

【教授論文】クリミア問題と国際法

京都大学公共政策大学院教授

浅田 正彦

クリミア問題の経緯

マレーシア航空機の撃墜やロシア軍の越境介入など、ウクライナをめぐる情勢は緊迫の度合いを増しており、ウクライナ問題に対する世界の耳目はクリミアからウクライナ東部へと移っているが、今般のウクライナ問題のそもそもの始まりはクリミア半島¹の帰属をめぐる争いにあった。そこで本稿では、ロシアによるクリミア併合問題をどのように捉えることができるかについて国際法の観点から考えることにしたい。まず関連する主要な事実をクロノロジカルに述べておくと、次のようである（いずれも二〇一四年）。

二月二二日 ウクライナ議会、ヤヌコビツ

¹ 本稿では、「クリミア」「クリミア問題」「クリミア共和国」と表現するが、いずれも基本的にセバストポリ市を含むものである。例えばクリミア独立宣言は、正式には「クリミア自治共和国およびセバストポリの独立宣言」である。

チ・ウクライナ大統領領辞任要求を決議（賛成三二八、反対〇）。

二月二七日 アクシヨーンフ、クリミア自治共和国の新首相に就任。

三月一日 プーチン・ロシア大統領、クリミア新首相からの支援要請を受けて、ロシア国民・同胞・ロシア軍要員を守るためウクライナ領内におけるロシア軍の展開を許可するよう議会に要請し、議会が許可。

同日 ヤヌコビツ大統領、プーチン大統領に対してウクライナ人民保護のため武力行使を要請する書簡を送付。

三月一日 クリミア議会、三月一六日の住民投票でロシアへの統合が決定された場合には独立する旨を宣言。

三月一五日 国連安保理、住民投票は無効でクリミアの地位変更の基礎とならないとする決議案をロシアの拒否権で否決（賛成一三、反対一（ロシア）、棄権一（中国））。

三月一六日 クリミアの住民投票、九七％がロシアへの編入を支持。

三月一七日 クリミア議会、正式に独立を宣言。ロシア、クリミア共和国を独立国家として承認。

三月一八日 ロシアとクリミア共和国、クリミア共和国のロシア連邦への加入に関する条約に署名（三月二一日／二〇日にロシア上下両院がそれぞれ同条約の批准承認）²。

三月二七日 国連総会、住民投票は無効でクリミアの地位変更の基礎とならないとする決議を採択（賛成一〇〇、反対二一、棄権五八）。

自決権をめぐる国際法—ケベック分離事件に照らして

国連安保理でクリミア問題に関する決議案が審議された三月一五日の会合において、ロシアのチュルキン大使は、クリミア人民の自決権を繰り返し強調した。そこで、まず自決権の観点からこの問題について考えることにしよう。

人民の自決は国連憲章第一条にも規定される国際法の基本原則の一つある。しかし、そ

² ただし、同条約は署名日から暫定適用されている。

Treaty between the Russian Federation and the Republic of Crimea on the Acceptance of the Republic of Crimea into the Russian Federation and on Creation of New Federative Entities within the Russian Federation (unofficial translation), Article 10.

の内実については必ずしも明確でないところがある。一般的に言えば、自決権には大きく内的自決と外的自決とがあり、「内的自決」とは、人民が所属国家内部において自らの政治的地位を自由に決定し、経済的、社会的、文化的発展を自由に追求することを意味し、「外的自決」とは、独立その他領土の国際的地位の変更を伴う形でそのような自由を追求することを意味する。「外的自決」はそもそも植民地独立との関係で国際法上の権利として発展してきたが、それ以外の状況においても外的自決が認められるかについては争われてきた。この点に関する法状況を最も明確に示したと思われるのが、ケベックの分離に関する一九九八年のカナダ連邦最高裁の意見である（以下「ケベック意見」）。カナダ最高裁は、明らかに外的自決が認められる場合として、①植民地、②外国による征服・支配・搾取の場合を挙げ、その上で、③内的自決が妨げられていない場合については、国際法として確立しているか不明であるが、いずれにせよケベックはそのような場合には当たらないと述べるに留まっている³。

³ "Supreme Court of Canada: Reference re Secession of Quebec," *International Legal Materials*, Vol. 37, No. 6 (November 1998), pp. 1372-1373, paras. 131-138.

