

アフリカ諸国による国際刑事裁判所  
(International Criminal Court: ICC)  
脱退の動きの国際秩序論の視点からの検討  
**An Examination of the Issue of Withdrawal from the  
International Criminal Court (ICC) by African States with  
Special Reference to the Recent Trends of International Order**

篠田 英朗  
SHINODA, Hideaki

はじめに

1. アフリカ諸国による ICC 批判の背景
2. ケニアとスーダンをめぐる ICC の漂流
3. AU の脱退戦略文書
4. 「脱退戦略文書」の含意

おわりに

**【要旨】**

本稿は、アフリカ諸国による ICC 脱退問題をとりあげ、その背景にある国際社会の動きを分析することを試みる。脱退問題は、なぜ起こったのか。アフリカの諸国は、どのような不満を ICC に対して抱いているのか。その不満は、どのようにして対処しうるのか。本稿では、脱退問題が一過性の現象ではなく、国際社会の構造的な流れを反映した事件であることを強調する。その背景にあるのは、国際刑事法に対する関心と関与の度合いが、地域によって大きく異なる事である。アフリカは武力紛争多発地帯としては稀有なほどに ICC への加入率が高い。そのため犯罪捜査対象になりやすい。また国連安全保障理事会などの外部からの要請という政治的な事情で捜査対象となったアフリカの事件が、特



に ICC に対する反発を高める結果をもたらすものであったことは否めない。アフリカ諸国が表明した「脱退戦略文書」も、ICC に対する政治的な要請として理解すべき性格を持っている。こうした事情をふまえて ICC がバランスのとれた対応をすることが期待される。

This article examines the issue of withdrawal from the ICC by African states by referring to the background of international order as its background factor. Why did the withdrawal actions take place? What kind of dissatisfaction do African states have over the ICC? How should such dissatisfaction be handled? This article emphasizes that the withdrawal movement is not just a temporary issue. Rather, it reflects the recent structural trends of international order. The background context is that the levels of commitments to and interests in international humanitarian law differ in different regions. Among conflict-prone regions, Africa has a considerable number of State-Parties, which leads to the high number of ICC cases in Africa. It should be noted that political circumstances of initiations of investigation by external requests like the referral by the UN Security Council have caused strong criticisms to the ICC. The “Withdrawal Strategy Document” of AU has expressed political issues in addition to legal technicalities. It is expected that the ICC consider these points carefully to respond to the crisis in a balanced manner.

キーワード：国際刑事裁判所 (ICC)、国際人道法、脱退、正義、平和、  
アフリカ連合 (AU)

Keywords: International Criminal Court (ICC), international humanitarian law,  
withdrawal, justice, peace, African Union (AU)

はじめに

国際刑事裁判所 (International Criminal Court: ICC) は、最近の数年間でアフリカの締約国による批判及びそれに伴う脱退の威嚇に悩まされている。ローマ規程の成立時から ICC の推進力となってきた幾つかの有力なアフリカ諸国が、ここ数年で ICC に対する批判的な姿勢を強めたのであ

る。しかも批判の内容は、単なる個別具体的な事象をめぐるものをこえて、ICCが反アフリカの性格を持っていると糾弾する根本的なものが目立ってきた。アフリカ諸国のICC批判は、2016年の南アフリカ、ブルンジ、ガンビアによる脱退宣言によって、そしてそれに伴うアフリカ連合(African Union: AU)による脱退を奨励する内容の決議の採択によって、一つの山場を迎えた。

2017年9月の時点ではまだアフリカのICC締約国が次々と脱退を宣言するという事態にまでは至っていない。ガンビアは脱退を取り下げ、南アフリカは国内手続きを踏むための国会審議に入る前の段階である<sup>1)</sup>。AUの脱退奨励の姿勢も、必ずしも本当に脱退を強く奨励するものではないとも解されている。AU内部には、反ICC諸国と、親ICC諸国の間の立場の違いが存在している。

しかしそれでも、有力なアフリカ諸国によるICC批判の態度は、一過性のものとは言えない。むしろ構造的なものになっている。欧州諸国が影響力を持ち、欧州出身の職員が多いとされるICCが、アフリカの戦争犯罪を取り締まるという構図は、植民地時代の記憶をよみがえらせるのが容易い構図を作り出している。この構図は、ICCの15年間の活動の中で段階的に形成されてきた。型にはまった説明によって、簡単に不満が解消される見込みはない。しかしICCに幻滅したと感じていたり、あるいはICCに対してより強く影響力を行使したいと考えたりしているアフリカ諸国の指導者たちは、目に見えた変化や改革を求めている。

本稿は、こうした情勢を受けて、ICCに対するアフリカ諸国指導者層の不満の背景や性格を整理した上で、改善の道筋が現実的に存在するかを考察することを目的にしている。なぜ、アフリカ諸国は、ICCに不満を抱いているのか。その内容を把握することができれば、不満を和らげる対応策をとることは可能となるかもしれない。しかし対応策とは、刑事裁判所としてのICCの性格をゆがめることなく、現実的に実施可能なものなのか。本稿は、こうした問いに答えることを試みていく。

本稿が特に着目するのが、2016年にAUが採択した「脱退戦略文書」

<sup>1)</sup> 本稿脱稿後の2014年10月27日、脱退通告から一年をへて、ブルンジのICCからの脱退は確定した。これによってICC契約国は123となった。

である。この文書には、簡潔かつ明瞭に、ICC に対する AU の態度および要請が書かれている。まずはその内容を把握した上で、対応策が可能であるか、あるいは妥当であるかを、検討することを目指す。

