

## 調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1229 (2023. 3.29)

# ロシアによるウクライナ侵攻と国際法(上)

## —国連の枠組みを通じた対応—

はじめに

### I ロシアによるウクライナに対する「侵略」と国連の対応

- 1 2014年以降の経緯
- 2 軍事侵攻の開始を受けた安保理の対応
- 3 総会の緊急特別会期における対応
- 4 その他の主な動き

### II 国連を通じた対ウクライナ人道支援

- 1 国連を通じた人道支援の枠組み
- 2 支援計画の概要 (以上本号)

### III ロシアによる武力行使の法的根拠の主張とその評価

### IV ウクライナによる国際裁判の活用とその評価 (以上1230号)

### V 国際人道法と国際人権法

### VI 国際法上の刑事責任の追及

おわりに (以上1231号)

キーワード：国際法、国連、人道支援、武力行使禁止原則、国際裁判、国際人道法、国際人権法、国際法上の犯罪

- 本稿では、ロシアによるウクライナ侵攻への国連の対応や、法の支配に基づく国際秩序がよるべき国際法について多面的に考察する際の一助となることを目指して、基本事項を整理した。全3巻の構成としている。
- 上巻では、2022年以降のウクライナの事態への国連安保理や総会による対応（I）及び対ウクライナ人道支援に関する国連の枠組み（II）について概観する。
- ロシアの拒否権行使により措置をとれない安保理の要請を受け、第11緊急特別会期を開催した総会は、2023年2月までに6つの決議を採択した（I）。国連を通じた人道支援は、「フラッシュ・アピール」（ウクライナ国内向け）及び「地域難民対応計画」（国外避難民向け）の2つの枠組みにより開始された（II）。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

外交防衛課 うえはら ゆきこ しまむら ともこ あおい よしえ  
上原 有紀子・島村 智子・青井 佳恵

## はじめに

2022年2月24日に開始されたロシアによるウクライナ侵攻は、1年を超えて続いており、ウクライナの人々に甚大な被害をもたらすと同時に国際社会に広範な影響を及ぼしている。

2023年1月23日、第211回国会における岸田文雄内閣総理大臣による施政方針演説では、日本が今年、G7議長国及び国際連合（以下「国連」）で安全保障理事会（以下「安保理」）の非常任理事国を務めるとともに、その立場をいかし世界の平和と繁栄に向けた取組を主導していく決意が表明された。特に、ロシアによる「ウクライナ侵略」は、「法の支配による国際平和秩序」への挑戦であると述べられ<sup>1</sup>、「力による一方的な現状変更の試みは、世界のいかなる地域においても許されない」といった原則を擁護する「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を堅持するとの強い意志」を世界に発信していく意向も示された<sup>2</sup>。

本稿では、このウクライナの事態への国連の対応や、法の支配<sup>3</sup>に基づく国際秩序がよるべき国際法について多面的に考察する際の一助となることを目指して、次の6点、すなわち、Ⅰ. ロシアによるウクライナに対する「侵略」と国連の対応、Ⅱ. 国連を通じた対ウクライナ人道支援、Ⅲ. ロシアによる武力行使の法的根拠の主張とその評価、Ⅳ. ウクライナによる国際裁判の活用とその評価、Ⅴ. 国際人道法と国際人権法、Ⅵ. 国際法上の刑事責任の追及について、基本事項を整理した。事実関係については、可能な限り一次情報に依拠した。紙幅の都合により、Ⅰ・Ⅱを上巻、Ⅲ・Ⅳを中巻、Ⅴ・Ⅵを下巻に掲載し、全3巻の構成としている。

## 【執筆者一覧】

はじめに	上原有紀子
Ⅰ ロシアによるウクライナに対する「侵略」と国連の対応	島村 智子
Ⅱ 国連を通じた対ウクライナ人道支援	青井 佳恵 (以上本号)
Ⅲ ロシアによる武力行使の法的根拠の主張とその評価	島村 智子
Ⅳ ウクライナによる国際裁判の活用とその評価	上原有紀子 (以上1230号)
Ⅴ 国際人道法と国際人権法	上原有紀子
Ⅵ 国際法上の刑事責任の追及	島村 智子
おわりに	上原有紀子・島村智子・青井佳恵 (以上1231号)

\* 本稿は2023年2月28日時点までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセス日も同日である。また、本稿中の人物の肩書は、全て当時のものである。条約又は条約に用いられた語の日本語訳は、主として植木俊哉・中谷和弘編集代表『国際条約集 2022年版』有斐閣、2022に従った。条約名の後ろの（年）は、ほかに説明のない限り、採択された年である。[ ]内は、筆者による補記である。なお、脚注は、巻ごとに付番している。

<sup>1</sup> 「第二百一回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説」（「二 歴史の転換点」の項）2023.1.23. 首相官邸ウェブページ <[https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/statement/2023/0123shiseihoshin.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0123shiseihoshin.html)>

<sup>2</sup> 同上（「九 外交・安全保障」の項）

<sup>3</sup> 「法の支配」について、外務省は、「一般に、全ての権力に対する法の優越を認める考え方であり、国内において公正で公平な社会に不可欠な基礎であると同時に、友好的で平等な国家間関係から成る国際秩序の基盤となっている。」などと説明している（外務省『外交青書 2022』2022, p.193.）。

## I ロシアによるウクライナに対する「侵略」と国連の対応

本章では、はじめに、2022年2月24日の全面的な軍事侵攻の開始に至るまでの過程として、2014年のロシアによるクリミア併合とそれに続くウクライナ東部地域における紛争の経緯を概観する。その上で、侵攻開始以降の国連の対応について、総会が緊急特別会期において採択した決議を中心に紹介する。

### 1 2014年以降の経緯—ロシアによるクリミア併合及びドンバス紛争—

#### (1) ロシアによるクリミア併合

2014年2月半ば、ウクライナでは、首都キーウ<sup>4</sup>で前年から続いていた市民による反政府デモが大規模な衝突に発展し、ヴィクトル・ヤヌコーヴィチ (Viktor Yanukovich) 政権は崩壊し、暫定政権が成立した<sup>5</sup>。これと同時期に、ウクライナ南部のクリミア自治共和国では、ロシア軍部隊が幹線道路や空港、行政機関などを占拠した<sup>6</sup>。同年3月16日には、クリミア自治共和国及びセヴァストポリ特別市でロシアへの編入の是非を問う住民投票が実施され、圧倒的多数の賛成票を得たことが発表された。3月17日、ロシアは「クリミア共和国」を主権国家として承認し、さらに、同月18日には「クリミア共和国」をロシアに編入する条約が両者の間で署名された<sup>7</sup>。同月27日、国連総会は、当該住民投票はクリミア自治共和国及びセヴァストポリ市の地位を変更する根拠にはなり得ないとする決議<sup>8</sup>を採択した（賛成100、反対11、棄権58）。

#### (2) ドンバス紛争

同時期、ウクライナ東部のドネツク州及びルハンスク州においても情勢が不安定化し、武装勢力が地方行政府等の施設を占拠した。同年4月に入ると、ロシアの支援を受けた武装勢力が「ドネツク人民共和国」及び「ルハンスク人民共和国」の創設を宣言し、ウクライナ政府軍との間で戦闘が開始された（ドンバス紛争<sup>9</sup>）。同地では5月に住民投票が行われ、両人民共和国は独立を宣言したが、ロシアを含め国際社会はこれを国家として承認しなかった。

戦闘が激化する中、停戦に向けた交渉が行われ、欧州安全保障協力機構<sup>10</sup> (Organization for

<sup>4</sup> 以下、ウクライナの地名については、ロシア側の発言の引用箇所を除き、2022年3月31日以降日本政府が使用するウクライナ語の読み方による呼称に基づく。

<sup>5</sup> 以下、クリミア併合及びドンバス紛争の経緯については、別途注記がない限り、廣瀬陽子「ロシアによるクリミア編入—ロシアの論理と国際法—」『法学教室』406号、2014.7、pp.44-54; 服部倫卓・原田義也編著『ウクライナを知るための65章』明石書店、2018、pp.287-296、301-305; 小泉悠『「帝国」ロシアの地政学—「勢力圏」で読むユーラシア戦略—』東京堂出版、2019、pp.146-165; 湯浅剛「クリミア併合とヨーロッパ安全保障」広瀬佳一編著『現代ヨーロッパの安全保障—ポスト2014：パワーバランスの構図を読む—』ミネルヴァ書房、2019、pp.97-118; 合六強「長期化するウクライナ危機と米欧の対応」『国際安全保障』190号、2020.12、pp.32-50を参照した。

