

特集：「在留カード」導入と無国籍問題を考える

無国籍条約加入の意義と日本の課題

付 月 筑波大学研究員

キーワード：無国籍，条約，法的地位

本稿は、日本における無国籍問題を検討するとともに、無国籍条約（1954年の無国籍者の地位に関する条約と1961年の無国籍の削減に関する条約）への加入の意義を明らかにするものである。第1に、日本における無国籍問題について、国籍の意義と関連づけて整理した。無国籍者はいずれの国でも外国人とされ、合法的に国境を越えて移動することが困難なことから非正規滞在に陥りやすい。2009年の改正入管法は、これらの非正規滞在の無国籍者を「在留カード」の交付対象外としたため、その存在と問題を一層見えにくいものになっている。第2に、無国籍者が市民生活を営むうえで直面する行政手続の問題について検討した。日本では、無国籍者が有国籍者として登録され、婚姻届等の際に本国書類を求められるため、重要な身分行為が妨げられる事態が発生している。1954年条約は、必要な行政サービスを無国籍者に提供し、身分証明書や旅行証明書を発給するよう義務づけることで、無国籍者の直面する市民生活上の問題解決を図っているため、その加入には意義がある。第3に、無国籍の発生防止と削減の観点からみた現行国籍法の問題について検討した。日本では、無国籍者が実効性のない国籍をもつ者として登録され、無国籍として認定されていない場合がある。そのため、無国籍の発生防止を目的とした国籍法第2条3号、および無国籍者の帰化条件緩和を図った同法第8条4号が正しく適用されない問題が生じている。

以上のように、行政実務における曖昧な国籍の認定とそれに基づく実効性のない国籍の登録が、日本の無国籍問題の根本にある。無国籍の認定は、無国籍者の法的地位を保障するために不可欠であるだけでなく、無国籍の世代間連鎖をはじめ、新たな無国籍の発生防止のためにも極めて重要である。無国籍問題の把握に努め、無国籍の正確な認定を行うことが喫緊の課題と考える。

1 本稿の目的

本論文は、無国籍に関する条約、すなわち、1954年の「無国籍者の地位に関する条約」(The 1954 Convention relating to the status of stateless persons, 以下「無国籍者の地位条約」と略す) および1961年の「無国籍の削減に関する条約」(The 1961 Convention on the reduction of statelessness, 以下「無

国籍の削減条約」と略す。また、2つの条約を併せて「無国籍条約」という)への加入意義を検討することを目的とする。特に、いずれの条約の締約国にもなっていない日本において、無国籍者が市民生活を営むうえで直面している法的問題、および無国籍の発生防止の観点から見た問題につき、無国籍条約の役割と日本の課題について考察する。

いずれの国にも法的に所属しない無国籍者は、国家を単位として成り立っている国際社会において、いずれの国からも排除され、どの国からも保護されない可能性があることを意味している。つまり、無国籍者という立場は、法的に一人の人間としての存在を見えにくくさせ、極めて脆弱な地位に追いやられる可能性がある。国籍をもっていないことで、いずれの国からも外国人として取り扱われ、すべての人が平等に享受すべきである人権でさえ、滞在国における法的地位によって制限される現実がある。国籍がないことで差別されたり、移動の自由が制限されたり、教育や医療にアクセスできなかったり、基本的な権利が保障されないことがある。無国籍であることで受ける不利益は大きく、無国籍者が抱えている法的問題は深刻である。無国籍者の権利を尊重し、問題を解決するためには国際的な協力が必要である。そのための国際的な法的枠組みが、上記の無国籍条約である。

本稿では、日本の無国籍条約への加入意義を検討するに当たり、その前提として、まず、2において、国籍のもつ意義ないし役割と無国籍問題との関連性を明らかにする。無国籍問題は、国籍をもたないことに起因するものであるから、国籍をもつ場合と国籍をもたない場合とを対比することで、無国籍問題の本質を明らかにする¹⁾。そして、3で無国籍条約について概観したうえで、4において、日本での無国籍者が直面する市民生活上の問題に対して、その改善に寄与し得る無国籍条約の関連規定について検討する。また、5では、無国籍の発生防止の観点からみて、現行国籍法における法の適用の問題と法規定の欠如の問題を検討する。これによって、無国籍条約のもつ具体的な意義が見えてくる。最後に、6では日本における諸課題を整理したうえで、日本の無国籍条約加入の意義について考察する。

2 国籍の意義と日本の無国籍問題

(1) 国籍の定義と無国籍の意味するもの

国籍とは、「個人が特定の国家の構成員である資格」であり、「人を特定の国家に属せしめる法的な紐帯」と一般的に定義されている(黒木ほか、1988:237;江川ほか、1997:3)。国籍は、①ある個人が特定の国の国民であることを示すものであると同時に、②個人の本国法を決定する要素の一つである。また、③国籍は個人にとって、国内および国際社会の双方において、様々な権利を行使する際の一つの基準になっているため、国籍をもつこと自体が人権であると認識されている。

今日の国際社会は、多数の独立した国民国家によって構成されている。そして、個人は、世界に存在する主権国家のいずれかに国民として所属することになっている。それゆえ、各国は、個人が特定国の国籍をもつことを前提に社会システムを構築し、法制度を設計している。その結果、無国籍者は、滞在している国ないし暮らしている地域社会の中で、当該国の国民や他国の国籍を有する

外国人のいずれとも異なる問題に直面することになる。また、反証のない限り、個人はいずれかの国家の国民であることを示す国籍を有すると推定される（UNHCR, 2005:11=2009:11）ため、形式的には国籍をもっているとされる。しかし、実質的に国民としての権利を行使できない無国籍者の場合には、特に本国法の特定期間および適用を受ける行政手続の場面において問題が生じることになる。

(2) 国民の資格としての国籍と無国籍者

(a) 国籍国に居住する権利

国籍のもつ意義の一つとして、個人がある国の国民であれば、国民の権利としての参政権や義務としての兵役など、当該国における国民としての権利義務をもつことになる。他方で、国民が国籍国以外の国で権利が侵害されたときなど、国籍国から外交的保護を受けられる可能性があるように、国際社会において国籍国からの保護を受ける立場にある²。

とりわけ、個人にとって国籍のもつ意義のうち、国籍国に居ることができることを国際法上保障されている点が重要である。国籍国は、もし当該個人が滞在先の国から帰国したい場合や、滞在先の国から退去強制させられた場合など、当該個人を受け入れる義務がある³。そして、個人が国籍国以外の国に渡航する場合には、国籍国から発行される旅券、および必要に応じて渡航先の国からビザの発給を受けて、渡航先国へ合法的に入国し滞在することができるようになる。これは、当該個人の国籍国として旅券を発行した国は、渡航先の国に対して、当該個人が当該国の国民であることを証明するとともに、いつでも当該者を引受けるとの約束を、当該国の旅券をもって示し保障しているからである。

