

第7章 公正かつ効率的な庇護手続きの整備



© UNHCR / Bassam Diab

7.1 はじめに

1951年難民条約は、難民の地位およびその他の国際保護の必要性に関する審査について、最も適切であると考えられる手続きを構築するよう各締約国に委ねている。各国で採用される手続きは、難民の国際保護および人権擁護の義務に合致したものであると同時に、その国の憲法や行政法の構造の特殊性も考慮したものである必要がある。

本章では、公正かつ効率的な庇護手続きを難民の国際保護の原則に沿った形で整備するにあたり、その核となる要素と手続面での基準について述べる。また、本章では審査の迅速化に有益な手法についても概説する。多くの場合、単一の手続きを用いることが公正さと効率性の向上に役立つことが分かるだろう。

審査に割くことのできる資源、行政や司法の伝統、到着する庇護希望者の数など、国によって状況が異なるため、論じられる内容によっては、他国で発達してきた仕組みをそのまま用いることが妥当でない場合もある。したがって、本章で論じられる事項には、一部の国においてのみ適用可能なものも多く含まれている。

しかし、人権諸条約上の義務や世界各国の行政法の制度を反映した最低限の手続的保障と適正手続きの保障原則は、あらゆる国の庇護手続きにおいて取り入れるべきものである。

本章の各項では、以下の事項について検討を行う。

- ・ 公正かつ効率的な庇護手続き
- ・ 最低限の手続的保障
- ・ 情報保護に関する諸原則と基準に沿った秘密保持
- ・ 庇護申請の登録と審査（国境や空港で行われるものも含む）
- ・ 申請の受理可能性の審査手続き（第一次庇護国および安全な第三国概念のほか、一部の国において受理可能性審査の段階で適用されている庇護申請を審査する責任を分担する取決めに関する論点も含む）
- ・ 一次審における面接と審査（信憑性評価を含む）
- ・ 迅速手続き（明らかに根拠のない申請について適用されるものも含む）
- ・ 複数回申請および申請の放棄または取下げ
- ・ 不服申立てと実効的な救済手続き
- ・ 庇護手続きにおいて特別な配慮が必要な庇護希望者（子ども一般のほか、保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子ども、女性、家族、暴力・拷問の被害者、トラウマを抱えた人々、レズビアン、ゲイ、バイセクシャル、トランスジェンダー、インターフェックス（LGBTI）の人々、障がい者など）
- ・ 難民の地位の認定（安定的かつ恒久的な法律上の在留資格の付与、身分証明書および旅行証明書の発給に関する論点も含む）
- ・ 難民の地位の取消し、撤回および終止
- ・ 國際保護の必要がないと判断された者（こうした者の送還・帰国に関する論点も含む）

難民またはその他の理由に基づき国際保護を要すると認められた者の義務と権利に関しては、難民条約および国際人権法一般に定められている権利を含め、第8章で扱う。

公正かつ効率的な庇護を支える手続きの構造とは？

一次審および不服審査を通じて適切な難民認定審査の仕組みを確保するためには、議員の立場から、以下の事項について取り組むことが必要となる。

- ・庇護申請の登録を管掌する当局を特定すること。これは一次審の審査機関と同一の機関であってもよいし、別個の機関であってもよい。
- ・庇護申請の受付と申請者の国際保護の必要性に関する審査を管掌する、单一かつ専門的な中央当局を特定すること。申請の受理可能性の審査や国境での手続き、迅速手続きが設けられている場合には、これらの手続きを実施することもこの機関の責務に含まれる。
- ・一次審で申請者に対して不利益な決定が出された場合に、そうした決定に対する実効性のある救済手続きを確保するため、不服申立ての審査を管掌する独立性を有する専門的な審判所またはその他の機関を特定すること。
- ・上記各機関のそれぞれの責務と公平で適切な能力・資質を有するという要件について法律に規定を設けること。
- ・上記各機関が対応力を構築し、適用される国際難民法・人権法および適切な面接技法について研修を実施し、それにより職員が迅速かつ公正に職務を遂行できるようにするため、上記各機関に十分な人員と予算を割り当てること。

7.2 公正かつ効率的な庇護手続き

公正かつ効率的な庇護手続きは、難民条約の十全かつ包含的な適用のために不可欠な要素である。このような手続きを構築することにより、国家が難民条約上の難民と国際保護を必要とするその他の者を特定するとともに、そうした保護の必要がない者を見分けることも可能となる。法の支配の原理に基づく国内の庇護制度を完全なものとするためには、公正な基準に基づく手続きと認定判断の一貫性が不可欠といえる。

庇護希望者が庇護手続きに実効的にアクセスできるようにし、国家が国際的な義務を遵守できるようにするためには、適切な難民認定の仕組みが設けられ、関係当局の責任について国内法に明確な規定が置かれ、国境で実施される手続きも含め、手続きが明確化され、最低限の手続的保障について規定され、これが遵守されるようにすることが必要である。

单一の手続きを設け、国際保護のあらゆる潜在的な必要性について一つのプロセスのもとで審査することにより、難民条約や地域的な取決めに基づく難民の定義のほか、補完的（complementary）保護や副次的（subsidiary）保護の必要性についても、申請を全体として検討することができる。单一の手続きを用いることは、多くの場合、国際保護を必要とする者を特定する上で最も明確かつ迅速な方法といえる。特に、申請数が比較的少ない国々においては、迅速かつ効率的な单一の審査手続きを設けることが最も効率的で適切なアプローチとなることが多い。

一次審において質の高い審査を実現するための措置に投資することも、正しい認定判断を支え、不服審査にかかる負荷を減らすとともに一次審の決定の破棄率を下げるための戦略である。継続的な評価、審査の質という観点からの一次審の決定のレビュー、質の担保（quality assurance）のためのメカニズムの導入などがこうした措置に含まれる。

申請数や未処理件数が多く、これらの処理に困難をきたしている国においては、手続面におけるケースマネジメント・アプローチの利用・整備も庇護希望者の国際保護の必要性に関する審査の効率化・迅速化に資するだろう。たとえば、難民認定の蓋然性が高い国の出身者による申請について、複数名の申請を一括して登録したり、簡易な手続きやグループ単位での手続きにより審査を実施したりすることがこうしたアプローチに含まれる。迅速手続き（詳細については、第7.8節「迅速手続き」を参照）について、こうしたアプローチを採用する場合には、手続的保障を完全に満たし、審査の質の水準を確保した上で実施する必要がある。

- UNHCR『難民認定基準ハンドブック－難民の地位の認定の基準及び手続きに関する手引き－』（初版1979年、2011年再発行）
- Global consultations on international protection/Third track: Asylum processes (Fair and efficient asylum procedures), UNHCR, 2001（難民の国際保護に関する世界協議第3部会－庇護プロセス（公正で効率的な庇護手続き））
- UNHCR『任務遂行上の難民認定手続基準』（2003年）

公正かつ効率的な手続きは何をもたらすか？

庇護手続きの公正さと効率性がともに満たされることにより、以下の効果が期待される。

- ・難民が迅速に認定を受けることができ、安全を保障されて生活を立て直し始めることができるため、難民の利益に資することとなる。
- ・庇護申請を迅速かつ費用対効果の高い方法で、かつ人権の原則に則った形で処理することができるため、庇護国政府の利益に資することになる。
- ・難民受入れのシステムにかかる負担を全体として減らすことができ、庇護手続きの誤用や濫用を抑制し、庇護希望者が長期にわたって不安定な地位に置かれる避けることができる。
- ・外国人の入国を管理する国家の対応力を高めるのに大きく役立つ。
- ・自国が庇護希望者の存在に対処していることが明らかとなることで、国民が難民保護を支持する機運を高めることにつながる。
- ・国際保護に値しない者を迅速に特定し、こうした者の送還・帰国を促進する。

議員のためのチェックリスト

公正かつ効率的な手続き

国際法および各国における優れた実践例に沿った形で公正かつ効率的な手続きを発展させ、これを運用していくために、議員の立場から、以下の事項について取り組むことが期待される。

- ✓ 一次審における庇護申請の審査・判断を管掌する、单一かつ明確に特定された専門機関が法律により指定されることを確保すること。申請の受理可能性の審査や国境での手続き、迅速手続きが設けられている場合、これらの手続きを実施することもこの機関の責務に含まれる。この機関は、当該国の法制度に応じ、行政機関でもよいし、準司法機関であってもよい。この機関に対しては、十分なリソースが割り当てられることが必要であり、これには効果的な職責の遂行のために、能力・資質を備え訓練を受けた人員を配置し、質の高い出身国情報の調査・収集機能を整備することが含まれる。（詳細については、第7.7節「一次審における面接と審査」参照。）
 - ✓ 一次審において庇護希望者に対し不利益な決定が出された場合、これに対する実効性のある救済手続きを確保するため、不服申立ての審査を管掌する機関として、審判所または独立性および専門性を有するその他の機関を法律により指定すること。（第7.10節「不服申立てと実効的な救済手続き」を参照。）
- ✓ 法律で難民の地位の以外にも国際保護の形態が定められている場合、各申請のあらゆる国際保護の可能性について同一の機関によって審査されるよう、国際保護の必要性を特定するための単一の手続きの導入を支援すること。
 - ✓ 最低限の手続的保障および以下で述べられている各種事項の関連部分について、法律および政策に取り入れること。
 - ✓ 以下のために十分な予算およびリソースを割り当てることにより、認定審査の公正さと効率性をサポートすること。
 - 適切な資質を有する職員の採用や職員の継続的な研修のために十分なリソースを割り当てることなどにより、国境職員、登録担当者、審査官を含む職員が必要な能力を有しているよう確保すること。
 - 庇護手続きを管掌する機関が各申請に対して十分な情報に裏付けられた正確な審査を行なうことができるよう、出身国情報等を調査・収集する機能を整備すること。また、こうした情報の調査・収集機能において、庇護希望者の出身国や常居所国の状況と当地における法の整備や運用に関し、正確で偏りがなく、適時性を備えた情報が提供されること。

7.3 最低限の手続的保障

難民認定手続きは国によって異なるが、これは法的伝統の多様性、各国固有の事情、そして利用可能なリソースの違いを反映したものである。しかし、どのようなシステムが採用されているかに関わらず、最低限の手続的保障ないし適正手続きの基準とそのために必要な保障措置は、国境での申請を含め、すべての申請について保障される必要がある。また、受理可能性を審査するための簡易迅速手続きのように合理化された手続きが用いられる場合は、こうした手続きの対象となる申請についても最低限の手續的保障は必要である。

庇護希望者は適正手続きの保障のもと、合理的な期間内に**聴取される権利**を有しており、一次審においては法律により予め設置された单一かつ専門的な中央当局により、不服審査においては一次審を実施した機関とは別個かつ独立性を有する当局や審判所により審査が行われることが必要である。

最低限の手続的保障、適正手続きの保障とは？

UNHCR 執行委員会の結論および聴取される権利や効果的な救済を受ける権利などの国際人権基準を基礎として、法律および施行規則が最低限の手続的保障・適正手続きの保障を反映したものとなっていることが必要である。これらの保障には以下のものが含まれる。

- ・ノン・ルフルマンの原則に従って行動することが、庇護希望者が国境または国内で接する職員に義務付けられること。職員に対しては、送還に対する恐怖を表明した者がいた場合の取扱いについて明確な指示が与えられているべきであり、職員はそうしたケースを、庇護手続きを管掌する単一かつ専門的な中央当局による審査・決定のために付託することが義務付けられるべきである。
- ・自らの理解する言語および方法により、その後の手続きに関して、庇護希望者が必要な情報の提供とガイダンスを受けることができること。
- ・庇護申請に対し、特別に設けられた手続的枠組みの中で、明確に特定された当局および能力・資質を有する職員による審査がなされること。職員は必要な知識と経験のほか、庇護希望者が抱える特別な脆弱性や困難、ニーズに関する理解を備えていなければならぬ。
- ・庇護手続きがその全段階において情報保護と秘密保持の原則を遵守したものであること。（第 7.4 節「情報保護に関する諸原則と基準に沿った秘密保持」も参照。）
- ・庇護申請を関係当局に提出するにあたり、庇護希望者には、優れた通訳サービスを含む必要な便宜が図られるほか、法的助言と法的代理へのアクセスが与えられること。無料の法律扶助が利用可能な場合、経済的に困窮した庇護希望者に対してはこうした法律扶助へのアクセスが認められるべきである。庇護希望者には UNHCR の職員に連絡する機会も与えられるとともに、こうした機会が与えられるという点について正式に知らされるべきである。
- ・庇護希望者の供述内容について誤解が生じるのを避け、矛盾が存在する場合にはそれについて証明できるよう、申請者には個別面接の記録に対するアクセスが与えられるとともに、その内容に関しては申請者の同意を要するものとされること。（第 7.7 節「一次審における面接と審査」も参照。）
- ・立証責任は原則として庇護希望者の側が負うものの、あらゆる関連事実を確認し、これを評価する義務は庇護希望者と審査機関との間で共有されること。庇護希望者は自己の申請に関して可能な限り説明を尽くし、自己の申請の裏付けとして提出可能な証拠を提出することが必要である。審査機関の側には、利用可能な手段を用いて追加的な調査を行うとともに、申請に関連する情報を収集するという能動的な義務がある。（第 7.7 節「一次審における面接と審査」を参照のこと。）
- ・難民の地位が認められない理由については、事実に関するものであっても法律に関するものであっても、決定の中で述べられること。これらの情報については期限内に不服申立てを準備し、申立てを行うことができるよう、速やかに、書面により庇護希望者に提供される必要がある。庇護希望者に対しては、理解できる言語により、決定の理由とともに自己に不利益な決定に対して不服申立てを行う権利があることのほか、不服申立てに関して適用される期間制限とその手続きについて、口頭でも説明されるべきである。（第 7.7 節「一次審における面接と審査」を参照のこと。）
- ・難民として認定されなかった申請者に対しては、一次審を実施した機関とは別個かつ独立した当局（行政機関または司法機関）に対し、その決定について正式に再審査がなされることを求めて不服申立てを行うために合理的な時間的猶予が与えられること。実効性を確保するためには、救済手続きにおいては裁判所や審判所による審査が可能とされていなければならず、この審査においては最新の情報に基づき事実と法律の両面についての検討がなされなければならない。極めて限られた場合を除き、終局的な判断が出されるまでは、庇護希望者に対して国内にとどまる許可が与えられなくてはならない。（第 7.10 節「不服申立てと実効的な救済手続き」を参照のこと。）

議員のためのチェックリスト

最低限の手続的保障

最低限の手続的保障の適用を通じて国際基準の遵守が確保されるよう、議員の立場から、以下の事項について取り組まれることが期待される。

- ✓ 最低限の手続的保障ないし適正手続きの原則とその保障が確保されるために、本項で挙げられたすべての保障措置について法律や施行規則の中に定められること。これには以下の措置が含まれる。
 - 庇護希望者に対して必要な情報とガイダンスを提供することおよび国際難民法（特にノン・ルフルマンの原則）に従って行動することにつき、庇護手続きを管掌する当局およびその職員に対して明確に義務付けること。
 - 能力・資質を有する人員を配置した庇護のための特別の手続きを創設すること。
 - 庇護希望者は法的助言や法的代理の他、優れた通訳者による通訳サービスを受ける権利を持ち、また、UNHCRと連絡する権利を有する旨を規定すること。また、こうした権利について庇護希望者に知らせることを関係する当局に義務付け、法律扶助が利用可能な場合は、必要な場合に無料の法律扶助を提供すること。
 - 庇護希望者について、供述調書にアクセスする権利を有すること、また、供述内容に明らかに整合性を欠く点が見られる場合には追加面接により釈明する機会が与えられることについて規定すること。
 - 庇護希望者は自己の申請の理由を示さなければならぬが、その一方であらゆる関連事実を確認し、評価する責任は庇護希望者と審査機関との間で共有されるという点について規定を設けること。

この聴取される権利に基づき、庇護希望者には審査を管掌する当局に対して申請を行う機会が与えられなければならぬ、その前提として、第一に申請者の安全が確保されるとともに、申請者にルフルマンからの保護（国境において入国を拒否されないことおよび間接的なルフルマンから保護されることを含む）が与えられることが必要である。また、庇護希望者は、その基本的権利を侵害する行為に対して保護が得られるよう、**実効性のある司法的救済を求める権利**も有する。

- UNHCR 執行委員会「難民の国際的保護に関する結論第8号（XXVIII）難民の地位の認定」（1977年）
- UNHCR『UNHCR任務遂行上の難民認定基準』（2003年）

■ 不認定の決定が出される場合、難民の地位が認められない理由については、それが事実に關するものであっても法律に關するものであっても、書面によりそれを示すとともに、期限内に不服申立てを準備し、申立てを行うことができるよう速やかに、これらの情報を書面により庇護希望者に提供することを審査機関に義務付けること。

■ 庇護希望者に対し、理解できる言語により、決定の理由とともに自己に不利益な決定に対して不服申立ての権利があることのほか、不服申立てに関して適用される期限とその手続きについて口頭での説明を行うという点につき、審査機関に義務付けること。

