

出入国在留管理庁参事官室御中

「出入国管理及び難民認定法施行令の一部を改正する件及び出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する件」に対するパブリックコメントの提出

2023年10月10日
特定非営利活動法人 難民支援協会

認定 NPO 法人 難民支援協会は、[「出入国管理及び難民認定法施行令の一部を改正する件及び出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する件」](#)について（意見募集）に対し、以下の意見を申し述べる。

1. はじめに

2023年6月9日に成立した「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律」（以下「改正法」という）は、難民申請者の送還を可能にするなど、日本に逃れた難民の安全を脅かす内容である。日本の難民認定制度には多くの課題があり、難民として認定されるべき人が確実に認定される状況にあるとはいえない。不安定な立場に置かれながら、日本でなんとか生活を築いてきた難民申請者たちが、危険な出身国に送還される危険性が、日に日に迫っている。難民として認定されるべき人が認定される制度の確立が、早急に行われなければならない。

改正法のうち先行して施行される補完的保護対象者の認定制度についても、国際的に確立された定義を踏まえたものとはいえず、保護の広がりへの懸念が残る。また、補完的保護は、あくまで難民条約による保護を「補完」する役割であり、難民認定制度の改善が伴ってはじめて、本来の意味を果たすものである。この点、補完的保護対象者の認定制度と同時に施行される「難民の認定等を適正に行うための措置」や、申請者への面接における配慮について、今回の意見募集の対象に含まれていないことが懸念される。

以下、25年近くにわたり日本国内で難民支援を行ってきた立場から、補完的保護対象者の認定制度に対する意見を述べる。また、補完的保護対象者の処遇や、難民認定制度の運用の見直しなど、今後、要領等を通じて方針が定まると考えられる点についても、意見を述べる。

2. 補完的保護の対象

（1）改正法における定義

【政令・省令案の概要】 改正法において、補完的保護対象者は「難民以外の者であって、難民条約の適用を受ける難民の要件のうち迫害を受けるおそれがある理由が難民条約第一条 A に規定する理由であること以外の要件を満たすものをいう」とされている（第2条3の2）。また、参議院で採択された附帯決議（※1）では、「紛争避難民のみならず、国籍国等に帰国した場合に生命の恣意的な剥奪、拷問等を受けるおそれがある者や残虐な取扱い若しくは刑罰を受けるおそれがある者、又は強制失踪のおそれがある者など、真に保護を必要とする者を確実に保護できるように努めること」とされている。施行令・施行規則において、これらの定義の解釈に関する規定は設けられていない。

【意見】 補完的保護制度の本来の目的は、難民条約上の難民には該当しないものの、国際的な保護を必要とする者を保護することにある。制度本来の目的を果たすための定義の解釈や運用が行われるべきである。

【意見の理由】 補完的保護は、難民条約上の難民には当たらないが、国際人権法（拷問等禁止条約や自由権規約等）に基づく保護や、無差別暴力からの保護を必要とする者に国内法上の地位を付与する枠組みとして、既に多くの国（※2）で導入されている。一方、改正法における補完的保護は、あくまで「迫害」からの保護とされており、諸外国と比して、保護対象を狭く定義していることが懸念される。

改正法の定義を前提とするのであれば、国際人権法に基づく保護が包括される形で「迫害」の意味が解釈されなければならない。出入国在留管理庁が作成した「難民該当性判断の手引」では、迫害には「人権の重大な侵害」や「それ自体としては「迫害」に当たるとまではいえない措置や不利益等」の累積も含まれるとされている。保護対象者の要件が不明瞭な場合、補完的保護の対象となり得る者が、申請を思いとどまる事態も想定される。国際人権の観点を踏まえた「迫害」の解釈であることが、明示されるべきである。

