

(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 (4)

ロシア連邦行政的違法行為法典改正による移民管理法規違反者への行政罰加重問題・首都モスクワの外国人労働市場の動向調査と強制退去・新移民政策について

中 村 賢二郎

Some Materials on the Contemporary Problems of Migrant Control Policy in Russia (4)

Kenjiro Nakamura

The material examines the up-to-date changes in the immigrant labour market of Moscow city and the new passport system of Russian Government. etc.

Key words : Migration, Visa. Russia.

目 次

はじめに

- (1) 最近のロシア連邦の行政的違法行為法典改正による移民管理法規違反者への行政罰加重問題
- (2) 首都モスクワ市内の新来外国人労働市場内の不穏な動向について
- (3) 新移民政策の方向
- (4) 不法移民の強制退去問題

はじめに

これまでプーチン政権下のロシア連邦政府が、ここ数年来精力的に取り組んできた新移民政策の動向を移民法制整備の側面から最近入手した資料を手がかりに邦訳・紹介してきた。そのうちには、2002年7月公布の新連邦法『外国人市民の法的地位法』¹⁾、同法の運用手続に関する解説²⁾『2003年度のロシア連邦政府承認のロシア連邦の移民状況管理のコ

ンセプト』³⁾ および本紀要の前号の第43号にはジンチェンコ女史の独立国家共同体CISの移民法論⁴⁾ および2005年1月1日施行の新越境パスポート制⁵⁾ などがある。

とりわけ重要視すべきことは、予定されていた待望のロシア市民とCIS市民間の相互旅行に関するノービザ制の2005年1月1日実施直前に、ウクライナ新大統領選挙の結果、改革派のユージェンコ政権の誕生といった国際政治的大変革と相前後してボロンツェフ・レポ⁵⁾ によれば、プーチン大統領のイニシアチフでCIS内の新越境パスポート制を緊急に生物測定式に切り替え実施するための新越境制度導入の法基盤づくりをはじめた政策目的と急変する社会事象との奇妙な非対称性についてである。生物測定方式のパスポート制導入を手がかりにCIS内のノービザ制度を実施して不法移民の流入を防止し、同時に同域内の治安強化と統合化を計ろうとすることのみにロシア政府本来の政策意図があったのではなく、それは統合策促進のためには確かに有効な第一歩にすぎなかったのではなかろうか。今回の政変過程におけるプーチン政府の意図したパスポート戦略には他にも幾つかの謎があるからである。CIS統合化を阻止・妨害する諸要因は、今回のウクライナの政変を契機に現今の域内に多発するテロ的な民族紛争と相次ぐ政変のなかに、他方で旧ソ東欧圏に拡大するEU加盟志向が複雑な国際政治状況下のCIS内に益々鬱積しているからである。こうした国際移民に関してCIS各構成国がそれぞれ独自に抱え込んでいる多様な困難な問題点とか各構成国政府相互間の不法移民対策の全貌を探る詳細なIT資料収集作業は国際政治的に刻々と変容する過渡期の現時点では容易ではない。本稿は最近の法律情報紙・IT資料より苦労して取材したものの中の一部にすぎない。⁶⁾ 筆者が2005年夏ロシア移民が多く居住する南ドイツの国際的リゾート地Badenbadenで精力的に取材中の実体験および情報収集成果については、次号以下に掲載予定である。ソ連邦解体以降のソ東欧市民の国際的労働力移動より派生する移民法律問題の全貌が今にして漸くロシア国外でも様々な様相のなかで見えかけきている今日、今後の研究・調査課題は山積しており、継続して調査に努めたい。(www.cis.minsk.by/russian/nowform. 参照)

ところが、こうした問題関心はさておき、わが国ではユニークな北東アジア地方の国際労働移動に関する本格的な研究書が近刊されたことに注目しておきたい。大津定美編著「北東アジアにおける国際労働移動と地域経済開発」⁷⁾ がそれである。その第1部は、北東アジアでの地域開発と国際経済交流のなかでの労働移動の構造と人口の動態と不法移民問題。第2部では、国境を越える人々と題してロシア極東と中国東北諸地域の人口・労働力移動に関する諸態様を統計資料を駆使しより具体的に論究している。本書のもう1つの

特色は、その執筆者陣がさまざまな国籍を持つ既にこの分野で国際的に著名な越境研究者20名によって構成されているという点である。したがって、論究領域についても、ロシア連邦を中核としたCIS構成国のいくつかを対象に絞った従来多く見られた概説書とは異なり、今世紀の世界的な経済・社会・政治のグローバル化の巨大な波の渦中^{カチュウ}にありながら研究分野の空白地帯ともいわれているわが国とも国際・経済関係が益々強化されねばならない関係の北東アジア地域の人口移動と移民問題にしばって論究した今後この分野での研究活動におけるmilestoneともなりうる先駆的な大変貴重な画期的かつ本格的な研究文献の発刊を同学の一研究学徒として絶賛すると同時に今後の研究活動にも大いに活用させていただくつもりである。とりわけ、本書の編集責任者でもある大津定美教授執筆になる第9章「ロシアにおける不法移民問題—その背景と対策—」は、崩壊以降のロシア連邦の最近の複雑多様な移民関連法制の流れをも概説・紹介した本書の中核をなす論稿となっている。（ただ惜しむらくは、折角末尾に掲載の原語の各法規名の制定年月日が皆無）同一テーマを法制的視点よりホローし論究中の一学徒としてその先駆的業績を高く評価したい。ただし、同氏の執筆時点以降もプーチン大統領主導によるロシアの移民政策を精力的に着々実施した移民法制整備作業については、本稿掲載の（3）新移民政策の方向の項に紹介しておいた新法制整備以外にも、すでに2004年8月16日付ロシア連邦政府決定第413号で改正の新移民カード制度が、更に2005年1月1日付で改正・実施されている新事実について付言しておきたい。<http://www.fmsrf.ru/FMS%20Russia/Norm%20Acts/>

これに関しては、2004年12月27日のインターファックス通信社とのプレス会見の席上、連邦移民局長アンドレ・チェルネンコ氏の外国人市民には新型の移民カード制が2005年1月1日より改正実施されるとの発言がある。（<http://www.mvd.ru/index.php?newsid=4850>）それによると、ロシア国内ですでに登録済みのロシア市民には移民カード制は適用されない。同市民の登録手続義務は90日間以上の同滞在者にだけ科せられることにし、これまでは3昼夜滞在した場合でも登録が必要であったが、2005年度からは、こうした登録手続をより緩和する一方で、登録手続違反者にたいしては、違反責任を加重して罰金、場合によっては刑事責任を問い、更にロシア領域内に不法入国・移動・滞在の組織者には2年乃至5年の自由剥奪刑を科すように改正した。なお本改正と同時に、ウクライナ市民にはロシア領域内に10日乃至90日間無登録で滞在できるように贈り物をした点については、今回のウクライナの政変と全く無関係とはいえないプーチン大統領の巧みな政治的配慮が働いた結果でもであると推測する。イリーナ・ベラシェワ女史のレポ<http://refugees.memo>

ru/For -All/RUPOR. NSF/)

さて本稿の関係資料（４）では最近の移民関連の法規整備作業として、先ず（１）で昨年末2004年10月25日付連邦行政的違法行為法典改正による移民法規違反者に対する加罰強化措置と迅速な処分審査手続に関して、先ず1. エリ・ベラーヤ女史の現場の実態と改正事由等、2. 法務省専門担当のエヌ・ユーズク技官のコメントを交えて紹介しておいた。こうした現場の実情を無視した上からの一方的な法的規制強化策が果してどのような実効性をもたらすのか、つまり官僚的な罰則強化による不法移民規制がマイナス効果になる事例を次の（２）首都モスクワ市内の新来外国人労働市場内の不穏な動向のなかで、2. ペ・エリーナ女史が巧みなレトリックを使って次のようにレポートしている。つまり、ウクライナ人・白ロシア人を加えてもスラブ系ロシア人口が全住民の40%にもならない多民族構成の今日のモスクワ市内の労働市場において、ロシア人市民の場合は一人当たり5倍もの求人先をもちながら求職意欲もなく減額された失業手当に甘んじていることが、かえって異民族の闇就労化を助成し、また新案の制限付住民登録方式の就職斡旋事業すらもその実態はロシア人を優先するため、経済負担を強いられる雇用主が安価な闇就労者活用をたちきれないでいる等の皮肉な就労実態をわずかの文面の中にまとめてくれている。

