

# ロシア連邦における外国籍の子どもの教育保障の課題 —移民関係法令の分析から—

ミソチコ グリゴリー\*

## 1. 問題の所在と本稿の目的

本稿の目的は、中央アジアからの移民が急増した2000年代以降のロシア連邦の移民政策の推移を整理し、主な移民関係法令の分析を通して、ロシア連邦における外国籍の子どもの教育保障の課題を明らかにすることである。

1991年12月にソ連が解体し、ロシア連邦を含む新たな15カ国の独立国家が誕生した。これによって国境という新たな境界線が引かれることとなったが、それにもかかわらず、旧ソ連圏における人の移動は、各国の経済の自由化やこの地域全体の格差拡大などにより、以前に比べても一層活発に行われるようになった。ビザなしで比較的自由的な移動が可能なることもあり、ロシアの経済成長が顕著になった1990年代の末頃からは、ウズベキスタンやタジキスタンなど中央アジア諸国の農村部からのモスクワ市やサンクトペテルブルク市など大都会への出稼ぎ移民が急増した。これを受けロシアは、世界銀行などの推計により約800万～1200万人の移民人口を持つ米国に次ぐ世界2番目の移民大国となった<sup>1)</sup>。永住目的で来ている人は少数派であるものの、家族を呼び寄せ定住化している移民も多くなってきている。連邦移民局の18歳未満の外国人の統計に基づけば、学齢期にある外国籍の子どもの数は数十万人にも上ると推測できる<sup>2)</sup>。さらに近年、北コーカサス地域などから大都会への国内移民も急増し、これらの人たちに対して、ロシアでは「国内移民 *внутренние мигранты*」という概念が使われている。

こうしたなか、2000年代後半以降は北コーカサスや中央アジアからのいわゆる「*ビジブル・マイノリティ*」に対する外国人排斥主義の感情の高揚が見られるよ

---

\* 教育基礎学専攻 大学院生 比較・国際教育学

うになった。モスクワ市では2010年12月のマネージ広場での数万人規模の民族主義の大暴動や2013年10月の西ビリュリョヴォ地区での移民排斥暴動に代表される民族間摩擦が表面化しており、民族・移民政策が国内政治の最優先課題として認識されるようになった。

移民の子どもの教育に関しては、とくに中央アジア移民の急増への対応が喫緊の課題であり、こうした外国籍／移民の子どもの不就学や、ロシア語の能力不足などによる学校システム内の排除が大きな問題になってきている。北コーカサス地域からの国内移民や、ロシア国籍を取得して帰化した中央アジア移民などが存在しているなか、「移民」と「外国籍」は当然ながら一致する概念ではない。

アレクサンドロフら（2012）は、①エスニック・マイノリティ、②ロシア国籍を持たない者、③移民（国内移民を含む）という重複し合う3つのカテゴリーが存在し、それぞれのグループに属する子どもが直面し得る問題は、①が差別や分離、外国人排斥主義、日常的な人種主義、民族間不寛容、ネガティブなステレオタイプ、②が法的なバリア、③がローカルな社会的紐帯の欠如や現地の文化的・社会的規範に対する無知であると指摘している<sup>3)</sup>。当然ながら最も不利な立場に置かれているのは、同時に2つないし3つのカテゴリーに属している移民の子どもであるが、中央アジア移民の場合はこれら3つの要素をすべてあわせもつ。これを踏まえ、本稿では中央アジア移民の子どもの教育保障の問題に焦点をあてることにする。

ミソチコ（2012）では、連邦構成主体レベルでの政策的対応の1つの例としてモスクワ市の移民教育政策を取り上げたが<sup>4)</sup>、移民／外国籍の子どもの教育保障に影響を与えるであろうロシア連邦レベルの政策の詳しい分析は行っていない。なお、連邦レベルではまとまった移民教育政策が策定されておらず、移民政策と教育政策をそれぞれ検討する必要がある。この際、教育法制の分析に先立つのは、ロシア連邦における外国籍の子どもの法的地位を定める移民関係法令の分析であり、本稿の主な対象としたい。論文の構成としては、第2節で中央アジア移民が著しく増え始めた2000年代以降の連邦移民政策の推移を整理した上で、次の第3節で移民関係法令にみる外国籍／移民の子どもの教育保障の課題を明らかにし、最後の第4節でまとめと今後の課題を述べている。

ソ連解体後の移民問題や移民政策を全般的に扱う先行研究では、Zh・ザイオンチコフスカヤ<sup>5)</sup>、O・ウェンディナ<sup>6)</sup>、I・イワフニユク<sup>7)</sup>、小森田秋夫、中村賢二郎、塩川伸明、堀江典生などの研究があり、国籍の問題、民族構成の変化、ナショナル・マイノリティ、移民関係法令の変遷などを社会学、法学、政治学などの観点から分析している。ロシアにおける外国籍／移民の子どもの教育については、O・アラケリヤン<sup>8)</sup>、A・マカロフ<sup>9)</sup>、岩崎正吾<sup>10)</sup>、関啓子などの研究が挙げられるが、母語・母文化教育に重点を置いたモスクワ市の「民族学校」を中心的に扱っており、最近とくに大きな社会問題として浮上した、中央アジア移民の子どもの教育保障についての言及は限定的である。とりわけロシアの移民関係法令と外国籍／移民の子どもの教育保障の関係性に注目した研究は非常に少ない<sup>11)</sup>。

