

## 特集：「在留カード」導入と無国籍問題を考える

# 日本における無国籍者の類型

陳 天璽 早稲田大学准教授

キーワード：無国籍，在留資格，国籍認定

本論は、日本に居住する無国籍者に焦点を当て、彼らを法的身分に基づいて類型化し、その実態を分析したものである。無国籍者とは、国籍を有さず、いずれの国からも国民と認められていない人をさす。2010年末の外国人登録の統計において、国籍「無国籍」の人数は1,234人となっている。しかし一方で、筆者の調査から、実は、外国人登録において某国籍とされているが、その国の国籍を持たない人、いわゆる事実上無国籍である人が存在していることが明らかとなった。

本論では、日本に居住している人々で有効な国籍を有していない人、言葉を変えれば、国民としての実質的な義務と権利を持ち合わせていない人を無国籍者とし、5つの類型に整理する。その分類から、無国籍者と言っても、その内実は多種多様であることがわかる。各類型の無国籍者たちが、それぞれ無国籍となった原因、おかれている状況、身分証上の国籍（または無国籍）の記載法など、一様でないことがわかる。また、2012年7月の在留管理制度導入後、無国籍者をめぐって、どのような問題が新たに発生しているのかについても指摘し、類型別に日本に求められている対応を提案する。

### 1 はじめに——国籍という制度と無国籍者の存在

#### (1) 無国籍に対する社会の認知

われわれは毎日の生活の中で、国籍について考える機会はあまり多くない。ましてや無国籍について思いを馳せることなど、ほとんどないだろう。「誰にでも、国籍はあって当然だ」と思っている人は多い。ここ10年ほど、私は大学や高校、コミュニティーカレッジなどで無国籍をテーマに講演を行ってきたが、その際、「無国籍と聞いて連想することはなんですか？」と聞くと、7-8年前までは、「無国籍料理」や「無国籍居酒屋」と答える人がほとんどであった。なかなか、無国籍者に思いが及ばないのが一般的であった。しかし、ここ5年ほどになり、ようやく「国籍のない人」「どこにも出生登録されていない子ども」などと、的を射た答えが返ってくるようになっていく。

また、「無国籍の人がいることを知っていますか？」と聞くと、たとえば100人いる教室で、「知っ

ている」と手をあげる人は、10年前ではほんの数える程度であったのが、近年では、半数近くが無国籍の人が存在することを知っていると手をあげるようになっていく。さらに、「無国籍の人に会ったことはありますか？」という質問に対しては、みな首を傾げ、会ったことがあると意思表示する人はほとんどいない。これは10年前でも現在でもさほど変わっていない。先日、無国籍者に会ったことがあるという学生がいた。ボランティアサークルに所属する彼女は「タイの山岳地帯で会ったことがある」と答えてくれた。

無国籍について、認知度が上がっていることはとても好ましい現象である。しかし、重国籍者と違って、無国籍者の問題は多くの人にとってまだまだ身近な問題と認識されてはいないことが分かる。実際、無国籍の人がどう生きているのか、なぜそのような現象が起きるのかについては、正確に理解されていない。さらには、海外（とくに途上国）で起こっている出来事であると想像できても、法制度が整っている日本にいる自分たちの身近に起こりうる現象であるということは連想できないようである。

また、無国籍者はしばしば、総じて法を犯した存在であると認識されがちである。それゆえ、暗く憐れといったマイナスのイメージを持たれやすい。しかし、そうした認識は必ずしも正しいものではない。こうした間違った認識や議論を独り歩きさせないためにも、実態に即した整理と分析が必須である。

本論は、無国籍の人々の実態と彼らの存在を規定する外国人登録制度や在留管理制度などとの関わりを分析しながら、無国籍者について整理し類型化することを目的とする。

#### (2) 国籍とは、そして無国籍とは

無国籍について見ていく前に、そもそも国籍とは一体何であるのか確認しておきたい。

国籍は、「個人が特定の国家の構成員である資格」を意味し、「個人と特定の国とを結びつける法的な紐帯」と定義づけられている（江川英文＝山田録一＝早田芳郎，1989）。つまり、近代主権国家における国籍は、個人と国家を法的政治的に結び付け、個人を国家のメンバーたらしめる地位を決定づけている。また、オリンピックを例とすることができるように、国籍は国家への忠誠心という形でアイデンティティを呼び起こす源泉となるものである。国家は、個人に対して国籍の保持を根拠として、さまざまな福祉や便宜を提供するとともに、他国の領域における外交上の保護を与える。一方、個人は国籍を通じて特定の国家の構成員という資格、特定の国民共同体の一員という資格を獲得する（平賀健太，1951）。

一方、無国籍者は、国籍を持たず、いずれの国とも法的な繋がりを持っていない。そのため、無国籍者は、どの国にも国民と認められておらず、また国民としての権利と義務を有していない。

無国籍となる原因は、国々の情勢、国際情勢、そして個人個人の経歴によって異なっている。ソ連や旧ユーゴなどのように、国家の崩壊、領土の所有権の変動によって無国籍になった人もいれば、外交関係の齟齬が原因で無国籍となった人もいる。また、国際結婚や移住の末、国々の国籍法の抵触から無国籍となった子どもたちも存在する。ほかにも、民族的な差別、行政手続きの不備など、無国籍が発生する原因は実に多岐に及ぶ。

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は、主に難民の支援をしていることで知られているが、実は、無国籍者の支援も活動範囲に入れられている。UNHCR が各地の事務所を通じて行った無国籍者に関する調査によれば、現在、世界には無国籍者がおよそ 1,200 万人いると推計されている (UNHCR, 2009)。

しかし、この数は、あくまでも一つの目安である。簡単に想像できるように、国籍がない人、身分証明書がない人の統計をとるとするのは至難の業である。また、のちに具体例を挙げて説明するが、私が近年おこなってきた調査<sup>1</sup>からは、身分証明書上の国籍と実態に齟齬がある事実上の無国籍者が存在することが分かってきた。たとえば、A さんが住んでいる国が発行する渡航書類や身分証明書に、A さんはベトナム国籍と記載されていても、実際、ベトナムにおいて A さんが国民として登録されておらず、国籍を有していないという個別事例がいくつか発覚している。このように、身分証にある国籍が有効に機能していない場合、事実上無国籍者とみなすのが妥当であろう。

しかし、これまで、こうした無国籍に関する研究や実態把握は十分にされてこなかった。そのため、人々は身分証明書にある国籍国の国民に分類されたままとなり、無国籍としての事実上、具体的な問題が発覚するまで当事者自身も気づかないという状況のまま放置されてきた。また、問題の発覚後も、対症療法で当面の目的を達成すると、それで一安心し、根本的な問題である国籍の有無の分別や確認を、しっかりしないまま再度放置してしまう傾向が見受けられる。

