

ハンガリーにおける民族主義とポピュリズム

－左派ポピュリズムと右派ポピュリズム

盛田 常夫

1. ポピュリズムに傾斜する現代政治

(1) ポピュリズムを生む現代社会

ポピュリズムは否定的な意味で使用される。さまざまな定義はあるが、「大衆の即時的要求に応えるような衆愚政治で、理性に欠ける政党・政治家が大衆の感情に訴えかけて支持を獲得する政治手法」と理解して間違いないだろう。これまで、発展途上国などの民主主義政治が行き渡らない諸国で、定期的に政治・経済危機に見舞われる国に特徴的な政治手法として理解されてきた。

ヨーロッパのなかで、民主主義政治と市場経済が遅れている中・東欧諸国に顕著になっている民族主義的傾向をポピュリズムとして捉える見方が一般的だが、西欧諸国にもポピュリストの政治家・政党の台頭が目立っている。民主主義的發展が遅れた国の代名詞として使われる時代は過ぎ、現在では東西南北を問わず、また右左を問わず、ほとんどの諸国の政治がポピュリズムに染まっている。アメリカ、日本、フランスやイタリアも、国民の感情に訴え、即時的で短期的な目標を掲げて政権への支持を獲得するという意味では、みなポピュリズムに傾斜している。それに対応して、左派の政党も、別の意味での「左派ポピュリズム」へ傾斜せざるを得なくなっている。この政治的潮流の背後に、現代社会に共通する原因がある。

一つは、種々の問題が山積している社会の行く末について、不透明さが増していることだ。将来社会の設計図が描けない混沌や不安にたいして、政治家は進むべき道を明らかにする役割を負うはずだが、政治家の資質の低下が著しく、そのような役割を果たせなくなっている。

二つは、このような歴史時代にあって、議会制民主主義が政治を短期的な視野に押し込めている。3～4年のタイムスパンで実行される選挙で当選しなければ政治家を続けることができない。短期間で何か成果が実感される政策を掲げなければ政権を維持できない。だから、将来社会への道筋を指し示すより、すぐに成果が期待できる政策を掲げる。ここに、国民の即時的で短期的な期待に応えようとする政治に傾斜する必然性がある。

三つは、問題解決の道筋を解明するはずの研究者の視野が狭くなっている。冷戦時代には、事の正否は別として、社会主義か資本主義かという長期的視野に立つ理念が存在した。そのイデオロギイ的対立が消えた現代では、将来社会を見通すような理念や思想が失われ、研究者の構想力も衰えている。しかも、一部の「学者」がポピュリズムに傾斜する政治家に取り入って、単純なイデオロギイ的指針の宣伝役を担っている。

四つは、現代経済社会のテンポの速い変化にたいして、企業も国民も、追いつき追い越せの適応を迫られ、とても遠い将来のことに関心を向けられない。とりあえず、今の生活を維持し、かつ向上させる政策があれば、それで良いという感情が支配的になっている。

(2) 観念的人道主義は左派ポピュリズム

政治的左派から見れば、ポピュリズムは国民の感性のみに訴える人気取り政策で、社会発展の長期的視野に欠ける場当たり的で無責任な政策である。しかし、ポピュリズムは何も右派政治家の代名詞ではない。左派政治家もまた、有権者の支持を得るために、支持基盤を支える有権者受けする政策を掲げることで政治生命が保たれる。

2015年9月、難民・移民の大量流入経路になったハンガリーはセルビア国境に鉄条網を張り、国境を閉鎖した。これにたいして、近隣諸国はもとより、社会民主党が政権をとる欧州各国政府は、暗黒時代へ逆戻りするものだと激しい論調でハンガリー政府を非難した。

ハンガリー国内でも元社会党党首・首相のジュルチャーニイが CNN のニュース番組（2015年9月4日、ニュースキャスターChristiane Amanpourの対外関係ニュース特番）に登場し、「支援団体の協力を得て、毎週、自宅に難民・移民家族を招待して、お茶会を開いている」ところを紹介した。左派の政治家は難民・移民を人道的に受け入れるというデモンストレーションである。ふつうのハンガリー国民が CNN の番組を見ることはないので、欧州左派への連帯の意味があったと思われる。当時、ジュルチャーニイはすでに社会党を離れ、別の政党（DK, Demokratikus Koalíció、民主同盟）党首になっていたが、ハンガリー社会党とともに、セルビア国境閉鎖を非難し、政権奪取の暁には鉄条網を撤去すると宣言した。

当時、欧州左派は大量の難民・移民の流入が当該社会に与える影響を過小評価した。難民とも移民ともつかない人々の無制限流入を認めるのは、社会の安定とアイデンティティの維持と相容れない、無政府的で空想的な人道主義である。欧州左派は人道主義を掲げることで、左派支持有権者の理解を得られると考えた。

しかし、この考えの甘さに気づくのにそれほど時間がかからなかった。ハンガリー経路を閉め出された難民・移民が、クロアチア、スロヴェニアを經由してオーストリアに流れ込む段になって、2015年10月にはオーストリアも国境を閉め、入国管理を導入せざるを得なくなった。これに対応して、スロヴェニアもクロアチアも、セルビアからの難民・移民の流入を制限する国境管理を導入せざるを得なくなった。

大量に押し寄せる難民・移民への現実対応と理想主義・人道主義的にもとづく不確かな対応との乖離が明々白々となった。ドイツへの流入経路になっているバイエルン州では、難民・移民の大量流入に地域社会が悲鳴を上げ、バイエルン州首相ゼーホーファー（現連邦政府法務大臣）が、メルケル首相に抑制策の実行を迫った。

こうした状況の深刻さを認識したハンガリーの左派勢力は、2018年総選挙準備を始めた2017年に、「国民が国境の鉄条網によって、国の安全が保たれていると感じている以上、それに代わる有効な代替策はない」という理由で、鉄条網撤去政策を取り下げた。観念的な人

道主義では有権者の支持が得られないと悟ったのである。ここに欧州左派の政策的な手詰まり状態を見ることができる。

ハンガリーを含めた欧州左派は、難民・移民問題において、住民の感情的な反発や批判より、理性にもとづく人道主義を優先したが、結果として、難民・移民の大量流入が地域社会のアイデンティティを脅かす状況を的確に捉えることができなかつた。有権者の理性のみに訴える政治手法は一種の左派ポピュリズムである。「戦争か平和」の時代に有効だった手法は、平時の現実問題を処理できない。ただ、欧州左派はそのことを分かっている、代替的な政策や理念をうまく概念化・理論化できない状態が続いている*。

