ユーラシアの移民と安全保障
――問題の位置づけとロシア、カザフスタンの現状――

湯浅　剛

防衛研究所紀要　第 12 巻第 2・3 合併号
（2010 年 3 月）

ユーラシアの移民と安全保障
――問題の位置づけとロシア、カザフスタンの現状――

湯浅 剛

＜要　旨＞

グローバル化の中､ポスト･ソ連空間は国家を超える人口移動の場として浮上している。近年、重要な安全保障問題として位置づけられるようになった移民問題について、歴史的背景を概観したうえで、主としてウィーヴァ（Ole Wæver）ら「コペンハーゲン学派」が提唱した「人間社会の安全保障」（Societal Security）の議論を参考にしながら考察を行う。さらに、ロシアにおける移民関連法制の整備と政策変化、もう一つの移民受入国としてのカザフスタンにおける同胞帰還政策を含めた政策変化を追うことで、旧ソ連諸国のなかでも移民・シティズンシップ政策をめぐって多様性が生じつつあることを指摘する。

はじめに

移民問題は、単に「人間の安全保障」の領域に留まらず、さまざまなレベルでの安全保障の重要課題として浮上しつつある。安全保障課題としての移民は、グローバル化の進展と関連している。貿易、金融、工業生産、そして地球上の各地域で展開する経済統合といったグローバル化の個別分野は、移民の新たな発信源ともいうべき発展途上諸国経済の世界経済との連繋をより強固なものとしながら、地球規模での労働力の移動を助長しているといえる。

移民問題を安全保障の課題たらしめているのは、それが単に経済的なグローバル化による現象であるだけでなく、国家が移民をいかなる形で受容／排除するかという点で、国家形成の過程とも密接に関係しているからである。自らの主権への挑戦と常に対峙しなければならないことは、国家にとって歴史的宿命である。現代の国際社会において、移民はその国家主権を脅かす挑戦者としても台頭している。移民が国境を越えて国家安全保障にもたらす衝撃は、かつてトランスナショナリズムの興隆が国家に与えたそれに似ているといえるだろう[1]。さらに、移民問題は、集団的アイデンティティのあり方、ならびに周辺国をはじめとする対外関係のあり方を左右するばかりでなく、内戦などの紛争の要因となる可能性もあり、加えてテロリズムや国境管理といった、地域安全保障ならびに国際安全保障

[1] Fiona B. Adamson, “Crossing Borders: International Migration and National Security,” *International Security*, Vol. 31, No. 1 (Summer 2006), pp. 165-199.

にもかかわる課題である。グローバル化は国境の再認識と強化という逆説をもたらしているのである[2]。

中央アジアにおける国家形成や、ロシアを含めた当該地域の国境管理のあり方もまた、移民問題と無関係ではない。旧ソ連諸国では、1991 年末の連邦解体の後、新しい人口移動のベクトルが生じている。それらは、労働移民といった経済的要因によるものから、新たに生まれた国境の管理政策の変化など政治的要因によるものまで多様である。また、ポスト・ソ連空間は、移民を含めた人口移動について世界でも有数の量的な変化を示している地域として注目されつつある[3]。このような社会レベルでの変化は、この地域の安全保障の内的要因として注目すべきである。

以上のような問題意識から、本稿では大きく次の二つの課題に取り組んでみたい。第一に、やや回りくどい説明になるかもしれないが、安全保障問題としての移民の位置づけについて、先行研究を参考にしながら整理することである。具体的には、主としてウィーヴァ（Ole Wæver）ら「コペンハーゲン学派」が 1990 年代に提唱した「人間社会の安全保障」（Societal Security）[4]の議論を参考にしながら、移民を安全保障の課題として捉える意義や方法について検討してみたい（第 1 節）。この作業を踏まえて、第二に、ロシアと中央アジア諸国間の人口移動やそれに伴う諸問題が、地域安全保障にいかなる影響を及ぼすのか考察してみたい。まず第 2 節では、ロシアの動向を中心に、ソ連解体以後のアイデンティティ形成ならびに移民政策をめぐる制度構築の変遷について概観する。第 3 節では、中央アジア諸国の当面の課題について、資料を入手することのできたカザフスタンを主たる事例

---

[2] ウルリッヒ・ベック（島村賢一訳）『ナショナリズムの超克――グローバル時代の世界政治経済学』（NTT 出版、2008 年）112 ページ。

[3] 2003 年の国連人口部（UN Population Division）の統計によれば、全世界の移民受入国の上位 10 カ国にロシア（第 2 位）とカザフスタン（第 9 位）が入っている。また、送出国の世界上位国の中にも、ロシア（第 1 位）、ウクライナ（第 3 位）、カザフスタン（第 7 位）、そしてウズベキスタン（第 10 位）が入っている。キム・ソンジン（湯浅剛訳）「ロシア、中央アジアにおける移民と『人間社会の安全保障』」堀江典生編『中央アジア・ロシア移民論』（ミネルヴァ書房、2010 年刊行予定。論文および書物のタイトルはいずれも仮題）に示された統計を参照のこと。また、タジキスタンの国内総生産（GDP）の 36%、またクルグズスタンのそれの 27%が移民からの送金であるといわれ、比率の点でそれぞれ世界第 1 位と第 4 位である。Erica Marat, *Labor Migration in Central Asia: Implications of the Global Economic Crisis* (Washington, D.C. and Stockholm: Central Asia-Caucasia Institute and Silk Road Studies Program, 2009), p. 7.

