

無国籍の情景

— 国際法の視座、日本の課題 —
阿部浩己

Overview of Statelessness: International and Japanese Context

Kohki Abe



*当研究は国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所によって委託されたものです。

*This study was commissioned by UNHCR Representation in Japan

無国籍の情景－国際法の視座、日本の課題
Overview of Statelessness: International and Japanese Context

2010年4月
April 2010

神奈川大学法科大学院教授
Professor of International Law
Kanagawa University Law School
Yokohama, Japan

阿部浩己
Kohki Abe

*This study was commissioned by UNHCR Representation in Japan

* 当研究は国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所によって委託されたものです。

本研究報告書に記載されている見解は著者のものであり、UNHCRの見解を反映しているとは限りません。
本報告書は英語版も含めて <http://www.unhcr.or.jp> からダウンロードいただけます。

© UNHCR 2010



目次 Contents

前文 Preface	4
はじめに Introduction	5
1 無国籍の意味するもの..... Exploring Statelessness	8
(1) 法律上の無国籍者と事実上の無国籍者	8
Boundaries between <i>de jure</i> and <i>de facto</i>	
(2) 無国籍を生み出すメカニズム	10
Mechanisms of Statelessness	
(3) 無国籍者の相貌 – 国籍法と入管法の交差	13
Consequences of Statelessness: An Interface of Nationality and Immigration Laws	
2 無国籍に関する国際法の展開..... International Legal Development : Creation of Two“Orphan”Conventions	17
(1) 国籍を律する国際法規と無国籍問題への対応	17
International Regulation of Nationality Laws and Statelessness	
(2) 無国籍者条約と無国籍の資格認定	21
The 1954 Stateless Persons Convention: Who Determines Statelessness?	
(3) 無国籍削減条約と UNHCR の任務	24
The 1961 Statelessness Convention and the UNHCR as an International Agency for Stateless Persons	
(4) 国際人権法と無国籍	26
Statelessness in International Human Rights Discourse	
3 日本の無国籍者問題..... The Issue of Statelessness in Japan	31
(1) 無国籍の防止	32
Prevention of Statelessness	
①婚外子（非嫡出子） Children Born out of Wedlock	34
②父母がともに知れない子 Children Whose Parents Are Unknown	36
③父母がともに国籍を有しない子：パレスチナ人の子..... Children Whose Parents Are Both Stateless: Children Born in Japan to Palestinian Parents	37
④帰化の現況 Naturalization.....	38
⑤無国籍の認定、出生届の実情..... Un/Determination of Statelessness and Un/Registration of Birth	40

(2) 無国籍者の地位と関連する諸集団の処遇	43
Status of Stateless Persons and Related Groups of Concern	
①無国籍者の声・三様 Listening to Voices of Stateless Persons	43
②送還先のない非正規・無国籍者集団 Nowhere to Go: Stateless Persons in Orbit	45
③出生届けのない子どもたち What Happens to Unregistered Children?	46
④条約難民・インドシナ難民と難民申請者	47
Convention Refugees, Indochinese Refugees and Asylum-Seekers	
⑤中国残留邦人とフィリピン残留日本人2世	48
War-Separated Japanese Nationals Left out in China and the Philippines	
⑥脱北者 Defectors from DPRK	49
⑦在日朝鮮人 Resident Koreans	50
⑧在日台湾(中華民国)人 Resident Taiwanese	52
4 おわりに Concluding Remarks	53
資料1 無国籍者の地位に関する条約	57
Appendix I Convention on the Status of Stateless Persons	
資料2 無国籍の削減に関する条約	67
Appendix II Convention on the Reduction of Statelessness	

刊行に寄せて

我々はある国の国民であることを当然と考えがちです。二カ国または三カ国もの国籍やパスポートを持っている人も少なからずいます。しかし一方で、どの国にも市民権や国籍を認められない人々が何百万人もいます。彼らはしばしば無国籍者と呼ばれ、彼らの状況は世界の広い地域で深刻な問題となっています。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の推計によれば、現在およそ 1200 万人の無国籍者が世界にいます。無国籍者は、あらゆる場所で見過ごされ、彼らはよく「忘れられた人々」と呼ばれます。

国籍がなければ、日常生活は非常に難しくなるでしょう。日常生活を送ること自体がとても複雑なものであり、たくさんの法的・事務的な障害に直面することになります。国籍がなければ、滞在国における法的地位の確保や地方自治体等への登録が困難であり、そしてそれゆえに社会福祉にアクセスしたり、教育を受けたり、就職したりするために必要な身分証明書類を手に入れることが困難になるでしょう。また、パスポートや海外渡航書類あるいはビザの入手が難しいのは明らかです。他国への渡航は大変困難になります。

自分の意思を超えた事情、たとえば国家の分裂、紛争後の国境線の引き直しにより、無国籍になることがあります。他には、国内・国家間の法律の抵触により、意図せずに国籍を失ったり、取得できなかつたりすることもあります。国際結婚で生まれた子どもも無国籍になることがあります。時に、恣意的に国籍を剥奪されることもあります。また特定の状況下では、無国籍者は同時に難民であることもあり、その場合は国際的な保護の必要があります。

UNHCR は、国連総会によって、無国籍者のための活動をし、彼らの無国籍状態を防ぎ、苦境の解決に取り組むという任務を負っています。現在、無国籍者に関連した国際的な法律文書は二つあります。1954 年の無国籍者の地位に関する条約と 1961 年の無国籍者の削減に関する条約です。現在までに、68 カ国がこれらの無国籍者に関する条約のどちらかまたは両方の締約国となっています。

現在、日本における無国籍者の問題についての参考になる情報はほとんどありません。そのため、UNHCR は神奈川大学法科大学院の阿部教授に自主研究「無国籍の情景—国際法の視座、日本の課題」を委託しました。

研究は、無国籍問題に関する既存の国際法上の文脈の概説から始まり、日本における同問題を分析、考察します。本研究書から明らかなのは、無国籍の人々の状況についての詳細な情報の不足です。本研究書の提案のなかの重要点として、日本は国際基準を満たすために無国籍者に関する条約に加入すべきだというものがあります。これに関連して、適切な無国籍者認定の手続きの設置も提案されています。

この研究は、政策立案者のほかより多くの一般の皆様人々に、日本の無国籍者そして彼らが直面している問題について理解を深めていただくために非常に有用と考えています。しかし、これは始まりに過ぎません。我々はこうして問題を認識するにいたったわけですが、日本における無国籍者の苦境を和らげたいと思うのであれば、個々の問題を解決していくことが必要なのです。

国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所 代表
ヨハン・セルス

11歳のとき、私が無国籍だと知ったときは、私はとてもショックでした。お母さんともけんかもよくやるようになりました。何もかもがお母さんのせいだと思ったこともあります。みんなお母さんのせいだと。なぜ私には国籍が、普通の人のように国籍がないのが嫌でした。国籍というものは当たり前のもだったからです。お母さんがその国の人なら、子供もその国で認められるのが当たり前だと思いました。自分が無国籍だということであつたときもありました¹。

存在の重みを奪われ、社会的理解可能性に満たないとされた亡霊のようなこれらの人たちは、年齢やジェンダーや人種や国籍や労働資格の点から市民の身分を奪われているだけでなく、無国籍という「身分を与えられている」のです。…無国籍者は、身分を奪われているだけでなく、剥奪と追放を受ける身分を賦与され…内部化された外部としてポリスのなかに包摂されているということです²。

はじめに Introduction

国籍とは、「個人が特定の国家の構成員である資格」であり、また、「個人を特定国家に所属せしめる法的紐帯」と一般に定義される³。無国籍者は、こうして定義される国籍を欠いている状態にある者をいう。

1 第101回国会衆議院法務委員会(1984年)における、参考人・瀧岡直美氏の意見陳述。同氏は、帰化申請時の動機書を紹介することで、無国籍児／者の生活上の苦悩について陳述した。月田みづえ『日本の無国籍児と子どもの福祉』(明石書店、2008年)108-109頁に再録されている。

2 Butler, J and Spivak, G.C., *Who Sings the Nation-State: Language, Politics and Belonging* (2007), pp.15-16. ジュディース・バトラー＝ガヤトリ・スピヴァク [竹村和子訳] 『国家を歌うのは誰か?ーグローバル・ステイトにおける言語・政治・帰属』(岩波書店、2008年)11頁。

3 黒木忠正、細川清『外事法・国籍法』(ぎょうせい、1988年)237頁、江川英文＝山田鎌一＝早田芳郎『国籍法』[第3版](有斐閣、1997年)3頁、木棚照一『逐条註解 国籍法』(日本加除出版、2003年)6頁。ノッテボーム事件において国際司法裁判所は国籍を「法的紐帯」と捉えている(*Nottebohm Case*, [1955] ICJ Rep.4, p.23)が、奥田安弘は「特定の国家の構成員である資格」という定義がより普遍性をもっているとしている。奥田安弘『国籍法と国際親子法』(有斐閣、2004年)33頁。なお国籍という語に相当する英語表記は *nationality* だが、この語は *citizenship* という語と互換的に用いられることが多い。Batchelor, C., "Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status", *International Journal of Refugee Law*, Vol.10 (1998), p.159, n.5. もっとも米国のように、*noncitizen national* という、市民権 (*citizenship*) を欠く国民のカテゴリーを設けているところもある。See Kerber, L., "The Stateless as the Citizen's Other: A View from the United States", *The American Historical Review*, Vol.112(2007), p.47. なお、本研究では自然人 (*natural person*) の国籍のみ扱い、法人 (*legal person*) の国籍については論及しないことをお断りしておく。

主権国家を基本単位とする現行の国際システムは、私たち一人ひとりの人間がいずれかの国と法的に結びついていることを前提に設計されている。個人の側からすれば、国と結びつくことで様々な利益を保障され、その一方で国の側は、自国の国籍をもつ人々を保護することによって自らが依拠するシステムの安定化を促すことができる、というわけである。

いずれの国の保護も受けられぬ人々の出現は、こうしたシステムの実効性と正統性を根幹から揺るがしかねぬ事象であり、したがって「解決」を要する「問題」として対処されることになる。無国籍者は、難民とともにその代表的な存在にほかならない⁴。

無国籍者をめぐる問題は、20世紀前半に主にヨーロッパで生じた事態を機に広く国際的な関心を集めるところとなった。だが当初、無国籍者と難民との概念的区分けは截然としていたわけではなく、その後、第二次世界大戦後に難民への関心が高まるなかにあつて無国籍者への関心はきわめて低いままに推移し続けた。後述するように国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）にしても、1975年以降、無国籍問題に関する責務を担うようになったとはいえ、国際人道問題独立委員会（ICHI）の言葉を引用して自ら認めるように、「UNHCRは無国籍者の運命についてどちらかという無関心であった。『無国籍者』ということばは、UNHCRの刊行物の中にはほとんど見られない」という状況が続いていったのである⁵。

事態が大きく転換したのは冷戦終結期に至ってであった⁶。再び、ヨーロッパにおい

4 1949年に公刊された国連の先駆的な研究においても、無国籍者は「変則的な存在 (an anomaly)」であり、「健全な法の概念と両立しない事態を生じさせる」と評されていた。A *Study of Statelessness*, E/1112; E/1112/Add.1, August 1949, paras.1,3. See also, Weis, P., "The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 11(1963), p.1073. UNHCRはさらに近年、無国籍者を「国家間政治システムから放逐された者 (outcasts)」あるいは「非-人、法的亡霊 (non-persons, legal ghosts)」という比喩を用いて描出している。The *problem of statelessness has become a live issue again*, 1 March 1996; *The World's Stateless People: Questions and Answers* (2006), p.5. もっとも、原理的にいえば、難民がそうであるように、国家が存在しなければそもそも無国籍者も出現しえないのであり、したがって、無国籍者は現行国際システムのみみ出す構造的な産物ということもできる。山岡健次郎「国民と難民の出会いとところ」一橋社会科学3号(2007年)231-55頁参照。See also, Haddad, E., *The Refugee in International Society* (2008), pp.47-69. さらにいえば、国民にとっての対立項(他者)というべき「無国籍者は、欠落を体現することで、つまりは国家の十分な威光を欠く者がいかに脆弱であるかという恐怖のモデルを提供することで、国家[システムの維持・強化]に仕える」存在なのでもある(Kerber, *supra* note 2, p.74)。無国籍者の存在を通じて国籍・国家の姿が逆照射されることを示唆する陳天璽の次の吐白もこうした認識に関わるものであろう。「無国籍者のことに思いを巡らすと、彼らは、国民である多くの人々が意識もせず、ただただ当然と思っている『日常的な』ことを、何気なく打ち消してしまう存在のように思えた。しかも、ため息をつきながら無気力に。国のもつ矛盾を嘲り、国家や国境の無意味さを鼻で笑うかのよう。しかし、実は彼らこそがもっとも、国家、国境、国籍がもつ威力を身にしみ感じており、それに翻弄され、怯えに耐えて生きている人たちであることを、だいぶ後になって知った。しかも、無国籍者はしばしば、強いナショナリズムや執着心を持つ人々であるということも」(陳天璽『無国籍』(新潮社、2005年)143頁)。

5 Independent Commission on International Humanitarian Issues, *Winning the Human Race* (1988), p.112. 国連難民高等弁務官事務所『世界難民白書 1997/98 - 人道行動の課題』(読売新聞社、1997年)223頁。

6 *Current UNHCR activities on behalf of stateless persons*, EC/1995/SCP/CRP.6, 21 Sep 1995, para.1.

て生じた事態－連邦国家の解体、国家承継など－を機に、無国籍者をめぐる問題が世界的規模の安全保障・人道上の問題として捉えなおされていくことになる。ヨーロッパの外にも、中東や東南アジアなど世界各地に多くの無国籍者が伏在していることが再確認され、UNHCRの活動も相応の広がりを見せていった⁷。2008年末現在、UNHCRは58カ国における約660万人の無国籍者に関する統計を発表しているが、世界全体では約1200万人の無国籍者が存在するとの推計も示している⁸。もとより日本もまたこの問題と無縁でないことは以下に記すとおりである。

7 『世界難民白書』（前掲、注5）221-56頁。See also, *The World's Stateless People: Questions and Answers*, supra note 4, p.5; *Prevention and Protection of Statelessness and the Protection of Stateless Persons*, 20 October 1995, No.78 (XLVI) -1995.UNHCR 執行委員会で採択されたこの「結論」78は、(e)において「UNHCR に対し、無国籍者のために行っている活動に関する情報…を執行委員会第47会期以後2年おきに執行委員会に提供するよう招請」し、これにより UNHCR は無国籍問題に関する活動報告を1997年から2年おきに執行委員会に提出することとなった（執行委員会の結論の日本語訳については、『UNHCR 執行委員会 難民の国際的保護に関する結論（選集）』（1999年、国連難民高等弁務官事務所）を参照）。

8 UNHCR, *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Person* (June 2009), p.2.

1 無国籍の意味するもの Exploring Statelessness

(1) 法律上の無国籍者と事実上の無国籍者

Boundaries between *de jure* and *de facto*

国際法における最も一般的な無国籍者の定義は、1954年の「無国籍者の地位に関する条約」(無国籍者条約)第1条1項に、次のように簡明に記されている⁹。「『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」。この定義は、1961年の「無国籍の削減に関する条約」(無国籍削減条約)にもそのまま引き継がれている¹⁰。

人は、出生の時点において、出生地国または父/母の国籍国の法令(憲法、国籍法、行政命令など)の適用により、自動的にその国の国民と認められるのが原則であるが、なかには、いずれかの事情のため、出生時にいずれの国籍も取得できない者がいる。また、自らの国籍を、事後になんらかの事情によって喪失し、新たな国籍を取得できないままの者もいる。こうした人々は、無国籍条約の想定する典型的な無国籍者にほかならず、法律上の無国籍者(*de jure* stateless person/s)と称されるのが一般的である。

これに対して、法形式的にはいずれかの国籍を有しており、したがって法律上の無国籍者とはいえないものの、国民として享受しうるはずの保護・援助を国籍国から受けられない状態におかれている者もいる。こうした人々は実効的な国籍(*effective nationality*)を欠く者として、事実上の無国籍者(*de facto* stateless person/s)と称される¹¹。同様の問題は、国籍を有する国に入国や滞在を許されない場合にも起こり得る¹²。

現行の国際システムにあって、人は国籍を有しているという推定を受ける¹³とすると、

9 この定義は、国連国際法委員会(International Law Commission : ILC)特別報告者ハドソンによる無国籍者の定義を踏襲したものである。See *Report on Nationality, Including Statelessness* by Manley O. Hudson, *Special Rapporteur*, A/CN.4/50, Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 1952, vol.II p.17; Robinson, N., *Convention Relating to the Status of Stateless Persons- Its History and Interpretation: A Commentary* (1955),reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees 1997, Article 1,para.3.

10 Bachelor, *supra* note 3, p.170. なお、いずれも日本が未締結の無国籍条約と無国籍削減条約の邦訳は、松井芳郎ほか編『国際人権条約・宣言集』[第3版](東信堂、2005年)による。

11 法律上の無国籍者と事実上の無国籍者との区分は、政府間難民委員会の分類(Intergovernmental Committee on Refugees, *Statelessness and Some of its Causes: An Outline*(1946))を受けて、1949年の国連報告書(*A Study of Statelessness*, *supra* note 4,Introduction III,1,2)ですでに採用されていた。もっとも、国連国際法委員会特別報告者ハドソンは、事実上の無国籍者は法的な意味ではいずれかの国籍を有しているのだから無国籍者ではないとして、「事実上保護されない者(*de fact* unprotected persons)」/「法律上保護されない者(*de jure* unprotected persons)」(=無国籍者)という区分けを提唱していた。Hudson, *supra* note 9,p.17.

12 Bachelor, *supra* note 2, p.173. Tang Lay Lee analyzes regulations and its application in the Republic of China, which requires its own nationals residing overseas to acquire a visa before they enter or reside in Taiwan. Lee, T., "Stateless Persons and the 1989 Comprehensive Plan of Action Part 1:-Chinese Nationality and the Republic of China (Taiwan)," *International Journal of Refugee Law*, Vol.7 (1995), p.217.

13 *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians* (2005), p.11; Bachelor, *supra* note 4,p.172,n.39.

厳密に言えば、いずれの国籍も有していないことが示されないかぎり、法律上の無国籍者とは扱われないことになる。しかし、法律上の無国籍者とただちには断じられなくとも、関係国間の意見の不一致のため、国籍の有無が判然としないままにおかれている者も少なくない。自己の国籍が判然としないのであれば、実効的な国籍を欠く状態にあることは否定できず、それゆえこうした人々もまた事実上の無国籍状態にあることができる（いずれの国籍も有していないことが判明すれば、法律上の無国籍者とされることはいうまでもない）。

このほか、出生届けの提出が行われないことにより、出生の時点で取得しているはずの国籍の確認が困難となっている者¹⁴も、無国籍状態におかれる危険にさらされる。人身売買のさなかに身分を証する文書を取り上げられ、身元の証明がまったくできない状態に陥り帰国できなくなってしまった者も同様である¹⁵。

法律上の無国籍者と事実上の無国籍者とを分かつ境界は、時にきわめて曖昧となる。「実際のところ、事情は場合によって大きく異なる。国籍が証明できなかったり、国籍に疑念があったり、国籍が定まらなかったり、あるいは国籍が不分明であったりする場合が多い。…法律上の無国籍と事実上の無国籍と通称されるものの境界線は、時として画するのが困難なものである」とワイス (Weis, P.) が述べるごとくである。しかし、そうではあっても、ワイスが言葉を継ぐとおろ、「事実上の無国籍者という語は一般に使用されており、その意味も明らかになっている」¹⁶。

法律上の無国籍者と事実上の無国籍者は、概念上は法形式的な基準により分かれたるとはいえ、本質的には、国籍国による保護を欠いている点において重なり合っている。その意味で両者は国際法上、同等の保護を受けてしかるべきようにも思われよう。だが、無国籍条約と無国籍削減条約は適用範囲を事実上の無国籍者にまでは広げておらず、したがって両条約の保護を受けようとする場合には、原則として法律上の無国籍者であることを求められていることには留意しておく必要がある（なお、これらの条約が保護の対象を法律上の無国籍者に限定した事情については後述する）。

14 See generally, Waas, "The Children of Irregular Migrants: A Stateless Generation?", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol.25 (2007),pp.437-58.

15 Brouwer, A., *Statelessness in Canadian Context: A Discussion Paper* (2003),p.4.

16 Quoted in Batchelor, C., "Stateless Persons: Some Gaps in International Protection", *International Journal of Refugee Law*,Vol.7 (1995),p.252.

(2) 無国籍を生み出すメカニズム Mechanisms of Statelessness

無国籍者、とりわけ法律上の無国籍者はどのような原因によって生じるのか。UNHCRは、無国籍を引き起こす代表的な要因を次の10項に分けて紹介している¹⁷—国籍法の抵触、領域の移転、婚姻関連法令、行政実務、差別、出生登録に関連する法令、血統主義、国籍剥奪、国籍離脱、法令の適用による自動的喪失。

既に述べたように、人は出生の時点で無国籍になる場合もあれば、出生後に国籍を失う場合もある。ここでは、上記10の要因を念頭におきながら、便宜的に出生時と出生後に分けて無国籍発生要因を整理しておくことにする¹⁸。

第一に出生時の無国籍だが、出生による国籍の取得については大別して生地主義 (*jus soli*) と血統主義 (*jus sanguinis*) という二つの方式があることについてはよく知られている。父母の国籍のいかんにかかわらず子に出生地国の国籍を付与するのが前者であるのに対して、出生地国のいかんにかかわらず子に親と同じ国籍を付与するのが後者である。

いずれの方式を採用するのかは各国の裁量にゆだねられている。だがその結果として、たとえば血統主義国の領域で生地主義国の国民を親として生まれた子は、いずれの国の国籍も付与されないことにより無国籍者になってしまうおそれがある。親が無国籍である場合も同様である。血統主義国のなかには父系優先血統主義を採用しているところもあるが、その場合には、母が当該国の国籍を有していても、外国人父との子として出生することで無国籍になる者も少なくない¹⁹。

血統主義は血統に従って親の国籍の承継を可能とする方式だが、親が無国籍の場合には血統により承継されるのは無国籍にほかならず、そうすると、世代を越えた無国籍の連鎖が生じてしまう。こうして、無国籍の永続化を回避するためには生地主義の

17 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *Information and Accession Package: The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* (rev. January 1999), para.10.

18 See *A Study of Statelessness*, supra note 4, Part Two, Section I, Chapter 1; Hudson, supra note 9, pp.17-19; Geske, M., "State Building, Citizenship and Statelessness" (1997), available at http://www2.soros.org/fmp2/html/build_intro.html; *Nationality and Statelessness*, supra note 12, pp.27-42; *Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons*, 6 October 2006, No.106(LVII)-206, para.(j); Weissbrodt, D. & Collins C., "The Human Rights of Stateless Persons", *Human Rights Quarterly*, Vol.28 (2006), pp.253-64.

19 婚外子の場合には父による認知を通じて父と同一の国籍を子に付与する手続が用意されることが多いが、そうした制度が、父系優先血統主義に連なるジェンダー構造を背景にしていることを批判したものに、Lee, T., *Statelessness, Human Rights and Gender: Irregular Migrant Workers from Burma in Thailand* (2005), p.122. なお、米国では、生地主義が採用されているものの、米国人男性が国外において外国人女性との間に婚外子をもうけた場合、その子の米国民権（国籍）取得の条件として当該米国人男性による認知を必要としている。その認知を怠ったため米国民権を欠くことになった実子が国外追放に処せられたことから、女性（母）と同様に事実主義にもとづいて子に米国民権を承継できなかったことは差別にあたるとして争われた事件において、連邦最高裁は5-4の僅差をもって上告人・男性側の主張を退けている。 *Tuan Ahn Nguyen v. INS*, 533 U.S.53 (2001). See also, Collins, K., "When Fathers' Rights Are Mothers' Duties: The Failure of Equal Protection in *Miller v. Albright*", *Yale Law Journal* 109(2000).

