

EU の出入国管理法制とハンガリー法

— シリア等からの「難民」への対応とその課題 —

小 野 義 典

城西大学 現代政策学部

要 旨

2015 年から始まる「欧州難民危機」は、欧州、特に EU の制度を遥かに凌駕する「難民」が EU に殺到し、EU 法や国際法、また、各国国内法をはじめとする種々の法的枠組の限界を露呈した。特に、1951 年の難民条約や、これに続く議定書が定義するもの以外の、「新形態の難民」が、多く難民申請を行うことになり、法的枠組と同時に、それらの人々の地位も不安定なものにしている。

本稿では、このような「新形態の難民」と、難民条約等が定義する難民を区別し、「新形態の難民」を「難民」として表記し、この「難民」を受け入れる国々のうち、「難民」を受け入れないとして批難されるハンガリーに着目して、その状況、対応、そして課題について考察するものである。

キーワード：EU 法、ハンガリー法、難民、避難民、欧州難民危機

1. はじめに
2. 「難民」とは、誰のことなのか
3. 欧州に於ける「難民」問題の経緯と現在の状況
4. 国際的な法的枠組み
5. ハンガリー国内法に於ける法的枠組
6. 検 討
7. おわりに

1. はじめに

(1) 問題の所在

周知の通り、2015 年から、欧州各国にシリアを中心とした各国からの「難民」⁽¹⁾が押し寄せていた。この「難民」の用語は、定義が極めて難しい⁽²⁾。これについては、後ほど詳細に触れることとするが、国際連合（国連）難民高等弁務官事務所（UNHCR：1952 年設立）の調査によれば、2015 年の「難民」発生国の状況は、「難民」の数が多い順に、シリアから約 487 万人、アフガニスタンから約 266 万人、そしてソマリアから約 112 万人となっている⁽³⁾。

また、これら「難民」の受け入れ国の状況は、トルコが約 159 万人、パキスタンが約 151 万人、レバノンが約 115 万人となっており、他にも「難民」の受け入れ国としては、イランが約

98万人、エチオピアが約66万人と続いている⁽⁴⁾。これら中近東各国からの「難民」は、まず、周辺諸国が受け皿となっていることが理解できる。

欧州を目指す「難民」のうち、特にシリアからの「難民」は、2014年以降に増え続けており、2015年には数百万人に達している、との報告がある⁽⁵⁾。特に、トルコやギリシャなどを経てバルカン半島を經由し、ハンガリーなど中欧のEU加盟各国に入り、最終的にはドイツを目指す「難民」の存在が社会の耳目を集め、また、欧州各国では、国境線に沿ってフェンスを設置し、あるいは、旅券や査証の検査を厳格に実施するなど、国境管理の強化を迫られている⁽⁶⁾。

このような、シリアを中心とする「難民」が欧州を目指す中で、ハンガリーは、自国への「難民」の流入が、もはや出入国管理や難民認定を支えられる限界に達した、として、突如として、特に「難民」の流入ルートであったセルビアとの国境沿いに数百キロにも及ぶフェンスを設置し、また、「難民」関連の国内法を新たに制定・改廃することで、「難民」庇護申請者を拒絶し、加えて、EUからの「難民」受け入れの割当を拒否するなど、「難民」に対して強硬的な姿勢をとった、とされる。

さらに、ハンガリー—セルビア国境に於いて、「難民」がフェンスを越えてハンガリーに入ろうとしたところ、ハンガリー国境警備隊が、「難民」に対して、放水、また、催涙スプレー等を使用したことで、潘基文国連事務総長（当時）やUNHCRは、ハンガリーのこれら一連の対応を批判している⁽⁷⁾。

このような状況の中で、ハンガリーに於いては、オルバーン・ヴィクトル首相率いる中道右派政権が、国境管理の厳格化、ハンガリー—セルビア国境のみならず、ハンガリー—クロアチア国境にもフェンスを設置、ハンガリー—セルビア国境と接する県に非常事態宣言を発出、国防法や警察法の改正、さらに、EUやドイツの対応を批判するなど、強硬姿勢を打ち出していることから、「EU諸国との協力を拒むものだ⁽⁸⁾」、また「難民の権利を侵害している⁽⁹⁾」あるいは「EU（諸国）の一員として『いいとこ取り』は許されまい⁽¹⁰⁾」等々、ハンガリーに対する国際社会からの批難が高まっていた。

(2) 本稿の課題

「難民」という用語は、極めて多義的で、また、それを使用する論者によっても、定義が一つには定まらない。特に、今次のEUに於けるシリア等の「難民」の流入に伴う混乱に際して用いられる「難民」という用語は、「新形態の難民」とも呼ばれるように、定義が大変難しい⁽¹¹⁾。それは、本稿の文脈で言えば、「難民」の定義は、EU加盟各国の実情、EUの理念、さらに、EUの未来像とも大きく関わってくるためである⁽¹²⁾。

ここで言う「新形態の難民」とは、1951年に採択された「難民の地位に関する条約」（いわゆる「難民条約」）と、1966年に作成された「難民の地位に関する議定書」（以下、「議定書」）が規定している、政治的・宗教的な迫害を受けた者のみならず、統治が破綻した国家から逃亡を図る人々や、国内・国際紛争によって日常生活が破壊され、ここから逃れる人々も指す（詳細につい

ては、本稿2.で述べる)。これらの「新形態の難民」も「難民」の内に含めると、本来の「難民条約」の定義に於ける難民とは、数の上でも膨大なものとなる。

この「難民」庇護申請を巡っては、通常、国際法（「難民条約」や「議定書」と国内法（例えば、我が国では「出入国管理及び難民認定法」など）で難民認定（最狭義の難民）をすべきところ、EUに於いては、これにEU法が加わり、さらに、欧州評議会の欧州人権条約と、その附属法、判例法の検討が必要になる。

このような「難民」の定義付けと共に、複雑な法的枠組みに加えて、EU各国の思惑の微妙な隔たりなどがあるため、とりわけ、「難民」の受け入れを積極的に行うドイツとの比較に於いて、「難民」を排除するが如き行動をとっているEU加盟国の一つであるハンガリーに批難が集中した。しかし、果たしてハンガリーに対する批難は、相応のものなのだろうか、それとも、お門違いのものなのだろうか。

本稿は、このような「難民」についての定義付けの曖昧さや、EUに於ける「難民」に対する法的枠組みや、EUの理念、EUが描く未来予想図、さらに、EU加盟各国の実情とともに、ハンガリーに対する一連の批難についての妥当性についても検討するものである。

(3) 議論の対象と範囲

本稿の議論の対象は、主に、前述の「新形態の難民」について扱うものとする。また、後に述べる「欧州議会・欧州理事会の資格指令」に該当する「難民」も考慮に入れることから、EU法の枠組みも検討し、さらに、ハンガリーの事例を挙げることから、ハンガリー法を検討するものとする。また、「難民条約」などにも触れることから、適宜、難民条約などの国際法上の法的枠組みを用いるものとする。

議論の範囲としては、EU加盟各国のうち、ハンガリーに特化するものとする。確かに、ギリシャなどは、前述の「難民」が訪れる最初の国であるが、ギリシャは、2008年のアメリカのサブプライムローン問題に端を発する欧州通貨危機により、こうした「難民」問題よりも、自国の経済問題の方がより重要であり、本来、「難民」の庇護申請は、「難民」が最初に訪れたEU加盟国で行うことになっていながらも、事実上、それを放棄しており、結果的に、バルカン・ルートを通して「難民」が訪れる最初のEU加盟国は、ハンガリーになっていた。

それゆえに、ハンガリーを議論の対象として検討し、ハンガリーに於ける法的枠組みと共に、政治的状況についての概観を行う。また、比較対照するため、ドイツなどの状況を参照するものとする。なお、本稿は、本稿執筆時の2023年現在から見た、2015年から2016年当時の状況を改めて観察するものであることを申し添える。

2. 「難民」とは、誰のことなのか

(1) 「難民条約」に於ける難民

「難民」が誰を指すのか、これについては、かつて「難民条約⁽¹³⁾」が採択された頃と、現在とは、その意味が異なってきている。「難民条約」に於ける、厳密な意味での難民は、

「難民条約」1条A項 この条約の適用上、「難民」とは、次の者をいう。

2号 …人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがある十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であつて、その国籍国の保護を受けることができない者又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を望まない者…。

と定義され、これが、難民に関する、国際社会に共通する唯一の定義である。また、「難民条約」は、1条A項2号で、

1951年1月1日に生じた事件の結果として、

という文言が入っているが、後の「議定書」で、

「難民の地位に関する議定書」1条2項 この議定書の適用上、「難民」とは、3の規定の適用があることを条件として、条約第一条を同条A項2号の「千九百五十一年一月一日前に生じた事件の結果として、かつ、」及び「これらの事件の結果として」という文言が除かれているものとみなした場合に同条の定義に該当するすべての者をいう。

3項 この議定書は、この議定書の締約国によりいかなる地理的な制限もなしに適用される。ただし、既に条約の締約国となつている国であつて条約第一条B項1号a款の規定を適用する旨の宣言を行つているものについては、この宣言は、同条B項2号の規定に基づいてその国の義務が拡大されていない限り、この議定書についても適用される。

と変更を加えている構造になっている。なお、ここでいう「難民条約」1条B項は、地理的（a号：欧州に於いて、b号：欧州又は他の地域に於いて）および時間的（1951年1月1日以前に於いて）な制約について規定された条文である。

このような難民の定義、あるいは「難民条約」の成立は、難民が、その置かれている特別の状況から、国際的な保護を必要としている人々でありながら、それを受け入れる国家の側からすれ

ば、国際法上、国家が庇護権を行使することによって、そのような人々の入国を認め、在留を許可し、あるいは第三国への出国を保障するにしても、これは国家の権利であって、義務ではないことからもたらされたものである。

つまり、難民を庇護することは、まさに国家の裁量権の範疇にあり、難民を国際的な立場から保護しようとするのであれば、国際的な観点から難民に一定の評価を与え、国家の裁量権を制約しなければならない。ここで、国家の権利としての庇護権に対し、難民に特別の保護を与える場合には、一定の制約を加える必要が出てきたがゆえのものであった⁽¹⁴⁾。

