

南アフリカにおける国際刑事裁判所脱退議論をめぐる考察 —南アフリカ ICC 法の展開と適用を中心に—

藤井 広重

はじめに

2016年10月19日に南アフリカ（以下、南ア）政府は、国際刑事裁判所（International Criminal Court: ICC）からの脱退手続きを開始したことを表明した。この脱退表明は、次の二点から注目を集めた。第一に、ICCからの脱退を規定したローマ規程第127条¹が適用されることとなった最初の事例であり、第二に、南アによるICCからの脱退表明を受け、他のアフリカ諸国もこれに追随する動きが見られたためである。

たしかに、これまでもアフリカ諸国とICCとの緊張関係については議論されてきており、ICCからの脱退をほのめかす国はアフリカ内に存在していた²。しかし、これらの国は脱退に向けた具体的な手続きを踏んではおらず、ローマ規程第127条に則り脱退手続きが進められたのは、南アが最初の事例となった。そして、このことは驚きとともに報道された。それは、南アがICC創設メンバー国の一員であり、ICCへの協力を国内の司法制度で担保するための国内法（Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court Act 27 of 2002: 以下、南アICC法）をアフリカ内で最初に成立させ、ICCの理念を支持してきた代表的な国であったためである。では、なぜ南ア政府は、ICCから脱退する手続きを開始するに至ったのであろうか。これが、本稿の嚆矢である。

I 問題の所在

ICCは、1998年ローマ規程によって設置された条約に基づく裁判所である。南アは、1998年7月にローマ規程に署名、2000年11月に23番目の批准国となった。ICCの活動開始に必要とされた締約国数は60カ国であったが、現在までに124カ国となり、地域別には、アフリカ34カ国、アジア太平洋19カ国、東ヨーロッパ18カ国、ラテンア

リカ・カリブ諸国28カ国、西ヨーロッパとその他25カ国によって構成されている。アフリカからの加盟国が最も多く、常勤18名の裁判官のうち4名がアフリカ（2017年9月の時点でケニア、ナイジェリア、コンゴ民およびボツワナ）から選ばれ、現在の検察官はガンビア出身のファトゥ・ベンソウダ（Fatou Bensouda）が務めるなど、アフリカ諸国はICCの組織活動において重要な役割を担っている。これにもかかわらず、スーダンの大統領バシール（Omar al-Bashir）へのICCによる逮捕状発布を契機に、アフリカ連合（African Union: AU）では2009年AU総会において、ICCへの非協力が決定された³。そして、このAUによるICC非協力決定は、現在まで継続されている⁴。しかし、たしかに南アもAUでのICC非協力決定に他のアフリカ諸国とともに歩調を合わせていたものの、ICCを正面から否定するような発言をすることはなく、ICCとアフリカとの間の溝が深まっていく最中でも、南アは、アフリカにおけるICC加盟国会合では継続的なICCへの支援の表明に賛同していた。

だが、先にも述べたように、ICCの活動を支持してきたと思われた南アが、2016年10月に突如として脱退を表明する。また、南アによる脱退宣告に続き、ブルンジおよびガンビアもICCからの脱退手続きを開始した。ブルンジでは、ICCからの脱退を南アより早い2016年10月12日に同国議会が承認していたものの、国連事務総長への脱退通告は南アより遅く2016年10月27日に行われた⁵。またガンビアでは、2016年10月25日に情報大臣が、ICCを人種に基づき迫害を行っている国際白色人種裁判所（International Caucasian Court）と揶揄しICCからの脱退を表明した後、同年11月10日に国連事務総長にICCからの脱退を通告した⁶。

一方で、この一連のアフリカ諸国による脱退に向けた動向は、アフリカでのみ訴追が行われてき

たことに対する ICC への不信感も示してはいるものの、南アとブルンジおよびガンビアでは脱退に至った経緯が異なっていることに留意しなければならない。なぜなら、ブルンジおよびガンビアが ICC から管轄権を行使され得る事案を国内に抱えており、ICC からの脱退を表明することで、将来的な ICC からの司法介入に対する抵抗を事前に示したと考えられる一方で、南アでは ICC が管轄権を行使するような重大な事案は発生していないからである。では、なぜ南ア政府は、ICC からの脱退を決断するに至ったのであろうか。これに関しては、先行研究において反 ICC の立場を明確に示すことで、地域的な主導権を握りたい南アにとっての政治的利益について指摘されているが、アフリカ内の主導権争いだけが本件の本質的な問題なのであろうか⁷。例えば、これまでもケニアやウガンダが主張しているように、AU で採択されている ICC 非協力決定を根拠に挙げ、ICC からの協力要請に応えなければ、南アは脱退までしなくとも、アフリカでの合意を優先していることを対外的に示すことは可能である。つまり、南アと ICC との関係において、一見すれば脱退するほどの事情が見いだせないものの、現実に南ア政府は ICC 脱退へと舵を切らざるをえない理由があったのではないか。本稿では、この点について南ア政府による ICC 脱退宣言が出された時期までを射程にし（2016年11月）、南アが同脱退宣言と同時に破棄することを決めた南ア ICC 法に着目した考察を行いたい。なぜなら、この南ア ICC 法が同国内でどのように展開適用されてきたのかを考察することで、同国内で南ア政府が直面してきた不処罰をめぐるジレンマの一端を明らかにすることができるからである。そして、南ア ICC 法の考察を通して明らかになったことに基づき、問いに対する回答を試みたい。

II 南アフリカ ICC 法の成立とその特徴

1 成立の背景

ICC は、国際的な法執行機関を有しているわけではない。そこで、締約国による ICC の活動に対する協力が重要となる。この点について、ローマ規程第9部（第86条から第102条）に「国際協力および司法上の援助」が規定されており、ICC は

