

## EUの対ベラルーシ政策

### ——民主化要請と国境管理等への支援

中 坂 恵美子

#### はじめに

二〇一二年に、ベラルーシは、ロシア、カザフスタンとともに「単一経済空間」<sup>(1)</sup>を創設した。二〇一一年一月四日のロシア大統領プーチンによるイズベスチヤ紙への寄稿は、この試みがEU諸国における先行実験の成果を取り入れるものであることを述べている。すなわち、この三国間の国境では二〇一一年七月一日に貨物通過に関する管理が撤廃され関税同盟が成立したのであるが、単一経済空間となったことで今後は単一の査証及び出入国政策も進められ、域内国境での国境検査の廃止が可能となる。これは、「EU諸国のシェンゲン協定の経験を創造的に適用する」ものだという。そして、シェンゲン協定を、「ヨーロッパ自身にとつてだけでなく、EU諸国を仕事・学業・休暇のために訪れるすべての人々にとつても、恩恵となる」と評価している。さらにプーチンは、ロシア・ベラルーシ・カザフスタンの「単一経済空間」が三国の市民に対してもつ重要性を、「市民にとつては、出入国、国境およびその他の障壁、いわゆる『労働割当』の廃止は、いかなる制限もなしに居住・教育・労働の地を選択できることを意味」すると述べ、ソ連時代には住民登録制度によってそのような自由がなかった

ことにも言及している。<sup>(1)</sup>

ロシア／ソ連における国内の移動の自由について検討を行った杉浦教授の論稿によれば、一九二二年に制定されたロシア民法典は「国の生産力の発展のために」領域内で「自由に移動し、および居住する権利」を「すべての市民」に保障したが、一九二二年に身分証明書に関する規定が制定され、それにより導入された居住者登録済み査証制度によってその権利は否定されていた。それ以降、居住者の登録制度は、一九七四年のソ連政府の「ソ連の身分証明書制度に関する規定」においてみられるように、市民の移動をコントロールするための滞在及び居住の許可制度として使われ、警察機関にその許可についての自由裁量を与えてきた。ソ連解体後の一九九二年の憲法改正によりロシアでは移動の自由が憲法上の権利となり、現行の一九九三年憲法もそれを引き継いでいるが、実際は市民の登録制度の違憲的な運用により、移動の自由等についての権利が制限されている例があったという。<sup>(2)</sup>

そうであれば、プーチンの述べるように、この「単一経済空間」の創設は、ロシア国内におけるロシア市民の移動の自由の保障を一段と前進させる推進力となることが期待される。しかしながら、それと同時に、プーチンが言及するようにEUと同様に国境廃止の効果は第三国国民にまで及ぶことを考慮すれば、「単一経済空間」はプーチンによって先駆者として名指しされたEU自体にとっても非常に重要な意味をもつだろう。<sup>(4)</sup>それは、東からEUの領域に向かう非正規入国者の管理という点である。すなわち、現在、EUとその東側で国境を接している国は、ロシア（フィンランド、エストニア及びラトヴィアとの国境）、ベラルーシ（ラトヴィア、リトアニア及びポーランドとの国境）、ウクライナ（ポーランド、スロヴァキア、ハンガリー及びルーマニアとの国境）、モルドヴァ（ルーマニアとの国境）並びにギリシャ（トルコとの国境）である。これらのうち、ロシア、ウクライナ及びモルドヴァとはEUはすでに数年前に再引取り条約を締結済みであり、これら三国との国境からEU

領域に非正規に入国した人は各々の国に送還し引取らせることが約束されている。<sup>(5)</sup>ギリシャとトルコの領土はほんのわずかな接点しかないにもかかわらず、近年非正規入国者の増加が問題になっており、二〇一〇年には欧州対外国境管理協力機関（Frontex）が国境警察軍 R A B I T（Rapid Border Intervention Team）を派遣して警備を始めた<sup>(7)</sup>一方で、EUはトルコとの間での再引取り条約交渉を進めている。<sup>(8)</sup>周囲がそのような動向を見せる中で、EUにとつてはベラルーシ国境は、現在、再引取り条約は未締結で、非正規入国を最も警戒しなくてはならない地域として残されている。<sup>(9)</sup>

このような状況において、ロシア・ベラルーシ・カザフスタンにおいてそれぞれの国内での移動の自由及び三国間での国境審査の廃止が実施されたら、ロシア又はカザフスタン出身者のみでなく、この両国を経由してEUへ入国しようとする第三国国民もベラルーシとEUの国境まで自由にやってくるのが可能となるのである。EUにとつてベラルーシとの国境の重要性はこれまで以上に増すであろう。現在三カ国で構成されている「単一経済空間」は、ウズベキスタン、トルクメニスタン等今後他の国にも開かれていくことが想定されているが、カザフスタンとこれらの国のさらに南には最も多くの難民を生み出しているアフガニスタンがある。そのことを考えれば、ベラルーシは、トルコ・ルート、ウクライナ・ルートが閉じられた後の中東からEUに人々に向かう道としてもさらに大きな意味をもつものになるかもしれない。実際、現在もベラルーシはEUにとつての自国の国境管理の重要性を十分に認識しており、それを一つの外交的なカードとしても使っている節がある。例えば、ベラルーシは後述するように、不正な選挙や人権抑圧のためにEUから制限措置をとられているが、二〇一二年四月にEUがその厳格化を決定したのを受けて、同国は今後はウクライナとの国境警備に重点をおくためにポーランド及びリトアニアとの国境警備は緩和すると発表した。<sup>(10)</sup>

以上のような問題意識の下で、また、旧ソ連諸国の一つであるベラルーシの民主化支援という側面にも留意して、本論文では、ベラルーシの人の移動に関連する問題へのEUの援助政策について取り上げたい。つまり、ベラルーシの移民、庇護及び国境管理に関する事業へのEUの支援がどのように進んでいるのかを中心に考える。その考察の前提として、EUその他の欧州の地域的機関の対ベラルーシ関係を確認しておく。したがって、本論文では、第一章において、ベラルーシという国及び同国とEUその他の欧州の地域的機関との関わりについて取り上げた上で、第二章でEUの「移民」、「庇護」並びに「国境管理及び税関」分野での対ベラルーシ援助政策について分析を行うこととする。

## 第一章 ベラルーシとEU

### (1) ベラルーシ及びその対外関係

まずは、ベラルーシの政治・経済及びEU以外の欧州の地域的機関と同国との関係について概観しておきたい。

#### ベラルーシの政治・経済

ベラルーシは一九二二年に結成されたソ連の一員であったが、一九九〇年七月に共和国主権宣言を、一九九一年八月に共和国独立宣言を行い独立国家となった。同年一二月にはソ連の解体が正式に宣言され、新たに国家間

組織としての独立国家共同体（CIS）が創設されたが、ベラルーシもその構成国として旧ソ連諸国とのつながりを保つことになった。九一年九月に国名をベラルーシ共和国とし、日本語の表記はそれまでの白ロシアからベラルーシとなった。

政治的には、非常に強い権限をもつ大統領制をしる国であるが、それは一九九四年に初代大統領として選出され現在も君臨するルカシエンコが、一九九六年の国民投票を用いての憲法改正により作り上げた体制であり、二〇〇四年には国民投票で大統領の三選禁止規定の削除も行った。そのような独裁的な政権は、法の支配の侵害や人権抑圧によって維持されている。一九九六年の憲法改正は、国民投票は諮問的な性格のものにすぎないという憲法裁判所の決定が無視されて行われたものであるし、二度目の大統領選前の一九九九年から二〇〇〇年には、反ルカシエンコであった前内務大臣、前議会副議長、実業家、ジャーナリストの四人の著名な人物の「失踪」が起き、欧州評議会の議員会議や国連人権委員会から大きな関心を寄せられることになった。

例えば、国連人権委員会／理事会の反応は、概略、次のようなものである。まず、国連人権委員会では一九九四年に「裁判官及び弁護士<sup>(13)</sup>の独立」に関する特別報告者が任命されていたが、二〇〇〇年には同報告者によりベラルーシの調査が行われ、その報告書では一九九六年の憲法改正に関わる問題をはじめとして、同国における法の支配や司法の独立が侵されている状況に対して非難がされた<sup>(14)</sup>。さらに、二〇〇三年にはベラルーシの人権侵害についての決議<sup>(15)</sup>が出され、続く二〇〇四年の決議<sup>(16)</sup>では特別報告者へ調査が委任された。そして、二〇〇五年に提出された報告書<sup>(17)</sup>は、同国内の広範な人権侵害、すなわち、公正な裁判を受ける権利や拷問の禁止を否定した上での死刑の実施、日常的な拷問の慣行、問題の多い拘禁状態、裁判官及び弁護士の独立の侵害、選挙前の八か月間の一六〇もの印刷メディア機関の閉鎖や幅広く行われている検閲など表現の自由の侵害、人権擁護活動

家及び反政府勢力のメンバーへの攻撃としての集会の自由の侵害、労働者の結社の自由の侵害、信教の自由の侵害、反大統領勢力候補者の登録拒否など国際基準に満たない選挙の実施による政治的権利の侵害、という諸点について列挙している。<sup>(18)</sup> その上で、ベラルーシは極めて独裁制に近く、国家元首は人民への直接のつながりに基づいて合法性を主張し、いかなる憲法的、法的又は制度的な制約も認めていない。そのような制度においては、事実上人権の居場所はないと述べている。<sup>(19)</sup> 二〇〇五年の決議では特別報告者の任期が一年延長され、二〇〇六年に、さらに、健康に対する権利、教育に対する権利、女性の権利など経済的、社会的及び文化的権利に関する問題にも言及した報告書が提出され、二〇〇八年には総会決議が採択された。<sup>(20)</sup> その後の二〇一〇年一月十九日の四度目の大統領選挙後、人権理事会は選挙中及び選挙後のベラルーシ政府の人権侵害を非難すると同時に国連人権高等弁務官に同国の人権状況について監視し報告するよう要求し、二〇一二年には二〇一〇年一月十九日から二〇一二年三月二三日までの期間をカバーする報告書が出されたが、その中では選挙後の人権状況の一層の悪化が指摘されている。そして、二〇一二年の人権理事会決議では、再び一年任期で特別報告者が任命されることになった。

このように、ベラルーシは、政治的には独裁制に近く、それを維持するための人権抑圧が長期にわたり継続している状況である。

### ベラルーシの経済と地域経済統合

経済的には、ベラルーシは「社会志向型市場経済」、つまり、漸進的な市場原理の導入を目指してはいるが、現状は国家が計画・統制を行うソ連型管理経済を踏襲しており、ロシアとの特別な経済的つながりに依存

している。<sup>(26)</sup> 現在でも八〇%が国営企業であり、民営化はなかなか進まない。貿易の相手は、輸出の三五%、輸入の五四・五%がロシアであり、一九九九年には両国間で自由貿易のための「連合国家創設条約」(Договор о создании союзного государства)<sup>(28)</sup>が締結され、関税同盟や通貨同盟に向けて動き始めた。しかし、現在、両国の自由貿易はより多くの参加国をもつ地域的統合の中で進められている。

すなわち、ロシアとの二国間関係だけでなく、ベラルーシは旧ソ連のいくつかの諸国からなる地域的経済統合組織の構成国ともなっている。CIS諸国の間では、一九九三年に「経済同盟創設条約」(Договор о создании экономического союза)、一九九四年にはその第一段階である「CIS自由貿易創設協定」(Соглашение о создании свободной торговли)が締結されたが、同協定は六カ国しか批准を行わなかったためそれ以上の進展は停止してしまった。そこで、より限定された構成国での経済統合へと方向性をかえ、一九九五年には、ロシア、ベラルーシ、カザフスタンが関税同盟を形成し、一九九六年にはキルギスタン、一九九九年にはタジキスタンも加盟した。一九九九年にこの五カ国は「関税同盟及び単一経済空間に関する条約」(Договор о таможенном союзе и едином экономическом пространстве)を調印し、共通関税や共同市場をも目指すこととなり、その実現のために二〇〇〇年に「ユーラシア経済共同体設立条約」(Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества)を締結し、二〇〇七年にはこの枠組みの中で、ロシア、カザフスタン、ベラルーシの三カ国が先行して統合するための「単一の関税地域及び関税同盟形成に関する条約」(Договор о создании единой таможенной территории и формирования таможенного союза)が締結され、二〇一〇年から域外に対する共通関税導入の実現へとこぎつけた。<sup>(29)</sup> さらに、この三カ国は本稿の冒頭で述べたように、二〇一二年には「単一経済空間」の設立を宣言し、サービス、人、資本の自由移動も含めた共同市場、さらには経済政策を調整する経済同盟へと進んでい

くことを目指している。<sup>(30)</sup>

### ベラルーシと欧州の地域的機関

では、欧州との関係はどうか。冷戦終結後一九九〇年のパリ憲章で欧州の民主化促進レジームとなった欧州安全保障協力機構（OSCE）に、ベラルーシは一九九二年に加盟した。しかし同機関との関係は良好とはいえない。一九九六年の憲法改正の結果を受けて、OSCE議員会議は同国の新議員メンバーの不承認を決めた。<sup>(31)</sup>一九九七年にはOSCE議長国（当時はデンマーク）議長と専門家からなる調査団が同国へ派遣され、その結果、OSCEの派遣団の設置が勧告された。それは同年の常設理事会で認められ、民主制度の強化及びOSCE基準履行の監視及び報告をマニフェストとする「OSCE諮問監視グループ」（AMG）が設立された。ベラルーシはこの受け入れに対し消極的で抵抗もしたが、ロシアからの圧力もあり二月には受け入れるところとなった。AMGは五年間活動を行ったが、同組織が推進しようとした政治的信頼醸成措置の構築、選挙法の抜本的改革、マスメディアへの言論統制の廃止はいずれも失敗に終わった。二〇〇二年の終わりには、代わりにOSCEミンスク事務所の設置が定められたが、その任務には、法の支配、民主社会との関係強化、経済活動の発展、環境面での活動の発展という諸点が並び、民主制度の強化という言葉は含まれなくなった。<sup>(32)</sup>そして、二〇〇三年一月一日に開所された同事務所は、二〇一〇年二月三日に当初に定められた活動期間が満了し、二〇一一年三月三十一日に閉鎖された。<sup>(33)</sup>選挙監視については、二〇〇一年の大統領選挙、二〇〇四年の議会選挙、二〇〇六年の大統領選挙、二〇〇八年の議会選挙、二〇一〇年の大統領選挙、二〇一二年の議会選挙において監視団を派遣していたが、いずれにおいてもOSCEの民主選挙に関するコペンハーゲン文書を満たさないものであったとの報



