

## 庇護申請の効果的処理：実務的考慮事項と取り組み

UNHCR 2022 年

### 目次

要旨（略） .....	2
背景と根拠 .....	2
I. 登録、データ収集の前倒しおよびデータ管理.....	5
II. トリアージ（優先度の判断）およびケース処理方式の多様化.....	14
III. 適正手続基準 .....	28
IV. 効果的処理に関連する組織的課題 .....	33
結論 .....	43
付属書類 1：フローチャート（略） .....	43
付属書類 2：頭字語（略） .....	43

## 要旨（略）

### 背景と根拠

1. 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の推定によれば、2020 年末時点で、迫害、紛争、人権侵害および公の秩序を著しく乱す事件を理由として自国の外への避難を余儀なくされた人々は 3,420 万人に上った<sup>1</sup>。国家庇護制度は、世界中で、庇護申請件数の増加に対処しなければならないという圧力の高まりに直面してきた<sup>2</sup>。2020 年には新型コロナウイルス感染症のパンデミック関連の移動制限により新規の個別庇護申請に歴史的減少が見られた（45 パーセント減）ものの、それでも、庇護申請の未処理案件は多くの国で増え続けた。各国が自国の庇護制度を早急に強化しない限り、新規申請件数がコロナ前の水準に戻った時点で未処理案件の数が制御不能になってしまう、重大なおそれがある。庇護申請の処理期間の長期化は、庇護希望者が自分の申請に関する最終的な判断をまったく確実性のないまま何年も待たなければならないことにつながり、ただでさえ脆弱な庇護制度を回復不可能なほどに損なってしまいかねない。庇護申請の処理の遅れは、これらの制度に対する一般の人々の信頼を徐々に失わせ、国際保護を必要としないと判断された者を帰還させること、またはこのような者のために他の解決策を見出すことがいっそう難しくなる可能性もある<sup>3</sup>。

2. 2020 年末時点で庇護申請中の案件数—約 415 万件—は、2019 年に比べて事実上変わっていなかった。2020 年に未処理案件を減らすことができた顕著な例外は、ドイツ（66,100 件、21 パーセント減）、ギリシャ（43,200 件、41 パーセント減）およびカナダ（18,970 件、22 パーセント減）である。いくつかの国の庇護当局は 2020 年中に生産性を高めることに成功し、個別の難民の地位に関する決定数を 2019 年よりも相当に増加させた。これらの国には、ブラジル（21 パーセント増、決定 26,800 件）<sup>4</sup>、メキシコ（49 パーセント増、決定 22,500 件）<sup>5</sup>およびオランダ（16 パーセント増、決定 12,500 件）<sup>6</sup>が含まれる。決定件数のこのような増加は、遠隔処理のための適応策および革新的ツールを整備したことに加え、最も重要なこととして、簡易処理方式を実施したことによるものである。

---

<sup>1</sup> UNHCR, *Global trends: Forced displacement in 2020*, [www.unhcr.org/media/global-trends-forced-displacement-2020](http://www.unhcr.org/media/global-trends-forced-displacement-2020).

<sup>2</sup> A national asylum system refers to all strategies, laws, policies, action plans, resources and institutions that form a state's response to asylum-seekers and refugees. The present paper focuses on the parts of an asylum system that relate specifically to reception, registration, and status determination.

<sup>3</sup> UNHCR, *Global trends: Forced displacement in 2020*, [www.unhcr.org/media/global-trends-forced-displacement-2020](http://www.unhcr.org/media/global-trends-forced-displacement-2020), p.43.

<sup>4</sup> For information on good practices from Brazil, see UNHCR *ACSG portal: Simplified procedures*, <https://acsg-portal.org/tools/55071/>

<sup>5</sup> For information on good practices from Mexico, see UNHCR *ACSG portal: Simplified procedures*, <https://acsg-portal.org/tools/55487/>; *Expedited procedures*, <https://acsg-portal.org/tools/mexico-expedited-procedures/> and *Creation of COI unit*, <https://acsg-portal.org/tools/mexico-creation-of-the-coi-unit/>

<sup>6</sup> UNHCR *Operational Data Portal, COVID-19 Platform, Temporary Measures and Impact on Protection* (accessed on 21 January 2022), <https://data2.unhcr.org/en/dataviz/127>.

3. 本書では、未処理案件の削減と効果的処理のための制度の弾力性および順応性<sup>7</sup>を示す事例を参照しつつ、案件処理の手続的公正性、質および完全性・整合性を維持しながら自国の庇護制度の強化および生産性の向上をさらに図っていくための課題、取り組みおよび手段に関する実務的考慮事項を、各国に提供する。本書で示す考慮事項は、庇護マネジメントの実務において革新的な取り組みを導入し、かつ得られた教訓に基づいて変革を行った国々のグッドプラクティス（優れた取り組み）を踏まえたもので、これは他の国々の制度においても示唆を得て再現し得るものである。本書は「生きた文書」を意図したものであり、他の国家庇護制度における取り組みも随時追加されていくことになる<sup>8</sup>。本書はさらに、世界中で多様な国家制度に関わる UNHCR の経験および関与と、その任務に基づいて難民認定手続を実施してきた UNHCR の経験も参照している。

4. 本書は、各国が、自国の領域で庇護を求める個人に国際保護を提供する義務<sup>9</sup>を、移住に関連するより幅広い課題<sup>10</sup>の観点に立った適当な対応も考慮しつつ履行する一助となることを目的とする。本書で述べるアプローチは、特に難民保護体制の機能を強化し、かつ適用される国際基準・地域的基準にしたがって国際保護申請に関する公正で効率的な判断を行う必要性を補強することを目的とした、難民に関するグローバル・コンパクト（GCR）に合致するものである<sup>11,12</sup>。

---

<sup>7</sup> Adaptability refers to preparations made to adapt asylum institutions to anticipate changes in external and internal environments. To ensure the adaption is sustainable, an institution needs to have systems in place to evaluate the positive and negative impacts of any change while ensuring continuous improvements are made. See Forced Migration Review Issue 65, *Institutional adaptability in the time of COVID-19* (page 56), November 2021, [www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees.pdf](http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees.pdf)

<sup>8</sup> For more information on good practices introduced in national asylum systems, see UNHCR *ACSG portal*, <https://acsg-portal.org/tools-and-reference-material/>

<sup>9</sup> As noted in the UNHCR *Note on "Externalization" of International Protection*, primary responsibility for identifying and assessing international protection needs rests with the State in which an asylum-seeker arrives and seeks protection. Issues related to externalization fall outside the scope of this paper. For more information, see UNHCR *Note on "Externalization" of International Protection*, 28 May 2021, [www.refworld.org/docid/60b115604.html](http://www.refworld.org/docid/60b115604.html).

<sup>10</sup> For more information related to migratory movements, see UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action*, 2016 Update, [www.refworld.org/docid/5b1a38374.html](http://www.refworld.org/docid/5b1a38374.html).

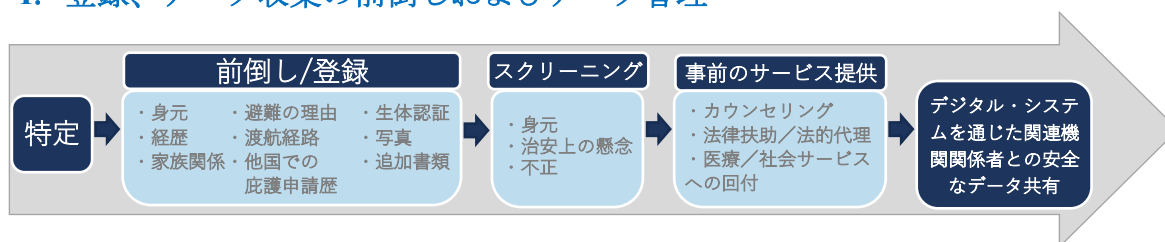
<sup>11</sup> The importance of fair and efficient asylum procedures has been acknowledged by UNHCR's Executive Committee, including in its Conclusions recommending that States' asylum procedures should satisfy a number of basic requirements: EXCOM Conclusion No. 71 (XLIV) 1993, para. (i), EXCOM Conclusion No. 74 (XLV) 1994, para. (i), EXCOM Conclusion No. 81 (XLVII) 1997, para. (h), EXCOM Conclusion No. 82 (XLVIII) 1997, para. (d)(iii), EXCOM Conclusion No. 85 (XLIX) 1998, para. (q), EXCOM Conclusion No. 103 (LVI) 2005, para. (r).

<sup>12</sup> Established as a special initiative under the Global Compact on Refugees, the *Asylum Capacity Support Group (ACSG) mechanism* provides support to individual countries to meet their asylum capacity needs. Within the ACSG framework, State pledges or requests for support are matched with corresponding pledges or offers of support. Countries such as Canada and Switzerland whose good practices are featured in this paper are also offering capacity support to other States bilaterally or through other multilateral initiatives, see: <https://acsg-portal.org/>

5. 本書は4つの流れ（付属書類1のフローチャート参照）に沿って構成されている：(i) 登録、データ収集の前倒しおよびデータ管理、(ii) トリアージ（優先度の判断）およびケース処理方式の多様化、(iii) 適正手続基準ならびに (iv) 効果的処理に関連する組織的対応である。



## I. 登録、データ収集の前倒しおよびデータ管理



6. 登録は、簡易ケースマネジメントプロセスを効果的に実施する上できわめて重要である。庇護希望者の身元（基礎的身分事項、家族構成等）ならびに特定のニーズおよび保護上の懸念についての情報が同プロセスの可能な限り早い段階で収集されるようにするために、登録は欠かせない。庇護制度が公正かつ効率的なものになるかどうかは、強力な登録プロセスと適切なデータ管理にかかっている。登録の不十分さは、多くの国家庇護制度で問題を引き起こしてきた。初期段階におけるこのような問題は、ひいては庇護プロセスの他の部分にも悪影響を及ぼしかねない。職員配置、研修、テクノロジーおよびソフトウェア・システムを含む適切な制度設計と資源配分が、質の高い登録およびデータ収集の前倒しを確保するために不可欠である。

7. 申請者が理解できる言語による庇護手続についての情報、カウンセリングならびに法律扶助／法的代理も、庇護希望者が庇護プロセスおよび利用可能なサービスについてよく理解できるようにするため、可能な限り早い段階で提供されるべきである。そうすることにより、登録の質の向上および効率性の改善につながる（後掲第 29 段落参照）。

### 重要な概念

**前倒し（frontloading）**とは、申請者および避難の理由に関する詳細な情報を、当該個人が庇護制度に関わるようになった早期の段階で収集するとともに、生体認証について把握しかつ庇護申請の裏付けとなる書類を入手することをいう。このようなアプローチにより、より効果的なトリアージ（優先度の判断）、さまざまなケース処理方式の活用および他のサービスへの回付が、庇護プロセスの開始時点から可能になる<sup>13</sup>。これらの利点に鑑み、データ収集およびサービス提供の一部の側面を登録段階まで前倒しすることは、ますます当たり前のことになりつつある。

8. **前倒し**を効果的にするためには、ケースマネジメント・システムのしっかりした分析および設計を可能にするために、可能な限り早く収集しておかなければならないデータセットはどのようなものを特定することが重要となる。関連情報の収集方法は、セキュリティが確保され、かつ適用されるデータ保護基準に合致したものであるべきである。データセットの特定は、理想的には、国境管理、スクリーニング、登録および該当性審査プロセスの担当者／職員を含む、庇護制

<sup>13</sup> Frontloading should be focused on pursuing interventions, including socio-economic inclusion and livelihood opportunities as well as pathways to solutions through a rights-based and needs-based approach. See section 7.3 of the UNHCR Guidance on Registration and Identity Management, [www.unhcr.org/registration-guidance/chapter7/registration-data-for-protection-programming/](http://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter7/registration-data-for-protection-programming/).

度に関連する利用者と協議しながら進められるべきである。

9. 登録段階に含まれるべきデータセットの特定に際しては、時宜を得た、関連性のある、かつ信頼できる出身国情報（COI）が考慮されるべきであり（後掲第 19 段落参照）、また出身国の情勢および避難の理由ならびに庇護国の法的枠組みが前提とされるべきである。最初の段階で明確なデータセットが存在することは、トリアージおよび該当性の判断にとって重要となる。共通のデータ要素としては、生年月日、家族、ジェンダー、性的指向、民族、宗教、職業および政治的関係等が挙げられる。出身国の情勢によって、また特定のニーズおよび脆弱性を明らかにするために、関連のリスクとなる経歴（政治的経歴、人権活動家、ジャーナリスト、軍人、兵役忌避者等）についての情報を収集することも関連性を有する。トリアージ（後掲第 15 段落参照）といった次の段階のプロセスのために、利用可能なあらゆるデータソースの分析を実施する必要があるだろう。このような情報は、典型的には、登録、保護スクリーニング／個別面接およびコミュニティ／パートナー機関への照会を通じて収集されることになる。

10. 多くの国家庇護制度では、登録および初期段階における特定のニーズの把握を警察または国境管理官が行っている。庇護希望者およびリスクとなる経歴を有するその他の者の登録、特定および援助を目的とする保護指向の専門部署を設置することが、より望ましい取り組みである。庇護を求めることを希望する個人に対する質の高い登録及および公正な取扱いを確保するためには、庇護プロセスの所要な適正手続基準および国際保護の諸原則に関するこのような担当官の能力開発が必要不可欠である。このような学習活動は、専門性を有する市民社会その他の関係機関の支援を得て行うこともできる。

11. 注意深く考え抜かれたデータセットを収集できる庇護ケースマネジメント・システムを通じて、よりよく、より対象が明確化されたデータ収集とともに、いっそう十分な情報に基づいた保護介入、脆弱な状況に置かれた個人への援助の提供、そして家族の追跡および／または再統合を目的として家族関係を確立させることが可能になる。UNHCR は、素早く適切な介入ができるよう、特定のニーズおよび脆弱性を有する個人の早期特定、カウンセリングおよび情報収集のための諸手続（適切な時はそのような申請を優先的に処理することを含む）が設けられるように確保することの重要性に留意する<sup>14</sup>。

#### 国別事例：スウェーデン

スウェーデンでは、庇護申請の登録ならびに申請者の写真および生体認証（指紋）の取得は、スウェーデン移民庁（SMA）地域庇護処理センターの申請部門に勤務するケースオフィサー<sup>15</sup>が行う。SMA による庇護申請の登録後は、ケースオフィサーと申請者との会話の形態をとる申請面接が行われ、ケースオフィサーはこの場で申請者の身元、難民／保護に関わる申立て内容、

<sup>14</sup> Prioritization is often referred to as “fast-tracking” by many national asylum systems.

