

(研究調査資料)

最近のロシアの移出入民問題と出入国管理法関係資料 (3)

1. 国際法学者ジンチェンコ女史の独立国家共同体CISの難民・移民法論。
2. 2004年8月17日改正のロシア連邦内務省のロシア連邦内外国人市民・無国籍者の居住適格審査手続。および
3. 2005年1月1日施行のロシア外務省のCIS内の新越境パスポート制の導入について

中 村 賢二郎

Some Materials on the Contemporary Problems of Migrant Control Policy in Russia (3) Kenjiro Nakamura

目 次

はじめに

(1) 国際法学者ジンチェンコ女史の独立国家共同体CISの難民・移民法論について。

第1章：独立国家共同体各領域内の移民管理の法的規制問題

第1節：独立国家共同体各領域内の移民の特性

第2節：独立国家共同体構成国相互間の外来移民に対する法的規制協力

第3節：不法移民問題：その共同予防策の策定

第2章ロシア連邦内の住民に対する国家法的移民規制

第1節：20世紀末から21世紀初頭にかけてのロシアの移民状況

第2節：ロシア連邦内の移民管理の法的規制に関するいくつかの基本的方針

第3節：ロシア連邦の国内移民立法

むすび

注。A.S.ヴァシチューク女史のレポートの要点

(2) ロシア連邦内務省の2004年8月17日改正のロシア連邦内外国人市民・無国籍者の居住適格性審査手続について

1. 同指令の要旨
2. 同訓令全文
3. 同指令に関するエリ・カルポワ女史の解説

(3) 2005年1月1日施行のロシア外務省のCIS内の新越境パスポート制導入について。

はじめに

ソ連邦崩壊後の旧ソ連空間に突如として発生した複雑で多様多難な難民・被強制移民問題が独立国家共同体CIS創設後の同構成共同体間の運営の中で、その後の急変した国際政治関係に政治的・社会的にどのような「巨大な波紋」を拡げ、それがロシア東欧圏内外の関係当事国でどのように法的に処理解決され今後も解決されようとしているのかという問題は、社会学・経済学者のみならず国際人権法を含めた国際法・難民・移民法研究者にとり何よりも先ず最大の関心事であり、ロシア研究者においても大変魅力的な重要な研究課題として残されてきた。にも拘らず、わが国では永らく国際政治学的・国際法学的研究対象の空白部分としても放置されつづけてきた感がある。CIS創設10周年を経て最近ようやくわが国でも経済・社会学・国際政治学とも関連する本格的な、かつ刺激的なモノグラフ田畑伸一郎／末沢恵美編「CIS：旧ソ連空間の再構成」が2004年3月に国際書院より刊行された。国際機構としては特殊なアモルフ（未定型）な組織であったが、今後は東西国際政治動向の中核となるかも知れないCISの形成過程をふくめたその政治的特徴と活動の全貌が若手研究集団により、ようやく明らかにされはじめたことに注目したい。しかし、わが国のこれまでのこうした領域での研究の停滞の原因は、急変するヨーロッパ国際政治関係のなかでの最近の東欧諸国にみられるEU加盟意欲の拡大のもとで、21世紀における国際機構としての今日のCISのもつ政治的・法的機能の低下による軽視のみにあるのではなくて、むしろその活動のアモルフ性なるが故にこそ魅力的なその活動の実態の全貌を十二分にかつ正確に把握しきれていないという研究レベルの現状と、その多岐にわたる活動に関連した関係資料、とりわけ法律資料・研究文献等の入手不足にも多分によるところがあるやに思われ、今後もより多角的な研究が必要になる。そして、最近のウクライナ大統領選をはじめとする21世紀においてこれから生じうる様々な社会事象のなかに、この「巨大な波紋」の帰結の痕跡を探りつづけ発表の機会を得たいと考えている。

筆者はここ数年間にわたり、独自にソ連邦崩壊後のロシア連邦内の難民と被強制移民法制および彼らのうちの特にユダヤ人移民に関するドイツ政府の受け入れ制度とそれにまつ

わる一連の諸問題に関連した資料のモノグラフを以下のような順序で随時発表してきた。

(1) ロシア・東欧移民法制研究序説「高松大学紀要」1997年第27号。p.18 - 62 .

Stephen Larrabee氏の「International Security」誌1992年 第16巻第4号に掲載論文の要約紹介。

(2) 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」1998年 第8号 p.83 - 106 . ウラジーミル・ニコラエビチ・コズロフ氏の論文「ロシアにおける難民・移住民の流出と地域的分布に関する社会・地理学的分析」の紹介。

(3) 第2次ロシア難民法およびロシア難民問題に関するセミナー報告 1997年10月28日のモスクワ開催 「高松大学紀要」1998年 第30号。p.77 - 87 . 1997年10月28日のモスクワ・カーネギーホールセンター主催のセミナー「ロシア難民法とロシアの難民の現状」連邦移民局次長ユーリ・アルヒーポフ氏による一時的難民制度をふくむ1993年2月19日採択の第1次難民法の特色10項目と、これをめぐる討論会（同法採択による財政負担増を根拠にした難民救済よりも先ず被強制移民支援を優先すべきだとする異議続出）の詳細な紹介である。「Миграция」誌。1997年 第4号。p.38 - 39 . ロシア難民法研究者にとり貴重な情報源であった同誌は、その後の移民関係省庁の改革により廃刊になった。

(4) 独立国家共同体よりドイツへのロシア系ユダヤ人の最近の流出動向ならびにドイツの行政措置について（1）「吉備国際大学社会学部研究紀要」1999年第9号。p.157 - 168 .

(5) 同上同一論文（2）「同上紀要」2000年第10号。p.149 - 158 .

上記(4)(5)論文は、P.Polyan, K.Teschemaher, Barbara Dietz諸氏の小論文の要約紹介である。とりわけ、P.Polyan氏とは、数年前にWolfsburg近くのGifhornの仮宅よりFreiburgの同氏宅にTelして同氏のある論稿の送付を依頼し入手たことがある。同氏の近著としてPavel Polian,「Against their Will : The History and Geography of Forced Migrations in the USSR.」Central European University Press,2004. p.425がある。崩壊後のロシア難民・被強制移民研究者の必読書。

(6) ロシア系・ユダヤ人およびドイツ人Aussiedlerの移民に関する最近の文献資料について「高松大学紀要」1999年。第31号 p.115 - 151.

(7) ロシア系ユダヤ人移民をめぐる戦後ドイツの行政措置およびユダヤ人協会Judische Gemeindeの社会的統合機能の現状について——変貌する統一後のドイツ・ユダヤ人

社会 「高松大学紀要」2000年 第33号。p.51 - 73 .

(8) EU東方拡大政策下の中東欧諸国の移民・ビザ制度(1) 「高松大学紀要」2000年。第34号。p.133 - 190 .

(9) 統一後ドイツのロシア系ユダヤ人移民にかんする実態調査・研究資料(1) その受け入れのための法手続の実態について 「高松大学紀要」2001年。第36号 , p.107 - 124 .

(10)統一後ドイツのロシア系ユダヤ人移民にかんする実態調査・研究資料(2)

Dusseldorfユダヤ人ゲマインデ常務理事M・S・ハイゼ氏とのインタビュー記事および偽装移民工作調査に関する「シュピーゲル」誌(1999年第13号)記事 「高松大学紀要」2002年 第37号。p.93 - 120 .

(11)統一後ドイツのロシア系ユダヤ人移民に関する実態調査・研究資料(3) ウナ・マッセン移民・難民州管理局LUMとドルトムント大学再教育センターZWUDによるドルトムント地区在住のユダヤ人移民労働者の法的保護および東欧出身自然科学技術者の就職実態に関する2つの報告 「高松大学紀要」2002年 第38号。p.113 - 153 .

なお、(12)最近のロシアの移出入問題と出入国管理法制関係資料(1)(2) 「高松大学紀要」2004年第42号、第43号は、2002年11月1日発効の「ロシア連邦内の外国人市民の法的地位」の解説と法文であり、本問題解明に便利な参考資料となる。

以上掲載した資料集のうち、とりわけロシアの難民・移民法制を直接取り扱った(2)および(3)論文とも、ソ連邦崩壊後の複雑な国際政治関係におかれていたCIS内部間で締結された諸協定を前提にはしているが、直接それに触れて難民・被強制移民問題を論じたものではない。(以上のうち「高松大学紀要」誌掲載の全論稿は、<http://www.takamatsu-u.ac.jp/nlibrary/li-index.html>で参照可能)

今回本稿で邦訳紹介した(1)国際法学者ニーナ・ニコラエブナ・ジンチェンコ Нина Николаевна Зинченко 女史の独立国家共同体の難民・移民論は、崩壊以降の21世紀初頭における民族対立の激化する国際政治と絡みつくなかでの最近10年間のCISの難民・移民管理に関する一連の法的規制策の全貌を国際法学的に解明した数少ない貴重な法律文献「移民：その国際法的規制の理論と実践 Миграция населения：теория и практика международно правового регулирования」のうちの第4章・第5章のCISおよびロシア連邦内の法的規制部分p.110 - 172を特に抜粋してそれぞれ第1章・第2章として邦訳紹介したものである。(ちなみに、原書の第1章は現代世界の地球的空間における移民。p. 8

- 29 . 第 2 章 国際法と移民。p.30 - 77 . 第 3 章 EU諸国内の移民管理の法的規制の特色と動向。p.78 - 109.) ロシア連邦外務省外交アカデミー国際法講座の法学博士 A . A , バレーエフ教授の評価をえて貿易出版社 Внешторгиздат より2003年にモスクワで刊行された全262頁の法律文献であり, 巻末に難民の地位条約・議定書, 1994年4月15日付の CISの労働移民の社会的保護に関する相互協力協定とか, プーチン政権下の今日の国内移民政策の基本方針を鮮明にした重要な命令文書2003年3月1日付ロシア連邦政府承認の命令第256号「ロシア連邦における移民状況管理の諸コンセプト」(「高松大学紀要」2004年刊。第42号。p.107 - 115, 最近のロシア連邦の移出入民問題と出入国管理法制関係資料(2)で紹介済み)などの基本的法規資料も付録として掲載したハンデーな研究参考書でもある。著者ニーナ・ニコラエブナ・ジンチェンコ女史は, ロシア国立貿易経済大学国際法講座の助教授であり弁護士。ヨーロッパ国際法の専門家。ロシア外務省付属外交アカデミーの著名な法律家・国際問題専門家を集めて結成した国の研究機関のメンバーでもある。

さて本書の構成は, 全地球規模で拡大再生産されてきた21世紀の移民現象にたいする現代国家の取り組み方についてEUとCISの法的規制メカニズムの特色と動向に絞り込んで国際法的視点で簡潔に紹介した後で, 最近のロシア域内の不法移民状況とそれに対する効果的な予防策を提言する内容になっている。時期的にも, 国際政治的・歴史的背景とか成り立ちを全く異にして漸次形成されてきたこれら2つの国際機構の難民・移民の法的管理システムにはそれぞれに異なる社会的・政治的な特徴を持つものを, その制度の法的機能としての実効性のみを一律に評価することは少々乱暴であるが, 本書はそういったものでは決してない。こうしたスタイルの概説書として出版された国際法文献は珍しい。そもそも独立国家共同体とは一体国際法上どういった性格の国際組織として法的に認知されるべきなのかとした基本問題すら定かではないからである。全体としてみると, 本書はこれまでCISが取り組んできた難民・被強制移民問題と不法移民の現状とその対策を国際法の立場から紹介した貴重な文献であるといえよう。それはさておいて, ロシア国際法・難民法研究者の最も注目して調査対象にしたい箇所である本稿でいうと, 第1章第2節のCIS創設以降の各構成国間で締結されてきた各種協定内容とその加盟乃至脱退事由とかそれに至るまでの交渉過程, 協定不参加構成国名等に関係した部分について, とりわけ2000年8月30日のロシア連邦による突然の一方的なビザなし移動協定離脱事由については, 国際双務協定であるからという以外には本書に納得できるような解説が不十分である点が惜しまれる

のである。実は、この点の中にこそ、今日のヨーロッパにおけるCISの占める不定形な国際政治的・国際法的機能と役割の一部が露呈しているように思われ、その解明にあえて固執していたのである。

2004年11月13 - 14日 JR 京都駅前のキャンパス・プラザ京都を会場にした第20回日露極東学術シンポジウム（隔年日露相互で開催）に同席したロシア移民問題の専門家でありロシア科学アカデミー極東支部歴史・考古学・民俗学研究所部長 A・S・バシユチク A・C・Ващук 女史（注。同女史の13日のシンポでのレポ・テーマは、「20世紀末21世紀初頭のロシアにおける人口移動政策 地域から見て」 Миграционная политика в России на рубеже XX-XXI в. -Региональный аспект-）に幸いにもこの点、すなわち2000年8月30日のロシア連邦政府のCIS領域内ビザなし移動制保障協定いわゆるピシケク協定（1992年10月9日付の「条約当事国の領域内におけるCIS市民のビザなし移動協定」）の離脱理由について質問の機会をえた。その回答を要約すると、最近のロシア連邦を取り巻く不安定な中東・ザカフカズ地域に続発するテロ事件や不法移民の増加傾向を考慮するとやむおえない必要な措置との予想どおりの意見しかえられなかったのであるが、21世紀のCIS主導国であるはずのロシア連邦政府が決定第641号で一方向的に断行した1992年締結のピシケク協定離脱において示した大胆な政治姿勢が新世紀の将来のCIS内の移民政策と国際関係の形成と発展にどのような意味をもってくるのか見守りつづけたいところである。このビザなし協定問題は、CIS内の国籍変更簡素化措置とも深いかわりを持っている。（当該問題に関しては、前掲書「CIS：ソ連空間の再構成」p.185以下の第9章「CISとロシアー選択的重層アプローチの形成と展開」岩下明裕氏執筆が参考になる。）なお、当日提供下さった同女史のレポ・メモの内容には、ロシア連邦中央政府の一方向的な人口移動政策が極東ロシア関係当局の抱えている当面の中国・朝鮮人移民問題の解決にとりどのような齟齬が生じているか、またこれに対する地方行政機関の対処策等に関する注目される事項を指摘しているので、本稿の後半に注A.S.ヴァシユチク女史のレポートの要点と題して抜粋掲載しておいた。21世紀に一層盛んになってほしい日ソ交流の原点として極東・沿海州地域の有力な担い手となる中国・朝鮮系移民を含む将来の労働資源の開発とその動向を探るためにも、同女史の本メモ内容は極めて有益な研究資料となるからである。なお、こうした問題に関する貴重な先行研究文献として、大津定美「ロシア極東への中国人労働力の流入は脅威か 北東アジア国際労働力移動の一側面」神戸大学大学院国際協力研究科「国際協力論集」第8巻第2号。2000年11月刊p.67 - 87. があることも紹介してお

きたい。またなお、最近ロシアで刊行された不法移民問題関係文献としては、本稿に引用された雑誌以外に、Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми. Сборник документов. Сост. В. С. Овчинский. —“Серия Высшее образование”—М. Инфра-М. 300с. 2004 . および Евгений Красинец. Елена Куышин. Елена Тюрюканова. : Нелегальная миграция в Россию. Российская Академия Наук. Институт социально-экономических проблем народонаселения. Москва. 2000. Academia. с.95. 等がある。

(2) ロシア連邦内務省の2004年改正ロシア連邦内外国人市民・無国籍者の居住不適格性 нежелательность 審査手続については、プーチン政権下のますます厳しくなった国境警備隊のパスポート管理下で、2003年度のロシアへの不法移民数値が激増して53,000名になり、しかも彼らの出身国のうちの30ヶ国は、ロシアと直接国境を接していない国からのトランジットであるという状況の下での彼らのロシア連邦内居住適格審査手続に関する連邦内務省の訓令と改正の要点を近着の「Ваше право」紙2004年。№.39 - 40および№.41 - 42より紹介したものである。(3) 2005年1月1日付施行のロシア外務省のCIS内の新越境パスポート заграничный паспорт 制導入について。本資料も同上紙の2004年度の最終号№.47 - 48. 9 頁の「法治国家」欄に掲載されたア・ポロンツェフ記者による緊急レポートである。今回本稿の難民・移民論に付随するCISの出入国管理法制の解説作業中に突発した今世紀の東西国際政治の動向を左右するウクライナ大統領選挙・再選挙運動過程で所轄内務省をさしおき新型パスポート制を緊急にロシア外務省が独自に考案施行したその政治的意図とその帰結およびロシア式の生物測定学的パスポート биометрический паспорт 制度の実効性の検討が今後の課題となるであろう。

2004年10月25日付行政的違法行為法典改正による本格化した不法移民対策を次号で紹介する。

(付記) 「高松大学紀要」第42号。83頁で本号に掲載予告のモスクワ政府2004年4月27日決定第259号「外来労働者導入・活用問題に関する省庁間委員会規程」内容およびモスクワ市会議員の所属党派の紹介については、紙面の都合上別の機会にしたい。なお、2004年10月21日開催のモスクワ市の社会・労働関係規制3者委員会では、「外国人労働者の導入・活用の問題状況」問題が審議され、かなり深刻な事態に直面している同市政府は、すでに「2005 - 2007年度のモスクワ市移民規制プログラム」に関する市政府決定草案を準備中であることについて、中央労組紙「Солидарность」2004年第42号(480)11月9 - 16日号

付録「労組メガポリス」紙が「外国人労働力：それは危険分子なのか、はたまた安定化分子なのか」Иностранная рабочая сила：фактор риска или стабильность の見出しをつけて報道している。同内容は次号に紹介予定である。

