

ガザ衝突—ICC「逮捕状」で国際法を執行できるか

国際刑事司法と逮捕状制度の機能

国際刑事裁判所（ICC）による逮捕状は

- どのような制度なのか。その実務を分析する。
- 「パレスチナ事態」はかねてICCの調査対象だった
- ICC逮捕状による身柄拘束は各国の判断に委ねられる
- 逮捕状は、名宛人への各国の対応に影響を与えている

二〇二四年五月二〇日、国際刑事裁判所（ICC）の検察官は、イスラエルのネタニヤフ首相とハマスの指導者ハニヤ氏らが戦争犯罪などに関与している疑いがあるとして、逮捕状を請求した。本稿では、この動きの影響を議論する前提となるような情報を提供することを目的として、ICCの逮捕状とはどのような制度なのか、また、執行のためにはどのような障壁があるのかについて、実務的側面を交えて概説する。

「パレスチナ事態」をICCはどう見てきたか

ICCは、国連と同様に多国間条約により設置された、

立命館大学准教授

越智 萌

おち めぐみ 大阪大学卒、同大学大学院法学研究科法学・政治学博士課程修了。博士（法学）。二〇二二年に国際刑事裁判所予審裁判部インターンを務め、その後も頻繁にハーグを訪問し実務家インタビュを継続。二〇年より現職。著書に「国際刑事手続法の原理—国際刑事手続法の体系」など。

ジェノサイド、人道に対する犯罪、戦争犯罪、侵略犯罪という四つのコアクライム（中核犯罪）に最も責任ある個人についての刑事裁判を行う国際機構である。条約加盟国と国連安保理がコアクライムが起きていると疑われる事態をICCに付託（捜査依頼）できるほか、ICC検察官が職権で予備的調査、および捜査を開始することもできる。

パレスチナがICCの管轄権を受諾し、加入書を国連事務総長に寄託した二〇一五年一月から、「パレスチナ事態」はICCの調査の対象となってきた。一八年五月二二日、パレスチナ自身が、一四年六月一三日からの事態を付託している。ICC検察官は、ICC規程締約国から事態付託

がある場合は、理由がない限り捜査を開始しなければならない。管轄権等に関する法的問題についての司法判断を得て、二二年三月三日に、ICC検察官は正式な捜査開始を決定した。その後、二三年一〇月七日のハマスによる襲撃事件とそれに続くイスラエルによる大規模侵攻を経て、一月一七日には、南アフリカ、バングラデシュ、ボリビア、コモロ諸島、ジブチの五カ国が、パレスチナ事態の付託を行った。さらに、二四年一月一八日には、チリとメキシコが追加的付託を行った。すでに捜査は開始されているため、これらの国家による付託に法的な意味はほとんどないが、政治的な支持の表明となっている。

ICCの逮捕状制度

日本では、裁判所から出された逮捕状（令状）がなければ、現行犯でない限りは逮捕されないことが憲法で保障されている。多くの先進国でも、この令状主義が採用されており、国際機構であるICCの手続でも同様である。これは、捜査官による独断での逮捕を防ぐこと、逮捕するだけの十分な理由があること、そして逮捕が必要であることを確認するための制度である。つまり、逮捕状が出ることは、逆に言うなら、ある程度の証拠が集まり、そして逮捕する

必要性があることを、捜査官だけでなく裁判官も認めたことを意味する。

ICCから逮捕状が出されるときは、数ページのいわゆる逮捕令状と、その逮捕状を出す理由について説明する何十ページにもなる逮捕状発付決定という二つの文書がセットで出される。この逮捕状発付決定は、検察官から出された証拠やその他の情報を精査した上で、裁判官らが逮捕状を発付するために嫌疑が十分あることと、逮捕をする必要性について、根拠を示して説明するものである。一国内での逮捕状が数時間から数日で出されるのに対し、ICCからの逮捕状が出されるのに数週間から数カ月かかるのはこのためである。ICC内部でも、なるべく早く逮捕状発付を行いたい一方で、ミスがないよう、法務官らによる起草作業と慎重な審理が行われる。証拠は主に現地の言葉で記録されているため、翻訳作業も必要になる。逮捕状発付決定には特に、細かな証拠番号などがみっちりとして脚注に並んでおり、書類作成自体にも時間がかかる。また、証拠提供者の安全を守るため、一部は墨消し処理をする必要がある。さらに、予審裁判部の裁判官全員がその内容を確認して署名している必要がある。

