

ヴィシエグラード・グループと ヨーロッパ難民危機

——ハンガリーの対応を中心に——

萩野 晃

はじめに

冷戦の終結後、中・東欧諸国は北大西洋条約機構（NATO）やヨーロッパ連合（EU）への加盟を実現させた。NATO、EU加盟に象徴される旧社会主義諸国のヨーロッパ統合への参加において、ポーランド、チェコ、ハンガリーは中心的な役割を果たした。その際、1991年にポーランド、チェコスロヴァキア（1993年にチェコとスロヴァキアとに分離）、ハンガリーによって結成された地域協力の取り極めとしてのヴィシエグラード・グループが、4カ国のNATO、EUの加盟交渉における協力、連携の基礎的な枠組みとなった。

2015年夏以降のヨーロッパ難民危機に際して、自国への難民の流入は、ヴィシエグラード4カ国（以下、V4と表記）にとって深刻な脅威と受けとめられた。何故なら、V4はバルカン半島からドイツなど西欧までの難民の通過地点であった。とりわけ、難民にとってのEUへの玄関口ともいふべきハンガリーは対応に苦慮することになった。ハンガリーは自国への難民の大量流入を前に南部国境の閉鎖に踏み切り、難民の受け入れを表明したドイツをはじめとする西欧から激しい批判を浴びた。他方、V4の他の3カ国にとって、難民への扱いをめぐるハンガリーでの出来事は対岸の

火事ではなかった。

本稿の目的は、2015年から2016年のヨーロッパ難民危機に焦点をあてて、今日におけるV4の存在理由を考察することにある。分析に際して、近年の内政、外交の状況をふまえながらハンガリーの難民危機への対応を検証する。何故ならハンガリーの国境閉鎖を契機として、西欧とV4との立場の相違が表面化したと考えられる。最後に、難民危機を通してみえてきた、今後のハンガリーのEUと向き合う姿勢およびEU内部におけるV4の役割を展望する。

本稿のアルファベットによるハンガリー人の氏名は、現地での表示に合わせ姓・名の順序で記した。

1. 冷戦終結後のヴィシエグラード・グループ

1989年の東欧における体制転換は、東西冷戦の終結をもたらした。まもなく東側陣営内部では、ソ連による衛星国の統制手段であったワルシャワ条約機構、経済相互援助会議が解体した。しかし、その一方で、東側陣営の解体はヨーロッパの東半分において「力の真空」ともいえる状態をつくりだす危険性を伴っていた。歴史的にみると、第一次世界大戦後のロシア帝国、ドイツ帝国、オーストリア＝ハンガリー帝国、オスマン帝国の崩壊による新興独立国家の乱立状態が、隣接する国家間の国境線と民族分布の不一致による紛争の火種と地域の不安定化をもたらした。その結果、第二次世界大戦中にナチス・ドイツ、第二次世界大戦後にはソ連が東欧を自国の勢力圏に置くことになったのである。

冷戦終結後、ソ連国内では民族対立が激しくなった。中・東欧でも、民主化、市場経済への移行が進む一方で、民族対立の再燃が懸念されるようになった。現実には、1991年以降、ユーゴスラヴィアでは、民族紛争によって多民族国家を支えてきた連邦制度が瓦解した。ハンガリーの隣国ルーマ

ニア、チェコスロヴァキア、ユーゴスラヴィアは、それぞれ国内にハンガリー系少数民族をかかえていた。そのため、1990年以降にハンガリーと近隣諸国との間で、ハンガリー系少数民族の権利保護が係争点となった。さらに、ハンガリーとチェコスロヴァキアとの間には、少数民族をめぐる問題に加えて、ドナウ川の水力発電のためのダム建設中止の是非をめぐる問題が存在していた。1977年に両国の間でガブチーコヴォ＝ナジマロシュ・ダム建設に関する合意が成立した。だが、1989年にハンガリーがダム周辺地域の水質汚染など環境破壊の懸念からダム建設を中止した。ハンガリーの一方向的な決定に対して、チェコスロヴァキアは反発していた。⁽¹⁾

しかしながら、体制転換後に少数民族やドナウ川のダムをめぐる問題をかかえたハンガリーとチェコスロヴァキアにポーランドを加えた3カ国は地域協力を模索していた。3カ国が結束した背景には、民族対立と経済危機にあえぐソ連の国内政治の不安定な状況が挙げられた。さらに、3カ国は旧東側陣営にあって、ドイツやオーストリアとの歴史的な結びつきが強く、文化的な均質性もみられた。冷戦の終結後、3カ国はまもなく西欧との関係強化、さらにヨーロッパ統合への参加を志向するようになった。

ワルシャワ条約機構の軍事部門の廃止を直前にひかえた1991年2月15日、ポーランド大統領ヴァウエンサ (Lech Wałęsa)、チェコスロヴァキア大統領ハヴェル (Václav Havel)、ハンガリー首相アンタル (Antall József) がハンガリーの首都ブダペシュト近郊のヴィシエグラードで会談した。会談の後で「ヨーロッパ統合のための努力におけるチェコとスロヴァキア連邦共和国、ポーランド共和国、ハンガリー共和国の間での協力宣言」(ヴィ

(1) ダム建設を中止した当時の二国間関係は、ハンガリー外務省の文書、*Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár* [ハンガリー国立公文書館] XIX-J-1-j 1989 Csehszlovákia 29-55 00550/13 28. doboz.