また1. ヤ・アメリカ女史のルポは、モスクワで開催のテロリズム阻止のための第1回全ロシア会議で発表された社会学者達による様々な方法・角度からのモスクワ市内住民の抱くヘノホビアに関する世論調査の結果をふまえてその主要な諸原因を分析・紹介した最近珍しい文献であり、「帝政デモクラシー体制下」のモスクワの市民生活をヴィヴィットに分析・紹介して注目されている中村逸郎氏の近著⁸⁾にも触れずにいる多くの新来異民族に埋もれてポグロム発生の可能性まで予感させる不穏な環境の中で慄きながら暮らしているモスクワっ子の生活現場の密着レポートであり、2. のペ・エリーナ・レポと共に今回紹介した資料の中でもとりわけ得難い貴重な資料として今後の仕事に大いに役立たせていただくつもりである。

（３）新移民政策の方向については、上記したので説明を省略するが、「移民たちは国家にとって資源である」とか『人々の居住希望先ではなく、人々を必要とする場所に配置しなければならない』としたロシア連邦政府の伝統的な移民政策の基本方針は、プーチン政権になっても、ソ連邦時代から何ら変っていないが、そのためにはどのような方法を用いて具体的な政策を実施するかについては、各政権の持ち味によって異なるのである。しかしここに来て、連邦政府が積極的に生物測定式パスポート制導入実施に方向転換した真

意は何か。またその裏に何があるのか、については今なお推測の域におかれているが、とりあえずロシア連邦当局の担当責任者によるそのための当面の実施準備作業も含めて1. 2. にまとめて紹介しておいた。

(4) **不法移民等の強制退去問題**では、罰則加重して不法移民の摘発・退去処分措置の能率・迅速化に努めても、被処分者用の一時収容施設建設乃至退去経費の不足により頓挫し、逆に彼らを堆積・抑留させ違法な劣悪な闇労働に就かせてしまい、治安維持を悪くする結果に終わるといった事例については、多数の外国人労働者を活用してきた多くの西欧諸国が苦慮してきた問題の一つでもあるが、カルポワ女史の要約レポでは、誰がその費用を負担するののかの問題だけのレポに終わっている。こうした矛盾した皮肉な諸々の社会事象の帰結を同問題の解決にこれまで苦慮してきた先進国ドイツのフランクフルト、ミュンヘン、デュッセルドルフ駅裏に屯する彼等の不穏な群集を訪独の度に目撃してきた一人として痛感する次第である。

以下、世界の移民法制・出入国管理法制問題全体の取り組みに関する最近の思潮・動向を探る手がかりとして、わが国で注目された研究者集団の座談会での発言を以下氏名抜きで抜粋・掲載して今後の研究調査の参考にしたい。⁹⁾

「最近わが国では、国家を前提としない「市民権」といった考え方がじょじょに定着してきている。普通われわれは、国籍イコール市民権と考えがちであるが、移民の多くが定住化する状況のなかで、国籍を取れない、あるいは取ろうとはしないけれど定住するという人たちも増加して「新しい市民権」と呼ばれているような国籍と区別される市民権が1980年代位から登場してきている。1980年代以降のヨーロッパの議論の一つの潮流は、こうした国籍と区別される外国人の定住などをどこまで認めるのか、政治的な参政権を含めて認めていくかどうかといった問題を真剣に考えるようになってきている。——国籍と市民権を区別するための別の装置もあって、これが身分証明書である。国民＝市民は必ず身分証明書を携帯する。また、身分証明書には民族名記載欄がある。シチズンシップと国籍が同じ言葉であっても、もう一つの民族の資格要件が明らかに厳然として存在する。シチズンシップ＝国籍を与えることが、平等を保障しないこともある。国籍取得が国民としての平等の獲得、ということで目標視されても身分証明書のようなもう一つの回路で差別される。多くの外国では、日常のすべてに関して、IDカードを出さないと、動けないことになっている。日本では、外国人は外国人登録証を所持していないといけませんが、日本人はその必要がない。ところが9. 11テロ以降のアメリカでは身分証明書を持たせる方向に流れている。『その人間がそのにんげんであることを確認する』ことが政府にとって必要になってきている。EU統合の中で市民が自由移動できるようになっているが、ある意味では身分証明書で移動できるわけである。国境が非常に広まると、国境管理・出入国管理

が困難になるわけで、そうなる国家の側から言うと国境管理じゃなくて、その人のいる場で管理する以外にない。その場で管理するというのは、その人間がその人間であることを証明するわけで、大陸諸国などの場合は身分証明書で、その場その場で国民を管理することが伝統化している。IDカードのない国のほうが少ないのではないかと。9. 11に関連してカナダの入管でも制度整備がはじまり、例えば永住許可をもっているが国籍を持っていない人たちに顔写真付きのIDカードをもたせることが始まっている。逆に言えば、9. 11がなければ、そういう公的な書類はないので、管理というのがそれまで非常にルーズだったといえます。カナダとアメリカとの関係で見れば、一種の市民権の自由構造ですね、EU統合が注目されていますが、両国間でもEUの市民権と国籍との関係に似たようなところがあります。カナダとアメリカの間では、人の単なる移動だけでなく、移動して就労する場合もパスポートは不要で、身分証明でいけます。例えば、私がカナダ人であるとすれば、大学の身分証明書をパスポート代わりにして、入国等の手続きをして向うで就職できるわけです。その意味では、パスポートがないという社会がもうできている。」

現今のロシア連邦政府の出入国管理制度の改革の方向が以上のような思潮と何処で交差し、あるいは交差できないでいるのか、そしてまたそのロシア連邦的理由と原因はどこにあるのかについて、末尾の注6の4の近刊書のエンチン論文が参考になる。なお、最近わが国で発表された新市民・移民権概念の潮流の考察に参考になる注目される研究文献・レポートも4点末尾に記載しておいた。¹⁰⁾ (2005. 6. 30了)

(1) 最近のロシア連邦の行政的違法行為法典改正による移民管理法違反者への行政罰加重問題

1. エリ・ベラーヤ女史のルポ。¹¹⁾

移民立法違反のパスポート不保持者に罰金処分。——行政的違法行為法典改正による移民法違反者にたいして加重された行政罰は、移民に住居・移送・労務を斡旋提供した外国人・ロシア市民にも適用——

不法移民数の現状

最近、遠近をとわず諸外国からロシア連邦内に到来する外国人市民および無国籍者の不法移民数が急増し、2003年度末のロシアに公式に登録した外国人・無国籍者数値は2002年度よりも32%増加している。しかし正規の身分証明手続をしていない就労労働者数値は正確には計り知れない。また一方で、わが国の居住規則違反で国外追放になる外国人市民の

数値もまた年々増大した。そのために行政責任を問われた約16万人の移民のうち、1996年度の被帰国送致処分者数値は約14,500名で、2001年度ともなれば、処罰された17万余名の外国人市民・無国籍者のうち国外被追放者はわずか約22,000名しかいなかったのである。かくして、この指標による過去5年間のそれぞれの増加率は、73.7%と20.3%となるのである。このことからしても、ロシア領土内の外国人の不法入国・滞在者数が同合法滞在者数値を遥かにオーバーして堆積してきたことがわかるのである。すでに2001年度において、全入国外国人市民・無国籍者数値21,500,000名のうち、内務省機関に公式登録者の数値は2,600,000名しかいなかったのである。

改正事由と加罰対象

行政的違法行為法典改正の発議者は、移民立法違反に対して責任を加重することがロシア国内の治安維持のためには必要な第一歩になるという。立法部のすべてが、こうした考え方を支持したのである。すなわち、国会の第2読会から第3読会にいたるまで殆ど全員が一致して強力に本改正案を支持・採択したのも決して偶然ではない。最近の多発したテロリストのもろもろの活動が代議員たちをしてこうした全員一致の支持行動をとらせるようになったことはいうまでもない。国会の憲法・国家建設委員会議長のウラジーミル・プリーギン氏は、以下のように声明している。「わがロシア連邦国家領土内の滞在・居住権を証明する所定の書類を所持しない大量の外国人市民と無国籍者の不法居住がロシア連邦国家の防衛力と安全およびロシア連邦市民の持つ権利と自由ならびに社会秩序にたいして現実的脅威となってきた。わが国は今や住民の動向に対する統制力を喪失し、時として誰がどこに居住しているかも理解していない。今回採択した新法は行政・法律防衛機関が移民部門の違法行為ならびにとりわけテロリズムと闘争する実行力を助成するための措置である。」

今回の行政的違法行為法典の改正は、特にロシア連邦領域内の外国人市民・無国籍者の不法在在という新しい違法行為に対する行政責任を規定するものであるが、本行政責任の対象者となるのは、こうした市民登録措置を怠った外国人市民の招聘主とロシア連邦領域内に常住する外国人市民・無国籍者も含まれることになった。（同法典第18条の9）

