

令和5年（行ウ）第171号 帰化不許可処分取消請求事件

令和5年（行ウ）第478号 帰化不許可処分無効確認請求事件

令和5年（行ウ）第480号 国家賠償請求事件

原告

[REDACTED]

被告 国

原告準備書面（6）

2025年（令和7年）4月17日

東京地方裁判所民事第51部2B係 御中

原告訴訟代理人弁護士 関 聰 [REDACTED]

同 鈴木 雅子 [REDACTED]

同 小田川 純子 [REDACTED]

同 高見 智志子 [REDACTED]

原告訴訟復代理人弁護士 俵 公二郎 [REDACTED]

原告は、本準備書面において、甲36・近藤敦名城大学教授の意見書を踏まえ、以下のとおり主張を補足し、また、被告の令和6年12月9日付け準備書面(7)（以下、被告準備書面(7)という。）に対して必要と認める限度において反論する。

第1 法務大臣の裁量に制約がないとの被告の主張の誤り

1 はじめに

被告は、「帰化申請に対して許可を与えるかどうかは、法務大臣の極めて広範

な裁量に委ねられており、しかも、その考慮事項に制約はない。」と主張する（被告準備書面(1) 5 ページ、被告準備書面(7) 1 1～1 2 ページ等）。

しかしながら、その考慮事項に制約はないとする主張は明確な誤りである。

すなわち、法務大臣の裁量は、国籍法の上位法である憲法や、国際法（国際慣習法や条約）による制約を受ける。具体的には、以下のとおりである（甲3 6）。

2 憲法及び国際法に基づく制約

まず、国際慣習法上、国家は誰が国民であるかを決定する自由を一般に有しているとされるところ（国内管轄の原則）、日本国憲法10条は、「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」と規定する。すなわち、憲法上、日本国民たる要件は、「法律」で定めることを憲法は要請しており、法律によらない行政の裁量で「日本国民たる要件」を定めることは、憲法10条の国籍要件法定主義に反する（甲3 6・3～4ページ）。

次に、憲法10条の立法裁量は、日本国憲法14条1項や国際慣習法や人種差別撤廃条約をはじめとする国際人権条約に規定される差別禁止原則によつても制約される。日本が批准している人権諸条約にも明示され、国際慣習法でもある差別禁止原則を遵守することは、憲法98条2項の義務でもある（甲3 6・4～5ページ）。

また、恣意的に本人の意思に反し国籍を離脱させられない自由も、国際慣習法及び憲法22条2項と結びついた憲法13条により保障される（甲3 6・5～7ページ）。

加えて、「無国籍防止原則」は、条約上の要請であるばかりでなく、国際慣習法と位置付けられる（甲3 6・7ページ）。憲法22条2項も、国籍離脱する自由とは、外国の国籍を取得することを条件に国籍を失う自由を定めているのであって、無国籍になる自由を認めないと理解されていることからすれば（甲3 6・8ページ）、憲法22条2項と結びついた憲法13条が無国籍防止原

則を保障していると解するべきである。国際慣習法でもある無国籍防止原則の遵守は、憲法98条2項の義務でもある（甲36・8ページ）。

3 難民条約上の義務に基づく制約

さらに、本件においては、原告は条約難民であることから、難民条約上の義務に基づいても、国籍法によって与えられた法務大臣の裁量権は収縮する（原告準備書面（3）2～9ページ）。

近藤教授が指摘する通り、難民条約34条が「締約国は、難民の当該締約国の社会への適応及び帰化をできる限り容易なものとする」と定めているのは、上記の「無国籍防止原則」のアナロジーとしての「事実上の無国籍状態回避原則」に基づくものだと考えられる（甲36・8ページ）。現に、ドイツの連邦行政裁判所は、難民条約34条が、無国籍状態を解消するのに役立つことを挙げ、同条は、行政当局や裁判所を拘束するものであり、難民は、行政当局がこれを遵守することを期待する権利を有すると指摘している（甲36・8～9ページ）。

つまり、国家の主権を根拠とする国籍についての国家の裁量論は、今日の国際法上及び憲法上の法原則によって、その裁量の範囲は制約されているのである（甲36・8ページ）。

