

# 「危機管理における外交と力の限界…… ケーススタディとしてのコソボ紛争」

河 野 健 一

“Limit of Diplomacy and Force in Crisis Management –  
A Review of the Conflict in Kosovo as a Case-Study”

Kenichi KOHNO

## 1 はじめに

コソボはセルビア共和国の自治州で人口約200万人、面積は岐阜県とほぼ同じ1万849平方キロメートルである。この地で生じた民族紛争は多数の死者とおびただしい数の難民・国内避難民を出し、ボスニア・ヘルツェゴビナ内戦に次ぐバルカンの悲劇となった。この紛争には米国をはじめ英国、フランス、ドイツ、イタリアなど欧州の中核国、そしてロシアと中国という世界の主要国のほとんどが関与し、危機処理の外交能力が試される場となった。しかし停戦と紛争解決に向けた外交努力は実を結ばず、北大西洋条約機構（NATO）は「人道的介入」を大義名分にユーゴ連邦に対する空爆作戦（*Operation Allied Force*）を実施した。国連安全保障理事会の承認を得ないまま実施された空爆に、米国は各種ハイテク器を投入し、絶頂に立ったその軍事力を世界に見せつけた。

だが、圧倒的な武力は紛争解決の「魔法の杖」とはならなかった。空爆は最終的にはミロシェビッチ大統領（当時）を屈伏させたものの、アルバニア系住民への加害を激化させて犠牲者を増やし、誤爆や巻き添えてユーゴの民間人を死傷させたことで批判を受けた。

空爆終結から3年余り。コソボは国連統治下で再建に取り組んでいるものの、民族間の対立は解けず、難民の帰還も遅々として進まず、将来の政治的地位も定まっていない。

コソボ紛争はバルカンの特異性を超えて、人権価値と国家主権の衝突、武力と外交の関係、国連など国際機関が紛争の防止や危機管理に果たす役割など、広く世界の平和と安全に関わる多様な問題を提起した。21世紀を迎えて、国際社会はテロや大量破壊兵器の拡散という新たな脅威に直面し、これまでの戦争観や安全保障概念が大きく揺さぶられている。この新たな脅威に取り組む際にも、コソボ紛争が提起した問題が避けて通れない。

以上に述べたことを念頭に置いて、硬軟合わせて多角的なパワーゲームが演じられたコソボ紛争の具体的展開に即して、外交と武力が果たした役割とその限界を検証するのが本稿の狙いである。

## 2 外交努力とその限界

コソボの民族紛争はチトー大統領が死亡した直後の1980年代初めから燻り続けていたが、1989年のミロシェビッチ大統領による自治権の剥奪、90年代に入ってから旧ユーゴ連邦の解体と内戦の続発で一気に緊張が高まった。97年から98年にかけて武力による新ユーゴ連邦（セルビア共和国

とモンテネグロ共和国で構成)からの独立達成を呼号するアルバニア系武装組織「コソボ解放同盟」(KLA)とユーゴの連邦軍、治安警察部隊との内戦が激化する過程で、強制追放や略奪、暴行、処刑などアルバニア系住民に対する迫害、人権侵害がエスカレートしていった。

外交努力の検証対象を旧ユーゴ解体に伴う内戦勃発以降に限定し、さらにそれを①96年以前②ユーゴ軍とKLAの武力抗争とアルバニア系住民への迫害がともにエスカレートした97年から空爆開始の99年3月24日まで③空爆開始から停戦合意が成立した99年6月10日までの3期に分ける。以下、順を追って検証する。

## 2-(1) 失われたチャンス(第1期)

紛争は生き物である。武力抗争が長引き犠牲者が増えるに従って相手への憎しみも深まり、停戦と和解はより困難になる。紛争を未然に防ぐことが最良の手段であり、紛争が起こった場合は迅速かつ効果的な対応で犠牲が小さいうちに火を消し止めることが肝要だ。それでは、コソボ内戦とそのエスカレーションに伴う大規模な人権侵害を未然に防ぐ手立てはあったのか。スウェーデンのペーション首相(当時)らのイニシアチブで設けられ、コソボ紛争を中立的な立場から分析した独立国際委員会の報告書は、政治解決のチャンスはボスニア紛争を停戦に導いた1995年の Dayton 合意締結時にあったと指摘する。米国の先代ブッシュ政権はコソボがはらむ危険性を察知して92年12月、ミロシェビッチ大統領に対して「コソボで紛争を起こせば、セルビアに対する武力行使も辞さない」との“クリスマス警告”を発した。報告書によれば、95年当時、警告の牽制効果はまだ残っていた。また、コソボのアルバニア系住民の間では非暴力による自治権回復を求める穏健派が主力を占め、武力による独立達成を主張する急進派はごく少数だった。だから、Dayton 合意に合わせて自治権の回復などコソボ問題解決の道筋を示す合意をミロシェビッチ大統領と結んでいたならば、交渉で決着を図る可能性はあったというのだ。ところが、Dayton 合意からコソボが外されたことでミロシェビッチ大統領は意を強くし、ボスニアでの敗北をコソボで埋め合わせる抑圧策に出た。この結果、アルバニア系住民の間では非暴力運動への幻滅が広がり、武力による独立を主張するKLAの台頭を許す結果になったと報告書は結論づけている(註1)。

