

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—

(日本国連学会・長崎大学等声明案の概念ペーパー)

学会会員有志及び関心学識経験者のたたき台

2022年12月13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体制の変動は、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¹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成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。

¹ 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、この侵略がもたらした、経済、社会及び環境上のさらなるシステミックな複合的惨害の人類の平和と安全への脅威は計り知れないことを憂慮し、21世紀の世界平和のための結集を希求し、この提言を発表するものである。

I. 現況

1. 紛争の推移

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、11月末現在、654万の国内避難民及び789万の国外避難民を生じている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、今後、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。

ロシアは、9月下旬に、これまで「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」を行いその結果に従い、同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。

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及び南部地域に拡大している。さらには、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るにいたっている。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。

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

また、それに加えて、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-3.4%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も、押しなべて減速する見通しである。中国の成長率は2021年の8.1%から2022年には3.2%に低下の見込み³。

2. 国連システムの対応

² UNOCHA (2022) “Ukraine Situation Report” Last updated: 29 Nov 2022
<https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/>

³ IMF (2022年10月) 「世界経済見通し」

本年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⁴に従い、11回目の緊急特別総会会期を開き、計5本の決議⁵を3分の2の多数決で採択したが、加盟国全体による集団的措置はとられていない。

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はいない。

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、600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ップールを打ち出し、これまでのところ、総計、61.4億ドルの目標に対し、41億ドル（目標達成率66.8%）の資金を確保した⁶。この額は、支援機関の連携網を確保するものであるが、支援必要者の救済には、いまだ十分ではない。

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、また、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⁷。

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。

他方、G7諸国及びブレトンウッズ諸機関は、果敢に独自に金融上の措置をとってきた。特に、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を通じる対口金融制裁及びウクライナとその周辺国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十分に満たす額である。

⁴ GA resolution 377(V) of 3 November 1950.

⁵ ロシアの侵略を非難するES-11-1決議、人道支援に関する決議ES-11/2 同国の人権理事会理事資格の停止の決議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ES-11/4及び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ES-11/5

⁶ UNOCHA (2022) FTS <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2022> viewed on 09 December.2022.

⁷ 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>

3. 侵略の世界の秩序と安定へのシステミックな影響

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ミックな危機に拍車をかけている。

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

本年 2 月以来、国連総会が第 11 回緊急特別会期で採択した 5 本の決議は、侵略、虐殺、人権侵害、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) して、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、国際社会の集团的行動を呼び起こす平和のための結集からはほど遠い。

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。

それは、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、国連総会が安全保障上の基本的任務を可能とする平和のための結集の目的に適うものではない。

翻って、ハーマシヨ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。

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、冷戦のさなかにあって、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。

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・安心を担保する安全保障システムの構築が必要である。

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。

1. 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プील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）⁸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、（i）すでに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”が合意されている。（ii）これに加え、サボリージャ原発の安全確保のため、IAEAから安全地帯設定が提案され、その実現のためトルコはロシアに仲介する意向である。このように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。我が国は、福島原発災害の経験を生かして、ウクライナ人のみならず、ロシア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。

3. **広範な人道支援の強化**：3月に緊急特別総会が採択して人道支援決議の追尾を強化；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支援を、すべての加盟国が拡大すること。また、冬場の防寒及び飢餓防止並びにエネルギー・イン

⁸ 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。

フラの復旧のための追加的援助の強化。そのため、各国はすでに限界に達している国際機関職員に依存せず、主体的に自国の人道支援要員を大幅に派遣すべきである⁹。

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、不偏不党、独立、中立の原則に立った献身的努力に支えられている。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**：そのためには、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、ヨルダン等の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。その任務は、OSCEとの連携による局地的停戦の実現のための仲介、その停戦監視あるいは人道支援のコンヴォイの保護、安全地帯の設定・管理、武器搬入の規制並びに緊急食糧搬入・搬出のための掃海等である。UNEF I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。また、ロシアは、3月にすべての当事国の人道支援を安保理決議案で呼びかけた手前もあり、展開に反対できない。

II. 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. 停戦交渉の開始とラインの確定→休戦協定
3. 和平会議の開催
 - 1) 平和的共存に基く信頼醸成
 - 2) 戦争責任及び戦争犯罪の検証
 - 3) 国境の画定
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

⁹ 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。

和的調整機能¹⁰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ヴァナンスに一層貢献することができる。ただし、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）¹¹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、人道支援の保護と提供を迅速に遂行する常設部隊が必要である。

III. 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

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、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、中国等と語って採択させる。

(2) NPT レビュー会議の緊急会期の招集

¹⁰ 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ヴァナンスに貢献することができる

¹¹ See UNGA resolution 73 /138 of 14 December 2018

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、政府当局が二度と核の使用に走らぬことを確保するため、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啓発、教育及び訓練を徹底することが必要。

(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展開される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