増額された処罰金額

なにはともあれ、主たる改正点は平均して10倍という罰金額の著しい増額であって、従

前の同法典上の多くのこれに関連する条項上の罰金額が無効となった。すなわち、外国人客を採用・斡旋し、彼らの移送手段を確保するなどの組織に勤務する**公務員**が同新来客のロシア連邦内での滞在・居住・転居・住所変更・国外退去手続に違反した場合の罰金の最高額は、現行法上の最低賃金額MPOTの50倍となるのである。この場合の行政罰金の1最低賃金金額単価は100ルーブルで換算されるので、同罰金額は5,000ルーブルになる。同じく、所定手続乃至領域外通過・退去規則に違反して、ロシア国内に不法滞在する外国人市民・無国籍者に住居・移送手段を提供するとか、その他の斡旋行為をした者のうち、一般人の場合は2,000ルーブル、公務員の場合は5,000ルーブル、組織に対しては50,000ルーブルの罰金が科せられることになったのである。

雇用主には、以下のようにこれよりも厳しい責任追及がなされることになった。ロシア連邦内での外国人労働者誘致・活用規則に違反した雇用主の場合、不法移民の労働を例えば住宅の改修に利用した市民には、最低賃金額の10乃至25倍の罰金。また彼らを例えば建築作業といったアルバイトに雇用した公務員には最低賃金額の25乃至100倍、最大限フル活用した組織にたいしては500倍乃至2000倍の罰金が科せられるのである。

以上の違反により回収された罰金総額は、既に数百万ルーブルに達したのである。しかし、これが限度であるわけがない。立法者は緊急事態によっては、最重要な違反行為にたいする罰金額を最高限度値上げすることも余儀なくされるのである。

外国人の不法移民に対して行政責任を科し母国に送り返したとしても、ここロシア国内には仕事が待っているのだから再び舞い戻ってくる。自らの不法滞在中にわざと留意しようとしていない彼らの理由は、自己の利益のためのみだからである。今やこうした受益者にこそ、これまで以上の厳しい処罰が必要なのである。

今回以下のように、個別ケースごとに罰金額を加重し、公務員には法定最低賃金額の200倍、法人には5,000倍、また労働許可を得ていない外国人市民にもその10倍から25倍にして、国外退去処分もできることにした。

その改正理由

ウラジーミル・プリーギン議長は、「外国人労働力誘致・活用規則違反による罰金金額の値上げは、外部労働移民の急速な増大によるものである」と説明した。ロシア国内で労働力として活用されている外国人労働者の大部分は不法就労者である。2001年度にロシア国内に就労目的で不法誘致された外国人数は、5,000,000乃至10,000,000名ともいろいろ

る評価されている。外国人市民乃至無国籍者の不法誘致が彼ら自身の労働権・社会保障権の侵害をもたらし、国内労働市場に統制のとれない状況を作り出し、闊経済の成長を助成することを忘れてはならない。こうした場合には、大抵労働移民のうちの最も弱者グループである婦女子・未成年者・不法に誘致された市民自身の権利が侵害されるのである。

また、雇用主が不法移民を活用することは、ロシア連邦財政にも損失をもたらすことになる。なぜなら、登録手続規則違反は納税回避につながるからである。評価はことなるが、この種の納税回避総額は毎年7,000,000乃至15,000,000ドルであるといわれている。制裁罰金金額の値上げは、ロシア連邦市民にも関係する。行政的違法行為法典の改正によって、ロシア連邦市民のパスポート不所持乃至登録記載不足違反によるロシア市民の支払う罰金金額は、これまでのような100ルーブルではなくて、大枚の2,500ルーブルを支払わねばならなくなったのである。また、登録査定規則をなおざりにしパスポート不所持・無効の書類にもとずいて、あるいは転居地に無登録のままにロシア市民の居住を許可する役人とか、あるいは不法移民を宿泊させるような客好きの家主にたいする既定の最低賃金額の1倍乃至3倍の罰金額を新法では20乃至25倍に、すなわちその最高金額を2,500ルーブルに引き上げたのである。

法律の改正担当者は、これについて以下のように説明している。「罰金金額の値上げに追い込まれた理由は、ロシア連邦内の各種不法市民の数値が無秩序に増大し、内務省機関がしばしばこれをコントロールできなくなったこと、例えばテロ的性格の事件の多発にみられるように、彼らにおいて反法律的な行動・活動量が一貫して増加してきたためである。」更に言えば、国際運輸業に携る運輸機関その他の組織が違法手段を使ってロシア国内に不法侵入し、それをを用いてロシア連邦を不法出国する者乃至はロシア連邦国境を不法に横断し、渡り歩く不法侵入者の予防策を実施していなかったことの責任を重要視したのである。

違反事件の審理期間の短縮

改正法は裁判所による行政的退去を伴う行政法違反事件の審理期間を以下のように短縮した。これまで行政法所定の行政的違法事件の裁判審理機関は、裁判所が行政法違反資料を受理した日から15日間とされていたが、その場合も裁判官が何らかの補足情報をえて、状況を解明する必要に迫られた場合には、審理期間をかなり延長することができた。代議士たちは、このようなことでは、外国人の諸利益をあまりにも侵害し、その自由を制限す

ることになるだけでなく、不法移入民対策を決定しなければならない内務省の活動効果を弱めることにもなるとして、そのために行政退去処分のような種類の処罰に関連する事件の審理期間を短縮したのである。改正法典によると、裁判官・官庁・公務員が請求した補足報告は決定日から3日以内に実行される。行政的違法行為既遂者にたいする行政上の逮捕乃至退去処分は即刻実施されることになった。

わがロシア国民は広大なロシアの近隣諸国のウクライナ人、モルドヴァ人、アゼルバイジャン人、タジク人以外に、例えばベトナム人、中国人といった遠隔諸国の外来人もこれまで馴れ親しんできた。政府も彼らの入国とか、ロシア国内居住を拒むことのできないことを確信している。わが国の産業はあまり民主的ではないし、労働不足でこのままの現状では悪化する一方である。誰も移民手続を適法におこなわねばならないことに反対するものはいない。同手続の遵守は、ロシア人だけでなく、移民自身にも必要なことがらである。彼らが法を遵守しなければ、彼ら自身のもつ権利の侵害となって返ってくるのである。(05. 3. 4)

2. ロシア連邦法務省エヌ・ユーズク技官のコメント。¹²⁾

不法滞在について。——2004年10月25日付のロシア連邦行政的違法行為法典改正に関するロシア連邦法第126号のコメント。

現在、ロシア連邦領域内に不法入国し不法居住している外国人市民と無国籍者数値は、その合法居住者数値をはるかに超えている。2001年度の入国外国人市民と無国籍者総数値21,594,788人のうち内務省機関に正式の登録者数値は、2,606,205人にすぎない。こうした複雑な現状を解決する目的で、2004年10月25日付でロシア連邦行政的違法行為法典改正に関するロシア連邦法第126号が採択され、移民関係領域内の違法行為に関する行政責任を強化すると同時にすでに制定済みのロシア連邦内の外国人市民・無国籍者の法的地位法と本法との整合をおこなった。これと関連して、外国人市民・無国籍者のロシア連邦内滞在・居住規則ならびに外国人労働者のロシア連邦内誘致・活用規則をふくむ行政的違法行為法典第3条の5を改正して、一連の同行政的違法行為違反者にたいする行政的罰金金額を公務員には法定最低賃金金額の200倍、法人については5,000倍に増額することにした。また同法典第18条の8に1996年8月15日付の連邦法第114号のロシア連邦出入国手続法に照らして外国人市民・無国籍者のロシア連邦領域内不法在在 *незаконное нахождение* にたいする行政責任を規定した。同手続法第25条の10の**不法滞在概念**とは、同規則に違反

し、1. ロシア連邦国内に滞在・居住する権利 право на пребывание и проживание を認可した書類を所持せず、2. 同書類の喪失後も内務問題担当の連邦行政権力機関に通知せず、3. ロシア連邦内滞在期間経過後も、ロシア連邦外に出国しない場合、をいうのである。

2002年7月25日付連邦法第115号「ロシア連邦内における外国人市民の法的地位について」の採択により、行政的違法行為法典第18条の9を以下のように改正する必要が生じた。今回採択された同連邦法第2条（基本諸概念）・第13条（外国人市民の労働関係に参加する諸条件）・第16条（ロシア連邦内への入国招待査証作成手続）の規定により、ロシア人市民とならんで、ロシア連邦領域内に常住する外国人市民および無国籍者 постоянно проживающий в РФ иностранный граждан и лицо без гражданства にたいしても外国人市民および無国籍者のロシア連邦内入国招聘権が与えられることになった。と同時に、同連邦法はロシア連邦領域内に常住する外国人市民および無国籍者の招聘・登録措置手続をとらなかった場合の行政責任規定を拡大適用する一方で、ロシア連邦外国人市民・無国籍者を含む市民と公務員に対しても行政罰について厳格に重くして規定したのである。