米ブルッキングス研究所の Ivo Daalder と Micheal O'Hanlon も同じく Dayton 合意締結時がチャンスだったとみる。それを米欧が生かせなかったのは、ボスニア内戦の処理に疲れてコソボまで手を回す余裕がなかったことと、ボスニアのセルビア人勢力に Dayton 合意を履行させるにはミロシェビッチの協力が必要との思惑から、コソボ問題の解決を強く迫るのを避ける「宥和策」をとったからだと指摘する(註2)。

クリントン政権はNATOによるセルビア人勢力の軍事拠点空爆の勢いをかってボスニア内戦の三当事者を米本土の空軍基地内に呼び集め、いわば力づくで Dayton 合意をまとめた。それでいながら先代ブッシュ政権の警告を生かせず、コソボ紛争を未然に防ぐ手立てを講じなかった。国際的な危機管理では、先見性がいかに重要であることを示す苦い教訓である。

## 2-(2) 後追い外交と中途半端な「脅し外交」の弱さ(第2期)

ユーゴ軍とKLAの武力闘争が激しさを増した97年から99年3月の空爆開始までの間、国連や米欧は問題の政治解決に向けてかなりの努力を重ねたといえる。

まずイニシアチブをとったのは、米国、ロシアと欧州主要国で構成する国際調整グループ(コンタクト・グループ)だった。97年の時点でコソボに目を向け、ユーゴ政府とアルバニア系指導部の双方に対話による解決を呼び掛けた。空爆直前に行われた99年のランブイエ交渉の枠組みを決めたのもコンタクト・グループである。

国連安全保障理事会では、ユーゴに対する経済制裁や後述する空爆の脅しをめぐって米欧とロシア、中国との間に意見対立があった。それにも拘らず安保理は紛争の拡大防止と政治解決をめざして3度にわたり決議を採択している。とくに98年9月採択の安保理決議1199号はアルバニア系住民に対する抑圧の停止、ユーゴの連邦軍と警察治安部隊のコソボからの撤退、人権擁護のための国際監視団の受け入れ、政治対話の日程の決定などを求め、ユーゴに対して厳しい内容だった。

この決議を受けて同年10月、ホルブルック米特使がミロシェビッチ大統領との直接交渉で停戦合意をまとめた努力も評価してよい。これによりNATOは予定していたユーゴに対する制裁の空爆を見送り、全欧安保協力機構（OSCE）の人権監視団2000人がコソボに展開した。

しかし、ホルブルック-ミロシェビッチ合意は2か月後の12月に破れ、激しい戦闘が再開された。KLAが停戦合意に乗じて武力を増強して挑発を繰り返し、これにユーゴの連邦軍と治安警察部隊が応戦したからである。戦闘再開に伴い、アルバニア系住民の追放や虐殺が相次いだ。政治解決の最後の期待をかけたランブイエ交渉も決裂し、NATOは空爆に踏み切った。大きな流れでいえば、外交は停戦と問題の解決という目的を達成することができなかったわけだが、その理由は何か。

前述の独立国際委員会の報告書は、外交が暴力のエスカレーションを後追ひし、後手後手に回ったことが挫折につながったと指摘する。報告書によれば、ミロシェビッチ政権のコソボ政策の本質は「州の民族別人口構成を変えることを目的にした、アパルトヘイトにも似た差別」であり、98年以降、アルバニア系の抑圧・追放を容赦なく進めた。他方、KLAは「コソボの完全独立」という最大限の要求を掲げて妥協を拒んだ。このように状況が急テンポで悪化していく中で、「後追い外交が功を奏するチャンスはほとんどなかった」（報告書）のである。

報告書は、米欧がミロシェビッチに「あいまいなシグナル」を送り続け、それも政治解決を挫折させる一因になったとの見方を示している。98年に紛争がエスカレートしていく過程でNATOはユーゴに対して空爆の脅しを頻繁にかけるようになったが、空爆の是非をめぐって同盟内部に亀裂があった。米、英が積極的であったのに対し、ギリシャとイタリアは否定的であった。この内部対立が、ミロシェビッチ大統領に「NATOは空爆をやれないだろう」との誤った判断をさせる結果になった。