■ 難民として認定されなかった申請者に対しては、一次審を実施した機関とは別個かつ独立した当局、裁判所または審判所に対し、その決定について正式に再検討がなされることを求めて不服申立てを行うために合理的な時間的猶予が与えられること。この審査においては最新の情報に基づき事実と法律の両面についての検討がなされなければならない。極めて限られた場合を除き（これについては第7.10節を参照）、終局的な判断が出されるまでは、庇護希望者に対して国内にとどまる許可が与えられること。

✓ これらの保障措置が運用上も遵守されるよう十分なりソースの割当てを確保すること。

7.4 情報保護に関する諸原則と基準に沿った秘密保持

庇護手続きにおいてはその全段階において庇護申請のあらゆる側面（庇護申請を行ったという事実そのものを含む）に関して秘密の保持がなされるべきである。秘密保持を確保することは、庇護希望者が安心感と信頼感を持つことのできる環境を整える上で不可欠であり、これは適正かつ正確な審査に必要な申請に関連するすべての情報が開示されることに役立つ。

情報保護に関する諸原則と人権法の基準によれば、機微にわたる事項を含む個人に関するデータは秘密として保持されるべきであり、本人が十分な説明を受けた上で同意を与えない限り第三者に開示することはできない。こうした情報の開示するにあたっては、具体的かつ正当な目的を達成する上の必要性と比例性を満たすこと必要となる。

ゆえに、原則として国家は、本人が情報の開示に明示的な同意を与えていない限り、庇護希望者であるか難民であるかを問わず、その者の地位に関する情報を他国の当局に開示することは控えるべきである。このことは開示先となるのが難民の出身国である場合に特に該当する。これは難民の個人情報のほか、庇護申請を行った事実自体を含め、その申請に関するあらゆる事項について当てはまる。

こうした情報を開示してしまうと、当該個人やその家族・関係者を重大な危険にさらすことになるおそれがあり、これにより新たに保護を要する危険が生じ、帰還の可能性がなくなってしまう場合もある。正当な理由に基づかない情報開示や、目的との関係で必要以上の情報開示を行うことは難民のプライバシーに対する権利の侵害を構成しうる。

しかしながら、庇護希望者および難民に影響を及ぼしうる情報保護に関する原則の例外も存在する。たとえば、UNHCR 執行委員会は、情報保護に関する諸原則と国際人権法上の義務に沿った形で実施される場合には、一定の個人のデータについて適切な情報共有が行われることで、各国が欺罔的な申請に対処し、難民および庇護希望者の非正規移動の問題に対応し、国際保護に値しない者を特定するのに資する面があることを認めている。

情報保護に関する諸原則および義務によれば、個人情報が国内の法執行機関や国内裁判所に共有されるのは、以下の要件をすべて満たす場合であるとされている。

- 重大な刑事事件について、これを探知、防止、捜査または訴追する目的のために必要性があること。特に、個人または公の安全を脅かす、差し迫った現実の危険が存在する場合にこれを避けるために情報共有が必要な場合。
- 情報の共有を求める法執行機関や裁判所が当該刑事事件について探知、防止、捜査、訴追を行うにつき、管轄権を有すること。
- 情報の共有が、法執行機関や裁判所による当該目的の達成にとって実質的に役立つものであり、かつ、他の情報源からは当該個人情報を取得することが不可能であること。

議員のためのチェックリスト

情報保護に関する諸原則と基準に沿った秘密保持の確保

秘密保持ならびに情報保護の諸原則および基準の遵守を確保するため、議員の立場から、以下の事項について取り組みが行われることが期待される。

- ✓ 庇護希望者および難民が潜在的なリスクにさらされていることを念頭におき、その個人情報（指紋その他の生体情報を含む）の秘密を保障するための規定を法律に置くことを支援すること。
 - ✓ 個人情報の保護に関する国内法制度がそれほど整備されていない場合、庇護法に秘密保持が確保されるよう適切な保障措置を取り入れることにつき検討すること。
 - ✓ 他国から庇護希望者や難民の情報を開示するよう求められた場合に情報保護に関する諸原則と国際人権法に基づく義務が遵守されなければならないという点、また、個人情報が国内の法執行機関や国内裁判所に共有されるのは本項で述べられている要件が満たされる場合に限られるという点について、法律において明確に規定すること。
 - ✓ 国境警備や保安を担当する職員、レセプション・センターの職員、カウンセラー、通訳者、法的アドバイザー、医療従事者を含む、庇護希望者および難民
-
- 情報の共有を行うことで、庇護希望者もしくは難民またはその者の家族や関係者のプライバシーに対する権利やその他の人権が均衡を失するほどに侵害されることがないこと。

被害者や証人に関する情報については、その共有にあたりそれらの者から必ず同意を得なければならない。（犯罪人引渡しの文脈における秘密保持に関する詳細については、第4.2節「庇護国への入国とノン・ルフルマンの原則の射程」の「犯罪人引渡しの手続き」を参照のこと。）

法執行機関が庇護に関するデータベースにアクセスすることが認められている国もある。しかしながら、こうした取扱いは、庇護希望者がそれ以外の者と比較して犯罪の嫌疑をかけられやすくなるものであり、これにより差別禁止の原則に抵触するおそれがあるということに留意する必要がある。こうした取扱いをすることで、庇護申請と犯罪行為の間に存在しないはずのつながりが存在するかのような誤解を招き、外国人に対する恐怖心や不寛容を助長する場合もありうる。人の移動を効果的に管理し、社会の中に緊張状態が生じるのを避けるという観点からすると、これは非生産のことといえる。

- Policy on the protection of personal data of persons of concern to UNHCR, UNHCR, 2015
(UNHCR の関心対象者の個人情報保護に関するポリシー)

関わる仕事をするすべての職員について、庇護希望者や難民から取得した情報やこれらの者に関する情報について守秘義務を負う旨を規則により明確に定めること。

- ✓ 法執行機関が庇護に関するデータベースにアクセスすることを可能とする法律が検討されている場合、こうした法律は庇護を求めることが犯罪とはされていないにもかかわらず、犯罪の嫌疑があるかのような推定をもたらすものであり、庇護申請と犯罪との間に存在しないはずのつながりが存在するかのような誤解を招き、外国人に対する恐怖心や不寛容を助長するおそれを有するという点について注意喚起を行うこと。
- ✓ 当局が庇護申請を審査するのに必要となる情報を、申請上迫害の主体とされている者から取得しようとする行為について法令上これを許容するような規定が存在する場合、この規定に対して反対の立場をとること。こうした行為は庇護希望者やその家族・被扶養者が出身国に帰還した場合に直面しうる保護上のリスクを新たに生じさせるものであるとともに、出身国で居住を続けている家族や関係者の自由や安全を脅かす結果を招きうる行為である。

7.5 庇護申請の登録と審査

どのような方法でその国の管轄内に到着したかに関わらず、すべての庇護希望者には公正で、差別的でない、自己の申請の性質に照らして適切な審査手続きへのアクセスが認められるべきである。

UNHCR 執行委員会は、「難民の国際的保護に関する結論」第 91 号（難民および庇護希望者の登録に関する結論）において、庇護申請の登録手続きが以下の事項を満たすべきであるとの勧告を行っている。

- ・ 難民の安全と尊厳に適切に配慮するとともに、威圧的・圧迫的・差別的ではない方法により実施されること。
- ・ 秘密保持に関する基本原則を遵守すること。
- ・ 容易にアクセスでき、かつ、安全で安心できる場所において実施されること。
- ・ 十分に訓練を受けた職員により、かつ、十分な人数の女性の職員を配置して実施されること。すべての職員に登録の手続きと要件について明確な指示が与えられていること。
- ・ 庇護希望者は（原則として）個別に登録されること。

空港を含む国境で行われる庇護申請に関しては特有の問題が生じるが、これは、庇護希望者は一般的に国境や空港にとどめ置かれ、正式な庇護手続きの対象とされた場合にのみ、上陸を認められるからである。こうした状況において、国際保護の必要がない者について遅滞なく処理し、適切な場合には速やかな送還の実施を確保することに各国が関心を有していることは理解できることである。しかしながら、このことは、たとえば国境警備を担当する職員に対し、庇護申請についての実体審査を行うことを含め、広い権限が付与されているものの、庇護に関する事項について限られた専門性しか有していないなかつたり、あるいはこうした専門性を全く有していないなかつたりするような場合、問題となりうる。国境での入国管理に関しては、以下の事項が確保されることが望ましい。

- ・ 庇護希望者に対しては、身分証明書や渡航文書の所持の有無に関わらず、領域内へ入ることが許可されるとともに、庇護申請に対して終局的な判断が出されるまでは一時的に国内にとどまる権利が付与されるべきである。身分証明書を所持していない場合には、難民条約第 27 条に基づき身分証明書が発給されるべきである。
- ・ 国境での出入国管理を担当する職員は庇護申請に対する決定を行うべきではなく、ノン・ルフルマンの原則に従って行動し（詳細については、第 4.2 節「庇護国への入国とノン・ルフルマンの原則の射程」を参照）、庇護手続きを管掌する部局に庇護希望者の案件を付託することが求められるべきである。
- ・ 入国しようとする者の状況に照らして庇護申請に関連する問題があるのではないかと思われる場合、その者に対して庇護申請の手続きとその流れについて説明を行うとともに、当該案件は庇護手続きを管掌する中央官庁に付託され、そこで庇護申請の受理可能性についての審査が行われ、適切な場合には申請についての登録と本案審査が実施されるようすべきである。

議員のためのチェックリスト

庇護申請の登録と審査

庇護申請が公正かつ効率的に登録され、国際基準に沿って審査がなされるよう、議員の立場から、以下の対策を講じることが期待される。

- ✓ 庇護申請の登録・審査を行う当局を法律により指定し、国境での出入国管理を担当する職員には登録・審査の権限を与える、庇護を希望した者については登録・審査を管掌する当局に付託することを義務付けることを確保すること。
- ✓ 庇護希望者の定義には、一定の形式に沿って正式な申請を提出したかどうかに関わらず、庇護の希望を表明したあらゆる者が含まれること、また、法律上、被収容者（入管収容を含む）が庇護申請を行うにつき直接または間接の障害が存在しないことを確保すること。
- ✓ 庇護希望者とそれに同行する家族全員について登録が行われるとともに、身分証明書が発給されることを確保すること。この身分証明書は、庇護希望者としての地位があることを証明する内容のもので、庇護申請に対して終局的な判断が出されるまで有効なものとする。
- ✓ 法律により、空港を含む国境で申請を行った庇護希望者について、入国地点において身柄を拘束して行う特別な手続きのもとで審査を行う旨が規定されている場合、自国の事情のもとで、こうした取扱いが適切といえるかを精査すること。こうしたアプローチが採用されている場合には、国内で申請が提出された場合と同様の適正手続きに沿うことが保障されること。差別禁止の原則（詳細については、第8.2節「差別禁止の原則」を参照）により、申請が国境で行われたか国内で行われたかに関わらず、すべての庇護希望者について同一の基本原則と保障の享受が認められることが求められる。
- ✓ 法令上、国境において申請を行った庇護希望者について領域内に入る権利が否定されている場合、こうした制限の適用対象を明らかに根拠のないもしくは濫用であることが明白な申請、または二国間もしくは多数国間の合意に基づき他国が審査すべきか否かを判断する必要のある申請（第7.6節「申請の受理可能性の審査手続き」を参照）に限定すること。また、こうした手続きにおいて最低限の手続的保障を確保すること。上記のケースに該当する場合であっても、養育者から分離された子ども、高齢者、障がい・疾病・トラウマを有する者など、特に脆弱性を有する庇護希望者については常に領域内に入ることが認められ、通常の手続きのもとで審査が実施されるという点（第7.11節「庇護手続きにおいて特別な配慮が必要な庇護希望者」を参照）について法律で規定すること。

国境で提出される申請

- ✓ 身分証明書や渡航文書の所持の有無を問わず、国境で申請を行った庇護希望者について領域内に入ることが認められるとともに、申請に対する終局的な決定が出されるまで一時的に国内にとどまるのできる権利が付与されるという点について法律で規定することを確保すること。

- ✓ 国境へのアクセスおよび庇護手続きへのアクセスが実効的なものとなっているかをモニタリングするために国境の入国管理の現場への視察を実施し、または国内の人権委員会やオンブズマンにこのようなモニタリングを実施するよう提案することについて検討すること。

国境や空港において出される決定には実体的な側面に関する判断が含まれ、また、時として非常に厳しい時間的制約のもとで実施されるものであるから、その決定に過誤が生じる危険性はより高くなる。そのため、以下の対応が不可欠といえる。

- ・ 適切な手続的保障が設けられること。これは最低限、「オンショアで」（国内で）実施される迅速手続きにおけるのと同程度のものでなければならない。
- ・ 事務的な理由によるか実体的な判断に関わる理由によるかを問わず、一定の期限までに結論を出すことができない場合には、庇護希望者が領域内に入ることを認めるとともにその申請を受理して通常の手続きのもとで審査を行うこと。
- ・ 法的助言、UNHCR および UNHCR の正式なパートナーとして活動を行う非政府組織（NGO）に対し、国境および空港のトランジット・ゾーンのいずれにおいてもアクセスが保障されること。

申請の審査に関する情報については、第 7.7 節「一次審における面接と審査」、不服審査における審査に関しては、第 7.10 節「不服申立てと実効的な救済手続き」を参照のこと。拷問の被害者、女性、子ども（特に家族から別離した子ども）など特別な配慮が必要な者に関しては、第 7.11 節「庇護手続きにおいて特別な配慮が必要な庇護希望者」を参照。

- UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論第 91 号（LII）難民および庇護希望者の登録に関する結論」（2001 年）

7.6 申請の受理可能性の審査手続き

国際保護を付与する第一次的な責務は庇護が求められた国の当局にある。よって、庇護希望者および難民は自分たちが到着した国か、またはそれ以外に管轄権を有する国家がある場合にはその国家によって審査され、当該領域内において保護を与えられるべきである。

しかし、多くの国では、申請を実体面または本案に関して審査すべきか否かを判断するために庇護手続きにおいて申請の受理可能性を審査する手続きを導入している。こうした受理可能性の審査は、申請の実体審査を実施する責任を有する国が他に存在するか否かを判断するために用いられる。難民認定を管掌する中央官庁とは異なる機関（たとえば国境の入国管理を担当する部局）が庇護申請を受け付け、初期の面接を実施する場合もあるが、中央当局に付託することなく、申請の受理可能性についての決定を行うべきではない。

受理可能性の審査手続きが用いられる場合、庇護希望者は申請を行った国において実体的な難民認定審査にアクセスすることが認められない場合があるが、それは以下のようない場合である。

- ・ 庇護希望者が他国（「第一次庇護国」）において実効的な保護を受けている場合、これを根拠として申請の不受理を宣言することができる。ただし、当該国における保護が当該申請者にとって現実に利用可能かつアクセスできるものである場合に限られる。

第一次庇護国とは？

第一次庇護国は、庇護希望者が第三国で既に保護を受けており、当該国に帰って、そこで保護を享受することができる場合に用いられる概念である。

庇護希望者を第一次庇護国に送還しようとする場合には、その者が送還先の国で再入国を認められるか否か、また、そこで保護（内容については本項で述べる）を享受することができるか否について個別の評価がなされなければならない。庇護希望者に対しては、第一次庇護国において保護を受けるとの推定を争うための実効的な機会も与えられるべきである。

- 当該庇護申請について実体審査を行う責務を他国（「安全な第三国」）が引き受けている場合。これは当該国において庇護希望者が入国を認められ、ルフールマンから保護されるとともに、国際的に認められた基準に従って庇護を求める、これを享受することができる場合に当たる。

この手続きの結果として出されうる決定は、次のいずれかである。一つは、申請が受理可能であることを宣言する決定であり、これに引き続いて当該国内において庇護申請について実体審査が行われることになる。もう一つは当該申請は当該国において受理されないものである旨を宣言するものであり、この決定においては庇護申請の実体面については審査がされていないこと、および特定の第三国によって審査が行われるべきことが明示的に述べられる必要がある。

各国がこのような概念を用いる場合には、それについて国内の法律に規定が置かれるべきである。また、国内裁判所による司法審査の対象とされ、かつ、国内裁判所の関与のもとで執行可能とされるとともに、以下に述べる基準に適合するものとされるべきである。

受理可能性の審査手続きは国際的な難民保護の原則に矛盾するようなものであってはならず、多くの要件の充足と手続的保障の確保が必要とされる。特に、当該難民が第一次庇護国に入国を認められ、一定の水準の取扱いを受けられるかという点に関する個別審査は、ルフールマンからの保護をはじめ、難民条約および国際人権基準に応じたものでなくてはならない。また、第一次庇護国において滞在する法的権利が認められることが不可欠である。