それ以外にも、同法は最近のロシア連邦内に多発する各種市民による無秩序な、時と場合によっては内務省部局ですらコントロールできない程の移民の流入の増大とテロ行為などの反人道的行為の増加のために、市民本人であることを証明するパスポート不所持のまま滞在する市民に対する行政上の罰金額を値上げした。

外国人労働者のロシア連邦内誘致・活用規則違反を規定した今回の改正行政的違法行為法典第18条の10では、雇用主 работодатель と就職斡旋人 заказчик работ (услуг) の責任についても規定している。連邦法第115号によると、就労斡旋人とは同斡旋活動を行うという締結された民事契約にもとづいて、所定の手続で外国人労働者を誘致・活用して当人の労働を活用する認可をえた自然人乃至法人であると規定している。彼らには、同認可書なしには、外国人労働者を誘致・活用する権限がない。他方外国人労働者側にも、就労許可なしには労働活動を行う権利を持っていないのである。労働許可なしにロシア連邦内で外国人市民が労働活動を行ったことに関する行政責任については、連邦法第126号の第18条の10の第2項に規定がある。外国人労働者誘致・活用規則違反による雇用者・就労斡旋人に科する行政罰金額の増額は、不法労働力の誘致を含む外部労働移民の急増によるものである。例えば、2001年度にロシア連邦内に不法に誘致・就労した総外国人数値は、500万乃至1,000万名とも色々評価されている。

外国人市民や無国籍者の不法誘致は彼らが本来持っている労働権・社会権を侵害し、国内の労働市場を統制できないような事態を招き、闇市場の成長を助けるだけである。そしてそれはまたロシア連邦内に不法に出入国する被差別者となる婦女子・未成年者といった移民労働者のうちの最も傷つきやすいグループが持っているはずのもろもろの権利を侵害することに、またロシア連邦領域内に不法居住する外国人市民や無国籍者を労働力として利用することは、彼らが所定の登録手続を守らないために彼らが当然負担し支払うべきはずの納税を回避することを可能にし、ロシア連邦の財政上の損失をまねき、このための未払い納税金総額だけでも毎年700万乃至15,000万ドルにもなることも前述した通りである。

また外国人労働者の不法誘致・活用の現実には、経済犯罪と関連して超過利潤を引き出す傾向のあることも国際的経験から知れているのである。例えば、ドイツでは国外での色々な犯罪による社会的危険度の高まりを考慮して、そうした犯罪に対する罰金額を高くした規定を設けている。どの移民受入国の法律家も同様な立場で不法移民問題に対処し、同犯罪の社会的危険度に応じて最高の制裁金額を規定している。

今回改正された連邦法第1条の7乃至12の規程内容は、訴訟当事者の行政罰および行政退去処分 административное выдворение に関連するものである。これまでのロシア行政法で規定していた移民問題に関する行政的違法事件の裁判審理期間の不当な長さは、結果的にみると、内務省部局の管轄下にある特別住居内に長期間にわたり居住させられて、事実上自由を制限され、当該外国人市民と無国籍者の利益を不当に侵害すると共に、また当該部局の不法移民阻止のために行うはずの効果的な活動を妨げる以外のなにものでもない。

連邦法第126号は行政退去処分という型の行政処罰を適用する場合の事件の審理期間を以下のように短縮した。すなわち、改正された行政的違法行為法典第29条の6は行政退去処分の対象となる行政違反事件の審理期間を行政違反にかんする調書その他の関係資料を受理した当日中に審理をし終えなければならぬとした。この新条項が新設された結果、同法典の第26条の10、第28条の8、第30条の2、第30条の5、第30条の8の各条中の該当条項の改正が必要になったのである。

行政退去処分関連の行政的違反事件担当の裁判官・裁判機関・公務員が要請する参考資料は即座に整えられねばならない。(同法典第26条の10) 行政退去処分関連の調書は、その作成後直ちに裁判官に送致されねばならない。(同法典第28条の8) また、行政罰のうちの行政退去処分の裁判判決にたいする異議申立については、同申立のあったその日のうちに

上級裁判所に提出される。(同法典第30条の2の第2項) 行政責任を問われた人物が行政退去処分を受けた後、同判決に異議申立をした場合は、申立のあった同日中に申立の審理をおこなう。(同法典第30条の5の第3項) また、今回改訂された同法典第30条の8の第3項は、行政退去処分に対する異議申立に関する判決は、同判決を実施する公務員の所属機関に通知する前に、同判決を待ちつづけている異議申立をした本人に先ず通知する、と規定している。

今回採択された新連邦法のもう1つの目標は、しかるべき人員整理による給料・給食・医療・その他の費用に必要な連邦予算資金の財政支出の削減にある。大多数の外国人市民と無国籍者がロシア連邦領域内に外国人市民の居住・滞在権を確証した国際法・ロシア法上正規の証書を所持せずにロシア連邦内に居住しつづけているという異常な状況は、国の防衛力と安全、ロシア連邦市民の持つ権利と自由および社会秩序にとり現実的な脅威となっており、これについて、ロシア連邦内の居住制度を侵害し、その他の違法行為を行う外国人市民・無国籍者の不法行為責任を重くした本法は否定的な諸現象を克服するための効果的な諸方策の1つとなる。(05. 6. 03)

(2) 首都モスクワ市内の新来外国人労働市場をめぐる不穏な動向について

1. ヤ・メリナ女史のルポ。¹³⁾

新参ものの重圧に喘ぐモスクワ子——他人のなかの他人——

モスクワ・ヘルシンキグループ、モスクワ市人権局、ロシア・アカデミー社会学研究所所属のヘノホビア・過激主義研究センターの主催する世論による外人嫌い・過激主義・テロリズム阻止のための第1回全ロシア会議がモスクワで開催された。ホテル・ロシアにおいて開催の本会議の企画・スポンサーは、民主主義・社会進歩支援のためにウマル・フサイ兄弟の設立したジャブライロフ基金である。シャミール・ペロ財団のメンバーによれば、同人物たちはカフカズ国籍のモスクワ市内在住のカフカズ・ビジネスマンであるといわれている。

同会議に参加したメンバーによると、最近特に異民族や異人種族にたいする暴力の増大、とりわけ若年層の外人嫌い気質の先鋭化、ファッショ的右翼組織・グループによる急進的な外人嫌い運動、各党派代表者間の不信と分裂の煽動ならびにロシア人住民内の異文化

にたいする寛容な理解度の低下傾向が確認されるという。取材者はこうした傾向は、主として教育・文化レベルの低い生活上の展望をなくした中高年・青年層がその社会的侮辱によるコンプレックスと民族的卑下の心情の償いから生ずるものであると分析している。しかし、これまで限られた一部のグループにしか公表されてこなかったモスクワで実施された総合的な社会調査資料によると、こうした民族主義的傾向は、それ以外の諸要因によっても引き起こされており、決してこうした特定の住民グループだけに特徴的なものではないという結論が可能であるという。

調査担当者は、モスクワ政府の要請により、地方・連邦レベルの選挙戦ごとに派遣される独自の社会学者たちである。社会学者の調査対象は、おもに風聞 *слух* すなわち首都モスクワ住民の間に拡がる個人的意見とか世論であって、電話とか印刷物によるものも若干活用しておこなわれた。取材方法は、対談・インタビューその他に重点調査グループによるものとか、電話を活用して行われた。本稿に紹介する良質の調査資料は30歳から45歳の年齢層の男女の典型的な都会人の意見によるものである。こうした調査方法はあれこれの意見の量的総括のみならず、その質的論拠の解明にも役立つものである。

噂でもさることながら、この調査の結果モスクワ市民を最もいら立たせている当面の問題は、新来住民問題であり経済的福祉問題以上に不安にさせていることが判明した。また、1999年度と2003年度の首都モスクワ市長選挙運動に参加した政治運動工作員たちも4年前のモスクワ市民の世論と較べてカフカス人勢力 *засилье кавказцев* に関する選挙テーマが5位から1位にかなりの格差で急上昇し、モスクワ市民の直面する緊急に解決すべき問題として意識されるようになったという。重点調査活動に参加したメンバーたちは、異口同音に新来移民状況が今や頂点に達しているという。モスクワ市民にこうした同様の問題をこれまで成功裡に処理したと受け止められているドイツと白ロシアの事例がこれからのモスクワの参考モデルとなり、その他のロシアの諸都市もこの2国の事例をモデルにして今後この問題をうまく処理するであろうと考えられている。また、本調査メンバーのある者は、モスクワ市長のユーリ・ルシコフ氏がカフカスとの移民関係について政治的取引交渉 *политкорректность* をしすぎたことが、かえってモスクワ市内に居住する地元民の利益を害することになったとも言う。モスクワ政府の指導者がカフカス人のモスクワ進出を率直に支援したのではないかという噂が100%大衆の支持をえたわけではないにしろ、すでに多くの人たちがこの件について検証し始めている。ただし、この件に関する複雑な事情を熟知している人物は市長しかいない、ということだけしかいえないという事情につい

