

国籍に関する問題を抱える定住外国人へのエンパワメント
—新宿区在住の難民2世、3世に焦点を当てたパイロットプロジェクト—

コード番号：13-A-238

特定非営利活動法人 無国籍ネットワーク

1. 活動の目的

(1) 背景

世界人権宣言第15条第1項は「すべて人は、国籍をもつ権利を有する。」、市民的及び政治的権利に関する国際規約第24条第3項は「すべての児童は、国籍を取得する権利を有する。」、子どもの権利条約第7条第2項は「児童は、出生のときから……国籍を取得する権利を有する。」と定めている。しかし、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）によれば、世界には約1,000万人の無国籍者がいると推計されている。日本の法務省によれば、2014年6月末時点で在留カードの国籍・地域欄に無国籍と登録された者は599人とされている。

無国籍者とは「いずれの国家によってもその法の運用において、国民としてみなされない者」をいう（無国籍者の地位に関する条約（以下「無国籍者条約」）第1条第1項）。無国籍者は、どの国からも国民として扱われないため、身分証明書や旅券が得られなかったり、健康保険をはじめとした社会保障が受けられなかったりして、様々な不利益を受けることがある。また、無国籍に対する無理解から社会的差別の対象となり、様々な困難に直面することもある。当団体は、2009年の設立以来、国籍や無国籍に関する相談を受けてきた。本国がなく強制送還を実施しようとしても受け入れる国がないケースや、日本の役所に婚姻届を出そうとしたが、役所からは本国が発行する婚姻要件具備証明書の提出を求められる一方で、本国の領事館からは自国民ではないため書類は発行できないと拒絶されたケース、修学旅行のため旅券を取得しようとしたが、そもそも本国で出生の登録がされていないケースなど、様々な相談が寄せられた。

(2) 難民の子どもの無国籍となるリスク

通常、国籍は、生まれた国の国籍を取得する出生地主義、または、出生時に親の国籍を継承する血統主義に基づき、出生時に与えられることが多い。しかし、国籍の取得ないし喪失は各国の国内法で定められ、世界での共通のルールが存在しないため、いずれの国の国籍をも取得できないことが生じうる。

難民は、政治的意見等を理由に国家から迫害を受けるおそれがあり、本国を逃れて来た者であるため、国家との法的つながりが脆弱である。本国の外で生まれた難民の子どもについて

ては、その親が本国から何らかの危害を加えられることをおそれるなどして、本国の領事館に子どもの出生届を出さないことから、いっそう本国とのつながりが疎遠となりがちである。よって、これらの難民の子どもたちは、無国籍となるリスクが高いといえる。

(3) 日本におけるミャンマー難民 2 世・3 世の無国籍問題

日本は、1978 年から 2005 年までに閣議了解に基づき約 11,319 人のインドシナ難民を受け入れた。また、1982 年に難民の地位に関する条約および難民の地位に関する議定書（以下、併せて「難民条約」とする。）が日本において発効してから、2013 年末までに 622 人を条約難民とし、2,257 人を人道的配慮によって在留を認め、庇護してきた。さらに、2010 年からは第三国定住パイロットプログラムによってタイ難民キャンプのミャンマー難民を受け入れ、2015 年からは対象地域を拡大してプロジェクトを本格的に始動させることが決定されている。

日本において条約難民および人道的配慮により在留を認められた者（以下、併せて「難民」とする。）のうち、大多数を占めるのがミャンマー出身者である。ミャンマーでは象徴的な 1988 年 8 月 8 日の民主化運動が高揚した後、軍事政権が国を統治し、民主化活動家に対し様々な弾圧を加えてきた。1990 年代初頭から多数のミャンマー難民が来日し始め、一部では「リトルヤンゴン」と呼ばれる東京都新宿区高田馬場を中心に居住するようになった。