なお、モスクワ市政府内には、既に2004年4月27日付の同市政府決定第259号で外国人労働者誘致・活用問題に関する省庁間委員会規程が制定されて、その活動指針が明記されている。<http://www.mos.ru/> を参照されたし。なお、本紀要第42号。83頁において、インターネット検索できないと述べておいた2003年7月29日付のモスクワ市政府第615号の「外来労働者誘致・活用手続規程」は、その後の調査で検索可能となった。また、ジンチェンコ女史論稿中のロシア連邦憲法条文は、阿部・畑編「世界の憲法集」第2版有信堂刊の宮地芳範訳によるものである。

(1) 国際法学者のジンチェンコ女史の独立国家共同体CISの難民・移民法論について

第1章 独立国家共同体各領域内の移民管理の法的規制問題

第1節：独立国家共同体各領域内の移民の特性

西欧諸国内でここ数十年来行われてきた統合過程は、かなり適切なテンポで進展し、その過程の中で特定の一貫性を保ってきたのに対して、東欧諸国の場合はここ数年来それとは若干異なった傾向が見られるのである。1991年のソ連邦崩壊後に、かつてのソ連邦構成共和国は、それぞれ続けざまに独立国家を形成して、それぞれの独自の主権を主張するようになったものの、これまでも統一国家として歴史的に多年にわたって形成されてきた密接な協力と更なる発展が客観的に見ても必要であったように、今後新たに創生されるもろもろの国家は、相互の積極的な協力なしには存続しえないのである。更に、新興国家がこうした実のある協力を得ることができるためには、それにふさわしいメカニズムが必要となった。これに該当する機関が、1991年末に結成された独立国家共同体 СНГ = Содружество Независимых Государств, CIS = Commonwealth of Independent States と、その下に設置された協力諸国家であった。

独立国家共同体創設の目的のひとつは、約70年間にわたって存在したソ連邦崩壊に生じうるかもしれないマイナスの結果の一掃にあった。同時に、同共同体の形成後も旧ソビエ

ト国家の崩壊後の多くのマイナスの遺産が今日においてもなお独自の形で旧主体の成長を助けているのである。たとえば、EC内に生じている統合化が、西欧諸国内の住民の移民交流の原動力となっているのに対して、ポスト・ソビエト諸国においては、反対に遠心力が発展の原動力として作用しているのである。

まず、ソ連邦解体以降の移民過程の特色のひとつは、かつては単一国家として存在していた時代には、移民とは内部移民 *внутренняя миграция* であると定義されていたものが、今日では共同体諸国相互間にすらかなりの積極的な外来移民 *внешняя миграция* 交流が見られるので、独立国家共同体とそれ以外の諸国間の外来移民過程としても理解されるようになってきているのである。この関係は、EC加盟諸国の市民と第3国である非加盟国からの出国市民が外来移民として共存するEC諸国と若干類似される場合がある。しかし、外来移民管理に関する法的規制の視点からすると、独立国家共同体とEC諸国とでは、当該関係は、かなり大きな違いがあるのである。西欧諸国の統合過程は、すでに半世紀を費やしこの過程の各段階において移民部門を含むもろもろの活動領域に関する諸関係の法的規制と整備のための具体的工作に成功してきた。要するに、EC諸国の場合は、外来移民過程を規制するために必要な法的基盤を数十年間かけて漸次構築して来たのに対して、外来移民活動が活発化している状況下にある今日の独立国家共同体構成国においては、それらを法的に規制するための大問題を緊急に解決することが要請されているのである。

独立国家共同体で見られている最多の移民形態は、ソ連邦崩壊後の国家内の厳しい経済状況や失業による労働移民である。その労働移民の主要な吸引センターは、ロシア、ウクライナ、白ロシアであるが、同時に後者の2国は、ロシアへの労働力の巨大な供給国でもある。連邦国立統計局の資料によると、1997年 - 2002年度間に独立国家共同体諸国から64万人以上の労働者と専門家がロシア領土内にやってきたとある。これは、平均すると同期間中にロシアに導入された外国人労働者の全数値1,345,000人の47.7%に当たるものである。この折に、ウクライナからは約443,000人、白ロシアからは毎年約10,000乃至11,000人が導入されたのである。ロシアへの最大の労働力の輸出国は、モルドバとザカフカス諸国であり、これらの諸国からは、全体で約125,000人の労働移民がロシア連邦に導入されたのである。それ以外の独立国家共同体からはこれ以下の規模の労働力しか受け入れられなかった。上記期間中にカザフスタンや中央アジア諸共和国からロシアに到来した労働者数は、46,500名で、独立国家共同体諸国からロシアに導入された労働力の7.2%に過ぎな

かったのである。ロシア国内で独立国家共同体構成国と比較して中央アジア地域の諸国からの労働力の供給が少ない理由は、ロシアとは、かなり地理上遠隔地にあり、かつ旧ソ連邦時代から労働移民の伝統が欠如していたこととか、彼らの多くが専門家として技能レベルが低くて大多数の原住民が地域的な伝統的な生活様式にこだわりを持っていたことに起因していると考えられている。統計資料でも外来労働移民に関しては、ロシアは、独立国家共同体構成国からの受入国すなわち、最大の労働力の輸入国であるのにウクライナと白ロシアの場合は、受入国にも供給国にもなることができたのである。なぜならば、これらの国の輸出民と輸入民数値相互のパーセントの格差がそのような特色付けを可能にしているからである。それ以外の独立国家共同体構成国の場合は、労働輸出民数が労働輸入民数値を明らかにオーバーしている労働資源の輸出国なのである。

最近、独立国家共同体構成国のすべてが難民問題に直面しているのが現実である。ソ連邦の崩壊は、新興諸国内に経済・政治不安とソ連邦崩壊後の領土内の各地域内に定期的に発生する民族・宗教紛争を誘発する一方で、旧同盟構成共和国からの移住者である大量の難民を誘発させたのである。他方独立国家共同体構成国の領土内に毎年外国から数千人もの難民が到来したが、こうした現象はまさに最近数十年間の独立国家共同体構成国の国境周辺を含む地球上の多くの焦点を特徴付ける極めて不安定な戦時的な政治状況をもたらすものである。約26万人という最大の難民がソ連邦崩壊後のロシアに集中したこの事実はロシアがその他の独立国家共同体諸国よりも経済的・政治的諸関係においてより安定していることを意味している。これ故にこそ、ロシアは労働移民のみならず難民についても吸引センターとなっているのである。

もう1つの難民の蜜集センターとなっている国家にアゼルバイジャンとアルメニアがある。90年代末には、アゼルバイジャンに23万4千人、アルメニアには22万の難民が在住した。こうした2国家内の難民の蜜集現象は、彼らにとつて経済的乃至政治的に魅力があるからでは決してなく、それは永年にわたって両国を悩ませてきたナゴルノ・カラバフ武力紛争の結果によるものである。しかし同時にアゼルバイジャン・アルメニアは難民の相互交流のないままにアブハジ・タジキスタン・ウズベキスタンおよびチェチェンからの被強制移民 *вынужденный мигрант* の受入国になってしまったのである。同時期には、トルクメニスタン・カザフスタン・キルギスタンおよびウズベキスタンといった中央アジア共和国諸国に大多数の難民が在住していたのであるが、これもまたとりわけタジキスタン領土内の戦闘行動による地域の戦争・政治的不安定によるものであつた。これらの国家の領

域内には、これまたアフガニスタン・バングラデシュ・イラン・印度およびパキスタンからの難民が大量に到来していたのである。以上のように、最近の独立国家共同体構成国内には、その多様な形態の移民過程が活発におこなわれているのであって、そこでは独立国家共同体内部だけに限らず、これらの国家とそれ以外の多国間とも密度の高い移民交流がおこなわれているのである。

第2節：独立国家共同体構成国相互間の外来移民にたいする法的規制協力

独立国家共同体はその結成以降わずかの期間しかたつていないというのに、同共同体内の移民管理を進展させるためのかなり基本的な方針をどのように法的に規定すればよいのかといった問題を含む多岐にわたる一連の協定の策定・締結に成功した。そのうちには、同共同体構成国内それぞれの国内で外来移民を規制する立法の策定・採択のための立法活動もまた積極的に実施されていたのである。

1993年1月22日付のCIS憲章 Устав СНГ（注。ミンスクで開催の国家元首・政府首脳評議会合同会議で採択）第2条には、まさに独立国家共同体の将来目標は加盟国同志が同共同体内部の共同の経済・商業領域の枠内で国家間の共同と統合を経済・社会的に全面的に発展させると同時に加盟国市民が同共同体内で自由に交流し、交渉し移動することを促進させることであると規定していた。こうしたことを奨励・促進させるためには、先ずもつて、勤労者移民にかんする規定が必要であり、これをじかに規定したものが独立国家共同体の枠内で署名調印された1993年9月24日付の経済同盟創設条約 Договор о создании экономического союза であつた。同条約第4条には、経済同盟メンバーは国家間の自由貿易・関税・通貨同盟・共通の商品市場・サービス・資本・労働力を通じて統合の進化に努めねばならないと規定している。かくして、1993年の同条約は、労働移民の交流を促進させるために必要なもろもろの法的・経済的・組織的条件を設け、かつまた労働移民を規制するための特別な協定の締結を予定していたのである。1993年の同条約締結国家は、賃金・就職・社会保障の提供問題について、民族乃至その他の特徴によって市民を差別してはならないことを義務付けており、同時に独立国家共同体諸国の市民である労働者は、その職業条件・資格を必要としなければ別にその証明書を添付しなくとも当該労働者の教育資格に関する証書を提示・確認さえすればよいと同条約の第22条で規定していたのである。また第19条には、同構成国は経済同盟国の領域内の自国市民のビザなし移動制を保障していたのである。

これと関連して、以下独立国家共同体構成国のビザ政策について若干解説しておこう。1993年9月24日付の経済同盟創設条約の採択までは、独立国家共同体内では1992年10月9日付のキルギスのビシケクで調印されたような独立国家共同体構成国の市民はビザなしでその領域内を移動できるとするいわゆるビシケク協定が策定されていたのである。（注。同協定第1条は、独立国家共同体構成国市民は個人を証明するか、本人の国籍を確認する証明書さえあれば、ビザを所持することなしに同領域内を出入国し移動する権利があることを規定していた。同第2条では、独立国家共同体構成国の領域内をビザなしに移動できる権利は、また第3国の領土内に常住していた同構成国の市民にも付与されているのである。）同協定には、当事国のパスポートおよびその他のもろもろの管理措置について、また非常事態とりわけ自国の安全を危うくするような状況下では自国の国境と領域内を守護する非常措置を行使する権利についても規定していた。更にまた同協定によれば、両当事国領域内に常住する外国人市民および無国籍者の出入国および移動手続については、それぞれの自国の立法で規定することになっていた。両当事国市民の第3国への出国については、両当事国は本人が国境を通過する権利を証明する公式のしかるべき有効な文書を所持している場合には、国際旅客通路として公開された通過地点を通らせることを義務付けられていたのである。また各構成国の立法で制定した所定の手続にもとづいて、同国領土内に何人を入国禁止にするか否かを決定できたのである。また同締結国双方は、こうした人物について中央集権的に調査・管理を実施するか否か、それに見合った情報交換を行うか否かも自由に決定できたのである。またビザ政策について相互の同意をえるためにも、ビザ作成手続や領事館の利用料金について情報交換を行うか否か、かつまたパスポート・ビザ書類の様式をどうするかについても双方で自由に決定できたのである。

以上みたような事前協定制 *договоренность* が一見して優位しているようにみえたけれども、その後に発生した重大事件からも明らかになったように、実際には、同協定を採択し参加した国家のすべてが、自国市民の社会・経済的保護と国家・社会的安全確保を先ず配慮したために、この制度の遵守に同程度に関心をもっていたとはいえないのである。とりわけ、ロシア連邦はこうした理由もあって、2000年8月30日付の協定離脱に関する独立国家共同体執行委員会への通報でもつて1992年12月9日付の独立国家共同体構成国市民のビザなし移動に関する協定から離脱してしまったのである。（注。2000年8月30日付の独立国家共同体構成国市民の当該構成国領域内でのビザなし移動協定いわゆるビシケク協定からのロシア連邦の離脱にかんするロシア連邦政府の決定第641号参照）

独立国家共同体の移民政策を実施するための制度上の中核機構は、1992年11月13日付に締結した協定で独立国家共同体構成国政府の首相達で構成される同共同体構成国住民の労働と移民と市民の社会的擁護に関する協議会 Консультативный Совет по труду, миграции и социальной защите населения государств участников СНГ である。(注。モスクワで開催された同協議会には、「CIS諸国のビザの相互承認に関する協定」を含む12文書が採択されたという。「田畑他編：CIS旧ソ連空間の再構成」年表。p.216参照)同協議会が活動課題にしたものは、以下の3点であった。1．市民の社会的保護、労働諸関係および社会的パートナーシップの領域で協力を促進させ調和の取れた政策を策定する。2．労働保護を保障し、労働条件を改善する。3．移民と住民の雇用問題の解決にむけて相互協力する。同協議会のメンバーは、独立国家共同体構成国の労働・移民および住民の社会的保護問題を担当する各省庁の指導者たちで構成する。同協議会は、原則として同協議会参加国が交代で年2回開催し、同協議会の会議の議長は開催国の協議会メンバーがなり、また次回の定例会議まで同協議会の会長としての義務を遂行することとなる。

同協議会の活動には、全国労組連合会、独立国家共同体構成国の各議会内の社会政策・人権常任委員会の代表者ならびに国際労働機関、国際移民機関の代表者も参加する。

1994年4月15日にモスクワで同独立国家共同体構成国政府間で承認した労働移民と勤労移民者の社会的保護分野の相互協力協定もまさに本協議会で策定されたものである。

同協定の前文には、同構成国政府は国際連合の人権憲章、ILO法規および1993年の経済同盟創設条約に規定した法規と原則にもとづいて本協定を作成したと規定している。本協定の規定する勤労移民とは、出国先の国家領域内に常住し合法的根拠にもとづいて就労先の国家内で有償労働に従事している人をいうのである。勤労移民の誘致手続上の技能資格その他もろもろの必要事項に関して、両当事国の協定に予め規定のない場合は、受入国がその国の法規にしたがって決定する。受け入れ勤労移民数値は、双方の協定にもとづいて決定される。勤労移民者の就労活動は、就職先国の労働立法にしたがって、雇用主との間で締結される労働契約にもとづいておこなわれるが、同労働契約書は、本人に就労出国以前に手渡される。労働契約は、雇用主および移民労働者双方にとり必須要件であり、次の事項を内容として記載する必要がある。労働者に要求される職種、仕事の性格、労働・賃金条件、労働日および休日、住宅・交通費の支弁方法、労働契約の有効期間とその破棄手続(第6条)。また本協定ならびに1993年の経済同盟創設にかんする条約には、教育・免許証明書・資格・等級乃至技能取得についての証明書類にかんする構成国の相互認定につ

いても規定している。また独立国家共同体構成国は、同市民の労働暦を相互に認定しあうことを義務付けている。就職斡旋、労働能力喪失の際の特典・補償・課税・社会保障・医療保障などのあらゆる問題につき、移民労働者は、就職先の国の市民と同等な権利を享受することになっている。すなわち、こうした領域について、かれらにはその国の制度がそのまま適用されるのである。

同協定の第10条は、例えば、移民労働者は、就職先の国の領域内に適用される法律に沿って社会保険や社会保障を活用し、雇用主の負担で就職先の国の市民と同じようなレベルの医療サービスを受けることができると規定している。労働者に対する労働義務遂行と関連した障害・職業病乃至その他の健康上の損傷による損害補償方式もまた受入国の立法により規制される。協約締結国の立法による移民労働者に対する課税制度でも、彼らの稼いだ資産にたいして二重の徴税を科すことは許されないことを義務づけている。協定はまた移民労働者が出国先の領域内において勤労で得た資金を送金することを許可しており、この措置は両国間の協定を尊重した上で就職先の国家の法律により保障されねばならないとある。

本協定は労働移民を規定した他の国際条約と同様に、移民労働者の家族についても次のような規定を設けている。すなわち、同協定第2条は、その家族とは移民労働者と婚姻して、雇用国で適用される立法上、家族と認定される子弟ならびにその他の被扶養者を含むと規定している。しかし、本規定をILO条約の当該条項と対比すると、この移民労働者家族構成員の規定が十分に考慮されているとはみとめられないのである。すなわち、ILO条約第143号第10条の移民部門の雇用および移民労働者の能力・待遇の平等保障に関する規定によると、移民労働者およびその家族メンバーに対して、就職・社会保障、労働組合および文化に関する権利、個人的・団体的自由に関して平等な可能性と待遇を保障すると規定を設けている。更に、同条約は、移民労働者家族の統合 единство を保障する規定を設けている。すなわち、同条約第13条は、移民労働者の再結合を促すことが必要であると規定を設けている。しかし、本協定には受入国で移民労働者の家族がそこで活用できるもろもろの権利については、なんら具体的な規定を設けていない。唯一の例外は、第8条であって、そこには労働者およびその家族は、現行法に基づいて当事者乃至契約の両当事者に自己の個人財産を搬入・搬出する権利を持つと規定しているのみである。

移民の不法就労問題が激化するなかで、協約締結国家は、出国先の国の管理機関の許可

をえないで移民労働者の斡旋業務を行う仲介業者 *посредник* の業務を阻止するためのものもろの措置をとることを義務付けられている。同協定第13条は、秘密の乃至不法な移民斡旋行為をした人物は斡旋国の現行法にもとづいて責任を負わねばならないと規定している。ILO条約もまた不法労働移民を阻止するための規定をもうけている。同第143号条約は、さらにこの問題について他国と組織的にコンタクトをもち、情報交換をし、使用者および勤労者団体の代表者たちと協議するなどの移民の不法雇用根絶のために必要な一連の措置をとることを規定している。したがって、協定締結国家は更に移民の不法就労の防止と根絶のための措置を今後一層具体化しなければならないと考えたい。

