

# 東京財団研究報告書

2005-15

安全保障の民営化に関する新構想  
—民間軍事会社（PMC）の戦略的活用法—

菅原 出 東京財団リサーチ・フェロー



---

東京財団研究推進部は、社会、経済、政治、国際関係等の分野における国や社会の根本に係る諸課題について問題の本質に迫り、その解決のための方策を提示するために研究プロジェクトを実施しています。

「東京財団研究報告書」は、そうした研究活動の成果をとりまとめ周知・広報（ディセミネート）することにより、広く国民や政策担当者に関わり、政策論議を喚起して、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本報告書は、「安全保障の民営化に関する新構想—兵站支援企業の設立と情報収集分野の民活—」（2004年6月～2005年3月）の研究成果をまとめたものです。ただし、報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。報告書に対するご意見・ご質問は、執筆者までお寄せください。

2005年11月

東京財団 研究推進部

---



## 目 次

第1章 PMCを再定義する.....	1
1. 拡散する「PMC」のイメージ.....	1
2. PMCのサービス.....	2
3. イラクでサービスを拡大するPMC.....	7
第2章 イラクにおけるPMCを検証する.....	8
1. イラクでPMCが大量雇用された背景.....	8
(1) 「治安維持」「政治プロセス」「経済復興」の同時進行.....	8
(2) 「安全」を提供できない米軍.....	9
2. 戦後初期の混乱期とPMC.....	10
(1) 戦後混乱期の安全確保.....	10
(2) 一発屋PMCのケース・スタディ：カスター・バトル社.....	11
①戦後の混乱に乗じて急成長.....	11
②不正経理と内部告発で契約破棄へ.....	12
3. イラクにおけるPMCのサービス.....	13
(1) 大多数はセキュリティのプロフェッショナル.....	13
(2) イラクにおけるPMCの主なサービス.....	14
①イラクにおける兵站民間補強計画（LOGCAP）.....	14
②多岐に亘る警備・警護サービス.....	17
4. PMC活用の利点.....	19
(1) 正規軍の人員不足を補う.....	19
(2) 能力の高い特殊部隊出身者の活用.....	20
(3) 国家の行動の自由を支える.....	21
5. PMCが抱える問題.....	22
(1) 法的位置づけ.....	22
①PMCは戦闘員か非戦闘員か.....	22
②アカウントビリティとクオリティ：責任の所在とサービスの質の維持.....	24
(2) コスト削減にはならない？.....	27
①膨らむセキュリティ・コスト.....	27
②疑問視されるKBR社のイラク復興ビジネスの効率.....	28

③ KBR社の反論.....	29
(3) 米軍とPMCの衝突.....	31
① 衝突を引き起こしたファルージャのブラックウォーター社.....	32
② ザバタ・セキュリティ社と米海兵隊.....	32
6. 米軍の対応：PMCを使用する環境整備.....	35
(1) 米軍のロジック：PMCの行動はあくまでディフェンシブ（守勢）である.....	35
(2) PMC活用に関するガイドラインの設定.....	36
(3) イラクでもPMCの規制が強化されている.....	38
(4) イラクにおける米軍との調整機構の設立.....	39
(5) 減らないPMCに対する需要.....	41
第3章 対テロ戦争とPMC.....	42
1. 対テロ戦争、情報機関とPMC.....	43
2. 重要性増す安全保障部門改革（SSR）とPMC.....	45
(1) 対テロ戦争の文脈で重要性高まるSSR.....	45
(2) ブッシュ政権が発表した「地球規模の平和活動構想（GPOI）」.....	46
(3) 文民警察の派遣を手がけるPMC.....	48
(4) 米務省の反テロ支援（ATA）プログラム.....	49
(5) 米軍のイラク派遣前訓練もPMCが提供.....	50
(6) 対テロ・対麻薬戦争の前方展開基地（FOLs）の運営.....	51
第4章 安全保障のガバナンスとPMC.....	52
1. 冷戦後の安全保障上の脅威.....	52
(1) 脅威の質の変化.....	52
(2) 安全保障のコンセプトの変化.....	53
(3) 非国家主体の重要性の高まり.....	54
2. 安全保障のガバナンスとPMC.....	55
(1) 国家の限界とグローバル・ガバナンス.....	55
(2) 安全保障政策もガバメントからガバナンスへ.....	57
(3) 日本にこそ安全保障のガバナンスが不可欠.....	58

## 第1章 PMCを再定義する

### 1. 拡散する「PMC」のイメージ

黒いサングラスで視線を隠し、防弾チョッキで身を固め、アサルト・ライフルを両手に持ち政府要人をエスコートする屈強な男たち。見るからに軍人だが軍服は着用していない。メディアで取り上げられる民間軍事会社（PMC: Private Military Company）武装警備員たちの典型的な姿である。

2005年5月に英ハート・セキュリティ社の齊藤昭彦氏がイラクの武装勢力に拘束されたことが判明すると、日本のメディアは競ってこの「戦争請負人」たちの存在に光を当てた。しかしそうした報道のほとんどが興味本位のセンセーショナルな扱いに終始し、PMCという存在の国際安全保障環境におけるインパクトや、今後の課題に関する客観的かつ冷静な評価はなされてこなかった。

日本では戦争を請け負う現代の傭兵がPMCであり、彼らはほとんど武装して戦闘に参加していると誤解する向きも強くある。「PMC」という呼称だけがメディアの報道に乗って一人歩きをしているが、そもそもこの呼称も、研究者やジャーナリストが便宜上呼んできただけであり、そのような法的に正式な分類があるわけではない。学者の間でもその定義にはばらつきがある。

「登記されている民間企業の中で、契約の下で軍事訓練、軍事支援（ロジスティックス支援）、作戦能力支援（特殊部隊顧問、指揮・命令、通信やインテリジェンス機能）や武器・装備調達などを、国際的にも正統と認められている国内および国外の組織に供給することを専門としている企業を指す」と定義する者もいれば、「軍事訓練、インテリジェンス、ロジスティックスや攻撃的な戦闘行為に至るまで、以前は国家の軍隊によってなされていたサービスや、紛争地域におけるセキュリティ・サービスを、利益を求めて提供している会社」と定義するものもある。またよりシンプルに「戦争行為と複雑にリンクするサービスをプロフェッショナルに提供するビジネス組織」と定義する研究者もいる<sup>1</sup>。

またPMCとは呼ばずに「PSC（Private Security Company）」という言葉も最近よく聞かれ、PMCとPSCの定義があいまいなまま使われることも多い。「M=Military」という言葉を使うと、どうしても戦争、戦闘とのイメージが強く、それゆえ「傭兵企業」とのレッテルを貼られることが多いため、企業側はとかく「PSC」という言葉を使いたが

る傾向がある。実際、90年代にアフリカで名を馳せた南アのエグゼクティブ・アウトカムズ社のようにオフense=攻撃まで請け負う会社は現在ではきわめて少数派であり、同社のように攻撃まで請け負う「PMC」と区別するためにも「PSC」という呼び方を殊更強調するのが最近のこの業界のトレンドでもある。

## 2. PMCのサービス

国際的に統一された「PMC」の定義は存在しないが、「PMC」が提供するサービスとして以下のものが含まれるという点では大よそのコンセンサスがあると考えられる。

### ①戦闘（攻撃）

攻撃・攻勢としての戦闘行為であり、「戦争請負人」のイメージにもっとも近い業務である。かつてアンゴラ政府やシエラレオネ政府の依頼で反政府勢力を鎮圧するために雇われた南アのエグゼクティブ・アウトカムズ社が、この種のサービスの提供者としてもっとも有名である。が、同社および英サンドライン社の解散以来、「戦闘」まで請け負う会社は非常に少なくなっている。

国際法との関係や、メディアによる批判などの社会的反発が強いことから、永続的な企業の存続を考える大手のPMCにとっては、この種の業務を請け負うメリットは少ないからである。しかしこの種のニュースがメディアでもっとも頻繁に取り上げられ、PMCのイメージとして固定化されつつある。

### ②警備・警護

要人の警護、大使館や政府関連施設、通信インフラなど重要施設の警護、輸送車列の警護、港や空港の警備などで、国内で活動する警備保障会社と業務内容は重なる部分があるが、こうした警備・警護を国外のとりわけ紛争地などの高リスク地域で提供するのが特徴である。このため国内のショッピングモールやオフィス・ビルディングを警備したり、道路工事の雑踏警備とは比較にならないリスクの高さと、それを遂行する上での特殊な軍事的技能が必要とされる。それゆえこの種の業務は多くの場合、軍隊の特殊部隊などエリート部隊の出身者が担うことが多く、PMCが提供する主たるサービスの一つとなっている。

ちなみにイラクやアフガニスタンのような極度に治安の悪い国では武装して警備にあた



ることが多いが、多くの国では、その国の法律で定められた範囲内での武器しか保有しない。よってたいていは非武装での警備・警護が中心となる。

### ③軍事コンサルティング

軍隊の改革や再編に関する助言から、軍隊の民主的なコントロール体制の構築に関する助言、防衛計画や政策のための手順やノウハウに関するアドバイス、兵器や装備の調達、指揮命令システムの確立やドクトリンの作成、戦略・戦術計画の策定に関するアドバイスなど、幅広い業務が「コンサルティング」の内容となる。多くの場合、途上国や旧共産圏の政府が西側先進国のPMCにこの種のサービスを依頼している。例えばハンガリー政府は米国のキュービック (Cubic) 社に、NATOの一員となるのに必要な軍の改革をアドバイスする仕事を委託したことが知られている。

### ④リスク・コンサルティング

紛争地、危険地域に関する評価・分析・アドバイス。セキュリティの計画策定や保険の手配。危機管理計画の策定や緊急時の対応。誘拐人質交渉なども含む。英国のコントロール・リスクス社がこの種のサービス提供者の草分け的存在であり、この種のサービスを提供する会社は、欧米の大手保険グループと協力・提携関係にある場合が多い。例えばこんな例がある。ある石油会社Zが中央アフリカで石油探査の事業計画を練っていたところ、その国では紛争が多発していたため、事業を継続するのに必要な保険が得られないことがわかった。こんなときに英国の有名なCというPMCがセキュリティのコンサルタントとして入ってくる。同社は英国の有名なLという損害保険会社と協力関係にあるから、このC社がリスク・コンサルタントとして入ることによって、この石油会社Zは事業を継続するための新たな保険をLという損害保険会社から受けられるようになる。

またもっと面白い例を挙げると、911テロ事件直後の2001年11月、アルカイダ・コネクションの巣窟と言われたパキстанは、自国の経済に死活的に重要な港の利用にかかる保険料が急上昇したことにより苦境に立たされてしまった。国際的な保険市場に影響力のあるロイズ保険の「戦争およびリスク委員会」がこの港を「戦争リスク地域」に指定したことが、同港の保険料上昇の原因であった。困ったパキстан政府の役人がロイズ保険に出向き「何とかならないか？このままだと我々の経済に大打撃だ」と相談すると、同じ英国のR社というPMCを紹介された。そしてパキстан政府から依頼を受けたR社が3週

間に亘り、同港の安全度やそのインフラを調査し、地元の警察、軍やその他の治安機関や政府機関との協議の末、同港にはどのような脅威があり、攻撃による損害はどのようなものになるかに関する詳細なレポートを作成し、それに基づきいくつもの改善すべき点を提示した。パキスタン政府が速やかに指摘された点の改善に着手すると、すぐに保険料は大幅に低下した。ちなみにこのR社はロイズ保険の「戦争およびリスク委員会」のメンバーの一社であった<sup>2</sup>。

保険会社とPMCが組んだ陰謀のようにもとれるが、このような世界の保険市場に影響を与える大手保険会社との協力関係は、欧米PMCがリスク・コンサルティング業務を展開する上での圧倒的なアドバンテージである。

### ⑤訓練

世界でも最も優れた軍隊を持つ米国、英国、仏国などのPMCは、その世界第一級の軍隊のスキルを売り物にする軍事訓練サービスを提供していることが多い。例えば米国のヴィネル社は、サウジアラビアの国家警備隊の訓練を30年間も続けているし、米ボーズ・アレン&ハミルトン社はサウジの国防大学校の運営を手がけ、英アーマー・グループ社はサウジアラビア軍の特殊部隊の訓練を行っている。また米ブラックウォーター社は、米海軍に対して部隊防護や艦内保安、探査および臨検の技術などの訓練を行っている。またグレーワークス・セキュリティ社はフィリピン政府に対して反テロリズム政策の助言を行うと同時に同国軍の訓練も請け負っている。

またアーマー・グループ社が2000年アテネ・オリンピックの時にギリシャ警察の対テロ訓練を請け負ったように、各国警察官向けの対テロ訓練や、ジャーナリストやNGOスタッフ、国際ビジネスマンなど民間人向けの、紛争地域におけるリスク・マネジメントのための訓練、危険から身を守るための防衛運転の訓練など、セキュリティに関するさまざまな訓練も提供している。

### ⑥ロジスティクス支援

PMCの中でこのロジスティクス支援を行う会社が最も数が多いと言われている。この中には戦略的な海上および航空輸送から、基地の設営や食料・水などの供給などが含まれる。

米ケロッグ・ブラウン&ルート（KBR）社は、バルカンやイラクで米軍に対して兵舎

や野営地全体の管理運営、食料、郵便、水道水など必要物資全般の供給を一手に引き受け、イラクにおいて1,200人の情報部員たちが大量破壊兵器を調査する際のロジスティックス支援も行ったことが知られている。

またダインコープ社やパシフィックA&E社は、シエラレオネにおける国連の平和維持活動の際に国連軍のロジスティックス支援を請け負っていたし、米SAIC社はサウジアラビアの海軍や空軍のロジスティックスを請け負っている。さらに米海軍や海兵隊も、空中給油をオメガ・エアー社というPMCに委託している。

### ⑦修理・メンテナンス

兵器や兵器システムの修理・メンテナンスは、兵器製造メーカーであるロッキード・マーティン社、レイセオン社、ボーイング社、ノースロップ・グラマン社、ゼネラル・ダイナミクス社、ユナイテッド・テクノロジー社、サイエンス・アプリケーションズ・インターナショナル社(SAIC)、L-3コミュニケーションズ社、ヒューズ社、ロックウェル社、テクストロン社やその系列子会社などが請け負うことが多い。

先のアフガニスタンにおける「不朽の自由作戦」やイラクにおける「イラク自由作戦」でも、B-2ステルス爆撃機、F-117ステルス戦闘機、U-2偵察機やK-10空中空輸機、アパッチ・ヘリコプターなど最先端の洗練された兵器システムや、多くの surface combat ships に搭載されているハイテク・システムのメンテナンスはこうしたPMCが請け負った。現在すでに米軍の全兵器システムの実に28%のメンテナンスはPMCに委託しているという。

### ⑧インテリジェンス、偵察、監視

PMCの中にはインテリジェンスや衛星、航空監視、いわゆるSIGINTやMASINT、それに心理戦や情報戦を専門としている会社もある。米CIAや英MI5出身者などによって構成される米ディリジェンス社は、商業情報や競合他社情報の分析などを専門としており、イラクにおいても非常にハイレベルな政治情勢分析、治安情報を国連や他の政府機関、企業向けに販売している。

またクロアチアやコソボで国境監視、停戦監視業務の一部を、こうしたPMCが請け負っていることが明らかになっている。

## ⑨地雷・不発弾対策

アンゴラ、カンボジア、ナミビア、モザンビーク、コソボ、アフガニスタン、イラクなど多くの紛争後の復興・安定化事業の中で、地雷除去や不発弾の処理をPMCが請け負っており、この分野もPMCのビジネスの重要な領域の一つである<sup>3</sup>。

ここでも保険会社とPMCの連携が顕著なのだが、欧米の大手保険会社はある一定の地雷処理の基準を設定しており、その基準を満たしたPMCが地雷・不発弾処理を請け負う場合にのみ保険を適用させる規定を設けている。現在世界でこの保険会社の指定する基準を満たしているPMCはわずかに4社しかなく、それゆえ地雷・不発弾対策が必要とされるプロジェクトにおいては、事実上この4社のいずれかをコンサルタントとして雇わなければ、必要な損害保険を受けられない仕組みになっている<sup>4</sup>。

さて、メディアの多くは、PMCは「①戦闘」をする会社だとのイメージを流布しているが、実際には多くの会社が①は行わずに、例えば②④⑤⑨といったサービスラインを持っていたり、別の会社は「⑥ロジスティクス支援」の航空輸送に特化していたり、または「⑨地雷除去・不発弾処理」だけに特化している会社もある。そこで①を行わない多くの企業は、①を行う会社だけが「PMC」と呼ばれるべきであり、それ以外のサービスを行うのは「PSC」と呼ぶべきだと主張する傾向が強い。「プライベート・ミリタリー」には攻撃的なイメージがつくが、「プライベート・セキュリティ」であれば防衛的なイメージがつき攻撃的な印象が薄れるからである<sup>5</sup>。

しかし、軍事的に重要な施設の警備やインテリジェンス、それに地雷除去や不発弾処理は伝統的にミリタリー (military) のミッションの領域であり、要人警護のような一見国内におけるボディーガード業務と変わらないものでも、危険地域でのそれは高度な軍事的技能を必要とし、実際に元特殊部隊員などの軍のエリートたちが行っていることから、PMCのM、すなわち「ミリタリー」を使うことは適当である。しかもPSC (プライベート・セキュリティ・カンパニー) を日本語に訳した場合に、「民間警備会社」となり、国内ベースの警備保障会社との区別がつきにくくなってしまう。

そもそも「PMCかPSCか」というのは、「単なる言葉遊びに過ぎない<sup>6</sup>」ところもあり、また日本を始め世界のメディアではいまだに「PMC」という呼称が一般的であるため、本レポートでは上述した①～⑨のサービスを商業的に行っている会社を全て「PMC」と呼ぶことにする。しかし繰り返すが、①のサービスを行う会社は少数派であり、本レポ

ートに登場する大手企業のほとんどが、この種のサービスを行っていないので、一般に出回っているPMCのイメージとは異なるという点を確認しておきたい。

### 3. イラクでサービスを拡大するPMC

このように「PMC」と一口に言っても多岐に亘る広範なサービスが存在し、個々の企業はそれぞれ得意分野・不得意分野を持っている。商業的な情報サービスを中心にビジネスを展開している企業、国連や政府機関を主な顧客として紛争後の復興事業で地雷処理を主たる業務にしている企業、特定国軍隊のロジスティックス支援を専門にしている企業というように、それぞれ企業の成り立ちや背景によって強い部分や得意分野が違うのは、他の業界と全く変わらない。

ところが、イラクにおいては、セキュリティに対するニーズが急増し、供給が需要に追いつかない中で、多くの企業が警備や警護などハードのセキュリティ業務に進出をしている。例えば米ブラックウォーター社は、それまでは訓練が主たる業務だったが、イラクでは要人警護業務を大幅に拡大させているし、英コントロール・リスクス社は、商業用の情報サービスが得意なコンサルタント会社だったが、イラクやアフガンでは武装した警備員による施設警備や要人警護も請け負っている。

つまりイラクでの需要の高まりを受けて、各企業がそれまでは手がけていなかった分野にまで進出し、いわば不慣れなサービスを提供し出したのである。これがイラクにおけるPMCの活動背景の一つであり、多くのトラブルが発生した原因の一つでもある。ちなみに日本政府がイラクやアフガニスタンの大使館警備のために雇っている英国の企業も、それまでは大使館警備を手がけたことはなく、この分野での実績はない<sup>7</sup>。

幸い日本政府は大きなトラブルには巻き込まれていないが、セキュリティ業界のバブル現象が起きているイラクでは、様々な企業が多岐に亘るサービスを展開しているので、各企業の専門分野は何かをしっかりと見極める必要があるだろう。そうしなければ、不慣れなサービスを提供する企業にサービス内容以上の高額を支払いをすることにもなりかねない。

このようにイラクではPMCの良い面も悪い面もかつてないほどにあらわれている。次章では、そのイラクにおけるPMCの活動を検証していきたい。

## 第2章 イラクにおけるPMCを検証する

イラクでは、2003年3月に米軍が開始した「イラクの自由作戦」を経て、5月1日にはブッシュ大統領による「主要な戦闘の終結」宣言がなされ、その後米国による占領期、イラク人暫定政府による暫定統治期間を経て、現在は選挙によって選ばれた政府が誕生している。しかしその間、イラクの治安情勢は改善しておらず、とりわけイスラム教徒スンニ派住民の多く住むイラク中部地域のいわゆる「スンニ・トライアングル」における反米・反イラク政府武装勢力による自爆テロや待ち伏せによる誘拐・殺人などが続いている。

そんな中で米軍や他の米政府機関や国際機関、復興事業を請け負う民間企業に安全を提供する目的で働く民間の武装警備員たち、いわゆる「民間軍事企業（PMC）」の契約者たちの存在が大きくクローズアップされている。とりわけ日本では、2005年5月に英ハート・セキュリティ社のイラク支店でコンサルタントをつとめていた邦人・斎藤昭彦さんが武装勢力に拘束されるという事件が発生し、斎藤さんの安否と共に、PMCという存在に対する大きな関心が寄せられた。