この点、被告は、難民条約34条について、努力目標であって法的義務でない、訓示規定であるなどと主張する（被告準備書面（5）5頁、被告準備書面（3）5頁）。原告は、かかる主張は、条文にも反し、また、難民条約34条の一般的な理解にも反し、34条は、難民の帰化を最大限に促進する義務を課していると具体的に主張しているが（訴状、原告準備書面（4）5頁）、これに対する被告の反論はない。

4 被告準備書面（7）5頁における主張に対する反論

なお、国は、準備書面（7）の5頁（3）で、「国籍を個人の権利義務としてのみ捉える考え方は誤り」と主張するようである。

しかしながら、むしろ国籍を専ら国家の側の視点から検討していた旧来的な

見方こそが、国際人権法と国際人権諸条約の締結が進展した現在においては、不適切なものと言うべきである。

国家を構成単位とする現状の世界秩序においてはなお、国籍こそが諸権利の源泉とならざるを得ないという現実と、それ故に国籍の得喪が個人の諸権利の得喪に直結するという現実とを直視をした検討が行われることが、不可欠である。そのことから殊更に裁判所の目を反らせようとする被告の主張は、あたかも旧来の国家視点での国籍の得喪にかかる議論へと、時計の針を強引に巻き戻すことを企図するものとしか思われない。むしろ、国家から見ても、不透明で恣意的な帰化手続の運用こそが、国籍の取得に関する基準を不安定化させ、その結果として国民の範囲を不透明化・不安定化させるものであるというべきであり、その不利益・不都合は根源的かつ深刻なものである。

原告は、決して個人の観点のみから帰化要件について論じているわけではなく、国家の側から見た、国籍の安定性・不動性の利益や、難民条約締約国としての条約遵守の必要性をも視野に入れつつ、合理的で公平で安定的な許可基準と適正手続保障を充たした手続とを帰化手続に対して求めているものであるから、被告による原告主張に対する非難は的外れである。

第2 理由付記がないことは憲法31条及び13条に違反する

原告準備書面（5）6ページ以下で主張したとおり、適正手続の保障は、行政手続に及びうるところ、理由の開示は、行政庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するものとして、適正手続の根幹をなす。

1 帰化手続において理由開示に支障があるとの被告主張について

これに対し、被告は、帰化の許否においては、当該外国人の一切の性状や外交関係等の様々な事情から不許可の理由を明らかにできない場合があること、また、行政手続法上、適用除外とされていること及び国籍法が帰化許可申請の許否の理由を明示する規定を置いていないこと等を理由に、理由付記の手続は

不要であり、また、どのような事実を考慮したかの詳細を明らかにすることは、将来における帰化行政の適正・公正な運用の妨げとなり、ひいては、国の治安にも重大な影響を与えるおそれがあるから、不許可の理由を明らかにすることはできない旨を主張する（被告準備書面（2）3～4ページ）。

しかし、例えば韓国やドイツにおいては、帰化の不許可の理由は開示されることが予定されている。念のため述べれば、原告準備書面（5）7ページで主張したとおり、韓国では、日本と同じく帰化の行政手続が適用除外となっていながらもかかわらず、適正手続の要請が認められ、理由の開示が必要であるとの裁判所の判断もなされている。また、日本においても、以前は、不十分ながらも理由の開示がなされていたことは、昭和58年10月18日付けで帰化不許可通知がなされた際に不許可理由が記載されていたと明記されている被告提出の判決からも明らかであって（乙5・2～3ページ参照）、不許可の理由を明らかにすることはできないとの被告の主張は、端的に被告自身の従前の運用との間で矛盾を来している。

以上のことからも明らかなとおり、帰化という行政処分の性質それ自体によって、不許可の理由を開示できないとは到底いえない。

2 手続の恣意抑制や司法審査の確保の観点からの、理由開示の現実的必要性

現に、日本の帰化手続においては、「法務局によって手続きや必要書類の指示など、多くの独自の裁量権が認められている」と評価されていることからすれば（甲37・76ページ）、まさにその恣意を抑制する観点からも、理由の開示は不可欠である。

また、司法審査において、各考慮事項の重要度の評価を誤っていないかを審査して裁量の違法性の有無を判断する判断過程審査が一般化している現状において、理由が開示されなければ判断過程審査を行うことができないことからすれば、理由開示は裁判を受ける権利の実効的保障の観点からも不可欠である。

