

2020年度 省庁交渉 要請書

2020年11月9日（月）・10日（火）に（特活）移住者と連帯するネットワーク主催の省庁交渉が行われ、JFCネットワークは10日の「貧困・移住女性」の分野に参加し、「移住（外国人）女性・貧困政策に関する要請書」を各省庁大臣へ提出した。JFCに関する要請は以下の2点である。

（1）日本人の嫡出子で、日本国外で出生し、出生後3ヵ月以内に出生届および国籍留保届を行わなかったために日本国籍を喪失した（国籍法12条）子についても、日本人親の戸籍にその出生の事実を記載することを求めます。またそのために必要な戸籍法施行規則の改正を求めます。（外務省・法務省）

（2）離婚届不受理申出の在外公館での受理を求めます。（外務省・法務省）

◆ジャパニーズ・フィリピーノ・チルドレン（JFC）に関して

（法務省、外務省）

（1）日本人の嫡出子で、日本国外で出生し、出生後3ヵ月以内に出生届および国籍留保届を行わなかったために日本国籍を喪失した（国籍法12条）子についても、日本人親の戸籍にその出生の事実を記載することを求めます。またそのために必要な戸籍法施行規則の改正を求めます。

1) 問題の所在

戸籍から日本人親の親族関係を把握することができません。

具体的な問題場面として、日本人親について相続が発生した場合に、当該嫡出子を相続人として把握しえず、この子が相続から除外されてしまうという不利益、あるいは相続完了後に子の存在が判明し、遺産分割が全て覆されるという他の相続人にとっての不利益が生じます。

特定非営利活動法人 JFC ネットワークは、日本人とフィリピン人の両親の間に生まれ、日本人親から養育放棄された子の法的支援を行っている団体です。この団体が1994年から2018年末までに扱った総受理ケースのうち、538人が日本人夫とフィリピン人妻の夫婦の婚内子で、うちフィリピンで出生した婚内子が約74%の397人でした。フィリピンで出生した婚内子397人のうち、日本国籍を留保していた子は3割の118人で、7割は国籍留保をしておらず日本国籍を喪失しています（表1参照）。つまり、戸籍から日本人親の親族関係を把握することができないことによる上記のような紛争は、決してレアケースではなく、今後日本人親が高齢化していくにつれて多発するおそれのある事態なのです。

ご存じの通り、胎児認知された子が日本国外で出生し、出生後3ヵ月以内に出生届および国籍留保届を行わなかったために日本国籍を喪失した（国籍法12条）場合、本人である子の申出があれば、父の戸籍の身分事項欄に、胎児認知をした事実だけでなく、出生の事実および氏名や生年月日、母の氏名、さらに日本国籍を喪失した事実を記載することができます（記載事項は下記の通り）。

【胎児認知日】 ●年●月●日
【認知した子の氏名】 ●●
【認知した子の生年月日】 ●年●月●日
【認知した子の母の氏名】 ●●
【許可日】 ●年●月●日
【記録日】 ●年●月●日
【特記事項】 国籍不保留につき国籍喪失

これと同じように、日本人の婚内子で、日本国外で出生し、出生後3ヵ月以内に出生届および国籍留保届を行わなかったために日本国籍を喪失した（国籍法12条）子についても、その後に親（場合によっては子本人）から出生の届出があった場合には、上記と同様に、日本人親の戸籍の身分事項欄に、婚内子の出生の事実及び国籍不保留により国籍喪失した事実を記載することを求めます。下記はその記載事項の一例です。

【出生日】 ●年●月●日
【出生した子の氏名】
【出生の届出日】 ●年●月●日
【記録日】 ●年●月●日
【特記事項】 国籍不保留につき国籍喪失

2) 法律の規定上の問題の所在とその対処

戸籍の「本人欄」には日本国籍を有する者のみが記載されるので、日本国籍を喪失した子は記載できません。しかし、日本人親の「身分事項欄」に記載されれば、嫡出関係を有する子の存在は明らかになるので、戸籍による身分関係の一覧性、戸籍の公示機能は確保されます。

