

2021.8.2

京都平和構築センター (KPC)
日本国際平和構築協会 (GPAJ)
国連システム学術評議会東京連絡事務所 (ACUNS-Tokyo)

神余隆博

元国連大使・元ドイツ大使

ピースメイキングの優位性：

コソボ危機はどのように終結したのか、ポスト・コロナ時代の紛争への教訓

2021 年 7 月 3 日土曜日

本セミナーはオンラインズームで実施されました。セミナーでは、日本国際平和構築協会 (GPAJ) 事務局長の谷本真邦氏が開会の辞を述べ、アルベニータ・ソパージ女史が神余隆博元大使と明石康元大使を紹介した。



神余元大使は、1998 年のコソボ情勢についてプレゼンを始める前に、当時、自身は在ドイツ大使館の公使で、コソボ危機についても担当していたことを説明した。日本は G8（主要 8 か国）のメンバーであり、コソボ危機は初めて G8 の枠組みの中で取り扱われた。神余隆博大使はさらに 98 年から 99 年を振り返りその際に彼の経験から学んだ平和創造 (Peacemaking) の優位性が果たす重要な役割を説明された。国連憲章の第 6 章であるピースメイキングの役割、つまり、交渉、仲介、調停、司法的解決、その他の平和的手段（第 33 条）、和平会議、直接的対面による協議 (proximity talks) 等について説明した。ピースメイキングは、武力の行使や強制とは関係ないことを指摘した。平和構築は紛争後のプロセスだが、ピースメイキングは紛争中のプロセスであると説明した。紛争が発生すると、通常、ピースメイキングが行われる。神余元大使は何度かコソボを訪問することで、日本政府の一員として平和構築プロセスにも貢献する機会があったと述べた。日本は、紛争終結後のコソボの復興・復興に貢献した国の一つです。Reçak（ラチャク）等で起きた人道的危機を認識した NATO の空爆は、当時約 20 万人の難民がコソボから近隣諸国に流出していたところから開始された。その後、コンタクト・グループと呼ばれる 6 カ国（アメリカ、ロシア、ドイツ、

フランス、イタリア等) による仲介が行われ、ランブイエとパリでセルビアとコソボの間で和解を図ろうとした。

しかし、これらの外交交渉が失敗に終わり、解決策を見つける可能性はなくなった。一方、国連安全保障理事会は、西欧諸国の提案にロシアと中国が同意せず機能不全に陥り、コソボ紛争にとって手詰まりの状態となった。このような中で、1999 年 5 月 6 日には、G8 外相はドイツのボンにおいて会合し、コソボからの旧ユーゴスラヴィア軍隊の撤退と、コソボにおける国際的な安全保障メカニズムの確立、及び、実質的な自治権がコソボに与えられるとするコソボに関する声明を発表するに至った。G8 外相のこの 7 点合意に基づいて、彼らは国連安保理決議案の策定にも集中的に取り組んだ。最も難しい課題は、空爆の停止が最初におこなわれるべきか、セルビア軍の撤退が最初になされるべきかという順序（シークエンス）の問題であった。G8 外務大臣の決議案は、この一連の問題と他の問題を非常に巧みに処理し、争われているすべての要素をほぼ同時に実施することを可能にした。6 月 10 日の安全保障理事会決議案 11244 の採択により、NATO の空爆が中断され、それはセルビア軍が撤退した日とほぼ同じ日となり、危機に終止符を打ったと言える。G8 の加盟国である日本は、危機終結のために、この和平プロセスに積極的に参加し、紛争終了後にコソボ支援国会議を早期に開催するというアイデアを提案した。

コソボ危機から学んだ教訓は、G8 が独自の役割を果たしたこと、ロシア等関係当事者すべてを包括する政治の優位性、「職業としての政治」が機能したこと、「悪意のない無視」（ビナイン・ネグレクト）はせず、独裁政権に対する宥和政策はしないことであり、ピースメイキングが成功した特異 (sui generis) なケースと呼ぶことができると述べた。神余元大使は、コソボ危機は人権侵害や人道に対する罪の典型的な事例であり、介入するのは国際社会の責任であると述べてプレゼンテーションを締めくくった。コソボへの人道的介入は国際法的には違法だが正当性のあったケースであったと述べた。大使は最後に、コソボの教訓が、国連安全保障理事会が機能していないミャンマーの人道危機に、関係国（G7、ASEAN、中国、インド、ロシア等）による包括的な和平プロセスを通じて適用されるかどうか問題提起した。