(2) 「難民」の定義の拡大

現在のところ、前述の通り、この「難民条約」と「議定書」が、難民に対しての定義をもたらしているものであるが、地域的な取り組みとして、アフリカ統一機構（OAU）が、1969年にアフリカに於ける難民問題を盛り込んで規定した「アフリカ統一機構条約」（OAU条約）を採択し、また、このアフリカの動向を受けて、ラテンアメリカの国々も、1984年に「カタルヘナ宣言」を採択するに至った⁽¹⁵⁾。

この「OAU条約」に於いては、「難民」の定義を、「難民条約」の難民の定義に加え、外部からの侵略、占領、外国の支配あるいは公の秩序を著しく破壊する事件があったゆえに、故国を離れることを余儀なくされた人々にも拡大している。また、「カタルヘナ宣言」に於いては、「難民」となる理由の一つに、深刻な人権侵害を加えている。こうした「難民」の定義の拡大化は、より幅広く定義の範疇に入る人々に保護を与え、人道的な配慮をもたらすために必要とされる柔軟性を確保するのに役立った⁽¹⁶⁾。

このような文脈で、後に述べるEUの「難民」に対する保護も、「難民条約」に「上乘せ」するような形で、地域的な取り組みを行ってきたものと考えられる。

なお、2018年12月、「難民」の数が急増し、世界各地で発生している危機への対応が急がれる中、「難民」を取り巻く状況の改善、公正かつ公平な社会の実現を目指し、「難民に関するグローバル・コンパクト（Global Compact on Refugees）」が国連総会で採択された⁽¹⁷⁾。

これによれば、IのAの4で「グローバル・コンパクトには法的拘束力はない。しかし、難民やその受け入れ国との協力と連帯を強化しようという国際社会全体の政治的意思と意欲を表明した文書である」としている。なお、このグローバル・コンパクトは4つの柱からなり、難民受け入れ国の負担軽減、難民の自立促進、第三国定住の拡大、安全かつ尊厳ある帰還に向けた環境整備にある、とされている⁽¹⁸⁾。

(3) 「難民」の用語の定義に関する類型

「難民」の定義は、上記のような経緯をとっていることや、また、論者によっても定義が異なるものである。しかし、「難民」に該当し得る者か否かについては、検討に値すると思われる。そこで、「難民」に該当し得るであろう者を、下記に類型として示すこととする

- ①難民 (refugee) : ある国家による、政治的、宗教的な迫害から逃れる者である。主に、政治亡命者などを指す。「難民条約」上の難民である。
- ②避難民 (displaced person(s)) : 戦乱等で居住地域から避難をする者などである。一般的には、いずれ、戦乱等が終焉した後に元の居住地域への帰還を希求している者が多い。戦乱等が生じている国内での避難民は、国内避難民 (internally displaced person(s) ; IDP) と呼ばれる⁽¹⁹⁾。または、罹災者 (sufferers) とも言われる。また、国外へ流出する避難民は、りゅうみん 流 民 又は りゅうぼう 流 氓 と呼ばれることもある。この避難民は、「難民条約」で定義された難民ではない⁽²⁰⁾。
- ③経済難民 (economic refugee) : 戦乱や生活苦などから逃れるために庇護を求める者などである。経済移民、とも呼ばれる。この経済難民は、「難民条約」で定義された難民ではない。
- ④移民 (immigrants. なお、移り住む事象は、immigration) : 通常の居住地以外の国に移動し、少なくとも12ヶ月間当該国に居住する者をいう。移民は、国内移動を含め、何者かに追われる訳でもなく、自発的に他の居住地に移動することが移民の行動であることから、「難民」にはカテゴライズされない。従って、当然に、難民条約で定義された難民ではない。なお、何かに追われる形態の類型としては、前述の②や③が該当する。

この移民について、「難民」に該当しないとしつつも、最近では、「難民・移民」のように、「難民」を語る際には、移民も含む場合がある。これは、2016年9月に開催された第71回国連総会で、「難民及び移民に関するサミット」が、初めて国連で開催され、「難民」と移民が「及び」と結ばれ、また、この「サミット」に於いて、安倍晋三内閣総理大臣が「日本は、2016年から3年間で総額28億ドル規模の『難民』・移民への人道支援、自立支援および受入れ国・コミュニティ支援を行うことを表明します。今後も日本は、国際社会との緊密な連携の下、『難民』・移民問題の解決のために主導的役割を果たして参ります」と演説するなど、「難民」と移民が同列に語られている現状がある。

- ⑤新形態の難民 : 「欧州議会・欧州理事会の資格指令」(後述)による規範である。統治側からの直接的・間接的な迫害を受ける特定の個人・集団だけではなく、統治機能が破綻した国家から脱出し、国内紛争による日常生活の破壊から逃れてきた者に対して、「難民条約」上の難民と同様に庇護の機会を与えるべきである、という考え方にに基づき、これに該当する者を指す⁽²¹⁾。これは、「難民条約」で定義された難民ではない。しかし、難民としての庇護機会を付与されるべき、という立場から、EU加盟各国のうち、特にドイツなどでは「難民条約」を柔軟に解釈し、「難民」を保護している。

このように、「難民」あるいは「難民・移民」に該当する用語の定義が曖昧ゆえに、国際的なコンセンサスが無い状態が続いている。さらに言えば、この用語の定義が曖昧ゆえに、各国(特に、欧州各国のうち、EU加盟各国)に於いて、「難民」への対応の足並みが揃わない状態が続いている。

本稿では、現状の「難民」が定義されていない状態に於いて、「難民条約」に定義される難民は、カギ括弧なしの難民と表し、上記の②、③、⑤のような状態の者を指す場合の言葉を用いる際に、カギ括弧付きの「難民」と表わすものとする⁽²²⁾。なお、本稿の射程には、④に該当する移民は入っていない。

3. 欧州に於ける「難民」問題の経緯と現在の状況

(1) 一般的動向と欧州に於ける動向

ここで、欧州各地に於ける、「難民」に関して、時系列的展開を概観する⁽²³⁾。2015年4月、リビアからイタリアに向けた「難民」船が地中海で沈没し、約700名が犠牲になった。これを受け臨時欧州理事会が開催され、事態の対応に迫られた。2015年5月には、欧州委員会がEU加盟各国に対し「難民」の受入割当制を提案し、指針に纏めた。

2015年7月、EU内務理事会が「難民」受入割当を決定した。しかし、これをEU加盟各国のうち、ハンガリーだけが拒否した。この「難民」の受入割当の内訳は、EU域外の22,504人と、イタリアとギリシャの32,256人の、計54,760人を、イタリアとギリシャ以外のEU加盟各国に割当るものであった。

この割当計画は、EU運営条約78条を根拠として、欧州委員会による5月13日の指針の提案「移民に関する欧州の行動計画」(COM(2015)240 final)と、5月27日の決定案(COM(2015)286 final)として出された案に従ったもので、これが後に、9月14日の欧州理事会決定((EU)2015/1523)となる。

2015年の夏(7月~8月)に、ギリシャに約14万人、イタリアに約4万2千人以上、そしてハンガリーに約8万人近くの「難民」が流入した結果、欧州委員会は、追加措置として、9月9日に12万人を再配置する決定案(COM(2015)451 final)を提出し、9月22日に理事会決定((EU)2015/1601))として採択された。

2015年10月、ジャン=クロード・ユンカー欧州委員会委員長(前ルクセンブルク首相)の呼び掛けで、トルコからバルカン半島を経由して主にドイツを目指す「西バルカン・ルート」と呼ばれる難民らの流入経路に関わる国(ドイツ、オーストリア、ハンガリー、ギリシャ、セルビア、マケドニア、ブルガリア、クロアチア、ルーマニア、スロベニアの10カ国)による緊急首脳会議がブリュッセルで行われた。この時のEU議長国のルクセンブルクと、ドナルド・トゥスクEU大統領(前ポーランド首相)も加わった。この後、10月25日には、この会合の成果が、「協調行動」として発表された。その合意内容は、加盟国間の情報交換、二次的移動の制限、「難民」収容施設増設など17項目であった。

2015年11月、マルタの首都バレッタでEUとアフリカ諸国との合同首脳会議が開催された。これは、アフリカの安定と、「難民」問題についての根本的対処につき協議し、合意したものである。なお、「シリア」からの「難民」について述べる本稿との関係に於いては、「アフリカ」か

らも、「シリア」からである、と称して「難民」が欧州に向けて目指しているという現状がある。このアフリカからの「難民」には、不法移民も含まれる。この合同首脳会議に於ける合意内容は、アフリカ支援基金の創設、奨学金対象者（研究者・学生）を倍増、密航業者を取り締まる合同捜査など16項目であった。この合意は、アフリカの安定を図ることにより、「アフリカ」に於ける「難民」の発生を防止する目的のものである。

この11月下旬には、トルコとEU加盟28カ国が交渉し、「共同声明」を発表した。その合意内容として、トルコは、トルコから欧州に渡る不法移民の送還を引き受け、国境管理の強化及び密航業者を取り締まるというものであり、EUは、トルコに対してシリア「難民」対策として30億ユーロの支援を行い、トルコとのEU加盟交渉（2013年から事実上中断していた）を再開し、トルコ国民の欧州へのヴィザ無し渡航を、2016年10月を目途に実現を目指す、というものであった⁽²⁴⁾。

2015年12月、欧州委員会とUNHCRが、ギリシャで庇護・移住希望者の受入開始を開始した。この受入開始と前後して、欧州委員会は、欧州の対外国境を守る「欧州国境沿岸警備隊」創設を提案した。また、この後に問題となる、イギリスに於いて、EU離脱の是非を問う「2015年EU国民投票法」が成立した。欧州委員会は、イタリア・ギリシャ・ハンガリーに対して「難民」関連の侵害手続を開始した。