ほうが好ましいという見解が公にされるようにもなっている²⁰のだが、しかし、生地主義の国においても無国籍者は世代を越えて再生産されることがある。出生という事実に加え、親が特定の在留資格をもっていることを（国籍付与の）付加的要件としている場合がそうである。その場合、親が非正規滞在ということになると、子に出生地国の国籍は与えられない。非正規滞在の親が無国籍である場合には、子は出生地国の国籍を与えられないだけでなく、親と同じ非正規滞在という資格も承継することになる。非正規滞在資格が無国籍とともに世代を越えて連鎖するわけである²¹。このように、近年は、無国籍問題に対処するにあたって、在留資格というもう一つの視角を踏まえるべき状況が広がっている。

第二に出生後の無国籍についてだが、ここではまず、身行為に伴う国籍の喪失が問題となる。とくに、かつて「夫婦国籍同一の原則」の下に妻の国籍を夫のそれに従属させる国が広範に見られたところ、この原則は、婚姻中に夫が無国籍になる場合もとより、離婚や夫の死亡などによってしばしば妻を無国籍状態に陥れる原因となってきた²²。妻は、外国人の夫と婚姻することにより元の国籍を喪失し夫と同一の国籍を取得しても、夫との関係が解消されると婚姻により取得した国籍も剥奪されることになる。しかしその時点ではすでに出身国の国籍は失われており、こうして妻はいずれの国籍も持たぬ無国籍者になってしまうというわけである。

国籍離脱の自由も広く採用されてきた原則だが、他国の国籍を取得するに先立って自国籍の離脱を認める法令の下でしばしば無国籍者が生み出されている。また、外国に一定期間居住したり外国の兵役や公務に就いたことにより国籍の自動的喪失を規定しているところでは、他国の国籍を取得していないと、そうした事態が生じた際に当人は無国籍に陥ってしまう。虚偽の申請により帰化の手続きを完遂させたことが事後に明らかになった場合や、帰化した者が国の安全を脅かす活動に従事するような場合などに、法令の定めにより国籍が剥奪され無国籍になることもある。さらに、人種、種族などを理由に特定の集団の国籍が剥奪されたり、あるいは特定の集団に国籍が付与されないことで、無国籍者が大量に発生することもけっして稀ではない。その一方で、国籍取得のために設定された条件が制限的で、しかも、行政的支援が不十分であるため、

20 たとえば、「ICHIH[国際人道問題独立委員会]は、無国籍を撤廃する手段として生地主義は有利である（南北アメリカ大陸で確実に実績がある）と認めた上で、この原則を国籍取得における唯一の判断基準とする新たな国際法の導入をよびかけている」（『世界難民白書』（前掲、注4）252頁）。

21 See Waas, *supra* note 13, p.446.

22 Committee on Feminism and International Law, *Final Report on Women's Equality and Nationality in International Law*, in *Report of the Sixty-Ninth Conference, The International Law Association*(2000), pp.263-64. なお、UNHCRは2003年4月にすべての国連加盟国（当時191カ国）に無国籍に関する24の質問事項を送付している。2004年2月までに合計74カ国が回答を寄せたその質問事項のなかには、「婚姻または婚姻の解消によって配偶者の国籍は自動的に変更されるか」という問いがあり（Survey Question 7.a）、この問いに答えた74カ国のうち6.8%の国が「はい」と回答している。その6.8%の地域の内訳は、中東/アジア6割、欧州4割であった。UNHCR, *Final Report Concerning the Questionnaire on Statelessness Pursuant to the Agenda for Protection*, March 2004, para.56. ちなみに、各国からの回答を取りまとめたこの最終報告書では国名は特定されていない。

国籍取得のための手続きを遂行できずに無国籍状態を続けざるをえない人々もいる。

このほか、国家の分裂、分離独立あるいは独立の回復などに際して領域が移転する際には、当地に居住する住民の国籍問題が不可避免的に生ずる。その場合に先行国と承継国との間で国籍の処理に齟齬が生じ、結果として大規模に無国籍者が発生することも少なくない。領域変動に先立って無国籍状態にあった者への対応が不十分であると、そうした人々の無国籍状態が継続することにもなる。

先述のごとく、法律上の無国籍と事実上の無国籍との区別は時にきわめて曖昧になる。本来であれば国籍を取得しているにもかかわらず、行政実務が差別的であったり、あるいは親の身元を証する文書が欠如したり、担当係官・親の双方が国籍法について十分な知識を有していないなどのため、子の国籍認定が妨げられる事態が生じることもある。医療関係者が出生証明書の発行を拒んだり、非正規滞在が明るみに出ることを恐れて出生の届出自体が差し控えられることにより、子の国籍認定が阻害されることも少なくない。生地主義国のなかには、国外での出生の場合に在外公館などへの登録を国籍取得の要件にしているところもあるが、そうした場合には登録を怠ることで国籍の取得自体ができないことになってしまう²³。

23 奥田安弘『数字でみる子どもの国籍と在留資格』（明石書店、2002年）38 - 39頁。

(3) 無国籍者の相貌－国籍法と入管法の交差

Consequences of Statelessness: An Interface of Nationality and Immigration Laws

ハンナ・アーレント (Hannah Arendt) は、その著作²⁴において、すべての人間に生まれながらに備わっているはずの人権が、後ろ盾となる政府を失ったその瞬間に、たちまちにして執行しえないものに帰してしまうことを鮮烈に描き出している。

国際人権法は、国籍を剥奪されたあげくに不可視の存在となってその生を消し去られたユダヤ人の帰趨を制度的記憶に刻み込んでいる。世界における人権状況は、国際人権法の発展もあってこの60年余の間に少なからぬ変容を見せており、その意味で半世紀を遡る時点でのアーレントの認識が今日そのままにあてはまるのかについては少なからぬ疑問を禁じえぬ向きもあろうが、にもかかわらず、日本を含む世界各地の現状を見据えるならば、彼女の透徹した洞察は21世紀の深まる今日にあってもなお妥当性を失っていないといわざるをえない。後ろ盾となる政府を欠く者(＝無国籍者)と後ろ盾を持つ者との間には、現実においてきわめて大きな溝が横たわっている、といことである²⁵。しばしば引き合いに出される米国連邦最高裁判所長官ウォーレン (Warren, E.) の一節をここでも召喚すれば、国籍が「権利を有するための権利」(the right to have rights) である状況はいまでも本質的に変わらず続いているということである²⁶。

国籍を欠くことによって無国籍者が被る不利益を見定めるには、現実世界において国籍の果たしている法的機能を確認しておく必要がある。便宜上、それらを単純化して整理しておく、まず国家間関係において、国家による外交保護権の行使と自国民の引き取りが国籍を媒介にして行われていることが想起される²⁷。国内における人の処

24 Arendt, H., *The Origins of Totalitarianism* (1951), pp.291-93. (『全体主義の起源 (第1巻)』(みすず書房、1972年)) ; *Eichmann In Jerusalem* (1963), p.240 (『イエルサレムのアイヒマン—悪の陳腐さについての報告』[大久保和郎訳] (みすず書房、1969年)) .

25 Brouwer, *supra* note 15, p.2.

26 *Trop v. Dulles*, 356 U.S.86 (1958), p.102. 国籍によって結びついた国を、個人にとっての「守護神 (guardian angel)」と表現する論者もいる。Legomsky, S., "Why Citizenship?", *Virginia Journal of International Law*, Vol.35 (1994-95), p.300. なお、*Trop v. Dulles* 事件判決は、第二次大戦期に軍役を拒否したとして軍当局により米国市民権を剥奪され無国籍に陥った者が、海軍・海兵隊を除いても7000人に及ぶ事態を背景にして下されたものである。同判決においてウォーレンはこう説示した。「市民権は不正行為によって失効する免許なのではない。…処罰としての国籍剥奪は[残酷で異常な刑罰を禁止する]修正第8条によって禁止される」。後に連邦最高裁は、「米国におけるすべての市民は、自己の志望によって市民権を離脱する場合を除き、市民であり続ける憲法上の権利を有する」とより明瞭に判示した。*Afroyim v. Rusk*, 387 U.S.253 (1967).

27 外交的保護 (protection) とは別に、領事的保護 (consular protection) という別個の制度もあり、日常的にはこちらのほうが利用度が高い。ちなみに領事関係に関するウィーン条約第36条は1項 (a) において「領事官は、派遣国の国民と自由に通信し及び面接することができる。派遣国の国民も、同様に、派遣国の領事官と通信し及び面接することができる」と定め、続けてこれらの通信・面接権をさらに詳細に規定しているが、こうした領事による保護もまた国籍を媒介して行われている。なお領事的保護については、自国民への死刑が領事関係条約に違背して科せられたことの違法性を認めた国際司法裁判所ラグラン事件判決などを通じて、近年その重要性が再確認されている。LaGrand Case, [2001] ICJ Rep.466.

遇に着目すれば、出入国・在留、参政権、公職就任、社会保障、財産権などの面で「国民」が優先的に処遇されてきていることを見て取れよう。国際私法の観点からは、人事・親族・相続などの準拠法決定の連結点として当人の国籍が用いられてきていることがよく知られているのではないか。無国籍者は、国籍の果たすこうした機能から遮断されたところにおかれるというわけである²⁸。

無国籍者の「非 - 人」性が鮮烈なまでに浮き彫りになるのは退去強制の局面においてであろう²⁹。国家は自国の安全などを脅かすに至った外国人を国外に退去させる権限を国際法により保障されている。この国境管理権限の裏面を成しているのが自国民の引き取り義務であり、実に、外国人の国外退去が可能となるのは、最終的に当人の国籍国がその引き受けを約束しているからにほかならない。自国民の引き受けを国籍国が拒否することは、外国人を退去させようとしている国の国境管理権限の行使を妨げる違法行為と解されることになる。

こうした国家間の権利義務関係の構図からはみ出してしまうのが無国籍者である。滞在国において退去強制事由に該当する行為を実行した無国籍者は、国外への退去が命じられても、送り出し（引き取り）先が見つからないため退去命令が執行できず、そのため場合によっては無期限収容という事態にすら直面することになりかねない。まさしくそうした事態に遭遇し、アメリカでの裁判においてその是非を争った一人が Kestusis Zadvydas（以下、Z）である。ドイツの難民キャンプでリトアニア人を両親として出生した Z は、いずれの国籍も持たぬ無国籍者としてアメリカに正規滞在していたところ、退去強制事由に該当する犯罪を実行したことにより国外退去に処せられることになった。ドイツから受け入れを拒否された後、退去先の見つからぬ Z は人身保護請求を提起し、司法判断を求めるに及ぶ。

第一審判決は、無国籍である Z は永遠に収容されることになってしまおうとして請求を認容したが、控訴審は、5年に及ぶ収容にもかかわらず、送還不能を示す決定的事情がないとして原判決を覆した。これを受けて2001年に連邦最高裁の判断が示されることになる。同裁判所は、「適正手続き条項は、米国内のすべての『人』に適用される。その中には、滞在が合法であろうと不法であろうと、一時滞在であろうと永住であろうと、外国人も含まれる」と明言するとともに、収容後6ヶ月を経過した後、合理的予見可能な将来に国外退去の有意な見込みがないことを被収容者が示し、政府がこれを反証できなかった場合には、同人は条件付きで放免されなければならないと判示して、Z側に軍配を上げた。こうしてZは、退去強制先が見つかるまでという限定つき

28 本文でもお断りしたように、ここでは国籍の機能をきわめて単純化して記述している。実際には、国際人権法などの影響も少なからずあって、外交的保護や出入国管理、社会保障など、それこそすべての局面において国籍の果たす機能は著しく低下してきている。詳しくは、奥田『前掲書』（注3）35 - 39頁参照。

29 「非 - 人」という表現については前掲注4を参照のこと。なお、トーピーは、「近代国家と、近代国家をその構成要素とする国際的な国家システムは、個人や私的な団体から合法的な『移動手段』を収奪してきた…。これはとりわけ国際的な境界を越える移動に関係するが、それだけに限定されるわけではない」と述べる。トーピー『パスポートの発明 - 監視・シティズンシップ・国家』[藤川隆男監訳]（法政大学出版、2008年）8 - 9頁。

ながらも、収容から解き放たれることにはなつた³⁰。しかし、送還先がないという構造があるかぎりにおいて、無国籍者が長期収容に直面する事態は、世界各地において変わりなく続いている³¹。

退去強制でなくとも、無国籍者は滞在国を離れたり滞在国に戻ることを必ずしも権利として保障されていらないため、再入国の保障を得てからでないと国境を越えた移動が難しくなっている。移動にまつわるこうした事柄に加え、無国籍者は往々にして身元の証明が困難であるため、教育、労働、社会的サービスなど経済的、社会的および文化的権利の享受に支障をきたし、さらに不必要な身体拘束の危険にさらされるなど市民的および政治的権利の享受にも重大な問題を抱えることが少なくない。社会的差別の対象ともなりやすく、精神的にはアイデンティティの確立に少なからぬ負の影響が生じがちである。

国籍国という後ろ盾を欠くことによりこうした諸権利・利益の享受が脆弱な状態におかれることはいうまでもないが、しかし、滞在国において在留資格（大半の国では多くの権利の享受を伴う）が無い場合、そうした困難がいつそう助長されることになる。在留資格を取得することで、多くの場合には無国籍者が日々の生活で直面する様々な懸念は緩和されることになる。もちろん、国籍が取得できればそういった問題も一気に解決できることになる。

人の移動も、無国籍につながることもある。グローバル化の進行により、より良い機会を提供する国々（先進工業国だけでなく開発途上国も含む）に国境を越えて移動する人の移動が増えた。これらの国々では、在留資格のいかんに応じた外国人の処遇の違いが際立つようになっている。熟練した技能を備えた人々とその家族が国籍にかかわらず簡易に国境を横断できる一方で、非熟練労働者とその家族については国際移動が困難となる。よってしばしば非正規に他国に到達するか、あるいは留まらざるをえないことになる。

また、多くの移住者は身分証を持っていなかったり、または移住の過程で身分証を紛失・盗難・没収されたり、他国に入国するために偽造文書を行使したりする。これにより、身元の証明、ひいては国籍の証明が困難になる。また、滞在国から退去を強制されても、本国であるはずの国から身元（国籍）不明として引き取りを拒まれる事態に遭遇することもある。この場合、国籍があることについて主張しなくてはならな

30 *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S.678 (2001). この事件とは別に、国籍国であるはずのキューバから引き取りを拒否されたため収容が10年以上にも及ぶ者が出てしまったことから当該収容の違憲性を問われた事件において、連邦最高裁は、物理的に米国領域内にいるあらゆる外国人に無期限収容の禁止が及ぶことを確認している。*Clark v. Martinez*, 543 U.S. 371 (2005). この事件において問題となったキューバ人たちは本国から受け入れを拒否されていたのだから、事実上の無国籍状態にあったといえる。

31 See UNHCR, *Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers* (1999), Guideline 9.

くなる。非正規滞在者は、こうして（特に滞在国に数世代住んでいる場合には）無国籍となる危険にさらされるのである。

2 無国籍に関する国際法の展開

International Legal Development : Creation of Two“Orphan”Conventions

(1) 国籍を律する国際法規と無国籍問題への対応

International Regulation of Nationality Laws and Statelessness

国籍の決定は原則として各国の国内管轄事項に属するというのが国際法の伝統的な立場である。1923年のチュニス・モロッコ国籍法事件に関する常設国際司法裁判所の勧告的意見³²と1930年の「国籍法の抵触に関連するある種の問題に関する条約」(国籍法抵触条約)³³がその証左として援用されることが多い。国籍法抵触条約は、(重国籍とともに)無国籍問題の解決に取り組んだはじめての条約であり、法律上の無国籍防止に向けた国際法の潮流をつくり出す起点となるものでもあった³⁴。

この条約は、国籍離脱による無国籍の発生防止(第7条)、妻の無国籍の防止(第8～11条)、両親不明の子、無国籍者・国籍不明者の子、婚外子、養子縁組の場合における無国籍防止(第13～17条)について規定しているが、同条約を採択したハーグ法典編纂会議は、このほかにも、無国籍・国籍不明の父の子らについてさらに踏み込んだ内容を定める「無国籍のある場合に関する議定書」と「無国籍に関する特別議定書」なども制定している。

国籍法抵触条約は、第1条において、各国の法令による国籍の決定が「国際条約、国際慣習および国籍に関して一般的に認められた法の原則と一致する限り、他国により承認される」と定める。国籍法令が他国に対して対抗力(opposability)を有するには国際法規に適合していることを求められるというわけだが、この点で国際司法裁判所は、ノッテボーム事件において「真正かつ実効的な結合(genuine and effective link)」という基準を明確化するに及んでいる。居住状況、利害関係の中心、家族関係、公的生活への参加、帰属意識などから個人と国家との間に強い結びつきがなければ、国籍は国際的効果を有しないとされたのである³⁵。

32 *Advisory Opinion on the Tunis and Morocco Nationality Decrees*, [1923]PCIJ, Series B, No.4,p.24. 奥田安弘はこの勧告的意見を批判的に分析し、「国籍が国内管轄事項に属するというテーゼは、個人に特定の国籍を付与するのが、国際法ではなく国内法である、という当然の事柄を述べているにすぎない」と喝破している。奥田『前掲書』(注3)56頁。

33 日本語訳は、奥脇直也『国際条約集 2008年版』(有斐閣、2008年)参照。日本は1930年4月12日にこの条約に署名しているが、現時点まで批准はしていない。本文で言及する1930年の「無国籍のある場合に関する議定書」についても同様である。

34 国籍法抵触条約は今日に至るも20カ国程度の締約国数にとどまっている。無国籍問題についての権限を留保しておきたい国家の判断が反映されているといえようが、しかしその一方で、この条約に規定されている内容は明らかに各国の法令に浸潤してきている。See Weis, P., *Nationality and Statelessness in International Law* (rev.2nd ed.,1979),pp.27-28; Chan, J., "The Right to a Nationality as a Human Right", *Human Rights Law Journal*, Vol.12 (1991),p.2. 後述するように、日本もその例外ではない。

35 *Nottebohm Case*, *supra* note 3. See also, Brownlie, I., *Principles of Public International Law* (4th ed.,1990),560-1.

各国の法実務をみると、出生、血統、(長期の)居住という三つの因子が、真正で実効的な結合の存在を推認させるものと扱われてきていることがわかる。生地主義または血統主義による国籍の生来的取得と帰化による後天的取得がそうした諸因子に対応する制度として広く採用されてきているのは周知のとおりである。

国籍法抵触条約がそうであったように 20 世紀初期の国際法の関心は、国籍法の抵触をいかに解消するかという法技術的な側面にあり、無国籍者の被る処遇の改善という問題意識はまだ醸成されていなかった。同条約は国籍の恣意的剥奪の事態に対処する規定を欠落させているとの批判を受けることになるのだが、そうした欠落も、起草者たちの関心が法律の抵触という側面に集中していた事情に由来するのではないか。

しかし 20 世紀は、時の深まりとともに、欧州において、大がかりな国籍の剥奪と人間の追放という劇的な事態を押し広げていくことになった。1920 年代にはすでに 200 万人もの人びとがロシアの法令により政治的理由から国籍を剥奪されていたが、1930 年代に入るとドイツ、ハンガリー、イタリアにおいて多くのユダヤ人が人種的理由によって国籍を奪われ、さらに 1940 年代にはチェコスロバキア、ポーランド、ユーゴスラビアにおいてドイツ人とハンガリー人が集団で国籍を剥奪されるという事態が生じた。第二次世界大戦終結の時点において、欧州だけでも実に 3000 万人もの難民・無国籍者が出現していたのである³⁶。

こうした現状を前に国連人権委員会は 1947 年の第 2 会期において「特に国籍取得までの間において、法的および社会的保護ならびに身元証明につき、いずれの政府の保護も享受していない者の法的地位」について国連が早期に検討を行うよう要請するに及んだ³⁷。これを受け経済社会理事会は翌年 3 月に、事務総長に対して無国籍者保護と法制の現況について研究し、このテーマに関する条約を締結する望ましさについて勧告するよう要請する決議を採択した³⁸。そしてこの要請を受けて国連事務局(社会問題局)により作成された報告書が *A Study of Statelessness*³⁹ にほかならない。

法律上の無国籍者と事実上の無国籍者の双方に射程を伸ばしたこの長大な報告書は、

36 Marrus, M., *The Uprooted: European Refugees in the Twentieth Century* (1985), pp.297-98. ちなみに、難民と無国籍者との間には当初、特段の区別は設けられていなかった。移動を強いられた両者は、ともに本国(国籍国/常居所国)の外にあって本国の保護を欠いているという点で共通していたからである。国際的な枠組みでの支援・援助はたしかに「難民」に対して与えられていたが、しかし難民の定義は当時、特定の国から移動を強いられた者として定式化されていた。それゆえ無国籍者は、そうして特定された国(常居所国)から移動を強いられると、保護を欠く者として当然のように難民の中に組み入れられ国際的な支援・援助を受けることができたわけである。しかし、しだいに難民については避難理由(迫害の有無)が重視されるようになり、こうして無国籍者は概念的に難民から切り離されていくことになる。See Batchelor, *supra* note 16, pp.239-41. なお、非ヨーロッパにおける無国籍者の問題は、難民問題と同様に、ほとんど関心が払われていなかった。国連国際法委員会特別報告者ハドソンの報告書にも、パレスチナ難民と「極東における無国籍者」へのわずかばかりの記述があるにすぎない。Hudson, *supra* note 9, p.17.

37 UN Doc.E/600(1947), para.46.

38 ECOSOC Res.116D(VI), 1 and 2 March 1948.

39 *Supra* note 4.

無国籍者の国際移動の現況や、受け入れ国における無国籍者の法的地位、国際機関の活動状況、難民保護諸協定の概要、無国籍の原因などを概観するとともに、有効な旅券・査証なく他国に入国し、公的機関との接触を避けながら非正規滞在が明るみに出るのを恐れて生活している無国籍者の苦境を描き出すものとなった。退去先がないため無国籍者がしばしば収容を強いられていることも指摘されている。

同報告書には、各国に対して、無国籍者に旅行証明書を発給すること、非正規滞在となる国への追放を控えること、労働機会・初等教育を保障すること、労働・高等教育における相互主義から免除することなど、多岐にわたる勧告が付されることになった。

この報告書が提出された後、経済社会理事会は13カ国から成る「難民および関連諸問題に関するアドホック委員会 (*Ad Hoc Committee on Refugees and Related Problems*)」を設置し、難民と無国籍者に関する条約案の作成を求めたこととした。他方で、国連国際法委員会 (ILC) も無国籍の撤廃のための研究と勧告を求められてもいる⁴⁰。

アドホック委員会は2度の会期を経て、難民の地位に関する条約案と無国籍者の地位に関する議定書案を経済社会理事会に提出した。経済社会理事会は、各国のコメント・同理事会での審議を踏まえ草案を修正する必要があるとして同委員会を再招集することとし、同時に、総会に対して同委員会の提出する草案を承認するよう勧告した。総会は、条約案と議定書案の採択・署名を行う全権会議をジュネーヴに招集する決定をもってこれに応えた⁴¹。

興味深いことに、経済社会理事会は自ら作成した予備的条約案をアドホック委員会に提出していたのだが、同条約案では難民と無国籍者が同一の文書で扱われていた。国家の保護を欠くという点で両者が共通すると考えられていたからである。しかしアドホック委員会では両者が切り離され、難民を優先的に扱うことが決定された。難民問題の緊急性が重視された結果であるとされている⁴²。

同委員会では、こうして、1949年の国連報告書の勧告を大幅に採り入れた難民条約案と、その少なからぬ部分を、細部に必要な変更を加え (*mutatis mutandis*) たうえて「難民でない無国籍者」に適用することを意図した議定書案が採択されることとなった。議定書案というのは、いってしまえば、条約案の付属文書としての位置づけにほかならない。なお無国籍撤廃の問題は経済社会理事会に戻され、ILCがこの問題について別途、文書案を作成するよう要請された⁴³。

1951年7月2日から25日にかけて招集された「難民および無国籍者の地位に関

40 ECOSOC Res.248B(IX),8 August 1949.

41 GA Res.429 (V),14 Dec.1950. See also, Robinson, *supra* note 9, Part One

42 See Batchelor, *supra* note 16,p.243. 冷戦という政治構造、より精確には西側の政治的利害が難民の優先的処遇をもたらしたと論ずるものに、Hathaway, J., "A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law", *Harvard International Law Journal*, Vol.31 (1990),145-48.