(b) どの国からも外国人とされる無国籍者

無国籍者の場合、いずれの国においても国民としての権利を享受できない立場にあり、国際社会においても、その権利を保護する後ろ盾となる国がない存在である。このため、どの国においても外国人として滞在することになる。その法的地位の強弱は、滞在している国での滞在資格によって決定される。このうち、在留資格を認められなかったため、やむなく非正規的に滞在せざるを得なくなった無国籍者が、もっとも脆弱な法的地位に立たされることになる。日本では、無国籍者の在留に関する法的な特別措置はなく、他の国籍をもつ外国人と同様に取り扱われている。

日本にいる無国籍者のなかには、何世代にもわたって日本で生活し、「特別永住許可」や「永住許可」をもって滞在している者もいれば、在留資格をもつことができない者もあり、その法的地位は様々である。もっとも、在留資格をもって正規的に滞在している無国籍者であっても、通常国民であれば発給してもらうことができるパスポートを取得できないため、海外への渡航が困難になる⁴。このため、海外旅行のみならず、グローバルなビジネスを展開したり、外国出張や留学などの場面でも障壁にぶつかったりすることになる。

(c) 合法的な移動が困難なことから非正規滞在となる無国籍者

無国籍者が日本で非正規滞在の状況に陥る原因の一つには、当該無国籍者の来日する前に置かれていた状況がある。たとえば、1990年代に、タイに住んでいたベトナム難民2世が多数日本に来ていた。彼らは、ベトナムに国民として登録されておらず、タイの国籍法によってもタイ国籍を与

えられなかったため、無国籍となった経緯がある。タイ国籍をもたないベトナム難民としてタイで生活するには、様々な制限があつて厳しかったこともあり、バブル時代で人手不足の日本に一筋の希望を抱いて、日本を目指すようになった。ところが、タイ国民でもベトナム国民でもないため、いずれの国の旅券も得ることができず、日本に入国するためには偽造旅券を入手して渡航するほか術がなかった⁵。

このように、無国籍であることは、国境を越えた強制的な移動を創出する原因にもなる。その際、無国籍者は正規の旅券を入手することが困難であるため、渡航先の国の法律に合致しないような方法で移動を迫られることもある。そして結果的に、移動先の国では非正規滞在という法的地位になるわけである。

(d) 身分証明を与えられない非正規滞在の無国籍者

日本に滞在する無国籍者のうち、在留資格をもたない非正規滞在に該当する者は、2009年の改正入管法⁶で新しく導入された「在留カード」の発給対象外とされている。「在留カード」は、在留資格をもつ中長期滞在者を対象としているためである。したがって、在留資格をもたない無国籍者の多くにとって、唯一の身分証明書であった従来の「外国人登録証明書」を回収された時点で、身分を証明する公的書類を奪われた状況になる。その結果、本人確認のために身分証明書を求められるような行為が制限されることによって、生活に著しい支障が生じることになる。具体的には、住居の確保に必要なアパートの契約や、自分の名義で携帯電話をもつこと、貯蓄の管理や送金を受けるために必要な銀行口座を開くことができないことなどである。

このように、非正規滞在という地位に陥った無国籍者は、自らの法的存在を証明する公的書類を与えられないことで、非正規滞在者が一般的に直面する問題、すなわち、合法的に就労できなかったり、健康保険に加入できなかったりすることなどに加えて、その問題は一層深刻である。

(3) 本国法の決定基準としての国籍と無国籍者

(a) 本国法を決定する国籍

国籍は、成人の年齢や婚姻の要件などについて、ある個人に対してどの国の法律を適用するのかを決定する基準になっている。たとえば、日本国籍をもつ男性と中国国籍をもつ女性とが日本で婚姻しようとしたとき、男性については日本法、女性については中国法での婚姻成立要件を満たしている必要がある。このため、婚姻届を出す際に、これらの要件を満たしている者であることを示すために、婚姻要件具備証明書のような国籍を有する国からの書類が求められるのである。

(b) 無国籍者の本国法は常居国の法律

国籍を有しない無国籍者の場合、その本国法を決定するために、国籍に代わるものを基準とすることが検討される。日本では、原則として、無国籍者の本国法については、その者の常居所のある国の法律であるとされている（法の適用に関する通則法第38条2項⁷）。この常居国の法律を無国籍者の属人法とする考え方は、1954年の無国籍者の地位条約でも採用されている（同条約第12条1項）。

(c) 日本における無国籍者の直面する行政手続上の問題

日本において、無国籍者の本国法の決定と関連して問題になるのは、ある者が無国籍と確認され

た場合よりも、一見すると国籍をもっていると思われるが、その国籍が実効的でない場合である。つまり、無国籍状態にあるにもかかわらず、日本ではある特定の国籍をもつ者として登録されることがある。そして、実効性のない国籍に基づいて本国法が決定され、その結果、個人にとって重要な法律行為の妨げになるという問題である。

この問題が顕在化するのには、婚姻届や子の出生届・認知届、帰化などの場面である。これらの身分関係にかかる行政手続を行おうとしたとき、婚姻届の場合には独身などの婚姻要件を満たすことを証明する書類、子の出生届の場合には親としての身分を示す書類など、日本で登録されている「国籍」国と思われる国の発行する様々な書類を要求されることになるからである。しかし、当該者が実際にその国籍国とされている国の国民としての地位を享受できなければ、これらの書類を入手することができない。その結果、無国籍者は、これらの手続を諦めざるを得なくなることもある。

このように、実効性のない国籍国を登録された結果、無国籍者は、通常国籍国によって発行される証明書や書類を提出できず、市民生活を送るうえで支障をきたすことになる。さらに、行政手続で要求される本国書類を入手して提出できないことは、後述するように、次世代の国籍取得に影響を及ぼしかねず、次世代に無国籍を連鎖的に生じさせることにもつながる問題となっている。

(4) 人権としての国籍と無国籍者

(a) 国籍をもつ権利

上述の通り、国籍を有するということは、社会への参加や権利を享受するための資格とされており、かつ、法的な存在としての個人と特定の国家との結びつきを表す重要な要素になっている。したがって、国籍は、個人のアイデンティティだけでなく、国家による保護および多くの市民的・政治的権利を享受させる権利を、個人に対して与えるものとされている（UNHCR 駐日事務所、2009：3）。また、特定の国の国籍をもつことで、個人は、当該国を後ろ盾に外国での生活や国際社会での移動が容易になる。