PMCがこれだけ大規模に紛争後の復興・安定化プロセスに投入されたのは初めてのことであり、しかもこれだけ危険で不安定な地域で仕事を請け負うのも過去に例のないことである。それだけに政府とPMCの関係やPMCが有するさまざまな問題も浮き彫りになるなど、イラクにおいてPMCの存在はポジティブな側面もネガティブな側面もかつてないほど鮮明になっている。また政府とPMCの新たな関係やPMCに関する規制の動きなど、PMCをめぐる動きにこれまでにない新たな展開も見られるようになってきている。

そこで本章では、イラクにおけるPMCの活動、役割、問題点などを徹底的に検証することで、今後わが国がこの問題をどう捉えるべきかの一助にしたい。

### 1. イラクでPMCが大量雇用された背景

#### (1) 「治安維持」「政治プロセス」「経済復興」の同時進行

2003年4月から2004年6月28日までの間、連合暫定施政当局（CPA）がイラクにおける暫定的な政府として機能し、イラク復興・再建事業の全般に関する責任を負った。その後にはCPAからイラク人による暫定政府に主な権限は引き渡されたが、治安任務については引き続き米軍が責任を持つ体制が続き、イラク選挙後には米国による復興事業につ

いては米 국무省が責任を負う形となっている。

この間、復興事業に関する民間企業との契約等の運営は、米国防総省内の「プロジェクトおよび契約オフィス（PCO）」が担い、米陸軍工兵隊も重要な役割を果たしてきた。また米国防総省（USAID）もさまざまな建設プロジェクトや地域行政、経済開発や教育事業など幅広い復興支援活動をしている。

戦後イラクは、「治安回復」、「政治プロセス」、「経済復興」という三つの事業を同時並行で進めるという方針でなされてきており、治安の維持が達成されていない中で、軍隊が軍事作戦を遂行している同じ空間に、軍以外の上述した政府機関や民間企業、非政府組織（NGO）が様々な復興活動に従事するという複雑な状況になっている。そしてこの混沌とした状況がPMCにとってまたとない活躍の場を提供している<sup>8</sup>。

## （2）「安全」を提供できない米軍

米軍以外の政府機関の職員や復興事業に携わる民間の契約者などは、民間で安全（セキュリティ）のサービスを提供できる場所、つまりPMCと契約をしなくてはならない。なぜならこうした人々を守ることがそもそも米軍のミッションに含まれていないからである。米軍は、軍事作戦を支援する米国防総省の文官や同省と契約する民間契約者にのみ安全を提供することになっている。その他の民間契約者や政府職員の安全保障は、大使の責任、つまり 국무省の管轄である。大使館の「地域安全保障担当官（Regional Security Officer）」が米政府職員の安全にかかわる政策や手続きに責任を持つことになっている。

2004年6月に、 국무省と国防総省の代表者が、イラクにおける両省の安全保障分野における役割分担を明確にする目的で覚書を交わしている。それによると、

- 全般的には、Chief of Missionである大使が、イラクにおける米国のミッションに関わる人々や機材の安全に責任を持つ。
- 米中央軍の司令官がバグダッドのインターナショナル・ゾーンの安全およびイラク全土にある大使館のローカル・オフィスの安全に責任を持つ。
- 海兵隊の部隊保全分遣隊、 국무省の外交警護局それに 국무省と契約する民間PMCの能力を超える安全確保が必要とされる場合に限り、大使は軍に対して安全の提供を求めることができる。

そこで実際には、米軍以外の政府機関は、事務所の警備や職員の安全のためにPMCと契約する必要がある。また復興事業に参加する企業は自身で身の安全を確保しなければ

ばならず、たいいてい場合は復興事業契約の中でそのように定められていることから、PMCと契約をして身の安全を確保し、復興事業に従事できる態勢を整えている。極端な例としては、大使の警護もPMCによってなされている。しかしこれは米国籍の人間に限るという条件がついている<sup>9</sup>。

## 2. 戦後初期の混乱期とPMC

### (1) 戦後混乱期の安全確保

イラク戦争前、米国防総省やイラク復興に責任のある米政府省庁は、「復興作業は反米武装勢力やテロリストなどの脅威が少ない環境でなされる」との見通しを立てていた。米国防総省はフセイン政権打倒後のイラクでは、①難民、②疫病、③油田や油井の放火による火災、という3つの緊急事態を想定し、それに対処すればすぐに政治、経済復興にスムーズに入れると予想していた。ところが、その見通しはずれ、米国は軍隊だけでなく復興事業に携わる民間人をも狙う武装勢力との戦闘にエネルギーを費やされ、それと同時にイラクの政治体制の再建、経済社会システムの復興という事業に何十億ドルもお金を費やすことになったのである<sup>10</sup>。

実際、米軍がバグダッドを陥落させた直後の頃には、復興事業を請け負う企業が、政府当局から治安上の諸注意を受けることはなかった。すなわち、「武装勢力による妨害活動のリスクを考慮するように」というような指導は一切なかったし、初期の頃の事業契約時には、治安対策のコストを計算に入れることもほとんどなかったという。

例えば、米陸軍工兵部隊と契約をしていたある請負業者は、契約時には治安対策は米軍が提供してくれるのだと思っていたが、米軍のプロテクションは全く手薄で作業員たちの安全確保には不十分なレベルであり、2003年6月になるとその程度の安全提供でさえも「これ以上はできない」と米軍側から突然通告を受けたという。この頃には治安の悪化が深刻になり、米軍は武装勢力掃討という別の任務に投入されていったからである。そして請負業者たちはPMCを雇わざるを得なくなったのである。

このようにイラクで復興事業にたずさわる政府機関や企業は、急遽民間市場から安全を買わなくてはならなくなったのである。しかし彼らは、どのような企業をどのような基準で選ぶべきかなどの情報を持っておらず、ある会社がこの業界では全く無名の新参者なのか、それとも名声のある大企業なのかも区別のつかないまま、しかもそのような選択の時



間的余裕もない中で、治安対策のための契約を結んだのである。このような状況だったため、当然、クライアントの要求を満たせないPMCなども数多くあり、クライアントが契約するPMCを途中で変更するといった例も数多く見られたようだ<sup>11</sup>。

そして問題だったのは、戦後初期の混乱期には、復興ビジネスを通じて一花咲かせようとイラク入りするビジネスマンや元軍人たちが、ビジネス・チャンスを見出して急遽PMCを立ち上げてこの市場に新規参入する動きが活発になったことである。

## (2) 一発屋PMCのケース・スタディ：カスター・バトル社

### ①戦後の混乱に乗じて急成長

米国のPMCカスター・バトル (Custer Battles) 社はその典型である。

スコット・カスターとマイケル・バトルという二人の米レンジャー部隊出身者が 2002 年末に設立した小さなPMCにとって、「恐怖と混乱」に陥ったイラクは潜在的なビジネスのチャンスで一杯と映ったようだった。同社はイラクでのビジネス獲得に向けて友人たちから 100 万円の出資を得て、マイケル・バトルが戦後混乱期のバグダッドへわずか 5 万円程度のキャッシュを手にしたという。

バトルはそこで偶然「近々バグダッド国際空港の警備に関する人札が行われる」との噂を耳にし、友人のツテを通じて何とか人札に応募した。従業員わずか 4 人のこの小さな会社が、並居る大手PMCを押しつけて 16 億円相当の契約を取ったとのアナウンスがあったのは 2003 年 7 月のことである。カスター・バトル社がこの業界で全く経験がなかったことが勝利の背景であった。ほとんどの大手会社が、138 名の警備要員を空港に配置するのに約 8 週間はかかるという計画を出していたのに対し、カスター・バトルは無謀とも言える最短の 2 週間という数字を出していたからである。

とにかくスピードが何よりも優先されたこの戦後混乱期のことである。カスター・バトルの提案は当局の目に留まり、このビッグ・プロジェクトの受注につながったのだという。同社は急遽口コミで人を集め、ネパールのグルカ兵やフィリピンからも人を急募して期限の 2 日前にはバグダッド国際空港に警備員を配置し、同空港を混乱の続くバグダッドでもっとも安全な場所に様変わりさせたと言われている<sup>12</sup>。

この実績を買われたカスター・バトルは、続いて 9 月には、米政府が計画していたイラク通貨の新通貨との交換のために、イラク北部、中部、南部に三ヶ所のキャンプを設立する契約も獲得した。同社はつまり新通貨発行に向けたロジスティクス業務を請け負った

のである。

さらに11月になると、米陸軍工兵隊から「スンニ・トライアングル」地域における電線の修復事業を請け負っていた米建設大手のワシントン・グループ社が、700名の警備要員を必要としているとの話が入ってきた。3ヶ月で約1200億円というこの契約で、カスター・バトルは主にイラクのクルド人たちを安く雇って対応した。

イラクで急成長したカスター・バトルは戦争ビジネス以外にも手を広げ、カタールでえびの養殖業に乗り出したり、東欧では住宅ローン専門の消費者金融ビジネスにも参入を始めた。こうして1年後には全世界で従業員15,000人をかかえる大企業に成長し、その急成長ぶりは『ウォールストリート・ジャーナル』紙の一面で取り上げられるほどになったのである<sup>13</sup>。

## ②不正経理と内部告発で契約破棄へ

しかし確固とした基盤のないままに急拡大をしたカスター・バトルは、すぐに様々な問題に直面することになる。

まずイラク新旧通貨交換のためのロジスティックス支援をした契約の際、同社が大幅な水増し請求をしていたことが発覚。別の契約でも過剰な水増し請求をしたという同社社員の内部告発などがあり、同社のビジネス手法に対する批判が強まっただけでなく、バグダッド国際空港警備を含めてこれまでの同社が政府と交わした契約についても徹底的に司法当局が捜査を始めたのである<sup>14</sup>。

また2005年2月になると、前社員が米NBCテレビの番組に出演し、同社のクルド人警備員たちがイラク国民を無差別に殺害している、とカスター・バトル社を糾弾した。それによると元米陸軍や海兵隊のOB4人が、同社に雇われてイラク軍向け弾薬や武器の輸送車列の警備に参加したところ、同社の警備の中核をなしていたクルド人の若者たちが、車列に近づく市民たちを無差別に射殺するなど、「見るに耐えなかった」として即同社との契約を破棄して米国に帰国し、メディアを通じて同社を告発したのである<sup>15</sup>。この後米政府はカスター・バトル社との取引を一切禁ずるようになる。

業界内では以前から同社の契約者に対する待遇がひどいということで悪評が立っていたが、戦後初期の頃は、同社のような「ぼっと出」の一発屋PMCが数多く現れ、混乱の最中に大きな契約を獲得してしまうようなことが起きた。そしてこうした「ぼっと出」PMCが、業界ではすでに名の知られたプロのPMCから見れば、信じられないような規律の

低さや能力の低いものたちに武器を与えて警備をさせるようなお粗末なサービスを提供していたのである。当然このようなPMCの存在は、占領統治全体にも悪影響を与え、イラク国民の占領軍に対する反感を増大させることにつながっていたことであろう。

戦後初期の混乱期には、このようにPMCを雇う側の政府や復興事業請負企業なども情報やノウハウが乏しかったため、実績もなくいかわしいPMCを雇ってしまうことが多くあったのである。

### 3. イラクにおけるPMCのサービス

#### (1) 大多数はセキュリティのプロフェッショナル

とはいえ大多数のPMCは、リスクの高い状況で非常に困難な業務を真面目にこなしている。会社の看板を背負い、プロの軍人であったことの誇りを重んじ、たいていは正規の軍隊の一般部隊より経験豊富なプロフェッショナルが多い。一部にはならず者PMCが存在し、このような存在があること自体が問題ではあるのだが、大多数のPMCは危険な地域で「必要とされているサービス」を提供しているという現実も忘れてはならないだろう。

また日本における報道などでは、PMCはイラクの武装勢力掃討作戦のために米軍と共に戦う傭兵会社というイメージで捉えられているが、確かに一部のならず者PMCはこのイメージに近いが、大部分のPMCはかなり異なっている。通常、PMCが請け負うのは主に政府高官の警護、軍事・非軍事施設（建物やインフラ）の警備、そして主に非軍用品の輸送車列の護送である。彼らは戦闘をするために雇われているのではなく、あくまで顧客やその資産を守ることが仕事であり、業務の内容は防衛的すなわち守勢である。そこで多くの大手企業は、「民間軍事企業（PMC）」と呼ばれることを嫌い、自からを「プライベート・セキュリティ・カンパニー（PSC）」であると強く主張するのである（前述）。

「我々は顧客にセキュリティを提供するのがその仕事である。スタッフには戦闘をすることは避けるように言っているし、万が一攻撃を受けた場合には顧客を無事に守りその場から逃げることを第一にしている」と語るのは英ルビコン・インターナショナル社のジョン・ディビッドソン社長だ<sup>16</sup>。

「我々は攻勢作戦に加わることは決してない。それは正規軍だけが担う仕事であり、民間企業は絶対にすべきではない」とはアーマー・グループでビジネス開発部長を務めるジョン・ミラー氏の言葉である<sup>17</sup>。

彼らはイラクにならず者PMCが複数いることを認め、こうした会社の排除を訴えている。こうした一部のPMCのせいで業界全体のイメージが下がることは彼らにとってもマイナスだからである。「PMCと契約するには過去の実績やデータをしっかりと検討して欲しい。過去に何をしてきたか、を見ればその会社の素性がわかるはずだ」とディヴィッドソン社長は述べている。そしてメディアが、ならず者PMCを糾弾して市場から締め出すことに貢献することを、期待しているという。

このように大部分のPMCは、長期的なビジネスの継続性や企業イメージを大事にし、顧客からの信頼を最優先する点で他業界の普通のビジネスマンと何ら変わりはない。そしてバグダッド陥落直後の混乱期から半年、一年と経過するにつれて、足元の脆弱なぼっと出のPMCはオペレーションを維持できなくなり、大手に仕事を取られて市場から撤退したり、カスター・バトル社のように不正がばれて米政府とのビジネスができなくなるなど、市場は段々実績と経験のある大手企業によって固められていくようになる<sup>18</sup>。

## **(2) イラクにおけるPMCの主なサービス**

イラクにおいてPMCは主に正規軍の「兵站支援」や「技術支援」、それに各種「警備・警護サービス」を提供している。以下、イラクにおける代表的なPMCの活動を見てみよう。

### **①イラクにおける兵站民間補強計画 (LOGCAP)**

米軍は緊急作戦における兵站面の支援で民間業者に頼ることを、実は独立戦争以来続けており、兵站支援における民間企業の利用は新しい現象というわけではない。しかし、1990年代初頭以来米国防総省は、ソマリアやハイチからアフガニスタンやイラクまで、戦闘行動や平和維持活動それに人道支援活動など増え続ける軍事的ミッションにおいて、必要なさまざまな兵站支援業務の要求を充たすために、民間企業との間で数々の兵站支援契約を結んできた。空軍契約補強計画(AFCAP)、バルカン支援契約(BSC)、海軍建設能力契約(CONCAP)や米陸軍の兵站民間補強計画(LOGCAP)などであり、いずれも食料供給や洗濯、宿営や建設など緊急事態時の兵站やエンジニアリング・サービスである。

これらすべての契約は、「コスト+報奨」契約といわれるタイプのものである。これは実費と共に一定の報奨が保証されている契約形態である。原価の1%は最低限保証され、業務の評価次第では上限9%まで上げることができるというものである。この報奨は、契約企業がベストのパフォーマンスをあげるためのインセンティブであり、ある意味では危険

手当に相当するとも言える<sup>19</sup>。

またこれらの契約は、「納期数量不定の契約 (Indefinite delivery-indefinite quantity: IDIQ)」と呼ばれ、米軍の要求する量的水準に上限を設けず、要求があり次第、無限の調達・引渡しを義務付けるものである。

こうしたタイプの契約は、作戦の規模、期間、場所などが明確でないことから、顧客たる政府は、企業が求める業務の量を事前に特定することができない。そこで企業による将来の業務を確保しておくために、顧客は前もって最低支払保証額を決めるのである。兵站支援にこのようなコスト+報奨契約を選ぶ理由は、任務の内容が始終変わる可能性があるため、作戦に必要な柔軟性を確保しなければならないという必要から生まれたのである<sup>20</sup>。

冷戦後の1991年から1996年まで、米軍は南西アジアやソマリア、バルカン諸島における作戦行動でLOGCAP契約を使用し (LOGCAP-1)、1997年～2001年の東ティモール、コロンビア、フィリピンでの作戦活動においてもLOGCAP契約によりPMCの兵站支援を受けた (LOGCAP-2)。2002年からイラク、クウェート、アフガニスタン、ディプチ、グルジアやウズベキスタンで展開されている対テロ戦争において、米軍を兵站面で支援する現在のLOGCAPは、LOGCAP-3と呼ばれ、支援している兵員の規模やカバーしている地域という点から、同プログラムの開始以来で最大規模の支援活動である<sup>21</sup>。

このLOGCAP-3の契約企業である米ケログ・ブラウン&ルート (KBR) 社は、イラクとクウェートで約50,000人の従業員を抱え、60ヶ所で業務を展開し、米陸軍基地の建設・管理運営や、計20万人の連合軍兵士の食料、洗濯、上下水道、電力の供給、米陸軍向けガソリンや潤滑油、ガス、スペアパーツ、弾薬その他戦争遂行に必要なあらゆる物資の輸送を請け負っている。イラクには同社の契約下で働く民間の契約者が100,000人はいると言われている。

#### ロジスティクス支援を行うPMC

請負企業名	契約事業内容	発注者
EGLイーグル・グローバル・ロジスティクス	米国や欧州から災害緊急展開チーム向けの車両や制服の輸送。	米国開発庁 (USAID)
フロア (Fluor) 社 ペリニ社、ワシントン・イン	米空軍向けの倉庫業務、ボトル入り飲料水の供給、トラック輸送などのロジ	米国防総省

ターナショナル社	スティクス支援。 米中央軍の作戦展開地域における設計・建設事業。	
ゼネラル・エレクトリック社	米駐留軍向けの発電機の提供。	米国防総省
インターナショナル・アメリカン・プロダクト社	クウェートおよびイラクの米軍基地に電力の供給。イラクの電力設備の復旧およびイラク電力省スタッフの教育・訓練。	米国防総省
ケロッグ・ブラウン・アンド・ルート（KBR）社	イラクおよびクウェートに展開中の米陸軍向けのロジスティクス支援。基地の設営・運営、食事、洗濯、ガソリンの輸入等。	米国防総省
レディネス・マネージメント・サポート社	倉庫業務、ボトル入り飲料水の供給、トラック輸送などのロジスティクス支援等。	USAID

#### 技術支援を行うPMC

データライン社	米軍向けに携帯型・マルチユーザー型の通信および情報システムの供給。	米国防総省
デル・マーケティング社	米陸軍用にコンピューター機器とサービスの提供。	米国防総省
ダインコープ社、レイセオン・エアロスペース社他	航空機のメンテナンス。F-117 ステルス戦闘機、B-2 ステルス爆撃機、K-10 空中給油機やU-2 偵察機のメンテナンス。	米国防総省
レイセオン・エアロスペース社、ノースロップ・グラマン社他	グローバル・ホーク無人偵察機の操縦およびメンテナンス。	米国防総省
タペストリー・ソリューションズ社	モデリング&シミュレーション訓練の提供。	米国防総省

**警備・警護サービスを提供するPMC**

コンバット・サポート・アソシエーツ社	クウェートのドーハ基地の警備、射撃訓練場の整備、車両整備。	米国防総省
ダインコープ社	イラク警察官の訓練、警察、司法制度の再建。1,000名以上の元警察官等をイラクに派遣して治安・司法機関の再建。	国務省
EODテクノロジー社	砲弾、爆薬等の処理。	国防総省
グローバル・リスク・ストラテジーズ社（英国）	国防総省、USAID等政府要人の警護、政府関連施設や国際空港の警備。	USAID、国防総省、CPA
クロール社（米国）	USAIDのスタッフや車列の警備。	USAID
MPRI（米国）	新イラク軍兵士の訓練。クウェートでは米陸軍兵士たち向け車列輸送や車列警護の訓練。	国防総省
パーソンズ社	没収したイラクの武器の処理。	国防総省
ロンコー・コンサルティング社	イラク人元兵士たちのDDR計画の案出。イラクにおける地雷除去。	国防総省、国務省。
テトラ・テック社およびUSAエンヴァイロメント	旧イラク軍の弾薬の破壊処理。	国防総省
SAIC（米国）	各省庁の再編、監獄・収容所の再建設、国連との調整、インテリジェンス分析。	米国防総省
CACI社（米国）	イラクの収容所向け尋問官、情報分析官の派遣。	米国防総省他
タイタン社（米国）	通訳の派遣。イラク全上に4,400人の通訳を各政府機関に派遣。	米国防総省
ヴィネル社（米国）	新イラク軍兵士の訓練。	米国防総省 <sup>22</sup>

