

オルバーン政権と欧州難民危機 (2015－2017)

萩野 晃

はじめに

2015年から2016年にかけてのイスラム世界からの難民のヨーロッパへの流入は、西欧諸国で相次いだイスラム過激派によるテロと相俟って、ヨーロッパ連合（EU）を動揺させた。大量の難民の受け入れにより、加盟国内では経済的な負担に加えて、治安などの面で不安が拡がった。⁽¹⁾さらに、ギリシャから西バルカンを經由してヨーロッパをめざす難民への対処をめぐって、EU 内部における西欧と中・東欧との立場の違いが浮き彫りになった。とくに、難民にとっての EU への玄関口に位置したのがハンガリーであった。ハンガリーは大量の難民の流入に直面して、南部国境の閉鎖に踏

(1) 2015年の難民危機がEUに及ぼした影響については、川口マーン恵美『ヨーロッパから民主主義が消える ―難民・テロ・甦る国境』PHP研究所、2016年；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；遠藤 乾『欧州複合危機 ―苦悩するEU、揺れる世界』中央公論新社、2016年；拙稿「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」『法と政治』第67巻第4号、2017年2月、35-59頁；橋本直子「ヨーロッパの難民問題」(瀧澤三郎、山田 満編『難民を知るための基礎知識』明石書店、2017年)、206-246頁。

み切った。EU や西欧はハンガリーの対応を激しく批判した。

ハンガリーと EU との対立は単なる難民危機への対応にとどまらず、首相オルバーン（Orbán Viktor）の国家観や対 EU 姿勢が背景にある。先行研究でも指摘されたように、1989年の体制転換以降、オルバーンと彼の率いる政党フィデスは結成当初のリベラルな立場からナショナリズムや復古的ともいえる価値観に傾斜した⁽²⁾。実際に、フィデスの右傾化はハンガリーでの民主化や EU 加盟に向けた西欧モデルの改革のいきづまりと軌を一にしてきた。2010年の首相復帰以来、オルバーン政権は強権的な手法で政府の権限強化を推し進めた結果、EU との衝突を繰り返した。そして、オルバーンは EU に留まりながらも、西欧と異なる規範にもとづく国家建設を進めている。

本稿の目的は、2010年以降のオルバーン政権の内政、外交の特質をさぐることにある。分析に際して、オルバーン政権の欧州難民危機への対応を検証する。何故なら、2015年に大量の難民の自国への流入を前にして、2010年以降にオルバーンがめざしてきた強い国家のあり方が国内外で試されることになったと筆者は捉えたからである。そして、難民危機を経た EU 内部でのハンガリーの立場と今後の展望を論じる。

(2) Weber Attila, *Metamorfózisok: A magyar jobboldal két évtizede* (Budapest: Napvilág Kiadó, 2010); Umut Korkut, *Liberalization Challenges in Hungary: Elitism, Progressivism, and Populism* (New York: Palgrave Macmillan, 2012); András Bozóki, 'Broken Democracy, Predatory State, and Nationalist Populism' in Péter Krasztes and Jon Van Til, eds., *The Hungarian Patient: Social Opposition to an Illiberal Democracy* (Budapest-New York: Central European University Press, 2015), pp. 3-36; Paul Lendvai, *Új honfoglalás* (Budapest: Noran Libro, 2016).

1. オルバーン政権の内政、外交

本章では、第一期のオルバーン政権が成立した1998年から難民危機までのハンガリー情勢について概観する。

1998年5月の総選挙でフィデスが第一党となり、オルバーンを首班とする中道右派の連立政権が発足した。フィデス躍進の要因は右派の結集に成功したことに加え、左派のホルン（Horn Gyula）政権への批判票を吸収したことにあった。1995年に厳しい緊縮財政にもとづく経済安定化プログラムを断行したことで、社会党は自らの支持層を含めた有権者の反発を招いた。

