



研究レポート

欧州連合（EU）とベラルーシ（後編）

2021-03-17

東野篤子（筑波大学人文社会系准教授）

「欧州」研究会 第6号

「研究レポート」は、日本国際問題研究所に設置された研究会参加者により執筆され、研究会での発表内容や時事問題等について、タイムリーに発信するものです。「研究レポート」は、執筆者の見解を表明したものです。なお、各研究会は、「研究レポート」とは別途、研究テーマ全般についてとりまとめた「研究報告書」を公表する予定です。

はじめに

ベラルーシで2020年8月9日の大統領選挙から半年以上にわたって政情不安が継続していることに鑑み、EUは2015年以降緩和してきた対ベラルーシ政策の根本的な見直しを迫られることになった。

後編にあたる本稿では、混迷が続くベラルーシに対するEUの立場と政策について考察する。大統領選挙およびその後の経緯についてはすでに多くの論考が存在するため、本稿ではEUおよび加盟国の対応に焦点を絞って考察することとする。

大統領選直後の対応

EUは大統領選挙後の8月14日に臨時外相理事会を開催し、大統領選挙をめぐる一連の混乱と暴力に対し、EUとしての最初の非難を行った¹。また同19日には緊急欧州理事会を開催し、8月9日の大統領選挙は自由でも公正でもなく、国際基準にも合致していないこと、EUは同選挙の結果を承認しないこと等の声明を出した²。

ただし、同国に対して選挙のやり直しをEUとして求めるか否かについては、すでにこの時点で加盟国間での意見の相違が明らかになっていた。すなわち、EUが選挙のやり直しの要求にまで踏み込めば、ベラルーシに対する強い影響力を自認するロシ

アを刺激する可能性がある」と懸念する加盟国と、バルト三国のように、国際的な監視の下で新たな選挙を実施し、「国民の真の意思」を問うべきとする加盟国とのあいだで、見解の相違があったとされる³。

こうした事情もあり、EUとしての制裁実施が合意される10月上旬までの期間においては加盟国レベルでの対応が目立った。ベラルーシ問題を重視する加盟国と、同問題に強い関心を有しているわけではない加盟国との温度差が明らかになったためである。

とくに活発な外交を展開したのは、エストニア、ラトビア、リトアニアのバルト三国であった。とりわけリトアニアはベラルーシにおける混乱が始まった直後から、大統領候補のチハノフスカヤを初めとする同国の反体制派市民を積極的に受け入れ、ベラルーシ問題への取り組みを最重要課題と位置づけていた。バルト三国は協調して独自制裁に向けて動き出し、8月30日から31日にかけて、ベラルーシの30名に対して制裁措置を発動した⁴。

さらに、リトアニア、ポーランド、そしてEU非加盟国のウクライナの3カ国で2020年7月28日に発足したばかりの「ルブリン・トライアングル」も、ベラルーシ問題をめぐって強い結束を見せた。3カ国は大統領選挙直後から積極的な発信を行い、デモ参加者への度を過ぎた暴力の自制や大統領選挙のやり直し、「ルブリン・トライアングル」諸国とルカシェンコとの直接対話の実現に向けて働きかけていた⁵。

キプロス問題とのリンケージとEU意思決定の遅れ

一方EUの意思決定は、思わぬ問題とのリンケージによって難航する。ベラルーシへの制裁実施に対し、キプロスが拒否権を発動したためである。

キプロスは数年にわたり、トルコがキプロスの排他的経済水域(EEZ)内にある巨大ガス田を採掘していることを問題視していた。すでにEUはこの問題で、2019年11月の外相理事会においてトルコに対する制裁措置を導入していたが⁶、キプロスはこの制裁が迅速に実行に移されていないことを問題視しつつ、トルコに対する追加制裁を主張していた。さらにトルコが2020年9月6日に北キプロスで毎年恒例の軍事演習を実施したことも、東地中海情勢をさらに緊迫させていた。