でも実際に周知されている。

本調査員の多くが首都モスクワ市内にカフカス移住民の専ら居住する民族地区が実在することを熟知している。「オセチア人であれ、チェチェン人であれ、すべての住民に家屋が与えられ、ロシア人家族がいられなくした。つまり、そこに住めなくなった」「スターリン時代のように、彼らすべてを追放しない限り**あるじ**を実感できなくした」「地元民が追放になった」といった発言に見られるように、本件に関しては異口同音である。アゼルバイジャン人のマフィアがモスクワ市場の野菜・果物を買占めてその市場価値を独占しているのではないのか、モスクワ市内にエスニック犯罪グループがあるとか、モスクワ市の永住登録証書取得目的の偽装婚がカフカス人のあいだに流行している、といった憶測がまぎれもない絶対的真実として一般人の間で実感されてきているのである。

以下のような発言（その多くは男性の）のなかには、カフカス人に対するポグロム発生の可能性を予測させるものがある。「ポグロムの噂がささやかれるような事態は、要するに巨大な不満が蔓延しているからだ。」「ポグロムは起こらないにしても、移住しかないのでは。」「何かの挑発があれば、いつかはポグロムだ。」「彼ら自身が挑発しているのではないのか。」「こうしたことは、万人にとり全く病的な問題だ。」「カフカス人・中央アジアは女性をいれて、誰も働かないではないか、俺たちは3種もの仕事をこなしているのに、彼らはいまだに何もできないではないか。」

率直に言って本調査の結果には心配なものを感じさせる。地元の多くのモスクワ市民の意見によると、モスクワの現状は計画的にセルビア人を追い出して漸次アルバニア人の定住地にしたユーゴスラヴィアのコンボの歴史をますます連想させるものがある。鑑定資料によると、モスクワには国際紛争の震源があり、モスクワ市民のうちの3分の2が移民に対して率直に敵意を抱いているという。本調査メンバーはこうした事態を意識的でなくとも容認するようなモスクワ官僚たちに多くのカフカス移民に対する現実味のある行動を期待することはできないと感じているのである。ロシア住民はこれにたいし静かな抵抗の波を起すような、そしてまたエスニックな異分子の侵入から自らを保護できるような機構とか有力なセンターを持っていない。

新来者とかカフカス人に関するテーマは、政府筋からもメディアからも殆ど完全に無視されていながらも、首都モスクワの大部分の住民の世論や選挙行動に強力な影響を与える唯一の問題である。すでに実施された数量調査資料によると、本問題の影響度調査では、モスクワ市民のうちの57%が影響した、ある程度影響したは22%、全く影響せずはアン

ケート回答者のうちの18%にすぎなかった。

また、調査資料の以下のような結果は、民族問題は若者グループから老人までも含めた老若をとわずうるさく付きまとう問題であるという神話を多少なりとも覆すものになって現れている。モスクワ市民の民族問題に不安感を持つ年齢層をみると、18-24歳が84%、25-44歳が78%、45-54歳が82%、55-64歳が81%、65歳以上の年齢層の同数値は若干低くて77%となっているのである。不安度の調査では、多少の不安感を持つ者28%、強度の焦慮感を持つ者24%、強度の憤慨感を持つ者27%、カフカスからのお客であるとみる中立的な回答者は、わずか16%にすぎない。またモスクワ市民の51%が友人・仲間・隣人との談話中に市内に余りにも新来者が多すぎると実感しており、カフカス人の重圧を感じる者48%、異邦人の犯罪グループの存在を感じる者42%、モスクワ地区のカフカス人の定住者の多さを痛感している者35%、近未来にモスクワでカフカス人にたいするボグロム事件の発生を予感する者16%、「カフカス人問題の最終解決」に最も急進的意見を持つ者約15%である。

公的チャンネルで送られてくる情報のなかには、緊急に答えのさせない社会的な問題もある。マス・メデアには関心の大きさにもかかわらず、故意に機密にされた問題については公にされない。単的に言うと、コミュニケーションのなかで風聞 *слух* の役割がまさに増大しているのである。そのうちの1つが正にモスクワ市内で起きているカザフ人問題である。この問題に関するモスクワ市民の大多数の関心は、時とともにますます急進的になりつつあり、モスクワ政府のコントロールを超えた問題になってきている。つまり、緊急に重要な決定の採択が必要になってきているのである。(05. 5. 20了)

2. ペ・エリーナ女史のレポート¹⁴⁾

首都モスクワ市の新来外国人労働力は高くつく。——2005年1月1日付の減額した失業手当のもとでも、失業した地元モスクワ市民は市当局の提供する仕事口に従順に就くのか。——

今回改正のロシア連邦住民就職斡旋法は、失業者を種類別に類別して失業手当ならびにその他の手当支給金額を決定するという新しい方式を採択している。これまでのモスクワ市が支給した失業手当金額は、月額1,266乃至4,165ルーブル、すなはち最低賃金額の30%乃至100%までの失業手当金額が支給されていたが、その後同金額はつづけざまに減額支

給されることになった。新法では失業手当の最高・最低金額は、毎年ロシア連邦政府の各地域別の指数に応じて修正することになっている。同時に、失業者のために支給するあらゆる種類の手当その他の支給金額も目録リストにもとずいておこなうとしたこれまでの規程もまた失効した。こうした一連の改正の結果、現実にはモスクワ市内の失業した住民の就職斡旋期間中に支給される失業手当は、わずか720乃至2,880ルーブルに減額になったということである。こうした金額では、到底今日の生計をたてられないので、市局の斡旋した職場に若し採用されたなら、そこで提示された通りの条件で働かざるをえないのである。

首都モスクワ市の就職斡旋局の求人バンクは、約165,000件のモスクワ市内の雇用主からの求人申し込み提案数を入手しているものの、失業者数は33,000名である。すなわち、1名の求職者にたいし約5件の求人があることになる。しかし、こうした関係は1年ともちこたえられないし、失業率は依然として60%のままである。専門家は失業手当の減額も失業率には何らこれといった影響しなかった、という。欠員はこれまでと同じようにうまらないし、失業者たちは、これまで以上に物質的喪失感にたえしのび、原則として闇の臨時のアルバイト探しに走っているのである。したがって、モスクワ市内に失業者が多い主たる原因は、仕事口不足にあるのではなくて、市民の間に求職意欲の欠如 *не востребова- нность* にあるといえる。

モスクワ市内にある連邦国立就職斡旋局のモスクワ市担当のセルゲイ・ドードニコフ局長は、「労働力需給の極端なアンバランスがモスクワ市の労働市場の特徴である」と証言している。失業者構成のうち専門職とサラリーマンが60%と首位を占めており、その大半が高等教育修得者の非若年令者層で占められているのに、求人バンクに登録された空席の70%以上は、基本的には、肉体労働の職場を提供するものである。付言すると、空席の大部分は、コンクリート工・電動ガス溶接工・機械組立工・手仕上げ工等といった男性向きのものである。

しかし、失業者のある種の仕事のうちには専ら女性で占められているものもある。就職斡旋局職員の観測によると、モスクワの典型的な失業者は大学卒の資格があり過大な自負を抱いている年金生活前年齢のご婦人たちである。彼女たちは更衣室係とかキオスクの売り子の職を望まないし、裁縫師とかトロリーバスのドライバーとして働く用意もないし、それには年齢的にすでに遅すぎる人たちである。こうした人の中には何年もかけて大企業の事務職員として「幸福の子鳩」をとらえようとコンピュータ・ネットワークによるマーケティングで静かに待機してきた主婦もいるのである。あるいはそのうちには、専門職の

労働者でありながらモスクワサイズの低賃金と劣悪な労働条件のために折角の使用者の誘いを拒否して、例えば白タクなどで働くドライバーもいるのである。とはいえ、世界の巨大都市の一つでもある今日のモスクワには、残念なことに地方住民が自由意志で選択できない一連の職種があると社会学者のアンドレ・クリプツェフはいう。失業手当金額は依然最低限のままである。