<sup>6</sup> ロシアのウラジーミル・プーチン (Vladimir Putin) 大統領は、当初、武装集団が地元の自警団であるとして関与を否定していたが、後にロシアの特殊部隊の介入を認めた。

<sup>7</sup> 2014年のロシアによるクリミア編入に関する国際法上の論点については、中谷和弘「ロシアのクリミア編入と国際法」『論究ジュリスト』9号、2014.春、pp.130-135等を参照。

<sup>8</sup> UN Doc. A/RES/68/262, 1 April 2014. <<https://undocs.org/A/RES/68/262>>; UN Doc. A/68/PV.80, 27 March 2014, p. 17. <<https://undocs.org/A/68/PV.80>>

<sup>9</sup> 「ドンバス」は、一般にドネツク州及びルハンスク州の2州を指す地域の名称として用いられている。

<sup>10</sup> 北米、欧州、ロシアを含む旧ソ連諸国など57か国から成る地域安全保障機構。1975年に欧州安全保障協力会議 (Conference on Security and Co-operation in Europe: CSCE) として35か国で設立され、1995年に現在の組織名に変更された。

Security and Co-operation in Europe: OSCE)、ロシア、ウクライナ及び武装勢力の代表は、9月にミンスク議定書<sup>11</sup>（5日）及び同覚書<sup>12</sup>（19日）（ミンスク1）に署名し、2015年2月12日には、ミンスク合意履行のための措置パッケージ<sup>13</sup>（ミンスク2）に署名した。ミンスク合意には、完全な停戦、双方の重火器の撤収、OSCEによる監視、特別地位法の制定を含む武装勢力の支配地域に対する自治権の付与などの内容が含まれていた。その後、大規模な軍事衝突は収まったが、散発的な衝突は続いた。

2019年5月のヴォロディミル・ゼレンスキー（Volodymyr Zelenskyy）政権の発足後、同年12月にはドイツ、フランス、ウクライナ及びロシアによる首脳会合が約3年半ぶりに開催され、2020年7月には新たな停戦合意が実現した<sup>14</sup>。しかし、2021年4月前半及び10月後半以降、ウクライナ国境周辺地域でロシア軍部隊の増強が確認され、ウクライナ情勢は緊迫化した。そして、2022年2月21日にロシアは、ドネツク・ルハンスク両人民共和国を国家承認した<sup>15</sup>。また、その翌日の22日には、両人民共和国はロシアとそれぞれ友好協力相互援助条約<sup>16</sup>を締結し、ロシアに対して援助を要請する書簡<sup>17</sup>を提出した。同月24日、ロシアのウラジーミル・プーチン（Vladimir Putin）大統領は、演説で「特別軍事作戦」<sup>18</sup>の開始を発表し、ウクライナに対するロシアの軍事侵攻が開始された。

## 2 軍事侵攻の開始を受けた安保理の対応

国連憲章の下では、国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任を負う国連の機関は、安保理である（国連憲章第24条第1項）<sup>19</sup>。安保理では、2022年1月31日以降、ウクライナ情勢の悪化をめぐって複数回討議が行われていた<sup>20</sup>。2月23日夜（ウクライナでは24日）にもこの問題に関する安保理の緊急会合が開催されており、同会合では、アントニオ・グテーレス（António Guterres）国連事務総長や各国の代表がロシアにウクライナへの攻撃を行わないよう求

<sup>11</sup> “Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, signed in Minsk, 5 September 2014,” 2014.9.5. OSCE website <<https://www.osce.org/home/123257>> ミンスク1の英訳は、UN Doc. S/2015/135, 25 February 2015, Annex I, Annex II. <<https://undocs.org/S/2015/135>> を参照。

<sup>12</sup> “Memorandum of 19 September 2014 outlining the parameters for the implementation of commitments of the Minsk Protocol of 5 September 2014,” 2014.9.19. OSCE website <<https://www.osce.org/home/123806>>

<sup>13</sup> “Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements,” 2015.2.12. OSCE website <<https://www.osce.org/cio/140156>> ミンスク2の英訳は、UN Doc. S/RES/2202(2015), 17 February 2015, Annex I. <[https://undocs.org/S/RES/2202\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2202(2015))> を参照。合意に至る交渉経緯については、東野篤子「ウクライナ危機をめぐるEUの対応—経済制裁、連合協定、和平調停—」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』987号, 2014.11, pp.17-37; 同「ウクライナ危機とEU—ミンスクII合意をめぐるEUと加盟諸国の外交—」『国際問題』641号, 2015.5, pp.27-38等を参照。

<sup>14</sup> “Press Statement of Special Representative Grau after the regular Meeting of Trilateral Contact Group on 22 July 2020,” 2020.7.23. OSCE website <<https://www.osce.org/chairmanship/457885>>

<sup>15</sup> “Подписание документов о признании Донецкой и Луганской народных республик (ドネツク及びルハンスク人民共和国の承認に関する文書の署名),” 2022.2.21. Администрация Президента России (ロシア大統領府) website <<http://kremlin.ru/events/president/news/67829>>

<sup>16</sup> UN Doc. A/76/740-S/2022/179, 7 March 2022, Annex I, Annex II. <<https://undocs.org/A/76/740>>

<sup>17</sup> *ibid.*, Annex III, Annex IV.

<sup>18</sup> 日本語では、「特殊軍事作戦」という表記も見られる。

<sup>19</sup> 総会と国連事務総長も、平和と安全の促進に重要かつ補完的な役割を果たす。“Maintain International Peace and Security.” United Nations website <<https://www.un.org/en/our-work/maintain-international-peace-and-security>>; 「国際の平和と安全」国際連合広報センターウェブサイト <[https://www.unic.or.jp/activities/peace\\_security/](https://www.unic.or.jp/activities/peace_security/)>

<sup>20</sup> “Situation along Russian Federation-Ukraine Border Can Only Be Resolved through Diplomacy, Political Affairs Chief Tells Security Council,” 2022.1.31. United Nations website <<https://press.un.org/en/2022/sc14783.doc.htm>>; “With Events Evolving Rapidly in Ukraine, Political Affairs Chief Calls for Diplomacy, Maximum Restraint, as Security Council Evaluates Minsk Accords,” 2022.2.17. *ibid.* <<https://press.un.org/en/2022/sc14795.doc.htm>>; “Conflict in Ukraine Must Be Averted ‘at All Costs’, Political Affairs Chief Tells Security Council as Delegates Reject Moscow’s Recognition of Donetsk, Luhansk,” 2022.2.21. *ibid.* <<https://press.un.org/en/2022/sc14798.doc.htm>>

めたのに対し、議長国であったロシアのワシリー・ネベンジャ（Vassily Nebenzia）国連大使は、特別軍事作戦の開始に関する演説をプーチン大統領が行ったことを紹介した<sup>21</sup>。

2022年2月24日のウクライナへの侵攻開始を受け、安保理は2月25日、ロシアによる侵略（aggression）について最も強い言葉で遺憾とするとともに、ロシア軍のウクライナからの即時撤退などを求める決議案<sup>22</sup>の表決を行ったが、ロシアの拒否権行使によって採択されなかった（賛成11、反対1（ロシア）、棄権3（中国、インド、アラブ首長国連邦））<sup>23</sup>。そこで、安保理は2月27日、国連総会に対し緊急特別会期の開催を要請することを決定した<sup>24</sup>。緊急特別会期は、常任理事国の拒否権行使によって安保理が措置をとれないときに総会が集団的措置を勧告できる仕組みを定めた、1950年に総会で採択された「平和のための結集」決議に基づくものである<sup>25</sup>。