救済的分離の法理

右の③の場合における外的自決は「救済的分離 (Remedial secession)」とも呼ばれ、内的自決が否定されて他に手段がない場合には、最後の手段として分離も認められるとするものである。学説上、救済的分離の根拠は、一九七〇年の「友好関係宣言」に定められている自決原則の中の領土保全に関する規定に求められる。すなわち、自決権は「その領域に属するすべての人民を代表する政府を有する主権独立国の領土保全または政治的統一を全部または一部分割しもしくは毀損するいかなる行動をも承認しまたは奨励する」(傍点引用者) ものではないと規定し、一見相矛盾する自決権と領土保全原則との間の調和を図っている。これを反対解釈すれば、現行政府がそのような「すべての人民を代表する政府」でない場合には、主権独立国の領土保全を毀損する分離も認められることになるというのである。

こういった救済的分離の主張は、二〇〇八年のコンボの独立宣言との関係で広く主張された。そのコンボによる独立宣言の合法性が諮問された二〇一〇年の国際司法裁判所 (ICJ) 「コンボ独立宣言事件」においても、多くの国が救済的分離に言及した。ICJ自身

は、この点については諮問の範囲を超えては判断していないが、注目されるのは、ロシアが書面陳述において友好関係宣言の右規定に言及し、非植民地化後の世界では自決権は通常、内的自決によって充足されるのであり、外的自決は「本国によるあからさまな武力攻撃など、当該人民の存在そのものを脅かすような真に極端な事情」においてのみ認められる⁴との見解を示したうえで、コンボにそのような極端な事情はなかったと主張したことである。

しかし、外的自決との関係で、コンボが該当しないとされる事態にクリミアが該当するとは到底いえないように思える。そしてまた、クリミアがウクライナ本国による武力攻撃や

⁴ I.C.J., *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo (Request for advisory opinion)*: *Written Statement by the Russian Federation*, 16 April 2009, paras. 88, 98, 99. ロシアはオイルマネーで経済が潤い、分離主義の危険がなくなったと判断して、二〇〇六年に領土保全重視から自決権重視(領土・勢力圏の拡大)に軸足を移したといわれる。梶田茂樹「プーチンの野望 ユーラシア同盟と世界新秩序」『外交』第二五巻(二〇一四年五月)二七―二八頁。プーチン大統領は、二〇〇八年にポーランド首相に対して、両国によるウクライナ分割を提案したといわれる。"Polish ex-Minister Quoted Saying Putin Offered to Divide Ukraine with Poland," Reuters, 20 October 2014.

その他人民の存在そのものを脅かすような状況に置かれていなかったのもまた明らかである。そもそも、クリミアは一九九六年のウクライナ憲法において特別に自治を与えられていたのであり、友好関係宣言の反対解釈においても分離を認めるべき状況にあったとはいえないように思える。こうしてみると、クリミアは、ケベック意見が外的自決を認められる可能性のあるものとして列挙した①②③のいずれにも該当しないということになる。

ロシアの武力行使・武力による威嚇―コソボ独立宣言事件に照らして

コソボ独立宣言事件のICJ勧告的意見は、クリミアの独立宣言にも引用されているし、プーチン大統領も「なぜコソボが許されてクリミアが許されないのか」としてコソボを引証して自らを正当化している。そこで次に、コソボ独立宣言事件の勧告的意見（以下「コソボ意見」）に照らしてクリミアの問題を考えることにしよう。

コソボ意見は、一方的独立宣言の合法性について、一方的独立宣言自体を一般的に禁止する国際法は存在しないとして国際法違反ではないとの結論を示しているが、過去に個別

の独立宣言との関連で安保理が非難決議を採択している事実が指摘されたことについて、次のように述べている。すなわち、それらの独立宣言の違法性は、「違法な武力行使その他の一般国際法とりわけ強行規範の著しい違反(egregious violations)と結びついていた」という事実から生じたと述べ⁵、違法な武力行使等と結びつく場合には独立宣言そのものが違法となるとの見方を示唆した。

クリミアの独立宣言に関連して、ロシアによる武力行使があったか否かについては当初必ずしも明確でないとしたが、四月一七日のテレビ・インタビューにおいてプーチン大統領自身が、クリミアにおける住民投票の際にロシア軍がクリミアに展開していたことを認めた⁶。これは、プーチン大統領が三月一日に、ロシア国民・同胞・ロシア軍要員を守るため「ウクライナ領内におけるロシア軍の展開」を許可するようロシア議会に要請し、議会が許可を与えていたことを受けたものである。領域国の同意なくして行われる他

国の領域における軍隊の展開は、明らかに違法な武力の行使であるといわなければならぬ。だとすれば、右のコソボ意見に照らして、クリミアの独立宣言は違法であり、そのような独立を基礎としたロシアとクリミアとの併合条約も違法であるということになる。

