
第2章

NATOとウクライナ

合六 強

はじめに

2022年2月24日にロシアがウクライナへの全面侵攻を開始してまもなく1年を迎える。プーチン（Vladimir Putin）大統領に攻撃の手を緩める気配はなく、いつ、どのように戦争が終わるのか、その行く末は見えない。それでも長期的観点から確実に言えるのは、この戦争によってヨーロッパは歴史的な転換点を迎えたということである。

ロシア・ウクライナ戦争が各方面にもたらした影響はすでに甚大であり、論点も多岐にわたるが、この間、とりわけ注目されたのが北大西洋条約機構（NATO）とロシアの対立構図である。それは、まずプーチンがかねてよりNATO、とりわけその東方拡大の歴史とさらなる拡大（つまり、ウクライナのNATO加盟）の問題をプレイアップし続けているからである。例えば、侵攻直前の2021年12月には、「NATO不拡大」や「冷戦後の新規加盟国への部隊や兵器の配備禁止」などについて法的に保証するよう米国やNATOに求めた¹。また2月24日の演説でも、これまでの米国・NATOの政策（とりわけ東方拡大）への批判を展開したうえで、①NATOがさらに拡大してウクライナ領で軍事開発を始めること、②ロシアと隣接する土地（プーチンによれば「我々の歴史的領土」）で敵対的な「反ロシア」が作られているということは受け入れ難いと述べて、侵攻を正当化した²。また全面侵攻開始後も、米国を含めNATO諸国が、ウクライナを武器供与の面で支え続けていること、ロシアがNATO諸国への脅しを（しばしば核戦力を誇示しながら）繰り返していることも、こうした構図を際立たせている。

こうしたなかロシアの軍事侵攻の一つの「歴史的背景」として膨大な議論が展開されているのが、冷戦後 30 年あまりの NATO 東方拡大のプロセスやロシアとの対立の歴史についてである。とりわけ 1990 年代初頭に NATO 不拡大の約束があったのかという論点は、歴史研究の枠を超えて広く論じられてきた。一方、そうした議論のなかでは、プーチンによって大きな争点に仕立て上げられた「NATO・ウクライナ関係」の変遷については、必ずしも十分に顧みられているとは言い難い。

そこで本稿では、冷戦後 NATO とウクライナが相互にどのような関係を構築してきたのか、その変遷を振り返る。本論で詳述するように、NATO とウクライナの関係は、ソ連解体直後から始まったが、それは独自に完結して存在してきたわけではなく、NATO の東方拡大及び NATO・ロシア関係から様々な影響を受けるかたちで進展してきた。それゆえ本稿では、NATO・ウクライナ関係をより広い文脈のなかで位置づけながら振り返ることとする。

1. NATO の東方拡大と NATO・ロシア・ウクライナ三角関係

(1) NATO の東方拡大と NATO・ロシア関係

冷戦終結の過程でソ連の軍事的脅威が消失するなか、NATO の関心は次第に「力の空白」が生じた中・東欧地域へと移っていった。それは、旧ユーゴスラビアで紛争が勃発するなか、「民族対立や領土問題を含む経済・社会・政治的困難から生じうる中・東欧諸国の不安定化³⁾」(1991 年「戦略概念」)が懸念されたからである。そこで、軍事同盟から政治同盟へと変容しつつあった NATO は、1990 年 7 月の「ロンドン宣言」において「もはや敵ではない⁴⁾」と見做した旧東側諸国との対話と協力を通じて、真の意味での東西分断を克服し、変動期のヨーロッパ秩序を安定化させようとした。

まず 1991 年 11 月のローマ首脳会議では、旧ワルシャワ条約機構諸国との安全保障対話フォーラムである「北大西洋協力理事会 (NACC)」を創設し、1997 年にはこれを発展させる形で「欧州・大西洋パートナーシップ理事会 (EAPC)」を設置した。また、一部の中・東欧諸国がロシアへの懸念から NATO 加盟を熱望するなか、NATO は 1994 年 1 月、加盟を前提としない「平和のためのパートナーシップ (PfP)」プログラムを発表し、軍事面を中心にロシアを含む参加国との間で個別的な協力を進めていった。これは、平和維持活動 (PKO) 任務を NATO と共同で実施するための能力構築に主眼が置かれていたが、もう一つの狙いは、顕在化しつつあった東方拡大

をめぐる問題を先送りにすることにあった。NATO側は当初、迅速な加盟国の増大に消極的だった。

他方、NATOはソ連解体後のロシアとも協調的なパートナーシップ関係の構築を模索した。NATOの東方拡大をめぐるのは早い時期から両者の懸案事項となっていたが、それでもNATOは、NACC/EAPCやPfPプログラムを通じてロシアとの間に対話と協力の機会を持った。ただしNATOにとってもはや脅威でなくなったロシアは中心的課題ではなくなり、ロシアとの関係は数多くあるパートナーシップのうちの一つに過ぎなかった。

しかし、東方拡大がいよいよ政治日程に上り、ロシア側の反発も強まると、NATOとしては、拡大によって欧州に新たな分断が生まれぬよう、個別的な対応をとることが必要となった。そこで1997年5月、NATO加盟国首脳とエリツィン大統領（Boris Yeltsin）の間で締結されたのが「NATO・ロシア基本議定書（Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation）」である⁵。

これは、ポーランド、チェコ、ハンガリーへの加盟招請が決まる同年7月のNATOマドリッド首脳会議に先んじて締結されたことからわかるように、東方拡大をめぐる両者の「手打ち⁶」文書だった。同時にNATO・ロシア（「NATO+1」）対話の枠組みである「常設合同理事会（PJC）」も設置されることになり、「意見の相違が生じた際には、政治的協議の枠組みで善意と相互尊重に基づいてそれを解決するよう努力する」ということが確認された。