紛争や無差別暴力から逃れた者の保護にあたっては、難民条約の適切な解釈が重要となる。本来、紛争から逃れた人にも難民条約は適用される（※3）のであり、実際に紛争から逃れた人の多くが、各国で難民として保護されてきた。一方、日本においては、シリア出身者の多くが難民としての保護を受けることができず、人道配慮による在留許可の対象となってきたように、紛争から逃れた者に対して、難民としての保護が積極的に行われているとは言い難い（※4）。

紛争難民の保護にあたっては、迫害を受ける「おそれ」に関して個別具体的な事情を過度に求めないことや、条約上の理由は迫害のおそれに対する「寄与要因」であれば足りることなど、国際基準に基づく難民該当性の判断が欠かせない（※5）。このような難民条約の適切な解釈が行われてはじめて、補完的保護対象者の認定制度の導入が意味をもつものになると考える。

（2）国際人権法に基づくノン・ルフールマン原則の遵守

【政令・省令案の概要】 施行規則において、難民申請だけではなく、補完的保護対象者の申請を行った者についても、難民条約第1条F（b）に掲げる行為の有無に関する国家公安委員会への照会を行うとされている（第55条第6項）

【意見】 当該規定が、国際人権法に基づくノン・ルフールマン原則の遵守の支障とならないような制度設計が行われるべきである。

【意見の理由】 国際人権法に基づくノン・ルフールマン原則において、例外は認められていない。つまり、当該規定に基づく「照会」の結果、仮に「第1条F（b）に掲げる行為」が存在するとされた場合であっても、拷問等禁止条約や強制失踪条約が禁止する国にその者を送還することは認められない（入管法第53条第3項第2号、第3号）。当該規定に基づく「照会」の結果が、送還先が見つからない者に与えられる法的地位の不在につながらないよう、補完的保護対象者の認定や在留特別許可等、必要な在留資格上の措置がとられるべきである。

3. 補完的保護対象者の認定手続

（1）難民・補完的保護対象者認定申請書の様式

① 補完的保護対象者認定制度の創設に伴う変更点

【政令・省令案の概要】 補完的保護対象者認定制度の創設に伴い、既存の難民申請書（初回申請用の別記第74号様式、再申請用の別記第74号の2様式）の冒頭に、新たな設問が設けられた。①難民及び補完的保護対象者の該当性か、②補完的保護対象者の該当性のみの判断を求めるか、申請者が自ら選択することとされている。

【意見】 このような設問を設けることなく、難民不認定となった全ての者について、補完的保護対象者の判断を自動的に行う運用とするべきである。仮に、補完的保護のみを申請する選択肢を設けるのであれば、難民及び補完的保護の定義や認定後の処遇の違いに関する申請者への情報提供が担保されなければならない。

【意見の理由】 難民と補完的保護対象者で得られる処遇に違いがある中で、本来難民として認定されるべき人が誤って補完的保護のみを申請することで、当事者にとっての不利益につながる事が想定される。補完的保護のみを申請する選択肢は設けるべきではない。特に日本における補完的保護は、申請者の大半にとって馴染みがない定義であり、申請書の内容をもって、どのような場合に「難民」として認定され、どのような場合に「補完的保護対象者」として認定されるのかという区別につき、申請者が自ら判断することも容易ではない。実際に、補完的保護を導入する多くの国で、難民申請と補完的保護申請は一体として行われ

るものであり、補完的保護のみを申請する仕組みを設けることは、一般的ではない（※6）。

補完的保護のみを申請した者が、認定後、難民認定を求めて再度申請を行う場合も想定される。申請者にとって不必要に複雑な制度設計といえ、補完的保護対象者の申請のみを行う選択肢は、廃止されることが望ましい。仮にそのような選択肢を設けるのであれば、補完的保護対象者の定義や処遇に関する申請者への情報提供が不可欠である。

② 迫害理由の記載

【政令・省令案の概要】 迫害理由を選択式で答える設問（別記第74号様式 設問1-1）において、「その他」の選択肢が削除され、自由記述欄が新たに設けられた。

【意見】 改善点として評価する。さらなる改善点として、自由記述欄をより広く設けるべきである。また、質問の順序を変更し、迫害の内容を聞いた上で、その理由を聞く流れとすることが望ましい。

