

難民保護の実像—カナダの航路

難民研究フォーラム研究会

2025年7月30日

阿部浩己

ヨーク大学での在外研究

- カナダ・トロント市の北部に3つのキャンパスを擁するカナダの代表的な大学の一つ。先住民族の伝統的な生活圏 (traditional territory) の上に位置する。
- 本部のあるキール・キャンパスには、大学院生も含め5万2千人の学生が集い、その広さ (185ha) はカナダの大学でも最大級を誇る。
- 学生数は、カナダではトロント大、ブリティッシュコロンビア大に次ぐ。学生数全体の18%にあたる9000人が留学生(international student)で、出身国は182か国に及び、カナダにおける最大規模のかつ最も多様性に富む大学の一つ。
- 住居・商業・娯楽など生活に必要な施設が整備された広大なキールの一角に居を構え、同大学難民研究センターの客員研究者 (Visiting Scholar) として、カナダの難民・移民受け入れの実情を2024年晩夏から半年間にわたり観察した。

Japanese Refugees Protected in Canada

- ◆ Dozens of Japanese are granted refugee status in other nations every year: UNHCR
- ▶ **Japanese lesbian couple granted refugee status in Canada**
Canada said it granted refugee status to two Japanese women last September due to widespread discrimination they faced in Japan as lesbians and members of the weaker sex. (*Asahi Shimbun*, May 18, 2024)
- ▶ **IRB Decision: April 8, 2021** <https://refugeelab.ca/rllr/2021rllr20/>
The claimant came to Canada in 2016 as a temporary worker. She claimed refugee protection in 2019. The claimant fears returning to Japan to face discrimination and harassment as a transgender woman.

■ The Critical Refugee and Migration Studies Network (Canada) :

“Canada-based researchers have led critical examinations of the power relations in the production of knowledge about and with refugees.”(Christina R. Clark-Kazak (eds.), *Forced Migration in/to Canada: From Colonization to Refugee Resettlement* (2024), p.11)

■ Indigenous perspectives:

“[U]nderstandings of forced migration cannot be separated from Indigenous world views, epistemologies and lived experiences.” (*Id.*, p.8)

* Colonial responsibility toward migration/refugees from Global South

(See E. Tendayi Achiume, “Migration as Decolonization”, *Stanford Law Review*, Vol. 71(2019))

➤ **From Nation Building to Nation Maintaining : Catherine Dauvergne**

“[T]he nation building phrase of immigration has concluded”. Instead, “immigration is locked into a nation-sustaining mode: its goals are to fill in gaps that emerge in national labor markets or to ensure demographic stability as national birth rates decline. ...One change that we see here is simply the maturing of the settler societies”. (*The New Politics of Immigration and the End of Settler Societies* (2016), p. 175)

➤ **Developing a Strong and Cohesive Canadian Society: Donald Galloway**

“[T]he current government is also intent on developing a strong and cohesive Canadian society and to that end has identified the importance of expressing a vision of social virtue....Willingness to tolerate antisocial activity is identified as a character flaw that can diminish the communal solidarity needed for a society to flourish. Supporting this image is a conception of the rule of law that emphasises the connection between legality and the enforcement of norms rather than a connection between legality and the protection of rights and freedoms.” (“Rights and re-identified refugee: an analysis of recent shifts in Canadian law”, in Susan Kneebone, *et al.*(eds.), *Refugee Protection and the Role of Law*(2014), pp.52-53)

←**Aversion to irregularity and Fear of threats/danger to society (accelerated by 9/11)**

➤ Refugee Admission : A Tool for Migration Management

“[Inland asylum and resettlement] share a migration management function... Refugee admission, like other migration policies, is considered to shape the boundaries of national membership and a process of social ordering....Canada has used refugee admission selectively...as a way to manage migration and national membership.” (Idil Atak, “Refugee Protection Systems in Canada: A Comparison of Resettlement and Inland asylum systems”, in *Forced Migration in/to Canada*, p. 241)

➤ **Refugee Law is Immigration-based:** “[R]efugee law in Canada has evolved as an outgrowth of the traditional policy of promoting immigration in the interest of domestic economic development.” (James Hathaway, ‘Selective Concern: An Overview of Refugee Law in Canada’, *McGill Law Journal*, Vol. 33(1988), p.683)

Protection/Disappearance of the Refugee in Canada: A Trajectory

- 1969 Accession to the Refugee Convention & the Protocol to the Refugee Convention
- 1973 Amendment to the Immigration Appeal Board Act
- 1976 Immigration Act... Inland asylum & Resettlement legislated

Major Problems/ Deficiencies

- Lack of oral hearings by the Decision-Maker
- Lack of independence (The Delegate of the Minister of Employment and Immigration makes a determination, based on the recommendation from the Refugee Status Advisory Committee composed of government officials)
- Lack of information and Expertise
- Gravely high Threshold for persecution
- Fear must be individualized: One must be single out for grave harm.