43 See Batchelor, *supra* note 16,p.244.

する国連全権会議 (The UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons)」にはアドホック委員会作成の上記条約案と議定書案に加え、経済社会理事会作成の前文案、そして国連総会作成の条約1条(難民の定義)案が提出され、審議が行われた。26カ国によって代表され(このほかに2カ国がオブザーバー参加した)この会議は、24-0という票決結果をもって難民条約を採択したのだが、その一方で議定書案については、さらなる研究が必要として国連の適当な機関に差し戻されることになった⁴⁴。

その後、1954年4月22日に難民条約が発効したことを機に、経済社会理事会の決定により第2回全権会議が1954年9月13日から23日にかけてニューヨークに招集され、この会議には27カ国が参加し、このほか日本を含む5カ国がオブザーバー参加した。審議の対象となったのは採択が延期されていた議定書案である。ただ、この文書は元来、難民条約の付属文書として予定されていたため、独立の条約としての体をなすものとしては構成されていなかった。そこで全権会議は、それ自体単独の条約となりうる文書を作成するため、参照すべき本体とされていた難民条約の各条文を改めて精査し、無国籍者向けに修正あるいは起草し直す作業を行った⁴⁵。こうして議定書案は「無国籍者の地位に関する条約」として全面的に再編されたうえで、会議の最終日に19-0(棄権2)の票決結果をもって採択され、署名のために開放されることになった⁴⁶。

44 UN Doc. A/1913,15 October 1951,p.1.

45 See Robinson, supra note 9,Part One.

46 全権会議の参加国等の内訳や採択された最終議定書(Final Act)、決議等については、*Collection of International Instruments and Other Legal Texts concerning Refugees and Displaced Persons*, Vol. I (1995),pp.95-98.

(2) 無国籍者条約と無国籍の資格認定

The 1954 Stateless Persons Convention: Who Determines Statelessness?

無国籍者条約を概観すると、まず、難民条約との比較においていくつかの重要な規定が欠けていることに気付く。たとえば、避難国に不法にいる難民に刑事罰を科すことを禁じる規定（難民条約第31条）、ノン・ルフールマン規定（同33条）、そして条約実施の監督に関する規定（同35条）といったものである。とくに難民条約第31条と35条に相当する規定が無国籍条約に挿入されなかったことは、無国籍者の現況に照らしてみれば看過できないところかもしれない。条約の実施を監督する機関を備えていないことから、この条約は、後述の無国籍削減条約とともに「保護者を欠く条約 (orphan conventions)」などと称されることもある⁴⁷。

国際法における最も一般的な無国籍者の定義を提供している条約第1条の規定については三点ほど確認しておく必要がある。第一は、ある人が難民でもあり同時に無国籍者でもあるときに、難民条約と無国籍条約の適用はどうなるのか、ということについてである。難民条約は、第1条A(2)の規定から明らかなように無国籍者を適用範囲に含めている。この点は無国籍者条約の前文第3段でも確認されている。その一方で、無国籍条約は文言上すべての無国籍者に適用されることになっている。となれば、両方の条約を締結している国について、条約が抵触する事態は当然に生じうる。その場合の調整をどうするのか、という問題である。

この点は起草過程でもかなり議論されたようだが、全権会議の議長によって確認され、また、ロビンソンも強調しているように、より有利な内容を定めている条約（難民条約）の規定が適用されなくてはならない、ということになる。つまり、両条約の締約国としては、無国籍者を含むすべての難民について難民条約を適用し、そのうえで、難民でない無国籍者について無国籍条約を適用する、ということである。こうした解釈は、もともと無国籍条約が難民条約の適用のない無国籍者への適用を想定していたという事情からしても正当化される運用といえよう⁴⁸。

第二は、無国籍者の定義が法律上の無国籍者に限定された経緯についてである。その背景にはいくつかの理由があったとされるが⁴⁹、最も大きなものは、起草者たちが難民条約と無国籍条約の重なりを回避したかったというところにある。法律上の無国籍は国籍法の抵触によって生ずるのに対して、事実上の無国籍は、国籍国による迫害を逃れ出る自発的行為によって生ずるものと考えられていた。言い換えると、事実上の無

47 *Information and Accession Package*, *supra* note 16, para.5. 適用監督機関の問題については、各国が寄せた事前のコメントも含め、審議のテーマとしていずれの国からも提起されなかったことや、時間的制約もあって、結局最後まで議論されずに終わったとされる。Batchelor, *supra* note 16, pp.245-47. なおノン・ルフールマン原則については、「難民条約33条は一般に認められた原則の表明である」との認識から、無国籍者条約には当該条項に相当する規定を挿入する必要がないと判断された旨が最終議定書に記されている。Collection of International Instruments and Other Legal Texts concerning Refugees and Displaced Person, *supra* note 48, p.97.

48 Robinson, *supra* note 9, Article 1, para.1.

49 Batchelor, *supra* note 3, pp.172-73; Batchelor, *supra* note 16, pp.247-48.

国籍者とは迫害を理由に国籍国を逃れ出る者、すなわち難民と一不正確にも一同一視されていた。事実上の無国籍者は難民なのだから難民条約によってカバーされる、という前提のもとに、無国籍者条約の適用は法律上の無国籍者に限定すべきものとされたのである⁵⁰。

その他の事情としては、無国籍の認定をめぐる国家間の齟齬を避けるために明確な定義が求められていたことや、事実上の無国籍状態に陥っていると自ら判断する者に対して別の国籍の取得を促す動機づけを与えなくなかったといった考慮も働いていた。そして、これらすべての事情が、可能な限り多くの国の留保なき署名・批准を確保したいという全権会議の要請によっても支えられていた⁵¹。

第三は、無国籍者の資格認定にかかわる実務上の問題である。無国籍者条約は無国籍をどのように認定するのかについても、無国籍であることの立証責任を誰が負うのかについても、いっさい規定していない。ただ、無国籍の認定を行う国際機関についての規定がない以上、認定作業は、難民についてそうであるように、各締約国が個別にこれを行わねばならないことはたしかである。その際、条約がそうした手続きの態様について沈黙していることから、各締約国は条約を誠実に遵守する一般的義務に照らして、認定のための適切な手続きを自ら設置することを求められている。

もっとも各国の実務を見ると、無国籍者としての認定申請を処理する特別の手続きを設置している国もある⁵²。一方で、欧州諸国も含め、多くの国はそうした手続きをこれまでのところ設けてきていない。無国籍者の認定は、他に適当な手続きがないことから、難民（庇護）申請手続きの中で処理されざるをえないところもあり、現に人道的あるいは補完的保護の枠組み内で処理されてもいる⁵³。

無国籍の立証について⁵⁴は、難民認定についてそうであるように、まずは申請者が無国籍であることを証する文書等の提出を求められよう。無国籍者とはいずれの国の国

50 ただし全権会議は最終議定書を採択し、国籍国による保護を放棄した理由が妥当であると受け入れ国が認める場合には、事実上の無国籍者にも無国籍者条約の処遇を及ぼすよう勧告している。注意すべきは、法律上の無国籍者としての認定は域外効果を有しうるのに対して、事実上の無国籍者としての取扱いは自発的なものであるため同様の域外効果を必ずしも有するわけではないということである。そのため、事実上の無国籍者に発給されることのある旅行証明書について、他国はその有効性を否定しても条約 28 条違反にはあたらないといえるだろうが、とはいえ、条約締約国には、勧告の趣旨に沿ってそうした場合にも旅行証明書の有効性を認めることが期待されていることは疑いない。Robinson, *supra* note 9, Article 1, para.5.

51 にもかかわらず、2007 年 11 月 1 日現在で無国籍者条約の締約国は 62 カ国にとどまっている。しかも、日本も含め、アジアからの参加はほとんどみられない。http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_sp.htm.

52 「難民及び無国籍者保護事務所 (Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons)」を有するフランスや、内務大臣が認定を行う旨を外国人法で定めているスペイン、国籍法により内務大臣が無国籍者の資格認定権限を付与しているイタリアなどがそうである。Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians, *supra* note 12, p.19.

53 *Id.*, pp.19,20.

54 See *Id.*, pp.17-18,20; Robinson, *supra* note 9, Article 1, para.4; Batchelor, *supra* note 3, pp.174-75.

籍も有していない者なのだから、理屈のうえではすべての国の国籍を有していないことが示されなければならないともいえそうだが、当人とまったく関係のない国の国籍の有無まで問うことはさすがに不合理であり、無国籍者であることを示すうえで求められるのは滞在国（以前の滞在国を含む）、出身国、両親の国籍国、または当該申請者が深い関係を有する他の国の国籍を有していないということだけで十分である。そのためには、在外公館などを通じて、権限ある機関から当該国の国籍を有していないことを確認する文書を取得できれば一般的にはそれが決定的証拠にもなるが⁵⁵、関係国がそうした文書の発給をいずれかの理由により拒否する場合や非協力的な行動に出る場合には、無国籍であることを示す他の証拠（信憑性ある陳述なども含む。）によって判断を下さなければならない。

無国籍者の認定は、本来的には関係国間の協働作業が必要とされよう⁵⁶。無国籍であることの認定を求められている国としても、関連情報を有する関係部署間の協力はもとより、自らの発議で関係国の関連法令等についての情報収集を欠かせない。もっとも、現時点まで、無国籍認定についての国際的基準は明確化されておらず、そのため、認定の内実において国家間でのばらつきが生じうる状況にもある。

なお、関係国が国籍の有無について照会に応じないときには、そのことによってすでに当該国の保護を欠いている事情が見て取れるのである。

無国籍者条約は、起草過程からもわかるように、多くの規定が難民条約をモデルとして構成されている。たとえば、無差別規定（第3条）、宗教の自由（第4条）、法的地位（第2章）、職業（第3章）、福祉（第4章）、移動の自由（第26条）、身分証明書・旅行証明書の発給（第27・28条）、追放（第31条）、帰化の簡易・迅速化（第32条）といったものがそうである。ただし、規定の多くは「合法的にその領域内に滞在する無国籍者」に限定した適用を予定されている。また、この条約は無国籍者に対する最低限の法的地位の保障を約束するものであって、無国籍の撤廃までを締約国に義務づけているわけではない。

55 なお、日本の場合には、法律上の根拠はないが、行政上の取り扱いとして、法務省民事局長が国籍証明書を発行しており、その中には日本の国籍を有しないことの証明も含まれている。木棚『前掲書』（注3）64頁。日本を常居所国とする無国籍者が日本国籍を有していないことを証する場合の現時点での公式の証明書となろう。

56 その際、いかなる場合にあっても、難民申請者とその家族のプライバシー・安全がけって脅かされないよう、細心の配慮を払うことが求められる。

(3) 無国籍削減条約と UNHCR の任務

The 1961 Statelessness Convention and the UNHCR as an International Agency for Stateless Persons

無国籍撤廃についての研究を期待されていた ILC は、最初期の法典化のテーマの一つとして「国籍（無国籍を含む）」を取り上げ、ハドソンらを特別報告者に任命してその検討を進めていた。前記アドホック委員会での議論も踏まえ、経済社会理事会は 1950 年 8 月に「無国籍の撤廃のために必要な国際条約案または国際諸条約案を可及的速やかに作成する」よう要請し、ILC はほどなく無国籍の撤廃と削減にかかる二つの条約案を作成した⁵⁷。国連総会は当該 ILC 案に留意し、事務総長に対して条約締結のための国際会議を招集する期日・場所を決定するよう依頼した⁵⁸。

こうして 1959 年に「将来の無国籍の撤廃または削減に関する国連全権会議（UN Conference of Plenipotentiaries on the Elimination or Reduction of Future Statelessness）」がジュネーブに招集されることになり、日本を含む 35 カ国の参加を得て、同会議では無国籍の削減に関する ILC 案が検討されることとなった⁵⁹。もともと会議は国籍の剥奪をめぐって合意に達することができなかつたため 1961 年に再招集され、日本を含む 30 カ国の参加により、起草作業開始から 10 年以上を経てようやく無国籍削減条約として採択されることになった⁶⁰。

それからさらに 14 年以上を経た 1975 年 12 月 13 日に発効したこの条約は、基本的には 1930 年の国際法典編纂会議の延長線上に位置づけられる ILC の作業に基づくものであり、そのため各国の法律を調和させることで法技術的に無国籍者を生み出さない状況をつくり出すことに眼目がおかれていた。全権会議には事実上の無国籍者も条約の利益を享受すべきであるという見解も提示されてはいたが、最終的に条約は法律上の無国籍者を対象にした文書として生み出された。「事実上の無国籍者＝難民」という不正確な認識がここでも広く共有されていたようである⁶¹。

無国籍削減条約は将来の無国籍の削減に向けられている。最も重要な側面は、出生のときに無国籍に陥る危険性のある者に国籍を付与し、また、国籍離脱によって無国籍に陥る危険性のある者に国籍を保持させることによって無国籍の発生を阻止するこ

57 *Nationality, including Statelessness- Report on the Elimination or Reduction of Statelessness by Roberto Cordova, Special Rapporteur, A/CN.4/64, Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 1953, vol. II, Part I & II.*

58 UN GA Res.896(IX), 4 December 1954.

59 無国籍の撤廃に関する条約案は急進的すぎるとみなされ、条約として結実することはなかった。Batchelor, *supra* note 16, p.250,n.89; Chan, *supra* note 36, p.4.

60 See Weis, *supra* note 4, pp.1073-96; *Collection of International Instruments and Other Legal Texts concerning Refugees and Displaced Persons, supra* note 47,pp.107-08.

61 Batchelor, *supra* note 16,pp.251-52. ただし、会議は、事実上の無国籍者を法律上の無国籍者とできる限り同等に扱い、実効的な国籍の取得を可能ならしめるよう勧告する決議も採択している。 *Collection of International Instruments and Other Legal Texts concerning Refugees and Displaced Persons, supra* note 48, p.110.

とにある。国籍付与については生地主義、血統主義、居住の事実という締約国との実効的紐帯を確認できる方式を組み合わせる詳細な規定がなされ（第1-4条）、このほか、国籍の喪失・離脱、国籍の剥奪、領域の移転について無国籍を生じさせないように注意深い定めがおかれている。

この条約の利益を主張する者の請求 (claim) を審査し、または適当な機関 (authority) にそうした請求を提出することを支援する組織体 (body) を国連の枠内に設置することも規定されている (第11条)。ILCの草案では、無国籍者に代わって行動する機関 (agency) に加え、国家間の紛争と上記組織体が無国籍者に代わって提出する申立を処理する法廷 (tribunal) の設置が予定されていた。だが法廷設置案は全権会議の場で圧倒的多数の反対により葬り去られ、代わって国際司法裁判所への紛争付託について定める条項が挿入されることになる。無国籍者のために行動する機関の設置については現行第11条として残ることにはなつたものの、この条文には留保が認められることになった。

条約第11条にもとづく機関の設置は6番目の批准・加入書の寄託後すみやかに促進されるものと定められた。6番目の批准・加入書の寄託はこの条約が発効するための条件でもあったのだが（第18条1項）、現にその要件が整った際に国連事務総長は条約第20条2項に従って、機関設置問題について総会の注意を喚起した。無国籍者についても扱ってきた組織としての経験や全権会議での議論も踏まえ、UNHCRの枠内で第11条機関が設置されるのがよいと判断を事務総長が示したところ、総会では旧社会主義諸国からの強い反対もあり、妥協案として、暫定的にUNHCRにその任を委ね、後日、再検討を行うとの決議が採択されることになった。国連総会は当該決議採択2年後の1976年にその再検討を行い、UNHCRに条約第11条機関としての任務を引き続き担うよう要請した⁶²。国連総会は1996年にも、無国籍者の防止および削減に関する執行委員会の結論を受け、UNHCRに対して、無国籍者のための機関としての任務を継続するとともに、無国籍者条約と無国籍削減条約への加入を積極的に促すよう要請する決議を採択した。その際UNHCRは関係国の国籍法令の整備・実施に助言と支援を与えるよう要請されてもいる⁶³。

UNHCRからの働きかけなどにもかかわらず、無国籍削減条約は2007年11月1日現在、締約国数34にとどまっている⁶⁴。しかし1930年の国籍法抵触条約がそうであるように、条約に具現化された一般原則は日本を含む多くの国の国籍法令に実質的に編入されてきている⁶⁵。

62 UN GA Res. 3274 (XXIX), 10 December 1974; UN GA Res.31/36, 30 November 1976. なお、この間の経緯については、Bachelor, *supra* note 16, pp.252-56.

63 UN GA Res.50/152,9 February 1996.

64 <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b39620&page=search>.

65 *Information and Accession Package*, *supra* note 17, para.32.

(4) 国際人権法と無国籍 **Statelessness in International Human Rights Law**

国籍法抵触条約以来、無国籍の削減をめざす国際法の潮流は漸進的に大きくなってきたが、その中であって国籍は、国家間関係にかかわる問題としてだけでなく、人権の問題としての様相も強めてきている。この認識を明瞭に示したのが米州人権裁判所であった。コスタリカ憲法帰化規定改正案と米州人権条約との両立性について諮問された同裁判所は、1984年に示した勧告的意見において次のように述べている⁶⁶。

国籍がすべての人間の固有の権利であることは、今日一般に認められている。国籍は政治的権利を行使するための基本的要件であるだけでなく、個人の法的地位に重要な関連性をもつものである。したがって、伝統的に国籍の付与・承認は各国の決定する事項であると認められてきた事実があるにしても、現代的展開が指し示しているのは、国籍に関して国家の享受する広範な権限に国際法が一定の制限を現に課しているということであり、また、国家が国籍に関する事項を規律する態様は今日では国家の管轄の下にだけあるとはみなせないということ、つまり、国籍に関する国家の権限は人権の完全な保護を確保する義務によっても制約されている、ということである。国籍を国家が国民に与える属性とみる古典的な原理的立場は、じょじょに変容し、今日では、国籍は国家の管轄権に関わるものであるととも、人権の問題でもあると理解されているのである。

こうした現代的展開の起点ともなったのが1948年の世界人権宣言であり、同宣言は第15条において「すべての者は、国籍を取得する権利を有する」と謳うとともに、とりわけ多くのユダヤ人が被った事態を受けて「何人も、その国籍を恣意的に奪われ、または国籍を変更する権利を否認されない」ことにも注意を喚起している。その後、多くの人権条約に国籍を人権ととらえる規定がおかれていく。

1965年の人種差別撤廃条約は「国籍についての権利の享有にあたり」あらゆる形態の人種差別を禁止し及び撤廃することを義務づけ（第5条）、1966年の自由権規約は、第24条において「すべての児童は、出生の後直ちに登録され、かつ、氏名を有する。すべての児童は国籍を取得する権利を有する」と定めた。子どもの国籍については子どもの権利条約第7条がさらに踏み込んで次のように定める。「1 児童は、出生の後直ちに登録される。児童は、出生の時から氏名を有する権利及び国籍を取得する権利を有する…。2 締約国は、特に児童が無国籍となる場合も含めて、国内法及びこの分野における関連する国際文書に基づく自国の義務に従い、1の権利の実現を確保する。」

女性の国籍については、1957年の「既婚女性の国籍に関する条約 (Convention on the Nationality of Married Women)」も踏まえながら、1979年の女性差別撤廃条約第9条が

66 Inter-American Court of Human Rights, *Re Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, Advisory Opinion of 19 January 1984, OC-4/84, paras.32-35.

次のように定める。「1 締約国は、国籍の取得、変更及び保持に関し、女子に対して男子と同等の権利を与える。2 締約国は、特に、外国人との婚姻又は婚姻中の夫の国籍の変更が、自動的に妻の国籍を変更し、妻を無国籍にし又は夫の国籍を妻に強制することとならないことを確保する。3 締約国は、子の国籍に関し、女子に対して男子と平等の権利を与える。」

2006年に採択された障害者の権利に関する条約も、18条において、国籍を取得し及び変更する権利の基本的性格を認めるとともに、「障害のある子どもは、出生の時から氏名を有する権利及び国籍を取得する権利を有する」と定めている。同様に、締約国が障害者に対して、「国籍を取得し、及び変更する権利を有すること並びにその国籍を恣意的に又は障害を理由として奪われないこと」また「国籍に係る文書若しくは身元に係る他の文書を入手し、所有し、及び利用すること又は移動の自由についての権利の行使を容易にするために必要とされる関連手続（例えば、出入国の手続）を利用することを、障害を理由として奪われないこと」を確保することを明確に求めている。

地域人権条約の中にも国籍に言及するものがあるが、米州人権裁判所の母体である米州人権条約は、ラテン・アメリカにおいて広く採用されている生地主義を明瞭に反映させた第20条において次のように定める。「1 すべての人は、国籍を持つ権利を有する。2 すべての人は、他のいずれかの国籍を持つ権利を有さない場合には、出生地国の国籍を持つ権利を有する。3 何人も、自己の国籍を変更する権利を恣意的に奪われない。」出生した国を特定して国籍付与義務に言及している点が特徴的である。

一方ヨーロッパでは1997年に「国籍に関するヨーロッパ条約 (European Convention on Nationality)」、2006年に「国家承継に関連する無国籍の防止に関するヨーロッパ評議会条約 (Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in relation to State Succession)」が採択されている⁶⁷。97年の国籍条約はすべての者が国籍を持つ権利を有しているということを基本原則に据えながら、国籍の恣意的剥奪の禁止、婚姻・離婚に際しての国籍の保持を規定する（第4条）とともに、「締約国の領域内で発見され、その国籍を取得しなければ無国籍になる棄児」や「その領域内で出生し生来的に他の国籍を取得しない子ども」について締約国の国内法で法律上当然に国籍を取得することを規定しなければならないと定めた（第6条）。国籍喪失の事態に関しても無国籍の発生を防止するための規定がおかれている（第7条）。

2006年の無国籍防止条約は表題通り国家承継の場合を想定している。この条約は、国家承継の結果無国籍となった者の国籍取得を簡易化し、また、出生による無国籍を

67 奥田安弘・館田晶子「ヨーロッパ国籍条約（1997年）」奥田安弘編訳『国際私法・国籍法・家族法資料集—外国の立法と条約』（中央大学出版部、2006年）所収、92-124頁、川村真理『難民の国際的保護』（現代人文社、2003年）177-201頁、丹羽こずえ・小畑郁共訳「国家承継に関連する無国籍の防止に関するヨーロッパ評議会条約および説明報告書」法政論集（名古屋大学）218号（2007年）267-83頁参照。

避けるため生地主義による国籍の付与を義務づけている⁶⁸。

人権としての国籍（取得・保持）は無国籍を回避するための基本原則といえるが⁶⁹、他方で、滞在国での在留資格を欠くことの多い事実上の無国籍者については在留資格その他の法的地位の改善も喫緊の課題である。法律上の無国籍者にしても、正規の在留資格を欠いている場合には状況は変わらない。

この点で重要なのは、国際人権法の根幹を成す差別禁止原則である。自由権規約委員会が自由権規約について明言しているように、「原則として、規約の定める諸権利は、相互主義にかかわりなく、また、その国籍または無国籍性にかかわりなくすべての者に適用される。したがって、一般的な規則は、規約上のどの権利も市民と外国人との間に区別なく保証されなければならない、というものである。」⁷⁰ 社会権規約もすべての者に差別なく適用されることを原則としている。

むろん国際人権法はあらゆる区別を禁止しているのではなく、合理的で客観的な基準にもとづき、かつ、人権法の下で正統な目的を達成するためのものであれば、異なる取り扱いも容認される余地がある⁷¹。異なる扱いは国民と外国人の間で、あるいは外国人間で行われうることがあるだろうが、しかしそうした扱いは国際人権法によって容認されうるものでなくてはならない。在留資格を設けることが国家の自由といえようとも、そうした区別から生ずる異なる取り扱いが差別にあたることはあってはならないわけである⁷²。

国家には国境管理権限があり、外国人の出入国について国家には伝統的に広範な裁量が認められてきた。しかしその一方で、すべての人間には生まれながらに譲りわたせぬ人権が備わっている。国際人権条約はそうした認識を基礎として作成される国際約束である。当然とはいえ外国人も人間である以上、外国人に対する国家の国境管理

68 ILC もまた東ヨーロッパにおける国家承継の事態を受けて「国家承継と、自然人および法人の国籍に対するその影響」に関する国際法原則について検討作業を行っていたが、その成果が2000年に「国家承継に関する自然人の国籍 (Nationality of natural persons in relation to the succession of States)」に関する国連総会決議 (国連国籍宣言) となって結実した。UN Doc. A/Res/55/153, 30 January 2001. この宣言でも、すべての者の国籍への権利、子どもの国籍取得権が確認され、国家承継時における無国籍防止が規定化されている。

69 ただし、形式的に国籍が付与されるだけでは本質的な解決にならないことは、ILC 特別報告者ハドソンが半世紀以上も前に次のように指摘していたとおりである。「単なる刑式的解決策では、無国籍者の数を削減することにはなっても保護を欠く者を削減することにはならず、問題を法律上の無国籍者から事実上の無国籍者に移行させることになるかもしれない。」Hudson, *supra* note 9, p.49. 重要なことは、国籍が実効的であるということであり、本人が現に国家の保護を受けられるということである。

70 *General Comment No.15: The Position of Aliens under the Covenant: 11/04/86, paras.1,2.*

71 *General Comment No.18: Non-discrimination: 10/11/89, para.13.*

72 ちなみに自由権規約委員会は、人種差別撤廃条約1条1項と女性差別撤廃条約1条に倣い、自由権規約における差別を「人種、皮膚の色、宗教、性、言語、政治的その他の意見、国民的または社会的出身、財産、出生または他の地位にもとづく区別、排除、制限または優先であって、平等を基礎としてあらゆる権利および自由を認識し、享有しまたは行使することを無効にしまたは害する目的または効果を有するものをいう」と定義している。*Id.*, para.7.

