

## 国籍法11条1項の改廃を阻む壁 —日露ハーフの日本国籍喪失問題を事例に—

武田 里子

[キーワード]

国籍法11条1項、婚外子差別、日露ハーフ国籍問題、ヨーロッパ国籍条約

### 1. はじめに

国民の要件を定める国籍法は大きく分けると血統主義と出生地主義のふたつの形態に分けることができる。しかし人の国際移動が日常化する時代に入り、各国ともに「血統主義あるいは出生地主義の一方に拘らずに、両方の原則を取り入れて、あるいは一方が他方を補完するようにして、人々の移動と交流により複雑化した『帰属性』の問題に対応しよう」（秋葉2017:174）としている。血統主義を採用している日本の国籍法も、父母がともに知れない、あるいは父母がともに無国籍である場合は、日本で生まれた子どもに日本国籍を与える部分的出生地主義を取り入れている（国籍法2条3項）。

明治に入り近代国民国家建設に着手した政府が真っ先に取り組まなければならなかったのが領土と国民の確定であった。国民は壬申戸籍に登録することで確定させた。日本では国籍をもつ者が戸籍にのるのではなく、戸籍に記載されている者が日本国籍をもつという「戸籍本位制」をとる（遠藤2013）。戸籍＝国籍という仕組みは現在も維持しているが、国民の国際移動の機会が増大する中でこの枠組みの揺らぎが顕在化し始めている。

日本国民の多くは、日本は「国籍唯一の原則」をとり「重国籍を認めていない」と思い込んでいる。しかし国籍法自体に複数国籍を発生させる条文があり、複数国籍を解消する仕組みにも限界がある<sup>1</sup>。たとえば、複数国籍を発生させる国籍法の条文には以下のものがある。(1) 父母のどちらかが日本国籍で、もう一方の本国法が父母両系血統主義であれば子どもは複数国籍になる(2条1号・2号)。(2) 日本人父と外国人母の婚外子で、父から認知された子は20歳に達する前に届出によって日本国籍を取得でき複数国籍になる(3条)、(3) 外国で出生し外国の国籍を取得した子は日本の国籍留保届を提出しないと出生に遡って日本国籍を喪失するが(12条)、20歳に達する前に日本に住所を定め、法務大臣に届け出て日本国籍を取得すると複数国籍になる(17条1項)。(4) 帰化する際には原則として原国籍の離脱が求められる。しかし、外国の法制度上、元の国籍が離脱できない場合は離脱しなくても帰化が認められることがあり、複数国籍になる(5条2項)<sup>2</sup>。

いったん複数国籍になった国民の国籍を単一にするために日本国籍を離脱する条文には(1) 外国国籍を選択した時は日本国籍を失う(11条2項)、(2) 外国籍を有する日本国民は法務大臣に届け

出ることによって日本国籍を離脱できる（13条）がある。これらは本人が自分の意志で行なう。次に（3）国籍選択制度（14条）である。出生により重国籍になった者は22歳に達するまでに、20歳に達した後に重国籍になった者は2年以内に、いずれかの国籍を選択しなければならない。日本国籍を選択した後の外国籍の離脱は努力義務（16条）である。なお（4）国籍選択をしない者に対して法務大臣が催告をして、一定期間内に選択しない場合に日本国籍を喪失させる選択催告（15条）はこれまでに一度も使われたことがない。

以上を整理すると、国籍法は日本国籍の選択宣言をすることによって、日本国籍と外国籍の両方を持ち続けることを許容しているということが出来る。本人の意志を問うことなく日本国籍を喪失させ、複数国籍を解消する条文は「自己の志望によって外国の国籍を取得したときは、日本の国籍を失う」と定める11条1項のみである。だが日本政府は本人が日本国籍の喪失届を提出しない限り、外国の国籍を取得した事実を確認することができない<sup>3</sup>。このため日本国籍をもつことを証明する戸籍は残る。これが戸籍と国籍の一体性にずれを生じさせる主要な原因である。移動が稀なことであり、大部分が国内移動であった時代には機能した戸籍制度が、人びとの移動の範囲と頻度が格段に増大したことによって制度疲労を起こしている。

本稿の目的は、日本人父の子として生まれながら、親の「法の不知」を理由に日本国籍を喪失させられた日露ハーフの国籍問題を事例に、11条1項の改廃を阻んでいる歴史的要因を明らかにすることである。参照するのは2008年に最高裁が戦後8件目の違憲判決を下した国籍法（3条）違憲判決（以下、2008年違憲判決という）である。この判決については、秋葉（2017）が政策形成型訴訟として詳細な分析をおこなっている。本稿は秋葉（2017）が言及していない当時の社会的政治的状况に注目する。

議論は次のように進める。第1に秋葉（2017）に依拠しながら2008年違憲訴訟の意義と課題を整理する。第2に日露ハーフ国籍確認訴訟の考察を通じて日本の血統主義の曖昧さについて明らかにする。第3に国籍法11条1項が及ぼす海外で暮らす日本人の実情を示し、最後に日本の植民地政策の清算が未完であることが、国籍法11条1項の改正を阻む壁になっていることを明らかにする。使用する主なデータは、国籍法訴訟資料（日露ハーフの国籍確認訴訟・国籍法11条1項違憲訴訟）と複数国籍学習会（注1参照）の記録等である。

## 2. 2008年国籍法違憲訴訟判決

2008年6月4日、最高裁大法廷は日本人父と外国人母との間に生まれた子は、婚姻で嫡出子になった場合に限って届出による日本国籍の取得を認める国籍法3条1項は、法の下での平等を定めた憲法14条1項に違反すると判示した。「子が自らの意思や努力では変えることのできない父母の婚姻」を国籍取得条件にすることは、不合理な差別だとの画期的判決であった。多数決原理に基づく議会制民主主義の制度において、外国人非嫡出子という社会的マイノリティを司法が法的に救済できることを示した点で歴史的な判決であった<sup>4</sup>。

2008年違憲判決から同年12月の国籍法改正までに要した期間はわずか6カ月であった。原告団の近藤博徳弁護士によると、「国会議員は『判決で判断した範囲内で立法する』、それを超えて議論