* 2018年10月14日投票のドイツ・バイエルン州議会選挙で、絶対与党のCDUと社会民主党が大幅に得票を減らした。とくに、社会民主党は10%を切る得票率しか得られず、退潮が顕著になっている。1980年代末の体制転換以後、欧州左派政党は新たな社会構築の理念を掲げることができないまま、古い理念にしがみついている。欧州左翼の無策と惰性が、知的水準の高い有権者の支持すら失っている。

(3) 人道主義 vs 民族主義ポピュリズム：架空の対立軸

2015年9月、EU内では、ハンガリーのように無条件で難民・移民を認めないのは、民族主義的ポピュリズムだという批判が蔓延した。当時は日本のメディア*もハンガリーを無慈悲な民族主義と批判した。

* 今もなお、適時性のない記事が見られる。2018年10月14日付けYOMIURI ONLINEは、『にらむ監視カメラ、高圧電流も…移民阻む壁次々』と題し、「中東や北アフリカから欧州に流入する移民・難民の受け入れを巡り、欧州連合（EU）加盟国間の論争が再燃している。欧州議会は9月、移民・難民の受け入れを拒否するハンガリーのオルバン政権に対し、制裁手続きの開始を決めた。そんな不協和音をよそに、現地では移民流入を阻止する「壁」の構築が着々と進められていた」という記事を掲載している。問題の本質と、ここ3年間の議論の推移を無視した感傷的論評である。

行き先を自ら指定する難民は限りなく移民に近い。難民は無条件に保護されなければならないが、不法に入国した「経済移民」も無条件に容認すべきという議論は、安直な同情論にすぎない。2015年の難民・移民の大量流入は難民と移民の選別を不可能にしたが、だからといって不法入国の移民を容認すべきということにはならない。今まさにEUで議論されているのは、難民と移民の厳密な区別、不法移民の送還、不法移民のEU国境外での阻止、不法移民を組織している密航組織の取り締まりである。EUの対応策が変化してきたのは、難民・移民の大量流入によって、地域社会が大きな変貌を受け、社会のアイデンティティの危機に見舞われているからである。

大量の難民・移民が流入した地域社会では、難民とも移民ともつかない人々が、昼間から路上にたむろし、地域社会の雰囲気が変わってしまった。共生を余儀なくされた地域の人々にとって、生活習慣、宗教、文化が異なる人々との付き合いは難しい。そもそもイスラム諸国から来た人々で最初からヨーロッパ社会に同化する覚悟で来ている人は少数である。そ

ういう異文化の人々との共生を強制された人々の懸念を政府が払拭できるのか。ここに難民・移民の寛容政策に批判的な政党が躍進する素地がある。政府が地域社会の人々の気持ちを汲めないなら、政府の政策に反対する政党を支持するしか方法がない。これを偏狭な民族主義として切り捨てては、地域社会は生きる手立てがない。

旧宗主国で、すでにイスラム系住民を多数抱えているオランダやベルギーならいざ知らず、それまでイスラム社会とまったく関係のない地域社会が、突然、イスラム色に染まっていくのがEU統合の自然な発展だと言えない。地域社会が抱える現実問題は、観念的な人道主義や理想主義で解決できない、そこに生きる人々の社会生活の問題である。難民とも移民ともつかない人々の自由流入と自由移動を認めるのは、人道主義というより、無政府主義に近い。もともと、欧州左派には無政府主義的な傾向があり、それが顕著に表れたのが難民・移民の大量流入への対処である。

欧州をイスラム教とキリスト教の共生社会へと転換するという明瞭な社会意思があれば別だが、ほとんどの人々は欧州が雑居文化世界に変わることを望んでいないだろう。にもかかわらず、難民・移民を無条件に容認しない政策を偏狭な民族主義的ポピュリズムと断罪し、人道主義を正当化するのは、逆に空想的な左派ポピュリズムと批判されても仕方がない。問題の本質が人道主義とポピュリズムの観念の対立にあるのではない。

2. 中・東欧に固有の背景

(1) 旧左派勢力の腐敗

中・東欧の体制転換過程で漁夫の利を占めたのは、共産党資産や国家資産の所在を熟知している旧体制の党や国家の高級官僚や、彼らと密接な関係をもつ人々であった。筆者は、「体制転換は、その経済的側面をみれば、党・国家資産の再分配過程であった」*と規定している。歴史的な体制転換のユーフォリアのドサクサに紛れて、市場価値のある党・国家資産のかなりの部分が略奪されるか、きわめて安価な対価で、一部の人々の手に渡った。体制転換は壮大な略奪という非倫理的な行為を必然化させた。そして、略奪された資産が体制転換後の事業資金に転化した。資本蓄積のない旧中・東欧諸国が市場経済への転換を図るにあたって、略取された資産と外国からの直接投資が、市場経済化への出発資本となった。これこそが中・東欧の体制転換における原始的資本蓄積であった。

同時に、旧体制時代の改革派の経済学者、政治家、官僚は体制転換後に進出した多国籍企業の経営幹部に迎え入れられた。なかでも金融機関に管理者ポストを得た人々は法外な報酬を獲得した。ハンガリーでは旧体制最後の内閣を構成した大臣たちが、オーストリア国境開放に歴史的貢献を行ったと高く評価され、旧人脈のコネクションを利用したいという企業側の思惑もあって、手厚く迎え入れられた。

さらに、ハンガリーでは最初の自由選挙に敗退した社会党（旧社会主義労働者党の改革派）が、1994年の総選挙に圧勝したことも、旧支配層の復活やその人脈を利用した腐敗を生み出すことになった。ハンガリーでは有権者の四分の一を超える得票を得られれば、議席の過

半を制することができる。再び政権を獲得した社会党の政治家の一部は、中央政府でも地方政府でも、権力を利用した個人蓄財に励んだ。地方政府が保有する住宅資産や農地を格安で親族・友人に売り渡したり、架空の業務委託契約を結んで公金を流出させたりして、公的資産を個人的な資産に転換させた。