<sup>15</sup> A case officer typically has academic training in law, political science or related fields. A case officer may later be appointed as a decision-maker officer.

渡航経路および家族関係についての初期情報を収集する。

この最初の会話が、申請者に何らかの特定のニーズおよび特別な援助の要請があるか、申請者は庇護面接の際に何語で話したいと考えているか、および、担当官の性別（男性／女性）について特別な要請があるかを評価する機会となる。庇護プロセスおよび医療へのアクセスに関するカウンセリングおよび情報提供もこの時点で行われ、申請者には庇護プロセスについて質問する機会が与えられる。

このような申請面接の目的は、庇護面接の準備ができるようにするため難民／保護に関わる申立て内容を理解する端緒を得ること、ならびに、当該庇護希望者に公選弁護人を得る権利があるかどうかを判断することおよびケースを正しい「トラック」につなぐこと（後掲第15段落参照）である。申請面接により、特定のニーズと、スウェーデンまたはヨーロッパ内のさまざまな国における家族再統合につながる可能性のある家族構成員の存在を、早期に明らかにすることもできる。

庇護申請に関連する詳細な情報は、この段階では収集されない。ただし、どのような質問が行われるかは状況次第である。

SMA は定期的に申請面接の質の見直しを行っており、終了までにどのぐらいの時間がかかったか、会話の際にどのようなテーマが取り上げられたかを評価するとともに、ケースオフィサーが踏み込み過ぎて庇護事由（これについては庇護面接の場でさらに掘り下げられる）に関連する質問をしたりしないようにしている。

12. 相互運用性がある、または他の政府システムとの時宜を得た情報交換が可能な庇護ケースマネジメント・システムのデジタル化および導入は、庇護制度の完全性・整合性、質および効率性を向上させ得るその他の措置である。このようなアプローチは、関連の政府機関が情報とデータをリアルタイムで安全に共有することを可能にし、データの収集・保存の重複を相当に減少させつつ、データの正確性および利用可能性を向上させることにつながり得る。

### 重要な概念

**デジタル・ソリューション**とは、申請者がオンラインで予約をしたり、庇護申請や関連書類を提出したり、申請の処理状況を確認したり、一次審査の決定について通知されたりすることを可能にするデジタル・オンライン・ソリューションのような、自動化されたさまざまな手続をいう。

**相互運用性**とは、電子化されたシステムが、たとえ異なる産業分野のさまざまなメーカーによって開発されたもの同士であっても、容易に相互接続・通信できる基本的能力をいう。**相互運用性**が必要なシステムの例は、国境警察と庇護制度である。統合を進める目的で、庇護制度と、

特に住民登録局または雇用／社会局との間に相互運用性のあるシステムを設置することも、有用である可能性がある。

13. 異なるシステムのデジタル化および統合改善のためには、慎重な計画と機関間の調整が必要である。このようなアプローチの導入には、データ保護およびセキュリティならびにより幅広いデータガバナンスの枠組みを確保するための、テクノロジーおよびシステム設計への資源配分と投資が伴う。そのためにはさらに、これらのシステムが正しく利用され、かつシステムへのデータ入力が正確に行われるよう、あらゆるレベルの職員の採用および研修に投資することが必要になる。こうした初期投資にもかかわらず、このようなアプローチには長期的なコスト節減効果がある。こうした理由から、複数の国家庇護制度は現在、デジタル化および相互運用性のあるシステムをさらに合理化・強化する方法を検討中である。

#### 国別事例：カナダ

カナダ移民難民委員会（IRB）の主たる目標の1つは、そのデジタル戦略<sup>16</sup>を加速させることである。IRB がデジタル化を重視していること<sup>17</sup>の例としては、セキュリティが確保されたカナダ郵便公社の “ePost Connect” サービス<sup>18</sup>および IRB の “My Case Portal”（以下「ポータル」）を通じて電子的に提出される情報のやりとりを強化するための継続的努力が挙げられる。このポータルはセキュリティが確保されたオンライン・アプリケーションで、IRB で審査中の事案の処理状況またはケース情報を弁護人が閲覧できる<sup>19</sup>。さらに、弁護人はポータルを通じて IRB と安全に書類をやりとりすることが可能である。ポータルは 2019 年に基本的機能を備える形で立ち上げられ、その後、追加的な機能が順次加えられた。このプロジェクトは現段階では、弁護人が自分のアカウントに代理者（たとえば弁護士スタッフ等）を追加できるようになっている。IRB は現在、申請者および不服申立人が直接登録できるようにサービスを拡大することを検討中である。このプラットフォームの利用に関する詳細は “My Case User Guide”<sup>20</sup> に記載されている。

IRB は主としてデジタル・ファイルで業務を行っている。このような対応は、すべての部署に存在していた既存の在庫ファイルをスキャンし、かつファイルのデジタル化のためのさらなる措置を実施することによって可能になったものである。IRB は、デジタル化の新たな取り組み

<sup>16</sup> The IRB, *2021-22 Departmental Plan* (accessed on 21 January 2022), <https://bit.ly/3g4FUCd>

<sup>17</sup> The IRB, *Plan of Action for Efficient Refugee Determination* (accessed on 21 January 2022), <https://bit.ly/3Hpb2IR>

<sup>18</sup> The IRB, *Canada Post's secure epost Connect service* (accessed on 20 January 2022), <https://irb.gc.ca/en/contact/Pages/epost.aspx>

<sup>19</sup> The IRB, *My Case Portal* (accessed on 20 January 2022), <https://my-case-mon-dossier.irb-cisr.gc.ca/en/Pages/login-connexion.aspx>.

<sup>20</sup> The IRB, *My Case User Guide*, (accessed on 20 January 2022), <https://my-case-mon-dossier.irb-cisr.gc.ca/en/Pages/faq.aspx>.



について関係機関の関与を得るためのデジタル化諮問委員会も設置している<sup>21</sup>。

2019年、IRBには、庇護相互運用性プロジェクト（AIP）<sup>22</sup>を支援するために380万米ドルの予算が与えられた。同プロジェクトは2022年6月までに全面实施される予定である。同プロジェクトでIRBが目指す主要な目標としては、次のようなものがある：

- カナダ移民・難民・市民権省（IRCC）、カナダ国境サービス庁（CBSA）およびIRB間ですでに行われているやりとりを強化し、データの電子的共有の向上およびいっそうの効率化を図ること。
- AIPを通じてデータ共有を合理化することにより、IRBとIRCCとの間で国外退去命令に関する情報が速やかに共有されることを可能にして、国外退去の報告を強化すること<sup>23</sup>。
- （紙ベースの処理に代えて自動化およびデジタル化を組み込んでいくことにより）現行システムの機能を向上させること。
- オンライン・アプリケーションを作成し、弁護士および依頼者が申請の提出、情報の更新および書類の共有を行えるようにすること。

最後に、NOVA-GCMS インターフェイス（NGI）を活用して、効果的な情報共有を通じた統合的処理の手法も採用されている。NGIは、IRBとIRCCでそれぞれ異なるケースマネジメント・システムが相互に通信できるようにする自動化アプリケーションである。NGIシステムには次の機能が含まれる：

- 難民保護部（RPD）または難民不服申立部（RAD）で処理中のケースに関する、IRCCのケースマネジメント・システムからのデータの検索および送信。
- IRBのケースマネジメント・システムにおけるケースの作成および更新（RPDへの新規回付ケースを含む）。
- 各部のケースマネジメント・システム間における自動更新を通じた、IRBからIRCCとCBSAへのRPD/RADの決定の検索および送信<sup>24</sup>。

将来的な目標は、RPDおよびRADに限定せずにシステムの対象範囲を拡大するとともに、3つの部局（すなわちIRB、IRCCおよびCBSA）の間でほぼ「リアルタイム」でデータ／文書をやりとりできるようにすることである。

## 国別事例：スイス

庇護手続における効率的なやりとりおよび対応を改善するため、スイスの連邦移民局（SEM）は、IT（情報技術）アプリケーションであるZEMIS eGovのeAsylおよびeRetourを活用して、

<sup>21</sup> The IRB, *Digitization Advisory Committee (IRBCC sub-Committee)* (accessed on 20 January 2022), <https://bit.ly/33ZbG0T>

<sup>22</sup> The IRB, *Asylum Interoperability Project (AIP)* (accessed on 21 January 2022), <https://bit.ly/3IK31y9>

<sup>23</sup> IRCC, *PACP – Supplementary Estimates (A), 2020-2021 – Information Technology* – Nov 24, 2020 (accessed on 20 January 2022), <https://bit.ly/3IK31y9>

<sup>24</sup> The IRB, *Information sharing and system interfaces* (accessed on 22 January 2022), <https://bit.ly/3AG7bV5>

新規の庇護申請について電子手続きを導入した。これらのアプリケーションは、ケースの取扱い、業務管理および文書管理のために用いられる。eAsyl モジュール<sup>25</sup>により、庇護申請の最終決定（不服申立審を含む）までの手続きの管理が行われる。eRetour モジュールは、国外退去命令の執行に関連する手続きのために用いられる。

内容と機能：ZEMIS eGov の eAsyl・eRetour アプリケーションへのアクセスは、連邦法務・警察省（FDJP）の通称 SSO ポータルを通じて行われる。このアプリケーションは、ZEMIS データベースから申請者の詳しい個人情報と関連の手的データを取得する。eAsyl では、各庇護申請または庇護手続ごとにいわゆる「プロジェクト」が新たに作成される。一つのプロジェクトは1人または複数人（家族）に割り当てられ得る。各プロジェクトには複数のアクティビティを含めることもでき、これらのアクティビティは順次または並行して処理することが可能である。このように、SEM の職員は eGov モジュール内で担当分野の必要な手的措置を継続的に完了させ、それを即時に記録することができる。さらに、アクティビティ（タスク／業務）を期限内に完了させられるよう、他の者に割り当てることも容易に行える。初期画面のワークリスト（業務一覧）では、担当分野のすべての未済アクティビティがユーザーに表示される。

事務職員は、ワークリストの検索クエリーや表示画面を自分に合うように変更したり、ニーズに応じて操作したりすること（フィルター、コラムの選択・配列、閲覧結果の保存等）ができる。すべての手続ファイルは ZEMIS eGov の eAsyl を経由して eDossier に PDF（ポータブル・ドキュメント・フォーマット）文書でアップロードされ、エクスポートのための選択肢も多数用意されているので、許可されたすべてのユーザーがいつでも利用可能である。ファイル・インデックスは ZEMIS eGov の eAsyl で自動的に生成され、ページ番号が付される。身分証明書、渡航書類その他の書類のような一部のファイルも、“N-Box” というシステムに物理的に保存される。

14. 接受／登録の時点で**複数のサービス提供機関が順次業務を行う統合的システム**（いわゆる「ワンストップ・ショップ」または「アンダー・ワン・ルーフ（一つ屋根の下）」アプローチ）を設置することは、諸機関間の情報交換および連携における効率性を最大化するもう1つの方法である。「一つ屋根の下」アプローチに含めることが考えられるサービスとしては、(i) 個別の登録、(ii) 身元情報、生体認証および写真の取得、(iii) 特定のニーズの把握および適切なサービスへの回付、(iv) 書類の発行、(v) 一次審査および不服申立のための該当性審査プロセス、(vi) 法律扶助／法的支援および法的代理の提供、ならびに、(vii) 特に UNHCR、国際移住機関（IOM）および非

<sup>25</sup> SEM, SR 142.513 - Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung) (admin.ch) (accessed on 23 January 2022), [www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/303/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/303/de), and SEM, *Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen, Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen*, 28.03.2019, Anhang 1 Ziffer IV (accessed on 23 January 2022), [www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/303/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/303/de)

政府組織（NGOs）／市民社会等のさまざまな関係機関が提供するカウンセリングなどがある。

#### 国別事例：スイス

スイスは、庇護制度改革の結果として、数年に渡る2つの試行段階を経て、2019年3月に新たな庇護手続を導入した。新たな手続は、諸手続の再編成および組織改革を通じて庇護手続の期間を短縮しようとするものである。これにより、主要なすべての関係機関と手続的機能が連邦庇護センターの「一つ屋根の下」に集約される<sup>26</sup>。

6つの地域すべてにおける手続の調和・標準化を支えるため、ダブリン・プロセスおよび庇護中核プロセスがモデルとされ、SEMのイントラネットで職員が参照できるようになっている。変更の要請を処理・実施する目的で、中央プロセス管理が導入された。新たな手続は次のように要約できる：

- 1) 庇護申請の提出と同時に、申請者はまず手続的機能を有する連邦庇護センターに受け入れられる。初めの準備段階において、SEMは申請者を登録し、詳しい個人情報とEurodacとの照合用の指紋を取得する。SEMはこれらの情報の文書化とクロスチェックも行う<sup>27</sup>。加えて、健康診断も行われる。

最長21日間（ダブリン手続については10日間）のこの準備段階において、申請者は、庇護手続および自己の権利義務に関する情報提供と助言を無償の法律扶助提供機関（非政府組織）から受けるとともに、SEMとの予備的面接に参加する。予備的面接の目的は、ダブリン制度にしたがって他国に責任がある可能性の有無を判断すること、そして身元および渡航の経緯に関する情報ならびに避難の理由に関する簡潔な情報を収集することである。

- 2) 準備段階を経た後、SEMは各申請の個別処理を担当する。定められた処理期間に則って、SEMが庇護申請の判断を行う手続には、次の3つがある：
  - (i) ダブリン手続（10日以内の決定）。
  - (ii) それほど複雑ではないケースを対象とする迅速手続（8業務日以内の決定）。
  - (iii) より複雑なケースを対象とする延長手続。この場合、ケースについての決定は準備段階の終了後2か月以内に行うものとされ、どんなに遅くとも1年を超えてはならない（補足面接、情報の確認等の必要性に対応するため、この手続の期限はそれほ

<sup>26</sup> See the animation entitled "Accelerated asylum procedures", which explains the new asylum procedures with interactive maps and videos: [www.sem.admin.ch/sem/en/home/asyl/asylverfahren.html](http://www.sem.admin.ch/sem/en/home/asyl/asylverfahren.html).

<sup>27</sup> If the preliminary investigation indicates that another EU Member State might be responsible for processing the asylum application according to the Dublin III Regulation, a take charge/ take back request is submitted to the relevant State. Federal asylum centres without procedural functions mainly accommodate asylum-seekers who are due to be transferred to another Dublin Member State under the Dublin Regulation, or those whose asylum applications have been rejected in first instance – some of them are awaiting a decision on appeal. They remain in the federal centres, unless they cannot be removed from Switzerland within the set period of 140 days. After 140 days, they are transferred to one of the Cantons. The cantonal structures do not follow the “under one roof” approach.