### 3 総会の緊急特別会期における対応

国連総会は、第11緊急特別会期の第1回本会議を2月28日に開催し、2023年2月までに6つの決議を採択した（表を参照）。以下では、各決議の要点を紹介する。

表 第11緊急特別会期における総会決議

採択日	決議	表決結果			
		賛成	反対	棄権	無投票
2022年3月2日	ウクライナに対する侵略	141	5	35	12
3月24日	ウクライナに対する侵略の道徳的帰結	140	5	38	10
4月7日	人権理事会におけるロシア連邦の理事国資格の停止	93	24	58	18
10月12日	ウクライナの領土保全：国連憲章の諸原則を擁護する	143	5	35	10
11月14日	ウクライナに対する侵略の救済及び賠償の推進	94	14	73	12
2023年2月23日	ウクライナにおける包括的、公正かつ永続的な平和の基礎となる国連憲章の諸原則	141	7	32	13

（出典）United Nations Digital Library <<https://digitallibrary.un.org>> の投票データ情報を基に筆者作成。

<sup>21</sup> UN Doc. S/PV.8974, 23 February 2022, pp.11-12. <<https://undocs.org/S/PV.8974>>

<sup>22</sup> UN Doc. S/2022/155, 25 February 2022. <<https://undocs.org/S/2022/155>>

<sup>23</sup> UN Doc. S/PV.8979, 25 February 2022, p.6. <<https://undocs.org/S/PV.8979>>

<sup>24</sup> UN Doc. S/RES/2623(2022), 27 February 2022. <[https://undocs.org/S/RES/2623\(2022\)](https://undocs.org/S/RES/2623(2022))>

<sup>25</sup> UN Doc. A/RES/377(V), 3 November 1950. <[https://undocs.org/A/RES/377\(V\)](https://undocs.org/A/RES/377(V))> 同決議は、平和への脅威、平和の破壊又は侵略行為があると見られるいかなる事案においても、安保理が、常任理事国間の一致がないために国際の平和と安全の維持に関する主要な責任を遂行できない場合には、総会は、集団的措置（平和の破壊又は侵略行為の場合には、必要であれば兵力の使用を含む。）について加盟国に適切な勧告を行うことを目的として、その問題を直ちに審議しなければならないとし、総会が会期中でない場合には、そのための要請があつてから24時間以内に緊急特別会期で会合することができると規定している。同決議に基づく緊急特別会期は、安保理の（15か国のうち）いずれかの9か国の投票に基づく要請があつた場合、加盟国の過半数の投票に基づく要請があつた場合、又は加盟国からの開催要請に関し加盟国の過半数が同意した場合に開催される（総会手続規則8(b)）。安保理決議による総会緊急特別会期の招集は、1982年以來のことであつた。過去の事例等については、中野健司「安保理改革と国連総会の役割—手続面を中心に—」竹内俊隆・神余隆博編著『国連安保理改革を考える—正統性、実効性、代表性からの新たな視座—』東信堂、2021、pp.146-151を参照。

### （1）「ウクライナに対する侵略」（2022年3月2日）

96 か国の共同提案により総会が3月2日に採択した決議「ウクライナに対する侵略」(Aggression against Ukraine)<sup>26</sup>は、「国連憲章第2条第4項に違反した、ロシアによるウクライナに対する侵略を最も強い言葉で遺憾とする」とした。国連憲章のこの規定は、国際関係における武力行使一般の禁止を定めたものである<sup>27</sup>。この決議では、ロシアの行為を「侵略」と認定した点が注目される<sup>28</sup>。

決議はロシアに対して、ウクライナに対する武力行使を直ちに停止し、即時・完全・無条件に全ての軍隊を撤退させるよう要求した。さらに、ウクライナのドネツク及びルハンスクの特定地域の地位に関する2022年2月21日のロシアの決定は、ウクライナの領土保全及び主権の侵害であり、国連憲章の原則に反すると述べ、この決定を撤回するよう要求した。また、全ての当事者に対し、国際人道法の関連規定の厳格な尊重と、国際人権法の尊重を求めた。

### （2）「ウクライナに対する侵略の人道的帰結」（3月24日）

ウクライナにおける人道状況の悪化に関し、総会は3月24日、決議「ウクライナに対する侵略の人道的帰結」(humanitarian consequences)<sup>29</sup>を採択した<sup>30</sup>。この決議の前文では、ロシアの軍事攻撃に対する総会の現状認識などが示され、ロシアによる敵対行為の悲惨な人道上の帰結を遺憾とした。その上で、決議の本文では、ウクライナに対するロシアの敵対行為、特に文民及び民用物に対する攻撃の即時停止を求めた。また、民間人の保護や、医療業務に専念する医療要員や人道支援要員、それらの輸送手段や設備、病院その他の医療施設、住民の生存に不可欠な物及び必須のサービスの供与のために重要な民生インフラなどの尊重・保護を要求した。さらに、武力紛争及び暴力から逃れる民間人の自発的で安全かつ妨害のない通行や、ウクライナの都市（特にマリウポリ）の包囲攻撃の終結の要求なども盛り込まれた。このほか、武力紛争の全ての当事者に対し、国際人道法、国際人権法及び国際難民法を尊重するよう求めた。加えて、国連加盟国に対しては、人道支援のための国連の枠組みに対する十分な資金提供を要請

<sup>26</sup> UN Doc. A/RES/ES-11/1, 18 March 2022. <<https://undocs.org/A/RES/ES-11/1>>

<sup>27</sup> 武力行使禁止原則については、上原有紀子ほか「ロシアによるウクライナ侵攻と国際法（中）—武力行使禁止原則・国際裁判の活用—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1230号, 2023.3.29の「Ⅲ ロシアによる武力行使の法的根拠の主張とその評価」の1を参照。

<sup>28</sup> 浅田正彦「ウクライナ戦争と国際法—武力行使と戦争犯罪を中心に—」『ジュリスト』1575号, 2022.9, p.110。本稿では詳しく扱わないが、今回の事態に関連して、総会決議の法的効果、総会決議と第三国による経済制裁や軍事援助との関係、伝統的な中立法の位置付け等について検討した論考として、黒崎将広「ウクライナ侵攻と国際法秩序の行方—平和のための結集—」は国際社会全体の共通利益の法制度化を促すか—『安全保障研究』4(2), 2022.6, pp.72-80; 森川幸一「ロシアのウクライナ侵攻と国際法」『専修大学法学研究所所報』65号, 2022.7.25, pp.113-121; 濱田太郎「ウクライナ侵攻に伴うロシアに対する経済制裁」『専修大学法学研究所所報』65号, 2022.7.25, pp.122-131; 中谷和弘「ロシアに対する経済制裁」『ジュリスト』1575号, 2022.9, pp.114-119; 和仁健太郎「ロシアによるウクライナ軍事侵攻の合法性と国際社会の対応」『国際問題』710号, 2022.12, pp.20-21; Wolff Heintschel von Heinegg, “Neutrality in the War against Ukraine,” 2022.5.1. Lieber Institute for Law & Warfare at West Point website <<https://lieber.westpoint.edu/neutrality-in-the-war-against-ukraine/>>; Claus Kreß, “The Ukraine War and the Prohibition of the Use of Force in International Law,” *Occasional Paper Series*, No.13 (2022), 2022.9.22, pp.13-19. Torkel Opsahl Academic EPublisher website <<https://www.toaep.org/ops-pdf/13-kress/>> 等がある。

<sup>29</sup> UN Doc. A/RES/ES-11/2, 28 March 2022. <<https://undocs.org/A/RES/ES-11/2>> 決議の詳細については、上原有紀子・青井佳恵「ロシアのウクライナ侵攻による人道上の被害—G7及びその他の諸国、国連総会、国際機関やNGOの対応と評価—（資料）」『レファレンス』861号, 2022.9, pp.79-82. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/12336099>> を参照。

<sup>30</sup> この本会議には、南アフリカから、ロシアについて言及のない別の決議案「ウクライナにおける紛争から生じる人道状況」（A/ES-11/L.3）も提出されたが、表決に付されなかった。UN Doc. A/ES-11/PV.9, pp.12-14. <<https://undocs.org/A/ES-11/PV.9>>