このような現象は、ハンガリーのみならず、すべての体制転換諸国で観察される。蓄財の渴望に右も左もない。体制転換後、選挙の度に激しい政争が展開されたが、それは権力を取り、権力を行使して、公的資産や公金を動かす力を得るためだ。

ハンガリーでは、社会党が1994-1998年、2002-2010年の3期12年の間、政権の座にあった。ハンガリーの有権者総数はほぼ800万人、総選挙の投票率は60%前後で、社会党は200万票を超える得票を得て、政権政党の地位を獲得した。ところが、2010年の総選挙で、社会党が大敗して、体制転換以後に続いてきた社会党とFIDESZ（青年民主主義同盟、フィデス）を軸とした二大政党時代の政治の流れが大きく変わった。

社会党は2010年の選挙において、2006年の比例区得票233万票から実に60%もの得票を減らし、わずか99万票の得票しか得ることができなかった。社会党の腐敗が暴露され、旧来の支持者が棄権するか、対立政党に投票した結果である。この結果、社会党は弱小野党に転落し、FIDESZが三分の二の議席を確保する事実上の一党独裁政権が誕生した。この背景には、長年続いた社会党政権の腐敗・墮落があった。

また、リーマンショック前まで数年にわたって継続した異常なユーロ高（ハンガリー通貨フォリント高）を背景に、社会党政権が容認してきた外貨建て融資という「ハンガリー版サブプライムローン」が、2008年のリーマンショックによって不良債権化した。この時期、外貨建てローンは家計ローンの5割に達し、ハンガリー通貨の暴落によって、住宅ローンの過半が不良債権化するという危機的事態を迎えた*。この社会党政権時代の消費者金融政策の失政もまた、社会党政権への大きな打撃となった。

知性ある有権者は「腐敗に右も左もない」という事実気づき、社会党の金融政策の失政によって、いわゆる「左派」政府への不信感が高まった。この結果、FIDESZ政権へ期待を寄せるか、政党・政治家への嫌悪感から政治不信が蔓延して、旧来の社会党支持者が社会党を離れ、政権交代となった。

2010年総選挙で示された政治の潮目の変化は、有権者がFIDESZのポピュリスト政策に騙されたのではなく、社会党の政策失敗と腐敗・墮落に従来の支持者が失望した結果だった。

(2) 旧エリート層を批判対象

2010年に社会党から権力奪取に成功したFIDESZ政権が打ち出した政策は、腐敗撲滅と政権維持のための有権者対策である。

まず、FIDESZ政府は外貨建てローンの返済不能によって、不動産を手放さざるを得なくなった人々を救済する種々の政策を打ち出した。貸し出した銀行側にも責任を負うことを求め、対スイスフランあるいは対円にたいして暴落したハンガリー・フォリント（Forint、

Ft) の為替レートを固定化して、返済条件緩和や補助金導入の政策を展開した。

さらに、公務員の月額給与の上限を 200 万 Ft (当時の為替レートでおよそ 150 万円) に設定し、退職金を含め、200 万 Ft を超える所得にたいして、98%の課税を行うという懲罰的な法律を制定した。このような極端な政策を導入したのは、社会党政権時代に、大学学長や公有金融機関トップの給与が、国際的水準に引き上げられ、たとえば国立大学学長の年間給与総額 (給与および 70%増しの賞与の合計) が、最大で 7500 万 Ft (およそ 3500 万円) に達するまでになったからである。FIDESZ 政権は法律制定から 2005 年にまで 5 年遡って、この法律を適用すると宣言して大騒ぎになった。社会党政権時代に高給を貪った人々への懲罰を意図するものだった。これにたいして、知識人は国家の法治性に疑問を投げかけたが、巷からは同情の声が聞こえてこなかった。それほど社会党政権の腐敗にたいする失望が大きかった。

もちろん、このような極端な規則や法令を長期にわたって維持することはできない。FIDESZ 政権が安定するに従い、この法律の例外規定が次々と制定されたり、上限所得額が改定されたりして、今では再び高給が支払われるようになった。

また、FIDESZ 政権は前政権の失政を意図的に共産主義や社会主義に結び付け、旧支配層に繋がる勢力をイデオロギー批判することによって、自らのアイデンティティを高めようとした。旧エリート層である社会党やそれに協力する官僚に打撃を与えることによって、自らの政治勢力を伸張させた。さらに、FIDESZ 支持者を増やすべく、近隣諸国で少数民族として居住しているハンガリー人に二重国籍を与え、ハンガリー国内の総選挙への参政権を与えて、支持者層の拡大を図った。また、地方政府の累積債務の削減や家族手当の増額を通して、地域住民の支持拡大を図った。ブダペストの都会の知識人層に依存するより、地方の住民を基盤する方が、政権の安定度が強まるからである。

(3) 主権行使と国際協調の狭間

オルバン首相率いる FIDESZ 政権は積極的な主権行使によって、厳しい国際環境から自国の利益を守る姿勢を示して、政権の安定化を図ろうとした。EU への埋没化の回避し、かつ主権行使と民族主義的姿勢が有権者に見えるようにする「ハンガリー・ファースト」政策である。

FIDESZ 政府は次々に制度改革に手を付けたが、EU 委員会から EU 規則との整合性に疑義が唱えられ、調査や是正勧告を受けることになった。法的仕組みの整合性のみならず、ハンガリーの国家財政赤字の水準についても、厳しい勧告を受けるようになった。

これに対して、ハンガリー政府は国外からの干渉を防ぐために、政権獲得後に小売業・通信業・エネルギー供給業を対象に特別税 (2010. évi XCIV. törvényt, ágazati különadó tv.) を設定し、税収を上げようとした。高率の銀行特別税の導入も行った。また、社会保険基金から切り離されていた年金資産の一部 (民間への運用委託分) を国家財政に組み入れて、国家財政の赤字幅を小さく見せる方策をとった。さらに、2011 年、ハンガリー政府は一連の改

革の一環として、独立した政府機関である金融監視委員会を国立銀行に統合することを決定した（新国立銀行法）。IMF との融資協議でも、IMF からの勧告に耳をかさず、前社会党政権時代に任命されたシモル国立銀行総裁の辞任を陰に陽に迫った。

