

論 説

コソヴォ地位確定交渉とアハティサーリ仲介外交 —冷戦後におけるフィンランド外交の変容—

高 木 道 子

はじめに

第一章 コソヴォ地位問題とアハティサーリ

第一節 コソヴォ地位問題とは何か

第二節 仲介者アハティサーリの抜擢

第二章 コソヴォ地位確定交渉の前提とアハティサーリ

第一節 国連安保理決議 1244 とコンタクト・グループの指導原則

第二節 コンタクト・グループ内の意見の相違

第三節 アハティサーリのコソヴォ・セルビア認識とコンタクト・グループ認識

第三章 アハティサーリ仲介外交とコンタクト・グループの合意形成

第一節 ロシアの誘導（一）：非公式メッセージによる交渉目標の明確化

第二節 ロシアの誘導（二）：コソヴォ・セルビア交渉におけるセルビア人の権利保護

第四章 交渉の行き詰まりとアハティサーリ・プラン

第一節 ロシアの態度の硬化

第二節 包括的地位確定案（アハティサーリ・プラン）の提出

おわりに

はじめに

冷戦後のフィンランド外交は、対 EU 外交を新たな機軸にすえるとともに、冷戦期に培ったロシア（ソ連）との善隣友好関係の継続をも目指すものであり、NATO との関係では引き続き非加盟の立場を維持しつつも、その軍事演習への参加、緊急対応軍への部隊の派遣に見られるように一定の協力関係を発展させてきている。フィンランドの外交戦略は、周知のように、ケッコネン以来の伝統的な中立主義外交を「軍事的非同盟」外交に修正し継承しつつも、冷戦後の新たな国際環境のなかで頻発した地域紛争の解決のための仲介外交を積極的に推し進めてきた。この「仲介外交」の中心に位置し、ナミビア、ボスニア、アチェ、コソヴォなどの紛争の解決に尽力したのがフィンランドの元大統領マルッティ・アハティサーリであった¹⁾。そこで本稿では、1994 年から 2000 年まで大統領職にあったアハティサーリの国際紛争での仲介外交に焦点を当て、冷戦後のフィンランド外交変容の背景、仲介外交の実践とその論理についてコソヴォの地位確定交渉を中心に検討するものである。

アハティサーリは、冷戦期から国連の紛争解決ミッションに尽力し、仲介活動の経験と実績を積んできた。特に 1977 年から国連事務総長特別代表として携わったナミビアにおける紛争解決ミッションでその功績が高く評価されて信頼を得るなか、国連はアハティサーリに白羽の矢を立て、冷戦後における各種の紛争解決交渉に参画することを要請したのであった。1994 年 3 月にフィンランド大統領に就任したアハティサーリは、1995 年 1 月に自身の政治公約であった EU 加盟を達成して以後、EU に外交の足場を置きつつ、ロシアとはカレリア地方における共同開発プロジェクトなどの経済協力関係を発展させ、またアメリカ／NATO とも「平和のため

1) アハティサーリは 1956 年からフィンランド外務相で働き始め、国連や欧州安全保障会議など国際機関での活動で外交官としてのキャリアを積み、様々な地域の紛争解決に尽力し仲介者としての実績を上げていた。特筆すべきは、1976 年から国連事務総長特別代表としてナミビアの南アフリカからの独立のための仲介、1992 年—1993 年旧ユーゴスラヴィア和平国際会議のボスニア・ヘルツェゴヴィナ作業部会議長として調停案作成に貢献、1999 年コソヴォ危機で NATO 空爆を終わらせるための仲介、そして 2005 年 8 月インドネシアのアチェ内戦の仲介などが、アハティサーリの仲介役としての国際的名声を高め、2008 年 10 月にノーベル平和賞を受賞した。

のパートナーシップ（PfP）」へいち早く参加し、軍事面での協調関係を強化するなど、冷戦後のフィンランド外交を新たな地平へ導いていった。アハティサーリは、冷戦期のフィンランド中立外交では躊躇された、EU への加盟とアメリカとの軍事協力の推進を、ロシアとの関係を悪化させることなく実現したのだった。彼はこうした冷戦後のフィンランド外交を念頭に、ヨーロッパにおける EU の紛争解決能力の向上にフィンランドが寄与すべく、1991 年に始まった一連の旧ユーゴスラヴィア紛争、特に 1999 年のコソヴォ危機での紛争解決とその後のコソヴォの地位確定問題において仲介の任を引き受けることとなる。

アハティサーリは、この 1999 年のコソヴォ危機において、EU 代表としてロシアと共に、アメリカ率いる NATO と新ユーゴスラヴィアとの間の仲介役を引き受けた。国連を和平交渉に関与させたくないアメリカは、国際社会において中立国としての定評があり、また EU 加盟国で、ロシアとも良好な関係をもつフィンランドのアハティサーリを最適な仲介者と見なし抜擢したのである。ロシアも、フィンランドと自国との歴史的な友好関係を強調し、アハティサーリがロシア側に立ってアメリカを説得してくれることを期待し、アメリカ側の提案に即座に同意した。EU 代表という立場としては、当時の EU 議長国であったドイツが最も相応しかったが、紛争当時者の新ユーゴスラヴィアとの険悪な関係上、ドイツが仲介役を担うことは考慮外となった。フィンランドは次期 EU 議長国に予定されており、その点でも EU を代表する資格は十分にあると考えられ、またこの仲介の成功によって、信頼を失いつつあった EU の紛争処理能力の回復も期待されたのである。

本稿では主に、2005 年から 2007 年に行われたコソヴォの地位確定交渉におけるアハティサーリの仲介外交に焦点を当てることにしたい。彼はすでに大統領の任期を終えていたが、1999 年のコソヴォ危機で、アメリカ（NATO）側に立って仲介し解決に導いたことが国連および欧米諸国の評価を得ており、国連事務総長が自らの特使としてアハティサーリをコソヴォの地位確定交渉を主導する仲介役に任命した。コソヴォの地位を確定するにあたっては、バルカン地域に利害を有する諸大国で構成するコンタ

クト・グループ²⁾があらかじめその方向性を決めていたが、アハティサリーはコソヴォのアルバニア人勢力とセルビア共和国という紛争当事者間だけではなく、コンタクト・グループ内の意見の相違を仲介して合意形成を図りつつ、最終的な地位確定のための具体的な計画書を立案することを任務としていた。

第一章 コソヴォ地位問題とアハティサリー

第一節 コソヴォ地位問題とは何か

コソヴォは、セルビア共和国内の自治州として出発したが、自治州内のアルバニア人は、民族的差別と経済的後進性に苦しみ、自治州から共和国への格上げを要求し続けた。そうしたなかユーゴスラヴィアでは、1974年憲法によって、コソヴォは共和国並みの権限を付与され、連邦の意思決定過程においてもセルビア共和国の決定事項に対しても拒否権を持つこととなり、自治権は大幅に拡大した。しかし、共和国の地位は付与されることはなく、また経済状況の悪化と失業率の急増などによってセルビア共和国やユーゴスラヴィアの共産党統治への不満は募るばかりであった。他方セルビアでは、80年代後半になるとS・ミロシェヴィッチが共産党内で政治権力を掌握した。セルビア政界に彗星のごとく登場した新進の政治家ミロシェヴィッチは、コソヴォのセルビア人保護を声高に掲げて、セルビア人の熱狂を煽り、ポピュリズムの手法によって権力基盤を固めていく。

1989年3月、ミロシェヴィッチはセルビア憲法の改正によってそれまで保証されてきたコソヴォの自治権を大幅に制限し、自治州の警察権、裁判権、対外交渉権などを剥奪した。これに対しコソヴォのアルバニア人は、I・ルゴヴァ率いるコソヴォ民主同盟を結成し、非暴力による抵抗運動のうねりを作り出していった。1992年5月に行われたコソヴォ議会選挙と

2) コンタクト・グループは、1994年にボスニア紛争の解決策を話し合うために、アメリカの国連大使R・ホルブルックの提案で結成された非公式の外交フォーラムである。構成メンバー国は、アメリカ、イギリス、イタリア、ドイツ、フランス、ロシアの6カ国であった。安保理の常任理事国5カ国のうち中国を除く四カ国、EUとNATOの主要加盟国とロシアという、ヨーロッパにおける主要な政治主体から構成され、コソヴォ紛争の解決の局面でも主導的な影響力を有した。

大統領選挙の結果、コソヴォは独立を一方的に宣言し、初代大統領に就任したルゴヴァは、欧米諸国を中心とする国際社会に対しコソヴォの独立を認めるよう粘り強く働きかけた。アルバニア人はボスニアにおける紛争処理の一環として、セルビアのミロシェヴィッチの外交姿勢や民族浄化政策が非難され、コソヴォの処遇が言及されることを期待したが、1995年11月のボスニア紛争を解決するためのデイトン合意は、欧米側がセルビアの合意を取り付けることを優先し、コソヴォ問題に触れることはなかった。コソヴォの地位はセルビアの国内問題として未解決のまま先送りされたのである。

ボスニア紛争解決を優先した大国から見放され深い失望感を味わったコソヴォのアルバニア人は、ルゴヴァの非暴力路線から「大アルバニア」を掲げるコソヴォ解放軍（以下、KLA）の武装路線へ傾斜し、武力によって国際社会の関心を引く以外に選択肢はないとの決断に至るようになる。KLAが勢力を伸張するにしたがって、コソヴォのセルビア人がセルビア本国へ脱出する動きが加速するなか、ミロシェヴィッチは1998年2月にKLA掃討のためにコソヴォへの武力介入を命じた。セルビア軍とKLAの戦闘が激化するにつれ民間人の犠牲も増加し、1999年1月15日、「セルビア軍によってアルバニア人の民間人が多数虐殺された」と報じられたラチャク事件をきっかけとして、欧米は「人道の破壊」を阻止するためのNATO軍による「人道的介入」への道を準備していった。

このコソヴォ危機に対処すべく同年2月6日からフランスのパリ郊外にあるランブイエ城で和平交渉が開催されたが、国際社会が提示した協定案はアルバニア人代表、セルビア政府双方から支持を得ることができなかった。アルバニア人側は、コンタクト・グループが提示した「高度の自治（substantial autonomy）」と、協定案に盛り込まれた「合意三年後の地位に関する国際会議の開催」³⁾に納得することはなかった。彼らはあくまでもコソヴォの「独立」を主張し「合意三年後の住民投票の実施」を求めているのである。他方セルビア側は、おおむね上記の提示案にそって合意したが、

3) ランブイエ協定の第8章3項に「合意実施三年後に、住民の意思、諸関連機関の意見、協定順守に関する各当事者の努力、ヘルシンキ最終協定にもとづいて、コソヴォの最終決着の仕組みを決める国際会議を開催する」と記された。1999年6月4日付国連フランス常駐代表より事務総長宛て書簡付属書「ランブイエ合意」（国連文書、S/1999/648）。

停戦後の平和維持のために NATO 軍の主力部隊がユーゴスラヴィアに展開するという条件については主権の侵害だとして拒否するはかなかった。

コンタクト・グループは、コソヴォの地位については、アルバニア人が主張していた「独立」ではなくセルビア共和国内での「高度の自治」が望ましいとし、あくまで「ユーゴスラヴィアの領土保全」を主張した。これは、コソヴォに「独立」を与えることで西バルカン地域全体が不安定化し、さらにはデイトン合意で民族の分布に沿って二つのエンティティに分割したボスニアで、各民族の「独立」要求が噴出することを欧米諸国が危惧したからである。彼らはコソヴォにおける「人道の破壊」を阻止するという大義名分のもとで NATO 空爆に踏み切ったが、それはコソヴォのアルバニア人の「民族自決」という政治的要求を正当に評価したためではなく、なにより「セルビア懲罰」のためであったと言えよう。