空爆の脅しをかける一方で、クリントン大統領が「地上軍は投入しない」と繰り返し言明したことも、ユーゴ側の判断を誤らせた。ミロシェビッチ大統領が最もおそれたのは、NATOの地上軍との戦争で敗北し、自らが支配者の座を追われることだった。NATOの盟主の米国が地上軍投入を否定したことで、「武力介入の脅しは信憑性（credibility）を失い、脅しに実効性を持たせるには空爆を実施するほかなくなった」（報告書）のである。

Daadlerらは、クリントン政権がNATO内部をまとめる強力なリーダーシップを発揮し、「がっしりした信憑性のある（robust and credible）軍事的脅しに裏付けられた外交」を展開していたならば、空爆に訴えないで問題解決ができたと分析する。ヤマ場は30万人のアルバニア系住民が追放された98年夏の攻勢よりも前の同年春で、その時点ならコソボへの自治権回復とKLAの武装解除を含む小規模の平和維持活動を着地点にする妥協が成り得たと主張する。ちなみに、Daadlerらは98年秋の時点でもまだ政治解決の余地があったとの興味深い見解を述べている。米欧が「コソボを当面、国際的な保護地域にする」と決めたのは99年になってからだった。完全独立を棚上げしたこの案を98年秋に提示していれば、ミロシェビッチ大統領が受け入れる可能性があったという<sup>(注3)</sup>。

このような指摘が的を射ているとすれば、コソボ紛争は一直線に破局へのコースをたどったの

ではなく、武力介入という最終手段に至らないで政治解決を図るチャンスが何度もあったといえる。その機会を生かすことができなかつたのは、ボスニア紛争で定着した「ミロシェビッチは冷酷非道な独裁者」というイメージに、現実にコソボで展開される無法な人権侵害が重なって、リアスティックな外交感覚を鈍らせたからではないか。

ちなみに筆者が1999年10月、アテネでインタビューしたヘレニック財団付属研究所長のタノス・ベレミス教授（国際政治学）は、「米欧はバルカンに“火薬庫”だの“民主主義を知らない田舎者”だのといったいったレッテルを貼り、同じヨーロッパの一員とは認めなかつた。そうした蔑視が複雑なコソボ紛争の構造を念に分析する手間を省いて、ミロシェビッチは悪玉でKLAも含めてアルバニア系は善玉と単純化し、性急な武力介入を発動させる結果となった。我々はワシントンやロンドンとは違った目でコソボを見てきた」と語った。教授の指摘を裏付けるように、99年6月1日時点の世論調査では、英国やフランスなど西欧主要国で空爆支持が過半数であったのに対し、ギリシャでは支持がわずか2%、反対が97%であった。この数字に、バルカンの一国であるギリシャと他のNATOメンバーとの深い認識ギャップが示されている<sup>(註4)</sup>。

### 2 - (3) 一極主義の限界 (第3期)

コソボ紛争への対応では、国連安保理決議の根回しをはじめとする外交折衝から空爆による武力介入まで米国が主導権をとった。それは、「世界の秩序を取り仕切るのは米国」という一極主義的発想と、欧州が自力で解決できなかつたボスニア紛争を決着させた自負に基づくものであった。ロシアと中国が反対することを見越し、NATOが国連安保理の同意を得ないまま空爆実施に踏み切ったことも、「世界を動かすのは米国」というワシントンの意思の反映であった。

しかし、いかに強大な米国とはいえ、その力に限界があることは空爆開始後に明らかになった。後述するように、空爆はユーゴの連邦軍や治安警察部隊の軍事力を思ったほどには滅殺することができず、アルバニア系住民に対する迫害の先頭に立った民兵組織には全くといってよいほど無力だった。ミロシェビッチ大統領は屈伏するどころか、いわゆる「民族浄化」を強め、国連難民高等弁務官（UNHCR）事務所の推計では空爆期間中に約1万人のアルバニア系住民が暴行、処刑などで命を落とし、約146万人が居住地を追われて難民や国内避難民となった。空爆は当初の予定を大幅に超えて長引き、攻撃対象も軍事目標から鉄道、道路、橋脚、変電所や石油精製所、テレビ局などの民用施設に広げられていった。相次ぐ誤爆や民用施設攻撃に伴って民間人の犠牲が増え、空爆の合法性と正当性をめぐって国際的な論争、NATO批判が巻き起った<sup>(註5)</sup>。

空爆の長期化と作戦規模の拡大はNATO内部の不協和音を強め、同盟の危機を招きかねない状況となった。行き詰まりを打開したのは、外交の力であった。それも米国一国のみの外交努力ではなく、欧州やロシアの応援を得ることでユーゴにコソボから手を引かせることに成功したのである。

