

## 世界平和のための新たな結集

### —ロシアのウクライナ侵略をめぐる世界的危機の解決を目指して—

(日本国際連合学会・長崎大学等緊急提言の概念ペーパー)

2023年2月24日改訂

(編集者 猪又忠徳)

#### 解題

ロシアのウクライナ侵略を契機とする広範、かつ、システミックな国際秩序の動揺は、安全保障分野のみならず、経済・社会・環境の諸次元で人々の生命と暮らしを脅かしている。平和と安全に一義的責任を負う安全保障理事会が機能しない中で、現下の挑戦に取り組むため、国連がどのように強化・改革されるかが市民社会の未曾有の関心事となっている。この関心に応えるため、国連システムの研究を宗とする日本国際連合学会の有志会員<sup>1</sup>及び関心学識経験者は、本年10月20日以来、勉強会を重ね、ウクライナ問題解決のための政策提言の準備に取り組んできた。

以下に提示する「21世紀の平和のための新たな結集\_\_ロシアのウクライナ侵略をめぐる世界的危機の解決を目指して」と題する概念ペーパーは、国連学会乃至志を同じくする大学や研究組織の会員とのさらなる研鑽を経て、いずれは、それら組織の政策提言の素地となることを視野に入れている。

#### はじめに

ロシアのウクライナ侵略は、多くの犠牲者と難民、破壊をもたらし、欧州における今世紀最大の人道的危機を招来しただけでなく、核及び生物化学大量破壊兵器に依拠したロシアの恫喝は、世界の秩序と安定の根幹を揺るがしている。

この侵略は、2019年末以来猖獗を極めたCOVID-19パンデミック克服のため、世界が国連の呼びかけに応じ、全面停戦をはじめとするグローバルな連帯と協力を進め、漸く回復への兆しをつかんだ矢先の出来事である。

世界各国は、あらゆる国・地域の人々の生命と生活の安全を分野横断的に危うくするパンデミックの未曾有のシステミックな地球的災害を克服し、そこから回復する努力を続けてきた。

この侵略は、このような連帯と協力を灰燼に帰させるだけでなく、だれ一人取り残さないSDGsの達成、気候変動危機の克服、紛争の根本原因の除去と人々の持続的安全確保を目指す国連システムを基軸とする、包摂的なガバナンスを瓦解させるものである。

---

<sup>1</sup> 勉強会作業に参加した有志学会会員は、以下の通り：井上 健、猪又忠徳、内田 孟男、功刀達朗、久山 純弘、門司 和彦。

私たちは、この侵略が未曾有の人的惨状を加速し、世界の安全保障システムを破綻に導くだけでなく、関連する諸制裁措置の応酬と相まって、経済・社会・環境の諸次元に互って、人々の生命の安全と暮らしの保全のシステミックな複合的危機をもたらしていることを憂慮し、世界平和のための新たな結集を希求し、この提言を発表するものである。

## I. 現況

### 1. 紛争の推移

- (1) 2022年2月24日、ロシアは、ウクライナへの本格的な軍事侵攻を開始し、それまでの係争地であったドンバス地域のみならず、キーウ及び少なくともウクライナ8州の諸市町村への空爆、砲撃、進軍を通じて、民間人に19,000人に及ぶ死傷者を出す攻撃を行い、病院、学校、住宅などの市民の建物に被害を与えてきた。その結果、12月19日現在、559万人の国内避難民及び783万人の国外避難民を生じている<sup>2</sup>。他方、ウクライナ軍及びロシア軍の戦死者は、ほぼ同数で両軍合わせ総数20万人と推定されている<sup>3</sup>。
- (2) 10月以来、電源等のインフラ施設を標的にした、ロシアのミサイル攻撃は、1,000万人以上への電力供給を遮断し、零下20度に及ぶウクライナの厳冬の中で、数百万人に及ぶ凍死者を生じる恐れがある。
- (3) ロシアは、9月下旬に、それまで「特別軍事作戦」によって親ロシア住民の解放・独立を進めてきたドネツク、ケルソン、ルハンスク、およびザポリージャの4州において、ロシアへの帰属に関する「住民投票」を行い、これら4州のロシアへの併合を決定した。これにより、ロシアは、同州奪還を図るウクライナの攻撃を、ロシア領土への侵害、すなわち、ロシア国家の存続の危機事態とみなし、戦術核兵器の使用の可能性に言及している。
- (4) 緒戦において数回の停戦交渉が断続的に行われたが、停戦の見通しは立っていない。戦線は、ドネツク及びルハンスク等東部地域のみならず南部地域に拡大している。他方、10月以来、ウクライナ軍は、これら各地で反転攻勢に転じ、12月に入って、モスクワ寄りのロシアの空軍基地へのドローン攻撃が報じられている。これに対し、ロシアは、原発施設を含む民生インフラへの攻撃を重ねつつ、核兵器使用の威嚇を繰り返している。
- (5) ウクライナは、NATO諸国から高度の重火器、攻撃型戦車を含む軍事支援を受け、さらなる失地回復を目指すのに対し、ロシアは劣勢打開のため、9月に第2次大戦後初の動員令をかけ、目下、総兵力を115万人から150万人程度に増加するべく2回目の動員令を発するとタス通信が報じている。