戸籍への記載事項は、戸籍法13条に列記されており、同条8号によりさらに法務省令に委任されています。これを受けて戸籍法施行規則30条及び35条に戸籍への記載事項が列記され、このうち35条は身分事項欄に記載すべき事項を定めています。ここに、「国籍法12条により日本国籍を喪失した者の出生の事実、生年月日、氏名、国籍不保留により国籍喪失した旨を日本人親の身分事項欄に記載する」という趣旨の条項を追加すれば、戸籍への記載の法律上の根拠が認められることとなります。つまり上記の戸籍への記載のために法律（戸籍法）の改正は不要であり、法務省令である施行規則の改正のみで実現可能です。

この点は昨年省庁交渉の後に行った法務省ご担当者とのフォローアップミーティングの際に確認し、ご担当者も認めておられました。

3) 国籍喪失者の戸籍への記載が不可能であるとする法務省の根拠とそれに対する反論

①戸籍は日本人について身分関係を記載するものであり、外国人について記載することはその本来の役割ではない。

←ア：日本人が外国人と婚姻した場合、日本人配偶者の戸籍の身分事項欄に、婚姻の事実、婚姻年月日、外国人配偶者の氏名及び生年月日等が記載されます。また日本人父と外国人母の非嫡出子で日本人父が認知した者に

ついても、日本人父の戸籍の身分事項欄に記載されます。

このように、戸籍の身分事項欄に日本人と身分関係を有する外国人について記載することは、現状でも行われています。

イ：上記のように外国人についても日本人の戸籍に記載するのは、これらの外国人と当該日本人との身分関係を戸籍において公示する必要があるからです。日本人親とその嫡出子との嫡出親子関係についても、これを戸籍によって公示する必要があることは、上記の外国人配偶者との婚姻関係や外国籍の非嫡出子との非嫡出親子関係と全く変わりません。

特に、「日本人親と外国人子との非嫡出親子関係は戸籍に記載する必要があるが、日本人親と外国人子との嫡出親子関係は戸籍に記載する必要はない」とされることに合理性があるとは考えられません。

②国籍法 12 条により日本国籍を喪失した子は外国籍を有しており、その本国の出生証明書等によって日本人親との身分関係は確認できるから、確認および証明の手段に欠くことはない。

←ア：この問題を日本人側から提起する最も大きな理由は、日本人親の身分関係が戸籍から明らかにならず、特に日本人親の相続の際に戸籍を見ても相続人を把握できなくなる、という問題があるからです。戸籍に記載がなければ、そもそも外国籍の嫡出子が存在すること自体、知りえない可能性が高いのですから、「子の本国の出生証明書によって日本人親との親子関係が確認できる」ことは、この問題の解決には全く役に立ちません。

イ：日本国籍を喪失した子の国籍国の出生証明書等に日本人親の身分事項がどこまで記載されるかはその国の制度次第であり、その記載内容によって日本人親が特定できるとは限りません。

例えば、フィリピンの出生証明書の父親の欄には、氏名、国籍、宗教、職業、子の出生時の年齢が記載されます。けれども、これらの情報によって日本人の父親を特定することは不可能です。したがって、少なくともフィリピン人との間の婚内子について子の出生証明から日本人父を特定しその身分関係を確認することは不可能です。

ウ：日本人親を特定して、身分関係を確認するためには、日本人親の戸籍を特定する必要があります。戸籍の特定のためには、本人の氏名の漢字表記と本籍の正確な表記が不可欠です。

しかしながら、「本籍」は戸籍制度に独特の情報であるため、他国の出生証明書に父親に関する情報として記載される保証はありません。上記のフィリピンの出生証明書に限らず、行政文書である出生証明書の書式は定型化しており、記載すべき事項は予め定まっておき、そこに予定されていない事項を記載する余地はありません。したがって、その国に存在しない、「本籍」という要素を記載することを予定して書式が作成されている出生証明書があるとは考えられません。少なくとも私たちがこれまで見た限りでは、外国の出生証明書に日本人父の本籍が（非日本語表記ながら）正確に記載されているのを見たことはありません。