(b) 国籍をもつ権利を享受できていない無国籍者

国籍が「権利をもつための権利」（the right to have rights）⁷⁸と表現されるように、国籍をもつことは、権利を享受するための前提条件とされることがある。国籍をもつこと自体が人権であること、特に子どもの出生時における国籍取得の権利は、様々な国際人権諸条約で繰り返し謳われており、国籍を欠くという国際社会の抱える問題を反映しているといえる。世界における無国籍者の数を示す正確な統計はないが、国連難民高等弁務官事務所（以下、「UNHCR」という。）は、2011 年末時点で 64 カ国に約 350 万人の無国籍者がいることを明らかにしており、世界全体では約 1,200 万人の無国籍者がいると推定している（UNHCR、2012：38-46）。無国籍の発生は、国籍法の抵触や領土の移転、婚姻にかかる法令、行政手続、差別、出生登録にかかる法令など、多様な原因によって生じている（阿部、2010：10-12；UNHCR、1999：3）。

(c) 日本で生まれた子どもの無国籍問題

日本では、親が非正規滞在であるがゆえに、その子どもも非正規滞在の地位に陥り、かつ無国籍状態になる場合がある。このような無国籍でかつ非正規滞在とされている子どもたちは、本来であ

れば、日本国籍をもつ子どもや在留資格をもつ外国人の子どもたちと同じように、予防接種を受けることや、年齢に応じた教育の機会が与えられなければならない。これは、子どもの権利保障の観点から、日本も締約国になっている子どもの権利条約⁹上の要請でもあるからである。しかし、無国籍状態でかつ非正規滞在になっている子どもは、どこにも登録されていないおそれがある。その結果、子どもは実際に存在しているにもかかわらず、法的にその存在を把握されないことで、子どもの健全育成のために必要な福祉的・行政的サービスや就学の機会が奪われるなど、子どもの人権が無視されかねない状況に置かれることになる¹⁰。

また、親が正規滞在の外国人の場合であっても、日本で生まれた子どもが無国籍状態に陥ることがある。たとえば、庇護を求めて日本に辿りついたインドシナ難民を親として、日本で生まれた 2 世・3 世のうち、親の出身国の国籍も日本国籍も取得していない者がいる¹¹。加えて、このような無国籍状態の者について、日本では特定の国籍をもつ者として登録されることがある¹²。このような実効性のない国籍の認定ないし登録は、婚姻のような身分行為にかかる法律行為の障碍になるのみならず、その子どもの国籍取得にも影響を及ぼすことになる。つまり、無国籍であるにもかかわらず、無国籍として認定されないことによって、その子どもも無国籍状態になる危険性が生じるのである。この点、後述するように、日本の国籍法には、日本で生まれる子どもの無国籍状態の発生を防止するための条項が置かれている。すなわち、父母がともに無国籍である親から日本で生まれた子どもは、日本国籍を出生時に取得する（国籍法第 2 条 3 号）。しかし、この無国籍の発生防止を趣旨とする国籍法の規定は、親の無国籍認定が正確になされていない現状の下では、十分な機能を果たすことができていない。

3 無国籍に関する条約¹³

(1) 1954 年の無国籍者の地位条約

(a) 条約の保護対象としての無国籍者

無国籍者とは、国籍をもたない者のことであるが、「国籍をもたない」という態様は現実的に様々である。そこで、1954 年の無国籍者の地位条約第 1 条 1 項では、「『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者をいう」と規定し、同条約の保護対象を限定している。この定義に該当する者は、いわゆる「法律上の無国籍者」（*de jure* stateless persons）であり、1961 年の無国籍の削減条約においても適用されている（阿部、2010：8）。

「法律上の無国籍者」に対する概念としての「事実上の無国籍者」（*de facto* stateless persons）とは、いずれかの国の国籍を有すると思われるが、その国籍が実効的でない、あるいは、その国籍をもっていることを証明することができない者のことをいう。「法律上の無国籍者」と「事実上の無国籍者」とが、直面する問題は類似している。また、両者を実際に区別することはきわめて困難な場合があるうえ、いずれの場合も本質的な問題として国籍国による保護を欠く点において同様である（阿部、2010：9）。ただし、「法律上の無国籍者」のみが無国籍者の地位条約の保護対象であり、無国籍の削減条約において回避されるべき現象ということになる。

(b) 無国籍者の地位条約の特徴

1954 年の無国籍者の地位条約は、無国籍者が差別されることなく、滞在国において安定的な生活を送るために必要な最低限の基本的な権利および自由を保障している。この条約は全部で 42 カ条から構成されている。多くの規定は「合法的にその領域内に滞在する無国籍者」に限定して、その適用が予定されている（阿部, 2010: 23）¹⁴。また、締約国にいる無国籍者に対する権利保障の程度は、原則として「一般に外国人に与える待遇と同一の待遇を与えなければならない」（第 7 条 1 項）としつつ、権利の性質によって異なる保護レベルを与える構造になっている。たとえば、締約国の国民と同一の保護ないし待遇を与えるものとして、「宗教」の自由や「公的救済」への権利（第 23 条）、「労働及び社会保障」（第 24 条）が定められている。また、「一般に外国人に対して与えられる待遇より不利でない待遇」を保障されるものには、「結社の権利」（第 15 条）、賃金を得られる雇用へ従事する権利（第 17 条 1 項）、自営業・自由業を営む権利（第 18・19 条）、住居への権利（第 21 条）、移動の自由（第 26 条）がある。

さらに、無国籍という特殊な立場に配慮して、常居所でない締約国における当該無国籍者の待遇についても定めている。たとえば、無国籍者は、その常居所を有する締約国において、法律扶助や訴訟費用の担保の免除などの裁判関連事項につき、当該締約国の国民と同一の保護・待遇与えられる（第 16 条 2 項）。そして、同じ裁判関連事項につき、無国籍者は、その常居所の締約国を離れた別の締約国において、当該締約国から常居所の国民と同一の保護を与えられる（同条 3 項）。

(2) 1961 年の無国籍の削減条約

(a) 無国籍の削減条約の内容

無国籍の削減条約は、各国の国内法を整備することによって、新たに無国籍が生み出される状況を回避するための原則や法的枠組みを定めている。この条約では、出生のときに無国籍となるおそれがある場合、および出生時に取得した国籍をその後に喪失して無国籍となる場合の双方について、包括的に防止するための規定が置かれている。まず、出生の際に無国籍となることを回避するために、締約国の領域内で出生した者で、国籍を付与しなければ無国籍となる者に対して、当該国の国籍を付与しなければならないとしている（第 1 条 1 項）。そのための具体的な国籍付与の方法や条件についても、細かな選択肢が用意されている（同条 2 項）。また、締約国内で発見された「捨て児」についても、「反証が存在しない限り、当該国の国籍を有する両親のその領域内で、生まれたものとみなされなければならない」として、当該国の国籍の付与を義務づけている（第 2 条）。そして、父母の一方が締約国の国民である場合、その領域外で生まれた者についても、無国籍者の発生を防止する締約国の義務として、当該国の国籍付与を規定している（第 4 条）。この他に、同条約は、無国籍者の問題を回避するために、国籍喪失の制限（第 5～7 条）や、国籍の恣意的な剥奪の禁止（第 8～9 条）、領域の移転に伴う無国籍者の防止（第 10 条）についても詳細にわたって規定されている。

