

Tang Lay Lee,

Statelessness, Human Rights and Gender : Irregular Migrant Workers from Burma in Thailand.

Leiden : Martinus Nijhoff Publishers,
2005, xii + 285pp.

やま だ み わ
山 田 美 和

I はじめに

グローバル化の波が席卷するなかで、モノ・カネ・ヒトが国境を越える。ヒトが越える国境は、モノとカネが越える国境と同じ意味ではない。主権国家によって構成されている現代社会において、人はいずれかの国家の所属員たる資格、すなわち国籍を有していることによって、国籍国の保護を受ける権利を有する。国境を越えることは、その人に対する保護義務を負う国籍国から離れることである。その人が他国によってその身体や財産を侵害され損害を受けたとしても、他国に対して適切な救済を与えるよう要求することは外交保護権という国籍国の権利であり、その人自身が国籍国に要請しても国籍国がそれを行使用することは義務づけられていない。人が国境を越えることは、物理的に移動することのみならず、その人の権利が脆弱な状況におかれることを意味する。ましてや、国籍国から実質的に保護を受けられる状況にいない事実上の無国籍者、さらには国籍を喪失したあるいは取得できない無国籍者には、その人の人権を保護する責務を負う国家がない。すなわちその人は人としての権利を享受できない。極言すれば人としての存在さえも危ぶまれる状況におかれることになる。

タイとビルマ^(註1)の国境は、ビルマの軍事独裁政権による少数民族への抑圧や経済的困窮から、タイへ逃れる難民や移民労働者、さらにビルマから越境

してくる人々とエスニシティを同じくするタイ人が混在する。国連難民高等弁務官事務所によれば、タイがビルマからの難民を国際法上受け入れて今年で24年目、現在ビルマからの難民約15万人が、ビルマとタイの南北に長い約1500キロあまりの国境沿いの9箇所の難民キャンプに住んでいる。一方、タイの急速な経済発展に伴う雇用機会と賃金格差ゆえにビルマからタイへの就労目的の移民が増加している。その数は非正規^(註2)の移民労働者では約250万人から300万人といわれている。さらに、タイとビルマの国境近くにはタイ国籍を有しないタイの少数民族が50万人いるといわれている。合計すれば、タイとビルマ間においておよそ365万人が、国籍を有していてもその国籍国からも受入国からも保護を受けていない、あるいは国籍国の法によって国籍を喪失しかねないもしくはすでに喪失してしまっている、あるいはそもそも国籍を付与されていないという非常に脆弱な状態におかれている。本書の狙いは、これらの人々を国際人権法によっていかにして救うことができるか、現在の国際法の枠組みの問題点を分析した上で、実効的な救済方法を探ることにある。

II 本書の構成

- 第1章 無国籍と移民
- 第2章 無国籍に関する国際法—現代的問題—
- 第3章 無国籍者、難民、非正規移民労働者—保護されない人々の重なるカテゴリー—
- 第4章 無国籍者、難民、非正規移民労働者—保護と人権—
- 第5章 ジェンダー差別と無国籍
- 第6章 ビルマとタイ—国内法と国際法の相互作用—
- 第7章 無国籍とビルマからタイへの非正規移民労働者のジェンダー的側面
- 第8章 結論

第1章では、まず本書のアプローチと方法が記されている。本書では「無国籍」の問題を、いずれの

国の国籍も保有していない者 (*de jure stateless*) という厳密な法的定義ではなく、保護という広い観点からとらえ、非正規に国家間を移動する人々は、法的な意味では無国籍でなくとも、現代の人権および外交保護のレジームの外にいるため、実質的に無国籍 (*de facto stateless*) であり、かかる人々の保護こそが喫緊の課題であるとする。

まず著者は、無国籍、難民に関する各国際条約下の保護から抜け落ちていたものを明らかにし、可能な代替保護策を求めてその他の国際人権文書を丹念に検討していく。次に、無国籍、人権、そしてジェンダーに関する争点、傾向や原則を把握するために、関連する国際機関の活動や一般的意見や報告書を、さらに国際法、移民研究、フェミニスト論の論考をレビューする。理論研究にたいするケース・スタディとして、タイにおけるビルマ人非正規移民の無国籍の状況を取り上げる。著者は、市民権法と移民法の関係こそが、無国籍者の近年の急増とかかる人々の保護に影響を及ぼすジェンダー差別の背後にある重要なファクターであると考え、その実証のためにビルマとタイの市民権法と移民法を突き合わせ、問題点と課題を浮かび上がらせる。

