1954年ハーグ条約に基づく履行状況報告書とその内容

－「武力紛争の際の文化財の保護に関する条約」の履行状況とその課題 その1－

REVIEW OF THE REPORTS ON THE IMPLEMENTATION OF
THE 1954 HAGUE CONVENTION－The situation of the implementation of “The Convention for the Protection of
Cultural Property in the Event of Armed Conflict” and its issues (Part 1)－

藤岡 麻理子*, 平賀 あまな**, 斎藤 英俊***

Mariko FUJIOKA, Amana HIRAGA and Hidetoshi SAITO

Under “The Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict”, the States Parties are obliged to provide UNESCO Secretary-General with national reports on the measures to implement the Convention at least once every four years. Compiling the submitted reports, Secretariat has published the Reports on the Implementation of the Convention. Investigating those reports, this paper clarifies that the reporting system hasn’t been run enough, and for the measures which hasn’t applied widely and effectively, such as “Special Protection” or distinctive emblem, in each State Party there were some discussions on its effectiveness and possibility of application.

Keywords: *Protection of Cultural Properties, International Cooperation, UNESCO, the 1954 Hague Convention, Implementation Reports*

文化財保護、国際協力、ユネスコ、国際条約、履行報告書

1 緒言

「武力紛争の際の文化財の保護に関する条約」（通称 1954 年ハーグ条約。以下、「ハーグ条約」または「条約」と記述）はユネスコによる文化財関連の条約としてはじめてのものであり、武力紛争時における文化財の保護を専らに扱った国際条約としてもはじめてのものである。多くの文化財が破壊、損傷、略奪などの被害を受けた第一次世界大戦、第二次世界大戦、またそれまでのさまざまな武力紛争への反省をこめて、第二次世界大戦終結後間もなく、条約作成に向けた取組みが開始された。1954 年に施行規則、議定書とともにオランダのハーグで採択され、1999 年には第二議定書によって補完されている。2007 年 12 月 20 日現在、締約国数はそれぞれ、条約 118 カ国、第一議定書 97 カ国、第二議定書 48 カ国となっている。日本はこれまで未加盟であったが、2007 年度国会において条約の批准承認案と条約実施に関する国内法案が成立している^{注 1)}。その後、条約、第一議定書の批准書、および第二議定書の加入書が同年 9 月 10 日にユネスコに寄託され、12 月 10 日に発効している。

ハーグ条約は、武力紛争時においても文化財を保護、尊重すべきことを定める戦時規則と、その保護と尊重を確保するために平時に講じておくべき措置から構成される。締約国は戦時規則により文化

財を軍事的な目的で使用することや軍事目標とすることを禁止あるいは制限され、平時の責務として、「適当と認める措置」をとることや軍隊の中に文化財保護にかかわる専門機関または専門官をおくこと、文化財保護に関する教育を行うことなどを求められる。第一議定書には、占領地に所在する文化財の保護に関する規定が定められている。条約が保護の対象とする文化財は第 1 条で定められており、

(a) 各人民の文化遺産としてきわめて重要な動産または不動産、(b) 動産の保存・展示施設および避難施設、(c) 動産、不動産が多数所在する記念工作物集中地区である。動産、不動産としては、建築学上、芸術上または歴史上の記念工作物、考古学的遺跡、歴史的または芸術的な関心の対象となる建物物群、芸術品、芸術的、歴史的または考古学的な関心の対象となる手書き文書、書籍等、学術上の収集品、書籍もしくは記録文書の重要な収集品、またはこれら動産、不動産の複製品の重要な収集品が定義されている。

しかし、1956 年に条約が発効した後も、カンボジア内戦、中東地域における幾多の武力紛争、旧ユーゴスラヴィア紛争などの例にみるように、武力紛争の影響により被害をうける文化財は後を絶たない。いま、ハーグ条約には武力紛争時における実効力を獲得することが求められている。ハーグ条約に関しては加盟国が少ないために

* 筑波大学大学院人間総合科学研究科世界文化遺産学専攻
博士後期課程・修士(学術)** 筑波大学大学院人間総合科学研究科世界文化遺産学専攻
研究員・博士(工学)*** 筑波大学大学院人間総合科学研究科世界文化遺産学専攻
教授・工博Graduate Student, Dept. of World Cultural Heritage Studies, Graduate School of
Comprehensive Human Sciences, Tsukuba University, M. Ph.Researcher, Dept. of World Cultural Heritage Studies, Graduate School of Comprehensive
Human Sciences, Tsukuba University, Dr. Eng.Prof., Dept. of World Cultural Heritage Studies, Graduate School of Comprehensive Human
Sciences, Tsukuba University, Dr. Eng.

有効性をもたないという意見もある¹⁾。しかし、イラン、イラク、イスラエルをはじめとする中東諸国はその多くが早い時期から、またカンボジアや旧ユーゴスラヴィアも紛争当時はすでに条約に加盟しており、加盟国数の問題に帰することはできない。すなわち、ハーグ条約の規定のもとでは、国際的に重要性を認められ、世界遺産に登録されるような文化遺産ですら武力紛争の影響から保護することができない、あるいは各締約国において、条約がその効力を発揮するような方法で実施されていないといえる。

またハーグ条約に関係する動きとして近年、文化財の危機管理への注目が高まっており、そのための活動も活発化している。代表的なものが1996年、国際文書館評議会(ICA)、国際博物館会議(ICOM)、国際記念物遺跡会議(ICOMOS)、国際図書館連盟(IFLA)という4つのNGOにより設立されたブルーシールド国際委員会(ICBS)である²⁾。第二議定書は、その実施機関である「武力紛争の際の文化財の保護に関する委員会」の顧問の資格をICBSに与えるなど³⁾、ICBSを条約と議定書の関連機関として正式に認めており、今後のハーグ条約の履行措置には、災害救助を含めたあらゆる緊急時への対応という新たな可能性が期待されている。