移民労働者とその家族の年金保障というこうした重要問題については既に1992年3月13日付けモスクワで調印された年金保障に関する独立国家共同体構成国市民の権利保障に関する多岐にわたる個別協定がある。同協定の前文には、独立国家共同体構成国が年金保障領域の市民の権利を保護する必要上、各国家が自国の市民の年金保障については直接責任をもつこと、さらに協約締結当事国が自国領土内で年金保障権を取得している労働能力喪失者にたいしても義務を負うことを認識したうえで本協定を策定したと記述している。こうした協定には、協定締結国の移民労働者およびその家族を含む市民の年金保障は彼らの在住国家の立法にもとづいておこなうとしている。この場合年金保障の実施の際の費用は、こうした保障を提供する国家が負担するとしている。協約締結国の市民の特典を含む年金受給権の設定の際には、これらのいずれの国家領域内で取得した労働暦も加算され、年金額の算定は、労働暦として算入される労働期間中の賃金収入金額によってなされるのである。

独立国家共同体構成国の労働移民問題を再度考える場合には、2000年12月15日付の同共同体の経済同盟の決議で同意を得た同独立国家共同体構成国の共同労働市場の段階的構築と労働移民動向の規制に関するコンセプトが特に重視されなければならない。本決議が採択した基本構想も、民族的・地域的市場形成をもたらす社会経済的成果を分析考慮する際にも、社会労働関係面で共同の労働市場を形成するという政策を優先しておこなうという目標・原則・課題にたっているのである。本構想では、これまでの独立国家共同体構成国各国の労働市場共通の傾向と幾つかの問題点を以下のように分析している。

1．労働移民の独立国家共同体構成国よりも専らロシア連邦へ移民したがる傾向。2．おびただしい現実の不法移民労働者数値と同構成国領域内に不法滞在する移民労働者の永住地へ帰還促進させるためのシステムの欠如。3．多くの同構成国相互の移民労働者導入

・活用領域での物足りない法規範的基盤とそれに関する相互協力の低下。4．同構成国内の移住民の就労問題に関する情報基盤の不足，である。こうした事態を打開して共通の労働市場を創造するためには，同コンセプトに以下のような3原則を含まねばならない。

1．移民労働者が同構成国に移民参入するさいの自発性の原則を尊重し，社会・労働関係領域で，労働条件を同国内の統合の中で整合し調和のとれたものにする。2．すべての移民労働者およびその家族にたいして労働・就労面で，居住国の別なしに独立国家共同体構成国市民と同等な権利をもてるようにする。3．当該構成国の法律を考慮のうえ，独立国家共同体構成国領域内の移民労働者およびその家族の移動を自由にする。

この場合の移動の自由とは，同構成国市民と同様に移民労働者とその家族にも，以下の権利があることを意味している。この権利とは，当該構成国の立法を考慮して，双方およびそれより多くの当事者の同意にもとづいて現実に申し込まれた仕事を遂行するために，他の構成国の領土内に自由に出入国できる権利であり，かつまた同構成国の労働力誘致立法にもとづいて就労目的で同構成国に居住する権利でもある。

独立国家共同体構成国領域内に共通の労働市場を構築するという最も重要な課題のコンセプトに答えて，労働移民部門に以下のような政策が導入されたが，こうした課題解決には，以下の4つの事項が必要である。1．独立国家共同体構成国領域内の労働市場状況，人口および移民状況に関する情報の分析・総括・交換をおこなう。2．世界の経験をもとに共通の労働市場の創造と労働移民規制問題に関する国際法文書の草案を作成する。3．失業水準，住宅市場と社会的プランをふくむ地域の労働市場状況を配慮しつつ独立国家共同体構成国領域内の市民の就職可能数値を算定するメカニズムに同意する。4．共通の労働市場を創設して移民労働力を規制するといった最も当面の問題に関する研究調査の調整をおこなう。

特に注意しなければならない問題は，難民 беженец と被強制移住民 вынужденная переселенец の問題解決についての独立国家共同体構成諸国の法的協力問題である。アゼルバイジャン，アルメニア，キルギスタン，ロシアおよびタジキスタンは，1951年の国連の難民の地位に関する条約と1967年の同議定書を最初に批准した国であるが，先ずそのことによって，こうしたカテゴリーの移民に関して完全な型で国際的義務を背負っているのである。

先ず，難民問題を担当するいくつかの重要な国際機関，特に国連難民高等弁務官事務所 УВКБ と国際移民機関 МОМ = Международная Организация по Миграция が同構

成国と積極的に協力してこの面での有意義な援助を行っている。1996年5月にはジュネーブで、難民・被移住者 *перемещенных лиц* その他の型の独立国家共同体構成国内の隣国からの被強制更迭移住者問題に関する国際地域協議会が国連の呼びかけで開催された。同協議会では、難民・移民問題を地域的視野からのみでなくて、はじめてこの対策をこれに直接参加する国家の予防的地域戦略 *превентивная региональная стратегия* としてその政策を協力して遂行するという共同宣言と原則がそのための具体的行動プランを内容とする行動プログラムとともに検討審議されたのである。国際移民機関モスクワ代表部のかつての主任エスコ・キュウリ氏がヘルシンキ協議会での「世界とヨーロッパ的文脈からみた移民」と題する演説のなかで、難民問題と移民問題審議の複合的戦略の策定がおこなわれたのは、ジュネーブ協議会の成果である、と強調した。（「Миграция」誌 1997年第4号 33ページ参照）

独立国家共同体が難民問題の解決にむけて独自のもろもろの国際機関の支援をえていたとはいえ、とりあえずなによりもまず、難民問題の解決にむけて独自のもろもろの条件を調整しなければならなかったのである。同共同体は、こうした方向で既に具体的な法的措置に着手していた。1993年9月24日には、モスクワで同共同体間において、難民および被強制移住者の援助に関する協定が締結され、そこにはかれらを認定するに際しての事由と、かれらの出国先国家ならびに亡命を保護した国家が彼らを移民として受け入れる義務についても規定を設けたのである。しかし、こうしたカテゴリーの人たちを移民として認定する際に、難民と被強制移住者を概念上は、区別しておく必要があった。1951年の国連の難民の地位条約上と一連の同共同体間の地域協定上の難民定義には若干の相違点があったけれども、全体としてみると以下のように定義づけられたのである。すなわち、前者の難民とは人種・宗教・国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることのために、また政治的意見を理由に迫害を受ける恐れがあるという十分な理由のあるために自己の国籍国外に在る者をいう。しかし、1993年の独立国家共同体の難民および被強制移住者救済に関する協定では、上述のような迫害の原因として武力を用いた国際紛争を付加しているのである。1993年の難民および被強制移住者の救済に関する独立国家共同体の協定第2条は、被強制移住者の定義について「人種ないし民族的所属・宗教・言語・政治的信条および武力的国際紛争により特定の社会グループに所属していることを指標として、本人ないしその家族に対する暴力乃至なんらかの形の迫害あるいは現実的危険をこうむったために自己の常住地の退去を余儀なくされて亡命先（避難先）を提供した他の同共同体構成国の市民となっ

た人物を言う」と規定している。同協定第1条は、また平和・人類乃至その他の故意の刑事犯遂行者に対しては、難民とは認定しないと規定している。こうした方式を難民としての地位を与えるには値しない人物にも拡大するのが合目的ではないだろうかと思いたいが、こうした人物とは以下のものを言う。すなわち、独立国家共同体の目的や原理に反するような有責の行為者、国連の目的や諸原理に反するような有責の行為者がそれに該当する。（注：例えば1951年の難民の地位に関する条約第1条のF項のC号“国際連合の目的および原則に反する行為を行ったものには、本条約を適用しないとされている。”同じような規定は1969年のアフリカの難民問題の具体的見解に関するアフリカ統一機構OAE条約にも同一の規定がある。）

また、本協定には難民の地位の停止に関する規定はないが、1951年の国連条約や1969年のアフリカ統一機構条約と同様に本協定は、以下の4ケースに該当するものには、同協定を適用しないと規定してもよかつたのではないだろうか。その者とは、1．任意に国籍国の保護を再び受けている者（難民の地位条約第1条C項第1号）2．自己の国籍を喪失したが任意にこれを回復した者3．新しい国籍を取得し、自らの新しい国籍所属国の保護を受けている者4．難民であることを認められる根拠となった事由が消滅したため、国籍国の保護を受けることを拒むことが出来なくなった者、以上がこれの該当者となるのである。こうした規定は、現実的には、難民自身の意思によっても、また難民出身国の状況の変化によっても難民の地位が変更することがありうることを予定するものである。本協定を難民に関連した国際条約と比較してみると、そこには人種・宗教・乃至出身国による難民の差別禁止の原則、強制帰国を禁止する原則、国家の努力による難民同化の緩和原則といった基本的な法原則は盛り込まれていないが、同協定第5条は、臨時収容場所の難民に必要な社会生活条件を保障するとか、彼らに就職斡旋をするという規定を設けている。同時に協定締結国は、難民に対し以下の4事項の協力を義務づけている。1．国籍問題処理に必要な書類の請求・交付。2．前居住地よりの婚姻・出生・労働手帳その他年金保障・労働暦確認・出国問題処理に必要な書類の受理。3．難民ないし強制移住者が離脱した国家の領土内で生活している親類および、前住国に残した財産に関する証書の受理。4．難民の放置乃至喪失した住宅その他の財産費用の補償。

同協定全体を見ると、そこには難民に対する同協定締結国の義務しか規定していない。そこには、難民自身の義務規定がないのである。その他1951年の国連条約のまた1969年のアフリカ統一機構条約にも、もろもろの難民に関する条約締結国の義務規定があることに

注意する必要がある。例えば1969年のアフリカ統一機構条約第3条第1項は、いかなる難民といえども滞在国に対して義務を負っている。その義務とは滞在国の法律・規則を難民が遵守することである。1951年の難民の地位に関する国連条約と同じように、1993年の難民・被強制移住者援助に関する独立国家共同体協定にも難民の地位に関する定義を第3条で規定しているが、これらの難民の権利内容が十分具体的に規定されていないように思われる。同協定第10条は、難民が裁判所に自由に提訴できる権利しか明記しておらず、他の諸権利については何も規定を設けていないのである。この点について独立国家共同体構成国は人道に関する国際法上の基本的文書に記録された規範と原則を考慮して、難民の持つ基本的諸権利を規定した地域的国際条約を策定・採択するのが合目的ではなかったろうか。この場合こうした諸権利を規定する条約の中には、難民にもっとも好ましい特惠的な国の制度の下で適用される権利を明確に規定しておかねばならない。このようにしてこそ独立国家共同体国家内の移民管理を規制する国際的な基盤が形成されるのであるが、独立国家共同体構成国を完成させるためにはなおいまだに多くのなすべき事柄があるのである。

第3節：不法移民問題：その共同予防策の策定

独立国家共同体領域内の移民規制の最重要な方針のひとつは、社会犯罪化の恐れのみならず、民族分離主義・宗教的過激主義を基盤にした紛争発生条件を作り出し更に最近では、あらゆる国を巻き込んで国の安全にとり現実的脅威となっている今日の不法移民を防止するための緊密な相互協力である。とりわけアメリカ、カナダ、東西欧州諸国を含む世界のあらゆる国家が最近では不法移民問題に敏感に対決している。更に不法移民は、国を超えた組織犯罪の形態のひとつとなったのである。（注：こうしたグループのなす犯罪機能は、次のように区分されていて、ある者はアジア・アフリカに顧客の要求に適したものを探し出し、他のものはそれに必要な書類を用意する仕事をし、もう一人のものは不法移民を指定した国に移送するという役割を演じているのである。B.C.オブチンスキー、B.E.エミノフ、H.P.ヤプロコフ編「組織犯罪と戦う基礎」"モスクワ1996年刊、201ページ参照。）独立国家共同体を含むいろいろな領域のアジア・アフリカから欧州・アメリカ・カナダに対して市民の不法移動を組織的に・専門的に扱う特定グループが独立国家共同体構成国内その他の各地域に存在している。これらの構成国のうち中心になる不法移民の主要国がロシアと白ロシア・ウクライナの3カ国である。アフリカ・東南アジア・近東諸国出身者達がこれらの国に不法に定住し、西欧・アメリカ・カナダに潜入するための通過

回路として利用しているのが現状である。ロシア内務省の試算によると、ロシア連邦内に70万から250万の不法外国人市民と無国籍者が世界の30以上の国々からやってきていて、その数値は毎年100ないし200人ずつ増加しているといわれている。彼らの主要な出国元はアフガニスタン、パキスタン、スリランカ、バングラデッシュ、印度、イラク、イラン、ナイジェリア、ソマリア、ベトナム、中国である。（注：アイ・グーロフ総編集「21世紀の国境における犯罪状況」モスクワ、ロシア内務省付属全ソ科学研究所2000年刊、39ページ参照）ウクライナ国境警備に関する国家委員会の1991年 - 1999年度の資料によると、ウクライナ領土内に不法侵入を試みた外国人市民と無国籍者のうち約116,000人が逮捕されたという。さらに、1990年度末のウクライナの法律保護機関の資料によると、同国家領土内に約20万もの特定の法的無資格者がいたという。彼らの大多数は、アフリカ・インドシナよりの入国者であった。1991 - 1999年間の白ロシア共和国の国境警備軍委員会の公式資料によると、毎年平均して約600乃至1400名の者がこの国の国境を不法越境したかどで拘留されている。1995年には、犯罪検挙数値がピークに達し、白ロシア国境警備隊は、1,395名の不法越境者を拘留したとある。違反者の最高数値は印度人・アフガニスタン人・スリランカ人・イラン人とパキスタン人であった。独立国家共同体構成国全体にとりこの問題は、ますます危険な性格のものになっている。不法移民は人身売買・武器商品・麻薬の密売といった国際的な組織犯罪とむすびついていたからである。ソ連邦解体後の領地を経て西欧へ出てゆく不法移民の流れは、近隣諸国からの激しい反発をうけたのである。かくして、ハンガリー、ドイツ、ポーランド、フィンランド、チェコスロバキア、スイス、その他の若干の諸国の政府は国境体制度を厳しくして外国人が自国領土内に入国することを厳しく制限するための法律を採択した。（注。詳細については、エヌ・イ・ジンチェンコ“国境管理政策の基本的な方針のひとつとしての国境周辺の組織犯罪との戦い”「組織犯罪との闘争の諸問題」モスクワ。1998年刊。84 - 89ページ参照。）

不法移民を以下の6グループに分類できる。1．旧ソビエト連邦社会主義共和国の各種学校において研修していたが、彼らの出身国で発生した不幸な社会経済上乃至政治・戦争状況により研修後も出身国に帰国を望まない外国人。2．旧ソ連邦領域内で契約にもとづいて就労していた外国人が当該労働契約の有効期限が切れ、現在違法ビジネスについている外国人。3．個人的な招待、ツーリスト・ビザとか就学のために到来したが、その後も同領域内に不法滞在している外国人。4．同共同体構成諸国領域内の国境を違法通過して不法侵入してきた外国人（国境警備の歩哨地点の通過、歩哨のいないいわゆる緑線の国境

越境者乃至特別に用意された間道を移送されてきた者）（注．１）５．期限切れ乃至偽造パスポート・ビザ書類を使用し、これらの制度に違反して同共同体領域内に不法侵入してきた外国人。（注．２）６．将来、欧州、米国、カナダ、に不法侵入し、難民資格を取得するために同共同体領域内に滞在するいわゆる通過難民 транзитные беженцы といわれる外国人。

不法移民は独立国家共同体構成国の社会・経済的人口および犯罪状況を悪化させ、その国民主権・領土保全（統一性）、社会秩序と安全および国境不可侵性を掘り崩すのである。特定の法的資格のいる不法移民が発生する源泉は、原則として、麻薬の搬送、闇資本のマネーロンダリング、武器の違法取引、核物資の不法貿易といったとりわけ危険な型の犯罪活動と関係している。

（注．１）例えば、大型のグルジアの自動車が国境を通過の際に、国境警備隊が隠れている乗客をよく発見することがある。例えば、モルドヴァにある会社名「カプール」に、いくつもの非常地帯を越えて届けられた古紙の積荷はキシニョフの関税官によって封印されていたにも拘らず、その積荷のなかの隠れ場所に国境警備官が10名のバングラデシュ市民と2名のインド人を発見した。（注．ユ・レンチェフスキー“不法移民の流入増について”「独立国家共同体の国境警備兵」誌1995年、第4号、33頁。）また、ウクライナのウジェゴロダフトの国境では、大型の有角家畜皮の搬送中の荷物を点検中に国境警備兵が26名の東南アジア諸国の出国者を発見した。ユ・レンチェフスキー“ウクライナ国境を襲う不法移民と密輸業者たち”「独立国家共同体の国境警備兵」誌1999年4月 - 6月号60 - 63頁。

（注．２）1996年にロシア・ポーランド国境で18名のアルジェリア人とザイル人が拘留されたが、彼らの提出した書類の原本が空白のまま、しかもその他にも高度の工作を施した偽造書類であった。B.ネステロピチ“白ロシア国境でのアフリカ人の痕跡”「独立国家共同体の国境警備兵」誌 Пограничник Содружества 1996年 第2号、23 - 24頁参照。また、1999年キエフの国境警備局が28名の外国人を拘留したが、かれらのパスポートは、巧みに偽造したアメリカのビザであることが検出された。国境の違法通過を願う者にとり、こうした偽造ビザ価値は、1枚に付き米ドルで5000ドルであることが判明した。「独立国家共同体の国境警備兵」誌 2000年1月号p.49 - 51および ユ・レンチェフスキー“密輸業者と移民”参照。