権限も国際人権法の制約を相応に受けることになる。在留資格などによって外国人を区分けすることにも国際人権法の統制が及んでいることは紛れもない。

今日では、主に先進工業国で、国民と外国人という区分けだけでなく、外国人自体について、最も国民に近い扱いを受ける永住者からその対極にある非正規滞在者まで在留資格の細分化がなされるようになってきている。在留資格の設定自体は中立的基準といえようが、そうした基準を適用した結果として特定の人々に正当化できない不利益が生じる場合には、そこに法的な意味で差別を疑う余地が生じる。

非正規滞在の状態にある者は、既に述べたとおり身元が不明であることや非正規滞在が顕在化することを恐れるため、様々な社会的サービスを受けない状態にあることが多い。そうした不利益は在留資格を欠いていることの当然の報いと思われるかもしれないが、しかし、在留資格の欠如を理由にそうしたサービスが確保されない事態は国際人権法の観点からは容易に看過できるものではない。実際のところ、事実上の無国籍者は、しばしば経済的、社会的地位などにおいて劣位にあるがゆえに非正規滞在に陥ることの多い人々である。そこには国民的・種族的出身などの要素が複合的に作用している場合もあろう。そうとすれば、在留資格という基準が、いずれかの地位あるいは国民的・種族的出身などを理由に特定の人々の権利享受を妨げる「効果」をもたらしていると懸念することは決して不合理なことではない⁷³。

現に人種差別撤廃委員会は、「[人種差別撤廃]条約上、市民権または在留資格 (immigration status) にもとづく異なる取り扱い、条約の趣旨および目的に照らして判断した場合に、正統な目的に従って適用されておらず、また、当該目的の達成と比例していないときには、差別にあたる」との認識を示し、「出入国管理政策が人種、皮膚の色、世系または国民的もしくは種族的出身にもとづいて人々を差別する効果をもたないことを確保する」よう勧告している⁷⁴。

米州人権裁判所は、非正規滞在者の権利について勧告的意見を求められた際に、差別概念を詳細に検討したうえで、次のような直截的な結論を導いている。「在留資格 (migratory status) は、人権 (労働関連の性格を有するものを含む。) の享有と行使を剥奪することを正当化できない」。「国家は、法の前の平等と非差別の原則の遵守を公共政策目標に従属させたり条件づけることはできない。たとえそれが在留資格にかかわるものを含む場合であっても、である」⁷⁵。

同様に、在留資格を欠く人々の人権に敏感に反応してきている社会権規約委員会も、教育に関する一般的意見の中で「非差別の原則は締約国の領域に居住するすべての学齢期の子どもに及ぶ。その中には、法的 [在留] 資格のいかんを問わず、非市民 [外国

73 Lee, *supra* note 19, pp.100-101.

74 *General Recommendation No.30: Discrimination Against Non Citizens*: 01/10/2004, paras.4,9.

75 *Inter-American Court of Human Rights, Re Judicial Condition and Rights of Undocumented Migrants*, Advisory Opinion of 17 September 2003, OC-18/03.para.173.

人]も含まれる」と強調し⁷⁶、健康への権利を扱った一般的意見でもこう指摘している。「国家は、とりわけ…少数者、庇護申請者および不法移民 (illegal immigrants) を含むすべての者が…健康サービスに平等にアクセスするのを否認しまたは制限することを差し控えることにより、健康への権利を尊重する義務を負う。」⁷⁷2008年の社会保障に関する一般的意見でも、「人種、皮膚の色、性、言語、宗教…市民的、政治的、社会的その他の地位にもとづく差別であって、社会保障への権利を平等に享有しまたは行使することを害しまたは無効にする効果または目的を有するもの」を禁止するとともに、少数者集団、難民、庇護申請者、国内避難民、帰還民、非市民[外国人]といった権利の享有にあたって従来から困難に直面してきた人々に特別の注意を払うことを求めている⁷⁸。

国際人権法は差別なくすべての者に権利を平等に保障することを本旨とする⁷⁹。人権条約機関の上記見解も踏まえ、在留資格の設定が「権利を平等に享有しまたは行使することを害しまたは無効にする効果」を特定の人々に生じさせていないのかを慎重に見定める必要がある。人種差別撤廃委員会と社会権規約委員会は、定期報告審査に際して⁸⁰、非正規滞在者の人権の享受を確保するため在留の正規化を奨励することもある⁸¹が、事実上の無国籍者の法的地位の改善にとって、そうした施策はひととき重要な意味を帯びよう。

76 *General Comment No.13: The Right to Education*, UN Doc.E/C.12/1999/10, para.34.

77 *General Comment No.14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, UN Doc.E/C.12/2000/4, para.34.

78 *General Comment No.19: The Right to Social Security*, E/C.12/GC/19, 4 February 2008, paras.29-31.

79 なお、1990年の移住労働者保護条約も第8～33条で市民的・政治的・経済的・社会的・文化的権利が非正規移住労働者らにも保障されるべきことを定めている。この条約は原則的に「難民および無国籍者」には適用がないとされている(3条d)が、ここでいう無国籍者は法律上の無国籍者と解されるので、事実上の無国籍者(であって難民でない者)への適用は排除されないと考えられる。

80 *E.g., Concluding Observations Spain* 10 March 2004, *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, UN Doc. A/59/18, para.171; *Concluding Observations Italy*, UN Doc. E/C.12/1/Add.103, 26 November 2004, para.8.

81 ヨーロッパ人権裁判所の判例の中には、一定の場合に在留の正規化が実質的な権利と認められる場合がありうることを示すものもある。European Court of Human Rights, *Sisojeva and Others v. Latvia*, Judgment of 16 June 2005, Application No.60654/00, paras. 104-11. See Lu, H., "The Personal Application of the Right to Work in the Age of Migration", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol.26 (2008), 63-70.

3 日本の無国籍者問題 Issues of Statelessness in Japan

国連総会により加入を検討するよう奨励されている⁸²にもかかわらず、日本は1954年の無国籍者条約と1961年の無国籍削減条約のいずれについても現時点まで締結するに至っていない。もっとも、国会ではこれらの条約の締結について何度か討議されている⁸³。たとえば、1981年4月17日に衆議院外務委員会で発言した栗山政府委員は、無国籍削減条約の内容を「ごく簡単に申し上げますと、たとえば領域内で出生した者で無国籍になる者に対しては原則としてその国の国籍を与えるというようなことから始まりまして、一定の条件のもとで、先ほど申し上げましたように、無国籍になる可能性のある者に対して一定のルールで国籍を与えていくということを決めておく」ものと解説した後で、日本が未締結である事情をこう説明している。「我が国がこれに入っておらない理由でございますが、御承知のようにわが国の国籍法が父系主義をとっておりまして、現行の、いま申し上げたような国籍法のたてまえというものとこの条約を比べますと、国籍法のたてまえ上非常に問題があるということで、これまでのところこの条約に加入するということには至っておらないわけでございます。」

父系血統主義という「国籍法のたてまえ」が無国籍削減条約締結の障害になっていたということだが、同じ衆議院外務委員会で別の機会（1979年4月27日・5月28日）に賀陽治憲政府委員は、無国籍削減条約と無国籍者条約を「条件を整えば批准、加入の方向で検討する意義のあるもの」と位置づけ、「漸次、御批准をいただく方向で検討させていただきます」とも述べている⁸⁴。

無国籍削減条約は無国籍の防止に向けられ、無国籍者条約は無国籍者の処遇の改善に向けられている。未締結とはいえ、これら二つの条約は日本における無国籍問題を分析するうえで有用な認識枠組みを提供する。以下では、重なり合うところもあれば、論述の便宜上、無国籍の防止と無国籍者の処遇とに分けて日本の現況を概観してみることにする。

82 たとえば、A/Res/61/137,25 January 2007, para.4.

83 国会会議録検索システム (<http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/>) を用いて検索した。

84 しかし、2009年6月9日に実施した外務省での聞き取り調査では、両条約への加入問題について現時点では検討していないことが示唆された。

(1) 無国籍の防止 Prevention of Statelessness

1889年に制定された大日本帝国憲法は、第18条において「日本臣民タルノ要件ハ法律ノ定ムル所ニ依ル」と規定した。同条の予定する「法律」として1899年に公布・施行されたのが日本で初めての国籍法（旧国籍法）である。第二次世界大戦を経て1946年に制定された日本国憲法も第10条において「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」と規定し、これを受けて1950年に新たに国籍法が制定されることになった（旧国籍法は廃止された）。国籍法は、1984年に女性差別撤廃条約批准などのため大幅に改正されるなどして今日にいたっている。

日本の国籍法は血統主義にもとづいている⁸⁵が、1984年の改正までは父系優先血統主義を採用していた。そのため、アメリカ軍基地のある沖縄において、日本の国籍法と生地主義をとるアメリカの国籍法との消極的抵触により法律上の無国籍者となる子どもが出現し、また、それ以上に、アメリカ人父が妻子を置き去りにして行方をくらました場合に子が事実上の無国籍状態に陥る事態が生じた⁸⁶。さらに法律上の婚姻関係にあったアメリカ人夫が行方をくらましたため離婚の手続きが進まないなかで日本人男性との間に生まれた婚外子については、民法772条によりアメリカ人夫の子であるとの推定を受けるものの、夫が行方不明であるためアメリカ国籍を確認できず、さりとて実父の日本国籍も取得できないということになってしまった。後者の二つのパターンで沖縄の無国籍児全体の9割を占めたという⁸⁷。もっとも、こうした事態は、1984年に国籍法が父母両系血統主義に改められたこともあり、相応に解消されることにはなった⁸⁸。

85 「国民の範囲は、血統を基礎として決定することが暗黙の了解になっているのであり、これを変更するというのであれば、国家の基本をもう一度根本的に考え直す必要がある。したがって、血統主義を若干修正することはあっても、これを根本的に覆すことは、よほどのことがない限り、ありえない」とされる。奥田安弘『家族と国籍』[補訂版]（有斐閣、2003年）14頁。また、細川清・法務省民事局第二課長（当時）は、1984年の国籍法の改正に際して、日本は移民国家になる可能性が低いことから生地主義を採用する必要がないと述べるとともに、血統主義を継続すべき事情を次のように説いていた。「我が国は、古代統一国家以来単一の言語、文化、歴史を有する単一民族により構成される国家であって、この伝統に由来する『血統』重視の意識は我が国の社会に根強く、いわば『血統』は日本人又は日本国家の同一性にかかわる問題と意識されている。国籍法における血統主義はこのような伝統、意識にもとづくものであって、現時点においては、生地主義は一般国民の受け入れるところではないであろう。」法務省民事局内法務研究会編『改正国籍法・戸籍法の解説』（金融財政事情研究会、1985年）8頁。

86 金城清子「国籍法違憲訴訟と簡易帰化制度」ジュリスト745号（1981年）112頁。ちなみに、本文で述べたような事情により「沖縄県内に在留する無国籍者で外国人登録を行つていない者は、昭和55[1980]年6月末日現在73名である。なお、法務省入国管理局の記録によれば、右73名のうち20歳未満の者は、米国系23名、中国系22名、その他4名の計49名となっている」と報告されていた。答弁書第4号、内閣参質93第4号（1980年11月25日）。他方で、沖縄における無国籍児問題に精力的に対応していた日米合同の国際福祉相談所の報告では、1980年11月18日現在、解決済みの件数が35、未解決の件数が39であった。谷口優子・与世田兼稔「沖縄における無国籍児の実態と解決策の現状」自由と正義32巻11号（1981年）20頁。

87 月田『前掲書』（注1）99頁。

88 1984年の改正に際しての附則（昭和59年5月25日法律第45号）第5条により、1965年1月1日から改正国籍法の施行日である1985年1月1日の前日までに生まれた者でその出生の時に母が日本国民であったものは、施行日から3年以内に法務大臣に届け出ることによって、日本国籍を取得できることになった。なお、法律改正前にも、沖縄では、無国籍児問題解消に向けた関係者の尽力があった。月田『同上書』第3章参照。

日本の国籍法は、無国籍の発生防止について、国籍法抵触条約や無国籍削減条約の要請にも適合しうるいくつかの重要な規定をおいている。まず、生来の国籍取得に関してだが、子は「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」、血統主義の例外として、出生により日本国籍を取得するものとされている（第2条3号）。また、国籍の伝来的取得に関しては成年について帰化の制度を用意しているところ、日本で生まれた生来の無国籍者で出生の時から引き続き3年以上日本に住所を有するものについては、単独の未成年であっても帰化を許可できるほか、ほかの条件も緩和されている（第8条4号）⁸⁹。

他方で国籍喪失に関しては、自己の志望により外国の国籍を取得したときに日本の国籍を失うものとされている（第11条）。国籍法は「国籍唯一の原則」を実現するため重国籍の発生を防止しようともしているが、日本の国籍を喪失するのは、外国の国籍を有効に取得したときにかぎる。外国の国籍を取得していない段階で、つまり無国籍になるおそれがある時点で、日本の国籍が失われることはない。

取得した外国の国籍が取り消された場合⁹⁰についての規定はないが、取り消しの効果が国籍取得時に遡及するときにははじめから外国国籍を取得しなかったことと同様であるとして、日本国籍の喪失は生じないとする見解が示されている⁹¹。

このほか日本国籍を喪失するケースには、出生により外国国籍を取得した日本国民であって国外で生まれたものが一定期間内（現在は3カ月以内）に日本国籍を留保する意思表示をしなかったとき（第12条）、外国国籍を有する日本国民が法務大臣に対して日本国籍を離脱する届出をしたとき（第13条）などがある。いずれも重国籍回避の要請を受けてのことだが、国籍法の規定ぶりは、無国籍防止についての配慮も示している。なにより「日本の国籍のみしか有しない日本国民が日本国籍を離脱して無国籍になることまでは認めていない」⁹²。

89 この規定は1984年の国籍法改正により新設された。改正作業においては、日本で生まれ、かつ日本の国籍を付与しなければ無国籍になる子に日本国籍を付与すべきかについても検討されたが、父母のうち少なくとも一方が外国の国籍を有している場合には当該国籍を取得できる可能性が大きいなどとして規定化は見送られた。法務省民事局内法務研究会編『前掲書』（注85）13頁。

90 無国籍削減条約も「虚偽の表示又は詐欺により国籍が取得された場合」や「国の死活的利益に重大な損害を与える方法で自ら行動した場合」などにおける国籍の剥奪を認めている（同条約第8条参照）。

91 木棚『前掲書』（注3）341-42頁。なお、第11条は2項において、外国の国籍を有する日本国民がその国の国籍を選択したときにも日本国籍を喪失することを規定している。この11条の規定については、子どもの意思に反して日本国籍を喪失させる危険性が大きいとして、廃止も含めた強い批判がある。奥田安弘『前掲書』（注3）17-18頁。

92 同上、382頁。また、「無国籍の防止は重国籍の防止よりも重要であり、もし両者が抵触し二者択一が迫られるときは、前者を優先させるべき」とする判示もある。東京地方裁判所判決1981年3月30日。ただし、フィリピン人父の在留資格を正規化するために入国管理局から求められていた、母（外国人）の前夫である日本人男性の戸籍からの消去に伴い日本国籍を喪失した3歳の女兒が、フィリピン国籍を確認される機会を得られないまま無国籍状態に陥ったとの報告がある。大下富佐江「国籍と戸籍と在留資格」人権と生活28号（2009年）35-36頁。

もともと、その一方で、法令の運用の実際においては、無国籍の防止という要請に反しかねない事態が生じてきており、訴訟を通じてその是正がはかられてきているものもある。以下にそれらを瞥見する。

①婚外子（非嫡出子） Children Born out of Wedlock

国籍法第2条1項は、父母両系血統主義を反映して「出生の時に父又は母が日本国民であるとき」子が日本国籍を取得すると規定するが、ここでいう「父又は母」は生父・生母ではなく、法律上の父母を意味するものとされている。そのため、子の出生時に母が日本国籍を有している場合や嫡出の父が日本国籍を有している場合には、出生地がどこであろうと出生のときに子は日本国籍を取得する。しかし、法律上の婚姻関係にない日本人父と外国人母との間に出生した子は、原則として父による胎児認知（生前認知）がないと出生時には日本国籍を取得できないと解されている。

1980年代以降、非正規滞在化した外国人母と日本人父との間にそうした婚外子（非嫡出子）が少なからず生まれるようになった。母の本国が厳格な生地主義をとっていたり父系優先血統主義をとっている場合には、胎児認知がないと子は出生時に無国籍になってしまう。しかし、無国籍性が直接の争点になったわけではないが、生前に認知されれば出生時に日本国籍を取得できるのに、生後の認知の場合には日本国籍が付与されないのは不当な差別にあたるとして非嫡出子の処遇是正を訴え出た事件において、最高裁は2002年に次のように判示してその訴えを退けている⁹³。

[国籍]法2条1号は…子の出生時に日本人の父又は母と法律上の親子関係があることをもって我が国と密接な関係があるとして国籍を付与しようとするものである。そして、生来的な国籍の取得はできる限り子の出生時に確定的に決定されることが望ましいところ、出生後に認知されるか否かは出生の時点では未確定であるから、法2条1号が、子が日本人の父から出生後に認知されたことにより出生時にさかのぼって法律上の父子関係が存在するものとは認めず、出生後の認知だけでは日本国籍の生来的な取得を認めないものとしていることには、合理的根拠があるというべきである。

これとは対照的に、子どもの権利委員会は、日本の第2回定期報告審査を受け、最終見解において次のような懸念と勧告を発している。「委員会は、日本人の父と外国人の母の間に生まれた子どもは、父親が出産前にその子を認知しない限り日本の国籍を取得できず、それがしばしば子どもの無国籍化につながったことについて懸念する。…委員会は、締約国に対し、日本で生まれた子どもが無国籍にならないよう、条約第7条と適合させるべく国籍法及び関連法及び規則を改正することを勧告する。」⁹⁴

93 最高裁第二小法廷判決2002年11月22日。

94 *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Japan*, UN Doc.CRC/C/15/Add.231,26 February 2004,para.31,32.

ところで、1984年に改正された国籍法は、法律上の婚姻関係にない日本人父と外国人母から生まれた子が生後認知を受けた場合には、父母の婚姻によって「嫡出子」たる身分を取得（＝準正）したときに、20歳までの間に法務大臣に届け出ることによって日本国籍を取得できるという規定を新設している（第3条）。この規定は、生後認知の場合に国籍取得を可能にする手立ての一つとして説明されてきた。しかし生後認知を受けた子にとって、父母の婚姻という要件は自らの意思や努力によっていかんともしがたい事柄である。このような事柄をもって日本国籍の取得に区別を生じさせることに合理的理由があるかどうか争われた事件において最高裁は、2008年に、「日本国籍は、我が国の構成員としての資格であるとともに、我が国において基本的人権の保障、公的資格の付与、公的給付等を受ける上で意味を持つ重要な法的地位でもある」こと、そして内外における社会環境の変化の実態などを考慮して、次のように国籍法第3条を違憲と判示するに及んだ⁹⁵。

国籍法が、同じく日本国民との間に法律上の親子関係を生じた子であるにもかかわらず、[日本国民である父から出生後に認知された子のうち準正により嫡出子たる身分を取得しない]非嫡出子についてのみ、父母の婚姻という、子にはどうすることもできない父母の身分行為が行われていない限り、生来的にも届出によっても日本国籍の取得を認めないとしている点は、今日においては、立法府に与えられた裁量権を考慮しても、我が国との密接な結び付きを有する者に限り日本国籍を付与するという立法目的との合理的関連性の認められる範囲を著しく超える手段を採用しているものというほかなく、その結果、不合理な差別を生じさせているものといわざるを得ない。

この判決を受けて2008年12月12日に国籍法が改正され（2009年1月1日施行）、出生後に日本人父に認知されていれば、父母が婚姻しておらずとも届出によって日本国籍を取得できることになった。また1983年1月2日以降に生まれた者であって20歳までの間に認知されたものは、2011年12月31日までに法務大臣に届け出ることによって日本国籍を取得できる旨の経過規定もおかれた。これにより、日本国籍取得について、胎児認知と生後認知の間の異なる取り扱いが是正されることにはなった。ただし、生後認知の場合には届出という行為によって日本国籍を取得するため、重国籍防止の観点から出生のときに取得していた外国人母の国籍を（外国人母の本国法に基づいて）喪失することがありうる。出生により当然に日本国籍を取得する胎児認知の場合にはこうしたことがないので、大きな差異として残されている。

なお、2009年4月3日までに、改正国籍法の下で、252名からの国籍取得届が受け付けられ、116名に国籍取得証明書が発行されている⁹⁶。

95 最高裁大法廷判決2008年6月4日。

96 www.moj.go.jp/MINJI/minji174.html.

