

国際刑事裁判所における フィリピン及びブルンジの脱退問題

稲角光恵

はじめに

- 1 締約国の脱退に関する関連条文
 - 2 諸国の脱退表明と脱退国ブルンジ及びフィリピンが関わる事件の取扱い
 - 2-1) 2016年以降の脱退表明の波
 - 2-2) ブルンジの脱退
 - 2-3) フィリピンの脱退
 - 2-4) フィリピンの事態の捜査再開決定を支持した2023年7月上訴裁判部判決
 - 3 ICC脱退の法的効果
 - 3-1) 脱退の効力発生条件
 - 3-2) 条約上の締約国の権利の喪失
 - 3-3) 締約国に課される条約上の義務の消滅
 - 3-3-1) 締約国としての義務の消滅を制限するICC規程第127条2項
 - 3-3-2) 締約国であった期間の財政上の義務の存続
 - 3-3-3) ICC管轄権行使の前提条件の充足に与える影響
 - 3-3-4) 協力義務の限定的存続
 - 3-4) 脱退までにICCが「既に審議していた問題」の継続審議
 - 4 脱退の政治的意味
- おわりに

はじめに

国際刑事裁判所（International Criminal Court、以下ICC）は、国際法上の

犯罪を犯した個人の刑事責任を追及することにより国際社会における法と秩序の一旦を担い、国際社会全体のために機能していくことが期待されている。ICCは国際法上の主体としてはICCローマ規程（以下、ICC規程）を基盤とした政府間国際機構であり、多数国間条約により設立された国際機関として2023年9月時点で123ヶ国の締約国がある。ICCを設立する条約が2002年に発効して以来、ICCは国際法上の重大な犯罪を処罰するため活動してきたが、2016年以降、一度はICCの理念に賛同し締約国となった後に一転してICCを批判し脱退する可能性を示唆する国が複数出てきた。実際にブルンジとフィリピンが脱退し、その悪影響が懸念されている。

締約国の脱退は法的及び政治的にどのような意味と効果があるのか。特に懸念されているのがICCの管轄権に対する影響である。ICCは諸国からの同意と協力を基盤としているが、国からの同意と協力の拒否がもたらされるであろう脱退という事実により当該国が関わる事件に対するICCの管轄権は消滅するのであろうか。締約国の脱退により争点となっているのは、ICCの管轄権行使における時間的制限の有無の問題である。ICCは脱退国が関係する事件に対して管轄権を行使し続けることができるのか、締約国の脱退について定めたICC規程第127条の解釈と適用の問題がブルンジ及びフィリピンに対する捜査開始に関わるICCの諸決定において争われた。本稿では脱退国が関わる事態について捜査開始を肯定したICCの諸決定を元に、締約国の脱退に関する法的問題について考察する。脱退がICCの管轄権に与える影響に関する問題はブルンジ及びフィリピンについて現在ICCが扱っている事態について争点とされるだけでなく、ICCの行動に不満を持つ締約国が将来的にも生じる可能性があることから、締約国の脱退の効果に関する法的問題を明らかにする必要があると考える。本稿では次章で脱退に関する関連法規とその解釈に関わる争点を明らかにしたうえで、第2章でブルンジ及びフィリピンの脱退とICCにおけるそれぞれの国が関係する事態の取り扱いについて概括する。特に、両国による脱退表明後に捜査開始を決定した予審裁判部及び上

訴裁判部が締約国の脱退の効果をどのように解したか注目する。第3章と第4章ではICC締約国による脱退の法的及び政治的意味を考察し、今後のICCにおける手続が直面する問題について指摘する。

1 締約国の脱退に関する関連条文

本章では脱退に関わる定めと争点を確認してみよう。まず、条約に関する一般ルールとして、条約法条約で定められているように、条約が許容するならば条約からの脱退は認められるところ¹、ICC規程では脱退が許容されているため、ICC締約国は合法的に脱退することが可能である。脱退した国は当事国ではなくなり、条約に拘束されなくなる。ただし、脱退の効果について条約法条約第43条は、条約からの当事国の脱退は「条約に規定されている義務のうち条約との関係を離れても国際法に基づいて課されるような義務についての国の履行の責務に何も影響を及ぼすものではない」と定める。つまり、脱退対象の条約以外の他の条約上の義務や慣習法上の義務は消滅しない。したがって国連安保理からICCに事態が付託された場合など、国連安保理決議が協力を命令している場合には、ICC非締約国が国連加盟国として協力義務を負うのと同様に、ICC脱退国であっても国連加盟国であるならばICCへの協力義務を免れないことは当然である。また、ICC脱退国がジェノサイド条約の締約国である場合には、ジェノサイド条約第6条に基づく「管轄権のある国際刑事裁判所」への協力義務も影響を受けないと解される。ただしICC脱退国は自国が関係する事件についてはICCからの脱退によりICCが管轄権を失い「管轄権のある」裁判所ではなくなったため同条約上の協力義務はないと主張する可能性がある。

次にICC規程を見てみよう。脱退とICCの管轄権及び協力義務との関係についてはICC規程第127条が一部明確化しつつも不明な点が残存するため争

1 条約法に関するウィーン条約第54条(a)。

点となっている。ICC規程第127条は脱退について以下のように定めている。

ICC規程第127条 脱退

「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に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。」

ICC規程第127条は第1項で脱退手続とその所要期間を、第2項で脱退の効果について定めている。ICC規程第127条1項に基づき、脱退は書面による通告が受領された日の1年後に効力を持つのであり、通告による即時脱退はできない仕組みが採用されている。これは締約国による脱退によってICCが受ける影響の衝撃を1年という猶予期間を設けることにより緩和するものである。ICCの予算が締約国からの分担金の提供に依存していることに鑑み、会計年度途中で収入見込みが狂うことを回避する目的とも思われる。