を始めれば『国会議員の中で議論百出してまとまらない』という姿勢だったという。父の認知があれば届出による国籍の取得を一律に認めるとしてしまった方が簡単で、何らかの要件を付そうという話をし出すと、様々な意見が出てくる。それを避ける形で法改正が進んだ」（秋葉 2017：47）。

法改正により、2009 年～2017 年までに 5,503 人<sup>5</sup>（法務省「改正国籍法に伴う国籍取得届出の状況」）の子どもたちが救済され、日本国籍を取得することができた。原告 10 人のたたかいが切り開いた歴史的成果である。

## 2.1 婚外子の相続分差別と国籍差別

2008 年違憲判決を下した判事のひとりである泉徳治氏は、退任後に出版した著書の中で「私たちが婚外子の相続分差別を違憲とする反対意見を述べ続けたことは、決して無駄にはならなかった。私たちの反対意見は、婚外子の国籍確認請求事件の平成 20 年 6 月 4 日大法廷判決（民集 62 卷 6 号 367 頁）において、国籍法 3 条 1 項の婚外子差別を違憲とした多数意見に繋がることになった」（泉 2013：257）と述べている。また「諸外国においては、非嫡出子に対する法的な差別的取り扱いを解消する方向にあることがうかがわれ、我が国が批准した市民的及び政治的権利に関する国際規約及び児童の権利に関する条約にも、児童が出生によっていかなる差別も受けないとする趣旨の規定が存在する」（同上：257-258）との多数意見に触れ、日本人の子であろうと日本人と外国人の間の子であろうと婚外子という身分による差別は許されないという立場を明確に示した。背景には 1994 年に批准した児童の権利条約の効果もあったと推察される<sup>6</sup>。

非嫡出子（婚外子）の遺産相続分を嫡出子（婚内子）の 2 分の 1 とする民法 900 条の規定は、1898 年（明治 31 年）に制定された明治民法（第 4 編・第 5 編）を引き継いだものである。1995 年の最高裁大法廷判決では、法律婚の尊重と非嫡出子の保護との調整を図ったものであり、合理的理由のない差別とは言えず、法の下での平等（憲法 14 条）に反するとは言えないと判示していた。2013 年 9 月の最高裁違憲判決（戦後 9 件目）は、明治民法から数えれば 115 年、1995 年の最高裁判決から数えれば 18 年目にして、婚外子差別を違憲だと判断したものである。しかしこの流れを「伝統的家族」のあり方を脅かすと考える人びとも少なくない。

## 2.2 違憲判決と当時の社会的政治的状況

2008 年違憲判決は自民党から民主党への政権交代が現実味を帯びる中で出されたものである。国籍法改正は国会に付託されたが、法改正の方向性は法務省の内部検討の段階で決まっていた。同年 11 月には平沼赳夫議員を会長とする国籍法改正に反対する超党派の議員連盟「国籍法改正案を検証する会合に賛同する議員の会」が発足したが、参加者は 37 名にとどまった（武田 2018：37）。

1984 年に父母両系血統主義に国籍法を改正する追い風になったのは、女子差別撤廃条約の批准であった。このように、日本では当事者運動に何らかの外的要因が加わるときに制度改革が進む傾向がある。正論だけでは突破できない壁がある。2008 年違憲判決は、政権交代に向かう政治状況の流動化によって、司法の場に自由な言論の空間が開いた結果とみることができるだろう<sup>7</sup>。

国籍法改正案の審議の中で議論を回避した課題、たとえば、2008 年国籍法改正案に付された参議院の付帯決議 5 項目にあった「重国籍についての検討」は進まず、改正反対派の不満は 2016 年秋に噴出する蓮舫議員の重国籍問題への伏線として作用した感がある。当時野党であった自民党の稲

田朋美議員は衆議院法務委員会で、司法権による立法府への介入に対して強い不快感を示している。

「最高裁が言ったからと言ってそれをそのまま立法府がやるというのは、立法府に身を置くものとして矜持が足りないんじゃないか……国籍法3条を読み替えて国籍を付与された。これは、まさに司法権による立法府に対する介入とまで言ったら言い過ぎかもしれませんが…」(第170回国会法務委員会第3号、2008年11月8日)。

2012年に自民党が政権に復帰した後に下された、たとえば、2015年3月の国籍留保制度の違憲訴訟の最高裁判決は2008年違憲判決以前に後退したかのような内容であった(以下、2015年判決)。判決は国籍法12条の立法理由である、①「外国で生まれた子どもの国籍は形骸化する可能性があるから、その発生を抑制する必要がある」こと、②「重国籍を防止する必要がある」ことを、いずれも合理性があると判断した。さらに、立法目的を達成するために、日本国内で生まれた子と外国で生まれた子を差別して扱うことにも合理性があるとした。2008年違憲判決では子どもの意思や努力で変えることの出来ない父母の婚姻を国籍取得の条件とすることを不合理な差別であると判断した最高裁が、2015年判決では、婚内子であろうとも「外国で生まれた子と海外で生まれた子を差別して扱うことには合理性があり、親が国籍留保制度を理解していないことに問題があると判断した。親の国籍法の理解度も、親の婚姻の有無と同様に、「子が自らの意思や努力」で変えることはできない。しかし、2008年違憲判決とは制度が異なるので比較することに意味はないとした(武田2018)。

稲田議員は翌年にも国籍法に関連して次のような質問を行なっている(第171回国会法務委員会第10号、2009年5月12日)。

○稲田委員 「……法務大臣は、外国の国籍を有する日本国民が国籍を選択しなければならない時期になったにもかかわらず選択をしないときには、書面で催告ができるということになっています。ところが、この催告を一度もなさったことがないということを聞いて、私は驚いているわけであります。我が国は二重国籍を認めていないにもかかわらずこの催告制度を一度も行わないというのは、まさに行政の怠慢で、もっと言うと、不作為によって事実上二重国籍を認めているという、そんな運用をしていることになるのではないかと思いますけれども、民事局長の見解をお伺いいたします。」

○倉吉政府参考人 「ただいま委員御指摘のとおり、法務大臣がこの法律に基づく国籍の選択をすべきことを催告した例というものは、これまでございません。これは、催告を行った場合は、催告を受けた日から一カ月以内に日本国籍を選択しなければ、自動的に日本国籍を喪失することとなるわけでありまして、このことが、重国籍者本人のみならず、その親族等関係者の生活その他全般にわたって極めて重大な影響を及ぼすものであることから、慎重に対処する必要がありますからであります。国籍選択義務の履行は重国籍者の自発的な意思に基づいてされるのが望ましい、こう考えておりまして、法務省としては、催告をするまでもなく重国籍が解消されるよう、国籍選択制度の周知に努めているところであります。