明石康元国連事務総長特別代表は、スピーチの冒頭で、神余元大使を熟練し、バランス感覚の優れた外交官として高く評価していると述べた。神余元大使がミャンマーに関して説明した解決策は、私たちが探求するのに非常に有益かもしれない。1992 年 2 月に安全保障理事会が国連平和維持軍を配置することを決定したカンボジアの平和維持活動を振り返り、カンボジアの平和維持活動の基本構造は 1991 年 10 月にパリの平和会議で決定された。出席したのは、国連事務総長と 5 か国の常任理事国、そして当時の全ての ASEAN 諸国でした。加えて、他のアジア諸国とインド、日本、オーストラリアが会議に招待されていた。

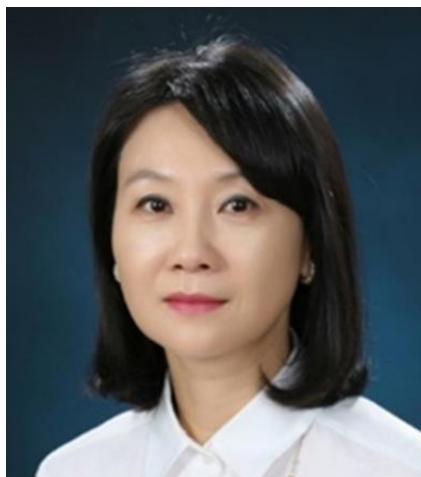
1991 年以前の全ての外交協議準備には 3 年以上かかっていたので、ミャンマーを簡単に諦めるべきではないと述べ、それぞれの紛争は独自性があるもの、共通する特徴があるとも述べた。明石氏は、ユーゴスラビア紛争について読んだいくつかの記事について触れ、それらから提起される課題は世界の平和構築についてであると述べた。コソボの特別な平和についての定形衛(さだかまもる)氏の記事に惹かれたと言った。マルッティ・アティサーリ(Martti Ahtisaari) は紛争への適応的解決策を見つけるのに奔走したものの、セルビア政府の信頼を得られなかったようで、それなしでは我々は、地域の平和を期待することは出来ないと明石氏は述べた。定形衛氏の著作からは、コソボの場合、国際社会はこれまで完全に成功していないことを示唆したと読み取れるとし、明石氏は、著者に部分的に同意すると言った。それにもかかわらず、コソボとルワンダの事例を比較すると、ルワンダに 200 名から 300 名の国連軍しかいなかったという国連の異なるアプローチを指摘した。国連の米国代表は、ルワンダでの紛争を「ジェノサイド(大量虐殺)」と呼ぶことを拒否したが、その理由は、それがジェノサイドであると認めた場合、国際社会はどうしてもそれに反対する義務がある。明石元大使は、旧ユーゴスラビアの事務総長と深く関わり、米国と英国、フランス、ロシアなどの他の大国との間に大きな違いがあることに気づいたとも述べた。ルワンダの場合、米国とほとんどのヨーロッパ人は介入することを躊躇した一方で、旧ユーゴスラビアにおける米国の役割は非常に重要であったとし、従って、それは平和の本質を完全に再形成した。もちろん、全ての当事者がコソボへの介入に満足しているわけではなかった。そして明石元国連次長は、ミャンマーに役立つ特別な行動グループを特定すべきだというアドバイスで発言を締めくくった。過去 75 年間の国連の経験は、国連がさまざまな手段とアプローチでさまざまな状況に対応する上で素晴らしい仕事をしたことを示していると述べた。



クルニエビッチ・ミシュコビッチ(Krnjević Mišković)氏は、本日のイベントのタイトルの一部の前提に疑問を投げかけ、「コソボ危機」が「終わった」とは信じ切れていないことを示唆した。セルビア人とアルバニア人の間、より具体的には、国連加盟国とその領土の一部で活動している民族分離主義者の間の根本的な論争は、相互に受け入れられる方法で解決されていないと述べた。コソボ州の将来の状況の問題は未解決のままであるとした。これは、国連の安全保障理事会決議 1244 (1999) を尊重する NATO、EU、国連システム、OSCE、欧州評議会などコソボの国家の主要な擁護者、国連の安全保障を尊重することによってセルビアの主権と領土保全を支援し続ける国々など、関連するすべての関係者、そしてもちろんセルビアによって明示的または暗黙的に認められていると述べた。NATO、EU、国連、OSCE、欧州評議会、クイントと呼ばれる五ヶ国グループはすべてコソボに関与しているが、コソボはこれらの組織に入ることが許されておらず、その上にプリシュティナ(Pristina)すなわちコソボは UNFCCC のメンバーであるパリ気候協定の締約国ではなく、おそらく世界の歴史の中で最も重要な多国間プロセスである持続可能な開発のための国連 2030 アジェンダの参加者でもない。プリシュティナすなわちコソボは、これまでに考案された人類の最も野心的で変革的なアジェンダであると言っても過言ではないものを文字通り欠いている