(b) 無国籍の削減条約の特徴

国籍をもつことが人権であると認識されていることは、先に述べた通りである。それを考慮して、1961 年の無国籍の削減条約は、無国籍者の発生防止に焦点を当てた条約として採択された。つまり、

この条約では、まず、すべての者が国籍をもつ権利の実現に向けて、出生の場面において無国籍となることを防止するための具体的なルールを設けている。また、同条約では、この出生による国籍付与に加えて、婚姻や帰化など出生以外の場面においても、無国籍となることを防止するための規定が置かれている。したがって、無国籍の削減条約は、締約国がこれらの出生による国籍付与に関する規定、およびその他の無国籍の発生を防止する法的枠組みを導入することによって、無国籍問題を決定的に解決することを図ろうとするものである。さらに、1954 年の無国籍者の地位条約と同じように、この無国籍の削減条約でも、「法律上の無国籍者」が対象とされている（阿部, 2010: 24）。

(c) UNHCR の地位と任務

1961 年の無国籍の削減条約では、この条約上の利益を主張する者の請求を審査し、また、当該者がその請求を適切な当局に提出することを援助する機関を、国連の枠内で設置することが規定されている（同条約第 11 条）。つまり、無国籍者が同条約の利益を受けられるように支援する機関を国連の中に設けることである。そこで、国連総会は、国連の難民機関である国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が適任であるとして、同条約第 11 条の機関としての任務を要請した¹⁵。その後、国連総会は UNHCR に対して、無国籍の削減条約に基づくその任務を継続するとともに、各国が無国籍条約へ加入するよう積極的に促し、関心のある国に対して国籍法の整備および実施について助言と支援を提供するよう要請している¹⁶。

4 無国籍者に対する行政上の措置

(1) 無国籍者の必要な書類・証明書の発行

無国籍者の地位条約では、無国籍者が必要な行政サービスについて、通常国籍国から受けられるものに代わって、締約国の行政機関が提供することを規定している（第 25 条 1 項）。無国籍者が市民生活を送るにあたり、あらゆる場面で様々な証明書や公的な書類を求められる。

たとえば、婚姻届を出す際には、婚姻できる年齢に達していることや、独身であることなど、本国法に基づく婚姻の要件を満たしていることを示す証明書の提出が求められる。もし、日本人とタイ人のカップルが日本で結婚しようとする場合、婚姻届の提出に当たって、日本人については戸籍謄本、タイ人については婚姻要件具備証明書の提出が要求される。日本国籍をもつ者については、当該者の本国法である日本民法に基づいて婚姻の実質的要件が審査されるため、戸籍謄本の提出で足りることになる。これに対し、婚姻相手であるタイ国籍をもつ者については、婚姻の実質的要件は本国法であるタイの法律に基づいて判断されることになるため、その要件を満たしていることを示す証明書の提出が求められる。この婚姻要件具備証明書は、通常、タイ国内の行政機関または駐日タイ領事機関を通じて発行されることになる。

ところが、婚姻しようとする者が無国籍である場合には、当該者の居住している国や以前の居住国、元の国籍国など、いずれの国からも必要な書類を発行してもらうことができない可能性が高く、結果的に婚姻届を出すことができなくなる。このような無国籍者に対する行政援助が欠ける場合の

ために、無国籍者の地位条約は、無国籍者の居住する締約国の行政機関が、無国籍者のために必要な婚姻要件具備証明書をはじめとする書類や証明書を発行するよう定めている。日本が無国籍者の地位条約に加入した場合、日本に居住する無国籍者が婚姻する際、当該者が婚姻の要件を満たしていることを示す書類を発行するなど、行政的な援助を行わねばならないことになる。

無国籍者の地位条約第 25 条は、国籍をもつ者が当該国籍国の機関から通常受けられる多くのサービスについて、無国籍者に対して、これを提供するよう締約国に求めている。行政援助の内容としては、無国籍者の出生や死亡、婚姻や離婚、養子縁組など、家族関係に関する証明書、当該無国籍者の教育や専門的職業に関する証明書、および身分証明に関する書類の提供が挙げられる（UNHCR, 1997: Art. 25, para. 2）。これらの書類や証明書を居住国の行政機関が提供することは、無国籍者の行政手続における障害を減らし、普通の市民生活を営むために必要である。特に、無国籍者が婚姻しようとする際、本人確認に加えて、婚姻要件の具備を証明する書類が入手できなければ、実際に婚姻することはできない。また、無国籍者の身分に関する証明書は、婚姻の場合だけでなく、子の出生届や認知、帰化による国籍取得など、人生における重要な節目において必要であるため、その発行の行政支援は重要である。

しかし、日本では、無国籍状態であるにもかかわらず、ある国籍をもつ者として登録されることがある。無国籍である者が、たとえばベトナム国籍として登録された場合、その本国法はベトナム法となり、婚姻をはじめとする法律行為をしようとしたとき、ベトナムの行政機関等から発行される書類を要求されることになる。しかし、実効性のない国籍国であるベトナムの書類を求められても、それを入手することはできないから、婚姻届を出すことはできない。問題は、婚姻できないだけでなく、当該無国籍者が婚姻できないまま日本で子どもを生んだ場合、その子の出生届や国籍の確定にも影響を及ぼす点である。つまり、子の出生届をしようとする際、親の身分を証明する本国の書類を求められるが、しかし実効的な国籍を有しないため書類を提出できず、結果的に出生届を受付けてもらえないことがある¹⁷。また、血統主義を採る日本で生まれた子どもは、日本国籍を取得できず、無国籍状態の親から実効性のない国籍を受け継ぐことになる。

(2) 無国籍者に対する身分証明の発行

無国籍者の地位条約第 27 条では、「締約国は、その領域内にいる無国籍者であって有効な旅行証明書を所有していないものに対し、身分証明書を発給する。」と規定されている。ここでの「身分証明書」(identity papers)とは、無国籍者の身分を証明する文書であり、本人証明ないし身分証明(certificate of identity)である。これは、国内で使用されるもので、次に取り上げる同条約第 28 条における外国へ旅行する際に使用される「旅行証明書」とは区別されている。この第 27 条は、他の条文とは異なり、文字通り「領域内にいるすべての無国籍者」(any stateless person in their territory)が対象となっている。つまり、その国に居住していることも、合法的な滞在も要求されていないということを意味している（UNHCR, 1997: Art. 27, para. 2）。ただ必要なのは、無国籍者が物理的に当該国の領域内にいることのみである（UNHCR, 1997: Art. 27, para. 2）¹⁸。この第 27 条は、特に非正規滞在の無国籍者にとって重要である。

