

# 『民間軍事会社（PMCs）と国際平和ミッションーその法的問題と課題』

佐藤 量介

一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

## 1. はじめに

---

ー民間軍事会社（PMCs）<sup>1</sup>：その存在が含意するもの

現代社会における「国家」の特徴をひとつ挙げるとするならば、それは「軍事力」であると言って差し支え無いだらう。そして、主権国家が自国の安全を守り独立を保持するためには、それに見合うだけの“自前”の軍事力が必要である、一般的にそう認識されている<sup>2</sup>。それは「国家とは…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である」<sup>3</sup>という有名なマックス・ウェーバーのテーゼからも想起できよう。

しかし、この自明で不変とも思える「国家の存立・維持＝国家軍事力による担保」という公式は、冷戦後急速に崩れつつある。その一つの証左が、“民間軍事会社（PMCs）”を軸に生じている“軍事力の民営化・外注化”現象である<sup>4</sup>。冷戦終結に伴い、各国軍事部門に生じた大量の余剰人員は民間に流れ、軍事民営化の潮流は加速した。また軍事革命（RMA）による最先端・高技術兵器の登場は、そのノウハウを有する民間軍事会社への需要増へと繋がって行った<sup>5</sup>。こうした“軍事力の民営化・外注化”現象は、唯一の超大国となった軍事大国アメリカにおいても無関係ではない。たとえば 2003 年のイラク戦争において、「戦争が始まる前に、民間軍事請負企業は図上演習と野外演習を米軍に対し実施した…企業は

---

<sup>1</sup> PMCs に関する法的問題を多角的に扱った資料としては、Chesterman and Lehnardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (Oxford University Press, 2007)が非常に有益であり、特に武力紛争法に関する論点、国家責任に関する論点は示唆に富む。

<sup>2</sup> PMCs とは決して無縁ではない欧州であっても、特に若年層において、国家領域内において市民を守護する国家における中核機能は、国家軍事力であるとの認識が強いーFrancioni, F., “Private Military Contractors and International Law: An Introduction”, *EJIL* vol. 19 no. 5 (2008), p. 961

<sup>3</sup> マックス・ウェーバー、『職業としての政治』（岩波文庫、1980）, p. 9

<sup>4</sup> 2008 年において、主に米英を中心とする世界の PMCs がその役務を提供（輸出）した国は約 50 ヶ国に上り、産業全体で年間 1000 億～1200 億ドルの収益規模を有するーA/63/325, para.26

<sup>5</sup> A/HRC/7/7, para.23-26

また、作戦用のミサイル発射台やクウェート砂漠の巨大なドーハに前線基地を建設し、これを運営した。戦争中には、兵站を運営し、またF-117 ステルス戦闘爆撃機、アパッチ攻撃ヘリコプター、F-15 戦闘機、U-2 偵察機のような非常に高度な兵器の維持管理、燃料補給、武器搭載支援など、民間企業社員はさまざまに重要な役割を担った。また、グローバルホーク無人偵察機…のような高度な技術を必要とする戦闘装置の運用支援」も行った事実が挙げられる。また戦闘終了後においても、引き続き兵站部門の維持運営、イラク警察・軍隊の訓練、CPA長官を含むあらゆる重要箇所の警備業務、基地・施設の運営管理などにPMCsは関わっていたのであり、「端的に言えば、イラクの作戦は、民間の軍事支援がなければ維持できなかった」<sup>6</sup>のである。したがって、PMCsの関与を抜きにしては、もはや米軍の軍事戦略は成り立たないとさえ言えよう<sup>7</sup>。

こうした軍事力の“国家による独占状態”から“国家・民間による協同領域化”へのシフトは、単なる構造変化にとどまらない側面を有している。それは法的なインパクトである。たとえば、世界を震撼させたアブグレイヴ刑務所における拷問・非人道的処遇にPMCs要員が関与していたことは記憶に新しい。多くのイラク民間人への発砲・射殺事件を起こしているBlackwaterは、法人所在地であるアメリカ国内ですら非難されている<sup>8</sup>。また、PMCs要員が活動に使用している殺傷兵器についても問題視されている<sup>9</sup>。これらは看過できない法的問題を含んでいる。すなわち、こうしたPMCs要員の行為、つまり国家軍隊の構成員であれば遵守しなければならない国際人道法・国際人権法に違反する行為が、実際に十分な監督・統制の下に置かれていないという事実である。それはPMCsおよびPMCs要員に対する監督・統制主体が不明瞭な状態を示唆していると同時に、そういった“不処罰”状態が甘受されているとも言えよう。実際に、前述のイラク戦争および戦後復興活動を通じて、米国内でPMCs要員が起訴されたケースは一件しかない<sup>10</sup>。このことは、本来“私人”を管轄する立場にある国家のあり方を巡る問題であると同時に、PMCsという、“軍隊構成員”とも“市民・文民”とも言い切れない存在に対し、実効的に対応できていない現行国際法体制に突きつけられた問題でもある。

この点、これを人権に関わる重大な問題と捉える国際連合（国連、UN）においても、特

---

<sup>6</sup> P.W.シンガー（山崎淳訳）、『戦争請負会社』（日本放送出版協会、2005）、pp. 9-10

<sup>7</sup> MPRI 社の首脳は米安全保障政策の関与について、「私たちが米軍事ドクトリンを作っている」とまで述べている—Leander, A., “Regulating the role of private military companies in shaping security and politics”, Chesterman and Lehnardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (Oxford University Press, 2007), p.52

<sup>8</sup> “Editorial: Prosecuting Blackwater”, *The New York Times*, 16 November 2007

<sup>9</sup> *UN Press Release*, “UK Private Military and Security Companies could Support Regulation, Says UN Expert Group”, 5 June 2008

<sup>10</sup> Krahnemann, K., “Transitional states in search of support: Private military companies and security sector reform”, Chesterman and Lehnardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (Oxford University Press, 2007), p. 105