この米欧露協調の外交工作の口火を切ったのは、EU議長国とG8議長国を兼ね、ロシアと太いパイプを持つドイツであった。99年4月、フィッシャー外相らがモスクワを訪ね、空爆反対のNATO批判を続けていたロシアを翻意させ米欧側に引き寄せた。エリツィン大統領はユーゴ問題担当を反米のプリマコフ首相からクリントン政権に人脈を持つチェルノムイルジン元首相に変えた。それ以降、米のタルボット國務副長官、チェルノムイルジン大統領特使、EUの次期議長国であるフィンランドのアハティサーリ大統領のトロイカで米欧露の立場を調整するとともに、ユーゴ側との折衝を行った。

最終的には、①ユーゴ連邦軍と治安部隊のコソボからの撤退②国連統治下での難民の帰還と戦後復興③5万人規模の国際治安維持軍（KFOR）の展開……を柱とする安保理決議案をG8で承

認し、これにユーゴが同意したことで内戦が終結した。

G 8 案に同意させるうえで、ユーゴと独自のパイプを持つロシアが果たした役割は大きい。空爆が想定したような効果をあげないことに焦ったNATOは5月末に至って、地上部隊の投入を本格的に検討し始めた。チェルノムイルジン特使はミロシェビッチ大統領との会談で、「ロシアはNATOの地上部隊投入を阻止することはできない」と引導を渡した。これが決め手となった。唯一の味方と思っていたロシアに見放され、ミロシェビッチ大統領はコソボからの全面撤退に応じるほかなかったのである。

この外交ドラマは欧州の安全保障問題にロシアを関与させることの重要性を米欧に再認識させた。ロシアが実利で動く国であり、見返りがあれば協調してくることも米欧は確認した。ちなみに、ロシア外務省代表として国際調整グループでの折衝を経験した Oleg Levitin 氏によれば、ロシアにはコソボ問題で米欧と本気でことを構えるだけの力はなく、「NATOとの協調」を求めたドイツの誘いは大国としての面目を保つうえで「渡りに舟」の救いだった。それにもかかわらず、米欧は旧ソ連時代の残影に引きずられ、ロシアを過大評価した面があったという<sup>(注6)</sup>。しかし、過大評価してロシアの面子を立てたことがよい結果を生んだともいえる。外交の妙である。

空爆と同時進行で展開された協調外交工作は、世界最強の軍事力と経済力を有する米国といえども、一国だけでは複雑な地域紛争に効果的に対応できないことを示した。その教訓を現ブッシュ政権がどこまで継承しているかは定かではない。しかし、少なくとも2001年9月の同時多発テロ事件とそれに続くアフガニスタン戦争で、ロシアとの意思疎通を重視したことは間違いない。

### 3 武力とその限界

米国を盟主に19か国を束ねたNATOは世界最強・最大の軍事同盟である。加盟国の軍事費と経済力(GDP)を合計すれば、いずれも世界全体のざっと4分の3を占める。そのNATOが結成以来初めて本格的な武力行使に踏切り、人口約1000万人のユーゴに対してベトナム戦争、湾岸戦争に次ぐ規模の空爆を行ったのが Operation Allied Force である。

空爆は「人道的介入」を大義名分にしながら少なくとも短期的にはアルバニア系住民の受難を劇的にエスカレートさせる結果となった。空爆は当初予定を大幅に超えて長引き、誤爆による民間人の殺傷や民用施設の破壊は作戦の合法性と正当性をめぐる国際的な論議を呼び起こした。NATOの武力は最終的にはミロシェビッチ政権を屈伏させ、コソボを迫害から解放したが、停戦後、セルビア系住民に対する「逆民族浄化」が行われる皮肉な結果を招いた。これも武力介入の限界を示すものである。以下、論点を絞って検証する。

#### 3 - (1) ハイテク兵器は万能ではない

空爆作戦は軍事的に三つの特質を持っている。

第一は、NATOの名を冠してはいたものの実質的には米軍主導の作戦であったことだ。米軍機は参戦航空機の59%を占め、爆弾・ミサイルの83%を投下・発射した。作戦はNATO欧州連合軍最高司令部(SHAFE)の指揮のもとに遂行された形になっているが、実際には立案から実施まで米国防総省(ペンタゴン)が取り仕切った。

第二は、米軍がこの作戦に最先端のハイテク兵器を投入し、ユーゴはその威力を確認する実験場となったことだ。ステルス爆撃機B-2をこの作戦でデビューさせたのをはじめ、24時間連続で敵地を低空飛行してリアルタイムで画像を送ってくる高性能無人偵察機、レーザーやGPS(全世界位置測定システム)の誘導で命中率を格段に高めた精密誘導爆弾、遠方から目標を正確に撃破する巡航ミサイルなどの stand-off weapon, ITを駆使して戦域情報を瞬時に画像化し最

適の防衛・攻撃手段を指示する先進のC<sup>3</sup>I（指揮・管制・通信・情報システム）などである<sup>(注7)</sup>。ちなみに、精密誘導型の爆弾とミサイルが投入総数に占める比率は湾岸戦争では5%であったが、ユーゴ空爆では29%に増えた。ジョンズホプキンス大学のEliot Cohen教授の表現を借りれば、ユーゴ空爆は「新形態の戦争への変化の凝縮」であり、21世紀型戦争への移行の象徴であった<sup>(注8)</sup>。

