

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	ウクライナにおけるロシアの国籍付与政策
他言語論題 Title in other language	Russia's Passportization in Ukraine
著者 / 所属 Author(s)	島村智子
書名 Title of Book	ロシアによるウクライナ侵略をめぐる諸問題：総合調査報告書
シリーズ Series	調査資料 2023-3 (Research Materials 2023-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2024-3-14
ページ Pages	79-98
ISBN	978-4-87582-921-8
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	「passportization」と呼ばれるロシアの国籍付与政策について、ウクライナでの経緯を中心に概説し、ロシア・ウクライナ戦争における同政策の国際法上の論点を整理する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# ウクライナにおけるロシアの国籍付与政策

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
外交防衛課 島村 智子

## 目 次

はじめに

I 国籍及びパスポートの概念

II ロシア及びウクライナの関連法制度の概要

1 ソヴィエト連邦時代

2 ロシア

3 ウクライナ

III ロシアの国籍付与政策—ジョージアにおける前例—

1 概要

2 経緯

IV ウクライナにおけるロシアの国籍付与政策の経緯

1 クリミア

2 ドンバス地域

3 ロシア・ウクライナ戦争における展開

V ロシア・ウクライナ戦争におけるロシアの国籍付与政策の論点

1 ロシアによる武力行使の正当化の主張

2 国籍付与の評価

3 占領地域の住民の保護に関する国際人道法上の問題

おわりに

キーワード：ロシア国籍、passportization、ロシア・ウクライナ戦争、ドンバス紛争、クリミア

## はじめに

2022年2月のロシアによる侵略戦争の開始以降、ロシアがウクライナの占領地域の住民に対してロシア国籍<sup>(1)</sup>を付与し、ロシアのパスポートを交付していることがしばしば報じられてきた。このようなロシアの国籍付与政策は、占領地域をロシア化し、ロシアによる支配を既成事実とする手段として論じられており、占領地域においては各種給付金の受領、医療の受診、教育、雇用など、生活の様々な場面でロシアのパスポートが必要となっているとされる<sup>(2)</sup>。

ロシアは、過去にも自国の領域外において住民に対する大規模なロシア国籍付与を行い、多数の「ロシア国民」を出現させる政策を行ったことが知られている<sup>(3)</sup>。2002年以降にはジョージアのアブハジア及び南オセチアが、また、ウクライナでは、ロシアが併合を宣言した2014年以降のクリミア、2019年以降には東部のドンバス地域がその対象となった。この事象は英語圏の研究等では「passportization」という用語で表され、ロシア国外に居住する人々に対しロシア国籍を一斉に付与する政策<sup>(4)</sup>、あるいは、多くの場合ロシアと国境を接する外国の特定の領域に居住する民族的ロシア人、ロシア語話者及びその他のマイノリティに対し、ロシアのパスポート及び国籍を組織的に交付すること<sup>(5)</sup>などと定義されている。日本語の文献では、「パスポート化」<sup>(6)</sup>、「パスポート化」<sup>(7)</sup>などの表記も見られる。

本稿では、「passportization」と呼び表されるロシアの国籍付与政策について、ウクライナでの経緯とその論点を中心に紹介する。はじめに、Iで国籍及びパスポートの概念、IIでロシア及びウクライナの関連法制度の概要を確認する。IIIでは、国籍付与政策が最初に実施されたジョージアにおける事例を紹介する。その上で、IVではウクライナでの経緯について、クリミア、ドンバス地域及び2022年2月のロシア・ウクライナ戦争開始後における展開に分けてそれぞれ概説する。Vでは、ロシア・ウクライナ戦争における国籍付与政策の主な論点を整理する。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和6(2024)年1月4日である。

- (1) 「国籍」の英語訳には、一般に「nationality」が使用される。ロシア語及びウクライナ語でこれに対応する「национальность/національність」は民族性を意味する際に使用され、「国籍」の意味では、英語の「citizenship」に相当する別の単語（「гражданство/громадянство」）が使用される。「citizenship（及び гражданство/громадянство）」は「国籍」とも「市民権」とも訳されるが、本稿では、それを有する者が国家の構成員である場合には「国籍」と訳している。用語の概念については、小森田秋夫編『現代ロシア法』東京大学出版会、2003、pp.283-288；塩川伸明「国家の統合・分裂とシティズンシップ—ソ連解体前後における国籍法論争を中心に—」塩川伸明・中谷和弘編『国際化と法』（法の再構築 2）東京大学出版会、2007、pp.84-85；Oxana Shevel, “Country Report: Ukraine,” *EUDO Citizenship Observatory*, Florence: European University Institute, 2013, p.1. <<https://hdl.handle.net/1814/19641>> を参照。
- (2) 「ウクライナ・ロシア唯一の「国境」ルポ 厳冬下、占領からの脱出路」『日本経済新聞』2023.12.20；「ロシア、「併合」のウクライナ4州で150万人に国籍付与＝首相」2023.5.31. Reuters ウェブサイト <<https://jp.reuters.com/article/idUSKBN2XL111/>>；「ロシア占領地で強制されるパスポート取得 ウクライナ」2023.5.29. AFPBB News ウェブサイト <<https://www.afpbb.com/articles/-/3465945>>；「ウクライナ侵攻3カ月 「復興」名目 進む「ロシア化」」『朝日新聞』2022.5.24 等。
- (3) 油本真理・溝口修平編『現代ロシア政治』法律文化社、2023、p.150。
- (4) Anne Peters, “Passportisation: Risks for international law and stability,” Part I, 2019.5.9. EJIL:Talk! website <<https://www.ejiltalk.org/passportisation-risks-for-international-law-and-stability-part-one/>>
- (5) Agnia Grigas, “How Soft Power Works: Russian Passportization and Compatriot Policies Paved Way for Crimean Annexation and War in Donbas,” 2016.2.22. Atlantic Council website <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/how-soft-power-works-russian-passportization-and-compatriot-policies-paved-way-for-crimean-annexation-and-war-in-donbas/>>
- (6) 油本・溝口編 前掲注(3), p.150。
- (7) 小森宏美「旧ソ連圏諸国に広がる国境外国籍（Extraterritorial Citizenship）」佐々木てる編『複数国籍—日本の社会・制度的課題と世界の動向—』明石書店、2022、p.276。

## I 国籍及びパスポートの概念

国際法において国籍は、個人を特定の国に結び付ける法的な絆 (legal bond) である<sup>(8)</sup>。国家は、その構成員である国民の存在を前提としており、その国民とは当該国の国籍を有する者である<sup>(9)</sup>。また、国籍は、国家が自国の領域外の自国民に対し、属人主義に基づく管轄権を行使する根拠となり、外交的保護<sup>(10)</sup>の基礎となる。

国籍の付与及び喪失の条件は各国の法令によって決定され、その意味で国籍問題は各国の権限に属する国内管轄事項<sup>(11)</sup>とみなされてきた<sup>(12)</sup>。そのため、人が国籍を取得又は喪失する原因は国によって異なる。共通に見られる原則として、国籍の取得については、出生に基づく先天的な取得<sup>(13)</sup>と、出生後の一定の事由に基づく後天的な取得とに大別される。後天的な取得には、本人の申請に基づく帰化のほか、婚姻など身分関係の変動による自動的な取得、割譲や国家の分離・独立など領域の変動によるものがある。帰化の許可には一般に、一定期間の居住、行為能力、素行の善良性、独立的生計能力等が条件とされる。また、申請者が当該国又は当該国の国民と血縁的、地縁的その他特殊な関係があるときには、帰化の条件が緩和又は免除されることがある。

国籍の喪失は、国家の構成員としての資格の解消を意味するもので、その原因には、個人の意思に基づく離脱、一定の身分行為に基づく自動的な喪失、刑罰としての剥奪がある。国籍の剥奪の制度を有する国では、自国への反逆行為、外国の公務や軍務への就任、外国への忠誠等がその主な事由とされている。

国籍の決定は原則として各国に委ねられており、各国の規定が同一でないため、国籍の抵触が生じる。同一人が二つ以上の国籍を持つ重国籍 (国籍の積極的抵触) では、外交的保護や兵役の義務等をめぐって不都合が生じることがある。なお、国が国籍選択を義務付けない限り、重国籍者は複数の国籍を保持できる。また、いずれの国籍も持たない無国籍 (国籍の消極的抵触) については、無国籍者は国民に認められる権利義務を持たないほか、どの国からも外交的保護を受けられないなどの不都合がある。

パスポートの概念については、その所持者の身元及び国籍の何らかの証拠となり、国境を越えることを可能にするために国家又は国際機関が個人に対して発行する公文書といった説明がなされる。パスポートは原則として、国家が自国民に対して発行する<sup>(14)</sup>。その主な機能は、所

(8) 岩沢雄司『国際法 第2版』東京大学出版会, 2023, p.333; Oliver Dörr, "Nationality," Rüdiger Wolfrum, ed., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol.7, Oxford: Oxford University Press, 2012, p.496.

(9) 杉原高嶺『国際法学講義 第2版』有斐閣, 2013, p.413.

(10) 外国籍を有する個人が在留国で被害を受け、在留国の国内手続では適当な救済を得られない場合に、当該外国人の国籍国が自国民のために在留国に対して国際請求を行い、その国家責任を追及すること。浅田正彦編著『国際法 第5版』東信堂, 2022, p.396.

