

国籍法 12 条の定める国籍留保制度は、憲法 14 条 1 項に違反しないとした最高裁判決

【文献種別】 判決／最高裁判所第三小法廷

【裁判年月日】 平成 27 年 3 月 10 日

【事件番号】 平成 25 年（行ツ）第 230 号

【事件名】 国籍確認請求事件

【裁判結果】 上告棄却

【参照法令】 憲法 14 条、国籍法 12 条・17 条、戸籍法 104 条

【掲載誌】 民集 69 巻 2 号 265 頁、裁時 1623 号 8 頁、判時 2257 号 24 頁、判タ 1413 号 83 頁

LEX/DB 文献番号 25447122

事実の概要

日本国籍を有する父とフィリピン共和国（以下、「フィリピン」という）の国籍を有する母との間に嫡出子としてフィリピン国内で出生し、フィリピン国籍を有する Xら 27 名は、出生後 3 か月以内に日本国籍を留保する旨の意思表示を父母等が行わなかったため、国籍法 12 条に基づき出生の時にさかのぼって日本国籍を失ったとされた。そこで、Xらは、国籍法 12 条は日本国憲法 13 条および 14 条 1 項に違反して無効であるとして、それぞれ日本国籍を有することの確認を求めて、本件訴えを提起した。なお、原告の一部は、予備的に、国籍法 17 条 1 項に基づく国籍取得の届出が有効になされており、日本国籍を再取得したと主張している。

一審および二審は、国籍法 12 条の定める国籍留保制度の立法目的は、①実効性のない形骸化した日本国籍の発生防止および②重国籍の発生防止・解消にあるとし、それが日本国外で出生した者のみに適用され、日本国内で生まれた者には適用されなくとも、また、出生後に日本人父に認知を受けた非嫡出子は届出のみで日本国籍が取得できることの対比においても、同制度が合理性を欠くとはいえないとし、したがって憲法 14 条 1 項に反するものではないとした（憲法 13 条にも違反しないとした）。なお、原告の一部が予備的に主張した国籍法 17 条に基づく国籍再取得については、適法な届出をしたと認め、日本国籍の取得を認めた。

そこで、予備的請求を行わなかった残りの Xら

が、国籍留保制度を定める国籍法 12 条は憲法 14 条 1 項等に違反し無効であるとして、上告をした。

判決の要旨

1 「憲法 14 条 1 項が法の下での平等を定めているのは、合理的理由のない差別を禁止する趣旨のものであって、法的取扱いにおける区別が合理的な根拠に基づくものである限り、同項に違反するものではない。「区別をすることの立法目的に合理的な根拠があり、かつ、その区別の具体的な内容が……立法目的との関連において不合理なものではなく、立法府の合理的な裁量判断の範囲を超えるものではないと認められる場合には、当該区別は、合理的理由のない差別に当たるとはいえず、憲法 14 条 1 項に違反するということはない」。

2 「国籍法 12 条は、……重国籍となるべき子のうち国外で出生した者について、日本で出生した者と異なり、戸籍法 104 条の定めに従って出生の届出をすべき父母等により出生の日から 3 か月以内に日本国籍を留保する意思表示がその旨の届出によりされなければ……、その出生時から日本国籍を有しないものと」した。これは、「実体を伴わない形骸化した日本国籍の発生をできる限り防止するとともに、内国秩序等の観点からの弊害が指摘されている重国籍の発生をできる限り回避することを目的として」設けられたものと解され、立法目的に合理的な根拠がある。

国籍法 12 条がこのような区別を設けているこ

とについて、「生来的な国籍の取得の有無は子の法的地位の安定の観点からできる限り子の出生時に確定的に決定されることが望ましいところ、出生の届出をすべき父母等による国籍留保の意思表示をもって当該子に係る我が国との密接な結び付きの徴表とみることができ、その意思表示は原則として子の出生の日から3か月の期間内に出生の届出とともにするものとされるなど、父母等によるその意思表示の方法や期間にも配慮がされていることに加え、上記の期間内にその意思表示がされなかった場合でも、同法17条1項及び3項において、日本に住所があれば20歳に達するまで法務大臣に対する届出により日本国籍を取得することができるものとされていることをも併せ考慮すれば、……不合理なものとはいえず、立法府の合理的な裁量判断の範囲を超えるものということはできない。」