同条2項は、脱退後も維持される国の義務について定めている。同条2項によれば、脱退の効力発生前に裁判所が既に審議していた問題について審議継続が可能であるとともに、脱退国であっても以下の国の義務が存続する。

- ・ 締約国であった期間中の規程に基づく義務（財政上の義務を含む）
- ・ 脱退の効力発生前に開始された捜査及び手続に協力する義務

締約国による脱退において論争が生じるのは、脱退の効果についてである。特に同条2項が定める脱退しても存続する義務の範疇について条文文言から明確ではない部分があるため以下のようにいくつかの疑問点が残る。脱退しても免除されない「この規程に基づく義務」とは何か、さらに2項の後半に記された時間的制限が同項の前半にも適用あるのか否か異なる解釈がある。また、「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」とは、ICC手続のどの段階まで進んでいるものを指すのか。具体的には、検察官が捜査着手するために行う予備的検討が含まれるのか、それとも予審裁判部による捜査開始許可という決定の段階以降のもののみについて協力義務が残るのか。「裁判所が既に審議していた問題」とは何か。本条文の「裁判所」は検察も含めたICCを構成する部局全部を指すと解するのか、締約国会議も含むのか、それとも裁判官で構成されるもの（予審裁判部及び裁判部及び上訴裁判部）を意味すると限定的に解釈した場合には裁判手続のどの段階を意味するのか、より詳細には、事態を対象とした捜査開始許可の審議段階を含むのか、それとも具体的な事件となった段階に限定されるのか。第127条2項は脱退国の義務存続について定めているが、ICCの管轄権自体はどのような影響を受けるのか。ICCの管轄権の受諾は第127条2項の第1文又は第2文のいずれが適用されるのか。すなわち、2項の第2文を適用して脱退効力発生前に開始されたもののみICCが扱えると解するのか、それとも脱退国が締約国であった期間中に犯された犯罪についてICCは脱退効力発生後であっても捜査をいつでも開始できると解するのか。

脱退に関するICC規程第127条は、ICC規程の起草作業の最終段階でつくられたものであるため起草作業で十分に議論された記録はなく、さらに学術的にもICCからの脱退について先行研究はほとんどない状況にある。上記のように脱退の効果について疑問点がある中、ICCの管轄権がどのような影響を受けるのか、また、ICCへの国の協力義務が消滅／存続する範囲について問題とされる点について、次章以降でICCから脱退したブルンジ及びフィリピン

ンが関わる事態についてICCが管轄権を行使することについてどのような決定を行ったか、実際の事例を検証する。

2 諸国の脱退表明と脱退国ブルンジ及びフィリピンが関わる事件の取扱い

2-1) 2016年以降の脱退表明の波

ICCに反対する諸国の意思は、ICCに関する条約を批准しないという不作為の形のみならず、積極的な形でも表明されてきた。例えばICC規程が1998年にローマにて開催された会議で採択される際に投げられた反対票や、米軍構成員に対するICCの管轄権行使を阻止するための国内法を制定したり他国と二国間条約を締結したアメリカの反ICCの行動といったあからさまな反対行動や、アフリカ連合（AU）における反ICC決議がその例である。このようにICC非加盟国や地域的国際機構からの批判に留まらず、ICCに賛同の意思を示して締約国となった国から反意が示されたのは2016年以降である。最初にICCから脱退する意思を表明したのはアフリカ諸国であり、南アフリカ、ブルンジ、ガンビアの3国が2016年に脱退の意思を表明したのであった²。これら諸国の脱退表明はアフリカ連合の反ICC諸決議に象徴されるようなアフリカ諸国からの反発が具現化したものであった。南アフリカとガンビアは脱退の意思を公にしつつも後に脱退表明を取り消してICC締約国であり続けたが³、ブルンジは2016年の脱退表明を撤回せずに初のICC脱退国となった。そ

2 正式な脱退通知が南アフリカ、ブルンジ、ガンビアの3国により2016年に行われた。南アフリカの通告（C.N.786.2016.TREATIES-XVIII.10）、ブルンジの通告（C.N.805.2016.TREATIESXVIII.10）とガンビアの通告（C.N.862.2016.TREATIES-XVIII.10）の後、フィリピンの脱退通告（C.N.138.2018.TREATIES-XVIII.10）があった。

3 南アフリカによる脱退表明とその脱退表明を違憲と判断した南アフリカ国内裁判所の判決については、See, Max du Plessis and Guenaël Mettraux “South Africa’s Failed Withdrawal from the Rome Statute: Politics, law, and judicial accountability” *Journal of International Criminal Justice* vol. 15 (2017), pp. 361-370.

の後、フィリピンが2018年に脱退を表明し、2か国目のICC脱退国となった。ICCからの脱退を表明した国は表1のとおりである。次節で実際に脱退国となったブルンジ及びフィリピンの状況について検討してみよう。

表1：ICCからの脱退表明国と脱退表明撤回有無

国名	脱退通告日	脱退表明の撤回	脱退の効力発生日
南アフリカ	2016年10月19日	2017年3月7日	—
ブルンジ	2016年10月27日	無し	2017年10月27日
ガンビア	2016年11月10日	2017年2月10日	—
フィリピン	2018年3月17日	無し	2019年3月17日

