

クリミア沖でのロシアによるイギリス艦艇への「警告射撃」事案 — 領域主権と無害通航の一時停止 —

本年6月23日、ロシア国防省は、クリミア半島沖12NMの領海内をオデッサ港からジョージアのバトゥミ港へ向けて航行中のイギリス駆逐艦ディフェンダー（HMS Defender）が領海侵入したため、これを阻止したと発表した。同艦航路に対し、ロシアの警備艦（ロシア連邦保安庁（FSB¹）国境警備局国境警備隊（以下、国境警備隊）所属）2隻が警告射撃及び戦闘機 Su-24M による通常爆弾 OFAB-250 計4発の警告爆撃を実施したという。この「警告射撃」に先立ち、「同駆逐艦は、ロシア連邦国境に侵入した場合の武器使用について予め警告されていた。当該警告に反応は無かった。」とロシア側は主張している²。

一方、イギリス国防省はロシア側の説明を否定し、「（ロシア警備艦の）砲撃は事前に伝えられていた訓練によるもの」との見解³を示すとともに「爆撃も受けていない」と主張した。また、ウォレス英国国防相は声明で、ディフェンダーが「国際法に基づいてウクライナ領海を無害通航した」と述べた。



ディフェンダーの航行ルート（6月22～23日）／出典：BBC News 23. June 2021, <https://www.bbc.com/news/world-europe-57589366>

同日、ディフェンダーに同乗していた BBC の報道記者は「ロシアの国境警備艦2隻はディフェンダーを追尾し、強制的に進路を変更させようとした。その内1隻がディフェンダーに約100mまで接近する場面もあった。無線では徐々に敵意に満ちた警告が発せられるようになり、『進路を変えなければ発砲する』というものもあった。遠くで発砲音が聞こえたが、射程範囲外だと思われた。ロシ

¹ The Federal Security Service (FSB)。国境警備隊は2003年7月からFSBに編成された。沿岸警備隊は国境警備隊の下部組織である。

² モスクワインターファックス通信、2021年6月23日アクセス。

³ Twitter, Ministry of Defence Press Office (@Defence H.Q. Press) June 23, 2021,

1. “No warning shots have been fired at HMS Defender. The Royal Navy ship is conducting innocent passage through Ukrainian territorial waters in accordance with international law.”(21:04)

2. “We believe the Russians were undertaking a gunnery exercise in the Black Sea and provided the wartime community with prior-warning of activity. No shots were directed at HMS Defender and we do not recognize the claim that bombs were dropped in her path.”(21:09)

アの戦闘機はディフェンダーを威嚇していた。オーウェン艦長によれば、付近に20機以上のロシア軍機を探知したという」⁴と報道した。

6月24日、英国議会は次の声明を発表した。「ディフェンダーはウクライナ領海内に入域した10分後、ロシア国境警備艦による『まもなく実弾射撃訓練を開始する』という警告を聞き、更に8分後、自艦の前方射程外での砲撃を確認した。これはディフェンダーに危険を及ぼすものではなかった。ロシア戦闘機の飛行で最も低いものは約500ft⁵であり、ディフェンダーに直接的な脅威を与えるものではなかった。……ロシア当局が主張するように、威嚇射撃や進路上に爆弾が投下されたことはなかった。……ディフェンダーは海洋法に関する国際連合条約（以下、UNCLOS）19条に基づきウクライナ領海の無害通航権を有していたが、この際に通航について事前通知をしていない。これ（事前通知が不要であること）は、英仏海峡のドーバーTSS（Traffic Separation Scheme）⁶を含む英国領海内でロシアや他国に与えている権利と同様である⁷。（以下略）」



ロシア国防省が公開した、ロシア軍機から撮影した英駆逐艦ディフェンダーとされる映像／出典：CNN.co.jp,
<https://www.cnn.co.jp/world/35173023-2.html>