ランブイエ交渉決裂後、3月24日に開始された NATO 空爆は、セルビア軍の抵抗にあい長期化した。空爆はセルビア民衆をかえってミロシェヴィッチの指導下に結束させ、その支持の下でミロシェヴィッチはコソヴォへの攻勢を強めていった。コソヴォばかりでなくセルビア共和国への空爆に伴い、20万人以上のアルバニア人とセルビア人が難民となって居住地を離れた。空爆が長引くにつれ、民間人の犠牲が増加するにしたがって、空爆の大義であった「人道的介入」の正当性が揺らぐ危険に直面した NATO は、地上軍投入の可能性をちらつかせながらミロシェヴィッチとの和平を探り、ランブイエ交渉では蚊帳の外に置いたロシアを NATO とミロシェヴィッチとの仲介役として交渉の舞台に引き入れた。ロシアのエリツィン大統領が直接任命した特使、V・チェルノムイルジンは、NATO 空爆を即時停止させるためアメリカとセルビアの間でシャトル外交を行ったが、空爆停止条件について双方の主張が平行線をたどり、膠着状態に陥った。

事態打開のためアメリカとロシアは、アハティサーリをもう一人の仲介役として抜擢する。このアハティサーリの選出の背景には、彼個人の外交手腕への信頼があったと同時に、フィンランド外交への信頼と期待が大きく影響していた。EU 代表としてアハティサーリが交渉に加わることで、アメリカ・EU・ロシアが空爆停止条件を作成し、ベオグラードでアハティサーリがミロシェヴィッチにこれらの条件を直接提示することにした。同席したチェルノムイルジンの黙認の態度からロシアの援助が得られないこ

とを感得したミロシェヴィッチは、提示された条件を受け入れ、コソヴォからの軍隊を全面撤退し代わりにNATO軍主力の国際治安部隊のコソヴォへの展開を認め、地上戦になることはなく空爆は終了した。

NATO空爆後、安保理決議1244に基づいて、国連コソヴォ暫定行政ミッション（UNMIK）とNATOを主力とした国際安全保障部隊（KFOR）が展開し、コソヴォにおける行政と治安を管理することになった。決議1244は、ユーゴスラヴィアの主権と領土保全を確認し、コソヴォの地位については国連の暫定統治のもとでの「高度の自治」と規定した。UNMIKの統治下で、2002年3月にはコソヴォの暫定自治政府（PISG）が作られたが、最終地位の確定は先送りという形で黙殺されていった。欧米諸国はコソヴォの経済状況の改善や人権保護、民主化の促進などの点についてヨーロッパの水準まで高めることが先だとする「地位の前に水準（standard before status）」アプローチを採って、アルバニア人勢力の批判をかわそうとした。ランブイエ協定で地位確定のための国際会議開催の期限として定められていた「三年」が過ぎても、経済的・民主的水準の未達成を理由に地位交渉は行われず、独立を望むアルバニア人の間では不満が日に日に高まっていった。2004年3月にコソヴォ北部の主要都市ミトロヴィツァでアルバニア人とセルビア人の暴力衝突が起き、それが引き金となってコソヴォ各地でセルビア人と国際機関を標的としたアルバニア人による暴動が発生した。この事件を機に、欧米大国を中心とした国際社会はコソヴォの地位問題を先延ばしにすることはバルカン地域の不安定化につながるとして、ようやく地位問題解決に向けた行動の必要性を認識するに至ったのである。

2005年に入り、コンタクト・グループはコソヴォの地位確定交渉が開始できるかどうかを判断するため、コソヴォの水準達成状況を査定することを決定し、国連事務総長K・アナンに査定のための専門家を任命するよう勧告した。UNMIK特別代表のS・イエッセン＝ピーターセンがその任に最適であったが、国連の代表だという理由で選出されなかった。本来ならば最も公正な立場であるはずの国連は、コソヴォでの暫定統治の経済・治安面の不首尾によって、コソヴォからもセルビアからも政治的信頼を

失っていた⁴⁾。2005年6月6日、アナンはノルウェーのNATO大使であるK・アイデを査定役に任命した。

約4カ月にわたる調査ののち、アイデは10月7日、国連安保理に報告書を提出した。この報告書は、コソヴォにおける人権保護、民主主義、法の支配といった「水準達成」への道のりが険しいことを示すものであり、論旨としてコソヴォはいまだ地位交渉を開始できる程度に成熟してはいないとの結論であったといえよう。しかし、報告書の最後では以下のように締めくくり、地位交渉の開始を勧告している。「もし我々が交渉を数ヶ月延期したとしても、水準履行についてはおそらくほとんど何も達成されないだろう。将来的地位プロセスを開始する理想的なタイミングというのは決して存在しない。〔しかし：引用者注〕私はそのときが来たと信じている」⁵⁾。ここにNATO大使としてのアイデが、コソヴォの早期独立を支持する姿勢を見せていたアメリカと、独立には慎重で「地位の前に水準」アプローチを重視するヨーロッパの間のジレンマで苦心したことが看取できる。このアイデ報告の肯定的な結果を受け、アナンは地位確定交渉を主導する仲介役を選出することとなる。

第二節 仲介者アハティサーリの抜擢

仲介役選出にあたって、数人の候補者が挙がっていたが⁶⁾、最も有力だったのはスウェーデン首相のC・ビルトとフィンランドのアハティサーリであった。フィンランドと同様にEU加盟国で非NATO国のスウェーデンのビルトは、長年ボスニアの紛争処理に関わってきた経歴からコソヴォ問題でも仲介役の有力候補の一人であったが、彼には常々「野心的すぎる」という評判があり、またベオグラードとの関係が密接であったことから、アメリカのブッシュ政権は彼を信頼していなかった⁷⁾。さらにアナンも、1999

4) D. L. Phillips, *Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention*, The MIT Press, Cambridge, 2012, p. 157.

5) *Ibid.*, p. 158.

6) ノルウェーのアイデも仲介役に意欲的であったが、ノルウェーがEU加盟国ではないため、コソヴォの地位問題におけるEUの利害を考慮できないとみなされ、候補から除外されたと考えられる。(K. Merikallio and T. Ruokanen, *Matkalla: Martti Ahtisaaren tarina*, Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu, 2012, s. 554.)

7) H. H. Perritt, Jr., *The Road to Independence for Kosovo: A Chronicle of the Ahtisaari*

年のコソヴォ危機の際、ビルトを国連事務総長特使に任命して NATO とユーゴスラヴィアの仲介の任にあたらせようとしたが、1999 年 5 月の NATO 軍による中国大使館への「誤爆」に対するビルトの「厳しい」批判がユーゴスラヴィアのみロシェヴィッチを利するだけの不適切な発言だったとして、彼の外交的な資質を疑問視していたという経緯があった⁸⁾。

アハティサーリが最終的に仲介役に拔擢された理由は何であろうか。それはまず、彼個人の仲介者としての資質と実績がアナンをはじめ国際社会において高い評価を得ていたためであろう。アナンはアハティサーリを国連事務総長特使に推した理由をこう述べている。「私がマルッティ [= アハティサーリ：引用者注] に打診したのは、彼の豊富な経験と性格、そして独特の技術があったためである。私はよく話題に出すが、マルッティは私が知る中で三大陸にわたり平和を構築した唯一人の男である」⁹⁾。

しかし、そうしたアハティサーリ個人の資質だけではなく、冷戦後のフィンランド外交の位置と実践にたいする諸大国からの信頼感も影響していたと考えてよいだろう。EU 加盟後のフィンランドは、冷戦期に脅威でありながら善隣友好関係を築いてきたロシア（ソ連）との関係を一層良好なものにし、EU との経済パートナーとして西側世界とロシアをつなぐ調整役としてイニシアティブを発揮してきた。また、冷戦期の東西対立における中立外交を、EU 加盟後には「軍事的非同盟」外交へと修正し、その適用範囲を軍事面に限定しながらも中立的要素は残存させたことで、ヨーロッパの中枢にしっかりと参与しつつ、冷戦後の NATO、EU、ロシアを中心とした地域機関・大国間関係が流動的になるなかで、一定の行動の自由を確保してきたのであった。こうした点を考慮するとき、冷戦後頻発した地域紛争への大国の介入とその後の紛争処理の段階において、主要な利害関係国・機関の事情に精通し、かつ中立の姿勢を有するフィンランドは、大国の利害を調整し紛争処理の青写真を描く役目としてはうってつけであったと言えよう。

アハティサーリは冷戦後のヨーロッパの安全保障を考える際に、アメリ

Plan, Cambridge University Press, New York, 2011, p. 111.

8) K. Annan, *Interventions: A Life in War and Peace*, Penguin Books, London, 2012, p. 99.

9) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s. 555.

カの軍事力と、アメリカが主導する NATO の役割を重要視しており、ヨーロッパ独自の防衛機構の設立には懐疑的であった。大統領就任直後の 1994 年 5 月には NATO の「平和のためのパートナーシップ」協定に調印し、軍事的非同盟政策を維持しつつも NATO との協力関係を強化したことに NATO 重視の姿勢がうかがえる。特に旧ユーゴスラヴィア紛争での国連と EU による介入の失敗によって、アハティサーリはヨーロッパの紛争解決において、アメリカ（NATO）の軍事的関与が必要不可欠であるという認識を強くした。国連安保理決議による承認がないまま行われた NATO のコソヴォ空爆に支持を表明したということに、彼のアメリカ重視の姿勢が見て取れる¹⁰⁾。

アメリカは、コソヴォ危機の解決にあたって、こうしたアハティサーリの対米重視の姿勢を信頼するとともに、NATO 軍の空爆によって関係の悪化したロシアを、紛争後の平和構築段階での協力関係の必要から、和平交渉過程に引き留めるべく「ロシア関与政策」を遂行しようとするなかで、ロシアとの良好な関係をもつアハティサーリをロシアとの対話役として期待した¹¹⁾。ロシアとセルビアが重視する「中立的」な仲介者の姿勢を保つことで交渉を継続しつつ、最終的にアメリカと NATO が主張する停戦条件を緩和することなく、ミロシェヴィッチに断固として提示することがアメリカの考えるアハティサーリの役割であった。アハティサーリは忠実にその役割を果たし、コソヴォ危機を解決に導いたのであった。

こうして冷戦期から冷戦後にかけて紛争解決のための仲介役に尽力し、国連、アメリカ、EU から信頼を得ていたアハティサーリは、2005 年のコソヴォ地位確定交渉でもアナンの特使として抜擢されたのである。

次に、アハティサーリの紛争仲介観について言及しておこう。というのは、以下のアハティサーリの仲介外交を理解する上できわめて示唆的であると考えからである。アハティサーリは、交渉を主導するにあたって「交渉は決して中立的な状況からは始まらない」と指摘し、自身の出発点を以下のように基礎づけた。「それ〔＝交渉：引用者注〕以前に何が起きたか

10) フィンランド政府は、単独では NATO 空爆への態度を明らかにしなかったが、1999 年 4 月に EU 外相会議において NATO の行動は「必要で正当化できる」という見方が表明されたため、フィンランドは EU 加盟国として当然その立場表明に参加したという。(M. Ahtisaari, *Tehtävä Belgradissa*, Helsinki, WSOY, 2000, s. 39.)

11) *Ibid.*, s. 15.

