

国際機関邦人リレーエッセイ

第9回：国際刑事裁判所・被害者信託基金元理事長 野口元郎さん

1. 国際刑事裁判所(International Criminal Court: ICC)と被害者信託基金(Trust Fund for Victims: TFV)

国際刑事裁判所(ICC)は、史上初の常設の国際刑事法廷で、ジェノサイド、人道に対する犯罪、戦争犯罪、侵略犯罪を管轄しています。所在地はオランダのハーグです。その活動の概略については第8回で香西克俊さんが紹介していますのでそちらをご参照ください。

TFV は、ICC 設立条約であるローマ規程により設置された ICC の付属機関の一種で、ICC の管轄犯罪の被害者に対し、支援プログラムを通じて各種の支援を行います。TFV には大別して2つの任務があります。1つは、裁判所が出す損害賠償命令(reparations order)に基づき、その実施計画を策定した上、国際競争入札で選定した NGO の協力を得て支援プロジェクトの実施に当たることです。これを reparations mandate と言います。もう1つは、広く ICC が扱う事案の被害者、その家族、コミュニティーを対象として、同様の支援プロジェクトを立案、実施することです。こちらを assistance mandate と言います。具体的支援内容は、外科手術、義足の提供、トラウマに対する心理療法、文字や職業訓練、家屋の提供、子供の教育資金の援助、マイクロファイナンス、平和教育、性暴力に関する成人男子啓蒙活動など様々です。

TFV の支援は、重大国際犯罪によって筆舌に尽くしがたい被害を被って人生を狂わされ、今も苦難の生活を余儀なくされている被害者が、家族やコミュニティーに復帰し、生活再建の原資や技術を得て、人間としての尊厳を取り戻して人生に再び希望を持てるようになることを目的としています。2008 年以来、assistance mandate の下で、ウガンダとコンゴ民主共和国の 2 カ国でのべ 40 万人を超える人たちを支援してきており、今後対象国は更に増える見込みです。

TFV 理事会及びそれを支える事務局の運営費用(事務局職員の給料を含む)は ICC の本体予算から支弁されますが、assistance mandate における被害者支援プロジェクトの運営費用は全て ICC 加盟国等からの任意拠出金(寄付金)で賄われます。また、reparations mandate における損害賠償命令の内容たる支援プロジェクトの実施費用は、元来被告人が負担すべきものですが、被告人が無資力とされた場合には裁判所は TFV 理事会に対して実施費用を当面肩代わりするよう促すことができ、これまでに出了た 3 件の賠償命令においてはいずれも TFV が全額又は一部の肩代わりを決定しています。

2. TFV 理事会(Board of Directors)と理事長(Chair)の仕事

TFV の理事会は、ICC の全加盟国(現在 123 カ国)を 5 つの地域グループに分けた各グループから 1 名ずつ、合計 5 名の理事により構成され、3 年に 1 回、ICC の年次総会で選出されます。理事長は 5 名の中から理事の互選で選ばれます。任期はいずれも 3 年で、1 回のみ再選可能です。理事も理事長もいわゆる pro bono かつ非常勤の職務であり、本業との兼務

が許されています。理事会は年に2回、1回目はハーグで3日間程度、2回目はハーグ又はニューヨークでICCの年次総会の直前に2日間程度開催しています。

私は2012年11月の理事選挙において、我が国初のアジア太平洋代表理事に選出されて1期目から理事長を務め、2015年11月の再選を経て2018年12月まで理事長兼アジア太平洋代表理事を2期6年間務めました。

理事の仕事は、TFVの基金の使途、事務局の活動にかかる年間計画書の承認などの重要事項の決定、事務局長を通じたTFV事務局(職員20人程度)の運営の指揮監督、TFVの役割と活動についての普及啓蒙活動及び資金集めなど多岐にわたります。

