

グローバル化と国家福祉の変貌

萩原 康生

■ 要約

グローバル化が進展する中で、国民国家によって担われてきた「国家福祉」が変貌することを求められている。本稿は、グローバル化の特徴を明らかにし、グローバルな社会福祉を支えるのは国際条約であることを提示し、さらにグローバル化によって変化を迫られている「国家福祉」の問題点を、日本人男性と外国人女性の間にも生み出される国際児の「国籍問題」を分析することによって検討している。

■ キーワード

子どもの権利に関する条約、国際人権規約、無国籍児

I グローバリゼーションとその諸側面

1. グローバリゼーション

「グローバル化 (Globalization)」を「国際化 (Internationalization)」と同義であると考え、これはかなり古い時代から見られるものである。たとえば、日本においては、紀元前2～3世紀の弥生時代にはじまり、朝鮮半島からの渡来人が各地に定住し、7世紀後半の百済の滅亡期には、官僚、僧侶、学者などが亡命してきて、文化や技術を日本にもたらした。これは国と国との交流による文化の伝達であり、国際化というにふさわしい。

しかし、現代社会に見られるグローバル化は、一国の文化が他の文化に触れることによって変容する文化変容の域を越えている。経済活動を例にとってみると、「グローバル化とは、さまざまな経済主体が効率性の追求を全地球規模で行うことである」¹⁾と説明されるように、企業が国民国家社会を舞台とするのではなく、世界(地球)を舞台として活動することなのであり、経済

活動が国際基準で動くことである。

本稿は、このグローバル化を社会福祉の領域での影響という側面からとらえ、社会福祉分野でのグローバル化の状況とそれによってもたらされる負の側面の検討とその解決策を模索するものである。

2. グローバリゼーションの諸側面

(1) 経済的側面

経済的側面でのグローバル化は、さまざまな企業体が、効率性を追求して、国境を超えて経済活動を展開していくことに見られる。ひとつの面は、関税と貿易に関する一般協定(ガット)交渉のウルグアイ・ラウンドによって関税障壁が縮小したことに見られる。これによって、貿易の拡大、投資の拡大及び企業の多国籍化が進展し、先進諸国間及び南北間の相互依存が強められた。

また、もうひとつの経済的側面として、冷戦構造の終結後の経済状況を見逃すことはできない。冷戦構造の終結は、資本主義経済の勝利であり、こ

れにより貿易や投資の自由化の波が(旧)社会主義国にも及び、自由主義陣営内の各国の国境ばかりでなく、政治的主義主張の相違を乗り越えて、世界経済の活動領域は広がったのである。この経済のグローバル化(世界化)が(旧)社会主義国に影響を及ぼした経済的側面の例として、市場開放を挙げることができる。市場開放(自由化)は貿易と外国投資の拡大による経済成長をもたらす²⁾。しかし、それとともに失業者の輩出などの、負の側面のあることを無視することはできない。グローバル化は経済変化を通して、国民生活全般に影響を及ぼすのである。

(2) 政治的側面

冷戦時代は、思想と主義が、政治の社会にあって大きな意味をもっていたが、冷戦終結とともに、社会主義という思想とそれに基づく政治経済体制が色あせ、脱思想の状況となった。例としてあげられるのは、本来社会主義体制に対抗するための軍事組織であった北大西洋条約機構(NATO)との関係を緊密にしようとする東欧及びバルト海諸国の動きである。1994年にウクライナはNATOと「平和のためのパートナーシップ(PfP)」に調印したが、これは政治的に大きな意味をもつものであった。すなわち、ウクライナは他の東欧及びバルト海諸国がPfPに積極的に対応しようとしていたのに対して、かなり強く反対をしていた。そのウクライナがNATOとの関係を確立したことは、政治的軍事的に自由主義諸国との協力関係を強めることであり、かつての政治の東西対立は、意味を失ってきているのである。

(3) 技術的側面

グローバル化を急速に進展させたのは、情報テクノロジーの驚異的な発展である。経済、政治、社会的側面を急激にグローバル化する「魔法の杖」が現在の情報テクノロジーであるといっても過言ではない。経済が、「魔法の杖」に乗って自

由に世界を駆け巡っているというのが、現代である。また、情報テクノロジーの進展は、国際的な経済の動きを量的に増加させただけでなく、それを質的に変質させたのであった。すなわち、外国の制度から新しいところを学び、自国の制度を変容させることは、よく見られることである。量が質に転化し、国民国家の政治経済制度の変質を迫ることにもなったのである。