(11) 国内事項又は国内問題とも呼ばれる。

(12) 1930年の国籍法抵触条約は「何人が自国民であるかを自国の法令によって決定することは、各国の権限に属する」とした(第1条)。国際裁判所では、1923年に常設国際司法裁判所が国籍問題は各国の「留保領域」にあることを認め(チュニス・モロッコ国籍法事件)、国際司法裁判所も1955年にそれが「国家の国内管轄事項」に属することを確認した(ノッテボーム事件)。以下、この章の国籍の決定及び抵触に関する記述は、岩沢 前掲注(8), pp.333-338; 杉原 前掲注(9), pp.413-419; Dörr, *op.cit.* (8), pp.496-510に基づく。

(13) 出生による国籍の取得については、自国民から生まれた子に自国の国籍を付与する血統主義 (jus sanguinis) と、自国内で生まれた子に自国の国籍を付与する出生地主義 (jus soli) に分けられる。各国の法令はいずれかを基本原則としつつ、他方も補充的に取り入れるのが通例となっている。

(14) それ以外の渡航文書の例には、難民や無国籍者に対して発行されるパスポートや、国際連合が職員に対し発行する国際連合通行証 (国連レッセ・パッセ) などがある。

持者の身分証明書となり、その国籍を明示し、当該個人が自由かつ安全に旅行できるようにすることである。また、その所持者が外交的保護を求めることを発行国が許可した証明にもなる<sup>(15)</sup>。このほか、IIで後述するとおり、旧ソ連と独立後のロシア及びウクライナではパスポートが国内における身分証明書の役割を持つものとして広く用いられてきた。

## II ロシア及びウクライナの関連法制度の概要

### 1 ソヴィエト連邦時代

15の共和国から構成されていたソヴィエト連邦（ソ連）では、連邦全体にわたる単一の国籍が定められていた。連邦国家の下、ソ連国籍と並んで共和国の国籍という概念も存在していたもののその意味は薄かったといわれ、共和国レベルの国籍法はなかった<sup>(16)</sup>。1991年12月のソ連解体を経て、各国独自の国籍が創設されることになった<sup>(17)</sup>。

また、ソ連では、パスポートが国内で使用された<sup>(18)</sup>。本稿の冒頭で触れた「passportization」という語は、ロシア語（паспортизация）では「パスポート制度を導入・実施する」ことを意味する。ソ連国内のパスポート制度は1930年代に導入されたもので、パスポートには所持者の氏名、生年月日、出生地、民族、社会的地位、登録居住地（住所）、兵役の状況等が記載された。16歳以上の者にはパスポートの所持と生活する地域での居住者登録が義務付けられ、就職、就業、食料の配給、住宅の確保、教育、医療・社会保障の給付申請など、様々な場面でパスポートの提示が必要とされた。このパスポート制度は、経済的には労働力・消費人口の動態を把握する手段として機能すると同時に、社会的には内務機関が市民の移動を管理・把握する手段として機能していた<sup>(19)</sup>。ソ連の解体に伴い、国家別のパスポートとなった<sup>(20)</sup>。

### 2 ロシア

ロシアではソ連解体直前の1991年11月に最初の国籍法<sup>(21)</sup>が制定され、同法の施行時（1992年2月）にロシアに恒常的に居住する全ての旧ソ連国民は、ロシア国籍取得を希望しない意思

(15) Cornelia Hagedorn, “Passports,” Rüdiger Wolfrum, ed., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol.8, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp.91-93, 96.

(16) 塩川 前掲注(1), pp.88-89; George Ginsburgs, *The citizenship law of the USSR*, The Hague: M. Nijhoff Publishers, 1983, pp.29-39. 1980年代後半からのペレストロイカ期になると各共和国で独自の国籍法制定の動きが高まり、1990年のソ連国籍法では、連邦構成共和国及び自治共和国（連邦構成共和国の下位の行政単位）の国籍は各共和国の法によって定められるとした。同法は各共和国の市民が同時にソ連国民であることも規定し、連邦国籍、共和国国籍及び自治共和国国籍は引き続き重層的な関係が維持されていた。塩川伸明『国家の解体—ペレストロイカとソ連の最期 2—』東京大学出版会, 2021, pp.765-767.

(17) 塩川 前掲注(1), pp.90-91. 1991年12月の正式なソ連解体以前に、9つの共和国において最初の国籍法が制定された。Oxana Shevel, “Citizenship and State Transition,” Ayelet Shachar et al., eds., *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford: Oxford University Press, 2017, p.411.

(18) 小森宏美「旧ソ連のパスポート」陳天璽ほか編著『パスポート学』北海道大学出版会, 2016, pp.22-23.

(19) 新美治一『「居住・移転の自由」と国内パスポート制度』藤田勇編『社会主義と自由権—ソ連における自由権法制の研究—』法律文化社, 1984, pp.370-402; 藤田勇『概説ソビエト法』東京大学出版会, 1986, pp.344-345; Marc Garcelon, “Colonizing the Subject: The Genealogy and Legacy of the Soviet Internal Passport,” Jane Caplan and John Torpey, eds., *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton: Princeton University Press, 2001, pp.83-100; 小森田編 前掲注(1), pp.300-305. 帝政ロシア時代のパスポート制度は10月革命（1917年）後に廃止され、ソヴィエト期のパスポート制度は第1次5か年計画の最終年に当たる1932年に導入された。当初は都市部や開発地域など特定の地域で開始され、1970年代にソ連全域に拡大された。

(20) 小森 前掲注(18), p.23.

(21) Закон РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 “О гражданстве РСФСР.”

を施行日から1年以内に申告しない限り、ロシア国民とみなされることとされた。

また、ロシア以外の旧ソ連諸国には、1989年の時点で約2500万人の民族的ロシア人が居住していた<sup>22)</sup>。ロシア国外に居住する旧ソ連国民の国籍取得制度については変遷が見られ<sup>23)</sup>、1991年の国籍法は、旧ソ連構成国であった国に居住し、居住国の国籍を取得していない旧ソ連国民は、施行日から3年以内に申請すればロシア国籍を取得できることを定めた。その期限は後に2000年12月末まで延長され、特段の要件なしに広くロシア国籍の取得が可能とされた。2002年5月に制定された国籍法<sup>24)</sup>では、他の外国人と同じように、ロシア国内での5年間の継続した居住、合法的な生計手段、ロシア語能力などの要件が課された。ただし、旧ソ連構成国であった国に居住する旧ソ連国民のうち、当該居住国の国籍を取得せず無国籍となっている者については、居住要件を満たさなくても国籍取得を申請できる簡易手続を設けていた。2018年12月の同法改正<sup>25)</sup>により、大統領は、人道目的のため簡易手続によりロシア国籍を申請する権利を有する外国人及び無国籍者の区分を決定できるという規定が新たに追加され、当該決定の対象となった者については居住要件等を免除することが定められた。

2023年4月に制定された現行の国籍法<sup>26)</sup>は、大統領は人道及びその他の目的のため、帰化要件の一部又は全部を免除する外国人及び無国籍者の区分を決定できることを定めている（第16条第9項）。また、旧ソ連国民であり、かつ1991年国籍法の施行時にロシア国内に恒常的に居住していた者等、ロシア国籍の認定対象となる者について定めている（第19条）。このほか、出生以外の方法で国籍を取得した国民を対象として、犯罪又は国家安全保障に脅威を与える行為による国籍の喪失に関する規定が設けられた（第22条、第24条及び第26条）。

ロシア連邦憲法<sup>27)</sup>は、ロシア国民が連邦法又は連邦の国際条約に基づき外国籍（二重国籍）を有することができることと規定している（第62条）。ただし、ロシアと外国の二重国籍を有する者には届出が義務付けられており、公職者等の資格要件として二重国籍の保有が認められていないものもある<sup>28)</sup>。また、国籍法は、パスポートはロシアの領土においてロシア国籍及びロシア国民の身元を証明する基本的文書であると規定し（第9条第1項）、ロシアに居住する14歳以上の全てのロシア国民にパスポートの所持を義務付けている（同条第2項）。

### 3 ウクライナ

ウクライナでは、1991年10月に最高会議で採択された最初の国籍法<sup>29)</sup>に基づき、同法の施行時（同年11月）にウクライナに居住し、他国の国民ではなく、かつウクライナ国籍の取得

22) 岡奈津子「「近い外国」のロシア人—同胞法と国籍法に見るロシアのジレンマ—」田畑伸一郎・末澤恵美編『CIS: 旧ソ連空間の再構成』国際書院, 2004, p.94.

23) ロシアの国籍法の変遷を紹介した文献として、塩川 前掲注(1), pp.110-118; 油本・溝口編 前掲注(3), pp.148-150; Oxana Shevel, “The Politics of Citizenship Policy in Post-Soviet Russia,” *Post-Soviet Affairs*, Volume 28 Issue 1, 2012, pp.111-147; Igor A. Zevelev, “Russia in the Post-Soviet Space: Dual Citizenship as a Foreign Policy Instrument,” *Russia in Global Affairs*, Vol.19 No.2, April/June 2021, pp.18-29. <<https://doi.org/10.31278/1810-6374-2021-19-2-10-37>> 等がある。

24) 連邦法第62-ФЗ号 “О гражданстве Российской Федерации.”

25) 連邦法第544-ФЗ号 “О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации.””

26) 連邦法第138-ФЗ号 “О гражданстве Российской Федерации.” 2023年10月26日施行。同法の概要については、鎌倉遊馬「【ロシア】国籍法の廃止制定」『外国の立法』No.297-1, 2023.10, pp.20-21. <<https://doi.org/10.11501/13013012>> を参照。

27) Конституция Российской Федерации.

28) 規定の概要については、島村智子「公務員の二重国籍の禁止に関する法改正—海外法律情報 ロシア—」『ジュリスト』1564号, 2021.11, p.63 を参照。

29) Закон України “Про Громадянство України,” № 1636-XII, Відомості Верховної Ради України, 1991, № 50, ст.701.