理事長の仕事はそれに加えて、年2回の理事会の議長、ICC幹部や加盟国外交団との各種協議、ICC予算委員会に対する翌年度予算案の趣旨説明、ICC年次総会における年次報告演説及びサイドイベントやレセプションの主幹などがあります。私の場合は過去にカンボジア特別法廷(いわゆるクメール・ルージュ裁判)で国連判事を務め、ICCとは異なる制度ながら被害者の参加及び賠償の問題にかかわった経験から、TFVがICCの損害賠償手続きで法廷に提出する各種意見書や損害賠償命令実施計画書のうち主要なものには目を通して事務局長及びリーガルオフィサーと協議するなど、個別事件の裁判実務にも相当関与しました。

TFVは司法機関であるICCの付属機関ではありますが、TFV自体は司法機関ではなく行政機関であり、理事や理事長の仕事も基本的にはjudicialではなくadministrativeな性質の業務です。また理事長の場合は、機関の長として内外の関係機関や加盟国との協議、折衝など、外交官的な業務の比重が半分近いと言ってよいでしょう。

3. 印象深かった仕事いくつか

6年間の任期中、いろいろと印象に残る仕事はありましたが、ここでは紙面の都合から2つだけ簡単にご紹介したいと思います。

1つは、プロジェクト現場視察です。TFVによる被害者支援の現場は主にアフリカの奥地です。私は6年間の任期中、ウガンダ北部とコンゴ民主共和国東部の支援プロジェクト現場を訪問する機会が2回ありました。いずれも首都から遙か離れた僻地であり、たどり着くだけでも困難な場所です。東京からですと、中東のドバイで乗り継いでウガンダの首都カンパラに入り、そこから陸路で約半日かかって北部のグルという町にたどり着きます。ここが長年神の抵抗軍(Lord Resistance Army)と名乗る反政府武装勢力下に置かれ、多くの一般市民が甚大な被害を被った地域であり、支援プロジェクトはグル周辺のいくつかの地区に散在しています。コンゴ東部となると更に奥地であり、民間機は飛んでいないため、カンパラから国連機でブニ



写真説明: ICC年次総会で年次報告を行う。

アという町まで飛んでそこから陸路で北上するか、陸路でグルから西進して国境を越え、さらに半日あまり南下するしか方法がありません。このような場所で、TFV がプロジェクト実施を委託した NGO の人たちが、前記のような様々な内容の支援を提供するため日々活動しているのです。



写真説明:ウガンダ北部の町グル近くのプロジェクトサイトの1つで、義足を作っている病院を訪問(前列左から2番目が筆者)。

2つ目は資金集めです。TFVの被害者支援のための資金は加盟国等からの寄付金によって成り立っており、資金集めは理事の重要な仕事の一つです。具体的には、資金集めのために主要国の首都を訪問して外務省などの関係官庁に申し入れをしたり、ハーグの大使館を回って各国の大使と面談したり、ICC年次総会に出席している各国代表団と個別に面談したり、全加盟国の外務大臣宛に拠出を促すレターを出したりといった地道な努力の積み重ねです。私の理事長在任中、年間の寄付金総額はほ

ぼ3百万ユーロ(約4億円)前後で推移し、ある年は5百万ユーロに達したこともあります。ある年はシリア難民の欧州流入など予想外の要因によって2百万ユーロ台まで落ち込んだこともありました。加盟国ばかりに頼ってはいけないということで、去年は米国西海岸のシリコンバレー地区に出張して民間からの資金集めのための準備活動も行いました。

