特集

「多文化共生」を考える

～近時の取組と外国籍調停委員問題～

今年、東京の街を歩く外国人の数が顕著に増えた。新型コロナウイルスが５類に移行したことに加え、円安によるお得感が外国人観光客を引きつけているのだろう。コロナ禍で下火となっていたインバウンドビジネスも盛んになっている。

こうした観光産業の「お客様」としてだけではなく、人口減少・少子高齢化で人手不足に直面する中小・小規模事業者等の即戦力としても、政府は外国人に期待を寄せている。政府は2018年から外国人材の受入れを拡大する方針を掲げ、予算をつけて数々の施策を実行しており、日弁連も側面からこの取組を支援している。前半ではその取組を紹介する。

その一方で、外国人材の登用が排除され続けている分野がある。あまり知られていないが、外国籍の調停委員の問題だ。後半では、多文化共生社会の実現に向けた政府の取組に逆行するこの問題を取り上げる。

（編集部）

第１章 ｜ 多文化共生社会の実現に向けた近時の取組

1 在留外国人に関するデータ（2022年6月末）

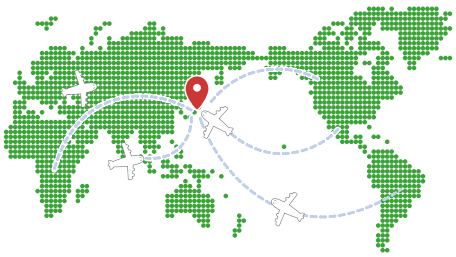
まず、我が国に滞在する外国人に関する基本的なデータを概観しておこう。

出入国在留管理庁の報道発表資料※1によると、2022年6月末の在留外国人の数は296万1969人※2である。10年前（2012年）の203万3656人から100万人近く増えて、300万人に達しようとしている。図1 これは日本の総人口の約2.4%に相当する。

国籍・地域別に見ると、中国が最も多く全体の約4分の1（25.1%;74万4551人）を占めており、以下、ベトナム、韓国、フィリピン、ブラジル、ネパール、インドネシア、米国、タイ、台湾と続く。図2

在留資格別に見ると、永住者が最も多く、全体の3割弱を占める（28.6%）。これに、技能実習（11.1%）、技術・人文知識・国際業務（10.1%）、特別永住者（9.9%）、留学（8.8%）がほぼ同じような割合で続いている。2019年に新たに創設された「特定技能」での在留者は8万7472人（3.0%）である。図3

都道府県別では、東京が最多（56万6525人）で、続いて、愛知、大阪、神奈川、埼玉、千葉、兵庫、静岡、福岡、茨城の順となっている。この上位10都府県で全体の7割超を占めている。図4 各都道府県における在留外国人の分布（その数や国籍・地域など）は、各地の産業構造と密接に関わっている。



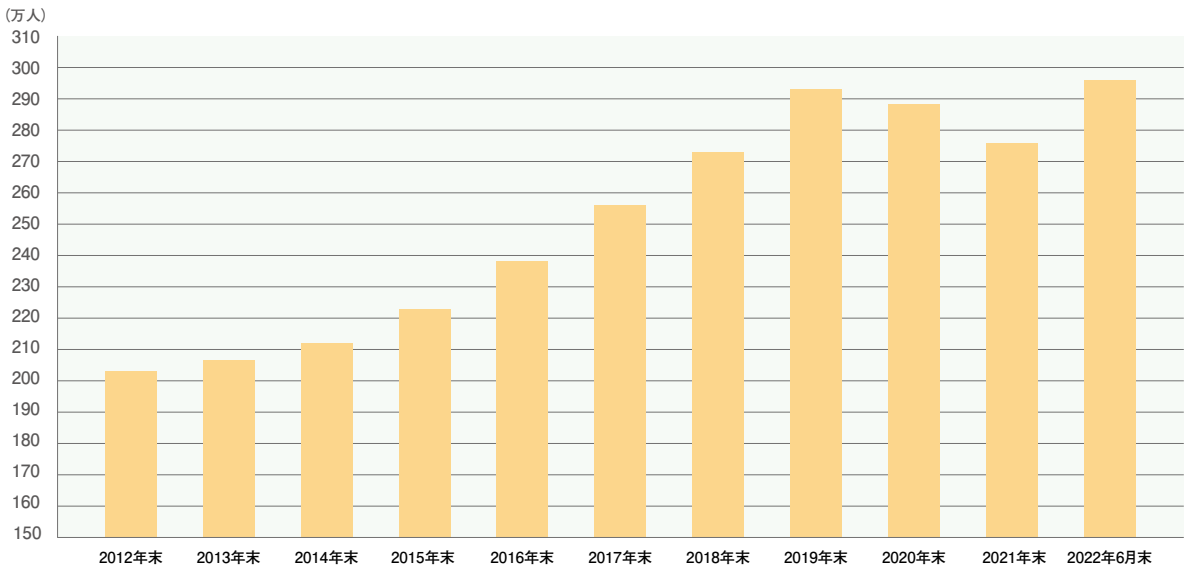


図1 在留外国人数の推移（総数）

※1 https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00028.html ※2 中長期在留者数266万9267人と特別永住者数29万2702人の合計

