折々の記　３２２号　ICC と米国の対立をどう考えるか

（米国の言い分と制裁の問題 そして日本の役割）　　令和８年１０月１４日記

１ 初めに

国際刑事裁判所（ICC）に対する米トランプ政権の制裁をめぐり、米国を非難する報道が目につく。小生の受け止め方に偏りがあるかも知れないが、米国は何を心配しているのか、その説明は十分なのだろうかと感じる。

まず、今回の対立を簡単に言えば、米国は「参加していない裁判所が、なぜ米国人を裁けるのか」と問い、ICC 側は「重大な犯罪が行われた場所の国が参加していれば、外国人も裁判の対象になり得る」と考えている。この食い違いに、米国が裁判所への制裁で対抗したため、問題がいっそう大きくなったのである。

小生は、米国の心配を十分に説明せず、非難だけで済ませる議論では不十分だと考える。同時に、裁判所全体の仕事を妨げかねない制裁を、主権を守るという言葉だけで正当化することにも賛成できない。相手の言い分を理解することと、その行動を支持することは別だからである。

今回は、法律の専門知識がなくても考えられるように、まず ICC の役割を説明する。そのうえで、何が争われているのかを一つずつ整理し、日本に何ができるかを考えてみたい。

２　ICC は何をする裁判所なのか

ICC は、戦争などで起きた特に重大な犯罪について、責任のある個人を裁く国際裁判所である。オランダのハーグに置かれている。「国際刑事裁判所に関するローマ規程」という条約を土台として作られた。ここでは、その条約に参加した国を「加盟国」と呼ぶ。日本は加盟国だが、米国、中国、ロシアなどは加盟していない。

普通の犯罪なら、まず各国の警察が調べ、その国の裁判所が裁く。しかし、戦争中に政府や軍の幹部が犯罪に関わった場合、その国が幹部をかばって調べないことも考えられる。戦争で警察や裁判所が働けなくなることもある。そのようなときに、重大な犯罪を放置しないための仕組みが ICC である。

対象となるのは、特定の民族などを滅ぼそうとする集団殺害、民間人に対する広範な又は組織的な攻撃として行われる殺害などの「人道に対する犯罪」、戦争のルールに反する重大な行為である「戦争犯罪」、一定の条件での「侵略犯罪」である。それぞれ法律上の条件があり、戦争で人が亡くなったというだけで、直ちに ICC の対象犯罪になるわけではない。

ICC が裁くのは「この国は悪い国だ」という国家全体の責任ではない。誰が何を命じ、何を行い、犯罪にどう関わったのかという個人の責任である。ただし、政府高官や軍の指揮官を調べれば、その国の政策にも関わるため、国家間の対立につながりやすい。

また、ICC は国連の内部にある裁判所ではない。加盟国が条約で設けた独立した機関であり、国連とは協力のための取り決めを結んでいる。国連がいつでも自由に ICC へ命令できるという関係ではない。

３ 米国の制裁とその言い分

「制裁」とは、相手に政策や行動を変えさせるため、取引や入国などを制限して圧力をかける措置である。今回の米国の制裁も、単に ICC を批判する声明を出すだけのものではない。

トランプ大統領は 2025 年２月６日、ICC の関係者らについて、米国の管理下にある資産を凍結したり、米国への入国を制限したりするための大統領令を出した。背景には、ICC による米国人に関する捜査や、イスラエル指導者への逮捕状に対する反発がある。

2026 年 10 月９日には、制裁の対象が ICC という機関そのものに広がった。ICC も同日、裁判所自体が制裁を受けたことを公表し、強く反対している。ロイターによれば、一定の取引を整理するための当初６か月の猶予と一部の例外が設けられている。従って、すべての取引がその日に止まったわけではない。それでも、裁判所全体の仕事に影響が及び得ることは大きな問題である。

米国の主張の中心は、自国が同意していない裁判所に、自国民を裁く権限を認められないという点にある。世界各地で活動する米軍人や、軍事作戦を決める政府高官が、ICC に逮捕や裁判を求められることを心配している。

米司法省は 2026 年７月２日の声明で、参加していない国を条約で拘束することはできないと主張した。また、ICC が公平に事件を扱っているのか、政治に左右されていないかという疑いも示した。

