

カーダールとオルバーン

——ハンガリー外交史における二つの 「シーソー政策」——

萩野 晃

1. はじめに

ハンガリーにとって、2020年は第一次世界大戦終結のトリアノン条約から100周年の年だった。オーストリア＝ハンガリー二重帝国（ハプスブルク帝国）の崩壊とトリアノン条約によって、ハンガリーの「国民国家」としての外交が始まった。二重帝国の崩壊以後、中・東欧では、小国の乱立による「権力の空白」と大国の支配が繰り返されてきた。同時に、中・東欧の国々はそれぞれ自律性を追求してきた。筆者も大国の影でのハンガリー外交の自主性の模索に関心を持ってきた。

ガティ（Charles Gati）は、第二次世界大戦中にナチス・ドイツへの従属下にありながらも米英との単独講和をはかろうとしたカーライ（Kállay Miklós）首相（1942～1944）の「シーソー政策（hintapolitika）」と1956年以降に社会主義労働者党書記長カーダール（Kádár János）がソ連に従属しながらも、欧米との関係強化を模索した外交との類似性を指摘した⁽¹⁾。1989年の体制転換以降に公開された一次史料をもとに、カーダール時代のハンガリーと欧米との関係に関する研究が進んでいる⁽²⁾。

(1) Charles Gati, *Hungary and the Soviet Bloc* (Durham: Duke University Press, 1986), pp. 169-170.

筆者自身、ハンガリー外交100年の歴史を論じるうえで、カーダール時代のみならず、2010年以降にオルバーン首相（Orbán Viktor）の下で展開されている外交に着目する。2010年以降、ハンガリーは国内政治をめぐって欧州連合（EU）との軋轢をかかえながら、「東方開放政策（keleti nyitás külpolitikája）」⁽³⁾とよばれるロシア、中国との関係強化を進めている。

本稿の目的は、カーダール時代から現代に至るまでのハンガリー外交の特質を探ることにある。分析に際して、1956年のハンガリー事件から体制転換を経た今日までのハンガリー外交に焦点をあてる。まず、次章以降で、カーダール時代とオルバーン政権下の外交について、それぞれ検証する。次に、両者を比較分析することで、ハンガリー外交の歴史的な共通性を明らかにする。最後に、歴史的な視野から今後のハンガリー外交の展望を考察する。

(2) ハンガリー・西ドイツ関係は、Ruff Mihály, “A magyar-NSZK kapcsolatok (1960-1963): Útkeresés a doktrinák útvesztőjében,” *Múltunk*, 1999, 3, 3-40. o.; Andreas Schmidt-Schweizer-Dömötöre Tibor, “A magyar-nyugatnémet kapcsolatok dinamikus időszaka: a diplomáciai kapcsolatok felvételétől a határnyitáig, 1973-1989,” *Külügyi Szemle*, 2014, 4, 19-42. ハンガリー・フランス関係は、Graradnai Zoltán, “A De Gaulle-i keleti nyitás politika a els 6 lépései (1963. január-1963. december 21),” *Külügyi Szemle*, 2007, 1, 172-194.o.; Graradnai Zoltán, “A magyar-francia kapcsolatok története 1975 és 1985 között,” *Külügyi Szemle*, 2011, 2, 38-52.o.; Garadnai Zoltán, *Franciaország keleti nyitás politikája és a magyar-francia kapcsolatok története (1963-1968)* (Budapest: Gondolat, 2013). ハンガリー・オーストリア関係は、Gecsényi Lajos, “A szembenállástól a kiegyezésig. A magyar-osztrák viszony a megbékélés útján (1959-1970),” *Külügyi Szemle*, 2013, 2, 69-101.o. ハンガリー・アメリカ関係は、László Borhi, *Dealing with Dictators: The United States, Hungary, and East Central Europe, 1942-1989* (Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 2016); Borhi László, *Nagyhatalmi érdekek hálójában: Az Egyesült Államok és Magyarország kapcsolata a második világháborútól a rendszerváltásig* (Budapest: Osiris Kiadó・MTA BT, 2018).

本稿のアルファベットでのハンガリー人名は、現地の表記に合わせて姓・名の順で記した。

2. カーダール時代のハンガリー外交（1956～1988）

本章では、近年の研究動向を踏まえながらカーダール時代のハンガリー外交を概観する。まず、第二次世界大戦後のハンガリー外交における問題の始まりとして、東西冷戦とともにソヴィエト・ブロックが形成された。さらに、ハンガリーのみならず東欧全体のソヴィエト化が進行した。

次に、カーダール時代の前段階としての1956年のハンガリー事件の最中の対ソ「自立」の試みとソ連の軍事介入による頓挫が挙げられる。ソ連の軍事介入による蜂起の鎮圧直後に成立したカーダール政権は、当初、国際世論の激しい非難にさらされた。とくに、11月4日のソ連軍の本格的な軍事介入の後でアメリカ大使館に避難したミンツェンティ（Mindszenty József）枢機卿の処遇をめぐる、対米関係が陰悪化した。ハンガリー事件で投獄された政治犯の釈放を要求する「ハンガリー問題」が、国連総会で1957年から毎年、議題として取りあげられた。⁽⁴⁾ハンガリーは国連総会の議題からの取り下げを意図してアメリカへの働きかけを始めた。しかし、⁽⁵⁾政治犯の釈放が前提であると、アメリカはハンガリーとの対話を拒否した。

(3) 東方開放政策に関する先行研究は、Bernek Ágnes, “Hazánk keleti nyitás politikája és 21. századi geopolitikai stratégiák összefüggései,” *Külvégi Szemle*, 2018, 2, 122-144. o.; Rácz András, “Füstbe ment terv: A magyar keleti nyitás külpolitikája.” Szerk: Pinkás József, *Magyarország az Európai Unióban* (Budapest: Osiris Kiadó, 2019), 69-78.o.