---

<sup>2</sup> UNOCHA (2022) “Ukraine Situation Report” Last updated: 19 December 2022  
<https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/>

<sup>3</sup> General Mark A. Milley Chairman, Joint Chiefs of Staff (2022) Speech on 9 November 2022 at The Economic Club of New York P.9. Available at  
<https://www.econclubny.org/documents/10184/109144/2022MilleyTranscript.pdf>

両国の開戦・戦争継続の事由 casus belli に基本的な変化はなく、停戦の兆しは見られない。ロシアは東部 3 州のロシア系住民の解放、ウクライナの非ナチ化及び属領化を主張するに対し、ウクライナはクリミアを含む領土の奪回と国家主権と独立の保全を求めている。いずれも武力行使の根拠を自衛権によるとしている。

(6) このまま、戦闘が続けば、一層の人的惨害に加えて、核戦争の発生と世界大戦の勃発の虞がある。

## 2. 国連システムの対応

### 安全保障

昨年 2 月以来、国連は、ウクライナ及び西側先進国の主導の下、平和のための結集手続<sup>4</sup>に従い、11 回目の緊急特別総会会期を開き、計 6 本の決議<sup>5</sup>を 3 分の 2 の多数決で採択したが、国際社会による集団的措置を呼びかけるに到っていない。

この間、事務総長は、侵略の非難・弾劾などの原理原則上の国連総会の立場を牽引することに終始し、ウクライナにおける平和的解決に向けた事務総長の努力を支援する 5 月 6 日の安保理議長声明にもかかわらず、国連憲章第 99 条や第 33 条に基く、不偏不党な仲介、調停等の役割を果たしていない。

### 人道支援

- (1) その間、国連システム諸機関の人道支援要員は、現場での生命のリスクにもかかわらず、700 団体以上の各国 NGO・NPO に属する支援家と連携して、1800 万人にも及ぶ避難民や被災民を対象とする人道支援や復旧作業に取り組んでいる。このため、国連は、4 月以来、ウクライナ難民及び避難民への支援及び難民を受け入れている隣接地域への緊急援助アピールを打ち出し、これまでのところ、総計、61.4 億ドルの目標に対し、43.6 億ドル（目標達成率 71.0%）の資金を確保した<sup>6</sup>。ただし、この目標額が得られた場合も、支援の対象は最大 1,150 万人にとどまり、すべての支援必要者の救済には遥かに及ばない。
- (2) 11 月 26 日、26 に及ぶ国際人道支援 NGO は、ウクライナの民生インフラへのロシアによる故意の継続的攻撃が、人道支援活動を阻害し、ウクライナの人々から電気、水道、電気通信、ヘルスケア、輸送、その他の不可欠なサービスを奪い、酷寒と飢えをしのぐことを困

<sup>4</sup> GA resolution 377(V) of 3 November 1950.

<sup>5</sup> ロシアの侵略を非難する A/RES/ES-11/1 決議、人道支援に関する決議 A/RES/ES-11/2、同国の人権理事会理事資格の停止の決議 A/RES/ES-11/3、ロシアによるウクライナ領土併合を無効とする決議 A/RES/ES-11/4、ウクライナへの侵略に対する救済と補償の促進に関する決議 A/RES/ES-11/5 及びウクライナの主権と永続的平和の基礎となる国連憲章の原則に関する A/RES/ES-11/6。

<sup>6</sup> UNOCHA (2022) FTS <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2022> viewed on 18 January 2023.

- 難にしたことを非難し、即時の人道的停戦、人道支援活動の保障、特に、暖房に関連する緊急の追加支援、文民の保護を各国及び安全保障理事会に要請する共同声明を発した<sup>7</sup>。
- (3) 12月上旬には、主要都市の停電率がキーウが40%、オデッサは100%に加え、戦闘地である、東部および南部諸州の電力供給は壊滅状態である。ロシアによる民生インフラへの爆撃が激化して以来、12月に人道支援機関がウクライナに提供した発電器（ほとんどが家庭用の10 kW 容量）は約3,000個程度である。
- (4) 他方、ウクライナの反転攻勢により、奪還された地域では、越冬対策の拡大に加え、地雷撤去、食料、水及び医療の提供及び農・産業関連のインフラ再建のニーズが高まっている。これに対し、現地の人道支援組織は、戦闘の至近地帯への人道支援要員及び支援物資の搬入のため共同コンヴォイを展開しているが、支援人員の不足や戦闘による人的損傷もあり、容易に活動拡大の展望を持ちえない。
- (5) この状況を打開すべく、12月13日、フランスとウクライナが共催した「ウクライナ国民支援国際会議」（47カ国と24の主要国際機関が参加）は、エネルギー、食糧供給、水、医療、輸送インフラの5分野において、冬場に臨むウクライナの強靭性を高めるため、10億ユーロの拠出を約束した<sup>8</sup>。