別報告者<sup>11</sup>やワーキング・グループ<sup>12</sup>を中心に法的・政治的な統制メカニズム・規制枠組作りが模索されている最中であるが、こうしたPMCsを巡る諸問題は、依然解決されてはいない。その一方で、PMCsを積極的に活用しようとする潮流は、国家のみならず国際組織・国際機関の場にも流れ込んできている。その一つが、国連平和維持活動（PKO）や多国籍軍による国際平和支援活動（IPS）へのPMCs活用問題である。多くの法的・政治的問題を孕む一方で、高い実効性と機能性を備えるPMCsは、国内紛争状況における困難なミッションに関与し続ける必要にかられる国連にとっては、非常に魅力的かつ現実的なオプションとして見なされつつあるからである。本稿における検討は、主に当該分野におけるPMCs活用の問題点と課題を明らかにしようとするものである。

## 2. PMCsの活動実態と法的枠組

### －PMCs 活動の実態と問題事例

PMCsとの関連でまず想起されるのが、正規の軍隊構成員でないにもかかわらず、戦争・紛争に参加・関与してきた“傭兵”であろう。法的には、たとえばジュネーヴ諸条約第一追加議定書 47 条において「武力紛争において闘うために雇用」され「紛争当事国の国民・住民でない個人」であって、「私的な利益目的」で「敵対行為に直接参加」する者と定義されている。この傭兵については、国際法上否定的な位置付けがなされる傾向にある。同追加議定書においては、ジュネーヴ諸条約において認められている「戦闘員である権利又は捕虜となる権利」が傭兵には保証されておらず、また、現代国際社会における重要な法原則・規範意識を明確化した友好関係原則宣言<sup>13</sup>においても、「いずれの国も、他国の領域に侵入させる目的をもって、傭兵を含む不正規軍又は武装集団を組織し、また、その組織を奨励することを慎む義務を負う」と規定されている。近年では、傭兵禁止条約<sup>14</sup>やOAU傭兵禁止条約<sup>15</sup>など、傭兵の訴追を可能にし、国家間協力を促進する効果を有する条約も締結されるに至っている。しかし、PMCsは必ずしも“傭兵”に該当しない。そして、“戦闘員”とも“文民”とも明確に位置付けられない存在でもある。この点が、現行国際法ルールがPMCs規制に十分に対応しきれていない根本的原因の一つである。

---

<sup>11</sup> 傭兵使用問題に関する人権委員会特別報告者（第一次）Ballesteros (ex. E/CN.4/1996/27, E/CN.4/2004/15)、(第二次) Shameem (ex. E/CN.4/2005/14, A/60/263)。

<sup>12</sup> “人権侵害および人民自決権行使の阻害の手段としての傭兵使用に関するワーキンググループ報告” (ex. E/CN.4/2006/11, A/HRC/7/7)

<sup>13</sup> *GA resolution 2625 (1970)*

<sup>14</sup> 「傭兵の募集、の募集、使用、資金供与及び訓練を禁止する条約」(2008年12月2日現在で32カ国の批准－A/HRC/10/14, para.86)

<sup>15</sup> “OAU Convention on the Elimination of Mercenarism in Africa”, *CM/817 (1977)*

ではPMCsとは何か。この問題を早くから取り上げたシンガー (Singer, P.W.) によれば、それは「軍事役務提供企業」、「軍事コンサルタント企業」、「軍事支援企業」に分類される「企業体」である<sup>16</sup>。PMCsは利潤追求・業務拡大を目的とし、本社所在国の国内法による規律を受け、また株主によるチェックを受ける<sup>17</sup>。「敵対行為に直接参加」のみを業務対象とせず、「私的な利益目的」というよりは「業務」を実施するPMCsは、その意味で“傭兵の現代化”とは見なせず、“軍事業務の法人企業化”<sup>18</sup>と言った方が適切かもしれない。この点、注意しなければならないのは、「PMCsは傭兵ではない」「民間業者なので軍隊構成員ではない」という形式的分類で満足することであろう。PMCs問題に現行国際法ルールが十分対応しきれない原因とは、その活動形態の多様さから、紋切り型の区分が困難な点、そして何よりも関与業務自体に“グレーゾーン”が存在する点と深く関わっている。アンゴラ、シエラレオネにおいて直接的な戦闘行為に従事し、紛争の趨勢を決定的にする役割さえ果たしたExecutive Outcomes<sup>19</sup>や、イラクでの諸事件で悪名を馳せてきたBlackwaterの活動は、傭兵に該当する可能性の高い“軍事役務提供型”であり、戦闘行為に従事することが明白なタイプのPMCsに対しては国際的な非難も多く寄せられるのだが<sup>20</sup>、その他のPMCs活動の実態については、その類型・特徴を峻別することは容易ではないからである。たとえば、高度な技術支援を必要とする自律無人航空機 (UAV) の操作は大抵“軍事支援型”PMCsの要員が行っているが、この要員が仮に拘束された場合、要員は“文民”とはみなされず、戦争犯罪人として責任を問われる可能性があること米空軍法務総監が認識しているなど<sup>21</sup>、「傭兵か傭兵でないか」「戦闘員か文民か」の区別は判然としない。また、契約内容に明確な任務規定が欠如する場合や、それが曖昧な規定である場合には、自衛行動が容易に戦闘行為に転化するなどの“mission creep”が生じうる<sup>22</sup>。非戦闘的な訓練・パトロール・警護を担っているPMCsであっても、イラクのように事実上‘前線なき戦場’におい

---

<sup>16</sup> シンガー (前掲), pp. 188-203

<sup>17</sup> 同上, pp. 104-105

<sup>18</sup> 同上, p. 103。またSandline社の経営アドバイザーであるマイケル・グランバーグは、「Sandlineは営利企業として活動し、ビジネス的地位を高めるような評判を得たい」と語る—“Dogs of War in to Doves of Peace”, *BBC NEWS*, 11 November 2002 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2403517.stm>)

<sup>19</sup> Harding, J., “The Mercenary Business: ‘Executive Outcomes’”, *Review of African Political Economy* no. 71 (1997), pp. 87-97

<sup>20</sup> たとえば、シエラレオネ和平に関する Abidjan 合意の 12 条は、Executive Outcomes および他の外国軍隊の撤退を明記し (*S/1996/1034*)、またシエラレオネに存在する民間自衛軍に対しても、国連事務総長による懸念表明 (*UN Press Briefing*, UNAMSIL, 21 Mar. 2003) が出されている。場合によっては国内統治・安定への障害として見なされることも多く、PMCs の存在は必ずしも紛争解決・国内統治に役立つとは限らない (*A/HRC/7/7*, para.44)。

