

第2次ロシア難民法およびロシア難民問題にかんするセミナー報告 1997年10月28日付モスクワ開催

中 村 賢二郎

1. はじめに

モスクワ・カーネギーホールで、同センターが主催するロシア移民政策にかんする一連のセミナーの1つとして1997年10月28日に「ロシア難民法とロシアの難民の現状」についてと題するセミナーが開催された。

同セミナーに出席参加した団体名は、国連難民高等弁務官事務所、国際移民組織、ロシア連邦大統領府、連邦院、外務省、ロシア連邦移民庁、ロシア連邦民族省、ロシア連邦労働省、モスクワ駐在ポーランドおよびスエーデン大使館、「開かれた社会」研究所“ ”、でその他ロシアの各調査センターと非政府組織の指導者、および多数のジャーナリストも参加したかなり大規模の重要な会議であったことがうかがえる。

筆者は近稿「ロシア連邦の難民・強制移住民法研究序論」^注のなかでソ連邦崩壊以降の難民・強制移住の現状とロシア政府のこれにたいする緊急の法対策をみてきたが、本稿では最近入手した同セミナーの参加者の発言を記録したメモのなかから、1997年5月23日国家会議（下院）採択、同年6月11日連邦院（上院）採択、同年6月28日イェリチン連邦大統領の署名施行の現行第2次難民法の特色とその背景にあるロシア難民のきびしい現況、ならびにこの問題を担当する責任のある現場のロシア官僚および研究・指導者の思考動向を探り出してみたい。^注

2. 討議内容

この会議の基調報告は2本で、まず連邦院法務局次長

ヤゴーディン . . . 氏の「ロ

シアの移民立法のはじまりと発展の歴史について」の報告と、つづいて赤十字国際連盟モスクワ代表団法律顧問

でありロシア連邦赤十字協会移民部顧問でもあるヤストレーボワ . . . 女史の同じテーマの報告のあと、これをめぐって参加者の活発な討議が展開された。以下同会議での討議内容を要約記録した資料にもとづいて順次その要旨を紹介する。^注

まずヤゴーディン氏は、ロシア移民立法をかえりみて単的に云うと1993年の旧法は複雑な経済状況下のロシアはもはや難民に魅力のある国家ではないという単純な前提に立って立法化されたが、今日の移民状況をみるとこうした旧法の前提条件はくつがえされている。新難民法はさらに様ざまな要因の混和した妥協的政策を加味した新しいコンセプトの立法であることを強調する。そして新法が積極的に評価される点は難民申請者の認定手続を詳細に規定し、担当機関を明確にしてそれぞれの執行機能を具体的に明記したことと、同法12条^注に一時的難民制度 を新設導入したこと。さらに新法の法案審議過程で全国家行政機関は云うにおよばず、これまで前例のない程の多くの国際組織と非政府組織が参加したことである。なおこの間に今回のような審議方式がかえって時には重圧となったこと、またその背後には連邦移民庁の強力なロビー活動のあったことも率直に認めている。

最近、法令をみても、新法に従って「難民」という法律用語があらゆる立法にしばしば使用されはじめた（202箇所）ことは喜ばしいことであるが、また以下のような立法上の不備も指摘できるのではないか。

まずその1つは難民条約批准によってロシア連邦にかせられたいくつかの国際的義務についての立法上の不備の問題である。すなわち、新法の若干の条項がロシア連邦憲法と相入れないのではないか。また同憲法第15条第4項では国際法の優位が、そして難民救済上の国際協力では同憲法第17条3項^注 がというように、ロシア連邦憲法と同時に国際条約規定も直接適用されるような場合には新法の審査規定は一般の司法裁判では通用しないのではないか。その他にも滞在許可 と難民資格

を法律で一致させる、「人類にたいする」犯罪者には同資格を付与しない、ある種の犯罪既遂者には資格を剥奪するとした法規定もまた鋭く批判した。さらに移民政策を検討実施する国家機能の問題にふれ、現存のロシア連邦移民庁の機構だけでは以上の機能遂行を十二分に発揮できないことを指摘して報告を終えた。