- 1982 Canadian Charter of Rights and Freedoms
- 1985 (April 4) The Supreme Court of Canada's Landmark Decision
Singh v Canada (the Minister of Employment and Immigration), [1985] 1 S.C.R. 177.
- 1985 (April 17) W. Gunther Plaut, *Refugee Determination in Canada*
* Pierre Trudeau & Lloyd Axworthy(Immigration Minister)

→ **Establishment of the IRB (Immigration and Refugee Board) :A Global Icon of Refugee Protection**
- 1986 People of Canada awarded the Nansen Medal in" recognition of their major and sustained contribution to the cause of refugees."
- 1993 *Canada. (Attorney General) v. Ward* [1993] 2 S.C.R. 689
- **Multiculturalism set in:** "In the 1980s, a trend under way in the 1970s, became even more pronounced. This saw the arrival of increasing number of newcomers from Asia and other non-European areas." (Valerie Knowles, *Strangers at our Gates: Canadian Immigration and Immigration Policy, 154-1997*(1997), p.230)

IRB (Immigration and Refugee Board) : 移民難民委員会

- ▶ 1989年設置 政府から独立した、最大の連邦行政審判所 (administrative tribunal)
カナダ移民難民市民権相(IRCC)を通じて議会の報告
- ▶ 委員長(Chairperson)の下に4つの専門部 [委員長は総督(Governor-in-Council)の任命]
 - 1 移民部(ID: Immigration Division)・・・永住者の退令、収容審査等。委員(Member)は公務員。
応募による任命。任期無。
 - 2 移民不服審査部(IAD: Immigration Appeals Division)・・・退令・家族呼び寄せ異議審査等、
委員は総督任命。
 - 3 難民保護部(RPD: Refugee Protection Division)・・・難民認定。委員は公務員。応募による任命。任期なし。
 - 4 難民不服審査部(RAD: Refugee Appeals Division)・・・難民異議審査。原則として書面による。
委員は総督任命。2012年12月15日活動開始。

* 2024-25年は約600人 <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/transition-binders/deputy-minister-2024/irb-overview.html>

* 委員一覧 <https://www.irb-cisr.gc.ca/en/members/Pages/list-of-members-liste-des-membres.aspx>

難民審査に関わる機関と法源

- ▶ カナダ国境管理庁(Canada Border Services Agency (**CBSA**))
- ▶ カナダ移民難民市民権省(Immigration, Refugees and Citizenship Canada (**IRCC**))
- ▶ カナダ移民難民委員会(**IRB**: RPD &RAD) . . . RPDとRADの委員のみが難民認否の権限もつ

カナダにおける庇護申請：3つのステップ

*POE: Port of Entry Claim (入国港での申請) & Inland Claim (滞在中の申請)

1 Front-End (CBSA, IRCC)...3日以内の資格(eligibility)審査

安全保障上の脅威、安全な第三国等の審査

申請中：就労可、基礎的医療・緊急歯科医療等へのアクセス可、コミュニティ組織による
居所確保

2 Refugee Determination (RPD)...付託後30日(inland)／45日(POE)以内の聴聞(hearing)期日設定

- ・ 書面のみ審査...明らかに根拠がある事案
- ・ 簡易聴聞 (short hearing)
- ・ 聴聞 (full hearings)

▶ 聴聞前の証拠開示 (disclosure)

▶ 除外条項が関わる場合等におけるCBSA代理人の参加

👉 難民(Convention refugee) or 補完的保護対象者 (a person in need of protection) の認定

- ・ 聴聞終了時に認否と理由が口頭で告げられる。書面は後刻、郵送。聴聞終了時に告知ができない場合、委員は、認否と理由を後刻通知する。

* 1件あたり37か月(2022-23年) https://publications.gc.ca/collections/collection_2024/cisr-irb/MQ1-7-2024-eng.pdf

→永住申請

3 Post-Determination

- ▶ RADへの不服申立...聴聞がある場合を除き、90日以内に決定。
- ▶ 連邦裁判所への司法審査申立
- ▶ PRRA(Pre-Removal Risk Assessment：退去前危険審査)の申請...IRCCによる決定

