

## ブリーフィング・メモ

### 民間軍事会社 (PMSC) の管理・規制を巡る新しい動き

#### - 「国際行動規範」成立に向けて -

研究部第3研究室長 小野圭司

2003年のイラク戦争後、戦後の復興開発や安定化作戦に関わった民間軍事会社 (Private Military and Security Companies: PMSC) が国際人道法・国際人権法に違反し、さらにその際の処罰が曖昧であったこと、加えて水増し請求など商道德上の問題が多く発生したことは、国際世論の強い非難を招いた。同時に PMSC 側も、業界存続のためにも事態改善の必要を認識するようになっていた。そしてスイス政府と赤十字国際委員会 (ICRC) の主導で、米英独仏加など9ヶ国政府と PMSC の代表者が2006年1月にチューリッヒに集まり、PMSC の規制指針の制定について話し合った。以降4回の会議を経て17ヶ国 (日本は入っていない) により「モントルー文書」が採択 (2008年9月) されたが、これは PMSC の規制に関する初の国際的な指針である。「モントルー文書」は主として政府に向けたものであったが、続いて米・英・スイス政府などが中心となって、PMSC を対象とした指針である「国際行動規範」を制定する動きが出ており、本年1月に原案 (一部未完成) が発表された。ここでは、このような PMSC 管理規制を巡る新しい動きを概説する。

#### 1. 「モントルー文書」の概要

「モントルー文書」は、総論的な第1部と各論的な第2部で構成されている。第1部では PMSC と関わる政府を3つ (契約締結国、活動地域国、拠点所在国) に分類した上で、それぞれの政府が、PMSC との関係において果たすべき項目を示している。主として PMSC が国際人道法と国際人権法を遵守するように努力すること、そのための法制度などの環境整備を行うこと、PMSC が行ったことに関しては損害賠償も含めた補償の義務があること、などが記されている。第2部では、第1部で指摘された義務を実行するために政府が採るべき具体的な行動規範ともいえるべき「良い慣行」 (Good Practices) が73項目にわたって列挙されている (表1を参照)。

PMSC の規制管理について一定の国際合意が形成されたこと自体は画期的なことであり、「モントルー文書」の締結後、スイス政府はこの文書を北大西洋条約機構 (NATO)、欧州安全保障・協力機構 (OSCE)、米州機構 (OAS) や国連で発表・紹介を行った。また ICRC もスイス政府と共同で、「モントルー文書」に関するセミナーを世界各地で開催している。「モントルー文書」参加国も増加しており、2010年6月の時点で参加国数は34である (日本は未参加)。

このように「モントルー文書」は PMSC 規制に対する国際基準となりつつあり、また PMSC もその意義を認めている。例えばロンドンに本拠を置く大手 PMSC の1つである Aegis Defence Services の場合、「モントルー文書」の各項目の達成を英国政府に働きかけることを表明している。米国の PMSC 業界団体である国際平和活動協会 (International Peace Operations Associations: IPOA) は、2001年に会員企業が従うべき行動規範 (Code of Conduct) を策定した。そこには正当性確保に関するもの (国際法遵守、透明性・説明責任の確保、合法的な顧客の

みとの契約、合法性・道徳性の確保、秘密契約を締結する際の基準)、運用の基本的な考え方に関するもの(顧客との良好な関係構築、国際機関や非政府組織を含む文民部門との協働、良質な人材の確保)、武器使用に関するもの(交戦規定、武器の管理)が列挙されている。現在は2009年2月に策定された第12版が用いられており、そこでは会員企業が遵守すべき国際法規に「モンロー文書」も挙げられている。

表1: 「モンロー文書」第2部に示された政府が採るべき「良い慣行」

政府が採るべき「良い慣行」	契約締結国	活動地域国	拠点所在国
委託業務の決定			
PMSCの選定と契約の手順			
PMSC選定の基準			
PMSCと契約する際の条件			
軍事業務委託に関する許認可			
許認可手順			
許認可付与の基準と条件			
PMSCが業務を請け負う際の規範			
許認可制度の確立			
法令順守と説明責任の確保(法令整備)			

## 2. 「モンロー文書」の課題

「モンロー文書」は政府に宛てられた努力目標であり、大まかにいうと活動地域国や拠点所在国にはPMSCを用いる環境整備の努力義務が、契約締結国には優良なPMSCを選定する責任が、それぞれあることを示している。しかしこのことが、同時に「モンロー文書」の課題ともなっている。確かに第1部ではPMSCに法令遵守の義務があることを述べているが、その具体的な方法は第2部の対象とはなっていない。今日のPMSCは巨大な多国籍企業となっており、英国外務省も指摘するように、拠点所在国の責任といってもPMSCの拠点自体が流動的である。1998年に南アフリカでの規制が問題となった際、同国を本拠としていたエグゼクティブ・アウトカムズは、南アフリカ国外に拠点を置く数社に移行した。さらに営業活動に便利なワシントンやロンドンに事実上の本拠地を構えながら、節税のためにバハマやケイマン諸島のような租税回避地に登記をしているPMSCもある。また活動地域国にしても、PMSCが活動するような国は国家基盤そのものが脆弱である場合が多く法制度や法執行機関も機能していない場合が少なくない。むしろ警察などの法執行機関の再建を、PMSCが手掛けている場合がある。このような問題については、「モンロー文書」は回答を用意していない。

加えて契約締結国とPMSCの間にはミクロ経済学でいうところの「情報の非対称性」が生じる可能性が高い。つまり役務の内容(品質や所用経費)などに関する情報は契約締結国よりもPMSCの方が豊富に有しているため、契約内容もPMSCに有利なものとなる傾向がある。さらに契約締結国(政府や政府関係機関)は営利を目的としていないが、PMSCは営利企業である。契約締結国が消費者余剰の確保よりは事業の量的拡大に関心を有している限り、PMSCに超過利潤を提供することになる。このような情報の非対称性が存在している中では、政府(情報劣位者)によるPMSC(情報優位者)に規制には限界がある。