なお対応策の現実性あるいは妥当性を検討するにあたっては、現代国際社会の性格をよく考慮していくことを試みる。ICC が代表する国際人道法の適用あるいは自由主義的価値規範の普遍化のための活動は、アフリカにおいてその成果が試されていると言ってよい。しかしその普遍化は、脱植民地化が完成した後の土着の主権国家が地表を覆い尽くした「普遍的国際社会」の時代の構造とも調和して進められなければならない<sup>2)</sup>。つまり主権を無視したり、現地社会のオーナーシップに反したりする形で進められてはならない。もし強引な普遍化が進められていると感じられる場合には、まさにアフリカ諸国による ICC への批判に象徴される構造的な反発が発生することになる。

また、21 世紀の国際政治の構造をふまえると、「対テロ戦争」の大きな文脈の中で、武力紛争への対応や、国際犯罪への対応を進めていくことが必然化していることを看過できない。ICC も国際刑事法を扱う裁判所として、必然的に「対テロ戦争」の構図の中でその有用性が政治的に評価されてしまうことを完全に拒否することができない。つまりテロリスト勢力を処罰するなどの貢献を、ICC が「対テロ戦争」を遂行する各国政府に対して提供できるかどうか問われてしまう現実があることは否定することができない。アフリカ諸国からの ICC への要請は、そうした文脈において解釈していくことが必要である。

さらに政策論に引き寄せて具体的に言えば、21 世紀の国際平和活動は、「パートナーシップ」を一つの鍵概念として、多層的な構造の中で様々な形態をとっていくことが通常となっている (Appendix 1 参照)<sup>3)</sup>。つまり国連が平和維持活動 (PKO) をアフリカに展開させる場合、AU のような地域機構や、西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African States: ECOWAS) のような準地域機構、さらには EU のよう

---

<sup>2)</sup> 篠田英朗『国際社会の秩序』(東京大学出版会、2007 年)、参照。

<sup>3)</sup> 篠田英朗「国連ハイレベル委員会報告書と国連平和活動の現在—「政治の卓越性」と「パートナーシップ平和活動」の意味—」、『広島平和科学』(広島大学平和科学研究センター)、第 37 巻、2016 年、45 - 56 頁。

な域外の地域機構と連携し、事実上の分業体制をとって、活動を行っていくことが常態化しているのである。アフリカ諸国が ICC に要請しているのは、こうした時代の流れを踏まえたうえで、国際人道法の普遍化を進める方向性であろう。

本稿では、こうした大きな国際社会の歴史的・政治的背景をふまえた上で、以下のように ICC とアフリカとの関係を検討していくを試みる。第一に、今日のアフリカ諸国による ICC による批判的な態度が、どのようにして進展してきたものなのかを時系列的に整理する。第二に、AU の「撤退戦略文書」を足掛かりにして、アフリカ諸国が ICC に対して何を求めているのかを明らかにする作業を試みる。第三に、国際社会の現況をふまえた上で、ICC がアフリカ諸国の批判的な態度に対応することができるかどうかを検討する。

## 1. アフリカ諸国による ICC 批判の背景

アフリカ諸国による ICC への批判的な姿勢は、単発的な事件に触発されたものであると言うよりも、2003 年の発足以来の ICC の活動のあり方に対する全般的な不満によるものだと考えることができる。

まず ICC がどのような事件を扱っているのかを見てみよう。2017 年 9 月現在、ICC は 10 件の事件を捜査している。それらのうち 9 件までがアフリカにおける事件である。具体的には、コンゴ民主共和国、ウガンダ、中央アフリカ共和国 I、ダルフル（スーダン）、ケニア、リビア、コートジボワール、マリ、そして中央アフリカ共和国 II である<sup>4)</sup>。2016 年になって 10 件目としてジョージアが捜査対象とされるまでの間は、ICC の捜査対象事件の全てがアフリカ諸国におけるものであった。

確かにアフリカで武力紛争が多発してきている。しかし 21 世紀になってからはアフリカにおける武力紛争数は、必ずしも増えてはいない。ICC が捜査対象としている事件のほとんどがアフリカにおけるものだという事実は、一見したところからすれば、確かにアフリカが意図的に標

<sup>4)</sup> International Criminal Court website, “Situations under Investigation,”  
<<https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx>>.

なお本稿脱稿後、2017 年 11 月に、ブルジンとアフガニスタンについて捜査を開始することを発表した。

的にされているかのような印象を与えないではない様相を作り出している。

もっともこの現状が生まれてきた大きな原因の一つは、ICC 締約国の地域的な偏りである。ICC 締約国は 124 ヶ国が、アフリカからはその 4 分の 1 以上を占める 34 ヶ国が締約国となっている。アフリカを上回る加入率を見せている地域は、ヨーロッパと中南米である。西欧及び北米からは 25 ヶ国、東欧からは 18 ヶ国、中南米からは 28 ヶ国が締約国となり、ICC 運営の中枢を構成している (Appendix 2 参照)。しかしこれらの地域では武力紛争等があまり発生していないため、捜査対象となる事件がない状態となっている。