日本の難民認定手続きは、世界的にみても極めて厳格に運用されており、難民認定を受けること、あるいは人道的配慮により在留を認められることは非常に困難である。そのため、難民に対する支援も、その主眼は難民認定を受けるなど正規在留が認められることや、申請手続き中の様々な支障を改善することであり、難民認定または人道的配慮により在留を認められた後の生活や国籍の問題については、あまり着目されてこなかった。しかし、日本に生活する難民の多くを占めるミャンマー難民が多数来日しはじめて 20 年以上が経過した今、彼らの国籍の問題、無国籍のリスクは高まっており、特に、難民の 2 世や 3 世の国籍の問題は、1 世と比べても本国とのつながりが薄れているため、いっそう深刻化している。

そこで、本調査は、難民 2 世や 3 世が潜在的に無国籍のリスクを負っていると考え、日本にいる難民のうち大多数を占めるミャンマー難民の子どもの国籍を確認し、国籍が実態として機能しているのか、国籍に関してどのような問題が存在するのかを確認することを目的に実施した。そして、今後も増加をたどる難民の 2 世、3 世の国籍をめぐる状況を具体的に把握して理解を深めることにより、難民を受け入れ保護する国としての責務を検討し、さらには、多岐にわたる無国籍者の一類型としてその問題点を明らかにし、適切な対応を検討するための基礎を提供することを見据えている。

2. 活動の内容と方法

(1) 難民世帯・コミュニティでの調査・法律相談の実施

本調査の目的を達成するためには、個々人の属性や背景事情を慎重に確認しなければ実態の把握が困難であるため、時間をかけて当事者との信頼関係を醸成し、直接聞き取りをすることが必要である。当事者によって来日時期や家族の背景事情も異なるため、一定数の個別世帯を把握する必要がある。調査を実施するには当事者の理解と協力が不可欠であるため、在日ミャンマー人のコミュニティのリーダー格の当事者を訪問し協力依頼をした。また、聞き取り調査と当事者からの依頼に応じて、法律相談やカウンセリングを実施することとした。

調査対象は、ミャンマー難民のうち、子どものいる家族である。ミャンマーの国籍制度を踏まえ、親の難民性や来日時期、民族、在留資格の種類、子どもの出生地や出生時期などが国籍の有無を確認する際、影響しうる事情であると考えた。そこで、在日ミャンマー人コミュニティをよく理解する支援者の協力のもと、上記の事情を確認しうる聞き取り対象家族を選出した。ミャンマー出身の難民の多くは新宿区に居住しているため、基本的に新宿区を調査の対象場所とした。国籍に関する当事者への聞き取りは、難民、無国籍問題、およびミャンマー人コミュニティに精通する研究者や弁護士等の実務家の協力を得て、日本語、英語、または中国語で行った。上記の国籍の有無に関して影響し得る事情をまとめたインタビューシートを作成し、同シートに記載された事項およびその周辺事情を確認した。

(2) ミャンマー難民2世・3世のもつ無国籍リスクの分析

ミャンマーの国籍法令および実務慣行、領事館における個人の国籍の取扱い等の国籍に関連する制度を調査し、在日ミャンマー難民2世・3世の国籍の有無について分析を行った。個人が無国籍であるか否かについては、無国籍者条約が定める無国籍者の定義に基づき、個人がつながりを有する国の国籍法その他の法令規則および実務慣行を踏まえ、国民として認められるか否かを検討した。また、当事者の国籍の有無に関する調査、分析とともに、日本の役所等が、ミャンマー難民およびその子どもたちの国籍をどのように判断して取り扱っているのかを調査した。その際、政府が無国籍をどのように判断しているかにつき、その見解を明らかにする必要があると考え、国会議員にアプローチした結果、国会議員が第186回国会で無国籍問題に関する質問主意書を提出し、政府からの答弁書を得た（第186回国会答弁書第一二七号内閣参質一八六第一二七号）。

(3) 世界との協働

2014年9月15日から17日の3日間、オランダ・ハーグにおいて、UNHCRとティルバーグ大学の共催で開催された無国籍に関する世界初のグローバル会議に出席し、本調査を通

