

## 近藤敦「複数国籍の現状と課題」

『法学セミナー』62巻3号(2017年3月)1-4頁

### 1 国籍選択制度の特異性

今日の民主国家において、国籍選択制度は、極めてまれな制度である。大人になっても、複数の国籍をもち続ける人は、多くの国で増えている。かつて、1930年の「国籍法の抵触についてのある種の問題に関する条約」の前文にみられるように、人はただ1つの国籍をもつべきであるという「国籍唯一の原則」が国際法上の理想とされた時代がある。しかし、今日、その原則の2つの要素のうち、無国籍防止原則だけが国際法上のルールである。複数国籍防止原則は国際法上の要請ではなくなっている(2つの国籍をもつ「二重国籍」にかぎらず、3つ以上の国籍をもつ場合もあり、本稿では「複数国籍」という言葉を中心に用いる)。

各国の国籍制度は、出生時の国籍取得原理として、生まれた国の国籍を取得する「生地主義」と、親の国籍を受け継ぐ「血統主義」の二通りがある。しかし、今日の生地主義国は、血統主義の要素も、かなりの程度で備えている。南北アメリカ大陸や英連邦諸国などの生地主義国で生まれた者は、複数国籍が珍しくない。生地主義国は、一般に、複数国籍に寛容であり、国籍選択制度を設ける発想をもたない。

一方、ヨーロッパ大陸や日本などの血統主義国は、かつて父系血統主義により(生地主義国で生まれた場合を除き)複数国籍者の発生を回避しようとしていた。しかし、第二次世界大戦後の人権保障の高まりとともに、女性差別撤廃条約の要請から父母両系血統主義に移行した。そこで、血統主義国でも、国際結婚の親から生まれた子どもの複数国籍者が増大する。その際、国籍選択制度を採用したのは、ヨーロッパではイタリアだけであった。しかも、イタリアでは実施を延期し、その後国籍選択制度を廃止した。父母両系血統主義に移行した韓国でも、いったんは日本を参考に選択制度を採用したが、近年、出生とともに複数国籍者となった人への選択義務を廃止した。ドイツでは、国際結婚で生まれた子どもに国籍選択義務を課すことはなかった。2000年に永住者の子どもに生地主義による国籍取得を認めた際に、23歳までの国籍選択義務を課したが、近年、ドイツで育った子の場合には、選択義務を廃止した。日本のような選択義務は、特異な制度である。

### 2 複数国籍防止規定における「義務」の意味

日本の国籍法は、1985年から父母両系血統主義に移行するのに伴って、国籍選択制度を採用した。①国籍法14条は、複数国籍者に対し原則22歳までの「国籍選択義務」を定

める。②同 15 条は、国籍を選択しなかった人に対する法務大臣の「催告」後、1 カ月以内に日本国籍を剥奪できる手続を規定する。③同 16 条は、日本国籍を選択した者の外国籍離脱の「努力義務」を定めている。

2016 年の民進党の党首選挙に際し、蓮舫議員の「二重国籍問題」が浮上して、これらの国籍法の規定に関心が集まった。①の選択義務の不履行に対する制裁措置である②の「催告」手続を政府は 31 年間、1 度も採用しておらず、また日本を選択した場合の③の外国籍の離脱は「努力義務」にすぎない。これらの理由は、第 1 に、離脱が困難ないし不可能な国があるからである。第 2 に、複数国籍者を正確に把握できない中で一部の人にだけ催告手続を行うことは不公平ないし恣意的だからである。第 3 に、国籍の剥奪は本人や親族等関係者に極めて重大な影響ないし人権侵害をもたらすので慎重に対応する必要があるからである。

国際的な人権保障の観点からは、世界人権宣言 15 条 2 項は、恣意的な国籍剥奪を禁止している。その理念を具体化した 1997 年のヨーロッパ国籍条約 4 条、国籍剥奪事由を制限列挙した同 7 条、出生とともに複数国籍を取得した子どもの複数国籍の保持を定めた同 14 条からは、選択義務制度は、恣意的な国籍剥奪に当たる（近藤敦「複数国籍の容認傾向」陳天璽ほか編『越境とアイデンティフィケーション』新曜社、2012 年、105-8 頁）。

