

# 国際刑事裁判所（ICC）と大国の加盟 — アメリカの安全保障政策の転換過程から —

## Affiliation of leading countries into International Criminal Court

法学研究科法律学専攻博士前期課程修了

前 田 仁 美

Hitomi Maeda

### 序章

#### I. 構造的限界と大国加盟の要請

1. 伝統的国際秩序との相克
2. 加盟国の現状

#### II. アメリカの安全保障政策転換の変遷

1. ICC 設立前～1993年 - 2001年 クリントン政権～
2. ICC 設立時～2001年 - 2009年 G.W.ブッシュ政権～
3. 現在～2009年 - オバマ政権～

#### III. 国際刑事裁判所とアメリカ

1. ローマ条約会議
2. 98条協定

#### IV. アメリカの安全保障政策

1. 国際社会におけるアメリカの安全保障
2. アメリカの加盟の道筋

### 終章

### 序章

「戦争の世紀」といわれた 20 世紀に、二度の世界大戦を経験し、数多くの犠牲者を出した国際社会は、国際法の中でも国際人道法（International Humanitarian Law）の分野を充実させていった。そして、その国際人道法に違反した個人を処罰し、人道法秩序の確立と遵守を強く押し進めたのが、冷戦終結後に設けられた、アドホック（ad hoc）な国際刑事裁判所であった。そして、旧ユーゴ国際刑事裁判所（ICTY）やルワンダ国際刑事法廷（ICTR）の設立を経て、2002 年、常設の国際刑事裁判所（International Criminal Court;以下 ICC とする）が設立した。

1998年に設立規程「国際刑事裁判所に関するローマ規程（Rome Statute of International Criminal Court；以下、ローマ規程）」が採択され、2002年に発効すると、締約国を着実に増やし2007年には我が国も105カ国目の加盟国となった。

ICCは、従来国家責任という伝統的な国際社会の理論のもとで裁かれてこなかった個人を、普遍的な国際刑事裁判権を行使して直接に裁くものであり、規程前文でその目的が示されている<sup>1</sup>。ICCは、「不処罰の文化（culture of impunity）」を終焉させ、「責任の文化（culture of accountability）」を構築しようとする、いわば、国際法の支配によって正義を実現しようとする試みであった。そのため、その設立は平和を希求してきた人類の希望であるとまで言われた。またローマ規程には、女性や子どもなど弱者の権利保護の規定が多く含まれ、被害者の権利、補償に関する一連の規定<sup>2</sup>も「最高度の権利の保障<sup>3</sup>」と高い評価を受けている。

ローマ規程発効から8年が経過し、2011年7月現在、116カ国へと加盟国を増やしているICCであるが、その存在は従来の国際法秩序とは相容れない面を有し、多くの構造的課題を内在させている<sup>4</sup>。構造的課題だけでなく、テロ行為や核兵器の使用に関する規定の必要性など、規定そのものの課題や、実務的な問題として裁判の遅滞なども指摘されている。

それら課題の中でも本稿では、ICCに、大国といわれるアメリカ、中国、ロシア、インドといった国々が加盟していないという事態に焦点をあて、大国加盟への一考察を試みたいと思う。ICCのように、国際社会全体の秩序を維持し、また、重大な人道法違反に対して公権力を行使してこれを処罰しようとする国際機関に、アメリカをはじめとする軍事的、経済的、地理的に大国といわれる国々が加盟していないということは、ICCの実効性を確保する点で大きな限界となっている。ICCが真に設立の目的を果たし、国際社会に「法の支配」による正義を実現するためには、大国の加盟・協力が不可欠である。そこで本稿では特に、ICCを巡る姿勢を二転三転させているアメリカの動きに着目し、そうした姿勢の変化をもたらした背景を、歴代政権の外交・安全保障政策から探りたい。

アメリカは、ICCの設置に当初積極的な役割を果たしてきた<sup>5</sup>にもかかわらず、一転、最終的にはローマ規程の採択に反対し、その後ICC規程の網の目を縫うように二国間協定である「98条協定」の締結を進め、また国内法「米国軍人保護法」を成立させ、自国の国民がICCに訴追されないよう、抵抗を強めてきた。しかし現在は、さらに一転し、ICCを評価する姿勢をとっている。そうしたアメリカの姿勢の変化の背景を、クリントン政権、ブッシュ政権、オバマ政権へと変化する政権の外交・安

<sup>1</sup> 外務省による翻訳。外務省 HP 〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/treaty - 166\\_1.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/treaty - 166_1.pdf)〉

<sup>2</sup> ローマ規程第68条をはじめ、被害者および証人の安全、プライバシーの保護、証言に当たっての非公開、電子的措置の使用などの規定が設けられている。また、第75条の被害者補償の規定、第79条の被害者信託基金(Trust Fund for Victims)の設置も特徴である。

<sup>3</sup> 東澤靖「国際刑事裁判所と人権」自由人権協会編『市民的自由の広がり—JCLU人権と60年』2007.11.5.p41

<sup>4</sup> 藤田久一「国際人道秩序の構築と国際刑事裁判所（ICC）の役割」『法律時報』79巻4号2007.4、古谷修一「国際刑事裁判所（ICC）設置の意義と直面する問題」『法学教室』281号2004.2など。

<sup>5</sup> それ以前に、ICTY、ICTRの設置にもリーダーシップを発揮している。

全保障政策の変遷の中に見出し、検討したい。

## I. 構造的限界と大国加盟の要請

### 1. 伝統的国際秩序との相克

ICCは①集団殺害罪、②人道に対する罪、③戦争犯罪、④侵略の罪の4つのコア・クライムに管轄権を有し、国際法上の責任を直接に個人について追及することができる。従来の国際法秩序の枠組みを、国家責任から個人責任へと変化させたことに、国際刑事裁判所設立の大きな意義がある。しかし、個人責任の追及という大きな意義を持って設立されたICCは、伝統的な国際法秩序である国家責任、国家の主権性、国際社会の分権的構造という異なる秩序・構造との併存という課題を負っており、そこに、ICCの本質的な限界も存在している。

#### (1) 条約による設立の限界

ICCは普遍性・独立性・客観性を持ち、かつ常設的な裁判所を設置するという意味から、また、審議過程への多数の国家の参加と各国の主権的意思の尊重が重視され、条約による設置という方法がとられた。しかし、これにより裁判所の活動の実効性を確保するという点では重要な意義を持つと同時に、反面で、関係国家の同意を得なければ機能できないという大きな弱点を持つことになった。

国際法の伝統的な原則によれば、ローマ規程という多数国間条約により設立されたICCは、締約国間の制度として、非締約国に義務を課したり、その権利を制限したりすることはできない(条約法条約34条)。しかし、ICCの設立の目的からすれば、ICCの管轄権はより広く及ぶことが望まれる。そのためICCは、管轄権の行使の規定で、ローマ規程の非締約国国民にも管轄権が及ぶように規定した。すなわち、ローマ規程第13条で、非締約国の国民が締約国領域内でICC管轄の犯罪を犯した場合、また、非締約国の領域内で行われた犯罪に対して安保理が事態をICCに付託した場合にも管轄権を行使できるとされた。ICCの管轄権が及ぶのはあくまで個人であり、国家ではないとしても、伝統的な国際法の原則から議論の余地はある。そして、この点をアメリカはICCに反対する理由の一つとしている<sup>6</sup>。またアメリカは、Ⅲ章で詳述するように、ローマ規程第98条2項の規定を利用した「98条協定」を各国と締結し、アメリカの同意がない限り、相手国に所在するアメリカ国民をICCに引き渡さないことを各国と取り決めているが、ここにも、ICCの条約体制による限界が現われている。

#### (2) 管轄権執行への各国の協力

ICCはそれ自体に、被疑者を逮捕し、引渡し、強制的捜査を執行し、あるいは懲役刑や罰金刑を執行する警察力、法執行力を持っていない。また、関係者の所在の確認・調査、証拠の収集、証人の確保などは、国家の協力なくして行うことはできない。そのため、それらの法執行は、締約国に委ねら

---

<sup>6</sup> David J. Scheffer, "The United States and the International Criminal Court", *American Society of International Law*, vol.93(1999), p18

れることになり、締約国はローマ規程への加入によって数々の協力義務を課される<sup>7</sup>。

またローマ規程は、非締約国国内で非締約国国民によって行われた犯罪については、国連安保理による事態の付託によって、国家主権に介入することができるとしている<sup>8</sup>。これについても、安保理による付託が行われても、被告人を実際に出廷させるための組織的手段を ICC は持っていないため、各国の協力が必要となる。ICC は加盟国数が多ければ多いほど、犯罪者に対する国際協力網を強力なものとすることができ、実効性が高まるのである。

旧ユーゴ国際刑事法廷 (ICTY) が、元大統領ミロシェビッチの訴追を含めて、戦争犯罪の訴追に成功をおさめたその背景には、アメリカによる軍事的、外交的、財政的な力があつた<sup>9</sup>。同じように、ICC のコア・クライムを行った個人が、国家の隠れ蓑に隠れてしまうような時には、こうした軍事的、経済的な力を行使しなければ、ICC の目的を達成することは困難である。ローマ規程では欠席裁判は認められていないため<sup>10</sup>、武力行使容認の権限がある安保理などによる何らかの強制力がなければ実際に裁判を行うことができない事態もあるということである。