締約国に対し、証拠の保全と提供、情報の共有、ICC から逮捕状が発布された被疑者の逮捕および移送ならびに被害者や証言者の保護を求めることができる。締約国は、ローマ規程に定められた管轄権の範囲内にある犯罪に関し、ICC が行う捜査及び訴追への十分な協力を求められ（ローマ規程第86条）、ICC も締約国に対し、協力を求める権限を有している（ローマ規程第87条）。しかし、ローマ規程には締約国が ICC からの協力要請に応じない場合に適用される罰則規定は設けられていない。そこで、ローマ規程第88条は、締約国に対し自国の国内法の手続がローマ規程第9部に定めるすべての形態の協力のために利用可能であることを確保するよう要請している。国内法が整備されることによって、ICC と締約国との協力関係に実効性を持たせようとしているのである。日本もローマ規程締約国となった2007年に、国際刑事裁判所に対する協力等に関する法律を施行している。だが、すべての国がローマ規程を批准したからといって国内法を整備したわけではなく、地球規模問題に取組む国際議員連盟の調査によると2014年2月4日の時点で、締約国の約半数の65カ国のみがローマ規程第88条に基づく国内法を成立させている⁸。このように国内法を整備しない締約国も多い中、南アはアフリカで最も早く、2002年7月18日に同国議会での採択によって、ICC が行う捜査および訴追に対する協力の国内手続きが規定された南ア ICC 法を成立させた（Government Gazette No. 23642）。

では、なぜ南アは、ICC を積極的に受容したのであろうか。その背景には、南アで長きに渡って続けられたアパルトヘイト政策によって、国際社会から孤立してきた過去が関連している。アパルトヘイトを廃止するよう国際社会からの再三の要請を無視した南アは、国際的な制裁措置の対象であり、また、アパルトヘイトを防衛するために国境の外側に第二戦線を張り、地域間での争いを誘引してきたことでアフリカでも孤立していた⁹。しかし、1994年に実施された最初の民主的な選挙によって黒人のネルソン・マンデラ大統領が誕生し、新政権のもとで憲法の改正およびこれに伴う政策の大幅な転換が果たされた¹⁰。人権条約は積極的に批准され、とりわけ、ローマ規程の批准は、同

規程第7条1項(j)の人道に対する犯罪の一つにアパルトヘイト犯罪が列挙されていることから、南アが旧体制との決別を意味する重要なメッセージ性をもっていた。この点、以前の政権下でも、政府は1952年に1948年ジュネーブ条約を批准しており、また、慣習国際法についても遵守すべきであるとして、国際社会から非難を受けていた。しかし、現実には多くの暴力と人権侵害がアパルトヘイト下で継続的に行われ、このことは、国内法を整備することの重要性を示していた¹¹。このような指摘を踏まえ、南アがローマ規程を批准後に、同規程を国内法に編入し、国内法として義務を明確にしたことは、「南アが再び国際社会の一員に加わったことを意味する重要な転換点」と評される所以になっている¹²。

2 特徴

南ア ICC 法第4条は、ローマ規程で列挙された犯罪に対し南アの司法が広範な管轄権を行使することを認めており、同法の成立は国内の限定的な管轄権を補完することにもつながった。例えば、アパルトヘイト後の南ア政権は、ジェノサイド条約や拷問等禁止条約を1998年12月に批准したが、これらは国内法に編入されていなかった。このため、2002年まで南アの裁判所は、ジェノサイド罪、戦争犯罪、人道に対する犯罪および拷問に対し管轄権を明示的には与えられておらず、南ア ICC 法は、同国で初めてジェノサイド罪、戦争犯罪および人道に対する犯罪を南アの法律上の犯罪と定めたことになる。さらに、同条3項(c)は、南ア市民だけではなく、南アに通常居住している者、また継続的に南アに滞在している者も裁判所で訴追することを認めている。

南ア ICC 法に列挙された犯罪は、優先犯罪として2003年に国家検察局(National Prosecuting Authority)内に設置された優先犯罪訴追ユニット(Priority Crimes Litigation Unit:PCLU)が訴追を担い、南ア警察法第17条Cによって設置された優先犯罪捜査部(Directorate for Priority Crime Investigation:DPCI)によって捜査が行われることになった。しかし、DPCIはこれまで自発的に捜査を始めたことはない。その代わりに重要な役割を果たしたのが、市民社会組織であった。南アの領域外であろうと

南ア ICC 法に該当する重大犯罪に関する証拠を市民が収集し、これを国家検察局に提出することで、DPCIは捜査を開始し、最終的にPCLUによって訴追が行われるのである。そして、南ア ICC 法の適用が実現したのが、以下の事例である。なお、本稿末には、本稿で扱った南ア ICC 法に基づく捜査の申立ておよび訴えの事例についての概要を図1にまとめて掲載している。

3 南アフリカ ICC 法の適用事例

(1) ジンバブエでの拷問に対する捜査請求

2008年の大統領選挙を翌年に控えた2007年3月27日に、ジンバブエ警察は、首都ハラレで最大野党の民主変革運動(Movement for Democratic Change:MDC)の事務所を急襲し100名以上を拘束した。このとき、警察の拘置所に拘束された者達は、鉄棒やバットで殴られるなどの拷問を受けた。与党であるジンバブエ・アフリカ民族同盟愛国戦線(Zimbabwe African National Union - Patriotic Front:ZANU-PF)の命令によってこれらの行為が実行に移されたと言われているが、ジンバブエ国内では本件に関する詳細はまだ明らかにされていない。このような中、2008年3月に南部アフリカ訴訟センター(The Southern Africa Litigation Centre:SALC)が、ジンバブエで発生した上記の拷問事例に関する証拠を南アの国家検察局に提出し、本件についての捜査および訴追を行うよう申し立てた。SALCは、ヨハネスブルグに本部を置き南部アフリカで戦略的訴訟と法律家の能力構築を通し、人権と法の支配を推進することを目的とした市民社会組織である。

