

特集：「在留カード」導入と無国籍問題を考える

国籍・無国籍認定の現状と課題

——改正入管法を踏まえて

小田川 綾音 弁護士

キーワード：国籍，無国籍認定，在留カード

外国人登録は外国人の居住する市町村で行われてきたが、2012年7月の改正出入国管理及び難民認定法の施行により、外国人登録制度は廃止された。新たに在留カードが導入され、外国人の情報は法務省で一元的に管理されている。これまでの外国人登録、あらたな在留カードの交付、退去強制、帰化申請等様々な行政手続きの場面において、国籍・無国籍の認定がなされている。しかし、手続きを担当する役所では、必ずしも統一的な国籍・無国籍の認定がなされていない。無国籍者（国籍国を証明する書類を一切持たない者、相当な努力をしても国籍を確認することができない者を含む）が無国籍とは認められず、どこかの国籍国の保持者としてみなされていることもある。本稿では、国籍・無国籍の認定の現状とその課題について考察する。

1 はじめに

「無国籍者」とは文字通り国籍が無い者であり、国際法においては、1954年「無国籍者の地位に関する条約」第1条1項に、「『無国籍者』とは、その国の法律の適用によりいずれの国によっても国民と認められないものをいう」と定義されている（法律上の無国籍者）¹。これに対して、いずれかの国籍国を有するはずであるとしても、書類上当該国籍国を確認することができなかつたり、当該国籍国に登録されていなかったりするなどして、実質的には国籍国から国民としての保護を享受できない場合も存在する。こうした者は事実上の無国籍者と呼ばれている。もっとも、法律上の無国籍者と事実上の無国籍者の境界線はあいまいであることも多い²。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、2012年に無国籍者の定義に関するガイドラインを発表し、1954年条約の「無国籍者」の定義は、条約の趣旨及び目的を考慮して、広く解するべきと述べている³。存在しないことの証明は非常に難しいので、現実的な問題を踏まえ、実務慣行に沿って無国籍は解釈されるべきであろう。本稿で無国籍と称する場合には、法律上の無国籍者のみならず、実質的に国籍国を確認することが極めて困難である等の理由により事実上無国籍となっている者をさすことがあることを注記しておく。

UNHCRの統計によれば、世界には1,200万人の無国籍者が存在すると言われており⁴、日本にも無国籍者は存在する。筆者は、2009年に設立された無国籍ネットワークの活動を通して、国籍の有無で悩みを抱える人々からの相談を受けている⁵。相談を受けるたびに感じることは、「無国籍」といっても、一人ひとり、無国籍になる経緯は異なり、決してひとくくりにはできないことだ。また、活動を通して気が付いた問題点のひとつは、日本において国籍・無国籍の認定が問題となる場面では、担当する役所がそれぞれの意図をもって、当該個人の国籍の有無・国籍国がどこであるかを認定していることである。国籍の有無をどのように判断するか、国籍の認定をどのように行うかについて、同じ日本でも、担当役所により認定の在り方が異なるし、結論さえも異なることがある。現在、日本には、「無国籍」を判断・認定する統一的な基準がなく、その機関も存在しないのが実情だ。

また、新たな問題も生じている。2012年7月9日に改正出入国管理及び難民認定法（以下、入管法という）が施行され、同時に外国人登録法は廃止され、新たに在留カード制度が導入された。外国人登録証から在留カードへの切り替えの際、外国人登録では無国籍とされていたが、在留カードでは何らかの国籍国が記載されるという事態も起きている。本稿では、日本において国籍・無国籍の認定がなされている場面において、どのようにそれが行われているのか、それによって当該個人にどのような影響があるのかについて検討する。

2 改正入管法による身分証の変更

(1) 外国人登録（2012年7月8日まで）

外国人である無国籍者が日本に上陸し適法に在留するためには、原則として在留資格を有する必要がある。入管法は、外国人が日本で行おうとする活動又は外国人の身分や地位に応じて、30種類の在留資格を規定しており、外国人はそれらのいずれかを継続的に有していることが想定されている。そして、これまで外国人は、90日を超えて日本に滞在する場合、外国人登録をしなければならなかった（外国人登録法3条）。すなわち、外国人は居住する市町村役場に出頭し、氏名、生年月日、国籍、在留資格の有無等身分事項を申告することによって、市長村では外国人登録原票が作成され、登録を行った外国人には外国人登録証明書が交付された。この外国人登録は、外国人の在留資格の有無にかかわらず行われ、外国人は外国人登録証明書の交付を受けた。在留資格がない場合には、「在留資格なし」と赤字で四角く目立つように囲まれて、記載されていた。日本で生活する外国人にとって、この外国人登録証は身分証としての機能を果たしていた。