また、ICC の活動は加盟国の義務的分担金及び任意拠出金によって支えられている<sup>11</sup>。2010 年度の ICC の予算は約 1 億 360 万ユーロで<sup>12</sup>、2009 年度予算額比で約 2.4% 増となっており、毎年拡大を続けている。今後、増えていくであろう予算に関してみても、締約国が増えることで財政的にも安定した機関となることが期待される。

## 2. 加盟国の現状

現在、ICC の加盟国は 116 カ国へと拡大しているが、その加盟国を地域別に見ると、アフリカ 31 カ国<sup>13</sup>、アジア 15 カ国、東ヨーロッパ 18 カ国<sup>14</sup>、ラテンアメリカ・カリブ諸国 15 カ国、西ヨーロッパ・その他 25 カ国である<sup>15</sup>。国連安保理常任理事国 5 カ国のうち締約国は、フランスとイギリスの 2 カ国だけであり、アメリカ、中国、ロシアが加盟していない。また、インドも未だ加盟しておらず、

---

<sup>7</sup> ローマ規程第 88 条、第 89 条、第 93 条など。

<sup>8</sup> ローマ規程第 13 条(a)

<sup>9</sup> ミロシェビッチを実際に ICTY に引き渡したのは、アメリカが在外資産 5 億ドルを差し押さえたその脅威と、国際通貨基金のユーゴスラヴィア継承政権への援助という要素が大きかった。森川泰宏「国際刑事裁判所の賛否について—アメリカを軸として」『NCCD Japan』106 号 2005.3, P35

<sup>10</sup> ローマ規程第 63 条

<sup>11</sup> ローマ規程第 113 条から第 117 条

<sup>12</sup> “Assembly of States Parties concludes its eighth session” ICC-ASP Press Release:2009.11.27

<sup>13</sup> 世界で最初にローマ規程を批准した国はセネガルである。加盟国の経済成長の促進及び貧困削減、地域統合、平和と安全の維持・促進などを目的とする南部アフリカ開発共同体 (SADC) は ICC 設立を支持し、ローマ規程締約に必要な国内措置法のモデルを準備するなどし、加盟国のローマ規程締結を進めている。

<sup>14</sup> 欧州連合 (EU) は、ICC の設立を共通外交・安全保障政策 (CFSP) の成功例の一つであると考え、政治面、財政面、技術面からその設立を強く支援し、多くの国家のローマ規程の批准に力を注いできた。

<sup>15</sup> ICC による地域分類に則る。“The States Parties to the Rome Statute” (<http://www.icc-cpi.int/home.html&l=en>)

大国といわれる国々の加盟が実現していない。アジアでは日本とバングラデシュ以外の人口一億人超の国（中国、インド、インドネシア、パキスタン）が加盟をしておらず、世界の人口の約6割を占めるアジアの加盟国数が少ないことはICCにとって大きな懸念である<sup>16</sup>。

それぞれの国によってICCに反対する理由は様々であるが、中でもアメリカの動向が注目されるのは、第2章第1節でみたように、統一的な法執行機関を持たない国際法の構造の中で、ICCが個人の訴追に実効性を持ち、人権侵害を食い止めるためには、大国であるアメリカの政治的、経済的、あるいは軍事的な協力が不可欠であるからである。

## II. アメリカの安全保障政策転換の変遷

戦後のアメリカの外交・安全保障政策の姿勢には、大きく三つの立場が存在する。第一に、「単独行動主義」「例外主義」などと呼ばれる、アメリカの国益を最大限に優先すべきとする立場で、アメリカの軍事介入を正当化しやすいものである。特に共和党右派に強く、9.11の同時多発テロ以後、顕著になった。第二に、「国際主義」「リベラル派」などと呼ばれる立場で、アメリカは理想の大国であって、民主主義、自由、平等と言った価値を追求し、他国にもそうした価値を求めていこうとするものである。第三に、「プラグマティズム」や「リアリズム」と呼ばれる立場で、より現実的で実践的な外交を目指す現場の姿勢である<sup>17</sup>。

以下に見ていく、クリントン政権、ブッシュ政権、オバマ政権は、それぞれこの三つの立場のいずれかに立脚しながら、外交・安全保障政策を展開している。そのため、政策には顕著な違いが現われている。また、外交・安全保障的要因だけでなく大統領をはじめとする政策決定者の意図、理想と、議会との対立といった国内政治の要因によっても政策は影響を受けている。そうした政策の揺れや安全保障戦略の影響を強く受けているのが、ICCに対する姿勢である。

### 1. ICC設立前 ～1993年 - 2001年 クリントン政権～

#### (1) 積極的多国間主義

12年ぶりの民主党政権となったウィリアム・ジェファソン・クリントン（William Jefferson Clinton）大統領は、発展途上国や体制移行諸国を国際経済秩序に組み込むことで発展を促し、そのための国際的支援のリーダーシップをとることが必要であると考えた。また、難民問題や環境問題など、国境を越えたグローバルな課題が国家単位の問題と並んで重要となり、多様な要素を含んだ人間レベルでの安全保障という概念も取り入れられるようになった<sup>18</sup>。

<sup>16</sup> 松葉真美「国際刑事裁判所をめぐる各国の対応—支持国と反対国それぞれの議論—」『調査と情報』(589)2007.5.29

<sup>17</sup> 佐々木卓也『戦後アメリカ外交史』有斐閣、2009

<sup>18</sup> 浅川公紀『アメリカ外交の政治過程』勁草書房 2007.8.25

しかし、クリントンや政策決定者の意思に反して、共和党支配の議会が大きな影響を与えた。環境問題においてはアル・ゴア副大統領が中心となり、1997年に京都で開催された気候変動に関する会議においてリーダーシップを発揮し、また二酸化炭素などの温室効果ガスの削減目標決定にあたっては、アメリカが中心となり、各国の同意を取り付け、「京都議定書」の調印に導いた。しかし、共和党支配の上院は、京都議定書が発展途上国の温室効果ガス削減を定めていないことに難色を示し、それを発展途上国にも適用しない限り議定書の批准に賛成しないというバード＝ヘーゲル決議を満場一致で採択した。クリントン大統領とゴア副大統領は、アルゼンチンとカザフスタンを説得して自主的な温室効果ガスの削減へと同意を取り付けたが、上院が重要視しているのは中国やブラジル、インドネシアなどの主要な発展途上国であったため、上院の反対は覆らず、2000年に京都議定書に反対<sup>19</sup>することとなった。

また、1996年9月24日に最も早く署名した国の一つとしてクリントン大統領が署名した、包括的核実験禁止条約（Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty; CTBT）に関しても、1999年10月に批准を拒否した。こうして、アメリカ自身の行動が秩序違反と判断されうる側面が出てきた<sup>20</sup>。自国の理論に基づいて、総会での投票権が奪われる直前まで国連分担金を滞納したのをはじめ、1997年に調印された対人地雷全面禁止条約では、軍事的例外を主張して署名しなかった。こうした議会の影響を受けて、ローマ規程の批准も実現しなかった。

## （2）ICC への姿勢

1990年中ごろまで、クリントン政権と民主党が多数を占めるアメリカ上院はICCの設立を強く支持してきた。1995年10月15日には、クリントン大統領が、ニュルンベルク裁判で検事を務めた経歴を持つクリス・ドッド上院議員と共に、コネティカット大学へ行き、そこで、アメリカからも資金と人員を提供している旧ユーゴやルワンダの戦争犯罪裁判の意義を強調するとともに、戦争犯罪を扱う恒久的な国際裁判所の設立を提案し、97年9月の国連演説では、ICCを「今世紀中に設立すべきだ」と、初めて具体的な設立時期を示した<sup>21</sup>。そして、ローマ会議においてはアメリカがリーダーシップをもって進め、2000年12月31日、退官前のクリントン大統領は「道徳的な指導力を発揮してきた米国の伝統として署名する」と述べ、署名した。

この時の事をクリントンはこう回想している。「ほとんどの共和党上院議員は、海外に派遣されているアメリカ兵が政治的理由で裁判にかけられる恐れがあるとして、この条約に強く反対していた。わたしも以前はその点を気にかけていたが、現在の条文は、そういう事態が起こらないような文面になっていた。わたしは、世界の首脳として最初に国際的な戦争犯罪裁判所の設立を呼び掛けたうちの

<sup>19</sup> この理由については、信田智人編著『アメリカの外交政策—歴史・アクター・メカニズム—』ミネウヴァ書房、2010.1,p293に詳しい

<sup>20</sup> 佐々木卓也『戦後アメリカ外交史』有斐閣、2009,p240

<sup>21</sup> 『朝日新聞』1997.9.24

一人なのだから、やはりアメリカは加盟するべきだと思ったのだ。<sup>22</sup>」しかし、上院に批准のための提出をすることはできなかった。

### (3) クリントン政権の外交・安全保障政策

クリントン政権は多国間協調主義を志向したが、1999年に安保理の授權なしにNATOが行ったコソボ戦争で、一時、一方主義的な動きを見せた。しかし、基本的には同盟国との協議を重んじ、軍備管理などの分野では国際条約を重要視した。クリントン政権は前ブッシュ政権と同様に、冷戦後の世界政治の構造転換に対処する過程で、多国間主義的な外交政策を打ち出し、同盟国との交渉を重視し、国連を強化しようとした。しかし、1994年以降、議会多数派を共和党が占めたことで、この後のブッシュ政権にみられる、武力行使分野での一方的行動の傾向が政権後期以降に強まってきた。