## 2 無国籍者の類型

入管協会が発行する『在留外国人統計』は、日本における外国人登録者数について、国籍別・在留資格別・年齢別・都道府県別・市区别などにまとめており、日本に在留する外国人の実態を知る上で貴重な基礎資料である。ここには、毎年無国籍者の数が、アジア、南米、北米、ヨーロッパ、オセアニア、アフリカなど各地域と並列となって収められている。たとえば表 1 にみられるように、2010 年末、外国人登録の統計において、国籍欄に「無国籍」と明記されている人の総数は 1,234 人となっている。しかし、ここで「無国籍」と分類されている人の出身やその内実については明らかにされていない。

表 1 地域別外国人登録の推移 (各年末ごとに集計)

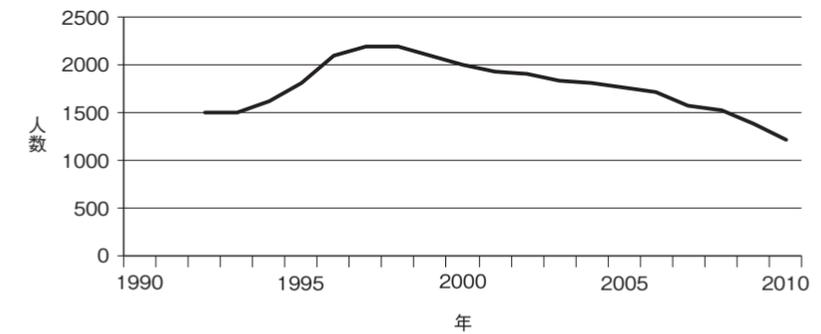
地域	1999	2003	2005	2010
総数	1,556,113	1,915,030	2,011,555	2,134,151
アジア	1,160,643	1,422,979	1,483,985	1,581,459
南米	278,209	343,635	376,348	300,142
北米	54,882	63,271	65,029	64,653
ヨーロッパ	41,659	57,163	58,351	50,975
オセアニア	11,159	16,076	15,606	13,548
アフリカ	7,458	10,060	10,471	12,130
無国籍 Stateless	2,103	1,846	1,765	1,234

出所：『在留外国人統計』財団法人入管協会（各年版）より筆者作成。

表 1 の統計からみられるように、2010 年まで、日本における外国人の総数は年とともに増加傾向にある。しかし、無国籍者については減少しているのが分かる。なお、無国籍者の人数の推移を 1990 年以降から近年に至るまで整理してみたところ表 2・図 1 のようになった。「無国籍」と分類されている人々は 2009 年以降急激に減少するまで、1500 から 2000 人前後の間を推移していることが分かる。

表 2・図 1 『在留外国人統計』に見る「無国籍」者の推移

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
人数	1476		1502	1500	1634	1826	2109	2194	2086	2103	
年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	1941	1904	1846	1826	1765	1717	1573	1525	1397	1234	



出所：『在留外国人統計』財団法人入管協会（各年版）をもとに筆者作成。

ここで注意すべきは、前にもふれたように、身分証にある国籍と実態が一致していない事実上の無国籍者が、日本には多数存在していることである。たとえば、外国人登録においてベトナム国籍と明記されながら、ベトナム国籍を持たない人が多数いることが、これまで筆者が実施した調査から明らかとなっている。彼・彼女らは、在留外国人統計上、無国籍ではなく、ベトナム国籍としてカウントされている。一方では、非正規滞在の発覚などを恐れて、どこにも登録しないまま日本で生活している人がいることもわかってきた。

これらの無国籍者の発生原因については、後程詳しく説明する。ここでは、まず、無国籍者といっても、実は、さまざまなケースがあり、日本の在留外国人統計上にあるデータだけに依拠することができないということをまず指摘しておきたい。さらに、事実上の無国籍者に関しては、国家間における行政的な齟齬などさまざまな理由から国籍が確定されていないということを鑑み、国籍未認定者と呼ぶことにしたい。

以下、ここでは、調査をもとに収集した情報を整理し、日本の制度や実態に合わせて無国籍者の全体像をとらえ直す。無国籍者を、Ⅰ未登録者、Ⅱ非正規滞在・無国籍者、Ⅲ非正規滞在・国籍未認定者、Ⅳ正規滞在・国籍未認定者、Ⅴ正規滞在・無国籍者、という 5 つの類型に分類することによって実態を浮き彫りにし、それぞれの無国籍者の類型に即した対応や問題解決の方策などについて

でも提案したい。

## I 未登録者

未登録者は、公的に存在を認知されていない者を指す。具体的には遺棄された子や、非正規滞在のため公的機関との接触を回避し外国人登録をしないままのケース、同じく非正規滞在の発覚を恐れ日本で生まれた自分の子の出生届を公的機関に提出しないままのケース、情報の不備や常識不足などの理由により行政手続きをしていないケースなどがある。法的に存在を確認することができない場合、この類型に該当する。

後にあげる他の類型は、合法非合法はさておき外国人登録や出生届など、なんらかの届け出をしているが、この未登録者は役所になんの届け出もしていないという点に特徴がある。未登録の場合、法的な存在として身分を確認することができないため、予防接種、教育、医療など生活する上でしばしば困難に直面する。5つの類型のうち、法的には最も不自由な生活を強いられている人々である。当然のことながら、国籍も付与されないままとなっている。

〈ケース1〉 ヨシ君(18歳)は、日本で生まれ育ち、日本の公立高校で学んだ。高校を卒業して就職する頃になり、実は未登録のままのことが発覚した。A君は、フィリピン生まれの母から日本で生まれた。ヨシ君の母はフィリピンの田舎で生まれ、彼女自身出生届が出されていない<sup>2</sup>。彼女は1990年代に偽造パスポートで来日し、日本人の男性と内縁関係となりヨシ君を出産した。ヨシ君が日本で生まれたことについて医師による出生証明はあるが、役所に出生届は出されていない。ヨシ君は未登録のまま小学校、中学校、高校で学んだ。高校を卒業し就職の際、会社より身分証明を求められたが、未登録であるため身分証を提出することができず非正規雇用扱いとなった。会社とは身分証が取得できれば正規雇用になる約束でいる。