告書が出されている。<sup>(34)</sup>

欧州評議会については、一九九二年九月に議員会議特別参加資格の地位を得て、翌一九九三年三月に加盟申請をした。その後、閣僚代理会合はベラルーシとの協力プログラムを実施することを認め、同国は、マスメディア、法協力、移民、男女平等、人口及び人権に関する各運営委員会へオブザーバーとして出席したり、多国間で協力及び援助活動へも招かれたりしていた。しかしながら、一九九五年には、閣僚代理会合は、ベラルーシとの協力関係は継続する意思を表しながらも、同国に対する自由なメディアの一層の強調を事務局に要求するようになった。

一九九六年から九七年における政治状況によって、議員会議はベラルーシ議会の特別参加資格の停止を決定した。他方で、閣僚代理会合は、事務局に、ベラルーシとの協力プログラムを市民社会及び独立したメディア機能への支援を優先事項とするものへと見直すように指示し、運営委員会には引き続きベラルーシ政府専門家を招くことを決定している。

一九九八年には、議員会議の役員会がベラルーシの特別参加資格の停止を継続すること、及び同国の欧州評議会への加盟申請手続きを公式に停止することを決定した。一九九九年から二〇〇〇年にかけての反政府的な著名人の失踪に関しては、二〇〇四年に議員会議から報告書<sup>(35)</sup>が出されているが、それに先駆けて二〇〇二年に、議員会議はベラルーシの欧州評議会正規構成員資格に関する議論は当分の間議題とはできないことを決議し、二〇〇四年にはベラルーシ議員が会期中に非公式にであっても参加することは不適切であると決議した。また、同年には、議員会議は閣僚委員会に、失踪に関する真に独立して効果的な調査について十分な進捗があるまでは、欧州評議会の様々な協定や活動へのベラルーシの参加や、欧州評議会とベラルーシ政府の政治的レベルでの接触

を停止し、その間、人権尊重の促進の観点から同国の市民社会との協力を進めることを勧告したが、閣僚代理会合はそのような決定はしていない。<sup>(66)</sup>

このように、議員会議はベラルーシ政府の人権侵害に対して、政治的レベルでの関係の断絶が必要であると考えているのに対して、閣僚委員会の方はベラルーシを欧州共通の法空間により強固に引き入れることがベラルーシの人々の利益となるという立場であり、そのために欧州評議会が作成した条約への加盟を同国に呼びかけていることを、最近の文書でも述べている。<sup>(67)</sup> いずれにせよ、ベラルーシは本来加盟するはずであった欧州評議会と正常な関係を築けていない。

このように、ベラルーシは、独立後は欧州の地域的機関への参加を志向したが、一九九六年以降はルカシエンコによる非民主的体制や人権侵害について、それらの機関から非難を受け続けている状況にある。

## (2) EUの対ベラルーシ政策

次に、ベラルーシとEUの関係を、EUの側からみておく。

まず、両者の関係を規定する包括的な条約は未だにないということを留意しておきたい。EUは、一九九一年に独立したばかりのベラルーシと「パートナーシップ協力協定」(PCA)<sup>(68)</sup>のための交渉を開始し一九九五年にそれを終えたが、ルカシエンコ大統領による権威主義的な体制が導入されたことにより、一九九七年以降はPCAの締結及び批准や暫定合意が凍結されている状態である。<sup>(69)</sup> しかしながら、EUはベラルーシに対して制限措置及び援助という消極的及び積極的な両面で関係をもっている。

### EUの対ベラルーシ制限措置

EUもまたOSCEや欧州評議会のように、ベラルーシ政府の非民主的体制及び人権侵害を非難しているが、それだけではなく、EUは共通外交安全保障政策（CFSP）の目的達成のために他国へ制限措置（restrictive measures）をとることができ、<sup>(40)</sup> これまでにベラルーシにもこの措置を適用してきた。ベラルーシに対して初めて制限措置がとられたのは二〇〇四年であり、<sup>(41)</sup> 前述した一九九九年から二〇〇〇年の四人の反政府活動家の失踪を受けたものであった。措置の内容は個人や企業の海外資産凍結や渡航禁止が主であり、<sup>(42)</sup> 二〇〇四年の不正な国民投票及び選挙の責任者、<sup>(43)</sup> 二〇〇六年の大統領選挙の責任者及び二〇一〇年の大統領選挙の責任者、国民投票及びこれらの選挙後の重大な人権侵害及び平和的デモの抑圧の責任者、ルカシenko体制から利益を受けている個人や企業に対しても、制限措置はとられた。<sup>(44)</sup> 二〇一二年九月の選挙も国際基準を満たしていなかったことや、民主主義、人権及び法の支配が改善しておらず政治犯の釈放及びリハビリも行われていないことなどから、同年一月にはさらに措置は二カ月間延長され、現在、二〇一三年一月三十一日まで、計二四三人が渡航禁止及び海外資産凍結、三二の企業が海外資産凍結の対象となっている。<sup>(45)</sup> また、二〇一一年六月には、武器及び国内での人々の抑圧に用いられる物資の禁輸も始まった。<sup>(46)</sup> EUの措置に対抗して、ベラルーシはEU及び二〇一一年下半期の理事会議長国ポーランドの外交使節を同国から追放する措置をとっている。<sup>(47)</sup>

### EUの対ベラルーシ援助方針と仕組み

では、次に援助の側面に移るが、EUの対ベラルーシ援助の方針と仕組みについて頭に入れておきたい。まず、援助方針であるが、上記のような関係をもつベラルーシに対するEUの援助は、他の周辺諸国に対す

るものほど積極的なものではないが、一定の条件の下では行われている。すなわち、EUの総務及び対外関係理事会（General Affairs and External Relations Council, GAERC）の一九九七年の結論では、「EUのベラルーシへの技術援助は、「人道的若しくは地域的事業又は民主的プロセスを直接的に支援する事業」に限定することを決め、二〇〇四年の結論では「共同体と構成国の援助プログラムは、とりわけ人道的、地域的及び越境的協力を通じた、並びに、民主化及びベラルーシの民主的な力への直接的間接的支援事業を通じた住民の要求及び民主化への支援を目指す」と述べている。<sup>(4)</sup>つまり、EUは、一方では制限措置を用いて、他方では援助を通じて、ベラルーシの民主化支援を行おうとしている。

次に、援助の仕組みについてみておく。まず、EUの対外援助には、複数の枠組みと複数の基金があり、各枠組みにどの基金が用いられるかは一対一で対応してはいないこと、また、援助の枠組みも基金も短期間に改変を重ねていることに注意して、以下の説明を読んでほしい。

複数あるEUの援助の枠組みの中で、ベラルーシが含まれる地域を対象とする代表的なものとして現在存在しているのが、欧州近隣諸国政策（ENP）である。ENPは、二〇〇〇年以降のEUの東方拡大に伴って、新加盟国との国境地域に位置する諸国への援助がEUの安定のためには必要であることが認識されて創設された援助の枠組みである。東方拡大を正式に決定した二〇〇二年のコペンハーゲン欧州理事会の少し前から議論が始まり、二〇〇四年五月には「ENP文書」、一〇月には「欧州近隣諸国パートナーシップ政策手段を確立するための規則のための欧州議会と欧州理事会提案」、そして一二月にはENP行動計画が提案され本格化していった。<sup>(4)</sup>

さらに、二〇〇九年にENPの東方ディメンションとしてプラハで打ち上げられたのが、東方パートナーシッ

プであり、アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、グルジア、モルドヴァ及びウクライナが対象国である。その主たる目標は、EUとそれら諸国間の政治的連合及び経済的統合の加速、さらに、そのためにそれら諸国の政治的及び社会・経済的な改革を支援することである。また、個々のパートナー国の長期的な目標として市民の移動と査証の自由化を支援することも含まれている。東方パートナーシップには、EUと個別国家間で行う二国間パスとすべてのパートナー国に共通の課題に取り組む多国間パスがある。ベラルーシは、政治体制の問題から、この二つの枠組みの中での援助を完全に享受することは認められていない。ENPにおいては、ベラルーシに対しての個別の行動計画はつくられていないし、東方パートナーシップにおいては、二国間パスにおいて設けられている二つの新規のプログラム、すなわち、制度改革を支援するための「包括的制度改革プログラム」と国内での社会格差に取り組むための「パイロット地域開発プログラム」には参加を認められていない。<sup>(50)</sup>

ENPのための基金は、現在は二〇〇七年に設けられたENPI（欧州近隣諸国パートナーシップ基金。国家、地域、地域間、CBC〔越境協力〕、テーマ別の五つのプログラムに大別されている）に一本化されているが、それ以前は、TACIS（CIS諸国への技術援助）プログラム、MEDA（欧州・地中海パートナーシップの枠組みでの経済的・社会的構造改革に伴う財政的・技術的措置）と、対象地域によって分かれていた。ベラルーシのための国家TACISプログラムは、二〇〇四年以降、市民社会、高等教育協力及びチェルノブイリ事故の結果の緩和のための支援に援助の焦点があてられていた。また、TACISの地域的及び越境的協力の枠組みの中では、ベラルーシに対してはインフラ及び環境改善に関する問題への援助が行われてきた。二〇〇五年にはTACISの予算から二〇〇万ユーロがEIDER（民主主義と人権のための欧州イニシャチブ）に移し替えられ、後者を通じて、ベラルーシは民主主義並びに教育及び訓練、メディア・セクター、そして欧州人文大学

への支援を含む援助を受けた。ベラルーシを含む旧ソ連諸国の原子力の安全性のためのプログラムもTACISからは出されていたが、それらは、二〇〇七年に設けられたNSCI（原子力安全協力基金）が引き継いでいる。チエルノブイリ関連の人道援助はECHO（欧州共同体人道事務所）の枠組みからも出されている。脱中央集権化協力プログラムによる援助もベラルーシに対して用いられているが、これは、社会的及び文化的権利の向上のための地方政府と市民社会の社会的対話の促進、貧困削減の支援活動、文化的多様性の促進及び不寛容との闘いに焦点をあてているものである。二〇〇七年に設けられたIfS（安定化基金）は地球的な安全保障や開発課題に取り組む目的で地域的な基金を補完するためのものとして、やはりそれまでにあったいくつかの基金を整理して設けられたものであるが、ベラルーシがその下で受けている援助もある。<sup>(5)</sup>

また、本稿で扱う移民・難民問題に関連する援助の枠組みとしては、EUは二〇〇四年に始まったAENEASプログラム、二〇〇七年からはそれを引き継いだ「移民・難民の分野における第三国との協力のテーマ別プログラム」をもっている。これらは、第三国が移民の流れをよりよく管理できるようにするための援助として設けられたものである。これらの基金も、ベラルーシに関しては、前者はTACIS、後者はENPIである。<sup>(5)</sup>さらに、ラテンアメリカ、アジア、中央アジア、湾岸地域、南アフリカをカバーする地域的なプログラムのために二〇〇七年に立ち上げられたDCI（開発協力基金）も、一定のテーマ別プログラム（人々への投資、環境及びエネルギーを含んだ自然資源の持続可能な管理、開発における非国家主体及び地方政府、食糧の安全保障、移民及び庇護）に関しては、上記の地域に限らずすべての途上国が対象とされるので、この基金から出されるベラルーシへの援助もある。

## 援助の実績

では、EUの対ベラルーシ援助の本身について検討していこう。表1は、これまでのEUの対ベラルーシ援助の総計を欧州援助局（EuropeAid）の在ベラルーシ使節団がまとめた資料から示したものである。EUの援助は、国家機関、国際機関、NGOなどが出したそれぞれのプロポーザルの中から選考を経た上で、対象となる事業に対して主に資金援助という形で行われる。その事業がベラルーシ一カ国を対象としたものである場合は「国家」事業、ベラルーシを含んだ複数の国を対象としているものを「地域」事業として、その件数と総額を、完了した事業、現在進行中の事業、今後予定されている事業別に合計して、事業テーマごとに示してある。「地域」事業は二カ国を対象とするものからほぼ全世界的規模で行われているものであるので、その額をベラルーシ一カ国への援助を考えるための材料としては正確には参考にはできないが、それを考慮してもこの一覧表から次のような傾向が読み取れるだろう。

まず、援助額の合計が非常に多いのは、「国境管理及び税関」、「教育及び若者」、「エネルギー」、「環境及び持続可能な発展」に関する援助で、それらに続いて、「人身取引」、「麻薬及び犯罪との闘い」、「移民及び庇護」、「文化」などが比較的多い。ベラルーシ一カ国だけを対象とした事業だけに絞れば、圧倒的に「国境管理及び税関」に関する援助が多い。その反面、EUがベラルーシに対して強く主張している「人権、民主化及び市民社会」や「司法改革」に対する援助はさほど多くはない。さらに、「人権、民主化及び市民社会」に関しては中身をみてみると、高齢者や子どもの問題、人口過疎地域の問題、化学的安全性の問題等であり、市民社会の問題ではあるが、民主化支援に直接つながるようなものではない。

