

【コラム 2】民間軍事企業（PSC）と SSR

長谷川 晋

（広島大学大学院国際協力研究科博士課程後期）

1990年代後半以降、治安部門改革（SSR）が平和構築活動における不可欠の要素としてますます注目を集めるようになってきている。しかしながら、これまでのところ、その成果について明るい材料はまだそれほどないというのが現状である。冷戦期から存在した軍・警察への技術支援や武器援助とは異なり、人権や民主的統治など規範的側面における治安部門の改革をも志す SSR にとって、活動の目標と関与するアクターはともに多様なものにならざるを得ず、本研究報告書のいくつかの論稿でも指摘されている通り、治安回復と復興開発の両立と、その成功に不可欠なアクター間の連携の充実は容易ではない。

本コラムで取り上げる民間軍事企業（PSC）は、SSR に関与するアクターが多様化していることを示す一例であると言える。確かに PSC は SSR おいて主たるアクターとは言い難い。2003年に米英軍によって始められたイラク戦争を契機に急激に成長を遂げた PSC は、戦争後に主としてイラクとアフガニスタンにおいて、北大西洋条約機構（NATO）軍や米英軍の任務を補完する役割を担っており、その枠組みの中で SSR に間接的・限定的に関与しているにすぎない。しかしながら、Dyncorp、SAIC、Vinnell といった PSC が、イラクにおいてかなりの規模で国軍の訓練や警察・司法・懲役制度における技術支援要員の派遣などに関与していることは軽視し得ない事実である。また、PSC 全体の中では少数派であるとはいえ、Blackwater や Custer Battles など、過去に一般市民の殺傷事件や不正行為を引き起こした会社が存在していた事実は、SSR の成否に、とりわけ「安全保障」と「開発」の両立に否定的な影響をもたらし得る。

また、国際関係におけるより大きな枠組みから見た場合、この PSC の急激な成長という現象は、国家による暴力の組織化が大きく再編されつつあることの現れと見る事ができる。つまり、国家は「軍事の民営化」を通して「正当な物理的暴力行使の独占を実効的に要求する人間共同体」（マックス・ヴェーバー）たることを放棄している（あるいは放棄を余儀なくされている）のではなく、「軍事の民営化」によってより効率的な暴力行使のあり方を模索しているのである。したがって、PSC の成長という現象を民間主体による国家主権の浸食と見るのではなく、国家による秩序維持や支配のためのより効率的な手段の追求と見るべきである。そして SSR を支援する主たるドナーが国家または国家に基づく組織である以上、国家による暴力の組織化のあり方が今大きく再編されつつあることについて、SSR の研究者と実務家は無関心ではいられないはずである。ドナー国における暴力行使形態の変化（＝軍事の民営化）が、SSR の支援を受ける紛争後社会における暴力行使のあり方にも影響を及ぼすからである。したがって、平和構築における SSR の意義というミクロレベルの観点からの重要性のみならず、国際関係の構造変動というマクロレベルの観点からの重要性にとっても、PSC の事例研究の蓄積は必要であると思われる。

PSC が SSR に関与することの利点として、任務に必要な知識・技能の特殊性・専門性に

見合った人材を、必要なタイミングにおいて提供できることが挙げられる。また、急激な人員増が必要とされた場合にも柔軟に対応できる。抱えている人材の国籍も多様であり、紛争地の文化・言語・現地の法に精通した人材を提供することもできる。他方で、PSC を関与させることのリスクも存在する。PSC は利益を追求する企業であることから、契約を獲得するための競争が激化し、その結果 PSC に委託される任務が複数の企業の間で細分化されてしまうことがその一つである。このことはアクター間の連携・調整をいっそう困難なものにし、政治責任の所在を不透明なものにしかねない。また、専門性の高い任務を PSC が一手に引き受けることで、PSC を使うことのコスト計算が困難になってしまうおそれもある。コストの計算に必要な情報が PSC に独占されてしまうからである。

PSC がその利点を保ちつつもリスクを低減させ、SSR の進展に貢献する条件には、①政治的側面、②規範的側面、③実効性の側面の三つがあると思われる。第一の政治的側面は、PSC の活動に限らず SSR のための活動全てに言い得ることであるが、政治的責任を明確化することである。これは SSR の支援を受け入れる側の国の責任（ローカル・オーナーシップ）と、SSR に携わる PSC を派遣する国の責任の、両方の意味を持つ。前者においては現地国政府の意向を尊重し、その政府に政治的コントロールを集中化させることが重要となる。例えばアフガニスタンでは、SSR を通してカルザイ政権に政治的コントロールを集中化させ、その影響力を地方へ浸透させることが重要な目標となっているが、他方で NATO 軍が対テロ戦争のための安定化作戦を行う際、アルカイダ掃討のために地方軍閥の協力を得ており、それが結果としてカルザイ政権の影響力拡大を妨げる要因になってしまっている。このように現地国政府の政治的責任が保障されていない状況では、SSR の成功は望めないだろう。シエラレオネやクロアチアでは、PSC の国軍への関与が国内政治の分裂を招いた例もある。後者の PSC を派遣する側の国の責任については、あらかじめ PSC が関与すべき任務と関与すべきではない任務（アブグレイブ刑務所で問題となった尋問など）を明確にし、また PSC を自らの政治的関与の代替手段として利用することを避けるための事前の合意形成が必要になるとと思われる。さらに、国連・EU・NGO などとの間で民軍間の十分な事前調整も必要となるだろう。

第二の規範的側面として、SSR が紛争国の治安部門が法の支配・民主的統治・人権を尊重し、職業意識を高めることを目的としている以上、PSC 自身も国際的規範を尊重していることを示す制度やルールが必要となろう。この点で、PSC には国際人道法と国際人権法を尊重する義務があることを確認した「モントルー文書」が、2008 年 9 月に英米とイラク・アフガニスタンを含む 17 カ国によって批准されたことは重要な意味を持つだろう。

第三の実効性の側面として、PSC の能力とサービスの質を保証し、PSC の信頼性を高めるための制度や機関が必要となるだろう。それは、PSC を利用することが本当にコストの節減になっているのか、不正行為や不適切な活動はないかを監視するためのものである。米国内では会計検査院（GAO）や議会調査局（CRS）が詳細な報告書を頻繁に出しており、またイラクでは SIGIR（Special Inspector General for Iraq Reconstruction）が国家建設に関わるあらゆる活動にかかる経費を厳しく監視している。PSC が SSR に関与するのであれば、PSC 自体の透明性と信頼性が高められなくてはならない。そのため、紛争地という性格から曖昧

にされがちな経費やサービスの質について、広く情報を共有できる制度や場が必要である。

SSR に関与する PSC の今後の展望を述べて本コラムの締めくくりとしたい。SSR の意義がますます認められるようになるにつれ、SSR の活動に必要な文民が大きく不足する事態が生じている。そうした「派遣時のギャップ」が存在する限り、PSC が提供するサービスへの需要は今後も続くだろう。SSR には間接的・限定的に関与する PSC であるが、それが持つ高度な軍事技術が民心掌握の阻害要因となって SSR に否定的な影響をもたらすこともあり得る。そうした事態を避けるために、先に挙げた三つの側面から PSC を管理する合意形成の努力が引き続き必要とされるだろう。また、単に PSC の否定的な側面にのみ着目するのではなく、それが国際関係の構造変動の現れであることを認識し、民間企業が紛争解決に関わることの可能性と限界を明確にすることが大切であろう。