#### 付随的損害への対処

- (1) 食糧安全保障の確保\_\_局地的人道停戦
- イ) ロシアとウクライナは、世界で最も肥沃な土地（チェルノゼムの土壌）を有する穀倉地帯である。両国の小麦輸出量は、世界の25%（2021/2022）を占め、その途絶は、世界的な食糧危機を引き起こす可能性がある。
- ロ) 国連は、トルコが中心になる取り決めた合意<sup>9</sup>に基き、2022年7月以来、トルコ、ウクライナおよびロシア3国の代表が管理する国連国際調整センター（イスタンブール所在）の運営・調整の下で、“Black Sea Grain initiative” 称する穀物、その関連食品及び肥料を搬出する事業を展開している。同取り決めは、合意されたウクライナのオデッサ等3港から黒海洋上の人道回廊区域を航行する商船及び民船への軍用の船舶、ドローン及び航空機の接近及び攻撃を禁じると共に第3国による地雷の掃海も予定している。

---

<sup>7</sup> UNOCHA (2022) ReliefWeb <https://reliefweb.int/report/ukraine/humanitarian-organizations-condemn-continued-attacks-civilian-infrastructure-leaving-people-ukraine-without-water-electricity-and-heating-freezing-temperatures>

<sup>8</sup> France diplomacy (2022) viewed on 18 January 2023. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/ukraine/news/article/international-conference-in-support-of-the-ukrainian-people-statement-by-the>

<sup>9</sup> United Nations (2022) “Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports” Available at: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black\\_sea\\_grain\\_initiative\\_full\\_text.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_full_text.pdf)

ハ) これまでのところ、これら人道回廊を経由して、エチオピア、イエメン等アフリカを含む世界各地に約2,100万トン<sup>10</sup>の小麦、トウモロコシ、ひまわり種／油等の穀物が合意された搬出された。上位の仕向け地は、中国、スペイン、トルコ、イタリア、オランダ、エジプトであるが、途上国向けが54%を占めている。その仕入れ及び配船はWFPが担当している。他方、ロシアもUNCTAD事務局の斡旋で、同様の搬出計画を企図しているが、実施に至っていない。

(2) 原発諸施設の保護——局地的人道停戦

- イ) ウクライナには、4箇所15基の原発がある。ロシア軍は、昨年2月24日から3月31日の間チェルノブイル原発への侵攻をはじめ、3月5日から今日まで、ザポリージャ原発への攻撃及び占拠を続けている。他の箇所の原発は、直接損傷を受けていないが、そのうち東部のフメリニツキー、西北部リウネ及び南ウクライナの原子力発電所は、原発周辺の電力ネットワークなどへの攻撃の影響で、発電の停止または大幅削減を余儀なくされている。さらに、ハルキウの核研究関連の物理学・技術研究所への爆撃、放射性廃棄物の国営処分場のキーウ支部や医療関係その他の放射線源施設への度重なる砲撃も行われ、研究・情報のネットワークが寸断され、放射能の安全管理が破綻しつつある。
- ロ) 1983年10月、IAEAは、総会の全会一致決議によって、平和利用目的の原子力施設への武力攻撃は、すべて、明示的に禁止されるべき旨を宣言すると共にいかなる原子力施設への武力攻撃を禁じる拘束力のある国際規則の採択を個別又は権限ある国際機関において採択することをすべての加盟国に慫慂した。この決議は、1949年のジュネーヴ諸条約の追加的第一議定書(1977年)が、原子力発電所以外のその他の原子力平和利用施設をカバーしていないことを夙に指摘していた。以来、IAEAは、同様の決議決定を採択してきた。今回、IAEAは、それを基礎に、2022年3月以来、理事会において、ロシアに対し、侵攻および、原子力施設への攻撃の即時停止を要求して来たが、ロシアはこれに中国とともに反対投票し、その履行を拒んできた。
- ハ) 戦争時における原発への軍事攻撃を禁止する国際人道法規は、ジュネーヴ諸条約(1949年8月)の追加的第一議定書第56条である。第56条では、軍事目標であったとしても、ダムや堤防と並んで原子力発電所への攻撃を禁止している。ただし、これら禁止規定の適用には、以下のループホールがある。
- I. 「これらを攻撃することが危険な力の放出を引き起こし、その結果文民たる住民の間に重大な損失をもたらすならば」禁止するとあり、小規模の損失ならば許容されるという反対解釈が可能である。
- II. ダム又は堤防、及び、原子力発電所が、通常の機能以外の機能のために、かつ、軍事行動に対し常時の、重要なかつ直接の電力供給等の支援を行うために利用されており、これらに対する攻撃がそのような支援を終了させるための唯一の実行可能な方法、すなわち、戦闘目的の達成である場合ときには、攻撃は禁止されていない。

