重国籍者への行政手続実務

行政書士法人中井イミグレーションサービス
特定行政書士　中井正人

本稿の目的は、行政書士として重国籍者を取り扱ってきた実務上の経験から、入国管理局他の行政現場で国籍法、戸籍法、出入国管理および難民認定法（以下「入管法」という）、旅券法、住民基本台帳法（以下「住基法」という）を、重国籍者へどのように適用しているかを明らかにすることである。

私は20年以上、いくつもの官公署の窓口の景色を眺めながら、その上にそびえる日本国は重国籍者をどうとらえているかについて想像をめぐらせてきた。それぞれの行政官は所管の法令を粛々と執行しているが、どのように相互に作用し、全体として国家意思が機能しているかを知る機会を提供できれば幸いである。

Ⅰ 重国籍者数の現状

「国籍唯一の原則」に従って、我が国の国籍法では国籍選択（国籍法14条）など、重国籍の防止あるいは解消のための規定が設けられている。しかしながら、国際結婚で生まれた子や海外で出生する日本人の増加等に加え、現実に法務大臣から書面による国籍選択の催告（15条）が今まで一度もなされていない（平成15年第156回国会参議院法務委員会第23号での民事局長答弁）こともあり、重国籍者は近年増える一方にある。

現在、重国籍者が何人いるかという統計は明らかにされていないが、大山尚論文「重国籍と国籍唯一の原則」（立法と調査No.295（2009.8））では、08年時点で53万人から58万人という推測値が示されている。

それ以降、どれくらい重国籍者が増加したかについては、厚労省人口動態調査での父母の国籍別に見た年次出生数が参考となる。13年の外国人父と日本人母からの出生者数は1万9,532人、日本人父では1万0,019人であり、ごく一部の単独外国籍として出生した者を除いても、この10年間は毎年合計で3万人前後の子が重国籍者として出生していたと考えられる。それらに生地主義の国で日本人夫婦から出生した子の数が加わる。14年の海外在住の日本人総数は129万0,175人（外務省海外在留邦人数統計）、そのうち生地主義の国で占められている北米と南米在住者の合計が56万9,845人、条件付きの生地主義が多いオセアニアとヨーロッパには合計32万2,675人の日本人が居住している。大雑把ではあるが、国内外に居住する日本と外国籍の重国籍者は毎年、出生によって3万人から4万人近く増え、現在の総数は70万人から80万人前後ではないかと推定する。

Ⅱ 重国籍者または重国籍者であった者への行政の対応

以下において重国籍の発生原因等の類型に分けて順に解説していくが、結論から述べれば、現状、出生によって重国籍となった者については、国籍選択をしても、選択しなくても、また22歳未満でも、22歳以上でも、外国籍と日本国籍を保有したまま、行政上、日本人として特に問題なく平穏に暮らすことができている。一方、出生後に自己の志望によって外国籍を取得した者が日本人として入国し、滞在している場合には問題が生じる。この問題も現状は極めて寛容に処理されて、外国人として最終的に支障なく日本に滞在できることが多い。

これらは現在の法の執行状況によるものであるが、外交や社会情勢の変化により、寛容ではない方向に働いた場合に、各法律の罰則規定等がどのように使われるかについては分からない。以降、本稿で使われる重国籍という用語は、日本国籍ともう一つだけ外国国籍を有している者を指す。

1. 出生時から重国籍で22歳に満たない者の入国管理局他での行政実務

重国籍者のままでいる主な類型は、日本人母と父系血統主義国の父の間に出生した子、日本人父または母と父母両系血統主義国の母または父の間に出生した子、日本人である父または母あるいは父母の子として生地主義国で出生した子であり、日本国への出生届をし、国籍留保届（国籍法12条、戸籍法104条）を出生日から3か月以内にしている者がこれに当たる。

(1) 日本旅券を提示して日本人として上陸する場合

日本旅券を提示して日本に上陸するのであれば、一般の日本単独国籍者とまったく同じ扱いとなる。すなわち、入管法61条に基づいて入国審査官によって日本人としての帰国確認の処理がなされる。