日本の国籍法もフィリピンの国籍法も、血統主義を基本としている。ヨシ君の母は、フィリピン大使館に相談したが、ヨシ君の母自身がフィリピンにおいて未登録であるため、フィリピンの国籍取得の手助けをしてくれなかった。一方、日本の国籍法第3条<sup>3</sup>にあるように、日本人の父が認知をすればヨシ君は日本国籍を取得することができるが、父の所在がわからないため、その道も断られている。また、日本の国籍法2条3項によれば「父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき」、日本で生まれた子は日本国籍を取得することができる。ヨシ君はこれに該当する可能性があるが、そのためには弁護士による法的サポートやヨシ君の母方から必要書類を揃える必要がある。

〈ケース2〉 筆者は婦人保護施設の職員からの相談を受け時子さん<sup>4</sup>と会った。彼女は自称33歳である。保護施設の職員によると、時さんは関東のある県の公園で保護され、施設に送られてきた。彼女は、自分が生まれたところや住所などが一切わからず、これまで学校教育を受けた経験もない。幼い頃より祖母に育てられ二人で生活をしてきた。両親に会ったこともないという。彼女の淡い記憶をたどると、祖母とともに農業をして生活をしていたことが分かる。ある日、祖母が出かけ一人で留守番をしていると、夜になっても祖母が戻らなかった。すると、祖母の友人から、祖母が出先で死亡したことを知らされた。時さんはあまりのショックで着の身着のまま、はだして

家を飛び出し、そのまま路頭に迷い、しばらくして公園で保護されることとなった。保護された際、彼女は文字を書くこともできず、自分の生年月日もわからなかった。施設の職員によると、彼女の身分を証明することができない状態にある。また、彼女自身も詳細を覚えておらず、身分証明がないことがこれまでの生活にどのような影響があったかは定かではない。現在、施設の職員たちの支援を受けながら、自立への道を模索している。しかし、未登録であるがゆえに、まだ見通しは立っていない。

未登録者のケースは、法的に存在が確認できないため、特に厄介である。ヨシ君のように就職において障害に直面したり、時子さんのように日常生活にも影響が出ていることもある。こうした存在は、なかなか人目に止まらないため、社会問題としても浮上しにくい。しかし、人道的にも、社会の課題としても未登録の無国籍をどう救い上げるかを検討する必要がある、見過ごしてはいけない問題である。

## II 非正規滞在・「無国籍」者

次に、役所に外国人登録はされているが在留資格がない非正規滞在者で、国籍欄が「無国籍」と登録されているケースについて見てゆきたい。日本の外国人登録は法務省の入国管理局が取り仕切ってきたが、2012年7月に制度が改正されるまで、外国人登録の届け出など手続きや登録証の発行は各市町村区の役所が受け持っていた。在留資格のない非正規滞在者であっても、外国人が居住している地区の役所へ行って登録を行えば「在留の資格なし」と明記された外国人登録証明書が発行され、また、国籍が確認できない場合やその人が所持する国籍を日本政府が認めない場合は、国籍欄に「無国籍」と明記される<sup>5</sup>。

〈ケース3〉 李氏は、中国・上海で生まれた中国人である。本来、中国国籍を有していたが、ビジネス投資としてボリビアに会社を設立したことを機にボリビア国籍を取得した<sup>6</sup>。李氏は、ボリビア国籍を取得したことにより、中国において外国人登録され当時中国で施行されていた外国人投資の優遇政策を享受していた。数年後、長期出張で日本に来ている間、ボリビアのパスポートの更新時期と重なり在東京ボリビア大使館に更新の手続きに行った。その際、パスポート更新の手続きはボリビア本国でないと受け付けられなくなったことを知らされた。その頃、李氏のビジネスの大半はアジアにシフトしていたこともあり、李氏はボリビア国籍を放棄し、中国国籍を回復したいと考えた。駐日中国大使館に問い合わせたところ、担当者には「国籍回復手続きは可能」と言われた。李氏は、大使館職員のアドバイス通り、まずはボリビア国籍放棄証明書を手入れし、その足で中国大使館に赴き、中国国籍回復の手続きをした。数週間後、李氏が得た回答は「中国国籍を回復することはできない」というものであった。その結果、彼は無国籍となり、同時にオーバーステイとなったのである<sup>7</sup>。

写真1 李氏の外国人登録証明書「国籍等：無国籍，在留資格：在留の資格なし」と明記されている。



李氏は、自ら入国管理局に出頭した。その結果仮放免となった。在留資格がないため移動の自由はなく、就労も許されなかった。国境を股にかけて活躍するビジネスマンであった彼の生活は一変して、不自由となった。かつて身に着けた気功で整体師をするなどして日銭を稼ぎ生活をつないだ。10数年もの間、非正規滞在のまま暮らした。中国にいる母の危篤の知らせを受けたときも、パスポートがなく移動できない李氏は母親の最期を見届けることができなかった。

〈ケース4〉旧ユーゴスラビアの戦乱をくぐりぬけてきたルビン氏は、コソボ出身である。戦乱の末、彼の祖国は崩壊し無国籍となった。有効な国籍を失った彼は偽造パスポートを入手し来日した。しかし、不法入国で逮捕され収容された。日本政府が彼を強制送還しようにも無国籍であるルビン氏を受け入れる国もなければ、彼自身戦乱期のトラウマから心的外傷後ストレス障害（PTSD）を患い、日常生活にも支障があった。ルビン氏は、民族間の軋轢を恐れ故郷に戻ることを拒んでいる。2009年より仮放免され、彼が住む市で外国人登録した。その際、外国人登録証明書には、李氏と同じように、「無国籍」、そして「在留の資格なし」と明記された。

李氏やルビン氏などのように、「無国籍」かつ「在留の資格なし」と明記された証明書を持っている場合、少なくとも住所の確認や生年月日などで本人確認ができるため、未登録者よりは社会的なサービスを受ける可能性がある。その結果、「在留の資格なし」という身分証明書のままであったが、医者や診断書や身分証明書などがあったため、ルビン氏は障がい者手帳の交付を受けることができた。

一方、李氏によれば、「在留の資格なし」という身分証明書を持参し、銀行口座の開設は断られたが、郵便貯金の口座を開設することはできたという<sup>8</sup>。

在留資格がない場合、国民年金保険などへの加入は制限されるため、医療は全額負担となる。一方、李氏は、無国籍かつ在留資格がなくとも不動産を所持していた。また、税務署に気功整体院の登記を行い、税金を支払い、毎年確定申告もしていた<sup>9</sup>。出頭後、仮放免中は労働に従事してはいけないという建前になっているが、李氏のケースを見てもわかるように、納税している非正規滞在の無国籍者がいる。一方、移動は制限され、居住県外に行くには事前に入管より許可をもらう必要がある。