ハーグ条約に関しては、これまでO'Keefe²⁾、Toman³⁾、可児⁴⁾、平賀・斎藤^{5,6)}などの論考があり、武力紛争の際の文化財保護の歴史、条文解釈、第二議定書の作成・成立の経緯、条約作成時およびその後の批准に向けた日本国内の取組みなどが扱われてきた。しかし、ハーグ条約には現在、武力紛争時における実効力の獲得とあらゆる緊急時への対応という2つの課題が指摘されており、これらを克服するため、条約の運用に関し、実務的かつ今日的な視点に立った研究も行う必要がある。

そこで本研究では、まず各締約国におけるこれまでのハーグ条約の履行状況と履行手法を明らかにし、条約が実効力をもつために不十分であった点、あるいは効果的であると考えられる手法を考察する。さらに、条約実施にかかわる近年の国際的動向も把握する。その1である本稿では条約の規定全般について論考を進め、次稿以降、特に重要な規定について各国の履行措置を詳細に検討する。

ちなみに日本では、署名^{注4)}から50年以上を経てようやくハーグ条約の締結が承認されたが⁷⁾、1951年にユネスコに加盟した直後から、条約の作成には積極的に関与していた。

平賀・斎藤⁵⁾によれば、条約案作成時の政府専門家特別委員会や条約採択時の国際会議には、政府代表とともに文化財にかかわる専門家を派遣し、日本独自の文化財概念や国家事情に基づく文化財の保護を主張している。当時の日本が特に重視していたのが、重要な軍事目標から十分な距離をおき、かつ軍事的な目的に使用されていない避難施設、記念工作物集中地区および特に重要な不動産文化財を「特別の保護の下にある文化財(特別保護文化財)」として国際的に登録し、やむを得ない軍事上の必要がない限り、武力紛争時におけるいかなる攻撃も禁止するという特別保護制度である^{注5)}。第二次世界大戦時、日本は、歴史的な都市を護るためローマ、フィレンツェ、ベニスの3都市を無防備都市として宣言していたイタリアのような措置を講じていなかったものの、京都と奈良は戦火から免れている。当時の日本の文化財保護関係者の間には、今後はこの2つの歴史都市を最も重要な記念工作物集中地区として国際条約によって護ることが重要な課題であるとの認識があり、ハーグ条約作成過

程においては、両都市全体を特別保護のもとにおくための主張が一貫してなされていた。また、当時の京都と奈良では市民レベルでも、世界の文化都市であるという立場から軍事施設設置への反対運動が行われていたが、この運動は両都市の保護をハーグ条約による保護と結びつけ、「非武装都市」建設運動へと発展している。両都市ではさらに、条約成立に向けた活動も行われていた⁶⁾。

条約が採択された後には条約批准を目的として、当時の文化財保護委員会建造物課長であった関野克の主導により、特別保護のもとで両都市を保護するための具体的な計画も立てられていた⁸⁾。関野は特別保護文化財に「周辺地域」を定めて規制を設けることを提案していたが、国会質疑では、特別保護文化財は重要な軍事目標と「十分な距離」をおかなければならないという要件に関し、「十分な距離」の国際的合意がないために「周辺地域」を定めるための国内法が策定できないとされ、議論は解決に至らなかった^{注6)}。

その後も条約批准を求める国会質疑が断続的に行われていたが、活動が活発化したのは第二議定書採択以降のことである。第二議定書は、軍事目標と「十分な距離」をおくことを要さない「強化された保護(強化保護)」を導入し、人類にとって最も重要な文化遺産であること、国内法制度による保護をうけていること、軍事的な目的で使用されていない、あるいはされないことが宣言されていることを条件に保護を与えている^{注7)}。この制度の導入により、特別保護を条約の目的とし、「十分な距離」の不明確さのために批准に至らなかった日本も、特別保護と同等の保護を与えるとされる強化保護を利用できるようになったとし、第二議定書とともにハーグ条約を批准するための取組みを開始することとなった。また、近年になって活動が活発化したことには有事法制の整備が進んだことも影響している。「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律」(2004年成立)が特別保護文化財に対する破壊行為をその処罰対象とし、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」(同年成立)が、重要文化財などの武力攻撃による被害を防ぐため文化庁長官は所有者らに対し措置をとるよう命令、勧告を行えるとしていることは、条約加盟への取組みを促進させた⁹⁾。

本研究において締約国の条約履行状況を考察し、条約の制度や履行に関する問題点、および条約をめぐる社会的動向を明らかにすることは、国際的に指摘されている条約の課題をいかに克服するだけでなく、今後、日本がハーグ条約の枠組みにどのように参加すべきであるかを検討する上でも重要なものになると考えられる。

2 ハーグ条約における報告書制度

(1) 報告義務の履行状況

本研究では主たる資料として「ハーグ条約の履行に関する報告書」を用いる。ハーグ条約は、各国における条約履行の方法や状況をユネスコが把握すること、および国家間で情報を共有することを目的として¹⁰⁾、締約国に対し「条約及びその施行規則を実施するために自国政府がとり、準備し、又は計画する措置に関する情報であって適当と認めるすべてのものを提供する報告を、少なくとも四年に一回」ユネスコ事務局長に提出することを義務づけている^{注8)}。本資料は提出された報告書をユネスコがまとめ、公開しているものである。これまでに8冊が公開されており、それぞれ1962年、1967年、1970年、1979年、1984年、1989年、1995年、2005年に発行さ