②父母がともに知れない子 Children Whose Parents Are Unknown

無国籍防止にかかる重要な規定が国籍法第2条3号である。子は、「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」に日本国籍を取得できる⁹⁷。この規定の解釈をめぐって大きな社会的注目を集めたのがアンデレ事件である。アンデレは1991年に長野県小諸市の病院で出生したが、母親が出産の5日後に行方不明になってしまった。いったんフィリピン国籍として外国人登録されたアンデレではあったが、フィリピン大使館がその国籍認定を認めなかったことから改めて「無国籍」として登録し直された。しかし、日本で生まれ、父母がともに知れないのであれば国籍法第2条3号により日本国籍を取得したはずであるとして日本国籍確認の訴えが提起されることになった。

裁判で最大の争点となったのは、「父母が知れないとき」にあたるかどうかをどうやって判断するのかということであり、具体的には、誰が立証責任を負うのかが問われた。一審、控訴審と判断が変わり、最高裁は1995年に、次のような判旨をもってアンデレの日本国籍取得を認める結論を下した⁹⁸。

[国籍]法2条3号の「父母がともに知れないとき」という要件に当たる事実が存在することの立証責任は、国籍の取得を主張する者が負うと解するのが相当であるが、出生時の状況等その者の父母に関する諸般の事情により、社会通念上、父及び母がだれであるかを特定することができないと判断される状況にあることを立証すれば、「父母がともに知れない」という要件に当たると一応認定できるものと解すべきである。そして、…ある者が父又は母である可能性は高いが、なおこれを特定するには至らないときも、法2条3号の要件に当たると解すべきであることからすると、国籍の取得を争う者が、反証によって、ある者がその子の父又は母である可能性が高いことをうかがわせる事情が存在することを立証しただけで、その者がその子の父又は母であると特定するには至らない場合には、なお右認定を覆すことができものというべきである。

そして、本件では、アンデレの母親が特定されるにはいたっていないとして同条項の適用が認められた。国籍法第2条3号に託された無国籍防止の趣旨を証明責任に反映させた判断と評されている。もっとも、奥田安弘教授が全国の児童相談所を対象に2000年末から翌年2月頃にかけて日本国際社会事業団と共同で行った調査研究によれば、(分析対象となった)241人中、アンデレ事件と同じ状況にあったにもかかわらず

97 「日本」の中に日本の領域が含まれることはいうまでもないが、「わが国の多数説は、公海における日本船舶上あるいは公空における日本航空機上で生まれた場合を含むとしている」。無国籍削減条約第3条は公海や公空に限定した規定にはなっていないが、「領海や領空内にある場合には、その国家領域で生まれたことになるから、生地が複数あるので、この条約に加盟していないわが国の国籍法の解釈としては採り得ない」とされる。木棚『前掲書』(注3)201頁。

98 最高裁第二小法廷判決1995年1月27日。

国籍法第2条3号の適用を否定されたものが17人いたとされ、無国籍防止の観点から実務改善の必要性が指摘されている⁹⁹。

なお、国籍法第2条3号の「父母がともに知れないとき」にあたるとして日本国籍を取得した者についての統計は特にとられていないとされる¹⁰⁰。

③父母がともに国籍を有しない子：パレスチナ人の子 Children Whose Parents Are Both Stateless: Children Born in Japan to Palestinian Parents

国籍法第2条3号は、無国籍者の発生防止の観点から、子が「日本で生まれた場合において、父母がともに…国籍を有しないとき」にも出生の時点で日本国籍の取得を認めている。この規定が適用されてきた代表的な例はパレスチナ人を父母として出生した子であるが、法務省は2007年10月3日の通知によりこの取り扱いを変更し、日本国籍を与えないとの見解を明らかにした¹⁰¹。その事情は次のように説明されている¹⁰²。

従来、パレスチナ人については、国籍法上、国籍を有しない者として取り扱ってきたが、パレスチナは国家としては承認されていないものの、最近のパレスチナ地域における諸情勢、国家に近い形態が整備されているパレスチナ暫定自治政府…の体制整備等の現状にかんがみると、パレスチナ人を国籍を有しない者と取り扱い…子に日本国籍を取得させる必要はないものと考えられる…。

99 奥田『前掲書』(注23)118頁。棄児とみられる例も跡を絶たないようである。「実際…、2006年1月にも、筆者がメンバーとなっている子どもの国籍を考える会に、ある乳児院から無国籍児の相談がきている。生まれてまもなく外国人女性の母親が乳児を置き去りにしたまま行方がわからなくなり、父親の情報もなく、出生届を提出しているのか、外国人登録をしているのかも不明というケースである。」月田『前掲書』(注1)259頁。

100 2009年4月30日に実施した法務省民事局での聞き取り調査による。

101 2007年11月30日に提出された「パレスチナ人の子どもの国籍等に関する質問主意書」(質問第280号、提出者 保坂展人)によれば、パレスチナ人父母から生まれた子どもであって国籍法第2条3号により日本国籍を取得したものは14人いるとされる。なお2007年2月28日の第166回国家予算委員会第三分科会に政府参考人として出席した寺田逸郎・法務省民事局長は「パレスチナ系の方をご両親として日本で生まれて、日本の戸籍が編製されたということで市区町村から法務局に報告がありましたものは、現在までのところ12人でございます」と述べていた。(国会での審議については、特段の断りのない限り、前掲注85所掲の方法により検索した結果を記している。)ちなみに2008年12月27日に開始されたイスラエルによる武力攻撃の対象となったガザ地区に、2002年に日本でパレスチナ人を父母として出生し日本国籍を取得した7歳の子が所在していたことが報道されている(「日本国籍の子供救援、ガザ 知人らがビザ取得など支援」共同通信2009年1月14日配信)。この点に関することとして、2007年2月28日の第166回国家予算委員会第三分科会に政府参考人として出席した谷崎泰明・外務省領事局長は次のように述べていた。「もともと無国籍の方で日本国籍を持った方がパレスチナ等に行った場合に…我々の邦人保護の対象になります。…在外公館等で、その方が非常に危険な地域にいるということがわかった場合には、当然普通の日本邦人と同様な形で安全情報を提供するというを行うことになると思います」。当然とはいえ、日本国籍が実効的なことが確認されている。

102 答弁第280号、内閣衆質168第280号(平成19[2007]年12月11日)。

この取り扱い変更は法務省からの照会に対する外務省の回答を受けてのこととされるが、その回答は次のようなものであった。

(1) オスロ合意 I (1993 年) に基づき、ガザ地区及び西岸地区におけるパレスチナ人による自治が合意され、イスラエルからパレスチナ自治政府に対し段階的に土地の管轄権が委譲されてきており、この委譲された地域においてパレスチナ人は居住する権利を有していると言える。(2) 仮に、パレスチナ人が日本において不当な扱いを受けた際には、在京パレスチナ常駐総代表部に必要な保護や支援を求めることができる。(3) オスロ合意 II 付属書 III 第 28 条の 2, 7, 8 において、パレスチナ人に対し旅券を発行するパレスチナ自治政府の権限が明示的に規定されており、同旅券は多数の国々で有効なものとして認められており、我が国も平成 14[2002] 年 10 月 10 日の閣議決定により、関連政令の一部を改正し、同旅券を承認している…。

パレスチナについては「国際法における国家の基準を十分には満たしていない。したがって、第三国の国籍を取得していないパレスチナ人は国際法の目的にとっては依然として無国籍のままである」¹⁰³ という指摘が現時点でも基本的に妥当しており、国連においてもパレスチナは国家としては認められていない。日本を含む各国が国家承認を差し控えてきているのも、国家の要件（とりわけ「独立」の要件）が満たされていないところに決定的な理由の一つがある。国家の実体を欠くにもかかわらずパレスチナの「国籍」を認めることには、国籍の実効性という観点から少なからぬ議論がありえよう¹⁰⁴。

④ 帰化の現況 Naturalization

国籍法は無国籍者が帰化することを予定している（国籍法第 5 条 5 号）のみならず、一定の場合に帰化を容易にする簡易帰化の手続きを用意している。たとえば、前述したとおり、第 8 条 4 号が、日本で生まれた無国籍者で出生の時から引き続き 3 年以上

103 Takkenberg, L., *The Status of Palestinian Refugees in International Law* (1998), p.181.

104 奥田安弘教授は、「新国家や新政府がまだ十分国家や政府としての実質を備えていないことが、未承認の理由になっている場合は、裁判所としても、国家や政府としての取扱いをすることができない」という国際法学者の説（田畑茂二郎「承認と国内裁判」法学論叢 76 卷 1 - 2 号 49 頁）を引用しながら、「私法関係においても、国家としての実体が成立していない地域の法を準拠法として適用するわけにはいかないであろう。…国家としての実体が成立していない地域の国籍を取得しても、外国国籍の取得があったとして、日本国籍の喪失を認めるわけにはいかない」と論じている。奥田『前掲書』（注 3）93 - 94 頁。なお、2007 年 2 月 28 日の第 166 回国家予算委員会第三分科会で政府参考人として発言した稲見敏夫・法務省入国管理局長の説明によれば、パレスチナ暫定自治政府発行の渡航文書等により入国・上陸したパレスチナ人は日本においては無国籍者と分類されてきたが、在京パレスチナ常駐総代表部に勤務するパレスチナ人およびその家族には、特定活動（「駐日パレスチナ総代表部の職員又は当該職員と同一の世帯に属する家族の構成員としての活動」という在留資格が与えられてきている。

日本に住所を有するものについて帰化の条件を緩和しているごとくである。もっとも、帰化は権利として保障されるわけではなく、法務大臣の裁量にゆだねられたままであることには変わらない。そのため、帰化の要件を緩和されるとしても帰化が必ず認められるとの保証はない。

法務省民事局の統計によれば、1999年から2008年までの10年間の帰化許可申請数等の推移は下の表のとおりである¹⁰⁵。このうち何名が無国籍者であったのかは公表されていないが、法務省民事局での聞き取り調査によれば、毎年おおむね10名から20名程度、平成20年については16名が無国籍者であったとされる。

ここでいう「無国籍者」には、いずれの国籍も有していない者に加え、国籍を有しているのかが不明な者も無国籍者に含めて処理されている。なお、申請者の国籍、あるいは国籍の有無については、旅券や出生証明書、身分証明書、親の国籍、その他申請者の国籍を証する書面等を総合的に勘案して判断しているとされる¹⁰⁶。

項年	帰化許可申請者数	帰化許可者数				不許可者数
		合計	韓国・朝鮮	中国	その他	
平成11年	17,067	16,120	10,059	5,335	726	202
平成12年	14,936	15,812	9,842	5,245	725	215
平成13年	13,442	15,291	10,295	4,377	619	130
平成14年	13,344	14,339	9,188	4,442	709	107
平成15年	15,666	17,633	11,778	4,722	1,133	150
平成16年	16,790	16,336	11,031	4,122	1,183	148
平成17年	14,666	15,251	9,689	4,427	1,135	166
平成18年	15,340	14,108	8,531	4,347	1,230	255
平成19年	16,107	14,680	8,546	4,740	1,394	260
平成20年	15,440	13,218	7,412	4,322	1,484	269

※いずれも暦年の人数である。

105 http://www.moj.go.jp/TOUKEI/t_minj03.html

106 2009年4月30日に実施した法務省民事局での聞き取り調査による。

⑤無国籍の認定、出生届の実情

Un/Determination of Statelessness and Un/Registration of Birth

上記アンデレ事件は、日本における外国籍あるいは無国籍の認定方法に問題があることを明るみに出す一件でもあった。小諸市からの受理照会を受けた法務局の判断によりアンデレの国籍は当初フィリピンとされたのだが、それは「曖昧な関係者の話にすぎない」ものに依拠した判断であり¹⁰⁷、後に覆されることになってしまった。

「国籍（出身地）別在留資格（在留目的）別外国人登録者」によれば、2008年末現在に日本に無国籍者として登録されていたものは1525人となっている¹⁰⁸。「外国人登録法上は旅券などで国籍が確認できない」外国人も無国籍者として取り扱われてきているというが¹⁰⁹、アンデレ事件をみるまでもなく、外国人登録を行う「日本の役場は、親の行方不明などの理由から、子どもの国籍をすぐに認定できないので、一時的に『無国籍』として登録していたかもしれないし、国籍が不明であるので、便宜的に『無国籍』として登録した可能性もある。したがって、外国人登録における国籍の記載をそのまま受け入れることにも疑問がある」。市町村役場と法務局による国籍の認定が必ずしも真の国籍（無国籍）を映し出していない事態が生み出されている¹¹⁰、ということである。

国籍の判断にあたっては外国人登録の実務上、旅券やこれに準ずる文書あるいは本人の申告が重視される¹¹¹一方で、各行政において国籍の有無とりわけ無国籍であることを見極めるための基準は特段、設けられてはいない。

国籍認定に影響を与える最も深刻な事態は子の出生届にかかって発生する。日本の役場への出生届は子どもの国籍を取得させるものではなく、国籍を確認するための手続きにすぎないとはいえ、出生届がなされないことにより、子どもの国籍は認定されないままにおかれてしまう。それゆえにこそ、「出生登録がなされないことは、いまや無国籍の淵源の一つと認められている」¹¹²とまでいわれているわけでもある。子どもの権利条約は第7条1項で「児童は、出生の後直ちに登録される」と規定し、続けて「児童は、出生の時から氏名を有する権利及び国籍を取得する権利を有する」と宣明しているが、これもまた、出生登録なくして国籍取得権が具現化しえないことを指し示すものには

107 奥田『前掲書』（注85）41頁。

108 <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001031723>.

109 注101参照。法務省によると、「旅券またはこれに代わる身分を証する文書によって国籍が確認できない者」を無国籍者として登録しているとのことである（2009年4月30日法務省入国管理局聞き取り調査）。

110 奥田『前掲書』（注23）32~33頁、149頁。2008年9月28日に実施した聞き取り調査において、無国籍者の研究に従事する陳天璽准教授は、「日本の外国人登録上の『無国籍』という表記は、非常にあいまいになされています。無国籍であるとかしらの対処をしなければならぬということから、できるだけ無国籍とはせず、どこかの国あるいは国らしき地名を記載する傾向にあるように思われます」と述べている。

111 2009年4月30日に法務省入国管理局で実施した聞き取り調査による。

112 Waas, *supra* note13, p.447.

かならない¹¹³。

奥田安弘教授らの前記調査研究によれば、調査対象全体の3分の1にあたる81人について日本で出生届がなされていなかったという。100人以上は外国人親の本国にも出生届がなされていない。さらに非正規滞在であるため入管に通報されることを恐れて子の出生届を控えていたケースが14人おり、病院が出生証明書を出さないから、という回答も2件あった¹¹⁴。李節子教授らも、2000年8月に発表した論考において、次のような指摘を行っている。「母親は『不法』であるため、現法では原則として『不法』が発覚すれば、本国に強制送還される。そのため母親は発覚することを恐れ、公的な場所を訪れない。そのため妊娠しても届け出をせず、母子健康手帳を得ていない。妊婦健診を受けず、出産まで働きづくめである。さらに、分娩後、児の出生証明書がどこにも提出されず、子どもは無国籍（のような）状態となってしまう」¹¹⁵。李教授らは、2005年に発表した論考で、無国籍のような状態におかれている子どもが「全国で約2万人と推測される」と述べている¹¹⁶。

こうした事態も受けて子どもの権利委員会は、2004年に、「非正規滞在者が自己の子どもの出生を登録することができず、それが無国籍につながっていることについて懸念」し、「日本で生まれた子どもが無国籍にならないよう、条約第7条と適合させるべく国籍法及び関連法及び規則を改正することを勧告」している¹¹⁷。もっとも、同委員会に提出された2008年4月付けの第3回日本政府報告書には、この勧告への特段の応答は見られない¹¹⁸。

113 この点を明示しているものに、*Concluding Observations: Philippines*, UN Doc.CRC/C/15/Add.258, 2005, paras.36-37

114 奥田『前掲書』（注23）126-38頁。

115 李節子=キャロリン・S・スティーヴンス「子どもの命に国境はない—無国籍状態にある子どもについて」助産婦雑誌54巻8号（2000年）51頁。「分娩費用の未払いを理由に出生証明書を発行しない医療機関がある[ため子どもが無国籍状態になってしまう]ことをしばしば耳にする」とも指摘されている。李節子=今泉恵=澤田貴志「在日外国人母子支援ガイドライン」助産雑誌57巻8号（2003年）70頁。

116 李節子=榎井縁=丹羽雅雄「無国籍状態にある子どもの不就学の実態とその背景に関する研究—国際人権法の観点から」社会医学研究23号（2005年）18頁。

117 前掲注94参照。

118 なお、出生届に関わる問題としては、いわゆる無戸籍児の存在も広く社会的関心を集めるところとなっている。離婚後300日以内に出生した子については、民法772条により前夫の子であるとの推定が働く。親子関係不存確認の訴えや嫡出否認の訴えにより現夫の子として真正な親子関係を確定させることはできるが、出生届を提出してしまうと前夫の戸籍にいったん前夫の子として記載されることになってしまう。それをきらって出生届を出さずに上記訴えを提起することもできるが、その場合には、訴えが確定するまでの間、子どもは無戸籍状態に陥る。このほかにも、ドメスティック・バイオレンスの被害を受けた女性が、前夫に所在がわかってしまうことを恐れて子の出生届を控えることもある。無戸籍になると、住民票の作成や様々な行政・福祉サービスへのアクセスが著しく困難になるが、こうした問題の顕在化を受けて様々な対応策が講じられるようになっている。もっとも、この文脈で問題とされてきているのは無戸籍児ではあっても無国籍児ではないことに留意しておく必要がある。坂本洋子『法に退けられる子どもたち』（岩波書店、2008年）5-24頁、毎日新聞社会部『離婚後300日問題 無戸籍児を救え！』（明石書店、2008年）参照。

無国籍のような状態にある子どもの増大は各地の児童相談所や児童福祉施設においてははっきりと感じとられているとされるが、相談活動を通して把握されるケースは氷山の一角と見られている。¹¹⁹ 児童福祉サービスを通じた無国籍問題への対応には必然的に限界があることはいうまでもないが、それ以上に、行政とのかかわりを避けている非正規滞在者の間での無国籍者問題の広がり、把握そのものが困難というしかない。

* * * * *

このほかにも、日本人男性がインド人女性に依頼し、代理出産で2008年7月にインドで誕生した女兒は、国籍が判然としないなかで、インド最高裁判所の判断を受けて同国政府から渡航証明書が発行されたことから、日本への入国が認められている。日本政府は人道的見地に立って特例的に1年間の滞在を認める査証を女兒に発給した。認知か養子縁組によって女兒との親子関係を確定させたうえで同女に日本国籍を取得させる方法などが法務省によって示唆されている¹²⁰が、こうしたケースにおける国籍の処理についても、無国籍問題に関連して議論を深めていく必要が出てくるかもしれない。

119 月田『前掲書』（注1）26頁。月田教授は同じ個所で次のようにも指摘している。「現状では在留外国人統計以外には、施設入所の無国籍児が唯一の行政統計であり、これ以外に統計的に把握する対策は採られていない。」同教授は続けて、無国籍児のみを対象とした行政統計として、厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課指導係の集計した「施設入所中の無国籍児童に係る実態調査結果」（全国調査）の存在に注意を喚起している。全国の児童養護施設・乳児院に入所措置されている児童と里親に委託されている児童総数3万3304人（1999年10月1日現在）を対象に行われたその実態調査によれば、日本国籍を有さない475人中無国籍者は44人だったという。ただ、このほかに手続き中40人、不明220人という回答もあり、その中にも無国籍児が含まれていたのではないかと同教授は推測している。

120 「代理出産児 インドから入国」東京新聞2008年11月3日付朝刊。

(2) 無国籍者の地位と、関連する諸集団の処遇

Status of Stateless Persons and Related Groups of Concern

日本における無国籍者の処遇は、法律上の無国籍者であれ事実上の無国籍者であれ、権利保障の範囲を在留資格の如何に多く依っている。在留資格を欠く無国籍者は退去強制手続きの下にあって無期限の収容の受ける危険性すら有している。

日本に所在する無国籍者の処遇については、いくつかの具体的な事例を通して考察してみることにする。必ずしも無国籍者というわけではないものの、国籍をめぐって種々の問題が生じることのある関連諸集団についても必要なかぎりでの検討を加えることにする。

①無国籍者の声・三様 Listening to Voices of Stateless Persons

東京にあるインターナショナル・クリニック院長を務めるユージン・アクセノフ氏は、満州国崩壊に伴い無国籍者となり、その後、日本において今日まで無国籍者としての生活を送ってきている方だが、「私は国籍が欲しいとは全く思っておりません。なぜならば、自由でいられるからです。今、自分が望んでいることは、健康で出来るだけ長く医者として社会に貢献していきたいということと、いつの日か争うことなく世界が一つになれば良いと思っています」と述べている¹²¹。国籍という呪縛から解放されたコスモポリタンの思考に満ちており、そのメッセージは、無国籍であることが逆説的にもちうる無限の可能性を湛えている。

永住者という在留資格を有していることがそうした思いを支える基盤になっていると思われるが、アクセノフ氏のように無国籍者であっても永住者資格を有しているものは少なくなく¹²²、その生活実態は日本国民のそれと基本的には変わるところがないかもしれない。しかし永住者といえども、現在の国家システムのもとでは参政権の行使や国境を越えた移動などにおいて大きな制約があり、なにより、退去強制手続きに付されるおそれがあることには変わりない。

アクセノフ氏とは対照的に、首都圏で整体医院を開いている A 氏は、無国籍者であるだけでなく、在留資格を持たない状態にある。中華人民共和国国籍を有していた A 氏は、国外移動の便宜から 1992 年にボリビアに帰化し、これに伴い中華人民共和国国籍を喪失した。1995 年 2 月に所要により来日した A 氏は、法令の変更によりボリビア本国に赴かなければ旅券の更新ができなくなったことを懸念し、駐日ボリビア大使館員の薦めもあって、中華人民共和国の国籍を再取得することとした。「中国大使館の人は、ボリビア国籍を放棄し、その証明書を持参すれば、中国籍を再取得する」とい

121 「無国籍から見た世界－現代社会における国籍の再検討 プログラム・抄録集」(陳天璽編集・発行、2008 年 11 月 23 日) 7 頁。

122 2007 年に日本に無国籍者として外国人登録された 1573 人の在留資格別内訳を見ると、永住者は 399 人である。このほか、日本人の配偶者等 93 人、永住者の配偶者等 7 人、定住者 253 人、特別永住者 69 人などとなっている。ちなみに在留資格未取得者は 313 人であった。前掲注 110 参照。

ました。そこで私は、1995年4月13日にボリビア大使館に行き放棄の手続きを行い、放棄した証明書を取得しました。」¹²³。

A氏の在留が許可された期間は3ヶ月であったが、中国大使館から連絡があった6月にはすでにその期間を超過していた。しかし「中国大使館の人は、私は日本での長期滞在の資格がないので、中国籍を再取得することはできないということです。つまり、私の申請は却下されたといいました。」こうしてA氏は、中華人民共和国の国籍もボリビアの国籍も持たぬ無国籍者となった¹²⁴。

A氏は在留資格を欠いているため健康保険に加入できないなど困難に直面することになるが、「一番つらかったのは、昨年1月に母が亡くなったのですが、私は母を見取ることも葬式をすることもできなかったことです。長男として、こんなに哀しいことはありません」。A氏は「国籍よりも何よりも、私は今、日本で暮らすための在留資格が欲しいです。国籍は在留資格を得た後で、ゆっくり考えます」という。在留資格も国籍も欠くことから無期限収容の危険性すらありえたA氏は仮放免の状態まで今日に至っている。

他方で、1980年にボートピープルとしてベトナムを出国し1982年にインドシナ難民として日本に受け入れられた両親のもとに1985年に出生したB氏は、現在、国立大学大学院生として学業にいそしんでいる。両親はベトナム国籍を失い、日本国籍も取得していないため無国籍の状態にあり、彼女も無国籍状態にあるという。

「両親は日本国籍をとるように勧めますが、今はまだ国籍取得を考えていません。『国』というもので括ることのできない人の繋がりや関係というものを見ていきたいと思っているから」¹²⁵という彼女の語りにも、アクセノフ氏と同じコスモポリタンの思想の広がりを感じとることができる。もっとも、法的に言えば、日本で出生した時点において両親がともに無国籍だったとなると、国籍法第2条3号により、彼女には出生のときから当然に日本国籍が与えられているはずである。両親の国籍が不明であったとしても、「無国籍者の発生を防止しようとする趣旨からみれば、これらの場合にも類推適用すべきであり、子は生地主義によって日本国籍を取得すると解すべきである」¹²⁶。彼女が無国籍状態にあることについては法的には不確かさが残るが、ともあれここにも、日本における無／国籍認定にまつわる制度的問題の一端が見てとれる。

123 A氏に関する記述は、2008年11月10日に行った聞き取り調査による。

124 ボリビアの国籍法が外国の国籍を取得するに先立って国籍の放棄を認めていたのかについては別途検討を要するにしても、こうした問題が日本の管轄下において放置されたままにあることは、無国籍問題への対応の観点から看過すべきものではなからう。

125 「無国籍から見た世界－現代社会における国籍の再検討 プログラム・抄録集」(前掲、注121)8頁。

126 木棚『前掲書』(注3)212-23頁。黒木＝細川『前掲書』(注3)297頁も無国籍防止の観点から第2条3号の「準用を認めるべき」という。江川＝山田＝早田『前掲書』(注3)75頁も同旨。