して見えてきた問題点を世界各国から集まった専門家や政府関係者などに紹介し意見交換をする一方で、各国の無国籍問題への対応についての把握に努めた。

3. 活動の実施

- | | |
|------------------|---|
| 2013 年 10 月～12 月 | ■ 在日ミャンマー・コミュニティに関わる支援者への協力要請
■ 調査グループの結成
■ 国籍の有無を確認するために必要な聞き取り事項の検討
■ 調査内容の整理・検討
■ ミャンマーの国籍制度に関する調査、分析、翻訳
■ 難民コミュニティへの協力依頼 |
| 2014 年 1 月 | ■ インタビューシートの作成
■ 調査対象家族の選出・調査への協力依頼
■ 訪問計画の策定 |
| 2014 年 2 月～8 月 | ■ 聞き取り調査・法律相談の実施
■ 聞き取りケースのまとめ
■ ミャンマーの国籍制度に関する調査、分析、翻訳（継続） |
| 2014 年 7 月～10 月 | ■ 聞き取りケースの分析
■ 追加調査の実施 |
| 2014 年 9 月 | ■ オランダ・ハーグ開催の無国籍に関する国際会議に参加 |
| 2014 年 11 月～12 月 | ■ 本活動報告書の作成 |

4. 活動の成果

(1) 個別の聞き取り調査に基づく国籍にかかる実態の把握

2014 年 2 月から 8 月の間にミャンマー難民の計 10 家族、子どもにあたる難民 2 世・3 世の 19 名（難民である親を含めて合計 38 名）について、聞き取り調査を行った。その結果、国籍の有無に影響しうる実態について以下の通り把握することができた。

調査対象となった 19 名の難民 2 世・3 世のうち、15 名が日本で出生し、4 名がミャンマーで出生していた。調査時点における年齢層は、0～5 歳が 7 名、6～12 歳が 7 名、13

～17歳が2名、18歳以上が3名であった。親の難民認定申請の結果について確認したところ、親の一方または両親が難民認定を受けている者が15名おり、親が難民不認定であるが、人道的配慮に基づき在留許可を認められた者が4名であった。親の難民認定申請とともに子どもも難民認定申請をした者が7名いた。そのうち、4名が難民認定を受け、3名は難民不認定であるが、人道的配慮に基づき在留許可を得ていた。子ども世代の調査時点の在留資格は、「永住者」が3名、「定住者」が14名、「特定活動」が2名であった。日本で出生した子どものうち、出生時に親が在留資格を有しなかったため、在留資格を取得せず非正規滞在となった経歴を持つ者が2名いた。

日本政府が発行する「在留カード」の国籍・地域欄には、調査対象の難民2生・3世19名全員が「ミャンマー」と記載されていた。なお、聞き取り調査の終了後であるが、帰化申請で日本国籍を取得した者が1名確認でき、この1名の在留カードは2014年12月時点で失効している。

日本政府が発行する渡航文書である「再入国許可書」や「難民旅行証明書」の取得状況であるが、再入国許可書を取得した者が8名おり、難民旅行証明書を取得した者は0名であった。

ミャンマー政府が発行する旅券等の渡航文書の所持について確認したところ、ミャンマーで生まれた4名は、来日のために渡航文書の発給を受けていた。具体的には、旅券の発給を受けた者が1名おり、1回限り有効な一時渡航証の発給を受けた者が3名いた。これらの渡航文書はすでに効力を失っている。

また、在日ミャンマー領事館で、旅券を申請して取得した者は1名確認できた。もっとも、取得した経緯については、本人の親の了承を得られず十分に把握することができなかった。他の18名は、現在有効なミャンマー旅券を所持していなかった。

日本で出生した子ども15名はみな、日本の役所において出生届が出されていたが、在日ミャンマー領事館での出生登録については、上記の旅券を取得した者1名が出生登録をしており、調査時点で2名が手続を進めている途中とのことであった。他の12名については、そもそも在日ミャンマー領事館を訪れておらず、手続きをしていなかった。

在日ミャンマー領事館において、ミャンマーへ渡航する際外国人に発給されるソーシャル・ビザの発給を受けて一時帰国した家族が1件（親子3名）確認された。親が単独でソーシャル・ビザの発給を受けて一時帰国した者が1名いた。親世代でソーシャル・ビザの発給を申請したものの、領事館から応答がなく発給を受けられない者が1名確認された。