すなわち、上述したように、EUは欧州の他の地域的機関と同様に、ベラルーシの民主化、人権、法の支配

表1 EUのベラルーシへの援助一覧

		過去		現在		準備中	
		件数	総額	件数	総額	件数	総額
国境管理及び税関		19		7		5	
	国家	14		3		1	
	地域	5		4		4	
	単独		50,007,669		15,900,000		12,563,500
	地域全体		21,157,667		14,400,000		20,067,125
行政能力及び制度建設		2		2		2	
	国家	1		1		2	
	地域	1		1		0	
	単独		600,000		128,722		2,500,000
	地域全体		4,000,000		2,000,000		0
人身取引、麻薬及び犯罪との闘い		5		1		0	
	国家	2		0		0	
	地域	3		1		0	
	単独		2,026,166		0		0
	地域全体		6,437,811		639,974		0
人権、民主化及び市民社会		0	0	15	2,447,562		0
司法改革		1		1		0	
	国家	1		0		0	
	地域	0		1		0	
	単独		553,396		0		0
	地域全体		0		4,000,000		0



## EUの対ベラルーシ政策（中坂）

移民及び庇護		13		5		0	
	国家	4		0		0	
	地域	9		5		0	
	単独		2,106,750		0		0
	地域全体		10,603,581		9,721,128		0
地雷駆除		0		1		0	
	国家	0		1		0	
	地域	0		0		0	
	単独		0		3,900,000		0
	地域全体		0		0		0
文化		1		14		0	
	国家	0		0		0	
	地域	1		14		0	
	単独		0		676,986		0
	地域全体		75,195		10,077,718		0
教育及び若者		0		18		0	
	国家	0		3		0	
	地域	0		15		0	
	単独		0		5,090,739	0	0
	地域全体		0		32,690,024	0	0
科学・技術及び情報社会		0		14		0	
	国家	0		0		0	
	地域	0		14		0	
	単独		0		1,525,615		0
	地域全体		0		0		0

農業		1		0		0
	国家	1		0		0
	地域	0		0		0
	単独		58,496		0	0
	地域全体		0		0	0
エネルギー		7		6		0
	国家	0		1		0
	地域	7		5		0
	単独		0	5,000,000		0
	地域全体		13,378,855	32,431,400		0
環境及び持続可能な発展		7		19		4
	国家	2		2		1
	地域	5		16		3
	単独		2,373,267	6,410,860		12,000,000
	地域全体		9,297,070	74,246,910		18,500,000

- ・ Delegation of the European Union to Belarus, 'EUROPEAID ACTIVITIES IN BELARUS', 2012から作成。
- ・ 総額の単位はユーロ。小数点以下は四捨五入。
- ・ 件数の欄の「国家」はベラルーシのみを対象とする事業、「地域」はベラルーシを含んだ数カ国を対象とする事業。
- ・ 総額の欄の「単独」は、ベラルーシカ国を対象とした事業と地域事業の中のベラルーシへの配分額がわかっているものを含めた額。「地域全体」に関しては、地域事業のうちベラルーシ分が不明なものの事業の総額で、したがって、そのうちどれだけがベラルーシへ配分されたかは不明。
- ・ 「人権、民主化及び市民社会」に関しては、「国家」「地域」の区別が示されていないが、内容から判断すると「国家」事業である。
- ・ 「環境及び持続可能な発展」の現在分の事業の一つはUSドル建てであるので、1ドル0.77ユーロでユーロに換算。
- ・ 事業名のみリストアップされており額が不明のものも、事業件数には入れてある。

という課題に強い関心をもち、そのために同国に対して制限措置もとっているし、先にみたように援助の方針としてもそれを掲げているのであるが、実際の援助額においてはそれらは大きなウエイトを占めていないのである。それはなぜであろうか。

EUは、これまでの援助を通じて得られた重要な教訓として、ベラルーシ国内のNGOに対して援助を行うことの困難性をあげている。例えば、ベラルーシ政府は二〇〇二年に国際援助の付与を制限する多くの国内ルールを採択したために、それ以降、EUのNGOへのTACIS援助の支給は厳しく制約された。すなわち、事業の登録手続きが複雑で長く、政府はNGOが提案した事業を事実上拒否することができ、さらに人権擁護者及び民主化の促進者に対する政治的な制裁としてNGOの登録を抹消することができる、といったことがあるという。<sup>(55)</sup> それと対照的に、国境管理、麻薬や人身取引との闘い、チェルノブイリ汚染地域への援助は成功したと、EUは評価している。これらの分野におけるEUの援助にはベラルーシは協力的であった。<sup>(56)</sup> つまり、EUは、大きな関心をもちながらも、ベラルーシが欲しない民主化分野の援助については介入することが難しいということである。

以上のことから、現在のベラルーシとEUを含めた欧州の地域的機関の関係について、本稿の主題の観点から、次のようにまとめておく。すなわち、OSCE、欧州評議会、EUのいずれの機関にとっても、民主化及び人権は対ベラルーシ政策において第一義的な重要性をもつ課題である。しかしながら、ベラルーシはそれらの要請に応じて国内体制を変革することはしてこなかった。その理由としては、ルカシエンコ大統領の強い統制、ロシアを筆頭に旧ソ連諸国とのつながりが強く、旧西側諸国が中心となった欧州の輪の中に入らなくとも孤立しすぎることはないと思われたこと、などが考えられる。そのような状況の中で、EUもベラルーシの非民主的体制

を非難し制限措置をとり、そのために他の近隣諸国に比べて同国とは緊密な関係を築くことができず、また、同国への援助も限定的なものとなっている。そして、その限定の中で「民主化、人権及び市民社会」を主要な援助対象のテーマと位置づけながらも、実際にはそれほど行うことができないできた。ただし、EUは、他のテーマの事業へも拠出をできており、特に「国境管理及び税関」はベラルーシ一カ国にあてられた援助としては最も高い比率を占め、ベラルーシ政府も協力的であったということである。

## 第二章 移民、難民及び国境管理分野におけるEUの対ベラルーシ支援

第二章では、前章の最後にみたEUの対ベラルーシ援助のうち、「移民及び庇護」、「国境管理及び税関」分野で、実際にどのような事業が実施されたのかを整理して、関連情報とあわせて考察することにより、この分野でのEUの援助がベラルーシに何をもたらしているのかを検討したい。

### (1) 移民

ここでは、まず、ベラルーシの移民に関する法的枠組みと数的実態を把握し、次に、EUが支援している移民関連の事業について検討する。

## ベラルーシの移民に関する法

ベラルーシでは、一九九三年に「外国人及び無国籍者の法的地位に関する法」<sup>(57)</sup>が制定されたが、その後二〇〇三年の改正を経て、現在は二〇一〇年の改正法<sup>(58)</sup>が用いられている。同法に基づいて外国人の入国、滞在等の条件について概観しておく。

外国人がベラルーシに入国するには渡航文書と査証が必要となるが、査証免除の体制を定めることもでき（第二七条）、現在、アルメニア、アゼルバイジャン、キューバ、グルジア、カザフスタン、キルギスタン、マケドニア、モルドヴァ、モンゴル、モンテネグロ、カタール、ロシア、セルビア、タジキスタン、ウクライナ、ウズベキスタン、ベネズエラの各国民はそれぞれ一定の条件や期間の下で査証なしで入国できる<sup>(59)</sup>。査証は、通過査証、九〇日までの短期査証、一年までの長期査証の三種類がある。ベラルーシを経由地として通過するだけの場合は、入国から二日以内に出国をしなければならない（第三七条）。

滞在には、一時的滞在、一時的居住、永住の三つの形態がある（第三八条）。一時的滞在は九〇日以内で査証において認められた期間のみ許される（第三九条）。一時的居住の許可は、一定の教育を受ける者、ベラルーシ市民又は永住者の配偶者又は近親者、労働目的、ベラルーシ市民又は永住者の後見人、民族的なベラルーシ人又はその直系卑属、市民権取得の理由を有する者、以前ベラルーシ市民であった者、居住許可を有する者、難民の地位等を申請した者、難民の地位等が与えられた者、ベラルーシ法の下で一定の理由で生命又は自由が危険となる場所へ送還又は追放できない者、ベラルーシの公的医療機関で入院患者として治療を受ける者、に対して発行される（第四八条）。永住許可は、ベラルーシ市民又は永住者の配偶者又は近親者、難民の地位又は庇護が与えられた者、家族の再統合の権利を有する者、直近の七年間以上ベラルーシに合法的に住んでいた者、市民権取得

の理由を有する者、ベラルーシの組織により必要とされる労働者及び専門家、特別な才能をもつかベラルーシに傑出した利益をもたらす者、民族的なベラルーシ人又はその直系卑属、その他大統領に諮問の上閣僚理事会の決定で認められた者に発給される(第五三条)。閣僚理事会は国ごとに移民の割り当て数を定めることができる(第五四条)。外国人は、その滞在の形態に応じて、諸権利、自由及び義務をもつ(第七条―第二六条)。外国人は一定の場合に、退去強制(第六四条)及び追放(第六五条)となるが、外国人が難民の地位等の申請をする場合は、追放は停止され、それらの地位を付与された場合は、追放は中止される。また、外国人が刑事事件の容疑者若しくは被告人である場合、又は逮捕、禁固若しくは懲役刑を宣告された場合も、刑事訴追の終了、裁判の判決の実行又は刑の完了まで追放は停止する(第六八条)。外国人は本法に関する国家の決定を、上位の国家機関又は上級の公務員に訴えることができる(第七一条―第七二条)。

以前の法制度の下では、一九九八年に制定された「移民法」<sup>(6)</sup>が永住者のみを対象とする法として存在していた。その当時からであるが、ベラルーシの外国人法は、労働力や投資という観点からベラルーシに必要な人材も永住許可の対象者として含まれていることや、永住許可の国別割り当て数を定めることができるという点なども含め、政策的に移民を受け入れる可能性を明示しているように思われる。また、難民等の申請者やその地位を付与された者への扱いも考慮された移民法であるといえる。しかしながら、本論文との関係では、ベラルーシでの永住を目的とはしない入国者に関する問題が重要である。この点について、ベラルーシでは、多くの国と同様に、入国並びに一時的滞在及び一時的居住のために必要な書類や許可が定められていること、つまり、それらの不所持やオーバーステイは、非正規滞在となることを確認しておきたい。

## ベラルーシにおける移民数

では、次に、ベラルーシへの移民数やその内訳について、後述する「越境協力プロセス」(Söderköping process) の報告書<sup>(6)</sup>を用いて概観してみたい。

まず、二〇〇四年から二〇〇八年までのベラルーシへの正規移民数と、非正規入国により逮捕された人の数、ベラルーシからの他国への移民数（ベラルーシ国民は含まず）は、次の表2-1のとおりである。

報告書によると、ベラルーシからの出国者、ベラルーシへの移住者の内訳は、両カテゴリーともにロシア出身者が大多数を占め（少なくとも二〇〇六年及び二〇〇七年はいずれも過半数）、次いで、はるかに少数となるがウクライナ、カザフスタン出身者が続く。

そして、非正規な移動に関して、「越境協力プロセス」は、ベラルーシの国家国境委員会の以下のような考えを紹介している。すなわち、ベラルーシを西欧への経由国とする非正規移民は、アジア、アフリカ、ナイジェリア、ガーナ、コンゴ、シエラレオネ、エジプト、アフガニスタン、パキスタン、ベトナム、中国などからやってきており、これらの国からの多くの移民はEU構成国に発達したネット

表2-1 移民数（2004年-2008年）

	2004	2005	2006	2007	2008
ベラルーシへの正規登録移民	14642	13031	14124	14155	6194
国境で逮捕されたベラルーシへの非正規移民	N/A	902	386	363	254
領域内で拘束されたベラルーシへの非正規移民	1044	302	127	53	16
ベラルーシへの非正規移民合計	N/A	1204	513	416	270
ベラルーシ国民以外の他国への移民	12510	11082	8498	9479	3208

・ Tadas Leončikas and Karolis Žibas, Cross-Border Cooperation/Söderköping Process, 'MIGRATION TRENDS 2006-2008 SÖDERKÖPING PROCESS COUNTRIES', 2009, pp. 55-57より作成。

ワークをもっているので、そのネットワークの力をかりて偽装文書を用いての国境の非正規通過を準備する。そして、多数がベラルーシ国内で結婚、就職、居住許可、難民の地位などの方法で自らの地位を正規化しようとし、一部は偽装文書で西欧に入国する機会をねらっている。ロシアからベラルーシ・リトアニア間の国境を非正規通過するルートが使われる傾向が確認できる。

さらに、国家国境委員会は、シェンゲン協定がバルト諸国やポーランドにも適用することにより、近い将来、ベラルーシ以外の国からの知識人、労働者及び非正規移民がベラルーシを経由する動きとして、次のようなものが増加することを予想している。それらは、①ロシアーベラルーシーバルト諸国、②ロシアーベラルーシーポーランド、③ロシアーベラルーシーウクライナースロヴァキア、④ロシアーウクライナースロヴァキア、⑤ポーランド、である。

また、国境で逮捕された人の多数は、グルジア（二〇〇五年・一〇人、二〇〇六年・二六人、二〇〇七年・一〇九人）又はモルドヴァ（二〇〇五年・四七人、二〇〇六年・七七人、二〇〇七年・五六人）からきている。無国籍者も少なくない（二〇〇六年・五六人、二〇〇七年・四〇人、二〇〇八年の前半期・一一七人）。領域内で拘禁された人は、中国から来た人が多く（二〇〇五年・六五人、二〇〇六年・三九人、二〇〇七年・五三人）、続いてベトナム（二〇〇五年・一一一人、二〇〇六年・三人、二〇〇七年・九人）が顕著である。<sup>(6)</sup>

以上の「越境協力プロセス」の報告書が示す情報をもとに、次のような考察ができる。

まず、ベラルーシへの入国、ベラルーシからの出国が最も多いのはロシア出身者であることは、両国の関係の緊密性と、その国境は両国人にとっては「連合国家」内の移動として審査なく通過できることを考えれば当然である。他方、国家国境委員会の分析によると、非正規入国者は、アジアやアフリカなど広範な他地域からも来