[4] 本稿では societal を「人間社会（の）」と訳出してみたい。この訳語を採用することには次のような筆者なりの根拠がある。まず、後述するように、ウィーヴァら自身が social と societal を意識して分けているため、日本語において social の訳語として定着している「社会」を単純に適用できないこと。また、やはり彼らが国家と対比ないし等値される場合がある society の安全保障とは別に、societal security とは個人や共同体など時として国家を超える集合を念頭に置いた議論を行っていること、である。なお、既に societal を「人間社会（の）」と（フランス語から）訳出している先例がある。エマニュエル・トッド（石崎晴己訳）『デモクラシー以後――協調的「保護主義」の提唱』（藤原書店、2009 年）。

として取り上げ、旧ソ連諸国のなかでも移民・市民権政策をめぐって多様性が生じつつあることを示唆する[5]。

1　安全保障課題としての移民

(1)　歴史的背景と課題の浮上

20 世紀を通じ、移民、難民、亡命者などの政治的・経済的な理由から生じた国際的な人的移動は、国際関係の主要論点として注目されてきた。産業革命後の西欧諸国にとって、移民は自国の資本主義を支え、また、景気変動に応じて需給を調整することのできる安価な労働力であった。他方、均質的な国民国家を目指すこれらの国々とって、「よそ者」「放浪者」としての移民は、国家形成における潜在的な不安定要素でもあった。いわば、近代国家の形成の過程で、合法的な移動手段の独占化と管理は、主権国家としての課題として位置づけられ、旅券制度が整備されてきた[6]。

また、近代国家の形成を通じ、シティズンシップ（citizenship, гражданство）[7]は「閉鎖の道具であると同時にその対象でもあった」[8]。英仏の国籍形成の比較研究を行ったブルーベイカー（Rogers Brubaker）を含め、多くの研究者が革命後のフランスを近代的な国籍制度の起源として注目する。それはフランス革命の多様な側面を体現した制度であった。すなわち、法の下の平等に基づく一般的な成員資格の地位を創出するというブルジョワ革命的な側面、革命以前から西欧で形成されていた「古典的シティズンシップ」の観念を復活・再認識させた「民主革命」的な側面、他の――特に革命後のフランスと対立する――国民国家の成員との境界を明確にしようとする「国民革命」的側面、そして国家の成員資格を直接化・成文化させようとする「国家を強化する革命」としての側面である[9]。これらの要

---

[5] このアルマトゥおよびアスタナでの現地調査は、2008 年 11～12 月、「中央アジア移民管理と多国間国際協力の必要性に関する研究」（文部科学省委託平成 19 年度「世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業」、主査：堀江典生・富山大学教授）の支援を得て実現した。また、本稿の論述についてもこの研究プロジェクトに参加した研究者との議論に多くを依っている。御礼を申し上げたい。

[6] John Torpey, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the States* (Cambridge: Cam-bridge University Press, 2000).

[7] 本稿では、最近の日本での研究動向に倣い、この概念に国家の成員資格とともに、国家以外の共同体の成員資格という意味が込められているという立場から、原則として「シティズンシップ」という言葉をそのまま適用したい。この点について、筆者は別稿でより詳しい議論を試みた。湯浅剛「中央アジアのシティズンシップと安全保障――ロシアとの二重国籍制を中心に」堀江編『中央アジア・ロシア移民論』。

[8] ロジャーズ・ブルーベイカー（佐藤成基、佐々木てる監訳）『フランスとドイツの国籍とネーション――国籍形成の比較歴史社会学』（明石書店、2005 年）47 ページ。

[9] 同上書、87～88 ページ。

素が、後に居住主義（*Jus Domicilis*）として整理される国籍制度の原型を形成することとなった。これに対し、ドイツ世界のネイション形成とシティズンシップの構築はより複雑な経路をたどった。それは、ウェストファリア体制が成立した後の領邦国家群とドイツ・ネイションの錯綜した所在のあり方をみても理解できよう。近代国家としてのドイツにおける国籍制度は、フリードリヒ 2 世（Friedrich II、在位 1740～1786 年）治下に準備された、プロイセンにおける「一般ラント法」を契機として、「血統主義」（*Jus Sanguinis*）的制度が整備された（ただし、時代の推移とともに生地主義［*Jus Soli*］の要素を大きく加えていく）[10]。

さらに、難民や強制的避難民については、特に 20 世紀に入って第一次世界大戦およびロシア革命を経て欧州に広くロシアからの難民が流出したことによって、国際問題として見出された。ロシア革命後、結成されてまもない国際連盟の下で「ロシア難民高等弁務官事務所」を編成し、ノルウェー出身の探検家であり人道活動家であったナンセン（Fridtjof Wedel-Jarlsberg Nansen）が同弁務官として着任した。彼はロシア難民のための旅行書類の整備に尽力し、1922 年には同難民のために国際的に通用する身分証明書兼旅行書類を創始する（いわゆるナンセン・パスポート）。これは一種の超国家的なシティズンシップの部分的付与として位置づけられた。20 世紀（そして 21 世紀）が難民の世紀と評されることがあるが、彼らを保護する試みも同世紀前半期から制度化されてきた。国際的な難民保護法の起源は、このナンセン・パスポートに遡ることができる[11]。第二次世界大戦後にはさらに、国連の下で難民高等弁務官事務所が整備されることとなった（1950 年 12 月 14 日設立、翌 51 年 1 月 1 日活動開始）。

概して、以上のような国際的な移民、難民、亡命者をめぐる各国の対応ならびに国際的な対処は、近代国家の成立とともに整備をされてきたものとして位置づけられる。また、20 世紀に入って、特に亡命者など強制的な越境移動によって生じた被害について国際的な保護を追求する姿勢も国際社会において一貫して窺がえる。現代の国際社会は、その構成主体である主権国家が国籍制度によって「われわれ」と「よそ者」を区別しようとする方向性と、国家への帰属に基づく移動管理システムの内的矛盾――特にこれによって生じた難民などの被害者――を、超国家的なレベルで解決しようとする方向性とが並存している

[10] 同上書、89～123 ページ。国籍制度の類型化については、近藤敦「市民権の重層化と帰化行政」『地域研究』（地域研究企画交流センター）第 6 巻第 2 号（2004 年 11 月）49～79 ページ、を参考にした。

[11] William Maley, “A New Tower of Babel?: Reappraising the Architecture of Refugee Protection,” in Edward Newman and Joanne van Selm (eds.), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State* (Tokyo and New York: United Nations University Press, 2003), pp. 306-329; Torpey, *The Invention of the Passport*, pp. 127-129.