(2) ミャンマー難民 2 世・3 世のもつ無国籍リスクの分析

本調査対象のミャンマー難民 2 世・3 世は、いずれも 1982 年以降に出生した者である。ミャンマーにおける現行の 1982 年の国籍法では、「全ての国民と国民である父母から生まれた者は、出生をもって国民とする。」（第 5 条）と規定されており、ミャンマー国籍の自動的な生来取得を認めている。よって、父母がミャンマー国民であれば、その子どもは、登録の有無にかかわらず、出生時にミャンマー国籍を取得すると考えられる。

一方で、同法では、国民を「正規国民」、「準国民」および「帰化国民」に分類し、「市民で国家を永久に離れた者、または他国で市民権を取得するか市民として登録した者、他国から旅券または類似の証明書の発給を受けた者は市民であることを停止される」（第 16 条）と定めている。また、2013 年 4 月、ミャンマーの入国管理局及び国民登録局長であるウー・マウンマウンタンは、「以前に（ミャンマーの）国民登録証を得て、外国にいる時に旅券の期限が切れた者、旅券を所持しない者、外国のトラベルドキュメントを所持する者は、他の国籍を有しない場合でも、自動的にミャンマー国民としての地位が消滅し、所持していた国民登録証が無効となる」と発表した。

さらに、本調査を通じて、一時帰国のために旅券の発給を求めたが、来日時から一個人につき一か月 1 万円のミャンマー政府に納めるべき「税金」を支払わなければ、旅券を発給しないとして旅券発給を拒絶されたミャンマー難民の親の存在が確認された。また、旅券の発給は受けず、ミャンマーを訪れる外国人のために発給されるソーシャル・ビザの発給を受けて帰国した家族が確認された。さらに、ソーシャル・ビザを申請したものの、その発給が受けられない親の存在が確認された。

このように、ミャンマー難民については、旅券の発給を受けることが困難な事情が確認され、外国人を対象に発行されるソーシャル・ビザで帰国しており、ミャンマー政府から「外国人」として扱われていることが確認された。他方で、旅券を取得した事例が 1 件確認されたが、上記の通り、取得した経緯を十分に把握することはできなかったため、どのような場合に旅券取得が認められるのか、領事館での旅券取得にかかる一般的な運用については明らかでない。

以上から、ミャンマー難民の親が旅券発給を受ける際困難な事情が存在し、帰国時には外国人対象のソーシャル・ビザの発給を受けていることからすると、子どもはより一層、国民としての扱いを受けられない可能性があるといえる。また、仮に国民としての地位を一度は取得していたとしても、日本政府発行の再入国許可書を取得したり、ミャンマー政府発行の旅券を所持しない者は、国民としての地位が停止され又は消滅した可能性がある。これらはミャンマー難民 2 世、3 世の無国籍リスクを示す事情であると考えられる。

(3) 難民・無国籍に関わる国内外の支援ネットワークとの協働・連携

本事業の調査グループは、無国籍ネットワークの運営委員を務める弁護士、研究者のほか、難民問題、在日ミャンマー人のコミュニティに精通する研究者、実務家で構成され、調査対象者への聞き取りとその国籍の有無に関し検討を加え、分析した。

また、2014年9月15日から17日の3日間、オランダのハーグで第1回無国籍に関する国際会議が開かれ、世界各国から300名が出席し、無国籍ネットワークからも3名が出席した。世界や日本の無国籍問題について各国からの多様な参加者と意見交換を行った。無国籍認定の有効性を検討するセッションでは、本調査においても検討事項となる日本で出生した子どもの国籍確認の問題点について発表した。すなわち、日本の役所においては、外国人の親から日本で出生した子どもについて、国籍を確認するプロセス自体が適正に行われていないこと、国籍を確認できる資料が存在しない場合であっても、親の国籍を継承したとして親の国籍国の国民として扱われやすいこと、その結果、婚姻や認知等具体的な法律上の手続きを行う上で、本国とされる国からの公的な文書を取得できず、手続きに支障が生じうること等について発表し、参加者と議論を深めた。