表1 報告書提出状況

	1962	1967	1970	1979	1984	1989	1995	2005
提出国数	9	20 ¹⁾	19 ¹⁾	19	24	25	29	27
条約締約国数	45	54	61	68	71	77	87	113
議定書締約国数	41	50	53	58	60	64	74	89
提出国/締約国	20.0	29.6	24.6	27.9	33.8	32.5	33.3	23.9
提出の要請	— ²⁾	1964. 12	1969. 3	1977. 3	1982. 11	1987. 6	1994. 1	1998. 10

¹⁾ 1967年報告書と1970年報告書では条約未加盟国にも条約に関する報告の実施が要請されており、それぞれ未加盟国4カ国が報告を行っている。

²⁾ 明記されていないが、各国の報告から1959年5月と1961年4月の2度、要請されたと考えられる。

図1 報告書提出率の推移

れている（以下、「1962 年報告書」「1967 年報告書」…「2005 年報告書」と記述）。報告書の提出は締約国の義務であり、また 8 冊すべてに関し、各締約国には報告書を提出するようユネスコから要請が行われているが、提出国数はいずれにおいても、条約の全締約国数の 30% 前後にすぎない（図 1、表 1）。このことから、条約の定める報告書提出義務は積極的かつ十分な履行はされていないといえる。

なお、条約加盟後、ユネスコからの報告書の提出要請に欠かさず応じているのはドイツのみである。オランダ、ポーランド、パチカン、スイスは条約の実施に全般的に積極的であるが、それぞれ報告を行わなかった回が 1 度ずつある。また、ユネスコにより報告書の提出が要請された時期をみれば、4 年に 1 回という周期は守られていない。報告義務の履行を促進する立場にあると考えられるユネスコがその役割を十分には果たしてこなかったことを指摘できる。

(2) 報告書の構成

各報告書の構成は大きく 3 つに分けることができる。ひとつは、ハーグ条約に関するデータの記述である。条約の採択、署名、発効に関する情報とともに報告書公開時における締約国数が記されている。さらに、条約と議定書の締約国の最新のリストも附属しており、国名とともに、それぞれに加盟した年月日、およびそれらに拘束されることへの同意を表明した手段として、批准（ratification）、加入（accession）、承継の通告（notification of succession）などが記されている^{注 9)}。2 つめは、前回報告書が公開された後にユネスコが行った条約実施に関する活動の報告である。特別保護文化財の登録、武力紛争地域に対する支援活動の実施などが記されている^{注 10)}。3 つめが各国により提出された報告書であり、国名頭文字のアルファベット順に並べられている。提出された報告書を翻訳以外の手を加えることなく公開していた 1995 年までとは異なり、2005 年報告書ではユネスコによる手加わり、その構成が変化している。質問表（後述）を用いて提出要請を行った 2005 年報告書では、各国からの報告は質問表の項目ごとに抽出され、組み換えられている。各項目内での各国の報告の並び順は、それまでと同様、国名頭文字のアルファベット順である。

(3) 報告を求められた措置と実際に報告された措置の特徴

条約の規定によれば、締約国が報告すべき情報は自らが「適当と認める」ものであるが、1962 年報告書の提出要請時には、14 項目を挙げた報告書のアウトラインが示され、それに基づき報告書を作成、提出するよう求められていた。1962 年報告書に対しては、ベルギー、ベラルーシ、チェコスロバキア、パチカン、インド、イタリア、マラヤ連邦（現マレーシア）、オランダ、ポーランドの 9 カ国が報告書を提出しているが、このアウトラインを考慮して報告を行ったと評価できるのは、チェコスロバキア、イタリア、オランダ、ポーランドの 4 カ国のみである。しかし、その後の報告書の中にも、1962 年報告書に対するアウトラインの影響が認められる様式の報告をみることができ、しばらくの間は、各国による報告義務の履行に有効にはたらいっていたと考えられる。また、2005 年報告書の提出要請時には、各国当局にかかる負担を軽減し、報告義務の履行を支援、促進することを目的として^{10,11)}、8 項目を挙げた質問表が送付されている^{注 11)}。報告してほしいテーマをユネスコ自らが示すことで、必要かつ有用な情報を引き出すことも意図されていたと考えられる。

2005 年報告書は各国の提出した報告書の原文にあたることはできないが^{注 12)}、少なくとも 2000 年末までに提出した 23 カ国は、質問表に示された 8 項目に従って報告書を作成しており¹⁰⁾、この方法は成功を収めたといえる。また、2005 年報告書はその公開において質問表で挙げた 8 つの項目ごとに各国の措置を並べており、情報検索という面から非常に利便性のよいものとなっている。各措置に対してどのような国が報告を行っているのか、またどのような履行手法があるのかといった最低限必要な情報を簡潔に提供しているという点で、それまでの報告書から大きく進歩している。

ハーグ条約のもとでは、締約国は平時、武力紛争時、占領時に条約上の義務を負うが、実際に報告された内容は平時にとるべき措置に関するものが大半を占める。ユネスコが報告を求める情報も、1962 年報告書のアウトラインでは条約の規定全体にわたるのに対し、2005 年報告書の質問表では、第一議定書の適用の有無を除き、すべて平時の措置となっている。1962 年報告書のアウトラインと 2005 年報告書の質問表に挙げられた項目を表 2 に示す。

各国による報告、およびユネスコが報告を求める情報が平時の措置に偏っている理由として 2 つの点を指摘できる。ひとつには、武力紛争時の措置に関しては、その危機に瀕していない国、あるいは武力紛争を経験していない国は報告する情報をもたないという報告書作成における実務的な事情があり、そうした意見は各国の報告の中にもみることができる。もうひとつには、武力紛争時における文