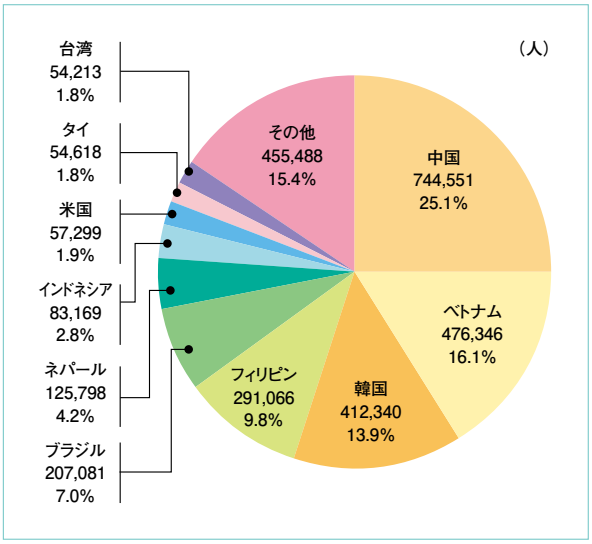


図2　国籍・地域別 在留外国人の構成比（2022年6月末）

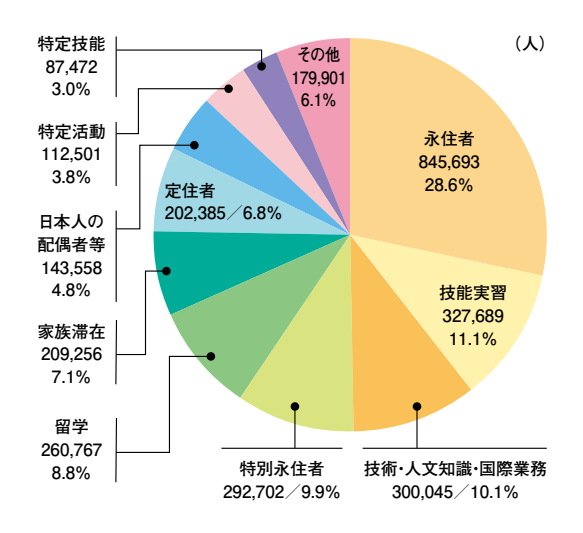


図3　在留資格別 在留外国人の構成比（2022年6月末）

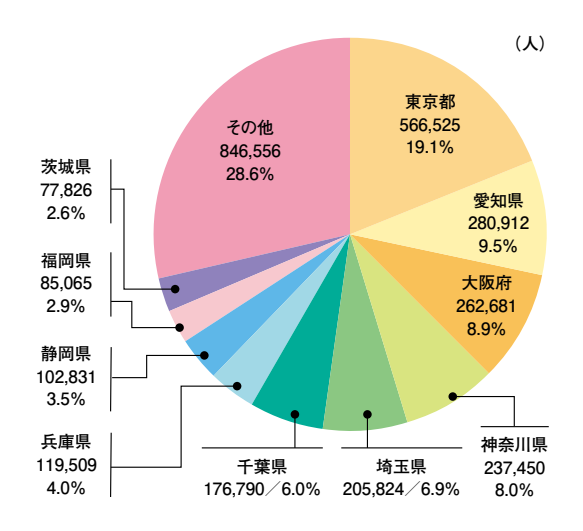


図4　都道府県別 在留外国人の構成比（2022年6月末）

2 2018年以降の政府の取組

（1）基本方針の策定

政府は、2018年の「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる「骨太方針」）[※3]において、外国人材の受入れ拡大を掲げ、「外国人の受入れ環境の整備を通じ、外国人の人権が護られるとともに、外国人が円滑に共生できるような社会に向けて取り組んでいく」と宣言した（ここでは余談となるがこの文章には続きがあり、「なお、法務省、厚生労働省、地方自治体等が連携の上、在留管理体制を強化し、不法・偽装滞在者や難民認定制度の濫用・誤用者対策等を推進する」と書かれていた。2023年6月9日に成立した“改正”入管法はこの流れである）。

2018年7月24日には「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」を閣議決定し、多言語での生活相談の対応や日本語教育の充実をはじめとする様々な取組を政府全体として強化し、進める方針が示された。その推進にあたっては、法務省が司令塔的機能を担い、関係府省や地方公共団体とも連携・協力しつつ外国人の受入れ環境の整備を効果的に進めることとされた。

（2）総合的対応策とロードマップ

その基本方針に基づいて設置された「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」は、2018年12月25日、「**外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策**」（以下「総合的対応策」）をとりまとめた。これは2006年に策定された「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」を抜本的に見直したもので、その時点で総額211億円の予算措置（2018年度補正予算、2019年度予算の合計額）を伴う事業とされた[※4]。この総合的対応策はその後改訂が重ねられ（2020年以降は毎年6～7月に改訂されている）、現在は「令和5

※3 2018年6月15日閣議決定。サブタイトルは「少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現」
※4 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_gaiyou.pdf

年度版」が最新のものとなっている[※5]。

また、関係閣僚会議は令和４年度版の改訂と併せて「**外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ**」（以下「ロードマップ」）を策定した。以後、このロードマップが総合的対応策とセットで参照されるようになっている。ロードマップも、総合的対応策とセットで改訂が加えられており、現在は「令和５年度版」が最新のものとなっている[※6]。両者の関係については、総合的対応策が短期的な課題に対応する施策を示したものであるのに対し、ロードマップは共生社会のビジョンとその実現に向けた中長期的な課題・施策を示すものであると説明されている[※7]。ロードマップに盛り込まれている施策も多岐にわたるが、一例を挙げると 図５ のようなイメージである。

（3）一元的相談窓口

総合的対応策に掲げられている施策は多岐にわたるが、大きく分けて「意見聴取･啓発活動」、「生活者としての外国人に対する支援」、「外国人材の円滑・適正な受入れの促進」、「新たな在留管理体制の構築」という４つのグループから成っている。2018年の初版では、２番目の「生活者としての外国人に対する支援」の施策の一番上に、「行政・生活全般の情報提供・相談を多言語で行う一元的窓口に係る地方公共団体への支援制度の創設（**「多文化共生総合相談ワンストップセンター（仮）**」（全国100か所、11言語[※8]対応）の整備）【20億円】」という施策が盛り込まれていた。何をワンストップ化するのかというと、在留外国人の在留手続や雇用、医療、福祉、出産・子育て、子どもの教育