## 2. 2000 代以降の移民政策の推移

本稿で主に分析の対象とする移民関係法令は、①2002年連邦法「ロシア連邦における外国人の法的地位について」（2002年7月25日制定、2013年7月23日最終改訂；以下、外国人法的地位<sup>12)</sup>）、②2006年連邦法「ロシア連邦における外国人および無国籍者の出入国管理について」（2006年7月18日制定、2013年6月7日最終改訂；以下、出入国管理法<sup>13)</sup>）および③2012年6月13日に大統領令により公布された「2025年までのロシア連邦国家移民政策の基本構想」（以下「基本構想」<sup>14)</sup>）の3点である。それぞれの法律の特徴を端的に表現すると、①移民管理の徹底化、②移民の自由化、③民族間合意の模索であり<sup>15)</sup>、これらの分析を通して2000年代以降の移民政策の推移を確認することができる（表1参照）。

### （1）外国人法的地位法（2002年）…移民管理の徹底化

外国人の法的地位を定めるロシア連邦法「ロシア連邦における外国人の法的地位について」が成立したのは、旧ソ連諸国からの移住者に対する登録上の優遇措置が削除され、彼らを含む移民全体に対する管理の徹底が図られた2002年のことである<sup>16)</sup>。

1990年代後半から2000年代初頭、市場経済の導入とロシアへの労働力の流入と

表1 2000年代以降の連邦移民政策の推移

①移民管理の徹底化	2002年5月31日	連邦法「ロシア連邦の国籍について」制定
	〃 7月25日	連邦法「ロシア連邦における外国人の法的地位について」制定
	2003年3月1日	「ロシア連邦における移民プロセス管理基本構想」公布
②移民の自由化	2006年5月10日	大統領年次教書演説…人口減少問題の解決策の一つとして移民政策を提示
	〃 6月22日	「在外同胞のロシア連邦への自発的移住に対する支援措置に関する国家プログラム」公布
	〃 7月18日	連邦法「ロシア連邦における外国人および無国籍者の出入国管理について」制定
③民族間合意の模索	2012年1月23日	プーチン公約記事「ロシア—民族問題」掲載
	〃 6月13日	「2025年までのロシア連邦の国家移民政策基本構想」公布

(筆者作成)

いう劇的な変化によって、ソ連時代／ソ連解体前後に制定された既存の諸法律を改訂したものでは対応しきれない状況が生じた。そのため、ロシア連邦外に取り残された旧ソ連国民の一部によるほぼ自動的なロシア国籍取得を可能にしていた1991年旧国籍法に代って、より厳格な国籍取得条件を定めた新国籍法が制定され、他方、ロシア国籍を持っていない者に対しては、2002年外国人法的地位法が新たに制定された<sup>17)</sup>。

この法律により、外国人 (иностранный гражданин)<sup>18)</sup> の法的地位は、①一時滞在 (временно пребывающий)、②一時居住 (временно проживающий)、③長期居住 (постоянно проживающий) の3つのカテゴリーに大別でき、それぞれの定義は表2のようになっている。

一時居住許可の割当数は、連邦構成主体別に定められるが、全体として例年100～200万人程度に過ぎず、ロシアで実際に就労している外国人労働者数を大幅に下回っている。そのため、家族同伴で移住している外国人労働者を含め、初めのうちは仕方なく「一時滞在」の資格で入国している移民も少なくないのが実情である。このような一時滞在外国人の滞在期間は90日のみであり、大人は労働契約等を締結して最長1年まで延長できるが、働かない未成年の場合はこのよう

表2 外国人の主な法的地位

	定義（第2条）	滞在期間
一時滞在外国人	ビザを根拠として、またはビザを必要としない手続きでロシア連邦に入国した、一時居住許可または長期居住許可を持たない外国人	・ビザを必要とする入国者は、ビザの有効期限内 ・ビザ無し入国者は、90日であり（第5条第1項）、労働契約等を結んで入国した場合は最長1年まで延長できる（第5条第5項）。
一時居住外国人	一時居住許可（разрешение на временное проживание）を得た外国人	一時居住許可は、連邦政府が1年ごとに承認する割当数内で交付され、有効期限は3年である（第6条） <sup>19)</sup> 。
長期居住外国人	長期居住許可（вид на жительство）を得た外国人	長期居住許可は、一時居住許可を得て1年以上ロシアに居住していることを条件に、申請により交付され、有効期限は5年、何度も延長可能（第8条）。

出典：2002年連邦法「ロシア連邦における外国人の法的地位について」の第1章をもとに筆者作成

な延長の根拠が想定されていない。また、本法の全文を通して、外国人移民の子ども／未成年の法的地位について言及している箇所が非常に少なく、本法の主たる対象が外国人労働者本人であり、同伴家族の存在がほとんど想定されていないことが見て取れる。また、高度専門家の家族の「教育機関で教育を受ける権利」に言及している第13.2条第12.1項の規定<sup>20)</sup>を除き、子どもの教育に関する規定は皆無である。