日本にいる無国籍者にとって、旅券等をもつことのできる外国籍の者と異なり、従来の「外国人登録証明書」¹⁹または改正入管法の下で交付される「在留カード」²⁰が唯一の身分証明書であることが少なくない。日本国内であれば、これらの文書を身分証明書とすることができる。2012 年 7 月 9 日以降の「在留カード」の法的性質については、その交付を受けた無国籍者を含む外国人に対して、日本に「中長期滞在できる在留資格及び在留期間をもって適法に在留する者であることを証明する、『証明書』としての性格を有する」とされている（山田ほか, 2010: 35）。したがって、日本に居住する無国籍者は、就労したり各種行政サービスを受けたりするとき、在留カードを提示することで名前や生年月日等の本人確認ができ、自らが在留資格をもって正規に滞在している者であることを証明することができることになる。

ところが、前述のように（2(2) (d)）、改正入管法の施行によって、無国籍者を含む非正規滞在者には「在留カード」が与えられない。その結果、非正規滞在の無国籍者は、「在留カード」の交付を受けられず、本人証明ないし身分を証明する公的な書類が一切与えられない状況になる。それゆえ、無国籍者の地位条約で規定されている無国籍者への身分証明書の発給は、とりわけ非正規的に滞在している無国籍者が生活をするうえで、最低限の権利を享受ないし行使するために必要であり、その意味は一層大きいといえる。

この身分証明書の形式や性質について統一された見解はないようであるが、一時的または最終的な証明書(provisional and final papers)の双方が含まれると考えられる（UNHCR, 1997: Art. 27, para. 1）。日本の現状に照らして、中長期に滞在する無国籍者に対して「在留カード」を交付されるのとは別に、在留資格未取得の無国籍者に対しては、少なくとも一時的な身分証明書を付与することが必要である。そうすることによって、法的に透明な非正規滞在の無国籍者の存在を可視化することができる。また、彼らが日本での在留資格を取得するまで、あるいは他国に移動することができるようになるまでの間、生活上の障壁を最小限に止めることができる。

確かに、在留資格をもたない非正規滞在者は、入管法に基づいて退去強制の対象者となる。しかし、無国籍者については、国籍国がないという特殊な地位にあることを考慮した対応が必要である。無国籍者にはいつでも戻ることのできる国籍国がないため、多くの場合は退去強制先の国が存在しないからである。また、無国籍者は、前述の通り（2(2) (c)）、入管法に合致しない非正規な手段で入国せざるを得ない立場に立たされているからである。

(3) 無国籍者に対する旅行証明書の発給

無国籍者の地位条約第 28 条は、無国籍者に対する旅行証明書の発給について規定している。つまり、締約国は、その領域に合法的に滞在する無国籍者が国外へ渡航するために必要な旅行文書を希望する場合には、「旅行証明書」(travel document)を発給しなければならないとしている。この旅行証明書の発給は無条件の義務とされており（UNHCR, 1997: Art. 28, para. 3）、これを拒否できるのは、「国の安全または公の秩序のためのやむを得ない理由がある場合」という重大な事由に限定されている。

無国籍者は、通常、国籍国が国民に対して発給する旅券を得られないことから、滞在している国

から他の国に渡航することが困難である。海外への観光旅行だけでなく、親戚や友人の訪問、留学、ビジネス出張などの妨げになる。国籍国をもたない無国籍者に対し、滞在国が旅行証明書を発給することによって、無国籍者の国境を越えた移動がスムーズになるだけでなく、無国籍者が滞在国以外の国に渡航する必要がある場合、旅券を入手できないことで「不法」入国ないし非正規滞在に陥ることを防止することにもなる。

第28条の附属書では、旅行証明書の発給対象は同条約に基づく無国籍者であること、証明書は英語またはフランス語を含む少なくとも二言語で作成されることが必要であること(同附属書第1項)など、旅行証明書の発給に関する詳細が定められている。

日本に滞在する無国籍者に対する旅行証明書の発行に関して、以下の2点は特筆すべきである。まず、①非正規滞在になった無国籍者に対しても、旅行証明書を発給する途を開いている点である。第28条本文において、締約国は、その領域にいる合法的に滞在している無国籍者以外の無国籍者、つまり、一時的に滞在している無国籍者や非正規的に滞在している無国籍者に対しても、他の国へ渡航するための旅行証明書を発行することについて「好意的考慮を払う」よう要請されている。すなわち、合法的に滞在している者以外の無国籍者に対する旅行証明書の発給について、その判断は当該締約国の裁量に委ねられているのである。そして、同条附属書第6項3号は、もはやその領域内で合法的に滞在しない無国籍者に対して、旅行証明書の更新または延長、あるいは新たな書類を発給することについて好意的に考慮するよう求めている。日本に滞在する在留資格を有しない無国籍者に対して旅行証明書を提供することは、当該者が合法的に滞在することのできる第三国に合法的に移動することを可能とする。特に、日本での滞在中に国籍を喪失した者に対して、旅行証明書を発給して合法的な国外旅行を確保することは、当該者が出身国に赴いて国籍回復の手続きを進めるためにも重要であるといえる。

②無国籍者の再入国の権利を保障している点、すなわち、旅行証明書の有効期限内であれば、当該無国籍者は、旅行証明書の発給国の領域内にいつでも戻ることができる権利が与えられなければならない(第28条附属書第13項)。この旅行証明書による発給国への再入国の保障は、いつでも戻ることのできる国籍国をもたない無国籍者にとって、2つの面において重要であると考えられる。一つは、無国籍者が、旅行証明書をもって戻る国があることを示すことで、留学やビジネス出張等で訪れる渡航先の国から査証を得る手助けになる。二つに、無国籍者が渡航先の国から、家族や仕事があり、故郷と考えている国に帰国できなくなる事態を防ぐことができる²¹。

無国籍者はしばしば、旅券を得られないことやその他様々な理由により、合法的な方法によって国境を越えて移動することが困難である。このため、やむを得ず、非合法的な手段で、以前に滞在していた国から出国して別の国に移動をする場合がある。これにより、行き着いた先の国において非正規滞在になることがある。無国籍であることから非正規的な移動を強いられる事態を防ぎ、無国籍者が正規な手段によって国家間を移動することをスムーズにすることを保障することは、重要であると考えられる。それは、無国籍者自身が非正規滞在というもっとも脆弱な立場に陥ること、そして、その子どももまた非正規滞在の地位を継承するような連鎖を防ぐことにも繋がるからである。