(2) 新しい「在留管理制度」の導入（2012年7月9日以降）

2009年に入管法が改正され、外国人の在留に関する情報の把握形態が抜本的に変更された。これに伴い、従来行われてきた外国人登録制度は廃止された。国はこれまで、入管法に基づく入国・在留関係の許可の手續と、外国人登録法に基づく外国人の居住する市町村で行われる外国人登録制度によって、在留する外国人の情報を二元的に取得し把握してきた。

新たな在留管理制度のもとでは外国人登録制度は廃止され、外国人に関する在留の情報は、法務

省に一元的に集約されることとなった。2012年7月9日以降外国人登録は廃止され、日本に適法に在留する中長期在留者は「在留カード」の交付を受けることになった⁶。また、これまでは、外国人に住民基本台帳法の適用はなかったが、新しい在留管理制度のもとでは、一定の外国人に住民票が作成されることになった（住民基本台帳法30条の45）。

(3) 在留カードとその問題点

在留カードは、今般の改正入管法の特徴の一つである。在留カードの交付対象者は、原則として、日本に正規に滞在する中長期在留者である（入管法19条の3）。外国人登録制度では、非正規滞在者も外国人登録の対象となっていたが、そのことが非正規滞在者の在留継続を容易にしているとの指摘等がなされ⁷、新たな法制度のもとでは非正規滞在者に在留カードは交付されないことになった。

このルールに基づけば、無国籍の非正規滞在者は、在留カードの交付を受けることができず、日本政府が発行する公的な身分証を持っていないこととなる。日本に在留する無国籍者の中には、来日前に滞在していた出身国に帰国したくても、出身国の「国民」ではないので、その国の旅券やトラベルドキュメントの交付を受けることができず、出身国から拒絶されて帰国することができずに困っている人も多い。このような人は、日本に留まるしかないためにやむをえず日本に滞在している。

非正規滞在者といっても様々である。非正規滞在者の中には無国籍者のみならず難民認定申請者や、家族を抱えて長期間日本に在留しており、自由権規約等の人権諸条約に基づけば家族統合の権利に基づいて日本での在留が認められてしかるべき者達もいる。つまり、非正規滞在者全般に全く日本で通用する公式の身分証が交付されないことは、彼・彼女らの生活を脅かし、正規に定職に就くことを妨げ、労働力として搾取されるリスクを負わせるなど、人権侵害の温床となり問題である。国が、非正規滞在者に関する情報を全く把握しないことは、非正規滞在者の存在を認知しない透明人間化するものであり、かえって、社会不安をもたらすものとも考えられる。

3 国籍・無国籍の認定

(1) 国籍・無国籍認定がなされる場面

国は様々な場面において、国籍の認定を行っている。上述した外国人登録では登録事項として「国籍」（外国人登録法4条1項）、在留カードでは「国籍又は地域」があり（入管法19条1項4号）、日本政府が当該外国人の国籍をどのように把握、認定しているのかが示される。日本で子どもが出生した場合、市町村の役所で出生届が出されるが、父又は母が外国人である場合には、その国籍を記載する必要がある（戸籍法49条2項3号）。日本国に帰化を申請する際も、日本は二重国籍を認めないから、申請者が国籍を有していれば、元の国籍を離脱しなければならないため国籍の有無、国籍があるとすればどこであるかが問題となる（国籍法5条1項5号）。非正規滞在者の退去強制手続においては、外国人は国籍国へ送還されるのが原則であり（入管法53条1項）、送還先を決定するためにも当該外国人の国籍の認定がなされる。

ところが、上記のように国籍の認定がなされる場面において、本来はどの国からも国民として認

められていないにもかかわらず、A国の国民として認定されているケースがある。また、B国から偽造旅券を用いて来日したものの、B国の真正な旅券等を有しないためB国の国民であることが確認できないにもかかわらず、B国の国民であると認定されたり、あるいは、本人は日本で出生又はC国から来日したが、親がD国の国民と考えられるので、親・本人についてD国民であることを示す資料は存在しないものの、D国籍として認定されたりすることがある。

さらに、国籍の認定が、日本という同一国でありながら、手続きを担当する役所が異なると、同一人物について別の国籍が認定されることがある。同様に、同一の背景事情を持つ者であっても、ある人はA国籍、ある人は無国籍とされることがあり、国籍の認定方法が極めて不透明かつ場当たり的といえる。以下では、国籍の認定が問題となる場面において、どのように国籍・無国籍の認定がなされているのかにつき、具体例を交えてその実態を紹介するとともに、そこから生ずる問題について検討する。

