

アメリカはいつまでウクライナを支えるか

早稲田大学教授
中林美恵子

二月、ゼレンスキー大統領は訪米、議会演説で上下両院の議員たちにさらなる支援を直接訴えた。民主党主導が続く議会は支援に前向きだが、選挙民を無視はできない。世論の動向はどうか、議会と立法の仕組みは。抗戦の「命綱」を考える。

なかばやし みえこ 大阪大学博士（国際公共政策）、米国ワシントン州立大学修士（政治学）、米上院予算委員会補佐官連邦公務員）として約10年間、国家予算編成を担う。経済産業研究所研究員、財務省財政制度等審議会委員、衆議院議員（2009～2012年）などを経て現職。著書に『沈みゆくアメリカ覇権』『トラップ大統領とアメリカ議会』など。

ウクライナがロシアの侵略戦争に抗するにあたり、アメリカからの支援を死活的に必要としていることは言うまでもない。そのアメリカでは、二〇二二年一月に中間選挙が行われ、共和党が僅差で下院を制した。上院は民主党が多数を維持したため、今年一月からいわゆる「ねじれ議会」になっている。また行政府は、民主党バイデン政権が続くため、Divided Government（米議会は政府と位置付けられる）となり、直訳すれば「分割政府」の状態である。米

国憲法第一章第一条は「この憲法によって付与されるすべての立法権は、上院と下院で構成される合衆国連邦議会に属する」とし、立法としての予算編成も議会に権限があるため、中間選挙の結果がアメリカのウクライナ支援に影響

することになり、議会の動向にも目が離せないゆえである。

ゼレンスキー大統領訪米と議会演説

戦時下にあるウクライナのウォロディミル・ゼレンスキー大統領の訪米は、クリスマス直前の二月二日に実現した。ロシアがウクライナ侵略を開始した日から初めての外国訪問であった。ゼレンスキー大統領が搭乗していたのは米国空軍機であり、北大西洋条約機構（NATO）の偵察機やF-15戦闘機がこれを護衛したとされる、異例づくしの高度な警戒態勢であった。こうしてバイデン政権がゼレンスキー大統領をホワイトハウスに招待したこと自

体、ウクライナの戦争がアメリカにとっていかに重要な政策課題になっているかを指し示したといえるだろう。

訪米計画は何カ月も前から検討されていたようだが、これが具体的なものになったのは米中間選挙後である。実際には二月一日に両大統領が具体的に話し合い、米政府はその三日後にゼレンスキー氏を招待したとされる。背景には、欧州のみならずアメリカにも広がりつつあるウクライナへの「支援疲れ」が影響していた可能性がある。

バイデン大統領とホワイトハウスで二時間にわたる会談を行った日の夜、ゼレンスキー大統領は両院議員を前に英語で約三〇分にわたる演説に臨んだ。スタンディングオベーションによる大歓迎を受けたゼレンスキー氏はまず、米国の支援に対する感謝を述べ、さらなる超党派による支援を訴え、「支援は慈善ではなく投資だ」とも指摘した。ロシアへの経済制裁については、「このいわれのない戦争を始めた人たちに裁きを下すことができるのは皆さんの力だ」と語り、「ウクライナは絶対に降伏しない」とも宣言した。さらに早期停戦交渉を求める一部の国際世論を牽制する意味も込め、「ロシア政府を戦場で倒さねばならない」と述べたのである。

この訪問を機に、アメリカは新たに、一八億五〇〇〇万

ドルの軍事支援と三億七四〇〇万ドルの人道的支援を表明し、地对空ミサイルシステム「パトリオット」一基や航空機搭載の精密誘導弾を含む支援も約束した。戦火の拡大を望まないアメリカとしては、ウクライナが望むレベルの兵器支援には慎重にならざるを得ないものの、防衛的な目的については徐々に支援を拡大させている。

ゼレンスキー大統領の訪米は確かに、米議会や一般の国民に訴えかけ、ウクライナ戦争に再び注目を集める貴重な機会となった。メディアでもゼレンスキー大統領の発言や動静が詳しく報道された。しかし戦争は長引く可能性が大きく、アメリカ国民の関心や一月から新しく始まった共和党主導の下院がどう出るかも、不確定要素として残る。

米・二〇二三年度包括歳出法の成立

ゼレンスキー大統領の議会演説は、まさにウクライナ支援を含む二〇二三年度包括歳出法案がレームダックセッション（選挙後に落選や退任が決まっている議員が法案審議するもの）の真つ最中に行われた。重要な審議と採決を控えた議会で、ゼレンスキー大統領が演説するタイミングは、絶妙であった。

アメリカでは支出を最終決定するための歳出法成立に先

立って、国防関係予算では国防予算の大枠を定める国防権限法（NDAA）の成立が先行する。これは伝統的に超党派の賛成多数で可決されてきた法案で、二〇二三年度（二二年一〇月～二三年九月）は、下院で二月八日に三五〇対八〇票、上院では一日に八三対一一票で可決していた。バイデン大統領は、ゼレンスキー大統領の議会演説後の二月二三日に署名をし、NDAAは成立に至った。

