



# Whose responsibility?

Protection of Chechen internally displaced persons, asylum seekers and refugees

Report by the Norwegian Refugee Council  
May 2005



NORWEGIAN  
REFUGEE COUNCIL

# 目 次

## 要旨と勧告

|                           |   |
|---------------------------|---|
| チェチェンにおける人権状況             |   |
| チェチェンからの国内避難民に対する有効な保護の不足 | 5 |
| チェチェン人難民申請者の欧州への流入の増加     | 6 |
| 難民認定                      |   |
| 国内での保護の選択可能性という欺瞞         | 6 |
| EU 拡大の結果に対する懸念            |   |
| 勧告                        |   |

## 第一部：チェチェンからの国内避難民

### はじめに

#### 第一章：チェチェンの状況

背景：10年の紛争と[政情]不安定

人権状況

#### 第二章：チェチェンからの国内避難民の保護

国内避難民の保護に関する基準

国内避難民に関する国連の指導原則

チェチェン紛争による避難

反チェチェン感情と嫌がらせおよび差別 6 |

#### 第三章：保護原則

##### 3.1 国内避難民／強制移住者としての認定

強制移住者法 8 |

強制移住者に認められた権利 9 |

チェチェンからの国内避難民に対する強制移住者認定 10 |

難民認定決定手続きへのアクセス 11 |

強制移住者法に対するその他の問題 12 |

国連の指針原則 4(1)に対する侵害 12 |

結論 13 |

##### 3.2 住民登録

ロシア連邦における移動の自由と住民登録システム 13 |

チェチェンからの国内避難民の登録 14 |

登録されないことによる結果 15 |

結論 16 |

2

### 3.3 身分証明書へのアクセス

個人の身分証明書に関する権利とロシアのパスポート・システム  
チェチェンからの国内避難民が直面する問題  
結論

### 3.4 チェチェンへの強制送還

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 帰還に関する指針原則                | 17 |
| 国内避難民のチェチェンへの帰還に関するロシアの政策 | 17 |
| インゲーシのテントキャンプの閉鎖          | 18 |
| 帰還の手続きと自発的な帰還の基準          | 19 |
| 強制送還                      | 21 |
| 結論                        | 21 |

### 3.5 効果的な保護の不足の帰結

## 第二部：チェチェンからの難民申請者と難民

はじめに

第一章：チェチェン人難民申請者の動き

第二章：領土へのアクセス

チェチェン人難民申請者に不利に働くビザ政策  
国境での拒否に関する報告

第三章：難民手続きへのアクセス

カザフスタンとアゼルバイジャン、ベラルーシでのアクセスの不在  
グルジアにおける一応の認定  
ウクライナでの限られたアクセス

EU 諸国でのアクセス：ダブリン条約

|                    |    |
|--------------------|----|
| EU 諸国でのアクセス：ダブリン条約 | 22 |
|--------------------|----|

第四章：チェチェン人難民申請者の拘留

第五章：非 EU 諸国における難民認定

第六章：EU、ノルウェー、スイスにおける難民認定

6.1 概論

|        |    |
|--------|----|
| 6.1 概論 | 23 |
|--------|----|

|       |    |
|-------|----|
| 難民認定率 | 24 |
|-------|----|

|                    |    |
|--------------------|----|
| チェチェン難民に対する欧州諸国の政策 | 25 |
|--------------------|----|

### 6.2 難民政策

スロバキア共和国、ポーランド、チェコ共和国、オーストリア、  
フランス、ベルギー、オランダ、ドイツ、ギリシャ、デンマーク、  
スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、スイス

### 6.3 その他の保護と全体の難民認定率

ポーランド、リトアニア、ドイツ、フィンランド、スウェーデン、  
ノルウェー、スイス

第七章：[訳注：内戦状態における迫害の場合の]国内保護選択可能性の適用

国内保護選択可能性に関する UNHCR の指針

国内保護選択可能性に関する難民と追放者に関する欧州評議会（ECRE）の政策

UNHCR と欧州評議会議員総会（PACE）、NGO による勧告

チェチェン人難民申請者に関する国家の慣習

国内避難？国内移動？

第八章：難民認定からの疎外

第九章：ロシアへの義務的強制的帰還

難民不認定者の EU 諸国からの強制送還

強制的な追放あるいは帰還（chain-refoulement）に関する報告

チェチェン人の帰還に関するその他の報告

第十章：当局への引き渡し

第十一章：ポーランドおよびその他の新規 EU 加盟国への「ダブリン送還」・・・・・・ 26

## 要旨と勧告

### ●チェチェンからの国内避難民に対する有効な保護の不足

チェチェンにおける紛争とそれにとまなう人権侵害は、数十万人もの人々にチェチェン共和国の故郷から避難することを強いている。しかし、**チェチェンからの国内避難民は、ロシア連邦の安全地帯で効果的な保護を受けることができない。**

チェチェンからの国内避難民の大多数が留まっているイングーシでは、国内避難民に関する国連の指針原則によって定められた自発的帰還の原則に反して、国内避難民をチェチェンに帰還させようとする直接的な圧力が行使されている。帰還の自発性は身体的な強制や明白な脅迫によって生まれるものではない。当然のことながら、自発的な帰還に必要な条件は、個人が帰還するか国内に再定住するかということを経済からの圧力を受けることなく自分自身の意思に基づいて自由に選択できることである。

イングーシの治安状況が悪化しているにもかかわらず、**チェチェンからの国内避難民はロシア連邦の別の地域で安全を求めようとする際に、しばしば克服不可能な障害に直面する。ロシア連邦では一般に反チェチェン感情が強く、市民と公人からの差別と嫌がらせが蔓延している。恣意的な拘留と、犯罪容疑の捏造、違法な ID チェック、民間団体からの攻撃はありふれた出来事である。人種差別による犯罪が調査され裁かれることはめったにない。国家の法律による法的な保護がロシア連邦全土で整然と実施されることもない。地方当局は一般的に国家の法律と矛盾し、国際的な基準を満たさない独自の規則を採用している。**

**憲法に反する法律と実践、チェチェン民族に対する差別とが相まって、ロシア連邦の多くの地域でチェチェン人が合法的に居住することが妨げられている。**一時的に滞在または永住する場所への登録許可を申請するために必要なソ連の「プロピスカ」は形式的には効力を失っているものの、行政の法と慣習の場で依然として採用されている。こうした慣習は本来ならすべてのロシア市民に及ぶはずであるが、チェチェン民族に対して集中的

に適用されている。「望ましくない」チェチェン人はしばしば住民登録を却下される。結果として、**国連の指針原則とロシア憲法に反して、チェチェン人は移動の自由と居住地の選択の自由を否定されている。**ロシア連邦法によると権利は登録の有無によって制限もしくは許可されるものではないとされるが、実際には**チェチェン国内避難民は登録が行えないために雇用や社会保障、教育といった基本的な社会権を享受することができずにいる。**

チェチェンからの国内避難民はまた、必要な身分証明を求めることさえ容易ではない。彼らはしばしば実際に居住している場所で「国内パスポート」を更新することができず、多くの場合そうした書類を更新するためにチェチェンに戻るよう命令される。これは、すべての国内避難民に対して以前の居住地に戻るような不当な状況を強いることなく必要な書類を発行することを定めた国連の指針原則に明らかに違反している。

チェチェンからの国内避難民は、国内避難民としての権利が定義された法的な地位を認められていない。国連の指針原則で定められているような国内避難民の概念はロシアの法律には反映されていないが、「強制移住者」という類似の地位が定められている。この地位によって、特別手当を求める権利や強制的に帰還させられない権利を含む一定の権利が保障される。しかし、この地位は国内避難民の国際的な定義によって保障されるすべてに対応するものではなく、しばしば制限的かつ差別的な方法で適用されている。第一次チェチェン紛争中（1994年～1996年）には、国内避難民の大半はロシア民族であり、国内避難民は総じてこの地位を認められていた。チェチェンの国内避難民に対する強制移住者認定の却下は、国内避難民に権利を認めるに当たっていかなる差別をも禁じた国連の指針原則に対する侵害に等しい。**チェチェンの国内避難民に対する強制移住者認定の却下は、チェチェン国内避難民に対する保護を深刻に弱体化させている。それは総じて国内避難民を認める意思が不足している証拠であり、チェチェン国内避難民がとりわけ特別に窮乏している極めて弱い立場に置かれた集団であると見なすことができる。**

上記の要因を総合すると以下の結論に辿り着く。**チェチェンからの避難民がロシア連邦内で効果的**

な保護を受けることは期待できず、国際的な保護が必要とされている。

### ● チェチェン人難民申請者の欧州への流入の増加

ロシア連邦内の国内避難民に対する圧力が激しさを増しているため、増加するチェチェン人の難民申請者に対する国際的な保護が求められている。2003年以降、その大半がチェチェン人であると考えられるロシアからの難民申請者は、欧州への難民希望者の中で最大の集団になっている。国際的な保護を求めるチェチェン人は数多くの障害に直面している。彼らはいくつかの国家への入国を拒絶され、そのため難民申請をする権利を行使する可能性を否定されるリスクを背負っている。チェチェン人は、アゼルバイジャンとカザフスタン、ベラルーシでは国家の難民システムを利用することができず、ウクライナでも限られた利用しかできない。ベラルーシとウクライナは、最終的に西欧諸国に行こうとする大半のチェチェン人にとって主に通過国として見なされている。比較的多数のチェチェン難民が、まったく法的な地位を保障されず、貧しい状況で生活を送りながら、アゼルバイジャンやカザフスタンに留まっている。グルジアはチェチェン人を難民として一応は一集団として認めた唯一の国である。とはいえ、最近の報告によると、チェチェン人はグルジアでも難民申請から疎外されるようになってきている。チェチェンと国境を接するパンキシに居住しているグルジアのチェチェン難民をめぐる治安状況と人道状況に関する懸念も高まってきている。

### ● 国内での保護の選択可能性という欺瞞

多くの欧州諸国では、チェチェン人はいわゆる「[訳注：内戦状態における迫害の場合の]国内保護選択可能性」—例えばロシア連邦内のチェチェン以外の地域に定住する可能性など—を引き合いに、保護を認められていない。国内保護選択可能性は国家が迫害者である場合にはめったに存在しない。ロシア連邦軍と地元のチェチェン政府の統制下にある治安組織がチェチェンにおける広範な人権侵害を行っていることが報告されているという事実—犯罪が罰せられない状況とそうした侵害に対する法的措置の不在、チェチェン人の大半が住んでいるまさにその場所でも国家の法律にも国際

法にも反する法律を地方当局が採用していることに対する連邦の黙認、「反チェチェン」感情の蔓延、民族差別主義に動機づけられた攻撃の増加、法執行機関によるチェチェン人への差別的対応、恣意的な逮捕と拘禁、居住地と滞在地の登録における差別的かつ権威的な性質、身分証明書の審査中に行われる権利の侵害、書類が違法に取り上げられるという事実—は、現時点においてチェチェン人に対する国内保護選択可能性には考慮の余地がないという結論を導くものである。国家は難民申請者が出身国で深刻な危害を受ける危険が本当にかどうかという核心の問題に焦点を当てない限り、国内避難の問題を直接悪化させることに荷担している。

難民申請を拒否されたチェチェン人のEU諸国からロシア連邦への強制送還が大規模に起こっているという報告はない。しかし非政府組織の報告によると、いくつかの国では強制送還が行われている。上記の状況から、帰還が安全と当事者の尊重に基づいて行われていると考えることはできない。私たちは亡命を希望するチェチェン人を現時点でロシア連邦に強制送還することに反対する。

## 第1部：チェチェンからの国内避難民

### 第2章：チェチェンからの国内避難民の保護

#### ● 反チェチェン感情と嫌がらせおよび差別

チェチェンからの国内避難民は、ロシア連邦の（チェチェン以外の）他の地域で安全を求めようとする際に、多くの障害によって制限あるいは疎外を受けている。チェチェン人が総じて強制移住者として認定されないという事実や、住民登録と身分証明書を得ることにに関してチェチェン人がかかえている問題、ロシア当局が一貫して国内避難民はチェチェンに帰還するべきだとする立場を取っており（▼52）依然として大規模かつ重大な人権侵害が顕著な地域への強制送還に対する保護を提供していないという事実は、次章の各節で述べる。しかし、こうした保護に関わる問題は、ロシア社会において強まっている外国人恐怖症と反チェチェン感情という背景を踏まえて見ていかなければならない。