(4) 国連総会における「ハンガリー問題」は、Szerk.: Békés Csaba és Kecskés D. Gusztáv, *A forradalom és a magyar kérdés az ENSZ-ben, 1956-1968* (Budapest: Magyar ENSZ Társaság, 2006) を参照。

(5) ハンガリー事件後の対米関係は、László Borhi. *Dealing with Dictators*, pp. 138-183. を参照。

政権の発足当初、カーダールは蜂起参加者に厳しい姿勢でのぞんだ。しかし、1960年代に入ると、カーダール政権は国内統制の緩和と段階的な政治犯への恩赦を実施した。1963年には、「ハンガリー問題」が議題から取り下げられた。ハンガリーは国際的な孤立状態から抜け出すために、欧米との関係修復を意図した。ルッフ（Ruff Mihály）が指摘するように、1960年代の半ば以降、ハンガリー外交にとって選択の余地が広がった。⁽⁶⁾とくに、ルッフはハンガリー外交の変化の兆しとして、1963年の西ドイツとの3年間有効な通商協定の締結、通商代表部設置に関する交渉を例に挙げている。⁽⁷⁾ハンガリー・西ドイツ間の交渉は、協定の西ベルリンへの適用をめぐる難航した。最終的に、ハンガリーが西ドイツの主張を受け入れて協定を西ベルリンに適用することを認めた。

ゲチェーニ（Gecsényi Lajos）は、ハンガリーが隣国オーストリアとの関係修復を進めた点を重視した。⁽⁸⁾ソ連の軍事介入によって、約20万のハンガリー人がオーストリア国境を越えて難民となった。1957年5月にハンガリーがオーストリア国境を地雷で封鎖すると、二国間関係は悪化した。1964年11月のオーストリア外相クライスキー（Bruno Kreisky）のブダペスト訪問に至るまで、ハンガリーはオーストリアとの関係修復のための対話を継続した。

ガラドナイ（Garadnai Zoltán）は、ハンガリーがフランス大統領ド・ゴール（Charles de Gaulle）の東欧への外交の変化に反応して、関係強化を意図していた点を論じた。カーダールは1963年のフランスと西ドイツと

(6) Ruff Mihály, “Új helyzet, új feladatok a magyar külpolitikában 1963–1964-ben,” *Múltunk*, 2001, 4, 3–39.o.

(7) Ruff Mihály, “A magyar-NSZK kapcsolatok (1960–1963),” 3–40.o. ハンガリーが西ドイツと同様の協定を締結したのは、ポーランド、ルーマニアの後であった。

(8) Gecsényi Lajos, i.m., 71–75.o.

のエリゼ条約を警戒しながらも、フランスとの関係修復の意思を示した。フランスはカーダール政権による国内統制の緩和、ハンガリー事件で投獄された政治犯への恩赦を評価し、大使級の外交関係に合意した。⁽⁹⁾

しかしながら、国連総会で「ハンガリー問題」が議題から取り下げられた後も、ハンガリーの対米関係の修復は容易に進展しなかった。アメリカ大使館に留まり続けるミンツェンティをめぐる問題は、ハンガリーにとってアメリカ、ヴァチカンとの関係を複雑なものにしていた。ヴァチカンがハンガリーとの対話を進めた後も、ミンツェンティはアメリカ大使館を出ることを拒否していた。最終的に、ミンツェンティがアメリカ大使館を出てオーストリアへ出国したのは1971年だった。ミンツェンティが出国した翌年7月にアメリカ国務長官ロジャース (William Rogers) がハンガリーを訪問して、関係修復へのプロセスが始まった。⁽¹⁰⁾

1960年代後半の国内政治の変化は、対外政策にも反映されるようになった。ハンガリーでは、1968年1月にソ連型の社会主義計画経済に部分的に市場原理を取り入れた新経済メカニズムが実施された。ハンガリーは経済改革を進める中で、欧米との関係強化を志向するようになった。東西関係の緊張緩和(デタント)が進んだ1970年代半ば以降、ハンガリーは欧米との経済交流を進めて、外貨資金を調達した。

ハンガリーと西ドイツとの外交関係樹立は1973年12月だった。ハンガリーは東欧の中では比較的早く1967年に西ドイツとの交渉を始めたが、正式な外交関係の樹立は最も遅かった。ハンガリーには、国境線など第二次

(9) Graradnai Zoltán, “A De Gaulle-i keleti nyitás politika a első lépései,” 178.o., 187-189.o.

(10) Roger Gough, ‘Kádár és a Nyugat.’ Szerk.: Földes György-Mitorovits Miklós, *Kádár János és a 20. századi magyar történelem* (Budapest: Napvilág Kiadó, 2012), 174.o.