これを受けて二〇二三年度包括歳出法が採決される流れとなり、二月二二日に上院を通過、翌二三日に下院を通過し、三〇日に大統領の署名を得て立法した。この歳出法が政府の支出額を最終的に確定する。ウクライナやNATO支援として約四五〇億ドルが盛り込まれ、今会計年度末（二三年九月二〇日）までに支出する金額が定まった。一月に下院が共和党主導に代わる直前に巨額の支援を確定できたことは、ウクライナとゼレンスキー大統領にとっていかに大きな意味があったか、想像に難くない。

米議会調査局のレポートによれば、ウクライナ戦争が始まってからゼレンスキー大統領が訪米するまでの一〇ヵ月間、アメリカは約六六〇億ドルをウクライナへの軍事のおよび経済的支援として支出決定している。そのうち五三〇億ドルはウクライナへの軍事、経済、人道的な支援

である。残りの一三〇億ドルは欧州における米国の軍事支援となっており、これもウクライナ戦争と直結している。軍事支援に限ればアメリカは、一四年のロシアによるクリミア侵攻以降二二年一月二三日までの間に、約二一八億ドルの軍事支援を支出してきたが、そのうち約一九〇億ドルが二二年二月以降にバイデン政権によって支出されたという。

ゼレンスキー大統領訪米後に議会を通過した包括歳出法は二月三〇日にバイデン大統領が署名し成立した。これまでの支援に加算されることになる約四五〇億ドルは、今後バイデン政権によって支出の詳細が采配される。

「支援疲れ」を反映した世論の変化

アメリカでは「そもそも当事国ではない」という意識が侵攻当初から強かった。米軍の派遣を最初から明確に否定していたバイデン大統領は、こうした民意を反映していたともいえる。ロシアのウクライナ侵攻直前の二月のCBSニュースによる世論調査では、五三%の国民が関与すべきではないと回答していた。特に若い世代に顕著で、一八～二九歳の若者では六一%にのぼり、ウクライナを支援すべきだと回答したのは二九%にとどまった。逆に六五歳以上

では六一%が支援すべきだと回答した。政党別にみると、共和党支持層の五五%が関与すべきでないとし、民主党支持層では三七%であった。しかしロシアの侵略戦争が実際に始まると、七二%が軍事支援を支持するようになり、ロシアへの経済制裁は七八%もの支持を得た。ただし派兵賛成は二五%にとどまり、現在も派兵への反対は根強い。

ピュー・リサーチセンターの世論調査は、三月と九月における同じ質問への回答を比較している。民主党支持層でウクライナ支援が過剰であるとの反応は、三月の五%から九月の一一%に微増したのに対し、共和党支持層では、九%から三二%に増加した。逆に不十分だという回答は、民主党支持層では三八%から二〇%に減少し、共和党支持層ではこれが四九%から一六%に激減していた。

ヨーロッパをはじめロシアへの経済制裁を続けている国々では、既にエネルギー価格の高騰やインフレによる経済的ダメージを受けている。これはウクライナ支援疲れにもつながっており、アメリカでも世論の動向を探る調査が継続的に行われている。一月のシカゴガウンシルによる世論調査では、ウクライナへの支援支持は総じて高い。六五%がウクライナに兵器供与することに賛成し、四〇%が現在のレベルのウクライナ支援を継続すべきだとも回答

している。ただし、長期的な支援については、約四八%が賛成だが、七月時点での五八%に比べ低下している。支持政党別にみると、共和党支持層が三三%、民主党支持層が六一%、そして無党派層では四六%が長期的な支持に賛成しているが、米国民の三人に一人は、徐々にウクライナ支援を減らすべきだと回答している。最も興味深いのは、この調査での和平交渉に関する質問だ。ウクライナに早く和平交渉をするよう圧力をかけるべきだとの回答は、七月の三八%から一月には四七%に増えた。米国民の半数近くは、ウクライナを説得すべきだと考えていることになる。

カギを握るか下院共和党の動向

こうした民意に、連邦議会議員たちは敏感に反応する。二〇二二年五月に議会を通過したウクライナ支援法（ウクライナを支援するための補正予算四〇〇億ドル）は、下院で三六八対五七票で通過し、上院でも八六対一一票だったことから、党派を超えてウクライナ支援の機運が強いことは、世論調査の結果と同等あるいはそれ以上の傾向を示してきた。しかしながら、ごく少数の反対票を投じた議員の存在も、今後見過ごせない要因となりそうだ。

