

ロシアにおける移民政策の転換と人間安全保障*

—ソフト・セキュリティ論の不安をめぐって—

堀江典生 (富山大学)

1. 移民問題と人間安全保障

ソフトな安全保障における正規・非正規の移民受け入れ国の脅威は、非合法的な国境の越境による国家主権の侵害、国内労働市場における自国民優先の原則の崩壊、移民の増加・定住に伴う民族構成や文化的均一性の変化に対する脅威、移民がもたらす犯罪、人身取引、薬物・兵器取引など、多岐にわたる。ソフトな安全保障は、ハードな安全保障では対応できない冷戦崩壊以後の国家安全保障上の脅威を対象とする。それゆえ、国境および国家主権を重要な枠組みとして捉え続ける。

人間の安全保障もまた、冷戦崩壊以後の新たな安全保障概念である。人間開発は、「人々の選択の幅を拡大する過程」であり、人間の安全保障は「これらの選択権を妨害されずに自由に行使でき、しかも今日ある選択の機会を将来も失われまいという自信を持たせること」であると、人間開発報

告書は定義している¹。しかし、人々の安全を確保するという共通項を持ちながらも、人間の安全保障が扱うべき対象と内容については、十分な一致がないとされている²。

国境を越える人々の移動に関する人間の安全保障の対象は、さらにやっかいである。目前の生存の危機にさらされる難民たちの人間の安全保障を主張する国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) でさえ、難民受入先の問題になれば、各国のソフトな安全保障という壁にあたる。移民に関して、人間の安全保障はどうも扱い勝手が悪い。世界人権宣言第13条は、すべての人々の国内での移転・居住の自由と自国・他国への入国と出国 (帰国) の自由を求めているものの、「国境を越え移動する人々を秩序に基づいて管理し、保護するための単一の制度的枠組み」³が存在せず、もっぱらその規制は各国の裁量に委ねられているからだと主張することは容易である。しかし、人の移動については、一方的な国境開放も完全な鎖国もありえ

* 本稿は、平成18年度科研費基盤研究「ロシアにおける外国人労働者管理と国内労働市場の変化」(課題番号18402021) および同科研費基盤研究「北東アジア諸国の経済連携と地域開発」(課題番号16402014) の研究成果の一部である。

1 UNDP『人間開発報告書1994』国際協力出版会、1995年、p.23。

2 栗栖薫子「人間の安全保障：主権国家システムの変容とガバナンス」、赤根谷達雄・落合浩太郎編『『新しい安全保障』論の視座』垂紀書房、2001年、p.115。

3 人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題：人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社、2003年、p.87参照。

キーワード：

ロシア、移民、外国人労働者管理、人間安全保障、連邦移民局

ず、国家主権の枠組みの中で移民受入による国家安全保障上の利益と不利益、経済利益と損失を勘定せざるをえない現実が存在するなか、国家安全保障と人間の安全保障との間の相克を解くことは非常に難しい。こうした移民受け入れ国である「北」のソフトな安全保障が「南」側市民（移民）の人間の安全保障を脅かす可能性を、「人間安全保障ジレンマ」⁴と捉えることもできよう。グローバル化の進展とは裏腹に、国境管理の強化と移民流入抑制策を採用する国々はますます多くなっている⁵。

労働移民にとって、ソフトな安全保障の強化は、国境管理の強化、在留資格の厳格化と外国人労働者管理の強化としてあらわれる。在留資格の厳格化、つまり就労ビザの発行条件については、国によって、労働移民送り出し国の指定、労働移民の技能の指定、労働移民の数量規制を行う場合がほとんどである。合法的な労働移民となりえた移民たちは、各国の国内法により管理され⁶、正規の雇用主と正規の労働契約を結び、定められた地域において就労し、正規の期間内に帰国することが求められている。労働移民は、それらの条件から一つでも逸脱すれば「不法移民」として追跡対象となり、各国の国家安全保障上の問題として処理される傾向にある。労働移民に対しては、どうしても国家の主権とソフトな安全保障が、移民の安全・安心を中心に据えた人間の安全保障よりも尊重される傾向にある。それは、移民たちは受け入れ国において経済活動の自由が保障されているのではなく、制限された活動のみが許されており、それをいかに国家が管理するかが出入国管理政策

と移民政策の最も重要な課題であるからである。

こうした現実を引き受けて、それでもなお労働移民たちの安全・安心を擁護するには、国家安全保障の論理に偏重しがちな出入国管理政策および移民政策の実行を、政府関連機関および非政府機関、そして市民が人間の安全保障の観点から常に監視し、国家安全保障と人間の安全保障との間の相克を維持し続けることにある。

ロシアは米国とドイツに次ぐ世界第三位の労働移民受け入れ国である。ロシアのソフトな安全保障の中心的課題を移民問題の解決、とくに労働移民の規制とするようになったのは、近年のことである。ロシアの労働移民に対する近年の政策は、出入国管理政策および移民政策を西側先進国なみの水準に近代化させる試みであったが、同時に、ロシアが直面する国際環境と国内政治のベクトルがソフトな安全保障対策偏重の出入国管理政策および移民政策を生み出すことになり、人間の安全保障への配慮は大きく後退しているように見える。ソフトな安全保障も人間の安全保障も、伝統的なハードな国家安全保障では解決できない問題への対処として冷戦崩壊後現れた安全保障概念であるが、国家によるソフトな安全保障の強調は、その施策から人間の安全保障を駆逐する危険性を含んでいる。残念ながら、我が国においてこれまでロシアに関する外国人労働移民とソフトな安全保障および人間安全保障との関連に関する研究は、皆無であった。本稿では、そのささやかな試みとして、ロシアにおける労働移民に関するソフトな安全保障が人間安全保障を駆逐するプロセスと、ソフトな安全保障と人間の安全保障との間の相克

4 武者小路公秀『「人間安全保障」とグローバル覇権の顔：非改良主義的改良のための政策科学を目指して』『平和研究』第27号、2002年、p.19。

5 移民流入抑制策を採用する国は、1976年時世界の6%にしかすぎなかったが、1995年には35%にまで増加している。United Nations, International Migration and Development, including the Question of the Convening of a United Nations Conference on International Migration and Development to Address Migration Issues, *Report of the Secretary-General, A/56/167*, 2001, p.3参照。

6 これは、必ずしも労働移民が各国の国内法によって保護されることを保障するものではない。例えば、労働移民が、国内労働法では対象外とされ、保護されない場合もある。

を維持し続けるための現実的な解決を考察する。

2. ロシアにおける移民問題

ロシアが現在直面している移民問題は、二つの移民の流入に関わる問題である。第一の問題は、中国人移民問題、第二の問題は、CIS諸国、特に中央アジアからの移民の問題である。

中国人移民問題は、ロシアにとって最初に経験する本格的な外国人移民問題であった。旧ソ連諸国からの移民とは異なり、中国人移民は旧ソ連諸国以外からの「外国人」移民であった。2002年までロシアには旧ソ連時代に規定された「外国人」概念しかなく、「外国人」としての旧ソ連諸国からの移民の取扱はグレーゾーンであった。そうしたなかで、明らかに「外国人」である中国人移民がロシア極東地域に大規模に流入してきたことは、国境警備、出入国管理、移民政策が整備されていなかった90年代において、中国人移民をことさらロシアの脅威とした。

