

## 第5次出入国管理基本計画（案）に関する意見書

2015（平成27）年7月25日

無国籍研究会有志一同

小田川 綾 音

秋 山 肇

小豆澤 史 絵

石 井 宏 明

加 藤 桂 子

駒 井 知 会

鈴 木 雅 子

関 聡 介

田 川 瞳

館 田 晶 子

檜 山 怜 美

付 月

本 田 麻奈弥

法務省は、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）第61条の10に定める出入国管理基本計画について、「第5次出入国管理基本計画（案）」（以下「本計画案」という。）を作成し、意見の公募を行っている。本計画案においては、入国在留管理行政及び難民認定行政における「無国籍者」に対する課題について一切の言及がない。そこで、無国籍研究会有志一同は、以下のとおり、無国籍者の把握及び保護について意見を述べる。

### 第1 無国籍者の把握について

#### 1 問題点

##### (1) 定義の不存在

政府は、2014年12月末時点の在留外国人統計「第1表 国籍・地域別 在留資格（在留目的）別在留外国人」における「無国籍」者は598人であるとしている<sup>1</sup>。当該統計における「無国籍」者とは、在留カードの国籍・地域欄に「無国籍」と記載されている者であると思料されるところ、いかなる者

<sup>1</sup> 在留外国人統計（旧外国人登録統計）2014年12月末  
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001133760>

が、いかなる基準において、在留カードの国籍・地域欄における「無国籍」として把握されるか、という点については必ずしも明らかではない。

また、入管法を含め本邦の国内法において「無国籍者」の定義を定めた法令は存在しない。

## (2) 在留カードの国籍・地域欄における誤った国籍の表示

上記の無国籍者にかかる定義の不存在とあいまって、在留カード上の国籍・地域欄において、本来無国籍者であると考えられる外国人について、有国籍者として誤って表示される実例が見られる。

一例として挙げられるのが、パラグアイ国籍者の間に生まれた子にかかる、在留カード上の国籍表示の実務である。

パラグアイ国籍の父親とパラグアイ国籍の母親との間に日本で出生した子どもは、出生により自動的にパラグアイ国籍を取得しない。すなわち、パラグアイ憲法は、パラグアイ国民の要件として出生地主義の原則を採用しており、パラグアイ国籍の父又は母のもとに海外で生まれた子は、パラグアイに永住しなければパラグアイ国民たりえない（パラグアイ憲法第 146 条第 3 項）<sup>2</sup>。そのため、在日パラグアイ共和国大使館はそのウェブサイトにおいて、「パラグアイ国籍の父及び/又は母を持つパラグアイ国外生まれのお子様の出生届を当大使館に提出することでその子のパラグアイ国籍を取得することは出来ません。（憲法及び国籍に関する法令第 582/85 号を参照）」と明示し、注意を喚起している<sup>3</sup>。当該子がパラグアイ国籍を申請するには、パラグアイにおいて、居住地司法区の民事・商事第一審裁判所に申請書を提出して国籍取得の手続きしなければならない（法律第 582/95 号第 2 条及び第 3 条）。したがって、日本で出生し、パラグアイで国籍取得手続きを経していない者は、他の国籍を取得する機会がなければ、出生のときから無国籍者となる。

ところが、実際には、日本で出生して国籍取得手続きを経ない者の在留カード上の国籍・地域欄に「パラグアイ」と表示されている例が相当数存在することが確認されている。

なお、これらの「パラグアイ」国籍と表示された子に対しては、その後も日本国籍その他の国籍も所持していないため、依然として「無国籍」者である可能性が否定できないが、実務上は在留カードの取扱い上においても、また日本政府の統計上においても、この点が考慮されている形跡は全くない

<sup>2</sup> 在日パラグアイ共和国大使館領事部パラグアイ国籍  
<http://www.embapar.jp/ja/sc/menores/nacionalidad-paraguay/>

<sup>3</sup> 在日パラグアイ共和国大使館領事部出生届に関する情報提供  
<http://www.embapar.jp/ja/sc/menores/naciminet/>

