方当事者の言い分や心情に十分に耳を傾け、当事者間の意思疎通を図り、個々の紛争の実情に即した合意の形成に向けて説得や調整を試みることにある。

外国籍者が当事者となる調停手続において、当事者と同様に外国籍者として日本社会の一員として生活するという経験を有し、その心情や視点を共有しうる者が調停委員として関与することになれば、外国籍である当事者の言い分や心情を十分にくみ取り、逆に日本社会における各種規範への理解を促しながら合意形成に向けた説得が容易になるという点で有用である。また、このような有用性は当該事件に限定されるものではなく、

他の調停委員間の情報交換等を通じて、上記に加え、調停委員は、「弁護士となる資格を有する者、民事もしくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者を、人格識見の高い年齢四〇年以上七〇年未満の者」の中から任命されることから、外国籍者であってもかかる要件を満たす者だけが調停委員として任命されるのであるから、外国籍である調停委員が任命された場合、日本人を当事者とする調停事件についても日本国籍を有する調停委員らと何ら遜色なく職務を全うしうることはいうまでもない。

- 3 他方、日本の法令上、調停委員の資格について日本国籍を有する者に限定する旨の規定は存在しない。調停委員の任命要件は最高裁判所の民事調停委員及び家事調停委員規則に定められているが、その内容は前記のとおりであり、国籍に関する要件は定められていない。実際にも、最高裁判所は、1974年（昭和49年）から1988年（昭和63年）までの間、中国（台湾）籍である弁護士を民事調停委員として任命した前例も存在する。

この点については、法令に特に定めがなくとも、国民主権の観点から、公権力の行使に関わる公務員に就任しうるのは日本国籍を有する者に限られるという見解も存するところである。

しかしながら、調停手続において最終的な合意の成否は当事者の判断に委ねられているうえ、調停委員は、調停主任たる裁判官あるいは調停官の指揮する調停委員会の構成員の1人として調停手続に関与し、前記のとおり、もっぱら説得や調整を試みるという形で合意形成に関与するに過ぎない。仮に前記のような見解によったとしても、外国籍者がかかる調停委員の職務を遂行することによって日本あるいは日本国民の主権が害される危険があるとはおよそ考えられず、調停委員が公権力の行使に関わる公務員にあたらぬことは明らかというべきである。

- 4 むしろ、調停委員の任命に関して、法令に基づかず、かつ合理的な理由もないのに、国籍要件を設定する裁判所のこれまでの取り扱いが、法の下での平等を定める憲法14条1項に違反するものといわざるを得ない。
- 5 当会は、これまで、神戸地方裁判所及び神戸家庭裁判所から調停委員候補者の推薦依頼を受けた際、調停委員として相応しいと考える会員については、その国籍を問わず候補者として推薦してきたが、上記各裁判所においては、前記同様の理由で外国籍者については調停委員として任命上申しないという取り扱いに終始してきた。

当会は、かかる取り扱いに対し、その都度会長声明を発し、さらには2016年（平成28年）1月19日には臨時総会の決議をもって、繰り返し抗議をしてきたところである。

さらに、国際的にも、日本は、外国籍者について家事調停委員に任命しない取り扱いを見直すよう国連人種差別撤廃委員会から勧告を受けている状況にある。

にもかかわらず、現在も裁判所の対応には変化に見られないままであることから、当会は、本声明をもって、改めて裁判所のこれまでの取り扱いに強く抗議し、外国籍者を含む市民全体の司法に対する信頼を得るべく、前記声明の趣旨のとおり求めるものである。

以上

2020年2月27日

最高裁判所長官
大谷直人様

鳥取県弁護士会
会長 森 祥平



要 請 書

(調停委員，司法委員及び参与員の任命について)

当会では，別紙のとおり「国籍を問わず調停委員，司法委員及び参与員の任命求める会長声明」を發しました。

本書面のとおり貴職に送付します。本声明の趣旨に沿った対応をしていただきますよう要請いたします。宜しくお願いいたします。



国籍を問わず調停委員、司法委員及び参与員の任命を求める会長声明

全国の各家庭裁判所および地方裁判所は、調停委員、司法委員あるいは参与員（以下、「調停委員等」とします。）となるべき者として推薦した外国籍の弁護士に対して、日本国籍を有しないことのみを理由に、最高裁判所への任命上申を行わないなど、採用の拒否が続いています。

鳥取県においては、外国籍の者について、調停委員等の任命において、目に見える形で問題になったことはありませんが、今後、多文化共生社会を目指すうえで、日本国籍を有しないことのみをもって、採用を拒否する対応は、改められるべきと考えます。

そもそも、民事調停委員及び家事調停委員規則（最高裁判所規則）第1条は、日本国籍を有することを任命の要件としておらず、同規則第2条に定める欠格事由にも、外国籍は挙げられていません。この点は、司法委員および参与員についても同様です。さらに、過去には、日本国籍を有しない者が調停委員として任命された例もあります。

民事調停制度あるいは家事調停制度は、民事紛争あるいは家事紛争を、当事者の互譲と合意に基づき解決する制度であり、調停委員の役割は、当事者の合意に基づく紛争解決を支援することにあります。調停委員の職務には強制力がなく、公権力を行使するものでも、国家意思の形成に関与するものでもない以上、外国籍調停委員を排除すべき理由はないというべきです。職務に強制力がない点は、司法委員および参与員も変わりありません。

むしろ、外国籍調停委員等の存在は、文化的あるいは民族的な多様性を調停制度等の司法制度にもたらし、司法サービスの充実に寄与します。在留外国人の数は、全国的に急増し、鳥取県においても同様であるところ、外国人労働者の受け入れがさらに広がるであろうことを考慮すれば、外国人が関係する紛争は、増加することが予想されます。調停等の場面において、外国人の言い分に耳を傾け、時にその心情に働きかけて、合意による解決を目指すなど、気持ちや視点を共有しうる外国人調停委員等の知見は、日本の司法制度において大きな役割を果たすことが期待できます。

上記の事情に加え、憲法第14条や、自由権規約第26条、人種差別撤廃条約第5条の平等権に照らせば、外国籍調停委員等を任命する門戸を広げ、司法における文化的あるいは民族的多様性を確保することが、多文化の共生を目指す日本社会が採るべきみちです。

以上の理由から、鳥取県弁護士会は、最高裁判所に対し、法律及び規則の要件を充足する資質のある者については、国籍を問わず調停委員等に任命することを求めるとともに、全国の各家庭裁判所及び地方裁判所に対して、日本国籍を有しないことのみをもって最高裁判所への調停委員等の任命上申を行わない対応を取らないことを求めます。