判例の解説

本件は、国籍留保制度を定める国籍法12条について初めて憲法適合性について判断をした判決である。国籍留保制度は、時代によってその機能を変化させてきていることもあり、本解説では、まずはその内容および出生届との違いを明らかにし、その後には現在の形を作り上げた国籍法昭和59年改正の際の議論を紹介し、それを踏まえて国籍留保制度の意義、目的等を考え、その上で憲法適合性の問題を考えてみることにする。

一 国籍留保制度

国籍留保制度は、そもそも1924年に国籍離脱制度の一環として設けられたもので、その始まりは、日本にとってはいささかつらいものであった。明治・大正期に米国に渡った日本人移民に米国において子が生まれると、生地主義に基づく米国籍とは別に、血統主義に基づき日本国籍が付与された。当時は、日本国籍を離脱する適切な方法もなかった。このため、米国では、日本国籍を有する以上、彼らに「合衆国民市民として完全な権利を認めるべきではない」とか「合衆国民市民権を付与することは危険である」といった主張がなされていた¹⁾。そこで、彼らの日本国籍を容易に離脱させるために創設されたのが、この国籍留保制度である。当初、米国を含む6つの生地主義国で生

まれた日本人にのみ適用される制度として始まった。その後、対象国が拡大され、戦後は、すべての生地主義国を対象にし、そこで生まれた日本人(すなわち、生地国と日本の二重国籍者)すべてに適用されるものとされた。一方で、戦後は簡便な国籍離脱制度も整備されたことから、国籍留保制度は、かつては「希望による国籍の喪失、すなわち国籍離脱の一場合」²⁾と説明されていたが、そうした側面よりも、わが国と生地主義国との間で生じる重国籍を防止、解消するための制度として位置づけられるようになった。

生地主義国で日本人(父)親から生まれた者からすれば、留保届を出せば日本国籍を取得し、出さなければ日本国籍を取得することができないことになり、国籍留保制度は、戦後は、実質的には、これらの人々の日本国籍取得のための制度として機能してきた³⁾。

二 出生届と国籍留保届

国籍留保の届出は、制度的には出生の届出とは別のものである。出生届は戸籍法49条以下で定められ、留保届は同法104条において定められている。届出人も、父または母のように両届出に共通するところもあるが、出生届で認められる同居者や医療関係者に対する届出義務は国籍留保届出には存在しない(同法52条3項、104条1項)。とはいえ、国籍留保届は、出生届とともにしなければならず、また期間も3か月以内に行わなければならないとされている(104条1項)。この3か月というのは、国外で出生した場合の出生届の届出期間と同じである。さらにいえば、国籍留保の届出方法は、戸籍法上は書面または口頭によってすることができる(27条)、戸籍実務上は、出生の届書の「その他」欄に国籍を留保する旨を記載して届け出ることにより行っている⁴⁾。しかも、国内の市区町村役場に用意されている出生届出用紙には記載はないものの、在外公館に用意されている出生届出用紙の「その他」欄にはあらかじめ「日本国籍を留保する」という文言が印刷されている。届出人は、その冒頭にある□欄にチェックを入れ、この文言の後ろに準備されている署名押印欄にそれを行えばよいようになっている。国外で出生していることから、実際には、大半がこれを利用しているといえよう。

いずれにせよ、出生届と国籍留保届は、このよ

うに一体的に運用されている。しかも、戸籍実務では、国籍留保の旨の記載のない出生届書が送付されてきた場合は、国籍留保の旨の追完をさせる取扱いになっている（昭和35年6月20日民事甲1495回答⁵⁾）。加えて、この場合に届出人の住所不明や死亡などで追完できなければ、出生届を国籍留保の意思表示として解して処理してよいともされている（昭和32年6月3日民事甲1052回答）。すなわち、出生届のみで国籍留保届も提出されたものとして処理することを、この場合には認めているのである。

こうした運用から、国籍留保届が出ている人は必ず出生届も出しており、出生届が出ている人は国籍留保届も出している、ないしは出していることになっている。したがって、これらの人々は、必ず戸籍に搭載されている。