ておりベラルーシはそのような人々のEUへの経由地となっている。これらのことを考えれば、本稿冒頭で述べた「単一経済空間」が今後進展してロシア人だけでなく第三国国民に対してもロシア・ベラルーシ間の国境審査がなくなれば、第三国国民のロシアからベラルーシへの入国、さらにベラルーシを経由したEU諸国への出国が増加することが予想される。

次に、表2-1が示すように、ベラルーシへの非正規移民は、国境で逮捕されている人が領域内で逮捕されている人より非常に多く、その比率は年を追うごとに大きく開いていっていることから考えると、近年、国境管理の厳格化が確実に進んでいることが推測される。

以上から、留意点をまとめておく。まず、ベラルーシへの移民は数としてとても多いわけではない。さらにベラルーシ自体が移民を政策的に受け入れる可能性を法制度として整えている。しかし、実際はベラルーシを最終目的地とするよりも、EUへの移民の経由地として入国する者も多いと当局は考えている。そして、近年ベラルーシの国境審査の厳格化は進んでいるようで、非正規移民の多くは入国時にとらえられている。

### 移民関連のEUの支援

さて、このように、ベラルーシにおける移民問題はEUにとって大きな関心事であるはずだが、それでは、この分野ではEUの支援はどのようなことに向けられているのだろうか。

表2-2が二〇一一年までの移民関連の援助事業一覧である。数としては七件であるが、そのうち四件は「越境協力プロセス」であるので、実質四件しかない。あまり多くはないが、それは、移民関連の課題として大きな部分を占める出入国管理が、後に検討する「国境管理及び税関」の事業として分類されているからである。また、

これらはすべて、地域レベルの事業であり、ベラルーシ一カ国を対象としているものはない。これらのことを留意して、ではこれら四件はどのような事業であるかをみてみよう。

まず、これまで度々言及してきた「越境協力プロセス」であるが、これは、EUの東方拡大によって生ずる庇護及び移民関連の新たな課題に因應するための越境協力として、二〇〇一年に初めてスウェーデンを議長国として開始されたものであり、現在は、EU内の七カ国（ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、ルーマニア、スロヴァキア、スウェーデン）とEU外の六カ国（アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、グルジア、モルドヴァ、ウクライナ）の計一三方国が参加している政府間協力機構である。当初から、ベラルーシ、モルドヴァ及びウクライナを対象として、庇護、移民及び国境管理に関する政策、立法及び慣行を国際的水準へ向上させることを目的としており、そのために、参加国間での政策対話や情報交換の促進を行ってきた。主な活動は、年数次の各国担当者による会議、年次のハイレベル会議、テーマ別の訓練並びに情報共有、セミナー及びワークショップの開催である。英語とロシア語のウェブサイトは各国の統計、移民の傾向、政策の発展、研究、立法及び関係EU法等包括的な情報を提供している。<sup>(64)</sup>二〇一一年二月からは、東方パートナーシップそのものに統合されることとなった。<sup>(65)</sup>

次に、表2-2の5「ベラルーシ及びモルドヴァ共和国における移民管理の強化—MIGRABEL/MIGRAMOL」であるが、これは、IOM（国際移住機関）がベラルーシで行っている事業の一つであり、移民管理のために四分野（旅行文書とその発行、アイデンティティ・カード、国境管理、プライバシーとデータ保護）においてバイオメトリックス技術の利用に取り組むものである。<sup>(66)</sup>

表2-2の6「CARIM-East」は、イタリアの欧州大学院大学に二〇一一年に新たにつくられた移住政策センター

表2-2 「移民」 関連援助事業

	事業名	国家・地域別	基金	期間	契約機関	受益者	拠出額
1	越境協力プロセス（Söderköping process）－事務局	地域	不明	2004/5/3 まで	UNHCR	不明	147,479
2	越境協力プロセス（Söderköping process）－Söderköping I	地域	不明	2006/2/28 まで	スウェーデン移民局	不明	762,488
3	越境協力プロセス/ Söderköping process	地域	TACIS 地域活動プログラム2004	2006/3/1－ 2009/6/30	UNHCR	不明	982,003
4	越境協力プロセス/ Söderköping process	地域	AENEAS 2004	2006/3/1－ 2009/6/30	UNHCR	不明	1,184,013
5	ベラルーシ及びモルドヴァ共和国における移民管理の強化－MIGRABEL/MIGRAMOL	地域	TACIS 地域活動プログラム2004	2006/6/1－ 2009/7/31	IOM	内務省、 外務省、 国家国境委員会	1,396,626
6	欧州東方移民監視所の設立－ CARIM East	地域	DCI MIGR 2009	2011/4/1－ 2013/3/31	欧州大学院大学	科学アカデミー、 内務省、 外務省、 ジャーナリスト、 NGO	1,819,265

7	EU 移民専門家 II (MIEUX II) : 移民管理のあらゆる分野における第三国への短期的能力構築の提供	地域	DCI MIGR 2011	2011/12/24-2014/12/23	ICMPD	国家国境委員会、内務省	4,499,995
---	---	----	---------------	-----------------------	-------	-------------	-----------

- ・ Delegation of the European Union to Belarus, 'EUROPEAID ACTIVITIES IN BELARUS', 2012, pp. 21-27 より作成。
- ・ 「国家・地域別」の「国家」はベラルーシのみを対象とする事業、「地域」はベラルーシを含んだ数カ国を対象とする事業。
- ・ 拠出額の単位はユーロ。小数点以下四捨五入。
- ・ 拠出額は全額 EU 拠出ではないものについては、EU の分担分のみを示してある (分担分が判明できない場合は全額)。
- ・ 受益者はベラルーシ関係分のみ。

の研究プロジェクトの一つである。東方パートナーシップのすべての国 (ベラルーシ、ウクライナ、モルドヴァ、グルジア、アルメニア、アゼルバイジャン) とロシアを対象としている。ベラルーシに関しても現在循環移民の研究などが進んでいる。

表 2-2 の 7 「EU 移民専門技術 II (MIEUX II) …移民管理のあらゆる分野における第三国への短期的能力構築の提供」の事業を実施している ICMPD (国際移住政策開発センター) は、一九九三年にオーストリアとスイスの主導により設立された欧州を拠点に全世界で活動をしている政府間機構である。一五カ国<sup>(66)</sup>がメンバーで、各国一名からなる運営委員会をもち、移民及び庇護の問題における多国間協力において非公式の諮問メカニズムを支援したり、専門技術とサービスを提供したりするために創設された。活動の柱は三本あり、一つ目が国際移民に関する政府間対話を促進すること、二つ目が、訓練等を通じて各国政府や行政機関の移民問題に関する対応力を向上させること、三つ目が政策志向的で経験に基づいた研究を行うことである。MIEUX は、国や機関の要求を受けて移民管理における短期的な技術援助を行うためのプログラムで、

M I E U X IIは、二〇一二年から二〇一四年の分である。全世界を対象としているが、ベラルーシとの関係は今のところ深くはない。<sup>(76)</sup>

以上のように、移民関連の事業では、後述する出入国管理を除けば、研究、情報交換、多国間協力体制の構築、出入国管理における技術などの面での支援が行われていることがわかる。

## （2）庇護

次に、庇護の分野について考察する。はじめに、ベラルーシの難民法と難民等受け入れ数を確認しておこう。

### ベラルーシの難民法

ベラルーシが難民法を制定したのは一九九五年二月であるが、一九九九年、そして二〇〇三年に改正され、二〇〇八年には、難民条約が定める難民以外にも、補完的保護及び一時的保護に関する認定手続きやその地位をも含めた法<sup>(77)</sup>が制定された。U N H C Rとの協力関係は一九九四年からで、一九九五年にはベラルーシ事務所が設立された。難民条約及び難民議定書に加入したのは二〇〇一年である。U N H C Rは、法整備支援の他、庇護制度や保護対応力の強化のために貢献しており、本節でみるEUの援助事業の実施において中心的役割を担い、ベラルーシ政府機関やN G Oとの協力を進めている。<sup>(78)</sup>二〇〇八年法の規定のうち、難民の権利に関する事項を概観しておこう。

まず、保護の申請は、内務省の市民権及び移民局に提出しなければならない。不法入国により国境部門の職員

に拘禁された者又は不法滞在により内務省の機関に拘禁された者で保護の申請を希望する者は、それらの機関に申請を提出する。不法入国した者は遅滞なく申請を出すことによって不法入国及び不法滞在の責任を免れる（第二七条）。

保護を申請した外国人は、次のような権利をもつ。すなわち、自らの権利義務及び審査の経過に関する情報を受け取る権利、援助なしでの住居の権利、援助が必要な場合に暫定的な住居センター又は施設に住む権利、金銭的援助を受ける権利、国立医療施設において無料の緊急医療扶助を受ける権利、ベラルーシ国内で永住している外国人と同様に就職する権利、就学前教育及び一般的中等教育を子どもに受けさせる権利、保護申請の審査の中止を申し立てる権利、UNHCR事務所へ申し立てる権利、国民と同様の裁判の保護を受ける権利、一時的居住をする外国人と同様のその他の権利等を有する（第二九条）。

審査は申請の登録から六カ月以内、例外的に一年以内に行われる（第三六条）。面接後に明らかに根拠のない申請又は申請の濫用であると判明した場合は迅速な審査手続きが用いられる（第三七条）。認定された難民には、難民認定証が発行される（第四六条）。難民不認定の理由として次の事由が列挙されている。明らかに根拠がない申請であること、申請が濫用であること、第三条にあてはまる理由（難民条約第一条Fの事由）があること、申請者が第三国の市民権を有しその保護を受けることができること、申請者が安全な第三国を経由してベラルーシに到着したこと、審査中に申請者がベラルーシで重大又は特に重大な犯罪により有罪判決を受けたこと、難民の地位を付与する理由がないこと、迫害の恐れが申請者が国籍国又は以前の常居国を離れた後に自分自身の故意の行動によりもたらされた状況に基づいていること、である（第四三条）。

難民認定された場合、次のような権利を有する。すなわち、自らの権利義務に関する情報を受け取る権利、難

民認定証を受け取る権利、永住許可を取得する目的で一年未満の一次的居住の許可を受ける権利、援助なしでの一定の条件の下で国民又は永住外国人と同居するための独立した住居の権利、援助なくして住居が見つからない場合に永住許可が発行されるまで一年未満で一時的な住居施設に滞在する権利、金銭的援助の権利、国籍国又は以前の常居国にいる近親者に関する情報を受け取る権利、市民権をもつ国又は以前の常居国に自発的に帰還する権利、他国へ永住のため移動する権利、家族の再統合の権利、UNHCR事務所に訴える権利、国民と同様の裁判の保護を受ける権利、永住している外国人と同様の他の権利及び自由、等である（第一九条）。

このように、現在は、難民はその申請時から一定の権利が保障され、難民以外の保護を受ける人もまた内容は多少異なるが一定の権利を有する（第二二条）。難民条約第三二条が定めるように不法入国や不法滞在の責任を問われないことも保障され、審査も原則六カ月以内という期限があり、申請者や難民等の保護について国際基準を満たした法を有しているといえるであろう。

### ベラルーシの難民等受け入れ数

では、ベラルーシはどのくらいの難民を受け入れているのだろうか。

表2-13は、ベラルーシが受け入れた難民、庇護希望者、無国籍者、その他UNHCRの保護を受けている者の人数の、難民法が制定された翌年の一九九六年からの推移である。難民認定手続きが始まった当初は難民数やUNHCRの保護を受けるその他の人々が今と比べて桁違いに多いが、この一〇年位をみると、難民等の合計数は漸減傾向にあり現在は一万人を切っている。難民だけみれば、六〇〇人弱にとどまり、無国籍者としてUNHCRの保護を受けている人がその一〇倍以上の数に上る。無国籍者が多いのは旧ソ連諸国共通の問題で、

表2-3 難民等数 (2001年-2011年)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
難民	30,525	50	75	260	458	584
庇護希望者		4	520	541	411	354
無国籍者						
UNHCRの保護を受けているその他の者		160,000	175,908	160,000	160,000	34,567
合計		160,054	176,503	160,801	160,869	35,505
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
難民	618	638	725	725	690	649
庇護希望者	340	327	68	56	23	10
無国籍者			10,465	9,983	8,886	8,025
UNHCRの保護を受けているその他の者	19,511	16,372	2,458	2,414	2,431	2,416
合計	20,469	17,337	13,716	13,178	12,030	11,100
	2008	2009	2010	2011		
難民	609	580	589	595		
庇護希望者	54	90	66	50		
無国籍者	7,818	7,799	7,731	7,391		
UNHCRの保護を受けているその他の者	2,420					
合計	10,901	8,469	8,386	8,036		

・ 出典：1996年～2005年は UNHCR Statistical Yearbook 2005、2006～2010年は UNHCR Statistical Yearbook 2006～2010、2011年は UNHCR Global Trends 2011。



ソ連の解体後、市民権を要求している少数民族との話し合いが進んでいないことの結果であるという。<sup>(73)</sup> 庇護希望者の数は、二〇〇四年以降は二桁で落ち着いている。長期間の総計という観点では、内務省市民権及び移民局の主任専門家の発言によれば、一九九七年から二〇一一年までの間で、庇護申請を行ったのは三六二九人、そのうち八三二人が難民の地位を認められ、二人が補完的な形態の保護を与えられた。同時期に二三〇人が難民の地位を喪失し、その中には市民権を取得した二二人が含まれるという。<sup>(74)</sup> 難民及び庇護申請者の出身国で近年多いのはアフガニスタンである。<sup>(75)</sup>

難民数も申請者数も難民法の実施を妨げるほどの大量件数ではないと思われる。しかしながら、実際は、問題がないわけではない。UNHCRの述べるところによれば、ベラルーシはモルドヴァやウクライナ政府と同様に、難民及び庇護問題を、安全保障上の課題の一部としてもとらえているので、国際水準に従った適切な庇護制度を打ち立てるといっても、法の執行という視覚からそれにアプローチしようとしている。また、ベラルーシ法は、庇護希望者は許可なく入国しても刑罰を科されないことを定めているのに、ほとんどの庇護希望者は入国しようとして逮捕され、訴追され国外退去手続きに付された後に庇護申請をするので、請求の最終決定を待ち長期間拘禁されている間に、裁判所により国外退去の決定がなされてしまう。さらに、国境や拘禁施設、行政手続きや司法手続きにおいて通訳のサービスが欠けていること等も指摘されている。<sup>(76)</sup>