関連する国際的取決めや地域的取決めに加盟していることは保護が与えられ、権利が尊重されることを示す一つの指標とはなりうるが、保護の存否を判断するにあたっては、実際の国家慣行とその責務の継続的な遵守の有無が決定的なものとされるべきである。UNHCR がそのマンデートに基づき難民認定手続きを実施している国については、原則として第一次庇護国としてみなされるべきではない。UNHCR がそうした機能を果たしているのは、当該国家が 1951 年難民条約や 1967 年難民議定書に未加盟であったり、その国が難民認定審査を実施し、実効的な保護を与える能力を有していないことを理由とする場合が多い。

個々の難民に対しては、受理可能性の審査手続きの中で、自己の個別の事情に基づいて、「第一次庇護国」とされる国において保護を受けられるとの推定を争う機会も与えられなければならない。上記の要件が満たされる場合であっても、庇護申請を審査する責務を有する「第一次庇護国」が存在することを根拠として申請を拒絶するのは適切ではないケースもある。たとえば、第一次庇護国における治安や法の支配、人権の状況により安全で尊厳のある形での帰還ができない場合、当該難民が現在いる国に何らかのつながりを有している場合（たとえば、広い意味での家族がいる場合や、過去に居住または長期滞在していたことがある場合、文化的なつながりを有している場合など）、その他のやむを得ない人道上の理由が存在する場合、などである。

加えて、国際協力と国家間の連帯および責任分担の原則から、大規模な難民の流入により難民を受け入れ、保護するのに困難が生じている国など、重い負担がかかっている国から移動してきた難民に対しては、到着先の国が難民認定を行うとともに保護を与えることが必要となることもある。到着した国で庇護を求め、享受することについての庇護希望者の意思についても可能な限り配慮がなされるべきである。

こうしたケースにおける手続きでは、移送先の国の安全性について個別の事情に基づく評価がされなければならず、移送に先立ち適正手続きの保障が設けられた手続きにおいて移送を行うことが適切であると個別に評価された場合に限って移送が実行されるということが明文で規定されるべきである。移送前の審査は、保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもを含む脆弱性を有する者にとってはとりわけ重要である。子どもの最善の利益は最優先の考慮事項とされなければならない。移送を実施するにあたり、この審査においては庇護希望者に関して次のことが判断されなければならない。

- ・ 移送先の候補となる国に再入国し、庇護手続きの期間中は合法的にその領域内にいることが許されること。
- ・ ルフルマンから保護されること。
- ・ 難民の地位およびその他の形態の国際保護についての審査を受けるために公正かつ効率的な手続きにアクセスできること。
- ・ 国的に認められた基準に従った取扱いを受けること（たとえば、申請者へ適切な待遇がなされること、医療、教育および基本的サービスへのアクセスが与えられること、恣意的に収容されないとの保障が与えられること、特別な配慮が必要な者が特定され、支援が与えられること）。
- ・ 国際保護の必要性があると認定された場合は、庇護を享受するとともに恒久的解決策へのアクセスが認められること。

関連する国際的決めや地域的決めに加盟していることは保護が与えられ、権利が尊重されることを示す一つの指標とはなりうるが、保護の存否を判断するにあたっては、公正かつ効率的な庇護手続きの構築とその実施を含め、実際の国家慣行とその責務の継続的な遵守の有無が決定的なものとされるべきである。

安全な第三国とは？

安全な第三国は、庇護希望者が現に庇護を求めている国に到着する前に通過した安全な国において庇護申請を行うことが可能であり、かつ、そうすべきであったという状況に用いられる概念である。庇護希望者が途中立ち寄った国（第三国）がその者の再入国を認め、その申請の本案に関して公正かつ効率的な手続きで審査を行い、かつ、難民として認定された場合には難民としての保護を享受できるという場合には、実体面での審査を行わないとの決定を下すことができる。

この安全な第三国概念を適用しようとする場合、当該第三国が個別の庇護希望者にとって安全であるということを立証する立証責任は当局の側が負っており、後述のとおり、庇護希望者にとってその国が安全であるか否かという点について個別事情に基づく審査が実施されなければならない。庇護希望者には、当該第三国が安全であるとの推定を争うための実効的な機会も与えられる必要がある。

庇護希望者が現在いる国に何らかの結びつきや密接なつながりを有している場合、これらの事情は考慮されるべきである。UNHCRでは、家族関係、当該国において過去に得ていた権利関係（過去の居住歴や長期滞在歴など）、言語や文化の他、これらと類似する関連性などがこうしたつながりに当たるとしてきた。こうした連関の有無を考慮することに加えて、UNHCRの見解では、庇護希望者がそれまでに構築したつながりなどに照らし、以前いたことのある国に行くことが当該庇護希望者にとって合理的である場合に限り、安全な第三国概念が適用されるべきである。

庇護希望者は、手続きの中で、その個別の事情に基づき、第三国（第三国）において公正かつ実効的な庇護手続きにアクセスでき、保護を受けられるとの推定を争うための機会も与えられなければならない。

これまで述べた要件が満たされる場合であっても、庇護希望者が過去にいたことのある国が責任を負うべき「安全な第三国」であるとの理由で申請を却下することが適切とは言えないケースも数多く存在する。当該国の治安、法の支配、人権の状況により、安全かつ尊厳ある形での帰還ができない場合や、その他のやむを得ない人道上の理由が存在する場合などがそれである。

加えて、第一次庇護国（第三国）の概念と同様、国際協力と国家間の連帯および責任分担の原則から、大規模な難民の流入により難民を受け入れ、保護するのに困難が生じている国など、重い負担がかかっている国から移動してきた難民に対しては、到着先の国が難民認定を行うとともに保護を与えることが必要となる場合もある。到着した国で庇護を求め、享受することについての庇護希望者の意思についても可能な限り配慮がなされるべきである。

庇護希望者が単に乗継ぎのために第三国を経由しただけで、そこで庇護申請をしたことがない場合には、一般的に、その者の庇護申請を受理し、本案審査を行う責務は、その庇護希望者が現在いる国にある。

庇護希望者が非協力的、または書類を有していない場合

その他の類型の庇護希望者については、たとえば、当局に対して非協力的であったり、正規の手段以外の方法や真正でない書類を使って入国したり、書類を破棄したりした場合であっても、そのことのみを理由として庇護手続きへのアクセスを否定されるべきではない。こうした行為自体は申請が濫用であるとか虚偽であるということを導くものではなく、申請が濫用であると推定される場合にはそれがどんなものであれ、その真否について審査がなされる必要がある。

初期の段階で協力が得られなかつたとしても、それはコミュニケーションに支障があつたからであつたり、混乱、苦悩、疲労、あるいは恐怖の影響によるものである場合もある。繰り返し協力を求めたにも関わらず、身分を証明することに協力することを拒み、あるいは自己の申請に関して情報を提供することを拒否する場合には、申請に対する審査の適正な実施にとって深刻な悪影響が生じる。

庇護申請に期間制限を設けることについて

実体面に関する審査へのアクセスを否定することを目的として、庇護申請の提出に期限を設けるべきではない。一定の状況のもとで申請の遅れが信憑性に影響を与えることはありうるとしても、庇護希望者が所定の期間内に庇護申請を提出しなかつたり、その他形式的な要件を満たさなかつたことだけをもって、当該庇護申請を審査の対象から除外するような取扱いはすべきではない。

国内法令上、庇護申請が「直ちに」または「遅滞なく」提出されるべきとされている場合、この要件に関しては厳格に解釈されるべきではない。国際保護を求める申請が可能な限り最も早いタイミングで提出されなかつた場合であつても、その申請者が難民であるということはありうる。申請者が条約加盟国に到着後、直ちに国家当局に接触し、法律上の手続きをとらない場合について、申請の理由に関する信憑性とは無関係の多くの正当な理由が考えられる。申請前に弁護士に相談する必要があると考えた場合や、トラウマや文化・ジェンダーに関連する問題の結果、申請が遅くなつた場合などである。

庇護希望者本人が出頭して申請を提出する必要があるとされている場合、これが現実的ではない場合（たとえば、収容されている場合）には、代理人を通じてまたは書面で申請を提出できる旨の規定を設けておくべきである。

入国後どの時点でも庇護申請が可能であるとしておくことは、後発的難民としての認定を求める申請を可能とするためにも不可欠である。たとえば、このことは、ある者の出身国の状況がその国にいないう間に変化したり、自らの行動の結果としてその状況に変化が生じたりして、これにより国際保護の必要性が生じた場合に必要となる。

- Summary conclusions on the concept of “effective protection” in the context of secondary movements of refugees and asylum-seekers (Lisbon expert roundtable, 9-10 December 2002), UNHCR, 2003（難民および庇護希望者の二次的移動の文脈における『実効的保護』の概念に関する結論）（リスボン専門家円卓会議 2002 年 12 月 9 日～10 日））
- Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, UNHCR, 2013（庇護希望者の移送に関する二国間および多国間の取決めに関するガイダンスノート）

議員のためのチェックリスト

申請の受理可能性の審査手続き

- ✓ 迫害からの保護を求め、これを享受する権利が保障されるよう、議員の立場から、以下の事項について働きかけ、確保することが期待される。
- 本項で述べた適切な手続的保障が設けられることを条件として「第一次庇護国」や「安全な第三国」の概念が適用される場合を除き、法律上、庇護申請に対する実体審査を自動的に制限するような規定が設けられていないこと。
- 当局に対する庇護申請の提出について厳格ないし厳密な期限が課されないこと。
- 受理可能性が欠けることを理由として審査を却下する場合、申請について「不認定」ではなく「不受理」であるとの宣言がなされることを法律上規定すること。このような区別を設けることは、申請の不受理が実体面での審査に基づくものではないということを十分に反映する上で必要である。
- **第一次庇護国**
- ✓ 第一次庇護国概念の適用について法律で規定されている場合、当該国における保護について現時点において真に「利用可能性」（対象者にとってアクセス可能であること）および「実効性」（難民条約および本項で述べた基準に合致すること）の両方が満たされているか否かについて個別の審査を要することとするよう提唱すること。
- **安全な第三国**
- ✓ 乗継ぎのための経由国や過去に滞在していた国をはじめとする第三国が難民審査の責務を有することを根拠として（すなわち「安全な第三国」の概念により）申請の不受理を宣言する旨の法律上の規定には反対の立場をとること。こうした規定を設けるよりも、責任の分担に関して二国間または多数国間の合意（詳しくは後述）を目指す交渉のために取り組むことが期待される。
- ✓ 「安全な第三国」の概念について、これが法案審議の段階で検討されている場合、以下の条件を付すよう提唱することが期待される。
- 第三国において難民認定審査を受けるために庇護希望者を安全に移送することができるかどうかという点について個別審査が実施されるとともに、申請者には当該第三国の安全性について、その推定を争うための実効性のある機会が与えられなければならないこと。
- 「安全な第三国」との認定には、当該国において庇護希望者がルフルマン、迫害およびその他の侵害を受ける危険から保護されると判断されなければならないこと。
- 庇護希望者がその基本的権利を保障され、国際的に受け入れられた基準に従った取扱いを受けること。
- 庇護希望者に対し、まず第三国において庇護申請をするよう求めることが公正かつ合理的であるといえるよう、庇護希望者が既に当該第三国との間で何らかの結びつきや関連性を有しているべきであること。
- 第三国が当該庇護希望者の再入国を認め、かつ庇護手続きの期間中は合法的にその領域内にいることを許可する旨、明示的に約束していること。
- 当該庇護希望者について、公正かつ効率的な手続により実体面の審査を行い、難民と認定された場合には難民条約および難民認定書に定められた権利へのアクセスを認める旨、第三国が明示的に約束していること。
- 第三国が個々の庇護希望者にとって安全であるという点を認定するにつき、その立証の負担は庇護希望者を移送しようとする当局の側にあること。

庇護申請に対して審査を行う責任の分担に関する取決め

庇護手続きは一般的に、庇護希望者が到着した国またはその他の理由で管轄権を有する国（海上における拿捕が実施される場合など）の領域内で実施されるべきである。こうすることが、通常、受入れのための施設と公正かつ効率的な庇護手続きへのアクセス（これは保護の必要性に配慮した入国システムにおいて核となる要素である）を提供し、庇護希望者個人の権利を保護する上で最も実用的な方法である。

庇護希望者には、最初に申請が可能な機会に申請を行わなければならないという義務は課されていないものの、どの国で庇護を求めるかを全く自由に選択する権利が認められているわけではない。しかしながら、庇護希望者の意思については可能な限り考慮されるべきである。

庇護申請を審査する責任の割当てや分担に関して、二国間または多数国間の合意により取り決めておくことは、一国の単独判断で審査の責任が他国にあるとする決定を行う場合と比べて望ましいことである。こうした取決めの実効性と持続性を最大化するためには、取決めの中で庇護希望者の権利について規定しておくとともに、審査の実施と保護の付与に対して責任を有する国を決定するにあたり申請者の意思を考慮するという点についても定めを置く必要がある。

一定の状況のもとでは、海上における拿捕を実施した国の領域外において国際保護に関する審査を処理することが、通常の「国内」手続きの代替として用いられる。特に、より公正な責任の分配と利用可能な保護の領域の拡大のためになされる責任分担の取決めの一環として、**領域外手続き**が用いられる場合がこれに該当しうる。

こうした手続きは、一つないし複数の国が、庇護希望者の到着した国の領域内において難民の地位の認定審査を実施し、申請者およびその家族について国際保護を受ける資格を有するとの認定がされ次第、直ちに審査を実施した国の領域に移住させることが合意された二国間または多数国間の取決めに基づいて行われる必要があるかもしれない。領域外手続きおよび受入れに関する取決めは、適用可能な国際的および地域的な法的基準（特に、後述する国際難民法および国際人権法に基づくもの）に従うものとする。

- Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, UNHCR, 2013（庇護希望者の移送に関する二国間および多国間の取決めに関するガイダンスノート）
- Protection policy paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: Legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial Processing, UNHCR, 2010（保護に関するポリシーペーパー—海上における拿捕と国際保護に関する申請の処理—領域外手続きに関する法的基準と政策上の考慮事項）

庇護申請に対して審査を行う責任の分担に関する取決めにおいては何を規定すべきか？

庇護申請の審査に関して責任分担の取決めをする場合、法的な拘束力のある文書とすることが最も適切な実施に資する。こうした取決めを行うことで、保護の必要な者がその申請について公正な審査にアクセスすることを可能とするとともに、審査の実施と保護の付与に関する各国の責任の所在を明確化することに役立つ。

以下の点が満たされる場合、このような取決めは各国と庇護希望者の両方にとって有益なものとなる。

- 適用される難民法および人権法の基準が満たされること。これには、移送が適切であるか、移送先において再入国が認められ、ルフルマンから保護されるとともに、国際的に受け入れられた基準に従った取扱いを受けることにつき保障があるか否かという点について、移送前に個別事情に基づく審査が実施されることが含まれる。
- 国家間の合意において、国際保護に関する審査責任につき明確に定義され、かつ合理的な基準に基づく分担が定められていること。
- 基本的な手続的保障と基準に沿った形で保護の責任を受け入れ、これを実現するという明示的な約束が存在すること。
- 取決めにおいて各国の権限・責務および庇護希望者の権利・義務について明確に規定されていること。

- 取決めの実施が基本的権利と保護の責務を遵守したものとなるよう、手続的保障と司法機関による監督についての規定が置かれること。それには、裁判所または審判所に対して移送の適法性について審査を求める機会を庇護希望者に付与することが含まれる。
- 難民認定およびその他の国際保護に関する審査が公正かつ効率的に実施されること。
- 難民であると認定された者に対し、難民条約に基づく権利の享受を含め、庇護に対するアクセスが与えられること。
- 難民およびそれ以外の国際保護の必要性があると認められた者に対し、合理的な期間内に保護と恒久的解決策へのアクセスが与えられること。
- 当該取決めが移送元および移送先の国のはか、当該地域全体における保護の領域を拡大するものとなること。
- これらの保障について合意がなされない場合、またはこれらが満たされない場合には移送は不適切であるとされること。
- こうした取決めが、その全体または部分的にあっても、難民条約の加盟国が自国の責任から逃れ、あるいは国際難民法および人権法のもとでの自国の管轄権や責任を否定ないし限定するための口実として用いられようとしていることを示している場合には、当該取決めは適切とはいえないこと。

議員のためのチェックリスト

庇護申請に対して審査を行う責任の分担に関する取決め

- ✓ 自国政府が自国と同様の保護の制度を有する国との間で庇護申請を審査する責任の配分に関する取決めを行おうとしている場合、本項で述べられている適切な保障措置（より詳しくはUNHCRの2013年のガイダンスノートを参照）が設けられるかという点を念頭に置いて、その可能性について検討されたい。

7.7 一次審における面接と審査

一次審における認定判断の質を上げることは、不服申立てを含む庇護のシステム全体が公正で効率的に運用されていることに対する信頼性を高めるのに役立つ。以下では、面接と審査について、鍵となる要素について述べる。各国の制度に応じて、こうした要素については法律で規定してもよいし、施行規則で定めることもできる。

