

ウクライナと NATO 加盟問題

合六 強

(EUSI 研究員(政治))

2014年4月から始まったウクライナ政府軍と親ロシア派武装勢力による東部での戦闘は、二度の停戦合意にもかかわらず、今日に至るまで続いている。2015年9月8日の国連人権高等弁務官事務所の発表によると、これまでにこの戦闘による死者は少なくとも7962人、負傷者は17811人に上っている¹。

このように東部で不安定な情勢が続くなか、ウクライナでは中長期的な観点からいかに自国の安全保障を確保していくかという議論が活発化している。そして現在、その一つの選択肢としての「NATO 加盟」に対する国民世論が大きく変化している。そこでこの小論では、NATO 加盟に関するこれまでのウクライナ政府の方針を簡単に振り返るとともに、同問題に対するウクライナ国民の意識について世論調査をもとに見ていきたい。

NATO 加盟に関するウクライナ政府の方針

まず、NATO とウクライナの関係を中心に振り返りたい。両者の関係は、1991年に独立を果たしたウクライナが北大西洋協力理事会に参加したことで始まった。そして1994年2月、ウクライナは他の CIS 諸国に先駆けて NATO の「平和のためのパートナーシップ(PfP)」プログラムに参加する。その後、1997年7月に「NATO・ウクライナ間の特別なパートナーシップ憲章」が署名されるとともに、「NATO・ウクライナ委員会」が設置されたことで、両者の協力関係は発展していった²。

このようななか、ウクライナが将来的な NATO 加盟を目標に掲げ、加盟に向けた準備に着手したのは2002年5月(クチマ政権下)のことだった。そして2004年秋の「オレンジ革命」を受けて2005年に成立したユーチェンコ政権は加盟に向けた本格的な動きを見せ、NATO との協議を活発化させていった。しかし、2008年4月のブカレスト NATO 首脳会議において、将来加盟国となるための準備を支援する「加盟のための行動計画(MAP)」へのウクライナの参加は見送られることとなった。独仏など一部の同盟国が、ウクライナ国民の支持が低いこと、NATO 加盟が可能となるほど同国の民主化が成熟していないこと、NATO とロシアの関係が悪化する可能性が高いことを理由に反対したためである。そして2010年に成立したヤヌコーヴィチ政権はこれまでの方針を転換して「非同盟」の立場を鮮明に打ち出し、いかなる政治・軍事同盟にも属さないという内容が盛り込まれた法律を発効させた。これによりウクライナは自ら NATO 加盟への道を閉ざしたのである³。

しかしウクライナ危機を受けて、2014年5月に成立したポロシェンコ政権は、「外部からの攻撃や圧力から国家

¹ Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) “Close to 8,000 people killed in eastern Ukraine – UN,” 8 September 2015. (<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Media.aspx?IsMediaPage=true&LangID=E#sthash.n3QIQ7dM.dpuf>) (2015年9月9日最終アクセス、以下同様)

² North Atlantic Treaty Organization (NATO), “NATO’s relations with Ukraine,” 6 May 2015. (http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37750.htm) 1990年代のウクライナの NATO に対する見方については、末澤恵美「NATO の東方拡大とウクライナ」『海外事情』第46巻1号、1998年、藤森信吉「ウクライナと NATO の東方拡大」『スラヴ研究』47号、2000年に詳しい。

³ 東野篤子「ウクライナの EU・NATO 加盟問題」『法学研究』84巻1号、2011年。

を守るという点で、ウクライナの非同盟という立場は役に立たなかったことが証明された」として、安全保障に関する方針を見直した。同年12月、ウクライナ最高会議(議会)は非同盟の方針を棄てる法案を圧倒的多数で可決し、ポロシェンコ大統領がこれに署名した⁴。そして2015年5月に国家安全保障国防会議において採択された2020年までの「ウクライナ国家安全保障戦略」では、NATOへの加盟を追求していくこと、そしてそれが可能になるための状況を作り出していくことが確認された⁵。

ただしここで注意を要するのは、ポロシェンコ政権がNATOへの加盟申請を「いつ」行うかについて、具体的な日程を提示していない点である。ウクライナにとって喫緊の課題は、防衛・安全保障セクターにおける抜本的改革である。ポロシェンコは、ウクライナ軍の装備や制度がNATO標準を満たしてはじめて加盟を検討できるようになり、それには「少なくとも6、7年かかる」と慎重な立場をとっている。また、NATOへの加盟を申請する際には国民投票を実施する意向を繰り返し表明している⁶。これは以下で見ると、NATO加盟が国論を二分しかねない難しい問題だとの認識があるからであろう。