と述べ、従って、「コソボ危機」が「終わった」と言うのは、単に信憑性に安直に飛躍しているのではないかと述べた。

ミシュコビッチ氏は、最近、ヨーロッパの周辺に位置する別のフラッシュポイント地域である南コーカサスで別の危機が終結したと述べ、アゼルバイジャンとアルメニア（およびそれが30年近く支援してきたアルメニア人の分離主義者）の間のカラバフをめぐる紛争は、昨年事実上終結したと述べた。1994年のロシアによる停戦から約30年間、アルメニア人の分離主義者がカラバフとその周辺の7つの地域を支配した間、OSCE（プロセスはフランス、ロシア、および米国が主導した）は、成功裡には終わらず、紛争の調停を試み、昨年の秋、外交的関与と軍事的勝利の組み合わせから、アゼルバイジャンは占領地を解放し、これらの解放された領土の一部にロシアの平和維持軍を配備することに同意したと述べた。紛争の当事者であるアゼルバイジャンは、自らを主要な和平工作者と見做している。アリエフ大統領は、他の誰もそうすることができなかったので、アゼルバイジャンは安全保障理事会決議を果たしたと言える。ロシアは現在、トルコとともに主要なピースメーカーです。西側はほぼ完全に不在だった。モスクワとアンカラが主要な和平工作者であり続ける可能性が高いようだ。ミシュコビッチ氏は、紛争解決未定のコソボと完結したカラバフの違いには多くの理由があると述べたが、最も広範囲に及ぶのは地政学的状況の根本的な変化である。1999年のNATO爆撃は、覇権を握った米国が主導する「単極モーメント」の最盛期に発生した。実際、2008年にコソボの国家を強制するという意欲は、国際関係におけるその時代の最後のあえぎと見なされるようになるかもしれない。現代（昨年、パンデミックの最中に第二次カラバフ戦争が起こった時代）と呼んでも、単極性も覇権も特徴ではないと言っても過言ではない。従って、コロナウイルス感染後の始まったばかりの期間における、終わらないすべての紛争に対する究極の教訓は、歴史が終わらないこと、権力政治が消えることがないこと、そして国の境界が単なる呪文によって石のごとく設定されたことはないということだ。世界の地図帳に魔法の粉をまき散らすかのようにとも言える。1999年と2008年の両方に適用された古い規則と古い期待と古い権力関係は、時代と逆行している可能性がある。現在、特に地政学分野では、最も重要なプレーヤー間の誤解がまだ沢山ある。残念ながら、それらは衰える兆候をほとんど示していない。ミシュコビッチ氏は、ゲームのいくつかの新しいルールについてコンセンサスを作成しながら、秩序の類似性を再確立しようとするために主要な勢力が集まる必要があるというメッセージで彼の発言を締めくくった。同意するかどうかに関係なく、これは常に、コソボも含む、未解決の各競合の方程式のさまざまな変数の重みに影響すると述べた。



韓国のシンワ・リー教授は、国連活動の4つの分野（平和維持、平和構築、平和構築、平和執行）は相互に関連しているべきであると述べた。リー教授は、平和構築の政治的および外交的側面と予防的性質が非常に重要であり、他の国連平和活動とより緊密に話し合う方がよいことに同意した。また、最近国連で強調されているスマートPKOは、技術やサイバー活動などの平和維持活動の有効性や今後の方向性という点でも非常に重要である。リー教授は、和平プロセスをいくつかの方法で検討する必要があるというアドバイスで発言を締

めくくった。



水野氏は、コソボ危機の間、朝日新聞のワシントン特派員だった。大使らの話を聞いて、リチャード・ホルブルックにもう一度インタビューできたらいいと述べた。ホルブルックはクリントン大統領の特使であり、最後の勢いまでスロボダン・ミロシェビッチを説得するために多大な努力を払ったことを述べた。水野氏は神余元大使に、1999年のコソボ州と現在のミャンマー連邦のアラカン州で起こったことは、分離しようとしている主要な民族グループによって引き起こされた人道的危機の点で類似していると述べた。コソボの場合、西側諸国は「人道的介入」の名の下に軍事的に介入したが、今日のミャンマーの人道危機の深刻さを考えると、1999年にコソボで行ったように、そこで「保護する責任」の概念をどの程度適用すべきだと思うかとの疑問を呈した。



