



公益社団法人自由人権協会

〒105-0002 東京都港区愛宕 1-6-7 愛宕山弁護士ビル 306 号室

TEL: 03-3437-5466 FAX: 03-3578-6687 E-mail: jclu@jclu.org URL: www.jclu.org/

JAPAN CIVIL LIBERTIES UNION

306, Atagoyama Bengoshi BLDG. 1-6-7, Atago, Minato-ku, Tokyo 105-0002, Japan

TEL: +81-3-3437-5466 FAX: +81-3-3578-6687 E-mail: jclu@jclu.org URL: www.jclu.org/

2022年4月28日

公益社団法人 自由人権協会  
代表理事 喜田村 洋 一  
同 紙 谷 雅 子  
同 芹 澤 齊  
同 升 味 佐江子

## 日本の帰化行政の透明化等を求める提言

- 帰化行政実務は、行政の適正・透明性及びプライバシーに対する配慮の観点から見直されるべきである。
- 帰化行政において、重国籍を防止する目的で原国籍の事前離脱を強制する運用は、改められるべきである。

### 1. 現状の問題点

日本の帰化制度は、国籍法4条以下に定められている。基本的には、同法の定める一定の要件を満たす者について、法務大臣の許可により、帰化を認めることとしている。帰化を許可するか否かは、法務大臣の広範な裁量に委ねられていると解されており、帰化に関する処分は、行政手続法及び行政不服審査法の適用対象からも除外されている。

しかし、帰化を認めるかどうかの決定にあたり法務大臣の裁量が認められるべきであるとしても、例えば、恣意的な審査がなされていないか、プライバシーへの過度な干渉がなされていないかなど、審査及び手続の適正は確保される必要がある。現状の帰化行政は、審査基準が明確でない上、必要性が明らかでないものを含む広範囲な情報の提出を求めることとしており、行政の公正性やプライバシーへの配慮の観点から懸念がある。特に帰化申請においては、その性質上、申請者は、法務局への相談から審査結果が出るまでの期間中、許可を受けるために法務局から求められる資料の提出と調査を受け入れざるを得ない立場にあり、仮にその過程で何らかの不利益を受け、又は受けることが予想されたとしても、それを受忍せざるを得なかったり、申請自体を取り下げたりすることにより問題が顕在化しづらい側面があるため、透明化の意義は大きい。

帰化申請事件の処理については、法務省の「帰化事件処理要領」（2019年3月28日法務省民一第410号民事局長通達）において定められているほか、各法務局より帰化申請者

に対して交付される「帰化許可申請のてびき」に申請書類の記載例や注意事項が記載されている。帰化事件処理要領については、2019年に情報公開請求を行ったが、「国籍・身分関係の認定」や「帰化事件の調査」など審査内容に関する部分は、ほぼ全面的に不開示とされた。

本提言では、帰化行政の透明化と適正化のため、開示された範囲の帰化事件処理要領及び帰化許可申請のてびき（2018年7月版）並びに帰化行政で一般に行われている実務に照らし、現状の帰化許可手続とその運用について改善が望まれる点を具体的に指摘する。

併せて、帰化申請者が、国籍法5条1項5号との関係で、帰化許可前に原国籍の離脱証明書の提出を求められている問題についても触れる。

以下、帰化事件処理要領を「要領」、帰化許可申請のてびきを「てびき」という。

## 2. 手続全般

(1) 帰化事件の調査において、調査をしていること自体ができる限り他者に知られないように法務局は配慮することが求められる。特に近隣に対する「聞き込み」調査などについてはそうする必要が高い。国籍に基づく差別が存在する現状において、日本国籍の有無は重要なプライバシーに属する情報であるところ、帰化許可の調査の過程で周囲の人に外国籍であることを知られることは問題だからである。

(2) 現行法では、帰化に関する処分は、外国人の出入国及び難民認定に関する処分等とともに、行政手続法（3条1項10号）・行政不服審査法（7条1項10号）の適用対象から除外されている。これらは「国家の主権にかかわる事項である」、「そもそも外国人は（これらの事項について）実体法上の権利を有しないと一般に解されている」からなどとされている。しかし、これらの理由のために、適正な手続を保障し、行政の公正な運営と透明性を確保する必要性が否定されることにはならない。法律を改正して、帰化手続も対象とすることが検討されるべきである。

