

2013/07/30

第4回平和構築研究会議事録（抄録）

日付：2013年7月13日

場所：法政大学市ヶ谷キャンパス大学院棟6階601号室

時間：1500hrs-1700hrs

講師：一等海佐 林秀樹

防衛省統合幕僚学校

国際平和協力センター 教育・研究室長

テーマ：紛争後の平和構築

武力紛争形態の変遷とコラテラルダメージの変化

—文民保護の文脈で—

司会：内閣府 PKO 事務局研究員

外山聖子

コメンテーター：

共栄大学国際経営学部教授

石塚勝美 教授

コメンテーター：

システム科学コンサルタンツ株式会社

コンサルティング本部マネージャー

斉藤千佳 氏

I. 初めに

文民保護の文脈において、コラテラルダメージを取り上げるに至った経緯としては、第3回平和構築研究会にて ICRC 駐日事務所代表のビンセント・ニコ氏が、ICRC における文民の保護（POC）について解説する際に、コラテラルダメージが不可避的であるという話でした。文民保護を念頭においた活動をしていることを鑑みると、文民保護と相矛盾するのではないかという疑問が残った。従って、文民保護の文脈におけるコラテラルダメージは実際にはどのように解され、またどのような問題を内包しているのか、ということにつき、防衛省統合幕僚学校にて教鞭をとっておられる林一等海佐にコラテラルダメージについて、前回の研究会の流れをくんだ上にて、再度、講義していただく運びとなった。

以下、武力紛争形態の変遷とコラテラルダメージの変化についての、林一等海佐からのレクチャーを3ポイントまとめる。

1. 戦争法規と武力紛争の形態変化
2. コラテラルダメージの範囲拡大
3. 最近の実例（3事例検証）

I. 戦争法規と武力紛争の形態変化

国際人道法とは、ハーグ陸戦条約、ジュネーブ条約、その他の国際慣習法をまとめて指すものであり、法の発生経緯からは、「戦争法」「武装紛争法」「戦争法規」と呼ばれていた。これは本法の原点が「正しい戦争の仕方」（正しいという形容詞は、戦争を形容しているのではなく、仕方、戦争の方法を形容している）を規定する **jus in Bello** であるためである。その適用時期は、武力紛争（戦時）であり、適用範囲は締約国家間のみとなる。主要法規はジュネーブ 4 条約、ハーグ陸戦条約である。つまり、国際人道法の適用対象は、国際条約締結国である国家のみであるゆえ、逆に言えば、国家以外が戦闘の主体となる場合は、国際人道法は対象から除外される。また、PKO に国際人道法は厳密な意味で適応されるのかという問いについては、条約締結国でない国連に国際人道法は適応除外であるとの意見もあるが、国連のマンダートの下に国際人道法は現実には適応されている。

伝統的な国際法においては、二元体制がとられ、平時法 (**Law of Peace**) に対して戦時法 (**Law of War : jus in bello**) 体系を発展させてきた。この成果としては、1899 年と 1907 年の二回にわたるハーグ平和会議で採択された諸条約による法典化がある。これにちなんで、害敵手段や中立法に関する戦闘行為を規律する法規を「ハーグ法」と呼ぶこともある。

現在では、戦争の違法化とともに、これらの諸法規は、武力紛争法 (**law of armed conflicts** ・ **Internatinoal Humanitarian Law**) と呼ばれる。これに関する戦後の特に重要な成果として、1949 年のジュネーブ諸条約と 1977 年の 2 つの追加議定書による法典化がある。(ジュネーブにて赤十字国際委員会が中心となって諸条約を作成したことにちなんで、捕虜や文民等の戦争犠牲者の保護に関する法規を「ジュネーブ法」と呼ぶことがある。しかし、内容的には、追加議定書は、「ジュネーブ法」と「ハーグ法」の両者を含んでいる点に注意。

国際人道法において、戦闘員は、下記の 4 類を戦闘員として規定している。戦闘員は捕虜資格を有し、敵の権力内に陥れば捕虜 (**POW : prisoners of war**) となる。

