

世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業

研 究 成 果 報 告 書

(一般普及版)

「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」

研究代表者： 堀江典生（富山大学極東地域研究センター教授）

研究期間： 平成19年度～21年度

1. プロジェクト研究基本情報

研究コンセプト：ーグローバル・イシューに対応した新たな地域研究の可能性の探索ー	
研究対象とするグローバル・イシューの類型（該当するものに○を付けてください。）	
<input type="checkbox"/> 開発等に伴う環境問題 <input checked="" type="checkbox"/> 人的移動に伴う社会問題	
研究課題名	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
責任機関名	富山大学
研究代表者（所属部署・役職・氏名）	極東地域研究センター・教授・堀江典生
研究期間	平成19年度 ～ 平成21年度
主に研究対象とする国名	<input checked="" type="checkbox"/> カザフスタン <input checked="" type="checkbox"/> ロシア <input type="checkbox"/>
研究費	平成19年度 350万円
	平成20年度 400万円
	平成21年度 400万円

2. 本研究において取り組んだ課題

経済のグローバル化を反映し国際的な人的交流が進む中、中央アジア諸国は、旧ソ連崩壊とともに新たな国境が出現し、多くの西欧諸国が長年経験を積み重ねて形成してきた入国管理・移民管理・外国人労働者管理を短期間の間で形成しキャッチアップしなければならなかった。旧ソ連時代に様々な民族がひとつの国として人々が行き交い、多民族国家を形成していた旧ソ連諸国は、帰還移民問題、旧同胞を外国人ととらえ対処しなければならぬ外国人労働者問題に直面した。また、発展途上国を抱え中央アジアは、ロシアやカザフスタンとの経済格差に直面し、貧困に伴う人の移動を引き起こしている。

また、そうした人の移動には、人身売買・強制労働や麻薬密輸などの社会問題を同時に移民受け入れ国にもたらしている。さらに、「外国人嫌い」やナショナリズム高揚に伴う外国人排斥運動などに代表される受け入れ国における外国人への厳しい市民感情の発露は、互いの民族の尊重、移民の人権・自由に対し、解決の難しい課題を政策決定者に与えている。

我が国は、中央アジア諸国と友好な関係をもち、当該地域の人材育成のための技術協力やインフラ整備、経済改革に伴う困難を緩和するための資金協力を政府開発援助などを通じて行ってきた。それは、旧ソ連の崩壊にともなう当該地域の不安定化が、ユーラシアの平和を脅かすものとなる可能性をもつからであった。市場経済化への支援が一定の成果をえた今、当該地域の民主化問題や社会問題の解決に関心は移行している。

人の移動に関わる諸問題は、人を送り出す国と受け入れる国双方の民主化（送出国の貧困問題や受入国の人権・権利遵守の問題）や社会問題と密接に関わる課題である。本研究は、中央アジアおよび周辺諸国の現実を踏まえ、当該地域の固有の問題を理解しつつ、当該地域の人々の移動に伴う社会問題の越境が地域の平和と安定に及ぼす影響を考察し、諸問題の解決に必要な多国間国際協力の実現を検討することを目的としている。

特に、本研究の主題となる課題は、中央アジア諸国から陸上国境を通じてカザフスタンおよびロシアへ向かう移民および外国人労働者の増大とそれに伴う社会問題の生起、および、中央アジアの人々の移動に関する多国間国際協力に基づく管理のあり方である。そのために、我々は、①中央アジアからロシアおよびカザフスタンへの人の再定住および労働のための移動は、受け入れ国の政府および国民にどのような不安や脅威を感じさせるかを明らかにし、②中央アジア諸国の越境する人々は、受け入れ国においてどのような問題に直面し、どのような権利と自由が脅かされているかを検討し、③人々の越境移動を管理するため、中央アジアと周辺諸国との間ではどのような二国間協力もしくは多国間国際協力を行うべきかを検討することを本研究の最重要課題として取り上げた。

・ なぜいま中央アジア移民問題なのか：グローバル・イシューとしての中央アジア移民問題

人々の国境を越えた移動は、世界的に増加し、その結果として様々な危機が出現している。人々は、貧困・差別・暴力や政治的圧力から逃れるために母国を後にする場合もあれば、新たな仕事機会やビジネスを求めて国境を渡る場合もある。こうした流れは、グローバルで、人々は南から北へ、東から西へ、またはある途上国から別の途上国へと移動する。移民を歓迎する国は、年々少なくなり、移民がもたらす政治的安定や安全保障への脅威を危惧し、入国管理・移民管理・外国人労働者管理を厳格化する傾向にある。同時に、多くの豊かな国々において、少子高齢化が進む中、移民なくして自国経済を維持できない状況にもある。これは、グローバルな人の流れの加速に対する国家の対応の逆行・とまどいは、人の移動に伴う様々な問題に対してある特定の国家だけでできることに限界が生じていることを表している。人々の移動に伴い社会問題が他の国々や地域に越境する問題も、今日大きな関心を呼んでいる。ある特定の国の貧困問題は、移民労働を通じて他国の労働市場の攪乱要因にもなる。また、人身売買や強制労働、麻薬の売買・感染症の伝播など、人の移動は、冷戦終焉以降のソフトな安全保障に関する議論の中心課題である。

