

ブリーフィング・メモ

紛争後復興と民間軍事会社 (PSC)

研究部第3研究室長 小野圭司

近年、欧米を中心として軍事業務の民営化(民間軍事会社(Private Security Company: 以下 PSC)への業務委託)が進んでいる。PSC が産業として勃興するようになったのは、冷戦終結以降のことであり、その後は内戦・地域紛争が頻発するに従い PSC も退役した軍人が中心となって数多く設立されている。この傾向は、2003 年のイラク戦争により一層拍車がかかっている。そして PSC が担当する業務も、直接戦闘に参加するところから警備・警護、兵站・補給支援、教育訓練、情報収集・分析、コンサルティング等へ拡大している。そして各国の軍にとって紛争後の復興支援が主要任務となる中で、PSC にとっても紛争後復興が活動の場としての比重が高まってきている。むしろ PSC はその専門性を生かして、時として援助供与国の軍以上に紛争後の復興事業に関与している。ここではこのように紛争後復興の不可欠となった、PSC の関与について考察する。

現代の民間軍事会社の主な機能

(1) 需要と供給

冷戦後の軍備縮小は、PSC に対して需要・供給の両面で大きな影響を及ぼすこととなった。退役した軍人(特に特殊部隊経験者)が PSC を設立して軍から契約を取るということは、米国・英国・ロシアをはじめ各国で観察されている。しかし軍縮による PSC の供給増は、ある意味で需要増と表裏一体の関係にある。例えば先進諸国では軍の規模が縮小された一方で、平和維持活動を含めた先進国による軍派遣の頻度は、当初予想を大きく上回っている。米陸軍補給本部(Army Material Command)では規模が40%まで縮小されたが、この規模では最近の米軍による軍事介入を支援する事はできず、兵站を PSC 等に外部委託せざるを得なくなった。現役兵の不足は予備役の動員で埋めることが可能であるが、自国の防衛ではなく外国での活動(紛争後の安定化作戦への投入を含む)への予備役動員に対しては、世論のコンセンサスが得難いこともある。この場合、現役兵の不足を PSC で埋め合わせた方が容易である。

さらに先進国の軍縮は先進国の PSC 依存度を上げただけでなく、発展途上国が PSC に依存する契機ともなっている。その大きな要因の1つは、先進国による発展途上国への軍事援助の減額である。冷戦終了後に先進各国からの軍事援

助が先細りとなると、発展途上国の軍隊は十分な運用能力を維持できない。その一方で冷戦後、発展途上国における内戦や地域紛争はむしろ激化する傾向にある。このため発展途上国政府は軍事援助が減少して弱体化した国軍を補う手段として、PSC に依存するようになっていく。

PSC の需要が拡大したもう 1 つの背景は、特に 1990 年代半ばに顕著となった、国際連合の機能不全がある。冷戦終了後、国際的な平和維持に対する国連の期待は大いに高まったにもかかわらず、ソマリア（92～93 年、93～95 年）、ルワンダ（93～94 年、93～96 年）、ボスニア（95～2002 年）での国連平和維持活動（PKO）の失敗は、国連の活動を抑制する方向に働いた（もっともその後、事態は改善の方向に向かってはいる）。95 年にリベリアの支援を受けた蜂起軍との内戦に悩まされていたシエラレオネ政府は、22 ヶ月間 3,500 万ドルの契約で PSC であるエグゼクティブ・アウトカムズ（Executive Outcomes）の支援を仰いだ。契約内容は戦闘役務提供であり、結果としてシエラレオネ政府は蜂起軍を抑えることに成功し平和協定が締結された。その後エグゼクティブ・アウトカムズに代わって、国連監視軍として西アフリカ諸国経済共同体の監視軍（ECOMOG）が投入された。しかし国連監視軍は 8 ヶ月の駐留に 470 万ドルを費やしたにもかかわらず、平和状態の維持には失敗し内戦は再発した。この他に国連が抱える問題として、国連安全保障理事会が西側の大国中心で構成されていることから、ボスニアのような西欧近隣で発生した事態に対しては強い関心を示すが、それ以外の地域で生じる問題に対しては必ずしもそうではないことが指摘されている。

