

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	人口密集地における爆発性兵器の使用をめぐる議論の展開：ロシアによるウクライナ侵略を踏まえて
他言語論題 Title in other language	Progress on the Debate over the Use of Explosive Weapons in Populated Areas: In Light of Russia's Aggression against Ukraine
著者 / 所属 Author(s)	上原有紀子
書名 Title of Book	ロシアによるウクライナ侵略をめぐる諸問題：総合調査報告書
シリーズ Series	調査資料 2023-3 (Research Materials 2023-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2024-3-14
ページ Pages	59-78
ISBN	978-4-87582-921-8
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	ロシアのウクライナ侵略も背景に 2022 年 11 月に採択された、「人口密集地における爆発性兵器の使用から生じる人道的帰結からの文民保護強化に係る政治宣言」の採択に至る議論を紹介する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 人口密集地における爆発性兵器の使用をめぐる議論の展開

## —ロシアによるウクライナ侵略を踏まえて—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
外交防衛課 上原 有紀子

### 目 次

はじめに

#### I 人口密集地における爆発性兵器の使用をめぐる議論

##### 1 経緯

##### 2 政治宣言の作成へ

#### II 採択された政治宣言

##### 1 EWIPA の使用から生じる人道的帰結からの文民保護強化に係る政治宣言

##### 2 主な評価

おわりに

キーワード：人口密集地における爆発性兵器、EWIPA、文民保護、ウクライナ侵略、国際法、国際人道法、区別の原則、均衡性の原則、予防の原則、国際人権法

## はじめに

「多くの者を代弁して私は言う。2022年3月、爆撃されたマリウポリの産院の廃墟から、担架で運ばれる臨月に近い瀕死の妊婦の写真を、私は決して忘れない。」

フォルカー・テュルク (Volker Türk) 国連人権高等弁務官は2023年3月31日の声明でこう述べた<sup>(1)</sup>。2022年2月24日以来、ロシアの侵略下にあるウクライナでは、マリウポリ、ハルキウ、チェルニヒウ等の諸都市で文民の被害や民生インフラの破壊等が確認されている<sup>(2)</sup>。

武力紛争において、都市部での戦闘行為自体は新しい現象ではない。しかしながら、現代の世界における都市人口の増加や、しばしば市街地に身を置き武力紛争の担い手となる非国家主体の台頭などを背景に、都市部における大規模な戦闘行為が増えてきており、この傾向は今後とも続くであろうとの指摘もある<sup>(3)</sup>。

戦場とされた都市部では、文民と戦闘員、民用物と軍事目標とが混在することが多い。軍事目標に対する攻撃が行われた場合でも文民や民用物における巻き添え被害が生じ得る。軍事的必要性和人道性のバランスの上に成り立つ国際人道法は、巻き添え被害の発生自体ではなく、得られる軍事的利益との比較において「過度な」(excessive)巻き添え被害を引き起こす攻撃を禁止するにとどまる<sup>(4)</sup>。しかしながら、多くの文民に深刻な人道的影響をもたらしている事実に着目し、国連諸機関、赤十字国際委員会 (International Committee of the Red Cross: ICRC)、人道支援団体等により2009年頃から公の場で懸念が表明され<sup>(5)</sup>、関心ある諸国等を中心に継

\* 本稿のインターネット情報への最終アクセス日は、令和6年(2024)年1月8日である。なお、条約の日本語訳は、公定訳に従った。[ ]内は、筆者による補記である。

- (1) OHCHR, “On Ukraine, High Commissioner Türk details severe violations and calls for a just peace,” 31 March 2023. <<https://www.ohchr.org/en/statements/2023/03/ukraine-high-commissioner-turk-details-severe-violations-and-calls-just-peace>> なお、違法な攻撃はロシア軍に限られない。国連人権理事会の決議に基づく独立調査委員会は、調査対象の攻撃の多くは無差別攻撃に相当し、大部分はロシア軍による可能性が高い一方、ウクライナ軍による可能性が高い攻撃も少数ある等と報告している (Independent International Commission of Inquiry to Investigate All Alleged Violations of Human Rights in the Context of the Russian Federation’s Aggression against Ukraine, “Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine,” UN Doc. A/HRC/52/62, 25 September 2023, paras.23-47. <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/HRC/52/62&Lang=E>> ほか)。
- (2) “Situation in Ukraine,” 25 March 2022. OHCHR website <<https://www.ohchr.org/en/statements/2022/03/situation-ukraine>>; OHCHR, “Ukraine: protection of civilians in armed conflict: October 2023 update,” 14 November 2023. United Nations Ukraine website <<https://ukraine.un.org/en/252662-protection-civilians-armed-conflict—october-2023>> etc.
- (3) Vincent Bernard, “War in cities: the spectre of total war,” *International Review of the Red Cross*, 98(901), Apr. 2016, pp.1-5. <[https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irc\\_97\\_901-1.pdf](https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irc_97_901-1.pdf)>; Stéphane Kolanowski, “Explosive weapons in populated areas,” *The Military Law and the Law of War Review*, Vol.58 No.2, 2020.12, p.176; Anthony King, *Urban Warfare in the Twenty-First Century*, Cambridge: Polity, 2021, pp.22-23; ICRC, *Explosive weapons with wide area effects: A deadly choice in populated areas*, Geneva: ICRC, January 2022, p.17. <<https://shop.icrc.org/download/ebook?sku=4575/002-ebook>>
- (4) 「均衡性」(proportionality)の原則による。慣習国際法であるとともに (Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Vol.1: Rules, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, Reprinted with corrections 2009, pp.46-50, 58-62. (Rules 14, 18, 19) <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-icrc-eng.pdf>>)、「千九百四十九年八月十二日のジュネーヴ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書(議定書I)」(平成16年条約第12号。以下「ジュネーヴ諸条約第一追加議定書」)で禁止される無差別攻撃の態様の一つ(第51条第5項(b))及び攻撃の際の予防措置(第57条第2項(a)(iii), (b))において明文化されている (UK Ministry of Defence, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford: Oxford University Press, 2004, para.2.6.1.)。
- (5) 国連事務総長は、おおむね年1回刊行の「武力紛争下の文民の保護」(Protection of civilians in armed conflict)と題する報告書において、EWIPAの無差別かつ深刻な人道的影響(humanitarian impact)を強調してきたといわれる (“Explosive weapons in populated areas.” United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA) website <<https://disarmament.unoda.org/convarms/explosive-weapons/>>)。ICRCについてはICRC, *op.cit.*(3), pp.19-20を参照。

続的に議論の対象とされてきた戦闘手法が、人口密集地における爆発性兵器（Explosive Weapons in Populated Areas: EWIPA）の使用である<sup>(6)</sup>。

例えば、ロンドンを拠点とする NGO、武器を用いた暴力に対する行動（Action on Armed Violence: AOAV）の調査によれば、2022 年の世界の爆発性兵器の使用による死傷者数は 31,273 人、そのうち約 66% の 20,793 人が文民であり、文民死傷者のうち約 94% の 19,632 人は人口密集地で生じたとされる<sup>(7)</sup>。同年の国別の文民死傷者数を見ると、ウクライナは 10,351 人で最も多く<sup>(8)</sup>、同年 2 月 24 日から開始されたロシアによる侵略の影響をうかがい知ることができる。国連人権高等弁務官事務所（UN Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR）による調査でも、ウクライナで記録された文民死傷者数の大部分は、「広域効果」（wide area effects）を伴う爆発性兵器の使用によると推定されている<sup>(9)</sup>。

こうしたロシアによるウクライナ侵略も背景に、2022 年 6 月、EWIPA に関するアイルランド主導の会合での議論は一定の範囲で収束し<sup>(10)</sup>、同年 11 月、「人口密集地における爆発性兵器の使用から生じる人道的帰結からの文民保護強化に係る政治宣言」が 83 か国・地域の支持を得て採択された<sup>(11)</sup>。

本稿では、EWIPA の使用をめぐる主な議論の経過を紹介するとともに、採択された政治宣言の主な内容及びその評価を整理する。

## I 人口密集地における爆発性兵器の使用をめぐる議論

### 1 経緯

#### (1) 問題提起

2009 年 5 月、潘基文（パン・ギムン）国連事務総長（当時）は、「武力紛争下の文民の保護」と題する報告書において同年のスリランカにおける敵対行為やガザにおけるイスラエルの作戦に言及し<sup>(12)</sup>、人口の密集する環境で「区域に及ぶ効果」（area effect）を伴う爆発性兵器の使用が文民に及ぼす人道的影響への懸念を初めて表明した<sup>(13)</sup>。懸念される無差別かつ深刻な人道的

(6) 「人口密集地における爆発性兵器（EWIPA）」2022.11.28. 外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/arms/page24\\_001990.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/arms/page24_001990.html)>; 岩本誠吾「害敵手段（兵器）の法規制—使える兵器と使えない兵器の区別はあるのか—」『人道研究ジャーナル』Vol.12, 2023, p.113. なお、「爆発性兵器」に国際法上の定義はないが、本稿に係る議論において想定されている爆発性兵器の例については、I-1 (2) (i) で後述する。

(7) Action on Armed Violence, “Explosive Violence Monitor 2022,” 2023, pp.1, 3, 9. <<https://aoav.org.uk/wp-content/uploads/2023/04/explosive-violence-in-2022.pdf>>

(8) *ibid.*, pp.1-2, 13.

(9) OHCHR, *op.cit.*(1)を参照。なお、2023 年 9 月 24 日までの文民死傷者数について、“Ukraine: civilian casualty update 24 September 2023,” 26 September 2023. OHCHR website <<https://www.ohchr.org/en/news/2023/09/ukraine-civilian-casualty-update-24-september-2023>>、2023 年 11 月 8 日までの文民死傷者数について、OHCHR, *op.cit.*(2)も参照。

(10) 詳細は、本稿 I-2 (2) で後述する。

(11) “EWIPA Dublin Conference 2022.” gov.ie website <<https://www.gov.ie/en/publication/585c8-protecting-civilians-in-urban-warfare/#ewipa-dublin-conference-2022>>; “Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from the Humanitarian Consequences arising from the use of Explosive Weapons in Populated Areas,” *ibid.* <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258774/1bffc48-f95a-40ca-868d-81d99688263b.pdf>>

(12) スリランカのヴァンニ（Vanni）地域での〔内戦における〕戦闘の激化は、多数の文民がいる地域への攻撃に際しスリランカ軍が重火器（heavy weapons）を繰り返し使用したこと等を特徴としていたと説明されている。また、パレスチナのガザでのイスラエル軍によるハマス武装集団への攻撃では、特に子どもに多数の死傷者が発生し、住宅、学校、民生インフラが広範囲に破壊された等と記述されている。UN Secretary-General, “Report of the Secretary-General on the Protection of civilians in armed conflict,” UN Doc. S/2009/277, 29 May 2009, paras.30-31. (p.7.) <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/2009/277&Lang=E>>

(13) *ibid.*, para.36. (p.8.)