NGO と国際的な政府組織はロシア連邦で高まっている一特にコーカサス民族に対するレイシズムと外国人恐怖症について報告している（▼53）。モスクワ・ヘルシンキ・グループは、第一次チェチェン紛争（1994年～1996年）中に、ロシア国内地域におけるチェチェン人の立場は他のコーカサス民族と比べて悪化したことを報告している。

「戦争によって、ロシアで暮らしているチェチェン人に対する憎悪の要因がまたしても追加された」（▼54）。「反チェチェン感情」がロシア連邦の多くの場所で蔓延し、2002年10月のモスクワ劇場占拠事件や2004年のモスクワ地下鉄爆破事件、2004年9月のベスラン学校占拠事件以降ますます悪化している。

チェチェン人が過激者集団による暴力的な攻撃の犠牲者になっていることも報告されている。

2004年9月のベスラン学校占拠事件以降の最近の例では、50人もの若者の一団がモスクワの地下鉄でコーカサス出身者4人を襲撃し、「テロ攻撃の報いを受けろ！」と叫びながら殴打とナイフによる攻撃を繰り返したという報告（▼55）が寄せられている。メモリアルの「移民と権利ネットワーク」の代表スベトラナ・ガンヌシキナ（▼56）は、チェチェン人に対する暴力的な攻撃は当たり次第の暴力行為としてではなく、民族的あるいは宗教的な憎悪と敵意を煽動することを目的とした行為として捉えるべきだと指摘している（▼57）。

ロシアの憲法と連邦法が平等と権利と自由を保障しているにもかかわらず、差別と民族差別主義によるプロパガンダに対抗する実際の法的な救済は弱体化し機能不全に陥ってきている（▼58）。モスクワ・ヘルシンキ・グループによって、当局が「こうした種類の行為に対して見て見ぬ振りをしたがっている」（▼60）ことが報告されている。アムネスティ・インターナショナルによると、「民族差別主義による犯罪はめったに記録されることがなく、犯人が裁かれることもめったにない一犯罪が罰せられないという風潮によって、犯人は咎められることなく民族差別主義に基づいた暴力を行使することができると感じている」

（▼61）。実際、民族差別は国家によって奨励され、大規模にキャンペーンが張られていると報告されている（▼62）。1999年以降、ロシア連邦内

の多くの場所でチェチェン人は警察による不法な取締り一恣意的な拘禁や被拘禁者に対する殴打、住居への不法侵入、私的文書の差し押さえを伴う大々的な警察による登録証のチェックの対象にされてきた（▼63）。「最上層部によって始められた」警察による主要なキャンペーンによってチェチェン人に対する犯罪容疑が捏造されていることも報告されている（▼64）。こうした事件の中には、麻薬や弾薬、ときには武器を無理やり押しつけるものもある（▼65）。こうした活動は2002年10月のモスクワ劇場占拠事件のような爆弾攻撃や暴力事件以降激しさを増してきている。

2004年5月にメモリアルは、チェチェン国内避難民がいまだに様々な内務機関から絶え間ない圧力を受けており、2003年から2004年の間にロシア南部で警察の措置が極めて強圧的になったことを報告している。メモリアルによると、クラスノダールの警察官は2003年8月に、見つけうる限りすべてのチェチェン人を例外なく逮捕しなければならないという命令と、どんな罪であっても自由に容疑をかけ、弁護士を斡旋させないよう指示を受けていたことを語っている（▼66）。メモリアルは「法執行機関におけるすさまじい恣意的な行動のため、要求や抗議が聞き入れられる余地はまったく存在しない」（▼67）結論づけている。

2003年の半ば以降、大規模に組織された警察のキャンペーンという形式では犯罪の証拠の捏造が報告されてはいないが、地方の法律事務所の職員は依然としてこうした極めて多くの事例を取り扱っている。「テロリスト行為との関係の容疑がはっきりしないときは、より軽微な犯罪の証拠が捏造される。しばしば武器と麻薬が押しつけられている」（▼68）。

2004年に、市民支援委員会はモスクワの状況に関して、警察による最も極端な差別の示威行動の頻度は徐々に減ってきてはいるが、チェチェン人に対するより陰湿な形態の差別一雇用に関する差別など一が日常化し、普通に起こるようになっていると報告した（▼69）。メモリアルによると、モスクワでは民族的理由によってすべてのチェチェン人にテロリスト容疑がかけられており、すべてのチェチェン人はテロリストとして扱われている。「チェチェン人であれば誰でも、今この瞬間にも、

家や職場で捜査を受け、街中で呼び止められて警察に連行され、なぜ自分がモスクワにいるのか、どこそこのテロ行為が実行されたときに何をしていたのかを説明するよう強制されるかもしれない(▼70)。メモリアルは「チェチェン人に対する差別が執拗に行われ、今や一定のシステム—警察の一部と、ロシア国民に保障される基本的権利の侵害と最低限の生活基盤からの疎外を恒常的に管理する—基本的な原理と化している」(▼71)と結論づけている。メモリアルによると、地方もチェチェン住民を冷遇している点においては大都市と大差はない(▼72)。

▼52 Ibid, p. 15

▼53 Amnesty International “Dokumenty! Discrimination on grounds of race in the Russian Federation”(AI Index: EUR46/001/2003; On the Situation of Residents of Chechnya in the Russian Federation, June 2003 – May 2004”, Svetlana Gannushkina, Memorial Human rights Centre, Migration Right Network, Moscow 2004, pp. 9-13. を参照。

▼54 Moscow Helsinki Group, “Chechens as a particularly vulnerable group”, [www.mgh.ru/english/1FE5A84](http://www.mgh.ru/english/1FE5A84)

▼55 The Christian Science Monitor, “Ethnic Chechens face revenge attacks in Moscow”, 1 October 2004, <http://www.cmonitor.com/2004/1001/p04s01-woeu.html>.

▼56 スペトラーナ・ガンヌシキナはロシア連邦大統領直轄の人権委員会のメンバーでもある。

▼57 2005年5月に報告された情報による。

▼58 “Compliance of the Russian Federation with the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination”, An NGO Report to the UN Committee on Elimination of Racial Discrimination (62nd session, March 2003), Moscow December 2002. を参照。

▼59 [訳注：注59は原文に存在しない]

▼60 注54を参照。

▼61 Amnesty International, “Russian Federation: Amnesty International Statement on the Situation of Chechen Asylum Seekers, AI Index: EUR 46/010/2004, March 2004.

▼62 同上。

▼63 注54を参照。

▼64 Memorial (Svetlana Gannushkina), Migration Right Network, “On the Situation of Residents of Chechnya in the Russian Federation, June 2003 – May 2004”, Moscow 2004, pp. 9-13;

▼65 注54を参照。

▼66 注64のMemorial (2004), p. 46. を参照。

▼67 同上。

▼68 Ibid, p. 62.

▼69 Ibid, p. 48.

▼70 Ibid, p. 51.

▼71 Ibid, p. 48.

▼72 Ibid, p. 47.

### 第3章：保護原則

#### 3.1 国内避難民／強制移住者としての認定

チェチェンからの国内避難民は国内避難民として認定されていない

#### ●強制移住者法

第一次および第二次チェチェン紛争によって避難してきたすべての人々は、国連の指針原則の定義に従えば避難民としての資格を有している。そのため、原則4(2)に従って、彼らに対してその原則は公平に適用されなければならない。原則4において、人種および民族、社会的地位、言語、宗教、性別、その他の基準によって避難民を差別することは禁じられている。

指針原則4は、差別を禁じる原則が国際法の中で強く結実したものである。条文は人権を擁護し、差別を禁じる人道法の条項に忠実に従っている(▼73)。

国連の指導原則によって定義された国内避難民の概念は、ロシアの法律に反映されていない。しかしロシア連邦には、意思に反して避難せざるをえなかった人々に対して類似の地位を保障する、強制移住者に関する法が存在する(▼74)。強制移住者法は1993年に成立し、1995年と2000年に改変されている。強制移住者法第一条(a)によれば、強制移住者は以下のように定義される。

強制移住者とは、自身または家族に対して振るわれた暴力または他の形態による迫害のために、あるいは人種・民族・宗教・言語または特定の社会的集団の一員であることや個人または個人の属する集団に対する敵対運動をとまなう政治的見解、公共の秩序に対する集団的違反によって迫害を受けるという深刻な危険があるために、意思に反して永住地を離れざるを得なかったロシア連邦市民である。

強制移住者法には二つの異なる種類の避難民が想定されている。強制移住者法では、ロシア連邦内に避難してきた人々に加えて、ロシアの市民権を持ち他の旧ソ連諸国から帰還してきた人々も強制移住者の定義に含まれることになる。これは、ソビエト連邦が崩壊したときに、かつてロシア連邦共和国領土に居住し、1991年のソビエト連邦崩壊時に別の旧共和国領土にいた人々に対して、ロシア国家が責任を負うべきだと考えられたことによる（▼75）。

強制移住者法は、国連の指針原則で定義されている国内避難民の範疇と一部において重なってはいるものの、全体を網羅するものではない。強制移住者の定義は、指針原則による国内避難民の定義よりも、避難の原因に関して適用範囲が狭くなっている。強制移住者法は特別な人権侵害と迫害の動機を挙げているのに対し、指針原則はより広範囲にわたる理由を列挙している。さらに、強制移住者法では自然災害または「人為的な」災害の結果避難してきた人々は[訳注：強制移住者として]想定されていない（▼76）。また、強制移住者としての地位は、ロシア連邦内の領土にある永住地を離れてロシア連邦内の別の領土に移動する人々にしか認められていない（▼77）。したがって、チェチェンの内部で避難をしている人々は、現行法のもとでは、強制移住者として認められず、それによってもたらされる恩恵に与ることもできない。

強制移住者の認定手続きは内務省管轄の連邦移民局・地方当局が行っている。[訳注：申請が許可されれば]強制移住者としての地位は五年間保障され、その後は一年ずつ更新することができる。

▼73 例えば市民的および政治的権利に関する国際

規約第2条(2)や世界人権宣言第2条など。詳細はp.11の注釈[訳注：ページ数は原注ママ]“Guiding Principles on Internal Displacement”を参照。

▼74 注42のUNHCR(2003),p.9を参照。

▼75 注32のInternational Conference on Internal Displacement in Russia(2002),p.5を参照。

▼76 p.6に同じ[訳注：ページ数は原注ママ]。ロシアの法律では特別な人権侵害と迫害の動機(宗教的信条や特定の民族または社会的集団に所属していることなど)が挙げられているが、国連の指針原則ではより広範囲にわたる理由が列挙されている。ロシアの法律では自然災害または人為的な災害は[訳注：強制移住者を定義する理由に]含まれない。

▼77 条項1.2

### ●強制移住者に認められた権利

強制移住者認定の主要な目的は、新たな居住地における避難民の統合を容易にすることである

(▼78)。強制移住者として認定されれば、居住地と特別手当、融資が提供される(▼79)。実際には、強制移住者は本来なら提供されるべき特別な物質的援助をしばしば与えられないことがある

(▼80)。それにもかかわらず、人権団体は、一定の基本的権利を行使するために必要な前提条件を与えるものとして強制移住者認定が決定的に重要な意味を持つと考えている。強制移住者法によって、ロシア連邦内での居住地を自主的に選択する権利が定められ、本来の居住地への強制送還が禁じられている(▼81)。強制移住者として認定されれば、住民登録証を取得し、職を見つけ、恣意的な警察の行動から身を守ることが、[訳注：そうでない場合よりも]容易になる(▼82)。国連・人種差別撤廃委員会に対する2002年のNGOの報告書の中で、「強制移住者」認定が避難民にとって「死活的に重要」であることが記述されている。

メモリアルは、国内避難民にとって強制移住者認定が「国家からの最低限の支援を受け、最低限の社会的権利を得るための唯一の希望」(▼83)であると報告している。

▼78 注48のUNHCR(2003),p.10を参照。

▼79 Organization for Aid to Refugees(OPU),“Report on the Situation of Chechen Refugees

in the Russian Federation (2004).