<sup>21</sup> Singer, P.W., “War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law”, *CJTL*, 2004, p.534

<sup>22</sup> Lehnardt, C., “Private military companies and state responsibility”, Chesterman and Lehnardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (Oxford University Press, 2007), p.147

ては、自衛と戦闘行為との境界が甚だ不明瞭にならざるを得ない<sup>23</sup>。そういった状況において「攻撃・防御」の区分は不可能であり、PMCs要員の行動は容易に傭兵や不正規兵に同化しうるのである<sup>24</sup>。こうした複雑かつ混交的な活動実態は、PMCs活動における問題点の特定・峻別、それへの法的対応を困難にさせる一因となっているのである。

これに加え、企業体であるが故の性質もPMCs要員への規制・統制困難性を高めている。PMCsの多くはグローバルな展開を行う多国籍企業であり、子会社や孫会社を有することから雇用契約の構造が非常に多層的<sup>25</sup>になり、責任所在や監督権限の有無が非常に不明瞭になりやすい。場合によっては幽霊会社が介在し、偽装・詐欺的契約が結ばれることさえある<sup>26</sup>。そうすると、個々のPMCs要員の行為に対する規制・統制は非常に困難になるのは言うまでも無く、要員自身への身分保障や人権侵害からの保護・救済などが危うくなるという別の人権問題を生じさせることにも連なっているのである<sup>27</sup>。ここで近年着目されるのが、世界中でPMCsに雇用される「民間契約者 (private contractors)」の存在である。PMCsという民間企業を媒介としてはいるものの、その実態は「紛争当事国の国民・住民でない個人」が「私的な利益目的」で雇用されているのであって、「敵対行為に直接参加」する場合には、実質的に傭兵と何ら変わらなくなる。イラクにおいて活動する民間契約者の数は、戦闘に従事しうる者から基地内レストランのコックに至るまで、2008年の段階で10万人にも上ると言われているが<sup>28</sup>、これら実態の正確な把握は現状では困難であると言わざるを得ない。

#### －PMCs に対する法的規制の現状と限界

このような活動を行うPMCsに対しては、国際法的規制と国内法的規制が及びうる。国際法規制としては、先述のジュネーヴ諸条約とその追加議定書、傭兵禁止条約が存在するが、そのPMCs規制への限界は既に指摘した通りである。国内法的規制としては、PMCs法人所在国・輸出国における規制と、ホスト国（活動現地国）における規制との二つがある。まず重要視されているのが前者における規制取組であるが、これも同様に限界を露呈している。たとえば、国内法によって明示的にPMCsを禁止する事例は一例しかない。南アフリカは「外国軍事援助法 (FMAA)」制定したが、実際に下された有罪判決は5件に止まり、し

---

<sup>23</sup> Percy, S., “Morality and regulation”, Chesterman and Lehnardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (Oxford University Press, 2007), p. 13; Krahnmann, *op. cit.*, p. 106

<sup>24</sup> *A/HRC/7/7*, para.51

<sup>25</sup> *ibid.*

<sup>26</sup> *ibid.*, para.38-43

<sup>27</sup> たとえば、会社に対する提訴権などの権利放棄を契約内容に記載するケースや、超過労働、賃金不払い、基本的権利の無視、保険の偽装などのケースが見られる－*ibid.*, para.39-40

<sup>28</sup> *A/HRC/7/7*, para.31

かも小額の罰金刑が科せられるにすぎないのである<sup>29</sup>。また、明示的な禁止でなくとも、既存の規制・統制枠組を準用しての規制試みも取られてはいる。アメリカにおいては、まず武器輸出規制（International Traffic in Arms Regulations : ITAR）によるライセンス制度のPMCsへの適用が試みられた。しかしこのライセンス制度の問題は、一度承認がなされれば、事後の監視・取締は要請されていない点であった。これを裏付けるかのように、コロンビアにおいてPMCsの空爆作戦が実施され、叛乱兵ではなく 18 名の市民を殺害した事件が発生した際、現地の米大使館は調査すら実施しなかった<sup>30</sup>。また米国政府のために海外で活動するPMCs要員の行動規制明確化のため、国防総省は国防総省連邦調達規定補（DFARS）の修正を図り、‘契約者要員は自衛以外に、敵軍隊に対し致命的軍事力の行使を許可されない’あるいは‘資材/要員を保護するセキュリティー任務を実施するのに必要な時、かれらの契約に含まれる任務規定に一致して’という規定<sup>31</sup>が明記されるに至ったが、先述のイラクでのケースのように、「攻撃・防御」あるいは「自衛・戦闘」の線引きは難しく、実効的な規制枠組とまでは至っていないのが現状である。

当然ながら、PMCsが米国軍隊組織の構成員であるならば、軍隊規律によって統制・処罰されるわけであるが、あくまでも民間企業体である以上、その方向での規制にも限界がある。アブグレイブ刑務所においては、ペンタゴンに雇用されたPMC尋問官の一部指示のもと、様々な拷問・非人道的行為が行われていたことが世界中を震撼させたわけだが、しかし当該PMC要員の行為については米軍事法管轄権が設定されていないため、告発されるに至らなかった<sup>32</sup>。このほかにも、米兵に適用される軍紀である‘Uniform Code of Military Justice’を、‘2000 Military Extraterritorial Jurisdiction Act’により「国外で米軍に雇用あるいはそれに従事する者」にまで拡大適用することが決定されたが、しかし対象となるのは国防総省により雇用された契約者に限られるため、やはり実効性は望めなかった<sup>33</sup>。結果として、現地でのPMCs統制は困難を伴った<sup>34</sup>。たとえばルール・基準を欠いていたPMCs要員の武器携行については、米軍の交戦規則（ROE）を適用する方針が決定されて

---

<sup>29</sup> Isenberg, D., “A government in search of cover – Private military companies in Iraq”, Chesterman and Lehnardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (Oxford University Press, 2007), p. 84