(2) 国籍認定の具体例

(a) ベトナム難民2世・3世

Dさんの両親は、第一次インドシナ戦争の時代に、ベトナムからタイへ逃れた。Dさんはタイで出生し、Dさんの両親もDさん自身も「ベトナム難民」として扱われていた。Dさんの両親の出生国を公的に証明する資料は存在しない。Dさんのようなベトナム難民は、タイで特定の居住地域に生活場所を指定され、様々な差別を受けながら生活していた。Dさんは満足に教育を受けることもできず、就ける仕事も限られ、生活は厳しく苦しいものだった。1990年代の出稼ぎブームにのり、Dさんは偽造旅券を用いて来日し、約17年間非正規に滞在していたが、摘発を受け退去強制令書が発付された。退去強制令書におけるDさんの国籍国は「ベトナム」とされ、送還先もベトナムと指定された。しかし、Dさんはベトナムに一度も行ったことがなく、頼るべき親戚もおらず、もともとタイへの帰国を希望していた。

ベトナム政府がDさんの送還を受けいれるとも考えられず、退去強制令書発付処分取消訴訟が提起されたところ、第一審の東京地方裁判所、控訴審の東京高等裁判所いずれにおいても、Dさんの勝訴となった（平成22年2月19日東京地裁判決・平成20年（行ウ）第457号事件、平成22年8月9日東京高裁判決・平成22年（行コ）第98号事件⁸）。高裁判決確定後、Dさんには在留特別許可が認められたが、その際Dさんの国籍国はベトナムとされた。Dさんと同様の事情で退去強制令書発付処分取消訴訟を提起したWさんも、Dさんと同様に勝訴し（平成22年2月19日東京地裁判決・平成20年（行ウ）第470号事件、平成22年8月31日東京高裁判決・平成22年（行コ）第98号事件）、その後在留特別許可が認められた。

このように、ベトナム難民としてタイに逃れた両親又は祖父母のもとに、タイで出生したベトナム難民2世・3世が、1990年代に来日し、日本での生活が長期化する中で、家族のいるタイへ帰国することができなくなったケースが多数存在する。彼らは、タイへの帰国が叶わないのであれば日本に滞在するよりほかないとして、正規に滞在することを望み、在留特別許可を求めた。上記の高裁判決が出た後、2011年4月頃から、DさんWさんと同様の背景事情を持つベトナム難民2世・

3世に対して、在留特別許可が次々と認められるようになった。なお、このベトナム難民2世・3世のグループの者たちの外国人登録上の国籍は、ベトナム又は無国籍とされている。在留特別許可が認められ、在留資格認定証明書が交付された際も、その国籍国はベトナム又は無国籍とされている。同一の背景事情を持つにもかかわらず、国籍の認定が人によって異なるのである。手続きの当初からベトナムと認定されていた者はベトナムとされ、無国籍とされていた者は無国籍とされたようである。彼らの在留特別許可が認められたのは、彼らが無国籍であり送還先がないという点が重視されたと考えられるが、在留を認める場面においても国籍国を「ベトナム」と維持するところに、一度行った国籍認定は最後まで覆さないという国の強い意思を感じざるを得ない⁹。

(b) ロヒンギャ民族

ミャンマーのアラカン州に多く居住しているロヒンギャ民族は、ミャンマー国民として認められていない¹⁰。ロヒンギャ民族は、ミャンマー政府から強制労働やポーター（戦場の前線における弾薬運搬等の強制労働）、移動制限、教育を受ける機会の剥奪、土地の没収等の民族的迫害を受けており、反政府活動に従事した者に対して弾圧を加えている。こうした迫害から逃れ、日本で難民認定申請を行っているロヒンギャ民族が多数いる。日本にいるロヒンギャ民族の多くは、ミャンマー人であるという意識が強く、軍事政権が不当に国籍をはく奪し、又は国民であることを認めていないのにすぎないのであるから、本来はミャンマー国民であって無国籍ではないと認識している。しかし、ミャンマー国籍法及びミャンマー政府の姿勢からすると、ミャンマー国籍が付与されていないと理解することが合理的である。ただし、彼らの日本における外国人登録上の国籍はミャンマーとされている。また、退去強制令書が発付されているロヒンギャ民族の者達の国籍国はミャンマーとされ、送還先もミャンマーとされている。