しかし、米政府がそう主張していることと、その主張が法律上すべて正しいことは同じではない。ICC 側には異なる説明があり、学者の議論もある。そこで、問題を分けて考える必要がある。

４ 何が争われているのか

〇論点１ 加盟していない国の人も裁けるのか

米国から見れば、「私たちはこの裁判所を作る条約に入っていない。なぜ私たちの国民が裁かれるのか」という疑問である。国が自らの政治や法律を決める権利を「国家主権」という。米国は、その権利を侵されると考えている。

一方、ICC 側は、その人の国籍だけで決まるわけではないと考える。通常の仕組みでは、犯罪が行われた場所の国、又は疑われている人の国籍の国が加盟しているなどの条件があれば、裁判の対象になり得る。両方の国が加盟している必要はない。

例えば、日本人が外国で犯罪を行えば、日本人だからというだけで、その国の裁判を免れるわけではない。その国には、自分の国で起きた犯罪を裁く権利がある。同じ考え方で、加盟国が自国で起きた重大犯罪を ICC に任せるなら、外国人も対象になり得る、という説明である。

ただし、外国の裁判所が自ら裁くことと、複数の国で作った国際裁判所に任せることが、全く同じなのか。この点には学者の間でも議論がある。米国の疑問を無意味として片づけるべきではないが、疑問があるというだけで ICC の権限がなくなるわけでもない。

ここで大切なのは、国そのものに条約上の協力義務を負わせることと、その国の人を裁判の対象にすることの違いである。米国が条約に入っていないため、通常はその条約だけで捜査への協力を義務づけられないとしても、それだけで米国人個人が裁かれる可能性まで消えるのか。この点が争われている。

なお、国連安全保障理事会から事件を扱うよう求められる場合は、別の仕組みが働く。また、侵略犯罪には特別な条件がある。すべての犯罪について、同じ説明をそのまま当てはめることはできない。

〇論点２ イスラエルが非加盟なのになぜ対象になるのか

今回の対立には、イスラエルとパレスチナの問題が深く関わる。イスラエルは加盟していないが、パレスチナはローマ規程に参加している。そのため、パレスチナに関係する地域で起きた犯罪を ICC が扱えるのかが問題になる。

ICC の裁判官は 2021 年、ガザ地区と、東エルサレムを含むヨルダン川西岸について、ICC が事件を扱う権限を持つと多数意見で判断した。一部の裁判官は異なる意見を示している。

法律でいう「管轄権」とは、このように、どの場所のどの事件を裁けるかという権限のことである。この判断があるため、イスラエルが加盟していないという一点だけで、ICC は何もできないとは説明できない。

ただし、この判断は ICC が事件を扱うための範囲を決めたものである。パレスチナの国家としての地位や、イスラエルとの国境問題を、あらゆる意味で最終決着させたものではない。ここは混同しないようにしたい。

○論点３　自国で調べている事件にも ICC は介入するのか

ICC は、どの国の裁判所よりも常に優先される「世界の最高裁判所」ではない。まず、各国が自ら犯罪を調べ、必要な裁判を行うのが基本である。ICC は、その国が本当に調べようとしない場合や、調べる力を失っている場合などに、足りない部分を補う。これを「補完性の原則」という。［５］

例えば、自国の軍人に民間人殺害の疑いがあるとする。その国が疑われている人物と行為をきちんと調べ、責任を問うための手続を進めているなら、基本的には国内の司法に任せる。

反対に、調べたふりをして責任者をかばうなら、それで ICC の関与を止められるわけではない。「我が国には立派な裁判所がある」と言うだけでは足りず、その事件を実際にどう扱っているかが問われるのである。

もっとも、本当に調べていると言えるかどうかについて、国と ICC の判断が食い違うことはあり得る。自国で調べる権利を尊重することと、犯罪を隠す口実を認めないこと。この両方をどう守るかが課題である。

○論点４　大統領や首相なら逮捕を免れるのか

「大統領だから、首相だから」という地位だけで、ICC での責任を免れることはできないというのがローマ規程の考え方である。権力のある人ほど裁判を免れるなら、ICC の目的が失われるからである。

ただし、外国の裁判権から現職の国家元首などを守る国際法上の決まりもある。これを「免除」という。犯罪をしてもよいという許可ではなく、外国の裁判所がその人を裁いたり、逮捕したりする際の制約を指す。