5 無国籍の発生防止と削減について

(1) 出生による国籍の付与

1961年の無国籍の削減条約では、出生時および出生後における無国籍の発生防止について包括的に規定されていることは、前述の通りである(3(2)(a))。ここでは、紙幅の都合上、日本で生まれた子どもが無国籍となる問題に限定して検討することとする。

日本は、原則として、血統主義によって日本国籍を付与している。すなわち、「出生の時に父又は母が日本国民であるとき」に、子は日本国民とされる(国籍法第2条1項)。これに加えて、国籍法第2条3号では、「日本で生まれた場合において、父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき」にも、出生時における日本国籍の取得を認めており、生地主義を補足的に採用している。この国籍法第2条3号において、日本で生まれた子につき、その「父母がともに知れないとき」、または、父母がともに「国籍を有しないとき」に日本国民とする規定は、日本で生まれる無国籍者の発生を防止するために設けられたものである。しかし、実際には、父母がともに「国籍を有しないとき」について正確に判断されなければ、この条文に基づいての日本国籍取得は不可能となる。実際に、日本で暮らしているインドシナ難民の国籍認定が曖昧であるがゆえに、日本で生まれた2世・3世には日本国籍が付与されず、無国籍状態という不安定な状況に置かれることがある。

この他にも、日本で生まれた子どもが無国籍となる場合がある。たとえば、両親の国籍国で厳格な出生地主義が採用されているため、日本で生まれた子どもが親の国籍を受け継ぐことができない場合である。日本の国籍法には、両親がともに不明あるいは無国籍である場合以外に、このような日本で生まれた子どもが無国籍になる場合に対処するための規定が欠けている。ちなみに、1961年の無国籍の削減条約は、締約国に対して、締約国の国籍を付与するよう義務づけている(同条約第1条1項)。日本で無国籍を生み出さないという無国籍の発生防止という観点からすると、日本の現行国籍法は、不十分と言わざるを得ない。

(2) 帰化による無国籍の削減

日本の国籍法では、無国籍者に対して、帰化条件を緩和する規定を設けている。通常、帰化を申請するためには5年間の居住要件がある。これに対して、無国籍者の帰化について、国籍法第8条4号は、「日本で生まれ、かつ、出生時から国籍を有しない者でその時から引き続き3年以上日本に住所を有するもの」と規定している。これは、日本における無国籍者をできるだけ減少させようとしたもので、無国籍者の問題解決に向けた重要な条項として評価できる。ただし、帰化の場面においても、帰化申請者の国籍認定が正確に行われなければ、そもそも無国籍者の国籍取得の機会が奪われることになりかねない。たとえば、帰化申請者が無国籍であるにもかかわらず、日本では特定の国籍をもつ者として登録されていた場合、帰化申請に必要な本人の出生証明書や両親の婚姻証明書など、国籍国が発行する本人および家族に関する身分関係の書類提出を求められても、実効的な国籍をもたない当該無国籍者は、国籍国とされる国からこれらの書類を入手できず、そのために

帰化申請を諦めざるを得ないことになる。

さらに、無国籍者が正規の旅券を得て合法的な方法で国境を越えて移動することが困難であることと関連して、過去の「不法」入国や非正規滞在歴が、帰化の許可判断にどの程度影響するか定かではない。この点について、無国籍の削減条約では直接的に規定を設けていないが、しかし無国籍という特殊な立場から非正規的な移動を強いられることがあることに鑑みて、帰化申請に対する許可判断において特別な配慮をする必要があるものといえる。

6 無国籍条約への加入と日本の課題

1954年の無国籍者の地位条約は、無国籍者に対して最低限の法的地位を保障することで、安定的に生活するために必要な権利について規定しているため、その加入は重要とされている（UNHCR, 1999:2）。また、1961年の無国籍の削減条約への加入は、無国籍を生む多くの事態を解決するのに役立つと考えられる。無国籍問題の解決に向けて、無国籍条約に基づいて、国籍を恣意的に剥奪されないこと、国籍が付与されなければ無国籍になる特定の場合には国籍を付与されること、それでもなお無国籍のままにいる者に対しては、最低限の権利が保障されることになっている（UNHCR, 1999:2）。2013年1月現在、1954年の無国籍者の地位条約については76カ国、1961年の無国籍の削減条約については49カ国が締約国になっている。

日本は、1979年の国会討議において、無国籍に関する2つの条約を「条件が整えば批准、加入の方向で検討する意義のあるもの」²²としたものの、今日に至るまで、無国籍に関する条約のいずれの締約国にもなっていない。しかし、日本に無国籍問題が存在しないわけではなく、むしろ、本稿で検討してきたように、日本においても無国籍者の直面する問題や日本で生まれる無国籍問題という深刻な人権問題が存在する。しかし、これらの無国籍問題は、一般社会はもとより、政府や行政機関にもほとんど認識されていない。

本稿では、第1に、日本における無国籍問題について、国籍のもつ意義と関連づけて整理し検討した。その結果、無国籍者は、いずれの国でも外国人とされ、また、合法的に国境を越えて移動することが困難であるために、移動の途中で非正規滞在に陥りやすいことを確認した。この無国籍者の立場と問題の特質に鑑みて、無国籍者の地位条約は、締約国に、その領域内の非正規滞在を含むすべての無国籍者には「身分証明書」を発給することを義務づけている。これにより、無国籍者は自らの身分を証明することで、市民生活を営むうえで必要な行為や権利を行使できるようになる。身分証明書は、特に非正規滞在の無国籍者にとって、最低限の生活を維持するために重要である。しかし、日本では、新しい入管法の下で導入された「在留カード」は、無国籍者を含む非正規滞在者には交付されない。これは、もっとも脆弱な地位に立たされている非正規滞在の無国籍者の存在を、意図的に法的に見えざる存在に陥れることになり、基本的な人権が保障されないおそれがある。したがって、日本は、無国籍者という特殊な立場を認識し、人権保障の観点から、身分証明書を発給することが必要であると考え。無国籍者の地位条約は、また、正規滞在の無国籍者に対して「旅行証明書」の発給を締約国に要請している。無国籍者の合法的な海外渡航を保障することで、移動

の過程で非正規滞在に陥ることを防ぐことができる。

第2に、本稿では、日本における無国籍者の直面する行政上の問題に焦点を当てて検討してきた。無国籍者の地位条約では、「無国籍者の属人法は住所を有する国の法律」（第12条1項）として、締約国がその領域内に居住する無国籍者に対して、本来国籍国から発行される証明書等を発行するよう求めている。無国籍者に対して出生証明書を発行するなど、行政上の援助を行うことは、特に無国籍者が身分行為を行うときに重要である。しかし、日本では、本来無国籍者として認め、行政上のサービスを行う必要がある者について、特定の国籍を有する者として登録している問題がある。無国籍者が実効性のない国籍をもつ者として登録されることは、婚姻をして家族を築くことなど、当該者に保障されている基本的な権利を行使する妨げとなる。また、無国籍者である本人に不利益を強いるだけでなく、次世代に対しても深刻な問題を引き起こしている。つまり、本来であれば、国籍法第2条3号の「父母がともに」「国籍を有しないとき」に該当するとして、日本国籍を生来的に取得する可能性を有していたはずであるが、しかし親が無国籍者と認められないことによって、当該子の日本国籍取得の権利は無視され、国籍取得の機会が奪われることになる。さらに、生後的に日本国籍を取得できる唯一の手段である帰化の場合にも、国籍国とされる国からの書類を求められることで帰化申請ができないという同様の事態が生じている。このように、親から子へ、無国籍が世代を超えて連鎖的に受継がれるシステムになっているのである。