また、日本人父を特定するためにはその者の氏名の日本語表記を把握することが必須不可欠です。けれども、漢字を用いない国の出生証明書では日本人父の氏名もアルファベットその他漢字以外の文字で表記されるため、その名前を日本語表記した際にどのような漢字が充てられるのか全く分かりません。例えば外国の出生証明書中の父親の氏名の記載欄に「Koichirou Kawamoto」と記載があった場合、その父親の姓が「カワモト」であることは分かりますが、その漢字表記が「川本」なのか「河本」なのか「川元」なのか分かりません。また、その名は「コイチロウ」である可能性も「コウイチロウ」である可能性もあり、それぞれ複数の漢字表記が想定され、「Koichirou」の記載から正確な日本語表記を読み取ることは不可能です。

本籍地が分からなければ、どこの地方自治体に戸籍が存在するかを知ることができません。また、行政機関における個人情報保護が徹底されている今日、本人の氏名が不正確な読み仮名しか分からないという状況で、個人の戸籍情報の開示を求めることはほぼ不可能です。

さらに、もし子の出生当時の日本人父の住所が記載されていたとしても、子の出生から20年、30年を経過し、その間に日本人親が転居し、住民票の除票の保存期間も経過していた場合には、子の出生当時の住所から日本人親を特定することも不可能です。

この他にも表記の正確性や、更には日本語の音が正確に外国語表記されているか、外国語表記の音を正確に日本語に訳することができるか、など翻訳の本質的な限界に関わる問題などもあります。

このように、外国籍の子の国籍国の出生証明書等によって日本人親を特定することには、実際には多くの困難が伴い、問題解決の方法としては全く非現実的です。

③国籍喪失した子を親の戸籍に記載すべき必要性があるか疑問である。

←ア：この点については、前述したとおり、日本人親について相続が発生した際に現実的・具体的に問題になります。しかも、日本人親の戸籍からは外国籍の嫡出子の存在は全く知ることができないので、調査のしようがありません。

この点については、昨年の省庁交渉の後のフォローアップミーティングの際に、法務省のご担当者に、(特活)JFCネットワークが現実に取り扱った、戸籍に記載のない日本人親の婚内子の相続が具体的に問題となった事例をご紹介しました。その際には、ご担当者も当該案件において戸籍に嫡出子の記載があったならば問題の解決が迅速にできたであろうことは理解されました。

イ：なお、この点に関連して、国籍喪失した嫡出子がいるならば前提として外国人配偶者との婚姻が存在し、その事実が戸籍に記載されているはずだから、外国人配偶者を手がかりに国籍喪失した子の有無を調査することは可能であるはず、とのご指摘もありました。けれども、問題が発生する事例は外国人配偶者と子が日本国外に居住している場合で、その場

合に当該外国人配偶者の所在を調査し、連絡を取って子の有無について確認することは、一般人には必ずしも容易なことではありません。またその外国人配偶者が日本人親と離婚しており非協力的である場合や、さらには既に死亡している場合には、外国人配偶者を經由しての子の有無の調査も不可能あるいは著しく困難です。前述したように、国籍喪失した子を日本人親の戸籍の身分事項欄に記載することは、法律上も実務上も容易であり、かつそれによる弊害は何も見当たらないのに、これを行わずに日本人親の相続人に上記のような多大な負担・不利益を負わせなければならない理由はありません。

④身分事項欄には本人に関する事実のほか本人の身分行為に関する事項を記載されるが、子の出生は本人に関する事実でも本人の身分行為でもない。

←ア：前述したとおり、戸籍への記載事項については、戸籍法 13 条及び戸籍法施行規則 30 条、35 条に定められていますが、そこには記載事項が列記されているだけであり、「戸籍の身分事項欄に記載する項目を「本人に関する事実」あるいは「本人の身分行為」に制限する趣旨の文言は一切存在しません。したがって、上記の指摘は法律上の根拠がありません。