次に、CIS諸国からの移民流入、特に旧ソ連のコーカサス・中央アジア諸国からの移民流入である。ロシア南部国境を中央アジアと接していること、旧ソ連時代の同胞国家でありロシア語を共有できること、ロシアとの経済格差が大きいことなどから、近年ロシアにおける外国人労働力のなかで、彼らはそのプレゼンスを飛躍的に強めた。彼らは、小売飲食業や工業・建設労働者としてロシアの労働市場の底辺を支える存在となっている。しかし、「外国人」としての規定が明確でなかった旧ソ連諸国からの移民がロシアの底辺労働市場を支えるにしたがい、彼らと不法移民問題の関連がクローズアップさせることとなり、ロシア政府

の不法移民との戦いの対象となった。

中国人移民と旧ソ連からの移民を含め、移民全般について言えば、ロシアは移民の獲得なしには自国経済を維持できない状況になっている。それは、第一に、ロシアの人口減少に歯止めがかからず、ロシアの地方では移民の受け入れなしには人口規模を維持できないという事情、第二に、ロシア金融危機以降の経済成長に伴い、特に労働市場の底辺を支える労働力の不足が顕著となっており、移民労働の活用は不可欠であるという事情⁷による。

他方で、移民は、ロシア人から雇用を奪うのではないかとの不安、ロシアの富が移民を通じて国外に持ち出されるのではないかとの不安、移民増大により人口減少地域における自国民と移民との人口比バランスが崩れるのではないかとの不安を生み出す。特に、労働移民と不法移民は、表裏一体の問題であり、労働移民の増大はそのまま不法移民の脅威としてロシア政府の関心事となる。

そうした不安をもたらす不法移民数に関して信頼できる情報はない。最近の不法移民数推計として、連邦移民局の評価では、100万人から150万人、科学アカデミー国民社会経済問題研究所の評価では、350万人から450万人⁸、その他、500万人から1400万人⁹もの不法移民がロシアにいるという眉唾の報道さえもある。また、不法移民問題は、後述するように、移民の都合によるものだけでなく、雇用者の都合やロシアの入国管理および移民政策など制度上の問題という理由から不法移民化している場合も多い。不法移民は、それゆえ、喧伝される不法移民数の真偽や制度上の不備を棚上げしながら、政治問題化・安全保障問題化する傾向にある。

7 これが「人口減少と労働力の必要というジレンマ」である。大津定美「ロシアにおける『不法移民』問題」、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』ミネルヴァ書房、2005年、p.179参照。

8 Тюрюканова, Елена, Мигранты на неформальном рынке труда в Москве, под. МОТ, *Проблема Незаконной Миграции в России: руплики и поиск решений*, Москва: Гендальф, 2004, с.166参照。

9 KommersantЪ (www.kommersant.com/page.asp?id=653690, 2006年3月21日取得) による。

2001年、ロシア連邦安全保障委員会は不法移民の増加が国家安全保障に現実的な脅威となっているとし、以後、ソフトな安全保障問題としての不法移民問題がロシア政府の焦眉の課題として定着した¹⁰。そして翌年、2002年7月25日に、「外国人の法的地位に関する」ロシア連邦法¹¹が導入された。ソ連崩壊以後、ロシアが置かれている国際状況に照らし合わせた出入国管理や移民法が整備されないままであった状況からすれば、これはロシアの入管法・移民法を国際的な水準に改善しようとする努力であると評価することができる。同時に、この法律は、出入国管理政策と移民政策、および外国人労働者管理など、ロシアの移民問題全般に関する政府の姿勢を表した法律であるがゆえに、ロシアの移民問題に関わる安全保障の大きな転換点であったと考えられる。

ロシアの労働移民問題、特に不法移民問題が政治問題化され、さらには出入国管理および移民政策の転換にまで醸成される過程で、中国と旧ソ連からの二つの移民の流れそれぞれに対するロシア市民の不安感は大きく異なる。その違いが、現在のロシアの出入国管理と移民政策の性格に大きな影響を与えている。我々はまず、中国からの移民と旧ソ連、特に中央アジアからの移民の二つの流れに関わる政治問題化の違いを簡単に整理することから始めよう。

1) 中国からの移民

「黄禍論」に代表される中国人移民問題が、ロシアの移民問題の象徴であることは、特別の注意が必要である。まず、中国人移民数に関する無用の誇張を排するために、正規労働移民数について

比較しよう。ロシアに労働移民として流入するアジア系労働者は、中国人ばかりではない。ベトナム人、北朝鮮人は伝統的にロシアの労働市場の底辺を支えてきた。ただ、ロシアと4300キロにも及ぶ国境を接していること、現在（2004年）でもウクライナ人（約10万8600人）に次ぐ労働移民数（約9万4100人）をロシアに供給していること、ベトナム人（約4万1800人）の二倍以上にもおよぶアジア系労働移民多数派であることから、ロシアにおける中国人労働移民のプレゼンスは確かに大きい¹²。

中国人移民問題は、常にロシアの脅威とされてきた問題である。ただし、ロシア政府もしくは地方政府にとって中国人移民の「脅威」がいかに焦眉の政治的課題であったにせよ、中国人移民問題がロシアにとってどの程度まで「現実的」脅威であったのかどうかは、神話的要素も含まれることをあらかじめ述べておきたい。また、後に述べる中央アジアからの移民問題とは異なり、ロシアが感じ取る脅威は、中国人移民そのものを感じ取る脅威であって、不法移民問題はその延長、もしくはその極端な形態にすぎなかったことも、重要な特徴である。イズベスチヤ紙は、中国人移民脅威論の論拠を、第一に、ロシア極東地域に中国人が進出し、その後中国のものになってしまう可能性に関する脅威、第二に、地域住民数を中国人移民数が凌駕する可能性についての脅威、第三に、中国人がロシア人との結婚を通じて、ロシア進出の足がかりとしている可能性についての脅威、第四に、ロシア極東地域の中国人が、ロシア市民を奴隷的に使用し、低賃金で雇用しているという可能性についての脅威などに、分けている¹³。正規で

10 Ivakhniouk, Irina, *Illegal Migration: Russia*, European Security, 13 (1-2), 2004, p.37.

11 Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, №115-ФЗ, Российская Газета, 31 июня 2002。以後、この法の引用は、これを典拠とする。

12 2004年に各国労働移民数は、Федеральная служба государственной статистики, *Труда и Занятость в России*, Москва: Росстат, 2006, с. 326による。

13 Известия, 13 Декабрь 2005, с.8参照。

あろうと非正規であろうと、中国人のロシア極東地域への移民そのものが脅威として描かれる傾向にあるのだ。

事の発端は、旧ソ連ベレストロイカ期中ソ貿易が復活し、中ソ国境管理が緩和され、1988年にビザなし渡航が可能になったことにある¹⁴。それに加え、旧ソ連崩壊により弱体化したロシアの入国管理・移民管理能力は、中国人移民の安易な流入を促したことは確かである。1994年に中露国境の入国管理強化（ここでようやく国境沿いの出入国地点に出入国管理所が設置された）と中国人移民へのビザ制度の導入により、公式統計として中国人移民数が把握できるようになったが、公式統計に表れる中国人移民数は「氷山の一角」であるとの見方は、途絶えることがなかった。1993～1994年時の新聞は、ロシア極東地域の不法移民数を40万人から200万人とする様々な推測をかき立てた。1993年から1995年の間に、地方紙・全国紙で150以上の中国人移民による脅威と中国人移民のロシア極東への流入に関する記事が載ったという報告がある¹⁵。

中国人移民問題の政治問題化は、中国と国境を接するロシア極東地域から発せられたものである。特に1990年代前半、沿海地方とハバロフスク地方は、中国人移民問題について神経質になっていた¹⁶。ただし、エリツイン時代、地方のミーイ