<sup>10</sup> ちなみに、FAO Trade Data Monitor (TDM)によれば、2021年のウクライナの穀物輸出量は、5,910万トンであった。

III. さらに、そもそも、IAEAが指摘してきたように、同条では、原発以外の核施設への攻撃は対象となっていない。

IV. 他方、「核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約」は、私人である非国家主体である核施設へのテロ行為を取り締まる国家の義務を定めたもので、国家ないし国家機関による攻撃行為を禁じるものではない。加えて、IAEAの核物質防護条約は、上記追加的議定書と同様、国家による原発への軍事攻撃を禁止していない。IAEAは、昨年3月の理事会で、あらゆる平和利用原子力施設への攻撃は、国連憲章違反である旨宣言しているが、それに法的拘束力はない。

- 二) 従って、原発及び他の原子力施設への攻撃を防止するには、軍事施設を含むすべての原子力施設への攻撃に起因するあらゆるリスクと損害から包括的に文民を保護する単一の国際的な法的枠組みを確立する必要がある。さもなければ、当面は、外交的解決しかない。
- ホ) IAEA グロシ事務局長は、頻繁に現地視察を繰り返し、ザポリージャをはじめ他の原発施設の状況監視及び緊急対応体制を構築し、このため、最大12名のIAEA専門スタッフを常駐させてきた。また、このチームは、当該占拠地域でのロシア兵士<sup>11</sup>等の外部被ばく線量等の正確な測定結果を紛争当時国に公平に提供しており、お互いの冷静な対応に貢献している。
- ヘ) グロシ事務局長は、プーチン大統領、ゼレンスキー大統領をはじめ関係国首脳にザポリージャ原発への攻撃を予防するため、周辺に原子力安全および保護地帯を設定することを提案し、協議を続けている。

### (3) 紛争の環境的衝撃への対策

#### イ) 「核の冬」の到来

広島平和記念資料館<sup>12</sup>は、記念核戦争により、「核の冬」と呼ばれる状態が起こることに警告を発している。この指摘は、地球的規模で何年も続く核爆発の直接の被害によっておびただしい数の死傷者がでるだけでなく、火災により大気中に運ばれたススとチリの粒子が太陽光線をさえぎり、気温がいちじるしく低下させ、その結果、食料生産が大打撃を受け、また多くの生物が死滅するので、全人類は飢餓に直面するとのアラン・ロボック教授の想定に基いている。

ウクライナへの侵略に鑑み、最近、ロボック教授は、ラトガス大学環境科学科のリリ・シャ助教授らの研究チームを率い、アメリカとロシアの間で核戦争が勃発した場合、紛争後の農作物生産量を推定すると50億人以上が飢餓で死亡するという予想を発表した<sup>13</sup>。

---

<sup>11</sup> IAEA (2022) “Nuclear Safety, Security

And Safeguards in Ukraine\_2nd Summary Report” by the Director General p.26 Available at: [https://www.iaea.org/sites/default/files/22/09/ukraine-2ndsummaryreport\\_sept2022.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/22/09/ukraine-2ndsummaryreport_sept2022.pdf)

<sup>12</sup> 広島平和記念資料館ウェブサイト <https://hpmmuseum.jp/>

<sup>13</sup> “Global food insecurity and famine from reduced crop, marine fishery and livestock production due to climate disruption from nuclear war soot injection | Nature Food” Available at:

ロ) ウクライナ戦争の環境上の諸影響

- i. この戦争の地球環境ガバナンスへの最大の挑戦は、それが長期にわたる場合、石炭消費への回帰が一気に加速し、気候変動レジームが瓦解することである。戦争のエスカレーションのリスクを抱えながら、先進国がカーボンニュートラルを再生可能エネルギーへの転換を続け、かつ、そのためグローバル・サウスに必要な支援与えることは極めて困難になる。
- ii. ウクライナ戦争は、世界保護をこれまでのように平和の継続を前提に法規範の形成に頼る行き方は見直す必要を認識させた。実のところ、環境はウクライナ紛争のみならず世界中の武力紛争の静かな犠牲者であり続けている。重金属物質や有害ガスの拡散、生態系の汚染及び地雷による農業基盤の縮小、途方もない人間居住環境や都市インフラの破壊、人間の健康、生活、安全への脅威、更には、社会的分断など戦争の環境的衝撃は枚挙に遑がない。
- iii. このように、戦争は地球環境に不可逆的なダメージを及ぼし、平和構築プロセスを損なう可能性のある環境リスクにつながることを念頭に、最近、UNEP 事務局は、戦争や紛争の環境への様々な損害の影響を調査し、評価することを提案している<sup>14</sup>。
- iv. 人類が地球という惑星に重大なインパクトを及ぼす人新世に入ったことを自覚する必要がある。生態系保護の最善策として、戦争をはじめとする人の行為の環境への取り返しのつかない害を未然に防ぎ、十分な環境評価を行った上で、十分な知識がない場合には予防的アプローチを振興するべきである。
- v. それと同時に、寛容、非暴力、平和の文化を促進し、戦争を避け、地球環境保護の諸規範の適用を国家の安全保障部門に例外なく浸透せしめ、安全保障体制を非挑発的レベルまで遜減することが必要である。
- vi. 特に、核兵器の取り返しのつかない災害を根絶するには、敵味方を峻別する国レベルでの力の抑止からの脱却が必要であり、若者等の市民団体や企業、メディア等のステークホルダーが国境を越えて、相互理解と連帯によって包摂的な協力を進めなければならない。