(4) 文化的側面

グローバル化は、当然のことに情報や人間の世界的な移動を促す。これによって、固有の文化が交わり、それぞれの文化に変容がもたらされる。

人間の思考様式としての文化を例にとると、わが国には女性と子どもを蔑視する文化があったし、今でもそれが完全に払拭されたとはいえない面がある。この問題に対処するために、1999年に男女共同参画社会基本法が制定された。この法律の前文で、男女平等の実現のためにはなお一層の努力が必要であること、第7条で男女共同参画社会の形成は国際社会の協調をもって行なわれなければならないことが述べられている。ここには女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約(女子差別撤廃条約)の影響を見ることができ、これが日本の女性の権利尊重への動きを促進するものであることが感じ取れるのである。

また、子どもに人権を認めることは、かつてほとんど考えられなかったが、これを認める方向に考え方は移行している。最近、子どもの意見表明権を重要視するようになったことは、われわれがよく知っているところである。子どもの権利に関する条約の影響であることは、明らかである。

(5) 社会福祉的側面

グローバル化がもたらした影響のひとつに、経済発展をあげた。しかし、その反面この経済発展に乘れなかった人々のことも考えなければなら

ない。たとえば、(旧)社会主義国においては、社会主義体制が崩壊するとともに、一部の国民の手に富が集中し、貧富の差が拡大した。中国においてもベトナムにおいても、社会主義統制経済が全国に行き渡っていた時代には、国民間の貧富の差は、少なくとも統計上は見られなかった。しかし、これらの社会主義国の経済が市場開放経済に移行したことによって、いずれの国においてもジニ係数の上昇が見られ、国民間の経済格差が大きくなっている。この経済格差を修正するもっとも大きな武器が社会保障であることを考えると³⁾、社会保障制度の各国への移入が必要となってくる。

また、経済のグローバル化が人口移動を地球規模で惹起したことを考えると、その人口移動

の結果生じた社会問題に対しても、地球的規模で考える視点が、導入されなければならない。つまり、社会福祉の側面というのは、グローバリゼーションによって生じた社会福祉問題を明らかにし、それを解決することが、ひとつの課題となるのである。

II 社会福祉の国際的枠組み

1. 社会福祉にかかわる国際条約の状況

グローバリゼーションから派生した社会問題に対応するひとつの方策として、国際条約の整備がある。表1は、これらの国際条約のうち、人権にかかわるものを整理し示したものである。

表1 国連が中心となって作成した人権関係諸条約

1998年2月現在

	名称	採択年月日	発効年月日	締約国数 (1998年2月現在)	日本が締結している条約の締結年月日
1	経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約	1966.12.16	1976.1.3	137	1979.6.21
2	市民的及び政治的権利に関する国際規約	1966.12.16	1976.3.23	140	1979.6.21
3	市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書*	1966.12.16	1976.3.23	93	
4	市民的及び政治的権利に関する国際規約の第2選択議定書(死刑廃止)*	1989.12.15	1991.7.11	31	
5	あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約	1965.12.21	1969.1.4	150	1995.12.15
6	アパルトヘイト犯罪の禁止及び処罰に関する国際条約*	1973.11.30	1976.7.18	101	
7	スポーツ分野における反アパルトヘイト国際条約*	1985.12.10	1988.3.4	57	
8	女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約	1979.12.18	1981.9.3	160	1985.6.25
9	集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約*	1948.12.9	1951.1.12	124	