このタイプの無国籍者は、在留資格がないため、移動、就労、医療保険、住居の確保など、日常生

活のあらゆる面で窮地に置かれる。また、無国籍であるため、送還国の特定も困難となり、日本から出ることは不可能になる。こうした状況の下、精神的なストレスを抱えて生活している人は少なくない。

### Ⅲ 非正規滞在・国籍未認定者

次にあげる類型は、上記Ⅱの非正規滞在・「無国籍」者が置かれている状況と類似している。一つ違うのは、彼らが所持している外国人登録の国籍等欄には特定の国籍が記入されていることである。しかし厄介なのは、その国籍が有効ではなく実効力を有していないという点である。

この類型に該当するのは、もともと無国籍であった人、国籍が正確に確認されていない人たちである。非正規滞在者であるため、日本政府が彼らを強制送還しようとしても、彼らの身分証明書にある国籍が実態と適合していないので、送還先（受け入れ）国側との齟齬などの問題が発生する。

〈ケース5〉1990年代、日本がバブルで労働者を必要としていた頃、多くの外国人が来日した。その中に、タイ出身のベトナム難民の子孫がいる。彼らは、タイで出生し、タイではベトナム難民の子孫として登録され居住していた。進学や就職など制限された環境のなかで暮らし、出稼ぎのため海外を目指す人が少なくなかった。パスポートを持っていなかった彼らは、偽造パスポートを入手し来日した。当時、日本は景気がよく、労働力を必要としていたため、労働ビザがなくとも外国人は工場などで働き口を見つけることができた。

その後、景気の悪化にともない仕事は減少した。また、外国人の取り締まりも厳しくなると、非正規滞在者の摘発が増えた。タイ出身ベトナム系の人たちも少なからず摘発され、収容された<sup>10</sup>。日本政府（入国管理局）によれば、彼らの供述をもとに彼らを「ベトナム国籍」とし、送還先もベトナムとした。しかし、彼らはベトナムにおいて国民として登録されていないため、ベトナム政府側は受け入れられないというスタンスをとっている。一方、家族がいるタイへの送還を希望した者もいたが、タイ国側も、自国民でないことを理由に門前払いした。

彼らは類似した出身・背景であるにもかかわらず、ベトナム国籍と記された外国人登録証を持つ者もいれば、無国籍とされた外国人登録証明書を持つ者もあり、また所持していた偽造パスポートに合わせて、タイの国籍と名前前で登録されている者もいる。結局、彼らは国々の狭間でどこにも帰ることができず仮放免となり、日本で非正規滞在のまま厳しい生活を余儀なくされた<sup>11</sup>。彼らのように、国籍がしっかり確認されないまま非正規滞在中で登録されていた人たちは、無国籍のなかでも「非正規滞在・国籍未認定者」の類型に属する。

〈ケース6〉来日の時期は異なるが、類似した事例でミャンマー（ビルマ）出身のロヒンギャのケースがある。2000年代に入り、来日するビルマ人難民が増加した。カレン、カチン、キンなどさまざまな民族がいるなか、アラカン出身のムスリム少数民族であるロヒンギャもいる。ロヒンギャはミャンマー政府との間で国籍や人権迫害などをめぐって衝突が絶えない民族である。ロヒンギャの主張によれば、彼らはミャンマーに数世代にわたり居住する国民である。一方、政府側によればロヒンギャは不法移民であり、彼らはミャンマー国民でないとしている。ミャンマー国籍法において、ロヒンギャは国民に含まれないことが確認できる<sup>12</sup>。近年、アラカンでは、ロヒンギャ問題を

めぐって民族対立や虐殺事件などが続いている。来日したロヒンギャは民族的迫害を受けた難民であると主張し訴訟を起こしているが、日本政府側は彼らを難民とは認めておらず、ミャンマーへの退去強制令書を出している。

日本政府は彼らをミャンマー国籍と捉え強制送還先もミャンマーとしている。しかし、ミャンマー政府はロヒンギャを自国民と見なしていない。このことから、国々における国籍の認定にズレがあることが確認できる。

以上2つのケースから、日本には統一かつ制度化された国籍の認定基準がないことがわかる。ある個人がどこの国籍（もしくは無国籍）であるかの証明がない場合でも、どこかの国籍を冠して書類を発行している事実が見受けられる。それによって外国人登録などの身分証明も発行されている。なお、身分証明書の国籍が事実と合致せず、無国籍への変更を求めても、無国籍である証明がなければ変更できないという理由で、そのまま放置される。

現在のように、統一かつ制度化された認定基準がないままでは、無国籍・国籍問題を曖昧模糊にし、問題をさらに複雑化させてしまう恐れがある。

#### IV 正規滞在・国籍未認定者

在留資格を有し、外国人登録などの身分証明書上に具体的な国籍が記入されているが、その国籍国には国民として認知されていない人々を指す。この類型に属する人々は、事実上の無国籍と呼ばれてきた。この類型に多いのは、難民の二世や移民二世である。親が出生届を日本にのみ提出し、本国に提出していない場合に発生する。日本の国籍法は血統主義を基本としているため、日本国籍の親から生まれた子には日本国籍を付与しているが、外国籍の親から生まれた子は当該国籍者として外国人登録の対象となる。

以下では、難民二世の例を見てゆきたい。

〈ケース7〉 難民の場合、本国との接触ができないなどの理由により、子が出生した場合、本国に届け出を出さないことが多い。ハウさんもその一例である。外国人登録上では定住者、そしてベトナム国籍となっている彼女は、香港の難民キャンプで生まれ4歳のときに来日した。日本で育った彼女は流暢な日本語を話す。しかし、自分は日本人ではなくベトナム人であると意識してきた。日本人男性と交際し、二人は結婚を約束した。婚姻届を出そうと思い、住んでいる地域の役所に行った。しかし、婚姻手続きのために、彼女が独身であることを証明するベトナム政府発行の書類を求められた。ベトナム領事館に行って当該書類を申請したところ、むしろ、ベトナム領事館側に、ベトナム政府発行の身分証明書を求められた。ハウさんは生後、ベトナム政府に出生登録していないため、そうした書類はなにもなく、彼女がベトナム国籍だと明記している唯一の書類は、日本が発行する外国人登録証明書であった。

外国人登録上、国籍はベトナムとあるが、海外で生まれた難民二世の彼女に関する書類はベトナム政府側には提出されておらず、事実上無国籍状態なのだ。そのため、区役所に要求された書類がベトナム領事館から入手できない。ベトナム領事館に相談に行った際、「あなたはベトナム国籍ではない」と言われ、「はじめて自分が、実は無国籍だったと知りました」と彼女自身も戸惑いを隠