また、同日、ディフェンダーがクリミア南東で航路を進めていたところ、黒海の公海上で同じく英国空母打撃群（CSG21）⁸の一員として航行中のオランダ艦艇

⁴ BBC News “HMS Defender: Russian jets and ships shadow British warship”, 24.6.2021,
<https://www.bbc.com/news/world-europe-57583363>, 2021年6月24日アクセス。

⁵ 国際民間航空機関（ICAO）附属書の基準では、有視界飛行では最低安全高度は(1)市街地では最も高い建物や塔等から1000ft（約300m）、(2)それ以外では500ft（約150m）より低い高度での飛行を禁止している。軍用機の最低安全高度を直接定める国際法はないものの、わが国においてはICAOの基準に則ったわが国航空法に従って飛行しており、米軍やNATOの通常オペレーションも同様の基準に則っている。参考：防衛省HP「韓国海軍艦艇による火器管制レーダー照射事案最終見解（2019年1月21日）」

https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/radar/final_view/index.html, 2021年7月12日アクセス。

⁶ 分離通航方式。国内法：海上衝突予防法第10条。船舶交通の輻輳する水域における衝突予防・座礁防止のための方式。原則横切り禁止。国際法：海洋法条約22条「領海における航路帯及び分離通航帯」、国際海上衝突予防規則に関する条約（COLREG条約。Convention on the International Regulation for Preventing Collisions at Sea）規則第10。

⁷ ドーバー海峡のTSSはクリミア沖と異なり、通過通航制度が適用される海域である。（UNCLOS38条 通過通航権：すべての船舶及び航空機は、前条に規定する海域において、通過通航権を有するものとし、この通過通航権は、害されない。以下略）

⁸ CSG21：The UK’s Carrier Strike Group 2021。英空母「クイーン・エリザベス」をはじめとする英海軍所属艦艇のほか、米海軍駆逐艦「ザ・サリヴァンス」及び蘭海軍フリゲート「エファーツェン」も所属。（2021年7月13日現在）

エファーツェン (HNLMS Evertsen, F805) が、武装したロシア軍機 2 機により数時間に渡る模擬攻撃のハラスメントを受けている⁹。

ロシアと英国の主張は食い違ふところがあり、ロシアの主張が政治的パフォーマンス (領海侵入した英国を追い出した) である可能性も否めないが、本コラムでは、ロシアの「警告射撃」があったものと仮定して、国際法の観点から問題の所在について考察していく。

クリミアの領域主権

2014 年 3 月 18 日、ロシアはウクライナ領クリミア自治共和国及びセヴァストポリト特別市を不正な住民投票によって一方的にロシア連邦に併合した。国際法上、住民投票のみでは独立や他国への帰属の根拠とはならない¹⁰。また、歴史的経緯からロシア系住民が多いクリミアのみで領土に関する住民投票を行うことは、憲法違反であり無効であるとしてウクライナ暫定政権は反発した¹¹。同年 3 月 27 日採択された、ウクライナの政治的独立及び領土保全についての国連総会決議 (賛成 100、反対 11、棄権 58) からみても、クリミア併合は国際社会に認められていない。また、ウクライナ議会は 3 月 20 日「クリミア半島は過去も現在も未来もウクライナの一部だ」と宣言している¹²。国家がある陸地を自国領土と主張するためには、その国家に領域主権が与えられることを正当化する国際法上の根拠を示す必要がある。領域主権とは、国家が領域におよぼす排他的かつ包括的な国際法の権利のことを言い¹³、その根拠を「領域権原」という¹⁴。国際法においてはこの「権原」の概念を用いて領域主権がどこに帰属するかを規律してい

⁹ 多国籍連合海上訓練「シーブリーズ (Sea Breeze 21)」に参加。期間：6 月 28 日～7 月 10 日。Reuter News “Dutch defence minister: ‘irresponsible Russian jets harassed frigate in Black Sea’”, <https://www.reuters.com/world/Europe/dutch-defence-ministry-says-russian-jets-harassed-frigate-black-sea-2021-06-29>, 2021 年 7 月 13 日 アクセス。