**②多岐に亘る警備・警護サービス**

2004年5月に米国防総省は、イラクにおいて約20,000人のセキュリティ・サービスを提

供するPMCの契約者がおり、会社数としては約60社と発表している。この60社のうち  
連合暫定施政当局（CPA）が直接契約しているのは8社に過ぎず、残りは他の政府機関  
や復興事業を請け負う企業が契約しているものだとしている<sup>23</sup>。

この一覧からもわかる通り、こうした会社の主な仕事は防衛的、守勢のものであり、あ  
くまで顧客やその資産を守ることである。軍事・非軍事施設（建物やインフラ）の警備、  
要人の警護、輸送車列の護送、セキュリティに関する助言や計画策定、リスク評価やイン  
テリジェンスの提供、誘拐人質交渉、緊急時の国外退去・避難の手配、地雷除去・不発弾  
処理、各種セキュリティ訓練の実施が主たる業務である。

とりわけイラクにおいては、有能な治安部隊がない中で、全国にある政府関連施設や政  
府要人の警護にとどまらず、電力プラント、石油施設、水道施設などの生活インフラ施設  
も守らなくてはならないし、食料からさまざまな機材などの物資を危険な最中に輸送しな  
くてはならず、この警備に膨大な人員を必要としている。このように守るべきものが山ほ  
どあるにもかかわらず、米軍やその同盟国が派遣する軍隊だけではとうていまかないきれ  
ないため、PMCに仕事が回ってきているのである。

またダインコープ社の契約に見られるように、警察官の訓練だけでなく、警察機構とい  
う組織全体の再編や新しい司法制度の導入など、大掛かりな国家機構の再編に必要な人材  
を大量に提供している。国家再建という巨大なプロジェクトの中で、軍事的技能を持つ人  
材だけでなく、言語や文化、法制度の専門家など様々な分野の人材もPMCが提供してい  
る点もユニークである。PMCの求人サイト<sup>24</sup>を見ると、イラクにおいてはインテリ  
ジェンス分析の専門家やアラビア語の通訳それに警察犬の指導員など実にさまざまな人材  
が不足していることがわかる。政府だけでまかなえないそうした多種多様な人材を、PM  
Cに委託して政府が間接的に調達しているわけである。

さらにユニークな点は、PMCが世界各国から人材を集めてきている点である。南アフ  
リカの元軍人や情報機関員、それに元警察官などは、総勢イラクに1,500人程度いるとい  
われているし、インド人も1,500人程度いることが確認されている。その他にもネパール、  
チリ、コロンビア、ウクライナ、イスラエル、フィジー、パキスタン、アルジェリア、フ  
ランス、セルビア、ロシアなど文字通り世界中から人材が集められており、元軍人たち  
による「多国籍軍」ができている<sup>25</sup>。



## 4. PMC活用の利点

### (1) 正規軍の人員不足を補う

このような現在PMCが担っているさまざまな業務を、すべて米軍だけでやろうとすれば、膨大なマンパワーが必要になる。輸送一つとってみても、軍が保有する輸送機や船の数は限られており、これらの輸送には莫大な時間がかかるであろう。しかし米軍は部隊の軍人だけを運び、その他の物資すなわち食料や水など必要不可欠な物資はPMCが運ぶ形になれば、部隊をより迅速に動かすことができ、また、より迅速に戦闘準備に入れるというメリットがある<sup>26</sup>。

また20,000人以上と言われる武装したPMC警備員の数は、米国に次ぐ大規模な派遣をしている英国のイラク駐留部隊をも上回っており、米国やその同盟国が政治的にも物理的にも限られた数の派兵しかできない中で、PMCは明らかにその穴を埋める役割を果たしている。

機能面においても、PMCが防衛的な業務を請け負うことで、正規軍が攻撃的な任務に専念できる、というように、正規軍とPMCは役割を分担している。英ハート・セキュリティ社のサイモン・ファルクナー最高執行役員は、「正規軍は『前』、我々民間が『後ろ』の防衛の部分を担うことで、正規軍はより戦略的な任務に専念することができる」と説明している<sup>27</sup>。

一例を挙げると、イラクで占領行政を統括したポール・ブレマー文民行政官の身辺警護は、当初海軍特殊部隊のシールズの隊員が担っていた。しかしすぐに米軍はテロリスト掃討作戦にそのシールズ隊員たちを回すために、米ブラックウォーター社を雇い、シールズのOBたちにブレマー氏の警護を委託したのである。

連合暫定施政当局(CPA)設立ときに警備担当だったアンドリュー・ベアーパーク氏は、米軍側からPMCを雇うようにとの助言を受けたが、その理由を「米軍の戦闘部隊はあまりに小さすぎた。(中略)軍隊は単純に十分な数をイラクに投入しなかったので限界まで伸びきってしまった」と認めている。またPMCによるプロテクションの方が一般部隊の兵士による警備よりも優れている場合も多いという。「民間の連中の方がこの仕事のための訓練を受けているし、政府高官をスムーズに移動させるためであれば喜んでリスクを負う場合が多い」と述べている<sup>28</sup>。

このようにPMCの存在は米軍を補完し、米軍が限られた人的資源を効率的に運用する

ことを可能にしている。これはイラクにおいてとりわけ顕著だが、PMCと軍はイラクにとどまらず世界中で「陰の同盟者」として役割を分担している。米軍が現在深刻な兵員不足に陥っていることはさまざまな調査結果から明らかである。国際戦略問題研究所の『ミリタリー・バランス』は、「イラクにおける軍事作戦は、米軍が特に紛争後の状況で必要となる諸活動に必要な能力を備えた人員を十分に有していないことを露呈した」と述べ、2005年5月に米国防総省が議会に報告している年次リスク評価の中でも、「この戦争は、米軍が世界のいかなる場所で起こる紛争に対しても対処できる高い能力を維持することを著しく困難にしている」と述べていた。

全軍の27%が現在海外に派兵されており、そのうちの半数は戦闘地域に派遣されている。これはベトナム戦争以来もっとも高い数字となっている。そしてイラクやアフガニスタンへの派兵期間が長くなり、その派兵の頻度が高くなるにつれ、陸軍は十分な数の兵力を維持し、新兵をリクルートすることが難しくなっている。実際2005年8月の陸軍のリクルート状況は、年間目標に11%も届かず、予備役に至っては20%、州兵は23%も目標数値を下回っている<sup>29</sup>。

このような状況下で、正規軍の人員不足を補うことができる点は、PMCの最大の利点であるといえよう。

## （2）能力の高い特殊部隊出身者の活用

PMCの武装警備・警護のためにイラク入りしている契約者の多くが、米国においてはレンジャー部隊、グリーンベレー、デルタフォースやシールズなどの特殊部隊に所属し、英国では特殊空挺部隊（SAS）、特殊舟艇隊（SBS）、英海軍特殊部隊やSO14（ロンドン警視庁の上室関係者警護担当）など軍や警察の中でも特殊訓練を受けたエリート部隊の出身者が多い<sup>30</sup>。

一般部隊が機能的分業システムの中にあり、大部隊で完結した能力を保持・発揮し得るのに対して、特殊部隊は個々の兵士が多種多様な能力を保有し、単独でも作戦行動が取れなくてはならない<sup>31</sup>。さまざまな状況に柔軟に対応するために、独自で判断し行動することが求められており、そのように訓練されている。危険地域における政府要人の警護や車列の警護といった困難な業務には、このような特殊訓練を受けた人材が最適であり、正規軍の特殊部隊が「より戦略的に重要な」対テロ戦争の最前線に投入されている中で、民間市場からこうした特殊部隊OBの人材が得られることの意義は大きい。実際に現場でオ

ペレーションをするのは多くの場合 30 代中ごろから 40 代前半の元上級 NCO レベルの人たちだが、彼らは基礎的な訓練を受けただけの若い陸軍兵士などに比べるとはるかに経験もスキルも積んでいる。外国語や異文化での生活などの訓練、それに情報収集や分析も基礎的なことは学んでいるため、イラクのような国での活動にはより適している。

イラクで新イラク軍の教育訓練にかかわっているある米軍関係者は、こうした PMC の能力について以下のように述べていた。

「私はヴィネル社による新イラク軍の訓練がいかに素晴らしいかを毎日目にしている。イラクでは米軍人の数が圧倒的に不足しており、もし我々がこのイラク軍の教育・訓練をもやらなければならないとなったとすると、適任者の不足という事態に陥るだろう。同社のインストラクターたちが提供している訓練のレベルは非常に高く、一般の州兵レベルの兵士たちが、デルタやグリーンベレーやシールズの元精鋭たちから訓練を受けられるなんて大変貴重なものだ。

(中略) PMC がイラクにいる最大の理由は、ここにいる全ての非武装の文官や民間人たちが、ハイレベルのセキュリティを切望していることだ。私たち軍人は彼らの身边や車列まで定期的に守ることはできない。でも彼らはセキュリティを求めているのである。(中略) 外国における軍事作戦においては PMC の役割が必要とされるスペースが必ず存在する。多くの国民は彼らの間にしっかりとしたルールが存在し、彼らのほとんどが本物のプロの軍人たちであることに気づかないだけである。彼らは、皆が朝会社の入り口で見かける居眠りして太ったガードマンではない。彼らは特殊部隊のメンバーや軍の NCO だった人たちである。彼らはイラク国中を走り回る自警団のような存在ではなく、我が軍に必要な支援をしてくれているのである<sup>32</sup>。」

### (3) 国家の行動の自由を支える

カナダ国防大学 (Canadian Forces College) のクリストファー・スパーリン氏は、イラクにおける PMC の事例から、「PMC の存在が国家 (この場合アメリカ) の主張や行動の自由を支える役割を果たしており、伝統的な国家間の同盟関係にも影響を与える」と分析している。

イラクでは PMC が、伝統的に NATO の加盟国のようなアメリカの同盟国が担ってきた任務を請け負っている。イラクに現在いると言われる PMC の契約者 20,000 人という数が、アメリカに次いでイラクに軍隊を派遣しているイギリス軍の数を上回っているという

事実自体、「PMCが同盟国がやるべき仕事を肩代わりしている」という事実を裏づけている。またより具体的に彼らの果たしている役割を見てみても、PMCが請け負っている警察制度の再建や軍・警察の訓練といった業務は平和維持活動や平和構築活動の分野であり、これまでは同盟国等が担ってきた仕事であることがわかるであろう。

アメリカはつまり、同盟のパートナーの力を借りることなく、こうした任務をPMCに委託することが可能になっているのである。他国の軍隊が米軍の変革のペースについて来ていない事から、米軍との共同作業には同盟国よりもPMCの方がさまざまな点からスムーズだという側面もあるが、より重要なのは、同盟国に依存すると政治的な束縛を受けることがあるが、PMCならば金を払えば政治的な口出しはせずに仕事をやってくれる、という点であろう。

ラムズフェルド国防長官は、これからの同盟について、「ミッションが同盟を規定するのであって、同盟がミッションを規定するのではない」という有名な言葉を残しているが、この「意志あるものによる同盟」の発想から言っても、PMCはアメリカの行動の自由を支える重要な「同盟」になりつつあるといえるのではないか<sup>33</sup>。実際に米上院軍事委員会の議長をつとめるヴァージニア州選出共和党のジョン・ワーナー議員は、「彼ら（PMC）はこの戦いにおける我々のサイレント・パートナー（陰の同盟者）である」と述べている<sup>34</sup>。

またこれはアメリカにとってのみ利点というわけでもない。欧州諸国がアメリカと利害が一致しない場合に、PMCを利用することでアメリカからの援助が得られなくても行動を起こすことを可能にするからである。例えば、多くの欧州政府は、空輸やロジスティクスのようなこれまでアメリカによって提供されてきたサービスをPMCに頼むことで、大西洋同盟間で合意が得られなくても行動する自由を得ることが可能となるのである。

冷戦時代の共産主義という共通の敵が消えたことで、同盟国間で利益の差異が徐々に拡大してきている。このような同盟国間の利益の不一致も、PMCに対する需要の増加の一因であるといえる<sup>35</sup>。

## 5. PMCが抱える問題

### (1) 法的位置づけ

#### ① PMCは戦闘員か非戦闘員か

一方で紛争地に軍隊以外の武装した民間人がいることは多くの問題をも生み出している。

2004年3月31日、イラク中部の都市ファルージャで、米ブラックウォーター社の4人の社員が車列の護送中に武装勢力の待ち伏せに遭い、惨殺される事件が起きた。遺体が無残にも痛めつけられる映像が報じられると、米国民の怒りを背景に米海兵隊は武装勢力に猛攻撃を加え、いわゆる「スンニ・トライアングル」における長い戦闘に突入した。

この事件はそれまで表に出ることのなかったPMCの存在を世に知らしめる形となり、世界中のメディアがブラックウォーター社やその他のPMCに光を当て、無数の復興プロジェクトの警備に加え、連合暫定施政当局（CPA）のポール・ブレマー代表やその他のCPA高官の身辺警護や、危険地域を通る車列の護送、それにイラク全土に15ヶ所あるCPA地域本部の警備、さらにはバグダッドで米軍および米政府関係者が集まっていたいわゆる「インターナショナル・ゾーン」の警備までPMCが請け負っていた事実を明らかにした。

このファルージャでの事件を皮切りに、この頃から毎週のように戦闘が激しくなるにつれて、PMCが直接的に戦闘に巻き込まれる機会も増えていった。前述したようにPMCと正規軍との間には、明確な役割分担がある。PMCは防衛（ディフェンス）を、正規軍は攻撃（オフェンス）を担うという役割分担であり、それゆえ最前線での戦闘は正規軍が担うものとされていた。

しかし反米武装勢力側してみれば、相手がPMCであろうと正規軍であろうと一緒にあり、彼らがターゲットを連合軍の支援物資輸送ラインやCPAの施設などのいわゆる「ソフト・ターゲット」にシフトさせていくにつれて、PMCの武装警備員たちが直接的な攻撃に晒され、実際の戦闘に巻き込まれるケースも増加していったのである。

2004年4月7日のこと。クートの町でイラク電力省の電線警備のために雇われていた英ハート・セキュリティ社の警備員一人が反米武装勢力の襲撃に遭い、警備のために見張っていた建物の屋上で被弾して死亡、彼の同僚4人も負傷するという事件が起きた。ハート社の武装警備員たちはこの時、ウクライナ軍の管轄地域で活動しており、武装勢力の攻撃を必死に耐えている間中、ウクライナ軍や米軍に対して救援を求めたが、結局救援を受けることは出来なかった。

また同じ日に、2つの別のPMC、英コントロール・リスクス社と米トリプル・キャンピー社の契約者たちもイラクの武装勢力に取り囲まれて攻撃を受けた。この2つのケースでも、米軍や連合軍はPMCの救援要請を受けたにもかかわらず、いずれにも応えることは出来なかった。この時も民間武装警備員たちはいずれも数時間に及ぶ激しい戦闘の末、

独力で危機から脱したという。

さらにその前日には米海兵隊と共にナジャフのCPA本部を警備していたブラックウォーター社の警備員8名が、シーア派のムクタダ・サドル派の民兵組織の攻撃を受け、ここでも数時間にわたり米軍に救援を求めたが反応がなく、遂にはイラクの別の都市にいたブラックウォーター社の同僚がヘリコプターを二度にわたって送り、弾薬を送り届け、負傷した海兵隊員を救助したという<sup>36</sup>。

このようにPMCの武装警備員たちは、正規軍の兵士たちと同じような危険に晒されるようになったにもかかわらず、彼らは正規軍のように緊急時のバックアップや救援を受けられるわけではなく、より一層危険な状況におかれるようになったのである。

こうした被害や危険の増大を受けて、PMCたちはインテリジェンスや攻撃を受けた際の救援面で、連合軍を頼りにすることは出来ないと悟り、会社同士が協力関係を強め、情報をシェアしてそれぞれの企業の救援チームを、お互いの緊急時には相互に連絡を合っして協力し合う体制を整えるという自己防衛の動きを見せた。お互いの協力関係を強化して、各企業の作戦支援センターの電話番号を共有し、脅威に関する情報をシェアし、危機の際の救助をお互いに提供する体制を作り始めたのである<sup>37</sup>。こうした動きが、後述する復興運営センター（ROC）の設立に発展していく。

しかし何よりもPMCの武装警備員たちが激しい戦闘に巻き込まれると、彼らの法的地位があいまいになってしまうことが問題であった。米軍は自衛のために武器の携帯を許可しているものの、PMCの武装警備員たちが戦闘に加わることを望んではいない。PMCを含めて米軍と契約している民間業者は、ジュネーブ条約上は「非戦闘員」の扱いとなっている。しかし彼らが激しい戦闘にかかわることで、この法的位置づけがあいまいになってしまうのである。

## ②アカウントビリティとクオリティ：責任の所在とサービスの質の維持

そしてこれだけ急速に人を増やさなくてはならなくなると、当然それに伴って様々な問題が生じてくる。その一つが、PMCが契約する民間人のクオリティを維持できなくなることである。

初期の頃は、PMCの契約者はそのほとんどが米英などの特殊部隊に所属した旧エリート軍人たちで占められていた。これは比較的狭いエリート軍人の世界だったため、契約者個人の能力や経験などのチェックは容易だった。しかし需要が供給を上回り、米英豪ニュ

ーギーランド等先進国の特殊部隊出身者だけでは間に合わず、しかも国籍も様々な元軍人たちがイラクに集合するようになると、雇われる契約者たちの能力や経験に対する十分なチェックがなされないまま、現場に派遣されるケースも増えていった。極端に言えば、能力の低いものや外国政府のスパイのような人間が混ざっていてもチェックできない態勢になってしまったのである。

そうした弊害の表れがアブグレイブ刑務所での虐待につながったという見方もある。

アブグレイブ刑務所における収容者の虐待に関しては、米軍の情報部がその黒幕であるとの解説が多くなされている。米上院軍事委員会が2004年5月11日に開催した公聴会では、軍情報部による虐待の奨励を指摘する機密報告書をまとめた米中央軍のアントニオ・タグバ陸軍少将が、「事件の発生当時、同刑務所の指揮権は実質的に軍情報部が握っていた」と証言し、スティーブン・カンボーン国防次官（情報担当）と真っ向から対立して注目を集めた。

タグバ少将は2004年2月に機密報告書をまとめていたが、その中で「反米攻撃の続いていたイラク国内の治安関連情報を尋問で入手するため、軍情報部が看守役の憲兵らに虐待を奨励・指示した」との関係者の証言をまとめており、虐待行為の責任は、「2003年11月以来、アブグレイブ刑務所の指揮権を握っていた第205軍情報旅団にある」としたのである。

一方、欧米のメディアでは、これと並んでPMCの存在に注目が集まった。米軍関係者などの証言から、アブグレイブ刑務所では27の民間契約者が「尋問」業務を提供していたことが明らかになったからである。タグバ少将が作成した機密報告書も、第205軍情報旅団の委託を受けていた4名の民間契約者に言及しており、そのうちの2人、「スティーブン・ステファノヴィッチとジョン・イスラエルは、直接のおよび間接的にアブグレイブ収容所における虐待の責任がある」と結論付けていた。この2人の民間人は共に米情報技術（IT）会社のCACIインターナショナルに所属していたことが分かっている。

CACIは1960年代にハリー・マルコウィッチとハーバート・カールの2人の米国人によって設立された企業であるが、マルコウィッチは1990年に株式ポートフォリオの分散に関する研究でノーベル経済学賞を受賞した有名な経済学者である。現在CACIの事業の三分の二は米国防総省や情報機関との契約によるもので、そのほとんどがコンピューター・システムのメンテナンス、プログラムの開発やネットワークの管理、その他の電子デバイスに関連するものである。米務省のEメールの管理・運営は同社が行っている。

CAC I社の米連邦政府との取引は、同社がユーザーベースのコンピューター言語を使った戦場シミュレーション・プログラムを、米軍向けに開発したことがきっかけだったという。CAC Iは最近では積極的な買収戦略に転じ、ライバル企業をM&Aで次々と傘下に収め、現在では約6,300人の従業員を抱えており、2001年から2003年の間には利益を倍増させた<sup>38</sup>。

今回問題となった尋問官の派遣事業は、戦地への尋問官派遣から情報活動データベースの設計・保守などに至る広範な情報活動の支援サービスを提供する「インテリジェンス・サービス」部門に含まれており、同部門には軍や情報機関の出身者が多数を占めている。

CAC I社が尋問者としてどのようなバックグラウンドの持ち主を雇ったのか明確になっていないが、イラクでは、そのような政治的に微妙な任務にでさえ、能力が低くしかもそのバックグラウンドも定かでないような民間人が就くということも可能なシステムになっていた。

また民間契約者の立場が軍人ではないため、法的に不明確な立場にあり、彼らの責任をどう追及するかという点も大きな問題とされた。アブグレイブ刑務所における虐待問題でも、虐待にかかわったとされる「軍人」は軍の法律で裁かれることになったが、軍は「民間人」を裁けないため、CAC Iインターナショナルの2人の契約者を裁く権限はないのである。