- 正規の陸上・海上・航空部隊
- 不正規部隊（部下について責任を負う 1 人の者が指揮をしている/遠方から識別することができる固着の特殊標章を有する/公然と武器を携行している/戦争法規及び慣例に従う）

- 群民兵（占領されていない領域の住民で、敵部隊の接近にあたり、生木の武装部隊を編制する時日がなく、侵入する敵部隊に抵抗するため自発的に武器をとる場合）
- 組織的抵抗運動団体（交戦国の住民有志が組織的抵抗運動団体を結成しその領域が占領されているかどうかを問わず、その領域の内外で行動する場合において、前述の 4 条件すべてが満たされている場合は、戦闘員となる。

国際法において文民は、次の 3 類に区分されている。

- 武装部隊に随伴し又は国際法の定めるところにより臨時に敵対行為に従事する者
- 重要な行政及び産業の中核等における職業に従事する者
- 前 2 者のいずれにも属しない平和的住民

戦争時において、戦闘員と文民は上記のごとく区別されており、その戦闘員が文民であること、または文民が戦闘員であること、戦闘員と文民を兼ねること、またはそのどちらでもないということは定義上あり得ないという解釈が導かれる。

戦闘員の資格を有しない者、つまり文民は、(議定書 I50 条 1 項) は、以下のような保護を享受する。まず、文民は軍事行動から生ずる危険に対して一般的保護を共有するものとされた。(議定書 I51 条 1 項)。戦闘やその他の作戦行為では、交戦国は戦闘員と文民たる住民の区別義務を負い (48 条)、後者を保護・尊重し、直接または故意に攻撃対象としてはならない。(51 条 2 項)。さらに、1949 年の文民条約 (第 4 条約) の保護対象となる文民は、特別の保護を享有する

上記分類を踏まえると、「文民保護」における文民とは、軍隊の部分を構成せず、かつ、一切の敵対行為を行わない個人は軍隊その他の軍事目標に対して指向される戦闘に付随して生ずる危害を除くほか、戦争の危害から保護されなければならないというのが慣習法として理解されている。

文民につき小括すると、武力紛争における文民の保護は、害敵手段の使用に伴って生ずる危険からの防護に限られず、今日ではかつては基本的な原則規定に限られた (1907 年ハーグ陸戦規則 23 条、28 条、39 条、42 条以下) が、今日では細目にわたり広範に保障されるようになった (「1949 年第 4 条約」「第一追加議定書」48 条以下、「第二追加議定書」13 条以下)。

第一に、文民に対する武器使用の禁止 (軍事目標主義) は、第二次世界大戦中とその後の武力紛争ではしばしば違反があったために、その解釈・適用の整備では不十分であるとして、国際法規の改善そのものが主張された (1988 年 3 月 16 日国連総会・安保理決議)ⁱ。

今日では、文民それ自体にむけられる攻撃の場合だけでなく軍事行動から生ずる危険に巻き込まれる場合 (III. にて解説)についても、文民は一般的保護を享有する（「第一追加議定書」51条1項）。来は文民じたいにむけられたものでない攻撃であっても、間接的、偶発的または望まずして文改善である。民に影響・危険を及ぼした例が多く、この点に着目した。

II. コラテラルダメージの範囲拡大

伝統型の武力紛争（国家間の正規軍による武力衝突）におけるコラテラルダメージとは、軍事的合理性に基づいた攻撃対象を選定した結果、攻撃の周辺部において文民が付帯的に巻き添え被害にあうことを指す。従って伝統的な武力紛争におけるコラテラルダメージに対する課題は、コラテラルダメージそれ自体に被害をいかに最小限に食い止めるかにあった。

一方、メアリー・カルドーⁱⁱによる「新しい戦争」になって、戦闘員と文民の棲み分けが曖昧になってしまった。換言すると、従来型の武力紛争では戦闘員（交戦者）ではなかった者が戦闘行為を行うようになってきたということである。しかも、彼らが国家の正規軍でない場合は、*jus in Bello* としての国際人道法に従わないことが、事態を更に複雑にしている。具体的には、（本来は攻撃対象としてはならない）文民を対象とする攻撃を躊躇しない戦い、つまり、テロ、内戦等が主流となってきたことが、攻撃対象の拡大にともないコラテラルダメージが範疇とする範囲を拡大しつつあるという現状を誘起する傾向を加速することとなってしまった。