②送還先のない非正規・無国籍者集団 *Nowhere to Go: Stateless Persons in Orbit*

2008年7月29日に東京地方裁判に提起された退去強制令書発付処分取消請求訴訟は、東日本入国管理センターで収容下にある2名の男性を原告としている¹²⁷。原告ら2名は、1954年まで引き続いた第一次インドシナ戦争のさなか、ラオスを経由してタイにたどりついたベトナム難民の子としてタイで出生した。同国の国籍を取得しないまま様々な差別や不利益を受けながら生活を続けていた両名は、困窮を極めた経済条件を改善するため、ブローカーから偽造旅券を入手するなどして、ともに1991年に来日した。建設現場や工場などの仕事を転々としていた原告らは、2008年に不法滞在によりベトナムを送還先として退去強制命令を受けた。しかし原告らは同国の国籍を有していないといわれ当該命令は執行できず、長期にわたって収容を強いられることになる。

このように1990年前後に偽造旅券を利用して来日し、10年以上の日本滞在を経て不法残留が発覚し退去強制命令を受けたものの、国籍がないか国籍が不明（国籍の証明ができない）などのために長期収容を強いられる者が少なくない¹²⁸。本人が帰国を希望しても、当該国が自国民であるとの証明がないなどの理由で引き取りが拒否されている。

出入国管理及び難民認定法（入管法）第53条は、1項で「退去強制を受ける者は、その者の国籍又は市民権の属する国に送還されるものとする」と定めるとともに、2項において「前項の国に送還することができないときは、本人の希望により、左に掲げる国のいずれかに送還されるものとする」として6つの可能性を提示する。無国籍者の場合には2項の適用可能性があるわけだが、しかし本人が希望したとしても、肝腎の送還を希望する国が受け入れを拒否する場合には、結局、退去強制が実現されないままにおかれてしまうことはいうまでもない¹²⁹。

送還がなされないまま2年半の収容の後に仮放免され、それから3年後に在留特別許可を得て定住者として在留が認められた者もある¹³⁰が、多くは、収容を解かれても仮放免のままであり、生活上も精神的にも、きわめて不安定な状態におかれ続けている¹³¹。日本を離れることができず、本国に残る家族との結合が阻まれたままの者もある。

127 本件の概要や類似の事案の存在については、原告ら訴訟代理人を務める小豆澤史絵弁護士のご厚意でご提供いただいた2008年7月29日付訴状による。

128 上記訴状には、こうした事例のうち代表的なものが紹介されている。

129 2007年の出入国管理統計年報によると、同年に退去強制令書を発付された無国籍者は5名、退去強制令書により送還された無国籍者は4名とされる。

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001029662>。上記訴状に記載された事案では、退去強制令書の発付を受けた者らは無国籍者とされていたわけではなく、ベトナム国籍保持者として処せられていた。しかしその国籍認定がベトナムによって認められなかったこともあり長期収容に陥ったという事情がある。

130 上記訴状12頁参照。

131 なお入管法は第52条6項で「退去強制を受ける者を送還することができないことが明らかになったとき」に一定の条件を附してその者を放免することができる旨を定めているが、こうした特別放免制度の適用を受けた者の数は確認できない。

受け入れ国がないまま3年間収容され仮放免の状態を強いられたヴィーさんは、その心境をこう表現している。

タイに帰りたい。家族みんな、あっちにいるんですよ。タイ大使館に何十回も呼び出され、インタビューを受けました。その都度、タイのパスポートを作ってくださいと言っても国籍がないから作れないっていうんです。日本の入管の方はベトナムだったら大丈夫じゃないかっていうけど、同じ、ダメなんです¹³²。

「無国籍」と「非正規滞在」が退去強制の局面で交差して顕現するこうしたケースは、人身売買の被害者の事案にかかわってすでに1999年に日本弁護士連合会の人権救済申立の対象にもなっていた¹³³。表面化していないものを含めれば、現在の日本において、類似の状況におかれている者はかなりの数に上るのではないかと懸念される。訴訟になったものは文字通り氷山の一角であり、そこには、無国籍問題の位相が象徴的に映し出されているといえる。

③出生届けのない子どもたち What Happens to Unregistered Children?

非正規滞在が顕在化するなどのために子の出生届を差し控える者が少なからずいることについてはすでに述べたとおりである。そのようなケースでは妊婦健診を受けない母親の健康状態が憂慮されることはもとより、出生した子どもも「予防接種は受けずに、病気になっても病院にかかることもできずにいる。成長しても、就学の機会も与えられず、健全な環境で保護、成長しているとは考えにくい」¹³⁴。

李節子教授らが的確に指摘するように、母子保健法や児童福祉法には国籍条項はなく、在留資格別の異なる取り扱いも予定されていない。1995年10月に厚生省（当時）が明らかにしていたとおり、「法律上の大原則として、児童福祉法、母子保健法には国籍条項はなく、適用にあたっては不法滞在であるかどうかは問われない」¹³⁵。

しかし、出生届がないために戸籍が編製されない子どもたちがそうであるように¹³⁶、日本国籍を有していない（確認されない）者の場合には、出生届けがなされその存在が公式に確認されないと、本来享受し得るはずの種々の社会サービスへのアクセスが

132 陳『前掲書』（注4）225頁。

133 日本弁護士連合会人権擁護委員会「タイ国出身者で国際的人身売買の被害者に関する人権救済申立事件調査報告書」（1999年5月）。

134 李=スティーヴンス「前掲論文」（注115）、51頁。

135 同上論文、55頁参照。

136 坂本『前掲書』、毎日新聞社会部『前掲書』（ともに前掲注118）参照。

いっそう困難になる。親や行政担当官の知識不足・無理解から、就学機会が阻まれる子どもたちも少なくない¹³⁷。

④条約難民・インドシナ難民と難民申請者

Convention Refugees, Indochinese Refugees and Asylum-Seekers

条約難民として認められた者と難民申請者については出身国別の主たる内訳が政府により公表されてきている（人道配慮により在留を認められた者も同様。）が、その際、国籍の確認は旅券その他の文書、本人の供述などによっている。難民申請者が無国籍者であったケースはこれまでにあまり見られず、20件弱ほどといわれる¹³⁸。その一方で、1978年から2006年3月までに日本は総計11319人のインドシナ難民を受け入れ、その内訳はベトナム人8656人、カンボジア人1357人、ラオス人1306人であった。

インドシナ難民のなかは、出国時の経緯により、自国の国民として見なされないものも多い。よって一定の犯罪を理由に国外退去が命じられても出身国から引き取りを拒否され、長期間にわたって入管施設での収容を強いられることもある。インドシナ難民は日本に受け入れられた後、定住者の在留資格を与えられてきたが、退去強制に処せられると当該資格を喪失し、仮放免を得られても、社会保障受給資格等を喪失する結果、甚大な不利益を覚悟しなければならない¹³⁹。また、家族呼び寄せ（合法的出国計画）により渡日した者などを除き、出身国の旅券を所持していないため、国外移動には日本政府の発行する再入国許可証を必要とする¹⁴⁰。

このように、インドシナ難民（明らかになっている限りではとくにベトナム難民）は、国民が通例享受しうる保護を有しているとはいえない状態にある。出身国の国籍を喪失している場合には法律上の無国籍者ということになるが、その点があいまいであったとしても、少なくとも事実上の無国籍状態にあるように見受けられる。両親が法律上の無国籍者ということになると、日本で生まれた子は出生の時点で日

137 李=榎井=丹羽「前掲論文」（注116）参照。

138 2009年4月30日に法務省入国管理局で実施した聞き取り調査による。なお、1995年12月に初めて異議審査により難民と認定された者はパレスチナ人であり、したがって外国人登録法上は「無国籍者」とされる者であったことはよく知られているのではないか。

139 2002年頃までは、在留資格を喪失しても、受け入れの事情を考慮して在留が特別に許可されていたようだが、その後は、永住者資格をもたぬインドシナ難民が1年を超える懲役等に処せられた場合等には国外退去が命じられ、長期収容のケースが生じるようになったとされる。このため、ベトナム難民の仮放免者を中心に2005年6月19日に「ベトナム家族会」が組織され、在留資格の獲得を目指した活動が行われている。
<http://www.rafiq.jp/nanmin/Vietnam.html>

140 金宣吉「在日インドシナ難民」外国人権法連絡会編『外国人・民族的マイノリティ人権白書』（明石書店、2007年）210-11頁。また、付月「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—」法政論叢（日本法政学会）44巻2号（2008年）4頁、同「無国籍者の発生防止と権利保護に関する一考察」亜細亜女性法學9号（2006年）54頁も参照。

本国籍を有する（国籍法第2条3号）ことから、出身国の国籍の有無を精確に把握しておくことが肝要である。

条約難民とインドシナ難民のなかにあつて日本国籍を取得した者について公式の統計はとられていない¹⁴¹。インドシナ難民については条約難民に準じた配慮がなされることにはなっているものの、条約難民とは異なり難民認定証明書が発行されないため、帰化手続きなどの場合には、アジア福祉教育財団難民事業本部が代わって「定住経歴証明書」を発行し、当該証明書を、出身国政府から必要な書類を入手できない旨を記した陳述書に添えて提出することで手続きが進められている。

日本における条約難民および難民申請者のなかにはビルマ（ミャンマー）のイスラム少数民族ロヒンギャの人々が相当数いる。同国の1982年国籍法によれば、国民が、国民・準国民・帰化国民と3種類に分類されるところ、大多数のロヒンギャ人はそのいずれのカテゴリーにも入らないとされる¹⁴²ことから、来日したロヒンギャの人々も法律上の無国籍状態にあるものと推認される。

⑤中国残留邦人とフィリピン残留日本人2世

War-Separated Japanese Nationals Left out in China and the Philippines

厚生労働省は、中国残留邦人を次のように定義している。「昭和20年当時、中国の東北地方（旧満州地区）には、開拓団など多くの日本人が居住していましたが、同年8月9日のソ連軍の対日参戦により、戦闘に巻き込まれたり、避難中の飢餓疾病等により多くの方が犠牲となりました。このような中、肉親と離別して孤児となり中国の養父母に育てられたり、やむなく中国に残ることとなった方々を『中国残留邦人』といたします。」¹⁴³

「中国残留邦人への支援に関する有識者会議・平成19年5月17日 資料4」¹⁴⁴によ

141 ただし、2004年9月から10月にかけてベトナム難民女性2550名を対象に実施した調査に回答のあった279名のうち60名（23・9%）が日本国籍を取得していたとの報告がある。国際移住機関『日本におけるベトナム難民定住者（女性）についての適応調査 報告書』（2008年）97頁。また、2004年12月から翌年3月にかけて行われた別の調査では、首都圏に住むベトナム難民163人中22%が日本国籍を取得し、1%が永住者の資格を取得していたと報告されている。山田寛ほか『日本の難民受け入れ 過去・現在・未来』（中央公論事業出版、2007年）143頁。

142 See, Amnesty International, *The Rohingya Minority: Fundamental Rights Denied*, AI Index: SA 16/005/2004. 日本語訳として、アムネスティ・インターナショナル日本ビルマ（ミャンマー）調整チーム『ビルマ（ミャンマー）少数民族ロヒンギャ：基本的人権の否定』（アムネスティ・インターナショナル日本、2004年12月）9頁。また、ミャンマーの人権状況に関する特別報告者を含む6名の国連人権専門家たちも、ロヒンギャの人々が1982年市民権法のもとでミャンマー国籍を奪われていることに懸念を表明している。

UN Human Rights Experts Call on Myanmar to Address Discrimination against Members of Muslim Minority in North Rakhine State, 2 April 2007,
<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/F0ED9448671A73E6C12572B1>.

143 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/engo/seido02/index.html>.

144 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/05/s0517-3d.html>.

れば、その時点までに（日中国交正常化後）国費により永住帰国した中国残留邦人の数は、6343人（同伴家族を含めた人数は、2万239人）となっている。1994年4月6日施行の「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律」などを通して様々な支援策が打ち出されてきているが、中国残留邦人にとっての最大の問題は身元の確認・証明にほかならない。当時有効であった旧国籍法により日本国籍を取得していたことを確認したり、就籍許可審判による戸籍の編製などのためにも身元の確認は欠かせない¹⁴⁵。中国残留邦人については、無国籍状態の解消というよりも、日本国籍の確認・戸籍の編製が主たる問題とされてきている。

同様に第二次世界大戦前・中にフィリピンに渡った日本人男性と現地女性との間に生まれたフィリピン残留日本人2世についても、国籍確認・就籍が問題となっている。もっとも、この集団の中には、当時のフィリピン法が父系優先血統主義を採用していたことから、日本国籍が確認されないと無国籍のままにおかれてしまう人たちも少なからずいる。現に、2008年7月に就籍許可審判を求めて来日した16名のうち14名はフィリピン国籍を有していなかった¹⁴⁶。身元が判明して就籍を認められることは容易なことでない。フィリピン日系人リーガルサポートセンターによると、2004年以降就籍許可の申立が認められたのは54件とされている¹⁴⁷。

⑥脱北者 Defectors from DPRK

いわゆる脱北者といわれる人たちについては、その人数・国籍など詳細は公式には明らかにされていない¹⁴⁸。

2006年に可決された「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」は、「脱北者」を「北朝鮮を脱出した者であって、人道的見地から保護及び支援が必要であると認められるもの」と定義し、政府がその保護及び支援に関し、施策を講ずるよう努めるものとしている。また政府は、これらの者に対する支援等の活動を行う国内外の民間団体民間団体に対し、必要に応じ、情報の提供、財政上の配慮

145 「就籍許可の審判によって日本国籍を創設できるわけではないが、日本国籍を有しない者を戸籍に登載するのを許可することはできないのであるから、就籍許可の審判の重点は家庭裁判所の段階で日本国籍の有無を判断することにあるというべきである…。このような審判における日本国籍の有無は職権調査事項とされるので、当事者の主張、立証に委ねられるものではない」とされる。木棚『前掲書』（注3）69-70頁。なお、中国残留邦人（中国残留日本人）の国籍・戸籍をめぐる裁判例を分析したものに、奥田『前掲書』（注85）151-201頁。

146 Yasumoto, M., "War-separated aged seek nationality", Japan Times, July 26, 2008. また、2008年4月28日の参議院予算委員会において質問に立った中村博彦議員は、「フィリピンには残留日本人二世が約三千人いる、そのうち八百人が無国籍状態にあり、さらにそのうち三百人が死亡か連絡先が不明とのことでございます」と述べている。

147 NPO 法人フィリピン日系人リーガルサポートセンター「フィリピン残留日本人2世就籍許可と却下 一覧」(2010年2月17日現在) <http://www.pnlsc.com/syuseki-data3.html>

148 「現時点で日本に住んでおられる脱北者の数、居住年数ごとの人数、年齢階層ごとの人数…日本に住む脱北者のうち、生活保護を受けている人、日本国籍を取得した人の数はそれぞれいくらか、明らかにされたい」という国会議員からの質問主意書に対して、2008年12月26日付けの答弁書（答弁書第139号、内閣参質170号第139号）は「お尋ねについては把握していない」と回答している。

その他の支援を行うよう努めるものともされている。(第7条)

脱北者の中には「無国籍」として外国人登録されてきた者も少なくないようだが¹⁴⁹、外国人登録原票の国籍欄記載が「無国籍」となっているからといってただちに同人が真の無国籍者であるかどうかは定かでない。国籍の確認ができないことをもって「無国籍」とされることがあることはすでに述べたとおりである。日本国籍を有していない脱北者については、日本人の子であることが確認されれば、簡易帰化の手続きをとることができ、現にそうして日本国籍を取得した者の例が報道されている¹⁵⁰。

⑦在日朝鮮人 Resident Koreans¹⁵¹

在日朝鮮人は第二次世界大戦後一貫して日本における最大の外国人集団であった。年々削減しているとはいえ、2007年末現在における外国人登録数を見ても、「韓国・朝鮮人」が59万8219人で全体の28・7%を占め、26・9%の中国人、15・0%のブラジル人を上回っている¹⁵²。

第二次世界大戦後、日本に在住する者も含めすべての朝鮮人は、サンフランシスコ平和条約が効力を生じた1952年4月28日に、法務府民事局長通達(1952年4月19日民事甲第438号「平和条約の発効に伴う朝鮮人台湾人等に関する国籍及び戸籍事務の処理について」)によって日本国籍を喪失し、外国人として取り扱われることになった。もっとも在日朝鮮人は、同日付けで制定された法律第126号(ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく外務省関係諸命令の措置に関する法律)により在留資格・期間が決定されるまでの間、引き続き日本に在留することは保障された。

1965年に「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する協定」が締結されたことを受けて、新たに在日韓国人を対象に「協定永住資格」が設けられ、さらに1982年1月1日に難民条約が日本について効力を生ずるに伴い施行された「出入国管理及び難民認定法」は附則の7において「永住許可の特例」を認め、協定永住資格を取得できなかった在日朝鮮人の在留資格の改善を一定程度実現した。1991年1月1日に施行された「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」(入管特例法)は、法律126号、協定永住、特例永住を一本化する「特別永住資格」を新設し、退去強制事由や再入国などの側面においていっそうの待遇改善をはかった。「特別永住者」の資格を有する在日朝鮮人の法的地位は、他の外国人に比べると、日本国民のそれに相当に接近しているといえるが、しかし、帰化な

149 たとえば2007年6月12日の「法務大臣閣議後記者会見の概要」では、「24人の方が無国籍状態で、今も暮らしている」という旨の報道があったことや、外国人登録上、「無国籍の方がかなりいるという状況になっている」ことに質問者が言及している。

150 読売新聞 2007年7月27日。www.yomiuri.co.jp/national/news/20070727it01.htm.

151 金東鶴「在日朝鮮人の法的地位・社会的諸問題」朴鐘鳴編『在日朝鮮人の歴史と文化』(明石書店、2006年)所収、参照。金氏には、筆者からの問い合わせに、直接にご回答いただく機会も得た。

152 法務省入国管理局編『平成19年版 出入国管理』(2007年)21頁。

どによって日本国籍を取得した者¹⁵³を別にすれば、日本では外国人であることには変わらない¹⁵⁴。

在日朝鮮人の国籍の取り扱いはずし明瞭ではない。朝鮮民主主義人民共和国（「北」）、大韓民国（「南」）ともに、それぞれ1963年と1948年の国籍法により、日本に帰化した者などを除き在日朝鮮人すべてを自国民として扱ってきている。分断国家ゆえのこの状況に対して日本政府は当初、内政不干渉の立場から、外国人登録原票の記載をすべて「朝鮮」としていた。その後本人の希望により「韓国」への変更を認めるようになり、さらに1965年の日韓協定を機に「韓国」を国籍と扱う一方で「朝鮮」を単なる記号とみなすようになった。日本政府は現在まで朝鮮民主主義人民共和国を国家承認していないことから同国の国籍法を承認しておらず、在日朝鮮人の国籍に関する諸問題には一律に大韓民国国籍法を適用してきている。

旅券についても、朝鮮民主主義人民共和国外務省の委任により在日本朝鮮人総連合会中央本部の発給する旅券は日本政府によって有効な旅券として認められてきていない。このため、同国旅券を保持する在日朝鮮人が国外に赴く場合には、別途、日本政府により再入国許可書が発行されている。また、行政実務上、日本の国籍法の定める「外国」とは日本が承認している国を指すとされることから、未承認国である朝鮮民主主義人民共和国の国籍取得に基づく日本国籍の離脱は認められてきていない。もっとも、朝鮮民主主義人民共和国が国家としての要件を備えていることは明らかであり、こうした日本の行政実務のあり方に対しては強い批判がある¹⁵⁵。

なお、大韓民国の旅券は原則として同国の在外国民登録および家族登録簿に記載されている者に発給される。在外国民登録時に、日本における外国人登録原票の記載を「韓国」に変更することが実質的条件になっている。外国人登録原票の記載が「朝鮮」表示になっている者も、大韓民国から旅行証明書を交付されて同国に入国することはできる。その一方で、朝鮮民主主義人民共和国の旅券は、在日本朝鮮人総連合会を通じ、外国人登録原票の記載が「朝鮮」表示になっている者のみならず、「韓国」表示になっている者へも少なからず発給されている。

在日朝鮮人は大韓民国・朝鮮民主主義人民共和国双方の国籍法により国籍を付与され、必要に応じて在外自国民としての保護を受けられることから無国籍者とはいえない。日本国籍も取得せず、南北双方の当局との接触がないままにある在日朝鮮人についても、必要な手続きを経て在外国民としての保護を受けられることから、無国籍状態にあるとはいえない。

153 帰化によって日本国籍を取得する者もふえている。前掲注105参照

154 ただし、在日朝鮮人のなかには、特別永住者の要件を充足できずに、永住者の資格で在留を続けている者も少なくない。

155 木棚『前掲書』（注3）390頁。日本弁護士連合会も、2003年12月25日に、法務大臣に対して「日本国民が朝鮮民主主義人民共和国に帰化した場合に、同国が日本の未承認国であることを理由に、外国籍の取得による日本国籍喪失届けを受理しない取扱いについて、国籍離脱の自由を侵害しているとして、法務大臣に対し、その是正を勧告」している。（朝鮮民主主義人民共和国国籍取得による日本国籍離脱に関する人権救済申立事件（勧告）http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr_case/2003.html）

⑧在日台湾(中華民国)人 Resident Taiwanese

1972年9月29日の日中国交回復は、日本政府が中国の正統政府として中華民国政府に代わり中華人民共和国政府を承認した日でもあった。在日朝鮮人についてそうであるように、同日以後、日本政府は、在日中国人の国籍問題の処理にあたっては、一律に中華人民共和国の国籍法を適用してきた。

また中華民国政府を正統政府として承認していないことから同政府発行の旅券は、かつては日本でその有効性を認められていなかったが、日台間の人的交流が盛んになったこともあり、1996年からは出入国管理及び難民認定法上の旅券として扱われるようになっていく。

中華民国の法令(2003年入出国及移民法¹⁵⁶)では、同じ国民ではあっても台湾に居住し戸籍を有している者と在外にあって無戸籍の者との間では、出入国等について少なからぬ区別が設けられている。戸籍を有していない中華民国国民は、許可なく入国(帰国)できないのみならず、重大な犯罪に関わった容疑等がある場合には入国(帰国)自体を禁止されてしまう(同7条4項)。このような場合には、外国において退去強制処分に処せられても引き取り先がない、事実上の無国籍者ともいえるべき状態に陥るおそれがある。もっとも、在日台湾人については、戸籍をもたぬ中華民国国民は今日かなり少数であるとされる¹⁵⁷。

在日台湾人のなかには、在日朝鮮人と同様に特別永住者の資格を有している者もいるが、永住者資格を有している者も多い。日本政府は中華人民共和国国民と中華民国国民とを区別せずこれまで「中国」でくくってきたため、公式統計から両者を在留資格別に区分けすることはできない。

156 <http://law.moj.gov.tw/Eng/Fnews/FnewsContent.asp?msgid=351&msgType=en&keyword=nationality+>

157 2009年6月5日に実施した、林高炫氏(台北駐日経済文化代表處横浜分處渉外係)への聞き取り調査による。なお、陳『前掲書』(注4)では、中華民国の国籍を有していた著者自身が、無戸籍であったために本国(台湾)への入国を拒否された実話が紹介されている。自国民の間にこうした区別を設けるのは、台湾の面積が限られているためすべての在外華僑を受け入れきれないからだとして、1949年以来採用されている政策である。自国民の引き取りを拒否することの国際法上の含意も含め、see Lee, *supra* note 14, pp.217-220.

