

# ウクライナのEU加盟交渉がスタート

## —進展の鍵は汚職対策に—



MITSUI & CO.  
GLOBAL STRATEGIC  
STUDIES INSTITUTE

三井物産戦略研究所  
国際情報部 欧露・中東・アフリカ室  
北出 大介

### Summary

- ロシアによる侵攻直後にEU加盟申請を行ったウクライナは、わずか2年という短期間で加盟交渉を開始した。今後ウクライナは、ウクライナの国内法を33分野に分けてEU法に整合させ、中長期的な国内改革に取り組む加盟交渉を進めていく。
- EU加盟を目指すウクライナが直面する問題としては、現在も進行中の戦争に関わる安全保障上の問題とEU加盟国ハンガリーとの二国間関係がある。
- 戦時中のウクライナにEU加盟に向けた国内改革を促すため、EUは、支援供与の条件に改革実施を義務付けている。特に今後5年はEUの政策上の追い風もあり、ウクライナによる改革進展が期待される。

## 1. ウクライナのEU加盟の現状

### 1-1. 戦時下での加盟申請

ロシアとEUに挟まれる地政学的要衝にあるウクライナでは、1991年の独立以来、ロシアとの統合を重視する意見とEU加盟を重視する意見が長く拮抗していたが、2014年のロシアによるクリミア併合やウクライナ東部への派兵を契機にロシアへの危機感が高まり、EU加盟派が優勢となった<sup>1</sup>。2022年2月24日のロシアから侵攻を受けたウクライナにとってロシアとの統合はあり得ず<sup>2</sup>、ウクライナは同年2月28日にEUへ加盟を申請した（図表1）。

EUは、同年6月23日に加盟候補国の地位をウクライナに付与し、侵略を受けたウクライナへの団結と政治的支援を示した。それまでEUでは、2013年にクロアチアが加盟して以降、拡大プロセスは停滞していたが、

<sup>1</sup> 2012年8月の世論調査では、ロシア、ベラルーシ、カザフスタンの関税同盟への加盟を求める意見が39.1%、EUへの加盟を求める意見が36.1%であったのに対し、2015年9月には関税同盟加盟は15.9%、EU加盟は47.6%となった。

В.Войналович, [ГЕОПОЛІТИЧНІ ОРІЄНТАЦІЇ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЯК ВИЯВ ЦИВІЛІЗАЦІЙНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА](#), с.64

<sup>2</sup> [2024年2月17～21日にウクライナの「レイティング」グループが実施した世論調査](#)によれば、EU加盟支持は77%であったのに対し、ロシア、ベラルーシおよびカザフスタンとの関税同盟への加盟を支持したのは2%であった。また、[2024年1月19～25日にウクライナのシンクタンク「ラズムコフ・センター」が実施した直近の世論調査](#)によれば、ウクライナ国民の84%がウクライナによるEU加盟を支持している。

ロシアによるウクライナ侵攻を受け、EU拡大は改めて「平和、繁栄、安全のための投資」<sup>3</sup>であることが意識され、いまや「戦略地政学的に不可避」（geostrategic imperative）とされ、2024～2029年のフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長の2期目の優先政策に掲げられた<sup>4</sup>。本稿では、こうした地殻変動により進展するウクライナのEU加盟について、その現状と展望をまとめる。

**図表1：ロシアによる侵攻以降のウクライナのEU加盟に関する現在に至るまでの動き**

時期	動き
2022年2月24日	ロシアによるウクライナ侵攻
2022年2月28日	侵攻から4日後にウクライナがEUに対して加盟を申請
2022年6月23日	EUがウクライナに加盟候補国のステータスを付与、7つの具体的改革課題も発表
2023年11月8日	欧州委員会がウクライナによる7つの具体的改革の実施状況を高く評価、4つの課題を追加で発表
2023年12月14日	欧州理事会がウクライナのEU加盟交渉の開始を決定
2024年6月21日	EU理事会が交渉開始に必要な「交渉枠組み」を承認
2024年6月25日	第1回ウクライナ・EU政府間会議が開催され、ウクライナのEU加盟交渉が開始

