

武力紛争時における環境保護

国際法学会エキスパート・コメント No. 2023-4

権 南希（関西大学教授）

脱稿日：2023年4月17日

I はじめに

武力紛争は甚大な人的、物的被害を引き起こし、戦争を遂行するために多くの資源が消耗されます。戦闘では敵軍の進撃阻止や物資調達の遮断等を目的とする戦術として環境破壊が行われてきました。2度の世界大戦の経験と軍事技術の発達に伴い、武力紛争が新たな段階に突入したことで、軍事活動の環境に対する影響もより一層深刻化しました。平時の軍事的準備は環境に対して過剰な負荷をかけ、環境破壊が新たな紛争を生み出す原因になっていることも指摘されています。

武力紛争法（国際人道法）は、紛争が主に国家同士の国際的武力紛争か否かによって適用できる規範を区別しています。武力紛争法規範の多くは国際的武力紛争を前提とするものですが、20世紀後半、地域的紛争の増加によって武力紛争の性質と形態は大きく変化し、その区別は相対化しています。絶えず発生する武力紛争は、それが国際的武力紛争であるか非国際的武力紛争（内戦など）であるかにかかわらず、新たな環境破壊をもたらしています。2022年のロシアによるウクライナへの軍事侵攻は、環境の面においても深刻な被害をもたらしていることが危惧されています。2022年11月、ウクライナ政府は軍事侵攻の開始から7カ月足らずの期間で2千件を超える環境被害が確認されたとし、攻撃による森林破壊、水資源への影響、大気汚染による被害を訴えています¹。コメントでは、この問題に関する国際法の形成について歴史的経緯と適用される法を中心に関連する規範を確認します。

II 武力紛争による環境破壊という脅威に国際法はいかに向き合ってきたのか

国際社会が武力紛争時における環境保護の問題を積極的に認識し始めたのは1960年代半ばのベトナム戦争の影響によるものです。近代兵器の惜しみない投入と古典的なゲリラ戦術が対照的に混在するベトナム戦争の実態は、武力紛争法が築いてきたジュネーヴ条約体制の実効性に多くの疑問を投げかけました。特に南ベトナムの森林伐採、ダイオキシンを含む枯葉剤の散布、人工降雨等、アメリカの軍事戦略は深刻な環境破壊をもたらし、その影響は現在まで続いています。環境保護に対する国際社会の認識の高まりと相俟って、ベトナム

¹ 「[COP27 ウクライナ環境相『ロシアの攻撃で2200以上の環境被害』](#) NHK、2022年11月15日、NEWS WEB（2023.3.24）。

ム戦争はこの問題に対する法的展開の重要な転機となりました。その結果、1976年「環境改変技術敵対的使用禁止条約（ENMOD）」が採択され、1949年ジュネーブ諸条約の見直しの結果、1977年のジュネーブ条約第1追加議定書でも関連条項が規定されました。ENMODの1条1項は、「広範囲の、長期的な、または深刻な（widespread, long-lasting or severe）」効果をもたらす環境改変技術を軍事的または敵対的に使用することを禁止しています。第1追加議定書35条3項および55条では「自然環境」に対する「広範、長期的かつ深刻な（widespread, long-term and severe）」損害を禁止する内容が規定されています。これらの時間的要素、地理的範囲、そして損害の程度という三つの基準は、後述するような制限があるにも関わらず、その後の国際文書で踏襲されました。もっとも、ENMODは環境それ自体に対する損害というより、環境改変技術が人間にもたらす損害を避けることを目的としており、両者はその目的や対象が異なる条約ですが、いずれも対象範囲の制約、基準内容の不明瞭さと敷居の高さが問題点として指摘されています。

