

武力紛争の際の文化財保護の国際的枠組への参加

～ 武力紛争の際の文化財保護条約・議定書・第二議定書～

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお
中内 康夫

1. はじめに

第二次世界大戦において、歴史的建造物の破壊、美術品の略奪等が大規模に行われたことを受け、1954年の4月から5月にかけて、国際連合教育科学文化機関（ユネスコ）の主導により、56か国の代表が参加して、武力紛争の際の文化財保護のための包括的な国際条約を作成するための外交会議がオランダのハーグで開催された。そして、同年5月14日、「武力紛争の際の文化財の保護に関する条約」（以下「武力紛争の際の文化財保護条約」又は単に「条約」という。）及び「武力紛争の際の文化財保護に関する議定書」（以下「武力紛争の際の文化財保護議定書」又は単に「議定書」という。）が作成され、いずれも1956年8月7日に発効した。

その後、これまでの条約の実施状況や冷戦後の国際情勢の変化等を踏まえ、ユネスコは条約の全面的な再検討を行うこととなり、1999年3月、ハーグで第二議定書作成のための外交会議が開催された。そして、同月26日、条約を補足するものとして、「1999年3月26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1954年のハーグ条約の第二議定書」（以下「武力紛争の際の文化財保護第二議定書」又は単に「第二議定書」という。）が作成され、2004年3月9日に発効した。

我が国は、1954年のハーグでの外交会議に参加し、条約及び議定書の作成過程に関与するとともに、同年9月6日には条約及び議定書に署名した。しかし、締結に向けて検討を進めた結果、条約に規定する「特別の保護」制度を我が国の文化財に適用することの困難性が表面化したことなどから、締結を見合わせる事となった。そして、50年以上の年月を経ることとなったが、2004年の第二議定書の発効により、我が国の文化財にも適用し得る「強化された保護」制度が導入されることなどを受け、政府は、本年2月27日、条約、議定書及び第二議定書の3承認案件を第166回国会に提出した。

本稿では、以上の経緯を踏まえ、条約、議定書及び第二議定書について、その特徴的な内容を紹介するとともに、締結に向けての我が国の対応にも言及することとしたい。

2. 武力紛争の際の文化財保護条約

前述のとおり、「武力紛争の際の文化財保護条約」は、1954年5月14日、ハーグの外交会議において議定書と共に作成され、1956年8月7日に発効した。本年3月現在の締約国は116か国であり、主要国首脳会議（サミット）参加国ではフランス、イタリア、ドイツ、カナダ及びロシア、近隣国では中国が締約国となっている。一方、米国、英国、韓国などは未締結である。

条約は、前文と本文40条から成り、さらに21条から成る施行規則が付随している。以下、文化財の定義、「特別の保護」制度、特殊標章の使用等の規定を中心に概観する。

(1) 文化財の定義 (第 1 条)

この条約の適用上、「文化財」とは、次に掲げる 3 つのカテゴリのものとしている。まず、「各人民にとってその文化遺産として極めて重要である動産又は不動産」であり、建築学・芸術・歴史上の記念工作物、考古学的遺跡、歴史的・芸術的建造物群、芸術品、芸術・歴史・考古学的筆跡・書籍、学術上の収集品等が例示されている (第 1 条(a))。次に、「(a)に規定する動産の文化財を保存し、又は展示することを主要な及び実際の目的とする建造物」であり、博物館、大規模な図書館及び記録文書の保管施設、武力紛争の際に動産文化財を収容する避難施設が例示されている (同条(b))。そしてこれらが多数所在する地区 (「記念工作物集中地区」) である (同条(c))。

これら工作物等の所有者が国か地方公共団体か私人かという問題は定義では対象とされず、単に当該工作物等の文化的価値が問題とされる。

(2) 文化財の保護 (文化財の保全及び尊重の義務)