状況にあるといえる。

(2)　移民と安全保障――「人間社会の安全保障」論を中心に

近年の国際的な移民問題は、とりわけグローバル化と結びつけられて論じられるようになってきた。国境を越えた人的移動の飛躍的増大によって、古くて新しい移民像、すなわち安価な労働力としての移民の移動とその背景にある国家間の経済格差といった問題が注視されるようになった。1990 年代初頭に編まれた移民問題の論集は、当時の注目点を次のように端的に指摘している。「現代のおもに労働力としての人の移動にかんして顕著なことは、経済的な貧しい国から豊かな国へ、すなわちいわゆる第三世界の国ぐにから『先進』諸国へ向かう移動であるということである」[12]。

グローバル化に伴う移民の増加は、彼らのさまざまな営み、すなわち受入国での定着（都市における中華街、日本人街などのエスニック街区の分化問題を含む）、2 世以降の子孫の同化、送り出し国に残る親族への送金、これら親族の呼び寄せなどの余波をともなう。サッセン（Saskia Sassen）は、「多様なグローバルな回路が交差し（中略）、国境を越える高度に特化した地理的構造のなかに位置づけられる」都市を「グローバル都市」として抽出した。そこには、ニューヨーク、ロンドン、サンパウロなどが含まれている[13]。1998 年の同氏の著作『グローバル化とその不満』（*Globalization and Its Discontent*）は、このグローバル都市を構成する要素としての移民にいち早く着目した研究である。この書物は、国際的な労働移民の増大は、国家を構成する人々のあり方に直結する問題であることを明確に指摘した。すなわち、労働のトランスナショナル化とそれにともない、さまざまな属性を備えた住民が「グローバル都市」を含め、主要な都市や国家に参集することで、国家を単位とするアイデンティティ自体が「漂流」する、という局面をむかえるようになる、という議論である。

グローバル化に伴う国家ならびに国家の機能の変容は、既に政治学における中心的な論点となりつつある。日本における最近の議論として例えば、社会学の議論と連動する「境界」論がそれにあたる（杉田敦、小熊英二）。これは単に地理的な国境の管理のみに着目するのではなく、フーコー（Michel Foucalult）がいうところの「人の群れ」（multiplicity of individuals）を「われわれ」と「他者」とに区分することが国家の機能の一つであることに着目し、これら不可視の境界が国家のアイデンティティ形成にとって重要であることを指

[12] 百瀬宏、小倉充夫編『現代国家と移民労働者』（有信堂、1992 年）4 ページ。
[13] サスキア・サッセン（田淵太一ほか訳）『グローバル空間の政治経済学――都市・移民・情報化』（岩波書店、2004 年）ix ページ。

摘している[14]。

これらの移民や「人の群れ」の境界を論じる姿勢を、安全保障論に反映させた議論として、ウィーヴァ、ブザン（Barry Buzan）らいわゆる「コペンハーゲン学派」を中心に、1990 年代より提唱された「人間社会の安全保障」（Societal Security）をめぐる議論がある[15]。これもまた、グローバル化と冷戦の終焉によって安全保障という概念そのものが本質的な岐路に立っているという問題意識から展開した議論の潮流である。すなわち、主要国間の軍事的対立の危険性が低まる一方で、テロなど一般人へのより直接的な脅威が増え、また、人身売買や非合法移民といったさまざまな差別・虐待が正当な人間の移動や経済活動に反する行為として注目されるようになった。「人間社会の安全保障」論は、やはりウィーヴァらが提唱する安全保障認識について一定の了解が確立されている地理的領域としての「安全保障複合体」（Regional Security Complex: RSC）の議論と連動した考え方である[16]。彼らの議論は、特に冷戦終焉前後の世界政治の変動について説明しようとする試みといえる。その議論を筆者なりに咀嚼した言葉で端的に示せば、伝統的な安全保障論を含めた新しい安全保障論の提示、ということになろう。伝統的な安全保障論では国家が安全保障の供給者であり、かつ国際安全保障においても中心的な対象であった。このような意味で国家は核となる着目点であったが、今や諸個人をめぐる「人間の安全保障」にも関心が向けられるようになっている。従来の安全保障論において、脅威とは、ナショナリズムを含めた国家存立のための理念、人口・資源など国家存立のための実質的な基盤、そして政治システムなど国家存立のための制度に向けられたものと考えられてきた。しかし、いまや安全保障論は貧困、病気、破産などを含めた諸個人の安全へと着目点が広がってきているのである。

このような安全保障をめぐる概念ならびに議論の広がりは、ウィーヴァらの「人間社会の安全保障」論を生み出すにいたった。この議論の中心的な考え方は、ある社会が脅威を認識するのはそのアイデンティティが脅かされたときである、というものである。「人間社

[14] ミシェル・フーコー（高桑和巳訳）『ミシェル・フーコー講義録集成 7　安全・領土・人口（コレージュ・ド・フランス講義 1977～78）』（筑摩書房、2007 年）15 ページ。小熊英二『＜日本人＞の境界』（新曜社、1998 年）。杉田敦『境界の政治学』（岩波書店、2005 年）。

[15] 以下の記述は、筆者が翻訳した前掲のキム論文を参考としながら、筆者なりの言葉で整理したものである。また、コペンハーゲン学派について、東野篤子「ヨーロッパ統合研究への『安全保障研究のコペンハーゲン学派』の適用をめぐる一考察――EU 拡大を事例として」『法学研究』（慶應義塾大学）第 82 巻第 5 号（2009 年 5 月）を参照のこと。

[16] RSC 論に関する最近の集成として、Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003). また、坪内淳「Regional Security Complex 概念に関する基礎的考察」望月克哉編『国際安全保障における地域メカニズムの新展開』2008 年度調査研究報告書（アジア経済研究所、2009 年）では RSC 論の概要が簡潔にまとめられ、参考になる。