影響の例として、①爆発範囲への巻き込み又は建物の倒壊により死傷する文民が生じる危険性、②水道や公衆衛生のシステムなど文民のウェル・ビーイング<sup>(14)</sup>に不可欠のインフラの損傷を挙げた上で、加盟国に対し、国連その他の関係者と協議し、この問題について検討するよう強く求めた。また、2010年の同報告書では、この問題への理解を深め、国際人道法及び国際人権法の履行を強化する政策や実践の発展に必須となる体系的なデータ収集等を加盟国、国連諸機関、国際的な NGO に強く求めた<sup>(15)</sup>。

ICRC も、2009年以來、EWIPA の使用に関する懸念を公に表明してきている<sup>(16)</sup>。そうした懸念は、アフガニスタン、コロンビア、ガザ、シリア、ウクライナ等の武力紛争下での使用事例を記録することを通じて醸成されてきたものであるとされ<sup>(17)</sup>、特に2011年以來、ICRC は、文民への直接的及び間接的な被害を確認し、その使用は無差別な影響を及ぼす可能性が著しく高いため、法的な禁止がない兵器であるとしても、人口密集地では広範な被弾地域を伴う爆発性兵器の使用を回避すべきであること (using explosive weapons with a wide impact area should be avoided) を、各国及び武力紛争の当事者に対して呼びかけてきた<sup>(18)</sup>。

2012年11月の「武力紛争下の文民の保護」報告書で潘国連事務総長は、AOAV の調査に基づき、2011年の爆発性兵器の使用による全死傷者数の約7割が文民であり、うち約9割が人口密集地で発生していたことを明らかにした<sup>(19)</sup>。また、2011年のICRCによる広範な被弾地域を伴うEWIPAの使用回避の推奨を引用するとともに、同年3月に設立されたNGOの連合体、爆発物兵器に関する国際ネットワーク (International Network on Explosive Weapons: INEW) がEWIPAによる危害の防止、関連データの収集及び提供、被害者の権利の実現、より強力な国際基準の策定等を各国等に求めていることを紹介した<sup>(20)</sup>。さらに、文民の保護を強化することは本質的には政治的意思の問題であると述べた上で<sup>(21)</sup>、紛争当事者に対し、人口密集地において広域への影響を伴う爆発性兵器の使用を差し控えること (to refrain from using explosive weapons with a wide-area impact)、加盟国に対し、爆発性兵器の使用による文民への危害に関する情報収集及び提供、特定のEWIPAの使用の条件を概説したような政策声明 (policy statements)

(14) WHOによれば、ウェル・ビーイング (well-being) には、生活の質と、意義と目的を持って世界に貢献する人々と社会の能力が含まれる等と説明されている (“Promoting well-being.” WHO website <<https://www.who.int/activities/promoting-well-being>>)。「福祉」、「幸福」等の訳例もあるが、本稿では、カタカナ表記とする。

(15) UN Secretary-General, “Report of the Secretary-General on the Protection of civilians in armed conflict,” UN Doc. S/2010/579, 11 November 2010, para.50. (p.11.) <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/2010/579&Lang=E>> なお、「国際人道法及び国際人権法」との記述に関し、国際人道法については、同報告書に国際人道法の諸規則に言及がある一方 (*ibid.*, para.45. (p.10.))、国際人権法については具体的な条約等への言及はない。EWIPAの使用により侵害されるおそれのある国際人権法上の権利として、例えば、文民の生活に必須のインフラの損傷又は破壊については、健康を享受する権利 (「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(昭和54年条約第6号) 第12条) 及び相当な生活水準についての権利 (同第11条第1項) が考えられる。

(16) Jakob Kellenberger, “Sixty years of the Geneva Conventions: Learning from the past to better face the future,” 2009.8.12. ICRC website <<https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/statement/geneva-conventions-statement-president-120809.htm>>

(17) ICRC, *op.cit.*(3), p.19. なお、使用事例が記録されたその他の諸国等としてイエメン、イラク、レバノン、チャド湖周辺、リビア、ミャンマー、ナゴルノ・カラバフ、フィリピン、ソマリア、スリランカも列挙されている。

(18) ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, 31IC/11/5.1.2, Geneva: ICRC, 2011, pp.40-42. <<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-en.pdf>>

(19) UN Secretary-General, “Report of the Secretary-General on the Protection of civilians in armed conflict,” UN Doc. S/2012/376, 22 May 2012, para.36. (p.9.) <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/2012/376&Lang=E>>

(20) *ibid.*, para.37. (pp.9-10.) INEW は、2011年3月29日、AOAVを含む11団体等により設立された。各国に対し、EWIPAの使用について、一定の場合 (広域効果を伴う爆発性兵器を使用する場合) の禁止及び制限を含む、より強力な国際基準の策定等を呼びかけている (“About INEW.” INEW website <<https://www.inew.org/about-inew/>>; “INEW call commentary.” *ibid.* <<https://www.inew.org/about-inew/inew-call-commentary/>>).

(21) UN Secretary-General, *ibid.*, para.72. (p.18.)

の発出への協力等を強く求めた<sup>22)</sup>。また、加盟国、国連関係者等に対し、より焦点を絞った議論やデータ収集等を通じてこの問題に関する検討を深めるよう強く求めた<sup>23)</sup>。

## (2) 国連人道問題調整事務所の主導による専門家会合

2013年9月、国連人道問題調整事務所（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA）は、英国王立国際問題研究所（Chatham House）と提携し、かつノルウェー外務省の支援を受け、EWIPAの使用による影響を被る文民の保護を強化する方法を議論するため、政府等の専門家による初の会合を2日間にわたり開催した<sup>24)</sup>。この会合は、潘国連事務総長からの要請に応えたものであり、オーストラリア、オーストリア、ドイツ、ケニア、メキシコ、ノルウェー、英国及び米国から政府の担当者又は軍事の専門家、国連関係者、ICRC及びINEW傘下のNGOの代表者、個人の軍事専門家等51名が参加した。会合では、①爆発性兵器の種類と使用パターン、②人道的影響の実状、③人道的影響の軽減のための取組、④文民保護の強化に向けた今後の措置というテーマ別に議論が行われた<sup>25)</sup>。

### (i) 爆発性兵器の種類と使用パターン

現存する様々な爆発性兵器として、航空機爆弾（aircraft bombs）<sup>26)</sup>、砲弾（artillery shells）<sup>27)</sup>、ミサイル及びロケット弾の弾頭（warheads）<sup>28)</sup>、迫撃砲弾（mortar bombs）<sup>29)</sup>、てき弾（grenades）<sup>30)</sup>、即製爆発装置（improvised explosive devices: IEDs）<sup>31)</sup>等が例示された。個々の兵器の命中精度と爆発効果（explosive effect）の規模は、様々な技術的特徴によるとされたが、これらの兵器は一般にその中での軍事目標とそれ以外の更なる区別は不可能である、爆風（blast）と破砕（fragmentation）の及ぶ地帯を作り出し、人口密集地での使用には問題が生じること等が指摘された。特に、主に非国家武装集団による住民に対する攻撃を含む、人口密集地での即製爆発装置の使用の広がりについても懸念が表明された<sup>32)</sup>。また、発生する爆風の規模、命中精度の低さ、区域一帯への複数の弾頭の使用などの理由から広域効果をもたらす爆発性兵器を人口密集地で使用することによるリスクの増大も強調された。

22) *ibid.*, para.75(a), (d). (p.19.)

23) *ibid.*, para.75(c). (p.19.)

24) 本項の説明は、他の注記がない限り次による。OCHA, “Expert meeting on reducing the humanitarian impact of the use of explosive weapons in populated areas - Summary Report,” 24 September 2013. <<https://www.unocha.org/publications/report/world/expert-meeting-reducing-humanitarian-impact-use-explosive-weapons-populated-areas>>

25) 議論はチャタムハウス・ルール（会合への参加者は、知り得た情報を自由に使用できるが、発言者及び参加者の身元や所属が明らかにされることはないという規範）に基づき行われ、発言の主体は明らかにされていない。

26) 爆弾は、爆薬又は致死剤入りの容器が飛行中の航空機から投下されるように設計された弾薬であり、破壊、損害、傷害又は殺傷するために使用されるものである（弾道学研究会編『火器弾薬技術ハンドブック 2022年改訂版』防衛技術協会, 2022, pp.476-477.）。

27) 砲弾又は火砲弾薬（artillery ammunition）は、一般に口径20mm以上の火器に使用される弾薬である（同上, pp.416, 418, 432-433.）。

28) 弾頭は、ロケット弾などの構成品で爆薬などの充填物を内蔵しており、目標の破壊殺傷の威力を発揮する部分を指す（同上, p.418.）。

29) 迫撃砲は、砲身長が10～20口径長で、主として砲口装填、高射角（45度以上）射撃を行う火砲であり、主に近距離戦闘に使用される。射距離の調整は、射角と装薬量を加減することにより行う（同上, pp.778-779.）。

30) てき弾は、比較的近距离の人員、資材、装甲車両などを攻撃するため、弾頭にさく薬又は化学剤を充填した弾薬である（同上, p.470.）。

31) IED/IEDsは、手製爆弾、即席爆弾、簡易爆発物などとも訳され、非国家武装集団により多用されるといわれる（同上, p.1114.）。防衛装備庁においては日本語で即製爆発装置と訳しており、あり合わせの爆発物、例えば砲弾や地雷と起爆装置等で作られた、規格化されて製造されていない簡易手製爆弾の総称であるとも説明される（國方貴光「IEDの離隔探知技術について」『安全工学』56巻1号, 2017, p.44.）。

32) OCHA, *op.cit.*(24), p.3.

## (ii) 人道的影響の実状

アフガニスタン、パレスチナ自治区、ソマリア、シリアに活動拠点を持つ国連及びNGO関係者の経験に基づき、EWIPAの使用が文民に及ぼす実際の影響について議論が行われた<sup>33)</sup>。

即時の影響として文民の死傷に言及され、例えば、2012年の爆発性兵器による死傷者34,700人のうち、少なくとも78%が文民であるとされ、人口密集地の場合、死傷者数の91%は文民であると報告された。対人地雷やクラスター弾に関する条約は被害者援助に関する重要な規定を含む一方<sup>34)</sup>、同規定による保護の対象は爆発性兵器の被害者全体に比べてごくわずかであり、多くの被害者等には援助のための法的基盤がないのが現状であることも指摘された。

長期的な影響としては、文民がしばしば長期の避難を迫られることが挙げられた。住宅や重要なインフラが損傷又は破壊されていれば、避難民の帰還の妨げとなる。爆発物による負傷者は、救急医療、専門的治療、リハビリテーション等を必要とするが、地域の病院や診療所が戦闘で破壊され適切なサービスが存在しないこともよくあるという。学校も損傷又は破壊され、爆発性兵器による攻撃へのおそれから子どもたちを学校に送り出せなくなる家庭もあれば、農地やその他の生産手段(工場、漁船)が損傷又は破壊され、生計自体が成り立たなくなる者もいるという。不発弾といった爆発性戦争残存物は、除去されるまで住民に脅威を与え続けること、EWIPAの使用は紛争後の復興の要件と費用に多大な影響を与えること等も指摘された。

## (iii) 人道的影響の軽減のための取組

人道的影響の軽減のための優れた取組に焦点を当てた議論では、アフガニスタンの国際治安支援部隊(International Security Assistance Force: ISAF)<sup>35)</sup>とアフリカ連合ソマリア・ミッション(African Union Mission in Somalia: AMISOM)<sup>36)</sup>が実施した作戦上の措置が題材とされた<sup>37)</sup>。具体的な措置として、① ISAF 指揮官から各部隊に対し、防衛作戦における軍事目的達成のため

<sup>33)</sup> *ibid.*, pp.3-4.