ハンガリーの初代国王聖イシュトヴァーン（Szent István）の戴冠から1000年にあたる2000年頃から、フィデスは民族主義的な傾向を強めた。オルバーン政権は外国資本への否定的な姿勢に加え、2001年6月には近隣諸国に住むハンガリー系少数民族に対して過度の権利やサービスを保証する「近隣諸国のハンガリー人に関する法律（地位法）」⁽³⁾を制定し、ルーマニア、スロヴァキアなど近隣諸国との軋轢を生じさせた。地位法の制定に加え、2002年2月にオルバーンが第二次世界大戦後のチェコスロヴァキアにおけるドイツ系、ハンガリー系少数民族の地位や処遇に関するベネシュ（Edvard Beneš）大統領令を無効だと発言すると、チェコ、スロヴァ

(3) ハンガリー人証明書の発行、文化、教育、厚生、就労などでの近隣諸国のハンガリー人に供与される便益など地位法の内容、問題点は、Szerk.: Kántor Zoltán. *A státustörvény: Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika* (Budapest: Teleki László Alapítvány, 2002); 家田 修「ハンガリーにおける新国民形成と地位法の制定」『スラブ研究』第51号, 2004年, 157-205頁; 小野義典「国内法とEU法の欧州統合に伴って生じる抵触問題 — シェンゲン協定と「在外ハンガリー人地位法」』『法政論叢』第40巻第2号, 2004年, 115-135頁。

キアは激しく反発した。

2002年4月の総選挙では、フィデスによる社会党への激しいネガティブ・キャンペーンが展開された。『エコノミスト』誌はフィデスと極右政党との連立の可能性にも言及するなど、選挙期間中に欧米諸国のメディアはナショナリズムや経済的な保護主義の動きを強めるフィデスに警戒感を示していた⁽⁴⁾。激しい選挙戦の末、社会党はリベラル派の自由民主連合との連立でわずかながら過半数を獲得した。

EU加盟を2年後にひかえた2002年の総選挙を機に、ハンガリー社会に分断が生じた。ヨーロッパ統合への参加による西欧モデルを追求する社会党、EU加盟の必要性を認識しつつもナショナリズムに訴えて国民国家の不可侵さを強調するフィデスとの間で、ハンガリーの有権者の意見が二分化した。体制転換後のハンガリーにとって、EUへの加盟はまさに「ヨーロッパ回帰」であった。「ヨーロッパ」とは、議会制民主主義、法の支配、市場経済など、近代ヨーロッパで成立したシステムや価値観にもとづく「共同体」を意味した。1989年以前のソ連を中心とする「社会主義共同体」は、回帰すべきヨーロッパとは無縁の存在であった。1990年以降、中・東欧はEU加盟のための制度改革、法整備に着手した。しかしながら、2004年のEU加盟後、中・東欧では「改革疲れ」ともいえる状態とともに、「ヨーロッパ回帰」への失望が広がった。中・東欧にとって、たとえヨーロッパに回帰しても、西欧とは平等な立場にはなかった。2010年の政権復帰後のオルバーンとフィデスのEUへの強硬姿勢には、政権与党だった1998年から2002年の加盟交渉での厳しい経験が反映されていた。

2006年の総選挙でも、社会党とリベラル派の自由民主連合が勝利した。

(4) “Charlemagne: Viktor Orban, an Assertive Hungarian,” *The Economist*, March 2nd 2002, p. 50.

しかし、総選挙から約半年後の9月中旬、二大政党間のパワー・バランスを大きく変える出来事が起こった。2006年5月に首相ジュルチャーニ（Gyurcsányi Ferenc）が社会党の非公開会議の場で、選挙に勝つため嘘をついたと発言していたことが党内からのリークで明らかとなった。9月17日深夜、ジュルチャーニへの抗議集会に参加していた極右グループが暴徒化し、国会議事堂付近の自由広場にある国営テレビに押し入った。ジュルチャーニ発言とそれをきっかけに発生した暴動を契機として、左翼・リベラル派は急速に有権者の支持を失った。その後、2008年秋のリーマン・ショックを契機とする経済危機は、社会党と自由民主連合の主導によるヨーロッパ統合と西欧モデルでの国家建設に対する国民の幻滅を決定づけた。反対に、ナショナリズムを前面に打ち出したフィデスに、世論の支持が集まった。