イ：これも既に指摘したとおり、日本人父が胎児認知した子が出生後国籍法 12 条により日本国籍を喪失した場合、本人の申出により日本人父の戸籍の身分事項欄に当該子の出生の事実が記載されますが、この「子の出生の事実」の記載は戸籍本人である父に関する事実でも、また父の身分行為でもありません。このように、実務では法務省が指摘する以外の事項も身分事項欄に記載しています。このことから、国籍喪失した子の出生の事実を日本人親の身分事項欄に記載することが実務上も可能であることは明らかです。

4) 出生届の不受理は違法であること

戸籍法 46 条は、「届出期間が経過した後の届出であっても、市町村長は、これを受理しなければならない。」と規定します。この規定によれば、日本国外で出生した子の出生届は、出生後 3 ヶ月の届出期間が経過した後も受理されなければならないこととなります。

他方、国籍留保届についてもこの規定が適用されると出生後 3 ヶ月間の国籍留保の期間を経過した後も留保届を受理しなければならない、ということになりますが、それでは留保制度そのものが否定されることになるので、明文で除外されてはいませんが、国籍留保届に対しては戸籍法 46 条は適用されない、と解釈されるものと考えられます。

したがって、出生後 3 ヶ月以内に出生届及び国籍留保届が行われず、国籍法 12 条によって日本国籍を喪失した子についても、出生後 3 ヶ月経過後に出生の届出がなされた場合には、（国籍留保の意思表示が記載されていた場合にはこれを除外した上で）受理しなければならないものであり、出生届の不受理は戸籍法に違反するものと考えられます。

これに対しては、戸籍法 104 条 2 項が、国籍留保の届出は「出生の届出と

ともにこれをしなければならない。」と定めていることから、国籍留保の届出ができない以上、これと一体になっている出生届もすることができない、とする反論が考えられます。しかし第1に、この規定は国籍留保の届出は出生届と同時にすることを定めるものであって、同一の手続で行うこととか、同一の届出用紙に両方の届出の意思を記載することまでも法律上要求するものではありません。また第2に、戸籍法104条2項は「前条の届出は」と規定しているところ、前条の届出（つまり国籍留保の届出）ができるのは出生後3ヵ月を経過するまでですから、その期間が経過した後はそもそも戸籍法104条2項は適用されないものと解釈するのが適切です。そして第3に、戸籍法104条2項はあくまで国籍留保届の届出の方法に関する規定であり、この規定を根拠に「国籍留保の届出ができないのだからこれとともにすることになっている出生の届出もできない」と解釈することは戸籍法104条2項の適用範囲を逸脱し解釈を誤るものです。したがって、戸籍法104条2項を根拠に出生届の受理義務を否定することはできません。

あるいは、国籍法12条により日本国籍を喪失した子は日本国外に居住する外国人であるから戸籍法の適用対象外である、との反論もあり得ます。しかし、少なくとも日本人親が届出をする場合には、届出人は日本人ですので、戸籍法の適用があります。また、仮にこの反論の立場を前提としても、その後日本人親及び子が来日して日本で出生の届出をした場合には、届出人・届出本人いずれも日本国内に在住しますから戸籍法が適用されることになり、やはり戸籍法46条により出生届は受理しなければならないこととなります。しかしながら、現実にはこのような事案でも出生届は不受理となっており、これは明らかに戸籍法46条に反する、違法な処分です。

（2）離婚届不受理申出の在外公館での受理を求めます。（外務省・法務省）

1) 問題の所在

夫婦の一方が、相手方に離婚届への署名を強要し、あるいは相手方の署名を偽造して、相手方の意思に反し、あるいは相手方に無断で、離婚届を提出するおそれがある場合、相手方は予め本籍地に離婚届の不受理を申し出ることによって、離婚届の受理を阻止することができます（戸籍法27条の2第3項、戸籍法施行規則53条の4）。日本人配偶者が日本国外に居住し、他方配偶者が勝手に離婚届を本籍地に提出しようとしている（又はそのおそれがある）場合には、国外在住の日本人配偶者は、現地の日本領事館に離婚届不受理申出をすることができます。また日本人と外国人の夫婦において、日本人配偶者が勝手に離婚届を提出しようとしている（又はそのおそれがある）場合にも、日本国内に居住する外国人配偶者は、離婚届不受理申出をすることができます。