<sup>34)</sup> 対人地雷禁止条約(平成10年条約第15号)は、対人地雷の使用、開発、生産、取得、貯蔵、移譲等を全面的に禁止し(第1条第1項)、貯蔵地雷の4年以内の廃棄(第4条)、埋設地雷の10年以内の廃棄(第5条第1項)等を義務付けるとともに、「締約国は、可能な場合には、地雷による被害者の治療、リハビリテーション並びに社会的及び経済的復帰並びに地雷についての啓発計画のための援助を提供する」(第6条第3項)等と規定する。クラスター弾禁止条約(平成22年条約第5号)は、クラスター弾の使用、開発、生産、取得、貯蔵、移譲等を全面的に禁止し(第1条第1項)、貯蔵されたクラスター弾の8年以内の廃棄(第3条第2項)、クラスター弾残存物の10年以内の除去及び廃棄(第4条第1項)等とともに、「締約国は、自国の管轄又は管理の下にある地域に所在するクラスター弾による被害者について、適用可能な国際人道法及び国際人権法に従い、年齢及び性別に配慮した援助(医療、リハビリテーション及び心理的な支援を含む。)を適切に提供し、並びにクラスター弾による被害者が社会的及び経済的に包容されるようにする。」(第5条第1項)ことも義務付けかつ「クラスター弾による被害者」には直接の被害者に関係する家族及び地域社会を含む旨、定義している(第2条第1項)。

<sup>35)</sup> ISAFは、2001年に国連安保理決議(UN Doc. S/RES/1386, 20 December 2001. <[https://undocs.org/S/RES/1386\(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1386(2001))>)に基づき設置された米国及び北大西洋条約機構(NATO)主体の多国籍軍である。同年12月当初は首都カブールの治安維持任務のみ与えられ、2006年10月以降はアフガニスタン全土の治安維持任務の権限を与えられたが、2014年末に任務を終了した(「アフガニスタン」公安調査庁ウェブサイト <[https://www.moj.go.jp/psia/ITH/situation/SW\\_S-asia/Afghanistan.html](https://www.moj.go.jp/psia/ITH/situation/SW_S-asia/Afghanistan.html)>)。

<sup>36)</sup> AMISOMは、ソマリアにおける治安維持活動を目的に、アフリカ連合の平和安全保障理事会が2007年1月に設立を決定し、同年2月に国連安保理決議(UN Doc. S/RES/1744, 21 February 2007. <[https://undocs.org/S/RES/1744\(2007\)](https://undocs.org/S/RES/1744(2007))>)の承認を受けて創設された。安全な環境を作るために必要なあらゆる措置を執る権限を与えられ、国連安保理はAMISOMの活動期限を繰り返し延長してきたが(「中央・東アフリカ」国連広報センターウェブサイト <[https://www.unic.or.jp/activities/peace\\_security/action\\_for\\_peace/africa/central\\_east\\_africa/](https://www.unic.or.jp/activities/peace_security/action_for_peace/africa/central_east_africa/)>)、2022年3月、ソマリア政府が治安維持に責任を持つ体制への移行を図るため、新たにアフリカ連合ソマリア暫定ミッション(African Union Transition Mission in Somalia: ATMIS)の成立が国連安保理決議(UN Doc. S/RES/2628, 31 March 2022. <[https://undocs.org/S/RES/2628\(2022\)](https://undocs.org/S/RES/2628(2022))>)で承認され、ATMISに置き換えられた。

に最小限の破壊力を使用するよう求める戦術指令 (tactical directives) の発出、② AMISOM による、人口密集地での迫撃砲及びその他の間接照準射撃弾<sup>38)</sup>の使用を制限する政策の策定と採用が挙げられた。これらの政策は必ずしも法的に要求されているわけではないが、特定の状況下で特定の兵器の使用を抑制することにより危害を軽減できることが認められたという。文民死傷者追跡メカニズム<sup>39)</sup>の役割の重要性も強調された。

#### (iv) 文民保護の強化に向けた今後の措置

最終セッションでは、研究、運用及び政治の三つの作業の観点から次の措置が特定された。

研究の面では、死亡と負傷に関するデータ収集を世界レベルで継続する必要があること、国レベルのデータ収集も重要であることが指摘された。特定の爆発性兵器がもたらす広域効果についてはより注意が必要であり、アフガニスタンとソマリアでの住民の近辺で爆発性兵器の使用を回避するために講じられた実際的な措置を参考にすることが必要であること等も指摘された。

運用上の措置については、ISAF と AMISOM が講じた措置を他の文脈でも活用する可能性及び文民への危害を軽減するための国家向けの一般的な指針を作成する可能性に言及された。この指針は分かりやすいものとする必要があり、国際人道法や国際人権法の解釈を求めるのではなく、この分野での優れた実践例の活用が推奨された。

政治的な措置については、安全保障理事会での議論や、より定期的かつ主要な会議を通じて、この問題の「政治的な受容」(political currency)を増やすために、国家、国連、NGO 等 (civil society) の協調的な努力が必要であることが認識された。各国が問題を認識し、それに対処する決意を表明する、拘束力のない政治的コミットメント等を作成すること等も検討された。

結論としては、全体として、EWIPA の使用が許容されるとの前提に異議を唱えることが文民の保護を強化するための政策や慣行に変化をもたらす重要なステップであるという見解が広く共有されたという。被害者の規模に照らせば、クラスター弾等の特定の爆発性兵器を禁止する過去の取組よりも文民の保護に大きな影響を与える可能性がある等の指摘もみられた<sup>40)</sup>。

なお、OCHA は、ノルウェー外務省の支援を受け、2014 年 6 月、同テーマを議題とする第 2 回非公式専門家会合を 2 日間にわたり開催した。前回の議論を踏まえ、①現時点の概況、②広域効果を伴う爆発性兵器、③国際人道法及び政策における保護、④既存の取組について議論が行われた<sup>41)</sup>。主な論点として、②の「広域効果を伴う」という特徴について、発射の精度、爆

37) OCHA, *op.cit.*(24), p.4. なお、OCHA は、2017 年に優れた実践例をまとめた冊子を刊行し、ISAF と AMISOM の取組等を紹介している (OCHA, “Reducing the humanitarian impact of the use of explosive weapons in populated areas,” 2017, pp.20-21, 25, 34-36, 45-46. <<https://reliefweb.int/attachments/927d6082-5d52-3267-bcc0-79f602b6edc3/OCHA%20Compilation%20of%20Military%20Policy%20and%20Practice%202017.pdf>>).

38) 間接照準射撃 (indirect fire) の説明例としては次がある。①砲手からは見えない目標に対する射撃をいう。②照準手からは直接見えない目標に対して投射される火力をいう。眞邊正行編著『防衛用語辞典』国書刊行会, 2000, p.52.

39) 攻撃による文民死傷者を記録し、事実を調査し、将来の文民死傷者の軽減につなげる政策的な取組を指す。ISAF と AMISOM による取組については、OCHA, “Reducing the humanitarian impact of the use of explosive weapons in populated areas,” *op.cit.*(37), pp.27-29 を参照。

40) OCHA, *op.cit.*(24), pp.5-6. なお、EWIPA の使用規制に関する取組を、クラスター弾禁止条約等とともに、兵器の非人道性に着目した軍縮の取組の系譜に位置付ける見方もある (“Timeline of Humanitarian Disarmament.” Humanitarian Disarmament website <<https://humanitariandisarmament.org/about/humanitarian-disarmament-a-timeline/>>).

41) この会合には、アルゼンチン、オーストリア、カナダ、フランス、ドイツ、ルクセンブルク、メキシコ、オランダ、ナイジェリア、ノルウェー、スイス、英国及び米国 (13 か国) の政府の専門家、OCHA、NATO 及び ICRC からの代表、INEW 傘下の NGO、米国陸軍及び英国海兵隊の現役・退役上級軍人並びに軍事・兵器の専門家を含む 49 名が参加した。OCHA, “Informal Expert Meeting on Strengthening the Protection of Civilians from the Use of Explosive Weapons in Populated Areas: Oslo, Norway, 17-18 June 2014.” INEW website <<https://www.inew.org/wp-content/uploads/2014/09/Oslo-Expert-Meeting-Summary-Report.pdf>>

風及び破碎の規模、区域一帯に複数の爆発性の弾（multiple explosive munitions）が使用されることの3点が示され、それらが個々に又は複合的に働くことにより広域効果が生まれると説明された<sup>(42)</sup>。また、③について、文民の保護のための国際人道法上の規則として区別、均衡性及び予防の原則が最も重要であること<sup>(43)</sup>、紛争当事者が国際人道法をより十分に履行すれば、特に意図的な攻撃からの文民の保護に大きな貢献があるとの認識が広く共有された。

他方、専門家の中には、既存の国際人道法の諸規則が効果的に適用されることの必要性を主張する者もいれば、新たな法は不要かもしれないが、人道的危害の一貫した、検証され、予測可能な（predictable）パターンに対応するために厳格な政治的基準を用い得ると主張する者もいたとされる。コンセンサスは得られなかったものの、広域効果を伴うEWIPAの使用への政治的コストの上げが、この課題に対処するための有用な手段となるという点では一定の合意が得られた等と説明されている<sup>(44)</sup>。

### (3) 赤十字国際委員会の主導による専門家会合

2015年2月、ICRCは、人口密集地での正当な攻撃の際に生じる文民の巻き添え被害を最小化するとの観点から、戦闘の手段と方法の選択における課題等について、事実に基づく議論と意見交換を促進することを目的とした専門家会合を2日間にわたり開催した。この会合には、17か国からの政府専門家、国連機関及びNGOの代表を含む計45人が集まった<sup>(45)</sup>。中国、オランダ、ウガンダ及び米国の各代表は、EWIPAの使用に関する自国の見解等を報告した<sup>(46)</sup>。

なお、ICRCは、この会合における基本的な用語等について、次のように整理した<sup>(47)</sup>。

- ① 爆風と破碎の効果を創出する物質の爆発で作動する「爆発性兵器」に焦点を当てる。
- ② 特に懸念されるのは、人口密集地で使用されると、その環境で「広範な被弾地域」（wide impact area）を生じる爆発性兵器である。議論の目的のために、ICRCはこの概念を、おおむね次の3種の爆発性兵器に分けて考える。
  - (a) 個々の弾（munition）が大きな破壊半径を有することにより、被弾地域が広がる兵器（例：大型の爆弾又はミサイル）
  - (b) 発射システムにおける精度の欠如により、被弾地域が大きくなる兵器（例：砲弾、迫撃砲などの無誘導の間接照準火器）

(42) *ibid.*, p.4.