NATOとロシアは、その冒頭で「民主主義と協調的安全保障の原則に基づき、欧州大西洋地域において永続的かつ包括的な平和を共に構築する」という決意を示し、「互いに敵と見做さない」ということを改めて確認した。そして、ロシアの安全保障上の懸念を打ち消すため、まず「NATO加盟国は、新規加盟国の領土に核兵器を配備する意図も計画も理由もない」と確認し、さらには「NATOは、現在および見し得る安全保障環境において、実質的な戦闘兵力の追加的な常駐を行わないとの意図を表明した。

この基本議定書は、その後長年にわたってNATO・ロシア関係の基盤を提供してきた。そして後述するように2014年のロシアによるクリミア占領や東部（ドンバス）紛争への介入に至ってもなお、基本議定書は破棄されることはなく、NATOは、ここで表明した内容に抵触しない範囲で対ロ抑止・防衛態勢を整えた。

(2) NATO・ウクライナ関係とウクライナ・ロシア関係

NATOは、東方拡大とともにロシアとのパートナーシップ関係の強化を図ったが、同時にその間に位置する「大国」ウクライナにも配慮を示した。

1991年12月にソ連からの独立を果たしたウクライナにとって喫緊の課題は、主権と領土保全を確実にすることだった。初代大統領のクラウチューク (Leonid Kravchuk: 1991-1994年) は、ソ連末期の1990年に最高会議 (国会) で採択された「主権宣言」で確認された「軍事的中立」と「非核化」の方針を独立後も堅持し、ロシアとはベラルーシとともに独立国家共同体 (CIS) を創設しながらも、ロシア主導の政治・軍事再統合の試みには警戒し、タシセント条約に加わることも拒んだ。

こうしたなか NATO とウクライナとの公式的な関係は、ロシアや他の中・東欧諸国と同じく、同国の NACC 参加から始まった。ウクライナは 1994 年 2 月には他の CIS 諸国に先駆けて NATO の PfP プログラムに加わり、翌年 12 月以降は、NATO が主導するボスニアの和平履行部隊・安定化部隊 (IFOR/SFOR) に計 2800 人以上の兵力貢献を行った⁷。

NATO・ウクライナ関係も数多くあるパートナーシップのうちの一つに過ぎなかったが、それが変質するきっかけとなったのが、上述の東方拡大と NATO・ロシア関係の進展である。これによってウクライナは東西間で取り残されることを恐れた。こうしたなか 1994 年 7 月に成立したクチマ政権 (Leonid Kuchma: 1994-2005 年) は、ウクライナの立場も考慮されるよう NATO に配慮と関係強化を求めた⁸。

この結果、第一次東方拡大の陰で目立たなかったものの、1997 年 7 月の NATO マドリッド首脳会議では、「NATO・ウクライナ特別パートナーシップ憲章 (Charter on a Distinctive Partnership)」が締結され、協議内容や協力分野が特定された⁹。また同時に、さらなる協力を模索するための「NATO・ウクライナ委員会 (NUC)」の設置や、ウクライナ国民が NATO への理解を深めるための「NATO 情報・文書センター」の設置も決まった。1998 年には、治安・防衛セクター改革のための協議と協力を促進するための「防衛改革に関する共同作業部会」が立ち上げられ、1999 年にはこれを支援するための NATO リエゾン・オフィスがウクライナ国防省内に設置された¹⁰。

なおこれら一連の流れは、ソ連解体直後から拗れていたウクライナ・ロシア関係の進展とも連動していた¹¹。独立後まもなくウクライナは、自国に残置された旧ソ連の核兵器の廃棄、クリミア半島の帰属、そしてセヴァストポリを母港とする黒海艦隊分割問題などをめぐって、ロシアと鋭く対立した。

まずウクライナの非核化については、1994 年 12 月の「ブダペスト覚書」によって

解決をみた。これを通じて、ウクライナは核廃棄を進めて非核兵器国としてNPTに加盟する一方、米国、英国、ロシアの3カ国はウクライナの独立、主権、国境を尊重するとともに、同国への経済的圧力や武力行使、そして核の威嚇及び使用を控えることなどを確認した。

またクリミアの帰属、黒海艦隊の分割、そしてロシア黒海艦隊の駐留をめぐる問題については、「NATO・ロシア基本議定書」締結直後にウクライナ・ロシア間で署名された黒海艦隊に関する諸協定や、友好・協力・パートナーシップに関する条約によって処理された。1997年に締結されたこれら一連の文書によってソ連時代の遺産相続をめぐる問題は一旦決着し、両国は互いの領土保全と国境の不可侵を確認したのである。こうしてクチマ政権は、クラウチューク前政権期に悪化したロシアとの関係を正常化しつつ、NATOとはより一層の協力を進める素地を整えた。

2. ウクライナの NATO 加盟問題浮上

2001年9月のアメリカ同時多発テロをきっかけに、コソボ空爆をめぐり悪化していた米ロ関係及びNATO・ロシア関係には「テロとの戦い」という共通課題が浮上し、両者の関係は改善の兆しを見せた。一方、こうしたなかで再び政治日程にあがったのが、バルト三国を含む国々への第二次東方拡大である。NATOとしては改めてロシアとの関係管理が必要となった。

2002年5月、NATO加盟国首脳は、2000年5月に大統領に就任したプーチン大統領とともに「ローマ宣言 (NATO-Russia Relations: A New Quality)」に署名し、PJCにかわる「NATO・ロシア理事会 (NRC)」を創設した¹²。これは「NATO+1」の対話枠組みであるPJCとは異なり、NATO加盟国(当時19カ国)とロシアが対等な立場で参加するもの(「NATO at 20」)で、共通の課題だったテロ対策を含む危機管理や大量破壊兵器拡散問題、そして軍備管理などを議題とした。NATOの根幹に関わる集団防衛や拡大などは議題から除かれたものの、共通の懸念事項や協力事項について、コンセンサスで「共に意思決定を行い、共に行動をとっていく」とした点で、NRCの創設は画期的だった。その後、NRCにおける実務的な協力はアフガニスタンやシリアなどに関しても見られ、ロシアがクリミアに侵攻する直前まで続いた。