## 戦争犯罪

また、ロシアが招来した悲惨な人道状況について、総会決議が求めた人道的休戦や支援回廊の設定は芳しくない。さらに、人権高等弁務官や国際刑事裁判所による人権侵害および戦争犯

---

<https://dx.doi.org/10.1038/s43016-022-00573-0> ;and

“Nuclear war would cause a global famine and kill billions, study finds” available at:

<https://phys.org/news/2022-08-nuclear-war-global-famine-billions.html>

<sup>14</sup> UNEP (2022) “The Environmental Impact of the Conflict in Ukraine: A Preliminary Review”

Available at :

<https://www.unep.org/resources/report/environmental-impact-conflict-ukraine-preliminary-review>

罪の検証は、ロシアの撤退地域の状況が明らかになるに従い進捗しているが、ロシア側はこれを事実無根としている。

### 金融・財政措置

他方、G7 諸国、スイスを含む西欧諸国及びシンガポールは、独自に金融上の制裁措置をとってきた。また、ブレトンウッズ機関は、基軸通貨の信任の維持、国際金融決済制度の管理の厳格化及びウクライナとその周辺の途上国の経済のレジリエンス強化と復興支援の重要なアンカーの機能を果たしてきた。例えば、世銀グループおよび IMF は、2022 年 8 月新設の Multi-Donor Administered Account for Ukraine や種々の金融ネットワークを通じて、総計 350 億ドルに上るスタンバイクレジットやグラント援助を提供してきた。この額は、今後、月間 30-40 億ドルと見込まれるウクライナの資金ニーズを満たす額である。他方、IMF は、国連総会が A/RES/ES-11/1 決議及び A/RES/ES-11/4 決議を採択したことを受けて、「ウクライナに対するロシアの戦争が甚大な人道的影響をもたらし、直接的及び間接的な経路を通じて世界経済に有害な影響を及ぼし続けていることを認識する」と共に「分断を防ぎ、世界経済の統合を守るために、国際協力の拡大と多国間主義の強化の必要を再確認する」旨声明した<sup>15</sup>。

### 3. 侵略の世界の秩序と安定へのシステム的な影響

この侵略は、2019 年末以来猖獗を極めた COVID-19 パンデミックが終息しない最中に起きた。それは、パンデミックが人々の生命と生活環境の安全を無差別に破壊した未曾有のシステム的な危機に拍車をかけている。また、交戦国間のみならず、西側諸国とロシアとその同盟国間で応酬される諸制裁措置は、事態の一層の悪化を招いている。

IMF によれば、世界全体の GDP 成長率は、6.2% (2021) から 3.4% (2022) 、2.9% (2023) も低下するとされている。両紛争当事国は経済的社会的に疲弊 (2022 年の実質 GDP 成長率は、ウクライナが -35%、ロシアが -2.3%と推計されている) するのみならず、世界の各地では、COVID-19 パンデミックからの回復の中断、気候緊急事態への対応の頓挫、サプライチェーンの混乱、エネルギー及び食料供給の逼迫、インフレの進行が昂じ、世界の最も脆弱な国・地域の人々の貧困度を深めることになる。さらには、コロナパンデミックからの回復が漸く緒に就いた、ASEAN を含む新興市場国と発展途上国の経済成長率も、押しなべて減速する見通しである [6.7% (2021) →3.9% (2022) →4.0% (2023)]。中国の成長率は、2021 年の 8.4%から 2022 年には 3.0%に低下の後、2023 年は 5.2%に推移する見込み<sup>16</sup>。

この危機は、経済・社会・環境の次元に互る連鎖的かつ複合的な人々の安心・安全の破壊にとどまらず、広範な人道的危機及び核兵器を含む大量破壊兵器の使用リスクの顕在化と国際の平和・安全体制の破綻をもたらしている。従って、その解決は、安全保障理事会に集う大国の

---

<sup>15</sup> 第 46 回国際通貨金融委員会 (IMFC) 議長声明 (2022 年 10 月 14 日) Available at: <https://www.imf.org/ja/News/Articles/2022/10/14/pr22357-imfc-chair-statement-forty-sixth-meeting-of-the-imfc>