	名称	採択年月日	発効年月日	締約国数 (1998年2月 現在)	日本が締結し ている条約の 締結年月日
10	戦争犯罪及び人道に対する罪に対する時効不適用に関する条約*	1968.11.26	1970.11.11	43	
11	奴隷改正条約** (1) 1926年の奴隷条約* 1926年の奴隷条約を改正する議定書* (2) 1926年の奴隷条約の改正条約**	1926.9.25 1953.10.23 1953.12.7	1927.3.9 1953.12.7 1955.7.7	76 58 94	
12	奴隷制度、奴隷取引並びに奴隷制度に類似する制度及び慣行の廃止に関する補足条約*	1956.9.7	1957.4.30	117	
13	人身売買及び他人の売春から搾取の禁止に関する条約	1949.12.2	1951.7.25	72	1958.5.1
14	難民の地位に関する条約	1951.7.28	1954.4.22	130	1981.10.3
15	難民の地位に関する議定書	1967.1.31	1967.10.4	129	1982.1.1
16	無国籍の削減に関する条約*	1961.8.30	1975.12.13	18	
17	無国籍者の地位に関する条約*	1954.9.28	1960.6.6	44	
18	既婚婦人の国籍に関する条約*	1957.1.29	1958.8.11	66	
19	婦人の参政権に関する条約	1952.12.20	1954.7.7	110	1955.7.13
20	婚姻の同意、最低年齢及び登録に関する条約*	1962.11.7	1964.12.9	47	
21	拷問及びその他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は刑罰の禁止に関する条約*	1984.12.10	1987.6.26	103	
22	児童の権利に関する条約	1989.11.20	1990.9.7	191	1994.4.22
23	全ての移住労働者及びその家族の権利保護に関する条約*	1990.12.18	未	9	

出典：Human Rights International Instrument, Chart of Ratifications as at 30 June, 1996. U.N. 等

注：* 仮称

**「1926年の奴隷条約を改正する議定書」により改正された「1926年の奴隷条約」が「1926年の奴隷条約の改正条約」である。締約国となる方法には、(1)改正条約の締結と、(2)奴隷条約の締結及び改正議定書の受諾との二つがある。

これら23条約のうち日本が批准しているのは9条約であり、その多くは既に世界のほとんどの国が批准しているものである。したがって、日本が人権関係条約を諸国に先駆けて批准し、人権問題に率先してとりむくということは、多くないのではないかと想像される。

後の分析と関連して、特にここで問題として取り上げておきたいのは、「無国籍の削減に関する条約」、「無国籍者の地位に関する条約」及び「既婚婦人の地位に関する条約」であり、日本は「国籍問題」については、積極的に取り組む姿勢が欠けていると判断される。

これらの条約が批准されることによって、国内法の改正の弾みがつくことから、批准に向けての国民運動を展開する必要があるだろう。

2. 国際条約の中の社会福祉

(1) 国際人権規約

国連は、ふたつの人権規約、すなわち「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(A規約)」と「市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)」をもつが、これらの淵源は、1946年に国連経済社会理事会によって設置された「人権委員会」にさかのぼることができる。この人権委員会委員長は、1947年に経済社会理事会に対して国際人権章典起草のための委員会を設けることを要請した。この要請を受けた経済社会理事会は、起草委員会を設立し、まず「人権宣言」の起草に着手した。この「人権宣言」は、第3回国連総会(1948年)において、「世界人権宣言」(Universal Declaration of Human Rights)として採択された。

世界人権宣言の制定作業を終えた国連は、次に人権規約の作成作業に取り掛かり、第5回国連総会において、世界人権宣言の理想実現には、市民的・政治的諸権利が保障されるだけでなく、欠乏からの自由の獲得が必要であるとして、経済的、社会的及び文化的諸権利の保障をも視野に入

れることとなった。こうして、1954年、国連人権委員会は「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(A規約)」と「市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)」の草案を作成し、経済社会理事会を通じて総会に提出した。この規約草案は、第9回総会から第21回総会にかけて第3委員会の中で逐条審議が行なわれ、さまざまな修正を経た後、1966年に国連総会で全会一致をもって採択された。

さらに、B規約の実施に関連して、同規約に掲げられている権利の侵害について締約国の個人が行なった通報をこの規約によって設けられている人権委員会が審議する制度について規定した「市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書」が1966年に採択された。さらに、1989年に「死刑制度廃止を目的とする選択議定書」が採択された。

社会福祉との関連では、もちろん全条項がかかわりのあるものであるが、特に「A規約第9条社会保障の権利」、「第13条教育に関する権利」、「B規約第3条男女の権利の平等」、「第24条子どもの権利」などがかかわっている。

(2) 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約(女子差別撤廃条約)

1946年に国際連合が創設されると同時に、「婦人の地位小委員会」(後に「婦人の地位委員会」)が設立された。この委員会は、「婦人の参政権に関する条約」(1952年)、「既婚婦人の国籍に関する条約」(1957年)、「婚姻の同意、最低年齢及び登録に関する条約」(1962年)「女性に対する差別の撤廃に関する宣言」(1967年)の制定にかかわり、1979年の「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」(女子差別撤廃条約)の制定へと導いた。この女子差別撤廃条約も、多くの条項が社会福祉とかかわるものであるが、後の記述との関係では、第9条2号「締約国は、この国籍に関し、女