ただし、ただしでございますが、将来的に、重国籍の弊害が現実化し、我が国の国益が著し

く損なわれるようなケース、このようなケースが生じた場合には、催告の必要性というものをきちっと検討していかなければならない、このように考えております」。

現在（2018 年）に至るまで「催告」は行なわれていない。旅券申請書に外国籍の有無を聞く欄が新設されたが、出生に伴う重国籍者については国籍選択年齢を過ぎた者も筆者らが確認できた限りでは問題なく、旅券は更新されている。その一方で国籍法 11 条 1 項該当者については、2000 年代後半以降、取り締まりが強化されている（4 節 4-2 参照）。事例として稲田議員による「行政の怠慢や不作為」により二重国籍を容認するような運用をしているのではないかという追求を取り上げたが、国籍法と現実との間に矛盾が生じている原因の究明にではなく、短絡的な法の厳格な運用に向かっている。

### 2.3 国籍法改正過程で残った課題

2008 年違憲判決で最高裁は「我が国との結び付き」を親の婚姻の事実のみで決することはできず、これを一律の要件として子どもの国籍を否定することは不合理である、と判示した。しかし国籍法改正の国会審議では具体的な議論はほとんどなされないまま、「親の一方が日本人であるなら子どもも日本人」という一見分かりやすい法改正に帰着した。秋葉（2017）は、この歴史的な違憲判決が出された際に、日本社会は国籍について本質的な議論をすべきであったという。その議論を避けた結果、「血」を根拠に日本国籍を取得し、法的に「日本人」となる子どもがいる一方で、その子どもと同等かそれ以上に「日本人」と考えることができる要素を備えていても日本国籍を取得できず、場合によっては不法滞在外国人の扱いを受ける子どもがいるという、歪な状況が続いている（同上：177）。

次に、本質的な議論を避けてきた結果として生じた日露ハーフの国籍問題について考察する。

## 3. 2017 年日露ハーフの国籍訴訟敗訴

日本人の子は出生により日本国籍を取得する。ロシア人母も出生により子はロシア国籍を取得したとの認識でロシア大使館に出生届を提出した。ところが 2002 年に全面改正されたロシア国籍法は海外で生まれた子は出生により国籍を取得せず、一定期間内に大使館で手続きを行なうことにより国籍が付与される規定に変わっていた。このためロシア大使館に出生届を提出した数百人（正確な人数は不明）にのぼる日露ハーフの子どもたちが日本国籍を喪失する事態が発生した。

### 3.1 訴訟の概要

2013 年 9 月、原告父母は三男の出生届をロシア大使館に提出する直前に知人から日露ハーフの国籍問題を伝えられ、出生届の提出を中断した。しかしすでにロシア国籍を取得していた長男と次男の日本国籍の喪失が懸念されたため、子どもの国籍を確認するために動き始めた。しかし区役所の行政相談に行っても問題状況を理解してもらえず、区議会議員や国會議員などに相談しても解決策を見いだすことができなかった。ようやく外国人問題に詳しい弁護士にたどり着き、国籍確認訴

訟によるほか子どもの国籍問題を解決する途はないとの結論に達した。原告の父母が子どものために国籍確認訴訟を決意した理由は、子どもの存在の根幹である国籍をあいまいな状態にしておきたくなかったからである。

法務省と事前に打ち合わせていた様子がうかがわれた与党議員の政策秘書からの助言は、「日本政府はロシア政府から報告を受けないし、日本政府がロシア政府に報告することはしない。つまり隠し通せということのようだった」(2018年3月の聞き取り)。

国籍確認訴訟を提起したのは2014年9月である。「1回目の公判の時に裁判長に、ロシア政府に出生届をなかったことにしてもらえないでしょうかねって言われたので、ロシア大使館に聞いたら、そんなことできないという回答だった。国と裁判所は相談してなかったことにしようと話し合っていたってこと。国と司法は一緒。高裁の裁判長は法務省民事局の職員だった。公平な判断が行われるための行政訴訟の仕組み、あり方を問題にしたい。……この時点ですでに数百人の日露ハーフの日本国籍を喪失させ、帰化させていたので、私たちの主張を認めるわけにはいかなかったんですよ」(2018年3月の聞き取り)。

原告の父母は、子どもが出生によりロシア国籍を取得したとの認識で、ロシア国籍取得の意志はなかったと主張した。しかし一審では、自己の意思によってロシア国籍を申請して取得した以上、それに加えて国籍取得の意思があったかどうかの判断は不要と認定され敗訴した。二審は、原告父母には出生届は簡易帰化申請でもあるとの認識があったと事実認定され敗訴。控訴審ではこの事案に11条1項を適用するのは憲法違反だと主張した。根拠のひとつは憲法22条2項(国籍離脱の自由=国籍は自分の意思に反して奪われない)、もうひとつは憲法14条(法の下での平等=外国籍取得が自己志望か当然取得かで区別されるのは不合理)である。しかし、2017年12月7日、最高裁は憲法違反については議論を回避し、原告敗訴を確定させた(以下、2017判決という)。

この判決によって、原告の日本国籍はロシア国籍取得日(長男2007年11月:次男2010年7月)に喪失したことが確定した。不法滞在状態を解消するためには特別在留許可を受けなければならない。具体的手続きに入る前に戸籍が抹消された。以下に最高裁判決を受けてから子どもたちの法的身分を回復させるためのプロセスをまとめておく。異例のスピードで子どもの春休み中に在留特別許可が出されたところには行政側の「配慮」を感じ取ることができる。しかしながら、2018年11月現在の子どもの状況は帰化審査中のロシア国籍者である。いったん国籍を失った「元日本人」の国籍回復も1年以上の期間を要する。