不法移民者の中には、犯罪行為に巻き込まれるばかりか、元地民と密接なコンタクトに支えられて、自ら犯罪グループに参加する場合もある。そのうちのもつとも活動的なのが、アフガン人・中国人・ベトナム人・ナイジェリア人・アンゴラ人のグループである。こうした不法移民の集まりは、商品や脱税サービスなどの無統制な市場をつくつて、さらに同盟構成共和国内の各地域の社会・経済分野の具体的活動領域の独占を試みるのがよくある。こうした場合、原則として、人権に反するような手段を用いるので、大抵の場合に、地元民の不満を生み民族間の緊張を大きくするのである。

こうした種類の恐れや人の違法な運搬に従事する民族を超えた犯罪グループのさらなる活動の活発化にたいして独立国家共同体構成国の政府は、それにふさわしい法的防止メカ

ニズムや手段をつくりだしているが、それを活用するための具体策を失っている。

1997年にロシア連邦のイニシアチフで不法移民を防止根絶させるためには、共同体内の全法律保護機関の活動を調整する必要のあることが問題提起された。同共同体の執行委員会は、不法移民と戦うための同共同体構成国の協力に関する協定草案を準備する基礎となるロシア連邦の幾つかの提言を出した。各同共同体内の関係省庁の代表からなる作業グループが1997年3月15日の提案を審議した結果、提出された協定草案を1998年3月6日付で同共同体構成国の政府首脳会議は批准したのである。

同協定の前文には、不法移民は経済的安定と社会治安を危うくし、同時に犯罪の増加を促す違法行為という定義がされている。また、同協定第1条は、不法移民とは出入国管理規則および同共同体構成国の領土をトランジットとして通過する出入国規則に違反する第3国市民と無国籍者、および各構成国の立法の規定した同構成国内のいずれか1国の領土内の居住規則に違反した同共和国の市民であると定義している。同共和国内で摘発された不法移民は、入国した国の法に基づいて出国先の国家に国外追放されるのであるが、こうした場合、亡命権乃至難民資格を得るために同構成国のいずれか1つの領土内に到着した者にたいして、入国先の当該国家機関が所定の手続に基づいて、同資格を付与した場合には本協定の効力は及ばないとしている。

また、同協定構成国は、以下の4事項について相互に情報交換することを約定している。

- 1．当該国の移民関連立法について。
- 2．個人を証明する書類、国境通行権を付与する書類の書式と各構成国領域内に入国・到着・出国に関する書式の変更と要求事項について。
- 3．不法移民の入国ビザその他の書類の受理を含む不法移民のルートの摘発について。
- 4．第3国からの出入国・移民協定について。同構成国はまた、不法移民にたいし共同して戦うために、以下の5事項目に関する相互協定を締結している。

- 1．移民管理について。
- 2．同共同体構成国の国境を不法に通過し、その領土内に不法滞在する第3国市民・無国籍者・自国市民と同構成国のいずれかに入国を禁止された人物の検査。
- 3．不法移民の強制退去メカニズムの策定。
- 4．不法移民を阻止するための同構成国の法的保護機関職員の技能資格の養成と向上。
- 5．不法移民本人の責任と不法移民を斡旋するあらゆるカテゴリーの人物の責任範囲に関する各共同体構成国間の立法の調整。

同協定第3条には、同共同体構成国領土内に外国人市民と無国籍者が入国できるのは、当該構成国の入国・出国・滞在・旅行・通過規則に関する立法および同国家の参加した国際条約の要求を彼らが履行した場合に限ると規定している。不法移民の阻止にかんしては、

1997年1月17日付の独立国家共同体構成国市民の同共同体非構成国への出入国手続協定でも間接的に規定していることに注意したい。同協定前文には、同構成国が共同体の友好関係を発展させ、相互の安全確保の保障を促進させることを強調している。更にまたそこでは、共同体参加国各国の治安・内務・国境警備軍・領事事務・関税・移入民・医療管理諸機関の運用上の相互協力が必要であることも述べている。

また同協約第4条には、同構成国市民は、自国の旅券乃至それにかわる証明書を持ちいて、出国のために有効なしかるべき方法で出入国許可地点を越えて第3国に出入国する権利を持つという規定を設け、同構成国市民が出入国許可地点の国境を横断する場合は、本人の出国元乃至第3国の入国先国家のパスポート・税関・移入民・通貨その他の方式を規制する立法規範にしたがって審査がおこなわれる。こうした協定上の諸規定は、不法移民にたいして共同闘争をおこなう際の独立国家共同体構成国の力の結集にはきわめて重要な方式であるが、なおこの場合にも以下の4事項もあわせて実施することが必要ではないだろうか。

1. 住民と国際移民の自由な移動にとり好ましい諸条件を創り出すこと。
2. 国内の移民管理規制を強化し、そうした個人の移動の自由と居住場所を選択する自由の保障にかんして国家の役割を向上させる。
3. 不法移民を取締る法律擁護諸機関の制度を強化し、その職務を遂行する。
4. 不法移民取締りに効果をあげるために、国際的な相互協力を拡大し共同行動をとる。

独立国家共同体領域内の不法移民を点検し、予防するための最も重要な課題は、先ず不法移民発生の原因と条件を調査して除去し、これを予防することであるが、それと同時に、人間として、あるいは市民としての諸権利と自由に関する国際的義務を独立国家共同体参加国が尊重することである。以上のこれらの課題を解決するための複合的な取り組み方が、同構成国のこうした問題に対する内外政策の基礎とならねばならないのである。

第2章 ロシア連邦内の移住民にたいする国家法的規制

第1節：20世紀末より21世紀はじめにかけてのロシアの移民状況

20世紀のロシアは、2つの世界大戦と内戦、暴力的集団化と弾圧、ソ連邦社会主義共和国の崩壊にともなってかなりの人口的危機を体験せざるをえなくした。その結果21世紀は

じめのロシアは、着実に人口減少状態になり、世界で最も早いテンポの人口自然減少国の1つになってしまった。専門家の予測では、2050年度のロシアの人口数値は、30%減少して1億190万人（2002年度は145,181,900人）に減少することになっている。（注。“ロシアの人口的發展の予想”「金融ビジネス」誌2002年刊。第8号。13頁。）人口減少が、特に地政学上も深刻な問題の原因になるかもしれないのである。これから10年間のロシアの人口数値の減少が、逆に大部分の近隣諸国の人口増を生むという環境のなかで、広がりを見せていくことが予想される。こうした状況がロシアに対して最も強力な移民圧力を起こさせる可能性が生じ、ロシア連邦付属国家統計委員会の専門家が指摘するように領土拡張を試みる原因になるかもしれないのである。（同上誌。14頁。）稼働年齢人口数値の減少は、労働市場にきわめて深刻な労働力不足をもたらし、ロシア人人口の老齢化によって、ロシア国家は市民の年金保障および社会的保護システムの財政問題の悪化に直面するのである。人口学者の見解では、ロシア国内で安定した数値を維持するためには、ここ10年間に年間50万をくだらない移民を受け入れる必要があるという。（注。ロシア連邦国家統計委員会の資料によると、1996年 - 2000年間における純移民数値は年間平均27万人であったという。）

最近のロシアの外来移民は、主として以下の3つの流れがみられる。1．独立国家共同体構成国家およびバルト3国からロシアへの移入民。2．ロシアから独立国家共同体構成国家およびバルト3国への移出民 3．ロシアから独立国家共同体構成国家以外の外国への移出民。それと同時に、独立国家共同体構成諸国家以外の外国からロシアへの移入民とといったいまだにある移入民の流れの可能性も無視できないのである。

国際労働市場に統合化しようとするロシアの機運が、他の諸外国との労働力資源の交換を活発にしている。最近では、ロシアは、労働市場の移入民管理で優れた移民受入国であると認知されるようになった。ロシア連邦国家統計委員会の資料によると、ここ数年間でロシアの労働力移入民数値は、平均して移出民数値の5倍増になったと言われている。ロシアに労働者・専門家を移出した主要な国家の格付けを首位順にあげると、ウクライナ、トルコ、中国、ベトナム、モルドバ、ユーゴスラビア、アルメニア、グルジア、アゼルバイジャン、タジキスタンである。ロシアの中でも外国人労働力を最も多く必要とする都市は、モスクワ、サンクト・ペテルブルグ、プリモリスク（沿海）地方、ハントウイ・マンシースク自治管区（チュメニ州内の自治管区）、クラスノダール地方である。ロシア人労働力の移出国先は、専らドイツ、アメリカ、カナダ、イスラエル、キプロス島、シンガポー

ル、香港である。

90年代末には、外国人労働者の大部分は、ロシア連邦移民局と各地域の移民局が許可した枠内でみとめられた証明書にもとずいて、導入されたのである。彼らは原則として、ロシア法人・自然人および外国人労働者間の労働契約乃至外国法人による請負契約履行の枠内で導入されたのである。同じように、ロシア人の労働移民は、外国人雇用主との間で締結した労働契約乃至請負契約にもとずいて出国したのである。こうした場合に、彼らの多くは、外国人にロシア市民を斡旋する許可書（ライセンス）を所持した仲介組織の斡旋業者 *УСЛГ* を利用しているのである。

ロシアは、これまで難民といったカテゴリーの外国からやってきた移民にたいしても、魅力のある国であった。ロシア領土内に止めどもなく大量の移民が到来するといった重要な事象の根底には、世界の多くの政治環境の不安定やロシア国境の多くの地域において民族的反目の震源地があって、武力紛争と部族間の矛盾が先鋭化していることを意味しているのである。公的資料によると、1990年代の終り頃のロシアには、登録されたものだけでも、238,000人も難民がいたのである。その難民の出身地は、旧ソ連邦諸共和国とそれ以外の国家、とりわけ、アフガニスタン、イラク、イラン、ソマリア、スーダン、ヴェトナム、中国、スリランカ、パキスタン、バングラデシュ、インドであった。彼らのうちのある者は、ロシアに難民資格の取得を請求したが、そのうちの大多数のものはロシアを通過して西欧諸国、アメリカ、カナダでそうした資格取得を目的にした者たちであった。専門家の鑑定資料によると、1990年末にはロシア連邦国内には70万から250万人の不法移民がいたという。現在は、モスクワだけでも違法な地位の外国人とか無国籍者が約3万人いて、彼らを以下の4グループに分類することが出来る。1．亡命を求め難民資格を取得目的でロシアに到来した外国人市民と無国籍者。2．契約の有効期限満了後もロシア領土内での就労者。3．旧ソ連邦の研修施設での研修を終えた後も、母国の不幸な社会・政治的乃至経済的状況のために帰国を望まない外国人。4．パスポート・ビザ規律違反で乃至ロシア連邦国境警備を不法通過してロシアに潜入してきた外国人市民と無国籍人。ロシア国境を通過する不法移民の流れを調査すると、その基本的な方向は、次の3ルートである。1．明白な国境線のあるウクライナと白ロシア国境地区ルート。2．ノールエー、フィンランド、バルト諸国の国境地区ルート。3．ロシア・中国およびロシア・北朝鮮国境地区ルート。1997年にドイツ・デンマーク・ラトビア・リトアニア・ポーランド・ロシア・エストニア・スイスの沿岸警備隊および国境警備隊の小隊が参加しておこなわれたバルト

海沿岸地域の不法移民掃蕩のための国際作戦バルチック・ガード97の実施によって、4日間で84名もの国境潜入者（主としてアフガニスタン人・アンゴラ人・カメルーン人・パキスタン人）を拘留したといわれている。（注。A・マリンスキー“不法移民のおそれとは、いずこにあるのか。”「独立国家共同体国境警備隊」誌1998年 7 - 9月号。31 - 35頁）

不法移民問題は、とりわけ極東地域において調査されている。中国人の多くの不法移民がロシアにつめかける理由は、先ず第一に極東に渦巻く複雑な人口状況に起因するのである。周知のように、ロシア国内には約1億5千万人が居住していて、その人口の78%すなわち1億1千6百万人は、ヨーロッパ地域に分散して居住している。ロシアのアジア地域は人口が少ない。国内領土の75%を占めているのに、総人口の22%しか居住していない。人口密度は1平方キロ当たり2.5人である。中国・中南アジア諸国の人口が飛躍的に増大しつづけて、ロシア国境の当該地域沿いの人口数に著しい変化をもたらすことになった。中ソ国境沿いの中国の北東地域3省の人口だけでも約1億人が居住しているのである。この地方の人口密度は、ロシア連邦の極東地域のそれの約100倍であり、国境沿いにある3つの連邦構成国すなわち、アムール州、ハバロフスク地方、プリモルスク（沿海）地方の34倍以上を占めている。（注。ア・ヴィシネフスキー“ソ連邦崩壊以降の人口空間 東欧・ヨーロッパの不可欠部分”「世界経済と国際関係」誌。1998年。第5号 126 - 127頁）90年代末の公的資料によると、ロシア連邦領域内に不法居住して強制退去処分を受けた中国人拘留者数は、約13,000人であった。この場合の中国人移民のうちツーリスト・ビザで中国からの出国者が約45%も占めていたのである。ロシア領域内に不法侵入した中国人たちは、極東地域に定住し、他のものはロシア国内の奥深い地域に自発的に移住した。（注。ア・マリンスキー“不法移民の恐れとは、いずこにあるのか”「独立国家共同体国境警備隊」誌1998年。7 - 9月号。31 - 35頁）ロシア連邦の法を無視し、自己の貧欲な利益からこうした法の不備を利用する不法移民たちが、国内の社会・経済・人口および犯罪環境を悪化させ、国際舞台でのロシア国家の地位と権威に否定的に影響するのである。そこで、近年ロシア連邦は国際移民管理について、何よりも先ずその法的性格をはっきりさせて本格的な対策に取り掛かろうと努めているのである。

第2節：ロシア連邦内の移民管理の法的規制に関するいくつかの基本的方針

ソ連邦崩壊後、大量の移入民、とりわけ難民の流入問題に直面したロシアは、ようやく

独自の移民政策を検討し始めた。1992年3月ロシア連邦政府と国際移民機構は協定を締結し、ロシア国内に国際移民機構の事務所を開設することにした。1992年10月には国連高等弁務官事務所とロシア連邦政府との間で難民および国連高等弁務官事務所の管轄下にあるその他の人にたいする国際的保護と人道援助を提供するために国連高等弁務官事務所代表部をロシアに開設するための協定を批准した。移民部門にかんするロシア連邦の政策の策定と実施を確保するための国内機構としては、すでに1992年6月14日付のロシア連邦幹部会の幹部会令第626号「ロシア連邦移民局について」によって創設された連邦移民局 ФМС – федеральная миграционная служба がその任にあたることになった。ロシア連邦移民局規定は、1993年3月1日付のロシア連邦政府決定第173号により可決された。同移民局にかせられた課題は、以下の10項目である。1．連邦および地域間の移民プログラム草案の策定とその実施の確保。2．連邦領域内の難民の受け入れと一時的配置の組織化、新居住地の開発・支援。・援助。3．ロシア市民の外部への労働移民分野の政策策定と実施。4．ロシア連邦領土内に外国人市民の労働誘致・活用策の策定と実施。5．移民の権利保護と保障。6．移民分野の立法を完成させるための提案の準備。7．国内の移民管理と移民状況に対する監督の組織化。8．ロシア領土内に到来乃至到来を試みようとする者の法的資格の立法にもとづく認定。9．移民問題解決のため連邦予算より配分される資金の配分とその活用の管理。10．所定の手続にもとずいて、移民問題について国際組織と協力する。ロシア連邦移民局は、国連難民高等弁務官事務所、国際移民機構、国際労働機関、ドイツ、フィンランド、カナダ、独立国家共同体諸国、バルト3国、その他の国家の移民局とも積極的に協力している。

ロシア連邦移民局が、これまでに再三改革されてきたことは、よく周知されている。まず2000年5月17日付の「連邦執行権力機関構成にかんするロシア大統領幹部会令第867号」によってロシア連邦移民局は閉鎖されて、その機能は連邦民族移民政策問題省に移譲された。その後2002年2月23日付の「移民政策部門の国家行政の完成化にかんするロシア大統領幹部会令第232号」により移民局の連邦執行権力機関機能は、ロシア連邦内務省が担当することになった。かくしてロシア連邦内務省連邦移民局は、ロシア内務省内の中心的な機構として構成されることになったのである。

今日、連邦移民局は、とりわけ不法移民防止問題に集中的に取り組んでいる。これと関連してロシア連邦国境地点に移入民をコントロールするための監視網の増設と外来労働移民問題を担当するロシア内務省代表部制度を強化しようとしている。それと同時に、連邦

移民局は、以下のような4事項について外来労働移民にたいする管理規制措置を実施している。1．外来移民の管理規制の実施。2．移民に関連するロシア連邦の締結する国際条約の準備と実施。3．国の移民政策の基本方針に関する諸提案の準備。4．難民・被強制移住者問題にかんするロシア連邦法の実施。