した（国連の人道支援の枠組みについては、IIを参照）。

### （3）「人権理事会におけるロシア連邦の理事国資格の停止」（4月7日）

4月7日には、3つ目の総会決議「人権理事会におけるロシア連邦の理事国資格の停止」<sup>31</sup>が採択された。総会の下部機関である人権理事会<sup>32</sup>は、ロシアによるウクライナへの侵略に伴う人権侵害と国際人道法違反を非難する内容の決議<sup>33</sup>を3月4日に採択し、同決議に基づき、現地の状況に関して調査を行う独立調査委員会の設置などを決定していた。この人権理事会の設置に関する2006年の総会決議には、重大かつ組織的な人権侵害を行った理事国の資格を停止できる旨の規定がある<sup>34</sup>。4月7日の総会決議では、この規定に言及した上で、3月4日の人権理事会決議や3月2日及び24日の総会決議を踏まえ、ロシアの理事国としての資格停止を決定した。同決議の採択を受けて、ロシアは、自ら同日付けで理事国資格の終了を表明した<sup>35</sup>。

### （4）「ウクライナの領土保全：国連憲章の諸原則を擁護する」（10月12日）

2022年9月30日、ロシアのプーチン大統領は、ウクライナ東部・南部のドネツク人民共和国、ルハンスク人民共和国、ザポリヅジャ州及びヘルソン州をロシアに編入することを定めた、条約と称する文書に署名した<sup>36</sup>。この4地域の編入に際しては、9月23～27日に現地で組織されたロシアへの編入の是非を問う住民投票で大多数が賛成したことが住民の選択であると主張された。しかし、その住民投票における意思表示には問題があることが指摘されており<sup>37</sup>、グテーレス国連事務総長は9月29日、「いわゆる『住民投票』は、進行中の武力紛争の過程で、ロシアの占領下の地域においてウクライナの法と憲法の枠外で行われたものであることを強調したい。こうした『住民投票』を、人民の意思の真の表明と呼ぶことはできない」と述べた<sup>38</sup>。

この問題について安保理は9月30日、ウクライナの4地域で実施された住民投票を違法と非難し、併合を含む現状変更の根拠にはできないとする決議案<sup>39</sup>の表決を行ったが、ロシアの拒否権行使によって採択されなかった（賛成10、反対1（ロシア）、棄権4（ブラジル、中国、

<sup>31</sup> UN Doc. A/RES/ES-11/3, 8 April 2022. <<https://undocs.org/A/RES/ES-11/3>>

<sup>32</sup> 人権理事会は、人権と基本的自由の促進及び擁護に責任を持つ国連の政府間機関で、1946年に設置された「人権委員会」に代わる機関として2006年に総会によって設置された。人権理事会の47理事国は、総会が選出する。任期は3年で、ロシアは2021年1月から理事国を務めていた。

<sup>33</sup> UN Doc. A/HRC/RES/49/1, 7 March 2022. <<https://undocs.org/A/HRC/RES/49/1>>

<sup>34</sup> UN Doc. A/RES/60/251, 3 April 2006. <<https://undocs.org/A/RES/60/251>> この決議は、総会は、出席しかつ投票する加盟国の3分の2の多数によって、重大かつ組織的な人権侵害を行った理事国の理事国としての権利を停止することができる」と規定している（第8項）。

<sup>35</sup> UN Doc. A/ES-11/PV.10, pp.22-23. <<https://undocs.org/A/ES-11/PV.10>>

<sup>36</sup> “Подписание договоров о принятии ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав России (DNR [ドネツク人民共和国]、LNR [ルハンスク人民共和国]、ザポリヅジャ州及びヘルソン州のロシアへの編入に関する条約の署名),” 2022.9.30. Администрация Президент России (ロシア大統領府) website <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/69465>>

<sup>37</sup> 国連のローズマリー・ディカルロ (Rosemary DiCarlo) 政治・平和構築担当事務次長は、9月27日の安保理会合における報告の中で、住民投票では兵士を伴った事実上の当局が投票箱を携えて各戸を訪れたことなどを指摘した (UN Doc. S/PV.9138, 27 September 2022, pp.2-3. <<https://undocs.org/S/PV.9138>>)。このほか、占領地において住民投票を組織する行為は、占領地の現行法律を尊重する占領者の義務 (ハーグ陸戦規則第43条) に違反するという点も指摘されている。松井芳郎「ウクライナ領域の「併合」と国際秩序」『法律時報』1184号, 2022.12, pp.1-3.

<sup>38</sup> “Secretary-General’s remarks on Russian decision on annexation of Ukrainian territory [as delivered],” 2022.9.29. UN website <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-09-29/secretary-generals-remarks-russian-decision-annexation-of-ukrainian-territory-delivered>>

<sup>39</sup> UN Doc. S/2022/720, 30 September 2022. <<https://undocs.org/S/2022/720>>

ガボン、インド) )<sup>40</sup>。その後、総会の緊急特別会期が再開され、10月12日に決議「ウクライナの領土保全：国連憲章の諸原則を擁護する」<sup>41</sup>が採択された。この決議では、ロシアによる違法ないわゆる住民投票の組織化と、それに続くウクライナの4地域の違法な併合の試みを非難した。また、ロシアの暫定的な軍事的支配下で実施された住民投票と、それに続く併合の試みに関するロシアの不法行為は、国際法の下で効力を有するものではなく、当該地域の地位を変更する根拠とならないことを宣言するとともに、全ての国家、国際機関及び国連専門機関に対し、当該地域の地位の変更を認めず、そのような地位変更を認めると解釈され得る行動を慎むよう要請した。

#### (5) 「ウクライナに対する侵略の救済及び賠償の推進」（11月14日）

11月14日に総会が採択した決議「ウクライナに対する侵略の救済及び賠償の推進」<sup>42</sup>では、前文において、ウクライナに対するロシアの侵略によって生じた人命の喪失、民間人の移送（displacement）、インフラ及び天然資源の破壊、公有・私有財産の喪失、経済的損害について、深刻な懸念が表明された。その上で、ロシアは、被害への補償など、全ての国際違法行為の法的帰結を引き受けなければならないという認識を示した。また、関係する全ての自然人、法人及びウクライナ国家に対する損害や損失に関する証拠・請求情報を文書による記録として使用し、証拠の収集を促進・調整するため、加盟国がウクライナと協力して損害の国際的な記録簿（register）を作成するよう勧告した。

#### (6) 「ウクライナにおける包括的、公正かつ永続的な平和の基礎となる国連憲章の諸原則」（2023年2月23日）

2023年2月23日、ロシアの軍事侵攻開始から1年となるのを機に、総会は決議「ウクライナにおける包括的、公正かつ永続的な平和の基礎となる国連憲章の諸原則」<sup>43</sup>を採択した<sup>44</sup>。この決議では、国連憲章に基づく武力行使禁止及び国際紛争の平和的解決の義務に触れ、武力による威嚇又は武力の行使から生ずるいかなる領土取得も合法的なものとして承認してはならないことを再確認した上で、国連憲章の諸原則に沿った、包括的、公正かつ永続的な平和を可能な限り早期に達成する必要性を強調し、そのための外交努力への支持強化を加盟国や国際機関に求めた。また、ロシア軍の即時・完全・無条件の撤退を改めて要求した。さらに、武力紛争の当事者に国際人道法の規定に従った捕虜の待遇を求め、捕虜の完全な交換や、強制的に移送された民間人の帰還を要請した。また、ウクライナの重要インフラに対する攻撃や、住居、学校及び病院を含む民用物に対する故意の攻撃の即時停止を要請した。加えて、ウクライナ領域内で犯された国際法上の最も重大な犯罪について、適切、公正かつ独立した調査及び訴追を通じて責任を追及し、全ての犠牲者の正義と将来の犯罪防止を確保する必要性を強調した。

<sup>40</sup> UN Doc. S/PV.9143, 30 September 2022, p.4. <<https://undocs.org/S/PV.9143>>

<sup>41</sup> UN Doc. A/RES/ES-11/4, 13 October 2022. <<https://undocs.org/A/RES/ES-11/4>>

<sup>42</sup> UN Doc. A/RES/ES-11/5, 15 November 2022. <<https://undocs.org/A/RES/ES-11/5>>

<sup>43</sup> UN Doc. A/RES/ES-11/6, 2 March 2023. <<https://undocs.org/A/RES/ES-11/6>>

<sup>44</sup> この本会議には、ベラルーシから、「ウクライナに対するロシアの侵略」という文言やロシア軍の撤退要求に関する項目の削除と、第三国による武器提供の自制に関する項目の追加などを含む修正案（A/ES-11/L.8 及び A/ES-11/L.9）が提出されたが、表決の結果、いずれも採択されなかった。