しかし、コラテラルダメージという言葉が厳密に解釈するならば、戦闘技術が飛躍的に進歩し、攻撃目標を正確に選定・照準・攻撃することができる現代では、コラテラルダメージは本来的には少なくなるはずである。この意味において、コラテラルダメージという言葉は、伝統的な国家間の武力紛争におけるコラテラルダメージという意味から、現代の紛争において文民に起きる被害すべてを包含する意味にまで拡大解釈するということは、文民の被害に対しての責任のあり方を曖昧にさせてしまう問題点を常に内包していることに注意しないとならない。

現在では、以前と比較して、戦闘員と文民の識別は現実には非常に困難を伴う。

現在では、以前の戦闘員と文民の識別は現実には非常に困難を伴う。

III. 事例検証

▶ イラン航空 655 便撃墜事件

1988年7月3日イラン・イラク戦争、ホルムズ海峡にて米海軍ミサイル巡洋艦ビンセンスがバンダレ・アッバース空港から離陸した、イラン航空 655 便をイラン空軍 F14 と誤認して迎撃した。ビンセンスでは、当該空港にイラン航空 655 便とイラン空軍 F14 が同時に存在していることを探知していたが、離陸した機がどちらであるかは識別できていなかった。ビンセンスは識別信号の発信、識別応答のための無線での呼びかけ等を最後まで実施したが、655 便からの反応はなかった。最終的に、当該機が巡洋艦との距離 20 マイルを切ったために攻撃をした。その攻撃の結果として、乗員乗客合わせて 290 名全員が死亡。本件は、国際紛争の枠組みにおける軍事目標の誤探知、誤爆という解釈である。米国は、誤探知、誤爆によるコラテラルダメージの犠牲となった文民に対しては事後補償しているが、軍事目標の選定という視点では、やむを得ない軍事行動であるという解釈から、イラン航空 655 便の機体に対する補償は行っていない。

▶ アフガニスタン北部のクンドゥズ州での事案

2009年9月タリバンが乗っ取ったタンクローリー二台を NATO が空爆した結果として 90 人以上死亡。この事例の教訓としては、そもそもの情報の信憑性の担保がその当時、その場所においてどれほどできたのかということである。情報が錯綜する現場で、どれだけ正確性の高い情報が初期段階から引き出せるのかにより、その後の攻撃する、またはしないという判断の二者選択行為を 180 度変えてしまうという教訓が導き出される。

point-1：軍の行動＝攻撃目標としてのタンクローリー選定は軍事的適合性としては妥当か

「タンクローリーが持つ価値をどのように判断するか」

(A)タンクローリー（積み荷の石油も含む）が支援者側の行動に不可欠であるならば
→ 無傷で奪還する作戦に出る

(B)タンクローリーがタリバン側の手中に落ちることが彼らの行動の活発化に繋がるため阻止することが重要であるならば → 破壊もあり得る

目標の価値、位置付けによって、軍事行動は大きく変わることがあり得る。

point-2：伝統的な武力紛争であれば、（タンクローリーが）誰の手中に落ちたのかは一目瞭然である。現代の紛争では、相手の識別（Identify）が極めて困難、情報の正確性が情勢判断を大きく左右する。（専門用語で、国または国に準ずる組織なのか、民兵、武装集団なのか）この事案では、軍の行動として、対象の識別、行動の選定が容易ではなくなった点が挙げられる。

▶ コンゴ民主共和国にて 2007 年に起きた事例

40 人程度の民兵が女性を強姦し、木造のバラックに押し込み、女性と子供を木造バラックごと焼き、その中にいる女性、子供を殺害した。翌日、被害にあった村の男が帰ってき

