

難民研究フォーラム 研究会 報告書

在外研究報告会「難民保護の実像－カナダの航路」

日時：2025年7月30日（水）

報告者：阿部浩己（明治学院大学 副学長）

専門：国際法、国際難民法

目次

- Critical Refugee and Migration Studies Network と Indigenous Perspectives
- カナダの難民認定制度
- IRB
- 立証基準
- 質疑応答

今回は、「在外研究報告」としてカナダで私自身が考えたこと・感じたことをお伝えしたいと思います。2024年の夏から半年間、トロントの北部にあるヨーク大学で在外研究の機会を得ました。ヨーク大学はトロント大学やブリティッシュコロンビア大学と並びカナダで最大規模の学生数を誇る大学であり、キャンパスの広さだけからすると、キャンパスの一つのキールキャンパスはカナダで最も広いと言われています。そこで半年間滞在している間、毎日研究所に通いながら考えることがいろいろとあったので、それを今日は報告します。

今日のテーマはカナダの難民認定制度・難民保護に関してですが、カナダでは日本の人も難民として認定されています。UNHCRの資料によると毎年かなりの日本人が日本の外に逃れて難民申請しているようです。カナダでも2024年、さらに遡って2021年にも性的マイノリティの人たちが難民として認定されています。スライドの下部にある「IRB decision: April 8, 2021」横のアドレスにある“Refugee Laboratory”というのは、カナダのIRB（Immigration and Refugee Board／カナダ移民難民委員会）による決定書を掲載している非常に有用なサイトです。これはカナダ政府が運営しているものではなく、ヨーク大学教員が中心になり立ち上げたプロジェクトです。毎年IRBによる決定がたくさん出ていますが、特に「認定」の判断が詳細に収録されているのでぜひ参考にしてほしいと思います（<https://refugeelab.ca/rllr/2021rllr20/>）。



2

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.

Critical Refugee and Migration Studies Network と Indigenous Perspectives

今回のカナダ滞在において私自身多くの研究者・実務家・学生と触れ合う機会を得ました。その中で特に影響を受けたのが Critical Refugee and Migration Studies Network というカナダの難民・移民研究に関するクリティカルな考察を行う研究者と実務家の集団です。この人たちの研究の成果が、クリスティーナ・クラークカザクさん (Christina Clark-Kazak) の *Forced Migration in/to Canada* という本にまとめられています¹。素晴らしい本なので、読んでみてほしいと思います。このネットワークに関わっている研究者や実務家は非常にクリティカルな視点でカナダの制度を見るので、そこに私自身かなり感化されました。

もう一つは、カナダではインディジャナス・パースペクティブス (Indigenous Perspectives / 先住民観点) にも影響を受けました。ご存じの通り、カナダはイギリスやフランスから入植した人たちが先住民の土地を略奪し、入植植民地として立ち上げた国です。先住民の人たちはカナダに移住してくる人たちに土地を譲渡したのではなく、強引に奪われた歴史を辿ってきました。その先住民の視点に立ち、カナダの移民・難民問題を見ていくという考え方がかなり広がってきています。カナダでは、2015年に「真実と和解の日」という連邦レベルでの祝日が制定され、先住民の土地の上にカナダという国家が成り立っていることを繰り返し訴えるようになっています。どのような会合であっても、冒頭で「今この会合が開かれている土地は、なにになにという先住民族の人たちの同意を得ずしてカナダが取得した土地であり、その上で私たちは会合を開いている」ということを宣言してから会合を開くことになっています。インディジャナス・パースペクティブスに立つと、こういう視点から移民・難民問題を捉えていくわけです。私自身も国際法学の分野では植民主義に関心を持っていて、先進国中心の国際法のあり方をクリティカルに見る方法論を採用しています。この観点から、人の流れや難民の流出、流入が南から北への一方通行である背景には、植民地主義や植民地支配の過去が存在するという考え方を持って議論してきま

¹ Clark-Kazak, C. R. eds., *Forced Migration in/to Canada: From Colonization to Refugee Resettlement*, McGill-Queen's University Press, 2024.

した。そのため、このインディジャナス・パースペクティブスに基づくカナダの研究者の考え方は私にとって得心がいくものでした。

このような考え方に基づいて分析すると、カナダという国はもともと先住民の土地を略奪し入植者たちが立ち上げた国であり、国家を立ち上げていくナショナル・ビルディング（Nation building／国家建設）の時間が長く続いたといえます。ブリティッシュコロンビア大学で教えておられたキャサリン・ドゥヴェルニュ（Catherine Dauvergne）という研究者に私は知的刺激を受けていて、特に彼女が2016年に著した本²が非常に興味深いです。この中でドゥヴェルニュは、「カナダが国家建設の段階から国家を維持する段階になった、ネーション・ビルディングの段階を終えてネーション・メインテイニング（Nation maintaining／国家維持）の段階に入った」と述べています。実際に、カナダはアメリカ、オーストラリア、ニュージーランドなどと並び移民国家とされてきた国であり、日本やドイツなどとは違う出入国管理のあり方を行ってきました。しかし、近年の移民法の中身を見るとカナダも日本もあまり変わらなくなっているというドゥヴェルニュは分析しています。どの国も「高度人材を引き入れよう」、「足りなくなった人材・足りなくなった部分を補充するために外国人労働者を入れよう」としている。そういう形で世界中の入管法／移民法のあり方がかなり似通ってきているというわけです。それらの国は、国家建設を終えて国家の維持する段階に入り、国家に不足している部分を外国人労働者で補っていくような形で国家を維持しようとしている。この説明が現在のカナダにも当てはまるようになってきたというのがドゥヴェルニュの議論です。元々難民審査をしていた実務家であり、現在は大学の教員をされているドナルド・ガルウェイ（Donald Galloway）は「カナダの社会はどんどん変わってきて、今は秩序を大切にす社会になってきた」という議論をしています。これはネーション・メインテイニングの段階に入ったというキャサリン・ドゥヴェルニュの議論と共鳴するように思います。逸脱行為も含めて、色々なものが容認される社会から、だんだんカチツとした社会になってきている。その中で非正規なものに対する嫌悪感が非常に強くなってきている。さらに外部からの異質なものに対して「脅威」と強く感じるようになってきている。ガルウェイはこのような議論をしています。

カナダ社会が国家建設の段階から国家維持の段階に移行し、秩序というものを大切するようになってきた。非正規なものに対する嫌悪、あるいは非正規なものを排斥・排除していこうとする潮流が大きくなってきた。この潮流は、難民受け入れともかかわっています。なぜなら、難民の受け入れは、再定住（第三国定住）の場合でも、難民認定手続きを経た難民の受け入れの場合でも、大きくはマイグレーション、移民のマネジメントの一環であるためです。カナダの研究者の中には「難民法も、移民という枠内での人の受け入れの一つとして構成されている」という考え方をとる論者がいます。国家建設から国家維持への変化という現在のカナダの国家のあり方と連動して、難民の受け入れ・難民保護の在り方も変わってきているという理解が可能になる議論です。こういうことをカナダの研究者が議論していて、私としても「なるほど」と思うところがありました。

² Dauvergne, C., *The New Politics of Immigration and the End of Settler Societies*, Cambridge University Press, 2016.

カナダの難民認定制度

次に、少し歴史を遡って、カナダの難民手続きのあり方を紹介したいと思います。今回カナダに行って一番見たいと思っていたのは、どのような経緯で世界の最先端に行くカナダの難民認定手続きが出来上がったのかという点でした。カナダは1969年に難民条約・難民議定書に加入しました。難民条約ができたのは1951年なので、かなりの年月が経ってから難民条約に入っているわけです。なぜもっと前に難民条約に入らなかったのかというと、カナダの国境管理を担当する官僚たちが、条約に入って難民認定手続きを設けた場合、難民として認めた人は受け入れなければならないため、どのくらいの人数の難民がやってくるのかわからないような状況に陥るのを恐れて、条約に入ることをかなり躊躇したようです。この考えは、日本にも共通しています。

では、なぜ1969年にカナダが難民条約に入ったのかというと、この時にはレスター・ピアソン (Lester B. Pearson) やピエール・トルドー (Pierre Trudeau) といった世界的にも著名なカナダの戦後政治を彩る傑出した政治家が出てきて、カナダのあり方を大きく転換させていった時期だったことが挙げられます。この時期から、カナダでは自国を「ミドル・パワー」と位置づけて、世界の中で人道・人権の分野で名声を打ち立てていく戦略が構想され、実践されるようになりました。実際に、国連の平和維持活動などはカナダによって主導されていきます。そのようなこともあって、カナダは難民条約や人権の分野にこの時期から参入していきました。世界のミドル・パワーとして人道・人権の領域を通じてカナダの安全保障を保っていくという考え方が出てきた時期だったのです。その中で1969年難民条約に入ったわけですが、加入直後はなんとも頼りない難民受け入れでした。実際に、カナダの国内法に初めて難民条約上の難民の定義が採用されたのは、1976年の移民法 (Immigration Act) という法律を通じてであり、それまでは条約上の難民の定義を採用せず、裁量で難民認定をするという状況が続いていました。1976年に移民法ができたことにより、カナダの領域にやってきて保護を求めると、リセトルメント

(Resettlement/再定住)、すなわち外国にいる難民を受け入れるという二本柱が確立されました。

カナダにおいて再定住プログラムで特に有名なのはプライベート・スポンサーシップ (Private sponsorship) という民間による難民の受け入れですが、それも1976年の移民法によって法制化されました。ちょうどこの時期にカナダは多くのインドシナ難民を受け入れていました。その受け入れに、キリスト教の教会を中心とした民間の団体が多く関わっており、これをベースに民間のプライベート・スポンサーシップが政府による受け入れと並ぶ再定住プログラムの二本柱となって法制化されたのです。