さらに同法は、教育に関する法的文書においてもしばしば用いられる「ロシア連邦に合法的に居住する外国人」という概念を導入し、「有効な長期居住許可、一時居住許可、ビザおよび（または）移民カード、ロシア連邦内に滞在する権利を証明する〔省略〕その他の書類を所持している者」と定義づけている（第2条）。この概念は事実上、上記3つのカテゴリーを包含しており、これらに該当しない外国人、すなわち「ロシア連邦に合法的に居住する外国人」以外の者は、未成年者も含め、いわゆる「不法滞在者」となる。

また、同法第26条の規定<sup>21)</sup>により、外国人管理のための中央データベースが創立され、そのデータ管理は主に内務省が行うことが定められた<sup>22)</sup>。また、2年後の2004年3月には、それまでは内務省の内部部局であった連邦移民局

(Федеральная миграционная служба) が独立し、移民分野における国家政策を実施する連邦行政機関として復活された<sup>23)</sup>。

2003年には簡略な「ロシア連邦における移民プロセス管理基本構想」が公布されたが<sup>24)</sup>、「移民プロセス」や「移民」という概念の定義そのものを含めておらず、本構想は移民概念の定義をしていない上、文書全体の抽象度が高いこともあり、戦略的な政策文書として実質的に機能していなかったと指摘されている<sup>25)</sup>。また、同時期の移民政策は主に移民労働者を念頭に置いており、同伴家族とりわけ子どもの法的地位についての言及が非常に少ないのが特徴的である。唯一の例外として、外国人学習者の管理に関する2002年外国人法的地位法の第27条の以下の規定が挙げられる<sup>26)</sup>。

教育分野を担当するロシア連邦構成主体の行政機関は、本連邦法の第17条第3.2項および第3.3項が定める手順に沿って教育機関より入手した情報に基づき、本連邦構成主体内に位置する教育機関で学習する外国人の管理を行い、教育分野を担当する連邦行政機関および内務分野を担当する連邦行政機関<sup>27)</sup>の地方機関に、当該する教育機関への外国人の転入および転出に関する情報を提供する。(以下省略)

## (2) 出入国管理法 (2006 年) …移民の自由化

外国人登録にかかわる制度は、2002年外国人法的地位法の第3章・第4章で既に規定されていたが、2006年の「移民の自由化」の際に上記2つの章が失効し、その代替として連邦法「ロシア連邦における外国人および無国籍者の出入国管理について」が新設された。

移民管理の徹底を図った2002年の一連の政策の結果、不法滞在・不法就労の移民は皮肉なことに減少するどころか増大の一途を辿った。その背景要因として、①汚職・腐敗などによる非効率的な行政運営と②労働力不足への対応として大量な外国人労働者を必要とする経済的基盤などが推測できる。とくに少子化等に起因する人口減少は、2006年5月の大統領年次教書演説で国家の「最も切実な問題」と位置づけられ、その一つの解決策として「効率的な移民政策」が掲げられた。

これを受けて、「移民の自由化」政策とも特徴づけられる、移民政策の抜本的な見直しが図られた。その狙いとして挙げられるのは、①ロシア全域および特定地域の人口減少の食い止めや、②不法移民の合法化による、社会秩序の安定化および外国人排斥感情の鎮静化などである<sup>28)</sup>。

具体的には、①「在外同胞のロシア連邦への自発的移住に対する支援措置に関する国家プログラム」（以下、同胞プログラム）<sup>29)</sup> が2006年6月22日に公布されたほか、②外国人法的地位法および国籍法が改訂され、③新連邦法「ロシア連邦における外国人および無国籍者の出入国管理について」が制定された。

同胞プログラムの中核をなす「在外同胞 соотечественники за рубежом」の概念が非常に曖昧かつ複雑であることがよく指摘されているが、本プログラムの主な狙いは、ソ連国民およびその子孫のうち、単なる経済的な要因よりもロシアとの「文化的・精神的なつながり」を意識し、移住の際の社会適応にあまり困難を来たさない人たちの受け入れを促進し、彼らの様々な権利保障に向けた国家的支援を行うことであったといえる<sup>30)</sup>。しかし、ソ連解体直後に各民族が自分の民族が帰属する「実家」に離散する傾向が強かった1990年代前半の現象は今もみられず、ロシア国外に約2000万人もいるとされる<sup>31)</sup>「同胞」のロシアへの移住が積極的に進んでいるような状況は確認できない。

一方で、外国人法的地位法および国籍法の改訂により、一時居住許可および労働許可を得るための条件や旧ソ連国民がロシア国籍を取得するための居住条件が大幅に緩和された上、出入国管理法の成立により、外国人登録（регистрация）が従来の「許可制」から「届出制」に変わった（第3章・第4章）。その結果、中央アジアなどの一般的労働移民が合法的にロシアに移住するためのハードルが低くなり、不法移民の合法化を促した法改訂は、ある程度成功裏に終わったと評価されている<sup>32)</sup>。

とくに国家機関が外国人の登録申請を拒否することができなくなった点が画期的であるが、登録制度の運用にあたっては依然として多くの問題点が残る。出入国管理法により、登録には、「居住地登録」（第3条）および「滞在地登録（通称：一時登録）」（第4条）の2種類があり、このうち前者はロシア国内の住宅を利用する権利を証明できる外国人のみが行うことができる（第15条）。しかし、外国