以 上

2020（令和2）年2月27日

鳥取県弁護士会

会長 森 祥 平

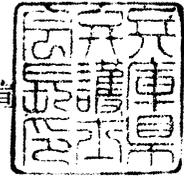
兵弁相談発第360号

2020年(令和2年)12月17日

最高裁判所長官 大谷直人 殿

兵庫県弁護士会

会長 友廣隆 肯



国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明について

謹啓 時下ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。

さて、兵庫県弁護士会では、「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」を別紙のとおり発しましたので、ここにご送付申し上げます。

謹白



国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明

2020年（令和2年）12月17日

兵庫県弁護士会

会長 友廣 隆宣

声明の趣旨

最高裁判所が、「弁護士となる資格を有する者、民事もしくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識を有する者または社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満の者」（民事調停委員及び家事調停委員規則1条）であれば、日本国籍の有無にかかわらず、等しく民事調停委員及び家事調停委員に任命するよう、速やかに従来の扱いを改めることを求める。

声明の理由

当会は、神戸家庭裁判所からの2020年（令和2年）8月27日付の推薦依頼書を受けて、同年10月6日付で外国籍である当会会員1名を含む家事調停委員候補者を推薦した。これに対し、同年11月13日付で、神戸家庭裁判所から、上記外国籍会員については、家事調停委員として最高裁判所に任命上申しない旨の通知があった。神戸家庭裁判所の職員から、上記通知に関し、上記外国籍会員について家事調停委員として任命上申しない理由として、口頭で調停委員は日本国籍を有する者に限るためとの説明があった。

しかしながら、民事調停法、家事事件手続法並びに民事調停委員及び家事調停委員規則には、調停委員の資格要件や欠格事由として日本国籍の有無に関する規定はなく、法令上、調停委員に関する国籍要件は存しない。外国籍であることのみを理由に調停委員の候補者としなない裁判所の対応は、法令に根拠のない基準を新たに創設するものであるだけでなく、調停委員の具体的な職務内容を勘案することなく、日本国籍の有無で異なる取り扱いをするものであり、国籍を理由とする不合理な差別であって、憲法第14条

に違反する。

国際的にみても、国連人種差別撤廃委員会は、総括意見において、2010年（平成22年）3月と2014年（平成26年）8月の2度にわたり、人種差別撤廃条約第5条との関係で、外国籍者が、資質があるにもかかわらず調停委員として調停処理に参加できないという事実に懸念を表明し、能力を有する日本国籍でない者が家庭裁判所における調停委員として行動することを認めるよう、締約国である日本の立場を見直すことを勧告している。2018年（平成30年）8月30日には、「数世代にわたり日本に在留する韓国・朝鮮人に対し、・・・公権力の行使または公の意思の形成への参画にも携わる国家公務員として勤務することを認めること」（22項）、「市民でない者、特に長期在留者及びその子孫に対して、公権力の行使または公の意思の形成への参画に携わる公職へのアクセスを認めること」（34項(e)）との勧告をした。

そもそも、日本には300万人近くの外国籍者が居住していること、近年は外国人就労者が増加していることからすると、調停の場に外国籍者が調停委員として参画することは、多様な当事者の実情に即した紛争解決という観点において調停制度を充実させ、多民族・多文化共生社会の実現に資するものである。

そして、過去には、1974年（昭和49年）から1988年（同63年）まで中国（台湾）籍の大阪弁護士会会員が民事調停委員として任命されていた先例がある。

この問題は、2003年（平成15年）に当会が家事調停委員候補者として推薦した韓国籍の弁護士について、神戸家庭裁判所から推薦の撤回を求めたことに端を発している。それ以降も当会は複数回にわたり外国籍の会員を調停委員に推薦したが、いずれも同様の理由により最高裁判所への任命上申を拒絶されており、そのたび毎に抗議の会長声明を発してきた。2016年（平成28年）には、1月19日の当会臨時総会で本声明の趣旨と同一の決議をしたところであるが、その後も従前の扱いが維持されているので、改めて強く抗議するとともに重ねて声明を行うものである。

以上

2021年（令和3年）1月21日

最高裁判所事務総局

事務総長中 村 慎 殿

茨城県弁護士会

会長 小 沼 典 彦

（公 印 省 略）

会長声明のご送付について

当会は、2021年（令和3年）1月18日付、別紙のとおり「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」を公表しましたので、ご参考までにご送付申し上げます。

以 上



国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明

- 1 全国の各家庭裁判所および地方裁判所は、2003（平成15）年10月より現在に至るまで、弁護士会が、調停委員となるべき者として推薦した外国籍の弁護士に対して、最高裁判所への任命上申を行わない対応を取っている。

これまでに推薦者の任命上申を拒否された弁護士会は、兵庫県弁護士会、大阪弁護士会、京都弁護士会、東京弁護士会、第二東京弁護士会、神奈川県弁護士会、仙台弁護士会の7会であり、任命上申が拒否された人数は、延べ40名に上る。

茨城県においては、外国籍弁護士の調停委員への任命拒否が問題になったことはない。しかし、現在の最高裁判所の対応からは、当会からの推薦に対しても、任命上申が拒絶されることは容易に想像できるものである。

- 2 調停委員の選任については、民事調停委員及び家事調停委員規則（以下、「規則」という。）第1条において、「弁護士となる資格を有する者、民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満のもの」であることが任命資格として定められている。

調停委員の任命に際しての欠格事由は、「禁錮以上の刑に処せられた者」等であり（規則第2条）、「日本国籍を有しないこと」は、欠格事由に挙げられていない。

それにもかかわらず、最高裁判所は、日本弁護士連合会からの照会に対し、法令上明文の規定はないとしながらも、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、又は、これらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員・司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている。」と回答している（日本弁護士連合会からの照会に対する2008（平成20）年10月14日付最高裁判所事務総局人事局任用課回答）。

全国の各家庭裁判所および地方裁判所は、上記の最高裁判所の回答に則り、各弁護士会が推薦した外国籍会員の任命上申を拒否している。

- 3 しかし、法令上の根拠を欠くにも関わらず、最高裁判所が運用により、調停委員の任命に際し、「日本国籍」という新たな要件を課すことは、そもそ

も妥当ではない。

かかる運用は、合理的な根拠を欠き、容易に変更できない社会的身分に基づく不合理な差別に当たり、日本国憲法第14条1項の定める法の下での平等原則に反する。

なお、国連人種差別撤廃委員会は、2010年および2014年に、日本国籍を有しない者が調停委員として活動できるように日本政府に対し勧告を行っている。

- 4 また、前記の最高裁判所の回答を前提としても、調停委員は、当事者に対して直接公権力を行使するものではなく、当事者間の合意をあっせんするに過ぎない。

よって、調停委員は、公権力の行使にあたる公務員に該当せず、その任命に日本国籍を必要としない。

- 5 さらに、現在日本には、250万人以上の外国籍者が居住し、茨城県においても令和元年度末において約7万人の外国籍者が居住している。

外国籍者が調停委員を務めることにより、多文化共生社会に対応した適切な紛争の解決が期待できるものである。

- 6 以上の理由により、当会は、最高裁判所に対し、近時の運用を改め、規則の定める要件を満たすものに対しては、日本国籍の有無を問わず、調停委員に任命することを求める。