民主党穏健派のクリントン大統領による外交・安全保障政策は、総じてリベラルな未来志向を持つビジョン外交であり、そうした立場での、京都議定書の推進でありICCへの加盟推進であった。そして一方で、共和党が多数を占める議会の影響を受けての、京都議定書、CTBTの批准拒否であり、対人地雷全面禁止条約の署名拒否であり、ローマ規程の批准の断念であった。クリントン政権のICCへの姿勢の変化には、大統領をはじめとする政策決定者の意図、理想と、議会との対立といった国内政治の影響が強く現れている。

## 2. ICC設立時 ～2001年 - 2009年 G.W.ブッシュ政権～

### (1) 単独行動主義

2001年1月に発足したブッシュ政権は当初、政治的には共和党保守派に依存しつつも、共和党穏健派のコリン・パウエルを国務長官に任命するなど、政策的には共和党穏健派やリアリストを包摂し、さらに中道やリベラルとの和解と接点を模索しようとしていた。しかし、副大統領に任命されたディック・チェイニーは、政権内の保守派やタカ派（強硬派）の中心であり、新保守主義的理念（Neo-Conservatives；ネオコン）<sup>23</sup>の影響も受け、力（特に軍事力）に基づく平和を政策の根本に据えていた。

国家安全保障問題担当の大統領補佐官となったコンドリーナ・ライスは、ブッシュ政権の外交政策の骨子について、「われわれの国際主義は、幻想にすぎない国際社会の利益ではなく、アメリカの国益という確固たる基盤から導き出されるものでなければならない。」と述べ、安易な多国間協調や人道的介入はアメリカの国益に合致しないとして、米国の抑止力と、戦闘能力の維持・強化、「ならず者」国家への対応と大量破壊兵器の拡散防止が重視された。

<sup>22</sup> Bill Clinton 榎井浩一訳『マイライフ クリントンの回想（下巻）』朝日新聞社、2004.9.25,p741

<sup>23</sup> ネオコンの定義にはまだ議論があるが、人権や民主主義などリベラルな価値を標榜しながら、リベラル派の無力に落胆し、アメリカの力の優位を回復して、自己の価値実現を図ろうとする保守主義的な共和党系の政治家や新興知識人、とされる。パウエル国務長官ら穏健派と対立している。久保文明『アメリカ外交の諸潮流—リベラルから保守まで—』日本国際問題研究所 2007.10.25

このように、タカ派的色彩を打ち出し、クリントン前政権の国際協調との相違を際立たせ、単独行動主義的な立場を示した外交・安全保障政策に関する決定が数多く出されていった。2001年2月の一般教書演説では、NMDと戦域ミサイル防衛(Theater Missile Defense; TMD)を統合して推進する意向を明確にし、5月の演説では、冷戦期のMAD(Mutual Assured Destruction; 相互確証破壊)戦略とそれに基づいて、1972年に締結された米ソ間の弾道弾迎撃ミサイル(Anti-Ballistic Missile; ABM)制限条約からの離脱を表明した。この間の3月28日には、地球温暖化に関する京都議定書からの離脱も表明し、ブッシュ政権の単独主義が顕著になってきた<sup>24</sup>。特に、核や環境などグローバルかつ長期的な問題では、ブッシュ政権および連邦議会の一部は、唯一の超大国の自己利益を前面に押し出した。

## (2) 9.11以降

2001年の9.11アメリカ同時多発テロ以後、国際協調を重視するパウエル国務長官の説得もあり、ブッシュ政権の外交は一時的に国際協調路線に向かった。まず「テロとの戦い」に国連の支持が必要であったことから、国連分担金の未納分の一部の支払いに応じた。また、削減傾向にあった政府開発援助(Official Development Aid; ODA)も、1997年の80億ドルから、2003年の158億ドルと、ほぼ倍に増額した。

しかし、10月7日に開始したアフガニスタンへの武力攻撃の勝利が、12月に入り明らかになると、こうした国際協調路線は転換されていった。2001年12月には、ロシアとのABM条約(弾道弾迎撃ミサイル制限条約)から一方的に離脱を表明し、そして2002年にはローマ規程の署名を撤回した。

2002年9月に発表された国家安全保障戦略文書(National Security Strategy; NSS)では、「ブッシュ・ドクトリン」とも呼ばれる先制攻撃論を展開し、当初から安全保障問題への関心が高かったブッシュ政権にとって、9.11以後、安全保障問題こそが至上課題となり、先制と単独行動主義(ユニラテラリズム)と覇権の追及へと動いていくことになった。

## (3) ICCへの姿勢

2001年2月14日、パウエル国務長官がアナン事務総長と会談後、ローマ規程について、「ブッシュ政権はICCを支持しないし、(条約の)批准もしない」と言明した<sup>25</sup>。

議会内では、共和党の保守派を中心としてICC反対の勢力が根強く、強硬派は、ICCへの協力を禁止し、アメリカ国民のICCの訴追免除を与える米国軍人保護法(American Service members Protection Act; ASPA)を準備し、法制化しようとした。これらASPAは、9.11同時多発テロ事件以降の国内世論の変化もあり、2002年8月に成立した。加えてブッシュ政権は、アメリカ国民をICC

<sup>24</sup> クリントン大統領は、政権交代の前にこう指摘している。「冷戦後の時代に私たちが築いた国際的協力体制も、共和党の一国主義的アプローチによって緊張を強いられることになるかもしれない。共和党は、核実験禁止条約にも、気候変動に関する条約にも、弾道弾迎撃ミサイル(ABM)制限条約にも、そして国際刑事裁判所にも反対していた。」前掲注22, p755

<sup>25</sup> 『朝日新聞』2001.2.16、2001.5.5



に引渡さない旨の特別協定「二国間協定」を結ぶように各国に働きかけた。そして、ローマ規程発効直前の2002年4月、「ICCの当事国となる意図を有しない」ことを明らかにし<sup>26</sup>、2002年5月6日、ローマ規程への署名を撤回した<sup>27</sup>。

ブッシュ政権が、こうして明白な条約拒否の姿勢を示したのは、支持基盤である共和党右派にみられる多国間の枠組みを嫌う考え方が、アフガニスタンでの対テロ戦争が順調に進んだのを機に、また前面に出てきたためである<sup>28</sup>。アメリカの国連代表部ウィリアムソン代表は「自国の兵が政治的でかけた訴追を受けるのを放置できない」と述べた<sup>29</sup>。

さらにブッシュ政権は、安保理に対して、アメリカ国民に対する免責特権を拡大する決議を可決するよう求め、2002年6月、安保理決議1422が全会一致で採択された<sup>30</sup>。

そして2003年7月には、アメリカ国民をICCへ引渡さない旨の二国間協定の締結を拒否している35の国々に対して軍事援助を中止すると発表した。

しかし、2005年3月31日に、スーダン・ダルフル地方の事態をICCに付託する安保理決議1593が採択されるにあたり、欧州各国と約2カ月にわたる対立の末<sup>31</sup>、アメリカは棄権し反対票を投じなかった<sup>32</sup>。この時期から、ブッシュ政権のICCへの姿勢は軟化し、2006年3月16日に発表された、ブッシュ政権第2期の国家安全保障戦略には、前回文書にあった、ICCを敵視する文章などが削除された。さらに、2006年3月12日には、ライス国務長官によって、ブッシュ政権が反ICC政策の転換を検討することが発表された<sup>33</sup>。そして2006年10月には、21カ国に対する軍事援助停止を解除する旨が決定された。

#### (4) ブッシュ政権の外交・安全保障の性格

クリントン政権が、コソボ戦争で一時、単独行動主義的な動きを見せながらも、同盟国との協議を重んじ、軍備管理などの分野では国際条約を重要視したのに対して、ブッシュ政権は、イラク戦争を安保理の授權もないまま同盟国の反対も押し切って決行するなど、軍事力を背景にした単独主義、先制主義外交を展開した。特に1期目では、共和党保守派の色を強く出し、国連加盟国や同盟国との政策の調整をあまり重要視せず、軍備管理分野でも国際条約を大きく変える行動をとった。その背景に

<sup>26</sup> Curtis A. Bradley “U.S. Announces Intent Not to Ratify International Criminal Court Treaty”, *ASIL Insights*, 2002.5

<sup>27</sup> *Washington Post*, 2002.5.4

<sup>28</sup> 署名撤回に対しては、人権団体など23団体の代表は「米国がニュルンベルク以後、率先して取り組んだ戦争犯罪人訴追の努力に背を向けるものだ」との声明を発表した。

<sup>29</sup> 『朝日新聞』2002.5.6

<sup>30</sup> Resolution 1422 (2002) on United Nations peacekeeping, 国連 HP

<sup>31</sup> 当初、フランスが提案した決議案を3月30日に採決する予定であったが、アメリカのライス国務長官がフランスのバルニエ外相に、拒否権行使をちらつかせて決議案の修正と投票延期を要求した。31日になってイギリスがフランスと協議のうえ、アメリカのようなICC締約国でない国の国民はスーダンでは訴追されないとの修正を盛り込んだ決議案を提出し、アメリカが棄権に回った。『朝日新聞』2005.4.2