人労働者が集中する都会においてこのような権利を証明する書類の入手は困難であり、実際の居住地とは異なる住所が記載された登録証を闇市場で購入している移民も跡を絶たない。外国人登録の違法販売をしている業者の広告が街中の至るところに無断掲示されている状況は、筆者によるモスクワ市の現地調査の際に何度も確認されている。何らかの理由で居住地登録または滞在地登録を持たない外国人移民は、子どもの学校への受け入れの際に困難を来す場合が少なくない。

教育保障の観点から見た場合、移民の子どもの権利や法的地位についてほとんど触れず大人の移民に関する規定に重みを置いた移民関係法令の以前からの特徴は維持されたが、移民の自由化政策の一環として行われたこれらの法改正は、家族同伴型を含め、ロシアへの様々な移民受け入れのハードルを低くした。その反面、すべての移民に安定的な法的地位を必ずしも提供できなかったため、不就学になりやすい子どもの増加を促進してしまっただともいえる。

### (3) 2025年までの国家移民政策基本構想(2012年) …民族間合意の模索

2006年の自由化政策以降、移民の合法化がある程度進み、不法移民は減少したものの依然として高い水準を示し、民族摩擦や外国嫌悪症は拡大していく一方であった。その結果、2000年代末頃には、2003年の「ロシア連邦における移民プロセス管理基本構想」に代わるより戦略的かつ包括的な「2025年までのロシア連邦の国家移民政策基本構想」の作成が始められ、2010年12月のモスクワ市の民族的な暴動を機に加速された<sup>33)</sup>。2011年12月13日には原案が公表され<sup>34)</sup>、慎重な議論および数回の修正を経て、2012年4月までに最終案が完成した。関係者の間ではメドベージェフ大統領の在任中に承認される見込みであったが、結果的には2012年6月13日にプーチン新大統領によって公布された。

こうした公布の遅れの背後には、プーチンの大統領選挙公約に掲げられた「民族問題」に関する一連の取り組みと連動させる思惑があったと推測できる。公約の一部にあたる寄稿記事「ロシア—民族問題」(2012年1月23日付「独立新聞」に掲載<sup>35)</sup>)において、プーチン首相(当時)は、欧米諸国の移民政策を取り上げ、メルティング・ポット型の同化政策に代わって登場した多文化主義の政策も、社会適応を拒む閉ざされた民族的・宗教的コミュニティの形成やマジョリティ側の

外国人排斥感情の拡大を促してしまった点に着目した。また、ヨーロッパの首脳が相次いで発言した「多文化主義の失敗」の背後にあるのは、「民族アイデンティティのみに基づいて、歴史的に形成されてきた」国民国家モデルそのものの危機であるという認識を示した。こうした状況のなか、〔単一〕民族国家でも、ほぼすべての人口が移民出自を持つアメリカ型のメルティング・ポットでもない、伝統的な多民族国家としてのロシアが今後生存すること自体の必要条件の一つが「市民的平和および民族間合意」であるとし、この民族間合意に向けた新たな移民政策の具体的な取り組みとして、以下の5点を提唱した。

①移民の「質」の向上に向けた「正の選択」による移民の受け入れ、②移民資格の取得および延長に伴うロシア語およびロシアの歴史、文学、法律に関する試験の義務化、③教育を通じた移民の統合および社会化、④移民の無制御な流入のオルタナティブとしての旧ソ連圏における緊密な統合、⑤居住地選択の自由に関する憲法的権利を犯さないことを前提とした、国際移民および国内移民に対する移民規制の強化、という取り組みである。

民族政策および移民政策の再検討のテーマの優先度を強調するために、公約実現に向けて当該機関が行う具体的な措置および実施期限を定めた大統領令「民族間合意の保障について」（2012年5月7日付）がプーチン大統領就任当日にも公布され<sup>36)</sup>、翌月7日には本大統領令に従って大統領付属の民族間関係評議会<sup>37)</sup>が設置されプーチン大統領が自ら会長を務めることとなった。そしてさらに6日後の2012年6月13日に移民政策の長期戦略を定めた「2025年までのロシア連邦の国家移民政策基本構想」が公布された。

同「基本構想」は、ロシアの人口自然減の半分以上がここ20年間、移民の流入によって補完されてきたことを認め、ロシア経済の持続的な発展を維持するためには、今後も移民の受け入れに頼らざるを得ないとしている。また、国家移民政策の目的として、①ロシア連邦の国家安全保障、および、ロシア連邦の住民に最大限の安心感、快適性および福祉を与えること、②ロシア連邦の常住人口の安定化および増加、③労働力、現代化、革新的発展および各分野の競争力強化に対するロシア経済のニーズを満たすこと、の3点が定められた。さらに「基本構想」は、移民政策の基本原則として、①人および市民の権利と義務の保障、②あらゆる形

態の差別の禁止、③国内法および国際法の規定の遵守などをはじめ、10点の原則が挙げられているが、そのなかには7番目として「移民の滞在目的および期間、社会人口学および職業・資格の特徴による移民管理アプローチの差異化」が含まれている。この原則は、上述の公約記事で掲げられた「移民の「質」の向上に向けた「正の選択」による移民の受け入れ」に相当するものと解釈できる。

以上を踏まえ、新たな移民政策は、実質的な「選択的移民政策」<sup>38)</sup>を導入することで、移民管理体制を強化し、ある程度の教育水準に達した移民しか受け入れない一方で、これらの高いハードルを乗り越えて入国してきた移民に対しては、優遇的な統合政策を実施し、移民の不適応やそれに伴う文化的摩擦の解消を図ろうとしているものと解釈できる。また、「一時的労働者」が移民の主流となっている現状を一変し、移民の定住化を促す取り組みの重要性も明記されている（第11項）。移民の定住化が進めば、学齢期にある移民の子どもの数が今後さらに増えていくことが見込まれる。

