

無人機による攻撃に対する法的評価 — 区別原則および均衡性原則の視点から —

Legal Assessments on Drone Strikes in terms of Principle of Distinction and Principle of Proportionality under International Humanitarian Law

小 森 雅 子

Masako KOMORI
社会科教育講座

(2013年10月2日受理)

要 旨

無人機の偵察機としての機能は、人間にはできない領域で発揮されるとき、大きな価値を有する。人間が搭乗しないため、搭乗員の生命に対するリスクを考慮せずに、任務を遂行できるところが、高く評価されている。しかし、攻撃能力をあわせもった無人機を、人に対して使用する事例が、9・11 テロ以降、アメリカの展開する「対テロ活動」においてみられる。

本稿では、とくに、「ターゲット殺害」行為について、国際人道法の下での区別原則および均衡性原則の観点から、評価を行った。区別原則の下では、戦闘員と文民の区別の難しさなどを中心に指摘した。均衡性原則の下では、軍事的利益と付随的損害の相対的な関係を確認し、無人機攻撃に伴う付随的存在発生防止の難しさを確認した。また、これらの観点に加え、無人機攻撃という行為がもたらす影響およびその課題について、検討を行った。

はじめに

近年、無人機¹が、さまざまな局面で活用されている。パイロットが搭乗していない構造のため、人間にとって過酷な任務等の場合に、大きな利用価値がある。

例えば、「パイロットの生命にリスクを与える危険な任務 (dangerous)」の場合、「汚染された空域での任務 (dirty)」の場合、そして「単調に繰り返す任務 (dull)」の場合を、「有人機の不得意とする3Dの任務」と呼び²、これらの場合には、必然的に、無人機を活用する可能性が高くなる。

アメリカは、2001年9月11日の同時多発テロの後、アフガニスタンおよびパキスタンにおいて、「テロリスト」とアメリカが認定した者をターゲットとして、無人機を使い、攻撃を行ってきた。

一般に、「テロリスト」とされる人間が存在しなくなったとき、その者が計画していたかもしれないテロ行為を、物理的に防止できる、という主張じたいに、強い抵抗または違和感を抱く人は、少ないかもしれない。しかし、問題は、どのようにして当該人物が「存在しなくなる」のかであり、その方法・手段は今後ますます問われることとなるであろう。アメリカの行っている「ターゲット殺害 (target killing)」に至って

¹ ここでの無人機とは、パイロットが機上に搭乗せず、別の場所で人間が操作するもののことを指す。一般的な呼称として、Unmanned Aerial Vehicle (略して UAV) と表記されることがある。また、Remotely Piloted Aircraft (略して RPA) と表現されることもある。そして、drone と表現されることもある。他方で、攻撃型の無人機を Unmanned Combat Aerial Vehicle (略してUCAV) と呼ぶこともある。本稿で主たるテーマとするのは、この攻撃型無人機である。

² 神田英宣「UAV の開発・運用動向と日本の安全保障」『防衛研究所紀要』第15巻2号(防衛研究所、2013年2月)26頁。

は、「テロ容疑者」と認定した人物を無人機で殺害するわけであるから、アメリカが何の情報に基づきターゲットとしたのか、無人機攻撃それじたいがそもそも正当化されるのか、は大きな問題である。また、無人機という手段が使われる状況が、どういう状況なのかも問題とされる（適用法が異なってくる場合があるため）。

さらに、根本的な問題がある。無人機を使用し、搭載した兵器でピンポイントに攻撃するという事は、ターゲットとされた相手が確実に殺害されるのに対し、攻撃者側の生命が危険にさらされることは、一切ない、ということである。このことの意味を、本稿の後半部で検討したいと思う。「対テロ活動」と呼ばれるものがさらに発展したとき、この形の武力行使が、今後にまったく影響を与えないと、言えるであろうか。

したがって本稿では、この無人機による攻撃（ターゲット殺害行為）に対し、国際人道法を中心に、検討したいと思う。

I. 無人機の特徴

本章では、無人機使用のメリット・デメリットならびに今までの使用経緯および各国への拡散状況について、概観する。

1. 無人機とはどういうものか

無人機が使用される主な理由として、1点目には、情報収集する場合に、そして小規模の量の爆弾等を正確に投下するという場合に、パイロットの生命に対するリスクを抑えることができること、2点目として、戦闘機に比べてコストが低いこと、そして3点目として、航続時間が長いこと、が挙げられる³。自国兵士の生命の安全を守りつつ、対象者の情報を正確に得ることができ、しかもコストを抑えられるとなれば、国家にとっては、魅力的な（attractive）手段と映る可能性がある。

他方で、デメリットとして挙げられる点は、有人機に比べスピードが遅いため、高性能の戦闘機との空中戦を想定することは難しいという点と、通信妨害に弱いという点がある。そのため、無人機のメリットを発揮できる場合は、有人機との空中戦のない状況、例えば「対テロ活動」などでは、有効といえるかもしれない、とされている⁴。

国・地域によって分類が異なるので、無人機のカテゴリー化の違いはあるものの、種類としては、比較的小型のものから大型のものまで多様化している。例えば、兵士が携行できる大きさで、用途としては、周辺の室内・屋外の状況を、コントローラーのモニタ画面を通じて情報収集する、というものもあれば、大型のものは、滑走路から離着陸し、半日以上飛行でき、収集したデータを、衛星による通信管制で地上システムに伝達することができる、というものもある⁵。

2. 無人機使用の経緯と各国への拡散状況

もともとの使用目的は、偵察用であった。その後、攻撃能力が加わった無人機が開発された。ベトナム戦争時に、偵察機として使用され、その後はとくに、9.11 テロ後、使用される頻度が高くなった。ブッシュ政権時代には、アフガニスタン、イエメン、パキスタンおよびイラクを含めた、複数の国々で、無人機による攻撃が実施された。そして、オバマ政権以降は、さらに使用頻度が上がった⁶。

