

ウクライナ紛争と国連

庄司 真理子

はじめに

国際連合（以下、「国連」）研究者の立場から、ウクライナ紛争に対して、果たして国連は役に立っているのかどうかという疑問にお答えする。ここでは次の三点についてお話しする。第一に、国家とは何か？ 国家性に対する疑問、第二に、国連による安全保障（安全保障理事会の拒否権問題、紛争の平和的解決）、第三に、国連総会の役割、について検討する。

1 国家とは何か？ ウクライナの国家性について

ウクライナはいつから国家だったのか？ 国連憲章ではウクライナは1945年に独立の加盟国（Member）として国連に参加している。1945年の国連憲章では第3条の原加盟国、この原加盟国とは、50カ国+ポーランドの51カ国であるが、ウクライナとベラルーシはこの原加盟国として国連に加盟している。1944年8月21日から10月7日にかけて開かれたダンバートン・オークス会議では、ソビエト社会主義共和国連邦（以下、「ソ連」）が、ベラルーシとウクライナ・ソビエト社会主義共和国を独立の国家として一票を有すると主張し、2カ国は原加盟国に加えられた⁽¹⁾。1945年4月25日から開かれたサンフランシスコ会議、国連憲章起草会議に、この2カ国は招待されている。

国際法の基礎である国家の三要素、すなわち領域（領土）、政府、国民（人民）をウクライナは有していただろうか？ 1945年時点でウクライナはこの三要素を満たしていた。国際法上の国家承認の場合、それに加えて条約を締結する能力が必要となる。この点についても、ウクライナは、ソ連と

は別個に、この要件を満たしていた。1945年8月22日、ウクライナは国連憲章を批准し、10月24日に効力を発生させている。これに対し、ベラルーシは8月30日に国連憲章を批准し、10月24日に効力を発生させている。これらに先駆けて、ソ連は8月20日に国連憲章を批准し、10月24日に効力を発生させている。すなわちこれら3カ国は、それぞれ国連憲章を批准していることになり、ソ連とは別個の条約締結権を有していたことになる。

また、国連憲章の主権平等原則からみてみよう。国連憲章発効時（1945年10月24日）の国連におけるウクライナの地位は、国連憲章第9条1項の「総会は、すべての加盟国で構成する。」という観点から、ウクライナは独自の加盟国として国連総会に参加している。さらに国連憲章第18条に基づき、「総会の各構成国は、一個の投票権を有する。」として、一国一票制度のもと、ウクライナはソ連とは別に一個の独立の投票権を有する。たとえば比較すると、リトアニア、エストニア、ラトビアはソ連内の自治共和国であったが、国連総会で独立の投票権は有さず、ソ連の一票に統合されていた。

ここでふたたび国家とは何か？ 国家性に対する疑問を呈さざるを得ない。1945年時点で、ソ連は16の共和国（states）を有していた。そのうちウクライナとベラルーシは、国連総会における独立の加盟国の地位を享受した。他方でアメリカ合衆国も、当時50の州（states）を有していたが、特に別個の加盟国の地位を要求せず、一つの国として一議席、一票を有したにとどまっている。繰り返しになるが、1991年のソ連崩壊以前、1945年から、ソ連の主張によってウクライナは独自の加盟国として、国連総会で独立の一個の投票権を有していた。2022年のウクライナ紛争は、旧ソ連時代の領土回復を旗印に掲げること自体の妥当性について疑問を持たざるを得ない。

2 国連の集団安全保障体制への疑問

ウクライナ紛争にあたって、平和と安全の維持を第一義的目的に掲げる国連は、果たしてその第一義的責任を果たしているのだろうか、という疑問が生じる。国連が平和を守るためには、大きく分けて2つの制度がある。

1つは集団安全保障制度、相手に物理的な圧力をかけて平和を守らせる方法である。具体的には経済制裁などがある。下記が国連憲章第7章に記された集団安全保障の制度である。

国連憲章第7章（集団安全保障）

第39条 侵略の認定 「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」

第40条 暫定措置 事態悪化を防ぐための暫定措置

第41条 非軍事的措置 経済制裁や外交関係断絶など非軍事的な措置

第42条 軍事的措置 国連軍、多国籍軍 空軍、海軍又は陸軍の行動をとる

もう一つは、国連憲章第6章の紛争の平和的解決である。これは基本的に話し合いで紛争を解決する方法になる。具体的には、以下のような細かい措置を示した。

第33条 紛争の平和的解決義務

1. 外交交渉
2. 調停（審査・仲介・調停・調停・仲裁裁判）
3. 国際裁判

第34条 安全保障理事会（以下、「安保理」）による調査

第35条 紛争当事者による安保理および総会への提訴

第36条 安保理による当事者への適当な手続又は方法の勧告
司法的解決の付託（第36条3項）

第37条 当事者による安保理付託義務と（第33条が失敗の場合）安保理による解決条件の提示

第38条 すべての当事者の要請による安保理の勧告

ここで国連憲章第7章の集団安全保障の措置を、段階的に確認してみよう。第一段階として、国連は、国連憲章第39条の侵略の認定、すなわち紛争当事者のどちらが「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」を行っている侵略者かを認定する。次の段階として、国連憲章第41条の非軍事