三 国籍法昭和59年改正と国籍留保制度

日本の国籍法は、昭和59年に従来の父系優先血統主義から父母両系血統主義に改正され、その基本枠組みが大きく転換された。この改正の最大の狙いは両性平等の実現であるが、この改正の結果、わが国の重国籍者への対応が一変したのである。父母両系血統主義を採用したため、日本人と外国人の夫婦の間に生まれた子は、その外国人親の国籍法の内容如何ではあるものの、ほとんどの場合、その子は重国籍者となる。そこで、昭和59年改正では、国籍選択制度を導入して、この重国籍問題に対処することとした。

国籍選択制度が導入されることになった結果、重国籍解消という同一目的の国籍留保制度は、これを並存させる必要がないのではないかということになり、改正作業の中でその廃止論が主張された。昭和59年改正のために設置された法制審議会国籍法部会の議事速記録⁶⁾によると、学者委員を中心にこれが主張され、当初は同部会の中でも廃止論が優勢であった。これに対し、外務省関係の委員および幹事から、その存置論が強く叫ばれた。在外日本人の把握のためである。昭和59年改正以前は、日本人男子が父母両系血統主義を採用する国の女子と婚姻し、国外で子をもうけた場合、この子は、国籍留保制度の対象となっていなかったため、出生とともに日本国籍を取得した。仮に、出生届をしていなければ、日本の行政庁は、この子の存在を把握することができない。当時、

そうした事例の存在が指摘されていた。国籍留保制度をなくすと、これらが頻発することが予想された。これでは、海外における日本国民の生命、身体、その他の権利の保護を果たすことができないというのが、上記委員らの主張である（第5回議事速記録に詳しい）。そこで、在外日本国民の把握のため、生地主義国に留まらず、対象を拡げて海外で生まれた外国籍を持つ日本人すべてに国籍留保制度を適用し、出生時の段階から在外日本国民とそうでない者をはっきり区別し、把握しようとしたのである。そして、それを戸籍を通じて行おうとする考え方である。部会の当初の議論ではまとまらず、国籍法改正に関する中間試案の段階では、国籍留保制度を拡大して適用する存置論がA案とされ、当初優勢であった廃止論がB案とされ、両案併記の形で試案が公表された⁷⁾。

その後、各界からの意見集約がなされたが、国籍留保に関しては「正に半々」（第8回議事速記録）という状況のようであった。戸籍担当者らは存置派であった。そして、国籍法部会の準備会なる場において国籍留保に関しては前記A案が原案とされ、それが第10回会議において提案された。ここでは、前述の海外日本人の把握の問題は副次的な問題とされ、国籍留保制度は、「重国籍防止の機能を有し、かつ……国籍の実効性という観点から地縁関係を考慮に入れた制度」（第10回議事録）であると説明されている⁸⁾。学者委員の中には最後まで廃止論を主張するものもあったが、結局、これが部会案となり、法律案として提案され、現行12条として成立している⁹⁾。

四 国籍留保制度と憲法14条1項

判旨は、区別をすることの立法目的に合理的な根拠があり、区別の内容が不合理でなければ、憲法14条1項に違反しないと、国籍留保制度の目的を、形骸化した日本国籍の発生の防止と重国籍の発生の回避の2点にあるとして、そこに合理性を認めている。

国籍法は、国内で生まれた二重国籍者については国籍留保の手続を要求していない。Xらは、これを「出生地による差別的取扱い」と主張する。国内で生まれた重国籍者は、特に国籍離脱の手続をしない限り、国籍選択制度の適用される20歳まで重国籍の状態が続く。その点で、日本の国籍法は、昭和59年改正により重国籍にのぞむ姿勢

が変わったことは間違いない。加えて、国籍選択制度の中においても、国籍唯一の原則が最終的に貫徹できないことがあることを想定している（国籍法16条1項は、努力規定になっている）。重国籍への各国の対応はかなり様々であるが¹⁰⁾、少なくとも日本は、昭和59年改正以前に比べ、それに対して柔軟な対応に転じており、この原則のみで国籍留保制度の存在を正当化するのはやや難しいところがあるように思われる。