第三は、武力行使を空爆のみに限り、地上兵力との連携を当初から排除していたことである。この点については別途、述べる。

国防総省は圧倒的な軍力でユーゴ側をあっけなく屈伏させられると踏み、当初の攻撃目標を3日分しか選定していなかった。しかし、短期決着の読みは外れ、ユーゴはコソボに増援部隊を送り込み、KLAへの攻撃を強めるとともに強制追放などアルバニア系住民への迫害を一挙にエスカレートさせた。NATOは「人権侵害を可能にしているユーゴの軍力を滅殺する」という介入目標を短期的には達成できなかったのである。

その主な理由は、隠蔽・退避が可能な戦車や装甲車の撃破率が低かったことだ。NATOは当初、撃破率を30%程度と発表したが、空爆終結後の現地調査の結果、7~10%に下方修正した。実際はもっと低かったと指摘する軍事専門家もいる。暴行、虐殺、略奪などアルバニア系住民に対して最大の加害者となったのはセルビアの民兵組織であるが、小火器で武装し、小集団で行動する民兵組織に対して空爆は全く無力だった。

焦ったNATOは空爆開始から1週間後の3月30日、攻撃対象を鉄道、道路、橋脚など民用施設を含むユーゴ全土に広げた。表に示したように、これら施設は甚大な被害を被った。表には載っていないが、NATOは送・変電施設も攻撃し、首都ベオグラードでは長期の停電で水道施設が運転できなくなり、市民生活を苦境に陥れた。空爆で破壊された橋脚の瓦礫が航路をふさいだためドナウ川はユーゴ内で航行不能となり、ユーゴのみならずオーストリア、ハンガリー、ルーマニアなど流域国の物流に重大な支障が生じた。米海軍大学のAlberto Coll教授が指摘するように、ジュネーブ条約違反の疑いが濃い民用施設の攻撃はユーゴ国内においてNATOへの反感と愛国意識を強め、ミロシェビッチ大統領と国民の離間を狙った米国の思惑は外れた<sup>(注9)</sup>。

ユーゴの産業・インフラの空爆による破壊度

産業部門・インフラの種類	損傷・破壊されたものの比率 (%)
石油精製	100
ドナウ川を跨ぐ道路橋	70
ドナウ川を跨ぐ鉄道橋	50
セルビアとモンテネグロの連絡鉄道	100
セルビアとコソボの連絡鉄道	100
セルビアとコソボを結ぶ主要道路	50

(出典：Ivo Daadler et al. “Winning ugly - NATO's War to save Kosovo” より抜粋)

人権団体の推計では誤爆や民用施設爆撃の巻き添えとなって約500人の民間人が死亡した。これも、空爆への批判を強めた。列車が通過中の鉄橋の爆撃や難民の車列を軍用車と間違えて攻撃し、多数の死者を出した事件は弁明の余地のない重大なミスである。3人の死者を出した中国大使館誤爆は深刻な外交問題となった。

ハイテク兵器を投入しながら誤爆が相次いだ理由は、NATOが対空砲火やミサイルによる撃墜を避けるため、有人機は1万5000フィート（約4600メートル）以上の高度で飛行させたことで

ある。この高度からでは、地形や天候によって目標の誤認が生じやすい。NATO欧州連合軍最高司令官(SACEUR)のクラーク大將が告白するように、いかに命中率の高い精密誘導兵器であっても「目標の捕捉と特定にミスがあれば、誤爆は防げない」のであり、ハイテク兵器は万能ではないのだ<sup>(注10)</sup>。

「人道的介入」を掲げながら、自軍兵士の生命を民間人の生命より重く見たNATOの姿勢は「偽善」のそしりを免れず、これも国際世論の批判を招き、NATO内部の不協和音を広げる一因となった。

### 3 - (2) 地上兵力投入を排除したことへの疑問

国防総省が武力行使を空爆一本に絞ったのは、①自軍の損害を最小限に抑えることが可能なので、議会や世論の批判を受けないで済む②ハイテク兵器をフルに活用できる③コストが安く、作戦の規模や内容を自由に変えられる柔軟さがある……の三つの理由からだった。つまり、空爆が米国にとって最も望ましい戦争の形態であったのだ。