ズムと不当な約束手形のような地域開発プログラムが作成されていたなかで、中露国境画定も解決せず、地域衰退も人口減少も歯止めがかけられなかった当時の極東地域と中央の政治的駆け引きに、中国人移民脅威論が便利に利用されていた。そして、誇張される中国人移民数は、ロシア極東地域に限らず、世論を刺激し政治問題化させる契機となった¹⁷。

中国人移民による脅威が、どこまで現実的であったのかは、意見の分かれるところである。ウラジオストクの中露関係および中露間移民問題の第一人者であるラーリンが論じるように、90年代を通じて信頼できる中国人移民数の統計は存在しなかった¹⁸。そもそも不法移民数は、滞在許可期間超過による発覚か、摘発による資格外活動の発覚によらなければ、数字は表れない性格のものであるため、マスコミの中国人不法移民数だけでなく、研究者による不法移民推定数は、多くの場合根拠が薄弱であった。

公式統計によれば、90年代末から現在までの中国人移民の在留期間超過は、非常にまれである¹⁹、労働市場への中国人移民の影響に関しても、90年代後半の労働市場における中国人の占有率はせいぜい0.4%から1%程度にしかすぎないという研究結果²⁰もある。長い陸上国境をもつ両国においては不法越境の監視は難しいし、第三国経由

14 このあたりの事情は、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」『国際協力論集』（神戸大学大学院国際協力研究科）第8巻第2号、2000年が詳しい。

15 これらの事実は、Ларин, В., *Китай и Дальний Восток России в первой половине 90-х: проблемы регионального взаимодействия*, Владивосток: Дальнаука, 1998, с.72-74および Alexseev, Mikhail, *Chinese Migration in the Russian Far East, Russia's Far East: A Region at Risk*, University of Washington Press, 2002, p.319を参照。

16 岩下明裕『中・ロシア国境4000キロ』角川選書、2003年、pp.23-24を参照されたい。

17 Витковская, Галина, Угрожает ли безопасности России Китайская миграция?, *Брифинг*, Том 1, Выпуск 8, Московский Центр Карнеги, 1999, с.1を参照されたい。

18 Ларин, 1998, 前掲諸, p.104参照。

19 Алексеев, М., Угрожает ли России Китайская Миграция?, *Мировая Экономика и Международные Отношения*, № 11, 2000, с.97、またはゲリブラス「ロシアにおける中国人の同郷人組織とマイグレーション」、大津定美編著『北東アジアにおける国際労働力移動と地域経済発展』ミネルヴァ書房、2005年、pp.245-249を参照。ビザなし観光は、中国人不法移民の主要なチャンネルであるとされてきたが、その在留期間に関しては2002年についてはほぼ100%守られている。Ларин, В., *Российско-китайские отношения в региональных изменениях: 80-е годы XX – начало XXI века*, Москва: Восток-Запад, 2005, с.295を参照されたい。

20 А. Ващук и Г. Дудченко, Миграционные отношения между Россией и Китаем на Дальнем Востоке в конце XX – начале XXI вв., Center for Far Eastern Studies Toyama University Research Report No.1, 2002, p.7.

の不法移民の存在なども指摘できるだろう。また、合法的に入国し在留期間内に帰国するとしても在留中の資格外活動など、把握できない事実は多いだろう。とはいえ、中国人移民問題は、その脅威がロシアにとって「現実的」であるか否かの検証が十分になされないまま、市民の不安を煽った。

特にロシア極東地域を中心とした中国人の進出については、ロシアの冷静な移民問題研究者でさえ、いまだ中国への不信感を隠さない²¹。ロシア極東地域における中国人脅威論は、90年後半沈静化していたものの、2002年にもプーチン大統領は、中国人の極東進出がいずれロシア人社会の脅威となるという政治的メッセージ²²を発し、それはロシアへの中国人移民流入が安全保障問題であることを確認する上で十分なインパクトをもっていた。最近も、イズベスチヤ紙が、中国人移民問題の特集し、ロシア極東地域への中国人移民問題の深刻化に警鐘を鳴らしている。そこでは、ロシアにいる中国人は、内務省報道として40万人から70万人、各紙からの報道として300万人から1200万人、また、ロシア極東地域の中国人の半数は不法移民であるとし、中国人移民により祖国は危機に瀕していると論じている²³。

中ロ関係が著しく改善し、ロシア極東と中国東北地方との経済連携が強くなり、中国人移民脅威

論が沈静化している現在でも、中国人移民へのロシア国民の疑心暗鬼は根強い²⁴。しかし、2002年の「ロシア連邦国籍に関する」連邦法と同年の「外国人の法的地位に関する」ロシア連邦法が導入されて以来、ロシア政府の中国人移民問題への態度は、着実に変化している。後に詳しく述べるが、「ロシア連邦国籍に関する」連邦法により、中国人を含む「遠い外国」からの移民が国籍を取得する手続きは厳格化し、事実上、中国人のロシア国籍の取得を非常に困難にした。また、「外国人の法的地位に関する」ロシア連邦法は、中国人移民の数量規制とその地域配分を実現させた法であり、これらは従来のロシア入国管理制度の未整備に由来する無秩序な中国人移民流入と労働とに決別するものであった。それゆえ、ことさら移民流入への脅威を強調するのではなく、合法的な移民流入を歓迎し、高度な技能を有した外国人の流入を促進する制度を模索しようとしている。特に、中国人移民問題に関しては、近年のロシア政府は中露二国間での解決を重視し、不法移民のロシア入国を防止するよう両国で協力し合うとともに、合法的にロシアで労働しようとする中国人を抑制することが必ずしも国益にはならないと考えている²⁵。つまり、90年代、ロシア側の入国管理や移民管理の未整備により無秩序に中国人移民の流入

21 岩下明裕「9.11事件以後の中露関係」、松井弘明編『9.11事件以後のロシア外交の新展開』日本国際問題研究所、2003年、pp.219-220参照。

22 プーチン大統領は、極東地域において外国人労働者がロシア人を労働市場から駆逐していることなどを挙げて、極東への国内移住を増大させるべきであると表明した（Pravda on-line, 2002.08.23, http://english.pravda.ru/politics/2002/08/23/35090_htmlより取得）。

23 Филимонов, Дмитрий, *Известия*, 12 Декабрь 2005, с.1, и с.8, и 13 Декабрь 2005, с.1, и с.8を参照。イズベスチヤ紙は、2005年12月12-13日に二日間に渡り中国人移民の特集した。そこでは、黄禍論に組み込まなかったウラジオストクの移民問題の第一人者であるラーリンを、「狡猾な中国人と共犯関係にある」と断罪し、中国人への嫌悪感をあらわにしている。

24 2000年11月のあるロシア全国での世論調査では、6割の回答者が中国人の移住に不安を感じている（<http://bd.form.ru/report/cat/societas/nation/chinese/of0004605>を参照）。また、極東地域の住民の対中国人感情は、90年代初めと現在で比較してもあまり変化がないという調査結果もある。Ларина, Л.Л., Кигайцы на Дальнем Востоке России: динамика их восприятия за последние десятилетия, ред. Ивасита А. и Кривцов, Д. *Взгляд вне рамок старых проблем: опыт Российско-Китайского пограничного сотрудничества*, Occasional Papers No.6, Slavic Research Center Hokkaido University, 2005, с.4を参照。