2010年の総選挙で圧勝したオルバーンは、3分の2を越える議席を背景に、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しい基本法（憲法）の制定を強行した。また、オルバーンは2011年のメディア法によって、マスコミ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、オルバーン政権下では、裁判官の定年の引き下げと年金受給年齢の引き上げ、社会党政権下で任命された中央銀行総裁の権限縮小のための副総裁ポストの増加などを通して、政府による司法や中央銀行への介入が強まった。

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と指導者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を東欧諸国への主権侵害を繰り返したソ連時代のクレムリン（共産党本部）にたとえた。オルバーンの発言には、EU懐疑主義者と共通するブリュッセル（EU本部）のテクノク

ラートへの不信感が反映されていた。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。

フィデスはハンガリーの EU 加盟を肯定しながらも、EU の内部で自国の国益や主権を強調した。財政再建、メディアへの統制、強引な基本法の制定をめぐり欧州委員会や欧州議会との軋轢をかかえるオルバーン政権はロシアのプーチン（Vladimir V. Putin）政権への接近を試みた。ハンガリーは天然ガスの約 8 割をロシアから輸入するなど、ロシアへの経済的な依存を強めていた。⁽⁵⁾ さらに、2013年からオルバーン政権は老朽化して2030年代には耐用年数を過ぎるハンガリー国内のパクシュ原発の拡張（パクシュ II）のための資金協力についてロシアと協議した。2014年 1 月にオルバーンがモスクワを訪問し、プーチンと会談した。1 月14日、両国は新たな原発建設に関する協定に調印した。⁽⁶⁾ ハンガリーのロシアへの天然ガスの過度の依存やパクシュ II への資金援助の要請は、権威主義的な国内支配で EU との摩擦を引き起こすオルバーン政権のイデオロギー的動機ばかりでなく、経済危機に直面した結果、共産圏の時代に機能していた経済的結びつきの復活と捉えることも可能である。オルバーン政権はエネルギー面での依存にとどまらず、2014年以降にウクライナ情勢をめぐっても欧米から経済制裁を科されたロシア寄りの姿勢を取った。

オルバーンの強権的な政治手法への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 3 分の 2 の議席を確保した。2010年に続く総選挙での圧勝を、オルバーンは体制転換後の自国の

(5) *The Economist*, April 15, 2014, p. 41.

(6) 2014年 1 月14日付『ネーブサバッチャーグ』（電子版），*Népszabadság On Line*, 2014. január 14. http://nol.hu/gazdasag/varga_paksrol_a_legkedvezobb_penzugyi_megallapodasra_torekszunk-1437915（2017年 6 月12日にアクセス）同紙は2016年10月に休刊し、現在は過去記事の閲覧のみ可能。

過去と訣別すべき時期と捉えた。総選挙後の7月、オルバーンはルーマニアのトランシルヴァニア地方で毎年開催される夏期大学での講演で「西側のでも、自由主義的でも、たぶん自由民主主義的でもないにもかかわらず成功している国家がどのような体制なのかを世界は理解しようとしている」と語り、成功例の国家としてシンガポール、中国、インド、ロシアを挙げた。さらに、オルバーンは「自由民主主義と自由主義的ハンガリー国家は公共の財産を守らなかった。…自由主義的ハンガリー国家は国を債務から守れず、そして、ついに国の家族たちを守れなかった」と述べた。⁽⁷⁾

さらに、2014年の総選挙、欧州議会選挙では、極右政党ヨビックが勢力を拡大した。2010年の総選挙で初の議席獲得以来、ヨビックの国会議員による公然とした反ユダヤ主義（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。⁽⁸⁾オルバーンによる非民主的な言動、ヨビックの政治家による排外的な発言が繰り返される中で、ハンガリーは2015年の難民危機を迎えることになった。