2016年1月～3月には、EUが、中東に於ける人道支援や停戦合意を関係各国にはたらきかけた。これは、欧州警察機構（ユーロポール）がテロ対策センター設置（1月25日）、トルコのアンカラでのテロ事件（2月18日）や、イギリスのEU離脱問題を協議するなど、「難民」から「対テロ対策」「イギリスのEU離脱問題」「対トルコ外交」へと焦点がシフトしつつあった、という文脈で読み解くことが出来る。

2016年4月から現在（2016年12月）に掛けての動向として、4月には、欧州委員会、国境・治安維持の情報システムの構築と、欧州共通庇護制度改革をEU加盟各国に提案し、緊急移送・再定住計画に関する最新の進展報告書を採択した。さらに5月には、G7（先進七カ国首脳会議）は、伊勢志摩サミット首脳宣言を発出し、「難民」への対応を表明した。6月には、欧州委員会が、移民・難民に関するEU・トルコ声明の実施状況について報告する中で、イギリスで、EU離脱に関する国民投票を実施され、イギリスはEU離脱を選択し、第二次デーヴィッド・キャメロン内閣は総辞職した⁽²⁵⁾。

このような欧州を巡る動向のうち、特に「難民」の受入が争点ともなったイギリスのEU離脱に関する国民投票で、イギリスがEU離脱を選択したことは、EUの「難民」政策の方向に若干の修正を掛ける結果を招来した。EUが主導し、「難民」の受入を容易にする政策を行う反面で、欧州委員会は、2016年5月から実施されていた、オーストリア、ドイツ、デンマーク、スウェーデンおよびノルウェーの一部のシェンゲン圏内国境で実施されている「相応」の国境管理を延長する決定を行うなど、ヒトの移動の自由を掲げたEU法、あるいはシェンゲン協定が、「正常」に機能していないため、「相応」の国境管理を行う——要するに、ヒトの自由を制限する——こ

とで、「難民」への対応についての修正、欧州各国の行動の、事実上の追認を行っている。

(2) ハンガリーに於ける動向

ハンガリーに於ける「難民」に対する動向は、EUのそれとも連動している。ここで、ハンガリーに特化した形で、その時系列的展開を概観したい⁽²⁶⁾。

2015年2月、不法入国のコソボ人約250人が検挙された。ハンガリーに於ける、そもその「難民」は、こうしたコソボなどの旧ユーゴ出身者であった。また、2012年から2014年に掛けての「難民」庇護申請者は、下記の通りに推移している。

2012年：2,157人

2013年：18,900人

2014年：42,777人

このように、年を追うごとに、年々増加する「難民」庇護申請者であるが、ハンガリーに於ける、2012年から2014年に掛けての「難民」庇護申請者の約半数は、コソボ出身である。

2015年5月、前述の、臨時欧州理事会に於ける提案（「難民」受入割当制）に、ハンガリーは反対した。これに対応するため、ハンガリーに於いては、政府が「国民との協議」と称されるアンケートを全有権者に送付予定と発表し、翌月に実施された。このアンケートは、「『難民』及びテロリズムに関するアンケート」（全12項目）である⁽²⁷⁾。

2015年6月、ハンガリー政府は、ハンガリーーセルビア国境へのフェンス設置準備の決定し、また、EU規則に基づくハンガリーへの「難民」移送受入れの一時停止を表明した。さらに、シャンドール・ピンター内務大臣が「難民」対策関連法改正案を国会に提出するなど、「難民」への対応についての動きが加速していった。そのような中で、ハンガリー北東部の都市デブレツェンの「難民」収容所で騒擾事件発生した。

2015年7月、「難民」対策関連法改正案が可決、成立した（施行は8月から）。また、「難民」収容所が収容限界を超えたため、「難民」キャンプ（テント）を設置した。ハンガリーは、EU内務理事会の「難民」受入割当を拒否し、先に決定していた、ハンガリーーセルビア国境へのフェンスの設置を開始した。

2015年8月、「難民」対策のため、国境警備隊（警察機構の一部）を新設した。前月から建設を開始していた、ハンガリーーセルビア国境へのフェンスの設置について、一部が完成した。また、首都ブダペシュトに「難民」のための「トランジット・エリア」を設置した。

この2015年8月末から9月初頭にかけて、ハンガリー国内に於いて、「難民」が大勢で一斉に移動することに伴う混乱が生じた。この間、オーストリアの首都ウィーン近郊の高速道路の路肩に、トラック内の保冷庫で窒息死した71人の「難民」の遺体が発見され（全員がドイツを目指したシリア人とみられる）、密入国に関与したブルガリア人とハンガリー人4人が逮捕される事

件や、トルコ沿岸で、3歳の子どもの遺体が波打ち際に打ち上げられた事件などが発生した。

2015年9月、ハンガリー警察が、有効な書類を所持していない「難民」を足止めし、また、ハンガリー国鉄がブダペシュト発西欧諸国行き国際線の列車の運行を停止したため、「難民」が鉄道でドイツへ移動出来ずに大混乱が生じた。鉄道移動が不可能なため、オーストリア国境まで「徒歩」で「高速道路」を歩いていた「難民」のため、ハンガリーがオーストリア国境の町までのバスを約100台提供したのも、人道的配慮というよりは、ハンガリーとしてはハンガリー国内から一刻も早く退出して欲しいという願望の表れであり、他方で、「難民」にとっても、ハンガリーではなく、ドイツで難民庇護申請を行いたい、という、両者ともに、図らずも思惑が一致した結果であったとも言える。このことについて、ハンガリー、オーストリア、そしてドイツの首脳が協議し、今回は例外的にドイツに受け入れる緊急避難措置を決めた。

2015年10月、ハンガリー国内での受入体制が整いつつあったことを受けて、ハンガリー政府は、前述のデブレツェンにあった「難民」キャンプの閉鎖を決定した。また、同時に、ハンガリー-クロアチアの正規国境通過点以外の国境の封鎖も決定した。

2015年11月、ハンガリーでは、「難民」庇護申請者の受入再割当に反対する国会決議を採択し、「難民」庇護申請者の受入再割当に関して欧州司法裁判所への提訴を決定した。ハンガリー政府は、ハンガリー国内及び国境地帯に於ける治安維持強化措置を実施する決定も行った。

2015年12月、ハンガリー政府与党のフィデスは、「難民」庇護申請者の受入再割当に反対する広報を開始した。欧州委員会は、前述の2.(1)にある、ハンガリーに対して侵害手続を開始した。

明けて2016年の動きは、このようなものがあつた。2016年1月、テロ対策を主眼とする基本法改正に向けた与野党協議が開始され、2月には、「難民」庇護申請者の受入再割当に関する国民投票の実施を発表した（実施は10月）。3月には、オルバーン首相が、ドイツのホルスト・ゼーホーファーCSU（キリスト教社会同盟）党首（バイエルン州首相）と会談し、「難民」対策について協議を行った。4月、オルバーン首相は、EUの「難民」政策への対案「シェンゲン2.0行動計画」発表し、5月には、欧州委員会の「難民」対策案を批判し、ハンガリー国内では、国民投票実施案が国会で承認された。6月、ハンガリー基本法第6次改正（6月7日）が行われた。この第6次基本法改正と、7次目を企図して否決された（11月8日）、第7次基本法改正案については、後に見ることとする。

(3) 小 括

このように、「難民」に対する政治的動向は、時系列を見て分かる通り、「後出し」の後手に回る対応になっていたことが理解出来る。これは、「難民」が、短期間に、しかも大勢が一斉に、トルコや欧州に殺到したことが主な理由である。そもそも、2000年から2004年段階で、EUは、「難民」庇護に関するペーパーを用意していたが、これは、「難民」が発生した場合であっても、

- ①「難民」がEUに来ないようにする。
- ②「難民」がEUに来る前に、どこかの段階で阻止する。
- ③「難民」がEUに来た場合には、それを制御した形でEUが受け入れる態勢を整える。

という、完全に後手に回るものであり、これを反映して、2003年6月にはF報告なるペーパーで、EUと「難民」が発生する地域に「媒介項」を設け、その媒介項（非EU地域）に「難民」収容施設を設置し、この国が、「難民」の第一受入国になる、というものであった。これは、今まさに、トルコがこの状況にあり、EUは、これに対処し切れていない。

4. 国際的な法的枠組み

(1) 国際法

難民に対しての国際法的な枠組みとしては、前述の、「難民条約」1条A項2号が唯一のものである。しかし、これでは不十分である、という認識の下で、地域的な取り組みとして、アフリカ、ラテンアメリカ、ヨーロッパなどで、「難民」に対応する枠組み作りが進んでいたのである。「難民」に対する本稿の射程は、国際法的な枠組みが、唯一、「難民条約」に依拠している、ということを示すものであるから、ここでは、これ以上は立ち入らない。

(2) ヨーロッパ法

EU法とともに、重要になる欧州の枠組みとしては、まず、欧州評議会に関してのものである。欧州評議会の下で成立した「欧州人権条約」のうち、「難民」関連で重要になるのは、主に、同条約3条である。この条文は、

「欧州人権条約」3条（拷問の禁止） 何人も、拷問又は非人道的な若しくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰を受けない。

としており、これを適用して「難民」に対して欧州人権裁判所での判決も出されている。

欧州評議会の条約上の機関として、欧州人権裁判所があり、判決は主に、ノン・ルフールマン原則（犯罪人引渡と退去強制）についてであるが、この条約3条とノン・ルフールマン原則により、「難民」を本国に送還するか否かを決している⁽²⁸⁾。

また、「シェンゲン協定」加盟国では、域内国境管理の廃止に伴うヒトの移動の自由と共に、域内国境管理廃止に伴う域外国境管理の強化と警察・刑事司法協力がなされている。この「シェンゲン協定」は、「シェンゲン条約」（1985年）と「シェンゲン実施協定」（1990年）からなっており、加盟国は、EU加盟各国（但し、EU加盟国のうち、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）に、ノルウェーとスイス、リヒテンシュタイン、