25 2005年大統領年次教書（www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2005/04/25/2031_type70029_87086.shtml）では、「合法的で高度な技能をもつ移民労働者を受け入れることは、我が国の国益である」と述べ、2003年12月18日の大統領の国民とのテレビ・ラジオ直接対話では、シベリアとロシア極東の中国人移民問題について質問を受けたプーチン大統領は、移民の流れを止めるのではなく、それを規制し、必要な外国人労働力を呼び込むメカニズムを生み出すことができると発言している（www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2003/12/18/1200_type82916type84779_57480.shtml）。

を許した状況下での中国人移民問題は終焉し、いかにロシアの利益となる中国人移民の流れを形成できるかを模索しようとしている。

2) 中央アジアからの移民

中央アジアからの労働移民が政治問題となったのは、近年になってからである。90年代前半においては、旧ソ連崩壊に伴い旧ソ連諸国に取り残されたロシア人のロシアへの帰還問題が、中央アジアからの移民問題の中心的課題であった。ロシアにおける強制移民とは、ロシア国籍をもたない難民とロシア国籍をもつ強制移住者（Forced Resettler）を意味する。旧ソ連諸国からの帰還移民は、後者にあたる。ロシアの強制移民のほとんどは強制移住者である。旧ソ連解体後、最初に強制移民法が制定されたのは、1993年であったが、このときの強制移民法は、難民と強制移住者との区別や認定基準が曖昧であったし、何よりもまず受け入れ態勢が整っていなかった。とりあえずできあがったこの法律の改善は急務であったし、その間にも多くの帰還移民たちが国境を越えてロシアに庇護を求めてきた。1995年12月28日によりやく法改正が実現し、1996年からの本格的施行となった。この法改正が、強制移民流入抑制のためだけに恣意的に仕組まれた改正であったと評価するのは行き過ぎではあるが、法改正後の1996年の強制移民認定数（17万3000人）は1995年（27万2000人）のおよそ3分の2に減少した。法改正により強制移民の地位の認可基準が厳密化されたことは

確かであり、この改正により認可基準に至らず、庇護の対象となれなかった申請者がいたことも事実である²⁶。また、強制移民の資格獲得の経済的な動機も失われていった²⁷。強制移民のロシアへの流入は、1994-1995年をピークに、以後減少し、ロシアにおいて旧ソ連崩壊に端を発した帰還移民問題は政府の重要な関心事ではなくなる。2003年の強制移民認定数は、4700人にしかすぎなかった。

1996年以降の急激な帰還移民の減少とロシア金融危機を経て、中央アジアからの移民問題は、急増する労働移民に焦点が移動する。図1をみてわかるように、実際に、強制移民の減少と、それに代わる中央アジアからの労働移民の流入増加は、公式統計においても明らかである。この公式統計は、労働許可を受けた移民労働者のみを勘定したものであるが、ロシア入国前に労働許可を取る必要もなく、入国にビザを必要としない旧ソ連諸国の移民労働者の数値は、これを遙かに上回るものであると推測できる。連邦移民局の報道によれば、旧ソ連諸国からの移民は、毎年2千万人にのぼるが、そのうち1千万人が不法移民であるという²⁸。また、タジキスタンからの移民労働者の9割が、不法移民であるとの報道もある²⁹。これらの数字の真偽は別として、注意しなければならないのは、ロシアにおける移民流入増加の政治問題化は、旧ソ連諸国からの労働移民増加を脅威とするのではなく、あくまで不法移民全般に関する政治問題化であったということである³⁰。これは、前述の中国人移民に対する脅威とは根本的に異なる。

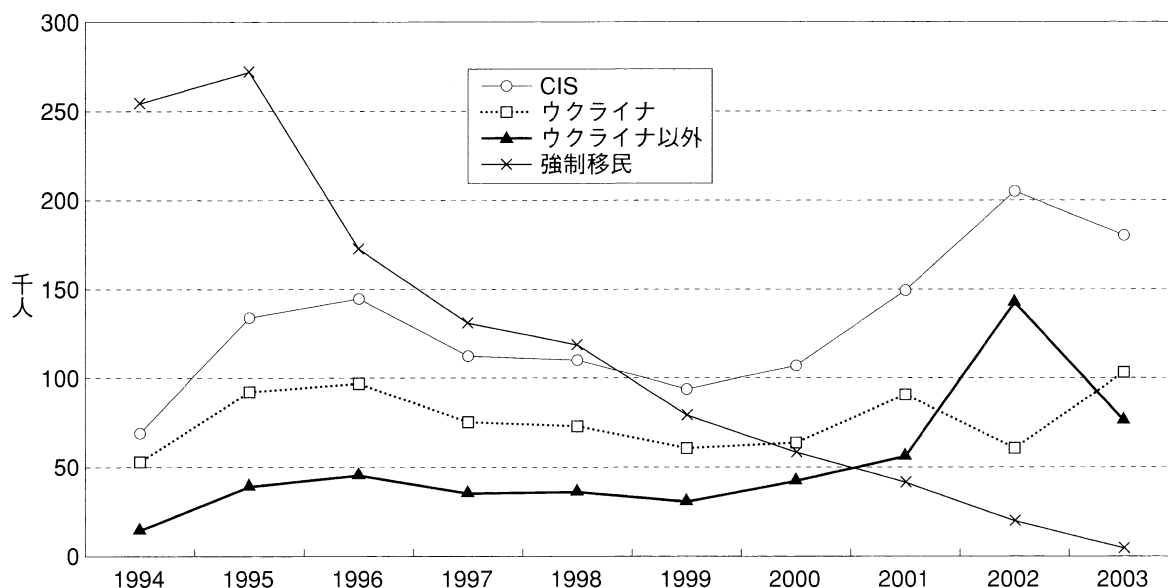
26 Helton, Arthur and Natalia Voronina, *Forced Displacement and Human Security in the Former Soviet Union: Law and Policy*, New York: Transnational publishers, 2000, p.131を参照。

27 堀江典生「中央アジアのエスニック・ロシア人：シベリアへの帰還という選択肢」、大津定美編著『北東アジアにおける国際労働力移動と地域経済発展』ミネルヴァ書房、2005年、p.308を参照。

28 Федеральная миграционная служба, 16.3.2006 (www.fmsrf.ru/news.asp?id=22, 2006年3月21日取得)。

29 RIA Novosti, 28.02.2006 (en.rian.ru/russia/20060228/43832039.html, 2006年3月16日取得)。

30 旧ソ連諸国からの不法移民問題は、「ある程度脅威」であるが、旧ソ連諸国からの移民ではなく国際移民全般への問題関心とされ、入国管理と強制送還などの強化に結びつくとIvakhniouk (2004, 前掲書, pp.40-41) は論じている。また、例えば、連邦移民局第一副局長ユーリ・デーミンは、労働移民として「CIS諸国からの移民に不安を感じる必要はない」と論じている。Привалов, Кирилл, *Русский с Кигайцем...*, *Итоги*, 8 февраля, 2005, с.24-25を参照。



出所：ロシア統計年鑑2004および2001

図1 強制移民およびCIS諸国からの労働移民数の変化

もちろん、旧ソ連諸国の労働移民による母国への送金は、ロシアの富に対する挑戦となっていること³¹やロシア人から雇用を奪うのではないかとの不安はあるにせよ、旧ソ連諸国からの労働移民の流入をことさら現実的な脅威とすることはなかった。その根拠としたのは、ロシア語を話す旧同胞国家からの労働移民はロシア社会に統合しやすいこと、ロシアの労働力不足を補填する源泉として中央アジアの労働移民は欠かせないこと、移民が人口減少下のロシアの高成長を支えることなど、明らかに中国人移民への反応とは逆の論理を用いた説得が目立つ³²。