それに対して、インランド・アサイラム (Inland asylum) というのは、カナダに来てから難民申請した人を審査するという手続きを指しますが、当時はこの手続きが非常に不透明で問題だらけのものでした。当時の文献などを読むと次のような問題が指摘されています。まず、当時は自己完結的な難民認定手続きがなく、退去強制手続きに付された人がカナダで保護を求めた時に、その段階で初めて難民認定の手続きが開始されるというものでした。つまり、退去強制手続きの中で難民認定審査が行われる仕組みになっていたのです。

他にも大きな問題を抱えていました。何より難民認定の決定権者による口頭での聴聞がなかった。手続き自体も独立性を欠いていました。当時の難民認定手続きでは、基本的に移民大臣が判断をする仕組みだったのですが、その移民大臣に対して勧告をする Refugee Status Advisory

Committee（以下、RSAC）という組織が作られました。RSACは、いくつかの政府機関にまたがり、色々なところから集まってきた官僚によって構成された委員会で、露骨に行政府の中の仕組みになっていて独立性がありませんでした。しかも、RSACにも、移民大臣にも難民認定審査の専門性がありませんでした。十分な情報を収集できていなかったうえに、「迫害があるか」の基準も極度に高く、なかなかクリアできるものではありませんでした。そして、“Fear must be individualized”という考え方で、個別把握されていないといけない（迫害主体に特定され、標的にされているような事情がない限り難民と認めない）状況だったのです。現在の日本の難民認定制度が抱えている問題のすべてここにあったと言ってもいいぐらいの状況です。このカナダの制度は、後に改められていくわけですが、これほど問題だらけだった当時の手続きでも難民認定率は30%ありました。「30%しかなかった」とカナダの人たちは言いますが、日本から見れば、驚くほどの難民認定率です。とはいえ、制度としては問題だらけだったと言えます。

その問題だらけの制度が、80年代になって大きく変わっていきます。いくつか要素がありますが、1982年に初めてカナダ連邦憲法の中に「権利及び自由に関するカナダ憲章」（Canadian Charter of Rights and Freedoms）という人権章典が組み入れられたことが重要です。この憲法に基づいて訴えが提起された結果、1985年に歴史に名を残すSingh判決³が連邦最高裁判所で下されたのです。この判決は、当時のカナダの難民認定手続きが憲法違反であると断じた判決でした。特に、決定権者によるインタビューもないままに難民不認定の決定を下すというのは「ファンダメンタル・ジャスティス（Fundamental justice）、ナチュラル・ジャスティス（Natural justice）に反する」という明快な違憲判決でした。

ちょうどこの頃、カナダでは1980年代から年間1万人以上、1986年には1万8千人と、難民申請者数が相当増えた時期でした。こうした事態を前に、当時の難民認定手続きが機能しない、という問題がありました。対応に困った行政府は、二人の専門家に研究を委嘱しました。そのうちの一人がW.ガンター・プラウト（W. Gunther Plaut）という人物です。このプラウトが、Singh判決の直後にあたる1985年4月17日に*Refugee Determination in Canada*という詳細な報告書を出しています。当時のカナダの難民認定手続きがどうなっていて、どこに問題があったのかという報告です。先ほど、当時のカナダの難民認定手続きの問題点をいくつかあげましたが、あれはすべてこのプラウト報告から抜き出したものです。

最高裁の判決もあり、いよいよ難民認定手続きを変えなければならないというときに、プラウト報告は非常に大きな意味をもちました。また、プラウト報告を重視する政治的な機運もありました。首相であったピエール・トルドーは、先ほど申し上げたミドル・パワーとしてカナダの人権・人道を打ち出していく、という明確な方針を持った政治家でした。さらに、移民大臣にロイド・アックスワージー（Lloyd Axworthy）という人がいたのが決定的に大きかったと思います。このアックスワージーが、議会の中でプラウト報告も引用して、現行手続きの問題点や今後どうあるべきかの議論をリードしていきました。そうして出来上がったのが、後ほど詳しくご紹介する移民・難民委員会（IRB）です。ちょうどその頃、多くのインドシナ難民を受け入れた民間主導の取り組みがナンセン・メダルを受賞したこともありました。しかも、これはThe People of Canada、つまりカナダの人々が受賞したのです。そのこともあり、市民レベルでも難民の受け入れに対する機運が高まっていた時期でした。そういった機運を連邦政府や連邦最高裁判所も反

³ Singh v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R. 177.

映したと言えます。そのベースとなったのは、「権利及び自由に関するカナダ憲章」だったのです。

カナダ連邦裁判所は1993年に世界に誇る判決の一つと言っていいウォード判決⁴を出します。ウォード判決は「特定の社会的集団の構成員」をどう解釈するか、「迫害」をどう解釈するかというグローバル・スタンダードを示す判決です。このウォード判決では特に「非国家主体による攻撃も（難民条約上の）迫害として捉えることができる」という解釈を決定づける判決と言ってもいいと思います。「それまでは国家による迫害でないといけない（国家主体から迫害を受けるおそれなければ難民ではない）」という国家の責任を追及する判断の仕方だったのが、ウォード判決以降は「人権被害を受ける側がどのような状態になりうるか」という視点で迫害の判断をする「保護アプローチ」が採られるようになりました。国家のアカウントビリティを追求する迫害のあり方から、被害者の人権を保護する方向に迫害の解釈を変えたという意味で、きわめて重要な判決でした。1980年代のカナダはこのように、裁判所や行政府、それから市民のレベルで大きく変わっていった時代でした。この時期はまた、カナダに多文化主義が本格的に根付いていた時期でもあります。

IRB

次に、このような流れの中で作られたIRBを紹介します。IRBは、1989年に設置されました。カナダの連邦レベルで最大の行政審判所です。現在では、委員長のもとに四つの専門部があり、難民に関しては難民保護部（Refugee Protection Division：以下、RPD）と難民不服審査部（Refugee Appeals Division：以下、RAD）の二つが直接の関わりを持ちます。全体で600人ぐらいの組織です。スライドに記したリンクを見ると現時点のRPDとRADの委員が出てきて、どの専門部にどういう人がいるかがすべてわかります（IRB, “List of members” [<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は実はIRBだけではなく、他にカナダ国境管理庁（Canada Border Services Agency：以下、CBSA）とカナダ移民・難民市民権省（Immigration, Refugees and Citizenship Canada：以下、IRCC）があります。この二つの機関も、後で述べるような意味で重要な役割を果たしています。ただ、難民認定をできるのはIRBだけです。

カナダにおける庇護申請には三つのステップがあります。庇護申請は、入国時でも、入国した後でも行えます。入国時に申請する場合はCBSAに対して、入国した後に申請する場合はIRCCに対して行い、この二つの機関がまず資格（eligibility）審査を行います。つまり、IRBに事案を送付して難民かどうかの審査する前段階で、言ってみればここで振り分けの審査を行うわけです。何を基準に振り分けを行うかというと、「安全保障上の脅威があるかどうか」と「安全な第三国を経由してきたかどうか」などのチェックが行われます。この段階で、一定程度の人が（難民認定審査を受けるための）資格がない、と判断されてIRBに付託される前に難民としての道を閉ざされることとなります。一方で、資格があると判断されてIRBに付託された場合は、申請者には働いたり、医療を受けたり、居所を確保されたりというように、日本から見ると実に手厚い制度的な保障がなされています。

⁴ Canada (AG) v Ward, [1993] 2 S.C.R. 689.

IRB の難民認定プロセスの中で、審査を行うのは難民保護部門 (RPD) です。申請が付託されてきた場合は、基本的に個別にヒアリング (聴聞) が行われますが、書面だけの審査の場合もあります。書面での審査は、明らかに根拠がある事案で、聴聞するまでもなく難民と判断できる場合に行われます。今はイランやトルコから来る人は、ほとんど 100% ぐらいの難民認定率なので、書面での審査で次々と認定がされているのが実情です。それほど (難民であることが) はっきりはしてないけども、聴聞で確かめたい点が一点、二点しかないようなケースの場合は非常に短い聴聞が行われます。それ以外の場合には、フル・ヒアリングを行うわけですが、聴聞に先立ってすべての証拠が開示されます。申請者の側と判断する側、そして場合によっては国が介入し、すべての人に証拠が開示されて、それぞれがどの証拠に基づいて主張をしているかがすべての人にわかるようになっていきます。ここは日本との決定的な違いと言っていいでしょう。

除外条項⁵が関わる場合に限って、CBSA の代理人もこの手続きに参加します。認定する場合は、聴聞が終わったその場ですぐに難民、もしくは補完的保護対象者として認定されます。実際に、私が見せてもらったケースでは、聴聞が終了すると 20 分から 30 分ぐらいの休憩が入り、審査担当者が戻ってきて「申請者は難民である」という判断とその理由が告げられました。すぐその場で、口頭で難民の認否が告げられるのです。少し複雑な事案になってくると審査に時間を要するため、後日書面で決定を送る場合もありますが、多くの事案はその日その場で認定が下されます。そして、認定されるとすぐに永住申請ができるのが原則的仕組みです。認定されなかった場合は、不服申し立てを行うことができます。また、退去強制前の審査の段階では、(難民としての認定を受けられなかった者が) 送り返された先で拷問または非人道的な取扱いを受けるおそれがないかを IRCC の職員が行うことになっています。退去強制前危険評価手続き (Pre-removal risk assessment: PRRA) と呼ばれるものです。このような三段階になっています。ちなみに、不服申し立てを審査する RAD は 2012 年にできた比較的新しいところです。