空爆が期待したほどの軍事的成果をあげることができず、誤爆などへの批判が強まったため、英国のブレア首相は4月後半、地上軍の投入を米国に進言した。しかし、国防総省はこれをかたくなに拒否した。NATOの試算では、ユーゴの連邦軍と治安部隊を州外に追い出し、コソボを制圧するには17万5000人の兵力を必要とするし、セルビア本国まで攻め入ってユーゴ政府を圧迫し、問題解決を迫るには20万人の兵力が必要になる。こうした大兵力を動かすには長期の準備を要するし、多数の損害も覚悟しなければならないというのが、地上軍投入のオプションを排除した主な理由である。また、ドイツやイタリアが地上軍投入に否定的な姿勢を示し、無理押しできない事情もあった。再びクラーク大將の言葉を引用すれば、「NATOは19頭（加盟国数）で引く馬車のようなもので、足並みをそろえなければ前に進めない」のである。

しかし、地上作戦にはいろいろな規模、形態があり得た。前述のDaadlerらは、隣接のマケドニアとアルバニアに駐留する兵力を増強してユーゴに圧力をかけたり、KLAの武装解除と州内の平和維持を目的にした国際部隊をコソボに投入する選択肢を検討すべきだったと主張する。とくにKLAの武装解除を盛り込んだ後者の選択ならば、ミロシェビッチ大統領が受け入れた可能性があり、その場合の必要兵力は2万7000人程度で足りたという。また、ドイツやイタリアが反対するのであれば、地上軍投入に前向きな英仏の支援を得て米国を含め3国だけで部隊を編成し、NATOの旗のもとで作戦を実施する選択肢もあったと主張している。

空爆の限界を思い知らされたNATOは5月末になって、地上兵力の投入を検討し始めた。その動きがミロシェビッチ大統領を揺さぶり、コソボからの撤退を決意させるファクターになったことは前述した通りである。

ちなみに、アフガニスタン戦争では米軍は空爆と北部同盟による地上作戦を連携させ、自国の特殊部隊も投入した。アルカイダとタリバン軍の掃討には地上戦が避けられないからであるが、コソボの経験がアフガン作戦にどう影響したかは今後の検証にまたなければならない。

## 4 コソボの現状に照らした外交と力の総括評価

米欧を主体とする外交努力とNATOの武力介入は、コソボの民族問題の解決にどこまで貢献したのか。空爆終結から3年以上を経たコソボの現状に照らして、検証を試みる。

停戦後のコソボの統治体制と戦後復興の枠組を定めたのは、G8案を基に国連安保理で採択された決議1244号である。決議によりコソボは国連コソボ暫定統治機構（UNMIK）の管轄下に置かれ、ユーゴの支配が及ばない国連保護領となった。UNMIKの任務はコソボに平和と民主主

義と安定を実現し、1244号にうたわれた「実質を伴う自治」を担う能力を育成することである。国連事務総長特別代表をトップとするUNMIKは四つの下部機構を持ち、一般行政と司法・警察を国連、民主化をOSCE、復興と経済開発をEUがそれぞれ担当している。また、国際治安軍(KFOR。4万7500人)が展開し、紛争の再発防止と治安維持を支援している。2001年11月にコソボ議会、2002年4月に暫定自治政府が発足したが、その権限は限られ、重要事項の決定権はUNMIKが握っている。

最大の課題である民族間の和解と治安回復の歩みは遅い。約20万人を数えたコソボのセルビア系住民の半分強がユーゴ軍撤退後、州外に出て行った。この結果、コソボの人口の95%がアルバニア系で占められる結果となった。

残ったセルビア系住民に対する報復の暴力沙汰は取まってきたが、憎しみは解けていない。セルビア系はセルビア本国との境界に近い北部3地域では多数を占めるが、他の地域では圧倒的な少数派である。東部や南部に残ったセルビア系は自衛のために数百人単位でまとまって住み、一種のゲットーを形成している。ゲットーはKFORによって守られ、兵士の護衛なしでは遠出できない状態が続いている。北部の中心都市ミトロビツァはセルビア人地区とアルバニア人地区に分断され、暴力沙汰が絶えない。2002年4月にはセルビア系がUNMIKの国際警察隊を襲い、22人が負傷する事件が起こった。アルバニア系によるセルビア系住民の住宅奪取など財産権をめぐる訴訟が多数、提起されたが、審理の遅れで大多数が未決着のままだ。

こうした情勢の中、セルビア系の難民・避難民の帰還は進んでいない。アナン国連事務総長が2002年7月、安保理で行った報告によれば、2002年前半にコソボに帰還した難民・避難民はわずか997人、うちセルビア系は439人だった。他方、268人がコソボから出て行った。停戦以来の累計で見ても、帰還したセルビア系は推計2600人にとどまっている(注11)。

犯罪も多い。殺人、強盗、放火、誘拐などの凶悪事件は全体として減少に転じたものの、レイプ、売春目的の女性の人身売買は増加傾向にある。UNMIKがとりわけ手を焼いているのがアルバニア系マフィア組織で、タバコの密輸、麻薬取引など欧州各国に網を広げて暗躍している。