ど厳格ではない。

- 3) ダブリン手続が発動されない限り、準備段階が終了した後に迅速手続が開始されて、SEMの庇護専門家による庇護面接が実施され、決定が起案され、手続的機能を有する連邦庇護センターで決定の通知が行われる。

SEMによる追加面接が実施されることもあるほか、たとえば本人の身元および出身、医学的問題に関する主張ならびに提出された書類に関して、または信憑性評価に関連して、さらなる解明が図られる場合がある。庇護希望者は、特に追加の庇護面接が実施される場合には、一次審査の手続的段階に関して無償で支援を受けるために、州の法律扶助提供機関または迅速手続のために割り当てられた法的代理人に連絡をとることができる<sup>28</sup>。

独立調査研究<sup>29</sup>およびスイス当局が委託した評価<sup>30</sup>の知見では、改善すべき分野があることは認めながらも、スイスにおける「一つ屋根の下」アプローチに複数の利点（効率性の向上および効果的な適正手続基準を含む）があることが指摘されている。これらの研究によれば、次の通りである：

- 「一つ屋根の下」アプローチの下、手続、申請者の権利および義務に関する情報が早い段階から組織的に申請者に提供されることにより、申請者が庇護手続に関する情報に速やかにアクセスできて、同プロセスと期待されることについて理解を深めることができる。情報を提供することで、申請者は庇護プロセスにおける見込みについてより現実的な見方ができるようにもなる。加えて、このような情報が非政府系のアクターによって提供されることで、提供された情報の受容度が高まることもわかった<sup>31</sup>。
- ケース処理のために電子ファイルおよびデジタル・ファイルを導入すること（デジタル化に関する優れた取り組みについて前掲第 12 段落を参照）により、ファイルや情報の効率的なやりとりおよび共有が可能になる。
- ほとんどの連邦庇護センターで、新たなアプローチにより、さまざまな関係者間の調整および情報共有の向上も可能となっている。このような関係者としては、通訳人、法的代理人、SEMの庇護担当官および居住担当職員（特に社会的／医療サービスを含む）等が挙げられる。ただし、すべての庇護地域のSEM内における調整、庇護センターに関わる情報の共有および州当局との手続については改善の余地があることも指摘された。同様に、SEMと法律扶助提供機関との調整および法律扶助提供機関同士の調整も改善が可能であ

<sup>28</sup> See Asylum Information Database (AIDA), *Country Report; Switzerland 2020*: <https://bit.ly/3Gd14sq>

<sup>29</sup> International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies*, January 2020, <https://bit.ly/3G9moik>

<sup>30</sup> For more information, see, Evaluation PERU, *Protection juridique et qualite des decisions, Rapport final*, August 2021, <https://bit.ly/3KUsaYP> and Evaluation PERU; *Sous Project Qualite des processus. Rapport final*, August 2021, <https://bit.ly/3IJZcsl>

<sup>31</sup> International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies*, January 2020, page 38, <https://bit.ly/3G9moik>

る。

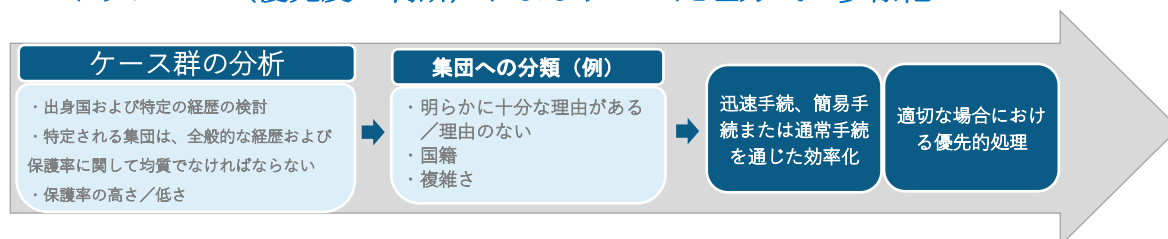
- 制度はある程度柔軟になっているものの、連邦庇護センターは限られた数の新規庇護申請を扱うことが想定されている<sup>32</sup>。受け入れ能力との関連で上限を超えてしまった場合、たとえば、国の手続の対象とされている庇護希望者を、審理または決定を行わないまま州に移送することなど、さまざまな措置をとらなければならない<sup>33</sup>。庇護申請件数の変動に対処できるようにするためには、財政的側面との関連で特に法律扶助提供機関を包摂することが必要である。加えて、特に庇護申請案件数の予期しない変動が生じた場合には、手続的措置をどのように進めるかについて法律扶助サービスと緊密な調整を図らなければならない<sup>34</sup>。

<sup>32</sup> According to the planning and set benchmarks in 2014, the SEM can handle between 15,000 and 29,000 asylum requests with regular procedures, based on 5,000 accommodation places. For more information see, *Themen- und Kantonsfaktenblätter* (admin.ch) (accessed on 21 January 2022), <https://bit.ly/3o6JoIF>

<sup>33</sup> Evaluation PERU; *Sous Project Qualite des processus. Rapport final*, Aout 2021, p. 59, <https://bit.ly/3IJZcsL>

<sup>34</sup> *Evaluation PERU, Rechsshutz und Entscheidqualitat Schlussbericht*, August 2021, <https://bit.ly/3HbBa9E>

## II. トリアージ（優先度の判断）およびケース処理方式の多様化



15. トリアージ（優先度の判断）は、対応の強化と、新規の到着および未処理の申請によって引き起こされる制度への負担の軽減につながり得る、重要なケース群管理手段である。さまざまなケース処理の流れ（国家庇護制度ではトラックとも呼ばれる）へのトリアージは登録段階から開始されるのが通例であり、質の高い登録／身元データが利用できるかどうかにかかっている。トリアージでは、出身国や特定の経歴別に、当該経歴についての全般的な保護率（保護の付与状況）および時宜を得た、信頼できかつ関連性のある COI を注意深く考慮しながら、庇護希望者集団のマッピングとケース群分析が行われる。保護率が高いまたは低いケース群および経歴の両方について、トリアージと、簡易・迅速難民認定（RSD）プロセスを含むさまざまなケース処理方式を適用することが可能である。

16. ケースは、保護率の高さおよび低さに加え、明らかに十分な理由があるケース、明らかに理由のないケースおよび該当性が推定されるケースといった他のケース処理概念（定義は以下を参照）に基づいて異なる流れにトリアージし、簡易難民認定方式および／または迅速難民認定方式を通じて対応することができる。保護率に変動があるケースまたはその他の点でより複雑なケースは、通常の難民認定に移管するのが通例である。一定の種類の場合については、個別の特定のニーズおよび保護上のリスクの高さに基づき、優先的に処理する（すなわちファストトラックに乗せる）こともあり得る。

### 重要な概念

**該当性の推定**は、出身国の情勢に関する客観的証拠により、特定の経歴を有する申請者が、1951年条約第1条A(2)の該当性基準および／もしくは広義の難民基準ならびに／または補完的形態の国際保護の基準を満たす可能性が高い場合に、存在するといえる可能性がある。該当性の推定は反証を許す推定であるから、当該経歴を有する申請者または指定された集団に属する申請者が全員、難民として、またはその他の形で国際保護を必要とするとして、自動的に認められることを意味しない。ただし、該当性が推定されるケース群または経歴の保護率は非常に高いのが通例であり、一応の（prima facie）難民認定手続<sup>35</sup>、簡易手続および／または迅速手続

<sup>35</sup> A **prima facie approach** consists of the recognition of refugee status on the basis of readily apparent, objective circumstances in the country of origin (or, in the case of stateless asylum-seekers, their country of former habitual residence) indicating that individuals fleeing these circumstances are at risk of harm which brings them within the applicable refugee definition, rather than through an individual assessment. A prima facie approach through a group-based designation operates only to recognize refugee status; decisions to reject require an individual assessment. A prima facie approach applies to situations of large-scale arrivals of refugees but may also be appropriate in relation to groups of similarly situated individuals whose arrival is not on a large-scale, but who

によって処理されることが多い。

**明らかに十分な理由がある申請**とは、当該個人が難民の地位または補完的形態の国際保護のための基準を満たしていることが一見したところ明らかなる庇護申請をいう。それは、該当性の推定が適用される人々の類型に当該個人が該当するからである場合もあれば、当該個人の国際保護申請で明らかになった特定の事実を理由とする場合もある。このようなケースの保護率は通常非常に高く、簡易手続および／または迅速手続に分類することが可能である。

**明らかに理由のない申請**は、「難民の地位（または他の国際保護を受ける資格）と関連性がないことが明らか」である、または「明らかなる不正または濫用」である難民申請または補完的形態の国際保護の申請を包含するものとして定義できる。申請が「明らかなる不正」であると考えられるのは、自己の地位の認定に関連して申請者が行う重要または実質的な訴えが虚偽と思われる場合であって、それ以上の審査を正当化するその他の要素が当該申請に含まれていないことが明らかなる場合のみであることに、留意すべきである<sup>36</sup>。このようなケースの保護率は非常に低くなると考えられ、迅速手続に、また同じような申請が複数行われている場合には簡易手続に、分類することが可能である。

ケースの**優先的処理**（またはファストトラックに乗せること）とは、たとえば特定のニーズまたは保護介入の明らかなる必要性（たとえば身体的／法的保護ニーズが高くなっていることが明らかなる申請者などで、受入国において即時のルフールマン（迫害のおそれのある地域への送還）または恣意的逮捕もしくは拘禁のおそれにさらされる可能性がある者を含む）に基づき、一定の種類の場合の処理を他のケースよりも優先させることである。

**複雑なケース**とは、典型的には、該当性、信憑性および／または除外に関わる懸念を提起する申請であって、より詳細な面接および法的分析が必要となるものをいう。このようなケースは、通常の難民認定手続で処理すべきなのが通例である（後掲第 17 段落参照）。

17. 「UNHCR 任務遂行上の難民認定（RSD）に適用されるケース処理方式、用語および概念の備忘録・用語集<sup>37</sup>」の発行にともない、UNHCR は、用語や概念の使用における一貫性および共通理

share a readily apparent common risk of harm. See UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*, 24 June 2015, HCR/GIP/15/11, [www.refworld.org/docid/555c335a4.html](http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html).

<sup>36</sup> UNHCR *Executive Committee Conclusion* No. 30 (XXXIV) *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum* notes among others that , (d) “...national procedures for the determination of refugee status may usefully include special provision for dealing in an expeditious manner with applications which are considered to be so obviously without foundation as not to merit full examination at every level of the procedure;” and (e...) “Recognized the substantive character of a decision that an application for refugee status is manifestly unfounded or abusive, the grave consequences of an erroneous determination for the applicant and the resulting need for such a decision to be accompanied by appropriate procedural guarantees,” and that these include: a personal interview and decision by a fully qualified official of the authority competent to determine refugee status, and a review of the decision before rejection at the frontier or forcible removal though the review may be simplified.”

<sup>37</sup> UNHCR, *Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate* (the Glossary), 2020, [www.refworld.org/docid/5a2657e44.html](http://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html)

解を促進しようと努めてきた。これらの用語および概念は、トリアージおよび多様なケース処理方式の適用に際しても、ケースマネジメントの観点からの検討を行う上で関連性を有する。同用語集では、簡易難民認定・迅速難民認定・併合プロセスおよび通常の難民認定といった関連の定義が取り上げられている。

### 重要な概念

**簡易難民認定プロセス**は、複数の申請にある程度の均質性があり、かつ保護率が非常に高い場合（該当性の推定がある場合または申請に明らかに十分な理由がある場合を含む）に、また保護率が非常に低いケース群（明らかに理由のないケースを含む）がある状況下で、多くの文脈において、ケース群または経歴に対して利用できる。簡易難民認定プロセスには、特に、法的分析および／またはCOIがあらかじめ入力された難民認定評価書式の開発や、または申請の中核となる論点（出身地域、民族または宗教等）にのみ焦点を当てる面接を通じたものが含まれる。

**通常の難民認定プロセス**とは、申請者の申立てについて個別に包括的審査が行われる難民認定手続をいう。慎重に扱うべきケースもしくは複雑なケースのほか、該当性、信憑性または除外に関わる課題または懸念を提起するその他のケース、または迅速処理もしくは簡易処理の採用が適切ではないケースについては、これを利用するのが最善である。このようなケースを網羅的に列挙することはできないものの、典型的な経歴としては、兵役に長期間服していた個人、政治家もしくは政府高官、または警察官もしくはそれに類する職に就いていた者などが挙げられる。

**迅速難民認定**とは、申請の実質的かつ個別的審査／評価は行われるものの、難民認定プロセスにおけるすべてのまたは一部の日程が迅速化または短縮される手続をいう。これは簡易難民認定と同じ文脈で適用されることが多いものの、他のほとんどの種類の難民認定手続と組み合わせる利用することが可能である。また、特定のニーズまたは身体的もしくは法的保護ニーズが高い申請でもしばしば利用される。あるケースを同時に優先的処理および迅速処理の対象とすることもできる点に、留意しておくべきである。

18. 一部の国籍および経歴については、ケース処理方式の観点から効率的なトリアージを行えるようにするために1つか2つの重要な要素を特定すれば済む場合もある一方で、他の経歴についてはそれ以上の要素を特定しなければならない場合もある。トリアージを管理し、かつ必要な時は修正するために、明確かつ透明な、しかし十分な柔軟性のある基準を定めておくことが重要である。これにより、プロセスの透明性および完全性・整合性が促進されるとともに、複雑なケースが簡易処理方式に回付され過ぎてプロセスの有効性が損なわれる事態を防ぐことができるだろう。難民認定の簡易・迅速処理がふさわしくないとされるケースがあった場合に通常の難民認定に回付するための手続を整備しておかなければならない。