もう一度歴史に話を戻すと、カナダの難民保護は 80 年代に花開いて、90 年代の初頭ぐらいまでは非常に良い流れできていました、ですが、その後は、「ゲートキーピング」という国境管理の要素と、「不信の文化 (culture of disbelief)」がカナダの難民認定手続き全体の中に徐々に広がっていきました。2001 年の 9.11 の影響もありますが、行政府はそれ以前から難民の受け入れに対してかなり敏感になっており、難民認定に関わる法令を改正しようとする動きがありました。2002 年に、現行法であり IRPA と略称される「移民・難民保護法 (Immigration and Refugee Act)」が制定されました。同じ年に、アメリカとの間で安全な第三国協定 (The Safe Third Country Agreement : STCA) が締結されて、アメリカを経由してきた人は (カナダで庇護申請を行った場合) アメリカに戻されることにもなりました。2003 年には、国境を管理する特別な機関が設置され、どんどんと国境管理の要素が強まっていきました。そして、今年 2025 年にはカナダ移民省が「Claiming asylum in Canada is not easy (カナダの難民申請は簡単ではありません)」というキャンペーンをグローバルに展開して、「カナダに来ないでください」というメッセージを多言語で出すまでになっています。もう少し具体的に言うと、カナダ連邦政府は、ボーダーコントロールのエクスターナライゼーション (Externalization)、つまり国境管理を国外に移転して行っています。まずは、ビザを発給しない (要件を厳格化する) ことによって難民がカナダに移動してくることを難しくする。同時に、アメリカとの間での協定のように、

⁵平和に対する犯罪、戦争犯罪、人道に対する犯罪など、特定の重大犯罪を犯した者に対しては、難民条約を適用しないことを定めた難民条約 1 条 F 項のこと。

「別のところで難民申請してほしい」、アサイラム・エルスウェア (asylum elsewhere) という政策を進めていく。国境管理や庇護の機会を、カナダ国外にどんどん押し出していく流れがあります。

カナダにたどり着いた後も、先ほどお話しした通り、CBSA が IRB に付託するかどうかの資格審査を行うのですが、近年は、この段階で難民認定審査までたどり着けないケースがかなり出てきています。これは、この後紹介する判決の悪い面の影響が出た結果と思っています。先ほど、カナダの難民認定の際に、除外条項が関わるときには CBSA が関わってくるとお話ししました。2010 年前後まで、IRB は幅広く除外条項の適用を認める解釈を行なっていました。この（除外条項の適用が争われた）事案が連邦最高裁判所まで行き、2013 年に除外条項を厳格に解釈するように司法的判断が下ったのです⁶。これにより IRB の審査のなかで、除外条項によって難民不認定になる可能性が狭まってきました。実際にその数を見ると、2012 年に除外条項によって不認定になったケースは 228 件でしたが、2013 年の連邦最高裁判所の判決後である 2014 年には 72 件まで減り、さらに 2021 年には 38 件までに減っています。つまり、2013 年の判決により、除外条項を用いて難民不認定とするのが難しくなったといえます。

これに対して連邦政府はどのように対応したか。ここで登場してくるのが CBSA と IRCC です。2013 年の判決以降、IRB に事案を送付する前段階の資格審査で切る（難民認定審査を受けることを認めない）ことに力を入れるようになったのです。2015 年から 2017 年は 3000 人以上、4000 人に迫るケースが資格審査で引っかかるようになりました。そもそもカナダに難民を寄せ付けないようにしたうえで、カナダに来たとしても難民認定審査を行う IRB に近づけないようにする流れができてしまいました。

資格審査を通して、IRB に到達し、難民認定審査を受けることができばうまくいくのかというと、Critical Refugee and Migration Studies Network の研究者や実務家たちは、ここにも数々の問題があると指摘しています。第一に、カナダの難民認定は 21 世紀に入るまでは二人体制でやっていて、どちらか一人でも認定と判断すれば認定になっていたのが、先ほど紹介した 2002 年の新しい法律ができて以降は一人で難民認定を行うようになりました。これにより事案が誰に割り振られるかによって結果がまったく違ってくる現象が顕在化しました。この点を、「まるでルーレットやくじ引きのようなものだ」と研究者や実務家の人たちは批判しています。

ここで一つ紹介したいのは、デイビッド・マックビーン (David McBean) という人物です。IRB の元メンバーで、新聞でも大きく報道された人物ですが、2008 年から 2010 年にかけて 1 件も難民認定を出しませんでした。2008 年は 40 件、2009 年は 70 件、2010 年は 61 件の申請を扱い、そのすべてにおいて不認定を出したのです。そのことが報道を通じて、カナダ全土に知れ渡りました。その三年間における IRB 全体の難民認定率は 51.9% でした。マックビーンは 0%。この数字だけを見ても、誰に割り振られたかによって、結果が違ってくるということを象徴するようなケースだったと言えます。なぜマックビーンが一人も難民認定を出さないのかを、ショーン・リハーグ (Sean Rehaag) というヨーク大学オスグッドホール・ロースクール (Osgoode

⁶ Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration), 2013 SCC 40, [2013] 2 S.C.R. 678.

Hall Law School) の先生が詳細に研究しています。具体的には、情報公開制度を使って、マックビーンが書いた決定書を公開してもらい、すべてをチェックした研究成果です⁷。

決定書を分析すると、マックビーンが非常に強いこだわりを持っていたのは、(申請者が)最初に書く申請書と聴聞時の供述内容との齟齬でした。それ(齟齬)を用いて「供述の信憑性がない」「こいつは信用できない」と過度に強調していたといいます。「書かれていることと、言っていることが違っているため、あなたを信用できません」という非常にストレートな結論を持っていくが多かったのです。「記憶が違っているということは、嘘を言っているということだ」という安易な決めつけのほか、「供述に迫真性がない」、「あまりにも抽象的な話である」、「抽象的なのはあなたがその場にいなかったからであろう」という判断をしていた。こういったことがどのケースでも見られたうえに、しまいには、ほとんど同じような決定をコピペした文章も出てきました。リハーグの研究はこういった問題点を明らかにしました。ちなみに、申請書と供述内容の不一致や記憶違い、供述の迫真性の欠如などを過度に重視するのは、日本の難民認定手続きの中でも見られる現象です⁸。そして、1件もマックビーンが難民認定しなかったということは、まさに(認定率が低い)日本の難民審査のあり方と通底するところがあると思っています。ただし、日本との大きな違いは「1件も難民と認定しない」ということが、カナダでは大ニュースになるということでしょう。

今話してきた通り、資格審査を経て、IRB に到達しても、誰に割り振られるかによって結果が全く違ってくるという懸念があります。IRB のメンバーが必ずしも一貫性を持った信憑性評価をしているわけではないということも問題になってきました。IRB の中に「不信の文化」というのがだんだん紛れ込んできているということもあります。IRB は、信憑性の評価に関してレファレンスペーパーというのを出版しており、ここにあるべきやり方が非常に詳細に書いてあります⁹。IRB の審査では、最初に「これから話すことはすべて本当のことである」と宣誓させます。それによって、そこから「真実の推定 (presumption of truth)」が働き、審査をする人は供述内容がすべて真実であると推定しなければなりません。もし申請者の言っている内容が信じられないというのであれば、信じられない理由をきちんと見極めて、相手に明示する必要があります。そういうことも含めて、IRB のレファレンスペーパーには信憑性評価の原則が書いてあるのですが、マックビーンのようにその指針通りにやらない人もいます。

また、やはりカナダは欧米諸国ということもあり、ユーロセントリック、欧米中心的なものの見方を行っていることも指摘されています。欧米におけるセクシュアリティとジェンダーのあり方をスタンダードにして、アフリカやアジアにおけるセクシュアリティやジェンダーのあり方

⁷ Sean Rehaag, "I simply do not believe: A Case Study of Credibility Determinations in Canadian Refugee Adjudication," Windsor Review of Legal and Social Issues 38, 2017 [https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=3625&context=scholarly_works].

⁸ 日本の難民認定審査における信憑性評価の課題点については、難民研究フォーラム研究会「難民認定審査における信憑性評価」における渡邊彰悟弁護士の報告で詳しく取り上げている [<https://refugeestudies.jp/2023/04/post-5350/>].

⁹ 現在公開されている最新版は以下からアクセス可能 (IRB., "Assessment of credibility in claims for refugee protection," 31/Dec/2020, [<https://www.irb-cisr.gc.ca/en/legal-policy/legal-concepts/Pages/Credib.aspx>]) 。

(に基づく難民申請)を審査しているため、現実と異なる認識に基づいた決定が下されることがあるという研究成果も出ています¹⁰。

立証基準

さらに問題なのは、難民認定審査における立証基準です。カナダではまず事実認定をします。供述の信憑性や客観証拠などに基づいて、何が起きたかを「事実」として認定するのですが、事実認定の仕方がバランス・オブ・プロバビリティ (Balance of probability)、蓋然性の均衡と言って本当にそれが起きたのか起きなかったのか、二つを秤にかけて、起きたということの方に重みがある場合 (可能性が高いと考えられる場合) に、それは起きたと判断する。この基準を用いて、実際にその事実があったかどうかを判断していきます。ちなみに、カナダが採用している蓋然性の均衡と比べて、日本は「高度の蓋然性¹¹」といってさらに高い証明基準を設定しています。このバランス・オブ・プロバビリティを用いた場合、例えば実際に起きたと信じられるのが49%、起きなかったであろうというのが51%になると、「その出来事は起きなかった」と事実認定されてしまいます。つまり、49%はその出来事が起きたかもしれない、という疑念があっても、51%の部分が採用されて事実認定が行われるのです。この事実認定の判断が積み重ねられた先に、その人が難民かどうかという判断が下されるわけです。この二段階目の難民かどうかの判断の際には、「十分に理由のある恐怖」、「well-founded fear」という基準が用いられるのですが、この基準はバランス・オブ・プロバビリティよりも敷居が低い基準です。つまり、カナダの場合は、最終的に「難民かどうか」を判断する際の基準は低いのに、その前段階にあたる事実認定においては、それよりも高い基準を課していると言えます。これは、カナダの難民認定のあり方として大問題ではないかとヒラリー・エバンズ・キャメロン (Hilary Evans Cameron)¹²が指摘していて、私もまさにその通りだと思います¹³。

さらにカナダでは、難民認定と補完的保護が両方ありますが、難民として不認定となったときに補完的保護の審査に行く仕組みになっています。しかし、難民認定の基準は well-founded fear なのに、補完的保護の基準はバランス・オブ・プロバビリティなのです。つまり補完的保護の立証基準の方が高くなっている。難民法における well-founded fear と、拷問等禁止条約における「拷問を受ける危険性がある¹⁴」とは、言葉は違えど実質的には同じものだと考えられているにもかかわらず、カナダが補完的保護の方により高い証明基準を課していることを意味しま

¹⁰ Aberman, T., "(Re)Conceptualizing Gender and Sexuality," in *Forced Migration in/to Canada*, p.180.