せないでいた<sup>13</sup>。

このケースにみられるように、日本が発行する身分証明書（主に、外国人登録証明書）上に記載されている国籍が、実効性のない国籍である場合がある。これは前で見たと同じの類型と共通した問題である。なお、Ⅲとの違いは、合法的な正規滞在者として在留資格を有している点だ。もちろん、Ⅲの類型だったものが、在留資格を取得しⅣになるケースもみられる<sup>14</sup>。

正規滞在中の場合、日常生活では、特に支障なく生活することができる。しかし、国籍証明が必要となる際に問題が浮上してくる。例えば、ハウさんの例にみられるように、婚姻届を出す際に国籍国の独身証明が必要といわれても、国籍を証明する書類が無いために必要書類を入手することができず、婚姻手続きに支障が出ることもある。婚姻にとどまらず、出産に伴い子にも影響が及ぶ。ハウさんの場合、婚姻届を出すことができないまま子どもを授かった。事実上の夫が、子どもの認知をしようとしたところ、母（ハウさん）の書類が無いとの理由で認知届が受けられなかった。日本人の父と血がつながっていても、書類が整わないがために父子関係を認められないという状況になってしまう。こうした問題を、適正に処理しないまま放置すれば、のちに家族関係や生まれた子どものアイデンティティにも影響が出る可能性がある。

また、海外渡航も大きなハードルとなる。例えば、外国人登録の国籍欄に依拠し、海外旅行に必要なパスポートを当該国の領事館に申請しても、国籍が証明できないため発行されないということが発生する。その際、正規滞在・国籍未認定者は日本の法務省が発行する再入国許可書がパスポート代わりとなる。再入国許可書は、日本政府が有効と認めるパスポートを保持しない人に、発行している渡航文書である。日本はあくまでも日本への再上陸を許可しているだけで、これを以って非常時に領事保護を受けることはできない。また、再入国許可の有効期限が切れた場合、日本の永住者であっても日本に上陸できず在留資格も失ってしまう（陳編, 2010:81-82）。正規滞在・国籍未認定者は、再入国許可書が入手できるため海外渡航は不可能ではないが、海外に行くための手続きなどのハードルや海外での非常時におけるリスクは、有国籍者と比べると高いことがわかる。海外渡航のハードルという事実は、それ自体にとどまらず、海外渡航が必要となる諸事、たとえば出張、留学、学校行事である修学旅行など、さまざまな形で間接的に生活に影響を及ぼす。また、在留カード導入後、中長期在留者については、「みなし再入国許可」制度が導入され、出国後一年以内であれば再入国許可を受ける必要がなくなるが、無国籍者などのように、日本が有効と認めるパスポートを所持しない人は対象とならない。

これまでの調査から、この類型に属する例は、登録上ベトナム、カンボジア、ラオス、ミャンマー、フィリピン、ブラジル、アメリカ、朝鮮、コンゴ国籍（地域）となっている人のなかに含まれていることが確認できている。

#### V 正規滞在・「無国籍」者

身分証明書には「無国籍」者として登録され、かつ在留資格を有しているタイプである。この類型に含まれているのは、日本が承認しない国・地域の出身者、国家の崩壊や国際関係の変動により無国籍となったケースである。在留資格を有していることから、医療、移動、就職など法的には問

題はないが、無国籍に対する社会的な認知が低いために差別や誤解を経験しやすい。

〈ケース8〉 白系ロシア人であるアクセノフ氏は、東京に在住している。彼は1924年ハルビンで生まれ、1943年18歳のとき、満州国から留学生として来日した。ロシア革命後、中国に亡命した白系ロシア人の父と母のもとに生まれ、彼は現在に至るまで生涯無国籍のまま生きている。医師である彼は、国籍、人種、宗教を超えて、病気で困った人を平等に診察、治療している。「人の命に国籍など関係ない。なので、国境のない診療所には、国籍のない院長が似合う」と無国籍であることを選り、誇りに思ってきた。しかし、そんな思いとは裏腹に、社会の目はそう生易しいものではない。アクセノフ氏は、米ソ冷戦時代には両国からスパイと疑われ、1980年にソ連のスパイ容疑で警察に逮捕されたことがあった（飯島、2003）。

〈ケース9〉 林氏は1954年、中華民国国籍を有する両親のもと台湾で生まれた。林氏は中華民国国籍であった。1964年、当時10歳であった林氏は両親の移住に伴って来日し定住した。1972年、林氏が在住している国・日本と、彼女の祖国である中華民国（台湾）の外交関係が変動した。日本は中華人民共和国と国交を回復し、一方で、林氏の国籍国である中華民国（台湾）との国交を断絶したのである。これに伴い、日本に在住する中華民国国籍を保持する華僑たちの間では、国籍をめぐるさまざまな噂が流れた。林氏の家族は、どの国籍も選ばず無国籍となることを選択した。彼女が18歳のときのことであった。それ以降、林氏が常時携帯する外国人登録証明書の国籍欄に「無国籍」と記載されることとなった。林氏は、日本において無国籍者として登録され、永住資格を有している。日本に40年近く暮らしている彼女には参政権はない。公的機関で証明書の提出を求められ、「無国籍」と書いてあるのを見て、驚く人は多いという。医療保険や銀行口座の開設、不動産の売買や所持など日常生活において特に大きな支障はなかった<sup>15</sup>が、無国籍であることに対して、人々が無知であることで差別や誤解を受けることがあるのは否めない。永住資格を有する林氏の場合、説明や添付書類を出せば解決できたので、これといって不自由を感じることなく、一外国人としての法的地位と生活権を確保している（陳ほか、2012:449-452）。彼女は、外国人登録の更新や住所変更などの手続きのために役所に行った際、担当窓口の職員が無国籍者の存在を知らず、むしろ彼女に「無国籍ってなんですか」と聞いてきたので、こんな状況でよいのかと疑問に思ったという<sup>16</sup>。