以上のような日本の行政措置のあり方、すなわち、「在留カード」は無国籍者を含む非正規滞在者を除外していること、および、無国籍者を特定の国籍を有する者として登録することは、無国籍問題を存在しないものとして覆い隠すことになり、無国籍者に対する積極的な人権侵害となりかねないものである。少なくとも、無国籍状態にある者に対しては、実効性のない国籍を有する者として登録する行政手続を改める必要がある。また、他に身分証明書をもっていない無国籍者に対しては、本人確認ができる身分証明書を発行することが必要である。そして、日本における無国籍者の存在と状況を正確に把握するとともに、一日も早く日本が2つの無国籍に関する条約の締約国になることが重要である。それこそが、無国籍問題に取り組む第一歩になるからである。

- *1 日本における無国籍問題と国籍のもつ意義との関連性を検討することは、日本での無国籍問題の特質を理解したうえで、無国籍条約に加入する意義を考えるために重要である。それゆえ、この部分に関して若干詳細に記述し整理することとした。日本における無国籍者の現状および問題につき、阿部浩己『無国籍の情景—国際法の視座、日本の課題』（2010）と題する報告書があり、国際法の視点から示唆的な指摘もなされている。本稿では、日本における無国籍問題を網羅的に俯瞰するのではなく、移民政策学会におけるミニシンポジウムのテーマ「『在留カード』導入前に無国籍問題を考える」に照らして、日本に暮らす無国籍者の直面する行政上の問題を重点的に取り上げるとともに、日本で新たに生まれる無国籍の問題について考察することを最初にお断りしておく。
- *2 国家と個人にとっての国籍の意義について、付月「少子社会と外国人家族の法的統合—日本とドイツを比較して」本澤巳代子＝ベルント・フォン・マイデル編『家族のための総合政策Ⅱ—市民社会における家族政策』（信山社、2009：217-244）を参照。
- *3 「自国に戻る権利」については、たとえば、坂元茂樹『『自国』に戻る権利—自由権規約第一二条四項の解釈をめぐって』藤田久一＝松井芳郎＝坂元茂樹編『人権法と人道法の新世紀—竹本正幸先生追悼記念論文集』（東信堂、2001：149-196）を参照。また、無国籍者にとっての「自国に戻る権利」について、常居国に滞在する権利の保障

- を検討したものとして、付（2008：1-12）を参照。
- *4 陳（2011：185-188, 275-282）では、無国籍であった著者自身が、海外渡航する度に、入国ビザ申請のために様々な書類をそろえ、煩雑な手続きをしなければならないことが記されている。また、国際的な移動が困難であることは、当該無国籍者が国際的な仕事に就くことや、海外でのフィールド研究の妨げになったという。
- *5 タイから来たベトナム難民2世の無国籍者が日本で非正規滞在となった背景、および彼らに対する退去強制令書発付処分は違法として提起された裁判の経過については、小豆澤（2011：1-2）、駒井（2011：60-61）を参照。
- *6 2009年（平成21年）法律第79号。
- *7 この原則は、婚姻の効力（第25条）や夫婦財産制（第26条1項）、離婚（第27条）、親子間の法律関係（第32条）については、例外的に適用されない（同法第38条2項）。これらの場合には、各条文にしたがって準拠法が決定されることになる。
- *8 米国連邦最高裁判所長官ウォーレン（E. Warren）は、*Trop v. Dulles* 事件判決（*Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86（1958））において、処罰としての国籍剥奪はアメリカ合衆国憲法上の権利に違反することを説示した（阿部, 2009：13）。
- *9 Convention on the Rights of the Child.
- *10 改正入管法が成立した第171回国会での参議院法務委員会における附帯決議では「在留カード又は特別永住者証明書の有無にかかわらず、すべての外国人が予防接種や就学の案内等の行政上の便益を引き続き享受できるよう、体制の整備に万全を期すこと」（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/171/f065_070701.pdf, 2013年1月7日閲覧）としている。
- *11 グェンティホンハウ（2010：69-71）では、ベトナムからの難民を両親として、日本で生まれた在日ベトナム難民2世が、一方ではベトナム国籍を有しておらず、他方では日本国籍も付与されておらず、無国籍状態に置かれているケースが紹介されている。
- *12 上記注11でのケースで、当該在日ベトナム難民2世は、日本では「ベトナム国籍」として登録されている（グェンティホンハウ、2010：70）。
- *13 無国籍条約の起草経緯については、阿部（2010：17-20）を参照。
- *14 同条約は、若干の権利について、合法的に滞在していない無国籍者に対しても保障している。たとえば、「裁判を受ける権利」について、無国籍者は、その法的地位の如何にかかわらず、「すべての締約国の領域において、自由に裁判を受ける権利を有する」（第16条1項）と規定されている。
- *15 UN/GA/Res.3274(XXIV) of 10 December 1974 and UN/GA/Res.31/36 of 30 November 1976.
- *16 UN/GA/Res.50/152 of 9 February 1996.
- *17 陳（2012：3）では、ベトナム難民を両親として香港で生まれ、4歳の時から日本に居住している者が、無国籍であるが日本では「ベトナム国籍」として登録されている者の実体験が紹介されている。彼女は、要求された本国書類を提出できないことで婚姻できずにいたところ、出産した子どもの出生届に際しても自分の国籍証明を求められ、出生届を出せずに困惑したが、しかし別の役所では陳述書で受け付けてもらったという。
- *18 無国籍者への身分証明の発給を規定する条文は、外国人の出入国および滞在を管理する締約国の権限に影響を与えるものではないとされている。つまり、締約国が無国籍者に対して身分証明書を発給することは、その領域内での当該無国籍者の滞在を認めなければならないわけではない（UNHCR, 1997：Art. 27, para. 2）。
- *19 外国人登録法の下では、90日以上滞在している非正規滞在者も外国人登録の対象とされたため、登録の申請を行った無国籍者を含む非正規滞在者にも外国人登録証明書が交付されていた。当該外国人登録法は、2009年（平成21年）法律第79号により2012年（平成24年）7月9日をもって廃止された。
- *20 ただし、「在留カード」の交付対象者は、改正入管法で新設された「中長期在留者」に限られている（入管法第19条の3）。
- *21 実際に、日本で生まれ育ち、永住許可をもって日本で暮らしている無国籍者が、再入国許可の有効期限が切れたために、危うく日本に帰国ないし再入国できない事態が生じている（陳, 2011：9-17）。
- *22 第87回次衆議院外務委員会－8号（昭和54年4月27日）、賀陽治憲政府委員答弁。国会会議録検索システム（<http://kokkai.ndl.go.jp/>, 2013年3月22日閲覧）による。