第2章は、20世紀における無国籍者に対する国家の保護について論述する。かつて国家の保護の対象は、国内法と国際法によって、国家の市民と国民に限られており、異なる国々の国籍法間の抵触による無国籍者の出現を避ける努力は国家間で行われたが、無国籍者の保護自体は問題とはされていなかった。しかし20世紀前半ヨーロッパにおいて国籍を失い追放された人々が大量に現れ、無国籍が同地域における大きな政治変動期の難民と結びつけられ、「難民の地位に関する1951年条約」、「無国籍者の地位に関する1954年条約」および「無国籍の削減に関する1961年条約」を通して、難民と法的無国籍者に、これまで市民に限られていた市民的、経済的および社会的権利が付与された。しかし、事実上の無国籍者に対する保護は何ら与えられていない。国際法における近年の関心は法的無国籍を防止することにあり、いずれの国がいかなる状況において国籍付与という義務を負うかについては合意されていない。つまり、

国籍ははまだ各国の国内法の問題とされている。すなわち実質的な無国籍の問題は、もはや個人とその国籍国の関係の亀裂だけによって生じるのではなく、その人が滞在する受入国が決定的な役割を有している。そしてその国民としての地位に大きく影響するのが移民法であり、同法による入国のステータスが無国籍の新たなパラメーターを定義していると著者は主張する。

第3章は、非市民の保護に影響する主要な国際文書である「すべての移民労働者とその家族の権利保護に関する1990年条約」によって、無国籍者に対し代替的な保護ができるのかを検討する。ILO条約である「1949年移民労働者条約(改正)(第97号)」および「1975年移民労働者(補足規定)条約(第143号)」が正規の移民労働者について規定し保護する一方、1990年条約は非正規の移民労働者にまで保護を拡大している。しかしこの国連条約は、その保護対象から難民と無国籍者を、その人が正規ないし非正規の移民労働者であっても、除外している。この相互に排他的なカテゴリーが形成されたことによって、難民、無国籍者、移民労働者に関するそれぞれの国際条約の狭間に落ちる者が現れる、という無国籍であることの現代的な現象を引き起こしている、と著者は着目する。このような展開の理由として、第1に現代の経済グローバル化下において人権に対する国家主権の再確認が反映されている、すなわち国境を越えたアクターの台頭に対峙する国家の領土管理権が強化されたこと、第2に政治的難民と経済的難民というパラダイムが維持されることによって、多くの者を潜在的難民ではなく不法入国者と位置づけ保護対象から排除してきたことを著者は挙げる。

第4章は、2つの国際人権規約によって無国籍者に対する代替的な保護が可能かを考察する。国家から権利を付与されていなければ国家の保護義務もない、という保護と権利の関係が問題の核心である。そこで著者は、市民/非市民の区別、非市民のなかの序列、人権のなかの序列に着目し、無差別原則について、国際文書や条約への一般的意見をあらためて検討することによりいくつかの事実をハイライト

する。たとえば、人種差別の禁止は、市民／非市民の区別には適用されない。さらに人権のなかでも、公共の緊急事態でも奪われない権利や、社会的経済的文化的権利の‘minimum core content’などに表される序列の発展は、市民と外国人を区別してもよいことを示す。また、非市民、特に非正規の状況にいる者に無差別の原則を適用しようという試みも、専ら社会権の分野であり、移動の自由、むしろ他国への入国の権利などは含まれていない。著者は、市民／非市民の区別こそが無国籍者に保護が与えられていないことの要因にあること、無国籍者の保護の観点から人権の普遍性、不可分性、相互依存性、相互関連性こそが強調されるべきであることを論じる。

さらに、国際的文書で規定されている国外追放に関する手続的権利とは、実のところ、自国の領土から外国人を追放する国家権力という国際的原則を取り込んだものにすぎない、と著者は推察する。各国の国内法である入国管理法こそが無国籍者に対して適切な保護が与えられていない状況を悪化させているのである。近年の非市民の権利と移動の自由に関する国連特別報告者は、非市民というカテゴリー内の区別は差別につながると示唆している。そこから著者は、国際法上の平等と無差別を勝ち取る戦いは、市民や国籍というステータスから入管のステータスへとシフトしていると指摘する。