▼80 同上。

▼81 Matthew Naumann, "The right not to return: the situation of displaced Chechens in the Russian Federation", Dissertation submitted pursuant to an LL.M. degree in International Human Rights Law, University of Essex, August 2003, p. 16.

▼82 注 62 の Memorial (2004), p. 32 を参照。

▼83 Memorial (S.A. Gannushkina), "The Internally Displaced Persons from Chechnya in the Russian Federation", 2002, p. 10.

### ●チェチェンからの国内避難民に対する強制移住者認定

1994年から1996年の紛争中には、その大半がロシア民族であった国内避難民は、総じて強制移住者として認定されていた。その大半がチェチェン民族である現在のチェチェン紛争の被害者は、たとえ強制移住者法の定義を満たしていると思われる場合でも(▼85)、事実上画一的に強制移住者認定を拒否されている(▼86)。第一次チェチェン戦争中には、およそ16万2000人の国内避難民が強制移住者として認定された(▼87)。特にチェチェンに隣接する地域では、チェチェン民族が強制移住者として認定された例もあったが、第一次チェチェン戦争によって強制移住者として認定された国内避難民の大半は非チェチェン民族であった(▼88)。第二次チェチェン戦争によって強制移住者として認定された国内避難民の正確な統計は存在しない。2000年1月までには、少なくとも24万人ほどの人々がチェチェンから避難していたと推定されている。政府の統計によると、1999年10月から2001年の後半にかけて強制移住者として認定されたチェチェンからの避難民はわずか1万2464人だった(▼89)。この数値にはようやく強制移住者として認定された1994年から1996年の紛争による国内避難民も含まれているため、実際の数はおそらくより少ないものである。連邦当局は、1999年から2001年にかけて強制移住者として認定された人々の大半がチェチェン民族ではないことを認めている(▼90)。

人権団体は強制移住者の認定が差別的に行われていることに注目している。国連・人種差別撤廃

委員会もまたチェチェン民族が強制移住者認定を拒否されていることに関する懸念を表明している(▼91)。

ロシアのNGOと法曹は、認定の手続きを定めた強制移住者法の基準が曖昧で、そのため強制移住者認定が政治的な思惑に委ねられてしまうことを指摘している(▼92)。強制移住者法では紛争による避難については言及されていない。強制移住者法の中では、「飢餓や疫病、自然災害または人為的災害による緊急事態によって」居住地を離れた人々は強制移住者として認められないということが明確に述べられている。けれども、紛争によって避難した人々に対して法規定を適用することは理論的には可能である(▼93)。少なくとも二つの特殊な解釈によって、[訳注：紛争による避難民を強制移住者として]定義することができる。

「一つ[の解釈]によって、大規模な混乱を国家に対する主張の新しい正当な根拠として考えることができる。もう一つ[訳注：の解釈]は、大規模な混乱が迫害の付加要素として強制移住者法自体に定義されていると推定することによって可能になる。「単なる」混乱や戦争から逃れる人々はたいがい、人種や民族その他類似の理由によって迫害される危険性があったことを証明しない限り、強制移住者として認定されることはない。さらに「迫害」に関する基準が曖昧であることから、当局に自由裁量が与えられている。その結果、[訳注：強制移住者認定]システムは、民族集団によって異なる認定率を生み出している(▼94)。

第一次チェチェン紛争中には、国内避難民の大半は非チェチェン民族であり、連邦政府もチェチェンの状況が法的秩序に対する大規模な侵害に当たることを公式に宣言していた(▼95)。法的秩序が大規模に侵害されている状況から避難することがしばしば強制移住者認定を受けるに十分な理由であると判断される(▼96)一方で、迫害の根拠がこの時期の国内避難民に対しては認められていたのである(▼97)。

UNHCRによると、第二次チェチェン紛争中には、ロシア軍による虐待や財産の喪失、「法的秩序に対する大規模な侵害」といった主張に基づく強制移住者申請の大半は、ロシア政府によって遂行さ

れている現在進行中の反テロ戦争が一定義によれば「法的秩序に対する大規模な侵害」を行っておらず、連邦軍がそうした侵害を行ったとも考えられないという理由から、担当の移民当局によって拒否されている（▼98）。強制移住者として認定された人々は、民族的あるいは宗教的、政治的、社会的理由によって差別を受けていたことに対する証拠を提出しなければならないことが報告されている（▼99）。

メモリアルによると、移民局の職員は、チェチェン民族が民族的あるいは宗教的、政治的、社会的理由による差別の被害者として見なされないという理由によって、彼らに対して強制移住者認定をしないよう指示を受けている（▼100）。連邦当局は、地方当局に対する書簡の中で、チェチェン民族が強制移住者として適格であるとは見なされないということを公式に認めている。

「当該国籍を持つ市民（チェチェン民族）によるチェチェンからの避難理由は、ロシア連邦の強制移住者法第一条によって定義される強制移住者として認められる性質と状況に該当しない。チェチェン人の出国は、基本的に法執行当局によって遂行中のテロリスト集団との戦いのための手段に関連した安全地帯への移動に相当する」（▼101）

ロシア民族の国内避難民も強制移住者認定を受ける上で問題に直面するものの、彼らが総じてイスラム原理主義集団による迫害の被害者として認められるのに対して、チェチェン民族は迫害の被害者であるとは考えられていない。チェチェン民族もまたイスラム組織による迫害の被害者であるという正しい根拠に基づいた主張があるにもかかわらず、こうしたことが起こっている（▼102）。

チェチェン人は強制移住者として不適格であると主張した書簡や、チェチェン人に対して強制移住者認定を行わないことを求める指示は、一見して直接的な差別の証拠である（▼103）。民族的理由に基づく強制移住者認定の全面的な禁止は、強制移住者認定が行われるかどうかという評価が個々の事例に即して下されるべきであるということを確認に定めた強制移住者法の条項に対する明らかな侵害に当たる（▼104）。

▼85 注 32 の International Conference on Internal Displacement in the Russian Federation, p. 7 を参照。

▼86 注 62 の Gannushkina (2004), pp. 32-33 を参照。

▼87 注 42 の UNHCR (2003), p. 10 を参照。

▼88 注 37 の Petrosyan (2004) を参照。

▼89 注 83 の Memorial (2002), p. 10 を参照。

▼90 同上。

▼91 国連・人種差別撤廃委員会による報告、Russian Federation. 21 March 2003, CERD/C/62/CO/7 を含む。

▼92 注 37 の Petrosyan (2004) を参照。

▼93 同上。

▼94 注 58 の NGO-report to CERD (2002) を参照。

▼95 注 81 の Naumann (2003) を参照。

▼96 注 64 の Memorial (2003), p. 10 を参照。

▼97 注 37 の Petrosyan (2004) を参照。

▼98 注 42 の UNHCR (2003), p. 10 を参照。

▼99 注 83 の Memorial (2002), p. 11 を参照。

▼100 注 37 の Petrosyan (2004) を参照。

▼101 同上。

▼102 注 37 の Petrosyan (2004) を参照。

▼103 注 80 の Naumann (2003) を参照。

▼104 同上

## ●難民認定決定手続きへのアクセス

2004年、メモリアルによって、当局ではかつてチェチェンからの国内避難民による強制移住者申請を受諾し、考慮し、[訳注：認定の可否を]判断していたが、今やこの集団からの申請手続を放置することが規範と化しているという報告が寄せられた（▼105）。申請手続きが、強制移住者法によっては要求されない住民登録や滞在地、その他の事情の不備を引き合いに行われないこともある

（▼106）。チェチェンで破壊された財産に対する保障を受けた人々は総じて強制移住者認定の延長を拒否されている（▼107）。国内避難民が強制移住者認定をめぐる状況に関して虚偽の情報—強制移住者認定を受ければ政府からの他の形態の援助を求める権利を失うということなど—を伝えられる事例も後を絶たない（▼108）。強制移住者申請をするチェチェン人にとっては、申請が拒否されたことをただ口答で聞かされる例も珍しくなく、チェチェン国内避難民はいっそう強制移住者申請

書を提出する機会を奪われるようになってきている。2004年には、申請がまったく認められないことが一般的になった。メモリアルは「極めて高い確実性を持って、強制移住者認定を受ける手続きへのアクセスがまったく存在しないと言うことができる」(▼109)と結論づけている。

事実上、申請を法廷の場に持ち込むことが、チェチェン人にとって賄賂を支払うことなく強制移住者認定を受けるための唯一の現実的可能性であると考えられている。そうした法的手続きには成功例もあるとはいえ、勝訴の可能性は極めて低い(▼110)。チェチェン人がいっそう口答での却下を受けるようになってきているという事実は、裁判という選択も多くの場合不可能であるということの意味している。

- ▼105 注 64 の Memorial (2004), p. 33 を参照。
- ▼106 注 58 の NGO-report to CERD を参照。
- ▼107 注 64 の Memorial (2004), p. 33 を参照。
- ▼108 同上。
- ▼109 同上。
- ▼110 注 83 の Memorial (2002), p. 15 を参照。

### ●強制移住者法に対するその他の問題

国連の指針原則と強制移住者法の比較分析を行った、ロシアの弁護士でもありメモリアル人権センター「移民と権利ネットワーク」のメンバーでもあるマルガリータ・ペトロシヤンによると、強制移住法の主要な問題点は、紛争によって避難した人々が定義に含まれるかどうか不明瞭なことであるという。けれども、たとえ紛争による被害者を含める定義が認められたとしても、強制移住者法は国内避難民に保護を提供する適切な手段ではないと彼女は主張する(▼111)。強制移住者法は、強制された避難に対する保護や避難に対する持続可能な解決を定めていないからである。現行の強制移住者法が連邦内の同じ地域に避難している人々に適用されないこともまた本質的な欠陥である。

マルガリータ・ペトロシヤンによると、強制移住者法は基本的にロシア外部の居住地から離れることを強いられてロシアに戻ってくるロシア市民に対して定められたものである。強制移住者法が国内避難民よりも避難民を保護するものであると

いう事実によって、より多くの混乱が生じているという指摘は、他の人々によってもなされている(▼112)。2002年にモスクワで開催されたロシア連邦における国内避難民に関する会議では、「国内避難」という用語がロシアの法律に存在しないために、この集団[訳注：チェチェン国内避難民]が「定義されない種類の強制移住者になってしまった」ということが主張された(▼113)。

メモリアルは、ロシア連邦で「強制移住者」として認定される人数の合計が、国内避難民や他の旧ソ連諸国からの強制移住者の流入が続いているにもかかわらず、総じて減少していることを指摘している。これは、新たに避難してきた人々に対して強制移住者認定が認められないことと、移民当局が強制移住者認定の有効期限の延長を拒否していることによる。メモリアルによると、「強制移住者」の数の減少は、政府の主導によって「強制移住者認定とロシア政府側がこの集団の人々[訳注：チェチェン人]に対して負っている義務の放棄を根絶しようとする」戦略が取られていることの示唆であるという(▼114)。

- ▼111 注 37 の Petrosyan (2004) を参照。
- ▼112 注 32 の Conference on Internal Displacement, p6 を参照。
- ▼113 同上。
- ▼114 注 64 の Memorial (2004), p. 32 を参照。

### ●国連の指針原則 4(1)に対する侵害

国連の指針原則は、国家機関が国内避難民のために特別な法的地位を定めることを明確に要求するものではない。しかし指針原則 4(1)は、この原則が、人種や肌の色、性別、言語、宗教または信条、政治的またはその他の意見、国籍、民族または社会的出自、法的または社会的地位、年齢、障害、資産、出生、またはその他類似の基準によるいかなる種類の差別も伴うことなく適用されるべきであるということを決めている。強制移住者として法的に認められた国内避難民が、強制移住者として認定されていない国内避難民には保障されていない権利を享受できるという事実は、指針原則 4(1)に定められた差別の禁止への違反を意味するものである。これは、問われている権利が、指針原則によって国内避難民に与えられる権利であ