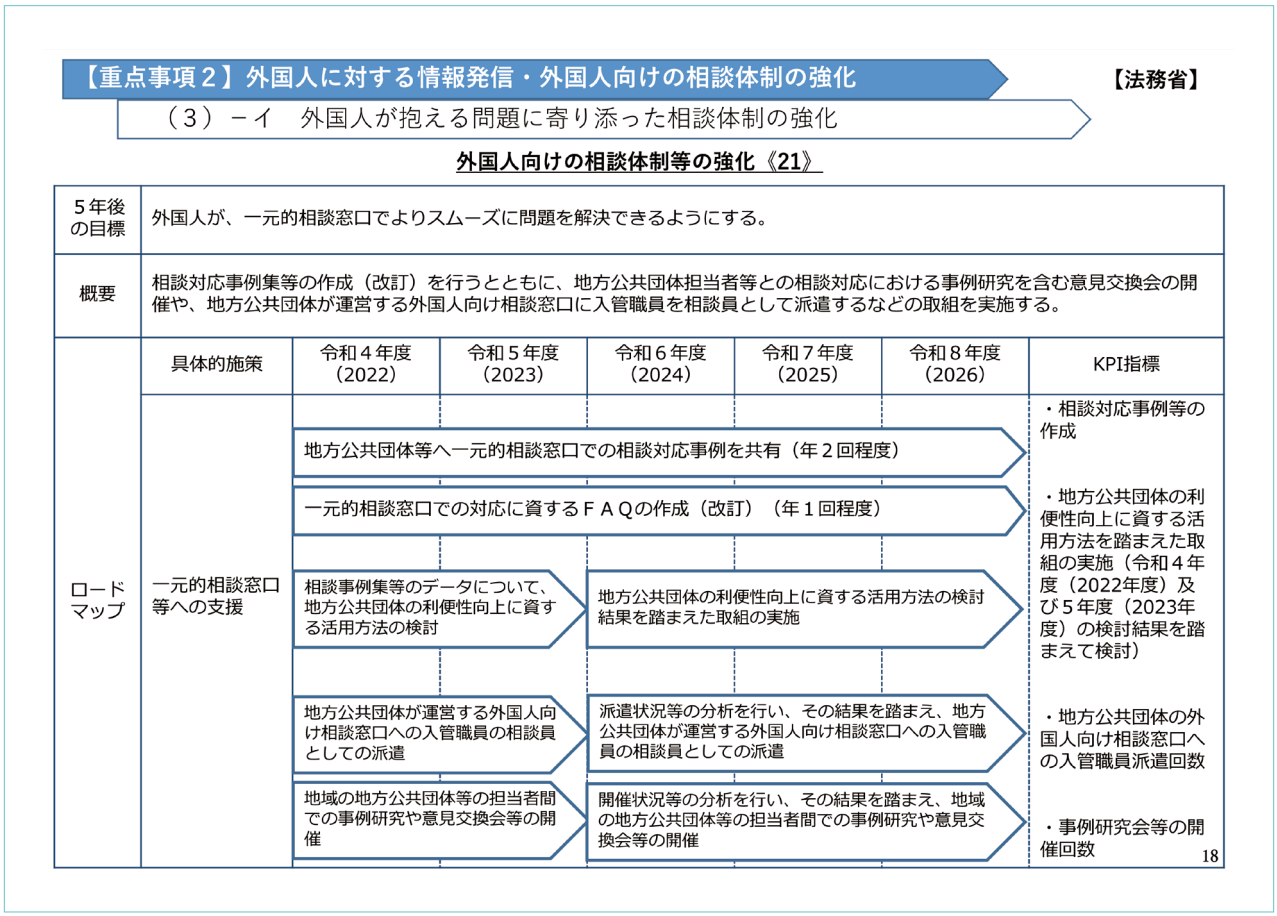


図５　ロードマップの一例（抜粋）

※5 https://www.moj.go.jp/isa/policies/coexistence/nyuukokukanri01_00140.html
※6 https://www.moj.go.jp/isa/policies/coexistence/04_00033.html
※7 https://www.moj.go.jp/isa/content/001397447.pdf
※8 日本語、英語、中国語、韓国語、ベトナム語、ネパール語、インドネシア語、フィリピノ語、タイ語、ポルトガル語、スペイン語

等の、生活にかかる相談である。総合的対応策の記載ではここに「法律相談」が入っていなかったため、日弁連は、このワンストップセンターでの相談に法律相談をビルトインすることを求めて、関係各所に働きかけを行った。この一元的相談窓口との連携に関する各地の弁護士会の取組は現在進行形である。なお、「多文化共生総合相談ワンストップセンター（仮）」の呼称はその後「**一元的相談窓口**」に改められて現在に至っている。

法務省は、2018年度から「外国人受入環境整備交付金」による一元的相談窓口への支援を開始し、2022年4月1日までに251の自治体に交付決定をしてきた。交付決定を受けた自治体においては、各地の実情に応じ、交付金を活用した一元的相談窓口で外国人からの相談に多言語で対応し、生活に必要な情報を多言語で発信するなどしている。

令和5年度（2023年度）外国人受入環境整備交付金の概要は 図6 のとおりである[※9]。一元的相談窓口の連携先の一つに「弁護士会」が挙げられている。

一元的相談窓口の実施主体としては、交付金の交付対象である都道府県や市区町村が直接行うケースのほか、交付対象の自治体から地域の国際交流協会等の民間団体に委託するケースや、交付対象から民間団体等に補助金を交付するというケースもある。また、窓口の相談員は自治体職員が行い、通訳だけを外部業者に委託するようなケースもある。一元的相談窓口の運営方法に関する令和3年度（2021年度）末のデータでは、都

令和５年度外国人受入環境整備交付金の概要について

出入国在留管理庁
令和５年度政府予算　１１億円

概要

■目的
在留外国人が在留手続、雇用、医療、福祉、出産・子育て、子供の教育等の生活に係る適切な情報や相談場所に迅速に到達することができるよう、情報提供・相談を多言語で行う一元的相談窓口の設置・運営に取り組む地方公共団体を支援し、多文化共生社会の実現に資することを目的とする。

■交付対象
・全ての都道府県及び市町村（特別区を含む）
・複数地方公共団体による「共同方式」も交付対象

■交付限度額（整備事業・運営事業共通）

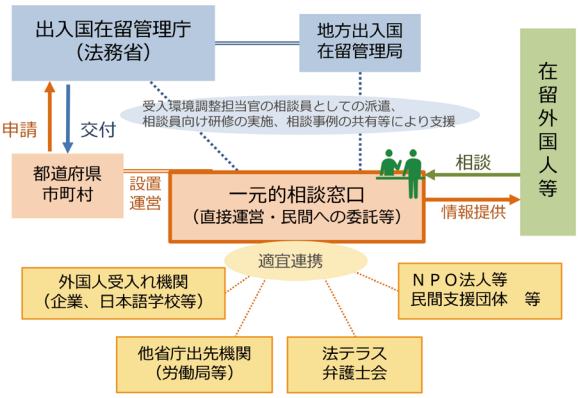
区分	外国人住民数	交付限度額
都道府県	–	1,000万円
市町村	5,000人以上	1,000万円
	1,000人～4,999人	500万円
	500人～999人	300万円
	500人未満	200万円

■交付率

区分	内容	交付率
整備事業	新たな一元的相談窓口体制の構築又は体制の拡充に必要な経費	必要経費の10分の10
運営事業	一元的相談窓口体制の維持・運営に必要な経費	必要経費の2分の1（※）

※ 運営事業の地方公共団体負担分については、地方公共団体の財政運営に支障が生じないよう地方交付税措置を講ずることとされています。

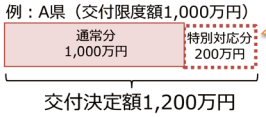
事業スキーム



ウクライナ避難民対応の特例

ウクライナ避難民に対して行う情報提供等のための特別な対応をする場合に要する経費（運営事業）について、交付限度額を超えて交付決定等を行う措置を引き続き実施（令和５年９月末までの運営費が対象）。

特例措置適用のイメージ
例：A県（交付限度額1,000万円）



特例措置の対象となる経費の例
●情報提供等に使用する資料の翻訳費、印刷費
●相談対応を行うための通訳費、人件費、窓口運営費

図6　外国人受入環境整備交付金の概要

※9 https://www.moj.go.jp/isa/content/001387471.pdf

道府県では93％が運営を外部委託し（直接実施は7％）、政令指定都市では79％が外部委託している（直接実施が21％）のに対し、政令指定都市以外の市町村ではこの割合が逆転して、外部委託が28％、直接実施が72％となっている※10。自治体の予算規模の違いによるところが大きいと思われるが、このように各地の窓口の運営方法や体制、サービス内容は様々であり、弁護士会との連携の在り方も、各地の実情に応じて様々なものとなっている。

図7 FRESCが入居する四谷タワー
FRESCホームページ（https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/fresc01.html）より

(4) FRESC（フレスク）

外国人の在留に関係する政府の機関が集まって2020年7月6日にJR四ツ谷駅前にオープンした多言語の相談窓口である。正式名称は「外国人在留支援センター（Foreign Residents Support Center）」で、英語名称の頭文字を取って「FRESC（フレスク）」と通称されている。FRESCでは4省庁8機関※11がワンフロアに集まり、連携して外国人の相談に対応している。また、外国人からの相談だけでなく、外国人を雇用したい企業の支援も行っている。図7