◆ Subsequent developments: ‘reflect and produce a culture of gatekeeping and disbelief within refugee status decision-making in Canada.’ (Anthea Vogl, *Judging Refugees: Narrative and Oral Testimony in Refugee Status Determination* (2024), p.62; Gerald P. Heckman, “Canada’s Refugee Status Determination System and the International Norm of Independence”, *Refuge*, Vol.25(2008), p.79)

- 2002 Immigration and Refugee Protection Act / US-Canada Safe Third Country Agreement
- 2003 Creation of Canada Border Services Agency
- 2012 Balanced Refugee Reform Act / Protecting Canada’s Immigration System Act
- 2019 Budget Implementation Act
- 2025 A Global Campaign to warn newcomers:
“Claiming Asylum in Canada is Not Easy”

In a nutshell, increasingly visible have been:

- **Externalization of border control(visa)/ Asylum elsewhere(STC)**
- **Reinforcement of institutional barriers to seek asylum: the inadmissibility scheme on security, violation of human or international rights, serious criminality, or organized criminality grounds by the Canada Border Service Agency/ the Immigration, Refugees and Citizenship Canada.**

(Didem Doğar, “Unrecognizing Refugees: The Inadmissibility Scheme Replacing Article 1F Decisions in Canada”, *IJRL*, Vol.35 (2024), p.370 ; Atak *et. al.*, ”Policing Canada’s Refugee System: A Critical Analysis of the Canada Border Services Agency”, *id.*, Vol. 31(2019), p.464)

➤ Refugee Status Determination as a means of denying protection:

- **Luck of the draw** (Sean Rehaag)/ **Refugee roulette** (Peter Showler)

* David McBean denied all the refugee claims he heard during his first three years from 2008 to 2010.

40(08) ,70(09), 61(10) Cf. All RPD recognition rate during the period: 51.9%

申請書と供述内容との不一致、記憶違い、供述の迫真性欠如等の過度の重視、他の決定のコピペ

Sean Rehaag, “*I simply do not believe: A Case Study of Credibility Determinations in Canadian Refugee Adjudication*”, 38 *Windsor Review of Legal and Social Issues* 38 (2017), at https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=3625&context=scholarly_works

- **Inconsistent credibility assessment**(Nicholas Hersh, “Challenges to Assessing Same-Sex Relationships under Refugee Law in Canada”, *McGill Law Journal* , Vol.60 (2015), p.527)

→ a “culture of disbelief” towards refugees in recent years.

cf. IRB’s reference paper on credibility assessment

<https://www.irb-cisr.gc.ca/en/legal-policy/legal-concepts/Pages/Credib.aspx>

- **Eurocentric mindset:** “[C]olonial Eurocentric constructs around gender identity and sexuality, as well as suspicion and hostility in the adjudication process, continue to exclude and marginalize many.” (Tanya Aberman, “(Re)Conceptualizing Gender and Sexuality” in *Forced Migration in/to Canada*, p.180.)
- **A higher standard of proof:** “a balance of probability” (Hilary Evans Cameron, *Refugee Law’s Fact-Finding Crisis* (2018), p. 142)
- **A higher threshold for complimentary protection claims:** a person in need of protection (Guy S. Goodwin-Gill *et.al.*, *The Refugee in International Law* (4th ed., 2021),p.377)
- **Very little use of international human rights norms**(Catharine Dauverne, “International Human Rights in Canadian Immigration Law—The Case of the Immigration and Refugee Board of Canada”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol.19 (2012), p.305)

◆ **Discriminatory treatment among asylum-seekers (➡ Designated Foreign Nationals)**

◆ **Automatic/Indefinite Detention**

■ 指定外国人(DFN: Designated Foreign National)...人身売買に従事していると信じる相当の理由がある集団（2人以上の個人）に公共安全相（Minister of Public Safety）が指定非正規入域者（Designated Irregular Arrival）の地位を付与した 場合、適切な査証を所持していることを証明できないとDFNとなる。

→自動的に収容（難民と認定されるまで）。但し、IDによる定期的再審査。

不認定不服申立不可。認定後も5年経過しないと永住申請できず。

- The Supreme Court's View: *Febles v. Canada (Citizenship and Immigration)*, [2014] 3 SCC 431

“The *Refugee Convention* has twin purposes: it aims to strike a balance between helping victims of oppression by allowing them to start new lives in other countries, while also protecting the interests of receiving countries, which they did not renounce simply by negotiating specific provisions to aid victims of oppression.”



“This reflects the reality that in Canada, as well as other Global North states, the provision of protection remains bound up in consideration of domestic interests even in the context of asylum reception.” (Kiran Banerjee, “Theorizing Forced Migration and the Purpose of International Protection” in *Forced Migration in/to Canada*, p.85.)