<sup>30</sup> Singer, *op. cit.*, p.539

<sup>31</sup> Krahmann, K., “Transitional states in search of support: Private military companies and security sector reform”, Chesterman and Lehnardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (Oxford University Press, 2007), pp. 108-109

<sup>32</sup> *E/CN.4/2005/14*, para.50

<sup>33</sup> 脚注 10 参照。

<sup>34</sup> Isenberg, D., “A government in search of cover – Private military companies in Iraq”, Chesterman and Lehnardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (Oxford University Press, 2007), pp. 84-93

はいたが<sup>35</sup>、先述の通り、PMCs要員によるイラクにおける何百件もの発砲についての訴追は皆無に等しい。またイラクにおいて、国際法上禁止されていると考えられる兵器（貫徹力抑制徹甲弾：APLPs）の使用も報告されており<sup>36</sup>、米政府・米軍による統制の限界は明らかである<sup>37</sup>。

外国領域における私人の違法行為については、基本的には活動現地国の属地的管轄権が適用されるというのが国際法の原則であるが<sup>38</sup>、国内法的規制のもう一方であるホスト国（活動現地国）による規制についても、実効的とは言い難い。たとえば2004年9月アフガニスタン国内裁判所において、米国のPMCs要員が拷問、民間刑務所運営、違法な拘留の罪で10年の実刑判決を受けている<sup>39</sup>。また、同国内で活動していた9社の無許可PMCsが政府により閉鎖させられている<sup>40</sup>。しかし、こうした例は稀であろう。実際には、ホスト国によってPMCsに明示的・黙示的に特権免除が付与されることも多く、またホスト国と介入国との間で、ホスト国の裁判管轄権からの免除が保証されることがあるからである。こうしたホスト国による“不処罰”の理由付けとしては、「ホスト国のための活動に従事」や「国内法システムが崩壊している」あるいは「ホスト国の‘Dirty Work’を実施している」<sup>41</sup>などが考えられる。契約によりパプア・ニューギニア政府から“特別警察”に任命されたSandline社の要員は、国内法上の特権免除を与えられた<sup>42</sup>。またボスニアで活動していたDynCorpの要員は、違法な武器・偽造旅券の購入、人身売買、性的虐待などが明るみに出たため、最終的には誰も訴追されず、ボスニアからは帰国させられた<sup>43</sup>。そして、ホスト国が管轄権を有さず、その一方でPMCs活用国が十分な統制を行えなかった最たるものが、先に現地における統制・規律の難しさを指摘したイラクにおける米軍とPMCsの関係である<sup>44</sup>。

---

<sup>35</sup> *ibid.*, pp.87-88

<sup>36</sup> *A/HRC/7/7*, para.51

<sup>37</sup> 2003年のイラク戦争以来、Blackwaterは多くの民間人射殺・殺害に関与してきたが、実際にFBIが捜査に着手したのは2007年9月の民間人17人殺害事件が始めてである（“Editorial: Prosecuting Blackwater”, *The New York Times*, 16 Nov. 2007）。また、PMCs要員の家族が、PMCs側の契約違反を争い訴える事例も存在するが（米国内裁判：Blackwater 要員家族 v s Blackwater, *A/HRC/7/7*, para.34）、いずれもPMCs自体の規制に直ちにつながるものではない。

<sup>38</sup> たとえば領域内における私人の行為に対し、国家は“相当の注意”義務を負っている—“United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran”, *ICJ Reports* (1980)

<sup>39</sup> *E/CN.4/2005/14*, para.53-54

<sup>40</sup> *A/63/325*, para.31

<sup>41</sup> Singer, *op. cit.*, p.537

<sup>42</sup> “In the Matter of an International Arbitration under the UNICITRAL Rules between Sandline International Inc. and the independent state of Papua New Guinea, 9 Oct, 1998”, *International Law Reports*, vol.117 (1999), pp.552-565; Sturzaker, D., and Cawood, C., “The Sandline Affair: Illegality and International law”, *Int.A.L.R.*, 2000, pp.164-168

<sup>43</sup> Singer, *op. cit.*, pp.524-525

<sup>44</sup> イラク暫定行政当局（CPA）は、「CPA、同盟軍、従軍する軍事的・民間的要員は、現地

様々な理由から、ホスト国はPMCs要員の取締りに躊躇あるいは消極的になり、結果としてどの国も管轄しないという“不処罰”状態が生じるのである<sup>45</sup>。

### 3. 国際平和ミッションにおけるPMCs活用の問題

#### －国連側の期待、PMCs側の思惑

国連による平和支援活動（Peace Support Operations: PSO）や国際的な人道援助分野において、国連を含む多くの国際機関、NGOが、PMCsと契約を結ぶ事例が多く存在する<sup>46</sup>。DynCorpはシエラレオネにおける国連ミッション（UNAMSIL）に兵站支援業務を行っているし<sup>47</sup>、ICI社とPAE社は、ECOWAS（西アフリカ諸国経済共同体）がリベリアに派遣したECOMOGに航空支援と兵站を提供した<sup>48</sup>。またICRC（赤十字国際委員会）やワールド・ビジョンなどの国際NGOも、たとえばシエラレオネなど治安悪化が甚だしい状況においては、その施設・要員保護のためにライフガード社を雇用し<sup>49</sup>、アフガニスタン国境付近でもUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）など多数の組織が護衛のためにPMCsを雇っている<sup>50</sup>。こうしたPMCs活用への流れは、国連や国際機関が独力で治安・警護活動を実効的に行えていないという現状の裏返しでもあろう。特にPKOへの部隊派遣に消極的な加盟国の姿勢や、PKO部隊自体の実効力・機動力・装備不足に恒常的に悩まされている国連にとって、PKOを「より迅速で、より実効的にしうる」かつ「国家による部隊提供の場合より安価」<sup>51</sup>なPMCsの活用は、非常に魅力ある選択肢となりつつある。現に、PMCsが将来的には国際的な平和維持活動に取って代わると言う国連関係者もおり、そのなかには‘PKOの父’ブライアン・アークハートさえも含まれている<sup>52</sup>。また、DynCorpによるOSCE Kosovo監視