2. 難民危機への対応

2011年に始まったシリア内戦の長期化により、多くの人々が難民となって国外に流出した。難民にはシリアのみならず、「イスラム国 (IS)」に代表されるイスラム過激派の台頭で治安が悪化したイラク、リビア、アフガ

(7) オルバーン演説（英語訳）は、ハンガリー政府の公式 HP, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>（2017年5月10日にアクセス）

(8) 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。

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加えて、トルコからエーゲ海を渡ってギリシャを経由し、ドイツ、スウェーデンなど難民の受け入れに前向きな西欧諸国をめざして陸路を北上するバルカン・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に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、正確には後述するシェンゲン協定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。政治的迫害により祖国を離れた「難民」がハンガリーにたどり着いた時点で、すでに経済的動機から西欧をめざす「移民」へと性格を変えていたことは否定できない。少なくとも、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には職さがしに不可欠なツールのように映ったのである。

難民の大量流入により、ハンガリー国内には第二の都市デブレツェンなど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に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の危惧から難民に対する反発が強まった。2015年6月、オルバーン政権は難民の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。⁽⁹⁾

ここで、ハンガリー現代史と難民との関連について簡単に述べておく。1956年のハンガリー事件で、全人口の約2%にのぼる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鉄条網で閉鎖された。1980年代後半には、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。

難民条約への加盟と同じ時期に、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、オルバーン政権はイスラム世界からの難民の不法入国を阻止するためセルビア国境にフェンスを設置したのである。

1980年代後半にルーマニア、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は規模もさることながら文化や習慣の相違が大きかった。体制転換後のハンガリーは多くの労働力を受け入れてきたが、その大半はルーマニアなど隣国に住むハンガリー系少数民族だった。イスラム世界からの難民の流入に際して、当初からハンガリーを含めた中・東欧では、第二次世界大戦後の経済復興期か

(9) 2015年6月18日付『ネーブサバッチャーグ』（電子版）、*Népszabadság On Line*, 2015. június 18. <http://nol.hu/kulfold/szaznyolcvanezer-felett-amenedekkerok-szama-1540813>（2015年6月20日にアクセス）

ら成長期に旧植民地をはじめ途上国から労働力として大量の移民を受け入れてきた西欧と比較して、文化や宗教の異なる地域からのヒトの移動に対する警戒感が強かった。少なくとも、領土内を通過する難民が無害だと言いきれないことは、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に摩擦が生ずることは避けられなかった。

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）や当時の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、ポーランドやチェコとドイツとの関係と異なり、第二次世界大戦に関連した歴史問題による対立をかかえていないハンガリーと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は難民をめぐる⁽¹⁰⁾でも対立した。

他方、オルバーンもまたメルケルの難民政策に反発した。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の域外と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

(10) 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. <http://nol.hu/kulfold/orban-szerint-a-migracios-krizis-nemet-problema-1560813>（2015年9月4日にアクセス）

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不可能だった。

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。だが、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せず、難民を北方の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、難民申請の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。難民の一部は、オーストリアやドイツへ向かう国際列車が発発するブダペシュト東駅付近で速やかに出国させないハンガリー政府への非難の声を挙げた。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ツシュ広場では、出国の許可を待つ多くの難民がミグラント・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、徒歩で出国することになった。

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との国境を閉鎖した。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発生した。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⁽¹¹⁾。

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まだ加盟していなかった。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、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⁽¹²⁾。

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国境での難民への対応のインターネット上での動画などの影響から、人道的な側面での批判が強かった。しかしながら、オルバー

(11) 改正難民法の条文は、<http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A1500140.TV>（2016年9月23日にアクセス）

(12) 2015年10月17日付『ネーブサバッチャーグ』（電子版），*Népszabadság On Line*, 2015. október 17. <http://nol.hu/kulfold/horvat-kormanyfo-ok-ott-a-zart-vilagukban-nem-latnak-tul-a-keritesen-1569695>（2015年10月19日にアクセス）