NATO加盟に対する国民の意識

それでは、NATO加盟を問う国民投票が実施された場合、ウクライナ国民はいかなる投票行動をとるのか。

ウクライナのシンクタンクであるラズムコフ・センターによる世論調査(図1)によると、これまで国民の多くはNATO加盟に否定的な立場をとってきた。上述のように、2002年にクチャマ政権がNATO加盟を目標に掲げた際の支持が32%だったのを頂点に、その後、支持率は低下傾向にあった。これは、ユーシチェンコ政権がNATO加盟に向けた動きを加速させた間も例外ではなかった。この時期の賛成は15%~21%程度で、反対の声が60%を超えることもあり圧倒していた。また注目すべきは、ウクライナと同様にNATO加盟を求めながらも、ブカレストNATO首脳会議でMAP招聘を見送られたジョージアがロシアとの間で2008年8月に紛争状態に入った際も、ウクライナ国民の間で加盟支持が広がることはなかった点である。つまり、NATO加盟への国民の支持は一貫して低く、多くの国民にとってNATOは自国の安全保障を確保するうえで魅力的な選択肢として映ってこなかったのである。

しかし、現在こうした国民の意識に変化が見られる。ラズムコフ・センターが2015年3月に行った調査によると、賛成が43.3%だったのに対して、反対は31.6%だった(図1)。またレイティング・グループによる同年7月の調査でも、賛成41%、反対30%とほぼ同様の結果が出ている⁷。なかにはNATO加盟支持が60%を超える調査(同年7月)も存在するが⁸、いずれにせよ現段階で40%~60%の国民がNATO加盟に好意的な立場をとっている。これ

⁴ Verkhovna Rada of Ukraine, “Plenary meeting on December 23, 2014,” 23 December 2014. (<http://rada.gov.ua/en/news/News/News/100685.html>); “Ukrainian parliament scraps Ukraine’s non-aligned status,” UNIAN, 23 December 2014.

(<http://www.unian.info/politics/1025068-ukrainian-parliament-cancels-ukraines-non-aligned-status.html>)

⁵ President of Ukraine, “President approved Strategy of National Security of Ukraine,” 26 May 2015. (<http://www.president.gov.ua/en/news/prezident-zatverdiv-strategiyu-nacionalnoyi-bezpeki-ukrayini-35396>); “Ukrainian interest. Security strategy, Russian rhetoric and maneuvers of the West,” UNIAN, 2 June 2015. (<http://www.unian.info/politics/1084612-ukrainian-interest-security-strategy-russian-rhetoric-and-maneuvers-of-the-west.html>)

⁶ “Poroshenko signs law on abandoning non-aligned status,” UNIAN, 29 December 2014. (<http://www.unian.info/politics/1027525-poroshenko-signs-law-on-abandoning-non-aligned-status.html>); “Interview: Ukraine’s Poroshenko: «Putin the Pact-Breaker»,” *Corriere della Sera*, 30 June 2015. (http://www.corriere.it/esteri/15_giugno_30/poroshenko-interview-corriere-della-sera-1cd6f896-1f0e-11e5-be56-a3991da50b56.shtml)

⁷ “Public Opinion Survey Residents of Ukraine, July 16-30, 2015,” conducted by Rating Group Ukraine on behalf of International Republican Institute.

(http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-08-24_survey_of_residents_of_ukraine_july_16-30_2015.pdf)

⁸ The Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, “Support for joining NATO considerably increases in Ukraine –poll,” 6 August 2015. (http://dif.org.ua/en/mass_media/support-for-joining-n.htm)

は歴史的にみて非常に高い数値である。ロシアによるクリミア編入とそれに続くウクライナ東部への介入、そして停戦合意にもかかわらず止まない東部での戦闘を受けて、NATO 加盟を求める声は高まっているといえよう。