(43) 紛争当事者は、攻撃対象を軍事目標に限定するため、文民たる住民と人的軍事目標（戦闘員）を、民用物と物的軍事目標を厳格に区別しなければならず（区別（distinction）の原則）、文民及び民用物への被害を最小限に抑えるために予防措置を講じる義務がある（予防（precautions）の原則）。いずれも、慣習国際法であるとともに（Henckaerts and Doswald-Beck, *op.cit.*(4), pp.25-29, 46-76. (Rules 14-24.)), ジュネーブ諸条約第一追加議定書において明文化されている（区別の原則について第48条及び第52条第2項、予防の原則について第57-58条）。均衡性の原則は前掲注(4)を参照。

(44) OHCA, *op.cit.*(41), p.5.

(45) 参加者の内訳は、アフガニスタン、オーストリア、中国、コロンビア、イスラエル、レバノン、メキシコ、オランダ、ナイジェリア、ノルウェー、フィリピン、ロシア、セルビア、スイス、ウガンダ、英国及び米国政府所属の専門家34人、OCHA、国連軍縮部（UNODA）、NGOの代表を含む個人の専門家11人である。ICRC, “Explosive Weapons in Populated Areas: Humanitarian, legal, technical and military aspects,” 2015, pp.2, 41-45. <<https://shop.icrc.org/download/ebook?sku=4244/002-ebook>>

(46) *ibid.*, p.3. なお、これら4か国の代表及びICRC専門家による報告以外の議論は、チャタムハウス・ルールに基づき行われたため、発言の主体は明らかにされていない。チャタムハウス・ルールについては前掲注(25)を参照。

(47) *ibid.*, pp.9-10.

- (c) 広域に複数の弾を同時に発射するような設計により、被弾地域が大きくなる兵器  
(例：多連装ロケット発射機)
- ③ 「人口密集地」における、②で上述した兵器の使用に焦点を当てるが、「人口密集地」とは、市町村や、永続的又は一時的な国内避難民のためのキャンプなども含む、あらゆる「文民の集中」<sup>(48)</sup>を意味する。
- ④ 対人地雷やクラスター弾など、国際人道法の既存の条約で既に禁止されるか制限されている爆発性兵器は、議論の対象外とする。
- ⑤ 国際人道法上違法である、文民に対する直接的な攻撃は、議論の対象外とする。

ICRCの主導の下、議論の範囲を絞って行われたこの会議は、EWIPAの使用による巻き添え被害に関連する国際人道法に関する各国の認識や軍隊の慣行における共通点と多様な見解が、示される場となった。国際人道法に関しては、EWIPAの使用は明示的に規制されていないものの、使用に際し、国際人道法の諸規則、特に文民又は民用物に対する攻撃の禁止、無差別攻撃の禁止、攻撃における均衡性の原則、攻撃の際に実行可能な全ての予防措置を講じる義務があることについては、異論なしとされた<sup>(49)</sup>。他方、様々な見解が示された論点の一つに、攻撃時に均衡性の原則を適用するに当たり、攻撃による直接的影響（文民の死傷や民用物の損傷等）に加え、連鎖的効果（reverberating effects）<sup>(50)</sup>と呼ばれることもある間接的影響をどこまで考慮するかという点があった<sup>(51)</sup>。軍の指揮官は攻撃時に予見可能な（foreseeable）影響は全て考慮しなければならない等と述べたICRCの専門家に対し、現実的な課題として長期的影響の定量化や単一の判断基準の設定の難しさを指摘する者、攻撃当時の状況において実際に予見可能な影響に限定されることを強調する者等もいたとされる<sup>(52)</sup>。

各国の軍隊の慣行に関しては、例えば中国政府代表は、EWIPAに起因する人道的な問題は、交戦国が国際人道法の諸原則を尊重し履行すれば効果的に軽減可能との見解を示した<sup>(53)</sup>。

オランダ政府代表は、EWIPAの使用は国際人道法の諸規則が基盤とする軍事的必要性和人道的考慮の間の微妙なバランスを通じて規制されていることを強調し、自国の軍隊には法律顧問を雇用し、隊員には研修を通じてこれらの適切なバランスを確保している等と述べた<sup>(54)</sup>。

ウガンダ政府代表は、大砲の使用については作戦の最高指揮官の許可を必要としていること、任務前の訓練及びリハーサルにおいてもこうした制限かつ国際人道法の諸規則を再認識する機会が含まれること、近年の傾向として多くの作戦が人口密集地で実施されるため命中精度の低

(48) 「人口周密」（又は「文民の集中」）という用語は、ジュネーヴ諸条約第一追加議定書第51条第5項(a)等に用いられるとともに、焼夷兵器の使用の禁止又は制限に関する議定書（「特定通常兵器使用禁止制限条約」（昭和58年条約第12号）の議定書Ⅲ）第1条第2項において次のように定義されている。「「人口周密」とは、恒久的であるか一時的であるかを問わず、都市の居住地区及び町村のほか、難民若しくは避難民の野营地若しくは行列又は遊牧民の集団にみられるような文民の集中したすべての状態をいう。」

(49) ICRC, *op.cit.*(45), pp.4-5.

(50) ICRCのイザベル・ロビンソン（Isabel Robinson）法律顧問（当時）によれば、連鎖的効果は、波及（knock-on）効果又は間接的影響とも呼ばれ、それは攻撃により直接又は即時に引き起こされるものではないが、当該攻撃の結果による影響であるものを指す。時間的な制限は厳密に捉えるべきではないとされ、実体的に予見可能な影響の例として、攻撃による負傷から生じる疾患や病気、病院の運営を保証する電力施設近辺の軍事目標への攻撃がもたらし得る病院の機能不全と、それがもたらし得る文民の死傷が挙げられている（*ibid.*, pp.21-22.）。

(51) *ibid.*, pp.5, 21-22.

(52) *ibid.*, pp.5, 23.

(53) *ibid.*, p.32.

(54) *ibid.*, p.32.

いロケット弾は使用されない傾向にあること等、自国の軍隊における取組を紹介した<sup>55)</sup>。

米国政府代表は、自国の軍隊の経験上、文民死傷者は軍事作戦に悪影響を与えるため、法及び政策で回避されるべきである等と述べたが、明確に識別可能な戦闘員の大規模集団を標的とする場合には、人口密集地でも広範囲に致死効果を創出する必要があるとあり得るとし、このような状況下で、予期される具体的かつ直接的な軍事的利益が予測される巻き添え被害を上回る場合は、広域効果を伴う爆発性兵器の使用は合法となり得る等の見解を示した<sup>56)</sup>。国際人道法を補う目的で巻き添え被害を抑制するために多くの政策措置を採用していることも紹介した。

#### (4) オーストリアの主導による専門家会合

2015年9月、EWIPAの使用がもたらす深刻な人道的影響に懸念を持つ約20か国、国連諸機関、INEW傘下のNGOの専門家がウィーンに集い、EWIPAの使用から生じる危害の予防について2日間にわたり議論した<sup>57)</sup>。

参加したNGOの一つ、WILPF（婦人国際平和自由連盟）のレイ・アチソン（Ray Acheson）氏によれば、過去の専門家会合での議論も踏まえて行われたこの会議では、複数の専門家による報告や議論を通じ、参加者は爆発性兵器の使用が文民たる住民にもたらす即時及び長期的な影響について検証し、既存の法や規範に対する新たなコミットメントの関係について検討した<sup>58)</sup>。議論を通して明確化された見解の一つは、国際人道法は紛争下で文民たる住民に危害を及ぼす行為の予防に関するものである一方、この問題への対処に十分なものではないということであり、会議で一般的に合意されたのは、人道的な危害の予防こそが重要であり、そのことをEWIPAの政治的文書の基盤にするべきであるということであったとされる。

なお、アントニオ・グテーレス（António Guterres）国連事務総長は2017年5月の「武力紛争下の文民の保護」報告書でオーストリア主導の取組に、「EWIPA使用の人道的影響に関する政治宣言作成の過程」と言及し、加盟国に対し、この取組に建設的に関わるよう要請した<sup>59)</sup>。

## 2 政治宣言の作成へ

### (1) オーストリアの主導による国際会議

2019年10月、オーストリアのウィーンで国際会議が開催され、EWIPAの使用に起因する様々

<sup>55)</sup> *ibid.*, p.32.

<sup>56)</sup> *ibid.*, pp.33-34.

<sup>57)</sup> “Press release: Governments meet in Vienna to tackle bombing and bombardment in towns and cities,” 20 September 2015. INEW website <<https://www.inew.org/pr-vienna/>>; Ray Acheson, “Vienna conference on the use of explosive weapons in populated areas, 21-22 September 2015, Vienna, Austria.” Reaching Critical Will (RCW) website <<https://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/ewipa/vienna-2015>>

<sup>58)</sup> Acheson, *ibid.* なお、この専門家会合に関する公式資料として、Austrian Federal Ministry for European Integration and Foreign Affairs, *Preventing harm from explosive weapons in populated areas: International expert meeting, Vienna, September 21 and 22, 2015: Co-Chairs' Summary*, Vienna, October 2015 (cited in UNDIR, *Addressing Improvised Explosive Devices: Options and Opportunities to Better Utilize UN Processes and Actors*, [November 2015], p.34. (note 114.) <<https://undir.org/files/publication/pdfs/en-641.pdf>>) が存在するようだが、現物未確認。

<sup>59)</sup> UN Secretary-General, “Report of the Secretary-General on the Protection of civilians in armed conflict,” UN Doc. S/2017/414, 10 May 2017, paras.20, 80(e). (pp.5, 19.) <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/2017/414&Lang=E>> さらにグテーレス国連事務総長は、2018年5月に発表した『人類の未来を守る：軍縮への課題』と題する報告書の「第3部 命を守る軍縮」で武力紛争の都市化とEWIPAの使用に触れ、政治宣言の作成並びに関連する国際人道法に合致する適切な制限、共通基準及び運用政策を策定する加盟国の取組を支援する等と述べている (United Nations Office for Disarmament Affairs, “Securing Our Common Future: An Agenda for Disarmament,” 2018, pp.34-36. <<https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2018/06/sg-disarmament-agenda-pubs-page.pdf>>).