また、当会は、全国の各家庭裁判所および地方裁判所に対し、日本国籍を有しないとの一事をもって、最高裁判所への調停委員の任命上申を行わない対応を取らないことを求める。

2021年1月18日

茨城県弁護士会

会長 小沼 典彦

2021年（令和3年）2月18日

宮崎県弁護士会
会長 成見 暁子

最高裁判所長官 大谷 直人 殿

会長声明送付の件

当会では常議員会の議決に基づき、下記の会長声明を発表しましたので、別紙の通りご送付申し上げます。

記

調停委員、司法委員及び参与員の任命にあたり外国籍の者を排除しないことを求める会長声明

（2021年（令和3年）2月17日議決）



調停委員、司法委員及び参与員の任命にあたり外国籍の者を排除しないことを求める会長声明

最高裁判所は、これまで各地の弁護士会が調停委員、司法委員あるいは参与員の候補者として推薦した外国籍の弁護士について、日本国籍を有しないことを理由に採用を拒否し続けています。その理由について、最高裁判所は、日本弁護士連合会の照会に対し、法令等の明文上の根拠規定はないとしながらも、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員・司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている」旨回答していますⁱⁱ。

しかし、民事調停委員及び家事調停委員規則（最高裁判所規則）第1条は、調停委員の任命資格について日本国籍を有することを要件としておらずⁱⁱⁱ、同規則第2条に定める欠格事由にも外国籍は挙げられていません。司法委員及び参与員も同様です。

調停制度は、民事ないし家事の紛争を、当事者の互譲と合意に基づき解決する制度であり、調停委員の役割は、双方当事者の言い分や心情に十分に耳を傾け、専門的知識や社会生活上の豊富な知識経験を生かして、当事者の合意に基づく紛争解決を支援することにあります。司法委員も当事者の合意を斡旋し解決に導くことを職務内容とし、参与員は裁判官に意見具申することを職務内容とするものであって、いずれの職務にも強制的作用はありません。こうした職務内容からすれば、調停委員や司法委員、参与員の職務はいずれも、「公権力の行使」や「重要な施策に関する決定を行う」又は「これに参画する」ものとはいえません。特に弁護士のような専門職にあつては、法律その他特定の専門分野に関する知識経験に基づき紛争解決を支援することが要請され期待されているところ、そうした知識経験は国籍におよそ関係がありません。破産管財人や相続財産管理人など、公的側面も有する職務について、外国籍の弁護士等の就任が認められていることに照らしても、外国籍の調停委員や司法委員、参与員を排除する理由は見当たりません。現に過去には、台湾籍の弁護士が14年間にわたって民事調停委員に任命されていた事例もあります^{iv}。

そして、調停・審判事件や司法委員が関わる簡易裁判所の民事訴訟事件では、当事者が外国籍である場合が少なくなく、外国籍を有する者の調停委員や司法委員、参与員就任には積極的な意義があると考えます。日本に暮らす在住外国人は、近年増加の一途をたどっており、宮崎県においても同様です。他国の文化と日本の文化の相違について実感のある外国籍の調停委員や司法委員、参与員の知見が、当事者の共感を得て事件の解決に大きく寄与したり、適切な解決内容に寄与したりすることが大いに期待できます。多様な当事者の実情に即した紛争解決という点から司法制度を充実させることに役立ち、多民族・多文化共生社会の実現に不可欠だといえます。

日本国籍を有しない者の調停委員・司法委員・参与員への就任を拒否する最高裁判所の対応は、法令上の根拠がない上、国籍を理由とする不合理な差別にあたり、憲法14条の他、日本も批准する自由権規約26条^vや人種差別撤廃条約5条^{vi}の平等原則に反するものです。

この点国連の人種差別撤廃委員会は、日本政府に対し、日本国籍を有しない者が調停委員として活動できるように国の見解を見直すことを勧告していますⁱⁱⁱ。調停委員に関連するものとしては、「数世代にわたり日本に在留する韓国・朝鮮人に対し、公権力の行使または公の意思の形成への参画にも携わる国家公務員として勤務することを認めること」(22項)、「市民でない者、特に外国人長期在留者及びその子孫に対して、公権力の行使または公の意思の形成への参画に携わる公職へのアクセスを認めること」(34項(e))との勧告をしています^{ix}。この勧告は、公権力の行使等に携わる国家公務員についてさえ一定の外国籍の者が勤務することを求めており、公権力の行使等に当たらない調停委員・司法委員・参与員に一定の外国籍の者を採用するよう求める趣旨を含むことは明らかです。

以上の理由から、当会は、最高裁判所に対し、近時の運用を改め、法令の要件を充足する者については、調停委員、司法委員及び参与員の任命にあたり外国籍の者を排除しないことを求めます。

2021年(令和3年)2月17日

宮崎県弁護士会

会長 成見 暁



- i 仙台弁護士会、東京弁護士会、第二東京弁護士会、神奈川県弁護士会、京都弁護士会、大阪弁護士会、兵庫弁護士会等からの調停委員への推薦、東京弁護士会からの司法委員への推薦、岡山弁護士会からの参与員への推薦
- ii 2008年10月14日付最高裁判所事務総局人事局任用課
- iii 第一条 民事調停委員及び家事調停委員は、弁護士となる資格を有する者、民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識経験を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満のものの中から、最高裁判所が任命する。
- iv 1974年から1988年、西淀川簡易裁判所
- v 第十四条 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。
- vi 第二十六条 すべての者は、法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有する。このため、法律は、あらゆる差別を禁止し及び人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等のいかなる理由による差別に対しても平等のかつ効果的な保護をすべての者に保障する。
- vii 第5条 第2条に定める基本的義務に従い、締約国は、特に次の権利の享有に当たり、あらゆる形態の人種差別を禁止し及び撤廃すること並びに人種、皮膚の色又は民族的若しくは種族的出身による差別なしに、すべての者が法律の前に平等であるという権利を保障することを約束する。・(c) 政治的権利、特に普通かつ平等の選挙権に基づく選挙に投票及び立候補によって参加し、国政及びすべての段階における政治に参与し並びに公務に平等に携わる権利
- viii 2010年3月9日最終所見及び2014年8月28日総括所見
- ix 2018年8月30日総括所見