議員が面接と審査に関して鍵となる要素について知見を有することで、こうした要素が難民認定に関する規定に取り入れられ、これにより庇護のシステムの公正性と効率性を強化するのに資することになる。（特別な配慮が必要な庇護希望者の状況に関する詳細については、第7.11節「庇護手続きにおいて特別な配慮が必要な庇護希望者」を参照のこと。）

庇護希望者には、できるだけ早い段階で自己の申請の準備を整え、これを提起するに必要な支援、時間的余裕および便宜が与えられるべきである。これには、通訳が必要な者に対して通訳者へのアクセスを与えることのほか、法的助言と法的代理人へのアクセスなど、第7.3節「最低限の手続的保障」の項で述べられている事項が含まれる。

難民申請の審査では、第一に、庇護申請の一次審査を管掌する機関における判断権者の面前で、能力・資質を備えた公正な立場の職員による個別の面接が認められるべきである。主たる申請者だけでなく、すべての成人の庇護希望者について面接が実施されるべきであるが、これは主たる申請者の配偶者やその他の家族構成員が難民認定の根拠となりうる独立した申請理由を有している可能性があるためである。初期の面接が国境での出入国管理を担当する職員によって実施された場合、中央当局に案件を付託することなく却下または入国を拒絶するべきではなく、直接、中央当局に対して庇護申請を行う機会が与えられるべきである。明らかに理由のある申請のケースにおいて、難民の地位を認定する決定が見込まれる場合は面接が必須ではないこともある。

面接においては、庇護希望者が申請の理由について十分に説明を行うための機会が与えられる必要があり、自らの置かれた境遇や出身国の状況についても情報や証拠を提示する機会が与えられるべきである。面接は個別の事情に基づき、客観的で公正な判断を下すことのできる能力・資質を備えた職員により実施されるべきである。庇護希望者にこのような機会を付与することは、国際保護を求める申請に対する公正かつ効率的な審査手続きにとって不可欠の要素である。

庇護国の当局に対し、**庇護希望者は協力する責任を有している**。自己の申請について、これを実証する義務は「原則として」庇護希望者の側にある。しかしながら、庇護の文脈においては庇護希望者が脆弱な立場に置かれているとの認識をふまえ、申請者個人と国家との間で**証拠提出責任の共有**がなされる。したがって、審査に必要な情報の収集を進めるとともに、難民該当性の主張内容において重要な事項が明らかにされるよう確保するために、**審査機関には庇護希望者と協力する義務がある**。難民認定手続きはこれらの考慮要素を反映したものであるべきである。

信憑性評価における重要な原則と基準

庇護申請の信憑性を評価することは、審査の中核をなすものである。法律や施行規則に認定判断のプロセスに関する規定が置かれている場合、以下に述べる事項が取り入れられていることが重要となる。

- 信憑性評価は**個別の事情に基づき**、庇護希望者の個人的および背景的状況を考慮に入れた上で実施されなければならない。信憑性評価は**客観的で、公正かつ証拠に基づく**ものでなければならず、申請者の供述のうち国際保護の資格を検討するにあたって重要な部分であると特定された供述に焦点を当てたものであるべきである。
- 庇護希望者の供述のうち、その重要な部分の信憑性を評価するにあたっては、次の**信憑性指標**に依拠しなければならない。すなわち、供述に十分な詳細性および具体性があるか、申請者の口頭または書面による供述内容と申請を裏付けるために提出された文書の内容の間に整合性があるか、申請者の供述と出身国情報および家族や証人から得られた信頼できる情報との間に整合性があるか、そして、申請者の供述が自然かつ合理的であるか、の各指標である。
- 庇護希望者に対しては、自己に**不利益となりうる重要な信憑性**に関する判断に対して**釈明をし、説明を加える機会**が付与されるべきである。これは聴取される権利から導かれる。
- 信憑性評価は、庇護希望者から提出されるか、または審査機関が独自に収集した**関連証拠の全体に基づいて**実施されなければならない。この関連証拠には、庇護希望者による追加的説明や提出文書その他の証拠が含まれる。
- 庇護希望者の供述の信憑性評価を行うにあたっては**綿密かつ厳密な検討**がなされなければならない。
- 「**疑わしきは申請者の利益に**」（灰色の利益）の原則は、庇護希望者が自らの申請を裏付ける証拠を収集・提出することに相当の困難が伴うこと、および国際保護を否定する判断が誤っていた場合に生じうる結果が重大であることを反映した原則である。「**疑わしきは申請者の利益に**」の原則を適切な状況のもとで適用することで、疑わしい要素が残る場合において、判断権者が申請の重要な部分に関する庇護希望者の供述について信憑性を認めるとの明快な結論を出すことが可能となる。
- 判断権者は、庇護希望者の**供述の重要な部分の信憑性**について明確かつ曖昧を残さない**認定**を行うべきであり、信憑性を認めたのか否定したのかという点を明示的に述べるべきである。信憑性の評価について**構造的アプローチ**を用いることは、上記の基準の適切な適用に役立つ。

供述内容に関する誤解を防ぎ、供述の矛盾について釈明できるよう、個別の面接に関しては、**庇護希望者に対し供述調書等の面接記録へのアクセスを与えるとともに、その内容に関しては庇護希望者の同意を求めるべき**である。供述に不整合が見られる場合に釈明を求めたり、矛盾について正したりするために、または重要な部分に関して虚偽の供述や事実の隠匿が存在する場合に説明を求めたりするために、再度の面接が必要になる場合もある。

多くのケースでは、**庇護希望者自身の供述が唯一ではなくとも利用可能な証拠の主たる取得源となる**。したがって、審査機関が申請の重要な部分を特定し、その重要な部分に関して可能な限り必要な情報を入手し、重要な部分に関する供述の信憑性を検討するために、個別の面接を実施することが極めて重要である。難民の地位の認定においては特定の形式の証拠に依拠することを要せず、庇護希望者の供述（庇護希望者が行った申請の判断に関する供述で、信憑性を有するものと評価された供述）のみを根拠に認定を行うことも可能である。

事実認定の手順には、一般的に、関連する情報の収集、申請における重要な部分の特定、および利用可能なすべての証拠に照らした申請者の供述の信憑性の評価の実施が含まれる。申請の特定の部分に関して申請者の供述に疑わしい要素が残る場合、その申請が概ね信憑性を有するものである限り、当該供述に関しては「灰色の利益」が与えられるべきである。

国際保護を求める申請に対して決定を下す場合、その決定はバランスのとれた情報源から得られた、信頼性、正確性および適時性を備えた**出身国情報（COI）**に基づいたものであるべきである。UNHCRはCOIデータベースとして、レフワールド（Refworld：<http://www.refworld.org/>）を運営しているが、これは選定された様々な情報源から得られたCOIに関する文書により日々更新がなされている。オーストリアのCOIセンターであるACCORDも一般公開されたCOIデータベース（www.ecoi.net）を運営している。多くの庇護国では、COIを自国言語で難民認定の判断権者や審判権者に提供するため、COIを専門的に取り扱う独自の機関が設置されている。

判断権者は、トラウマに対する認識とそれに対する適切な対応方法を含め、文化的背景の異なる者に対して適切に面接を実施する技能についてもトレーニングを受けるべきである。判断権者は通訳の利用について習熟するとともに、難民および庇護に関する事項と適用される法令に関して前提知識を有している必要がある。

能力・資質を備えた公正な**通訳者**が申請者の費用負担なく利用されるべきであるほか、**法的助言**へのアクセスも提供されるべきである。法的助言に関しては、同様の状況に置かれた国民に対して無料の法的扶助が利用可能である場合には、経済的に困窮した者に対して無料で提供されるべきである。

庇護申請に対する決定に関して、審査当局は、信憑性を有すると評価された庇護希望者の供述とその他の関連する情報による認定に基づき、申請に関する重要な事実を考慮して結論を出すべきであり、関連する出身国情報に照らして、当該申請が難民の要件または庇護国において定められたその他の保護の基準に該当するかという点につき評価がなされるべきである。難民条約の難民の定義に該当するためには、迫害についてその合理的な可能性があることが立証されなければならない。

すべての庇護希望者について、自己の申請の受理可能性に関する判断であるか、本案に関する判断であるかを問わず、決定が出された場合は自動的に書面でそれを受け取るということが法律で定められるべきである。申請に対して不認定や不受理の決定がなされる場合、その決定には理由が付されるべきであり、庇護希望者に対しては不服申立ての権利があるということに加え、その手続きと時間的な流れについても告知がなされなければならない。庇護希望者が十分な情報に基づいて不服申立てをすべきかどうかを決められるよう、決定には事実および法律上の判断についても十分な情報が含まれていなければならない。認定・不認定を問わず、十分な理由が付された決定が出されることは難民認定審査の透明性と判断の一貫性に寄与するものである。

議員のためのチェックリスト

一次審における面接と審査

- ✓ 法律や施行規則の中で審査手続きについて規定が置かれている場合、議員の立場から、以下の事項について法律で規定されるよう、支援することが期待される。
- すべての成人の庇護希望者が、一次審での難民認定を管掌する機関に所属する、能力・資質を備えた、公正な判断権者の前で個別の面接を受けられるよう確保すること。
- 手続きにおける庇護希望者の審査当局との協力義務について定めること。
- 立証の負担が庇護希望者と審査当局との間で共有される点について規定すること。
- 信憑性評価に関して次の各事項を定めること。すなわち、庇護希望者の個別的および背景的状況を考慮に入れるべきこと、庇護希望者の供述のうち国際保護の付与を検討するにあたり重要な要素に焦点を当てること、および疑わしい要素が残る場合には、申請が概ね信憑性を有するものである限りにおいて、当該要素に関する庇護希望者の供述に「灰色の利益」が与えられるべきこと、である。
- 庇護希望者が迫害の十分に理由のある恐怖を有しているかどうかを評価する場合に判断権者が判断しなければならないのは、迫害が合理的な可能性を有するか否かという点であるということを示すこと。
- 庇護手続きを管掌する機関の中央官庁に対し、判断権者が申請内容の評価を行えるよう信頼性、正確性および適時性を備えた出身国情情報を提供することを義務付けるとともに、判断権者にとって必要となる面接および審査の専門性と庇護法に関する知識を獲得できるよう初任者向け、および継続的なトレーニングを提供するよう規定すること。
- 申請の受理可能性に関するものであるか、本案に関するものであるかを問わず、すべての庇護希望者が書面で決定を受け取れることを確保すること。
- 申請に対して不認定や不受理の決定を下す場合、その決定は書面によりなされ、事実および法律に関する判断を理由として付すこと、および庇護希望者に対して不服申立ての権利があるということに加え、その手続きと申立ての期限（不服申立てを準備し、期限内に申立てを提起するのに十分な期限）についてもあわせて告知する義務を庇護手続きを管掌する機関の中央官庁に課すこと。

- UNHCR 執行委員会「難民の国際的保護に関する結論第 8 号 (XXVIII) 難民の地位の認定」(1977 年)
- Summary of deliberations on credibility assessment in asylum procedures, Expert roundtable, Budapest, Hungary, UNHCR, 2015 (ハンガリー・ブダペスト専門家円卓会議—庇護手続きにおける信憑性評価に関する審議のサマリー)
- UNHCR 『Beyond Proof—EU 庇護制度における信憑性評価』(2013 年)
- The heart of the matter – Assessing credibility when children apply for asylum in the European Union, UNHCR, 2014 (問題の核心—EU において庇護を求める子どもの信憑性評価)

7.8 迅速手続き

濫用であることが明白であるか、または理由がないことが明らかな申請であり、迅速な処理を行わなければそれ以外の理由のある庇護申請の処理に支障をきたしろるものについて、迅速手続きを導入している国も多くある。UNHCR 執行委員会はこの問題について、「難民の国際保護に関する結論」第 30 号（明らかに理由がないかまたは濫用された難民の地位もしくは庇護の申請の問題に関する結論）で取り上げている。迅速手続きはそれ以外にも十分に理由のある恐怖を有することが明白なケースや保護を認めるべき強い理由があるケースの審査を迅速化するためにも用いることができる。

「迅速手続き」という用語は一般的に、難民の地位の申請内容について実体的かつ個別的な評価が行われるが、その手続きの期限やスケジュールの全部または一部に迅速化が取り入れられた手続きのことを指す。庇護申請の登録、面接、決定の間の期間が短縮される場合もある。迅速手続きは手続きの簡略化と組み合わせて用いられることがある。しかし、迅速手続きは実体審査や手続きのいかなる面においても省略を示唆するものではないし、手続きの公正性の保障を低減することを示すものでもない。

取り扱われる申請数が相当多い場合には、明らかな濫用または明らかに理由がないものと分類されうる申請の類型が明確に定義されるとともに、その範囲が明確に限定されており、かつ、適切な手続的保障(UNHCR 東京事務所による注: 上記執行委員会結論第 30 号参照)が設けられていれば、こうしたアプローチは審査・判断を迅速化するための有益な案件管理の手法となりうる。

申請数が少ない場合には、単一の手続きにおいて迅速で質の高い審査・判断を行うことに焦点を当てた方が、より効果的である場合が多い。

迅速手続きはどのような場合に用いられるべきか？

迅速手続きは以下のような場合に用いられることがある。

- 保護を認めるべき理由が否定しがたい申請。たとえば、十分に理由のある恐怖を有することが明らかである申請や、難民該当性の要件を満たすとの推定が働くために、当該申請に対して速やかに認定判断を下すことが許される場合などである。
- UNHCR 執行委員会が定義した「明白な濫用」または「明らかに理由がない」申請、すなわち、「明白な欺罔か、または、難民条約に定められた難民の地位を付与するための基準にも、庇護の付与を正当化するその他のいずれの基準にも関連しない」申請の場合。
- いわゆる「安全な出身国」からやって来た者の申請。ただし、個別の事情に基づき出身国が安全であるという推定について実効的に争う機会が庇護希望者に与えられる場合に限られる。（「安全な出身国はどのように決定されるべきか？」を参照のこと。）

次に述べる、UNHCR 執行委員会による「難民の国際保護に関する結論」第 30 号に述べられている手続的保障が適用されることが、上記の場合に迅速手続きを用いるための条件となる。

- すべての庇護申請と同様、庇護希望者に対して、十分な能力・資質を有する職員による個別の面接が実施されること。可能な場合には常に、面接を担当する職員は難民認定の権限を有する職員でなければならない（すなわち、申請の受理可能性審査の段階において迅速手続きを用いることは適切ではない）。
- 申請が明らかに根拠のないものであることまたは明らかに濫用であることについての判断は、通常のケースにおいて難民の地位の認定を管掌する機関により行われるべきであること。
- 認定を受けることのできなかった庇護希望者については、国境での入国・上陸の拒否または国外退去の前に不認定の決定について再審査を受ける機会が与えられること。この再審査の機会は、明らかに理由がない、または明らかに濫用であると判断されなかつた申請について不認定の決定が出された場合に利用可能な再審査手続きと比較して簡略化されたものとすることができます。

迅速手続きを用いてはならない場合とは？

以下の場合、迅速手続きは用いられるべきではない。

- 庇護希望者が身分を証明する資料や渡航文書を有していないこと、または真正ではない書類を使ったことのみを理由とする場合。なぜなら、こうした事実をもって申請が濫用であるとか欺罔的であるということはできないからである。むしろ、申請が濫用であるとの推定が働く場合にはそれがどのようなものであれ、その真否について審査される必要がある。(庇護希望者が自らの意思で身分証明書を破棄した場合や国家当局への協力を拒否した場合、この事実が当該申請者の主張の信憑性を損ねる可能性はある。)
- 除外条項の適用や国内避難または移住の選択可能性が問題となる場合、こうしたケースは複雑な検討事項を有しており、本案に関して事実・法律両面での完全な審査を要するものであるから通常の手続きに付されるべきである。
- 庇護希望者が保護者のいない子どもや養育者から分離された子どもである場合や、トラウマを有している場合、またはそれ以外の事情から特に脆弱性を有している場合は、通常の手続きにのせた上で申請の実体面の審査に関して優先的に処理されるべきである。

安全な出身国はどのように決定されるべきか？

安全な出身国の概念を用いることは、審査・判断における効果的な手法として役立つものであるが、ある国が安全であるとの概略的な評価を下す際には、以下の点が満たされるべきである。

- 幅広い情報源から得られた、正確性、信頼性、客觀性および適時性を備えた情報に基づくこと。
- 当該国・地域において批准された国際文書と制定された国内法の両方を考慮に入れるとともに、人権の尊重と法の支配が現実にどの程度守られているか、難民の発生源となった歴史を有していないか、人権に関する条約・文書をどの程度遵守してきたか、人権問題を検証するために独立性を有する国内の機関や国際機関にどの程度アクセスすることができるかといった点を検討すること。
- 出身国において生じた状況の変化を速やかに反映することができる。すなわち、安全な出身国のリストへの追加や削除の手続きは柔軟かつ透明性を持ったものである必要がある。
- すべての庇護希望者が自らの個別の事情に基づき、出身国の安全性についての一般的な推定を争い、自己の申請について通常の手続きのもとで完全な審査がされるよう求めるための実効的な機会が与えられること。たとえば、ある国が一般的には安全である場合においても、特定の宗教や民族に属する男女や、女性器切除のリスクがある少女、LGBTI の人々、人身取引の被害者等にとって安全とはいえないという場合がある。

- UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論第 30 号 (XXXIV) 明らかに理由がないかまたは濫用された難民の地位もしくは庇護の申請の問題」(1983 年)
- Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures, Council of Europe, Committee of Ministers, 2009 (迅速な難民認定手続きのもとでの人権保護に関するガイドライン)

議員のためのチェックリスト

申請の実体面を審査するための迅速手続き

- ✓ 法律により迅速手続きについて定めが置かれている場合、議員の立場からは、以下の事項について取り組まれることが期待される。
 - 迅速手続きの下で審査されうる申請の種類について明確に範囲を限定する規定を盛り込むことを促進すること。すなわち、迅速手続きは明らかに理由のある申請のほか、濫用であることが明白な申請、明らかに理由がない申請、または安全な出身国から来た者による申請に適用され、それ以外の類型には適用されるべきではない。
 - 濫用であることが明白または明らかに理由がないと判断される申請についてリストを作成する場合は、前述の UNHCR 執行委員会の難民の国際保護に関する結論第 30 号で提示されたものに限定されること。
 - 手続きの各段階において期限が設定される場合、それらは庇護希望者が実質的・効果的に主張を行うことができ、審査機関が当該申請について十分かつ完全な審査を実施することを可能とするために合理的な長さの期限とされること。
- 除外条項の適用や国内避難の選択可能性が問題となるなど、本案に関して事実・法律両面での完全な審査を要するケースや、保護・養育者のいない、もしくは養育者から分離された子ども、トラウマを有する者、その他の特に脆弱性を有している者の申請については迅速手続きが適用されるべきでない旨、法令に定めを置くこと。
- ✓ 法案や施行規則案において、安全な出身国から来た庇護希望者を迅速手続きに振り分けるとの規定が置かれている場合、以下の事項について取組みがなされるべきである。
 - 庇護希望者が自らの個別の事情に基づいて、安全性の推定を争うとともに、自己の申請を通常の手続きに付すよう求めるための実効的な機会についてもあわせて規定を設けること。
 - 出身国が安全であるとの概括的な評価を実施する手続きにおいて、正確性、信頼性、客觀性および適時性を備えた情報に基づき、批准された国際文書や制定された法律だけでなくその履行の実態も検討されること、およびそうした評価手続きが出身国の状況の変化を柔軟に反映するものとなること。
 - 安全な出身国の概念が庇護手続きへのアクセスに対する障壁として用いられてはならないこと。

7.9 複数回申請と申請の放棄・取下げ

難民認定制度の濫用を防止するため、本案審査に基づいて申請を退ける終局的な決定が出された後に行われる**複数回申請**を迅速・簡易手続の対象とする法制度もある。

庇護申請に対して管轄権を有する機関により適かつ実体的な判断が下された場合で、例えば、申請が受理可能性を欠くことを理由に拒絶されたり、先行する申請が明示または黙示の取下げにより終結となったものではない場合、再審査を実施するのではなく、単にこれを審査しないとする行政上の決定を出すことは既判力の原則に沿うものといえる。この原則は、裁判所により終局的な判断が下された場合、同一の案件についてもう一度裁判を行うことは一般的に許されないとすることを述べたものである。

議員のためのチェックリスト

複数回申請と申請の放棄・取

下げ

- ✓ 法律上、複数回申請が迅速手続きの対象となる場合、議員の立場から、以下の事項について取り組まれることが期待される。すなわち、その適用対象が本案について完全に検討されたケースに限られるべきこと、また、こうしたケースについて実体面の再審査を正当化するような新しい事情や証拠の有無について個別の評価を行うための予備審査の実施が確保されるべきこと、である。
- ✓ 申請の取下げや放棄について規定する場合、取下げが単に審査手続きの停止と案件の終結の効果のみを持ち、期間の制限なく庇護申請手続きの再開が可能であるとの規定とすることを支持することが期待される。

しかしながら、こうした場合でも、適正手続きの要請や難民の定義が将来の迫害のおそれを見据えた宣言的な性格を有するものであることに鑑みて、各国は次に述べるような事情がないかを判断するために、複数回申請を行った庇護希望者の個別の事情を評価することが求められる。

- 庇護希望者の個別の状況や出身国の状況について、後発的な事情に基づく主張を生じさせるような何らかの重要で実質的な変化が生じていないか。
- 先行する申請と関連性を有し、それを裏付ける新たな証拠（複数回申請に対する実体面での審査や先行する申請の手続きを再開することを正当化する証拠）が存在しないか。

庇護希望者が先行する難民認定審査の中で関連する事実をすべて提示することができなかつたとしても、それには正当な理由があるかもしれない。例えば、性暴力と関連するスティグマやトラウマ、誤解による場合などである。

過去に正式な審査を受けたことのある者が退去強制や国外追放の可能性に直面して庇護申請を行った場合も状況は類似している。ある者が他の理由で退去強制や国外追放の危険に直面し、初めて庇護申請を行ったという場合にはその申請を審査しなければならず、事案の性質に応じて通常の手続きか迅速手続きのもとで審査が行われる。

過去に申請を取り下げたまたは放棄したとみなされる庇護希望者の場合に關していえば、例えば一定の時期に受入施設や当局に出頭しなかった等の形式的な義務の不遵守のみを理由として庇護申請は拒絶されるべきではない。

庇護申請は様々な理由から明示または黙示に取り下げられる場合があるが、必ずしもその理由が保護の必要性がないことと関係するものとは限らない。手続的な条件を遵守できなかつたのが庇護希望者にとってどうすることもできない事情によるものである場合や、条件を遵守できなかつたことについてその他の何らかの合理的な説明が可能な場合もある。

こうした場合において、庇護申請手続きの再開について期限を設けたり、庇護申請を拒絶したりすることは、現に存在している保護の必要性が審査・認定されないとする危険を招くことになる。

7.10 不服申立てと実効的な救済手続き

適正手続きの原則から、庇護申請手続きの公正な実施と一次審における判断の質を確保するために不服申立て、または再審理の仕組みが設けられる必要がある。したがって、すべての庇護希望者について自己に不利益な決定（申請の受理可能性に関するものを含む）に関し、もとの決定を行った機関とは別個の独立した裁判所や審判所に対して不服申立てや再審理を求める権利が認められるべきである。

実効的な救済手続きとは？

- 庇護希望者が不服申立て手続きにおいて国際人権基準に沿った実効的な救済を得られるようするために、以下に述べることが確保される必要がある。
- 不服申立ては原審の決定を下した機関とは別個の独立した機関、裁判所または審判所によって審査されるべきである。
- 庇護希望者には、速やかに通訳の利用が認められ、手続きについての情報が与えられるほか、法的助言へのアクセスが認められるべきである。法的助言に関しては、同様の状況に置かれている国民について無料の法律扶助が利用可能である場合、経済的に困窮した庇護希望者に対して費用の負担なく提供されるべきである。
- 救済手続きは法律で規定されるだけでなく、実際においても利用可能なものである必要がある。これはたとえば、申立てを行おうとする者に対し、不服申立てを提起し、不服審査の準備をするのに十分な時間が与えられなければならないことや、収容されている者であつたとしても不服申立てが可能であることを意味する。
- 不服審査では、信頼性、正確性、および適時性を備えた情報に基づき、事実と法律の両方に關する審査が行われるべきである。
- 庇護希望者に対して不服審査で証拠を示し、あるいは提出された証拠について釈明する機会を与えるため、不服審査においても通常は面接・審問が行われるべきである。申立てに理由がないことが明らかであつたり、濫用的な申立てであることが明白な場合や、能力・資質を十分に備えた職員による対面での面接が既に実施されている場合には、不服審査での面接は不可欠ではないこともあろう。
- しかしながら、次のような場合には一般に不服審査での面接が必要となる。(1)一次審で出された難民不認定の決定が信憑性に関する

判断に基づいているが、信憑性の問題について面接中または決定書の評価・理由部分で適切に処理されていなかった場合、(2)一次審の面接または決定書の評価・理由部分において、庇護希望者の申立てに対する判断と関連性を有する証拠が十分に検討されなかった場合、(3)当初の申請内容を支持する新たな証拠が提出された場合、(4)一次審において手続的な公正さが損なわれた場合（例えば、通訳が不十分であった場合、庇護希望者にとって有利な証拠を提出する機会が否定された場合、不適切な面接・質問が行われた場合、庇護希望者の秘密保持について懸念が生じた場合など）。

- 不服審査において口頭での審問の機会が自動的に与えられない場合には、不服申立てを行った者がこれを要求できるものとされるべきである。不服審査を担当する機関は庇護希望者の要求またはその裁量のいずれによつても審問を実施する権限が認められるべきである。
- 不服申立てには原則として「停止効」が認められるべきである。すなわち、庇護希望者は不服審査における最終判断が出されるまで庇護国内に留まるを許されるべきである。一次審における判断の誤りが重大な結果を招く可能性があることを考慮すれば、不服申立てによる停止効はノン・ルフルマンの原則の遵守を確保するために決定的に重要な保障措置となる。
- 停止効は自動的に発生すべきである。例外が認められるのは、UNHCR 執行委員会「難民の保護に関する結論」第 30 号で定義されている明らかに理由がない申請もしくは濫用的な申請の場合（第 7.8 節「迅速手続き」参照）、既判力の及ぶ複数回申請の場合（第 7.9 節「複数回申請と申請の放棄・取下げ」参照）、または二国間もしくは多数国間の合意に基づき庇護申請を審査する責任を割り振る決定が出された場合（第 7.6 節「申請の受理可能性の審査手続き」参照）のみである。これらの場合であつても、不服申立てを行った者に対しては停止効の発生を求めるための実効的な機会が与えられるべきである。

議員のためのチェックリスト

不服申立てと実効的な救済手続き

- ✓ 國際基準の遵守を確実なものとするために、議員の立場から、不服申立てに関する法制度について以下を確保するよう取り組むことが期待される。
 - 一次審において難民認定を受けられなかった庇護希望者が実効的な救済手続きにアクセスできること。
 - 再審理が裁判所その他の独立した機関によって行われるとともに、信頼性、正確性、適時性を備えた情報に基づき事実と法律の両面から審理がなされるものであること。
 - 庇護希望者が不服申立て・再審理の手続きについて知らされるとともに、正式な再審査を申し出るために合理的な期間を与えられること、および不服審査の段階における新証拠の提出を妨げられないこと。
 - 終局的な決定が出されるまで、庇護希望者が庇護国の領域内にとどまることができること。
 - 停止効が自動的に発生しないとされている場合、それが UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論」第 30 号で定義されている明らかに理由がない申請もしくは濫用的な申請の場合、既判力の及ぶ複数回申請の場合、または二国間もしくは多数国間の合意に基づき庇護申請を審査する責任を割り振る決定が出された場合に限られていること。また、これらの場合であっても、個別の事案において停止効の発生を求めることが可能とされていること。

庇護希望者は原則として庇護国の領域内に留まる権利を認められるべきであり、当該申請に関して最終的な決定が出されるか、または当該申請を審査する責任の所在に関して最終的な判断が下されるまでは、退去させられたり、国外に追放されたり、あるいは送還されたりすべきではない。

不服申立てや再審理の性質は当該国において適用される行政法の原則に応じ、かなりの程度違いがみられる。ほとんどの法域では、更に司法による再審理も許容している。そこでは法律の問題のみを取り扱うとともに、再審理には裁判所の許可が必要としている場合もある。

7.11 庇護手続きにおいて特別な配慮が必要な庇護希望者

庇護希望者は欧洲人権裁判所により「特に困難な状況に置かれ、特別な保護の必要性を有する脆弱な人々のグループ」であると位置付けられている。こうした庇護希望者の中でも、年齢、ジェンダーおよびその他の属性、出身国もしくは移動の途上において経験したトラウマの原因となる出来事、またはこれらの要因が重なることにより、とりわけ脆弱性の高い庇護希望者が存在する。

特に脆弱性が高いと認められる庇護希望者には、子どもの庇護希望者、保護者がいないまたは養育者と分離された子ども・青少年、高齢者、妊娠中の女性・少女、未成年の子どもがいる単身の親、人身取引の被害者（潜在的に被害者となりうる者を含む）、多様な性的指向またはジェンダー・アイデンティティを有する者、身体上または精神上の障がいを有する者、無国籍者、人種的または宗教的少数派、先住民族、拷問、レイプその他の重大な精神的、身体的または性的な虐待の被害者、およびトラウマを有する者が含まれる。

脆弱性を有する庇護希望者をどう扱うべきか？

自分が過去に経験したことや出身国に帰国した場合に直面するであろうことが自らの難民の地位を基礎づけるものであるということをわからない庇護希望者もいる。庇護希望者の中には公的な立場にある人物を恐れたり、自分の家族やコミュニティから拒絶され、あるいは報復を受けることを恐れたりする者もいるかもしれない。

こうしたことは庇護希望者全般に該当しうるが、年齢、ジェンダー、社会的地位、教育の程度、障がいの有無、その他の境遇により不利な立場に置かれている庇護希望者の場合には特に当てはまるものである。庇護希望者の経験が従来の迫害の形態や傾向に当てはまらない場合や、その者がトラウマを有している場合にはなおさらそうである。年齢やジェンダーに関連する迫害にさらされている庇護希望者、たとえば、女性、子ども、多様な性的指向やジェンダー・アイデンティティを有する者なども自分の身に起こった事柄について羞恥心を抱いていたり、スティグマを感じていたりする場合がある。

これらのことから次のようにいいうことができる。

- 特別な配慮が必要な庇護希望者には、**本人が理解できる言語で、難民認定審査の流れおよび手続きに関する情報**のほか、難民認定審査にアクセスする権利を有すること、および法的助言に関する情報が与えられるべきである。こうした情報提供は庇護希望者が理解できる方法および言語により、かつ、年齢、ジェンダー、教育の程度、文化的・社会的な背景、および理解力の程度に適した形でなされるべきである。
- 女性の庇護申請や多様な性的指向、ジェンダー・アイデンティティを有する者による庇護申請など、ジェンダーに関連する庇護申請の文脈では、自らの申請に関して**秘密保持**（家族に対する秘密保持も含む）が厳格に保たれるということを庇護希望者が確信できるよう、**話しやすく安心できる環境**を備えることが特に重要である。

こういった人々は庇護手続きにおいて特別な配慮が必要な場合があり、庇護手続きを取り扱う機関の職員は、この配慮事項に留意するとともに、それを考慮に入れてこうした人々の申請を処理する必要がある。

法律および施行規則で定めておくことは、このような配慮事項を明確化し、それを申請の処理の際に考慮すべき要素とするために必要な措置を設けるのに役立つであろう。

- 庇護希望者には**本人が希望する性別の職員および通訳者**により面接が行われることを求める機会が与えられるべきであり、庇護手続きに関わる機関はリソースが許す限り常にその要望に応えるよう努めるべきである。ジェンダーに関連する庇護申請では個人的かつ機微にふれる情報が含まれることがあるが、こうした努力は情報の十分な提示に資するものであり、これにより公正かつ効率的な難民認定の実現につながることになる。ジェンダーおよび文化的差異に配慮した面接技法も同様に重要である。

- **面接が複数回に渡って行われる必要がある場合**もある。特に、性暴力やジェンダーに関連する暴力の被害を受けた者やその他のトラウマを有する者、子どもの申請者の場合には、信頼関係を構築し、審査に必要な情報をすべて収集するためにこのことが当てはまる。この点に関して、面接を担当する職員はトラウマと面接対象者の感情に敏感に反応する必要があり、庇護希望者に苦痛の兆候が見られた場合には面接を中止すべきである。

- **庇護希望者が十分に情報を開示しなかつたり、情報の開示が遅れたりする場合**（複数回申請の審査の段階に至って関連性を有する情報が開示された場合を含む）に関しては、このことが信憑性の欠如を反映するものではない場合もあるということが理解されるべきである。むしろ、このことは庇護希望者が過去に受けた迫害や将来の迫害について、完全に思い出したり語ったりすることが難しい状態にあったり、そうすることにためらいがあつたりする結果であるかもしれない。また、自らの経験が難民の地位を基礎づける根拠になるということを庇護希望者が理解していないためにこうしたことが起こる場合もある。

- **すべての庇護希望者について人間としての尊厳が尊重されるということは、常に基本理念とされるべきである。**

面接を担当する職員と通訳者について庇護希望者の脆弱性と配慮事項に対する意識と感受性を高め、適用されるべき法的・手続的事項について理解を深めるためには専門的なトレーニングが必要となる。こうしたトレーニングを受けることは脆弱性の高い庇護希望者の配慮事項を考慮に入れるとともに、申請を処理するにあたり機微を理解して柔軟に対応できるようにするのに資するものである。職員が文化的・宗教的な機微にふれる事項や年齢、ジェンダー、社会・経済的地位、教育の程度といった属人的な要素について意識し、敏感に対応できるようになるためにもトレーニングと専門性の獲得が必要となる。多様な性的指向やジェンダー・アイデンティティに基づく庇護申請に関する論点について専門的なトレーニングを受けることも、難民認定の審査を行う者、面接者、通訳者、弁護士および法的代理人にとって同様に不可欠である。