<sup>16</sup> IMF (2023 年 1 月) 「世界経済見通し (WEO) 改訂版」

軍事専門部門に委ねうるべきものではなく、新たな平和のための結集制度を要請するものである。

## II. 世界平和のための新たな結集の探求

### 1. 緊急特別総会の不調

昨年2月以来、国連総会が第11回緊急特別会期で採択した6本の決議は、侵略、虐殺、権侵害、領土併合など一連のロシアの不法行為に条件反射的に反応（knee-jerk reaction）で、非難・弾劾などの咄嗟の原理原則上の判断を強く打ち出したものであり、国際社会の集団的行動を呼び起こす平和のための結集からはほど遠い。

### 2. 加盟国の分断

- (1) 決議への投票行動からうかがう限り、世界は、ロシアの行動を糾弾して賛成する国、反対する国、及び、ロシアとその同盟国に忖度して棄権ないし投票不参加を決め込む国の3勢力に分断されているように見える。
- (2) このような分断は、最近、林外務大臣が議長国として開催した「法の支配」に関する安全保障理事会の閣僚会議<sup>17</sup>の討論でも明らかになった。すなわち、西側先進国は法の支配を国民の自由、人権、民主主義の保全への国家への制約とみるのに対し、中国、ロシア等の強権国家は法の支配を西側先進国の標準の域外適用たる rule-based approach で進められるべきではないとした。これに対し、民主制を維持するインド、ブラジル、フィリピン等を含む開発途上国は、多様性の認識に立った、より民主的な国際関係を rule-based approach により構築行くべきことを主張した。
- (3) かかる分断は、安保理が機能マヒに陥った場合、総会が安保理の機能を補完し、安全保障上の国連の基本的任務を可能とする平和のための結集の目的に資するものではない。

### 3. 平和のための結集の継承

- (1) 翻って、ハーマショルド事務総長の任期中に1956年から1960年にかけて採択された平和のための結集諸決議は、今回の平和のための結集決議とは、以下の3点において著しく対照的である。すなわち、往時の決議は、1) いずれも、中小国が広く非同盟諸国を含む加盟国の平和への積極的貢献を動員し、常任理事国間の立場の調整に資したものであったこと、2) 紛争当事国であった安保理常任理事国の賛成ないし容認の下に、採択され、これら侵略当事国部隊の撤退を実現したこと、及び、3) 強制力を伴わない国連平和維持活動の発展のモデルを築いたことである。
- (2) 特に、1956年のスエズ運河動乱後のUNEF I は派遣先エジプトの同意と派遣国の自発的意思に基き、安保理の承認なしに展開された。このように、冷戦のさなかにあつて、中小国が世界平和のために結集し、国連総会の安全保障機能を高め、安保理の機能不全を補

---

<sup>17</sup> UN document S/2023/1 “Concept note for the ministerial-level open debate of the Security Council on the theme “The promotion and strengthening of the rule of law in the maintenance of international peace and security: the rule of law among nations”(to be held on 12 January 2023).

ったことは、想起さるべきある。私たちは、このような問題意識から、未曾有の試練に立ち向かう国際社会のグローバルガヴァナンスの制度設計において、あまねく、核兵器の禁止と核廃絶を望む市民社会や持続可能な平和と開発を振興する非国家主体のニーズを包摂する新たな平和のための結集を国連システムに呼びかけなければならない。

- (3) ロシアの侵略が突きつけた国際社会への試練は、グローバルかつシステミックな危機である。この危機に立ち向かうには、市民一人ひとりの安全・安心を担保する、いわば、人間中心の安全保障システムの構築が必要である。

### III. 今後の国連緊急特別総会のロード・マップ

以上を踏まえ、国連システムは、平和のための結集決議により、今後、以下の課題に取り組むべきである。

#### A. 喫緊の課題

ロシアの核兵器による恫喝と使用の阻止が最優先課題である。それを容認することは、NPT体制のみならず、人類が築き上げてきた安全保障、経済、社会及び環境次元を律するあらゆる国際規範の崩壊を招く。G20 バリ首脳宣言（2022年11月17日）は、核兵器の使用またはそれによる威嚇は許されないとしたが、その合意は未だ国連緊急特別総会の決議になっていない。

1. **核兵器及びその他の大量破壊兵器並びにドローン等の無人兵器や自律型致死兵器システム（LAWS: Lethal Autonomous Weapons Systems）使用の即時停止のアップール採択**：国連は、SNS やウェブベースの諸手段を駆使し世界平和首長会議など、広く、世界中の非国家主体の世論を動員すべし。この機会に、核保有国が非核保有国に核兵器を使用しないことを保証する安保理決議 984（1995）<sup>18</sup>の完全遵守を平和のための結集手続により決議すべきである。また、核兵器以外の標記兵器の規制規範も早期に策定さるべきである。
2. **局地的停戦（Localized cease-fires）の拡大**：例えば、以下のような人道的見地からの局地的停戦合意を重ねて、より包摂的な平和のための結集を国連総会は促すべきである。