を拒否しなかった者を民族や言語等にかかわらずウクライナ国民と定めた<sup>30)</sup>。ウクライナでは重国籍が認められておらず（国籍法<sup>31)</sup>第2条）、外国人の帰化に際しては旧国籍を喪失することが要件とされ（同第9条）、成年に達したウクライナ国民による自発的な他国籍の取得をウクライナ国籍の喪失事由としている（同第19条）<sup>32)</sup>。

1993年に憲法で二重国籍の容認を明文化したロシアは、他の旧ソ連諸国に対して二重国籍を認めるよう働きかけたが、ウクライナを含む大多数の国は否定的な反応を示した。その背景については、旧ソ連諸国の指導者の多くは、二重国籍がロシアによる影響力の道具となることを懸念していたためと見られている<sup>33)</sup>。1997年にウクライナとロシアの間で締結された包括的な友好関係条約でも、二重国籍に関する条項は設けられなかった。

また、ウクライナは1990年代後半以降、複数の旧ソ連諸国との間で国籍変更手続の簡素化に関する二国間協定を結んだ。これは、自国に恒常的に居住する相手国の国民が自国の国籍を取得する際の手数料を免除することに加え、国籍付与の決定を相手国に通知することで国籍付与と相手国の国籍喪失を同時に行う制度であり、無国籍及び二重国籍を生じさせないためのものであった<sup>34)</sup>。

### Ⅲ ロシアの国籍付与政策—ジョージアにおける前例—

#### 1 概要

ロシアは、ジョージア<sup>35)</sup>国内の未承認国家<sup>36)</sup>であるアブハジア及び南オセチアにおいて、初めて国籍付与政策を行ったといわれる<sup>37)</sup>。両地域では、ジョージア政府の統治が及ばない事実上の独立を維持しながらも、2008年8月のジョージア紛争の発生時までには住民の約9割がロシアのパスポートを所持していた<sup>38)</sup>。これは、2002年以降に両地域において大規模なロシア国籍の付与が行われたことによる。Ⅱで前述のロシア国籍法に基づき、旧ソ連諸国の国民は1990年代からロシア国籍の取得が可能であったが、両地域で2002年以降に実施された国籍付与政策は、その規模が大きくスピードが急激なものであったこと、ロシアが運営面で多大な支援を行ったこと、対象が未承認国家という係争地域の住民に限定されていたことなどの点で、

30) また、公務、兵役又は就学のため国外に居住する者については、ウクライナで出生し又は過去の恒常的な居住が証明でき、他国の国籍を保有していない場合には、ウクライナ国民になる意思を表明することにより国籍を認めることも規定された。申請期限は施行後1年であったが、1999年12月末まで延長された。なお、同法の審議においては二重国籍を認めるか否かが争点となり、最終的には、ウクライナは単一国籍制度をとり、二国間協定に基づく場合にのみ二重国籍を認めることとされた。国籍法の制定以降そのような二国間協定は締結されず、1996年の憲法制定後、1997年の国籍法改正により当該規定は削除された。Shevel, *op.cit.* (1), pp.4-6, 12-13.

31) Закон України “Про громадянство України,” № 2235-III, Відомості Верховної Ради України, 2001, № 13, ст.65.

32) 同条には、外国人との婚姻による外国籍の自動的取得等、自発的取得とみなされない場合に関する規定もある。

33) 塩川 前掲注(1), pp.112-114; Zevelev, *op.cit.* (23), pp.20-21.

34) Shevel, *op.cit.* (1), pp.14-15.

35) 日本政府は2015年4月22日以降、「グルジア」から「ジョージア」に国名呼称を変更した。

36) 未承認国家 (unrecognized states. 非承認国家とも訳される。)とは、ある主権国家からの独立を宣言し、国家の体裁を整え国家を自称しているが、国際的に国家承認を受けていないエンティティ (政治的な構成体) を指す。廣瀬陽子「ウクライナ侵攻に見るロシアと未承認国家の関係の変化—南オセチアでは親口派「大統領」が敗北—」2022.7.22. nippon.com ウェブサイト <<https://www.nippon.com/ja/in-depth/a08106/>> 未承認国家の定義及び呼称については、廣瀬陽子『未承認国家と覇権なき世界』(NHK ブックス 1220) NHK 出版, 2014, pp.84-87等を参照。

37) 本稿では紙幅の都合のため触れないが、モルドバ共和国の未承認国家であるトランスニストリア (沿ドニエストル) では、人口約50万人の住民の半数近くがロシア国籍を有するとされる。「モルドバ緊迫 親口派地域で爆発や銃撃」『北海道新聞』2022.4.29.

38) 廣瀬『未承認国家と覇権なき世界』前掲注(36), pp.178-179.

それ以前の旧ソ連国民への国籍付与とは異なる性質を持つものであったと評価される<sup>39)</sup>。なお、対象となった住民の大多数は民族的ロシア人ではなかった。

## 2 経緯

旧ソ連の構成国であったジョージアは、1991年4月に独立を宣言した<sup>40)</sup>。アブハジアは、ジョージアの西端に位置し、ロシアと国境を接する地域（約8,600km<sup>2</sup>）である。ソ連時代のペレストロイカ末期から少数派のアブハズ（アブハジア）人が独立運動を開始し、1992年7月にはジョージアからの独立を宣言した。その後、ジョージア政府軍との武力紛争に発展し、翌1993年9月までに1～2万人が死亡、25万人が国内避難民となったとされる。ロシアの支援を受けたアブハジアが軍事的に勝利して停戦し、アブハジアは事実上の独立を達成した。また、南オセチアは、ロシアの北オセチア共和国と接する地域（約3,900km<sup>2</sup>）である。多数派のオセット（オセチア）人が自治権や北オセチア共和国との統合を要求してジョージア政府軍との武力紛争に発展した後、1992年6月にロシアの仲介で停戦が成立し、南オセチアは事実上の独立を達成した。ロシアはいずれの紛争においても分離・独立派を支援し、停戦以降、両地域にはロシア軍が駐留した。

1993年のジョージア国籍法は、ジョージアに5年以上恒常的に居住し、かつ同法施行時に居住する者をジョージア国民と定めた<sup>41)</sup>。しかし、アブハジアと南オセチアではジョージアからの分離・独立の動きがあったため、住民の多くはジョージアのパスポートを取得しなかった<sup>42)</sup>。アブハジアでは、ロシアの2002年国籍法が7月1日に施行されるのを前に、同年6月1日からロシア国籍を付与するキャンペーンが開始された<sup>43)</sup>。ロシア系の政治団体が域内にロシア国籍の申請を受け付ける臨時オフィスを複数設置し、各地では申請書類の配布・回収も行った。提出された書類はアブハジアから近いロシアの都市ソチに運ばれ、ロシア外務省から派遣された職員が大量の申請の処理を行ったとされる。このような活動の結果、アブハジアではロシア国籍を有する住民が1か月の間に7万人（約20%）から22万人（約70%）に急増した<sup>44)</sup>。さらに、その割合は2006年までに約90%となった<sup>45)</sup>。また、南オセチアでは、2004年5月から

39) Toru Nagashima, “Russia’s Passportization Policy toward Unrecognized Republics: Abkhazia, South Ossetia, and Transnistria,” *Problems of Post-Communism*, vol.66 no.3, 2019, p.189.

40) 以下、この段落の記述は、Peter Roudik, *Russian Federation: Legal Aspects of War in Georgia*, Washington D.C.: Law Library of Congress, Global Legal Research Center, 2008.9, pp.1-2, 5-8. Library of Congress website <<https://hdl.loc.gov/loc.law/llgldr.2018299250>>; 廣瀬『未承認国家と覇権なき世界』前掲注36), pp.14-17, 179-181; Thomas Hoffmann and Archil Chochia, “The institution of citizenship and practices of passportization in Russia’s European neighborhood policies,” Thomas Hoffmann and Andrey Makarychev, eds., *Russia and the EU: Spaces of Interaction*, Abingdon and New York: Routledge, 2019, pp.226-228 等に基づく。

41) 同法では、重国籍は認められていない。同法は、1993年3月の施行から3か月以内は書面によりジョージア国籍を拒否できることを規定していた（その期限は後に6か月間延長された。）が、南オセチアでは武力紛争の直後、また、アブハジアでは武力紛争の最中であり、両地域にはジョージア政府の統治が及んでおらず、住民が正式な拒否手続を行うことは非常に困難であったと見られている。“Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia,” *Report, Volume II*, 2009.9, pp.150-155. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law website <[https://www.mpil.de/files/pdf4/IIFFMCG\\_Volume\\_III.pdf](https://www.mpil.de/files/pdf4/IIFFMCG_Volume_III.pdf)>

42) Agnia Grigas, *Beyond Crimea: The New Russian Empire*, New Haven and London: Yale University Press, 2016, p.119.

43) Inal Khashig, “Georgia: Abkhaz rush for Russian passports,” 2002.6.27. ReliefWeb website <<https://reliefweb.int/report/georgia/georgia-abkhaz-rush-russian-passports>> 国籍付与政策の開始時期については研究者によって解釈の違いが見られ、本稿の記述は、両地域における国籍付与の過程について論じた、Nagashima, *op.cit.* (39), pp.186-199 に基づく。

44) Grigas, *op.cit.* (42), p.120; Nagashima, *op.cit.* (39), p.188.