こうした取り組みは、ロシアからの大きな反発を招くことなく、新たな拡大の道を開いた。NATO諸国は、ローマ宣言署名と同じ年のプラハ首脳会議において、エス

トニア、ラトビア、リトアニア、スロバキア、スロベニア、ブルガリア、ルーマニアへの加盟招聘に合意し、これら7カ国は2004年3月に正式にNATOに加盟した¹³。

一方、ウクライナは、東方拡大によって複数のNATO新規加盟国と国境を接することになり、NATOとロシアの狭間に置かれることとなった。クチマは、「テロとの戦い」を契機に米欧とロシアが接近する機会を捉え、2002年5月、将来的にNATOへの加盟を目指す意思を初めて示した。これを受けて、同年11月のプラハ首脳会議におけるNUCでは、政治、経済、軍事など各分野における具体的な改革目標を設定した「行動計画（Action Plan）」が策定・発表された¹⁴。こうしてウクライナのNATO加盟問題が浮上することになった。

その後、加盟に向けた動きは、2004年末からの「オレンジ革命」を経て誕生したユシチェンコ政権期（Viktor Yushchenko: 2005 - 2010年）において一気に加速した。ユシチェンコは大統領就任直後の2005年2月にNATO本部を訪問し、1999年に加盟準備のための仕組みとして新たに設けられた「加盟のための行動計画（MAP）」への参加について立場を明確にし、関係強化の方針を打ち出した。これを受けて、NATOは同年4月のNUCで、MAP招請の前段階に位置づけられる「緊密化対話（Intensified Dialogue）」をウクライナとの間で立ち上げ、政治、軍事、財政、安全保障面における改革を支援するための枠組みを作った。またウクライナはこれと並行して、コソボ、アフガニスタン、イラク、地中海におけるNATO主導の任務や演習に積極的に参加し、同盟の「貢献国」になりうることをアピールした¹⁵。

しかし、そもそもこの時期、ウクライナのNATO加盟には2つの大きな壁があった。

第1は、ウクライナ自身の問題である。まず、長らく問題視されてきた治安・防衛セクターの改革（例えば、文民統制、汚職対策など）において十分な進展が見られなかった。またNATO加盟に対する国民の支持は一貫して低かった¹⁶。ユシチェンコ政権期における加盟支持は15%~20%程度で、不支持の割合は60%を超えることもあり圧倒していた。さらに政党間の違いも顕著であり、2006年8月に同政権下で首相に復帰したヤヌコーヴィチ（Viktor Yanukovich）率いる「地域党」はNATO加盟に反対で、彼は2007年10月までの首相在任中、MAP不要という立場を明確にしていた。つまり政権内でも統一見解が得られていない状況だった¹⁷。

第2は、NATO内の分裂である。米英、中・東欧諸国がウクライナの加盟を推したのに対して、仏独など一部諸国は慎重な姿勢をとった。すでにユシチェンコの姿勢がロシアの反発を招き、ウクライナ・ロシア関係全体が、他のヨーロッパ諸国にも悪影響を及ぼした「天然ガス紛争」も相俟って悪化するなか、後者の国々は、上記の間

題を抱えるウクライナに MAP を付与することでロシアを不必要に刺激してはならないと考えていた¹⁸。

こうした分裂の構図は、2008年4月のNATOブカレスト首脳会議でも変わらなかった。ユシチェンコは同年1月、改めてブカレスト首脳会議でのMAPを求めた。ブッシュ（George W. Bush）米大統領はキーウでの首脳会談後MAP支持を表明し、その足でブカレストに向かって他の同盟国に対してウクライナとジョージアへのMAP付与への同意を求めた。しかし、メルケル（Angela Merkel）独首相やサルコジ（Nicolas Sarkozy）仏大統領の姿勢は変わらず、最終的に両国に対するMAP招請は見送られ、引き続き12月のNATO外相会議で検討されることになった¹⁹。一方、妥協の結果、首脳会議後の声明には、「(両国が) 将来的にNATO加盟国の一員になるだろう」という曖昧な一文が盛り込まれた²⁰。全加盟国によるコンセンサスが必要なため、実態として加盟プロセスに一切の進展の見込みがないなか、NATOとしては玉虫色の決着で問題を先延ばしにするかたちをとったのである。

その後、加盟をめぐる議論は急速に萎んだ。きっかけは、ブカレスト首脳会議から4か月後の2008年8月に起こったロシアによるジョージア侵攻である。よく指摘されるように、ブカレスト声明がその重要な背景を成したかについては今後の歴史的検証を必要とするが、この結果、少なくともNATOの一部ではロシアへのさらなる配慮が必要だと認識された。2008年12月のNATO外相会議では、ウクライナ・ジョージアともに「なすべき重要な仕事を残している」との結論に達し²¹、翌年4月のストラスブル・ケール首脳会議では、ブカレスト声明の立場は確認されたものの、両国の加盟に向けた具体的な道筋が示されることはなかった²²。

さらにロシアのジョージア侵攻によってNRCの公式会合と一部の協力分野が一時的に停止されたが、一年を経ずして再開されることになった。独仏などは当初こそ厳しい姿勢をとったものの、徐々にロシアとの関係正常化を求め、米国もまたオバマ（Barack Obama）政権成立にともなって米ロ「リセット」を模索した。ジョージアにおけるロシアの行動は一部の中・東欧諸国に大きな不安を与えたものの、NATO全体として戦力態勢や対ロ姿勢に大きな変化は見られなかった。2010年に採択されたNATO「戦略概念」においても、ロシアは様々な懸案事項を抱えながらも基本的に協力・関与の相手として位置づけられた²³。