19. 出身国情報および UNHCR 国別ガイダンス（利用可能な場合）はこのプロセスにおける主要な要素であり、トリアージおよびケース処理方式を利用する際の参考になる。UNHCR の「該当性ガイドライン」、「国際保護の必要性」および「帰還に関する見解」を含む UNHCR 国別ガイダンスも、利用可能な場合には、トリアージに関する決定の参考とするために利用するべきである。経歴を明らかにし、トリアージおよび簡易・迅速手続のために経歴を明らかにしてさまざまな手段とテンプレートを準備する際には、すべてのケースで、時宜を得た、関連性のある、かつ信頼できる COI を考慮しなければならない。UNHCR が承認する COI データベースは、オーストリア出身国庇護調査ドキュメンテーションセンター（ACCORD）が運営する [ecoi.net](http://ecoi.net)<sup>38</sup>である。そこには、一次情報源から得られた COI のほか、UNHCR がパートナー機関である ACCORD および庇護調査センター（ARC）<sup>39</sup>に委託して作成されている COI 集や、欧州連合庇護機関（EUAA）<sup>40</sup> および個々の庇護国の COI 部門（たとえばベルギーの難民・無国籍者弁務官事務所（CEDOCA）<sup>41</sup>、IRB<sup>42</sup>およびノルウェーの Landinfo<sup>43</sup>等）のような他の機関によって作成された COI 集が掲載されている。

#### 国別事例：カナダ

カナダでは、2017 年以降、難民申請のトリアージと、書面審査または短縮審理のいずれかによってファストトラックに乗せることの活用<sup>44</sup>が、IRB によって拡大されてきた<sup>45</sup>。保安スクリーニングの終了後に、ケースをファストトラックに乗せるには、(i) 申請について審理を行わずに決定する手法（書面審査プロセス）または (ii) 短縮審理プロセスという 2 つの手法がある<sup>46</sup>。審理を行わずに申請についての決定を行うためには、「複雑性の低い申請の分類に関する指示」（以下「指示書」）<sup>47</sup>に掲げられた基準が満たされていなければならない。同指示では、どのような申請がファストトラックに乗せられるのにふさわしいかを決定するため、IRB の難民保護部（RPD）が国の状況に関する情報を検討すると定められている。特定の国からの申請または特定の種類の申立ては、一般的に、次の条件が満たされている場合に審理なしで決定を行うことができる。とされる：

- 信頼できる書類によって身元が明らかになっている。

<sup>38</sup> European Country of Origin Information Network, [www.ecoi.net/](http://www.ecoi.net/)

<sup>39</sup> Asylum Research Centre (ARC), <https://asylumresearchcentre.org/>

<sup>40</sup> European Union Agency for Asylum (EUAA), <https://euaa.europa.eu/>

<sup>41</sup> Belgium, Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless persons (CEDOCA), <https://bit.ly/3IK5V69>

<sup>42</sup> The IRB, Country of Origin Information, <https://irb.gc.ca/en/country-information/Pages/index.aspx>

<sup>43</sup> Landinfo, <https://landinfo.no/en/>

<sup>44</sup> The IRB, *Instructions governing the streaming of less complex claims at the Refugee Protection Division* (accessed on 21 January 2022), <https://bit.ly/3ABvrHX>

<sup>45</sup> The IRB, *2019-2020 Departmental Results Report* (accessed on 22 January 2022), <https://bit.ly/3IhNWe>

<sup>46</sup> The IRB, *Less Complex Claims: the short hearing process and file-review process* (accessed on 21 January 2022), <https://bit.ly/3r9YH5C>

<sup>47</sup> The IRB, *Instructions governing the streaming of less complex claims at the Refugee Protection Division* (accessed on 21 January 2022), <https://irb-cisr.gc.ca/en/legal-policy/policies/Pages/instructions-less-complex-claims.aspx>

- 申請者が直面するリスクについての証拠が曖昧でない。
- 審理の場で複雑な法律問題または事実問題が生じることが多くない。
- 当該国または当該申立てタイプの認容率が 80 パーセント以上である<sup>48</sup>。

信憑性が問題になる場合には常に口頭審理を行わなければならないことに関連する手続的公正性を理由として、不認定の決定は審理を開かずに行うことができない。そのため、書面審査プロセスを通じて決定が行われるのは認定される申請のみである。RPD は、次のいずれかの場合には書面審査に基づく決定を行わない：

- 初期段階の保安スクリーニングの確認結果が届いていない。
- 大臣から、直接介入する旨の介入通知書が提出されている。
- RPD 規則に基づき、除外、非許容 (inadmissibility) または整合性に関する問題の可能性を大臣に通知する通知書が送付されている。
- 申請者の身元に関わる問題があり、さらなる審査が必要とされる。
- ファイルに含まれる書類から生じた、信憑性に関わる重大な問題がある。
- 申請内容に国別情報との矛盾がある。
- 複雑な法律問題または事実問題があり、その解決のために審理が必要とされる。

短縮審理は 2 時間以内に終了するのが通例である。書面審査プロセスの対象にすることができるすべての申請は、同様に短縮審理の対象にすることができる<sup>49</sup>。国または申立ての種類が以下の場合、短縮審理プロセスが適切と判断されるのが一般的である：

- 認容率が 80 パーセント以上または 20 パーセント以下である。
- 通常、1 つか 2 つの決定的な問題を解決すれば足りる。
- 審理の場で複雑な法律問題または事実問題が生じることが多くない<sup>50</sup>。

トリアージを支援し、かつ審理に関わるファイルを作成する目的で申請審査担当官 (ACO) が採用され、トリアージのためにデータ駆動型キーサーチを活用しながら、IRB 委員によるケースファイルの開設および準備を支援している。ACO はさらに、定められた基準およびファイルで参照可能な情報に基づき、申請について審理を開かずに決定できるか、または短縮審理もしくは全面審理の対象とするべきかを IRB 委員に提案することができる。ACO は行政職員と見なされており、個別ケースについて決定を行う権限は与えられていない。パイロット事業を通じ、これまでのところ、トリアージおよびケース準備に対するこのような支援的アプローチは、委員会の委員にとって効率性の向上および決定件数の増加につながっているという所見が出ている。加えて、IRB は、ジェンダー関連の難民申請の審理および決定をより効率的に行うことのできる専門の審査官チームから構成される「ジェンダー関連タスクフォース」を創設した

<sup>48</sup> The IRB, *Country and Claim-type Criteria – Instructions Governing the Streaming of Less Complex Claims* (accessed on 21 January 2022), <https://irb-cisr.gc.ca/en/legal-policy/procedures/Pages/countries-claim-types-criteria.aspx>.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup>。タスクフォースに参加する IRB 委員は、より敬意があり、トラウマに配慮したアプローチを確保するため、このような種類の申請の取扱い方法についての研修を受けている。

リーガル・エイド・オンタリオ<sup>52</sup>などの法律扶助提供機関およびカナダ難民弁護士協会 (CARL)<sup>53</sup>などの市民社会組織は、新たなパイロット事業またはツールを立ち上げる前に、可能な場合には市民社会ともつばら協議の性格を有する対話を持たれ、フィードバックを行う体制も設けられていることを、肯定的にとらえている。CARL はまた、面接および申請の審査に関する IRB 委員への研修にいつそう焦点が当てられるようになったことで、効率性が高まるとともに、より焦点の絞られた、より短い審理が行われるようになったことにも留意している。

### 国別事例：イタリア

イタリアでは、十分に理由のある申請および特定のニーズを有する者により提出された申請には、申請の優先的処理が適用される。ただし、明らかに理由のない申請 ((i) 国境手続の文脈で提出されたもの、(ii) 安全な出身国から来た申請者もしくは国外退去前施設に収容されている申請者から提出されたもの、または (iii) 追放命令を回避もしくは遅延させることのみを目的として提出されたものを含む) は迅速手続に移管され、その処理についても相当に厳格な期限が課される。これらのケースについては、決定は 9 日以内 (面接に 7 日および決定に 2 日) に行われなければならない。法律で定められている通り、ケースの詳細な評価を確保するために必要な時はこの期限を超過することができる。

特定のニーズを有する者は、法律の明示的規定により、迅速手続および明らかに理由のない旨の決定の適用を免除される<sup>5455</sup>。登録担当の警察官により登録段階でトリアージが実施されるものの、難民認定処理を担当する地域委員会 (Territorial Commissions) は、当初迅速手続の対象とされたケースを通常手続に移管することができる。このような移管は、難民認定面接の際に特定のニーズが浮かび上がってきた場合に、かつ/またはケースの複雑性を理由として、行われるのが通例である。地域委員会は、制度の質および効率性を促進し、かつ不服申立の利用を可能な限り少なくする目的で、個々の申請を詳細に審査する。

<sup>51</sup> The IRB, *Gender Related Task Force* (accessed on 21 January 2022), <https://irb.gc.ca/en/refugee-claims/Pages/gender-related-task-force-rpd.aspx>. It should be noted that the information on the webpage dates back to 2020 and since then the capacity has been increased to address such claim. For instance, there are presently 26 members who only hear and decide gender-related claims and 11 additional hybrid members who hear and decide both regular claims and gender-related claims.

<sup>52</sup> Legal Aid Ontario, [www.legalaid.on.ca/](http://www.legalaid.on.ca/)

<sup>53</sup> Canadian Association of Refugee Lawyers, <https://carl-acaadr.ca/>

<sup>54</sup> Applicants with specific needs refers to children, unaccompanied children, disabled and elderly people, pregnant women, single parents with children under 18, victims of trafficking of human beings, persons with serious health or mental health issues, survivors of torture, rape, or other serious forms of psychological, physical, or sexual violence, or violence linked to their sexual orientation or gender identity and victims of FGM.

<sup>55</sup> Art. 17 of Legislative Decree 142/2015, recalled by art. 28bis and art. 28ter of Legislative Decree 25/2008.

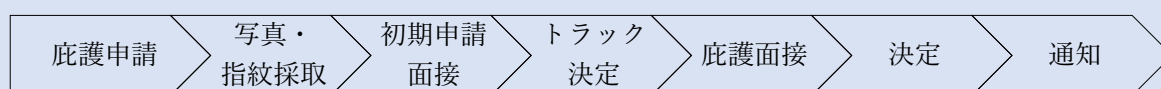
## 国別事例：スウェーデン

スウェーデンでは、2018年にSMAが、時限プロセス（Timed Process）の実施を目的とするパイロット事業「庇護360（Asylum 360）」を開始した。時限プロセスとは諸基準およびいわゆるリードタイム（所要時間）に焦点を当てることと定義されており、プロセスの流れについて先を見通した計画を立てることが求められる。「庇護360」プロジェクトの実施に伴い、申請者は処理地点近くの受け入れ施設に30日間滞在することになり、これによって、面接のキャンセル件数や移動費用の減少を含め、有効性および費用対効果がさらに高まる。時限プロセスの全般的目的は、全体の処理期間が可能な限り短縮されるようにし、その結果、申請者に対して可能な限り早く決定が通知されるようにすることである。

このアプローチの主要な構成要素の1つは、プロセスの諸段階の間にある不要な空き時間（すなわち無駄な時間）を取り除くことである。そのためには、庇護面接および決定を担当する審査官がケースについて主導権を握り、(i) プロセスの流れにおける活動のうち次に実施されるべきものについての事案計画を作成すること、(ii) 関連する同僚および関係機関（法律扶助提供機関を含む）との緊密な対話を確保すること、および、(iii) 定められたリードタイムを超えることなく、可能な限り早期にケースがプロセスを通過し、かつ決定が発行されるようにすることを可能にしなければならない。処理期間が短縮されれば、審査官の間で不必要な引継ぎを行わなければならないことも少なくなり、したがって効率性が高まると指摘されている。

SMAの内部指針により、リードタイムへの言及は日程に関して提案される指針を意図するものであって、法律上・保安上の理由から特定の活動についてより長い時間が必要な場合には配慮されるべきであり、トラック3へのケースの移管も可能であることが認められている。

SMAは、時限プロセスを次の段階によって定義している：



SMAは2016年以降トラック制度を実施しており、庇護申請は、初期のプロセスで明らかにされた申請の特徴にしたがって特定の手続（トラック）に移管される。

このプロセスを支援するため、SMAはガイドラインを作成し、プロセスにおける主要な活動間で必要と見積もられるリードタイムについての基準を定めた。その目的は、簡易で、迅速で、費用対効果が高く、かつ、とりわけ法的に安定したケース処理システムを創設することである。

この目的のため、トラック制度は先の見通しが立てられるようにするとともに、異なる種類のケースの取扱いのためにどのような措置が必要とされるかを示すことによって、計画のあり方の改善を可能にしている。また、研修および能力開発の計画を可能にし、かつ職員に専門化の機会を提供するものでもある。

システムの構造：一般的に、すべてのケースは、(i) 庇護申請、(ii) ケース担当官が行う初期面接、(iii) 身分証明書類および (iv) 当該ケースに関するその他の情報を通じて得られた情報に基づき、いずれかのトラックに分類されなければならない。特定のトラックへのケースの移管は、まず、当該ケースを扱いかつ当該ケースについて知っている申請部門のケース担当官が、専用のソフトウェア・システムを活用しながら行う。新たな事情が生じた場合、プロセスの後の段階で、庇護部門で当該ケースを扱う審査官が当該ソフトウェア・システムを使って再分類を行うことも可能である。たとえば、あるケースに認容の推定（トラック 1）があると判断されなくなった場合、より適切な他のトラックに移行させることができる。あるケースがどのトラックに移管されるかによって基準（日程）が異なるため、トラック・システムは時限プロセスと緊密に関わっている。

注意しておくべきなのは、トラックへの割振りを決定するのはケースの個別的特徴であって、そのため、トラックの区分は、成人であるか子どもであるか、また保護・養育者のいない未成年者であるか特定のニーズを有する者かにかかわらず、同じだということである。ただし家族については、家族の結合を目的として、個人の特徴にかかわらず一緒に処理される。個人の特定のニーズに対応するための措置は、それぞれのトラックにおいてとることができる。

トラック制度の概要：

トラック 1 は、(i) 申請が認容されて居住許可が出されると推定され、(ii) 公選弁護人を選任する必要がなく、かつ (iii) 口頭面接以外の主要な手続上の措置が必要とされないケースに関わるものである。

トラック 2 は認容の推定が存在しないケースに関わり、トラック 3 は、ケース処理期間が 6 か月を超えると評価される複雑なケースに関わる。最初のスクリーニングでトラック 3 に移管されるケースは存在しないのが通例であることに、留意すべきである。

この政策では、その他の類型のための特定のトラックも想定されており、次のものが含まれる：

- **トラック 4 の迅速手続：**トラック 4A では、申請が不認定とされ、追放が即時的効果をもって行われるという推定に基づいて、または申請者が EU（欧州連合）市民である場合に、ケースが分類される（この類型には明らかに理由のないケースも含まれる）。トラック 4B では、認定率の低い国々出身のケースで、迅速な評価手続を適用することができ、かつ帰国の速やかな執行が実行可能である。これらのケースでは、帰国の実施が不可能な場合には、決定の時点までファストトラック・プロセスを導入する意味がないため、全体的な視点をとることが求められる。
- **トラック 5A** では、ダブリン規則の対象となるケースが扱われる。
- **トラック 5B および 5C** は許容性審査手続に関わるもので、申請者が、(i) 他の EU 加盟国で国際保護を付与されている場合、(ii) 一次庇護国から渡航してきた場合または (iii) 安