表2 報告を求められた項目

		項目	1962	2005
条約	第3条	文化財の保全措置	●	
	第4条1	文化財の尊重	●	
	第7条	軍事的措置 1) 規則・命令	●	
		2) 専門機関・専門官	●	●
	第8条	特別保護 1) 登録	●	●
	第9条	2) 尊重	●	
		特別標章	●	●
	第17条	国際的性質を有しない紛争	●	
	第24条	特別の協定	●	
	第25条	条約の周知	●	●
	第26条	訳文	●	●
	第28条	制裁	●	●
	第34条	効果的適用確保のための措置	●	
施行規則	第1条	文化財管理官	●	
最終決議	決議 II	国家諮問委員会	●	●
第一議定書		第一議定書適用の有無		●

文化財の保護は、必要な措置が平時のうちに整備、確立されていることではじめて確保されるものであるという認識を挙げることができる。ハーグ条約前文は、文化財の保護は「そのための国内的及び国際的な措置が平時においてとられない限り、効果的に行われ得ない」としており、これはハーグ条約の理念ともいうべきものである。武力紛争時における文化財の尊重の義務の遵守は、平時における軍隊への教育や文化財保護にかかわる専門機関または専門官の設置といった措置の上に成り立つものであり、条約に対する違反行為の処罰や武力紛争時における標章による文化財の表示に関しては、平時に法制度を整備しておく必要がある。このために、実際の部隊展開時における情報よりも、軍事活動を制限する法制度に関する情報が求められ、また実際に報告されていると考えられる。本研究においてもハーグ条約の理念を考慮し、平時に講じるべき措置を中心に各国の履行措置を整理し、考察を加えることとする。

なお、報告書には、履行措置に関する情報だけではなく、各規定の有用性や不備に対する指摘、条約の改正の提案なども記されている。特に、履行状況が不十分な規定には賛否双方の立場から多くの意見が述べられており、その不十分さを理解する上で重要な情報となっている。その他、災害対策、民間防衛の制度と活動、大量破壊兵器の脅威、ユネスコによるその他の文化財関連の条約などに関する言及もみることができ、ハーグ条約とその他の文化財保護の枠組みとの関係を読み取ることができる。特に、1990年代に入り、自然災害や火災など武力紛争以外の危機要因に対する文化財保護も考慮した報告が増加してきていることは、近年の文化財の危機管理への注目の高まりと軌を一にしており、注目できる点といえる。

このように、1960年代から収集されてきた条約に対する意見や見解は、1990年代の条約見直しから第二議定書採択に至る過程における議論と一致する部分があり、報告書制度の有効性を示すものとなっている。また、こうした意見や見解は各締約国における条約の履行を支援、促進する上で重要な情報であるため、履行措置に関する報告とともに以下にまとめる。

3 報告書にみられる締約国における条約の履行状況

(1) 保全のための予防措置

武力紛争による予見可能な影響から文化財を護るため、締約国は、平時のうちに「適当と認める措置」をとらなければならない^{注13)}。とるべき具体的な措置は条文中には示されていないが^{注14)}、目録、記録資料、文化財地図の作成、およびそのマイクロフィルム化など、文化財をデータ化して保存するための措置や、避難施設の指定・建設、防火・消防設備の設置といった措置がとられていることが明らかになった。ただし、こうした措置は武力紛争時に限らず、平時においても、あるいは自然災害などあらゆる危機に対しても必要な措置であり、文化財保護のための一般的措置であるともいえる。保全のための予防措置については他の規定に比べ多くの国が何らかの国内措置を報告しているが、このことはこれらの措置が文化財政策の基盤となる一般的措置であることに由来していると考えられる。

しかし、こうした措置に関する報告は、必ずしも、専らハーグ条約を履行するためにとられている措置の報告とはなっていない。例えば、報告された目録が、武力紛争時に優先して保護を与える文化財の目録ではなく、各国の一般的な文化財目録である場合や、建造

物あるいは避難施設など一部のカテゴリーの文化財のみの目録である場合がある。武力紛争時のような非常時に的確かつスムーズに保護措置がとられるためには、あらかじめ優先順序が確立されていることが重要であり、そのための目録が平時から用意されていなければならない。

(2) 特別保護

特別保護制度は、すでに登録が解除されている4件を含めても、これまでに4カ国、全9件にしか適用されていないが、その他の国でも登録に向けた取組みがあったことが明らかになった(表3、表4)。また、締約国自らが報告を行う以外にも、ユネスコの活動報告の中にカンボジアが特別保護を申請していたものの締約国間で合意に至らなかったとの記述がみられる¹⁶⁾。

さらに、特別保護の対象として考えられていた文化財が、一部の国で具体的に明らかになった。記念工作物集中地区はこれまでバチカン市国が登録されたのみであるが、セルビア共和国が旧首都Cetinjeに対し特別保護を申請していたこと¹⁹⁾、イタリアではローマやベニスなど複数の都市をリスト化し、特別保護の要件を満たすことができ次第、申請する予定であったこと^{13,14)}、カンボジアが内戦の際に避難施設1件とともに、記念工作物集中地区2件に対し特別保護を申請していたこと¹⁶⁾が明らかになった。その他、旧ソ連は申請の可能性を検討したことを報告する中で、モスクワ、レニングラードなどは伝統文化の中心地であるが、同時に政治・産業の中心地であり、通信網の主要な中継点であることから要件を満たせないとしており¹⁵⁾、同国がこれらの都市に対し特別保護に値する価値を認めていたことがうかがえる。また、これまで特に重要な不動産文化財として登録された特別保護文化財はないが、アラブ連合(現エジプト)では「ハーグ条約の適用に関する国家委員会」がアブシン