シェグラード宣言) が採択された。同宣言には、基本戦略目標として、国家主権、民主主義、自由の回復、全体主義体制の遺物の除去、多元的な議会制民主主義の建設、市場経済にもとづく自由な経済システムの構築、3カ国のヨーロッパの政治、経済、社会、法体系への統合が記された。⁽²⁾ 同年8月に起こったソ連共産党の守旧派によるクーデターに際して、3カ国は結束した。その後も3カ国、1993年以降にポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリーからなるV4は、地域協力の枠組みを維持していくことになった。

V4にとって共通の課題は、安全保障面でのNATO、経済面でのEUへの加盟を早期に実現させることであった。V4は2004年5月のEU加盟までの長期にわたる交渉で連携していた。

しかしながら、V4によるヨーロッパ統合への参加の過程では、様々な問題が起こった。1993年から1997年の間、チェコ首相クラウス (Václav Klaus) はヴィシエグラード・グループを外部 (西側) からの強制と捉え、協力そのものに否定的であった。⁽³⁾ また、1994年以降に強権的な政治手法のメチアル (Vladimír Mečiar) 首相への欧米諸国からの根強い批判により、スロヴァキアのNATO加盟は他の3カ国と同じ1999年3月には実現しなかった。また、ガブチーコヴォ=ナジマロシュ・ダムをめぐる対立は1997

(2) Libor Lukášek, *The Visegrad Group: Its Development in the Years 1991-2004* (Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2012), pp. 37-38. ヴィシエグラード・グループの名称は、1991年にハンガリーのヴィシエグラードでポーランド、チェコスロヴァキア、ハンガリーの首脳が会談したことに由来する。3カ国首脳がヴィシエグラードに集まったのは、1335年にハンガリー王、ポーランド王、ボヘミア (チェコ) 王がヴィシエグラードで会合したことにちなんでいた。

(3) Hamberger Judit, "Közép-Európa politikai dimenziójának megvalósítási kísérlete: a visegrádi együttműködés (V4) [中欧の政治次元の実現の試み—ヴィシエグラード協力 (V4)]," *Külgügyi Szemle*, 2010, 2, 44. o.

年にデン・ハーグの国際司法裁判所に持ち込まれるなど、その後もハンガリー・スロヴァキア間でくすぶり続けた。⁽⁴⁾さらに、2002年にハンガリー首相オルバーン (Orbán Viktor) による第二次世界大戦直後にドイツ系、ハンガリー系住民の処遇について定めたチェコスロヴァキアでのベネシュ (Edvard Beneš) 大統領令の無効発言の際には、他の3カ国の反発によっ⁽⁵⁾てV4の首脳会談が中止となることもあった。

2004年5月のEU加盟実現後も、V4の協力関係は維持された。とくに、2004年以降のV4にとって、後述する域内における労働力の移動の自由を保証したシェンゲン協定への加盟は最も重要な課題となった。さらに、V4は北欧理事会、ベネルクス、バルト三国 (B3) などEU内部の地域協力との連携に加え、安全保障面でEU域外の旧ソ連諸国や西バルカン諸国との対話、パートナーシップを模索した。⁽⁶⁾

2. ハンガリーと難民危機

2015年夏以降のヨーロッパ難民危機へのハンガリーの対応について論じる前に、2010年に第二次オルバーン政権が成立して以降のハンガリーの内政、外交について概観する。2010年5月の総選挙で、オルバーン率いる右派政党フィデスが3分の2を越える議席を獲得した。2002年の総

(4) Romsics Ignác, *Magyarország története a XX. században* [20世紀ハンガリー史] (Budapest: Osiris, 1999), 578. o.

(5) 2002年2月23日付ハンガリーの全国紙『マジャル・ヒールラップ』(電子版), *Magyar Hírlap Online*, 2002. február 23. 『マジャル・ヒールラップ』(電子版)のURLは、<http://magyarhirlap.hu/>

(6) 2004年以降のV4の協力関係については、Grúber Károly-Törő Csaba, “A Visegrádi Négyek (V4) Európai Unión belüli együttműködésének szempontjai és eddigi tapasztalatai [ヴィシエグラード4カ国のヨーロッパ連合内部での協力の視点およびこれまでの経験],” *Külgügyi Szemle*, 2010, 2, 52-70. o. を参照。

選挙以降、メジェシ (Medgyessy Péter)、ジュルチャーニ (Gyurcsány Ferenc)、バイナイ (Bajnai Gordon) の社会党政権の三人の首相の下で進められた「ヨーロッパ化」いわば西欧モデルを追求した路線は、2006年のジュルチャーニの失言による国民の激しい反発と暴動、政権内部の腐敗、2008年のリーマン・ショック後の財政危機によって挫折した。社会党の衰退は、2002年以降の失政のみに帰することはできない。長期的な視点で捉えると、1994年から1998年のホルン (Horn Gyula) 政権当時に遂行したショック療法ともいえる経済安定化プラン (ボクロシュ・チョマグ) が自らの支持基盤である低所得者層、年金生活者に痛手を与えたことも重要な要因である。

社会党およびリベラル勢力が退潮した結果、1998年の総選挙以降にフィデスと社会党との間で維持されてきた均衡が崩れた。さらに、2010年の総選挙はフィデス単独での3分の2を越える議席獲得での圧勝にとどまらず、極右政党ヨビックが5%以上の得票率で議席を得た。

8年ぶりに政権に返り咲いたオルバーンは同性婚の禁止などカトリックの伝統的な価値観を反映した新憲法の制定を強行し、さらに行政府による司法や中央銀行への介入を強めた。また、オルバーンは2011年のメディア法によって、メディアによる政権への批判的な報道に規制を加えようと試みた。