(11) Békés Csaba, *Enyhülés és emancipáció: Magyarország, a szovjet blokk és*

世界大戦の戦後処理をめぐる問題をかかえたポーランド、チェコスロヴァキアと西ドイツとの交渉を見極める必要があった。にもかかわらず、ハンガリーは1967年から1973年の間にハンガリーは、すでに国交を樹立していたルーマニアとともに西ドイツと最も良好な関係にあった。さらに、外交関係の樹立を契機に、ブランド（Willy Brandt）、シュミット（Helmut Schmidt）、カーダールなど首脳をはじめとする政治家の訪問、経済、文化の交流が活発⁽¹²⁾になった。

1978年にはアメリカ大統領カーター（Jimmy Carter）がハンガリーを訪問した。また、第二次世界大戦期にアメリカに持ち去られた初代ハンガリー国王聖イシュトヴァーン（Szent István）の王冠が返還された。

1979年12月のソ連のアフガニスタン侵攻を契機に、東西関係が急速に悪化した。1980年1月7日から20日まで、ホルン（Horn Gyula）社会主義労働者党中央委員会国際部長代理を団長とする使節団が、ハンガリーの立場を説明するためにアメリカ、カナダへ派遣された⁽¹³⁾。

1980年代に入ると、ハンガリーは西側からの多額の累積債務をかかえることになった。1978年から1981年にハンガリーは国際通貨基金（IMF）、世界銀行への加盟をめざした。カーダールは加盟に対するソ連の姿勢に配慮していた⁽¹⁴⁾。最終的に、1982年にハンガリーはIMFに加盟した。1980年代初頭の東西関係の悪化にかかわらず、すでにハンガリーは世界経済に組み込まれていたのである。

ハンガリーはソヴィエト・ブロックに留まりながら欧米との関係改善を

a nemzetközi politika 1944-1991 (Budapest: Osiris Kiadó • MTA TK, 2019), 272.o.

(12) Andreas Schmidt—Schweizer-Dömötöre Tibor, i.m., 20-24.o.

(13) Békés Csaba, i.m., 298.o.

(14) Roger Gough, i.m., 180.o.

進める一方で、ブロック内部の政治危機への対応を迫られた。ヴィダ (Vida István)、フサル (Huszár Tibor) は、体制転換後に公開された社会主義労働者党の公文書をもとに、1968年の「プラハの春」とよばれたチェコスロヴァキア共産党指導部が中心となった改革の動きへのハンガリーの対応を検証した。⁽¹⁵⁾ ソ連や他の東欧諸国の指導者がチェコスロヴァキアに強硬姿勢でのぞむ中、カーダールは軍事介入の回避のため数度にわたりチェコスロヴァキア共産党第一書記ドゥブチェク (Alexander Dubček) に改革にブレーキをかけるよう促していた。体制転換以前の先行研究では、カーダールは「プラハの春」に一定の理解を示して、最終段階まで軍事介入の回避に努めたとみられていた。⁽¹⁶⁾ しかしながら、カーダールは他の東欧の指導者とは一線を画しながらも、早い段階でソ連に軍事介入への参加の意思を伝えていた。

1980年から1981年のポーランドの政治危機に際しても、ティシュレル (Tischler János) が論じたように、カーダールはカニャ (Stanislaw Kania)、ヤルゼルスキ (Wojciech Jaruzelski) などポーランド統一労働者党指導者と良好な関係を維持しつつも、自由労組「連帯」に強硬姿勢でのぞむよう要求した。⁽¹⁷⁾ カーダールは共産主義体制を維持するために経済改革を実施し

(15) István Vida, “János Kádár and the Czechoslovak Crisis of 1968,” *The Hungarian Quarterly*, Vol. 35, No. 2, Summer 1994, pp. 154–168.; Vida István, “Magyarország részvétele az 1968-os katonai invázióban,” *História*, 1999, 1, 20–24.o.; Huszár Tibor, *1968 Prága • Budapest • Moszkva: Kádár János és a csehszlovákiai intervenció* (Budapest: Szabad Tér Kiadó, 1998).

(16) 冷戦終結以前の先行研究は、William Shawcross, *Crime and Compromise: János Kádár and the Politics of Hungary since Revolution* (New York: E. P. Dutton, 1974); Jiri Valenta, *Soviet Intervention in Czechoslovakia: Anatomy of a Decision* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1979); Andrew Felkay, *Hungary and the USSR, 1956–1988: Kádár's Political Leadership* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1989).

て欧米との関係改善に努める一方、あくまでソ連とソヴィエト・ブロックへの忠誠を示していたのである。

1985年にゴルバチョフ（Mikhail S. Gorbachev）がソ連共産党書記長に就任して新思考外交を展開すると、ハンガリーをとりまく国際環境が一変した。レンジェル（Lengyel László）は1956年のハンガリー事件以降、ソ連の歴代指導者とカーカールとの間には「パトロン＝クライアント」関係が維持されてきたと指摘した⁽¹⁸⁾。具体的には、ソ連が安価な原油や天然ガスを供給することで、カーダールがハンガリー国内を安定させてきた。しかしながら、ゴルバチョフとカーダールとの間では、同様の関係が成立しなかった。ライネル（Rainer M. János）が論じるように、ゴルバチョフはハンガリー経済の状況に危機感をいだいており、改革の推進のために書記長就任当初からカーダールに引退を勧めていた⁽¹⁹⁾。さらに、ハードマン（Helen Hardman）が述べるように、ゴルバチョフは1988年にペレストロイカの推進のためにソ連共産党全国会議の開催を意図し、同様の会議の開催を東欧の党に求めていた⁽²⁰⁾。ゴルバチョフにはカーダールと連携しながらペレストロイカや新思考外交を遂行する意思はなかった。むしろ、ゴルバチョフにとって、ハンガリーは東欧への「ペレストロイカの輸出」の最初の対象国であった。実際に、1980年代半ば以降、高齢のカーダールは改革に及

(17) Tischler János, “Magyarország és a lengyel válság (1980–1981),” *Múltunk*, 1999, 2, 52–100.o.

(18) Lengyel László, “A kádári párt bukása: az utódlási harc,” *Rubicon*, 1998, 1, 40–45.o.