1980年代のイラン・イラク戦争では石油施設が破壊されたことで深刻な大気や海洋の汚染が生じましたが、両国とも第1追加議定書の締約国ではなかったため、関連規定が適用されることはありませんでした。1990年代、湾岸戦争におけるペルシャ湾の環境損害はハイテクではなくローテクの戦術（油井への放火や原油の海洋放出）による高度の環境破壊が問題となり、この課題にいかに取り組みべきかについて改めて国際社会の議論が展開されるきっかけとなりました。しかし、幾つかの事例において環境破壊行為が条約規定の敷居を超えないと判断されたことで、武力紛争法の関連規定の限界が露見しました。これを受けて、国際文書においては環境関連条項の3つの要件とともに均衡性原則が並列して規定されるようになりました。例えば、1996年国際法委員会（ILC）の「人類の平和と安全に対する罪に関する条文草案」20条、1998年「国際刑事裁判所規程（ICC規程）」8条2項(b)(iv)などの条約規定や赤十字国際委員会（ICRC）の「[武力紛争時における環境保護に関する軍事教範および軍令のためのモデル・マニュアル](#)」、その他の幾つかの軍事マニュアルの規定からこのような傾向を確認することができます。

武力紛争の状況において環境問題は、長い間、軍事的観点に基づき、武力行使の利益の中に一方的に組み込まれて議論されてきました。その背景には武力紛争法が軍事的必要性和人道的要請の均衡を模索することで形成されてきたことが深く関係しています。一方で、この問題は1つの規範体系の中で完結する問題ではありません。武力紛争をめぐる環境の保護に関しては、武力紛争法、環境法、国際人権法等、適用されうる国際法の規範が重層的に存在し、それによる法的保護が張り巡らされています。理論的には複数の法体系の規範が同一の実質事項に適用されうる場合、それらの法体系の間にはどのような適用関係があり、どのような法技術によって調整が図られるのか、またその法的効果には相違があるのか、といった問題が争点となります。武力紛争法が環境法等に抵触した場合、原則として特別法であ

る武力紛争法が優先的に適用されることとなります。しかし、武力紛争時に環境条約の効力がどこまで認められるかという問題について、2011年 ILC の「武力紛争が条約に与える効果」条文案において、国際的な環境保護に関連する条約、国際的な水路または帯水層に関連する条約、および多数国間の立法条約は、武力紛争中に引き続き運用されることが示されています。

III 適用される法と保護

環境保護に関する国際法の発展は環境を破壊の手段から保護の対象へと転換させました。第1追加議定書 35 条 3 項は主に戦闘の方法および手段に関する基本原則の一部として、環境損害をもたらすことを禁止し、意図的で直接的な環境破壊のみならず、間接的で付随的な環境損害に対しても制約を与えています。一方、同議定書 55 条 1 項は敵対行為の影響からの文民の一般的保護を定めるものです。これらの条文の「広範、長期的かつ深刻な」環境損害の解釈について、時間的要件は最低 20~30 年以上の数 10 年間が必要とされています。地理的範囲、そして損害の程度については解釈の具体的な内容は示されていません。想定する基準が高い上に、加重的構造による敷居の高さゆえ、当該条項の実効性については国家の行動を制限できるものではないといった厳しい評価もあります。

武力紛争法の基本原則の適用によっても環境保護は確保されます。武力紛争が総力戦化したことで、文民および民用物に対して手厚い保護を与える必要性が高まり、第1追加議定書では区別原則または軍事目標主義が全面的に採用されました。民用物は軍事目標と区別して保護されるため、環境が民用物と見なされる場合には一定の保護が与えられます。それまでは戦闘または占領時において「財産」の不要な破壊を防ぐことで、文民かつ民用物に保護が与えられました。環境を構成する要素が敵財産として見なされ、保護の対象となるか否かは財産概念の範疇をどのように設定するかによって決定されます。ハーグ陸戦規則 23 条やジュネーヴ第4条約 53 条等が定める財産概念は、土地、水、動・植物相等を含む幅広いものですが、伝統的な所有権に軍事的かつ経済的観点が加えられた概念であるため、大気、海洋環境等はこれにあてはまりません。さらに国家管轄権の限界を超える区域に存在する環境は、そもそも保護の対象として想定されていません。これには領域的、場所的基準を前提とする国際法の構造的特徴が関係しています。また、占領地域のみ適用される制約のほか、その破壊の禁止も軍事行動による絶対的必要の場合には許容されるので、軍事的必要性は大きな制約となります。

第1追加議定書は、民用物のうち特に保護されるものについて、自然環境（55 条）の他に文民の生存に不可欠なもの（54 条）、危険な威力を内蔵する工作物・施設（56 条）について定めています。文民の生存に不可欠なもの、すなわち食料生産地域、作物、家畜、飲料