### 庇護関連のEUの支援

以上のように、ベラルーシは、独立後難民等に関する法を整えているが、難民等の保護が行政面で適切に実施されているとはいえない面がある。さらに、移民と同様に、EUにとっては東や南からやってくる庇護希望者

の経由地として地理的に非常に重要な国であるので、EUは同国に特別な位置づけを考えている。すなわち、一九九九年のアムステルダム条約発効によつて欧州共通庇護政策及び欧州共通移住政策が開始されたが、前者の対外的側面の柱としてEUが考へる事業として「地域保護プログラム」というものがある。これは、EUにやつてくる難民の出身国の近隣地域及び経由地域を対象として、難民を保護するための能力の向上を目指すもので、要するにEUに庇護希望者が殺到する以前の段階で第三国で難民を保護してもらうという「責任及び負担の分担」を目的としている。この「地域保護プログラム」の第一弾の実施国としてEUが選んだのが、難民の出身国の近隣地域としてのタンザニア及び経由地域としてのベラルーシ・ウクライナ・モルドヴァであった。要するに、ベラルーシは、EUが難民等の保護対応力を向上させることに最も力を注いでいる国の一つなのである。<sup>m)</sup>

以下の表2-4がベラルーシに対する庇護関連での援助事業である。この中で6及び10が「地域保護プログラム」と題して行われているものであるが、実際は他の事業も難民等受け入れ能力の向上を目的としているものばかりであり、UNHCRが中心となつてこれらの事業の契約機関や受益者である関係機関が連携しながら、全体としてベラルーシの難民等への保護対応力向上のための活動を行っている。

これらの活動の内容は、次のように整理できるであろう。

①庇護希望者の拘禁状況の監視及び難民申請手続き等に関係する事業へ4、5、6、7、9、10

表2-4の4「ベラルーシ共和国における庇護条件及び国際的保護の強化」、6の「地域保護プログラムの文脈での大湖地域及び東方におけるUNHCRの活動支援」やその継続事業である10の「地域保護プログラムの文脈での東欧におけるUNHCRの活動支援―フェーズ2」、7の「ベラルーシ共和国における保護対応力の強化

表2-4 「庇護」関連援助事業

	事業名	国家・地域別	基金	期間	契約機関	受益者	拠出額
1	ベラルーシ共和国における国家の庇護制度の強化	国家	TACIS 地域活動プログラム 2002	2005/1/1-2006/12/31	UNHCR	情報なし	365,000
2	難民、庇護希望者及び強制移住者の保護	地域	AENEAS 2004	2005/12/10-2009/2/10	ECRE AISBL	情報なし	484,595
3	ベラルーシにおける保護対応力の強化	国家	AENEAS 2005	2006/12/16-2009/4/16	UNHCR	IOM、国境軍国家委員会、ベラルーシ医療労働者運動、ベラルーシ赤十字社、“Evolutio” <sup>*</sup>	560,737
4	ベラルーシ共和国における庇護条件及び国際的保護の強化	国家	AENEAS 2006	2007/12/20-2010/5/31	ベラルーシ共和国（ベラルーシ共和国軍事アカデミー）	国境警備軍、内務省	470,268
5	安全で尊厳のある帰還及び拘禁条件の監視。ベラルーシ、モルドヴァ、ロシア連邦及びウクライナにおける庇護希望者、難民及び国内避難民の保護	地域	DCI MIGR 2008	2009/2/10-2011/2/10	ECRE AISBL	国境警備軍、庇護申請者、難民、国内避難民	647,382

6	地域保護プログラム の文脈での大湖地域 及び東欧における UNHCRの活動支援	地域	DCI MIGR 2008	2009/4/1- 2011/9/30	UNHCR	国 境 警 備 軍、内務省、 NGO2団体	2,998,995
7	ベラルーシに おける保護対 応力の強化― フェーズ2	国家	DCI MIGR 2008	2009/1/1- 2011/12/31	UNHCR	内 務 省、国 家 国 境 委 員 会、ベラ ルーシ赤十 字社、ベラ ルーシ医 療 労 働 者 運 動、 “Evolutio”	710,745
8	ベラルーシ、 モルドヴァ及 びウクライナ における難民 の受け入れ地 域での統合― フェーズ1	地域	DCI MIGR 2008	2009/3/1- 2011/2/31	UNHCR	内務省市民 権及び移民 局、労働及 び社会的保 護省並びに 労働、雇用 及び社会的 援助に關す るその地域 局、教育省 及び教育諸 機関、難民 共同体に基 礎をおく諸 組織及び地 方NGOs	2,000,000
9	ウクライナ、 ベラルーシ及 びモルドヴァ における子 どもの庇護希 望者及び難民 の法的及び社 会的保護	地域	DCI MIGR 2009	2011/2/1- 2013/2/1	ダ ニ ッ シ ュ・ レ フ ュ ジ ー・カ ウンセル	ベラルーシ 赤十字社、 Evrrika、ベ ラルーシ医 療労働者運 動	791,064

EUの対ベラルーシ政策（中坂）

10	地域保護プログラムの文脈での東欧におけるUNHCRの活動支援—フェーズ2	地域	DCI MIGR 2010	2011/10/1–2013/9/30	UNHCR	国家国境委員会、内務省、ベラルーシ医療労働者運動、ベラルーシ赤十字社、難民、裁判官、検察	1,500,000
11	ベラルーシ共和国、モルドバ共和国及びウクライナにおける難民の受け入れ地域への統合、フェーズ2	地域	DCI MIGR 2010	2012/1/1–2013/12/31	UNHCR	国家国境委員会、内務省	1,110,804

- ・ Delegation of the European Union to Belarus, ‘EUROPEAID ACTIVITIES IN BELARUS’, 2012, pp. 21–27 より作成。
- ・ 「国家・地域別」の「国家」はベラルーシのみを対象とする事業、「地域」はベラルーシを含んだ数カ国を対象とする事業。
- ・ 拠出額の単位はユーロ。小数点以下四捨五入。
- ・ 拠出額は全額EU拠出ではないものについては、EUの分担分のみを示してある（分担分が判明できない場合は全額）。
- ・ 受益者はベラルーシ関係分のみ。
- ・ ※はEuropean Commission, EuropeAid, ‘Aeneas programme Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum, Overview of projects funded 2004–2006’, p. 80 に実施パートナー機関として掲載されている団体のうちUNHCR以外のもの。

「フェーズ2」等では、ベラルーシで保護を求める人がベラルーシ領域及び同国内での質のよい庇護手続きにアクセスできるようにすることが目的の一つとされている。そのために、内務省や国家国境委員会へ必要な訓練及び技術的援助が与えられる。例えば、7の事業において、二〇〇九年には国家国境委員会や内務省の代表が、庇護希望者との面接、庇護希望者の身元確認、登録制度などのよい実例を学ぶためにEU諸国を訪れたり、コンピューターを用いた難民登録制度の改善が行われたりした<sup>(7)</sup>。比較的初期のころの4の事業は、公務員や教育機関に対して難民や庇護申請者の取り扱いにつ

いての技術を付与することも目的の一つとされていたが、その中には経済的移民や非正規移民と庇護申請者の差異を理解させることなども掲げられていた。

また、国家国境委員会、UNHCR、IOM、ベラルーシ赤十字社、NGOである「ベラルーシ医療労働者運動」間で、国境部門の職員によって拘禁された外国人及び無国籍者に関する「了解覚書」<sup>(89)</sup>が結ばれ、そのような拘禁者の状況を監視するプロセスに覚書の締結機関の職員がアクセスできるようにすること、彼らが拘禁者に対して次のような活動を行うために必要なあらゆる条件が供与されること、彼らが拘禁者に対してきに関する情報及びベラルーシ内での彼らの法的地位に関する情報を拘禁者へ与えること、緊急援助、必要な者への医療相談、適切な場合には自発的帰還の可能性、及び利用可能な他の援助を拘禁者に与えることである。

## ②市民への啓発活動―4、7、8、9、11

表2-4の8「ベラルーシ、モルドヴァ及びウクライナにおける地域への統合―フェーズ1」やその継続事業である11の同「フェーズ2」、7の「ベラルーシ共和国における保護対応力の強化―フェーズ2」等では、一般市民に難民保護の重要性や経済的移民と難民の区別を理解させるための活動も含まれている。例えば、NGOであるエボルチオ (Evolutio)<sup>(90)</sup>は、出版物、学生や学者との活動、イベントやセミナー、ジャーナリストへの通知によって、情報の準備及び発信を行った(例えば、マスメディアの代表者を集めての「寛容な社会の発展におけるマスメディアの役割」という円卓会議の主催)<sup>(91)</sup>を行ったり、難民のためのベラルーシの歴史及び伝統についての小冊子を作成したりした。<sup>(92)</sup>また、国立青少年創造センターエヴリカ (Evrika) はベラルーシ教育省の支援を得て「私たちは異なるが私たちは同じ」という難民支援のための絵画コンテストを行い、優秀作品をミンスク市歴史博物館に展示した。<sup>(93)</sup>

③受け入れた難民の統合―8、9、10、11

表2-4の8の「ベラルーシ、モルドヴァ及びウクライナにおける難民の受け入れ地域への統合―フェーズ1」やその継続事業である11の同「フェーズ2」は、難民統合のための様々な活動を支援している。「フェーズ1」の期間には、EUにおける統合の水準を知るための政府関係者のEU諸国への派遣、難民の求職支援、社会的援助、住宅の供給や住宅補修のための財政的支援、言語訓練、中等教育及び職業訓練、学校教師に対する難民及び寛容についての研修などが行われた。例えば、上述の国立青少年創造センターエヴリカは、適性診断、求職訓練、裁縫コース、理髪技術コースなどの職業導入プログラムを行った。また、ミンスク市内の学校やベラルーシ国立大学言語学部ではロシア語のクラスが提供されている。<sup>(84)</sup>

④難民の帰還―7

「ベラルーシ共和国における保護対応力の強化―フェーズ2」では、難民問題の持続可能な恒久的解決のために難民の自発的帰還の援助も行っている。IOMがAVR（援助された自発的帰還）事業の遂行主体である。

同機関は、希望者に対して、面接を行った上でAVR対象者を決定し、AVR対象者には、有効な渡航文書取得の支援、出発前の医療検査、帰還のためのチケットの購入や旅行の手配を行う。<sup>(85)</sup>対象となるのは、難民の地位の申請が却下された庇護希望者、申請を取り消した人、非正規移民である。二〇〇九年には、ベラルーシ国内でIOMは九〇人の移民からAVRに関する相談を受け、七〇人が出身国へと帰還した。<sup>(86)</sup>

以上のように難民保護に必要な各側面を強化するための事業が継続的に進められている。ベラルーシは、以前は難民条約には加盟していなかったソ連の一員であり、独立してから二〇年余り、難民条約に加入して一〇年余りしか経っていない。法は急速に改正を重ねて国際基準を満たす保護を規定するものができても、担当公務員が

実務で難民保護を実践するための知識も経験も少ないであろう。そのようなベラルーシにとって、このような支援事業は大きな意味をもつであろうし、EUの期待する効果につながるものではないかと思われる。

もう一つ留意すべきことは、ベラルーシが受け入れている難民よりも、むしろ、他国で受け入れられているベラルーシ出身の難民の方が多く、二〇一二年現在で五九二五人いることである。<sup>(8)</sup>このようなベラルーシ出身の難民を生み出さないためには、ベラルーシの民主化及び人権保障をすすめることがもろろん重要となる。

### (3) 国境管理

国境管理は現代の国際社会において重要な課題である。国家は、グローバルな経済活動を支える迅速な物や人の移動の確保と違法な輸出入や非正規な移民の防止という両側面に対処することが求められている。

#### ベラルーシの国境

内陸国であるベラルーシはロシア、ウクライナ、ポーランド、リトアニア及びラトヴィアと陸上で国境を接しており、その距離の総計は三六一七キロメートルである。このうちEU構成国であるポーランド、リトアニア、ラトヴィアの三国との国境の長さは、それぞれ三九八キロメートル、六七九キロメートル、一七三キロメートルで、合計は一二五〇キロメートル、残りのうち一二八三キロメートルがロシア、一〇八四キロメートルがウクライナとの国境である。国境警備軍によって警備が行われているのは、そのうちロシア国境を除いた二三三四キロメートルであり、二〇〇九年現在、陸上の国境を管轄する七つの支隊と六つの国際空港を管轄するミンスク支隊



が設けられ、前者の七つの支隊は、それぞれ複数の分隊、駐屯地、監視隊をもっている。国境通過地点は、車両、鉄道、航空機を対象とするものあわせて全部で八二カ所設けられており、それらの中には国境地域に住む人々のためのローカルな国境通過地点三二カ所も含まれている。<sup>(85)</sup>

しかしながら、ロシアとの国境及びウクライナとの国境の画定は未だされていない。ウクライナとの間では、一九九七年に国境画定条約が署名されたが、ウクライナがベラルーシに対して負っているとベラルーシ政府が主張している債務の問題によって批准が長らくできなかった。二〇一〇年について批准がされたが、再びベラルーシが債務の支払いを要求しており、条約の実施を困難にするとみられている。ロシアとの国境画定については、未だ予定が立っていない。ラトヴィアとの国境は二〇〇九年二月、リトアニアとの国境は二〇〇八年六月に画定が終了している。<sup>(86)</sup>

国境管理に関する法は、二〇〇八年の「ベラルーシ共和国の国家の国境について」、「ベラルーシ共和国の国境部門機関について」、二〇〇九年の「ベラルーシ共和国からの出国及びベラルーシ共和国への入国手続きについて」等があり、国境管理は国家国境委員会によって行われている。二〇一〇年には国境部門研修所が設立された。<sup>(87)</sup>