(19) Rainer M. János, *Ötvenhat után* (Budapest: 1956-os Intézet, 2003), 187–205.o.

(20) Helen Hardman, *Gorbachev’s Export of Perestroika to Eastern Europe: Democratisation Reconsidered* (Manchester: Manchester University Press, 2012), p. 108.

び腰になっていた。最終的に、カーダールは1988年5月の党全国会議で書記長を辞任した。

党全国会議では、カーダールのみならず、社会主義労働者党政治局の人事が刷新されて、ネーメト (Németh Miklós), ポジュガイ (Pozsgay Imre) などの改革派が政治局入りした。その結果、体制転換へ向けた動きが加速したのである。

3. オルバーン政権下のハンガリー外交 (2010～)

本章では、先行研究の成果を踏まえながら2010年以降のオルバーン政権の外交を概観する。まず、近年のハンガリー外交における問題の始まりとして、1989年に体制転換が進行した。1990年には自由な総選挙が行われた。体制転換後のハンガリーでは、ソヴィエト・ブロックの解体を契機に北大西洋条約機構 (NATO), EU への加盟による「ヨーロッパ回帰」が語られた。ハンガリーは長い交渉を経て1999年3月に NATO, 2004年5月に EU への加盟を果たした。

EU 加盟に至るプロセスにおいて、中心的な役割を果たしたのは、旧社会主義労働者党の改革派の流れをくむ社会党, リベラル派の知識人を中心とする自由民主連合であった。オルバーンの率いるフィデス－ハンガリー市民連合 (以下, フィデスと表記) は, 1998年から2002年までを除き野党であった。カーダール時代末期にエトヴェシュ・ロラード大学 (ブダペスト大学) 法学部の学生が中心になって結成された非合法の青年組織を起源とするフィデスは, 1990年, 1994年の総選挙で政権を獲得できなかった。社会党は1990年の総選挙で大敗しながらも, 1994年には党勢を回復させて政権に復帰した。また, 体制転換当時, フィデスと連携して社会党と対峙した自由民主連合は, 1994年の総選挙後に社会党と連立した。フィデスにとって, クレコー (Krekó Péter) –マイヤー (George Mayer) が述べる

ように、1989年の体制転換は左翼（社会党）とユダヤ人（自由民主連合）⁽²¹⁾に「盗まれた」ものだった。

次に、2010年に8年ぶりにオルバーンが首相に復帰する前段階では、2008年のアメリカでのリーマン・ショックに端を発した経済危機が挙げられる。ハンガリーでは、すでに2004年のEU加盟後から「ヨーロッパ回帰」への失望感が広がっていた。EU加盟後も、中・東欧からの労働力の移動には制限が課されていた。さらに、2000年代末の経済危機によって、左派・リベラル派が進めてきた新自由主義的な経済政策にみられる「ヨーロッパ（西欧）・モデル」の破綻が明らかになった。

2002年の総選挙で政権を失って以降、フィデスは草の根保守の人材を登用しながら、親EUの左派・リベラル派と伝統的な価値観やナショナリズムを軸に対峙してきた。オルバーン政権は政権に復帰すると、2012年に1989年憲法に代わるカトリックの伝統的な価値観を反映した新たな基本法を制定した。コルクト（Umut Korkut）が指摘するように、オルバーンは基本法の制定によって、EUとの価値の相違を明確にした。さらに、オルバーンは政府によるメディア、中央銀行、司法府への統制を強化する政策⁽²²⁾を打ち出した。

2010年以降のハンガリーでの国内政治における変化は、対外政策にも反映された。2010年以降のオルバーン政権の先行研究に関して、内政と比較して外交は少ない。にもかかわらず、ハンガリーとEU本部との関係の分析は重要である。オルバーンの強引な政治手法は、まもなくEU内部で批

(21) Péter Krekó and George Mayer, 'Transforming Hungary –together? An Analysis of the Fidesz-Jobbik Relations,' in Michael Minkenberg, ed., *Transforming the Transformation?: The East European Radical Right in the Political Process* (London: Routledge, 2015), p. 186.

(22) Umit Korkut, *Liberalization Challenges in Hungary: Elitism, Progressivism and Populism* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), pp. 180–181.

判の対象になった。フレディ (Frank Fredi) は、EU とオルバーン政権の対立の背景として、西欧と中・東欧の間での1945年を起点とした歴史的な経験の相違を指摘した。⁽²³⁾ 具体的には、第二次世界大戦後にナショナリズムを抑制しながら欧州統合を進めた西欧、1945年のナチス・ドイツからの解放後にソ連の共産主義というもう一つの全体主義の支配を経験した中・東欧との間で、歴史認識や価値観をめぐる対立が生じた。西欧が民主主義、平和、経済的繁栄を享受する中でコスモポリタンなアイデンティティを形成したのに対して、中・東欧ではソ連によって国家の主権や個人の権利が制限された。中・東欧での1989年の体制転換は民主化と同時に、国家主権の回復やナショナリズムの覚醒という側面も有していた。また、ウィルキン (Peter Wilkin) は、ウォーラストイン (Immanuel Wallastein) の近代世界システムの視点からハンガリーの体制転換を「準周辺」への回帰と位置づけて、「中心」に位置する EU 本部とそれに従属する左派・リベラル派である準周辺のエリートへのナショナリズムにもとづく対抗軸の構築を論じた。⁽²⁴⁾ 両者の先行研究に共通するのは、EU 加盟後に顕在化したハンガリーなど中・東欧と西欧との価値や歴史観の相違である。

EU 内部における中・東欧と西欧との価値の相違は、2015年の欧州難民危機でより明確となった。ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリーによるヴィシエグラード・グループ (V4) は、EU が加盟国に課した難民の受け入れ割り当てに激しく反発した。⁽²⁵⁾ 第二次世界大戦後の経済成長期に

(23) Frank Furedi, *Populism and the European Culture Wars: The Conflict of Values between Hungary and the EU* (London: Routledge, 2018), pp. 78-103.