脆弱性を有する人々による申請を正確に審査するため、主に成人男性の経験を反映したものではなく、年齢およびジェンダーの観点に配慮した出身国情報も必要となる。それゆえ出身国情報は法律とその運用の両面における状況に関して、女性、子ども、多様な性的指向やジェンダー・アイデンティティを有する者などの経験について情報を提供するものである必要がある。また、こうした情報が発見できないということは必ずしも迫害が存在しないということを意味するものではない。

これまで述べた一般的な事項に加え、以下では次に挙げる庇護希望者に特有の配慮事項に焦点を当てる。

- 子ども（保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもを含む）
- 女性
- 家族の庇護希望者
- 捷径の被害者およびトラウマを有する者
- 多様な性的指向やジェンダー・アイデンティティを有する者
- 障がいを有する者

議員の立場から庇護手続きを担当する機関とその実施の枠組みについて議論したり、これらを構築する法律や規則を承認したりする際には、特に脆弱性を有する庇護希望者に関する配慮事項を考慮に入れるとともに、実施機関がその職責を果たせるように十分なリソースを割り当てるなどを確保する必要がある。

子ども（保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもを含む）

児童の権利に関する条約第22条に基づき、国家は難民認定を求める子どもであれば、保護・養育者の有無や主たる保護・養育者との別離の有無を問わず、適切な保護が受けられるように必要な措置を講じる義務を負っている。

この義務には子どもの庇護希望者の個別の事情を手続面でも実体審査の面でも考慮に入れることのできる庇護手続きを確立することが含まれている。特に、保護者のいない子どもや養育者から分離された子どもに対する適切な取扱いを定める法律を制定し、この法律を児童の権利に関する条約やその他の国際人権法、難民保護法、人道法に従って実施するために必要な能力育成の実施とリソースの配分を行うことがこれに含まれる。

子どもの庇護手続きはどうあるべきか？

子どもは若年であり、従属性が強く、相対的に未熟さを有していることから、難民認定に関する決定が行われるよう特定の手続的および証拠法上の保障措置がとられるべきである。

庇護手続きにおける子どもの取扱いに関する最低限の基準には、以下に述べるものが含まれる。

- ・子どもの庇護希望者は、保護・養育者の有無を問わず、しばしば特別な保護と支援を受けるニーズを有しているため、子どもの庇護希望者による申請は通常、全段階において待機時間を短縮して、**正規の手続きの中で優先的に処理**されるべきであり、迅速かつ公正な決定を出すためにあらゆる努力が払われるべきである。
- ・手続きの開始に先立ち、子どもに対して手続きに関する情報を子どもに適したわかりやすい方法で提供する必要がある。また、自分の経験した出来事について再考し、それを語る準備をしたり、後見人やその他の専門的スタッフと信頼関係を構築するとともに、安心感を持てるようにするためにも**十分な準備時間**が必要となる。
- ・難民認定手続きにおいて子どもが主たる申請者である場合、手続きの全過程を通じてその子どもを援助することのできる、訓練を受けた**法的代理人**が任命される。
- ・子どもには**自己の意見を表明する権利**、および形だけでなく実際に意味のある方

法で手続に参加する権利がある。自ら経験した出来事について子ども自身が語る内容は、しばしば個々の子どもの保護の必要性を特定するために不可欠なものである。多くのケースでは、その子ども自身が唯一の情報源となる。

- ・庇護手続きの全過程において信頼を形成する、**安全で子どもの特性に適した手続きと環境**を構築すること、子どもの庇護希望者が自分に与えられる選択肢とそれぞれの帰結について、理解できる言語と方法で、必要なすべての情報を提供されることも最低基準の中に含まれている。
- ・**適切なコミュニケーション方法と面接技法**は手続きの様々な場面で必要となり、年齢、ジェンダー、文化的背景、子どもの成熟と発達の度合い、庇護国までの移動と入国の状況も考慮しなければならない。
- ・面接を実施して子どもの証言の信頼性と重要性を正しく評価するために、**面接を担当する職員は必要なトレーニングを受けるとともに必要な技能を備えるべきである**。
- ・申請に対する決定は子どもが理解できる言語および方法で伝えられるべきである。子供に決定を伝える際は、子どもに直接、後見人、法的代理人、その他の支援者の同席を認めた上で、子どもを脅すようなものではない、支援的な雰囲気のもとで行う必要がある。決定が子どもにとって不利益なものである場合、子どもに生じる精神的なストレスやダメージを回避し、あるいは少なくともそれを軽減するために、決定を子どもに伝える際、および次にとられる手順を説明するにあたっては特別の配慮が払われる必要がある。

子どもの最善の利益が最優先される。子どもが入国地点で入国を拒否されたり送還されたりしてはならず、また入国地点において入管当局による詳細な面接の対象とされるべきでもない。

子どもについて、保護者がいないことまたは養育者と別離したことが判明した場合はすぐに、あらゆる段階においてその子どもを支援するため、独立性を有し、必要な能力・資質を備えた代理または**後見人**が選任されるべきである。両親やその他の家族を危険にさらす場合や子どもの最善の利益に沿わない場合を除き、家族の安否調査と両親その他の家族との再統合を図るために努力が可能な限り速やかに行われる必要がある。

子どもの年齢に疑義がある場合、安全で、子どもの特性とジェンダーに配慮した、人間としての尊厳を尊重する方法で年齢鑑別が行われる必要があり、子どもの身体的特徴と精神的な成熟の度合いの両方を考慮に入れる包括的な評価の一部として実施される必要がある。年齢の鑑別に不確かさが残る場合、その対象者は子どもと見なされるべきである。自身が子どもであると主張する者は年齢鑑別が実施されるまでは子どもであると仮定して取り扱われるべきである。

「実行可能な時は子どもおよびジェンダーに配慮した国内的庇護手続きを発展させ、かつUNHCRの難民認定手続きにおける手続きのあり方（関連する証拠規則上の要件、保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子どもの庇護希望者についての優先的処理、保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子どもを無償で代理する有資格の代理人弁護士その他の代理人を含む）を修正するとともに、子どもに特有の迫害の表れ方および形態（法定年齢に満たない段階での徴集、子どもの人身取引および女性性器切除を含む）を認識することを通じ、1951年難民条約を年齢およびジェンダーに配慮しながら適用することを考慮することにつき、各国、UNHCRならびに他の機関が緊密に連携しながら活動するよう勧告する。」

UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論第 107 号 (LVIII) 危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論」(2007 年)

- General comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, UN Committee on the Rights of the Child (CRC), 2005 (国連子どもの権利委員会「一般的意見第 6 号 (2005) 出身国外にあって保護者のいない子どもおよび保護・養育者から別離した子ども」)
- General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), UN Committee on the Rights of the Child (CRC), 2013 (国連子どもの権利委員会「一般的意見第 14 号 (2013) 自己の最善の利益を第一次的に考慮される子どもの権利 (第 3 条第 1 項)」)
- UNHCR「国際保護に関するガイドライン第 8 号：1951 年難民の地位に関する条約第 1 条 A(2) および第 1 条 F と 1967 年議定書の両方またはいずれか一方に基づく子どもの庇護申請」(2009 年) (特に第 65 段落目から第 77 段落目)
- The heart of the matter - Assessing credibility when children apply for asylum in the European Union, UNHCR, 2014 (問題の核心—EUにおいて庇護を求める子どもの信憑性評価)

女性

男性と女性の庇護希望者が庇護手続きに平等にアクセスすることができ、各国が国際保護の必要性を正確に特定できるようにするために、庇護手続きがジェンダーに配慮したものとなることを確保する必要がある。ジェンダーに関連する迫害の形態が難民の地位の認定につながりうるものであるとの認識を確実なものとするだけでなく（第 6.4 節「難民の定義—難民該当性を有するのはどのような者か？難民認定審査に年齢・ジェンダー・多様性に配慮したアプローチを導入する」を参照）、女性の庇護希望者が自らの主張を効果的に行うことができるよう、庇護手続きはジェンダーに配慮した形で構築され、かつ運用される必要がある。

男性の親族に伴われた女性の庇護希望者の場合、その女性の庇護希望者に対して、自分自身の権利に基づき有効な申立てを行う余地があること、また、どの段階においても親族らの申請とは独立した庇護申請を行う権利があるということを他の親族のいない場で、かつ理解できる用語を用いて伝える必要がある。こうした女性の庇護希望者が独立の庇護申請を行うにあたっては事前に法的助言を求める機会が与えられるべきである。

女性の庇護希望者が自分に関する事柄について話をする機会を持てるよう、庇護手続きを担当する機関は女性の庇護希望者が男性の親族の同席していない場合個別に面接を受けられるようにすべきである。ジェンダーと文化的差異に配慮した面接技法は、庇護希望者が情報開示を行えるようにし、迫害を特定し、庇護申請を正確に審査するための鍵となる。

「UNHCR 執行委員会は、必要な場合は常に、熟練した女性面接官を難民の地位を認定するための手続に配置すること、および、女性の庇護希望者によるそのような手続きへの適切なアクセスが、男性の家族構成員に付き添われているときであっても、確保されることを各国に求める。」

UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論第 64 号 (XLI)」(1990 年)

- UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第 1 号：1951 年の難民の地位に関する条約第 1 条 A(2) と 1967 年難民の地位に関する議定書の両方またはいずれか一方におけるジェンダーに関連した迫害」(2002 年) (特に第 35 段落目から第 36 段落目)

家族の庇護希望者

家族が庇護を求める場合、難民の地位を求める有効かつ独立した申請理由を持つのは家族構成員のうち一人だけではないかもしれない。それは父親かもしれないし、母親、子ども、あるいはその他の同行している親族や扶養されている者かもしれない。したがって、家族構成員とその他の被扶養者の申請は、原則として、主たる申請者が難民として認定されるか否かに関わらず、常に各人の実体的主張に基づいて審査されるべきである。

主たる申請者に対して難民としての保護が与えられる場合、その核家族の構成員および被扶養者には難民認定を受けた者の家族統合の利益を図るために原則としてそれと同一の地位が付与されるべきである。主たる申請者が除外条項の適用を受けたとしても、そのことは他の家族構成員が各自の難民該当性の主張に基づき独立した審査を受ける権利を左右するものではない。

暴力および拷問の被害者とトラウマを有する者

これまで述べた一般的な事項に加え、暴力、拷問およびその他のトラウマを生じさせる出来事を経験した者について、心理社会的カウンセリングやその他の支援サービスにつなげるメカニズムが作られるべきである。最良の実践例としては、手続きの全過程を通じてそうした庇護希望者を支援するために、訓練を受けた心理社会的カウンセラーが利用できるようになっているべきである。

「UNHCR 執行委員会は、...性暴力の被害を受けた難民およびその家族が、適切な医療および心理的、社会的ケア（文化的に適切なカウンセリングの提供を含む。）を与えられ、ならびに、援助および恒久的解決策の模索に当たり、一般に、各国および UNHCR にとって特別の関心対象であるとみなされるよう勧告する。」

UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論第 73 号 (XLIV)」(1990 年) (f) 項

多様な性的指向やジェンダー・アイデンティティを有する者

多様な性的指向やジェンダー・アイデンティティを有する庇護希望者に関しては、これまで述べたことに加えて、そうした申請者に対するステレオタイプ的な、不正確な、あるいは不適切な見方に基づいて決定を下すことのないよう、面接と審査・決定に関わる職員は客観的なアプローチをとり続ける必要がある。

面接を担当する職員と通訳者は、言葉にしてあれ、身振りによってあれ、庇護希望者の性的指向、ジェンダー・アイデンティティ、性に関する行動や関係の傾向について自己の判断を表明するようなことがあってはならない。性的指向やジェンダー・アイデンティティの多様性に対しては、批判的ではなく、これらを肯定的にとらえていることを示す言い回しを用いるべきである。不適切な用語を用いることで庇護希望者が自分の有している恐怖の実像を語ることができなくなってしまう場合がある。

同性愛関係を法律で犯罪としている国で庇護を求めようとする者の場合、そうした法律の存在によって庇護申請手続きへのアクセスが妨げられたり、難民認定のための面接の中で自らの性的指向やジェンダー・アイデンティティに言及することができなくなったりする場合がある。そうした状況では、UNHCR がそのマンデートに基づいて難民認定審査を実施することを含め、事案に直接関与することが必要となるかもしれない。

- UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第 9 号：難民の地位に関する 1951 年条約第 1 条(A)2 と 1967 年議定書の文脈における、性的指向とジェンダー・アイデンティティの両方またはどちらか一方を理由とする難民申請」（2012 年）（特に第 58 段落から第 61 段落）

障がいを有する者

庇護手続きに関わる機関が障がいを有する者による庇護申請を処理するにあたっては、障害者の権利に関する条約に規定されている、人間の尊厳と障がい者の自律の尊重、無差別と参加の諸原則を基本理念とすべきである。

のことから、障がいを有する庇護希望者が申請を提出し、主張を効果的に行うことができるよう、庇護手続きにおいて適切な法的助言と支援を受けられること、および施設への物理的なアクセスが整えられることが必要となる。精神的な障がいを有していたり、精神医療上の問題を抱えている者については後見人や（法的代理人に加えて）代理人による付添いが必要になる場合があり、また、医学的・心理社会的な支援を必要とする場合もある。子どもの庇護希望者と同様、障がいを有する者の申請は、原則として、訓練を受け専門性を有する者により優先的に審査されるべきである。

「UNHCR 執行委員会は、...該当する時は、各国および UNHCR が、難民認定手続きおよび他の関連するすべての手続きが障がいのある人にとってアクセス可能であり、かつ、障がいのある人が必要な支援を得ながら自己の主張を全面的かつ公正に提出できるような形で設計されることを確保するよう勧告する。」

UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論第 110 号 (LXI) 障がいのある難民」（2010 年）(j)項

議員のためのチェックリスト

庇護手続きにおいて特別な配慮が必要

な庇護希望者

- ✓ 女性の庇護希望者、暴力と拷問の被害者、トラウマを有する者、LGBTI の庇護希望者など、特に脆弱な申請者が有する特別なニーズに対応するため、明示的な措置を講ずるよう議員の立場から促すことが期待される。こうした措置には、庇護希望者が理解できる方法および言語により、その年齢、教育の程度、障がいの有無などの事情に即したやり方で、申請の流れおよび手続に関する情報を提供することを義務化すること、庇護申請手続きや法的助言へのアクセスを権利として認めることが含まれる。また、女性の庇護希望者が専門性を有する同性の面接担当者および通訳者による面接を受けられる機会を与えること、主たる庇護希望者の家族と被扶養者が独立して庇護申請を行うことができ、難民認定の要件を満たす場合には独自の権利として難民の認定を受けられる権利を認めることもかかる措置に含まれる。
- ✓ 児童の権利に関する条約第 22 条に沿って、議員の立場から、法制度が次に述べるような形となるよう取り組むことも期待される。
- 子どもの庇護希望者（養育者から分離された子どもまたは保護者のいない子どもを含む）が置かれている状況に対応し、子どもの特性に配慮した手続的保障を与え、「子どもの最善の利益」の原則に明示的に言及することである。
- 保護者のいない子どもまたは養育者から分離された子どもが特定された場合はすぐに、その子どもを支援するため、独立した立場にあり、必要な能力・資質を有する後見人または助言者が無料で選任される旨の規定が置かれること。
- 庇護手続きの全過程において、保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもが庇護申請を行うのを支援するために、適切な能力・資質を有する法的代理人が指名される旨の規定が置かれること。この法的代理人は子どもに費用負担のない形で利用できるべきである。

- (法令上、年齢鑑別に関する手続きが定められている場合、) 当該手続きは子どもの年齢に疑義がある場合にのみ実施されるべきであり、その身体的特徴と精神的な成熟の度合いの両方を考慮に入れる包括的な評価の一部として実施される必要があること、年齢鑑別の手続きは子どもの年齢とジェンダーに配慮しつつ、任意で、適切な専門性を有する独立の専門家により実施されるべきこと、そして、年齢につき疑わしい場合、その対象者は子どもと見なされるべきであることにつき規定が置かれること。
- ✓ 主たる庇護希望者が難民の要件に該当する場合、その核家族の構成員およびその他の被扶養者には通常、認定を受けた難民が有する家族統合の権利に基づき難民の地位が与えられるとの規定が設けられるよう、促すこと。ただし、難民の地位を付与することが当該家族ないし被扶養者個人の法的地位と矛盾する場合（たとえば、配偶者が当該庇護国の国籍を有する場合）はこの限りではない。
- ✓ 主たる庇護希望者との関係で不利益な決定が出された後、その家族構成員や被扶養者から別個の独立した庇護申請を行うことが法令上禁止されないよう確保すること。このことは特にジェンダーに関連する迫害や子どもに特有の形態の迫害についての認識を深める必要性に照らし妥当性を有する。
- ✓ 庇護申請に対する認定・判断が特に脆弱な庇護希望者の特別なニーズを考慮に入れたものとなり、かつ年齢、ジェンダー、多様性に配慮したものとなるよう、当該問題に特化したトレーニングの実施、適切な出身国情報の収集・分析、その他のサービスの提供を確保するために十分なリソースを庇護手続きを担当する機関に割り当てること。
- ✓ 議員の立場から、庇護手続きを担当する機関に対し、必要に応じ、ガイドラインを出すよう求めることも期待される。このガイドラインは、たとえば子ども、女性、拷問の被害者、トラウマを有する者、LGBTI の庇護希望者その他の脆弱性を有する者の申請に関する手続的保障、面接技法、審査・評価方法などに関するものが考えられる。