全な第三国から渡航してきた場合に、申請を棄却または非許容とすることができる。

さまざまなトラックについて、次のものを含む基準および期限が明確に定められている：

- 通常手続（トラック 1 および 2）では、審査当局は、トラック 1 ケースについては 9～50 日以内に、トラック 2 ケースについては 23～110 日以内に、庇護申請の一次審査について決定を行うべきである。
- トラック 3 に移管されたケースについては、処理の遅延が推定され、取扱い期間は 6 か月を超えるのが通例である。これらのケースはプロセスの流れ通りには扱われない。
- 迅速手続（トラック 4）に移管されたケースについては、トラック 4A では 8～54 日以内に、トラック 4B では 23～75 日以内に、決定が行われるべきである。
- 許容性に関する申請については、3 か月以内に決定が行われるべきである（トラック 5B および 5C）。
- 一般的に、申請者は、通常手続か迅速手続であるかにかかわらず、移民裁判所の決定の送達を受けてから 3 週間以内に移民控訴裁判所に控訴することができる。移民控訴裁判所の決定は最終決定であり、上訴できない<sup>56</sup>。

#### 国別事例：スイス

スイスでは、ケースの性質に応じたトリアージおよび異なるケース処理方式が、2019 年 3 月、新たな庇護手続とともに導入された。これには (i) ダブリン手続、(ii) 迅速手続および (iii) 延長手続（すなわち通常の RSD）が含まれる。最終的には全ケースの 3 分の 1 が迅速手続において決定されると見込まれており、この場合、8 日以内にケースについての決定を行うことが目標とされる<sup>57</sup>。保障措置として、申請者はプロセスの開始段階から無償のカウンセリングおよび法的代理にアクセスできる（後掲第 29 段落参照）<sup>58</sup>。

新たな庇護手続の導入により、一次審査の決定までの庇護プロセス（準備段階を含む）の平均期間は相当に短縮された。平均すると、SEM は迅速手続にトリアージされたケースの処理を 55 日以内に完了させることができている<sup>59</sup>。SEM による内部分析によれば、一次審査（迅速手続・延長手続）および不服申立申請を含む新たな庇護手続の平均期間は、2019 年 3 月～2021 年 6 月には 93 日であった。これは旧法に基づくケースの継続期間（500 日）の 5 倍以上の速さである。重要なのは、迅速手続は明らかに理由のない申請にのみ集中して用いられるわけではないことであり、認定決定数が全決定の 4 分の 1 近くに上り、相対的に高いことも注目に値する。

<sup>56</sup> Asylum Information Database (aida), 2020 Update: Sweden, <https://bit.ly/3rY6HFR>

<sup>57</sup> See SEM Factsheets No 1 and 2, [www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html](http://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html).

<sup>58</sup> International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies*, January 2020, <https://bit.ly/3o6VJga>

<sup>59</sup> SEM, *Asile : les procédures accélérées fonctionnent globalement bien ; des améliorations ont été réalisées ou sont en cours de réalisation* (admin.ch) (accessed on 21 January 2022), <https://bit.ly/3AE8X96>

ケース審査の準備段階・迅速段階への投資により、効率性の面で成果が得られるとともに、保護および個々の決定の質の点でも全般的に肯定的な結果を見出すことができるようになった。SEM の分析によれば、2020 年には、不服申立の対象となり得るすべての庇護不認定の決定の約 96 パーセントが維持されている。すなわち、100 件中 96 件で、申請者は SEM の決定に対して不服申立を行わなかったか、不服申立を行っても連邦行政裁判所によって原決定が確認されたということである。SEM の決定が連邦行政裁判所 (FAC) によって修正されるか、異なるやり方で申請の評価を行わなければならないようになったのは、不認定とされた庇護申請 100 件のうち 4 件のみということになる<sup>60</sup>。

さらに、外部評価の示すところによれば、迅速手続の意思決定の質は全般的に満足のいくものであるが、若干の懸念も生じている<sup>61</sup>。新たな庇護手続が導入されて 1 年目の 2019 年には、迅速手続で扱われる申請が多すぎるという懸念があった。FAC によって覆された (破棄された) ケースも複数あり、FAC が 2020 年 6 月に言い渡した画期的判決 (2020 年 6 月 9 日付の判決 E-6713/2019) では、ケースを延長手続に回付するべきであったと宣言されている。これを受けて SEM は、2020 年春、トリアージおよびケースにふさわしい手続の選択に関するガイドラインとチェックリストを改訂した<sup>62</sup>。加えて、職員配置の面と、ケースのトリアージ前の準備面接および書類確認の面の両方で十分な資源を配分することが重視されるようになった結果、より複雑なケースが延長手続にトリアージされるようになってきている。これにより、迅速手続と延長手続のいずれにおいても決定の質が向上するとともに、ケースが誤ってかつあまりにも早く迅速手続へと移管されることもなくなった。統計によれば、2020 年には、延長手続に回付されるケースの件数が迅速手続に回付されるケースの割合と比較して多くなっている。トリアージ・プロセスの修正以降、2020 年には FAC による破棄率がほぼ半減した<sup>63</sup>。

20. 国家庇護制度に対して国境で庇護申請が出された場合、国際法に基づき、その申請を審査するため、少なくとも一時的に入国を認めることが必要である。申請者の入国を認めないことは、庇護を求める権利およびノン・ルフールマン原則を意味のないものにしてしまう。UNHCR は、「欧州連合における公正かつ迅速な国境手続と連帯に関する実務的考慮事項」に関する文書において、許容性審査手続ではなく実体審査手続に焦点を当てた、移送または帰国のいずれかを結果とする 2 段階の国境手続を提案している。国境手続に関するこのようなモデルは、庇護制度は全体として、すなわち開始および終了の時点で、実用的、公正かつ効率的でなければならず、迅速

<sup>60</sup> SEM, Asile : les procédures accélérées fonctionnent globalement bien ; des améliorations ont été réalisées ou sont en cours de réalisation (admin.ch) (accessed on 21 January 2022), <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-84791.html>

<sup>61</sup> Évaluation PERU : Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), Rapport final (version courte), p. 4., <https://bit.ly/3ABupvy>

<sup>62</sup> Evaluation PERU: *Rechtsschutz und Entscheidungsqualität Schlussbericht*, August 2021, p. 40-41, <https://bit.ly/3HbBa9E>

<sup>63</sup> Évaluation PERU : Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), Rapport final (version courte), p. 3, <https://bit.ly/3ABupvy>

かつ明確な結果を出すものでなければならないという理解に基づいて提案されたものである<sup>64</sup>。

### 国別事例：スペイン

スペインでは、国境における迅速庇護手続<sup>65</sup>は短い手続（最長で 10 日）であり、公式な国境地点で利用可能とされている（国境地点は空港、海港および対外陸上国境だが、移民収容センターで提出された申請にも適用される）。申請者は、手続が続いている間、収容と同様の条件下に留め置かれる。この手続は、スペイン領域に入国する要件を満たしていない外国人で、国境地点で国際保護申請を提出した者に適用される。領域への入国が認められるのは許容性に関する決定が行われた場合に限られる点に、注意が必要である。ただし、スペインの法律および基準は、個人が国境地点に到着して以降、全面的に適用される。

国境手続は複合的手続であり、許容性審査に関する要素と実体審査的要素を含む。登録および面接を実施するのは警察官である。評価は庇護難民事務所（OAR）によって行われ、明らかに理由のない申請の特定およびそれを取り除くことに主として焦点が当てられる一方、明らかに理由のあるケースおよび複雑なケースは、OAR が主導する通常の手続に移管される。安全な第三国およびダブリン規則に基づく責任分担の分析も組み込まれており、最終的に他の場所（一般的には出身地）への移送のきっかけとなることもある。

特別な適正手続上の保障：この手続は、あらかじめ定められた時間枠に沿って国境で実施されるため、誤った決定の場合に申請者が送還される危険性についても考慮されており、そのため通常の手続に比べて適正手続上の保障が追加されている。これには次のものが含まれる：

- (i) 地方弁護士会が提供する（移民・庇護関連分野の専門家である）法律扶助弁護士、(ii) 専門の NGO 弁護士（国が資金を拠出する NGO）または (iii) 独立開業弁護士のいずれかによって手続の開始時点から提供される、義務的な法的支援。法的支援が提供されなかった場合、手続は無効となり、申請者は領域へのアクセスを認められる。
- UNHCR の監督役割：スペインの庇護法で委託されている通り、UNHCR は、国境施設で庇護希望者にアクセスして話をし、申請の許容性に関する（義務的だが拘束力のない）評価を当局に提出することができるほか、当局に対して強調する価値があると思われる、保護または手続に関わる他のいかなる問題（プロセスの質、通訳、特定のニーズ、人道的理由等）についても意見を提出できる<sup>66</sup>。
- 「行政機関の沈黙の肯定的効果」（positive administrative silence）の適用：法律で明示的に予定されている通り、当局が定められた時間枠を遵守できなかった場合、申請は自動的に通常手続の対象とされ、申請者は入国を認められる。
- 除外のきっかけとなり得るケースが国境地点で特定された場合に時間枠を延長する可能

<sup>64</sup> UNHCR, *Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union*, 15 October 2020, [www.refworld.org/docid/5f8838974.html](https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html).

<sup>65</sup> Spanish asylum law, 12/2009 of 30 October, regulating the right of asylum and subsidiary protection, Arts 21 and 22.

<sup>66</sup> Spanish asylum law Art 35(2) and Art 21.



性。

スペインの庇護法には掲げられていないものの、決定の質を向上させるために実務上適用されているその他の肯定的要素には、次のようなものがある：

- 警察が、申請者に対し、申請の再審査を申し立てられることを通知する。申請の再審査を申し立てる権利を申請者が放棄する場合、弁護士の立会いの下、その旨が書面化される。
- 人身取引の被害者である可能性がある者（複雑なケースと判断される）を特定して専門の NGO に回付するための、具体的な標準運用手順（SOPs）が設けられている。
- 手続中に庇護希望者が収容されている施設に、社会的支援を提供する目的で赤十字が駐在している。医療支援は、空港／収容センターの医療サービス機関、または必要な時は一般の医療サービス機関／病院によって提供される。
- 個人面接は、平服の警察官が、必要に応じて弁護士および通訳人の援助を受けながら行う。
- 当局は、空港にいる庇護希望者に対し、処理期間中に滞在するための特定の施設を提供しなければならない（主としてマドリード空港およびバルセロナ空港）。
- UNHCR は申請者にアクセスできるほか、手続中、事実関係の確定および法的分析に関連する問題に関して、また適用される COI、関連する問題、または是正の余地がありもしくは最終決定に影響を及ぼす可能性がある手続上の瑕疵について注意を喚起するために、決定当局と連絡を取り合う。
- 決定を行う期限を十分に遵守するため、OAR は、週末中または休日中に解決されなければならない再審査申請に対応する当直官制度を設けている。

手続きの詳細：

- 手続は3つの場面に分かれる：最初の申請については、当該者が国境警察に対して庇護を申請する意思を表明し（または国境管理で逮捕され）、その申請が登録された時点から起算して96時間（4日間<sup>67</sup>）以内に、当局が決定を行わなければならない。申請が不認定とされた場合、当該者は、最初の申請について決定を行ったのと同じ当局に対して申請の再評価（再審査／不服申立）を求めることができ、その際、追加の情報を提供し、または不認定の決定に反論することができる。再審査／不服申立の要請は自動的に送還停止効を有し、申請者を支援している弁護士により、決定の通知から48時間（2日間）以内に内務大臣に対して提出されなければならない<sup>68</sup>。当局は48時間以内にこれに回答しなければならない。当局がこの期間内に回答しなかった時は、申請は自動的に受理され、当該者は入国を認められる<sup>69</sup>。
- UNHCR は、初回申請および申請の再審査要請の写しをリアルタイムに提供されるととも

<sup>67</sup> Interpretation of timeframes for applications filed at migrant detention centres varies as they are counted in natural days and not hours, see: Sentencia del Tribunal Supremo, [STS4071/2019 de 17/12/2019 STS 4071/2019 - ECLI:ES:TS:2019:4071](#).

<sup>68</sup> Spanish Asylum law, Art. 21(4).

<sup>69</sup> *aida, Country Report: Spain 2020*: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-ES\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-ES_2020update.pdf).

に、申請が認められない見込みの場合には庇護当局から通知を受ける。これにより、申請を受理すべきであると考えられる場合、UNHCRはその理由を述べた報告書を当局に提出することができる。報告書に拘束力はない<sup>70</sup>。申請者を支援している弁護士も写しにアクセスできる。

- 申請者はさらに、不認定の決定に対して全国管区高等裁判所に異議申立を行うことができる。これには即時的な送還停止効はないものの、庇護法第 29 条にしたがって送還停止効が認められるべきか否かを裁判官が評価するための暫定措置を求めることが可能である (AC ほか対スペイン事件 (No. 6528/11) <sup>71</sup>における欧州人権裁判所判決にしたがい、このようなケースでは効果的救済および送還停止効に対する権利が守られなければならない)。
- 手続では、特定のニーズを有する者や、ファストトラック手続に移管し得る十分に理由のある申請の早期特定もできるようになっている。

迅速国境手続にはしっかりした実質的な手続上の保障措置が含まれているものの、新規到着者数が特に多い時には、手続およびその保障の実施が課題になることもあると指摘されてきた。利用可能な人的・物的資源、基準を満たす良質な施設およびサービスならびに特定のニーズを明らかにする能力の不足や、短い時間枠を守ることの困難性がその理由で、それが自動的な入国許可につながっている。

さらに、決定当局と面接を担当する当局が別であることや、不認定の決定がなされる前に申請者が対面審理にアクセスできないことも、課題として指摘されてきた<sup>72</sup>。もっとも、申請の要素について確認するために書面で質問するという形で当局が追加的対応をとることも多い<sup>73</sup>。

21. トリアージは非常に実用的な手段であるものの、それだけでは、新規の到着／申請または難民認定の未処理案件に関連する、より根本的な組織的問題に対処することはできない。トリアージはむしろ、研修、標準テンプレート／書式および相互運用性のあるデータベース等を含む、システム設計における諸措置を融合させたものの一部とされなければならない。専門チーム、すなわちテーマ別の研修を受け、(たとえば国籍に基づく) 特定の経歴または申立て類型を審査する専門性を有する職員も、効率性を向上させ得る。最後に、ケース処理の目標および期間に関して明確な基準を定めておくことは、プロセスの効果的モニタリングのために不可欠である。十分な人的その他の資源を含むすべての関連措置が実施されれば、庇護プロセスは、適正手続基準を維持

<sup>70</sup> Spanish asylum law, Arts. 34 and 35.2.