条約は、文化財の保護は、文化財の「保全」及び「尊重」から成るとしている (第 2 条)。保全とは文化財保護のために締約国が採るべき積極的行動を指し、尊重とは保護のために締約国が差し控えるべき不作為又は禁止行為を指している。文化財の保全の義務として、締約国は、平時において武力紛争による予見可能な影響から自国の領域内にある文化財を保護するために適当な措置を採る義務を負う (第 3 条)。また、文化財の尊重の義務として、締約国は、自国及び他の締約国に所在する文化財やその周辺、及びその保護のために使用される設備について、武力紛争の際に破壊・損傷する危険がある目的で使用することや、当該文化財に対する敵対行為を差し控える義務を負う。ただし、この義務については、「軍事上の必要に基づき絶対的に要請される場合」には免除される可能性がある。締約国は、その他にも文化財に対する盗取・略奪等を禁止・防止するなどの義務を負う (第 4 条)。

(3) 「特別の保護」制度

第 1 条に列挙された多様な文化財に対して一律に完全かつ効果的な保護を与えることは不可能である。そこで条約では、前述の一般的な保護に加えて「特別の保護」制度を定めている。特別保護の適用対象となるのは、武力紛争の際に動産の文化財を収容するための避難施設、記念工作物集中地区及びその他の特に重要な不動産の文化財であり、これら文化財が、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、軍事的目的のために利用されていないことの 2 条件を満たす場合に特別保護の下に置くことができる (第 8 条 1)。

いずれの締約国も、ユネスコ事務局長に対して、自国領域内の上記に該当する文化財を「特別の保護の下にある文化財の国際登録簿」に登録することを申請できる。申請に対して全締約国から異議のない場合は (一国でも異議が出された場合は、それに対応する手続を経て、異議が撤回され又は異議が認められなかったときは) 事務局長は当該文化財を国際登録簿に登録し、特別保護が付与される (第 8 条 6、施行規則第 11 条 ~ 第 16 条)。

締約国は、国際登録簿に登録された文化財に対するいかなる敵対行為も差し控えることや軍事目的の利用を差し控えることが義務付けられている (第 9 条)。この内容は、一般的な文化財の尊重義務 (第 4 条) と変わらないが、特別保護の場合は、武力紛争の間、登録された文化財は特殊標章で表示され、施行規則に定める国際管理の下に置かれて不可侵が

守られるという点において（第10条）より手厚い保護措置が採られると言える。

しかし、現在、特別保護の対象として国際登録簿に登録されている文化財は、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か所及び記念工作物集中地区としてのヴァチカン市全域の計5件に過ぎず、この制度は十分に活用されていない。その理由としては、条約に定める特別保護の条件を充たすことの困難性が指摘されており、特に、文化財が大規模工業地域や軍事目標から「十分な距離」を置いて所在していることとの条件が、締約国が申請する際の障害とされている。また、文化財の所在について秘密を保持する必要から避難施設に関する情報の公開をためらうという事情もあるようである。こうしたことから、後述のように、第二議定書においては、特別保護制度より活用しやすい「強化された保護」制度が導入されることとなった。

（4）文化財の輸送

条約は、文化財の輸送の際にも特別保護の制度が適用されることを定めている。すなわち、文化財を国内又は国外の安全な場所に輸送する必要が生じたときは、関係締約国の要請により、その輸送は特別保護の下に施行規則に従って実行されることとなる。その輸送計画は事前に通告され、国際的監督の下に実行されることとなり、締約国はいかなる敵対行為もその輸送に対して行ってはならない。なお、輸送を行うには、第16条に規定する特殊標章を3つ掲げることが必要とされている（第12条）。

また、武力紛争の開始直後で、特別保護の下での輸送措置を実施できないような緊急時においては、「緊急の場合における輸送」が認められている。締約国は、この形態の輸送で特殊標章が掲示されているものについては、敵対行為を避けるため、できる限り必要な予防措置を採らなければならない（第13条）。

（5）特殊標章（「ブルーシールド」）

条約は、保護の対象を識別するための特殊標章として、いわゆる「ブルーシールド（青い楯）」（右図）を採用している（第16条）。



特殊標章の表示方法は、3個並べて用いる場合と1個のみを用いる場合がある。3個並べて用いる特殊標章は、特別保護の下にある不動産の文化財、第12条（特別保護下での輸送）及び第13条（緊急の場合における輸送）に定める条件に基づく文化財の輸送、条約の施行規則に定める条件に従い設置される臨時避難施設を識別する手段としてのみ使用できる。1個のみで用いる特殊標章は、特別保護の下に置かれていない文化財、条約の施行規則に従い文化財の管理の任務について責任を有する者、文化財の保護に従事する要員、施行規則に定める要員等の身分証明書を識別する手段としてのみ使用できる。