#### 4 その他の主な動き

安保理は、総会の緊急特別会期の開催を要請した後も、ウクライナにおける事態に関し、引き続き随時審議を行っている。2022年5月6日に侵攻開始以降初めて採択された議長声明では、平和的解決に向けた国連事務総長の尽力を強く支持すると述べられたが、この声明にはロシアという文言はなく、ロシアを非難する表現も盛り込まれなかった<sup>45</sup>。安保理では、常任理事国であるロシアが拒否権を有することにより、国連憲章第7章に基づく集団安全保障上の措置を決定する可能性はほぼないと見られている<sup>46</sup>。なお、今回のロシアによる侵略と安保理における拒否権の行使を受け、国連総会は4月26日、安保理で拒否権を行使した常任理事国は10日以内に開かれる総会において拒否権行使の理由を説明するよう求める趣旨の決議を採択した<sup>47</sup>。

また、グテーレス国連事務総長は侵攻開始から約2か月後の4月25～29日にウクライナ及びロシアを訪問し、国連は、ロシア軍が封鎖していたウクライナ南東部マリウポリのアゾフスタリ製鉄所からの民間人退避に関し、プーチン大統領が同意したことを発表した<sup>48</sup>。また、国連事務総長は、ウクライナにおいて人道支援の拡大などを表明した<sup>49</sup>。このほか、国連が関与した枠組みとして、ロシア軍による黒海の高緯度経路の遮断によって停滞していたウクライナからの穀物等の輸出再開のため、トルコ、ウクライナ及びロシアとの4者間で7月22日に合意された、黒海穀物イニシアチブなどの動きが見られる<sup>50</sup>。

## II 国連を通じた対ウクライナ人道支援

国連は、第二次世界大戦後、欧州で人道支援活動を調整して以来、単独の国家当局の能力を超える自然災害や人為的災害に対応するため、国際社会を先導してきた<sup>51</sup>。1997年、人道（Humanitarian Affairs）は、コフィー・アナン（Kofi Annan）国連事務総長により、国連の中核となる4つの分野のうちの1つと位置付けられた<sup>52</sup>。1998年には国連改革の一環として組織改編が行われ、これを受けて国連人道問題調整事務所（Office for the Coordination of Humanitarian

<sup>45</sup> UN Doc. S/PRST/2022/3, 6 May 2022. <<https://undocs.org/S/PRST/2022/3>>

<sup>46</sup> 酒井啓亘「ウクライナ戦争における武力行使の規制と国際法の役割」『世界』957号（臨時増刊），2022.4，pp.80-81.

<sup>47</sup> UN Doc. A/RES/76/262, 28 April 2022. <<https://undocs.org/A/RES/76/262>>

<sup>48</sup> “Readout of the Secretary-General’s meeting with H.E. Mr. Vladimir Putin, President of the Russian Federation,” 2022.4.26. UN website <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/readout/2022-04-26/readout-of-the-secretary-general%E2%80%99s-meeting-he-mr-vladimir-putin-president-of-the-russian-federation>>

<sup>49</sup> “Activities of Secretary-General in Ukraine with Stopovers in Poland, 26-29 April,” SG/T/3310, 2022.5.6. UN website <<https://press.un.org/en/2022/sgt3310.doc.htm>>

<sup>50</sup> “Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre: Frequently Asked Questions,” 2022.8.5. UN website <[https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/faq\\_jcc\\_5\\_august\\_2022\\_rev.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/faq_jcc_5_august_2022_rev.pdf)> 黒海穀物イニシアチブでは、穀物、関連食品、肥料等を輸出する船舶の安全な航行を監視する共同センターがトルコに設置され、2023年1月半ばまでに、43か国に対して約1800万トンの穀物輸出が実施された。“Note to Correspondents: Update on the Black Sea Grain Initiative,” 2023.1.18. UN Secretary-General website <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2023-01-18/note-corr-respondents-update-the-black-sea-grain-initiative>>

<sup>51</sup> 国際連合広報局（八森充訳）『国際連合の基礎知識』関西学院大学出版会，2018，p.386。（原書名：United Nations, *Basic Facts about the United Nations*, 42nd Edition, 2017.）

<sup>52</sup> UN Doc. A/51/950, 14 July 1997, para. 28. (p.15.) <<https://undocs.org/A/51/950>>; 中満泉「国連人道問題調整室（OCHA）」内海成治ほか編『国際緊急人道支援』ナカニシヤ出版，2008，pp.43, 54. 4つの分野とは、平和と安全、人道、開発、経済社会であり、人権がこれら全ての分野を横断する重要事項とされた（*ibid*; 同）。

Affairs: OCHA)<sup>53</sup>が設置されている<sup>54</sup>。本章では、対ウクライナ人道支援に関する国連を通じた枠組みを紹介する。なお、国連難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）の発表によれば、ヨーロッパ全体で確認されたウクライナからの難民は約 797 万人（2023 年 1 月 24 日時点）、ウクライナの国内避難民は推定約 591 万人（2022 年 12 月 5 日時点）である<sup>55</sup>。

## 1 国連を通じた人道支援の枠組み

2022 年 3 月 1 日、グテーレス国連事務総長は、ウクライナにおける被害に言及した上で、軍事攻撃以前からウクライナにおいて活動していた国連機関が支援計画を拡大し、同国内の必要とされるあらゆる場所で新たな活動を開始すると述べて、国連及びパートナー（協力機関）は、「中立性、公平性、独立性及び人道性」という人道支援の基本原則<sup>56</sup>に従って、影響を受けた全ての人々を支援する旨を表明した<sup>57</sup>。そして、対ウクライナ人道支援のための 2 つの計画——ウクライナ国内の人々を対象とする支援及び国外へと避難した人々を対象とする支援——を開始すると発表した<sup>58</sup>。両計画には、医療及び保健関連用品、安全な飲用水、避難施設及び保護を強化するための資金要求が含まれている<sup>59</sup>。

ロシアによるウクライナ侵攻後、2022 年に実施された国連を通じた人道支援枠組みの下における支援は、ウクライナ国内の人々を対象とする「ウクライナ・フラッシュ・アピール 2022」（Ukraine Flash Appeal 2022）（以下「フラッシュ・アピール」）及び国外へと逃れた難民を対象とする「ウクライナ情勢地域難民対応計画 2022」（Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan 2022）（以下「地域難民対応計画」）の 2 つの計画として整理され、両計画は、OCHA ウェブサイトの「ウクライナ危機 2022（Ukraine Crisis 2022）」のページにまとめられている<sup>60</sup>。この枠組みを通じて、各国政府や国際機関等が拠出する資金及び民間からの寄附を受けた国連機関や国際 NGO が、現場で支援活動を実施してきた。以下に、2 つの計画の概要を紹介する。

## 2 支援計画の概要

### (1) フラッシュ・アピール—ウクライナ国内の人々向け—

当初、フラッシュ・アピール（「緊急アピール」などと呼ばれることもある。）は、2022 年 3 月から 5 月までの 3 か月を期間とし、ウクライナ国内の緊急に人道支援を必要とする 600 万

<sup>53</sup> “History of OCHA.” United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs website <<https://www.unocha.org/about-ocha/history-ocha>> OCHA の役割は、人道支援活動の業務調整、資金調達、政策形成、アドボカシー及び情報管理である（“Our Work.” *ibid.* <<https://www.unocha.org/about-ocha/our-work>>）。

<sup>54</sup> UN Doc. A/51/950, *op.cit.*(52) para. 77. (p.25.); 中満 前掲注(52)

<sup>55</sup> UNHCR Regional Bureau for Europe, “Ukraine Situation Flash Update #39,” 27 January 2023. UNHCR website <<https://data.unhcr.org/en/documents/details/98413>> ウクライナの人口は、2020 年 6 月時点で、約 4179 万人である（「ウクライナについて」2021.1.17. 在日ウクライナ大使館ウェブサイト <<https://japan.mfa.gov.ua/ja/about-ukraine>>）。