この後のいくつかの調査の結果、民間契約者の役割（責任）は当初言われていたほど大きなものではなく、非常に限られたものだったとの結論が一般的となっており、CAC I社自身、「社内の内部調査の結果同社の契約者たちは、収容所での虐待には関わっていなかった」との発表を行っているが、いずれにしても、民間契約者がこのような犯罪行為をしてしまった際に誰が責任をとるのか、本人なのかそれとも彼らを雇った側なのか。誰がどの法律で裁くのか、といった問題点がこの事件を通じて改めて浮き彫りにされた。これに関して米司法省は、「もしこのような民間契約者が犯罪行為に加担している場合には、自分たちの責任で裁きにかける」と主張していたが、アブグレイブ事件によって、法律のグレーゾーンで活動するPMCの存在が改めて指摘されたのであった<sup>39</sup>。

ちなみにCAC I社はこうしたスキャンダルの結果、尋問官の派遣業務を中止すると発表している。米陸軍とのこの種の契約が切れる2005年9月30日をもって、尋問官派遣業務をこれ以上提供しないことを明らかにしている。このスキャンダルが報じられたとき、同社の株価は18%も急落したので、「中核業務でないにもかかわらずリスクが高すぎる」



という経営判断の下、同サービスの中止に踏み切ったのだという<sup>40</sup>。

## (2) コスト削減にはならない？

### ①膨らむセキュリティ・コスト

このようにイラクの治安情勢が改善しない中で、より多くのPMCの民間契約者が必要となり、復興費の中に占める「セキュリティ」のコストは急上昇していった。イラクには米軍 13 万人に加えて 2 万人以上のPMCの民間武装警備員、そしてロジスティクス支援に従事する民間人も 10 万人以上いると言われている。正確な数字は不明なものの、PMCに支払われるセキュリティ関連の費用は、180 億ドルの復興予算全体の実に 25%にも上るとの見積もりもあった。ブッシュ政権は、復興関連予算に関して議会で承認を受けた時、セキュリティのコストはせいぜい 10%程度になるだろうと予測していたのだが、イラク国内の治安が予想以上に悪化し、腕の立つ元軍人には日当 500 ドルから 1500 ドルも支払わなければならないという中で、復興費用全体におけるセキュリティのコストだけが膨れ上がり、復興費全体に重くのしかかってしまった。

イラク入りしたPMCの中でもっとも早い企業の一つである英グローバル・リスク・ストラテジーズ社は、イラク戦争開始時には 90 人の民間契約者を派遣していたが、2004 年 4 月時点でその数は 1,500 人に膨れ上がった。また米スティー爾・ファウンデーション社も 50 人から 500 人へ、南アのエリニス社は 6,500 人から 14,000 人へとそれぞれ人員を増やしている<sup>41</sup>。

これだけ必要な人員の数が増えたので、当然そのためのコストも上がる。しかも治安情勢が悪化したことがさらにコストを押し上げた。というのも各企業は政府要人の警護など高リスクの仕事を請け負ってくれるスタッフを次第に見つけにくくなっていったからである。「私どもの人間はここではもう働きたくなくなっている」と述べるのはイラクに 500 人のボディーガードや医療関係スタッフを抱えるスティー爾・ファウンデーション社のチーフ・エグゼクティブ・ケン・カーツである。同氏によれば、同社はイラク占領直後には一人当たり月 6,000 ドル程度を支払っていたが、治安の悪化に伴い、2004 年 5 月時点ではその額が 10,000 ドル～20,000 ドルへと跳ね上がったと話している<sup>42</sup>。

こうした状況はイラクという特殊な状況でのことなのだが、メディアは武装警備員たちの報酬の高さを競うように報じており、「果たして安全保障の民間委託は米政府にとってコスト削減につながっているのか」という疑問や批判の声が出ているのである。

## ②疑問視されるKBR社のイラク復興ビジネスの効率

また米軍のロジスティクス支援部門の民営化の効率性やコスト面にも注目が集まっている。米陸軍に兵站支援サービスを提供しているKBR社は、イラクにおいて大きく分けて二つの事業に取り組んでいる。一つは営舎の管理・運営、食料供給、水の供給、下水処理などあらゆる機能を含んだ基地の支援サービスであり、もう一つは陸軍に対する支援である。前述したように、KBR社は輸送、ガソリン、石油、ガスなどの輸送、供給、スペアパーツや弾薬など戦争遂行に必要なあらゆる物資を陸軍に対して供給し、そのロジスティクス機能を請け負っている。

同社のイラクにおけるこうした米軍向けビジネスの中には、急を要するためか、適切なプロセスを経ずに契約に至った例や、同社が水増し請求をしていた例などが確認されており、「本当に民間企業を使うことによって経費削減になっているのかどうか？」を疑問視する見方は根強く存在する。

KBR社の親会社であるハリバートン社は、2004年の総収入の3分の1以上にあたる71億ドルを、イラクにおける米政府との契約で稼ぎ出している。またアフガニスタンやバルカン地域などその他の地域における米政府との契約額は、この他に9億ドルに上っている。1990年から95年の5年間で、同社は米政府と平均して2億4千万ドルしか稼いでいなかったため、ブッシュ政権下の対テロ戦争で同社がどれだけ多くの仕事を得たかが一目瞭然である。

KBR社が米軍侵攻後のイラク石油産業の復興事業に関する計画の策定を打診されたのは2002年夏のことである。そして同年の秋には、米国防総省と190万ドルの契約を結び、具体的な事業計画を作り始めた。後に「イラクの石油復興（RIO）」プロジェクトと呼ばれるようになる大事業である。本来ならばこの基本計画ができた後に、公開入札がなされることになり、その際には計画策定にかかわった企業は入札できない制度になっているのだが、RIOプロジェクトでは計画を策定したKBR社が70億ドルの復興契約も受注してしまった。

米政府側は「この事業を遂行できる業者が同社しかなかった」ことを理由にこの指名入札を正当化しているが、メディアはこの不透明な選定プロセスに疑問を投げかけ、KBR社の親会社であるハリバートン社がチェイニー副大統領と関係が深い（同副大統領は同社の元CEO）ことを理由に、「政治的なコネクションゆえに不当に高額な契約をKBR社に与えた」とのニュアンスで否定的に報じていた。こうしたメディアによる攻撃の後、米陸軍

は後に公開入札へと切り替えたが、「このような政治的なコネを通じた不透明な入札が行われるのであれば、効率的な予算の使われ方はしないだろう」との印象を与えたことは間違いない。

またKBR社はこのRIO 契約の中で、イラクの米軍にガソリンを供給する業務を請け負ったが、その際に大幅な水増し請求をしたとしてメディアだけでなく米政府当局の調査も受けることになった。同社は2003年5月から2004年3月の間に約14億ドルの請求をしていたが、米政府機関の監査ではその際に1億800万ドルの水増し請求があったこと、クウェートからイラクに82,100ドル相当の燃料類を輸送するのに2,750万ドルを請求しており、「とてもロジカルな見積もりだとは思えない」と判断されたという<sup>43</sup>。

ちなみに米軍（陸軍工兵隊）とKBR社は2005年10月末に、この請求・支払いをめぐる揉め事を両者の合意により解決したと発表。両者間のすべての契約についてではなくまだ解決に至っていない案件がいくつか残されており、またその合意内容の詳細は明らかにされていないが、そのほとんどの契約に関してのトラブルを解決したという<sup>44</sup>。

### ③KBR社の反論

こうした問題に関して、KBR社のヴァイス・プレジデントであるチャールズ・ストーニー・コックス氏は、米議会公聴会での証言で以下のように説明している。

「RIO が競争入札ではなかったことで多くの批判が出ていることは承知しているが、これに関しては議会の調査機関であるGAO (Government Accountability Office) も厳密な調査をした上で、戦時下の緊急時のミッションであるため合法であり適切だったと結論付けている」とした上で、実際のミッションの様子を以下のように説明している。興味深いので長い引用する。

「3月21日、戦争の二日目に、KBR社のエンジニアたちは連合国軍の兵士たちの後についてイラク国境を越え、同国の石油施設の最初の評価作業にとりかかった。彼らは地雷や不発弾やブービートラップの恐怖に直面し、わが社の社員を狙った誘拐や強盗の恐怖と戦いながらの作業だった。このような条件下での作業の末、KBR社は米陸軍工兵隊がイラク石油施設の修復というゴールを達成するのを支援した。」

「イラク南部の油田からの最初の原油積み出しが開始されたのは2003年4月22日、我々がこの業務を委託してからわずか5ヵ月後であり、同年6月にはすでに輸出が再開された。そして1年間でイラク国民のために120億ドルの歳入をもたらすまでに復興させ、12月30

日には予定より3ヶ月も早く、イラクは戦前の石油生産量である一日あたり240万バレルというレベルに到達した。民間契約者の業務に対するいかなるバランスのとれた評価であっても、戦場における軍隊の要求にいかにも迅速に応えたかという点を考慮しなくてはならない。」

さらに、米軍へのガソリン供給で水増し請求があったとの批判に対しても以下のように答えている。「2003年5月3日に、陸軍工兵隊はクウェートのKBR社に接触し、イラク向けに数百リットル分の燃料を直ちに人手し輸送するよう依頼した。陸軍が言うには、深刻な燃料不足がイラク市民の生活を圧迫し今にも暴動が起ころうであり、米兵の命が危険にさらされているということだった。そして実際にガソリンを買うために並ぶイラク人の秩序維持にあたっていた米兵が一人殺される事件が起きていた。

戦場外で、本来ならば民間業者は複雑な計画を立てるのに数ヶ月を要すことだろう。実際に Defense Energy Support Center (DESC) 社がこのミッションを引き継いだとき、彼らはこの契約を履行するのに3ヶ月もかかっていた。KBR社はわずかに3日でこの業務をこなしたのだ。我々には時間を浪費している余裕はなかった。100時間以内に、わが社はロジスティックス面をすべてアレンジし、最初のガソリンを積んだトラックがクウェートからイラクに走り出していたのである。(中略)

最初のポイントは、この契約が危険を伴うミッションだったということ。我々のサブコントラクターは約200台のトラックと5人の運転手を敵対的な環境や事故により失っている。二番目のポイントは、わが社は陸軍の要求を充たすために可能な限りすべてのことをやり、可能な限りコストを下げるよう努力した。陸軍から依頼を受けてから24時間以内に、我々はすでに数十社とコンタクトをとり、いくつかの人札を受け、その中からもっとも安いオファーを出したクウェートの Altanmia という会社を使ったのである。クウェートにおける燃料コストが高くなった最大の理由は、ロジスティックスに高い費用がかかったということである」と極めて具体的な説明を行っていた。

この証言からも明らかなように、戦時における急を要する危険なミッションをKBR社が請け負っており、通常では考えられない厳しい軍からの要求に現実に応えているという点も考慮する必要があるだろう。

一般にバルカン紛争の時の民間利用 (LOGCAP の活用) は、コスト面から見ても非常に成功したとして、当時と今回のイラクの例を比較する傾向があるが、バルカンでは比較的隔離された地域に小さな基地を運営しているだけだったし、場所も一つに限られていた。そ

こに時間をかけて少しずつ改善させていったのに対し、イラクではまずプロジェクトに着手したのが2002年10月。クウェートに米軍が国境を越えるために集結していた頃であり、その3ヵ月後には、KBR社の社員はイラクの全土で展開をしていた。ミッションのペースとリスクの高さは比較にならないほどである。このような戦時の緊急業務に通常の事業と同様の監査を入れるということ自体が相応しいのかどうかも議論する必要があるだろう。

ちなみに、KBR社の責任者は、「このような危険なミッションを、我々は金のためだけにやっているわけではないのだ」と訴えている。「我々の従業員はただ金が欲しいだけでイラクに行っているわけではない。もちろん高い報酬を得るのは理由の一つだ。だが彼らのうちの60%以上が元軍人たちである。彼らは金以上の理由でこの仕事に就いている。彼らは軍を離れたけれど、軍隊の近くにとどまりたいと思っている連中<sup>45</sup>」なのだ。

またジョージ・ワシントン大学のスティーブン・スクーナー教授は、例えKBR社を使うことで一時的にコストが高くなってもそれに見合うだけのメリットがあると主張する。「より多く支払うというのは、人々をより早く動かすための効果的な方法である」。「多くの人は外注することでお金を節約できるとその効用を解くが、別の考え方は、時に応じて政府はより多くの柔軟性とより大きな能力、より質の高いサービスがより迅速に提供されることのために、より多くのお金を支払うことがあってしかるべき」なのだという。つまり、「KBRの契約については、お金を節約できたか、多く支払ったかという問題を論じることとはもちろん重要だが、疑問の余地のないことは米軍がイラクに侵攻したとき、そして今日においても、KBRが米軍よりもより多くのサービスをより迅速に戦闘地域まで提供しているという事実」なのである<sup>46</sup>。

こうした点も含めて、今後さらに議論がなされることになるであろう。様々な問題が発生し多くの議論がなされた上で軍隊による民間活用のシステムはさらに洗練されたものになると思われる。軍のPMC活用はまだまだ発展途上にある問題なのである。

ちなみに、民間委託した場合のコストについての、長期に亘る包括的な研究というのはいまだに存在しない。あらゆる点を考察してメリット、デメリットを評価・分析するにはまだデータが足りないであろう。しかし軍人が戦死した際に政府が提供する保証や政治的なインパクトまで考慮するとなれば、やはりコスト的には民間利用の方が安くつくのではないか、というのが私見である。

### (3) 米軍とPMCの衝突

## ①衝突を引き起こしたファルージャのブラックウォーター社

このようにPMCは様々な問題を抱えながら現実のニーズに沿って発展しているが、イラクにおける長期に亘るプレゼンスは、これまでにはおよそなかった新たな問題も生み出している。それは米軍および連合国軍とPMCの武装警備員たちとの衝突である。これは主にお互いの活動に関する情報や認識がないために起こる意思疎通・情報交換の欠如によるものである。

2004年4月にファルージャで起きたブラックウォーター社社員惨殺事件を例にとってみよう。実はこの事件は、米陸軍工兵隊とKBR社のロジスティクス支援に関するLOGCAP契約からはじまっていた。KBR社は多種多様な支援項目に応じてさらに別の民間企業とサブコントラクトを結ぶが、その企業がまたサブコントラクトをする、という具合にいくつも下請け契約の階層ができてしまうことがある。

このファルージャでの事件でも、KBR社からいくつかの下請け階層を経てキプロスにあるESS (Eurest Support Services) というドイツの会社からさらにクウェートのRegency Hotel が受け、その下請けとして米ブラックウォーター社が車列の警備の仕事を請け負っていたのだった。つまりKBR社との契約について認識していた米軍担当者も、その結果としてブラックウォーター社が車列警備をしている事実を知らないという状況が生じていたわけである。

いずれにしてもブラックウォーター社に雇われた武装警備員たちは、車列を護送して米海兵隊の管轄下にあったファルージャに入った。海兵隊は当然同社の武装警備員たちが自軍の管轄下に入るということを知らないし、同社がLOGCAPのKBR社との契約と関係あるということも全く知る由もない。このように何十にも下請け契約が重なると、最終的に現場で作業にあたる人たちの責任の所在も不明確になってしまう可能性が高い<sup>47</sup>。

問題は、当時ファルージャ地域を管轄していた海兵隊指揮官が、ブラックウォーター社の存在について全く知らされておらず、突如ファルージャ武装勢力との戦いに巻き込まれる形になったことである。このように作戦準備の十分でない中での軍事作戦は、米軍側にも大きな損害をもたらす危険性が大きく、ファルージャ作戦はまさにそのような事例であり、その引き金となったのは米軍とPMCの間の調整のなさだったのである。

## ②ザパタ・セキュリティ社と米海兵隊

このように米軍側に、PMCがどのように機能しているのか、また自分たちの管轄地域

にどういふPMCがいるのかといった情報が不足しているために、ファルージャの例のように予想外の戦闘に米軍が巻き込まれてしまう事態が起きていた。そしてさらにこの延長線上で、2005年に入ってから米軍とPMCとの衝突の例も報告されている。米軍の検問所や米軍の車列とPMCが接近する際に、米軍側がPMCの車列に発砲するという事故が相次いだのである。

2005年5月28日のことだ。4台のフォード社製のピックアップ・トラックF-350と1台の武装したフォード製Excursionが、ファルージャ郊外にあるザパタ・セキュリティ社の事務所を出発した。バグダッド国際空港の近くにある巨大な米軍基地キャンプ・ヴィクトリーまで少量の爆薬を運び、数人のイラク人文民職員を乗せて帰るといふ、同社がイラクで請け負っている業務を遂行するためであった。

この業務に就いていたのは、ニュージャージー州やテネシー州など米国全土から集まった元軍人たち16名であり、そのうちの14名が武装しており、8名は海兵隊の出身者だった。出発前のブリーフィングでは、彼らがこれから通るであろうルートで最近頻繁に武装勢力による攻撃が行われていること、とりわけ自動車による自爆テロが頻発していることなどが話し合われたといふ。

ザパタ社のメンバーたちは予定通りキャンプ・ヴィクトリーに到着し、午後2時頃までむさぼるように昼食を食べていたといふ。ちょうどこの時間帯に、海兵隊が後に「ザパタ社の車から無差別に市民に対する発砲がなされた」との報告がなされるのだが、いずれにしても同社のメンバーが帰途につくまでは特にいつもと変わった様子はなかったといふ。

ところがその午後に、メンバーたちがファルージャを通って事務所に帰る途中に事件は起きる。彼らの一台が、右方向から近づくトラックに気がついた。武装勢力の待ち伏せであることを恐れたM-4ライフルで武装したメンバーの一人は、窓から身を乗り出してトラックに合図を送った。しかしトラックの運転手の注意を引くことができなかつたため、地面に向けて3発発砲したといふ。「この弾丸が跳飛してトラックに当たったことは絶対にない」、「運転手に対して自分たちはここにいるぞと伝えるためだけの発砲だったからだ」とこのメンバーは断言する。ザパタ社の車列はまだユーフラテス河の東側におり、橋を渡った反対側に米海兵隊の検問所があったのだが、この弾丸が検問所まで跳飛したことなどなお考えられないといふ。

ところが海兵隊側が語るストーリーは全く異なっていた。「当日の午後2時頃に受けた攻撃の時とほぼ同じ車両から検問所に対して発砲があった」。また同じ車がファルージャで民

間人の車に発砲した、と海兵隊は発表した。

ザパタ社の社員たちは、橋を渡っている途中に橋の反対側から発砲を受けたが撃ち返さなかったと主張している。橋の西側に到着し、バリケードを通過して検問所に着くと、海兵隊の現場指揮官が「検問所に対して発砲した」としてザパタ社員たちをファルージャの基地に連行したのである<sup>48</sup>。

「この時海兵隊は、『たった今われわれに向けて6発撃ち込んだな』と問い詰めてきた」と証言するのはメンバーのキャプテンをつとめていた米陸軍特殊部隊のOBリチャード・デヴィンである。「この発言を聞いたときはショックだった。だからその6発が着弾したところを見せてくれ、と頼んだのだが拒否され、その後話が違って2発検問所の近くに着弾したということになっていた」。

その後ザパタ社の社員たちはテロリストの収容所に連れて行かれ、プラスチックの手錠をかけられ、膝まづかされて一人一人尋問を受けたという。女性の憲兵が軍用犬をけしかけ、数十人の海兵隊員が彼らを囲んで口々に詰り、馬鹿にし、「給料はいくらもらっているか」と問い詰め、何人かはその場面をカメラで写して笑っていたという。

こうしたザパタ社の社員たちは、弁護士に連絡を取ることも許されずに3日間独房で拘束された後釈放された。が、この16名は二度とアンバル地方で米軍のために働くことは許されないとされ、米国への帰国を望むものはさらに5日間基地に留まらなくてはならなかったという。

後に『ワシントン・ポスト』紙が入手した海兵隊の内部文書によれば、6月7日付けのメモには、「連合軍はザパタ社といくつもの問題を抱えており、彼らとの契約を更新することはないだろう」、6月4日付けのメモには、「民間の契約者たちはイラクの民間人や海兵隊員に対する発砲を繰り返している。やつらの散漫な運転と不法な武器の所有は、海兵隊員に対する直接的な脅威となっている」と記されていたという<sup>49</sup>。

このザパタ社と海兵隊の事件は、全くの例外というわけでもなさそうだ。2004年11月には、バグダッド国際空港へ向かって走行中のPMCの車両に、米軍が6〜7発の銃弾を撃ち込んだことが報告されているし、同じ頃にイラク警察がバグダッドのバビロン・ホテル近くでイギリスのPMCに発砲し、イギリス側が応戦してイラク警察官一人が死亡する事件も起きていた。アメリカのエリート特殊部隊出身者で構成されているトリプル・キャンピー社も、過去数回米軍との間で同様のトラブルがあったことを認めている。