2-2) ブルンジの脱退

ブルンジはICCから初めて脱退した国である。2004年から締約国であったブルンジが2017年に脱退を表明したのは、ICCがブルンジの事態について捜査着手したことに起因する。ICCによりブルンジ国内の事態が捜査の検討対象とされていることが明らかになった後、ブルンジはICCからの脱退を2016年10月に通告したのであった。ICCが着目した犯罪容疑は、2015年4月にPierre Nkurunziza大統領が3期目の再選を狙い出馬するとの報道後に憲法違反と主張し反発する者達が行った抗議行動から社会秩序が不安定となる中で多数の市民が犠牲となった一連の状況の中で犯されたとされる殺人や拷問、強姦、強制失踪や迫害の疑いであった。ブルンジの状況について2016年4月25日にICCが予備的検討を行った時点で430人以上の殺人と3400人の逮捕、23万人が国外に避難する状況となっていたとされる。このブルンジの事態に関し、ICC検察官はブルンジ国内外における2015年4月26日から2017年10月26日の間にブルンジ国内又はブルンジ国民によって犯された犯罪について職権により捜査着手し、捜査開始の許可を予審裁判部に求めた。捜査対象の事態が2017年10月26日までの期間と区切られたのは、ブルンジの脱退が効力を発する2017年10月27日のぎりぎり直前までとしたためである。検察官から要請

を受けた予審裁判部は2017年10月25日に捜査開始を許可する決定を下した⁴（以下、2017年予審裁判部決定）。この2017年予審裁判部決定は、ICCの管轄権の受諾は脱退により影響されないと述べた⁵。

ブルンジの事態に関するICC手続の特異な点は、ブルンジの脱退が効力を発する2日前に捜査開始の許可が出た点である。さらに特異性が際立ったのは、ブルンジの事態についてのICC手続が一定期間秘匿された点である。予審裁判部によるブルンジの事態に関する捜査開始許可決定は、被害者及び証人の生命等に対する危険を回避することを理由として非公開で行われ、捜査開始決定について管轄権を通常行使するであろう諸国に通知することを例外的に10日間遅延させることの許可が付帯していたのである。ICCは、ブルンジ政府が被害者及び証人に干渉し害しているとの複数の情報提供を受け、捜査開始許可の事実を一定期間非公開とする異例の対応を取ったのである。このようにICCの動向の事実が秘匿されたため、脱退によりICCとの関係を完全に絶てたと思っていたブルンジは後に捜査開始許可の事実を知らされたのであった。

2-3) フィリピンの脱退

フィリピンはICCから脱退した2番目の国であり、アジア初のICC脱退国である。フィリピンは2011年11月1日からICC規程の締約国であったが、2018年3月17日に脱退通告を行った結果、2019年3月17日から同国の脱退は効力を発した。フィリピンの事態に関するICCの手続については、その継続の法的な妥当性について論争がある。なぜなら予審裁判部が捜査開始の許可を出したのはフィリピンの脱退が効力を発した後であったため、ICCが管轄権を

4 Public Redacted Version of “Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an investigation into the Situation in the Republic of Burundi”, ICC-01/17-X-9-US-Exp, 25 October 2017, ICC Pre-Trial Chamber III.

5 Ibid., para. 24.

表2：ICC脱退国であるブルンジ及びフィリピンの状況比較

		ブルンジ	フィリピン
ICC締約国となった日		2004年12月1日から締約国	2011年11月1日から締約国
脱退通告		2016年10月27日	2018年3月17日
脱退効力発生日 (脱退後1年)		2017年10月27日	2019年3月17日
I C C の 対 応	捜査対象	2015年4月26日から2017年10月26日の間に犯されたブルンジ国内又はブルンジ国民によって犯された人道に対する罪	2011年11月1日から2019年3月16日の間のフィリピン国内における「麻薬に対する戦争」政策下で犯された犯罪
	管轄権行使開始の根拠 (トリガー・メカニズム)	検察官の職権による捜査着手	検察官の職権による捜査着手
	手続 (ICC 検察及び裁判部)	<p>○2016年4月25日ブルンジの事態について検察官は捜査着手のための予備的検討 (ICC規程第15条) の実施を表明</p> <p>○2017年10月25日予審裁判部が捜査開始許可 (ただし、この決定の即時公表は回避)</p>	<p>○2021年5月24日検察が捜査開始許可を要請</p> <p>○2021年9月15日予審裁判部が捜査開始許可決定</p> <p>○2021年11月18日検察はフィリピンから第18条2項の捜査移送要請を受領した (2021年11月10日) ことを理由に捜査停止を予審裁判部に通知</p> <p>○2022年6月24日検察が捜査再開許可を要請</p> <p>○2023年1月26日予審裁判部が捜査再開許可決定 (2023年2月3日フィリピンが上訴)</p> <p>○2023年7月18日上訴裁判部がフィリピンの上訴を棄却し予審裁判部による捜査再開許可決定を支持</p>

行使できないとする主張がフィリピンのみならず複数の裁判官からも出されたからである。フィリピン領域において2011年11月1日から2019年3月16日の間にフィリピン政府の「麻薬に対する戦争」下で犯された犯罪容疑についてICC検察官が予審裁判部に捜査開始の許可を求めたのは、フィリピンの脱退が効力発した2019年より後の2021年5月であった。フィリピン脱退後の捜査開始許可要請を受け、予審裁判部は2021年9月15日に捜査開始を許可する決定を下したのである⁶。

この2021年9月の捜査開始許可にも関わらずICCがフィリピンの事態についての捜査を中止したのは、フィリピン自身が犯罪捜査と訴追を行うと主張して捜査の移送要請を行ったからである。そもそもICCは各国の管轄権を第1次的管轄権とし、国が捜査又は訴追を行うかぎり、補完性の原則に基づきICCは管轄権を行使しない。補完性の原則を具体化した手続として、ICC検察官は締約国からの事態付託又は検察官の職権による捜査着手の場合には、問題となる犯罪について裁判権を通常行使しうる国に第18条1項に基づき通報を行うのであり、通報を受けた国はICCに対して自国が現に捜査しており又は既に捜査した旨を通報して捜査を自国にゆだねることを同条2項に基づき要請することができる。2021年11月18日、ICC検察官はフィリピンがICC規程第18条2項に基づき捜査移送の要請を行ったことを裁判部に通知した⁷。ICCは補完性の原則に基づき各国の国内裁判所の管轄権を第1次的管轄権として尊重するものであるから、フィリピン国内での犯罪捜査に期待してICCにおける手続が中断されたのである。ICCの締約国となった際に制定されたフィリピン国内法を適用し国内で捜査及び処罰可能であることから、フィリピンがICCの補完性の原則の下で第1次的管轄権を行使可能である点を指摘

6 Decision on the Prosecutor's request for authorization of an investigation pursuant to Article 15 (3) of the Statute, 15 September 2021, Pre-Trial Chamber I, ICC-01/21-12.