り、かつそうした権利を得るために[訳注：強制移住者としての]法的地位が必要である場合には、その[訳注：国連の指針原則に対する侵害]事例となる。指針原則 3(2)によって、国内避難民は国家機関に対して保護と人道支援を要求し、それを受ける権利を有することが定められている。強制移住者として認められた国内避難民だけがロシア連邦で特別手当を支給され、一時的な避難所に入ることができるという事実は、強制移住者として認められていない国内避難民に対する差別的な施行があることを証明するものである。

## ●結論

チェチェンからの国内避難民が国内避難民としての特別な法的地位を認められていないという事実は、ロシア連邦内の安全地帯に居住する彼らの権利を深刻に脅かしている。チェチェン国内避難民は、彼らに対する特別な保護の必要性に応える社会的恩恵と保護一宿泊施設に入る権利や強制送還を受けない権利などを剥奪されている。また明確な法的地位が存在しないことによって、チェチェン国内避難民がロシア市民一般に提供されている基本的サービスの恩恵を受けることは難しくなっており、チェチェン国内避難民は容易に警察による恣意的行動の標的にされている。国連の指針原則を適切に適用すれば、紛争から逃れてきたチェチェン市民に対して現在見られる差別を行うことは許されず、彼らに対して必要な保護を与えられることが求められている。たとえ現在の状況でチェチェン国内避難民に対して法的地位を与えることが必要な物質的支援を保障するものではなかったとしても、それによって国家はこの集団[訳注：チェチェン国内避難民]に対する責任感を確立させ、保護を求める権利の証明を彼らに与えていただろう[訳注：が実際にはチェチェン国内避難民に対して法的地位が与えられているわけでも、国家が彼らに対して保護の義務を果たしているわけでもない]。ロシア連邦で強制移住者認定数が全般的に減少していることによって、国内避難民がとりわけ特別な保護の必要な弱い立場にあることを黙認しようとするロシア当局の政治的な意図に対する危惧が高まっている。

## 3.2 住民登録

## ●ロシア連邦における移動の自由と住民登録システム

国連の指針原則 14 によって、すべての国内避難民には移動の自由と居住地の選択の自由に関する権利が認められている。この原則は、市民のおよび政治的権利に関する国際規約条項 12(1)や他の人権証書によっても定められている (▼115)。

ロシア憲法第 27 条 (1993 年) では、合法的にロシア連邦の領土に留まっているすべての人に対して、移動の自由と居住地の選択の自由が保障されている。しかし、この権利はソビエトのプロピスカ制度に基づく連邦および地方の法律と行政の要請によって強く制限されている (▼116)。1993 年の「移動の自由に関する法」によって、ロシア連邦内の個人に対する二つの結合した登録システムが構築された。(滞在地での)「一時的な登録」と(居住地での)「永住的な登録」によって、ロシア連邦内を移動する市民は滞在地と居住地のそれぞれに関して地方当局に届け出ることになっている (▼117)。けれども、地方当局はしばしば地方の法律と慣習に従って、事実上そうした登録を発行したり拒否したりする権利を行使している。ロシアの憲法裁判所は、届け出よりも自由裁量に基づいた住民登録システムを支える準法令の違法な性質を宣告する多くの判決を下してきた

(▼118)。それにもかかわらず、多くの地方当局は違法であると判断された機構と類似の影響を及ぼす法を成立させ、地方公務員は望まれないと判断される人々を社会から疎外するために移動の自由を制限した古い秩序にまだに従っている

(▼119)。プロピスカのような自由裁量に基づく制限は、チェチェン人(国内避難民)や他の少数民族集団に対して過度の影響を与えており、彼らはしばしば住民登録を拒否されている。

▼115 注 30 の Walter Kalin (2000), p. 35 を参照。

▼116 注 81 の Naumann (2004) を参照。

▼117 Parliamentary Assembly of Council of Europe. Situation of refugees and displaced persons in the Russian Federation and some other CIS-countries, Doc. 10118 25 March 2004. Report. Committee on Migration, Refugees and Population.

▼118 European Court of Human Rights,

“Decision as to the Admissibility of Application no. 58964/00 by K.K.C. against the Netherlands, 3 July 2001, p. 8.

▼119 同上

### ●チェチェンからの国内避難民の登録

チェチェン以外の地域で住民登録を認められたチェチェンからの避難民の総数に関する有効な統計は存在しない。モスクワ・ヘルシンキ・グループは、その数が非常に少ないものであると報告している（▼120）。人種差別撤廃委員会へのNGOの報告書によれば、2000年以降大半の地域で、連邦法と憲法に反して、地方当局が組織的にチェチェン国内避難民の登録を拒否している（▼121）。

UNHCRと国連・人種差別撤廃委員会、欧州評議会議員総会は、制限的な法律や住民登録の差別的な施行または「プロピスカ」（▼122）によって国内避難民が直面している困難についての声明を出している。欧州議会によると、政治的に「望ましくない」チェチェン人は、多くの場合、チェチェン以外の地域—特にモスクワや他の大都市の中心部と北コーカサス共和国—に合法的に居住する可能性を制限されている。北西コーカサス共和国などの他の地域でも、地元の労働市場を保護し、移民の流入を統制しようとする思惑のために、多くの制限的な施行がまかり通っている（▼123）。他方、UNHCRは、チェチェン民族がモスクワやカバルディノ・バルカリア、カラチャイ・チュルケスで登録を行うことは今や「ほとんど不可能」であり、サンクトペテルブルクやボロネツ、スタブロポリ地方、北オセチア・アラニア、クラスノダール地方のような他の地域でも登録証を取得する際に障害があることを認めている（▼124）。メモリアルによって、モスクワとクラスノダール地方の当局が制限的な法律と施行に関して最悪の犯罪者であり続けている一方、他の地域でもそこに到着する市民—特にチェチェン人—に対して多くの問題が生み出されていることが報告されている（▼125）。カバルディノ・バルカリアの当局が「チェチェン住民に対する差別を合法化する」ために、法的に罰せられる行為を組織的に採用していることも報告されている（▼126）。

2000年から2004年までに、チェチェン人が多くの理由によって登録を拒否されていることが報告されている。強制移住者として認定された国内避難民だけが、登録手続きに関連する恣意的な法からの一定の保護を与えられている（▼127）。権利の侵害は、単純に滞在登録の発行を拒否するものから、行政全体にわたる障害まで様々なものがある。国内避難民は、新たな登録地に血縁がいる者でないと登録が認められないという理由によって、登録を拒否されている。住民登録は申請に先立ってチェチェンに戻ってその場所での住民登録を抹消しなければならないという理由によって拒否されている。不法な制限が必要な生活空間全般に及んでいる。不法な時間制限も施行されている。チェチェンからの国内避難民は、たとえ6ヶ月以上にわたって留まれる場所を確保している場合でも、6ヶ月以下で登録が打ち切られてしまうことがしばしばある（▼128）。チェチェン人にとっては、登録を延長されることなく打ち切られてしまうことも珍しくない（▼129）。登録手続きが指紋や税の支払い証明などを求めることで極端に複雑化されている場合もある（▼130）。その一方で、登録申請者が[訳注：申請手続きの]準備段階の面談中に警察官からいきなり口答で[申請を]却下されるという事例が多発している（▼151）。

旅券課の職員や警察官が、申請者の民族性を引き合いにして[訳注：登録申請に対する]却下を公言する場合もある（▼152）。職員がチェチェン人に対して登録を認めないよう指示を受けているという例も報告されている（▼153）。ロシア連邦の多くの地域における法律事務所からの報告に基づいて、メモリアルは、地方当局がチェチェンからの国内避難民の登録を却下するよう—あるいは少なくとも登録期限を最短に制限するよう—暗黙のうちに最上層部から指示を受けているようであると主張している（▼154）。

申請者がしばしば口答での却下を伝えられるだけであるという事実によって、裁判に訴えることも極めて困難になっている（▼155）。けれども、いくつかの地域では訴えが効を奏した例もある。チェコのNGO・難民を支援する会は、スタブロポリで届けられた訴えの95%から97%に対して建設的な判決が下されたということを2004年6月に報告している（▼156）。だが、多くの国内避難民は、

法廷が自分たちの権利を守ってくれるとは信じていないため、あるいは当局を刺激してしまうことを恐れているため、法廷に訴えることもない

(▼157)。財政的な余力のある者は登録証の偽造を生業としている商人や会社を訪れている

(▼158)。チェチェン人が直面しているもう一つの問題は、部屋を貸してもらえないために登録が行えないということである。ときには、彼らに対して部屋を貸そうとする人が、テロリストの幫助容疑に問われて直接的に旅券・ビザ課の職員に脅迫されたり、検察による絶え間ない検査の対象になったりすることさえある (▼159)。

▼120 注 54 の Moscow Helsinki Group を参照。

▼121 注 58 を参照。

▼122 国家の国際的義務という観点から見た「プロピスカ」制度の分析については、Council of Europe, Parliamentary Assembly, the Propiska System Applied to Migrants, Asylum Seekers and Refugees in Council of Europe Member States: Effects and Remedies, 12 October 2001,

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/docs01/EDOC9262.htm> を参照。

▼123 Situation of refugees and displaced persons in the Russian Federation and some other CIS countries. Doc. 10118 25 March 2004. Report. Committee on Migration, Refugees and Population. Rapporteur Mr. Tadeusz Iwinski, Poland, Socialist Group

▼124 注 42 の UNHCR (2003), p. 31 を参照。

▼125 注 50 の Memorial (2004), p. 35 を参照。

▼126 p. 36 [訳注：ページ数は原文ママ] を参照。

▼127 注 37 の Petrosyan (2004) を参照。

▼128 注 42 の UNHCR (2003) を参照。

▼129 注 79 の OPU (2004) を参照。

▼130 注 64 の Memorial (2004), p. 35 を参照。

▼131 注 83 の Memorial (2002), p. 15 および注 64 の Memorial (2004), p. 37 を参照。

▼132 注 54 の Moscow Helsinki Group, p. 7 を参照。

▼133 p. 9 [訳注：ページ数は原文ママ] を参照。

▼134 注 83 の Memorial (2002), p. 37 を参照。

▼135 注 37 の Petrosyan (2004) を参照。

▼136 注 79 の OPU (2004), p. 7 を参照。

▼137 注 64 の Memorial (2004), p. 37 を参照。

▼138 p. 16 [訳注：ページ数は原文ママ] を参照。

▼139 Information from Svetlana Gannushkina, March 2005.