## 2018年

- 1月18日 法務省民事局長からの連絡により戸籍抹消(戸籍法105条)
- 1月22日 東京入管永住審査部門に在留特別許可申請の相談
- 2月1日 在留特別許可申請(全ての書類が整ったのは2月13日)
- 3月15日 区役所に児童手当について相談(不法滞在期間に受領した手当について返還が必要と言われたが、後に不要と確認された)
- 3月29日 在留特別許可を得て合法滞在に。形式的に同日収容令書発布により収容→仮放免→特別審査官による口頭審理→在留特別許可の手順を踏む
- 4月6日 東京法務局国籍課に帰化申請の相談(1回目)

- 5 月 9 日 東京法務局国籍課に帰化申請の面談、申請書類受理（2 回目）  
 7 月 13 日 東京法務局で国籍課担当者インタビュー（父母）  
 8 月中旬 ロシア大使館からの国籍証明書が国籍課担当者の手元に届いたことを確認

当事者と行政側の双方がかなりの時間とコストをかけて得るものと言え、原告が（当時は見かけ上ではあったが）日露の二重国籍という問題発生時の状態に戻るだけのことである。ロシア国籍法は「ロシア連邦国民による他国籍の取得は、ロシア連邦国籍の喪失をもたらさない」（6 条 2 項）と定めているからである。日本政府は、何のために、誰のために、この子どもたちの日本国籍を喪失させたのか。

### 3.2 日本国籍を喪失した数百人の日露ハーフ

国籍法 11 条 1 項が適用され日本国籍を喪失した日露ハーフの子どもたちはどれくらいいるのかは不明である。原告の父母が東京にある駐日ロシア大使館に三男の出生届を行なう際は、手続きに 3 カ月を要していた。毎週水曜日に手続きが行われ、午前と午後に各 5 件程度なので最大 10 件である。月に 40 件、年間 40 週とすると年に 400 件程度あったと推計できる。これに地方にあるロシア総領事館での取り扱い件数が加わる。

表 1 は外国人統計からロシア人の「日本人配偶者等」と「永住者」を抜き出したものである。厚生労働省の国籍別婚姻統計でロシアは「その他」に含まれるため、正確な日露の国際結婚件数は分からない。在留資格「日本人の配偶者等」から「永住者」への切り替えは 5 年ほどで行なわれる。2 つの在留資格の合計は年に 170 人ほど増加している。ロシア人の女性の割合は約 7 割という統計があるので、ここから日露の国際結婚件数は年間 120 組程度と推計した。

表 1：5 年間の日本人配偶者と永住者の数（2012 年～2016 年）

	日本人の配偶者等	前年比	永住者	前年比	合計	前年比
2012	1,253		2,815		4,068	
2013	1,173	-80	3,091	+276	4,264	+196
2014	1,130	-43	3,284	+193	4,414	+150
2015	1,120	-10	3,453	+169	4,573	+159
2016	1,114	-6	3,636	+183	4,750	+177

出所：外国人統計より筆者集計

15 年間に日露の国際結婚は 1800 組。子どもの数を 1 家族 2 名とすると 3,600 人になる。ロシアに一時帰国して出産した場合やロシア大使館に出生届（簡易帰化申請）を出していない子どもは除かれるが、潜在的な日本国籍喪失者は「数百人」をかなり上回るのではないかとと思われる。

日本国籍を喪失した子どもたちは帰化により日本国籍を再取得するよう指導される。しかし中には日本人配偶者との関係が破綻しているロシア人女性もいる。夫の協力がなければロシア人母が帰化申請に必要な書類をそろえることは不可能だろう。ロシア人母子家庭では必要な情報を得ることも、時間的にも経済的にも対応は相当に厳しい。このため「(外形的に戸籍＝国籍があるような状態を維持して) 行けるところまで行く」しかないと語る人もいる。

中には子どものロシア国籍の離脱手続きをとった者もいる。ロシア国籍があると日本旅券にロシアのビザを得ることができないためだが、日本国籍を喪失した上にロシア国籍を離脱してしまえば子どもは無国籍になる。これはより複雑な問題が表面化する時期を先送りしているに過ぎない。将来、子どもたちが直面するリスクはより深刻なものになるだろう。帰化できたとしても、子どもたちの戸籍には、戸籍抹消と帰化の記載が残る<sup>8</sup>。戸籍に過剰な意味づけを行なう日本社会で生きていく子どもたちにとって、この記載が将来不利に働く可能性も懸念される。

### 3.3 ヨーロッパ国籍条約からみた国籍法 11 条 1 項の特異性

ヨーロッパ国籍条約は、「何人が自国民であるかを自国の法令によって決定することは、各国の権限に属する」が、「第二次世界大戦後の人権法の発展に伴い、この分野における国家の裁量は個人の基本権をより一層考慮すべきであるという認識が高まっている」（奥田・館野 2000：1213）と述べ、次のように原則（第4条）を記している。

国籍に関する各締約国の規則は、次の原則に基づかなければならない。(a) 全て人は、国籍をもつ権利を有する。(b) 無国籍の発生は、防止しなければならない。(c) 何人も、ほしいままにその国籍を奪われない。(d) 締約国の国民と他国民の間の婚姻及び婚姻の解消ならびに婚姻中の一方配偶者による国籍変更は、いずれも他方配偶者の国籍については当然には効力を及ぼさない。

「出生により当然に相異なる国籍を取得した子ども」と「自国民が婚姻により当然に外国国籍を取得」した場合は、その国籍を奪ってはならないと締約国に求めている点が重要である。日露ハーフの国籍問題が生じた直接的な原因は、2002年5月31日に制定公布された新ロシア国籍法（連邦的法律第62-FZ号）<sup>9</sup>において、国外で出生したロシア国民の子は自動的にロシア国籍を取得せず、簡易手続きによる連邦国籍の許可を得なければならなくなったためである。これにより、日本政府は日本国籍の日本生まれの日露ハーフがロシア大使館に出生届を提出し国籍が付与されると、自己の志望により外国籍（ロシア国籍）を取得したとみなし、国籍法 11 条 1 項を適用して、日本国籍を喪失させている。

一方の日本の国籍法 11 条 1 項は国民が臣民の時代に制定された旧国籍法 20 条をそのまま引き継いだものであるのに対して、他方のロシア国籍法はヨーロッパ国籍条約の内容を参照して 2002 年に公布したものである。14 歳以降 18 歳未満の子のロシア連邦国籍の取得または喪失は子の同意を要する（9 条）と、児童の権利条約に配慮した条文もある（奥田編 2006）。