したがって、不許可処分の理由を示さずになされた本件各処分はいずれも、憲法31条と結びついた憲法13条が保障する行政の適正手続に反する。

第3 日本語要件を課し、かつその不充足を理由として帰化を認めないことは憲法10条、31条及び13条に違反する

1 日本語要件を課すことは憲法10条に違反する

原告準備書面（5）8ページ以下で主張し、また本書面「第1」で述べたとおり、憲法10条は「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（国籍要件法定主義）。ここでいう「法律」は、「国籍法」を指す。

しかしながら、本件もそうであるように、帰化においては、国籍法に規定されている要件に加えて、「日常生活に支障のない程度の日本語能力（会話及び読み書き）を有するなど、日本社会に融和している」という要件が一般的に課せられている（被告準備書面（2）2頁）。諸外国における帰化の要件について主張した原告準備書面（4）を見ると明らかだとおり、諸外国においては、言語要件はいずれも法律で定められているが、日本においては、この要件については、国籍法はもちろん、何らの法令にも定めがない。

しかしながら、憲法10条は、「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」としているのであるから、帰化に関する一般的な要件自体は、法律で直接かつ明確に定めることが憲法上求められているのであり、一般的な要件自体を法律によらずに行政が定めることは、憲法10条（国籍要件法定主義）に違反する。

2 日本語要件の運用が憲法31条及び憲法13条に違反する

加えて、日本語要件は、恣意的に運用されており、かかる恣意的要件の不足を理由としてなされた本件第二不許可処分は、憲法31条及び憲法13条に違反する。

すなわち、被告は、帰化許可申請者の日本語能力を、「各法務局及び地方法務

局が小学校低学年の児童が使用する教科書等を参考に作成し、実施している日本語能力の試験（平仮名及び片仮名の読み書きができるか否か並びに文章の理解力及び表現力があるか否かを問うもの。）の結果」で判断すると主張するが、その具体的な内容については開示せず、また、開示しないことが必要かつやむを得ないなどと主張する（被告準備書面（2）2ページ、被告準備書面（5）10ページなど）。

しかしながら、多くの国では帰化の言語に関する試験については、その問題集が書店で普通に販売されるなど秘密にされていないところ、日本においてのみ、秘密にすることが必要であるとの理由は見いだせない。被告も具体的に他国と異なり日本において秘密にする具体的な理由を明らかにしない。それにもかかわらず、日本においては、過去の問題や問題傾向は一切明らかにされていない。その具体的な基準の存否すら、訴訟を遂行している現時点においてもいまだに不明である。

このように、日本語要件にかかる具体的運用が一切秘密となっている状況においては、行政のさじ加減で認めたい人には認め、認めたくない人には認めない運用すらできてしまいかねず、極めて不透明である。実際、日本語のテストの実施の有無やその方法は、日本語テストを実施する法務局や相談員によって大きく異なり（甲37・86ページ）、統一的に行われておらず、恣意的な判断を排除し得ない。念のため述べれば、多くの国では、高齢者・障害者の場合の言語要件の免除や別基準を法令で定めていることに示されるように、合理的配慮への対応を恣意性や秘密主義の正当化事由とすることも、適正手続保障の観点からは到底許されるものではない（甲36・13ページ）。ましてや、「将来における帰化行政の適正・公正な運用のため」（被告準備書面（5）10ページ）などという抽象的な理由によって正当化されることはあり得ない。

したがって、もっぱら日本語能力を不許可理由としている本件第二不許可処分は、憲法31条と結びついた憲法13条が保障する行政の適正手続に反する。

3 難民について、日本語要件を課す現在の運用は、難民要約34条、憲法22条1項、憲法13条及び憲法98条2項に反する

(1) 日本語能力を求めることが自体の違法性

前述のとおり、難民条約34条は、「無国籍防止原則」のアナロジーとしての「事実上の無国籍状態回避原則」に基づくものと考えられるのであり、難民の保護国は、無国籍状態にある難民に対して、社会への適応と帰化ができる限り容易なものとするように求められている。