¹⁰ 参考：松浦陽子「レファレンダムにおける人民の自由な意思の確認と国家の形成」<https://jsil.jp/archives/expert/2018-1>、2021 年 7 月 8 日アクセス。「レファレンダムとは、主権にかかわる事項などの特定の問題の是非について有権者が直接投票することにより、決定あるいは助言する制度。レファレンダムは、各国家が有するそれぞれの憲法秩序に基づいて、ある場合には国際連合その他の国際機関の支援を背景に、その法的地位が決定されるものであり、有権者の範囲、対象となる事項、拘束力の有無、実施条件、発案者などの組み合わせで多様なレファレンダムが存在する」

¹¹ 「ウクライナ概観」クリミア人口約 195.6 万人 (2010 年 3 月) の民族的構成は、ロシア人 68%、ウクライナ人 24%、クリミア・タタール人 12%程度。現行憲法は、クリミア自治共和国について 1 章を割いているが、ロシア人人口が多く、独立の動きのあった同共和国政府の権限は限定的な規定ぶりとなっている。また、クリミア自治共和国は独自の憲法を制定できるものの、制定にはウクライナ最高会議の承認が必要とされている。在ウクライナ日本国大使館 HP、https://www.ua.e,b-japan.go.jp/jpn/info_ua/overview/3politics.html, 2021 年 7 月 7 日アクセス。

¹² CNN.co.jp 「ロシア下院、クリミア編入条約を批准 米ロ双方が制裁」2014.3.21 Fri posts at 11:13 JST, <https://www.cnn.co.jp/world/35045513-3.html>, 2021 年 6 月 24 日アクセス。

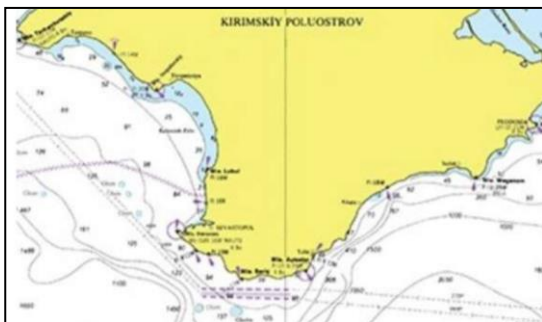
¹³ 柳原正治・森川幸一・兼原敦子 編『プラクティス国際法講義／第 3 版』信山社、2017 年、190 頁。

¹⁴ 森川幸一・森肇志・岩月直樹・藤澤巖・北村朋史 編『国際法で世界がわかる』岩波書店、2016 年、52 頁。

る。第2次世界大戦後の国際法における武力不行使原則の確立によって、もはや征服併合は有効な権原として認められていない。「権原」の要素は、当事国間の「合意」と実際の領土の「引渡」である。よって、他国領土をわが物のように支配していたからと言って自分の領土になるわけではなく、正式に前の所有国から譲り受ける必要がある。そうでなければ、その支配は「不法占拠」であり、国際法上、領域主権の源となる「権原」とは認められない¹⁵。本件におけるロシアの警告射撃は、領域主権の存在を前提とした1993年のロシア連邦国境法35条における武器の使用規定に拠るものと思われるが、過去の経緯から、クリミア沖にはロシアの管轄権の要件が欠けており、そこがロシアの領海であるのか疑問が生じる。したがって、本事案の現場海域であるクリミア沖12NM内については未だにウクライナの管轄であるというのが国際社会の認識である¹⁶。

