

## 世界と日本の無国籍問題

## —その国際的な支援と取組み

横浜弁護士会会員

駒井 知会 Komai, Chic

## 1 はじめに

(1) 現在、世界に無国籍者の数は1100～1500万人とも言われる。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)によれば、公的統計を取れる国から集めた数字だけでも、無国籍者は655万9573人に上る(2009年末日時点)。

(2) グローバル化が進む今日にあっても、国籍が無ければ、人はその生国にあってさえしばしば教育・職・社会保障へのアクセスが制限される。無国籍故に、生まれ育った村から出る事すらままならず、十分な医療を受ける事が困難なケースも認められる(ビルマのロヒンギャ等)。国籍を有する事が、right to have rights(人権を享受する前提となる権利)を持つに等しいといわれるゆえんである。

生国を離れて異郷の地にあれば、無国籍者はなお、危険と不自由にさらされる。即ち、国籍が無ければ出身国の外交的保護が与えられない。無国籍であれば、国家間相互条約等によって社会保障や財産権等の面で便宜が図られる事もない。より深刻な問題として、無国籍者は送還先を持たない。不法入国先で摘発されても送還先が無いため、無国籍者が長期間にわたって収容され続ける事態が世界各地で起きている。

(3) 「無国籍者」の生が直面する困難を軽減するために、国際社会が採るべき対処法のバクトルは2本である。

1つは、今ある「無国籍」状態を減らすと共に、子が生まれた時には確実に国籍を与える法体制を各国に整えさせようという方向性のアプローチ。「有国籍」のメリットに鑑みて「無国籍」を減少させる事で人権状況の改善を目指すものである。これを「第1アプローチ」と呼ぶ事にする。

もう1つは、無国籍者が「無国籍」のままだでも人権を十分保障される体制を作ろうという方向性のアプローチ。これを「第2アプローチ」と呼ぶ事にする。

両アプローチは車の両輪の関係にあり、どちらかを軽視する事はナンセンスといわざるを得ない。国民国家体制がなお世界を席卷する現状に鑑み、第1アプローチを志向しつつ経過措置として第2アプローチを尊重する考え方が論理的といえるが、無国籍者の中に「無国籍」である事自体にアイデンティティを見いだす人も一部存在している事に鑑みれば、第2アプローチを単純な経過措置とする発想にも疑問無

しとしない。

## 2 国際的取り組み

(1) 世界人権宣言15条1項は「すべての者は、国籍をもつ権利(right to nationality)を有する」と定める。第1アプローチを志向する規定である。

続いて無国籍者の地位に関する条約(1954年条約)が締結された。同条約は、無国籍者の概念を規定すると共に無国籍者のための権利章典を採択しており、第2アプローチを採る条約といえる。

更に無国籍の削減に関する条約(1961年条約)が締結された。同条約は、締約国における国籍法制を規制する事によって無国籍を削減する事を企図しており、第1アプローチを採るものである。

残念ながら日本は1954年条約、1961年条約のいずれにも加入せず、両条約の締約国数も、前者65、後者37と極少ない(2010年1月1日現在)。

(2) 国際法上、「無国籍」概念は「法律上の無国籍(*de jure* statelessness)」と「事実上の無国籍(*de facto* statelessness)」に分類される。

「法律上の無国籍」とは、1954年条約で「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」と定義される概念である。例えば、厳格な血統主義の国籍法を採用する国において無国籍者の両親から子が生まれる場合等に、法律上の無国籍が発生し得る事になる。

しかし「法律上の無国籍」概念には、実務家・学界から批判が出た。すなわち同概念は、法理論上形式的には国籍があっても、実際には国籍に付随するはずの利益・保護を得られない人々の存在を無視して「無国籍」概念を規定しているというのである。

そこで「事実上の無国籍」という概念が出現した。この概念につき、ミネソタ大学 Weissbrodt 教授は「法律に従えば国籍を有していても、その国籍に実効力がないか、自分の国籍を立証することができない場合」と説明する。

(3) 1961年条約が発効した際、国連総会は、UNHCRに無国籍者支援の役割を担うよう求めており、それ以降も国連総会・UNHCR執行委員会等が、無国籍問題についてUNHCRに更なる関与を求めている。

UNHCRはこれまで①無国籍者の統計作成、②国籍法の起草・実施支援、③無国籍者に国籍を与えるキャンペーン、④(元)無国籍者の生活支援、⑤1954年

条約・1961年条約の締約国数拡大唱導等に取り組んできたが、最近、国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)と共催で専門家会議を結成し、更に取り組みの幅を広げようとしている。