³ Michael W. Lewis, "Symposium: The 2009 Air and Missile Warfare Manual: A Critical Analysis, DRONES AND THE BOUNDARIES OF THE BATTLEFIELD," *Texas International Law Journal*, Spring (2012) at 296-297. 航続時間の長さは、有人機が1回の給油で飛行できる時間の10倍以上というデータもある。給油も交替も必要とせず、一機が長く飛行できるとなれば、そのぶん偵察を続けることができる。特に、対テロ作戦においては、ターゲットは人間であるので、常に動く相手が対象となるため、追跡できる時間を長くとることができれば、それだけ正確な情報を得ることができる、という考え方もできる。

⁴ *Id.* at 298-299.

⁵ 神田、「前掲論文」（注2）、27～28頁。この頁にある、正確で詳細な説明を参考に、まとめた。

⁶ Robert P. Barnidge Jr., "A QUALIFIED DEFENSE OF AMERICAN DRONE ATTACKS IN NORTHWEST PAKISTAN UNDER INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW," 30 *Boston University International Law Journal*, Summer (2012) at 413-414, 416.

この攻撃型無人機には、MQ-1 Predator があり、Hellfire ミサイルを搭載できる。その後、MQ-9 Reaper が加わり、Hellfire ミサイルをより多く積むことが可能となっている⁷。

現在の無人機は、この Predator および Reaper という攻撃型のものであっても、操作者の管制を必要としている。いまこれらの無人機でできることは、テロリストの乗った車両またはテロリストの拠点を攻撃することにとどまる⁸、といわれている。

ポスト 9.11 においては、無人機が軍事作戦を支配しつつある。少なくとも、およそ 50 カ国が、この無人機を使用していると言われており、なかでもアメリカおよびイスラエルによる開発が進んでいる。加えて、ロシアは、巡航ミサイル搭載可能で、地上および海上の目標を攻撃できる無人機を所有していると言われており、中国は、攻撃型無人機の輸出大国になる可能性が高いと言われている。インドおよびパキстанは、自国製品を開発中とも言われる⁹。

もっとも、無人機の使用は、軍事面だけに限られない。例えば、2011 年 3 月の福島第一原子力発電所における事故の際、原子炉撮影のため、アメリカ軍が、グアムの空軍基地から Global Hawk を飛行させた経緯もある¹⁰。この場合のような、危険性が高いために人間が入っていくことのできない領域に、無人機が活用され、正確な情報を入手するケースは、利用価値が高いと思われる。

それでは、次章で、この無人機が攻撃能力を備え、その能力が人に向けられる状況について、検討したい。

II. 無人機による攻撃に対する疑問点

本章では、「ターゲット（標的）殺害」の合法性というコンテキストで、無人機による攻撃に対する疑問点を挙げる。

1. アメリカ国務省の説明

2010 年 3 月 25 日、アメリカ国際法学会年次会合において、国務省法律顧問を務めるハロルド H. コー (Harold Hongju Koh) 氏が、アメリカの無人機によるターゲット殺害行為について、以下のように言及した。

「… (略) …アメリカのターゲット化の実践 (targeting practices) は、UAV の使用により実行された殺害作戦 (lethal operations) を含め、戦時国際法 (the laws of war) を含め、すべての適用可能な法に従っている (ことである)。

… (略) …説明したように、アメリカは、国際法の問題として、あの恐ろしい 9/11 の攻撃への対応として、タリバンおよびその関連組織とともに、アルカイダと武力紛争を行っているのであり、国際法の下での固有の権利としての自衛権に従って、武力を行使しうるのである¹¹。…」

このスピーチより、オバマ政権が、無人機を使用したターゲット殺害行為について、自衛権の観点から正当化しようとしていること、そして、9.11 テロ以降、アメリカがアルカイダ、タリバンおよびそれらの関連組織と武力紛争を続けていると考えていることが、明らかにされた。しかし、このターゲット殺害行為が、どのような状況下で行われていることになるのかが、ここからでは明確にはできない。少なくとも、9.11 テロ発生から 10 年以上が経過し、アメリカとこれらの組織が「武力紛争」を行っていると考えれば、ど

⁷ Noel Sharkey, "The Automation and Proliferation of Military Drones and the Protection of Civilians," 3(2) *Law, Innovation and Technology* (2011) at 229. これらの攻撃型無人機は、2007 年 10 月以降、アフガニスタンにおいて、初めて配備された。

⁸ 神田、「前掲論文」(注 2)、35 頁。

⁹ Sharkey, *supra* note 7 at 230-231.

¹⁰ 神田、「前掲論文」(注 2)、31 頁。

¹¹ Harold Hongju Koh, Legal Advisor, U.S. Department of State, Address ("The Obama Administration and International Law") at the Annual Meeting of the American Society of International Law (March 25 2010) *available at* <<http://www.state.gov/s/l/releases/remarks/139119.htm>> (*last visited* on September 27 2013). 本スピーチのなかの該当箇所を筆者が訳したもの。

のような形の紛争になるのかが、不明である。個々の「テロ容疑者」とアメリカの間で、明確な形で武力紛争が発生していると考えにくい場合は、国際人道法の適用は難しく、その場合は、平時における自衛権発動として、人権法の枠組内での適用となる。本稿ではここを詳細に扱わないが、その両者の法的枠組は根本的に異なるため、慎重な検討が必要とされる。