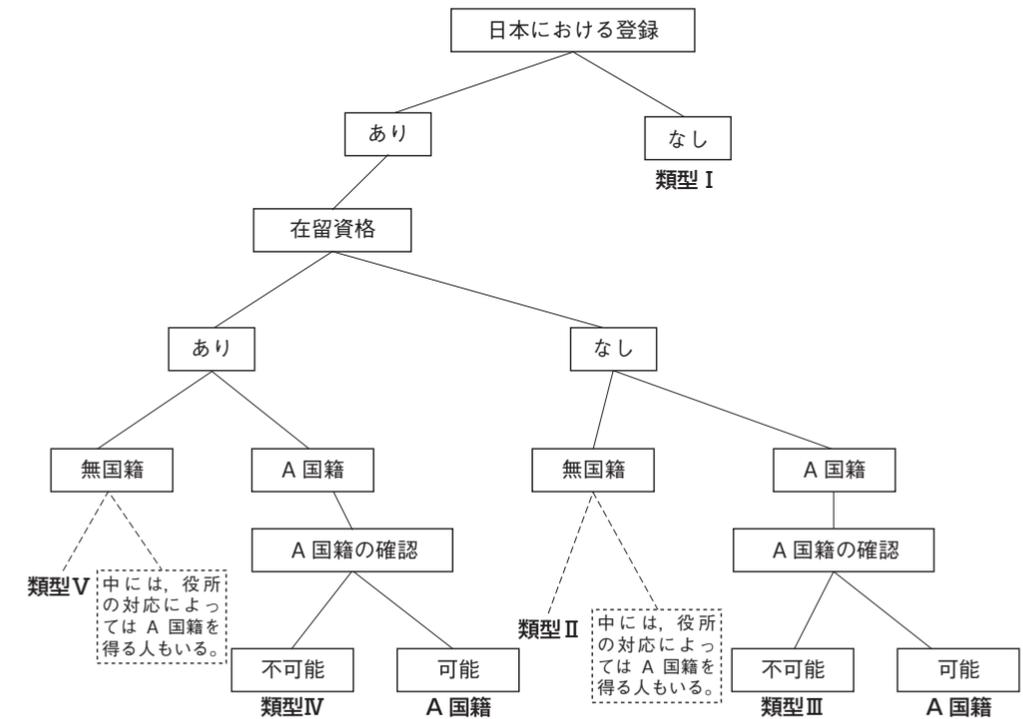
この二つのケースにみられる無国籍者は、国家の崩壊による国籍の喪失、または国際関係の変動によって日本が承認しない国の国籍を有することが無国籍となる原因であることが明らかとなった。この類型の無国籍者は、在留資格を有し合法的な存在であるため、日常生活の上では特に大きな問題はない。しかし、身分証明書が必要な場面では、証明書に「無国籍」と明記されているため、その実体は無知である人から、偏見や誤解、差別があるのは否めないようだ。

### 3 認定システムの導入と類型に則した対応

5つの類型に従ってケースをみてきたように、無国籍と言ってもその内実は多種多様であることがわかる。なお、無国籍の類型を、図3のフローチャートにまとめてみた。各類型の無国籍者たちが、

それぞれ無国籍となった原因、今おかれている状況、身分証上の国籍（または無国籍）の記載法など、一様でないことが明らかとなった。一方で、彼らが有効な国籍を有していないこと、言葉を変えれば、国民としての実質的な義務と権利を持ち合わせていないという点では共通している。

図3 在留カード導入前の無国籍者の類型



注：「A国籍」としているが、どこかの国籍という意味で使用している。  
 国籍の認定制度をしっかりと作ることができれば、国籍の確認がとれ、無国籍者と有国籍者の分類がより明確となるであろう。  
 出所：筆者作成。

類型別に整理・分析することで、いくつかの問題点・解決策が明らかとなってきた。  
 まず、第一点は、外国人登録証明書など身分証における国籍の記載法の不統一性より明らかとなった国籍認定の問題である。身分証明書（主には外国人登録）における国籍の分類は、届け出の際の本人の申告と役所窓口担当者の裁量、慣例などに則して決められているようだ。書類に基づいて物事を確認することは良いことであるが、時と場合によっては、その方法が絶対有効かつ最善であるとは限らない。たとえば、無国籍者が、無国籍であるという証明を出すことができない場合、その事実が認められず、身分証上の国籍は無国籍と記されるのではなく、有すると推測される国籍が記載される。場合によっては、それが原因で事実上の無国籍者を発生させてしまう恐れもある。国籍についての判断、とりわけ、どの国の国籍も有していない可能性がある場合は、適切な判断が求められる。さもなくば、その判断がもたらす、その後の影響は甚大である（阿部：2010）。杓子定規の対

応がその引き金にならないとも限らない。この問題を解決するためにも、国籍・無国籍の認定システムを確立することが必要であろう。

第二点は、無国籍者の各類型に即した適切な対応が求められる。類型によって、無国籍者の身分と所持する（できる）証明書が異なる（表3を参照）、現在おかれている状況、無国籍となった原因などが予測できる。同じ無国籍者であっても、類型によって抱えている問題は異なっている。また、無国籍となる原因も異なる。解決策を探るため、各類型に即した対応が求められる。

表3 類型別無国籍者の在留資格・証明書などの発行状況

類 型	在留資格	外国人登録証	渡航証明書	在留カード
I 未登録者	×	×	×	×
II 非正規滞在・「無国籍」者	×	○	×	×
III 非正規滞在・国籍未認定者	×	○	×	×
IV 正規滞在・国籍未認定者	○	○	○	○
V 正規滞在・「無国籍」者	○	○	○	○

注：○は所有している、×は持っていないことを示す。

出所：筆者作成。

たとえば、類型I未登録者の場合は、親や関係者へ、出産した子をしっかり届け出る指導や支援、手続きなどの情報提供が問題解決のカギとなる。具体的には、行政が病院や助産院、乳児院、支援団体などと連携をし、登録漏れの回避の土壌を作ることが求められる。また、既に未登録となっている者についても、行政は各施設、そして研究者などと連携をし、現状調査をすることで、解決策を模索すべきである。

第三に、類型IIIやIVにみられる国籍未認定者に関しては、認定システムの確立が肝要となる。たとえば、ケース7にあげたハウさんなど難民二世の場合、外国人登録で国籍欄を記入する際、親の出身地に合わせるには細心の注意が必要となる。まずは、日本のみならず出身国側（この場合はベトナム）にも登録するよう指導すること。また、国籍欄記入に際しては、本国の国籍証明書類に基づく必要がある。万一、本国政府機関との接触が不可能な場合は、5年なり10年なり一定期間猶予を与え、本国との接触が可能となった時点であらためて登録を行うよう指導し、その間、国籍は「未確定」や「不明確（undefined）」<sup>17</sup>とすることを提案する。この方が、より事実即しているからである。もちろん、国籍が「未確定」や「不明確」であっても、基本的な人権はもちろんのこと、在留資格に即した権利が認められるべきであり、各種手続きの際や日常生活に支障のないよう配慮すべきである。