9月10日に実施されたEU外相理事会は、ベラルーシに対する制裁実施で合意することを目指していた。しかしキプロスは同理事会で、トルコに対する制裁の強化で合意出来ないのであれば、キプロスはベラルーシに対する制裁の実施にも同意しないと主張した⁷。このように「ベラルーシ問題を政治的に『人質』にとる」キプロスの手法には、EU内部から批判的な声が挙がったが⁸、結局この外相理事会では対ベラルーシ制裁措置の採択は見送られることになった⁹。

これ以降、EUは対ベラルーシ制裁実施の可能性を巡って調整を続けた。しかし、広範な経済制裁を実施すれば一般のベラルーシ国民がその影響を被るとの懸念が存在していた上、ルカシェンコを制裁対象に含めるか否かをめぐるEU内部での意見調整は困難であったという。すなわち、ルカシェンコに対する制裁に積極姿勢を示していたリトアニア等と、ルカシェンコに制裁を実施すれば同大統領との対話機会が失われかねないとして慎重な姿勢を示していたドイツ等との間で、意見が対立していたとされる¹⁰。EUにおける議論の膠着を見たバルト三国は、8月に実施していた制裁に加え、ルカシェンコを含む制裁を9月25日付けで発動した¹¹。

その間のEUの対応は、「8月9日の選挙は選挙として認められない」、および「11月5日以降、ルカシェンコを大統領と認めない」とする9月17日の欧州議会決議¹²、および9月23日のルカシェンコによる大統領就任式に対し、これを「いわゆる就任式(so-called 'inauguration')」とし、民主的正統性があるものとは認められないとする翌24日の宣言の発出に留まった¹³。

英国・カナダによる制裁が先行

EUがキプロス問題で足を取られている間に、9月24日には英国が対ベラルーシ制裁に向けて具体的に動き出した。英国のラーフ外相は、そもそも英国としてはEUレベルで実施されるであろう対ベラルーシ制裁に参加する用意があったこと、しかし実際にはEU側の意思決定が遅れたため、英国が先にマグニツキタイプの制裁の実施を準備するよう、英外務省に指示していたことを明らかにした¹⁴。またラーフは、制裁を実施する場合には米国とカナダとも連携するとの意向を示していた¹⁵。

そのわずか5日後の9月29日に、英国とカナダは同時に対ベラルーシ制裁を発表した¹⁶。両国ともベラルーシにおける不正選挙の結果を認めないことを明言した上で、英国はルカシェンコ本人および息子を含む8名に対して、カナダは11名に対して、渡航禁止や資産凍結等を決定した。米国はこの動きに同調することを明らかにしており、10月2日にはすでに16名に対して実施していた制裁を24名に拡大することを決めた。

このため数日間とは言え、EUは結果的に英国やカナダの後塵を拝することになる。報道によると、リトアニアのリンケビチュウス外相は英国における制裁検討が本格化した時期、ロンドンでラーフ外相と会談し、英国の対ベラルーシ制裁にはルカシェンコを対象とするよう要請していたという¹⁷。英国による制裁のレベルを高めることで、当時進行中であったEUでの議論に一定のプレッシャーをかける狙いがあったものと考えられる。

EUによる制裁の実施

キプロスがようやくベラルーシ制裁への反対を取り下げたのは、10月1-2日の緊急欧州理事会でのことであった。このため同欧州理事会は、外相理事会に対して制裁に関する決定を速やかに行うよう要請した¹⁸。これを受けて10月2日に開催された外相理事会では、反体制派市民やジャーナリストに対する抑圧を理由として、ベラルーシの40名に対して制裁(EUへの渡航の禁止

と資産凍結)を発動することを決定した¹⁹。とはいえこの制裁にはルカシェンコ本人を含んでおらず、欧州議会等から批判の声が挙がった²⁰。

ベラルーシ政府はこの決定に敏感に反応した。外相理事会決定の当日、同国外務省はポーランドとリトアニアに対し、ベラルーシに駐在する外交官の数を減らすよう、一方的に指示した。これを受けてポーランドとリトアニアは、在ベラルーシ大使を本国に召還した。他のEU加盟国もこの動きに同調し、5日にはドイツの大使が²¹、7日にはラトビアおよびエストニアの大使が²²、8日にはスロバキア、チェコ、ブルガリアの大使が後に続いた²³。