7 Notification of the Republic of the Philippines' deferral request under article 18(2), 18 November 2021, Office of the Prosecutor, ICC-01/21-14.

する論稿もある⁸。

上記のようにフィリピンにゆだねられたはずが、2022年6月24日、検察はフィリピンの事態について捜査を再開することを裁判部に要請したのである。ICC規程第18条3項は「国の行う捜査にゆだねたことについては、ゆだねた日の後六箇月を経過した後又は当該国に当該捜査を真に行う意思若しくは能力がないことに基づく著しい状況の変化があった場合にはいつでも、検察官が再検討することができる」とし、検察官は「関係国に捜査をゆだねた場合には、当該関係国に対しその捜査の進捗状況及びその後の訴追について定期的に自己に報告するよう要請」可能である（同条5項）。予審裁判部は検察からの捜査再開要請を受け、捜査の再開を許可する決定を2023年1月26日に示した⁹。この2023年1月の捜査再開許可決定では、予審裁判部はフィリピンから提供を受けた資料を検討した結果、補完性の原則に従いICCが捜査をゆだねる条件であるフィリピンによる関連捜査の実施が立証できていないと判断したのであった。

これに対してフィリピン政府は2023年2月3日、第1予審裁判部の捜査再開許可決定の適用停止を要請するとともに、同決定を不服として上訴した。しかし上訴裁判部は、2023年3月27日に第1予審裁判部の決定の適用停止を求めたフィリピンの要請を却下した後、2023年7月18日に第1予審裁判部の捜査再開許可決定を支持する判決（以下、2023年7月上訴裁判部判決）¹⁰を示したのである。その結果、ICC検察官がフィリピンの事態について捜査を行うこととなったのである。ブルンジの事態に関するICC手続とは異なり、フ

8 See, Emma Palmer “Complementarity ad Implementation of International Criminal Law in the Philippines” *New Zealand Journal of Public and International Law* vol. 17 (November 2019).

9 Public Redacted Version of “Authorisation pursuant to article 18(2) of the Statute to resume the investigation”, 26 January 2023, Pre-Trial Chamber I, ICC-01/21-56-Red.

10 Judgment on the appeal of the Republic of the Philippines against Pre-Trial Chamber I’s “Authorisation pursuant to article 18(2) of the Statute to resume the investigation”, 18 July 2023, Appeals Chamber, ICC-01/21-77.

フィリピンの事態については捜査開始決定が明らかにフィリピンの脱退効力発生後である点が注目され論争の原因となっている。そこで、2023年7月上訴裁判部判決の多数意見と2名の裁判官から示された反対意見を次節で検討する。

2-4) フィリピンの事態の捜査再開決定を支持した2023年7月上訴裁判部判決

2023年7月上訴裁判部判決は、捜査再開を許可した第1予審裁判部の決定を支持し、フィリピンからの上訴理由をすべて却下したものである。この判決に対してMarc Perrin de Brichambaut裁判官とGocha Lordkipanidze裁判官が反対意見¹¹を表明した。この反対意見が表明された事実こそ締約国の脱退がICCの管轄権に及ぼす効果についての解釈の対立の存在を示している。そこで、以下で多数意見と反対意見について概括しよう。

フィリピンは4つの上訴理由を掲げたが上訴裁判部はすべて認めなかった。フィリピンは予審裁判部が4つの間違えた判断を行ったとし、(1)フィリピンの脱退にも関わらずICCが犯行時にフィリピンが締約国であったことを根拠に管轄権を行使しようとした判断の誤り、(2)ICC規程第18条手続に関する検察の立証責任をフィリピンに転嫁した誤り、(3)フィリピン国内で事態に関わる捜査を行っているかを判断する際に用いた法規則の適用の誤り、さらに、(4)捜査を実施する現実の又は真の努力をフィリピンが行っていないと判断する際にいかなる実際の評価も基礎としておらず、事態が十分な重大性があるか検討を怠った誤りがあると主張し、上訴の理由とした。

上訴裁判部はフィリピンが脱退したためICCは管轄権を行使できないという主張を退けた。予審裁判部では条約法条約第70条とブルンジの事態に関す

11 Dissenting Opinion of Judge Perrin de Brichambaut and Judge Lordkipanidze, 18 July 2023, ICC-01/21-77-OPI, available at the ICC's homepage, <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-07/01-21%20Philippines%20OA%20Dissenting%20Opinion%20%28FINAL%29.pdf> (accessed on 20 November 2023).