また、2010年のウクライナにおける政権交代によって、ウクライナのNATO加盟問題は完全に棚上げ状態となった。大統領に就任したヤヌコーヴィチは、対ロ関係の改善と対EU関係の強化を両立させようとした一方、NATO加盟については否定的

な態度をとり「非同盟」の地位を求めた。同年7月には、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、ウクライナは自ら加盟の道を閉ざした。これは、ロシアによるジョージア侵攻を経てもなおNATO加盟支持が広がらなかったウクライナ世論の状況も反映していた²⁴。これに対してNATO首脳は2010年11月のリスボン首脳声明において、「安全保障体制を自由に選択する各国の主権的権利を認識し、我々はウクライナの「非同盟」政策を尊重する」ことを表明するとともに、引き続き対話や改革支援、実務的な協力については継続する意向を示した²⁵。こうしてウクライナのNATO加盟準備は無期限停止となった。

3. 2014年ウクライナ危機後のNATO・ウクライナ関係

(1) ウクライナ危機に対する米欧の対応

2013年11月末から始まった「マイダン革命」による混乱が広がるなか、ロシアがクリミアを占領し、続いて東部紛争に介入していったこと（「2014年ウクライナ危機」）は国際社会に衝撃をもたらした。米欧は、ロシアによる主権・領土の一体性の侵害という明白な国際法違反に対して、いかに対応するかという問題に直面した。

まず、米欧は事態収束に向けて仲介や調停を試みると同時に、ロシアに対して政治・外交（G8からの追放）や経済（個人・団体への資金凍結や渡航禁止）の両面で制裁を科した。しかし、米欧による調停も虚しく東部紛争が激化するなか、7月に入ると米国とEUの制裁は本格化した。両者はロシア経済に打撃を与えるべく部門別の制裁に踏み切り、9月にはこれを強化した²⁶。

その後、制裁は、2015年2月に独仏の仲介によって締結された東部紛争の停戦と平和の道筋を定めたいわゆる「ミンスク合意」と紐づけられることになった。すなわち、ロシアがこの合意項目を履行しない限り、制裁の緩和・解除はありえないという立場が取られたのである。しかしその後7年にわたって、この合意に基づく和平プロセスは停滞し、停戦合意すら破られる状況が続いた。米国とEUの対ロ制裁は十分な効果を出せないまま2022年まで継続・更新されてきた。

他方、この危機はNATOにも変容を迫った。NATOは冷戦後、長らく域外活動を中心とする「危機管理」任務に注力してきた。また上述のように、「協調的安全保障」任務のもとロシアとの間で対話メカニズムを構築してきた。NATOにとってロシアは冷戦後一貫して協力や関与の対象として位置づけられてきた。しかし、ウクライナ

危機はこうした前提を覆した。NATOではロシアを念頭に、「集団防衛」が改めて中心的課題に据えられた。

NATOは危機勃発直後、ロシアとの間で対話の機会を残しつつも、すべての実務的協力を停止した。また軍事面では主に通常戦力面で即応性の強化を重視する対ロ抑止防衛態勢の構築を図った。具体的には、NATO即応部隊（NRF）の強化、対ロ懸念を強めるポーランドやバルト三国への多国籍大隊の「ローテーション」配備、NATO東翼での演習・訓練の強化などである。また、従来の国防費の削減傾向を反転させ、2014年から10年間で各加盟国の国防費を対GDP比2%まで引き上げるという目標が合意された。

しかし、2014年の危機を経ても、同盟内における対ロ脅威認識をめぐるズレは残り続け、ロシアをどのように扱うべきかをめぐって水面下で対立が続いた。それを端的に示す一例として挙げられるのが、1997年の「NATO・ロシア基本議定書」の扱いをめぐる対立である。ポーランドなどは、この文書が前提とする「現在および予見し得る安全保障環境」はウクライナ危機によって一変したとして、その破棄とともに自国への大規模部隊の「常駐」を求めたが、ドイツなどはこの文書を遵守し続けるべきと主張した。

その後も首脳声明などでは集団防衛強化の必要性が強調されながらも、それに必要な戦力整備には遅れが見られた。バルト周辺での局地的な戦力バランスはNATO側に劣勢な状況が続いており、地理的優位性や決意の差からロシアに対する通常抑止の信頼性はいまだ不十分との評価も専門家の間では見られた。また2014年以降、すべてのヨーロッパ同盟国が国防費の増額に踏み切り、この結果、米国を除く同盟国全体の国防費も増加傾向にあったが、これに真剣に取り組んだ国とそうでない国の差は歴然としていた。そしてなにより「欧州・大西洋は安定しており、NATO領域に対する通常戦力による攻撃の脅威は小さい」という情勢認識が記された2010年の「戦略概念」はもはや時代遅れになっていたにもかかわらず、改訂されることなく2022年を迎えたのである²⁷。

(2) 深化する NATO・ウクライナ関係

2014年の危機を経て、ウクライナの外交・安全保障政策の方針も大きく変わった。同年6月に大統領に就任したポロシェンコ（Petro Poroshenko, 2014 - 2019年）は、NATO加盟を目指す方針を掲げ、それまでの「非同盟」という地位が「外部からの攻撃や圧力から国を守る上で役に立たなかった」として、同年末には最高会議で可決

された非同盟を破棄する法案に署名した²⁸。

また2014年以降、NATO加盟に対するウクライナの人々の見方も大きく変化した。上述のように、ウクライナ社会では長らく加盟への支持が低く、MAPを付与しない「口実」としても使われてきた。しかしロシアからの攻撃を受けて、自国の安全保障を確保する手段としてNATO加盟を求める声が急速に高まり、加盟への支持が多数に転じた。その後、「侵略国」ロシアとの戦争が8年にわたって続くなか、今日に至るまでその状況は逆転することなく続いている²⁹。

