

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探択し、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。

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