それにアイスランドの計 26 カ国である。この「シェンゲン協定」は、もともと、EU 法の枠外から始められ、後に EU 法に、その趣旨が取り込まれたものである。

(3) EU 法

EU 法のうち、本稿の射程で検討を加えるのは、EU に於ける、「難民」庇護手続申請や国境管理の EU 法の枠組みである。

まず、EU 法によるヒトの移動、特に「難民」庇護などに関する法的枠組みとしては、主な EU 立法として、下記のものが挙げられる⁽²⁹⁾。

①ヒトの越境に関するもの

- ・シェンゲン国境コード〔人の国境通過を規律する規範に関する [EU] コードを確立する規則〕(規則 562/2006)

②移民に関するもの

- ・ブルーカード指令 (指令 2009/50)
- ・単一許可指令 (指令 2011/98)
- ・第三国国民長期居住指令 (指令 2003/109)
- ・家族呼び寄せ指令 (指令 2003/86)
- ・不正規移民送還指令 (指令 2008/115)

③「難民」庇護

- ・ダブリンⅢ規則 (規則 604/2013)
- ・受入条件指令 (指令 2013/33)
- ・庇護手続指令 (指令 2013/32)
- ・資格指令⁽³⁰⁾ (指令 2011/95)

このうち、資格指令、庇護手続指令、受入条件指令とダブリン条約 (の締結に伴うダブリン規則) については、詳細は以下の通りである。

- a. 資格指令：第三国国民又は無国籍者の国際的保護の受益者としての資格、難民又は補助的保護を受ける資格のある者の統一した地位、及び付与される保護内容についての基準に関する 2011 年 12 月 13 日の欧州議会・欧州理事会指令 2011/95。2004 年の指令 2004/83 を改定したもの。
- b. 庇護手続指令：国際的保護の付与・撤回のための共通手続に関する 2013 年 6 月 26 日の欧州議会・欧州理事会指令 2013/32。2005 年の指令 2005/85 を改定したもの。
- c. 受入条件指令：国際的保護の申請者の処遇のための基準を定める 2013 年 6 月 26 日の欧州議会・理事会指令 2013/33。

- d. ダブリンⅢ規則：第三国の国民又は無国籍者から加盟国の一に於いて提出された国際的保護申請の審査に責任を負う加盟国を決定する基準及び手順を確立する 2013年6月26日の欧州議会・理事会規則 604/2013。

このダブリンⅢ規則は、EU域内に於いて、難民申請審査は申請者が最初に入国した国が責任を負う、とした上で、手続等を定めた規則で、1990年にダブリン条約として調印され、1997年に発効し、その後、2003年に欧州理事会規則とされ（ダブリンⅡ規則）、さらに、欧州議会・理事会規則として現行の規則が制定された（ダブリンⅢ規則）。また、もともとのEU法には、「EU移民法」と「難民庇護法」があり、移民については前記②を発展させ、「難民」については、前記③に挙げた規則や指令に基づいて、現在、EU加盟各国が国内法を整備している。

このうち移民については、EUは、積極的に移民を推進する立場にあった。それゆえ、主にシリアからの「難民」が欧州を目指している現状についても、移民であれ、「難民」であれ、これを積極的に受け入れて、急速に進む少子高齢社会に即応し、労働力の確保を企図する、という側面があることも否めない⁽³¹⁾。

次に、国境管理法制としては、下記のようなものが挙げられる。

- ①「アムステルダム条約」（1997年）による「シェンゲン協定」（前述）のEU法化
- ②欧州庇護支援事務所の創設（2010年、本部はマルタの首都バレッタに設置）
- ③「フロンテックス（欧州対外国境管理協力機関）規則」（2004年）による国境管理体制
- ④欧州国境監視システムの創設（2013年、規則 1052/2013）
- ⑤欧州国境沿岸警備隊の創設（2016年10月）

なお、このうち④については、元来は欧州議会・欧州理事会の規則ではあるが、スイスやノルウェーなども、このシステムに入っている。

（4） EU加盟各国の移民・難民政策と国内法

ここでは、シリア等からの「難民」受入に積極的であるドイツと、当初は受入に柔軟な姿勢を示しつつも、後にその態度を翻したスウェーデン、さらに、移民を積極的に受け入れているフランスを例に、各国の移民・難民政策と国内法を概観する。

ドイツの移民・難民政策は、幾つかの期に分けてみると、それぞれの特徴が現れてくる。

①第1期

ナチス・ドイツによる迫害により、ドイツ人が海外へ脱出し亡命した時期である。これは、第二次世界大戦が終結する、1945年5月までのことであるが、世界18カ国に、約50万人が亡命した、とも言われており、例えば、作家トーマス・マンはアメリカへ、ウィ

リー・ブランド元首相がスウェーデンへと亡命した。

②第2期

ドイツ人が、ポーランドなどから引揚げてきた時期である。これは、第二次世界大戦が終結した1945年5月以降からのことであるが、これらの経験が、「ドイツ連邦共和国基本法」16条に繋がった、ともされる（現在は16a条）。基本法16a条は、

「ドイツ連邦共和国基本法」16a条（庇護権とその制限）1項 政治的に迫害された者は、庇護権を有する。

※成立当時は、16条2項後段。

と規定し、現在、ドイツが積極的に「難民」を受け入れているのは、このような、過去のドイツ人の苦難を想起したが故のものである、という説明も多くなされている。

③第3期

ドイツ国内（当時は、西ドイツ）で不足する労働力を補うため、外国人労働者を招いていた時期である。これは、（旧西）ドイツで、1955年から1973年にかけて、特にトルコからの「ガストアルバイター」と呼ばれた人々を招いていた頃に当たる。この頃のドイツは、まさに高度経済成長の真っ只中であり、移民による労働力確保が至上命題であった時期に該当する。

④第4期

ドイツでも、第四次中東戦争に伴う石油危機により、経済成長にも陰りが見え、それと共に、いわゆる「ガストアルバイター」の募集が停止された後に、これら外国人労働者が家族を呼び寄せる時期である。これは、1970年代中葉から1980年代にわたっての頃であり、移民と、移民の家族と、移民2世がドイツで居住するようになった頃に当たる。

⑤第5期

冷戦体制終結に伴い、政治的に「東欧」とされた諸国などから外国人労働者が参入する時期である。1988年のハンガリーでの改革から、1991年のソ連崩壊までの、概ね1990年代初頭の頃に当たる。しかし、1993年の基本法改正により、「安全な第三国」からの「難民」庇護申請者は、入国審査段階での申請が出来ない、とする条項が追加され、「経済難民」を難民と峻別し排除することになった。これにより、「難民」庇護申請者は激減した。現実には、1993年に「難民」庇護申請者は436,191人だったのに対し、2008年には28,018人にまで減少している。

⑥第6期

高度技術者や優れた研究者を移民として積極的にドイツに招く政策がとられた時期である。これは、2000年代初頭から現在にかけて続くので、続く第7期とパラレルに推移している。このような、高度な技術を持った者や、優れた研究者などを招聘する動きは、ドイツのみならず、多くの先進国で見られる現象である。

⑦第7期

2011年の「アラブの春」以降、北アフリカ・中東からの「難民」庇護申請が相次ぐ時期

であり、現在進行形で推移している状況がある。なお、前述の通り、ドイツの場合、このような歴史的背景からの人道的理由、また、戦後の経済的事由により、「難民」を受け入れる素地が元々あったことに加え、ドイツは「難民」に手厚い庇護を与えているため、シリア等から「難民」が、途上のハンガリーなどではなく、最終目的地であり、庇護申請を行う国としてドイツを目指す、ということに繋がっている。

ドイツでの国内法整備としては、下記のようなものがある。

- ①「帰化に関する指針」策定（1977年、連邦内務相が各ラント内務相との合意で策定）
- ②「移住法」制定（2004年） ※この間、前述⑤に示した基本法改正も行われている。
- ③「滞在法」制定（2005年）、「EU移動自由法」制定（同）
- ④「庇護法」制定（2007年）
- ⑤「庇護法」改正（2015年）
- ⑥「庇護法」再改正・「滞在法」改正（2016年）

このうち、⑤については「難民」庇護申請手続の迅速化を図るものであり、⑥については、「難民」の家族の呼び寄せに制限を加える、等の規定を盛り込んだものである。①については第4期に該当し、②から④については第6期に、⑤と⑥については第7期に、それぞれ対応したものであると理解出来る。

スウェーデンの移民・難民政策として、元来、スウェーデンは、「難民」の受入れには寛容であり、多くの「難民」を受け入れていた。しかし、2015年末までに約20万人の「難民」受入を予定していたが、2015年だけでも十数万人が殺到する事態となり、EU（欧州理事会・欧州委員会）の決定による最低受入人数まで受入人数を削減するように、政策を転換することとなった。ちなみに、スウェーデンの人口は、約998万人であることから、人口50人当たり1人の「難民」を受け入れることに難色を示したことになる。

スウェーデンの国内法としては、「滞在法」（2015年）があり、一時滞在許可のみの庇護申請者の家族の呼び寄せを認めず、呼び寄せる場合は一親等までであり、配偶者は双方21歳以上に限定され、EU割当分以上の「難民」庇護申請者は一時滞在許可のみ付与する等の規定がある。また、「身分証審査義務化法」（2015年）や「外国人法」（2005年）の改正法（2015年）も、こうした「難民」が、ドイツのみならず、数多くスウェーデンを目指したことに呼応して成立している。

さて、フランスでは、移民を「外国で生まれ、出生時にフランス国籍を持たざる者」と定義している。フランスの移民・難民政策は、19世紀から人口減少に悩み、第一次世界大戦で人口が著しく減少し、大勢の移民を招請した頃から始まる。第二次世界大戦後の経済成長期である、1945年から74年にかけては、スペイン、ポルトガル、アルジェリアなどから、安価で良質な労

働力がフランスに集まった。

しかし、1974年の石油危機を契機として、政府は、就労目的の移民を制約する方針を打ち出す。また、これと同時並行的に、1976年には帰国推奨政策を推進するが、効果は現れず、むしろ、家族の呼び寄せは許容されていたので、移民は増加の一途を辿ることになる。

折しも、ベトナム戦争の終結に伴い（1975年）、インドシナ難民がフランスにも庇護を求めるようになり、経済停滞期には、こうした外国生まれの人々を、フランス社会が「異質」な存在として認識するようになってきた。このように、フランスの場合、ドイツとは異なった形ではあるが、移民を受け入れる素地があった。