(少なくとも、これらの子は前掲の「598人」には算入されていないものと認められる)。

## 2 意見

### (1) 定義の法整備の実現

日本は、1954年に採択された無国籍者の地位に関する条約（以下、「地位条約」という。）に加入していない。しかし、地位条約の第1条第1項の「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の運用において、国民とみなされない者をいう。」という無国籍者の定義は、国際法委員会において慣習国際法の一部をなすと結論づけられている<sup>4</sup>。日本は憲法第98条第2項により慣習国際法に拘束されるため、地位条約第1条第1項の定義は日本国内においても効力を有するものである。

したがって、これを明確化するために、入管法においてもかかる無国籍者の定義を明文で規定すべきである。

### (2) 在留カードの国籍・地域欄における適正な国籍表示

また、在留カードは外国人が日本で居住し社会生活を行う際、様々な場面で提示を求められる身分証明書としても機能している。たとえば、裁判手続を経る場合や帰化申請手続を行う場合など、身分を証明する一資料として実務上利用されている。そのため、この在留カードに事実と異なる国籍が記載されていると、当事者に国籍に関して誤った認識を与えるばかりか、手続きの適正な利用を阻害するおそれがある。たとえば、前述のパラグアイ両親をもつ無国籍の子どもが国籍法第8条4号に基づき簡易帰化申請を行う際、在留カード上に記載された「パラグアイ」との表示は、同号の要件たる無国籍性の立証の大きな障害となりうる。したがって、上記の無国籍者の定義をふまえ、在留カードにおける国籍・地域欄の国籍表示についても法令の整備及び担当職員の研修を実施し、国際法と各国の国籍法制の正確な情報と解釈適用に基づく適正な表示が担保されなければならない。

## 第2 無国籍者の保護について

### 1 不法滞在者対策等の推進にかかる本計画案の概要

本計画案は、不法滞在者対策等の推進につき、今後の方針として、退去強制令書発付後、相当期間を経過しても送還に至っていない被收容者について

<sup>4</sup>International Law Commission, Articles on Diplomatic Protection with commentaries, 2006, p.49 参照。

[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_8\\_2006.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf)

は、実効性のある送還を実施するための方策を検討するものとし、在留特別許可の適正な運用については「在留特別許可に係るガイドライン」の見直しも検討していくとする（Ⅲ・４）。また、人身取引被害者等につき今後の方針として、的確な把握、保護を行い人身取引対策に積極的に取り組むとする（Ⅲ・８）。

## 2 問題点

### （１）送還先の不存在

入管法第 53 条は、退去強制先の優先順位としてまず国籍国をあげ（同条第 1 項）、次に本人の希望により来日前のかつての居住国や出生国をあげる（同条第 2 項各号）。しかし、無国籍者は、いずれの国家においても国民としてみなされないため、日本で不法滞在となり退去強制手続の対象となったとしても、国籍国や来日前の居住国、出生国から現実的に受け入れられず、退去強制が実現できない場合がある。退去強制が実現されない場合、不法滞在の無国籍者は後述のとおり事実上無期限に収容される可能性が大きい。仮に、仮放免許可（同法第 54 条）を受けて収容をひとまず解かれた場合であっても、就労することはできず、ほぼあらゆる社会保障から隔絶される結果、極めて困難な生活を強いられることとならざるを得ない。

### （２）無期限の収容

入管法第 52 条第 5 項は、退去強制を受ける者を直ちに本邦外に送還することができないときは、「送還可能のときまで」収容することができるとしていて、実務上も、これに基づいて不確定期限（事実上無期限）の収容が行われているところ、無国籍者であるため退去強制が現実的に不能である場合についても、このような収容を制限する明文上の規定は存在しない。

### （３）保護手続の欠如

入管法第 50 条第 1 項 3 号は、人身取引の被害者を在留特別許可の対象者として明示に規定するが、無国籍者については明示の規定がない。加えて、平成 21 年 7 月に改訂された「在留特別許可に係るガイドライン」においても、無国籍者であることは、在留特別許可を付与すべき積極要素として考慮されていない。