会の安全保障」とは「言語、文化、集団、宗教およびナショナルなアイデンティティや慣習の伝統的パターンを革新するうえで受け入れられうる諸条件のなかでの持続可能性」にかかわるものである。「人間社会の安全保障」とは集合的な現象であると考えられるが、「より小規模な社会的グループの安全を集約したもの」でも、また「諸個人の個別の安全や個別部門の安全の集約」でもない。ウィーヴァらは「人間社会の安全保障」が「社会の安全保障」（social security）とは異なることを強調する。「人間社会の安全保障」で射程とする「社会」とは共通のアイデンティティ感覚によって結びついた諸制度の集合なのである[17]。「人間社会の安全保障」は、それが一定の境界の範囲内に収まっている国家安全保障と合致しているかぎり、特出して議論する必要はない。しかし、両者の範囲が重なっていない状況――例えば、ソ連解体後のロシアを主軸とする安全保障メカニズム――であれば、既存の安全保障論では捉えられない事象を把握する可能性を「人間社会の安全保障」論は備えている。また、国家の境界を越えて拡張する「社会」というものが現出する状況――例えば、制度化の進む共通安全保障・防衛政策といった欧州連合（EU）などにみられる安全保障構造の現出――についても、「人間社会の安全保障」論は有効な議論の枠組みを提供してくれる可能性がある[18]。

以上のような「人間社会の安全保障」の観点からすれば、端的にいえば、既存のアイデンティティに対する挑戦という形で脅威は出現する。アイデンティティへの脅威とは、無形の理念からより実質的な制度まで多様な形態を持つと考えられる。移民とは、この文脈において、まさに脅威となりうる存在だ。彼らは国家によるアイデンティティ形成において「よそ者」である限り、脅威として捉えられる可能性がある。

しかし、ここで「人間社会の安全保障」論にも重大な欠点があることも指摘しなければならない。まず、「人間社会の安全保障」論自体が客観的というよりも主観的に脅威を認識されるため、移民について極めて限られた側面のみを観察して議論が行われる傾向がある。移民全てが脅威であるわけではなく、彼らのなかには「社会」に望ましい形で受け入れられる場合もあり、また受け入れ「社会」で持続可能な形で定着する場合もあるはずである。ロシア出身の政治学者アレクセーエフ（Mikhail Alexseev）は、これを「人間社会の安全保障のディレンマ」として注目している。すなわち、伝統的な安全保障のディレンマと同じく、他者に対する認識が結局のところ相互の脅威認識を高め、ついには自身の安全にとって否定的な論理を導き出しかねない、というのである[19]。また、このような「人間社会の

[17] Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup, and Pierre Lemaitre, *Idendity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (New York: St. Martin's Press, 1993).
[18] Ibid., p. 27.
[19] Mikhail Alexseev, *Immigration Phobia and the Security Dilemma: Russia, Europe, and the United States* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

安全保障のディレンマ」は、「社会」間の関係ばかりでなく、従来どおりの国家間関係にも影響を及ぼしている現象を結局は描写しているのに過ぎないのではないか、という指摘にもつながっている。コーカサスにおける紛争事例、とりわけアルメニアとアゼルバイジャン間の紛争に見られるように、国家と「社会」の間での安全保障状況が入り組んで相互に作用し、結果として不安定化や紛争を招いている事例について、「人間社会の安全保障」論の文脈で、より精緻な議論ができるための分析枠組みを提示するための取り組みが必要であるといえる。

以上のような「人間社会の安全保障」論は、ロシアをはじめとする旧ソ連諸国の移民問題を議論するうえで無視できない分析枠組みといえるだろう[20]。中央アジア諸国を含めた旧ソ連圏における新興独立諸国にとって、アイデンティティの形成は国家形成と不可分の課題である。それは単に領域支配のための実態的な制度だけではなく、国民統合の理念の構築が喫緊の課題となっているからである。また、この国家主導のアイデンティティ形成とは、換言すれば、国家によって容認されるシティズンシップが機能することでもある。安定した国家アイデンティティの形成には、国家が提供するシティズンシップについて国民の一定のコンセンサスが必要である。ただし、このような理想的なシティズンシップの形成は、ロシアや中央アジアでは困難を極めていると言わざるを得ない。まず、ソ連解体後もロシア以外の国々に多くのロシア系住民が居住し、彼らや親族などその周辺の人々に対する成員資格が確定されたとはいえない。また、この在外ロシア系住民は、関係国の政治問題となっている。特にロシアにとって彼らの保護が安全保障上の重要課題であると位置づけられている。ロシアは彼らを「同胞」（compatriots, соотечественники）と定義し、特別な措置をとっている。同胞政策は、中央アジア諸国の中でも特にカザフスタンが積極的に同胞政策に取り組んでいる（後述）。ただし、既に先行研究が示しているように、これらの政策は理想的なものとはいえない[21]。

「人間社会の安全保障」論が、在外同胞の処遇を含めたユーラシアにおける人口移動、移民政策の現状にいなかる含意を導き出すかは結論部で述べたい。次節ではその全段階の作業として、ソ連解体後の人口移動の状況について、アイデンティティ形成の議論を絡め

[20] 次の先行研究を参照。*Панарин С.* Миграция в контексте безопасности: концептуальные подходы //*Витковская Г., Панарин С.* (отв. ред.), Миграция и безопасность в России. Москва: Интердиалект+. 2000. C. 16-55; Andrew Roberts, “The Russian State and Migration: A Theoretical and Practical Look at the Russian Federation’s Migration Regime,” in Cynthia J. Buckley and Blair A. Ruble with Erin Trouth Hofmann (eds.), *Migration, Homeland, and Belonging in Eurasia* (Washington, D.C. and Baltimore: Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press, 2008), pp. 103-104.