### ●登録されないことによる結果

ロシア連邦の行政処分の規定によると、ロシア連邦の領土に登録されていないロシア市民は罰金または拘禁、以前の居住地への強制送還といった扱いを受けることになる (▼140)。ロシアの都市に不法滞在することは「可能」であるが、それはありもしない罪を捏造する警察によって拘禁され虐待される危険や、チェチェンに強制送還される危険ととつねに隣り合わせであることを、2004年の報告で、スイス難民評議会が述べている (▼141)

また、登録証の不在によって別の深刻な結果がもたらされている。憲法とロシア連邦の法のもとでは、市民的・政治的権利は登録の有無によっては制限されないことになっている。けれども実際には、基本的な社会権はいまだに住民登録の有無によって左右されている。ペトロシヤンによると、「行政の現場は、登録されていることを、雇用や医療支援、教育、福祉住宅を受けるといった不可欠な権利を行使するために必要な前提条件として考えている」 (▼142)。モスクワ・ヘルシンキ・グループは、居住地の不在によって市民的・社会的・政治的権利の事実上の剥奪が正当化されていると考えている (▼143)。

医療保障や無償教育、雇用、年金などを規定している連邦法は、滞在登録を行っていない市民に対してもこうしたサービスの提供を保障している。実際、雇用と年金の問題を規定している法では、登録の有無による差別が明確に禁じられている (▼144)。それにもかかわらず、地方の場ではそれに反する施行と法が存在している。2002年の報告では、実際の居住地に登録していないという理由によって、いかに多くの地域でチェチェン国内避難民が雇用と医療支援、教育、年金、児童手当を拒否されているかということに関して、メモリアルが記録している (▼145)。報告書によると、登録証の不在は職を見つける際に克服しがたい障

害になっている—とはいえ報告書にはチェチェン民族であること自体がそれよりも大きな障害であることが説明されている。保健省は他の省に比べて登録に基づく差別が少ないと見なされているにもかかわらず、登録されていないチェチェン国内避難民は多くの場所で無償あるいは有償の医療支援を拒否されている（▼146）。教育に関しては、法廷の判決と命令がそうした慣例を禁じているにもかかわらず、両親が居住地にいることが[訳注：子どもを学校に受け入れる条件として]要請されている。難民または強制移住者認定を受けた者を別として、年金は実際の居住地で登録をしている者にしか支払われない。大半のチェチェン人は強制移住者として認定されず、登録が行えないために年金を受け取ることもできない。報告書には、登録されていないという理由によって、児童手当や結婚証明書を発行したり、財産の所有者を正式に定めたりすることが拒否されているということも記録されている。

こうした差別を克服する上で有効であると思われる唯一の方法は問題を法廷に訴えることである。例えば2002年8月には最高裁から、一時的な滞在許可を持つ人々の医療保障に対する権利を制限する法が連邦の法律に反してモスクワで採用されているという判決が下されている。同様に2001年には、モスクワで両親が登録されていない場合にも子どもの入学を禁止することは違憲であるという判決が出されている。こうした事例は励みになる進展ではあるが、必ずしも現場の慣習に対する変化をもたらすものではない。例えば、2004年5月にメモリアルが出版した報告書の中では、登録証がないことを理由とした子どもの入学と入園に対する拒否が依然として問題になっていることが述べられている。「おそらく苦情はかつてほど多くはなくなったのだろうが、それでも到底語りきれないほどの過激な変化があった」（▼147）。ロシアの弁護士マルガリータ・ペトロシヤンは、「連邦の法を侵害する地方の立方当局に対する自由放任主義的な政策を連邦政府が放棄し、内務省が地方の恣意的な法と職員の腐敗を黙認することを止めて彼らの行為を法に従わせるための強力な支配を確立しない限り、登録に基づく差別は残り続けるだろう」（▼148）と語っている。

▼140 注118のEuropean Court of Human Rights (2001)を参照。

▼141 Swiss Refugee Council (2004), Klaus Amman, "Tschetschenien und die tschetschenische Bevölkerung in der Russischen Federation", p.20.

▼142 注37のPetrosyan (2004)を参照。

▼143 注54のMoscow Helsinki Groupを参照。

▼144 注37のPetrosyan (2004)を参照。

▼145 注83のMemorial (2004)を参照。

▼146 同上。

▼147 注64のMemorial (2004), p.56を参照。

▼148 注37のPetrosyan (2004)を参照。

## ● 結論

チェチェンからの国内避難民に対する住民登録が拒否されているという広範にわたる慣例の結果、多くのチェチェン国内避難民がチェチェン以外の地域で居住または合法的に居住することが妨げられている。チェチェン人に対して登録を拒否する慣例は、移動の自由の原則に反するだけに留まらない。基本的な社会的経済的またはその他の権利を求めするために登録が必要な場合に、住み慣れた場所を避難することを強いられた者に対して登録認定を拒否することは、国内避難民に対して他の国民と同じ権利と自由の享受を保障し、国内避難民であるという理由によって差別されないことを定めている国連の指針原則への違反に等しい

(▼149)。とりわけ、チェチェンからの国内避難民は、その他の集団の大半よりも上記の状態にさらされがちである。また、登録証の不在による影響は、民族的な差別と嫌がらせを伴うために、他の避難民よりもチェチェンからの国内避難民にとってより深刻である。チェチェン民族集団に対して増加する敵意によって特徴づけられる社会の中で、合法的な忘却状態にあることから、チェチェン人は権利の濫用と差別に対して極端に脆弱な存在となっている。さらに、ただ国内避難民であるという理由によって登録が行えないことによる影響は、チェチェンからの国内避難民にとって[訳注：他の国内避難民と比べ]より顕著に現れる。彼らは故郷から避難せざるをえなかっただけでなく、故郷の安全地域に戻るという選択肢も持ち合わせていない。

▼149 注 37 の Petrosyan (2004)を参照。

### 3.4 チェチェンへの強制送還

「額に銃を突きつけられて出て行くことを強いられているわけじゃない。でも、学校は明日にも閉鎖されるし電気とガスはあと二週間で切れてしまうと言われてる。これでも私が帰還を決めたことは自発的だと言うのだろうか？」

サチーツァ・テントキャンプの国内避難民  
(2004年2月 イングーシ)

#### ●帰還に関する指針原則

国連の指針原則 15(d)によると、**国内避難民は生命や安全、自由、健康が危険にさらされる場所へ強制的に帰還（もしくはそうしたいかなる場所への定住も）させられない権利を有している。**危険な場所への強制移住からの保護は、難民法（非送還の原則）および外国人の国外追放に関する人権保護の中にも定められている。指針原則 15 では、上記の原則が敷衍され、国内避難民の状況に対しても適用されている。

指針原則 28(1)には、「担当当局は、国内避難民が安全にかつ尊厳をもって自発的に故郷または住み慣れた居住地に帰還することができる、あるいは国家の別の地域に自発的に定住することができる状況を確認し、手段を提供する義務を負う」ことが定められている。国内避難民に関する指針原則の適用についての手引きによると、安全にかつ尊厳をもって自発的に帰還する権利または自発的に国家の別の場所に定住する権利は、移動の自由と居住地の選択の自由に関する権利を論理的に敷衍したものである。国内避難民が安全および尊厳と自発性に基いて帰還あるいは国家の別の地域に定住する権利は、[訳注：国連]安全保障理事会の加盟国と国連総会、[訳注：国連]人権委員会、その他国際会議の場で頻繁に主張されている。

帰還は避難民の危機に対する持続可能な三つの解決手段の一つである。いつの時点をもって避難

が終わるかということに関する統一された基準あるいは目安は存在しないが、避難の危機をもたらした状況が消滅したときに避難も終わるという推定がしばしばなされている（▼168）。避難が終わるまで、避難民には安全地帯で保護および支援を受ける必要と権利がある。彼らに帰還が強制されることがあってはならない。避難が終わったときには、彼らは帰還もしくは国家の別の場所への定住を選択する権利を持っている。指針原則には、帰還が自発的でなければならないだけでなく、安全にかつ尊厳をもって行われなければならないことが明記されている。この文脈における安全には、身体的、法的、物理的安全が含まれる。身体的安全は、個人が避難せざるをえなかった状況がもはや存在せず、暴力と脅迫が終わりを告げ、民間の警察組織や司法を含む執行機関によって人権が遵守されることが確実にになったときに初めて保障されるものである（▼169）。法的安全を実現するためには、基本的な権利を保障する法的機関の機能と構成が存在しなければならない（▼170）。物理的安全には、保健サービスや教育、雇用のような基本的なサービスを利用する権利が含まれる（▼171）。国連の指針原則によれば、そうした状況を確認することは国家権力の義務である。

▼168 The Booking Institution Project on Internal Displacement, "Handbook for Applying the UN Principles on Internal Displacement"

▼169 European Council on Refugees and Exiles, "ECRE Policy on Return", p.8, at [www.ecre.org](http://www.ecre.org)

▼170 同上。

▼171 同上。

#### ●国内避難民のチェチェンへの帰還に関するロシアの政策

ロシア当局は、国内避難民のチェチェンへの帰還に関して自発性が保たれていると繰り返し表明しているが、その一方で国内避難民はチェチェンに戻るべきであるという公式な立場を崩していない（▼172）。ロシア当局は、連邦軍がチェチェンの領土の大半を統制していること、国内避難民がチェチェン共和国の再建と行政に携わるべきであること、国内避難民が多くを受け入れ地域一特に

イングーシーで不安定要因になっていることを主張することで、帰還[訳注：政策の正当性]を論じている（▼173）。1999年10月にはすでに、連邦当局はチェチェンのロシア統制地域に国内避難民を定住させることを提案していた。イングーシーの国内避難民のためにテントキャンプを建設することが、UNHCR との長期にわたる交渉の末に唯一認められていた。国内避難民をイングーシーから帰還させようとする圧力は、当局が新たな国内避難民をリストに登録する一すなわち人道支援を求める権利を与える一ことを停止し、テントキャンプへの必要物資の供給を中断した2001年のうちに徐々に高まっていった。

▼172 Tullio Santini, "North Caucasus: Upholding the principle of "voluntary return" for IDPs", Journal of Humanitarian Affairs, September 2004 at <http://www.jha.ac/>

▼173 注42のUNHCR(2003),p.15を参照。

### ●イングーシーのテントキャンプの閉鎖

2002年5月、政府はイングーシーにある6つのすべてのキャンプを閉鎖して2002年9月末までにすべての国内避難民が帰還することを想定した「チェチェン国内避難民の帰還のための行動計画」を採択した。計画は即座に実行に移され、2002年10月のモスクワ劇場占拠事件以降さらに促進された。同年12月には最初のキャンプが閉鎖され、2004年6月までにはすべてのキャンプが閉鎖された。キャンプの閉鎖は国際社会（▼174）とそこに居住していた国内避難民からの強い批判を受けながらも実行に移された。2003年2月に国境なき医師団が行った調査によると、イングーシーのテントに住んでいたチェチェン人の98%がチェチェンへの帰還を望んではいない（▼175）。2003年9月の実地訪問の後、国内避難民に関する特命人権大使フランシス・デングは、積極的な政府の政策声明と「キャンプが閉鎖されるかもしれず、危険だと考えられているチェチェンに戻るよう強制されるかもしれないことを非常に危惧して」いる避難民の視点の間に深刻な齟齬があることが訪問によって明らかになったと表明した（▼176）。

キャンプの閉鎖方法はNGOと国際社会によって厳しく批判された。住民をチェチェンに帰還させようとする強い圧力がかけられた。キャンプが閉鎖される間、移民および法執行当局はしばしば住民に対して嫌がらせを行った。人権団体は、国内避難民が一冤罪による逮捕や、登録と食料[訳注：配給]の取り消し、数週間にわたる冬の間ガスや水、電気の供給の停止を含む様々な方法で脅かされていることを示す広範囲におよぶ報告書を提供している（▼177）。破壊された財産の補償を求める権利は早期にチェチェンに戻らなければ失われる危険があることが国内避難民に対して伝えられた（▼178）。国内避難民がテントを離れるよう身体的な強制が起こったことさえあった

（▼179）。最初の二つのキャンプが閉鎖される間、国連の代表と他の人道団体が現場を訪れることは妨害されていた。これは人道団体の関係者に対して国内避難民への自由なアクセスを当局が保証しなければならないことを定めた指針原則25(3)に対する違反である。これに対しては国際社会から強い反応が起こり、当局はおそらくそのためにその他のキャンプの閉鎖を一時的に延期した

（▼180）。キャンプが閉鎖される間、国内避難民の居住地とキャンプを含むイングーシーで、政府の治安部隊によって行われた捜査と逮捕の数と激しさは先例のない規模になり、チェチェンからの国内避難民に対する社会の危険意識を増加させることになった（▼181）。キャンプが閉鎖されてからも、治安状況が改善されていないことや、国内避難民が居住している仮設宿泊センターへの必要物資の配給が行われていないことが依然として報告されている（▼182）。国際社会およびNGOは、イングーシーからチェチェンへの帰還手続きが「強制的」（▼183）または「弾圧的」（▼184）「誘導的」（▼185）であると述べ、重大な懸念を表明している。

▼174 注172のSantini(2004)を参照。

▼175 Medecins Sans Frontieres, "The Trauma of ongoing War in Chechnya", August 2004.