を見て、理解しなければならない。それはミロシェヴィッチがコソヴォに対して行ってきたことがらであり、決して見過ごして放置しておけるようなことではない。問題はミロシェヴィッチだけではなく、セルビアの国家体制全体が彼を支えていたことだ。したがって、責任はセルビア全体にある」¹²⁾。アハティサーリは、コソヴォ紛争の責任が指導者ミロシェヴィッチとセルビア共和国の双方にあるという立場に立った。したがって、紛争後のコソヴォにおいて正義がなされるならば、セルビアが紛争以前のようにコソヴォをその支配下に置くことは許されない、と考えていた¹³⁾。

アハティサーリの考えでは、仲介者は中立でなければならないというのは過大評価されたものである、というのも、たいてい紛争当事者の一方がもう一方よりも多くの悪事をなしているため、仲介交渉の出発点がそもそも決して中立ではないからだと言う¹⁴⁾。アハティサーリは、仲介者は中立であるよりも、「誠実 (rehellinen)」であることがより一層重要である、と主張する。

私にとって最も重要なのは、交渉の両当事者が、私が何者か、私がどの立場に立っているか、またどこにレッドラインを引いているかを知っていることである。この方法によって私は、誠実に、率直な態度で両者と仕事をすることができる。仲介者が到達点を隠してこそこそすればするほど、仲介者が操作者に見られる危険性は増す。また仲介者が調和を生み出そうとすればするほど、中立的な場所から遠ざかってしまう¹⁵⁾。

ここでいう「誠実」とはいったい何を意味しているのだろうか。フィンランド語の形容詞 “rehellinen” には、「事実に即した、現実に沿った」とい

12) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s. 557.

13) コソヴォの地位確定交渉が終わった後にアハティサーリが執筆した論考の中で、彼は次のように記し、セルビアに対して痛烈な批判を行っている。「独裁者ミロシェヴィッチがあのような悲惨な行為を行ったのに、セルビアの主権に対してまったくの影響もなく、処罰されずに放免されることがありえようか。」(M. Ahtisaari, “Kosovo is not the problem- Is Serbia?” in N. Suomalainen and J. Karvinen (eds.), *The Ahtisaari Legacy: Resolve and Negotiate*, Vantaa, Tammi Publishers, 2008, p. 34.)

14) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s. 558.

15) *Ibid.*

う意味があり、そこから派生して「嘘をつかない、正直な」という意味が生まれてくる。つまり、フィンランド語の考え方では、「誠実である」ということはまず「現実を受け入れる」とこと同義だと考えられる。アハティサーリは、どのような現実に対して「誠実」であろうとしているのだろうか。さらに、アハティサーリは自身がコソヴォ以前に仲介したナミビアとインドネシアのアチェでの経験を引き合いに出し、次のように主張する。

仲介者の中立性が必ずしも平和を生むとは限らない。仲介者が、どこに向っているのかについて明確な見解をもっており、そしてそこに向かって意図的に進むことが平和の観点からするとたいていうまういく選択肢である。このような方法はナミビアでもうまういき、アチェでもうまういっている。なぜ同じことがコソヴォでは当てはまらないと言えるであろうか¹⁶⁾。

私はコソヴォで仲介者 (valittaja) でも交渉者 (neuvottelija) でもなかった。私は国連事務総長の特別大使であり、私の任務は状況の打開策を探ることであった¹⁷⁾。

以上から窺えるのは、中立的な仲介者は、必ずしも実効的な解決策を提示することはできず、仲介自体が不毛に終わってしまい、結局「平和」を作り出すこともできない、とするアハティサーリの紛争仲介観である。アハティサーリにとって「平和」とは、単なる理想的なスローガンではなく、実際に現地で生活する人々が安全で安定した環境に暮らすことができるような諸条件を整備することであった。さらに言えば、紛争当事者間の政治的・心情的「和解」を一旦棚上げにし、国際社会が受け入れられる条件の下でコソヴォ地域の持続的な「安定」を達成する条件を作り出すことを優先し、和解はそののちに達成されるはずという期待が込められていたのではないか。

これは、フィンランドが第二次大戦後、ソ連と異なるイデオロギーを持ちつつ、安全保障利益と経済利益を同調させる、「兄弟関係」ではない隣

16) *Ibid.*

17) *Ibid.*, ss. 557-558.

国としての「友好関係」を築いてきた歴史にも見る事ができる。フィンランドは、二度の対ソ連戦争に敗れ、圧倒的な軍勢力と人的資源を有した隣国ソ連と、西側からの十分な援助なしに独力で対峙しなければならないという「政治的現実」に直面した。第二次大戦後のフィンランドの平和は、この現実を直視し受け入れるところから始まったのである。

つまり、ソ連との力の差を自覚し、また北欧の辺境にある小国という自らの地政学的位置にあっては、西欧の権力政治において利害が小さく、容易に見捨てられるという教訓を得て、ソ連と二度と戦火を交えないようにすることがフィンランドの独立と平和を守ることだということを悟った。そのために、フィンランドは戦後、ソ連との休戦協定と連合国との講和条約による制約の下、ソ連への賠償支払いを梃子にして産業を発展させ、経済を回復し、また冷戦の亢進という厳しい国際環境に直面しながら、ソ連と限定的な相互援助条約を締結しつつも中立を標榜することで、西側に頼ることなくソ連との関係を深めながら同時にソ連からの自立性をも回復させていったのである。

フィンランドにとって、紛争後の平和は「中立的な解決策」や法的「正義」、心情的「和解」があって初めて成り立つものではなく、むしろ、紛争当事者にとって望ましくないものでも目の前にある「現実」を受け入れ、その中から双方の利益の一致する部分を見つけ出し、具体的に協力できる素地を作り出していくことに他ならないのであった。

アハティサーリは、コソヴォの地位問題を解決するにはまず、「9.11」事件以後の国際情勢のなかで中東のテロ対策に費用を振り向けたい欧米を中心とする諸大国が、コソヴォのアルバニア人の暴発を予防しようとするやうコソヴォの「独立」という方向に向かって腰を上げたという事情が一つの重要な政治的現実であると捉えており、この流れを止めたり、逆行させたりしては、コソヴォ問題は決して解決しない、と考えていたのではないだろうか¹⁸⁾。したがって、アハティサーリの仲介者としては一見「強硬すぎる」とも思える率直さと頑固さは、決して欧米追従的態度とのみ解すべきではなく、彼のフィンランド人としての、そして、紛争「仲介者」ではなく、紛争「解決者」としての経験と信念に裏付けられていたと考える

18) コソヴォの地位について法的解釈論に固執するコシュトウニツツァに対して、政治的現実を目を瞑っていると批判している部分からも読み取れる。(Ibid., s. 341.)

べきであろう。

第二章 コソヴォ地位確定交渉の前提とアハティサリ

コソヴォの地位確定交渉は、国連事務総長特使に任命されたアハティサリが主導する体裁をとったが、実際にはコソヴォ問題に利害を有する六カ国からなるコンタクト・グループが最も大きな影響力を有し、交渉の全体を通じて、結論の選択肢を限定するような条件付けを行い地位交渉の方向性を定めていた。コンタクト・グループが交渉に先立って発表した「コソヴォの地位確定のための指導原則」¹⁹⁾では、10項目にわたって、この地位交渉が扱うべき内容、地位問題の選択肢の限定、当事者の交渉に対する態度が結果に影響すること、などをあらかじめ規定していた。以下では、交渉の前提として国連安保理決議1244とコンタクト・グループの指導原則の内実を概観した上で、コンタクト・グループ内の各国の立場の相違と、アハティサリの紛争認識を明らかにしていきたい。

第一節 国連安保理決議1244とコンタクト・グループの指導原則

1999年のコソヴォ紛争終結以後、2005年の地位交渉の開始までコソヴォの地位を法的に規定していたのは、安保理決議1244（1999年）であった。決議1244では、ヘルシンキ最終合意に基づいたユーゴスラヴィアの主権と領土保全を確認し、コソヴォは国連の暫定統治のもとでユーゴスラヴィア主権下の「高度の自治」を享受する、と定められた²⁰⁾。しかし、コソヴォの「高度の自治」は暫定的な地位であり、最終決着を棚上げにしつつコソヴォの民主的な自治行政の仕組みを確立していくことが優先された。将来的なコソヴォの地位については、「ランブイエ合意を考慮に入れつつ、地位確定のための政治的プロセスを進めていく」²¹⁾と言及されるにとどまり、実質的には、国連による暫定統治下での「高度の自治」の無期限の継続を意味していた。またそれは、新ユーゴスラヴィアの後継者であるセルビア

19) 2005年11月10日付安保理議長より事務総長宛て書簡付属書「コソヴォの地位確定のためのコンタクト・グループの指導原則」（国連文書、S/2005/709）。

20) 国連安保理決議1244〔1999年6月10日〕（国連文書、S/RES/1244）。

21) *Ibid.*

共和国が、コソヴォに対する自らの主権を主張する法的根拠を提供するものであった。

次に、コンタクト・グループの「指導原則」の内容を見ていこう。10項目のなかで、地位交渉の結論が踏み越えてはならない一線としてコソヴォの地位に関する条件を定めている第6項には、「コソヴォの地位確定は、地域の安全と安定を強化するものでなくてはならない。したがって、コソヴォが1999年3月以前の状況に戻ることはないということを保証する。（中略）コソヴォの現在の領域の変更は認められない。例えば、コソヴォの分割やコソヴォの他国（あるいは他国の一部）との合併は認められない。領土の一体性と近隣地域の安定は十分に尊重される」と記されていた。

この、①「1999年3月以前の状況に戻ることにノー（no return）」、②「コソヴォ分割へのノー（no partition）」、③「他国との合併へのノー（no union）」という、いわゆる「三つのノー（three no's）」²²⁾ 規定のなかで最も重要なのは、①のコソヴォの最終地位が1999年3月のNATO空爆以前に戻ってはならないという規定である。この規定が直接意味することは、1989年にセルビアが強権的な措置によってコソヴォの自治権を剥奪した状態に戻ることは許さない、ということに過ぎなかったが、コンタクト・グループの欧米五ヶ国の解釈では、1989年以前のコソヴォの地位、つまりセルビア共和国内での自治州という地位に戻ることも許さない、というものであった。つまり、この規定によって、コソヴォはいかなる形でセルビアの支配下に戻ることはできない、すなわち、コソヴォの最終地位は何らかの形の「独立」と同等のものになるしかない、ということを意味している、というのが欧米五カ国の主張であった。

しかし、ロシアは、コンタクト・グループの一員として欧米五カ国が起草したこの指導原則の文言に最終的に同意はしたが、欧米五カ国の解釈までも同意したわけではなかった。指導原則には「独立（independence）」という言葉は用いられず、またその前文で安保理決議1244の遵守と、安保理の最終的権限が明記されたことにより、ロシアがセルビアの同意なしにはコソヴォの独立を認めない、と主張できる余地を残していたのである。したがってこの①の規定の文言には、当初からコンタクト・グループ内で

22) H. H. Perritt, *op. cit.*, p. 119.