またファルージャ近辺では、外国人テロリスト勢力が、欧米のPMCを装って米軍に発



砲し、PMCと連合軍をお互いに衝突させる工作を行っているとの見方も出ていた<sup>50</sup>。

このような状況下で連合軍とPMCの間のコミュニケーションや調整システムの確立が急務となったわけである。

## 6. 米軍の対応：PMCを使用する環境整備

### (1) 米軍のロジック：PMCの行動はあくまでディフェンシブ（守勢）である

さて、こうしたPMCが抱えるいくつかの問題に対して、米政府はどのように対処しようとしているのか。

まずPMCの法的なステイタスについてであるが、米軍はPMCがあくまで防衛に徹するよう徹底させることで、「非戦闘員」としてのステイタスが守られると考えているようである。米軍側の説明によれば、PMCの契約者にとっての行動基準はきわめてシンプルなものである。「彼らはあくまで防御に徹し、攻勢には参加しない。軍の法律専門家も、彼らが敵との戦闘で正規軍を支援するようになったら、不法な戦闘員として取り扱われるリスクが生じてしまう」ことを十分に懸念している。「我々は攻勢作戦で民間に支援してもらえないかなる契約も結んでいない」と陸軍内の民間企業との契約担当者は言う<sup>51</sup>。

米軍の公式見解によれば、民間人が生来の権利として有する自衛権を行使している場合には「戦闘員」とは認められず、したがって犯罪者として裁かれることもない。しかし民間人が自衛権行使の正当性もなく、また国家の許可なしに殺傷力のある武器を用いた場合には、訴追の対象となる犯罪者と見なされる。そしてもしその人物が軍服を着用せずに武器を人前で携行するグループの一員として戦闘に参加したとすると、「非合法的な戦闘員」として扱われることになるという<sup>52</sup>。

またイラクのKirkush 軍事訓練基地でイラク軍の訓練を監督する立場にある米軍関係者は以下のように述べている。「私は数多くの戦闘地域でPMCの活動を見てきたが、多くの場合彼らはプロフェッショナルであり、有能である。軍隊に蔓延している官僚制や政治ゆえに、正規軍はしばしば本来やらなければならないことをできずにいることが多い。私は先週、指揮官が許可を出さなかったがゆえに兵士たちが死ぬのを目の当たりにした。反対に指揮官が許可を出さなかったにもかかわらず、PMCが助けに入り兵士たちが命拾いをしたこともある。ナジャフにおいてブラックウォーター社の社員たちが警備していた建物を守り、戦闘が激しくなり負傷者が発生したにもかかわらず、米軍の指揮官は援助を出す

ことを拒んだ。そしてその代わりに同社がヘリを出したのだった。米軍の指導部が自分たちの仲間が困っているときに必要な支援を怠り、元軍人たちの民間企業がアメリカ軍の軍人の命を助けたなんて、何とも悲しい日である。

これ以外にも私はここイラクで何度もPMCから信頼できるインテリジェンスを受け取った。我々のインテリジェンス部門がそれについて何にも情報を持っていない時にである。ちょうど2日前、我々の護送車列は待ち伏せにあったが何の被害もなかった。PMCから受け取ったインテリジェンスのお陰で事前に待ち伏せに対する準備ができていたからである。

しばしばPMCの行動がディフェンシブ（守勢）なのかオフェンシブ（攻勢）なのかという議論を耳にする。PMCは守勢的な行動のみ許されており、攻勢的な行動は許されていないと言われている。私は11年間も軍隊で働いてきて、PMCが攻勢的な行動、直接的な攻撃行動をとるところを見たためしがない。ナジャフにおけるブラックウォーター社について見てみよう。このPMCの社員たちの業務は、物理的な建物に安全を提供することであり、その建物が攻撃に晒されたので抵抗し、攻撃者を撃退した。これは定義によれば防衛的な行動である。

PMCに規制が必要なことに疑いはないが、彼らには明確な行動基準があることを知らなければならない。例え特殊部隊を出たばかりの人だとしても、彼らにはもっと訓練が必要だが、大多数のPMC武装警備員は、平均的な兵士よりはるかに進んだ技能やノウハウを持っている。彼らは今日の戦闘現場に必要な存在であり、一米軍人として彼らがここにいることに感謝している<sup>53</sup>。」

この米軍人にとって、「戦闘員か非戦闘員か」という議論はナンセンスであり、銃を持ち、時には自衛のためにそれを行使するからといって「戦闘員」などにはならないのだ、というのである。

## **(2) PMC活用に関するガイドラインの設定**

2005年10月3日、米国防総省はこれまでのPMC活用の方針をより徹底し、一定の規則の下で活用するために、「米軍に同行することを認められた契約者に関する指導要領」と題するガイドラインを発行している<sup>54</sup>。これは「米軍に同行することを認められた契約者に適用される権威のある包括的な政策および手続き上のロードマップを提示するもの」であり、同文書の主たる目的は、現場の指揮官や契約者に対して、法制度や規則に関してす

すべての必要事項をこの中から見出せるようなガイドブックを与えることである」とされている。

同文書によれば、「国際法と契約者の法的立場」は、「適用される法の下で、契約者が軍隊と同行する民間人として軍事作戦を支援するものであると規定され、1949年戦争捕虜の扱いに関するジュネーブ条約に規定された身分証明書を提供されている限り、その契約者は軍隊に同行する民間人としての法的地位を有する。戦闘によって身柄を拘束された際には、契約者は軍隊に同行する民間人として戦争捕虜としての法的地位を持つ」こととなっている。

また「契約者は合衆国の法律や規則の対象であり続け、(中略)例えば米軍と契約をしている民間契約者は Military Extraterritorial Jurisdiction Act (MEJA) を含む合衆国の法律の対象となる。」

また武器の携帯や使用に関して、「すべての契約者は当該地域の軍司令官や地域指揮官の部隊保全に関する政策に従わなくてはならない。米軍施設内や米軍部隊の近くで活動する契約者は、米軍部隊保全のための安全対策の恩恵を受ける場合があるが、契約者が個人的な自衛のために武装することが必要となる場合がある。その際の手続きは、以下の通りである。」

「状況に応じて、軍隊や法的に正統性のある文民政府の安全対策が不十分であると判断される場合、当該地域の戦闘指揮官は契約者に対して個人的な自衛のために武装することを認める権限を有する。その場合米政府が武器の取り扱い、使用資格や武器の使用に関する規則等についての指導を提供するものとする。武器の携帯は契約者の自発的な同意と契約企業による許可、そして契約における規定によって認められていなければならない<sup>55</sup>。」

つまりPMC契約者の武装は、自然権として個人が有する自衛のためとされており、軍人が武装するのは明確に区別されているのである。

またこうした国防総省が設けるガイドラインのほかにも、PMCの活動を制限する制度は存在する。アメリカにおけるPMCの業界団体「国際平和活動協会 (IPOA)」のダグ・ブルークス会長は次のように述べている。

「この種の会社 (PMC) を政府がコントロールするのは簡単だ。もし企業側が変なことをするようだったら、単純に彼らへの支払いを止めればいい。そうしたら彼らは帰国せざるを得なくなる。彼らに選択肢はないのだ。米政府は国際武器輸出規制 (International Traffic in Arms Regulations) という規制も持っている。この規制に従って国外で契約を

取りたい企業は必ず国務省に許可を申請しなくてはならない。提出された書類は国務省から商務省やら人権局などを経てまた国務省に戻され、OKかどうかの判断が下される。この部分は問題だから修正するように、というような注文が国務省側から出されれば企業は従わなければならない。そしてまたこの手続きをはじめから繰り返さなくてはならない。関連する政府機関が提案されている案件にストップをかけることは実に容易なことである<sup>56</sup>」。

### （3）イラクでもPMCの規制が強化されている

そしてバグダッド陥落後の混乱時には無法状態だったPMCの活動も、次第にその環境は整備されてきており、イラクの政府が正統性を持ち始め、国家の主権を取り戻すに従って、さらにその規制は厳しくなっている。

2005年9月9日、2年以上におよぶ法律の空白期間を経て、イラク政府当局がPMCの民間武装警備員たちの取り締まりに乗り出した。イラクの内務省がイラクで活動するすべての会社に対し、同省に登録することを強く呼びかけ、武器の携帯は内務省が認可を出した時のみ許されるというルールを課す、と発表したのである。もし企業側がこれに従わず、政府にとって脅威と感じられるようになった際には、ビジネスは停止させられ強制国外退去も辞さない構えだ、と政府は発表した。

これはいまだに数多く存在する「ならず者PMC」のランボー気取りの契約者たちを対象にしたものである。黒いサングラスに防弾チョッキを着込む彼らは、白いSUVの窓から銃を突き出して威嚇しながら、交通ルールも無視してバグダッド市内を駆け巡る。そんな彼らは市民たちからはいたく評判が悪い。

2年以上もそんな連中を野放しにしてきたが、イラク政府当局はすべての企業をバグダッド政府の権限の下に置くことを強く宣言したわけである。それによると、すべての企業は契約者の数やその詳細、業務内容や事務所の場所、保有している武器の種類やシリアル番号などを内務省に届けなければならない。そして最も重要なことは、PMCの契約者たちがこれ以上イラク政府の許可なしに武器を携帯することが許されなくなった点である。多くのPMCがAK-47などのアサルト・ライフルから大型マシンガンや対戦車用ロケットランチャーなどの重火器を有している。

しかし10月の登録締め切りを過ぎてからは、許可なく武器を携帯しているものは逮捕され豚箱に入れられることになる。この発表と共に、イラク警察は厳しい態度で民間武装警

備員に対する身元チェックをするようになったという。イラク内務省は「このルールは民間企業の仕事のやり方を決定する取締り環境をつくるための最初の一步である」と発表している<sup>57</sup>。

2004年6月30日のイラク人への主権移譲以降、PMCの契約者たちが活動し続けるためのルール作りが徐々にではあるが整備され、イラク内務省に全てのPMCを登録し、イラクで働く契約者全員のリストや、PMCが所有する武器のシリアル・ナンバーを登録することなど、PMCやその契約者のバックグラウンドをチェックし、イラク政府当局に登録するためのメカニズムを機能させようとしていた。<sup>58</sup>しかし実際にこの規制に従い、内務省に登録をしているのは、主に米国と英国系の大手企業36社だけである。またその中でもイラク企業との合弁や提携関係を持っている会社はごくわずかに過ぎない。その中でも英アーマー・グループはイラク・シーア派の商業ファミリー・クッパ家のクッパ・ホールディング社と提携関係を構築している<sup>59</sup>。

この大手36社で全体の大部分を占めるのだが、この他にも50社程度と見積られる小規模のならず者PMCが、占領初期のような「何でもあり」の振舞いを続けている。内務省に登録していない彼らは違法に活動を続けているわけであり、当然取締りの対象になる。

そこで大手企業からも規則の厳格化によるならず者系PMCの取り締まり強化を求める声が出ている。また一般のイラク国民からはならず者PMCの民間武装警備員と米軍人の見分けがつかず、武装警備員たちが市民に対する威嚇や発砲などを行えば、米軍に対する嫌悪感がさらに強まることから、米軍当局も取り締まりには賛成だった。

このイラク内務省の取り締まり強化の発表は、米国防総省がPMC活用に関するガイドラインを発表した時期と同時であり、米政府はこのイラク政府の動きを全面的に支持していることは間違いない。

#### **(4) イラクにおける米軍との調整機構の設立**

冷戦後の新しい安全保障環境の中で、現実のニーズに応じて徐々に発展してきたPMCが、イラクでは「戦闘地域に大規模に投入される」という全く初めての事態に遭遇し、上述したようなこれまであまり表面化しなかった問題が浮上してきた。しかしこれを理由にPMCの活動を禁止にするような事態にはなっておらず、米軍はむしろPMCとの関係を調整し、パートナーシップを強化する方向で解決策を模索している。上述したガイドラインの整備はその一例だが、イラクの現場レベルでも、とにかくPMCが戦闘に巻き込まれ

る事態を防ぐことに主眼を置いて、米軍とPMCの調整システム構築に乗り出している。具体的には、国防総省内の民活を扱う「プロジェクトおよび契約局（PCO）」内に、米軍とPMCの調整機関として新たに「復興運営センター（ROC）」を発足させている。米陸軍は2004年5月にイギリスのPMCイーゼス社にPCO職員の警備およびROCの運營業務を委託し、同年10月にROCが動き出していた。

ROCは、PMCと軍が状況認識を共有できるように情報を提供し、両者の調整を促進させる活動として、PMCに対してイラク全土の治安情報を毎日提供している。「Iraq Daily Security」と題するレポートは、A4版で15～20ページ相当のもので、イラク全土の治安情勢や直近の事件等を地域ごとに網羅し、事件の発生した場所、武装勢力の攻撃の手法やその傾向、危険度に従ってルートの色分けされた詳細な地図が掲載されており、PMCにとっては貴重な情報源となっている。

また個別のPMCの要請に応じて特定地域や施設、ルートの脅威・リスク評価なども提供している。またPMCが待ち伏せなどに遭って軍の助けが必要な際には、軍の緊急対応部隊や医療部隊の派遣を要請する緊急連絡の役割も果たしている。さらに、PMCに対して管轄地域の軍当局の連絡先を伝えたり、一方の軍側にはPMCが管轄地域に入ることを事前に通告する機能もROCが代行しているのである。

またPMCの車両にGPSのついた自動送受信機が設置されており、ROCのセンターで常時トラッキングをしてそれぞれのPMCの動きを監視し、異常が発生した際には車両に搭載されている自動送受信機のボタンを押せばすぐにROCのセンターに通知され、そこから軍の緊急対応部隊の要請など、緊急の対応ができる仕組みができています。

このROCのシステムはまだ完璧には機能していないものの、軍とPMCの関係を強化させる具体的な仕組みとして画期的である<sup>60</sup>。

ただここで問題となっているのは、このプロジェクトを統括しているのが、イーゼス社という民間企業だという点である。イラクでセキュリティビジネスに従事しているエリニス社のアンディ・メルビル氏は、「我々の活動は秘密でなくてはならないはずであり、我々は他のセキュリティ企業に、我々のクライアントが誰で、どこでどのように活動しているか、といった秘密を知って欲しくない。彼らに競争上、商業上のアドバンテージを与えてしまうことを我々は懸念している。なぜなら（ROC）を通じてイーゼス社はイラクで活動する全てのセキュリティ企業の活動を知りえる立場にいるからである」と述べており、こうした懸念からROCに参加していない企業も多数あるのである<sup>61</sup>。

## (5) 減らないPMCに対する需要

このようにイラクにおいては、初期の混乱した状況から、徐々にではあるがPMCを活用するための環境が整備されつつある。今後はイラクの新政府の下でしっかりと認可を受けたPMCのみが、一定の規制の下で活動を継続していくこととなろう。米軍は武装勢力の掃討作戦と、この米軍の役割を引き継ぐイラク軍の訓練に力を入れ、イラク国内の治安維持はイラクの警察が責任を持つようになるのが今後の方向である。こうした中でPMCの役割は、特に民間で動く人、ものや施設等を守ることが主になる。ただし、それでも今後数年間は強盗・誘拐などの治安上の問題は継続する可能性が高く、イラクがハイリスクな地域であることに変わりはないだろう。そしてそのハイリスクな中で、復興事業が多くなってくるとすると、それだけ人や物資の移動が多くなり、物理的に守られなければならないものの量が増えることが予想される。つまり、PMCのイラクにおける業務は当分増えることはあっても減ることはないと予想される。

紛争後の復興過程において、もはやPMCの存在は不可欠なものとなっているのである。本章ではイラクにおけるPMCの活動に焦点を絞ったが、次章ではより視野を広げて、対テロ戦争全体におけるPMCの役割とその意義について考察をしていきたい。

### 第3章 対テロ戦争とPMC

前章で見たようにイラクでは、治安が一向に回復せず、連合軍や新イラク政府に対するテロ・ゲリラ攻撃が後を絶たない中で国家の再建をはかる、という途方もない大プロジェクトが進行しており、しかも米軍が深刻な兵員逼迫に悩まされる中で、前例のない規模でPMCがイラクの復興・安定化事業に参加している。

前章で触れたように、PMCの活動には数多くの問題が見られたが、これほど危険度の高い地域で、これほど長期間に亘り、これほど大規模のPMC要員が、これほど危険度の高い業務についているのは歴史上初めてのことであり、それゆえ様々な問題が生じているという点を確認する必要がある。つまり、連合国の一部が撤退し、米兵の中にも危険を理由に任務拒否をするものが出るような状況であるがゆえに、これだけ多くの問題が出てきたのであって、PMCの活動が常に問題を引き起こしているというわけではない。

それよりもむしろ、このように多くの問題がクローズアップされたことにより、そうした問題を最小限に抑えつつ、PMCをうまく使っていくシステム作りを米政府がはじめていることに注目すべきであろう。イラクにおけるROCの設立や米国防総省がPMCを活用するための包括的なガイドラインを発表したことなどは、そうした姿勢の表れといえる。

この背景には、米軍がもはや彼らの力に全く依存することなく、こうした戦争や戦後の復興事業を担うことが出来なくなっているという現実がある。

世界は対テロ戦争時代に突入し、安全保障環境はより複雑になり、軍隊の役割は増える一方である。それにもかかわらず、先進国の軍隊は総じて縮小しており、急増するミッション、ニーズに対して応えられるだけの能力を欠いている。しかも事態は切迫しており、すぐにも新たな安全保障上の要求に対して行動を起こさなければならない。この構造が軍とPMCのパートナーシップを不可欠にしているともいえる。すでに正規軍の能力を超えるニーズが存在し、そのニーズを満たす即戦力を民間市場のPMCが持っているというのが現実なのである。

「グローバル化はさらに拡大し、それと共にテロの脅威もグローバル化している。益々多くのモノや人が守られなければならないのだが、現実には軍隊も情報機関も小さくなってしまっている。だから我々にとってのニーズがあるのだ」と語るのは英ハート・セキュリティ社のサイモン・ファルクナー氏である<sup>62</sup>。

本章では、軍や情報機関に対するニーズを急増させた2001年9月11日の米同時多発テ



ロ事件以降の国際安全保障環境とPMCの役割に焦点を当てていきたい。特にイラク以外の対テロ戦争の現場で、PMCが実際どのような役割を果たしているのかを検討し、その意義を考察していきたい。

また対テロ戦争の文脈で益々重要性を増している平和維持活動やいわゆる安全保障部門改革（Security Sector Reform: SSR）といった分野におけるPMCの役割を分析することで、世界の新しい安全保障環境の中でPMCが発展していることの意味を考えていきたい。

## 1. 対テロ戦争、情報機関とPMC

2001年9月11日の米同時多発テロ事件以降、アメリカでは、過去に反テロリズム対策にたずさわった経験のある元治安機関の出身者やアラビア語に堪能な者、イスラム社会の情勢に通じている人たちは、民間市場で引っ張りだこになっている。

米中央情報機関（CIA）や連邦捜査局（FBI）それに国防総省などの政府機関が、「イラクにおけるテロリズム分析」、「反テロに関する情報分析」、「脅威分析」、「重要施設の警備」、「要人警護」、「収容所における尋問官」、「アラビア語の通訳」などといった業務をPMCに外注し、PMCが元治安機関関係者や特殊部隊員などを高給で雇い入れて、政府の仕事を肩代わりしているからである。

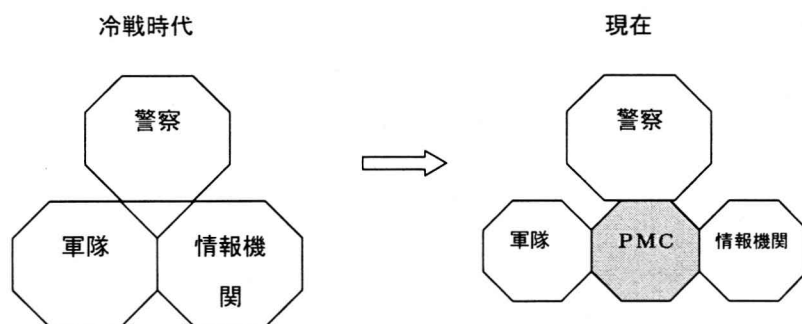
2004年12月の米『マザー・ジョーンズ』誌は、ワシントンのダレス博覧センターで開催されたジョブ・フェア「キャリア・フェア・トゥデイ」の様子を報じている。このイベントは政府のセキュリティ・クリアランスを保有している旧情報関係者、治安機関出身者のみを対象にした雇用斡旋フェアである。それによると、5,517の求人案件のほとんどが対テロ戦争やイラク関連の仕事であり、バグダッドにおける上級インテリジェンス分析官、連合軍のために働く約1,500人から2,000人の通訳を監督するポジションなどが求められていた。

いずれも明らかに政府関係の仕事なのだが、これらの人材を探しているのは数百社にのぼる民間企業である。もちろんこれらの企業は中央情報局（CIA）や国家安全保障局（NSA）や国防総省と契約し、これらの官庁にそれこそ尿検査から秘密工作まであらゆる種類のサービスを提供している。このジョブ・フェアのスポンサーは、「インテリジェンスキャリア・ドット・コム（IntelligenceCareers.com）」という人材リクルート専門会社で、元陸軍情報将校のウィリアム・D・ゴールドデン氏が代表をつとめている。ゴールドデン氏は、「政