<sup>71</sup> See ECtHR's judgment in *A.C. and Others v. Spain*, available at: [A.C. ET AUTRES c. ESPAGNE \(coe.int\)](https://www.refworld.org/docid/4d9d9d9d.html).

<sup>72</sup> Spanish Ombudsman, *Asylum in Spain. International Protection and Reception System Resources (defensordelpueblo.es)*, June 2016, [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asylum\\_in-Spain.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asylum_in-Spain.pdf)

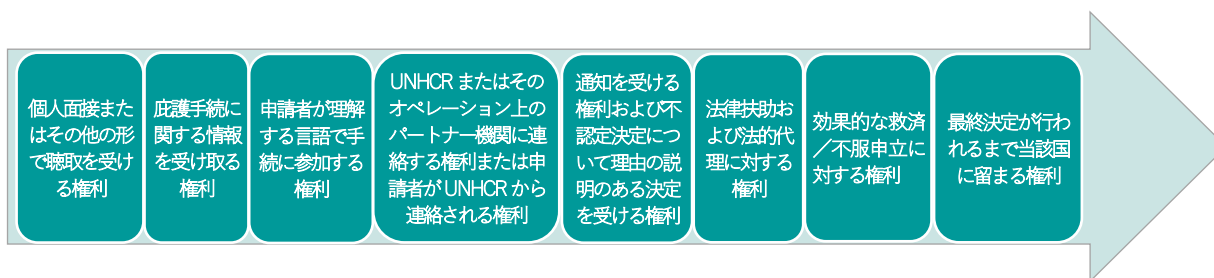
<sup>73</sup> To this effect it is noted that in the regular procedure an inter-ministerial eligibility commission composed of representatives from the Ministry of Interior, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Justice, Ministry of Inclusion, Social Security and Migrations, Ministry of Equality as well as UNHCR in an observer capacity, endorses the proposals from the OAR.

しつとも相当に迅速なものとなり得る。

22. このようなプロセスを実施する前に、関係するケース群または経歴に焦点を絞ったテーマ別の研修を含む個別対応研修プログラムを開発するとともに、関連性がありかつ時宜を得た COI および国別ガイダンスを職員が利用できるよう確保しておくことが推奨される。それぞれのケース群に焦点を当てたガイダンスを提示する SOPs も作成し、定期的な更新および見直しを行うべきである。

23. トリアージおよび異なるケース処理方式の利用を導入する際には、プロセスの質および公正性に影響が生じないようにするため、**監督および見直しのための仕組み**を慎重に考慮しなければならない。トリアージの結果として生じるリスクの特定・緩和のための措置が設けられるように確保することが重要になるだろう。このような制度はまた、特に新規到着者の増減の観点からも、さまざまな国の出身者のパターンおよび到着人数の変化または出身国における状況の（突然の）変化の観点からも変化に対応できるよう、**柔軟性と順応性**も備えている必要がある。

### III. 適正手続基準



#### 中核となる適正手続基準

- 個人面接またはその他の形で聴取を受ける権利
- 庇護手続に関する情報を受け取る権利
- 申請者が理解する言語で手続に参加する権利
- UNHCR またはそのオペレーション上のパートナー機関に連絡する権利または申請者がUNHCR から連絡される権利
- 通知を受ける権利および不認定決定について理由の説明のある決定を受ける権利
- 法律扶助および法的代理に対する権利
- 効果的な救済／不服申立に対する権利
- 最終決定が行われるまで当該国に留まる権利

24. 個々の決定が公正なものとなる質の高い難民認定手続を維持するため、ケースマネジメント戦略には**中核となる原則および主要な手続基準**が含まれていなければならない<sup>74</sup>。このような基準を組み込み、かつ意思決定における一貫性を促進する手続は、法の支配に基づく国家庇護制度の完全性・整合性にとって不可欠である<sup>75</sup>。本書に掲げたさまざまな国の優れた取り組みが示唆しているように、効果的かつ効率的な処理は、中核となる手続基準を維持しながら達成することができる。**特定のニーズおよび脆弱性を有する者**を対象とする追加的な手続上の保障措置も導入されるべきである<sup>76</sup>。

本セクションで挙げられている中核となる適正手続基準は、網羅的なリストではないものの、庇護制度が国際基準に合致したものとなるよう、その制度設計において考慮することが不可欠なものである。これらの基準は、プロセスの公正性、効率性および完全性・整合性の維持にとって基本的なものである。

25. 個人面接またはその他の形で、**適正手続上の保障を伴って合理的な期間内に実施される聴取**

<sup>74</sup> UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate*, 26 August 2020, <https://bit.ly/3g5bL5M>

<sup>75</sup> UNHCR, *A guide to international refugee protection and building state asylum systems*, 2017, Handbook for Parliamentarians N° 27, [www.refworld.org/docid/5a9d57554.html](http://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html).

<sup>76</sup> Persons with Specific Needs include (but not limited to) certain child applicants, including unaccompanied and separated children, survivors of torture and persons suffering from trauma, applicants with mental health conditions or intellectual or physical disabilities and persons manifestly in need of protection interventions.

を受ける権利は、中核となる手続基準の 1 つである<sup>77</sup>。一般的原則として、聴取を受ける権利の保障のためには、申請者に自己の申立てを対面で行う機会が与えられること、および、難民の地位の申請が一次審査において書面審査だけに基づいて判断されないことが必要となる。この原則に対する共通の例外には、該当性の強い推定が存在し、登録またはその他の利用可能な情報源から得られた情報に基づいて申請者の認定を行うことができる難民申請が含まれる。このことをよく表しているのはカナダの国別事例であり、一連の条件が満たされれば書面審査のみで認定の決定が行われる（前掲第 19 段落参照）。その他の例外については、個別の事案ごとに、かつ手続上の保障措置を正当に考慮しながら、評価するべきである。

26. 庇護プロセスに関する情報（申請者が理解できる言語によるものを含む）を受け取る申請者の権利は、もう 1 つの中核となる適正手続基準である。申請者には、プロセスのさまざまな段階について理解し、各段階における自己の権利および義務を知り、かつ権利の行使および義務の履行のための手段について承知しておけるよう、情報を提供される権利がある。

27. 情報に効果的にアクセスできること（通知を受ける権利および不認定決定について理由の説明のある決定を受ける権利を含む）により、申請者が、プロセス全体を通じて十分な情報に基づく決定を行い、かつ各決定によって生じる可能性のある結果についての認識を高めることが可能になる。さらに、理由のない申請および／または再申請が提出されることの防止につながり、制度の効率性が促進される可能性もある。申請者が情報を受け取ることを確保する第一義的責任は庇護当局にあるが、市民社会その他の法律サービス提供機関も、この責任の履行を支援するのにふさわしい立場にある場合があるだろう。

28. UNHCR またはそのオペレーション上のパートナー機関に連絡する権利または申請者が UNHCR から連絡される権利は、公正なプロセスの確保に関して有用なもう 1 つの保障措置である。前述の通り（前掲第 19 段落参照）、スペインでは、スペイン庇護法の定めにより、UNHCR は国境施設で庇護希望者にアクセスでき、また申請者は UNHCR および法律扶助提供機関へのアクセスを要請できる<sup>78</sup>。

#### 国別事例：デンマークとスイス

デンマークでは、デンマーク難民評議会（DRC）の庇護局が、庇護希望者の到着と同時に、デンマークの庇護手続とその要件に関する情報提供およびカウンセリングを行っている。情報への時宜を得たアクセスを可能とするため、DRC は、庇護および特定のケースで法的代理を求めるところのプロセスについての有益な情報を掲載したウェブサイトを開設している。また、デンマークの庇護手続をイラストおよびわかりやすい言葉で説明するアプリも作成している<sup>79</sup>。

<sup>77</sup> UNHCR, *RSD Procedural Standards Unit 4: Adjudication of Refugee Status Claims*, 26 August 2020, <https://bit.ly/3H9WEUB> In the context of remote participation of the applicant in the RSD interview, safeguards and procedural standards must also be considered to ensure a fair hearing and the right to be heard.

<sup>78</sup> Spanish asylum law, Arts. 35(2) and 21.

<sup>79</sup> DRC, *Asylum and Repatriation* (accessed on 25 February y 2022), <https://drc.ngo/da/vores-arbejde/ydelses-og->

スイスの国別事例（「一つ屋根の下」、前掲第 14 段落参照）で指摘したように、情報、カウンセリングおよび非政府組織の弁護士による法的代理に時宜を得た形でアクセスできるようにすることは、制度に対する申請者の信頼を高めるとともに、プロセスおよび申請者に期待されていることについての理解の向上につながっている。

29. アクセスしやすく信頼できる、政府の資金による質の高い**法律扶助および法的代理**を提供することは、公正かつ透明な庇護手続を確立する上で役に立つ。法律扶助および法的代理の提供は、意思決定の質を強化する上で有用となり得るほか、難民認定プロセスの効率性にも寄与し得る。プロセスに関する申請者の理解を強化し、不服申立ておよび再申請（ケースの再開）の件数を減少させ、かつ審査期間を短縮することにつながる可能性があるからである<sup>80</sup>。

#### 国別事例：スイス

スイスでは、2019年3月に行われた庇護改革の一環として迅速手続が導入された。手続の期間を相当に短縮し、保護を付与されるかまたは国を離れなければならないかについて庇護希望者により速やかに知らせることが、その目的である。保障措置の1つとして、また手続の公正性を維持しかつ適正手続基準を遵守するために、申請の審査が迅速手続（ダブリン手続を含む）で行われる庇護希望者は、手続のそもそもの開始時点から、無償のカウンセリングと、能力・資質を有する弁護士による無償の法的代理を受ける権利を有する（ただし、収容中または収監中に庇護申請を行う者については、まだこのような権利が認められていない）。法律扶助および法的代理の効率性と質を支えるため、法的代理のための基準および義務に関する詳細な一覧が作成されている<sup>81</sup><sup>82</sup>。2021年に行われた外部評価の結論は、連邦庇護センターにおける法律扶助の提供は全般的にうまくいっており、提出される法的意見の質はしっかりしたものであり、かつ庇護プロセスの質に肯定的な影響を与えているというものであった<sup>83</sup>。

「一つ屋根の下」アプローチにより、SEMと法律扶助提供機関間の全般的な調整および連携が改善され、効率性の向上につながっていると指摘されている。ただし、評価報告書でも指摘されている通り、調整をさらに改善するためにいくつかの追加的措置を導入することも考えられる。たとえば、法律扶助提供機関の間にある実務のあり方の違いは、地域間調整の向上およびSEMの諸実務の調和によって是正されるべきである<sup>84</sup>。

[losninger/asyl-og-repatrering/det-danske-asyssystem/informationsmateriale/](https://www.unhcr.org/refworld/docid/45d8d8d8.html)

<sup>80</sup> UNHCR, *UNHCR RSD Procedural Standards Unit 2.7: Legal Representation in UNHCR RSD Procedures*, 26 August 2020, <https://bit.ly/34fyARw>

<sup>81</sup> International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies*, January 2020, page 40, <https://bit.ly/3o6JoIF>

<sup>82</sup> The catalogue of standards is different for the extended and accelerated procedures. For more information on the extended procedures, see: <https://bit.ly/3h9X4yO>; For more information on the accelerated procedure, see: [Dienstleistungen - 264852-2018 - TED Tenders Electronic Daily \(europa.eu\)](https://bit.ly/3h9X4yO)

<sup>83</sup> Évaluation PERU : Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), Rapport final (version courte), p. 13, <https://bit.ly/3ABupvy>

<sup>84</sup> Évaluation PERU : Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), p. 14, Rapport final (version courte),

30. 効果的な救済に対する庇護申請者の権利、または決定に対して行政審判所もしくは裁判所に不服申立を行える庇護申請者の権利は、多数の国内法および地域的枠組みに掲げられている。これは、庇護制度の公正性および完全性・整合性の促進における中核的な適正手続基準の1つであり、迫害からの庇護を求めかつ享受する権利の保護およびノン・ルフールマン原則にとって中心的重要性を有する<sup>85</sup>。不服申立へのアクセスは、手続的不備に関連する理由または申請の本案に関する認識を理由として制限されるべきではない。一般原則として、最初の庇護申請（明らかに理由のない可能性が高いと思われる申請を含む）には法律により**送還停止効**が付されるべきであることが留意される<sup>86</sup>。したがって、一次審査で申請をトリアージされ、明らかに理由がないとして不認定とされた申請者にも、一次審査の不認定決定に不服申立を行う権利が認められるべきである。ただし、不服申立申請は迅速にまたは優先的に処理することもできる<sup>87</sup>。

#### 国別事例：スイス

スイスでは、迅速手続を通じて特定・分類された申請についての不服申立は、必要な手続的保障を設けた迅速不服申立手続を通じ、連邦庇護センターで検討される。申請の複雑さを理由に延長手続にトリアージされた庇護希望者のケースは州に割り当てられ、SEM がそれらのケースをさらに処理する（このプロセスについてのさらに詳しい情報は、前掲第 19 段落参照）。

#### 国別事例：デンマーク

デンマークでは、明らかに理由がないと初めに特定された庇護申請について、DRC が重要な役割を果たしている。デンマーク移民局がある庇護申請について明らかに理由がないと考えた場合、外国人法にしたがい、当該ケースを特別緊急手続で処理することが可能である。このようなケースについて、デンマーク移民局は、明らかに理由がないと考えられ、したがって特別手続の基準を満たすという勧告を DRC の庇護局と共有する。このようなケースで、DRC は申請者と面接し、庇護を求めた理由を詳しく調べる。DRC は、ケース情報に基づき、明らかに理由がない旨の指定を拒否することができる。特に、(i) DRC が明らかに理由のない申請であると考えない庇護ケースは通常手続に移管され、不認定決定に対しては難民不服申立委員会 (RAB) への不服申立が自動的に行われ、(ii) DRC も明らかに理由がないことに同意する庇護ケースに

<https://bit.ly/3ABupvy>

<sup>85</sup> UNHCR, *RSD Procedural Standards Unit 7: Appeal of Negative RSD Decisions*, 26 August 2020, <https://bit.ly/3KQPqaf>

<sup>86</sup> When there is clearly abusive behavior on the part of the applicant, or where the “unfoundedness” of a claim is manifest, the automatic application of suspensive effect could be lifted. See, UNHCR, *Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), 10 February 2005, page 51, [www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html).