武力紛争の間、この特殊標章の使用は、上記の場合を除き禁止され、また、この特殊標章に類似する標章の使用は、目的のいかんを問わず禁止される。また、締約国の権限ある当局が正当に日付を付して署名した許可書が同時に表示されていない限り、特殊標章はいかなる不動産の文化財にも付することができない（第17条）。

3．武力紛争の際の文化財保護議定書

第二次世界大戦では武力による文化財の破壊行為のみならず、占領国による被占領国での文化財の組織的略奪が問題になった。占領国は多額の賠償金を被占領国に要求し、実質

上は所有権の故意の強制移転に当たる行為を自由な商行為として装わせ、真の所有者から美術品を略奪していた。そうした経緯を踏まえ、1954年5月14日、ハーグの外交会議においては、「武力紛争の際の文化財保護条約」とは別に、占領地域からの文化財の流出を防ぐことなどを目的として「武力紛争の際の文化財保護議定書」が作成された。元々の起草案では、条約の中に動産文化財の返還の規定が置かれていたが、外交会議での議論を経て、条約の締約国を少しでも増やすとの理由から、最終的には議定書として別に規定された。その後、議定書は、条約と同じ1956年8月7日に発効し、本年3月現在の締約国は93か国となっている。条約と同様、サミット参加国ではフランス、イタリア、ドイツ、カナダ及びロシア、近隣国では中国が議定書に加わっている。

(1) 議定書の主な内容

締約国は、武力紛争中に、自国が占領した地域から条約第1条で定義される文化財が輸出されることを防ぐこと(1の規定)、占領地域から直接又は間接に自国領域に輸入される文化財を管理すること(2の規定)、占領地域から1の規定に反して自国に流入した文化財が元の地域に返還されるようにし、それら文化財を戦争賠償として扱ってはならないこと(3の規定)が義務付けられている。また、締約国は被占領地域に返還されるべき文化財の善意の所持者には補償を行う義務を負っている(4の規定)。さらに武力紛争を逃れるために締約国から別の締約国に運ばれた文化財について、その別の締約国は武力紛争終了時には当該文化財を返還しなくてはならない旨規定されている(5の規定)。

(2) 我が国が行う宣言

我が国の民法の規定に従えば、占領地域から輸入された文化財を善意の所持者が管理している場合には、回復請求の期間は2年間に限られる¹。そのため、当該2年間を経過した場合は、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ることから、我が国は、議定書の締結に当たり、9の規定(留保)に基づき、3の規定(文化財の返還)について留保を宣言することとしている。

4. 武力紛争の際の文化財保護第二議定書

1990年代初頭の旧ユーゴ紛争において、世界遺産の暫定リストに載っていたクロアチアのドゥブロヴニク旧市街などの文化財に対する大規模な破壊行為が発生したことから、ユネスコにおいて、当時の国際情勢と歩調を合わせる形で、「武力紛争の際の文化財保護条約」の実効性などについて活発な議論が展開され、条約の再検討作業が進められることとなった。その結果、1999年3月26日、ハーグの外交会議において、条約を補充・強化するものとして「武力紛争の際の文化財保護第二議定書」が作成され、2004年3月9日に発効した。第二議定書の締約国は、本年3月現在で44か国であり、サミット参加国の中ではカナダが締約国となっているが、条約に加わっているフランス、イタリア、ドイツ、ロシア、中国といった国々も第二議定書は未締結である²。

第二議定書は、前文と本文47か条で構成され、条約作成後の国際法の発展等も踏まえて、条約では曖昧であった文化財の保全及び尊重に係る内容の明確化、文化財破壊行為等の刑事責任と刑事裁判に係る規定の充実・強化、「強化された保護」制度の導入などが盛り込まれている。ここでは特に強化保護制度の導入に焦点を当て、条約の特別保護制度との比較でどのように改善されているのかという点を検討する。