これら一連のハンガリー政府の施策は外資系企業を標的にしていたため、EU 委員会はそれぞれの施策の調査を開始し、他方で外資系銀行が EU へのロビー活動を活発化させ、民間企業への特別税の是正を求めた。

これにたいして、ハンガリー政府は対外的な批判を撥ね付け、国内の施策決定に外部からの介入を許さないという頑なな態度をとったために、2011 年暮れから 2012 年年初にかけて、ハンガリー・フォリントの売却が加速し、フォリント通貨の下落が止まらなくなった。

それまでも弱含みに展開していたハンガリー通貨が、2011 年の暮れも押し詰まった 12 月 28 日から急落し始め、年初の 1 月 5 日までの 1 週間でほぼ 10% も急落した。リーマンショック前の 2009 年 7 月末に、100 円=137Ft（1 ドル=146Ft、1 ユーロ=231Ft）前後まで高騰していたフォリントは、リーマンショック後に下落し始め、3 年後の 2011 年 10 月初めには 100 円=263Ft（1 ドル=204Ft、1 ユーロ=281Ft）まで下落していた。それが年末から年初にかけて 1 週間に、さらに 10% 下落した（100 円=325Ft、1 ドル=249Ft、1 ユーロ=319Ft）。リーマンショック前と比較すると、実に 100% を超える下落である。

2012 年新年を迎えたハンガリーでは金融危機に陥るのではという懸念が広がり、資産をもつ人々は国外へ資産を持ち出したり、フォリント資産の外貨への換金を急いだりした。これに慌てたオルバン首相は IMF との協議担当大臣と国立銀行総裁にたいし、あらゆる手段を使って通貨の下落を止めることを指示し、事態は沈静化へ向かい始めた。

政権発足からここまで、強気の態度で EU や IMF からの勧告を突っぱねてきたオルバン首相は、国際金融界からのしっぺ返しに、初めて国内権力の限界を思い知らされた。無用な突っ張りが得策にならないことを初めて悟った事件である。

以後、オルバン政権は国際金融機関からの介入を避けるために、財政を安定させることが不可欠だと考え、さらに税収を上げる政策に舵を切った。

(4) 「施し」政策－税負担を心理的に減らす政策

社会主義体制時代から西側の国際金融市場で資金を調達していたハンガリーは、1990 年代を通して累積債務の負担に苦しんだ。ポーランドのようにデフォルトを選択しなかったハンガリーは、高率の所得税と消費税（付加価値税）で税収を維持して、債務不履行を逃れてきた。

体制転換後、ハンガリーの付加価値（消費）税率はほぼ 25% に維持されてきたが、FIDESZ 政権は 2012 年よりこれを 27% に引き上げた。この結果、ハンガリーは世界一高率の付加価値税国になった。他方で、FIDESZ 政権は社会党政権時代の高率の所得累進課税を止め、単一税率で低率の所得税を導入した（2018 年は 15%）。

2018 年で見ると、被用者のグロス（税・社会保険控除前）給与から控除されるのは、15%

の所得税と 18.5%の社会保険負担の合計 33.5%である。したがって、ネット（手取り）給与はグロス給与の 66.5%だが、ここから消費する毎に付加価値税がかかる。仮に手取り給与をすべて消費に向けるとすると（貯蓄ゼロと仮定し、軽減税率を考慮しない）、グロス給与のおよそ 18%が消費税として国庫に納められる。その結果、実に、グロス給与から 51.5%が国庫に納入され、個人が消費する実質の給与は、グロス給与の 48.5%である。これはほぼ北欧諸国の税負担に対応する。

FIDESZ 政権は税負担の重さを心理的に軽くするために、2013 年 1 月より電気・ガス料金の 10%引下げを決定した。これが *rezsicsökkentés*（レジチュッケンティッシュ）と呼ばれる「施し」のポピュリスト政策である。配電・配ガス会社は民間企業だが、一種の公定価格として、電気・ガス料金を維持している。これを政府の力で一律 10%割引にする政策である。以後、家計の電気・ガス料金の請求書には 10%を割り引いた料金が記載されているが、「割引なしの場合の料金」と割引額、さらにこの政策が導入されてから家計が享受した累積割引額も表示されている。あたかも政府のプレゼントによって、電気・ガス料金が安くなり、家計の負担が減じられたことを毎月の請求書に記載することを義務づけている。政府による日常的な政治的キャンペーンに他ならない。

一律 10%の割引を行っても、電力・ガス配給会社が利益を得ているのは、当初の料金設定が高すぎたか、エネルギー価格が下がっているからである。したがって、政府が介入せずとも、市場の動向に任せておけば、電気・ガス料金は下げられたはずだが、それを政府の手柄と見せることで、国民からの支持を得る巧妙な政策なのである。消費税を 1-2%下げただけで、家計にとって同じ程度の支出減になる。しかし、政府の温情政策*であるように見せかけている。現政権のポピュリスト的性格がうかがい知られる。

* 社会党政権時代には、年金ボーナスとして、年末に 1 ヶ月分の年金を「13 ヶ月目の年金」として支給していた。現 FIDESZ 政府は、「年金プレミアム」として、経済成長に応じたプレミアム率を決め、年金ボーナスを支給している。

(5) 政府主導の政治的キャンペーン：民族主義的ポピュリズム

オルバン政権は国民の関心を対外問題に向けさせるために、さまざまな手法を駆使している。その一つが「国民コンサルテーション」(Nemzeti Konzultáció) と呼ばれる政府が行う国民投票まがいの政治運動である。

2017 年、政府は有権者に 6 つの質問を付した質問票を郵送し、それぞれに賛否を記したものの返送を求めた。その 6 つの質問とは以下の通りである。

1. ブリュッセルは電気・ガス料金の強制引下げを止めさせようとしている。
2. ブリュッセルは不法入国者をハンガリーに押しつけようとしている。
3. ブリュッセルは不法入国者を援助する国際組織を支援している。
4. ブリュッセルはハンガリーの内政加入を狙って、国外から資金提供する組織を支援している。