[21] キム「ロシア、中央アジアにおける移民と『人間社会の安全保障』」。岡奈津子「祖国を目指して――在外カザフ人のカザフスタンへの移住」岡奈津子編『移住と「帰郷」――離散民族と故地』2007 年度調査研究報告書（アジア経済研究所、2008 年）。

ながら概観する。

２　制度変化と実態[22]

(1)　連邦解体と集団的アイデンティティ

いかなるアイデンティティ認識も常ならざるものである。それにしても、中央アジアを含めた旧ソ連圏の過去 20 年間の変遷を見れば､アイデンティティの拠りどころとなるべき国家という枠組みは、いかにめまぐるしく変わったことか。

ソ連時代、その領域内で適用された最も重要な公式のアイデンティティとは「ソ連市民」であることだった。もちろん、並行して連邦を構成した共和国・自治共和国などの主要ネイション（名称ネイション［titular nation, титульная нация］と呼ばれる）をはじめとする社会的単位にもとづくアイデンティティも同時に形成されていた。また、ソ連政府は限りなくフィクションに近い状態であったとはいえ、これらのネイションにもとづくアイデンティティ――そして各ネイション共和国の枠内での制度――の形成を奨励していた側面もあったといえよう[23]。しかし、20 世紀の大半の国際秩序を論じる上では、ソ連の中のネイションによって区分されたアイデンティティよりも、次の点を強調すべきであろう。すなわち、ロシア革命後に形成された国際的にも特異な政治体制を備えていた国家の成員として、ソ連国民は他の資本主義世界とは一線を画す境界の範囲内に置かれていた、という点である。ソ連政府は孤立のための境界を制度化させた。外の世界とは堅牢な国境が介在し、外国人にとっても、またソ連市民にとってもソ連の国境を越えることは、緊張を強いる行為であった。そこには、ロシアを中心とするソ連圏とそうでない地域とを区分する明確な境界があった[24]。

他方で、ソ連末期の政治変動のなかで、ソ連期を通じ（タテマエとはいえ）民族自決原則にもとづいてネイションやエスニックな区分に基づく領域が形成され、それによって独自のネイション／エスニック・アイデンティティも政治的な意味を持つことになった。ソ

[22] 本節は書き下ろしであるが、以下の発表済みの拙稿の一部を再構成して議論を展開していることをお断りしたい。湯浅剛「ソ連解体後の境界構築の諸相――ロシアの制度改編と中央アジア諸国との関係を中心に」『国際政治』第 138 号（2004 年 9 月）9～26 ページ。湯浅剛「中央アジアにおける集団的アイデンティティ――地域秩序を形成する要因として位置づける」『ロシア・東欧研究』第 34 号（2006 年）37～47 ページ。

[23] Terry Martin, *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2001).

[24] Andrea Chandler, *Institutions of Isolation: Border Controls in the Soviet Union and Its Successor States, 1917-1993* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1998); Mervyn Matthews, *The Passport Society: Controlling Movement in Russia and the USSR* (Boulder: Westview Press, 1993).

連解体により、連邦を構成していた共和国間の関係も、制度的には主権国家どうしの関係になり、それまで存在しなかった国際関係がユーラシアに出現した。この新しい国際関係を形成する上で、各国の領域性の基準となったのは、ソ連時代に編成された境界であった。中央アジアに関していえば、1924 年のネイション国家境界画定（национально-государственное размежевание）の基本的な枠組みをもとに、1936 年に現在にいたる共和国の原型となる境界が編成された[25]。ただし、この人為的な境界画定やその後のコレニザーツィア（土着化）政策による現地エリート登用が定着するまで、中央アジア各国の民族としての統合は必ずしも顕在化していなかったとも指摘することができる[26]。

ソ連末期以来、中央アジアでは特にタジキスタンにて、またコーカサスではグルジア内部の少数派ネイションであるオセット人やアブハーズ人などの領域、アゼルバイジャンとアルメニア間の係争地であるナゴルノ・カラバフ、そしてロシア領内のチェチェン人の領域をめぐって、武力紛争が多発した。これらは、ネイション／エスニックの区分にもとづくアイデンティティをめぐる戦いであった、という特徴をそなえていた。また、一部の失地回復を求める諸勢力にとっても、ソ連期の「不当な」領域確定をめぐる歴史的背景が彼らの闘争の根拠として存在していた。

ソ連解体後、連邦構成共和国に主権が実質的に付与されたことで、政治的意義を持つ主要アイデンティティの根拠も、連邦から共和国へと移った。中央アジア諸国を含めた新興独立諸国は集団的アイデンティティの根拠として見なされる一方、それがより実質的な意味を持つための制度作りに追われることとなった。「ソ連国民」は共和国ごとに分断され、旅券や国家間の移動をめぐる制度も共和国を単位として再整備された。かくして、かつては「われわれ」という意識を共有できた人の群れが、制度的に「他者」として分断されることとなった。以下で問題となる（労働）移民の多くは、これら連邦解体によって生じた境界にもとづく区分の産物である[27]。ソ連解体後の空間においては、かつてソ連と外部諸国とを隔てていた国境よりも、従来の「内部国境」の方がアイデンティティの再構築、すなわちシティズンシップの形成にとって重要となった。以下、断片的ではあるがロシアとカザフスタンを例に人口移動の現状とそれを管理する公式制度の変遷を追っていく。

---

[25] 地田徹朗「ソ連時代の共和国政治」岩﨑一郎、宇山智彦、小松久男編『現代中央アジア論――変貌する政治・経済の深層』（日本評論社、2004 年）。

[26] スターリン政権期ソ連内部でのネイション国家境界画定をめぐる研究は、ソ連内外で盛んになってきている。例えば、アメリカで刊行された体系的な研究成果として次の文献を参照。Arne Haugen, *The Establishment of National Republics in Soviet Central Asia* (New York: Palgrave Macmillan, 2003).

[27] 1990 年代までの、特に非合法移民に関する研究の集成として、*Ионцев В. А.* (главный ред.). Нелегальная иммиграция. Москва: Макс пресс. 2002.

(2)　ロシア

あらかじめ結論を端的に言えば、これら旧「内部国境」のソ連解体後の制度化は、ソ連時代の共和国間の特殊な関係が次第に解消され、主権国家どうしの、ウェストファリア体制における常識的な関係への移行である、と表層的にはまとめることができる。しかし、その実態は、ソ連時代の遺産を引き継ぎ、なかなか普通の国家どうしの関係に成りきれていない、という側面も依然残っていることも指摘しなければならない[28]。