国際社会において、ロヒンギャ民族がロヒンギャ民族であることを前提として強制送還された例はなく、在日ミャンマー大使館が、ロヒンギャ民族であることを前提として、彼らにトラベルドキュメントを発行するとは考え難い¹¹。なお、難民不認定処分とされたロヒンギャ民族の者達21名が、ロヒンギャ民族であるがゆえに迫害を受けるおそれがある等として、難民不認定処分の取消等を求めた裁判において、第一審の東京地方裁判所は、ロヒンギャ民族である原告らを無国籍であると認めた上、そのうち2名については難民であるとして不認定処分を取消し、18名については訴えを棄却した（平成22年10月29日東京地裁判決・平成19年（行ウ）第472号、第493号から498号、第715号、第785号、同20年（行ウ）第55号、第132号及び第133号、第404号から第408号まで、第686号、第756号、同21年（行ウ）第367号事件）。控訴審の東京高等裁判所では、控訴人1名を難民と認め不認定処分を取り消したものの、他の控訴人らはミャンマー国籍が認められるとして、彼らの無国籍性を否定した（平成24年9月12日東京高裁判決・平成22年（行コ）第397号事件）。上記の通り、ミャンマー政府がロヒンギャ民族にミャンマー国籍を認めていないことからすると、彼らの国籍国をミャンマーと認定することは極めて不合理である。現在、最高裁判所に上告がなされており、また、2012年6月以降に悪化したアラカン州におけるロヒンギャ民族に対する過酷な人権状況に照らすと、ミャンマーに帰国することはできないとして、上告人らは再難民認定申請を行っている。

(c) 出身国で出生届が存在しない者

Cさんは、出稼ぎのために、フィリピン共和国から偽造旅券を使用して来日し、雇用主の信頼をえて仕事に励んでいたが、来日して約20年以上経過した後には摘発された。Cさんは収容され退去強制手続きが進む中で、帰国するよりほかにないと考え口頭審理請求権を放棄し、早期帰国を希望した。Cさんの退去強制令書における国籍国はフィリピンとされた。Cさんはフィリピン大使館にトラベルドキュメントの交付申請を行ったが、交付できないとの回答があった。Cさんは、なぜフィリピンに帰国できないのか理解できず、収容は長期化した。Cさんは、フィリピンに母と姉が暮らしており、姉を通じてCさんの出生届を取得しようとしたが、国家統計局にCさんの出生登録は存在しなかった。

Cさんの父親は中国国籍であり、中国からフィリピンに移住した。母親はフィリピン人の両親のもとフィリピンで出生し、フィリピン国籍であると考えられるが（母親の出生届も国家統計局で確認することができなかった）、Cさんが出生した当初、フィリピンは父系血統主義を採用しており、Cさんはフィリピン国籍を取得できなかった。Cさんの両親は在日フィリピン大使館にもCさんの出生届を出していないため、中国政府はCさんを国民として認識したことがこれまで一度もない。中国の国籍法は血統主義を採用しているため、本来であればCさんは父の中国国籍を承継し、中国国籍を有するはずである。しかし、フィリピンで生まれてから中国で登録されたことがなく、父親はすでに他界している。中国で暮らしたことは一度もなく、中国には頼るべき親せきもいないことから、Cさんが中国籍を確認するすべは現実的でないと言って過言ではない。つまり、Cさんは事実上の無国籍者である。在日フィリピン大使館は、入国管理局からのCさんの国籍に関する問い合わせに対して、調査の結果、Cさんがフィリピン国民であることを確認できないので、Cさんにトラベルドキュメントを発行することはできないと回答した。Cさんはその後仮放免が認められ収容は解かれたものの、フィリピンに帰国することもできず、日本で正規の在留資格も付与されず、再審情願を申し立てて在留特別許可を求めている。結果はいまだ出ず、仮放免という不安定な状態で日々を送っている。Cさんの外国人登録、退去強制手続上の国籍はフィリピンとなっている。

(d) 日本で出生した難民の2世

Sさんは、ミャンマーの少数民族の両親のもとに日本で出生した。両親は、ミャンマー政府からの迫害を逃れ、日本で難民認定申請をした。Sさんの両親は難民認定はなされなかったものの、人道配慮による在留特別許可を受けた。Sさんの両親は、日本においてもミャンマー政府に反対する少数民族の団体に所属して反政府活動を継続しており、在日ミャンマー大使館でSさんの出生登録をすることはできなかった。Sさんの両親はミャンマー国籍を有しており、ミャンマー国籍法は血統主義を採用しているから、本来であれば、Sさんは出生とともに両親のミャンマー国籍を承継しているはずである。しかし、Sさんは、本国でも在日ミャンマー大使館でも出生登録がなされていないので、旅券等ビルマ政府が発行するミャンマー国民であることを証明できる資料は何も持っていない。ミャンマー政府はSさんを国民としてその存在さえも認識していないのである。Sさんは日本で生まれてから18年間、事実上国籍がないままに過ごしてきた。ミャンマーでは現在も軍政と少数民族の対立が激しく、一部の少数民族との間では内戦状態にある。SさんもSさんの両親も