▼176 注38を参照。

▼177 例えば Human Rights Watch (2003), "Into

Harms Way: Forced Return of Displaced Persons to Chechnya" や the International Helsinki Committee (2004): "The Coerced Return of Chechen IDPs from Ingushetia" を参照。

▼178 同上。

▼179 注 177 の Human Rights Watch (2003), p.3 を参照。

▼180 注 172 の Santini (2004) を参照。

▼181 同上。

▼182 2004 年 6 月には、20 ヲ所の一時的な居住地を合わせて、およそ 7800 人の国内避難民が立ち退きの脅威に直面していたか、必要物資の打ち切りによって遭っていたが、チェチェンへの帰還以外に提案されていた代替手段は皆無だった。

▼183 注 177 の Human Rights Watch (2003) を参照。

▼184 International Helsinki Federation (2004), "The Coerced Return of Chechen IDPs from Ingushetia" を参照。

▼185 UNHCR (2003), p.15.

### ●帰還の手続きと自発的な帰還の基準

自発的な本国への帰還に関する UNHCR の手引きによると、「自発的」とは「いかなる精神的または物理的圧力もない状態」と定義されている

(▼186)。この定義に従えば、イングーシからチェチェンへの帰還手続きは明らかに自発的なものではない。物理的・身体的な広範囲にわたる圧力が行使されている。概して、故郷への帰還を促す積極的な要因が、避難先からの帰還を促す可能性のある積極的な要因や、永住地での財産を失うかもしれない脅威といったような帰還を促す消極的な要因よりも、より直接的な自発的な帰還を生じさせると考えられている (▼187)。国内避難民をイングーシからチェチェンに帰還させるために実施された措置は、しばしば「飴と鞭」の併用であると言われてきた。キャンプの閉鎖や必要物資の打ち切り、人道支援を保障するリストからの抹消、物理的安全に対する脅威などは「鞭」あるいは国内避難民をイングーシから帰還させる圧力要因であると考えられる。主要な「飴」または「プル」要因[訳注：帰還を促すイングーシ側の要因]は、チェチェンに帰還すれば財政的な補償が受けられると

いう期待である。国連人道問題調整部 (OCHA) によると、2004 年にチェチェンに帰還した国内避難民の多くにとっての決定要因は、失った財産に対する補償という財政的な動機であった

(▼188)。理論的には補償の支払いが、家が破壊された人々の帰還を可能にする建設的な進展であると言える。けれども実際には、補償がチェチェンに永住権を持つ人に対してしか行われず、国内避難民に対して早期のうちに帰還しなければ補償を受ける権利を失うことが伝えられている状況では、補償の支払いは積極的に帰還を促す要因ではなく、むしろその逆の要因になっている。また、補償として支払われる総額が、2003 年にロシア連邦政府によって定められた額よりも実際にはかなり少ないことも問題である (▼189)。

概して、UNHCR は自発的な帰還の原則が、国内避難民による同意の表明に加えて、帰還の条件に関する正確な情報を国内避難民に伝え、彼らに帰還の真の選択可能性を提供することを意味するものであると定義している (▼190)。同意に関して述べれば、チェチェンに帰還した国内避難民は「自発的な帰還書式」に署名をするよう求められている。しかし、テントキャンプの住人はしばしば連邦移民局の代理人や連邦治安当局によってそうした書式に署名をするよう圧力をかけられていることが報告されている。「多数の証言によると、移民局と特にチェチェンの代理政府が避難民に対して伝えようとしている主要な事柄は、即座に『自発的』な帰還をするか後日強制的に立ち退かされるか、どちらかを選べというものである」 (▼191)。正確な情報ということに関して述べれば、チェチェンでの仮設住宅や補償、支援の保証が虚偽である場合もあり、政府の運営するチェチェンの仮設宿泊センターの状況は、当局が保証したものと似ても似つかないものになっている (▼192)。

イングーシでの適切な代替可能な仮設住宅に対する支援は、帰還手続きの自発性を評価するための重要な基準であることが、いっそう認識されるようになってきている (▼193)。2002 年以降テントキャンプから立ち退かされたすべての国内避難

民に対して代わりの仮設住宅が提供されたわけではない。2002年の12月に最初のテントキャンプが閉鎖されたとき、政府はイングーシにまったく代替可能な住居を提供しなかった(▼194)。その後のテントが閉鎖されている間にテントの居住者に与えられたと言われる仮設住宅は、住むことができるようなものではなかったり、すでに使われていたり、ただ単に存在しなかったりする場合があった(▼195)。2003年と2004年には、当局はキャンプの閉鎖時に代替仮設住宅を提供しようという人道団体の試みに対する妨害を行っていた(▼196)。イングーシでの代替仮設住宅に対する支援は2004年に改善されてきたことが報告されている(▼197)。こうした改善にもかかわらず、依然として国内避難民をチェチェンに帰還させようとする強い圧力があるため、人道機関は2004年のキャンプの閉鎖に関連した帰還を単に「主として自発的な」ものとして定義している(▼198)。仮設住宅に対する支援の改善は、主として国際人道機関とNGOによる継続的な主張によるものである。しかし、イングーシを離れることを望まない国内避難民に対する代替仮設住宅が不足していたり非常に劣悪な状況にあったりすることが、依然としてNGOによって報告されている(▼199)。2005年3月現在も、代替仮設住宅が提供されることなく、イングーシの仮設宿泊センターから立ち退きに遭う脅威が報告されている(▼200)。

代替仮設住宅が提供される場合においてさえ、国内避難民が帰還の真の選択可能性を与えられた一帰還か定住かという自由な選択を行うことが保証された—と言えるかどうかということには強い疑問が残される。帰還の選択可能性が真のものになるためには、国内避難民に対して一定の法的保障や適切な住居、人道支援に対するアクセスが与えられなければならない。これは、国内避難民が国連の指針原則によって避難民として定義されている間、彼らを保護しなければならないことを意味している。国内避難民の帰還を促すために政府が支援を打ち切る場合には、帰還も自発的なものとは考えられない(▼201)。国内避難民は、現在留まっている場所から追放されたり人道支援を打ち切られたりする危険にさらされていないことを知る必要がある。選択可能性を真のものにするた

めには、国内避難民の身体的安全が保障されなければならない。紛争がイングーシへ徐々に浸透していることによって、イングーシの「安全な避難所」の治安が疑問視されるようになっている(▼202)。実際、イングーシに留まることが危険であると考えたためにチェチェンに帰還した国内避難民がいることも報告されている(▼203)。

**住民登録や雇用、身分証明書などを求めることが困難であるために、[訳注：チェチェン国内避難民が]ロシア連邦の別の地域に居住する可能性は制限されている。**また、2003年から2004年にかけてチェチェンからの国内避難民がロシア連邦の別の地域の仮設宿泊センターから立ち退きに遭う例も増えている(▼204)。当局は国内避難民の帰還のための行動計画を実施しているが、国内避難民の定住に関する類似の計画は存在しない。イングーシは1万9000人の国内避難民を定住者として受け入れている(▼205)が、国連はより大規模な定住計画が必要であると強調している(▼206)。国内避難民に対して選択可能性が確実に保証されていない限り、帰還を真に自主的なものであると考えすることは不可能である。

▼186 UNHCR, Handbook on Voluntary Repatriation, 1996.

▼187 同上。

▼188 Consolidated Appeals Process for Chechnya 2005, p.11 を参照。

▼189 補償の問題に関する詳細は"UNHCR Information Note On the Implementation of Compensation for Lost Housing and Property to the Victims of the Conflict in the Chechen Republic", April 2004. を参照。

▼190 注42のUNHCR(2003), p.14 を参照。

▼191 注177のHuman Rights Watch(2003), p.6 を参照。

▼192 Amnesty International, EUR 46/027/2004 "Russian Federation: Chechen Republic; Normalization in whose eyes?", 23 June 2004, p.12.

▼193 注172のTullio Santini を参照。

▼194 注42のUNHCR(2003), p.19 を参照。

▼195 注 177 の Human Rights Watch (2003), p.8 を参照。

▼196 当局による公式な承諾が下されなかったために、NGO によって建設された代替仮設住宅の一角は人が住めない状態のまま一年間放置されていた。

▼197 チェチェンに対して 2005 年に行われた国連の合同要請によると「2004 年には政府はたいいてい国内避難民に対してチェチェンに帰還するかイングーシの代替仮設住宅に定住するかを選択するよう要請していた」とされる。

▼198 注 172 の Santini (2004) を参照。

▼199 Norwegian Refugee Council, "Report from seminar on IDPs from Chechnya, Moscow, August 2004".

▼200 2005 年 3 月のスペトラーナ・ガンヌシキナの情報による。

▼201 Andrew Lawday, "Displacement only ends with safety and choice", Forced Migration Review 17, May 2003, p.53.

▼202 注 199 を参照。

▼203 同上。

▼204 同上。

▼205 OCHA, "Consolidated Appeals Process for Chechnya 2004, Mid-Year Review", p.3.

▼206 OCHA, Consolidated Appeals Process for Chechnya 2005, p.11 を参照。

## ●強制送還

国内避難民に対する国連の指針原則は、「強制的な帰還」が何を含まのかということに関して明確な定義を行ってはいない。しかし、指針原則の注釈には、必ずしも身体的な強制という要素がない場合にも「強制的な帰還」が起こりえることが暗示されている。注釈によると、「**生命や自由が危険にさらされる場所に国内避難民が帰還することを強制されないよう保証する確固とした義務を国家が負っていることは明白である**」(▼207)。国際政府組織および国際非政府組織の報告によって、チェチェンの一般的な治安および人権状況が生命を脅かすものであることが示されている

(▼208)。さらに、イングーシから帰還する国内避難民は、チェチェンで政府機構によって提供さ

れる仮設宿泊センターの中にいる場合でさえ危険にさらされている。国際ヘルシンキ連盟によると、**警備隊が存在するにもかかわらず、帰還者は恣意的に拘禁され、仮設宿泊センターから姿を消している**(▼209)。2004 年の 1 月から 2 月の調査によると、チェチェンの仮宿泊センターに居住している国内避難民の 66.8%が、まったく安全性を感じたことがないか、たまにしか安全性を感じないと述べている(▼210)。政府によって実施された措置の累積効果(キャンプの閉鎖や代替仮設住宅の不備、人道支援へのアクセスを提供するリストからの登録の抹消、様々な形態の脅迫など)は、おそらく国内避難民の一部に帰還を強制するものであったため、強制的な帰還と国連の指針原則 15 に対する違反に当たる。

▼207 注 30 を参照。

▼208 2004 年 10 月の政策報告書で UNHCR は以下のように述べている。「・・・全般にチェチェンの状況は、依然として恣意的な拘禁や広範囲にわたる暴力、危険、人権侵害、市民に多大な影響を及ぼし強制移住を続行させる敵意の増大を含む、チェチェン人に対する迫害によって深刻な懸念の根拠を生んでいる」。

▼209 The International Helsinki Federation, "Chechnya: Enforced Disappearances, Extrajudicial Killings and Unlawful Detentions - An Update", 4 August 2004.

▼210 Medesins Sans Frontieres, "The Trauma on ongoing War in Chechnya", Quantitative assessment of living conditions, and psychological and general health status among war displaced in Chechnya and Ingushetia, August 2004.