道路工事人問題に関する極めて重要な大改革を若干にせよ、なにわともあれこれまで適切に処理してきたが、次に必要なのはこれにふさわしい労働力問題である。我われが日常利用する公共の乗り物は、ウクライナ人とモルドバ人によって管理運用されている。道路はオレンジ色のジャケットを着用した人々によって清掃されているが、彼らもモスクワつ子ではない。こうした状況を避けて通ることはできない。このように日常不可避となった外国人労働力の誘致・活用が、今となってはよろしくない状況をうみだしている。モスクワ政府は、2002年度の人口統計調査までは同市領域内に3,500,000もの不法外国人が常住していることを疑問視した。同調査によると、同市内には登録手続済の新来者だけで1,000,000人在住しているとしたが、今日では全外国人労働者の3分の1が既に退去していることが確認されている。

不法移民による脱税違法行為は市内の環境を悪化させる原因をつくっている。モスクワ市内の全住宅管区がカフカス人区・東南アジア人区・中央アジア人区などと民族構成ごとに益々変貌しつつあることに気付かされるのである。人口学者の算定によると、ここ半世紀に首都モスクワ市に流入・出生したチェチェン人とイングーシ人だけでも同市全人口の44%を下らないし、全新来者全数値のうちザカフカスとアジア地区からのそれは、60乃至80%にたっしているという。ロシア人は殆ど消失しているのである。更に別の算定によると、今日では既にウクライナ人・白ロシア人といったスラブ系の同邦人を入れてさえもロシア人数値は首都モスクワの全人口の40%を構成しているに過ぎないのである。まさにモスクワつ子は、今後ホワイトカラーを作業服に着替えないと、ひもじくなるしかないことを覚悟しなければならないのである。こうなると、彼らは異民族 *инородец* の重圧に呻き声をあげ政府に訴える。一方雇用者側は、市当局が連邦政府の同市の外国人労働力移入割当%を毎年拡大することに反対していると市行政機関に苦情を申し立てる。かくして、連邦就職斡旋局モスクワ支局としては、雇用主側の要求に妥協しながらも、外国人労働力の導入枠を拡大せざるをえなくなるのである。

2004年度のモスクワ市の外国人労働力の導入枠は、114,000人で、そのうち74,000人は

近隣の外国人市民、40,000人はそれ以外の遠来の外国人市民である。連邦国立統計局長のウラジーミル・ソローキンは「モスクワ市への他市および外国からの労働力の受け入れ制限実施については、同市の経済性のみを考慮して行うものでは決していない。」という。なにしろモスクワつ子たちは、建設・工場・ドライバーなどの闇労働には就きたがらないのである。またある都市では、商業市場の撤退によって同都市の取引規模が60%も激減したといったデータもあるといわれている。こうした都市にたいして首都モスクワ市の厳しい外国人労働者政策をそのまま適用実施すれば、非熟練労働者活用企業にとり重大な労働資源問題が生じるのは目に見えている。こうしたこともあって、外国人労働力なしにはやっていけないモスクワ市においては、周知のような制限付住民登録方式 *работа по лимиту* を復活活用するというアイデアがうまれたのである。例えば、特定の婦人採用割当枠を設けるといった方式であるが、この場合重視するのは、ロシア人市民の採用を優先実施する点である。本提案が取り上げ実施されるようになったのは約2年後で、しかも提案された課題は雇用主側に有利なような新方式に改正された。作業が始まったのは不法移民取り締まり強化と同時に本方式に基いてロシアの僻地から主としてロシア人労働者を誘致するというプログラムが実施されたのである。この新方式でロシア人を採用するとすれば、賃金以外に登録手続・医療サービスの提供までも義務付けられることを考慮すると、トルコ人やセルビア人の建設労働者よりも1.5乃至2倍高くつくし、カザフスタンや中央アジアからの不法な日雇い農民を雇い入れるよりも3乃至4倍も高くつくのである。

こうしたプログラムについて雇用主たちの同意を得るために必要であったのは、懲罰式の罰金制とか不法外人労働者の退去処分方式ではなくて、経済刺激方式にあった。しかし、本来こうした方式は、単なる法的・金銭的視点に立って行うものでもない。

こうした制限付住民登録制復活の成果にロシア人はそれほど強い印象をうけなかった。更に新来者の割当制とか彼らに対する厳しい登録手続遵守方式の実施もそれほど成功してはいない。こうした規則を遵守しながら労働力を誘致することになると、更に厄介で高額な経費がかかるのである。まず、雇用主はモスクワの地区連邦就職斡旋局に赴き自己の企業登録をしておかねばならない。そこでの提出書類の審査後に当該企業への外国人労働者導入の妥当性の決定が下される。次の訪問先は同市の就職斡旋局で、同決定の追認を請わねばならない。その後にモスクワ市の総管理局 *ГУВД* の移民管理課におもむき申請し、許可をもらわねばならないのである。遠隔地の就労者の招聘の場合には、連邦移民局にも書類を提出しなければならない。雇用主はこうした外国人市民の雇用ごとに一人当たり

4,000ルーブルを支払い、これがモスクワ市の財政収入となる。同経費以外にも、医療診断証明書などの書類取得のために一定の費用が必要となる。提出書類のすべてにおいてこのような厄介な手続が遵守されていたわけではなく、昨年前半期の認可件数は、40,000件すなわち、そのうちの3分の1にすぎなかったのである。その提出国数は世界の96カ国からのものであった。新来者のうちの多くは、近隣のボロネジやリャザン市民ではなくて、中国・ベトナム・ウクライナ・モルドヴァ・トルコ市民であったが、その理由は明らかである。雇用主にとっては、これまでよりも有利であるからである。しかし専門家の言うには、市当局は他の方策が見つからない限り、地方人の制限付住民登録制を適宜に首都モスクワに復活させようと努めているのである。

アゼルバイジャン・中央アジア・中国・ベトナムからの新来の安価な不法移民の約半数は、生涯首都モスクワとその近郊に定住し、更にそのうちの3分の1はエスニック・マフィアグループの保護を受けながら、不法移民として残留しつづけているのである。つまり、彼らの仲間たちの大部分は市場、バザール、定期市の闇経済の中で生計を立てているのである。要するに、市場の管理者たちはこれまで労働資源に関しては、モスクワの連邦就職斡旋局を活用しようとしなかった。彼らをしてそうした行動をとらせたそもそもの理由は何かという、彼らは要員問題ではこれまで苦勞することがなかったからである。

(05. 5. 15了)

(3) 新移民政策の方向

1. ユーリ・ポルトフ記者のレポート。
2. 連邦移民局ユーリ・デミン次官とアクセノフ主任の発言等。

1. ユーリ・ポルトフ記者のレポート¹⁵⁾

——プーチン大統領、移民政策の誤謬をみとめる——

「移民ファクターは極めて重要であるのに、それについてこれまで我々は効果的な活用を怠っていた」と木曜日の安全保障会議の席上で軌道修正を要請した。本問題は国家レベルで何度も修復されてきたのに、基本的にはこれまで警察的視点でしか審議されてこなかった。ところが、ここ10年来のロシア国内の経済成長のテンポの要請に支えられて毎年1,000,000乃至2,000,000名の移民が導入されることになった。プーチンは、「ロシアの労働人口は急激に減少の一途をたどっており、近未来には経済成長ばかりか、一連の社会的

な義務の遂行すらも困難になるであろう」という。すなわち、国家は自国の全年金生活者をささえきれなくなる。高齢化しつづける国家の唯一の活路は移民導入しかないとして、既に移民政策の基本方針を何度も策定しなおしてきたが、「人々の居住希望先ではなく、人々を必要とする場所に配置しなければならない」Надо направлять людей туда, где они востребованы а не туда, где им хочется жить という基本方針だけは変えていない。彼は「現在ロシア国内には、約4,000,000人の不法移民が在住していて、その多くが闇の中に全く何の根拠もなしにやむをえず放置されている」その原因は多くの余計な行政的な障壁と自由に活用できる住宅市場の欠如、厳しい労働移民導入規則にあると指摘して「不法移民を犯罪環境のなかに追い込んでいるのは、むしろ私たちの側にある」と指摘して、これまでに放置されたままになっていた労働移民システムの効果を評価しなおし問題視した。

人口学専門家の多くもまた、これまで実施してきた警察的な移民規制方式を改めるよう提案しているのである。とりわけ、社会保健省 Минсоцздрав のこの方面の専門家の考えによると、労働力誘致方式については認可制から通報制に移行する переход от разрешительного к уведомительному порядку ことで、不法移民数をかなり削減できるといふ。更に、外国人労働者に対する課税制を撤廃し簡易な認可制に切り替えることで、財政収入減どころかむしろ増額になるともいふ。平均賃金4,500ルーブル（150ドル）を稼ぐ1,000,000人の移民を簡易手続にもとずいて認可すれば、許可制でえた納税額の40倍もの税収を得ることになるといふ。そして闇ルートではなく、正規のルートによるロシア人移出移民の場合は、競争にならざるおえない。国際連合の資料によると、2050年までにロシア人の予想移出民数値は、2,200,000人で、そのうち約半数はアメリカ、10%（年間約200,000人）はドイツとカナダ、そして年間130,000人は英国に移民するとされているのであるから。これについて、既に多くのヨーロッパ諸国もロシア市民の誘致プログラムを策定している。