ミャンマーに帰国するという選択肢は、現在のミャンマー情勢のもとでは考えられず、在日ミャンマー大使館に行き手続きをすることもできない。

Sさんは出生後しばらくしてから行った外国人登録手続きでは、その国籍国は無国籍とされていた。しかし、両親が難民認定申請をする際、Sさんも同時に難民認定申請を行ったが、難民認定申請手続きの窓口で、入国管理局の職員から、Sさんの外国人登録証上の無国籍は、両親と同じミャンマー国籍に改められるべきである旨の指導を受けた。Sさんの両親はその意味をよく理解せぬままに職員の指導に従って区役所に行き、Sさんの外国人登録の国籍国は無国籍からミャンマーに変更された。現在のSさんの外国人登録証（2012年7月9日以降は在留カードとみなされている）上の国籍国はミャンマーとなっている。

(e) 本来は日本国民であった者

ア アンデレちゃん事件

過去に国籍の認定が適切になされず、裁判によって日本国民であることが確認された有名な事件として、アンデレちゃん事件がある¹²。アンデレちゃん事件は1990年代の出来事であるが、当時の国籍認定の在り方と現在とを比較するために紹介する。

アンデレちゃんは「外国人らしい母親」から出生したが、その母親はアンデレちゃんを育てることができないとして、牧師であったリース夫妻にアンデレちゃんの養育を依頼し、病院を退院した後行方不明となり、以後全く連絡がつかなくなった。父親を特定するための手がかりも全くなかった。

アンデレちゃんは、当初母親と接触した関係者の、母親は「フィリピン人らしい」という不確かな供述によって、出生届上母子ともに国籍国は「フィリピン」とされ、外国人登録上の国籍国も「フィリピン」とされた。リース夫妻が、在日フィリピン大使館にアンデレちゃんの旅券の交付を求めると、フィリピン大使館では、母親が不在であり、母親の身分が全く確認できないのであるから、アンデレちゃんをフィリピン国民として認めることはできないとして、フィリピン大使館からはフィリピン国籍を否定された。その後、アンデレちゃんの養親が、役所でアンデレちゃんの外国人登録上の国籍国を「無国籍」と変更することを求めたところ、アンデレちゃんの外国人登録上の国籍国は「無国籍」となった。しかし、アンデレちゃんは日本で出生し、「父母がともに知れない」のであるから、国籍法2条3号に基づきアンデレちゃんは日本国民であるとして裁判が提起され、一審勝訴、控訴審敗訴、最高裁逆転勝訴となり、アンデレちゃんは日本国民であることが認められた。裁判提起から約3年後、アンデレちゃんは、フィリピン国籍、無国籍との誤った国籍認定をへて、4歳のときによく日本国民の地位を得たのである。

イ 簡易帰化申請したアネットちゃん

また、アンデレちゃんのケースと同様に母親が失踪し、アンデレちゃんよりも先にリース夫妻の養子となったアネットちゃんの国籍認定も矛盾に富んでいる。アネットちゃんの母親は「タイ人」らしいということであったが、アネットちゃんの出産後すぐに行方不明となり、父親を知る手がかりももちろんなかった。アネットちゃんは、外国人登録上国籍国は「タイ」とされ、後にアンデレちゃんと共に「無国籍」へと変更された。リース夫妻は、アンデレちゃんの裁判提訴前に、国籍法

8条4号の規定の存在を知り、日本で生まれ、3年以上無国籍であれば、帰化申請により日本国籍を取得できることから、アネットちゃんが3歳となったときに帰化申請をしていた。その後、アンデレちゃんの第一審判決が出る前に、アネットちゃんについて帰化申請が認められた旨の知らせが入った。しかし、アネットちゃんの帰化前の国籍国は「タイ」とされていた。国籍法は、原則として帰化の要件を20歳以上の成人に限定している（国籍法5条2号）。但し、一定の場合には帰化の条件が緩和されており、国籍法8条4号は、日本で生まれた無国籍者で3年以上日本に居住する者に帰化申請の道を認めている。規定の立法趣旨は、無国籍の防止である¹³。アネットちゃんに帰化が認められたとすれば、この8条4号の規定が適用されたと考えられるが、アネットちゃんの帰化前の国籍国は「タイ」であるという。この結果は、国籍法8条4号の前提となる「出生のときから国籍を有しない」という条件に該当しない。法務局の国籍認定には大きな疑問が残り、リース夫妻も国に対しアネットちゃんの国籍を「タイ」と認定した根拠資料の開示を求めたが、法務局はこれに応じなかった。アンデレちゃんの訴訟の帰趨に照らせば、アネットちゃんも出生時から日本国民であったことになる。アネットちゃんの国籍認定は、二重に誤りを含んでいるのではないかと考えられる。

