

オルバーン政権と EU

——エネルギー政策と難民危機を中心に——

萩野 晃

はじめに

2010年代の欧州連合 (EU) はギリシャ発の信用不安、イギリスの離脱 (Brexit) に加え、グローバル化に伴う域外との結びつきで動揺している。近年の EU と域外とのトランスナショナルな動きの事例として、エネルギー政策や人の移動が挙げられる。EU 域内でのエネルギー問題と人の移動に関して、具体的には加盟国のロシアからの原油や天然ガスの輸入、途上国からの移民やイスラム世界から流入する難民が重要な問題である。とくに、筆者はハンガリーのオルバーン (Orbán Viktor) 政権の動向に着目する。何故なら、統合を推進してきた EU に対して、オルバーンは国家主権や国益を最優先させる挑発的な姿勢を強めているからである。⁽¹⁾

(1) 2010年以降のオルバーン政権についての分析は、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 Krasztev 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); Frank Furedi, *Populism and the European Cultural Wars: The Conflict of Values between Hungary and the EU* (London: Routledge, 2018).

オルバーン政権下のハンガリーは EU との間の溝を深める一方で、冷戦期の経済的な結びつきを復活させつつある。具体的には、ハンガリーは原油や天然ガスなどエネルギー面でロシアへの依存を強めている。さらに、オルバーン政権は2014年1月にロシアからパクス原子力発電所の新原子炉建設のための支援を取りつけた。だが、EU はハンガリーのパクス原発の拡張（パクスⅡ）に関するロシアとの協定の内容に異論を唱えた。

さらに、2015年以降の欧州難民危機⁽²⁾で、オルバーンは EU および難民の受け入れに前向きな西欧諸国と対立した。シリアからトルコ、ギリシャ経由で西欧をめざして北上する難民にとって、ハンガリーは EU への事実上の玄関口であった。オルバーン政権は大量の難民流入に直面して、南部国境の閉鎖に踏み切った。

本稿の目的は、エネルギー政策と人の移動から EU 内部の現状と展望を探ることにある。分析に際して、オルバーン政権のエネルギー政策と2015年以降の難民危機への対応に焦点をあてる。次章では、2010年の第二期オルバーン政権成立後のハンガリーの国内政治と EU に対する姿勢について述べる。第2章で、パクスⅡに関するロシアとの二国間協定をめぐるハンガリーと EU とのやりとりを検証する。そして、第3章では、2015年以降の欧州難民危機をめぐるハンガリーの対応と EU との対立に

(2) 2015年以降の難民危機について言及した日本語文献は、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。

ついて論じる。最後に、オルバーン政権の動きから見えてくる現在の EU がかかえる問題点を考察する。

1. オルバーン政権と EU

最初に、2010年の第二期オルバーン政権成立の前段階について述べる。説
体制転換後のハンガリーにとって、EU 加盟に象徴される欧州統合とは「ヨーロッパへの回帰」を象徴していた。回帰しようとする「ヨーロッパ」とは、共産党の指導的役割や中央計画経済にもとづくソ連型社会主義とは無縁の議会制民主主義、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にもとづく共同体を意味した。1998年から2002年まで第一期のオルバーン政権は EU 加盟の交渉の重要な局面を担った。ハンガリーや他の中・東欧は民主主義や人権、市場経済など EU 加盟の要件としてコペンハーゲン基準を受け入れなければならなかった。さらに、EU がこれまで蓄積してきた法体系である「アキコミュノテール」を満たすための法整備を中・東欧は進めることになった。

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、回帰すべきとされたヨーロッパに対する失望が拡がりつつあった。実際に、新加盟国にとって、域内での労働力の移動の自由が最大7年間制限されることに不満が残った。後述する2010年の政権復帰後のオルバーンと彼の与党フィデスの EU への強硬姿勢には、1998年以降の加盟交渉での苦しい経験が反映されていた。

2006年4月の総選挙では、社会党が2002年に続いて勝利した。しかし、同年9月に、首相ジュルチャーニ (Gyurcsányi Ferenc) が総選挙後の社会党の非公開会議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、国会議事堂前でのジュルチャーニへの抗議行動に参加していた極右グループが暴徒化した。ジュルチャーニ

ニ発言と暴動を契機に、社会党は急速に有権者の信頼を失った。その後、2008年秋のリーマン・ショックに端を発した財政危機と通貨フォロントの暴落は、住宅や自動車の購入のために外貨建てのローンを組んだ人々の生活を直撃するなど、左派のヨーロッパ（西欧）モデルによる国家再建、欧州統合への国民の幻滅を決定づけた。