近年の武力紛争の増加の傾向を作り出しているのは中東だが、ヨルダンが加入している程度で、全く ICC への関心が存在していない状況である。また幾つかの深刻な武力紛争の事例を抱え込んでいるアジアにおいて、やはり ICC への関心は低い。太平洋島嶼国の加入率が高いため、アジア太平洋からの締約国は 19 ヶ国となっているが、アジア諸国の ICC 加入率は、非常に低い。南アジアではアフガニスタン、東南アジアではカンボジアと東ティモール、北東アジアで日本と韓国が締約国となっているくらいである。締約国が存在していなければ、その地域で ICC の捜査が開始される可能性は低くなる。紛争多発地帯と言わざるを得ない中東からアジアにかけての地域は、決して冷戦後にのみ不安定化した地域ではなく、21 世紀になってからも常に紛争が多発している。ただ ICC が中東やアジアを捜査対象としないのは、第一義的には、紛争国が、ICC 締約国となっていないためなのである。

したがってアフリカ諸国ばかりを相手にしているからとあって、ICC が政治的に偏向している、とまでは言えない。ただし国際刑事法の適用において、顕著な地域的格差がある、とは言えるだろう。つまりアフリカは、ICC の裁量によってというよりも、国際社会の現実によって、過度に厳しく取り扱われている、とは言える。そこで、その取扱いを拒絶するのであれば、アフリカ諸国は ICC を脱退し、数多くの中東・アジア諸国とともに、国際刑事法を推進する勢力からは、一步退くことが、政治的なバランス感覚としては妥当だ、ということになる。脱退せずに ICC に残り続けるのであれば、厳しい取扱いを進んで受け入れ、そのこ

とも一つの利益を見出すからだ、ということになる。実際には、単純に現状を固定的に考えて脱退と残留が決定されるのではなく、いくつの条件などの可変的な要素も考慮して判断されることは、当然だろう。ICCとアフリカの関係は、流動する国際社会の行方と、その中でのICCの立ち位置によって、論じられていくべき問題である。

## 2. ケニアとスーダンをめぐるICCの漂流

一般的な状況は前節で整理した通りとして、より具体的な事例によって、脱退や残存をめぐる個々のアフリカ諸国の態度が影響されていくことも、やむを得ないところである。

現在までのところ、脱退論で目立っているのは、南アフリカ共和国であるが、これは後述する南アにおけるAU首脳会議開催の際のバシール大統領逮捕要請問題が引き金となった事態であった。同じように脱退論で際立った立場をとっているブルンジは、捜査対象となることが現実化したところで脱退をする判断をしたということが、周知のこととなっている。

ICC批判の急先鋒となっているのが、ICC非締約国の地域大国であるエチオピアや大統領が訴追されたスーダンなどである。締約国では、大統領を捜査対象とされた地域大国ケニアやICCの捜査対象となった後に摩擦を起こしたウガンダなども批判的である。概して、もともとほとんどがICCに加入していない北・東・中央アフリカ諸国が批判的であり、ICCに加入しているその他の東アフリカやいわゆる大湖地域のアフリカ諸国が批判的だと言える。

これに対して、ICC締約国側の地域大国であるナイジェリアはICC脱退の動きを批判してきており、概して西アフリカ諸国はICCに親和的である。南部アフリカ諸国についても、実はボツワナなどは強いICCの支持国であると言えることができるため、最近の突出した南アフリカの行動を例外として、必ずしもICCに批判的な傾向が強いとは言えない。

このように同じアフリカの国であり、同じようにアフリカ連合における議論に参加しているとしても、ICCへの態度については、諸国間に相違が見られ、しかもその相違には地域的な傾向が見られる。その地域的

な傾向は、ICC への加入率で確認することができる全般的な ICC への関心に裏付けられているところがあるだけでなく、具体的な事件に反応したのもであると言える。捜査対象となった諸国を見れば、スーダン、ケニア、ウガンダ、コンゴ民主共和国、中央アフリカ共和国と、東から中央にかけての地域が主である。しかも地域の有力国を含んでいる。そのことが、この地域の諸国の ICC への態度を硬化されている背景にある、と言えないことはないだろう。残る捜査対象のアフリカ諸国とは、リビアという体制崩壊を経験した北アフリカの国と、マリ、コートジボワールという体制の大きな変動を経験した西アフリカの諸国である。これらの諸国に対する ICC の捜査は、ナイジェリアやその他の ECOWAS 諸国の政策的な態度と合致するところが大きい。なお南部アフリカ地域には、ICC の捜査対象となった国がない。そのことが、これらの地域の諸国の ICC への親和的な態度の背景にある、と言えないことはないだろう。

なお9件のアフリカにおける捜査対象事件のうち、5件までは、当該国の ICC への自発的な付託によって捜査が開始されたものである。たとえば、ウガンダ、コンゴ民主共和国、中央アフリカ共和国（二件）、マリは、それぞれの国の政府が ICC 捜査開始の要請を行ったがゆえに、捜査対象となっている。つまり自発的な付託によって、ICC の捜査が開始されることになった。捜査開始後に捜査の中止を求めて、それを認めない ICC との間で摩擦を起こしたウガンダを特別な事例として、これらの諸国の ICC に対する態度は、平穏なものである。

アフリカ諸国が捜査対象とされる場合が増えているのは、検察官による付託 (*proprio motu*) が2件、国連安全保障理事会による付託が2件あり、それらがいずれもアフリカに関する事件だからである。これらの4件の事件は、締約国の付託によって捜査が開始された場合と比して、問題になる度合いが高い。

検察官による付託2件は、コートジボワールとケニアである。ただし両者が ICC に対して持った政治的含意は、異なっている。コートジボワールについては、前大統領のローラン・バグボ (Laurent Gbagbo) の失脚にともなって、むしろ AU が ICC に捜査を要請した経緯がある。バグボとアラサン・ワタラ元首相の間で争われた2010年の大統領選挙では、決選投票の結果をめぐり、選挙管理委員会と憲法評議会の決定が異なるも