Refugee Admission : A Tool for Migration Management/Refugee Law is Immigration-based

再定住難民 (= 本物) v 庇護申請者 (偽物)

Pitting resettlement refugees against asylum seekers (Atak)

- ▶ The idealized refugee contained in a refugee camp overseas vs. the asylum seeker at the border who is seen as queue jumpers/ bogus illegals (Julie E. E. Young, “Selectivity, Crisis, and ‘Loopholes’: A Critical Geography of Canada’s Bordering of Refuge”, *Forced Migration in/to Canada*, p.54.)



“Discursive Disappearance of the Refugee” 消し去られる難民

The deserving refugees are “over there”. When they manage to come “here”, they are an illegal. Like magic, the refugee is disappeared. (Audrey Macklin, “Disappearing Refugees: Reflections on the US-Canada Safe Third Country Agreement”, *Columbia Human Rights Law Review*, Vol.36 (2005), p.369)

STILL, Canada's refugee protection remains among the best in the world:

- Independent & Specialized IRB whose institutional culture remains for protecting refuge

Chairperson's progressive guidelines (civil war, gender, sexuality...)

- Strong advocacy by progressive citizens and professionals (academics and practicing lawyers)

- (occasionally) Well-informed judicial decisions

- Vision of Canada welcoming refugees

▶ 2024年実績

- ・ IRBへの送付件数：19万39
- ・ 認定数：4万6480
- ・ 不認定数：1万1761
- * 未処理件数：27万2740

▶ 2025年1～3月実績

- ・ IRBへの送付件数：2万9475
- ・ 認定数：1万2306 (アフガン、コロンビア、コンゴ民主共和国、中国、バングラ、イラン、インド、ハイチ、ガーナ・・・)
- ・ 不認定数：3538
- * 未処理件数：28万825

<https://www.irb-cisr.gc.ca/en/statistics/protection/Pages/index.aspx>

- ▶ RAD 2024年度実績
 - ・ 処理件数：9061
 - ・ 差戻し件数：663
 - ・ 自判（認定）件数：1930
 - ・ 不認定維持件数：5686
 - * 未処理件数：3280

<https://www.irb-cisr.gc.ca/en/statistics/appeals/Pages/index.aspx>

直近の展開

23

- ・カナダの難民申請数は、2019年から2023年の間に125%もの増加。
- ・ IRBは2023年に13万8千件の新たな難民申請を受理（前年比129%増、コロナ前の2019年比136%増）。
- ・ 未処理件数も24年10月末の時点で26万124件に達し、手続開始までに1件あたり44か月もの時日が必要とされるまでになった。（IRBによる難民申請処理能力は年間5万件ほど。）

➡ 難民申請が急増した直接的な契機：

- ・ 避難の地を求める難民が世界的に急増している事情
- ・ カナダ入国に必要な査証発給基準が2023年1月に大きく緩和されたこと。（滞留していた入国申請処理を迅速化するためであったが、これによりカナダへの渡航が難しくなった国々からの入国が大幅に促進された。政府は入国措置の緩和により難民申請が8600件ほど増加することを想定していたが、実際の数字はその予想をはるかに上回った。

← 「自由党政権は、カナダが抽象的な「公正な分担」をすべきと信じ、進歩的な大学教育を受けた支持者たちがこれに歩調を合わせている」。「過度に人道的で分析能力が不足した現在の大学教育が、カナダの庇護政策を歪ませている」（Barutciski, “Has Canada’s asylum system fallen victim to ideology?”, *Ottawa Citizen*, January 2, 2024）。

◀ 2018年から23年の間に留学生による難民申請が646%増加。留学生が移民制度を濫用している。（“Spike in international student asylum claims an abuse of study permits, experts warn”, *The Globe and Mail*, April 22, 2024）

▶ 十分な公的助成を欠くカナダの大学・私立専門大学校は、留学生を呼び込み高額な学費を課すことで（カナダ市民の3～4倍、約400万ドル）収支合わせをせざるを得ない。

▶ その一方で、出国前に多額の借金をするなどしてカナダに赴いた多くの留学生の生活は苦しく、必要な支援を欠く中で学費・生活費を確保するため勉学に十分な時間を割けない事情も生じている。成績不良等により学籍離脱となると当地にとどまれなくなる。卒業後の就労機会もカナダ市民若年層の失業率の増加等を背景に相当に狭められることになったことから、滞在を続けるための便法として移民コンサルタントや専門大学関係者らが安易に難民申請を勧める事態が生み出されている。