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、2011年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憲法（基本法）の制定、フィデスに有利な区割りによる選挙制度の導入を強行した。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、オルバーン政権は裁判官、検察官の退職年齢の引き下げと年金受給年齢の引き上げを実行した。行政府による司法への統制強化の本当の目的は、憲法裁判所の権限を弱めることにあった。司法とともにオルバーン政権が介入を強めたのが中央銀行だった。社会党政権下で任命された中央銀行総裁の権限を弱めるための副総裁ポスト増加が実施された。

オルバーンによる統治は、法の支配や人権など EU 加盟の基本的な価値と対立するものだった。オルバーン政権下のハンガリーは制度上、民主主義であっても、自由が十分に保証されていない非リベラル・デモクラシー (illiberal democracy) ともいえる状態にある。他方、コペンハーゲン基準、アキコミュノテールの受容だけで新加盟国にリベラル・デモクラシーを定着させることができなかった点で、EU も間接的に責めを負うことになった。⁽³⁾

さらに、オルバーンは財政の健全化を迫る EU に反発して加盟国の主

(3) 庄司克宏『欧州ポピュリズム ―EU 分断は避けられるか』筑摩書房、2018年、150頁。

権の優位性を強調した。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において、オルバーンはブリュッセル（EU本部）を東欧への内政干渉や主権侵害を行ってきた冷戦時代のクレムリン（ソ連共産党本部）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との対立が繰り返された。

オルバーンの強権的な政治手法への国内外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3分の2の議席を確保した。2010年以降、社会党など左派の野党は分裂状態にあり、フィデス一強ともいえる状況が続いている。

オルバーンは2014年の総選挙での勝利を、西欧をモデルとした体制転換後の自国の過去と訣別するための契機と捉えた。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「西側的でも、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つた⁽⁴⁾」と述べた。当時、オルバーンは講演で述べた国の中で、とりわけロシアとの関係強化を進めていた。

(4) 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）

2. パクシュ原発の拡張

体制転換後のハンガリーでは、エネルギーの確保は重要な問題であった。カーダール（Kádár János）社会主義労働者党書記長時代末期の1980年代後半、ソ連から安価な原油や天然ガスを輸入できなくなったことが経済危機を深刻化させて、体制転換につながったのである。

体制転換が進行していた1989年当時、社会主義労働者党指導部が地域住民の反対運動に直面してドナウ川のナジマロシュ水力発電所の建設を中止したことは、市民による下からの民主化の進展や環境保護の観点から前向きに評価されてきた。しかしながら、経済の復興が進む中で、将来にわたる安定した電力の確保が不可欠だったことはいうまでもない。実際に、旧ソ連製で1982年から稼働している国内の電力の約40%を供給するハンガリー南西部のパクシュ原発の老朽化による2030年代の廃炉に備えて、中・長期的には代替措置の検討が避けられなかった。2009年3月30日、社会党政権下でのハンガリー国会はパクシュでの新原子炉の建設について決議した。⁽⁵⁾

2010年4月の総選挙で政権に返り咲いたオルバーンは、強引な政治手法で西欧諸国との軋轢を生む中でロシアとの関係強化を模索した。第二期オルバーン政権下のハンガリーは、天然ガスの80%をロシアからの輸入に依存するようになった。⁽⁶⁾同時に、オルバーンは社会党政権下で決議されたパクシュでの新原子炉建設のため、ロシアからの支援に期待していた。2012年6月、首相オルバーンを委員長として全国開発相、国民経済相か

(5) 国会決議 25/2009.(IV.2.) は、ハンガリーの法律・国会決議集 <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A09H0025.OGY> を参照。(2017年9月4日にアクセス)

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

らなる原子力政府委員会が、パクシュ原発の新原子炉建設の詳細をまとめることを決定した。⁽⁷⁾

2012年12月には、ロシアの国営原子力企業ロスアトムがブダペシュトに事務所を開設した。⁽⁸⁾ 2013年1月にオルバーンがロシアを訪問して、プーチン (Vladimir V. Putin) 大統領と会談した。その後、ハンガリーはパクシュ原発拡張のための投資についてロシアとの協議を開始した。

2014年1月14日、ハンガリーはロシアとの間でパクシュにおけるロスアトムによる1,200メガワットの電力を発電する原子炉2基の建設と3,000億フォリント (100億ユーロ) の返済期間30年のローンで合意した。ロスアトムからの融資は建設コストの80%を占めていた。⁽⁹⁾ また、新たな原子炉の完成により、パクシュ原発の原子炉6基でハンガリー国内の電力の80%を賄うことができると予想された。