つづいてヤストレーボワ女史の基調報告の要旨は、まず同女史がここ数年来移民にかんする法律相談人として活躍してきたモスクワ地区での国際カソリック機関カリタスへの難民申請登録者数は、モスクワ市およびモスクワ州だけでも50万乃至100万人も在住しており、こうした現実をふまえて考えると難民を法的に規制するだけでなく、その地位を手続的にも保障する問題が極めて重要かつ焦眉の問題として審議する必要がある。さらにロシア連邦政府が5年まえの1992年11月13日に批准した際は、1951年のジュネーブ難民条約と1967年の同議定書になって、また同じ批准国の体験実績をふまえてなされたのに大多数の批准国は条約批准の際、例えばトルコは地理的制限をしたように色々な留保条件をつけてたこと、1997年エストニアもまた同条約の強制力は自国法規範を通じて

実施されると条件を付して採択した事実をのべたあと、ロシアの同条約批准によって難民有資格者が多くをなすことが可能になったとはいえ、他国の難民政策は全体としてきびしい制限傾向にある。新法もまた同じ方向で詳細な難民認定手続を設け、帰還を義務付けた一時的難民制度を導入し、環境難民・経済難民の入国を法律で禁止し、名目だけの家族にすぎない者の再統合規定を削除する措置をとり入れたが、ただ新難民法の欠点は難民認定手続においてその類別指標として役立たない国籍基準を誤って再度採用した点であるとのべた。

以上の二本の基調報告のあと、新難民法の内容とその実施現場での受けとめられ方の問題をめぐって以下のような活発かつ率直な討論がくりかえされた。発言者順にその要旨を以下紹介しておく。

一時的難民制度について

まず第一に新法の目玉である新しく導入された同制度をめぐって、同セミナーの参加者のなかから色々な意見が続出したのは当然のことではあるが、意見は一致しなかった。討論者のなかには例えばロシア連邦大統領府代表のムコウメル氏 . . . のように同制度は人権の侵害にならないか、といった注目される発言もあったが手元の記録資料ではその論拠についてそれ以上の記述がないのは残念でたまらない。これに対してロシア連邦移民庁移民局次長のアルヒーポフ氏 . . . は同制度は新法の大きな成果であり、かつまた難民申請者をなるだけ国家の厄介にならないような方法で公認できる現下のロシア連邦の状況からしても十分な理由付けのできる妥協の産物であり、かつまた立法の策定にあたり国際法規・国際的義務・人権と同時にロシア国家の安全と利益も指針として考慮した好例の1つであると高く評価している。なお同氏は新法そのものについても現在の口

シア連邦の移民状況を十分に配慮した規定になっていると述べたのち、次のような事実を報告して出席者の注目をひいた。④特にタシケントから列車で、あるいはタジキスタンやトルクメニスタンからバスでかなり自由にロシア連邦国境を越境通過入国のできる交通の現況を紹介したのち、モスクワでは年平均10家族のアフガン家族が越境入国しており、モスクワ地区だけでもその数8万人を数えるまでになっている。ロシア連邦内には現在相互に敵対する16のアフガン共同体がすでにあって、受入地域に危険をかもし出している。⑤また連邦共同体のうち15乃至20名位なら難民受入れを分担してもよいという共同体はわずか4共同体しかみつからず、その他の共同体は受入れを全く拒否していること。⑥また一家族の難民認定手続きにかかる経費だけでも4千万ルーブル、各面接ごとに4時間を下らぬ接見時間をかけており、現在の難民資格申請者数1万2千名の認定事務を連邦移民庁に配属の現員スタッフだけで完遂するには少なくとも3年は要する。以上のような状況下では新法の妥協的かつ制限的な諸規定は先ず妥当であり、新法諸規定の60%位は有効に作用するだろうと考える。