行政手続法の適用を受けることにより、法務省は、帰化許可に関する審査基準を定めて公にしておく義務（5条）や、不許可処分をした場合に理由を提示すべき義務（8条）を負うことになる。

(3) 帰化許可に関するガイドラインを定めるべきである。

永住許可及び在留特別許可は、上記のとおり行政手続法の適用対象ではないが、所管する出入国在留管理庁は、ガイドラインをそれぞれ策定している。現行法の下でも、これらガイドラインを参照して、帰化手続においても帰化許可に関するガイドラインを策定することが適切である。このガイドラインにおいては、下記の点などについて指針を示すことが考えられる。

- ・ 帰化を許可するについての基本的な考え方
- ・ 許否判断における考慮事項
- ・ 許可の積極要素、消極要素

このほか、許可、不許可についての具体的事例を定期的に収集し、掲載することが望ましい。

- (4) 帰化許可手続に関する情報提供をもっと充実することが望ましい。例えば現在、法務省のウェブサイトでは「国籍Q&A」というページで帰化について説明している。しかし、内容は、法令の条文の説明にほぼ留まっており、情報提供として不十分といわざるを得ない。
- (5) 日本は、難民の地位に関する条約に基づき、難民の帰化手続が迅速に行われるようにするため、また帰化手続に係る手数料や費用をできる限り軽減するために、「あらゆる努力を払う」義務を負っている（34条）。しかし、帰化行政実務上、難民の帰化手続について特別な配慮がなされているかは不明であり、少なくともそのことは周知されていない。このような運用を行うことは条約上の義務であるから、運用を徹底すべきことはもちろん、難民に対し周知すべきである。

### 3. 身分関係

帰化申請の際に、身分関係や親族に関して広範かつ詳細な情報の提出が求められているが、以下のとおり、帰化許可との関連性が乏しい情報も含まれており、またプライバシーに対する過度な干渉となる懸念があるから、見直すべきである。

- (1) 申請者本人以外の戸籍謄本（戸籍全部事項証明書）の提出（要領第3節第2の10(4)、てびき第4の3(2)）

親族で申請者よりも先に帰化をした者、日本人婚約者、日本人の元配偶者などの戸籍全部事項証明書の提出が求められるが、申請者の帰化と関連性があるとは言い難く、当該第三者のプライバシーの観点から問題がある。

- (2) 身分関係の審判書の提出（要領第3節第2の10(3)、てびき第4の3(3)）

要領において、身分関係について裁判、審判または調停がなされている場合は、その裁判書、審判書または調停調書の謄本を提出させるとあるが、これらの書面には、帰化許可と何ら関係のない詳細な情報が含まれている場合があり、プライバシーの観点から問題がある。

なお、てびきには、届出事項の記載のある戸籍謄本（戸籍全部事項証明書）を添付した場合は原則として証明資料は不要との記載があるが、日本人との間の婚姻等でない場合は、該当する戸籍謄本は存在せず、それによって代替することはできない。

- (3) 親族の概要の記載（要領第3節第2の13、第7号様式、てびき第3の2、例2）

外国在住の親族を含め、申請者との交際の有無、親族の帰化意思の有無、申請者の帰化に対する意見、電話番号の記載が求められているが、申請者と親族との関係や親族の意向が、申請者の帰化申請においてどのような意味を有するのか不明である。

- (4) スナップ写真の提出（てびき第3の9）

スナップ写真の提出が求められる場合があるが、何を判断するためか不明である。

#### 4. 資産・収入関係

「自己又は生計を一にする配偶者その他の親族の資産又は技能によつて生計を営むことができること」（いわゆる生計条件）は原則として帰化の要件のひとつとされていることから（国籍法5条1項4号、6条、7条）、帰化許可の申請にあたり、申請者及び生計を一にする親族の資産や収入に関する情報の提出が求められている。しかし、次に挙げるような問題点がある。

##### (1) 資産や収入の目安

課税証明書、源泉徴収票、確定申告書等の資料の提出が求められているが（要領第3節第2の17、てびき別表2）、どの程度の資産や収入があれば帰化が許可されるのか何ら目安が示されておらず、不透明である。