(2) 外国旅券を提示して日本人として上陸する場合

入国管理局で使用している入国・在留審査要領（以下「審査要領」という）には、次のような記載がある。有効な外国旅券のみを所持する場合であっても、発行後6か月を経過していない戸籍謄本その他の疎明資料により日本国籍も保有することを確認できたときは、日本人の帰国として扱い、その者の所持する外国旅券に帰国の証印を押印する。この際、入国審査官は、帰国の証印の傍らに「重国籍者」と付記した上、入国審査官認証印を押印する。

(3) 外国旅券を提示して外国人として上陸した場合

前述の（2）で戸籍謄本その他の日本国籍保有の事実を確実な資料に基づき確認することができないときは、外国人としての上陸の申請を受理する（審査要領）となっている。実務的には、日本国籍があることを秘して、外国旅券のみを提示し、単独外国籍者として上陸申請をする者も少なくなく、それらの者もここに含まれる。

外国人として上陸申請した場合は、外国人の旅券に上陸許可の証印（入管法9条）がなされ、「短期滞在」「外交」「公用」の在留資格以外で3か月を超える在留期限を決定された中長期在留者には在留カードが交付される（19条の3、19条の6）。住居地を定めた日から14日以内に、住居地の市町村の長に対し、住居地を届け出なければならない（19条の7）。同時に住基法30条の46により転入届をし、外国人住民票が作成されることとなる。しかし、この際に、本人が日本国籍を保有していることを告白すれば、あるいは市町村役場が気付けば、国籍の有無を確認した上で、日本人としての住民票が作成される。日本国内で、外国人として入国し

た者が実は日本国籍者であることが発見された場合には、しばし面倒な手続きをしなければならない。入管法6条（上陸の申請）では、「上陸しようとする外国人は（略）」となっている。重国籍者は日本人でもあるが、外国人でもある。しかし、この入管法でいう「外国人」というのは2条2号で、「外国人とは日本の国籍を有しない者をいう」と定義されている。したがって、入管法上、日本国籍を有する重国籍者は外国人としては扱わないので、そもそも上陸申請をして審査の結果、上陸許可をし、在留カードを交付すべき対象ではなかったことになる。日本国籍確認後の正しい手続きとしては、戸籍謄本その他をもって入国管理局に出頭して、在留カードの返納（19条の15）をし、同時に上陸許可印抹消の手続きをすることである。

2. 重国籍で次のような者の入国管理局他での行政実務

ア）出生時からの重国籍者で、国籍法14条の国籍の選択をせず22歳に達した者

イ）出生時からの重国籍者で、国籍の選択はしたが、22歳に達しても外国国籍の離脱をしていない者

ウ）昭和60年1月1日の改正国籍法施行前に重国籍者として出生した者

エ）外国籍者が日本に帰化後に外国籍の離脱または日本国籍選択宣言をしていない者

上記の四つの類型の重国籍者の扱いも、実は上記1.の出生時から重国籍で22歳に満たない者と同じ扱いを受ける。

ア）については、国籍の選択をしないでも、国籍法15条の法務大臣からの書面による国籍選択の催告がなさることはこれまでなかった。

イ）の日本国籍を選択した者については、同法16条で外国の国籍の離脱に努めなければならないとなっている。離脱しなければならないという意味とは異なり、「そういうようなことに努めてもらいたい、いわばそういう精神を込めた訓示規定」にすぎないとされている（昭和59年第101回国会衆議院法務委員会第9号での法務省民事局長答弁）。