(5) その他の施策

上記の取組も含め、総合的対応策に掲げられている施策の主な項目を列挙すると、以下のようなものである。

○日本語教育の充実
○外国人に対する情報発信・外国人向けの相談体制の強化
○ライフステージに応じた支援
・「乳幼児期」「学齢期」を中心とした支援
・「青壮年期」を中心とした支援（留学生の就職の支援、就労場面における支援、適正な労働環境の確保）
・「高齢期」を中心とした支援
○外国人材の円滑かつ適正な受入れの促進
・特定技能外国人のマッチング支援
・特定技能試験の円滑な実施、特定技能制度の周知、利用の円滑化等
・悪質な仲介事業者等の排除
○共生社会の基盤整備に向けた取組
・共生社会の実現に向けた意識醸成
・外国人の生活状況に係る実態把握のための政府統計の充実等
・基盤整備のための情報収集強化、関係機関間の連携強化等
・在留管理体制の構築（在留管理基盤の強化、留学生の在籍管理の徹底、技能実習制度の適正化、不法滞在者等への対策強化）

なお、かねてから制度目的と運用実態との乖離が指摘されている技能実習制度については、政府が2022年11月に「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」を設置し、両制度の施行状況の検証や外国人を適正に受け入れる方策の検討を進めている。この有識者会議が2023年5月11日にとりまとめた中間報告書では、

※10 https://www.moj.go.jp/isa/content/001359743.pdf
※11 ＜法務省関係＞出入国在留管理庁、東京出入国在留管理局、東京法務局人権擁護部、法テラス、＜厚生労働省関係＞東京労働局外国人特別相談・支援室、東京外国人雇用サービスセンター、＜外務省関係＞外務省ビザ・インフォメーション、＜経済産業省関係＞日本貿易振興機構（ジェトロ）

「現行の技能実習制度を廃止して人材確保及び人材育成を目的とする新たな制度の創設を検討すべきである」という方向性が示された※12。今後の動向が注目される（2023年8月末現在）。

3 日弁連と弁護士会の取組

前述したとおり、2018年12月の初版の総合的対応策で「多文化共生総合相談ワンストップセンター」構想が打ち出されたのを受け、日弁連は、その直後からこの構想への対応に向けた準備を開始した。2019年7月には全国の弁護士会との協議会を開催し、そこで交わされた議論を踏まえ、全国の自治体や国際交流協会等との連携モデルの構築や通訳人の確保のための方策等を検討し、各弁護士会への随時の情報提供等の取組を行う組織として、会長（菊地裕太郎会長：当時）直属の組織として「多文化共生総合相談ワンストップセンターPT」が同年8月に立ち上げられた。

このPTは、「①ワンストップセンター内における法律相談の実施を促進すること、②その法律相談について法テラスの民事法律扶助相談の適用を可能とするためにワンストップセンターを法テラスの相談場所として指定されるように促進すること、③その法律相談に対応可能な弁護士の名簿の整備を促進すること、④通訳人を確保する体制を構築すること、⑤担い手の育成のための研修会等を実施すること、⑥関係省庁との協議を実施すること」を主な事業として発足した。

この日弁連の活動により、2019年9月には、出入国在留管理庁在留管理支援部在留支援課から全国の都道府県及び市町村の多文化共生施策担当課長宛に対して、法テラスの「指定相談場所」の制度と各弁護士会の連絡先を紹介する情報提供の事務連絡がなされ、各地の相談窓口において法テラスとの連携が進展した。

このPTは2021年から「多文化共生社会の実現に関するワーキンググループ」に組織変更し、各地の連携状況に関する情報集約や好事例の共有、通訳人確保の方策等の検討、弁護士会への情報提供といった取組を継続的に実施している。

4 今後の課題

（1）政府と国民の「本音」

広範な地域における多言語の通訳人の確保が難しい等といった各論の課題はいくつかあるが、ここではより本質的な問題について考えてみたい。

これまで見てきた政府の様々な取組は、基本的に、在留外国人が直面している課題を列挙し、そうした課題を解決しようとしている点では外国人の人権保障に寄与するものであり、その意味では間違いなく評価に値する取組である。日々現場で奮闘されている関係者の方々には本当に頭の下がる思いである。ただ、一方で、これらの施策が、政府から地方自治体そして民間へのトップダウン、いわば「上から下へ」という色彩を強く帯びていることは否めない。

国を挙げて施策を推進するという意味ではトップダウンそれ自体が悪いことではないのだが、総合的対応策のベースとなった骨太方針2018のサブタイトルが「少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現」であったことからも分かるように、この間の外国人の受入れ拡大策は、深刻化する中小・小規模事業者をはじめとした人手不足に対応するための手段として構想されたものであり、つまり、一番の目的は「労働力の確保」にある。この骨太方針2018における「真に必要な分野に着目し、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、新たな在留資格を創設する」「新たな在留資格による外国人材の受入れは、生産性向上や国内人材の確保のための取組（女性・高齢者の就業促進、人手不足を踏まえた処遇の改善等）を行ってもなお、当該業種の存続・

※12 https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/03_00033.html

発展のために外国人材の受入れが必要と認められる業種において行う」という記載からは、「日本人だけではどうやっても埋められない穴を埋め、日本経済にとって“役に立つ外国人”だけが欲しい。それ以外の外国人はいらない、受け入れたくない」という政府の本音が見て取れる。このような国や国民の「本音」が、異常に低い日本の難民認定率や、難民申請回数が3回目以降の外国人を濫申請と決めつけて強制送還可能にする入管法の“改正”、さらには一向になくならないヘイトクライムや学校での外国ルーツの子どもに対する苛烈ないじめなどといった社会問題の根底にあるのではないか。

政府は総合的対応策において「全ての人が互いの人権を大切にし支え合う共生社会の実現のため」の啓発活動を掲げているが、施策のそもそもの目的と本音が上記のようなものである以上、その取組はどうしても深みを欠いているように思えてならない。若干脱線すると、例えば学校教育の現場では、人の痛みに対する「共感」を軸として、相手が傷つくこと、嫌がることをするのはやめましょうといった教育がなされるが、そもそもこの相手とは共感できない、共感しようとも思っていない子どもに対しては、このメッセージは意味をなさない。たとえ自分が共感できない相手であったとしても不可侵の人権があり、いじめやヘイトスピーチはその人権を侵害する行為なのだという教育が不可欠である。これは、外国人の人権について政府や国民が本音のところでどう考えているか、という問題に帰着する。

(2) 多文化共生とは何か

政府は、多文化共生を「国籍等の異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」であると定義している[※13]。この定義自体は問題ない。素晴らしい理念である。ただ、ここで気をつけなければならないことがいくつかある。

まず、「互いの文化的差異を認め合う」ための前提として「文化的差異」を意識するあまり、個々人の考え方や行動様式の違いを当該国籍や民族に共通のものとしてステレオタイプに一般化してしまう危険があることである。「○○人だからこうだ」という一般化である。こうした一般化は、行きすぎるとかえって文化的差異を本質化・固定化してしまい、共生を困難にする方向に働きかねない。「同じ日本人」の中でも様々な考え方や行動をする人がいることを考えればこうした過度な一般化が間違ったものであることは容易に想像がつくのであるが、こと相手が外国人となると、「自分たちとは異質なもの」として安易に一括りにしてしまう考え方にとらわれやすい面があるのではないだろうか。