この点、在留資格については、法務省令において報酬額について基準が設けられている場合があるほか、在留資格の決定に係る運用の明確化及び透明性の向上を図るためとして、ガイドラインや許可された典型的な事例が公表されている。

帰化許可申請においても、同様の趣旨より、標準額や許可・不許可事例を示すことが望ましい。

##### (2) 申請者及び生計を一にする親族の在勤及び給与証明書（要領第3節第2の16、てびき第4の7、例7）

申請者又は生計を同じくする親族が給与所得者である場合、詳細な在勤及び給与証明書の提出を求められる。申請者又は親族が雇用主にこの証明書の発行を依頼するにあたり、申請者が外国籍であることや帰化申請をしていることが雇用主に知られることとなる。しかし、源泉徴収票等によっても必要な情報を得ることが可能であり、代替を認めるべきである。（なお、永住者は健康保険証と3か月分の給与明細の写し、特別永住者は健康保険証と1か月分の給与明細の写しで足りるとされているが、その運用は徹底されていない）。

また、要領第3節第2の16によれば、申請者の収入により世帯の生計を維持することができることが明らかであり、生計条件の調査以外の調査において必要がないと認められるときは、申請をしていない親族等の給与証明書を提出させることを要しないとあるが、実務的には親族の給与証明書を提出させる扱いが一般的である。申請者の収入が一定額以上の場合には、親族については提出不要とすべきである。

##### (3) 事業の概要（要領第3節第2の15、第9号様式、てびき例5）

申請者又は生計を同じくする親族が事業の経営者である場合、事業の内容を詳細に記載することが要求され、取引先の名称や連絡先、取引額や取引内容等の記載も求められている。このような情報の提供を求める理由が不明であり、不要である。

また、上記のとおり在留資格の基準の明確化が図られていることに倣い、事業についても一定の標準を示すことが望ましい。

以上の生計条件は、日本国民の子や日本国籍を失った者、日本で生まれた無国籍者な

ど一定の者については適用されない（国籍法8条）。したがって、これらの者が帰化申請した場合は、本来は資産・収入関係の資料の提出を要しないはずである。しかし実務上は、そのような区別がなされず、一般の申請者と全く同様に詳細な資料の提出を求めている場合がある。このような運用は、これらの申請者についても、本来は要件ではないはずの資産・収入に関する事情を考慮しているとの懸念を抱かせるものである。法的に必要性のない情報であり、運用を改めるべきである。

#### 5. 訪問調査（要領第3節第2の2 1「申請者の自宅、勤務先等付近の略図」、てびき例6参照）

要領第3節第2の2 1「申請者の自宅、勤務先等付近の略図」及びてびき例6によれば、申請者の自宅及び勤務先付近の略図が提出書類として求められている。これは、申請者の訪問調査を行うためである。

しかしながら、訪問調査により何を調べるのかが不明確である。自宅というプライベートな空間で調査をすることは、申請者にとって著しい不利益であるから、原則として書類及び面談による審査とすべきである。

また、訪問調査が必要と判断される場合であっても、申請者になるべく負担がかからないような手段によるべきである。例えば、国税通則法の定める納税義務者に対する調査では、調査開始の日時、調査を行う場所及び調査の目的等の事前通知が定められている（同法74条の9第1項）。また、納税者が変更を求めるときは日時や場所の変更に関する協議義務（同法同条2項）を定めている。帰化申請においても、運用上、訪問調査を行う際は事前のアポイントを取ることをしているようであるが、運用に留まらず、訪問調査をする場合は、調査日時、調査を行う場所及び調査の目的等を文書で通知するとともに、申請者が希望するときは日時や場所の変更に関して協議する義務を明文で定めることが適切である。さらに、訪問調査の際にも弁護士等による立会いを認めることが望ましい。

したがって、必要性がある場合にのみ訪問調査を行うこと、訪問調査を行う場合は事前通知や変更に関する協議を義務づけることが適切である。これに伴い、自宅付近等の略図の一律の提出は不要とすべきである。