¹¹ 「通常人が疑いを差し挟まない程度に真実性の確信をもちうるもの」とされる基準であり、「起こらなかった可能性よりも起こった可能性のほうが高い」ことが基準となる蓋然性の均衡よりも、さらに高い立証を求めるものである。

¹² トロント・メトロポリタン大学准教授。主にカナダの難民認定審査を研究しており、信憑性評価に関しても多数の業績がある。難民認定審査における人間の記憶に対する過度な問題点を取り上げた著名な論文として "Refugee Status Determinations and the Limits of Memory," *International Journal of Refugee Law* vol. 22, no.4, 2010, pp. 469-511 がある (難民研究フォーラムのウェブサイト上で、2025年12月20日まで日本語の全訳が閲覧可能 [<https://refugeestudies.jp/2024/12/post-6218/>]) .

¹³ Cameron, H.E., *Refugee Law's Fact-Finding Crisis: Truth, Risk, and the Wrong Mistake*, Cambridge University Press, 2018, p. 142.

¹⁴ 拷問等禁止条約第3条1項では、「締約国は、いずれの者をも、その者に対する拷問が行われるおそれがあると思ふに足りる実質的な根拠がある他の国へ追放し、送還し又は引き渡してはならない (there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture)」と定められている。

す。これは明確な国際法違反だとグッドウィングル（Goodwin-Gill）たちが指摘している¹⁵。また、IRB では国際人権法・国際人権規範を用いた迫害等の認定がほとんど行われていないという問題も指摘されています。さらに、人身売買に従事していると疑われて、「指定外国人

（Designated Foreign National）」に該当すると判断された特定の外国人に関しては、自動的に収容する仕組みもあります。この人たちについては、難民認定申請が不認定になった場合の不服申し立ても認めない。仮に難民として認定されたとしても5年間は永住申請ができない、というとても不利な条件がこの人たちには課せられるようになっていきます。これも差別という観点から非常に大きな問題だと考えられています。

カナダの難民認定に関して驚きだったのは、連邦最高裁が2014年の判決で「難民条約の目的は二つある」と言ったことです¹⁶。一つは難民保護であり、つまり抑圧の被害者を助けること。もう一つは難民の受け入れ国の利益を守ること。この二つが難民条約の目的であると最高裁が打ち出しました。この判断は、難民条約の準備過程の文書を読んでも、私からすると、ちょっと信じがたい判断です。最高裁の判断に従えば、二つ目的がある中で国家の利益も考えていいということになってしまいます。先ほど述べたように、難民の受け入れは移民の受け入れの一部である、という考え方を裏付けるような連邦最高裁の判決であると言えます。

それから日本でもよく聞くように「本物の難民というのは、海外の難民キャンプにいる人で、カナダにやってきて難民申請する人は偽物だ」という言説をまき散らす人たちがカナダにもいます。この言説が不思議なのは、海外の難民キャンプにいれば「本物」の難民であるが、その同じ人たちが自力でカナダにたどり着いて難民申請すると急に「偽物」になってしまうことです。この言説に従えば、「カナダにたどり着いて難民申請する人の中には、難民はいないことになってしまう」わけです。この言説を批判的に分析して、“Discursive Disappearance of the Refugee（難民の消失に関する言説）”という議論をオードリー・マックリン（Audrey Macklin）が展開しています¹⁷。カナダでも、海外からの難民の受け入れ、すなわち再定住こそが難民の本来の受け入れであり、直接やってくる人はズルをしている偽物なのだ、という議論がまことしやかに広がっています。ちなみにマックリンはキャサリン・ドゥヴェルニュらと並んで、私が最も影響を受けているカナダの研究者の一人です。

このようにカナダの難民保護も多くの課題を抱えています。それでもやはり、ここでもう一度日本からカナダを見つめ直してみましょ。今まで（在外研究期間中）はカナダの中にいながらカナダの難民のあり方を見ていたわけですが、日本に戻ってもう一回カナダを見ると、やっぱりカナダの難民認定・難民保護が世界トップクラスであることは間違いないのです。なぜトップクラスなのかというと、IRB が制度的に行政から独立しており、難民認定について専門性を持った人々によって構成されるものとされ、実際にも、概ねそうなっていること。そして、何よりIRBの基本的スタンスが紛れもなく難民保護に向けられていることによるものです。特に、委員長の下でたくさんのガイドラインを出していて、それらにIRBの姿勢が滲み出ています。中にはそうでない人もいますが、IRBの本来の理念を体現するメンバーがかなりの数に達してお

¹⁵ Goodwin-Gill, G.S., Jane McAdam, and Emma Dunlop, *The Refugee in International Law 4th edition*, Oxford University Press, 2021, p. 377.

¹⁶ Febles v. Canada (Citizenship and Immigration), [2014] 3 SCC 431.

¹⁷ Macklin, A., “Disappearing Refugees: Reflections on the Canada-U.S. Safe Third Country Agreement,” *Columbia Human Rights Review*, vol. 36, 2005, pp. 365-426.

り、そのような人たちが難民認定に関して専門性を持って、独立した立場で難民条約本来の理念を実現しようとしている現実が変わらずにあることは、カナダの誇るべき一側面ではないかと思えます。

なぜそれが可能なのかというと、ものすごく強いアドボカシーが市民から、NGO から、研究者や実務家などの専門家から行われていて、絶えず IRB に圧力をかけているからです。そして裁判所のあり方も大きいです。先ほどご紹介した通り、連邦最高裁は 80 年代から 90 年代にかけて歴史に残る判決を出しています。一方で、近年は先ほどご紹介した難民条約の二つの目的（国家の利益）に言及した判決があるように、カナダの裁判所といってもいつも優れた判決を出すわけではなく、むしろカナダの研究者からすると「いい判決はあまりない」そうです。それでも我々から見るととても良い、世界的に誇ることができるような判断がカナダの裁判所から出てくるのです。それが信頼できるよりどころになる。連邦最高裁判所からも良い判決が出てくること、その重みは無視できないと思います。そして何よりも、60 年代後半から 70 年代にかけて人道・人権を打ち出して、「ミドル・パワーとしてのカナダ」を世界的に打ち出したこともあります。ピエール・トルドーやレスター・ピアソンなどが「人道大国カナダ」というビジョンを打ち出したこと。どこまでそれが現実化されているかは別として、このビジョンはまだ生きています。それに基づいて難民を受け入れる、という議論がまだ（世論に）受け入れられる土壌がかなりあるように感じました。だからこそ、カナダは数々の問題を抱えつつも、難民保護のトップランクにいるのだと思うのです。2024 年は認定が 4 万 6 千件ほど、不認定は 1 万 1 千件ほどでした。今年 1 月から 3 月の認定が 1 万 2 千件以上、不認定が 3500 件という数字からも、認定・不認定の比率は今でも認定に大きく傾いていることがわかります。不認定となった後の不服申し立ての実績はスライドに示した通りです。不服申し立ての段階でもかなりの判断が認定、あるいは認定に有利な判断が出ていることがわかります。



最後に直近の展開をご紹介して、私の在外研究報告を終えたいと思います。カナダの難民申請はここ数年の間に爆発的に増えています。2023 年は 13 万 8 千件、コロナ前の 2019 年の 136% 増ですが、さらに増えてきていて未処理件数がどんどん増えています。IRB の現在の人員からすると、年間 5 万件ほどしか処理できないとされています。したがって、申請数が増えると未処理案件が増えていきます。なぜ難民申請がこんなに増えてきたのかというと、一点目は世界中が混

乱しているということがあります。もう一つは、実はカナダが2023年に入国にあたって査証発給基準を緩和したことがあります。入国審査の作業量、仕事量が膨大に増えて審査が滞留してしまったので、入国を促進するために簡略化しました。それにより、多くの査証申請が行われ、実際に多くの人が査証を得てカナダにやってくるようになりました。もちろんカナダ連邦政府も、緩和することにより申請数が増えると予想していましたが、その予想した数をはるかに上回る人が来るようになったのです。

カナダの研究者たちも必ずしもリベラルな人だけとは限りません。「こんなにリベラルな政策をとっているのは、カナダの大学で教える大学の教員たちや大学の教育内容がおかしいからだ」。つまり、もっと厳しくやらなければいけないと、カナダの難民法の研究者たちを批判する論考も出てきています¹⁸。難民申請数が増えていく中で特に注目を集めるようになったのは留学生です。留学生による難民申請が爆発的に増加しているということで、「留学生が移民制度を乱用している」という言説が広がっています。実は、カナダは連邦と州レベルで大学への補助金が凍結されていて、かつ現地学生の学費を上げることもできないので、多くの留学生を呼び寄せて高い学費を課すことによって大学の経営を成り立たせているという現情があります。大学教育を成り立たせるためには、多くの留学生を呼び込まないといけないのです。大学だけでなく、カレッジと呼ばれる私立専門大学校も同じです。公的補助はないので、カナダの高等教育は留学生の受け入れによって成り立たせざるを得ない状況に陥っているといえます。留学生が大勢来るのは良いのですが、人数が増えれば「授業についていけない」、あるいは「働かなければならないので授業に出られない」などの状況に陥る人が当然ながら出てきます。そういう人たちが、高等教育から脱落していくと在留資格がなくなりますから、本国に帰らないといけなくなります。ですが、留学生としてカナダに来る人たちは、例えばパキスタンであれ、インドであれ、バングラデシュであれ、親戚からお金を集めてやってきた人が多いです。カナダで高等教育を終え、カナダで働き、そしてカナダで財を成すという、母国に暮らす人たちの期待を背負ってやってきた人です。ですので、落第したから帰る、というわけにはなかなかいかないのです。そこにつけ込むコンサルタントがおり、「難民申請したらカナダに留まれます」とささやき、アドバイスをすることで制度を乱用する人が増えているという実情が生み出されているようです。

しかし、これに対して難民法の研究者たちは、留学生が制度を濫用していると非難するのはおかしい、と反論しています。なぜかというと、「留学生による難民申請が増えている」というけれども、実際のところ、留学生の中で難民申請をした人の割合は2018年から24年の間で約1.94%。全体の2%にも達していないのです。2023年は難民申請者の中の8%が留学生だったことで「さすがにひどいだろう」と批判されることもあったのですが、その8%についても全留学生の中の1%に過ぎません。それなのに、まるですべての留学生が難民申請を濫用しているかのような物言いはおかしい、と反論しています。

さらに言えば、高等教育機関の中でも、実際に（在籍していた学生が）難民申請している学校が多いわけではなく、全650の高等教育機関のうち300の機関では留学生による難民申請が1件もありませんでした。ほんの一握り、特定の高等教育機関に留学生による難民申請が集中しているので、その高等教育機関を指導すれば足りるのであり、留学生全体を非難するのは適当ではない、という議論も展開されています。もちろん、留学生の中には、現に難民であるため帰れな

¹⁸ Barutciski, "Has Canada's asylum system fallen victim to ideology?," Ottawa Citizen, January 2, 2024).