近年のロシア連邦のおこなう対外政策の特色としては、人権保障問題について積極的に国際協力を強化促進しようとしていることがあげられる。その実例として、ロシアは1992年に1951年の国連の難民の地位に関する条約および1967年の同議定書を批准し、難民の権利保護に関するあらゆる基本的な基準を考慮した立法を連邦レベルで策定したことである。1951年の同条約と1967年の同議定書を批准したという事柄は、いろいろな意味をもって評価できる。その第1歩は、ロシアが人道主義的領域において十分に根拠のある現実的な国際協調に努める国家であることを特徴付けた反面、この第1歩が果してどれほど配慮された行為であったかという問題にでくわすのである。すなはち、ロシア国家にとりその帰結を経済プラン上どれくらいしかるべき方法でもって計算できていたのかという問題である。これまで数年間にわたって経済的危機を体験しつつきているロシア連邦にとっては、認定難民 *признанный беженец* がその必要とする物質的平穏な暮らしを保障し、ロシア領域内への避難民 *убежище* に対してもしかるべき支援ができないような経済危機を迎えているのが現状である。

これについてロシア連邦移民局のかつての指導者の一人ユ・アルヒーポフは「1951年および1967年の議定書を1992年にロシアが批准の際には、入国する避難民・難民を受け入れて特にロシアの状況下で彼らを配分・整備順応させるために要する国家財政力の現状を冷静に評価しておかなかった」と述べている。（注。ユ・アルヒーポフ「ロシアの避難民の調査」『Миграция 移民』誌1997年。第2号、9 - 11ページ）さらに同氏はそのなかで、アジア・アフリカ・近東のうちの若干の国は、ロシア連邦が難民に関する国際条約を批准したという事実とザ・カフカズと中央アジアの複雑な状況を利用して彼ら自身が議定書の参加国であり第1号の避難民供給国であるにもかかわらず、まさに国際法規範と義務に違反して自国領土内に居住する外国人をロシアに移動させようと煽動しているといった複雑な状況があると述べている。ロシア連邦は地域レベルで行われていた外来移民規制に関する国際法的協力を注目してきた。特に1993年の難民および被強制移住者の援助に関する協定あるいは1994年労働移民および勤労者移民の社会的保護分野における協力協定とか1998年の独立国家共同体構成国の不法移民と戦うための協力に関する協定のような共同体構成

国の枠内で締結された多岐にわたる当該国際協定の主唱国であり加盟国である。またロシアは以下のような7項目の住民の移民問題に関する2国間の協定も用意し批准してきた。

1．1992年のロシア連邦とタジキスタン共和国間の移住者管理規制と移住者の権利保護に関する協定、2．1993年のロシア連邦政府とトルクメニスタン間の同上協定 3．1994年のロシア連邦政府とグルジア政府間の同上協定 4．1995年のロシア連邦政府とキルギス共和国政府との同上協定 5．1996年のロシア連邦政府と白ロシア共和国政府との同上協定 6．1998年ロシア連邦政府とカザフスタン共和国政府との同上協定 7．1999年のロシア連邦政府とトルクメニスタン共和国政府との同上協定。

以上の協定の内容をより良く知るためには、それらのうちの幾つかについて、その協定内容を更に詳しく分析してみる必要がある。例えば、1992年に締結の移住者の管理規制と移住者の権利保護に関するロシア連邦とタジキスタン間の協定は、自己の常住していた国家を任意に立ち去って他国の領土内の常住地に移動する者の権利の保護を規定している。また同協定は、直接乃至間接的移住を禁止している。移住は本人の自由意志にもとづいてのみ可能なのである。また同協定には、移住者とその家族の所有物・財産および住宅を保障するための規定内容があり、同協定第8条によると、移住者が所有する財産の所有・利用・処分はすべて本人が自由におこなうとあり、同第6条は移住者の持つ財産の移動・不移動については、同移住者が国外に永住していることを根拠にして、出国元の国家権力がこれを没収乃至不没収することはできないとも規定している。出国元の国家は移住者の所有する住居およびその他の財産の売買乃至その他の型の処分について本人とその家族に対し援助し、また入国先の国家は彼らにたいして住居の賃貸借・取得・建設について援助しなければならない。両当事国は移住者の自己のもつ個人財産の搬入・搬出およびこれと関連する通関税やその他もろもろの税法上の制限とか、出入国する移住者やその家族の所有する金銭とか送金・預金・資産にたいする課税・通関税上のもろもろの制限から彼らを自由にするのを相互の取決めで保障することを義務づけられる。同協定第9条は移民に対する暴力・脅迫・威嚇・あらゆる差別から保護することも規定している。移民数値の割り当て配分率の取り決めは、両当事者間で自主的に行われる。割り当て配分率を無視した移民を配分する権利がありうるとしても、こうした場合には同協定上の保障は与えられない。しかしこうしたやり方についても国家は受入国の現実可能性を考慮して移住者問題を処理することが望ましいとしている。

移住者管理規制と移住者の権利保護に関するその他の2国間協定に示された規定もそ

の内容は全体的に見て上述したものと同じものであるが、注目しなければならない点は、この2国間協定がその後も締結されるなかで、こうした協定を実施するためのメカニズムについての2国間条約が準備され批准されていったということである。とくにその典型例は1998年に批准された移住者管理規制と彼らの権利保護にかんするロシア連邦政府とキルギス共和国政府間の協定を実施するためのメカニズムに関するキルギス共和国の労働・社会保護省とロシア連邦移民局間の協定である。同協定第4条によると締結国のいずれの移民希望者も、キルギスのロシア連邦大使館付属の連邦移民局代表部乃至ロシアのキルギス共和国代表部に所定の手続きによって登録申請書を提出する。この申請書は3カ月以内に審査され本人の出国についてなら支障となる状況のない場合には、当人にその資格と出国国で自己の所有財産を自由に処分する権利および越境する特典を確証した移民許可証が交付される。改善された市民の相互移住手続きの見本は、1999年のロシア連邦政府とトルクメニスタン政府間で締結された2国間の市民の相互移住協定である。本協定には2国間市民のビザ制度が導入されており、以下の10ケースの関係当事者に対して、ビザなし制度が適応されると規定している。

- 1．外交代表部・領事館国際組織の職員その他の有効な外交・職員ビザを所持する勤務員。
- 2．有効な外交官乃至職員のパスポートを所持する上記職員と共に同居する家族員。
- 3．トルクメニスタン領土内に常住するロシア連邦市民およびロシア領土内に常住するトルクメニスタン市民であり、居住国の権限ある国家機関の交付した本人であることを証明する証書を所持する者。
- 4．常住国の有効なパスポートと他国の市民であることを証明する証書を所持する二重国籍の市民。
- 5．常住国の有効なパスポートと移住有資格者であることを証明する証書を所持する市民。
- 6．有効な各国のパスポートを所持する民間航空機の乗務員。
- 7．有効な各国のパスポートを所持する鉄道班の職員。
- 8．政府間伝令通信機関の職員。
- 9．天災・惨事・伝染病発生時の救済活動家。
- 10．ロシア連邦防衛省の作戦班ならびにロシア連邦国境警備隊員としてトルクメニスタン領土内に入国した軍人および民間人とその家族。

独立国家共同体構成国領域内にうごめく不法移民数値の増加するなかで、2 国間の国境警備を強化するための以上のような条約の締結は、極めて適切であると考えてよい。トルクメニスタンはロシアへ不法移民を最も多く供給しているイラン・アフガニスタンと国境を接しているので、とりわけ重要な国である。

以上のような国際条約締結活動以外に、ロシア連邦は外来移民管理規制のために国内法の制定を積極的に検討している。これに関連する法規範を次に具体的に分析する前に、次のような1993年のロシア連邦憲法第15条第4項に規定する以下の条文のもつ法的意味内容を深く理解しておく必要がある。「ロシア連邦の締結した国際条約によって法律の規定と異なる法規が制定された場合には、国際法の規定が適用される。」この憲法規定のもつ意味は、ロシア国内の規範的法令を制定する際には、先ず国際法の基本的規範と原則により指導され、基本的な国際法規範に厳しく照応しなければならないということである。ロシアの立法者たちは人権保障部門で、民主的な国際結社と国際法の基本原則を確認することによって、1993年のロシア連邦憲法内に人間の自由移動権を確認した1948年の世界人権宣言第13条、移動と居住の自由権および1966年の市民的・政治的権利に関する国際規約第12条移動・居住および出国の自由権を持ち込んだのである。しかし、旧ロシア・ソビエト連邦社会主義共和国憲法にもソビエト社会主義共和国連邦憲法にもこうした内容の規定は皆無であった。1993年の現行ロシア連邦憲法第27条第1項によれば、「ロシア連邦領域内に合法的に居住している者は、すべて移住し住所・居住地を自由に選択する権利をもつ」とあり、同条第2項では、「人は誰でも国外に出国できる移動の自由権をもつ」と宣言している。こうした法関係の主体にはロシア市民だけではなく、外国人や無国籍人も含まれるのである。こうした場合、ロシア市民は国境を越えた後、他国の領土内に滞在中もロシア国家との関係においては、移動の自由の権利主体として留まりつづけるのである。こうした関係は、およそ国家なるものは、自国市民を国外に滞在中も保護し庇護し、かつ当該市民本人の市民権によって生ずる国家と個人の法関係を保障する義務があるからである。これに対して、外国人・無国籍者などの他国人の移動の自由権主体と国家との関係は、彼らがロシア連邦の国境を越えた時点で断たれるのである。このことはロシアへの無条件帰還権は、ロシア市民にしか付与されないことから証明できるのである。1993年現行ロシア連邦憲法第27条第2項は、この点について法関係の主体によって異なる規定を設けている。ロシア市民には、本規定はロシア国家領土とその権限の及ぶ領域内に効力をもつものに対して、外国人については、その効力はロシア国境までに限られるのである。（注。同憲法第

27条第1項。ロシア連邦の領土に合法的に滞在するものはすべて、自由に移転し、所在地と居住地を選択する権利を有する。第2項。各人は、自由にロシア連邦の国外に出国することができる。ロシア連邦の市民は、自由にロシア連邦に帰国する権利を有する。) 1993年ロシア連邦憲法第63条第1項は、国際法の一般公認原則に従って、外国人市民および無国籍者にたいして政治亡命者・политическое убежище・資格を認定する規定である。これについて1977年ソビエト社会主義共和国連邦憲法第38条は、ソ連邦領土内に外国人市民の亡命取得権を確認する規定を設けていた。この場合の亡命権取得事由は以下の要件が存在する場合であった。すなわち、「亡命権は勤労者の利益擁護と平和問題に携わっている者とその外国人、革命運動および民族解放運動に携わっている者とその外国人、進歩的な社会・政治活動および研究乃至その他の創造的な活動にたずさわっている者とその外国人に与えられる」と規定していた。

ロシア連邦が1951年の難民の地位条約を批准して、国際法の優先的意義を認めたことは、1993年ロシア連邦憲法第63条規定に示されている。1951年の難民の地位条約第33条の政治亡命者を他国に引き渡してはならないとの国際法の規範原則は、同憲法第63条規定の中に含まれている。これによってロシアは難民不引渡し原則、すなわちノン・ルフールマンの原則 принцип невысылки беженцев を義務的なものとして自認したのである。(注。同憲法第63条第1項。ロシア連邦は、外国の市民と無国籍者に対して、国際法の一般に承認された規範に従って、政治的避難を許可する。第2項。ロシア連邦では、政治的信条、またロシア連邦で犯罪とされていない作為または不作為を理由として迫害されているものの外国への引渡しは、許されない。犯罪の実行に関して被告とされているものの引渡し、また有罪とされている者の外国における服役のための引渡しは、連邦法律またはロシア連邦の国際条約にもとずいて行われる。) 周知のように、1977年ソビエト社会主義共和国連邦憲法には、こうした義務付け規定はなかったのであるが、1993年現行ロシア連邦憲法は第27条・第63条で保障した権利を含む一連の権利と自由にたいする制限規定を設けているし、また同憲法第55条第3項および第56条第1項にもこうした制限規定を設けている。すなわち、1993年憲法は憲法制度の基礎となる道徳・健康・他人の権利と法益・国防・国家の安全を防衛するために、また非常事態の場合に市民の安全保障と憲法体制を保護するための制限規定を設けている。

次に、移民管理に関するロシアの法的基礎なるものを全体的に見ると、現在以下のような規範法令がある。先ず基本的な規範から見てみると、ロシア連邦国境を通過する出入国

手続を規定した1993年4月1日付の「ロシア連邦国境法第4730号」と1996年8月15日付の「ロシア連邦出入国手続法第114号」である。ロシア連邦国境法は、国境の境界線、国境守備制度、越境時の許可制度を規定する。同法第13条は、ロシア連邦国境とはロシア連邦内の国土の領域（陸地・水域・地下資源・空間）を決定する国境線とその線上に広がる垂直面積 *вертикальная поверхность*、すなわち国境主権の及ぶ空間領域をいうと規定している。同法第9条によると、人および交通手段の越境は、所定の越境許可地点を通過してロシア連邦領土内に到着乃至ロシア連邦領域外を退去する人物、交通手段の越境の適法性を認定して終了するとある。

ロシア連邦出入国手続にかんする連邦法は、出入国問題とそれに関する文書の作成問題についてのロシア連邦国家およびロシア連邦市民と外国人市民および無国籍者との間に生ずる関係とか、ロシア領域内を通過して出入国ないし一時通過する者との間に生ずる関係を直接規定している。同連邦法第6条は、ロシア連邦市民のロシア連邦よりの出国乃至入国は、国外で本人がロシア連邦市民であることを十分に証明する有効な文書にもとずいて行われる。同第7条によると当該文書とは一般パスポート、外交官パスポート、勤務員パスポート、海員であることを十分に証明できる海員パスポートである。また同連邦法には、ロシア連邦市民であって国の領域外に出国する権利を一時的に制限される以下のような6ケースの該当者を規定している。

1. 国家機密に関する情報を取り扱う市民で、当該者が締結した労働契約上の期限を経過するまではロシア連邦を出国する権利を一時的に制限されるとの労働契約のある者。
2. 兵役・招集ないし代替の民間職の就労者で、これらの仕事を終える前の者。
3. 犯罪容疑者として拘留中または被告として告訴を受けている者であって未決者ないし裁判判決前の者。
4. 犯罪を宣告された者で服役前ないし保釈前の者。
5. 裁判判決で科せられた義務遂行の回避者で、その義務履行前の者乃至関係当事者の同意をえていない者。
6. ロシア連邦より出国書類作成の際に誤った情報を自己申告し、同書類作成機関に1ヶ月期間以内に問題を処理できなかった者。

外国人市民と無国籍者について本法第24条はロシア連邦の国際条約に他記されていない限り本人であることを証明し、かつロシア連邦が受け入れるとする有効な文書のロシアのビザを所持している場合には、ロシア連邦内に入国しまたは同領域外に出国できると規定

している。ただし以下の3事項のある場合には、外国人市民ないし無国籍者はロシアへの入国が許可されない。

1. ロシアビザを申請する際にロシア国内に居住中および出国の際に資力のあること乃至そうした資力の提供を保障できなかった場合。
2. ロシア連邦国境の通過許可を受ける地点で国境通過関税規則ないし衛生規則に違反した場合
3. 自己乃至自らの滞在目的について誤った情報を申請した場合。

本法第28条は外国人市民および無国籍者のロシア連邦よりの出国について、以下の4事項に限って制限規定を設けている。

1. 犯罪被疑者および拘留ないし被告として告訴されている者であって未決者乃至判決発効前の者。
2. ロシア連邦領域内で犯罪を宣告されたもので、服役前ないし保釈前の者。
3. 裁判判決で科せられた義務遂行を回避したもの、その債務履行前の者乃至当事者の同意をえていない者。
4. ロシア連邦法上の税金支払い義務を履行しない者乃至債務履行前の者。

ロシア連邦市民の出国権およびロシア連邦国家領域に出入国する外国人市民や無国籍者の権利を制限することのできる上述のような一連の事由も、明らかに1993年のロシア連邦憲法第55条第3項の規定を超えるものではない。さらにロシア連邦領域外の出入国にかんする権利の上述のような制限事由は国際法規範と原則とりわけ1966年制定の市民的および政治的権利に関する国際規約の第12条第3項および1950年11月4日制定の「人権および基本的自由の保護のための欧州人権条約」第2条の生命に対する権利に適合するものである。

難民という外来難民カテゴリーの法関係を規定するロシア連邦法規範については、1993年2月19日付ロシア連邦難民法第4528号と1997年5月23日付の同連邦法補足・修正法第95号に注目する必要がある。これらの法はすべて、ロシア連邦領域内の外国人市民および無国籍者を難民として認定するための事由と手続きを規定し、難民の経済的・社会的・法的諸権利と法益を定めた法規範である。また、これらの連邦法が難民の法概念とその諸権利に関する概念の定義付けにあたっては、1951年の難民の地位条約に最大限近似させて規定したことに注目しなければならない。同連邦法第8条の難民とその家族の法的地位規定を見ると、そこには、以下のような6件の権利を行使できる法制度を設定している。1. 職業研修を受け乃至就職斡旋の支援を受ける権利。2. 賃労働乃至企業活動をする権利。3.