#### 6. 専門家による代理の容認

帰化申請手続は、代理人によることは認められていない。しかし、現実には、要求される書類及び資料が多く、本人がこれをすべて揃えることは容易でないことから、行政書士や弁護士等の専門家のサポートを得て申請を行う場合が少なくない。

こうした実情に即し、専門家による代理を認めたとしても、弊害があるとは考え難く、これを一切認めないことには合理性がない。むしろ、専門家が代理人として帰化申請手続に関与し、必要な書類や資料の準備を支援すれば、手続の適正化及び迅速化に資する。したがって、帰化申請手続について専門家による代理を認めることが適切である。

## 7. 帰化後の氏名

帰化後の氏名について、要領とてびきは、以下のように定めている。

要領第3節第2の1(6)ア「帰化後の氏名として使用することができる文字を用いた氏名を記載させる。」

てびき第3の1(11)「帰化後の名は、原則として常用漢字表、戸籍法施行規則別表第二に掲げる漢字及びひらがな又はカタカナ以外は使用できません（帰化許可後の変更は原則として認められません。）。なお、帰化後の氏については、その他の正しい日本文字も使用することができます。」

これによると、帰化後の「名」については、新生児の「名」と同様、原則として「常用平易な文字」（戸籍法50条、戸籍法施行規則60条）しか使用することができないが（「漢字制限」）、帰化後の「氏」については、このような漢字制限に服しないとされている。

「帰化後の氏名」について、かつては「日本的氏名」を用いるよう指示されていたが、1984年の国籍法改正の際、この指示はなくなった。

この国籍法改正で父母両系が導入されたことに伴い、外国人と婚姻した日本人は、届け出により配偶者の外国姓を戸籍に使用できるようになった（戸籍法107条2項）。その場合に配偶者が本国において氏を漢字で表記しており、「正しい日本文字としての漢字」により日本人配偶者の身分事項欄に氏が記載されているときは、その漢字で記載して差し支えないこととされた（1984年11月1日法務省民二第5500号民事局長通達第2の4(1)ウ）。この結果、漢字制限では認められていない尹、崔などが戸籍に登場することになった。

また、1984年国籍法改正は、20歳未満の間に日本人父又は母の認知及び準正により嫡出子となった子について、届出により日本国籍を取得することを認めた（2008年改正前国籍法3条）。これにより国籍を取得した者の氏は、準正時の父の氏であるとされた。また名については、原則として漢字制限に服するとしつつ、その者が国籍取得前に本国でその氏名を漢字で表記していた場合において、相当の年齢に達しており、日本の社会に広く通用していることを証明することができる名を用いるときは、正しい日本文字としての漢字である限り使用可能であるとした（上記1984年通達第3の1(2),(3)）。

さらに、2008年国籍法改正により、準正を要さずとも出生後の認知による日本国籍取得が認められたことに伴い、国籍取得者の氏は新たに定めるものとされ、その場合に使用できる漢字は漢字制限に服さず、「正しい日本文字」を用いればよいものとされた（2008年12月18日法務省民一第3302号民事局長通達第1の2(3)）。この通達は、認知等による国籍取得に適用されるものであり、帰化により氏を定める場合には直接適用されないが、上記てびきにいう「正しい日本文字」とは、この通達が定める文字のことであると考えられる。

他方、帰化後の「名」については、成人である帰化申請者が、その名に漢字制限外の

漢字を長年使用していたことを立証したにもかかわらず、使用が認められなかった例が確認されている。すなわち、上記1984年通達に定めるような例外は、帰化後の名については認められていないようである。しかし、認知により日本国籍を取得した場合は、漢字制限外の漢字を引き続き名に使用できるにもかかわらず、帰化の場合は使用が認められないのは不合理である。

そもそも新生児の名前をつける場合の漢字制限をそのまま帰化後の名にも適用することは、人格権を構成する「氏名権」に対する配慮を欠く。新生児と違って、すでに氏名を有する個人であることが無視されてはならない。また氏について漢字制限を撤廃している以上、名についてもこれを撤廃したからといって何か弊害があるとも思われない。

2001年5月、外国人地方参政権付与問題との関連で、自由民主党・公明党・保守党の3与党の「国籍等に関するPT」（太田誠一座長）は、「特別永住者等の国籍取得の特例法案」をまとめた。それは、法務大臣への届け出により日本国籍の取得を認めるとともに、「従前の氏又は名を称する場合には、その漢字を用いることができる」とした（国会には提出されていない）。