首都プリシュティナをはじめ都市部では小売商を中心に流通部門が復活してきたが、製造業の復興が進んでいない。治安が悪いうえ、社会主義時代の公営企業の民営化が遅れているため外資が入ってこないのだ。2002年7月、ベオグラードとプリシュティナを結ぶ鉄道がようやく運行再開にこぎつけたが、内戦と空爆で破壊されたインフラの復興はまだ道半ばにある。

失業率はアルバニア系で50%、セルビア系で85~90%に達し、国際機関などからの支援と外国に住む出稼ぎ労働者からの送金で辛うじて生活が成り立っている。

ミロシェビッチ政権が倒れた後も、コソボの将来は未定のままである。安保理決議1244号は「ユーゴの領土の一体性を損なわない形でコソボに実質を伴う自治(substantial autonomy)を認める」とうたい、コソボの独立に歯止めをかけている。しかし、アルバニア系が自分たちを追い立てたユーゴの主権下に復帰する見込みはゼロである。さりとて、セルビア系が多数を占める地域をセルビア領に組み入れ、アルバニア系が多い地域のみで独立させるという分割案にも難点がある。北部に住むアルバニア系、南部や東部に住むセルビア系住民をそれぞれの民族地域に移住させなければならなくなるからだ。勝ち組のアルバニア系はコソボ全体としての完全独立を要求しており、分割に反対している。コソボの分割は、多くのアルバニア系人口を抱えるマケドニアに新たな分離運動を呼び起こす恐れもある。

アナン事務総長は安保理での報告で「コソボにはまだ自治能力が備わっていない」と問題を先送りしたが、無期限に国連保護領のまま据え置くことはできない。フランスのバルカン専門家 Jacques Repunik 氏は現実的な解決策として、憲法による全住民の人権の保障、武力行使の禁止、

(アルバニアとの合併など) 国境の変更をしないという条件を付したうえで独立を認めるという「条件付き独立案」を提示している<sup>(注12)</sup>。だが、この案とてもアルバニア系とセルビア系が互いに許し合い協力することが必要であり、その実現には長い時間がかかるだろう。

2000年10月、ミロシェビッチ政権が崩壊し、ユーゴはコシュトニツァ新政権のもとで民主化の道に向かい始め、米国やEUとの関係を修復した。しかし、コシュトニツァ政権もコソボが独立することは認めていない。

以上に述べたようなコソボの現状に照らせば、米欧露の外交努力は停戦を実現させ、安保理決議採択の基盤を固めたものの、多民族の平和共存とコソボの政治的地位の確定という道筋を示すには至らなかった。紛争後のボスニアの国家構造を曲がりなりにも示したデイトン合意との大きな違いである。

NATOの武力介入はミロシェビッチ大統領にコソボから手を引かせ、アルバニア系住民に対する組織的な人権侵害を止めさせた。その功績は認めなければならないが、他面で空爆は短期的にせよ、アルバニア系への迫害を強めさせ、多数の難民・避難民と1万人の死者を出す結果ももたらしている。また、誤爆で民間人に多くの犠牲者を出したことで、戦争法規違反の疑いが強い民用施設の攻撃で国際的批判を招いたことを考えれば、「人道的介入のモデル」とはいえない。また、約10万人のセルビア系難民・避難民の帰還が今後も進展しなければ、空爆の産物ともいえる逆民族浄化で生じた民族別人口構成の変動が是正されないまま既成事実化されるわけで、これも重い問題として残る。武力介入が外交同様、根本問題解決の道を切り開くには至らなかったことはいうまでもない。

総括的結論をいえば、コソボ紛争は外交と力が試される試金石であったが、双方の限界が露呈する皮肉な結果となった。空爆についていえば、前述のクラーク大將は「二度と繰り返したくない作戦」と述べている<sup>(注13)</sup>。民族紛争への対応において武力が限定的な役割しか果たせないことを思い知らされた司令官の言葉として重みがある。

## 5 今後の課題

コソボ紛争を通じて、国際社会が外交と力に関する幾つかのルールづくりに取り組む必要があることが明らかになった。

まず第一に、力はあくまで政治目的を達成する手段に過ぎず、明確に目的を限定して政治の主導のもとに行使されなければならないことを国際的コンセンサスとして確立することが重要である。米国の単独行動主義、すぐに武力に訴えようとする傾向に歯止めをかけるためにも、こうしたコンセンサスを固めることが急がれる。

「人道的介入」に限っていえば、1990年代になって国連で認められるようになった新しい概念であるが、どのような場合に武力行使を禁じた一般原則の例外的措置として介入が許されるのか、法的な詰めが十分になされていない。安易な武力介入を防ぐためにも、「人道的介入とは何か」を明確に定義した原則的枠組と、人道上の破局が予期される場合に国際社会がとるべき対応のガイドラインを設定する必要がある。その作業は国連の国際法委員会が中心になって公正な立場から行えばよい。