2. 連邦移民局ユーリ・デミン次官とアクセノフ主任の発言。¹⁶⁾

——今年度末までに、新パスポート市場を提示しよう——

2005年3月22日火曜日、イズベスチャ新聞社内のメディア・センター内において「わが国の移民政策完成の方向」をテーマに、今後のロシア国家の移民政策の完成に向けたプレス会議が開催された。移民当局側の出席者5名のうち、発言者は次の2名、すなはちロシ

ア連邦移民局第1次官のユ・ゲ・デミン Ю. Г. Демин および同局ビザ登録管理部主任のア・ア・アクセノフ А. А. Аксенов である。

(1) デミン次官の発言¹⁵⁾

連邦移民局の当面の最重要な課題について述べる。数日前に開催の安全保障会議 Заседание Совета Безопасности でわが国の移民政策問題が審議された。そこで検討された問題の大部分は、プーチン大統領の以下の発言の中に要約されている。そのなかで、彼は人口問題と経済関係に力点をおいて発言している。現行の移民管理規制コンセプトは数年前のものであるので、これらを再検討・修正して新しいものを緊急に策定する必要があると。

さて連邦移民局が行うべき当面の最重要課題とはなにか。現行移民立法は34の連邦法と114もの規範的法令で構成されている。これらすべては、移民登録・帰化から再入国協定に関する立法である。しかし、移民管理業務というものは緊急に改善しても、日常的に次から次に絶えず新たな問題が絶えず発生するので立法上の空白が生じ、これを管理する側はすべての法律の相互関係を明確にし、調整に努めねばならない。

今後の基本方針としてまず、とりわけ明確にする必要な規定は、現在進行中の新市民登録法の国籍・外国人市民の居住に関する一連の法律に関するものである。

1. 今後、登録原則は認可制から通報制に改正になるかもしれないのである。次に、大統領も述べているように、移民管理のうち最大の課題は労働移民問題であるが、なんといってもこの問題の主役は雇用主側にある。
2. 不法就労で責任を問われるのは、不法就労者ではなくて、彼らを雇用した雇用主側にある。雇用主側にこそ彼らに対して適法な雇用条件を設定し、その悪用責任を問う必要がある。不法移民雇用主に対して、2月1日より刑事責任を科す方向で移民局は今後の活動を展開することになる。
3. これからのロシア連邦内の労働人口減少による労働力不足の救世軍としての外国人労働者にたいする特惠優遇制導入の基本方針の一つとして、彼らの希望する職場のみならず、国家が必要とする職場の就労者に対してもこれを実施する。目下の現状を見てみると、モスクワ市、南クラスノダル地方、スタフポリスク地方に彼らは集中して就労しているが、ロシアの人口問題と将来の経済開発解決のためには、人口補充を必要とする地区に対し優先的にいろいろな特典措置を用いて、移民たちの誘致・来着・定住できるような条件を作り出す必要がある。そこで目下**外来労働移民法** Закон о

Внешней Трудовой Миграция の策定の必要性を考えているところである。

4. また、移民管理のための移入民管理局 Иммиграционная Инспекция を設置する。わが国が当面する最も緊急の重要問題の一つは、移入民コントロール制度を今後どのように設けるべきか、ということである。ソヴィエト時代に鎖国されていて軽視されていた今日のわが国の国境には、多くの無防備地区が未だに存在していて、もろもろの不法侵入地帯とのチャンネルを持っているので、既存の国境とか移民コントロール地点のみで移入民監視・統制機能を期待するには無理がある。とりわけ、CIS 諸国からは、もろもろのチャンネルをつかって、なんのコントロールもなしに流入することができるのである。このためには、今後国境でのコントロールではなくて、**国内の移入民監督制**に力点を置いて、管理業務を実施する。

このための実験作業を実施して既に2年目を迎えている。この実施地区として、以下の5地区すなわちモスクワ市、モスクワ州、タタルスタン・アルタイ・クラスノダル地方があげられる。同実験は効果を挙げ、移民管理局はわが国領域内への不法移民侵入・労働資源に対する統制強化のために重要な機能を保障している。またこのような制度のない西北地方では、点検を実施した全雇用主のうち外国人労働力活用規則違反の被摘発者%は、わずか6.8%に留まったのに対して、モスクワ市52%、モスクワ州83%にも達したのである。昨年度（2004）の不法雇用主の全被摘発者数は93,000人であり、更に713,000人以上の外国人市民が行政違反責任をとわれ、この数値は2003年度の同数値の数倍になっている。これら現存の移入民管理局を各連邦主体が財政支援を保障することになるのである。こうした方式を今後全国展開していく予定である。またこうした措置の完全実施には、後2・3年を要するが、こうした機構を組織することによってわが国に到来する外国人市民の居住を効果的にコントロールでき、かつ有効にその労働資源を活用できるのである。

（2）ビザ登録管理部主任 アクセノフの発言¹⁷⁾

——新越境パスポート（生物測定式）制について——

大統領の委託により、新パスポート制導入を実施することになっている。そのために2005年末までに同制度のモデルを提示しなければならない。こうした方針で目下積極的に作業が進行中であり、既により成果を挙げている。わが国のこの関係者たちはヨーロッパ・アメリカの我われのパートナーの行う作業と密接な関係を保ちつつ作業をしている。同制度の具体的な施行期日に関しては、2006年1月1日施行になるのか、それとも2007年1

月1日施行になるのか確言できないが、新パスポート制を準備し終えた段階で施行されることになると思う。国際民間航空機関（ICAO）の全世界の生物測定式パスポート制への移行要求は、2011年1月1日を目途にしている。新パスポート制への一斉切り替えは困難であるので、完全に切り替わるまでには世界各国は旧パスポート制を認めざるを得なくなるので、一般市民は旧パスポートでヨーロッパに入国することになるだろう。ただし、今日アメリカに入国希望の市民はすでに生物測定式のビザ交付制に移行済みのアメリカでは、越境パスポート以外にビザ受取りのためには写真・指紋が必要になるだろう。

（3）デミン次官の越境パスポート（生物測定式）制導入に関する補足発言¹⁸⁾

アメリカと西欧は長期間をかけて生物測定式のパスポート制の導入を計画しているが、約3年間は新旧の同制度が有効なものとして活用せざるをえないだろう。我われの実務もまたこれを前提にして行うことになろう。そして、今後こうしたパスポート制が全世界に普及することになるであろう。そのためには、統一した自動読み取り機が普及しなければならない。

こうしたシステムに入力される生物情報の相互交換に関する国際協定が今日あるわけでもない。アメリカは同情報内にデジタル写真と指紋を組み込む必要があることを強要しており、ヨーロッパ諸国もまた同様な作業を行う必要ありとしているので、こうした全パラメントを読み取れる機器のドッキングが必要になる。ここに来て今後なすべき作業が多くなってきたが、わが国ロシアはこのような問題作業については、ヨーロッパ諸国におくれをとっていないし、これに対応できる機器をすでに持っていて、情報省・国立銀行・内務省・連邦移民局の各省庁内の巨大な作業がこうした方向で目下進展中であり、出し抜けにこうした新式のパスポート制が導入されるといった事態はわが国にはないし、今後もありえない。

（4）ペ・ボローソフ・レポ。

——新型パスポートについて¹⁹⁾——

造幣局アルカデ・トラチュク管理局長によると、新型越境パスポートの交付の予定は2007年度より実施されることになるという。同局長によれば、すでに本年度末までに新型パスポートの試作品一式を提供するよう内務省と外務省より受注されているという。新型越境パスポートは、人の同一性を証明するマイクロフィルム式生物測定情報を組み込んだ

ものになるという。したがって、そこにはレーザ加工された2枚の本人の映像と左右の指紋が登載される。

すでに同パスポートの作成作業は最終段階にあるが、作成費用が1個に付いて1,000ルーブルもかかるので、こうした割高の同作成準備に今後どのように対処するのかについて何も情報を得ていないと、同局長は言う。

しかし、ロシアの1企業の作成したこうした新型パスポートが近未来において世界のパスポートならびにビザのモデルとして活用されることに留意しておく必要がある。すでに、アメリカ政府はロシア人専門家の開発した3次元的映写技術を国際統一基準として採用するよう提案していることに留意しておきたい。