逮捕状発布のためには、裁判官は「信じるに足る合理的

根拠」があると確認せねばならない（ICC規程五八条）。しかし、今回ICC検察官はそれより高いレベルの「有罪にいたる合理的予測」を満たしているかを判断した上で、逮捕状請求をしていると発表した。この判断の背景には、過去に出された数多くの逮捕状が、被疑者確保に至らないままとなっていることがある。ただし、逮捕状請求の全てが公開されるわけではなく、請求が却下された場合にも公表されていない可能性もあるので、どのくらいの割合で請求が認められているのかはわからない。二〇二三年のブリンチン大統領に対する逮捕状は、逮捕状が出されてからの公表となったが、今回は、逮捕状請求をした時点で大々的なアナウンスが行われた。

ICC自身は逮捕権を持つ捜査官を有しているわけではなく、各国の捜査官に逮捕を依頼することになる。そのため、逮捕令状はICC加盟国に送付される。逮捕状の発付が機密扱いになっていることもあるので、自分の国の政府に逮捕状が届いていることは、逮捕の直前まで本人に知らされないこともある。

執行に立ちふさがる法的障壁

ICCの逮捕状が執行されるには、想像される政治的・

外交的な障害に加えて、さまざまな法的障害もある。ICCは、受入国でその活動を許してもらうか、当該国に代わりに執行してもらうかのいずれかの形での協力を得なければならない（国際法の基本である主権の概念により、ある国の警察が外国で勝手に捜査を行うことができないのと同様である）。ただし、ICC加盟国は、ICCからの協力要請に応える一般的義務を受け入れている。

考えられるシナリオとして、逮捕状の対象人物がICCの加盟国を訪問した際に、その国の司法当局がICCからの逮捕状を執行する、というものがある。実際、過去にICCの逮捕状は、被疑者の母国や逃亡先の国によって執行されている。ICC加盟国でない国によって身柄拘束された後に、加盟国を通じてICCに引き渡された例もある（コング民主共和国の武装集団構成員のンタガンダは、在ルワンダ米国大使館に投降したが、アメリカはICC加盟国ではなかったため、ICC加盟国であるルワンダに協力を求め、引渡を代わりに実施してもらった）。

対象者が現職の国家元首であるという事実は、ICCにおいて問題にはならない。第二次世界大戦後から培われた「公的資格の無関係原則」により、国際的な刑事裁判所においては、大統領や大臣といった資格は無関係である、

という原則が確立しているためである。過去の事例でも、セルビア大統領ミロシエビッチ、リベリア大統領テイラーといった国家元首が裁判を受けてきた。

他方、法的な障壁もないわけではない。国を代表する人物を保護する、国際法上の「身体不可侵」と「裁判権免除」の制度があるためである。外交のために自国を訪れる外交使節の身柄を拘束したり裁判にかけたりすることは、重大な国際法違反に当たる。そんなことを許せば、平和をもたらすために重要な和平交渉などが行えないためである。また、「主権国家平等」の原則があるため、外国が他国に対して、国民に対して行うような権限の行使を行うことは許されていない。そのため、国が、外国の国家元首を逮捕することは通常、はばかられてきた。ICCとしては、国際的な刑事裁判所に引き渡すための逮捕であって、自国の権限の行使とは性質が違うものだと説明しているが、本当に「いかなる」国際法の違反にもあたらないのか、については慎重な法的判断が求められる。

特に、ICCに加盟していない国の元首については、判断が難しいところがある。ICC規程の締約国は、公的資格の無関係原則に同意し、かつ引渡の義務があるが、ICC規程に入っていない非締約国の場合には、そもそもICC

の存在を認めていないこともあり得る。以前、ICC非加盟のスーダンやリビアの元首に対してICCが逮捕状を出したときは、これが国連安保理により付託された事態であったために、すべての国連加盟国に協力義務が課せられていた。しかし、今回のように国連安保理の法的支えがない場合、既存の国際法制度による国家元首の保護との対立という問題が残されている。

ICC逮捕状には実効性があるのか

ICCの逮捕状は、その実施が当該国次第であるということから、実効性がないと指摘されることもある。ICC逮捕状の対象人物がICC加盟国を訪問した場合、彼／彼女を拘束するかどうかは、たしかにその国の政治的な判断に委ねられる。法的義務としては拘束しなければならないが、特に政治的な重要人物の場合、拘束した場合の政治的な影響が大きい。国際法違反を犯してでも、自国の利益を守る選択をする国が出てくることは十分にあり得る。

しかし、二〇二四年六月現在、ロシアのプーチン大統領に対する逮捕状発付から一年以上経過しているが、今のところこの義務違反を犯した国は一つもない。それは、義務違反をしなければならぬような状況をつくらぬよう、