い人もいるでしょう。また、この20年間の実績を見るとカナダに移民としてきた人のうち15%の人はカナダから離れています。「カナダはもっと人を必要としているのではないか」「留学生が制度を濫用していると言って、留学生をカナダに寄せ付けないようにするのは、カナダにとってもよくないんだ」とも言われています。

ちなみに、難民認定の圧力を回避していく（認定審査にかかる行政の負担を軽減する）ことについては、オーストラリアやスイスなどの教訓が知られています。それによると、手続きを迅速化するとかえって手続きが長引いてしまうのです。オーストラリアは、その（失敗の）典型例として語られます。逆に、スイスでは申請者に対する法律扶助など申請者へのサポートを手厚くすることによって、かえって審査期間を大幅に縮めることができました。これらの教訓をもとに、カナダも簡易な手続きを安易に採用するのではなく、手続き保障を強化することによって、（申請者の増加という）事態を乗り切っていくようにしてはどうか、という議論が出ています。

28

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。

最後に、2025年1月に第二次トランプ政権が誕生したことに伴う影響について触れます。第二次トランプ政権の誕生によって、カナダで非常に大きな問題になっているのは安全な第三国協定をどうしたらいいかということです。アムネスティ・インターナショナルやカナダ難民評議会（Canadian Council of Refugees: CCR）たちが訴えを提起した、安全な第三国協定を実施する国内規則は憲法違反ではないか、という事案が最高裁まで行きました。最高裁は、憲法違反ではないと判断しつつ、女性の難民申請者がアメリカに戻された際に暴力を受ける可能性については審理が十分になされていないとして、その一部分を差し戻す判決を下しました。この事案はまだ継続しているところです。アメリカでは「ジェンダーイデオロギー過激主義から女性を守る」という行政命令や、「メキシコからやってきて庇護を求める人を入国させない」という行政命令が発出されており、カナダにとって、アメリカが安全な第三国とは言えない状況が広がっているのではないかと思います。したがって、カナダの裁判所が健全に機能するのであれば、（アメリカの状況の変化を踏まえて）安全な第三国協定は憲法の観点から許容できないという判断が出てくるところも考えられるところです。

質疑応答

――司会：先ほどカナダの難民認定審査が二段階評価になっており、事実認定の段階で求められる立証基準である Balance of Probability（蓋然性の均衡）についてのお話などもありました。ここ一段階目で、「実際に起こった可能性が、起こらなかった可能性より高い」という評価された「事実」のみが二段階目の難民該当性で用いられることになるため、いくら二段階目の基準を広げても、一段階目で評価を厳しくしてしまえば、難民認定に至らないということだと理解しました。ここがカナダの難民認定審査の課題がある、決定的な問題だという指摘があったと思います。こうした課題の指摘や日本での難民認定審査のご経験も踏まえて、信憑性評価はどうあるべきか、中でも（客観証拠が存在しない）供述の信憑性評価のあり方についてお考えを聞かせてください。

阿部：今のご質問は、事実認定と難民認否の関係だと思います。一般的に考えられている難民認定審査のプロセスは、まずは事実を認定し、認定された事実が難民該当性に当てはまるかを判断するという二段階になっています。これは通常の裁判でも同じで、まずは事実を認定して、その認定した事実が法的効果を生じさせるというやり方が採られています。難民訴訟でも採用されているやり方です。

しかし、先ほど述べた通り、事実の認定において高い立証基準を課して、クリアできないものは「事実ではない」ということになってしまうとなると、その結果、切り落とされる部分（事実ではないと判断されて、難民認否の段階で考慮されない供述）がかなりのものになるおそれがあります。

この点について、イギリスの控訴裁判所では 2000 年に非常に重要な判決が下されています。この裁判所は、カナダが行っているような二段階のやり方をイギリスでは採用してはいけない、という判決を下したのです。実際に、イギリスの難民認定においては、完全に信用できない（信憑性がない）供述は退けていいが、そうではない限りはあらゆる事実について、最後まで切り捨てず残す。最終的に全体として、それが（条約が定める難民の要件の一つである）十分に理由のある恐怖を構成するものであるかを判断する。つまり、（個別の供述を事実認定していき、結果的に認定された）事実を積み重ねて見るのではなく、全体として迫害に当たるかどうかを見るべきである、こういうアプローチでなければ十分に理由のある恐怖の適切な判断はできないという考え方を提示している判決があるのです。私はこの判決は非常に重要だと思っていて、キャメロン・エヴァンスさんも著書でこのイギリスの裁判所の判断を強調しておられます¹⁹。

事実認定、つまり「過去に何が起きたか」を判断するときには、バランス・オブ・プロバビリティを用いても、高度の蓋然性を求めてもある程度はいいのかも知れませんが、難民認定というのは「将来何が起きるか」という危険性の評価なんです。過去に何があったかは、将来何が起きるかを強化する補助的な事情に過ぎません。将来の危険性を適切に判断するには、過去に起きた出来事の実事認定をするために用いる証明の仕方では不十分、むしろ適切性を欠く判断が生じてしまう危険性があるというのが、イギリスの裁判所の基本的な考え方です。事実一つ一つを蓋

¹⁹ *Refugee Law's Fact-Finding Crisis : Truth, Risk, and the Wrong Mistake*, Cambridge University Press, 2018.

然性の均衡を用いて判断するのではなく、すべての事実を全体として見て、それが十分に理由のある恐怖の水準に達しているかどうかを判断すべきだという考え方です。私自身が難民認定を行うときも、一つひとつの事実について（日本の難民認定審査で一般に求められている）高度の蓋然性で判断するのではなく、よほど信じられないことではない限り、その事実を最後まで残しておいて、そして改めて全体像を見て判断をするというようにやってきたと思います。自分の経験を振り返っても、キャメロンさんやイギリスの裁判所がというような、全体として見る考え方に基づく評価がよろしいのではないかと考えているところです。

――質問者 A（法哲学）：報告では言及されなかったカナダの難民保護制度のなかの「退去前リスク評価（Pre-Removal Risk Assessment：PRRA）」がどのように機能しているのかをお聞きしたいです。一見すると、退去前リスク評価は難民保護制度の最終的なセーフティーネットのように見えますが、難民認定率が高く、難民保護制度がすごくしっかりしている場合にそもそも退去前リスク評価が必要なのか？という点についてはいかがでしょうか。もちろん、最終的なセーフティーネットの必要性はあるのかもしれませんが、難民保護制度が充実していればいほど、その役割は減っていくように思えます。また、その退去前リスク評価を、最近の流れでは難民を排除しようとして、そもそも IRB には付託しないようになっている IRCC が審査をしているとなると、実際にセーフティーネットとして機能するのか？と疑問を持ちました。

阿部：カナダの退去前の危険性評価については、今回の在外研究期間中に十分研究できたわけではないんですが、その評価の中で数パーセントは「危険性があるため、退去させてはいけない」という判断が出ているようです。退去させてはいけないと判断した後、永住資格を取得するという方向に持っていくということもあります。

しかし、ご指摘の通り、国境を管理する機関の職員が行う手続きなので、きちんとした訓練を受けた人が下している判断ではないようです。つまり、危険性の訴えが認容される率が数パーセントあったとしても、この危険性評価の判断が本当に正しく行われているのか、それ以外の 90 パーセント以上のケースでは本当に送還して大丈夫なのかについては、カナダのコミュニティの間でもかなり疑念があるみたいです。この手続きをもし残すのであれば、IRB の中に別の部門を設けるなどして行うべきじゃないかと、そうでないと適正な判断ができないだろうと言われていきます。このように審査機関を移行させるべきだという議論もあるのですが、IRCC がこの手続きを手放さないようです。

結果的に、退去前の危険性評価が機能しているのかどうかについては、どうなのでしょう。私も、IRB がきちんと審査をしていて、不服申し立てもできるわけですから、もうそれで十分かという気もしますが、資格審査の段階で IRB に付託されずに終わったケースのような場合には、この手続きが重要になってくるのではないのでしょうか。PRRA は、カナダが拷問等禁止条約に入ったときに、「絶対に（危険がある国に）返してはいけないんだ」ということで、念のための手続きとして、文字通りのセーフティーネットとして設けられたものです。しかし、それが IRB 以外の機関に委ねられていることによって、正しい判断が行われているかは、私としても大いに疑問ではあります。

——質問者 B（国際法）：カナダの戦後だけでなく、戦前の歴史から現在まで見ていくと「選別的な保護」が一つのキーワードなのではないかという気がします。その時代時代で、自分たちの国益に沿って、労働力を補強すべきところに外国人をうまく取り入れて、国家を作り上げてきたところがあります。