な形態の危害、法の枠組み及び軍の優れた慣行について、2日間にわたり議論された<sup>60</sup>。133か国からの代表<sup>61</sup>、国連機関、国際機関及びNGO等(civil society)から500名以上が参加した同ウィーン会議は、EWIPAの使用に焦点を当てた初の世界規模の国際会議であり、①EWIPAの使用による文民への直接的な危害、②EWIPAの使用による文民への間接的な危害と連鎖的効果、③爆発性兵器の特徴と都市の状況を踏まえての課題、④EWIPAの使用に関し国際人道法が課す制限、⑤軍の慣行及び政策というテーマで構成された<sup>62</sup>。また、政治宣言の作成というグテーレス国連事務総長の提案に関する意見交換の場も設けられた<sup>63</sup>。

以下では、今回初めて「都市の状況」に焦点化した③のテーマ、特に活発な質疑応答があったと指摘される④のテーマ、政治宣言の作成に関する意見交換について、概要を紹介する。

### (i) 爆発性兵器の特徴と都市の状況を踏まえての課題

講演者からは、広域効果を伴う爆発性兵器の多くについては都市にある様々な物体、構造物、ガラス窓などは重大な二次的破砕を引き起こす可能性があり、高層ビルと狭い道路には爆風の影響が軍事目標をはるかに超えて伝わり実質的な付随的損害を招くことなどが報告された。加えて、個々の兵器の命中精度等に違いはあるとしてもEWIPAの使用の影響は予見可能であること、したがって、文民への危害は予期され得ることが強調された<sup>64</sup>。文民への危害の軽減策の一つに精密誘導兵器の使用を挙げられるが常に利用可能なわけではないこと、EWIPAの使用は本質的に文民へのリスクを内包するからこそ使用の「回避」を選択する軍隊が存在することなども指摘された。これに対し、米国政府代表から、都市を解放する際などEWIPAの使用には肯定的な成果もある、交戦者はしばしば意図的に市街地を戦闘の場を選び、国際人道法を遵守しない等の指摘があったとされる<sup>65</sup>。

### (ii) EWIPAの使用に関し国際人道法が課す制限

講演者から、既存の国際人道法は十分な枠組みとして完全な履行が求められることを前提に、EWIPAの使用に関しては、国際人道法上、特に区別の原則、無差別かつ不均衡な攻撃の禁止、目標区域爆撃<sup>66</sup>の禁止、攻撃に際し実行可能な全ての予防措置を講じるという要件に従う必要があること、これらの規則は、自衛における場合や敵が国際人道法に違反して人間の盾を使用している場合を含め、あらゆる状況において尊重されねばならないことが説明された<sup>67</sup>。

<sup>60</sup> Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs of the Republic of Austria, “Vienna Conference on Protecting Civilians in Urban Warfare, 1-2 October 2019: Summary of the Conference.” <[https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Abbruestung/POC19/POC19VIE\\_Summary\\_Paper.pdf](https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Abbruestung/POC19/POC19VIE_Summary_Paper.pdf)>

<sup>61</sup> 133か国の一覧は次の記事を参照。“Vienna Conference marks turning point as states support negotiation of an international political declaration on explosive weapons,” [2 October 2019]. INEW website <<https://www.inew.org/vienna-conference-marks-turning-point-as-states-support-negotiation-of-an-international-political-declaration-on-explosive-weapons/>>

<sup>62</sup> “States commit to take political action on explosive weapons at Vienna conference.” RCW website <<https://reachingcriticalwill.org/news/latest-news/14061-states-commit-to-take-political-action-on-explosive-weapons-at-vienna-conference>>

<sup>63</sup> Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs of the Republic of Austria, *op.cit.*(60), p.1.

<sup>64</sup> 本項の説明は他の注記がない限り、*ibid.*, pp.2-3による。なお、講演者名の記載はない。

<sup>65</sup> フランスは、各国が兵器の精度の向上に可能なことは全て実施している等と指摘したとされる (“States commit to take political action on explosive weapons at Vienna conference,” *op.cit.*(62)。

<sup>66</sup> 都市、町村その他の文民又は民用物の集中している地域に位置する多数の軍事目標を単一の軍事目標とみなす方法及び手段を用いる砲撃又は爆撃による攻撃。慣習国際法 (Henckaerts and Doswald-Beck, *op.cit.*(4), pp.43-45. (Rule 13)) 及びジュネーブ諸条約第一追加議定書第51条第5項(a)で禁止される無差別攻撃の態様の一つ。

<sup>67</sup> 本項の説明は他の注記がない限り、Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs of the Republic of Austria, *op.cit.*(60), p.3による。なお、講演者名の記載はない。

その一方、広域効果を伴う EWIPA の使用時にこれらの規則を尊重する際の課題として、人口密集地にある特定の軍事目標に対し命中精度の低い兵器を向ける際にこれらの規則を尊重すること自体の難しさ、均衡性の判断時に都市に必要なサービスに対して予見可能で間接的な「連鎖的な」効果を考慮する必要性などが指摘された<sup>68)</sup>。講演者らはまた、どの兵器が人口密集地で無差別な影響をもたらすかの判断基準について、国家、法及び軍事の専門家、裁判所の見解の間で合意がないことを強調し、共通の基準の必要性を指摘した。

これらの点については特に活発な質疑応答があったとされる。例えば、ノルウェー政府代表は、国際人道法の完全な履行に向けた共通の理解等に至る対話そのものが難しいのではないかと指摘し、アルゼンチン政府代表もこれに同調したという。英国政府代表は、文民への危害と無差別攻撃の危害に混同はないか、講演者らは軍事的な有用性よりも国際人道法の下での人道的な懸念の説明に偏向しているのではないかと述べ、フランス政府代表は、ICRC が EWIPA の使用を回避するために提示した概念は、法的に明確ではない概念を導入する可能性があり、「聖域」又は「避難所」のような都市を創出することになるのではないかと述べたとされる<sup>69)</sup>。

### (iii) 政治宣言の作成に関する意見交換

最終セッションでは、冒頭で中満泉国連事務次長・軍縮担当上級代表が2日間にわたる議論を総括し、市街戦における文民の保護には新たな法規範の確立や爆発性兵器の使用に対する禁止は必要ないと指摘した<sup>70)</sup>。法規範とは対照的に、政治宣言は具体的な行動の土台として機能するとして、2015年に作成された学校保護宣言<sup>71)</sup>の例が紹介され、国際人道法の履行を促進し、文民保護を強化する効果的な手段となり得るとの期待が示された。アイルランド政府代表からは、2019年11月18日に政治宣言作成に向けた会合を主催すること等が報告された<sup>72)</sup>。

政治宣言の作成過程に関して発言した諸国の立場はおおむね次の三つに分かれた<sup>73)</sup>。まず、政治宣言の作成過程への支持を表明し、宣言の内容を国際人道法の規定の範囲に収めることにこだわらない諸国として、例えばコスタリカ政府代表は、宣言が EWIPA の使用の回避に言及すること及び攻撃の予防のための効果的な措置を詳細に述べることを提案し、オーストリア政府代表は、宣言が文民への危害の防止及び最小化を基盤とするべきであると述べた。アルゼンチン政府代表は、データ収集及び爆発性兵器の使用をやめるための (to stop) 具体的な措置の重要性を強調したとされる。

(68) 連鎖的効果については前掲注50)を参照。

(69) 各国政府代表の発言は、“States commit to take political action on explosive weapons at Vienna conference,” *op.cit.*(62)を参照。

(70) 本項の説明は他の注記がない限り、Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs of the Republic of Austria, *op.cit.*(60), p.4による。

(71) 学校保護宣言 (Safe Schools Declaration) は、学校の軍事利用を回避し、紛争下での子どもと教育の保護を強化することを目的として、アルゼンチンとノルウェーが主導する作業過程を通じて策定された。宣言とともに策定された、紛争下にある学校及び大学の軍事利用からの保護に関する法的拘束力のないガイドラインを遵守する約束を含む。2015年5月28～29日に開催されたオスロ会議において37か国・地域により承認された後、2023年5月までに118か国・地域が支持を表明している。なお、日本、米国等は支持を表明していない。Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *The Oslo Conference on Safe Schools: Protecting Education from Attack: Oslo Norway 28-29 May 2015*, pp.4-5, 8, 47-56. Norwegian Government website <[https://www.regjeringen.no/globalassets/departmentene/ud/vedlegg/hum/the-oslo-conference-report\\_e-950e.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departmentene/ud/vedlegg/hum/the-oslo-conference-report_e-950e.pdf)>; “The Safe Schools Declaration,” Last updated 22/05/2023. *ibid.* <[https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/development-cooperation/safeschools\\_declaration/id2460245/](https://www.regjeringen.no/en/topics/foreign-affairs/development-cooperation/safeschools_declaration/id2460245/)>

(72) “States commit to take political action on explosive weapons at Vienna conference,” *op.cit.*(62)

(73) 各国政府代表の発言は、*ibid.*を参照。

次に、政治宣言の作成過程への支持を表明し、宣言の内容は国際人道法の規定に基づくことを念頭に置く諸国として、例えばドイツ政府代表は、同過程に参加する用意があると述べ、国際人道法に従い様々な形態の危害を軽減することに焦点を当てるよう求めた。スウェーデン政府代表は、宣言は国際人道法の尊重を示すべきであると強調し、国際人道法が不十分であることを示すような構成にされないように警告した。フィンランド政府代表は、既存の国際人道法上の国家の義務を再確認するような宣言の交渉となることを支持する等と述べたとされる。

最後に、宣言の作成過程に懸念を示す諸国として、例えばフランス政府代表は、政治宣言の作成に賛成していないものの、宣言に「目的達成の良い媒体」としての可能性はあると考えているとし、合意に向けて努力する姿勢を示した。シリア政府代表は、安保理決議によりテロリスト集団と認識されている非国家主体からの脅威があるときに宣言の目的を果たし得るであろうかの疑問を呈した。米国政府代表は、効果的であると判明した軍の慣行を共有する用意があること、「意味のある」宣言は、特定の兵器だけに焦点を当てるのではなく、より広範な内容でなければならない等と述べたとされる。

## (2) アイルランドの主導による政治宣言の作成過程とロシアによるウクライナ侵略

ウィーンでの国際会議で伝えられたとおり政治宣言の作成過程は開始されたが、当初の想定より進捗が遅れる中、2022年2月24日にロシアによるウクライナ侵略が始まった。この武力紛争により引き起こされた文民の被害の惨状が政治宣言採択の要因の一つとなった可能性を示唆する指摘がある<sup>(74)</sup>。実際、ウクライナ侵略について議論された国連総会第11緊急特別会期は政治宣言作成過程と並行するタイミングで開催され、EWIPAに関する発言も複数見られる。