人の移動に関する管理のあり方や人の移動に伴う社会問題の越境に関する課題は、それゆえ、今日の世界および地域の平和と安定を考察する際の重要なグローバル・イシューなのである。地域研究とは、グローバルであると同時に、地域に根ざした問題を取り扱うものである。中央アジアから生起する人の移動に関わる諸問題は、冷戦後のグローバルな人の流れの加速の一部でもあり、同時に、旧ソ連崩壊後の当該地域の政治経済体制の変化、民族対立の先鋭化、周辺諸国との経済格差など、地域の政治・民族・経済・歴史に根ざした研究を必要とする。従来、中央アジア地域における人の移動に関わる地域研究が欠如し、また、人のグローバルな移動に関する研究は、各専門分野に細分化され地域研究として融合されてこなかった。それゆえ、このグローバル・イシューに対応する多専門分野融合の地域研究が必要なのである。

人の移動に関わるグローバルな課題は、①移民発生原因と移民の向かう方向、②移民受入国の受入体制、③移民にまつわる安全保障のジレンマ、④移民管理の国際協力の可能性、といった4点の課題に細分化することができるだろう。これらは、理論のみでも、特定の学術分野だけでも対応できるものではなく、法学・人口学・労働市場研究・国際政治学研究・安全保障学・民族研究など各分野の英知とともに、地域に即したフィールドワークを必要とする分野横断的・学際的地域研究の課題である。

・ 政策的・社会的ニーズのある研究課題

多様な民族、宗教、文化、歴史等を背景とした国々が政治・経済体制の違いを認め合いつつ、共に生き、共に繁栄していくことを目指すこと、すなわち「共生」の関係へと進んでいくことが期待されている。今後、少子高齢化が進む中、我が国もまた移民、特に外国人労働者を受容し、ともに働き（協働）、ともに暮らす（共生）必要に迫られる。中央アジアで生起する人の移動とそれに伴う社会問題は、決して遠い国や地域の問題ではなく、わたしたちの問題である。

2002年、国連のアナン元事務総長は、「国連の強化：さらなる変化のためのアジェンダ」において、移民問題の多様な側面、人の移動を引き起こす要因と人の移動が発展に及ぼす影響について包括的な研究が必要であると訴えた。国際的な人の移動は、受入国に肯定的な影響だけでなく様々な否定的な影響を与える可能性があるがゆえに、グローバル化した今日の国際社会では、多くの国が人の国際的な移動に様々な規制を設け、人の移動が各国・各地域に与える影響を注視している。冷戦終焉後に生起した中央アジア地域の国境を越える人の移動とそれに伴う社会問題については、いまだ十分な研究が国際的に進んでおらず、移民研究においても新規開拓地域である。

また、我が国の対中央アジア政策は、中央アジア諸国の安定と成長がユーラシアの平和と安定に寄与するとの認識にたち、行われてきた。中央アジアにおいて活発化する人の移動とそれに伴う社会問題の発生は、中央アジアの安定と成長を脅かす可能性をもち、それによってユーラシアの平和と安定の脅威となる可能性をもつ。当該地域への我が国の支援にとって、当該地域および周辺諸国で生じる様々な社会問題や移民に対する脅威に対する理解とその解決への協力は、不可欠な条件であり、それゆえ、本研究は、我が国の中央アジア政策から生起する

重要なニーズがある。

・ 学術上の研究意義：「新たな地域研究」の展開

本研究において私たちが目指したのは、第一に新たな地域研究の開拓であり、第二に、その地域研究における当該地域の移民研究の発展であった。

人の移動に関わる地域研究は、受け入れ国政府・国民の抱える安全保障上の懸念、移民の権利と自由、経済上の移民側・受け入れ側双方の利益など構造的に把握する必要がある。これまでの移民研究は、法学・経済学・国際関係論や政治学などのそれぞれの分野において個別に研究が進められてきた。本研究では、中央アジアおよび周辺諸国としてのロシアを対象とし、当該地域における人の移動に関わる諸問題を、各国経済論・労働市場論・各国政治論・人口論・国際関係論・貧困研究・ナショナリズム論など多岐にわたる研究分野の専門家を集め、創造的な地域研究として推進することを試みた。

第二に、中央アジアを含め、旧ソ連の移民問題・国際労働力移動の問題は、現実には当該地域より移民の流入を受ける欧州などでは大きな関心が寄せられているが、我が国学術界においては、地域研究として十分な組織化が行われていないのが現状である。冷戦以後に発生し、増大した旧ソ連諸国の移民・外国人労働者研究は、世界的に研究の開拓期であるといえる。本研究では、そうした我が国の当該地域の地域研究としての移民研究のさきがけとして、我が国の中央アジア移民研究の礎を築き、もって我が国の当該地域研究の推進に有意義な研究成果を発信していこうと考えた。