さらに、他にも、不明な部分が多く残る。例えば、アルカイダ等の非国家的集団に対し、殺害するという決定を下すにあたり、どのような証拠、どのレベルの証拠が使われているのか、つまりはターゲットの特定がどのように決められているのかについて、示されていない。また、これらの「テロ容疑者」たちには、降伏する機会も与えられず、裁判に訴える機会も与えられない。すべてが、国家の機密事項という幕で覆われている¹²のである。

2. アルストン報告書

2010年5月28日、国連総会人権委員会において、フィリップ・アルストン氏が「裁判外の、略式の、または恣意的な執行についての特別報告者による報告書」を発表した。その中には、以下のような指摘がある。

無人機でターゲットの攻撃を行う国は、その殺害決定についての透明性確保および説明責任を負うが、今までに、法的論点の解釈も含め、殺害決定の法的根拠を開示した国はなく、行為の正当化をはかるための手続的保障措置を明らかにした国もなく、そして違法な殺害行為についての説明責任のメカニズムを開示した国もない。そのような手続を拒否することは、法的枠組に反する¹³。

そして、攻撃に先立ち、国がとるべき手続として、以下の内容を挙げる。ターゲット決定にあたり、攻撃に関わる軍および職員が、信頼性ある情報にアクセスできるようにすべきこと、これから使用する兵器がもたらす効果、攻撃時に当該エリアにいる可能性の高い文民の人数、彼らが攻撃前に避難できるか否か、などについて、適切な情報を用意すべきであること、個別の攻撃ごとに均衡性原則から審査されるべきであること、さらには、失敗の可能性が明白な場合は、当該攻撃は中止または停止されるようにすべきこと¹⁴、というものである。

これについては、次のような反論もある。

アメリカの無人機攻撃は、国際人道法の基本原則に従っているものであり、透明性の問題は、国際人道法における要件とはなっていない。そもそも「敵対行為に直接参加する」(direct participation in hostilities; 以下、DPH) 文民の定義に共通のものは存在せず、各国の解釈に委ねられており、通常、国家はその定義または解釈を公開しないのであるから、アメリカも公開する必要はないのである。そもそも、そのような(個々の攻撃の)戦術面についての情報(いわゆる“playbook”)を公開するよう、国際人道法により求められているわけでもない¹⁵、という主張である。

国の安全保障に関わる内容を、すべて公開することは、国際人道法の要件でもなく、その必要性は誰もが否定することであろう。しかし、この無人機による攻撃の特殊性は、国家間の紛争に限らず、テロリストグループに属するとされる私人を狙う行為という点にある。そのため、ジュネーヴ4条約(1949年採択)ならびにジュネーヴ条約第一追加議定書および第二追加議定書(1977年採択)で想定される、国際的武力紛争および非国際的武力紛争と、必ずしも重なり合わない状況があると思われる。そうであればなおのこと、個々の行為の法的根拠は明確でなければならず、アルストン報告で指摘されるように、攻撃を行った国としての説明責任を負うのではないか、と思われる。

次に、無人機による攻撃に関する事例をみてみることにする。

¹² Sharkey, *supra* note 7 at 234.

¹³ Philip Alston, “Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions,” Addendum on “Study on targeted killings,” UN Doc A/HRC/14/24/Add.6 (28 May 2010) at 26 para. 87.

¹⁴ *Id.* at 26 para. 89.

¹⁵ Barnidge, *supra* note 6 at 443-444.

3. 無人機による攻撃に関する事例

(1) Anwar al-Awlaki 殺害の事例

2011 年 9 月 30 日、アメリカのニューメキシコ州生まれで、聖職者であるイエメン系アメリカ人、アンワル・アウラキ（当時 40 歳）が、イエメンにおいて、CIA の操作する無人機の攻撃を受け、殺害された。彼の説教により鼓舞された者は多く、彼自身がアメリカに対するテロ攻撃にも関与していたことから、アメリカが数年かけて追跡していた¹⁶。

アウラキがアメリカに対するテロ攻撃に関与していたことが攻撃理由であるとしても、なぜイエメンの領域内にいる人間を攻撃できるのであろうか。本章 1. で登場した国務省法律顧問コー氏が述べたように、アメリカが「アルカイダ、タリバンおよびその関連組織と武力紛争している」という説明を、そのまま受け入れたとしても、その武力紛争が行われている戦場（battlefield）または戦域（theatre of war）は、どこなのであろうか。少なくとも、アフガニスタンとアメリカの間の紛争がイエメンにも拡大した、とは考えにくいのではないだろうか。

この点について、アフガニスタンおよびパキスタンにおける状況に対する評価とは別に、この件のように、「これら 2 国の領域外で、無人機により攻撃を行うことは、既存の紛争の一部としてはみなせない」という見解もある¹⁷。

(2) Baitullah Mehsud 殺害の事例

2009 年 8 月 5 日、バイトゥーラ・メスードが、パキスタンの南ワジリスタン地方で、殺害された。メスードは、ブット首相の暗殺、およびイスラマバードのマリオットホテル爆破事件を含む、多くの自爆テロに関与していた、重要人物であった。この無人機攻撃は、アメリカおよびパキスタンの情報当局が、数ヶ月にわたる協働により実現したものとされる。ただ、攻撃以前に、メスードは腎臓を患っており、攻撃時には、妻、親族および数名の護衛とともに、親族の家におり、病気の治療を受けていた、と伝えられている¹⁸。