ただし、ポロシェンコは政権成立当初、NATO加盟を実現するための条件整備と、そのためのNATOとの協力強化を優先させ、MAP付与の要請を含む「加盟」そのものについては慎重に扱ったことは留意すべきである。それは、あらゆる分野での改革が進まず、また自国軍とNATO軍の相互運用性が向上しなければ、MAP付与が見送られた「2008年の二の舞になる」ことを恐れたからだった³⁰。

こうしたなかウクライナとNATOは、ウクライナ軍を近代化し、NATOとの相互運用性を高めるため、実務的な協力を深化させていった。NATOは危機勃発直後から、ウクライナの自衛能力を強化するための措置に合意したが、同年9月のウェールズ首脳会議では、C3（指揮・統制・通信）、兵站・標準化、サイバー防衛、軍人のキャリア移行、戦略的コミュニケーションに焦点を当てたプログラムを新設した。またこの首脳会議では、アフガニスタンでの戦闘任務終了後もパートナー諸国との相互運用性を維持・強化するために、新たに「パートナーシップ相互運用性イニシアティブ（PII）」が立ち上げられたが、NATOはウクライナをここに加えた（他は日本を含む23カ国）³¹。

また、2016年9月のワルシャワ首脳会議では「ウクライナ包括支援パッケージ（CAP）」が採択され、それまでの支援が強化された。NATOはこれ以降、CAPを通じた資金提供を行い、ウクライナ軍の能力構築、国防組織の改革、C4（指揮・統制・通信・コンピューター）、サイバー防衛、ハイブリッド戦争への対応などへの支援を本格化した。また、米英などを中心にNATO諸国も、二国間・多国間レベルでウクライナ軍兵士の訓練や共同演習を行ってきた³²。

そして2020年6月、NATOは、PIIの一部としてすでにオーストラリア、フィンランド、スウェーデン、ジョージア、ヨルダンに与えていた「高次機会パートナー（EOP）」の地位をウクライナにも付与した³³。これによってNATO・ウクライナ関係はさらに深化し、ウクライナが、NATOの作戦立案や演習の一部により頻繁に参加したり、NATO加盟国との脅威に関する情報・インテリジェンスにアクセスする

ことなどが可能となった。

(3) 遠のく「加盟」への道

2014年以降、NATOとウクライナはパートナーとしてかつてないほど緊密な関係になった一方、ウクライナが望むNATO「加盟」への道はむしろ遠のいた。それは、2014年以降、ロシアがクリミア及び東部2州の一部地域を占領し続け、戦闘が散発的に続いていたからである。

それでも、ポロシェンコ大統領は、次第にその慎重姿勢を変え、加盟申請に積極的な動きを見せるようになった。2017年6月に最高会議がNATOとの協力、そして最終的なNATO加盟を外交・安全保障政策の優先事項とする法案を可決すると、その翌月、ポロシェンコはNATOとのMAPに関する交渉開始を求めると発表した。そして2018年2月にはストルテンベルグ（Jens Stoltenberg）NATO事務総長に対して書簡を送り、NATO加盟への願望を公式に示した³⁴。さらに政権末期の2019年2月には、国家の戦略目標としてNATO加盟を実現するという項目が憲法に新たに盛り込まれ、「ウクライナの大統領はこれを実現する保証者である」との一文が挿入された。これは、NATO加盟路線を「不可逆的な方針」とするための措置だった³⁵。

この路線は、2019年6月に新たに誕生したゼレンシキー（Volodymyr Zelenskyy：2019年－）政権でも引き継がれることになった。ゼレンシキー大統領は当初ロシアとの対話を通じた東部紛争の解決を目指し、NATO加盟への願望を前面には出さなかった。しかし、同年12月のパリにおけるプーチンとの直接会談を経ても和平プロセスに進展が見られないなか、ゼレンシキーはNATO加盟方針を強く打ち出すようになり、2020年9月に採択された国家安全保障戦略でもこの点が繰り返し強調された³⁶。

そして2021年冬から春にかけて、東部紛争における停戦違反がかつてないほど増加し、大規模なロシア軍部隊がウクライナ国境周辺に集結すると、ゼレンシキーは「ロシアの行動を抑止する」という論理で、ウクライナへのMAP付与を急ぐよう、NATO各国、とりわけ同年成立したばかりのバイデン（Joe Biden）政権に求めた³⁷。

しかし、NATOは2014年以降、一貫して主権と領土一体性についてウクライナの立場を擁護し、同国との実務的な協力を進める一方、「加盟」問題については終始消極的な姿勢をとってきた。例えば、2014年9月のウェルズ首脳宣言及び2016年7月のワルシャワ首脳声明では、ロシアの行動への非難、ウクライナの主権と領土の一体性への支持、そしてウクライナとの対話や協力の必要性が繰り返し言及される一方

で、加盟に関する文言は一切含まれなかった³⁸。ようやく2018年初頭のMAPに関する交渉の要請を受けて、同年7月のブリュッセル首脳宣言以降、ブカレスト宣言の原則が再確認されることになったが、むしろ強調されていたのはさらなる改革の必要性だった³⁹。

また2008年段階ではMAP付与に熱心だった米国も、バイデン政権のもとでは曖昧な姿勢がとられた。その背景の一つに、「安定的で予測可能な関係」を構築したいロシアへの配慮があったと考えられる。それゆえ、ゼレンシキーはこうしたバイデン政権の姿勢を批判し、MAP付与、そして加盟の時期についての明確な回答を求めた⁴⁰。それでも米国は慎重姿勢を崩さなかった。同年9月の米ウクライナ首脳共同声明や11月の「米ウクライナ戦略的パートナーシップ憲章」でも⁴¹、米国は「ウクライナが外部の干渉を受けずに自国の将来の外交方針を決定する権利を支持する」ことを確認しただけで、NATO加盟について一切の言質を与えなかった。