ICC締約国諸国がブーチン氏の訪問を拒絶しているからである。

二〇二三年に、ICC加盟国の南アフリカで開かれたRICSの会議にブーチン氏が参加するかどうかが問題となった際、南アフリカは一度ICCからの脱退を表明し、二四時間以内にそれを取り消したり（そもそも脱退は、表明してから一年待たなければできない）したが、ロシアと交渉の結果ブーチン氏はオンライン参加となって、南アフリカの多くの人々が胸をなでおろした。南アフリカは以前、ICCから逮捕状が出されていたスーダンの元大統領であるアル・バシール氏がヨハネスブルグで開催されたアフリカ連合サミットに出席した際、何事もなく帰国させてしまったことで国際的な非難を浴び、国内的にも行政府に対する強い批判が持ち上がった。その二の舞いとならないながらも、重要な外交相手であるロシアとの決定的な確執をつくることのないよう、ブーチン氏の外遊取りやめ、という実務的な解決を試みたのである。ロシアにとっては、重要な外交機会をICCのために失っていることになる。

ブーチン大統領とともに逮捕状の対象となった、ロシア・子どもの権利担当大統領全権代表であるリボワ・ペロワ氏については、逮捕状が出された後の二三年四月五日に、国

連安保理の非公式会合の場で、子どもの「避難」施策について説明する機会があったが、オンラインでの説明を無視して、西側諸国の代表者らが退席した。国連の会合のほとんどはストーリーミング配信されているが、当該部分については「誤情報」を広めることが懸念され、ネット配信が停止されている。

ICC逮捕状は司法判断を経た決定であることから、国際的な非難の的を一気に絞り、多様であり得る意見の対立をいったん収束させる機能がある。「ICC被疑者」となったことに直接起因する外交的態度は、逮捕状発付という司法手続がもたらす影響であるといえる。

ICCが司法機関であるということの意味は、特に裁判部の判断は「法と事実のみ」に従って行われることを意味する。どの人物を捜査し、逮捕状を請求するのかという検察官の判断には、実質的に政治的な裁量によるところがある。しかし、裁判部の判断はそうではない。ICCの逮捕状発付基準のうちの重要なものは、「当該被疑者が裁判所の管轄権の範囲内にある犯罪を行ったと信ずるに足りる合理的な理由が存在すること」である（ICC規程五八条一項）。これは、「その犯罪が起きた」ことだけでなく、「その人が」行ったことが「合理的に」証明されていなければ

ならないことを指す。被疑者本人や、その周りにいる人の誰もICCに協力していない場合、こうした情報を手に入るのは至難の業である。

戦争犯罪に対する文民の指導者についての証拠を集めるのは困難である。プーチン大統領とリボワ＝ペロワ氏についての逮捕状が子どもの連れ去りの罪状にだけ出されたのは、この二人が主体的に関わっているという事実が、テレビ番組の放送や国内法への署名といった公の情報として広く公開されていることが決定的となったと考えられる。

他方で、軍の職務についている人物の責任は、政治家よりも立証することが容易だといえる。二三年三月には、ロシア空軍と海軍の司令官、二四年六月にはショイグ前国防相とゲラシモフ参謀総長に対し、二二年冬の、大規模な電力インフラ爆撃について逮捕状が発付されている。これらの人物は、役職と、その役職に与えられている情報と責任がはっきりしていることから、特定の攻撃について責任があることを説明できたものと考えられる。今回のガザ事態に対する逮捕状請求も、大統領であるネタニヤフ氏や、ハマスの政治部門のトップであるハニヤ氏といった政治指導者とあわせて、イスラエルの国防相であるガラント氏と、ハマス軍事部門トップであるデイフ氏という、軍事部門に

責任のある指導者への逮捕状請求が行われている。

ガザ衝突逮捕状が突きつけるもの

ガザ事態に対する逮捕状は、誰に出されたか、が多くの注目を浴びる一方で、その罪状と前提事実についてはあまり争いがない。逮捕状の対象となったハマスの三名が問われているのは、攻撃を受けた数百名のイスラエルの住民と、人質に取られた最低でも二四五名の人々に向けられた、絶滅させる行為、殺人、人質を取る行為、捕虜に対する強姦や性暴力、拷問、残虐な使い、個人の尊厳に対する侵害などへの責任である。また、イスラエル側の二名は、ガザに住む人々に対して行われている、戦争の手段としての飢餓化の利用、意図的に大きな苦しみや、身体や健康への重大な障害を引き起こすこと、残酷な待遇、殺人、文民に対する意図的な攻撃、絶滅させる行為、迫害などへの責任を問われている。

これらの残虐な行為への責任を取らせ、「もうこの世界ではこうした行為は許されていない」ということを、世界に知らせなければならぬ。ICCの逮捕状とは、そのための一連の法的手続が開始されたことを、世界に知らせる通知でもある。