のなる混乱が起こった。その結果、両名が共に大統領就任の宣誓を行う事態が発生した。それから4カ月たった2011年4月にワタラ側の攻撃によってバクボは拘束された。その半年後、ICCは検察官権限で捜査を開始し、11月には人道に対する罪でバグボを逮捕した。こうした経緯をたどったコートジボワールについては、AUにおける議論などでも、あまり問題視されることがない<sup>5)</sup>。

それに対してケニアの事例は、ICCが関わった事件の中でも、最も論争を呼んだものの一つである。2007年から2008年にかけて発生した大統領選挙後の騒乱で、ケニアでは1,300人とも言われる多くの死傷者が出た。政治的な解決を調停するために、前国連事務総長のコフィ・アナン(Kofi Annan)が関係者との間の交渉にあたった。アナンは、政府が暴力扇動に携わった者を取り締まるのでなければ、政府調査委員会が作成した容疑者リストをICCに提出する、と圧力をかけながら、交渉にあたった。しかしケニア政府は訴追に向けた法廷設置などの行動をとらなかったため、アナンは実際にリストをICCに提出した。事実上、交渉の破綻にともなって、ICCに容疑者の訴追を要請したわけである<sup>6)</sup>。

ICC検察官ルイス・モレノ・オカンポ(Luis Moreno Ocampo)は、2012年にケニアの初代大統領ジョモ・ケニアッタの息子で、副首相・財務大臣の地位にあったウフル・ケニアッタ(Uhuru Kenyatta)らの訴追に踏み切った。ケニアッタは、同時に訴追されたウィリアム・ルト(William Ruto)を副大統領候補に指名して大統領選挙に臨んで当選し、2013年4月に正式に大統領に就任した。ケニアッタやルトを中心としてケニア政府は、反ICCの政治キャンペーンを展開した。2012年6月に検察官に就任したファトゥ・ベンスーダ(Fatou Bensouda)は、ケニア政府の不協力による捜査続行の不可能を理由にして、2014年にケニアッタに関する捜査を取り下げることを選定した。またルトらに関する捜査も、2016年に取り下げられた。しかし、後述するように、この決定までに、主権免除に伴う国家元首の免責という国際法原則を振りかざしたりして、多くの

<sup>5)</sup> See, for instance, ICC website “Côte d’Ivoire”, <<https://www.icc-cpi.int/cdi>>.

<sup>6)</sup> Makau W. Mutua, “Africans and the ICC: Hypocrisy, Impunity, and Perversion,” in Kamari M. Clarke, Abel S. Knottnerus and Eefje de Volder (eds.), *Africa and the ICC: Perceptions of Justice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), p. 53.

アフリカ諸国が ICC 批判の声を強めたため、ケニア事件は、ICC とアフリカ諸国との関係に、大きな傷を残すことになった。

国連安全保障理事会が付託した二つの事件であるリビアとスーダンについても、ICC に対する政治的含意は異なっている。リビアについては、AU 内で論じられるほどの大きな論争点にはなっているとまでは言えない。ただし、当初は大きな問題を内包していたし、現在でも潜在的に大きな論争点を含んでいる事例であるかもしれない<sup>7)</sup>。リビア国内の騒乱にともなって、2011 年 3 月に付託がなされ、6 月には事実上の最高権力者の地位にあったガダフィ (Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi) 大佐に対する訴追が発表された。しかしガダフィ大佐は騒乱の中で死亡したため、訴追は 11 月になって取り下げられることになったのである。つまり政治的騒乱の中で、NATO 諸国の軍事介入も背景にして、国連安保理が ICC への付託を決めたわけであるが、従来最高指導者であるガダフィ大佐の死亡という事態の急変を受けて、政治的含意が変わってしまった。旧政権勢力に対して捜査を行う ICC は、必ずしもはや体制挑戦的な活動を行っている勢力とはみなされないからだ。

これに対して、スーダンのダルフル事件は、今日にも続く ICC 最大の懸案事項を引き起こしている。ダルフルにおける紛争の激化と、それともなう国際世論の沸騰を受けて、国連安保理は、2005 年 3 月に ICC に捜査の付託を行った。それまで ICC に対して敵対的な姿勢を見せていたジョージ・W・ブッシュ政権下のアメリカが、決議に棄権する歴史的な判断を下し、付託が行われた。その結果、2009 年 3 月に、スーダン大統領オマル・アル・バシール (Omar Hassan Ahmad Al Bashir) に対する訴追が発表された。さらなるバシール大統領に対する訴追は、2010 年 7 月にも行われた。ただしバシール大統領は、今日に至るまで逮捕拘

<sup>7)</sup> もっとも当時のルイス・モレノ・オカンポ (Luis Moreno Ocampo) 検察官が、退任後に巨額の報酬でリビアの石油富豪の顧問となったことと、この富豪に ICC の訴追の手が及ばないように助言をしたと見られることが、オカンポ元検察官をめぐる一連のスキャンダルの一つの大きな争点になっている。Sven Becker, Marian Blasberg and Dietmar Pieper, “The Ocampo Affair: A Former ICC Chief’s Dubious Links”, *Spiegel Online*, 5 Oct., 2017

<<http://www.spiegel.de/international/world/ocampo-affair-the-former-icc-chief-s-dubious-libyan-ties-a-1171195.html>>.