さらに、オルバーンは財政再建を迫るEUに反発し、EUに対する加盟国の主権の優位性を主張した。オルバーンにとって、主権とは単純明快に強い国家の存在を意味していた。2012年3月15日の革命記念日の演説で、オルバーンはブリュッセル (EU本部) を東欧への内政干渉を繰り返したソ連時代のクレムリンにたとえた。オルバーンが国民に向けて強い国家像を打ち出そうとするたびに、EUとの間の亀裂が深まった。

体制転換が進行する1989年6月16日に実施された1956年のソ連による
40(884) 法と政治 67巻4号 (2017年2月)

軍事介入（ハンガリー事件）当時の首相ナジ（Nagy Imre）の再埋葬式におけるスピーチで、オルバーンはソ連を批判して自国からの軍の撤退を要求していた。1989年当時、オルバーンをはじめとするフィデスのメンバーはまだリベラル派と位置づけられていた。2010年以降、オルバーンはEUの反対を押し切ってまで老朽化した旧ソ連製の原発にかわる新たな原発の建設計画（Paks 2）でロシアの支援を受けるなど、プーチン（Vladimir V. Putin）政権との関係の強化をはかっている。

オルバーンの強権的な政治手法に対する国内の反発にもかかわらず、フィデスは高い支持率を維持し、2014年の総選挙でもかろうじて3分の2の議席を確保した。同時に、2014年の総選挙、欧州議会選挙では、ヨビックが勢力を拡大した。2010年の国会での議席の獲得以来、ヨビックの国会議員による反ユダヤ主義（反イスラエル）的な発言、ハンガリー国内で最大のマイノリティであるロマへの差別的、攻撃的な姿勢が問題となった。⁽⁷⁾ヨビックによる排外的な発言が続く中で、ヨーロッパの難民危機が発生した。

2011年に発生したシリアのアサド（Bashar al-Assad）政権と「自由シリア軍」など反政府勢力との内戦が長期化する中で、イスラム過激派組織「イスラム国」（IS）が台頭した。イラクで活動を始めたISは次第に勢力を拡大し、シリア、イラク両国にまたがる広範囲の地域を実効支配するようになった。また、イスラム過激派はカダフィ（Muammar Gaddafi）大佐の政権崩壊後の政治的混乱に乗じてリビアでも勢力を拡大した。シリア、イラク、リビアでの戦闘の激化により、住む家を追われた多くの人々が難民

(7) ヨビックのHPの2014年7月10日のニュース（ハンガリー語）、<http://jobbik.hu/hireink/jobbig-szolidaris-az-izraeli-agresszio-aldozataival> ヨビックについては、拙稿「中・東欧における極右政党の台頭 —ハンガリーのJobbikの事例から」『法と政治』第65巻第3号、2014年11月、93-117頁を参照。

となって国外に流出した。難民はシリア、イラク、リビアのみならず、アフガニスタン、サハラ以南のアフリカ諸国の出身者も含まれていた。やがて、難民の一部は地中海を渡ってヨーロッパへ向かうようになった。当初、北アフリカからイタリア半島に上陸する地中海ルートが主流であった。だが、2015年になると、危険な地中海ルートに代わり、トルコからエーゲ海を渡りギリシャを経由して、ドイツ、スウェーデンなど難民の受け入れに積極的な西欧諸国をめざして北上するバルカン・ルートが脚光を浴びることになった。ギリシャはEU加盟国だがEU未加盟の西バルカン諸国を挟んで他のEU加盟国から地理的に隔離しており、西欧をめざす難民が最初に到達するEU加盟国、正確にはシェンゲン加盟国こそがハンガリーであった。

2015年の春、バルカン・ルートで北上した多くの難民がハンガリー国内に流入した。その多くは、セルビア国境に位置するレスケ付近からハンガリーに入国した。難民はハンガリーに留まるのではなく、あくまでドイツでの難民申請を意図していた。政治的な理由で祖国を追われた「難民」がハンガリーにたどり着いた時点で、すでに経済的な動機で西欧をめざす「移民」としての性格を有していたことは否定できない。難民にとって粗末なボートでエーゲ海を渡る際の命綱だったスマートフォンが、多くのハンガリー人からみれば職さがしの必需品のように映った。

難民の大量流入により、ハンガリー国内にはデブレツェンなど4カ所にキャンプが設置された。増加する難民への支援が、ハンガリーにとって経済的負担となったことはいうまでもない。まもなく、ハンガリー国内では、経済的負担のみならず治安の悪化などを懸念して難民に対する反発が強まった。2015年6月、オルバーン政権は非合法的な越境行為を阻止するために、セルビアとの国境に全長約175キロメートル、高さ4メートルのフェンスを設置することを決定した。⁽⁸⁾

ここで、ハンガリーの現代史と難民について簡単に述べておく。1956年のハンガリー事件では、全人口の2%弱にのぼる約20万人が難民となって国外へ脱出した。1951年に「難民の地位に関する条約（難民条約）」が成立した後、最初に大量の難民が流出したのはハンガリーであった。その後、難民が脱出したオーストリア国境は高圧電流の流れる鉄条網で閉鎖された。