子に対して男子と平等の権利を与える」ことが挙げられるし、社会保障全般では第14条2項(c)「社会保障制度から直接に利益を享受する権利」を女性に確保することが挙げられる。

(3) 子どもの権利に関する条約

子どもの権利に関する国際的な動きは、女性に関するそれよりも、かなり早い時期に見られた。「すべての子どもは、身体的、心理的、道徳的及び精神的な発達のための機会があたえられなければならない」として「成長及び発達の保障」をうたった世界児童憲章は、1922年に制定された。その後、第一次世界大戦後、多くの子どもたちが犠牲になり人権を侵害されたことを反省し、1924年に国際連盟で初めての人権宣言となった「子どもの権利に関する宣言」(ジュネーブ宣言)が採択された。このジュネーブ宣言は、わずか5条の条項からなるものであり、「人類は子どもに対して最善のものを与える義務を負う」と銘記されているが、子どもは保護される対象であるとの認識が強く、子どもを一個の独立した人格と認めその権利を人権として把握する発想は強いものではなかった。

1959年には、児童の権利宣言が国連で採択された。これはジュネーブ宣言が子どもを恩恵的に保護するという思想が強かったのに対して、子どもを権利主体としてとらえたところに、大きな意味がある。これは、人類史はじまって以来の、大きな出来事であると考えてよい。しかし、これが「宣言」であったために、子どもの権利の実現を担保する手段に欠けており、その実効性には疑問があった。ポーランドは、この点を問題視し、1979年の国際児童年に先立ち、1978年に国連人権委員会に「子どもの権利に関する条約草案」を提出した。これを受けた国連人権委員会は、1978年に子どもの権利に関する条約最終草案作成のための作業部会を設置した。

この作業と並行して、「国際的な児童の奪取の

民事的側面に関する協定(ハーグ条約)」「(1980年)、「少年司法運用のための国連最低基準(北京規則)」「(1985年)、「国内の又は国際的な里親委託及び養子縁組を特に考慮した児童の保護及び福祉についての社会的及び法的な原則に関する宣言」(1986年)が採択され、子どもの権利擁護が世界的規模で検討されるようになった。

3. 国際条約の機能

条約に加盟しそれを批准することによって、締約国は遵守義務が生ずる。そして、国内法が当該条約に反する条項を有する場合は、批准の際に留保を行なうか、あるいはその条項の改正を図らなければならない。

締約国は、条約の遵守義務を有する。そして、それぞれの条約を統括する組織は、その遵守状況を調査し、必要に応じて締約国への勧告を行なう。女子差別撤廃条約の実施措置としては、女子差別撤廃委員会が設けられ、締約国は自国について条約が発効してから1年以内に、また、その後は少なくとも4年ごとに、さらに委員会が要請するときに「この条約の実施のためにとった立法上、司法上及び行政上その他の措置及びこれらの措置によってもたらされた進歩に関する報告」を国連事務総長に提出し、それが委員会で審査されることとなっている。(第18条)なお、このような報告義務と審査の制度は、子どもの権利に関する条約や国際人権規約にも設けられている。このように、国際条約という国際基準によって、締約国の福祉状況が評価測定されるのである。

これは、世界から選ばれた専門家集団による各条項の履行状況の評価や各条項の解釈を決定するものであり、締約国はその審査結果を尊重する義務はある。したがって、各締約国の福祉状況の国際規格化への力が働くのである。

4. グローバリゼーションと国際条約

国際条約を批准するという事は、国際規格を導入することである。そして、国際条約が、国内法そのものあるいはその運用に影響を及ぼす例がある。ひとつの例は、女性差別撤廃条約の影響である。

日本の国籍法は、かつて父系血統主義であった。この国籍法が改正されたのは、1985年のことであった。後述するように、この国籍法改正前に、沖縄でかなりの無国籍児が誕生していたが、1985年までこの問題は不問に付されていた。

この改正の時期に批准され国内法に影響を与えたのは、女性差別撤廃条約である。この条約は、1979年12月18日に国連第34回総会において採択され、翌年3月1日に署名のため開放された。日本は、1980年7月17日にデンマークで開催された「国連女性の10年中間年世界会議」において署名した。その後、第27条の規定に基づき、1981年9月3日に発効した。