(24) Peter Wilkin, *Hungary's Crisis of Democracy: The Road to Serfdom* (Lanham: Lexington Books, 2018), pp. 49-81.

(25) V4の難民危機での対応は、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頁を参照。

労働力としての移民を受け入れた結果、西欧では多文化社会が形成された。他方、中・東欧では、第二次世界大戦後にドイツ系住民などのマイノリティが排除された結果、民族的に均質な国民国家へと変貌した。さらに、第二次世界大戦後の中・東欧は大規模な人の国際移動を経験しなかった。2015年にバルカン・ルートで中東やアフガニスタンからの大量の難民が流入した際、ハンガリーは南部国境をフェンスや鉄条網で封鎖した。ハンガリーの対応は、西欧のメディアから激しい批判の対象となった。

しかし、その一方で、オルバーン政権にとって、ドイツなど西欧への移住を希望して自国で難民申請をする意思のない越境者をオーストリアへ出国させるわけにはいかなかった。何故なら、EUには二重申請を阻止するため、最初に入国した加盟国で難民申請を義務づけるダブリン規則が存在するのである。

EUとの対立を繰り返す中で、オルバーン政権はロシア、中国との経済面での関係強化をはかる東方開放政策を進めるようになった。ベルネク (Bernek Ágnes) が指摘したように、2012年にオルバーン政権は「セール・カールマン (Széll Kálmán) 計画」という東方重視の通商・外交戦略を示した。とくに、アメリカ極から多極へ向かうというフィデスの国際政治の認識において、バランスを取るために重視されたのがロシア、中国であった。⁽²⁶⁾ ハンガリーの東方開放政策は、2014年の総選挙でフィデスが再び圧勝した後に外相が欧米協調派のマルトニ (Martonyi János) からシーヤルトー (Szijjartó Péter) に交代すると積極的に展開された。

体制転換後のハンガリーでは、エネルギーの確保は安全保障の観点からも重要な問題であった。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

(26) Bernek Ágnes, i.m., 123.o.

年代の廃炉後の代替措置の検討が、社会党政権以来、継続してなされた。オルバーンはパクスュでの新原子炉建設のため、ロシアからの支援に期待した。2014年1月、ハンガリーはロシアとの間でパクスュにおけるロシアの国営原子力企業ロスアトム社による1,200MW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⁽²⁷⁾で合意した。

2014年2月にプーチン（Vladimir V. Putin）政権は隣国ウクライナの政治的な混乱に乗じて、ロシア海軍の基地のあるクリミア半島を併合した。さらに、ロシアはウクライナ東部のロシア系住民による民族紛争を支援して、欧米と対立した。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た。2017年に成立したウクライナの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、オルバーン政権は批判した。さらに、ハンガリーはEU、NATOとウクライナとの対話の推進にも否定的な姿勢であった。⁽²⁸⁾

さらに、オルバーンはバルカン半島への経済進出を意図する中国との関係も重視した。とくに、ハンガリーが期待したのは、首都ブダペストとセルビアの首都ベオグラードを結ぶ新しい鉄道建設への中国の投資だった。1990年代にセルビアは西バルカンでの民族紛争で欧米から経済制裁を受け

(27) *Népszabadság On Line*, 2014. január 14, http://nol.hu/gazdasag/varga_paksrol__a_legkedvezobb_penzugyi_megallapodasra_torekszunk-1437915
旧体制下で社会主義労働者党機関紙だった *Népszabadság* は、2016年10月のEUによる加盟国への難民受け入れ割り当ての是非を問う国民投票（有効投票率50%以下により無効）の直後に、オルバーン政権によって事実上、廃刊に追い込まれた。同紙は難民問題で政府に批判的だった。現在、インターネット上で同紙の過去記事のみが閲覧可能となっている。

(28) *Magyar Hírlap.hu*, december 4, 2019, <https://www.magyarhirlap.hu/kulfold/20191204-addig-blokkoljuk-ukrajna-nato-tagsagat-amig-a-karpataljai-magyarok-vissza-nem-kapjak-a-jogaikat>（2019年12月5日にアクセス）

て孤立していた。その結果、ブダペスト・ベオグラード間の鉄道は老朽化した状態のままであった。広域経済圏構想「一带一路」を提唱する中国は、2019年に6億ユーロを投資するなど、ギリシャ最大のピレウス港への関与を強めていた⁽²⁹⁾。中国のブダペスト・ベオグラード間の鉄道への投資も、ピレウスを起点とする陸路でのバルカン半島からEUへのアクセスの一環である。欧米が香港や新疆ウイグル自治区での人権侵害、南シナ海での海洋進出で中国への批判を強める中であって、ハンガリーは経済面を重視して中国との関係強化を進めた。

さらに、ハンガリー政府は中国の復旦大学のキャンパスをブダペストに建設する計画である。建設にかかる費用15億ユーロのうち、中国が13億ユーロを融資する予定である。2021年6月5日、ブダペストで復旦大学のキャンパス建設に反対する1万人規模のデモが行われた⁽³⁰⁾。ハンガリーでは、2018年にオルバーン政権が中欧大学(CEU)を自国から撤退させた経緯があった。CEUの開学の際、ハンガリー生まれのアメリカ人投資家ソロス(George Soros)が多額の資金を提供した。ソロスは難民問題などでオルバーンとフィデスへの批判を繰り返していた。ヨーロッパで屈指の豊富な資金を有してリベラルな教育方針で国外から優秀な学生を受け入れてきたCEUを締め出して、共産党の一党独裁国家である中国の大学を誘致することに、多くの市民が反発したのである。