日弁連国第157号
2021年(令和3年)3月22日

最高裁判所長官 大谷直人 殿

日本弁護士連合会
会長 荒

中

自由権規約委員会による事前質問 (CCPR/C/JPN/QPR/7)
公表後の重大問題に関する特別報告－外国籍者の公務
就任権に関し適切な対応を採ることについて (参考)

当連合会は、添付書類1のとおり標記報告を取りまとめ、3月22日付けで国連
自由権規約委員会に提出しております。

つきましては、御参考までに送付申し上げます。

添付書類

- 1 自由権規約委員会による事前質問 (CCPR/C/JPN/QPR/7) 公表後の重大問題に
関する特別報告－外国籍者の公務就任権に関し適切な対応を採ることについて
(英語版)
- 2 自由権規約委員会による事前質問 (CCPR/C/JPN/QPR/7) 公表後の重大問題に
関する特別報告－外国籍者の公務就任権に関し適切な対応を採ることについて
(日本語版)



自由権規約委員会による事前質問（CCPR/C/JPN/QPR/7）に掲載
されていない重大問題に対する特別報告
－外国籍者の公務就任権に関し適切な対応を採ること
について

2021年（令和3年）2月18日

日本弁護士連合会

第1 日本政府に求める勧告の内容

- 1 公務就任権に対する国籍要件を緩和し、定住外国人に対し、より門戸を開放すべきである。
- 2 特別永住者¹であって、日本国籍を有しない者が公務員になろうとする場合には、原則として、公務就任権を保障すべきである。
- 3 裁判所における民事調停委員及び家事調停委員並びに司法委員及び参与員の採用について、公権力の行使を理由として外国人を採用しないとの取扱いを改め、日本国籍の有無にかかわらず、等しく採用すべきである。

第2 外国人の公務就任の現状

- 1 日本の法律には、一部の例外を除いて、外国人が公務員に就任することを禁止する規定はない。公務員には、国家公務員と地方公務員があるが、公務員たる資格として日本国籍を必要とする旨の規定は、憲法上はもちろんのこと、国家公務員法、地方公務員法にもない。

それにもかかわらず、国家公務員の場合、国家公務員法よりも下位に位置付けられる人事院規則（8-18第9条）が日本の国籍を有しない者は、採用試験を受けることができないとし、地方公務員の場合は、行政庁である旧自治省が、公務員の当然の法理に照らして、地方公務員の職のうち公権力の行使又は地方公共団体の意思の形成への参画に携わるものについては、日本国籍を有しないものを任用することはできないとしている²。

- 2 日本政府は、公権力の行使又は公の意思の形成への参画に携わる公務員とな

¹ 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に定める特別永住者をいう。

² 自治公第28号（1973年5月28日付け）

るためには日本国籍を必要とし、外国人の公務への就任を制限してきた。しかしながら、法律による規定もなく、公権力の行使又は公の意思の形成への参画という曖昧かつ広範過ぎる概念によって公務就任権という重要な権利を制約することは法治主義に反し、違法といわざるを得ない。具体的な職務内容を問題とすることなく、一律に就任を拒否することは憲法第14条（法の下での平等）、憲法第22条（職業選択の自由）及び自由権規約第26条（法の前での平等）に反している。特に特別永住者の中には、戦前日本国籍を有していたにもかかわらずサンフランシスコ平和条約発効とともに日本国籍を喪失させられた者がいたという歴史的経過に配慮しなければならない。

第3 公立中学校・高等学校の教員についての差別及び外国籍公務員の管理職就任差別

- 1 1982年、大学教員についての特別法が制定された³。これにより、外国籍者も大学教員となる資格を得た。

しかし、日本政府は、同法の制定と同時に、高等学校以下の学校については従来の取扱いを変更しない旨の行政通知⁴を発した。この行政通知によれば、高等学校以下の学校においては、校長や、教頭等に外国人は就任することができない。日本政府の見解によれば、校長や教頭の業務は権力的な公務であるからである。

この見解は、現在まで維持されている。そのため、大学（国公立、私立を問わない。）や、私立の中学校や高等学校では、外国籍者は校長に就任できるが、国公立の中学校や高等学校では、「常勤講師」とされ、「教諭」にもなれず、管理職や校長に就任できないという状況が継続している。このように、外国籍教員は管理職になることができない「常勤講師」としてのみ採用され、昇級等でも不利益を受けているのが実態である。

当連合会は、2012年3月、文部科学省及び神戸市教育委員会に対し、外国籍教員を「教諭」として採用し、管理職にも昇進できるようにすべきと勧告している⁵。

³ 国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法、現・公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法

⁴ 平成3(1991)年3月22日付け文教地第80号 各都道府県・指定都市教育委員会宛て文部省教育助成局長通知「在日韓国人など日本国籍を有しない者の公立学校の教員への任用について（通知）」

⁵ 当連合会「外国籍教諭の役職任用撤回に関する人権救済申立事件（勧告）」（2012年3月6日付け）

2 管理職となるための試験の受験拒否

2005年1月26日、最高裁判所は、在日韓国・朝鮮人の地方公務員による訴えを棄却した⁶。この地方公務員は、地方公共団体である東京都に雇用される保健師であったが、日本国籍を持たないことを理由に、東京都の管理職選考試験を受験すること自体を拒否された。

この地方公務員は1950年生まれであり、出生時には日本国籍を有していたが、1952年4月28日、サンフランシスコ平和条約の発効で通達により一方的に日本国籍を剥奪された。この地方公務員の父は朝鮮籍、母は日本人であった⁷。最高裁判所は、これらの事情を考慮せず、東京都による選考試験の受験拒否を合法と判断した。

当連合会は、前記最高裁判決に対して、「都が一律に管理職への昇任の途を閉ざしたことを是認することは、在日外国人、特に特別永住者の法の下での平等、職業選択の自由を軽視するものであると言わざるを得ない。」と指摘した⁸。

第4 最高裁判所による外国籍調停委員、司法委員、参与員に関する差別

1 2003年3月、兵庫県弁護士会が、神戸家庭裁判所に同会所属の韓国籍の弁護士を家事調停委員候補者として推薦したところ、その採用を拒否された。

2006年3月には東京弁護士会が同会所属の韓国籍の弁護士を司法委員に推薦したところ、その採用を拒否され、2011年12月には岡山弁護士会が同会所属の韓国籍の弁護士を参与員に推薦したところ、同じように採用を拒否された。このように、2003年から外国籍者の調停委員、司法委員、参与員の司法参画が閉ざされた状態が続いている。これらに対し、各弁護士会は外国籍者の調停委員、司法委員、参与員の選任を求める総会決議等を採用し、当該決議書等を最高裁判所に送付している。