その点では、もう1つの合理性の根拠である「形骸化した国籍の防止」に、より比重があるように思われる。とはいえ、最高裁は、「実体を伴わない形骸化した日本国籍の発生をできる限り防止する」というのみで、形骸化した日本国籍とはどのようなものを想定しているのか、判旨からは判然としない。血統主義の理念からすれば、親が日本人であるにもかかわらず形骸化された日本国籍というべきものが存在するのか。形骸化の判断は何をもってするのか。それは血統主義とどのような関係になるのか。こういったことが問題となつてこよう。一審は、この点について、国外で生まれた重国籍者は、国内で生まれた者に比べ日本との地縁的結合が薄いと判断し、これがため、それらの者が日本国籍を持とうとするのであれば、さらなる積極的行為すなわち父母等による国籍留保の意思表示を要求していると解している。国籍留保制度においては、「本人の血統（血縁）ばかりでなく、出生場所（地縁）、外国国籍取得（外国との連結性）及び留保届の有無（親の意思）」¹¹⁾を総合的に考慮して、国籍決定がなされているとする考え方に通じるものであろう。血統主義は維持されているものの、一定の場合にはそれのみでは国籍を付与しない、換言すればその限りで血統主義が後退する場合があることを示している。こうした考え方は、国籍留保制度が血統主義に加えて一定の要件ないし基準を満たした者にのみ日本国籍を取得させる制度であることを示している。まさに、国籍取得のための制度であるという考え方に結びつく。

昭和59年改正までは、海外で出生した二重国籍者のうち、生地主義国で生まれた者についてのみ留保制度が適用されていたため、まずは生地主義国で生まれた者とそれ以外の外国で生まれた者とに共通する国籍付与ルールを考え、その上で前者にのみ国籍留保制度を適用する必要があった。

しかし、昭和59年改正により、同制度はその対象が国外で生まれたすべての二重国籍者になったため、このような二段構えの解釈をする必要がなくなった。そうであれば、国籍留保制度を出生時の国籍取得のための制度であると理解することが機能的にも正しく、また実質にもそっているものといえよう。

●——注

- 1) 江川英文＝山田鎌一＝早田芳郎『国籍法〔第3版〕』（有斐閣、1997年）141頁。
- 2) 江川＝山田＝早田・前掲注1）142頁。
- 3) 土屋文昭「国籍の留保制度の新展開」民研332号（1984年）15頁。佐野寛「平成27年度重要判例解説」ジュリ1492号（2016年）295頁もこうした理解を支持する。片桐直人「判批」新・判例解説 Watch（法セ増刊）12号（2013年）33頁、国友明彦「本件一審判批」リマークス48号（2014年）148頁および横溝・後掲注10）20頁は反対。
- 4)（財）民事務協会『新版実務戸籍法』（（財）民事務協会、2001年）248頁。
- 5) 青木義人＝大森政輔『全訂戸籍法』（日本評論社、1982年）434頁は、「国籍の留保がない出生届は、本来届出の対象外なのだから、これを受理すべきでないのが建前」としつつ、同436頁では、本文引用の回答を指摘しつつ追完処理をすべきであるとしている。
- 6) 議事速記録は、当時は部外秘とされていたが、今般、情報公開手続に則りこれを入手した。それによれば、部会は、第1回（昭和56年12月25日）から最終の第11回（昭和59年1月24日）まで開催された。
- 7) 法務省民事局第五課「国籍法に関する中間試案」および「中間試案の説明」ジュリ788号（1983年）30頁以下。
- 8) 山田鎌一「国籍法の一部を改正する法律案要綱」法教44号（1984年）88頁や木柵照一『逐条注解国籍法』（日本加除出版、2003年）368頁において、「在外邦人団体および在外公館の実務担当者」が留保制度を支持したとされるが、ここにいう「在外邦人団体」が何を指すのかは議事速記録からは明らかにならなかった。
- 9) 土屋・前掲注3）22頁は、「要するに、国外において出生した子が重国籍となる場合には、すべて在外公館への留保届が必要となったわけである」と評価した。規則上は、在外公館への届出に限らないはずであるが、ここでは率直にその狙いが記されている。
- 10) 横溝大「国籍法12条が憲法14条1項に違反しないとされた事例」戸時730号（2015年）22頁および寺岡洋和「最高裁時の判例」ジュリ1481号（2015年）66頁参照。
- 11) 土屋・前掲注3）16頁。