表3 特別保護に関する報告

登録	バチカン、オランダ、ドイツ
解除	オーストリア、オランダ
申請したが認定されず	スウェーデン、セルビアモンテネグロ
申請に向けて準備中	インド、イタリア、スイス (以上3カ国は選定・リスト作成を完了) トルコ、カンボジア、ボスニア、ブルガリア、ポーランド、フィンランド、フランス、イラン、チェコスロバキア、スロベニア、リヒテンシュタイン、ハンガリー、旧ユーゴ、エジプト、マダガスカル、サンマリノ
準備・計画に着手する予定	スペイン、ウクライナ、マレーシア
申請のための活動は行っていない	ベラルーシ、ベルギー、ルクセンブルグ、オーストラリア、イラク、旧ソ連、アゼルバイジャン

表4 特別保護文化財に登録/登録が検討された文化財

登録された文化財	
バチカン	バチカン市国全域(記念工作物集中地区)
オーストリア	避難施設1件(解除)
オランダ	避難施設6件(うち3件は解除)
ドイツ	避難施設1件
登録が検討された文化財(具体的な報告のみを挙げる)	
セルビア	旧首都Cetinje(記念工作物集中地区として)
スウェーデン	ドロットニングホルムの王領地、タスムの線刻画群、エンゲルスベリの製鉄所、ビルカとホーヴゴーデン、スクーグシュルコゴーデン ¹⁾
イタリア	ベニス、ヴィチエンツァ、フィレンツェ中心部、シエナ、アッシジ、ローマのアウレリアヌス城壁内、カセルタ、モンレアーレ(以上、記念工作物集中地区として)
旧ソ連	モスクワ、レニングラード、キエフ、リガ、タリン
アラブ連合	アブシンベル神殿、テーベの墓地群など
マダガスカル	美術館、宮殿
カンボジア	記念工作物集中地区2件、避難施設1件

¹⁾各文化財の名称の和訳は日本ユネスコ協会連盟のホームページを参照した。

ベル神殿、テーベの墓地群などを対象に特別保護の申請を勧告していたこと¹⁵⁾、マダガスカルでは文化省が宮殿と美術館を対象に特別保護の申請を提案していたこと¹⁹⁾が明らかになった。

特別保護制度に関しては世界遺産条約との関係も指摘できる。ユネスコは1993年の第141回執行会議において、世界遺産をもつ両条約の締約国に対し、国内の世界遺産を特別保護に申請することを検討するよう要請しており¹²⁾、その後、トルコとフィンランドで申請が検討されている²⁰⁾。スウェーデンはそれ以前の1989年に、表4に示す5件の文化財を世界遺産と特別保護文化財の両者に同時に申請している¹⁹⁾。特別保護については申請書の不備により受理されなかったが、その後も、両リストの文化財の定義や登録要件を考慮しながら同一の文化財を双方に登録することが目指されている。これらの報告は、特別保護文化財と世界文化遺産に対し、ほぼ同等の文化的、歴史的価値が見出されていることを示すものと考えられる。

なお、第二議定書で導入された強化保護は、その登録要件やユネスコが世界文化遺産の特別保護への登録を推進していたことから、世界遺産の保護を重要な目的のひとつにしていると考えられる。実際、ベルギーでは、世界遺産は武力紛争時には特別な保護が与えられるべきとの見解のもと、強化保護の利用が検討されている²⁰⁾。

特別保護に関しては、制度の適用に向けた取組みの報告のほか、条約の規定の不備に対する指摘が多くなされており、特別保護制度がほとんど利用されてこなかった要因を明らかにしている。

まず、特別保護の付与条件の厳格さと複雑さが問題となっており、ポーランドは満たすことが困難な要件は制度を無効化すると指摘している¹⁵⁾。アゼルバイジャン²⁰⁾、イタリア¹³⁾、スイス^{19,20)}、旧ソ連¹⁵⁾、ベラルーシ¹⁹⁾、リヒテンシュタイン¹⁹⁾も同様の見解を示しており、軍事目標から十分な距離をおくという立地上の要件や、いかなる状況においても爆弾による損傷をうけることがないように建造されているという避難施設に関する構造上の要件が^{注15)}、特別保護申請に向けた取組みの妨げになっていることを指摘している。

規定の過度の厳格さに対する指摘がある一方で、その曖昧さに対する指摘もあり、日本と同様に「十分な距離」の不明確さが論点となっている。この問題についてはイラン¹⁹⁾とオランダ¹³⁾が指摘しており、イランは条文を改定する必要性にも言及している。また旧ソ連は、十分な距離をおくべき「攻撃を受けやすい地点となっている軍事目標」について、攻撃の受けやすさとは兵器開発や国際情勢の変化に左右されるものであり、絶対的なものではないと指摘している¹⁵⁾。さらに、特別保護の付与については記念物の本質的な重要性よりも、その近傍の軍事的環境が重要な決定要素となっていることに懸念を示し、ユネスコに研究と議論を求めている。

登録要件を満たす文化財の中でも、実際にその保護のもとにおくことができるのは「限定された数」^{注16)}であることについても批判的見解が示されており、ポーランドは価値のある文化財の中から特別に保護を与える文化財を選ぶことは困難であるとしている²⁰⁾。

なお、こうした規定の不備に対する指摘は多くあるものの、特に重要な文化財により厳格な保護を与えるという制度の目的自体への批判はみられない。肯定的意見はイランとイタリアにより示されている。イランは歴史的文化的な工芸品および記念物の保護における最も効果的な方法として評価しており¹⁹⁾、イタリアは、同じ地域に医療施設を併設するのが望ましいとし、記念物、保健医療地域、文

化財避難施設が一体になることで保護に対する動機が強化されること、および尊重される可能性が高まることに期待を寄せている¹³⁾。

(3) 特別標章

ハーグ条約には文化財保護のための標章が定められており(図2)、武力紛争時には特別保護文化財に3つ並べて附することが義務づけられている。一般保護文化財、および平時の特別保護文化財にも附することができるが、義務ではない^{注17)}。