府はインテリジェンスの世界で民間企業を使うことに関して言うてみれば中毒になっている」と語り、情報分野における政府のニーズを満たすのは大変だと悲鳴を上げている。

CIA はどのくらいの仕事を民間に委託しているかを明らかにしてはいないが、2001 年以降その割合が大幅に増加したことは認めている。専門家の試算によれば、2005 年度の米政府の情報活動（インテリジェンス）に費やす予算約 400 億ドルのうちの少なくとも 50% は民間の契約会社に行くだろうと見積もられている<sup>63</sup>。

テロを防ぐには、従来の本土防衛、軍事、情報活動の垣根を越えて広く情報の共有をはからなければならない。各省庁間の横の情報の共有、それに中央と地方の情報の往来をスムーズにさせるためにも、膨大な情報インフラの整備が必要となっている。このように対テロ戦争は、情報セキュリティを含めたセキュリティ全般に対する膨大な需要を生み出ししており、PMC 発展の大きな背景となっている。



冷戦後に大幅な人員削減を迫られたのは、国軍だけでなく情報機関も同様である。特にクリントン政権下の 90 年代中盤にアル・ゴア副大統領が進めた「再発見イニシアティブ」でこの動きは加速され、IT 産業などが元情報機関員を吸収していった。彼らは民間企業に移ってからも、それまで働いていた官庁からの業務委託を受けて、現役時代に培った能力を今度は民間で発揮した。ボーズ・アレン社の現在とその前のヴァイス・プレジデントは CIA の長官をつとめていたし、元 NSA 長官のウィリアム・ステューデマンは現在ノースロップ・グラマン社のヴァス・プレジデント、同じく元副長官のバーバラ・マクナマラは CACI の重役である。また PMC の業界団体の一つである安全保障問題支援協会（Security Affairs Support Association）のボード・メンバー 20 人のうち 8 人は現役の情報機関の高官がつとめており、民間 PMC と情報機関の関係は 911 以降かつてないほど緊密になっ

ている<sup>64</sup>。

国軍同様、情報機関も冷戦後の大幅な予算縮小によるダウンサイジングの波の中で全体的な規模が縮小され、多くの人員がリストラの対象となった。またいわゆる人的情報（ヒューミント）から衛星など高度なハイテク技術による技術情報へとインテリジェンス活動の比重が移ったこともあって、かつての古典的なスパイたちも現職から退いていた。ところが911テロを防げなかった理由の一つが、「ヒューミントの軽視」であったと見られており、その反省の下で、経験の豊富な元情報機関の局員たちに再度仕事を与えることになった<sup>65</sup>。

このように規模縮小により必要な能力の不足している政府機関をサポートする形で、特に911後の対テロ戦争の中で、民間市場にある人材や能力が即戦力として必要となり、政府とPMCのかつてないほどのパートナーシップができていったのである。

## 2. 重要性増す安全保障部門改革（SSR）とPMC

### （1）対テロ戦争の文脈で重要性高まるSSR

911テロ事件後にブッシュ政権が打ち出した安全保障戦略は、失敗国家、破綻国家といわれる国家機能の麻痺している国が、テロリストに安全地帯を提供し、それがアメリカのような先進国に脅威を及ぼすという考え方を示し、それまでは世界の安全保障上軽視されがちだった破綻国家の再建という問題を、自分たちの安全保障に直結する問題として捉えなおした。

ブッシュ政権が2002年9月に発表した『国家安全保障戦略』について、当時国家安全保障問題担当大統領補佐官だったコンドリーザ・ライスは、「今日の脅威は巨大な軍隊からではなく、より小さな軍隊や闇の集団であるテロリスト、強力な国家よりは弱くて破綻した国家によってもたらされる」と述べていた。ライス氏によれば、「貧困、弱体化した政府機関、それに腐敗が弱体国家をテロリスト・ネットワークに対して脆弱にする」ため、そのような弱くて破綻した国家に対処する具体的な方法として、「治安機関、司法制度、法律および州や市町村レベルにおける政府機関や選挙をつくることを支援しなければならない」と述べ、紛争後の復興・安定化プロセスや紛争予防におけるとりわけ「安全保障部門改革（Security Sector Reform: SSR）」と呼ばれる分野の重要性を強調したのである<sup>66</sup>。

このように対テロ戦争の文脈の中で、失敗国家・破綻国家をつくらない、もしくはそう

した国家を再建させる安全保障上の必要性が増し、その重要なツールとしての SSR の重要性が高まっているが、アメリカ、特に国防総省は伝統的に国家再建事業やその中でも重要な柱となっている SSR に関する知識や経験は乏しい。SSR は軍隊、警察、裁判所や監獄といった安全保障部門の組織自体を再構築すること、そしてその政策や運用を改善することで、より実効性が高く、効率的で市民の権利を尊重する公共機関へと変革させることが目的とされている。

組織として SSR に対する経験やノウハウに乏しい米国防総省は、イラクに限らずその他の多くの国でも、SSR の重要な任務を民間の非国家主体とりわけ PMC に委託している。例えば、現在、ガーナやアルゼンチン、パキスタンやカリブ海諸国など多くの国で、軍や警察、司法機関や監獄の管理・運営など安全保障部門の改革・改善を進めるプログラムが進行しているが、そのプログラムの設計から履行まですべての段階を民間企業すなわち PMC が請け負っている。

SSR の分野では、いくつかの理由から民間の PMC のサービスが有効だと言われている。一つは、SSR が極めて複雑なオペレーションであり、技術的にもマネジメントの面でも非常に幅広い専門知識や技能が必要とされ、政府や国際機関の能力を上回ることが多い点である。この点で PMC は様々なスキルを持つ専門家のチームを比較的短時間にタイムリーに集めることができる。これは政府の官僚機構の通常のスPEEDでは到底達し得ないのである。しかも一国の政府ではそのような人材を育成する訓練などに必要な人材もまた予算も限られているが、PMC は世界中から最新のスキル、オペレーション上やマネジメント面での方法などを持った有能な人材を集めてチームを編成することができる。これは大きな利点である。

しかもすでに企業としてこの種のプロジェクトに関する経験を積んでおり、今や SSR のサービスを指導する立場にある。裁判官や国境警備兵、犯罪捜査官や軍隊などのスタッフの訓練は、PMC が世界中で請け負っている今や定番のプロジェクトとなりつつある。

このように SSR は対テロ戦争という大きな流れの中で、今後さらにその重要性が増していくことが予想されるが、その際に、この分野ですでに経験と実績を積んでいる PMC に対する需要も増すことが予想されるのである<sup>67</sup>。

## (2) ブッシュ政権が発表した「地球規模の平和活動構想 (GP01)」

こうした破綻国家と安全保障の関係に関する新たな認識と、それに対する具体的な対策

として、ブッシュ政権はグローバルなレベルで SSR に取り組み、国際平和維持活動を積極的に支援する構想を明らかにした。

すなわちブッシュ政権は 2004 年 6 月に開催された G8 先進国首脳サミットの場において、「地球規模の平和活動構想 (Global Peace Operations Initiative: GPOI)」を発表している。これは、訓練された能力の高い平和維持部隊に対するニーズが、とりわけアフリカで高まっているのに対して、その能力を備えた部隊が不足しているという現状を改善するために、「地域を安定化させ民族紛争・宗教紛争を止めさせるためのより効果的な手段を創出させるために、アフリカで 2010 年までに新たに 75,000 人の平和維持部隊を訓練するという構想である。

ブッシュ大統領は 2004 年 9 月 21 日に、国連総会の場でも同構想を発表し、将来的にはアフリカだけでなくアジアやラテン・アメリカにもこの計画を拡大させる意向を示している。

国連安全保障理事会は現在、世界中の 16 の平和活動ミッションで計 54,000 人の平和活動部隊を組織している。そのうち 37,000 人の平和維持部隊がシエラ・レオネ、リベリア、コート・ジボワール、コンゴ共和国などアフリカで活動している。しかし現在国連が活動している国々や、新たなニーズが生じているスーダンのダルフルなどでも、さらに 30,000 人ほどの平和維持部隊が必要と見られている。

GPOI では、2010 年までに毎年 15,000 人の新たな平和維持活動部隊を訓練・装備させ、計 75,000 名の有能な部隊を築くというものであり、そのために米政府は今後 5 年間で 6 億 6000 万ドルをこの構想のために注ぎ込む予定であり、イタリアはそのための巨大な訓練センターを開設することを約束している<sup>68</sup>。

米軍は現在イラクにおいて、イラクの治安機関を育てることで悪戦苦闘をしている。優れた治安部隊の育成が、イラクの復興・安定化にとっていかに死活的に重要であるかを身を持って体験している。そして、イラクにとどまらず世界中の不安定な地域で、治安維持・平和維持活動に参加できる優れた治安部隊を育成することが、長期的な世界の安定、テロリストの駆逐、そして民主主義の拡大にも不可欠であるとの認識を新たにしているようである。

このような構想を打ち出したアメリカだが、米軍自身はイラクとアフガニスタンの治安機関育成とテロリスト掃討作戦で手一杯であり、GPOI のために十分な人員を割くことは現実的に不可能に近い。GPOI について解説している米議会調査局のレポートには、このよう

な事情から実際に GPOI の参加者に対して訓練を施すのは民間の契約企業になるとの見通しを示し、国務省が民間企業（PMC）に対して十分な監督システムをつくるよう促している<sup>69</sup>。

業界関係者によれば、当然多くのPMCがこの構想に興味を示しており、米MPRI社やノースロップ・グラマン社傘下のヴィネル社等の名がすでに取りざたされている。

対テロ戦争の文脈で重要性が増している破綻国家における SSR。そしてその延長線上で米政府が打ち出した GPOI。いずれも民間市場の力が必要とされており、PMCの出番がここでも期待されているのである。

### （3）文民警察の派遣を手がけるPMC

この平和維持活動の中でも、その重要性が高まっているのは、文民警察（CIVPOL）の存在である。紛争状態から平和と安定を取り戻し、それを維持し、近代的で民主的な現地の警察力を育成することは、国際平和維持部隊が去った後にも平和と安定を維持し続けるために不可欠なものである。

アメリカは現在 50 カ国以上にそのような文民警察を派遣している。ほとんどの文民警察プログラムは国連や OSCE のスポンサーによるものであり、現在国連文民警察ミッションだけで国際的な文民警察は計 7,500 名が世界各地に派遣されている。

この文民警察ミッションの目的は多岐に亘るが、派遣国にプロの現地警察機構が欠如していることから、それに代わってパトロールや捜査などの典型的な法執行の機能を担うことや、現地の警察が民主的なそれに移行するのを支援する目的でその再編を監視し助言をするという場合もある。また現地の警察を直接的に訓練・育成するというミッションもある。

このような文民警察ミッションを国連が開始したのは 1960 年のことだが、アメリカが最初にこのミッションに参加したのは 1994 年のハイチに 50 名の文民警察を送った時である。その後、アメリカは、冷戦後の外交政策の延長線上にこの文民警察派遣ミッションを位置づけ、それ以降現在までに計 4,000 名以上を世界各地に派遣しており、現在でも 1,000 名以上を配している。この文民警察ミッションが、対テロ戦争の枠組みで新たな重要性を帯びていることは言うまでもない。

アメリカにおいて、この文民警察派遣を扱っているのは国務省であり、同省は個人ベースのボランティアを募っている。実際には同省が民間の PMC ダイン・コープ社、シビリ

アン・ポリス・インターナショナル社、PAE 社等と契約を交わし、こうした民間企業を通じて人材を募る仕組みをつくっている。つまり国務省が定めた具体的な募集要項に応じて人材を募集し、選抜し、必要な装備を与え、派遣される前の訓練を施し、国外に派遣し、派遣した後には現地に連絡事務所を開設して、給料の送金や医療支援など一連のマネージメントをすべてPMCが代行している<sup>70</sup>。

このようにここでもPMCが政府の業務を請け負って対テロ戦争の重要なミッションを遂行しているわけである。

#### **(4) 米国務省の反テロ支援 (ATA) プログラム**

同様の文脈から、米国務省は対テロ戦争の同盟国の治安機関に対して、反テロリズム作戦の遂行能力を向上させる目的で、「反テロリズム支援 (Anti Terrorism Assistance)」プログラムと呼ばれる対外支援プログラムを定期的に行っている。

これは必ずしも能力の高くない同盟国や対テロ戦争の文脈で新たに米国が重要視している国々の軍や治安機関に高度なカウンター・テロリズムの能力をつけさせるための訓練に、国務省がスポンサーとなって資金を提供するというものである。こうした訓練プログラムを民間から募集し、人札にかけて、国務省がベストと判断する企業を選定するシステムである。

このプログラムの下で、これまでにベルリン警察、チェコスロバキアの軍情報部、アゼルバイジャンの陸軍、グルジアの警察、ギリシャ警察など様々な国々の軍、警察や情報機関が、米国のPMCが国務省の資金を得て実施する対テロ訓練に参加している。

このATAプログラムは、PMCにとってもおいしいビジネスであるため、各企業とも契約受注に向けて、カウンター・テロリズムの訓練のための最高のスタッフをそろえ、最新の情報に基づいた訓練プログラムを用意して人札に臨んでいる。こうした点は民間市場ならではの自由競争の原理が働いており、各企業とも、米陸軍特殊部隊デルタフォース、海兵隊、米海軍シールズ、CIA、FBI、沿岸警備隊などの出身者で反テロ作戦のエキスパートを集めて、それぞれの良い部分をミックスさせたきわめて包括的でユニークな訓練プログラムを開発している<sup>71</sup>。

こうした活動はほとんどメディアで報じられることはないが、米国が進める対テロ戦争の現場では、このように国務省の資金で民間のPMCが外国の軍隊や警察を訓練するというプログラムがすでに恒常化しているのである。こうした点でも、PMCが政府のパート

ナーとして機能しているのである。

#### (5) 米軍のイラク派遣前訓練もPMCが提供

そして実は米軍自身も、イラクへ派遣される前の部隊の訓練をPMCに委託している。05年11月に米国のあるPMCの訓練を視察したが、この時はイラクへ派遣される直前の米陸軍の州兵が、イラクで多発している路上における襲撃を想定して、危機から脱出するための運転訓練を受けていた。最近の米国の若者はオートマティックの車しか乗ったことのないものも多いため、マニュアル自動車を操作して、最高スピードでバックで進んだり、危機から脱出するために、前方に障害として駐車してある車に車体をぶつけて突破する訓練などを、様々なシナリオを想定した訓練を行っていた。

筆者が視察したPMCは、軍隊顔負けの巨大な訓練施設を有し、そこには射場が3ヶ所、運転訓練のためのコースが2コース、民間ジェット機が離発着できる空港まで備えてあった。またバスジャックに備えた訓練やハイジャックに対する訓練もFBIや特殊部隊に対して行っており、訓練場にはスクールバスや航空機も用意してあった。

イラクで多発している路上での襲撃、IED、都市部での待ち伏せ・襲撃、検問所での攻撃など、現在連合国軍の部隊やイラク治安機関がイラクで直面している脅威に対する対処法を身につけさせるため、このPMCは実践的な訓練プログラムを実施していた。ちょうどこの訪問時にヨルダンで同時多発テロが発生したとのニュースが飛び込んできたが、同社の社長は、しばらくして状況が落ち着いたらすぐに同社の人間をヨルダンに送り、米政府当局やヨルダン治安関係者にインタビューをして今回のテロの状況に関する最新の情報を収集し、現在同社が実施している対テロ訓練に足りない要素はないか、新たに加える訓練はないかを分析する予定だと語っていた<sup>72</sup>。

日本では、軍隊や警察が民間企業で訓練を受けるなど考えも及ばないが、特定の官僚機構の壁を越えて幅広い人材とそのスキルやノウハウを集め、最新の情報を基に柔軟かつクリエイティブに新たな訓練プログラムを組み立てる能力のあるPMCは、こうした特定の訓練分野では政府よりも進んでいるとも言える。また政府の組織内のできる訓練と民間の方が優れている訓練をそれぞれ使い分け、よりバリエーションの広い訓練をさせることを可能にしている。例えば、車同士を衝突させて危機から脱出させる訓練などは、警察の訓練場ではなかなかやりにくいので、そのような訓練をPMCの訓練場で行うというように、官僚機構ゆえに政府の機関ではなかなかやりにくい訓練を民間で行うという例も多いよう



である。

ここにもPMCの有用性の一側面が見られる。

#### **(6) 対テロ・対麻薬戦争の前方展開基地 (FOLs) の運営**

米空軍は現在、エクアドル、キュラソー諸島やアルバ諸島を舞台にした将来の麻薬取締監視作戦に向けて、さまざまな装備やサービスの潜在的な供給者に関する市場調査を実施している。空軍の航空戦闘コマンドは2005年の4月に、この作戦に必要な人員、装備、機材、材料、監督者やその他の調達面で、同3国の前方展開基地において米軍を支援することのできる潜在的な契約企業に対して特別な案内を配布しているのである。

それによると、兵站面における支援に対するニーズの高まりは、単に現在進行中の麻薬戦争の必要性から生じているだけでなく、現存する施設と米南方軍の管轄内に新しく追加される基地を拠点とする米麻薬取締部隊の派遣に対する支援という将来の契約も想定されているのだという。

こうした動きの中で例えば米ダインコープ社は、1999年にパナマのハワード空軍基地の閉鎖に伴い、米国防総省の計画する前方展開地点の開発に力を入れてきた。現存する FOL はエクアドルのマンタにある Eloy Alfaro 国際空港、キュラソー諸島にある HATO 国際空港、そしてアルバ諸島にあるレイナ・ベアトリクス国際空港である。米南方軍と国務省と税関当局と関連官庁は、現在 FOL から作戦を展開しており、航空優勢を維持してカリブ海、中央・南アメリカ地域上空の麻薬取締活動のための航空監視活動を続けている。

今回明らかにされた契約は、通信、ロジスティクス、民生エンジニアリング、消火活動、健康と安全、人材開発や財務などの兵站支援活動が含まれている。最初のフェーズは、現存する FOL の近代化が柱だが、これは将来中南米全域における新しい基地や拠点の開発という大掛かりな計画につながる可能性を秘めているため、民間企業にとっては大きなビジネスチャンスとなっている<sup>73</sup>。

このような対テロ戦争、麻薬取締り活動の兵站支援の分野でも、現在すでにPMCが大きな役割を果たしており、今後ともこの流れが強まりこそすれ弱まることはなさそうである。

## 第4章 安全保障のガバナンスとPMC

これまでは、イラクの例を詳細に検討し、紛争後の安定化や復興過程におけるPMCの働きや、対テロ戦争におけるPMCの役割について検討した。本章では、冷戦後とりわけ対テロ時代の安全保障環境における脅威の変化、セキュリティのコンセプトの変化という現象を受けて、安全保障を提供する主体がどのように変わってきたかを分析することによって、なぜPMCの役割が拡大してきたのか、なぜ彼らの存在が必要になってきているのかに関する理論的な枠組みを提示したい。

### 1. 冷戦後の安全保障上の脅威

#### (1) 脅威の質の変化

現在の安全保障環境においてなぜPMCが不可欠な存在になりつつあるのか。まずはその背景の一つである脅威の変化についてみていきたい。

安全保障上の脅威を、「国家や社会もしくは個人の生存や繁栄にとって潜在的にマイナスの結果を及ぼすと考えられる出来事」と定義すると、21世紀の安全保障上の脅威は、国際テロや大量破壊兵器の拡散、さらには海賊や内戦やエイズの蔓延など国境を超えた様々な問題を含んでいる。さまざまな統計によれば、今日においては国家間の戦争よりも民族紛争やエイズ、小型武器の拡散などによる死者の方が上回っていることがわかっている。

もちろん伝統的な国家間同士の戦争の可能性も依然として深刻な脅威として残されているが、客観的に見える相手から見えない相手に、国家を対象にしたものから社会や個人をターゲットにしたものへと、現代の安全保障上の脅威は、その範囲が拡大し、その性質や発現する方法も変化し、より複雑化しているのが特徴だと言える。

冷戦時代の脅威と今日のそれを、その性質上の違いから比較してみよう。

弾道ミサイルの飛距離は客観的な数値で示すことが可能だが、民族紛争の勃発や大量破壊兵器の使用の可能性といった問題は、それ自体が極めて主観的な要素が強い。冷戦時代の世界の安全保障上の脅威のトップは、間違いなくアメリカとソ連の間の核戦争であった。しかし現代においては、こうした客観的な数値で表される脅威が、政策当局者や一般世論の間では、「新たな脅威」すなわち国際テロリズムや大量破壊兵器の拡散、内戦や民族紛争にとって代わられた。つまり何が主要な安全保障上の脅威なのかということが主観的な評

価によらざるを得ない状況になっている。

もちろんこうした「新しい脅威」は、それ自体は新しくもなんともない。テロという行為自体は人類の歴史を紐解けば大昔から存在する。しかしここ数年、とりわけ 2001 年 9 月 11 日以降のテロに対する懸念は、伝統的なそれに対する懸念とは人々の意識の中で大きく変わっている。その一つには、テロが起こる頻度が増し、一回のテロによる犠牲者の数も増大したということである。つまりテロが引き起こす破壊力が増大して、人々に対して与える脅威の度合いが増大したのである。