(中略) 2002年には、世界の188ヶ国が新オルレアン協定を締結して、人の生物測定的方式を用いて次世代の越境パスポート・ビザ審査の際の同一性判定技術の基礎とすることを認定したのである。アメリカおよびEU市民は2005年末より生物測定パスポートを受理することになったのである。ロシアにおいても、近々のうちに同様な新方式のパスポートが提供されることになる。

国際連合は、すでに全世界に対してこうした生物測定方式を提示し、今後こうした機能をもつパスポート制を実施することにしていく。このようにして、新有権者のすべてが、国際的ベースのデータ内に組み込まれ、このことによってテロリズムとの戦いが強化されるのである。

(4) 不法移民等の強制退去問題

エリ・カルポワ女史の要約レポ。²⁰⁾

ロシア連邦政府の今日抱えている外国人滞在・居住規則違反の無国籍者を含む不法移民の強制退去問題は、かなり緊急な処理を要する事態になってきている。以下国際的なメガポリスの林立するモスクワ州の現状に関する法律学候補の同女史のレポを要約する。わが国に居住している外国人数値は、登録者数だけでも5,000,000以上とされているけれども、彼らのうちの大部分は入国後現にロシア国内に不法滞在して生活しているわけである。それ以外の未登録の不法移民数については、計り知れない。例えば、1996年度の不法移民の摘発検挙件数をみると、約160,000人で、そのうちの被強制退去処分者は14,500人しかいない。2001年度のそれは、170,000人の被検挙者数のうち22,000人しか退去処分されていない。かくして、過去5年間の各構成比%は被検挙者73.7%対被強制退去処分者20.3%に

すぎない。2002年度の被退去処分者数値は22,000人、2003年度のそれは45,000人でこのうち強制手続による被処分者は僅か5,000人。また2004年度の第1・4半期だけでも24,000人の外国人が強制的退去処分されたのである。

こうした国内の異常事態に対する緊急措置として、ロシア政府は2004年8月26日付ロシア連邦内務省指令第533号「外国人市民・無国籍者のロシア連邦領域外追放乃至行政退去処分に関するロシア連邦内務省機関および連邦移民局の活動の組織化について」を制定し、（これに関する全18ページにわたる詳細な法規条項については、[http://refuges.memo.ru/For All/law.nsf/Main Frame1?OpenFrameset](http://refuges.memo.ru/ForAll/law.nsf/MainFrame1?OpenFrameset)参照）その各内務担当部局による厳正な適格性審査手続を経た能率の良い効果的な退去処分業務の促進強化を計ろうとしたのではあるが、法律学候補カリポワ女史が以下指摘するような諸事由から、国外追放処分を受けた不法移民の多くが依然として国内に滞留しつづけるといった皮肉な異常現象が生じているのである。

モスクワ市の衛星都市であるセルプホフ市近郊に不法移民センターを建設・着工中であり、また近未来にはモスクワ州内に被国外追放・国外退去処分判決者となった外国人市民・無国籍者のための一時収容センターを4施設建設が確約されている。更にその他国際線空港近くにも移民管理部局と併設の500名を下らない被強制退去者収容センターがある。このように退去を待機する外国人・無国籍者たちの生活維持のための文化的環境が今後も作られることが予定されているのではあるが、果たして全該当移民たちがこうした施設を利用できるのか、こうした招かざる外国人客は無数いてモスクワ州内務総局の資料によると、現在首都モスクワ市近郊には600,000人の不法移民が在住し、毎週約1,000人が強制退去処分を受けているので同近郊内には彼らをこれ以上収容できる施設は皆無で、一日一月たりとも彼らを収容できる機能を持っていないのである。立ち往生の原因は、こうした被強制退去処分者たちには、退去資力が不在にあることにある。

2002年7月25日付公布の連邦法第115号「ロシア連邦内外国人市民の法的地位法」第6章本連邦法違反に対する責任の第34条ロシア連邦領域外への外国人市民の行政退去処分手続第1項によれば、「外国人市民のロシア連邦領域外への行政退去処分は、退去を命じられた外国人市民の資力で行う。同資力のない場合乃至連邦法規定の外国人労働者誘致・活用手続に違反して当該外国人労働者を雇用した場合は、本法第16条に規定する本人を斡旋招待した機関、すなわち退去処分を受けた外国人市民の国籍のある外国の外交代表部乃至領事館乃至国際組織とその代表部、自然人・法人の負担となる。第2項 招待主体の確定

ができない場合は、ロシア連邦領域外への外国人市民の行政退去費用は、ロシア連邦政府の設けた手続によって連邦政府の資金でまかなわれる。」（同法的地位法の全訳は、『高松大学紀要』第42号。2003. p. 84-106を参照されたし。）とある。同不法移民に全くそのための資力なしとすれば、当人を招聘した側とか本人の本籍国の外交代表部・領事部が負担するしかない。大多数の不法移民は貧しくて、賃仕事を求めて来訪してきたのであるから、帰国を望んでいるわけではない。大使館もまた彼らに帰国資金を緊急には支給しようとはしない。とすれば、連邦乃至地域予算より帰国代金の支給しかない。しかも、不法移民退去に組まれた国家予算は少ない。2004年度には、このために12,000,000ルーブルが当てられたが、例えば、中国・ベトナムへの片道交通費は、約1,000ドルの経費が必要である。こうした不法移民の送還経費を負担する百万長者が果たしているのかの質問には、ロシア連邦内務省第533号指令は何も答えていないのである。また、同指令に基づいた訓令には、強制退去関連の財政出費は現行法に適應して実施するとしか規定していないのである。（05. 6. 18）

注

- 1) 高松大学紀要 第42号。資料2。p. 84-106
- 2) 同上紀要 第41号。資料1。p. 157-182
- 3) 同上紀要 第42号。資料2。p. 107-119
- 4) 同上紀要 第43号。資料3。p. 209-254
- 5) 同上紀要 第43号。資料3。p. 261-263
- 6) なお、今回のウクライナの政変資料として以下の近刊文献がある。
 1. «Оранжевая революция» украинская версия. М. Европа, 464с.
 2. На фоне оражевой революции. : Украина между Востоком и Западом : , Вчера, сегодня, завтра. Под ред. К. Затулина. М. <Московские Учебники и Картолитография>2005. 240с.
 3. А Колесников Первый Украинский. Записки с передовой. М.<ВАГРИУС> 2005. 412с.
 4. Европейские страны СНГ Место в Большой Европе. Под. ред. В. Грабовский М ; Международные отношения 2005. 308с.
- 7) ミネルヴァ書房。2005. 2月刊。p. 420

- 8) 「帝政民主主義国家ロシア——プーチンの時代」 岩波書店 2005年4月刊
- 9) 「特集1. パスポートをめぐる力学—国籍・市民権・移動—」 『地域研究』 JCAS Review vol. 6 No. 2. 2004. 11刊。P. 5—47. 参照。地域研究企画交流センター刊
- 10) 最近の市民権イデオロギーの変貌に関するわが国の文献。
 1. 山崎望「再配置されるシテイズンシップ—政治共同体の変貌—」 「思想」 2005年6月号。No. 974. p. 81—102. 2. 広渡清吾「EUにおける移民・難民法の動向—国際人流と法システムの一考察」 聖学院大学総合研究所紀要 2004年 no. 30. 3. 同紀要 no. 32号 p. 277—28 渋谷謙次郎「ロシアとEU」 および土佐弘之「グローバリゼーションと人の移動—国境の風景はどう変わりつつあるのか—」 法律時報 第77巻1号。p. 46—51. 4. 2005年6月4日上智大学四谷キャンパスで「国籍・市民権法の歴史的展開と現代の機能」をテーマにして開催の日本比較法学会第68回総会での近藤敦「移民政策と二重国籍の容認」と広渡清吾「EU市民権とドイツの国籍法」に関する報告。
- 11) 「ヴァシェ・プラボ」紙。2005年 第2号。移民欄。
- 12) 「同上」紙。2005年。第2号(530) 付録。
- 13) 「同上」紙。2005年。第3号。p. 19
- 14) 「同上」紙。2005年。第5号。p. 7
- 15) 「イズベスチャ」紙。2005年3月18日付。
- 16) 「イズベスチャ」紙。2005年3月22日付。
- 17) 「イズベスチャ」紙。2005年3月22日付。
- 18) 「イズベスチャ」紙。2005年3月22日付。
- 19) 「ヴァシェ・プラボ」紙。2005年 第13号。p. 16
- 20) 「ヴァシェ・プラボ」紙。2005年 第2号(530) 付録。p. 5

高松大学紀要
第 44 号

平成17年 9月25日 印刷
平成17年 9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