## ●結論

チェチェンで補償の供与を含む物理的・社会的基盤設備を再建しようとするロシア当局による努力は重要ではあるが、安全にかつ尊厳を持った自発的な帰還を可能にする条件を確立する十分な手段ではない。十年におよぶ紛争によって、総じて国内避難民のための住居が不足しており、帰還者のために準備された仮設宿泊センターもイングー

シの一時的な居住地からの帰還者の数に対応することができていない（▼211）。失われた住居に対する補償を供与するシステムは、どんなに控え目に表現しても不適切なものである（▼212）。チェチェンに留まっている人々の健康状態は、ロシア連邦の他の地域よりも疾患率—結核やA型肝炎、癌、エイズなどが高く深刻な危険にさらされており、保健サービスでも苦心している。また、十年の戦争によって多くの人々が精神的なトラウマや病気に苦しんでいる（▼213）。チェチェンで紛争が延長され再発したことや人権侵害が詳細に記録されているにもかかわらず、国際社会は事実上チェチェンに存在していない。人権団体は、チェチェン紛争の政治的解決を求めると、人権侵害に責任を持つ人々が罰せられることの重要性を繰り返し主張している。国内避難民に関する国連特別代表のワルター・カリンによると、**人権侵害の被害者は「補償と原状回復」のみならず司法の領域を含む「弁済」の権利をも有していない**（▼214）。

ロシア当局はチェチェンからの国内避難民の避難を強制的に不完全な形で終了させてしまった。チェチェンは依然として軽度の紛争状態にあり、事実上罰せられることなく人権侵害が続いている。政府は、国内避難民が安全にかつ尊厳をもって帰還するか定住するかを選ぶために必要な条件と手段を確立する義務を負っている。どのような手段が適切に[訳注：避難民を受け入れ国から帰還させる]「プッシュ」[訳注：要因]になるか[訳注：避難民を故国へ帰還させる]「プル」[訳注：要因]になるかということは、帰還可能な場所の治安状況を考慮して捉えなければならない。**チェチェンの現在の人権および治安状況が改善されない限り、国内避難民をチェチェン共和国に帰還させる圧力をかけようとすることは、総じて強制送還に等しい。**

▼211 注 206 の p.7 を参照。

▼212 注 64 の Memorial (2004), pp.16-18 を参照。

▼213 Mediciens du Monde, Report on Chechnya 2002 を参照。

<http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/mdm-chec-31jul.pdf>: Chechnya stricken by tuberculosis - <http://www.hrvc.net/new403/24d-5-2003.htm>;

Precarious Health Situation prevailing in Chechnya

(2003), Global IDP Database,

<http://www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wWiewCountries/053B0FBFC11AA8D5C1256E01005A0ABF>

▼214 注 29 の Human Rights Commission (2004), p.18 を参照。

## 第2部：チェチェンからの亡命希望者と難民

### 第3章：難民手続きへのアクセス

#### ●EU諸国でのアクセス：ダブリン条約

EU諸国（およびアイスランド、ノルウェー）での難民申請手続きは、理事会規則（EC）No.343/2003、通称「ダブリン条約」によって定められている。ダブリン条約では、加盟国のいずれか一ヶ国で行われた難民申請に対してどの国が責任を負うかということなどが定められている。ダブリン条約は、個別の難民申請が審査されていることと、難民申請者が二ヶ国以上の加盟国で申請しないこと（「唯一の機会」原則）を保証するためのものである。条約は責任を決定するための基準となる制度を定めている。実際には、難民申請者が最初に入国したEU諸国がしばしば難民認定の決定に対して責任を持つ唯一の国となる。しかし、この規則にはいくつか例外もある。最も重要な例外は、家族が別の加盟国で難民申請を認められた場合もしくは現在難民申請を行っている場合や、申請者が単独の未成年であり家族が別の加盟国に合法的に滞在している場合、申請者が別の加盟国の有効ビザあるいは居住証明書を持っている場合である（▼262）。申請に責任を負うのが別の加盟国であることが証明された場合にはつねに、その加盟国が難民を受け入れる義務を負う。一方で、申請が行われた最初の国は、例えば家族を引き離さないといった理由のために、申請者を当該国に戻さないという選択を行うこともできる

（▼263）。選択の条件は国家の法によって左右される。総じて、難民を受け入れ、別の「ダブリン」加盟国が責任を負うべきであると証明できる国では、申請者の訴えは実情に即しては処理されず、申請者を移譲するための迅速な手続きによって決

定が行われる。移譲の決定に問題が見られる場合もあるが、申請には必ずしも支障は生じない（▼264）。

2004年5月、ポーランドとチェコ共和国、スロバキアを含む旧共産圏の八ヶ国がEUおよびダブリン条約に加盟した。これはチェチェンの難民申請者が難民手続きを求めるとして強い影響を及ぼした。それまでチェチェン人は多くの場合、ポーランドやチェコ共和国、スロバキアや他の新規加盟国で難民認定を受けた後も、オーストリアやドイツ、その他の西欧諸国で実情に即して申請手続きを行うことができた。たとえより西側の諸国の領土に辿り着くことができるとしても、新規加盟国はたいいていEU圏に入るための最初の国になるため、EUの拡大後、そうした諸国に到着したチェチェン人はしばしばその国で難民申請手続きを行っている。そのため、現在多くのチェチェン難民申請者が、西欧諸国からポーランドやチェコ共和国、スロバキアに戻されるのを待っている。

▼262 Council Regulation (EC) no 343/2003, articles 6-14.

▼263 Council Regulation (EC) no 343/2003, articles 3 (2) and 15.

▼264 Council Regulation (EC) no 343/2003, articles 19 (2).

## 第6章：EU、ノルウェー、スイスにおける難民認定

### 6.1 概論

2003年にロシア連邦からの難民を最も多く受け入れた諸国は、オーストリア、ポーランド、チェコ共和国であり、それにドイツ、フランス、ノルウェー、スロバキアが続いている。通常、チェチェン人は中央および東ヨーロッパ諸国をより西側の諸国に行くための通過国と見なしており、多くのチェチェン人が同時に二ヶ国以上で難民として登録されていると推定されている。ポーランドとチェコ共和国のチェチェン難民に面接を行ったチェコのNGO「難民を支援する会」によると、チェチェ

ン難民の二次的な動きの中では家族のつながりが重要な役割を担っているという（▼291）。認定率と難民認定者のための統合システムも、チェチェン人の二次的な動きの中では重要な要因である。「彼らはしばしば自分たちの目的をどこか別の場所で『普通の生活』を送ることだと言う。だが、彼らは面接中にチェコやポーランドの[難民認定]手続きと統合システムがその目的を実現する上で充分だとは考えていないと言っていた」（▼292）。

ポーランドはここ数年間にわたってEUや他の西欧諸国への難民申請を行うチェチェン難民にとっての「入り口地点」になっている。2004年の国際移住機関の調査によると、ロシアからの難民の流出が増加することによって、ポーランドを通じて組織化された取引が始まっているという。調査によって、ポーランドで難民申請をするチェチェン人が、ポーランドへの移動を組織化かつ簡易化し、ポーランドでの滞在方法を探すために、特別な「自分たち自身の移民集団の仲介者」をしばしば使っていることも明らかにされている（▼293）。

大半のチェチェン難民はポーランドに登録され  
てはいるが、チェコ共和国を経由してオーストリア  
や他のEU諸国に移動している。ポーランド移民  
局の推計によると、2003年にはポーランドで難民  
申請をした全チェチェン人の四分之三が、申請手  
続きを待たずに移動してしまっている（▼294）。

チェコ政府は、チェチェン難民の約90%が35日以内にチェコ共和国を離れていると推定している

（▼295）。2004年5月以降、ポーランドで登録された後にチェコ共和国へ入国したチェチェン人は、申請手続きをポーランドで進めるためにポーランドに送還されるようになった。ロシアからチェコ共和国に到着する難民の数は、2003年から2004年にかけて顕著に減少したが、その一方ポーランドのチェチェン難民の数は増加した。ポーランド移民当局によると、ポーランドがダブリン条約に加盟した後でさえ、チェチェン難民は依然として申請手続きが行われる前にポーランドを離れているという（▼296）。

2004年にはロシアからノルウェーへの難民もかなり減少している。これはおそらくノルウェーの

移民当局が同年のかなりの期間にわたってチェチェンからの申請手続きを「凍結」し、ノルウェーで[訳注：難民が]保護される可能性を低めたことによる(6.3を参照)。この推定が正しいとすれば、それはチェチェン難民が他国の難民政策について正しい情報を持っているということが示唆される。

▼291 この報告は「難民を支援する会」がポーランドおよびチェコ共和国でチェチェン難民に対して行った面接による。

▼292 Organization of Aid to Refugees, "Current Situation for Chechen Asylum Seekers in the Czech Republic, Poland and Austria", 23 December 2003.

▼293 International Organization on Migration (IOM), "Migration Trends in Selected Applicant Countries, Volume III - Poland; Dilemmas of a Sending and Receiving Country" (2004), p.16 and 35.

▼294 注 271 の p.5 を参照。

▼295 2004年8月にノルウェー難民評議会およびメモリアルによってモスクワにて開催されたチェチェン国内避難民に関する研究会で提出された「難民を支援する会」の情報による。

▼296 注 271 の p.6 を参照。

#### ロシア連邦からの難民申請者数 (2003年)

|           |      |
|-----------|------|
| 1. オーストリア | 6715 |
| 2. ポーランド  | 5581 |
| 3. チェコ    | 4852 |
| 4. ドイツ    | 3389 |
| 5. フランス   | 3251 |
| 6. スロバキア  | 2663 |
| 7. ノルウェー  | 1923 |
| 8. ベルギー   | 1680 |
| 9. スウェーデン | 1361 |
| 10. 米国    | 1001 |

#### ロシア連邦からの難民申請者数 (2004年)

|           |      |
|-----------|------|
| 1. ポーランド  | 7180 |
| 2. オーストリア | 6185 |
| 3. フランス   | 2919 |
| 4. ドイツ    | 2767 |
| 5. スロバキア  | 2402 |
| 6. チェコ共和国 | 1499 |
| 7. ベルギー   | 1361 |
| 8. スウェーデン | 1288 |
| 9. ノルウェー  | 937  |
| 10. 米国    | 884  |

#### ●難民認定率

UNHCR が提供する統計によると、欧州と先進国におけるロシアからの難民申請者の難民認定率

(▼299) は2003年には21%だった(▼300)。いくつかの国ではこの数に一度目と二度目の手続きによる決定が含まれるため、認定率が必ずしも難民認定数を表す正確な指標でないということは銘記されなければならない。二度続けて申請が拒否された場合には[訳注：申請件数が]二回と数えられるため、難民認定率は過小評価されることになる。したがって、この数値が意味することは、2003年に申請手続きが行われたロシア連邦からの難民申請者の少なくとも21%は難民認定を受け、亡命が認められたということである。この数値が、ロシアからの一すべてではないにせよその大多数がチェチェン人であると考えられる一難民申請者に関するものであるということも銘記しなければならない。

下の表は、欧州諸国内部においても、その大半がチェチェン民族であると考えられるロシア市民に対する認定率にかなりの格差があることを示している。オーストリアは他の諸国と比べて顕著に高い難民認定率(79.6%)によって傑出した存在であり、次順の欧州諸国(フランスの39.5%)との「差」も極めて大きい。オーストリアと近隣の新規EU加盟国との間にも顕著な格差が見られる。

2003年には、オーストリアの隣国であるスロバキアでのロシアからの難民に対する難民認定率は0%

であった。チェコ共和国でのロシアからの難民に対する難民認定率はわずか5.4%だった。ポーランドではロシアからの難民に対する2003年の難民認定率は9.7%であり、チェコ共和国よりはいくらか高いもののオーストリアの難民認定率と比べて極めて低い。難民認定率に関する顕著な格差は、多くのチェチェン人にとって難民申請の結果が主として申請手続きが行われる国に左右されることを示している。

表：ロシアからの難民申請者に対する各国の難民認定率（2003年）

↑あとで入れる

▼299 難民認定率 = (認定された難民数) × 100 / (認定された難民数) + (別の保護を認められた難民数) + (保護を拒否された難民数)

▼300 UNHCR, 2003 Global Refugee Trends 2003, 15 June 2004, Table 7.