### 3. 「国際行動規範」の成立に向けて

「モンロー文書」が主として政府(契約締結国、活動地域国、拠点所在国)に対する指針であったので、PMSC そのものに対する指針の策定が求められたのは極めて自然である。PMSC 業界や米英その他「モンロー文書」作成に関わった政府、専門家によって「国際行動規範」の原案策定が進められた。これは2010年1月に、「民間軍事会社のための国際行動規範(Global Code of Conduct for Private Security Companies and Private Military Companies)」(以下「国際行動規範」)の案としてスイス政府より発表された。「国際行動規範(案)」はPMSC とその職員が、法律や登録され活動している地域で適用される規則を補完するものと位置付けられている。この案は大きく、PMSC が遵守すべき規則、国際説明責任機構(International Accountability Mechanism: IAM)の構成、IAM の監視機能の詳細、の3つの部分で構成される。ただし現時点で公表されているのは、最初の部分のみである。

まず初めの遵守すべき規則の部分では、PMSC が守るべき一般的な義務として表2に示す10項目を挙げている。ここで重要なのが、「国際行動規範」の実効性を担保するために設けられるIAMの存在である。IAM は独立した第三者機関として「国際行動規範」遵守に関する審査・監視機能を有すると共に、民間軍事会社が「国際行動規範」に準拠するように働きかける。さらにIAM は教訓を「国際行動規範」に反映させ、同規範を実務に適したものとする機能を有している。IAM が果たす役割として、表3に示すものが「国際行動規範(案)」に挙げられている。

表2: 「国際行動規範(案)」に示されたPMSC が遵守すべき規則

武力・武器の適切な利用(武力・武器の利用は最終手段)
自己または他人の命に、不可避な危険が迫るまで武力を行使できない
人道・尊厳・プライバシーの尊重
非暴力行動に対する武力・武器の利用禁止
報復行為の禁止
現地住民に物理的・性的・精神的な危害を与える非合法的な活動の禁止
財産権の尊重と認可されていない贈答の受け取り
贈賄の禁止
上記規則を違反した場合の報告義務
上司の命令に従ったということは規則違反の理由として認められない

表3: 「国際行動規範(案)」に示されたIAM が果たす役割

独立した第三者機関として「国際行動規範」遵守に関する審査・監視機能
制裁・賠償を通じて「国際行動規範」違反に対する責任を果たす
「国際行動規範」加盟PMSC 一覧の見直し
権利擁護と教育訓練
第三者からの苦情受付と評価
「国際行動規範」に関係する事業の推進
「国際行動規範」関連法規類遵守に関する助言・判断の提供

英国では2005年に発足したPMSCの業界団体である英国民間安全保障会社協会(British Association of Private Security Companies: BAPSC)が、提供する役務の質の向上と業界の信頼性維持のために、国防省や外務省とも協力して会員PMSCの自主規制に積極的に乗り出している。その成果の1つが厳格な会員資格制度であり、加盟企業は24社のうち、BAPSCが定める手続きを全て満たした正会員企業は5社に過ぎない。そして外務省・国防省、その他政府関連機関がPMSCを用いる場合には、BAPSCの審査を経た加盟企業・会員企業を利用することが求められている。

会員資格審査の中で重視されるのが、自己評価でありその評価項目は経営管理に関するもの(経営戦略・方針など)、経営資源に関するもの(財務内容、人材育成)、利害関係者との関係に関するもの(対顧客・株主への説明責任、社会的責任の認識など)にわたっており、これらはBAPSCのホームページ上で公開されている。「国際行動規範」の考え方は、このような機能は業界団体が果たすのではなく、中立性の高い第三者機関の手に委ねるというものである(かつ同機関は情報劣位者でないよう担保されることが望まれよう)。

## おわりに

PMSCは伝統的な警備・警護業務から、教育訓練の提供、軍事情報収集・分析、軍事コンサルティングなど多角化を進めている。これは利用者にとって選択の幅が広がることを意味し、今後PMSCはあらゆる場で利用されることであろう。また国際機関、政府・政府関係機関、民間企業、NGOなどの主なPMSC利用者は、納税者・出資者に対して説明責任を有する。このためPMSCはこのような説明責任に耐え得る存在でなければならず、「モントルー文書」に代表されるPMSCに対する国際的な規制・管理の動きは時代の要請に適ったものである。

国際的な規制・管理の枠組みは常に実効性が問題となるが、PMSCの規制・管理の場合には単に外からの働き掛けで実効性を上げることは不十分であり、業界自身による自浄作用が不可欠である。「国際行動規範」はその自浄作用の指針であり、IAMの存在はその自浄作用を促進させる役割を果たすことになる。IAMの構成と監視機能の詳細に関する案は未だ公表されていないが、「国際行動規範」の制定とそれに基づくIAMの設置は、「モントルー文書」を補完するPMSC管理・規制の新しい動きとして効果が期待される。

## 【参考文献】

1. 小野圭司「民間軍事会社の実態と法的地位—実効性のある規制・監視強化に向けて」『国際問題』第587号(電子版)(2009年12月)
2. 小野圭司「紛争後復興における民間軍事会社の活用—市場の特性と課題の考察」『防衛研究所紀要』第11巻第3号(2009年3月)
3. Foreign Affairs Committee, House of Commons, *Private Military Companies* (London: The Stationary Office Limited, 2002).
4. Government Accountability Office, *Rebuilding Iraq: Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers* (Washington DC: Government Accountability Office, 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>