国際的に人の移動に伴う諸問題への関心が高まる中、旧ソ連諸国における人の移動に関わる諸問題は、まだまだ研究が不足している。我が国において前例となる研究蓄積がない状態の中で本研究を遂行することとなった。旧ソ連の崩壊が旧ソ連内に新たな国境を生み出し、旧ソ連諸国ともそれまでは旧ソ連市民として国境を越えることなく移動していたものが、国境の出現により外国人としての地位をもち、国境を越えて往来せざるを得なくなったために中央アジア地域を中心として移民が発生し、移民問題も発露した。それゆえ、中央アジア移民問題は、冷戦崩壊以降の新しい現象であり、その意味で、中央アジア移民研究を行うことは、新たな地域研究の試みである。本研究は、今後の我が国の中央アジア地域における移民研究の礎となるものであり、これを起点として今後の我が国の中央アジア移民研究は展開されていくものと期待される。

本研究における新たなパラダイムによる移民研究の試みとして、新しい安全保障の概念の中央アジア移民研究への導入が挙げられる。人の移動がもたらす諸問題は、一国の国家主権を念頭に安全保障の脅威に対応してきた従来の入国管理や移民政策によってのみ解決できるものではなく、地域全体として多国間地域協力によってのみ解決される。旧ソ連地域である中央アジアおよび周辺地域としてのロシアの人の移動に関わる研究が他の地域に比べ遅れていたのには、ただ単に上述のように新たに生起した問題であるという理由だけではない。中央アジアおよびその周辺諸国に関わる地域研究が、長く冷戦的思考にもとづいた地域研究が中心であったからである。安全保障上の地域戦略を考察する地域研究の場合、伝統的なハードな安全保障概念に基づく研究が支配的であった。冷戦終焉後、特に米国同時多発テロ以降、私たちはハードな安全保障概念では考察できない地域の不安定化を目の当たりにしてきた。伝統的な安全保障論から新しい安全保障（ソフトな安全保障）への思考の転換が求められ、地域研究もまたそれに応じた転換が求められている。本研究では、新しい安全保障概念である「人間の安全保障 (Human Security)」と「人間社会の安全保障 (Societal Security)」を用い、「人間の安全保障」としては、中央アジアの人身売買問題や出稼ぎ労働者の権利や安全・安心についての研究成果を出し、「人間社会の安全保障」としては、国家と社会との境界が合致していない中央アジア地域における地域安全保障複合体への視野を提示している。また、専門分野横断的な取り組みとして、経済学、社会学、社会人口学、国際政治学、歴史学など多様な専門家が共通の問題に取り組み、さらに、大学および研究機関の研究者だけでなく、NGOや国際機関実務家の参加により、多様な視点の吸収を計り、調査手法としても、フィールドワーク、インタビュー調査、文献調査、統計調査など様々な手法を用いて取り組むなど、今後の中央アジア移民研究の可能性と範囲を広げる試みがなされた。

地域研究、特に移民研究では、中央アジア地域の移民問題において当事者でない我が国の研究として、どのよ

うに当該地域の研究者や政策立案者と協働できるか、いわば「外部者」としての我が国の研究者がどのように中央アジア移民研究に介在できるかを意識せざるをえない。本研究では、研究分担者として我が国の研究者を中心とし、移民受入国のロシアとカザフスタンに在住する研究者を研究分担者に加えた。カザフスタンの研究者を迎え入れたことは、二重の性格をもつ。近年受入国に転化したカザフスタンは、中央アジア各国の移民を受け入れる移民受入国としての視点と、これまでロシアなどに移民を送り出してきた移民送出国としての視点を併せ持つ。ロシアの研究者とカザフスタンの研究者の視点は、対立することもしばしばであり、両者が協働すれば強力な成果が自動的に生み出されるというものではなかった。我が国の研究者がその協働に介在することで、冷静な対話と研究への取り組みが実現される。本研究はロシアで生み出される移民研究でもなく、カザフスタンで生み出される移民研究でもない第三の研究視点を提供する移民研究であるといえる。

・ 内容（何が、どこまで明らかにされたか）

ロシアは、中央アジア移民を補充人口としても労働移民としても必要としており、今後もその圧倒的な中央アジア移民を惹きつける磁場であり続ける。一方、カザフスタンは、かつてのロシアへの移民送出国から、オラルマン（在外エスニック・カザフ人）と中央アジア各国からの労働移民を惹きつける移民受入国としての役割と、中央アジア移民がロシアおよび諸外国へと移動する際の回廊（トランジット）の役割を担う。中央アジア移民の管理体制や人権および労働者の権利などにまつわる諸問題は、主にこれら二国において生起する。

本研究に参加した多くの研究分担者・協力者が指摘するように、また特に研究分担者であるジャンナ・ザイオンチコフスカヤが指摘するように、労働力および補充人口を必要としているロシアやカザフスタンと過剰労働力および高い出生率をもつその他の中央アジア諸国との間に、特に労働市場における協力関係というべきものが見られる。