標章制度については適用状況のほか、制度の有効性や適用手法に関しても多くの報告がみられる。議論の主な対象は、制度の効力、表示するタイミング(武力紛争時/平時)、実施当局(国/地方/所有者・管理者)、表示対象とする文化財(私有/公有、不動産/動産、等)、文化財に附される各国独自の標章との関係(併置/置換)などであり、特に、制度の効力と表示のタイミングに多くの関心がもたれている。

標章制度の効力については否定的立場と肯定的立場の双方から意見と見解が示されている。否定的立場からの意見の大半は、標章は重要な文化財の識別を容易にするため、標章で明示することが逆に攻撃を誘発するという懸念によるものである。実際、この理由により制度を適用していないとする国もみられた。特にクロアチアは、旧ユーゴスラヴィア紛争では標章を附していたにもかかわらず多くの記念物が破壊、損傷をうけたこと、敵国による標章に対する尊重が期待できないため、当初は標章を附して行っていた文化財の輸送も秘密裡に行い、身分証明書を配布されていた文化財保護のための人員は被占領地から撤退せざるを得なかったことを実例として報告している¹⁹⁾。こうした実態はメディアを通じて国際的に知られており、制度の適用を妨げるものとなっている。肯定的立場からは、スロベニアが記念物の価値を周知する手段として、リヒテンシュタインが災害救助対策として有用性を見出している²⁰⁾。旧ユーゴスラヴィアのモンテネグロ共和国では実際、1979年に起きた地震を機に標章の表示を開始し、その後すべての不動産記念物、および動産文化財のための保管施設に附されるようになっている¹⁹⁾。

制度を適用している国の間でも平時における使用状況にはばらつきがあり、平時から附す国と武力紛争時あるいはその危険性が高まった際に附すとする国とがみられた(表5)。このことは、平時の標章の表示が義務ではなく、各国の裁量に任されていることに由来するものと考えられる。

義務ではないにもかかわらず平時から標章を附す国があることには2つの理由が考えられる。ひとつは武力紛争が緊迫してはじめて附すのでは手遅れになる可能性があるためである。ドイツでは歴史的建造物等8000件と考古学遺跡、美術館、記録保管所等2000件

図2 文化財の特別標章

表5 標章制度の適用状況

平時から使用	マレーシア、トルコ、オーストリア、キプロス、ドイツ、オランダ、シリア、ボスニア、旧東ドイツ、スロベニア、ウクライナ
紛争時に使用	アゼルバイジャン、クロアチア、チェコスロバキア、パチカン、リヒテンシュタイン、スイス、ポーランド、旧ユーゴ ¹⁾
実施状況不明	インド、ベルギー、ブルガリア
計画・検討中	マダガスカル、エジプト、フィンランド、フランス、イタリア、スウェーデン、ヨルダン、ベラルーシ、ハンガリー
使用していない	ルクセンブルグ、ノルウェー、スペイン、イラク

¹⁾ 各共和国独自の措置をみることができるが、連邦全体としては、平時から標章を附す規定はみられない。

に平時から標章を附しているが¹⁸⁻²⁰⁾、その他の国でも一般保護文化財として非常に多数の文化財が対象になると考えられる。それらすべてに標章を附すには多くの時間と労力を要するため、予防措置として恒常的に附しておくことが選択されていると推測される。2 つめは、文化財に標章を附することが、文化財の価値の周知に有用であるためである。純粋に文化財の価値を広めるため、また文化財の価値を浸透させておくことにより武力紛争時における文化財の尊重を確保するためにも、平時から標章が附されると考えられる。

平時から標章を附している国の間でも制度の運営方法には相違がある。ドイツとオランダは平時の表示が各州の裁量に任されている点では共通するが、表示対象となる文化財を選定する機関が異なる。オランダでは国の作成したリストに基づき標章が附されるが¹⁷⁾、ドイツでは標章を附す文化財のリストの作成も各州が管轄しており、その選定には軍当局も関与している¹⁵⁻²⁰⁾。これは、どの程度の権限を各州、各地域に認めているかといった政治体制や文化財保護制度の相違に起因するものである。標章制度に限らず、ハーグ条約の履行手法の検討は各国の国家事情に応じて行う必要があるといえる。

ちなみに、スイスでは、文化財には武力紛争の際に標章が附されるが、平時のうちに標章とともに、標章を附す文化財が明示された目録と地図とが国土全域に配布されている^{19,20)}。表示対象は国家的重要性をもつ文化財約 1650 件と文化財避難施設であり、短期間での実施は容易でないが、武力紛争時に備えた体制を平時から整備しておくことで、的確な運用を確保していると考えられる。

また、ハーグ条約は文化財だけでなく、その保護に携わる人員の標章による保護も規定している。締約国は武力紛争時に文化財保護に従事する人員に対し、標章を附した身分証明書を発行しなければならず、さらに、標章を附した腕章を発行することもできる^{注 18)}。しかし、この規定に関しては報告を行った国が少なく、紛争時の利用計画があることは、身分証明書についてはクロアチア¹⁹⁾、スロベニア¹⁹⁾、スイス^{14,15,17-20)}、シリア¹⁵⁾、腕章についてはオーストリア^{15,16)}、クロアチア¹⁹⁾、スイス^{14,15,17-20)}で明らかになったのみである。

(4) 国家諮問委員会の設置

締約国はハーグ条約を実施するために、条約実施に関して自国政府に助言、申入れを行い、また国内の関連機関や国際機関との連絡、協力を行う国家諮問委員会を設置するよう求められている^{注 19)}。諮問委員会の設置は義務ではないが、国内のあらゆる関連当局からの代表者が一堂に会す場になるために重要な措置である。このために、1962 年報告書と 2005 年報告書の両方で情報が求められたと考えられる。