ウ）はイ）と同様の扱いである。国籍選択制度が導入された法改正（昭和59年5月25日法律第45号）の際に附則第3条で（国籍の選択に関する経過措置）として「この法律の施行の際現に外国の国籍を有する日本国民は、第1条の規定による改正後の国籍法第14条第1項の規定の適用については、この法律の施行の時に外国及び日本の国籍を有することとなつたものとみなす。この場合において、その者は、同項に定める期限内に国籍の選択をしないときは、その期限が到来した時に同条第２項に規定する選択の宣言をしたものとみなす」となっているからである。この附則の適用の最も著名な例として、00年11月にペルーの元大統領であるアルベルト・フジモリ氏が日本国籍保持者であると日本政府が内外に発表したことが挙げられる。

エ）の帰化者については、少し事情が異なっている。国籍法5条1項5号の帰化の条件で「国籍を有せず、又は日本の国籍の取得によってその国籍を失うべきこと」とされている。

法務省民事局が公開している「帰化許可申請者数、帰化許可者数及び帰化不許可者数の推移」では、15年の許可総数が9,469人、その内訳は韓国・朝鮮籍からの者が5,247名、中国2,813名と圧倒的に多く、その他が1,409名となっている。

中国国籍法9条には「外国に定住している中国公民で、自己の意思によって外国の国籍に入籍し又は取得した者は自動的に中国国籍を失う」とあり、また韓国国籍法15条「大韓民国の国民で自ら進んで外国の国籍を取得したものは、その外国の国籍を取得した時に大韓民国の国籍を喪失する」とされている。帰化者の多数を占める両国の国籍者から重国籍者が出ることは実務での経験上もほとんど考えられない。

その他に分類されている残りの1,409名の中で、相手国が国籍離脱を許さない国あるいは重国籍に寛容な国である場合には、日本帰化後も外国籍を有したままという可能性がある。国籍法5条2項に「法務大臣は、外国人がその意思にかかわらずその国籍を失うことができない場合において、日本国民との親族関係又は境遇につき特別の事情があると認めるときは（中略）帰化を許可することができる」と添えられている。法務局が帰化許可者に交付する第29号様式の「帰化後の手続について」には、帰化の日から2年以内に（20歳に達していない方は、22歳に達するまでに）という国籍法14条の国籍選択他の説明がされている。この案内文を読むと、1,409名の中から重国籍となる者がいくらか発生していることが実感できる。

3. 外国籍に帰化した者他の入国管理局他での行政実務

この項目のタイトルには「重国籍者」という文言を入れていない。なぜなら、帰化によって外国籍を取得した者にはもはや日本国籍はなく、日本国籍との重国籍ではないからである。

国籍法11条（国籍の喪失）「日本国民は、自己の志望によつて外国の国籍を取得したときは、日本の国籍を失う」は、取得時に当然に日本国籍を喪失すると解されている。戸籍法103条で要求される国籍喪失届は事後における報告的届であり、同条2項に、国籍喪失の原因および年月日を記載するとあり、国籍喪失届様式もそうなっている。外国籍の取得により日本国籍を喪失したということについては疑いようがない。

(1) 外国籍に帰化した者が外国旅券を提示して、外国人として上陸した場合

これは、外国人の合法的な入国および上陸手続きでしかないので、何ら問題はない。日本旅券を所持していたとしても、もはや日本国籍はないので、入管法2条2号でいう「外国人とは日本国籍を有しない者をいう」に当たる。

(2) 外国籍に帰化した者が日本旅券を提示して、日本人として上陸した場合

これは違法であり、在留上の問題が生じる。以下、順を追って説明する。

(a) 自己の志望により外国籍を取得した後の日本旅券申請

外国への帰化後も日本パスポートの延長ができたということを仄聞することがあるが、虚偽申請か審査上の見落しがあったものに違いない。一般旅券申請書には、外国籍の有無の質問欄がある。「現在、外国籍を有していますか?」「どこの国の国籍ですか?」とあり、三つ目の質問の「どのような方法で取得しましたか?」は複数選択可で、①外国籍の父又は母の子として出生、②外国での出生、③外国人との婚姻又は養子縁組、④帰化申請又は国籍取得届出、にチェックすることになっている。