今のカナダの姿からすると意外に思われる人もいるかもしれませんが、カナダはナンセン・パスポート・スキーム²⁰に、最初から明確に「入りません」と言った国なんです。その時に（カナダへの移民・難民として）採りたい人間がはっきりしているわけです。戦後は「誰を」というところを曖昧にして、裁量を認める形になっていたこともありました。冷戦が終わってからの揺らぎも選別的なところもあるし、なんといってもカナダの保護の全体像を見ると、カナダに来てからの難民申請（により認定された難民）よりも、第三国定住（によってカナダに来た難民）が圧倒的に多いこと自体が、カナダの難民保護が選別的であることを示している、という議論もできるかもしれません。少なくとも、ある程度、難民を受け入れる際に国民の意思を反映しやすいところはあるのではと思います。そうすると、カナダの歴史的に通底するところとして「選択的保護」があると言えるでしょうか。この点について、もしコメントがあればいただければと思います。

2つ目は質問なのですが、本日は「カナダの難民保護」というタイトルのご報告のなかで、ウクライナから来た CUAET 一時保護²¹について触れられなかったのが若干不思議に思いました。CUAET 一時保護で来ている人たちの数は圧倒的ですね。基本的に、申請した人 100 万人ぐらいを全員認めていて、実際来たのが 20 万～24 万とされています。

難民よりかなり圧倒的な数が来ていますが、今回のご報告でこの人たちについて言及がなかったのは、「そもそも難民というのは、難民法や国際法では迫害を受けるおそれがある人だから（迫害のおそれが要件になっていないウクライナからの避難者は「難民」として取り上げなかった）」という議論なのか、あるいは制度的・政策的な柱が全く違うから触れなかったのかということをお話いただければと思います²²。

阿部：まず、カナダの難民保護が選択的、選別的な保護かどうかという点ですが、1980 年代の後半から 90 年代にかけてジェームス・ハサウェイ（James C. Hathaway）が出てきたころに書いた論文では、セレクトティブ・コンサーン（selective concern）という言葉を使っていました。選択的・選別的という言葉は、まさに、カナダの難民保護、難民受け入れのキーになるものだと思います。

第三国定住に対してコメントをさせていただくと、確かに第三国定住の人数は多いんですが、今もカナダに来てからの申請数の方が多いですね。第三国定住は大きく分けると二本柱で、政

²⁰ 第一次世界大戦末期の混乱の中で発生した難民や無国籍者の保護のために、1922 年から 1938 年にかけて国際連盟が発行していたパスポートで、1942 年までに 52 か国の政府から承認された。

²¹ ロシアのウクライナ侵攻を受けて発給されたカナダ=ウクライナ緊急渡航認証（Canada-Ukraine authorization for emergency travel）を用いてカナダに避難した人々。

²² ウクライナから逃れた人々が条約上の難民に該当し得るかという点に関する阿部浩己氏の見解は、難民研究フォーラムが明治学院大学国際平和研究所（PRIME）共催で開催したシンポジウム「日本の難民受け入れーウクライナ避難民の受け入れを機に考えることー」を参照 [<https://refugeestudies.jp/2022/04/sympo220423/>]。

府が受け入れるものと、民間が受け入れるものです。両者が一緒に受け入れるプログラムもあるんですが、最近の問題は政府による受け入れが減ってきて、民間の受け入れが増えてきていることです。民間の受け入れは、教会であったり、5人以上の民間人がグループを作ったりなどいくつかの形があります。いずれにしても、基本的には自分たちと関わりがある人を受け入れていきます。そのため、民間の受け入れも明らかに選択的で、民間受け入れが中心になることで、受け入れられなくなる人々と受け入れられやすくなる人がはっきりしてきている状況です。政府はもちろん全く関わらないわけではないけれども、政府が直接主導する第三国定住に代わって、民間が主導する受け入れに重点が移行しています。これは第三国定住の外部委託じゃないか、と非常に強い批判を受けるようになっていきます。民間受け入れだからと言って、必ずしも人道的な考え方に基づく受け入れだけではなく、自分たちに関わりがある人間を優先的にカナダに呼び寄せるという形になっている現状に対する批判もあるわけですね。

2つ目のウクライナに関してのご質問ですが、今日の報告ではCUAET一時保護だけでなく、第三国定住のあり方についてもほとんど触れていません。1976年に初めて導入されたインランド・プロテクション (Inland Protection) と再定住 (Resettlement) のうち、今日は主にインランド・プロテクションの方を取り上げました。その流れの中で、今回はウクライナからの受け入れにも触れなかったということです。

今回の報告では触れる機会がなかったのですが、はっきりした数字はまだわからないものの、推定では20万人後半、30万人に満たないほどのウクライナ人を特別な枠組みで受け入れているわけです。第三国定住とは仕組みが異なりますが、カナダではこうした特別枠での受け入れることはこれまでも何度か行われています。そこにもやはり選択的な側面が現れています。結局、カナダの中で何をもって、どういう人を優先的に受け入れているのかということ、カナダに経済的に貢献できる人、カナダとすでにつながりがある人になっています。家族統合の形で外国から難民を受け入れるということもあり、特に第三国定住や特別プログラムになると選別性というのが如実に出てくるのだと思います。

――質問者 C (国際法、国際難民法) : 私も今年に入ってカナダを視察に行き、IRBによる収容に関する審査をトロント・ホールディング・センターで傍聴しました。カナダでは収容に関して、48時間以内に審査が行われる仕組みになっています。これは人身の自由の観点からは望ましいですが、視察を通じてオンタリオ州が無料で提供する弁護士との打ち合わせをする時間もないことがわかり、そのような状態が実質的に(被収容者にとって望ましいのか)どうかと悩ましいとも感じました。

オンタリオ州においては、被収容者のストレスを軽減するためにドッグセラピーやヨガなどが開始されたことや、WhatsAppという使いやすいSNSを被収容者に提供するというような試みがあり、これらは日本の実情とは違うと感じます。このような点について阿部先生の視点やご意見をいただければと思います。

阿部 : 先ほどIRBに四つの部門があると言いましたが、そのうちの一つが収容された人を、収容する必要があるかどうか、その適法性を審査する部門です。私もその審査を傍聴しました。実

は、私がいた時期はすべてがオンラインの審査でした。オンラインですべての手続きが進んでいました。難民認定については特別の場合に、本人が望めば公開されることもあります。原則的には非公開のため傍聴することはできません。しかし、この収容審査などに関しては公開されているため、誰でも傍聴することができます。日本から傍聴することができるのかはわかりませんが、カナダにいる限りにおいてはオンラインでどこからでも傍聴することができました。

裁判所でも審理を傍聴しましたが、強く感じたのは、カナダでは IRB も裁判所も身体を自由をすごく重視しているということです。つまり、理由がない限り収容しない、ということです。ここが日本では逆になっています。日本では、まず収容して、理由がある場合にしか出さない（収容し続ける）状況です。そういう意味では、カナダでは人権に対する意識、あるいは人権についてのトレーニングが委員や裁判官にも行き渡っていると思います。IRB は収容後できるだけ早く、遅くとも 48 時間以内には収容の必要性があるかを審査する。その後も 7 日後に一度、さらに 30 日ごとの定期的な審査が行われていきます。基本的には身体が自由が大原則ですので、収容する必要がなければすぐにその場で釈放ということになります。

実際に釈放されるかどうかは、やはり弁護士の働きが非常に大きいようです。私が傍聴できたオンラインの審査では、弁護士が非常に効果的に働いているように見えました。弁護士がつかないとなると、審査する方としてもやり取りが難しくなったりして収容が長引いてしまう可能性があるのかな、と感じたことがあり、やはり弁護士が付く意味はあると思ったところです。

もう一つ、カナダでは釈放するか収容し続けるかを判断するときに、コミュニティレベルで受け入れをしてくれるかも重視しています。「釈放されたあと、あなたはどこに行くんだ」、「抱えている問題をどのように治療するのか」という話になった時に、コミュニティレベルでサポートがあるとなると釈放の判断が比較的容易にできるんじゃないか思います。逆に、そういうコミュニティとか（支援・治療の）プログラムが全く用意されていない人、しかも弁護士もいないとなると、定期審査を経ても、ずっと収容が続いてしまう危険性もあるのかなと思いました。

――質問者 D（実務家）：今回のご報告の最後の箇所に関連して、私が一番懸念しているのは、トランプ政権の影響です。下手をすると「出生地主義をやめよう」みたいな議論が本当に現実味を帯びてきている、あるいは大学でガザのことでプロテストをしたら退去強制になったみたいな話が出てきています。アメリカで生まれたアメリカの市民権を持った人から国籍を剥奪するみたいなことまで起こり得る懸念もあると思います。そのような中で、カナダはそのような人がもしアメリカから逃げてきたら、どのような対応を取るのでしょうか。このような場合に、難民認定までするのだろうかすごく気になり始めてきています。

そういった点が、カナダに限らず国際的にどんな議論が（国際法・国際難民法の）専門家の中でなされているのかを、もしご存知であればお聞きしたいと思います。

阿部：アメリカの状況の変化は本当に大きく、カナダも動揺する事態になっています。カナダで比較的大きく報道されていたのは、アメリカの大学で研究をしていくことが難しくなってしまったイェール大学の教授たちがトロント大学に移籍したケースです。こうしたケースは、今（2025 年 7 月）ではもっと増えているかもしれません。カナダのある州では、産婦人科が足り

ないということでアメリカの医師たちに「雇用機会があるのでぜひ来てほしい」と呼びかけています。アメリカで人工妊娠中絶が難しくなってきたため、自分たちが学んできた（安全な中絶の）技能を生かすことができないという医師がカナダに移住を希望するという状況も生じてきています。

難民申請に関しては、性的マイノリティの人たちがすでにカナダで難民申請を始めています。あとは、国籍を剥奪されてアメリカで無国籍状態になってしまうという人たちが出てくる場合、カナダで難民申請することもあり得ると思います。カナダでは IRB は独立した機関であり、難民条約上の難民かどうかを独立した専門的な観点から判断しますので、要件に該当すれば出身国にかかわらず難民と認定することになると思います。