出所：ウクライナ政府発表から三井物産戦略研究所作成

## 1-2. 加盟交渉の技術的側面

ウクライナがEUに加盟するには、1993年にデンマークのコペンハーゲンで開催された欧州理事会が定めた「コペンハーゲン基準」に示された3つの基準、①民主主義、法の支配、人権、マイノリティの尊重と保護を保証する政治的基準、②正常に機能する市場経済とEU域内の競争に対応できる能力を備えるという経済的基準、③EU法を受容する法的基準を満たす必要がある。加盟交渉は、「交渉」と呼ばれるが、実際にはウクライナの国内法をEU法に整合させる作業に他ならず、EU法を33の「章」に分けて進めていく。この交渉の指針は欧州委員会が作成した「交渉枠組み」<sup>5</sup>と呼ばれる文書にまとめられている。

EU法の33章は、6つの「クラスター」のいずれかに分類されることとなっており、なかでも公共調達、統計、司法と基本的権利、公正・自由・安全、金融コントロールの5つの章と、経済的基準、民主制度の機能および行政改革の3つの基準が入る第1クラスター（図表2）は、EUが「ファンダメンタルズのクラスターの進捗状況次第で加盟交渉全体のペースが決まる」とするほど重要視されている。加盟交渉は第1クラスターで始まり、また同クラスターで終了する規定となっているほか、第1クラスターの交渉開始の条件として、ウクライナ政府が法の支配の分野と行政改革分野でロードマップを策定し、EUが承認する必要がある、他の5つのクラスターとは扱いが異なる。また、ウクライナが問題を抱えていると指摘されることの多い汚職

<sup>3</sup> 2023年10月17日、ミシェル欧州理事会議長は、仮にEUが原加盟国（ベルギー、ドイツ、フランス、イタリア、ルクセンブルク、オランダの6カ国）だけであったとしたら、ロシアによるウクライナ侵攻がもたらす危険性、不安定性、危険のレベルはとてつもないものであり、その後EUに加盟した国は危険と不確実性の間にある、一種のグレーゾーンに取り残されていただろうと語り、「EU拡大は平和、繁栄、安全への投資である」と結論付けている。

<sup>4</sup> Ursula von der Leyen, [EUROPE'S CHOICE. POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2024-2029](#)

<sup>5</sup> [General EU position for the meeting, including negotiating framework](#)

対策もこの第1クラスターで扱われるが、交渉枠組みには「ウクライナの汚職対策における前進は、捜査と有罪判決の実績も含め、詳しくモニタリングされる。さらに、汚職対策政策は全ての関連する章の中心に据えられる。従って、いずれの章の交渉も、十分な汚職対策政策がその特定の章において実施されるまでは、暫定的に終了することはない」とあり、汚職対策が全ての章で鍵となる。従って、EU加盟交渉の過程でウクライナの汚職対策もさらなる進展が見込まれる<sup>6</sup>。

**図表2：ウクライナのEU加盟交渉に関するクラスターと章分け**

<b>第1クラスター：ファンダメンタルズ</b> (第5章) 公共調達、(第18章) 統計、(第23章) 司法および基本的権利 など5つの章 さらに章とは別建てで、「経済的基準」、「民主制度の機能」、「行政改革」の3つの基準	<b>第4クラスター：グリーンおよび持続的連結性</b> (第14章) 運輸政策、(第15章) エネルギー、(第21章) 欧州横断ネットワーク、(第27章) 環境および気候変動の4つの章
<b>第2クラスター：域内市場</b> (第1章) 財の自由な移動、(第2章) 労働者の移動の自由、(第3章) 起業の権利とサービス提供の自由 など9つの章	<b>第5クラスター：資源、農業および結束</b> (第11章) 農業および農村開発、(第12章) 食品衛生、動植物検疫、(第13章) 漁業および水産養殖 など5つの章
<b>第3クラスター：競争力および包括的成長</b> (第10章) DXおよびメディア、(第16章) 税制、(第17章) 経済および金融政策 など8つの章	<b>第6クラスター：対外関係</b> (第30章) 対外関係、(第31章) 外務、安全保障、防衛政策の2つの章

出所：欧州委員会資料から三井物産戦略研究所作成

ウクライナのステファニシナ副首相（欧州・欧州大西洋統合担当）は、ウクライナは、公共調達（第5章）の交渉を暫定的に開始しているが、交渉プロセスを正式にスタートするために第1クラスターに関する行政改革と法の支配の分野でロードマップの策定を急いでいると現状を説明している<sup>7</sup>。また法改正の分量という点では、ウクライナ政府が2023年に実施したスクリーニングによれば、運輸政策、食品衛生・動植物検疫、起業の権利とサービス提供の自由、金融コントロール、財の自由な移動の章で法改正作業が多く残されている<sup>8</sup>。