しかしながら、外国人配偶者が日本国外に居住している場合には、在外日本領事館は当該外国人配偶者からの離婚届不受理申出を受け付けません。そのため、日本国外に在住する外国人配偶者は、日本人配偶者が無断で離婚届を出すおそれがあると分かっているにもかかわらず、それを阻止する手段がありません。

※たとえば、（特活）JFCネットワークの総受理ケースのうち日本人男性とフィリピン人女性が婚姻した後に離婚をしたケースは153件でしたが、そのうちフ

フィリピン人妻が知らないうちに離婚されていたケースは37件でした（全離婚ケースの24.18%）。つまり、約4組に1組のケースはフィリピン人妻が知らないうちに日本人夫により勝手に離婚されていることとなります（表2）。在フィリピン日本領事館においてフィリピン人妻からの離婚届不受理申出が受け付けられていれば、これらのうち無断で離婚されることを回避し得たケースもあったものと考えられます。

2) 法律上の根拠について

前述の通り、離婚届不受理申出の手続は戸籍法27条の2第3項、戸籍法施行規則53条の4に定められています。また、日本国外在住の日本人による不受理申出の受付については、在外日本領事館で現に受け付けられています。したがって、法律や政令の改正の必要は一切なく、単に実務の運用を変更することによって実施が可能です。

3) 領事館で外国人配偶者からの離婚届不受理申出を受け付けられないとする法務省の根拠とそれに対する反論

①戸籍法は、国内の日本人及び外国人ならびに日本国外の日本人（戸籍法40条）に適用されるとされている。日本国外の外国人には戸籍法は適用されないため、在外外国人が在外日本領事館で戸籍法に基づく手続を行うことはできない。

←日本国外に居住する外国人配偶者であっても、日本人配偶者との間の嫡出子の出生届及び国籍留保の意思表示を在外公館に対して行うことができ、実際にも行われています。したがって、「在外外国人だから戸籍法上の手続を行うことはできない」という説明には法律上の根拠はありません。

②国外に居住する外国人配偶者による、日本人配偶者との婚内子の出生届及び国籍留保の意思表示は、その事件本人が日本国民であり、日本国民に関する届出であることから認めている。離婚届不受理申出は外国人自身に関する申出なので出生届の事例と同列に扱えない。

←ア：出生届及び国籍留保届の届出人は父又は母と定められており（戸籍法52条1項、104条1項）、子は届出人とされていません。子本人による出生届は受理されませんし、届出期間懈怠による罰則も子には適用されません。このように出生届に関する戸籍法の適用の有無は届出人（すなわち父母）について判断されているのであって、「事件本人が日本人だから戸籍法が適用される」というのは法律上の説明にはなっていません。

イ：また、「事件本人」という点に着目してみても、離婚届不受理申出の相手方配偶者は日本人ですから、事件本人には外国人配偶者だけでなく日本人配偶者も含まれています。したがって、この点でも出生届と異なる扱いをする理由はありません。

ウ：外国で出生し外国籍を取得した日本国民の出生届をする際には、国籍留保届を併せて行うことが求められ、国籍留保届をしない出生届は受理しないという実務上の取り扱いがされています。このように、出生届と国籍留保届は手続き上も実質的にも一体化しており、国外在住の外国人配偶者は、

子の出生届を在外日本領事館で行う際に、同時に子の日本国籍を留保するという極めて重要な意思表示を、届出本人として行うことが認められていることとなります。にもかかわらず、離婚届不受理申出という、戸籍の記載の現状維持を求めることすら認められてないというは、著しくバランスを欠いています。

③居住する外国で宣誓供述書を作成し翻訳を添付して日本人配偶者の本籍地に郵送する方法で不受理申出を行うことができる（戸籍法施行規則 53 条の 4 第 4 項）。

←ア：法務省は、国外在住の外国人配偶者からの離婚届不受理申出を受け付けることができない理由を、在外外国人配偶者には戸籍法が適用されないからである、としています。けれども、それならば、戸籍法が適用されず、戸籍法上の申立をすることが認められていない在外外国人配偶者の離婚届不受理申出を、現地の領事館では受け付けられないが日本国内の本籍地では受け付けられる、とする理由がありません。日本国内の本籍地で受け付けることが可能であれば、現地の領事館でも受け付けることが可能なはずであり、法務省の説明は論理的に矛盾しています。