水等には自然環境を構成する多くの要素が含まれます。また、危険な威力を内蔵する工作物および施設（ダム、堤防、原子力発電所）に対する攻撃は、環境に対して損害を及ぼす可能性が極めて高く、これらが軍事目標である場合にも、その攻撃が危険な威力を放出させ、その結果、文民たる住民の間に重大な損失をもたらす場合には、攻撃の対象としてはならないと規定されています。可能な限りの環境保護を導き出すという意味では、このような保護は環境損害のリスクを下げることに繋がると言えます。しかし、民用物として環境の保護が図られるとしても、それは文民保護から派生するもので、環境はそれ自体として全面的な保護を受けるわけではありません。

なお、武力紛争においては、軍事目標が直接の標的であっても過度な付随的損害が発生しうる攻撃は許されません。環境に対して、攻撃の結果として予想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、巻き添えによる過度な付随的損害を及ぼす攻撃は禁止されます。環境問題において付随的損害を判断することは容易ではなく、具体的な算定が可能であっても均衡性の適用における法的基準を明確にすることは極めて難しいです。しかし、武力紛争法の基本原則として均衡性原則は、禁止される行為を許容するための条件としてだけでなく、環境に対する破壊行為を抑制する装置としても機能しうることは留意すべきです。

禁止されるべき環境破壊による損害を防ぐための優先的課題は、現行規定の基準をより精緻化することで規範の外延を明確にし、実効性を担保することです。これらの条約体制に参加しない諸国が軍事分野の主要国である事実からすると、慣習国際法の存在は重要な意味を有するもので、その形成過程についても動向が注目されます。ICRCの「慣習国際人道法研究」²の規則44にも示されているように、武力紛争時においては「環境に対する配慮」の義務があります。第1追加議定書55条1項は、戦闘において「自然環境を広範、長期的かつ深刻な損害から保護するために注意を払わなければならない」と規定しています。環境保護に関する一般的な法規則の発展が見られ、武力紛争時の環境に対する配慮は多くの国家実行や国際的な文書において言及されるようになりました。1994年「[サンレモ・マニュアル](#)」のパラグラフ44では戦闘の方法および手段において、環境に対して「妥当な考慮」を払うことが明示されています。また、国際司法裁判所（ICJ）は、核兵器使用の合法性に関する勧告的意見で、正当な軍事目的の追求のため、必要性および均衡性を評価する際に環境に対して考慮しなければならないとし、環境に対して配慮する義務を明らかにしています。このように武力紛争時の環境に対する配慮は慣習法として定立していますが、義務の実質的な内容の捉え方には一定の幅があります。

² ICRCの慣習法規則の具体的な内容については、[慣習国際法原則および国家実行をまとめたデータベース](#)を参照してください。

IV 新たな展開

20世紀、武力紛争時における環境破壊をめぐる議論の原動力は、法的・規範的發展というよりは現実の必要性に迫られたものでした。さらにその根底には、環境と人間の関係、武力紛争法と環境法の体系における視点、その他の関連する国際法体系における「環境問題」の位相が絡み合っています。この問題をめぐる従来の議論は、武力紛争法上の現行規範の有用性を強く主張する立場と、国際環境レジーム上の環境保護により接近する立場による対立でした。現行法の有用性を強調する立場からは、国内の軍事マニュアルに関連する原則と規範を取り入れることこそが環境保護にもっとも有効な方法であると主張されました。他方で、現行法の積極的な改善を求め、法の履行またはその法の基準の発展のための様々な手段を熟慮することを主張する立場の中には、新しい条約の必要性を主張する意見もありました。このような立場の相違は、環境保護に対する「人間中心的アプローチ」と「自然の内在的価値のアプローチ」の対立とも一定程度併行するものでした。