次に、「対等な関係」とは何かということである。これはナショナル・アイデンティティとの関係で非常に困難でセンシティブな問題なのかもしれな

※13 総務省「地域における多文化共生推進プラン」2020年版　https://www.soumu.go.jp/main_content/000718716.pdf　など

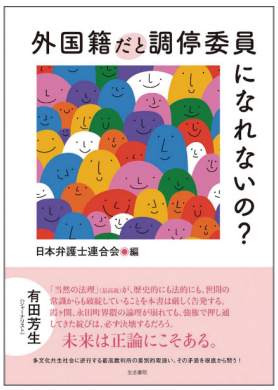
いが、日本の多文化共生の施策は、「内」と「外」とを分けた上で、その「内」側すなわち既存の日本社会の在り方に変容を来すことなく、「外」の存在である外国ルーツの人々を「内」に包摂しようとする「同化」の試みであるように見受けられるきらいがある。日本に限らず古今東西、古くから「郷に入っては郷に従え」という意味の諺や格言が多数あるが、そのような振る舞いを外国人に要求するだけの施策では、それは共生ではなく同化政策であり、そのような施策をいくら推し進めても真の多文化共生社会は実現しないだろう。

最後に、「地域社会の構成員として共に生きていくこと」とはどういうことなのだろうか。「対等な」「地域社会の構成員」であれば、地域社会のサービスの利用者としてだけではなく、そのサービスの提供者として地域社会の運営に参画する道が、全面的にとまでは言わないまでも、相当程度開かれていてしかるべきであろう。しかし、日本の現状においてこの参画は極めて限定的なものとなっている。

次に見ていく外国籍調停委員の話は、まさに、日本における「多文化共生」の根底に横たわるこうした問題が表出している一場面である。

第２章 ｜ 外国籍だと調停委員になれないの?

1 はじめに



世間ではあまり広く知られていないかもしれないが、各地の弁護士会が推薦した外国籍弁護士の調停委員候補者が裁判所によって採用拒否されるという状況が続いている。ここでいう外国籍弁護士は、外国法事務弁護士の資格を有する外国特別会員ではなく、日本の弁護士資格を有する外国籍の会員である。なお、この章のはじめにお断りしておくが、この章の記述は、章題と同名の書籍『外国籍だと調停委員になれないの？』（日本弁護士連合会編2023年４月15日初版発行：生活書院）の要約版のようなものであり、より詳細な情報に触れたい読者はぜひその書籍を手に取っていただきたい。

さて、事の発端は、2003年10月に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、韓国籍の女性弁護士を候補者として推薦したところ、同家裁から「調停委員は公権力の行使又は国家意思の形成への参画にたずさわる公務員に該当するため、日本国籍を必要とするものと解すべきであるので、最高裁に上申しないこととなった」という説明がなされ、採用が拒否されたことであった。その後も、仙台、東京、第二東京、神奈川県、京都、大阪、兵庫県、岡山の各弁護士会から続々と外国籍弁護士の推薦がなされたが、いずれも採用が拒否されている。調停委員だけでなく、司法委員や参与員の採用も拒否されている。

2 法律上の根拠はない

調停委員には民事調停委員と家事調停委員とがあるが、日本国籍がないと調停委員になることができないことを定めた明文の根拠はない。民事調停委員と家事調停委員の任免については、いずれ

も法律で「民事（家事）調停委員は、非常勤とし、その任免に関し（て）必要な事項は、最高裁判所が定める」とされている[※14]。これを受けて、最高裁判所の「民事調停委員及び家事調停員規則」が、その任命について次のように定めている。

（任命）
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。ただし、特に必要がある場合においては、年齢四十年以上七十年未満の者であることを要しない。

（欠格事由）
第二条 次の各号のいずれかに該当する者は、民事調停委員又は家事調停委員に任命することができない。
一 禁錮以上の刑に処せられた者
二 公務員として免職の懲戒処分を受け、当該処分の日から二年を経過しない者
三 裁判官として裁判官弾劾裁判所の罷免の裁判を受けた者
四 弁護士、公認会計士、司法書士、土地家屋調査士、税理士、弁理士、建築士、不動産鑑定士若しくは不動産鑑定士補又は社会保険労務士として除名、登録の抹消、業務の禁止、免許の取消し、登録の消除又は失格処分の懲戒処分を受け、当該処分に係る欠格事由に該当する者
五 医師として医師法（昭和二十三年法律第二百一号）第七条第二項の規定により免許を取り消され、又は歯科医師として歯科医師法（昭和二十三年法律第二百二号）第七条第二項の規定により免許を取り消され、再免許を受けていない者

第１条で「弁護士となる資格を有する者」が任命候補の筆頭に挙げられている。年齢要件はあるが（例外も許容）、日本国籍は要件とされていない。また、日本国籍を有しないことが第２条の欠格事由にも挙げられていない。すなわち、日本の弁護士資格を有する外国籍の人を調停委員に任命してはならないとする法律上の根拠はない。

3 「当然の法理」の問題点

裁判所は、明文の根拠がないにもかかわらず、外国籍弁護士の調停委員等への採用を拒否し続けている。その理由とするところは、「**公権力の行使又は国家意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには日本国籍を必要とするものと解すべき**」という論理であり、これは「**当然の法理**」と呼ばれている。この「当然の法理」は、太平洋戦争終結からまだ年月の浅い1953年（昭和28年）に、政府の照会に対する内閣法制局の回答の中で示された考え方であるが、上記引用部分の「解すべき」には続きがあり、むしろ回答の主眼はその続きのほうにあった。

この回答の前提となった政府の照会は、「我が国の公務員が日本国籍を喪失した場合、その者は公務員たる地位を失うか」というものであった。これは、植民地時代に日本国籍を持ち日本の公務員となっていた朝鮮半島・台湾出身の人が多く存在していたところ、サンフランシスコ平和条約後の法務省民事局長通達によって、選択制が取られることもなく一方的に日本国籍を喪失させられた人が多数生じたことに伴い、それらの人すべてについて公務員の職から排除しなければならないのか、という問題意識に出た照会であった。このような時代背景のもとでなされた政府の照会に対

※14 民事調停法8条2項、家事事件手続法249条1項

し、内閣法制局は次のように回答した（下線は編集部）。

> 1953年（昭和28年）3月25日（法制局1発第29号）
> 「一般にわが国籍の保有がわが国の公務員の就任に必要とされる能力要件である旨の法の明文の規定が存在するわけではないが、公務員に関する当然の法理として、公権力の行使又は国家意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには日本国籍を必要とするものと解すべきであり、他方においてそれ以外の公務員となるためには日本国籍を必要としないものと解される。従って、お尋ねの場合も、日本国籍を必要とする旨の法の明文の定めがある官公職又は公権力の行使若しくは国家意思の形成への参画にたずさわる官公職にある者は、国籍の喪失によって公務員たる地位を失うが、それ以外の官公職にある者は、国籍の喪失によって直ちに公務員たる地位を失うことはないものと解せられる。」

