

武力紛争の際の文化財の保護に関する法律案

～ 1954 年ハーグ条約等の締結に伴う国内法の整備 ～

文教科学委員会調査室 はやし すすむ
林 晋

文化財保護に関する国際条約について、これまで我が国は、平成 4 年に「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」(昭和 47 年採択)、平成 14 年に「文化財の不法な輸入、輸出及び所有権移転を禁止し及び防止する手段に関する条約」(昭和 45 年採択)、平成 16 年に「無形文化遺産の保護に関する条約」(平成 15 年採択)を締結しているが、「武力紛争の際の文化財の保護に関する条約」(以下、「条約」という。)については、昭和 29 年に採択、同年に我が国も署名しながら 50 年以上締結に至らなかった。その背景には、条約に規定する特別保護制度の適用の困難さや武力紛争を前提とする条約を締結することへの慎重論があったものと考えられる。しかし、条約の実効性を高める第二議定書の発効により我が国の文化財も保護対象となり得ること、条約の締約国が増加していること¹、国内の有事法制整備など、同条約締結の環境が整ったことを受けて、今国会に条約等の承認案件が提出されている。

本法律案は、条約、「武力紛争の際の文化財の保護に関する議定書」(以下、「議定書」という。)及び「千九百九十九年三月二十六日にハーグで作成された武力紛争の際の文化財の保護に関する千九百五十四年のハーグ条約の第二議定書」(以下、「第二議定書」という。)の適確な実施を確保するために必要な法整備を行うものである。

1. 特別保護と強化保護

昭和 29(1954)年に作成された条約では、武力紛争の際に文化財を保護するため、締約国が平時から文化財の保全措置を採るとともに、武力紛争の際に文化財を尊重すること、特に重要な文化財について「特別保護」の制度を設け、特別保護下にある文化財の識別のために特殊標章を使用すること等が、同時に作成された議定書では、武力紛争により占領された地域からの文化財の流出防止のため、占領国による流出防止措置、締約国における流出文化財の管理と紛争終結時の返還等が規定されている(条約及び議定書の発効は昭和 31(1956)年 8 月)。

条約に規定される特別保護が付与されるためには、当該文化財が大規模な工業地区、攻撃を受けやすい地点である飛行場、放送局、国防のための施設などの重要な軍事目標から「十分な距離」を置いて所在し、軍事目的に利用されていないことが条件とされ、条約及び同施行規則の規定に従って国際登録簿に記載される必要がある。我が国では、京都や奈良など多くの文化財が集中する地区が、重要な軍事目標から十分な距離に所在するとの条件を満たすことが困難であり、特別保護の適用を受けることは難しいと考えられる²。

特別保護（条約第8条第1項）

〔対象〕動産の文化財を收容するための避難施設、記念工作物集中地区、その他の特に重要な不動産の文化財
〔条件〕(a)大規模な工業の中心地又は攻撃を受けやすい地点となっている重要な軍事目標（飛行場、放送局、
国家の防衛上の業務に使用される施設、比較的重要な港湾又は鉄道停車場、幹線道路等）から十分な距離を置いて所在すること。
(b)軍事的目的のために利用されていないこと。

条件の厳しさから、特別保護の制度が十分に活用されてこなかったこと、条約発効後も武力紛争により多くの文化財が破壊されたことから、条約を実効あるものとするため、1999年には第二議定書が作成された（発効は平成16(2004)年3月）。

第二議定書では、特に重要な文化財の保護について、特別保護制度より適用しやすい「強化保護」の制度を設けること、文化財への攻撃や軍事目的への利用等の条約違反行為について外国人の国外犯を含めた裁判権の設定を課すこと等が規定されている。

強化保護（第二議定書第10条）

- (a)当該文化財が、人類にとって最も重要な文化遺産であること。
- (b)当該文化財の文化上及び歴史上の特別の価値を認め、並びに最も高い水準の保護を確保する適当な立法上及び行政上の国内措置により当該文化財が保護されていること。
- (c)当該文化財が軍事目的で又は軍事施設を援護するために利用されておらず、かつ、当該文化財を管理する締約国がそのような利用を行わないことを確認する旨の宣言を行っていること。

条約の特別保護と第二議定書の強化保護の両方が適用される場合には、強化保護のみが適用されることとされており、武力紛争時の文化財保護の内容に違いはないものと思われる。手続面では、特別保護を付与する際には締約国の一国でも異議を申し立てた場合に施行規則に基づく様々な手続を必要とするのに対し、強化保護の付与の際には、第二議定書に規定される「武力紛争の際の文化財の保護のための委員会」の構成国（12か国）³の5分の4以上の賛成でなされることとされており、手続の簡略化と実効性が高められている。