メスードは、パキスタンのタリバン（Tehrik-e-Taliban Pakistan: 以下、TTP）の指導者であり、パキスタン国内で多くのテロ行為に関与していたというのが、攻撃理由となっている。しかし、少なくとも攻撃の時点までに病気を患っており、攻撃時はその治療を受けていたとされるため、その時点で「敵対行為に直接参加する」者（DPH）とみなすのは困難ではないだろうか。また、彼とともにいたとされる家族および親族は文民であると考えられるため、付随的な損害（collateral damage）が、本件の無人機攻撃により与えられた、と考えられるのではないだろうか。この問題は、国際人道法の均衡性原則と結びつくため、次章において、検討していくこととする。

III. 適用法と関連する基本原則

1899 年および 1907 年のハーグ会議で採択された戦時国際法を受けて、第二次大戦後の 1949 年に採択されたジュネーヴ 4 条約、1977 年採択のジュネーヴ条約第一追加議定書および第二追加議定書などから成る国際人道法には、区別原則、均衡性原則、害敵手段の制限などの基本原則が規定されている。

1. 区別原則

ジュネーヴ条約第一追加議定書（1977 年採択）の第 48 条および第 51 条 2 項には、以下の規定がある。

第 48 条

¹⁶ Mark Mazzetti, Eric Schmitt and Robert F. Worth, “Two-Year Manhunt Let to Killing of Awlaki in Yemen,” *The New York Times* (30 September 2011) available at <<http://www.nytimes.com/2011/10/01/world/middleeast/anwar-al-awlaki-is-killed-in-yemen.html?pagewanted=all>> (last visited on 28 September 2013).

¹⁷ Sebastian Wuschka, “The use of combat drones in current conflicts—a legal issue or a political problem?” 3 (3) *Gottingen Journal of International Law* (2011) at 904.

¹⁸ Pir Zubair Shah, Sabrina Tavernise and Mark Mazzetti, “Taliban Leader in Pakistan Is Reportedly Killed,” *The New York Times* (August 7 2009) available at <<http://www.nytimes.com/2009/08/08/world/asia/08pstan.html>> (last visited on 28 September 2013).

紛争当事者は、文民たる住民及び民用物を尊重し及び保護することを確保するため、文民たる住民と戦闘員とを、また、民用物と軍事目標とを常に区別し、及び軍事目標のみを軍事行動の対象とする。

第51条

2 文民たる住民それ自体及び個々の文民は、攻撃の対象としてはならない。文民たる住民の間に恐怖を広めることを主たる目的とする暴力行為又は暴力による威嚇は、禁止する。

攻撃の対象とできるのは、戦闘員および軍事目標のみである。その逆、すなわち、文民および民用物に対する攻撃は、禁止される。また、文民の間に恐怖を広めるような暴力行為、それによる威嚇は、禁止される。そして、その区別をつけることのできない攻撃方法および攻撃手段の採用も、禁止される。

無差別攻撃の禁止については、同条約第51条4項に規定がある。

第51条

4 無差別な攻撃は、禁止する。無差別な攻撃とは、次の攻撃であって、それぞれの場合において、軍事目標と文民又は民用物とを区別しないでこれらに打撃を与える性質を有するものをいう。

- (a) 特定の軍事目標のみを対象としない攻撃
- (b) 特定の軍事目標のみを対象とすることのできない戦闘の方法及び手段を用いる攻撃
- (c) この議定書で定める限度を超える影響を及ぼす戦闘の方法及び手段を用いる攻撃

特定の軍事目標だけを対象とできない攻撃方法または兵器を使用することは、禁止されている。この点だけで見ると、ピンポイントで（人に対して）攻撃を行うことを目的とする無人機そのものが、無差別兵器と断定することは難しい。しかし、無人機に搭載する兵器いかんによっては、そして、その攻撃方法によっては、この原則に関わってくる可能性もあろう。

また、対象とする人は、戦闘員となる。戦闘員については、1949年採択のジュネーヴ第三条約（捕虜待遇条約）の第4条に、以下の規定がある。

第4条

A この条約において捕虜とは、次の部類の一に属する者で敵の権力内に陥つたものをいう。

- (1) 紛争当事国の軍隊の構成員及びその軍隊の一部をなす民兵隊又は義勇隊の構成員
- (2) 紛争当事国に属するその他の民兵隊及び義勇隊の構成員（組織的抵抗運動団体の構成員を含む。）で、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もの。但し、それらの民兵隊又は義勇隊（組織的抵抗運動団体を含む。）は、次の条件を満たすものでなければならない。
 - (a) 部下について責任を負う一人の者が指揮していること。
 - (b) 遠方から認識することができる固着の特殊標章を有すること。
 - (c) 公然と武器を携行していること。
 - (d) 戦争の法規及び慣例に従って行動していること。

本条の場合は、あくまで捕虜の対象として規定しているが、戦闘員の定義に「紛争当事国の軍隊の構成員」、「その軍隊の一部をなす民兵隊又は義勇隊の構成員」および「その他の民兵隊又は義勇隊の構成員」があり、三つ目の構成員の要件として上記4点があることがわかる。

アメリカのいう「対テロ活動」の難しさがあるとすれば、まずこの点が挙げられる。すなわち、国際人道法でいう、「合法的攻撃対象」となるのが戦闘員であるが、テロリストの場合、戦闘員なのか文民なのかが判別しにくい、という点である。

ジュネーヴ条約第一追加議定書第50条1項には「…いずれの者も、文民であるか否かについて疑義がある場合には、文民とみなす。」とあるので、上記第4条の要件を満たさない者は、基本的には「文民」としての扱いになると考えられる。

また、第51条3項には「文民は、敵対行為に直接参加していない限り、この部の規定によって与えられる保護を受ける。」とあるので、合法的攻撃対象であるかを判断するには、この「敵対行為に直接参加」しているか（DPHであるといえるか）否かが、争点となる。ここを満たした場合、これらの文民は、直接の攻撃対象となる。