さらにいえば、そもそもクリミアの独立は、それ自体が目的ではなく、ロシアへの編入が合法的であるとの外観を示すための手段であって、実体はウクライナの領土の一部のロシアへの編入である。それがウクライナの同意なく、武力による威嚇や武力の行使によって行われたのであれば、友好関係宣言に定めるように、「武力による威嚇または武力の行使の結果としてのいかなる領土取得も、合法的なものとして承認されてはならない」ということになる。

ロシアの正当化―ヤヌコビッチ大統領の要請と自国民保護

では、ロシアの武力行使が法的に正当化される可能性はないのか。ロシアは、議会に対するロシア軍展開の許可要請に関連して、クリミア自治共和国政府の新首相から支援の要請があったことに言及している⁷。しかし、軍事介入は、一国内の自治当局からの要請で

⁵ ICJ Reports 2010, p. 437, para. 81.

⁶ Kathy Lally, "Putin's Remarks Raise Fears of Future Moves against Ukraine," *Washington Post*, 17 April 2014.

(特に中央政府の意に反する場合) 正当化することはできない。さもないと、いつでも他国への軍事介入が許されることにもなるからである。⁸この点は安保理においてアメリカも指摘したところである。⁹

その後ロシアは、「民主的かつ合法的に選出された」ヤヌコビッチ・ウクライナ大統領からの要請があるとして、安保理において三月一日付の同大統領からの要請書簡のコピーまで提示している。¹⁰これが真正のものであるとすれば、たとえロシアがクリミアにおいて武力を行使したとしても、国家間の合意に基づくものとして違法性が阻却される可能性がある。二〇〇一年に国連国際法委員会が作成した国家責任条文においても、「同意」は違法性阻却の第一の事由として掲げられており(第二〇条)、ウクライナの同意(要請)による武力の行使であれば、それに伴う違法性は阻却されるかも知れない(もともと、内戦に

おいてはいずれの側からの要請であれ、外国の介入は認められないとの見解もある¹¹)。

問題は、要請書簡の発出に先立ってウクライナ議会がヤヌコビッチ大統領に辞任を要求する決議を採択していたことである。さらに複雑なのは、その決議は賛成三二八、反対〇で採択されているが、ウクライナ憲法上の大統領弾劾のための要件(第一一条。議会定数(四五〇)の四分の三以上)を満たしていないとされることである。したがって、形式上弾劾は成立していないことになる。しかし、辞任要求決議が反対ゼロの圧倒的多数で採択されたことのほか、大統領自身が国外に逃亡してしまっていることなどを総合的に勘案するならば、大統領としての正当性が失われ、事実上実権を失ってしまった後に署名された武力行使要請の書簡に当然に違法性阻却の効果を認めるは困難であろう。

プーチン大統領の議会に対するロシア軍展開の許可要請は、ロシア国民、同胞、ロシア軍要員の保護を目的として掲げていた¹²。自

国民保護は、武力行使を正当化するために言及されることが少なくない。しかし、その法的根拠との関係では、それが自衛権の行使であるとすれば、自国民への危害を自国への武力攻撃と同視できるかという問題があるし、自衛権の行使ではないとすれば、なぜ自国民保護のための武力行使が自衛権と並んで武力不行使原則の例外となるのか、根拠を示す必要がある。

さらにクリミアの場合には、ロシア軍の展開の主目的が同胞(ロシア系住民)の保護にあるとした場合に、そもそも自国民の保護といえるかの問題もある。ソ連崩壊時に独立した旧ソ連共和国では、すべての住民に新しい共和国の国籍が付与され、国籍の選択権は与えられなかったとされるし、さらにウクライナにおいては、二重国籍も法律で禁止されているといわれる¹³。そうであれば、自国民保護のためとする武力行使の正当化が「国籍」を基礎としている限り、そもそもそのような主張でロシア系住民の保護を正当化すること

⁸ See I.C.J. Reports 1986, p. 126, para. 246.

⁹ UN Doc. S/FPV.7125, 3 March 2014, p. 5.

¹⁰ Ibid., pp. 3-4.

⁷ UN Doc. S/FPV.7124, 1 March 2014, p. 5.

¹¹ 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』第九号(二〇一四年春号)一三二頁。

¹² UN Doc. S/FPV.7124, op. cit., p. 5.

¹³ Christian Walter, "Postscript: Self-Determination, Secession, and the Crimean Crisis 2014," in Christian Water et al., *Self-Determination and Secession in International Law* (Oxford U.P., 2014), p. 308.