### 3. 移民関係法令にみる外国籍の子どもの教育保障の課題

#### (1) 移民の定義の曖昧さ

ロシア連邦の政策文書や法令をはじめ、先行研究においても移民の定義が曖昧になっていることは、筆者を含む多くの論者が指摘しているとおりである<sup>39)</sup>。ロシア連邦への主な移民送出国が1991年まで単一国家を構成していた旧ソ連圏であるため、こうした出稼ぎ労働者に対する「外国人」や「(国際)移民」としての一般的認識は、ソ連解体当初はやや薄かった。また、市場経済の導入より国内移動も激しくなった結果、大都会における国内移民の問題も浮上した。これらを踏まえ、様々な移民の中で中央アジア移民の政策的位置づけが重要になってくるが、2000年代以降の移民関係法令は、一貫して、中央アジア移民というカテゴリーを明言していない上、移民概念そのものの定義を避けてきたのが実情である。

とくに、2002年外国人法的地位法は、「移民」という概念を使わず、ロシア国籍を持たない外国人や無国籍者を対象としており、具体的には「ロシア連邦に合法的に居住する外国人」「一時滞在外国人」「一時居住外国人」「長期居住外国人」などのカテゴリーを導入している。また、移民の自由が図られた2006年の同胞プ

プログラムにおいて「在外同胞」という特定カテゴリーの移住者を対象とする具体的な受け入れ政策が打ち出されたが、経済的な理由でロシアに移住する中央アジア移民またはその他の移民のカテゴリーを扱う政策文書は作られなかった。

2012年には初めて戦略的かつ包括的な移民政策が策定されるが、「移民 мигрант」および「移住 миграция」そのものの定義は依然としてなされていない。しかし大きな前進として評価できるのは、「労働移住」「季節労働移住」「定住」「長期的移住」「短期的移住」「一時的移住」「不法移住」「教育移住」の概念が初めて定義された点である（「基本構想」第5項）。ちなみに、「教育（学習）移住 образовательная（учебная）миграция」とは「教育を受けることまたは進学を目的とした移住」であり、第16項では「教育（学習）移住は、ロシアにおける有資格かつ統合された外国人の源泉である」とも明記されている。このように、移民政策における大人の留学生の役割や重要性が強調されたが、移民の子ども、とりわけ中央アジア移民の子どもというカテゴリーはまだ同様な形で取り上げられていない。

移民定義がなかなか明確化されない背景には、移民政策をめぐる活発な社会的議論がいまだに続いている点が挙げられ、その議論の両極端にあるのが、国内移民でさえ排斥してしまうようなエスニック・ナショナリズムも辞さない新たな「国民国家」の模索と、旧ソ連に代わる「ユーラシア連合」構想である。後者の動きとしては、同「基本構想」における移民政策の目的において、「国家」という枠組みが強調されつつも、「国民」への言及がなく、「ロシア連邦の住民」「長期居住人口」という表現が使われている点に注目したい。

移民の定義が明確化されないと、「誰に対して教育保障を行うか」という問題が一層前面に出てくる。外国籍の子どもは、当然ながら「人間」および「外国籍」としての権利を有するが、ロシア連邦に「移住」したことを受け、「移民」、すなわち「ロシア社会の構成員」「生活者」<sup>40)</sup>としても受け入れられ、教育されなければならない。しかし、2000年代以降の移民政策は一貫してこのような移民的要素を十分に含んでいない。また、「国際移民」と「国内移民」、「一移民」と「定住移民」の政策上の区別も曖昧であるため、それぞれの移民カテゴリーに対する教育保障の具体化・差異化を図ることが困難になる。さらに、統合されやすい「在

外同胞」向けの特別な政策が存在するなか、統合されやすすくないがゆえに様々な社会問題・教育問題を生んでいる中央アジア移民に対する特別な政策は打ち出されていない。

## (2) 一時滞在外国人の「90日ルール」の問題

本稿の第2節第1項で述べたとおり、一時滞在外国人は原則90日の滞在期間を、労働契約等を締結して最長1年まで延長できるが、働かない未成年の場合はこのような延長の根拠が想定されていない。従って、90日おきに子どもをロシア国外に出して再入国させるだけの余裕を持たない「一時滞在外国人」の家庭の場合、たとえ親が合法的にロシアに滞在していても、子どものみが不法滞在になってしまう状況が発生し得る。この点は、「90日ルール」の問題として先行研究で指摘されている<sup>41)</sup>。こうした子どもの事実上の法的ステータスの欠如は、不就学を促す要因にもなり、とくに移民当局による監視が徹底し、不法滞在の子どもへの学校への受け入れを不可能にする条例も出しているサンクトペテルブルク市では、この「90日ルール」により退学を余儀なくされた事例が複数報告されている<sup>42)</sup>。