しかし、「文民たる住民それ自体又は個々の文民」に対する暴力行為およびテロ攻撃を含め、敵対行為に関与する者（テロリスト含む）が文民と同等の扱いでいいのか、第51条3項でいう「敵対行為に直接参加」

することの定義がいかなるものか、については、多くの議論がある。その中身のひとつとして、赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross: 以下、ICRC）によるコメンタリー、それに対する見解などをもとに、以下のような見解がある。

「敵対行為への直接参加」に該当する行為類型を「実際の戦闘行為」と理解し、「参加していない限り」という時間的範囲を（個々の）「行為」の行われている間のみに限定する、という「制限的解釈」または「具体的行為アプローチ」という解釈がある¹⁹。それらの類型に該当する活動を行い、それによる脅威が具体的に発生している間のみ、当該文民は、文民としての保護を失う、という考え方である²⁰。

また、「戦闘外にあると認められる者」については、攻撃の対象とはできない。第41条に、以下の規定がある。

第41条

1 戦闘外にあると認められる者又はその状況において戦闘外にあると認められるべき者は、攻撃の対象としてはならない。

2 次の者は、戦闘外にある。

(a) 敵対する紛争当事者の権力内にある者

(b) 投降の意図を明確に表明する者

(c) 既に無意識状態となっており又は負傷若しくは疾病により無能力となっているため自己を防御することができない者

ただし、いずれの者も、いかなる敵対行為も差し控え、かつ、逃走を企てないことを条件とする。

無人機による攻撃についての難しさは、この第41条2項(b)および(c)の状態をいかに確認できるか、という点にあるのではないだろうか。

例えば、有人機による空爆でも同じことが言えるが、無人機による攻撃の場合、一度爆弾を落とし始めると、ターゲットとする者による降伏意思の確認は、難しくなるであろう。高度な能力をもつ無人機の場合、攻撃前に地上を調査する能力を備えるがゆえに、最終段階で攻撃を中止することは、技術的に可能であろうか。敵側の領域の奥深くまで飛行できる無人機が、どのように降伏意思を受け入れられるのか、すなわち、この第41条2項(b)でいう「戦闘外にあると認められる者」との判断がいかに行えるのか、という疑問も出されている²¹。

そして、本条2項(c)でいう「負傷若しくは疾病」の状態にある者と、どう判断できるであろうか。I. 3(2)で紹介したメスード殺害の事例においては、本人が病気の治療を受けていたため、ここでいう「疾病」の状態にあったのではないか、「戦闘外にあると認められる者」と解釈できる余地もあったのではないか、と思われる。これらの解釈をどのように行っていくかも、無人機による攻撃に対する区別原則における課題の一つと言えよう。

また、民用物への攻撃の禁止については、第52条において規定されている。

第52条

1 民用物は、攻撃又は復讐の対象としてはならない。民用物とは、2に規定する軍事目標以外のすべての物をいう。

2 攻撃は、厳格に軍事目標に対するものに限定する。軍事目標は、物については、その性質、位置、用途又は使用が軍事活動に効果的に資する物であってその全面的又は部分的な破壊、奪取又は無効

¹⁹ 新井京「武力紛争法におけるテロリストの位置づけ」『国際法外交雑誌』第108巻2号（国際法学会、2009年）45頁。

²⁰ これに対して、テロリストについては、「敵対行為」と「保護を受ける身分（文民）」の両者の立場を自由に行き来する現象—すなわち「回転ドア現象」—がつかまとうので、条文の趣旨が十分に生かされないのではないか、という批判がある。より正確な区別をはかるために、ある種の団体の構成員は、文民としての保護喪失推定のもと、「確定的離脱アプローチ」をあてはめられる者とし、通常の文民による敵対行為への直接参加は「具体的行為アプローチ」として捉える、という見解を示している。同上、47、49～52頁。

²¹ Ryan J. Vogel, "DRONE WARFARE AND THE LAW OF ARMED CONFLICT," 39 *Denver Journal of International Law and Policy*, Winter (2010) at 128.

化がその時点における状況において明確な軍事的利益をもたらすものに限る。

- 3 礼拝所、家屋その他の住居、学校等通常民生の目的のために供される物が軍事活動に効果的に資するものとして使用されているか否かについて疑義がある場合には、軍事活動に効果的に資するものとして使用されていないと推定される。

ここから明らかにされるように、攻撃の対象となる物の「性質、位置、用途又は使用」は「厳格に軍事活動に効果的に資する物」であり、それらの「破壊、奪取又は無効化が…明確な軍事的利益をもたらすもの」に限定される。また、3項にあるように、文民が必ずそこで生活（または何らかの活動）をしていると推定される場所（礼拝所、家屋、学校等）に対して、それらが軍事活動に効果的に資するものとして使用されているか否かについて疑義がある場合には、基本的には民生目的のもののみならず規定されている。

しかし、「対テロ活動」のコンテキストにおいては、ひとつの例として、文民の居宅であっても、戦闘員を収容し、武器を保管し、テロ攻撃の企画・実行のため、訓練のため、などに使用されていれば、当該居宅の性質、位置、目的または使用状況が「保護される地位」を失い、軍事目標として扱われるよう変更されることもありえることとなる。したがって、無人機攻撃が区別原則を遵守できているか否かについては、文民および民用物それぞれが、いつの時点で保護される地位を失い、合法的ターゲットとされるようになったか、その解釈にもよる²² こととなる。

2. 均衡性原則

無人機による攻撃で、ターゲットとされる人物は、常に一人で行動しているわけではない。武装勢力の組織内で行動している場合もあれば、家族など文民とともに生活していることもある。後者の状況で攻撃を受ける場合には、必然的に、付随的損害（collateral damage）が発生してしまう。