ヴェセリン・ポポフスキー氏は、素晴らしいプレゼンテーションを行った神余元大使に感謝の意を表し、1998-99年にコソボで起こったことについて、非常にバランスの取れた分析を提示してくださったと述べた。次に、彼はコソボからの別の教訓を追加した。それはコソボを「保護する責任」の規範に導くことに言及し、それに加えて、コソボの後に認識がなされ、安全保障理事会の拒否権を制限しないようにする方法についての議論が始まった。大規模な残虐行為の状況に適用可能であり、これらの審議は今日まで続き、その効果を伴う行動規範の段階的な提案が行われます。NATOの介入後、リチャード・フォークが率いる「コソボに関する調査委員会」もあり、介入は「違法だが正当である」と結論付けた。これは、「合法性」と「正統性」の概念の間の非常に明確な違いだった。ポポフスキー氏はリチャード・フォークと一緒に「グローバル問題における合法性と正当性」(オックスフォード UP

2012) というタイトルの上梓し、合法性と正当性の間のそのような断絶を正確に例示した。彼らは、「合法性」は中立的な根拠のない白黒の判断であると主張しました—行為は合法または違法のいずれかです。「正統性」はより柔軟ですが、構築または喪失する可能性があり、強制力の使用前ではなく、すべての結果の後に作成され、単に弁護士だけでなく、現場の人々が経験したことに依存するが、遠くに考えるかもしれないと述べた。ポポフスキー氏は、中国とロシアがミャンマーで協力するために不可欠な包括性に関しての神余元大使の非常に重要な点への取り組み、コソボは、たまたまミロシェビッチの兄弟であったモスクワのセルビア大使のチェルノムイルジン首相との定期的な対話を通じて、ロシアがミロシェビッチに強い外交圧力をかけて、コソボから完全に撤退する方法に示した。問題の核心は、セルビア軍が 70 日間の爆撃の後、多くの損失を被ることはなく、ミロシェビッチを降伏させたのは、NATO の爆撃ではなく、ロシアの外交であったということだ。そして、ロシアがシリアのバシール・アル・アサドと同じことをしない理由、そして中国がミャンマーに外交圧力をかけない理由がここにある。ポポフスキー教授は、結論として、これを何度も繰り返す必要があるということは、単に「安全保障理事会が失敗した」と言うのではなく、常任理事国が失敗したことを示すために、「ロシアはシリアの残虐行為を止められなかった」と言い続けるべきであると述べた。「中国は、安全保障理事会の非効率性の背後に隠れるのではなく、ミャンマーの残虐行為を止めることができなかった」ことである。コソボは、常任理事国が軍事作戦に拒否権を行使したとしても、紛争をエスカレートするのを阻止するための建設的な対話を代替案として提供できることを明確に示した。



山本忠通大使は二つの質問に答えた。和平作りにおいて、調停人は包摂性に注意を払う必要があるが、実際には、調停人が人々に尋ねずに働くことは難しい。コソボは典型的な例かもしれない。後者が西洋の覇権の崩壊として説明したものの変化と、それが和平プロセスにどのように影響するかについて、ミスコビッチに宛てた質問、そして、彼は、勝つための代替シナリオまたは指針となる原則を想定したのかという疑問を呈しました。



井上氏は人道的危機を解決できるのは政治だけだと、軍事的影響力を使わずに危機を完全に解決できるかという問いを神余元大使に投げかけた。



閉会の辞で、長谷川理事長は二つの点を指摘した。第一のポイントは、国連平和活動は単一
の方向に進んでいないということ。そして、国連平和活動またその任務の目的は制限されて
いるということである。コソボの場合、神余元大使は、NATO の爆撃を止め、セルビア軍
の撤退を実現することが具体的な目的であったとのことで、その目的は達成されたと述べ
たのであると指摘した。この限られた目的は、ミシュコビッチ氏がコソボとセルビアの二か
国の政治的な解決に至っていないということも理解できると述べた。国連平和維持軍の任
務は、紛争の輪の一環として紛争の再発を阻止することであった。第二の点として、長谷川
理事長は紛争に影響を与える決定要因としての国際システムの構造について言及した。西
欧諸国がリビアの独裁者であったカダフィを捕らえ、政権交代を実現する目的で R2P を発
動したことは、ロシアが R2P を認めなくなる結果になったことは認識すべきであると述べ
た。最後に長谷川氏はミャンマーでの民主派の若者の武装は、国軍タットマドゥがロシアによ
って支援される可能性を高め、紛争をシリア型の内戦にエスカレートさせる効果をもたら
すだろうという警鐘を投げかけた。

この日本語のサマリーは英語で行われたセミナーの英語の報告書の仮訳です。

翻訳者 池田麻美