<sup>56</sup> 国連による人道支援の基本原則については、上原・青井 前掲注(29)の注(99)を参照。

<sup>57</sup> United Nations, “Press Release: Secretary-General Calls for Unequivocal International Support as He Launches Flash Appeal, Plans to Help Ukraine’s Displaced, Refugees,” SG/SM/21162, 1 March 2022. <<https://press.un.org/en/2022/sgsm21162.doc.htm>>

<sup>58</sup> *ibid.* 両計画は、2022 年 3 月 1 日に国連及び人道パートナーによって開始された（“UN seeks \$1.7 billion as humanitarian needs soar in Ukraine and neighbouring countries,” 1 March 2022. OCHA website <<https://www.unocha.org/story/un-seeks-17-billion-humanitarian-needs-soar-ukraine-and-neighbouring-countries>>）。

<sup>59</sup> United Nations, *ibid.*

<sup>60</sup> “Ukraine Crisis 2022 – Emergency Summary.” OCHA Financial Tracking Service website <<https://fts.unocha.org/emergencies/951/summary/2022>>

人を対象とする約 11 億ドル規模の計画として開始された<sup>61</sup>。その後、軍事攻撃の長期化を受けて、同年 3 月から 12 月までの 10 か月に期間が延長され、1150 万人を対象とする 42 億 9000 万ドルが必要とされる計画へと拡大された<sup>62</sup>。

支援分野（クラスター）は、キャンプ調整及び運営、調整業務、教育、緊急通信、食料安全保障・暮らし、保健、輸送、多目的現金給付、栄養、保護、避難施設・食料以外の支援物資、水・衛生、指定なし、多分野、に分類される<sup>63</sup>。OCHA の推計によれば、2022 年 12 月 31 日時点で、完了又は継続中の支援は、約 1580 万人が受けている<sup>64</sup>。

フラッシュ・アピールの支援プログラムは、964 件登録されており（2023 年 1 月 31 日時点）、資金の拠出元は、各国政府、国連機関や EU 機関などの多国間機関、国連の中央緊急対応基金（Central Emergency Response Fund: CERF）<sup>65</sup>及び国別プール基金（Country-Based Pooled Funds: CBPFs）<sup>66</sup>、国際 NGO、個人や民間の任意団体などである<sup>67</sup>。参考として、フラッシュ・アピールの枠組みの下で日本政府が実施した支援 37 件について<sup>68</sup>、支援機関ごとに支援内容及び支援金額をまとめた表を付した（巻末の別表 1）。

今回の対ウクライナ人道支援のためのフラッシュ・アピールは、2022 年 3 月から 12 月までの 10 か月間を対象として実施されたが、フラッシュ・アピールは、一般的には大規模災害や紛争の発生後の最初の 3～6 か月の人道支援を対象とするものであり、その期間を超えて支援が必要とされる場合、別の計画に引き継がれるものとされる<sup>69</sup>。2023 年 2 月には、ウクライナを対象とする「人道対応計画」（Humanitarian Response Plan）が発表され、1110 万人（国内避難民 380 万人、自宅にとどまる者 480 万人、帰還者 250 万人）を支援対象として 39 億ドルが必要と見込まれている<sup>70</sup>。2023 年の戦略目標として、「ウクライナ国内の避難民、自宅にとどま

<sup>61</sup> United Nations, *op.cit.*(57); “Flash Appeal Ukraine: 2022 Humanitarian Programme Cycle March-May 2022,” March 2022, p.7. United Nations Ukraine website <<https://ukraine.un.org/en/download/100834/174703>>

<sup>62</sup> “Flash Appeal Ukraine: 2022 Humanitarian Programme Cycle March-December 2022, August Revision,” August 2022, p.20. OCHA website <<https://reliefweb.int/attachments/cada255f-d1ef-4376-b2f4-880dc155d018/Ukraine%20Flash%20Appeal%20%28March%20to%20December%202022%29%20%28Updated%29.pdf>>

<sup>63</sup> “Ukraine Flash Appeal 2022.” OCHA website <<https://fts.unocha.org/appeals/1102/summary>>; “Ukraine 2022: Flash Appeal.” OCHA Humanitarian Action website <<https://humanitarianaction.info/plan/1102>>

<sup>64</sup> OCHA, “Ukraine 2022 Flash Appeal: Estimated Number of People Reached, As of 31 December 2022,” 10 January 2023. <<https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-2022-flash-appeal-estimated-number-people-reached-31-december-2022>> 2023 年 3 月 10 日時点では、ウクライナに対する 2022 年のフラッシュ・アピールの資金要求額の 80.6%に当たる約 34.6 億ドルが提供されている（“Ukraine Flash Appeal 2022.” *ibid.*）。

<sup>65</sup> 中央緊急対応基金（CERF）は、大規模な災害や紛争の発生時に、緊急人道支援の初動財源を補填することで被害の拡大を最小限にすること等を目的として、国連人道機関に対し資金を拠出する基金であり、OCHA 内に CERF 事務局が設置されている（外務省国際協力局緊急・人道支援課「国連中央緊急対応基金（CERF）の概要」2022.6. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000063300.pdf>>）。

<sup>66</sup> 国別プール基金（CBPFs）は、自然災害や紛争に見舞われた国々で活動する人道支援団体に対して活動資金を提供する（「国別プール基金とは」OCHA ウェブサイト <[https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/AboutCBPFs\\_2020\\_JPN\\_Final.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/AboutCBPFs_2020_JPN_Final.pdf)>）。

<sup>67</sup> “Ukraine Flash Appeal 2022: Appeal Data.” OCHA Financial Tracking Service website <<https://fts.unocha.org/appeals/1102/flows>>

<sup>68</sup> “Japan, Government of 2022: Donor Data: Ukraine Flash Appeal 2022.” OCHA Financial Tracking Service website <[https://fts.unocha.org/donors/4537/flows/2022?f%5B2%5D=destinationPlanIdName%3A1102%3AUkraine%20Flash%20Appeal%202022&order=flow\\_property\\_simple\\_2&sort=desc](https://fts.unocha.org/donors/4537/flows/2022?f%5B2%5D=destinationPlanIdName%3A1102%3AUkraine%20Flash%20Appeal%202022&order=flow_property_simple_2&sort=desc)>

<sup>69</sup> 「緊急・人道支援 国際機関を通じた援助用語説明」2021.1.13. 外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2\\_2y.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_2y.html)>; IASC CAP Sub-Working Group, “Guidelines for Flash Appeals,” October 2006, p.1. Humanitarian Library website <[https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/Guidelines\\_for\\_Flash\\_appeals.pdf](https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/02/Guidelines_for_Flash_appeals.pdf)>

<sup>70</sup> “Ukraine 2023: Humanitarian Response Plan.” OCHA Humanitarian Action website <<https://humanitarianaction.info/plan/1124>>; OCHA, “Humanitarian Response Plan Ukraine,” February 2023, pp.8, 15-17. <<https://reliefweb.int/attachme>

る者及び帰還者に、原則的かつ適時に多分野の救命支援を提供すること」及び「国内避難民、自宅にとどまる者及び帰還者が基礎的サービスにアクセスできるようにすること」が掲げられた<sup>71</sup>。人道対応計画は、戦争（war）の終結によってのみ人道的なニーズが段階的に減少に向かい得るものの、2023年に終戦が実現する可能性は高くはないと指摘した上で、同年中の戦争継続とそれに伴って引き起こされる広範な死亡、破壊、移動、人々の苦しみを見越して、支援を必要とする民間人に対する継続した人道支援の提供を求めるとしている<sup>72</sup>。

## （2）地域難民対応計画—ウクライナから国外に避難した難民向け—

ウクライナから国外へと避難した難民を対象に、2022年3月に開始された「地域難民対応計画」は、難民を保護・支援する各国の取組を支援するための包括的な対応と活動の概要を示すもので、難民の受入国政府と協力する12のパートナー（国連機関、国内・国際NGO及び市民社会を含む。）による初期資金の要求が含まれていた<sup>73</sup>。当初、2022年3月から8月までの6か月間にウクライナから逃れると想定された400万人のうち、ウクライナ近隣諸国に滞在する240万人の難民及び亡命希望者の支援を目的とする支援計画であったが<sup>74</sup>、2022年4月には対象期間が同年12月までに延長され<sup>75</sup>、18億5000万ドルを必要とする計画となった<sup>76</sup>。計画のパートナーは、保護、受付・避難所、物資並びに最も脆弱な立場に置かれた人々及び特別なニーズのある個人に対する現金給付に焦点を当てた多分野にわたるアプローチを通じて、受入国政府主導の取組を支援することとされ<sup>77</sup>、支援分野は、多分野又は指定なしに分類される<sup>78</sup>。