以下では、政治宣言の主たるコミットメントに関する議論を中心に、経過を紹介する（なお、以下、各国政府代表の発言部分については、各国名の後の「政府代表」は省略した。）。

### (i) 政治宣言の作成過程の遅れ

2019年11月18日、政治宣言を作成するための最初の非公式協議がスイスのジュネーブで開催された<sup>(75)</sup>。アイルランドの当初の見通しでは、各国等の見解を踏まえた政治宣言の素案を同政府が用意し、3回の協議を経て2020年5月までに採択される予定とされていた<sup>(76)</sup>。しかし、第2回非公式協議（2020年2月10日）の後、新型コロナウイルス感染症の大流行も受け、想定より遅れが生じ、第3回非公式協議（2021年3月3～5日にオンライン開催）の時点でも、政治宣言の第一改訂草案（2021年1月29日公表）における主たるコミットメント等について

(74) 同宣言採択の外交交渉に ICRC から参加したイリーニ・ジョルゲー（Eirini Giorgou）法律顧問によれば、同宣言が採択された重要な要因の一つとして、メディアで報じられたロシアとウクライナ間の国際武力紛争での大規模な爆撃や砲撃下にある文民の苦しみや国家を含む国際社会の注目を集めたことに言及し、「多くの国は〔この武力紛争がもたらす惨禍と〕同宣言との関連を深く認識したのであり、この武力紛争がそれらの国々による宣言支持への後押しとなったことは間違いないと思う」等と述べている（Cordula Droegge et al., “How does international humanitarian law develop?” April 13, 2023. Humanitarian Law & Policy website <<https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2023/04/13/how-does-international-humanitarian-law-develop/>>）。

(75) “EWIPA Dublin Conference 2022,” *op.cit.*(11)

(76) “Towards a political declaration on the use of explosive weapons in populated areas: states need to ensure that expressed commitments translate into real impacts on the ground.” [Report on the 18 November 2019 consultation in Geneva] RCW website <<https://reachingcriticalwill.org/news/latest-news/14451-towards-a-political-declaration-on-the-use-of-explosive-weapons-in-populated-areas-states-need-to-ensure-that-expressed-commitments-translate-into-real-impacts-on-the-ground>>

各国政府等の見解が割れている状況であった<sup>(77)</sup>。特に、爆発性兵器の使用の制限に係る文言は、コミットメントの中核を成す内容であるとともに、既存の国際人道法との関係をどう考えるかという観点からも争点とされた。

第一改訂草案は本文 3.3 項に「人口密集地において広域効果を伴う爆発性兵器の使用を制限すること (restricting)」との文言を含んでいたが<sup>(78)</sup>、米国は、「爆発性兵器の使用の制限」は国際人道法を超えるものであり、「広域効果を伴う」は既存の国際人道法に定義はなく、合法で責任ある爆発性兵器の使用に汚名を着せるものである等と述べてこれらの表現の削除を求めた<sup>(79)</sup>。英国も、本文 3.3 項は法的かつ責任ある武力行使を潜在的に限定する包括的な制限であるとして修正を求めた<sup>(80)</sup>。スウェーデンも、主たるコミットメントは既存の国際人道法に基づく予防措置の強化であるべき等と強調し、フランスも、国際人道法に従うことを明示し、「広域効果を伴う」は削除すること等を提案した<sup>(81)</sup>。ドイツは、本文 3.3 項に攻撃の際の予防措置を定めるジュネーヴ諸条約第一追加議定書第 57 条第 2 項 (a)(iii) 及び対応する慣習国際法の規則の文言を多く反映させながらも<sup>(82)</sup>、防止されるべき危害に「予見可能な連鎖的効果」という文言を含めること及び動詞には同規則の「差し控えること」(refraining) に比べ、禁止を示すものではない点で意味が広めの「制限すること」(restricting) を採用すること等を提案した<sup>(83)</sup>。他方、チリ、メキシコ、パナマ、ICRC、OCHA 等国連機関、INEW 等は、本文 3.3 項に、人口密集地で広域効果を伴う爆発性兵器の使用を「回避すること」(avoidance/avoiding/abstention) と明記することを求めた<sup>(84)</sup>。

(77) “Ireland hosts third round of consultations on the text of a political declaration on explosive weapons,” [April 15, 2021]. INEW website <<https://www.inew.org/ireland-hosts-third-round-of-consultations-on-the-text-of-a-political-declaration-on-explosive-weapons/>>

(78) “Draft Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from the Humanitarian Consequences that can arise from the use of Explosive Weapons with Wide Area Effects in Populated Areas,” Rev 1, 2021.1.29. gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258777/83ba1606-1f20-4865-90d0-4971cccb1e0b.pdf>>

(79) “[United States Opening Statement 3-5 March 2021],” p.2. gov.ie website <<https://assets.gov.ie/258966/d4312e62-e585-4df1-a18e-b504239746df.pdf>>; “[United States Written Submission 3-5 March 2021],” para.3.3. *ibid.* <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258967/37523c7d-dcd8-4f8a-85c6-4103045a45ab.pdf>>

(80) “[UK Written Submission 3-5 March 2021],” para.3.3. gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258965/eb4c8db4-505b-4891-a9f0-fc2f2319b680.pdf>>

(81) “[Sweden Written Submission 3-5 March 2021],” p.2. gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258889/d477637e-a183-48e5-888d-b04ce342f300.pdf>>; “[France Written Submission 3-5 March 2021],” p.3. *ibid.* <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258873/58245207-acb5-40c0-9878-70f0f85fd3f9.pdf>>

(82) 第一追加議定書第 57 条第 2 項 (a)(iii) は、攻撃を計画し又は決定する者が行う予防措置の一つを「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、巻き添えによる文民の死亡、文民の傷害、民用物の損傷又はこれらの複合した事態を過度に引き起こすことが予測される攻撃を行う決定を差し控えること。」と規定している。

(83) ドイツは、これらの提案の意図として、①「予見可能な連鎖的効果」については、本文 3.3 項の文言が現行の国際法を超えているという理由で批判する国と、ドイツの意見として、いわゆる「連鎖的効果」により生じる文民への危害の防止をより十分に反映することを正当に主張する国等との間の橋渡しであること、②「制限すること」については、本文 3.3 項の内容が第一追加議定書第 57 条第 2 項 (a)(iii) より幅広いため、「差し控えること」より広い概念が求められる等と説明している (“[Germany Written Submission 3-5 March 2021],” pp.1-2, 5. gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258875/3cf0090a-79bf-4ce2-a0c9-c21d19649745.pdf>>).

(84) 各国等の提出書面参照 (“Written Submissions -3-5 March 2021 Informal Consultations,” Last updated on 30 May 2023. gov.ie website <<https://www.gov.ie/en/publication/4c9da-written-submissions-3-5-march-2021-informal-consultations/>>). なお、日本は、「回避すること等適用される措置」(such applicable measures as avoiding) との文言を提案し、爆発性兵器の使用の回避のみが解決策ではない等と指摘した (“[Japan Written Submission 3-5 March 2021],” p.1. *ibid.* <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258879/d7e46f58-eb76-4d49-95ff-3277d4e08912.pdf>>).

## (ii) ロシアによるウクライナ侵略を踏まえた議論の展開

## (a) 国連総会第 11 緊急特別会期における EWIPA に関する発言

そうした中、2022 年 2 月 24 日にロシアによるウクライナへの全面的な軍事侵攻が開始された。同年 2 月 28 日に開催された国連総会第 11 緊急特別会期の第 1 回本会議において、オーストリアは、都市部の文民や民用物に対するロシアの攻撃を憂慮し、ロシアに対し、そのような攻撃を直ちに中止し、EWIPA の使用を差し控えるよう (refrain from) 強く求めた<sup>85)</sup>。同日午後開催された第 2 回本会議でコスタリカは、ロシア軍による EWIPA の使用に触れた上で、全ての加盟国は EWIPA の使用を非難し、この問題の外交的解決を目指す進行中の外交プロセスを支援すべきである等と呼びかけた<sup>86)</sup>。同年 3 月 2 日に第 5 回本会議で採択された「ウクライナに対する侵略」決議に EWIPA に関する言及はなく、同日の第 6 回本会議でコスタリカは、同決議が「EWIPA の使用により生じる壊滅的な人道的被害を認識していない」等と指摘するとともに、加盟国に対し、EWIPA の使用から生じる人道的危害からの文民の保護を強化するための確固とした政治宣言草案 (a robust draft political declaration) を支持する旨、要請した<sup>87)</sup>。

同年 3 月 23～24 日の第 7 回～第 9 回本会議の議論では EWIPA に関する発言が増え<sup>88)</sup>、採択された「ウクライナに対する侵略の人道的帰結」決議の前文では、「特にマリウポリなど、人口密度の高い都市を包囲して行われる砲撃や空爆」等がもたらす人道的帰結への遺憾が示され (前文第 8 項)、文民及び民用物に対するあらゆる攻撃、無差別な砲撃とともに「爆発性兵器の無差別な使用を含む無差別で不均衡な攻撃」への強い非難が盛り込まれた (同第 11 項)<sup>89)</sup>。

85) UN General Assembly, “Eleventh Emergency Special session: 1st plenary meeting,” UN Doc. A/ES-11/PV.1, 28 February 2022, p.18. <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/ES-11/PV.1&Lang=E>>

86) UN General Assembly, “Eleventh Emergency Special session: 2nd plenary meeting,” UN Doc. A/ES-11/PV.2, 28 February 2022, p.15. <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/ES-11/PV.2&Lang=E>>

87) UN General Assembly, “Eleventh Emergency Special session: 6th plenary meeting,” UN Doc. A/ES-11/PV.6, 2 March 2022, p.3. <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/ES-11/PV.6&Lang=E>> なお、ここでの「政治宣言草案」とは、この発言時に並行して進行中のアイルランド主導による政治宣言作成過程における草案と推察される。