この旅券の申請の段階で、帰化により外国籍を有していることが分かれば、追加で資料を求められ、自己の志望によって外国籍を取得したことが間違いないことが判明すれば日本旅券は発給されないだろう。虚偽申請により旅券の交付を受けた者への罰則は5年以下の懲役もしくは300万円以下の罰金、またはこれを併科する（旅券法23条）とされている。海外の領事館が手心を加えて、日本旅券を発給するということがあるのかどうかについては、私には知り得ない。

(b) 日本旅券を提示しての日本帰国確認

外国籍への帰化の前から日本旅券を保有していた者が、帰化後に日本に上陸する際にその旅券を提示して、帰国確認（入管法61条）を受けるとどうなるであろうか。

まず、旅券法18条ではパスポートの失効原因の筆頭に「旅券の名義人が死亡し、又は日本の国籍を失つたとき」とあるので、外国籍に帰化したときに日本旅券は失効している。旅券の名義人が現に所持する旅券が効力を失ったとき、国内においては、一般旅券にあってはその名義人が都道府県知事または外務大臣に、国外においては旅券の名義人が領事官に、遅滞なくその旅券を返納しなければならない（19条）。空港で日本旅券が没収されるかどうかというと、外務大臣から返納命令が出ていて、その事務が入国審査官に委任されている場合に限り、そのようになると考えられる。

さて、空港で、日本旅券はあるものの、もはや日本国籍者ではなく、当然日本旅券は無効であるとされた場合には、外国人としての上陸許可申請を行うことになる。査証免除のある国であれば、90日間以内の短期滞在資格で入国することが可能である。その後、長期で滞在する予定があれば、日本人の実子としての「日本人の配偶者等」在留資格に変更することもできる。もし査証免除国でなければ、事前に有効な査証を海外の日本領事館で取得していなければ日本に上陸することはできない。しかし、人道上その他の事情があれば空港で上陸特別許可（入管法12条）が得られることがある。元日本人であり日本に密接に関係している、老親を看病するなどの事情は人道上の理由として考慮されるはずだ。その場合の在留資格は、滞在目的と期間、所持する立証書類に応じて、「短期滞在」または「日本人の配偶者等」になるだろう。

(c) 無効となった日本旅券で帰国確認を受けた後にそのことが発覚した場合

よくあるケースは、日本でパスポートの切り替え申請に行き、そこで日本国籍者ではないと発覚することである。外務省から都道府県知事に委任されて運営されているパスポートセンターでは、その際に「あなたは戸籍に記載があっても、法律的には日本国籍は既に失われています。すぐに役所に行って国籍喪失届を出さなければなりません」というような指示を出すだろう。そのまま日本国籍者と偽って出国する者もいるが、戸籍法105条1項では、「官庁又は公署がその職務上国籍を喪失した者があることを知つたときは、遅滞なく本籍地の市町村長に、国籍喪失を証すべき書面を添附して、国籍喪失の報告をしなければならない」とあるので、そのようになされるかもしれない。そうすると同法15条と23条に基づいて職権で戸籍に国籍喪失の旨が記載され除籍される。

本人が自主的に市町村役場に国籍喪失届をすると、その者は不法在留外国人となってしまう。役場では、今度は入国管理局に出頭するように指示される。ここでも指示を無視して日本国籍者と偽って出国する者もいるが、入国管理局に出頭した場合については次項で検討する。

告発や通報についての次の法律にも留意されたい。刑事訴訟法239条2項「官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない」。入管法62条2項「国又は地方公共団体の職員は、その職務を遂行するに当つて前項の外国人を知つたときは、その旨を通報しなければならない」および同条5項「前4項の通報は、書面又は口頭をもつて、所轄の入国審査官又は入国警備官に対してしなければならない」。