しかもテロが大量破壊兵器と結びつくかもしれない、そうなった場合の潜在的な破壊力の大きさを主観的に評価した結果、テロの脅威は新たな性質を伴った脅威として位置づけられるようになったのである。さらにテロに加えて、国際犯罪や内戦やエイズのような疫病の危険性も、より「起こりやすい」または「恐ろしい」脅威として認識されるようになっていく。

さらにこうした現代の安全保障上の脅威は、必ずしも国家をターゲットにしているのではなく、社会や個人をも直接ターゲットにしている。しかも新しい脅威である内戦、テロ、国際犯罪、小型武器や大量破壊兵器の拡散やエイズなどは、国境を越えたトランスナショナルなものだという性質を持っている。

貿易や金融のグローバル化に大いに貢献している技術や輸送の発達も、こうした新しい脅威の破壊力を増大させ、かつてのテロと今日のテロの脅威の性質を異なる次元のものにしていると考えられるのである。

つまりトランスナショナルな新しい脅威は、グローバルな統合が新しい可能性や機会を生み出していると同時に、新たな危険をも生み出したことを示している。そしてここで重要なことは、独立した一国家を基本として設定されている安全保障政策では、国境を簡単に越えてしまうトランスナショナルな勢力に対しては効力が少ないという事実である。

このようなトランスナショナルな脅威に対して、いかにしてセキュリティを確保するかについての新たなアプローチが必要とされるに至ったのである<sup>74</sup>。

## (2) 安全保障のコンセプトの変化

こうした脅威の質の変化を受けて、冷戦終結後、安全保障のコンセプトに関して、国際政治の世界では大きな議論が起こった。その議論の中心は、安全保障というコンセプトを国家のレベルから社会や個人レベルにまで広げるのかどうか。また軍事分野から非軍事分

野まで広げるのかどうかという点であった。毎年のように地方レベルもしくはトランスナショナルな脅威による死傷者の数が、国家間紛争におけるそれを上回り、1999年には32,000人の個人が国家間戦争によって殺される間に、900人以上がテロ攻撃、39,000人が内戦、エイズ被害者に至っては280万人を越えるという現実があったからである。

そしてこうした議論の末、アメリカをはじめ多くの先進諸国は、安全保障政策のカバーする範囲として伝統的な国防に加え、テロとの戦いや平和維持活動、難民救済問題や市民社会の促進といった分野を含めるようになり、各国の軍隊も伝統的な抑止や対処の能力に加え、予防活動や復興支援活動に対する能力向上へと努め、多機能な組織へと変革を続けているのである。

### (3) 非国家主体の重要性の高まり

このような安全保障環境の変化を受けて、冷戦後になると、安全保障の分野で二つの流れが生まれた。一つは地域およびグローバルなレベルでの国家間協力の枠組みの促進である。例えば北大西洋条約機構（NATO）が中東欧へと地理的な範囲を広げ、その目的も国際テロ対策や紛争後の復興安定への貢献などが含まれるようになった。また他にも「バルト諸国審議会」、「南東欧州安定化協定」や「ヴィシエグラード・グループ」など、安全保障に関する地域機構が数多く誕生した。

もう一つの流れは、安全保障分野における民間組織の活動の拡大である。多国籍企業、圧力団体、非政府組織（NGO）や市民運動などの民間組織が、安全保障を提供したり、国際的な規範やルールづくりに貢献をする機会が増えている。

この二つの流れが意味しているのは、国際機関や民間組織などのいわゆる非国家主体が、90年代以降、安全保障の提供者としてその存在感を増しているという事実である。NGOや国際機関やPMCなどの非国家主体が、時には国家のエージェントとして、時には国家に挑戦する形で、安全保障の提供者としての市民権を得てきているということである。

そしてその背景には、新しい脅威である国際テロ、国際犯罪、小型武器や大量破壊兵器の拡散やエイズなどが、国境を越えたトランスナショナルなものであるのに対し、独立した一国家を基本として設計されている各国の安全保障政策では、それに対して効力が低いという点があげられる。

例えば冷戦後のユーゴ紛争、ソマリアやイラクにおいて、NGOは人間の安全保障の分野で、実際に安全を提供する仕事をしているし、PMCは国軍の支援や平和維持活動にお

いてより多くの役割を担うようになった。またNATOやEUのような政府間組織も、その機能的および地域的なカバーを拡大させて、新たな脅威に対する対応力をつけている。

各国政府がこのような新しい脅威に対する安全保障上の懸念を拡大させる一方で、それに対処するためのリソースが限られ、非伝統的な脅威の分野に関する専門知識も欠如していることから、国家間協力の枠組みである国際機関や、個々の問題に関する専門家集団であるNGOやPMCの活躍の場が増えていったということである。

そして今日ではすでにNGOや国際機関がグローバルなセキュリティの分野で重要な役割を果たすことに対して広範な支持がある。このような非国家主体が安全の提供者としての市民権を得てきていることで、安全保障政策の策定や履行は、様々な主体により一層細分化され、複雑さを増しているのである。

## 2. 安全保障のガバナンスとPMC

### (1) 国家の限界とグローバル・ガバナンス

こうした現象は、今流行りの「グローバル・ガバナンス」の理論で説明が可能である。

すでに現代の多くの国際事象が主権国家体系の枠を超えた対応を必要としており、その結果、各国政府だけでなく、国際組織、PMCやNGO、そして市民運動までも行為主体に含めて、国際社会全体のための集合的選択を可能にするものとして、グローバル・ガバナンスに注目が集まるようになっていく。

ガバメントは日本語では統治とも政府とも訳されるが、「法的拘束力のある決定を下す法的に基礎づけられた社会制度」というときは、「統治」のことをいい、「一定の領域で、集合的選択を行い、それを実施する組織」というときは、「政府」のことを指す。そして「統治」するための組織が「政府」である。

渡部昭夫・土山實男編『グローバル・ガバナンス 政府なき秩序の模索』を参考に「グローバル・ガバナンス」の概念を整理してみよう。同書によれば、例えば中央政府はなくても、国家を含む種々の主体は、多くの領域で国際社会の規範やルールに従っている。すなわち遵守している。従って、たとえ中央政府がなくても、規範やルールが遵守される過程や状態は存在する。国際社会におけるこうした「政府なき遵守の課程と状況」をグローバル・ガバナンスと呼ぶという<sup>75</sup>。

「国際レジーム」と混同されることが多いが、「レジーム」とは、特に国家間の相互依存

を前提として、そこでの共通の利益（例えば通貨の安定や自由貿易体制）を達成するために、特定の問題領域において国家が従うべき原理、規範、行動のルール、集団的決定のルールから構成されるものであり、かつ、それにしたがって、主体（国家等）の相互の行動に対する期待が収斂するところのもの、と定義されている。要はレジームとは、特定の問題領域において、主としてルールのセットによって当該問題領域を「統御」し、レジームの参加者の共通の利益・問題の解決をはかろうとするものである<sup>76</sup>。

安全保障の分野においては、国家が軍事力を独占し、また国家がその使用等についての主権を持っていることから、安全保障レジームに関しては、国家間にルールが設定されたり、また国家間に柔軟な協力の枠組がつくられることが基本となる。つまりレジームは、国家を行為者とし、ルール（規制のルール）を問題解決の方法とし、さらに特定の問題領域を考えるというものだが、これに対してグローバル・ガバナンスは、主体としては国家だけでなく、NGO、多国籍企業などが含まれ、こうした主体がさまざまな方法を考え、さらに、問題領域も多岐に広がるものを考えるという概念である。

もちろんそこでは、国家がいまだに最高の権威を持っているものの、さまざまな非国家主体が、知識、スキル（実践能力）、財政的資源、政治的動員力を持って、この多様な主体の間で権威や資源が分散される<sup>77</sup>。

またグローバル・ガバナンスは、ある学者の定義によれば、「一国家が対応し得る能力を超える社会的・政治的問題に対して、より秩序のある信頼性の高い方法で対応しようという努力」であるという。この定義を使うと、現在の安全保障分野におけるガバナンスの状況がより容易に理解できる。

「ガバメント」は「統治」とか「政府」と訳されるように、国家内における政治的支配の集中によるシステムを指すのに対し、「ガバナンス」は政策決定や政策の実施が、国家だけでなく地方レベル、国内レベル、国際レベルの非国家主体などを含めて分化された形式である。従ってグローバル・ガバナンスには、中央権力の欠如、グローバルな問題に対処するという共通の目標のために政府間や非国家主体が共同・協力するというニュアンスが含まれている。

つまり国家以外にも、国際機関、NGO、PMCなどが国際的な政策、ルールや規制の制定や履行やモニタリングに積極的にかかわっていく。そして中央権力の不在のため、国家間の関係や国家と非国家主体の国内および国際レベルにおける関係は極めて複雑になり、水平的でもある。

## (2) 安全保障政策もガバメントからガバナンスへ

PMCの活躍の背景には、もちろん各国が予算の制約のために国家の安全保障にかかわる機能を民営化し始めたという流れがあるが、それだけではなく、国際テロや国際犯罪、移民などのグローバルな新しい脅威に対する認識が深まり、より深いレベルでの国際的な協力の必要性が認識されたことが背景としてあるのだ。これがグローバリゼーションの深化によって益々その必要性が増しているということなのである。

安全保障の分野では、とりわけ、地理的な細分化、広がり、国家から地域レベルでの協力、グローバルレベルでの協力や民間の非国家主体の役割拡大の背景の一つである。このように安全保障政策の分野でもガバメントからガバナンスへ移行する中で、例えば旧ユーゴスラビアにおける平和維持活動においては、具体的な問題に応じて国家、非国家主体などを交えた労働分配、役割分担がなされた。すなわち、国連やNATOが軍事的安全保障を提供し、NGOは人道的支援を行い、PMCはそのロジスティクス支援をする、というパートナーシップである。現在アフガニスタンやイラクでも、このようなガバナンスにより安全保障が提供されている。

このような新しい安全保障のガバナンス・システムの出現は、伝統的な同盟を弱め、「有志連合」の方向へのシフトとセットで進んでいる。つまりこの「有志連合」とは、国家だけでなく非国家主体も含んでいると考えるべきである。「有志連合」という言葉は、国家間だけでなく非国家主体も含めた新しい安全保障のガバナンスを意味する表現と理解すべきであろう。

そこでは、国家と非国家主体の間で新しいネットワークによる調整の形態が発展している。ネットワークはグローバルレベルでの政治的調整や安全保障のガバナンスに適している。なぜなら、インフォーマルな関係であるネットワークは柔軟性に富み、新しい需要や状況に対して容易に迅速に対応することができる。公式な制度上の関係を築くには、法的な手続きの面においても相当の時間や資源を要するが、インフォーマルな関係は利害を共有するもの同士ですぐにでも立ち上げることができ、新たなメンバーによる協力関係の構築も容易である。新しい問題が起きたときには、こうした新しいインフォーマルなネットワークによって対応するほうがベターであるとも言える<sup>78</sup>。

つまり「安全保障のガバナンス」というコンセプトが意味するところは、国家中心で二極対立構造における安全保障政策から、政府と民間主体がマルチレベルで係わり合い、機能的に分化されたネットワークによる複雑なシステムへのシフトであり、ガバメントから

ガバナンスへのシフトの一つの現象である。政府に加え、さまざまな公的および民間の主体がローカル、地域そしてグローバルレベルで安全提供の機能を持ち出したわけである。

そしてこの当然の結果として、責任の所在も分散化しており、かつて安全保障政策を国家が一手に取り仕切っていた時代と比べれば、その責任の所在も当然不明確になってしまふ。言ってみればガバナンスの時代におけるそれぞれの主体の責任の所在を確定し、透明性を確保するシステムは、これから徐々に整備されていかななくてはならないのだろう。それはガバメント時代の国家による中央集権的なそれとは当然異なったシステムになり、人々の間で定着するまでには今しばらくの時間を要することになるだろうが、今後はこのような方向に進まざるを得ないと思われる。

安全保障政策の策定や履行においてPMCの役割が拡大したのは、こうした安全保障のガバナンスという新しいシステムの登場の一つの結果であると考えらるべきである。

### **(3) 日本にこそ安全保障のガバナンスが不可欠**

振り返ってわが国の置かれた東アジアの状況を考えると、世界最大数の特殊部隊を抱え、人の国民を平気で拉致する北朝鮮があり、軍拡を背景に海洋拡張を続け、伝統的に謀略・情報戦に長けた中国があり、海賊が跋扈してロイズ保険が「戦争地域」と指定したマラッカ海峡を生命線に抱え、国際テロ組織アルカイダからは何度も攻撃対象国として名指しされている。しかもわが国は、さらなる国際平和協力活動への積極参加を表明している。

このような環境下にあるわが国こそ、政府と民間の協力によるガバナンス・システムが必要である。自衛隊とNGOやPMCがお互いのメリットを活かして協力し合い、相手から見ればどこからどこまでが政府のシンパなのか見えにくい。また国際平和協力のニーズがあれば、自衛隊と民間がそれぞれの強みを活かして迅速かつ柔軟にチームを派遣できる。そして全体としてわが国の安全を高め、国際社会の安定に役立てる。日本はそのような安全保障のガバナンス・システムを、世界に先駆けて確立すべきではないか。



## 第5章 PMCのセキュリティ訓練体験記

### 1. 日本人に必要なセキュリティ・トレーニング

「パン！パン！」乾いた銃声が鳴り響くと同時に、黒い覆面を被り迷彩服を着た男たちが突然目の前に現れ、あっという間に我々のジープを取り囲んだ。

「急いで車から降りろ！」凄まじい怒鳴り声を発しながら、覆面男たちは我々を一人ずつ車から引き摺り降ろし、道路脇にうつ伏せに寝よう命じた。全員頭から黒い袋を被らされる。「うっ」何と息苦しい。袋を被らされただけで一気に呼吸が苦しくなる。

「立て！クソつたれ！」今度は強引に立たされて、誰かの肩の上に両手を乗せてムカデのように連なって走らされた。袋を被らされて呼吸が難しいために異常に体力を消耗する。

建物の中に入れられると、今度は一人ずつ引き離され、壁に手をつけて立たされ、続いて跪かされ、別の方向に引っ張っていかれて壁に手をつけさせられ、跪かせられ、と数回繰り返し、文字通り引きずり回された挙句、座るように命じられた。

我々はゲリラに捕らわれてしまったのである。

### 2. 実践的なBBCのセキュリティ訓練

私は英PMC（民間軍事会社）T社が主催するジャーナリスト向けのセキュリティ訓練に参加していた。T社は英BBCのセキュリティ顧問をやっている会社であり、主にBBCのジャーナリストを対象に、紛争・危険地域における危機管理やセキュリティの訓練を毎月開催している。

去る7月の最終週に、ロンドン郊外の国立公園で行われた6日間の集中コースの参加者も、私以外の13名は皆BBCのスタッフであった。

訓練のプログラムは、ファーストエイド（第一救護）とセキュリティ（安全）という二つの分野から成り立っている。

第一救護の授業では、人工呼吸や止血など緊急時の応急手当の基本的な技術を学ぶ。教室内で理論を学び、ビデオを観てマネキンで試した後には、必ず戸外での実践訓練が行われる。公園内の遊歩道を行くと草むらに血だらけの男が倒れている。もちろん負傷者を演じる教官だ。負傷者を見つけたからといってすぐに近づいてはならない。まず危険がないかを確認し、負傷者の反応を確かめてからでないと近づかないことを徹底して教えられる。

最初は一人の教官が負傷者役を演じるが、そのうちに負傷者役のエキストラが増えてい

き、一人で複数の負傷者を手当てしなければならない状況まで発展する。しかも銃弾が飛び交う状況下や暗闇の中、自動車事故の直後など様々な状況がリアルに演出される中で、冷静さを失わずに治療に当たるための訓練が繰り返される。

### 3. 紛争地の取材に必要な様々なノウハウ

セキュリティの授業では、紛争・危険地域に行く前のリスク評価の手法に始まり、敵対的な群集に囲まれた時の脱出法や地雷原に入ってしまった時の脱出法、ゲリラや犯罪グループによる検問所での対応法や万が一誘拐された場合の誘拐犯との対話の仕方など様々な個人レベルでの紛争マネジメントのノウハウが教えられる。

また銃火から逃れるための効果的な避難の仕方を学ぶために、近くの射撃場まで行き、教官が拳銃やライフル、マシンガンなど様々な種類の銃器でブロックや砂袋、丸太や自動車のドアなどを撃つのを観察し、防弾性を比較して、どのようなものの陰に隠れたらいいかを自分の目で確かめる。さらには銃声の方角を正確に聞き分けて正しい場所に避難する練習も繰り返し行われた。

このほかにも地図とコンパスを用いて目的地まで到達するナビゲーションの基本的な技術や、最新のGPSの使い方、複数の車で車列を組んで走行する練習など、「紛争地での取材」を念頭に置いた様々なリスク・マネジメントのノウハウが教示された。

そして最終日には、近くの英陸軍の施設の一部を借りて、一日がかりの総合訓練が行われたのである。

### 4. 日本人もPMCの訓練を受けるべし

ここはホステリア共和国。軍事独裁国家で、警察と反政府ゲリラとの衝突が続く。国連が介入しているものの治安は悪化の一途をたどっている。このような国で、TV取材のクルー扮する我々が様々な取材活動をするという設定である。

取材中に我々は、反政府ゲリラの検問所で金目のものをすべて奪われ、銃撃に遭って運転手の治療を余儀なくされる。また負傷している難民に救急医療を施し、地雷原から危うく抜け出し、国連検問所に対する砲撃に遭遇するなど、これまでに学んだすべての技能が試された。しかも「次はこうなるのではないか」と我々が予想した以上のことが次々に起こるスリル満天の訓練が展開された。そして遂にはゲリラに捕まり、尋問を受ける羽目になったのである。

私たちは袋を被せられたまま座らされていた。「お前たちは何者だ。どこに行く？」ゲリラたちが一人ひとりに囁くように尋問を始めた。

そして数十分が経った頃、ゲリラの一人が怒鳴り声をあげて戻ってきた。「車の中に軍隊用の地図があった。お前たちの無線は軍用の周波数に合わせられている！」出発前に車両チェックを徹底しなかったせいだ。今度は激しい尋問が一人ひとりに対して行われ、そのうちに外で銃声が聞こえ出した。しかし一体何が起きているのか、この訓練がどのように展開するのか、次第に頭が混乱していく。

やがて一人のゲリラ女性が私の手をつかんで引いていく。「真実なんてどうでもいい。リスクを示しなさい」。「少しの金なら持っている」。「何か他に私たちのためにできることはないの？最後のチャンスを与えてあげようっていうのよ」。とっさのことで何も声が出なかった。

どんな小さなきっかけでもいいから見つけて相手と会話をし、個人的な問題に引き込んで、相手に「こいつを殺したくない」と思わせるためにあらゆる手を使え！これが授業で教わったことだった。しかしその時は一体何が起こるのか、と思考がぐるぐると空回りするだけだった。

「もういい、あんたなんて死ねばいいのよ」ゲリラ女は怒鳴って私の頭に被せていた袋を取った。顔をあげるとそこには凄まじい形相で私を睨みつけるロシア系の大男が銃を片手に立っていた。「お前は処刑だ。最後に言い残すことはないか」。

「ここのポケットに携帯電話がある」必死に答えた。男は私のポケットに手を入れて携帯を手にした。今思い返せば、この時が最大かつ最後のチャンスだった。携帯電話の裏には妻と娘と3人で笑顔で写っているブリクラが貼ってあったのだ。男がそれを手にした瞬間に家族の話を切り出すべきだった。そうすれば新たな展開が切り開けたかもしれなかった。しかし私はその一瞬のチャンスを掴む代わりに、「後ろのポケットには金もある」と金を薦めてしまったのだ。携帯をとったくらいだから金も受け取り、もしかしたら解放してくれるかもしれないと、とんでもない誤算をしてしまったのである。

「他の奴等と一緒にだ。金以外に私に敬意を示す方法はないのか。金以外にだ！」私は答えられなかった。「壁に両手をつけ！」そして次の瞬間、身震いするほど大きな銃声が聞こえた。私は見事に処刑されてしまったのである。

顔を上げると教官が笑顔で立っていた。「お疲れさん、イズル。グッド・ニュースがあるぞ。訓練はこれで終わりだ。」こうして総合訓練が終了した。

見事だった。訓練とわかっていながら、皆精神的に追い込まれ、授業で学んだことの半分も出せなかった。「BBCのジャーナリストたちが、こんな訓練を受けてから戦場取材に行っているのか」と思うと、わが国のジャーナリズムの貧弱さを改めて嘆かざるを得なかった。

日本人もPMCのセキュリティ訓練を受けるべし。

## 第6章 提言

### 提言1 「安全保障のガバナンス」というコンセプトを取り入れよ

伝統的な国家による脅威、トランスナショナルな新しい脅威という複合的な脅威の下に置かれ、しかも積極的に安全保障の分野で国際協力に力を入れようとしている日本にとって、高まる安全保障上のニーズに国家だけで対応するのは困難である。現実にはすでにNGOの活用などが積極的になされるようになってきているが、アドホックなアレンジとしてではなく、政策的なフレームワークとして「安全保障のガバナンス」というコンセプトを取り入れ、政策立案、履行のレベルに民間の力を積極的に活用し、官民が柔軟に協力してより効率的・効果的な安全保障政策を履行できるようにすべきである。そしてPMCはこうしたガバナンス形態における正統な一主体として位置づけるべきである。