第5章で著者は、無国籍のジェンダー的側面に着目し、法学上の公的／私的という二分法に対するフェミニストたちの批判は、そのまま無国籍の問題に当てはまると論じ、国際法／国内法、さらには市民権法／移民法という二分法を批判する。ジェンダー差別は女性のみならずその子供に甚大な影響を及ぼすにもかかわらず、ジェンダー差別を禁止する規定は、難民条約や無国籍に関する条約にもなく、移民労働者に関する条約にも十分にはない。法的無国籍者については、市民権法の父権的構造のために婚外子が法的無国籍となる問題、被扶養者とされた女性が外国人の配偶者との離別により法的無国籍となる問題を取り上げている。国内法である移民法は、公的な国際社会の監視の目から逃れ、その結果非正規移民労働者を覆い隠し、受入国はかかる人々に対す

る保護責任から逃れている。保護がなければ実質的に無国籍同然である。公的／私的の二分法の問題を内在する市民権法／移民法という二分法は、非正規移民である女性と子供に対する差別を覆い隠してしまうと批判する。

第2部にあたる続く2章は、前述の議論を引きながら、ビルマからタイへ入国した非正規移民労働者についてケース・スタディを行っている。第6章では、ビルマとタイの市民権、国籍、移民に関するそれぞれの国内法の相互作用を分析し、それらがどのように非正規移民労働者のなかに法的および事実上の無国籍者を生み出しているかを探る。明らかになったのは、ビルマ市民権法が規定する市民の序列が法的無国籍者を生み出す差別的効果をもっていること、タイ国籍法が不法移民ステータスを国籍付与を拒む根拠のひとつとして取り込んでいるためタイのエスニック・マイノリティおよびビルマ人の非正規移民労働者のなかに法的無国籍者を生み出してしまっていること、タイの移民法および労働法が外国人のなかに序列を生み出していること、そしてその序列における地位の違いがその者の有する権利を決定しているという点である。最後に、両国の国内法と両国が加盟している国際条約の相互作用について分析する。

第7章は、第5章で議論したフェミニストによる批判を基に、ビルマ人の援助対象者^(注3)およびタイのエスニック・マイノリティと重なるビルマからタイへの非正規移民労働者の無国籍という状態を、ジェンダー的観点から考察する。指摘される点は、第1に、ビルマからの非正規移民労働者および援助対象者のかなりの割合が女性であること、第2に、法的無国籍は、ビルマとタイの市民権法および国籍法上彼女たちの子供たちに影響すること、特に不法入国のステータスが非正規移民労働者の女性の婚外子に対する差別を覆い隠していること、第3に、いかに現在のタイおよびビルマ政府の政策がタイにおいて混在する援助対象者および非正規移民労働者のなかの女性や子供に影響を与えるかという点である。タイの難民政策はジェンダー的配慮が十分になされているとは言えないし、ビルマの出入国規制はとり

わけ女性と子供を脆弱な存在にしている。本書は、個人通報制度を擁する「1999年女性差別撤廃条約選択議定書」をタイが批准したことの効果は大きいと主張する。

第8章は、各章の論点を要約した上で、今後のさらなる研究課題として、移民の無国籍問題に対する国籍国および受入国国家の共同責任を挙げる。

Ⅲ 本書の意義と考察

国際人権活動家である著者ならではの、透徹した法的分析の裏に熱い情熱を感じる、力強い筆致で書かれた意欲的な主張に溢れた労作である。人権法の存在意義は窮境にあるひとりひとりの救済にあり、それを具現化することこそが目的である。これを実践する本書は、国際法学上および実務において大いに示唆に富む良書である。

本書の特徴と評価すべき点をまとめると、第1に主題自体の設定とその論理の展開の明快さである。昨今の経済のグローバル化に伴う非正規移民の増加が、無国籍の新たな状況を生み出している。現在の国際法では、難民、無国籍者、そして移民に関する国際条約が存在するが、それぞれの条約の対象となる者の定義が、権利の重複を避けるためか排他的になっており、現実はその隙間に落ちてしまう多くの人々が存在している。とりわけ女性と子供がもっとも脆弱な状況におかれている。本書は、法分野別、条約別には解決できない今起きている現実の問題にスポットをあてる。そして著者はかかる人々を生み出しているのは、各国の主権による移民政策であると糾弾する。グローバル経済が浸透するなかで市場をコントロールしようとする国家の力は、その領土管理権の名の下、自国の経済に資する人間を選別する入国管理に具現されている。国籍や市民権の取得に、人種や性による差別は禁止されることが浸透した今、新たな差別を生み出しているのが、各国の移民法によって与えられる移民ステータスなのである。各国法の下でいうところの「不法」(illegal)であるがゆえに、市民権や国籍の取得が妨げられている。またその移民のステータスは財や富や能力という基