国際人道法では、攻撃に伴うこの付随的損害の発生について、絶対的な禁止規定を置いていない。法は、区別原則を実践するよう「不断の注意」を払うことを前提に、「予期される具体的かつ直接的な軍事的利益」との比較をした上で、付随的損害を「過度に引き起こすこと」が予測される場合に、その攻撃を「差し控える」よう求めている。そして、これらの損害が最小限となるよう、予防措置をとるよう、求めている。

第57条2項(a)および(b)は、以下のように規定する。

第57条

2 攻撃については、次の予防措置をとる。

(a) 攻撃を計画し又は決定する者は、次のことを行う。

- (i) 攻撃の目標が文民又は民用物でなく、かつ、第五十二条2に規定する軍事目標であって特別の保護の対象でないものであること及びその目標に対する攻撃がこの議定書によって禁止されていないことを確認するためのすべての実行可能なこと。
 - (ii) 攻撃の手段及び方法の選択に当たっては、巻き添えによる文民の死亡、文民の傷害及び民用物の損傷を防止し並びに少なくともこれらを最小限にとどめるため、すべての実行可能な予防措置をとること。
 - (iii) 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。
- (b) 攻撃については、その目標が軍事目標でないこと若しくは特別の保護の対象であること、又は当該攻撃が、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、民用物の損傷若しく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ことが明白となった場合には、中止し又は停止する。

ここから、「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」が発生するのを最小限にするための義務が明記されていることがわかる。「具体的かつ直接的な」との限定はある

²² *Id.* at 122.

ものの、軍事的利益²³との比較の上という、相対的な判断にならざるを得ない余地があり、そのために、どこまでの損害が「過度」であるかの判断が、非常に難しくなると思われる。

メスード殺害の事例も、本人だけでなく、文民であると思われる彼の妻および親族が死亡していることから、無人機攻撃により、付随的損害が発生していることは確実といえる。ここでの検討枠組をあてはめると、パキスタン国内で複数のテロ攻撃に関与していたとされ、TTP 指導者の立場であったメスードが殺害されることで得られる「軍事的利益」も、全くないとは言いがたい場合に（「戦闘外」にあったと認められるか否かの検討は、ここでは除くとして）、ここでの損害が「過度」と言えるかどうかの判断は、やはり難しい。

しかし、少なくとも、本条2項(b)にあるように、軍事的利益と比較し、付随的損害を「過度に引き起こすことが予測されることが明白となった場合」には、当該攻撃は中止され、または停止されなければならない。以下の第51条5項(b)にあるように、そのような予測ができる攻撃は、「無差別なもの」と認定できることとなり、実行されれば区別原則に違反することにもなる。

第51条

5 特に、次の攻撃は、無差別なものと認められる。

(b) 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

また、文民に対する通告について、以下の規定がある。

第57条

(c) 文民たる住民に影響を及ぼす攻撃については、効果的な事前の警告を与える。ただし、事情の許さない場合は、この限りでない。

この内容は、II. 2. で紹介したアルストン報告書のなかでも、文民が被る損害が少なくなるために必要な手続として、指摘されていたものである。国家間のレベルで、被攻撃国による同意が仮に得られたとしても、付随的損害の発生を少しでも防止するためには、可能な限り、この規定の具体的な実現に努めるべきではないであろうか。

いずれにしても、均衡性は、個々の事実および状況から審査されるべきであり、国際人道法からの結論として、抽象的に導き出すことはできない²⁴、という見解には、肯定せざるを得ない。

IV. 残る課題

適用法である国際人道法からの検討以外に、無人機攻撃についてまわる課題について、考察してみたいと思う。

1. 情報に依存する傾向について

(1) 操作者（オペレーター）にかかる負担

まず、操作する側の者にかかるストレスが、指摘されている。

Reaper, Predator のパイロット、そして Global Hawk のセンサ員が、40% 以上という割合で、過大なストレスを抱えている²⁵という指摘もある。付随的損害を目撃することの精神的負担は、決して小さいものではないと、想像できる。

たしかに、戦闘の場において、敵対行為に直接参加することの精神的負担が非常に大きいことは否定できない。しかし、操作者（パイロットなど）は、戦場から遠く離れた場所で任務についており、その操作の場を

²³ とくに「対テロ活動」においては、何人の敵が殺害または拘束されたか、という見方でなく、どの敵（誰）が殺害または拘束されたか、という見方で、「利益」が考慮される、という主張もある。すなわち、当該人物の組織内での階級が高いほど、ターゲットとする重要性が増す、との見方である。逆に、もし逃がした場合に、そのターゲットとされていた人物が、今後どれだけの危害をもたらしうるか、という視点に対して、起こされた付随的損害は検討されねばならない、とも言う。Id. at 125.

²⁴ Barnidge, *supra* note 6 at 440.

²⁵ 神田、「前掲論文」（注2）、37頁。

離れると、本人の日常の生活環境に戻る事となる。この「戦場」と日常生活の行き来を繰り返すという経験は、操作者本人でないとわからない、表現しがたい種類のストレスであると思われ、精神的負担を増加させ続けることは間違いないであろう。これに対する長期的、組織的なケアが必要とされるのではないと思われる。

しかし他方で、このような特殊な環境で任務につき、その任務を繰り返す操作者の心理面を懸念する声もある。殺害にあたって、「プレイステーション」メンタリティーが育まれるのではないか、というものである。そのため、この懸念に対しては、とくに戦場を一度も経験していない兵士に向けて、国際人道法の尊重、その遵守のために適切な保障手続を教えるプログラムを用意しなくてはならない、と指摘されている²⁶。