残念ながら、その実態を正確に把握する作業は、難しい。例えば、多くの中央アジア諸国の失業率などの公式統計は、統計としての意味をなさない。2009 年半ばのキルギス共和国の公式の失業率は、2.8%、タジキスタンでは2.1%となっているが、UNESCO の報告では、タジキスタンの労働力の約半分が失業状態にあるという。

こうした仕事機会のない中央アジア諸国からロシアやカザフスタンへと大量の労働移民が発生している。そして、その出稼ぎ労働による本国への送金は、その規模を急速に拡大させており、本国の GDP を支えている。例えばタジキスタンでは、2006 年には GDP 比 36.2%もの送金があり、本研究におけるヒヤリング調査においても 2008 年には GDP 比 50%を超える規模になっている。

ロシアにおいては、中央アジア移民の流入が、ロシアの移民受け入れの玄関口にあたるシベリア地域において社会分裂をもたらす危険性がある。中央アジア移民に対するステレオタイプの形成が未成熟な中で、「超エスノフォビア」と呼ばれるほどのゼノフォビアを生み出していることが本研究においても明らかになった。移民の受け入れ体制について、単に法規上の受入体制だけでなく、市民レベルでのステレオタイプ形成やエスノフォビアの現象を詳細に調査したところに、本研究の特質がある。

一方、中央アジア移民達自身は、ロシアの出入国ポイントや普段の生活の現場や職場における官吏による強請やたかり、移民自身が自力で手続きできないほどに複雑化した労働許可制、労働許可割当数を上回る労働許可を交付し規制的な役割をほとんどもたない労働許可割当制など、様々な問題に直面していることが明らかになった。この成果は、研究代表者である堀江典生が本研究の「移民受入国カザフ・ロシア外国人管理政策研究チーム」として、科学アカデミー社会政治研究所教授 S. リャザンツェフと共同で行ったモスクワに在留する中央アジア移民に対する質的調査（ライフヒストリーインタビュー調査）によって明らかにした成果である。また、我が国では十分に認知されていない中央アジアの人身売買問題に取り組む NGO の協力を得て、実態解明を行った。

カザフスタンにおいては、新しい移民政策のコンセプトが作成され、今後もオラルマンと労働移民の受け入れと管理のあり方がカザフスタン移民政策の主要問題となる。特に、オラルマンのカザフスタンにおける適応の問題、政治的意図をもったオラルマンの定住地配分などが、カザフスタンの地域における社会分裂の危険性を宿している。カザフスタンの移民政策コンセプトに関する成果は、実際にカザフスタン政府の移民政策コンセプトを作成したメンバーであるボラート・タチベコフにより我が国に本研究を通じて紹介され、また、研究分担者であ

り、カザフスタンを代表する移民研究者であるアレクサンドル・アレクセンコは、カザフスタンのオラルマンや労働移民の状況を的確に分析している。

中央アジアおよびロシアにおける移民問題における国際協力の難しさは、**国家と社会との境界が合致していない**がために、**国家安全保障と「人間社会の安全保障」に投げかけるジレンマ**が、当該地域の移民問題解決のための**地域協力や国際協力を阻害**していることによる。それゆえ、各国の移民管理や地域レベルでの移民管理の制度化が地域秩序の形成に影響を与える可能性がある。この論点については、「人間社会の安全保障」などの概念を中央アジア移民研究に導入することによって生み出された結論である。

我々が得た結論をまとめておきたい。

- ① 中央アジア労働移民はロシアと中央アジアを一体化させる「架け橋」となっている。他方で、彼らの脆弱性は高まっている。移民受入国ロシアにおいては、中央アジア移民のステレオタイプ形成が未成熟なまま、「超エスノフォビア」とも呼ばれるゼノフォビア現象が生じ、社会分裂の危険性をもつ。カザフスタンは、中央アジア移民の回廊としての役割を担うが、そこで生じる人身売買など、移民達の脆弱性が大きな問題となっている。
- ② 中央アジアの労働移民は、受入国側の移民管理制度の不明瞭さによって意図せず不法移民化している。労働許可制度は、監督する受入国側の官吏の強請やたかりを増長させるだけで移民の規制には実質的に役に立っていない。移民の現実に即した受入体制の整備が求められている。
- ③ 中央アジアからロシアおよびカザフスタンへの人口移動（出稼ぎも含む）は、受入地域の「人間社会の安全保障」上の懸念となり、当該地域の人間社会の分裂の危険性をはらむ。中央アジアおよびロシアにおける移民問題が、国家と社会との境界が合致していないがために、国家安全保障と「人間社会の安全保障」に投げかけるジレンマが、当該地域の移民問題解決のための地域協力や国際協力を阻害している。中央アジアにおいては、地域強力な枠組みは依然未成熟なままだが、国家レベルでの移民管理を超えて、地域レベルでの移民管理のあり方を模索する必要がある。