日本は、この条約の批准にあたって、女性の差別となる父系血統主義に基づく国籍法の改正を行ない、この時点から父母両系血統主義となった。これによって、男女平等がはかられたのである。問題は、先にも述べたように、10年以上も無国籍児が放置されたということである。

なお、韓国の国籍法は、日本と同様に、父系血統主義をとっていた。そして、韓国は女性差別撤廃条約を1984年に批准していたが、父系血統主義については留保し、国籍法の改正を行なっていなかった。しかし、この留保が男女平等という憲法上の原則に背馳することが指摘され、1997年12月に両系血統主義をとるように改正された。したがって、韓国も、沖縄がかかえたと同様の無国籍児問題をもっていたと考えられる。ただ、韓国の場合は、国際養子縁組によってこれを解決したことが想像される。

このように、国際条約の批准が、国内法改正の

起爆剤になる。しかし、国際条約が国内法に影響を与えるすべての要因ではない。ほかにも、グローバリゼーションの影響が見られる。ひとつの例として、ドイツの国籍法改正がそれにあたる。すなわち、ドイツでは、毎年10万人の外国籍の子どもが生まれていた。人口約8000万人のドイツにおいて、外国籍をもつ居住者は約730万人に達した⁴⁾。この中には、2世、3世もあり、これらを含めて、外国籍をもつ居住者にドイツ国籍を付与し、ドイツ人と同等の権利を保障することは、重要な政治課題であった。

III 事例研究：国籍問題

1. 問題の所在

「市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)」第24条は次のとおりになっている。

- ① すべての児童は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、国民的若しくは社会的出身、財産又は出生によるいかなる差別もなしに、未成年者としての地位必要とされる保護の措置であって家族、社会及び国による措置についての権利を有する。
- ② 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。
- ③ すべての児童は、国籍を取得する権利を有する。

この第24条に基づいて、国際人権規約委員会(以下、「規約委員会」という)は、国籍に関し次のように日本の現状に関する懸念事項を述べている⁵⁾。

「12. 婚外子差別」

委員会は引き続き、婚外子に対する差別について、とりわけ、国籍、戸籍と相続権の問題に関して懸念を有する。委員会は、規約26条により、すべての子どもは平等な保護を受ける権利があるという立場を再確認し、締約国に対し、民法900条4号を含む法制度を改正するための必要な措置をとることを勧告する。」

この背景となっている状況は、以下のとおりである。(相続の問題は、本稿では割愛する)すなわち、規約委員会は第3回日本政府報告書を審査し、婚外子の権利について勧告を行なった。その中で、日本人を父親として生まれた婚外子が、胎児認知を受けていなければ日本国籍を取得できないとする日本政府見解を批判し、国籍法第2条1項(「出生の時に父又は母が日本国民であるとき」生まれた子を日本国民とする)を改めるべきであると勧告している。

この「出生前認知がなければ、出生の時に父は父たり得ない」という考えは、現在の戸籍法第2条1項を厳格に解釈したものである。ただ、例外的な事案があらわれ、それらが裁判で争われた。ひとつの事案は、韓国人女性Aと日本人男性Bの間に生まれた子Cの国籍の問題である。AがBと知り合った当時、Aは他の韓国人男性Dと婚姻関係にありBがCの認知を行なうことは不可能であった。AとDの協議離婚後、BはCとDとの親子関係不存在の申し立てを行ない認められ、その後、BはCの認知を行ない、Cの日本国籍取得が認められた⁶⁾。

法務省民事局長は、この判決に対して法務局長宛の通達(平成10.1.30民五180)を出しているが、その後法務省民事局第二・五課長通知を出し、この事案が一般化されるものではないことを述べている⁷⁾。

このような取り扱いに対して、民法上の胎児認知制度は子の出生後認知のできない可能性の高い場合に利用される制度であるから、これを国籍法に取り入れるのは問題であると指摘する研究者もいる⁸⁾。

胎児認知に関しては、手続きをしようとしたところ、一部書類の不備を理由に認知届が受理されず、これを不服とする訴訟が提起され、地裁で国と原告が和解した事案がある。この事案の場合は、一部書類の不備を理由に出生前認知の届けを不受理としたことに妥当性が欠けるとして、さかのぼっ