て、PKOに現状を訴えた。正規軍、文民そのどちらとも識別することが困難な者が、武力を行使しているときに、どこまで武力を視野入れて介入できるのかが現在の課題。戦争法(武力紛争法、国際人道法)の適用範囲外の武装集団(正規軍以外の集団)が国内紛争の主体となることで、本来は保護の対象である文民を攻撃対象として選定するケースであり、この時点でIHLに対するviolenceである。さらに、武装集団と文民との瞬間的な識別はますます困難となっており、武装集団であると判断して武器を使用した場合に、誤射である可能性も否定できない。仮に識別が正しい場合でも、周辺の文民に及ぶcollateral damageは皆無にはできない。ここに文民にとっては二重、三重の被害が及ぶ可能性がある。(最初のviolenceをcollateral damageと呼称するかどうかは別の議論を惹起する)

この事例での被害をコラテラルダメージという言葉でひとくくりにできるのかは厳密な意味での解釈を再考する必要性はある。

IV. コメント及び質疑応答

石塚教授：ナポレオンの時代は、文民は半分ぐらいの犠牲が、現在では90%の文民の犠牲という統計もある。PKO,PKFが内戦、内紛、選挙監視で、どのようにしたら効率よく文民を保護するのか、その中で、セキュリティーセクター、DDR,DDR後の職業につかせる研究はあるしかし、一方で1990年代以降の戦争において、グレーな部分につき、カナダ、スウェーデン、アイルランド、インド、パキスタン、ネパールではどのような準備教育があるのか？準備教育があるのであれば、どの程度なされているのか？

林一等海佐：上層部ではコラテラルダメージを最小限に食い止めるための共通問題意識、認識がなされているが、各国のピースキーパーに対し、operational, tacticaな訓練ツールとして193加盟国には落とし込まれてはいないのが現状である。また、派遣される国で、ピースキーパーはその国の法律が準拠法として適応されるが、各国国内法の整備は、それぞれの国々によって異なっているというのも現状である。

齋藤氏：「意図的な」コラテラルダメージ、即ち「確固たる証拠に基づいた正統的な自己防衛」ではない武力介入を行うことや、その際に「文民への影響を最小限に留める努力を行わないこと」に対し、「コラテラルダメージ」という言葉を使用することで、「虚偽の正当化」が行われているのではないか？

林一等海佐：コラテラルダメージが許されるとはどこにも規定されていない。軍事目標以外を攻撃することは、そもそもコラテラルダメージではない。しかし、軍事行動の対象者が不明確であるであることが問題である。国または国に準ずる組織であれば、これまでの文脈理解での被害を最小限に食い止める努力がどれほどなされているかが議論されうる。

井上氏：根本的に軍と警察はなにが異なるのか？

林一等海佐：軍は対外的であり、警察は国内の自国民保護をその責務としている。

井上氏：犯罪とコラテラルダメージとはなにがどうちがうのか？取り締まるべきは、犯罪行為なのか、コラテラルダメージなのか？そもそも、戦闘行為なのか、戦時に起きていることなのか、平時に起きていることなのか？結局テロリストとはだれなのか？結局なにもわかっていないのではないのか？

青木氏：経済インフラ、エンジニア部隊としては、違和感を覚える。現地の人達の信頼を得ながら、エンジニアがインフラを作っているのに、軍がコラテラルダメージを容認すると、外国人の信用が失われると思う。平和構築という意味では大義名分は同一であると思うのだが、文民と軍では、ベクトルが異なる方向に向かっているのではないのか、という違和感がある。

キハラハント氏：文民なのかそうでないのかにつき、攻撃する側が識別しなくてはならないというのは国際人道法では確立されていることだが、PKO の場で POC のマンデートが入ってきた今、その識別の責任、方法などには違いが出てきているのか。そういう議論は、POC の導入に伴って日本の自衛隊、また他の PKO 参加国の軍隊の間でされているのか。

林一等海佐：その場所、その時に対応すべきが対応すべきである。適材適所で、その場で対応すればよいと考えている。

林一等海佐：(井上氏の質問に対して) 警察隊が行うコラテラルダメージは正当化されるか、ということに関しては、法執行が異なる。(青木氏の質問に対して) 民軍連携では、積極的に現地のアクターと連携をするようにしている。いかにコラボレーションをとるかにしては政府関係者と連絡をとっている。(キハラハント氏の質問に対して) 文民が武器を持っている場合、それが自衛のための武器であれば、文民とみなさなくてはならない。しかし、現地でその見分けを行うことは難しい。