コソヴォの「独立」を既定路線にしたい欧米五ヶ国と、セルビアの後ろ盾としてコソヴォの「独立」に反対する姿勢を示したいロシアとの間の意見対立が潜在的に表れていたのである。

「三つのノー」のうち、②と③の規定は、コソヴォの独立と引き換えに領土取引をすることをあらかじめ排除するものである。②のコソヴォ分割に関しては、例えばコソヴォ北部のセルビア人が多く居住する都市ミトロヴィッツァをセルビアに分割し、その見返りとして、セルビア南部のアルバニア人が多く居住するプレシェヴォ渓谷をコソヴォに編入するということが考えられた。また、③については、大アルバニア主義の主張が高まることが懸念されており、コソヴォとマケドニアのアルバニア人がアルバニアと合併しようとする動きを抑止する必要があったため、コソヴォの地位の選択肢からあらかじめ排除されたのである。以上から、いかにコンタクト・グループがコソヴォ問題によって誘発されうる西バルカン地域の不安定化を阻止することに神経をとがらせていたかが見て取れるだろう。

第二節 コンタクト・グループ内の意見の相違

ここで、コンタクト・グループ内におけるコソヴォの地位に関するそれぞれの立場を確認していこう。指導原則にも見られたように、交渉プロセスが始まった当初から、コンタクト・グループは決して一枚岩ではなかった。その大きな対立構図は、欧米五ヶ国とロシアの間の「独立」を支持するか否かの対立であった。

アメリカは、2001年9月11日の同時多発テロ以降、アフガニスタンとイラクで対テロ戦争を継続しており、軍事的にも財政的にも、コソヴォ問題での自国の負担を軽減する必要性に直面していた。そのため2004年3月にコソヴォでアルバニア人による暴動が発生したことで、コソヴォの最終地位交渉をできるだけ早く開始し、その結論を出すべきだ、という主張が力を持った。アメリカが考える結論とは「コソヴォにとって唯一考えられる地位」としての「独立」であった²³⁾。この政府の立場は交渉プロセス全体を通して一貫して揺るがないものであった。

23) *Ibid.*, p. 130.

コンタクト・グループ内の EU 四カ国のうち、アメリカと共に「独立」を強硬に支持したのは、イギリスとフランスであった。事実、フランスは 2005 年 12 月にコンタクト・グループ諸国のなかで最初に、地位プロセスの唯一可能な結果は独立だということをセルビア首脳部に伝えており、それに続いてイギリスの政府高官も「独立支持」を 2006 年 2 月に最初に公的に明らかにしていた²⁴⁾。それにたいして、ドイツとイタリアはより慎重な態度を取っていた。ドイツは歴史的にセルビアとの関係が悪く、90 年代の旧ユーゴスラヴィア紛争でもクロアチアとスロヴェニアの独立をいち早く承認するなど、反セルビア政策をとっていたが、コソヴォの地位プロセス開始時、2005 年 11 月に発足した A・メルケル首相率いる CDU／CSU（キリスト教民主同盟／キリスト教社会同盟）と SPD（ドイツ社会民主党）の大連立政権では外交政策における意見の不一致がみられた²⁵⁾。特にアメリカの介入政策に批判的な SPD をはじめとする左派勢力の主張を考慮して、ドイツ政府はコソヴォの「独立支持」を既定路線として公言するイギリスとは距離を取っていた²⁶⁾。イタリアはセルビアと伝統的に密接な関係にあり、地位プロセスの結果についての立場を明らかにしながらなかった。

EU 全体としては、コソヴォがヨーロッパの最重要の安全保障問題だと認識していたが、加盟国の足並みの乱れによって EU 共通の立場を打ち出すことに苦慮していた。2004 年と 2007 年の第五次加盟国拡大で中・東欧諸国 12 か国を新たに受け入れたことで、自国に少数民族問題を抱えるがゆえにコソヴォの独立に対して慎重な態度を取る加盟国が増加した。従来の加盟国の中で慎重派であったスペインとギリシャに加え、新加盟国であるキプロス、スロヴァキア、ルーマニア、ハンガリーも、それぞれ分離独立問題や少数民族問題を抱えており、コソヴォの独立が自国に与える負の影響を憂慮していた。こうした諸国は、地位プロセスの当初は EU の統一的立場を重視し、アハティサリーとコンタクト・グループの仲介努力を支持していたが、アメリカ、イギリス、フランスのようにコソヴォの「独立」

24) J. Ker-Lindsay, "Between 'Pragmatism' and 'Constitutionalism': EU-Russian Dynamics and Differences during the Kosovo Status Process", *Journal of Contemporary European Research*, UACES, London, Volume 7, Issue 2, 2011, p. 182.

25) H. H. Perritt, Jr, *op. cit.*, p. 134.

26) J. Ker-Lindsay, *op. cit.*, p. 182.

を公的に支持することはなく、あくまで当事者間の合意あるいは国連安保理の決議が必要だとしていた²⁷⁾。

このように、コンタクト・グループの欧米五ヶ国の間にも「独立」を明示的に支持するアメリカ、イギリス、フランスと、そのことを暗黙には了解しながらも、国内政治やセルビアとの関係上、「独立」支持を決して明確には言えないドイツとイタリアという、温度差とも言える相違が存在していた。ただし、この違いはアハティサーリ主導の地位プロセスではあまり前面に出ることはなく、「独立」賛成派の三国が中心となってコンタクト・グループの立場を形作り、慎重派の二国もそれを黙認するという構図が見られた。

他方、ロシアのコソヴォの地位にたいする立場は、欧米五カ国の「暗黙の独立路線」とは距離をとり、コソヴォとセルビアの両当事者が合意する解決策を作らなければならない、というものであった。これは事実上セルビアの擁護を意味していた。また、地位交渉に期限を設けるべきではなく、いかなる包括提案もロシアが拒否権をもつ安保理決議を通す必要があると主張した。プーチン政権下で経済的にも政治的にも大国として復活したロシアは、コソヴォの地位交渉プロセスに参加することによって、バルカン地域での自国の影響力を回復しようという思惑が働いたことは否めない。しかし、後述するように、交渉の当初はセルビアに対して冷ややかであり、欧米五カ国の主張を黙認する態度を示していたが、ロシアの態度は交渉プロセスを通じてより強硬に変化していくのである。

第三節 アハティサーリのコソヴォ・セルビア認識とコンタクト・グループ認識

アハティサーリはコンタクト・グループの指導原則を交渉における所与の条件としつつも、コンタクト・グループ内での意見の相違を反映して「三つのノー」という形で曖昧にしか条件づけられなかったコソヴォの地位についてさらに踏み込み、「独立」以外の選択肢はない、と交渉が始まる前から明言していた²⁸⁾。そして、「死活的に重要なことは、コソヴォのセルビ

27) *Ibid.*, p. 186.

28) アハティサーリは特使代理の A・ロハンとコソヴォの地位交渉について初めて話した際、ロハンにコソヴォの独立を望むかどうかを尋ね、ロハンの立場が自身と同じかどうか確認しようとした。ロハンが望むと答えると、アハティサーリは、他に道はない、ときっぱり言ったという。K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s.

ア人もまたなんとかやっていると感じるようなよい合意を作り上げることである」²⁹⁾と述べ、交渉の主眼が「独立」か「自治」か、という地位問題そのものではなく、コソヴォが独立すればマイノリティとなってしまうコソヴォのセルビア人の権利をいかに保護するか、という問題にあるとしたのであった。

2005年10月に国連事務総長特使として任命されたアハティサラーリは、11月に初めて公式にコソヴォとセルビアを訪問した。交渉プロセスが始まる前に、それぞれの交渉での立場を確認すると共に、あらかじめアハティサラーリ自らの考えを両者に伝える必要があったためである。

コソヴォのアルバニア人側の立場は極めて明快で、「完全かつ即時の独立」を要求するものであった。ルゴヴァの指導下での非暴力抵抗からKLAの武装路線へ展開し、NATO空爆によって多大なる犠牲を払ってなお、セルビア共和国内での「高度の自治」という地位しか与えられず、国連の暫定統治下に置かれたコソヴォのアルバニア人にとって、「民族自決」による「独立」は政治的悲願であった。コソヴォの政治指導者は、この地位交渉において「独立」未満の選択肢で妥協することは、国連統治下では改善する見込みのない経済・治安状況に不満を募らせるアルバニア人民衆の支持を失うことと同義であり、政治的にほとんど不可能であった。

アハティサラーリはコソヴォの立場に理解を示したが、しかし、地位交渉では彼らも譲歩しなければならない、と忠告し、独立を当然のことだと考えることはできず、またすぐ実現するものでもないと何度も強調した³⁰⁾。独立を手に入れるにはコソヴォ自身の自助努力が必要であり、セルビア人マイノリティの処遇の改善と政府の機能向上が重要課題だとしたにも関わらず、「最終的な判断を下すのは国連安全保障理事会である」と念を押し、コソヴォの最終的地位が何になるにしろ、国際社会はコソヴォに長い間留まることになるだろう、と明言した³¹⁾。これはコソヴォ側が求める「完全かつ即時の独立」要求を後退させ、コンタクト・グループの指導原則の第10項³²⁾にある「地位確定提案遵守のために適切な監視（appropriate super-

557.

29) *Ibid.*

30) *Ibid.*, s. 564.

31) *Ibid.*

32) コンタクト・グループの指導原則第10項は以下。「しばらくの間、コソヴォは

vision)」とそのための「国際的な文民・軍事プレゼンスの継続的駐留」を認めるよう譲歩を促すための発言であったと考えられる。

次にセルビアで V・コシュトウニツァ首相と会談したアハティサーリは、コソヴォの地位についてコンタクト・グループが定めた条件とそれに対する自身の解釈を率直に切り出した。それは、コンタクト・グループの指導原則第 6 項にある、「コソヴォは 1999 年以前の状況に戻ることはない」という規定が、コソヴォはセルビアの支配下に戻ることはない、つまりコソヴォの「独立」を意味しているとアハティサーリは解釈している、というものだった³³⁾。さらに、コンタクト・グループにはロシアも含まれており、ロシアもこの規定に同意していることを強調してコシュトウニツァを追い詰めた。これに対してコシュトウニツァは、コソヴォの独立は、セルビアの領土保全とコソヴォの「高度の自治」を保証する国連決議 1244 に違反しているだけでなく、コンタクト・グループの指導原則自体にも反しているとし、真っ向から対立した。なぜなら、指導原則には「独立」とは全く明記されていないからである。セルビアはコソヴォに「自治以上を認める用意はあるが、決して独立は認めない」³⁴⁾ という立場を主張した。コシュトウニツァは、コソヴォのアルバニア人指導者たちがコソヴォのセルビア人の地位を守るための措置を国際的水準から見ても十分に講じておらず、またその水準を達成するにはかなり長い時間が必要だと主張した。

アハティサーリは、このコシュトウニツァの主張をセルビアの先延ばし戦略だとみなしたが、もはや先延ばしする余地はないことを悟らせるために、さらに踏み込んではっきりとこう言った。「あなた方はすでにコソヴォを失っている。今や問題は、いかにしてミロシェヴィッチが残した混乱を片付けるかであって、それはあなたがたのリーダーシップで行うのが最良だと私は考えている」³⁵⁾。地位交渉が始まって最初の会談での、アハティサーリのこの発言は、コシュトウニツァを始めとするセルビア首脳陣を驚かせた³⁶⁾ だけでなく、地位プロセスとともに働く国連スタッフたち

地位確定提案の条項の遵守のための適切な監督 (appropriate supervision) を行い、安全を確保し (特にマイノリティの保護)、基準達成の努力をチェックし支援するための、国際的な文民・軍事プレゼンスを引き続き必要とする」。

33) M. Ahtisaari (2008), *op. cit.*, p. 18.

34) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s. 566.