【意見の理由】 条約上の迫害理由は、本来、審査を行う側が判断するべきものであり、申請者が自ら選ぶことを想定するべきではない。特に「帰属された」政治的意見や「特定の社会的集団」に関する事案など、条約上の理由がありながら、申請者が「その他」を選択する場合も多い。「その他」という選択肢の存在が、申請者の主張を的確に伝える際の支障とされてきた（※7）。その意味において、「その他」の削除はあるべき改善であり、新設された自由記述欄を広く設けることで、申請者にとってより書きやすいものなることが期待される。また、迫害の内容を聞いたうえで、その理由を聞くという設問の順序とすることで、申請者が自らの主張を論理的に組み立てることを補助し、円滑な審査にもつながる。

③ その他の改善点

【意見】 再申請用の申請書にインタビューの際の配慮事項を聞く設問が追加された点も、改善点として挙げられる（別記第74号の2様式 設問10）。当会では、難民としての保護を求めて来日し、難民申請をこれから行う段階の人からの相談を多く受けてきた。手続きに関する情報提供や、申請書の記入に関する支援を行う中で、現行の申請書に、当事者目線の課題を感じている。さらに改善されるべき点として、以下5点を求めたい。

- 逮捕、抑留、拘禁その他身体の拘束や暴行等に関する質問（別記第74号様式 設問4）：「難民該当性判断の手引」における迫害の定義（…人権の重大な侵害や差別的措置、例えば生活手段の剥奪や精神に対する暴力等についても、「迫害」を構成し得る）を踏まえ、精神に対する暴力や、人権の重大な侵害、差別的措置の累積など、迫害事由を広く聞く質問に変更するべきである（※8）。

- 本国政府に「敵対する」組織や政治的意見に関する質問（別記第 74 号様式 設問 6、7）：本国政府への「敵対」の有無は、申請者の捉え方次第であり、難民該当性の判断において重要な要素ともいえない。設問 6 は申請者の主張に関連する団体への所属について聞く内容に変更すべき。設問 7 については、本国政府に「対する」政治的意見を聞く内容に変更すべきである。
- 来日経緯に関する質問（別記第 74 号様式 設問 13）：海外渡航歴に関する質問（p.4）と内容が重複している上に、特に移動を繰り返してきた申請者にとっては、正確な記入が困難な質問である。設問 13 を廃止し、海外渡航歴に関する質問に一本化するべきである。
- 生活費用、在外親族への送金、第三国への渡航に関する質問（別記第 74 号様式 設問 15、16、19）：難民該当性と関連性のない質問であり、削除すべきである。
- 「新たな迫害事情」に関する質問（別記第 74 号の 2 様式 設問 5）：特定の事件の発生を前提とした質問となっており、再申請の理由を広く聞く内容に修正すべきである。そもそも、迫害を受ける「おそれ」を判断するにあたり、「新たな迫害事情」が現に発生していることは求められない。前回の難民申請で主張した事情の悪化や長期化に伴い、保護の必要性が認められる事案も想定されることから（※ 9）、設問 5（1）～（3）は削除し、（4）～（5）は可能な範囲で回答を求める形に修正すべきである。

（2）難民審査参与員に対する研修や任命のあり方の見直し

【政令・省令案の概要】 改正法において、難民審査参与員は、難民だけではなく補完的保護対象者の認定に関する意見も、法務大臣に述べるとされた（第 61 条の 2 の 10）。施行規則において、法務大臣による参与員への書類や資料の提示に関する規定を、補完的保護対象者の認定手続にも適用するとされている（第 58 条の 3 第 2 項第 1 号）

【意見】 難民審査参与員に対して、難民及び補完的保護の認定に関する研修が早急に実施されるべきである。また、附帯決議を踏まえた参与員の任命のあり方の改善が、施行規則の改正や推薦枠の見直しを通じて実施されるべきである。