準により選別され、結果的に特定のグループを差別する状況を生み出している。著者は、国家主権の入国に関する事項に対し、何らかの国際法上の制限を課すべきであると主張する。なぜならば、各国の国内法である移民法こそが、国際的な保護の枠組みづくりを阻む要因であるからである。何のための人権であり人権法であるかを考えると、それは国家のためではなく、この地球社会に生きる人ひとりひとりのためにある。国境とは誰のためにあるのか、その管理は国家の専権なのか。領土不可侵の原則によって国家の国境管理は各国の主権下にあるという国際法の大前提に、切り込んでいく著者の議論は大胆で爽快である。

第2に、公法／私法、国際法／国内法という二項対立を批判するフェミニスト法学の議論を引いて、移民法の分析にジェンダー的視点を取り込んだことが本書のアプローチのユニークな点である。明らかに父系・家父長制に色濃く影響された国籍法や市民権法、女性を男性の被扶養者としてしか想定していない移民法、さらに条文上は中立にみえる法律が実はジェンダー的偏向を含んでいること、そしてそのような状況下におかれた女性から生まれる子供へのさらなる悪影響を鋭く指摘する。これらはすべて、公的なもの／私的なものに二分される考え方によって温存されている。その最たる例が、移民法を国家主権の下におき、国内問題とすることで国際社会からの批判を免れているという現実である。移民法の問題点にかかる調理法で炙り出している点が本書において非常に興味深く高く評価できる点である。

第3に、具体的な問題の発生している場所として、タイとビルマの国境を取り上げている点である。ともすれば、抽象論に終始しがちな国際人権法の議論が、本事例における実践への適用可能性を考察することで、現実の問題として読者に把握されるからである。タイとビルマの国境で苦しむ人々を救いたいというのが著者のそもそもの意図である。ビルマからタイへの難民問題、移民労働者問題は、いくつかの国際機関やNGOが取り組んでいるが、その実態の解明は困難である。そのなかで著者は、彼らのなかに無国籍という問題があり、それがビルマとタイ

の双方の国籍法、移民法の相互作用によって生み出される問題であることを双方の条文をあわせて解釈することにより丁寧に論じている。

国際人権法にかかる龐大な文書、資料や論文のレビューにもとづく良書であるが、欲を言えば、著者も予め断っているとおり本書は法的議論に的を絞っているため、ビルマからタイへの非正規移民労働者を含む人口の流入問題について、政治的経済的要因や実態の分析には十分な紙幅が割かれていない点が残念である。著者が捨象したものを解析することにより、法的救済をより具体化させる鍵が見出せられるからである。また、資料に関しては、第7章においてタイにおける非正規移民労働者へ発行された労働許可数に関する表の数値とそれを説明する記述が合致していない箇所があるため、説得力をもたない論点があること、巻末資料にタイについては1965年国籍法や1979年移民法が全条文掲載されているのに対し、ビルマについては本文のなかで必要条文が部分的に引用掲載されているだけなので、ビルマの国籍法や市民権法の問題点を体系立てて把握することが読者には難しいことが指摘される。

ビルマからタイへの非正規移民労働者の問題は、我々日本人にとって決して無関係ではない。本書が着目した人々が過酷な労働条件下で生産した商品を日本人は消費し、さらにはそのなかの少なくない人が最悪の事態である人身取引の被害者として日本に辿り着いている。そして移民女性の割合の多いこの日本においても、著者が指摘する彼女たちに対す

る複合的な差別がまさに起きているのである。経済大国といわれて久しい日本は、女性差別撤廃条約選択議定書には未加入であり、移民労働者の権利条約へのコミットメントは今のところない。著者はいう。「グローバル化が進展するに伴い、新しい無国籍の人々が次々と生まれる可能性がある。無国籍者の保護は、主権国家にもとづく現在の国際法の枠組みに対する挑戦である。個人は保護に値する。それは、その人が特定の国家の市民であるからではなく、人間であるゆえである。これこそが人権法のエッセンスである。」——非正規移民労働者を「法を犯す者」としてしかみない日本政府および国民の姿勢が問われている。

(注1) 著者は本書のなかで1990年現軍事政権が「ミャンマー」(Myanmar)に改名した国名を一貫して「ビルマ」(Burma)と表記しているため、評者もそれに従った。

(注2) 「不法移民」ないし「非合法移民」(illegal migrants)は、主権国家の強権によるもの、またジャーナリスティックな表現であるとして、国際人権文書および本書は、正式な許可や文書なしで出入国する者を、非正規移民(irregular migrants)と呼称する。

(注3) 「援助対象者」(people of concern)とは、難民に限らず、帰還民、国内避難民など庇護を必要とする者を広く指して使われている。

(アジア経済研究所開発研究センター)