1980年代の後半には、国内政治が硬直化した隣国ルーマニアからハンガリー系少数民族が難民となってハンガリー国内に流入した。1989年3月、ハンガリーはルーマニアからの難民の保護で国際社会の支援を得るために東側諸国で初めて難民条約に調印した。同時期に、すでに国民に国外旅行の自由を保証したハンガリーがオーストリア国境の鉄条網を撤去すると、今度は西ドイツへの亡命を希望する東ドイツ人がハンガリー国内に流入した。1989年9月にハンガリー政府が東ドイツ人のオーストリア経由での西ドイツへの出国を認めると、まもなく東ドイツの社会主義体制が瓦解した。自国民の西側への流出を阻止するために構築されたオーストリア国境の鉄条網の撤去から四半世紀余りが経過して、ハンガリー政府はイスラム世界からの難民の流入を食い止めるためセルビア国境にフェンスを設置したのである。

1988年から1989年にルーマニア、東ドイツからハンガリーに流入した難民と比較すると、2015年にイスラム世界から流入した難民の規模もさることながら文化や習慣の相違が大きかった。領土内を通過する難民が無害だと言い切れないことは、ハンガリー国内での難民に対する反発からも明らかである。同様の反発は、後述するハンガリーの国境閉鎖後にオース

(8) 2015年6月18日付ハンガリーの全国紙『ネーブサバッチャーグ』（電子版）、*Népszabadság On Line*, 2015. június 18. 『ネーブサバッチャーグ』（電子版）のURLは、<http://nol.hu/>

トリア、ドイツへの通過点となったスロヴェニアでも繰り返された。短期間で大量に流入した難民と現地とくに国境付近の小さな村落の住民との間で摩擦が生ずることは不可避だったといえる。

オルバーン政権によるフェンスの設置の決定は、EU 内部とくにドイツからの激しい批判を招いた。すでに、首相メルケル (Angela Merkel) や欧州議会議長シュルツ (Martin Schultz) は、前述のような2010年以降のオルバーンの強権的な政治手法に対して批判を強めていた。

1989年にハンガリーが西ドイツへの亡命を求めて自国へ殺到した東ドイツ人にオーストリアとの国境を開放したことに加え、ポーランド、チェコとドイツとのケースと異なり、第二次世界大戦に関連した歴史的な対立をかかえていないハンガリーと統一ドイツとの関係は長く良好であった。だが、2010年の総選挙でフィデスが勝利すると、まもなくドイツ政府はオルバーンの政治手法への批判に転じた。2015年には、オルバーンとシュルツが難民をめぐる⁽⁹⁾でも対立していた。

他方、オルバーンもメルケル政権の難民政策に反発していた。人道的な動機が強く反映されたとはいえ、ドイツ政府の難民への対応が従来のEUの国境管理や難民申請のあり方に反していたことは否定できない。イギリス、アイルランド、キプロス、ルーマニア、ブルガリア、クロアチアを除くEU加盟国およびEU非加盟のノルウェー、スイス、アイスランド、リヒテンシュタインの域内では、「シェンゲン協定」によりヒトの移動の自由が保証されていた。しかし、その一方で、同協定の加盟国は協定域外からのヒトの出入国管理を厳格に行う責務を負っていた。バルカン・ルートでドイツをめざす難民にとって、最初にたどり着くシェンゲン域内の玄関

(9) 2015年9月3日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2015. szeptember 03.

口がハンガリーであった。ハンガリーにとって、域内の治安や安全保障の観点から増加し続ける難民を無原則に入国させることは受け入れ難かった。

さらに、域外からの難民に関して、EU加盟国は「ダブリン規則」によって、難民の申請手続きを最初に入国した国で行うと取り決めていた。ダブリン規則の意図は、EU域内での二重の難民申請を防ぐことにあった。ダブリン規則が厳格に適用されれば、シリアやイラクからの難民はハンガリーで申請手続きを行わねばならなかった。本来、ダブリン規則にもとづいての難民申請はギリシャでなされるはずだった。深刻な財政危機にあえぐギリシャはダブリン規則を遵守できず、難民をマケドニアへと出国させていた。ハンガリー政府にとって、難民申請手続きをしないままの入国者をオーストリアやスロヴァキアへ出国させることはできなかった。

2015年8月下旬、早急にドイツへの出国を希望する難民の間でオルバーン政権への不満が高まった。2015年9月5日のメルケルによるハンガリーにいる難民の自国への受け入れ、いわばダブリン規則を形骸化させる表明にもかかわらず、ハンガリーに滞在していた難民が一斉にドイツへ向かうことなど不可能であった。そのため、難民の多くは出国許可が下りるまで引き続きハンガリー国内で待機を余儀なくされた。オーストリア、ドイツ方面への国際列車が発着するブダペシュト東駅の前のバロッシュ広場では、出国の許可を待つ多くの難民がミグgrant・エイドなどのNGOの支援を受けながらテントで生活していた。

9月上旬には、ハンガリーからオーストリアを經由してドイツへ向かう国際列車が運休した。その結果、難民はハンガリーの国内列車でオーストリア国境に位置するヘジェシュハロムないしショプロンへ向かい、徒歩で国境を越えることになった。

オルバーン政権は自国内に留まる難民を段階的にオーストリアへ出国させる一方で、さらなる難民の流入に歯止めをかけるためにセルビア国境を

閉鎖した。9月15日に発効した改正難民法では、不法越境者への禁固刑が可能となった。⁽¹⁰⁾ レスケ近郊では、フェンスや鉄条網で閉鎖された国境を越えようとする難民とそれを阻止しようとする警察や軍との衝突が起こった。

2015年10月以降、難民は閉鎖されたセルビア国境でなく西方に位置するクロアチア国境からハンガリーへの入国を試みた。クロアチアは2013年7月にEUに加盟したが、シェンゲン協定には未加盟であった。オルバーン政権はクロアチア国境から入国してきた難民をオーストリア国境に列車やバスで移送して、セルビア国境に続きクロアチア国境もフェンスや鉄条網で閉鎖した。クロアチア首相ミラノヴィッチ (Zoran Milanović) はハンガリーの国境閉鎖に反発した。⁽¹¹⁾