て子の日本国籍が付与されたものである。これに関係して、日本国籍を有する子を養育する外国人母の特別在留が認められるようになった⁹⁾。

また、他の事案でも、出生後認知を理由として、日本国籍を与えないという判決が出ており、大勢は、現行の国籍法を遵守するものとなっている。

以上のとおり、日本政府の子の国籍取得問題についての態度は、規約委員会の勧告を受け入れようとするものではない。なお、日本政府は、国籍法第8条のいわゆる簡易帰化条項を適用することによって、無国籍児を救済できる旨、規約委員会に報告しているが¹⁰⁾、この簡易帰化の手続きが煩雑であること、児童養護施設等に在所することが同法第8条3項の「住所を有すること」に当たらないという見解(これについては、裁判での係争事例がなく、今後の検討課題である)があることなどから考えて、無国籍児の問題は解決されていないと言える。

2. 過去の経験

沖縄は、1971年に日本に復帰するまで、アメリカの施政権下にあった。そのために、生活上さまざまな影響を受けていた。そのひとつが、無国籍児の問題である。無国籍児のいたことは、先に述べたとおりである。1980年の調査では、18歳未満が52名、18歳以上が67名となっている¹¹⁾。ただし、この数字が問題のごく一部しか物語っていないことは、アメリカ人との間に生んだ子を「自分の妹として」出生届を出した例などから、窺い知ることができる¹²⁾。

このことは、1985年に改正されるまでは、日本の国籍法は父系血統主義であったことに由来する。すなわち、父親が日本人でないかぎり、たとえ外国人の父と日本人の母が婚姻している場合であっても、日本国籍はその子に付与されなかった。しかし、アメリカは生地主義をとっているため、沖縄に駐留していた米国軍人軍属と日本人との間に生まれた子は、アメリカ国籍を付与されるので

あった。しかし、アメリカ国籍法は、無条件に生地主義をとっているのではない。アメリカ国籍法では、アメリカ国外でアメリカ人である父又は母から子が出生した場合、そのアメリカ人である親が「合衆国あるいは海外属領に通算10年以上、少なくとも14歳以降継続する5年間アメリカに在住していなければ」その子にはアメリカ国籍は付与されないのである。沖縄に駐留するアメリカ人の中には、若年の者もいて、「14歳以降継続して5年間アメリカに居住していなければならない」という要件を満たしていない場合があり、その子にアメリカ国籍が付与されなかった。他方、父系血統主義をとる日本の国籍法では、母親が日本人であっても、日本国籍を付与されなかったから、子は無国籍となった。

ここで問題にしたいことは、1971年に沖縄の本土復帰があり、その当時から無国籍児問題が存在していたにもかかわらず、この問題を不問に付してきたことである。そして、日本政府が父系血統主義から両系血統主義に国籍法を改めた背景には、女子差別撤廃条約の批准が大きく影響のあることである。日本の制度は、外部圧力なしに、改正されないという印象さえ与えられる。

IV グローバリゼーションの負の遺産解消への努力

1. 解決策が見つからない事案

ここで筆者のかかわっている子どもの国籍問題を取り上げ、問題解決の困難さを示しておきたい。

第一の事案は、A県の事例である。日本人男性と韓国人女性との間に子が出生した。日本人男性は他の女性(日本人)と婚姻していたため、子は婚外子となった。この父親は、母子を遺棄して行方不明となり、生活に困った母親は児童相談所を通して、子を児童養護施設に預けた。この時点では、子の韓国大使館領事部への出生届は出されておらず、未就籍となっている。その後、女性は子を日本

に残したまま韓国に帰国し、子は児童養護施設に残された。児童相談所は、母親が残していった本籍地に関する情報から母親を探し出し、子の引き取りを求めたところ、日本で子を出生したことを隠して韓国で既に結婚して家庭をもっているため、この子の出生届は出したくないと連絡してきた。

この事案を日本の国籍法第2条3項に当てはめ、「子の親が知れないとき」と解釈して日本国籍を付与することはかなり難しいと想像される。在日韓国大使館領事部は、母親が出頭して出生届を出さないかぎり、子の出生届は受理しない。しかし、現実には未就籍(無国籍状態)の子どもが眼前にいるのである。未就籍状態が解消されないまま、過ごしていかざるを得ないのである。