地域難民対応計画の支援プログラムは、348件登録されており（2023年1月31日現在）、資金の拠出元は、各国政府や国際機関等、先述のフラッシュ・アピールで挙げている機関と同様であるが、国別プール基金は除かれる<sup>79</sup>。参考として、地域難民対応計画の枠組みの下で日本政府が実施した支援28件について<sup>80</sup>、支援機関ごとに支援内容及び支援金額をまとめた表を付した（巻末の別表2）。支援先としては、ポーランド及びモルドバに滞在する難民が挙げられている事例が多いが、ハンガリー、ルーマニア及びスロバキアに滞在する難民を対象とする支援もある。

nts/09f935be-9806-402b-8014-7bbf98ba1379/Ukraine%20HRP%202023%20Humanitarian%20Response%20Plan%20EN%2020230214.pdf?\_gl=1\*1evay28\*\_ga\*NTI50DcwNjUzLjE2NzMO0DcwODI.\*\_ga\_E60ZNX2F68\*MTY3NjYwODUxNi4xOS4xLjE2NzY2MDg4NDguMzluMC4w>

<sup>71</sup> OCHA, *ibid.*, pp.8, 20-29.

<sup>72</sup> *ibid.*, p.32.

<sup>73</sup> “Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan: Summary and Inter-Agency Funding Requirements March-August 2022,” p.1. UNHCR website <<https://reporting.unhcr.org/ukraine-situation-rfp-summary>>

<sup>74</sup> *ibid.*

<sup>75</sup> “Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan: March-December 2022,” 25 April 2022, p.8. UNHCR website <<https://data.unhcr.org/en/documents/download/92257>>

<sup>76</sup> “Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan 2022.” OCHA website <<https://fts.unocha.org/appeals/1103/summary>>

<sup>77</sup> “Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan: Summary and Inter-Agency Funding Requirements March-August 2022,” *op.cit.*(73)

<sup>78</sup> “Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan 2022,” *op.cit.*(76)

<sup>79</sup> “Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan 2022: Appeal Data.” OCHA Financial Tracking Service website <<https://fts.unocha.org/appeals/1103/flows>> 2023年3月10日時点では、ウクライナに対する2022年の地域難民対応計画の資金要求額の49.6%にあたる約9億1700万ドルが提供されている（*ibid.*）。

<sup>80</sup> “Japan, Government of 2022: Donor Data: Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan 2022.” OCHA Financial Tracking Service website <[https://fts.unocha.org/donors/4537/flows/2022?%5B1%5D=destinationPlanIdName%3A1103%3AUkraine%20Situation%20Regional%20Refugee%20Response%20Plan%202022&order=flow\\_property\\_simple\\_2&sort=d esc](https://fts.unocha.org/donors/4537/flows/2022?%5B1%5D=destinationPlanIdName%3A1103%3AUkraine%20Situation%20Regional%20Refugee%20Response%20Plan%202022&order=flow_property_simple_2&sort=d esc)>

2022年5月から9月にかけて実施された意向調査によると、難民の80%以上が近い将来ウクライナに戻る予定はないと回答しており、ウクライナから近隣諸国への難民の流入は2023年も続くことが予想されている<sup>81</sup>。このため、地域難民対応計画は、400万人を対象に17億ドルを必要とする、約240のパートナーが関わる計画として、2023年も継続して行われることが発表された<sup>82</sup>。2023年の計画は、同年1月から12月までの期間における様々なパートナーの多分野にわたる対応戦略の概要を示すものであり、難民を受け入れるブルガリア、チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、モルドバ、ポーランド、ルーマニア及びスロバキアの各国政府を支援するパートナーのための資金要請に加えて、ベラルーシにおける活動の資金要請及びパートナーが提供する技術協力も含まれる<sup>83</sup>。掲げられた4つの戦略目標の第一は、受入国における難民の保護と権利に関するものであり<sup>84</sup>、ウクライナからの全ての難民が、一時的保護指令<sup>85</sup>又は関連する国内の法的保護規定及び国際・地域・国内の難民法及び人権法に従って、受入国の領土、法的地位、及び権利に差別なくアクセスし続けられる状態を確保することに重点を置く<sup>86</sup>。第二は、難民の社会的包摂を促進するための、社会的及び経済的機会——教育、労働市場、住宅、社会福祉、医療等へのアクセス——の確保<sup>87</sup>、第三は、性暴力及びジェンダーに基づく暴力の予防と対応、子どもや、特別なニーズや特性を持つ難民の保護といった、リスクが高い人々の特定と支援の強化、第四は、難民と受入コミュニティ間の社会的結束の促進が掲げられ、受入国社会への難民の統合を目指す方針が示されている<sup>88</sup>。

<sup>81</sup> “Ukraine (RRP).” OCHA Humanitarian Action website <<https://humanitarianaction.info/article/ukraine-rrp>> より最近の数値として、UNHCRが2022年5月から11月にかけて、ポーランド、ルーマニア、モルドバ、スロバキア、ベラルーシ、ハンガリー及びブルガリアに滞在するウクライナからの難民約43,000人を対象に行われた調査においては、「近い将来 (in the near future) 」の見通しについての回答は、「受入国に滞在する」が63%、「わからない」及び「ウクライナへ帰国」がそれぞれ14%、「別の受入国へと移動する」が9%となっている (UNHCR, “Regional Protection Profiling & Monitoring Factsheet: Profiles, Needs & Intentions of Refugees from Ukraine,” [p.4]. <<https://data.unhcr.org/en/documents/download/97720>>)。

<sup>82</sup> UNHCR, “Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan January-December 2023,” 15 February 2023, p.6. OCHA Financial Tracking Service website <<https://reliefweb.int/report/poland/ukraine-situation-regional-refugee-response-plan-january-december-2023>>; “Ukraine 2023: Regional Refugee Response Plan.” OCHA Humanitarian Action website <<https://humanitarianaction.info/plan/1127>>

<sup>83</sup> UNHCR, *ibid.*, pp.8-9. ベラルーシ政府によれば、2022年2月21日時点で同国内において登録されたウクライナ難民は20,536人であり、国連の枠組みを通じた人道支援が行われている (“United Nations Agencies in Belarus Jointly Respond to Ukrainian Refugees’ Crisis,” 2 March 2023. United Nations Belarus website <<https://belarus.un.org/en/221414-united-nations-agencies-belarus-jointly-respond-ukrainian-refugees%E2%80%99-crisis>>)。

<sup>84</sup> *ibid.*, pp.17-19.

<sup>85</sup> 2001年、欧州連合 (EU) は、一時的保護付与に関するEU理事会指令 (Council Directive 2001/55/EC) によって、第三国からEU域内に難民が大量流入する状況が発生した場合に、一時的な保護資格を付与すると規定している (濱野恵「【EU】ウクライナからの避難民に一時的保護を付与する理事会実施決定」『外国の立法』291-2号, 2022.5, p.29. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/12251718>>)。2022年3月4日、EU理事会は、ウクライナからEU域内へ難民が大量流入する状況が発生したと認定し、同国からの難民に対し一時的保護を付与する実施決定 (Council Implementing Decision (EU) 2022/382) を制定・公布し、初めて一時的保護付与に関するEU理事会指令に基づく措置を発動した (同)。

<sup>86</sup> “Section2: Response Plans: Ukraine,” 30 November 2022. OCHA Humanitarian Action website <<https://humanitarianaction.info/article/ukraine-0>>; UNHCR, *op.cit.*(82), p.9.

<sup>87</sup> UNHCR, *ibid.*, pp.17-18.

<sup>88</sup> *ibid.*, pp.18-19.