このように、ベラルーシは、国家としての短い歴史の中で、隣国との国境に関しても、ようやく確定したこれから定めるという段階である。

#### 国境管理分野に関するEUの支援

上記のように国境の画定自体の作業が必要となる場合もある一方で、国境が定まった後には出入国及び税関審査の仕組みを整える作業も残されている。前述したようにベラルーシに対するEUの援助が最も多い分野は、

この国境管理に関連する事業であり、その一覧は、表2-5のとおりである。

これらを事業内容によって整理すると、次のようにまとめられるだろう。

①隣国との国境画定—4、9

4 はリトアニアとの約六五〇キロメートルの国境のうち約五一五キロが、9 はリトアニアとの国境のうちの三〇キロメートルとラトヴィアとの国境の約一七五キロメートルすべてが対象となっている。作業内容は、9の説明によると、国境ポストや水上ブイの設置、排水システムの再建や保全、急流などでの歩道橋の建設、アクセス道路修復など、物理的に国境を画定、国境地域を整備するための多岐にわたる仕事が含まれている。

②国境における通過地点の設置—1、6、23、25、26

国境での通関時間を短縮し、人や物の流れを改善するために、これまでの通過地点を改修する事業である。例えば、23のペスチャートカ (Pescharka) はポーランドとの国境で、一日一三〇台の自家用車、五〇台のトラック、二〇台のバスの取り扱いの実現、最新機器の導入による税関手続きの簡素化、組織的犯罪及び人身売買防止の状況改善等を目指し、付属収容施設等の建設も予定している。<sup>(9)</sup> 25のグリゴロフシチーナ (Grigorovshchina) はラトヴィアとの国境通過地点であるが、審査の迅速化によりそれまで一日二七〇台であった通過車両を六〇〇台にまで増やすことを目標とし、そのためのX線機器収納用の建物も建設する。税関違反をなくすと同時に、行列を短縮し地域の生態系を改善することが期待できるといふ。<sup>(10)</sup>

③国境管理及び税関検査のための機器や情報システムの装備、国境警察犬の訓練など—5、8、10、11、12、13、14、15

表2-5 「国境管理及び関税」関連援助事業

	事業名	国家・地域別	基金	期間	契約機関	受益者	拠出額
1	Kamenny Log 国境通過	国家	TACIS CBC 1999	2001/01/15-2002/01/15	CONST-MOUNT 19	国家関税委員会	1,344,200
2	国境通過プログラム監督部門及び任務監督契約	地域	TACIS CBC 1996/1997/1998/1999	1999/02/03-2002/01/03, 1999/02/03-2003/01/03, 1999/02/03-2003/06/03, 2001/05/28	Ove Arup	国家国境委員会、国家関税委員会	15,524,172
3	ベラルーシ・ウクライナ国境における国境管理の強化	地域	TACIS 国家間プログラム 1998	2001/12/29-2002/09/29	UNDP	国家国境委員会	811,173
4	リトアニア国境分界	国家	不明	2002/05/17-2003/04/11	Minsk-vodstroy	国家国境委員会	1,298,453
5	ベラルーシ国境ポストの装備供給	国家	不明	2001-2003/11/30	情報なし	情報なし	988,912
6	Kozlovichi II 国境ターミナル	国家	TACIS CBC 2000/2002	2005/01/12-2005/06/24	Budimex SA	国家関税委員会	14,000,000
7	ロシア・ベラルーシ・ウクライナ及びモルドヴァにおける国境管理	地域	TACIS CBC 2001/2003	2003/01/02-2006/10/02	Ove Arup	国家国境委員会、国家関税委員会	2,575,318
8	Kozlovichi II 国境ターミナル。装備供給一區画 3, 4, 5, 6	国家	TACIS CBC 2002	2005/12/20-2006/12/20	Folgat FTC LLC	国家関税委員会	974,455
9	ベラルーシ国境分界	国家	TACIS CBC 2002	2005/10/26-2006/12/26	Minsk-vodstroy	国家国境委員会	1,992,711

10	ベラルーシ共和国における国境管理強化 (“BOMBEL1”)	国家	TACIS 地域活動プログラム 2001	2005/03/01-2006/12/31	UNDP	国家関税委員会	4,430,315
11	Kozlovichi II 国境ターミナル。装備供給一区画 1	国家	TACIS CBC 2002	2006/01/01-2007/01/01	Supply-U Limited.	国家関税委員会	503,047
12	ベラルーシにおける国境管理の強化 — BOMBEL2	国家	TACIS 地域活動プログラム 2001	2006/08/11-2007/12/31	UNDP	国家関税委員会	8,800,000
13	NIS 諸国における国境管理：国境及び税関コントロール 装備 区画 2 コンピューター及びネットワーク	国家	TACIS 地域活動プログラム 2006	2008/11/25-2009/11/25	Patriarch Computer Service Cooop	国家国境委員会、国家関税委員会	417,828
14	NIS 諸国における国境管理：国境及び税関コントロール 装備 の 供給 区画 3 工学技術 装備	国家	TACIS 地域活動プログラム 2006	2008/12/09-2009/12/09	Unit Export Limited	国家国境委員会、国家関税委員会	1,074,696

EUの対ベラルーシ政策（中坂）

15	ベラルーシ及びウクライナの国家税関サービスのための移動性検査機器及びスクリーニングX線スキャニングシステムの供給	地域	TACIS ウクライナ活動プログラム 2005/2006, TACIS CBC 2006, TACIS 地域活動プログラム 2005/2006	2008/07/17- 2010/01/17	Rapiscan System Limited	国家関税 委員会	7,196,000
16	ベラルーシ、モルドヴァ及びウクライナにおける越境協力(CBC)プログラム支援部門(PSU)	地域	TACIS CBC 2005/2006	2006/11/06- 2010/11/06	Ove Arup	国家国境 委員会、 国家関税 委員会	2,247,005
17	ベラルーシの国境委員会と関税委員会のためのデータ・ネットワークの設立：区画2—終結点リンクの架設(=“BOMBEL 3/Works”)	国家	TACIS CBC 2006	2009/08/07- 2011/08/06	Tsentrvyazstroy	国家国境 委員会、 国家関税 委員会	4,245,750
18	ベラルーシにおけるデータ・ネットワーク設立のための仕事の監視及び供給の調整(=“BOMBEL 3/FWC”)	国家	ENPI 東方 RAP 2009	2010/11/09- 2011/09/05	Ove Arup	国家国境 委員会、 国家関税 委員会	181,475

19	ベラルーシにおける国境委員会と関税委員会のためのデータ・ネットワークの設立：区画1—終結点装備の供給(=“BOMBEL 3/Supply”)	国家	TACIS CBC 2006	2009/07/08- 2011/10/07	Belabstelekom	国家国境委員会、 国家関税委員会	2,559,749
20	FSU諸国(ロシア連邦、ウクライナ、アルメニア、モルドヴァ、グルジア、アゼルバイジャン、ベラルーシ)における核及び放射線物質の不法な取引との闘い	地域	IfS AAP 2007-プライオリティ1 “WMD”の不拡散	2008/7/11- 2013/4/12	ジョイント・リサーチ・センター	国家国境委員会、 国家関税委員会	5,000,000
21	選択されたFSU及び地中海流域諸国における原子力及び放射性物質の不法な取引との闘い並びにASEAN地域における国境管理活動の準備	地域	IfS AAP 2008-プライオリティ1 “WMD”の不拡散	2009/12/2- 2012/12/2	ジョイント・リサーチ・センター	国家国境委員会、 国家関税委員会	6,700,000
22	統合された国境管理旗艦イニシアティブ訓練プロジェクト (“IBM FIT”)	地域	ENPI 東方地域活動プログラム 2010	2011/1/1- 2013/1/1	ICMPD	国家国境委員会	2,000,000

EUの対ベラルーシ政策（中坂）

23	道路の国境チェックポイント‘Peschatka’の建設及び器具操業	国家	ポーランド－ウクライナ－ベラルーシENPI CBC 2008	2012/2/1-2015/1/31	ポーランド地域開発省合同技術事務局（コーディネーター）	国家関税委員会	10,900,000
24	ベラルーシ共和国とウクライナ間の「グリーン」及び「ブルー」ボーダーでの監視能力の強化－SURCAP	地域	ENPI 東方地域活動プログラム 2011	2012/3/23-2014/3/22	IOM	ベラルーシ国家国境委員会、ウクライナ国家国境警備サービス	700,000
25	ベラルーシ共和国のラトビア共和国との国境に位置する越境地点‘Grigorovshchina’の建設及び装備	地域	ラトビア－リトアニア－ベラルーシENPI CBCプログラム 2008	2012/4/1-2014/6/30	リトアニア内務省合同技術事務局（コーディネーター）	国家関税委員会	2,500,000
26	ベラルーシ共和国のリトアニア共和国との国境に位置する越境地点‘Privalka’の建設及び装備	国家	ラトビア－リトアニア－ベラルーシENPI CBCプログラム 2008	2012/4/1-2014/6/30	リトアニア内務省合同技術事務局（コーディネーター）	国家関税委員会	2,500,000

- ・ Delegation of the European Union to Belarus, ‘EUROPEAID ACTIVITIES IN BELARUS’, 2012, pp. 3-10 より作成。
- ・ 「国家・地域別」の「国家」はベラルーシのみを対象とする事業、「地域」はベラルーシを含んだ数カ国を対象とする事業。
- ・ 拠出額の単位はユーロ。小数点以下四捨五入。
- ・ 拠出額は全額EU拠出ではないものについては、EUの分担分のみを示してある（分担分が判明できない場合は全額）。
- ・ 受益者はベラルーシ関係分のみ。
- ・ 準備中の事業もあるがそれらは除外。

コンピュータ、ラジオ、電話、ビデオ、内視鏡、車、情報システム、スキヤナーなどの装備、国境警備犬の育成・訓練、国境管理技術の向上などが多くの事業において行われている。

④ 国境における非正規移民・難民等の収容施設の建設―10、12

10、12の事業では、上記③に加えて非正規移民や難民の収容施設の建設も行われている。

⑤ 核物質・放射性物質の管理―20、21

ベラルーシを含む旧ソ連諸国からの核・放射性物質不法移転の防止は日本も協力している課題である。核・放射性物質探知用装置の取得、探知のための訓練がこれらの事業には含まれる。

⑥ 複数国による国境管理協力、調整、データ・ネットワーク―7、16、17、18、19、22、24

17、18、19はベラルーシとポーランド両国の監視員間、基地間及びそれらと本部との連絡システムの構築を目指す様々な措置の実施。16はベラルーシの国境画定実施並びに事業17及び事業19の監視のための事業。22はアルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、グルジア、モルドヴァ、ウクライナの六カ国、EU構成国、関係国際機関の間での対話を容易にすること、長期的影響評価のための監視機構の構築等を目指す東方パートナーシップ諸国を対象とした包括的な事業。24はIOMの事業で、ベラルーシとウクライナ国境での合同パトロールのための国境警備員に対する特別な訓練等を含めた両国間での越境協力と対話の促進を目指した事業。

⑦ 各事業の調査―2

1、4、5の事業等の監視や立法及び国境問題に関する研究。

以上のまとめからわかるように、ベラルーシと隣接のEU構成国との間の国境を整備して、物流の流れを向上させることと同時に、違法な物資や人の流れを防止するための措置が大幅に進められていることがわかる。



(4) 小活

本章の分析から、ベラルーシではEUの支援により、「国境管理及び税関」に関する事業によって、特にポーランド、リトアニア、ラトヴィアとの国境が整備され、出入国管理及び税関審査制度の改良が図られていることが理解できた。国境管理体制の整備という本来は当事国のみに関係する事業が、EUの主導により国家国境委員会や国家関税委員会が受益者となり次々と進められている。

国境管理事業は、移民と庇護のどちらにも深く関連するものであるが、移民に特有の事業としては、実態調査や研究、情報交換が主なものであり、今のところベラルーシの移民政策にまで関与するような事業ではない。他方で、庇護に関する事業は、難民等保護のための様々な能力の構築を国際機関や国内NGOを巻き込んで展開している。

EUがベラルーシに対して期待している非正規移民に対する防壁と難民等受け入れのための安全な第三国という役割、それを実現させるための援助が進んでいると評価できるとであろう。

結論

第一章では、ベラルーシの政治及び経済について概観した後、法の支配の否定と人権抑圧により非民主的体制を固持する同国政府に対するEUその他の欧州の地域的機関の反応をみてきた。そして、特にEUは他の機関

にはない制限措置という手段も用いて、民主化推進を促し、援助の側面でもそれを中心的な課題としてとらえていることが示された。しかしながら、実際には援助を人権や民主化支援の分野で行うことは難しく、他の分野での援助の方が多くなっており、その中で、特に「国境管理及び税関」という課題は大きな比率を占めることが確認できた。

第二章では、移民、庇護並びに国境管理及び税関の各分野について、ベラルーシ国内でEUの援助によってどのような事業が行われているかを調査した。それによると、特に国境管理、関連事業としては、国境地域の整備、国境通過地点の設置や改修、国境通過手続きの迅速化に必要な機器の導入、越境協力などが数多く行われていることがわかったが、難民分野に関してもベラルーシの保護対応力を実質的に向上させるであろう事業が進められていることが理解できた。

このように、EUは、ベラルーシとは他の東方パートナーシップ諸国のように緊密な関係を結ぶことができない状況であっても、EUにとって非常に関心が高いこれらの分野においては積極的な支援を続けている。

しかしながら、EUがベラルーシに最も望むのは再引取り条約の締結であろう。この点について、EU委員会は、二〇一〇年一月に理事会に対して、委員会がベラルーシとの間で短期査証に関する手続きの簡易化及び再引取り条約のための交渉を始めることを認めるようにとの勧告を出した。それを受け、同理事会は二〇一一年一月、交渉開始のための決議を用意し、作業は開始された。