る手続の先例及びその先例を踏襲したAbd-Al-Rahman事件の第2予審裁判部決定を根拠として挙げ、特にフィリピンの脱退より前に予備的検討が行われていたことから、ICCの管轄権の行使はいかなる時間的制限の対象ともならないと述べていた¹²。上訴裁判部の多数意見はこれを支持するとともに、関連する捜査又は訴追を実施することはフィリピンが捜査移送を要請した以上、立証責任はフィリピンにあると述べた。また、多数意見は、フィリピンの捜査を行う意図及び能力の問題を検討しないという予審裁判部の姿勢は正しく、関連犯罪についてフィリピンの不作為という結論に至る過程で受理許容性条件や基準を予審裁判部が誤った適用をしたということについてフィリピンが立証できていないと判断した。

これに対して反対意見はフィリピンの事態について検察官が捜査開始の許可申請を行う前にフィリピンの脱退が有効であったためICCは管轄権を行使できないのであり、捜査再開の許可を撤回し、フィリピンの事態に関するすべての手続を停止させるべきという見解を示したのである¹³。反対意見は、裁判所の管轄権に関する基本的争点は早期に解決されるべきであり、捜査開始許可後に特定の事件が扱われはじめた時点でICCに管轄権無しと判断するのでは非生産的であり無駄であると述べた¹⁴。反対意見は、ICC規程第12条に定められた管轄権行使の前提条件が第13条により裁判所が管轄権を行使する時点で存在しなければならないとの見解をJacobの論稿¹⁵を註に挙げつつ示

12 Decision on the Prosecutor's request for authorization of an investigation pursuant to Article 15 (3) of the Statute, *supra* note (6), para. 111.

13 *Supra* note (11), paras. 27 and 37.

14 *Ibid.*, paras. 11-12.

15 D. Jacobs, "Burundi withdraws from the ICC: what next for a possible investigation?" on Spreading the Jam (28 October 2017), <https://dovjacobs.com/2017/10/28/burundi-withdraws-from-the-icc-what-next-for-a-possible-investigation/comment-page-1/> (accessed on 20 November 2023).

し¹⁶、前提条件が充足されていない以上、フィリピンの事態についてICCの管轄権は発動しえないと結論づけたのである。反対意見の裁判官は、第15条4項に従い捜査開始を予審裁判部が認可した時点で第12条の前提条件が満たされていないと解釈している¹⁷。脱退が効果を持ち国がICC締約国ではなくなったならば、検察官はICCの管轄権を発動する手続を開始することができず、捜査を開始することはできないとの解釈を示したのである¹⁸。そのため、検察官は脱退国の権利を侵害しない態様でICCの管轄権を発動するすべての努力をしなければならないのであり、検察官が予備的検討を行い予審裁判部に捜査開始の許可を要請し予審裁判部がその決定を下すのに1年は十分であると反対意見の裁判官は述べた¹⁹。なお、検察官による予備的検討は非公式的な性質にあるため予審裁判部からの捜査開始許可がない段階ではICC規程第127条2項後段の「裁判所が既に審議している問題」に該当せず、脱退の効力発生後に第15条3項の捜査開始要請をする検察官の権限を拡張する根拠とはならないと反対意見は述べた²⁰。反対意見は、ICCの管轄権を無期限に発動することを許容する解釈は脱退に関する第127条及び規程起草者の意図と矛盾すると批判した²¹。反対意見はその他の3つの上訴理由については検討していない。反対意見はフィリピンの脱退によりICCの管轄権行使の前提条件が充足されていないとしてフィリピンの第1の上訴理由を認めるべきであったという点で多数意見と対立する見解を示したのであった。

3 ICC脱退の法的効果

本章ではICC脱退の法的意味と効果について検証する。条約からの脱退は、

16 Supra note (11), para. 26.

17 See, *ibid.*, para. 16.

18 *Ibid.*, para. 27.

19 *Ibid.*, para. 29.

20 *Ibid.*, para. 35.

21 *Ibid.*, para. 36.

当該条約上の権利を失うとともに条約上の義務を課されないという法的効果をもたらすものである。ICCからの脱退により脱退国に対しては、ICC締約国としての権利義務が消滅する。ICCの運営上で特に問題視されるのは条約上の締約国の義務の消滅であり、ICCの任務遂行を妨げるという悪影響が懸念される。

3-1) 脱退の効力発生条件

ICC規程は締約国の脱退を許容するが、脱退するためには国は第127条1項に基づき書面により脱退を通告しなければならず、脱退は書面による通告が受領された日の1年後に効力を発する。このように即時脱退はできない仕組みが採用され、ICCにとっては実質的に1年の猶予期間を得る。これは、ICCの予算が締約国から提供される分担金に依存していることに鑑み、会計年度途中で収入見込みが狂うことを回避することを可能とする。

1年という期間については、フィリピンの事態に関する2023年7月上訴裁判部判決に対する反対意見では、国による脱退通告後の1年以内に検察官が捜査開始許可を得なければICCは管轄権を行使できなくなるとする解釈が示された。しかしこの解釈はICCの管轄権及びICCの管轄権行使の前提条件と、第127条2項の脱退国の協力義務の継続条件とを混同するものである点は後述する。

3-2) 条約上の締約国の権利の喪失

締約国の脱退については脱退国の義務が注目されるため見過ごされがちであるが、脱退の法的効果として締約国としての権利の消滅がある。ICC規程には脱退により影響を受けない義務についての定めはあるが、権利についての定めはない。したがって別段の定めがない以上、条約に関する一般原則に従い、脱退により当然に締約国としての権利は消滅する。

締約国はICCに事態を付託する権限があり²²、事態付託に付随して、捜査を要請する権利、付託国として検察官が捜査を開始しないと決定した場合の不服申し立てを行う権利²³、並びに管轄権又は受理許容性に関する手続において意見を提出する権利²⁴が認められている。他にも締約国の権利としてICC規程は、犯罪構成要件に関する文書並びに手続及び証拠に関する規則並びに規程そのものの改正提案権²⁵、ICCへの締約国からの事態付託及び検察官による職権による捜査着手について通報を受ける権利²⁶、裁判官候補者を指名する権利²⁷、無給の人員を提供する権利²⁸、裁判所規則の改正について通知される権利とその改正に異議を申し立てる権利²⁹、ICCの管轄権の範囲内にある犯罪又は締約国の国内法に定める重大な犯罪を構成する行為について捜査又は裁判を締約国が行う際にICCに援助を要請する権利³⁰、ICCに引き渡された者につき特定性の原則に基づきICC規程第101条1項の条件を放棄する権利、裁判官や検察官の指名や解任や規程の改正といった広い決定権を有するICC締約国会議に参加し投票する権利³¹、締約国間の紛争について締約国会議に付託する権利³²、規程が自国に対して効力発生してから7年間は自国民による戦争犯罪又は自国領域内で犯される戦争犯罪についてICCの管轄権を受諾しないと宣言する権利³³、並びにICCから脱退する権利を認めている。脱退する権