▼301 移民・帰化局はすでに存在しない—2003年に解体された—が、その機能は新たに開設された国土安全保障省（DHS）に移譲された。難民が空港や国境ではなく米国に到着した後に申請を行った場合には、総じて国土安全保障省が「最初の手続き」を担当し、米国移民帰化局（EOIR）が次の手続きを担当する。しかし、外国人が国境や空港で、もしくは退去手続きが行われた後に申請をした場合には、米国移民帰化局（EOIR）が最初の手続きを担当する。

## ●チェチェン難民に対する欧州諸国の政策

チェチェン難民に関する公式な指針また政策を明示している政府はごく少数にすぎない。個々の拒否／承認の書類からさえ、なぜ難民申請が拒絶または承認されたのかという正確な理由がしばしばはっきりしないこともある。国は徐々に政策を変更しており、一度目と二度目の申請に対して異なる政策が反映されることもある。こうしたことは同じ国の異なる地域の間でも起こる場合がある。例えばドイツでは地域によって異なる難民申請手続きが設けられている。こうした要因があるため、チェチェン難民に関する政府の政策について正確な情報を提供することは難しい。本報告は、

チェチェン難民に対する支援やチェチェン難民の置かれた状況の監視を行っているNGOやその他の関係者からの情報に基づくものである。情報は2004年3月から2005年4月に寄せられている。情報は必ずしも正確ではないかもしれないが、主な傾向をつかむ上では充分であると考えられる。

ごく少数の欧州諸国（▼302）では、チェチェンから避難してきた（重大な人権侵害の被害者になる危険を負っていることを証明することのできた）チェチェン民族は、自身がチェチェン民族であると証明することができさえすれば難民として認められているようである。拒否される場合の大半は、難民申請者が実際にチェチェン人であるということが信頼に値するとは移民当局によって判断されない場合である。けれども、多くの国（▼303）では、チェチェン難民の大多数が難民として適格であるとは判断されていない。政府は全土におよぶ組織的な人権侵害がチェチェンで起こっていることを大いに認めているにもかかわらず、多くの場合、多数のチェチェン人が被害者となった暴力や被害者になることを恐れている暴力を、1951年の規約で言及された理由（政治的見解、宗教、民族、人種、特定の社会的集団に属していること）のいずれかによる迫害に当たるとは見なしていないのである。チェチェン難民は、自身が重大な人権侵害を受ける特別な危険を負うに到った何かを行ったこと（チェチェン・ゲリラや著名な人権活動家またはそうした人物の親類であることなど）、すなわち紛争や恒常化した暴力の被害者と思なされることを証明できない限り、難民として認められることはない。いくつかの国では、難民として不適格であると見なされたチェチェン難民が、別の形式の保護を認められることがある。しかし、これらもつねに認められるわけではなく、認められる場合にも提供される保護はしばしば難民認定を受けた者に対して認められる保護よりも弱いものである。多くの場合、チェチェン難民は難民認定も別の形式の保護も受けることができず、ロシア連邦への帰還とチェチェン以外の地域での定住を言い渡される（いわゆる「[訳注：内戦状態における迫害の場合の]国内保護選択可能性」である）。ごく少数の国では、保護は認められなものの様々な理由によってロシア連邦に送還することが不可能であると見なされたチェチェン人に対して、いわ

ゆる「特別滞在許可」が与えられている。この地位によってチェチェン人はロシア連邦への送還を免れることができるが、受け入れ国では弱い法的地位を与えられることしかない。

次節では各欧州諸国でのチェチェン難民に対する政策を説明する。最初の部では難民認定に関する政策について述べる。次の部ではチェチェン難民に与えられる別の保護の適用について説明する。次節の最後の部ではドイツとポーランドの「特別滞在」許可に関する政策について述べる。難民認定の決定手続きにおけるいわゆる「[訳注：内戦状態における迫害の場合の]国内保護選択可能性」については別の章で取り扱うことにする。

▼302 オーストリアやフランス、ベルギーなど。

▼303 ポーランド、ノルウェー、ドイツ、チェコ共和国、オランダなど。

## 第11章：ポーランドおよびその他の新規EU加盟国への「ダブリン送還」

### ポーランドおよびその他の新規EU加盟国の状況に対する危惧

EUの拡大後、多くのチェチェン難民が申請手続きを行うために「古い」EU諸国から「新しい」EU諸国に送還されるのを待っている。大半のチェチェン人にとってEUへの最初の入り口は新規EU加盟国であるため、他のダブリン条約加盟国は通常チェチェン難民をそうした諸国に送還する権利を有する。しかし、新規EU加盟国の難民および統合システムが欧州の基準を満たしていないという危惧が広がっている。スロバキア共和国やポーランドからウクライナやベラルーシへの送還をめぐる指摘によって、前者がつねに安全な第三国であると見なせるかということに対する疑問が浮上している。

チェチェン人の大半はポーランド経由で欧州に  
入国する。2004年の上半期には1320人が他のダブ  
リン条約加盟国からポーランドに送還された

(▼432)。その大半はドイツ(8432人)や、オー

ストリア(320人)、ベルギー、フランスから送還されている(▼433)。ポーランドの受け入れシステムに対する過度の負担によって長期にわたる拘留の危険が生じているだけでなく、難民認定者に対する統合システムが劣悪であることからそうした送還に対する危惧が生まれている。ポーランドの帰還者・外国人局によると、ポーランドはEUからの財政援助—とりわけチェチェン難民に対するEUの交渉—を必要としているという(▼434)。2004年9月、ポーランドを訪問中の前難民高等弁務官ルード・ルベルスは、ポーランドやその他の新たな境界国を経由してEUに入国した難民および亡命者に対する支援の必要性について言及し、新規EU加盟国を支援する必要があることを強調した。2004年11月にポーランドに派遣されたドイツのNGO使節団は、難民と統合のためのポーランドのシステムに深刻な欠陥が存在すると結論づけ、他の[訳注：ダブリン条約]加盟国に対してポーランドから到着した難民を機械的に送還しないよう訴えている(▼435)。

2004年11月時点、ポーランドでは一日あたり平均40人のチェチェン人が難民申請を行っている

(▼436)。ポーランドへのチェチェン難民の殺到は、ポーランドの受け入れセンターを機能不全に陥らせている。ポーランドには14の難民受け入れセンターがあるが、そのうち5つは2004年に開設されたものである。センターの全収容数は2700人である(▼437)が、2005年1月の始めには3131人がセンターに滞在していた(▼438)。2004年12月には、そのうちの一つのセンターで200人の難民の集団が2週間のハンガーストライキを行い、ポーランドに対して西欧への安全な通路を開くことを要求し、センターの生活状況に対して抗議を行った。難民は適切な食事や衣服、子どもに対する教育が不足していることに関して異議を申し立てている。UNHCRによると、ポーランドが提供している援助の基準は、総じて完全に合理的なものであるが、システムは負荷に耐えかね財源も不足している(▼439)。2004年11月の訪問後、ドイツのNGOも、利用可能な受け入れセンターの状況は比較的良好であるが、収容数と財源が不足し

ていると結論づけている（▼440）。

一年間の統合支援を受けられるのが難民認定者だけであることも、依然としてチェチェン人がポーランドで実現可能な未来を築く上でしばしば克服しがたい障害であると考えられている（▼441）。「特別滞在」だけが許可された人々—チェチェン人の大多数—は、絶望的な状況にあると考えられている（6.3を参照）（▼442）。特に、十分な医療的・社会的支援がポーランドのチェチェン人亡命者と難民に与えられていないことに対する危惧が広がっている（▼443）。前述のドイツNGOの報告書によると、ポーランドの社会保健システムにおける深刻な問題は、総じて亡命者と難民への支援に関して不の影響を及ぼしている（▼444）。同報告書は、ポーランドへの到着者と他のダブリン条約加盟国からの被送還者に対するポーランドでの長期におよぶ拘禁が、すでに極限の体験をしているチェチェン人に対して再び精神的な外傷を与えかねないことを指摘している。ポーランドに住んでいる別のチェチェン人からの脅威と脅迫によって、チェチェン難民がポーランドに送還されることを恐れているという例もいくつか報告されている（▼445）。こうした危惧に加えて、チェチェン人がポーランドのロシア治安当局に引き渡されたことも指摘されており、ポーランドから送還される危険に関する懸念が広がっている。

他の新規EU加盟国の状況は、ポーランドの状況ほどには十分に記録されていない。スロバキア共和国で認定率が0%であることや、ウクライナを経由したロシアへの「連鎖的な送還」が指摘されていることは、深刻な危惧の根拠となっている（p.41およびp.54を参照[訳注：ページ数は原文ママ]）。チェコ共和国での低い認定率と「ダブリン」[訳注：条約によって規定された]事例[訳注：に当たる申請者]の拘留も懸念される。

ダブリン条約は国家に対して難民を「難民の[訳注：入国した]最初の国」に送還する義務を定めているわけではない。条約の条文3(2)では、加盟国に対して、自国の領土で行われたすべての難民申請を審査する権利を行使することが認められてい

る。15条（人道条項）は、家族が引き離されずに同じ国で申請を行えることを保証するために適用することができる。しかし、新規EU加盟国から到着したチェチェン難民は拙速な手続きによって処理されており、公正で有効な難民手続きへのアクセスを保証する上述の免除規定が適用されていないという懸念が存在する（▼446）。

ノルウェー難民評議会は各EU諸国でのチェチェン人の「ダブリン事例」に関する手続きについて正確な情報を持っているわけではない。2004年上半期にポーランドから送還された難民が多いこと（上記を参照）は、多くの場合、ポーランド経由で到着したことが証明されうるときにチェチェン人が他の国で実情に即した申請を行うことが不可能であるという示唆として見なすことができる。上述した諸国—ドイツやオーストリア、フランス、ベルギー、チェコ共和国—に加えて、チェチェン人がポーランドからノルウェーやスウェーデン、デンマークに送還されていることも把握されている。2005年3月には、ベルギーのオランダ難民評議会が、ベルギー当局がダブリン条約をチェチェン人の申請に対して極めて厳格な方法で用いていることを報告している。2005年初頭からベルギー当局はポーランドを経由して到着したチェチェン人（ほとんどすべてのチェチェン人）に対して機械的な送還を求めており、ポーランドも大半の場合（ほぼ90%）これを受け入れた（▼447）。ベルギーからポーランドへのチェチェン人の送還が暴力的な手段によって行われているという指摘もなされている（▼448）。

チェチェン人がダブリン条約によって送還されていないという事例はごくわずかしか知られていない。少なくとも一つの事例としては、スロバキア共和国を経由して入国したチェチェン人男性に対してオーストリアが保護を提供したというものがある。その決定は、スロバキア共和国の状況に対する考慮に基づくものではなく、深刻な精神的な外傷を負った難民を最初に入国した国に送還することを免除するオーストリアの法律条項に基づくものであった（▼449）。2005年3月には同様に、ノルウェー当局がスロバキア共和国経由で入国したチェチェン人に対して人道的な理由から居住許

可を与えている。この場合にも、決定は公式にはスロバキア共和国の状況とは無関係であり、主として申請者とノルウェーの間に特別な関係があったことによるものであった。

難民—特にチェチェン難民—の待遇について総じてダブリン条約加盟諸国で異なる政策と基準が取られているという問題は、EUの拡大以前にも存在した。2002年、ノルウェー当局は、未成年のチェチェン難民が拘留され、連鎖的な送還の危険が訴えられているという情報に基づき、一時的にチェチェン難民のギリシャへの送還を停止した（下の囲みを参照[訳注：訳は省略]）。

▼432 注 271 の p.22 を参照。

▼433 同上。

▼434 UNHCR New Stories, "Hunger Strike reveals strains in Polish asylum system", 13 December 2005

▼435 使節団の報告書はダブリン条約の免除規定を拡張して用いることを勧告している。概要の p.3 を

参照。

▼436 UNHCR, "Number of Chechen asylum seekers grows", 16 November 2004 at [www.unhcr.pl](http://www.unhcr.pl)

▼437 注 315 の UNHCR を参照。

▼438 注 271 の p.12 を参照。

▼439 注 351 の UNHCR を参照。

▼440 注 271 の p.12 を参照。

▼441 注 271 の p.2 を参照。

▼442 同上。

▼443 注 271 の pp.18-20 を参照。

▼444 注 271 の概要 p.2 を参照。

▼445 注 271 の p.12 を参照。

▼446 注 271 のドイツ NGO の報告書などを参照。

▼447 オランダ難民評議会からの 2005 年 3 月 15 日の情報による。

▼448 2005 年 3 月、ベルギーのチェチェン離散民代表のティナ・イスマイロヴァは、チェチェン人が暴力的な方法でベルギーからポーランドへ送還されたと言われている事例について報告している。

▼449 注 270 の Martin Rozumek を参照。