これまでは、EUは、ベラルーシ市民に対する査証手続きの簡易化をEUがベラルーシに求めている民主化などの政治的な条件を満たしたら行うと繰り返し述べていた。しかしながら、査証手続きの簡易化に関する非公式な技術的協議は二〇〇八年二月に始まっており、二〇一〇年一月にはEU委員会の委員である Stefan Fule

はミンスクを訪問した時に、ベラルーシとEUの査証簡易化の話し合いは来年に開始され、ベラルーシの国内政治問題の進展には左右されないであろうと述べたという。<sup>(94)</sup> しかも、ベラルーシは市民の査証手続きの簡易化をそれほど求めているわけではないのであるから、交渉はベラルーシが優位な立場に立ち、制限措置解除や他分野における援助などEUから何らかの追加的な利益を引き出すことになるかもしれない。すると、民主化支援というEUの対ベラルーシ最大の外交方針は、EUの外囲国境管理という課題のために犠牲となることにもなりかねない。

しかしながら、他方で、人々の交流を進めた方が、今のベラルーシの非民主的な状況を打開できるという考えもある。<sup>(95)</sup> それなりの数の人々に、これまで閉ざされていた情報の入手を可能とすることは、ベラルーシを外交的圧力だけではなく人々の力によって民主化する契機となるのかもしれないということだ。

隣国ベラルーシの民主化と厳格な国境管理、両者ともEUにとつては重要課題であるが、優先順位があるのなら、現在は非正規入国者防止の体制構築が喫緊の課題として位置づけられているのは明白である。

\*本稿の執筆にあたっては、現地調査において次の方々のご協力を得た。UNHCR ミンスク事務所プロジェクト・アシスタント Inna Borisovich 氏、ベラルーシ共和国国家国境委員会・国際協力部副部長 Alexander Svidersky 氏、ベラルーシ医療労働者運動・難民相談サービス法律コンサルタント Aleksandr Yatsenko 氏、科学研究、情報及び教育プログラムのための国際非政府連合《Evolutio》代表 Andrey Selivanov 氏、ベラルーシ赤十字社事務次長 Mikolai Andreev 氏、ミンスク市フルンゼ区国立青少年創造センター「Evrika」副所長 Valentina Evgen'evna Mostoviyanskaya 氏。ロシア語の翻訳に関しては、同僚である広島大学総合科学研究科市川浩氏にご教授いた

いた。また、本研究には、「EUの共通庇護政策における難民等出身国および経由国との協力に関する研究」(科学研究費補助金・基盤研究(C) 課題番号: 21530107、研究代表者、平成二一―二二年度)からの援助を得た。以上の方々及び団体にこの場をおかりして謝意を表したい。

## 注

- (1) Единое экономическое пространство. 共通経済空間と訳されることも多い。後述するユーラシア経済共同体の理念であり、一つの段階である。
- (2) V.ブーチン「ユーラシアに与る新たな統合プロジェクト―今日生まれる未来―」(服部倫卓訳)『ロシアNIS調査月報』第五六巻第一二二号、二〇一二年二月号、一一〇頁。Единое экономическое пространство は共通経済空間と訳されている。
- (3) 杉浦一孝「ロシア連邦における移動の自由と憲法裁判所」名古屋大学大学院法学研究科『法政論集』二二三号、二〇〇六年、三九五―四二二頁。
- (4) 後述するように、ベラルーシとロシアは一九九九年に「連合国家」の創設を定め、それにより両国国境では両国民の出入国管理は廃止されているが、第三国民にとってはそれぞれの査証や出入国管理が存在している。金野雄五「複雑怪奇なベラルーシ渡航事情」『ロシアNIS調査月報』第五七巻第四号、二〇一二年四月号、六二―六三頁。
- (5) Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission (signed on 25.05.2006, in force on 01.06.2007), Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission of persons (signed on 18.06.2007, in force on 01.01.2008), Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorization (signed on 10.10.2007, in force on 01.01.2008).

- (6) 二〇一〇年には四七七〇〇人、二〇一一年には五四三〇〇人。EUへの外囲国境を通じての非正規入国者の合計は二〇一〇年は一〇四〇〇〇人、二〇一一年は一四一〇〇〇人である。二〇一一年はアラブの春の影響でチュニジアから地中海を渡ってイタリア、マルタに入国するものが多かったという特殊性を考えれば、トルコからギリシャへのルートが近年の非正規入国者の半数近くを生み出していることがわかる。Frontex, 'General Report 2011', p. 9. <[http://www.frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Governance\\_documents/Annual\\_report/2011/General\\_Report\\_2011.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2011/General_Report_2011.pdf)> accessed on 7.3.2013
- (7) *Ibid.*, pp.14-15.
- (8) EU Commission, 'News EU-Turkey readmission agreement initialled, 21/06/2012' <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120621\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120621_01_en.htm)> accessed on 7.3.2013
- (9) 通常、再引取り条約締結は、査証の免除や簡易化の措置とセットで行われており、相手国はその点にメリットを感じて締結を行う。しかし、ベラルーシに関してはそのようなモチベーションも今のところ少ない。
- (10) Centre for eastern studies, 2012/05/30, Natalia Ortowska-Chyz, 'Minsk escalates its threats on the Belarus/EU border'.
- (11) たとえば、大統領は憲法裁判所の二人の判事のうち六人を任命した。Article 116 of the Constitution of the Republic of Belarus of 1994 with alterations and amendments adopted at the republican referendums of November 24, 1996 and of October 17, 2004.
- (12) 九六年の憲法改正に先駆けて行われた国民投票については、宮脇昇「ベラルーシ民主化と人権問題」『ロシア研究』第三二号、二〇〇一年四月、一一一―一二頁参照。
- (13) Office of the High Commission for Human Rights, '1994/41. Independence and impartiality of the judiciary, jurors and assessors and the independence of lawyers', E/CN.4/1994/132.
- (14) Commission on Human Rights, 'Civil and Political Rights, Including Questions of Independence of the Judiciary, administration of

- Justice, Impunity, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Dato<sup>o</sup> Param Kumaraswamy submitted in accordance with Commission resolution 2000/42, Addendum, Report on the mission to Belarus<sup>o</sup>, E/CN. 4/2001/65/Add. 18 February 2001.
- (57) Office of the High Commission for Human Rights, 'Situation of human rights in Belarus, Human Rights Resolution 2003/14', E/CN. 4/RES/2003/14.
- (58) Office of the High Commission for Human Rights, 'Situation of human rights in Belarus, Human Rights Resolution 2004/14', E/CN. 4/RES/2004/14.
- (59) Commission on Human Rights, sixty-first session, 'QUESTION OF THE VIOLATION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS IN ANY PART OF THE WORLD, Report on the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus, Adrian Severin', E/CN. 4/2005/35, 18 March 2005.
- (60) *Ibid.*, pp. 7-17.
- (61) *Ibid.*, p. 17.
- (62) Office of the High Commission for Human Rights, 'Situation of human rights in Belarus, Human Rights Resolution 2005/13', E/CN. 4/RES/2005/13.
- (63) Commission on Human Rights, sixty-second session, 'QUESTION OF THE VIOLATION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS IN ANY PART OF THE WORLD, Report on the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus, Adrian Severin', E/CN. 4/2006/36, 16 January 2006.
- (64) General Assembly, Sixty-second session, Resolution adapted by the General Assembly [on the report of the Third Committee (A/62/439/

- Add. 3)] 62/169. 'Situation of human rights in Belarus', A/RES/62/169.
- (23) Human Rights Council, Seventeenth session, Resolution adapted by the Human Rights Council, 17/24 'Situation of human rights in Belarus', A/HRC/RES/17/24.
- (24) Human Rights Council, Twentieth session, 'Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Belarus', A/HRC/20/8.
- (25) Human Rights Council, Twentieth session, Resolution adapted by the Human Rights Council, 20/13. 'Situation of human rights in Belarus', A/HRC/RES/20/13.
- (26) 齋藤大輔「ベラルーシ管理経済の内実」『ロシアNIS調査月報』第五六巻第三号、二〇一一年三月号、八一頁。
- (27) 齋藤大輔「ベラルーシは何でも生産しちゃうスゴイ国」『ロシアNIS調査月報』第五五巻第六号、二〇一一年四月号、四二頁。
- (28) ベラルーシ共和国国家統計委員会による二〇一一年の数字。出典：外務省ホームページ各国・地域情報 ベラルーシ共和国基礎データ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/belarus/data.html#04>）（accessed on 7.3.2013）
- (29) 以下の資料を参照にした。小泉悠「ロシア、カザフスタン、ベラルーシの経済統合―関税同盟条約を中心に―」『外国の立法』二五〇、二〇一一年二月、一八三―一八六頁。金野雄五「ロシア・ベラルーシ・カザフスタンの関税同盟」『ロシアNIS調査月報』二〇一〇年六月号、一四―一五頁。Евразийское экономическое сообщество, История, (<http://www.evrazes.com/about/history/>) (accessed on 7.3.2013)（ユーラシア経済共同体のHP中の歴史に関する頁）。Евразийское экономическое сообщество, Единное экономическое пространство ЕвразЭС, (<http://www.evrazes.com/customunion/eur/>) (accessed on 7.3.2013)（ユーラシア経済共同体HPの単一経済空間に関する頁）。
- (30) 金野雄五「ロシア・ベラルーシ・カザフスタン 関税同盟の現状と展望―統合の現段階と「共通経済空間」を目指すもの―」『ロ

シアンリス調査月報』第五七卷第四号、二〇一二年四月号、四一五頁。

(31) 宮脇昇「ベラルーシの民主化問題とOSCE」『ロシア・東欧研究』第三十号、二〇〇二年、二〇一頁。

(32) 宮脇昇、同上、一九九—二〇八頁。Regarding mandate, see OSCE Permanent Council, 429 Plenary Meeting, Decision no. 526 OSCE OFFICE IN MINSK, PC. DEC/526, 30 December 2002.

(33) OSCE Office in Minsk (Closed). <[www.osce.org/minsk](http://www.osce.org/minsk)> (accessed on 7.3.2013)

(34) OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 'REPUBLIC OF BELARUS PRESIDENTIAL ELECTION 9 September 2001 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission, Final Report', 4 October 2001 (Revised), Warsaw. 'REPUBLIC OF BELARUS PARLIAMENTARY ELECTIONS 17 October 2004 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report', Warsaw, 9 December 2004. 'REPUBLIC OF BELARUS PRESIDENTIAL ELECTION 19 March 2006 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report', Warsaw, June 2006. 'BELARUS PARLIAMENTARY ELECTIONS 28 September 2008 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report', Warsaw, 28 November 2008. 'REPUBLIC OF BELARUS PRESIDENTIAL ELECTION 19 December 2010 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report', Warsaw, 22 February 2011. 'REPUBLIC OF BELARUS, PARLIAMENTARY ELECTIONS 23 September 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report', Warsaw, 14 December 2012.

(35) Parliamentary Assembly, Disappeared persons in Belarus, Report, Committee on Legal and Human Rights, Rapporteur: Mr Christos Pourgoundes, Cyprus, Group of the European People's Party, Doc. 10062, 4 February 2004.

(36) Ministers' Deputies/Rapporteur Groups, GR-EDS, Rapporteur Group for Democratic Stability, GR-EDS (2004) 19 revised (English only) 16 June 2004, 'Relations between the Council of Europe and Belarus'. <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=752651&Site=COE>>



- (accessed on 7.3.2013)
- (37) Parliamentary Assembly, Doc. 13025, 18 September 2012, 'The situation in Belarus', Reply to Recommendation 1992 (2012), Committee of Ministers. (<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19008&Language=en>) (accessed on 7.3.2013)
- (38) EUは、旧ソ連諸国であるアルメニア、アゼルバイジャン、グルジア、カザフスタン、キルギスタン、モルドヴァ、ロシア、ウクライナ、ウズベキスタンとは一九九九年までに、タジキスタンとは二〇〇九年にそれぞれPACを締結した。政治対話の枠組みの提供、民主化及び経済発展支援、市場経済への移行の支援、貿易及び投資の促進を目的としている。'Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, Eastern Europe, the Southern Caucasus and Central Asia'. ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17002\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_en.htm)) accessed on 7.3.2013
- (39) European Commission External Relations Directorate General, ANNEX, European Neighbourhood and partnership instrument, Belarus, Country Strategy Paper 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2011, para. 1.2. ([http://ec.europa.eu/world/emp/pdf/country/emp\\_csp\\_nip\\_belarus\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/emp/pdf/country/emp_csp_nip_belarus_en.pdf)) (accessed on 7.3.2013)
- (40) EU機能条約への根拠条文は第二一五条、二〇〇九年十二月一日以前はEU条約第六〇条及び第三〇一条である。
- (41) Council Common Position 2004/661/CFSP of 24 September 2004 concerning restrictive measures against certain officials of Belarus, OJL 301/67.
- (42) Council Common Position 2004/848/CFSP of 13 December 2004 amending Common Position 2004/661/CFSP concerning restrictive measures against certain officials of Belarus, OJL 367/35-37.
- (43) Council Common Position 2006/276/CFSP of 10 April 2006 concerning restrictive measures against certain officials of Belarus and repealing Common Position 2004/661/CFSP, OJEU, L 101/5-10. Council Common Position 2006/562/CFSP of 18 May 2006 amending