中国は自国文化の宣伝の一環として、外国の大学などに孔子学院を設置してきた。近年、欧米では、孔子学院が工作機関であるとの警戒感が強

(29) 『日本経済新聞』(電子版)2019年11月13日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO52123990T11C19A1FF2000/> (2021年7月28日にアクセス)

(30) 2021年6月7日のAFP通信の日本語サイト、<https://www.afpbb.com/articles/-/3350391> (2021年10月14日にアクセス)

まっている。

ハンガリーは2020年からのコロナ禍で、さらにロシア、中国との関係を強化することになった。2020年4月12日、中国からハンガリーに136万5千枚のマスクが届けられた。さらに、26機の航空機で中国から1320万7千枚のマスク、620万3千着の防護服がハンガリーに届き、余剰分は西バルカンに提供された⁽³¹⁾。筆者自身、ハンガリーの新型コロナウイルス危機への対応と東方開放政策を論じた⁽³²⁾。新型コロナウイルスのパンデミックは2015年の難民危機の時と同様、EU内部での東西間の認識の相違を印象づけた。EUはアメリカ、イギリスと比較して、新型コロナウイルスへのワクチン接種で後れを取った。EU加盟国は欧州医薬品庁(EMA)で承認された医薬品を使用しなければならなかった。だが、EU域内でのファイザー、モデルナ、アストラゼネカなどの欧米企業のワクチン確保が遅れた結果、EMAが承認していないワクチン、ロシア製のスプートニクV、中国製のシノファームをオルバーン政権は独自に承認して輸入し、国民への接種に踏み切った。

しかしながら、オルバーン政権の東方開放政策には、問題点が存在する。ベルネクが論じたアメリカとのバランスを取るための東方開放政策に批判的なラーツ(Rácz András)は、ハンガリーにとって、ロシアとの関係強

(31) *Magyar Hírlap, hu*, 2020. április 12, <https://www.magyarhirlap.hu/belfold/20200412-szijarto-ujabb-repulogetp-erkezett-maszkokkal-kinabol> (2020年4月13日にアクセス); *Magyar Hírlap, hu*, 2020. április 14, <https://www.magyarhirlap.hu/belfold/20200414-folyamatos-a-vedoeszkozok-behozatala> (2020年4月15日にアクセス)

(32) 拙稿「ハンガリー外交と新型コロナウイルス」『法と政治』第72巻第3号, 2021年11月, 125-148頁。ハンガリーの新型コロナウイルスへの対応に関する先行研究は、家田修「ハンガリー：我々は今、民主主義と戦争の間にいる」(植田隆子編『新型コロナ危機と欧州—EU・加盟10カ国と英国の対応』文眞堂, 2021年), 202-227頁。

化にはロシアの諜報、工作活動による安全保障上のリスクがあると指摘⁽³³⁾する。ロシアは経済的な友好関係にかかわりなく、EU加盟国に対する諜報活動を行っている。

中国は17+1という枠組みで中・東欧との経済交流をはかってきた。しかし、中国が提唱する「一带一路」には、EU内部でも警戒感が強まりつつある。パクシュ原発拡張の際のロシア企業と同様に、中国企業がブダペスト・ベオグラード間の鉄道建設工事を請け負うことに関して、EUは入札の透明性を疑問視した。実際、中国企業が鉄道建設を独占的に請け負うのでは、ハンガリーにとって、雇用の創出などの経済効果が上がらない。さらに、当初、チャイナ・マネーを歓迎した中・東欧の中からも、中国からの巨額の債務の返済への懸念の声が挙がっている。実際に、2020年6月に中国の国有原発大手・中国広核集団とルーマニアの国有電力会社とのチェルナボダ原発の建設・改修事業に関する計画が中止された。同年10月にワシントンでアメリカ政府が同原発で協力する合意文書が署名された⁽³⁴⁾。今後、さらに欧米の巻き返しが進めば、中国の中・東欧への経済進出にブレーキがかかるだろう。その際、ハンガリーのEU内部および西バルカンでの立場が悪くなる可能性もある。

4. カーダールとオルバーン

本章では、カーダール時代と2010年以降のオルバーン政権の外交の比較分析を試みる。最初に、トリアノン条約以後のハンガリーをとりまく国際環境の変化について述べる。第一次世界大戦によってオーストリア＝ハン

(33) Rácz András, i.m., 76-77.o.

(34) 2020年12月20日『朝日新聞』(電子版), https://www.asahi.com/articles/ASNDK3JCTND7ULZU015.html?iref=pc_ss_date_article (2021年10月21日にアクセス)

ガリー二重帝国が崩壊した後、中・東欧地域では新たに独立した小規模な国家が乱立した。多民族帝国の解体は同地域に権力の空白をもたらし、1930年代末から第二次世界大戦中にナチス・ドイツの支配下に置かれた。さらに、冷戦期にはソ連が同地域を勢力圏とした。冷戦が終結してソヴィエト・ブロックが解体すると、中・東欧では新たな力の真空状態が生じることが懸念された。しかし、中・東欧が NATO, EU 加盟によるユーロアトランティック統合への参加をめざすことで、地域の安定が維持されてきた。しかし、その一方で、中・東欧では EU 加盟後、EU 本部や EU の中核をなす西欧に対する反発が強まった。