45) Nicu Popescu, “‘Outsourcing’ de facto Statehood: Russia and the Secessionist Entities in Georgia and Moldova,” *Policy Brief*, No.109, 2006.7, p.5. <<https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1361.pdf>> ロシア国籍を取得した住民の割合について、Grigas, *ibid.*, p.120 では2006年に80%、2009年までに90%近くになったとしている。



大規模なロシア国籍の付与が始まり、同年6月末にはロシア国籍を有する住民は90%となった(2003年7月には56%)<sup>(46)</sup>。

両地域の住民にとって、ロシア国籍は経済的な必要性から魅力あるものであったと考えられている。国境を接するロシアでの就労やロシアとの貿易は両地域において特に重要な収入源であり、渡航時の査証免除を維持するためにロシアパスポートを取得した者は多かったといわれる。また、ロシアから年金や諸手当の給付などが得られるという利点もあった<sup>(47)</sup>。

2008年8月、ジョージアの南オセチアに対する攻撃に対し、ロシアは「自国民保護」の名目で南オセチア側に立って介入し、アブハジアも加わって大規模な戦争に発展した<sup>(48)</sup>。同月8日、当時のドミトリー・メドベージェフ(Dmitry Medvedev)ロシア大統領は参戦に際し、南オセチアにおける被害者の多くはロシア国民であり、ロシア国民がどこにしようと彼らの生命と尊厳を保護する義務があると述べた<sup>(49)</sup>。これは、武力介入の根拠としてロシア国籍を持つ住民の存在を挙げたものと見られている<sup>(50)</sup>。同月15～16日にジョージア及びロシアが停戦合意文書に署名した直後の同月26日、ロシアはアブハジア及び南オセチアを独立国として国家承認した<sup>(51)</sup>。

## IV ウクライナにおけるロシアの国籍付与政策の経緯

### 1 クリミア

#### (1) ロシアのクリミア「編入」の経緯

ウクライナ南部のクリミアは、ソ連時代の1954年にロシア共和国からウクライナ共和国に移管された歴史がある<sup>(52)</sup>。当時はソ連国内の行政区画の変更にすぎない出来事であったが、ソ連解体に伴い、クリミアを含むウクライナはロシアにとって外国の領土となった。クリミアは、ロシア系住民が約6割の多数を占める地域であった<sup>(53)</sup>。ソ連解体直後の1990年代前半にウクライナからの独立を求める動きも見られたが、その後収束し、ウクライナ国内のクリミア自治共和国及びセヴァストープル特別市<sup>(54)</sup>の地位が維持されていた。

2014年2月半ば、首都キーウにおいて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)政権が崩壊し、暫定政権が成立した。これと同時期にウ

(46) Nagashima, *op.cit.* (39), pp.188-189; Grigas, *ibid.*, p.120 では、2002年のロシア国民の割合を40%としている。

(47) Grigas, *ibid.*, pp.43, 119-120; Nagashima, *ibid.*, p.188.

(48) 廣瀬『未承認国家と覇権なき世界』前掲注(36), pp.178-179.

(49) “Дмитрий Медведев выступил с заявлением в связи с ситуацией в Южной Осетии,” 2008.8.8. Администрация Президента России website <<http://kremlin.ru/events/president/news/1043>>

(50) この点に関する論考として、Roy Allison, “The Russian case for military intervention in Georgia: international law, norms and political calculation,” *European Security*, Vol.18 No.2, 2009.9, pp.173-200; James A. Green, “Passportisation, Peacekeepers and Proportionality: The Russian Claim of the Protection of Nationals Abroad in Self-Defence,” James A. Green and Christopher P.M. Waters, eds., *Conflict in the Caucasus: Implications for International Legal Order*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010, pp.54-79. <<https://uwe-repository.worktribe.com/output/7576600>> 等がある。

(51) Roudik, *op.cit.* (40), pp.11-12.

(52) 以下、この段落の記述は、廣瀬『未承認国家と覇権なき世界』前掲注(36), pp.192-220; 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.277-281, 297-305等に基づく。

(53) “All-Ukrainian Population Census 2001: About number and composition population of UKRAINE.” Retrieved from Internet Archive website <<https://web.archive.org/web/20120308040328/http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/>> この2001年の国勢調査によれば、クリミア自治共和国(人口202.4万人)における民族構成はロシア58.3%、ウクライナ24.3%、クリミア・タタール12.0%、また、セヴァストープル市(人口37.7万人)ではロシア71.6%、ウクライナ22.4%である。

(54) セヴァストープルはクリミア半島南西部に位置する都市で、ソ連時代にはソ連の黒海艦隊の基地が置かれ、ソ連解体後はロシア・ウクライナ間の協定に基づきロシア黒海艦隊が駐留してきた。

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。同年3月16日にはロシアへの編入をめぐる住民投票が実施され、クリミア自治共和国で96.77%、セヴァストープオリ市で95.6%のロシア編入への賛成票が投じられたことが発表された<sup>55)</sup>。この結果を受けて同月17日、クリミア議会は主権国家「クリミア共和国」としてロシアへの編入を求める決議を採択した<sup>56)</sup>。

ロシアは同日、クリミア自治共和国とセヴァストープオリ市を合わせた「クリミア共和国」を主権国家として承認し、さらに翌18日には「クリミア共和国」をロシアに編入する条約<sup>57)</sup>に署名した。この文書は住民の国籍に関し、ロシアの連邦構成主体となるクリミア共和国とセヴァストープオリ連邦市に恒常的に居住しているウクライナ国民及び無国籍者は、ロシアへの編入日(3月18日)をもってロシア国民となり、編入日から1か月以内に現在の国籍の状態を維持する意思を申告した者についてはその対象外とすることを定めた。この規定により、4月18日までに申告すれば、元の国籍の状態を維持できるとされた。また、編入に関するロシアの国内法<sup>58)</sup>は、編入から3か月以内にロシア国民であることを証明する文書を交付すると定めた。さらに、国・自治体における職に関し、外国籍を保有する国民についてロシア法が規定する制限を、編入の1か月後から適用することも規定した。

ロシアのこのような措置に対し、ウクライナは同年4月15日採択の法律<sup>59)</sup>において、占領地域に居住するウクライナ国民の強制的で自動的なロシア国籍の取得を認めず、ウクライナ国籍喪失の根拠とはならないことを規定した。

## (2) ロシアパスポートの交付状況

ロシアは編入後、クリミアでパスポートの交付を直ちに開始した<sup>60)</sup>。交付申請の受付は域内の160か所の事務所で行われ、郵便での手続も可能であった<sup>61)</sup>。6月11日の『ロシア新聞』に掲載されたコンスタンチン・ロモダノフスキー(Konstantin Romodanovsky)連邦移民庁長官の発言によれば、125万件の交付申請を受け付け、80万件以上は交付済みであり、また、6月末

55) “Crimea Votes to Join Russia and Secede From Ukraine,” 2014.3.18. Moscow Times website <<https://www.themoscowtimes.com/archive/crimea-votes-to-join-russia-and-secede-from-ukraine>>; Севастопольского городского Совета, “На сессии городского Совета утверждены результаты общекрымского референдума 16 марта 2014 года,” 2014.3.17. Retrieved from Internet Archive website <<https://web.archive.org/web/20140722133147/http://sevsovnet.com.ua/index.php/2011-06-30-23-44-03/12395-na-sessii-gorodskogo-soveta-utverzhdny-rezultaty-obshchekrymskogo-referenduma-16-marta-2014-goda>> この住民投票では、ロシア編入に反対する住民のボイコットや多くの選挙違反行為があったとされる。廣瀬『未承認国家と覇権なき世界』前掲注36, p.197; 服部・原田編著 前掲注52, pp.303-304.

56) 廣瀬 同上, pp.196-198. 国連総会は2014年3月27日、当該住民投票はクリミア自治共和国及びセヴァストープオリ市の地位を変更する根拠にはなり得ないとする決議を採択した。UN Doc. A/RES/68/262, 1 April 2014. <<https://undocs.org/A/RES/68/262>>

57) “Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов,” 2014.3.18. Официальное опубликование правовых актов website <<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201403180024>>

58) Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ “О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя.”

59) Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України,” № 1207-VII, Відомості Верховної Ради України, 2014, № 26, ст.892.

60) “Russia Issuing Passports In Crimea; Ukraine Introducing Visas For Russians,” *Radio Free Europe Documents and Publications*, 2014.3.19; “В Крыму началась выдача российских паспортов,” 2014.3.19. Интерфакс website <<https://www.interfax.ru/russia/365872>>

61) Human Rights Watch, *Rights in Retreat: Abuses in Crimea*, November 2014, p.30. <[https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/russia1114web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/russia1114web.pdf)>

までに住民の大部分が受け取れるよう目指しているとのことであった<sup>62</sup>。9月11日には、98%の住民がロシアパスポートを受領したという連邦移民庁の現地責任者の発言が報じられた<sup>63</sup>。このような大規模かつ迅速な交付が実現した背景については、年金、雇用、教育、医療などの基本的な行政・民間のサービスを引き続き受けるためにはロシアパスポートの取得が必要とされたことや、クリミアの住民の多くはロシアに対して好意的な認識を持っていたことなどを挙げた分析が見られる<sup>64</sup>。

### (3) ロシア国籍の拒否をめぐる状況

ロシア国籍を拒否し、元の国籍を維持する場合の具体的な申告の方法は4月1日によろやく公表されたとされる。申告の受付場所は同月4～9日には2か所、10～18日には9か所のみであり<sup>65</sup>、期限までに手続を行わなかった者は自動的にロシア国民となった。連邦移民庁によると、当該期限までに約3,500人が申告手続を行った<sup>66</sup>。ロシア国籍を拒否した者は、外国人として居住許可の取得が必要とされ<sup>67</sup>、居住許可もロシアのパスポートも持たない者はクリミアにとどまることが不可能となった<sup>68</sup>。ウクライナ政府によれば、クリミアから約2万人が国内避難民としてウクライナ本土に移ったとされる<sup>69</sup>。

## 2 ドンバス地域

### (1) ドンバス紛争

ロシアによるクリミア編入と同時期に、ドンバス地域においても情勢が不安定化した<sup>70</sup>。2014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 (Donetsk People's Republic: DPR)」及び「ルハンスク (ルガンスク) 人民共和国 (Luhansk People's Republic:

(62) “Глава ФМС: Количество украинцев, приезжающих в РФ, увеличилось в 5 раз,” 2014.6.10. Российская Газета website <<https://rg.ru/2014/06/11/romodanovskij.html>>

(63) “ФМС: 98% жителей Крыма получили российские паспорта,” 2014.9.11. BBC website <[https://www.bbc.com/russian/rolling\\_news/2014/09/140911\\_rn\\_crimea\\_russian\\_passports](https://www.bbc.com/russian/rolling_news/2014/09/140911_rn_crimea_russian_passports)> ロシア政府が公表した2014年10月時点のクリミアの人口は、228万人(クリミア共和国189万人、セヴァストープリ連邦市39万人)であった。

(64) Sam Wrighton, “Authoritarian regime stabilization through legitimation, popular co-optation, and exclusion: Russian passportization strategies in Crimea,” *Globalizations*, Volume 15 Issue 2, 2018, pp.289-290. <<https://doi.org/10.1080/14747731.2017.1396798>> ロシアに対する住民のこのような認識については、例えば、廣瀬『未承認国家と覇権なき世界』前掲注36, pp.202-205; 塩川伸明「総論—背景と展開—」同編『ロシア・ウクライナ戦争—歴史・民族・政治から考える—』東京堂出版, 2023, pp.58-62を参照。

(65) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Report on the human rights situation in Ukraine,” 2014.5.15, p.28. <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15May2014.pdf>>

(66) “ФМС РФ: 3427 крымчан отказались от российского гражданства,” 2014.4.22. РИА Новости Украина website <[https://rian.com.ua/CIS\\_news/20140422/345528247.html](https://rian.com.ua/CIS_news/20140422/345528247.html)>

(67) ロシア国籍を有さない者は、居住許可を取得しても、選挙権・被選挙権、農地の所有、集会の開催、行政機関での雇用等、様々な権利が制限されることとなった。UN Human Rights Council, “Situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine),” UN Doc. A/HRC/36/CRP.3, 2017.9.25, p.12. <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session36/Documents/A\\_HRC\\_36\\_CRP3\\_E.docx](https://www.ohchr.org/sites/default/files/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session36/Documents/A_HRC_36_CRP3_E.docx)>

(68) Organization for Security and Co-operation in Europe, “Report of the Human Rights Assessment Mission on Crimea (6-18 July 2015),” 2015.9.17, pp.23-24. <<https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/180596.pdf>>

(69) *ibid.*, p.65; UN Human Rights Council, *op.cit.* (67), p.10.

(70) ドンバス紛争に至る経緯については、松里公孝『ウクライナ動乱—ソ連解体から露ウ戦争まで—』筑摩書房, 2023, pp.307-324; 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; 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.161-165等を参照した。

LPR)」の創設を宣言し、その後、ウクライナ政府軍との間で戦闘が始まった（ドンバス紛争）。同年5月に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<sup>(71)</sup>。2015年2月には、欧州安全保障協力機構（Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE）、ロシア、ウクライナ及び武装勢力の代表により停戦に関するミンスク合意<sup>(72)</sup>が結ばれ、DPR及びLPRについては、「特別の地位」として自治権が付与されたウクライナ国内の地域と位置付けられた。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。

DPRでは2016年3月から、LPRでは2015年5月から、各支配地域において独自のパスポートの発行が開始されたと報じられている<sup>(73)</sup>。これらについてロシアは2017年2月、両地域における状況の政治的解決までの間、DPR及びLPRが発行した身分証明書等の文書を承認し、同地域に居住するウクライナ国民及び無国籍者は、当該身分証明書に基づき査証なしでロシアに出入国できることを大統領令で定めた<sup>(74)</sup>。

この措置に対しウクライナは、大統領令を強く非難し、承認しない立場を示すとともに、ウクライナの主権及び領土保全を侵害し、ミンスク合意に反するものであるとした<sup>(75)</sup>。また、OSCEの当時の議長国（オーストリア）からは、強い懸念とともに、当該大統領令はウクライナ東部における紛争解決プロセスの目的に反するとする見解が表明された。また、ドンバス地域の住民が置かれた状況の正常化や移動の自由に関する取組については、OSCEの諸原則やミンスク合意に沿ったものでなければならず、一方的な行為は危機の解決に向けた取組を脅かすとした<sup>(76)</sup>。さらに、同年7月のOSCE議会会合で採択された決議<sup>(77)</sup>は、ロシアに対し、2州の武装勢力に対する支援、特に非政府支配地域への戦闘員、資金、武器の流入を通じた援助を終了するよう求めた上で、DPR及びLPR発行の文書の承認に係る決定を取り消すよう要請した。

(71) ロシアが2014年以降、DPR・LPRの独立承認やロシアへの編入を行わなかった理由については、ドンバス地域は親ロシア勢力の地盤であったため、ロシア側から見れば、条件付きでウクライナに再統合した方がウクライナ政治を自己に有利な方向に動かしやすいためであったとの分析が見られる。塩川 前掲注(64), pp.71-73; Fabian Burkhardt, "Russia's "Passportisation" of the Donbas," *SWP Comment*, 2020/C41, 2020.8.3. Stiftung Wissenschaft und Politik website <<https://doi.org/10.18449/2020C41>>

(72) 2014年9月にミンスク議定書（5日）及び同覚書（19日）（ミンスク1）、2015年2月12日にミンスク合意履行のための措置パッケージ（ミンスク2）が署名された。この合意には、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。

(73) "Что означает признание паспортов ДНР и ЛНР для жителей Донбасса," 2017.2.20. BBC website <<https://www.bbc.com/russian/features-39027820>>; "Власти ЛНР выдали уже более десяти тысяч паспортов," 2016.2.25. РИА Новости website <<https://ria.ru/20160225/1380280328.html>>

(74) Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2017 г. № 74 "О признании в Российской Федерации документов и регистрационных знаков транспортных средств, выданных гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины."

(75) "Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the Kremlin's Decree on recognition of so-called documents issued on the territories of certain areas of the Donetsk and Luhansk regions," 2017.2.18. Ministry of Foreign Affairs of Ukraine website <<https://mfa.gov.ua/en/news/6968-zajava-mzs-ukrajini-shhodo-kremlivsykogo-ukazu-pro-viznannya-tzv-dokumentiv-vidanih-na-teritorijah-ordlo>>

(76) "OSCE Chairmanship reaction to the unilateral measures recognizing documents issued on territories of certain areas of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine," 2017.2.20. OSCE website <<https://www.osce.org/cio/300961>>

(77) OSCEPA, "Minsk Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the Twenty-Sixth Annual Session," 2017.7.5-9, p.33. <<https://www.oscepa.org/en/documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3555-declaration-minsk-eng/file>>

## (2) 国籍付与政策の開始

しかしその後、ロシアはドンバス地域で自国国籍の付与を推進した。2018年12月の国籍法改正による追加規定（Ⅱ-2で前述）に基づき、2019年4月24日の大統領令<sup>(78)</sup>において、ドネツク州及びルハンスク州の特定地域に恒常的に居住している者は、簡易手続によりロシア国籍を申請する権利を有すると定めた。審査期間は申請から3か月以内と規定され、極めて短期間で処理されることとなった。大統領令の公布に関し、同月25日の国連安全保障理事会の会合では、ロシアによるウクライナの国内事項へのかつてない干渉であり、主権、領土保全及び独立の侵害であるとしてウクライナ政府が抗議したことが紹介された<sup>(79)</sup>。

ロシアがドンバス地域の住民に対する国籍付与の簡素化を人道目的としたことについては、武装勢力の支配地域とウクライナのその他地域との経済的な分断により住民の孤立が進んでいたこと、紛争開始以降、戦闘による犠牲者に加え、2州内の戦火の及ばない地域や国内各地に逃れた国内避難民、ロシアに逃れた難民が多数発生したこと<sup>(80)</sup>などを踏まえたものと見られている<sup>(81)</sup>。また、この時期にロシアの国籍付与政策が開始された背景として、2019年4月21日のウクライナ大統領選の決選投票においてヴォロディミル・ゼレンスキー（Volodymyr Zelenskyy）大統領が当選したことと関連があると述べた分析も見られる<sup>(82)</sup>。このほか、ロシアはドンバス地域における国籍付与政策を通じ、軍事的なエスカレーションによらずにウクライナの主権を損ない、ウクライナに圧力を加えてきたとする見方もある<sup>(83)</sup>。

ロシア内務省は、申請の処理とパスポートの交付を行うため、2州に隣接するロシアのロストフ州に複数の移民事務所を設置した。DPR及びLPRの住民は、各地域内で申請を行い、パスポートの受領に際しては、用意された長距離バスでロストフ州に往復したとされる<sup>(84)</sup>。ロシア側の情報によれば、2022年1月末までの間にDPR及びLPRの住民の72万人以上がロシアパスポートの交付を受けた<sup>(85)</sup>。

## 3 ロシア・ウクライナ戦争における展開

### (1) ロシアによる軍事侵攻の開始

2022年2月21日、ロシアはDPR及びLPRを国家承認した<sup>(86)</sup>。また、DPR及びLPRはそれぞれロシアとの友好協力相互援助条約に署名し、翌22日には、ロシアに対して援助を要請す

(78) Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 “Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.”

(79) UN Doc. S/PV.8516, 25 April 2019, p.2. <<https://undocs.org/S/PV.8516>>

(80) 長有紀枝「さらなる難民危機と国際社会」『国際問題』709号, 2022.10, pp.38-41.