第四として、類型IIやVなど、身分証明書上ははっきり「無国籍」と書かれている人についての対応として、まずは、行政職員の無国籍への理解醸成のため、セミナーやワークショップの開催が有効であろう。また、行政職員だけでなく一般社会にも理解を促すには、わかりやすいリーフレット<sup>18</sup>の作成や各種広報媒体で、まずは無国籍者の存在を知ってもらうことが肝要であろう。

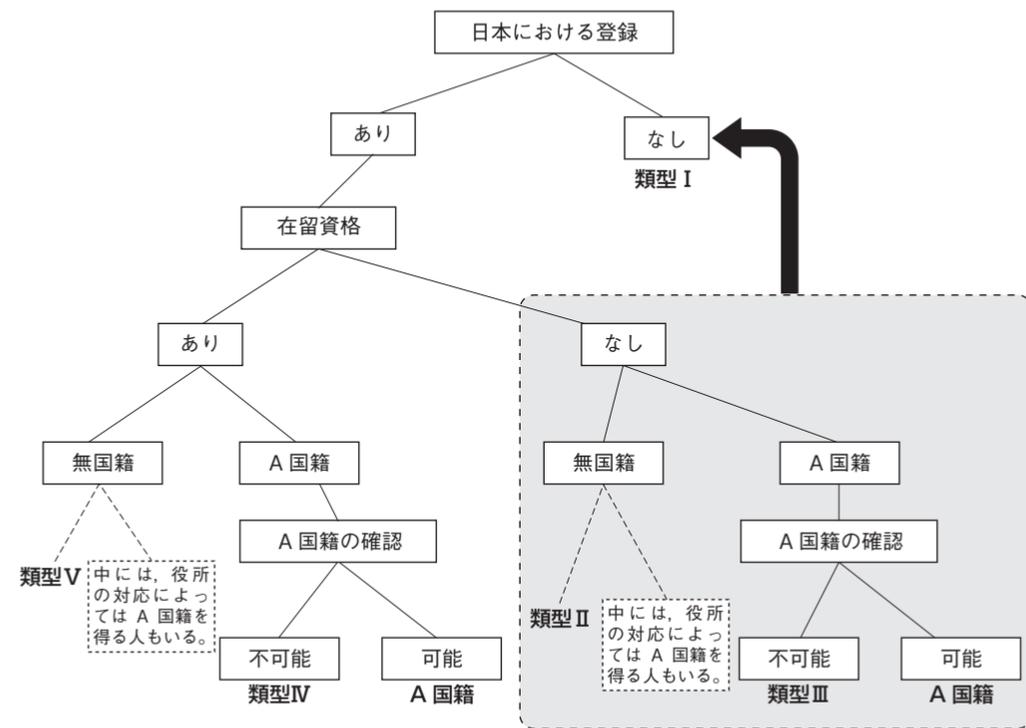
最後に、I、II、IIIの類型については、なによりも在留資格がないため、日常生活においてきわめて厳しい状況に置かれている。無国籍者で在留資格がない場合、強制送還しようにも、受け入れ国がなかなか見つからない。収容されている場合、収容が長期化する恐れもある。また、仮放免として日本社会で生活することになっても、在留資格がなければ、働くことも許されておらず、自活することが難しいのが実状だ。現在は、難民申請し、その補助金を受けて生活するという方法、もしくは支援者からの支援に頼る方法がその対応策となっているが、いずれにせよ、自分で働いて生計を立てる道を閉ざしているのは、健全ではない<sup>19</sup>。無国籍者については、無国籍認定制度を作り、認定期間中は、補助金としてただ生活費を与えるのではなく、研修として一定条件の下で働き、自分で汗を流した分は報酬を得るようなシステムを確立することがより人道的かつ、健全である。

#### 4 おわりに代えて——「在留カード」導入と、今後の課題

2012年7月9日、これまでの外国人登録制度は廃止され、新しい在留管理制度が導入された。これによって、外国人登録証に代わって中長期在留者には「在留カード」が発行されている。これまでの外国人の管理行政は、入管と地方自治体で行っていたが、入国管理局に一本化され、外国人などの住民登録も入国管理局が管理するようになる。これまでの外国人住民の登録は自治体が管理しており、在留資格のない人にも外国人登録証明書が発行されていた。その場合、外国人登録証明書には写真1で見たように「在留の資格なし」と明記されるが、一応、身分証明書の機能は果たしていた。一方、新しい在留管理制度で「在留カード」導入後、在留資格のない人は登録の対象になっておらず、また身分証明書は発行されなくなっている<sup>20</sup>（表3を参照）。このように在留カード導入後、在留資格のない非正規滞在者の立場はより厳しくなっている。いまのところII、IIIの類型に属する人々や、今後、その類型の人が子を出生した場合、類型Iの未登録者となる可能性が予測される（図4を参照）。また、親が現在無国籍でなくとも、在留資格が無いことを理由に在留カードが発行されないことから、子を出生しても届け出ないことで、類型Iの状態に置かれる子どもが増加する恐れがある。このような状況では、外国人はもとより、無国籍者の実態を把握することは、より困難になるであろう。外国人登録制度から新しい在留管理制度への移行を機に、国籍（無国籍）の認定が、制度的に確立されることを期待していたが、実態はそうではないことを、筆者が無国籍者の「在留カード」更新に同行した際、確認した。残念なことに、むしろ、その認定基準がきわめて杜撰であることを実感した。紙面の関係上、在留カード発行における国籍（無国籍）の確認の方法、入管窓口の担当者と無国籍者のやり取りについて、本論では詳しく触れることはできないが、是非、別の機会に検討できればと考えている。

浅薄な分析ではあるが、無国籍者を5つに類型化することで、日本における無国籍者の真相に接近し、無国籍に対する間違ったイメージや誤解を解くことにつながればと思う。また、類型化することによって明らかとなった実態に合わせ、類型別に適した対応が行われればと思う。特に、身分証明書と実態の齟齬に関しては、国籍（無国籍）認定制度が整備されることを期待する。