5. ブリュッセルはハンガリーの雇用創出政策を批判している。
6. ブリュッセルはハンガリーの減税措置を批判している。

これにたいして、EU委員会は「ブリュッセルという機関は存在しない」とし、ハンガリー政府による日常的な選挙キャンペーン疑いがあるとして調査を始めた。ただ、大きな費用をかけた割に、返送数が10万通ほどで成功とは言えなかったが、政府が牛耳るメディアを通して、「国民コンサルテーション」の宣伝が行われた。

2018年には、反ソロスキャンペーンの一環として、「ソロス計画にたいする国民コンサルテーション」と称して、有権者に7項目の質問への賛否を求める質問票を送付した。国際投資家で慈善事業家でもあるソロス（George Soros、ハンガリー出身）がこれまで、書籍や新聞などのメディアを通して発言してきたことをまとめて、それをソロスの7つの計画*と称して列挙したものである。

* 質問1. ソロスは100万人の移民を欧州に入れるようにブリュッセルを説得している、質問2. ソロスはブリュッセル指導者とともに関境鉄条網を切断しようとしている、質問3. ブリュッセルの移民強制割当はソロス計画の一環である、質問4. ブリュッセルはソロス計画にもとづいて、移民1人につき900万Ftの援助を強制しようとしている、質問5. ソロスは移民の犯罪刑罰を軽減するように求めている、質問6. ソロス計画の目的は、移民を促進するために、欧州諸国の言語や文化を蔑ろにするところにある、質問7. ソロスは移民に反対する諸国への政治的攻撃を強め、厳しい罰則を求めている。

長期にわたる政府の宣伝や政権政党の政治運動もあって、質問票へ回答（ソロス計画に反対）は200万通を超え、政府は大成功と自賛したが、ハンガリー政府から欧州委員として派遣されているナヴラチッチ・ティボール（教育・文化・青年・スポーツ担当委員）は、「政府が2015年のソロスの言動にもとづいて一つ二つの質問を作成したのは理解できるが、EU委員会にソロス計画なるものは存在しないし、作業部会でもそのようなものは存在しない」と語った。また、自由選挙後のアンタル内閣時（1990-1994年）に外務大臣を務め、第一次オルバン内閣でアメリカ大使（1998-2002年）を務めたヤセンスキー（Jeszzenszky Géza）は、「このような質問票は国民を見下した政治的キャンペーン」と批判した。

このように、FIDESZ率いるハンガリー政府は自らの支持基盤確保のために、多額の税金を使って国民投票まがいの政治的キャンペーンを行っている。

3. 難民・移民の大量流入をめぐる左右のポピュリズム

(1) 転機を迎えた難民・移民政策

2018年6月28-29日に開催されたEUサミットのメインテーマの一つが、難民・移民問題であった*。この会議で従来の難民・移民政策の転換が図られた。EU委員会や欧州議会におけるこれまで大勢は、ドイツ、フランス、オランダ、ベルギーや北欧諸国に代表される難民・移民の寛容政策であり、「難民割当」に抵抗する中・東欧の旧社会主義国への非難と制裁要求であった。

* European Council conclusions, 28 June 2018 (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>)

ところが、フランスやイタリア、オーストリアなどの政権交代で難民・移民政策が転換されたのに伴い、EUは従来の政策の見直しを迫られた。もっとも寛容な政策で難民・移民を受け入れてきたドイツの政権内部からも政策の見直しへの強い要求があり、従来の「寛容政策」を継続すれば、政権そのものが崩壊する危機に見舞われた。これらの動きが従来のEUの政策転換を迫った。

サミット決議とその意義

サミット決議は、2015年に経験した制御不能な不法入国者を制限するためのEU国境管理の強化と関連諸国との対外政策、国内措置の重要性を再確認した。そのために、現在急増しているリビア沿岸からの西地中海ルートを経由する不法移民への対策を、リビアの沿岸警備隊の協力を得て実施することを謳っている。また、トルコとEUの協定を確実に実施することによって、トルコ側が不法移民の密航組織に対処することを期待している。

密航組織のインセンティブをなくす方策が必要であり、そのためにも救済された人々の取り扱いについて、明瞭な指針を打ち出す必要性を強調している。EU領域で救助された不法入国者について、国際法にもとづいて、それぞれの加盟国の自主的な努力によって不法移民と難民との区別を行い、それぞれ国際法に則って対処することが強調された。

引き続き、アフリカ沿岸諸国やトルコとの協力関係を保持して不法移民の移動を防ぐ重要性を強調し、不法移民への対処を厳格化し、難民との区別を明確にすることを求めている。これにしたがい、EU加盟国に、EUの境界を守るための措置をとること、不法移民の送還を適切に実行する必要性を強調している。

EU内の難民の二次的移動にかんして、EUの難民政策とシェンゲン協定にもとづいて、EUの統一性を乱さないことが必要であり、各国は国内法を制定するなどして、難民の恣意的な移動に対処するように求めている。

EUにおける難民の統一的な取り扱いについて、加盟各国の責任と連帯のバランスをとって、ダブリン協定の改革にもとづく新たな措置を、10月の理事会に報告することが約束された。

以上がサミット決議の概要だが、いくつかの点でこれまでの難民・移民政策の転換が図られた。

何よりもまず、これまで曖昧にされてきた難民と不法移民の区別が明瞭にされたことが重要である。難民は無条件で保護されるべきだが、不法移民は送還対象になる。2015年の大量の難民・移民の流入時でも、純粋に難民と言える人々は高々2~3割程度で、そのほとんどがドイツを目指していたように、経済移民に近い難民であった。本来、難民であれば、最初の到達した「平和国」で保護されるのが国際的な取り決めになっており、居住国を自ら

指定する難民は、経済移民に近い存在である。しかも、身分を証明する公的文書を保持していないので、難民と移民の区別が難しく、2015年にはほとんど厳格な審査なしで、EU域内に大量の人々が流入した。この結果、シェンゲン協定は有名無実になり、EUの対外国境がないに等しい事態を迎えた。

EUはこれまで、対外国境の強化ではなく、難民の強制割当施策による解決を目指し、増え続ける難民・移民の加盟国への自動割当スキームを策定した。それを拒否する加盟国は受入れ諸国との連帯を維持するための費用（罰金）として、受入れ拒否する人員1人当たりにつき、巨額の罰金を科す提案をおこなった。これにたいして、中・東欧4か国は抵抗してきた経緯がある。