社会保障を含む社会保護を受ける権利。4．治療・医薬助成を受ける権利。5．国および地方自治体で育児世話の支援を受ける権利。6．社会活動に参加する権利。

また同連邦法には、以下の6段階の難民認定手続を明瞭に規定している。

(1)難民認定申請。同申請先は以下の諸機関である。入国前の国の外交代表部乃至領事館、ロシア連邦国境通過許可地点の移民管理機関、国境警備機関、ロシア領域内の移民管理機関の所員。(2)申請予審。(3)申請審査に関する証拠の提出命令の採択。なお、同連邦法第5条は、同申請却下事由に該当する者として以下の7件を規定している。1．ロシア連邦領域内の刑事事件で告発されている者。2．当該国の難民認定法規がロシア法に違反しない場合でも、1951年の難民地位条約批准国のなかのいずれかで、しかるべく難民認定を拒否されていた者。3．難民認定される可能性のある外国の領土内から到来した者。4．自国領域内に不法出国乃至は自国内でのその他の違法行為のために、自国での刑罰を恐れて自らの国籍を離脱した者。5．ロシア連邦国境を不法越境後24時間以内に、正当な事由なしに当局に申請しなかった者。6．ロシア連邦領域内に到着した事情の発表を拒否した者。7．ロシア領域内に永住許可書を既に所持している者。(4)連邦執行権力移民機関乃至その各地域機関での審査。(5)難民認可乃至難民不認可の決定。(ただし、不認可事由については公表しない)(6)難民証明書乃至難民不認可証書の交付。ロシアへの避難申請者にとり最も重要な段階は、同申請が審査されたことの証書を受理することである。この証書は、難民申請者とその家族にたいして地域の連邦内務執行権力機関が難民として認定登録する1つの根拠となるものである。(同上第7条第4項)同証書を受理し登録した者には、幾つかの権利を付与され、特に以下の権利を取得する。すなわち、一時許可センターに赴き、通訳の斡旋を受けて、一時的金銭上の手当、食物給付、公共料金・医療・医薬剤援助、居住地への交通・荷物運搬保障助成、一時的許可地点での職業研修乃至就職斡旋に向けての助成を受けることができるのである。このようにして、ロシアの難民申請者は、難民認定申請書を提出時点ではなく、同申請書が登録された時点でロシア領域内に到着したことが公式に認定されるのである。

国家の安全やロシア連邦市民およびその領土内に法的根拠に基いて滞在するその他の人の健康と諸権利を保障するために、法律は申請登済の者および被難民認定者のロシア連邦内の移動・定住・居住地の選択権を制限することができると規定している。とりわけ、難民法第8条の第5項と第6項は、難民に対して以下の3事項を義務付けている。1．ロシア連邦領域内の定住場所を移動し乃至同領域外に出て居住地を移す意向のあることを報知

する。２．所定の居住手続を厳守し、あらかじめ身体検査を受けて、一時的許可地点での居住・衛生機関が要求する規則を遵守する。３．居住地を移動する場合、地域内にある連邦移民官庁の名簿から除かれ、新居住地に到着した日から７日以内に当該執行権力機関に名簿登録をする。

1993年6月25日付のロシア連邦法「ロシア連邦市民のロシア連邦領域内の移動の自由権・滞在・居住場所の選択権について」の第3条第2項の規定するように、ロシア市民もまた規則違反しないように、ロシア連邦内の滞在・居住地登録をする義務のあることに注意する必要がある。この件について特に注意しておきたいことは、移動の自由、滞在・居住地選択の自由権を規定したロシア連邦憲法第27条内容からは、憲法第55条・第56条に規定する場合を含めて、市民の登録をする乃至登録をやめる義務 *обязанность гражданина иметь регистрацию или сниматься с регистрационного учета* は、出てこないのである。（注。同憲法第27条 第1項。ロシア連邦の領土に合法的に滞在する者はすべて、自由に移動し、所在地と居住地を選択する権利を有する。同第2項。各人は、自由にロシア連邦の国外に出国することができる。ロシア連邦の市民は、自由にロシア連邦に帰国する権利を有する。同憲法第55条第1項。ロシア憲法における基本的な権利と自由の列挙は、その他の一般に承認された人ならびに市民の権利と自由の否定または限定と解釈されてはならない。第2項。ロシア連邦では、人ならびに市民の権利と自由を廃止または制限する法律が、公布されてはならない。第3項。人ならびに市民の権利と自由は、連邦法律によって、立憲制の原理、他人の道義、健康、権利と合法的な利益、国防と国家の安全保障のために、必要な限度においてのみ、制限されることができる。同憲法第56条第1項。非常事態の条件の下では、市民の安全の保証と立憲制の擁護のために、連邦憲法法律に従って、範囲と有効期間を示して権利と自由の個別的な制限が、定められることができる。第2項。ロシア連邦の全土およびその個々の地方における非常事態は、連邦憲法法律によって定められた事態の存在の下で、定められた手続で、導入されることができる。第3項。ロシア連邦憲法の第20条、第21条、第23条第1項、第24条、第28条、第34条第1項、第40条第1項、第46条ないし第54条によって定められた権利と自由は、制限されてはならない。）

市民のもつ移動の自由、居住地選択の自由権を過大に制限し、憲法に直接規定していない義務を法律に規定してよいのかといった問題がここに発生したのである。この問題に解答したのが、ロシア連邦憲法裁判所の一連の決定、とりわけ1996年4月4日付の決定第9号である。モスクワ州モスクワ市、スタフポポリス地方、ボロネジ州ボロネジ市地域に永

住のために到来した市民の登録手続を規定した一連の規範的法令の合憲性審査事件を審理した憲法裁判所は、ロシア連邦においては、人および市民の権利と自由は、ロシア連邦憲法第17条第1項にもとづいて、国際法の諸原則と規範にしたがって認定され保障を受けると指示した。また同憲法裁判所は、同条第2項に基づいて居住地を自由に選択する権利は、生来市民のものであり、不可侵のものであると指示しながらも同時に、同条第3項にもとづいて同権利の行使によって他人の権利と自由の侵害になることもありうるので、絶対的な性質のものではなく、法的規制を受けることもありうるとした。（注。ロシア連邦憲法第17条第1項。ロシア連邦は、国際法の一般に承認された原則と規範に一致し、本憲法に従い、人ならびに市民の権利と自由が承認され、保障される。第2項。人の基本的な権利と自由は、不可譲であり、生来各人に属す。第3項 人ならびに市民の権利と自由の行使は、他人の権利と自由を侵害してはならない。）さらに同憲法裁判所は、こうした権利を実現の際には、ロシア連邦憲法第55条・第56条の規定する根拠と手続きに基づいて制限を受ける場合もありうることを指示している。また憲法裁判所は、市民が自己の居住地登録申請時に、1993年6月25日付の上記連邦法第6条に基づいて、居住地選択権を制限される場合があり、市民は新居住地に到着後7日以内に担当公務員にたいして登録する義務を負い、この際には、当該市民は居住の根拠となるパスポートと証明書を提示する義務のあることを確認している。（注。「ロシア連邦法律集」1996年第16号。1909頁。）

ロシア連邦難民法は、難民の地位喪失・剥奪・難民認定を拒否され、さらに同地位を剥奪された当人の国外追放手続と難民の地位喪失の事由についても規定している。難民の地位の喪失の事由および難民概念の定義その他の諸権利といったものの多くは、1951年の難民条約の法文に近いものであるが、ロシア連邦難民法は、難民の地位喪失の事由として、次のように規定している。それに該当する者とは、ロシア連邦領域内で、犯罪を犯したかどで、裁判判決により有罪とされたもの。誤った情報を故意に通報するか乃至は難民認定の事由となる証書を偽造して提出した者である。同法律はまた、難民認定申請の審理を拒否された者、あるいは難民の地位の喪失・剥奪通知を受領した者が裁判所に対して提訴できる権利を規定している。同法第13条第2項は、このようなカテゴリーの人物が訴えを拒否されてロシア連邦領域内に居住する法的根拠を喪失した場合は、3日間以内に当該領域内から立ち去らねばならない。当該人物が自発的に退去しない場合は、ロシア連邦領域外へ強制退去させると規定している。

ロシア連邦難民法規定内容をみると、外来移民者 *внешние мигранты* のカテゴリー

についても、以下のようにやや限定的にとらえているのである。先ず第1に、本難民法には、経済的原因乃至飢餓・伝染病・自然災害とか技術上の緊急事態のために自己の住み慣れた常住地の国籍国をやむをえず立ち去ることになった外国人や無国籍者の規定が抜け落ちていいる。第2に、本難民法は難民資格の有効期間を3年間までとし、極めて国家の負担になるような資格を終身もちつづけるカテゴリーの人物がロシア領域内に多く出現することを予防しようとしたのである。第3に、一時的避難民 временное убежище 制度を導入した。この制度をもちいて、難民として認定する事由をもつ人物にはロシア連邦領域内に一時居住許可申請書を提出させ、またそうした事由をもたないけれども人道的な意向からしてロシア連邦領域外に移動させることもできない人物については、ロシア領域内での居住をコントロールできるようにした。このようにして、ロシア連邦難民法は、避難を求める人物を援助することで、国際的義務を果たすと同時に国益についても配慮したのである。

2002年7月25日付のロシア連邦法第115号「ロシア連邦における外国人市民の法的地位について」の採択は、ロシアの外来移民規制管理立法を大きく改革させることになった。同連邦法は、以下の6事項を明記している。1．ロシア連邦内に在在する外国人市民のもつ基本的な権利義務。2．ロシア連邦内に入国する外国人市民の招聘手続き。3．ロシア連邦内外国人市民の登録手続。4．ロシア連邦内に居住・滞在する外国人市民の調査。учет 5．同上の監視 контроль 6．ロシア連邦立法に違反する外国人市民の責任。

同連邦法に新しく追加された事項の中でも特に重要な点は、ロシア連邦内に入国した外国人市民の情報を記載した証書とロシア国内に一時滞在する外国人市民の管理に役立つドキュメントを記載した移民カード миграционная карта を重要視した点である。外国人市民はロシア連邦内に入国の際に、移民カードに記載し、本人であることを証明する書類とともに、ロシア連邦国境通過の際に出入国許可を担当する国境警備機関の公務員に提出する。同公務員は、移民カードに同外国人市民がロシア連邦内に出入国したことを記入する。移民カード制度は、ノービザでロシア連邦内にやってくる外国人市民をロシア連邦に入国時に検閲済みであるとか、居住・滞在地で登録済みであることを入国者個人の証書内に記載することが先ず不可能な場合もあるので、ロシア連邦内にビザなしで居住する外国人市民に対しては外来移民管理上特に重要な意味を持っている。（注。ビザを所持しない市民の相互旅行に関する政府間協定の付属文書中に列挙した書類には、原則として、各国で特別に部内だけで利用される以下のような証明書がある。各国のパスポート、勤務先の身分証明書、出生証明書など。）移民カード制は、このようにロシア国内に大量に流入

する移民・外国人市民に関するあらゆる角度からの情報を法務諸機関に伝達することを保障するための重要な制度の中の一つに組み込まれているのである。要するに、移民カード導入の基本目標は、ロシア連邦領域内に潜入してくる多数の不法移民の予防にある。

外国人労働力のロシア連邦内誘致・活用制度に関する法規は、ロシア法の中でも特別な地位にある。ロシアに招聘する就労目的の外国人数値の割合については、外国人市民を世話する機関の当面する人口状況と受け入れの可能性を考慮したロシア連邦国家権力主体の執行機関の提案にもとづいて、ロシア連法政府が毎年認定する。この場合の労働市場の状況判断の折にも、国内市民を労働資源として優先して活用するという原則に立って判断するのである。

就労許可書を持たない外国人市民は、ロシアでは労働活動をする権利をもたない。この就労許可書とは、ロシア領域内で外国人労働者が一時的に労働活動をする権利乃至ロシア連邦内で個人経営者として営業活動を行うために登録済の外国人市民の権利を確認した文書である。労働許可書交付申請は、各地域の内務関係機関に提出される。当該内務関係機関は同申請書の情報内容と添付された書類を審査し、その結果に基づいて当該外国人市民に労働許可証の交付の可否を採決するのである。連邦法は、また外国人労働力を活用する雇用主の義務についても、以下のように4事項を規定している。

1．連邦移民局の交付する外国人労働者の誘致・活用・許可を取得する。2．外国人市民が就労許可を得やすくする。3．外国人市民がロシア連邦内で登録する際に必要となるもろもろの書類を提供する。4．現行法に違反して採用された外国人市民のロシア連邦領域外への行政退去処分乃至国外退去処分に関連した費用の負担。以上述べたことから、ロシアでは全体的に見ると、外来移民を規制するためのロシア国家の移民状況にふさわしい効果的な法的基盤が充実にきていていると判断できるのである。

第3節：ロシア連邦の国内移民法

住民の国内移民 *внутренняя миграция населения* 化現象は、ロシア国内で一般的にみられる移民状況のうちのとりわけ重要な部分をなしている。それは多くの地域間のあるいはまた都市と農村との間の移民の流れの中に多く見られる現象である。最近、ロシア領域内では国内の北部・シベリア・極東からヨーロッパ地域への移民の流出が顕著である。このような移民流出のそもそもの原因は、安定した賃金システムの不備、経済開発地域での特典の欠如、系統的な国家プログラム上の突然の融資停止と連動して起る生産や住宅建

設の縮小とか、これと関連する地域での失業者増などのもろもろの要素と絡み付いている。北部・東部地域から流出した住民は、ロシアの中央部・中央黒土地域、ボルガ・ウラルの各地域や西シベリア南部の各地域に集中して移住しているのである。このように見られる自然発生的な移民の分散現象は、必ずしも国家全体および各地域のもつ地政学的・経済的利益にマッチするものではけっしてない。最近のロシアでは、農村から都市への住民の移民パターンに関していえば、農村と都市間の住民の伝統的な交流が都市型の利益になるような方向で安定化してきているのである。多様な専門別の産業複合体と発達した社会的インフラをもち、利潤のあがる資本投資と企業活動の広範な可能性に恵まれた大都会は、移民たちにとり小都市や農村よりも魅力的であるが、同時にそうした都会での生活費の高騰は、地元民たちを移民化する原因にもなるのである。

次に、被強制移住民 *вынужденные переселены* といったカテゴリーの国内移民について特に注目しておかねばならない。1990年代オセチア・イングーシ武力紛争とチェチェンの政治危機のあと、数10万の市民が強制的にこれまでの居住地を退去させられたために、新しい避難地を求めざるをえなくした。ロシア内の被強制移住民の法的資格を規定した法律は、1993年2月19日付のロシア連邦法第4530号「被強制移住民について」であったが、本法は1995年12月20日付のロシア連邦法第202号「被強制移住民法の修正補足について」により改正された。被強制移住民とは、人種・民族的属性・信教・言語を指標にして、また具体的人物やグループにたいする敵対的カンパニヤとか社会秩序を集団的に侵害したことを口実にして特定の社会グループに所属乃至政治的信条を指標にして本人もしくはその家族構成員が暴力乃至その他の迫害を受けたか乃至迫害を受ける現実的恐れのあるために居住地を退去したロシア連邦市民をいうと定義を明確にしたのである。また、ロシア連邦市民が被強制移住民として認定されるには、ロシア連邦領域内の本人の常住地を退去した場合だけでなく、はるか遠方の他国の領域内に退去した場合にも認定されるとした。またロシア領土内に永住していた外国人市民・無国籍者も上述の理由でロシア連邦領域内に住居を移し変えた場合には、被強制移住民と認定されるのである。また旧ソビエト社会主義共和国連邦の1共和国の領土内に永住していたソビエト社会主義共和国の市民で、ロシアでの難民資格を取得して暮らしていたが、同難民資格有効期間中にロシア領域内の制度改革中に従来を維持できない諸般の事情があり、新たにロシア国籍を取得することになり、難民資格を喪失した者もまたこれに加えられるのである。

被強制移住民としての認定を希望する本人は、連邦移民局乃至移民先の地域の移民局に

申請書を提出しなければならない。同申請書類には、本人の個人データである民族・国籍・家族構成・申請人の同伴する親族の家族構成・現住所・移住が必要となった事由・本人の使用言語・ロシア連邦域内の親族・その他の補足情報および申請人と家族の軍務との関係事項を記載しなければならない。登録申請書受理の決裁は申請書提出日から3日以内に地域の移民局がおこなう。受理容認の決裁が出た場合、申請人とその家族に対し、決裁日にパスポート乃至個人を証明するその他の証書と引き換えに申請登録証明書が交付される。こうした証書を受理した者に付与される権利には、以下の三権がある。1 一回限りの金銭上の手当て取得権。2 被強制移民の一時収容所センターでの居住権。3 国営・地方自治体経営の保健施設での無料医療・投薬援助権。次に、被強制移住民としての資格許与の可否に関する問題の審理は、登録申請日から3ヶ月以内におこなわれるが、この審査の際には、申請人とその家族が従前の居住地に置かれた理由となる一切の事実と事情が評価されるのである。被強制移住民と認定された者には、被強制移住民資格認定証明書がすでに交付済みの申請登録証明書と引き換えに授与され、旧申請登録証明書は没収されるのである。被強制移住民資格の有効期間は5年間であるが、法律上は、期間延長もできると規定している。被強制移住民と認定されたものは、新たに永住地を選択する権利が認められる。この場合には、地域の移民局の提案した中から人口密度の高い居住地を選択することも、あるいはその同意を得た上で親族が共同生活をするために必要な面積の居住地を選択することもできるのである。被強制移住民を周到に移民分布させ、そのために必要な設備を用意する条件を作り出すためには、各地域住民間の状況、住民密度、高価な土地資源の有無、気象特性、環境状況、インフラ開発の見通し、就労場所の開発等について各連邦執行権力機関やロシア連邦主体の執行権力機関相互間でこうした問題解決に向けて合意が得られるように移民局の配慮が必要ではないだろうか。

同法第7条によると、いずれの地域の常住地に到着した被強制移住民でも、国家・地方自治体の資金で建設した住居の入居リストに記入される権利を当該地域での滞在期間とかかわりなしに取得するとある。こうした規定は、各連邦主体の法規の中でも見ることができる。例えば、1997年6月2日付のクラスノダルス地方行政局長官の決定第208号「クラスノダルス地方の領域内の被強制移住民のための施設について」のなかでは、自治体の地方設備長官はクラスノダルス地方の連邦予算と自治体の予算資金で建設した住宅・建築物の入居リストには、当該地方での居住期間にかかわらず被強制移住民をふめると規定している。この場合、当該自治体の地方設備管理部は、クラスノダルス地方の移民