ICC が非加盟国の現職の指導者に逮捕状を出した場合、別の国がその人を逮捕し、ICC へ渡すことができるのか。ここには、ICC での責任と、他国が行う逮捕の関係について、難しい問題が残る。ローマ規程第 27 条と第 98 条が関わる論点である。

また、逮捕状は有罪判決ではない。疑いを調べる段階、裁判のために身柄を確保する段階、証拠を審理して有罪か無罪かを決める段階は違う。逮捕状が出たから、すでに罪が確定したと受け取ってはならない。

○論点５　ICC は政治に左右されていないのか

米国は、ICC が特定の国や人物を狙い、公平さを欠いているのではないかと疑っている。裁判所には、政治や国の強弱に左右されず、法律と証拠によって判断することが求められる。この点を確かめることは必要である。

しかし、「政治的だ」という批判だけでは、何が問題なのか分からない。事件を選ぶ理由は説明されているか、同じような行為に同じ基準を用いているか、疑われた側にも反論の機会があるか。そうした具体的な点を調べるべきであろう。

扱った事件の数だけで公平さを判断することもできない。事件を扱える法律上の範囲や、集められる証拠、各国の協力には違いがあるからである。他方、説明が十分でないなら、ICC はその理由を分かりやすく示す必要がある。

小生が考えたいのは、ICC を無条件に信じるか、全面的に否定するかという選択ではない。判断の理由を確かめ、必要な改善を求めながら、裁判の独立を守るという姿勢である。

○論点６　米国の言い分があれば制裁も認められるのか

米国の主張に検討すべき点があるとしても、それだけで制裁が適切だとは言えない。「問題を指摘すること」と「相手の仕事を止めるほどの圧力をかけること」は、別に考える必要がある。

裁判所の仕事には、職員への給与支払い、証人の保護、証拠の保存、通信や情報機器の利用などが必要である。取引が制限されたり、会社が制裁を恐れて裁判所との関係を断ったりすれば、仕事に支障が出るおそれがある。

そうなれば、米国と関係のない事件の被害者にも影響が及び得る。米国への捜査をめぐる対立のために、別の地域で被害を受けた人が裁判を待ち続けることになってよいのだろうか。

どの仕事が既に止まったかは、制裁の例外や実際の運用を確認しなければならない。それでも、裁判所全体への制裁は、影響が広がる危険を持つ。小生は、米国の懸念に対処するための方法として、これは行き過ぎだと考える。法律上の異議があるなら、その根拠を示して争うべきである。金融や取引の力で裁判所を弱らせ、望む結論へ追い込むやり方は、支持できない。

なお、米国の国内法で制裁を行えることと、国際法上問題がないこと、外交上望ましいことは別である。「米国の法律に基づく措置だ」という説明だけで、すべての疑問が解消するわけではない。

○論点７　正しい判断をしても実行できなければどうするのか

ICC には、自前の警察がない。逮捕状を出しても、実際の逮捕や身柄の移送は各国の協力に頼る。協力が得られなければ、裁判を進めることが難しくなる。［６］

国内なら、裁判所の判断を警察などが実行する仕組みがある。しかし国際社会には、すべての国に同じように命令を実行させる仕組みが十分にはない。米国、中国、ロシアのような大国が参加していないことも、その難しさを増している。

これが「力なき正義の限界」と言われる問題である。ただ、実行する力が弱いから裁判所をなくせば、強い国の人ほど責任を問われにくくなる。小生は、ICC を不要とするよりも、判断を実現する協力を増やすべきだと考える。実行する力がないから正義を諦めるというのでは、強い国の都合に国際社会を委ねることになる。

○論点８　安保理に任せれば対立を解決できるのか

国連安全保障理事会は、国際社会の平和と安全を守るための機関である。米国、英国、フランス、中国、ロシアの５か国は常任理事国で、重要な決議を止める「拒否権」を持つ。

安保理と ICC は、既に法律上つながっている。安保理は、ある地域で起きた犯罪の疑いを ICC に扱うよう求められる。この仕組みを「付託」という。また、一定の決議を行えば、ICC に捜査や裁判に向けた手続を 12 か月間止めるよう求めることもできる。同じ条件で期間を更新することも可能である。