### 提言2 政府機関の欠落した機能をPMCで補え

#### (1) インテリジェンス

現在の政府に欠落した機能をPMCを使って補うべきである。その中でももっとも急を要する分野がインテリジェンスの分野である。現在、外務省や防衛庁は人的情報力向上を目指しており、その方向性は高く評価できるが、肝心の情報要員育成のための教育・訓練をどのようにしようとしているのかは定かではない。PMCを通じて英米の情報機関の出身者などを教官として採用してはどうか。またPMCの中には独自の情報訓練プログラムを有しているところもある。こうした民間市場にあるノウハウを積極的に購入することで、わが国の情報力の向上に役立てるべきである。

また対テロや安全対策に不可欠な偵察や監視のテクニック、収集した情報をオペレーションにつなげるノウハウなど、広義の情報活動のソフトな側面は一朝一夕には開発できない。欧米情報機関が数十年来蓄積してきたノウハウが、民間市場で金で買えるのである。もちろんこれだけで十分ではなく、独自に経験を積み重ねる努力が必要であることは言うまでもないが、とりあえず現在不在の機能を民間市場で金で買うことである程度でも補えるのであればそうすべきである。

さらに中東やアフリカなどにおける情報収集面で、わが国の特定のニーズに沿った情報を継続的にPMCから購入することも可能である。

情報力向上は一刻を争うものであり、できることは何でもしてその機能向上に努めるべきだという文脈からも、PMCの積極的な活用を提言する。

## **(2) 危機管理・セキュリティの専門家の育成**

情報要員だけでなく、広く危機管理、セキュリティの専門家の育成や、こうした分野の基礎的なことを身につける上で、PMCは便利な存在である。国家の安全保障に責任を持つ官庁の役人の中には、危機管理やセキュリティのセンスが全く欠如しているものも多く見られる。少なくとも外国に駐在し、外国との折衝を通じてわが国の国益を守る存在である外務省の外交官たちには、基礎的なセキュリティや危機管理の能力を身につけて、時にはリスクを負って国家のために活躍してもらいたいものである。PMCのセキュリティ訓練の章で紹介したように、この種の訓練では危機管理やセキュリティに関して貴重なノウハウが得られる。特に危険地域に派遣される外交官たちには、このような基礎的な訓練を受けさせるべきである。

## **(3) ハイリスクな地域における活動強化**

さらにハイリスクな地域での外交活動がわが国の外交官は苦手であり、外務省本省も物理的にハイリスクな外交を避ける傾向があるようだが、人命尊重が第一とは言え、外交という職務上リスクを避けることが第一にあるというのはおかしい。外交官の警護を自衛官がすることは法的にもできない以上、PMCを雇ってハイリスクな中でも勇敢に外交を展開してもらいたい。もちろん現在でもすでにそのような企業を雇っているが、前項(2)の訓練とあわせて、より積極的な国益のための外交活動強化のために、PMCをハイリスクな地域において上手に使いこなすべきである。

### **提言3 自衛隊、警察の対テロ訓練にPMCを積極的に活用せよ**

欧米のPMCは、米陸軍特殊部隊デルタフォース、海兵隊、米海軍シールズ、CIA、FBI、沿岸警備隊などの出身者で反テロ作戦のエキスパートを集めて、それぞれの良い部分をミックスさせたきわめて包括的でユニークな対テロ訓練プログラムを提供している。

PMCの間の競争が激しいため、彼らは特定の官僚機構の壁を越えた幅広い人材とそのスキルやノウハウを集め、最新の情報を基に柔軟かつクリエイティブに新たな訓練プログラムを組み立てている。日本の警察や自衛隊の対テロ部隊も、このような訓練に積極的に参加し対テロ能力を向上させるべきである。

最新の事例に基づいた実践的なシナリオを、日本の一部隊の担当者だけで考えるのは限界があるであろうから、こうした訓練のためのシナリオづくりという点だけでも非常に役立つはずである。

日本の警察や自衛隊の能力が知られてしまうのはまずい、と考える向きもあるが、市街地における路上にける襲撃に対する対処法のように、対テロ戦力向上のための特定の能力を身につけさせるための訓練を受けるわけであり、こちらの能力がすべて知られてしまうことにはならない。こちらが必要な個別具体的な能力を身につけるためだけに、こうしたPMCの訓練を利用すればいいのである。米軍との共同訓練などでは、こちらが身につけたいと思っている個別具体的な技術だけを教えてもらうということはなかなかできないわけだから、この点でもPMCは便利なのである。

対テロ戦力向上のために積極的にPMCを活用すべきである。

#### **提言 4 官民情報協力体制を強化せよ**

アメリカやイギリスが優れている点の一つは、官民で人材や情報がシェアされている点である。軍や警察とPMCの関係はその典型だが、米務省が組織しているOSACという組織は、官民情報協力のモデルとしてわが国も参考にすべきである。OSACは務省の外交安全局が中心となり、務省が持つ安全保障に関する情報を、米国の国益のために米国企業とシェアするために設立した機関である。メンバー企業には毎日最新の安全保障情報がOSACから提供され、個別のリクエストに応じた情報提供もなされる。毎年開かれる年次総会には、500名ほどの企業代表者が務省に集い、務省長官の挨拶に始まり、世界各地の安全担当者が最新情勢をブリーフする。そしてそこでは参加企業の担当者同士もインフォーマルに情報を交換し、PMCをはじめ国際的に活動する米企業の安全担当者の貴重な情報源となっている。

このように国家の有する安全にかかわる情報を民に流して、官も逆に民から情報をもらうような情報協力のシステムを日本もつくるべきである。一部企業が中心になって設立し

た社団法人がこれに近いような活動を試みているが、外務省もより積極的に民との情報共有・協力システム構築に励むべきである。

#### **提言 5 国際協力活動にはPMCや自衛隊OBなど民間の人材を活用せよ**

新しい防衛大綱では、国際協力活動が自衛隊の本来業務の一つに位置づけられている。しかし増え続ける災害派遣など、自衛隊の業務が無制限に拡大している現状には懸念を抱かざるを得ない。それは本来の中核業務である国防に支障をきたさないかという懸念である。国益のために国際協力に自衛隊を派遣することに反対するわけではないが、本来外国に正規軍を派遣するというのはきわめて重大なことであり、慎重にすべき性質のものである。民間企業でできる部分は民間に、自衛隊OBでできる部分はOBを使うというように、ガバナンスの発想を持って、柔軟に対応すべきである。海外に自衛隊を派遣する場合でも、事前の調査や受け入れ準備や部隊撤収後の後片付けは自衛隊OBで構成されるNGOを使い、ロジスティックスや警備の一部はPMCを雇うなどして、自衛隊の部隊は身軽に行って帰ってくるだけで済むような体制づくりにつとめるべきである。

組織防衛的な発想にとらわれず、民間を使える部分は積極的に活用し、国防に専念できるような体制をつくるべきである。



## おわりに

日本は現在国連の安全保障理事会の常任理事国になるべく世界に働きかけている。これは経済の分野だけでなく、安全保障の世界においても、ワールドステージで世界の強豪と肩を並べてやっていくのだ、と世界に宣言していることを意味する。日本人の多くは、国連の分担金をあれだけ払っているのだから当然だ、程度にしか考えていないかも知れないが、世界の目には、「日本が世界の安全保障に責任を果たす国になろうとしている」と写っている。

しかし、「世界の安全保障に責任を果たす国になる」と宣言している割には、その責任を果たすに足る機能がわが国には欠如している。安全保障の分野において、ワールドステージで活動していくというのであれば、それなりの機能を備え、気構えを持たなければ、ただの無責任な国家と言われても仕方があるまい。

わが国が欠落しているもっとも深刻な機能は、情報（インテリジェンス）の分野であろう。情報力を高めるために、一刻も早くPMCの活用をはじめべきである。

さらにそれ以上に深刻なのは、我々日本人が持っているメンタリティーである。半世紀以上に亘る平和ボケ状態の結果としての、「リスクをとらない」というメンタリティーは、広く深く我々日本人の思考に根を張ってしまっている。日本人と取引をしたことのある欧米のPMC関係者が口をそろえて言うのは、日本人が「リスクを100%なくして欲しい」と非現実な要求をしてくることだという。当然ながら100%のリスクフリーなどあり得ないのだが、しっかりとリスクを分析し、それを最小限に抑えるためのあらゆる努力をしつつも、最終的にはリスクを承知で行動するという決断を日本人が下せないことに対する苛立ちや不満を多く耳にした。

安全保障上のリスクに直面しながらぎりぎりの決断をするような経験をしないまま半世紀以上をすごしてきた日本人の、これは負の財産とも言えよう。この「リスクをとらない」メンタリティーを持ち続けている間は、ワールドステージで安全保障問題に責任ある行動などできるはずはない。

このような、世界の目には奇異に映る我々日本人の話を耳にしたとき、私はPMCのセキュリティ訓練を受けようと思った。何がしかの効果があるに違いないと思ったのである。そして上述したようにそれは予想以上の効果があった。世界の舞台に立つ外交官、国際ビジネススマンそしてジャーナリストやNGOの職員などにとって、こうした訓練は必須のも

のではないか。

我々が安全保障の分野でワールドステージに立つためには、まだまだ見につけなければならないことが沢山ある。そしてそうした技能を我々が遅ればせながら身につける上で非常に便利な存在が、民間市場に存在する。これを使わない手はない。

日本はPMCを戦略的に活用すべきである。(了)

## 注釈

- <sup>1</sup> Fred Schreier and Marina Caparini. *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), March 2005) pp. 17-18
- <sup>2</sup> 筆者によるR社へのインタビュー、2005年7月3日
- <sup>3</sup> 同上、pp. 23-33 and Mark Thompson. *War and Profit: Doing business on the battlefield*. (Australian Strategic Policy Institute, March 2005) pp. 9-14
- <sup>4</sup> 筆者によるPMC関係者へのインタビュー、2005年10月18日
- <sup>5</sup> 筆者による複数のPMC関係者へのインタビュー
- <sup>6</sup> 筆者によるSteve Bluffとのインタビュー、2005年7月5日
- <sup>7</sup> 筆者による英コントロール・リスクス元社員とのインタビュー、2005年10月14日
- <sup>8</sup> United States Government Accountability Office(GAO). *Rebuilding Iraq. Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers*. (GAO-05-737, July 2005) pp. 6-8
- <sup>9</sup> 同上、pp. 10-12
- <sup>10</sup> 拙稿「対テロ戦争とイラク戦争」『新しい日本の安全保障を考える』(自由国民社、2005年)
- <sup>11</sup> GAO report. *Rebuilding Iraq*, 2005, pp. 14-19
- <sup>12</sup> Neil King Jr. and Yochi J. Drazen. *In the Fray – Amid Chaos in Iraq, Tiny Security Company found Opportunity*. in The Wall Street Journal (August 13, 2004)
- <sup>13</sup> 同上
- <sup>14</sup> Christian Miller. *Contractor accused of fraud in Iraq*. In Seattle Times (October 9, 2004)
- <sup>15</sup> Lisa Myers & NBC investigative unit. *US contractors in Iraq allege abuses*. In MSNBC.com (Feb. 17, 2005)
- <sup>16</sup> 筆者によるインタビュー、2005年7月4日
- <sup>17</sup> 筆者によるインタビュー、2005年7月5日
- <sup>18</sup> 筆者によるDiligence社幹部へのインタビュー、2005年2月2日
- <sup>19</sup> United States Government Accountability Office(GAO). *Military Operations DOD's Extensive Use of Logistics Support Contracts Requires Strengthened Oversight*. (GAO-04-854, July 2004) pp. 6-13
- <sup>20</sup> P.W.シンガー『戦争請負会社』(NHK出版、2004年) pp. 272-294
- <sup>21</sup> 日本戦略研究フォーラム『国際任務における現地での調整機構 (兵站部門における部外力の活用) に関する調査研究』(平成16年10月)
- <sup>22</sup> David Isenberg. *A Fistful of Contractors: The Case for a Pragmatic Assessment of Private Military Companies in Iraq*. (September 2004, British American Security Information Council) pp. 30-38; Department of States. *Security Companies Doing Business in Iraq*. ([http://travel.state.gov/iraq\\_securitycompanies.html](http://travel.state.gov/iraq_securitycompanies.html)); The Center for Public Integrity. *Windfalls of War*. (<http://www.publicintegrity.org/>) and Christopher Spearin. *American Hegemony Incorporated: The Importance and Implications of Military Contractors in Iraq*. Conference paper, March 2004.
- <sup>23</sup> DOD Responds to Skelton Inquiry on contractors in Iraq. (May 4, 2004) <http://www.house.gov/skelton/pr040504a.htm>
- <sup>24</sup> [www.dangerzone.com](http://www.dangerzone.com)
- <sup>25</sup> Isenberg, 2004, pp. 23-24
- <sup>26</sup> PBSの番組FrontlineにおけるSteven Schoonerのインタビュー、2005年6月21日 (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/interviews/schooner.html>)
- <sup>27</sup> 筆者によるインタビュー、2005年7月5日
- <sup>28</sup> Daniel Bergner. *The Other Army* in New York Times (August 14, 2005)

- 
- 29 Phyllis Bennis and Erik Leaver and the IPS Iraq Task Force. *The Iraq Quagmire*. (Institute for Policy Studies and Foreign Policy in Focus, August 31, 2005) pp. 7-8
- 30 Isenberg, 2004, p. 24
- 31 潮匡人「新しい戦争の主役となった特殊部隊」『日本人のちから』(Vol. 24, 2005, 9)
- 32 駐イラクの米軍関係者からの E メール (2004 年 4 月 28 日)
- 33 Spearin, 2004, pp. 12-14
- 34 David Barstow. *Security Companies: Shadow Soldiers in Iraq* in New York Times (April 19, 2004)
- 35 Elke Krahnemann. *Private Firms and the New Security Governance*. (Paper prepared for the International Studies Association 43st Annual Convention, 23-27 March 2002, New Orleans)
- 36 Dana Priest. *Private Guards Repel Attack on U.S. Headquarters* in Washington Post. (April 6, 2004) and Barstow, *Security Companies*, 2004
- 37 Dana Priest and Mary Pat Flaherty. *Under Fire, Security Firms Form An Alliance* in Washington Post. (April 8, 2004)
- 38 Joel Brinkley and James Glanz. *Contractors Implicated in Prison Abuse Remain on the Job* in New York Times. (May 4, 2004); *Contractors in Sensitive Roles, Unchecked* in New York Times. (May, 2004); Anitha Reddy and Ellen McCarthy. *CACI in the Dark on Reports of Abuse* in Washington Post. (May 6, 2004) and Pratap Chatterjee and A.C. Thompson. *Private Contractors and Torture at Abu Ghraib, Iraq* in CorpWatch. (May 7, 2004)
- 39 Neil Mackay. *Private Contractors were implicated in the abuse scandal and some reports even suggest they supervised interrogations* in Sunday Herald. (May 09, 2004)
- 40 Ellen McCarthy. *CACI Plans to Drop Interrogation Work* in Washington Post (September 15, 2005)
- 41 同上
- 42 Russell Gold and SARA Schaefer Munoz. *Security Costs Rise For Iraq Contractors* in the Wall Street Journal (May 17, 2004)
- 43 *Houston, we still have a problem. An Alternative Annual Report on Halliburton*, May 2005. A CorpWatch Report ([www.corpwatch.org](http://www.corpwatch.org)) pp. 4-9
- 44 Tom Fowler. *Pentagon Settles Some Halliburton Billing Disputes*. In The Houston Chronicle. (October 26, 2005)
- 45 PBS の番組 Frontline における Paul Cerjan のインタビュー、2005 年 6 月 21 日 (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/interviews/cerjan.html>)
- 46 PBS の番組 Frontline における Steven Schooner のインタビュー、2005 年 6 月 21 日 (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/interviews/schooner.html>)
- 47 PBS の番組 Frontline における Peter Singer のインタビュー、2005 年 6 月 21 日 (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/interviews/singer.html>)
- 48 David Phinney. *Marines Jail Contractors in Iraq* in CorpWatch. (June 7, 2005)
- 49 Josh White and Griff Witte. *Tension, Confusion Between Troops, Contractors in Iraq* in Washington Post. (July 10, 2005)
- 50 Phinney, *Marines Jail Contractors*, 2005
- 51 同上
- 52 米軍関係者とのインタビュー (2005 年 6 月 30 日)
- 53 駐イラクの米軍関係者からの E メール (2004 年 4 月 20 日)
- 54 Department of Defense. *Instruction*. Number 3020.41, October 3, 2005
- 55 同上
- 56 PBS の番組 Frontline における Doug Brooks のインタビュー、2005 年 6 月 21 日 (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/interviews/brooks.html>)
- 57 PMC Group. [pmcs@yahoo.com](mailto:pmcs@yahoo.com) September 9, 2005

- 
- <sup>58</sup> Mary Pat Flaherty and Dana Priest. *More Limits Sought for Private Security Teams in Washington Post*. (April 13, 2004)
- <sup>59</sup> *Squeeze on Private Security Concerns in Intelligence Online*. (September 30, 2005) [http://www.intelligenceonline.com/detail/VersionImprimable/p\\_detail\\_BRE.asp?DO](http://www.intelligenceonline.com/detail/VersionImprimable/p_detail_BRE.asp?DO)
- <sup>60</sup> GAO report. *Rebuilding Iraq*, 2005 および筆者によるジョン・デヴィッドソン氏とのインタビュー、2005年7月4日
- <sup>61</sup> PBS の番組 Frontline における Andy Melville のインタビュー、2005年6月21日 (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/warriors/interviews/melville.html>)
- <sup>62</sup> 筆者のサイモン・ファルクナー氏とのインタビュー、2005年7月4日
- <sup>63</sup> Tim Shorrock. *US: The Spy Who Billed Me in Mother Jones*. (December 22, 2004)
- <sup>64</sup> 同上
- <sup>65</sup> Joshua Chaffin. *US turns to Private Sector for Spies in Financial Times*. (May 17, 2004)
- <sup>66</sup> Major Evan Fuery. *Divided by a Common Language: Influencing the United States to Follow Good Practice in Conflict Prevention and Security Sector Reform as part of Global War on Terrorism in Journal of Security Sector Management*. (Vol. 3, Number 3, June 2005)
- <sup>67</sup> Eric Scheye with Gordon Peake and Francesco Mancini. *Security Sector Reform and the Role of Private Contractors in IPOA Quarterly*. (July 2005)
- <sup>68</sup> The White House Office of the Press Secretary. Accomplishments at the G-8 Summit: Day Two. June 10, 2004; USIPeace Briefing. *Global Peace Operations Initiative: Future Prospects*. (October 21, 2004)
- <sup>69</sup> Nina M. Serafino. *The Global Peace Operations Initiative: Background and Issues for Congress*. (CRS Report for Congress, Order Code RL32773, February 16, 2005)
- <sup>70</sup> Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs of U.S. Department of State. *The United States and International Civilian Policing(CIVPOL)*. (May 18, 2005)
- <sup>71</sup> 筆者によるPMC関係者とのインタビュー、2005年11月10日
- <sup>72</sup> 筆者による同社社長へのインタビュー、2005年11月11日
- <sup>73</sup> Stephen Peacock. *Contractors Line Up For Piece of counterdrug Deployment Project in NarcoSphere* (September 17, 2005)
- <sup>74</sup> Elke Krahmman. *From State to Non-State Actors: The Emergence of Security Governance in New Threats and New Actors in International Security*. (Palgrave Macmillan, New York, 2005)
- <sup>75</sup> 渡辺昭夫、上山實男編『グローバル・ガヴァナンス 政府なき秩序の模索』(東京大学出版、2001年) pp. 1-13
- <sup>76</sup> 同上 pp.218-222
- <sup>77</sup> 同上
- <sup>78</sup> Krahmman. *From State to Non-State Actors*, 2005



---

## 著者略歴

### 菅原 出（東京財団リサーチ・フェロー）

1969 年生まれ。中央大学法学部政治学科卒業後、オランダに留学。97 年アムステルダム大学政治社会学部国際関係学科修士課程修了。在蘭日系企業勤務を経て、フリーの国際ジャーナリスト。現在、東京財団リサーチ・フェロー。

著書に『アメリカはなぜヒトラーを必要としたか』（草思社）など。

---





---

東京財団研究報告書 2005-15  
安全保障の民営化に関する新構想  
—民間軍事会社(PMC)の戦略的活用法—  
2005年 11 月

---

著者：  
菅原 出

発行者：  
東京財団 研究推進部  
〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階  
TEL: 03-6229-5502 FAX: 03-6229-5506  
URL: <http://www.tkfd.or.jp>

---

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。  
報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。

---

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。





**TKFD**  
THE TOKYO FOUNDATION  
東京財団