ロシアの「領海内無害通航」に対する認識

仮にディフェンダーの航行海域がロシア領海だったとして、ロシアによる警告射撃は国際法上正当性を有するのか。UNCLOSにおいて、すべての国の船舶は沿岸国の領海で無害通航権を行使でき（UNCLOS17条）、入域に際しての事前の通報・許可に関する規定はない。ロシアは1989年の旧ソ連と米国との共同声明「無害通航に関する国際法規の統一解釈」を継承し、1998年に施行した国内法「ロシア連邦の内水、領海、接続水域に関する法律」前文には、「一般に認められた国際法の原則及び規則、ロシアが加盟している国際条約等に従って、ロシア連邦内の内水、領海、接続水域の地位と法的体制を定める」とある。同法では領海内の外国船舶・外国軍艦の無害通航を認めており、且つ、事前許可を要求していない（同法第2条、12条）。加えて、“無害でない通航”に係る認識はUNCLOS19条第2項と同様に規定している（第11条）¹⁷。よって、ディフェ



クリミア沖南のTTS／出典：USNI News,
<https://news.usni.org/2021/06/23/uk-mod-denies-russians-fires-warning-shots-dropped-bombs-near-warship-during-black-sea-transit>

ンダーの有害性の認定基準は沿岸国の平和・秩序・安全を害しないこと（UNCLOS19条第1項・2項）であるが、ディフェンダーは国際航行に使用される航路として国際海事機関に勧告されたTSSを用いた直行ルート（上図）で無害に通航して（報道から判明している資料を見る限り、無害通航を行っていた

¹⁵ 前掲書、71頁。

¹⁶ 外務省HP「ウクライナに関するG7首脳声明」2014年7月31日、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/release/press4_001129.html, 2021年7月14日アクセス。

¹⁷ Federal Act on the internal maritime waters, territorial sea and contiguous zone of the Russian Federation (1) Adopted by the state Duma on 16 July 1998. Adopted by the Federation Council on 17 July 1998.

と考えられる) おり、UNCLOS の規定に違反していたとは言えず、ロシア国境警備隊による警告そのものに国際法上の根拠を問うことができるであろう。

ロシアが設定した黒海の閉鎖区域の問題点

ロシアが「警告射爆撃」を実行した理由として、本年 4 月 16 日にロシアが公表した「4 月 24 日から 10 月 31 日の間、黒海の一部を閉鎖」するという Notice to Mariners を根拠とする可能性がある(下図。赤色で示す海域が無害通航の一時停止海域)。この Notice to Mariners によれば、当該期間において指定したエリア内の外国軍艦及びその他の公船に対し、無害通航を一時停止するとされている。この公表は、ウクライナ首都キエフ及び米国ワシントンにより直ちに非難された。米務省の報道官プライス氏はモスクワの宣言に深い懸念を表明し「ウクライナを弱体化・不安定化させようとするロシアの継続的な取り組みにおける、いわれなきエスカレーションである」と糾弾した。



出典：GPIL-Germany Practice in International Law, <https://gpil.uni-bonn.de/2021-05-germany-mistakenly-considers-russians-restrictions-on-navigation-of-warships-in-the-black-sea-to-be-very-problematic-and-in-part-contrary-to-international-law/>

また、この黒海の一部閉鎖期間が 6 か月に及んでいることについて、不当に長いものであると評価する声も上がっている¹⁸。UNCLOS では、「沿岸国は自国の安全の保護(兵器を用いる訓練を含む。)のため不可欠である場合は、その領海内の特定水域において、外国船舶の間に法律上または事実上の差別を設けることなく、外国船舶の無害通航を一時的に停止することができる。このような停止は、適当な方法で公表された後においてのみ、効力を有する(25 条 3 項)」とされている。しかし、米海大ストックトン国際法センターのパームリー少佐とペドロゾ教授は「沿岸国が無害通航を停止する権限は無制限ではない」¹⁹として、ロシアの Notice to Mariners に対して次のような点を問題視している。まず、UNCLOS においては、無害通航の停止は一時的なものでなければならない。6 か月間毎日 24 時間の期間設定は、一時的なものとは言えない。次に、停止は外国船を法律上または事実上の差別をすることはできない。ロシアの宣言は、外国軍艦とその他の公船だけに適用されており、外国船の種類によって事実上差別している。更に、無害通航の停止は本質的に沿岸国の安全のためのものであるが、ロシアは黒海の一部を閉鎖する理由を公示していない。以上のことから、ロシア