第二に、人道的介入の承認は国連のみの権限であることを再確認する必要がある。個別の国や地域組織が独自の判断で人道的介入を行うのを許せば、特定の国や組織が人権や人道に名を借りて自らの利益のために他国に武力行使することに道を開きかねない。

第三に、国連の危機管理能力を強め、地域紛争や人権侵害に外交と力の両面で迅速かつ効果的に対応する態勢を固めなければならない。前述したように、介入の時期を失すると、目的達成が

困難になる。迅速な対応を可能にするには、国連の機構改革が避けられない。その第一歩として、安全保障理事会の決定を送らせることができる常任理事国の拒否権を廃止し、加重多数決による決定手続きを導入すべきである。拒否権廃止に常任理事国が反対するのであれば、国連総会の下に危機管理を担当する部局を設けることを検討してよい。

第四に、国連の機能を補完するために、紛争の未然防止と迅速な危機管理を担う地域機関を育てる必要がある。紛争で荒れた地に平和と安定を定着させ、和解を進めるために、事後の支援態勢を強めることも大切である。

欧州についていえば、まだ不十分な態勢ながら、欧州安保協力機構（OSCE）が設けた紛争防止センターや少数民族高等弁務官の活動は紛争の未然防止を目指すものである。EUが2003年発足を目標としている緊急対応軍（6万人）は、外交を補完する牙として危機管理に当たることになる。また、EUは5万人規模の文民警察官を派遣する態勢づくりにも取り組んでいる。停戦後の最重要課題である治安維持に果たす警察の役割が極めて大きいことをコソボで学んだからである。

コソボの経験は、アジアやアフリカにおいても紛争の未然防止と迅速な危機管理を担う地域組織づくりに真剣に取り組む時期が来ていることを示唆している。

#### [注]

- (1) Independent International Commission on Kosovo, “*Kosovo Report – Conflict, International Response, Lessons Learned*” (2000 Oxford University Press)
- (2) Ivo Daalder and Michael O’Hanlon, “*Wining ugly – America’s War to save Kosovo*” (2000 Brookings Institution)
- (3) Daalder et al. “*Wining ugly*”
- (4) ヘレニック財団は空爆最中の1999年4月、セルビア、コソボをはじめマケドニアアルバニア、ギリシャなどバルカン諸国の政策担当者、学者、ジャーナリストを招いて、コソボ紛争をテーマに国際シンポジウムを開催した。財団から刊行された下記のシンポの記録はコソボ紛争をバルカンの識者がどう見たかを知るうえで有益な資料である。  
“*Kosovo and the Albanian Dimension in the Southeastern Europe: the need for regional security and conflict prevention*” (Edited by Thanos Veremis and Dimitrios Triantaphyllou, ELIAMEP, Athens 1999)
- (5) 空爆の合法性と正当性をめぐる論議については下記を参照。  
Adam Roberts, NATO’s ‘Humanitarian War’ over Kosovo (IISS, *Survival*, vol. 41, no. 3, Autumn 1999)  
Alberto Coll, “Kosovo and the Moral Burdens of Power” (Edited by Andrew Bacevic and Eliot Cohen, *War Over Kosovo*, 2001 Columbia University Press)  
Catherine Guicherd, ‘International Law and the War in Kosovo’ (IISS, *Survival*, vol. 41, no. 2, Summer 1999)
- (6) Oleg Levitin, “Inside Moscow’s Kosovo Muddle” (IISS, *Survival*, vol. 42, no. 1, Spring 2000)
- (7) ユーゴ空爆に投入された先端兵器については下記の2点が詳しい。  
Benjamin Lambeth, “*NATO’s Air War for Kosovo*” (2001 RAND)  
Eliot Cohen, “Kosovo and the New American Way of War” (Edited by Bacevic et al. *War Over Kosovo*)

「軍事における革命」(RMA) と呼ばれるハイテク兵器導入の全般状況と、それがもたらした戦争・戦略の変容については次の3点が内容に富む。

Lawrence Freedman, “The Revolution in Military Affairs?” (IISS, *Adelphi Paper 318*)

Michael O’Hanlon, “*Technological Change and the Future of Warfare*” (2000 Brookings Institution)

“*Towards a Revolution in Military Affairs?*” (Edited by Thierry Gongola and Harald van Liekhoff, 2000 Greenwood Press)

- (8) 前掲 Cohen 論文
- (9) 前掲 Coll 論文
- (10) Wesley Clark, ‘*Waging Modern War*’ (Public Affairs, 2001)
- (11) ‘*Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*’ (S/2002/779, Security Council, United Nations)
- (12) Jaques Repunik, “Yugoslavia after Milosevic” (IISS, *Survival*, vol. 43, no. 2, Summer 2001)
- (13) 前掲 Clark 論文