的措置すなわち経済制裁や外交関係断絶など非軍事的な措置を実施する。さらに事態が深刻な場合、国連憲章第42条の軍事的措置すなわち軍事的制裁や国連軍、多国籍軍の派遣ということになる。

ウクライナ紛争の場合、国連は、この集団安全保障制度のどこまでが実施できたのだろうか。2022年の国連の対応をみてみよう。まず2022年2月24日にロシア軍が特別軍事作戦と称してウクライナに攻撃を仕掛けた。翌2月25日、国連の安保理はロシアの侵略を非難する決議案を提出するが、ロシアの拒否権発動（賛成11、反対1〔ロシア〕、棄権3〔中国、インド、UAE〕）によって、何の決議も採択できなかった。安保理で、ロシアを非難することについて15分の11が賛成したにもかかわらず、ロシアの拒否権で、国連の安保理は何もできない。ということで、2月27日、安保理は、国連総会に対して「平和のための結集決議」を要請した。議事は、国連安保理から国連総会に移されることとなった。

「平和のための結集決議」⁽²⁾とは、国連憲章に基づき、国連が平和維持の「主たる責任」を果たせなかった場合、国連にかわって総会が国際の平和および安全を維持し、または回復するための集団的措置を勧告できる（緊急特別総会）制度のことをいう。国連総会の決議は、加盟国を法的に拘束するわけではなく勧告的効果しかないが、国連による制裁との相違は、全会一致でなくとも3分の2の多数決で採択されるという点である。

2022年3月2日、安保理の要請を受けて国連は、緊急特別総会を開催した。国連総会は「ロシアの侵略を非難する決議」を賛成141、反対5（ロシア、ベラルーシ、北朝鮮、エリトリア、シリア）、棄権35（中国、インドなど）で採択した。193の国連加盟国のうち141カ国という圧倒的多数が、明確にロシアを侵略者と認定し非難した⁽³⁾。侵略の認定は、国連はできていた。しかし同決議は、明確な制裁措置を明示していない侵略の認定であった。

その後、国連総会は3月24日に二度目の平和のための結集決議⁽⁴⁾を採択する。ロシアがウクライナのマリウポリという都市の製鉄所を包囲し、同製鉄所に避難している一般市民の人命が危機にさらされているとして、人道支援、ウクライナの市民の保護（Protection of Civilians: PoC）の観点から決議

が採択された。「ウクライナに対する侵略の人道的结果 (Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine)」と題する決議は、賛成 140、反対 5 (ロシア、ベラルーシ、北朝鮮、エリトリア、シリア)、棄権 38 という圧倒的多数の賛成で採択された。

以上のことから国連総会は、ロシアの側が国連憲章第 39 条に基づく侵略者であるという認定は明確に行っている。ただし、二度にわたる国連総会決議において、第 42 条に基づく軍事的措置には全く言及していない。第 39 条の侵略者の認定がなされることによって、その結果として侵略者と認定されたロシアへの経済制裁 (非軍事的措置) は許容されたと解釈できるところとどまっている。またロシアへの制裁の裏返しとみられるウクライナへの軍事物資の支援は、紛争拡大の負の効果も懸念されるとの見解も出されている。紛争当事者の一方に対して制裁をかけることと、もう一方に対して軍事支援などの武器供与をすることは、同義ととらえるべきかどうか、見解が分かれるところである。

3 紛争の平和的解決と国連

ところで国連憲章第 6 章の紛争の平和的解決の活動について、国連は稼働していたであろうか。

3-1 ロシアによる拒否権行使と安保理の活動

2022 年 2 月 25 日、国連の安保理はロシアの侵略を非難する決議案に対して、当事者であるロシアが拒否権を投じることによって、安保理は機能麻痺に陥ったと評価される。ロシアの拒否権行使によって、安保理は、この紛争に対して全く何も対処できなくなったのだろうか？ 答えは否である。もちろんロシアによる拒否権行使によって、問題は国連総会に移され、その活動は非常に限定的になったかに見えるが、それでもなお、ロシア・ウクライナ紛争を議論する場として、機能し続けている。4 月 5 日、安保理はウクライナのウォロディミル・ゼレンスキー大統領を招いてオンライン演説を聴取している。大国の拒否権による安保理の機能不全は事実として否めないが、最低限とはいえ、紛争の平和的解決の役割を捨てたわけではな