ただ、旧ソ連諸国、特にコーカサスや中央アジアからの労働移民の受け入れが常に歓迎されているわけではない。そうした労働移民にまつわる様々な事件が、ロシア市民に移民受け入れに関する不安を増幅させ、ロシア市民—移民間の社会

の分断を生じさせる可能性があることにも留意する必要がある。2006年2月23日にモスクワのパウマンスキー市場の屋根崩落事件で死亡した66人のうち、アゼルバイジャン人が45人、グルジア人8人、タジク人5人、ウズベク人3人と、ほとんどが中央アジア・カフカス地域からの移民労働者であった。この事件は、ロシア社会が社会的にも経済的にも2つのグループ、つまり、ロシア市民と外国人労働者によって構成されていることを気づかせる結果となった³³。

一方でロシア政府は、人口補充の源泉として、旧ソ連諸国からの移民の受け入れと国籍取得（帰化）、そして不法移民の合法化に取り組んでいる。2002年の国籍法³⁴では、第14条に主に旧ソ連諸国市民向けに国籍取得の簡略手続きに関する条項が示されている。そこでは、2006年1月1日までに国籍取得を申請する旧ソ連市民は、5年間の長期

31 IMFの評価では、CIS諸国からの移民労働者が年間120億ドルを母国に送金している。*Российская Газета*, 22 апреля, с.4参照。

32 ロシア科学アカデミーシベリア支部経済工業生産研究所の移民問題専門家であるソヴォレヴァ氏への筆者のインタビュー（2006年2月18日）による。

33 Euroasia Daily Monitor, Feb. 28, 2006. (www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2370820, 2006年3月16日取得)

34 Федеральный закон о гражданстве Российской Федерации. №62-ФЗ, *Российская газета*, 5 июня 2002.

居住許可を受けずに、ロシア語能力や所得に関わりなく、ロシア国籍を取得できるようになっている。この2006年1月1日までという期限が、2006年の改訂³⁵では2008年1月1日にまで延びている。また、不法移民化している旧ソ連諸国からの移民を、合法化する試みも近年積極的に行われている。2005年にロシア10地域で小規模な不法移民合法化の試みが連邦移民局によって行われ、7400人が合法化されたという。2006年もロシア8地域で100万人の合法化が計画されているという³⁶。こうした不法移民の合法化も、旧ソ連諸国からの移民を対象にしたものである。「遠い外国」からの移民ではなく、旧ソ連市民こそをロシアは必要としており、彼らはロシアにとっていわば普通の「外国人」ではないのだ。

3. 移民問題の安全保障問題化

特定の問題の安全保障問題化 (Securitization) は、政治問題化 (Politicization) の究極の姿である。移民問題が政治問題化し、直面する脅威を既存のルールでは解決できないものと考え、特別な手段の構築を行おうとすることを、移民問題の安全保障問題化と考えよう³⁷。

入国管理政策や移民政策に関わる制度の発展は、移民問題の焦点の変化から影響を受ける。すでに我々は、中国人移民問題の変容と旧ソ連諸国、特に中央アジアからの移民問題の変容について考察した。中国人移民問題に対するロシア政府の態度は、2002年の「ロシア連邦国籍に関する」連邦法と「外国人の法的地位に関する」連邦法の導入か

ら大きく変化した。また、旧ソ連、特に中央アジアからの移民に対する移民政策の大きな転換が生じ、旧ソ連諸国からの移民の吸収と不法移民との戦いがロシア政府の焦点となったのも、この2つの連邦法導入以降である。移民問題に関する政治的ディスコースを詳細に追うという政治学的アプローチではなく、ここでは移民問題の管轄行政組織の変遷と具体的な政策手段という視点から、安全保障問題化のプロセスを考察する。なぜなら、安全保障問題化を担う行政機関の変容とその行政機関の移民管理手法の考察が、ロシアがどのように移民問題を安全保障化したかを検討する上で、重要であると考えからである。特に、ロシアの内務省連邦移民局の役割の変遷を追う。国境警備、警察力、移民管理実行権限をもつ内務省は、移民問題の安全保障問題化に関わる重要なアクターである。「内務省連邦移民局の役割は、外国人の労働に関する許認可を通じて移民を規制し、国益を守ることである」とは、連邦移民局ユーリ・デーミン副局長の言葉³⁸である。移民問題の安全保障問題化は、警察および内務省関係機関が移民管理において顕著な役割を果たすとき起こり、人権問題などに重きを置く政策アプローチとは一線を画す安全保障問題として移民問題を位置づけることになる³⁹。

ロシアにおいて出入国管理政策および移民政策を担う行政機関は、連邦移民局である。連邦移民局は、現在、内務省の管轄にある。この連邦移民局が内務省の管轄に入ったのは、プーチン大統領登場後の2001年である。

2001年に連邦移民局が内務省の所轄になるま

35 Федеральный закон о внесении изменения в статью 14 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации”, №5-ФЗ, *Российская Газета*, 11 января 2006参照。

36 ILO news (www.ilo.ru/news/200602/003.htm, 2006年4月25日取得)、KommersantЪ (www.kommersant.com/doc.asp?idr=500&id=624694, 2006年3月21日取得)を参照。

37 Buzan, B., Waever, O., & Wilde, J., *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers: London, 1998, pp.23-26を参照されたい。

38 Итоги (8 Февраля, 2005), p.25を参照。

39 Huysmans, Jef, The European Union and the Securitization of Migration, *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 2000, p.757

で、連邦移民局の所轄省はころころ変わっている。当初、旧ソ連からの帰還移民を中心とした強制移住者を救済する機関であったことは、その出自からも明らかである。旧ソ連時代の1990年にできた労働省副議長諮問委員会としてのロシア共和国難民・強制移住者協会が前身である。1991年に労働雇用省の移民問題委員会に昇格し、この委員会をもとに新生ロシアになってからの1992年に連邦移民局が発足した。このときの連邦移民局の任務は、難民・強制移住者の受入・認定・雇用確保・再定住地での住居支援など、彼らの人道的支援を中心としたものであった。1999年末に国内民族問題対応のために設立された連邦・民族・移民政策省にその管轄が移されるが、2001年末に連邦・民族・移民政策省は廃止され、連邦移民局は、内務省の管轄になった。連邦移民局が内務省管轄になったことは、プーチン大統領が、いかに本格的にロシアの移民問題、特に不法移民問題の解決に力を入れようとしたかを示すとともに、2002年の「外国人の法的地位に関する」ロシア連邦法の導入のために準備されたものであったと考えられる。

この法律の施行によって可能になったのは、外国人移民の監視・監督・追跡が容易になったこと、弾力的に外国人のロシアでの定住およびロシアにおける就労の数量規制と地域配分を計画できるようになった点である。そのために導入されたのが、外国人の労働許可制、雇用許可制、一時的居住許可制、長期的居住許可制であった。

労働許可制と雇用許可制の導入は強く不法移民対策を意識したものであった。これにより、外国人労働者は、常にパスポート・ビザ・出入国カードとともにプラスチック製の特別な労働許可証を

携帯する義務がある。雇用主の外国人雇用許可制とともに、外国人労働者と職場とを一对一で結びつけることができるようになり、しかも、外国人の労働許可と雇用許可の両方の一元管理を連邦移民局が行うようになったことから、外国人労働者の管理・追跡が容易になった。不法移民の存在は、移民労働と表裏一体であるとの認識からくる監督手法である。