《参考文献》

- 小豆澤史絵, 2011「無国籍者の支援を通して」無国籍ネットワーク編『無国籍ネットワーク News Letter』No.1, 1～2頁
- 阿部浩己, 2010『無国籍の情景—国際法の視座, 日本の課題』UNHCR
- 江川英文＝山田鎌一＝早田芳郎, 1997『国籍法』〔第3版〕有斐閣, 3～15頁
- グェンティホンハウ「在日ベトナム難民二世として生まれて」陳天璽編, 2010『忘れられた人々 日本の「無国籍」者』明石書店, 69～71頁
- 黒木忠正＝細川清, 1988『外事法・国籍法』ぎょうせい, 237～247頁
- 駒井知会, 2011「世界と日本の無国籍問題—その国際的な支援と取組み」『自由と正義』第62巻2号, 60～61頁
- 陳天璽, 2011『無国籍者』新潮社, 9～201頁
- 陳天璽, 2012「子どもの認知が出せなくて…」無国籍ネットワーク編『無国籍ネットワーク News Letter』No.3, 3頁
- 付月, 2008「常居国による無国籍者の権利保障について—常居国に居住する権利を中心に」日本法政学会編『法政論叢』第44巻2号, 1～12頁
- 付月, 2006「無国籍者の発生防止と権利保護に関する一考察」亜細亜女性法学研究所『亜細亜女性法学第9号〔人権II〕』, 223～261頁
- 無国籍ネットワーク, 2012『「無国籍」を知ってください』無国籍ネットワーク
- 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 2009年改正の解説』有斐閣, 5～66頁
- UNHCR, 2005 (updated August 2008), *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians* = UNHCR 駐日事務所, 2009『国籍と無国籍—議員のためのハンドブック』
- UNHCR, 2012, *UNHCR Global Trends 2011* (<http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>, December 30, 2012)
- UNHCR, 1999, *Information and Accession Package: The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*
- UNHCR, 1997, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons: It's History and Interpretation, A Commentary by Nehemiah Robinson*, Institute of Jewish Affairs World Jewish Congress 1955, Reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997

Conventions Relating to Statelessness and Japan's Challenges

FU, Yue

University of Tsukuba

Key Words: statelessness, convention, legal status

The purpose of this paper is to examine the significance of the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness in the context of Japan. To this end, firstly, specific issues regarding statelessness in Japan are addressed in relation to the meaning of nationality. Stateless persons are more likely to fall into a situation of irregular status because they are treated as foreigners in any country and it is difficult for them to acquire official documents to travel abroad legally. Nevertheless, the “Resident Card” which was introduced under the amended Immigration Control Act in 2009, is not issued to a stateless person who has no legal status in Japan. This new system makes the irregular staying stateless persons even more invisible. Secondly, the problems with administrative procedures that stateless persons are confronting in their civil life are analyzed. The fact that a person who does not have an effective nationality is registered as one that has a certain nationality is revealed. Consequently, this inaccurate registration of nationality creates impediment for stateless persons in performing their civil life, such as registration of marriage or birth. Thirdly, issues relating to Nationality Act are studied. For instance, Art.2 (3) of Nationality Act, which aims to grant Japanese nationality to a child born in Japan of stateless parents, is not properly implemented, because the parents' statelessness is not promptly recognized.

The Conventions are important instruments to guarantee the minimum rights for stateless persons and to solve the problems relating to statelessness. However, the Conventions will be meaningless if the statelessness is not properly recognized. The improper registration of stateless persons will also influence the next generation's nationality acquisition and that may cause a continuous statelessness reproduction cycle. Hence, an accurate nationality verification system / statelessness recognition system should be introduced to Japan. At the same time, Japan's ratification to the two Conventions relating to statelessness will be a significant step toward respecting the rights of stateless persons and towards combating the statelessness issues.

依頼論文

国際労働力移動をめぐるガバナンスの一考察

——インド・ケララ州の事例を通して^{*1}

明石 純一 筑波大学准教授

キーワード：国際労働力移動、ガバナンス、インド

本稿では、現代におけるインドからの移住労働を事例として取り上げ、国際労働力移動をめぐるガバナンスの条件について考察を試みている。就労を目的とする人の越境が世界的に活性化しているなかで、インドは、その多大な恩恵に浴している労働力の主要な送出国のひとつである。主に海外で就労する自国労働者からの送金の受入額において、近年、同国は世界一の規模に達した。インド政府は、この現状を肯定的にとらえ、維持、拡大することを意図しているが、同時に、自国出身の移住労働者の安全や権利保障について危惧すべき点があることを、つまりこの恩恵が無償でもたらされるわけではないことを意識している。そしてこうした危惧の高まりを反映するように、とくに新世紀以降、同国の政府は自国労働者の送り出しに関する制度改革に着手してきた。

本稿では、第一に、国際労働力移動をめぐるガバナンスについての視座を整理している。第二に、インドからの労働者の送り出しの現状と制度的枠組みを検討している。第三に、インドにあって有数の送り出し地域であり、移住労働者からの送金に経済的依存を深めているケララ州の事例を論じている。職を求め国境を越える人の数が今後とも増えることを予見するならば、国際労働力移動をめぐるより健全なガバナンスの形成に向けた政策的取り組みのみならず、そのガバナンスが成立し有効に機能する諸条件の理解に向けた学術的な検証作業もまた不可欠であろう。

1 国際労働力移動をめぐるガバナンス

就労を目的とする人の国際移動の活性化は現代の国際社会の特徴のひとつといえるが、その越境という行為が労働者の脆弱性を高めることが多々あることは従来から認識されてきた。とりわけ、国内に雇用機会が乏しく、社会保障が未発達な段階にある主に発展途上国の人々が家計を維持するために職を求め国外に移住するとき、そしてそれ以外に頼る手段を持たないとき、上に述べた脆弱性は発現しやすい。また、外国での就労機会を仲介・斡旋する業者（以下では派遣業者）のプレゼンスと越境労働を推進するその役割の大きさは今日よく知られているが、海外への渡航と渡航先での雇用を手配する派遣業者が、必ずしも良心的であるとは限らない。未登録で非合法の悪質な業者と