ところが、今回のサミットでは機能していない強制割当に言及することなく、対外国境管理を強化する方向へ政策転換が図られた。EUとして初めて国境管理の重要性を強調し、域外でのキャンプ創設による難民と移民の選別、加盟国内での難民収容所の設立を公に議論するまでになった。これらの諸点は2015年にハンガリーのオルバン首相が提唱したものとほぼ同じものだが、現実的処理を優先する当時のEU首脳はオルバン提案を一顧だにしなかった。それから3年の時間を経過して、ようやく冷静に議論できる土俵が整った。

難しい課題

6月EUサミットで一定の方向性が出たとはいえ、いまだ解決すべき課題は多くかつ難しい。大きな課題は以下の三点である。

① EU国境外に、難民と移民を選別する施設をどうやって設立するのか。EU領域外の諸国の協力がなければ、実現不可能である。

② 各国の国境地帯に収容所を設けて、難民と移民を選別するシステムがどのように機能するのだろうか。

③ 各国の収容所で不法移民と認定された人々を送還し、難民を最初のEU到着国へ送還する具体的手順である。難民を最初に到達した平和国家へ送還するという原則は、究極的にギリシアやイタリアにすべての負担を押し付けることになるので実現は難しい。他方、不法移民の送還は直接に出身国へ送還すればよいことなので、比較的实现が容易である。

いずれにせよ、EUの難民・移民政策がようやく現実的な解決に向かって動き出した。

(2) ハンガリー政府の当初の立場

2015年夏からトルコ経由で欧州に押し寄せた難民・移民の大量流入にたいして、ハンガリーのオルバン首相は、以下の6点の提案を行った（2015年9月23日）。

1. ギリシア国境はEU諸国が共同で防衛すべきである。
2. 難民と移民はシェンゲン国境外で選別されなければならない。
3. EUは（難民を受け入れるべき）平和国のリストを作成しなければならない。
4. EUは大量の難民・移民に対応するために、EU予算の歳入を1%上げ、歳出を1%下

げて、30 億ユーロの資金を捻出すべきである。

5. 難民・移民危機に対応するために、たとえばトルコやロシアなどの友好国を巻き込んだ対応が必要である。

6. 難民・移民危機にたいして、グローバルな割当を導入し、すべての関連諸国の協力を得るべきである。

当時、この提案は他の EU 諸国から一瞥もされなかったが、提案そのものは時宜を得たものだった。2015 年当時の各国政府は、直面する事態に右往左往するばかりで、問題処理の基本を議論することができなかった。それから 3 年の時間を経過して開催された EU サミットの提案は、オルバン提案を踏襲している。

当時、このオルバン提案にたいして、ソロスはすぐに反論し、6 点に渡る逆提案を行った (2015 年 9 月 26 日)。

1. EU は当面、少なくとも年 100 万人の難民を受け入れるべきである。
2. EU は 400 万人の難民を支えるために、グローバルに資金調達活動を開始すべきである。
3. EU は難民・移民庁を設立し、かつ単一の EU 国境隊を作るべきである。
4. 難民のために安全なルートを敷くべきである。
5. EU による難民・移民の対処・資金調達方は、今後の難民・移民対処のグローバル・スタンダードになるべきである。
6. EU は民間の NGO、教会、産業界を動員して、難民・移民の支援を仰ぐべきである。

このソロス提案にたいして、オルバン首相は「(ソロスの提案は) ヨーロッパの民族国家を弱体化させ、ヨーロッパの伝統的生活様式を変えようとするものだ。移民を支援する活動家は、密航ネットワークの中で活動している」(2015 年 10 月 30 日) と批判した。これにたいして、ソロスは即座に、「(オルバン首相の) 計画は難民を邪魔者扱いし、国境を守ることだけを考えたものだ。我々の計画は (それとは逆に) 国境を障害物と考え、難民を救済することを目的とするものだ」と反論した。

ここからハンガリー政府とソロスとの激しい対立関係が始まった。

アメリカ国民であるソロスがアメリカで難民救済のために奔走するのではなく、欧州に出てきて EU 加盟国に自らの見解を押しつけるのはどうしてだろう。彼の哲学である「開かれた社会」に裏付けられた言動であることは間違いないが、グローバルな投資家という立場からも、人や資本の移動に国境がない方が望ましい。この点で、市場原理主義者と欧州の無政府的な人道主義が一致すると理解すべきだろう。

また、彼が資金的に援助していると思われる NGO 組織や地中海の救済船が、難民・移民の救済に当たっている。しかし、現在、地中海ルートで欧州に到達する人々の 9 割以上が経済移民であり、難民は数%に過ぎない。このため、最も活発に救済活動している救済船 (NGO SOS Méditerranée を掲げた Aquarius 号) は、2018 年夏になって、ヨーロッパ各国から入港を拒否され、2018 年 9 月に船籍登録されているパナマ政府から登録抹消の措置を受け、

救済活動を停止せざるを得なくなった。事実上、不法移民の密航幫助だと認定された。

2015年の難民・移民の大量流入の後、EUの要請に応じてトルコ側が密航組織の取り締まりを始めてから、欧州への密航者は激減した。したがって、ソロスが頻繁にEU首脳と意見交換をしていたとしても、EUの難民・移民政策がソロスの助言にそって実行されているわけではない。ところが、ハンガリー政府は「ソロスはハンガリーの敵」、「Stop Soros」キャンペーンを張って、国内向けの政治宣伝を行っている。ハンガリー政府の難民・移民にたいする基本的立場は間違っていない。しかし、それを金科玉条にして、ハンガリーにたいする様々な批判を難民・移民問題に流し込み、ソロスやEUを敵に仕立てて、「ハンガリー・ファースト」を声高に叫ぶのは、難民・移民問題を利用した権力基盤固めのポピュリスト政策である。

(3) EU議会のハンガリー制裁可決とハンガリー政府の対抗策

欧州議会決議－前例のない制裁決議

2018年9月12日の欧州議会は、「緑の党」に属するオランダのサンジェルティーニ議員が提案したハンガリーへの制裁提案 (*DRAFT REPORT*, on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL), Rapporteur: Judith Sargentini, European Parliament)を可決した。欧州議会が加盟国の制裁提案を可決したのは初めてで、昨年12月に欧州委員会がポーランドにたいする制裁手続きを開始したのに続き、加盟国への制裁を議題に載せることになった。