## 3 意見

### （１）無国籍者認定手続の法整備の実現

無国籍者であることは、生来の日本国籍取得（国籍法第 2 条 3 号）、簡易帰化の申請（国籍法第 8 条 4 号）に影響するため、当該個人が無国籍であるか否かはその法的地位に重大な影響を与えるものである。また、無国籍者は

上記の通り、退去強制が実現されず結果として日本に滞在せざるを得ない状況に置かれることがあるが、それに基づく権利侵害の発生を防止し、無国籍者を保護するための法制度が欠如している。

近時、国際社会においては、無国籍者を把握し保護するための枠組みを導入する国が増えている。今世紀に入ってから、スペイン（2001年）、ラトヴィア（2004年）、ハンガリー（2007年）、フィリピン（2012年）、英国（2013年）などが無国籍認定手続を新たに確立させ、在留許可を与えて保護する仕組みを取り入れている<sup>5</sup>。

特に英国においては、難民認定手続において保護されず退去強制の対象となるものの、どの国にも送還することができない者が一定数存在することが問題視されており、2011年11月に国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）とNGO団体による無国籍に関するマッピング研究報告書が発表され<sup>6</sup>、これを受けて英国内務省は2012年1月に無国籍認定手続を設置することに同意し、2013年4月に新しい移民規則が施行され、無国籍者に在留許可を与える無国籍認定手続の運用が開始された<sup>7</sup>。このように、どこにも送還できない者に対して在留許可を与え保護するための法整備が各国において進められている。

この点、日本の法務省入国管理局担当者においては、本国に該当しそうな国の機関が引取りを拒む場合については、最終的には個別の事情に鑑みて人道的な配慮を行っているとのことであるが<sup>8</sup>、裁量による個別の救済では、基準が明確ではなく、無国籍者であるにもかかわらず保護されないという事態が生じる。無国籍者であることを理由として保護される無国籍認定手続きの導入を早急に検討すべきである。

## （2）収容期限の制限

送還不能であるにもかかわらず身体を自由を制限する不合理な収容の回避が徹底されるよう、退去強制が実現できない無国籍者の収容について制限する規定を明文化すべきである。

---

<sup>5</sup>Statelessness determination and the protection status of stateless persons, European Network on Statelessness 2013  
[http://cityofsanctuary.org/wp-content/uploads/2015/02/statelessness\\_determination\\_and\\_the\\_protection\\_status\\_of\\_stateless\\_persons\\_eng\\_2.pdf](http://cityofsanctuary.org/wp-content/uploads/2015/02/statelessness_determination_and_the_protection_status_of_stateless_persons_eng_2.pdf)

<sup>6</sup>Mapping Statelessness in The United Kingdom, UNHCR/ Asylum Aid, 2011  
[http://www.unhcr.org.uk/fileadmin/user\\_upload/images/Updates/November\\_2011/UNHCR-Statelessness\\_in\\_UK-ENG-screen.pdf](http://www.unhcr.org.uk/fileadmin/user_upload/images/Updates/November_2011/UNHCR-Statelessness_in_UK-ENG-screen.pdf)

<sup>7</sup> Applications for leave to remain as a stateless, UK Border Agency, 1 May 2013  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/258252/stateless-guide.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/258252/stateless-guide.pdf)

<sup>8</sup>新垣修『無国籍条約と日本の国内法—その接点と隔たり』（UNHCR,2015年）  
[http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/Statelessness\\_Conventions\\_and\\_Japanese\\_Law.pdf](http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/Statelessness_Conventions_and_Japanese_Law.pdf)

(3) 適正な在留特別許可付与の運用

無国籍者に対する保護については前述の通り、無国籍認定手続きの早急な整備にむけて検討されるべきであるが、補完的な措置として、入管法第50条の第1項に無国籍者を対象とする規定を追加すべきである。また、少なくとも同追加までの間の措置として、「在留特別許可に係るガイドライン」において無国籍者であることを積極要素として位置づけ、無国籍者の保護が適正になされる運用を定着させるべきである。

第3 まとめ

以上述べた通り、本計画案については、無国籍者に対する取組みの言及が一切存在しないので、無国籍者を的確に把握しこれを保護する措置について、本計画案に追記がなされることを、強く求める次第である。

以上