ロシアの国境管理政策の変遷は、このような旧ソ連圏での境界の複雑性を象徴している事例である。例えば、1992 年 6 月に設立されたロシア連邦移民庁がロシアの移民政策を担当する現業官庁といえるが、その政府内での位置づけは紆余曲折を経てきた[29]。独立した官庁として設立された連邦移民庁であるが、主要なポストは内務省出身者で占められてきた傾向があった。また、非合法の労働移民については、ソ連時代から社会発展省国家労働監督局の管轄であり、その後 2001 年のロシア連邦行政反則法典の制定によって、事例によっては所轄官庁が変化しているものと見られる[30]。また、ソ連の継承国家であるロシアは、旧ソ連諸国とも一般の諸外国とは異なる人的移動レジームを形成することとなった。その端緒は、1992 年 10 月 9 日に調印されたビシュケク協定であり、これによって独立国家共同体（CIS）諸国市民の域内無査証移動が保証されることとなった。しかし、同協定は加盟国の相次ぐ制度改編によって次第に反故となりつつある。ロシアの場合、2000 年 8 月 30

[28] ロシア国境政策を示す公式の主要規定として筆頭に挙げるべきは、国境法（Закон Российской Федерации о государственной границе Российской Федерации）である。現在施行されている国境法は、1993 年 4 月 1 日に大統領によって署名された（旧法は 1982 年 11 月制定のソ連国境法とその改正規定）。同法は国境警備を中心とするロシアの国境政策の一般的規則を示したものであり、ソ連解体とそれにともなう混乱期を経て、旧ソ連内部国境たる「行政国境」を正式な国境とみなすことを初めて明示したものであるといえる。横手慎二「ロシアの国境観の歴史的検討」伊東孝之、林忠行編『ポスト冷戦時代のロシア外交』（有信堂、1999 年）112～113 ページ、を参照。

また、より政策的な指針としては、1996 年 10 月 5 日付ロシア大統領によって承認された「ロシア連邦国境政策の基礎」（Основы пограничной политики Российской Федерации）がある。同文書では、国境空間におけるロシア連邦の国益ならびに安全にとっての基本的な脅威として、（周辺国等からの）領土的野心、ロシア国境の国際法的文書手続きの未了、周辺国からの拡張的ナショナリズム、民族的・地域的分離主義、宗教的性格を持つ対立の発生、ロシア連邦財産の横領、密輸活動の活発化、民族紛争ならびに難民発生に伴う情勢の不安定化、脱国境的な組織犯罪・テロリズムなどが挙げられた。本稿執筆あたり参照した国境法テキストは、Государство начнается с границы: документы, коментарии, разъяснения. Москва: Библиотека «Российской газеты», выпуск № 12. 1997. С. 9-45. である。

[29] 連邦移民庁は、1990 年 11 月 22 日付ロシア共和国閣僚会議決定（第 539 号）によって創設された労働省配下の「難民緊急移民問題共和国合同」を前身とし、1992 年 6 月 14 日から 2000 年 5 月 17 日まで存続した。

[30] 例えば、不法就労にかかわる事件は裁判官の審理管轄に、また犯則調書作成権限は内務機関（民警）の担当となっているという。小川哲也「ロシア連邦連邦国境警備庁とその改革（その 2）」『海保大研究報告』第 47 巻第 1 号（2002 年）122 ページ。

日付ロシア政府決定によって同協定からの離脱が表明され、その後は二国間もしくは多国間の無査証協定を個別に取り結ぶことで体制を再構築している。

プーチン（Vladimir V. Putin）政権期（2000～2008 年）を通じ、ロシア政府が関連官庁の統廃合を含む移民管理政策を整理・再構築する努力を継続してきたことは知られている。中でも関連省庁の具体的な統廃合についての最重要案件は、連邦国境警備庁の連邦保安庁への統合であった（2003 年 3 月）[31]。また、移民政策の改正については、連邦移民庁が 2000 年 5 月 17 日付ロシア大統領令によって独立の省庁としては廃止され、その機能は連邦民族問題省をベースに改組された連邦問題・民族・移民政策省に移管された。さらに、同省は 2001 年 10 月 16 日付および 2002 年 2 月 23 日付大統領令にもとづき内務省に移管された[32]。爾来、連邦移民庁は内務省管轄下の外局として位置づけられている[33]。

プーチン政権期には、国籍法についてもソ連時代以来の全面的改正が 2002 年 7 月に施行された。全 45 条からなる同法では、国籍取得・消滅・取り消しの手続きや管轄する機関についての取り決めが示されている。この法改正により、外国人によるロシア国籍取得のハードルは高くなった。従来外国人がロシア国籍を取得するために最低必要なロシア居住期間は連続して 3 年であったが、これを 5 年に延長した。しかし、同法は旧ソ連国民でロシア国籍の取得を希望する者に対する高いハードルとなってはいないのが実情ではないかと思われる。もちろん、二重国籍については従来どおり認められた（第 6 条）。また、旧ソ連国籍所有者やその子供に対しても、簡易手続きによる国籍の付与が認められる（第 13 条ならびに第 14 条 b 項）などの配慮が依然残っている。しかし、制度的にはこのような配慮がなされていても、実際の手続きで在外ロシア系住民にとって有利な本国帰還の措置がとられているかどうかの判断については、具体的な資料もなく留保しなければならない。本法律改正は、旧ソ連諸国におけるロシア国籍取得希望者に対する特別措置を次第に縮減する意志の現われであるとともに、彼らを含めた移民全体に対する管理の徹底を図ったものといえる[34]。

2003 年 11 月、国籍法はさらなる改正を見る[35]。この時の主要な改正事項は、旧ソ連圏における軍関係者に対するロシア国籍取得の簡略化であった。すなわち、2002 年 7 月時点でロシア国内の住所を登録している旧ソ連国民、「大祖国戦争」（第二次世界大戦）に参加し

[31] 本件の詳細は、湯浅「ソ連解体後の境界構築の諸相」14～15 ページ。
[32] Российская газета. 19 октября 2001.
[33] Положение о Федеральной миграционной службе (Утверждено Указом Президента РФ от 19 июля 2004 года, № 928).
[34] 同法を含めたロシア国籍政策については、以下の論考が詳しく分析を行なっている。岡奈津子「『近い外国』のロシア人――同胞法と国籍法に見るロシアのディレンマ」田畑伸一郎、末澤恵美編『CIS――旧ソ連空間の再構成』（国際書院、2004 年）93～112 ページ。
[35] 10 月 17 日ロシア下院可決、同 29 日上院採択、11 月に大統領が署名。