(81) Elia Bescotti et al., “Passportization: Russia’s “humanitarian” tool for foreign policy, extra-territorial governance, and military intervention,” 2022.3.23. Verfassungsblog website <<https://doi.org/10.17176/20220323-121238-0>>

(82) Burkhardt, *op.cit.* (71)

(83) *ibid.*

(84) “В России открылся центр выдачи паспортов для жителей ЛНР,” 2019.4.29. BBC website <<https://www.bbc.com/russian/news-48096858>>; “Жители ДНР и ЛНР получили первые российские паспорта,” 2019.6.14. Российская Газета website <<https://rg.ru/2019/06/14/reg-ufo/zhiteli-dnr-i-lnr-poluchili-pervye-rossijskie-pasporta.html>>; “Рассадник новых граждан,” 2020.4.9. Новая Газета website <<https://novayagazeta.ru/articles/2020/04/08/84790-rassadnik-novyh-grazhdan>>; Burkhardt, *ibid.*

(85) “Российские паспорта в ДНР получили 365 тысяч человек,” 2022.1.27. Российская Газета website <<https://rg.ru/2022/01/27/rossijskie-pasporta-v-dnr-poluchili-365-tysyach-chelovek.html>>

(86) “Подписание документов о признании Донецкой и Луганской народных республик,” 2022.2.21. Администрация Президента России website <<http://kremlin.ru/events/president/news/67829>>

る書簡を发出した<sup>87)</sup>。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」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(侵攻の目的の一つとしてドンバス地域の住民の保護を主張したことについては、V-1で後述)。

ロシア軍は、ウクライナ北部のキーウ方面では主力部隊の前進が阻止され、3月末から4月初めの段階で部隊を後退させた一方、ウクライナ東部とクリミアに隣接する南部では占領地を拡大していった。3月初旬には、南部のヘルソン州の州都ヘルソンを占領した。同時期に南東部ザポリッジャ州の南部とドネツク州南部においても占領地を拡大しながら、ドネツク州南部の都市マリウポリを包囲し、5月中旬にはマリウポリを占領した。6月下旬から7月上旬にかけては、ルハンスク州の臨時州都であったセベロドネツクとその周辺を占領したとされる<sup>88)</sup>。

このような状況の中、DPR及びLPRの住民に対するロシア国籍付与の根拠とされてきた2019年の大統領令の改正により、5月25日には対象地域がザポリッジャ州及びヘルソン州に拡大された<sup>89)</sup>。さらに、7月11日にはウクライナ全域に拡大された<sup>90)</sup>。地理的な対象の拡大に加えて、5月30日の改正では、ウクライナ人の孤児及び親の監護を失った子とその後見人や保護施設の長の申請に基づき簡易手続によりロシア国籍を取得することを規定した<sup>91)</sup>。

## (2) 東部・南部4地域のロシアへの「編入」

同年9月30日、プーチン大統領は、DPR、LPR、ザポリッ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>92)</sup>。当該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。ただし、この住民投票における意思表示には問題があったことも指摘されている<sup>93)</sup>。4地域の編入に関する10月4日付のロシア国内4法<sup>94)</sup>では、ウクライナ国民、DPR・LPR国民又は無国籍者であり、編入の時点で同地域に恒常的に居住する者又は過去に恒常的に居住しロシアに移住した者については、ロシア国籍の宣誓を条件にロシア国籍を取得することを定めた。また、この規定に基づきロシア国籍を取得した者でウクライナ国籍を喪失していない者は、ウクライナ国籍の保持を希望しない旨の申請を提出した日から、ウ

87) 条約の条文及びDPR・LPRからの書簡は、ロシアの国連大使から国連事務総長宛てに提出された書簡に添付されている。UN Doc. A/76/740-S/2022/179, 7 March 2022. <<https://undocs.org/A/76/740>>

88) 防衛省『令和5年度 日本の防衛—防衛白書—』日経印刷株式会社, 2023, pp.39-40. <[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2023/pdf/R05010200.pdf](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2023/pdf/R05010200.pdf)>

89) Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 2022 г. № 304.

90) Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2022 г. № 440.

91) Указ Президента Российской Федерации от 30 мая 2022 г. № 330.

92) “Подписание договоров о принятии ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав России,” 2022.9.30. Администрация Президент России website <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/69465>>

93) 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、2022年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>>)。アントニオ・グテーレス (António Guterres) 国連事務総長は同月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 (“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>>.)

94) Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ.

クライナ国籍を持たないロシア国民とみなされるという規定も設けられた<sup>(95)</sup>。当該国民は、ウクライナのパスポート等を取得又は使用しないことを含め、ウクライナ国民としての権利義務の行使に関する行動をとらない義務を負うことが2023年3月18日の連邦法<sup>(96)</sup>で規定された。

### (3) ロシアパスポート交付の加速

ロシアパスポートの交付は、2023年前半に導入された法令や措置により、同時期から急激に加速したとされる<sup>(97)</sup>。これらの取組については、占領地域の住民がロシアパスポートの交付を申請せざるを得ない状況を作ると同時に、ロシア国籍を受け入れない住民を強制退去等の対象とし得る性質を持つものであるといった評価が見られる。また、ロシアの国籍とパスポートを受け入れた者についても、犯罪などを理由として帰化が取り消される可能性がある<sup>(98)</sup>。

プーチン大統領は、2023年3月20日に開催された内務省の拡大年次会議において、編入地域におけるロシアパスポートの交付に長期間を要していると指摘し、迅速に進めるよう強く求めた<sup>(99)</sup>。同年4月27日の大統領令<sup>(100)</sup>では、ロシア国籍を有さない編入4地域の住民について、2022年9月30日から外国人又は無国籍者とみなす旨が定められ、内務省に居住許可を申請できるとした。当該住民は、ロシアの国家安全保障に脅威を与える場合又は社会の秩序及び安全を脅かす場合には、強制退去等の対象となり得ることとされた。また、IIで前述のとおり、2023年4月28日制定の国籍法では、出生以外の方法で国籍を取得した国民を対象とした、犯罪又は国家安全保障に脅威を与える行為による国籍の喪失に関する規定が導入された。

ロシア内務省は同年5月、編入4地域におけるパスポート交付を9月1日までに完了させる計画であることを公表した<sup>(101)</sup>。同月中にミハイル・ミシュスチン（Mikhail Mishustin）首相は、編入4地域において2022年10月以降、約150万人がロシアパスポートを受領したと述べた<sup>(102)</sup>。その後、内務省が2023年9月末に公表した情報によれば、2022年10月5日から2023年9月30日までの期間に同地域で220万人以上にロシアパスポートが交付された<sup>(103)</sup>。これにより

(95) その後、同年12月26日の大統領令で4地域におけるパスポート交付とウクライナ国籍不保持の意思表示に関する具体的な申請手続を定めた。Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 2022 г. № 951 “О некоторых вопросах приобретения гражданства Российской Федерации.”

(96) Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 62-ФЗ “Об особенностях правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство Украины.” 同年7月6日の大統領令では、この義務の違反に対する内務省等による調査手続について定めた。Указ Президента Российской Федерации от 6 июля 2023 г. № 495 “О некоторых вопросах, связанных с особенностями правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство Украины.”

(97) Kaveh Khoshnood et al., *Forced Passportization in Russia-Occupied Areas of Ukraine*, New Haven: Humanitarian Research Lab at Yale School of Public Health, 2023.8.2, pp.6-7. <<https://hub.conflictobservatory.org/portal/sharing/rest/content/items/e280a7eeb7bf4dc588ed50ee655b9858/data>>

(98) *ibid.*, pp.4-5; OHCHR, “Update on the Human Rights Situation in Ukraine: 1 February to 30 April 2023,” [2023.6.16], pp.2-3. United Nations in Ukraine website <<https://ukraine.un.org/sites/default/files/2023-06/HRMMU%20Three-month%20update%20-%20June%202023%20ENG.pdf>>

(99) “Расширенное заседание коллегии МВД,” 2023.3.20. Администрация Президента России website <<http://kremlin.ru/events/president/news/70744>>

(100) Указ Президента Российской Федерации от 27 апреля 2023 г. № 307 “Об особенностях правового положения отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.”

(101) “МВД планирует до 1 сентября завершить выдачу паспортов жителям новых регионов,” 2023.5.12. TACC website <<https://tass.ru/obschestvo/17727463>>

(102) “Стратегическая сессия по интеграции новых регионов,” 2023.5.30. Правительство Российской Федерации website <<http://government.ru/news/48600/>>

(103) “За получением паспорта РФ обратились около 83% жителей новых регионов,” 2023.9.30. TACC website <<https://tass.ru/obschestvo/18881643>>

2019年以降の交付数は300万を超え、住民の約83%がロシアパスポートを受領したとされる。また、交付手続においては、域内に約150の臨時事務所が展開され、遠隔地の住民、重病者、障害者及び移動に制約がある人々の手続には移動事務所等も活用したことが公表された。

占領下の状況について確認できる情報は限られているものの、ロシアパスポートの交付の実態について、公開情報に基づく調査を行った米国イェール大学の報告書<sup>(004)</sup>（2023年8月公開）、欧州諸国の報道機関のジャーナリストによる調査に基づき欧州放送連合が公表した記事<sup>(005)</sup>（同年11月公開）、その他の関連記事<sup>(006)</sup>では、次のような情報が伝えられている。2023年3月のプーチン大統領による指示の後、占領地域ではパスポート手続のための事務所の増設が相次ぎ、移動に制約がある人々やパスポート事務所がない地域の住民に対しては移動事務所や個別訪問チームが派遣された。地方では、村の代表者などが書類作成を補助して移動事務所への受渡しを行ったり、警察や武装した者が交付に携わった例があった。また、占領地域の住民にとっては、ロシアパスポートがなければ現地で生活していくことが困難な状況となっており、例えば、年金や児童手当等の給付、医療・医薬品、教育、公務員や公共サービス分野における就労、事業経営、不動産や自動車の所有など、様々な場面でロシアパスポートが必要とされている。また、占領当局者が住民を個別に訪問してロシアパスポートの保有について確認したり、ロシアパスポートのない者が検問所で嫌がらせを受けたりしたことなどが報じられている。