根本氏：remedy、compensation について？PKO、権利の担保については？コソボでのセルビア人、アルバニア人に関しては？

林一等海佐：イラン航空機には compensation はなされていないが、乗客に対しては compensation をしている。保護されるべき文民であるのかそうでないのかの、明確な線引きはできない。

Jason 氏 : There is no way to distinguish the uniformed army and non-uniformed army. And indeed they are too complicated to be clearly distinguished.(軍服を着た軍隊とそうでないものを識別する方法など実際のところはなく、明確に彼らを識別することができないほど現場は複雑な要素が絡み合っている。)

小野田: 侵害者の属性が明らかでなく、ゆえに侵害行為を明確に区分することができないのであれば、軍事行為の正当性を確保するためには、現場で、誰が、何を、どうしたのかが記録され、かつ、それを事後的に審査する機関の存在が必須であると思うが、この点はそのような現状にあるのか。

林一等海佐 : PKO 支援法に関連してその点は議論に上がっていた。国、または国に準ずる組織、あるいは最終的には憲法 9 条の解釈という問題にもなる

小野田氏: 事前の定義付けに基づく対応を現場に強いることは現実的な不可能かと思う。だとすると、民間の損害がやむを得ずに起こった狭義のコラテラルダメージであるか否かは、事後的に判断せざるを得ない。ただ、事後的な機関は、ともする現在にいたるまでの客観的な事実全てを審査の対象にしようとするが、そのような判断をしては現場がまわらず、結果的に現実への抑止力が働かない。対象にされるべきは、遡ってその時点でそこにいた現場の人間がどこまで何を認識していたかという事実であり、それを前提にどこまでの行為義務があったかではないか。つまり、客観的な記録が残っていて初めて、その正当性についての検証が可能となるのではないか。戦時という状況下において、事前に行為規範を示すことが現実的でないのであれば、事後的審査機関には、そのような、事後的審査特有の視点が必要ではないかと考える。

長谷川教授 : 武力紛争の形態が進化してきており、それに付随した損傷が広範囲に広がってきている。 コラテラル・ダメージの意味は意図していなかった障害を与えることであり、第一には **intentionality** がその核心である。よって、軍事行動として付随したダメージは、**collateral** な付随したものである。肯定的な意味での言葉としては、**collaboration** があるがこれは、常に付随したもので切り離しできない密接不可分な範囲を扱っていることの表れである。そこに意図されている結果 **intended result** は成し遂げられたのか、成し遂げられなかったのかということは政治的にも軍事的な観点から考えなければいけない。第二点としては **Legality** すなわち合法性の問題である。行われた軍事行為が意図していなかった文民に危害をくわえたとしても国際法に反せず問題ないと判断することである。しかし、これは道徳的なあるいは倫理的な問題として国際社会においても多くの国々や人々に承認

されないのである。すなわち、何らかの行動をとった場合にその『正当性』(Legitimacy)が問われなければならないのである。これらの 3 つの視点から現代の紛争における文民にたいするコラテラルダメージを検証する必要がある。

いくつかのコメントに対して、下記調べた結果を記載した。

◇ 戦闘手段：下田事件事例—傍論

戦闘手段(原爆の投下)に対する事例の考察に対しては、下田事件(判例百選 110)は、原爆被害者下田氏ほか 4 名が、国を相手どり国家賠償を求めた事件がある。原告の請求自体は棄却したために、厳密に言えば傍論であるが、広島・長崎への原爆投下という具体的事件における適法性に関して、詳細な議論を展開した。判決は、仮に核兵器を禁止する明文の規定がない場合でも、既存の国際法規の解釈や類推適用、実定国際法規の基礎にある国際法の諸原則に照らして判断しようとした。その上で、当該原爆投下を違法と判断した。その理由として、(1)原子爆弾の巨大な破壊力からみて、無防衛都市に対する無差別爆撃として、また(2)不必要な苦痛を与える非人道的な害敵手段の禁止に違反しようとした。これにたいしては、特に(2)を付け加えたことにより、両者の理由づけの関係が問題とされている。