フランスの国内法は、時の政権が右派か左派か、ということに左右されてきた一面がある。まず、「移民法」・「国籍法」改正（1981年）は、ミッテラン大統領（社会党）左派政権時のものである。その内容として、これからフランス入国する移民については制約し、既に入国している移民については、権利の拡大を図るというもので、いわば「水際の防止策」と「既にフランス国内にいる移民についての権利は擁護する」という取り組みとなっていた。

これが、「再改正移民法」と「再改正国籍法」（1993年）が成立した時期になると、この両法は、第2次コアピタシオン期のものであり、右派と左派が、共に政権を運営する時期に当たっているため、内容は、保守性を帯びてきて、入国、滞在ともに庇護を大幅に制約するものになっている。さらに、「再々改正移民法」（1997年）は、シラク大統領（共和国連合）が政権にあり、つまり、右派政権時の法改正であったため、内容も、移民に対しては強硬なものであり、移民の滞在許可証の更新を認めない、という厳しいものに法改正がなされた。

「再々改正国籍法」（1998年）は、第3次コアピタシオン期のものであったため、先の1997年の法改正に比べて、その規定が移民に対して緩和されたものとなっており、その内容は、フランスで生まれた、外国人の子どもは、18歳になると「自動的」に国籍付与になった。「庇護権改革法」（2015年）は、現在の情勢に合わせて制定されたものである。

5. ハンガリー国内法に於ける法的枠組

(1) 既存法令

ハンガリーの移民・難民関連法制としては、「シェンゲン協定」と「ダブリン規則」に平仄を合わせた法令であり、ヨーロッパ法、EU法と合致する内容となっている。前述の通り、いわゆる「難民」が、旧ユーゴスラヴィアからのものや、「難民条約」に該当する難民に対応するものであれば、これが機能していた。ところが、この法制が、シリア等からの「難民」が問題として顕在化した2015年頃から、機能不全に陥った。

以下に、ハンガリーに於ける、「難民」庇護申請の数値を挙げる。

年次	月	人数	年次	月	人数	年次	月	人数
2014年	1月	1,330名	2015年	1月	11,925名	2016年	1月	435名
	2月	725名		2月	16,695名		2月	2,175名
	3月	685名		3月	4,925名		3月	4,575名
	4月	725名		4月	6,690名		4月	5,810名
	5月	770名		5月	9,970名		5月	4,750名
	6月	1,205名		6月	16,580名		6月	4,745名
	7月	1,615名		7月	31,285名		7月	1,865名
	8月	2,200名		8月	47,095名		8月	} 2,501名
	9月	4,895名		9月	30,795名		9月	
	10月	5,425名		10月	615名		10月	} 2,555名
	11月	9,130名		11月	325名		11月	
	12月	14,075名		12月	230名		12月	

(出典) ユーロスタット、ドイツ連邦移民難民庁月報、並びにハンガリー内務省出入国管理及び国籍局による統計資料を参考に筆者が作成。

(2) シリア等からの「難民」問題が顕在化した後の法令・閣議決定

法整備が追い付かなくなったハンガリーでは、先にEUが作成した「難民」庇護に関するペーパー（2003年のF報告）に基づき、「難民」をこれ以上ハンガリー領内に入れない、という方向に方針をシフトし、2015年6月17日には、ハンガリーーセルビア国境全域へのフェンス設置準備の閣議決定を行った。

その後、7月6日には、『「難民」関連法』を制定し、国境地帯へのフェンスの設置、「難民」庇護申請者を公共サービス職に従事させること、国家の安全に対する脅威を理由とする庇護申請を拒否することが可能になった。同月21日には、「難民」庇護申請を受け付けない「安全な出身国」及び「安全な第三国」を閣議決定し、EU加盟国、EU加盟候補国（アルバニア、マケドニア、モンテネグロ、セルビア）、トルコを除く欧州経済領域参加国、死刑を導入していないアメリカ合衆国の州、スイス、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドからの「難民」庇護申請は受け付けないこととなった。

ただ、この閣議決定から8日後の29日の閣議では、「難民」問題への追加予算措置が討議され、これについての閣議決定がなされた。これによれば、総額約3000億フォリント（およそ1億ユーロ、邦貨にして約120億円）が「難民」の対処のために充てられることになった。

ただ、国境警備の強化は喫緊の課題であって、8月18日は、国境警備隊の設置を閣議決定し、警察機構の一部として組織され、約1,000名の警察官が国境地帯に派遣された。また、9月4日には、『「難民」関連法』が改正され、国境フェンスの破壊等の厳罰化がなされ、加えて、非常事態宣言の発出が可能となった。同月22日には、この非常事態宣言に対処するため、「国防法」と

「警察法」が改正された。この国防法の改正により、非常事態宣言が発令された地域に於いて、警察活動、国境警備に参加が可能となり、致死に至らない武器の使用（例えば、ゴム弾や催涙ガスの使用など）が許可された。また、警察法の改正により、ハンガリー国外に於いて、ハンガリー国境を危険に晒す行動又はハンガリー国内でのテロに関する行動（人身売買を含む）の情報収集や、道路・公共施設の閉鎖又は使用制限、一般市民の住宅への家宅捜索が可能となった。

このような形で、「難民」に対応する各種の閣議決定や法整備が進む中で、2016年3月9日には、ハンガリー全土に対する非常事態宣言が発令され、政府は「難民」対策に関する緊急事態宣言を発令し、国境警備の強化が指示された。また、5月6日には、「『難民』関連法」を改正し、「難民」庇護申請者の「難民」収容所に滞在可能な期間の短縮、滞在許可取得の条件の厳格化など、「難民」庇護申請に関する手続などに変更が加えられた。これに加えて、基本法の改正が政治日程に上り、第6次基本法改正へと向かうこととなった⁽³²⁾。

(3) 第6次基本法改正

こうした「難民」に対応するための法整備の一環として、ハンガリー基本法第6次改正が行われた。改正されたのは、基本法「国防体制」の章（51条）に、51A条を追加するものであった（改正は6月7日であり、官報掲載は14日である）。試みに、邦訳を行う。なお、この邦訳は、筆者によるものである。

51A条【テロ緊急事態】1項 内閣は、テロ攻撃又はテロ攻撃の差し迫った脅威がある場合に、テロ緊急事態を宣言することができる。この措置の期間は、内閣が決定する。内閣は、この措置の期間を延長することができる。

2項 前項に基づく特別法は、国会の三分の二の議決を要する重要法である。

3項 内閣は、テロ緊急事態が宣言された場合において、その宣言に続き、法律に定められた措置に関する詳細を、国会並びに大統領に15日以内に報告しなければならない。但し、ハンガリー国防軍をはじめとする国の機関が国内治安に従事した際の運用及び供給、並びに重要法で規定された事項に関する事柄は、この限りではない。

4項 内閣は、重要法によって定められた、特別法の適用を停止し、いかなる法の規定からも逸脱し、並びにいかなる追加的臨時措置も適用することができる。

5項 本条3項に定められた国防軍の出動は、警察並びに国内治安部隊の活動が十分ではない場合に限って行われる。

6項 いかなる内閣の布告も、テロ緊急事態の終結を以て失効する。

附則 本条は、公布の翌月1日から施行する。

この第6次基本法改正の背景には、「難民」を偽装して欧州に紛れ込んだテロリストの脅威があった。確かに、シャルリー・エブド襲撃事件は、国内のイスラム教徒が起こしたホームグラウ

ンド・テロであったため、このような脅威とは別種のものである。しかし、フランス同時多発テロや、ニースでのトラックを用いたテロ、さらにベルギーに於けるテロやトルコに於けるテロ、さらに最近では、ドイツのベルリンに於いて開催されていたクリスマス・マーケットにトラックが突っ込み、多数を死傷させたテロといった事件が、この基本法改正の背景にあったことを物語っている。

こうした「難民」に紛れて国内に流入するテロリストの増加に対処するために行われたのが、第6次基本法改正であった。

(4) 国民投票

ハンガリーは、EUによる「難民」受入れに関する「割当て」を不服としており、これに対して、2016年10月2日に国民投票を実施することとなった。この件に関しては、筆者自身も、TOKYO FMの時事解説番組で説明を行い⁽³³⁾、また、日本国内でも、新聞各紙が連日報道するなど、極めて関心が高いものとなっていた。

この国民投票は、ハンガリーが「難民」を受入れるか否か、ということが争点で信を問うものであるように報道されている感があったが、実際には、ギリシャやイタリア、それにドイツといった、地中海に面して「難民」が多く滞在する、あるいは、多くの「難民」を実際に受入れている国の負担が大きいため、EUで「調整」を行って、「難民」受入れの均等化を図る、という決定に基づいて行われる、EUによる「難民」割当てを、ハンガリー国民がどう考えるか、という諮問的な国民投票であった。

その設問は、「あなたは、EUが、ハンガリー国会の承認無しに、ハンガリー人ではない者を、ハンガリーに強制的に移住することを定めることが出来ることを、望みますか？」というもので、これに対して、「はい」あるいは「いいえ」で答える、というものであった。決して、「あなたは、EUが決定した『難民』の受入れに、賛成ですか、反対ですか？」といったものではなかった⁽³⁴⁾。

このことは、ハンガリーにとってみれば、国内的には、国民の不満や不安に対する、いわば「ガス抜き」という側面があり、また、対EUとしての見立てでは、国民投票でEUの思惑とは異なる見解を示し、EUでの発言権を確保しよう、という政治的な行動であったと考えられる⁽³⁵⁾。

事実、この国民投票は諮問的なものであり、また、有権者の過半数の投票がなければ成立せず、その有効投票総数の過半数で決するものであって、この国民投票の結果は、政府は投票キャンペーンを行ったものの、野党がボイコットを呼び掛けたこともあり、有権者の過半数の投票が得られず、成立しなかった⁽³⁶⁾。

(5) 第7次基本法改正案（廃案）

この国民投票の後、国民投票が成立しなかったこともあり、この国民投票で問われた内容を、基本法に導入しようとする目論見での第7次基本法改正案が国会に上呈された。その内容は、政

府の説明として「国民投票は成立しなかったものの、その投票のうち98%以上が『いいえ』に投じられたこともあり、こうした有権者の声は無視出来ない」ので、「これを基本法に取り入れることとし、「ハンガリーへの異民族グループの移住を禁止」し、「EUによる強制的な割当てを拒否する」という内容であった。

この基本法改正案は、国民投票の後の10月10日に、オルバーン首相によって国会に提出され、その翌月の8日に採決が行われた。多くの識者の指摘する通り⁽³⁷⁾、ハンガリー国会は、与党が3分の2を僅かに占めておらず（定数199議席のうち、与党が占めるのは131議席であり、基本法改正に必要な議席は、133議席）、この改正案は廃案となった。

6. 検 討

(1) シェンゲン協定による国境管理と、ダブリン規則の「難民」庇護

①ハンガリーの「立ち位置」(その1):「シェンゲン協定」の最前線?