(3) 国籍認定の問題点

以上で述べてきた具体例をみてみると、出生届、外国人登録、退去強制手続き、帰化といった手続きごとに、その手続きを担当する役所がそれぞれの基準で国籍の認定をしており、日本国としての統一的な国籍認定がなされていないことがわかる。

まず、外国人登録では、旅券の提出がなくても、本人が申告する国籍国の供述等で国籍が認定されていたようである。ただ、一度アンデレちゃんのように国籍が認定されても、その後実質的にはその国の国籍をもたないとして無国籍に変更することもできたのであり、柔軟な対応がとられることもあった。逆に、Sさんのように無国籍として登録されていたが、他の役所（入国管理局）の指導により、他の国籍国へと変更されることもあった。

また、同一の背景事情をもつベトナム難民2世・3世については、ある地方自治体では、ベトナムと認定され、別の地方自治体では無国籍と認定されるなど、地方自治体や当事者によって異なる取り扱いがなされていた。外国人登録上の国籍認定は、他の手続きに比べ、無国籍と認定されることも多かったように思われるが、認定のための統一的な基準はなく、当事者の意向が他の手続きよりも反映されやすかったのではないかと考えられる。

他方で、退去強制手続きにおいては、国籍国が一度認定されると、それが覆るという例はなかなか見られない。退去強制手続きにおいては、当該外国人を日本から強制送還することを目的としているので、国籍国を確認する資料が存在しなくても、本人の供述や両親の国籍、本人が以前居住していた国、家族が居住している国等の間接事実から、できる限りどこかの国籍を有するものとして認定する傾向があり、結果として、無国籍と認定されることは容易ではない。帰化手続においては、この傾向はより顕著である。アネットちゃんのように、母親の行方がしれず、母親の国籍も現実的に確認することができず、法務局自身も国籍法8条4号の適用を認めているにもかかわらず、あく

までも国籍は「タイ」とし、無国籍を認めないのである。

特筆すべきは、外国人登録上の統計でも、無国籍者の数はここ数年減少傾向にあったが¹⁴、在留カードに切り替えられると、その数はますます減少するおそれがあるということである。1940年代に中国において内戦が勃発し、現在の台湾（中華民国）へと逃れ、そこから日本に移住した者について、外国人登録証上無国籍とされていた者が、在留カードへの切り替え手続きの際、国籍が「台湾」とされ、無国籍でなくなったという例がある。

在留カードを管理する省庁は法務省であり、法務省は退去強制手続で送還先決定のため、国籍国を認定する必要がある。したがって、役所又は担当者に当該個人を何らかの国籍国を認定したいという要請が働きやすく、しかも仮に一度国籍国を認定する際誤っていたとしてもその後訂正されない傾向がある。結果として、実効性のない国籍国が付与されるケースが増えるのではないかと懸念がもたれる¹⁵。

(4) 実効性のない国籍が与えられることの弊害

このように、国籍・無国籍の認定が適正になされず、実効性のない国籍が国籍国であるとして出生届や身分証に記載されると、様々な問題が生じる。親が共に知れない又は無国籍であれば、国籍法2条3号により、日本で出生した子どもは出生時から日本国民となるのであるが、親の無国籍認定がなされなければ、この規定が適用される余地がない。本来、日本国籍を生来的に取得すべき者が、日本国籍を得られずに生きることになるのである。前述のアンデレちゃんは、出生届が出される段階で、親の国籍について「不知」とされていれば、国籍法2条3号に基づき、日本国民として戸籍の作成手続きに移行していたと考えられる。したがって、日本で生まれた子の親の国籍の有無・国籍国の認定は、子どもが日本国籍を取得するかどうかの分かれ道となり、慎重になされるべきである。そして、国籍法2条3号は、無国籍の防止が立法趣旨であるから、「無国籍」を判断するうえでは、親の国籍国が旅券等の身分証によって確認できないような場合や出身国での相当な調査を行っても確認できない場合等には、「無国籍」と解釈されるべきである。国籍国を確認する手段がない場合には、実質的に当該国籍国とされる国から国民としての保護を受けることはできないのであり、実質的な意味で無国籍にほかならないからである。