もとより、前述のとおり、日本語能力の要件は、法律で定められていない以上は憲法10条に違反する。また、難民条約34条が「できる限り」帰化を容易にすることを求めていることからすれば、難民に対して日本語要件を課すこと自体が、条約遵守義務を定めた憲法98条2項にも反することとなる。

(2) 日本語要件を課すとしても、その基準が明示される必要がある

仮に、難民が行う帰化申請においても、一定の日本語能力を要請すること自体が、行政裁量の範囲として許容されることがあるとしても、帰化申請で求められる日本語能力の基準や水準、課せられる日本語試験の内容は、明確に示されている必要がある。なぜなら、帰化を望む難民が、どの程度の日本語能力を求められるのかを事前に認識することができなければ、難民は、その水準に到達するよう努力することすらできず、「できる限り容易に帰化」することができないことは明らかだからである。

(3) 通常の帰化申請で求められる日本語能力の水準を難民に一律に課すことの不合理さ

ア さらに、日本語は習得するのが世界一難しい言語と評価されていることをも考慮する必要がある（甲27）。

難民の中には、言語学習の基盤となる基礎教育を受けていない者、出身国を出国せざるを得なかつた状況が苛酷なものであり、トラウマやPTSDと

いった症状を抱え、新たに言語学習をすること自体が著しく困難である者、非漢字語圏出身の者、既に成人となっていて子どもに比べて語学習得の難易度が上がっている者などが存在し得る。そうすると、前述の日本語 자체の習得困難性を相まって、難民が日本語を習得するにはほとんどの場合において多大な時間と労力を要し、あるいは、ほとんど現実的には習得不可能である場合さえ存在することが、想定されなければならない。

とすれば、こうした日本語の習得困難性と難民の学習困難性とを踏まえた合理的な日本語能力の要求水準が設定されなければ、事実上、難民は永久に帰化できないという帰結にもなりかねないのである。

イ この点、通常の帰化申請において求められる日本語能力の水準は、帰化に特化した行政書士事務所を開設する行政書士によれば「実際には小学校3年生レベルの日本語能力」と言われており、日本語能力試験（J L P T）でいうと、N 4、N 3 レベルと言われている（甲37・87ページ）。また、基本的にはペーパーテストの形式で行われる試験で能力が審査されており、具体的には「法務局では難しい漢字の読み書きができる方を求めてい るわけではなく、カタカナやひらがなを完璧に書ける方を求めてい る」ともされている（甲37・87ページ）。もっとも、「小学校3年生の国語の教科書を出され、指定された箇所を声を出して読むよう指示され、その読んだ中に書かれている事項を口頭で質問する法務局もある」というのである。

つまり、法務局ごとに運用が異なり、教科書の音読を求める法務局も求めない法務局も存在することが示されている（甲37・87ページ）。

加えて、近時では、小学校2年生レベルの漢字、たとえば「曜日」の「曜」を実際に書かせるテストも増えているという報告すらもある。

文部科学省の学習指導要領によれば、小学校第一学年で習う漢字は80字、第二学年では160字、第三学年では200字とされており、小学校

3年生レベルとなると、合計440字の漢字を習得していることが前提とされることになる（甲38）。

ウ ところが、アフガニスタン難民に対して行われた日本への定住に関する調査では、小学校2年生で習う「友」という漢字の意味がわかると回答した者は43.8%にすぎず、難民にとって、漢字の習得がいかに困難であるかが示されている（甲39・13ページ）。なお、当該調査は、難民事業本部が提供する定住支援プログラムにおける日本語教育が終了した直後に実施されたとのことである。

エ したがって、小学校3年生レベルの日本語能力の水準を難民に対して一律に求めることは、難民の帰化を不可能ないし著しく困難とする結果を招来することとならざるを得ず、明らかに不合理かつ不適切である。

（4）日本語教育推進法のもとで講じられる施策に基づき評価すべきこと

ア 一方で、2019（令和元）年に日本語教育推進法が施行されたところ、同法は「日本語教育の推進が、我が国に居住する外国人が日常生活及び社会生活を国民と共に円滑に営むことができる環境の整備に資する」ことを目的として制定されている。そして、同法15条は、難民に対して必要な日本語教育の施策を講ずることを規定している。すなわち、「国は、・・難民の認定・・を受けている外国人が、・・国内における定住のために必要とされる基礎的な日本語を習得することができるよう、学習の機会の提供その他の必要な施策を講ずる」とある。