「強化された保護」制度の導入

【強化保護の対象・条件】

第二議定書では、条約の特別保護の制度が十分に活用されていないことを踏まえ、新たに「強化された保護」制度の導入を規定している。文化財が強化保護の下に置かれるためには、それが人類にとって最も重要な文化遺産であること、その文化・歴史上の特別の価値を認め、最高水準の保護を確保する適当な立法・行政上の国内措置により保護されていること、それが軍事目的又は軍事施設の援護の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から、そのような利用を行わない旨の宣言がなされていることの3条件を満たす必要がある。ただし、締約国による国際的援助の要請があった場合にはその条件を満たさなくてもよい(第10条、第11条8)。

特別保護制度と比較すると、特別保護を付与する条件として問題となっていた「文化財が大規模工業地域や軍事目標から十分な距離を置いて所在している」との場地的要件が除かれ、条件が緩和されたことが重要である。一方、強化保護を付与する文化財の条件として、「人類にとって最も重要な文化遺産」という要件が新たに示されているが、これをどのように解釈・判断するのは、今後の第二議定書の運用における注目点の一つである。

【強化保護付与の手続】

強化保護の付与の手続としては、当該文化財を管轄し又は管理する締約国からの要請を受け、第24条の規定により設置される「武力紛争の際の文化財の保護に関する委員会」(以下「委員会」という。)が審査し、委員会の構成国の5分の4以上の多数の議決により、「強化された保護の下にある文化財の一覧表」への登録を決定するという事となる。なお、関連する専門的知識を有する他の締約国や関連国際機関等は、特定の文化財を委員会に推薦することができ、このような場合には、委員会は、締約国に対し、一覧表への当該文化財の記載を要請するよう促すことを決定できる(第11条)。特別保護の付与の手続は、締約国がユネスコの事務局長に対して申請を行い、全締約国の異議のない場合(一国でも異議が出された場合は、それに対応する手続を経て、異議が撤回され又は異議が認められなかったとき)にのみ登録が行われるというものなので、手続が格段に改善されている。

【強化保護の内容】

保護の内容については、当該文化財を攻撃の対象とすることを差し控えること、文化財とその周辺を軍事行動を支援するために利用しないことの2つの義務からなっている(第12条)。なお、強化保護の対象となる文化財にどのような特殊標章を使用するかについては、第二議定書では何ら規定しておらず、今後、委員会で議論されることとなる。

【特別保護との関係】

特別保護と強化保護との関係については、両制度は並存するが、両制度が共に適用される当事者相互間では、強化保護に関する規定のみが適用され(第4条(b))、その意味では、将来的には、強化保護が特別保護に取って代わることが想定されている。

なお、第二議定書は2004年3月に発効したが、委員会において「実施に関する指針」(第27条1(a))がまだ作成されておらず、文化財に強化保護を付与する手続は開始されていない。委員会は、本年6月頃に再開される見通しとなっており、その後、上記指針の作成も含め、強化保護を付与する文化財の具体的な基準や登録手続の詳細が議論される予定である。

条約の「特別の保護」制度と第二議定書の「強化された保護」制度の比較

	「特別の保護」制度 (条約8条～11条、施行規則11条～16条)	「強化された保護」制度 (第二議定書4条、10条～14条)
対 象	条約第1条に定める文化財のうち、 ・武力紛争の際に動産の文化財を収容するための避難施設 ・記念工作物集中地区 ・その他特に重要な不動産の文化財	条約第1条に定める文化財のうち、次の(a)～(c)の条件を満たす場合 (a)人類にとって最も重要な文化遺産であること (b)文化・歴史上の特別の価値を認め、最高水準の保護を確保する適当な立法・行政上の国内措置により保護されていること(締約国による国際的援助の要請があった場合は(b)の条件を満たさなくてもよい) (c)軍事目的又は軍事施設の援護の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によるその旨の宣言があること
条 件	次の(a)及び(b)の条件を満たす場合 (a)大規模な工業の中心地又は重要な軍事目標(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)軍事的目的に利用されていないこと	
手 続	当該文化財の所在する締約国からユネスコ事務局長へ申請があり、全締約国の異議のない場合は(一国でも異議がある場合は、それに対応する手続を経て、異議が撤回され又は異議が認められなかったときは)、「特別の保護の下にある文化財の国際登録簿」に登録される	当該文化財を管轄し又は管理する締約国からの要請に基づき(関係する締約国・国際機関等からの推薦も認められている)、「武力紛争の際の文化財保護委員会」の構成国の5分の4以上の多数の議決により、「強化された保護の下にある文化財の一覧表」へ登録される
保護の内容	締約国は、登録文化財に対する敵対行為や軍事目的の利用を差し控える 武力紛争の間、登録文化財は特殊標章(ブルーシールド3個)で表示され、国際管理下に置かれる	締約国は、登録文化財を攻撃の対象とすることや軍事行動を支援するために利用することを差し控える (登録文化財にどのような特殊標章を使用するかは現時点では未定)
両者の関係	両制度は並存するが、両制度が共に適用される当事者相互間では、「強化された保護」に関する規定のみが適用される	