①の選択義務を果たしていなかったことについて、金田法務大臣は、一般論としつつ、「国籍選択宣言をするまでは国籍法違反の違法状態が続いていた」との見解を示している。しかし、理解しにくいのは、国籍法 14 条 2 項が「日本の国籍の選択は、外国の国籍を離脱することによるほかは、戸籍法の定めるところにより、日本の国籍を選択し、かつ、外国の国籍を放棄する旨の宣言」によると定めているものの、同大臣は、「台湾当局が発行した国籍離脱届は受理できない」とした点にある。なぜならば、日本政府は、台湾を国家とみなしていないので、台湾籍が「外国の国籍」ではなく、国籍法 14 条 2 項による国籍離脱届を受理できないのなら、同 1 項による「外国の国籍を有する日本国民」として、国籍の選択義務が、課される理由が不可解だからである。蓮舫議員がもっていたとされる台湾籍は、14 条 1 項では国籍とされ、同 2 項では国籍とされない解釈の矛盾は、国籍法の体系的な説明を困難にする。

蓮舫氏の場合、1967 年に台湾人の父と日本人の母のあいだに日本で生まれたときには、日本も台湾も父系血統主義の国籍法を採用していたため、台湾国籍だけを取得したものと思われる。1972 年の日中国交正常化以後、日本政府は、中華人民共和国のみを国家とみなし、中華民国（台湾）を国家とみなさないことになった。1984 年に父母両系主義に改正され 1985 年に施行された日本の国籍法附則 5 条により、母が日本国民であった蓮舫氏は、届

出により日本国籍を取得した。(実質的な複数国籍防止を意味する)国籍離脱届出ではなく、(後述するように複数国籍防止を意味しないことも多い形式的な)国籍選択宣言の有無を問題とすることにどれほどの意味があるのだろうか。

なぜならば、この問題をさらに複雑にさせているのは、自民党の小野田議員が、国籍法 14 条 2 項に基づく国籍選択宣言をしたものの、同 16 条の国籍離脱の努力義務を果たしていないことが問題とされた点にあり、アメリカ国籍の離脱手続を申請中との報道もなされたからである。小野田氏の場合、1982 年にアメリカ人の父と日本人の母のあいだにアメリカで生まれたため、アメリカと日本の国籍を取得した。東京都北区の区議会議員を経て、参議院議員に立候補する前に国籍選択宣言をしたという。

日本の国籍を選択しても、アメリカをはじめ多くの相手国では国籍を喪失しない。ブラジルをはじめ一定の国では国籍離脱手続が複雑で困難な場合もある。イランの男性をはじめ一定の国では、兵役義務を果たさないと国籍の離脱ができない。難民として政府の迫害から逃れてきた人の国籍離脱請求が認められるかどうかも確かでない。(日本国憲法 22 条 2 項が国籍離脱の自由を定める以前の)明治憲法下での日本でも、政府の許可がなければ、本人の意思だけでは国籍離脱ができなかったことを考えれば、国籍法 16 条が国籍離脱を努力義務とした理由もうかがえる。同 5 条 1 項 5 号が帰化に際しての従来国籍喪失を要件としつつも、同 2 項が従来国籍喪失ができない場合の例外規定を定めていることも道理にかなっている。日本の国籍法が例外的な場合に複数国籍を容認していることは、諸外国の国籍離脱手続自体やその実態の把握の困難さに起因している。

### 3 原則と例外の逆転

法律上の原則と実務上の例外が逆転している現状がある。アメリカで研究助成金を獲得するためにはアメリカ国籍を要件とする場合が多く、アメリカに帰化した南部陽一郎シカゴ大学名誉教授がノーベル賞を受賞した 2008 年に、河野太郎議員を中心に自民党の国籍問題プロジェクトチームが二重国籍を容認するかどうかを検討したことがある。法務省によれば、国外で帰化した人は日本の法務局に届け出ず、戸籍が残っている場合が 9 割近いとの当時の報道もみられた。また、法務省のサンプル調査によれば、生地主義国で生まれた子どもや、国際結婚で生まれた子どもが二重国籍となった場合も 22 歳までに国籍を選択しない人が 8 割である実態がわかったようである。

一方、日本に帰化した外国人が帰化後に、従来国籍を実際に放棄しているかどうかの追跡調査はない。たしかに、無国籍を防止する原則からすれば、帰化が不許可になるかもしれないのに、事前に国籍離脱を要求することには慎重でなければならない。しかし、日