- (1) すでに合意されているロシア及びウクライナからの貧困国等への食料搬出のための“Black Sea Grain initiative”の拡大・強化。
- (2) これに加え、サボリージャ原発の安全確保のため、IAEA から提案された安全地帯設定の実現のためトルコによるロシアとウクライナ間の仲介促進。
- (3) その一環として、我が国は、福島原発災害の経験を活かして、ウクライナ人のみならず、ロシア人に対しても原発の復旧及び安全向上並びに被曝健康・医療能力の育成に寄与すべきである。

---

<sup>18</sup> 中国は、同決議を受けて、1994年にウクライナに対し、無条件の negative security assurance を与えている。

3. **広範な人道支援の強化**（3月に緊急特別総会が採択した人道支援決議の追尾の強化）：ウクライナとロシアでは軍民に関係なく数十万人の生命と数千万人を超える人々の日常生活が犠牲となり、戦争トラウマに悩まされている現状に鑑み、国連事務総長は、直ちに緊急特別総会会期において、ウクライナ難民・避難民への支援とこれらを受け入れているその周辺国に対する以下の追加的支援措置の決議を促すべきである。
- (1) すべての加盟国は、すでに限界に達している国際機関職員や市民社会組織に支援を一任することを是正し、OCHAの調整の下で、自国による支援を拡大すること及び；
  - (2) 特に冬場の防寒及び飢餓防止並びにエネルギー・インフラの復旧のための追加的援助の強化のため、主体的に自国の人道支援要員の派遣を大幅に拡充すること<sup>19</sup>。
4. **人道支援活動の保護ミッションの派遣**：現在の国連システム諸機関及び市民社会組織のウクライナにおける活動は、戦争の継続にもかかわらず、献身的努力に支えられている。それを基礎に、加盟国の幅広い参加を得て、難民、IDPs及び文民の保護のための「人道・公平・中立・独立」の4原則に則った人道支援活動のシステムワイドな強力な展開とその安全と保護組織の展開が必要。
5. **UN Protection Force in Ukraineの展開**：
- (1) 人道的活動を保護するため、平和の結集決議手続を援用して、紛争の非当事国、例えば、インド、パキスタン、フィジー、バングラデッシュ、ジョルダン等のPKO隊員派遣国の部隊からなるUN Protection Force in Ukraineを展開する必要がある。
  - (2) その任務は、OSCEとの連携による上述の人道的局地的停戦合意の仲介、その合意実施措置、即ち、人道支援のコンヴォイの保護、あるいは、安全地帯の設定・管理、並びに緊急食糧搬入・搬出のための掃海等である。
  - (3) かかる部分的、あるいは、局地的な人道的停戦が積み重ねられることによって、停戦地帯への武器搬入の規制及び軍事的停戦の合意形成とその監視が自ずと可能となる。
  - (4) UNHCRの例もあり、このようなPKO部隊の展開は、安保理の認可を必要としない。また、展開先がウクライナ国内であるので、ホスト国の承認は容易である。ロシアは、このような紛争非当事国ないし友好国の部隊の展開に関しては、ロシアは、3月にすべての当事国への人道支援を安保理決議案(S/2022/231)で呼びかけた手前もあり容認せざるをえず、また、その活動を妨害できない。

## B. 中長期的課題

上記喫緊の課題につき、緊急特別会期が措置を勧告した後に以下の課題への取り組みが必要である。

1. ウクライナの復興計画策定
2. 休戦交渉の開始と休戦ラインの画定、停戦ラインと国境の画定の確定→休戦協定の終結
3. 国連の下での和平会議の開催

---

<sup>19</sup> ちなみに、中国の対ウクライナ人道支援は、中国赤十字を通じる二国間ベースの人道原則に則った2.4百万ドルの中立的支援であるが、多国間ベースでの拡大が望まれる。

- (1) 平和的共存に基く信頼醸成
- (2) 国境の画定
- (3) 戦争責任及び戦争犯罪の検証

#### 4. 「国連改革」決められない国連から決める国連への脱却

平和のための結集決議は、以下の措置を講じる。

- (1) **安保理改革**：二重加重特別多数決による議決制の導入：議決要件を常任理事国の過半数の賛成及び非常任理事国の過半数の賛成とすることに加え、重要事項については、投票総数の3分の2以上の賛成とする。
- (2) **総会の権限強化**：総会に認められた国連憲章の解釈権及び問題設定権 right of qualification を意識的に駆使しつつ、憲章第14条を基礎に総会の平和的調整機能<sup>20</sup>の活用を図るものとする。すなわち、同条によれば、国連憲章上、国連総会のみが憲章違反から生じる事態を扱う権限を有する。確かに、安保理は、国際の平和と安全が脅かされる場合、武力行使や侵略に対し、措置する権限を有するが、憲章第14条によれば、憲章違反の事態一般への対処を任されているのは、総会である。したがって、国連憲章規定の違反とされるウクライナ侵攻から生ずる諸事態への対策は、国連総会において、練られるのが筋である。
- (3) **世界平和のための新たな結集**：総会は、憲章第14条に依拠すれば、平和のための結集手続を大幅に刷新できる。すなわち、経済・社会・環境面での市民社会のステークホルダーの貢献を活用するその機能をフルに駆使して、紛争の解決と予防のためのグローバルなガバナンスに一層貢献することができる。けだし、同条は、憲章違反から生じる事態を含め、一般的福祉又は諸国間の友好関係を害する虞があると認めるいかなる事態をも未然に総会が平和的に調整する権限を認めているからである。
- (4) **国連人道支援部隊（ホワイト・ヘルメット）<sup>21</sup>の迅速な展開**：国連総会の承認により、人道、公平、中立、独立の基本原則に基づき、紛争地での人命救助、復旧・復興及び人道支援の保護と提供を迅速に遂行するもっぱら文民からなる常設部隊が必要である。