7.12 難民の地位の認定

庇護希望者が難民としての認定を受ける場合、当該認定をもってその者に安定的な法律上の在留資格が付与されるべきである。難民には、庇護希望者と同様に、身分証明書の発給を受ける権利が与えられる。認定を受けた難民はそれに加えて旅行証明書の発給を受ける権利も与えられる。

安定的かつ恒久的な法律上の在留資格

難民に最低限、（永住権ではなくとも）適法な在留を認めることは、締約国が難民条約上の義務を履行し、難民が同条約に基づく権利を享受できるようにするための、合理的かつ必要な措置である。安定的な在留資格を与えることは、難民による社会統合を進め、長期的で確固とした居住場所を持ち、社会における完全かつ平等なメンバーとしての役割を果たすことを促す上で、締約国がとりうる最も効果的な措置のひとつでもある。

締約国が法制度上、更新可能な有期の在留資格を付与することを選択する場合、難民認定とともに与えられる法的な在留資格は帰化のために最終的に必要となる在留の形態に対応するものとされるべきである。これは、認定難民が永住権を与えられない場合、帰化の申請に先立って永住権を申請することが可能となるような地位が最低限付与されるべきであるということを意味する。

議員として、数年間に限って難民の地位を認め、その後に見直しを行うという運用は、難民をより不安定な状況に置き、その社会統合の足かせとなるのみならず、行政上および財政上も相当のコストがかかるということを念頭に置くべきである。

身分証明書

難民条約の締約国はその領域内にいる難民に対して身分証明書を発給しなければならない（第27条）。難民に対してその地位を証する身分証明書を発行することで、難民のサービスへのアクセスや権利行使を可能とともに、嫌がらせや送還の危険から保護することにも役立つ。このような証明書類はそれによって保護や権利の享受が可能となるものであるから、すべての成人の難民、ならびに養育者と分離された子どもおよび保護者のいない子どもの難民に発行されるべきである。（庇護希望者についても難民と同様に身分証明書の発給を受ける権利を有する。第5.2節「庇護希望者の接受と取扱い、庇護希望者および難民の登録と特定」を参照のこと。）

旅行証明書

締約国は、その国内に合法的に滞在する難民に対し、国の安全または公の秩序のためのやむを得ない理由がある場合を除き、国外への旅行のために旅行証明書を発給しなければならない（第 28 条）。難民条約の附属書が旅行証明書についてさらに詳細に規定しており、条約の付録には難民旅行証明書の様式も定められている。

一般に難民旅行証明書（CTDs）と呼ばれている文書の発給を受けることは、難民の基本的な権利であり、庇護国を含めいかなる国からも出国する自由の行使に資するものである。難民旅行証明書は難民が庇護国の国籍を有することを暗示するものではないが、諸国により広く認知されているものであるため、留学、就職、治療、再定住などのために他国へと渡航することが可能となる。

近時の国際基準のもとでは、国際民間航空条約（シカゴ条約）の附属書 9において国際民間航空機関（ICAO）が定めている機械読取式の旅行証明書を発給することが望ましい。機械読取式の旅行証明書は難民による国境を超えた旅行の便宜を図るとともに、安全性が高く、改ざんや偽造もより困難である。電子的処理や生体認証に対応した旅行証明書であればその安全性は更に高まる。

2016 年にはすべての旅行証明書について ICAO の新しい基準を満たすことが義務付けられた。UNHCR と ICAO は「難民および無国籍者に対する機械読取式の旅行証明書の発給のための指針」を共同で発表している。

UNHCR と ICAO は、各国に対し、その領域内に合法的に滞在する難民の個別的権利として機械読取式の旅行証明書を取得する権利があることを国内の庇護法、難民法、入管法、国籍法に規定すべきと勧告している。多くの国では既にかかる措置がとられている。こうした権利に関する規定は国会で定める法律に定められるのが理想であるが、より詳細な取扱基準や手続的な事項を行政規則で手当てすることもできるだろう。UNHCR／ICAO 共同の指針では、定められる必要のある事項が挙げられている。

また、締約国は、自らの地位のゆえに自国の機関から文書や証明書の交付を受けることができない難民に対し、同様の文書または証明書を発行することが求められる（第 25 条）。発行のための手数料は、妥当な、かつ、同種の事務について国民から徴収する手数料に相応するものでなければならない。出生、婚姻、離婚の登録およびそれらに関連する書類の発行が適時になされることは、女性と子どもの難民にとって特に重要な権利といえる。

- UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論」の「第 35 号（XXXV）難民のための身分証明書」（1984 年）、「第 49 号（XXXVIII）難民のための旅行証明書」第 49 号（1987 年）、および「第 114 号（LXVIII）」（2017 年）
- Guide for issuing machine readable Convention travel documents for refugees and stateless persons, UNHCR and International Civil Aviation Organization (ICAO), 2017 (UNHCR／国際民間航空機関（ICAO）「難民および無国籍者に対する機械読取式の旅行証明書の発給のための指針」)

議員のためのチェックリスト

難民の地位の認定

認定を受けた難民が合法的にその国に滞在できること、および身分証明書（この点は庇護希望者と同様）と旅行証明書の発給を受けられることを法律で定めるべきである。この目標を達成するため、議員の立場から、以下の事項について取り組まれることが期待される。

✓ 合法的な在留資格に関して

- 難民がその認定を受け次第、安定的な法律上の在留資格（永住権とされることが望ましい）を付与されるとの規定を設けること。永住権が与えられない場合、帰化の申請に先立って永住権を申請することが可能となるような地位が最低限付与されるべきである。

✓ 身分証明書に関して

- 庇護希望者と難民双方について、その地位を証する個別の身分証明書を発給するとの規定を設けること。認定された難民に関しては、その全員について難民条約第27条に基づく旅行証明書を発給することをもってこれを行うこともできる。
- 身分証明書は派生的地位に基づき難民と認定された家族構成員（難民認定を受ける前である場合には主たる庇護希望者の家族構成員）に対しても発給される。
- 身分証明書の様式は悪用を防止し、当該証明書を使用する者がその発給を受

けた者であると関連機関が認めるに足るようなものとする。優れた参考事例として、難民に発給される証明書は様式および有効期間の点で永住者に発給されるものと類似したものであるべきであるが、これはこうすることによりサービスや権利行使へのアクセスが容易になることが多いためである。

✓ 旅行証明書に関して

- 難民と認定された者（派生的地位に基づくものを含む）に難民条約第28条にしたがって旅行証明書が発給されること、および同条約の附属書に定められた難民旅行証明書（CTDs）の発給、有効期間、更新を規律する規定を設けること。
- 旅行証明書の発給のためにかかる手数料は国民の旅券発給にかかる手数料の等級表のうち最低のものを超えないこと（難民条約附属書第3項）。行政上の手続きに要する手間と費用を低減する一つの方法としては、発給する旅行証明書の有効期限を長くすることである。
- 國際的に承認されている基準に従うとともに、難民が移動および海外渡航の自由を享受できるようにするため、国内の庇護法、難民法、入管法、国籍法を（まだ未改正であれば）改正して、合法的に国内に滞在する難民が機械読取式の旅行証明書の発給を受けられることを確保すること。

7.13 難民の地位の取消し、撤回および終止

難民条約に基づいて締約国により認定されるか、マンデート難民としてUNHCRにより認定されるかを問わず、難民として認定された者が難民の地位を失うのは一定の要件が満たされた場合に限られる。一旦与えられた難民の地位が失われるには難民の地位の取消しもしくは撤回に基づく場合か、または難民の地位の終止の要件を満たす場合のみである。

難民の地位の取消しおよび撤回

難民の地位の取消しが認められるのは、難民として認定された者が当該認定の時点で難民の要件を満たしていなかつたにもかかわらず認定を受けたということが明らかになつた場合である。これは難民該当性の積極要件を満たしていなかつた場合もあれば、適用されるべきであった除外条項が適用されなかつた場合もありうる。難民の地位を与えるとの決定が誤って出される原因としては、申請者が難民認定を受けるため意図的に重要な事実について偽りを述べたり、隠したりした場合や、贈賄などの不正行為が行われた場合、あるいは審査機関の過誤による場合もある。

大陸法系か英米法系かを問わずほとんどの法制度のもとでは、一般行政法により一旦、終局した決定に関して見直しを行うことには制限が設けられている。誤った決定が出された理由に応じ、見直しに期間制限が設けられている場合もある。法の一般原則に基づき均衡性や「既得権」の尊重といった考慮がなされることが多い。難民条約に明文の規定はないが、難民の地位の取消しは、当該対象者が当初の決定の時点で難民の要件を満たしていなかつたということが、適切な保障措置が整備された手続きのもとで認定される限りにおいて、国際難民法の考え方方に調和するといえる。

上記のようなケースであっても、当初の難民認定の時点では難民の要件を満たしていなかつたが、取消しの手続きがとられる時点においては難民条約上の迫害の理由に関連する十分に理由のある恐怖を有しているという場合がありうる。それゆえ、取消しの手続きの対象となる者には現時点における難民該当性を審査する手続きへのアクセスが認められなければならないが、取消手続きの中でこれを認めるか別個の手続きによるかは各国の法制度に応じていずれであってもよい。

難民の地位の撤回が適切といえるのは、認定を受けた難民が難民条約第1条F(a)または(c)の定めるところに当てはまる行為を行った場合であるが、当然、これらの除外条項の一つまたは両方の要件をすべて満たす場合に限られる。

取消しと撤回の違いとは？

取消しという用語をUNHCRが用いる場合、それは当初より与えられるべきでなかつた難民認定を無効とする決定を指す。取消しの対象となるのは、終局判断となった決定、すなわち不服申立てや再審査がもはや行われない決定である。取消しは難民の地位を当初の決定の時点から、すなわち、遡及的に（*ab initio / ex tunc*）無効とする効力を持つ。

撤回とは、難民として認定された後に難民条約第1条F(a)または(c)の定めるところに当てはまる行為を行った者について、その難民の地位を失わせることをいう。撤回は現時点から（*ex nunc*）将来に向けた効力を有するものである。

取消しと撤回について必要となる手続的保障とは？

取消しと撤回は個別の事情に基づいてのみ決定されうる。難民の地位を取り消され、または撤回される可能性のある難民については以下の事項が満たされるべきである。

- ・手続の性質と取消し・撤回の根拠となる証拠について情報提供がなされること。
- ・取消し・撤回を行おうとする機関が主張する欺罔行為その他の不正行為に関して反論を行う機会が付与されること。
- ・要請がある場合、通訳サービスが提供されること、また、弁護士を選任することができること。
- ・取消し・撤回の決定に対して、一度目の決定を下したのとは別の者または異なる構成の合議体に対して不服申立てまたは再審査

の申立てができる。この不服申立ておよび再審査は法律と事実の両方を審査することができ、かつ、停止効を有するべきである。

取消しまたは撤回の決定が終局的なものとなるまでは難民の地位は保持される。

難民の地位の取消しおよび撤回は、難民条約第32条に基づく追放や第33条(2)に基づく送還の禁止からの保護資格の喪失と混同されてはならない。これらについては第4.2節「領域内への受入れとノン・ルールマン原則」で説明されている。これらはいずれも当初の決定の時点で条約に基づく難民の要件を満たしていた者の難民の地位の喪失について定めたものではない。

議員のためのチェックリスト

難民の地位の取消しと撤回

- ✓ 難民の地位の取消しを検討することが法律上可能とされている場合、議員の立場から、以下の事項について確保するために取り組むことが期待される。
 - 取消しを認めるための実体的要件が国際難民法と調和したものであり、その手続きにおいて本項で述べた手続的保障が満たされるとともに、判断を下すにあたり均衡性と当該難民の既得権（これにはその難民が当該国で築いたあらゆる結びつきが含まれる）について配慮され、考慮がなされること。
 - 難民の地位を取り消される者に対して、現時点において難民該当性を満たすかどうかを審査する手続きへのアクセスが認められること。これは当該国の法制度に応じて、取消手続きの中で行われてもよいし、別個の手続きであってもよい。
- Note on the cancellation of refugee status, UNHCR, 2004（難民の地位の取消しに関するノート）

✓ 法令上、難民として認定された後に特定の行為を行った者について難民の地位の撤回を認める規定が設けられている場合、撤回がなされうるのは難民条約第1条F(a)またはF(c)に定められたところに該当する行為を行った場合に限られること。難民条約第1条F(b)や第33条(2)で述べられている行為がこれに含まれてはならず、また、撤回はその対象となった者の家族の難民としての地位に影響を及ぼすものであってはならない。

✓ 取消し・撤回による不利益を受ける者に対しては法律に基づき取消し・撤回の理由が告知されるとともに、その決定を争う機会が与えられること。この決定を争う手続きは難民認定を管掌する機関が行うのが望ましく、また、さらに上級の機関に対して停止効を有する不服申立てを行う機会も確保されるべきである。

難民の地位の終止

難民の地位が認定された場合、その認定に有効期限はない。いわゆる「終止条項」

(難民条約第1条C、およびアフリカ統一機構(OAU)難民条約第1条4項(a)から(e))の要件に当てはまる場合にその終止が認められるだけである。終止条項は難民の地位が終止する要件を定めており、それは国際保護の必要性や正当化根拠がなくなった場合にその保護を終了すべきであるとの考慮に基づくものである。

したがって、難民の地位はいずれかの終止条項に該当しない限り維持されるべきである。このことは、出身国における状況に一時的な(すなわち根本的な性質ではない)変化が生じたことをもってその地位が絶え間ない見直しの対象となってしまうことはないとの保証を難民に与えるために必要なことである。

事由の消滅に基づく終止条項を適用しようとする場合、難民の出身国に根本的、安定的かつ恒久的な変化が生じていること、および難民条約第1条C(5)または(6)を発動することが適切であることについてこれを立証する責任は庇護国の側にある。特定の集団については迫害の危険性が残っているために一般的な難民の地位の終止の対象から除くことが適切な場合もある。

「各国は、国籍国または出身国における変化(迫害の恐怖に係る特定の原因のみならず人権状況一般を含む。)の根本的な性格を慎重に評価し、難民の地位の付与を正当化する状況が消滅したことを客観的にかつ立証可能な方法で確かめなければならない...各国による当該評価上必須の要素とは、変化の根本的、安定的かつ永続的な性格であり、そのことは関連する専門的機関(特にUNHCRを含む。)から得られたこの点に関する情報に基づく結果でなければならない。」

UNHCR執行委員会「難民の国際保護に関する結論第69号(XLIII)地位の終止」(1992年)(a)項

いかなる場合に難民の地位は終止するか?