少子高齢化を背景に、日本は外国人の存在なしには成り立たなくなっている。多文化・多民族の共生社会を目指すためにも、帰化行政における「帰化後の氏名」については漢字制限を適用せず、元の氏名に使われている漢字の使用を認めるべきである。

#### 8. 宣誓書（要領第3節第2の5、第4号様式）の見直し

要領第3節第2の5及び第4号様式によれば、申請者には宣誓書の提出が求められている。同宣誓書には、「日本国憲法の遵守」及び「定められた義務の履行」の宣誓が求められている。

国籍法5条1項6号は、帰化の要件のひとつとして、日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力的に破壊することを企てたりこれを企てる団体を結成等したりしたことがないことを挙げている（いわゆる憲法遵守条件）。この規定は、国家公務員法の欠格条項（38条4号）に倣ったものであるといわれている（木棚照一・逐条国籍法491頁）。国家公務員は、就任にあたり憲法遵守を含む「サービスの宣誓」をすることが義務づけられている（国家公務員法97条、職員の服務に関する政令）。帰化行政における宣誓書も、国籍法の憲法遵守条件を満たすことを確認するために提出させるものであるとも考えられる。

しかしながら、国籍法5条1項6号は、抽象的な憲法遵守を条件としていない。国家公務員と異なり、個人に憲法遵守の宣誓を求めるのは立憲主義と相容れない。何の「義務」の履行を宣誓するものかも不明である。そもそも帰化において宣誓書の提出が必要か否かを検討すべきである。また、提出を求めるにしても「日本国憲法の遵守」を求めることは不適切であり、もし国籍法5条1項6号を根拠とするのであれば、当該規定に沿った文言とすべきである。「定められた義務の履行」の内容についても、申請者が理解できるように改善すべきである。

したがって、宣誓書の文言は見直すべきである。

## 9. 日本語能力要件

帰化に際して一定の日本語能力を要するか否かに関しては、国籍法及び同法施行規則には何ら定めがなく、また要領及びてびきにおいても何らの記載がない。

しかし、帰化実務においては、日本語能力テストが実施される場合と実施されない場合があり、また、同テストを実施する場合も、要求される日本語能力の水準は明らかでない。現状では、帰化に際し同テストを実施するか否か自体、法務局担当者の判断に任されているため、その運用において統一性が確保されていない。

その結果、帰化申請者は、そもそも日本語能力テストが実施されるかどうか、予め想定することができない。また、帰化申請の許可・不許可を左右する日本語能力が、どの程度の水準で要求され、どのようにその能力が測られるか、明確ではなく、帰化申請者は極めて不安定な状況に置かれている。

このような点を改善するため、帰化申請者の在留資格や滞在期間、経歴、年齢等に応じて、帰化要件としての日本語能力の要否及びその水準に関して、国籍法及び同法施行規則において明確にすることを検討すべきである。その上で、日本語能力の確認方法についても、公的に認められる日本語能力試験での水準を明示するなど、実務上の透明性を確保することが望まれる。

## 10. 告示について

法務大臣は帰化を許可したときは、官報にその旨を告示しなければならず（国籍法10条1項）、帰化の効力はその告示の日から生ずることとされている（同条2項）。そして、告示には許可年月日とともに、帰化者の住所、氏名、生年月日が記載されており、過去には原国籍、出生地等も記載されていたものの、これらは削除されて現在の形に至っている。

告示の目的は、一般に、公的機関の決定事項等を社会に対し広く知らせることにあり、また、帰化許可に関しては、告示により帰化許可の効力発生時点が確定するという効果を伴う。もっとも、帰化許可は、法令の公布等と異なり第三者の権利義務等に影響を与えるものではないから、帰化者個人が一般国民に特定されうる具体的な情報まで記載する必要性はない。また、帰化者が自身の帰化日を証明したい場合には、戸籍謄本を取得すれば足りる。よって、告示の際に帰化者の住所、生年月日を記載する必要性はないと考える。帰化申請者のプライバシーへの配慮は、申請時及び審査時のみならず、告示に至るまで一貫してなされるべきことに鑑み、告示を氏名及び申請受理番号による記載等に見直すべきである。