本のように、外国の国籍を取得したことで自動的に国籍を放棄したとみなす国だけではない。複数国籍を容認する国では、改めて本国に対する国籍離脱の申請手続が必要であるが、必ずしもそうした手続の履行を確認するわけではない)。したがって、一般に思われているよりも、複数国籍者の数は多い可能性がある。他国の国籍を保持しているかどうかを相互に情報提供する制度のない中で、誰が複数国籍者かを政府は正確に把握する術もないのが現状である。

目を他国に転じると、人の国際移動と国際結婚の増大により複数国籍者が増えており、平和主義、民主主義、人権擁護などを促進する手段として、複数国籍を認める国が増えていく。そうした国々では、例外的に認める複数国籍の実例が増大し、従来考えられていたような複数国籍の弊害が現実には問題となっていないことが、複数国籍の容認に向けた国籍法改正につながった。日本でも、忠誠の衝突、外交上の保護権の衝突、重婚などの身分関係の混乱が机上の弊害論として指摘されたことがあるが、「具体的に重国籍で何らかの問題が生じたという事例は把握しておりません」というのが法務省民事局長の説明である（衆議院法務委員会・2004年6月2日）。複数国籍の長所は、国の安定、移民の社会参加などに役立つ点にある。

#### 4 複数国籍者に対する被選挙権の剥奪の違憲性

現行の公職選挙法上も、内閣法上も、複数国籍者が国会議員や大臣になることを禁止してはいない。日本維新の会の国会議員が、国会議員の二重国籍を禁じる公職選挙法の一部を改正する法律案（第192回参第11号）を提出した（実際には、国籍の選択の宣言を求めるのみで、現実の国籍離脱を要件としていないので、二重国籍を禁じる意味合いは実効的ではない）。憲法15条1項が国民固有の権利と定める公務員の選定権に被選挙権の根拠を求める従来の通説・判例の立場からは、複数国籍者である国民の被選挙権を禁止する法改正は憲法違反となるものと思われる。また、同14条1項の平等にも反する。この点の参考として、ヨーロッパ人権裁判所は、2010年に二重国籍者が国会議員になることを禁じる法律を定めたモルドバに対し、（被選挙権も含む）自由な選挙を定めたヨーロッパ人権条約第1議定書3条違反の判決を下している（*Tănase v. Moldova*）。そこでは、ヨーロッパ国籍条約17条1項の複数国籍者との平等取扱い条項に違反する点にも言及している。したがって、平等違反となりうる点も判旨から読み取ることもできる。

## 5 国籍選択制度の違憲性

日本では、国際的にも珍しく、国際結婚や生地主義国で生まれた複数国籍者が大人になってどちらかの国籍を選ばなければならない「国籍選択制度」を定めている。このことは、恣意的な国籍剥奪禁止原則に抵触する問題をはらんでおり、国籍法の改正が望まれる。従来の憲法解釈は、憲法 10 条が「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」と規定していることから、国家は主権の作用として誰が国民であるかを決定する自由な裁量を有する「国内管轄の原則（ないし立法裁量原則）」を中心に考えてきた。

しかし、今日の人権保障の展開は、①差別禁止原則、②無国籍防止原則、③恣意的な国籍剥奪禁止原則に基づいて国家の裁量の幅は狭まっている。たとえば、①最高裁が 2008 年に国籍法 3 条を違憲とした背景には、差別禁止原則がある（民集 62 巻 6 号 1367 頁）。②同 2 条 3 項を「父及び母のいずれもが特定されないとき」と拡張解釈した 1995 年のアンデレ事件判決の背後には無国籍防止原則がある（民集 49 巻 1 号 56 頁）。さらに、③憲法 22 条 2 項の「国籍を離脱する自由」は、「何人も、ほしきままにその国籍を奪われ」ないと定めている世界人権宣言 15 条 2 項を解釈指針とすれば、自己の意思に反し「国籍を離脱しない自由」としての恣意的な国籍剥奪禁止原則を内容として保障している。したがって、国籍選択制度は、憲法「22 条 2 項と結びついた 13 条」の保障する「恣意的に国籍を剥奪されない権利」に反する（近藤敦『人権法』日本評論社、2016 年、44 頁）。国際化が進展する今日、複数国籍は「当人のアイデンティティーの重要な要素であることを考えると、選択を強制することが個人の尊厳に反しないかどうか、真剣に考えるべき時が来ている」（高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第 3 版〕』有斐閣、2013 年、245 頁）。