また上述のレイティング・グループによる地方別の調査結果を見ると、ウクライナ西部での支持が 63% (不支持 24%)、中部での支持が 43% (不支持 26%)、南部での支持が 40% (不支持 33%)、東部での支持が 15% (不支持 42%)となっている。2014年3月の調査⁹と比べると、東部では支持こそ広がっていないものの、反対派は 25%も減少しており、また南部においては賛成が 29%増加し、反対が 19%減少している。2014年の調査では現在占領されている東部地域やクリミアも調査対象になっているため厳密には比較できないが、南部や東部において反対派が減っているという一般的傾向は確認できる。とはいえ、現時点でも東部での支持は 15%にとどまっており、西部と比べると約 50%もの開きがある。NATO 加盟はいまだにウクライナの国民を分断しかねない微妙な問題であることがわかる。

NATO の対応: 同盟国への再保証とウクライナへの限定的支援

バルト三国が羨ましい——大使経験もあるウクライナの識者が筆者に語った言葉である。

今回のウクライナ危機を受けて、NATO は 2014年9月の英ウェールズ首脳会議で「集団防衛」の重要性を改めて確認した。そして特にロシアへの懸念を強めている NATO 域内の東側に位置する同盟国(バルト三国やポーランド)に対する抑止・防衛態勢を強化し、防衛コミットメントを繰り返し確認することで、その不安を取り除こうとしている¹⁰。

他方、NATO はウクライナに対しては限定的な支援しか行っていない。もちろん、パートナー国としてこれまで NATO が実施する様々な演習や作戦に貢献してきたウクライナの主権や領土の一体性を尊重する声明は出されている。また、力による現状変更を行ったロシアを強く非難し、ロシアとの間で行われていた軍事・文民両面での実務的な協力を停止した(ただし大使級以上の政治的対話は継続している)。しかし、ウクライナへの物的・財政的支援としては、同国が軍・組織の改革や防衛能力の強化を実施するうえで必要な支援を提供するに留まっている¹¹。確かに同盟の盟主である米国では 2015年2月以降、ウクライナへの殺傷兵器の提供をめぐる議論が盛り上がり、ポロシェンコ政権もこれを求めているが、現段階では実施されていない¹²。NATO は非加盟国であるウクライナに対する防衛義務を負っておらず、同盟国とパートナー国の間で対応に差が出てしまうのは当然のことであろう。それゆえ、冒頭の元大使の発言にもあるように、NATO 加盟支持派にとって、ソ連から独立後、NATO に加盟し、現在再保証措置を受けているバルト三国は羨ましく映るのである。

NATO 加盟への課題

現在ウクライナの NATO 加盟を支持する声は確かに高まっているが、それでも国民のコンセンサスが得られた

⁹ “Public Opinion Survey Residents of Ukraine, March 14-26, 2014,” conducted by Baltic Surveys and The Gallup Organization on behalf of the International Republican Institute. The fieldwork was carried out by Rating Group Ukraine.

(<http://www.iri.org/sites/default/files/2014%20April%205%20IIRI%20Public%20Opinion%20Survey%20of%20Ukraine,%20March%2014-26,%202014.pdf>)