た軍務経験者、ロシア軍契約要員で 3 年以上の勤務経験者、ロシア国内での中・高等教育修了者に手続きが簡略化されることとなった。この法改正は、軍などロシア国家の事業に対する貢献者、また高度な技術や知識を備えた移民に対する国籍付与の門戸を拡大することを視野に入れた改正であったと考えられる。

これらの国籍法改正に連動して、「外国籍市民の法的地位に関する法律」が制定された[36]。これは、一時ならびに永住を含めロシア連邦内に入国・滞在する外国人の管理をより厳密にすることを主眼とするものであり、移民カード制の導入など、労働移民を含めた外国人がロシアに入国する際の制度的な厳格さが高まることとなった[37]。移民カードは実際には 2003 年 2 月より国境通過ポイントにて交付され、国家同盟関係にあるベラルーシ国民を除く全ての外国人に対し、在住地、職種、移動ルートを記載することが義務付けられることとなった[38]。しかし、これらの制度改編が労働移民の管理に著しい効果をもたらしたとはいえなかった。ある研究者の指摘によれば、2004 年の段階で正規労働移民の 10 倍の非合法労働移民が依然ロシアに流れ込んでいた。また、クウォータ（地区ごとの移民受入枠）制度が導入されたのちも、多くの移民がよりよい生活・賃金、仕事のチャンスを求めてモスクワなど大都市に集中した。

2007 年 1 月、ロシア政府は特に労働移民を対象とした大幅な改正法を施行した。この改正によってまず、外国人登録制度ならびに労働許可取得手続の簡素化がなされた。また、労働移民がロシア領内に一時滞在するために必要な手続き、および労働許可手続きについても簡素化された[39]。国際移民機構（IOM）を含めた国際社会は、これらのロシアの改善傾向をより自由かつ適切な移民政策に向けた一歩として評価しているが、ロシアでの――特に中央アジア出身の――労働移民の現状がこれらの法改正によって実質的に改善されたかどうか、疑問の余地もある[40]。

2008 年の世界同時不況は、各国の移民政策の変更に加え、移民にも深刻な影を落としている。また、相変わらず、これらの変化がロシアにおける国家および地方レベルの移民受け入れ態勢の一貫性に繋がっているとはいえない。同年 12 月、プーチン首相はロシア国内で合法的に登録されている 390 万人の移民のうち最大半数に相当するクウォータを削減する旨示唆した。しかし、ここで目標値として設定された数字（「最大」195 万人）があいまいな指摘であり、その実効性は疑問視されている。確かに大量の非合法移民がいるモスク

[36] 2002 年 6 月ロシア下院通過、7 月上院通過、7 月 25 日大統領署名。
[37] Федеральный закон РФ от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ.
[38] 『ロシア月報』第 716 号（2003 年）19 ページ。
[39] *World Migration 2008*, International Organization for Migration, pp. 462-463.
[40] モスクワでの労働移民の過酷な現状のルポルタージュとして、中村逸郎『虚構の帝国ロシア――闇に消える「黒い」外国人たち』（岩波書店、2007 年）が参考になる。

ワではこのプーチンの言及をきっかけに彼らの多くが追放･処分されていると見られるが、地方によってはクウォータの希望数をより多く提案していることもあって、国家全体として整理された政策は見出されていない[41]。

(3)　カザフスタン

表向きの発言とは裏腹に、カザフスタン政府は実際には、ロシアに隣接する自国の北部地域におけるロシア系住民へ政治的影響が及ぶことを危惧して、ロシアとの経済的さらに政治的な統合には慎重である。二国間の統合問題とあわせて、ユーラシア経済共同体、統一経済空間など多様な枠組みでの政治・経済統合を主張し続けながら、それらは遅々として進展していない[42]。このようなカザフスタンの姿勢に見られるように、新興の独立国としての脆弱な側面を持つ中央アジア諸国にとって、自国の自立と地域協力・統合の推進を並行してすすめることは難しい課題である。カザフスタンにとって、ロシアとの協力・統合とはあくまでも政治的・経済的にロシアに吸収されないことを目指したものである。このような空間的な境界をめぐる両国間の関係は、後述のように二重国籍問題という、非空間的な境界あるいはアイデンティティをめぐる政策の対立にも影響を及ぼしている。

カザフスタンはまた、地下資源の輸出にともなう好調な経済成長を背景に、ロシアに次ぐ移民受入国として浮上しつつある。この点から、移民についてロシアと似た問題を抱えていると考えられる。しかし、後述するようにその実態は、国の規模が小さいがためにロシアとは異なる様相を呈している。

現在のカザフスタンの移民政策について総合的な方針を明示している文書として、「2001～2010 年のカザフスタン共和国移民政策大綱」（2001 年 10 月 29 日、政府決定第 1371 号により承認）を挙げることができる。ここでも国家安全保障の確保が重要な課題の一つとなっている。同大綱は、2010 年までの期間を前半と後半の二期に分け、移民送出し手続きの簡素化ならびに次に列挙するような諸点に関する移民手続きの調整・管理を含めた、移民政策の原則的政策を定めたものである。すなわち、労働移民の計画・管理、人身売買との

[41] Marat, *Labor Migration in Central Asia*, p. 22.

[42] 2009 年 11 月 27 日、ベラルーシ、カザフスタン、ロシアの 3 カ国首脳は関税同盟の創設に関する一連の合意文書に署名した。これは、2006 年 8 月 16 日のユーラシア経済共同体非公式首脳会合（於ソチ）での原則合意が契機となっているが、それ以前にはこの 3 カ国に加えてウクライナの加盟も追求されていた。今後、2010 年 1 月から同盟手続きの開始、同年 7 月 1 日に統一関税領域の機能化が予定されている（以上の点は、2009 年 12 月 11 日のサンクト・ペテルブルグにおけるユーラシア経済共同体国家間理事会［首相級］でも確認された）。2011 年 7 月初頭までの手続き完了というスケジュール（Независимая газета, 10 июня 2009.）が順調に進むかどうか、注目される。他方で、最近では乳製品輸入関税をめぐるベラルーシとロシアの対立や、将来の地域通貨のあり方に関するロシアとカザフスタンとの路線の相違など、ユーラシア経済共同体や関税同盟の将来像には、参加国の思惑が錯綜している。