ンの政治姿勢にかかわりなく、ハンガリーがシェンゲン域外からの大量の難民流入を前に、非法な越境の阻止を試みたのはやむを得ない措置だった。西欧への移住を求める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。難民危機に際しての欧米のメディアのハンガリーに厳しい報道姿勢が、2010年以降のオルバーンの強権的な政治手法への批判の延長線上にあったことは否定できない。

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. 国民投票（2016年10月）とその後

ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリーの4か国の地域協力の枠組みであるヴィシエグラード・グループ（V4）の成立から25周年となる2016年2月15日のプラハでの首脳会談では、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首脳はシェンゲン協定によ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、域外と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越境阻止を念頭に「第一の防衛線（az első védelmi⁽¹³⁾ vonal）」という言葉を用いた。

(13) 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9月29日にアクセス）；2016年2月15日付『ネーブサバツチャーグ』（電子版）、*Népszabadság*

先述の2015年11月13日のパリの同時多発テロ事件を契機に、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。テロ実行犯には、難民に紛れてフランスに入国した者も含まれていた。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。テロや治安の悪化と相俟って、V4の難民危機での結束と国境管理の強化の主張は、すでにEU内部でも無視しえないものとなっていた。

2016年4月、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。

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。離脱を支持する人々の間では、移民の増加への反発が強かった。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2016年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のは常套手段である。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、イスラム世界や途上国からの移住人口の少ない中・東欧で、移民・難民問題がEU離脱のための主たる論点にはならない。

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の政策への是非を問う国民投票を10月2日に実施することになった。2015年5

On Line, 2016. február 15. <http://nol.hu/kulfold/orban-38-millio-potencialis-menekultet-emlegetett-pragaban-1601683> (2016年2月18日にアクセス)

月に欧州委員会は難民対策の指針として「人口移動に関するヨーロッパの
アジェンダ」⁽¹⁴⁾を発表した。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4万人だった。2015年9月には、全体の受け
入れ数が16万人となった。EUによる難民の受け入れ割り当てによれば、
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
になった。⁽¹⁵⁾ EUの難民の受け入れ分担に対して、2015年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⁾ スロヴァキアでは、先述の2016年3月
の総選挙を前に、難民流入に対する社会不安を背景とする極右政党の勢力
拡大、与党スメル（指針）の苦戦が予想された。

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、先述のイギ
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懐疑主義者でなく、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立場であった。現実には、イギリス
と異なり、多額の公共投資を得ているハンガリーはEUからの受益国であっ

(14) 「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 (2016年9月30日にアクセス)

(15) 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. http://nol.hu/belfold/nepszavazas-kvota-
bevendorlas-magyarorszag-europai-unio-1633311 (2016年9月27日にアクセ
ス)

(16) 墓田 桂, 前掲書, 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. http://nol.hu/
kulfold/szlovakia-beperelte-az-europai-unio-tanacsat-1578117 (2015年12月4
日にアクセス)

た。それでも、オルバーンにとって、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していた。そのため、EUが決めた難民受け入れ分担を覆すには直接有権者に問うことが有効かつ正統な手段であるとオルバーンは判断したのである。

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など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、自由民主連合やフィデスなど在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ことは、無用な国政上の混乱が生じる要因となりえた。実際、2008年にフィデスは国民投票によってジュルチャーニ政権の財政再建案を葬った経緯があった。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限が抑制される可能性もあった。現実には、2015年夏以降の難民への強硬姿勢に対して、多くの有権者が好意的だったことが、オルバーン政権が野党を無視して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翼・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態度を取っていた。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。難民の受け入れ分担に賛成した元文化教育相フォドル（Fodor Gábor）の率いるリ

ベラル党を除き、左派の野党は投票へのボイコットを呼びかけるにとどまった。

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には、永久にハンガリーを EU から締め出さねばならない⁽¹⁷⁾」と述べた。