束されていない。繰り返し海外渡航を行い、ICC 締約国への訪問も繰り返しているバシール大統領だが、アフリカ諸国が、同大統領を逮捕するICC への協力義務を果たしていないのである<sup>8)</sup>。

バシール大統領を逮捕する締約国の義務に関しては、ICC ローマ規程 98 条 1 項及び 27 条 2 項の解釈をめぐる法的議論も存在する。98 条 1 項は、「裁判所は、被請求国に対して第三国の個人又は財産に係る国家の又は外交上の免除に関する国際法に基づく義務に違反する行動を求めることとなり得る引渡し又は援助についての請求を行うことができない」と定める。その一方で、27 条 2 項は、「個人の公的資格に伴う免除又は特別な手続上の規則は、国内法又は国際法のいずれに基づくかを問わず、裁判所が当該個人について管轄権を行使することを妨げない」と定める。ICC は、主権免除を理由にした国家元首の免責を認めていないが、ローマ規程の条文解釈の方法のところから、アフリカ諸国は異議を唱えている状況である<sup>9)</sup>。

主権免除 (sovereign immunity) という考え方は、伝統的に国際法が「水平的」規範秩序の構造を持っていると理解されていたことに起因する。つまり同格の主権国家同士が条約を結んだり習慣を積み重ねたりして形成するのが国際法なので、同格者の一方が他方を処罰したりすることはできない、という考え方から発している原則である。たとえ ICC が国際人道法の卓越的地位を主張するとしても、ICC ローマ規程が国家間の同意によって成立する多国間条約でしかないことは事実なので、手続き的には伝統的な主権免除の原則が適用される余地があるとも言える。

1990 年代以降の国際刑事裁判の実行を通じて、主権免除の原則は修正を迫られてきた。旧ユーゴスラビア国際刑事法廷 (International Criminal Court for Former Yugoslavia: ICTY) は、1999 年にユーゴスラビア連邦共和国の大統領で国家元首であったスロボダン・ミロシェビッチ (Slobodan Milošević) を訴追した。ミロシェビッチは、大統領の座を追われた後の

<sup>8)</sup> これまでにバシール大統領を受け入れながら逮捕をしなかった ICC 締約国は、チャド、コンゴ民主共和国、ジブチ、ケニア、マラウィ、モーリシャス、ナイジェリア、ウガンダである。その他、非締約国であるエチオピアやエジプトなどのアフリカ諸国には、バシール大統領は頻繁に訪問をしている。

<sup>9)</sup> Abel S. Knottnerus, “The AU, the ICC, and the Prosecution of African Presidents” in Clarke, Knottnerus and de Volder (eds.), *Africa and the ICC*.

2001年に、ハーグに移送されて収監された。シエラレオネ特別法廷 (Special Court for Sierra Leone: SCS) は、隣国リベリアの大統領で国家元首であったチャールズ・テイラー (Charles Taylor) を 2003 年に訴追した<sup>10)</sup>。ナイジェリアに亡命したテイラーは、2006 年に拘束され、2012 年には有罪判決を受けた。国家元首を務めた者が、国際法廷によって訴追されて逮捕されるという事態は、すでに先例があるわけである。

ただし、ミロシェビッチの場合でも、テイラーの場合でも、逮捕されたのは国家元首の地位を追われてからであった。またミロシェビッチを訴追した ICTY は、国連安保理が憲章 7 章の強制措置の権限を発動して設置したものであった。安保理と国連加盟国が、同格だ、という考え方はない。憲章 7 章の発動に関して、安保理は国連加盟国に対して優越的な地位にあると言える。そうでなければ憲章 7 章にもとづく強制措置の運用は不可能になってしまう。

バシール大統領の場合、もともと捜査の付託を行ったのは、憲章 7 章を発動する国連安保理であった。したがって、たとえ捜査を行った ICC が多国間条約で成立している機関にすぎないとしても、ダルフル事件に関する捜査については、憲章 7 章の強制措置の性格が与えられているという解釈も可能であろう。だが捜査の付託だけで国家元首に対する主権免除の停止が準備されたとまで解釈できるかは、争いの余地があり得るだろう。

アフリカ諸国による ICC 批判は、時には人種差別主義の拒絶という政治的に繊細な領域にまでは行っていくこともある。2013 年 10 月に、AU はエチオピアにおいて特別セッション開催し、ICC 問題を集中的に討議した。まず AU 構成諸国は、ケニアの大統領・副大統領がハーグで全ての法廷審議に立ち会う必要はないと強調し、ビデオ会議システムの充実などを訴えた。さらに国連安保理に対して、ケニアとスーダンの政治指導者が関わる事件の捜査を延期するように要請する決議を採択した。この会議においてエチオピアの首相であり、AU 議長であったハイレマリ

---

<sup>10)</sup> 篠田英朗『平和構築と法の支配』(創文社、2003 年)、Hideaki Shinoda, “Peace-building by the Rule of Law: An Examination of Intervention in the Form of International Tribunals”, *International Journal of Peace Studies*, Volume 7, Number 1, Spring/Summer 2002, pp. 41-58 などを参照。

アム・デサレン (Hailemariam Desalegn) は、「ICC のシステムに欠陥が生じている」と述べ、「ある種の人種狩りに陥っている」とも述べた<sup>11)</sup>。

ダルフル事件は、国連安保理による ICC への付託によって、捜査が開始された。本来 ICC は多国間条約であるローマ規程を存立根拠にしており、非締約国に対して強制力を発揮することができない。しかし国連安保理が憲章7章の強制措置の権威を伴った決議によって ICC に捜査を付託する場合、付託された事件に関する部分のみは、ICC にも国連憲章7章の権威が伴ってくると考えることができる。つまりダルフル事件の捜査に関しては、国連7章の強制措置と同じ権威を ICC が持っていることになる。こうした理解を基盤にして、ICC は、非締約国であるスーダンの国家元首であるバシール大統領の訴追に踏み切ったのだと言える。