ハンガリーのクロアチア国境閉鎖の後、バルカン・ルートでドイツをめざす難民の多くはセルビア、クロアチアを経由してスロヴェニアからシェンゲン協定の域内への入国を試みることになった。その後、ハンガリー国内に残っていた難民もオーストリア経由でドイツへ向かった。国際世論の批判やセルビア、クロアチア、スロヴェニアからの反発にもかかわらず、当面、ハンガリーにとっての難民危機は収束に向かった。

3. ヴィシエグラード・グループと難民危機

ヴィシエグラード・グループの他の3カ国は、オルバーン政権の難民への強硬姿勢をどのように捉えていたのか。また、難民危機が3カ国にいかなる影響を及ぼしたのか。

(10) 改正難民法は、<http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A1500140>. TVを参照。

(11) 2015年10月17日付『ネーブサバツチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2015. október 17.

すでに、ハンガリーへの難民の大量流入が始まってまもない2015年6月のV4首脳会談の時点で、4カ国首脳はEU加盟国内での難民の受け入れ分担を適切な解決策にならないと批判していた⁽¹²⁾。欧州委員会は5月に難民危機への指針として「人口移動に関するヨーロッパのアジェンダ」を⁽¹³⁾発表していた。EUはこの指針にもとづいて、加盟国に人口や経済規模に応じて一定の難民の受け入れ分担を求めた。当初、EU加盟国が受け入れる難民の合計は4万人であった。

バルカン・ルートを北上した難民の多くは、ハンガリーから出国した後でオーストリアに入った。オーストリア政府はオルバーン政権の対難民姿勢に批判的であったが、同時に流入する難民への対応に苦慮していた。実際、オーストリア国内でも急増する難民への批判が高まっていた。オーストリア経由のルートが飽和状態になれば、難民がスロヴァキアからチェコを通してドイツをめざすことは明白だった。そのため、チェコ、スロヴァキア両国はオルバーン政権の難民への対応に注目していた。

現在のチェコでは、ハンガリーやスロヴァキアと異なり、偏狭な民族主義を煽る極右政党が国政レベルで議席を有していない。だが、チェコ国内では、大量の難民が流入することへの不安が広がっていた。2015年の9月には、一部の市民が首都プラハの街頭でオルバーン政権の難民への対応を⁽¹⁴⁾評価、期待する動きをみせていた。さらに、2015年12月には、大統領

(12) 2015年6月19日のスロヴァキアの首都ブラチスラヴァでのV4首脳会談の共同声明(英語)は、ヴィシエグラード・グループの公式HPを参照。
<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the>

(13) 「人口移動に関するヨーロッパのアジェンダ」(英語)は、以下のURLを参照。<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1449677641016&uri=CELEX:52015DC0240>

(14) 2015年9月28日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2015. szeptember 28.

ゼマン (Miloš Zeman) がヨーロッパへの難民流入を「組織的な侵略」と⁽¹⁵⁾ 発言した。ゼマンの挑発的な発言には、2015年11月13日にパリで発生した同時多発テロが背景にあった。テロの実行犯のうちの2名が、シリアからバルカン・ルートで難民にまぎれてEU域内に入っていたのである。

スロヴァキアでも、隣国ハンガリーへの難民の大量流入が深刻な事態と受けとめられたことはいうまでもない。2016年3月に総選挙をひかえたフィツォ (Robert Fico) 政権は、EUとくにドイツの難民受け入れ姿勢に不満を募らせていた。先述の「人口移動に関するヨーロッパのアジェンダ」にもとづいて、EUが加盟国に分担を求める難民の移転計画(受け入れ)は2015年9月には16万人となった。難民の分担に関して、12月2日にスロヴァキア政府は欧州司法裁判所に無効を求める訴えを起こした。ハンガリーもスロヴァキアの動きに同調した。⁽¹⁶⁾

さらに、フィツォは総選挙の直前にイスラム教徒の難民を受け入れない方針を示した。にもかかわらず、フィツォ政権の与党スメル(指針)は連立によって政権にとどまったものの大幅に議席を減らした。総選挙の結果、難民の受け入れに賛同した政党は議席を失うことになったのである。他方、民族主義的な色彩の濃い国民党が議席を回復したのに加え、さらに難民に強硬な姿勢を取る極右政党「人民党、われわれのスロヴァキア」が初めて⁽¹⁷⁾ 議席を獲得した。

近年のV4の間では、2010年5月にオルバーン政権が近隣諸国に住むハ

(15) 2015年12月27日付 AFP 通信の日本語サイト, *AFP BB News*, <http://www.afpbb.com/articles/-/3071565> を参照。

(16) 墓田 桂『難民問題 ―イスラム圏の動揺, EUの苦悩, 日本の課題』中央公論新社, 2016年, 122-123頁; 2015年12月2日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2015. december 02.

(17) 2016年3月5日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2016. március 05.