オルバーン政権によるパクシュIIに関するロシアとの協定に対して、ハンガリー国内の野党および野党系の欧州議会議員が激しく反発した。リベラル派、環境保護派の野党の間では、2009年のパクシュでの新原子炉に関する国会決議にもかかわらず、2011年3月11日の日本での福島第一原発の事故後、稼働中の原発の安全性への懸念、新たな原発の建設に対する

(7) 2012年6月20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*, 2012. június 20. (2017年7月27日にアクセス) なお、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。

(8) 2012年12月6日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2012. december 06. http://nol.hu/gazdasag/allami_garancia_a_paksi_bovitesre_-1314281 http://nol.hu/gazdasag/budapesti_irodat_nyitott_a_rosatom-1351439 (2017年6月10日にアクセス)

(9) 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)

批判が強まっていた。他方、リベラル派、環境保護派の野党とは異なり、極右政党ヨビックはロシアからの支援による原発の建設に賛成の立場であった。

EUの政策執行機関である欧州委員会（EC）からは、ハンガリー・ロシア間の協定に否定的な反応がみられた。EC エネルギー総局長リストリ（Dominique Ristori）はハンガリーのEU常駐代表ジョルコシュ（Gyorkos Péter）に、詳細が明らかにされない同協定には欧州原子力共同体（ユーラトム）条約違反の疑いがあると述べた⁽¹⁰⁾。ユーラトム条約第103条では、EU加盟国に対して第三国や国際機関との協定の草案を提示するよう義務づけていた。そして、ECからの承認が得られない限り、加盟国は原発の建設を禁じられていた。ECは二国間協定の明確なユーラトム条約違反との立場を取らず、ハンガリー政府にロシアとの協定の内容を修正するよう促した。

ECからの修正要求にもかかわらず、オルバーン政権はパクスIIへ向けた国内での手続きを進めていった。与党の議席が3分の2以上を占めるハンガリー国会では、2月6日に賛成多数でパクスIIに関するロシアとの協定が承認された。10日には、アーデル（Ádel János）大統領が協定に署名した⁽¹¹⁾。

パクスIIに反対する野党は、新しい原子炉建設の是非を問う国民投票

(10) ハンガリー通信（MTI）のネット配信の記事（2014年2月28日），“EC Energy Directorate vets Paks Deal for Euratom Treaty Compliance,” *The All Hungarian Media Group*, 28 February, 2014. <http://www.politics.hu/20140228/ec-energy-directorate-vets-paks-deal-for-euratom-treaty-compliance/>（2017年8月9日にアクセス）

(11) 2014年2月10日付『ネーブサバッチャーグ』（電子版）, *Népszabadság On Line*, 2014. február 10. http://nol.hu/belfold/ha_ader_alair_paksrol_nem_lehet_nepszavazast_tartani-1443687（2017年6月10日にアクセス）

の実施を要求していた。憲法裁判所は7月にリベラル派の野党「共に一ハンガリーのための対話」からのパクシュⅡに関する国民投票の要求を拒否した。⁽¹²⁾ 国際的な条約から生じた義務について投票にかけることはできないとの立場を同裁判所は取った。かつて、1989年憲法下で社会党政権は1997年に北大西洋条約機構（NATO）加盟、2003年にEU加盟の是非を問う国民投票を実施していた。

国民投票の実施が不可能となった後、環境保護派のハンガリー選出の欧州議会議員ヤーヴォル（Jávör Benedek）がパクシュ原発の安全性、EUの競争規定に反する国家補助による建設計画を根拠にECへのはたらきかけを続けた。⁽¹³⁾ また、グリーンピース、エネルギー・クラブなどのNGOもECにパクシュⅡの問題点を訴えていた。ECもまたハンガリー・ロシア間の協定について、市場での競争原理の働かないロスアトムによる投資や建設計画を問題視していた。2014年2月7日に欧州委員長バローゾ（José Manuel Durão Barroso）からオルバーンに送付された書簡では、EUが示した問題点として、投資に関するユーラトム条約第41条が根拠として挙げられた。⁽¹⁴⁾

さらに、ウクライナ情勢がパクシュⅡをめぐる問題をより複雑にしていた。2014年2月にロシアは隣国ウクライナの政治危機に乗じて、ロシア

(12) 2014年7月8日付『ネーブサバッチャーグ』（電子版），*Népszabadság On Line*, 2014. július 08. <http://nol.hu/belfold/nem-lehet-nepszavazast-tartani-paksrol-1472953>（2017年6月2日にアクセス）