<sup>32</sup> 11カ国の賛成で採択。反対票はなく、アメリカ、中国、アルジェリア、ブラジルが棄権した。

<sup>33</sup> *New York times* “U.S. Rethinks Its Cutoff of Military Aid to Latin American Nations” 2006.3.12

は、自由・民主主義といった価値の定着によってテロの温床を断ち、そのためには必要であれば武力による価値の植え付けも厭わないというネオコン（新保守主義）の思想がある。

国連や同盟といった国際制度に拘束されることを望まず、アメリカ単独で、あるいは、問題ごとにアメリカに賛同する国々と「有志連合（coalition of the willing）」を形成することで行動する、単独主義（unilateralism）の姿勢をとった<sup>34</sup>。そうした立場の上で、現実主義的な国益追求と両立しない、ABM 制限条約、地球温暖化防止京都議定書、包括的核実験禁止条約、そして、ICC も拒否され、その実効性を奪おうとするまでの行動に出たのであった。

2 期目では、中国やインドなどが国際的に力を増す中で、経済危機も相まって、国際社会でのアメリカの地位が相対的に低下する中で、コンドリーザ・ライス国務長官のもと、国連軽視の外交戦略への軌道修正を図った。そうした姿勢の中で、ICC に対しては徐々に軟化姿勢を取り、反 ICC 政策の転換が発表された。

単独行動主義という共和党保守派の影響を受けながらも、中国の台頭や、欧州諸国の反アメリカ姿勢といった国際社会の変化、また、国内における経済危機という国内政治の変化の中で、ICC への姿勢は大きな振れ幅をもって展開された。

### 3. 現在～2009 年 - オバマ政権～

#### （1）国際協調主義

アメリカ史上初の黒人大統領となった、バラク・フセイン・オバマ（Barack Hussein Obama）の勝利は、共和党政権が促進してきた新保守主義的な考えが破綻をきたし、アメリカの国際的不信が広がり世界の多くの国がアメリカに対する反発を強めたことに対して、政治の振り子が大きくリベラルへと転換することを意味していた。就任演説では、ブッシュ時代の単独主義を批判し、核問題や地球環境問題といった新たな政策課題を提起した。

オバマ大統領は上院の議員のうち最もリベラルと言われ、外交・安全保障面では、基本的に軍備増強、ミサイル防衛（MD）などに反対の姿勢で、同盟国との関係よりも国際機関を重視し、ならず者国家に対しても対話路線を打ち出していた<sup>35</sup>。そして、民主党リベラル派のオバマ大統領は、リアリズムにも共鳴し、国務長官にヒラリー・クリントンを任命した。それにより、外交では中道へと傾く側面も持ち、共和党の穏健派やリアリストも包摂することで、ブッシュ政権からの外交分野での変化の度合いは弱まった。

2009 年 2 月 13 日に行われたクリントン国務長官によるオバマ外交の方針は、地域問題や地球的問題

<sup>34</sup> Paul Rogers 岡本三夫訳『暴走するアメリカの世紀—平和学は提言する—』法律文化社 2003.9.11,p176 で、こうした行動の本質には、「多くの条約や提案はアメリカが自己の安全を保障する能力を制約するもので、それらの条約は、ずるをする者が得をし、正直者が制約されるような国際秩序を押しつけるものであると考える、安全保障観がある」と指摘する。

<sup>35</sup> 浅川公紀『戦後米国の国際関係』武蔵野大学出版会、2010.10.1,p373

題への対応には、「スマートパワー<sup>36</sup>」を行使していくことが示された。「アメリカ一国で世界の問題を解決することはできないし、世界もアメリカを抜きにして解決できない。…今日の世界の現実をみると、国別や単純に地域別に世界を分割して、外交問題を解決することはもはやできない。スマートパワーを発揮して、地理的、政治的な境界線を越えたパートナーシップを築いていこう。」と述べ、国際協調重視の姿勢が明らかにされた。

## (2) ICC への姿勢

オバマ政権は、一貫して国連重視・多国間枠組み重視の姿勢を示しており、2009年1月29日に、アメリカ国連大使スーザン・ライスによって行われた演説では、ICCについて「コンゴ、ウガンダ、ダルフルの惨劇の責任者を訴追するための重要で信頼できる機関」と、積極的に評価した。また、2009年3月10日には、ホワイトハウスで潘基文国連事務総長と初めて会談した折、スーダン・ダルフルの事態について、ICC、国連に協力する旨の同意をした<sup>37</sup>。

2009年11月18日からオランダのハーグで開催された、第8回締約国会議(ASP)には、7年ぶりに公式なアメリカの代表団がオブザーバー参加し、一般討論においてステートメントも行った<sup>38</sup>。オバマ大統領の国際協調主義、国連重視の外交・安全保障政策の下で、ICCへの加盟の可能性が出てきている。

## Ⅲ. 国際刑事裁判所とアメリカ

本章では、第3章でみた歴代政権のICCへの姿勢を、具体的な政策別に検討し、それに対するアメリカの主張、そしてICCの動きをみていく。

アメリカは、ICCは政治的に利用される恐れがあるとして、近年軟化しているものの、強硬な姿勢をとっている。アメリカがICCに反対する主な理由は、次の4点とされる<sup>39</sup>。①ローマ規程は、原則として締約国のみを拘束する条約による設置形式をとっているにも関わらず、その管轄権を非締約国にも及ぼしているが、これは、アメリカの主権を侵害する恐れがある。②ローマ規程はチェック機能を有しない訴追システムを作り上げており、抑制と均衡を重視するアメリカの司法システムに反する。③ICCは、これまで国際社会が法的な定義を与えることに成功してこなかった侵略の罪を対象犯罪としており、今後、ICCによって侵略の罪が定義されると、国連憲章第39条<sup>40</sup>において認められた、侵略行為の存在を決定する安保理の権能が脅かされることになる。④ICCの管轄権行使の規定は、アメ

<sup>36</sup> 「外交、経済、軍事、政治、法律、文化などアメリカが活用できるあらゆる手段を状況に応じて臨機応変に駆使する」こと。クリントン政権が用いた言葉。浅川公紀『同』p375

<sup>37</sup> 『朝日新聞』2009.3.11

<sup>38</sup> “Eighth session of the Assembly of States Parties to the Rome Statute begins its general debate” ICC-ASP Press Release:2009.11.19

<sup>39</sup> Marc Grossman “American Foreign Policy and the International Criminal Court”, *Under Secretary for Political Affairs*, 2002.5.6

<sup>40</sup> 憲章第39条には「安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定し…」と規定されている。

リカに好意を抱かない国によって ICC の利己的な使用を許し、それらの国による政治的動機に基づいた訴追にアメリカ国民をさらす恐れがある。

これらの理由でアメリカが ICC への対抗としてとった政策を、①ローマ会議での抵抗、②国連平和維持軍 (PKO) 要員の訴追免責の確保、そして③二国間免責協定の締結とそれに伴う米国軍人保護法の制定、の三つに分類し、①と③についてアメリカの動き・主張と、ICC や各国の動き・主張をみていく。

## 1. ローマ条約会議

ローマ会議においてアメリカは、イラク、リビア、イエメン、カタール、中国、イスラエルとともに条約に反対した 7 カ国のうちの 1 つであった。1997 年から 2001 年の間、クリントン政権下で戦争犯罪問題担当大使を務め、米国代表団首席代表としてローマ会議に出席したシェファーは、アドホック戦犯法廷設立に尽力した人物であり、もともとは ICC 構想にも熱心であった。シェファーは、ICC の管轄権行使にあたっては、安保理の授権が必要とされるべきだと主張した。しかし、締約国の要請によっても開始できるようにすべきだとする他の参加国の同意を得ることが出来なかった。また、被疑者国籍国の同意も必要だという主張も認められず、結局アメリカは条約反対に回った。

クリントン大統領は、議会に送付するつもりはないと明言して保守派の批判を避けつつ、アメリカを ICC 設立に関する議論に関与させ続けることを目的として、2000 年 12 月 31 日に署名だけを行った。その直後に成立したブッシュ政権は ICC に対してさらに懐疑的な態度をとり、2002 年 5 月に、署名の取り消しを国連事務総長を通じて国連加盟各国に通知した<sup>41</sup>。こうして 2002 年 7 月に発効した ICC は、アメリカという軍事的・政治的・財政的な後ろ盾がない機関として設立され、財政負担は主にヨーロッパ諸国によって担われることとなった。

### (1) 国家の同意をめぐって

最も重大な国際犯罪を裁く ICC の設立条約に加入するということは、当然に当該犯罪についての ICC の管轄権を認めることを意味すると思われる。しかし、ローマ会議ではこの点が問題となった<sup>42</sup>。問題の一点目は、ICC が管轄権を行使するにあたって、どの国の同意が必要とされるかという点。そして問題の二点目は、規程非締約国に対して ICC の効力がどのように及ぶかという点であった。

アメリカを中心とする消極派の主張は、犯罪の証拠、被疑者の身柄を保有する可能性の高い、関係国の協力を得る必要上から、関係国の同意があるほうが望ましいとし、裁判所が対象犯罪を訴追する場合でも、関係国の事前の同意を得るべきであるとした。これに対し、ドイツを中心とする積極派は、