あまり人数は多くないですが、これまでもカナダでアメリカ人が難民認定されたケースはないわけではありません。カナダで難民認定された日本人もいますけれども。これからアメリカ人の申請も増えていくのではないかとされています。それが IRB ならできるんです。カナダ政府も、そのことに対して特にネガティブに反応はしないのではないかと思います。むしろ、「これこそがカナダなのだ」という、アメリカに対して強いメッセージを出していくと思います。

私の報告の中で、カナダでも最近は難民に厳しくなってきているとお話ししました。私は、その点は根本的にはこれからも変わらないと思います。しかし、今のトランプの影響で、もう一度「カナダはどういう国なのか」ということを考えるきっかけが生まれて、「やはりカナダがアメリカと違うのは、人道や人権を重視する国なんだ」と政府からも、政治家からも語られるようになってきました。これを踏まえると、アメリカからの難民申請者が、IRB に付託されて、難民認定されることに対して、カナダの政府もネガティブな態度は表さず、むしろそれを使いアメリカに対して、「カナダがどういう国なのかわかるだろう」というような政治的メッセージを出していくことにもなるのかなという気がします。

――質問者 E（政治哲学）：人身売買などに関与したと疑われるものに対して適用される「指定外国人制度」ができた背景を伺いたいです。この背景にはどのようなものがあるのでしょうか。また人身売買に関与したという審査は公正になされているのでしょうか？

阿部：この制度ができたきっかけは、2000 年代に起こったある事件です。スリランカの人たちがブリティッシュコロンビア州のある港にポートに乗ってやってきて、そこで多くの人たちが難民申請をしたことがありました。当時は保守党政権だったこともあり、「こういった形でカナダにくることは許せない」という態度で、ここに「（カナダに船で来た背景には）人身売買も関わっているようだから、厳しく罰さなければいけない」という言説が広がり、こういう法律を作り出す背景になったわけです。

とはいえ、実際には、その事件の時にカナダにやってきたスリランカの人たちの多くは難民として認定されました。つまり、本当に迫害からの保護を求めてカナダにやってきた人たちが、かなりいたということです。そのため、「その人たちは、決して制度を濫用していたわけではない」と今は整理されています。

しかし、当時の保守党政権下では、先ほど述べたように「このような形でボートピープルが遠路カナダにまでやってきている」、「そこに犯罪組織が関わっているときには、とにかく厳しく対処しなきゃいけない」、さらに「きっと彼らは難民申請を濫用する人たちだろう」という考え方がかなり強かったようです。そのことが、指定外国人制度の法律を作るさいの、ある種の立法事実のようなものとして共有されていたということです。実際はほとんどの人は人身売買の被害者でもあったのかもしれませんが、同時に難民の要件を満たす人でもあったわけです。ただし、その船を運航してきた人は、人身売買の罪で起訴されたはずです。いずれにしても、こうした背景で作られた仕組みです。

――質問者 F（国際社会学）：先ほどの質問への回答として、アメリカで周縁化されて、追い出されていく人たちがカナダにやってくる可能性について言及されました。カナダにとって、この人たちがいる種、カナダの人道主義的な位置づけをもう一度盛り上げるような存在になるのではないかという話があったと思います。

アメリカとカナダの間で定められている安全な第三国協定には例外条件があり、「カナダの公共の利益にかなう」と見なされたときには、アメリカから来たとしても難民申請を受け入れる権限がすでにあります。この例外条件を、Canadian Council for Refugees やアムネスティ・インターナショナルは突破口として見ているようです。まさに「トランスジェンダーの人など、アメリカで迫害されるような人たちを受け入れることが、改めてカナダの役割を思い出させるきっかけになる」というようなステートメントも出ていました。これは難民支援をしてきた市民社会としても期待している部分なのかなと思います。

一方で、昨年発表された 2025 年以降の移民受け入れの上限数の減少や、2024 年に発表されたサーベイの結果で「難民・移民を受け入れすぎている」、「本物の難民じゃない人が多いと思う」という意見の割合がここ十数年で初めて「そうは思わない」という人たちの割合を超えたということもありました。背景には住宅の高騰などカナダに住む人の生活が苦しい、という理由があるとは思いますが、アメリカを写し鏡にして、「カナダはこういう風な国（人権を守る国）であるべきだ」という主張がある一方で、「偽物の難民が多い」とか「移民の人たちが多すぎる」という主張が支持されている状況があります。このように二極化している中で、カナダの難民受け入れ制度がどういう方向に向かっていくのか。思うところがあれば教えていただければと思います。

阿部：まず、最初に触れられた安全な第三国協定との関係からお答えします。例えば、中南米の人がアメリカで難民申請をしようとしたものの、アメリカでは受け入れられずに（アメリカを経由して）カナダに来た場合などは、アメリカが第三国になります。ですが、アメリカ国籍の人がカナダに来るときは、出身国自体がアメリカなので第三国協定の適用対象にはなりません。アムネスティが取り上げたのは、主にグアテマラなどの中南米やメキシコから来た人が、アメリカでは保護を得られずにカナダに行く、というケースだと思います。まさにその人たちは、第三国協定の例外によってカナダで保護される可能性がある人たちに当てはまります。

おっしゃる通り、カナダで去年行われた調査で「移民を受け入れすぎだ」という意見が多数になっています。これは、私の報告のなかで取り上げた「カナダが難民・移民を受け入れていた国家建設の段階を終えて、国家を維持する段階に来たことによって非正規なものに対する嫌悪感が強まっている」という話にも当てはまります。報告で取り上げたのはキャサリン・ドゥヴェルニュが2015年に出した本の一部を引用したものです。非正規・不法なものを嫌悪する、秩序を維持するという考え方がカナダではますます大きくなっていくのではないかなと思います。

この流れの中で、「多くの移民・難民が来ると秩序が乱される」というおそれから、そういうものを排除するという機運が、やはり根底で大きくなっていく潮流はあると思います。ただし、先ほど述べた通り、今回の第二次トランプ政権の登場によってどうなるのか、ということもあります。やはり「カナダをカナダたらしめているものは一体何なのか」という点を、もう一度問い直すことが必要になっていると思います。移民を受け入れる・難民を保護することは、カナダのアイデンティティにとって欠かすことができないことではないかと思っています。とはいえ、私は悲観的ですので、私の見立てとしてはカナダも国境を管理して異質なものを排除していく、というこれまでの潮流は、根底において続き、さらに強くなっていくだろうと思っています。ただ、歴史は偶発的なものですので、トランプの出現などによってカナダのアイデンティティそのものが再照射されて、移民や難民に対する寛容な態度がもう一度見直されていく余地もあるのではないかと期待しています。

――質問者 G（弁護士）：日本では、2023 年入管法改定の影響が大きく、さらに5月23日に発表されたゼロプラン²³も相まって、今の難民支援の現場は「二、三ヶ月前は日本もまだ牧歌的だった」と思えるくらいひどい状況です。そういう中で、今日はカナダの話聞いて、目指すところをきちんと自分の中でもう一度見定めたいという思いで参加させていただきました。

カナダで色々な状況が変わり揺れていることを勉強できたことも良かったのですが、カナダが昔のひどい状態だったところから、いろいろブレがありながらも現在では世界一の水準まで来た要因を伺えたことが良かったです。日本は、今どん底からさらに転がり落ちている状況ですので、改善する道筋を考えづらい状況ではありますが、それでも私たちが上を目指していくために、弁護士の立場で何ができるのでしょうか。あるいは市民や研究者も含めて、どこから何に手をつけていけばいいのでしょうか。カナダの経験から何を学ぶべきか、という視点でお伺いしたいです。

阿部：カナダには、カナダ難民弁護士協会（Canadian Association of Refugee Lawyers、CARL）という団体があります。今回の滞在中に、そこに所属している人たちと交流する機会がありました。CARL の人たちと話をすると、かれらは日本の弁護士のことを尊敬していました。私が「カナダでは、こんな素晴らしい判決や制度をよく勝ち取れましたね」と言ったところ、CARL の人たちは「あなたたちの力はすごい。戦い続けることだったら、日本の弁護士の方がは

²³ 出入国在留管理庁が2025年5月23日に公表した「国民の安全・安心のための不法滞在者ゼロプラン」のこと。

るかにすごい」と。「これだけ低い難民認定率なのに、なお戦い続けているということは驚異的であり、私たちも日本の弁護士を見習わなければいけない」と本気で言っていました。

何をすべきか、という点については、基本的にはやはり弁護士としての本来の仕事をするに尽きると思います。それぞれの人々が、それぞれの持ち場でできることをやっていくことだと思うのです。実際に、カナダの制度も日本並みに本当にひどい時期がありました。その時に、偶然も重なり、さまざまな出来事の積み重ねの中で、ある時期に大きく制度が生まれ変わったわけです。それは歴史の偶然だったかもしれませんが。誰かがコントロールして、その時期にそうなるように仕向けたのではなく、たまたまそういう政治家がそこに現れた。たまたまそういう事案が連邦最高裁に運ばれて、良い裁判官がその判決を出した。あるいは、市民社会の中にインドシナ難民を受け入れる人がいた。いくつもの偶然が同時期に集中して、良い成果を生み出したことはある意味、歴史の偶然なんです。何かが変わるときは「偶然」というのが大きなファクターになると思うのです。ただ偶然というのは、待っていても誰かが作ってくれるものではなく、それぞれの人々がそれぞれの持ち場でいつも準備してないとダメなものです。日本の難民認定手続きも、昔のカナダと同じようなひどい状況にですが、そのカナダが変わったということは日本にも変わる希望はあるということだと思います。