(13) 2014年8月26日付『ネーブサバッチャーグ』（電子版），*Népszabadság On Line*, 2014. augusztus 26. <http://nol.hu/belfold/unios-botrany-lehet-a-paksikazettakbol-1482301>（2017年6月2日にアクセス）

(14) 2014年2月26日付『ネーブサバッチャーグ』（電子版），*Népszabadság On Line*, 2014. február 26. http://nol.hu/belfold/paks_orban_barrosoval_levelezett_de_ennel_tobb_is_kell-1447397（2017年6月2日にアクセス）

海軍の基地のあるクリミア半島を併合した。欧米諸国はロシアによるクリミア併合を激しく非難した。さらに、ロシアはクリミア併合後に勃発したウクライナ内戦で東部のロシア系住民を支援して、欧米諸国との対決姿勢を強めた。欧米諸国は対抗措置としてロシアに経済制裁を科していた。しかしながら、ハンガリーを含めた、多くのヨーロッパ諸国が原油や天然ガスをロシアからの輸入に頼っていた。そのため、ウクライナ情勢をめぐってEUがロシアに強硬姿勢を取ることは現実には難しかった。ロシアが原子炉の建設でハンガリーを支援することが、EU加盟国の結束をさらに弱めることになりかねなかった。現実には、オルバーン政権はウクライナ問題でハンガリー系少数民族の権利の擁護を要求して、ロシア系住民を支援しているプーチン政権の対応に理解を示していた。

ハンガリー・ロシア間の協定では、ハンガリーは建設資金の多額の支援のみならず、発電のための燃料の輸入、放射性廃棄物の処理を全面的にロシアに依存することになった。ハンガリーとロシアとの間に位置し、民族対立から内戦状態に陥ったウクライナの現状はパクスII計画の遂行の不安要素となりえた。

ECから求められたパクスIIの計画の修正に応じない限り、ハンガリーはユーラトム条約第103条によって新たな原発を建設できなかった。ECがパクスIIを認めない場合、オルバーン政権はブリュッセルの法的手続きにわずらわされることなく速やかに計画を遂行すると決定した。⁽¹⁵⁾ 具体的には、建設工事は2018年に始まり、2025年に5号機、2026年に6号機を完成させるスケジュールであった。

2015年2月には、ECがロシアからの信用供与、燃料輸入でのハンガリー

(15) 2014年12月9日付『ネーブサバッチャーグ』（電子版）、*Népszabadság On Line*, 2014. december 09. <http://nol.hu/gazdasag/alairtunk-harom-uj-paksi-szerzodest-1503407> (2017年6月2日にアクセス)

の対口依存に加え、冷却装置などパクシュⅡ計画の技術的な問題点も指摘した。EU がハンガリー・ロシア間の協定を拒否したと、2015年3月13日付の『フィナンシャル・タイムズ』紙が報じた。⁽¹⁶⁾ハンガリー政府は同紙の報道内容を否定した。4月20日には、ユーラトムがハンガリー・ロシア間の核燃料供給の契約を承認したとハンガリー首相府長官ラーザール(Lázár János) が発表した。⁽¹⁷⁾

ラーザールの説明にもかかわらず、EU はパクシュⅡを全面的に受け入れていなかった。2015年11月の時点でも、ロスアトムがパクシュⅡの建設を市場での公正な競争なしに請け負うことになったプロセスが明確でないことを理由に、EC はパクシュⅡの計画を延期すべきだと主張していた。⁽¹⁸⁾

2016年1月12日、パクシュⅡが国家の補助によるものだと結論に EC は達した。EC はパクシュⅡの国家補助について詳細な調査を開始した。ラーザールはブリュッセルへ赴き、EC の競争担当委員ヴェステイガー(Margrethe Vestager) と会談した。⁽¹⁹⁾

EU からの国家補助への批判に対して、パクシュⅡは自由な市場による

(16) 2015年3月13日付『フィナンシャル・タイムズ』(電子版), *ft.com*, March 13, 2015. <https://www.ft.com/content/9a6467e2-c8c1-11e4-8617-00144feab7de> (2017年9月5日にアクセス)

(17) 2015年4月20日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2015. április 20. <http://nol.hu/gazdasag/az-unio-jovahagyta-a-paksi-szerzodest-1529203> (2017年6月2日にアクセス)