別表1 国連の対ウクライナ人道支援計画「フラッシュ・アピール 2022」を通じた日本政府による支援（2023年1月31日時点）

支援機関	支援内容の例	支援分野（クラスター）	支援額（米ドル）*
世界食糧計画（WFP）	・ウクライナ及び近隣諸国における人道支援、食料、輸送 ・ウクライナにおける人道支援	食料安全保障・暮らし	\$28,000,000
国連食糧農業機関（FAO）	・ウクライナの穀物及び油糧種子作物農業（oil seed crop agriculture）の持続可能性、世界的な供給の維持、及びウクライナ経済の保護 ・ウクライナ及び近隣諸国における人道支援のための緊急無償資金協力、食料安全保障	食料安全保障・暮らし	\$20,000,000
国連児童基金（UNICEF）	・ウクライナ及び近隣諸国における人道支援のための緊急無償資金協力、保健、栄養、教育、子どもの保護・緊急時の性的暴力・性的搾取と虐待からの保護 ・ウクライナにおける人道支援（水・衛生、保健、子どもの保護・緊急時の性的暴力・性的搾取と虐待からの保護）	教育、保健、保護、水・衛生	\$17,400,000
国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）	・保護、避難所及び食料以外の支援物資、指定なし ・ウクライナにおける越冬支援のための緊急無償資金協力	保護、避難施設・食料以外の支援物資	\$17,215,668
国際移住機関（IOM）	・ウクライナ及び近隣諸国における人道支援（モルドバ及びポーランド）、保護、水・衛生、保健 ・ウクライナ及び近隣諸国における人道支援	保健、保護、水・衛生	\$14,000,000
NGO	・ウクライナ戦争の被害者への食料及び食料以外の支援物資の配布（アドラ） ・ウクライナ危機の影響を受けた人々への緊急支援（グッドネイバーズ） ・ウクライナ西部の3地域における保健体制の強化及びウクライナ・スロバキア国境における国内避難民への心理的応急処置の提供（国際ボランティアセンター山形） ・ウクライナにおける武力紛争の影響を受けた人々への緊急保健支援（世界の医療団メドゥサン・デュ・モンド・ジャパン） ・脆弱な状況下にある市民の避難、ウクライナ国内の病院への医療品の配布、ウクライナ危機の影響を受けた人々への緊急支援（ピースボート災害支援センター） ・ウクライナ西部における紛争の影響を受けた人々への保護支援、ウクライナの人道危機発生地域における医療支援（ピースウィンズ・ジャパン） ・ウクライナ国内避難民に対する生活再建支援と食料及び食料以外の支援物資の配布及び教育支援（シャンティ国際ボランティア会）	キャンプ調整及び運営、教育、食料安全保障・暮らし、保健、保護、避難施設・食料以外の支援物資、水・衛生	\$11,000,161
ウクライナ人道基金（UHF）	・ウクライナ人道基金	-	\$4,500,000
国連開発計画（UNDP）	・ウクライナ及び近隣諸国における人道支援のための緊急無償資金協力、保護	保護	\$4,500,000
国連プロジェクトサービス機関（UNOPS）	・ウクライナに対する救援物資輸送のための緊急無償資金協力	輸送	\$1,656,818
国連人道問題調整事務所（OCHA）	・ウクライナ OCHA 事務所に係る費用	調整業務	\$500,000

（注）支援機関（NGO については全組織の総額）ごとに支援額を合計し、額が大きい順に並べた。支援内容の例は、支援機関内で重複するもの等をまとめて記載した。  
 \* 支援金は、拠出元による用途の指定レベルに応じて、①特定プロジェクトかつ／又は地域・テーマに紐づけられた拠出金（tightly earmarked）、②支援機関の国別オペレーション及び目的・対象（sub-objective/target）が指定された拠出金（earmarked）、③地域又は戦略目的及び国別プール基金に限って指定されたコア拠出金（core contributions）（softly earmarked）、④用途の指定がないコア拠出金（unearmarked）に分類される（“Glossary.” OCHA Financial Tracking Service website <<https://fts.unocha.org/glossary>>）。本表に挙げた日本政府による支援金（37件）の用途の指定は、①が1件、②が13件、③が23件である。  
 （出典）国連人道問題調整事務所（OCHA）のデータベース“Financial Tracking Service”に登録されている、日本政府による「ウクライナ・フラッシュ・アピール 2022」の支援データ 37件 <[https://fts.unocha.org/appeals/1102/flows?f%5B0%5D=sourceOrganizationIdName%3A4537%3AJapan%2C%20Government%20of&order=flow\\_property\\_directional\\_1&sort=as](https://fts.unocha.org/appeals/1102/flows?f%5B0%5D=sourceOrganizationIdName%3A4537%3AJapan%2C%20Government%20of&order=flow_property_directional_1&sort=as)> を基に筆者作成。

別表2 国連の対ウクライナ人道支援計画「地域難民対応計画 2022」を通じた日本政府による支援（2023年1月31日時点）

支援機関	支援内容の例*	支援分野（クラスター）	支援額（米ドル）**
国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）	・ウクライナ及び近隣諸国における人道支援。保護、緊急避難所及び食料以外の支援物資（地域難民対応計画）	多分野	\$12,800,000
国連児童基金（UNICEF）	・ウクライナの近隣諸国における人道支援のための緊急無償資金協力。子どもの保護、保健、水・衛生、教育 ・保健、教育、子どもの保護、緊急時の性的暴力・性的搾取と虐待からの保護、分野横断（行動変容（Social and Behavior Change: SBC）、コミュニティ参加（Community Engagement: CE）、影響を受けた人々への説明責任（Accountability to Affected Populations: AAP）【ポーランド】 ・保健、水・衛生、教育【モルドバ】 ・保健、水・衛生、教育、子どもの保護、緊急時の性的暴力・性的搾取と虐待からの保護、社会的保護【ルーマニア】 ・「難民対応計画への寄与」 ・保健、子どもの保護、緊急時の性的暴力・性的搾取と虐待からの保護、分野横断（SBC、CE、AAP）【ポーランド】	多分野	\$6,800,000
国際移住機関（IOM）	・ウクライナ及び近隣諸国における人道支援	多分野	\$6,000,000
NGO	・ウクライナ難民への食料及び食料以外の支援物資の配布、都市部及び郊外における保護メカニズムの開発【モルドバ】（難民を助ける会） ・ウクライナ難民への食料及び日用品へのアクセス支援【モルドバ】（ピースウィンズ・ジャパン） ・ウクライナ難民への緊急配布プロジェクト及びウクライナ難民コミュニティにおける子どもの保護の強化【ルーマニア】（プラン・インターナショナル） ・食料及び食料以外の支援物資の配布、ウクライナにおける人道危機の影響を受けた人々への教育支援【ポーランド】（シャンティ国際ボランティア協会）	多分野	\$5,762,183
世界食糧計画（WFP）	・ウクライナ及び近隣諸国における人道支援、食料、輸送 ・多分野ウクライナ 難民対応計画	多分野	\$5,000,000
世界保健機関（WHO）	・ウクライナ及び近隣諸国における新型コロナウイルス及びその他の感染症に対処するための緊急対応の支援	多分野	\$2,556,902

（注）支援機関（NGO については全組織の総額）ごとに支援額を合計し、額が大きい順に並べた。支援内容の例は、支援機関内で重複するもの等をまとめて記載した。

\* 国名の記載がないものは、ハンガリー、モルドバ、ポーランド、ルーマニア及びスロバキアの5か国を対象とする支援である。

\*\* 支援金は、拠出元による用途の指定レベルに応じて、①特定プロジェクトかつ／又は地域・テーマに紐づけられた拠出金（tightly earmarked）、②支援機関の国別オペレーション及び目的・対象（sub-objective/target）が指定された拠出金（earmarked）、③地域又は戦略目的及び国別プール基金に限って指定されたコア拠出金（core contributions）（softly earmarked）、④用途の指定がないコア拠出金（unearmarked）に分類される（“Glossary.” OCHA Financial Tracking Service website <<https://fts.unocha.org/glossary>>）。本表に挙げた日本政府による支援金（28件）の用途の指定は、②が8件、③が20件である。

（出典）国連人道問題調整事務所（OCHA）のデータベース“Financial Tracking Service”に登録されている、日本政府による「ウクライナ地域難民対応計画 2022」の支援データ 28件 <<https://fts.unocha.org/appeals/1103/flows?f%5B0%5D=sourceOrganizationIdName%3A4537%3AJapan%2C%20Government%20of>> を基に筆者作成。