しかしそれにしてもスーダン国内で捜査をすることができていない ICC が、バシール大統領を訴追するに十分な証拠を集めていたかについて、疑念の余地があることは否めない。証拠が不十分であるにもかかわらず訴追がなされたということは、ICC が政治的裁量で訴追をしたということである。アフリカ諸国の観点からすれば、公正さを重んじるべき ICC が、アフリカに対してだけ特に、性急なやり方で政治指導者を訴追し続けようとしているというふうに見えるわけである。

スーダンは、ローマ規程の非締約国として、ICC の権威を受け入れている。そもそも ICC の活動を受け入れるスーダンの法的義務は、ローマ規程からは、導き出されない。国連安保理決議が、主権免除を無効にするほどの憲章7章の強制措置の権威を発揮することを狙ったかどうか争われることになる。スーダンは当然、ICC には非締約国の国家元首を訴追する権限を持っていないと主張する。それだけでなく、他のアフリカ諸国に、ICC の権威に挑戦する集団行動をとるように働きかける。エジプトやエチオピアなどの周辺の地域大国は、ICC ローマ規程の締約国ではない。したがって法的義務の問題もなく、スーダンの呼びかけに同調し、反 ICC キャンペーンを行う。しかしそれだけでなく、スーダンが、東アフリカや大湖地域の ICC 締約国に対して、影響を与えたこと

<sup>11)</sup> “African Union accuses ICC of 'hunting' Africans”, BBC News website, 27 May 2013 <<http://www.bbc.com/news/world-africa-22681894>>.

は否めない。ICC によるバシール大統領訴追の法的妥当性や政治的適切性という具体的な論点が背景にあるからだ。

さらにスーダン問題は、波及的な効果を放った。2015年に南アフリカでAU首脳会議が開催された際、ICCは南アフリカ政府に対して、訪問するバシール大統領を逮捕・拘束するように要請を出した。南アフリカの最高裁判所は、ICCの要請を受けて行動することを勧告したが、南アフリカ政府はそれを受け入れなかった。結局、バシール大統領は、逮捕されることなく、南アフリカ訪問を終えた。その後に残ったのは、南アフリカ政府によるICCへの不満であった。それ以降、南アフリカは、ICC批判の急先鋒となり、2016年の脱退宣言へと至るのである<sup>12)</sup>。

国連安保理がICCに対して行った野心的な捜査付託が、スーダンだけでなく、数多くのアフリカ諸国のICCに対する不満を高める結果をもたらした。政治的配慮を排して裁判所として活動することを建前とするICCだが、安保理による付託に政治的性格がないはずはない。つまりICCが政治的配慮を持って活動していることが自明である場合がありうるということである。その場合でもICCは法的機関としての性格を変えることはないのだが、しかし政治的性格を持った付託を受け入れて捜査を行うことになる。そうなると法と政治の境界線は、極めて曖昧な形でしか存在しえない。それは控えめに言って非常に複雑な事態であり、いずれにせよICCはその複雑な事態を明晰なやり方で処理していく原則的な方法論を持ち合せていないのであった。

### 3. AUの脱退戦略文書

2017年1月17日のAUによる「脱退戦略文書(Withdrawal Strategy Document)」は、現在のAUのICCに対する態度が要約されている重要文書である<sup>13)</sup>。「脱退戦略文書」という題名が感じさせるほどには、直接的に一本調子でAU構成/ICC締約国の脱退までの道のりが書かれて

---

<sup>12)</sup> Jean-baptiste Jeangène Vilmer, “The African Union and the International Criminal Court: Counteracting the Crisis,” *International Affairs*, vol. 92, no. 6, 2016, pp. 1319–1342.

<sup>13)</sup> [https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting\\_resources/icc\\_withdrawal\\_strategy\\_jan\\_2017.pdf#search=%27withdrawal+strategy+document+au%27](https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/icc_withdrawal_strategy_jan_2017.pdf#search=%27withdrawal+strategy+document+au%27)

いるわけではない。文書では、「脱退戦略」が広い文脈で捉えられており、AU諸国が抱くICCへの不満の性格が説明されていると同時に、その不満を解消していくための道筋が、「脱退」以外の方法も含めて、提示されている。

「脱退戦略文書」は、まずICCの「二重基準」を糾弾する。しかし次に、「脱退戦略文書」は、ICCの改革を訴えるのである。そしてさらに広い視点から、国際刑事法の地域化(Regionalization)を唱える。さらに「アフリカの問題のアフリカの解決」を謳い、AU構成国の威厳を保つ重要性を訴える。

AUでは、大臣級の委員会において、法的・制度的戦略と、政治的戦略／関与が話し合われた。そして、ローマ規程の改訂の提案、国連安保理の改革、ICCにおけるアフリカ人職員の比率の向上、各国内の法的・司法的メカニズムの強化、アフリカ司法人権裁判所規程の修正に関する議定書の批准、といった広範な議題が、扱われたのであった。

つまりAUとしては、大別すれば、第一に、ICCの改革・改善を求める。そこには、アフリカに対して偏見を抱いているかのような態度を改めるところから、アフリカ人職員の増加といった具体的などころまで、諸々の論点が存在していることになる。第二に、国連安保理の改革といった、ICC以外の機関に関する改革を視野に入れることによって、国際社会の全体動向の中で問題を捉える姿勢を打ち出す。第三に、アフリカのエンパワメントを目指して、ICCを中心とする国際機関が活動すべきだという考え方が示される。