## 2. 加盟に向けたウクライナの課題

### 2-1. 戦争と安全保障の問題

欧州連合条約第42条7項は、ある加盟国が武力侵略を受けた場合、他の加盟国はあらゆる手段による支援

<sup>6</sup> なお、[ブルガリア、クロアチア、ルーマニアと比較した場合、ウクライナは加盟交渉開始以前から汚職防止インフラを整備している点で抜きんでており、また汚職の度合いで言えば、ウクライナの腐敗度は加盟交渉開始時のルーマニアよりも低く、加盟交渉開始時のクロアチアと同程度で、ブルガリアよりも高く、「一般に考えられているよりも、EU加盟に向けた準備が整っている」との研究結果もある。](#)

<sup>7</sup> 2024年7月12日の発言。[Розпочалися двосторонні зустрічі між Україною та Єврокомісією в межах скринінгу Україна розраховує відкрити перші переговорні розділи з ЄС на початку 2025 року - Стефанішина](#)

<sup>8</sup> [Переговори про вступ України до ЄС: повний гід у 12 питаннях](#)

と援助の義務を負う旨定める相互援助条項である。これまで戦争状態にある国がEUに加盟したことはなく、ウクライナで激しい戦闘が行われている間は、EUがウクライナの加盟を承認することは考えにくい。2004年にEUに加盟したキプロスでは、実効支配が及ばない北キプロス地域についてはEU法の適用が再統一されるまで延期されるとされている。ウクライナも同様に、ロシアによる被占領地域の存在はEU加盟において障害とはならないが、実効性のある停戦が求められることとなろう。

そのため、ウクライナの防衛力を高め、将来のロシアによる侵略を抑止する目的<sup>9</sup>で、日本も含めた有志国とウクライナが結ぶ二国間の安全保障協定の意義は大きい。ウクライナとEUが2024年6月27日に署名した相互安全保障合意には、ウクライナが改革を継続し、受領する支援に関する透明性を強化することと引き換えに、EUが兵器供与、兵士の訓練、防衛産業分野での協力、サイバー・ハイブリッド脅威対策協力、地雷除去、ウクライナのEU加盟関連改革支援などを付与する旨規定されている。

## 2-2. ハンガリーとの二国間関係

特定の二国間関係により加盟プロセスが停滞する例は、キプロスとトルコ<sup>10</sup>やセルビアとコソボ<sup>11</sup>のようにこれまでも見られてきた。ウクライナにとって障害となり得るのは、EU内でウクライナに関する決定事項のうち41%に拒否権を行使してきた<sup>12</sup>とされるハンガリーである。EUでは、外交・安全保障に関する意思決定は全加盟27カ国の全会一致が必要となり、加盟交渉においても、各章の交渉開始・終了時に全会一致が必要で、交渉終了後も各国が加盟条約を批准する必要がある。ウクライナのEU加盟交渉開始にあたってオルバン首相は、ウクライナに対しハンガリー系住民の言語使用などに関する11項目の要求事項を提示している（**図表3**）<sup>13</sup>。

<sup>9</sup> [2023年7月12日付ウクライナ支援に関する共同宣言](#)

<sup>10</sup> 南北に分断したキプロスの北キプロスを支援するトルコは、[南部のキプロス共和国を承認しておらず、同国との財の自由な移動を制限したままであるほか、対テロ協力を拒否](#)するなど、キプロスとの二国間関係の停滞が人権問題などとなりトルコのEU加盟の障害となっている。

<sup>11</sup> [両国の関係正常化を目的とする2023年のオフロード合意](#)とその付録の実施は、両国のEU加盟交渉のベンチマークとされており、実質的にEU加盟の「前提条件」とされている。また、コソボについては、[EUに加盟している5カ国がコソボの独立を承認していないこともEU加盟の障害](#)となっている。

<sup>12</sup> リトアニアのランズベルギス外相は、[「EUのウクライナに関する決定の約41%がハンガリーによって反対されてきている」](#)と発言している。