2. 本法律案の概要

本法律案では、武力紛争の際に、(1)被占領地域から流出した文化財の輸入規制、(2)保護する文化財又はその輸送時等における識別のための特殊標章（ブルーシールド）の使用について定め、(3)戦闘行為や軍事目的に利用することにより文化財を損壊する等の行為、輸入された被占領地域流出文化財を損壊するなどの行為等について罰則を定めている。

(1) 対象となる文化財

締約国は武力紛争の際に、国内の文化財を予測される影響から保全するための措置を平時から準備すること、国内及び他の締約国内の文化財やその周囲の軍事目的での使用や文化財に対する敵対行為を差し控えること、盗取、略奪、横領、損壊を禁止すること等により文化財を尊重することが求められている。

条約第1条における文化財の定義は、

- (a) 文化遺産として極めて重要な動産又は不動産

(b) (a)に規定する動産文化財を保存・展示する博物館や図書館、武力紛争時に文化財を収容する避難施設

(c) (a)及び(b)に規定する文化財の集中地区

とされていることから、本法律案では対象とする国内の文化財を、

イ 条約第1条(a)のうち、重要文化財、重要有形民俗文化財、史跡名勝天然記念物(文化財保護法に規定するもの)

ロ 特定文化財(条約第1条(b)又は(c)のうち、文部科学大臣が指定するもの)と規定している。これを文化財保護法で規定する文化財と比べた場合、「動産又は不動産」としている面では狭く、博物館や図書館等が加わる面では広く定義している⁴。

イの史跡名勝天然記念物のうち、名勝や天然記念物などの自然遺産については対象外となり、ロの特定文化財の対象となるものには、条約第1条(b)に該当するものとして、大規模あるいは価値の高い文化財を所蔵している博物館(例えば国立博物館など)や国立国会図書館などが対象になると考えられる。文化財避難施設については国内に対象となる施設はない。条約第1条(c)に該当するものとしては、世界文化遺産や重要伝統的建造物群として指定されている地域などが想定される。文化財が集中する「地区」については、京都市や奈良市など文化財が多く所在する地域を町全体として指定するのではなく、例えば、平等院地区、法隆寺地区のように重要文化財が集中して存在する場所を「地区」として捉え、保護対象とするものと思われる⁵。

本法律案における文化財の定義(第2条)	
国内文化財	イ 条約第1条(a)のうち、重要文化財、重要有形民俗文化財、史跡名勝天然記念物(文化財保護法に規定するもの) ロ 特定文化財(条約第1条(b)又は(c)のうち、文部科学大臣が指定するもの)
議定書締約国文化財	条約第1条(a)~(c)のうち、議定書締約国である外国が、議定書により保護の義務を負うものとして定めたもの
第二議定書締約国等文化財	条約第1条(a)~(c)のうち、第二議定書締約国又は第二議定書適用国である外国が、第二議定書により保護の義務を負うものとして定めたもの
被占領地域流出文化財	議定書締約国文化財のうち、武力紛争時に他国に占領された国・地域から輸出されたもので、文部科学大臣が指定したもの
特別保護文化財	条約第1条(a)~(c)のうち、条約の規定により国際登録簿に登録されたもの
強化保護文化財	国内文化財又は第二議定書締約国等文化財のうち、第二議定書の規定する一覧表に記載されたもの

(2) 被占領地域流出文化財の輸入規制等

条約締約国は、武力紛争の際に占領地域から文化財が流出することを防止し、自国に輸入された文化財を管理し、敵対行為の終了時に返還する義務を負うことになる。

本法律案では、武力紛争の際に他国に占領された地域から文化財が流出し、占領国側又は被占領国側から、我が国がその管理を要請された場合には、外務大臣からその旨の通知

を受けた文部科学大臣が、当該文化財を被占領地域流出文化財として指定し、官報で公示する。当該文化財の輸入については外国為替及び外国貿易法の規定による輸入の承認を受ける義務を課すことから、指定に当たっては経済産業大臣と協議しなければならない。

公示された被占領地域流出文化財が国内に輸入された場合、当該文化財を損壊又は廃棄した者は5年以下の懲役若しくは禁固又は30万円以下の罰金(当該文化財の所有者である場合は2年以下の懲役若しくは禁固又は20万円以下の罰金)、譲渡し又は譲り受けた者は1年以下の懲役又は100万円以下の罰金が科される。

なお、我が国の民法の規定により、輸入された被占領地域流出文化財であっても、善意の所持者が当該文化財を管理している場合には、回復請求の期間が2年間とされていることから、国が所有するものを除いて、議定書に規定する文化財返還の義務を履行できない事態が生ずる可能性があり、議定書の当該規定について我が国は留保することとしている。