ハンガリーの「立ち位置」すなわち、置かれた立場とは、まさに、「シェンゲン協定」の「最前線」に位置するということになってしまっている。これは、本来であれば、中東からの入国を求める者は、ギリシャでの入国審査を受けるはずであるが、前述の通り、現在、ギリシャは経済的に追い込まれている状況にあり、通常の入国審査はともかく、大勢の「難民」の入国審査などには対処し切れない現状がある。

また、ギリシャは、島々が点在する国家でもあり、バルカン半島の付け根の部分に位置する国であり、仮に、闇夜に紛れて、ボートや漁船などでトルコなど沿岸国から島々に近付き、去っていく「難民」や「業者」を、全て取り締まることは、事実上、困難である。しかも、「難民」は、ギリシャを素通りし、しかも、EU域内のブルガリアやルーマニアを通らず、EU域外のマケドニアやセルビアを通過して、EUを目指すことになる。その場合、まさにハンガリーが、シェンゲン協定の「最前線」となる。すなわち、国境管理の、第一義的な責任をもつ国、となるのである。

② ハンガリーの「立ち位置」(その2):「ダブリン規則」の最前線?

では、「ダブリン規則」の「最前線」は、どこであろうか。こちらでも、本来であれば、中東から一番近いEU加盟国はギリシャである。前述の通り、「ダブリン規則」の規定では、「難民」が最初に入国した「ダブリン規則」が通用する国での「難民」庇護申請が原則である。ところが、前述の通り、ギリシャは経済的に破綻しており、また、大勢の「難民」に対する庇護申請を受け付けることは、事実上、不可能である。

③ 「難民」の最終目的地

しかも、「難民」が目指しているのは、このような経済的に破綻しているEU加盟国ではなく、

庇護が強力な国（端的に言えば、ドイツやスウェーデン）であり、英語が通用する国（イギリス）が最終の目的地だったりするのである。もとより、本来の「難民」庇護申請については、目的地は選べない「はず」である。

しかし、「難民」は、ギリシャを素通りし、しかも、EU域内のブルガリアやルーマニアを通らず、EU域外のマケドニアやセルビアを通過して、EUを目指すことになる。その場合、ハンガリーが、「ダブリン規則」の「最前線」となる。つまりハンガリーが、「ダブリン規則」に基づく、「難民」庇護申請の、第一義的に責任をもつ国、となる。

そして、「難民」の最終目的地は、前述の通り、ギリシャやハンガリーではないのである。本来的には、ハンガリーは、EUの加盟国として、EUの政策（特に、移民政策）に基づき、「ダブリン規則」に従って、「難民」庇護申請をハンガリーで行うようにする責任がある。

しかし、「難民」にとってみれば、ハンガリーでの「難民」庇護申請を行うと、庇護が強力な国にも移動出来ず、また、ハンガリーで、「難民」庇護申請が却下された場合（その蓋然性は、高くはないが、可能性は大いにある）、「難民」は、国境外に追い遣られ、再び、EU域内で「難民」庇護申請を行う、というチャンスを失ってしまう恐れがある。また、ハンガリーよりも、ドイツやスウェーデンの方が、「難民」に対する保護が手厚いのである。

そうなると、「難民」は、リスクを冒してでも、ドイツを目指そう、とすることになる。その場合、ハンガリーは、「難民」庇護申請は、「難民」が最初に到達した国で行う、という「ダブリン規則」の原則を逸脱してしまうことになる。「難民」の思惑を通せば、法令違反をハンガリーが犯すことになり、ハンガリーとしては、こうした矛盾を解消すべき責務を負うという、難しい「舵取り」を迫られることになったのである。

④ハンガリーの対応

これに対するハンガリーの反応としては、このような、「難民」の思惑と、EU法秩序の兼ね合いから、「ダブリン規則」の原則を逸脱することなく、対処する方法としては、「シェンゲン協定」の厳格適用、すなわち、国境線での「難民」の受入れを排除する、という方策を執ることになる。もちろん、これは、2003年のEUのペーパーから導かれる方針そのものであるが、これが、前述の通り、国境線でのフェンスの設営に繋がることになった。

「難民」の思惑を重視して、「配慮」を行い、ギリシャ同様に、「難民」がドイツを目指すことを「黙認」した場合には、「ダブリン規則」の原則を逸脱することになる。他方で、「難民」庇護申請をハンガリーで行う、となると、「難民」の思惑からは外れることに繋がり、結果的に、ハンガリー国内が不穏な情勢となる。これに対応したハンガリーの方針であった。

しかし、国境線にフェンスを張り巡らせて、「難民」の入国を未然に防ぐ措置は、国内外からの批判を浴びることになった。「難民」の入国を排除することは、「非人道的」である、という批判である。

また、ハンガリーが国内で「難民」庇護申請を受け付け、「難民」を国内に留まらせていた際

に、「難民」の数に収容所のキャパシティーが追い付かず、やむを得ず、収容所ではなく、「キャンプ」(テント)に収容したところ、これも、国内外から批判を浴びることになった。こちらも、「難民」の待遇が、「非人道的」である、という批難である。ここに、ハンガリーのジレンマが生じたのである。

⑤ドイツへの「難民」の移送

2015年8月31日、ハンガリーからドイツに向けて、「難民」を乗せたブダペシュト発ミュンヘン行きの列車を発車させた。これは、「難民」の思惑や、「非人道的」という批難を回避するための措置であった。ところが、EUは、このハンガリーの行為を批難した。なぜならば、「難民」庇護申請は、「難民」が最初に到達した国で行う、という「ダブリン協定」違反だからである。

それゆえ、後続の列車を発車させることが難しく、2015年9月初頭の混乱に繋がった。その後、列車が動かない状況が続いていたため(ハンガリー国鉄が、西欧向け国際線列車の運行を停止していた)、「難民」が徒歩でハンガリー—オーストリア国境に向かった、という状況になったのである。

(2) 国際法上の法理と、その検討

①「必要は法を知らない」の法理

ハンガリーの一連の行為は、ダブリン規則違反や、「難民」に対する「非人道的」措置に対する批判として現れたが、国際法上は、ハンガリーの一連の行為につき、「必要は法を知らない」という法理を用いて説明を加えることが可能であろう。

この法理は、ある国が緊急事態に陥った場合、当該国家が、緊急事態を理由として、国際法上の義務を逃れる可能性がある、というものである。国際法上は、主権国家の併存関係を基本とする国際社会に於いて、国内社会とは事情が異なり、統一的な権力機構が存在せず、従って、違法行為に対する制裁機能も不十分であることから、当該国家が、「必要は法を知らない」という主張が是認される可能性もある、ということになる。

今次のハンガリーの一連の行為は、国際法上の法理を用いる場合であったとしても、「ダブリン規則」がEU法体系に取り込まれている、ということもあり、EU法上の義務、ということも併せて検討しなくてはならない。

ハンガリーの一連の行為は、EU法上の義務に抵触し、国際法上の「強制」を、国際法上の義務違反としても考えられることから、ハンガリーの一連の行為についての「法的」な問題として捉える批判は、一応は肯定されるものであろう、と思料する。

但し、ハンガリーの行為そのものは、元来、ギリシャがすべき事柄の肩代わりに過ぎず、ギリシャでも、その枠組みが破綻し、ハンガリーでも破綻しており、その後、EU内でも各国の国内法に於ける法規制が、ハンガリーのそれと酷似していることから、ハンガリーの行為は、緊急

避難性を帯びており、違法性阻却事由に該当する可能性がある、とも言える。

②「死文化した条約」の扱い方

国際法上、「死文化した条約」については、その実効性が、いかなる形で担保されているのか、具体的には、その条約規定に違反した場合に、国際法が、違反国に対して、いかなる制裁を課すものとしているか、が焦点となる。

今次の「難民」に対応するための法制度のうち、「ダブリン規則」、あるいは「シェンゲン協定」に関して言えば、EU法の枠組みでもあるが、EU域外にも適用になるものであり、その意味では、国際法である、ということが出来る。

このような「難民」が一時期の短期間に、しかも大勢が一斉にEUを目指す、ということは、EUが移民政策を推進する立場にあった、ということも考慮に入れたとしても、元々想定されておらず、EUや加盟国の、その後の対処を見ても、それに対応し切れていない、ということが分かる。

しかし、ハンガリーの行為について、「ダブリン規則」や「シェンゲン協定」を「死文化した条約」として是認することが可能かどうか、という問いに対しては、「ダブリン規則」や「シェンゲン協定」は、今もなお（本稿執筆時点に於いても）効力を有するものとしていることから、是認することは困難である、ということになろう。従って、この面での、ハンガリーへの批判は、決してお門違いのものではない、とも言える。

但し、これらEU域内と域外を分ける仕組みそのものが、相撲でいう「死に体」となっていることは自明であり、それゆえ、欧州国境沿岸警備隊の創設が喫緊の課題となって欧州理事会で話し合われているのであり、また、国境・治安維持の情報システムの構築と、欧州共通庇護制度改革の提案を欧州委員会が行っているのである。ハンガリーその他の国々が、「シェンゲン2.0行動計画」を、EUが打ち出す提案への対案としているのであって、「難民」への対応を行うための基礎法であるEU法の枠組みは、「死文化」はしていないが「空文化」していることが分かる。