新法に伴う国際的義務とロシアの国益について

次に活発に討論された問題は新法採択とそれに伴うロシアの国際的義務がロシアの国益やこの国がおかれている社会・人口・経済の現状とどのように関係するかという極めて現実的なテーマについてである。これについてロシア科学アカデミーの社会・政治調査研究所の人口学センター長

のりバコフスキー氏は、新法

にもり込まれたロシアの国民的利益と国際的義務の妥協点は後者の方向にかなり強く傾斜している。新法にはそれに対応するロシア連邦の国民的利益が取り入れられていないし、この国の人口状況や住民の民族構成も考慮されていないので新法の実施ができない結果に終わりはしまいか、したがってこうした事情を公開して世界の有識者に認知してもらう必要があると不満を述べている。

移民政策策定作業への審議参加方式

次にこうした立法と現実の二律背反を是正する審議参加方式が当然問題になった。赤十字ロシア協会理事長のイヨーノフ氏もこうしたロシア連邦政府の実効性のないうわべだけの移民政策を指摘し、同政策の立法化と実施作業を上から下へだけではなく、下から上へと非政府組織も参加してもらって審議を行う必要がありはしまいかと述べたが、サンクト・ペテルブルク難民救済協会のリーダー

もこの意見を強力に支持賛同している。

国連高等難民弁務官事務所の苦言と提言

次にこうしたロシア側の不平不満に対抗するソ連邦崩壊以降のロシア難民・強制移住民問題処理にとってあらゆる意味で最大最強のスポンサーでもある国連高等難民弁務官事務所代表部の意見をまとめて紹介しておく。

ロシア連邦国連高等難民弁務官事務所代表部広報部門の職員ソボレワ女史も前述の基調報告のなかで国際組織や非政府組織が新法策定段階で参加した審議方式を積極的に評価した連邦院法務局次長のヤゴーディン氏に賛同した。しかし、立法策定審議中に同代表部の提示した解釈が部分的にしか参考にされなかったこと、さらに同代表部が極めて重要と考えていた意見さえも全く考慮されなかったことに苦言を提した。それは例えば、新法第5条第1項第1号について当該犯罪行為が難民資格不認可事由にされるような「重要な」犯罪行為という法律用語の挿入を提言したのに採用されなかった点。また裁定にたいする異議申立期間についても、世界の多くの国で数日の期間の余裕をもたせた規定を設けているのに24時間以内とする現実性のない制限規定をしているのは問題ではないのかといった提言であった。つづいて討論中にロシア連邦政府が新法のなかにとり急ぎ難民保護責任を加重し、連邦領土内庇護申請者の登録制を設けたことに対する同代表部の責任問題が論じられた。この問題について同事務所次官のチマ女史からロシア連邦政府は同代表部からの財政援助を大いに期待してとりあえず以上のような難民にかんする国際的義務の立法化に努めたのであるから援助資金はひきついで支給されるであろう。しかし、援助金額は既にこれまで過去5年間で1千万ドルにも達していますよ、と皮肉な追加コメントがあった。

またサボーレワ女史は遅延する移民庁の難民申請者認定事務を解消するため次のような注目すべき提言をしている。とりあえず高等難民弁務官事務所が本人が難民申請者であることを付記した証明書ではなくて文書を独自に交付し、しかるべき機関に援助を要請することにする。同女史としては、そのしかるべき機関としてとりあえず連邦移民庁を考えている。また同事務所への登録とは全く内部的なものであり、同庁の事務量を軽減するため同庁に肩替りして審査作業を代行する。そして難民の定義に該当しない者には同庁への文書乃至は指令書を交付しないことにする。現在同事務所の登録者リストにはロシア連邦内で3万人の該当者、モスクワで1万5千人が