### C. 日本の役割

#### 1. 世界平和のための新たな結集決議\_\_日本提案の推進

---

<sup>20</sup> 同条によれば、総会は、起因にかかわらず、国連憲章の規定に違反から生じる事態を含め一般的福祉又は諸国間の友好関係を害する虞があると認めるいかなる事態についても、これを平和的に調整する措置を勧告することができる。このため、総会は、憲章第12条下の安保理の権限を侵すことなく、経済・社会・環境面でのその機能をフルに駆使して、紛争の解決と予防のためのグローバルなガバナンスに貢献することができる

<sup>21</sup> See UNGA resolution 73 /138 of 14 December 2018

我が国は、核戦争の脅威を防止し、ウクライナの戦争に終結を希求する世界の人々の総意に応える平和のための結集を提案するべきである。それは、まず、西側諸国とグローバル・サウス諸国間の分断を克服し、国連システムを基軸とする包摂的なガヴァナンスを提供するものでなければならない。そして、それは、だれ一人取り残さない SDGs の達成、気候変動危機の克服、紛争の根本原因の除去を通じ、すべての人々の生命と暮らしの持続可能な安全の保障を目指すものでなければならない。その骨子は、以下の通りである。

(1) 唯一の戦争被爆国として、G20 首脳宣言を踏まえ、自ら核兵器禁止条約への加入を宣言し、核兵器の禁止及び核兵器による威嚇の停止を緊急特別総会に提案する。グテレス事務総長と連携し、核兵器の不使用決定を、ASEAN 等非核保有国のみならず、グローバル・サウス諸国、就中、インド、中国等と協議して採択を図る。

(2) NPT レビュー会議の緊急会期の招集

核拡散問題の懸案課題を一掃し、包括的核廃絶の道筋を着けることが急務。そのためには：

- イ) 核兵器保有国が二度と核の使用に走らぬことを確保するため、核施設保有国と国際原子力機関が日本の経験を活かして、核施設の安全管理、放射線災害の防止、被曝医療を網羅する軍人を含め関係者に対する啓発、教育及び訓練を徹底することが必要；
- ロ) 特に、放射性廃棄物処理場を含む原子力発電施設への軍事のおよび非軍事的攻撃に起因するあらゆるリスクと損害から包括的に文民を保護する単一の国際的な法的枠組みをの確立するため、原子力の安全と安心に適用される既存の諸規範の包括的な見直しを提案すべきである。

(3) 人道支援活動を保護する国連ミッションの提唱

人道、公平、中立、独立の基本原則を基礎に、黒海穀物イニシアチヴ、原発安全地帯の設定をはじめ、幅広い民生の安全と安定を確保する個別の人的停戦合意の積み重ねにむけ、ステークホルダー間の折衝を局外関心国と提携して仲介し、加速する。

(4) 体制を異にする国民間の平和に関する相互理解と協力促進

平和首長会議をはじめとする非国家主体を通じて、市民レベル、草の根レベルのオンライン及び対面により、情報交流及び意見交換を推進する。

(5) 戦災からの包括的復興計画の採択

ウクライナのみならずこの戦争によって、甚大な損害を負った国の救済及び復興のため、ブレトンウッズ諸機関及び IFIs を主軸とした、「マーシャルプラン」を策定する。

以上

附属：11月19日現在の資金調達

Humanitarian Flash Appeal で要請された 43 億米ドル（欧州等地域難民支援計画 18.5 億米ドルを含まず）の 76% 以上が、ウクライナ国内の人道支援機関によって受領された。

受け取った資金のほぼ 40% は米国からの（12 億 5000 万ドル）。

他の重要な貢献者は、

欧州委員会（3 億 6,740 万ドル）、

ドイツ（2 億 4,510 万ドル）、

カナダ（1 億 7,310 万ドル）、

英国の災害緊急委員会（1 億 3,380 万ドル）と

日本（1 億 1,620 万ドル）。

さらに、482 の民間セクターのドナーのウクライナの人道支援への寄付は 16 億ドルを超えた。

出典：UNOCHA（2020）*UKRAINE Situation Report Last updated: 19 Dec 2022*  
<https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/> viewed on 18 January, 2023.