要するに、職務の性質上、明文がなくとも日本国籍が当然に必要とされる公務員というものがあるが、それ以外の公務員には日本国籍は必要ないので、そういう人たちにはやめてもらう必要はない、と言っているのである。ネガティブリスト方式（リストにあるものが禁止され、それ以外は自由）とポジティブリスト方式（リストにあるものだけが許され、それ以外は禁止）で言うと、この回答のスタイルはネガティブリスト方式である。①「日本国籍を必要とする法の明文の定めがある官公職」と②「公権力の行使若しくは国家意思の形成への参画にたずさわる官公職」の場合はダメだけれども、それ以外なら自由ですよと言っているわけである。つまり、概念上は、禁止される範囲よりも許容される範囲のほうが外延が広く、許容度が高い。ところが、この調停委員の問題をはじめとする一部の領域では、この論理が、許容のためではなく禁止のために用いられている。ベクトルが逆である。

成り立ちはともかく、「当然の法理」は、それ以降、外国人を公務員に任用する際の運用上の基準として参照されることになった。しかし、問題は、上記②の「公権力の行使若しくは国家意思の形成への参画にたずさわる官公職か否か」という基準が全く明確でない点である。これは、法律に何ら制限規定がないのに、「公権力行使等地方公務員」※15という極めて曖昧な概念で国籍差別を容認するものであり、法治主義に反するという批判は免れないだろう。現に、後述するように、調停委員よりも権力的色彩が強いと思われる非常勤公務員に外国籍の人たちが普通に就任して活躍しているという実態があるように、この「当然の法理」は基準としての機能を果たし得ていない。

4 調停委員の職務の性質

「当然の法理」を運用の基準として用いることの是非はさておき、そもそも調停委員という職は「公権力の行使」にたずさわる職なのであろうか。「そうだ」というのが最高裁の立場である。その理由は以下のようなものである※16。

①調停委員は裁判官と共に調停委員会を構成して、調停の成立に向けて活動を行い、調停委員会の決議はその過半数によるとされていること。

②調停調書の記載が確定判決と同一の効力を有すること。

③調停委員会の呼出し、命令、措置には科料の制裁があること。

④調停委員会には、事実の調査及び必要と認め

※15 外国人公務員東京都管理職選考受験訴訟上告審判決（最大判平成17年1月26日 最高裁判所民事判例集59巻1号128頁）
※16 2004年第47回人権擁護大会第1分科会（シンポジウム「多民族・多文化の共生する社会を目指して」）実行委員会の問合せに対して、最高裁事務総局が文書ではなく口頭で回答してきた内容

る証拠調べを行う権限や、調停主任又は家事審判官に事実の調査や証拠調べをさせる旨の決議を行う権限を有していること。

最高裁は、以上のような理由で調停委員は「公権力の行使若しくは国家意思の形成への参画にたずさわる官公職」であると言っているのである。果たしてそうか。

調停委員の役割は、調停委員会のメンバーとして、期日において当事者の「間に入って話を聞く」ことである。当事者の主張する事実が真実かどうかや、その主張が法律的に正当であるかどうかを「判断」することはない。事実の調査や調停委員会の決定、裁判官の審判等に条文上は関与することはあるが、いずれも調停委員が単独で決定権を持つものではなく、公権力の行使にあたるような権限は持っていない。

たしかに調停調書は確定判決と同一の効力を有し、債務名義としてこれに基づいて強制執行をすることができる。しかし、それは当事者の合意という結果に対して与えられた効力であって、調停委員に何らかの強制的な権限があるからではない。

5 その他の非常勤公務員の場合

一方で、外国籍の人の就任が何ら問題視されていない非常勤公務員の職がある。例として以下に挙げる非常勤公務員は、調停委員よりもむしろ権力的色彩が強いにもかかわらず、いずれも外国籍の人の就任実績があり、現に活躍しているという。

(1) 保護司

保護司は法務大臣から任命された民間ボランティアであり、犯罪や非行を犯した人々が社会の中で更生していくことを助ける非常勤の公務員である。保護司の職務はソーシャル・ケースワーカー的色彩が強いが、その判断や報告が対象者の身体拘束に影響を与える（保護司の報告次第で仮釈放が許可されなくなるなど）という意味では調停委員以上に権力的色彩を有している。

(2) 刑事視察委員会視察委員

刑事施設（刑務所、少年刑務所、拘置所）の運用状況を視察して、改善が必要な点について施設の所長に意見を述べる委員会の構成員であり、非常勤公務員としての身分が与えられている。施設の中に入って職員の立会いなく受刑者等から直接話を聞くことができ、施設長に直接質問したり手持ちの資料をすべて開示させたりすることもできるという、かなり強い権限を持っているが、外国籍の弁護士が普通に就任している。

(3) 入国者収容所等視察委員会視察委員

入国者収容所等視察委員会は、入国者収容所及び収容場並びに出国待機施設の適正な運営に資するため、これらの施設を視察し、運営に対して意見を述べる第三者機関である。視察委員は法務大臣が任命する非常勤公務員である。視察委員会には、施設から情報提供を受ける権限、視察する権限、被収容者との面接の実施について施設側に協力を求める権限があり、入国者収容所長・地方出入国在留管理局長は、その視察や面接について必要な協力をしなければならないとされている。この視察委員に就任する弁護士にも国籍は問われていない。

6 司法修習生については国籍要件を撤廃

現行の司法修習制度が開始された1947年（昭和22年）当初、司法修習生の採用選考公告（現在の採用選考要項）に国籍要件は存在しなかったが、最高裁は1955年に外国籍の司法試験合格者の採用を拒否し、1957年の選考公告から「日本国籍を有しない者」を欠格事由に追加した。以後、外国籍の司法試験合格者が外国籍のままでは司法修習生に採用されない時代が約20年続いた。

1976年、韓国籍で協定永住者の金敬得氏が司法試験に合格し、国籍を変えずに採用選考を申し

込むとともに、自ら請願を行った。支援団体の活動によってこれが広く報道され、社会的関心が高まったことを受け、翌1977年、最高裁は「特例として」同氏の採用を決定した（修習終了後、同氏は第二東京弁護士会に登録した）。1978年の採用選考公告からは欠格事由の記載が「日本国籍を有しない者（最高裁判所が相当と認めた者を除く）」となり、外国籍のまま司法修習生となる道が開かれたが、外国籍の申込者に対しては通常の面接に加えて親と日本国籍の法曹関係者を同行した上での追加の面接が行われ、誓約書の提出が求められる等の、日本国籍の合格者と異なる取扱いがなされていた。

こうした差別的取扱いの不合理性を訴える運動はその後も続き、最高裁は1991年（第45期司法修習生）の採用から、上記の差別的な取扱いをしなくなった。その後も選考要項における上述の記載は残り続けていたが、ついに最高裁は、2009年（平成21年）11月開始の司法修習生の採用選考要項から、国籍に関する記載を削除した。司法修習生の身分は国家公務員であるが、最高裁は、司法修習生の採用については国籍要件を撤廃したのである。

現在、外国籍のまま日本の弁護士資格を取得して活躍している人は多く存在し、破産管財人や不在者財産管理人、後見人といった、調停委員よりも強い権限を有する職に就いている。なにゆえに最高裁は、こうした弁護士の存在を認めつつ、調停委員・司法委員・参与員への採用だけを頑なに拒否し続けているのだろうか。