・ 政策的・社会的ニーズに具体的に応えた研究成果は何か

本研究の研究成果は、次の3点において政策的・社会的ニーズに応えることができるだろう。

1) 中央アジアとその周辺諸国における人の移動とそれにより生起する社会問題の総合的把握

中央アジア各国において雇用機会の希少さにより大量の経済移民を生み出していること、その経済移民による本国送金が本国の家族および国民経済を支えていること、中央アジアにおいて生起する移民を引きつける磁場としてロシアの存在感が大きくなっていること、カザフスタンがロシアに次ぐ中央アジア移民の磁場となっていること、ロシアにおいて大量の移民流入により社会分裂の脅威が感じられるようになり、強力なゼノフォビアが形成されていること、これまでほとんど我が国において紹介されてこなかった中央アジアの人身売買の実態が明らかになったことなど、中央アジア・ロシア移民論ともいべき広範囲の移民問題への取り組みを本研究では行った。中央アジア移民問題は、人の移動に関するグローバル・イシューでありながら、我が国においてその実態が紹介されることも少なく、また、当該地域移民問題を専門的に扱った和文献もない。また、世界的にも当該地域移民問題の研究はいまだ十分に展開されているとはいえず、難しい状況である。本研究成果は、当該地域の移民問題に関する我が国の研究のさきがけとなり、当該問題に対する我が国の理解を深めることに貢献することになるだろう。

2) 中央アジアとその周辺諸国における人の移動の管理に関する多国間国際協力

人の移動により生起する社会問題が先鋭化している当該地域においては、受入国単独の規制的な政策のみでは対応できない。世界の人身売買（人身取引）問題は、我が国の国際協力において取り組むべき重要な課題となっているが、本研究によって明らかになった中央アジアの人身売買問題は、今後とも取り組むべき課題として残されている。また、従来二国間協力（特にそれはロシア・カザフスタンとその他の中央アジア諸国との間での二国間協定）によってしか当該地域の移民問題への対策や調整が行われてこなかった理由は、国家と社会との境界が合致していないがために、国家安全保障と「人間社会の安全保障」に投げかけるジレンマが、当該地域の移民問題

解決のための地域協力や国際協力を阻害していたためである。地域を越境する人々の権利と自由を守り、同時に秩序ある移動を実現するため、新たな地域レベルの取り組みが必要である。こうした本研究の成果は、我が国および関係諸国の当該地域の移民問題に関する国際協力の視点を提示したものであり、政策的ニーズに応えるものである。

3) ユーラシアの平和と安定の必須条件としての中央アジアの平和と安定に寄与する研究成果

ユーラシアの平和と安定の必須条件としての中央アジアの平和と安定に寄与するために、本研究が提示できる政策的な含意は、以下の5点である。

- ① ゼノフォビアの生起・蔓延は、中央アジア移民の人間の安全保障に対する脅威である。当該受入国との協力により、ゼノフォビア対策に関する国際協調と当該国での移民の権利を守る意識の向上が必要である。
- ② 中央アジア労働移民受入国における移民管理に関わる諸手続を明瞭化し、移民個人が対処可能な手続きにすることが望ましい。そのためにも、移民が直面する諸手続における実際上の諸困難について移民受入国と送出国双方で把握し、現実的な解決を模索する必要がある。
- ③ 中央アジアにおける人身売買の問題は、これまで十分に関心が払われてこなかった問題である。人身売買が発生している中央アジアだけでなく、第三国である我が国においても国民の認識向上を図るとともに、この問題の解決を中央アジアの平和と繁栄を支えるための我が国の中央アジアへの人道的関与と認識すべきである。
- ④ 中央アジアから発生する移民は経済移民が支配的であり、その中でもロシアおよびカザフスタンへの出稼ぎ労働を特徴とする。その移民動機は、中央アジア移民送出国における雇用機会の欠如である。中央アジア移民送出国における雇用機会の創出が重要な課題である。
- ⑤ 中央アジア移民管理は、これまで二国間協定による移民管理強力などに依存した国際協力が行われてきたに過ぎない。中央アジアおよびロシアにおける移民問題が、国家と社会との境界が合致していないがために、国家安全保障と「人間社会の安全保障」に投げかけるジレンマが、当該地域の移民問題解決のための地域協力や国際協力を阻害している。中央アジアにおいては、地域強力な枠組みそのものが依然未成熟なままである。国家レベルでの移民管理を超えて、地域レベルでの移民管理のあり方を模索していく必要がある。

・ 研究成果を通じて社会にどのような効果をもたらすと考えているか

本研究の研究成果は、以下の3つの効果を社会にもたらすものと期待できる。

1) 中央アジア諸国との共生

本研究の研究成果は、我が国の対中央アジア政策や国際的な中央アジアへの支援において必要な当該地域における人の移動とそれに伴う社会問題の総合的把握を提供し、もって効果的な当該地域への我が国および国際社会の関与が実現できる。それにより、中央アジアの平和と安定に寄与し、我が国と中央アジア諸国との共生に貢献するという効果が期待できる。

2) 我が国の中央アジアおよび周辺諸国との間の相互理解への寄与

我が国国民の当該地域に対する理解と人の移動に関わる様々な問題への理解に本研究の研究成果は貢献することができる。我が国の積極的な中央アジアへの関与とは裏腹に、国民の中央アジアに対する理解は、十分とはいえない。それは、当該地域に関わる地域研究が我が国においてまだ十分展開されていないからである。本研究の研究成果は、我が国の中央アジアへの取り組みとともに、我が国が学術的にも中央アジアを注視し、中央アジアの平和と安定に寄与していることを示すと同時に、研究成果の公表を通じて、国民の中央アジア理解を深める効果をもつ。