SALCの申し立てには、ジンバブエ政府関係者(閣僚、官僚および警察官)がMDCのメンバーに対する拷問に関与していたことについての証言および証拠が記されていた。関与が疑われた在ジンバブエの同国政府関係者達は、過去に南アを訪問しており、また将来的にも訪問が見込まれたため、SALCは、本件が人道に対する犯罪を構成しており、南ア ICC 法第4条3項(c)と南アの国際法上の義務を援用して、捜査を開始するように求めた。しかし、DPCIは、ジンバブエ政府からの協力なしに証拠収集が難しい点、南アとジンバブエとの外交に悪影響を及ぼすことが懸念される点、そして、

提出された情報は不十分で訴追には至らず、独自に南ア人ではない者の海外での犯罪行為を捜査する権限を有していない点を挙げ、本件申し立てを却下した¹³。そこで、SALCは、行政訴訟促進法第6条1項に基づき本判断についての異議を裁判所へ訴えた。この訴訟は、ローマ規程を国内法に編入した同規程締約国において、初めて国内の裁判所でその適用が争われた事例となった。

ここでの争点は以下のように整理できる。まず、南アICC法の適用は第4条3項(c)において、①南ア人、②南ア人でなくても、通常南アに居住する者、③罪に関与した後に南アの領土内に存在する者、④南ア人もしくは通常南アに居住する者に対する罪に関与した者、に対して行使される。本件では、被疑者の将来的な南アへの訪問や滞在を踏まえた③の状況で管轄権が行使されると考えられた。南アICC法は、列挙している重大犯罪につき、条件付きではあるが裁判所に対し普遍的な管轄権を与えていると読み取れる。しかし、「いつ」および「どの時点」で、外国籍の者が関与したと疑われる犯罪行為に対し、南ア警察が捜査を開始できる、または、開始しなければならないのかは南アICC法上明確ではない。最終的に、PCLUが裁判所で本件を訴追するためにはDPCIによって捜査が行わなければならないが、このタイミングについて、本裁判において重要な争点となった。

本件は、2012年5月8日に高等裁判所、2013年11月27日に上訴最高裁判所¹⁴、2014年10月31日に憲法裁判所によって原告側の主張を認める判決が出された。いずれの裁判所も、南アICC法、憲法、関連する国内立法および南アの国際的な法的義務の観点から、ジンバブエでジンバブエ政府が自身の国民に対して行った拷問について、南ア司法当局が捜査を行うよう判断し、南アの司法当局は訴追する権限が認められているだけでなく、捜査を行う義務もあることに言及された。さらに、憲法裁判所では、被疑者を訴追するときには南アに滞在していることが求められるものの、現在南アに滞在していなくても断続的に訪問している事実があるならば捜査の開始は妨げられず、南アは国際犯罪の安全地帯にはならないとの判決が下された¹⁵。本件裁判において南ア政府側は、ローマ規程も南アICC法も不処罰を終止することが目的で

あり、国際的な重大犯罪に対する国内での訴追手続きを確保するよう明示的に求めていないと主張した。しかし、この点について憲法裁判所は、国際慣習法およびローマ規程にそのような義務を認められないが、南アICC法によって管轄権を有しているため、南ア司法当局は憲法上捜査を開始する義務を負うと判断したのである¹⁶。結果、これら一連の判決に対し、ジンバブエの司法大臣は、南アの裁判官がジンバブエの体制変換を望んでいると痛烈に批判することとなった¹⁷。

なお、現在までのところ、本件に関する具体的な進捗を伺い知ることはできないが、筆者は、2017年3月にSALCの本件担当者にインタビューを行うことができた。その際、証人や被害者に危害が加えられないよう、本件捜査の進捗は全くの非公開で進められているものの、SALCは南アとジンバブエに滞在している被害者達と連携し、DPCIとの情報共有を図っており、少しずつではあるが、捜査は前進しているとの認識が示された¹⁸。

(2) マダガスカル元大統領に対する捜査請求

南アICC法に基づき捜査の申し立てが行われた2つめの事例は、前マダガスカルの大統領マーク・ラヴァルマナナ(Marc Ravalomanana)が関与したとされる事案についてである。ラヴァルマナナは、2001年12月の大統領選挙で勝利し、以降2009年までマダガスカルの大統領であった。2009年にアンドリー・ラジョリナ(Andry Nirina Rajoelina)は、ラヴァルマナナによる政権の権威主義体制化を批判し、軍部を味方につけたクーデターを起こした。このクーデターの際、ラヴァルマナナに反対を表明する抗議運動も展開され、これに対し、大統領警護隊が攻撃を加えたことで、100名以上が殺害されたと言われている¹⁹。ラジョリナはクーデター後の暫定統治機構で国家元首となり、政権を移譲したラヴァルマナナは2009年3月にスワジランドへ出国し、その後南アに移った²⁰。

国家元首となったラジョリナは、非武装の抗議集団に対する殺傷兵器の使用についてラヴァルマナナの責任をマダガスカル国内の司法の場で追求した。国内に戻れないラヴァルマナナが不在のなか、2010年8月28日に同国の首都アンタナナリボの刑事裁判所は、2009年2月7日に発生した抗議

運動参加者に対する殺人と殺人の共謀罪で同氏に終身刑の有罪判決を下した。これに対し、ラヴァルマナナの担当弁護士は、本判決はラヴァルマナナを帰国させず、また将来的な選挙に出馬させないようにするためであるとして、暫定政府による政治的意図がはたらいっていることを主張した²¹。