¹⁸ Cynthia J. Parmley and Raul Pete Pedoroza, “Russia’s Illegal Restriction of Navigation in the Black Sea”, in *LAWFARE*, <https://www.lawfareblog.com/russias-illegal-restriction-navigation-black-sea>, 2021 年 6 月 24 日アクセス。

¹⁹ *Ibid.*

がこの Notice to Mariners を根拠としてクリミア沖の特定水域を運航する外国軍艦と他の公船の運航を停止する行為は、国際法に沿うものではない。国際法の識者の見解から Notice to Mariners が有効とは言えないのであれば、ロシアの警告射撃はこれを根拠とすることはできないし、もしそうするのであれば国際海洋秩序を乱すものと言えるだろう。

おわりに

本事案について、①現場海域がロシアの領海上であったのか、②もしそうであった場合、ディフェンダーの通航が「領海侵入」とロシアが判断したことは国際法上適切であったのか、③ロシアが行動の根拠とする可能性のある、無害通航の一時停止を目的とした Notice to Mariners は有効であるか、の三点について、国際法的な観点から考察してきた。いずれも国際法上の論を俟たず、ロシアの行動に様々な観点からの問題が浮き彫りになっていることが明らかである。

関連して、問題となっている黒海海域では、1988年に旧ソ連のフリゲートが、FONの一環として無害通航権を確認しようとした米海軍巡洋艦等に接舷規制した事例²⁰がある。また、2018年11月、ロシア軍艦がウクライナ軍艦船をウクライナの歴史的な水域であるケルチ海峡で拿捕した事案も記憶に新しい。同海峡は2003年12月に「アゾフ海とケルチ海峡の利用協力に関するウクライナ-ロシア協定」が締結され、両大統領宣言により「両国の軍艦はアゾフ海及びケルチ海峡における航行の自由を享有する」とされていた。しかし、ロシア政府は「ウクライナ艦船が一時的に閉鎖している自国領海内に侵入したため」無害通航違反であると非難し、拿捕に至った。対して、ウクライナは「通峡に先立って航海計画をロシアへ事前通報済みであり、そもそも海上交通の自由及び UNCLOS 38、44条の国際海峡における通過通航制度の規定違反である」と主張した。

こうしたロシアによる複数回にわたる国際法を軽視した行為は、国際法上の根拠に欠けた国家戦略上の行動に受け取れ、海洋秩序を乱すとともに国際協調を欠くものであると言わざるを得ない。海洋の平和と安全、秩序を確実なものとしていくためには、各国が国際法に従うべきであり、他国の違法な行為の積み重ねを傍観せず問題提起していく必要がある。特に、旧ソ連時代も含めロシアが、米艦に対しては接舷規制、ウクライナ艦船に対しては拿捕、英艦には「警告射撃」と威嚇飛行と、その時の状況と相手により異なる手段を用いる点は、わが国周辺で類似の事態が発生した際の対処を考える上で重要といえよう。

(幹部学校 作戦法規研究室 岩田 展子)

(本コラムに示された見解は、幹部学校における研究の一環として発表する執筆者個人のものであり、防衛省、海上自衛隊の見解を示すものではありません。)

²⁰ The New York Times. 1988.2.13, <https://www.nytimes.com/1988/02/13/us/2-soviet-warships-reportedly-bump-us-navy-vessels.html>, 2021年7月7日アクセス。米海軍艦船が黒海に入り、旧ソ連領海6NMに侵入した事例。当時、旧ソ連は領海の無害通航を通常の国際航行に利用されている航路に沿ってのみ認めており、バルト海、オホーツク海及び日本海の沿岸にこのための分離通航帯を定めていたが、黒海には旧ソ連が無害通航を認める航路は存在しなかった。