<sup>13</sup> [ハンガリーのボーカEU相は、2024年7月1日からEU議長国を務める半年間、ウクライナとの交渉を進める気は全くないと述べる](#)。そのため、加盟交渉開始となるウクライナ・EU政府間会合が開催されたのは、ハンガリーが議長国に就任する前の2024年6月25日であった。

図表3：ハンガリーがウクライナに要求しているとされる11項目

1	学校教育において特定科目の授業をウクライナ語またはハンガリー語で行うよう決定する権限を校長だけに認めないよう法改正する
2	学校行事、会合や宣伝活動などあらゆる教育関連プロセスでハンガリー語を使用できるようにする
3	ハンガリー語で授業を行う「少数民族学校」の地位を法改正により復活させる
4	私立も含め、大学および職業専門学校で教育言語を選択できるようにする
5	統一テスト受験者の申し出により、試験問題のハンガリー語訳を提供できるようにする
6	言語使用に関する法令の適用範囲を「行政単位」だけでなく、「居住区域」にも拡大する
7	ハンガリー語使用の権利は地元当局の決定にかかわらず法律で認められるべき
8	特定地域に伝統的に居住する少数民族が少数言語を使用する権利が認められる条件として設定されている、全住民の10%という基準を撤廃する
9	固有名詞の表記、中央政府とのやり取り、映画や広告などあらゆる分野でウクライナ語の翻訳をつけずにハンガリー語を使用できるようにする
10	国家のシンボルや祝日を自由に決定できる文化的自治を法律で認める
11	議会・地方選挙、国民投票でハンガリー語を自由に使用できるようにし、また議会にもハンガリー系代表者の議席を確保する

出所：エヴロペイスカ・ブラウダの報道から三井物産戦略研究所作成

これに対し、ウクライナのステファニシナ副首相は、「11の問題点を解決し、完全に実行するつもりであり、ハンガリーと二国間協議を継続していく」と発言している。1943～1944年にウクライナのヴォルィニ地方で起きたポーランド系住民の虐殺をめぐる歴史問題<sup>14</sup>もあり、ポーランドのコシニャク・カミシュ国防相が「ヴォルィニの問題を解決せずには、ウクライナのEU加盟はない」と述べている<sup>15</sup>。さらに、2024年6月の欧州議会選挙では、ウクライナ支援に消極的な極右勢力が伸長しており、EU加盟国の全会一致が必要となる場面や加盟条約の批准時において、極右勢力が政権を握る特定加盟国の反対票が障害となる可能性も否定されない。粘り強い二国間での対話、特定の政治勢力や加盟国の世論にも訴える広報戦略などを通じた問題解決が求められてこよう。EUでも、特定の加盟国による反対を乗り越えるため、外交・安全保障政策で現行の全会一致方式から特定多数決方式<sup>16</sup>への変更も議論されている。

### 3. 結論

#### 3-1. 加盟の時期

加盟申請から加盟交渉開始までわずか2年というウクライナの加盟プロセスは、これまで最も早かったと

<sup>14</sup> ポーランド側の見方では、ウクライナ蜂起軍による民族浄化で数万人のポーランド人が虐殺された。これに対し、ウクライナ側は、ポーランド人の報復によりウクライナ人も犠牲になっている点も踏まえ、「ヴォルィニの悲劇」と呼ばれており、その歴史的な解釈をめぐって対立が続いており、80年以上が経過した現在に至るまで両国の懸案となっている。

<sup>15</sup> [Міністр оборони Польщі: Україна не вступить до ЄС без вирішення "Волинського питання"](#)

<sup>16</sup> 特定多数決方式では、EU全27加盟国のうち、少なくとも55%にあたる15か国が賛成し、かつ賛成票を投じた加盟国の人口がEUの総人口の65%以上でなければならない。Labinot Hoxhaによれば、「[EUは、EU加盟候補国の特定の章の加盟交渉を開始するよりもはるかに重要な問題も含む立法活動の約80%に特定多数決方式を既に採用している](#)」。

されるエストニアや、ウクライナと同じくEU加盟を目指しているモルドバ、ジョージアおよび西バルカン諸国などと比べても速い（図表4）。加盟時期は、上述の33章に及ぶ交渉に加え、安全保障や二国間の問題もあり、予断を許さない。2024～2029年のフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長2期目の優先政策の一つにEU拡大が言及されていることにも鑑みれば、この5年間はウクライナにとっての「機会の窓」であり<sup>17</sup>、改革を通じた加盟交渉の進展が期待される時期と言えよう<sup>18</sup>。