(2) PSC の業態

ブルッキングズ研究所のシンガー（Singer, Peter W.）は、PSC の業態を 3 つに分類している。すなわち戦闘役務提供業（Military Provider Firms）、軍事顧問業（Military Consultant Firms）、軍事支援業（Military Support Firms）である。もちろん、1 つで複数の業態を有している PSC も存在する。戦闘役務提供業は武力を用いる役務を提供するものであり、攻撃的な役務を提供する場合と防御的なものを提供する場合がある。前者は顧客の依頼に応じて武力攻撃を仕掛けるなどの業務を請け負うこともあり、傭兵に近い存在である。時として攻撃的な役務を請け負う PSC が紛争の帰趨を決したり、反対勢力の武力攻撃により存亡の危機にある政府を救ったりすることもある。しかし国際世論の非難もあり、攻撃的な役務を請け負う PSC は現在ではほとんど存在しない。従って今日における戦闘役務提供業の中心は、人員や施設・物資の警備・警護である。

軍事顧問業は、顧客の軍隊に対して教育訓練や助言を提供している。また軍事顧問業を行っている PSC は、戦略・運用・組織構成にわたる分析を行っている

る。この手のPSCは当初から直接戦闘に参加するわけではないが、長期にわたる収益機会を求めて、一定のコンサルティング業務を終えると同じ顧客に対して戦闘役務の提供を行うこともある。

最後の軍事支援業であるが、このようなPSCに支援業務を委託すると、顧客の軍隊は純粋の戦闘任務に資源を集中させることが可能となる。さらに後方支援・兵站業務が民営化・民間委託に適していると考えられる理由として、以下の2点が挙げられる。第1に、インフラが未整備の場所において軍に対して活動を求められる場合が増えてきている。これは発展途上国における紛争後の平和維持活動や平和構築活動への、軍の関与が質量共に増えていること一因である。第2は軍の規模縮小であり、機能・職種別に軍の規模縮小を実施する場合には、戦闘職種よりは後方支援職種がその対象となる。

紛争後復興における民間軍事会社

このようなPSCの特性は、そのまま紛争後の復興段階においても活用することが可能であり、実際活用されている。これをまとめると、以下の表のようになる。

表：紛争後復興に民間軍事会社関与している例

PSCの業態	請負業務内容	復興援助事業との関係
S	輸送・補給支援	復興援助事業への直接関与
C	軍事コンサルティング・訓練支援	
S	地雷除去・不発弾処理	
C	情報収集・危機管理支援	復興援助事業への間接関与 (環境整備)
P	警備・警護	

P：戦闘役務提供業 (Military Provider Firms)

C：軍事顧問業 (Military Consultant Firms)

S：軍事支援業 (Military Support Firms)

PSCが紛争後の復興に関わる場合、復興援助事業との関係では直接関与するものと間接的に関与するものの大きく2つに分けられる。直接関与するものとしては、まず援助物資の輸送や援助機関への補給支援がある。非政府組織(NGO)を含む開発援助機関等が紛争地域や治安が悪化している場所で支援活動を行う場合、活動拠点へ輸送される援助物資や補給品は強奪の対象となる。このような輸送業務は援助機関から請け負う形で民間企業が行うが、攻撃を受ける危険を自ら排除しながら輸送を行う必要がある。PSCはこのように、軍事的な専門能力を生かして復興支援事業に関与する。

次に軍事コンサルティング・訓練支援であるが、これは紛争後復興事業の治安部門改革 (Security Sector Reform: SSR) と深く関係する。紛争後には当該

国の行政機構が麻痺している場合がほとんどであるが、軍や警察、司法関係部局などの治安部門もその例外ではない。さらに紛争終結直後は、武力闘争を行っていた各派の残党が活動余力を有している。これらによる復興事業への妨害を排除するためにも、そして民主的な政治と自由な経済活動を根付かせるためにも治安の回復は急務である。このため日本も、アフガニスタン、イラク、東ティモールでの SSR には支援を行っている。SSR は、国家に属する軍(沿岸・国境警備組織のような準軍隊を含む)や警察の他、国家に属さない武装組織(軍閥、反乱軍、犯罪組織)、司法・懲役行政、そして治安組織の監視制度(議会やオンブズマン制度)までを対象とする。しかし PSC が軍事コンサルティング・訓練支援の関連で関わるのは、主として軍や警察組織の改革である(援助提供国政府が PSC に実施を委託する)。