2 2008年9月、当連合会から最高裁判所宛てに、調停委員及び司法委員の採用について日本国籍を必要とする理由について照会したところ⁹、2008年

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/hr_case/data/2012/complaint_120306.pdf

⁶ 平成10年（行ツ）93号

⁷ 上記判決には次のとおり付言されている。「被上告人は日本人を母とし、日本で生まれ、我が国の教育を受けて育ってきた者であるが、父が朝鮮籍であったことから、日本国との平和条約の発効に伴い、本人の意思とは関係なく日本国籍を失ったものである。」

⁸ 当連合会「東京都管理職選考国籍条項訴訟大法廷判決に関する会長談話」（2005年1月28日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2005/2005_01.html

⁹ 当連合会は最高裁判所宛てに2008年9月25日付けで「日本国籍を有しない者の司法参

10月14日付けで最高裁判所事務総局人事局任用課から「照会事項について、最高裁判所として回答することは差し控えたいが、事務部門の取扱は以下の通りである。」として、法令等の明文上の根拠規定はないとしながらも、「公権力の行使に当たる行為を行い、もしくは重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする公務員には、日本国籍を有する者が就任することが想定されていると考えられるところ、調停委員及び司法委員はこれらの公務員に該当するため、その就任のためには日本国籍が必要と考えている。」との回答があった。

- 3 最高裁判所規則において、調停委員については、「弁護士となる資格を有する者、民事若しくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識経験を有する者又は社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満」であることを任命される資格として定めており¹⁰、国籍要件の記載はない。司法委員及び参与員についても同様である。それにもかかわらず、国籍等を理由に採用を認めないのは法律に定めのない事項を理由とするものであり、法治主義に反すると言わざるを得ない。特に、弁護士については、法律紛争の解決を専門とする者として当然に紛争解決に必要な専門知識を有するものと位置付けられており、まして国籍が問題となる余地はない。
- 4 調停制度の目的は、市民の間の民事・家事の紛争を、当事者の話し合い及び合意に基づき、裁判手続に至る前に解決することにある。また、市民の調停委員及び司法委員の本質的役割は、専門的知識若しくは社会生活の上での豊富な知識経験を生かして、当事者の互譲による紛争解決を支援することにある。調停委員の役割は、あくまで当事者間の話し合いを仲介し合意に達するように支援することである。当事者の合意が得られない場合には調停は不成立となり、調停委員が一方的に判断を下すことはない。司法委員及び参与員についても同様である。したがって、調停委員、司法委員及び参与員の職務について、単なる調整機能でしかなく公権力の行使を担当する公務員であるということはいえない。2010年10月、大阪弁護士会の調査において、1974年1月から1988年3月までの間、同弁護士会所属の中華民国籍の弁護士が民事調停委員に採用されていた先例が判明した。それにもかかわらず、最高裁判所は、現在においても各弁護士会が推薦した外国籍弁護士の採用を拒否し続けている。
- 5 日本には、サンフランシスコ平和条約の発効に伴う通達によって日本国籍を

加状況（照会）」と題する照会を行った。

¹⁰ 最高裁判所ウェブサイト「民事調停委員及び家事調停委員規則」
http://www.courts.go.jp/vcms_lf/chouteiinkisoku2.pdf

失ったまま日本での生活を余儀なくされた、在日韓国・朝鮮人等及びその子孫等の特別永住者、定住外国人を始めとする外国人が、社会の構成員として、多数暮らしている。これらの外国人が日本の調停制度を利用する機会も多い。このような事件の中には、当該永住・定住外国人独自の文化的背景について知識を有する調停委員が調停に関与することが有益な事案も数多く存在する。同様に、外国人が司法委員及び参与員が関与するような審判事件や裁判事件の当事者になることも多い。職業選択の自由、平等原則の観点からは、外国籍の調停委員及び司法委員が、日本国籍の調停委員や司法委員と平等に事件に関与できることが当然である。当連合会は、「外国籍調停委員・司法委員の採用を求める意見書」（2009年3月18日付け）¹¹を公表し、最高裁判所宛てに調停委員及び司法委員について国籍の差別なく採用を求める要望書を提出している¹²。また、参与員についても、「外国籍会員の参与員選任を求める会長声明」（2012年2月15日付け）¹³を公表している。

このように、外国人に調停委員、司法委員、参与員就任の途を閉ざすことには合理的理由がなく、自由権規約第26条（法の前の平等）に違反する。

第5 人種差別撤廃委員会による総括所見

1 人種差別撤廃委員会は2010年4月6日付け第3回・第4回・第5回・第6回総括所見において、「委員会は、調停処理を行う候補者として推薦された能力のある日本国籍を持たない者が家庭裁判所で活動できるように、締約国の立場を見直すことを勧告する。」（パラグラフ15）¹⁴と述べている。

また、同委員会は2014年9月26日付け第7回・第8回・第9回総括所見において、「市民でない者に対する差別に関する一般的勧告30（2004年）を想起し、委員会は、締約国に対し、能力を有する日本国籍でない者が家庭裁判所における調停委員として行動することを認めるように、その立場を見

¹¹ 当連合会「外国籍調停委員・司法委員の採用を求める意見書」（2009年3月18日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/library/en/document/data/090318_2.pdf（英語）

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/090318_6.pdf（日本語）

¹² 当連合会は最高裁判所宛てに2011年3月30日付けで「外国籍調停委員任命問題について（要望）」と題する要望書を提出した。

¹³ 当連合会「外国籍会員の参与員選任を求める会長声明」（2012年2月15日付け）

https://www.nichibenren.or.jp/en/document/statements/120215_2.html（英語）

https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2012/120215_7.html（日本語）

¹⁴ CERD/C/JPN/CO/3-6

直すことを勧告する。委員会はまた、締約国が、長期にわたり締約国に住んでいる日本国籍でない者に相当の注意を払いつつ、国家権力の行使を要さない公的な仕事へのアクセスを含む、日本国籍でない者による公職へのさらなる参画を促進するために、法的及び行政的制限を取り除くよう勧告する。」(パラグラフ13)¹⁵と述べている。