ンガリー系少数民族に国籍取得を認める法案を通して以来、スロヴァキアとの関係が悪化していた。だが、難民危機を契機に、V4の関係強化が進展した。2015年秋には、チェコ、スロヴァキア、ポーランドが自国の国境警備の要員をハンガリーに派遣して、シェンゲン域外との国境の管理に協力した。⁽¹⁸⁾ 実際には、V4はパリの同時多発テロによって域外からの国境管理の重要性を認識することになった。後述するポーランドでの政権交代以降、V4の難民危機での連携がさらに強化された。

ヴィシェグラード・グループ成立25周年となる2016年2月15日のプラハにおけるV4の首脳会談では、ギリシャに上陸した難民が再度EU加盟国に入るのを阻止する案が検討された。V4はシェンゲン協定における国境管理の義務を果たしていないとギリシャを批判して、域外からの国境管理の強化を要求した。とくに、オルバーンはギリシャからマケドニアへの難民の出国阻止を念頭に「第一の防衛線 (az első védelmi vonal)」という言葉を用いた。⁽¹⁹⁾

パリの同時多発テロ事件を背景に西欧諸国でもさらなる難民受け入れへの懸念が強まった。さらに、12月31日にはドイツのケルンで、中東出身とみられる多くの難民申請者中の男たちが暴徒化して現地の女性に性的暴行を加える事件が発生した。すでに、ドイツ国内でも、メルケル政権の難民政策への批判が強まっていた。テロや治安の悪化と相俟って、V4の難

(18) 2015年10月2日付、同年10月13日付、同年10月14日付、同年10月15日付、同年10月20日付『ネーパサバッチャーグ』（電子版）、*Népszabadság On Line*, 2015. október 02; *Népszabadság On Line*, 2015. október 13, *Népszabadság On Line*, 2015. október 14; *Népszabadság On Line*, 2015. október 14; *Népszabadság On Line*, 2015. október 20.

(19) V4 首脳会談の人口移動に関する共同声明（英語）は、<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>; 2016年2月15日付『ネーパサバッチャーグ』（電子版）、*Népszabadság On Line*, 2016. február 15.

民危機での結束と国境管理の強化の要求は、すでに EU 内部で無視しえないものとなっていた。

当初、ポーランドでは、リベラル派の市民プラットフォームの政権はハンガリーの難民への強硬措置に批判的でさえあった。だが、2007年以来、首相の地位にあったトゥスク (Donald Tusk) が2015年9月に EU 大統領 (欧州理事会議長) に就任するために首相を辞任すると、状況に変化が生じた。10月の総選挙では、カチンスキ (Jarosław Kaczyński) 元首相が率いる保守政党「法と正義」が勝利して8年ぶりに政権に返り咲いた。首相に就任したシドウウォ (Beata Maria Szydło) は、まもなく難民に対する姿勢を硬化させた。オルバーンとは対照的に、トゥスクは難民の受け入れに積極的なメルケルと良好な関係を維持してきた。シドウウォは2016年3月22日にブリュッセルで発生した空港、地下鉄でのテロを機に、前政権下で同意済みの難民の受け入れ分担に反対の姿勢に転じた。

4月に入り、EU はギリシャ国内に不法滞在する難民のトルコへの送還に踏み切った。さらに、マケドニアが隣国ギリシャとの国境を閉鎖した結果、難民にとって、バルカン・ルートによる EU への道は閉ざされた。

4. ハンガリーの国民投票

難民危機は V4 と歴史的にも関係の深いオーストリアの国内政治にも深刻な影響を及ぼしていた。オーストリア国内では、一人当たりの人口比でドイツを上回る難民の受け入れに同意したファイマン (Werner Faymann) 政権への反発が強まっていた。オーストリア政府は大統領選挙を直前にひかえ、国内での批判に押される形で、一方的に難民の受け入れの制限を発表した。4月24日に第一回投票が行われた大統領選挙では、難民に強硬な姿勢を取る自由党の候補ホーファー (Norbert Hofer) が2位以下に大差をつけて、第二回 (決戦) 投票へと駒を進めた。⁽²⁰⁾ オーストリアでは、難民

50(894) 法と政治 67巻4号 (2017年2月)

の大量流入が始まって以降、難民の受け入れに反対する自由党が支持を伸ばしていた。自由党は1980年代後半以降に移民の排斥を訴えて勢力を拡大してきた。2015年10月のウィーン市長選挙において、「赤いウィーン」と謳われ戦後一貫して市政を担ってきた社会民主党は苦戦を強いられた。4月24日の第一回投票の後、与党内での批判を受けて5月9日にファイマンが首相を辞任した⁽²¹⁾。5月23日の大統領選第二回投票では、難民保護を主張する緑の党の候補者ベレン (Alexander Van der Bellen) が僅差で勝利した⁽²²⁾。にもかかわらず、連立与党とくに社会民主党が受けたダメージは極めて大きかったのである。

難民危機への対応をめぐるEU内部での不協和音が高まる中で、6月23日にイギリスでEUからの離脱の是非を問う国民投票が実施された。投票の結果、離脱賛成派が反対派を上回った。近い将来におけるイギリスのEU離脱を決定づけた国民投票の後、スロヴァキアでは3月の総選挙で初めて議席を獲得した極右政党「人民党、われわれのスロヴァキア」がEU離脱を主張している。極右政党がEUからの離脱を訴える場合、EUの移民・難民政策を激しく攻撃することは常套手段である。しかしながら、国内に多くの旧植民地からの移民をかかえるイギリスやフランスなど西欧諸国と異なり、途上国からの移住人口の少ない中・東欧で、現時点において移民・難民問題がEU離脱の主たる争点になるとは考え難い。

7月5日、ハンガリーで加盟国に難民受け入れ分担を定めたEUの政策

(20) 2016年4月25日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2016. április 25.

(21) 2016年5月9日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2016. május 09.