地雷や不発弾処理も紛争後復興の重要な柱であるが、これも PSC に委託する場合が増えてきている。援助提供国が自ら地雷除去や不発弾処理を行う場合、その軍や警察の該当部門を動員することになる。しかし援助提供国の軍や警察も自国の防衛・治安維持を目的に地雷除去や不発弾処理を行う要員を抱えているのであり、援助提供国の軍や警察が外国における紛争後の地雷除去や不発弾処理を行うのは、飽くまでも自国の防衛・治安維持の余力を用いるということになる。ただし現実には、紛争後の地雷・不発弾の処理業務が余りにも多く、援助提供国の余力だけではとても対応しきれない。そこで、このような能力を有する PSC への委託が急増している。軍事コンサルティング・訓練支援(SSR)と地雷除去・不発弾処理は、それ自身が復興支援事業である。もっとも他の復興支援活動の環境を整備するという意味では、復興支援事業とは間接的な関係も有している(表を参照)。

情報収集・危機管理支援は、援助機関に対して治安状況の情報提供や、時には援助機関職員に対して危険発生時の対応訓練を実施したりするものである。これは次の警備・警護と同様に、治安の悪い環境下で援助従事者を危険から守るものである。さらに紛争後の政治枠組みに反対する勢力は、比較的攻撃し易い(ソフト・ターゲットである)援助従事者にテロ攻撃を加えて、新体制に揺さぶりをかけようとする。このため援助提供国政府機関や国際機関に加えて NGO や復興事業に従事する民間企業も、危険地域で援助活動を行う際には PSC に警備・警護を依頼している。シエラレオネでのワールドヴィジョン(Worldvision)やアフガニスタン国境で活動している国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)は警備や安全確保の助言を得るために、そして国際赤十字も職員と資産を守るために PSC と契約している。

変わった例では、世界自然保護基金(WWF)がコンゴにある白サイ禁猟区での密猟からの白サイの保護を PSC に委託している。このような警備そのものは

紛争後復興と直接関係は無いが、希少動物の保護は復興段階にある発展途上国にとって観光資源の保護・外貨獲得手段の確保ともなるので、間接的・中長期的には経済復興と関係する。この他に、警備・警護の業務としてPSCは紛争後に政府要人の警護を請け負うことがある(例:アフガニスタンのカルザイ大統領の警護)。紛争直後は反政府勢力の残党が未だ活動余力を有していること、SSR実施中であり新編された軍や警察が十分な警備能力を身に付けていないこと、などがその理由である。

民間軍事会社が紛争後復興に関わる際の問題

(1) 法的地位の問題

PSC職員は、1949年ジュネーブ第3条約第4条A(4)に定められる「軍隊の構成員でないが軍隊に随伴する者(ただし随伴する軍隊の認可を受けている)」に相当するのか、それとも1949年ジュネーブ条約第1追加議定書第47条に規定される「傭兵」に当たるのかという問題がある。前者であれば敵対勢力に捕らえられた場合に捕虜となる権利を有するが、後者の場合はそれが無い。さらに後者による「傭兵」の定義が、今日の実態に即していないという非難もある。加えてそもそも紛争後の混乱状態で、敵対勢力の残党にとって国際法規上の地位がどれほどの意味を有するかという問題が存在する。

(2) 道徳・規律上の問題

PSCが非合法活動を行っている場合は問題外であるが、合法的に活動しているPSCの場合でも経理が不正確であったり、個々の職員が不法行為を犯したりすることもある。またPSCを媒体として特に小火器などのハードウェア、軍事的技術・運用思想というソフトウェアが拡散する危険も指摘されている。さらに大手PSCが、請け負った事業を顧客に無断で中小PSCへ下請け・孫請けに出す例が指摘されているが、これは商道徳上問題があると同時に軍事的ハード・ソフトの拡散を助長しかねない。このような道徳・規律上の問題が生じるとPSCが援助提供国に対する信用を喪失するのみならず、紛争後復興事業そのものが地域住民や援助提供国の納税者の支持を得られなくなる。このため国際社会や各国は、PSCに対して何らかの規制を試みている。さらにこのような事態はPSCの存立に関わることなので、米国(国際平和活動協会: International Peace Operations Associations: IPOA)や英国(英国民間安全保障会社協会: British Association of Private Security Companies: BAPSC)の業界団体が問題のあるPSCを摘発するなど自主規制にも乗り出している。