これは、まさに、難民条約34条が「社会への適応と帰化ができる限り容易なものとする」と定めていることを受けて、保護国としての責務を負う日本が、その趣旨を考慮してわざわざ明文として立法したと解するよりほかない。

イ 同法に基づき、国は難民が「定住するために必要とされる基礎的な日本語習得」のために必要な施策を講じているのであり、同法施行後も、難民に対

して実施されている国策としての日本語教育は、難民事業本部において提供される定住支援プログラムしか存在しない。よって、日本語教育推進法に基づき、日本政府が難民に対して提供し、難民が通常求められる努力によって習得しうる日本語能力の水準としては「定住するために必要とされる基礎的な日本語」、すなわち、難民事業本部が提供する定住支援プログラムにおいて実施されている日本語教育を通じて難民が獲得できる日本語能力を指すものというべきである。

ウ そして、帰化申請とは日本国籍を得るために手続であるところ、日本国籍の取得は、通常は日本社会への「定住」の最も基本的かつ安定的な前提条件の成就というべきである。また、憲法10条が日本国民の要件を法律で定めることを求めており、趣旨や、難民条約34条の規定を踏まえると、仮に、難民に対して、帰化申請において一定の日本語能力を求める場合には、それは、日本語推進教育法が難民に対する日本語教育施策の目標とする「定住するために必要とされる基礎的な日本語」レベルと同一程度の水準であると解することが、自然かつ合理的である。

エ よって、難民が帰化申請をする場合において、難民に日本語能力を求める場合、難民事業本部で提供される日本語教育プログラムを修了していることをもって、「定住するために必要とされる基礎的な日本語」＝帰化申請で求められる日本語能力を満たしていると解すべきである。

オ この点、被告は、帰化申請においては、日常生活に支障のない程度の日本語能力を求めていると主張するが、言葉の通常の用語に照らしても、「定住するために必要とされる基礎的な日本語」と「日常生活に支障のない程度の日本語」とでは、少なくとも同水準と解され、後者においてより高度な水準を求めているとは解されない。加えて、前述のとおり、難民に対する日本語教育の施策を講じることを立法で明示している以上、難民が国の施策を通して受講した日本語教育の水準と帰化で求められる水準に差を設け、帰化

の水準をより高度に設定することは、国の政策として、難民に対する待遇につき一貫性を欠き、不合理というよりほかない。

したがって、国が難民に対して講ずる定住支援プログラムで提供する日本語教育を修了しているのであれば、難民の帰化申請で求められる日本語水準は優に満たす者と解することが相当である。

カ 以上を踏まえると、難民が、定住支援プログラムにおける日本語教育を修了し、国が唯一講ずる「定住に必要な基礎的な日本語習得」施策の教育を終えているにもかかわらず、帰化において求められる日本語要件を充足していないと判断される場合には、近藤教授が指摘する通り、帰化に必要な日本語教育の水準が「定住に必要な基礎的な日本語習得」の水準をはるかに超えていることとなり、難民条約34条の要請にも、憲法22条2項と結びついた憲法13条及び憲法98条2項の要請にも違反する（甲36・9ページ）。

（5）本件についての検討

以上を踏まえて本件について検討すると、まず、原告は、2016年4月4日から2017年3月27日まで定住支援プログラムを受講し、所定の日本語教育を修了している（甲18の2）。よって、原告は、「定住に必要な基礎的な日本語」＝難民が帰化において求められる日本語能力を習得したとみなされるべきものである。

ところが、原告は、2018年10月（初回帰化申請時）、2021年11月（2回目帰化申請時）、2022年3月（2回目帰化申請時）、同年10月（2回目帰化申請時）に帰化申請における日本語の能力試験を受けたが、いずれも不合格と評価され、帰化不許可となった。

しかし、難民は、前述のとおり難民事業本部で提供される日本語教育プログラムを修了していることをもって、「定住するために必要とされる基礎的な日本語」＝帰化申請で求められる日本語能力を満たしていると解すべきであるから、原告が受けた日本語能力テストをいずれも不合格と評価されて下された本