3) 地域研究における中央アジアと周辺諸国との間の協働

本研究は、カザフスタンの学術機関に所属する研究者およびNGO関係者、ロシアの地域研究者との協働による地域研究の推進を意図している。研究対象地域との研究・対話・経験共有が、地域研究を通じて行われることにより、我が国と中央アジアおよび周辺諸国との協働を深める効果を期待できる。

3. 政策的・社会的ニーズを有する者

こうした研究成果は、中央アジア諸国に対する我が国の支援に関わる外交官・NGO 関係者、我が国の入国管理に関わる行政職員、我が国において外国人の権利を守るために活動する NGO 関係者、我が国の外国人労働者受入に関わる企業、我が国の外国人労働者の管理に関する政策に関与する研究者・政府関係者など、政策的・社会的ニーズを有する方々に活用していただくことを期待している。

Program for Area Studies based on Needs of Society
The Project adopted in 2007
Central Asian Migration Management and International Cooperation

Research Summary
University of Toyama

Issues addressed in this research

Against a backdrop of increasing international human interaction reflecting the rise of economic globalization, the sudden collapse of the former Soviet Union meant that in a very short time the Central Asian countries, with their newly formed borders, had to establish the same kind of controls for foreign worker migration that many Western European countries had built up through years of experience. During the Soviet era people of various ethnic groups had been able to traverse the Soviet zone as though it were a single country, but this multi-cultural region comprised of numerous countries now faced the problem of migrants wanting to return home, and the problem of migrant workers relating to people who had once been considered compatriots, but who now had to be regarded and treated as foreigners. In addition, the developing countries of Central Asia were now faced with economic disparity in relation to Russia and Kazakhstan, triggering migration from poorer countries to richer countries.

The migration of these people also brought social problems into the receiving countries, such as human trafficking, forced labor and drug smuggling. The increase in xenophobia and a rise in nationalistic feeling accompanying anti-foreigner movements demonstrated a sharpening of mood towards foreigners among the population of receiving countries, causing policy makers to struggle in their attempts to maintain mutual respect between ethnic groups and the civil rights and freedoms of immigrants.

Japan has an amicable relationship with the Central Asian countries, which has come about through initiatives such as technical aid and infrastructure maintenance, designed to help develop the skills of the local workforce in the region. Japan has also given financial aid and assistance as ODA in order to help alleviate the difficulties that have accompanied economic reform. This was because increasing instability in the region following the collapse of the Soviet Union posed a potential threat to peace in Eurasia. Support of the transition towards a market economy has met with uniform success, and attention is now turning to the question of how to solve the region's social problems.

The problems relating to human migration are issues that bear a close relation to the social problems and democratization of both migrant-sending and migrant-receiving countries (the problem of poverty in the sending countries and the difficulty of protecting civil and human rights in the recipient countries). Based on the situation in Central Asia and the surrounding countries, this research seeks to understand the inherent problems of the region, discusses the impact of the social problems that accompany human migration on the peace and stability of the region, and considers what is really required in the way of multilateral cooperation to solve these various problems.

The central issues addressed in this research are: the increase in the number of immigrants and migrant workers from Central Asian countries crossing the border over land into Kazakhstan and Russia and the social problems this causes; and the system for controlling the migration of Central Asian people based on

multilateral cooperation. Taking the following issues to be the most important, in this research we: 1) highlighted the kinds of threats and concerns governments and citizens of receiving countries felt as a result of the immigration of Central Asian people to Kazakhstan or Russia undertaken for the purpose of resettlement or work; 2) examined the problems faced by Central Asian immigrants in the receiving countries and the threats to their rights and freedoms; and 3) considered what kind of bilateral or multilateral cooperation is required between Central Asia and the surrounding countries in order to control cross-border migration.

Central Asian migration as a global issue

Cross-border human migration is increasing worldwide, and there are various crises occurring as a result. In some cases people flee their home country because of poverty, discrimination, violence or political pressure, while in others people migrate across borders to look for new job opportunities or in search of business. Globally this flow of people sees migration from south to north, east to west, or from one developing country to another. Countries that welcome immigrants are becoming fewer with each passing year. As countries begin to feel uneasy about the threat that massive immigration poses to political stability and security, there is a tendency for them to tighten immigration controls and controls on foreign workers. At the same time, due to a declining birthrate and aging population, many wealthy countries find themselves increasingly unable to support their own economy without immigrants. The regression and confusion seen in many countries' response to the acceleration in the global flow of people, demonstrates that there is a limit to what any one country can do in dealing with the various problems associated with human migration. The issue of social problems accompanying human migration across borders into other countries and regions is one that currently attracts a lot of interest. Through economic migration, one country's poverty problem becomes a disruptive force in the labor market of another. With problems such as human trafficking, forced labor, the trade in illicit drugs and the spread of infectious diseases, human migration is also a central issue in the discussion relating to soft security, which has come about since the end of the Cold War.