ハンガリーの貿易・外交相シーヤールトー (Szijjártó 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」と反論した。シーヤールトーは西欧文明の辺境に位置し、モンゴル帝国やオスマン帝国など異教徒の攻撃からカトリック世界を守るための盾の役割を果たしてきた自国の歴史的な立場に言及した。さらに、フィデスとその支持者にとって、難民への対応で国際的な批判にさらされたことは、第一次世界大戦後のトリアノン条約での歴史的領土の約3分の2の喪失、領土回復に失敗した末の第二次世界大戦での敗戦、1956年のソ連の軍事介入による民主化の挫折など、自国の悲劇的な現代史と重ね合わせて国際社会への不信感をかきたてた。フィデスにとって、イスラム教徒である難民への対応で理不尽な批判にさらされるハンガリーはあくまで「被害者」であった。

アッセルボーン発言に対して、当時のドイツ外相シュタインマイヤー

(17) 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> (2016年9月17日にアクセス)

(Frank-Walter Steinmeier) が「ヨーロッパ全体の立場でない」と述べた。また、当時のオーストリア外相クルツ (Sebastian Kurz) も (アッセルボーン) 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⁽¹⁸⁾ 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はたらいたといえる。また、ドイツやオーストリアでも難民の受け入れをめぐる国民の不満が高まっており、一方的にハンガリーを非難できなくなっていた。

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。2011年の基本法では、国民投票の成立には、有効投票率50%が必要であった。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。心情的には難民の受け入れに反対だが、オルバーン政権の強引なやり方に批判的な有権者は国民投票で igen (賛成)、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と考えられる。

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、投票率はいずれも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捉えなかった。2011年の基本法制定の際、フィデスが国民投票の成立に必要な投票率を引き上げたのは、1989年憲法下

(18) アッセルボーン発言への反応は、2016年9月13日付『ネープサバッチャーグ』(電子版)、*Népszabadság On Line*, 2016. szeptember 13. <http://nol.hu/kulfold/szijjarto-eddig-is-tudtuk-hogy-asselborn-komolytalan-figura-1631609> (2016年9月16日にアクセス)

のように国民投票で野党の要求が通るのを阻止する狙いがあったからである。投票直後から、オルバーンは難民受け入れ阻止のための基本法の改正⁽¹⁹⁾を示唆した。

11月8日、オルバーン政権はEUの難民受け入れ政策を拒否するため、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付けるための基本法の改正を試みた。しかし、ヨビックが棄権したため、改正に必要な3分の2の賛成票が得られなかった。フィデスは2014年に補欠選挙で敗れたため、国会で3分の2の議席を失っていた⁽²⁰⁾。

2017年3月7日、ハンガリー国会で難民申請中の入国者を拘束するための法案が可決された⁽²¹⁾。法案可決に対して、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などの国際機関から、国際法、EU法に違反しているとの非難の声が挙がった⁽²²⁾。難民の拘束を可能にした法案の成立は、シェンゲン協定、ダブリン規則にもとづく従来のハンガリーの難民への対応とは明らかに一線を画すものだといえる。

9月6日に欧州司法裁判所がEUによる難民の受け入れ分担を不当だとするスロヴァキア、ハンガリーの訴えを退けた⁽²³⁾。シーヤールトーは同裁判

(19) 2016年10月3日付『ネーブサバッチャーグ』（電子版）、*Népszabadság On Line*, 2016. október 03. <http://nol.hu/belfold/kvota-nepszavazas-orban-viktor-europai-unio-1634553>（2016年10月4日にアクセス）

(20) 2016年11月9日付『朝日新聞』。

(21) 可決された法案は、<https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A1700020.TV>（2017年4月13日にアクセス）

(22) UNHCRのHP, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2017/3/58be80454/unhcr-deeply-concerned-hungary-plans-detain-asylum-seekers.html>（2017年3月9日にアクセス）

(23) 2017年9月7日付『フィナンシャル・タイムズ』（電子版）、*ft.com*, September 7, 2017, <https://www.ft.com/content/9116ebbc-92de-11e7-bdfa-eda243196c2c>（2017年9月7日にアクセス）