登録されている。また本セミナーに提供された資料によると、ソマリアより来た難民申請者のうち連邦移民庁に申請し難民資格をえた者はわずか1名にすぎないと報告した。

最後に本セミナーの司会者であり、本記録資料の執筆者でもあるモスクワ・カーネギーセンター移民・人権プログラムのリーダー

でもあるビトコフスカヤ女史

は、同セミナーを閉めくくるにあたって以下のような微妙でかつかなり意味のある重要な発言をしたことに注目したい。連邦政府の明確な移民政策そのものが、そしてそのコンセプトが未完成の段階で政策実現の道具となる新法が立案されたのは大変残念である。そのせいか、この新法には立法過程で多方面からのロビー活動の多様な痕跡がみえてとれるのではないか。そのいずれもが自らの社会的・経済的価値をもちうる政治的パラダイムの多くのなかからその1つを選択することが必要となる。難民認定方式

を採用するか難民公認方式

を採用するのでその受入社会は大変な経費負担に差が出てくる。例えば後者を採用したアメリカをみると、かなりの移民担当官数・警察維持費を含む経済的支出のみならず、非合法活動をした移民の社会犯罪による社会的経費負担にもかかわらず、これによって国民的利益侵害のおそれを最小限に軽減した。かくしてアメリカはかなり経費のかかる認定方式よりも経費節減に成功したのである。今日の連邦のもとで移民政策をどのように策定すべきかの課題をつづくシリーズのセミナーのなかでさらに審議するであろうと次回のセミナーのテーマを予告してこの会議をとじた。

3. 新難民法の特色

討議内容の感想を述べるまえに、とりあえず新法の内容をより詳細にみておく必要がある。これについてはセミナー会議中でも現場実務家として貴重な資料を提供し今回の立法作業にも直接たちあって重要な助言をしたと思われる連邦移民庁移民局次長ユリー・アルヒーポフ氏のコメントを次に参考にしてみたい。ロシア連邦政府が1992年に1951年難民条約を批准後、1993年2月19日採択、同年3月20日に実施した第1次難民法（全16条）は難民の権利・義務やそれにたいする国家機関の援助手続規定の解釈をかなり自由にできる1951年難民条約よりもさらに宣言的な性格のいいかえれば実効性のない規定の羅列にすぎなかった。そこでは特定の資格申請手続をへなくとも難民申請ができた。それだけでロシア市民より優先してある種の法規範の適用をうけられるとな

れば、生活苦にあえぐ現況下の同市民には不公正としかうつらないではないか。さらにまた51年難民条約第9条（暫定措置）^注の規定する特定の危機・非常事態発生時の受入制限にかんする国の権限規定や一定程度の政治活動の許容規定の不備、難民認定手続規定の不備等を旧法の重要な改正事由としてあげたあとで、同氏は近稿のなかで^注新難民法の特色を次のように列挙している。

新法は何らかの客観的事由で自国を棄てロシアに難民申請をする外国市民および無国籍者の法的地位を規制する立法であって、旧ソ連邦共和国からロシア連邦へ強制移住したロシア連邦市民の法的地位を規律するものではない。後者の法的地位については別に連邦法の強制移住者法が規定する。

難民認定事由・手続、同申請者の連邦領土内の出入国手続に関連した一連の下位法令を整備し、なるだけ法律に直接規定するよう努めた。また申請者保護のため個人・ロシアの国益と国際的義務の三位一体的なバランスを計った。

最大限国連難民条約上の難民コンセプトと権利規定に類似した規定にするよう努めた。

難民申請者の訴訟上の権利・義務、移民管理機関を含む当該執行機関の担当公務員の権利・義務を法律で明確にした。

難民資格の有効期間を3年迄と限定し延長を禁止することで連邦予算上の重荷となる様な終身難民有資格者の連邦領土内入国を規制した。

一時的難民制度を新設した。

本国の不穏な状況のため難民不認定者を追放できない場合にロシア連邦内に一時的に滞在を認容する制度で、滞在中の経費・就職医療援助は同制度の受益者自身の自己負担となる。