以上を踏まえると、ロシア政府への出生届が簡易帰化申請の機能を持っていたからと言って、機械的に 11 条 1 項を適用して日本国籍を喪失させる日本政府の問題性（国籍の恣意的な剥奪の禁止、原因との均衡）が明らかになる。子どもへの 11 条 1 項の適用は慎重であるべきだ。今後も他の外国法の改正等により同様の問題が生じる可能性がある。また母国の国籍法が血統主義をとっている外国人の中には、母国の子どもの出生届はいつでも提出できるので日本にいた間は日本国籍があれば十分だと言う人たちがいる。だが、日本国籍の子どもがもう一方の親の国籍を取得すると、国籍法 11 条 1 項が適用されてしまう可能性がある。このような事態に備えて日本人の子どもの最善の

利益を守るためになしうることは何か。ひとつは、国籍法改正がすぐに実現できないとしても、国籍法 11 条 1 項の運用を再考することだ。

### 3.4 行政の不作为

日露ハーフ一人ひとりの人生に大きな影響を与える国籍問題はどのような経過を経て社会問題化したのだろうか。日露ハーフの国籍問題が、『戸籍』第 858 号（2011 年 7 月）と『戸籍時報』第 684 号（2012 年 6 月）に初出した時期からすると、2010 年頃には日本政府（少なくとも戸籍実務者）は問題を把握できていたということになる<sup>10</sup>。対策をとらなければ引き続き問題が継続すると分かっているながら、何ら対策をとらなかった。2017 年判決で問われたのは親の「法の不知」であった。だが蓮舫議員の国籍問題の渦中で自らも米国籍の離脱が完了していなかったことを公表した小野田美紀議員の例をみれば、「法の不知」を当事者の責のみに帰すことはできない（武田 2018：43）。日露ハーフの国籍問題については、親の「法の不知」を責める前に行政の不作为こそ問われるべきである。

該当者が市区町村役場に出生届や婚姻届を提出した時点で、ロシア国籍法について助言することもできたはずだ。子どもの人権（国籍を失うことの重大性）についての認識が希薄すぎるのではないか。政府には国民の生命・財産・法的身分を守る責任がある。数百人におよぶ「日本人の子」の日本国籍喪失という問題が、特別在留許可と帰化によって救済されるからと、なかったことのようにされてしまうことは、著しく社会正義に反する。

### 3.5 血統主義の流動性

日本の国籍法は血統主義に分類されるが、血統と国籍を単純に結び付ける立場に立っていないことは明らかだ。日露ハーフの場合は、日本人父とロシア人母との間の嫡出子で、日本で生まれ日本で育っている子どもたちである。「我が国との結び付きないし帰属関係」に疑義を挟む余地はない。日本人の子であっても国籍留保をしなければ出生に遡って日本国籍を喪失させられ、出生により日本国籍を取得した者に対しても 22 歳まで<sup>11</sup>にいずれかの国籍を選択せよと定めている。以上のケースでは、血統主義は形成上のことでしかないような印象を与える。

血統の強調と単一民族神話はセットになっている。小熊（1995）によれば、単一民族神話とは「単一純粋の起源をもつ、共通の文化と血統を持った日本民族だけで、日本国が構成されてきたし、また現在も構成されている」という観念である（同上：7）。多民族国家を標榜した帝国日本からどのようにして戦後の「日本人」の支配的な自画像といわれる単一民族神話が生み出されたのか。小熊

表 2 「日本人」から「非日本人」までの類型枠組

類型	1	2	3	4	5	6	7	8
血統	+	+	+	-	+	-	-	-
文化	+	+	-	+	-	+	-	-
国籍	+	-	+	+	-	-	+	-
事例	純粋な日本人	日系一世など	海外育ち、帰国子女など	帰化者	日系三世、中国残留孤児	民族教育を受けていない在日コリアン	アイヌ民族	純粋な外国人＝非日本人

福岡（1993：5）の累計枠組表に「事例」を追加

は失敗した帝国主義的拡大路線のトラウマを忘れるために作り出されたものだ」と述べている。戦前の論調は混合民族論が支配的であり、それが同化政策を正当化していた（同上：370）。誰を国民とするかは、その時々事情によって揺れ動く。

日本人の多様性を福岡（1993）は表2のように8つに類型化した。この類型枠組は複雑な現実を整理して作成されたもので、単純化のため混血の場合などは含まれていない。日本では、血統と文化、国籍の3つがそろふことで初めて「純粋な日本人」とみなされる。血統には見た目の日本人らしさを含み、文化には「言語、価値観、生活習慣、生活様式において、いわゆる『日本文化』を内面化している」（同上：4）ことが自明のこととされている。「『純粋な日本人』のイメージから『純粋な外国人＝非日本人』のイメージという両極の間に多様な段階を含んだひとつのスペクトルの連続体をなしている」（同上13）。『日本は同質的社会だ』という言説には『日本は同質的社会であるべきだ』という価値観がセットになっている。『事実認識』の装いをもって『価値判断』が語られる時、無意識裡に不寛容がはさまれやすい」（同上：15）。「日本人」概念の理念的な枠組みをおさえた上で、「幻想」や「願望」をいったん脇におき、現実に行進している「日本人」の多様性と向き合えば、血統主義へのこだわりの人為性が一層見えやすくなる。

#### 4. 国籍法 11 条 1 項違憲訴訟

2018年3月に国籍法11条1項違憲訴訟が東京地裁に提起された。原告はスイス国籍を取得した5名とリヒテンシュタイン国籍を取得した1名、そしてこれからスイス国籍とフランス国籍の取得を希望している2名の計8名である。すでに外国籍を取得している6名は、日本国籍を有していることの確認（行政事件訴訟法第4条）と国家賠償（立法行為または立法不作為）の請求、これから外国籍の取得を希望している2名は外国籍を取得しても日本国籍を失わない地位にあることの確認（行政事件訴訟法第4条）を求めている。

原告から提供をうけた訴状には本訴訟の核心として次のように記載されている<sup>12</sup>。「日本国民が、外国籍を取得して生活や活躍の場を日本内外に広げるとき、その日本国民から日本国籍を奪う国籍法第11条1項は、憲法第10条の委任の範囲を超えるものであり違憲無効である。」