(3) 特殊標章の使用

武力紛争の際に、条約上の保護を受ける文化財の識別のために特殊標章(ブルーシールド：右図)を使用することができる。



本法律案では、我が国が他の条約締約国・適用国から武力攻撃を受けた場合の特殊標章の使用について、(1)国内文化財を管理する者が当該文化財又はその輸送に使用する車両等に使用できること(ただし、不動産の文化財に使用する場合は文部科学大臣の許可が必要)、(2)国内文化財の保護に関する職務を行う国又は地方公共団体の職員及び条約に規定される利益保護国の代表、文化財管理官等⁶が特殊標章を表示した腕章及び身分証明書を使用することを規定している。特殊標章は上記目的以外の場合に使用することはできず、違反した者は6月以下の懲役又は30万円以下の罰金が科される。

(4) 文化財を損壊する等の行為に対する罰則

武力紛争事態⁷に、正当な理由なく、戦闘行為として文化財を損壊する者又は戦闘行為を支援するために文化財を利用し損壊の危険を生じさせた者(第二議定書締約国又は第二議定書適用国の軍隊その他これに類する組織の構成員に限る)には以下の罰則が科される。この罰則は違反行為を国外において自国民が行った場合、違反行為を行った容疑者が自国内にいる場合にも適用される。

対象	罰則
特別保護文化財又は強化保護文化財である国内文化財又は第二議定書締約国等文化財を損壊した者(第7条第1項)	7年以下の懲役 未遂も罰する
特別保護文化財又は強化保護文化財でない国内文化財又は第二議定書締約国等文化財を損壊した者(第7条第2項)	5年以下の懲役 未遂も罰する
強化保護文化財又はその周囲を戦闘行為又は戦闘行為を支援するための活動に利用し相手方の戦闘行為による損壊の危険を生じさせた者(第8条)	3年以下の懲役

なお、武力紛争の際に正当な理由なく文化財を損壊する行為に対する罰則は、ジュネーブ諸条約及び第一議定書に基づき、国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律において規定されており（特別保護文化財を損壊する行為、7年以下の懲役）同法の罪に該当する場合には、本法律案第7条の罰則は適用しない。

＊

条約等の締結は、文化財保護に係る国際協力を推進する日本の姿勢を国際社会に表明することにつながると考えられる。しかし、我が国において武力紛争事態が起こる可能性が高いとは考えられず、当面は被占領地域流出文化財の輸入規制に関する規定のみが主に機能することになると思われる。

なお、第二議定書は2004年3月に発効したが、現在は第二議定書の実施に関する指針を作成中であり、実際の運用はこれからである（締約国会議は本年6月までに開催する予定）。具体的な指針が定められた後、どのような国内文化財が保護の対象となるのか、明確な説明が果たされるべきである。また、条約の趣旨を広く国民に周知するための取組も重要となろう。

【参考文献】

可児英里子『「武力紛争の際の文化財の保護のための条約（1954年ハーグ条約）」の考察 - 1999年第二議定書作成の経緯 - 』外務省調査月報、2002年 / 3

¹ 平成19年2月1日現在の締約国数は、条約116か国、議定書93か国、第二議定書44か国。

² 現在までに特別保護を付与された文化財は、ドイツの文化財避難施設1か所、オランダの文化財避難施設3か所、パチカン市全体の計5件。

³ アルゼンチン、オーストラリア、キプロス、エルサルバドル、フィンランド、ギリシャ、イラン、リビア、リトアニア、ペルー、セルビア、スイスの12か国。任期は4年間。

⁴ 第34回国会衆議院文教委員会議録第6号9頁（昭35.3.11）

⁵ 第34回国会衆議院文教委員会議録第6号8頁（昭35.3.11）

⁶ 条約及び施行規則の適用は紛争当事国の利益保護に責任を有する利益保護国の協力を得て行われる。利益保護国は条約又は施行規則の適用・解釈についての仲介、中立地域での会合の提案などを行う。文化財管理官はその派遣先国と利益保護国の合意により、ユネスコ事務局長の作成する国際名簿から選ばれる。利益保護国の代表、文化財管理官のいずれも、被派遣国の承認を得て条約違反行為について調査を行うことができる。

⁷ 本法律案第7条で規定する武力紛争事態は、(1)第二議定書締約国間、第二議定書締約国と同適用国との間の武力紛争の事態、(2)第二議定書締約国・適用国の領域が他の締約国・適用国に占領される事態、(3)締約国の領域内での国際的性質を有しない武力紛争の事態。