7 国際社会の見方

日弁連は、調停委員等への外国籍者の採用を拒否する最高裁の取扱いは日本が批准している国際人権条約（自由権規約、社会権規約、人種差別撤廃条約）に違反するものであるとして、これらを所管する国連の委員会に対して数度にわたり意見書（カウンターレポート）を提出している。

これを受け、国連の人種差別撤廃委員会は、2010年3月9日付け総括所見（15）において、「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、締約国の立場を見なすことを勧告する」とした。また、2014年9月26日付け総括所見（13）においても、「委員会は（中略）国家権力の行使を要さないいくつかの公的サービスの仕事に対するアクセスにおいて、日本国籍でない者が直面する制限及び困難について懸念する。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約国の立場及び継続する実務について懸念する（第5条）。市民でない者に対する差別に関する一般勧告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、その立場を見直すことを勧告する」とされている。

このように、最高裁の現在の運用に対しては国際社会も懸念を抱き、その見直しを勧告しているのである。

8 多文化共生社会と調停制度

以上見てきたように、調停委員という職から外国人が排除されなければならない理由はない。それにとどまらず、むしろ、多文化共生社会の実現に向けた取組という文脈においては、外国籍の人を調停委員に登用することには積極的な意義がある。

第1章の冒頭で触れたとおり、我が国には現在約300万人もの外国人が定住しており、前述のような政府の取組によって、その数は今後ますます増えることが予想される。定住するということは、住居を構え、家族を持ち、職につき、生活物資を買い、様々なサービスを利用するなどして生活するということである。そうした営みの中で何らかのトラブルに巻き込まれて紛争の解決が必要とな

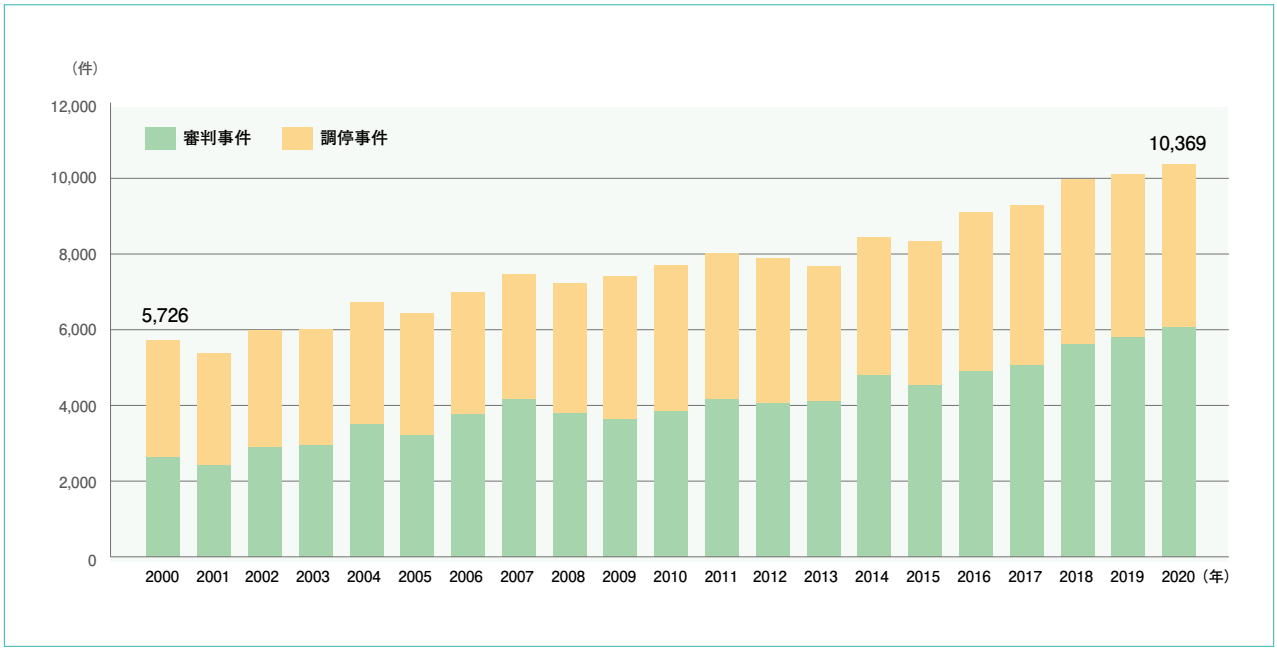


図8　家事渉外事件の新受件数の推移
司法統計（https://www.courts.go.jp/app/sihotokei_jp/search）のデータに基づき編集部が作成

る場面が、当然のことながら生じ得る。現に、図8にも見られるように、家事渉外事件※17の件数は、2000年から2020年までの20年間に2倍近くに増えている。

こうしたトラブルを公平に解決するための制度的保障が、全ての人々に与えられていなければならない。SDGs（持続可能な開発目標）の目標16、「全ての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する」という目標が求めるところでもある。

当事者の互譲によって当事者の納得する解決を後押しする調停という制度だからこそ、その調整役となる調停委員には、多様なバックグラウンドを持つ当事者の言い分に十分に耳を傾け、その信頼を獲得し納得感を醸成できる多様な人材が求められている。例えば、夫婦関係調整調停事件において調停委員が男女ペアとなる運用は既に定着しているが、これは男性と女性の両方の視点から当事者の話を聞くことが、当事者の納得を引き出す上でより効果的であることを私たちがよく知っているからだ。

ここで言いたいのは、外国籍当事者の調停事件にその当事者と同じ国籍を有する調停委員を関与させるべき、ということではない。重要なのは、当事者の間に入って話を聞く側の「視点の多様性」だ。外国籍の当事者の言い分に対して、「あなた何を言っているの。ここは日本よ」と言って文化的背景の違いに理解を示さないような手続では、当事者の真の納得を引き出すことはできないだろう。当事者と同じ国籍でなくともよい。ただ目の前にいる調停委員が外国籍の人だというだけでも、調停という場は自分も平等に受け入れられる場なのだという意識につながり、調停という制度に対する信頼の醸成に大きく寄与するはずだ。

2022年、調停制度は制度創設から100年を迎えた。この調停という素晴らしい制度に国籍を超えた多様な視点を入れることは、真の多文化共生社会の実現を目指す上で不可欠な取組である。近い将来、多様な国籍の人が調停委員として活躍し、この国に住む様々なルーツを持つ人々の支えとなる日が来ることを願ってやまない。