先述のガティが論じたシーソー政策では、第二次世界大戦期のカーライの戦時外交とカーダール時代の外交との類似性が指摘された。自国がナチス・ドイツの勢力下に置かれながらも、戦局の悪化によって米英との単独講和をカーライは試みた。カーダールもソヴィエト・ブロック内部にあって経済開放を進める中で欧米との経済関係の強化を進めた。さらに、オルバーン政権下の東方開放政策にもシーソー政策との共通点が存在するのではないか。確かに、オルバーンの外交はカーダール時代のシーソー政策とは逆の方向であり、EU 域内にあってロシアや中国との経済関係の強化を意図した。

ここで、カーダールとオルバーンのシーソー政策の特徴を挙げてみる。

1. 均衡と機会主義
 2. 内政と外交の相関関係
 3. 勢力圏からの制約
1. 均衡と機会主義に関して、カーダールは超大国であるソ連の勢力圏

(35) カーライの戦時外交は、Joó András, *Kállay Miklós külpolitikája: Magyarország és a háborús diplomácia 1942–1944* (Budapest: Napvilág Kiadó, 2008) を参照。

内に留まりつつ、欧米との関係強化を模索した。オルバーンは欧州の超国家機関である EU の域内にあって、域外の地域大国であるロシア、中国への接近を試みた。両者は均衡を求めて対峙する陣営に属する国家ないし域外の大国に着目した点で類似している。さらに、両者の均衡をはかる試みは、1970年代デタントや2010年代の EU の求心力低下という国際環境の変化に乗じた機会主義的な手法でも共通している。

2. 内政と外交の相関関係では、カーダール時代の外交に関して、1960年代以降に漸進的に進められてきた国内統制の緩和、経済システムを中心とする国内改革が、1970年代に入ってデタントを追い風に欧米への経済開放につながった。他方、オルバーン政権では、東方開放政策が2000年代末からの経済危機の打開策である。同時に、ハンガリーでの非リベラル・デモクラシーともいえる行政府の権限強化が、EU 内部での批判を招いた。その結果、オルバーンは EU の価値に懐疑的となり、ロシア、旧ソ連の中央アジア諸国、中国との関係強化を模索するようになった。

3. 勢力圏からの制約として、カーダールは共産主義体制を維持するために、他の東欧の指導者よりも経済改革や欧米への経済開放に理解を示した。同時に、カーダールはあくまでソ連やおよびソヴィエト・ブロックに忠実な姿勢を示していた。オルバーンはロシア、中国との経済関係の強化を進めたとしても、あくまで EU に留まることから得られる利益を重視しており、EU 条約 2 条に規定された民主主義や人権、法の支配などの価値を否定することまではできない。

以下の表は、カーダール、オルバーンの二つのシーソー政策の比較である。

	カーダール (1956~1988)	オルバーン (2010~?)
政治体制	柔らかい独裁	非リベラル・デモクラシー

属する勢力圏	ソヴィエト・ブロック	EU
均衡を取る対象	欧米	ロシア、中国
均衡を取る目的	経済的な関係強化 世界経済への接近	エネルギーの確保、貿易、 投資
勢力圏内で維持すべき利益	ソ連からの資源の供給	EUからの公共投資
勢力圏内からの反応	ゴルバチョフのペレストロ イカの輸出	EUからの批判、法の支配 の要求
政策の結末	カーダール退陣、体制転換	？

ここからは、表に沿って、カーダール、オルバーンのシーソー政策を比較する。

政治体制 1960年代半ば以降、ハンガリーは国内統制の緩和、経済改革を通して、他の東欧と比較しても「柔らかい独裁 (puha diktatúra)」へと変化した。他方、2000年代末の経済危機と財政再建をめぐる EU との軋轢の中で、2010年以降にオルバーン政権下のハンガリーは民主主義だが自由が十分に保証されない非リベラル・デモクラシーともいえる状況に陥った。

属する勢力圏 カーダールは1956年のハンガリー事件でのソ連の軍事介入を教訓に、自国のソヴィエト・ブロックからの離脱を忌避した。また、カーダールはソ連による東欧の自立化を阻止する試みを支持した。オルバーンは超国家機関としての EU に反対する一方で、政府間主義にもとづく「諸国民のヨーロッパ (nemzetek Európája)」としての EU を支持している。

均衡を取る対象、目的 カーダールは国民生活の向上を保証することで、国内を安定させるため、欧米との経済交流、世界経済での外貨調達必要性を認識した。オルバーンは2000年代末からの経済不振の打開策としてロシアからの支援によるエネルギー確保、中国からの投資に期待した。

勢力圏内で維持すべき利益 1956年以降、カーダールは自国の安定のためにソ連からの安価な原油や天然ガスを供給されてきた。2010年代半ば以

降に回復軌道に乗ったハンガリー経済を支えているのは EU からの公共投資である。ハンガリーは EU から最も利益を享受している加盟国の一つである。⁽³⁶⁾

勢力圏内からの反応 ソ連の歴代指導者はハンガリーの欧米への経済開放を警戒しながらも、国内の安定のためにカーダールを支持してきた。しかし、ゴルバチョフはハンガリー経済不振に危機感を持ち、ハンガリーへのペレストロイカの輸出のためにカーダールに引退を促した。EU はオルバーン政権の内政への批判を強めており、2020年にはコロナ禍からの復興基金を受け取る条件として法の支配の遵守を要求するに至った。

政策の結末 カーダールは欧米への経済開放の結果としての多額の対外債務、ゴルバチョフのソ連共産党書記長就任後の国際環境の変化の中で退陣に追い込まれた。現在、EU 内部でのハンガリーに対する批判が強まりつつある。EU が中国の一带一路やロシアに警戒感を強める中、ハンガリーの東方開放政策が行きつまる可能性もある。