## V ロシア・ウクライナ戦争におけるロシアの国籍付与政策の論点

最後に、V-1で2022年2月のロシアによる軍事侵攻の開始に際し、その目的の一つとしてドンバス地域の住民の保護を主張し、武力行使を正当化したことについて、V-2でロシア・ウクライナ戦争における国籍付与の評価について、V-3でウクライナのロシア占領地域の住民の保護に関する国際人道法上の問題について、論点を整理する。

### 1 ロシアによる武力行使の正当化の主張

ロシアは、ウクライナに対する全面的な侵攻開始に際し、その目的の一つとしてドンバス地域の住民の保護を主張した<sup>(007)</sup>。IV-2で紹介したとおり、2019年以降の国籍付与政策により、ドンバス地域では多数の住民が新たにロシア国籍を取得した。しかし、当該国籍の付与の適法性の有無にかかわらず、同地域の住民の保護を根拠に今回のロシアの軍事行動を正当化することは困難と見られている。

自国籍を有する私人が、他国の領域内で当該他国の行為により不当に権利を侵害された場合、国籍国は一定の要件の下、領域国に対して適切な措置を求める国際的な請求（international

(004) Khoshnood et al., *op.cit.*(97), pp.7-8, 11-19.

(005) EBU Investigative Journalism Network, “Russification in Occupied Ukraine.” European Broadcasting Union website <<https://investigations.news-exchange.ebu.ch/russification-in-occupied-ukraine/index.html>>

(006) Maxim Edwards, “Ukraine’s Counteroffensive Against Forced Russian Citizenship,” 2023.6.2. Foreign Policy website <<https://foreignpolicy.com/2023/06/02/ukraines-counteroffensive-forced-russian-citizenship-passports/>>; Kseniya Kvitka, “Russia Threatens Ukrainians Who Refuse Russian Citizenship,” 2023.5.16. Human Rights Watch website <<https://www.hrw.org/news/2023/05/16/russia-threatens-ukrainians-who-refuse-russian-citizenship>>

(007) 武力行使の法的根拠に関するロシアの主張の概要については、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, pp.1-7. <<https://doi.org/10.11501/12767600>> を参照。



claim) を提起する権利(外交的保護権)を有する。国際的な請求は、外交交渉の一環として行われることや、国際裁判を含む紛争処理手続に則った請求の形をとることがあり得るが<sup>(108)</sup>、外交的保護の手段として武力行使は許容されていない<sup>(109)</sup>。また、自衛権を根拠として、在外自国民保護が慣習国際法により認められると主張されることがある。在外自国民保護のための武力行使が国連憲章の下で許されるかについては、学説上も国家実行においても議論が分かれているものの、その合法性を認める規則を証明するのは困難であり、そのため武力行使禁止原則の例外としては認められないと考えるのが一般的とされる<sup>(110)</sup>。

## 2 国籍付与の評価

### (1) 国際法上の制約

Iで述べたとおり、国籍の付与は原則として国家の国内管轄事項であり、各国家が自由に決定することが認められている。国家は他国の国内管轄事項に干渉してはならず、この不干渉義務は国家の基本的義務の一つである。干渉となる行為については、特定の結果を他国に強要し、他国がその事項を支配できなくする命令的な介入をいい、現代国際法において禁止されている武力の行使や武力の威嚇は干渉に当たる。また、経済的又は政治的措置などの非軍事的措置も、強制を伴う場合には干渉となる<sup>(111)</sup>。国籍に関する国家の裁量それ自体も不干渉義務の制約を受けるため、他国の国民又は住民の大規模な帰化のように、他国に対する強制手段として国籍の付与を行うことは、当該他国の権利の侵害に相当し得ると考えられている<sup>(112)</sup>。

ドンバス地域における2019年以降のロシアによる大規模な帰化について、属人主義に基づくウクライナの管轄権を損なうものであり、その範囲においてウクライナの主権の侵害であると述べた論考も見られる<sup>(113)</sup>。

### (2) 東部・南部4地域のロシアへの「編入」と国籍付与

IV-3(2)で述べたとおり、2022年9月にロシアはウクライナの東部・南部4地域の編入を宣言した。これを受けて国連総会が採択した決議は、「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」し、「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

(108) 小松一郎著、外務省国際法局関係者有志補訂『実践国際法 第3版』信山社、2022、pp.195-199。

(109) 浅田正彦「ウクライナ戦争と国際法」浅田正彦・玉田大編著『ウクライナ戦争をめぐる国際法と国際政治経済』東信堂、2023、pp.8、26-27。

(110) 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.15-17、19-20。

(111) 岩沢 前掲注(8)、p.163。1970年の友好関係原則宣言(UN Doc. A/RES/2625(XXV) <[https://www.undocs.org/A/RES/2625\(XXV\)](https://www.undocs.org/A/RES/2625(XXV))>)は、不干渉義務を国際法の原則の一つとして掲げた。

(112) Dörr, *op.cit.* (8)、p.497。ウクライナの国内問題に対する干渉と論じたものとして、例えば、Patricio Barbirotto, “The Russian Citizenship Law in Ukraine and International Law,” 2022.10.6. *OpinioJuris* website <<http://opiniojuris.org/2022/10/06/the-russian-citizenship-law-in-ukraine-and-international-law/>>がある。

(113) Stefan Talmon and Mary Lobo, “The Russian policy of “passportisation” in Ukraine’s Donetsk and Lugansk regions as a violation of the sovereignty of Ukraine,” 2020.7.9. *GPIL – German Practice in International Law* website <<https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/07/the-russian-policy-of-passportisation-in-ukraines-donetsk-and-lugansk-regions-as-a-violation-of-the-sovereignty-of-ukraine/>>

めると解釈され得る行動を慎むよう要請」した<sup>(114)</sup>。Iで挙げた後天的な国籍取得のうち、領域の変動による国籍の取得については、4地域の地位の変更が有効なものでなければ当該地域の住民はその対象には該当しないと考えられる。

### (3) 帰化の要件をめぐる議論

後天的な国籍取得のうち、帰化については、本人の申請に基づき正式な行為により外国人に国籍を付与することという定義がなされる<sup>(115)</sup>。帰化では、国籍の申請という行為に見いだされる、自身をその国家に結び付けようとする個人の自由な意思が当該国家との十分な関係性を構成するため、国際法上、国籍の付与の正当な根拠と認められてきた<sup>(116)</sup>。ロシア占領地域における国籍付与は、このような帰化の根拠に関する論点においても問題があるものと見られる。

帰化における個人の意思に関し、ジョージア紛争に関するEU（欧州連合）の事実調査ミッションに法律専門家として携わったマックス・プランク比較公法国際法研究所所長のペーターズ（Anne Peters）教授は、帰化には原則として関係する個人の同意が必要であり、その同意が自主的なものでないために無効となる場合には、当該個人の帰化は国際法上違法なものであると論じている。同意が無効となる場合は、新国籍を取得する個人の同意を得るために圧力、脅迫又は暴力が用いられた場合が該当すると述べている。個人が新国籍の取得により期待される利益に引かれるような状況に置かれた場合は、それとは異なり、申請した当該個人の同意を無効にするものではない。具体的には、ジョージアにおける国籍付与政策で見られたような、ロシア渡航時の査証免除や年金給付の増額などの利益が動機となることは、それ自体が国際法に反するものではないとしている<sup>(117)</sup>。また、国籍をめぐる国際法について多数の著作があるテンプル大学ロースクールのスピロ（Peter J. Spiro）教授は、クリミアにおけるロシア国籍付与について、このような個人の同意の観点から国際法に反すると述べている。法律上は国籍付与の対象外となる（オプトアウト）ための手続が設けられたものの、実態は同意に基づいたものでないことが推定される自動的な帰化であり、強制されたものと見る議論があることに触れた上で、クリミア占領後の国籍付与政策は、意思に関する帰化の規範に反しているとした<sup>(118)</sup>。

これらの議論を踏まえると、IV-3で確認したような、ロシアの占領下にあり、ロシア国籍

(114) UN Doc. A/RES/ES-11/4, 13 October 2022. <<https://undocs.org/A/RES/ES-11/4>> 4地域の国際法上の地位に関する主な論考として、山田哲也「国際法からみた一方的分離独立と「併合」—ウクライナ東部・南部4州の法的地位—」『国際問題』710号, 2022.12, pp.5-14; 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がある。

(115) Dörr, *op.cit.* (8), p.500; James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Ninth edition, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp.497-498; Robert Jennings and Arthur Watts, eds., *Oppenheim's International Law*, Ninth edition, Oxford: Oxford University Press, 2008, p.875.

(116) Dörr, *ibid.*, p.500.

(117) Anne Peters, "Extraterritorial Naturalizations: Between the Human Right to Nationality, State Sovereignty, and Fair Principles of Jurisdiction," *German Yearbook of International Law*, Vol.53, 2010, pp.666-668. 同論文刊行時の所属はバーゼル大学である。現代国際法では帰化に関する個人の同意の要件は国際人権法に由来するという点から説明されるが、この原則は国際人権の概念の発達以前から存在しており、原国籍国の利益を保護するためのメカニズムとして捉えられていた。本人の意思によらない国籍付与が問題となった判例等については、Jennings and Watts, eds., *op.cit.*(115), pp.874-876も参照。なお、事実調査ミッションはジョージアにおける大規模なロシア国籍の付与及びパスポート交付に関し、ジョージアの主権に対する挑戦及び国内問題に対する干渉であるとした。"Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia," *op.cit.* (41), Volume I, 2009.9, p.18.