国籍法11条1項は、明治憲法下の国籍法20条をそのまま受け継いだものである。現憲法下では国民が個人として尊重される主権者であり（憲法前文1項、1条）、国民の幸福追求権は国政上最大限尊重され（憲法13条）、国籍離脱の自由（憲法22条2項）が保障される。ここから現憲法下では、国民は日本国籍を離脱するか否かを自由に決めることができるのであって（自己決定権）、日本国籍は、日本国籍離脱に向けた本人の直接の意思表示がない限り、失われない（13条及び22条2項）。国籍法11条1項は、外国国籍取得の意思を日本国籍離脱の意思とみなし、日本国籍離脱に向けた本人の直接の意思表示がないにもかかわらず日本国民の日本国籍を失わせるもので、憲法10条の委任の趣旨を逸脱しており、違憲無効である。

また、国籍法11条2項ないし16条は重国籍者に日本国籍保持の道を残しているが、11条1項は外国籍取得により自動的に日本国籍を喪失させる。これは平等原則を定める憲法14条に違反するものであり、憲法10条の委任の趣旨を逸脱し、違憲無効である。

#### 4.1 国籍法 11 条 1 項と植民地政策の清算

上記訴訟で国家賠償を求める根拠を要約すると次のようになる。1950 年に新国籍法を制定する際に、(1) 外国籍取得を日本国籍喪失原因とする規定を廃止するか、日本国籍を離脱するかどうかを当事者の意思に委ねる規定に改めるべきであったのに、国会はそれを怠った。また (2) 遅くとも 1984 年の国籍法改正時には、11 条 1 項を維持する必要性も合理性もないことが明らかになっていたにもかかわらず、国会は同条項を廃止または改正することを怠ったというものである。

筆者の問いは、当時、立法にかかわっていた人びとはなぜこうした諸点の検討を怠ることができたのかという点にある。国籍を離脱するかどうかについて本人の意思を問う形にしてしまうと元帝国臣民の日本国籍を一斉に剥奪したこととの整合性が取れなくなる。ゆえに 11 条 1 項は「この国のかたち」の根幹を規定する重要な条文になっているのだ。法務担当者の中にも論理矛盾や複数国籍をめぐる先進各国の状況を理解している者が多くいるはずである。本訴訟が今後どのように展開していくか注視したい。

国籍法 11 条 1 項の改廃を検討するためには他国の事例をみるのが有益だろう。帝国を名乗った国々にとって、国民国家へと再編する過程で元臣民の国籍をどう扱うかは大きな課題であった。たとえば、イギリスは 1948 年に制定した国籍法で「英連邦市民」という地位を創設し、イギリス本国ではイギリス人と同等の地位を与え、「外国人」とは扱わない方式をとった。旧植民地出身者が一般外国人と同様に扱われるようになったのは 1971 年のことである（田中 1984：173）。オーストリアを併合したドイツは、オーストリア独立の前日にドイツ領内に居住するオーストリア人のドイツ国籍は全て消滅すると定める一方で、ドイツ領内に居住するオーストリア人（日本でいえば在日朝鮮人）は、意思表示によりドイツ国籍を回復する権利を有すると定めた（同上：174）。

英連邦市民の国籍問題を 26 年かけて収束させたイギリスや当事者の自己決定権を尊重する対応をとったドイツと比べると、日本は帝国から国民国家への移行、つまり戦後の国籍・市民権に関わる法的地位の再編を驚くほど短期間に完了することができた。在日朝鮮人が日本国籍を取得するには一般外国人と同様に法務大臣の裁量に基づいて与えられる帰化をする以外に方法はない。このような対応が取れたのは、冷戦構造のもとで日米の思惑が一致していたためである。1947 年 5 月 3 日に新憲法が施行される前日に史上最後の勅令として交付・施行された外国人登録令により、旧帝国臣民は「当分の間、これを外国人とみなす」とし、サンフランシスコ講和条約が発効する直前の 1952 年 4 月 19 日、法務府民事局長通達（民事甲 438）によって日本国籍を剥奪した（田中 2013：64-66）。対外的には「日本国民」であった朝鮮人と台湾人の日本国籍を実務的に剥奪することが可能だったのは、内地戸籍と外地戸籍によって臣民を区別していたからである。朝鮮人と台湾人の男性と結婚した日本人女性も内地戸籍から外地戸籍に転籍されていたためこの時に日本国籍を剥奪された。1984 年までは父系血統主義をとっていたからだが、「血統」の扱いとはこの程度に便宜的で、為政者によって都合よく使われるものである。

#### 4.2 11 条 1 項による日本国籍喪失者の事例

複数国籍学習会で収集した情報を整理すると、2000 年代後半に入った頃から、旅券更新の機会をとらえて国籍法 11 条 1 項該当者の摘発が強化されるようになったことが分かる。3 人のケースを紹介する。

(1) Kさん（女性、60代、米国籍取得、旅券更新時に国籍の疑義を指摘される）

Kさんは仕事（弁護士）の都合で2004年に米国籍を取得した。2008年の旅券更新は重国籍であることを申告した上で旅券更新を受けた。ところが2017年の更新時には米国籍を取得しているのではないかと「国籍の疑義」を指摘され、「旅券申請取下書」の提出を求められた。Kさんが申請書の取り下げも米国籍を取得した疎明資料の提出も拒否したため、審査に入ることなく期間切れにより申請書は破棄された。

旅券センターに呼び出されたKさんに同行し、筆者が確認できたことは、(1) 2008年当時は旅券更新に必要な証明書類（戸籍抄本あるいは住民票の写し）の添付があれば、提出された書類の真偽を改めて審査することは行なっていなかったということである。(2) 2017年に「国籍の疑義」が指摘されたのは、旅券センターの審査方針に変更があった、ということになる。

Kさんに関しては、Kさんが駐米日本領事館の面接で米国籍を取得したと話したことがあり、その情報が外務省から旅券センターに回付されていたためだと推察できる。筆者が「国籍疑義者のリスト」について質問すると、担当者からは次のような回答があった。「細かい仕組みは分かりませんが情報はあります。出入国記録からも分かりますし、いろいろと国籍法、国籍についての情報はあります。日本国政府として国籍に関しては重視しているってことで、私が言えることではないですが、わりと慎重に扱っています」（2017年12月の聞き取り）。何らかの理由でこの10年ほどの間に積極的に外国籍取得者の情報収集が行なわれるようになったということだ。同時にKさんのケースから確認できたことは、Kさんが米国籍取得の疎明資料を提出しない限り職権で戸籍抹消（戸籍法105条）は行なわないということである。