特に重要なのは、第三の方向性であろう。そこにはアフリカ諸国の国内の司法制度・活動の充実のためにICCにどのような貢献ができるのか、という問いがひそんでいる。しかしそれだけではなく、さらに締約国とICCとの間に、AUという地域機構が介在すべきことが当然視され、国際刑事法のアフリカにおける地域化という大きな政策的方向性が提示されているのである。

「脱退戦略文書」は、次のように述べる。「ICCによる介入を制限するためには、国際犯罪を裁くAU構成諸国の法規則の枠組みや司法メカニズムを強化する必要がある。そのためモデル国内法や能力構築プログラム(たとえば訓練や交換派遣プログラムなど)のような大陸的・地域的・

国家的な戦略を発展させることが必要である。」<sup>14)</sup>

このように ICC に対する批判的姿勢から脱退を論じることは、実は AU にとって脱退の是非を単純に論じることではなかった。ICC が偏向した不当な介入を行っているとするれば、それを是正する方策と同時に、それを未然に防止する方策が求められる。このような観点から、既存の制度の改革と、新たな地域的な活動の導入が、提唱されるのであった。AU にとって「脱退戦略」とは、いわば非常に包括的な政策枠組みのことなのであった。

#### 4. 「脱退戦略文書」の含意

さてここまで見てきた ICC とアフリカの関係をめぐる一連の摩擦や、AU 「脱退戦略文書」で具体的に提案されている事柄は、ICC の今後の活動に対して、どのような含意を持っていると言えるだろうか。ここでは問題を、法 vs. 政治、正義 vs. 平和、普遍 vs. 地域という三つの位相から整理し直したうえで、再検討してみたい。

すでに見たように、ケニアとスーダンの事件は、和平合意の調停にあたって ICC が一つの交渉道具として用いられたという経緯や、国連安全保障理事会が ICC を紛争対応の一つの政策道具として用いられたという経緯があって、ICC とアフリカの関係に大きな影響を与えることになった。裁判所としての ICC は当然ながら第一義的に法的機関であるが、政治的な要素に翻弄される間口を持った国際機関としての性格も持っているのであった。つまり ICC が直面する問題のほとんどは、法律的に対処することが求められているにもかかわらず、政治的性格を内包していることを加味した対応を求めるようなものである。法 vs. 政治の問題構造は、ICC に宿命的に付随し続けるものだと言って過言ではない。AU が ICC に突き付けた「脱退戦略」もまた、法的問題であると同時に政治的問題でもある。

また、多くの論評が、「脱退戦略」の文脈でも頻繁に語られる正義

---

<sup>14)</sup> *Ibid.*, p. 12.



vs. 平和の対立構図についてふれている<sup>15)</sup>。アフリカ諸国の政府高官が、ICCとの関係を念頭に置いて、一方的な司法的正義の追求は平和を脅かす、と述べている。これに対して、正義なき平和の不毛性を指摘して対抗する事はたやすい。民衆の視点に立った平和は、政治指導者の不正を許さない平和である、といった整理を行うことも可能である<sup>16)</sup>。しかしそれにもかかわらず、政治指導者層に紛争状況を長期化させて自らの有用性を確保するように画策させる訴追は、平和を阻害する要素であるだろう<sup>17)</sup>。

現代国際社会の特徴は、こうした法 vs. 政治、正義 vs. 平和といった図式で描写することができる論争の構図が、普遍 vs. 地域という政策テーマにも直結していることである。ICCは条約によって成り立っている国際機関でありながら普遍的な国際人道法／国際刑事法の適用を求めている。しかしアフリカ諸国は、その普遍主義的なアプローチに偽善を感じたり、活動の限界を感じたりする。アフリカに、アフリカ特有の国際司法機関があってはいけない、ということはない。むしろ国際刑事裁判も、国際平和活動などと同様に、国家、地域、普遍の多様な次元の視点が重層的に重なり合いながら、相互のパートナーシップが模索されるべき領域なのかもしれない。

必ずしも現実化していないが、アフリカ域内に独自の人権・刑事裁判所を作ろうとする動きは存在している。具体的な案が存在するにもかかわらず、実際に地域的規模で広げる政治的な推進力がないのが現状であ

<sup>15)</sup> See, for instance, Mark Kersten, *Justice in Conflict: The Effects of the International Criminal Court's Interventions on Ending Wars and Building Peace* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

<sup>16)</sup> See Valérie Arnould, "A Court in Crisis?" *The ICC in Africa, and beyond* (Egmont Paper 93), Edmont Institute, May 2017.

<sup>17)</sup> See Solomon Ayele Dersso, "With its Focus on Insulating African Leaders from Prosecution, the AU Summit missed an Opportunity to fix some of the Flaws in the ICC System," *ISS Today*, 15 Oct 2013

<<https://issafrica.org/iss-today/the-aus-icc-summit-a-case-of-elite-solidarity-for-self-preservation>>.