一方、南アに移ったラヴァルマナナは、政治的に庇護が必要であるとして永住権が与えられていた。しかし、2012年に在南アのマダガスカル人の市民社会組織（The Association of Martyrs of Antananarivo Merina Square）は、2009年2月7日の大統領警護隊による抗議活動参加者への銃撃事件を中心に、ラヴァルマナナが人道に対する犯罪に関与したとする証拠を国家検察局に提出し、南アICC法に基づき捜査を開始するように求めた²²。提出されたラヴァルマナナが関与したとされる証拠は100ページに渡り、被害者の供述、関連するビデオおよび国際NGOが作成した報告書が含まれていた。先のジンバブエの事例とは異なり、国家検察局は、提出された証拠を基にラヴァルマナナの本罪への関与には合理的な疑いがあるとして、公式に捜査を行うことを公表した²³。そして、本件も、南アICC法第4条3項(c)に則って南アの領域外で行われた人道に対する犯罪について捜査が開始されたが、ここにはジンバブエの事例と決定的に異なる状況があった。それは、捜査の対象となったラヴァルマナナが永住権を有し、南アに滞在しており、このことは、逮捕の実現性がより高いことを意味した。

だが、捜査の公表を受け、ラヴァルマナナがマダガスカルへの帰国を試みていることが判明する。そこで、このことに関する情報を入手した市民社会組織は、南ア高等裁判所に、ラヴァルマナナに対し渡航制限を課すように求めた²⁴。本件は、起訴事実がまだ確定していない段階であったが、裁判所はこれを認め、ラヴァルマナナにパスポートを国家検察局に提供するように求めた。ここで裁判所は、ラヴァルマナナの海外渡航は認められないものの、南ア国内における移動の自由は認められると判断した。また、例外的にラヴァルマナナの海外渡航が可能な事情として裁判所は、マダガスカルにおけるクーデター後の和平交渉に関与している南部アフリカ開発共同体から招聘を受け、

交渉に参加するように求められる時にのみ、本国への出国を認めるとの判断を言い渡した²⁵。捜査の実効性を担保する判決を受け、マダガスカルでラヴァルマナナが関与したとされる人道に対する犯罪が南アの裁判所で裁かれるのみに注目が集まったが、ラヴァルマナナは、南アおよびマダガスカルの両政府に事前通告せず、2014年10月にパスポートを所持しないまま帰国した。

南アICC法に基づく逮捕および訴追は実現しなかったものの、ジンバブエの事例同様に、本件においても市民社会組織が重要なアクターであったことが伺える。改めて裁判所の判決における重要な点を整理すると、まず、南アICC法に基づく捜査において、南アに滞在中の捜査対象者の渡航制限が認められたことと、また、裁判所は1996年憲法第38条(d)のもと、この訴えを提起した市民社会組織に対し、公的利益を代弁する者として、原告適格を認めた点である²⁶。これらの判断に対し、南アの市民社会組織は、今後、南アICC法に基づく申し立てを行った際、その後の捜査段階における南アICC法を駆使した戦略的見地からも重要であると歓迎した。

だが、本判決によってラヴァルマナナは政治的な活動を実質的に制限されたため、南ア政府がクーデターを起こしたラジョリナを支援する政治的な意図を有しているのではないかと、ラヴァルマナナの支援者達から批判が向けられることとなった。

III バシール訪問と南アフリカの対応

1 訪問に至る背景

スーダンの大統領であるバシールには、ICCによってダルフルの事件における人道に対する犯罪、戦争犯罪およびジェノサイド罪についての逮捕状が2009年と2010年に発布されている。しかし、バシールはローマ規程締約国を含めたアフリカ諸国をこれまでに幾度となく訪問しており、ローマ規程締約国でかつ同氏の訪問を受け入れた国は、AUでのICC非協力決定をその根拠に主張している²⁷。

南アも近年では、マンデラ元大統領の葬儀やサッカーワールドカップの開催など、海外の要人を招く国際的なイベントが開催されていたが、バシールの訪問が最初に問題となったのは、2009年ズマ

の大統領就任式典であった。この就任式典にバシールも招待されたとの報道があり、これに対し、南アで活動する複数の市民社会組織から、南ア政府はローマ規程および南ア ICC 法の下で ICC 逮捕状を執行する義務を負っているとの声明が発出されるなどの反対運動が展開された²⁸。このような動きも受け、最終的には南ア外務省が、南アはローマ規程の締約国であるため、ICC による捜査および訴追、つまりは逮捕状の執行に協力する義務を有していると表明した²⁹。この表明は、南アを訪問する外国の政府高官に対して通常適用される外交特権免除法 (Act No 37 of 2001) が、ICC から逮捕状が発布されているバシール大統領に対しては、適用しないことを含意しており、バシール大統領はズマ就任式典への出席を見送った。

しかし、これから6年後の2015年6月14日から17日にかけて第25回 AU サミットが南アのヨハネスブルグ近郊で開催されることになり、再びバシールが南アに訪問するのではないかと恐れられる。そこで、同年5月21日に SALC は、南ア政府に対し、バシール訪問時の対応について2009年の立場を踏襲するか確認を行った³⁰。だが、そもそも南ア政府としては、バシールに AU サミットへの参加を自重するよう要請する選択肢がなかった。それは、AU サミットが南アではなく AU によって催される会議であり、各国家元首に対する招聘も AU によってなされるためである。また、スーダンとしては、ハイレベルな会合に国家元首が参加しないことは自国の利益に合わず、仮に不参加の要請がなされたところで、これに同意するインセンティブは政治的には存在していなかったと指摘されている³¹。

2 南アフリカ政府と国際刑事裁判所のバシール訪問をめぐる交渉と協議

一方、2015年5月28日にバシールの南ア訪問の可能性を知った ICC は、書記局を經由して、口述書 (Note Verbale) を在オランダの南ア大使館に通知した。ICC は、この口述書において、南アはバシール逮捕と引き渡しの義務を有しているが、この義務の履行に困難が生じるようであればローマ規程第97条³²に基づいて ICC と協議するように求めた。