- ▶ 2018年から2024年の間に就学許可を与えられた174万7940人中、難民申請を行ったのは3万3985人であり、全体の1.94 %。取り分けて非難の的になった2023年についても8%（13万7497件中1万1305件）。この8%という数字は全留学生の1%に過ぎない。
- ▶ 2018年から2024年にかけて、全650の高等教育機関のうち301の機関において留学生による難民申請は1件もなかった。
- ▶ その一方で80の機関で各100件以上の難民申請があり、留学生申請数全体の77%を占めている。そのうち16の機関で各500件を超えており、さらにその中の4機関で各1000件以上の難民申請が行われている。これら4機関は留学生数が多いこともあり、申請を行った者の比率は在学生の1～7%にとどまる。
- ▶ 他方で、別の10の機関ではその比率が10%を超え、申請率が71%に達しているところもある。単年度で見ると、100%の数字を示しているところも複数ある。教育機関の側からの強い働きかけがあることが推認できる。

- ▶ 難民と認定されると、永住から市民権への道が開かれるが、実際に市民権を取得するのは永住資格を有している者の半数弱であり、全体として見ると、移民として受け入れられた者の15%が20年以内にカナダを離れている。留学生もまた同様であり、多くの留学生がカナダから離れることを考えるようになっている。
- ▶ 留学生の多くは実際に政情が不安定で暴力が蔓延している国から来ており、留学生としての入国と難民申請が唯一の避難の手段であるかもしれない。難民申請は国際法とカナダの国内法により保障された権利であり、留学生による難民申請の増加を濫用あるいは到底受け入れられないなどと難ずるのでは、誤った認識に基づき、保護を求める者への不信とゼノフォビアを広めることになりかねない。

難民認定手続への圧力：制度的対応への視点

オーストラリアの教訓：手続迅速化の落とし穴

- 2009年から13年にかけて、シリアやアフガニスタン、イラクなどからインドネシアに渡航し、そこから密航船でオーストラリアに到達する庇護申請者が少なくとも3万人に及ぶ。
- 同国政府は2014年に特別の不服審査機関を設置して迅速な処理を図ったのだが、新たな証拠を受理することも証人の聴聞機会も認めないなど適正手続を欠いたため（法律扶助も削減）、37%もの判断が連邦裁判所によって覆されることになった。
- 結果として、迅速化を図った手続きは、最終判断を得るまでに通常の手続きよりも長い時間を要することになった。

スイスの教訓：適正手続の確保

- 2019年に、それまで約4年かかっていた判断時間を5か月弱に縮める。
- 最初の聴聞から不服申立を終えるまでの間、国の負担で各申請者に法律扶助が提供される。公正な手続きを提供したことで、スイスは自主的な帰還率が世界で最も高い国の一つになった。
- 「効率性を高める唯一の方策は、公正さに関心を払うことだ」（Prof. Daniel Ghezelbash of University of New South Wales）。
- 同様の結論は、米国の実務経験者らによる他の報告書にも示されている（Doris Meissner, Faye Hipsman and Alexander Aleinikoff, *The U.S. Asylum System in Crisis: Charting a Way Forward* (Migration Policy Institute, 2018)）。

2025年1月に、米国で第2次ドナルド・トランプ政権発足

- ▶ 2002年に米国との間で「安全な第三国協定（STCA: Safe Third Country Agreement）」を締結し、米国を通過してきた者については庇護申請を原則として認めない法制を施行してきた。「庇護の域外化（externalization of asylum）」として類型化される措置。
- ▶ カナダ難民評議会(CCR: Canadian Council for Refugees)、アムネスティ・インターナショナル、カナダ教会協議会（Canadian Council of Churches）が同協定（を実施する国内規則）の違憲性を問う訴訟を提起。
- ▶ 連邦最高裁判所（Supreme Court of Canada）判決：当該規則は人権憲章第7条（生命・身体の自由）に違反しない。しかし、暴力を理由とする女性庇護申請者の扱いについては検討を要するので、第15条（平等条項）に基づく訴えの部分について審理を連邦裁に差し戻す（2023 SCC 17）。

- ・「ジェンダーイデオロギー過激主義から女性を守り、連邦政府に生物学的な真実を回復する行政命令 (Executive Order Defending Women from Gender Ideology Extremism and Restoring Biological Truth to the Federal Government)」 ←性的マイノリティへの深甚な不利益

- ・「我々の国境の安全を保障する行政命令 (Executive Order to Secure Our Borders)」 ←庇護を求めてメキシコから米国に入国することは不可

←人道大国カナダにとって、米国はなお「安全な第三国」なのか