4 おわりに

Concluding Remarks

国際社会には、無国籍を防止し削減しようとする明らかな趨勢が見て取れる。国家の管轄権の調整という観点からだけでなく、近年は人権保障の観点からも無国籍問題への対応が求められるようになってきている。こうした国際法の展開と日本の現状を踏まえ、本研究のまとめとしていくつかの問題点の指摘と提言を行っておく。

第一に、無国籍の問題については、多くの国がそうであるように、日本もまた、認定の局面において少なからぬ改善点を抱えている。難民認定手続きの場合とは違って無国籍者の認定については国際的に共通するスタンダードが設定されてきていないことが大きな問題としてある。

外国人登録に際して無国籍の認定は本人の提出する書類や関係者の供述などにもとづいてなされるが、「無国籍性」それ自体を確認する制度的手立ては特段用意されていない。認定は基本的には本人の申告に依っているとあってよい。関係条約を締結していないこともあってか、無国籍の概念それ自体が必ずしも一義的に明確になっていないのも現状である。これまでのやり方では、困難な事案であるほどに正確さを欠くきらいがあり、その結果として国籍法の適用においてもきわめて重大な過ちをおかしかねない危険性が残る。

日本の行政機関や裁判所は外国人の国籍の有無を独自に判断することができ、その際に外国人登録原票などを外国人の国籍の証明に利用することができる¹⁵⁸が、そうであればなおのこと、そこに記載された国籍は真正なものでなくてはならない。

また、日本では、国籍の確認が、外国人登録や帰化といった局面ごとに行われており、政府内部で統一的な作業が行われているわけではない。難民認定などとは異なり、制度化された認定方法が整えられているわけではなく、外国人登録法、国籍法といった法令の枠組みごとに、担当部署がそれぞれに無国籍の「認定」作業を行っている。

その重大性に鑑みて、国籍の認定は正確でなければならず、ことに無国籍者であることの認定は、部署ごとに分断された現行の方式ではなく、精度の高い統合された方式によってこれを行う必要がある。そのために、まずは、国際的基準と慣行に沿って、法律上の無国籍者と事実上の無国籍者とを正しく定義づける必要がある。そして、無国籍問題にかかわることのあるすべての係官に、無国籍者の概念と認定について適切なガイダンス・訓練を提供すべきである。

また、無国籍の認定にあたっては時に関係国の協力も不可欠である。国籍の有無等の認定のための国際的な協力関係の構築にあたり、無国籍状態の防止と削減、また無国籍者の保護を任務とする UNHCR が各国を支援することもできよう。参考となる情報についても、UNHCR のデータベース「RefWorld」において利用可能である。ただし、無国籍者が難民としての認定を求める場合には、関係国間の協力によって同人のプラ

158 木棚『前掲書』(注3) 55頁。

イバシーと安全が損われることがないように細心の注意を払わなくてはならない。

第二に、日本においては、無国籍問題の全貌を把握するための情報がきちんと収集されてきていない。信頼できる包括的なデータがないため、無国籍者がどのような状態におかれているのかについての人口統計的な全体像を描くことができない¹⁵⁹。地方自治体、関係 NGO、UNHCR などとの緊密な協力のもとに全国的調査を実施し、問題の内実を把握すべきである。その際、次のような項目を調査対象に含めるべきと考える。無国籍となった原因、無国籍状態にある期間の長さ、性、年齢、国民的・民族的出身などの別、各自のおかれている法的地位、経済的・社会的状況。

児童相談所など公的施設を通じた一定の試みはあったものの、公的機関から距離をおいたままの非正規滞在者の間に広がる無国籍問題については、その全容がまったく明らかにされてこなかったといつてよい。とりわけ、出生が届出られていないために法的な意味での存在そのものが確認されないままにおかれている子どもたちについては、早急に全国レベルで実態を把握し、必要な手立てを講ずるべきである。

出生届けが差し控えられている背景には、親の知識不足だけでなく、非正規滞在であることが入管当局に通報されることへの恐れや病院による出生証明書の発行拒否といった事情も与っている。出生後直ちに登録されることは、日本が自発的にその遵守義務を引き受けた子どもの権利条約によって保障されたすべての子どもの権利であることを想起し、出生届の提出を確保する措置をとり、あわせて、出生届けの提出によって当事者に不利益が生じないことを明瞭に保証する必要がある。

第三に、国籍（の証明）がないため送還先に指定されている国に引き取りを拒否され、いずれの国へも送還の見込みがない者については、他に特段の事情がないかぎり収容を停止し、仮放免という不安定な状態の継続ではなく、安定した在留資格の付与をはかるべきである。引き取りを拒否されている者は法律上の無国籍者であるか事実上の無国籍者というべきものだが、国籍問題の解決にあたっては、UNHCR の協力も得て、日本への移動に先立って常居所を有していた国などと日本との間で必要な協議を行う必要がある。こうした問題の解決には、実効的な国籍の確認または付与が不可欠である。

法務省の統計は、退去強制令書により送還された者のなかに無国籍者が含まれていることを明らかにしている。だが送還先についての情報は提供されておらず、送還先でどのような状況に直面するのかについての配慮がどの程度なされたのかについても不分明である。退去強制命令を執行する送還国の利益が無条件に優先されることがあってはならない。無国籍者については、合法的な在留を含む、安定した法的地位を享受できる国に向けてでなければ退去を強制してはならないことを政府は確保すべきである。また、入国管理施設に収容されている無国籍者の数・性別・年齢、収容期間および送還された無国籍者については送還先の国名についての情報を公開すべきである。

159 直近の平成 17 年（2005 年）国勢調査によれば「無国籍・不詳」の者は 11 万 9289 人にのぼるとされるが、その一方で平成 18 年（2006 年）の在留資格別外国人の内訳によると無国籍者は 1717 人とどまっている。

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001029028>;

<http://www.moj.go.jp/TOUKEI/ichiran/touroku.html>.

第四に、事実上または法律上の無国籍状態におかれている者であって日本国籍の取得または確認を求めるもの（インドシナ難民、フィリピン残留日本人2世など）に対して、そのために必要な手続きを円滑に遂行できる措置を講ずるべきである。また、日本で生じる無国籍問題について正確な法的助言サービス等の提供を行い、当事者の直面する困難の解消を促す手立てをとることも求められる。ロヒンギャが典型例であるが、難民として認定された者やその家族の国籍の確定についてもしっかりとした対応をとり、無国籍状態が生ずることがないようにすべきである。さらに、いかなる場合にあっても行政機関の不注意によって無国籍者が生み出されないよう、関係部署に指示を徹底する必要がある。

国籍法が無国籍の問題への一定の対応を見せていることについてはすでに述べた。国籍法第8条4号は、「日本で生まれ、かつ、出生の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」の帰化の簡易化を規定している。また、第2条3号は、子は「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」、血統主義の例外として、出生により日本国籍を取得するものとされている。こうした無国籍問題への対応をさらに推し進めるため、父母のうち少なくとも一方が外国の国籍を有している場合であっても、日本で生まれ、かつ日本の国籍を付与しなければ無国籍になる子には日本の国籍を付与するよう国籍法を改正すべきである。

また、国籍法の適用によって日本国籍を取得した無国籍者の数・性別を暦年および通算で明らかにすべきである。難民申請・認定にかかる統計においても無国籍者の数・性別、従前の常居所国を明らかにすべきである。

第五に、日本は、子どもの権利条約、自由権規約、社会権規約、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、拷問禁止条約に具体化された国際人権規範を、法律上または事実上の無国籍者との関係で誠実に遵守する義務を負っていることに留意すべきである。国際人権規範はすべての個人に適用されることを想定されている。国籍や在留資格の有無などによって人権保障に差異を設ける場合には、それが国際人権法によって禁止される差別にあたらないかを慎重に吟味する必要がある。国籍の付与・剥奪や国境・在留管理は、いまや、国家の国内管轄下のみにある事柄ではなく、国際人権法の明白な規制を受ける事項ともなっていることを看過してはならない。いずれにしても、無国籍状態にある者に対して、少なくとも、国際人権文書の規定する最低限の権利は保障されなくてはならない。

この点に関連して、上記人権諸条約（子どもの権利条約を除く。）には国際的な人権救済手続きとして個人通報制度が具備されている。無国籍者の権利救済を十全なものとするためにも、個人通報制度の受諾が要請される。

第六に、日本は、無国籍問題の広がり視野に入れて、1954年の無国籍者条約と1961年の無国籍削減条約の意義について改めて検討を加えるべきである。両条約については、日本もその構成員である国連総会やUNHCR執行委員会などからその締結を促されていることは既に述べたとおりである。

両条約の意義を検討することにより、なにより、日本の国内における無国籍概念の明確化が促され、精確な無国籍者認定の必要性が意識されることになろう。また、両条約の起草者たちが議論していたように、事実上の無国籍者にも保護を及ぼすことの望ましさについて認識が深まる契機にもなろう。検討の際には、子どもの権利委員会から「日本で生まれた子どもが無国籍にならないよう、[子どもの権利]条約7条と適合させるべく国籍法および関連法および規則を改正することを」勧告されていることにも留意すべきである。

また、難民条約についてそうであるように、無国籍条約と無国籍削減条約についても東・東南アジアの多くの国が締約国となっていない現状を踏まえ、この地域における人の移動に伴う国籍あるいは人の保護の問題を取り扱う地域的協議の場を設定することについても必要な検討を加えるべきである。無国籍問題の処理は1国だけではとうていなしえないのであり、UNHCRなど関係国際機関と提携しつつ、なにより人間の尊厳の保障という視点に立って問題の解決を促していくことが求められている。

資料1 邦訳出典：UNHCR『難民に関する国際条約集』（本間浩監修）（1987）

無国籍者の地位に関する条約（注1）

作成 一九五四年九月二八日、ニューヨークにおいて

効力発生 一九六〇年六月六日（本条約第三九条に依る）

典拠 国連条約集第五一五八号三六〇卷一一七頁

〔前文〕

締約国は、国際連合憲章及び一九四八年十二月一〇日に国際連合総会によって承認された世界人権宣言が、人間は差別なく基本的人権及び自由を享受するという原則を確認したことを考慮し、国際連合が様々の機会に無国籍者に対して深い関心を明らかにし、無国籍者に対してこの基本的人権及び自由の可能な限り広範な行使を確保する努力をしていることを考慮し、難民でもある無国籍者のみが、一九五一年七月二八日の難民の地位に関する条約によって保護され、かつ、その条約によって保護されない多くの無国籍者が存在することを考慮し、国際的合意によって無国籍者の地位を規律し、改善することが望ましいことを考慮し、以下のとおり合意した。

第一章 一般規定

第一条【用語「無国籍者」の定義】

- 1 この条約の適用上、「無国籍者」という用語は、いずれの国家によってもその法律の実施において、国民とみなされない者をいう。
- 2 この条約は以下の者に適用しない。
 - (1)国際連合難民高等弁務官以外の国際連合諸機関から現在保護または援助を受けている者。ただし、その者が当該保護または援助を受けている場合に限る。
 - (2)居住している国の有権的当局によって、当該国国籍の取得に伴う権利及び義務を保持していると認められる者。
 - (a)以下のことを考慮する重大な理由のある者。
 - (a)その者が平和に対する罪、戦争犯罪または人道に対する罪に関して規定するために作成された国際諸文書に定義されるような犯罪を犯した。
 - (b)その者が、居住国に入国許可される以前に、居住国外で、重大な非政治的犯罪を犯した。
 - (c)その者が、国際連合の目的及び原則に反する犯罪行為をした。

第二条【一般的義務】

すべての無国籍者は在留する国に対して、特にその国の法令、及び公の秩序の維持のためにとられる措置に従う義務を負う。

第三条【非差別】

締約国は、無国籍者に対して、この条約の諸規定を人種、宗教または出身国による差別なしに適用しなければならない。

第四条【宗教】

締約国は、その領域内の無国籍者に対して、自らの宗教を實踐する自由及び子の宗教教育についての自由に関し、自国民に与える待遇と少なくとも同等の有利な待遇を与えなければならない。

第五条【この条約にかかわらず与えられる権利】

この条約のいかなる規定も、無国籍者に対して、締約国によってこの条約にかかわらず与えられる

権利および利益を害するものとみなされてはならない。

第六条【「同一の事情のもとで」という用語】

この条約の適用上、「同一の事情のもとで」という用語は次のことを意味する。特定の個人が、仮りに無国籍者でないとするれば、当該権利の享受のためにみたすべきいかなる要件（在留または居住の期間及び条件に関する要件を含む）も、その者によってみたされなければならない。ただし、要件の性質上無国籍者がみたすことのできない要件は、別とする。

第七条【相互主義の適用の免除】

- 1 この条約がより有利な規定を設けている場合を除き、締約国は無国籍者に対して、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。
- 2 三年の居住期間後は、すべての無国籍者は締約国の領域における法制上の相互主義の適用の免除を享有する。
- 3 各締約国は、相互主義の不存在の場合、自国についてこの条約の効力が生ずる日に無国籍者に対して、すでに認められている権利及び利益を引き続き与えなければならない。
- 4 締約国は、相互主義の不存在の場合、2及び3に従って認められる以上の権利及び利益を無国籍者に与える可能性、並びに2及び3に規定する条件をみたしていない無国籍者に対して相互主義の適用の免除を及ぼす可能性を有利に考慮しなければならない。

2及び3の規定は、この条約の第一三条、第一八条、第一九条、第二一条、及び第二二条にいう権利及び利益並びに、この条約が規定していない権利及び利益にも適用する。

第八条【例外的措置の適用の免除】

特定の外国の国民または元国民の身体、財産または利益に対してとる例外的措置に関して、締約国は、無国籍者に対して、以前に当該国籍を有したことのみを理由として、この措置を適用してはならない。国内法制上、本条で定める一般原則を適用できない場合、締約国は、適当な場合には、その無国籍者に有利に、適当の免除を与えなければならない。

第九条【暫定措置】

本条約のいかなる規定も、戦時または他の重大かつ例外約な状況において、特定の個人について国の安全のために不可欠であると認める措置を暫定的にとることを妨げない。ただし、当該個人が真に無国籍者であり、かつ、その措置の継続が、その者について、国の安全のために必要であると当該締約国が決定するまでの間に限る。

第一〇条【居住の継続】

- 1 無国籍者が、第二次世界大戦中に強制的に退去させられ、締約国に移動させられ、そこで居住している場合は、その強制された在留の期間は、当該領域内に合法的に居住していたものとみなす。
- 2 無国籍者が、第二次世界大戦中に締約国の領域から強制的に退去させられ、この条約の効力発生日以前に、居住のため当該締約国に帰還した場合は、その強制退去の前と後の居住期間は中断のない居住が要件となるいかなる目的のためにも、一継続期間とみなされなければならない。

第一一条【無国籍者海員】

締約国は、自国を旗国とする船舶の定期的乗組員として勤務する無国籍者については、その領域内での定住及び、特に他の国での定住を容易にする目的の旅行証明書の発給またはその領域の一時的入国許可に好意的考慮を払わなければならない。

第二章

第一二条【属人法】

- 1 無国籍者の属人法は住所を有する国の法律とし、住所を有しないときは、居住を有する国の法律とする。
- 2 無国籍者が既に取得した権利であって属人法に基づくもの、特に婚姻に伴う権利は、無国籍者が締約国の法律に定められる手続に従うことが必要な場合にはこれに従うことを条件として、当該締約国により尊重される。ただし、この権利は、当該無国籍者が無国籍でないとした場合においても、当該締約国の法律により認められるものでなければならない。

第一三条【動産及び不動産】

締約国は、無国籍者に対して、動産及び不動産の所有権並びにそれに付随する他の権利の取得並びに動産及び不動産の所有権に関する賃貸借及び他の条約に関して、可能な限り有利な待遇を与えるものとし、いかなる場合にも同一の事情のもとで一般に外国人に対して与える待遇より不利でない待遇を与えなければならない。

第一四条【著作権及び工業所有権】

発明、意匠または考案、商標、商品等の工業所有権並びに文学的、美術的及び学術的著作品についての権利の保護に関しては無国籍者は常居所を有する国において、その国の国民に与える保護と同一の保護を与えられなければならない。他のいかなる締約国の領域においても、無国籍者は、常居所を有する国の国民がその領域において与えられる保護と同一の保護を与えられなければならない。

第一五条【結社の権利】

非政治的かつ非営利的な団体及び労働組合に関しては、締約国は合法的にその領域に滞在する無国籍者に対して可能な限り有利な待遇を与えなければならない。いかなる場合にも、同一の事情のもとで、一般に外国人に対して与えられる待遇より不利な待遇を与えてはならない。

第一六条【裁判を受ける権利】

- 1 無国籍者は、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。
- 2 無国籍者は、常居所を有する締約国において、裁判を受ける権利に関連する事項（法律扶助及び、訴訟費用の担保の免除を含む）につき、当該締約国の国民に与えられる待遇と同一の待遇を享受する。
- 3 無国籍者は、2に定める事項について、常居所を有する締約国以外の締約国においても、その常居所国の国民に与えられる待遇と同一の待遇をあたえられなければならない。

第三章

第一七条【賃金を得られる雇用】

- 1 締約国は、合法的に領域内に滞在する無国籍者に対して、賃金を得られる雇用に従事する権利に関して、可能な限り有利な待遇を与えなければならない。いかなる場合にも、同一の事情のもとで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与えなければならない。
- 2 締約国は、賃金を得られる雇用に関して、すべての無国籍者の権利を、特に労働力募集計画または移住計画によって領域内に入った無国籍者の権利をその国民の権利と同一にすることについて好意的に考慮しなければならない。

第一八条【自営業】

締約国は、合法的に領域内にいる無国籍者に対して、独立して農業、工業、手工業及び商業に従事す

る権利並びに商業上及び工業上の会社を設立する権利に関して、可能な限り有利な待遇を与えなければならない。いかなる場合にも、同一の事情のもとで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与えなければならない。

第一九条【自由業】

締約国は、合法的にその領域内に滞在する無国籍者であって、その締約国の権限ある機関によって承認された資格証書を有し、かつ自由業を行うことを希望する者に対して、可能な限り有利な待遇を与えなければならない。いかなる場合にも、同一の事情のもとで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与えなければならない。

第四章 福祉

第二〇条【配給】

住民全体に適用されかつ、配給が不足した場合に一般的な物資配分を規制する配給制度が存在する場合には、無国籍者は国民と同一の待遇を与えられなければならない。

第二一条【住居】

住居に関しては、締約国は、当該事項が法令によって規制されるかまたは公的機関の管理のもとにある限りにおいて、合法的にその領域内に滞在する無国籍者に対しては、可能な限り有利な待遇を与えなければならない。いかなる場合においても、同一の事情のもとで一般に外国人に対して与えられる待遇よりも不利でない待遇を与えなければならない。

第二二条【公の教育】

- 1 締約国は、無国籍者に対して初等教育に関して国民に与える待遇と同一の待遇を与えなければならない。
- 2 締約国は、無国籍者に対して初等教育以外の教育に関して、特に修学を容易にする機会、すなわち外国の学校証明書、資格証書及び単位の承認、授業料及び手数料の減免及び奨学金の授与に関して可能な限り有利な待遇を与えなければならない。いかなる場合にも、同一の事情のもとで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与えなければならない。

第二三条【公的救済】

締約国は、合法的に領域内に滞在する無国籍者に対して、公的救済及び公的援助に関して、自国民に与える待遇と同一の待遇を与えなければならない。

第二四条【労働及び社会保障】

- 1 締約国は、合法的に領域内に滞在する無国籍者に対して、以下の事項に関して、自国民に与える待遇と同一の待遇を与えなければならない。
 - (a) 法令によって規律されるかまたは行政機関の管理に従う以下のような事項
報酬(家族手当がその一部をなすときは、これを含む)、労働時間、時間外労働、有給休暇、家内労働についての制限、雇用最低年齢、見習及び訓練、女子及び年少者の労働、及び団体交渉の利益の享受。
 - (b) 社会保障(業務災害、職業病、出産、疾病、廃疾、老齢、死亡、失業、家族的負担、並びに国内法令により社会保障計画の対象となる他のいかなる不慮の事故に関する法的給付)。ただし以下の制限をとることを妨げるものではない。
 - (i) 取得した権限及び取得の過程にある権利の維持のために適当な組みかえを行うこと。

- (ii) 居住国の国内法令が、公の資金から全額支給される給付の全部または一部に関して、及び通常の年金の受給のための保険金負担条件をみたしていない者に支給される手当に関し、特別の手配を行うこと。
- 2 業務災害または職業病に起因する無国籍者の死亡について補償を受ける権利は、この権利を取得する者の居所が、締約国の領域外にある事実によって影響されないものとする。
 - 3 締約国は、締約国間で締結されている協定上の利益または将来締結される協定上の利益であって社会保障に関する既得の権利及び取得の過程上の権利の維持に関する利益を、無国籍者に及ぼさなければならない。しかもこの場合、当該協定署名国の国民に適用される条件に服することだけを条件とするのでなければならない。
 - 4 締約国は、締約国と非締約国との間でいずれの時にしろ効力を生ずる同様の協定の利益を無国籍者に及ぼすことについて、可能な限り好意的に考慮するものとする。

第五章 行政措置

第二五条【行政上の援助】

- 1 無国籍者の権利の行使につき、無国籍者が求めることのできない外国の機関の援助が通常必要な場合、当該無国籍者が居住する締約国は、自国の機関によって同様の援助が与えられるように取り計らわなければならない。
- 2 1にいう自国の機関または外国の機関は、無国籍者に対して、外国人が通常本国の機関からもしくは本国の機関を通じて交付を受ける文書もしくは証明書と同様の文書もしくは証明書を交付するものとし、または、その監督の下にこれらの文書もしくは証明書が交付されるようにしなければならない。
- 3 交付された文書または証明書は、外国人に対して本国の機関からまたは本国の機関を通じて交付される文書に代わるものとし、反証のない限り、信用を与えられなければならない。
- 4 生活困窮者に与えられる例外的取扱いがある場合には、それに従うことを条件として、本条にいう事務について手数料を徴収することができる。ただし、その手数料は、低価でかつ同種の事務について自国民から徴収する手数料に相応するものでなければならない。
- 5 本条の規定は、第二七条及び第二八条の規定の適用を妨げるものではない。

第二六条【移動の自由】

各締約国は、合法的に領域内に滞在する無国籍者に対して、同一の事情のもとで一般に外国人に対して適用される規制に従うことを条件として、居住地を選択する権利及びその領域内を自由に移動する権利を与えなければならない。

第二七条【身分証明書】

締約国は、領域内にいる無国籍者であって、有効な旅行証明書を所者しない者に対して、身分証明書を発給しなければならない。

第二八条【旅行証明書】

締約国は、合法的に領域内に滞在する無国籍者に対して、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を除くほか、その領域外への旅行のための旅行証明書を発給するものとし、この旅行証明書に関しては、この条約の附属書の規定が適用される。締約国は、領域内にいる他の無国籍者にも同様な旅行証明書を発給することができる。特に締約国は領域内にいる無国籍者で、その法律上の居

住国から旅行証明書を得られない者に同様な旅行証明書の発給について有利に考慮しなければならない。

第二十九条【財政的負担】

- 1 締約国は、無国籍者に対して、いかなる名称の関税、課徴金もしくは租税であっても、同一の事情にある自国民に課しているか、または課すことのある関税、課徴金もしくは租税以外のもの、またはより高額のものを課してはならない。
- 2 1の規定は、外国人に対する身分証明書を含む行政文書の発給に関して、手数料に関する法令を無国籍者に適用することを妨げるものではない。

第三〇条【財産の移転】

- 1 締約国は、無国籍者が、領域内に持ち込んだ財産を定住のために入国を許可された他の国へ移転することを、その法令に従って許可しなければならない。
- 2 締約国は、無国籍者が入国許可された他の国における定住に必要な財産の移転の許可につき無国籍者に対して好意的に考慮しなければならない。

第三一条【追放】

- 1 締約国は、国の安全または公の秩序を理由とする場合を除くほか、合法的にその領域内に滞在する無国籍者を追放してはならない。
- 2 この無国籍者の追放は、法の適正手続に従ってなされた決定に従ってのみ行なわれなければならない。国の安全のためやむをえない理由がある場合を除くほか、無国籍者は、追放される理由がないことを明らかにする証拠の提出並びに、権限ある機関またはその機関が特に指名する者(人数を問わず)に対する不服の申立及びこのための代理人の出頭を認められなければならない。
- 3 締約国は、この無国籍者に対して、他の国の合法的入国許可を求めるための妥当な期間の猶予を与えなければならない。締約国は、この期間中必要と認める国内措置をとる権利を留保する。

第三二条【帰化】

締約国は、無国籍者の同化及び帰化を可能な限り容易なものにしなければならない。締約国は特に、帰化の手続を迅速に行い、可能な限りこの手続の手数料及び費用を軽減するため、あらゆる努力をしなければならない。

第六章 最終条項

第三三条【国内法令に関する情報】

締約国は、本条約の適用を確保するために採択することのある法令を国際連合事務総長に通報しなければならない。

第三四条【紛争の解決】

本条約の解釈または適用に関する締約国間の紛争であって他の方法によって解決されないものは、いずれかの紛争当事国の要請により、国際司法裁判所に付託されなければならない。