ベラルーシに対するEU新方針

EUは制裁の実施に続いて10月12日に、ベラルーシに関する新たな方針に関する文書を採択した²⁴。これは2016年2月15日に理事会が採択したEUの方針以来(詳細については本レポート「[前編](#)」を参照)、4年ぶりのEUの方針転換を象徴するものであった。

本文書における大きな方針は2点挙げられる。第一点目は、EUがルカシェンコ政権との協力の規模を縮小し、国民及び市民社会に対する協力が軸足を置くことにしたことである。このため、従来ルカシェンコ政権に対して実施していた財政支援の一部を、政権による暴力の被害者、市民社会団体および独立系メディアに新たに振り分けることとした。また欧州委員会はこの方針に従い、ベラルーシ国民(市民社会、若者、中小企業等)に対する直接的な支援パッケージとして、2400万ユーロを拠出すると案を12月11日に採択している²⁵。

第二点目は、ベラルーシの現政権は平和かつ民主的な政権交代を目指すべきであることを明言しつつも、EUがルカシェンコ政権との間で実施してきた対話のフォーマット(EaPにおける多国間での協議枠組み等)については停止せずに継続することが確認された。ルカシェンコ政権の正統性は認めないものの、同政権との対話のチャネルは可能な限り残しておくという判断である。またEUはこの文書において初めて、OSCEの選挙監視の下で国際的基準に沿った大統領選挙をやり直すよう、ベラルーシに呼びかけている²⁶。

一方、ルカシェンコを制裁に含めるべきか否かに関する議論はその後も続いたが、最終的には11月16日に、ルカシェンコ大統領および息子のヴィクトル・ルカシェンコ国家安全保障担当大統領補佐官を含む15名を新たに制裁リストに追加した²⁷。また12月17日には、36名および7企業を新たに追加し²⁸、EUによる対ベラルーシ制裁は3段階目を迎えている。

なお欧州議会は2020年10月22日、人権擁護に貢献した個人や団体に授与するサハロフ賞に、チハノフスカヤを初めとしたベラルーシの反体制派を選出した²⁹。

おわりに

本稿で指摘してきたとおり、大統領選挙後のベラルーシに対するEUの統一的なアプローチの形成には様々な困難が伴った。また、ようやく実施に至った制裁についても、果たしてどの程度有効であるのかについては、中長期的な視点から冷静に分析していく必要があるだろう。

とはいえ、紆余曲折を経て到達した現時点のEUの対ベラルーシ政策には、2つの重要な特徴が存在することに留意する必要があるだろう。第一の特徴は、ルカシェンコ政権に民主的正統性がないこと、大統領選挙の結果をEUとして承認しないこと、EUは反体制派市民の側に立ち、彼らとの連携を目指すことを明確にしていることである。

しかしそれに対して第二の特徴は、大統領選挙の結果を承認しないことや、ルカシェンコ政権に対して制裁を科すことと、同政権とEUとの対話が断絶することは、必ずしもイコールではないという姿勢を打ち出していることである。言い換えればEUは、ルカシェンコ政権による市民への抑圧に対して毅然とした立場を取ることと、同政権とEUとの対話の継続に向けた働きかけを継続することは、困難ではあっても両立させなければならないとの立場をとっている。本稿では詳細に論じることは出来なかったが、英国、カナダ、米国等の諸国もこうしたスタンスで一致している。これに対して日本では、ベラルーシ大統領選挙の結果を否定すれば、同国との対話の継続に支障をきたすおそれがあるとの立場をとっているとの指摘もある³⁰。そうであるとなれば、ベラルーシへの対応をめぐる日本とEU(およびEUと共同歩調をとる諸国)の立場は、相当程度異なっていると見えよう。