The systems for regulating migration and the issue of social problems accompanying migration across borders are, therefore, important global issues when considering the current peace and stability in Central Asia as well as the rest of the world. The problems relating to migration in Central Asia are one part of the overall acceleration in the global flow of migrants following the end of the Cold War. The change of the political and economic systems in the region, the sharpening of ethnic conflicts and the economic disparity in relation to the surrounding countries that has arisen since the collapse of the Soviet Union are all issues which require political, ethnic, economic and historical-based researches. Hitherto, there has been a paucity of area studies relating to human migration in the Central Asia region, and research relating to global human migration has tended to be segmentalized into each field of specialism, rather than be amalgamated into the overall discipline of area studies. There is a need, therefore, to adopt an area studies approach to this global issue which amalgamates the responses of the specialists in different fields towards it.

The global problems relating to migration can be divided into 4 issues: 1) The causes of immigration and the direction in which migrants travel; 2) The migration control systems in receiving countries; 3) The national security dilemma of migration; 4) The potential for international cooperation in migration management. These are not issues that can be dealt with by a single academic discipline or by a single theory alone. These are issues which require a interdisciplinary form of area studies.

Research issues which address political and social needs

There is a need for countries with different ethnic, religious, cultural and historical backgrounds to accept each other's different political and economic systems and strive to live and prosper together. As the birth rate declines and the population ages, Japan will in the future also need to receive immigrants – particularly foreign migrant workers – and so will come under increasing pressure to work together with migrants and live together harmoniously with its immigrant population. The migration problems occurring in Central Asia are therefore to be considered as our own problems.

As well as positive impacts, international migration can also have a variety of negative impacts on receiving countries. In today's globalized international community, many countries have established measures control immigration and are closely examining the impact of migration on their own country and region. Unfortunately there has been insufficient international research into cross-border migration and the related social problems in the Central Asian region. Migration researches in Central Asia still remain a relatively new area of development.

Academic significance of the research: development of a new form of area studies

Related to the various migration problems within the former Soviet zone, area studies on migration has not been sufficiently institutionalized within Japan's academic community. Beginning after the end of the Cold War, the intensive study of the former Soviet Union's immigrants and foreign workers is a research field which even on a global level can still only be said to be in its pioneering phase. Our aim is to build the foundation for Japan's area studies on Central Asian migration.

While interest is growing in the social problems associated with international migration, research into migration-related social problems in the former Soviet zone is still very much lacking. This research has been undertaken in the absence of any precedent or pre-existing findings from Japanese researchers. The collapse of the Soviet Union meant the creation of new borders within the former Soviet zone. Up until that point people had been able to migrate between the countries of the Soviet block as citizens of the Soviet Union without having to cross borders. With the appearance of new borders, these same people suddenly acquired the status of foreigners. In this sense, Central Asia's immigration problems are a new phenomenon which has arisen since the end of the Cold War. It follows, therefore, that Central Asian immigrant research represents a new development in area studies. We believe that this research will become the foundation for Japan's migration studies of the Central Asia region, as well as the starting point for all future developments.

Our research findings

Russia needs migrant workers as well as immigrants' resettlement to supplement its population, and she will continue to have a huge magnetic attraction for Central Asian immigrants. On the other hand, Kazakhstan, which was at one time a migrant-sending country into Russia, has now become a migrant-receiving country, attracting Oralman (now ethnic Kazakhs) and migrant workers from all over Central Asia. Kazakhstan is also a corridor (transit) for Central Asian immigrants migrating to Russia and other

countries. The problems associated with the migration control of Central Asian migrants and civil rights as well as the rights of migrant workers mainly occur in these two countries.

Zhanna Zaionchkovskaya points out, is that there is a collaborative relationship – especially in the labor market – between Russia and Kazakhstan, both of which need to supplement their workforce and population, and the other Central Asian countries, which have a surplus workforce and a high birth rate.

We must not forget, however, that this collaborative relationship arose because of the serious lack of job opportunities in the migrant-sending Central Asian countries. Many of the official figures relating to unemployment rates in Central Asian countries are meaningless as statistics. In the middle of 2009 the official unemployment rates in the Kyrgyz Republic and Tajikistan were 2.8% and 2.1% respectively, but according to a UNESCO report the unemployment situation in Tajikistan was closer to half of its working population.

A large number of migrant workers travel to Russia and Kazakhstan from the Central Asian countries because of this lack of employment opportunities. The amount of money that migrant workers send back to their home countries is rapidly increasing in scale and goes to supporting the home countries' GDP. For example in Tajikistan remittances accounted for 36.2% of the GDP in 2006. In the interview study we carried out as part of this research in 2008, this had grown to more than 50% of the GDP. In our research, we examined the situation regarding overseas remittances which sent to families in Uzbekistan with qualitative research interviewings. We also carried out qualitative research interviewings (life story interviews) of Central Asian migrants living in Moscow in cooperation with the Institute of Socio-Political Research, Russia Academy of Science.