他方、南ア政府は、AU サミットの開催に向け、

2015年6月4日に AU 委員会と受入国協定 (host agreement) を締結した。この時、南ア政府は、AU がバシールを招待し、また同氏が参加予定であることを公式に知ったとされる。バシールから AU に対し、サミットに出席する外交団として特権免除の享受について要請がなされ、AU より本件要請を受け南ア政府は協議を行った。最終的に、2015年6月5日になって、南ア国際関係協力大臣は、本件に関する政府からの公示 (Government Notice No.470) を公表し、南ア外交特権免除法第5条3項のもとの AU との受入国協定第VIII条に基づきサミットに出席中のバシールに対し逮捕を行わないことを開催国として決定したことを明らかにした³³。

バシールを受け入れることになり、南ア政府は、ICC から要請のあったローマ規程第97条に基づく協議をバシールが南アに到着する前日の6月12日に開始することとなった。だが、南アの法律顧問長官は、オランダへの入国ビザの発給が遅れたことにより6月12日の協議には間に合わなかった。代わりに南アの在オランダ大使が、バシール事件の担当判事であったタルフセル (Cuno Tarfusser) および書記局と検察局の代表者と ICC で協議を行い、南アが準ずべき法が明確ではない旨を伝えた。しかし、タルフセル判事は、バシールが南アに訪問したなら迅速に逮捕する義務を南ア政府は負っており、第97条による協議によってこの義務が保留されるわけではないと主張し、第97条に基づく協議は終結された。これに対し、南アの法律顧問長官は、自身の到着が遅れたことにより、6月12日の協議には間に合わなかったため、翌日の到着後に再び第97条による協議を要請する口述書を ICC に送付した。バシールが南アに入国した6月13日のその日に、ICC にて南ア法律顧問と二名の書記局職員との間で会合が持たれ、南ア法律顧問からは ICC に対し、いくつかの法的かつ政治的論点が再び挙げられたものの、ICC からは、タルフセル判事の見解が改めて示され、第97条に基づく協議は昨日終結している旨が伝えられた。そして、同日中に、本協議を担当した第二予審部は、これ以上の南アによるバシール逮捕の義務を明らかにする必要はなく、南ア自身この成文法上の義務を認識しており、第97条による協議はすでに

終結している旨が再度伝えられた³⁴。さらに同日、バシールの南ア訪問の事実が判明したことを受け、ICC 検察官からも南ア政府に対し、バシールに対する南アの義務を果たすよう機密に要求がなされることとなった。

しかし、これに対し南ア政府は、第 97 条に基づく協議は行われていないと反論した。6 月 12 日の会合は、南ア法律顧問の到着が遅れており、南アの在オランダ大使による ICC 訪問は、別に協議の機会を調整するよう連絡することであったと説明した。つまり、南ア政府は、ICC が南ア政府からの通知および聞き取りなしに、バシール逮捕の義務を南アは負っていると一方的に判断し、第 97 条による協議も終結していないと主張したのである³⁵。

3 市民社会による訴えの提起と裁判所の判断

バシールが 6 月 13 日に南アに入国したため、SALC はバシールの逮捕を行わないならば、裁判所に本件を訴えることを政府に通告し、即時返答を要求した。政府からの反応はなく、SALC が緊急の訴えを提起したことにより、日曜日ではあったが翌 14 日に高等裁判所 (North Gauteng High Court) でバシール逮捕についての政府の義務に関する審理が開始された。

同日に高等裁判所は、南ア政府に対し、バシール逮捕の義務に関する決定が完全に下されるまで、同氏を出国させないよう仮命令を出した³⁶。そして、高等裁判所は翌日に、南ア政府がバシールを逮捕しないことが、国際的かつ憲法上の義務に一致しておらず、ICC からの協力要請に応える必要があると判断した³⁷。また、AU との受入国協定は、国家元首に対する不訴追ではなく、サミットにおける AU からの代表に対してのみ与えられていると指摘した³⁸。

しかし、高等裁判所による仮命令が出されていたにもかかわらず、バシールは 2015 年 6 月 15 日にウォータークルーフ空軍基地からスーダン機に乗り出国を果たした。高等裁判所は 2015 年 6 月 24 日に最終的な判決を出し、南ア政府がバシールを ICC の要請に応えず逮捕しなかったことは、憲法とローマ規程に違反していることを確認した。政府は、この高等裁判所での判決を不服とし、上訴

最高裁判所でも本件は争われたが、2016 年 3 月に高等裁判所での決定が支持された。同裁判所は、通常バシールは国家元首として訴追免除が国際慣習法上供与されているが、南アはローマ規程を国内法化する措置を採っており、この南ア ICC 法によってバシールを逮捕する義務が生じていたと判断した³⁹。したがって、バシールを逮捕しなかったことは、ローマ規程ならびに南ア ICC 法に違反するとし、本件に係る政府の違法行為を「恥ずべき行い (disgraceful conduct)」であったと評した⁴⁰。

南ア政府は、2016 年 3 月の上訴最高裁判所の判決も不服とし、憲法裁判所に上訴を行った。だが、11 月 23 日に予定されていた最終審理の直前に政府が ICC からの脱退と南ア ICC 法の破棄を閣議決定し、即座に国際関係協力大臣が署名した ICC 脱退についての通告書が国連事務総長に送付されたため、憲法裁判所での審理は取り下げられることとなった。

おわりに：問いへの試みと残された課題

本稿で考察した一連の裁判所の決定は、南ア ICC 法の意義を大いに示すことになった。そして、これにはこの南ア ICC 法を武器として、不処罰への取り組みを強める南アの市民社会組織の存在も欠かせないものであった。SALC でインタビューを行った際、「もともと南アは歴史的に市民活動が盛んであるが、近年の特徴としては、法律を理解し、うまく訴訟につなげて活動できていることだ」との担当者のお話には、今後の裁判に向けての自信も伺い知ることができた⁴¹。