- Common Position 2006/276/CFSP concerning restrictive measures against certain officials of Belarus, OJEU, L 134/45–53. Council Regulation (EC) No 765/2006 of 18 May 2006 concerning restrictive measures against President Lukashenko and certain officials of Belarus, OJEU L134/1–11.
- (44) European Union Council Decision 2010/639/CFSP of 25 October 2010 concerning restrictive measures against certain officials of Belarus, OJEU, L280/18–28. Council Decision 2012/36/CFSP of 23 January 2012 amending Decision 2010/639/CFSP concerning restrictive measures against Belarus, OJEU, L19/31–32
- (45) Council Decision 2012/642/CFSP of 15 October 2012 concerning restrictive measures against Belarus, OJEU L285/1–52. Council Regulations (EU) No 1014/2012 of 6 November 2012 amending Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in respect of Belarus, OJEU L307/1–2.
- (46) Council Regulation (EU) No 588/2011 of 20 June 2011 amending Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures against President Lukashenko and certain officials of Belarus. OJEU L161–6.
- (47) Human Rights Council, Twentieth session, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Belarus, A/HRC/20/8, p. 6.
- (48) European Commission External Relations Directorate General, *op. cit.*, ANNEX, European Neighbourhood and partnership instrument, Belarus, Country Strategy Paper 2007–2013 and National Indicative Programme 2007–2011, para. 5.
- (49) 欧州近隣諸国政策の開始の経緯については、蓮見雄「欧州近隣諸国政策とは何か」『慶應法学』第二号、二〇〇五年三月、一四四—一四九頁参照。
- (50) European Commission, 'EU cooperation for a successful Eastern Partnership', 2012, pp. 2–3. (<http://ec.europa.eu/europeaid/where/>)

- neighbourhood/eastern\_partnership/documents/eastern\_partnership\_flyer\_final\_en.pdf) (accessed on 10.3.2013) See also Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern partnership, COM (2008) 823final. さらに、二〇一一年九月に、ベラルーシは東方パートナーシップからの撤退を表明した。議長国ポーランドによる東方パートナーシップ・サミットへのベラルーシ首長の招待拒否という差別的な行動に対する抗議であるとベラルーシは述べたが、実際はEU側がサミットと並行して開催したNGO会議でベラルーシの反政府勢力と会談したからであるともいわれている<sup>54</sup>。EurActiv, 'Belarus quits EU's Eastern Partnership initiative', 30 September 2011.
- (51) European Commission External Relations Directorate General, op. cit., ANNEX, European Neighbourhood and partnership instrument, Belarus, Country Strategy Paper 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2011, para. 4.1.
- (52) Thematic instruments and programmes, <http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration\_en.htm> (accessed on 7.3.2013)
- (53) Development Co-operation Instrument (DCI) <http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci\_en.htm> (accessed on 7.3.2013)
- (54) 表1並びに後出の表2-1、表2-4及び表2-5は、Delegation of the European Union to Belarus, 'EUROPEAN ACTIVITIES IN BELARUS', 2012 <http://ceas.europa.eu/delegations/belarus/documents/eu\_activities\_in\_belarus.pdf> (accessed on 7.3.2013)を参考に筆者が作成。上記資料では、表2-1の「移住」と表2-4の「庇護」という二つの項目として扱われているが、内容によって二つに分類した。また、同資料は事業時期の降順で整理されているが、本論文の表では昇順で示した。個々の援助の額については、同資料とEUの出している他の資料（例えば、援助局の報告書など）とで多少ではあるが異なるところがある。
- (55) European Commission External Relations Directorate General, op. cit., ANNEX, European Neighbourhood and partnership instrument, Belarus, Country Strategy Paper 2007-2013 and National Indicative Programme 2007-2011, para. 4.2.
- (56) Ibid., para. 4.2.

- ⑸ Law of the Republic of Belarus on legal status of aliens and stateless persons in the Republic of Belarus, Date of entry into force 10 August 1993.
- ⑹ THE LAW OF THE REPUBLIC OF BELARUS of January 4, 2010, No. 105-Z ON THE LEGAL STATUS OF FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS IN THE REPUBLIC OF BELARUS. ミハネーン内務省 (Министерство внутренних дел Республікі Беларусь) のホームページに掲載されたこの英語訳。〈<http://mvd.gov.by/rv/print.aspx?guid=65611>〉 (accessed on 7.3.2013)
- ⑺ Ministry of Foreign Affairs of Republic of Belarus, ‘The procedure for obtaining visas to enter the Republic of Belarus’. 〈<http://www.mfa.gov.by/en/visa/>〉 (accessed on 7.3.2013)
- ⑻ Ibid.
- ⑼ Law of the Republic of Belarus on Immigration, 29 December 1998. 〈<http://www.unhcr.org/refworld/docid/40920699c.html>〉 (accessed on 10.3.2013)
- ⑽ Tadas Leončikas and Karolis Žibas, Cross-Border Cooperation/Söderköping Process, ‘MIGRATION TRENDS 2006–2008 SÖDERKÖPING PROCESS COUNTRIES’, 2009. このウェブサイト上の数字は「越境協力プロセス」がこの報告書のためにベラルーシ国家当局へ公式に要求し回答を受けたものに基づいている。
- ⑾ Ibid., pp. 55–58.
- ⑿ Information Sheet on Söderköping Process, 〈<http://soderkoping.org.ua/page2864.html>〉 (accessed on 7.3.2013) を参照。
- ⓫ Söderköping Process, ‘History’. 〈<http://soderkoping.org.ua/page40191.html?template=print>〉 (accessed on 7.3.2013)
- ⓬ IOM, ‘Belarus, Regulating Migration’. 〈<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/europa/south-eastern-europe-eastern-eur/belarus.html>〉 (accessed on 7.3.2013)

- (79) European University Institute, 'CARIM East - Consortium for Applied Research on International Migration', <<http://www.carim-east.eu/>> (accessed on 7.3.2013)
- (80) オーストリア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブルガリア、クロアチア、チェコ共和国、ハンガリー、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、セルビア、スロヴァキア、スロヴェニア、スウェーデン、スイス。
- (81) ICMPD, 'ICMPD 20 YEARS, Factsheet', <[http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD\\_General/ICMPD\\_Factsheet/ICMPD\\_Factsheet\\_15\\_02\\_2013.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/ICMPD_Factsheet/ICMPD_Factsheet_15_02_2013.pdf)> (accessed on 7.3.2013)
- (82) MIEUX II, THE 'MIGRATION EU EXPERTISE' INITIATIVE IN EASTERN EUROPE AND ASIA. <[http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website\\_2011/Capacity\\_building/MIEUX/February\\_2013\\_Update/MIEUX\\_in\\_the\\_East\\_Jan\\_2013.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD-Website_2011/Capacity_building/MIEUX/February_2013_Update/MIEUX_in_the_East_Jan_2013.pdf)> accessed on 7.3.2013
- (83) Registered in the National Register of Legal Acts of the Republic of Belarus on 26 June 2008 No. 2/1451, LAW OF THE REPUBLIC OF BELARUS of 23 June 2008 No. 354-Z On Granting Refugee Status, Complementary and Temporary Protection to Foreign Citizens and Stateless Persons in the Republic of Belarus.
- (84) Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus, 'Office of the United Nations High Commissioner for Refugees', <<http://www.mfa.gov.by/en/organizations/membership/list/e95f1fd653b58149c.html>> accessed on 7.3.2013
- (85) UNHCR, 'Belarus 2012 Regional Operation Profile - Eastern Europe', <<http://www.unhcr.org/pages/49e48d256.html>> (accessed on 8.3.2013)
- (86) UNHCR, 'Regional Cross-border Conference and Mission, Refugee Protection and Border Cooperation, 20-22 September 2011, Liviv, Ukraine, Conference Report' December 2011, p. 9.

(75) アフガニスタンからの申請者数／難民認定数はそれぞれ、二〇〇七年が二八人／二人、二〇〇八年が一五人／二人、二〇〇九年が五六人／二人（他に一時的保護を認められた人が一人）、二〇一〇年九六人／五人、二〇一一年一七人／六人である。  
 Department on citizenship and migration, Ministry of International Affairs of Belarus, 'Decisions on refugees 2007 (including minors)', 'Decisions on refugees 2008 (including minors)', 'Decisions on refugees 2009 (including minors)', 'Decisions on refugees and temporary protection 2010', 'Decisions on refugees and temporary protection 2011'.

(76) UNHCR, 'Regional Protection Programme, Support to UNHCR's Activities in Belarus, Moldova and Ukraine, April 2009–September 2001', paras. 4–7. (<http://unhcr.org.ua/en/publications-3/regional-protection-programme-m>) (accessed on 7.3.2013) から引く。

(77) 地域保護プログラムについては、拙著『難民問題と『連帯』—EUのダブリン・システムと地域保護プログラム—』（東信堂、二〇一〇年）の第四章を参照された。

(78) UNHCR, Joint EU-UNHCR project 'Strengthening the Protection Capacity in the Republic of Belarus — phase II Cross-border exchange and evaluation of the project implementation in 2009 March 3–5, 2010, Warsaw, Poland', p. 3

(79) 'Memorandum of Understanding on the issue of monitoring the borders of the Republic of Belarus and access to the procedure of asylum in the Republic of Belarus between the States Border Committee of the Republic of Belarus, United Nations High Commissioner for Refugees, International Organization for Migration, the Belarusian Red Cross Society, and the Public Association "Belarusian Movement of Medical Workers"'.  
 (80) The International Non-governmental Association for Scientific Research, Information and Educational Programmes "Evolutio".

一九九八年にUNDP、UNHCR、ベラルーシ国立大学の合同事業において立ち上げられた国連研究センターの法的な継承機関。共通の利益に基づいた人々の自発的な連合であり、ベラルーシ共和国の法務省に登録されている。ベラルーシの人々に対し

- て、国際法及び国際関係問題の意識を向上させ、かつこの分野での教育や研究を發展させ、ベラルーシ共和国領域内での人道援助を提議するメカニズムを開設する。 INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ASSOCIATION FOR SCIENTIFIC RESEARCH, INFORMATION AND EDUCATIONAL PROGRAMMES «EVOLUTIO» (INA «EVOLUTIO»), History and Mandate. <[http://en.evolutio.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=116&Itemid=47](http://en.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=116&Itemid=47)> (accessed on 7.3.2013)
- ㉔ European Commission - EuropeAid, Unit F2, 'FLASH REPORT', Period covered by the report from 01/03/2009 to 31/08/2009, MIGR/2008/153-174, UNHCR Local Integration of refugees in Belarus, Moldova and Ukraine. <[http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Flash%20report\\_1%20.pdf](http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Flash%20report_1%20.pdf)> (accessed on 7.3.2013)
- ㉕ European Commission - EuropeAid, Unit F2, 'FLASH REPORT', Period covered by the report from 01/03/2011 to 31/08/2011, MIGR/2008/153-174, UNHCR Local Integration of refugees in Belarus, Moldova and Ukraine. <[http://unhcr.org.ua/attachments/article/389/Flash%20Report%20to%20EC%20LIP%20\\_March%20to%20August%202011.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/389/Flash%20Report%20to%20EC%20LIP%20_March%20to%20August%202011.pdf)> (accessed on 7.3.2013)
- ㉖ European Commission - EuropeAid, Unit F2, 'FLASH REPORT', Period covered by the report from 01/03/2009 to 31/08/2009, MIGR/2008/153-174, UNHCR Local Integration of refugees in Belarus, Moldova and Ukraine. <[http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Flash%20report\\_1%20.pdf](http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Flash%20report_1%20.pdf)> (accessed on 10.3.2013)
- ㉗ European Commission - EuropeAid, Unit F2, 'FLASH REPORT', Period covered by the report from 01/03/2011 to 31/08/2011, MIGR/2008/153-174, UNHCR Local Integration of refugees in Belarus, Moldova and Ukraine. <[http://unhcr.org.ua/attachments/article/389/Flash%20Report%20to%20EC%20LIP%20\\_March%20to%20August%202011.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/389/Flash%20Report%20to%20EC%20LIP%20_March%20to%20August%202011.pdf)> (accessed on 7.3.2013)
- ㉘ IOM in the Republic of Belarus. *Voluntary Return*. (ベラルーシ)
- ㉙ UNHCR, op. cit., Joint EU-UNHCR project 'Strengthening the Protection Capacity in the Republic of Belarus-phase II Cross-border

論 説 exchange and evaluation of the project implementation in 2009 March 3-5, 2010, Warsaw, Poland', p. 7.

⑧ UNHCR, op. cit., 'Belarus 2012 Regional Operation Profile - Eastern Europe'.

⑨ イトルーニ国境警備軍広報用D>D' 'Press-Center of the State Border Guard of the Republic of Belarus' 46°

⑩ Dzianis Melyantsov, 'The Belarusian Institute for Strategic Studies (BISS)', 'Belarus Country Report', 2012, pp. 9-10. ('Report of Project Paving the Road towards Visa-free Travel between the Eastern Partnership countries and the EU' by Policy Association for an Open Society supported by the Local Government and Public Service Reform Initiative of Open Society Foundation)

⑪ Ibid., p. 9.

⑫ Cross Border Cooperation Programme Poland - Belarus - Ukraine 2007-2013, 'Priority 2 - Improving the quality of life Construction and Instrumentation of the Road Border Checkpoint "PESCHATKA" Stage III'. <[http://pl-by-ua.eu/contract\\_lsp.php?id=5](http://pl-by-ua.eu/contract_lsp.php?id=5)> (accessed on 7.3.2013)

⑬ BELTA Belarusian Telegraph Agency, National Source of News, 'Belarusian-Latvian border checkpoint in for modernization', 24.04.2012. <<http://news.belta.by/en/print?id=680460>> (accessed on 7.3.2013)

⑭ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 18 February 2011, 6354/11, VISA 27 COEST 52, 'Adoption of a Council Decision authorizing the Commission to open negotiations for the conclusion of an agreement between the European Union and Belarus on the facilitation of the issuance of short-stay visas'. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 18 February 2011, 6424/11, MIGR 24 COEST 55, 'Adoption of a Council Decision authorizing the Commission to open negotiations for the conclusion of a readmission agreement between the European Union and Belarus.'

⑮ Dzianis Melyantsov, 'The Belarusian Institute for Strategic Studies (BISS)', 'Belarus Country Report', 2012, p. 5. ('Report of Project



*Paving the Road towards Visa-free Travel between the Eastern Partnership countries and the EU* by Policy Association for an Open Society supported by the Local Government and Public Service Reform Initiative of Open Society Foundation)

⑧ Dzianis Melyantsou and Vitali Silitski, Belarusian Institute for Strategic Studies, 'How to Lower Schengen Visa Fees for Belarusians', June 2, 2008, p. 7.