「闘い」、非合法／合法移民の監督・調整、あらゆる手段によるオラルマン（カザフ語で「帰還同胞」）のカザフスタン社会・経済的ならびに政治的「生活」への再統合の奨励、難民の受け入れ、社会環境への統合ならびに彼らの自発的な本国帰還への協力に関する諸プロセスの調整、安定的経済成長ならびに環境上問題が生じた地域・都市から移住を余儀なくされた国内移民の調整[43]。

現在のカザフスタンは、この大綱がいうところの第 2 期に相当し、管見の資料・インタビューの限り、大綱の指針は順次政策に反映されていると考えられる。特に、労働移民を含めた外国人の出入国に関する制度改革の変化が著しい。これは、前述のようなロシアにおける制度改革と並行して進められているという側面があるとはいえ、カザフスタン独自の改革が、国境往来の手続き簡素化をめざし、より自由な人・モノの往来を目指すという意味ではロシアよりも先行して展開している側面もある。例えば、出入国に関しての税関申告は、2005 年までに規定以内の物品の所持であれば原則不要となった（ロシアは現在 2 万米ドル以内であるが、カザフスタンの場合は 3,000 米ドル以内）。また、外国人登録については日本を含めた指定された欧米諸国を含めた電子パスポート導入国の出身者であれば、30 日以内のカザフスタン滞在であれば原則不要となっている（ロシアでは手続きは簡素化したとはいえ、現時点でも滞在先のホテルなどを介して登録が求められる）。労働移民に対する諸手続きの簡素化もロシアとほぼ並行して改正された。日数や手続きの点で若干の差異があるとはいえ、カザフスタンはグルジアやウクライナなどと同様、旧ソ連の中でも事実上シェンゲン協定に準じる制度を導入する方向性を備えた国であるといえる。

最近では、「移民（取締）警察」という興味深い制度がはじまっている。カラガンダでは人身売買の取締について専門に研修を行う警察学校も設立された。これらの改革姿勢は、ロシアにないものとして注目される[44]。

2008 年 12 月の現地調査で聞き取りをした限りでは、特にロシアとの間で画定したばかりの国境線のチェックポイントの設備の近代化や要員の充実による移動の管理の徹底化などの課題がある一方で、グローバル化に対応した（特にカザフスタンの場合では「欧米並みの」）人の移動の管理が著しく改善してきたものと考えられる。その理由として挙げられることは、まず、ロシアに比べて労働市場の規模が小さく（約 10 分の 1）、結果として労働移民も相対的に管理・監督が行き届く環境を備えていたことを挙げることができる。ロシアがソ連解体から 20 年近くを費やして移民政策で紆余曲折を経ているのは、既に流入し

[43] Отраслевая Программа миграционной политики Республики Казахстан на 2001-2010 годы // Мигация: Сборник нормативных правовых актов Республики Казахстан. Алматы: ЮРИСТ. 2007. С. 48-61.

[44] Marat, *Labor Migration in Central Asia*, pp. 26-27.

ている多種・多様な移民や外国人を取り扱う上で、効果的な基準を求められずにいたからであった。前節で制度の変遷を概観したように、ロシアではその過程がようやく終息に向かおうとしているといえる。他方、カザフスタンではロシア同様、ソ連の「（負の）遺産」ともいうべき国境管理の不徹底があったとはいえ、その傷はロシアに比べて浅いといえる。

結　論

本稿では、安全保障問題として移民を取り上げる意義について考察し、「人間社会の安全保障」論という一つの視座に注目するに至った。同論によって提示された枠組みは、シティズンシップの構築や RSC といった論点にも波及する。このような議論を、本稿で実例として概観したユーラシアにおける主要な移民受入国・ロシアやカザフスタンの制度変化に引きつけて考えたとき、次のような点を指摘することができる。

第一に、ロシアでもカザフスタンでも、シティズンシップは構築の途上にあり、効果的に機能しているとは言い難い。現代の国際政治においてシティズンシップを管理する主体は国家である。国家は「われわれ」と「他者」との区別によって、自国内や自国が関係する領域での秩序を維持しようとするが、現段階では、ロシアやカザフスタンによるその効果は限定的であるといわざるを得ない。本稿冒頭に示したように、グローバル化が国境の再認識と強化という逆説をもたらしている一方で、グローバル化の進展によって、国家は概して「シティズンシップ資格保有者全員を一律に扱うという建前をあきらめている」[45]。これはロシアや中央アジア諸国にも当てはまる指摘である。

第二に、とはいえ、ロシアとカザフスタンとの間では、移民政策を含めた国境管理のあり方について、次第に違いが明らかとなってきている。カザフスタンがより欧米に近い制度に近付いているのは、本稿では触れなかったが、2010 年の欧州安全保障協力機構（OSCE）議長国に就任することへの配慮もあるだろう。それにしても、地理的領域が相対的に広く、境界を管理しようとしてもその能力に限界があるロシアに比べ、カザフスタンは境界管理でより優位な立場にある。カザフスタンはロシア以上に「人間社会の安全保障」を効果的に機能させる可能性を持っている。ただし、カザフスタンにも不安材料は残っている。中でも最も深刻なのは、クルグズスタン、タジキスタン、ウズベキスタンと自国の南部に移民供給国がひかえ、さらにその南には政治秩序じたいが混乱しているアフガニスタンが控えていることであろう。既にこれらの隣接する国々からの移民の処遇をめぐって、国家間

[45] 柄谷利恵子「グローバル化とシティズンシップ――移住労働者と越境する世帯」日本国際政治学会編『日本の国際政治学 2――国境なき国際政治』（有斐閣、2009 年）96 ページ。

の意見の相違や対立が現れている[46]。移民受入国としては、移民による本国への送金の制度のあり方を含めた、より強度の高い移民管理の制度構築が望まれるところであり、それが国家としてのシティズンシップ形成にもつながっていくと考えられる。

（ゆあさたけし　研究部第 5 研究室主任研究官）

[46] 詳細については Marat, *Labor Migration in Central Asia* を参照。