このように2014年以降、ウクライナはNATO加盟を不可逆的な目標として追求し、そのための改革を進め、世論も変化したが、NATOは「オープン・ドア」の原則を繰り返すだけで、実際問題として「加盟」に向けた進展はまったく見られなかったのである。

おわりに

本論で見たように、NATOは冷戦後、東方拡大とロシアとの関係管理の両立を目指して、中・東欧諸国の新規加盟国を受け入れていくのと並行して、ロシアとは関与と協力を通じたパートナーシップ関係の構築を目指した。またそれと同時に、新規加盟国とロシアの狭間に置かれたウクライナとの関係も強化してきた。2000年代に入り、ウクライナがNATO加盟の意思を示すと、この三角関係のバランスが揺らぎ始めた。とはいえ、この時期、そもそもウクライナ国民の間では加盟への支持が広がらず、NATO内でもロシア・ウクライナそれぞれの国との距離感から分裂が見られ、結局ウクライナにMAPが付与されることはなかった。そして2010年にウクライナが「非同盟」の立場をとったことで、NATO加盟に向けた動きは完全に停止した。

しかし、こうした状況に変化をもたらしたのが、2014年のロシアによるクリミア占領と東部紛争への介入だった。これを機にウクライナ社会では、NATO加盟支持の割合が不支持の割合を上回るようになった。また政府も、非同盟では自国の安全を

確保できないとして、NATO加盟路線を再び歩み始めた。他方、NATO側も2014年を境に「集団防衛」の重要性を再確認し、東翼における抑止・防衛態勢の強化に着手した。また戦争が続くウクライナとは、軍改革を主として実務的な協力を深めてきた。その一方、ウクライナの「加盟」そのものについては、「オープン・ドア」の原則を維持しつつも、受け入れる用意はなかった。2014年以降、NATO・ウクライナ関係はかつてないほど緊密化しつつも、MAPさえ付与されない状況が続いていたのである。

2022年2月のロシアによるウクライナへの全面侵攻開始は、2014年以降の流れを加速化させた。NATOは同年6月末のマドリッド首脳会議において、12年ぶりに改訂された「戦略概念」を採択した⁴²。2010年の「戦略概念」の情勢認識とは異なり、現状を「欧州・大西洋地域は平和ではない」と評価し、冷戦後初めてロシアを「同盟国の安全保障と欧州・大西洋地域の平和と安定に対する最も重大かつ直接的な脅威」と位置づけた。またNRFを約7倍の30万人規模に増強する計画や、ポーランドやバルト三国などNATO東翼に展開している多国籍「大隊」を「旅団」規模に拡大する計画などが発表され、対ロ抑止・防衛態勢を抜本的に強化していくことが決まった。「NATO・ロシア基本議定書」が破棄されたのかについては様々な議論があり、今後の動向を注視する必要があるが、いずれにせよ様々な懸案事項を抱えながらも基本的にロシアをパートナーとみなすという冷戦後の方針は正式に転換された。

他方、NATO（加盟国）はロシアに国土を蹂躪されるウクライナに対して、直接の軍事介入は避けつつ、武器や情報の面で大規模な支援を実施してきた⁴³。NATOとしては、ロシアとの直接衝突は回避せねばならず、全面侵攻前からウクライナへの派兵オプションは排除してきた。また3月にウクライナが飛行禁止区域の設定を求めた際もこれに応じなかった。しかし、NATO（加盟国）はこれら以外にできることをすべて実施してきたと言えよう。当初こそ、対戦車ミサイルなどロシア軍を撃退するための防衛兵器の供与が中心だったが、ウクライナ軍が想定以上に持ち堪えるなか、支援レベルも次第に高まっていった。旧ソ連製戦車、装甲車、榴弾砲などから始まり、夏までには高機動ロケット砲システム（HIMARS）や多連装ロケットシステム（MLRS）も供与され、並行してウクライナ軍兵士に対する訓練もNATO諸国において実施されてきた。またNATOは、ウクライナ国境に近いポーランド上空を飛行する早期警戒管制機（AWACS）が得たロシア軍に関する情報をウクライナ側に提供してきたとされる。またロシアの核使用についても、NATO側はそれがもたらす結果を意図的に曖昧にすることで抑止しようとしてきた（そしてそれが要因かどうかは特定できな

いものの、現段階でロシアは使用に踏み切っていない)。NATO とロシアが相互に抑止されているという状況のなか、NATO 諸国のウクライナ支援は慎重ながらも徐々に強化されてきたのである。ウクライナ軍はこれによってロシア軍に苦戦を強い、一部の領土奪還にも成功している。

とはいえ、戦況の行方は予断を許さない。本稿執筆時点（2023年1月）で停戦・終戦への機運はまったく高まっていない。しかし、来るべき交渉の局面に向けて、また終戦のあり方を考えるうえで重要になるのが、いかにウクライナの安全を保証するかという問題である。現在、ウクライナ国民の間で、自国の安全保障を担保してくれる手段として最も期待されているのがNATO加盟である。本論で見たように2014年を境に支持が多数になってから、調査にもよるが40%台後半から60%台前半で推移してきた。その割合は2021年に入って情勢が緊迫化するなかで徐々に増え、2月の全面侵攻以降、飛躍的に上昇し、最新の調査（2023年1月）では86%を記録している⁴⁴。