はできなかったといわねばならない。もっとも、ロシアは二〇〇八年からクリミア住民にパスポートを配布しはじめ、住民投票直前の二〇一四年二月下旬には一四万三〇〇〇人もクリミア住民にロシアのパスポートを付与したといわれる¹⁴。しかし、このような行為(“Passportisation”と呼ばれる)をもって自国民保護の武力行使が正当化されるとすれば、武力不行使原則は有名無実と化することになる。

住民投票の無効と憲法違反の独立の国際法上の評価—ケベック分離事件に関連して

最後に、国連の安保理と総会の双方において大きく取り上げられた三月一六日に実施のクリミアにおける住民投票の意味について考えてみよう。ロシアの拒否権で否決された国連安保理決議案も、その後圧倒的多数(賛成一〇〇、反対一一、棄権五八)で採択された国連総会決議も、いずれも「住民投票は無効

(no validity)であって、クリミアの地位を更なる基礎となりえない」としている¹⁵。しかし、無効であるとする根拠は示されていない。決議(案)が前文(別項)で、住民投票はウクライナの授権したものではないことに言及していることから、ウクライナ憲法が領土の変更は「国民」投票による(第七二条)としていることを根拠としているとも考えられる¹⁶。

もしそうであれば、憲法違反の住民投票の結果としての領土の変更は無効であるとしていることにもなるが、それは我々の国際法理解とは異なる。先に掲げたケベック意見においてカナダ連邦最高裁が明らかにしたように、国際法は分離の権利を認めていないが、分離を禁止してもいけないのであって、手段の合法性を問わず(つまり憲法違反であっても)国際社会が政治的現実を承認するということがありうる。違法な手段による分離であっても最終的に国際的な承認があれば、それによつ

て法的地位を獲得することがありうるのである¹⁷。

そのような観点からは、住民投票がウクライナ憲法に違反しているという事実よりも、その後に国連総会が、住民投票は無効であり、クリミアの地位の変更の基礎となりえないことを圧倒的多数で決議したという事実の方がはるかに重要である。住民投票が違法であっても国際社会がその結果もたらされた事実を承認した、とは到底いえないからである。

まとめ

以上、自決権、救済的分離、大統領による要請、自国民保護、国際的な承認など、様々な側面からロシアによるクリミア併合問題を検討してきた。いずれの観点からも、それが国際法上合法であるとする根拠を見出すことは困難であった。しかし同時に、クリミアが現在ロシアの支配下に置かれているのは事実である。ケベック意見でカナダ最高裁が述べたように、国際法においては、違法な手段でもたらされた事実であっても、国際的な承認によって法的な地位を獲得することが排除されていない。そうであれば、あからさまな武力を用いた併合を一貫して認めないという国際社会の確固とした決意とその旨の意思表示

¹⁴ James A. Green, “The Annexation of Crimea: Russia, Passportisation and the Protection of Nationals Revisited,” *Journal on the Use of Force and International Law*, Vol. 1, No. 1 (2014), p. 8

¹⁵ UN Doc. S/2014/189, 15 March 2014, para. 5; UN Doc. A/RES/68/262, 27 March 2014, para. 5.

¹⁶ 三月二二日の「ウクライナに関するG7首脳声明」も、クリミアの領土の地位に関する住民投票が「ウクライナ憲法に直接違反する」とに言及している。

¹⁷ “Supreme Court of Canada: Reference re Secession of Quebec,” *op. cit.*, paras. 140-142, 146, 155.

See Olivier Ribbelink, "State Succession and the Recognition of States and Governments," in Jan Klabbers et al. (eds.),

が極めて重要であるということになる。第二次世界大戦時の一九四〇年、バルト三国はソ連によって違法に併合されたが、西欧諸国はこれを一貫して認めてこなかった。そして半世紀後の一九九一年、ECはバルト三国の主権と独立の「回復」を歓迎したのである。¹⁸

浅田 正彦

(あさだ まさひこ)

京都大学大学院法学研究科博士後期課程中退。岡山大学法学部助教授、教授を経て、1999年より現職。この間、外務省専門調査員、通産省化学品審議会委員、防衛施設中央審議会委員、内閣府原子力委員会専門委員、外務省参与、科学技術庁参与、検証に関する国連事務総長諮問委員会委員、国連安保理北朝鮮制裁専門家パネル委員、国際法学会理事、世界法学会理事、日本軍縮学会会長、日本安全保障貿易学会会長などを歴任。編著書に『国際法（第2版）』（2013年）、『輸出管理』（2012年）など。