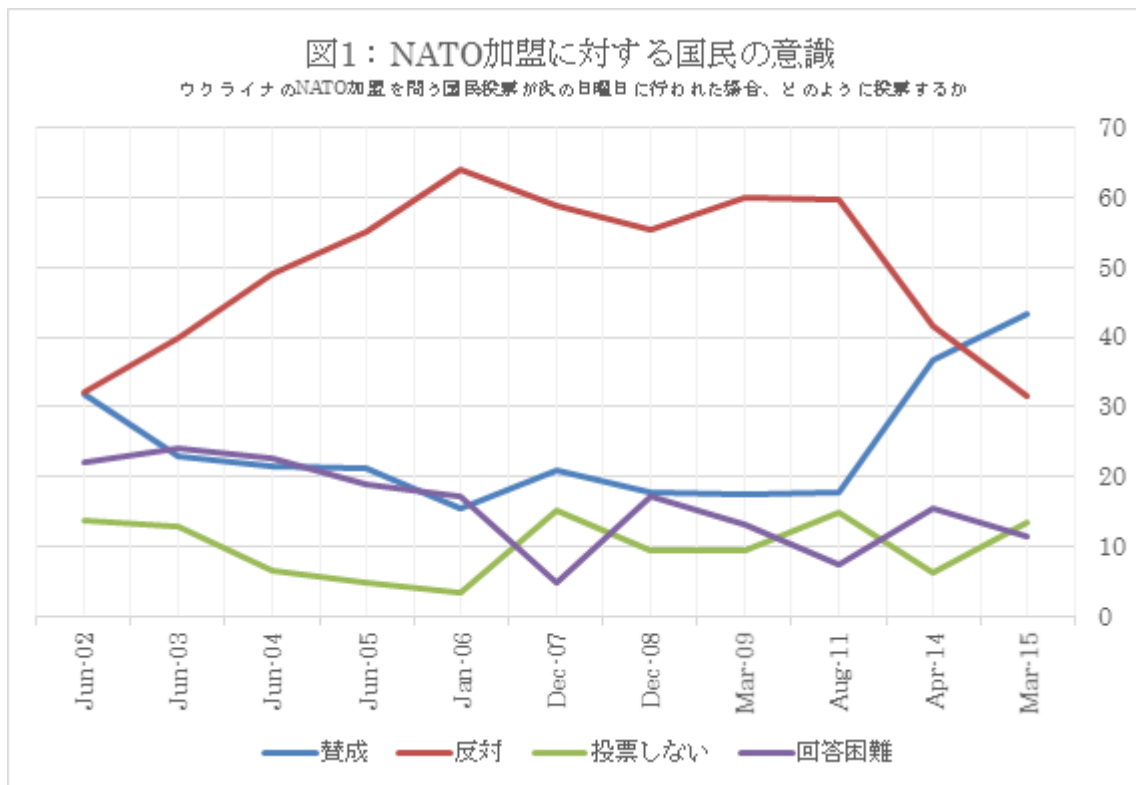
¹⁰ 鶴岡路人「ウクライナ危機を受けた NATO の新たな課題—集団防衛、即応性、ハイブリッド戦争」『ブリーフィング・メモ』防衛研究所、2015年5月。(<http://www.nids.go.jp/publication/briefing/pdf/2015/201505.pdf>)

¹¹ NATO, “NATO’s relations with Ukraine”; “Fact Sheet: NATO’s practical support to Ukraine,” June 2015. (http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150624_1506-Factsheet_PracticalSupportUkraine_en.pdf)

¹² “U.S. Considers Supplying Arms to Ukraine Forces, Official Say,” *The New York Times*, 1 February 2015. (<http://www.nytimes.com/2015/02/02/world/us-taking-a-fresh-look-at-arming-kiev-forces.html>); “An S.O.S From Battleground Ukraine,” *Wall Street Journal*, 29 July 2015. (<http://www.wsj.com/articles/message-from-battlefield-ukraine-1438106297>)

といえる状況にまでは至っていない。そもそも NATO 加盟には加盟国の全会一致が必要であり、国民の支持が高いという理由だけで実現するわけではない。それでも、ウクライナの加盟に慎重な立場をとる同盟国に「口実」を与えないためには、国民の支持は不可欠になってくる。

また、ウクライナの国内改革や欧州の安全保障環境に悪影響を及ぼしている東部での戦闘を終結させなければ、NATO 加盟実現は遠のくばかりである。国内改革は加盟の前提条件と見なされており、また NATO 内にはロシアとの関係改善を求める同盟国が少なくないからである。つまり、NATO 加盟を重視すればするほど、東部での戦闘に終止符を打ち、ロシアとの関係正常化を模索することが求められるのである。これは、現在ロシアを「軍事的な敵対国¹³」とみなすウクライナにとって簡単な選択ではなく、しばらく時間がかかると思われるが、これを実現しても、危機が過ぎ去ったとして NATO 加盟への国民の支持が下がる可能性は否定できない。今後、NATO 加盟を目指すウクライナ政府が、いかにしてこの問題で世論のさらなる支持を獲得しながら、ロシアとの関係を再構築していくのか注視していく必要がある。



出典) Razumkov Centre, “How would you vote if the referendum on Ukraine’s NATO accession was held the following Sunday? (recurrent, 2002-2015)” (http://www.uceps.org/eng/poll.php?poll_id=46) をもとに筆者作成。

¹³ 2015年9月2日の国家安全保障国防会議で採択され、大統領に提出された新たな軍事ドクトリンのなかではロシアをこのように定義している。National Security and Defense Council of Ukraine, “Press release subsequent to the results of the meeting of National Security and Defense Council of Ukraine,” 2 September 2015. (<http://www.rnbo.gov.ua/en/news/2253.html>)