## 11. 原国籍の事前離脱の強制について

国籍法は、重国籍を防止するため、申請者が「国籍を有せず、又は日本の国籍の取得

によつてその国籍を失うべきこと。」を帰化許可の条件としている（5条1項5号）（重国籍防止条件）。この厳格な重国籍防止条件があるために、特別な事情にある者について帰化が許可されないという批判に基づき、1984年の国籍法改正により、次の5条2項が新設され、重国籍防止条件が緩和された（奥田安弘・家族と国籍——国際化の安定のなかで107頁）。「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、その者が前項第5号に掲げる条件を備えないときでも、帰化を許可することができる。」

帰化行政の実務では、法務局において、帰化申請者の原国籍国の法令上、「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」（5条2項）に該当するかどうかを判断し、これに該当しないと判断された場合は、重国籍防止条件（5条1項5号）を満たすため、「日本の国籍の取得によつてその国籍を失うべきこと」に該当するかどうかを判断し、さらにこれに該当しない場合は、帰化の許可が内定すると、原則として原国籍を離脱したことの証明書の提出を求めることとしている。

しかし、「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」、又は「日本の国籍の取得によつてその国籍を失うべきこと」に該当するか否かは、申請者の原国籍国の法令（場合によっては判例も含む）の問題であり、法務局の保有している情報が正確である保証はなく、まして申請者においてこれを立証することは困難である。しかも、これらのいずれにも該当しないと判断された場合は、帰化が許可される前に、原国籍を事前に離脱することを強制されることとなり、何らかの事情により帰化が許可されなかった場合は、無国籍となってしまうおそれがある。実際にそのような事例があることが報告されている（無国籍研究会・日本における無国籍者—類型論的調査—65頁）。

無国籍となった場合の影響の甚大さに鑑みると、帰化許可前にこれを一律に強制する実務は、きわめて問題である。この点、5条1項5号は事前の国籍離脱を要求しておらず、日本国籍の取得によつて原国籍を失えばよいのであるから、事前に国籍を離脱すべき法的根拠はなく、実務の運用を変更すれば足りるという見解（同68頁）や、本人の意思により容易に原国籍の喪失が認められる場合において、帰化申請者が原国籍喪失手続を取ることを誓約するときは、5条1項5号の条件を満たすとする見解（田代有嗣・国籍法逐条解説372頁・380頁、木棚・前掲書489頁）がある。他方、5条1項5号の「日本の国籍の取得によつてその国籍を失うべきこと」とは、原国籍の法令上、日本への帰化が当然の国籍喪失原因とされている場合や、日本への帰化の前に許可や届出等により国籍の離脱が認められている場合を意味すると解し、事前の国籍離脱の強制は立法政策の問題であり、国籍法を改正する必要があるとの見解がある（奥田安弘・国際家族法（第2版）589頁）。

少なくとも法務省は、後者の見解のように、国籍法上、事前の国籍離脱が必要であるとの立場であると見られる。現行法の下で運用の変更が見込めないのであれば、国籍法を改正して、帰化による重国籍者に対しても、一般的な国籍選択制度（国籍法14条）

を適用することを検討すべきである。国籍選択制度は、20歳までに重国籍となった者は22歳になるまでに、20歳となって以降に重国籍となった者はその時から2年以内に国籍を選択する制度であり<sup>1</sup>、5条2項に基づく帰化許可により重国籍者になった者に対しても適用される。5条1項に基づく帰化許可により重国籍者になった者についても、この国籍選択制度を適用することに何ら不都合はない。

また、国籍法13条は、届出による日本国籍の離脱について定めているが、この届出ができる者を「外国の国籍を有する日本国民」に限定している（同条1項）。無国籍を防止する趣旨の規定である。しかし他方で、日本国籍を取得しようとする際に外国籍の事前離脱を要求するのは合理性を欠くといわざるを得ない。

以上より、原国籍の事前離脱の強制は見直されるべきである。

以 上

---

<sup>1</sup> 2022年4月1日以降は「20歳」「22歳」はそれぞれ「18歳」「20歳」。