【意見の理由】 日本において初めて導入される制度であり、難民審査参与員が補完的保護対象者の認定に関する意見を述べるために必要な経験を持ち合わせていない中での、制度の開始となる。補完的保護の認定に係る国際人権法や諸外国における実践など、新たな知見を身に付けることが必要不可欠である（※10）。これまで、難民審査参与員の資質や能力の不足が指摘されており、参与員経験者からも、研修の不足等の課題が提起されてきた（※ 11）。さらに、参議院で採択された附帯決議において、政府は「難民認定に関連する知識等を十分に考慮した上で、難民審査参与員の任命を行い、「参与員など当該認定等に関与する者に対して、必要な研修を行うこと」とされている。

参与員の任命に関連して、例えば、施行規則第 58 条の 3 に「難民審査参与員の指名は、必要な研修を受けた者の中から、難民認定に関連する知識等を十分に考慮した上で行うこと」といった規定を設けるなどの改善策が考えられる。また、UNHCR の推薦による任命がより積極的に行われるべきである（※12）。

（3）難民・補完的保護対象者認定証明書

【政令・省令案の概要】 補完的保護対象者の認定制度の創設に伴い、補完的保護対象者用の認定証明書が新たに作成された（別記第 76 号の 2 様式）

【意見】 難民及び補完的保護対象者の認定理由を申請者に示す欄を新たに設けるべきである。

【意見の理由】 現行の難民認定制度において、難民認定の理由が開示されることはない。理由の開示は難民認定基準の解釈の深まりに寄与し、附帯決議における「難民該当性判断の手引…の定期的な見直し・更新」にもつながる施策といえる（※13）。補完的保護対象者の認定が行われた場合であっても、対象明確化の観点から、同様に認定理由の開示が必要である。

（4）不認定通知書

【政令・省令案の概要】 補完的保護対象者の認定制度の創設に伴い、補完的保護不認定とされた者に、その旨や理由を通知する様式が新たに作成された（別記第 76 号の 2 の 2 様式）。また、既存の通知書（別記第 76 号様式）が、難民及び補完的保護対象者の不認定の併記を可能にする内容に修正された。両者ともに、3 回目以降の申請に関する備考が追加されている。

【意見①】 補完的保護対象者の認定を行わない場合、難民及び補完的保護対象者のそれぞれに関して、独立した理由が示されるべきである。また、不認定理由が拡充されるべきである。

【意見の理由】 難民と補完的保護は異なる権利利益の主張であり、不認定理由は別途提示されることが望ましい。特に補完的保護の不認定に対する理由を十分に示すことで、補完的保護対象者の定義の解釈に関する議論の深まりが期待される。

また、現行制度において、難民不認定の理由が申請者に十分に開示されることはない。特に政府が判断に用いた出身国情報が一切開示されない点は、申請者の納得感や、制度の公平性・透明性に関わる重大な問題である。附帯決議では「難民不認定処分を受けた者が的確に不認定の理由を把握できるよう、その者に対する情報開示の在り方について検討すること」

とされている。補完的保護対象者の不認定処分を受けた者にも、準用されるべき規定である
と考える。難民及び補完的保護対象者の不認定理由の開示について、早急な対応が行われる
べきである（※14）。

【意見②】 新設された備考欄の内容（3回目以降の申請者については申請中であっても送
還が停止されないこととなりますが、難民等の認定を行うべき相当の理由がある資料が提出
された場合には送還が停止されます）は、申請者に無用な混乱や不安をもたらすものであ
り、削除されるべきである。仮に残す場合は、送還停止効の例外に関する運用の開始時期の
明記が必要である。また、制度の周知に関するさらなる取り組みが行われるべきである。