図4 在留カード導入後、類型I化する非正規滞在者



注：在留カード導入後、非正規滞在者は登録の対象となっていないため、点線枠内に該当する人々は、今後より把握しにくくなる恐れがある。  
出所：筆者作成。

- \*1 日本学術振興会科学研究費補助金 若手研究 A「グローバル時代の国籍とパスポートに関する人類学的研究」(課題番号 22682009)。
- \*2 当時、フィリピンの田舎では、彼女のように出生届を出さない人々は珍しくなかった。出生届を出すことで、福祉が受けられるような法制度が整っていなかったため、人々の意識に出生届を出すことが義務として浸透していなかったのである。また、当時は偽造パスポートが容易に手に入ったため、特に不自由を感じることもなかったのが実情である。
- \*3 国籍法 第3条「父又は母が認知した子で20歳未満のもの(日本国民であつた者を除く。)は、認知をした父又は母が子の出生の時に日本国民であつた場合において、その父又は母が現に日本国民であるとき、又はその死亡の時に日本国民であつたときは、法務大臣に届け出ることによつて、日本の国籍を取得することができる。2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取得する。」とある。
- \*4 個人情報保護のため、仮名など、情報の一部を修正している。
- \*5 国籍欄は国籍等とされており、国名のほか地域名が記されることがある。この欄に「無国籍」と記載する際の認定の方法については明らかにされていない。
- \*6 中国国籍を有する人は、海外渡航する際、中国パスポートではビザを取得する必要があるため、ビジネス商談をしたくともすぐに海外渡航できないなど不便であることから、外国籍を取得する人がいる。
- \*7 陳(2012)。
- \*8 2009年3月に行ったインタビュー調査にて。

- \*9 2013年1月に行ったインタビュー調査にて。
- \*10 摘発されるまで上述Iの「未登録」のまま、日本に暮らしていた人も多かった。
- \*11 タイ出身ベトナム系の人たちは、日本政府(法務省)を相手に訴訟を起こした。入管が発布した退去強制令状は不適切と主張し勝訴した。結局、在留特別許可を取得し、正規滞在となった者もいる。在留資格は取得したが、日本が発行する身分証の国籍は依然としてベトナム国籍もしくは「無国籍」となっており、事実上無国籍状態の人が多くいる。
- \*12 1982年に制定された国籍法によって、ミャンマー(ビルマ)の人は「国民」「準国民」「帰化国民」と3種類に区別されることになる。ロヒンギャたちは、この法律を恣意的に適用されてこれらの区分のどれにも属さなくなり、無国籍化した。(詳しくは、宇田有三「アジア太平洋の窓 ビルマ西部：ロヒンギャ問題の背景と現実」国際人権ひろばNo.90(2010年3月発行号)、一般財団法人アジア・太平洋人権情報センター(ヒューライツ大阪)。
- \*13 2012年5月に行ったインタビューより。
- \*14 例えば、注7でも記したように、タイ出身のベトナム難民は近年、在留特別許可を取得し、正規滞在となって類型IVとなっている者がいる。また、ロヒンギャについても、難民申請が認められ在留資格を取得し類型IVとなっているケースがいくつかある。
- \*15 不動産の契約、銀行の開設の際など、保証人を求められることはあるが、無国籍ゆえ契約を拒否されることはなかったという。
- \*16 2010年6月、インタビューにて。
- \*17 筆者が、2011年10月、イスラエルのゴラン高原における無国籍者について調査を行ったところ、イスラエル政府が無国籍者に発行している渡航書などの身分証明書には、国籍「不明確(undefined)」となっていた。イスラエルに限らず、ブルネイなどの国でも、類似した措置がとられている。
- \*18 無国籍者の支援を行うNPO団体「無国籍ネットワーク」では、「無国籍を知ってください」というリーフレットを作成している。
- \*19 補助金に頼り、働くこともできないため、申請者は社会との接点がなかなか確立できず、引きこもりや精神的な病につながる可能性を有している。
- \*20 2013年1月、在留資格のない無国籍者にインタビューしたところ、入国管理局に出頭した際、外国人登録証明書の返納を求められ、それ以後、身分証明書らしい書類の交付は受けていないという。そのため、在留資格のない無国籍者については、身分証明書がないという問題が生じている。

《参考文献》

- 阿部浩己, 2010『無国籍の情景—国籍法の視座, 日本の課題』国連難民高等弁務官(UNHCR)駐日事務所
- 飯島一孝, 2003『六本木の赤ひげ』集英社
- 宇田有三, 2010「アジア太平洋の窓 ビルマ西部：ロヒンギャ問題の背景と現実」国際人権ひろばNo.90(2010年3月発行号)、一般財団法人アジア・太平洋人権情報センター(ヒューライツ大阪)。(http://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section3/2010/03/post-96.html, 2013年1月25日アクセス)
- 江川英文=山田鎌一=早田芳郎, 1989『国籍法[新版]』有斐閣
- 奥田安弘, 1996『家族と国籍—国際化の進むなかで』有斐閣選書
- 厚生労働省, 『人口動態統計』, 各年度版
- 坂本洋子, 2008『岩波ブックレットNo.742 法に退けられる子どもたち』岩波書店
- 財団法人入管協会, 各年版『在留外国人統計』
- 陳天璽編, 2010『忘れられた人々—日本の「無国籍」者』明石書店
- 陳天璽, 2011『無国籍』新潮文庫
- 陳天璽, 2012「国家と個人をつなぐモノの真相—“無国籍”者のパスポート・身分証をみつめて」陳天璽・近藤敦・小森宏美・佐々木てる編, 2012『越境とアイデンティフィケーション—国籍, パスポート, IDカード』新曜社, 444~468頁
- 平賀健太, 1950『国籍法』上巻, 東京：帝国判例法規出版
- 無国籍ネットワーク, 2012『無国籍を知ってください』特定非営利活動法人無国籍ネットワーク
- Chen Tien-shi, 2012, "Statelessness in Japan: Management and Challenges", *Journal of Population and*

*Social Studies*, Vol. 21 Number 1, pp. 70-81

- UNHCR, 2009, *2008 Global Trends: Refugee, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Person*, p. 2

# Types of Stateless Persons in Japan

Lara, CHEN Tien-shi

*Waseda University*

**Key Words: stateless person, legal status, nationality authorization**

This paper focuses on stateless persons who reside in Japan, examine their legal status, and classified them in five types. Stateless persons are those who do not have nationality nor are accepted as citizens from any country. According to the statistics of alien registration as of the end of 2010, the number of the people whose nationality identified as “stateless” is 1,234. On the other hand, however, according to my research, it became clear that there actually exist people who do not have nationality of the nation which identified as their nationality on alien registration card issued in Japan. They can be classified as so-called *de facto* stateless.

In this paper, I define stateless people as those who do not have valid nationality, in other words those who actually do not have rights and duties as citizens of any country, and divided them into five types. From this classification, we can see there actually are of great variety even though we bracket them together as “stateless persons”. We can understand that each stateless person of each type has different reasons for becoming stateless, has different situation, and has different notation in nationality (or stateless) in his identification. We also reveal what kind of problems those stateless persons face lately since the residence management system was adopted in July 2012, and indicate the action that Japan is required to take according to each type of stateless person.