第二の事案は、B県のものである。タイ人らしい男女から生まれた子が大使館への出生届もされずに、在県タイ人コミュニティで養育されている。これらのタイ人はいずれも超過滞在となっており、母親は行方不明、父親は各地の飯場を転々とし、時々子のもとを訪ねるという状況である。タイ人たちは、超過滞在の露見することを恐れ、自国大使館はもとより、日本の各種公的機関への接触を極度に嫌っている。したがって、この子の出生届は、現在のところ出される見込みはたっていない。

2. 解決策の模索

グローバル化によって生じる人口の国際的移動、そしてそれと関連して生じる社会福祉問題としての国籍問題を取り上げてきた。これらの多くは、現行の日本の法制度では解決できない、法の手が届かないところに落ち込んでいるものが多い。しかも、日本政府が国籍問題に対して、必ずしも積極的に対応しようとしていないという問題もある。それを指摘しているのが、日本国政府に対する国連子ども権利委員会による「国連子どもの権利委員会の最終見解」(1998年)である。(1998年6月、外務省仮訳による)。主な懸念事項の中に、以下のものがある。

「委員会は、児童の権利に関する条約が国内法に優先し国内裁判で援用できるにもかかわらず、実際には、通常、裁判所が国際人権条約一般、就中、児童の権利に関する条約をその判決の中で直接適用していないことを懸念をもって留意する。」

このように、子どもの権利擁護のために最も重要な役割を果たすことが期待されている司法機関が、必ずしも、子どもの権利に関する条約を重要視していないことが問題として挙げられる。

この最終見解では無国籍児の発生防止装置の不十分さには触れていないが、先に述べたように、国際人権規約委員会の第4回審査報告では、この点が取り上げられていた。このように、現行制度は、無国籍児の発生には有効に機能しないものである。したがって、問題解決を抜本的に図ろうとすれば、制度改革が避けられないのである。

しかし、制度改革を待っていては、現在の問題に適切に対応することはできない。このような状況を踏まえて、東京都児童相談センターの児童福祉司が、無国籍や未就籍の子どもたちの状況を個々に調査検討し、国籍取得の可能性のある子どもについては、法務省や各国大使館と折衝し、日本国籍あるいは他の国籍取得を進めている。これは、グローバリゼーションの負の遺産を解消する方策としては、適切なものといえるのである。この負の遺産の解消が、日本の国家福祉を世界規格の社会福祉へと変貌させていくプロセスとなるのである。

注

- 1) 経済審議会グローバリゼーション部会報告書, 1999年6月.
- 2) 「市場経済の重要性: 貿易, 投資自由化の利益」『OECD政策フォーカス』No. 6, 1998年8月.
- 3) 厚生省の統計によると, 1996年の当初所得による日本のジニ係数は, 0.4412である. ジニ係数が0.4を超えていることは, かなりの経済的不平等の存在を意味する. しかし, 税と社会保障によって所得が再配分され, 再配分後のジニ係数は0.3606となっている. 日本には相続税があり, 税による所得の再配分の効果があらわれている. しかし, 税による再配分でのジニ係数の改善率は1.7%にとどまっており, さらにこれよりも大きな効果のあらわれているのが, 社会保障による再配分である. すなわち, 社会保障によるジニ係数の改善率は15.7%にのぼっている. これから考えると, 富の不平等は, 社会保障を充実すればするほど解消していくものである.
- 4) Deutschland (日本版) 1994年第4巻, インターネット版.
- 5) 国連文書CCPR/C/79/Add.102, 日本弁護士連合会国際人権問題委員会誌.
- 6) 『裁判所時報』1206号.
- 7) 平成10年1月30日付各法務局長・地方法務局長宛民事局長通達「外国人母の夫の嫡出推定を受ける子について, 日本人男から認知の届出のあった場合の日本国籍の有無について」. なお, この通達に関連して, 翌年この通達がこの種事案に一般的に適用されるものではないとの, 民事局課長通知が出ている.
- 8) 二宮周平「国籍法における婚外子の平等処遇」『立命館法学』250号, 1996年, p. 49.
- 9) www.asahi-net.or.jp/ky2o-sksk/daichan/index.htm
- 10) 日本弁護士連合会編『日本の人権、21世紀への課題』現代人文社, 1999年, p. 228.
- 11) 沖縄県生活福祉部『戦後沖縄児童福祉史』沖縄県生活福祉部, 1998年, p. 130.
- 12) 澤岬悦子『沖縄に渡った米兵花嫁達』高文研, 2000年, p. 177.

(はぎわら・やすお 日本社会事業大学教授)