近年、関連分野の規範の発展とともに武力紛争をめぐる環境破壊に対する対応は多元的に展開しています。環境法分野では法規範の発展と履行レベルの制度化が急速に進み、環境損害に対する対応に様々な統制の手法が取り入れられました。これを受け、この問題も賠償や刑事責任の追及等、法的責任の追及に強く結びつくようになりました。従来、武力紛争時の損害は伝統的な国家責任の枠組みを前提に違法行為に対する事後救済の一部として処理されてきました。一般的には講和条約における賠償の形式で処理されますが、これは環境損害を扱う有効な手段とは言えません。1990年代、湾岸戦争の後に設置された補償委員会の実行は、請求のカテゴリーに環境損害を設ける等、環境損害に対する救済の制度的発展に多くの示唆を与えるものでした。2018年、ICJは[国境地帯ニカラグア活動事件金銭賠償判決](#)で「環境それ自体」に引き起こされた損害に対して金銭賠償を認める判決を出しています。このような動向は、武力紛争をめぐる環境損害に対して十分に機能できなかった国家責任の脆弱さを補完し、環境損害の事後救済の強化につながると考えられます。

一方、環境損害・損失に対する責任の刑事化の影響を受け、武力紛争時における環境破壊をもたらす行為は重大な犯罪として規定されるようになりました。ILCの人類の平和と安全に対する罪に関する条文草案20条(g)およびICC規程8条2項(b)(iv)は武力紛争における環境破壊を戦争犯罪の1つの類型として規定しています。ICC規程は、「自然環境に対する、広範、長期的かつ深刻な(widespread, long-term and severe)損害であって、明らかに過度となりうるものを引き起こすことを認識しながら故意に攻撃を開始する行為」を戦争犯罪として規定しています。

2022年12月、ILCは「[武力紛争に関連する環境の保護](#)」原則草案³を採択しました。この文書は、武力紛争に関連する環境損害の最小化を目的とした防止措置や実効的な救済措置等を通じて、武力紛争に関連する環境の保護を強化することを目的としています。前文では持続可能な環境保全の重要性を強調し、1992年「環境と開発に関するリオ宣言」第24原則で示されたように各国が武力紛争時における環境保護に関する国際法を尊重し、必要に応じて発展のため協力することを想起しています。この文書の最も大きな特徴は、特定の法領域を超えて包括的なアプローチを採用している点です。例えば、第1追加議定書は非国際的武力紛争には適用できないものですが、原則草案では非国際的武力紛争をも適用範囲にした取組みがなされています。また、対象を「自然環境」ではなく「環境」とし、武力紛争の最中のみならず、その前後、さらに占領状態までも対象としています。

武力紛争中に適用される原則については、武力紛争法の諸原則、環境への配慮、マルテンス条項等が明文化されました。環境保護措置の強化、環境損害の賠償および補償を目的とした措置、環境と文化的重要性が認められる保護地区の指定、先住民族の環境保護、軍隊の駐留や平和維持活動等についても規定しています。原則草案は武力紛争時における環境保護に関する規範形成の状況を踏まえた法定立の発展的な形として評価することができます。

武力紛争時における環境保護は、一見して矛盾するようにも見える問題ですが、今日、国際法に求められる環境保護に対する要請によって包括的な対応がみられる問題領域でもあります。武力紛争法は戦争における法と正義の問題について理論的・実践的経験を積むにつれ、その基盤を変遷させてきました。国際社会の共通の利益である環境保護が十分に現実化していない状況があるとすれば、武力紛争の性質そのものが変化し、国際社会の追求する価値が多様化している現代において、この問題に対する法的議論と実践的レベルを新たな局面に移行させる必要があることは明らかです。

参考文献

保井健呉「武力紛争法による武力紛争の影響からの自然環境保護の射程：民用物としての自然環境に対する保護の検討を中心に」『同志社法学』73巻1号（2021年）53-82頁。

拙稿「国際法委員会作業『武力紛争に関連する環境の保護』原則草案に関する一考察」『関西大学法学論集』68巻3号（2018年）503-534頁。

拙稿「武力紛争時における環境保護に関する国際規範の形成—ENMOD、第一追加議定書における環境保護関連規定を中心に」『関西大学法学論集』61巻1号（2011年）71-122頁。

³ 原則草案の日本語訳は、繁田泰宏「2019年ILC『武力紛争に関連する環境の保護』暫定諸原則草案（翻訳）（一）」『大阪学院大学法学研究』47巻1・2号（2021年）39-81頁、繁田泰宏「2019年ILC『武力紛争に関連する環境の保護』暫定諸原則草案（翻訳）（二・完）」『大阪学院大学法学研究』48巻1・2号（2023年）21-77頁を参照。