同委員会はさらに2018年8月30日付け第10・11回総括所見においても「市民でない者に対する差別に関する一般的勧告30(2004年)に留意し、委員会は、締約国に対し、数世代にわたり日本に在留する韓国・朝鮮人に対し、地方参政権及び公権力行使又は公の意思の形成への参画にも携わる国家公務員として勤務することを認めることを勧告する。」(パラグラフ22), 「市民でない者、特に外国人長期在留者及びその子孫に対して、公権力の行使又は公の意思の形成への参画に携わる公職へのアクセスを認めること」(パラグラフ34(e))¹⁶と述べている。

- 2 このように、人種差別撤廃委員会から勧告が出されているように、外国籍教員が「教諭」になれず、外国籍公務員が管理職になれず、外国籍者が調停委員、司法委員、参与員に就任できない現状は、自由権規約一般的意見15及び同規約第26条の平等原則に違反しており、速やかに是正されなければならない。

第6 結論

以上により、当連合会は自由権規約委員会に対して、第7回日本政府報告書審査で採択される総括所見において冒頭に記載した勧告を示されるよう、切望する。

¹⁵ CERD/C/JPN/CO/7-9

¹⁶ CERD/C/JPN/CO/10-11

Special Report on Important Matters Not Included in the List of Issues
(CCPR/C/JPN/QPR/7) by the Human Rights Committee

- Adoption of Appropriate Measures for the Right of Foreign Nationals to Take Office as Public Servants

February 18, 2021

Japan Federation of Bar Associations

I. Content of Recommendations to be Requested of the Government of Japan

1. Relax the nationality requirement for the right to take office as public servants and open the door further to long-term foreign residents.
2. Guarantee the right to take office as a public servant in principle to special permanent residents¹ who do not have Japanese nationality if they intend to work as public servants.
3. The courts should reform its practice of refusing to appoint foreign nationals as civil and family conciliation commissioners as well as judicial commissioners and counselors on the grounds that such positions involve the exercise of public authority, and should make appointments on the basis of equality, irrespective of holding Japanese nationality.

II. Current Situation for Foreign Nationals to Take Office as Public Servants

1. With only a handful of exceptions, Japanese laws do not include provisions to prohibit appointment of foreign nationals as public servants. Public servants are categorized as national public officers and local public officers. The requirement of holding Japanese nationality to become a public servant is neither provided in the Constitution, the National Public Service Act nor the Local Public Service Act.

Despite the fact above, the Rules of the National Personnel Authority (8-18 Article 9), which is an administrative standard holding a subordinate position to the National Public Service Act, state in connection with national public officers that “those who do not hold Japanese nationality may not take employment examinations.” With regard to local public servants, the former Ministry of Home Affairs which is an administrative

¹ Special Permanent Residents as provided for under the Special Act on the Immigration Control of, Inter Alia, Those Who Have Lost Japanese Nationality Pursuant to the Treaty of Peace with Japan.

agency states that pursuant to the commonly understood principle of public servants, those who do not hold Japanese nationality may not be appointed as a public servant engaged in the exercise of public authority or participation in the decision-making process of a local government².

2. The Government of Japan has restricted the appointment of foreign nationals as public servants based on its understanding that holding Japanese nationality is required for public servants who participate in the exercise of public authority or in public decision-making. However, we must say that it is against the rule of law and unlawful to restrict such an important right of taking office as a public servant based on such a vague and overbroad concept of the exercise of public authority or participation in public decision-making while there are no such provisions of laws. It is contrary to Article 14 (Equality under the Law) and Article 22 (Freedom to choose her/his occupation) of the Constitution and Article 26 (Equality before the Law) of the International Covenant on Civil and Political Rights ("ICCPR") to deny employment uniformly without considering specific content of job duties. In particular, consideration must be given to the historical context that special permanent residents include those who had held Japanese nationality before the War but lost that status when the San Francisco Peace Treaty took effect.

III. Discrimination of Public Secondary/High School Teachers and Discrimination against Foreign National Public Servants in Appointment to Managerial Positions

1. In 1982, a special law concerning academics was established³. Accordingly, foreign nationals are now eligible to be university teachers.

However, at the same time as the establishment of the said Act, the Government of Japan issued an administrative notice⁴ to the effect that existing treatment shall remain unchanged for high schools and hereunder. According to this administrative notice, foreign nationals may not be appointed as a principal or vice-principal of a high school

² Jichi-Ko No. 28 (dated May 28, 1973)

³ Act on Special Measures concerning National/Public Universities' Employment of Foreign Teachers and Other Matters; currently, the Act on Special Measures concerning Public Universities' Employment of Foreign Teachers and Other Matters

⁴ Bun-Kyo-Chi No. 80 dated March 22, 1991 addressed to the Board of Education of each Prefecture/ Designated City: Notice of the Director-General of the Local Education Support Bureau of the Ministry of Education, Science and Culture - "Regarding Appointment of Persons Who Do Not Hold Japanese Nationality, such as Zainichi Koreans as a Teaching Staff Member of a Public School (Notice)"

or hereunder. In the opinion of the Government of Japan, the office of a principal or vice-principal involves the exercise of public authority.

This opinion has been maintained until the present day. Therefore, it remains that while foreign nationals can assume the post of the president of a (national, public or private) university or the principal of a private secondary or high school, they are employed as “full-time lecturers,” and not even eligible to become “teachers,” and cannot assume any managerial position or the post of principal at a national/public secondary or high school. In this way, it is a matter of fact that foreign national teaching staffs may be employed only as “full-time lecturers” who are not eligible to assume any managerial position and suffer disadvantages in promotion as well,

In March 2012, the JFBA made a recommendation to the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology and the Kobe Municipal Board of Education to adopt a policy of foreign teaching staffs as “teachers” and allow promotion to managerial positions⁵.

2. Refusal of Application for Taking an Examination for Managerial Positions

On January 26, 2005, the Supreme Court dismissed a complaint by a local public servant who was a Korean resident⁶. The said local public servant was a public health nurse employed by the Tokyo metropolitan government, but the Tokyo metropolitan government refused to accept her request to take a managerial position examination on the grounds that she did not hold Japanese nationality.

This local public officer was born in 1950 and held Japanese nationality when she was born but was deprived of Japanese nationality unilaterally by the notice issued when the San Francisco Peace Treaty took effect on April 28, 1952. The father of the local public servant had held Korean nationality while her mother was Japanese⁷. The Supreme Court decided that it was lawful that the Tokyo metropolitan government refused to accept her request to take the examination without consideration for such circumstances.

⁵ JFBA: “Petition for Human Rights Remedy Concerning Revocation of Appointment of a Foreign Teacher to Managerial Position (Recommendation)” (dated March 6, 2012)
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/hr_case/data/2012/complaint_120306.pdf

⁶ (Gyo-Tsu) No. 93 of 1998

⁷ According to the additional remark of the above decision, “the Appellee was born in Japan to a Japanese mother and was brought up receiving the Japanese education, but her father held Chosen-seki (Korean nationality), and consequently the Appellee lost Japanese nationality regardless of her own will when the Peace Treaty with Japan went into effect.”