(18) 2015年11月17日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2015. november 17. <http://nol.hu/belfold/felfuggesztettek-a-paksi-bovitest-1575567> (2017年6月2日にアクセス)

(19) 2016年1月12日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2016. január 12. <http://nol.hu/belfold/lazar-megmagyarazza-a-paksi-bizonyitvanyt-1584109> (2017年6月2日にアクセス)

ものだとハンガリーは反論した。⁽²⁰⁾ その後も、EU とハンガリーとの協議が続いた。

EU がエネルギー市場における競争の疎外の是正のため、ハンガリー政府に促した措置は、a) パクシュII 経営者への過剰補償の回避、b) 市場の集中化の回避、c) 市場の流動性の保証の3点にあった。2017年3月6日にハンガリー政府によるパクシュII の計画に伴うエネルギー市場での競争の確保の公約にもとづいて、EC はパクシュII と EU の公共調達規定との両立に関するハンガリーへの要求を取り下げた。⁽²¹⁾

EC がパクシュII を承認したにもかかわらず、2017年12月に成立したオーストリアのクルツ (Sebastian Kurz) 政権はパクシュII に関する EU の決定に異を唱え、2018年1月に無効を求めて欧州司法裁判所に提訴すると表明した。オーストリアは1978年の国民投票で原発の建設を中止して以降、隣国チェコ、スロヴァキアでの原発の稼働に批判的な姿勢を取ってきた。オーストリア政府はハンガリーのパクシュII の計画のみならず、2015年にイギリスのヒンクリーポイントに建設予定の原発へのイギリス政府の補助金支出を認めた EU の決定の無効を求めて欧州司法裁判所に提訴していた。次章で述べるオルバーン政権の難民に対する強硬姿勢に、クルツ政権は理解を示していた。しかし、クルツの首相就任後もオーストリアの原発への立場は変わらなかった。ハンガリー政府はオーストリアの提訴について、パクシュII のプロジェクトの続行を妨げるものではないとの見解

(20) 2016年2月10日付『ネーブサバッチャーグ』(電子版), *Népszabadság On Line*, 2016. február 10. <http://nol.hu/gazdasag/miniszterelnokseg-paks-ii-nem-is-tartalmaz-allami-tamogatast-1600889> (2017年6月2日にアクセス)

(21) European Commission – Press Release (Brussels, 6 March 2017), “State Aid: Commission Clears Investment in Construction of PaksII Nuclear Power Plant in Hungary.” file:///C:/Users/ogiaki/AppData/Local/Temp/IP-17-464_EN.pdf (2017年6月13日にアクセス)

を示した。⁽²²⁾

確かに、EU はハンガリーによるパクシュⅡの計画にゴーサインを出した。だが、オーストリアの反応から、パクシュⅡを強引に推進するハンガリーに対する EU の曖昧な姿勢がうかがえる。実際に、ハンガリーが EU への公約を忠実に実行するかどうかは不明確である。さらに、パクシュⅡはウクライナ問題で欧米諸国から経済制裁を科されたロシアへのハンガリーの過度のエネルギー依存であった。EU にとって、パクシュⅡは原子力産業におけるロシアの「トロイの木馬」ともいえる存在となった。

3. ハンガリーと難民危機

2011年に始まったシリア内戦の長期化により、大量の避難民が出た。シリアを出国した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。難民にはシリアのみならず、イスラム過激派の台頭で治安が悪化したイラク、リビア、アフガニスタン、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国の出身者も含まれていた。2015年になると、トルコからエーゲ海を渡ってギリシャを経由し、ドイツや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・ルートが注目を浴びることになった。西欧から地理的に離れたギリシャを除いて、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がハンガリーだった。

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、あくまでドイツなど生活水準の高い西

(22) 2018年1月22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, hu*, 2018. január 22, http://magyarhirlap.hu/cikk/108661/Paksi_bovites_az_Ausztria_az_Europai_Birosaghoz_fordul（2018年1月23日にアクセス）

欧での難民申請を希望していた。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。

増加する難民の保護が、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。さらに、ハンガリー国内では、治安の悪化や衛生状態への懸念から難民の領内通過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な越境を阻止するため、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。⁽²³⁾

オルバーン政権によるフェンスの設置は、EU加盟国とくにドイツからの激しい批判を招いた。他方、オルバーンもメルケル首相（Angela Merkel）の寛容な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、メルケル政権の難民への対応は従来の域外との国境管理や難民申請のあり方と異なっていた。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、同協定の加盟国には協定域外からのヒトの出入国を管理する責任があった。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などできなかった。