また、ゼレンシキー政権も、3月末の停戦協議において、ロシアを含めた関係諸国によるウクライナに対する新たな安全保障枠組み構築を条件に、NATO早期加盟の断念(すなわち中立化の可能性)を示唆したこともあった。しかしその後、9月末にプーチンが南部・東部の4州（ヘルソン州・ザポリヅジャ州・ドネツィク州・ルハンシク州）を一方的に併合すると宣言したのに対抗して、ゼレンシキーはNATO加盟申請の意向を表明した。しかし、NATO側の立場に変化はみられない。ストルテンベルグ事務総長も、ゼレンシキーの申請表明を受けて、門戸は開かれているが、加盟30カ国によるコンセンサスが必要であり、なにより「現在の焦点は、ロシアの残忍な侵略に対してウクライナが自衛するための支援」に置かれていると述べている⁴⁵。

NATO加盟の道のりは遠く、またリスボン条約第42条7項で「相互援助条項」を定めるEUへの加盟の道のりも、5月に加盟候補国になったとはいえやはり遠いとなれば、いかにウクライナの安全を保証していくのか。

こうしたなか、イェルマーク（Andrii Yermak）ウクライナ大統領府長官とラスムセン（Anders Fogh Rasmussen）前NATO事務総長が共同議長を務める国際諮問グループによって提示されたのが、「キーウ安全保障盟約（Kyiv Security Compact）」草案である⁴⁶。これは、ウクライナがEUやNATOに加盟するまでの間、同国の安全を暫定的に保証する法的拘束力を持つ国際的な枠組みであり、ロシアの行動を抑止し、いざという時のためにウクライナの自衛能力を向上するための諸措置が記されている。

これを構成する「保証国」については、ウクライナ軍支援の明確な義務を負う同盟国からなる「中核グループ (core group)」と、制裁メカニズムを中心に築かれる非軍事保証を提供する「広範グループ (broader group)」に分けられている。前者には、米欧諸国に加えてカナダ、トルコ、豪州などが、後者には、日本や韓国などの名が挙げられている。ロシアが枠組みから外れている点、またウクライナの「中立化」が保証の前提条件となっていない点もこの構想の特徴であろう。

ゼレンシキーは、11月に示した「和平のための10項目」のなかでも「キーウ安全保障盟約」について言及しており⁴⁷、今後、この点をめぐる議論も活発化していくと考えられる。米国をはじめとして「中核グループ」の候補国にこの案に沿った「コミットメント」を用意する予定があるかは現時点で不明である。しかし、「戦後」を見据えた際に、ウクライナの安全をいかに保証するか、つまり、いかにロシアに攻撃・侵略を再開させないかという点は、ヨーロッパ秩序の安定、そして国際秩序の安定を回復・維持していくための鍵となろう。「キーウ安全保障盟約」構想では、日本に対しても、ロシアが侵略を再開した際に経済制裁を「自動的に」再適用するといった保証への期待が記されている。前例のない「コミットメント」の供与要請にどう対応していくか、他国の動向を注視しながら検討を進めていく必要があろう。

—注—

- 1 The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, “Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees,” [https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en&TSPD_101_R0=08765fb817ab2000381fb65a7296142a97a1c5b8c73271dec77e0e6ac6f6f43d149498814189ff8b08414c9286143000fd0f7b08f6a8f7a9766a0b86a1319b0017f0983678c64a9086a92396f9cbf4b157ebaebec23ae623c4665429d1f6867](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en&TSPD_101_R0=08765fb817ab2000bee1477e02a419e3bcf7f153fa5a5561869f5de83f53098482c521454486eeae08b88b413a143000e1c2d5b58ac6596f8ef7bf62039010b2b842fdb24e5f27895aa271b013ca536a3badc92fbb31068876bbfcd6989a06db; “Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization,” December 17, 2021. <a href=) (2023年1月23日最終アクセス、以下同様)
- 2 President of Russia, “Address by the President of the Russian Federation,” February 24, 2022. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>
- 3 NATO, “The Alliance’s New Strategic Concept (1991),” November 7-8, 1991. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm

- 4 NATO, “Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance,” July 5-6, 1990. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm
- 5 NATO, “Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation,” May 27, 1997. https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_25468.htm
- 6 鶴岡路人「NATO・ロシア基本議定書の亡霊－3つの論点」日本国際フォーラム『コメンタリー』2022年8月1日。 https://www.jfir.or.jp/studygroup_article/8872/#_edn3
- 7 Jefferey Simon “Ukraine Against Herself: To Be Euro-Atlantic, Eurasian, or Neutral?,” *Strategic Forum*, 2009, p.3. <https://www.files.ethz.ch/isn/98858/SF238.pdf>
- 8 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。316-317頁。
- 9 NATO, “Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine,” July 9, 1997. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm
- 10 NATO, “Relations with Ukraine,” Last updated October 28, 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm
- 11 このプロセスや内容については、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「ウクライナと NATO の東方拡大」を参照。
- 12 NATO, “NATO-Russia Council, Rome Declaration,” May 28, 2002. https://www.nato.int/nrc-website/media/59487/2002.05.28_nrc_rome_declaration.pdf
- 13 広瀬佳一「NATO の拡大」広瀬佳一『現代ヨーロッパの安全保障～ポスト 2014：パワーバランスの構図を読む』ミネルヴァ書房、2019年、62頁。
- 14 詳細については、東野篤子「ウクライナの EU・NATO 加盟問題」『法学研究』84巻1号、350-351頁。NATO, “NATO-Ukraine Action Plan,” November 23, 2002. https://www.nato.int/cps/sn/natohq/official_texts_19547.htm?
- 15 東野「ウクライナの EU・NATO 加盟問題」351-352頁。NATO, “Alliance ready to deepen partnership with Ukraine,” February 22, 2005. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_21612.htm?
- 16 Razumkov Centre, “Public Support for Ukraine’s Euro-Atlantic Course: Assessments and Recommendations,” April 2021, p.9. <https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021-nato-eng.pdf>
- 17 Steven Pifer, *The Eagle and the Trident: U.S.-Ukraine Relations in Turbulent Times*, Brookings Institution Press, 2017, p.282.
- 18 東野「ウクライナの EU・NATO 加盟問題」352頁、広瀬「NATO の拡大」64頁。
- 19 Pifer, *The Eagle and the Trident*, pp.285-286. Pifer によれば反対した国は同盟国のなかで「少数派」だったという。
- 20 NATO, “Bucharest Summit Declaration,” April 3, 2008. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm
- 21 NATO, “Allies discuss relations with Ukraine and Georgia and send a signal to Russia,” https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_46747.htm?; “Nato allies divided over Ukraine and Georgia,” *The Guardian*, December 2, 2008. <https://www.theguardian.com/world/2008/dec/02/ukraine-georgia>
- 22 NATO, Strasbourg/Kehl Summit Declaration, April 4, 2009. https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm
- 23 NATO, “Strategic Concept 2010,” November 19, 2010. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/>