このような南ア ICC 法のこれまでの展開は、不処罰文化の終止に向け、ローマ規程が締約国に求めている国内司法との補完的役割を実現しているようにも見受けられる。だが現実には、このことが、南アと今回取り上げたアフリカ諸国のような重大な人権侵害の事例が報告されている国との外交関係に亀裂を生みかねない危険性をはらんでいた。南アの裁判所は、ICC 締約国となったことで成立した南ア ICC 法によって広範な管轄権が与えられたことにより、ICC からの協力要請に応えなければならない法的義務を、国内法を根拠に南ア政府に対し課すことができたのである。そして、事実このことは、南ア政府がバシール訪問時の対応に

において、国際的な法的義務のみならず国内の裁判所の判断までも無視したことで、市民からの政府に対する強い批判を呼び起こすことになった。つまり、今後も南ア ICC 法が適用される度に、南ア政府は ICC、アフリカ諸国、そして南ア市民との間で板挟みとなるのである。これらのことから、南ア政府にとって、ICC からの脱退が意味することは、アフリカ内での政治的イニシアティブを取るといふより、南ア ICC 法を破棄することで国内法上の義務から逃れるといった側面が強いのではないだろうか。

また、本稿の考察を進めていく中で、新たな課題も明らかになった。第一に、脱退宣告後の南ア国内の動向である。南ア政府が ICC に対し脱退手続きを取ったことが、国会の了解を経ずになされたため、野党が市民社会組織の支援も受けて、この脱退手続きが違法であると裁判所に訴えを提起した。この点について、2017年2月22日に南ア高等裁判所が、議会の承認を得ず ICC からの脱退手続きを行ったことは憲法違反であるとの判決を下した⁴²。これを受け、政府は ICC への脱退通告を取り下げ、翌3月に ICC からの脱退法案を国会に提出することも一旦取りやめることを明らかにした。しかし、このことは、南ア政府の ICC に対する態度を大きく変化させたことを意味するわけではない。また同時に、一度は南ア政府によって破棄することが宣言された南ア ICC 法が、今後どのように運用されるのか、注視する必要もある。

第二の課題は、国際的な関心事となったローマ規程第 97 条に定められた ICC との協議についてである。南ア政府は、ICC に対し、このローマ規程第 97 条に基づく協議の運用について明確にするべきであると主張している。2017年12月に開催が予定されている第 16 回 ICC 締約国会議において、同条をめぐってどのような議論が交わされるのか、注目を集めている。また、AU は 2017年1月にアディスアベバで開催されたサミットにて、ICC からの脱退戦略と題した文書の採択を行っているが、そのタイトルとは裏腹に同文書の中身は ICC の制度改革を目指したものになっている。つまり、これらのことは、アフリカ諸国が「脱退」の二文字をちらつかせながら、ICC と交渉を行おうとしていることを示唆している。今後、アフリカが ICC と

どのような関係を構築していくのか、更なる考察に取り組みたい⁴³。

[付記] 本稿は、国連大学 Global Leadership Training Programme in Africa 2016 の支援によりケープタウン大学公法学研究科に客員研究員として滞在した際の研究成果の一部である。Dr. Hannah Woolaver および Prof. Danwood Chirwa からは南アと ICC について多くのご教示を賜った。また、日本アフリカ学会第 54 回学術大会での本稿テーマに関する報告の機会と報告に対する様々なご指摘は、本稿作成にあたって示唆に富むものであった。皆様に感謝申し上げます。

¹ ローマ規程第 127 条

1 締約国は、国際連合事務総長にあてた書面による通告によってこの規程から脱退することができる。脱退は、一層遅い日が通告に明記されている場合を除くほか、その通告が受領された日の後一年で効力を生ずる。

2 いずれの国も、その脱退を理由として、この規程の締約国であった間のこの規程に基づく義務（その間に生じた財政上の義務を含む。）を免除されない。脱退は、脱退する国が協力する義務を有している捜査及び手続であって、当該脱退が効力を生ずる日の前に開始されたものに関する裁判所との協力が影響を及ぼすものではなく、また、当該脱退が効力を生ずる日の前に裁判所が既に審議していた問題について審議を継続することを妨げるものでもない。

² 例えば、Fujii (2015) など参照。

³ AU Document, Assembly/AU/Dec.245(XIII) Rev.1, July 2009.

⁴ 詳細は、藤井 (2016 : 128-130) を参照。

⁵ Office of the Spokesperson for the UN Secretary-General 27 October 2016, <https://www.un.org/sg/en/content/highlight/2016-10-27.html>, (accessed 30 October 2017).

⁶ Al Jazeera (2016).

⁷ Boehme (2017).

⁸ Parliamentarians for Global Action (PGA), <http://www.pgaction.org/programmes/ilhr/icc-legislation.html>, (accessed 30 October 2017).

⁹ ジョゼフ (1987)。

¹⁰ 例えば、峯 (1998) など参照。

¹¹ Dugard (2011 : 23-25).

¹² Strydom (2005 : 105).

¹³ *Southern African Litigation Centre and Another v. National Commissioner of the South African Police Service and Others*, [2012] 3 All SA 198 (GNP)(SALC case, High Court) paras. 28-31.