さらに、域外から流入する難民に関して、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よう定めていた。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であった。

(23) 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/belfold/lehuzzuk-a-vasfuggonyt-1540721> (2015年6月20日にアクセス)

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、財政難にあえぐギリシャは申請手続きをしない状態の難民をなし崩し的にマケドニアへ出国させていた。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9月以降、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。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になった⁽²⁴⁾。10月に入ると、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に加盟していたが、シェンゲン協定には未加盟であった。そのため、オルバーン政権はセルビアに続きクロアチアとの国境もフェンスや鉄条網で閉鎖した⁽²⁵⁾。

ハンガリーの難民危機への対応に関して、欧米諸国のメディアでは、2010年以降のオルバーンの非民主的な言動と重ね合わせて、人権の側面からの批判が目立った。しかしながら、オルバーンの強引な政治手法にかかわらず、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フェンスの構築によって非合法的な越境を阻止しようとしたことは、治安上やむを得ない措置だったといえる。少なくとも、2015年の時点でのハンガリー

(24) 改正難民法の条文は、ハンガリーの法律・国会決議集 <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A1500140.TV> を参照。(2016年9月23日にアクセス)

(25) 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-azart-vilagukban-nem-latnak-tul-a-keritesen-1569695> (2015年10月19日にアクセス)

の対応を、「難民の地位に関する条約」（難民条約）などの国際条約違反だとする根拠はない。

まもなく EU 内部では、オルバーンが強調した難民の流入による治安の悪化が現実のものとなった。2015年11月13日のパリでの同時多発テロの実行犯には、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、2016年3月22日にもベルギーの首都ブリュッセルの国際空港で大規模なテロが発生した。

2016年7月5日、ハンガリー政府は加盟国に難民受け入れ割り当てを定めた EU の政策への是非を問う国民投票を10月2日に実施することを決定した。2015年5月に EC 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」⁽²⁶⁾を発表した。EU はこの方針にもとづいて、人口や経済規模に応じて加盟国に一定の難民の受け入れの分担を求めた。当初、EU 加盟国が受け入れる難民の合計は4万人だった。その後、EU 全体の受け入れ枠は2015年9月に16万人に拡大した。EU による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月までの間にギリシャ、イタリアから合計1294人の難民を受け入れることになってい⁽²⁷⁾た。EU の難民の受け入れ割り当てに対して、2015年12月2日にスロヴァキア、ハンガリーの両政府は欧州司法裁判所に無効を求める訴えを起こし⁽²⁸⁾た。スロヴァキアでは、2016年3月に総選挙が予定されていた。EU から

(26) 「人口移動に関するヨーロッパのアジェンダ」（英語）は、EU 法のウェブサイト <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1449677641016&uri=CELEX:52015DC0240> を参照。（2016年9月30日にアクセス）

(27) 2016年9月25日付『ネーブサバツチャーグ』（電子版），*Népszabadság On Line*, 2016. szeptember 25. <http://nol.hu/belfold/nepszavazas-kvota-bevanderlas-magyarorszag-europai-unio-1633311>（2016年9月27日にアクセス）

の離脱を訴える極右政党の台頭と連立与党の苦戦が予想される中で、フィツォ（Robert Fico）政権は EU やドイツの難民への対応に不満を強めていた。ポーランドでも2015年10月の総選挙で保守政党「法と正義」が勝利すると首相シドゥウォ（Beata Maria Szydło）が難民に厳しい立場に転じた。

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、2016年6月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。オルバーンは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、強硬な EU 懐疑派ではなく域内にとどまって自国の国益の追求や主権の尊重を主張するいわば「EU リアリスト」だといえる。実際に、イギリスと異なり、ハンガリーは明らかに EU からの受益国である。イギリスの国民投票の結果が 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割り当てを拒否するためには直接有権者に問うことが正統な手段だと映った。さらに、難民への強硬姿勢に対して、多くの有権者が肯定的だったことが、オルバーンが国民投票の実施に踏み切る決め手となった。

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。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」と述べた。ハンガリーの貿易・外交相シーヤー

(28) 墓田 桂, 前掲書, 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-beperele-az-europai-unio-tanacsat-1578117> (2015年12月4日にアクセス)

(29) 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-aus->

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防衛してきた、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割り当て案について意見を表明するのだ⁽³⁰⁾」と反論した。シーヤ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による西方キリスト教世界への侵攻の盾となってきた自国の歴史的な立場に言及したのである。シーヤルトーをはじめとするフィデスの幹部たちにとって、異教徒である難民への対応で西欧から厳しい批判にさらされる自国はあくまで「被害者」であった。