22 ICC規程第13条(a)、第14条1項。

23 ICC規程第53条3項(a)。

24 ICC規程第19条3項。

25 ICC規程第9条2項、及び第51条2項(a)、第121条1項。

26 ICC規程第18条1項。

27 ICC規程第36条4項(a)。

28 ICC規程第44条4項。

29 ICC規程第52条3項。

30 ICC規程第93条10項。

31 ICC規程第112条。

32 ICC規程第119条2項。

33 ICC規程第124条。

利を行使した締約国は、これら締約国の権利を失う。

3-3) 締約国に課される条約上の義務の消滅

ICC締約国であったフィリピンとブルンジの脱退は、ICCに対して一度は表明した賛同の意思の撤回という意味ではアメリカ合衆国やロシアが行ったICCについての条約の署名撤回³⁴と類似するが、後者は条約法条約第18条に基づき条約の趣旨及び目的に反するようなことを行わない義務という限定的な義務のみを署名国として負っていたのに対して、前者は締約国として国が条約上の義務すべてを負った期間がある点で異なる。特に脱退がICCに対して大きな影響をもたらすと懸念される事項は、ICCの管轄権の受諾及び協力義務並びに経費負担義務である。脱退による悪影響を減じるために国の義務の消滅をある程度阻止するICC規程第127条2項が規定されていることを本稿第1章で紹介したが、以下で諸々の争点とも合わせて検討する。

3-3-1) 締約国としての義務の消滅を制限するICC規程第127条2項

脱退は条約上の権利義務から解放されることを意味し、条約は非締約国に対して権利義務を創設しないため、ICC規程上の義務を脱退国が負わないのが原則である。しかしこの点につき別段の定めがICC規程にあるため、ICCからの脱退国はICC規程第127条が定める限りにおいてICC規程上の義務を免れることはできない。ブルンジの事態について捜査開始許可を下した予審裁判部決定では、ICC規程第127条2項は条約法条約第70条1項(b)に包含された原則を具体化したものと表現されており³⁵、条約法に関する一般原則との

34 アメリカはクリントン大統領が大統領交代直前の2000年12月31日に「道徳的な指導力を発揮してきたアメリカの伝統として署名する」と述べて署名したが議会には提出されず、ブッシュ大統領の政権下の2002年5月6日に条約を批准しないとの通告が行われ、事実上署名が撤回された。ロシアは2000年9月13日に署名したが、2016年11月30日に条約を批准しないと通告した。

35 See, *supra* note (4), para. 25.

矛盾はないと解されている。争点となるのが、ICC規程第127条に基づき脱退国に対しても存続するという義務の種類とその残存範囲である。

ICC規程第127条2項は2つの文で構成されており（以下、冒頭の文を第1文、2つ目の文を第2文と称する）、脱退の効力発生前にICCが既に審議していた問題について審議継続が可能であるとともに、脱退後も国に以下の義務が存続することを明示した。

- ・第1文：締約国であった期間中の規程に基づく義務（財政上の義務を含む）
- ・第2文：脱退の効力発生前に開始された捜査及び手続に協力する義務

この第1文と第2文との関係については複数の解釈が存在しうる³⁶。例えばフィリピンの事態に関する2023年7月上訴裁判部判決に対する反対意見の裁判官達は、第2文が定める時間的制限（脱退の効力発生前に開始された捜査及び手続に限定）を第1文に定める締約国であった期間中の義務全般の存続条件とさせる解釈を採用したようにも見られるのである。

3-3-2) 締約国であった期間の財政上の義務の存続

ICC規程第127条2項に基づき、国は締約国であった期間の財政上の義務を脱退したとしても免れることはできない。したがって締約国であった期間中のICCの分担金³⁷の支払い義務を脱退国は引き続き負い、支払いを完了しなければならない。脱退の効力は最速で脱退通告の1年後と定められているため、脱退の意思表示と脱退の法的効力発生に時間差がある点に留意しなければならない。ICCからの離脱を決定し通告した国としてはICCの活動を支える意思がないのに分担金を支払わなければならないことを不満と思う可能性があるが、たとえ脱退通告したとしても分担金という財政上の義務が生じう

36 Ibid., para. 26.

37 ICC規程第115条(a)。

ることはICC規程上で許容されている。もちろん脱退の効力発生後の次年度ICCの経費との関係では非締約国である脱退国は分担金を負う義務はない。

3-3-3) ICC管轄権行使の前提条件の充足に与える影響

ICCが管轄権を行使するためには、犯罪行為地国又は被疑者国籍国のいずれかの国によるICCの管轄権の受諾という前提条件が原則的に充足されなければならない³⁸、その前提条件の充足においてICC締約国は規程上の犯罪についてICCの管轄を受諾したものとされる³⁹。この点、締約国の脱退はICCの管轄権に対する受諾がもはや推定されないことを意味する。すなわち、ICCが扱おうとする事件によっては管轄権行使の前提条件を満たせなくなる可能性が生じる。このように締約国の脱退は、脱退国の領域を犯罪行為地とする犯罪及び脱退国国民によって犯された犯罪に対するICCの管轄権行使可能性に影響を与えるのである。