では、そのような「空文化した条約」に対する対処方法は、どのようなものであろうか。これは、国際社会で話し合われるべきものであり、EUが理想を掲げ、また、理念として抱いている、域内での「ヒト（人間）・モノ（物品）・カネ（資本）・サービス（経済活動）の移動の自由」を逸脱するような行為を、加盟各国が行っている（例えば、ドイツーオーストリア国境を、「難民」が越えられないように、入国審査を再開し、国際線列車を運休にした際に、隣国のチェコが国境を閉じ、オーストリアやハンガリーも国境を閉じて対処し、ハンガリーでは国境警備隊を増員し、国防軍が国境維持に当たることが可能な法改正を行った）ということからも理解出来る通り、ハンガリーの行為について、法的な制裁措置を講じることが可能かと言えば、事実上、困難である。

従って、ハンガリーの一連の行為について、その批判は妥当性をもち、「ダブリン規則」や「シェンゲン協定」を「空文化した条約」として扱い⁽³⁸⁾、ハンガリーを免責することについては、

いささか無理がある（つまり、ハンガリーには法的義務を履行する責任がある）としても、ハンガリーの行為について、法的な制裁措置を講じることが可能かと言えば、事実上、困難である⁽³⁹⁾。

7. むすびに

ハンガリーの対応は、EUの側からは「法令遵守」の強力な要求があり、「難民」の側からはフェンスによる「シェンゲンの壁」を作るものと批難され、しかも、国内的にも、「難民」への対応について国民からの突き上げがある、という難しい「連立方程式」を解くことを迫られた中で、行われたものであることが、ここまで述べたものから理解出来る。

こうしたハンガリーの対応のうち、自国を素通りさせて、オーストリアに、そして、その先のドイツやスウェーデンまで「難民」が移動することを黙認し、しかもこれが、「ダブリン協定」に反すると、EUから問題視されるのであるが、それをせずに済むように、EUの2003年のペーパーに基づいて行った、「難民」を自国に入れないようにするという対応をすると、国際社会と「難民」から批難される、ということを経験したのであるが、他に道は無かったのであろうか、という疑問が無いわけではない。例えば、先に述べたように、「ハンガリーは狭量な対応を止め、ドイツと同様に、『難民』を全て受け入れよ」という対応も、視野に入るかも知れない。

しかし、これは統計での数字が出ているものであるが、ハンガリーとドイツを比較した場合、確かに、表1左列の数字の通り、ドイツは、ハンガリーよりも、多くの「難民」庇護申請を受け付けている。つまり、それだけの数の「難民」を、自国に受け入れている。

ところが、この表1の中ほどの列を見ると、ハンガリーは、ドイツよりも、人口一人当たりの「難民」庇護申請数は、ドイツよりも多いのである。人数を云々するのであれば、ドイツに次ぐ第二位の「難民」庇護申請数があり、また、EU加盟28カ国（当時）のうち、第一位の人口一人当たりの「難民」庇護申請数があるハンガリーを批難するのは、むしろ的外れであり、批難されるべきは、「難民」がやってくる「最前線」にも立たず、また、「難民」庇護申請数でも、ドイツや、ハンガリーや、スウェーデンの後塵を拝するEU加盟各国の国々であろう、とも言える。

人道的配慮や、EUの理念⁽⁴⁰⁾から言えば、「難民」を受け入れるのは、国家の庇護権の制限という時代の流れによる観点からも、むしろ当然視される面がある⁽⁴¹⁾。しかしながら、社会的合意の無い中で、闇雲に「難民」を受け入れるのは、むしろ無責任というものである⁽⁴²⁾。また、多くの「難民」を受け入れていたドイツも、テロや、ドイツ国内に於ける、「難民」が起こしたと考えられる犯罪等に鑑み、方針を転換しつつある⁽⁴³⁾。Brexit以降の世界で、「ブリュッセルの官僚⁽⁴⁴⁾」が命じているだけで「難民」問題がEU域内で解決する時代は終わった、とも言える中で、「国家」という枠組み、つまり、国家を主要なアクターとする国際法を根底に据えつつも、EUの理念を生かした形で、「難民」の福祉に合致する政治判断が行える議論が、EUのみならず国際社会に於いても望まれるところである⁽⁴⁵⁾。

表1：難民申請数、人口1千人当たりの「難民」申請数、及びEU 28カ国に於ける「難民」申請の割合

国名	「難民」申請数 (人)	人口1千人当たりの 「難民」申請数(人)	EU 28カ国に於ける 「難民」申請の割合
ハンガリー	174,435	17.699	13.89%
スウェーデン	156,195	16.016	12.43%
オーストリア	85,520	9.970	6.81%
フィンランド	32,150	5.876	2.56%
ドイツ	441,900	5.441	35.19%
ルクセンブルク	2,360	4.192	0.19%
マルタ	1,695	3.948	0.13%
デンマーク	20,855	3.680	1.66%
ベルギー	39,065	3.463	3.10%
ブルガリア	20,165	2.800	1.61%
オランダ	43,035	2.546	3.43%
キプロス	2,105	2.485	0.17%
イタリア	83,245	1.369	6.63%
フランス	70,570	1.063	5.62%
ギリシャ	11,370	1.047	0.91%
アイルランド	3,270	0.706	0.26%
イギリス	38,565	0.591	3.06%
スペイン	14,610	0.314	1.16%
ポーランド	10,255	0.270	0.82%
エストニア	225	0.171	0.02%
ラトビア	330	0.166	0.03%
スロヴェニア	260	0.126	0.02%
チェコ	1,240	0.117	0.10%
リトアニア	275	0.094	0.02%
ポルトガル	870	0.080	0.07%
ルーマニア	1,225	0.062	0.10%
スロヴァキア	270	0.050	0.02%
クロアチア	145	0.033	0.01%
合計	1,256,210	2,470	100.00%

(出典) 欧州委員会統計局ユーロスタットの資料を基に筆者作成。但し、表の数値は2015年のものである。

付 記

本稿は、城西大学学長所管研究奨励金受給（2022年～2023年、研究代表：小野義典、研究課題「欧州ポピュリズムとハンガリー立憲主義」）による研究成果の一部である。

《註》

- (1) ここで、カギ括弧付きで、「難民」と表記するには、理由がある。詳細については、本稿の2.で示す。
- (2) さしあたり、墓田桂『難民問題』（中公新書）中央公論新社（2016年）21頁以下を挙げる。また、「難民とは何かというよりも、正確には『難民』という言葉が何を意味してきたのか、何を意味しているのか」という本質的な問いを投げ掛ける論者もいる。市野川容孝・小森陽一『思考のフロンティア 難民』岩波書店（2007年）73頁以下。
- (3) UNHCR “GLOBAL TRENDS FORCED DISPLACEMENT IN 2015”, (20 JUNE 2016), pp. 62-65.
- (4) Ibid.

- (5) Eurostat: Statistics Explained “Asylum quarterly report” (2016), p.2.
- (6) 「難民」は、着の身着のままという状態で故国を離れている場合が多いことから、旅券を所持していないことも多い。それゆえ、欧州のどこかの国に入った時点で、その国の警察から「通行許可証」を発給してもらい、それを所持して移動をすることとなる。つまり、この時点で、一般の旅行者と「難民」で、所持しているドキュメントが異なっている。この出入国審査を厳密に行えば、一般の旅行者か、「難民」か、ということで「区別」が出来る、ということになる。なお、このことについては、坂口裕彦『ルポ難民追跡』（岩波新書）岩波書店（2016年）が詳しい（当該部分については、同書59頁）。
- (7) 入国審査なしに物理的に追いやる措置が、「難民条約」と「欧州人権条約」に明らかに違反している、とするのが、『世界』2016年6月号（岩波書店）所収、梶村太郎「ドイツは難民問題を解決できるか」274頁である。
- (8) 『朝日新聞』2016年6月6日付朝刊2面記事。
- (9) 例えば、UNHCR 中欧事務所のバーバル・バロシュ広報官は、「ハンガリーは難民の権利を厳しく制限し、問題を解決する気が全くない」と強く非難している。『毎日新聞』2016年10月2日付朝刊2面記事。
- (10) 『毎日新聞』2016年10月1日付朝刊5面「社説」。なお、実際に、ハンガリーに対するEUの補助金により、2007年から2013年に掛けて、約10万人の新たな雇用創出等々がなされ、GDPの押し上げ効果も期待出来ていることが、欧州委員会のレポートでも明らかになっている。例えば、EUROPEAN COMMISSION “*Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*” (SWD (2016) 318 final) のうち、“*Cohesion Policy supporting growth and jobs in Hungary*”では、“An independent expert evaluation of 2007-2013 funding found that Cohesion Policy investments had positive, tangible results ranging from job creation, a positive impact on regional disparities and an increase in GDP.”と述べられている。
- (11) この「新形態の難民」の用語は、『外交』（第35号）都市出版（2016年）に於いて、君塚宏法務省入国管理局審判課長が用いている。詳細については、後に述べる。同書107頁以下。
- (12) 「難民」を厳密に捉えるとすれば、後に述べる、1951年に採択された「難民の地位に関する条約」（いわゆる「難民条約」）と、1966年に作成された「難民の地位に関する議定書」（以下、「議定書」）に定義された難民だけである。それゆえ、この「新形態の難民」も、難民条約に於いて定義された難民も含めて「難民」とし、庇護権を付与するか否かは、それぞれの国の法制や政策とも大きく関わるものとなる。ちなみに、我が国は、この「難民」について、あくまでも難民条約上（議定書も含む）の難民を、「難民」としている。それゆえ、「新形態の難民」などは、もちろん「難民」に含まない。
- (13) 植木俊哉・中谷和弘編集代表『国際条約集 2023』有斐閣（2023年）347頁以下。なお、本稿の条約・議定書等の条文については、基本的に、本書に依拠している。
- (14) 加藤節・宮島喬編『難民』岩波書店（1994年）所収、広部和也「難民の定義と国際法」21頁以下。
- (15) 小尾尚子『難民問題への新しいアプローチ？ アジアの難民本国における国際連合難民高等弁務官事務所の活動』（21世紀国際法学会叢書④）国際書院（2004年）38頁。
- (16) 小尾『前掲書』、同。
- (17) <https://www.unhcr.org/jp/global-compact-on-refugees>（2023年9月9日閲覧）
- (18) 同上。
- (19) この国内避難民の国際法的保護については、墓田桂『国内避難民の国際的保護』勁草書房（2015年）が詳しい。また、本稿の射程とは異なるが、「難民保護の言葉は、長いこと『負担分担』の言葉と同じ意味を持っていた」と本質を突いた議論を行うのが、小泉康一『グローバル時代の難民』ナカニシヤ出版（2015年）21頁以下である。
- (20) 但し、UNHCRは、「難民条約」に定義された難民以外にも、a.庇護申請者（asylum-seeker）、b.前述の国内避難民、c.帰還民（returnee）：故国に戻ったものの支援が必要な者を指す、d.無国籍者