(2) Sさん（女性、40代、欧州勤務中に外国籍取得により日本国籍喪失、帰化申請中）

Sさんは大学卒業後に勤務した欧州内の企業が倒産し、2007年に就労のためEU内居住国の国籍を取得した。就労ビザのためだったのでその後も使っていたのは日本旅券のみであり、日本国籍を喪失したという意識はまったくなかった。翌年日本に帰国し国際結婚して出産。2017年に日本旅券の更新を申請した際に「国籍の疑義」を指摘され、日本国籍の喪失を告げられ、子どもたちは誕生日に遡って戸籍を抹消された。さらに現状は不法就労にあたるので直ちに仕事を休職又は退職するよう指示を受けたが、育児休業中だったため、勤務先との問題は回避することができた。在留特別許可を受けて、帰化審査中（2018年11月現在）。

Sさんの「国籍の疑義」は、EU内某国の帰化者リストを外務省がチェックし、その情報が旅券センターに回付されていたためであることが交渉過程で分かった。2007年頃には外務省が外国の帰化者リストから日本人らしき名前をチェックしていたということである。他の国についても同様の確認作業が行なわれているのだろうと推察される。

(3) Mさん（男性、50代、米国籍取得後に欧州勤務を経て帰化により日本国籍再取得）

大学卒業後に採用された米国企業で働いているときに、会社の勧めで米国のグリーンカード（永住権）を取得した。仕事は順調で結婚により米国に生活の拠点が移ったため、2004年に米国籍を取得した。10年ビザに過ぎないグリーンカードでは、更新し続けられる保障がないためである。この行為によって日本国籍が喪失するという自覚はなかった。その後欧州に赴任し、居住国の日本

大使館で日本旅券の更新を申請した際に日本国籍は喪失していると告げられ、国籍喪失届の提出を迫られた。2012 年に日本勤務を命じられ、「外国人」として帰国した。

今後の生活は日本が拠点になる見通しになった。妻は日本国籍、子どもは日米重国籍、自分が米国籍と家族の国籍がバラバラでは今後さまざまな不都合が生じると思い、帰化により日本国籍を再取得した。もともと日本が嫌で日本国籍を離脱したわけではない。人生の折々に仕事や生活の必要から国籍の選択をしてきた。帰化申請を帰国 3 年後に行なったことでかなり負担を軽減することができた。帰化申請には過去 3 年間の住居地証明や収入証明など膨大な資料が必要なため、過去 3 年のうちに海外居住期間が含まれている場合は、必要書類をそろえるのにかなりのエネルギーとコストがかかることになるからだ。

## 5. まとめ

日本の法制度の中には、国民が臣民であった時代に制定され、そのまま引き継がれたものが少なくない。本稿で考察した国籍法の父系血統主義も、婚外子差別も、国籍法 11 条 1 項もそれにあたる。父系血統主義は 1984 年に父母両系血統主義に改正され、婚外子の遺産相続分を嫡出子の 2 分の 1 とする規定（民法 900 条 4 号）は 2013 年に最高裁大法廷で違憲と判断され、115 年ぶりに改正された。ところが国籍に関する自己決定権を否定する国籍法 11 条 1 項については、2017 年判決でも微動だにしなかった。血統主義の国で日本人父の子が数百人単位で日本国籍を喪失する事態が起きているにもかかわらず、である。国民にそのような犠牲を強いても国籍についての自己決定権を否定しなければならない理由とは何だろうか。

本稿の考察を通じて得られた仮説は、国籍についての自己決定権を認めてしまうと、旧帝国臣民の日本国籍を一片の法務府民事局長通達で喪失させたことが政治問題化することを恐れるがゆえではないか、というものである。行政の誤謬性を保ち、植民地支配の清算に踏み込むことを避けたい人びとが権力側に相当数いることが、国籍法 11 条 1 項の改廃をめぐる最大の壁になっているのではないか。この仮説については、現在進行中の国籍法 11 条 1 項違憲訴訟の原告団支援を通じて被告である国側の主張などを考察しながら検証作業を進めたい。

最後に緊急の課題として強調したいことがふたつある。ひとつは、面子にこだわり、問題を先送りする間にも事例で紹介したような人びとが国籍法 11 条 1 項によって日本人をやめさせられていることだ（下線は筆者）。事例で取り上げた人びとは特別な人たちではなく、同じような状況にあらる人たちが相当数いると思われる。もうひとつは、少なくとも、日本政府は、ロシア大使館に出生届を提出して日本国籍を失ったまま身動きが取れずに、「このまま行けるところまで行く」と声を潜めて生きる日露ハーフの救済に動く必要がある。こうした社会的不正義を放置することは、社会を劣化させていくからだ。

### [注]

- 1 筆者は 2017 年 7 月に立ち上げた複数国籍学習会の代表世話人を務めている。学習会には、国内外の当事者と研究者、一般市民、行政書士や弁護士など実務家が参加し、国籍法の条文解釈にとどまらず、それらが実際に

海外で「外国人」として暮らす日本人にどのような場面で、どのような不都合が生じているのか、という情報交流を通じて今後の国籍法のあり方について相互に学び合っている。本稿の国籍法の解釈は、2018年5月26日の移民政策学会年次大会ミニシンポジウム「複数国籍の是非と『国のあり方』—国籍法と実態のギャップから」における近藤博徳弁護士のコメントと学習会での議論に依拠している。