一時的居住許可制、長期的居住許可制も、労働許可制、雇用許可制と同様に、住居地域と外国人とを一对一で結び、管理を行う制度である。一時的居住許可制に関しては、この許可を受けた外国人は、3年間のロシアでの居住許可が認められるものの⁴⁰、指定された居住許可地からの移住は許されていない⁴¹。一時的居住許可を受けた者だけが、永住のための次のステップである長期的居住許可を申請することができ、認可されればさらに5年間のロシアでの居住を許される⁴²。五年後に市民権取得の申請を行うことができる⁴³。ロシア版グリーンカードの取得には、入国から最低6年間かかることになる。市民権取得までの期間が短いのか長いのかは意見の分かれるところではあるが、外国人居住者の管理を容易にするだけでなく、外国人のロシア市民への統合準備期間を設けて、外国人居住者を監督しやすくしている。

外国人登録の義務づけ、移民カードの導入、外国人管理および一時的・長期的外国人居住者の管理強化により、中央外国人登録データベースの構築と外国人の追跡が可能になった。これは、「外国人の法的地位に関する」ロシア連邦法により予定されていたもので、2005年4月6日の政府決定No.186により立ち上げられた⁴⁴。

40 「外国人の法的地位に関する」ロシア連邦法第6条第1項による。

41 同上、第11条第2項による。

42 同上、第8条第3項による。

43 「ロシア連邦国籍に関する」連邦法第13条による。

44 Постановление правительства Российской Федерации об утверждении положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временного пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, от 6 апреля 2005, №186, *Российская Газета*, 14 Апрель 2005.

ここで「遠い外国」からの移民と「近い外国」からの移民に対する外国人労働者管理と移民政策の違いについて言及しよう。旧ソ連崩壊後、ロシアは、ロシア以外の旧ソ連諸国を「近い外国」と呼ぶようになった。ただし、この「近い外国」には、CISに参加しなかったバルト三国は含まれていない。そして、この「近い外国」以外の諸国を「遠い外国」と名付けている。この違いが、中国人移民を意識した外国人労働者管理・移民政策の特徴を明確にする。ここで取り上げるのは、外国人労働許可割当（以後、簡単に労働割当）制と一時的居住許可割当制の導入である。

労働割当制は、毎年の外国人労働者受入数を前年度に企業（雇用者）の申請をもとに計画し、地方自治体ごとに数量規制する制度である⁴⁵。つまり、どの地域のどれほどの外国人労働者の流入を認めるべきかは、地域の移民労働の需要を勘定に入れているにせよ⁴⁶、政府が恣意的に配分できるシステムを構築したのである。しかも、これは「遠い外国」からの移民労働に対してのみ適用される規制であり、中央アジアといった「近い外国」からの労働移民には適用されない。これにより、「遠い外国」からの労働移民の多数派である中国人労働移民の数量規制、地域配分が政府のソフトな安全保障に則って行えるようになったのである。

一時的居住許可についても、同様である。外国人の居住希望者、永住希望者は、政府が定めた自治体ごとの数量割当に従うことになる⁴⁷。居住地

を滞在期間中変更できないし、移動も許されていない。指定された地域以外で仕事をする 것도許されていない。つまり、完全に連邦移民局の管理下に置かれることを意味する。これは、「近い外国」からロシアでの一時的居住を希望する移民の場合でも、同じである。ただ、現在、旧ソ連諸国からの移民の一時的居住許可に関する割当をはずす案もでており、旧ソ連諸国からの移民のロシアへの社会統合については、資格条件さえ十分ならば、制限なしに受け入れようとする姿勢が見られる⁴⁸。

こうした労働割当制、一時的居住許可割当制は、ロシアの中国人移民対策という性格を如実に表している。いかに中国人移民を意識したものであるかは、図2と図3から視覚的に捉えることができよう。各連邦主体住民数に占める2005年の労働許可数比および一時的居住許可数比の上位20連邦主体を黒塗りして示した図である⁴⁹。労働割当については、中露国境地域に十分な割当を与えるとともに、一時的居住許可割当については、中露国境地域には十分な割当を与えず、主に北部人口過疎地域の人口補充にのみ貢献するように設定されているかのである。つまり、中国人移民に対しては、出稼ぎ労働として一年未満の滞在を地域限定で与えるが、それ以上の期間の居住、永住は認めない方針を打ち出したのである。これが地方の外国人労働需要と中口関係とを勘定して導き出されたロシア政府の答えであると考えられる。

外国人労働移民管理は、ロシアの労働力不足と

45 「外国人の法的地位に関する」ロシア連邦法第18条による。

46 雇用者から提出される需要を審査する際、様々な地域データをもとに外国人の受け入れが検討されている。検討項目は、以下の労働社会発展省決定で示されている。Постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации об утверждении порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, от 29 апреля 2003, №23, *Российская газета*, 5 июня 2003. なお、外国人労働者管理に関わる諸制度については、様々な法令の複雑な組み合わせによって成り立っている。本稿では簡単なまとめにとどめ、外国人労働者管理の制度および法令の詳細については、別稿で論じる予定である。

47 Постановление Правительства Российской Федерации об утверждении положения о выдаче иностранным гражданам разрешения на временное проживание, от 1 ноября 2002г., №789, *Российская газета*, 13 ноября 2002による。