第三五条【署名、批准及び加入】

- 1 本条約は、一九五五年一二月三十一日までに、国際連合本部において、署名のため開放されなければならない。
- 2 本条約は、以下の国のために、署名のため開放されなければならない。
 - (a) 国際連合の各加盟国
 - (b) 国際連合の無国籍者の地位に関する会議に出席することを招請された他のいずれの国

(c) 国際連合総会が署名または加入の招請を行ったいずれの国

- 3 本条約は批准されなければならない批准書は、国際連合事務総長に寄託されなければならない。
- 4 本条約は、本条2にいう国家による加入のため開放されなければならない。加入は、加入書を国総連合事務総長に寄託することによって効力を生ずる。

第三六条【領域適用条項】

- 1 各国は、署名、批准または加入の際に、その国が国際関係において責任を有する領域の全部または一部に本条約を拡大適用することを宣言することができる。この宣言は本条約が当該国について効力を生じた時に、効力が生ずるものとする。
- 2 その後いつでも、この拡大適用は国際連合事務総長に宛てた通告によってなされ、かつ、国際連合事務総長がこの通告を受理した日から九〇日目または本条約が当該国について効力が生じた日のいずれかのうち、遅れた日に効力を生ずる。
- 3 署名、批准または加入の際にこの条約が拡大適用されていない領域に関しては、当該国は、この領域に本条約を拡大適用するために必要な措置をとる可能性を考慮しなければならない。憲法上の理由から必要な場合は、この領域の政府が同意することを条件とする。

第三七条【連邦条項】

連邦国家または非単一国家の場合には、以下の規定が適用される。

- (a) 本条約の条項のうち連邦立法機関の立法権限の範囲内に該当する条項に関しては、連邦政府の義務は、この範囲内で、連邦国家でない当事国の義務と同一でなければならない。
- (b) 連邦憲法制度上、立法措置をとる義務を負わない各支分国、州、県の立法権限の範囲内に該当する本条約の条項に関しては、連邦政府はできるだけ早い時期に、好意的勧告を行って、この条項について支分国、州、県の適切な機関の注意を促すものとする。
- (c) この条約の当事国である連邦国家は、国際連合事務総長を通じて提出される他の締約国の要求により、条項のいずれかの規定に関する連邦及びその構成単位の法及び実行について報告を提出し、立法行為もしくは他の行為によって、この規定がどの程度効力を生じているかを明らかにしなければならない。

第三八条【留保】

- 1 署名、批准または加入の時に、いずれの国も、本条約の第一条、第二条、第四条、第一六条1、第三三条ないし第四二条以外の条項について留保することができる。
- 2 本条の1に従って留保したいずれの国も、いつでも、国際連合事務総長に宛てたその趣旨の通告によって、留保を撤回することができる。

第三九条【効力発生】

- 1 この条約は、第六番目の批准書または加入書の寄託日から九〇日目に条約の効力が発生するものとする。
- 2 第六番目の批准書または加入書の寄託後、条約を批准し、または加入する国に関しては、その国が批准書または加入書を寄託する日から九〇日目に条約の効力が発生するものとする。

第四〇条【廃棄】

- 1 いずれの国も、国際連合事務総長に宛てた通告によっていつでもこの条約を廃棄することができる。
- 2 この廃棄は、国際連合事務総長がそれを受理した日から一年後にその締約国について効力を生ずるものとする。

- 3 第三六条による宣言または通告を行ったいずれの国も、その後いつでも、国際連合事務総長に対する通告によって、事務総長による通告を受理の日から一年後に、本条約は当該領域内に拡大適用されなくなることを宣言できる。

第四一条【改正】

- 1 各締約国は、国際連合事務総長に宛てた通告によって、いつでも、この条約の改正を要請することができる。
- 2 国際連合総会は、必要な場合、この要請に関してとられるべき措置を勧告するものとする。

第四二条【国際連合事務総長の通告】

国際連合事務総長は、国際連合の非加盟国および第三五条で言及されている非加盟国に対して、以下の事項を通知しなければならない。

- (a) 第三五条による署名、批准及び加入
- (b) 第三六条による宣言及び通告
- (c) 第三八条による留保及び撤回
- (d) 第三九条に基づき本条約の効力が発生した日
- (e) 第四〇条による廃棄及び通告
- (f) 第四一条による改正の要請

以上の証拠として、下名は、各自の政府から正当に委任を受けてこの条約に署名した。

一九五四年九月二八日にニューヨークで、ひとしく正文である英語、フランス語及びスペイン語により本書一通を作成した。本書は、国際連合に寄託するものとし、その認証謄本は、国際連合のすべての加盟国及びこれらの加盟国以外の国で第三五条に規定するものに送付する。

〔附属書〕

第一項

- 1 本条約の第二八条に規定されている旅行証明書は、その所持者が、一九五四年九月二八日の本条約の条件のもとにある無国籍者であることを示す。
- 2 本証明書は、英語またはフランス語のいずれかを含む、少なくとも二カ国語によって作成されなければならない。
- 3 締約国は本附属書に附属する旅行証明書の様式の採用が望ましいことを考慮するものとする。

第二項

発給国で通用する規制に従って、子は親の旅行証明書または、例外的事情のもとでは他の成人の旅行証明書に含めることができる。

第三項

証明書の受給の手数料は、自国民の旅券に対する費用の最低額を越えてはならない。

第四項

特別の場合または例外の場合を除いて、証明書はできるだけ多数の国に対して、有効でなければならない。

第五項

証明書の有効期間は、三ヵ月以上及び二年以下とする。

第六項

- 1 証明書の有効期間の更新は、その所有者が他の領域において合法的な居所を確立しない限り、当該証明書を発給した機関に係る事項である。新しい証明書の発給は、同一の事情のもとでは、前の証明書を発給した機関にかかわる事項である。
- 2 外交機関または領事機関は、六ヵ月を越えない期間内で、その政府が発給した旅行証明書の有効期間を更新する権限を有することができる。
- 3 締約国は、その領域内にはもはや合法的に居住できない無国籍者であって、その者が法律上の居住国から旅行証明書を取得できない場合、その無国籍者に対して好意的に考慮しなければならない。

第七項

締約国は、本条約の第二八条の規定に従って発給される証明書の有効性を認めなければならない。

第八項

無国籍者が入国を希望する国の権限ある機関は、無国籍者の入国を許可する用意があり、かつ査証を要求する場合には、この無国籍者が所持する証明書に査証を添付しなければならない。

第九項

- 1 締約国は、最終目的地の領域について査証を取得している無国籍者に対して一時査証を発給することを約束する。
- 2 この査証の発給は、いかなる外国人に対するにせよ査証の拒否を正当化する理由に基づく場合は、拒否することができる。

第一〇項

- 1 出国査証、入国査証、一時査証の発給のための手数料は、一般旅券に添付する査証の費用の最低額を越えてはならない。

第一一項

無国籍者が他の締約国の領域に合法的に居住している場合、新しい証明書の発給の責任は、その領域の権限ある機関の責任となる。無国籍者はその機関に申請する資格を有するものとする。

第一二項

新しい証明書を発給する締約国は、旧証明書は返還されなければならないと新しい証明書に記載されている場合、旧証明書を回収し、発給国に返還しなければならない。

第一三項

- 1 本条約の第二八条に従って発給された旅行証明書は、別段の規定を含まない限り、その所持者に対して、その有効期間のいつでも発給国の領域に再入国する資格を与える。いかなる場合においても、所持者が証明書発給国に帰国しなければならない期間は、三ヵ月以下であってはならない。ただし、無国籍者が旅行することを申込む国が証明書発給国への再入国の権利を与える旅行証明書をつよく要求しない場合は、この限りでない。
- 2 前項の条件に従うことを条件として、締約国は、証明書の所持者に対して、その領域の出入国に関して規定する場合の手續に従うよう要求することができる。

第一四項

この附属書の規定は、第一三項の条件に服する限り、締約国の領域への入国、通過、居住及び定住、並びに出国の条件を規律する法令にまったく影響を与えない。

第一五項

説明書の発給または証明書上になされた記載は、所持者の地位について、特に国籍に関して、決定するものではないし、また影響を与えるものでもない。

第一六項

証明書の発給は、所持者に対して、発給国の外交機関または領事機関による保護についての権利をなら与えるものではなく、また当該機関にこの行為の結果として保護の権利を与えるものではない。

(注 1)

本条約は、一九五四年九月一三日から二三日までの間ニューヨークの国際連合本部で開催された「無国籍者の地位に関する国際連合会議」で採択された。本会議は、一九五四年四月二六日の国際連合経済社会理事会決議五二六 A(XVII)に基づいて開催された。本決議の原文は、経済社会理事会公式記録集(第一七会期)付録第一号(E/2596)一二項を参照。「無国籍者の地位に関する国際連合会議」の最終文書は、付録に収録されている。

資料2 邦訳出典：UNHCR『難民に関する国際条約集』（本間浩監修）（1987）

無国籍の削減に関する条約

作成（注1） 一九六一年八月三〇日、ニューヨークにおいて
効力発生 一九七五年一月一三日（本条約第一八条に依る）
典拠 国連文書 A/CONF.9/15. 一九六一

締約国は、一九五四年一月二日、国際連合総会によって採択された決議八九六 (IX) に従って行動し、国際文書によって無国籍を削減することが望ましいことを考慮し、以下の通り合意した。

第一条

- 1 締約国は、その領域内で生れた個人で、そのこと以外によっては無国籍になる者に対して、その国籍を与えなければならない。この国籍は以下の原則によって、与えられなければならない。
 - (a) 出生時に、法律の実施によって、または、
 - (b) 国内法に規定するところにより、その者によってまたはその者を代理して、適当な機関に対して提出された申請に基づいて、本条の2の諸条件に従うことを条件として、この申請は拒否されてはならない。

1(b) に基づく国籍付与を考慮する締約国は、その国内法上が規定する年齢時で及びその国内法の条件に従って法律の実施による国籍付与を考慮することができる。
- 1 締約国は、以下の一または二以上の条件に従うことを条件として、本条 1(b) に基づきその国籍を与えることができる。
 - (a) 申請は、締約国によって指定された、早くとも一八歳時に始まり遅くとも二一歳時に終る期間内に提出されること。ただし、当該個人は、本人自身が申請できる少なくとも一年の期間は、法的許可の取得を必要とせずに申請の提出を許容されなければならない。
 - (b) 当該個人は、締約国によって指定される期間、締約国の領域に常居所を有すること。ただし、その指定期間は申請の提出に直接に先だつ期間が五年を越えてはならず、総計で一〇年を越えてはならない。
 - (c) 当該個人が国の安全に対する罪で有罪を宣告されていないか、または、刑罪として五年以上の禁固を宣告されていないこと。
 - (d) 当該個人が常に無国籍であったこと。
- 3 本条 1(b) 及び 2 の規定にかかわらず、締約国の領域内において嫡出子として生れた子で、その母が当該国の国籍を有する者は、出生の時に当該国の国籍を取得するものとする。ただしその他の条件によれば無国籍でなくなる場合は別とする。
- 4 締約国は以下の条件以外の場合においては無国籍になる者で、申請の提出のための年齢を越えているか、または必要な居住条件をみたしていないという理由で、その者が生れた領域の締約国の国籍を取得できない者に対して、出生時に両親の一方の国籍が右記の締約国の国籍であった場合、その国籍を与えなければならない。両親がその者の出生時に同一の国籍を有しなかった場合、その者の国籍は父の国籍に従うか母の国籍に従うかという問題は、当該締約国の国内法によって決定される。この国籍の申請が要請される場合、申請は国内法に規定されるところにより、申請者によって、または申請者の代理として、適当な機関に対してなされなければならない。本条の5の規定に従うことを条件として、この申請は拒否されてはならない。
- 5 締約国は、以下の一または二以上の条件に従うことを条件として、本条の4の規定に従ってその国籍を与えることができる。

- (a) 申請は、二三歳以上で、締約国が指定する年齢に達する前に、提出されること。
- (b) 当該個人が、締約国の領域内に三年を越えないで、締約国が指定する申請提出に直接に先だつ期間、常居所を有すること。
- (c) 当該個人が常に無国籍であること。

第二条

締約国の領域内で発見された捨児は、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、生れたものとみなされなければならない。

第三条

本条約に基づく締約国の義務を決定する目的上、船舶または航空機内の出生は、その船舶が掲げる国旗を有する締約国の領域内または航空機が登録されている締約国の領域内でなされたものとする。

第四条

1 締約国は、その領域外で生れ、かつ、以下の条件以外の場合においては無国籍になる者に対して、その出生時に両親の一方の国籍が当該締約国の国籍である場合、その国籍を与えなければならない。両親が当該個人の出生時に同一の国籍を有しなかった場合、その者の国籍は父の国籍に従うか母の国籍に従うかという問題は当該締約国の国内法によって決定される。本項の条件に従って付与される国籍は、次の根拠によって与えられなければならない。

- (a) 出生の場合、法律の実施によって、または、
- (b) 国内法によって規定される手続により、当該個人によって、またはその者を代理して、適当な機関に対して提出された申請に基づいて、本条2の条件に従うことを条件として、この申請は拒否されてはならない。

2 締約国は、以下の一または二以上の条件に服することを条件として、本条の1の条件に基づく国籍を付与することができる。

- (a) 申請は、申請者が、締約国の指定する年齢であって二三歳以上に達する前に、提出されること。
- (b) 当該個人が締約国の領域内に、締約国の指定する申請提出に直接に先だつ期間であって三年を越えない期間、常居所を有すること。
- (c) 当該個人が国の安全に対する罪で有罪を宣告されていないこと。
- (d) 当該個人が常に無国籍であったこと。

第五条

- (c) 締約国の法律が婚姻、婚姻の終了、嫡出性の承認、認知、養子縁組のような個人の身分における変化の結果として国籍の喪失を伴う場合、この喪失は他の国籍の所有または取得を条件としなければならない。
- (d) 締約国の法律のもとにおいて、非嫡出の子が養子と認められた結果として、その国の国籍を失う場合、その者が適当な機関に書面による申請によって、その国籍を回復する機会を与えなければならない。この申請を規律する条件は本条約の第一条の2に定められた条件より厳格であってはならない。

第六条

締約国の法律が国籍の喪失または剥奪の結果としてその者の配偶者または子の国籍喪失を規定している場合、この喪失は他の国籍の所有または取得を条件としなければならない。

第七条

- 1 (a) 締約国の法律が国籍の放棄を許す場合、その放棄は当該個人が他の国籍を所有または取得しないかぎり国籍の喪失という結果を生ずるものであってはならない。
(b) 本項の(a)の条件は、一九四八年一月一〇日に国際連合総会が承認した世界人権宣言の第一三条及び第一四条にいう諸原則に矛盾する場合に適用してはならない。
- 2 外国への帰化を求める締約国国民は、その者が当該外国の国籍を取得するかまたはその取得の保証を与えられない限り、その国籍を失うことはない。
- 3 本条4及び5の規定に従うことを条件として、締約国の国民は、出国、外国での居住、登録の失敗または同様の理由に基づいて、国籍を失って無国籍になることはない。
- 4 帰化した者は、その者が権限ある機関に国籍を保留する意志を申告しない場合、当該締約国の法律によって特に定められる継続した七年以上の期間、外国に居住したことを理由として、国籍を失うことがある。
- 5 締約国の領域外で生れた締約国国民の場合は、その当該締約国の法律は、その者が成人に達してから一年の満期後のその者の国籍の保持を、その時点では当該国の領域内に居住していること、または適当な機関に登録していることを条件とすることができる。
- 6 締約国の国籍の喪失が一個人を無国籍にする場合、本条に規定されている条件下の場合を除いては、国籍の喪失が本条約の他のいずれの規定によっても明示的に禁止されていなくとも、その者は当該締約国の国籍を喪失することはない。

第八条

- 1 締約国は、国籍の剥奪が一個人を無国籍にする場合は、その者から国籍を奪ってはならない。
- 2 本条1の規定にもかかわらず、一個人は、以下の場合において、締約国の国籍を剥奪されることがある。
(a) 第七条4及び5の規定に従って、ある者が国籍を失うことが許容される条件のもとにおいて。
(b) 国籍の取得が虚偽の表示、または詐欺によって取得された場合。
- 3 本条1の規定にもかかわらず、締約国は署名、批准または加入の時に、その時点での国内法に存在する理由であって次のような理由の一または二以上に関する権利の保持を明確にする場合、その締約国は、その者の国籍を奪う権利を保持することができる。
(a) その者が、締約国に対する忠誠義務に相反して、
 - (i) 締約国の明示の禁止を無視して、他の国の兵役に就き、またはその兵役に就き続けたか、あるいは他の国から給与を受領し、または継続して受領したこと。または、
 - (ii) 締約国の肝要な利益に重大な損害を与えるような行為を行ったこと。
(b) 当該個人が、他の国に対する忠誠について宣誓を行ったか、もしくは正規の宣言をしたか、または締約国に対する忠誠を拒否するという当人の決意の明白な証拠を与えたこと。
- 4 締約国は、当該個人に対して裁判所または他の独立した機関による公正な聴聞をうける権利を与える法律に基づくのでない限り、本条の2または3によって許容される剥奪の権限を行使することはできない。

第九条

締約国は、人種、民族もしくは宗教上の、または政治的理由に基づいて、いずれの個人または諸個人から国籍を奪うことはできない。

第一〇条

- 1 領域の移譲を規定する締約国間のすべての条約は、何人も当該移譲の結果として無国籍にならないことを確保するよう意図された規定を含まなければならない。締約国は、本条約の当事国でない国との間の締結されるいずれの条約もこの種の規定を含むことを確保するよう最大の努力をしなければならない。
- 2 この種の規定が存在しない場合、領域の移譲を受け、またはさもなければ領域を取得する締約国は、以下の取扱い以外では移譲または取得の結果として無国籍になりかねない者にその国籍を与えなければならない。

第一一条

締約国は、第六番目の批准書または加入書の寄託後速やかに、本条約の利益を請求する者が、その請求の審査及びその請求を適当な機関に提出する場合の援助を申請する組織を国際連合の枠内で設立することを促進しなければならない。

第一二条

- 1 本条約の第一条1または第四条1の規定に従って出生時に法律の実施によって国籍を与えることをしない締約国に関しては、第一条の1または第四条1規定は、事情に応じて、本条約の効力発生後に生まれた者と同様にその効力発生前に生れた者にも適用しなければならない。
- 2 本条約の第一条4の規定は、その効力発生後に生れた者と同様にその効力発生前に生れた者にも適用しなければならない。
- 3 本条約の第二条の規定は、当該締約国について本条約の効力が生じた後に、同締約国の領域内で発見された捨児にのみ適用しなければならない。

第一三条

本条約は、現在もしくは将来施行されるいずれの締約国の法律に含まれることのある、または現在もしくは将来施行される二もしくはそれ以上の多数の締約国間の条約、または協定に含まれることのある無国籍の削減に一層貢献するいかなる規定にも影響を与えないものと解釈されなければならない。

第一四条

本条約の解釈または適用に関する締約国間の紛争であって、他の方法によって解決することができないものは、いずれの紛争当事国の要請により国際司法裁判所に提出するものとする。

第一五条

- 1 本条約は、いずれの締約国もその国際関係について責任を有するすべての非自治地域、信託地域、植民地、及び他の非本国領域にたいしても適用するものとする。すなわち、当該締約国は、本条2の条件に従って、署名、批准または加入の時に、非本国領域または本条約がその署名、批准または加入の結果として適用される領域を宣言しなければならない。
- 2 国籍の適用上、非本国領域が本国領域と一体として取扱われない場合、あるいは非本国領域に条約適用ためには当該非本国領域の事前の同意が締約国またはその非本国領域の憲法または憲法的慣行によって要請されている場合、当該締約国はこの条約に署名した日から一二月の期間内に、非本国領域の必要な同意を確保する努力をしなければならない。この同意が得られた場合、締約国は国際連合の事務総長に通告するものとする。この条約は、事務総長が通告を受理した日から、この通告にいう領域に適用するものとする。
- 3 本条2にいう一二月の満期後、当該締約国は、事務総長に対して、その締約国がその国際関係に

関して責任を有する非本国領域であって本条約の適用についての同意が保留されることのあるその非本国領域との協議の結果を通知するものとする。

第一六条

- 1 本条約は、一九六一年八月三〇日から一九六二年五月三十一日までに、国際連合の本部において署名のため開放される。
- 2 この条約は、以下の国のため、署名のために開放される。
 - (a) 国際連合のすべての加盟国
 - (b) 将来の無国籍の除去または削減に関する国際連合の会議に出席を招請された他のいずれの国
 - (c) 国際連合総会が署名または加入の勧誘を申し入れたいずれの国
- 3 本条約は批准されなければならない、加入書は国際連合事務総長に寄託されなければならない。
- 4 本条約は本条2にいう国による加入のため開放されなければならない。加入は国際連合事務総長に加入書を寄託することによって効力を生ずる。

第一七条

- 1 署名、批准または加入の時に、いずれの国も第一条、第一四条または第一五条に関して、留保をすることができる。
- 2 この条約に対する他のいかなる留保をすることもできない。

第一八条

- 1 本条約は、第六番目の批准書または加入書の寄託の日より二年後に効力を生ずるものとする。
- 2 第六番目の批准書または加入書の寄託後、本条約を批准し、または加入する各国に関しては、本条約は、当該国が批准書または加入書を寄託した日から九〇日目の日、または本条約が本条1の規定に従って効力を生ずる日のいずれかの遅い日に効力が生ずるものとする。

第一九条

- 1 いずれの締約国も、国際連合事務総長に宛てた書面による通告によって、いつでも本条約を廃棄することができる。この通告は事務総長が受理した日より一年後に、当該締約国について効力が生ずる。
- 2 第一五条の規定に従って、本条約は締約国の非本国領域に適用してある場合、当該締約国は、その後いつでも、その非本国領域の同意を得て、国際連合事務総長に対して、当該非本国領域に関して別個に本条約を廃棄することを通告できる。廃棄は事務総長がこの通告を受理した日から一年後に効力を生ずる。事務総長はすべての他の締約国に対してこの通告及びその受理した日を通知するものとする。

第二〇条

- 1 国際連合事務総長は、国際連合のすべての加盟国及び第一六条にいう非加盟国に以下の特定事項について通告する。
 - (a) 第一六条の下における署名、批准及び加入
 - (b) 第一七条の下における留保
 - (c) 条約が第一八条に従って効力が発生した日
 - (d) 第一九条のもとにおける廃棄
- 2 国際連合事務総長は、遅くとも第六番目の批准書または加入書の寄託の後に、第一条に従って、第一条に言及された組織の設立の問題について総会の注意を喚起する。

第二一条

本条約は、その効力発生日の日付をもって国際連合事務総長によって登録される。

以上の証拠として、以下に署名した全権委員は本条約に署名した。

一九六一年八月三〇日、ニューヨークにおいて、ひとしく正文である中国語、英語、フランス語、ロシア語、及びスペイン語により本書一通を作成した。本書は国際連合に寄託するものとし、その認証膳本は、国際連合事務総長が国際連合のすべての加盟国及び本条約の第一六条にいう非加盟国に送付するものとする。

(注1)

本条約は、一九五四年十二月四日の総会決議八九六（IX）に基づいて国際連合事務総長が召集した「将来の無国籍の除去または削減に関する国際連合会議」で採択され、署名のために開放された。本決議の原文は、総会公式記録集・第九会期・付録第二一号（A/2890）四十九頁を参照。本会議の最終文書は、付録に収録されている。

無国籍者の情景
—国際法の視座、日本の課題
阿部浩己

2010年3月 第一版
2010年12月 増刷
2012年12月 増刷

発行：UNHCR 駐日事務所
〒107-0062
東京都港区南青山6-10-11 ウェスレーセンター
TEL：03-3499-2011
FAX：03-3499-2272
URL：www.unhcr.or.jp

印刷：(株)須田製版



UNHCR

The UN
Refugee Agency

無国籍の情景

—国際法の視座、日本の課題

阿部浩己

Kohki Abe