各国の報告は (a) ハーグ条約を適用するための委員会、(b) 国際人道法を適用するための委員会、(c) 文化財保護に関する委員会の 3 つに大きく分けることができる (表 6)。(b) を報告したいずれの国でも、委員会には武力紛争の際の文化財保護に関する権限が与え

られており、ベルギーとスロベニアはさらに、「ハーグ条約の諮問委員会」としても機能していることを明記している^{19,20)}。一方、委員会の構成についてはアルゼンチンとベルギーは文化財当局と捉えうる組織を示しておらず、構成員に文化財の専門家が含まれていない可能性がある^{19,20)}。これに対し、エジプトの「ハーグ条約の適用に関する国家委員会」は、その構成員に軍当局からの代表者をみることができない¹⁵⁾。また、ボスニアはハーグ条約の諮問委員会と同様の役割を果たす組織として「記念物保護委員会」を報告するがその構成員を示していない²⁰⁾。諮問委員会の重要な意義のひとつは条約実施にかかわるあらゆる当局が参加することにある。軍当局と文化財当局からの代表者のいずれを欠いてもこの意義を満たすことができず、委員会が期待される役割を十分に果たすことが確保されない。

(5) 制裁

ハーグ条約に違反した者、あるいは違反を命じた者に刑罰あるいは懲戒罰を科すためのあらゆる措置をとることも締約国の義務であり^{注 20)}、文化財保護に関する一般法、刑法、軍事司法などに設けられた関連する規定が報告されている。しかし、それらのうち文化財保護に関する一般法や刑法に規定された違反行為や罰則は、その大半が武力紛争時における文化財に対する犯罪を特に対象としていないものであることが明らかになった。文化財の故意による破壊、損傷、略奪などは武力紛争時に限らず平時においても処罰の対象となる行為であり、こうした報告の大半は、文化財に対する犯罪を罰するためのより一般的な規定であるといえる。

(6) 軍隊に対する措置

締約国は軍隊においても文化財を保護するための措置をとる義務があり、文化財の尊重の確保、および文化財保護にかかわる文民機関当局との協力を目的とする機関または専門官を軍隊内に設置すること、条約の遵守を確保するための規定を軍事上の規則または命令の中に含めること、軍隊構成員に全人民の文化と文化財に対する尊重の精神を育成すること、軍事教育の中に条約についての学習を取り入れることを求められている^{注 21)}。これらの措置は武力紛争時における軍隊による文化財の尊重を確保するために不可欠な措置であるが、いずれについてもその履行状況は十分ではないことが明らかになった。一方で、文化財保護の専門官として、文化財に関する学術的素養をもつ者を非職業軍人である予備役兵から任命する、文化と文化財の価値と重要性を教育した上で文化財の保護と尊重の義務を教育するなど、実際に有効性をもつと考える履行手法も一部の国からは示されていた。

なお、こうした平時のうちに軍隊に対して講じるべき措置はハーグ条約の実効力を確保する上で最も重要な措置のひとつであるため、次稿において改めて詳細な分析を行うこととする。

4 まとめ

「ハーグ条約の履行に関する報告書」を整理・分析することにより以下のことを明らかにした。

(1) 報告書制度の実施状況

ハーグ条約は平時、武力紛争時および占領時の規則を定めるが、報告された内容の多くは平時にとるべき措置に関するものであり、ユネスコも 2005 年報告書では、特に平時の措置の実施に関し、情報を求めている。このことには、平時のうちに必要な措置を整備、確

表6 諮問委員会の設置状況

(a) ハーグ条約	[設置済み] インド、エジプト、オーストリア、フィンランド、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、スイス、イラン、イスラエル、シリア、キューバ、アルバニア、アゼルバイジャン、ブルガリア、チェコスロバキア、ハンガリー、ポーランド、旧ユーゴ
	[計画中] マレーシア、パキスタン、トルコ、リビア、ニジェール
(b) 人道法	ベルギー、アルゼンチン、スロベニア
(c) 文化財	リヒテンシュタイン、ボスニア、サンマリノ

立し、また文化財に対する尊重の精神を育成しておくことにより、武力紛争時における文化財の保護を確保するというハーグ条約の理念が反映されているといえる。

報告書制度自体については、適切な運営がなされてこなかったことが明らかになった。「ハーグ条約の履行に関する報告書」はこれまで8冊が公開されているが、いずれも締約国の30%前後が報告を行うのみである。ユネスコは報告書の提出を要請するなど報告義務の履行を促進するための活動も行っているが、条約の規定する4年に1回の提出という周期は守られていない。締約国には報告義務の履行が求められ、ユネスコには締約国への提出要請を強化していくことが求められる。ただし、報告書制度の目的が締約国間、あるいはユネスコと締約国との間の情報の共有にあることを考えれば、これまで収集されてきた情報には有用なものも少なくない。また、条約の実施に全般的に積極的なオランダ、スイス、ポーランドなどは報告書の作成にも積極的であり、国内措置を詳細に報告している。報告義務を果たさない国は、その他の規定も十分には実施していないことが推測されるが、こうした国に対しては、報告書の提出を要請するだけでなく、各国から報告された履行措置のうちすぐれたものを共有すべき情報として提示し、各措置の履行を支援、促進することも報告書制度の有用な運営手法のひとつといえる。

(2) 各規定の履行状況

ハーグ条約の全体的な履行状況として、条約特有の制度である特別保護、標章の表示、軍隊内への専門機関または専門官の設置といった措置は、文化財政策として一般性のある保全措置、処罰の規定、文化財保護に関する教育などに比べ、実施が進んでいない状況が明らかになった。しかしながら、特別保護や標章など、これまであまり利用されてこなかった制度も、各国国内では、その実効力や国内実施の可否などについて議論がなされていたことも明らかになった。