48 Ясторебов, Андрей, Без квот, *Независимая газета*, 29 Марта 2006を参照。

49 2006年は、ロシア全体の割当数に関しては公表されているが、連邦主体別の割当数はいまだ公表されていない（2006年3月時点）。

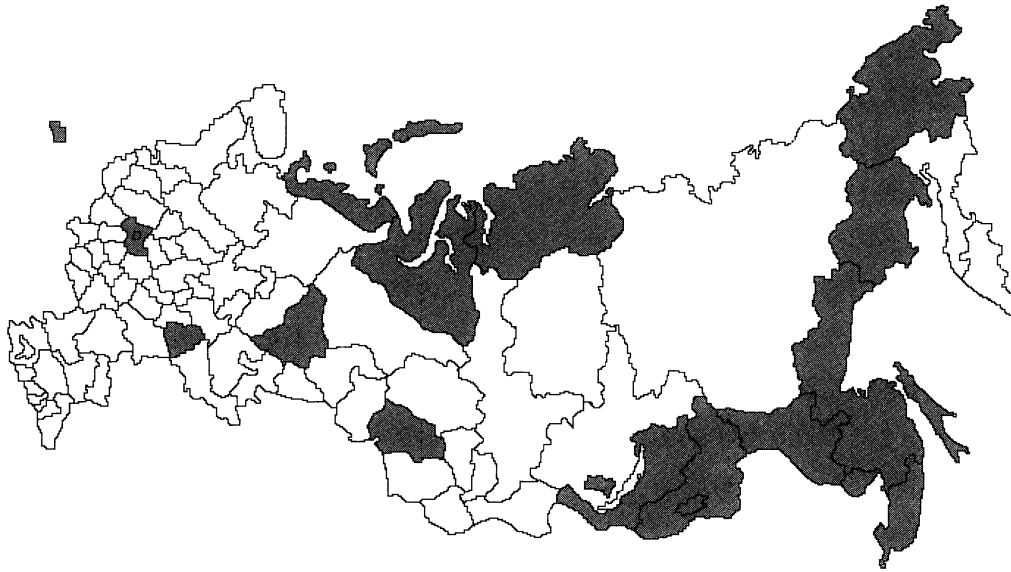


図2 労働許可割当の対人口比上位20連邦主体（2005年）

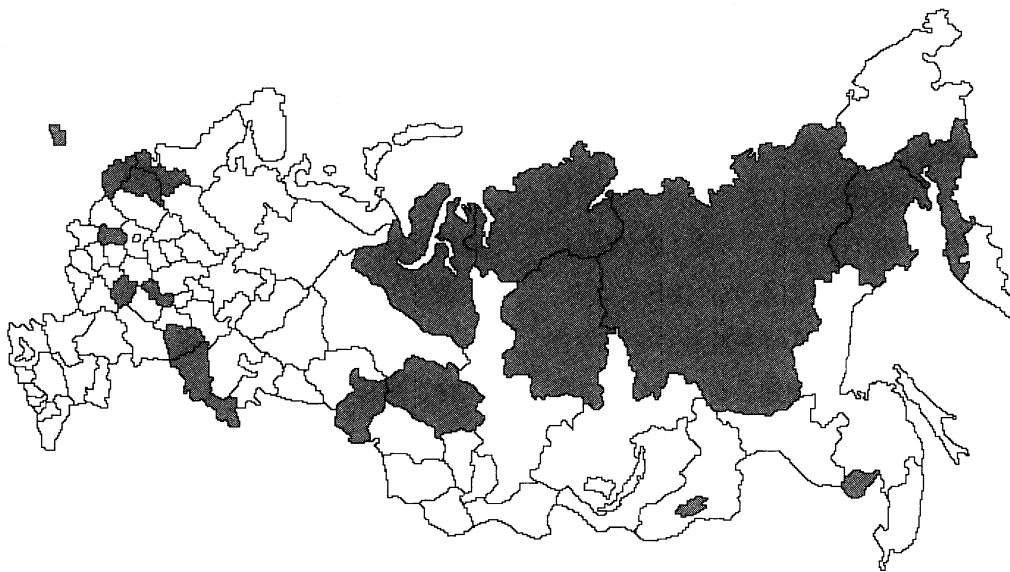


図3 一時的居住許可割当の対人口比上位20連邦主体（2005年）

いう状況から積極的に外国人労働力を活用せざるをえないという経済事情と、広大な領土をもち、移民管理が決して十分とは言えない多くの国々と国境をもつがゆえに、厳しく外国人管理を行うことが望まれるという安全保障上の事情から生み出された方策であると言える。そのため、外国人労働者の積極的導入が望まれる中、「近い外国」からの出稼ぎ労働を黙認することで労働市場を満た

し、「遠い外国」からの労働力流入を数量的にも地域的にも管理し、そうした規制の枠組みから外れようとする非正規移民を厳しく取り締まることが、移民政策の根幹であった。そのため、移民の入国から滞在、雇用、労働、居住、そして出国にいたるまで、内務省に管理監督を一元化させた。その結果、外国人労働者管理においても、雇用許可制、労働許可制、そのほか外国人の労働および

居住許可の数量・地域割当制のすべてにおいて内務省が管轄することになった。これはあらゆる移民行政をソフトな安全保障問題のなかに位置づけることによって、外国人労働者問題を安全保障問題化したことを表す。これによって、外国人労働者の管理は、外国人労働者の安全・安心などを尊重する方向性が後退し、安全保障対策、特に、不法就労の管理のみが強調されることとなった。

4. ロシアへの労働移民と人間の安全保障

連邦移民局、ひいては内務省による外国人の一元管理と外国人労働者管理手法および外国人居住者の管理手法は、ロシアの移民に関わるソフトな安全保障の問題において強力な施策であるといえる。現在のロシアの出入国管理および移民政策は、不法移民との戦いというソフトな安全保障を根拠にしながらも、その施策と管理手法によって多くの移民たちの安心・安全が脅かす可能性をもつがゆえに、人間安全保障を放逐している。人間安全保障を脅かすいくつかの不安をここで三点提示したい。第一点目は、連邦移民局、ひいては内務省による外国人の一元管理は、外国人、特に外国人労働者の権利を監督する機能を欠如させる結果となる可能性である。第二点目は、厳格で手間のかかる移民政策ゆえに非正規移民が生まれる可能性である。第三点目は、必ずしも移民自身が意図的に不法就労したのではなく雇用者の都合により不法就労化することを見逃す可能性である。

まず、第一点目についてである。出入国管理については、多くの国々で内務省や法務省管轄機関がその政策の実践にあたる。外国人労働者管理については、事情が少し異なる。外国人労働者管理手法としてもちいられるのは、外国人の労働許可制と雇用許可制である。労働許可制は、入国資格

と表裏一体であるがゆえに、出入国管理の問題でもある。それゆえ、労働許可制の実施・監督は、内務省や法務省の管轄になる。一方、外国人雇用許可制は、外国人を雇用する雇用者に与えられる許可であり、その目的は、外国人労働者と雇用者との労使関係の監督である。それゆえ、労働者の権利の保護について監督する立場にある労働省が、その任務としては適している。ロシアの場合は、その両方もが内務省管轄になっており、労働社会発展省に託されているのは、せいぜい外国人労働者の入国前審査において労働市場における自国民優先の原則に関する検査を行う役割にしか過ぎない。ロシアにおいては、決定的に、その管理手法のなかに外国人労働者の権利の保護を重視する機能が抜け落ちているのである。

次に、第二点目は、あまりに労働許可、雇用許可をとる手続きが煩雑であり、時間と費用を必要とするがゆえに、非正規移民を生み出す可能性についてである。外国人労働者がロシアの労働許可を取得することは、非常に手間がかかり、しかも費用がかかる。その煩雑さゆえに、「許可を受けられるかどうかもわからない労働許可を取得するのに、山ほどの必要書類を集め提出するよりは、罰金を払う方が雇用者にとって簡単」⁵⁰ということになってしまう。

外国人労働者が雇用許可を含め労働許可を受けるときの費用をあげると、例えば、外国人労働者使用許可証交付には外国人一人当たり3000ルーブル（2005年6月の為替レート1ドル＝約28ルーブルで計算すると、約107ドル）、労働許可証交付には外国人一人当たり1000ルーブル（同様に、約36ドル）かかる。そのほか、雇用者は、内務省機関内の特別口座に、被雇用者の帰国費用（デポジット）を納入する必要があるし、そのほか種々の申請書類をかき集めるために多くの余分な出費と

50 IRINnews.org, 19 May 2005, Central Asia:Special report on labour migration in Russia (www.irinnews.org/print.asp?reportID=40107) を参照。

時間を費やすことになる。ところが、モスクワの不法登録業者の場合、外国人登録を500ルーブル（同様に、約18ドル）、労働許可証を2500ルーブル（同様に、約89ドル）で済ませることができるとい⁵¹。警察は、15～30ドル程度の賄賂で不法移民を見逃してくれるといわれ、それが警察官の副収入となっている。

最後に、第三点目についてであるが、雇用許可制・労働許可制、および労働割当制という3つの縛りによって厳格に管理の対象となったのは、「遠い」外国人であり、ロシアが直面している不法就労・不法滞在の圧倒的多数のCIS諸国からの移民労働者に関しては、やや野放し状態になる危惧がある。まず、労働割当制限によらないCIS諸国の外国人労働者は、ビザなしでロシアに入国し、滞在可能な90日間の間に仕事を探す。つまり、就業先が決まっていない状態での入国が事実上許されているために、彼らは、その正規の滞在期間中、外国人労働者管理の範囲から結果的に放逐されている状態である。その間に、彼らは意図せず不法就労化し、結果として90日目を越えて不法滞在化することになる。