(2) 情報の判断主体は人間

これまでみた無人機の性能によると、少なくとも偵察機能については、非常に高く評価されてきている。しかし、このことにより、無人機に関わるすべての人間にとって、(無人機を通して得られた)情報に対する過度な信頼が、生まれないであろうか。

将来の無人機の発展的機能はともかく、現在のところは、無人機を操作するのは人間であり、得られた情報を分析して判断するのも人間であり、攻撃に関する最終判断を行うのも人間である。その根底の部分は、従来の紛争と変わらないと言える。

現地でさえ、正確な情報を得ることの難しさがあることは、次のように指摘されている。関係者からの証言を得るにしても、地元の慣習を知らされていない場合もあり、国際部隊が、状況を正確に理解するには、大きな苦勞がつきまとうものである。したがって、ターゲット殺害作戦の合法性に関わる問題は、根拠とする情報の信頼性に大きくかかっているのである²⁷。

無人機を通して得られる情報は、現地で、様々な人から自分で得た情報ではないだけに、個々の情報の正確性、信頼性を見抜くことが求められる。無人機が映す映像・画像の精度は、今後ますます高められていくと思われる。しかし、そのような技術面の発展とは別の次元の課題が、関係者に今後一層強く求められるであろう。

2. 無人機の事故

2011年4月に、米軍で無人機の事故(友軍に対する誤射事件)が、初めて発生し、海兵隊兵士2名が死亡した。その誤射原因について、湾岸戦争時の誤射原因および2005年策定の無人機システムに関するロードマップを参照にしつつ、次の点が推測されている。気象、視界、技術などの物理的影響、兵士の不注意、ストレス、訓練不足などの人為的ミス、それに加えて、利用できる周波数の制限、無人機との連絡交信喪失の事態、市街戦における通信能力の課題、などである²⁸。

気象条件等の物理面での影響は、回避することが難しい場合があると思われるが、人為的ミスについては、改善の余地があると言うべきであろう。その際に、例えば本章1.でみた操作者へかかる精神的ストレスが増すと、無人機の事故は増加する一方となる。友軍への誤射だけでなく、誤爆を含めた事故をなくすためにも、操作者の抱える精神的負担の問題への対策は、急務の課題と言わざるを得ない。

3. 将来の無人機開発と、普遍的価値としての人権法・国際人道法

将来の無人機としては、現在、自律型の無人機が開発されている。

無人機は元来、戦闘機などの有人機に比し、スピードの高速性には対応できないとされているが、最近の開発のなかで、超音速または極超音速化されたものも、製造されてきている。それらは、人間が操作する必要のないものである²⁹。

²⁶ Alston, *supra* note 13 at 25, para. 84.

²⁷ *Id.* at 25, para. 83.

²⁸ 矢野哲也「米国の無人機による新たな軍事行動について」『防衛研究所紀要』第15巻1号(防衛研究所、2012年10月)24～26頁。

²⁹ 論文では、アメリカが開発中のものとして、X-47bが挙げられている。Sharkey, *supra* note 7 at 235.

そのような無人機が主流となれば、紛争の戦場に、人間は必要とされなくなるかもしれない。しかし、その場合でも、法がなくなることはない。普遍的な価値が盛り込まれている、(平時の) 人権法および(戦時の) 国際人道法—両者の根本的な立ち位置は異なるものの—で規定されている基本原則は、遵守しなければならない。

このような状況では、次のような課題が指摘³⁰されている。そもそも、人間に、自己の行為の責任をとらせることが、法に反することへの制約になるのであり、また、人間は感情、疲労その他の要因でエラーを犯すことがありうるものの、人間の判断は、武力紛争のなかで思いとどまる必要のあるときに、大きな存在となる。例えば、「対テロ活動」において、戦闘員と文民の区別が判断しがたい場合、人命の犠牲をどう判断するか、判断が難しい場合などで、無人機にどうプログラム化させるのか、という疑問も生まれる、というものである。人の生命に関わる判断を、どのように機械に委ねることができるのだろうか。

ジュネーヴ条約第一追加議定書第 35 条 1 項は、害敵手段の規制について規定している。

第 35 条

1 いかなる武力紛争においても、紛争当事者が戦闘の方法及び手段を選ぶ権利は、無制限ではない。

また、第 36 条では、新しい兵器の開発に伴い、締約国は、既存の法と照らし合わせ、違法性の有無を検証する義務を負うものとされる。

第 36 条

締約国は、新たな兵器又は戦闘の手段若しくは方法の研究、開発、取得又は採用に当たり、その使用がこの議定書又は当該締約国に適用される他の国際法の諸規則により一定の場合又はすべての場合に禁止されているか否かを決定する義務を負う。

したがって、攻撃手段の技術面の発展または攻撃方法の変更に伴い、「新しいかたちの戦争」が誕生したとは、軽々しく言えないのであり、締約国であれば、法との適合性をはかる条約上の義務が存在するのである。

また、より深刻な懸念として、この無人機攻撃が、国家間のみにとどまらず、非国家的集団による(無人機の) 所有、(攻撃の) 実施の可能性も、ないわけではない³¹。その前に、法的規制をどうすべきか、という課題がある。

4. 無人機によるターゲット殺害という行為のもつ意味

そもそも、アメリカのいう「対テロ活動」において、ターゲット殺害行為は、テロリストとみなした人物を殺害し、起こされる可能性のあったテロ攻撃を未然に防ぐ、という発想からきている。

しかし、メスードの事例でも明らかになったように、実際は、付随的損害が必ず発生する。均衡性原則などの法原則とは別に、この事実に対して、考えるべきところは何であろうか。少なくとも、攻撃により被害を受けた人々はもちろん、地域による支持および理解、被攻撃国による理解、ひいては国際社会による理解は、次第に失われていくのではないだろうか。アメリカの考える目的と、大きくかけ離れていくのではないか。

その傾向を深刻化させうるひとつの要素として、攻撃する側の兵士および職員は、一切負傷せず、生命の危険というリスクを負うことなく、任務に携わっている点³²を挙げることができる。一方は、攻撃を受け、無関係な文民も含めて被害に遭い、他方はまったくの無傷で攻撃しつづける(操作者にかかる精神的負担の問題は、ここでは除いて考えたとして)という、この攻撃のかたち。戦時であっても、限られた状況のなか

³⁰ Vogel, *supra* note 21 at 137.