---

法・現地管轄権に従わない」というCPA命令 17 を発令していた－CPA HP ([http://www.cpa-iraq.org/regulations/20040627\\_CPAORD\\_17\\_Status\\_of\\_Coalition\\_Rev\\_with\\_Annex\\_A.pdf](http://www.cpa-iraq.org/regulations/20040627_CPAORD_17_Status_of_Coalition_Rev_with_Annex_A.pdf))。こうした管轄権免除にもかかわらず、Blackwaterが引き起こした2007年9月の民間人殺害については、被害者家族がイラク裁判所に訴訟を起こしている事例があるなど、イラク側のPMCsに対する怒りは相当のレベルに達している－A/63/325, para.28

<sup>45</sup> UN News Center, “private security companies lack oversight and regulation” <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25924&Cr=human&Cr1=rights>

<sup>46</sup> Percy, *op. cit.*, p. 26; A/60/263, para.47

<sup>47</sup> “Private Military Companies: Options for Regulation” (2002 Green Paper), HC 577 (Stationery Office, London, 2002), p. 19

<sup>48</sup> シンガー（前掲），p. 39

<sup>49</sup> 同上、pp. 39-40

<sup>50</sup> 同上、p. 171

<sup>51</sup> “Private Military Companies: Options for Regulation” (2002 Green Paper), HC 577 (Stationery Office, London, 2002), p. 4, 19

<sup>52</sup> シンガー（前掲），p.359



ミッションの警備業務の例からみて、国連は紛争地における人道援助活動におけるPMCs活用に大きく舵を切る可能性は高いと、学説からも強く指摘されているところである<sup>53</sup>。

一方、こうした期待は何も国連側にのみ存在するわけではない。PMCs側の当該分野への参入意欲は非常に高いと言って良いだろう。なぜなら、国連諸機関やNGOが関与する復興・人道援助活動が、PMCsにとって「金のなる木」<sup>54</sup>と見なされているからである。まずはその契約額であろう。地雷除去活動だけをとってみても、世界全体での市場規模は年4億ドル、国連PKOに至っては、年68億ドルもの予算規模である<sup>55</sup>。そしてPMCsにとって国際機関・人道NGOが何よりも魅力的な顧客である理由とは、こうした事業規模の大きさのみならず、貧しい途上国とは異なる支払い能力の確かさと、復興・人道援助活動が比較的長期に渡ることによる企業利益の増大・安定化が図れる点である<sup>56</sup>。また最近では、PMCsが非営利の人道援助機関を広告目的で利用した事例さえ存在するなど<sup>57</sup>、その積極姿勢は衰えていない。そしてPMCsは、ロビー活動にも積極的である。例えば米国内には国際平和活動協会（IPOA）というロビー組織が存在するが、IPOAは米議会にダルフールへの軍事介入を請願<sup>58</sup>し、2006年に団体機関紙‘Journal of International Peace Operation’においてスーダンについての特集を組むなど<sup>59</sup>、活発に活動を展開している。したがって、Blackwaterのクリス・テイラーが、「BlackwaterはAUや国連PKO要員に対するより効果的なオルタナティブを提供できる。よってダルフールに派遣されるべきだ」<sup>60</sup>との主張を様々な文脈での演説をしていることも、驚くに当たらないのである。

それでは、こういったPMCsを国際組織が利用する場合の法的な問題点とは何だろうか。これまでの検討を踏まえるならば、やはり“不処罰”状態に国際組織がどう対処するのが問題になってこよう。言い換えれば、PMCsによって行われた違法行為に対する責任の所在と、PMCs要員自体への統制可能性である。

#### 一 国連平和ミッションの構造と、責任の所在

国連憲章において許容され、現に実施されている平和ミッションには、概ね二つの形態

---

<sup>53</sup> O'Brien, K.A., "What Should and What Should Not be Regulated?", Chesterman and Lehnardt (eds), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies* (Oxford University Press, 2007), pp. 45-46

<sup>54</sup> シンガー（前掲），p. 170

<sup>55</sup> 2007年7月～2008年6月の総額—国連PKO局fact sheet  
(<http://www.un.org/Depts/dpko/factsheet.pdf>)

<sup>56</sup> シンガー（前掲），p. 171

<sup>57</sup> A/HRC/7/7, para.27

<sup>58</sup> Leander, *op. cit.*, p.53

<sup>59</sup> *Journal of International Peace Operation* vol.2 no.1 (IPOA, Washington D.C., 2006)

<sup>60</sup> Leander, *op. cit.*, p.57

が存在する。それは国連平和維持活動（PKO）<sup>61</sup>と、国連により許可・授権を受けた多国籍軍による活動である。共に設置根拠となる明文規定は存在しないが、PKO設置の合法性については、国際司法裁判所（ICJ）が1960年に出した勧告的意見の中で確認されており<sup>62</sup>、また地位協定においては、PKOは明確に国連の‘補助機関’と規定されているなど<sup>63</sup>、国連実行上も合法かつ正当な国連活動として定着している。後者は、特に国連安全保障理事会（安保理）の決議により、憲章7章のもとで加盟国が行動・任務を遂行することを“Authorizes”（授権する、許可する）された加盟国（群）活動のことを指す。後者の嚆矢たる1991年湾岸戦争における多国籍軍の法的許容性については、学説上多くの議論を呼んだが<sup>64</sup>、現在では安保理決議による授権・許可慣行についても合法かつ正当な活動として定着するに至っている。PKOと多国籍軍との根本的な違いは、前者が国連の組織による‘国連自体の活動’であるのに対し、後者はあくまで‘意志と能力’を有する加盟国による‘任意’の活動であるという点である。その相異を如実に表すものが‘指揮権’である。前者について国連が指揮権を排他的に有するのに対し、後者においては加盟国に指揮権が委ねられる。この両者の相異のコロラリーとして、それぞれの部隊要員が国際違法行為を行った場合の“責任”の所在に、当然ながら違いが現れることになる。国際組織の使用人や代理人が当該組織の任務を実施している際の行為、または国際組織のコントロール下にある個人もしくは集団の行為について、国際組織は慣習国際法上の責任を負う場合が当然ある<sup>65</sup>。その後者の例として挙げられるのが、国連が‘統制している’軍隊であるPKOのケースである。PKOに参加している加盟国部隊によって犯された違法行為に対しては、たとえばUNEFやONUCのケースにおいて、国連はその違法行為についての責任を認めている<sup>66</sup>。し