イ：施行規則 53 条の 4 第 4 項の規定は、日本の公証制度によって作成された文書の名称である「公正証書」という言葉を用いていることに見られるように、申出人が日本国内に在住していることを前提とした規定であると考えられます。したがって、この規定が当然に在外外国人配偶者に適用されるとする法務省の説明の正しさには疑問があります。

ウ：施行規則 53 条の 4 第 4 項が在外外国人配偶者による離婚届不受理申出に適用されるか否かの検討に当たっては、㉑経済的困窮や査証発給を受けられない等の理由で日本の本籍地に出頭できないという事情が「疾病その他やむを得ない事由により自ら出頭できない場合」に該当するか否か、㉒当該外国の宣誓供述書が「公正証書」に該当するか否か、を予め明確にすることが必要です。しかし、これらの点について事前にいくつかの行政機関に問い合わせたところ、その回答は以下の通りでした。

東京法務局

- ・当該国の公証制度に基づき作成された文書が施行規則の「公正証書」に該当するか否かの判断が必要、本籍地市区村長レベルでの判断は困難であり法務局が審査判断をすることになる、「公正証書」に該当すると判断されなければ、（つまり「公正証書」に該当するか否か判断できない場合には）受理されない。
- ・経済的理由で本籍地の市区町村役場に出向くことができないという事情は「やむを得ない事由により自ら出頭する事ができない場合」には当たらない。

東京都足立区役所

- ・国外在住の外国人配偶者からの離婚届不受理申出は、たとえ本籍地に提出する方法であっても受け付けられない（宣誓供述書が「公正証書」に該当するか、あるいは経済的な理由による来日困難が「やむを得ない事由による自ら出頭する事ができない場合」に当たるか、以前の問題）。

東京都新宿区役所、同中野区役所

- ・当該外国で作成された宣誓供述書が「公正証書」に該当するか否かの判断を要するが、区役所レベルでの判断は不可能なので、法務局に対し判断を仰ぐことになる。その結果、受理できないこともある。

以上の通り、国外在住の外国人配偶者が日本の本籍地に出頭できない事情が「疾病その他やむを得ない事由により自ら出頭できない場合」に該当するか否かについても、また外国の公証制度に基づき作成された宣誓供述書が「公正証書」に該当するか否かについても、行政機関の見解は区々に分かれていて、到底統一的な運用は期待できない状況です。

エ：そもそも離婚届不受理申出は、他方配偶者による離婚届の提出が強く懸念される状況にあって、これを暫定的に阻止する緊急避難的手段であって、その意味では他方配偶者との競争であり、一刻を争う緊急の対応が必要な手続です。現在の在外日本領事館の実務として、国外在住の日本人配偶者から離婚届不受理申出を受け付けたときは、申出書原本を日本の本籍地に郵送するのに先立って、まず申出書を本籍地にファクスして申出があった事実を通知する、という取扱をしているとのことですが、このような取扱も離婚届不受理申出が一刻を争う手続であることを反映したものと言うことができます。

けれども、仮に国外在住の外国人配偶者が、戸籍法施行規則 53 条の 4 第 4 項の規定にしたがってその国で宣誓供述書を作成し、これを日本の本籍地に郵送し、郵送を受けた本籍地が当該書類を上記規定の「公正証書」として扱ってよいか法務局に伺いを立て、法務局の「公正証書として扱ってよい」との判断を受けて初めてこれを受け付ける、という迂遠な手続を執っているのは、他方配偶者による離婚届の提出を阻止することは到底不可能です。法務省が求める、施行規則 53 条の 4 第 4 項の手続は、国外在住の外国人配偶者にとっては全く実効性のない手続であり、当該外国人配偶者による離婚届不受理申出を拒否するのと同じです。