難民認定手続を整備した。

難民申請手続・審査期限を具体的に明記することでロシア連邦国境通過地点（移民規制現場を含む難民申請場所）で直接当該外国人に法的援助を保障した。

難民申請者の権利保障

申請登録証明書の取得者に保障される権利として、次の権利を明記した。

臨時分居地までの旅行・小荷物の輸送の援助。分居地センターでの問題解決までの期間中の居住、臨時就職、一時手当や医療援助の支給をうける権利。また社会保護をうけ、普通教育施設で学習できる権利、ロシア連邦外に旅行の際の特別旅行証明書の交付をう

ける権利。

難民申請者の権利制限を設けた。

上述の申請者の権利保障と同時にまた、国家の安全、モラル、健康、連邦市民およびその他法的根拠による領土の居住者の権利と法益を守るために、難民認定申請登録証書の所持者と難民の権利を制限する規定を設けた。

住宅基金の創出

難民として居住中に、難民がとりあえず利用する臨時定住地の住宅基金の創出にかんする規定を新法は設けているが、また一方で難民資格の喪失・剥奪規定やそうした処分を受けた者の退去処分手続も規定した。^注

4．おわりに

セミナー参加者の発言のなかでよみとれるロシア官僚の発想の特徴は先ず国益優先主義であり、難民条約批准に伴う国際的な義務が次に、難民個人の権利保障と利益保護が最後におしやられている。リバコフスキー氏の「国益や民族的構成を考慮しない新法の実施が危ぶまれる、世界にこの事実を公開認知してもらう必要がある」といった極言は別にしても、ロシアの現況下では前述のアルヒーポフ氏の三位一体的発想の60%有効論すら今日のロシア国民の賛同をどこまでえられるか疑問である。

国連難民高等弁務官事務所代表部とロシア官僚のもろもろの対立の深層にはこうした発想の違いが起因してまいか。前者が今日のロシア難民を古典的な政治亡命者の視点だけでとらえているわけでないにせよ、基本的には難民個人の人権と個人的利益保護のレベルで対処するのに対して、後者は必ずしもそうした視点を絶対視するわけではなく、難民条約上の留保条項を多段階的に活用しながら法規上の国際的義務の履行度よりも国益を重視した対処をするので、資格審査期間とか重要な犯罪者の取扱い条項についてもくいちがいが生ずるのではあるまいか。

ロシア連邦政府が緊急に取組まねばならない焦眉の問題の一つは難民問題より先ず当面の強制移住民対策であることは言うまでもない。C I S以外の難民やC I S難民よりもまず先にロシア人帰還民（強制移住民）を支えし彼らの生活保護をする問題がより重要となる。彼らをロシアの移民政策実施過程のなかでいかに有効活用し生活安定化できるかが緊急の政治課題となるのは、その成果が国民的審判にとわれ官僚および政治家の価値評価の対象とされやすいのにたいして、難民はそれの対象にはなりにくいからである。国内志向

の強いロシア政治家にとって難民問題は第2次の課題なのである。これにたいし、国連難民高等弁務官事務所も財政的支援をテコにしたロシア連邦での難民救済制度の完成化と救援活動の活性化に成功しているのであろうか。後者についていえば遅延する認定業務促進のためのせつかくの協力助成提案もロシアの人権主義に立つロシア官僚には余計な越権行為としか受取られかねないのではないか。前者のこれまでの難民立法策定審議作業にしても、上から下への審議参加方式から生ずる誤差とこれにたいする国連・ロシア当局双方の不満とストレスの調整は容易でない。ヤゴードイン氏の「新法は様々な要因の混和した妥協的政策を加味した新しいコンセプトの立法である」との言葉の背後にあるものの解明は入手した資料だけでは困難である。そしてまた「政府の移民政策そのもの、そしてそのコンセプトが未完成の段階で政策実現の道具となる新法が立案されたのは大変残念である」とのピトコフスカヤ女史の云うロシア連邦政府の移民政策のコンセプトとは一体何なのか。難民戦略をめぐる国際的政治取引が社会主義崩壊後の21世紀のユーラシア大陸でどのように展開されていくのかフォローしてみたい。(1998年7月14日稿了)