---

<sup>61</sup> PKO についての体系書として、香西茂、『国連の平和維持活動』（有斐閣、1991）を参照されたい。

<sup>62</sup> “Certain Expenses of the United Nations”, *ICJ Reports* (1960), pp. 151-181

<sup>63</sup> ‘Model status-of-force-agreement for peace-keeping operations’, *A/59/594*

<sup>64</sup> 例えば de Wet, E., *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council* (Hart, Oxford, 2004), pp.257-277; Gowlland-Debbas, V., “The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance”, *EJIL* vol.11, no.2 (2000); Quigley, J., “A Symposium on Reenvisioning the Security Council: Article: The “Privatization” of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism”, *Michigan Journal of International Law* vol.17 Winter, (1996); Sarooshi, D., *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (Oxford Uni. Press, Oxford, 1999); Blokker, N., “Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by ‘Coalitions of the Able and Willing’”, *EJIL* vol.11 no.3 (2000); Lobel, JI, and Ratner, M., “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime”, *AJIL* Vol.93, no.1 (Jan., 1999)

<sup>65</sup> Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2<sup>nd</sup> edition (Cambridge University Press, Cambridge, 2005), p. 400

<sup>66</sup> *ibid.*, pp. 401-402. この点、当該要員に対するホスト国の裁判権免除と、それに替わる派遣国による管轄権を規定するのが地位協定の通例である（*A/59/594*）。

たがって、国連がPMCsと直接契約を結び、その指揮下にPMCs要員を組み込むようなケースの場合には、PMCs要員による違法行為に対する責任は、国連に生じるということになる。このことは、論理的にも容易に想定できよう。しかし、その一方で、国連の‘統制下になり’と見なされる平和ミッションにおいては、責任の所在は同様に明確とはいかない<sup>67</sup>。

この点、国連・国際法委員会（ILC）の立場は、現在草案策定が進行中の‘国際組織の責任’に関する議論において明確である。たとえば事務総長は、「国連軍の戦闘関連活動に関する国連の国際責任は、問題の活動が国連の排他的な指揮統制下にあるという想定を前提としている。7章授權活動が加盟国の指揮統制下で実施された場合、当該軍隊活動の国際責任は、活動を実行している国あるいは諸国に帰属する」<sup>68</sup>と述べ、国連PKOと多国籍軍のケースを明確に分けている。さらに、ルワンダで実施された‘オペレーション・ターコイズ’に関し、「その活動は安保理により‘授權’されたものではあるが、その活動自体は国家の指揮統制下にあり、国連の活動ではない。したがって国連は、‘オペレーション・ターコイズ’に帰結しうるあらゆる作為不作為に対し国際的な責任を負っていない」<sup>69</sup>とまで述べている。したがって、国連PKOではない、すなわち加盟国に指揮権を委ねる多国籍軍による平和ミッションでは、部隊要員による違法行為に対する責任は国際組織ではなく派遣国に生ずるとというのが、国連およびILCの基本的立場である。しかしながら、国家の認識がこれと異なるという事実が、当該問題の複雑さを表している。先の事務総長見解を引用したILC特別報告者Gajaは、加盟国に授權がなされた場合においても国際組織に責任が生じるという考えを、中国、シンガポール、オーストラリア、ベラルーシ、スペイン、デンマーク、メキシコなどが支持している事実を付記することを忘れていない<sup>70</sup>。こうした各国の認識を窺い知る事例として、欧州人権裁判所（ECHR）で扱われたBehrami vs. France and Saramati vs. France, Germany and Norway事件<sup>71</sup>が参考になる。請求内容はいずれも、コソボに派遣されたKFORが、安保理決議によって課せられた任務を適正に遂行しなかったことによって生じた人権侵害に対するものであり、KFORに部隊を派遣していた当該国の欧州人権条約上の義務違反を争ったものである。裁判では当事国を含む9カ国が意見陳述を行っており、各国の見解は、たとえ自主的に参加したものであっても、国連の下で実施された平和ミッションにおいて生じた責任は、部隊派遣国ではなく国連に帰属するという立場で一致している<sup>72</sup>。ECHRの結論も、派遣国ではなく、国連に責任が帰属するというものであった<sup>73</sup>。したがって、ILCでの議論とECHR判例から明らかな点とは、安保理によって

<sup>67</sup> *ibid.*, pp. 403

<sup>68</sup> A/60/10, p. 104 para.12 and A/CN.4/553, May 2005, 57<sup>th</sup> session, para.42

<sup>69</sup> A/CN.4/553, para.42

<sup>70</sup> *ibid.*, footnote.54

<sup>71</sup> “Behrami vs. France” (no. 71412/01) and “Saramati vs. France, Germany and Norway” (no. 78166/01), ECHR Grand Chamber Decision, 2 May 2007

<sup>72</sup> *ibid.*, para.82-117

<sup>73</sup> *ibid.*, para.141

授權・許可された多国籍軍活動において生じた違法行為に対する国際責任の所在については、国連側と諸国家との間に認識のズレが存在する、ということである。

規範意識としては以上のような不一致が明らかになったわけであるが、それが直ちに理論的な妥当性までも否定するものではないことに留意したい。第一に、国際法の権威・熟達した専門家で構成される ILC の見解には当然ながら相応の重みがあり、よって安易に看過できない説得力はあると言えよう。第二に、ECHR の論証・理論付けには疑問無しとは言えない所があり、ILC での議論と同等の重みがあるものとは決して見なせない点が指摘できる。よって PMCs 活用のケースを想定するにあたり、ILC での議論のポイントと、ECHR 判決における問題点を合わせて検討する必要があるだろう。