2019年に議会選挙を控える欧州議会は、それぞれの議員や政治会派が様々な思惑で、自らの政治行動をアピールする場になっている。しかも、難民・移民問題で新しい政策が展開されている現在、昨年来準備されてきたハンガリー制裁提案は適時性に欠けるが、依然として懸案事項が存在することは事実である。

サンジェルティーニ提案は、これまでハンガリー政府が受けた勧告や懸念を分野別に列挙したもので、何か新しい事実や発見にもとづくものではない。提案で一番多くの紙幅を使っているのは、「移民、難民の基本的権利」の分野で、主として国連の難民高等弁務官事務所が発してきたハンガリー政府の対応への懸念と批判である。しかし、そこにはEU司法理事会が決議し、ハンガリーが拒否した強制的難民割当についての言及はない。

オランダ、ベルギーを含め、北欧諸国には難民・移民受入れ拒否を貫くハンガリーへの苛立ちが存在する。何らかの形でハンガリーを制裁すべきという意見が強い。ただ、強制割当が現実に機能していないことや、無条件の移民受入れにたいする批判が各国で強まったことで、ハンガリーへの批判は和らいでいる。その中で提案されたのが、サンジェルティーニ報告で、EU委員会が進む方向と欧州議会議員の間に、問題認識のタイムラグがある。

CEU 廃校工作

ハンガリー政府を構成している政党 FIDESZ は、欧州議会の最大会派、欧州人民党会派に属しているが、今回の投票では会派の三分の二が報告に賛成票を投じたと言われる。会派の代表者であるマンフレート・ウェーバーは自らも賛成票を投じたことを表明し、「難しい判断だったが、CEU (Central European University) や民間のヴォランティア団体にたいする抑圧的な政策を支持できないから、賛成票を投じた。ただ、ハンガリーだけが非難されるべきではなく、ルーマニアでは腐敗にたいするデモが発生し、スロヴァキアでは政権の腐敗を暴いた記者が殺害されるなど、もっと目を向けるべき問題がある」と述べている。マンフレートの意見表明から分かるように、難民・移民問題だけが議論されたわけではない。ただ、北欧諸国を中心に、欧州議会に存在する反ハンガリー感情が決議をもたらしたと考えるべきだろう。

実際、ハンガリー政府は高等教育法を改正して、ソロス資金によって設立された CEU を潰しにかかった。オルバン首相は政権批判に敏感で、政敵を潰すことに全力を注ぐ。とくに、2015 年にソロスが激しくハンガリー政府を批判した経緯から、ソロスの息がかかっている組織を抑圧することによってソロスへの意趣返しを図った。

しかし、いかにソロスが出資したとはいえ、実際の大学教育がソロスのイデオロギーにもとづいて行われているわけではない。しかも、CEU の教育・研究は国際的に高く評価されており、欧州の大学ランキングも高い。政治家オルバンはイデオロギーで組織や個人を単純に評価する傾向があり、学問や研究の自由より自らのイデオロギーを優先する。「ソロスが設立した大学では難民・移民を歓迎する教育が行われており、ハンガリーの国益にとって有害だ」という単純な思い込みがある。

CEU はアメリカにキャンパスをもたず、ニューヨーク州の教育ライセンスにもとづいてハンガリーに設立された大学院大学である。ハンガリーの当局者は、ここに CEU 設立の弱点があると高等教育法を改正した。その要点は、「ハンガリーで認可される外国の大学は、本国にキャンパスを保有していること」を条件にすることで、これを満たさない CEU を廃校に追い込もうとしたのである。

これにたいして、CEU はニューヨーク州にキャンパスを開き、高等教育機関の条件を充足して廃校を避けようとした。ニューヨーク州もまたハンガリー政府との協定締結に動き、ニューヨーク州とハンガリー政府との間で協定案が作成された。しかし、簡単に首を縦に振らないオルバン首相の意向を受けて、担当大臣が協定書に署名しないまま時間が過ぎていく。

また、CEU の HP を見ると、「登録された難民への教育プログラム」が 8 月 28 日付けで停止されたことがアナウンスされている。8 月 24 日付けの法改正によって、この教育プログラムに 25% の課税の可能性があり、事態が明確になるまで、この教育プログラムは停止されるという。これはハンガリー政府が決定した「移民特別税」にかかわるものである。

Stop Soros : 移民特別税

さてそこで、欧州人民党代表ウェーバーが指摘したもう一つの問題だが、ハンガリー政府は難民・移民を支援する民間のヴォランティア団体が、ソロス財団の支援を受けているとして、ヴォランティア団体の会計報告を厳格化する締め付けをおこなってきた。

2017年6月27日から施行された「国外の支援を受けた団体の透明性に関する法律」(2017.éviLXXXVI. törvény, a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról)で、政府は外国から支援を受けているNGOの監視に踏み出した。この法律が適用される団体は、年間720万Ft(およそ300万円)以上の援助を国外から受けている団体・組織で、これらの組織・団体は管轄庁に登録し、かつ年間50万Ft(およそ20万円)の寄付をする団体・個人について、その名称(氏名)・所在地等を報告しなければならない。これを怠った者は罰則を受ける。この種の法律はEU内でハンガリーが初めて採択したもので、ソロスに繋がる財団や組織の締め付けを狙ったものである。

ハンガリー政府は、これに続いて、「Stop Soros」と称する法律の制定を狙い、その一環として、「移民特別税」(bevándorlási különadó, 2018年8月25日施行)を制定し、難民・移民に手を差し伸べるNGO団体に特別課税する法律を制定した。この法律の対象となるのは、移民を促進する活動を行っている組織で、移民教育組織、移民支援ネットワーク、移民促進のプロパガンダの活動を行っている組織である。これらの組織は物的な支援を受けた月の15日までに、税務当局に資金を提供した組織名・所在地、援助額を報告し、援助額の25%を「特別税」として支払わなければならない。この法律にもとづく最初の申告期日は2018年9月17日である。これを怠った者は追徴や制裁を受ける。