調査対象者の聞き取りについては、希望に応じて、法律相談を兼ねて実施した。調査対象の10家族については、聞き取り調査後も連絡を継続しており、引き続き何らかの身分事項や国籍に関する事項に変動が生じた場合に報告を受けている。また、法律相談を必要とする場合には、弁護士にスムーズに連絡できるよう、相談体制を整えた。

(4) 日本社会および国際社会への働きかけ

2014年8月、国連人種差別撤廃委員会（CERD）がジュネーブにて日本政府の定期報告書審査を行った。人種差別撤廃 NGO ネットワークは、審査資料として NGO レポートを同委員会に提出した。当団体は、同レポート作成のため、本調査にも関連する日本における無国籍問題について情報提供を行った。その結果、2014年8月29日、CERD が日本政府報告書に対して発表した総括所見の中で、無国籍問題を指摘し、無国籍認定手続設置の勧告が示された。その後、当団体は、国会議員に対する CERD の勧告および勧告が出された経緯について説明するためのレポート作成にも協力し、国会議員へのアドボカシーを行った。

5. 今後の課題

(1) 国籍確認、国籍に問題を抱える難民 2 世、3 世に対する配慮の必要性

本調査対象者である、ミャンマー難民の 2 世、3 世は、1982 年以降の出生であるため、1982 年のミャンマー国籍法の適用を受ける。同法によれば、両親がミャンマー国民であれば、ミャンマー国籍を出生時に取得することが規定されている。他方で、前述の通り、国民の地位の停止規定もあり、ミャンマーの高官が国民の地位の消滅について言及するなど、国籍の喪失が懸念される事情が確認された。また、在日ミャンマー領事館では、親の旅券発給につき、来日時以降ミャンマー政府に納めるべき「税金」の支払いをしなければ、発給を拒否されたという報告や、外国人を対象としたソーシャル・ビザの発給を受けて家族皆で一時帰国している事例も確認された。

他方で、日本においては、調査対象者のミャンマー難民 2 世、3 世は、一律にミャンマー国籍の保持者として扱われていることが確認された。つまり、日本社会においては、彼らを「ミャンマー」国籍として扱い、婚姻や認知など法的な手続きにおいては、ミャンマー政府発行の婚姻要件具備証明書等の公文書を求めることが想定される。ところが、彼らの中には、そもそも在日ミャンマー領事館で出生登録がなく、税金未払いを理由に旅券発給を拒絶されることもあり、ミャンマー国民として扱われず、公文書の交付を受けられない可能性がある。そのため、公文書の不存在が、将来の婚姻や認知などの法的手続きの遂行に支障を与えるおそれがあると言える。

また、日本生まれのミャンマー難民 2 世、3 世は、日本国への帰化申請を希望することもあるが、通常の帰化申請の条件として、素行善良や、日本の国籍取得によって元の国籍を喪失することがある（国籍法第 5 条第 1 項第 3 号、同項第 5 号）。この点に関連して、出生時に親が非正規滞在であったため、子ども自身も非正規滞在となった経験が素行善良要件にどのように影響するかは必ずしも明らかではない。また、ミャンマー政府から国籍喪失証明書などの公文書を得られない可能性があることも、上記と同様に手続き上の支障となりうる可能性がある。もっとも、本聞き取り調査後に、ミャンマーで出生後、親の難民認定後に呼び寄せ家族として来日した 20 歳を超えるミャンマー難民の子について、帰化申請が認められ日本国籍を取得した 1 事例が確認された。

以上からミャンマー難民 2 世、3 世が日本で社会生活を送る上で、今後、婚姻や認知、帰化申請等の法的な手続きを行う際、支障が伴う可能性がある。そこで、日本の役所等においては、このような難民の 2 世、3 世が、本国とされる国から国民としての扱いを必ずしも受けられないことを考慮し、国籍の確認を慎重に行った上、日本における法律手続きでは、公文書の不存在についても一定の配慮を行うよう検討すべきであると考えます。

