

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探ることについて（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探ることについて  
(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探ることについて  
(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探ること  
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<sup>1</sup>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、國家公務員法、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<sup>2</sup>。
- 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

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>。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<sup>4</sup>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<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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）」

<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>。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<sup>7</sup>。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見認することは、在日外国人、特に特別永住者の法の下の平等、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<sup>8</sup>。

## 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択し、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<sup>9</sup>、2008年

[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/hr\\_case/data/2012/complaint\\_120306.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/hr_case/data/2012/complaint_120306.pdf)

<sup>6</sup> 平成10年（行ツ）93号

<sup>7</sup> 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。」

<sup>8</sup> 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](https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2005/2005_01.html)

<sup>9</sup> 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<sup>10</sup>、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できない。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。

<sup>10</sup> 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\\_1f/chouteiinkisoku2.pdf](http://www.courts.go.jp/vcms_1f/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が多い。職業選択の自由、平等原則の視点からは、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）<sup>11</sup>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<sup>12</sup>。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）<sup>13</sup>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は合理的な理由がなく、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）<sup>14</sup>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

<sup>11</sup> 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](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](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/090318_6.pdf) (日本語)

<sup>12</sup> 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。

<sup>13</sup> 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](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](https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2012/120215_7.html) (日本語)

<sup>14</sup> 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）<sup>15</sup>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））<sup>16</sup>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。

<sup>15</sup> CERD/C/JPN/CO/7-9

<sup>16</sup> 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 residents<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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 government<sup>2</sup>.

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 established<sup>3</sup>. 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 notice<sup>4</sup> 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

---

<sup>2</sup> Jichi-Ko No. 28 (dated May 28, 1973)

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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 positions<sup>5</sup>.

## 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 resident<sup>6</sup>. 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 Japanese<sup>7</sup>. 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.

---

<sup>5</sup> 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](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/hr_case/data/2012/complaint_120306.pdf)

<sup>6</sup> (Gyo-Tsu) No. 93 of 1998

<sup>7</sup> 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 residents<sup>8</sup>. ”

#### 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 commissioner<sup>9</sup>. 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

<sup>8</sup> 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](https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2005/2005_01.html)

<sup>9</sup> 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 years<sup>10</sup>,” 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

---

<sup>10</sup> The Supreme Court Website: “Rules for Civil and Family Conciliation Commissioners”  
[http://www.courts.go.jp/vcms\\_lf/chouteiinkisoku2.pdf](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)<sup>11</sup> as well as submitting a request to the Supreme Court to employ conciliation commissioners and judicial commissioners without discrimination based on nationality<sup>12</sup>. Also, as for councilors, the JFBA published the “Statement Requesting Appointment of Foreign National Bar Members as Counselors” (dated February 15, 2012)<sup>13</sup>.

As described, refusal of a foreign national to become a conciliation commissioner, judicial commissioner or councilor 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

---

<sup>11</sup> 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](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](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/090318_6.pdf) (Japanese)

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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](https://www.nichibenren.or.jp/en/document/statements/120215_2.html) (English)

[https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2012/120215\\_7.html](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)<sup>14</sup>.

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)<sup>15</sup>.

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))<sup>16</sup>.

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.

---

<sup>14</sup> CERD/C/JPN/CO/3-6

<sup>15</sup> CERD/C/JPN/CO/7-9

<sup>16</sup> 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.