(d) 外国人としての入国管理局への出頭

入国管理局に出頭した外国籍への帰化者で日本旅券を行使して入国した者は、違反内容から単なる不法残留者ではなく、不法入国者（入管法70条1項1号）または不法上陸者（同2号）に分類されるため、退去強制手続きや収容の対象になる。一旦、退去強制されると5年間は入国禁止（5条1項9号ロ上陸拒否事由）になるはずである。しかしながら、元日本人である（50条1項2号）ことから短期間の違反調査、違反審査、口頭審理を経て「日本人の配偶者等」の在留特別許可が与えられることが多いと把握している。他の者の入管法違反や犯罪に関係しているなどがなければ、同法70条1項の「3年以下の懲役若しくは禁錮若しくは300万円以下の罰金に処し、又はその懲役若しくは禁錮及び罰金を併科する」という不法上陸者への刑事罰が課されることはまずないだろう。

(3) 日本人として入国後に、国籍離脱届をした場合

国籍離脱も日本国籍喪失の事由である。憲法22条2項「何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない」は権利である。国籍法13条1項では「外国の国籍を有する日本国民は、法務大臣に届け出ることによつて、日本の国籍を離脱することができる」、また同条2項では「前項の規定による届出をした者は、その届出の時に日本の国籍を失う」となっている。

国籍離脱届は住所地を管轄する法務局に届けることになっている。法務局で受け付け、本籍地に報告がされ、離脱したため国籍喪失、除籍となる。これにより、日本国内において日本人でなくなり外国人となったことになるが、この場合には不法滞在扱いとはならない。特例として外国人の住民票がつくられる（住基法30条の45）。離脱の日から30日以内に入国管理局に在留資格取得（入管法22条の2）の申請をすると永住許可（22条）が得られる。一方、30日を超えて60日以内に申請をすると「日本人の配偶者等」となると理解している。判断の根拠は、同法22条の2第1項が「日本の国籍を離脱した者、日本の国籍を離脱した日から60日を限り、引き続き在留資格を有することなく本邦に在留することができる」とし、同条2項が「同項の期間をこえて本邦に在留しようとするものは、日本の国籍を離脱した日から30日以内に、法務省令で定めるところにより、法務大臣に対し在留資格の取得を申請しなければならない」となっているからである。60日を超えると正規滞在者ではなくなるおそれがあるので、注意が肝要である。

Ⅲ おわりに

これまで見てきたように重国籍者を扱う法律には、大きな行政裁量が存在する。それを一貫して最も緩やかな基準で運用をしてきたのが現状である。審査官個人が裁量権を自由に行使しているわけではない。委任された自治体も地方入国管理局長も、先例と通達などにより全国的にほぼ統制された処分を行っているものと思われる。例えば「法務大臣は国籍選択の催告することができる」がしない、「本邦からの退去を強制することができる」がしていない。重国籍者は二つの国の権利と自由を享有しながら、裁量の森を歩いているように見える。ひとたび緩急があれば、すなわち個人の属性として内在する二つの国の利害が大きく対立するようなことがあれば、どちらの国からも国籍選択あるいは離脱の決断を迫られるかもしれない。その日のために森の中には、懲役3年、旅券没収、国外退去他の猛獣が潜んでいて、何の不安もなく晴れやかに闊歩しているわけではない。これが重国籍者ほど他国との平和な関係を望んでいる者はいないといわれる所以の一つである。

私の行ってきた実務が最善であったとの確信はない。ともあれ情報の少ない分野で初歩的なテキストを作ったとご理解いただき、誤りがある点についてはご容赦の上、ご指摘いただければと思う。

Masahito Nakai
中井 正人

92年3月行政書士登録。02年テンプル大学ジャパンロープログラム サーティフィケートコース修了。外国人スタッフ6名、行政書士5名、ニューヨーク州弁護士1名他総勢15名で、多言語対応をしている入管手続において日本最大の行政書士法人である中井イミグレーションサービス代表社員。イミグレーションロー実務研究会代表。

事務所DATA

行政書士法人
中井イミグレーションサービス

〒105-0011
東京都港区芝公園2-3-1 芝加賀ビル6階
03-6402-7654
www.tokyovisa.co.jp
info@tokyovisa.co.jp