従って、両者の関係を考え直すというのは、新しく関係を作ることではない。今ある仕組みを、公平に役立てられるようにすることである。

しかし、ICC が何をするにも安保理の許可を必要とするように変えれば、常任理事国やその友好国に関わる事件は、拒否権で止められやすくなる。政治的な対立で安保理が動かないときにも、条件を満たせば ICC が働けるという意味が失われかねない。

必要なのは、安保理が ICC に事件を任せた後、各国の協力を得るためにも責任を持つことであろう。手続を止めるよう求める場合には、なぜ必要なのかを説明すべきである。大規模な残虐行為が疑われる事件では、拒否権を使わないよう自制を求める努力も続けたい。

5 対立を解くために何が必要か

小生は、米国にただ考えを変えよと迫るだけでも、ICC にただ引き下がれと求めるだけでも、解決は難しいと思う。どこで意見が食い違っているかを明らかにし、問題ごとに話し合う必要がある。

裁く権限があるかどうかは、裁判所の手続の中で争う道を検討する。国内での捜査が十分かどうかは、具体的な事件と証拠に即して確かめる。裁判所の運営に問題があるなら、加盟国が改善を協議する。制裁の範囲や例外は、米国の担当当局と話し合う。このように、何をどこで解くかを分ければ、前進できる部分が見つかるかも知れない。

ICC にも、専門家だけに通じる説明で済ませず、なぜその事件を扱い、なぜその判断をしたのかを示して頂きたい。「重大犯罪を放置しない」という目的が重要だからこそ、判断の理由や公平な手続が大切になる。

一方、加盟国による改善の話し合いが、個別の裁判の結論を政治で変えるものになってはならない。裁判所の運営を良くすることと、政治家が有罪・無罪を指図することは違う。説明を求めることと、裁判を支配することを区別したい。

6 日本に何ができるか

日本は ICC の加盟国であり、米国の同盟国でもある。ICC を支える理由を米国に説明し、米国が心配する点を ICC や他の加盟国に伝えるために、働きかけを続ける必要がある。だが、双方の言い分を伝えるだけでは足りない。欧州諸国と連携し、米国と ICC が受け入れられる具体的な決着点を探し、双方を説得することを、日本外交の課題として明確に掲げるべきである。

日本政府も、既に動いている。2026 年 10 月 9 日の外務大臣メッセージは、ICC 全体への制裁を深く懸念するとともに、ICC が抱える課題を改善する重要性を述べた。また、ルビオ国務長官と意見交換したこと、今後も米国への働きかけを続けることを明記している。

日本の役割１　大統領だけでなく政権の担当者にも働きかける

トランプ大統領本人には、すぐに理解を得ることが難しいかも知れない。しかし、それを理由に対話を諦めるべきではない。外交を担当する国務省、法律問題を扱う司法省、制裁を運用する財務省、ホワイトハウスの関係者などにも、継続して説明する意味はあるだろう。

政権の中に理解を示す人がいる可能性はあろう。ただし、実際に誰が賛成し、政策をどこまで変えられるかは分からない。理解者がいると決めつけず、具体的な問題について話し合える相手を増やすということである。

日本の役割２ 欧州と連携して双方が受け入れられる決着点を探す

日本は、欧州の関係国と、何を守り、どこを改善し、どの制裁の見直しを求めるのかを、具体的に整理すべきである。米国には制裁をやめるよう求め、ICC には米国の懸念を説明するだけで終わってはならない。双方が受け入れられる提案を、一つの解決案としてまとめる必要がある。

その決着点は、米国が抱える不安を放置せず、同時に ICC の独立した判断と重大犯罪を調べる仕事を守るところに求めたい。具体的には、次の組合せが考えられる。

第一に、ICC がどの事件を扱えるのか、各国の捜査をどう尊重するのか、疑われた人の権利をどう守るのかを、法律に即して説明する。米国側にも、何を改めてほしいのかを具体的に示してもらう。

第二に、実際の事件について、裁く権限や国内捜査の扱いに異議があるなら、利用できる裁判上の手続で争う。制度や運営の改善が必要なら、加盟国が協議する。日本や欧州の政府が、裁判官に特定の結論を命じることはしない。