<sup>87</sup> UNHCR, Statement on the right to an effective remedy in relation to accelerated asylum procedures, issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Luxembourg Administrative Tribunal regarding the interpretation of Art. 39, Asylum Procedures Directive (APD), and Arts. 6 and 13 ECHR, para. 7, [www.refworld.org/pdfid/4bf67fa12.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4bf67fa12.pdf).

については、デンマーク移民局による不認定の判断が最終決定となり、申請者が RAB に不服を申立てることはできない<sup>88</sup>。

31. 上記で取り上げた中核となる原則および基準に加えて、国際保護の**再申請**に関連する問題への対処が、公正性および効率性の両方の観点から、多くの国家庇護制度で懸念として浮上してきた。UNHCR は、制度の公正性と完全性・整合性を確保するため、庇護制度において、**再申請**の処理または一次審査で不認定とされたケースの再開に関するしっかりした手続を採用するよう推奨する。再申請が行われた場合、申請の実体審査を正当化する新たな事実もしくは事情が生じたか、またはケースを再開するべきかについて判断するため、予備的評価を迅速手続で行うことは可能である。再申請には原則として**送還停止効**が伴うべきであるが、たとえば明らかに濫用的な態度を申請者がとる場合、または申請に理由のないことが明らかである場合などには、例外もあり得る。ただし、こうしたケースであっても、裁判所または他の独立機関による見直しが可能とされなければならない。この裁判所には、申請者の求めに応じてまたは職権で同不服申立の送還停止効を認める権限が与えられるべきである。

---

<sup>88</sup> See DRC, *What applies to the treatment in the manifestly unfounded procedure*, available at: <https://bit.ly/3r9ZBz2>



#### IV. 効果的処理に関連する組織的課題



32. 一般的に、庇護申請の累積は、庇護申請件数が難民認定制度の処理能力を超えた時に、または組織的問題により相当期間に渡って非効率性が生じもしくは処理件数が減少するために、起きる<sup>89</sup>。

33. 未処理案件の増加および庇護制度における非効率性をもたらし得る、またはこのような事態に寄与し得る組織的問題は、多種多様な要因によって引き起こされる可能性がある。このような要因としては、非網羅的ながら、(i) 連携または調整が不足していること、(ii) 計画および予算配分が十分ではないこと、(iii) 職員配置が不十分であること、(iv) 監督、クオリティ・アシュアランス（質の確保）および不正緩和策が欠けていること、ならびに、(v) テクノロジーおよび革新的ツールの活用が限られていることのような戦略上・マネジメント上の問題が挙げられる<sup>90</sup>。

34. 国家庇護制度に対しては、**包括的アプローチ**をとり、**組織的問題**を、順応性のある効果的かつ効率的な制度を促進する手段の1つとして、**庇護マネジメント戦略の一環として考慮**することが推奨される。順応性のある庇護制度は、国際保護を求める集団の顕著な増減および変化に対応するとともに、その他の運用上の課題にも適応することができる。

35. 効果的な庇護ケースマネジメント・システムの設計・確立（他の政府システムと相互運用性のあるシステムの確立を含む）には、国境管理当局、移民当局、法執行当局および庇護当局といった政府機関間の**緊密な調整と連携**が必要である。国際機関、政府間機関、市民社会および庇護希望者・難民のような他の関係機関にも、同システムの設計、手続の策定およびパイロット事業（行われた場合）の評価に関与してもらう必要があるだろう。

36. さらに、意図された効果を達成するためには、プロセスのあらゆる段階における、かつさまざまな政府系システム全体を通じた、**適正な計画および適切な資源配分**（職員配置、能力開発、日程調整、達成目標、ソフトウェア・システムおよびインフラに関するものを含む）が重要である<sup>91</sup>。

<sup>89</sup> UNHCR, *Refugee Status Determination Backlog Prevention and Reduction*, January 2018, PPLA/2018/03, <https://bit.ly/3IQeQ6d>

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> UNHCR, *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 July 2018, [www.refworld.org/docid/5b589eef4.html](http://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html).

### 国別事例：カナダ

カナダの庇護制度は主として IRCC、CBSA および IRB によって運用されているが、そこに参与しているさまざまな機関の間の調整を向上させるため、2020 年に庇護制度マネジメント委員会 (ASMB) が創設された。ASMB は庇護制度に関する上級レベルの調整機関であり、制度全体で共同の優先順位付け、傾向分析、成果管理および諸部局横断型目標のモニタリングを実施するとともに、庇護制度の運用に参与するパートナー間の水平的な調整を向上させることを目的としている。ASMB は、庇護制度の有効性および効率性の向上を目的として、移民・難民保護法の規定の範囲内で、かつ適用されるすべての法律にしたがって、次のような役割を果たしている<sup>92</sup>：

- 状況認識の共有：すべての運用機関が、庇護制度に関連する主要な進展について同一の認識を有するようにする。
- 戦略的方向性の共有：ASMB は、資源配置を最大化するために共同で計画および優先順位付けを行い、新たな傾向も含めて、その運用について報告する。
- 時宜を得た透明な意思決定：ある機関が行った決定は、その決定が実施される前に他の運用機関に提供される。
- イノベーション：イノベーションを通じて継続的な改善が促進される。

その任務遂行のため、ASMB は次のような主要な活動に焦点を当てている：

- ケース処理に関する省の優先順位を運用可能にすること。
- 成果目標を設定するとともに、量および流入の変化に制度の各部分が対応できるようにする目的で生産性に関する調整・報告を行うこと。
- 制度の実施に関連した運用上の問題（たとえばケースの優先順位付け、国外退去等）の特定・解決などを目的とする情報センターとしての機能を果たすこと。
- 四半期ごとに更新される庇護動向予測をモニタリングすること。
- 業務状況について定期的に報告すること<sup>93</sup>。

### 国別事例：スウェーデン

スウェーデンでは、SMA が地域ごとに組織されており、それぞれが（典型的には申請部門と庇護部門が）プロセス全体に責任を負っている。これにより、地域業務マネジャーが資源を管理し、必要に応じて部門間で再配分することが可能である。地域マネジャー同士は SMA マネジメント委員会の枠組みで協力している。

地域業務マネジャーに加え、中央レベルには全国業務局が設置されており、たとえば COI または移民移動分析などに関して援助を提供できる。中央レベルにはデジタル化・開発局も設けら

<sup>92</sup> For more information on the ASMB, see, <https://bit.ly/3IK5Fnz>

<sup>93</sup> Ibid.

れており、プロセスにおける活動および行動について責任を負うほか、コンピューター／IT システムおよびこれに類する業務に関連した質問についての支援を提供できるようになっている。中央レベルの法務局は、国内法令・国際法令の解釈と、業務担当諸部局および本部部局への支援の提供を担当している。そのため、目の前にある具体的な問題に応じて、またそれが特定の地域に関わるものか SMA 全体に関連する問題かによって、さまざまなレベルで（地域レベルまたは中央レベルで）諸部局間の協力が行われている。

「庇護 360」プロジェクトの一環（時限プロセスの実施を含む）として、SMA は、特に結果のフォローアップに焦点を当てながら、幹部層における文化の変革を推進してきた。文化の変革は職員に対しても推進されており、そこでは、庇護プロセスで働くすべての者が同プロセスにおける自分の役割を理解し、各活動が（リードタイム短縮のために）可能な限り速やかに実施されるよう確保するために働くべきであることが強調されている。そのため、さまざまな部門間および関係職員間の明確なコミュニケーションおよび情報共有と研修が不可欠であると考えられてきた。

「庇護 360」プロジェクトの計画および始動の一環として、SMA の地域事務所と中央本部は、目標および今後の方向性に関する共通理解を確保するため、概念化と策定の段階で集中的に協働した。このため、改善・変革のための提案に注意が向けられ、情報が関連の上級職員と共有されることによって、時機を失することなく迅速に決定と変革を進めることができた。

同様に、SMA のアプローチ転換に関する理解を向上させるため、同僚職員を対象とする研修のあり方を修正し、教材を開発する必要性も、プロジェクトの開始時点から、職員がその役割および責任、プロセスの流れとの接点ならびに全体像における自分の業務の位置づけを理解できるようにする目的で、優先事項として強調された。この点に関わる重要な変革としては、プロセスの諸段階を代表する諸部門（申請、接受、居住、実務的問題および帰国等）のチームリーダーが参加して毎週開かれる調整会議や、業務方法の変更（「庇護 360」およびトラック制度）に関する全職員・全部門対象の研修等が挙げられる。さらに、トラック／新たな COI および裁判所の見解等に関連した現在の課題および差し迫った問題を共有するため、プロセスのさまざまな部分に関する、審査官向けに特化された会合も開催された。最後に、諸部門および戦略／計画部門長の会議も定期的で開催された。

プロセスの流れを重視するやり方で、かつ先を見通したマネジメントに焦点を当てて業務を遂行するため、SMA は、時限プロセス（前掲第 19 段落参照）の枠内で個別ケースの処理を早めるため、内部計画段階の充実およびケースワーカーと審査官の対話の強化にも取り組んできた。この点、デジタル化および技術的支援ツールによってワークフローのための条件および業務の進捗状況の測定能力が向上し、ひいては、地域レベルの SMA 業務マネジャーおよび中央レベルの支援チームによるフォローアップの改善と、情報・助言の速やかな提供のための条件が整ったことが、注目されるところである。

### 国別事例：カナダ

カナダでは、2019年、三者合同の新たな取り組みとしての統合申請分析センター（ICAC）<sup>94</sup>がモントリオールで試行的に立ち上げられた。これは、庇護制度の現行プロセスをより効率的なものとし、かつサービスを提供するパートナー機関、特に IRCC、CBSA および IRB 間の連携を向上させるために、IRB における一次審査の難民認定プロセスの実務を合理化しようとするものである。ICAC は、(i) より迅速な意思決定を容易にするため、IRB の審査官に対して日程調整の済んだケースを提供すること、(ii) IRB の決定の正確性を組織的に見直すことによってプログラムの完全性・整合性を確保すること、(iii) 制度の一方の端から他方の端へと移行する申請者の動向を追跡すること、および、(iv) パートナー機関に対してリアルタイムな情報を提供することを目的として、諸機能の統合を図っている。

ICAC の目標は、カナダで想定される新規受け入れの 55 パーセントを分析し、申請の優先順位付けおよびトラック分類に対する新たなアプローチを試行し、処理の効率性を高め、かつ処理の完全性・整合性を確保することである。ICAC は、2020 年 11 月にプロジェクトの最終段階が開始されて以降、プロセスの開始から終了までのトラック分類および優先順位付け機能に焦点を当てながら全面实施されている。

37. 人的資源および職員配置の必要性の評価の観点から、多くの国家庇護制度は、生産性を測るための基準および達成目標を定めている。これも生産性を評価するために有用な方法の 1 つであり得るものの、難民認定審査官の処理能力に影響を及ぼす業務上の要因および要求を考慮することも必須である。これには次のものが含まれる<sup>95</sup>：

- 当該ケース群に含まれている庇護希望者の経歴に関連した出身国情報（これらの庇護希望者の特定のニーズを含む）の利用可能性。
- 申請の複雑さの度合い（除外条項の検討の可能性を含む）。
- 特定のケース群および経歴に関して設けられているトリアージおよびケース処理方式<sup>96</sup>。
- ケースワーカー／見直し担当者の職位および経験。
- 支援手続（すなわち接受、登録、ファイル管理および通訳）の利用可能性、質および効率性。
- 職員がケース処理を超えて引き受けるのが通例になっている追加的な活動および責任（新人職員の指導および研修、保護関連の活動への関わり、決定の通知への関与、ファイル管理等）。

<sup>94</sup> IRCC, *PACP – Status of Integrated Claim Analysis Centre (ICAC) in Toronto* – Nov 24, 2020 (accessed on 21 January 2022), [www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/committees/pacp-nov-24-2020/pacp-status-icac-nov-24-2020.html](http://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/committees/pacp-nov-24-2020/pacp-status-icac-nov-24-2020.html).

<sup>95</sup> UNHCR, *Refugee Status Determination Backlog Prevention and Reduction*, January 2018, PPLA/2018/03: <https://bit.ly/3HajTOi>

<sup>96</sup> Typically, the targets for cases channeled through simplified case processing can be higher per case workers compared to regular RSD, provided that necessary resources, such as tools (forms/templates) and trainings amongst others are in place.