(3) 経費面での問題

PSC の活用は行政の民間委託の側面を有しており、そこでは費用面での効果の有無が問われることになる。ところがイラクの復興で多くの PSC と契約している米国政府でさえ、紛争後復興における PSC の活用が経費面で効果があったのかどうかを判断できていない。特殊部隊経験者や特殊技能を有する者は、PSC 職員になると現役軍人であったときの数倍の報酬を得ているといわれている。さらに既に述べたように、PSC の中には経費を水増し請求しているものもあり、これに対する利用者（援助提供国）側の精査も不十分である。このようなことから、PSC への業務委託が経費面で効果があるか判断するのは非常に困難である。一方、ジョージ・ワシントン大学のスクーナ(Schooner, Steven)のように、PSC に業務を委託すると政府に比べて柔軟に、質の高い役務を短時間に提供されることを指摘し、このような柔軟性・可能性・迅速性を政府が自ら身に付けようとする、民間委託する以上に経費が必要であるとする意見もある。

今後の課題

80年代から顕著となった行政の民営化という世界的な大きな流れの中で、国防・治安行政まで一部が民間委託されるようになってきた。この流れからやや遅れて、軍に対して紛争後復興（平和構築）への貢献が強く求められるようになった。このため両者が関連を有するのは、必然的な結果である。これに関して、今後以下の2点に注意する必要がある。第1に、透明性の確立である。米国において会計検査院（Government Accountability Office: GAO）がPSC利用の費用対効果の検証を試みた際に、利用者である政府各機関が十分な資料を有していないことが判明している。このような経費面に限らず、PSCとの契約内容、活動内容について、PSCを利用している政府機関・国際機関やNGOは勿論のこと、民間企業もPSCを用いている場合には、利用者としての説明責任を果たすことが必要である。当然のことながら情報の公開は利用者のみならず、PSC側にも企業倫理の一環として強く求められる。今後は効率的な紛争後復興実施のためには、政府機関に加えて国際機関・NGOそして民間企業などの援助提供者にとってPSCとの連携がこれまで以上に不可欠となる。そのためには相互信頼が前提となり、情報公開はその基盤を形成する。また情報を公開することで、前項で触れたPSCに関わる問題点のうち、「法的地位の問題」を除いて解決が期待される。

第2は、米英系大手によるPSC市場の寡占化である。特に2003年のイラク戦争終結後の復興作業ではPSC市場での需要・供給が急増し、「イラク・バブル」の様相を呈していた。そして現在では既に、「イラク後」を睨んだ業界の再編が進んでいる。つまり紛争後復興は引き続きPSCの収益源となるであろうが、

イラクの戦後復興のように大規模な需要は今後期待できないという認識が市場に広がっている。その結果として米英系大手PSCによる中小PSCの吸収合併、PSC市場の寡占化が進んでいる。このため市場では大手PSCの発言力が大きくなり、利用者たる援助提供者は軍も含めてその意向を無視できなくなる恐れがある。日本に対して紛争後復興・平和構築へこれまで以上の貢献が求められている一方で、いざ復興事業を始める際には欧米系大手の寡占状態にあるPSC市場に頼らざるを得ないという状況であり、この傾向は今後強くなるものと考えられる。

【参考文献】

- 1 . Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform: A Guide for Donors* (London: Department for International Development, 2002).
- 2 . Foreign Affairs Committee, House of Commons, *Private Military Companies* (London: The Stationary Office Limited, 2002)
- 3 . Government Accountability Office, *Rebuilding Iraq: Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers* (Washington DC: Government Accountability Office, 2005).
- 4 . Singer, Peter W., *Corporate Warriors* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2003).
- 5 . Singer, Peter W., 'Outsourcing War,' *Foreign Affairs*, vol.84, no.2 (March/April 2005).

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。

なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。ただし記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画室

専用線：8-67-6522、6588

外線：03-3713-5912

FAX：03-3713-6149

防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>