- 2 日本人が中華民国（台湾）に帰化する場合、日本政府は日本国籍の離脱を認めず、台湾政府は日本政府の国籍離脱不受理証明をもって帰化を認める運用を行なっている。このため、台湾に帰化した日本人も複数国籍になる。国籍別に帰化者の多い国籍をみると、韓国・朝鮮、中国、ブラジル、フィリピンの順である。ブラジルとフィリピンは日本への帰化に際して国籍離脱ができないため複数国籍になる。
- 3 2018年3月、近藤博徳弁護士が法務省に確認したところ、日本と国籍取得に関して相互通報関係にあるのは、ドイツ、オーストラリア、チリの3カ国である。
- 4 国籍法3条1項の合憲性を争っていたのは2つの事件であった。ひとつは原告1名で、日本人父の認知が出生後であったために日本国籍を取得できず強制退去処分を受けたケースである。もうひとつは原告9名で、同様の理由により日本国籍を取得できなかったケースである。事実関係は異なるものの国籍法3条1項の憲法適合性に関する判断の部分はほぼ同じ内容である。
- 5 対象となるJFC（Japanese-Filipino children）は3～4万人と推定され、日本国籍を届出によって取得した者のデータは法務省のサイトで確認できる。<http://www.moj.go.jp/content/001173996.pdf>（アクセス：2018年10月20日）
- 6 児童の権利条約は18歳未満を「児童」と定義し、国際人権規約において定められている権利を児童について敷衍し、児童の人権の尊重及び確保の観点から必要となる詳細かつ具体的な事項を規定したもの。1989年の第44回国連総会において採択され1990年に発効した。
- 7 「国際結婚を考える会」では2001年から国籍選択制度の廃止を求める国会請願活動を行なっている。紹介議員が最も多かったのは第162回通常国会で77名を数えた。こうした国籍法に関わる当事者運動と国会をめぐる動きは、改革を目指す側にも改革の動きに危機感を覚える側にも影響を与えていたと推察できる。
- 8 特定秘密保護法（2013年）では、評価対象者の家族、同居人の現在、さらに過去の国籍が適正評価の調査項目になった（12条2項1号）。帰化者も大きな権利制約を受ける恐れがある。
- 9 1991年11月28日に制定公布された旧法は施行日に領内に常住していた旧ソ連邦国民などを連邦国民として承認（13条）することと、連邦外の共和国に取り残された民族的なロシア人を念頭に父母又はその他直系尊属が連邦国民である者などを登録のみで連邦国民とする（18条）ことに重点がおかれていた。
- 10 在京ロシア人研究者によると、ロシア語圏の人びとのネットコミュニティ（2014年頃facebookに移行）で、  
① 2009年か2010年の夏休みにロシアに子どもと帰国した女性が日本に帰国した際、日本への入国審査で子どもの日本旅券に出国印しかないことを指摘され、ロシア旅券もあるといったところ、日本国籍喪失と言われたことをネットに投稿。その後しばらくして2ケース目が出てパニックが起きた。また東日本大震災後にロシアに一時帰国した家族が多く、入国審査時に日本旅券の没収が相次ぎ、日本人配偶者が身元引受人として駆けつけるまで空港内に留め置かれた。ロシア語コミュニティには二重国籍を容認しているウクライナの人びとも参加しているため情報が錯綜していた。2013年頃ロシア大使館に正確な情報提供をしないことについて電話によるクレームが殺到したようだが、直後に大使館スタッフが全員入れ替わりうやむやになった。ロシア人女性たちは自分のとった手続きで子どもが日本国籍を喪失したことに責任を感じている。また夫への気遣いや夫の親族に申し訳なく思っている人が多い（2018年1月22日、聞き取り）。ロシア人女性の来日が増加したのは90年代半ば以降であるが、自助組織も支援団体も少なく正確な情報を入手する手段がなかった。
- 11 成人年齢の引き下げにより、国籍選択年齢も2022年からは20歳になるまでに引き下げられる。
- 12 国籍法11条違憲訴訟支援ネットワーク <http://yumejitsu.net/>

[参考文献]

- 泉 徳治、2013『私の最高裁判所論—憲法の求める司法の役割』日本評論社
- 秋葉丈志、2017『国籍法違憲判決と日本の司法』信山社
- 遠藤正敬、2013、『戸籍と国籍の近現代史』明石書店
- 奥田安弘・館田晶子、2000「1997 年のヨーロッパ国籍条約」『北大法学論集』第 50 巻第 5 号
- 奥田安弘編訳、2006『国際私法・国籍法・家族法 資料集—外国の立法と条約』中央大学出版部
- 小熊英二、1995『単一民族神話の起源—〈日本人〉の自画像の系譜』新曜社
- 武田里子、2018、「グローバル化時代の『国益』と複数国籍の是非をめぐって」『国際地域学研究』21 号、東洋大学、35-50 頁
- 田中 宏、1984「植民地統治を支えた国籍」土井たか子編『「国籍」を考える』時事通信社、155-176 頁
- 、2013『在日外国人—法の壁、心の壁〈第三版〉』岩波新書
- 福岡安則、1993『在日韓国・朝鮮人—若い世代のアイデンティティ』中公新書

Obstacle for revision or abolition of item 1 Article 11 of Nationality Act:  
Over a problem of loss of Japanese nationality  
in people of half Russian and half Japanese

TAKEDA Satoko

Item 1, Article 11 of Japanese Nationality Act stipulates that Japanese nationality is automatically lost if another foreign nationality was acquired. Object of this paper is to clarify what is the obstacle for revision or abolition of item 1, Article 11 of Nationality Act by examining a nationality problem of a half Russian and half Japanese person who was deprived of his Japanese nationality based on the item 1, Article 11 of the Act in spite of his birth as a child of Japanese father. In reference to the 8th unconstitutional judgment case for National Act (Article 3) after the World War II ruled by the Supreme Court in 2008, our focus is put on the social and political situation back then when the judgment was led.

At first, meaning and problems of the unconstitutional lawsuit in 2008 are marshaled. Secondly, ambiguity of Japanese blood lineage-oriented principle is clarified by discussing a declaratory judgment case on nationality of a person of half Russian and half Japanese. Thirdly, a reality of the provision's impacts on Japanese people living overseas is examined. Finally, it shall be clarified that incomplete resolution of Japanese colonial control policy issues is the obstacle for revision of item 1 Article 11 of Nationality Act.

A hypothesis obtained from this paper is that a right of self-determination of nationality is not permitted precisely because it may reveal a fact as a political problem that Japanese nationality of people of former empire Japan had been lost just with a slip of Notice sent by Director-General of Civil Affairs of the Bureau of Legal Affairs. The fact that there are still many people on the authority side who are reluctant to step into the resolution of colonial control issues while keeping administrative fallacy has become the largest obstacle for revision and abolition of item 1 Article 11 of Nationality Act.