¹⁴ *National Commissioner of the South African Police Service and Another v. Southern African Human Rights Litigation Centre and Another* [2014] 2 SA 42 (SCA)(SALC case,

- SCA).
- ¹⁵ *National Commissioner of the South African Police Service and Another v. Southern African Human Rights Litigation Centre and Another* [2015] 1 SA 315 (CC)(SALC case, Constitutional Court) para. 80.
- ¹⁶ *SALC case*, Constitutional Court paras. 50-60.
- ¹⁷ Al Jazeera (2012).
- ¹⁸ 2017年3月14日、筆者によるヨハネスブルグのSALC事務所にて実施したSALCの本件担当官とのインタビュー。
- ¹⁹ BBC (2014).
- ²⁰ なお、2013年に大統領選が実施されたことを受け、2014年1月にラジョリナによる暫定統治期間が終わり、前財務予算相のヘリー・ラジャオナリマンピアニナ (Hery Rajaonarimampianina) が大統領に選任された。
- ²¹ BBC (2010).
- ²² *Joseph Alfred Rakoto and Others v Ravalomanana and Others*, North Gauteng High Court, Case No.52268/12,19/11/2012 (*Ravalomanana case*) paras. 10-12.
- ²³ Daily Nation (2012).
- ²⁴ *Ravalomanana case*, paras. 7-9.
- ²⁵ *Ravalomanana case*, paras. 43-44.
- ²⁶ *Ravalomanana case*, para. 31.
- ²⁷ 詳細は、藤井 (2016) を参照。
- ²⁸ この時、アドボケーターとして採用された者の一人、Max du Plessis は、彼の論文で南アフリカ ICC 法に基づきバシールを逮捕するよう裁判所に訴える準備を行っていたことも明かしている。Plessis (2010).
- ²⁹ Ibid.,
- ³⁰ Ventura (2015: 997).
- ³¹ Tladi (2015: 1030).
- ³² ローマ規程第 97 条
締約国は、この部の規定に基づく請求であって、その関係において、その請求内容の実施を遅らせ、又は妨げるおそれのある問題があると認めるものを受けるときは、この事態を解決するために裁判所と遅滞なく協議する。この問題には、特に次のようなものを含めることができる。
(a) 当該請求内容を実施するためには情報が不十分であること
(b) 引渡しの請求のときは、最善の努力にもかかわらず引渡しを求められている者を発見することができないという事実又は行われた捜査により被請求国にいる者が明らかに令状に示された者でないと判断されたという事実
(c) 被請求国が当該請求内容をそのままの形態によって実施することが他の国との関係において負っている既存の条約上の義務に違反し得るという事実
- ³³ Tladi (2015: 1031-1032).
- ³⁴ *Decision following the Prosecutor's request for an order further clarifying that the Republic of South Africa is under the obligation to immediately arrest and surrender Omar Al Bashir* (ICC-02/05-01/09-242), 13 June 2015.
- ³⁵ *Registry Report on the consultations undertaken under Article 97 of the Rome Statute by the Republic of South Africa and the departure of Omar Al Bashir from South Africa on 15 June 2015* (ICC-02/05-01/09-243), 17 June 2015.
- ³⁶ *Southern Africa Litigation Center v. Minister of Justice and Constitutional Development and Others*, Case No.27740/15,

- High Court of South Africa Gauteng Division, Interim Order, 14 June 2015 (Bashir Case, High Court I).
- ³⁷ Reproduced in *Southern Africa Litigation Center v. Minister of Justice and Constitutional Development and Others* [2015] 5 SA1 (GP) (Bashir Case, High Court II) para. 2.
- ³⁸ *Bashir Case*, High Court II paras. 28-32.
- ³⁹ *Minister of Justice and Constitutional Development and Others v Southern Africa Litigation Center and Others* (867/15)[2016] ZASCA 17 (Bashir Case, SCA) paras. 86-105.
- ⁴⁰ *Bashir Case*, SCA, para. 7.
- ⁴¹ 2017年3月14日、筆者によるヨハネスブルグのSALC事務所にて実施したSALCの本件担当官とのインタビュー。
- ⁴² *Democratic Alliance v Minister of International Relations and Cooperation and Others* (Council for the Advancement of the South African Constitution Intervening) (83145/2016) [2017] ZAGPPHC 53.
- ⁴³ なお、ガンビアでは、2016年12月の選挙で前大統領のヤヤ・ジャメ (Yahya Jammeh) に勝利した新大統領アダマ・バロウ (Adama Barrow) のもと2017年2月10日にガンビア国連代表部からICCからの脱退を取り消す通知が国連事務総長に対し提出された。これにより、2017年9月執筆時点でICCからの脱退手続きを進めているのはブルンジのみとなった。

参考文献

和文

- ジョゼフ, ハンロン (著)、北村文夫 (訳) (1987) 『隠された戦争 アパルトヘイトと黒人諸国』 新評論。
- 藤井広重 (2016) 「国連と国際的な刑事裁判所：アフリカ連合による関与の意義、課題及び展望」 (日本国際連合学会編 『国連研究第 17 号 国連：戦後 70 年の歩み、課題、展望』 国際書院、121-148 頁。
- 峯陽一 (1998) 「南アフリカの新憲法とグローバル化」 『国際研究』 第 14 号、73-93 頁。