ICCはブルンジ及びフィリピンの事態の双方において関係国が締約国であった期間内に犯された犯罪についてはICCに管轄権があることを表明している。例えばブルンジについてICCの公式ホームページでもブルンジが締約国であった2004年12月1日から2017年10月26日の間にブルンジ領域内又はブルンジ国民によって犯されたICC規程上の犯罪についてICCが管轄権を行使できると記され⁴⁰、フィリピンについてもフィリピンが締約国であった期間である2011年11月1日から2019年3月16日の間の犯罪についてICCが管轄権を継続保持すると明記している⁴¹。もちろん非締約国の場合と同様にICC規程第

38 ICC規程第12条第2項。国連安保理からの事態付託の場合には例外的にこの前提条件がない。

39 ICC規程第12条1項。

40 ブルンジの事態について紹介するICC公式ホームページ、<https://www.icc-cpi.int/burundi>、参照（2023年10月20日アクセス）。

41 フィリピンの事態について紹介するICC公式ホームページ、<https://www.icc-cpi.int/philippines>、参照（2023年10月20日アクセス）。ICCは以下のように締約国であった期間

12条3項に基づき脱退国がICCが管轄権を行使することについて受諾の意思を別途表明する場合にはICCが管轄権を行使することは妨げられない。

脱退がICCの管轄権行使に関わる前提条件に与える影響については、解釈の争いがある。脱退国が締約国であった期間中に脱退国領域内で又は脱退国国民により犯された犯罪についてICCが管轄権を行使できる期間に制限があるか否かで見解の相違が存在し、①手続を開始する時間的制限がないとする説（以下、手続開始時間無制限説）と、②脱退の効力発生後は管轄権を行使できないとする説（以下、管轄権同意消滅説）がある。

まず前者の①の手続開始時間無制限説は、ひとたびICC締約国となることによりICCの管轄権を国が受諾したならば、当該国が脱退後も締約国であった期間中の受諾は有効であり続け、脱退国が締約国であった期間中に脱退国領域において又は脱退国国民により犯された犯罪についてICCが管轄権を行使することが可能であり続けると解する説である。既にICCが管轄権を行使する前提条件が満たされているのであり、ICCにおいて捜査開始し具体的事件を訴追することが将来に渡って可能であると解釈するのである。このように①の手続開始時間無制限説によれば、脱退の効力発生後であってもICCが管轄権を行使する前提条件である関係国による受諾があったものと継続して扱うことができる。ブルンジ及びフィリピンの事態に関わる手続を扱った予審裁判部及び上訴裁判部の諸決定や前述のICCホームページでの記述等を見る限り、ICC内で多数はこの見解にあると思われる。ブルンジの事態の捜査

後にも犯罪が犯された可能性を示唆しつつ捜査対象としなかったことを述べた2021年9月15日の予審裁判部決定の第110パラグラフの言葉をそのままホームページで用いている。The “Court retains jurisdiction with respect to alleged crimes that occurred on the territory of the Philippines while it was a State Party, from 1 November 2011 up to and including 16 March 2019. While the relevant crimes appear to have continued after this date, Pre-Trial Chamber I noted that alleged crimes identified in the Article 15(3) Request were limited to those during the period when the Philippines was a State Party to the Statute and restricted the authorised investigation to that period.”

開始について審議した第3予審裁判部も、管轄権の範囲の問題と脱退国に残存する協力義務の範囲の問題とを分けて区別している。

他方で、②の管轄権同意消滅説は、脱退の効力発生後は、たとえ締約国であった期間中に犯された犯罪についても脱退国からのICCの管轄権の受諾がないためICCが管轄権を行使できないと解する説である。管轄権同意消滅説は、ICC規程第12条が定めるICCの管轄権行使の前提条件がICCの管轄権が発動（トリガー）される時点で充足されなければならないと解する。この説は脱退に関するICC規程第127条2項の第2文で協力義務が「脱退が効力を生ずる日の前に開始された」捜査及び手続に限定して存続することに大いに影響を受けている。この②の管轄権同意消滅説をとったと思われるのが、前章で紹介したフィリピンの事態に関する2023年7月上訴裁判部判決に対する反対意見であった。反対意見を表明した裁判官達は、ICCの管轄権に対する関係国の受諾という面においても脱退発効後は効力がないと解し、脱退国に関わる事態については脱退効力発生前に捜査開始が予審裁判部により決定されていないければICCの管轄権及び受理許容性も消滅するのであり、管轄権が成立しないことにつきICCはできるだけ早い手続段階で示すべきであるので捜査開始の許可有無という段階で事態取扱いの継続を否定すべきだとの見解を表明したのである。

脱退の法的効果について学術的な議論は十分ではない。例えばICC規程条文のコメンタリーでClarkは、検察官が1年以内に手続を進めなければならないことに言及しつつ、脱退前の過去の犯罪についてICCが管轄権を行使することについて認める見解を示している⁴²。しかし深い分析はなく、実際にブルンジとフィリピンの脱退例が出るまで見解の対立の可能性は認識されていなかったのである。管轄権同意消滅説の解釈は、ICCの管轄権とICCの管轄

42 For a commentary on Art 127 see Roger S Clark, "Article 127: Withdrawal" in O Triffterer and K Ambos (eds), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, 3rd ed (CH Beck, Hart, Nomos, 2016), pp. 2322–2324.