(2) 当事者の国籍に関する認識のギャップ、情報提供の必要性

本調査では、個別に聞き取り調査を行うことで、当事者の認識や背景事情を具体的に確認することができた。調査対象者の難民2世・3世の親の中には、自身がミャンマー国民であるため、当然に、子どももミャンマー国籍を取得しているはずであると考える者も少なからずいた。また、現時点ではミャンマー国籍を確認できる公的な文書が存在しなくても、いずれ本国において、または在日ミャンマー領事館において手続きをしさえすれば、当然に子どもたちもミャンマー国籍を証明する公文書を取得できるのではないかと楽観視する者もいた。他方で、日本における法的手続きについては、知識や理解が不十分であり、将来生じうる問題点について、必ずしも認識していなかった。したがって、今後は、当事者に対して、彼らの国籍に関する問題点や日本での法的手続きにおける注意点等について、情報提供が必要とされていると考える。

なお、本調査では、難民2世、3世を日本における無国籍リスクのあるグループの一類型として、試験的に調査を行ってきたものであり、一般的な評価を加えるのに十分な事例数とはいえない。もっとも、日本政府は一律にミャンマー難民2世、3世の「国籍」を「ミャンマー」と判断しているのに対して、ミャンマーでは必ずしも出生登録がなく、旅券等の身分証明書も取得しておらず、ミャンマー国籍が確認できない例が多数存在するという事実を把握することができた。

今後は、このパイロット調査で見えてきた実態をどのように解釈すべきかとの課題を検討したい。また、当団体では、日本には他にも確認されていない無国籍の問題にさらされている者ないしグループがいると考えており、今回のパイロット調査で得られた知見を踏まえて、さらなる実態把握に向けた取組みが必要である。同時に、日本における無国籍者の保護に向けた議論も重ねられるべきであり、喫緊の課題であると認識している。

以上

ミャンマー難民 2 世インタビュー結果集計

1. 出生国

ミャンマー	4 名
日本	1 5 名
計	1 9 名

2. 年齢

0 ～ 5 歳	7 名
6 ～ 1 2 歳	7 名
1 3 ～ 1 7 歳	2 名
1 8 歳以上	3 名
計	1 9 名

3. 在留カードの国籍・地域欄

無国籍	0 名
ミャンマー	1 9 名
計	1 9 名 ※

※聞き取り調査実施後に、帰化申請で日本国籍を取得した者が 1 名確認された。

4. 在留資格

永住者	3 名
定住者	1 4 名
特定活動	2 名
計	1 9 名

5. 非正規滞在歴

非正規滞在歴がある	2 名
非正規滞在歴がない	1 7 名
計	1 9 名

6. 親の難民認定申請手続き結果

親の一方または両親が難民認定を受けた子ども	15名
親が難民不認定であるが、人道配慮に基づき在留許可を受けた子ども	4名
計	19名

7. 親の難民認定申請に付随して子どもも難民認定申請をした者及びその結果

難民認定を受けた	4名
難民不認定であるが、人道配慮に基づき在留許可を受けた	3名
計	7名

8. 在日ミャンマー領事館での旅券発給の有無

旅券の発給を受けた	1名
旅券の発給を受けていない	18名
計	19名

9. 来日の際に使用したミャンマー政府発行の渡航文書の内訳

有効期限が切れた旅券の所持	1名
一回限り有効な一時渡航証の所持	3名
計	4名

10. 日本で出生した者のうち在日ミャンマー領事館での出生登録の有無

出生登録をした	1名
出生登録の手続き中	2名
出生登録をしていない	12名
計	15名

11. 子の出生登録または旅券取得のための親による在日ミャンマー領事館へのアクセス

領事館へ行った	出生登録・旅券発給	1名
	出生登録手続き中	2名
領事館へ行っていない		16名
計		19名

12. 在日ミャンマー領事館でのソーシャル・ビザ（外国人対象）の発給の有無

ソーシャルビザの発給を受けた親	3名
ソーシャルビザの発給を受けた子	1名
ソーシャルビザを申請したものの発給を受けられなかった親	1名

13. 日本政府発行の渡航文書取得内訳

再入国許可書の取得	8名
難民渡航証明書の取得	0名

以上