局に対して当該住宅に入居できる順番による被強制移住民のリストを各家族の関係証書一式を含めて提出するように義務付けている。被強制移住民に住居を提供するというこうした世話の仕方は、当該被強制移民とその家族の労働能力のある構成員たちが、被強制移住民の資格を取得後も住宅建設・取得の特典を活用できていないとするクラスノダルスク地方の移民局の証明書がある場合にのみ自治体の設備管理部がこれを実施するのである。

被強制移住民の就職保障には、以下の措置がとられる。就職斡旋と再就職訓練のための援助、新しい職場探し、本人の欲する就職領域、小ビジネス、農業経営、建設複合体、日常サービス、新職場開発・新生産の組織化を分担する助成会への支出がこれである。また農村で就労する被強制移民には、以下の特典が付与される。1．各家族構成員に対する一時扶助金の支給。2．移民家族と定住経営者乃至地方自治体間で締結された契約上の自由耕作地付個別住宅の付与等。法律はまた、従前の居住地に残してきた財産の回収ができない場合の被強制移住民にたいする補償金の支払いについても規定している。また被強制移住民が退去した領域には、自らの意思に反して復帰できないように、ロシア法は規定を設けている。こうした規範は、人種・宗教・国籍・特定の社会グループ乃至政治組織に所属していたことを事由にして、生活乃至自由に危険の恐れが生じた国に難民を送還してはならない、との国際法上の規範原則、すなわちノン・ルフルマンの原則の承認に基づくものである。

被強制移民の義務としては、以下の事項を強調しておく必要がある。1．ロシア連邦憲法およびロシア法の遵守。2．被強制移住民の一時的移住のために住宅資金より臨時に割り当てられて建築した住宅センターの居住規則の遵守。3．居住地移住時の査定評価。4．地域の移民局による毎年一定期間内の査定の実施。5．被強制移住民資格を取得済みの本人に関する査定・再査定は、移民局の各地域機関によりおこなはれる。6．被強制移住民資格取得市民への通知は、同型に統一された移民カードに記入する。同カードには、全家族と被強制移住民として認定され新たにその家族構成員となった情報も記載する。移民局の地域機関に登録された被強制移住民情報は、データベースに自動的に記載される。7．移民局の各地域機関およびそれと関連する被強制移民の居住する地域の執行権力機関は、毎年同移住民に関して再調査を実施する。8．同再調査は、同住民にたいして質問方式で実施するのが普通である。必要とあれば同市民にパスポートの提示を求めたり、未成年者の出生証明書・被強制移住民者証明書・居住証明書その他の文書の提示を求めることもできる。9．同再調査を実施した後、被強制移住者の家族の再調査事項についても同カード

に記載する。同カードには同一場所に居住する家族に関するあらゆる情報を記載する。再調査済みの市民の被強制移住者の証明書には、担当職員の署名と再調査実施機関の捺印で証明したこれに関する表示を記入する。10．被強制移住者がロシア連邦内の他の構成国の領域内乃至ロシア連邦領域内の管区から他の管区に転居する場合には、登録から削除・除籍される。同除籍は、出国元の移民局が行う。11．新居住地に移住する被強制移住者には、到着地の移民局機関に提出するための紹介状と登録カードの認証謄本乃至同抄本が交付される。なお、被強制移住者は、新居住地に到着すると、移住先の移民局に1ヶ月以内に登録を受けに出頭しなければならない。到着地の移民局は、彼らの到着の報知後上記書類にこのことを記録するのである。地域の移民局は、統計情報を調査し、第一次段階の修正業務をつかさどるのである。この業務とは、連邦移民局にたいして所定の方式で、所定期間中に提出される統計調査報告である。

また同法律は、被強制移住者資格の喪失・剥奪事由についても規定している。この「喪失」と「剥奪」という法概念は、それぞれ同じものではない。被強制移住者資格の喪失とは、ロシア連邦領域外に常住地を求めて出国し、かつ被強制移住者資格の有効期限が切れたために、ロシア連邦国籍が停止になった場合を言うのである。また同資格の剥奪は、本人が犯罪を犯し法的効力をもつ裁判判決で有罪宣告を受けた場合、ないし被強制移住者に認定される根拠となる情報を誤って故意に通報した場合をいうのである。被強制移住者および同資格の取得申請者の受け入れ・旅費・設備に関連する財政支出は、移民プログラムを実施するロシア連邦主体の連邦予算およびロシア連邦各主体の予算資金を用いるものとする。被強制移住者に対しておこなう主要な支援については、以下の非政府組織がこれを行うのである。慈善団体、各種団体、労働組合、宗教団体、文化啓蒙団体。これらの団体は、各種の慈善活動を行い、就職斡旋問題を処理し、物質的・財政的資金を用いて被強制移住者たちのための一時的な配分センターとなり、かれらを新しい仲間の中に統合して、地域住民の中に順応できるよう助成に努めるのである。

今日のロシアが当面する最も現実的な意義をもっている問題といえ、それは先ず被強制移住者といったカテゴリーの人たちとつながりをもつ内部移民問題である。そのためには、ロシア移民法とりわけさまざまな移民プログラムの検討を継続させ、移民管理を規制するためにふさわしい法規範を実際に実現するための幾つかの最も有効なメカニズムを作り出す必要がある。

むすび

近年多くの国家ならびに地域において、地政学的性格をもったグローバルな変化が生じてきている。世界の先進国家と開発途上国との経済指標の格差と世界戦略の先鋭化、環境破壊と技術上のカタストロフとか人口数のアンバランスが、移民とりわけ国外移民をいっそう活発にしている。こうしたことからしても、国際共同体には、こうしたもろもろの移民の流れを抑止すると同時に正規の移民を建設的な力として積極的に活用するという二重の問題が提起されているのである。こうした問題を最も効果的に解決する方法のひとつは、世界的レベルにおいても、かつまた地域的レベルにおいても広がりを示している外来移民にたいする国際法上の規制にある。と同時に、各国が国際法上公認された原則と規範に照応した国内法規範を採択して、国内移民管理を最大限保障しなければならないのである。

これまでになされてきた調査で判明したことは、以下の事項である。すなわち、国際移民は、客観的に見ると、経済・政治・社会的な生活の中に、深い根源をもつ法則に一応は理にかなったグローバルな現象であり、これと対決するには、国内外の国際法学上の理論的経験と国際関係の実践体験にもとずいた国内・国際レベルでの複眼的な研究が必要となるのである。

それぞれ異なるカテゴリーの外来移民にたいして、どういった種類の法的資格を付与すればよいのか、といった外来移民の法的規制に関する研究は、さまざまな移民の法的規制に直接関係するそれに対応した専門データベースを体系化して策定した基本原則に基づいておこなうのが合理的ではないのか、と考えたい。筆者は、この問題についてその前提となる方法として以下の4事項を提案したい。1. 外来移民の格付けを外来移民の態様と形態に応じておこなう。2. 国際移民主体の法的資格を公式化する。3. 外来移民の権利義務を明確に規定する。4. 各種の外来移民の形態の特色に応じて法規原則を策定する。

イ・ラベンシュタイン氏 E. Ravenstein (The laws of Migration//Journal of the Royal Statistical Society. 1985. June. p167 - 227) は、移民管理に関するさまざまなコンセプトを理論的に思考し、現今の移民の特性を研究した論稿の中で、最近の外来移民に関する法則のようなものを探り出している。各地域に発生している移民状況を予測・摘発し、その外来移民管理の基本的方向性を研究した彼のコンセプトは、実効性のある移民政策の策定の際に大いに参考になっている。同氏が指摘したような状況が、今日全世界を巻き込んで発生しているあらゆる地域での経済・情報コミュニケーションの急速なグローバル化現象を背景にして特に現実的なものとなっているのである。世界各国で実施されている国際的移民

管理の進展に関する一連の傾向特性と法則性を調査研究し、同時にあらゆるレベルで実施されている外来移民に対する国際法上の規制の基本的方向性を定義付けるにあたり、それぞれの統合組織体、とりわけEUと独立国家共同体の枠内で実施されている規制管理のそれぞれの特性について以下に述べてみたい。

これまでの研究文献によると、すでに数十年にわたり統合の道のりを歩んできたEU諸国は、移民管理を含むありとあらゆる側面の国際関係規制を行うための国際法的基盤を創造してきた。今日では、EU諸国家の移民政策は、以下の3点に重点を置いている。1. 各加盟国の移民管理を規制する法規を調整することによって、それに関連する全ヨーロッパ的な立法を完成する。2. 第3国とのビザおよびノービザ制度の制定に向けて統一された普遍的な政策を策定する。3. EU諸国の国籍を持つ移民とそうした国籍を持たない第3国移民に関する移民政策の実施の際には、人権に関する基本的国際基準に基づいて法的バランスを遵守する。

EU諸国と異なり、独立国家共同体構成国は、かなり短期間で外来移民規制のための規範に適法な基盤づくりをせざるをえなかったのであるが、現今の移民増をどのように規制するのかといったもろもろの問題が緊張をもって独立国家共同体構成国に立ちはだかっているのである。この問題については、それぞれの国際関係領域内における契約ベースの完備・普及について以下のような5項目の措置を補足して採用すると良いのではないだろうか。1. 当事国の労働立法と社会保障・年金保証・専門職業教育とその養成に関する立法を調整する。また勤労移民とその家族の法的資格を規定し、社会保障・年金保障面でも彼らに就労先の国家の市民と同等な法的権利を保障するよう多角的な国際法規を採択する。2. 難民の法的資格を規定した国内立法と同資格取得手続を規定した立法を整備・調整する。3. 難民の権利と自由を規定した地域的国際条約を策定し、採択する。4. 難民が残した住居と財産価値を補償するための諸関係およびこうしたカテゴリーの移民の社会保障と年金保障に関する諸問題を規定した2国間協定を締結する。5. 独立国家共同体構成国領域内に潜在する不法移民の移動をコントロールするための共同戦略を策定する。国境に関する国際法上の手続を完備し、国境守備管理を強化し、国境警備システムを完全なものにするなどによって、越境の隙間 *прозрачность границ* を一掃するための諸措置を採択する。

筆者は、ロシア連邦のこれまでの外来移民管理にむけてのあらゆる国家的規制のあり方を、あらゆる角度から分析した結果、以下のようなロシアの移民政策の完成にむけて、以

下の5項目の重要な基本方針をあきらかにしておきたい。1. 外来移民にたいする国家的規制戦略を規定した規範的法令、すなわちロシア連邦移出入民法 Закон РФ об эмиграции и об иммиграции を策定・採択する。2. 労働移民・難民・不法移民の返還・条約による国境の画定・ビザ・ノービザ制度の設定に関連する諸問題について独立国家共同体構成国相互の2国間の国際条約を締結する。3. 被強制移民・不法移民、その他移民管理規制領域問題に関連する情報を各当事国の移民官庁が協定ベースで相互交換する。4. 独立国家共同体構成国とバルト3国内に居住する同胞が自由に移住できるように協力する。5. ロシア連邦内の移民管理規制のコンセプトの諸原則を考慮に入れて、連邦移民プログラムを策定・実施する。

外来移民問題の効果の見える解決のためには、まづ国家は国連の国際移民機構と難民高等弁務官事務所 Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев との協力に基づいて組織された国際関係領域において、国際協力を展開する必要がある。こうした国際協力とは、以下にあげたような9事項である。1. 各方面の外来移民に関する地域の会議とか国際会議を開いて、それにふさわしい行動プランやプログラムを策定・採択する。2. 移民の受け入れ、設備、適応に関する諸問題の処置に必要な複合的な措置を策定する。3. 立法化とか相談・斡旋施設を開設するなどして、移民の権利を保護する。4. 難民のための一時的収容センターとか簡易居住施設を作り、医療援助その他の社会的インフラを開発・援助する。5. 難民帰還勤務者の専門技能を向上させ、同システムの技術的潜在力を強化する。6. 国際会議で策定された移民プログラムの財政化につとめる。7. 移民の不法移送とその悪用防止のための広報活動を展開する。8. 外来移民関連の情報交換をする。9. 地球上の各地域の移民動向に関する管理戦略・戦術を策定する。

移民の国際法的規制問題の解決のためには、以上のことから国家は、少なからぬ努力をしなければならないという結論になるのであるが、要するに、こうした問題の解決に成功するためには、移民政策上において個々の関係国家と国際社会とが如何にバランス良くこれに対処するかにかかっているのではないだろうか。 以上

注。A. S. ヴァシチューク А.С.Вашук 女史のレポートの要点。

20世紀末から21世紀初頭にかけて、ロシアの人口移動政策における極東地域の方針は、弱点の一つであり、それはロシアの人口移動政策そのものがいまだに独自の方針を持って

いないからである。——行政府の構成の度重なる変更，チェチェン戦争に始まり，幾つかの連邦自治体の地方政治グループによる分離主義の高まりによるカフカス地方での地域紛争，ソビエト的社会関係の崩壊といった国内の極度の政治的不安定のなかで，人口移動問題は，雪だるま式に大きくなった。こうした困難な状況の中で，ロシアは，人口移動規制の分野において，国際的な文章に参加することになった。1993年には，ロシア連邦は難民の地位に関する1951年の国連条約と1967年議定書を批准した。90年代の初め，政府は，難民と強制再定住者にかかわる散発的な政策しかとれなかった。強制移民の極東地域への入国ピークは，1994年から1995年であった。——国内では，新しい社会経済的現実から，外国人労働動力を誘致する法規を生み出す必要性が生じた。しかし，そうした課題の実現は，法律を制定するうえでのイニシアチブを発揮することについても，その具体的な政策の実行においても，モスクワと地方の間にある種の対立がある状態で1993年から1996年にかけて行われた。ロシア極東地域の立法機関は，ソ連時代の法律「ソ連邦における外国人の法的地位について」にもとずきながら，独自の法令を發布した。それゆえ，沿海地方議会では，最初の召集で，沿海地方の外国人の存在にかかわる法律を30以上も立案し，採択した。そのなかには，沿海地方における外国人在留法規（1995年11月23日施行）がある。サハリンでは，州知事令「サハリン州における不法移民の防止と抑制に関する施策について」（1996年3月11日施行）に基ずき，不法移民撲滅キャンペーンが，1995年から1996年にかけて行われた。この分野での中央と地方の対立がやむには，約10年を必要とした。2002年に新しい連邦法「ロシア連邦における外国人の法的地位について」が採択された。激しく進行する人口移動プロセスに政策が追いつかないメカニズムの数ある理由の中に，移民局という機構の遅きに失した設立を入れる必要がある。連邦移民局は，1992年に設立されたものの，実際に機能し始めたのは1993年からであり，極東地域では更に遅れて1995年になってようやく機能し始めた。その間1994 - 1996年は，中国や北朝鮮からの労働移民が増大した時期であった。ロシアの人口移動政策の基本構想の発展の具体的な変更が生じたのは，1997 - 1998年であった。人口移動政策のプログラムによる保障に動き出した。——連邦レベルでは，14の人口移動プログラムが立案され，そのうち9が承認された。こうしたプログラムは，沿海地方，ハバロフスク地方，サハリン州，アムール州でも立案された。——最も難しい問題は，移民の登録，強制再定住者の再定住先，社会的保障の実現といった問題であった。政府はそのためどの程度の移民受け入れでロシアの人口が安定するのかという問題の研究を行うように研究者に呼びかけ，次のような結論を得た。21世紀はじめの

ロシア人口約1億4600万人を維持するには、人口動態の発展とは別に、これからの100年の最初の1年から、年間平均70万人の移民を引き受け、次第に120 - 130万人までに引き上げていかざるおえない。別の研究グループの計算によれば、今後10年間、移民の年間割り当ては、100万人以上とならざるおえないようだ。周知のように、2004年の就労ビザによる外国人の入国は、21万3千人と計画されていた。——全体として、急激な社会経済改革の中でのソ連邦以降の人口移動政策は、極東地域からの人口流出を国内他地域に対しても外国に対しても抑制する条件を確保できなかった。極東連邦管区の人口は669万3千人にまで落ち込み、1989年と比べると、15.9%、100万人以上もの減少となった。——2002年国勢調査の結果を受けて、2003年11月13日開催の議会公聴会で、地域の人口減少と中国人移民の問題が討論された。しかし、ひとつは国内問題であり、もうひとつは政治レベルでの解決の道を探るべき問題であった。——よく知られているように、旧ソ連時代では、人口移動政策は、ロシア極東地域南部の農業地帯への移民を誘致することに向けられていた。そのようにして地域間の移民再配分を調整してきた。現在では、後進地域へ移民を入植させる行政的調整は、ロシア連邦内での移動の自由、居住地選択の自由に関する国民の権利に反するものである。例えば、沿海州行政府は、1990年代末、そして2000 - 2002年に、ある農業地帯に旧ソ連時代の朝鮮人を入植させようとしたが、そのせいで、2次の人口移動プロセスを生み出し、そうした移民集団が労働市場で新たなニッチをさがすこととなった。——最も顕著な例は、CIS諸国からの旧ソ連の朝鮮系移民による市民権取得問題である。1993年4月1日施行のロシア連邦法「極東地域に帰還するロシア系朝鮮人の復権について」によれば、ロシアの市民権が付与されはくはならなかった。しかし、2004年はじめ、沿海地方では、この移民集団の朝鮮人4人のうち1人は、ロシアの市民権を取得していなかった。そのため、沿海州の朝鮮人たちは、プーチン大統領に対し公開質問状を送ることになった。朝鮮人デアスポラの指導者の資料によれば、沿海地方のロシア系朝鮮人の数は、約3万人である。2002年国勢調査によれば、登録済み定住者は、17,899人しかいない。こうした状況は、移民にとっても、行政機関にとっても、深刻な問題を引き起こす。——特に、移民の就労において「闇セクター」の規模を小さくすることであり、それは中国や北朝鮮といった伝統的な外国からの外国人労働者数だけの問題でなく、CIS諸国のような新しい外国からの移民についてもそうである。——2004年、沿海州地方には、ロシア国内で就労する外国人労働者の5%が集中していた。