また、親に国籍があったとしても、日本で出生した子どもが無国籍であれば、国籍法8条4号により、簡易帰化が可能となる。しかし、子どもについて無国籍認定がなされなければ、原則としてこの規定が適用される余地はない（アネットちゃんは帰化手続では「タイ」国籍とされたが、外国人登録上は「無国籍」とされていた。外国人登録上「無国籍」でない者に当該規定の適用は認められなかったと推定される）。したがって、今後は、在留カード上無国籍と認定されるかどうか重要な判断基準となり、国籍法8条4号の適用可能性が変わると考えられ、国籍の有無・国籍国の認定は適正になされなければならない。

さらに、実効性のない国籍国が付与されることによって、その者のみならず、その者の次世代までも無国籍が承継されていくことになる。日本政府から、実効性のない国籍国が付与された者は、日本で結婚しようとするとき、当該国籍国の発行する婚姻要件具備証明書の提出を求められる。しか

し、その国が、当該個人を国民として認識していなければ、婚姻要件具備証明書が発行されることはない。そうすると、結婚するにも書類が不備であるとして婚姻届が受理してもらえないという事態が発生しうる。

また、その者が子を出産するにあたり、胎児認知をするときにも、同様の事態が生じる。胎児認知をする際も、母親の国籍国とされる国の国民であることを確認できる書類、すなわち、旅券や出生証明書の提出が求められるが、母親が事実上無国籍であれば、そのような書類は提出できず、胎児認知が受け付けられないのである。同様の問題は、子が出生した後も生じる。結果、子どもは法律上の父親がいないことになり、母の国籍国を承継するほかなく、実効性のない国籍国が母から子へと引き継がれていくのである。子は母に続いて実質的に無国籍者となる。

さらに、身分証に実効性のない国籍国が記載されることにより、本人のアイデンティティーの混乱も生ずる。日本政府は、身分証上記載された国籍国の外国人であるというが、その国籍国とされた国からは、国民ではないと言われる。「自分はいったい何者なのだろうか?」という疑問が生じる。

このように、実効性のない国籍国が付与されると多様な問題が生じ、無国籍が次世代へと持ち越される。結婚、国境を越えた移動、出産等人生の様々な場面で問題が生じやすくなる。アンデレちゃん事件が発生してから20年以上が経過するが、国籍認定の在り方は根本的に改善が見られないように思われる。国籍・無国籍を認定するにあたり、統一的な基準を設けることは喫緊の課題であり、旅券等により国籍が確認できないにもかかわらず、安易に実効性のない国籍国を認定することは避けるべきである。国籍・無国籍の認定は統一的になされ、仮に当該個人の国籍を確認することが出来ない、あるいは無国籍が疑われる場合などは、新たに設けた専門家または専門機関によって国籍・背景を調査し無国籍であるかどうかを判断する必要があると考える。日本国が無国籍という問題について、正面から取り組むことが求められている。

*1 但し、日本は無国籍者の地位に関する条約、無国籍削減に関する条約に加入していない。

*2 阿部浩己（2010）を参考にした。

*3 原文：UN High Commissioner for Refugees, Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of "Stateless Person" in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons, 20 February 2012, HCR/GS/12/01, available at: (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>) (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>)

*4 UNHCR Global Trends 2011 (<http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>)

*5 2011年に無国籍ネットワークは特定非営利活動法人格を取得し、同年UNHCRの事業実施パートナーとなり法律相談の支援を行っている。（<http://stateless-network.com/>）

*6 ただし、すでに交付されている外国人登録証は一定期間在留カードとみなされる。

*7 平成19年7月に、犯罪対策閣僚会議に報告された「外国人の在留管理に関するワーキングチームの検討結果」において同旨の指摘があった。山田他『新しい入管法』（2010）参照。（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/dai9/9siryu3.pdf>）

*8 当該訴訟は、タイへ帰国できると考えて口頭審理請求権を放棄し、「ベトナム」を送還先とする退去強制令書の発付を受けた原告らが、仮にタイに帰国することができず、ベトナムに帰国しなければならないと真に理解して知っていたならば、口頭審理請求権を放棄することはなかったので、ベトナムを送還先とする退去強制令書発付処分は錯誤に基づき無効であるとして、退去強制令書発付処分の取消を求めたところ、裁判所はこの主張を認め、

原告側が勝訴したというものである。原告らの無国籍性が正面から争われたケースではないが、東京地裁判決は、判決の末尾において付言ではあるが、国が原告らの送還先をベトナムとしたことについて適法性に疑問の余地があり、原告の国籍がベトナムであることは証拠上明らかではないと述べている。国の国籍認定の在り方に疑問を呈する重要な指摘である。