注 拙稿「ロシア連邦の難民・強制移住民法研究序説」 吉備国際大学社会学部研究紀要 第8号, 1998, P.83 - 106。

注 これについては1998年5月「独立新聞」付録の地元紙第8号に2ページにわたり掲載されたロシア連邦移民庁 の であるタチアナ・レгент女史とのインタビュー記事が同動向を探る極めて貴重な資料となる。1998年8月14日ケルンの BIOSt で取材中 Bernd Knabe 教授よりコピーを提供された。

: “ , ”

“ ” ,

“ - ” No. 8 / 1998, . 9 - 10 なお同女史には同庁の機関誌 “ ” にインタビュー記事として “ , , ”

” No. 2 - 97 . の他 “

” , No. 3 - 97 . および “

” No. 4 - 97 . がある。なお後者は1997年12月19日の「経済移行期の人口発展と就職」をテーマとするロシア科学アカデミー、ロシア連邦移民庁、ロシア経済省共催の「人口・移民・労働資源問題」に関する国際学会議での報告である。

注 4 - 97 . . 38 - 39 ,

; “ ”

注 1997年5月23日付国家会議（下院）採択，6月11日付連邦院（上院）採択，6月28日付大統領署名の連邦法 の全文が新聞に報道されたのは数日あとである。ロシア新聞の場合は翌月の7月3日付の資料欄に全文掲載された。

“ ” 3 1977 - - . 4 なお次の新法でも全文がみられる。 3 - 1997 . 43 - 46 , “ ”

注 ロシア連邦憲法第15条第4項 一般に承認された国際法の原則および規範，ならびにロシア連邦の条約は，ロシア連邦の法体系の構成部分である。ロシア連邦の条約によって法律に定めのないその他の規定が定められる場合は，この条約の規定が適用される。同憲法第17条第1項 ロシア連邦においては，国際法の一般に承認された原則および規範ならびにこの憲法にしたがい，人と市民の権利および自由が承認され，保障される。第2項 人の基本的権利および自由は奪われることなく生まれながらにして各人に属する。第3項 人と市民の権利および自由の行使は他人の権利および自由を侵害するものであってはならない。「ロシア研究」別冊2，ロシアの立法動向（2）1994年7月，日本国際問題研究所刊，5～6ページ参照。

注 難民の地位に関する条約第9条（暫定措置）この条約のいかなる規定も，締約国が，戦時に又は他の重大かつ例外的な状況において，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るものではない。もっとも，当該特定の個人について真に難民であるか難民でないか又は当該特定の個人について当該不可欠であると認める措置を引き続き適用することが国の安全のために必要であるか必要でないかを当該締約国が決定するまでの間に限る。

注 《 “ ” 》 4 - 97 , . 47 - 48

注 新難民法案審議中で最も注目をひいたのは，同法発効以降の財政的保障の問題であったが，同法施行の経費は基本的には連邦政府が毎年具体化し，修正補正する連邦移民プログラム実施のための連邦予算より支出されると，アルヒーポフ氏は同じ文献でコメントしている。

**From the Report of a Seminar on the Second Russian Refugee Law
and the Problems of Refugees in the Russian Federation
in Moscow of October 18, 1997**

Kenjiro NAKAMURA

Abstract

This paper examines the features of the Second Russian Refugee law from the report document of the Seminar on the refugee law and the problems of displaced people in RF, held on October 28, 1997 in Moscow.

高松大学紀要

第 30 号

平成10年10月28日 印刷

平成10年10月30日 発行

編集発行

高 松 大 学
高 松 短 期 大 学

〒761-0194 高松市春日町960番地

TEL (087) 841 - 3255

FAX (087) 841 - 3064