(22) 2016年5月23日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2016. május 23. 2016年7月にオーストリア憲法裁判所が大統領選挙の結果を無効と判断した。同年12月の再選挙でベレンは当選した。

への是非を問う国民投票を10月2日に実施することが決まった。EUによる加盟国への難民の受け入れ分担によれば、ハンガリーは2015年9月から2017年9月までに1294人を受け入れることになっていた。⁽²³⁾

オルバーン政権が国民投票の実施に踏み切った背景として、イギリスの国民投票におけるEU離脱派の勝利が挙げられる。オルバーンがイギリスの国民投票に際してはEU残留を支持していた点からも、フィデスは離脱を要求する強硬なEU懐疑派ではなく、域内にとどまりながら自国の国益の追求や主権の尊重を主張するEUリアリストだといえる。イギリスのEU離脱を選択した国民投票の結果がEUに対する加盟国の主権の優越性を意味するとすれば、オルバーンにとって、EUが決めた難民受け入れ分担を覆すには直接国民に問うことが有効かつ正統な手段と映った。オルバーンにとっての最大の問題は、国民投票の成立に必要な投票率50%に達するか否かであった。

体制転換以来、ハンガリーでは、大統領選挙の時期や実施方法、NATOとEUへの加盟、近隣諸国のハンガリー系少数民族の二重国籍の是非をめぐって国民投票が実施されてきた。とくに、1989年11月の大統領選挙の実施時期をめぐる国民投票は、大統領ポストを確保することで苦戦が予想される自由な総選挙の後も外交・安全保障分野で影響力の維持を狙った社会党の思惑に反して、自由民主連合など野勢力の主導によって大統領に対する首相の政治的権限の優位いわば議院内閣制の定着のための重要な契機となった。

しかし、その一方で、野党勢力が必要な署名を集めて比較的容易に国民投票に訴えることが可能な点に関して、無用な国政上の混乱が生じる要因

(23) 2016年9月25日付『ネーブサバッチャーグ』（電子版）、*Népszabadság On Line*, 2016. szeptember 25.

となりえた。さらに、政権の恣意的な判断で安易に直接、国民に信を問うことでも、必要以上に立法府の権力が抑制される可能性があった。現実には、2015年夏以降の難民への強硬姿勢に対して、多くの有権者の反応が肯定的であったことが、オルバーン政権が野党の意見を考慮せず投票実施に踏み切る決め手となった。社会党をはじめとする左派・リベラル派の野党はオルバーン政権の難民への強硬姿勢に反発しながらも、有権者の反発を恐れて曖昧な姿勢を取っていた。国民投票に際しても、野党は政府に反対するよう強く訴えることができなかった。実際に、フィデスやヨビックの支持者ばかりでなく、社会党などの野党支持者の多くも難民の受け入れに反対であった。

ハンガリー政府が国民投票の実施を決定すると、EU や西欧から反発が生じた。しかし、各国でテロや難民の受け入れへの不安が強まる中、EU 加盟国はハンガリーに強硬な姿勢でのぞめなかった。2016年9月にルクセンブルク外相アッセルボーン (Jean Asselborn) はドイツの雑誌『ヴェルト』におけるインタビューで、ハンガリーについて「一時的ないし必要な場合、永続的にEU から締め出さねばならない⁽²⁴⁾」と述べた。ハンガリー外相シーヤールトー (Szijártó Péter) は「ハンガリーは歴史の中でいつもヨーロッパを守ってきた、そして今もそうである。ハンガリーの人々は10月2日に不法移民やブリュッセルの(難民)分担案について意見を表明するのだ⁽²⁵⁾」と反論した。シーヤールトーは西欧文明圏の辺境に位置し、モンゴル帝国やオスマン帝国など異教徒からの攻撃で盾となってきた自国の

(24) 2016年9月13日付『ヴェルト』(電子版)を参照。<https://www.welt.de/politik/ausland/article158094135/Asselborn-fordert-Ausschluss-Ungarns-ausder-EU.html>

(25) 2016年9月13日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2016. szeptember 13.

歴史的な立場に言及したのである。

ハンガリーの EU からの排除にまで言及したアッセルボーン⁽²⁶⁾の発言に対しては、ドイツ外相シュタインマイヤー (Frank-Walter Steinmeier) が「ヨーロッパ全体の立場でない」と述べた。また、オーストリア外相クルツ (Sebastian Kurz) も (アッセルボーン⁽²⁶⁾の発言は)「受け入れられない。ハンガリーはヨーロッパの国家であり、EU 加盟国であり、オーストリアの隣国である」とハンガリーを擁護した。イギリスとの離脱交渉をひかえた EU 内部では、難民問題で中・東欧との必要以上の摩擦を回避しようとの判断が働いたといえる。

10月2日の難民の受け入れ分担の是非をめぐる国民投票は、投票率43.9%で不成立となった。しかし、有権者の難民への反発が根強く、有効票のうち EU による難民の受け入れ分担への反対が98%を占めた。他方、6.33%が無効票だった。オルバーン政権の難民姿勢ないし強引なやり方に批判的な有権者は難民の受け入れ分担で igen (賛成) の票を投じるのではなく、igen, nem (反対) の双方にチェック (×) を入れることで意図的に無効票を選択したのである。1989年憲法の下で実施された1997年の NATO 加盟、2003年の EU 加盟の是非を問う国民投票は、いずれも賛成票が80%を越えていた。にもかかわらず、投票率は50%を下回っていた。とくに、EU 加盟に関する国民投票での投票率が40%以下であったことを根拠に、オルバーンは投票結果について敗北とは捉えず、投票直後には憲法改正を示唆した。⁽²⁷⁾

(26) 2016年9月13日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2016. szeptember 13.