まず ILC 議論では、国際組織と加盟国との間での責任帰属を決定する要素として、加盟国側にある“裁量 (discretion)”に着目している。たとえ拘束的な決議に従って加盟国が活動している場合であっても、加盟国に残っている“裁量”の範囲内で行われた違法行為については、責任は国際組織ではなく加盟国に帰属すると考えられている<sup>74</sup>。このことは、ILC が「授權あるいは勧告に応じる加盟国は、国際組織の利益のひとつを追求していることになるだろう。しかしそれは、授權あるいは勧告された行為が常に国際組織の責任を伴うということ述べているのでは無い」<sup>75</sup>と説明していることとも通底する。つまり、ILC は決議の有無や目的の一致などの形式面ではなく、むしろ加盟国の“裁量”や国際組織による“統制”という実態的側面を責任帰属の判定基準と考えているのである。このことは、次にあげる“統制”の考え方についても妥当する。

ILC は国家責任条文 17 条コメンタリーを引用し、「‘統制’ (controls) という用語は、単なる監督の行使、ましてや単なる影響や関心ではなく、違法行為に対する支配 (domination) のケースに言及するもの」、そして「‘指揮’ (directs) という単語は単なる教唆や示唆ではなく、むしろ実行における事実上の指揮を含む」と説明する<sup>76</sup>。これはニカラグア軍事活動事件で ICJ が示した“実効的支配 (effective control)”基準と軌を一にするものである<sup>77</sup>。一方 ECHR は、旧ユーゴ特別刑事法廷 (ICTY) タジッチ事件上訴審において示された“全体的支配 (overall control)”<sup>78</sup>ともニカラグア“実効的支配”基準とも異なる、“終局的権威と支配 (ultimate authority and control)”<sup>79</sup>という基準を用い、国連への責任帰属を認定した。こうした ECHR 論理構成には学説からも批判が投げかけられており<sup>80</sup>、その妥当性

---

<sup>74</sup> 「もし加盟国が裁量を与えられ、よって国際義務を侵害することなく決定遵守ができるならば、国際組織は責任を負わない」— *A/CN.4/553*, para.30

<sup>75</sup> *A/CN.4/553*, para.41

<sup>76</sup> *A/60/10*, p. 98 para.3 (括弧内筆者)

<sup>77</sup> “Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua”, merits, *ICJ Reports* (1986)

<sup>78</sup> “Prosecutor vs. Tadić”, ICTY Appeals Chamber judgement of 15 July 1999

<sup>79</sup> “Behrami” (no. 71412/01) and “Saramati” (no. 78166/01), *op. cit.*, para.133, 135

<sup>80</sup> Larsen, K.M., “Attribution of Conduct in Peace Operations: The ‘Ultimate Authority

には疑問を呈せざるをえない。

‘統制・指揮’の捉え方についてILCは、「決定の名宛人たる国家あるいは他の国際組織は、その決定に従う一方、国際違法行為を構成しないであろう行為を取りうる裁量を与えられていない、という想定がそれである」<sup>81</sup>と続けて説明している。やはり‘統制・指揮’と責任の帰属の問題には、‘裁量’が表裏の関係で位置付けられているのである。

したがって、‘統制・指揮’の実態的側面であり、ILC議論において用いられた“実効的支配”基準および“裁量の有無”という実態的要素を考慮しなかったECHR論旨には妥当性がないと結論づけられよう。この点Larsenは、派遣国と国連の双方に責任が帰属するという“dual (multiple) attribution”<sup>82</sup>の可能性を指摘している。PKO以上に複雑な権限関係・指揮監督関係から成る国際ミッションにおいては、派遣国あるいは国際組織のいずれかに責任を帰属させるのではなく、その統制形態・関与度合いを勘案し、違法行為が生じた状況を踏まえた上で、それぞれに帰せられるべき責任を特定することの方が、より実態に即していると考えられる。いずれにせよ、国連の下で実施される多国籍軍ミッションにおいて、派遣国による違法行為の責任を派遣国に全く帰属できないケースというのは、理論的には想定しづらいということだけは指摘できよう。

したがって、この文脈で考えるならば、国際組織ではなく派遣国側がPMCsを利用した場合には、その要員による違法行為の責任は主に派遣国に帰属すると推定されよう。実行上も、先述したOSCE監視ミッションの防護任務に当たっていたDynCorp社要員によるスキャンダルやイラクにおける多くのPMCs要員絡みの発砲・射殺事件を例にとるならば、現実には国際組織が統制を及ぼすことが困難であることは容易に想像がつく。よって、このような状況において安易に国際組織による統制に期待するような議論<sup>83</sup>は、理論的にも現実的にも説得力を持たない。そしてPMCs自体が、受託した業務を下請けに出すことで責任を回避し、幽霊会社を迂回することで生じる“不処罰”を巧みに利用しているなど<sup>84</sup>、こういった問題行動を容易に取りうる存在である以上、そもそもPMCsに十分な統制を行い得ると考えること自体、問題があろう。PMCsの行動は、「国際規範の遵守よりむしろ、利潤目的によって規律されるため、国際社会はPMCs活動のインパクトに留意すべき」<sup>85</sup>だということを忘れてはならない。これらの点から、国連によるPMCs利用に関しては、これら多国籍軍方式のみならず、PKOについても、やはり慎重さが要求されるであろう。そして同時に、PMCsと直接に契約を結ぶ‘派遣国の監督・統制責任’は、やはり看過されてはならないのであ

---

and Control’ Test”, *EJIL* vol. 19 no. 3 (2008), pp. 509-531

<sup>81</sup> *ibid.* (傍点筆者)

<sup>82</sup> Larsen, *op. cit.*, pp.516-517, 520-525

<sup>83</sup> White, N.D., and MacLeod, S., “EU Operations and Private Military Contractors: Issues of Corporate and Institutional Responsibility”, *EJIL* vol.19 no.5 (2008), pp. 988