---

<sup>41</sup> 署名の撤回は過去に例がなく、署名を撤回することが国際法上可能であるかについても多くの議論を呼んだ。しかし、ブッシュ大統領は、前任者が署名したことに法的な義務を負うことを否定し、条約に署名した国家が、その後その条約を批准するかどうかに関わらず、その条約の効力を損なう行動をとらないことを定めた条約法条約を拒否した。批准書の付託業務を請け負う国連事務局の条約局は署名撤回の申し出を正式に受理していない。

<sup>42</sup> この点に関する対立は国連国際法委員会 (ILC) による起草段階から存在していた。

そうした同意を要求することは ICC の設立意義を損なうとし、ICC の三つの対象犯罪の多くは、個々の国家法益ではなく、国際社会全体の法益の侵害と考えられるので、犯罪との関係の有無を問わず全ての国が管轄権を持つと主張した。

ドイツの提案は、「現在の国際法の下では、ジェノサイド、人道に対する罪、戦争犯罪行為については、全ての国家が、犯罪人の国籍、被疑者の国籍、そして犯罪行為地に関係なく、普遍的刑事管轄権を行使できる。これは、被疑者拘束国や戦争犯罪行為地国又はその他の国家が同意をしていなくとも、各々、全ての国家がその刑事管轄権を行使できることを意味する。…（そして、）可能な限り多数の国家によって完成された条約に基礎を置き創設された ICC が、加盟国同様に（それらの犯罪に対し）（このような）普遍的管轄権を行使できないはずがない。」というものであった<sup>43</sup>。そして、ジェノサイドに普遍的管轄権が存在することの根拠としてはジェノサイド条約 6 条を、人道に対する罪についてはニュルンベルグ裁判所という先例を、そして、戦争犯罪については 1949 年のジュネーブ四条約及び第一追加議定書を示した。この見解からすると、管轄権行使の前提条件として、いずれの国家の同意も必要としないことになる。

ローマ会議終盤に韓国より提出された案は、これを緩和させたものであった<sup>44</sup>。犯罪行為地国又は被疑者拘束国又は被疑者国籍国が締約国であるかその管轄権の受諾があれば、ICC の管轄権行使は認められる（韓国案 8 条）とするものである。そして、この韓国案は、ドイツ提案を支持していた諸国家からも、受け入れ可能な代替案として支持された。

そして、アメリカは、犯罪発生地と被疑者国籍国両方の同意を必要とするダブル・ロックシステムをとること<sup>45</sup>を提案した。アメリカの具体的懸念は、同盟国の防衛のために世界中に派遣されているアメリカ軍の構成員が、アメリカの同意なしに ICC によって訴追されることであった。

このアメリカの提案に対しては、次のように反論された。

「ICC 規程の対象犯罪の多くは、国際社会全体の法益を害するものとして、普遍的管轄権の対象となるものであり、すべての国が管轄権を行使しうるのであるから、当然、ICC も行使しうべきである。このように、国際犯罪に関して、締約国の国内裁判所による非締約国国民の訴追を認める既存条約でアメリカ自身も参加しているものがある<sup>46</sup>。刑事責任を問われるのは国家ではなく個人であるが、国家が外交的保護権に基づき自国民被疑者の外国での訴追を阻止することはできない。すなわち、自国民を処罰する権限（属人的管轄権）が他国の属地的管轄権又は ICC の管轄権より優先するとは言えない<sup>47</sup>。」また、非締約国である被疑者国籍国の同意を管轄権行使の絶対的条件とすることは、多く

<sup>43</sup> Proposal of Germany, A/AC.249/1998/DP.2 (1998)

<sup>44</sup> Proposal of the Republic of Korea, A/CONF.183/C.1/L.6 (1998)

<sup>45</sup> David J. Scheffer "The United States and the International Criminal Court", *American Society of International Law*, vol.93(1999)

<sup>46</sup> 領域外での外国航空機のハイジャック犯罪について、アメリカ自身、テロ関係条約に基づく普遍的管轄権を行使して当該条約の非締約国国民を訴追したことがある。

<sup>47</sup> 複数の国の間で管轄権が競合する場合に、これを調整する国際法上の一般的ルールが根本的に存在していない。

の対象犯罪を ICC の管轄外に置くことになりかねないとされた。

結局、コンセンサスが得られないままローマ会議は最終日を迎え、アメリカの賛成と、最大限の批准を得るために、外交会議の全体委員会により考案された妥協案として、論争の多かった普遍的管轄権を廃棄し、韓国案と米国案の中間を採用した「最終一括提案」として締約国において行われた犯罪への非締約国の義務を保持するのみとなった<sup>48</sup>。

## (2) 非締約国への効力をめぐって

関係国の同意の有無の問題は、規程の効力が非締約国にどのように及ぶかという問題を含んで検討された<sup>49</sup>。アメリカはこれに対して、特に強い否定的態度を示した。

アメリカが規程に参加しない場合でも、他国の領域で行われた犯罪に対し、アメリカ軍兵士が ICC で訴追されることがあり得る点が<sup>50</sup>受容し難いという主張であった。このアメリカの主張の根拠とされたのが、条約に基礎を置く ICC においては、条約の締約国のみが条約規定に拘束されるという条約法の基本原理<sup>51</sup>に反するという点である<sup>52</sup>。

アメリカは、戦争犯罪および人道の罪については、規程に参加する際、裁判所の管轄権を受諾するか否かを選択できるとするオプト・イン方式をとることを提案したが、斥けられた。

国家の同意をめぐってのアメリカの主張への反論と同じように、ICC の管轄権が単に規程締約国にとどまるべきではないと考えられる理由としては、第一に、締約国たる諸国の部分利益ではなく、国際社会全体の利益を守ろうとするのであれば、締約国・非締約国の別を問わず、全ての国がそのような利益を棄損するべきであるという点、そして第二に、刑事法という点でみると、法の支配の観点から、一般国際法上の犯罪についてはすべての人が平等に責任を追及されるべきであるという点、つまり、国籍や犯罪実行地の如何を問わず、普遍的に罪に問われなければ公平性を欠くという点、そして第三に ICC の目的である「不処罰の文化を断ち切る」ことを確保するためには、非締約国が「Safe - heaven」となることを回避しなければならないという点が指摘された<sup>53</sup>。

## 2. 98 条協定

### (1) 98 条協定とは

アメリカは、各国と二国間免責協定 (Bilateral Immunity Agreement ;BIA) の締結を進めている。

<sup>48</sup> アメリカはこれに対して反対票を投じた。

<sup>49</sup> これについての詳細な検討は、北野嘉章「国際刑事裁判所による管轄権行使の国際法上の根拠付け (二) 一裁判所規程の起草過程の検討を中心に」『法学論叢』163 号 5 巻 2008.8

<sup>50</sup> 犯行地国が、締約国または、管轄権行使の受諾宣言を行った非締約国の場合

<sup>51</sup> 条約法条約第 34 条に定める「条約は第三国を益しも害しもせず (*pacta tertiis nec nocent nec procul*)」の原則

<sup>52</sup> ICC の管轄権行使は国際法上許容されていないとする、アメリカの立場に立った論文として、Madeline Morris “High Crimes and Misconceptions: The ICC and Non-Party States” *Law and Contemporary Problems*, Vol. 64。

<sup>53</sup> 新井京「国際刑事裁判所における規程非締約国の取扱い」『世界法年報』28 巻 2009.3,p78

これは、「98条協定」と呼ばれ、協定の内容は必ずしも同一ではないが、これにより、アメリカの同意がない限り、相手国に所在するアメリカ国民をICCに引き渡さないことを各国との間で取り決めている<sup>54</sup>。

ローマ規程第98条2項では、「裁判所は派遣国の同意を裁判所へのその国の者の引渡しについて必要とする国際的な合意に基づく義務に反して行動することを被請求国に求めることとなる引渡しの請求の手続きを進めることはできない。」と定め、非締約国国民の引き渡しを、裁判所と当該非締約国の双方から求められた締約国が、相反する国際義務の板挟みにならないように、免除を優先する余地を認めている。そのため、この98条協定が締結されていると、もし、ローマ規程締約国の領域内で、アメリカ国民がローマ規程の対象犯罪を犯したとしても、犯罪発生地国である締約国は、被告の身柄をICCに引き渡す義務から免れる<sup>55</sup>。アメリカの国民を訴追するためには、ICCはアメリカの同意を得る必要が出てくるのだが、アメリカが身柄の引き渡しを否定すれば、実質的にICCによる裁判の可能性はなくなるのである。また、この協定は双務的な協定ではなく、米軍兵士、政府関係者ならびに全てのアメリカ国籍保有者を保護する目的で、締約国にICCへの引き渡しを拒否するよう求める片務的なものである<sup>56</sup>。

さらにアメリカは、2001年12月9日、98条協定の締結を拒否しているローマ規程の締約国に対して、軍事支援を提供しない旨の規定がある国内法を制定した。

この、米国軍人保護法(ASPA)には、アメリカ政府機構のICCへの非協力、アメリカ内のICC捜査活動の禁止、安保理決議などによるPKOに参加したアメリカ兵士のICCによる起訴からの免除(これは、安保理決議1422として実現した)、免除のないままにアメリカ部隊をPKOに派遣することやICC加入国領域へ派遣することの禁止、アメリカ政府機関が持つ機密情報のICCへの提供の禁止、NATO加盟国などの主要な同盟国を除くICC締約国<sup>57</sup>への軍事支援提供の禁止、拘束されたアメリカあるいは同盟国の要員を解放するために「あらゆる必要な手段」をとること、ICC管轄権に服する外国軍事要員の指揮下にアメリカ兵士が入る程度を大統領が議会に報告することなど、強硬策が定められている。