- *9 これらのベトナム難民2世・3世の代理人として、在留特別許可を求める活動を行った小豆澤史絵弁護士によれば、仮放免許可の国籍欄等で記載された「ベトナム」国籍から無国籍への変更を何度も求めたが、入国管理局には全く聞き入れられなかったという。
- *10 1982年ミャンマー国籍法は、国民を①国民、②準国民、③帰化国民と3種類に分類している。ミャンマー国籍法における①国民は「カチン、カヤー、カレン、チン、ビルマ、モン、ラカイン、シャンなどの諸民族及び西暦1823年以前から国内に永住の地として定住していた諸民族は、ミャンマー国民である」「国民である両親を持つ全ての国民と人民は、生まれながらにして国民である」と定めている。しかし、ロヒンギャ民族はこの①国民に規定される「諸民族」の中に含まれていない。ロヒンギャ民族であることが前提とされれば、ロヒンギャ民族が上記①～③の国民であることを示す身分証はまず発行されない。なお、ビルマ（ミャンマー）政府のテインセイーン大統領は、2012年（平成24年）7月11日、ビルマ（ミャンマー）を訪れた国連難民高等弁務官（UNHCR）のアントニオ・グレースら訪問団に対し、「ミャンマーは自国の国家民族には責任を負うが、ミャンマーの民族ではない不法入国のロヒンギャたちを認めることは一切あり得ない」と述べ、これを大統領ウェブサイトで公式に発表した。このことから明らかなように、ロヒンギャ民族はビルマ（ミャンマー）政府からビルマ（ミャンマー）国民ではないとして徹底的にその国民性を否定されている。
- *11 ロヒンギャ民族であるものの、「カマン民族」であると民族名を偽り、真正な身分事項に基づかない場合に、トラベルドキュメントが発行され、帰国が実現した例は存在する。
- *12 アンデレちゃん事件の詳細は、信濃毎日新聞社編集局編「ボクは日本人・アンデレちゃんの1500日」（信濃毎日新聞社、1995年）、奥田安弘（2003）を参照。アンデレちゃんは1991年1月に誕生し、1992年3月に国籍確認訴訟が提起され、1995年1月に最高裁がアンデレちゃんの日本国籍を認めた。国籍法2条3号の「父母ともにしれない」の法解釈が正面から争われた事案で、最高裁は、同規定の趣旨は無国籍の防止にあるとして、「父母ともにしれない」の立証責任を事実上国側に転換して、アンデレちゃんを勝訴させた。
- *13 法務省民事局内法務研究会編（1985）を参照。
- *14 外国人登録上の「無国籍」者の人数は、2009年は1,397人、2010年は1,234人、2011年は1,100人とされている。法務省、登録外国人統計表。参考URLは（http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html）
- *15 既に述べた通り、外国人登録上の無国籍者の統計も必ずしも信頼できるものではなく、実質的な無国籍者の人数はこれを上回ると考えられる。2009年8月末から9月末にかけて、全国201の児童相談所を対象として行われた国籍や在留資格に問題を抱える子どものアンケート結果をみても、国籍認定が不透明であり、無国籍児であることを窺わせる子どもたちの存在が示されている。同調査の内容・分析については奥田（2012）を参照。

《参考文献》

- 阿部浩己、2010『無国籍の情景—国際法の視座、日本の課題』UNHCR
- 山田利行・中川潤一・木川和広・中本次昭・本針和幸、2010『新しい入管法』有斐閣
- 奥田安弘、2003『家族と国籍』有斐閣選書
- 奥田安弘、2012『養子縁組あっせん』奥田安弘・高倉正樹・遠山清彦・鈴木博人・野田聖子『国籍・在留資格』日本加除出版、249～311頁
- 法務省民事局内法務研究会編、1985『改正国籍法・戸籍法の解説』社団法人金融財政事情研究会

The Current Situations and Challenges of Determinations on Nationality or Nationality-less

ODAGAWA Ayane

Attorney at Law

Key Words: nationality, nationality-less determination, residence card

The Alien Registration system, which was handled at the municipal level, was abolished and replaced by a new residency management system that came into force in July 2012 under the amended Immigration Control and Refugee Recognition Act. With the newly introduced Residence Card, information about foreigners residing in Japan is to be centralized and managed by the Ministry of Justice in an integrated manner. Determinations on nationality or nationality-less were conducted by applicable government or municipal entities at administrative procedures such as Alien Registration, issue of a Residence Card, deportation procedures, or naturalization process. A nationality-less person might not be recognized as such, and he or she might be given some ineffective nationality on paper. This article explores the state and tasks about how nationality or nationality-less determination has been made.