The JFBA pointed out with regard to the above Supreme Court decision that “its endorsement of the Tokyo metropolitan government’s total prohibition of foreign nationals from promotion to managerial positions disregards equality under the law, and freedom to choose her/his occupation for foreign residents in Japan, in particular special permanent residents⁸.”

IV. Discrimination by the Supreme Court regarding Foreign National Conciliation Commissioners, Judicial Commissioners and Counselors

1. In March 2003, the Hyogo-ken Bar Association recommended a member holding Korean nationality as a candidate as a family reconciliation commissioner to the Kobe Family Court, but the court rejected the appointment. In March 2006, the Tokyo Bar Association recommended a member holding Korean nationality as a candidate as a judicial commissioner, but the appointment was rejected, and in December 2011, the Okayama Bar Association recommended a member holding Korean nationality as a candidate as a counselor, but the appointment was also rejected. As just described, the door has remained closed since 2003 for foreign nationals to participate in justice as conciliation commissioners, judicial commissioners, or counselors. In response to these rejections, each of the Bar Associations delivered resolutions of its general assembly, etc., to request appointment of conciliation commissioners, judicial commissioners and counselors holding foreign nationality, and sent such written resolutions, etc., to the Supreme Court.
2. In September 2008, the JFBA made a referral to the Supreme Court for clarification regarding the reasons for the requirement of holding Japanese nationality for selection of a conciliation commissioner or a judicial commissioner⁹. The Personnel Affairs Bureau of the General Secretariat of the Supreme Court then responded on October 14, 2008, “the Supreme Court refrains from making its own response to inquiries by the JFBA, but the procedures within its office are below.” Although no provisions based on laws and regulations exist, the response continued, “it is assumed that a person holding Japanese nationality will be employed as a public servant who exercises public authority

⁸ JFBA: “President’s Statement on the Judgment of the Grand Bench in the Case against the Nationality Clause for Qualifying for a Tokyo Metropolitan Government Managerial Position” (dated January 28, 2005)

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2005/2005_01.html

⁹ The JFBA made a referral titled “Situation of Judicial Participation by People without Holding Japanese Nationality (Referral)” dated September 25, 2008 to the Supreme Court.

or makes decisions related to important policies, or whose work is to participate in the aforementioned duties. Because a conciliation commissioner and a judicial commissioner fall under this category of a public servant, the holding of Japanese nationality is required for such appointment.”

3. The rules of the Supreme Court relating to a conciliation commissioner provide that a person who is eligible to become a conciliation commissioner is “qualified to be an attorney, has expert knowledge and experience useful for resolution of civil or family-related disputes or has extensive knowledge and experience gained through daily life in society, and has a high degree of integrity and insight within an age range of forty to less than seventy years¹⁰,” and no nationality requirement is included. The same applies for a judicial commissioner or a counselor as well. Nevertheless, refusal of employment on the grounds of nationality and other matters is based on reasons which the law does not set forth, and we must say that this is against the rule of law. In particular, as relates to an attorney, a person who specializes in resolving legal disputes is naturally assumed to have expert knowledge and experience necessary to take on cases involving dispute resolution, and therefore there is no room for discussion about matters of nationality.
4. The purpose of the conciliation system is to resolve civil and family disputes among citizens based on discussion and agreement between parties concerned before such disputes enter into lawsuits. Moreover, the fundamental role of conciliation and judicial commissioners is to utilize expertise or extensive knowledge and experience gained through daily life in society in order to assist in resolution of disputes through mutual concession. A conciliation commissioner is solely responsible for mediation of discussions between parties concerned and assists in reaching an agreement. If the parties do not reach an agreement, then the mediation is considered to have failed, and the conciliation commissioner cannot make unilateral determinations. The same is true of a judicial commissioner and a counselor. Therefore, conciliation commissioners, judicial commissioners and counselors only function as mediators, and it cannot be said that they serve as public servants engaged in the exercise of public authority. In October 2010, research by the Osaka Bar Association found a precedent that an attorney holding the nationality of the Republic of China belonging to the said Bar Association was appointed as a civil conciliation commissioner from January 1974 to March 1988. Yet, the Supreme Court continues to refuse employment of foreign national attorneys

¹⁰ The Supreme Court Website: “Rules for Civil and Family Conciliation Commissioners”
http://www.courts.go.jp/vcms_lf/chouteiinkisoku2.pdf

recommended by each bar association even today.

5. There are many foreign nationals living in Japan as members of society, including special permanent residents such as Koreans and their descendants as well, who have had no other choice but to reside in Japan while losing their Japanese nationality pursuant to the notice issued when the San Francisco Peace Treaty took effect, as well as settled foreign nationals. Such foreign nationals often have opportunities to make use of the mediation system in Japan. A conciliation commissioner who has knowledge of cultural backgrounds unique to such permanent residents and settled foreign nationals may be of service in a number of cases among the conciliation cases. Similarly, foreign nationals often become parties to trial or court cases in which judicial commissioners or counselors are involved. From the perspective of freedom to choose her/his occupation and the principle of equal treatment, it is only natural that a conciliation commissioner or a judicial commissioner holding foreign nationality would participate in cases equally to those holding Japanese nationality. The JFBA published the “Opinion Paper Requesting Appointment of Foreign Nationals as Conciliation Commissioners and Judicial Commissioners” (dated March 18, 2009)¹¹ as well as submitting a request to the Supreme Court to employ conciliation commissioners and judicial commissioners without discrimination based on nationality¹². Also, as for counselors, the JFBA published the “Statement Requesting Appointment of Foreign National Bar Members as Counselors” (dated February 15, 2012)¹³.

As described, refusal of a foreign national to become a conciliation commissioner, judicial commissioner or counselor lacks logical reasoning and violates Article 26 (Equality before the Law) of the ICCPR.

V. Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination

¹¹ JFBA: “Opinion Paper Requesting Appointment of Foreign Nationals as Conciliation Commissioners and Judicial Commissioners” (dated March 18, 2009)

https://www.nichibenren.or.jp/library/en/document/data/090318_2.pdf (English)

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/090318_6.pdf (Japanese)

¹² JFBA submitted to the Supreme Court a request titled “Concerning the Matter of Appointment of Foreign National Conciliation Commissioners (Request)” as of March 30, 2011.