カーダールは1956年の教訓からあくまで共産主義イデオロギーに忠実だった。同時に、カーダールには必要な限り経済改革や欧米との経済交流を進めるプラグマティックな側面がみられた。オルバーンは左派・リベラル派主導の体制転換後の政治に懐疑的な姿勢から2010年以降に行政府の権限を強化し、非リベラル・デモクラシーというべき政治体制を構築した。さらに、オルバーンは民主的とはいえない政治体制のロシア、中国との関係強化を進めている。

(36) 各国の受益額から財政貢献額を差し引いた EU 予算からの国別の純受益額でみると、ハンガリーはポーランドに次ぐ受益国である。池本大輔「EU の全体像」池本大輔、板橋拓巳、川嶋周一、佐藤俊輔『EU 政治論—国境を越えた統治のゆくえ』有斐閣、2020年、94頁を参照。

5. お わ り に

本稿では、カーダール時代とオルバーン政権に焦点をあてて、ハンガリー外交にみられる歴史的な特質を論じてきた。とくに、カーダールとオルバーンのシーソー外交には、二つの共通性がみられた。一つ目が、内政の変化が外交に反映される国内規定要因である。カーダールは1960年代半ばに国内統制を緩和して経済改革を実施した。さらに、カーダールは1970年代になると外貨資金の調達のために経済開放を進めた。オルバーンは1989年以後のヨーロッパ・モデルの国家建設からの転換を推進し、ロシア、中国など東方の地域大国との経済関係の強化をはかった。二つ目が、政策の構造的な限界である。カーダールは原油や天然ガスなどの資源をソ連に依存しながら、1970年代デタントを契機に欧米との経済交流を進めた。だが、1980年代にハンガリーは多額の対外債務をかかえることになった。ハンガリーは政治的な改革なしに欧米への経済開放を進めた結果、1980年代半ば以降に経済危機に陥った。さらに、ゴルバチョフがソ連の内政、外交の転換を進めると、カーダールは退陣に追い込まれた。オルバーンは経済面を重視して東方開放政策を進めた。にもかかわらず、EUからの公共投資こそがハンガリー経済の回復に寄与してきたのである。

最後に、今後のハンガリー外交の展望について考察する。ハンガリーは東方開放政策に加え、イギリス離脱後のEU内部におけるV4の連携の強化、西バルカンへの拡大に積極的な姿勢を取っている。しかし、その一方で、西バルカンをめぐってのEUとロシア、中国との関係次第で、ハンガリーの善隣外交が行きづまる可能性がある。また、中・東欧では、既に中国離れの動きが生じている。2020年8月にチェコの上院議長ヴィストルチル(Miloš Vystrčil)が台湾を訪問した。さらに、2021年5月にリトアニアが17+1から離脱を表明した。⁽³⁷⁾さらに、ハンガリーとは異なり、他の

V4ではEMAが承認していないロシア製のワクチンに慎重な意見が根強かった。スロヴァキアでは、2021年3月30日にスプートニクVの接種をめぐる閣内対立により、マトヴィッチ（Igor Matović）首相が辞任した。⁽³⁸⁾

2010年以来のハンガリーの内政をめぐるEUとの軋轢も、難民と国境管理、新型コロナウイルス対策に加え、2021年になって性的マイノリティ（LGBTQ）が争点として浮上している。既に、ハンガリーはポーランドとともに法の支配というEUの根幹にかかわる価値をめぐる対立にまで至っている。域内で利益を享受しながら独自性を追求するオルバーンのシーソー政策がまもなく限界に達するかもしれない。

(37) 2021年5月30日『朝日新聞』（電子版），https://www.asahi.com/articles/ASP5Y64S9P5YUHBI010.html?iref=pc_ss_date_article（2021年10月21日にアクセス）

(38) 『在スロバキア日本国大使館 政治・経済月報』2021年3月，<https://www.sk.emb-japan.go.jp/files/100174258.pdf> を参照。

János Kádár and Viktor Orbán: Two “Seesaw Policies” in Hungarian Diplomatic History

論

Akira OGINO

説

The aim of this paper is to examine characteristics of Hungarian foreign policy. Especially the author focuses on diplomatic history from 1956 to this day.

At first, the author analyzes foreign policy in the Kádár-era (1956–1988). János Kádár, the Secretary-General of the Hungarian Socialist Workers’ Party, who came to power after the Soviet military intervention in 1956, tried to strengthen relations with the West to improve Hungarian people’s living condition, though he followed the Soviet foreign and security policy within the Warsaw Pact.

Secondly the author analyzes foreign policy under the Orbán-Government after 2010. Viktor Orbán, the Hungarian Prime Minister, developed East Opening Policy [keleti nyitás politikája]. Orbán tried to strengthen economic relations with Russia and China to find a way out of the economic difficulties after 2008, though the European Union (EU) expressed anxiety that Russia intervened in ethnic conflict in Ukraine and China strengthen military power in the Pacific Ocean.

Thirdly the author compares Kádár’s and Orbán’s foreign policy. Finally he argues historical commonality of Hungarian foreign policy as “seesaw policy [hintapolitika],” which means Hungary’s maneuvers to gain a measure of autonomy under the shadow of dominant powers, the Soviet Union and EU.

This paper consists of following sections:

1. Introduction
2. Hungarian Foreign Policy in the Kádár-era
3. Hungarian Foreign Policy under the Orbán-Government
4. Kádár and Orbán
5. Conclusion