(4) 無国籍者支援に取り組むNGOも多い。例えば、ロンドンを拠点とする「イクォール・ライツ・トラスト」は、世界各国における恣意的無国籍者拘禁を調査し、その人権侵害状況解消を目指す運動を展開する。

日本でも「無国籍ネットワーク」が2009年1月に発足。無国籍についての学習会を開き、無国籍者の交流の場を設ける等、積極的な活動を展開する。

### 3 学界の動き

(1) オクスフォード大学難民研究センターは、2009年1月に無国籍に関するシンポジウムを開催し、政治学・文化人類学・国際法学的視点、ケーススタディを通して「無国籍」を学際的に捉える試みを行った。

2009年4月には、同センターが発行する Forced Migration Review 32号でも「無国籍」が特集され、世界各地から無国籍問題が報告される中、日本の状況についても紹介された。

(2) 日本では2008年11月に、国立民族学博物館とUNHCRの共催で、日本に住む無国籍者とその支援者、研究者らが意見交換するシンポジウム(「無国籍者から見た世界」)が開催された。今後も、国立民族学博物館陳天璽准教授を中心に、同様のシンポジウムが開催される予定だ。

(3) 神奈川大学法科大学院阿部浩己教授は、UNHCR駐日事務所より委託され、無国籍の国際法的分析及び日本における無国籍問題の調査を行い、2010年4月に研究成果(「無国籍の情景」)を発表した。

(4) かように国内外の学界において、近年、無国籍が取り上げられる事が急増しており、従来知られてこなかった深刻な人権問題に光があてられる機会が増えている。

### 4 日本の無国籍者訴訟

(1) ア 2010年2月19日に、タイ出身の無国籍者2名を原告とする退去強制令書発付処分取消訴訟で原告らが勝訴(東京地裁)、2010年8月の控訴棄却を経て確定した。私も原告訴訟代理人として名を連ねたが、同勝訴は小豆澤史絵弁護士(横浜弁護士会)による大きな成果である。

イ 原告らの両親はベトナム等に生まれ、半世紀

程前にインドシナ動乱の戦火を避けてタイに逃れた。タイで生まれた原告らはタイ国籍を与えられる事なくタイ社会の最底辺で「ベトナム難民」として生活。1990年前後に原告らは偽造パスポートをもって来日した。

ウ やがて彼らの不法入国が発覚し、彼らにはベトナム行きの退去強制令書が出されるが、ここで「送還先が無い」という深刻な問題が出来る。タイ、ベトナム共に受け入れを拒絶し、彼らの存在が宙に浮く事になったのだ。

エ 訴訟の中で原告らは、①退去強制手続中の口頭審理請求権放棄につき手続的瑕疵による錯誤無効と、②送還先の無い無国籍者に退去強制令書を発付した事自体が国の裁量逸脱で違法だと争ったところ、①の争点でいずれも勝利し、②について裁判所が明確な判断を述べる事は無かった。

オ そして、この判決確定後、原告2名に在留特別許可が与えられた。

(2) ア ベトナム国籍法が血統主義を採る以上、彼らを形式上ベトナム人とする事は可能かもしれないが、ベトナムと彼らの紐帯が完全に断たれているため、彼らが少なくとも「事実上の無国籍者」である事は間違いない。

イ 原告らと同様の境遇の者が日本各地で確認されている。彼らの多くは在留資格を与えられず不安定な生活を強いられている。彼らは、国境の狭間で行き場を失った無国籍者であり、直ちに人道的配慮に基づき在留特別許可を与えられるべき人々である。

### 5 結び

2010年11月、OHCHRとUNHCRの共催で、中東・北アフリカ地域の無国籍問題に関する専門家会議が開かれ、出生や婚姻の登録不能、常居所地国による送還受入れ拒否、身体拘束等の人権侵害状況が報告された。世界各地の無国籍者が、それぞれ独自の背景をもつ人権侵害に苦しんでいるだけでなく、無国籍共通の問題に直面している事が分かる。

私が上述のオクスフォードでのシンポジウムに参加した際も、イギリスの研究者らが、日本の無国籍問題に大きな興味を示した事が印象的だった。

無国籍問題も、日本と世界の実務家と研究者が解決に向けて協働できる分野である。今後、同分野で、日本側も積極的に情報発信し、海外からの注視に恥じぬ行動をとる必要がある。