35) *Ibid.*

36) コシュトウニツァは、この発言を聞いて、「今まで私にそんなことを言った

にも、率直すぎるのではないかという心配を抱かせたという³⁷⁾。しかし、セルビア側の態度が硬化する危険を冒してでもこうした発言をしたアハティサリーの意図はどこにあったのであろうか。彼は以下のように主張する。

結果に関して明快で誠実であった方がいい。我々はそれが独立だと知っていた。なぜならコソヴォの人民が独立以外は受け入れないだろうからである。批判を招くとしても、そのようなことを言わずにいることは何の価値もない。困難な決定は、棚上げにするよりも手早く処理をした方がいいのである³⁸⁾。

アハティサリーは、コンタクト・グループの指導原則が地位に関して規定しているのは、明示されていないだけで「独立」であると解していたのに加え、「独立」以外の選択肢はコソヴォの多数派アルバニア人が決して受け入れないということを確認していた。同時に彼は、セルビア共和国もまた、コソヴォの「独立」は決して受け入れないだろうと考えていたが、セルビア側が主張するコソヴォのセルビア人の権利保護の問題を、最終的な地位には触れずに交渉の主要課題として取り扱うことで、少なくとも交渉自体を反故にせず進展させることができると考えていた。さらには、コソヴォのアルバニア人側が大幅な譲歩をし、コソヴォのセルビア人保護の問題を制度的に十分保証すれば、ロシアはセルビアを見放したとの評価を受けずに、最終的にコンタクト・グループの他国と足並みを揃えて「独立」を受け入れるだろう、という目論見があった³⁹⁾。コンタクト・グループの中にセルビア擁護派のロシア⁴⁰⁾がいることが重要で、ロシアをアハティサリーの地位提案に合意させることができれば、セルビアはロシアの後ろ盾を失い、「独立」を受け入れる以外になくなくなると考えられたのである。

アハティサリーはこの認識を、コンタクト・グループの中のコソヴォの

人は一人もいなかった」と驚きをあらわにした。H. H. Perritt, Jr., *op. cit.*, p. 120.

37) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s. 567.

38) *Ibid.*, s. 568.

39) H. H. Perritt, Jr., *op. cit.*, p. 132.

40) ただし、ロシアの立場は一貫してセルビア擁護であったとは言い難い。特にプロセスの始めには、ロシアの支持を期待するセルビアに対して「あえて国際的な孤立を深めようとするならばロシアはセルビアを守れない」と言ったという(*Ibid.*, p. 131)。

独立を支持する欧米五ヶ国と共有していた。それに対してロシアは、セルビアの合意がない限りいかなる解決策も国際社会が強制することはできない、という立場をとり、交渉の早期妥結にも反対していたが、コンタクト・グループの一員としてその指導原則や声明にもすべて同意しており、セルビアの立場を積極的に擁護する姿勢も当初は見せていなかった。アハティサーリはこの頃のロシアの態度を回顧して、「ロシアはセルビアへの愛着も持っていなかったし、彼らにとってセルビアは重要でさえなかった」⁴¹⁾と述べ、ロシアとセルビアには距離があると認識していたことを明らかにしている。

第三章 アハティサーリによるコンタクト・グループの合意形成

地位プロセス開始に先立ってアハティサーリは、オーストリアのウィーンに「コソヴォの地位確定のための国連事務総長特別大使事務所」(以下、UNOSEK)を設置し、自身の右腕として特使代理にオーストリアの経験豊富な外交官、A・ロハンを任命し、バルカン地域を専門とする国連職員を常駐させた。さらに、アハティサーリは、UNOSEK にアメリカ、NATO、EU、OSCE の代表を置き、コンタクト・グループ諸国や関連国際機関と日常的に情報交換ができるような仕組みを整えた。彼はロシアにも代表を出すよう打診したが、ロシア側がそれを断ったため、UNMIK の政治局長を務めていたロシアの外交官 P・イワンツォフを UNOSEK の政治局長に任命することで、モスクワとの連絡窓口を確保することに成功した⁴²⁾。こうして地位交渉の日々の進展状況について関連諸大国・諸機関と直接情報共有できる環境を作ることで、コンタクト・グループ内の合意形成を円滑にしようと考えていた。

41) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s. 598.

42) H. H. Perritt, Jr., *op. cit.*, p. 116.

第一節 ロシアの誘導（一）：非公式メッセージによる交渉目標の明確化

ロシアを誘導するためにアハティサリは、ロシアを交渉から排除したり孤立させたりするのではなく、あえて交渉プロセスの中心に取り込み、包括提案の作成に積極的に参加させようとした。つまり、ロシアを交渉の正当な参加者として遇し、建設的な関与を認めることで、アハティサリの最終提案への批判や拒否を行いつらくさせようとしたのである。それは前述した UNOSEK にロシア代表を組み込もうとする努力にも見て取れる。ただし、そのことはアハティサリがロシアの主張に迎合するというものではなかった。アハティサリは、コソヴォの「独立」をアメリカ、イギリス、フランスと同じように強硬に主張しており、ロシアに対しても「独立」以外の選択肢を議論する余地はない、と繰り返し言い続けたのである。

2006 年 1 月 31 日ロンドンで行われたコンタクト・グループ国外相会合に出席したアハティサリは、その冒頭で、この地位プロセスの到達点は「独立」になるだろうと明言し、そのことをコンタクト・グループの立場として明確にし、紛争当事者にはっきり伝えなければならない、と主張した⁴³⁾。その手段として、アハティサリは、地位交渉の条件についてコンタクト・グループの指導原則よりもさらに「独立」の方向性へ踏み込んだ内容のメッセージを、コソヴォのアルバニア人代表とセルビア共和国に送付することを提案した。ロシアはそれをコンタクト・グループ全体の公式声明とすることには反対したが、ロシア以外の五カ国が非公式のプライベート・メッセージとして両当事者に送付することには反対しなかった。このプライベート・メッセージの内容⁴⁴⁾はアハティサリが作成し、その 8 項目の要点は以下の通りである。

- ・ 1989 年の違憲的なコソヴォの自治の剥奪とそれに引き続く悲劇的な出来事がコソヴォの国際統治に至った状況ではコソヴォがベオグラードの支配に戻ることは現実的な選択肢ではない。
- ・ 今日のセルビアの民主的な指導者たちはミロシェヴィッチ体制の政策については責任を負えないが、ベオグラードとプリシュティナの指導者た

43) *Ibid.*, p. 175.

44) 以下から抜粋。M. Ahtisaari (2008), *op. cit.*, pp. 21-23.

ちは自らの負の遺産を受け入れて重大な責任を持たなければならない。

- ・セルビアとコソヴォの指導者たちは地位交渉において建設的に参加し、不可避で必要不可欠な妥協をするための心の準備をそれぞれの人民にさせる責任がある。地位プロセスは、人権、民主主義、法の支配における最も高い水準を満たす、安全で多民族からなるコソヴォを作り出さなければならない。
- ・セルビアの指導者たちの優先事項はコソヴォにおけるセルビア民族の自治体の未来を守ることである。そのためにはコソヴォの全市民の人権を守るための実効的な保証と適切なメカニズムを伴った、持続可能な多民族性の創出に集中しなければならない。コソヴォのセルビア人自治体はコソヴォの将来を築いていくうえで最も重要な役割を担っており、地位交渉において、またコソヴォ政府、コソヴォ議会、そして作業部会において、積極的に参画しなければならない。
- ・コソヴォの指導者たちの優先事項は、水準履行のための努力を加速させることと、民主的な価値を遵守し、ヨーロッパの水準を満たすことに注力することである。その意味で、以下の諸問題に特に重要性を付与する：分権化、少数者の権利、難民と避難民の帰還を促すための諸条件の確立、中央と地方のレベルでコソヴォのあらゆる自治体が政府に参加できるようにするメカニズム、そしてコソヴォの文化的・宗教的遺産の保護のための特別な措置、である。
- ・国際社会は、地位確定後の国際的文民・軍事プレゼンスを確立し、適切な監視と解決策の条項の遵守について統制を行う。
- ・国際社会はセルビアとコソヴォの人民が繁栄と自由と安全のうちに暮らし、欧州大西洋へ仲間入りする熱望を果たしたいという彼らの目標を支持することを繰り返し強調する。我々は、旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所 (ICTY) への全面的な協力の重要性を、特に裁判所によって起訴されたすべての人物に正義をもたらす際、繰り返し述べる。
- ・我々は最終地位プロセスを 2006 年以内に決着させることを期待している。

コンタクト・グループの指導原則ではコソヴォの地位について「1999 年 3 月以前の状況には戻らない」としていたが、プライベート・メッセー

ジでは、1989年にセルビア政府が違憲的な措置によってコソヴォの自治権を剥奪したことに触れ、その後の国際社会の管理に至った事態を考慮に入れると、「コソヴォがセルビアの支配に戻ることは現実的な選択肢ではない」と明言している。さらに、セルビアの領土保全とコソヴォの「高度の自治」を保証する国連決議 1244 への言及が削除されており、ロシアが反対していた交渉期限の設定についても、「2006年以内の決着を期待する」と付け加えられていた。ただし、ここでも「独立」という文言は用いられず、地位確定後の国際社会の役割については、「適切な監視」を実施することとされ、指導原則と同様の文言が用いられた。

ロシア外相の S・ラヴロフは「コソヴォがセルビアの支配に戻ることは現実的な選択肢ではない」という文言は、コソヴォの独立を認めることを意味するため、ロシアにとって問題だとして修正しようとした⁴⁵⁾。それに対してアハティサリーは、「我々はみな、ミロシェヴィッチの独裁的な支配ののち、コソヴォがベオグラードの支配下に戻ることは不可能だということを知っている。このことはセルビア人にも分からせなければならない事実である」⁴⁶⁾とそれまでの彼の主張を繰り返し、さらにラヴロフの目をまっすぐ見て鋭く言った。「ベオグラードは、コソヴォの独立とセルビア人保護の約束の両方についてコンタクト・グループから明確なメッセージを受け取るまでは一歩も踏み出そうとしないであろう。あなた方〔コンタクト・グループ：引用者注〕はこのプロセスを支持すると請け合ったのだから、あなた方が何をすべきかを私は話しているのである」⁴⁷⁾。そして、プライベート・メッセージの文言を変えようとするロシアの意見に対して、「…私はこのプライベート・メッセージを草案としてここに持ってきたのではない。それは最終版である」⁴⁸⁾として、一切の修正を受け付けようとしなかった。こうして、ロシアはその原文のまま欧米五カ国がセルビア共和国とコソヴォのアルバニア人代表に送付することに最終的に同意した⁴⁹⁾。

さらに、このコンタクト・グループ外相会合のあとに出された声明には、

45) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, ss. 573-574.

46) *Ibid.*, s. 574.

47) *Ibid.*

48) *Ibid.*

49) H. H. Perritt, Jr., *op. cit.*, p. 175.

「解決策がなによりコソヴォの人民にとって受け入れ可能なものになる必要があるということを、ベオグラードが心に留めることを期待する」⁵⁰⁾ という文言が採用された。「コソヴォの人民にとって受け入れ可能なもの」というのは、当時のコソヴォの人口の90%がアルバニア人であったことを考えれば、実質的に「独立」を意味していたと言っていい内容であった。アハティサリはこの声明を受けて、「これは独立が唯一の選択肢だということを意味していた。もちろんロシアもそれを知っていた」⁵¹⁾ と述べ、この声明に同意したことで、ロシアがコソヴォの独立を認める可能性があることの証左として受け止めた⁵²⁾。

第二節 ロシアの誘導(二):コソヴォ・セルビア交渉におけるセルビア人の権利保護

アハティサリは、コンタクト・グループ内での合意を作り出すために、最終的な地位提案の内容に関してロシアへ配慮することも忘れなかった。それは、コソヴォのセルビア人を保護するための制度設計に重点を置き、ロシアにコソヴォのセルビア人の正当な利益に関して、セルビア共和国の主権を維持すること以外は、出来る限りのすべてのことが扱われていると納得させることであった。そうすることで、ロシアが安保理で拒否権をちらつかせてまで頑ななセルビアを支持することはなくなるのではないかと見積もったのである⁵³⁾。

また、コソヴォ・セルビア直接交渉では、地位問題から実務問題を切り離し、前者を一旦棚上げにして、後者の分権化、人権の保護、宗教施設の

50) コンタクト・グループ外相会合声明(2006年1月31日)。http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/declarations/88236.pdf

51) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s. 575.