(118) Peter Spiro, "Paper-sword citizenship," Neha Jain and Rainer Bauböck, eds., "Weaponized Citizenship: Should International Law Restrict Oppressive Nationality Attribution?," *RSC Working Paper*, 2023/54, European University Institute, pp.34-35. <<https://hdl.handle.net/1814/75896>>

を取得しなければ生活に欠かせない基礎的サービスへのアクセスが制限されるという状況を前提とすれば、実際にオプトアウトを選択することは不可能であり、手続上は本人の申請に基づいていても、それが自主的な同意に基づくものとみなすことは困難であるように見える。

#### (4) EU の認識

国籍付与政策に関し当事国以外が解釈を示した例として、ロシアがウクライナの占領地域で交付したパスポートを含む渡航文書を承認しないことを定めたEUの措置がある。2022年12月に制定された、ウクライナ及びジョージアにおいて交付されたロシアの渡航文書の不承認に関する決定<sup>(119)</sup>は、その前文において、占領地域におけるロシアパスポートの組織的な交付は、国際法違反並びにウクライナの領土保全、主権及び独立の侵害を構成するとした(第6項)。同決定は、ウクライナのロシア占領地域において又は占領地域に居住する者に対して交付されたロシアの渡航文書は、共通ビザ規則<sup>(120)</sup>に基づくビザの交付、シェンゲン国境規則<sup>(121)</sup>に基づく域外国境の通過の目的のために有効な渡航文書とは認められないことを規定している(第1条)。欧州の27か国はシェンゲン圏と呼ばれる領域を形成しており、シェンゲン圏では、域外国国民も含め、域内の国境における出入国審査(域内国境管理)が廃止されている<sup>(122)</sup>。また、対外的にはシェンゲン圏共通の短期滞在査証等について共通ビザ政策をとっている。同決定は、これらの目的においてはロシアが交付した渡航文書の有効性を原則として認めないことを定めたものである<sup>(123)</sup>。

### 3 占領地域の住民の保護に関する国際人道法上の問題

このほか、占領地域の住民の保護に関する国際人道法(武力紛争法)上の問題点も指摘されている。ウクライナとロシアはジュネーヴ諸条約の締約国であり、同条約は、武力紛争又は占領において両国に対し適用される<sup>(124)</sup>。クリミアでは2015年以降、ロシア国籍を取得した者がロシアの徴兵の対象とされ、並行して、志願兵の契約促進を目的としたキャンペーンも広く実施されてきたとされる<sup>(125)</sup>。1949年のジュネーヴ第4条約<sup>(126)</sup>に基づき、占領国が被占領地の民

(119) Decision (EU) 2022/2512 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the non-acceptance of travel documents of the Russian Federation issued in Ukraine and Georgia, OJ L 326, 2022.12.21, pp.1-5. <<http://data.europa.eu/eli/dec/2022/2512/oj>> EUの決定(decisions)は、規則(regulations)、指令(directives)と並ぶ立法行為(legislative acts)の一類型である。

(120) Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), OJ L 243, 2009.9.15, pp.1-58. <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/810/oj>>

(121) Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 77, 2016.3.23, pp.1-52. <<http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>>

(122) EU加盟27か国のうち23か国と欧州自由貿易連合(EFTA)加盟4か国(アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイス)が含まれる。これに加え、2024年3月31日以降、ルーマニア及びブルガリアの空路・海路の域内国境における出入国審査が廃止される予定である。“The Schengen area explained.” Council of the EU and the European Council website <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/schengen-area/>>

(123) 同決定の第2条はその例外について規定し、ロシア占領地域における渡航文書の交付が始まる前にロシア国民であった者とその子孫、交付時に未成年又は法的無能力者(legally incapacitated person)であった者については、ロシアの渡航文書を認めることができる。また、個々の事案において加盟国がロシアの渡航文書を保有する者の自国への入国を許可できる余地は残されている。

(124) 2014年以降、ロシアがクリミアの占領国であることについては、次の国連総会決議等を参照。UN Doc. A/RES/71/205, 1 February 2017. <<https://undocs.org/A/RES/71/205>>

(125) “Crimea: Conscripted Violates International Law,” 2019.11.1. Human Rights Watch website <<https://www.hrw.org/news/2019/11/01/crimea-conscription-violates-international-law>>

間人に対し自国の軍隊又は補助部隊における勤務を強制すること、また、自発的志願を行わせることを目的とする圧迫又は宣伝は禁止されている（第51条）。2014年以降、ウクライナに国連人権監視ミッションを展開して人道状況の監視・報告を行ってきた国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）は、クリミアにおける徴兵及び徴兵忌避に対する有罪判決の状況について調査した上で、同条約の規定を引用しつつ、徴兵及び徴兵忌避罪での訴追を止めるよう求めてきた<sup>(127)</sup>。2022年2月以降、ロシアの占領地域では成人男性の動員が行われてきたとの情報がある<sup>(128)</sup>。また、ロシアが編入したと主張する4地域については、2023年10月以降のロシアの定期徴兵の対象に含まれることとなった<sup>(129)</sup>。

## おわりに

本稿では、ウクライナにおけるロシアの国籍付与政策について、経緯及び国際法上の主な論点を中心に概観した。過去のジョージアの事例（Ⅲ）では、2002年以降、二つの係争地域の住民に対するロシアの国籍付与政策が展開され、ロシアは、2008年のジョージア紛争の直後に両地域を国家承認したが、ロシアへの編入は行わず、事実上の統合にとどめた。ウクライナの事例（Ⅳ）では、クリミアについては、2014年の編入時に住民をロシア国民と定めてロシアパスポートの交付を迅速に行った。また、ドンバス地域においては、ロシアは、独立を宣言したDPR及びLPRの国家承認を行わず、2017年以降にはそれぞれが発行したパスポート等を承認し、2019年以降に住民に対するロシア国籍の付与を推進した。

2022年2月、ロシアはウクライナに対する全面侵攻を開始する直前にDPR及びLPRを国家承認し、侵攻に際しては同地域の住民の保護を目的の一つに掲げた。その後、ウクライナの東部・南部を中心にロシア軍の占領地域を拡大すると並行してロシア国籍の付与対象が拡大され、2022年9月には4地域のロシアへの編入が宣言され、住民のロシア国籍取得についても定められた。占領地域の住民は、ロシア国籍を受け入れるか、又は同地域から退避せざるを得ない状況に置かれているものと見られている<sup>(130)</sup>。ロシア・ウクライナ戦争におけるこのような国籍付与政策は、ロシアにとって、占領地域の住民をロシアに同化し、また、ウクライナ領土の占領を正当化する役割を持つものと考えられている<sup>(131)</sup>。

本稿執筆の時点では終戦に向けた展望は見通せない状況にあるものの、将来の終戦に関する

(126) 「戦時における文民の保護に関する千九百四十九年八月十二日のジュネーヴ条約（第4条約）」（昭和28年条約第26号）

(127) OHCHR, “Report on the human rights situation in Ukraine: 16 May to 15 August 2019,” pp.24-25, 29-30. <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16May-15Aug2019\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16May-15Aug2019_EN.pdf)>

(128) OHCHR, “Situation of human rights in Ukraine in the context of the armed attack by the Russian Federation: 24 February-15 May 2022,” 2022.6.29, pp.36-37. <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ua/2022-06-29/2022-06-UkraineArmedAttack-EN.pdf>>; 「露、占領地域住民を動員」ウクライナが非難 『読売新聞』2022.4.25; “‘They hunt us like stray cats’: pro-Russia separatists step up forced conscription as losses mount,” *Guardian* (Online), 2022.7.20; 「露、占領地で動員 ウクライナ人男性に令状」 『読売新聞』2022.9.27; 「親口派地域 夫や息子 隠すしかない 住民を強制徴兵」 『朝日新聞』2022.10.5 等。

(129) OHCHR, “Report on the human rights situation in Ukraine: 1 August 2023-30 November 2023,” 2023.12.12, p.13. <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-12/23-12-12-OHCHR-37th-periodic-report-ukraine-en.pdf>>; “Призыв в Вооруженные силы РФ,” 2023.9.29. TACC website <<https://tass.ru/info/18877909>>; 「ロシア、追加動員急ぐ 13万人徴兵 併合4州も対象」 『日本経済新聞』2023.11.21.

(130) Khoshnood et al., *op.cit.*(97), p.5.

(131) Barbirotto, *op.cit.*(112); *ibid.*, p.20.

交渉においても、ロシア国籍を付与された住民の存在が既成事実として主張される可能性があるだろう。また、占領下でロシア国籍を取得した住民がウクライナ国内ではロシアの占領に協力した者とみなされ、占領が解除された場合でも、社会の再統合の障害となる可能性も指摘されており<sup>(132)</sup>、今後、長期的な影響も懸念されるところである。

(しまむら ともこ)

---

<sup>(132)</sup> EBU Investigative Journalism Network, *op.cit.*(105); Edwards, *op.cit.*(106)

本稿執筆中、2023年11月に米国を訪問し、アレクサンドラ・ヴァクルー（Alexandra Vacroux）氏（ハーバード大学デビス・ロシア・ユーラシア研究センター事務局長）、オクサナ・シェヴェル（Oxana Shevel）氏（タフツ大学政治学部准教授）、ピーター・スピロ（Peter J. Spiro）氏（テンプル大学ロースクール教授）、ピーター・ローディク（Peter L. Roudik）氏及びイアナ・フレマー（Iana Fremer）氏（連邦議会図書館法律図書館）ほか、有識者の方々にヒアリング調査を行った。関係する全ての皆様に、この場を借りて御礼申し上げます。