る<sup>18)</sup>。ICC への批判のトーンを強めても、実際に脱退する締約国が続出するわけではない状態と、密接な相関関係にある。

過去数年にわたって「積極的補完性 (positive complementarity) の概念が ICC 内部で議論されている。国内司法の能力が不足している場合に ICC が司法介入を行うという意味での「補完性」原則の理解に加えて、不足している国内司法の能力の向上のために ICC も貢献すべきだ、という考え方である。ICC が捜査対象としている諸国では、すでに国連 PKO や開発援助機関等を通じた司法制度への能力構築支援の活動が多々行われている (Appendix 3 参照)。

それに加えて、実は国内司法と ICC の間に、地域的な司法能力の充実に向けた動きも存在しているわけである。「積極的補完性」は、重層的な性格を持っており、それだけに複雑な性格も持っている。しかし今後もこの概念をめぐる議論は展開していくだろう。

## おわりに

本稿では、アフリカ諸国の ICC 脱退問題の背景に、国際社会全般の動向や国際刑事法に対する態度の地域的な差があることを指摘し、アフリカ大陸内においても地域差があることなどを分析した。また、ICC が扱った特定の事件の政治性が、ICC に対する政治的な視線を決していると論じた。さらに AU の「脱退戦略文書」を題材にして、アフリカ諸国による ICC への批判的な姿勢は、単純に脱退か残存かの判断だけで決まってしまうのではないことを指摘した。アフリカ諸国が求めているのは、より政治的な事情を考慮して ICC を運営していくことであり、そこには ICC が扱う捜査事件にかかわる内容もあれば、そうではない内容もある。

アフリカと ICC との関係については、法と政治、正義と平和、あるいは普遍と地域といった対立要素の構図で理解する傾向が強い。それは妥当な面もあるが、ICC が単純に法・正義・普遍を代表しているとだけ考

---

<sup>18)</sup> The African Court on Human and People's Rights <<http://www.african-court.org/en/>> was supposed to be merged with the Court of Justice of the African Union. See the "Protocol on the Statute of the African Court."  
<[http://www.africancourtcoalition.org/images/docs/legal-texts/acjhr\\_protocol.pdf](http://www.africancourtcoalition.org/images/docs/legal-texts/acjhr_protocol.pdf)>.

えるのは、一面的であるだろう。ICCが表だってそれを認めるか否かにかかわらず、ICCが高度に政治的性格を持ち、平和の問題に深く関わり、地域的な格差と格闘する組織であることは、一つの自明な現実であろう。そこで法・正義・普遍という基本原則を脅かすことのない範囲で、実際に存在する政治・平和・地域の側面を適切に扱っていかれるかどうかは、ICCの存続可能性に関わる重大な問いである。

本稿では、こうした観点から、ICCは、アフリカ諸国が表明している不満に、法機関としての信頼性を損なうことなく、しかし締約国に対する真摯な姿勢を見せて、対応していかなければいけないと論じた。そのためには「積極的補完性」を発展させる道筋を、ICCも真剣に検討していかなければならないことを示唆した。

さらに言えば、ICCが抱えている問題は、自由主義的価値規範を根本的な基盤として発展してきた国際秩序そのものが、紛争が蔓延し、終わりなき「対テロ戦争」も進行中の21世紀の現実の中で、抱えている問題だと言える。その意味では、ICCの苦悩は、容易には解消されないものだと言うことができる。しかしそれは、国際社会全体にとって、極めて重大な意義を持っている苦悩である。国際社会全体の構造や傾向にかかわる様々な論点との結びつきをふまえて、さらなる検討がなされなければならないであろう。

Appendix 1 : 国連 PKO の (準) 地域機構とのパートナーシップ

Country	PKO Mission	Partnership
Central African Republic	MINUSCA (2014~)	AU-led International Support Mission to the CAR (MISCA) <MISAC; EUFOR RCA>
Mali	MINUSMA (2014~)	ECOWAS' International Support Mission to Mali (AFISMA). <MISAHEL; EUCAP Sahel-Mali>
South Sudan	UNMISS (2011~)	IGAD MVM / Regional Protection Force
Democratic Republic of Congo	MONUSCO (2010~)	Force Intervention Brigade (by SADC members)
Darfur, Sudan	UNAMID (2007~)	AMIS; Hybrid with AU
Côte d'Ivoire	UNOCI (2004~)	ECOWAS
Liberia	UNMIL (2003~)	ECOWAS
Somalia	UN Support Office in Somalia (UNSOS)	AMISOM (2007~)
Burundi	ONUB (2004-7)	AMIB (2003-4)
Liberia	UNMIL (2003-present)	ECOWAS
Sierra Leone	UNAMISIL (2000-2005)	ECOWAS

Appendix 2 : ICC 締約国の分布



(出典 : ICC ウェブサイト

[https://asp.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx](https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx) 2017年9月30日アクセス。

## Appendix 3: ICC 捜査対象国における「法の支配」関連の能力構築支援プロジェクト

## コンゴ民主共和国

機関	活動内容
UNDP	警察・検察・裁判活動支援、性的犯罪対策支援など
MONUSCO	政府による犯罪捜査の支援及び ICC 捜査への支援、政府による司法改革の支援など

## スーダン

機関	活動内容
UNDP	人権委員会活動支援、ダルフルールにおける司法アクセス向上支援、ダルフルールにおける和解共存支援など
UNAMID	制度構築支援、汚職対策支援、人権意識向上支援など

## 中央アフリカ共和国

機関	活動内容
UNDP	人権侵害対策支援、特別犯罪法廷支援、警察機構運営支援など
MINUSCA	ICC への支援を含む移行政府の犯罪取り締まり支援、司法・警察・矯正部門能力向上支援、人権擁護活動支援など

## リビア

機関	活動内容
UNDP	国家・地方レベルへの移行期正義への支援

## マリ

機関	活動内容
UNDP	司法部門活動改善支援、司法アクセス改善支援、平和構築のための法の支配関連活動支援など
MINUSMA	犯罪対策支援、人権法・人道法違反の対策支援や国連への報告支援など
EUCAP Sahel Mali	警察、治安警察、護衛隊などを通じた治安維持活動への支援