このように、現在のハンガリー政府は政府に批判的な組織や団体を締め付ける方向に動いている。この面でEUの基本的価値を損なっていると批判されても仕方がない。CEUが「法的に登録された難民の教育プログラム」の中止を決めたのも、特別課税の対象となる恐れがあるからである。

いかに影響力があろうと、一個人に過ぎないソロスを国家の敵にすることは、当該個人を国家のレベルにまで引き上げることを意味する。こういう不釣り合いな架空の闘いを作り上げ、国民の利益を守っているという姿勢を見せるのも、ポピュリスト政策である。

ハンガリー政府の対応

欧州議会の議決を受けて、ハンガリー政府は議決無効を訴える戦術を展開している。欧州議会の制裁決議には投票数の三分の二の賛成票が必要だが、今回の議決にあたって、保留が投票数から除外された(投票数693、賛成448、反対197、保留48)。投票総数から保留票48票を除き、それを母数にした賛成票448票はほぼ7割の賛成率になるが、保留票を母数に入れると、三分の二にわずかに届かない。ハンガリー政府は、「保留票除外は基本条約の投票規定に反し、今回の議決は無効である」と主張している。ハンガリー政府は欧州司法裁判所へ提訴する構えを見せており、制裁手続きははるか先である。

9月12日の投票に先立って、オルバン首相は欧州議会で演説し、「制裁はハンガリー国民

への侮辱であり、移民推進派の陰謀である」と述べ、ハンガリーが移民国家にならないという決意を繰り返し表明した。「ハンガリー・ファースト」の立場から、「移民を押しつけるEUに最大限に抵抗する英雄」という姿を、ハンガリーに向け発信した。すべての問題を「難民・移民問題」に流し込むことによって、それ以外の問題への批判を撥ね付ける姿勢は、巧妙な民族主義的ポピュリズムである。

しかし、欧州人民党代表が語ったように、議論が紛糾している難民・移民問題より、それ以外の問題対応にハンガリー政府が答えるべき問題がある。ところが、すべての問題を「移民推進派の陰謀」として難民・移民問題に収斂させ、他の問題には誠実に答えないのが、オルバン首相の姿勢である。欧州議会におけるCEU問題にかんする質問についても、「CEUのHPには次年度の入学者募集が載っている」と指摘するだけで、なぜ協定書に署名しないのかという本質的な問いには答えなかった。不都合な質問には回答しないか、「難民・移民問題」に流し込むという政治的手法を使っている。

終わりにかえて

オルバン首相は近隣諸国訪問やEU首脳会議に出席する際に、列車を利用することが多い。しかも、ナップサックを担いで会議に臨む。清貧さを演出しているようだ。

他方、私生活では公的発注を受けた企業から豪華な接待を受けている。彼は6月12日、ロシアで開催されたサッカーW杯のアルゼンチンvsクロアチア戦観戦のために、サッカークラブMOL-Vidi FCのオーナー（Garancsi István）が提供したプライベートジェット（Bombardier Global 6000）に乗って観戦*に出かけ、その足で6月15日のモスクワでの決勝戦も観戦した。7月25日には欧州チャンピオンズ・リーグ（CL）予選のVideoton（ハンガリー）とLudogorec（ブルガリア）の試合を見るために、再び、ウィーン空港からこのプライベートジェットに乗り込み、ヴァルナでの試合を観戦した。

* 2018年10月1日のハンガリー国会で、野党議員から公的発注を受けた企業の接待について質問された際、オルバン首相は「何が問題なのか理解できない。30年来、こうやってきたし（ハンガリーのスポーツ行事に出かけてきたし）、来週もそうする」と答え、質問をはぐらかした。

このサッカークラブのオーナーは、小売店のレジを国税庁に直結させるシステムが導入された時に、レジに挿入するSIMカードを独占受注したMobil Adat社の所有者である。また、2017FINA水泳世界選手権会場などの大規模な建設物の施工を引き受けているMarket Építő社の所有者でもある。2018年10月11日、オルバン首相はこのMarket Építő社に、「年間最優秀企業賞」（週刊誌Figyelőが選ぶトップ200社のガラ・パーティ。雑誌の所有者はオルバン首相の盟友の歴史家シュミット・マーリア）を授与した。オルバン首相には利益誘導とか、贈収賄という観念が欠如している。

オルバン首相は大のサッカー好きで、1998年に政権を奪取した後、最初の外国訪問にフランスを選び、サッカーW杯フランス大会の決勝戦が行われる7月12日の前日に幼い長男

を連れてフランスを公式訪問した。もちろん、お目当ては決勝戦の観戦である。子供を両足に挟んで決勝戦を観戦するオルバン首相が TV 画面に映し出された。オルバン首相の頭には公私混同という観念もない。

オルバン首相は 5 人の子持ちだが、長女ラーヘル (Orban Ráhel) と女婿ティボルツ (Tiborcz István) 夫妻の評判が悪い。ティボルツは補助金取得のために種々の会社を設立し、政権政党が市長を務める地方都市で公募された補助金を多数落札して、一文無しから億万長者になった。地方の補助金を申請したのは、落札情報が瞬時に首都に漏れないからである。EU 不正対策局 (OLAF, European Anti-Fraud Office) の「2017 年年報」(*The OLAF Report 2017*) は、2013 年から 2017 年の間にハンガリーが受給した EU 補助金の不正受給案件が 49 件で、不正受給比率が加盟国の中でもっとも高いことを公表している。さらに、OLAF は 2009 年から 2014 年にティボルツが事実上関係する会社 (Elios Innovatív Zrt 社) が受注した 35 件の調査を行い、17 件に不正があったと断定し、ハンガリー政府から 4,370 万ユーロの返還を求めろべきという提案をおこない、2018 年 2 月に調査結果をハンガリー検察庁に送付したというニュースが流れた*。

* “EU Fraud Office Finds Irregularities in Projects Linked to Hungarian Leader’s Son-in-Law”, *The Wall Street Journal*, by Laurence Norman, Jan.12, 2018.

社会党の腐敗を糾弾して政権を奪取した FIDESZ 政権だが、一党独裁的な長期政権が政権党を蝕んでいる。だからこそ、政府に批判的な有権者が多いブダペストではなく、地方の無批判な有権者を取り込む必要がある。オルバン政権のポピュリスト政策は地方の有権者の支持固め政策である。