これに対し欧州諸国やNGO団体から、非難の声が上がった<sup>58</sup>。2002年8月31日にデンマークで開催された欧州連合(EU)の非公式外相会議では、アメリカを支持するイタリアやイギリスが、「協

<sup>54</sup> カナダのアクスワージー外相は「(特定の国民を対象にした)除外規定はICCそのものを根底から崩す」と非難した。『朝日新聞』2000.7.13

<sup>55</sup> 98条協定については違法であるとの批判がある。少なくとも協定の相手方となる締約国からみるとローマ規程の協力義務違反になるとの指摘がある。

<sup>56</sup> “Questions & Answers US BILATERAL IMMUNITY AGREEMENTS OR SO-CALLED “ARTICLE 98” AGREEMENTS” CICC HP ([http://www.coalitionfortheicc.org/documents/FS-BIAs\\_Q&A\\_current.pdf](http://www.coalitionfortheicc.org/documents/FS-BIAs_Q&A_current.pdf))

<sup>57</sup> NATO諸国、日本、オーストラリアなど主要な同盟国を除く

<sup>58</sup> 欧州諸国からは「ヘルムズ法案は、米国への同盟国からの信頼を傷つけるもので、反テロ同盟の消失につながりかねない」などと警戒する声上がり、また、NGO団体ヒューマンライツ・ウォッチのリチャード・ディッカー法務担当からは「オランダ・ハーグに置かれるICCで米兵が戦犯容疑の被告になった場合は、奪還のため『ハーグ侵攻』すら可能になってしまう」との指摘があった。『朝日新聞』2001.12.10

定は ICC 条約違反」と主張するドイツやオーストリアの反発を招いた<sup>59</sup>。9月1日には、EU 閣僚理事会が、98 条協定をアメリカから打診された国が参考にするための指針を採択した<sup>60</sup>。こうした欧州連合の動きに対してアメリカは、圧力をかけていると批判し対抗した<sup>61</sup>。

そしてさらにアメリカは、ASPA に伴って、2003 年 7 月 1 日、98 条協定を締結しない 35 カ国に対する新規の軍事支援を停止した。これにより、2003 年 10 月の新会計年度以降の支援が凍結された。これら 35 カ国の中には、コロンビアやエクアドルのように、西半球に安定をもたらす試みの中で主要な地位を占めているとアメリカがみなしている国がある。一方で、クロアチアのように NATO への加盟努力において合衆国の支持を受けている国もある。こうしたアメリカの動きに対しては、このようにしてプッシュ政権は「民主的な国家を支持するか、ICC に反対するイデオロギー闘争を行うかどうかを選ばなければならない」<sup>62</sup>というジレンマを抱えた、また「これまで、アメリカの政権が、人権侵害を行っている国ではなく、法の支配を支持している国を狙って制裁を加えようとしているのを見たことがない。」との非難があがった<sup>63</sup>。

さらに、2004 年には、アメリカと 98 条協定を締結していないローマ規程の締約国に対して、より包括的な経済支援を停止するという修正案 (Nethercutt Amendment ;ネザーカット修正) が可決された<sup>64</sup>。

こうしてアメリカは、世界中に広く展開する、自国の兵士をローマ規程の捜査・訴追網から守るための抵抗を行った。

## (2) 締結の進展

2004 年 6 月には、コンゴ民主共和国における虐殺や拷問などについて ICC として初の公式捜査が開始されたが、8 月 6 日、コンゴ民主共和国はアメリカと二国間免責協定を締結し、同共和国内のアメリカ国民を ICC に引き渡さないことを約束した<sup>65</sup>。

12 月 8 日には、アメリカと 98 条協定を締結していない ICC 締約国に対しての経済援助を停止するという修正案を含む 2005 年度予算にプッシュ大統領が署名した。これに対して欧州連合 (EU) は、

---

<sup>59</sup> 『朝日新聞』2002.9.1

<sup>60</sup> この指針では、二国間協定が認められるための主な条件として①ローマ規程の非締約国国民のみを対象としていること、②ICC の対象犯罪でなる重大な犯罪を犯した者は、免責特権を享受できないことが、本文で規定されていること、③国から正式に任務を帯びて派遣されたもののみを対象とすることを挙げている。また、EU 内ではルーマニアが署名し、イギリス、イタリアが締結の可能性を示している。ICC が設置されるオランダは、協定拒否の立場を明らかにしている。

<sup>61</sup> 森川泰宏「安全保障理事会決議 1422 の検討」『法学研究論集』第 21 号 2004.9

<sup>62</sup> Peter Singer 中野勝郎訳『「正義」の倫理—ジョージ・W・ブッシュの善と悪』昭和堂、2004.7.20,p181

<sup>63</sup> Peter Singer『同上』p182

<sup>64</sup> NATO 諸国、日本、オーストラリアなど主要な同盟国にも適用される

<sup>65</sup> WHITE HOUSE. Press Release, “Memorandum for the Secretary of State”  
Presidential Determination No. 2004-41 (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/08/20040806-3.html>)



深い遺憾の意を表した<sup>66</sup>

### (3) 反 ICC 姿勢の軟化

欧州をはじめとする多くの国から非難を受けたアメリカは、2006 年を境に、ICC への姿勢を軟化させている。

2006 年 3 月 12 日には、アメリカの政府官僚として初めて、コンドリーザ・ライス国務長官が、冷え込むラテンアメリカ諸国との関係<sup>67</sup>修復を図るために、ICC に対するアメリカ市民の免責を拒否したラテンアメリカ諸国について、一旦は凍結した軍事支援を再開する方法を検討しているとして、反 ICC 政策の転換を検討する主旨の表明をした。チリに渡航中のライス国務長官は、テロや麻薬撲滅の戦いに臨んでいるチリやボリビアなどの国々に対する軍事支援を削減したり停止したりすることは「自分の足元を銃で撃つようなものだ」と述べた。98 条協定の締結は、少なくとも 30 カ国がこれを拒否しており、そのうち 12 カ国がラテンアメリカおよびカリブ海諸国であった<sup>68</sup>。

また、3 月に入ると、アメリカ国内で ASPA に対する非難の声が上がりはじめ、主だった議員からは ASPA 法の規定の一部を検討し直すこと等が要請された。

5 月には、アメリカ国務省の首席法律顧問であるジョン・ベリンジャー (Mr. John BELLINGER) が「ICC に対する不協和音は、ジェノサイドや人道に対する罪との戦いの中で、これら共通の目的を達成するために必要な我らの力を妨げることになる」と発言し、アメリカが徐々に、ICC の正当性を認め、その国際正義における重要な役割を認め始めていることを述べた<sup>69</sup>。

これら 2006 年以降にアメリカ政界内で起きた様々な論議を受けて、2008 年 6 月 20 日、ブッシュ大統領により BIA の締結を拒否するアジア、ラテンアメリカ、中東、アフリカのローマ規程締結国に対する経済支援の停止について、その適用を 1 年間免除する大統領令が発令された。これによりボリビア、コスタリカ、キプロス、エクアドル、ケニア、マリ、メキシコ、ナミビア、ニジェール、パラグアイ、ペルー、サモア、南アフリカ、タンザニアの計 14 カ国が、1 年間の経済支援停止を免れることになった<sup>70</sup>。

それ以降、アメリカ政府はあからさまな反 ICC 政策の推進を控え、徐々に軟化傾向を示していくことになる。

2008 年に発表された禁止解除対象の 14 カ国は、米軍が軍事・外交戦略上その協力を必要としている地域であり、また、中国が影響力を拡大している地域の国々である<sup>71</sup>。ブッシュ政権が今回の解禁

<sup>66</sup> EU Press Release, 2004.12.10

<sup>67</sup> これに関して詳しくは、Greg Grandin 松下洸訳『アメリカ帝国のワークショップ—米国のラテンアメリカ・中東政策と新自由主義の深層—』明石書店、2008.6.25, p271

<sup>68</sup> New York times “U.S. Rethinks Its Cutoff of Military Aid to Latin American Nations” 2006.3.12

<sup>69</sup> “New Stance Reflects Desire to Use Court to Prosecute Darfur Crimes” *Wall Street Journal*, 2006.6.14

<sup>70</sup> WHITE HOUSE. Press Release, “Memorandum for the Secretary of State” Presidential Determination No. 2008-21, 2008.6.20 (<http://georgewbush-whitehousearchives.gov/news/releases/2008/06/20080620-9.html>)

<sup>71</sup> BIA に関しては“*What are Bilateral Immunity Agreements (BIAs)?*”をはじめ、アメリカ市民団体 Global Solutions HP を参照 (<http://globalsolutions.org/law-justice/international-criminal-court>)