それは、下院における共和党の議席差が過半数に四議席

を加えた二二三議席にとどまったことと深い関係がある。米連邦議会下院では議長選出が混乱し、一月七日の一五回目の投票で、ようやくケビン・マッカーシー氏が選出された。一回の投票で議長を選出できなかったのは一〇〇年ぶりで、投票を一〇回以上繰り返したのは一八五九年以来一六四年ぶりという異例さである。共和党内でも特に保守的なフリーダムコーカス所属の議員や、トランプ前大統領を信奉するMAGA (Make America Grate Again) 派の一部の造反が原因だが、今後二年間、こうしたごく少数数の議員の意向が大きな影響力を持つと証明した出来事だった。

マッカーシー下院議長は既に二二年一〇月、ウクライナにこれ以上「白紙小切手」を渡さない、と述べている。また、共和党の重鎮リンゼー・グラム上院議員も九月末の記者会見で、「共和党は（欧州に対してウクライナへの）支援を増やすように求めるだろう」と語っている。ウクライナ支援を批判すると同時に、地理的に近いヨーロッパへの不満を表している。さらにはゼレンスキー大統領の訪米を受けて二一日、トランプ前大統領の長男は「ゼレンスキー氏は）基本的に恩知らずな国際福祉のクイーン」だとSNSに書き込んだ。そして、議会演説の際、多くの議員がスタンディングオベーションで歓迎する中、フリーダムコー

カス所属の議員の何人かは着席したままであった。

新しく始まった米議会では、ウクライナ支援が縮小に向かうか、または条件付きの支援などにシフトする可能性は十分にある。他にも、ウクライナへの支援資金が、どのように使われたか（使われる予定か）を監査する方法の検討や国際的に支援を調整を図る枠組み、ロシアへの経済制裁に関するインパクトを定量的に推し測る作業の必要性、和平交渉を可能にする方法の精査、ロシアへの接近を模索する第三国への対処などが議論される可能性がある。

ただし、行政府と上院が民主党にコントロールされている現状で、しかも超党派派の色彩が強いウクライナ支援は、急に途切れるものではない。特に上院では、共和党の有力議員であるミッチ・マコーネル院内総務がウクライナ支援について非常に積極的であることは、大きなポイントである。マコーネル氏は五月にキーウを訪問し、ゼレンスキー大統領とも面会し、財政面や議会のコンセンサス作りで全面的にバックアップすると大統領本人に約束したとされる。一二月二〇日にも「ウクライナ支援は共和党の）最重要事項だ」と述べて、一部の共和党議員が公に不満を表明した。こうした文脈からも、ウクライナ支援が突然に途切れてしまう事態は想定しづらい。

和平交渉の可能性は

ウクライナとロシアは、三月末にトルコで対面の停戦交渉を行って以来、停戦への歩みが決裂したままだ。一方でアメリカが完全に当事国任せにしているわけでもなく、一部メディアの報道によれば、米中央情報局（CIA）のバーンズ長官は一月一四日、トルコの首都アンカラでロシアのナルイシキン対外情報局長官と会談したとされる。二月の侵攻開始後初めて米口高官の直接協議も報道された。アメリカ側はロシアに、核兵器使用に反対する姿勢を伝える目的だったと説明しているが、停戦協議も議題になったのではという推測が広がっている。他にも、高官級で極秘の接触も続いている模様だ。米「ウォール・ストリート・ジャーナル」紙は一月、過去数カ月間でサリバン米大統領補佐官が、ロシアのパトルシェフ安全保障会議書記やウシャコフ大統領補佐官と協議してきたと報じている。

バイデン政権内では、ウクライナに停戦交渉を促す発言もちらほら始めてきた。米軍制服組トップのミリー統合参謀本部議長は一月一〇日の米CNBCのインタビューで、当時のウクライナ軍のヘルソンなどでの善戦を評価し、「外交的解決の可能性はいくらもある」と語っている。

一方で、バイデン大統領は「ウクライナ抜きで停戦交渉はあり得ない」と六月の「ニューヨーク・タイムズ」紙への寄稿で記した。ロシアとの停戦協議に入るかどうかは「ウクライナが決めることだ」との発言も繰り返す。一方、訪米したフランスのマクロン大統領との共同記者会見がホイットハウスで行われた二月一日には、「戦争を終わらせる方法は一つだけであり、プーチン氏がウクライナから撤退することだ」としつつ、ロシアが侵攻を終わらせる意思があるならプーチン大統領と対話する用意があるとも述べた。

しかし、ウクライナとロシアの交渉条件の隔たりは大きく、両国をどのように説得するのかという難題は残ったままである。ゼレンスキー大統領の訪米を機に、ウクライナへの支援予算や新たな武器供与が増えたことによって、戦いの長期化を懸念する声も聞こえる。もし両当事国の接点が見出せないとなれば、どちらかの国あるいは双方が疲弊し破壊され尽くすまで待つしかない、という見方もある。

その時まで、米議会や国民がウクライナに現レベルの支援支持を続けるかは、保証の限りでない。二〇二四年大統領選挙を控え、ウクライナへの支援は米国民の意識変化によって、何らかの影響を受けることになりそうである。●