52) 地位プロセス当初におけるロシアの欧米五カ国に対する譲歩的な態度の真意は、2006年3月14日付の『フィナンシャル・タイムズ』紙で「ロシアと中国は新たなコソヴォを阻止しないと約す」の見出しでリークされたことによって明らかになった。それによると、ロシアのラヴロフ外相はアメリカのC・ライス国務長官と会談した際、内密に、ロシアはコソヴォの独立という不可避なことを妨げようとはしない、と語ったという。情報源は匿名だったが、ブッシュ政権はコソヴォを、チェチェンやチベットが自らの独立の根拠として用いることができるような危険な前例にはしないと請け合い、ロシアと中国を説得したという。*(Financial Times, March. 14, 2006. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/24b5d91e-b399-11da-89c7-0000779e2340.html#axzz47FCdzvxS>)* しかし、このリークによってラヴロフは面目を失い、ロシアは態度を硬化せざるをえなくなった。

53) H. H. Perritt, Jr., *op. cit.*, p. 131.

保護、経済問題などの問題を扱うことから始めることで、交渉プロセスを徐々に前進させることを目指した。アハティサリーは、この方法を次のように評価している。

実務的段階で議論される諸問題は「政治の舞台で全世界を揺るがすような重大な問題ではない」が、それらはコソヴォに実際に住んでいる人々の必要（日常生活の諸権利）を取り扱うことができると同時に、より大きな問題についてより強固な交渉の基盤を作り出すために、プロセス自体を肯定的な結果から始めることができる⁵⁴⁾。

このアプローチは、両当事者の地位交渉の開始に対する心理的ハードルを下げ、交渉を機能させるという実際の目的だけではなく、コソヴォの「独立」という地位問題を取り上げたくないセルビア側の政治的要求に応えたものでもあった。直接交渉の事前協議において、セルビアの指導部とアハティサリーは、交渉の進め方に関して、具体的な協議事項から始めるべきであり「地位に関しては中立」に行われるべきだ、ということに合意したという⁵⁵⁾。

またロシアも、地位問題を「棚上げ」にするために「漸進的アプローチ」の採用を提案した。これはアハティサリーとセルビアが合意したアプローチと同様のものであった。2006年2月14日、安全保障理事会でロシア代表A・デニソフは、地位交渉の進め方について次のように発言している。「コソヴォ地方の将来的地位を決めるための基礎は、漸進主義の原則であるべきだ。我々は地位プロセスの特定の側面についての合意形成から始めるべきであり、それが達成されてから初めて、実際の将来的地位を議論する段階に進まなければならない。そのような漸進的アプローチによってその後の地位の形式に関する当事者間の合意のために必要な雰囲気を作り出すことができるだろう」⁵⁶⁾。アハティサリーは、地位問題で当事者間の合意が生まれる可能性は極めて少ないため、そこは交渉せず、合意や妥協が生まれ

54) *Ibid.*, p. 143.

55) M. Weller, *Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence*, Oxford University Press, New York, 2009, p. 202.

56) 第5373回国連安保理会合〔2006年2月14日〕（国連文書、S/PV.5373）。

やすい他の実務的問題から取り掛かることにに関して、セルビアとロシアの主張を採用したのである。

実務問題のなかでアハティサーリが特に重点を置いて取り組んだのは、セルビア人が多数派を占める自治体の権限と数を定める「分権化」問題であった。これは、コソヴォにおけるマイノリティの権利保護の制度を定めるためのものであり、全体の直接交渉の半分以上をこの問題に費やした。この問題に関してはセルビア側が当初から積極的な姿勢を示し、スイスの行政単位であるカントン（canton）をモデルにした案を提示したが、特使代理ロハンによって「コソヴォはスイスではない」として退けられた⁵⁷⁾。

セルビア側は、コソヴォにセルビア人が多数派の自治体を新たに 15 作ることを要求した。また、セルビア共和国に避難している住民がコソヴォへ帰還する際、もともと暮らしていたところではなく、新たに作られたセルビア人自治体に移るようにするという提案もなされた。これに対してコソヴォのアルバニア人側は、セルビア人の自治体を新たに 3 設けることを提案したが、コンタクト・グループや UNOSEK からの国際的な圧力を受け、後に 5 つに増やした⁵⁸⁾。さらに、セルビア人の自治体同士が集まりいくつかの構成単位ないし地域を形成することができるかどうか、という点も重要な論点であった。コソヴォのアルバニア人代表は、セルビア人主体の自治体が地域として構成されてしまうと、他の地域と事実上分離してしまい、中央政府の統治が及ばなくなることを危惧し、反対した⁵⁹⁾。また、そのようなコソヴォのセルビア地域とセルビア本国との経済的・文化的つながりを容認するかどうか、という問題も議論された。

57) M. Weller, *op. cit.*, p. 203.

58) *Ibid.*

59) *Ibid.*, pp. 203-204.

第四章 交渉の行き詰まりとアハティサーリ・プラン

第一節 ロシアの態度の硬化

実務問題に関する交渉が、コソヴォの憲法問題に及んでくると、セルビア側はコソヴォの独立につながる交渉には応じないとして態度を硬化させた。2006年5月、セルビア大統領と首相はアハティサーリとコンタクト・グループに対して、実務的問題のみに焦点を当ててきたこれまでの交渉アプローチは間違いだったと苦言を呈し、アハティサーリとの当初の約束とは反対に、地位に関する交渉をひと通り行ったのちに、コソヴォの憲法についての実務的な問題を協議すべきだと主張した⁶⁰⁾。このセルビアの交渉態度の変化と軌を一にして、ロシアの態度も従来の黙認的なものから明確なセルビア擁護へと硬化していき、コンタクト・グループの他の欧米五ヶ国と対立するようになっていった。

アハティサーリは、2006年6月、安保理常任理事国のロシアと中国を訪問し、地位交渉の現状と地位提案の内容を説明し、支持を取り付けようとしたが、ロシアのラヴロフ外相は、ロシアは完全にコンタクト・グループの指導原則に同意し、アハティサーリの任務を支持してはいる、と地位プロセスへの関与を続けることを確認しながらも、ベオグラードに対して何も強制はしたくないとし、さらに、国際社会は国連決議1244に基づいてしなければならないことがまだたくさんあり、なぜそこまで急ぐ必要があるのか、とアハティサーリに問いかけた⁶¹⁾。

これに対してアハティサーリは、コソヴォは特別なケースであり、コソヴォの解決策は他の地域にとっての前例にはならない、と強調した。その理由は、他のどの紛争とも違って、コソヴォは7年間も国連の暫定統治下にあり、地位問題の決着は国連安保理の決議にかかっているからだとし、たとえ当事者自身が合意できない場合でも、安保理はその代わりに結束して決定を行うことのできる唯一の機関である、とロシアを説得した⁶²⁾。しかし、ロシアを納得させることはできなかった。

60) *Ibid.*, p. 206.

61) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s. 582.

62) *Ibid.*

2006年7月24日、アハティサリはコソヴォのアルバニア人とセルビア共和国の代表団をウィーンに招集し、地位に関する最初の直接交渉を行った。しかしその結果は、それぞれが「独立」と「高度の自治」という従来からの主張を繰り返すだけで、いかなる妥協も行われなかった。コンタクト・グループは交渉後に声明を出し、安保理決議1244とコンタクト・グループの指導原則そして1月31日の外相会合後の声明への支持を確認し、当事者双方に対して、より建設的で柔軟な態度で交渉に臨むように求めた。その上で、特にセルビア共和国に対して、これまでより一層の柔軟性を示すよう要求した。さらに、交渉が一旦開始されたら中断されてはならないという指導原則の規定を強調し、コンタクト・グループは両当事者がそれぞれどの程度建設的に参加するかを監視し、それに応じた結論を出す、とした⁶³⁾。

その後、地位問題と実務問題を含めた直接交渉が続けられたが、双方の主張は平行線をたどり、合意に達することはおろか、これまでの実務交渉で積み重ねられてきた妥協案からも後退する可能性が出てきた。コンタクト・グループは、これ以上の交渉は無意味であり、国連に提出する包括提案の作成に取り掛かる必要があるとして、9月20日に声明を出し、交渉プロセスを前進させるためアハティサリに地位確定のための包括提案を準備するよう促した⁶⁴⁾。

ロシアは、9月20日に出されたコンタクト・グループの声明に同意し、交渉の進展とアハティサリによる包括提案作成を支持したが、その同意が非常に条件的なものであることも明らかにした。ロシアは自身の立場を次のように説明した。「我々はコソヴォの将来的地位に関する交渉の前に、基準達成度について安全保障理事会の評価結果に基づく国連安保理決議が先に必要であると考え。また、地位に関する交渉に期限を設けることは非生産的である」⁶⁵⁾。ロシアの解釈ではコソヴォの地位に関する交渉はまだ開始しておらず、その開始についてロシアは安保理で拒否権を持っている

63) コンタクト・グループ公式声明 (2006年7月24日)。<http://www.unosek.org/docref/Statement_of_the_Contact_Group_after_first_Pristina-Belgrade_High-level_meeting_held_in_Vienna.pdf>

64) コンタクト・グループ公式声明 (2006年9月20日)。<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/91037.pdf>

65) 'Russian position on Kosovo', *Perspective on Kosovo*, in M. Weller, *op. cit.*, p. 208.

と主張したのである。つまり、アハティサリーが包括提案の準備をすることについての同意は、この提案が地位の問題を含まないという想定のもと行われていたと考えることができよう。

これは、セルビア共和国が当初の交渉方法を変え、地位問題を話し合う主張をしたことで、コソヴォのアルバニア人とセルビア共和国が原則的な立場を崩さずに態度を硬化させ、交渉が決裂する危険性すら出てきた中で、ロシアの交渉引き伸ばし戦術であると考えられる。ロシアとしては当事者間の交渉を決裂させずに、しかし完全な合意にも達しないように、自国が拒否権を持つ国連安保理まで提案を持っていき、ロシアと同様にコソヴォの独立に懸念を抱くコンタクト・グループ以外の諸国に訴えることで、欧米大国とは異なる国際秩序観を提起することを目論んでいたと見てよいのではないだろうか。

また、ロシアは欧米のコソヴォの独立支持の立場を牽制するため、次のような声明を出し、コソヴォ問題は特殊事例ではなく、普遍的性格をもつと主張した。「コソヴォについての決定は普遍的な性格をもつと想定することは極めて重要である。それは先例を作り上げる。コソヴォの事例が唯一特殊であるという考え方は、国際法のルールを巧みに回避する試みにほかならず、現実から目を逸らしている。さらに悪いのは、そのような試みが国際社会の不信感を生み出していることである。というのもそれが世界中の様々な地域における危機の解決策として適用される二重基準と、個別の事例次第で恣意的に強制されるルールという印象を作り出すからである」⁶⁶⁾。

アハティサリーと欧米諸国の「コソヴォは特殊事例である」という主張にたいして、安保理常任理事国の中国、非常任理事国の南アフリカやインドネシア、あるいはEU内の国内に分離運動を抱える諸国は「国際社会が当事国の意向に反して、国内の分離主義的勢力に独立を与える決定すること」を大いに懸念しており、ロシアはそうした諸国の賛同を得て安保理やEUの内部の足並みを乱そうとしたと考えられるだろう。