88) 関連する主な発言として、第 7 回本会議では、ブルガリアが OHCHR の報告に基づき、文民死傷者は空爆や重火器、多連装ロケットシステム及びミサイルによる砲撃など、広範な被弾地域を伴う爆発性兵器の使用に起因する等と述べ、ジョージアも同趣旨の指摘をした (UN General Assembly, “Eleventh Emergency Special session: 7th plenary meeting,” UN Doc. A/ES-11/PV.7, 23 March 2022, pp.12, 10. <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/ES-11/PV.7&Lang=E>>)。イタリアは、戦争が人口の密集する都市にまで拡大し爆発性兵器の使用により耐え難い人的苦痛が生じていること、ブラジルは、特に市街地で爆発性兵器が使用される武力紛争では文民の死傷者が増加する危険が生じる等と述べた (*ibid.*, pp.12-13.)。第 8 回本会議では、キプロスが「我々は文民及び民生インフラに対する無差別攻撃並びに人口密集地における爆発性兵器の使用を非難する」と述べ、マリウポリからの終末的な映像は衝撃的である等と評した (UN General Assembly, “Eleventh Emergency Special session: 8th plenary meeting,” UN Doc. A/ES-11/PV.8, 23 March 2022, p.24. <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/ES-11/PV.8&Lang=E>>)。第 9 回本会議では、サンマリノが、無差別砲撃、空爆、人口密集地での爆発装置の使用等を通じた文民に対する無差別かつ不均衡な攻撃を強く非難し、文民及び病院や学校を含む民用物は保護されねばならないこと等に触れ、人口密集地における爆発性兵器の使用は文民に壊滅的かつ無差別な影響を及ぼし、特に子どもたちを危険にさらしていると重ねて主張した (UN General Assembly, “Eleventh Emergency Special session: 9th plenary meeting,” UN Doc. A/ES-11/PV.9, 24 March 2022, p.1. <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/ES-11/PV.9&Lang=E>>)。

89) UN General Assembly, “Resolution adopted by the General Assembly on 24 March 2022: Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine,” UN Doc. A/RES/ES-11/2, 28 March 2022. <<https://undocs.org/A/RES/ES-11/2>> 決議の詳細については、上原有紀子・青井佳恵「ロシアのウクライナ侵攻による人道上の被害—G7 及びその他の諸国、国連総会、国際機関や NGO の対応と評価— (資料)」『レファレンス』861 号, 2022.9, pp.79-82. <<https://doi.org/10.11501/12336099>> を参照。

## (b) 政治宣言の作成過程における議論

政治宣言の作成過程では、同年4月6～9日にジュネーブで行われた第4回協議でも第二改訂草案(同年3月3日公表)<sup>90)</sup>の本文3.3項等の文言をめぐる論争が続いたとされる<sup>91)</sup>。本文3.3項ではEWIPAの使用を「制限すること」から「制限すること又は差し控えること」(restrict or refrain from)に修正されていたが、これを受容する諸国に対し<sup>92)</sup>、「回避すること」(avoidance/avoiding/to avoid)<sup>93)</sup>、パレスチナによる「終了すること」(ending)<sup>94)</sup>等の主張もあった。特に、ICRCは、「差し控えること」の文言を評価する一方、「制限すること又は」に続く形にされた点で、諸国に制限するか差し控えるかの選択肢を与えている等と指摘し、広域効果をもたらすEWIPAの使用を「回避すること」というコミットメントの一つが宣言の中核になるべきである等と重ねて提案した<sup>95)</sup>。

その後、政治宣言最終草案(同年5月25日公表)の本文3.3項には、EWIPAの使用を「差し控えること」の前に「適当な場合には」(as appropriate)が挿入され<sup>96)</sup>、次の一文とされていた(下線は筆者による)。

「それらの使用が文民又は民用物に危害を与えると予測されるときは、人口密集地における爆発性兵器の使用を制限すること又は適当な場合には差し控えることを含め、自国の軍隊が文民への危害の防止に資するための一連の政策及び慣行を採用し及び実施することを確保する。」

同年6月17日の第5回協議では3.3項について、広域効果を伴うEWIPAの使用を回避する明確なコミットメントとして履行されるべき等の見解をチリ、メキシコ等が示した一方<sup>97)</sup>、オーストラリアは、3.3項はEWIPAの使用禁止の推定を示すものではなく、既存の国際人道法に新たな解釈を導入するものでもない等の見解を示した。米国は、3.3項は、国が一連の政策を採用し実施する重要な政策的コミットメントであると述べた一方、法の原則、新たな慣習法規

90) “Draft Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from the Humanitarian Consequences arising from the use of Explosive Weapons in Populated Areas,” Rev 2, [3 March 2022]. gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258778/9bc31426-040b-4e93-89f8-48acc1d21e64.pdf>>

91) Ray Acheson, “The political declaration on explosive weapon use must protect civilians, not militaries,” 14 April 2022. RCW website <<https://reachingcriticalwill.org/news/latest-news/16037-the-political-declaration-on-explosive-weapon-use-must-protect-civilians-not-militaries>>

92) 提出書面でのこの文言に異議を示さなかった国は、オーストラリア、カナダ、フランス、ドイツ、ギリシャ、オランダ、スイス、ウクライナ、英国及び米国である (Department of Foreign Affairs of Ireland, “Written Submissions -6-9 April 2022 Consultations,” Last updated on 29 May 2023. gov.ie website <<https://www.gov.ie/en/publication/cbba3-written-submissions-6-9-april-2022-consultations/>>).

93) チリ、メキシコ、エクアドル、パナマ、ICRC、国連諸機関、INEW等 (*ibid.*).

94) なお、パレスチナは、「制限すること」(restricting)を「終了すること」(ending)又は最低限でも「回避すること」(avoiding)に置き換えることを求めていた (*ibid.*).

95) “[ICRC -6-9 April 2022 Consultations],” pp.7-8. gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258855/46edba28-2db8-41cb-8104-bc35c7ee7a0b.pdf>>

96) この文言挿入の提案国は、各国等からの提出書面では確認できなかった。関連情報として、英国、米国及びカナダは、第二改訂草案における当該部分の文言について、「制限すること」の前に、「実行可能な場合には」(where feasible)という文言を挿入する、EWIPAの使用規制に対し、より消極的な文言を挿入する案を示していた (Department of Foreign Affairs of Ireland, *op.cit.*(92)).

97) エクアドルも類似の見解を示したとされる。本段落の各国の見解は次を参照 (Laura Varela, “States agree to final text of political declaration on the use of explosive weapons,” 22 June 2022. RCW website <<https://reachingcriticalwill.org/news/latest-news/16289-states-agree-to-final-text-of-political-declaration-on-the-use-of-explosive-weapons>>).

則、EWIPA の使用に不賛成の前提を反映したものではない等とも述べたとされる。その一方、オーストリア、オランダ、スイス、英国、米国及びオーストラリアは、ロシアによるウクライナ侵略に触れ、政治宣言の交渉を妥結する緊急性を強調し、日本、ポーランド、スウェーデン及びカナダは、この宣言が軍事的必要性和人道的考慮の間でバランスを取っていると評し、ニュージーランド、スイス、エクアドル及びコスタリカは、完璧ではないが合意の範囲内である等の立場を示し、最終草案は修正されることなく確定され、同年秋に採択の運びとなった<sup>98)</sup>。

## II 採択された政治宣言

### 1 EWIPA の使用から生じる人道的帰結からの文民保護強化に係る政治宣言

I-2 で先述した過程を経て、2022 年 11 月 18 日、アイルランドのダブリンで、「人口密集地における爆発性兵器の使用から生じる人道的帰結からの文民保護強化に係る政治宣言」が 83 か国・地域の支持を得て採択された<sup>99)</sup>。この政治宣言は、前文（A 部）及びコミットメントを示す本文（B 部）を有し、前文は、EWIPA の使用から生じ得る人道的帰結と現状認識を示す第 1 節（1.1 項～1.10 項）、既存の法の枠組みを確認する第 2 節（2.1 項～2.7 項）、本文は、本宣言の目的、実質的なコミットメントを示す第 3 節（3.1 項～3.6 項）及び第 4 節（4.1 項～4.8 項）から構成されている<sup>100)</sup>。

前文第 1 節では、武力紛争の長期化、複雑化、都市化によるリスクの増加（1.1 項）、EWIPA の使用は文民及び民用物への壊滅的な影響を及ぼし得ること、爆発力、命中精度、使用される弾の数等の要因によりリスクが増加すること（1.2 項）、直接的な影響を超えて連鎖的効果とも呼ばれる間接的な影響を文民特に子どもたちに及ぼし、間接的影響の多くは重要な民生インフラの破壊等によること、医療や教育などの不可欠のサービスが中断され被弾地域をはるかに超えた範囲の文民に危害を与える可能性や環境への影響の可能性（1.3 項～1.5 項）、文民への心理的な危害や持続可能な開発目標における進捗への深刻な影響の可能性もあること（1.6 項）、多くの軍隊は敵対行為の際に文民への危害の防止や最小化のための政策等を実施しているが改善の余地があること（1.7 項）、文民死傷者の記録等、データ収集の重要性（1.8 項）、短期的及び長期的な人道的帰結への対処が必須であること（1.9 項）、女性及び少女を含む影響を受けた全ての者の声を活かす取組の歓迎（1.10 項）等の認識が示された。

前文第 2 節では、国際人道法及び国際人権法<sup>101)</sup>を含む適用し得る国際法に基づく義務等の再確認（2.1 項）、人口密集地の軍事作戦では文民への危害の防止と最小化のため国際人道法を完全に遵守すること（2.2 項）、区別の原則、軍事目標のみを攻撃の対象とする義務、無差別かつ不均衡な攻撃の禁止、予防措置を講じる義務等の想起（2.3 項）、人口密集地での文民又は民用

<sup>98)</sup> *ibid.*

<sup>99)</sup> “EWIPA Dublin Conference 2022,” *op.cit.*(11). 83 か国・地域の内訳は、次を参照。“[EWIPA - List of endorsing states, as of 18 November 2022].” gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/261992/8328cbf5-223b-42e0-a948-e077e2fcfc79.pdf>>

<sup>100)</sup> “Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from the Humanitarian Consequences arising from the use of Explosive Weapons in Populated Areas,” *op.cit.*(11). なお、同政治宣言を日本語訳した文献として次のものがある。岩本誠吾「人口密集地における爆発性兵器（EWIPA）の使用規制—国際人道法との関係性—」『産大法学』57 巻 3・4 号、2024.1, pp.17-64.（宣言の全訳は pp.60-64.）

<sup>101)</sup> 国際人権法に関し、具体的な条約等への言及は同宣言においてなされていないが、本文 4.5 項の被害者への援助に際し、障害者の権利の考慮やジェンダーに配慮した無差別なアプローチの採用等が盛り込まれている。

物の軍事目標への近接を利用した戦術、文民等に対する即製爆発装置の使用、非国家武装集団によるものを含むその他の国際人道法違反への非難（2.4 項）、爆発性兵器の使用に対する一般的な禁止はないが爆発性兵器の使用は国際人道法に従わねばならないこと（2.5 項）、文民及び民用物に対する攻撃、爆発性兵器の無差別な使用等への強い非難（2.6 項）等が明示された。

本文冒頭では、「武力紛争中及び武力紛争後の文民及び民用物の保護を強化し、EWIPA の使用を伴う武力紛争から生じる人道的影響に対処し、適用可能な国際人道法の遵守の強化及びその実施の改善を誓約し、我々は次のことを〔行う〕」として、本宣言の目的が表明された。