4. おわりに

ICC自体が、まだ設立されて20年、活動開始から15年という比較的新しい国際機関ですが、特にreparations mandateに関しては、私が理事長を務めた6年間の間に初めて損害賠償命令が出て、漸く制度が動き出したばかりであり、法律面でもプロジェクトの企画や実施面でも試行錯誤の連続でした。その結果なかなか物事が思うように進まず、今なお日々苦しんでいる被害者に速やかに支援の手を差し伸べるという意味では至らないことばかりでしたが、legally sound and operationally viable(法的に健全で現実的にも実施可能な)仕組みを作るためには拙速はかえって害が大きいと考え、裁判所その他の関係機関とも辛抱強く協議を重ねながら、私の在任中に何とか最初の2件について支援プロジェクト実施開始までこぎつけました。国際刑事裁判においてはカンボジア特別法廷に次いで2例目となる被害者損害賠償について、持続可能な仕組みを作ることに多少でも貢献できたのではないかと考えています。

他方で、TFVの仕事には、なかなか解決のための即効薬が見当たらない大きな困難も立ちまわっています。1つは支援対象となる被害者が置かれた地理的、環境的な困難さです。コンゴ東部もそうですが、これから支援を開始する予定の国も政治的に不安定で治安上の問

題を抱えており、中には戦闘が散発的に継続している所や、被害者が居住している地区への外国人立ち入りが禁じられている所もあります。治安上の問題とそれに伴う潜在的な身の危険は、支援に当たるTFVの職員やNGOのスタッフにとっても、支援を受ける被害者やその家族にとっても大きな障害となっています。政府はもとより、ICC 現地事務所、国連関係機関やPKOとも連絡を取りながら慎重に事を進めなければなりません。

もう1つは支援プロジェクトの資金繰りです。資金集めの難しさは前記のとおりですが、主要ドナー国では厳しい財政状況が続いており、寄付金の額が大きく増えることは短期的には期待薄です。他方で民間の慈善団体等から支援を得るのも一筋縄ではいかず、専門の知識経験ネットワークをもった複数の職員なしでは有効な継続的活動はできません。この問題は、より根本的には、刑事裁判所であるICCとそのシステムの一部であるTFVが、その管轄犯罪の被害者に対してどの程度の支援を行うことが期待されているのか、国際社会から見てどの程度優先度の高い問題なのかということに関係してきます。シリア難民など、現に進行中の内戦によって膨大な数の被害者が出て、その影響が欧米諸国にも直接及んでいる中で、数年、場合によっては十数年前にアフリカで発生した事件の被害者への関心を維持し、呼び起こすことは容易ではありません。

とは言え、10年の経験を積み重ねてきた assistance mandate に加えて reparations mandate も動き出したことで、TFVの存在意義と活動、より根本的にはICCローマ規程における被害者のための修復的司法(reparative justice)の意義が随分と広く認識されるようになってきたと思います。6年前には年次総会における加盟国の一般演説でTFVに言及する国は数えるほどしかありませんでしたが、私にとっては最後となる昨年末の会議では多数の国がICCにおける正義の重要な担い手としてのTFVに言及してくれており、私にとっては離任の饒ともなる大きな喜びでありました。

私は、2000年から2004年までアジア開発銀行法務部にインハウス・ローヤーとして勤務し、2006年から2012年までカンボジア特別法廷で国際判事として勤務していますので、ICC-TFVの仕事は私にとって3度目の国際機関勤務でしたが、これまでの主たる活動拠点だったアジアから離れて初めて本格的にアフリカ支援に取り組んだこと、小さいながらも一機関の長として組織運営、外交、資金集めなどいろいろな活動をする機会に恵まれたことなど、意義深いものとなりました。6年の間には、本業との両立が容易ではなく、体力的にも精神的にも無理を重ねた時期もありましたが、その努力は報われたものと感じています。

同時に、人工知能や遺伝子工学など様々なテクノロジーが日々長足の進歩を遂げつつある21世紀にありながら、過去の戦禍の傷に苦しみ、将来への希望も持てずに半ば世界から忘れられつつある多くの恵まれない人々の存在に気づかされた日々でもありました。この経験は、私自身が残りの人生でどのようにして人類社会に貢献できるのかを考える際にも一つの指針を与えてくれるものと思います。

本稿が、これから国際機関で活躍したいと望まれる方々にとって何らかのご参考になれば幸いです。