※17 家事渉外事件とは家事審判、調停事件のうち、申立人、相手方、事件本人、参加人、被相続人、遺言者などの全部又は一部が外国人である事件をいう

この問題についての弁護士会・弁連・日弁連の取組

2003年	10月	兵庫県弁護士会が神戸家庭裁判所へ家事調停委員として韓国籍の会員を推薦
2004年	1月	神戸家庭裁判所が任命上申拒否
2005年	3月9日	近弁連人権擁護委員会「外国人の司法への参画を考える」シンポジウム実行委員会第1回委員会開催
	7月1日	近弁連から最高裁宛照会
	8月5日	最高裁から「日本国籍を有しない者の就任等について（回答）」
	9月10日	近弁連「外国人の司法への参画を考えるシンポジウム」
	11月25日	近弁連大会「外国籍者の調停委員任命を求める決議」
2006年	7月12日	近弁連理事会「外国籍の調停委員採用を求めるプロジェクトチーム」設置
2007年	9月22日	近弁連「多文化共生社会における外国人の社会参画―外国人は消防団員・保護司・調停委員になれないの?―」シンポジウム
	12月5日	兵庫県弁護士会から最高裁、神戸家裁宛申入書
2008年	1月24日	大阪弁護士会から最高裁、大阪家裁宛申入書
	3月27日	東京弁護士会「外国人の調停委員採用拒否に対する意見書」
	9月25日	日弁連「日本国籍を有しない者の司法参加の状況について（照会）」
	10月14日	最高裁「日本国籍を有しない者の就任等について（回答）」
2009年	3月18日	日弁連「外国籍調停委員・司法委員の採用を求める意見書」
2010年	1月20日	大阪弁護士会「外国籍会員の家事調停委員任命上申拒絶に関する会長声明」
	1月28日	仙台弁護士会「調停委員推薦に対する仙台家庭裁判所の対応に抗議する会長声明」
	2月1日	兵庫県弁護士会「国籍の如何を問わず調停委員の採用を求める会長声明」
	2月3日	第二東京弁護士会「国籍を調停委員の就任要件とするのを止めるよう求める会長声明」
	2月5日	東京弁護士会「繰り返される外国籍調停委員の任命上申拒絶に対する会長声明」
	3月10日	近弁連理事会決議「外国籍者の調停委員任命拒絶に抗議する決議」
	3月25日	京都弁護士会「外国籍弁護士を調停委員の任命から排除しないことを求める会長声明」
	3月30日	福岡県弁護士会「国籍を調停委員・司法委員の選任要件としないことを求める会長声明」
	4月6日	人種差別撤廃委員会の総括所見で指摘
	4月6日	日弁連「人種差別撤廃委員会の総括所見に対する会長声明」
	11月1日	近弁連「外国籍の調停委員採用を求める勉強会」（於:神戸）
	11月19日	近弁連人権大会「外国籍の調停委員の採用を求める決議」
	11月30日	兵庫県弁護士会「外国籍弁護士が調停委員に採用されない件に関する会長声明」
2011年	3月30日	日弁連から最高裁宛「外国籍調停委員任命問題について（要望）」
	7月8日	東北弁連「日本国籍を有しない者の調停委員任命を求める決議」
	10月14日	大阪弁護士会「外国籍の弁護士会員の調停委員任命上申の申入書」
	12月22日	京都弁護士会「外国籍弁護士の調停委員任命を求める会長声明」
	12月26日	岡山弁護士会「外国籍会員の参与員選任を求める会長声明」
2012年	2月10日	大阪弁護士会、兵庫県弁護士会、京都弁護士会が最高裁に「調停委員任命上申除外に対する不服申立書」を提出
	2月10日	大阪弁護士会「調停委員の任命上申拒絶に対する不服申立に関する会長声明」
	2月10日	兵庫県弁護士会「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
	2月22日	近弁連「重ねて外国籍の調停委員の採用を求める理事長声明」
	3月16日	最高裁判所から司法行政の監督権を行使しない旨の通知
	12月13日	兵庫県弁護士会「国籍の如何を問わず調停委員の任命を求める緊急声明」
2013年	1月11日	大阪弁護士会「外国籍会員の調停委員任命上申拒絶に抗議する会長声明」
	2月14日	東京弁護士会「国籍を問わず司法委員の任命をあらためて求める意見書」
	3月27日	近弁連「外国籍調停委員実現に向けての国際法学者との意見交換会」
	11月28日	兵庫県弁護士会「国籍の如何を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
2014年	1月23日	京都弁護士会「外国籍弁護士を調停委員任命から排除しないことを求める会長声明」
2014年	3月11日	大阪弁護士会「外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明」
	3月27日	近弁連「外国籍調停委員の採用を求める理事長声明」
	8月29日	人種差別撤廃委員会の総括所見で指摘
	12月8日	兵庫県弁護士会「国籍の如何を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
2016年	1月19日	兵庫県弁護士会「国籍を問わず調停委員の任命を求める決議」
	3月24日	京都弁護士会「外国籍弁護士を調停委員任命から排除しないことを求める会長声明」
	3月24日	大阪弁護士会「外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明」
	10月20日	埼玉弁護士会「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」
2017年	2月8日	東京弁護士会「当会会員に対する東京地方裁判所の『日本国籍の確認が取れないことを理由とする司法委員への選任拒否』に抗議する会長声明」
	2月15日	京都弁護士会「外国籍弁護士を調停委員任命から排除しないことを求める会長声明」
	3月14日	大阪弁護士会「外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明」
	3月23日	兵庫県弁護士会「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
	9月21日	京都弁護士会「外国籍弁護士を調停委員任命から排除しないことを求める会長声明」
	11月	最高裁から口頭での回答
	11月17日	日弁連「外国人の司法参画」シンポジウム
	11月22日	和歌山弁護士会「外国籍の弁護士を調停委員任命から排除しないことを求める会長声明」
	12月18日	秋田弁護士会「外国籍の調停委員・司法委員・参与員の採用を求める会長声明」
2018年	1月25日	兵庫県弁護士会「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
	3月1日	沖縄弁護士会「調停委員任命に関し外国籍の者を排除しないことを求める会長声明」
	8月30日	人種差別撤廃委員会の総括所見で指摘
	9月14日	神奈川県弁護士会「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
	12月26日	静岡県弁護士会「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
2019年	1月25日	大阪弁護士会「外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明」
	1月22日	沖縄弁護士会「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月24日	兵庫県弁護士会「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
	6月6日	東京弁護士会「当会会員に対する東京地方裁判所の『日本国籍の確認が取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」
	8月29日	栃木県弁護士会「日本国籍を有しないものを調停委員から排除しないことを求める会長声明」
	9月20日	千葉県弁護士会「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」
2020年	1月24日	大阪弁護士会「外国籍会員の調停委員任命を求める会長声明」
	2月10日	兵庫県弁護士会「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
	2月27日	鳥取県弁護士会「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」
	12月17日	兵庫県弁護士会「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
2021年	1月18日	茨城県弁護士会「国籍を問わず調停委員の任命を求める会長声明」
	11月25日	兵庫県弁護士会会長声明「調停委員に日本国籍は不要です」
2022年	2月9日	大阪弁護士会「外国籍会員の調停委員任命上申拒絶に抗議する会長声明」
2023年	1月17日	大阪弁護士会「外国籍会員の調停委員への任命上申の拒絶、司法委員の選任拒否に強く抗議し、調停委員・司法委員の任命にあたり国籍を問わないことを求める会長声明」
	3月28日	札幌弁護士会「簡易裁判所、家庭裁判所の調停委員、司法委員等を採用するにあたって国籍を問わない運用に改めることを求める会長声明」