いことが理解できる。

3-2 国連事務総長による仲介

2022年4月26日から28日、アントニオ・グテレス国連事務総長はウクライナのマリウポリ市内のアゾフスタリ工業地帯に閉じ込められているウクライナ部隊や民間人の避難を要請するため、ロシアに4月26日、ウクライナに28日に訪問して仲介努力を行った。ロシアとの交渉に当たっては、赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross: ICRC）も仲介に当たり、ロシア側は、マリウポリの民間人の避難を原則として認めた。その後、マリウポリについては、人道回廊が設置され、ICRCや国連の仲介の下、一定数の民間人は避難することができた⁵⁾。

安保理は、ロシアの拒否権によって機能不全と評されるが、紛争予防や紛争の平和的解決については、一定の機能を果たしているといえよう。

4 二つの国連総会決議

2022年3月の二度の緊急特別総会による二つの平和のための結集決議に続いて、国連総会は4月に二度の国連総会決議を採択する。

一つ目は、4月7日の国連人権理事会におけるロシアの理事国資格停止総会決議である⁶⁾。これは賛成93、反対24（ロシア、中国、北朝鮮など）、棄権58（インド、ブラジルなど）。賛成が採択に必要な投票の3分の2を超えたため、ロシアは国連人権理事会から除名される結果となった。この総会決議の投票行動をもって、ロシアに対する非難が和らいだ。あるいは反対や棄権に回った国々が、ロシア側についたとする見解もみられる。確かに、3月の国連総会決議は、ロシア非難が140カ国を超え、反対は5カ国（ロシア、ベラルーシ、北朝鮮、エリトリア、シリア）のみであった。これに対して、4月7日の総会決議では、24カ国がロシア除名に反対した。しかし、このことをもってロシア非難の矛先が緩み、ロシアに味方する国が増えたと考えるのは、間違いだろう。そもそも国連人権理事会の理事国の選挙そのものが、通常の投票行動とは異なるということを理解していなければ、この投票結果の見方を誤る危険性がある。2006年の人権理事会理事国の初回の選挙で

は、国内に大きな人権問題を抱える国があえて選ばれている⁷⁾。4月7日のロシア除名総会決議を受け、ロシアは翌4月8日に人権理事会を自ら脱退している。ロシアのウクライナに対する人権・人道状況を審議し、これを問題とするためには、ロシアを人権理事会から除名するよりもむしろ理事会にとどめたほうが良いという観点から、ロシアを非難する国が、ロシア除名に反対したといえる。

2022年4月の二つ目の総会決議は、ロシアの拒否権行使の説明責任を問う総会決議であった。4月28日の総会決議⁸⁾は、「安保理において拒否権行使をした大国は、総会において説明責任を負う」とするものであった。同決議は、安保理が拒否権によって機能不全に陥ることを憂慮し、常任理事国に説明責任を負わせることによって、大国の拒否権行使に一定の歯止めをかけることを狙ったものであった。決議は全会一致方式で採択された。

5 国連総会によるロシア非難の繰り返し

2022年9月29日、グテレス事務総長は、ロシアによるウクライナの4つの占領地域の併合計画は、国際法違反であると非難した。9月30日、ロシアのウラジーミル・プーチン大統領は、ウクライナ東部・南部4州（ドネツク、ルガンスク、ザポリージャ、ヘルソン州）の併合を宣言した。同日、安保理において、ロシアはウクライナ地域併合の試みを非難する決議に拒否権を行使した。平和のための結集決議に基づいて、議事は国連総会に移され、10月12日の緊急特別総会では、ウクライナの東部4州における住民投票は国際法違反であり、ロシアの行動はウクライナの主権と領土保全侵害の国際法違反行為であるとする総会決議を採択した⁹⁾。決議は、賛成143、反対5（ロシア、ベラルーシ、北朝鮮、シリア、ニカラグア）、棄権35という圧倒的多数の賛成で可決された。国連総会決議は、大国ロシアに対して何の強制力もないとの批判もなされる。しかし総会決議は、国際社会の圧倒的多数の意思表示であり、直接的かつ強制的にロシアの侵略行為を停止させる効果はないとしても、国際社会の多数の目はごまかすことはできない。