- 難民認定面接および処理が行われる文脈（たとえば、支援体制が利用可能な事務所環境か、遠隔地／収容施設／遠隔処理か）。
- 管理上の支援および IT 支援の利用可能性<sup>97</sup>。

38. ケース処理に関する不合理な達成目標は**職員のストレスや燃え尽き**につながり<sup>98</sup>、病気休暇、欠勤および離職の増加をもたらす可能性があることを認識しておくのは重要である。これらの要因は職員の福利に有害な影響を及ぼすものだが、やがて決定の質にも、そして制度全体の処理件数の観点からの全般的効率性にも、悪影響を与えることになるだろう<sup>99</sup>。

39. 前述したように、職員研修は、ケースマネジメントおよび未処理案件の削減を成功させるための、もう 1 つの主要な要素である。職員には、（データ収集の）前倒しおよびトリアージの実施・利用ならびにさまざまなケース処理方式の活用についての研修が必要とされる<sup>100</sup>。主要なテーマ領域に関するリフレッシュ研修もこのような取り組みにとって不可欠であり、職員の福利に好影響を与える。

#### 国別事例：カナダ

カナダでは、ASMB での議論および合意形成を通じて庇護制度の優先順位に関する基準および成果目標が定められ、必要に応じて改訂されている。ASMB は（平均して）四半期ごとに会合を持ち、優先順位に照らした進捗状況について議論する。IRB のケース簿に掲載されている最も古いケースを処理して終結させることに強い関心が示されている。

#### 国別事例：イタリア

イタリアでは、制度の処理能力の向上を目的として、国際保護認定を担当する地域委員会の組織改革が行われた。これにより、2018 年と 2019 年に、専門家および難民認定専門官を含む約

<sup>97</sup> UNHCR, *RSD Procedural Standards Unit 4: Adjudication of Refugee Status Claims*, 26 August 2020, <https://bit.ly/3H9WEUB>

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> In the last years, an increasing number of academic researchers have presented findings related to stress on cognitive functioning in high intensity situations, including among health staff and humanitarian and aid works and personnel involved in individual case processing, such as RSD. See available information: University of York, *The protection of human rights defenders at risk* (accessed on 23 January 2022), [www.york.ac.uk/research/impact/protection-of-hrds/](http://www.york.ac.uk/research/impact/protection-of-hrds/); Thesis submitted to the University of Nottingham for the degree of Doctor of Philosophy, by Liza Jachsen (B.Soc.SC,M.a.); *Job stress among humanitarian aid workers*, from February 2018, <https://bit.ly/3ACxc7y>; War trauma foundation, *Building resilience and preventing burnout among aid workers in Palestine: a personal account of mindfulness based staff care*, <https://bit.ly/34i0ZX1>; Journal of Pain and Symptom Management: *Article on Building Resilience for Palliative Care Clinicians: An Approach to Burnout Prevention Based on Individual Skills and Workplace Factor* (by Anthony L. Black, Karen E. Steinhauer, Arif H. Kamal Vicki A. Jackson), 2016, <https://bit.ly/3g6mxbS>

<sup>100</sup> The IRB has developed staffing strategies and tools to enable merit-based recruitment and established a New Member Training project which runs an approximately seven-weeks training to ensure all new members have standardized approach to conducting hearings and rendering decisions. For more information see *Quality Assurance Framework for Decision-Making, Part 3* (accessed on 23 January 2022), <https://irb.gc.ca/en/transparency/qa-aq/Pages/qaf-caq.aspx>

420人の専任公務員が採用されている。約5週間の研修プログラムが、庇護権に関する国家委員会、UNHCR および旧欧州庇護支援事務所（EASO）によって合同で企画・実施された。2019年には新たに5か所で一時的な地域委員会が稼働され、同年末に業務を終了している。これらの措置により、庇護申請の未処理案件は劇的に減少し、2018年1月には15万5,873件だったものが2020年12月には3万3,636件となっている（78.4パーセント減）<sup>101</sup>。

2021年3月には国家委員会が約150人の臨時職員を採用し、州警察本部および地域委員会に1年間の任期で派遣した。公正かつ効率的な庇護制度の促進を全般的目的として、登録活動と、難民認定処理に関与するさまざまな関係者間のコミュニケーションを支援させるためである。臨時職員を対象とする合同研修プログラムが、国家委員会、公安局、UNHCR および EASO によって開発・実施された。

#### 国別事例：スペイン

スペインでは、迅速国境手続（前掲第19段落参照）の一環として、手続に従事する関係者（警察、庇護ケースワーカー事務所、弁護士、通訳人）向けの手続的保障に関する研修を含む能力開発の継続的な必要性が、空港や収容センターで働く警察官の離職率の高さから、すべての関係者間の懸念となっていた。このような課題に対処するため、スペイン警察と庇護当局は UNHCR とともに能力開発プロジェクトを恒常的に進めており、空港および移民収容センターならびにメリリャの陸上国境検問所で迅速国境手続に従事する他の関係者の研修ニーズにも対応している。セッションでは、国際人権法および国際難民法の諸原則のほか、UNHCR の任務およびスペインの庇護手続における UNHCR の役割に焦点が当てられる。面接技法や通訳人との協働に関する研修も行われている。2020年には、UNHCR との連携の下、庇護手続に従事する警察官を対象としたオンライン研修コースが開始された。UNHCR は、同様に、庇護ケースワーカー、通訳人および法律扶助提供機関を対象とする能力開発の取り組みにも恒常的に関与している。

#### 国別事例：スウェーデン

スウェーデンでは、SMA が引き続き件数および決定率に関する予測に取り組んでおり、その内容はスウェーデン政府に報告されている。SMA は、時限プロセス（前掲第19段落参照）の計測も含め、並行して考慮・評価される複数の計測点と目標を実行に移してきた。ただし、SMA は、事業体としてのアプローチでは生産性に関する達成目標自体にそれほど焦点を当てるべきではなく、その他の分野の制度構築（成果を上げる手段としての職員の能力開発等）を重視するべきであると指摘している。

<sup>101</sup> Commissione Nazionale per il diritto di asilo, Dati Asilo, Anni 2015 – 2020, <https://bit.ly/3KTcAwM>

40. ケースマネジメント・システムの変更およびパイロット事業／イノベーションの**監督とクオリティ・アシュアランス（質の確保）**は、庇護制度の公正性、効率性、順応性および完全性・整合性を促進するために不可欠である。カナダの例（後掲）は、質の見直しおよび順応性のある制度の重要性をよく表している<sup>102</sup>。

41. さらに、**不正のリスクを管理・緩和**するための仕組みが設けられるよう確保することも重要である。この目的のため、しっかりした苦情申立ての仕組み、プロセスに関与する職員の研修、庇護を求める個人を対象とする効果的なカウンセリングおよびコミュニケーション、ならびに、プロセスにおけるパートナー機関および関係機関との有意義なコミュニケーションを導入することが重要となる。優れた取り組み践として、制度をどのように変革し、かつ適正な持続可能性のためにどのような資金が必要とされるかの方向性を示す目的で、進捗状況を見直し、かつ庇護プロセスの諸段階における欠陥を明らかにするための、評価および成果測定の取り組みが実施されるべきである。

#### 国別事例：カナダ

IRB は、「意思決定に関するクオリティ・アシュアランス（質の確保）枠組み」を通じ、「計画・実行・モニタリング・測定・修正」を中心とする継続的改善サイクルに基づいた、質が高く公正な決定の監督・確保を目指している。このアプローチに基づくプロセスは、「意思決定に関するクオリティ・アシュアランス（質の確保）枠組み」に関する IRB 報告書の 7 頁に示されている<sup>103</sup>：

<sup>102</sup> For additional information on asylum quality initiatives in the EU, see UNHCR, *Further Developing Asylum Quality in the EU (FDQ): Summary Project Report*, September 2011, [www.refworld.org/docid/4e85b41f2.html](http://www.refworld.org/docid/4e85b41f2.html); UNHCR, *Asylum System Quality Assurance and Evaluation Mechanism (ASQAEM) - Summary Report*, February 2010, [www.refworld.org/docid/56a08dd49.html](http://www.refworld.org/docid/56a08dd49.html); UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, March 2010, [www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html](http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html)

<sup>103</sup> The IRB, *Quality Assurance Framework for Decision-Making* (accessed on 23 January 2022), <https://bit.ly/34hbxWl>



クオリティ・イニシアチブ（質の確保のための取り組み）を支えるため、2つのクオリティ（質確保）センターがそれぞれ RPD と RAD に設置されている。その任務は傾向のモニタリングおよび注意を必要とする分野の特定と対応であり、これには (i) 関連する「委員長ガイドライン」の見直し・更新、(ii) 難民審査官全員を対象とする追加的な義務的研修（ジェンダー関連の暴力に関するものを含む）の実施、(iii) 難民申請の審理・決定に関する専門的研修を受けた専任チームの創設、ならびに、(iv) IRB の公的苦情申立てプロセスについての第三者による見直しが含まれる。クオリティセンターが焦点を当てるのは特に、研修、メンター指導、成果管理および審査戦略の改善といった、質を改善させる取り組み、ツールおよび仕組みである。

IRB はさらに、難民法の諸分野について明らかにするための審査戦略を RAD で実施すること、「移民不服申立部のための実務規則」を政府による検討のために改訂すること、および、第三者による長期収容審査の見直しに応じて移民部で継続的改善措置を強化することにより、一貫性のある効果的な審査を促進するための努力を進めている<sup>104</sup>。質および質の管理を維持するための手段として、内部評価、第三者評価者による評価および外部監査がすべて行われる。

IRB のための「意思決定に関するクオリティ・アシュアランス（質の確保）枠組み」はさらに、主要な構成要素として研修、メンター指導および専門能力開発に言及している。IRB はまた、能力本位の採用を可能とするための職員採用戦略およびツールの策定・開発を進めるとともに、新任委員研修プロジェクトを立ち上げた。同プロジェクトは、すべての新任委員が審理の実施および決定の言い渡しに対して標準化されたアプローチをとるようするため、およそ 7

<sup>104</sup> See IRB Departmental Plan, 2020-21 Departmental Plan - Immigration and Refugee Board of Canada ([irb.gc.ca](http://irb.gc.ca)), (accessed on 23 January 2022), <https://irb.gc.ca/en/reports-publications/planning-performance/Pages/departmental-plan-report-2021.aspx>



週間の研修を行うものである。

完成性・整合性および説明責任を強化するため、IRBは、うまくいっている点および改善が可能な点を考慮する目的で、苦情申立てプロセスの全面的見直しも行っている。同評価に基づいて、苦情申立てプロセスをよりアクセスしやすいものにするための措置（IRBのウェブサイトにおける情報の表示や、利用しやすいフォーマットによる選択制のオンライン苦情申立てフォームを含む）が導入された。関係者とのコミュニケーションの改善、使用される基準の明確化および年次報告の促進の観点から、透明性を向上させるための措置も整備されている。最後に、効率性を促進するため、時宜を得たサービスのためのサービス基準も設けられた。

42. テクノロジーは進化するものであり、適切に利用される場合、庇護制度におけるケース処理の効率性および完全性・整合性をさらに向上させることにつながり得る。国家庇護制度、市民社会の取り組みおよびUNHCRでは、情報アクセス、デジタル化およびデータ・システムの相互運用性を向上させるため、長年に渡って革新的な新テクノロジーの開発および適用を進めてきた（前掲第12段落参照）。新型コロナウイルス感染症のパンデミックをきっかけとして、世界中の多くの国家庇護制度が、ロックダウン中またはその他の公衆衛生上の措置がとられている間にも庇護プロセスを続けるために、それぞれのプロセスをさらに順応させ、新たな革新的取り組みを迅速に立ち上げている。

#### 国別事例：スウェーデン

SMAはセキュリティの確保されたウェブサイトによるeポータル<sup>105</sup>を構築し、公選弁護人（法的代理人）が、庇護申請に関連する書類および証拠をオンラインで提出できるようにしている。同ポータルにより、関係機関間のやりとりや予約の日程調整のほか、会議IDを利用し、eポータルを通じてSMA職員とのオンライン・ミーティングを設定することが可能である。eポータルでは、提出された書類をしっかりと追跡したり、庇護申請の処理状況をモニタリングしたり、償還費用を計算することも可能である。

43. 新型コロナウイルス感染症のパンデミックへの対応の一環として、バーチャル庇護面接／審理および遠隔通訳を行うために録画・録音の試行および活用を開始した国家庇護制度は多い<sup>106</sup>。EUプラス諸国の庇護制度において遠隔面接を実施する際の最も優れた取り組みに関するガイドラインも策定された<sup>107</sup>。UNHCRは、一般的には、難民認定面接を実施するのに最も適切な方法として依然として対面での面接を推奨する。ただし、公衆衛生上および安全上の必要性に関連する理由により、また距離が離れているために他のやり方では面接の実施が遅れてしまう場合には、

<sup>105</sup> For more information on the e-portal, see [www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Offentliga-bitraden/E-tjanst-for-bitraden.html](http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Offentliga-bitraden/E-tjanst-for-bitraden.html)

<sup>106</sup> UNHCR, *Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe*, 9 June 2020, [www.refworld.org/docid/5ee230654.html](http://www.refworld.org/docid/5ee230654.html)

<sup>107</sup> EASO *Asylum report 2021, Processing asylum applications at first instance*, <https://bit.ly/3ABxjjW>

それ以外の点で保障措置および手続基準が遵守されるのであれば、一定のケースについては遠隔面接および遠隔通訳が適切であることもあり得る<sup>108</sup>。

44. 新たな遠隔ケース処理システムを試行・評価し、得られた教訓を参考にすることは、バーチャル庇護面接／審理を新たな既定の業務手法として検討する前に効率性の評価およびリスクの特定を行う上で、有用となろう。このようなアプローチは、必要な緩和措置を整備し、かつ／または適切な適正手続基準等も備えた代替手段を見出す一助となる。このような新たな措置を制度に適合させて導入することの検討はまた、協働および協議を旨とするやり方で、かつ関係機関（市民社会および庇護を希望する個人を含む）との関連で必要な程度の透明性を確保した上で、進められるべきである<sup>109</sup>。

---

<sup>108</sup> UNHCR, *Key Procedural Considerations on the Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview*, May 2020, [www.refworld.org/docid/5ebe73794.html](http://www.refworld.org/docid/5ebe73794.html); and UNHCR, *RSD Procedural Standards Unit 4, Adjudication of Refugee Status Claims*, August 2019, [www.refworld.org/docid/5e87075d0.html](http://www.refworld.org/docid/5e87075d0.html)

<sup>109</sup> The IRB has prepared an evaluation report on Videoconferencing in Refugee Hearings, which provides further insight on the results of testing and piloting of new modalities in individual case processing context. For more information, see <https://bit.ly/32JyeSY> and <https://irb-cisr.gc.ca/en/transparency/reviews-audit-evaluations/Pages/VideoRespRep.aspx>.

## 結論

45. 本書の主たる目標は、庇護申請の効果的処理を確保するために国家庇護当局が開始した関連の選択肢および措置を記録することである。そうすることにより、本書は、国際保護の保障および責任分担の促進という命題にしたがって国家庇護制度を導いていくために利用可能な、ますます増えつつある一連の優れた取り組みを促進している。UNHCR は、人口移動に対する国の実務上・業務上の対応の一環として、地域的または国家レベルで文脈に応じて修正することも可能な優れた取り組みを採用するよう、奨励する。

46. 本書で取り上げた事例が証明しているように、庇護申請の効果的処理は、制度設計の改善、組織的問題への対処、そして新しく革新的なツールおよび措置を試行・導入する態勢の整備を通じて達成可能である。さらに、国境管理当局、警察当局および庇護当局といった関係機関間が緊密な調整を図り、かつ庇護手続の当初から法律扶助提供機関および市民社会が参加することによって、プロセスをより速く公正なものにすることができる。登録、データ収集の前倒しおよびデータ管理ならびにトリアージの利用のための適切なプロセスを確立することにより、公正性および効率性がさらに促進されることになろう。

47. UNHCR は、手続的公正性およびケース処理の完全性・整合性を維持しつつも、庇護制度が弾力性および順応性を備えることは可能であることを目の当たりにしている。健全な組織体制が確立されていれば、各国は、世界的な強制移動の増加を背景とする新規の到着に対応しながら、既存の未処理案件に効果的に対処していくことができるはずである。

付属書類 1 : フローチャート (略)

付属書類 2 : 頭字語 (略)