そうしたロシアの姿勢は安保理での議論の中に窺われる。12月13日に行われた安全保障理事会の会合では、ロシア代表のV・チュルキンは、従

66) *Ibid.*

来のように安保理決議 1244 とコンタクト・グループの公式声明への支持を明言しながら、「いかに困難であろうとも、交渉による妥協案の他に選択肢はない」と断言し、コソヴォによる単独独立宣言のシナリオや、アハティサーリが作成する地位提案を当事者の合意なしに強制するという考え方に反対した。ロシアは、コソヴォのセルビア人とアルバニア人のそれぞれの立場をゆっくりと調和させていくことが必要で、そのためには厳密な日程を設定すべきではない、と再度強調した⁶⁷⁾。

さらに 2007 年 2 月 12 日のミュンヘン安全保障会議において、ロシアのプーチン大統領は痛烈なアメリカ批判演説を行った。プーチンはそこで冷戦後のアメリカのグローバルな優位性を指摘し、その国境を踏み越えた単独で独善的な武力介入によって多くの命が失われ、世界はますます不安定になってきていると批判した。また、アメリカのチェコとポーランドへのミサイル防衛基地建設計画を、それがロシアに向けられたもののだとして反発し、NATO の旧ソ連地域への拡大に対しても強い警戒感を示し、アメリカがヨーロッパにおける新たな分断線を作り出そうとしている、と非難した⁶⁸⁾。このロシアのアメリカへの対決的な姿勢を目の当たりにして、アハティサーリはロシアが安保理で拒否権を行使するつもりかもしれない、と初めて真剣に懸念したという⁶⁹⁾。直接的な言及はなされなかったが、コソヴォ問題もまたこの米露対立という文脈で取り扱われることになるだろうからである。

しかし、この時点でもなお、アハティサーリはロシアが最終的には拒否権を行使することはなく、国際社会の調和を乱すことはないだろうと見積もっており、特に 1999 年のコソヴォ危機においてロシアと共に仲介をした経験一つまり、ロシアは決まって頑固な態度で交渉に臨むが、結果が不可避だとわかると最後には譲歩するということ一に裏付けられており、今回も同じことが起こるとアハティサーリは信じていた⁷⁰⁾。アハティサーリの考えでは、ロシアは決議に棄権しさえすればよく、そうすれば、安保理

67) 第 5588 回国連安保理会合〔2006 年 12 月 13 日〕(国連文書、S/PV.5588)。

68) 第 43 回ミュンヘン安全保障会議でのプーチンの演説 (2007 年 2 月 12 日)。
<<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html>>

69) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s. 590.

70) *Ibid.*, ss. 590-591.

での国際協調を犠牲にすることなく、セルビアに対しても面目を保つことができるというものであった⁷¹⁾。

しかし、ソ連崩壊後に経済的にも政治的にも弱体化していた1999年のロシアの対欧米態度と、プーチンの指導下で国力が回復し、欧米に対して対等にものを言うことのできる大国へ復活していた2007年のロシアのそれが同じになるだろうと期待するのは無理であろう。しかし、アハティサリーはロシアを特別扱いせず、対等な参加国として交渉に関与させておけば、最後はロシアが折れてくれるだろう、という素朴とも言える信頼を持ち続けていたように見える。このようなアハティサリーの対ロシア姿勢について、アメリカ国務省のコソヴォ特使F・ウィズナーは、以下のように言う。「マルッティは常に、もう少し待ってみよう、ロシアがどの立場に立とうとしているか見てみよう、と言っていた。彼はロシアを見込みのない国だとは決して看做さなかった。おそらく、フィンランド人はいつもロシアから最善のものを期待するからだろう」⁷²⁾。

第二節 包括的地位確定提案（アハティサリー・プラン）の提出

ロシアとセルビアの態度は変わらないまま、2007年3月9日にウィーンでのUNOSEKでアハティサリーの包括提案についての最後の当事者直接交渉が行われた。アハティサリーは開会にあたり、参加者に対して、「私の提案は実現可能で安定したコソヴォを作り出すために必要な条件についての広範な国際的コンセンサスを反映している」⁷³⁾として、自身の提案の正当性を強調した。しかし、セルビア代表はアハティサリーと国連、そして国際社会全体に対してセルビアからコソヴォを非合法的に奪おうとしていると非難し、コソヴォの独立ではなく自治のみを主題にした全く新たな交渉を要求した。他方、コソヴォのアルバニア人代表はアハティサリーの提案を全面的に受け入れる、とした。結局、両当事者の歩み寄りが見られないまま交渉は終了し、アハティサリーはこれ以上の交渉は無意味だとして、セルビアの同意がないまま、包括提案を安保理に提出することに決めた。

71) *Ibid.*, s. 591.

72) *Ibid.*, s. 598.

73) *Ibid.*, s. 593.

2007年3月26日、安保理に提出された「コソヴォの地位確定のための包括提案」には、コソヴォの地位について「独立」という文言は用いられず、ただ「社会(society)」と表現されるにとどまった⁷⁴⁾。ただし、そこには、安保理決議1244に明記されていたユーゴスラヴィア(セルビア共和国)の領土保全の維持とコソヴォの自治についての記述はなく、コソヴォが実質的に独立国家となるための条件が定められていた。例えば、コソヴォは国際的な条約を交渉、締結し、国際機関への加盟を申請することのできる権利を持つとされた。また、コソヴォ自身の旗(国旗)や歌(国歌)など、独自のシンボルを持つことも許された。

さらにアハティサリは、包括提案に加え「勧告(Recommendation)」を同時に提出し、そこでは「コソヴォの地位は、国際社会に監視された独立(independence, supervised by international community)とするべきである」⁷⁵⁾と地位について明記した。地位に言及なしの包括提案と地位に言及ありの勧告を別個の文書として提出したのは、セルビアとロシアの反対を見越したやり方であった。アハティサリとコンタクト・グループの欧米五カ国は、セルビアはコソヴォに実質的な独立を与える提案は受け入れないだろう、と予想していたが、同時にセルビアが公的には提案に反対することを許しつつ、早期のEU加盟の約束と引き換えに実際には黙認するよう説得できると考えていた⁷⁶⁾。そうすれば、ロシアもセルビアを裏切ることなく安保理でアハティサリの提案に拒否権を行使しないだろうということが予想できた。

包括提案では、コソヴォの基本的な政体に関して、セルビア側が主張したスイスのカントン制のような権限の強い自治州からなる連邦制は退けられ、中央政府の統制下である程度の権限が付与される西欧流の地方自治制度が採用された。しかし、マイノリティとしてのコソヴォのセルビア人の権利は、アルバニア人側の主張以上に重視された。例えば、セルビア人マ

74) 包括提案の第一章第一節第一項の規定は以下の通り。「コソヴォは多民族社会(multi-ethnic society)になり、自らの立法・行政・司法機関を通じて法の支配を完全に尊重しつつ民主的に自らを統治することになる」。2007年3月26日付事務総長より安保理議長宛て書簡付録「コソヴォの地位確定のための包括提案」(国連文書、S/2007/168/Add.1)。

75) 2007年3月26日付事務総長より安保理議長宛て書簡「コソヴォの将来的地位に関する事務総長特別大使による報告書」(国連文書、S/2007/168)。

76) M. Weller, *op. cit.*, p. 218.

ジョリティの自治体が新たに作られ、そこでは、セルビア語での教育、行政、文化事業を行うことが許されていた。また、セルビア人自治体同士の連携やセルビア本国からの財政支援も容認していた。これは、中央政府と地方自治体の間にコソヴォのセルビア人による第三の意思決定機構が創出され、コソヴォの事実上の分断につながる恐れがあるとして、アルバニア人側が強く反対していた事柄であったが、アハティサーリはセルビア共和国とロシアの賛成を取り付けるため、その反対を退ける形となった。国際社会の役割については、UNMIK の権限を縮小した上で EU 主導の国際文民事務所（ICO）に移行することが記された。軍事面では引き続き NATO 主導の部隊が駐留し、元 KLA メンバーからなるコソヴォ保安警察を解体し、新たな国際的部隊を作ることが企図された。

このように、地位に言及なしの包括提案と言及ありの勧告を分けて提出するという形式や、セルビア人マイノリティの大幅な権利容認という内容には、アハティサーリと UNOSEK が、ロシアを安保理で包括提案に反対しないように誘導することに苦心したことが見て取れる。しかし、チェコなど東欧へのミサイル配備や旧ソ連地域への NATO 拡大などのアメリカの攻勢に対抗するため、コソヴォ問題を国際政治の米露対立の文脈で扱い始めたロシアは、包括提案の実質的な内容は、いくら地位に言及なしといえども、「独立」と同等の権限をコソヴォに付与しているものであり容認できないとするセルビア共和国の主張に同調し、欧米大国との立場の違いを鮮明に打ち出すばかりだった。さらに安全保障理事会では、ロシア以外にも、非常任理事国のインドネシアや南アフリカなどは、セルビアの同意なしにコソヴォの独立を強制する決議を通すことに対して、主権と領土の一体性を脅かす先例を作ることになるとして懐疑的であり、ロシアの反対姿勢が強まる中でそれらの諸国を説得することは困難であった⁷⁷⁾。

4月3日、安全保障理事会は非公式協議でアハティサーリの提案について議論した。コソヴォのアルバニア人側は提案を受け入れたが、セルビア共和国は反対した。ロシアも交渉の継続を求め、従来の立場を崩さなかったため、このまま包括提案を決議にかければロシアが拒否権を行使する可能性が濃厚になってきた。そうした情勢の中で、提案を決議にかけるべき

77) H. H. Perritt, Jr., *op. cit.*, p. 182.

か否かについては意見が分かれていたが、アハティサーリは、コソヴォは国際社会が安保理で決裂する危険を冒してまで取り組むべき大問題ではないとし、中東やダルフール、イラン、イラク、アフガニスタンなどのより重要な国際政治問題での協調を優先すべきだと主張した⁷⁸⁾。

こうして、ロシアの拒否権行使の可能性が濃厚になるなか、アハティサーリ・プランは国連決議にかけられずに終わり、アハティサーリと UNO-SEK はその任務を終えることとなった。次の段階として、アメリカ、EU、ロシアの三者で構成する「トロイカ」主導の 120 日間の交渉プロセスに道を譲ることとなる。

おわりに

コソヴォ地位交渉において、アハティサーリは、紛争にたいして中立・公平な立場に立ち、当事者双方から妥協を引き出し調整した上で合意に導く「仲介者・調停者」というよりも、交渉の前から目指すべき到達点をあらかじめ明確にし、そこにたどり着くための方法と道筋を設定する、言わば「先導者」としての役割を演じた。しかし、この「先導者」という役割は、アハティサーリが地位交渉において絶対的な自律性を有していたことを意味しない。これまで見てきたように、地位交渉の枠組みはコンタクト・グループの指導原則に大きく規定され、あらかじめ解決の選択肢が限られており、アハティサーリはその枠組みに常に忠実であった。ただし、コンタクト・グループの六カ国には、コソヴォの独立に対する「温度差」とも言える意見の相違があった。コソヴォの「独立」に最も積極的に賛成していたアメリカ、イギリス、フランス、最終的に「独立」は不可避だろうと認めつつも、それをセルビアやロシアとの関係上ははっきりと言いきれない慎重派のドイツとイタリア、そしてセルビアが同意しない限りはいかなる解決策も強制してはならないとする、実質的には「独立」反対派のロシアという構図である。

アハティサーリは、地位プロセスが始まる前から、交渉の結果はコソヴォの「独立」になる他はない、と考えていた。ミロシェヴィッチ独裁下のセ

78) K. Merikallio and T. Ruokanen, *op. cit.*, s. 597.