<sup>84</sup> *A/HRC/7/7*, para.33

<sup>85</sup> *ibid.*, para.49

る<sup>86</sup>。

#### 4. おわりに

国連による許可・授権を受けた多国籍軍や、それ以外の軍事行動（対テロ・アフガニスタン攻撃、2003年イラク戦争）に関連し、いくつかの懸念事例が存在する。たとえば米国がアフガニスタンでのAl-Qaida拘束に多額の報酬を約束したため、アフガニスタンにおけるPMCs活動は急速に拡大したが<sup>87</sup>、こうした「私的利潤目的で戦闘に参加」する様態とは、正に傭兵の特質に他ならない。また米国は、自国兵士が国際刑事裁判所（ICC）へ訴追されることを恐れ、各国と訴追免除合意を締結している。たとえばコロンビアは、“人道に対する罪”を犯した米国軍人および民間契約者の訴追を行わないことに合意している<sup>88</sup>。こういった合意自体が、国際法上の‘強行規範（*jus cogens*）’に抵触する合意として無効であるという問題も想定されるが、本稿の文脈で言えば、国際ミッションに参加している米国民のPMCs要員による、国際人道法の最も重大な違反である“人道に対する罪”については、ホスト国によっては“不処罰”状態が生じる可能性も否定できないのである。以上のように、国際ミッションに参加する国の行動により、‘現代の傭兵化’が刺激され、また“不処罰”状態の温存が結果として生じることもありうることに注意しなければならない。この点、PMCsに対する安易で包括的な免除付与に対しては、ワーキング・グループ<sup>89</sup>および学説<sup>90</sup>からの批判は根強い。当然ながら、国連自身においてもPMCs使用に対する慎重姿勢・懸念は存在している。1996年のルワンダ内戦時に、難民キャンプにおいて軍人と難民を引き離す必要が論じられた際、PMCsの活用が実際に検討され、最終的にこの案は却下されたという事実がある<sup>91</sup>。また潘事務総長も、武力紛争下にある文民の保護に関する報告の中で、PMCs要員による諸活動に懸念を表している<sup>92</sup>。特別報告者Shameenも、平和維持活動や平

---

<sup>86</sup> 国家とPMCsとの関係についてワーキング・グループは、特定業務を非国家主体に外注することによって国家がその国際責任を放棄しえないということを強調する（*A/HRC/7/7*, para.49）。また欧州人権裁判所も「国家はその義務を民間団体あるいは私人に委任することによっても、その義務からは解放されえない」（*ECHR, Costello Roberts v United Kingdom, Judgement, 23 Feb, 1993*）と指摘する。PMCsに対する国家責任の問題については、Lehnardt, *op. cit.*, pp.139-157を参照されたい。

<sup>87</sup> *E/CN.4/2005/14*, para.52

<sup>88</sup> *A/HRC/7/7*, *op. cit.*, para.45

<sup>89</sup> *A/63/325*, para.31

<sup>90</sup> Francioni, *op. cit.*, p. 963

<sup>91</sup> この決断についてコフィ・アナンは、「世界は、平和を民営化する準備がまだできていない」（傍点筆者）と後に語っている—Verloy, A., “Making a Killing”, *New Internationalist Issue* 367, May 2004

(<http://www.newint.org/features/2004/05/01/private-military-companies/>)

<sup>92</sup> *S/2007/643*, para.9

和構築活動への加盟国による部隊提供を犠牲にする必要はなく、あくまで追加的なものとして、かつ事前の適切な登録審査メカニズムとガイドラインが存在する場合にのみ、PMCsによる支援は必要であるという見解を示している<sup>93</sup>。今まで検討してきたPMCsの特質・活動実態を考えれば、当然の深慮であろう。

それに加え、国連がPMCsに対して十分かつ適切な距離感を現時点で保っているわけでも必ずしも無い。ワーキング・グループは、“国連調達サービス登録業者リスト”に多くのPMCsが記載されていることを懸念し、国連の諸部局、事務所、機関、プログラムおよび基金に対し、「実効的な選別・認証制度・ガイドラインを確立」を勧告し、そのガイドラインが人権基準および国際人道法の遵守を確保するものであるよう要請している<sup>94</sup>。さらに、安易なPMCs活用が国連に対する正統性・信頼性を損なう可能性も伏在している。PMCsによる多くの人権侵害・人道法違反事例は既に述べたが、もう一つの側面として、PMCsで雇用される「民間契約者」自身の人権が侵害されている事例も多いことを忘れてはならないだろう。たとえばBlackwaterの子会社は、貧困国である第三国から雇用を行い、米国内よりも低賃金で業務に勤務させている<sup>95</sup>。時には偽装契約や詐欺的な契約のもと、現地で過酷な労働に従事させられるという“搾取”構造も生じている<sup>96</sup>。こうした重大な人権侵害を放置して、人権の尊重・助長奨励を目的とする国際組織（憲章1条3項）である国連がPMCsを利用する。なんとも皮肉で、自己否定的な状況である。国連はもう一度、自己の使命に真摯に立ち戻り、PMCsの規制と活用の両面を検討する必要があるのではないだろうか。この点、伝統的に人権意識の強い欧州において、PMCsと人権・人道法の問題に関する取り組みが始まっている。たとえばEUにおける学識会の試みとして、2008年6月4日に欧州大学院で行われたEJILとEU枠組プログラムとの合同シンポジウムもその一つであろう<sup>97</sup>。また2008年9月、人権と人道法尊重を促進することを意図して作成された、武力紛争において活動するPMCsの行動規範と模範事例を示した“Montreux Document”が策定された<sup>98</sup>。これはスイスとICRCの共同イニシアティブにより起草されたもので、多くの国家がその議論に参加し、市民社会の代表やPMCsの助言を踏まえ具体化するに至ったものである。

国連での、特別報告者およびワーキング・グループによるPMCs問題への取り組みと、欧州でも盛んになりつつあるPMCs問題への取り組みが、“人権”という共通項を軸として、

---

<sup>93</sup> A/60/263, para.53

<sup>94</sup> A/63/325, para.40

<sup>95</sup> A/HRC/7/7, para.34

<sup>96</sup> *ibid*, para.38-43

<sup>97</sup> “EJIL and the EU Framework Programme 7 project, ‘Regulating Privatization of War: The Role of the EU in Assuring Compliance with International Humanitarian Law and Human Rights’ (4 June 2008)”における成果内容の一部は、*EJIL* vol.19 no.5 (2008) に特集されている。

<sup>98</sup> “Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict” A/63/467 – S/2008/636

連動して国際的に大きな流れと力学を生み出していけるかどうか、今後の推移を見守って  
いくことが必要であると思われる。