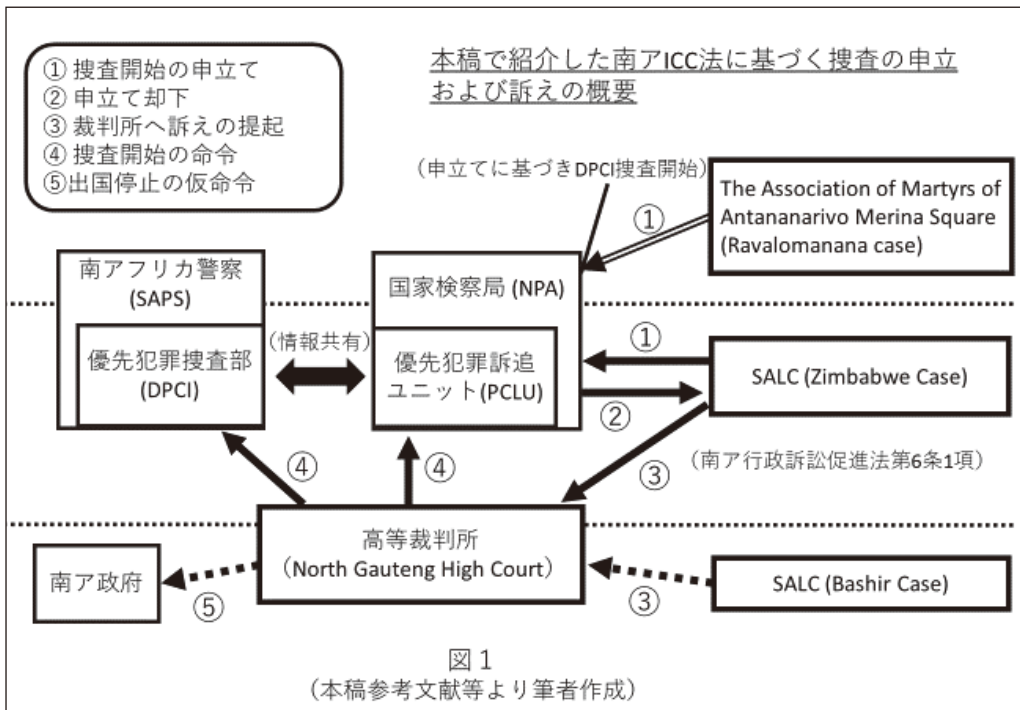
英文

- Boehme, Franziska (2017) “We Chose Africa’: South Africa and the Regional Politics of Cooperation with the International Criminal Court,” in *International Journal of Transitional Justice*, Vol.11, No.1, pp. 50-70.
- De Wet, Erika (2015) “The Implications of President Al-Bashir’s Visit to South Africa for International and Domestic Law,” in *Journal of International Criminal Justice*, Volume 13, Issue 5, pp. 1049–

- 1071.
- Dugard, John (2011) *International Law: A South African Perspective 4ed*, JUTA.
- Fujii, Hiroshige (2015) “The Impact of ICC Interventions on Kenya, the Ivory Coast and Human Security – A Comparative Analysis from the Initiation of Investigations to State Responses,” in *Journal of Human Security Studies*, Vol.4, No.1, pp.41-61.
- Plesis, Max du (2010) “The Future of International Criminal Justice: Civil Society, Complementarity and the Case of South Africa,” in *African Security Review*, Vol.19 Issue 4, pp. 17-30.
- Strydom, Hennie (2005) “South Africa's Implementation of the Rome Statute,” in Roy Lee (ed.) , *States' Responses to Issues Arising from the ICC Statute: Constitutional, Sovereignty, Judicial Cooperation and Criminal Law*, Brill.
- Tladi, Dire (2015) “The Duty on South Africa to Arrest and Surrender President Al-Bashir under South African and International Law: A Perspective from International Law,” in *Journal of International Criminal Justice*, Vol.13, Issue 5, pp.1027-1047.
- Ventura, Manuel J. (2015) “Escape from Johannesburg?: Sudanese President Al-Bashir Visits South Africa, and the Implicit Removal of Head of State Immunity by the UN Security Council in light of Al-Jedda,” in *Journal of International Criminal Justice* (2015) Vol.13, Issue 5, pp. 995-1025.
- BBC (2010) “Exiled Madagascan leader Ravalomanana sentenced” 28 August (<http://www.bbc.com/news/world-africa-11120620>, accessed 30 October 2017) .
- BBC (2014) “Madagascar ex-president Ravalomanana arrested on return” 13 October (<http://www.bbc.com/news/world-africa-29594895>, accessed 30 October 2017) .
- Daily Nation (2012) “South Africa probes ousted Madagascar leader” 5 August (<http://www.nation.co.ke/news/africa/South-Africa-probes-ousted-Madagascar-leader-/-/1066/1472046/-/view/printVersion/-/icuuga/-/index.html>, accessed 30 October 2017) .

新聞・ニュースサイト

- Al Jazeera (2012) “Zimbabwe critical of S Africa ruling on abuse” 10 May (<http://www.aljazeera.com/news/africa/2012/05/20125923505447981.html>, accessed 30 October 2017) .
- Al Jazeera (2016) “Gambia withdraws from International Criminal Court” 26 October (<http://www.aljazeera.com/news/2016/10/gambia-withdraws-international-criminal-court-161026041436188.html>, accessed 30 October 2017) .



An Analysis of the South African Withdrawal from the International Criminal Court: Focusing on the Case Study of the Implementation of the ICC Act

FUJII Hiroshige

Abstract

This paper assesses the reason behind the South African Government's decision on its withdrawal from the ICC Statute, through the analysis of the Implementation of the ICC Act in South Africa. South African domestic courts judged to exercise its jurisdiction over the cases of severe human rights violations in Zimbabwe, Madagascar and Sudan, for putting an end to impunity in these states, pursuant to the conditional universal jurisdiction of the ICC Act. It has been demonstrated that the ICC Act has had a significant impact on the domestic legal framework governing the investigation and prosecution of international serious crimes in South Africa. On this point, it is important that South African Civil Society Organizations have prompted concrete action by South African judicial authorities to initiate investigations and prosecutions of international crimes. By mobilizing legal experiences, South African Civil Society Organizations have tactically taken legal action based on the ICC Act. However, the broad jurisdiction of South African courts has brought negative diplomatic impact on the above targeted states. While Civil Society has played a key role in seeking international criminal justice by using the ICC Act, the South African Government pursues to escape from the legal obligation for the benefit of the politics. As a result, it is inevitable that the South African Government decides to withdraw from the ICC in order for rescinding the ICC Act.

(2017年11月1日受理)