雇用者側の企業は、非正規移民雇用を行うことで、面倒な外国人雇用許可を取得する必要もないし、労働許可にともなう帰国費用のデポジットも必要ない。最低賃金を保証する必要もなければ、従業員リストにも載らないために、税金対策にもなる。帰国時の賃金支払いの約束を簡単に反故にされ、結果、アンペイド・ワークを強要されたことがわかって、雇われていた非正規移民は非正規であるがゆえに告発もできない。

外国人不法就労者を含め、ロシアの外国人労働者、特に、CIS諸国からの外国人労働者の現状に

ついては、人間の安全保障からの監督が求められているのは事実である。国際労働機関（ILO）のロシアにおける調査プログラムは、ロシアの外国人労働者に関わる強制労働について注意を喚起している。非正規移民の増加は、そのまま強制労働の増加につながりやすく、ロシアの法整備の欠陥が指摘されている。ILOの調査では、ロシアの外国人不法就労者の20%が抑圧された状況下および強制労働下に置かれているという。身分証明書関連書類を奪われ、アンペイド・ワークやサービス残業を強いられたり、契約した仕事の終了時点での給与支払いの約束が反故にされたりするケースが、タジキスタンを中心とする外国人労働者に見られるという⁵²。

ロシアの移民問題の専門家プレヴェデンツェフは、人口減少傾向にあるロシアでは、移民を積極的に導入し、移民がロシアに定着し仕事を得られるように手助けすることこそが移民対策の中心的な課題であると論じている⁵³。また、「現行の登録システムでは、不法移民を抑えることができていない。その目的で導入したものの、不法移民を増やし、純移民流入を減少させることになってしまった。そのうえ、移民に寄生する警察の収入を増やすことになっている」⁵⁴と糾弾している。

2002年の「外国人の法的地位に関する」ロシア連邦法の導入前に、すでにロシア国内にいた外国人労働者の中には、合法的に入国したにもかかわらず、新法の導入により非正規移民となってしまった人々もいる。すでに述べたように、労働許可証の取得には、時間と費用が必要である。それを個人で様々な官庁を回り、書類を集め、許可を受けることは、非常に困難だとされている。希望したとしても、労働許可の取得を雇用者側が協力し

51 Demoscope Weekly (www.demoscope.ru/weekly/2005/0193/gazeta026.php) を参照。

52 IRINnews.org, 19 May 2005 (前掲) を参照。また、ILOの調査に関しては、Tyuryukanova, Elena, *Forced Labour in the Russian Federation Today: Irregular Migration and Trafficking in Human Being*, ILO, 2005を参照されたい。

53 Переведенцев, Виктор, *Через пропасть в два прыжка*, *Новое Время*, №7, 20 февраля, 2005.

54 同上記事による。

なければ、そもそも労働許可証は取得できない。中央アジア諸国からの移民は、一時的居住許可を取得して就労するにも、十分な所得水準の証明と保証人を用意できるかという問題が生じる。政府による非正規移民合法化の試みも始まったばかりで、まだ紆余曲折がありそうだ。

連邦移民局の現在の努力は、いかに移民の行動を把握し、不法移民を取り締まるかに傾注されている。2004年末の刑法改正で、不法移民を雇用している雇用者には、20万ルーブル（約7143ドル）未満の罰金、もしくは18ヶ月未満の賃金収入額の罰金、もしくは180時間の法的な強制労働、もしくは6ヶ月未満の矯正労働、もしくは2年未満の禁固が科されることになった。また、内務省広報によれば、モスクワ州では、2005年3月14日から5月14日まで不法移民防止キャンペーンを行った。不法移民の組織者や雇用者にとっても、法を破るリスクは確実に高くなっている。摘発強化は、必要な手段であることには変わりないが、その雇用者のもとで働いている外国人労働者の権利については救いが無い。不法移民として強制送還となり、再入国拒否に処せられることになる⁵⁶。

こうした移民受け入れ国のソフトな安全保障が、移民の人間の安全・安心を脅かす可能性を目の前にして、ソフトな安全保障と人間の安全保障との相克を維持し続ける具体的な方策はあるのだろうか。理想論ではなく、現実的な改善の道として、次の3点を上げたい。

第一に、国家の移民政策のために脅かされる可能性のある移民個人の権利と安心を、移民政策とは距離をおく機関によって監督する必要性である。この場合、具体的には、労働社会発展省の外

国人労働者管理への積極的関与、特に、雇用者と外国人労働者の適切な労働契約、労働条件、強制労働、アンペイド・ワークの監視、ILO勧告の遵守などによる連邦移民局との役割分担である。労働社会発展省を人間安全保障の守護者にするつもりは毛頭ない。しかし、これは、ソフトな安全保障に偏重したロシアの外国人労働者管理を是正するために、最低限必要な組織構図である。

第二に、ある特定の移民政策の実行そのものが非正規移民を生み出す原因の是正である。労働許可・雇用許可にかかわる手続きの簡素化と非正規移民合法化の促進が求められる。こうした手続きの簡素化は、ロシアに比べ所得水準の低い国からの移民労働者が合法的にロシアで労働することを促し、非正規移民化を防ぐ。

第三に、移民を脆弱な存在としてとらえ、国際的人権規約を遵守する国家の姿勢の明示である。「法治国家を正統化する過程には、国籍や個人の法的地位に関係なく、国際人権規約を遵守し執行することが必要」⁵⁷となっている今日においては、新しい移民法の導入による移民政策の近代化を図ったロシアにとって、外国人の国際的人権規約を遵守する姿勢の表明と実行は、「法の独裁」を掲げるプーチン政権が文字通りの法治国家として機能する試金石となりうる。

中国人移民問題や旧ソ連諸国からの非正規移民の流入を経験し、その教訓からロシアは本格的な入国管理・外国人管理・移民政策の手段を取りそろえた。そして、いま移民の安全・安心を守る課題を突きつけられている。

(2006年5月1日 投稿受理)

55 Федеральный закон о внесении изменений в уголовный кодекс российской федерации, уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 28 декабря 2004, №187-ФЗ,

(www.kodeks.ru/noframe/LegRFsearch?d&d=901919337&prevDoc=901802257) による。

56 今年の1月-7月の間に、沿海地方で罰金に処せられた不法移民数は、15,000人以上、在留資格違反が12,000人、再入国拒否812人であった。沿海地方内務省連邦移民局へのインタビュー（2005年9月2日実施）による。

57 サスキア・サッセン『グローバル空間の政治経済学』岩波書店、2004年、p.96。

Russia's New Migration Policy and Human Security

HORIE Norio (University of Toyama)

The purpose of this paper is to examine Russia's securitization of foreign immigration, and the impact of the related legislative and institutional changes on foreign migrants' human security. In 2002, Russia renewed migration policies that strongly regulate immigration from "Far Abroad" countries by enacting a new law entitled "On the Legal Status of Foreign Nationals in the Russian Federation". This was Russia's new trial to securitize immigration, especially foreign labor immigration, and was one political reaction against the exaggerated threat posed by Chinese immigration in the 1990s, although such a threat has not been existential anymore in

recent years.

On the other hand, Russia opened the door for labor immigrants from "Near Abroad" countries, leaving most of them irregulars or illegal migrants. The war against illegal immigrants in Russia is a result led by the differentiated attitude to the migrants between "Far Abroad" and "Near Abroad", and became a key task for migration policy conducted by the Federal Migration Service of the Ministry of the Interior. Of course, controlling immigration effectively is vital for Russia, but these new migration policies are causing concern, particularly in relation to whether such policies will hamper migrants' human security.