10月2日の難民の受け入れ割り当て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⁽³¹⁾。2011年に制定された基本法では、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。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%以下だった。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認識しなかった。

11月8日、オルバーン政権はEUの難民受け入れ割り当てを拒否するため、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

der-EU.html (2016年9月17日にアクセス)

(30) 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. <http://nol.hu/kulfold/szijjarto-eddig-is-tudtuk-hogy-asselborn-komolytalan-figura-1631609> (2016年9月16日にアクセス)

(31) 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3日にアクセス)

務づける基本法の改正を試みた。だが、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年の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⁽³²⁾。基本法を改正できなかったことも、オルバーンにとって敗北とはいえなかった。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基本法改正に固執していなかった。

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⁽³³⁾。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、国際法やEU法に違反しているとの非難の聲が挙がった⁽³⁴⁾。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一線を画すものだった。

9月6日には、欧州司法裁判所がEUによる難民の受け入れ割り当てを不当とするスロヴァキア、ハンガリーの訴えを退けた⁽³⁵⁾。シーヤールトールは難民のヨーロッパに対する脅威を強調し、あくまでEUによる受け入れ割り当てを認めないと主張した。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、自国の国境管理の費用をEUに支払うよう求めていた⁽³⁶⁾。ユンケルがオルバーン

(32) 2016年11月9日付『朝日新聞』。

(33) 可決された法案は、ハンガリーの法律・国会決議集 <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A1700020.TV> を参照。（2017年4月13日にアクセス）

(34) 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）

(35) 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）

の要求を拒否したことはいうまでもない。

EUによる難民の受け入れ割り当てを拒否するための国民投票、基本法の改正、欧州司法裁判所への提訴はいずれも失敗に終わった。欧州司法裁判所の判決の後、欧州議会では加盟国に受け入れ割り当てを早急に履行させるため、拒否する加盟国に罰則を科すことが審議された。2018年4月に総選挙をひかえたオルバーン政権にとって、今後も難民の受け入れ割り当てを拒否し続けるためには、国会で基本法の改正に必要な3分の2の議席を確保することが不可欠だった。オルバーンは国内での有権者の支持を背景にEU加盟国としての責務を拒もうとした。そのため、オルバーンは難民問題を選挙の最も重要な争点と位置づけた。そして、欧州司法裁判所での敗訴の後、ハンガリー政府は難民の脅威を煽るためハンガリー出身のアメリカ人投資家ソロス（George Soros/Soros György）への個人攻撃ともいえるキャンペーンを展開した。ソロスは、自身の設立したオープン・ソサエティ財団をつうじて難民支援のために多額の資金を提供していた。また、ソロスは南部国境をフェンスや鉄条網で閉鎖して難民の入国を阻むハンガリー政府への批判を強めていた。2017年の秋以降、ソロスが何百万人もの難民をヨーロッパに定住させること計画しており、難民支援のコストを加盟国の国民に負担させようとしていると、ハンガリー政府は有権者に訴えた。さらに、選挙戦が始まると、オルバーン政権はソロスの財団の資金援助を受けて難民保護の活動をする非政府組織（NGO）の活動を制限するための「ストップ・ソロス法」の制定を公約として掲げた。さらに、フィデスは野党を「ソロスの党」、野党候補者を「ソロスの候補者」とよんで、有権者に「ハンガリーを移民の国にするな」と訴えた。

(36) 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）

2018年4月8日に行われた総選挙で、フィデスは3分の2の議席(66.83%)を得た。フィデスの圧勝は野党の分裂によるところが大きい。フィデスは全国リスト(比例代表)93議席のうち49.27%の得票率で42議席にとどまりながら、全国106の小選挙区で91議席を獲得した⁽³⁷⁾。同時にハンガリー国内で難民受け入れに対する反対意見が根強いことが、総選挙の結果から明らかとなった。

おわりに

EUにおけるトランスナショナルな課題であるエネルギー政策、難民危機で、ハンガリーはEUと対立してきた。オルバーンにとって、ロシアの支援によるパクシュIIの計画推進や難民への厳しい姿勢は、ブリュッセルに国家主権の優位性を誇示する機会であった。