ロシアを含む移民受け入れ国の多くが批准していないものの、移民の権利保護分野において国際的な基準を示した「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約」(1990年採択、2003年発効;以下、移住労働者の権利条約)は「移住労働者の子どもは、その国の国民と平等な処遇を基礎に教育を受ける基本的な権利を有」し、「その者の公立幼稚園及び学校への入学の要求は、両親のいずれかの在留ないし就業が不正規であることまたは就業国でのその子どもの在留が不正規であることを理由に拒否されてはならない」(第30条)としている<sup>43)</sup>。

一時滞在外国人の子どもの不就学につながる外国人法的地位法の規定が、移民に対するハードルを高くするために意識的に設けられた可能性も否定できないが、①不就学になりやすい子どもを増大させ、社会的不安を促進している点、②その後の移民の自由化政策導入時を含む同法の複数の改訂の際にもこの規定を改めなかったことなどを踏まえれば、本規定と教育保障の問題の関係性そのものがあまり認識されていなかったという考え方のほうが妥当に思える。

### (3) 移民の子どもの管理

前項の問題は、誰が移民の子どもの管理を行うか、という問題とも密接に関係している。実際のところ、連邦移民局は2013年8月までは外国籍の未成年者数の統計を出しておらず、大人の移民労働者の管理に重点を置いてきたのが実状である。合法的に入国した移民の子どもの数がある程度押さえることはできるが、居住地域別の詳細な状況を把握することは非常に難しい。先に述べたとおり、登録証が広く闇市場で販売されているなか、登録住所と現住所が違っているケースは稀ではなく、その上、ロシアで生まれた子どもや、90日以上滞在する一時滞在外国人の子どもに関しては、登録それ自体を怠っている場合も少なくない。

こうした中、移民の子どもの実態を把握するために、移民当局が学校に在籍している外国籍の子どもの法的地位に関するデータの提示を学校側に要求したケースが度々発生する。その結果、サンクトペテルブルク市の一部の学校では、こうした管理を担当の先生が行い、合法的なステータスが切れる2週間ぐらい前から親に更新手続きを促すことになっており、「これは教員が本来やるべきことではない」という不満を持ちつつも指定された任務を果たしていた先生がいた<sup>44)</sup>。

移民当局と学校行政の連携は、大人の移民のより正確な統計の入手や大人の不法滞在者・不法就労者の摘発に役立つが、法的ステータスに関係なく教育への権利を有する子どもたちの就学状況のデータに移民当局がかかわると、一部の子どもが退学に追い込まれる恐れがあるため、こうした連携は決して望ましくない。実際のところ、2002年に成立した外国人法的地位法には、本稿の第2節第3項で紹介したロシア連邦の教育機関で学習する外国人の管理に関する第27条の規定があった。しかし、本規定を含む同法第3章・第4章は、2006年の移民の自由化政策の導入時に失効し、新たに制定された出入国管理法には、外国人の学習者の管理に関する規定は設けられなかった。教育保障の観点から、移民関係法令の再編の際に本規定が抜け落ちていたことを肯定的に捉えることもできるが、それ以降、権利保護の上で特殊な配慮を有する、外国籍の子どもの管理に関する特定の記述が皆無になったこと自体は大きな問題であると思われる。

#### 4. まとめと今後の課題

ソ連解体後20年以上が経過したが、ロシアの高等経済大学の移民研究者であるザイオンチコフスカヤ（2010）は「旧ソ連地域は依然としてグルジアおよびトルクメニスタンを除き国境超えにビザが必要ないことに加え「家族関係・文化関係・共通した輸送・伝達システム、共通使用原語（ロシア語）の根強さ、類似した教育システム、労働市場の相互補充、似通った精神性や生活様式といった特徴」をもつ、「共通した移民空間のまま」であると指摘している<sup>45)</sup>。

しかし、本稿で見てきたように、旧ソ連地域が従来単なる「共通した空間」から「共通した移民空間」へと変容したのは、ソ連解体以降、とりわけ石油価格の高騰によりロシアの経済成長が顕著になった2000年代以降のことであり、ロシアの移民関係法令はこうした経済・社会の劇的な変化に追いついていない。とくに移民の子どもの教育保障の観点から見た場合、少なくとも以下の3点の問題が浮かび上がる。

まず、移民定義が依然として明確化されていないため、「外国籍」と「移民＝社会の構成員、生活者」、「国際移民」と「国内移民」、「一移民」と「定住民」、「中央アジア移民」と「その他の移民」の子どもに対する教育保障の具体化・差異化を図ることが困難になっている。

次に、その他のより安定的なステータスを得ることが難しいため、「一時滞在移民」が家族を伴って移住しているケースが一定の割合を占め、そうした移民の子どもは制度上、不法滞在および不就学になりやすい状況が生じている。

最後に、移民の子どもの管理に関する規定が不十分であるため、地方当局の判断により、移民当局と教育行政の不適切な「連携」により外国籍の子どもの教育への権利が侵害されたり、どの機関も他人任せで十分な管理を行っていない状況が促している。

このうち後者2つの問題は、移民政策と教育政策が連動して行われていないことの帰結でもあり、今後は連邦レベルでの一貫した移民教育政策の構築が必要であろう。とくに、学校に就学できた子どもに対しては、①受入国の言語能力を含む基礎学力の保障（ロシアの場合はロシア語教育）、②母語および出身国の文化の維持発展のための教育保障、③相互の文化理解・文化尊重の環境づくりという