Siberia is the gateway to Russia for immigrants. The current inflow of Central Asian immigrants into Russia arose the social risk to receive migrants in Siberia. The stereotype image of the Central Asian migrant is still immature, and this research revealed that a form of xenophobia that can be described as “hyper ethnophobia” is currently on the rise. What was unique about our research was that we carefully examined the citizen-level phenomena of stereotyping and ethnophobia.

The research also revealed that the Central Asian immigrants themselves face various problems, such as: scams by officials in everyday life, at work and when entering or leaving Russia; a work permit system that is so complicated that immigrants cannot manage the application process by themselves; and a work permit quota system that has almost no regulatory function, as more work permits are issued than the number allocated. These findings were revealed through qualitative research interviewings of Central Asian migrants resident in Moscow. In order to get clarification on the situation regarding Central Asian human trafficking we enlisted the cooperation of an NGO which specifically deals with that area.

In Kazakhstan a new concept of migration policy has been created, which takes the system for receiving and controlling Oralman and migrant workers as its central concern. The question of how to make Oralmans resettled in Kazakhstan carries with it a particular risk for social unrest in some Kazakh regions, as the Oralman resettlement program is such a politically-charged issue.

The difficulty of establishing international cooperation to tackle immigration problems in Russia and Central Asia is largely due to the fact that the borders between countries and the borders between societies do not necessarily overlap. This presents a dilemma over whether to prioritize national security or “Societal security”, ultimately preventing the regional and international cooperation required to solve the migration problems in the region. The multinational cooperation of the regional migration controls still remains infeasible to influence the shape of the regional order.

Our collated conclusions are as follows:

- 1) Central Asian migrant workers act as a “bridge” between Russia and Central Asia as they become increasingly integrated in labor market. At the same time, however, these migrant workers are becoming more and more vulnerable. In migrant-receiving country Russia, the stereotype image of the Central Asian immigrant is still immature, and a form of xenophobia that can be described as “hyper ethnophobia” is on the rise, threatening an outbreak of social unrest. Kazakhstan functions as a corridor for Central Asian migrants, but with the existence of such problems as human trafficking and migrants’s social adaptability, the vulnerability of migrants in this area is a big issue.
- 2) Due to confusing migration control systems in the migrant-receiving countries, Central Asian migrant workers often become illegal immigrants without being aware of it. In practice, the work permit system is not an effective method of regulating immigration, and only serves to increase opportunities of scams by the officials in the receiving country to extort money from immigrants. The foreign labor migration management needs to be overhauled so as to correspond to the reality of the immigrants’ situation.
- 3) The demographic shift (including migrant workers) from Central Asia to Russia and Kazakhstan raises Societal Security concerns for the recipient region, posing a risk to the stability of human society in the area. Tackling migration problems in Russia and Central Asia is hampered due to the fact that the borders between countries and the borders between societies do not necessarily overlap. This presents a dilemma over whether to prioritize national security or societal security, ultimately preventing the regional and international cooperation required to solve the migration problems in the region. In Central Asia the framework for regional cooperation is still immature, and there is a need to go beyond migration control undertaken at individual country level and seek a region-wide approach to the issue.

Policy implications of our research findings

The policy implications of the research findings which will help contribute to the peace and stability of Central Asia are listed in the 5 points below.

- 1) The emergence and proliferation of xenophobia are a threat to the human security of Central Asian immigrants. There is a need to implement collaborative international measures in cooperation with the relevant migrant-receiving countries to address xenophobia and raise awareness of the protection of immigrants’ rights.
- 2) There is a need to clarify and simplify the bureaucratic processes relating to immigration control in migrant-receiving countries for migrant workers from Central Asia. Ideally, migrants should be able to manage these processes themselves. In order to achieve this, both the migrant-sending and migrant-receiving countries must understand the difficulties faced by immigrants when dealing with these bureaucratic processes and seek a realistic solution.
- 3) The problem of human trafficking in Central Asia is one that has until now not received sufficient attention. By raising general awareness of the problem of human trafficking not just in Central Asia, where the problem is occurring, but also in Japan, we can help to solve the problem. Japan needs to recognize that it can support the peace and prosperity of Central Asia by contributing in this kind of humanitarian way.
- 4) Economic migration is the dominant form of immigration from Central Asia. Typically this relates to Central Asian migrant workers who go to seek employment in Russia and Kazakhstan. This migration is

caused by the lack of employment opportunities in the migrant-sending countries of Central Asia. The creation of employment opportunities in these countries is, therefore, an important issue.

5) Control of Central Asian migration flows has only ever been carried out through international cooperation in the form of migration control measures based on bilateral agreements. Tackling migration problems in Russia and Central Asia is hampered due to the fact that the borders between countries and the borders between societies do not necessarily overlap. This presents a dilemma over whether to prioritize national security or societal security, ultimately preventing the regional and international cooperation is required to solve in the region. In Central Asia the framework for regional cooperation is still immature, and there is a need to go beyond migration control undertaken at individual country level and seek a region-wide approach to the issue.