パクシュIIをめぐっては、ハンガリーが建設資金や燃料輸入で過度にロシアに依存することへの懸念に加え、市場での競争を歪めることになる国家による補助をEUは問題視した。3年近くにわたる話し合いの末、EUは条件つきでパクシュIIに同意した。ウクライナ内戦への関与で経済制裁を科され、原油や天然ガスなどの輸出を背景にEU内部の結束を弱めたロシアにとって、原発による電力の持続的な確保を意図したハンガリーは重要な連携相手となった。実際に、オルバーン政権はウクライナ問題でロシア寄りの立場を取っている。とくに、ウクライナの新しい教育法がハンガリー系少数民族の母語で教育を受ける権利を侵害しているとハンガリー政府は主張した⁽³⁸⁾。

(37) 総選挙の結果は、全国選挙管理事務所のHP、<http://www.valasztas.hu/ogy2018>を参照。(2018年4月10日にアクセス)

(38) 2017年9月11日付『マジャル・ヒールラップ』(電子版)、*magyarhirlap.hu*, 2017. szeptember 11. <http://magyarhirlap.hu/cikk/97621/>

オルバーン政権は2015年以降の難民危機で、欧米から批判を浴びながらも、南部国境の閉鎖を続けている。そして、EU が加盟国に義務づけた域内の難民の受け入れ割り当てに、ハンガリーは激しく反発した。欧州司法裁判所はハンガリーに難民の受け入れ割り当ての履行を命じたものの、2017年9月26日の期限を前に EU 全体で目標の27%の受け入れが実現したに過ぎなかった。⁽³⁹⁾ そのような状況下で、今後、オルバーン政権が難民の受け入れの責務を果たすとは考えられない。オルバーンは難民問題を利用して2018年の総選挙で大勝し、非リベラル・デモクラシーの傾向をさらに強めている。総選挙後の5月には、ソロスのオープン・ソサイエティ財団がブダペストからベルリンに移転した。さらに、ハンガリー政府は6月20日にソロスが資金援助している NGO の国内での活動を妨害するための「ストップ・ソロス法」を成立させた。同法では、不法移民への支援を行った個人、団体関係者に1年以下の禁固刑を科すことができる。⁽⁴⁰⁾

エネルギー大国ロシアの台頭とウクライナ危機、移民の排斥や難民の受け入れに反対する排外的な政党の勢力拡大、域内で多発するイスラム過激派のテロなどトランスナショナルな多くの難題に直面した EU は、「言うことを聞かない加盟国」ハンガリーに厳しく対処できない状態である。すでに、「ストップ・ソロス法」は人権や法の支配の観点から欧州評議会ヴェニス委員会などの国際機関で問題視されている。にもかかわらず、ユンケ

Szijarto_Peter_Kotelessegunk_megvedni_a_magyar_embereket (2017年9月12日にアクセス)

(39) 2017年9月7日付『マジナル・ヒールラップ』(電子版), *magyarhirlap.hu*, 2017.szeptember 07. <http://magyarhirlap.hu/cikk/97360> (2017年9月8日にアクセス)

(40) 「ストップ・ソロス法」の条文は、ハンガリーの法律・国会決議集 <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800006.TV> を参照。(2018年7月20日にアクセス)

ルは加盟国の間で共有されるべき価値や規範を否定するようなハンガリーやポーランドに EU 基金等での制裁を科すことに否定的である。現実には、EC が行政府の司法への介入を強めるポーランドに加盟国の権利停止の手続きを行おうとしても、全会一致の欧州理事会でハンガリーが反対すれば否決される。ハンガリーを対象にしても、ポーランドの反対で同様の結果となる。オルバーン政権の原発や難民の問題での挑発的な姿勢は、EU 域内で生じた東西間の軋轢を象徴しているのである。

The Orbán Government and the European Union: With the Special Reference to Hungarian Energy Policy and European Refugee Crisis

Akira OGINO

The aim of this paper is to examine the characteristics of Hungarian energy and foreign policy under the Orbán Government. Especially the author focuses on how Hungary coped with expanding the Paks nuclear power stations (Paks II) and European Refugee Crisis.

It was important for Hungarian leaders to maintain stable electric production after the 1990s, because the Paks power station built in 1982 became old for use. Viktor Orbán, the Hungarian Prime Minister, aimed at building new nuclear plants in Paks by Russian financial and technical support. An agreement was reached between Hungary and Russia in 2014. The European Union (EU) raised an objection to the agreement.

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 EU, Orbán 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. At the same time, he refused to allow the European Union to force the country to accept refugee.

This paper consists of following sections:

1. Introduction
2. The Orbán Government and the European Union
3. Paks II Project
4. Hungary and European Refugee Crisis
5. Conclusion