難民条約第1条Cのもとでは、難民の地位が終止するのは、難民自身が何らかの行動をとった場合(第1条C(1)から(4))、および難民認定の根拠となった出身国の客観的な状況に根本的な変化が生じた場合(同(5)および(6))であるとされている。

6つの終止条項のうち、前の4つは難民自身が状況に変化を引き起こした場合に対応するものであり、その4つの場合とは以下のとおりである。

1. 任意に国籍国の保護を受けている場合
2. 喪失していた国籍を任意に回復した場合
3. 新たな国籍を獲得した場合
4. 迫害を受けるおそれのある国に任意に再び定住した場合

後の2つ、すなわち第1条C(5)および(6)は、迫害のおそれのある国に生じた変化に照らし、難民となった理由がなくなったため、国際保護を付与することをもはや正当化できなくなったという考慮に基づくものである。これらは「事由の消滅に基づく終止条項」と呼ばれる。

難民の地位を維持する必要がない程度まで一般的な状況に変化が生じた場合であっても、個別のケースに関する特定の状況次第では国際保護の必要性の継続が認められる場合もある。したがって、一般的な難民の地位の終止により影響を受けるすべての難民につい

議員のためのチェックリスト

難民の地位の終止

- ✓ 難民条約第1条CおよびOAU難民条約第1条4項(a)から(e)は難民の地位の終止の根拠を限定列挙したものであるから、終止に関する国際的な法基準の遵守を確保するため、難民条約（および適用がある場合にはOAU難民条約）の終止条項で用いられている表現をそのまま維持し、国内法によって終止の根拠が追加されることがないよう、議員の立場から取り組まれることが期待される。
- ✓ OAU難民条約第3条2項に定められた意味での破壊活動が行われて、同条約第1条4項(g)に基づく難民の地位の終止が予測される場合、当該規定は難民条約第1条Fの枠組みの中で解釈するとともに、終止条項の適用にあたってはそれと同様の基準が適用されなければならないということにつき規定を設けることが期待される。
- ✓ 終止条項の適用にあたり、難民が国籍国または常居所を有していた国に帰ることを拒む理由として過去における迫害に起因するやむを得ない事情を援用することができるということを法令に定めること。
- ✓ 「やむを得ない事情」の援用を認めている難民条約第1条C(5)および(6)の但し書きは、同条A(2)の難民に関しても適用されること。これは一般人道法上の原則の一つであり、これに依拠することは国家の慣行として十分に確立したものとなっている。
- ✓ 難民の地位の終止による不利益を受ける者に対しては法律に基づき終止の理由が告知されるとともに、その決定を争う機会が与えられること。この決定を争う手続きは難民認定を管掌する機関が行うのが望ましく、また、さらに上級の機関に対して停止効を有する不服申立てを行う機会も確保されるべきである。
- ✓ 国内法により補完的形態の保護に関する終止が規定されている場合、当該規定が難民条約第1条Cの定める終止の要件に本質的に沿ったものであること（同条約第1条(5)および(6)の「やむを得ない事情」がある場合の例外が補完的保護の終止の場合にも等しく適用されること等）。
- ✓ 終止条項の適用を検討するにあたり、法令上、当局がUNHCRに諮問を行うこととする規定の創設を提唱すること。

て、その申し出に基づき、自らの個別事情に関連して国際保護を受ける理由があるかどうかにつき再検討を受けることのできる可能性が残されていなければならない。

事由の消滅に基づく終止条項は、「過去における迫害に起因するやむを得ない事情」を援用して出身国の保護を受けることを拒むことを認めている。この例外は、難民やその家族が過酷な迫害を受けたことがあり、それゆえに出身国や元の常居所に帰ることを期待できないというケースに対応することを意図したものである。

加えて、UNHCR執行委員会は、「難民の国際保護に関する結論」第69号において、各国が「庇護国に長期にわたり滞在した結果としてそこに強固な家族的、社会的および経済的結合を有するに至ったため当該国を離れることを期待し得ない者」について「適切な取決め」を採用することを検討するよう勧告している。

- UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論第 69 号 (XLIII) 地位の終止」(1992 年)
- UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第 3 号: 1951 年難民の地位に関する条約第 1 条 C (5) および (6) に基づく難民の地位の終止 (「事由消滅に基づく終止」条項) (2003 年)

7.14 國際保護の必要がないと認定された者

庇護希望者について公正な手続きの下で、国際保護の必要がないとの終局的な決定が出され、庇護国での滞在を認めるべきやむを得ない人道上の理由も存在しない場合、二つの選択肢が考えられる。一つは出身国へと帰還することであり、もう一つは正規在留化など、合法的に在留を継続するための代替手段を模索することである。このうち後者は、国内法の規定に応じて、特別な背景や事情を有している者に限られるのが通常であるため、本項では帰還のほうに焦点を当てる。

自発的な帰還を促すために何をすべきか？

庇護国に滞在する権利を持たない者が自発的に本国への帰還を選択する場合、その帰還はより持続的なものとなる。帰還の自発性は、安全かつ尊厳に配慮した方法で帰還が実施されること、およびこれを送り出す国にとっても費用対効果を高めることに資する。

各国の優れた実践例においては、自発的で持続可能性のある帰還を促し、これを支援するために、帰還の選択肢と出身国の状況に関して情報提供とカウンセリングを行ったり、本国までの渡航や社会再統合、帰還後の生活に対して支援を提供したり、帰還後のモニタリングを実施することなどが行われている。

すべてのケースにおいて、帰還の実施はノン・ルフルーマンの原則を遵守したものでなければならない。たとえば、帰還の対象となる者が庇護申請手続きへのアクセスを有していないかった可能性がある場合や、手続きへのアクセスを有していたが、その後、出身国において新たな危険が生じた場合など、新しい危険や審査の対象とならなかった危険について評価を行うための適切な保障措置が設けられる必要がある。こうした保障措置を確保するために各国は二種類の

アプローチを採ってきた。一つは庇護申請手続きに再度付託するというアプローチであり、もう一つは後述するカナダにおける帰国前リスク評価など、こうした危険について審査するために帰還の一部として別個の手続きを設けるアプローチである。庇護国での滞在期間を伸ばすためにこのような手続きを濫用する者がいるかもしれないとの懸念に対しては、手続面での効率化を図るとともに、ケースマネジメントの仕組みを構築することが最善の解決策となる。

特別な配慮が必要な者に対しては、帰還および社会再統合を進める期間中、そうした者のニーズに合わせた適切な支援を受けることができるか否かということが判断される必要がある。こうした配慮を行うことができない場合には、出身国への帰還を進める対象者から外すこともありうる。たとえば、人身取引の被害にあった者で国際保護の必要ないと認定されたものについては、医学的および精神的な治療が引き続き必要な場合があり、また、再び人身取引の被害者とならないよう再定住に際して特別の支援が必要になるかもしれない。常居所を有していた国に無国籍者を帰還させることが可能な場合も、再定住の支援が必要になることがある。

国際移住機関 (IOM) は、自主帰還・社会復帰支援 (AVRR) プログラムの実施にあたり、各国政府の重要なパートナーとなりうる。

強制送還に関する 20 のガイドライン

欧州評議会の閣僚委員会が 2005 年に採択した「強制送還に関する 20 のガイドライン」は、外国人の送還を管掌する当局のために指針を定めたものである。その指針は、概略、次のことを当局に行なうよう求めている。

1. 強制送還よりも**自発的な帰還**を促すこと。
2. **送還命令の発付**は、即時に利用可能なすべての関連情報を考慮して、以下の事項について判断した上で出される法律に基づく決定によるべきこと。すなわち、送還がノン・ルフルマンの原則に反しないこと、送還が均衡性の原則に適合するとともに適法な目的を達成するためのものであること、子どものケースでは、子どもの最善の利益についての審査がなされるとともに、送還される子どもがその家族か、または送還先の国で任命される後見人や適切な保護施設のもとに帰されるという点について庇護国当局が確信に達していること、送還先の国が送還者の入国を認めること、および仮に送還先の国が入国を認めない場合には、庇護国が送還者を引き取るべきこと、である。
3. **集団単位での国外追放**が行われないようにするため、送還命令が発付されるのは、個々のケースについてそれぞれの個別の事情を考慮に入れ、合理的かつ客観的な審査が行われた場合に限られること。
4. 本人に対して直接、または権限のある法的代理人を通じて、**送還命令の通知**が書面により行われ、当該命令について名宛人の理解できる言語で説明がなされること。この命令においては、その決定の理由となる法律・事実に関する根拠のほか、利用可能な救済手続きの存在、それぞれの救済手続きについて送還命令に対する停止効の有無と申立期限が示されるべきである。

5. 執行の一時停止を認める権限を含め、送還命令を審査する権限、適切な審査能力、公平性および独立性を有する機関に対して、**実効的な救済**を求めることができるようになるとともに、適切な手続的保障を確保すること。
6. **送還前の収容**については、送還命令の執行を確保する目的のもとで、法律に定められた手続きに従って行われる場合であって、個別のケースにおいて自由を制限する必要性を慎重に審査した上で、収容以外の措置では送還命令の実効的な執行を確保できないとの結論に庇護国の担当機関が達した場合に限り、これを命ずること。
7. 適正手続きのもので送還を実施できない場合や**送還の手続きが停止された場合**には**送還者の身柄は解放されること**。
8. **送還前の収容はすべてできるだけ短い期間に限られる**とともに、収容の必要性に関して合理的な期間において見直しが行われること。
9. 収容に対して**司法的な救済手続き**へのアクセスを確保すること。この救済手続きにおいては法律扶助が利用可能であり、裁判所は個別の収容の適法性について迅速に審査を行い、収容が不適法であると決定された場合は即時の身柄の解放が確保されること。
10. **送還前の収容の処遇**に関しては、当該収容の目的に特化して使用される施設において、適切な設備を整えるとともに、適切な能力・資質を有する人員を配置し、かつ、弁護士、医師、NGO、被収容者の家族、および UNHCR へのアクセスが確保されるべきこと。

11. 子どもの収容は、最後の手段としてのみ実施され、その期間は最短のものとすること。
12. 庇護国において合法的に滞在することができないと決定された外国人の送還をスムーズに実施できるようにするために**各国間でその受け入れに関して協力関係を構築**すること。他方で、庇護国当局と送還先の国家当局との間の情報のやりとりにより、送還者やその親族が危険にさらされないことを確保しなければならず、特に送還者の庇護申請に関する情報の共有は避けなければならない。(この文脈で適用される秘密保持の基準と原則に関する詳細については、第 7.4 節「情報保護に関する諸原則と基準に沿った秘密保持」を参照のこと。)
13. 出身国が自国の国民の入国を認めるにあたり、特別の要式的行為を要せず、遅滞や障害なしにこれを受け入れるとの国際法上の義務を遵守することを含め、**国家の義務**が遵守されること。
14. 国籍の恣意的なはく奪がなされてはならないこと。特にこれによって**無国籍**の状態が生じる場合にはこのことが妥当する。
15. 有形力の行使を限定的なものとするために、送還の全過程において、**出国義務の遵守**につき**送還者の協力を求める**こと。こうした協力を求めるにあたっては特に、送還の進め方や送還先の国家当局にいかなる情報が与えられたかについて事前に情報提供を行い、送還者が庇護国内および送還先の国にいる関係者に連絡をとることで帰還の準備をしたり、尊厳のある形での帰還を促すために自分の所持品を回収する機会を与えること。
16. 送還者が**渡航にたえうる健康状態**にあることを確保するとともに、送還者について何らかの疾患があることがわかっている場合や医療上の措置が必要になる場合、または拘束手段の使用が予想される場合には、これらに該当するすべての送還者について、送還に先立ち、**健康診断**が実施されること。渡航にたえうる健康状態にない限り、送還は実施されるべきではない。
17. 他の乗客、乗員および送還者自身の**安全**を確保するとともに、送還者の人間としての**尊厳**を尊重すべきこと。送還の継続によりこのことが脅かされる場合、送還が中止されなければならないこともある。
18. **護送のための職員**が配置される場合、その職員はすべて慎重に選定されるとともに、拘束手段の適切な使用方法を含め十分なトレーニングを受けること。
19. **身柄の拘束**は、送還者が現に抵抗を行っているか、または抵抗が合理的に予見されており、拘束の実施がそうした抵抗と厳密な意味で均衡性を有する場合に限り、送還者を制御する目的のもとでのみ許されること。航空機の運航を全部または部分的に妨げる可能性があり、または送還者に窒息の危険性のある体勢をとらせることになる拘束手段や強制的措置は使用してはならない。
20. 強制送還の実施を監視する効果的な仕組みを整備し運用するとともに、強制送還の実施の全過程（特に実施の過程で起きた重大な事象や拘束手段の使用）について文書記録化すること。送還者から送還の実施中に不適切な取扱いがなされたとの苦情申立てがなされた場合、合理的な期間内に実効性および独立性を有する調査が実施されるべきこと。

難民ではなく、その他の国際保護も与えられない者のケースについて、効果的かつ効率的に処理することは国内庇護システムを完成させる上で重要な鍵となる。これは庇護システムに対する一般市民の信頼感を維持し、非正規の移民の流れを制御し、密入国のあっせんと人身取引を防止する上で最も重要である。

各国間において帰還者の受け入れに関する合意が締結される場合、当該合意においては国際難民法および国際人権法に基づく国家の責務と矛盾しないような文言を用い、かつ、そうした国家の責務と矛盾しないような方法でこれを実施すべきである。たとえば、このような合意の実施にあたってはノン・ルフルマンの原則が遵守されること、および当該合意が庇護希望者には適用されないことを合意の中で明示しておくということもこの要請に含まれる。さらにこの合意の中では、帰還の対象となるすべての者について、家族統合の原則、各人の特別なニーズ、および子どもの最善の利益を第一の考慮事項とすべきことをふまえ、再入国の適法性と適切性が個別に審査される必要があるということも定められるべきである。帰還者の受け入れに関する合意には、加えて、国境の警備を担当する職員への明確な指導内容と国境地点において通訳にアクセスできることを含む手続的保障に関する定めが置かれるべきである。

「完全かつ公正な審問手続きを経て自己の庇護申請に対し不認定とされた者、および非正規の移民の本国への帰還は、安全かつ人道的な方法により、ノン・ルフルマンの原則と拷問および他の残酷な、非人道的な、または品位を傷つける取扱いまたは刑罰の禁止の原則を遵守しつつ、子どもの最善の利益と私的生活および家族生活を尊重される権利を保障する方法で実施されなければならない。」

Declaration from the General debate on the imperative for Fairer, Smarter and More Humane Migration, IPU
133rd General Assembly, Geneva, 2015 (列国議会同盟「より公正、賢明かつ人道的な人の移動に向けた責務に関する一般討論に基づく宣言」列国議会同盟第133回総会・ジュネーブ)

「国際保護の必要がないと認定された者の送還は、人権および尊厳を全面的に尊重しながら人道的に行われるべきであること、および、有形力は、その行使が必要な場合であっても、必要な限度を超えず、かつ人権法に一致するやり方で行使されるべきであることをあらためて指摘するとともに、子どもに関わるすべての行動において、子どもの最善の利益が第一義的に考慮されなければならないことを強調する。」

UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論第96号（LIV）国際保護の必要がないと認定された者の送還」（2003年）(c)項

各国の実践例

帰国前リスク評価の実施 カナダにおいては、ノン・ルフルマンの原則を遵守するため、特定の類型に属する者について送還がなされる場合、国家当局が事前に帰国前リスク評価（PRRA）を実施する。帰還に際して迫害の恐れを有するが難民認定を受けることのできなかつた庇護希望者を含め、送還命令の対象となる者は誰でもPRRAの審査を求めることができる。PRRAにおいて審査されるリスクの内容としては、迫害の危険性、拷問を受ける危険性、生命を脅かされる危険性、残酷で異常な取扱いや刑罰の対象となる危険性などがある。

議員のためのチェックリスト

国際保護の必要がないと認定された者の帰還

難民に該当しない者についても国際法および人権基準が引き続き遵守されることを確保するため、議員の立場から、以下の事項について取り組まれることが期待される。

- ✓公正な手続きの下で、国際保護の必要がないとの終局的な決定が出され、かつ滞在を認めるべきやむを得ない人道上の理由も存在しない者について、強制的な送還を行うのではなく、その自発的な帰還を優先することを支援すること。これには、帰還の選択肢と出身国の状況に関して情報提供とカウンセリングが実施されることを確保すること、本国までの渡航、社会再統合、帰還後の生活に対して支援を提供したり、帰還後のモニタリングを実施するために必要な予算を割り当てたりすることが含まれる。
- ✓帰還がノン・ルフルマンの原則を遵守したものとなるよう、新たに生じた危険や審査の対象とならなかつた危険について評価を行うための適切な手続的保障について法令に定めを置くことを支援すること。この危険の評価のためには、庇護申請手続きに再度付託する方法によるのでもよいし、帰還手続きの一部として別個の審査手続きを設けるのでもよい。
- ✓送還の対象となる者の特別なニーズを適切に考慮するため、このようなニーズについて審査する手続きを法令に定めるとともに、ふさわしい形で支援がなされない場合には送還が実施されないということを確保すること。
 - UNHCR 執行委員会「難民の国際保護に関する結論第 96 号 (LIV) 国際保護の必要がないと認定された者の送還」(2003 年) (c) 項
 - Twenty guidelines on forced return, Council of Europe Committee of Ministers, 2005 (欧洲評議会閣僚委員会「強制送還に関する 20 のガイドライン」)
- ✓他国との間で帰還者の受け入れについて合意する場合には、当該合意において国際難民法および国際人権法に沿って合意が実施される旨の条項を置くよう促すこと。これには、特に当該合意の実施がノン・ルフルマンの原則を遵守し、庇護希望者には適用されない旨の明示的な宣言を入れることが含まれる。さらにこの合意の中では、帰還の対象とされるすべての者について、家族統合の原則、各人の特別なニーズ、および子どもの最善の利益を第一の考慮事項とすべきことをふまえ、再入国の適法性と適切性が個別に審査される必要があるということも定められるべきである。帰還者の受け入れに関する合意には、加えて、国境の警備を担当する職員への明確な指導内容と国境地点において通訳にアクセスできることを含む手続的保障に關しても定めが置かれるべきである。
- ✓公正な手続きのもとで出された終局的な決定により国際保護の必要がないと認定された者について、自発的な帰還が望めず、強制送還が予想される場合、前述した手続的保障が設けられるとともに、それが尊重されるよう確保すること。
- ✓帰還が人道的かつ人間の尊厳を尊重した、秩序のある方法で実施されることを確保するため、帰還者の受け入れのモニタリングの実施を励行すること。