カナダもかつては日本と全く同じようなひどい問題ばかりでした。しかし、そのような状況からカナダはどうやって変わったかはある程度わかっています。日本は今後どう変わるかわかりませんが、カナダから学べることはやはりそれぞれの人々がそれぞれの持ち場でしっかりしたことをやり、そしてそれがあつた種の歴史の偶然の作用によって大きな変革を引き寄せるときが来るかもしれないということですね。それは本当に偶然なので、その時は来ないかもしれないけど、でもできることはやらなければならないのです。エーリヒ・フロム (Erich Fromm) というドイツの哲学者が「希望」を定義した際に「準備をすること」だと言っていました。時が来たら思いっきりジャンプできるように準備をしておく、それが希望ではないかと。『希望の革命』という本の中で、彼はこう言っています。「希望は受動的に待つことでも、起こりえない状況を無理に起こそうとする非現実的な態度でもない。希望はうずくまった虎のようなもので、跳びかかるべき瞬間がきた時に初めて跳びかかるのだ。・・・希望を持つということは、まだ生まれていないものためにいつでも準備ができていくということであり、たとえ一生のうちにも何も生まれなかったとしても、絶望的にならないということである。・・・弱い希望しか持たない人の落ち着くところは太平楽か暴力である。強い希望を持つ人は新しい生命のあらゆる兆候を見つけて、それを大切に守り、まさに生まれようとするものの誕生を助けようと、いつでも準備を整えているのである。」

初めてフロムの本を読んだときはよく意味がわからなかったけれども、今はとってもよくわかります。やはり準備することではないですかね。弁護士の人たちは準備を十分以上にやられているので、もうこれ以上のものを求めるとことはないかもしれませんが、重要なのは本来の仕事をするのではないのでしょうか。

――質問者 H (国際法・国際難民法) : カナダはやはりアメリカの隣人だからこそ、カナダ人としてのプライドがあるように感じています。それがオーストラリアの横だということで、(カナダと同じく難民保護が進んでいる国として有名な) ニュージーランド人もすごくプライドを持っ

ていたことに近い印象があります。例えば、ロジャー・ハインズ (Rodger Haines)²⁴がニュージーランドを変えたように、カナダも非常に大きな変革があったようなことです。これは、やはり弁護士の力があったと考えています。

弁護士が法廷に立って、裁判官を説得する際に、それを支えるために研究者としてできることがあるのではないかと考えています。研究者が今できること・やらないといけないことを教えていただければと思います。

阿部：私にそんなことを語る資格があるかはわかりませんが、研究者は本来の研究をきちんとすべきです。何者にも媚びることなく、おもねることもなく、自身の良心に基づいて書くべきことを書き、言うべきことを言う。それに尽きるのではないですかね。研究者は実務家ではありませんから、実務について論じたら実務家にはかなわないわけです。研究者は、やはり理想と言われるかもしれないけれども、「理論的には、国際難民法や他国の状況も含めて、こうなるはずだ」ということを書いていく。難民保護について、より良い制度をもたらしたいと思うのであれば、研究者にしかなし得ないことを、自分自身の良心に基づいて堂々と語る。例え、理想論と言われようとそれが研究者の役割なのですから。現実には媚びる必要はなくて、理想を語るというのは実務をダメにするものではなくてむしろ実務を引っ張っていくものです。より良いあるべきものを語り続ける姿勢が大切だなと思います。

日本とカナダの学問のあり方や学問を取り巻く雰囲気、特に人権法とか難民法に関して比較すると、やはり日本はすごく保守的な感じがするんです。それは日本に生まれ育っていると研究者といえどもやっぱり非常に保守的になってしまうのはやむを得ないのでしょうか。ですが、国際法・国際難民法・国際人権法など、日本の中にとどまらないテーマを扱う人は、保守的な鎧を取り除き、きちんとした理論を持って語っていく。それをやっていくということではないでしょうか。何も特別なことをやる必要はない、本来やるべきことを淡々とやることではないでしょうか。また、ある時に制度の変革に関わるような仕事を依頼されたら、今まで準備していたものを精一杯表現していくことだと思うのです。

――質問I (国際法・国際難民法)：難民法、移民法において安全な第三国や迅速化の話についてはカナダだけではなく、日本や欧州でも共通するような話だと思いました。安全な第三国に関連して、日本でもゼロプランの関係で「B 案件の類型化²⁵」が最近議論されているかと思いません。すでに要領上は、B 案件は面接をせずに不認定できるものだったのが、類型化することでさ

²⁴オークランドの法廷弁護士 (Barrister) で、1991 年にニュージーランドの Refugee Status Appeals Authority の創設メンバーとなり副議長などを歴任、2011 年から 2021 年までは Human Rights Review Tribunal の議長を務めた。

²⁵「国民の安全・安心のための不法滞在者ゼロプラン」の一環として実施が発表された難民申請の迅速化のための施策。2015 年に開始された「案件振り分け」(2018 年に一部見直し)において「難民条約上の迫害自由に明らかに該当しない事情を主張している」とされる B 案件を、出身国情報などをもとに類型化し、審査を迅速に実施することを目指すとされている。他方で、本来保護されるべき難民を誤って排除してしまう可能性が高まるなど、難民の保護や国際法の観点からの懸念が指摘されている(例えば、日本弁護士連合会「国際人権法に反する「国民の安全・安心のための不法滞在者ゼロプラン」に反対する会長声明」)。

らに迅速に不認定にしていく。認定のための迅速化ではなく、不認定にするために迅速にしてい
くということが起きていると思います。

ある意味、それは安全な第三国と同じように、「安全な出身国」だと言ってるのと同じような
ことではないかと理解しています。欧州でもそういうことが起きていると思っています。特定の
国の出身者は典型的に難民該当性を否定できる、とすることは理論的根拠がないと主張する論文
があることを踏まえて、（類型化に基づく難民審査）手続きの簡略化についてのご意見を伺いた
いと思います。

もう一点、迅速化の観点から、紹介があったオーストラリアとスイスの事例について質問で
す。オーストラリアの中で、手続き保証をしなかったことにより司法審査の段階で手続き保証の
面の課題が指摘されて、逆に審査期間が長引いたことはわかるのですが、スイスではなぜ法律扶
助を増やして丁寧なサポートをすることが迅速化に繋がったのかをご説明いただければありがた
いです。

――阿部：まずは、二点目からお話しさせていただきます。スイスの場合は、手厚い手続き保障
によって、不認定になった人が自発的に本国に帰るというケースが続出したようなんです。つま
り、手続きが簡略化されると、「自分は難民なのだ」と主張し、認定されるための機会を探ろう
として、もう一度難民申請したり、あるいは裁判に訴えたりするわけです。そのようなことによ
って審査の時間が長引いていきます。スイスの場合は、行政手続きの段階から手厚い保障をした
ことで、本人も（不認定という判断がでて）納得感が強く、政府が強要することなく自発的に
本国に帰る人の数が増えたようなのです。手続きを手厚くすることによって、結局手続き
の時間が短くなり、全体の手続き終了までの時間が短くなったと評価されているようです。

一点目について、ご質問にあった逆の立場からお話しさせていただくと、UNHCR のガイドラ
インにも書いてあるように、世界の難民認定の圧倒的な部分は集団認定という形で行われていま
す²⁶。個別認定を行っているのは先進国の中の一部です。今回のウクライナから逃れてきた人を
EU が一時保護で受け入れる²⁷、日本が特別枠で受け入れる²⁸、カナダが特別枠で受け入れるとい
うことも同じです。そこで「難民」という言葉は使っていませんけども、基本的にはこれらが集
団認定のスタイルです。こういうときには、個別的に（難民該当性を）チェックするのではな
く、この国や地域から来たというだけで認定する。そのような形で世界の多くの人たちは難民と
して認定されています。

この場合は、供述の信憑性の評価などいりません。そういう意味では、整合性のとれた判断が
100 パーセントできるわけではない供述の信憑性評価に頼るよりも、集団認定の方がはるかに良
いという議論もあり、UNHCR のガイドラインも含めて、集団認定という考え方を採用すること
が一つの流れとしてはあります。ただ、それは排除をするのではなくて受け入れる方向での認定
ですね。しかし、安全な第三国というのはある国から来たことによってむしろ排除する訳で、全
く逆の方向なのです。安全な出身国も同様です。

²⁶ UNHCR 「国際保護に関するガイドライン 11：一応の（Prima Facie）難民の地位の認定」、パラグラフ 3。

²⁷ 一時的保護指令（Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001）。

²⁸ 日本におけるウクライナからの避難者、および滞日ウクライナ人への対応については、以下を参照
[https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/ukraine_support.html]。

これについては、国際難民法の基本的な考え方としてかなり警戒しています。一般的な情報に基づいて出身国が安全だから返すというのはおかしいのではないかという議論です。私は難民条約上の本来の考え方からすると、やはり個別に判断しないと（実際に難民かは）わからないと思います。集団認定の場合は難民認定の方向でやりますから、この問題をクリアできるのですが、安全な第三国のような考え方を使得、「ある国から来る人を一律に排除するのは、難民条約に反する」という原理的な考え方が、私は本来あるべき姿だと思うんです。こうした批判も受けて、カナダは、（安全な第三国と見なされている）アメリカ（を經由して）から来ても、必ずしも全員が不認定というわけではなく、公共の利益にかなう場合は難民と認定するようにもしています。

日本では、安全な第三国という言葉は使われていませんが、「B 案件に当てはまるから（インタビューもせずに）不認定」というようなことが行われています。カナダのように「アメリカ（安全な第三国）から来た人であっても、必要に応じて個別審査の機会が保障されるのであれば、（安全な第三国の仕組みを導入しても）難民条約違反を回避できるという議論が成り立つとしても、「B 案件の人、ある国から来た人は一律に簡易手続きで却下する」というのはあまりにも乱暴すぎると思います。仮にこのような仕組みを導入するにせよ、何らかの形で個別にきちんとした審査を受けられる余地を残しておくことが難民条約適合性の観点からは必要になってくると思います。本来は安全な第三国の仕組み自体が国際難民法の視点からは歓迎はできません。そのうえ、それ自体が難民条約の理念に反する（一律に不認定とする）安全な第三国を丸ごと（特定の国や地域出身者に）適用するのは明白な難民条約違反になってくる。そういう考え方が B 案件にも当てはまっていくのではないかとかなと思います。

（以上）