件第二不許可処分は、難民条約34条の要請にも、憲法22条2項と結びついた憲法13条及び憲法98条2項の要請にも反することは明白である。

4 あてはめ

以上から、原告の日本語能力が不十分であるとして不許可にされた本件第二不許可処分は、そもそも、法律で規定された要件ではない日本語能力を理由に不許可とされているところから、憲法10条に違反する。また、被告において帰化申請で課している日本語能力の基準は、法務局によって取扱いが大きく異なり、その試験内容や採点基準も秘密にされ、恣意的な運用を採っていることから、憲法31条と結びついた憲法13条が保障する行政の適正手続に反する。

さらに、原告は、国の難民に対して講ずる日本語教育の一環として実施されている難民事業本部の定住支援プログラムによって行われた日本語教育を修了しているにもかかわらず、原告の帰化申請において、日本語能力が不十分であるとして本件第二不許可処分を受けたことは、難民条約34条の要請にも、憲法22条2項と結びついた憲法13条及び憲法98条2項の要請にも反し、違法である。

第4 被告準備書面(5) 第4・2(3)記載の日本語能力試験出題形式(12頁)にかかる認否

1 第1段落について

第1段落については、原告の2回目の帰化申請の際に、日本語能力の試験を3回受けたことは認め、その余は不知。

この点、原告準備書面(4)において、原告が2度目の帰化申請時に、日本語テストを受けたのは2回である旨の主張については、撤回する(原告準備書面(4) 35頁)。

2 第2段落について

ア 日本語能力の試験を受けた日付について、初回の帰化申請時には、平成30年10月5日に、2回目の帰化申請時には、令和3（2021）年11月24日、令和4（2022）年3月25日、同年10月14日に日本語能力の試験を受けたことは認める。

イ 出題形式については、3つの大問から構成されていること、「①平仮名及び片仮名の読み書きの可否を問う問題」については、平仮名と片仮名交じりの文章を音読し、平仮名を片仮名に、片仮名を平仮名に変換する内容の問題であったことは認め、その余は不知。出題文の文字数についての明確な記憶はない。

「②小学校低学年レベルの簡単な文章の理解力の有無を問う問題」については、漢字交じりの文章を読み、文章に書かれた内容を踏まえた小間に答える形式であることは認め、その余は不知。原告は、日本で小学校に通学した経験はなく、出された問題が、小学校「低学年レベル」であるかどうかを認識することは出来ないほか、出題文の文字数についての明確な記憶はない。

「③簡単な文章の表現力の有無を問う問題」については、漢字交じりの文章で与えられたテーマにつき、一定の分量の自由作文を求める形式であることは認め、その余は不知。「簡単」であるかどうかは、それを評価する者の日本語能力に左右されるものであり、被告が「簡単」であると評価すること自体失当である。

3 第3段落について

第3段落については、原告の受けた得点が原告の主張する得点に達していないこと、その評価内容、令和4（2022）年10月14日実施分と令和3（2021）年11月24日実施分について、同一問題が出題されていることは不知。2回目の帰化申請時に原告が受けた日本語試験の得点に

についての原告の認識は、1回目の日本語テストの得点が89点、2回目が82点か83点であり、3回目のテストの得点については、開示されたかも含めて明確な記憶がない。被告は、得点を開示しておらず、原告の認識している得点に至っていないとの主張は、客観証拠に基づいておらず理由がない。また、令和4（2022）年10月14日実施分と令和3（2021）年11月24日実施分について、同一問題が出題されているとの主張も、客観証拠に基づくものではなく、理由がない。被告は、採点方式を開示していないため、どのように得点が計算されるのかも不明である。

被告は、原告の得点や、日本語テストの出題形式を開示すべきである。

4 第4段落について

否認する。被告は「決して高度な日本語能力のレベルを要求するものではないし、多少の誤答があることをもって、直ちに日常生活に支障のない程度の日本語能力を有していると認めることは出来ないと判断されたものでもない」と主張する。

しかし、日本語能力試験をどのように評価するかについての基準は全く不透明であり、「多少の誤答」がどの程度を言うのかも全く不透明である。この点、上記の通り、「法務局では難しい漢字の読み書きができる方を求めているわけではなく、カタカナやひらがなを完璧に書ける方を求めていいます」（甲37・87ページ）、「多少の誤答」すら許されていないとも考えられる。

以上