措置をこの14カ国に絞った背景には明確な戦略的意図があると考えられる。

したがってアメリカの反ICC政策は実質的な軟化傾向にはあるものの、その適用は選択的かつ戦略的であり、全体的な政策の撤回にはまだ時間を要するであろうと思われる。

#### IV. アメリカの安全保障政策

##### 1. 国際社会におけるアメリカの安全保障

###### (1) 安全保障

現在の国際社会には、世界政府とも言える普遍的・超越的な権力は存在しない。そうした国際社会の中では、合意と慣習に基づいて規則が形成されてきた。規則の中には、民族自決権のように慣習法化して、普遍的に適用されていく規則があるのに対して、対人地雷禁止条約のように規則形成に参加する国家の数は多くても、地雷生産国という重要なアクターの参加がないために普遍的にはなりえない規則もある。特に、「一極化」したといわれる現代世界において、突出した力を持つアメリカの規則への参加は、現代世界の構造を左右する影響力を持っている。すなわち、アメリカの参加が、規則の普遍性に決定的な力を持つと同時に、アメリカ以外の多くの諸国の参加があってもアメリカ一国の参加がないことがその規則の普遍性・実現性を奪ってしまうのである<sup>72</sup>。アメリカの力が相対的に低下したといわれる今日の国際社会においても、アメリカの軍事力、経済力、政治的影響力は圧倒的なものがある。そのため、アメリカの過剰なまでのICCに対する反対姿勢は、一時、ICCの実効性を奪いかねない状況にまでなった。

1993年に設置されたICTYや、1994年に設置されたICTRなどのアドホックな国際刑事法廷は、安保理の権威によって裏付けられたものであり、アメリカを中心とする欧米諸国の財政的・政治的・人的支援によって可能となったものであった。世界の特定の地域に関してだけ国際刑事法廷が設立されるという状況は、その背景に大国の政治的関心・配慮が働いていることを示している。特にICTYは、1999年のNATO空爆以降、バルカン半島の秩序維持というアメリカの政策的道具としての意味を一層強くしている。安全保障秩序の維持また強化という枠組みの中で、人道法が適用されているのである<sup>73</sup>。

これらアドホックな国際刑事法廷の設置を強力に推進・支持したアメリカが、その延長線上にあると考えられているICCに対しては、先にみたように明確に反対の態度を示している。

その要因には、歴代政権の外交・安全保障政策の変遷からみたように、民主党政権と共和党政権という政治体制の相違や各大統領の外交姿勢の相違ともに、基本的な根底には安全保障上の要請をICCによって犠牲にすることを認めることができないという点がある。

<sup>72</sup> 篠田英朗「アメリカ・ユニラテラリズム—国際刑事裁判所を題材にして—」『帝国アメリカのイメージ—国際社会との広がるギャップ』2004.4.p257-p258

<sup>73</sup> 篠田英朗「同上」p262

すなわち、アメリカ軍の大半は海外派兵として外国に駐留しており、実際に身柄を訴追される可能性は他国に比べてアメリカの派遣軍、要員・公務員に特に高くなる。また、アメリカ国民が ICC に引き渡されなかったとしても、犯罪を単に捜査する、また、その中で公的にアメリカによる軍事行動が批判されること自体が、アメリカに大きな影響を与えるものと考えているのである。

ICC に対する安保理のコントロールを強めることや、安保理決議 1422 の中で、訴追の要件として被疑者国籍国の同意を求めるなどしてアメリカ国民の訴追を防ごうとした背景には、国内世論や軍部の支持を得るという目的とともに、それもまた、軍事行動に対する国内からの制限を避けるためである。結局は、安全保障に関する外交政策を自由に行うため、海外での軍事活動の足かせとなるかもしれない制度を承認することはできないと考えての行動である。

アメリカにとっては、他国からの支持を得るためにも国際的に協調していくことは外交政策上、重要なことであるが、それはあくまでもアメリカの安全保障秩序を害さない範囲でのことなのである。

## (2) 人道的介入

アメリカは国際社会で圧倒的な軍事力・経済力を保持し、必要かつ適切であるとみなされるときには、一定の強制力を自国の外で展開する。現在の国際社会において重大な人権侵害が起こったときは、軍事および非軍事的な「人道的介入」という強制行動によって対応されている。

アメリカの人権擁護者は、コソボ、ボスニア、ソマリアなどにおいて、アメリカの正義の名の下で行われた、いわゆる「人道的介入」を、人権擁護のために行われた合法かつ必要なものであったと考えている。この人道的介入に対するアメリカ国内での支持も、人権侵害者は打倒しなければならないとの理念からきている。

しかし ICC による訴追の脅威は、この介入を困難にする。実際に介入が行われる際には、民間人がちりばめられた非正規軍との戦闘を含むものになるからであり、介入国が ICC のコア・クライムの一つである戦争犯罪の非難を受ける可能性は高くなる。

この点について、森川泰宏氏は「誤解を恐れずにいえば、ICC の訴追は、人権侵害者による迫害を阻止するために、「人道的介入」を実際に行える国家のみがさらされているようにみえる側面がある。」と指摘している<sup>74</sup>。

世界最大の圧倒的な軍事力を誇り、世界各地に軍事要員を駐留させているアメリカには、国際秩序維持について他国とは比にならない責務があることは確かである。ローマ会議の中で、現実の国際社会において人権侵害者に対して制裁を行うことが可能な国家として、アメリカに機能的な免除を与える選択肢をとることも可能であった。しかし、ICC 規程の推進諸国は、それを否定したことで、正義と理念を貫いたといえる。しかし、それゆえに「ICC 規程に賛成し、支持した国家の責任は重い<sup>75</sup>」のであろう。

<sup>74</sup> 森川泰宏「国際刑事裁判所の賛否について—アメリカを軸として」『NCCD Japan』106号 2005.3 p37

<sup>75</sup> 森川泰宏「同上」p40

## 2. アメリカの加盟への道筋

ここでは、アメリカの ICC 加盟を踏みとどまらせている懸念について、国際法の視点と、国際政治の論点から検討し、アメリカの ICC への加盟の方途を探りたい。

### (1) 国際社会からの孤立

アメリカの ICC 加盟に賛成する立場は、主に、ローマ規程の人権保障条項を強調して加盟を主張する。また、ICC への反対がアメリカを国際社会から孤立させてしまうのではないかという懸念も指摘される。

ローマ規程を拒否し続けるならば、アメリカはその国際的信頼を失うだけでなく、自らが指導的な役割を持って推進してきた ICC 構想において孤立することになり、それは ICC にとってだけでなく、アメリカにとっても深刻な事態を招くことになる。

ブッシュ政権下の上院外交委員会の民主党フィンゴールド議員が「多国間の枠組みで米国が信頼されなくなる」と警告したように、事実、ブッシュ政権が ICC に対し強硬的な政策を展開する中で行われた、国連人権委員会メンバー国の改選では、1946 年の創設以来メンバーに選ばれてきたアメリカが初めて落選した。落選の背景として、「京都議定書に反対し、対人地雷の禁止や国際刑事裁判所設置条約に署名しないなど、アメリカは国際協調に無関心すぎると反発を呼んだ」と指摘された<sup>76</sup>。

9.11 以後、アメリカの外交・安全保障政策への信頼と評価は低下し、中国やインド等の台頭により、アメリカの国際社会での地位が相対的に弱まる中で、これ以上、国際社会の発展の足並みを乱すことは、アメリカ自身にとっても決して利益にはならず、もはや許されなくなっている。グローバリゼーションが進展した現在の国際社会においては、アメリカが自国だけで自国の安全保障を確保することは困難である。アメリカが ICC への姿勢を軟化させ、加盟へ進むにあたり、大きなきっかけを提供するのは、国際社会の働きと、安全保障上重要な各国との関係となるであろう。

### (2) ICC の政治的利用

アメリカは ICC が政治的に利用されることを反対の理由に挙げている。すでにみたように、ICC は犯罪発生地国もしくは被疑者国籍国による優先的な管轄権を規定している（ローマ規程第 17 条）。そして受理可能性の審査のうえで、「捜査及び訴追を真正におこなう意図もしくは能力を欠く場合」に ICC は管轄権を有するとされるが、アメリカが、この「捜査及び訴追を真正におこなう意図もしくは能力を欠く場合」に該当する可能性がないことは明らかである。よって、ICC にアメリカ国民が訴追されたとしても、アメリカは自国の司法機関によって裁判を行うことができるのである。

また、アメリカがローマ規程に加盟するならば、自国民を ICC の裁判官に選出することもできるのである。

またローマ規程第 15 条により、独自の捜査により訴追を開始できるとされている ICC の検察官も、

---

<sup>76</sup> 2001 年 5 月 3 日、国連経済社会理事会によって行われた。『朝日新聞』2001.2.16

規程により拘束されている。アメリカが懸念している ICC の政治的な利用も、他国により訴追が行われることでその危険があるにしても、ICC の検察官が ICC の決定に逆らって政治的訴追を行うことはありえない規程になっている<sup>77</sup>。

また、そもそも ICC の検察官は捜査開始に関して独立した権限が与えられているわけではない。ICC の検察官は捜査に着手する前に、3 人の裁判官で構成される予審部（Pre-Trial Division）の同意を得なければならない<sup>78</sup>。また、許可を得た後、検察官は ICC 規程のすべての締約国と、当該犯罪について一般管轄権を行使するすべての国家（犯罪発生地国と被疑者国籍国を含む）に捜査開始の通知をしなければならない<sup>79</sup>。これにより、犯罪発生地国もしくは被疑者国籍国によって優先的な管轄権が主張されたならば検察官は捜査を中止する。仮に検察官が捜査を続けた場合、犯罪発生地国もしくは被疑者国籍国は予審部に異議を申し立てることができ、また、上訴裁判部に控訴することもできる<sup>80</sup>。ICC 規程は、こうして二重の制限を与えることで、検察官が政治的な意図を有していたとしても、政治的な訴追を行うことは不可能としているのである。さらに、締約国会合の投票により、検察官を解任することもできる<sup>81</sup>。