- topics_82705.htm
- 24 合六強「ウクライナと NATO 加盟問題」『EUSI Commentary』2015年9月。https://www.hit-u.ac.jp/kenkyu/eusi/eusicommentary/vol59.pdf
- 25 NATO, “Lisbon Summit Declaration,” November 20, 2010. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm
- 26 本節については特記のない限り、合六強「長期化するウクライナ危機と米欧の対応」『国際安全保障』48巻3号を参照。
- 27 合六強「3つの「ショック」に揺れる NATO」日本国際問題研究所「混迷する欧州と国際秩序」2020年3月、101-102頁。https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/R01_Europe/08-goroku.pdf
- 28 合六「ウクライナと NATO 加盟問題」。
- 29 Rating, “Twentieth National Poll. Foreign Policy Moods (January 14-16, 2023),” https://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/dvadcyyate_zagalnonac_onalne_opituvannya_zovn_shnopol_tichn_nastro_naselelnyya_14-16_s_chnya_2023.html
- 30 Mission of Ukraine to the NATO, “President of Ukraine Petro Poroshenko: “Our strategic goal is NATO membership,” September 7, 2016. https://nato.mfa.gov.ua/en/news/50578-prezident-ukrajini-petro-poroshenko-nashoju-strategichnoju-metoju-zalishajetsya-vstup-do-nato
- 31 NATO, “Factsheet: NATO’s Practical Support to Ukraine,” February 2015. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150203_1502-Factsheet_PracticalSupport.pdf; NATO, “Wales Summit Declaration,” September 5, 2014 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- 32 NATO, “Factsheet: NATO’s Support to Ukraine,” November 2018. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_11/20181106_1811-factsheet-nato-ukraine-sup.pdf
- 33 NATO, “NATO recognises Ukraine as Enhanced Opportunities Partner,” June 12, 2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm
- 34 “Poroshenko: Ukraine Seeking NATO Membership Action Plan,” March 10, 2018. https://www.rferl.org/a/nato-ukraine-poroshenko-membership-action-plan/29090212.html
- 35 “Poroshenko signs constitutional amendments on Ukraine’s movement to EU, NATO,” *Ukrinform*, February 19, 2019. https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2643679-poroshenko-signs-constitutional-amendments-on-ukraines-movement-to-eu-nato.html
- 36 Alyona Getmanchuk, “Russia as aggressor, NATO as objective: Ukraine’s new National Security Strategy,” *UkraineAlert, Atlantic Council*, September 30, 2020. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russia-as-aggressor-nato-as-objective-ukraines-new-national-security-strategy/
- 37 “Zelenskiy to Biden: give us clear ‘yes’ or ‘no’ on Ukraine NATO path,” *Reuters*, June 14, 2021. https://www.reuters.com/world/zelenskiy-asks-us-clarify-nato-membership-plan-ukraine-2021-06-14/
- 38 NATO, “Wales Summit Declaration,” September 5, 2014; “The Warsaw declaration on Transatlantic Security,” July 8-9, 2016. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm
- 39 NATO, “Brussels Summit Declaration,” July 11, 2018. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm ; NATO, “Brussels Summit Communiqué,” June 14, 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm

- ⁴⁰ “Zelenskiy to Biden: give us clear 'yes' or 'no' on Ukraine NATO path.”
- ⁴¹ White House, “Joint Statement on the U.S.-Ukraine Strategic Partnership,” September 1, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/01/joint-statement-on-the-u-s-ukraine-strategic-partnership/>; U.S Department of States, “U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership,” November 10, 2021. <https://www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/>
- ⁴² NATO, “NATO 2022 Strategic Concept,” June 29, 2022. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- ⁴³ 鶴岡路人「ロシア・ウクライナ戦争と NATO」『安全保障研究』第4巻第2号、2022年、42-45頁。バイデン政権の支援については、森聡「ウクライナと「ポストブライマシー」時代のアメリカによる現状防衛」『ウクライナ戦争と世界のゆくえ』東京大学出版会、2022年、63-66頁。
- ⁴⁴ Razumkov Centre, “Public Support for Ukraine’s Euro-Atlantic Course: Assessments and Recommendations,” p.7; Rating, “Twentieth National Poll. Foreign Policy Moods (January 14-16, 2023).”
- ⁴⁵ NATO, “Press point with NATO Secretary General Jens Stoltenberg,” September 30, 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_207788.htm
- ⁴⁶ Anders Fogh Rasmussen and Andrii Yermak *The Kyiv Security Compact: International Security Guarantees for Ukraine: Recommendations*, September 13, 2022. https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/15/89/41fd0ec2d72259a561313370cee1be6e_1663050954.pdf
- ⁴⁷ President of Ukraine, “Ukraine has always been a leader in peacemaking efforts; if Russia wants to end this war, let it prove it with actions - speech by the President of Ukraine at the G20 Summit,” November 15, 2022. <https://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-zavzhdi-bula-liderom-mirotvorchih-zusil-yaksho-rosi-79141>

(2023年1月23日脱稿)