(27) 2016年10月2日付, 10月3日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2016. október 02; *Népszabadság On Line*, 2016. október 03.

他方、EU は不成立に終わった国民投票の結果をオルバーンの指導力の低下への契機と歓迎していた。国民投票が不成立に終わったことで、かえってオルバーン政権の難民の受け入れ分担をめぐる対 EU 姿勢は硬化したのである。

お わ り に

2015年のヨーロッパ難民危機は、難民のシェンゲン協定の域内への玄関口に位置するハンガリーによる南部国境の閉鎖という措置に至った。ハンガリーの難民危機への対応に関して、全長数百キロに達したフェンスや鉄条網の画像や2015年9月にインターネット上で世界中に流れたレスケでヨビック系のケーブルテレビ関係者が難民の子どもに危害を加える動画などの影響からも、当初から人道的な側面での批判が根強い。

しかしながら、ハンガリー政府がシェンゲン域外からのなし崩し的なヒトの流入を前に、非合法的な越境を阻止することはやむを得ない措置であったといえる。西欧への定住を希望する大量の難民を無原則に入国させることの危険性は、2015年11月13日のパリでの同時多発テロからも明らかである。実際、難民危機という大量のヒトの移動は多発する域内でのテロの脅威と結びついて、EU そのものの求心力の低下をもたらした。

ハンガリーのセルビア、クロアチア国境の閉鎖を皮切りに、各国が国境閉鎖による難民の越境阻止に転じた結果、バルカン・ルートでの難民のシェンゲン域内への流入に歯止めがかかることになった。もちろんバルカン・ルートが閉ざされた後、難民は再び地中海ルートからヨーロッパをめざすことになり、根本的な解決には程遠かったことはいうまでもない。さらに、EU によるギリシャ、イタリアにとどまる難民の受け入れ分担も計画通りに進んでいないのが現状である。

オルバーン政権にとって、難民危機は2010年の政権成立後に掲げてき

た EU 内部における加盟国の主権の優越性が試される機会となった。オルバーンの対 EU 姿勢とくに難民の受け入れ分担をめぐる挑発的な国民投票は、強い国家像を顕示した極端な事例だった。オルバーン自身が述べたように、ブリュッセルをクレムリンにたとえるなら、オルバーンの EU に対する姿勢は東側陣営内部におけるルーマニア大統領チャウシェスク (Nicolae Ceaușescu) の対ソ自主外交に相当する。

確かに、10月2日の国民投票は不成立に終わった。投票率の低さから、難民の受け入れ分担をめぐって EU との亀裂を深めることに、ハンガリー国内で以外に抵抗感が強かったことがうかがえる。にもかかわらず、オルバーンによる EU に対する加盟国の主権優位の主張は、難民危機をめぐる対応によりむしろ強化されてしまった。

ハンガリーをはじめ V4 は、加盟当初から労働力の自由な移動の制限や構造基金の配分などで EU に対して不満をいただいていた。そのため、2004年の EU 加盟後も V4 は政治的・経済的な協力関係を維持してきた。難民危機に際して、西欧諸国がオルバーン政権の難民への強硬姿勢に批判を強める一方で、難民流入への危機感を共有する他の3カ国はハンガリーと国境の警備や管理などで連携を強化した。オルバーン政権の難民対策の是非にかかわらず、V4 はかつてないほど結束した。ポーランドを除き人口も少なく、経済規模も小さい中・東欧の加盟国にとって、ヴィシエグラード・グループでの地域協力は EU 内部で発言力を維持するために不可欠であることが難民危機を通して再認識されたのである。

【追記】

本稿の脱稿後の2016年11月8日、オルバーン政権は不成立に終わった国民投票にかわり EU の難民受け入れ策を阻止するため、EU 加盟国の国民を除く外国人の居住にハンガリー政府の承認を義務づける憲法改正を試
56(900) 法と政治 67巻4号 (2017年2月)

みた。しかし、ヨビックが棄権したため改正に必要な3分の2の賛成が得られなかった。フィデスは2014年の総選挙後の補選で敗れ、3分の2の議席を確保していなかった。(2016年11月9日付『朝日新聞』)

論

説

The Visegrád Group and European Refugee Crisis: In Case of Hungary

Akira OGINO

The aim of this paper is to examine what is the *raison d'être* for the Visegrád Group within the European Union. The Visegrád Group for the purposes of furthering their European integration consists of Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary. At the same time, the Visegrád Group played an important role in being secure in Central and East Europe after the Cold War.

Especially the author focuses on how Hungary coped with European Refugee Crisis, 2015–2016. When migrants from Syria, Iraq and Afghanistan tried to move to West Europe in 2015, Hungary was the front entrance of the Schengen Agreement area, in which internal border checks have largely been abolished.

In spite of criticism from the European Union, Viktor Orbán, the Hungarian Prime Minister, made a decision on closing the southern border with Serbia and Croatia to prevent refugees from entering Hungarian territory illegally. Poland, the Czech Republic and Slovakia cooperated with Hungary in tightening the border control. The Visegrád Group regarded an influx of refugees as a serious threat, and refused to allow the European Union to force the country to accept refugees. In particular, the Hungarian Government held a referendum on whether to accept more refugee in October, 2016. As a result of the refugee crisis, the Visegrád Group strengthened its unity in order to have a political voice within the European Union.

This paper consists of following sections:

1. Introduction
2. The Visegrád Group after the Cold War
3. Hungary and European Refugee Crisis
4. The Visegrád Group and European Refugee Crisis

5. The National Referendum in Hungary
6. Conclusion

論

説