権行使の前提条件と第127条2項で存続する脱退国の協力義務とを混同すると等しくなると考える。管轄権同意消滅説は、ICCの管轄権行使の前提条件を判断する時期を協力義務の存続条件と同様とするので、国からの協力を得られない事件をICCが扱うことにより苦勞することを回避できるが、特定の国からの協力は実務的には重要であるが法的には国の協力がなくともICCの管轄権行使は可能である。ICCの予審裁判部及び上訴裁判部の多数意見は、フィリピンの脱退が効力を発した後も捜査開始を許可したことからも、この解釈を採用していない。もちろん、ブルンジ及びフィリピンの事態に関する現時点でのICCの決定は捜査開始許可の段階であり、具体的な事件となってICCの管轄権の合法性と受理許容性の審議段階に入ったときに管轄権同意消滅説が採用されて判断が覆される可能性はある。検察官の職権による捜査着手の場合、予審裁判部が第15条4項に基づき捜査開始の許可を与えるが、「この許可は、事件の管轄権及び受理許容性について裁判所がその後に行う決定に影響を及ぼすものではない」と定められているからである。

3-3-4) 協力義務の限定的存続

締約国にはICC規程第86条が定めるようにICCが行う捜査及び訴追において裁判所に対し十分に協力する義務があるが、脱退によりこの協力義務が消滅するとICCの任務遂行が妨げられる可能性がある。そこでICC規程は協力義務で例外的に存続する場合を定めた。ICC規程第127条2項の第2文は「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」への協力義務と、「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」の継続審議が脱退により影響を受けないことを定めている。

ICC規程第127条2項の第2文について争点となるのは、「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」と「既に審議していた問題」の範疇である。具体的には、(1)ICCのどの機関が行うものが対象であるのか(手続主体に関する争点)、また、(2)ICC手続のどの段階ま

で進んでいるものが対象であるのか（手続段階に関する争点）、という疑問である。(1)の手続主体に関する争点では、捜査及び手続を行う主体がICCを構成する部局全部が該当するのか、検察官が含まれるのか、それとも裁判官で構成される機関に限定されるのが問題とされる。ICC規程の他の条文と共通する解釈としては、裁判部に限定するとは解されず、検察局も含まれると解する。(2)の手続段階に関する争点では、検察官による捜査着手の判断段階を含むのか、それとも予審裁判部による捜査開始許可が決定されて初めて「開始されたもの」に該当するのかが問題とされる。この点、2023年7月上訴裁判部判決の反対意見は、予審裁判部による捜査開始許可を得ていない検察官による捜査着手段階では不十分との見解を示した。反対意見のこの解釈をとるならば、フィリピンの脱退が効力を発した2019年より後の2021年に予審裁判部がフィリピンの事態について捜査開始を許可したため、フィリピンにはICCの捜査及び手続に協力する義務はないと解されるのである。しかし本稿第2章で紹介した予審裁判部による2021年の捜査開始許可に関する決定に見られるように、検察官の予備的検討もICCで事態について手続開始するものと含めてICCでは解されていると思われる。

3-4) 脱退までにICCが「既に審議していた問題」の継続審議

ICC規程第127条2項の第2文の後半は、「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」と定める。継続審議を許される「既に審議していた問題」が何であるか例示は条文内にはないが、例えば、締約国の非協力的態度に対する対応の審議などが含まれると考える。締約国がICCからの協力要請に応じない場合、ICCはICC規程第87条7項の認定を行い、締約国会議又は国連安保理によって付託された事態に関連するものであるときは安保理に問題を付託することができる。仮に非協力的な締約国が脱退したとしても、脱退の効力発生前にICCが締約国会議又は安保理の付託を視野に審議し始めていた場合には、脱

退後であっても継続審議が可能となるのである。

4 脱退の政治的意味

締約国の脱退は、ICCとの決別であり、ICCに対する批判を締約国が最大限に表明する行為とも言えよう。ICCに対しては、ICC設立後アフリカ大陸で犯された犯罪に関する事件のみを扱っていた時期が長かったことと、国家元首や政府の長に対して慣習法上認められていた不逮捕特権との抵触に関する法解釈論争から、アフリカ諸国から反発が強く示された時代がある。アフリカ連合は反ICCを体現する諸決議を採択し、反ICC政策を掲げてアフリカ諸国の集団脱退を企図していたのであった⁴³。アフリカのみを標的とするアフリカ諸国からの糾弾と事件選択におけるICC内での偏見の疑いを払しょくするべくICCがアフリカ大陸外の犯罪容疑について捜査するための予備的検討を始めたところ、対象とされたフィリピンがアジア初のICC脱退国となり、ICCに対する反発がアフリカにとどまらずアジアに拡大してしまうという皮肉な結果を生んだ。ICCに対してアフリカ及びアジアの国々から脱退という批判的な姿勢が示されたことは、大きな政治的及び社会的影響があり、世界の刑事法廷として期待されているICCの正統性を損なう効果が懸念される。

おわりに

ICCが国際的な刑事裁判機関としての任務を担い活動する中、2016年以降にICCから脱退する国が出たことは、ICCの制度への悪影響であり歓迎されるものではない。犯罪領域国又は被疑者国籍国からの同意が安保理付託以

43 拙稿「国際刑事裁判所（ICC）とアフリカ諸国との確執」金沢法学第56巻2号（2014年3月）、73-81頁、参照。また、篠田英朗「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」国際関係論叢第6巻2号（2017年）、25-45頁、参照。

外の事件についてICCが管轄権を行使しうる前提条件とされているため、締約国の減少はICCが管轄権を行使しうる可能性を減じ、被疑者の逮捕といった協力義務を負っている国の減少を意味するからである。締約国の脱退はICCが機能を果たす上で実務的な障害をもたらすのみならず、締約国の減少がICCという司法制度の普遍性と正統性を損なう効果を持つことが危惧される。ICCが将来活動していく中でも、ICCによる管轄権の行使に不満を持つ締約国が脱退によりICCと決別する選択を行う可能性は否定されない。そのため、締約国の脱退はICCが将来的にも直面する可能性が高い問題である。国際社会における法と秩序の一旦を担うべく世界的な刑事司法機関として機能していくためにもICCの正統性と普遍性を確保する上で、締約国の拡大を図るとともに、いかに締約国の脱退を思いとどまらせるか、ICCが抱える課題であり続けている。