ルビアがコソヴォの自治権を不当に奪い、住民を迫害した事実を見逃すことはできず、セルビアはコソヴォを失うことでその歴史の責任を取らなければならない、とし、コソヴォの「独立」を認めることがコソヴォ紛争における正義の実現の方法だと考えていた。しかし、地位に関してコソヴォとセルビアが交渉によって合意に達する見込みはほとんどないだろう、と考えてもいた。

そこでアハティサリーは、コンタクト・グループという大国による非公式外交フォーラムを地位プロセスに積極的に関わらせ、コンタクト・グループ内の立場を「独立」支持に向けて統一することで、セルビアとコソヴォの両当事者の交渉決裂を防止し、プロセス自体を進展させるための一種の圧力装置として活用しようとした。したがって、アハティサリーの「仲介」の主眼は紛争当事者ではなく、コンタクト・グループ内の合意形成、特にいかにしてロシアを、大国としての面子を立てながら、最終的にコソヴォの「独立」に反対しないように誘導していくか、ということにあったと言えるだろう。

こうした戦略のもと、アハティサリーが行ったことは、まずウィーンの UNOSEK の事務所にコンタクト・グループ国からの代表者を常駐させ、交渉の進展に関して常に情報を共有できるようにしたことである。ロシアは代表を出すことを嫌がったが、プロセス全体と包括提案の作成に責任を持たせるため、ロシア人を UNOSEK の政治局長という重要なポストに就かせることで、モスクワとの窓口を確保した。次にコンタクト・グループの指導原則以上に「独立」志向が明確になった 8 項目からなるプライベート・メッセージを作成し、コンタクト・グループの各国に対してそれをセルビアとコソヴォに個別に送付するよう提案したことである。ロシアはメッセージの文言に異議を唱え修正を要求したが、アハティサリーはそれを一切聞き入れなかった。ロシアはこのメッセージを送ることはしなかったが、ほとんど「独立」を認めることを意味した内容を黙認したことは、セルビアに対する間接的な圧力となりえただろう。

さらに、コソヴォ・セルビアの当事者交渉でも、地位問題を棚上げにして実務問題を先に扱うことで交渉を進展させやすくしたことも挙げられる。事実、これは地位問題に触れずにコソヴォのセルビア人の権利保護の仕組みを強化したいと考えるセルビア側の政治的要求に沿ったものであ

り、実務問題の内容も分権化やセルビア正教を始めとした宗教遺産の保護の問題など、セルビア側の懸念点が交渉の議題とされた。このセルビア重視の交渉の進め方も、一つのロシア誘導策と捉えることができる。アハティサーリの見立てでは、ロシアはセルビアに愛着を持っているわけでもなく、セルビアのために国際的孤立を選ぶつもりもないが、欧米の主張に簡単に従うことも、大国としての自負心から簡単なことではない。したがって、セルビア人の権利を十分に保証する包括提案を作成することそれ自体が、ロシアのセルビアの擁護者としての面目を守りつつ、コンタクト・グループと国連安保理で欧米と袂を分かつことも回避できる余地を作り出す、と考えたのであった。

これらの戦術は 2006 年の中旬ころまではうまくいっているように見えたが、2006 年の後半からセルビアの態度の硬化と、国際政治においてロシアと欧米間の関係が冷え込んでくるにつれ、コソヴォ問題に関するロシアの態度も徐々に明確なセルビア擁護へと変化していった。

2007 年に入ると、プーチン大統領は、アメリカによる東欧へのミサイル防衛基地の建設計画や、旧ソ連地域だった諸国を取り込もうとする NATO 拡大の問題などを、ロシアに対する対決行動だとして、アメリカを名指しで非難し、米露関係は一気に緊張を増した。またヨーロッパとは石油・ガスパイプラインの建設を巡って関係が冷え込んでいた。このようなロシアと西側との関係悪化というより大きな国際政治の対立構図のなかで、ロシアにとってコソヴォ問題は、それを利用して西側を攻撃できる材料としてその重要性が質的に変わったと考えられる。

こうした中で、アハティサーリの包括提案は当事者であるセルビアの同意もロシアの同意もないまま安保理に提出されたが、安保理での議論でもロシアは強硬な態度を変えようとしなかった。安保理決議の採択の展望に暗雲が立ち込める中で、欧米側でも、アハティサーリの包括提案を支持するコンタクト・グループの欧米五ヶ国と、自国に少数民族の独立問題を抱え、コンタクト・グループから排除されている他の EU 諸国との足並みの乱れが露呈していった。ロシアはそこを見逃さず、安保理でコソヴォの「独立」の押し付けは国際法上「先例」を作ると主張し、「独立」に懐疑的な EU 諸国と「独立」賛成派のコンタクト・グループの間の対立を大きくした。その結果、アハティサーリは、安保理に提出した包括的地位確定提案を採

択できる見通しが立たず、決議にかけることを回避せざるをえなかった。

アハティサリは、地位交渉を途中で決裂させることなく先導しその解決策を提示することはできたが、コンタクト・グループの合意形成をすることはできなかったと言うほかないだろう。それはとりもなおさず、「9・11」事件以後の「テロとの対決」時代の流動的な米欧・米露・欧露関係をアハティサリがとらえきれず、コソヴォ問題はアフガニスタンやイラクと比べて、国際政治における重要度が低いという認識のもと、米欧露の協調路線が最終的には取られるはずだろう、という期待に基づいた仲介であったからではなかったか。そのため、米露・欧露の対決構図が深まっていくにつれ、ロシアがコソヴォ問題を利用し存在感を発揮しようとする際に、彼はもはや説得材料を持ち得ていなかったのである。

しかし、アハティサリには成し遂げたこともあった。それは、UNO-SEK にロシア代表を組み入れることでロシアを孤立させず交渉プロセスの当事者とすることや、地位問題を棚上げにすることで実務問題についての交渉でセルビアを席につかせること、地位について踏み込みつつ実務問題について詳細な妥協案を作成し、2008年2月17日のコソヴォの単独独立宣言後、国連からEU主導の暫定統治への移行を、大きな暴力衝突なしに実現したこと、であったと言えるだろう。アハティサリ自身、自らの仲介を振り返り、地位確定提案によって、コソヴォからの国連の撤退とEUへの引継ぎのための組織的な方法を提供することができたと評価し、ヨーロッパに「凍結された紛争（frozen conflict）」を増やさなかったことを自身の功績としている⁷⁹⁾。また、「コソヴォの独立を多くの重要な諸国が素早く承認したことに勇気づけられた」⁸⁰⁾とも語っている。

最後に、アハティサリの仲介外交に見る、冷戦後のフィンランド外交の変容について考察してみたい。冷戦期のフィンランドは、脅威としてのソ連と部分的な相互援助条約を結ぶことで、安全保障の面ではその影響下に入りつつ、自由民主主義と市場経済という政治経済体制を維持するという面では決してソ連の支配下に入らないようにするために、東西対立のなかで中立を保つことに腐心してきた。戦後しばらくはソ連の多大な影響下にあったが、1952年には賠償金を独力で完済し、「雪解け」の機運のなか

79) M. Ahtisaari (2008), *op. cit.*, pp. 34-35.

80) *Ibid.*, p. 35.

でヘルシンキのボルッカラに置かれたソ連基地を撤去することをソ連と合意するなど、50年代を通じて、徐々に自律性を回復していった。60年代末から70年代半ばにかけてのデタント期には、ケッコネン大統領のリーダーシップの下で、欧州安全保障会議（CSCE）設立のためのヘルシンキプロセスでのイニシアティブに代表されるように、国際会議のホスト国を務めて、積極的中立主義外交を展開し、緊張緩和の促進に貢献したが、それは同時にソ連との関係を一層深めながら、そうすることで西側との関係を広げていくというフィンランドの戦略が形作られていく過程でもあった。

冷戦後、ソ連の崩壊がフィンランド外交に変容を迫るなか、フィンランドは冷戦期にフィン・ソ関係を規定していた軍事条項を含む相互援助条約を廃棄し、あらたにロシア連邦と通常の状態間条約を結んだ。そして加速するヨーロッパ統合に乗り遅れまいと、冷戦期の中立政策を軍事的非同盟政策へと修正し、EU加盟へと大きく舵を切ったのであった。こうして、ロシアから離れヨーロッパの仲間入りをすることは、ソ連崩壊後の不安定なロシアと向き合ううえでも、フィンランドはもはや独力でロシアと向き合わなくていいという大きな安心感を得ることを意味した。

しかし、冷戦期にソ連との密接な友好関係を築き、中立政策の下でヨーロッパ統合から距離をとっていたフィンランドは、同時にEU加盟した旧中立国のスウェーデンとオーストリアに比べ、EU諸国のあいだでの政治的信頼は決して大きくはなかった。そうしたヨーロッパで劣位にある自国の位置を自覚していたフィンランドは、EU加盟後にいかにEUの中で信頼と確固たる地位を確保するかを課題とし、EUの共通外交・安全保障政策に留保なしで支持を表明し、また共通通貨政策のユーロ導入にもスウェーデンに先駆けて原加盟国として参加するなど、「EUの優等生」とも言える姿勢を示していた。それと同時に、ロシアとの関係も経済パートナーとして発展させ、EUの「北方次元」イニシアティブに見られるように、EU経済とロシア経済をつなぐ窓口としての役割をも積極的に果たすなど、その外交の選択肢を自覚的に広げていくことに成功したと言える。こうした、冷戦後のEU加盟国としてのフィンランド外交の基盤を作り上げたのが、まさにアハティサーリであった。

しかし、国際政治における欧米・ロシア関係がコソヴォ紛争（1999）、イラク戦争（2003）、NATOとEUの東方拡大、旧ソ連圏での「カラー革命」

などで悪化していくと、フィンランドは、ロシアを脅威とみなしアメリカと NATO に政治的・軍事的に接近する中・東欧諸国の地政学的立場に自らも陥る危険性に直面する。冷戦期にソ連の支配下に入らなかったフィンランドは、中・東欧諸国ほどはロシアを脅威と感じていないが、潜在的な脅威としてとらえざるをえなくなり、ロシアへの潜在的対抗力として、EU に加えてアメリカの政治的信頼がますます重要だと考えるようになっていく。

ロシアの大国復帰の兆しが見えるようになるにつれ、フィンランドはさらに EU とアメリカに積極的にコミットすることになった。そうしたなかでのコソヴォ地位確定交渉でのアハティサーリの仲介役抜擢は、欧米における優等生としてフィンランドが認められた証左であり、冷戦後のフィンランドの欧米外交の一つの到達点であったと言えよう。しかし、アハティサーリ自身は、確かに欧米側にくみしていたが、ロシアの脅威を強調することもなかった。むしろ、ロシアの脅威は過去のものとして、地位交渉を通じてロシアを特別な国としてではなく、国際社会における対等な一国として扱ったのであった。彼は、コソヴォの「独立」に最終的にロシアを誘導するため、コンタクト・グループの会合で説得したり、包括提案の内容をコソヴォのセルビア人保護に重点を置いたものに作り上げたりしたが、決してロシアと直接取引をしたり、熱心に説得工作を行うことはなかった。ロシアと単独で相対することは、冷戦期のフィンランド・ソ連の「特別な関係」への回帰を想起させるためであろう。アハティサーリがロシアを過度に脅威と見なさないことによって、ロシアと話ができる関係を維持することができ、だからこそ、欧米諸国が意見の相違がありながらもロシアを同じ外交交渉の場にとどめておきたい際に、欧米寄りの緩衝役としてのアハティサーリが必要とされたのではないだろうか。