3点の基本的な教育保障をすることが重要であり<sup>46)</sup>、このうち前2者は移住労働者の権利条約の第45条で触れられている課題である。しかしロシア語教育と母語教育のバランスを考える際に、教育改革の文脈のみで論じることには限界があり、本稿の分析結果を踏まえた移民政策からのアプローチも重要であろう。なお、移民の子どもの教育をめぐるロシア連邦の教育法制それ自体の問題点は本稿では扱っておらず、連邦レベルの移民教育政策への示唆を提示することとあわせて、今後の課題としたい。

## 注

- 1) World Bank: Migration and Remittances Factbook 2011、世界銀行 HP <http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances> を参照（最終アクセス2013年10月20日、以下のリンクもすべて同様）。
- 2) 2013年8月29日現在の連邦移民局の統計によれば、ロシア連邦に滞在している18歳未満の外国籍の者561,185人であり、国籍別ではウズベキスタン（104,807人）とタジキスタン（86,361人）がトップを占めている。連邦移民局 HP <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/foreign/details/54891/> を参照。
- 3) Д.А.Александров, В.А.Иванюшина, В.В.Костенко и др. Положение детей мигрантов в Санкт-Петербурге. - Научно-учебная лаборатория «Социология образования и науки» ФГАО УВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» – СПб, 2012 (D.A. アレクサンドロフら「サンクトペテルブルク市における移民の子どもの現状」、高等経済大学2012)、p.13-16を参照。
- 4) ミソチコ・グリゴリー「モスクワ市における移民の子どもの教育保障－普通教育学校におけるロシア語準備教育1年コースに焦点をあてて－」『ロシア・ユーラシア経済と社会』、2012年4月（No.956）、40-49頁。
- 5) ザイオンチコフスカヤ・ジャンナ第2章「労働移民がつなぐロシアと中央アジア」、堀江典生（編）『現代中央アジア・ロシア移民論』、ミネルヴァ書房2010
- 6) О.Вендина Культурное разнообразие и «побочные» эффекты этнокультурной политики // Иммигранты в Москве / под ред. Ж.Зайончковской. – М, 2009. – С.45-147 (O. ヴェンジンナ「民族の多様性および民族文化的政策の副作用」、Zh. ザイオンチコフスカヤ編『モスクワ市の移民』2009)
- 7) И.В.Ивахнюк Перспективы миграционной политики России. Выбор верного пути – М., 2011 (I.V. イワフニユク「ロシアの移民政策の展望—正しい道の選択」2011)、[http://www.baromig.ru/library/verst\\_Ivahnuuk.pdf](http://www.baromig.ru/library/verst_Ivahnuuk.pdf)

- 8) *О.В.Аракелян* Поликультурное образование: сущность и содержание. – М., 2001 (O.V. アラケリヤン「多文化教育－本質と内容」2001)
- 9) *А.Я.Макаров* Социокультурная адаптация детей мигрантов в образовательной среде / Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук – М.,2010 (A.Ya. マカロフ、社会学博士候補論文「教育環境における移民の子どもの社会・文化的適応」2010)
- 10) 岩崎正吾「移民政策の転換と移民の子どもへのロシア語・母語教育—モスクワ市の取り組みを中心として」日本社会教育学会紀要 No.47、2010.06、1-9頁。
- 11) 一時滞在外国人の法的地位に関する規定により子どもの不就学が拡大してしまう「90日ルール」の問題を指摘したアレクサンドロフ（2012）前掲書が特筆に値する。
- 12) Федеральный закон РФ от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»
- 13) Федеральный закон РФ от 18.07.2006 г. N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»
- 14) Концепция миграционной политики Российской Федерации до 2025 года、大統領 HP <http://kremlin.ru/acts/15635>を参照。
- 15) 第1期、第2期に特徴付けに関しては、イワフニユク（2011）前掲書、pp.69-70、および、溝口修平「ロシアの新しい移民政策と外国人問題」『外国の立法』231号、2007.2、p.23などを参照。
- 16) 岩崎（2010）前掲書を参照。
- 17) 奥田安弘・佐藤守男「2002年のロシア国籍法」北大法学論集55巻1号、2004年5月、290-270頁を参照。同法施行前に効力を有していたのは、1981年6月24日に制定されたソ連邦法「ソビエト社会主義共和国連邦における外国人の法的地位について」であった。
- 18) 本法が扱っている「外国人 иностранный гражданин」という概念は、特別な記述がない限り、外国籍者の他に「無国籍者 лицо без гражданства」も含んでおり（第2条第2項）、正確には「ロシア国籍の持たない者」と表現すべきであるが、本稿でも一貫して無国籍者も含めた「外国人」という訳語を用いる。しかし、移民の子どもの教育を考える際、ロシア国内で生まれた外国人労働者の子どもは、制度上および手続き上の理由でロシア連邦の国籍も親の出身国の国籍も取得できていない状況がとくに発生しやすく、無国籍者の存在には留意すべきである。
- 19) 割当制の範囲外でも一時滞在許可を交付できる制度も存在する。
- 20) 本項は2011年3月20日の法改訂によって加えられ、「高度専門家の家族」には配偶者、子ども（養子を含む）とその配偶者、親（里親を含む）とその配偶者、祖父母および孫が含まれる（第13条第1.1項）。
- 21) 第26条は、2006年の出入国管理法の成立に伴い失効した第4章に入っていた。
- 22) 土岐康子「ロシア連邦における外国人の法的地位法」『外国の立法』第215号、2003.2、