本文第 3 節では、中核的なコミットメントとされる 3.3 項（I-2 (2) (ii) (b) で先述）のほか、EWIPA の使用を伴う武力紛争時の文民保護に関する国の政策及び慣行の実施、並びに必要な場合の見直し、作成又は改善（3.1 項）、政策及び優れた慣行に関する自国の軍隊の総合的な訓練の確保（3.2 項）、自国の軍隊が人口密集地における攻撃の際、論理的に予見可能な場合は文民及び民用物に対する直接的及び間接的影響を考慮し、損害の評価を実施し、過去の教訓を認識することの確保（3.4 項）、敵対行為終了後、爆発性戦争残存物への速やかなマーキング等の確保（3.5 項）、非国家武装集団を含む全ての武力紛争当事者における国際人道法の尊重等の推進（3.6 項）、第 4 節では、優れた政策と実践のための国際協力（4.1 項）、実行可能かつ適切な場合は直接的及び間接的影響に関する細分化したデータ収集等の実施（4.2 項）、被害者（負傷者、生存者、死者又は負傷者の家族を含む）及び武力紛争により影響を受けた地域社会（communities）への援助の提供、促進又は支援（4.5 項）、優れた政策と慣行の共有や新たな概念等に関する意見交換を含む定期会合の開催（4.7 項）等のコミットメントが明記された。

## 2 主な評価

### (1) 政治宣言の採択式における各国の主な見解

政治宣言の支持国は同宣言に肯定的な姿勢であることはいうまでもないが、2022 年 11 月にダブリンの採択式に際し提出書面で見解を表明した諸国には大きく二つの傾向があり、おおむね①この宣言が国際人道法の遵守に加え様々な内容を含むことを積極的に評する諸国と②この宣言の主眼は既存の国際人道法の遵守等の向上にあるとの見解を示す諸国に分かれた<sup>(102)</sup>。

①として、例えばアルゼンチンは、この宣言が重要な第一歩であり、緊急の行動を呼びかけるものであるとの考えを示し、この宣言が国際人道法及び人権の尊重の推進並びに女性及び子どもへの異なる影響の認識を含むことを歓迎する等と述べた<sup>(103)</sup>。ドイツは、文民死傷者が許容範囲を超えて多いとの認識と、より十分な文民保護及び EWIPA の被害者援助に対する誓約がこの宣言の明確なメッセージである等と述べ、今後の定期会合における優れた政策及び慣行に関する情報交換の重要性を指摘し、EWIPA の使用による連鎖的な帰結について検討するため、「予見可能な間接的影響」の概念に関して議論すべきであるとの見解も示した<sup>(104)</sup>。

(102) 本文に挙げる国のほか、①には、スイス、フィンランド、フィリピン、スロヴェニア、②には、カナダ、スウェーデン、日本、スロバキア等がある（Department of Foreign Affairs, “EWIPA Dublin Conference 18 November Statements,” Last updated on 29 May 2023. gov.ie website <<https://www.gov.ie/en/publication/09692-ewipa-dublin-conference-18-november-statements/>>）。

(103) “[Argentina\_English-EWIPA Dublin Conference],” gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258790/571f1375-6f8e-427b-bea0-c48295cfc671.pdf>>

(104) “[Germany-EWIPA Dublin Conference],” gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258797/5aab3a2e-a204-4d3d-9be0-21763b6349fc.pdf>>

②として、例えば英国は、この宣言が紛争下の文民保護のための不可欠な基盤として国際人道法の完全かつ適切な遵守に重点を置いていることを賞賛すると述べ、同宣言を支援するための政策等は既にあるが、これを実施し、見直し、必要があれば改善する等と述べた<sup>(105)</sup>。ベルギーは、この政治宣言は、市街戦の課題に対し微妙な差異を持つ回答（nuanced answer）を提供するものであり、この宣言は既存の国際人道法の再確認のみならずその履行及び遵守を強化することになると述べた<sup>(106)</sup>。なお、政治宣言における「間接的影響」という文言の使用は、ジュネーブ諸条約第一追加議定書に含まれる「巻き添えによる」文民への危害の概念<sup>(107)</sup>と一致すると解釈している等の見解も示した。

## (2) 政治宣言の作成を支持してきた赤十字国際委員会、NGO 等の見解

政治宣言の作成過程に携わった ICRC 法律顧問によれば、この政治宣言は、爆発性兵器による人的被害の問題を認識し、それに基づき各国が EWIPA の使用を制限し又は差し控えるために自国の軍隊の政策及び慣行を見直すことを誓約した最初の文書であると評される<sup>(108)</sup>。宣言の採択は終わりではなく新たな始まりであり、同宣言の成否は、①この宣言を支持する国の数、②支持国の実のある理解と解釈を伴うコミットメントの強さ、③実際の履行の範囲によると指摘され、特に、各国等が確実にコミットメントを実行に移すかどうかを試金石であるとされ、フォローアップの定期会合や各国の軍隊間において、国際人道法の尊重と文民保護の強化に資する優れた慣行に関する情報交換がなされること等に期待が寄せられた<sup>(109)</sup>。

政治宣言の作成過程に関わってきた NGO の一つ、ヒューマン・ライツ・ウォッチの上級研究員は、政治宣言が既存の国際人道法の遵守の向上を求めるのみならず、EWIPA の使用による壊滅的な人道的帰結を防止し是正するための追加措置を講じることを支持国に誓約させていると述べた<sup>(110)</sup>。同宣言の採択は新たな段階の始まりであり、政府、国際機関及び NGO 等は、この文書の普遍化、解釈及び実施に重点的に取り組む必要があるとも指摘し、同宣言は武力紛争下の人々の苦痛を軽減し人道的軍縮を進める取組の一つの節目であるとも評した。

グテーレス国連事務総長は、2023 年 5 月の「武力紛争下の文民の保護」報告書において、この政治宣言の採択を文民の保護の取組における節目の達成として言及し、同宣言の実施は旧態依然としたアプローチからの決別であり、文民への危害をさらに削減する方向に進まねばならない等と述べている<sup>(111)</sup>。

(105) “[United Kingdom-EWIPA Dublin Conference],” gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258807/ccc7d1fd-5db5-4172-bf23-13271a501229.pdf>>

(106) “[Belgium-EWIPA Dublin Conference],” gov.ie website <<https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/258792/4e5c3aff-a93d-40df-8cf2-4a1813df240c.pdf>>

(107) 前掲注(4); 前掲注(82)を参照。

(108) “Interview with Eirini Giorgou,” *International Review of the Red Cross*, 104(920-921), November 2022, p.1578. <<https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2022-11/interview-with-eirini-giorgou-920.pdf>>

(109) *ibid.*, pp.1580-1582.

(110) Bonnie Docherty, “Over 80 Countries Committed to Curb Use of Explosive Weapons, Now Comes the Hard Part,” November 23, 2022. Just Security website <<https://www.justsecurity.org/84240/80-countries-committed-to-curb-use-of-explosive-weapons/>>

(111) UN Secretary-General, “Protection of civilians in armed conflict: report of the Secretary-General,” UN Doc. S/2023/345, 12 May 2023, para.14. (p.3.) <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/2023/345&Lang=E>>

## おわりに

政治宣言を作成する取組としては2019年10月から約3年、国連事務総長等による問題提起に遡れば2009年から約13年にわたる議論を経て、EWIPAの使用の人道的帰結を認識し、その防止に資するための政策や慣行を通じて文民の保護を強化するための政治宣言は採択された。議論の経過をおおまかに振り返ると、2019年のオーストリア主導の政治宣言作成過程の時点では、議論に参加する諸国の立場は大きく三つに割れており（I-2（1）(iii)）、米国、フランス等の主要国においても同宣言作成に消極的な国が存在していたところ、2022年のウクライナ侵略を機にそれらの諸国が同宣言作成の方向に合流した様子がうかがえる（I-2（2）(ii)（b））。この政治宣言が採択されたことは一つの節目であると考えられるが、同宣言の内容と既存の国際人道法との関係、同宣言で重視する内容及び文言の解釈等について、支持国間でも認識に差異が見受けられ（II-2（1））、各国が同宣言の何をどのように実施していくのか予断を許さない。

また、支持を表明した83か国・地域の構成に目を向けると、アジアでは日本、韓国を含み、また主要な軍事大国を含め世界の全ての地域に及ぶ等の肯定的な指摘もある一方<sup>(112)</sup>、ロシア、シリア、イスラエル等は含まれず、ロシアの侵略下にあるウクライナも支持は未表明である<sup>(113)</sup>。

採択された政治宣言の可能性は、各国等による実践が左右することになる。支持国等による今後の取組、支持国等の増加、定期会合での議論の進展等も注目される<sup>(114)</sup>。

（うへはら ゆきこ）

【補記】マルコ・サッソーリ（Marco Sassòli）ジュネーブ大学法学部教授は、2023年10月10日に「ウクライナにおける戦争—国際人道法への課題と機会—」と題する講演の中でEWIPAに関する取組に触れ、「ICRCは広域効果を伴うEWIPAの使用制限を何年にもわたり求めてきたが、例えば米英カナダは消極的であった。ウクライナに対してロシアがEWIPAを使用したことにより、それらの諸国はアイルランドが主導する法的拘束力のない宣言作成の取組を阻止するのをやめた。私の見解では、欧米諸国はロシアのEWIPA使用を強く批判したためもはやノーとは言えなくなったと考えている。しかしながら、確かに、採択された同宣言はEWIPAの使用を差し控えるよう国家に要求していない点で、国際人道法の発展への影響を限定的なものにしている。」等と説明していた<sup>(115)</sup>。

(112) Docherty, *op.cit.*(110)

(113) ウクライナは、同宣言に支持を表明できるのはロシアとの紛争終結後である等と述べたとされる（*ibid.*）。

(114) 政治宣言の採択後、最初の会合は、2024年4月23日にノルウェー政府がオスロで主催する予定と伝えられている（“Date of Oslo Conference of review implementation announced,” November 30, 2023. INEW website <<https://www.inew.org/date-of-oslo-conference-to-review-implementation-announced/>>）。

(115) 説明の要約は筆者による。講演の資料は次を参照（“The war in Ukraine: challenges and opportunities for International Humanitarian Law (IHL): Summary of a presentation made by Marco Sassòli, professor of international law at the University of Geneva, at the 41st Annual Course of the International Association of Law Libraries, Geneva, 10 October 2023,” p.5. <<https://iial.org/wp-content/uploads/2023/10/10.10-14h30-Sassoli.pdf>>）。なお、本稿執筆中、2023年10月にジュネーブ等を訪問し、国際法律図書館協会第41回年次総会での同講演を聴講し質問する機会を得たほか、ローベルト・コルブ（Robert Kolb）ジュネーブ大学法学部教授、エリック・モンジェラル（Eric Mongelard）OHCHR人権担当官ほか、有識者及び実務担当者の方々にヒアリング調査を行った。関係する全ての皆様に、この場を借りて御礼申し上げます。