このように、アメリカが懸念するような ICC の政治的利用は不可能な制度になっているのである。

また、次に見るように、そもそも検察官は些細な違反や重大性を有していない事件について、あらゆる個人を ICC の管轄権行使の対象にすることはできない<sup>82</sup>。

### （3）ICC の訴追戦略

ICC 検察局は訴追を行うだけの「十分な重要性（sufficient gravity）」が存在するか否かを重要視し、この要件を厳格に適用してきている<sup>83</sup>。そしてその判断に当たっては、「特別に重大な犯罪の被害者の数」を一番の鍵としている。被害者の数のデータが最も信頼性をもって報告される傾向にあることから、これを問題としている<sup>84</sup>。

そのため、実際、イラク戦争とイラクでの事態について通報を受けた ICC 検察局は、それらがそもそも事項的管轄権に該当しないと指摘しながらも、同時に受理可能性の問題として、捜査を継続中のウガンダ、コンゴ民主共和国、スーダンの事態と比較して、その被害者の数から重大性の基準に当てはまらないと評価を下した。さらに、2003 年に公表された「検察局における政策問題に関する文書（ポリシーペーパー）」では、重大性の概念は、犯罪行為への参加の程度も評価されるべきと指摘し、こ

<sup>77</sup> ローマ規程第 15 条 1 項から 6 項

<sup>78</sup> ローマ規程第 15 条 4 項

<sup>79</sup> ローマ規程第 18 条 1 項

<sup>80</sup> ローマ規程第 19 条 2 項

<sup>81</sup> ローマ規程第 46 条

<sup>82</sup> ローマ規程第 17 条 1 項(d)

<sup>83</sup> ICTY、ICTR において、すべての容疑者・被告人を訴追するという方向性の下で、予算と時間を浪費したという反省を生かしてのことである。

<sup>84</sup> 古谷修一「稼働を始めた国際刑事裁判所の課題—外からの抵抗と内なる挑戦」『法律時報』79 巻 4 号,p21

の観点から、具体的に犯罪に責任のある国家や組織のリーダーといった「最も責任のある者」の訴追に努力を集中すべきであるとしている。そしてそうした観点から、現在付託されている事案においても、被告となるべき人物の特定が進められている。

こうした検察局の姿勢から考えると、アメリカが懸念している自国兵員の訴追が行われる可能性が極めて低いことが分かる。イラクにおける事態でさえ検察局が事態を取り上げないとしていることにより、アメリカの姿勢が軟化している<sup>85</sup>。

#### （４）国内政治の糾合

アメリカの ICC への姿勢を検討すると、アメリカ国内の政策実現のためのハードルの高さがうかがえた。つまり、アメリカの政治的指導者や政策決定者が多国間主義的外交を意図しても、議会における国連への不信や<sup>86</sup>、党派政治の影響、また、アメリカ固有の例外主義<sup>87</sup>や除外主義といった思想などを受け、多国間協調外交の実施に至るには、そのコストは大きく、国益に反するとの認識が大きいのである。それにより ICC への姿勢は、国連に対する一連の政権のヴィジョンの欠如によって国内政治に左右されることになったのである。

ICC への加盟に向けては、行政府による多国間協調主義という確固とした政治的指導力と、国内政治を糾合できるだけの具体的な活動の効率の確保が重要である。また国際社会の安全保障や平和維持のある一面の責任を担うアメリカが、多国間主義を貫くためには、それによって発生する高いコストを低くするための保障が必要である。

そうした点で見た時に、現オバマ大統領は、国際協調主義に立ち、ICC を評価もしている。同時に、当初実現困難であるとされ議会の反対も大きかった、医療保険制度改革法案を成立させたことで、国内政治を糾合できる力があることも示された。

---

<sup>85</sup> 前掲注 83,p22

<sup>86</sup> 米国の国連に対する主な不満には ICC の存在の他に、危機対応の遅れ（コソボ、スーダン・ダルフルなど）、テロ支援や大量破壊兵器（WMD）開発を目指す国家への対策が不十分（旧フセイン政権下のイラク、イランなど）、腐敗や汚職（国連平和維持部隊による難民への虐待、イラク支援をめぐる汚職疑惑）などがある。米 FOX テレビの世論調査では、国連の活動についてアメリカ国民の 46%が「不満」で、「評価する」の 32%を上回った。『朝日新聞』2005.3.22

<sup>87</sup> 青井千由紀「アメリカと国連—多角主義の今後」『アメリカ政治外交のアナトミー』p101

## 終章

ローマ会議に対しては、そもそもなぜアメリカが賛成できない ICC 規程を採択したのかとの批判も行われる<sup>88</sup>。しかしそれは、ローマ会議において主流派を占めた中小国を中心とする推進派諸国の目指した「公平な正義の実現」、そして、「法の支配の確立」という理念が貫かれた結果ということができる。

しかしながら、逮捕状やその他の命令の執行のためには安保理の協力を頼らざるを得ないというのが ICC の現状であり、「安保理常任理事国の立場にあるアメリカが、軍隊員やその他国民に対する取るに足らない (frivolous) 国際的訴追におびえる必要などない。ICC がそのような行動をとることは、無駄であるばかりでなく、ばかげたことである<sup>89</sup>。」という指摘を否定することはできない。

そうした ICC の理想と国際社会の現実の間で、アメリカは ICC に対して、単独行動主義ともいわれる強硬な政策を展開してきた。ローマ会議に日本の首席代表として参加した小和田恆が、「あくまでも法的理想の貫徹を追求するアプローチと、政治的実現を前提としつつ実現可能性の限界の中での理想の実現を目指すアプローチとの間で、どこに最適 (optimum) な調和点を見出すかという立法政策上のデリケートなバランスの問題をきわめて象徴的な形で提示した<sup>90</sup>」と指摘するように、アメリカの反対は、国際社会の現実と理想の間のバランスの難しさを如実に表している。ここに、いかに妥協点、調和点を見出し得るかが今後の国際社会の行方を表す。

そもそもアメリカがこうして一国主義的な行動をとれるのは、現実の国際社会において、他を凌駕するアメリカの圧倒的な力があるからである。圧倒的な力は、他者に頼らなくても自ら国益を追求することを可能とし、単独行動のコストは低くなるのである。こうしたアメリカの単独行動主義に対して篠田英朗は「ウェストファリア条約以来の平等国家中心的な国際秩序を、超大国であるアメリカが公然と無視することが大変に危険であり、誰かが歯止めをかけなければならない<sup>91</sup>。…アメリカの存在・行動の問題は、常にアメリカ一国だけの問題ではなく、国際社会の構造自体に関わる問題となる<sup>92</sup>。…必要なことはアメリカによって現代世界の構造が規定されていることを認識しつつ、そしてアメリカの行動には特別な理論があることを認めつつ、なおかつアメリカの行動を将来の国際秩序の構想の中で検証する態度なのである<sup>93</sup>」と指摘している。

---

<sup>88</sup> この点について、森川氏は推進派諸国の中心であった中小国にとっては、軍事大国を抑制し、コントロールすることができるという面もあったと指摘する。すなわち、ICC は国境を超えて軍事遠征に従事する国家に義務を課す一方で、非締約国内での人権侵害者を事実上免除しており、これは中小国自身に影響することが少ないのと同時に、アメリカに鎖をつなぐ役割も果たせるとしている。そして、軍事超大国の力を国際法を用いて制限する、中小国の努力の構図と一致すると指摘している。

<sup>89</sup> Bartman S. Brown, "Primacy or complementarity : Reconciling the jurisdiction of national courts and international criminal tribunals", *Yale J. Int'l L.* Vol.23 (1998) ,pp.383-,at 429 .

<sup>90</sup> 小和田恆「国際刑事裁判所設立の意義と問題点」『国際法外交雑誌』98 巻 5 号,p25

<sup>91</sup> 前掲注 71,p272

<sup>92</sup> 篠田英朗「同上」p274,5 行目

<sup>93</sup> 篠田英朗「同上」p274,14-16 行目

アメリカの姿勢を批判するだけでなく、アメリカという超大国のもつ国際社会での特別な責任を認識したうえで、アメリカに対して粘り強い説得を行っていくことが必要とされる。アメリカをはじめとする大国の加盟による実効性の確保と ICC の目指す理想との微妙な困難なバランスをどう取っていくのか。これからの ICC の運営、また具体的な裁判過程の進展の中で、「最適のポイント」を見出し、「最上の成果」を得るための、国際社会の知恵と努力が求められる。

2010年6月にカンパラで開催された再検討会議には、アメリカをはじめ、安保理常任理事国5カ国がすべて参加し、ICCは着実のその発展の一步一步を歩んでいる。史上初の常設国際刑事裁判所として、その法的・実務的枠組みが整い、裁判を通じて実績を積み重ね、国際社会から広範かつ全面的な信頼を勝ち得るためには長い年月が必要なのである。