図表4：各国のEU加盟プロセス

国名	現在のステータス	加盟申請	加盟候補国認定	加盟交渉開始	加盟
ウクライナ	加盟候補国	2022年2月	2022年6月	2024年6月	－
モルドバ	加盟候補国	2022年3月	2022年6月	2024年6月	－
ジョージア	加盟候補国	2022年3月	2023年12月	－	－
北マケドニア	加盟候補国	2004年3月	2005年12月	2022年7月	－
モンテネグロ	加盟候補国	2008年12月	2010年12月	2012年6月	－
セルビア	加盟候補国	2009年12月	2012年3月	2014年1月	－
アルバニア	加盟候補国	2009年4月	2014年6月	2022年7月	－
ボスニア・ヘルツェゴビナ	加盟候補国	2016年2月	2022年12月	－	－
(参考) エストニア	加盟国	1995年11月	n.a.	1998年3月	2004年5月
(参考) トルコ	加盟候補国	1987年4月	1999年12月	2005年10月	－
(参考) コソボ	潜在的加盟候補国	2022年12月	－	－	－

出所：英国下院図書館資料とエストニア外務省資料から三井物産戦略研究所作成

### 3-2. 改革のモチベーション

EUは、2024～2027年に約500億ユーロの対ウクライナ支援を決定したが、ウクライナによる国内改革が供与の条件として掲げられている。また、上述のウクライナとEUの相互安全保障合意にも、ウクライナによるEU加盟関連改革の履行が条件として掲げられているほか、IMFや世界銀行の財政支援もウクライナの国内改革実施を条件としており、進捗状況は、2024年ウクライナ復興会議の成果であるReforms Matrixにまとめられている<sup>19</sup>。戦時下のウクライナが改革を履行していくことは容易ではないが、大統領選挙を契機に米国の対ウクライナ政策が転換する可能性がささやかれるなか、ウクライナが改革を通じてEUの支援を確保するモチベーションはさらに高まる。Reforms Matrixにまとめられた314の改革措置は、EU加盟交渉の6つのクラスターに合わせて分類されており、法の支配、汚職対策などの第1クラスター関連が118と最も多く、全体の37.6%を占める。

さらに、交渉枠組みには、ウクライナがEU創設の価値観を深刻かつ持続的に違反する場合は交渉を停止

<sup>17</sup> ウクライナのジョフクワ大統領府副長官は、[今後の5年こそがウクライナとEUが賢明に活用すべき「機会の窓」になると発言している](#)。

<sup>18</sup> ミシェル欧州理事会議長は「[2030年までに8カ国の加盟によるEU拡大](#)」を発言している。

<sup>19</sup> [UKRAINE'S REFORMS MATRIX](#)

---

し、また特定のクラスターや章で大きな後退が見られる場合は、既に開始されている交渉を開始前の状態に戻すとされるなど、罰則規定が盛り込まれている点も見逃せない<sup>20</sup>。

ロシアとの戦闘経験を有する強力な軍隊を有するウクライナはEUの安全保障に大きく貢献し、さらに資源国でもあることから、重要鉱物、エネルギー、食糧などの経済安全保障面でも供給源の多角化に寄与することが期待される。ウクライナがEU加盟改革を実施することにより法の支配、汚職対策、国家機構の近代化の分野で強靱性を高めることは、日本企業の復興支援への参画にもつながることから、日本がウクライナの改革を支援していく意義は大きい。

---

<sup>20</sup> [交渉枠組み](#)の16および19を参照。

なお、活動資金の2割以上を外国からの資金提供により賄う団体・個人を規制する「外国の代理人」法案を2024年5月に採択したジョージアは、同法が[EUの核となる原則と価値に反しており](#)、また[市民社会と独立メディアの活動を弱体化させる](#)とEUから非難された。その結果、欧州理事会は、「[ジョージア政府の現在の行動方針は、ジョージアのEU加盟を脅かし、事実上交渉プロセスの停止をもたらしている](#)」と結論付けた点は、改革が後退する場合は加盟交渉と支援の停止にもつながり得るとのウクライナに対するメッセージとなっていると言えよう。

---

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できると思われる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社および三井物産グループの統一した見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社および三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。