むすびにかえて

以上、2022年2月24日から始まったロシア・ウクライナ紛争と国連について10月までの進捗状況を、国連の安全保障の視点から分析したが、以下に簡単にこれまでの知見を述べておきたい。

第一に、国際の平和と安全の維持の第一義的責任を負うべき安保理がロシアによる拒否権の発動によって機能麻痺に陥り、本来果たすべき平和維持の責任を果たせなくなっていることが、国連による集団安全保障体制の大きな問題である点は否定できない。しかし、拒否権で機能不全に陥っている安保理も、国連憲章第6章の紛争の平和的解決の役割は、ロシアによる拒否権発動後も続行していることは指摘しておきたい。

第二に、国連の舞台裏の活動を無視してはならない。安保理は機能不全に陥っているかもしれないが、紛争の平和的解決および人道支援活動は、WFP（世界食糧計画）、WHO（世界保健機関）、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）、OHCHR（国連人権高等弁務官事務所）、UNICEF（国連児童基金）など国連諸機関が総動員され、システム全体の統一的活動がなされている。中満泉国連事務次長、軍縮担当上級代表が、国連高官の言葉として「重要な活動は目に見えない」⁽¹⁰⁾と述べている。国連の役割として舞台裏の活動の重要性を無視してはならない。

第三に、「平和のための結集決議」に基づく国連総会の役割も重要である。2022年3月2日の緊急特別総会の決議以来、一貫して国連総会はロシア非難決議を採択している。国連総会は国際社会の意思表示の確認の場である。この場で圧倒的多数の加盟国が示している意思を無視することはできない。世間では安保理の改革が語られているが、むしろ国連総会の役割強化を検討することによって、国連本来の第一目的である「国際の平和と安全の維持」を目指す必要はないだろうか。

国連を世界政府のごとく認識し、国連の無能ぶりに慨嘆する声も聞かれる。しかし国連と世界政府は異なる。これは国連を現実的な存在として把握せず、国連への期待値が高すぎる⁽¹¹⁾ことが問題なのではないだろうか。

現実的に国連の活動をみたときに、国際社会において必要最低限の活動を続けていることも見逃してはならない。

(注)

- (1) このとき、国家 (State) かメンバー (Member) か？
- (2) United Nations General Assembly, *Resolution, A/RES/377 (V)*, 3 November 1950. 同決議は1950年の朝鮮戦争の折に採択された。
- (3) 2022年3月2日の総会決議 (United Nations General Assembly, *Resolution, A/RES/ES-11, 18 March, 2022*)。
- (4) United Nations General Assembly, *Resolution, A/RES/ES-11/L.2*, 21 March, 2022.
- (5) <https://www.cnn.co.jp/world/35187093.html> (アクセス：2022年11月23日)。
- (6) United Nations General Assembly, *Document, GA/12456*, 10 October, 2022. 決議そのものは2022年10月12日に採択されている。
- (7) Following three rounds of secret voting, the following members were elected: Algeria, Argentina, Azerbaijan, Bahrain, Bangladesh, Brazil, Cameroon, Canada, China, Cuba, Czech Republic, Djibouti, Ecuador, Finland, France, Gabon, Germany, Ghana, Guatemala, India, Indonesia, Japan, Jordan, Malaysia, Mali, Mauritius, Mexico, Morocco, Netherlands, Nigeria, Pakistan, Peru, Philippines, Poland, Republic of Korea, Romania, Russian Federation, Saudi Arabia, Senegal, South Africa, Sri Lanka, Switzerland, Tunisia, Ukraine, United Kingdom, Uruguay and Zambia, <https://press.un.org/en/2006/ga10459.doc.htm> (アクセス：2022年11月24日)。
- (8) United Nations General Assembly, *Resolution, A/RES/76/262*, 28 April, 2022.
- (9) United Nations General Assembly, *Document, A/RES/ES-11/4, 13 October, 2022*.
- (10) 元国連事務次長のジャンドメニコ・ピッコ (Giandomenico Picco) の言葉として、中満泉国連事務次長、軍縮担当上級代表が紹介した。
- (11) 2020年、米民間調査機関ピュー・リサーチ・センター (Pew Research Center) が日米英など14カ国を対象に、国連に関する世論調査を実施した。このうち日本人からみた国連の印象は、「好ましい」と回答した割合は2019年の調査から18ポイント減の29%に落ち込んだ。かつては60%を超えることもあったが、2020年は他の13カ国 (59～80%) と比べても、飛び抜けて低かった。 https://www.pewresearch.org/global/2020/09/21/international-cooperation-welcomed-across-14-advanced-economies/pg_2020-09-21_un-multilateralism_0-08/ (アクセス：2022年11月24日)。