また、標章を平時から附している国や、軍隊内の専門官として文化財に関する学術的素養をもつ者を任用する国など、履行においてより有効性をもつと考えられる手法をとる国があり、条約に対する積極的な姿勢が見出された。こうしたすぐれた措置が報告され、情報が国家間で共有されることは、その他の締約国における条約の履行を促進するものでもあり、報告書制度の目的に合致するものと評価できる。

なお、ハーグ条約は単に文化財に関する戦争のルールを定める条約ではない。文化や文化財を人権の一部として認め、平和時のうちにそれらに対する尊重の精神を育成し、武力紛争が起きた際にはその尊重の精神に基づき文化財が保護されることを確保するという人道的性格をもつ条約である。次稿では、こうしたハーグ条約の理念に照らし最も重要な措置のひとつと考えられる平時に軍隊に対してとるべき措置に焦点を当て、特に詳細な検討を行う。

参考文献

- 1) 河野靖：文化遺産の保存と国際協力、風響社、1993
- 2) Roger O'Keefe: *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2006
- 3) Jiri Toman: *The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, UNESCO, 1996
- 4) 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3, pp.1-34, 2002

- 5) 平賀あまな・斎藤英俊：「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）」成立の経緯と日本の関与 国際社会における文化財保護と日本 その1、日本建築学会計画系論文集 588, pp.195-201, 2005.2
- 6) 平賀あまな・斎藤英俊：「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）」成立過程の議論にみられる日本の役割 国際社会における文化財保護と日本 その2、日本建築学会計画系論文集 608, pp.211-218, 2006.10
- 7) 第166回国会参議院外交防衛委員会会議録第13号、2007.5.24
- 8) 平賀あまな：「武力紛争の際の文化財の保護のための条約」批准に向けた日本の取組み、日本建築学会学術講演梗概集 F-2（関東）、pp.121-122, 2006.9
- 9) 第166回国会衆議院文部科学委員会会議録第8号、2007.4.6
- 10) Jan Hladik: Reporting system under the 1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. *International Review of the Red Cross* 82, 840, pp.1001-1016, 2000
- 11) Patrick J. Boylan: *Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, CLT-93/WS/12, UNESCO, 1993
- 12) 第141回ユネスコ執行会議決議 5.5.1 (*Decisions adopted by the Executive Board at its 141st session, Paris, 10-28 May 1993*, 141 EX/Decisions + CORR., UNESCO, 1993)
- 13) *Reports of the High Contracting Parties*, CA/RBC.1/3; WS/0562.68, UNESCO, 1962
- 14) *Protection of cultural property in case of armed conflict: information on the implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in Case of Armed Conflict*, The Hague, 1954, SHC/MD/1; 67-68 CLT, UNESCO, 1967
- 15) *Protection of cultural property in case of armed conflict: information on the implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in Case of Armed Conflict*, The Hague, 1954, SHC/MD/6, UNESCO, 1970
- 16) *Protection of cultural property in case of armed conflict: information on the implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in Case of Armed Conflict*, The Hague 1954, CC/MD/41, UNESCO, 1979
- 17) *Information on the implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, the Hague 1954: 1984 reports*, CLT/MD/3, UNESCO, 1984
- 18) *Information on the implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, the Hague 1954: 1989 reports*, CC/MD/11, UNESCO, 1989
- 19) *Information on the implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, The Hague 1954: 1995 reports*, CLT.95/WS/13, UNESCO, 1995
- 20) *Report on the implementation of the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its two 1954 and 1999 Protocols: report on the activities from 1995 to 2004*, CLT.2005/WS/6, UNESCO, 2005

注

- 注1) 同時に、条約、施行規則、2つの議定書の公式の日本語訳が定められた。本稿で条約の規定に言及する際には、この公式の訳文に従う。
- 注2) 2005年からは、視聴覚資料の保存にかかわる、Co-ordinating Council of Audiovisual Archives (CCAAA) も構成機関に加わっている。
- 注3) 第二議定書第27条3。
- 注4) 日本は1954年9月6日に条約、施行規則、第一議定書に署名している。
- 注5) ハーグ条約第8条、第9条、第11条。
- 注6) 2007年に公式の訳文が定められるまでは、「十分な距離 (adequate distance)」は「妥当な距離」と訳されており、当時の資料やそれを扱った平賀・斎藤でも「妥当な距離」が採用されている。
- 注7) 第二議定書第10条。
- 注8) ハーグ条約第26条2。
- 注9) 1962年報告書には締約国リストは附属しておらず、1970年報告書のリストには議定書にかかわる情報は記載されていない。
- 注10) 1962年報告書については、当該部分は第1回締約国会議議事録に収められているため、報告書中には記載されていない。
- 注11) その他の報告書の質問表使用についてユネスコのハーグ条約担当者である Hladik 氏に問い合わせたところ、使用していないとの回答を得た。
- 注12) 各国による報告書の原文の閲覧について Hladik 氏に問い合わせたところ、公式文書ではないため公開できないとの回答を得た。
- 注13) ハーグ条約第3条。
- 注14) この点は条約が採択された当初から条約の不備として指摘されており、第二議定書で具体的記述がなされるに至っている。
- 注15) ハーグ条約第8条2。
- 注16) ハーグ条約第8条1。
- 注17) ハーグ条約第6条、第10条、第16条、第17条。
- 注18) ハーグ条約第17条、施行規則第21条。
- 注19) 「武力紛争の際の文化財の保護に関する政府間会議」最終決議Ⅱ。
- 注20) ハーグ条約第28条。
- 注21) ハーグ条約第7条、第25条。

(2007年10月9日原稿受理、2007年12月17日採用決定)