5. 我が国の対応

(1) 経緯

我が国は、1954年のハーグでの外交会議に参加し、条約及び議定書の作成過程に関与するとともに、同年9月6日には条約及び議定書に署名した。しかし、政府において、締結に向けて検討を進めた結果、条約の特別保護を付与する要件について問題が表面化し、批准を見合わせた。前述のとおり、特別保護付与のためには、対象となる文化財の集中する地区等が重要な軍事目標(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)から十分な距離にあることが要件となっている。政府は、我が国において、この点を検討したところ、京都や奈良などの重要文化財が

集中する地区については、「十分な距離」の要件を満たすことは難しいと判断したと説明している⁴。さらに、当時の政治状況を踏まえ、憲法9条との関係において、武力紛争を前提としている条約を締結することへの慎重論が政府内にあったとの指摘もなされている。

そのような経緯から、条約及び議定書に未締結のまま50年以上の年月を経ることとなったが、2004年に第二議定書が発効し、我が国の文化財にも適用し得る強化保護の制度が導入されること、近年、武力攻撃事態対処法制等、武力紛争を念頭に置いた法整備が進められたこと、1990年代以降、条約の締約国が急速に増えており、条約への国際的関心が高まっていることなど、条約締結の環境が整ったとして、政府は、本年2月27日、条約、議定書及び第二議定書の3承認案件を第166回国会に提出した。

(2) 国内措置

今回、条約等の国会提出に当たっては、その国内実施法である「武力紛争の際の文化財の保護に関する法律案」が同時に提出されている。法律案では、被占領地域から流出した文化財の輸入規制、保護する文化財又はその輸送時における識別のための特殊標章(ブルーシールド)の使用などについて規定するとともに、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⁵。

なお、条約等の締結に当たって、新たな予算措置は必要としない。

6. おわりに

我が国がこれらの条約等を締結することは、武力紛争の際の文化財保護の分野における国際協力を推進する見地から有意義であると思われる。

しかし、条約の締約国は116か国を数えるが、米国、英国といった主要国が加わっておらず、我が国の近隣国では韓国なども未締結である。武力紛争の際の文化財保護の実効性を高める観点からも、より多くの国々が条約及び2つの議定書に加わることが望まれる。

また、前述のとおり、第二議定書は発効したものの、実施に関する指針は未だ作成されておらず、強化保護制度も含め、今後、いかなる運用がなされるのか不明確なままである。委員会や締約国会議で具体的な運用方針等が決定された後、我が国として、どのような国内文化財を保護の対象とするのか、いかなる形で国際協力を行うのかといったことについて、国会において改めて議論を行う必要がある。

【主な参考文献】

- ・ 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年度/No.3』(平成15年3月)

¹ 民法第193条(盗品・遺失物の回復)

² これらの国々は、第二議定書に反対しているわけではなく、国内手続の関係で未締結であると思われる。

³ 第二議定書の発効後、委員会は発足している。現在の委員会の構成国は、アルゼンチン、オーストリア、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か国である。

⁴ 第154回国会衆議院文部科学委員会議録13号7頁(平14.6.5)

⁵ 詳細は、林晋「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～」『立法と調査』第266号(2007.4.6)を参照されたい。