20世紀末から21世紀初頭にかけて、地域レベルでの人口政策は、主に入国者に集中し、

出国者の問題については関心が薄かった。基本的には、こうした傾向は外国での就労に極東地域の人々を送り出す企業のライセンス交付に帰着する。ロシアの国益の観点からすれば、新しい歴史的条件下における出国者の規制は、構想レベルにおいても事実上準備されていない。以上

(付記)

1974年、ソビエト労働法研究目的でモスクワ大学 MGU での10ヶ月間の文部省留学を経て、2ヶ月間のワルシャワ大学留学後ミュンヘン大学で約1年間ドイツの外国人問題調査に専念してきた筆者が、今日もお執拗に崩壊以降のロシアの難民・移民問題にここ数年来執着している動機らしきものを今になって省みるとすれば、今から10数年前、ゴルバチョフ政権のペレストロイカ最盛期の経済民営化シャターリン500日プラン実施に着手し始めてモスクワ市内が騒然としはじめた1990年の夏、大津定美氏のお世話で約2週間のモスクワ視察団の一員に加わり(当時の参加者には、記憶では、途中参加者を含めて中山・藤本・塩川・下斗米・加納・進藤氏等の新進気鋭のメンバーが同行。)市内見学途中に、赤の広場のワシリー大聖堂とロシア・ホテルの空間に広がる大広場を埋め尽くしたソ連邦各地方からの難民・強制移民たちのあらわな実像と哀れなテント村を垣間見たあの折の衝撃に始まったのではないのか、と思っている。豊かな外国人客たちの多くが常用する有名な国際ホテル前の大空間をわざわざ選んで多民族型社会主義政権の恥部を開示するとしたロシア当局の演出には、それなりの政治的意味と自信を持ってあえてしたデモンストレーションにしる、このまたとない情景に接しただけでも研究者の視察団に参加した価値を後になって感じ取ったものである。その丁度1年後に、1991年7月マンハイムの仮宅よりの旅行中CreglingenのHerrgottskirche見学の折教会内で全く偶然に出会った西谷敏・満井隆令氏よりソ連崩壊の突然のニュースを知り、直ちに旅を中断して帰宅し、TVニュースにかじりついた思い出がある。2004年11月23日のウクライナ大統領選挙(ロシアとの経済共同体推進を公約する親口派ヤヌコビッチ首相49.7%と対立候補の親欧派のユシチェンコ元首相46.7%の僅差の選挙結果)をめぐるウクライナ市民の大衆抗議行動の背景に流れる急変する民族感情と国際潮流のなかでCISが果してロシア政府のこれまで構想したような「戦略的利益圏」としてしか生き残れないのか、それともどのようにEU諸国並びにその隣接諸国とも友好的な国際関係を保ちながら、これまで以上の東西交易のバネになる国際機関として多面的な重要な統合機能を発揮しうるのかも含めてこれからも注目しておきたい。

(2) 2004年8月17日付改正ロシア連邦内外国人市民・無国籍者の居住不適確性審査手続について。

「Ваше право」紙2004No.41 - 42 p.19は、「望まれぬ来客たち，誰をロシアには入れてはならぬか。」Нежелательные гости, Кого не следует впускать в Россию, と題した今回の改正手続に関するエリ・カルポワ女史の解説記事を掲載している。同改正法文は，同紙2004No.39 - 40. p.18に掲載された資料で，先ず2004年9月28日付でロシア連邦法務省登録番号第6046号警察総司令長官Р．ヌルガーリエフ Р Нурғалиев 署名の指令 Приказ の要旨とそれに付属した訓令 Инструкция の邦訳法文に続いて今回の指令に関するエリ・カルポワ女史の解説を以下に載せておく。

1. 「ロシア連邦内の外国人市民乃至無国籍者の居住・滞在適格性裁決採択についてのロシア連邦内務省と連邦移民局活動の組織化に関する指令」Приказ по организации деятельности органов внутренних дел РФ и Федеральной миграционной службы по принятию решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ от 17 августа 2004 года . no.510

1. 同指令の要旨

(1)本指令は，ロシア連邦出入国管理法と2003年4月7日付のロシア連邦内の外国人市民乃至無国籍者の居住・滞在の適格性裁定採択に関する法規と同裁定採択権限を持つ連邦執行機関リストを規定するものである。(2)の1.同裁定を採択するのは，連邦移民局局長である。(2)の2.同裁定判定に必要な具体的な資料収集作業を行うのは，(2004年7月19日付のロシア連邦大統領令第928号。連邦移民局問題第5項の点)連邦移民局の各地域機関の完成までの間は，ロシア連邦移民局 ФМС，ロシア内務省 ГУВДРО СОБ, МВД Росии, およびロシア連邦構成国の内務省，ГУВД，УВД 等の移関係部局がこれにあたる。(「ロシア新聞」2004年，第154号)(3)連邦移民局は，ロシア連邦保安局の捜査活動を確保する情報管理部局(А.Г.Челененко)に対して，居住適格性裁定採択に関する必要な情報を提供する。(4)本指令の管理責任者は，警察庁長官ロシア連邦内務省次官のА.А.Чекаеринである。

(なお以下邦訳訓令も連邦移民局の指令にもとずいた規定にすぎない。現在不法移民対策の一環としての本格的な移民管理法制の大改革が進行過程の中にあって，同審理手続が全

体的に今後どのように改正されるのか、今回取り上げた手続問題もその流れの中で見なければならぬ。したがって、連邦移民局問題を取り扱った2004年7月19日付のロシア連邦大統領幹部会令第928号を掲載した「ロシア新聞」2004年第154号を調査しておく必要がある。))

2. 同上訓令全文

(第1項) 本訓令はロシア連邦内の外国人市民乃至無国籍者の居住(滞在)適格性可否の裁決の採択に関するロシア連邦内務機関(内務機関と略す)と連邦移民局(ロシア移民局と略す)の活動を規定する。

(第2項) ロシア連邦出入国手続に関する連邦法第25条第10の第3パラグラフに指示するような状況(国家の安全・社会秩序・住民の健康の危険の恐れが現実になった場合)の場合には、内務機関は3労働日以内にそれを証明する記録資料を作成(その様式は本訓令付録に添付)し、用意する。

なお、不適格裁定書類は2通作成し、そのうちの1通は内務機関に保存する。

(第3項) 内務機関は上記第2項の同資料のうち、居住不適格に関する裁定書類のうちの最初の1通をロシア連邦移民局 ФМС России に送致する。

(第4項) ロシア連邦移民局は、訓令第2項に示されたような資料と居住不適格裁定について内務機関より提供を受けた日から1ヶ月以内に、そのことを連邦移民局長に報告する。

(第5項) ロシア連邦移民局は、居住適否の裁定採択の結果に関しては、直ちにそれを文書にしてみもろの資料を提供した内務機関にたいして通知する。

(第6項) ロシア連邦移民局の居住適格通知を受理した内務機関は、本人がロシア領域内に滞在・居住している場合には、直ちに文書にして報知する。

(第7項) 居住適格裁定を採択したロシア連邦移民局は、ロシア連邦保安局 ФСБ (Федеральная Служба Безопасность) の審査実務情報管理局(ロシア連邦保安局 管理部と略す)に直ちに報告する。当該定式的な情報伝達とその提供の方法については、ロシア連邦移民局とロシア連邦保安局 管理部相互の同意を得て決定するものとする。 以上

3. 本指令に関するエリ・カルボワ Л. Карпова 女史の解説

「Ваше право」紙。2004年。第41 - 42号c19に掲載された同女史の解説を要約すると、従来のロシア連邦内外国人市民・無国籍者の居住適格性裁定採択手続は、2003年4月7日

付のロシア連邦政府決定第199号で認めた特別の方式がとられていた。すなわち、同裁定採択には以下の8省庁がこれに当たるとしていた。ロシア連邦内務省 МВД РФ, ロシア連邦保安局 ФСБ РФ, ロシア連邦国防省 Минобороны РФ, ロシア連邦保健省 Минздрав РФ, КФМ РФ, СВР РФ, ロシア連邦法務省 Минюст РФ, ロシア連邦外務省 МИД РФ がこれである。これらの省庁はその各地域部局の提出した調査・証明資料を受領した日から1ヶ月以内に同資料にもとずいて裁定を採択しなければならないとされていたが、基本的にはロシア連邦出入国管理法を基準にするとはいえ、手続的には各行政部局内規によって審査処理されていたという。今回の2004年8月17日付のロシア内務省指令は、これまでの2003年4月7日付のロシア連邦政府決定第199号のロシア連邦内外国人市民・無国籍者居住の適格性裁定の採択手続を修正して、多くの同裁定機関を一元化し、連邦移民局局長のみが最終的な適格性裁定の採択権者となるとし、また裁定内容を特定文書に記録して本人と当該領域内の関係機関に伝達することにしたのである。

しかし、法律学博士候補の解説者カルポーワ女史によれば、内務省のみがこうした適格性裁定をおこなう唯一の省庁とはいえないというのである。なぜなら、その一例として、昨年7月に同様な法務省指令が採択されて、ロシア内務省と並んでロシア法務省もまたわが国内の外国人の居住・滞在の適格性裁決を採択する権限のある連邦執行権力機関のリストにふくまれることがロシア連邦政府により認められているからであるという。新指令が根深い官僚機構相互間の縄張り争いの増幅防止令になってほしいものである。ただし、この件で審査の対象になったのは、かなり過激な活動とかその他の違法活動をする団体乃至個人の場合であったとか。同女史によれば、最近情報を分析すると、ロシア国内の移民状況はかなり複雑になってきていて、統計資料によると、検事が検挙したロシア連邦領域内の国籍法とか居住選択の自由に関連した法律違反件数値だけでも、3年前と較べると、1倍半に激増しており、こうした違反事件の増加現象は、ロシア国内の89地域のうちの59地域で顕著にみられるとか。昨年度のロシア連邦国境治安警備局警備軍と内務省移民管理局により法的事由にもとずいて越境許可の出なかった外国人・無国籍者数値は、53,000人であった。そのうちロシアと国境を接していない30ヶ国もの市民がいたのである。このような状況下で移民に関して国家の採用した措置は、決して余計なものではないのである。

以上

(2004.11.29稿了)

(3) 2005年 1月 1日施行のロシア外務省のCIS内の新越境パスポート制の導入について。

「ヴァシェ・プラボ」紙。2004年第47・48合併号。9頁掲載。

「独立国家共同体領域内の越境手続改正により、越境パスポートを受領されたし」

Получайте заграничный паспорт. Порядок пересечения границ в пределах

СНГ может измениться. А・ポロンツェフ А Воронцов 記者のレポ。

独立国家共同体諸国内を合法的に旅行するロシア市民は、越境パスポートを取得してほしい。ロシア連邦外務省当局の要請するところによると、2005年1月1日よりノービザ制度がしかれているロシア市民と独立国家共同体市民間の相互旅行の際には、本人を証明する簡素化した書類だけで可能になるといわれている。本件で適用対象となるパスポートの種類とは、外交官パスポート、公務員パスポート、船員パスポートおよび一般市民の越境パスポートと普通いわれている外国人個人を証明するパスポートをいう。国外旅行中にこれを喪失した本人は、入国証明をすれば帰国できるのである。

外務省は「したがって、越境のためには国内パスポート、出生証明書、その他各種の関係官庁の発行した証明書は無効となる」と強調している。同時にまた、外務省はこうした証明書類リストの簡素化だけが新ビザ制度導入の第一歩となるものではないことも強調している。外務省当局の代表者の発言によると、ロシア国内にはあらゆる深刻な問題が山積していて、そのことがまず第一段階として越境パスポート所持の義務付け制に移行せざるをえなくしているとか。政府（外務省）は、こうした決定がもたらすありうべき結果を緩和するために必要なもろもろの措置をとるつもりでいる。その一つが国境隣接地域住民のために越境手続の簡素化に関する国際協定を準備中である。これまでは、ロシア人に越境パスポートが必要としたのはグルジアとトルクメニスタンだけであった。ところが、ロシア連邦統計局の資料によると、越境出国するロシア人の数値は毎年急増している。更に1990年代後期になると、独立国家共同体への出国者数値は45%乃至50%に急増した。ロシア市民は主としてウクライナと白ロシアに出国し、こうした場合の越境パスポートの所持者は、そのうちの30%にすぎなかったという。

最近になって、ウクライナ政府は独立国家共同体市民が越境するためには、越境パスポートの所持が必要であるとする方針を声明した。しかし、こうした問題の決着は、ウクライナの政治家たちのいろいろな発言から判断すると、多分にこの国の大統領選挙の結果

いかんによることになる。しかし、今回も、国境警備隊がいかなる方法を用いて、越境パスポート所持の有無のチェックのみで過激主義者を用心深く摘発するつもりでいるのか、については外交当局も明確にしていないのである。しかし、この技術的な細目については、人物を判断するのに書類という形式のみで判断されることに従来慣れ親しんできた大多数の市民にとり最大の関心事なのであるにもかかわらずである。ある情報によると、パスポートに掲載される細目の内容は、姓名および父称・出生・住所といった生物測定学的内容のものになるとか。そして、更にその補足情報として兵役義務・医療社会保険・年金保障・国庫による住居補償その他の市民相互共済に関するものであるが、なお民族籍・個人納税番号・数字番号を付した無帽のカラー写真（イスラム教徒はコート着用の映像可）指紋・彩色模様の挿絵付パスポート・本人の血管体温カードの記載も望まれている。

外務省当局が、こうした証明書様式の簡易化は決して新しいビザ制度の導入を目的としたものではない、と強調して呼びかけたことがかえってある種の疑念を抱かせるのである。こうした文書リストの簡略化にむけての政府の第一歩の試みは、なんら手続の簡易化にもならないし、我われがそれを期待しているわけでもなく、むしろ新しい障害物に塗り替えられたに過ぎないと信じるしかないのである。このような兆候を間接的に確認できる証拠が、ロシア・ウクライナ・白ロシア間を常時往復している同胞のうちの30%しか越境パスポートを所持していないという事実である。それ以外の者には、それとは異なる種類の証明書、すなわちロシアパスポート書類に不明瞭な赤色の蒸気機関車印のスタンプを押印した証明書類が支給されていて、同書類のうちの多くがウクライナの国境警備隊によって乱用されてきたのである。かくしてこれから先においても、われわれ巨大な数値の同胞たちが広大な一国領域内を自由に移住する権利に関してすらも、パスポート課との間で不法な小競り合いを体験せざるをえないのである。外務省官僚たちも隣地域住民のために、目下越境手続の簡素化に鋭意検討中であるとのべている。しかし、担当部局の特殊性からして、こうした官僚機構の活動効率を高めても、同措置を新年明けまでに採択できるか否かについては、疑問視されている。ロシア市民は同様な計画の成りゆきについて、カリーニングラードの例に注目することができる。自国の国境を横断しなくとも、こうした手続を簡易化できるのである。ウクライナ首相ピクトル・ヤヌコービチの最近の声明は、こうした状況について若干の保証を与えてくれている。同首相は、わが国では、市民の相互旅行決定の取消しについては、越境パスポートに基づいてのみおこなうとする2国間協定の取り決めをすでにしていると声明を出しているのである。

以上の問題と関連して、最近ロシア大統領ウラジーミル・プーチンのイニシアで生物測定的情報を活用して、パスポート、ビザ書類を準備・作成・管理する国家制度を導入するための法基盤づくりをはじめていることを記憶にとどめておきたい。連邦行政当局がこうした計画を本格的に実施し、旧来のソビエト式遺物から解放されてロシアにも国外国内共通に有効な身分証明書が活用できるようになれば、現行の国際協定はすべて無意味になるのである。こうなるとすれば、パスポート上の区別を残すにしても、それは当面の変更可能な文書でしかない。そして慣れ親しんできたお役所発行の越境パスポートの代わりに、ウクライナや白ロシアの国境警備隊が要求するものは、われわれの指紋とかおぞましい極彩色の眼球をした写真のみになるしかない。こうした制度は、提起された要求と異なるものであり、アメリカやEU諸国でもこうしたシステムを殆ど知らないし、要求されてもいない。

大切なことは、外務省が我われを説得させようとしたこのようなシステムは、新ビザ制度の導入ではない。 (2005. 1. 10稿了)

(新越境パスポート制導入の法的背景には、1997年1月16日付のロシア連邦政府とウクライナ政府間のロシア連邦市民およびウクライナ市民のビザなし旅行協定改正に関する議定書のロシア連邦国会での認可と批准に関連したモスクワ市での2004年11月9日付ロシア連邦政府第609号決定 同議定書は、すでに2004年10月30日付キエフ市内で調印済 があったことを付記しておきたい。) 2004年11月16日付「ロシア新聞」より。

高松大学紀要

第 43 号

平成17年 2月25日 印刷

平成17年 2月28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

印刷 株式会社 美巧社
高松市多賀町 1 - 8 - 10
TEL (087) 833 - 5811