## 6 複数国籍の容認傾向と広義の帰化率

表 1 は、帰化の際に従来の国籍放棄が不要か否かについての移民統合政策指数(MIPEX：外国人の権利保障状況の比較)の調査と、広義の帰化率（外国人住民の割合に対して届出の場合も含む後天的な国籍取得をする人の年間割合）の OECD の調査を合わせたものである。複数国籍の寛容度と広義の帰化率とのあいだには、一定の相関関係がみとれる。帰化に際して従来の国籍放棄が原則必要な国の中でも、オランダは、1990 年代に国籍放棄要件を廃止した時期には、帰化者が数倍に急増した。2000 年代に廃止してからも、オランダで生まれ育った場合、オランダ人の配偶者の場合、難民の場合、国籍放棄に多額を要する場合、財産権放棄などの重大な不利益を被る場合、兵役を終えないといけない場合、国籍国の当局と接触できない場合、申請者の国をオランダが承認していない場合などには、国籍放棄が不要であり、帰化者の 63%が複数国籍を維持している。ドイツも例外が多く、EU 市民

の場合、国籍放棄が重大な不利益をもたらす場合、国籍放棄が特に困難な場合には複数国籍を認め、帰化者の 50% 以上は複数国籍を認められている (EUDO Citizenship: <http://eudo-citizenship.eu/>)。相対的に、複数国籍の例外が狭い日本における帰化率は低く、2014 年には 0.4% にすぎず、OECD 諸国の中では最低の水準である。

表 1 帰化の際の従来国籍の放棄 (広義の帰化率)

従来国籍の放棄が不要 (複数国籍に寛容)	ポーランド(6.8)*、スウェーデン(6.3)、ハンガリー(6.2)、カナダ(5.8)*、ポルトガル(5.3)、フィンランド(4.0)、アイルランド(3.8)、ギリシア(3.8)**、アメリカ(3.0)、アイスランド(2.6)、イタリア(2.6)、イギリス(2.5)、フランス(2.5)、ルクセンブルク(2.0)、スペイン(1.9)、スイス(1.8)、ベルギー(1.5)、チェコ(1.2)、デンマーク(1.2)、オーストラリア、ニュージーランド、トルコ、キプロス、マルタ、ルーマニア
必要だが、例外あり (複数国籍にやや寛容)	オランダ(4.0)、ノルウェー(3.2)、ドイツ(1.4)、韓国(1.3)*、スロベニア(1.1)、オーストリア(0.7)、チェコ(0.5)、日本(0.4)、スロバキア(0.4)、ブルガリア、ラトビア、リトアニア
従来国籍の放棄が必要 (複数国籍に不寛容)	エストニア(0.8)、クロアチア

出典：Migrant Integration Policy Index 2015 (<http://www.mipex.eu>); OECD, International Migration Outlook 2016 and 2015.

\*2012 年、\*\*2013 年、その他は 2014 年

## 7 排他的な日本の国籍制度の改善策

外国人の帰化率の低さは、日本の排他性のイメージを印象づける。日本人の母と台湾人の父の間に生まれた蓮舫議員が野党第 1 党の党首になることへの多様な側面から批判の声が上がることで、日本の排他的イメージは強まった感がある。複数国籍者であるからか、選択宣言を明確にしていないからか、説明が二転三転したからか、外国の出自を有するからか、それらが交ぜになった批判が展開された。単一民族国家のアナロジーとして国籍唯一の原則を唱える議論も少なくない。アメリカ人やインド人の父をもつ宮本エリアナさんや吉川プリアンカさんがミスユニバースやミスワールドの日本代表に選ばれたときにも、外国の出自を問題とする声があった。もっとも、こうした排他的な意識が問題とされる事象が現実には起きていることが、日本の多文化化を示している。

人の国際移動が盛んな時代にあって、これからの国籍制度の改革の処方箋としては、段階的に以下のことが考えられる。

第1に、まずは国籍選択制度を廃止する。同時に外国で生まれた子どもの国籍留保制度も廃止すべきである。

第2に、近い将来、多くのヨーロッパ大陸諸国にみられるように、日本で育ち、教育を受けた子どもが大人になるときに届出により国籍を取得する制度を創設する。同時に、オランダやドイツのように従来の国籍放棄を不要とする合理的な理由の多くを国籍法に明記すべきである。

第3に、将来的には、永住者の子どもに生地主義による国籍取得を認める。同時に、帰化に際しても従来の国籍放棄の要件を撤廃し、複数国籍に寛容になるべきである（本稿は、JSPS 科研費 15K03125 の助成を受けている）。