¹³ JFBA: “Statement Requesting Appointment of Foreign National Bar Members as Counselors” (dated February 15, 2012)

https://www.nichibenren.or.jp/en/document/statements/120215_2.html (English)

https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2012/120215_7.html (Japanese)

1. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination states in its Concluding Observations in the Third to Sixth Reports as of April 6, 2010, “The Committee recommends that the State party review its position so as to allow competent non-nationals recommended as candidates for mediation to work in family courts.” (Paragraph 15)¹⁴.

Further, in its Concluding Observations in the Seventh to Ninth Reports as of September 26, 2014, the Committee states, “Recalling its general recommendation No. 30 (2004) on discrimination against non-citizens, the Committee recommends that the State party review its position so as to allow competent non-citizens to act as mediators in family dispute settlement courts. The Committee also recommends that the State party remove the legal and administrative restrictions in order to promote more participation by non-citizens in public life including access to public jobs that do not require the exercise of the State authority, paying due attention to non-citizens who have been living in the State party for a long time.” (Paragraph 13)¹⁵.

Furthermore, also in its Concluding Observations in the Tenth and Eleventh Reports as of August 30, 2018, the Committee states, “Bearing in mind its general recommendation No. 30 (2004) on discrimination against non-citizens, the Committee recommends that the State party ensure that Koreans who have lived in Japan for many generations are allowed the right to vote in local elections, and serve as national public servants who can also engage in the exercise of public authority and decision-making.” (Paragraph 22) and “Allow non-citizens, especially long-term foreign residents and their descendants, to also have access to public positions that engage in the exercise of public authority or public decision-making” (Paragraph 34 (e))¹⁶.

2. As recommended by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination as abovementioned, the current situation in which foreign national teaching staff cannot become a “teacher”, public servants holding foreign nationality cannot assume a managerial position, and foreign nationals cannot be appointed as a conciliation committee member, judicial commissioner or counselor is against the equality principle under ICCPR General Comment No. 15 and Article 26 of ICCPR, which needs to be rectified promptly.

¹⁴ CERD/C/JPN/CO/3-6

¹⁵ CERD/C/JPN/CO/7-9

¹⁶ CERD/C/JPN/CO/10-11

VI. Conclusion

Thus, the JFBA desires that the Human Rights Committee will include such recommendations as listed at the beginning of this Report in its Concluding Observations to be adopted in the review of the Seventh Report of the Government of Japan.



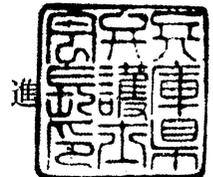
兵弁相談発第370号

2021年(令和3年)11月25日

最高裁判所長官 大谷直人 殿

兵庫県弁護士会

会長 津久井



会長声明のご送付について

謹啓 時下ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。

さて、兵庫県弁護士会では、会長声明「調停委員に日本国籍は不要です」を別紙のとおり発しましたので、ここにご送付申し上げます。

謹白





会長声明「調停委員に日本国籍は不要です」

2021年（令和3年）11月25日

兵庫県弁護士会

会長 津久井 進

兵庫県弁護士会は、2003年度（平成15年度）に神戸家庭裁判所から家事調停委員となる会員候補者の推薦を求められ、弁護士としての資質・経験ともに申し分のないA会員を推薦しました。すると、裁判所は、A会員が日本国籍でないことを理由に推薦の撤回を求めてきました。しかし、調停委員となる資格に日本国籍を要求する法令上の根拠など存在せず、むしろ外国籍であることのみをもって拒否することは憲法14条に反する不合理な差別です。そこで、当会は強く抗議しました。

その後も、A会員だけでなく、外国籍のB会員についても、調停委員への推薦が拒否されるたびに声明を発してきました。2016年（平成28年）の臨時総会では、会の総意として抗議を決議したこともあります。

にもかかわらず、令和4年4月任命予定の弁護士調停委員の推薦依頼に対し、外国籍のB会員及びC会員を推薦したところ、神戸家庭裁判所及び神戸地方裁判所は、去る11月17日と同月24日に、調停委員として最高裁判所に任命上申しないとの拒否通知をしてきました。B会員は、当会の会長及び日弁連の副会長を、C会員は、当会の副会長を務めた経歴があり、資質・経験とも調停委員にふさわしいことに疑いはありません。当会としては、この裁判所の取り扱いにどうしても納得することができません。

日本の法令では、調停委員は「弁護士となる資格を有する者、民事もしくは家事の紛争の解決に有用な専門的知識を有する者または社会生活の上で豊富な知識経験を有する者で、人格識見の高い年齢四十年以上七十年未満の者」（民事調停委員及び家事調停委員規則1条）を任命することとされています。他のどの法令を見ても、日本国籍を要件とする規定などありません。

そもそも、裁判所の調停手続は民事・家事に関する紛争を当事者の話し合いで解決する手続きです。調停委員の役割は、双方当事者の言い分や心情に十分に耳を傾け、合意の形成に向けて調整を試みることであり、国家権力たる公権力の行使に関わることはありません。

日本には、300万人近くの外国籍者がおり、国際結婚や、外国人就労者として定住するなどして、日本社会で暮らしています。このため、むしろ、外国籍の調停委員が参画することは、外国籍の当事者の言い分を汲み取り日本社会における各種規範への理解を促しながら合意形成を図れることから、多様性ある多文化共生社会の実現にも寄与するものです。

実際に、1974年（昭和49年）から1988年（昭和63年）まで、中国（台湾）籍の大阪弁護士会所属の弁護士が14年間民事調停委員を務めた先例もあります。大阪地裁所長から同人の長年の功績に対し、感謝状が送られています。

国際的にも、国連人種差別撤廃委員会は、日本政府に対し、2010年（平成22年）と2014年（平成26年）の2度にわたる総括意見で、外国籍者が、資質があるにもかかわらず調停委員として調停処理に参加できないという事実を懸念を表明し、調停委員として行動することを認めるよう勧告を行っていき、2018年（平成30年）8月30日にも同様の勧告をしています。

日本も含めた国連加盟国の全会一致で採択された持続可能な開発目標（SDGs）の中でも、不平等を無くし、非差別的な法規や政策を推進することが目標の一つに掲げられています。

現代の日本社会において、外国籍の調停委員の任命を拒否し続けることは、国際的な時代の流れに逆行するものと言わなければなりません。

調停委員に日本国籍は不要です。

むしろ、国籍を問うことなく、資質・経験が豊かな適任者を調停委員に任命することこそが時代の要請であり、憲法をはじめとする諸法令の趣旨に沿うものです。

裁判所には、速やかに従来の取り扱いを改めていただきたいため、また、市民の方々にも広くこの問題を知っていただきたいため、この声明を発します。

以上