³¹ アルストン氏も、報告書のなかで、非国家的武装集団がこの技術を得てしまう可能性を懸念している。Alston, *supra* note 13 at 9 para. 27.

³² 2013 年 9 月 26 日放送の NHK「クローズアップ現代：ロボット兵器が戦争を変える」において、京都産業大学法学部の岩本誠吾教授は、「攻撃側の人命は尊重され、被攻撃側の人命は軽視され、そこに人命の格差が生じている」と表現された。筆者はまさに、その表現されたところと同じ感想を持っている。また、番組内で、岩本教授は、ロボット兵器について、実用化されるのはまだしばらく先と思われるが、その間に、これらの種類の兵器(自律型無人機も含め)が、法に違反しないかを照合すべきである、と指摘しておられた。戦争の形を大きく変える可能性をもつロボット兵器実用化までの間に、まさに、人類の知性が試されていると言っても過言ではない、と筆者は感じた。

で、個々の文民の人命を尊重しようとする国際人道法の価値観と、大きくかけ離れた紛争の現実が、こういう形で拡散しつつあるのかもしれない。

攻撃の被害に遭った文民たちの間で、攻撃したアメリカに対する憎悪の念が増幅し、その憎悪により、紛争が長引くことになる³³、という指摘もある。そうであれば、アメリカの掲げる「対テロ作戦」とは、いったい何のためのものであるのか。

5. アメリカの最近の方針

2013年5月、オバマ大統領は、ワシントンで行われたスピーチのなかで、無人機攻撃に関する新しい規制を設けることに言及した。

例えば、ターゲットの設定基準または文民の犠牲をなくすための基準を含めた、無人機攻撃が使用される状況についてのガイドラインについて、言及した。また、ターゲットが誰であり、なぜターゲットとされるかについて、文民の犠牲について、新たな敵をつくるというリスクについて、国内法および国際法の下での攻撃の合法性、説明責任および倫理性という深い問題を、この新しい技術は提起した、とも表現した³⁴。

オバマ大統領のスピーチしたように実現されていくことを願うところであるが、アメリカは、無人機開発の先進国として、無人機を使用した個別の攻撃についての情報をもう少しきちんと開示すべきではないか。安全保障上の理由を掲げて、非公開にしたまま、自国のみが「合法である」と言い続けても、国際社会の理解は得られるであろうか。その理解と支持を得るための努力—説明責任など—を惜しまない姿勢を示し続けることこそが、この無人機問題に対して、アメリカが取り組むべきことではないだろうか。

I.2. でみたように、無人機開発は、アメリカだけに限らない。他の諸国が、アメリカのこの姿勢にならって、法的基準を明らかにしないまま、無人機攻撃を実行し始めるとなると、テロのない世界が実現するどころか、非常に憂慮すべき事態が生まれることを、容易に想像できる。

おわりに

本稿では、国際人道法の下での区別原則および均衡性原則を中心に、無人機による攻撃の法的評価を試みた。そもそも、本稿で取り上げたジュネーヴ条約そのものは、無人機の使用を想定してつくられたものではない。しかし、この法には、紛争中であっても、尊い人命を守るために、普遍的な価値ともいえる基本原則が盛り込まれている。人権の価値の重要性および普遍性は、戦闘技術の発展に合わせて変更されるべきものではない。戦闘員と文民を区別すること、付随的損害を最小限にするために、軍事的利益との比較の上ではあるが、予防措置をとり、慎重に判断することは、攻撃手段の技術がいかに発展しようとも、変更されてはならない原則である。

不戦条約の成立以来、現在の国際社会では、国連憲章第2条4項に代表されるように、武力の行使は禁じられている。しかし、9・11テロ以降、アメリカは自衛の下での措置として、「対テロ活動」を展開させてきた。テロリストとみなされた人物が、無人機により「ターゲット」として殺害されてきている。この行為は、人権法および国際人道法の観点から、様々な指摘を受けてきた。

これらの指摘を受けとめ、「新しいかたちの戦争」で済ませることなく、既存の法的枠組で判断できるところは判断し、人命が少しでも犠牲にならないよう、アメリカはもちろんのこと、国際社会全体で検討を続け、向き合い続けるべきであると考ええる。

最後に、この問題には、武力紛争の範囲と適用法の関係という問題、操作者としてCIA職員という非戦闘員が関与したことに伴う問題、国際人道法でなく国内法（人権法）としての検討枠組からみた法的評価など、みるべき論点は他にも存在する。それらについては、機会を改めて、検討していきたい。

〔付記〕本稿は、九州国際法学会第157回例会（於九州大学、2012年9月）における個別報告をもとに、加筆修正を施したものである。

³³ Vogel, *supra* note 21 at 126.

³⁴ Scott Wilson and Greg Miller, “Obama pledges new limits for drone strikes,” The Washington Post (May 24 2013) available at <http://www.washingtonpost.com/politics/obama-outlines-new-rules-for-drones/2013/05/23/1b5918e6-c3cb-11e2-914f-a7aba60512a7_story.html?hpid=z1> (visited on May 24 2013).