(stateless person(s)) : 当該国家に於いて国民として認められない者を、UNHCR が然るべき形で配慮し、支援すべきである、と位置付けている。なお、これとは別に、故国を追われた者を exile と表し、特に定冠詞 the を用いた場合には、ユダヤ人のバビロン捕囚を指すが、これも、広義には、「難民」に該当し、現在では、イスラエルによるパレスチナ人に対する行為を、exile と表することも散見される。市野川・小森前掲書、105 頁。

- (21) 前掲『外交』第 35 号、同。
- (22) 難民問題を、「難民条約」で定義付けられる人々を難民、それ以外に難民状態にある人々を「難民」として、本稿では区別するが、このような方向性をもって、「難民条約」に定義され、難民たることを申し立てる人々を「政治難民」、それ以外のかたちで保護を求める人々を「避難民」と呼び、狭義と広義で「難民」を定義付ける方法もある。難民問題研究フォーラム編『難民と人権』現代人文社(2001 年) 所収、久保敦彦「大量避難民の一時的保護」129 頁以下。
- (23) EU を取り巻く国際環境が厳しさを増していることを指摘するのが、森井裕一「序論 転換期のヨーロッパ統合」『国際政治』第 182 号(2015 年) 1 頁以下である。
- (24) これが、2016 年 11 月には、別の方向性をもって出入国管理政策を行うようになる提案がなされた。欧州委員会が、査証を免除されている渡航者に対する保安検査を強化するため、欧州渡航情報認証制度(ETIAS) の創設を提案したのであった。European Commission “Security Union: Commission proposes a European Travel Information and Authorisation System” (IP/16/3674, 2016)。
- (25) この件については、世界で衝撃をもって受け止められたが、これについての見立てについては、庄司克宏『欧州の危機 Brexit ショック』東洋経済新報社(2016 年) が詳しい。
- (26) ハンガリーの一般的動向については、在ハンガリー日本大使館が纏めた「政治・経済月報」が詳しい。
- (27) このアンケートは、“Nemzeti Konzultáció a bevándorlásról és a terrorizmusról” というタイトルで実施され、なお、一部のアンケートを抜粋すれば、“2] Ön szerint az elkövetkező években lehet-e terrorcselekmény célpontja Magyarország?” (問 2 あなたは、近い将来に、ハンガリーがテロの攻撃目標となると思いますか?) という設問に、三択で、“Komoly esély van rá” (あると思う)、“Előfordulhat” (あるかも知れない)、“Teljesen kizárt” (絶対にない) というようなものである。このアンケートは、http://www.kormany.hu/download/7/e2/50000/nemzeti_konzultacio_bevandorlas_2015.pdf、からダウンロードも可能である。
- (28) 「難民」に対応する判例としては、*Soering v. the United Kingdom* (7 July 1989, series A no.161) や、*Chahal v. the United Kingdom* (15 November 1996, Reports 1996-V) が挙げられる。また、ノン・ルフールマン原則は、「難民条約」33 条 1 項に規定されおり、特に、後段部分が重要になる。ここでは、参考に条文掲げる(波線は筆者)。
「難民条約」第 33 条(追放及び送還の禁止) 1 項 締約国は、難民を、いかなる方法によっても、人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放しまたは送還してはならない。
- (29) 庄司克宏『はじめの EU 法』有斐閣(2015 年) 173 頁以下。
- (30) これを、シリアからの「難民」を事例として、新たな「難民」保護へのアプローチとして注目されるのが、佐藤以久子「シリア難民」『国際人権』第 27 号(2016 年) である。
- (31) 例えば、2004 年 1 月に、コフィ・アナン国連事務総長(当時) が、欧州議会で行った、「サハロフ賞」受賞演説が、端的にそれを表している。ここで、アナン事務総長は、「21 世紀において、移民は欧州を必要とし、欧州もまた移民を必要としている」旨の演説を行っている。European Parliament “Daily Notebook: Award of Sakharov Prize to UN Secretary-General Kofi Annan” (29-01-2004)、また、これにつき、『毎日新聞』2004 年 2 月 1 日付朝刊記事。
- (32) このことについては、不思議なことに、『世界』2016 年 11 月号に掲載された、佐藤史人「憲法改正権力の活躍する『立憲主義』」に、「ハンガリー基本法の世界」と題した論考のうち、「しかし、

2013年9月の第五次改正以降、基本法は改正されていない」とある。もちろん、ハンガリーの官報に掲載されている通り、2016年6月に、ハンガリー基本法は、第6次改正が行われている。佐藤准教授は、早稲田大学比較法研究所によるハンガリー基本法の翻訳にも携わっているため、このことは既知のものであるはずである。『世界』の締切日が、余程に早いものであると推測される。

- (33) TOKYO FM「ニュースプログラム【TIMELINE】」2016年6月22日放送分。
- (34) 但し、日本国内での新聞報道などでの論調は、このような、「難民」の受入れに関する是非を問う、というようなものが多かった。
- (35) 事実、この国民投票は不成立であったものの、註33の通り、投票者の98%以上が「いいえ」に投票していたことから、オルバーン首相は、国民投票の後に、「ハンガリー有権者の意思は無視できないことをEUに知らしめる」という強気の姿勢を示していた。『讀賣新聞』2016年10月4日付朝刊7面（国際面）。
- (36) 投票率41.32%で、国民投票は不成立であったものの、有効投票のうち98.36%は、EUの決定について否定する「いいえ」に投票された。
- (37) 例えば、佐藤史人前掲、163頁。
- (38) これを、「シェンゲンの動揺、ダブリンのほころび」と表したのは、遠藤乾『欧州複合危機』（中公新書）中央公論新社（2016年）48頁以下である。
- (39) このように、一時に、大量に、あるところに集中的に「難民」が押し寄せ、しかも、法的枠組みを無視する形で「難民」が行動する、という、およそ想定し切れない状況に対応する枠組みは、ひとえに政治的判断の問題であり、社会の側の受け入れ態勢の問題である、とも言える。前掲『外交』第35号、111頁。上記の前段部分、すなわち、一時に大量に「難民」が集中して押し寄せる状況については、2003年のEUのペーパーのみならず、1998年に国際法協会の大会に於いても議論された問題ではある。これについては、芹田健太郎「難民の一時保護」『国際人権』第9号10頁以下、久保敦彦「国際法協会第68回台北大会報告：難民認定手続」『国際法外交雑誌』第97巻第5号85頁以下。上記の後段部分、およそ想定し切れないことを指摘し、短期間に大量に流入する「難民」が存在するという現実の中では、各国が独自の対応を始め、今日では機能不全状態に陥っている、と看破するのが、滝澤三郎「世界の難民の現状と我が国の難民問題」『法律のひろば』2016年6月号、19頁。
- (40) EUの理念のうち、特に移動の自由についての研究は、新井信之「EU移民法研究序説」香川法学第35巻第4号（2016年）が詳しい。
- (41) 例えば、『世界』2016年7月号（岩波書店）所収、木村伊量「ヨーロッパを覆う新たな『鉄のカーテン』」が、これに詳しい。
- (42) 移民や「難民」が、自国の安全と関わり合いが深く、これに対する移民・「難民」にも保障される人権の確立が急務である、としているのが、竹村典良「難民・移民統制と犯罪統制の融合および普遍的人権の再構築」桐蔭法学第23巻第1号（2016年）である。
- (43) このことについては、『世界』2016年11月号（岩波書店）所収、梶村太一郎「難民問題で暗転するメルケル政権」が詳しい。
- (44) この指摘は、一般的な指摘でもあって、人口に膾炙している。例えば、『朝日新聞』2016年10月4日付朝刊11面（国際面）でも、ハンガリー国民は、オルバーン首相の「ブリュッセルのエリート」批判に首肯しているが、EUによる経済的な恩恵からEU離脱は望まない、とする記事を載せているように、「ブリュッセルの…」という表現は、良く用いられる。
- (45) 本稿24頁に於いても記載の通り、2018年12月に国連総会で「難民に関するグローバル・コンパクト」が採択されたことを受け、翌2019年12月に、スイスとUNHCRが共催する形式で、第1回「グローバル難民フォーラム」が開催された。これは、各国政府、国際企業、人道機関、開発機関、難民当事者、NGOなどが一堂に会するものであり、難民支援の取り組みやアプローチを共有する場となっている。2023年12月に第2回の開催が予定され、今フォーラムの共同議長国の日本からは上川外相が出席の予定である。

EU Immigration Control Law and Hungarian Law

Yoshinori ONO

Summary

In recent years, numbers of refugees to Europe from Syria, the Middle East, North Africa (especially Libya), have been increasing to Europe. The term “refugee” is extremely ambiguous, and even though it is used by many researchers, the definition is not fixed. In this paper, the author will first define the term and then focus particularly on Hungary and how that country responds to its refugee problem. The author will also clarify how Hungarian law and politics are coping with the refugee problem and consider how EU law and politics are related.

1. Introduction
2. Defining a Refugee
3. Background and Current Status of Refugees and the Problem in Europe
4. European and International Legal Systems
5. Framework of Domestic Law in Hungary
6. Considerations
7. Conclusion

Keywords : EU law, Hungarian law, refugee, displaced person, European migrant crisis