EUは2020年末、深刻な人権侵害に関与した外国の個人・団体に制裁を科す、EU版マグニツキー法の導入を承認した。同法はEU・中国関係の文脈で注目される傾向にあるが、ベラルーシへの適用も当然射程に入っている³¹。同法の導入により、EUにおける人権外交をめぐる議論は新たな展開を迎える可能性がある。同法の実施がEUの対ベラルーシ政策にどのような影響を与えるのか、今後とも注視していく必要があるだろう。

([前編はこちら](#))

(2020年3月11日脱稿)

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2020/08/14/>

² <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/08/19/>

3 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO63306810R00C20A9FF8000/>

4 <https://news.err.ee/1139668/estonia-latvia-lithuania-extend-sanctions-on-belarusian-officials>

5 <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/kuleba-ukraine-poland-lithuania-ready-to-talk-with-lukashenko.html?cn-reloaded=1>

6 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/11/turkey-s-illegal-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-council-adopts-framework-for-sanctions/>

7 キプロス政府筋は、2020年8月27–28日にベルリンで開催された非公式(ギムニツヒ)外相会合において、トルコに対する更なる制裁を実施するとの「政治的合意」が成立していたと主張し、9月の外相理事会でこの正式合意が得られなかったことは遺憾であると主張しているが、EU側はこれを否定も肯定もしていない。
<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2020/08/27-28/>; <https://www.reuters.com/article/us-belarus-election-usa-idUSKBN26L3VU>

8 <https://belarusfeed.com/eu-plans-impose-sanctions-minsk-cyprus/>

9 <https://www.bnnbloomberg.ca/eu-efforts-to-influence-belarus-held-up-by-turkey-dispute-1.1491717>

10 <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/24/uk-plans-magnitsky-style-sanctions-against-officials-in-belarus>

11 <https://eng.lsm.lv/article/politics/diplomacy/latvia-sanctions-101-more-belarus-officials.a375733/> なお、ベラルーシの富裕層はバルト海沿岸に別荘を所有していることが多いため、バルト三国が同国の個人に対して制裁を実施することは、ベラルーシにとって少なくない影響を及ぼしうるとの指摘がある。
<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/the-west-finally-imposes-sanctions-on-belarus/>

12 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0231_EN.html

13 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/24/belarus-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-so-called-inauguration-of-aleksandr-lukashenko/>

14 マグニツキー法とは、人権侵害に関わった外国の個人や団体に、資産凍結や入国禁止といった制裁を科すことを可能にする法律である。

15 <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/24/uk-plans-magnitsky-style-sanctions-against-officials-in-belarus>

16 <https://www.wsj.com/articles/u-k-canada-impose-sanctions-on-belarusian-president-lukashenko-11601400152>;
<https://www.reuters.com/article/us-belarus-election-usa-idUSKBN26L3VU>

17 <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/24/uk-plans-magnitsky-style-sanctions-against-officials-in-belarus>

18 <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/10/01-02/>

19 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/02/belarus-eu-imposes-sanctions-for-repression-and-election-falsification/>

20 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89554/the-eu-needs-to-comprehensively-review-its-relations-with-belarus>

21 <https://belarusfeed.com/polish-lithuanian-german-ambassadors-belarus/>

22 <https://belarusfeed.com/latvia-estonia-recall-ambassadors-belarus/>

23 <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/bulgaria-czechia-slovakia-recall-ambassadors-from-belarus/>

24 <https://www.consilium.europa.eu/media/46076/council-conclusions-on-belarus.pdf>

25 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2309

26 <https://www.consilium.europa.eu/media/46076/council-conclusions-on-belarus.pdf>, para. 2.

27 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/06/belarus-alexandr-lukashenko-and-14-other-officials-sanctioned-over-ongoing-repression/>

28 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/17/belarus-eu-imposes-third-round-of-sanctions-over-ongoing-repression/>

29 サハロフ賞とは、人権擁護を推進した人物や団体に対し、欧州議会が授与する賞。
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200917STO87301/sakharov-prize-2020-the-nominees>

30 <https://mainichi.jp/premier/politics/articles/20201206/pol/00m/010/008000c>

31 <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/epp-group-welcomes-eu-magnitsky-act>