- p.139を参照。<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/215/21509.pdf>
- 23) 連邦移民局は1992年～1999年にも独立機関として存在し、主に難民などを担当していた。
  - 24) Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (2003年3月1日付ロシア連邦政府の決定により公布)。
  - 25) イワフニユク (2011) 前掲書、p.55-56を参照。
  - 26) 後述のとおり、本条は2006年の出入国管理法の成立に伴い失効している。
  - 27) 内務省のことを意味する。同法が成立した2002年当時、連邦移民局は存在せず、移民管理は主に内務省の管轄に入っていた。
  - 28) 詳細は、溝口 (2007) 前掲書、p.23を参照。
  - 29) Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (2006年6月22日付大統領令により承認、2013年7月11日最終改訂)。当初はまで2006年から2012年にかけて実施される計画であったが、2012年9月14日の改訂により無期延長された。
  - 30) 「同胞」概念は、1999年連邦法「在外同胞に関するロシア連邦の国家政策について」およびその2010年改訂版においてそれぞれ別の定義がなされている。詳細は、イワフニユク (2011) 前掲書および中村賢二郎「最近のロシア連邦の新移民政策動向と新移民法制資料(3) —2007年1月15日付発効の新移民登録手続法および国外同胞の自発的帰還促進に関する大統領令等」高松大学紀要第47号、2007、49-91頁などを参照。
  - 31) 溝口 (2007) 前掲書、p.24を参照。
  - 32) ザイオンチコフスカヤ (2010) 前掲書およびイワフニユク (2011) 前掲書を参照。
  - 33) モスクワ公開教育研修所のオメリチェンコ研究員へのインタビューによる (2012年5月)
  - 34) 連邦移民局 HP <http://www.fms.gov.ru/law/865/details/49505/> を参照。
  - 35) *В.Путин Россия: национальный вопрос* // Независимая газета, 2012.01.23 (V. プーチン「ロシア—民族問題」)、「独立新聞」HP [http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html)
  - 36) Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 602 «Об обеспечении межнационального согласия»,ロシア大統領 HP <http://www.kremlin.ru/news/15240>を参照。
  - 37) 原語は Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям。詳細はロシア大統領 HP <http://kremlin.ru/acts/15577>を参照。
  - 38) 原語は Селективная миграционная политика。イワフニユク (2011) 前掲書および *Ивахнюк И.В. Селективная миграционная политика в России: за и против* // Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика (материалы чтений памяти Е.В.Тюрюкановой, 12.07.2012 / под ред. О.С.Чудиновских, Е.В.Донец (I.V. イワフニユク「ロシア連邦にお

ける選択的移民政策の可否」、O.S. チュディノフスキフ、E.V. ドネツ編『労働移民—動向、政策、統計』2012) によれば、選択的移民政策への移行の動きは2010年頃からみられるようになった。

- 39) ミソチコ (2012) 前項書を参照。
- 40) 佐藤郡衛「第1章 転機にたつ外国人の子どもの教育—生活者、社会の構成員という視点から」齋藤ひろみ・佐藤郡衛編『文化間移動をする子どもたちの学び—教育コミュニティの創造に向けて』ひつじ書房、2009
- 41) アレクサンドロフ (2012) 前項書、pp.18-19を参照。
- 42) **Ibid**, p.22。サンクトペテルブルク市のアドミラルテイスキー地区 (2013年5月) における筆者による現地調査の際にも確認できている。
- 43) 翻訳は以下を参照。江橋崇『難民・外国人労働者問題キリスト者連絡会編『移住労働者の権利を宣言する！—移住労働者の権利条約 条文・解説』明石書店、1993
- 44) 筆者によるサンクトペテルブルク市現地調査による (2013年5月)
- 45) ザイオンチコフスカヤ (2010) 前掲書、p.31を参照。
- 46) 宮島喬「グローバル化のなかの人の移動と民族—教育を考える視点から」『国際移動と教育』明石書店、2011、pp.21-24を参照。

**A Study on Securing the Opportunities of Education  
for Foreign Nationals' Children  
in the Russian Federation  
— From the Analysis of  
Immigration-related Laws and Regulations —**

Grigory MISOCHKO

The purpose of this paper is to examine the tasks of securing the opportunities of education for foreign nationals' children in the Russian Federation through the outline of transition of Russia's immigration policy since 2000s (when the number of migrants from Central Asia grew dramatically) and the analysis of the main immigration laws and regulations enacted in this period.

More specifically, the analysis is focused on three legal documents, i.e. Federal Law on the Legal Status of Foreign Nationals in the Russian Federation, enacted in 2002, Federal Law on Migration Registration and Stateless Persons in the Russian Federation, enacted in 2006, and the Concept of State Migration Policy of the Russian Federation until 2025, approved in 2012. Since each document is related to a special period of a significant review of the federal immigration policy, i.e. strengthening migration management, migration liberalization, and seeking inter-ethnic agreement, respectively, this analysis may also describe the transition of the national immigration policy and the way it has affected the situation with securing the opportunities of education for foreign nationals' children in Russia.

The main tasks that remain today are lack of definition of the term “migrant” in Russia's immigration-related laws, the problem of 90-day limit of continuous stay for temporary stay migrants' children (despite the fact that their parents have the right to stay for one year), and the problem of registration of migrant children.