◇ 「核兵器使用・威嚇の合法性」事件

国際司法裁判所 勧告的意見 1996年7月8日

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1996, P226ⁱⁱⁱ

<解説> 4 *jus ad bellum* と *jus in bello* の関係の捉え方に問題があるという批判が一部でなされている。すなわち ICJ は、自衛権の行使としての武力行使であっても、国際人道法に反する形での武器の使用は許されない、逆に、国際人道法に合致する武器の使用であっても、武力行使自体が違法であれば、その武器の使用は合法とみなされないと判断している。ところが、意見主文(2)E においては、前段で、核兵器使用・威嚇は国際人道法という *jus in bello* に一般的に反するとしつつも、後段では、自衛の極限的状況においては、その合法・違法を判断できないとする。つまり、そうした *jus ad bellum* に関連する特定の極限的状況においては、核兵器使用・威嚇が国際人道法に一般的に違反するという *jus in bello* の原則が完全に排除されてしまっているかのように解することができるという批判である。こうした解釈にたいして、意見主文(2)E 後段は合法・違法を判断できないとしているだけであり、*jus in bello* の適用を当初から排除しようという意図があるわけではなないとする解釈もある。

◇ 原爆投下の違法性—原爆判決—

東京地裁判決 1963年12月7日 昭和30年(ワ)第2914号・同32年(ワ)第4177号損害賠償請求併合訴訟事件^{iv}

<解説>1 戦場における兵士が敵愾にかられてあえてそのような文民・非軍事目標への攻撃を行うということが生じうる。このような戦闘の方法を国際法は禁止しているのであり、そしてこのような禁止規定に従うことが軍事的にも必要とされるからこそ、戦争・武力紛争という極限状態においてもその禁止規定は実効性をもちうる規則となるのである。<解説>2 「予期される具体的かつ直接的な軍事的利益との比較において、過度に巻き添えによる文民の死亡、文民の傷害、民用物の損傷またはこれらの複合した事態を引き起こすことが予測される攻撃」が無差別攻撃であるとされている。

◇ 履行の確保

国際人道法の規定の履行を確保するためには、第一に(a)伝統的な利益保護国(人道的団体を含む)の制度(「1949年第3条約」8条から11条)によるほか、条約違反の事実について、**国際事実調査委員会**^vによる調査が加わった(「第一追加議定書」90条)。また、(b)戦争犠牲者に対する故意に基づく重大な違反行為については、各締約国は普遍主義に基づき、起訴・処罰の措置をとる義務を負い(「1949年第3条約」129条・130条)、さらに部下の違反行為にたいする上官の刑事・懲戒責任も定められた。(「第1追加議定書」86条2項)。

◇ 国際事実調査委員会(International Fact Finding Commission)^{vi}

1949年のジュネーブ諸条約の履行確保のため、1977年のジュネーブ諸条約の追加議定書I90条に基づいて設立された委員会。1949年のジュネーブ諸条約で規定されていた利益保護国の制度が、実際にほとんど利用されていなかったため、ジュネーブ諸条約及び同追加議定書の規定する重大な違反行為、国際人道法に対する著しい違反の事実の存在について調査する機関として設けられた。その調査権は、予め宣言又は同意により委員会の権限を認めた締約国についてのみ行使することができる。

以上

参考文献

1. 国際法(新版) 山本草次 有斐閣
2. 国際法新講 下 田畑茂二郎 東信堂
3. 講義国際法 小寺明、岩沢雄司、森田章夫 有斐閣
4. プラクティス国際法 香西茂、竹本正幸、坂本茂樹 東信堂
5. ベーシック条約集 第二版 田畑茂二郎、高林秀雄 東信堂

6. Mary Kardor “New and Old Wars” second edition, Stanford University Press

i 『国際法』（新版）山本草二 有斐閣 p748

ii Mary Kardor “New and Old Wars” second edition, Stanford University Press p95-118

iii 別冊ジュリスト 国際法判例百選 有斐閣 p221

iv 別冊ジュリスト 国際法判例百選 有斐閣 p223

v http://www.ihffc.org/index.asp?Language=EN&page=legalframe_general

vi 『国際法辞典』筒井若水 有斐閣 p103