第三に、米国には、裁判所全体への制裁を緩和し、最終的な解除へ進むよう求める。その協議中も、証拠の保管、証人の保護、職員の業務などを続けられるよう、必要な取引を認める措置を具体的に協議する。

第四に、協議を一度で終わらせず、話し合う問題、担当する窓口、次に確認する時期を決める。日本と欧州の関係国が継続して調整し、合意できた事項を実行に移す。

これは、今ある法律を無視して政治で決着させる案ではない。法律上の異議は法律の手続で扱い、制度の改善と制裁の見直しは、それぞれ責任を持つ機関が進めるという案である。米国には、心配を正面から検討する道を示す。ICC には、裁判の結論を政治に左右されず、仕事を続けられる道を示す。その両方を満たすところに合意を探したい。

米国が非加盟国の国民を一切裁かないという保証まで求めれば、ICC の役割との隔たりは大きい。簡単に妥協できる問題ではない。それでも、隔たりを明らかにし、まず合意できる業務の維持や手続の説明から前進する価値はある。日本は欧州とともに、その作業を担うべきである。

日本の役割３ 裁判所の仕事を守りながら制裁の見直しを求める

当面は、猶予の期間を話し合いに生かし、必要な業務を続けられるよう、制裁の緩和や対象範囲の見直しを求めてはどうか。通信、証拠の保管、職員の生活、被害者や証人の支援など、何に支障が出るかを確かめて協議する必要がある。

同時に、欧州諸国などと協力し、法律上可能な資金や業務面の支援を検討したい。対話の結果を待つ間も、被害を受けた人々のための仕事は続けなければならない。

日本の役割４ 裁判の結論を外交の取引材料にしない

日本の働きかけは、特定の人物の逮捕状を政治的な取引で取り消させたり、特定国の国民を一律に裁かない約束をさせたりするものであってはならない。法律に基づく判断が、力のある国の要求で変わることになってしまうからである。

日本人の赤根智子氏が ICC 所長であることも、日本政府が裁判の結論を指図できる理由にはならない。日本が行うべきなのは、裁判官に結論を変えさせることではなく、法律に従って裁判を続けられる環境を守ることである。

日本は、米国の同盟国であり、ICC を支える国でもある。この二つの立場を、動けない理由にしてはならない。双方に働きかけられる立場を、合意を作るために使うべきである。

困難なことは承知している。日本と欧州が提案すれば、必ず米国と ICC が納得するという保証もない。しかし、この対立は一つの裁判所の存続だけに関わるものではない。法律上の対立を、機関を弱らせる圧力だけで決着させる前例を残すのか。それとも、異議を述べる側の権利と、独立した裁判を続ける仕組みを両立させるのかという問題である。国際社会のルールと仕組みを安定させるためにも、日本は欧州と連携し、双方を納得させる決着点を粘り強く探るべきである。

7 マスコミと政治家に望むこと

マスコミや政治家には、米国への賛否だけでなく、国民が自分で判断できる材料を示して頂きたい。米国は何を心配しているのか、ICC はどの決まりに基づいて動いているのか、何がまだ争われているのか、制裁で誰が困るのか。この順序で説明する責任がある。賛否の結論だけを示しても、国民は問題の中身を判断できない。

「米国は加盟していないから裁けない」と言い切れば、犯罪が起きた場所を根拠にする ICC の説明が抜け落ちる。反対に、「正義のための裁判所だから批判してはいけない」と言えば、その権限や手続を確かめる機会が失われる。

小生自身も、報道が一面的だという印象だけで、報道全体を決めつけないようにしたい。どの記事に何が説明され、何が省かれているのかを確かめる姿勢が必要である。

結局、被害を受けた人々に必要なのは、各国が正義を唱えることだけではない。何が起きたのかが調べられ、公平な裁判で責任が明らかになることである。そのために、各国の権利と国際裁判の役割をどう両立させるかを考えたい。

米国の心配を理解することは、制裁を支持することではない。ICC の役割を認めることも、その判断をすべて正しいとすることではない。この区別を保ちながら、日本には、欧州とともに具体的な解決案を作り、双方の合意を得る外交に取り組んで頂きたい。難しいからこそ、声明だけで済ませず、決着へ向けて動く必要がある。

（参考資料割愛）

了