所の判決に反発し、難民のヨーロッパに対する脅威を強調した。さらに、オルバーンは同裁判所の判決に先立ち、欧州委員長ユンケル（Jean-Claude Juncker）に対して、自国の国境管理のコストをEUに支払うよう求めた⁽²⁴⁾。無論、ユンケルはオルバーンの要求を拒否した。

お わ り に

2010年の政権奪回以降、オルバーンは国内で行政への権力集中、対外的に国家主権の優位性を追求してきた。オルバーンの内政、外交路線には、1989年の体制転換以降の「ヨーロッパ回帰」への幻滅が背景にあった。2010年の総選挙での勝利はオルバーンとフィデスにとって、西欧のリベラルな価値観を放棄するまさに第二の体制転換であった。実際、総選挙の翌年にオルバーンは1989年憲法に代わる自身の世界観を反映させた基本法の制定を強行した。先述の2014年7月のトランシルヴァニアの夏期大学での演説から、オルバーンの西欧モデルとの訣別の意思がうかがえる。オルバーンにとって、もはやヨーロッパは回帰すべき場所ではなかった。

オルバーンにとって、難民危機はEUに対して国家主権の優位を誇示する絶好の機会となった。とくに、難民の受け入れ分担の是非を問う国民投票は、オルバーンが強い国家像を国際社会に顕示した極端な事例であった。EUの難民の受け入れ分担への賛成票が反対票を上回らない限り、国民投票が不成立に終わったこと自体はオルバーンにとって敗北を意味しなかった。また、基本法に関しても、オルバーンはヨビックにキャスティングボードを握られてまでの改正に固執していなかった。ギリシャを震源としたユー

(24) 2017年9月8日付『ニューヨーク・タイムズ』（電子版）、*nytimes.com*, September 8, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/09/08/opinion/hungary-is-making-europes-migrant-crisis-worse.html>（2017年9月12日にアクセス）

ロ危機、域内で排外的な主張を強める極右やポピュリスト政党の躍進、多発するテロ、イギリスの離脱など様々な問題に直面したEUの内部で、オルバーンは難民危機に乗じて挑発的な外交姿勢を鮮明にしたのである。

さらに、オルバーンは難民危機を契機として、国内でさらなる権力強化に乗り出した。ハンガリー政府は2017年4月に難民危機発生当初から自国の対応に批判を繰り返すハンガリー出身の投資家ソロス（George Soros）によって設立された中央ヨーロッパ大学（CEU）の国内での運営に厳しい規制を加える法案を可決させた⁽²⁵⁾。CEUを閉鎖に追い込もうとする試みには、国内外で激しい反発が生じている。欧州議会では、ハンガリー政府によるCEUへの法規制がリスボン条約第2条で示された価値への侵害であるとの批判が高まった。

2018年4月には、ハンガリーで総選挙が行われる。国民投票の不成立や憲法改正の試みの失敗にもかかわらず、フィデスの優位は動かない。フィデスが3分の2を越える議席で圧勝すれば、ハンガリーとEUとの亀裂がさらに深まることは不可避である。

(25) 可決された法案は、<https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A1700025.TV>（2017年4月13日にアクセス）

The Orbán Government and European Refugee Crisis (2015-2017)

Akira OGINO

The aim of this paper is to examine the characteristics of Hungarian domestic and foreign policy under the Orbán-Government. Especially the author focuses on how Hungary coped with European Refugee Crisis, 2015-2017. When migrants from Syria and Iraq 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 in the autumn of 2015. He refused to allow the European Union to force the country to accept refugee, and tried to hold a referendum on whether to accept more refugee in October, 2016. At the same time, Hungary brought a case before Court of Justice of the European Union.

This paper consists of following sections:

1. Introduction
2. Orbán's Domestic and Foreign Policy
3. How Hungary Coped with European Refugee Crisis
4. Hungary's Referendum and after that
5. Conclusion