【意見の理由】 施行規則の施行時点において、3回目以降の申請者の送還に関する規定は
実施されておらず、現時点でのこのような記載は、申請者に混乱や不安を抱かせるものであ
る。また、新たな事情の発生等により保護を必要とする人が、送還を恐れて再申請を留まる
結果につながることも懸念される。

改正法における「教示」に関する規定（附則第15条第3項や第4項）は、難民や補完的
保護の不認定通知書を通じてではなく、難民申請の際の窓口において、申請者が必要とする
情報（どのような資料の提出が求められているかなど）を伝える目的で行われるべきであ
る。その際には、資料の提出予定時期の目安を申請者から聞き取るなど、適正手続保障の観
点を踏まえた対応が望まれる。

4. 補完的保護申請者に対する支援

【意見】 政令・省令案には、補完的保護申請者に対する支援への言及はない。仮に補完的
保護のみを申請する選択肢を残すのであれば、そのような申請を行う者に対する生活支援の
実施が不可欠となる。現行の難民申請者に対する保護費の内容を改善し、日本での庇護を求
めるあらゆる国の出身者に対して、公平な支援が実施される状況とするべきである。

【意見の理由】 現在、難民申請中の者に対して、外務省予算による「難民認定申請者等
に対する保護措置（保護費）」が実施されている。「個別難民が庇護を求めてきた時点から…
難民認定を受けるまでの間、衣食住に欠ける等保護を必要とする者に対し、必要な援護を行
う（※15）」趣旨で実施されており、補完的保護申請者についても、同様の支援が行われ
ることが想定される。ただし、保護費に関しては、支給開始までの待期間の長さやシェル
ターの不足、最低限の生活保障に満たない支給額など様々な課題があり、申請者の生活を十
分に保障する仕組みとはいえない。ウクライナ避難民に対する支援を参考に、申請直後から
の支援の開始や、住居提供の拡充、生活費の増額や定住支援の実施といった改善が求められ
る。

ウクライナ避難民が補完的保護対象者への申請を行うことで、受けられる支援の縮小や停
止につながる事態も想定される。難民申請者に対する支援をウクライナ避難民の水準に合わ

せる形で改善することにより、あらゆる国の出身者に対して、公平な支援が行われる状況が作られることが望ましい。

5. 補完的保護対象者の処遇

(1) 在留資格

【政令・省令案の概要】 改正法において、条約難民と同様、補完的保護対象者にも定住者の在留資格を付与するとされている（第 61 条の 2 第 2 項）。政令・省令案には、補完的保護対象者の在留資格に関する規定はない。

【意見】 定住者の在留資格の付与にあたっては、条約難民と同様に「5 年」の在留期間が認められるべきである。

【意見の理由】 改正法の定義上、補完的保護対象者について、条約難民と比べて短い在留期間とすべき理由はない。施行後の「入国・在留審査要領」において、「告示外定住」の 1 つとして「補完的保護対象者」のカテゴリーが設けられることが想定されるが、その際には、認められる在留期間を「5 年」とし、「最高度の安定性および確実性（※16）」を与えることが適切である。

(2) 補完的保護対象者に対する支援

【意見】 政令・省令案には、補完的保護対象者に対する支援への言及はない。難民認定者と同様に、補完的保護対象者も定住支援の対象とするべきである。

【意見の理由】 現行の定住支援は、難民認定者のみを対象としており、人道配慮による在留許可を受けた者に対する支援は存在しない。補完的保護対象者についても、「定住者」の在留資格をもって日本で長期的に生活することが想定されており、生活基盤の確保や日本語教育、就職支援は必須である。

(3) 家族呼び寄せ

【意見】 政令・省令案には、補完的保護対象者の家族呼び寄せへの言及はない。補完的保護対象者の認定を受けた者についても、難民認定者と同様、日本への家族の呼び寄せを認める運用とするべきである。また、今回の改正を機に、難民・補完的保護対象者の認定を受けた者のより円滑な家族を呼び寄せに向けた対応がとられるべきである。

【意見の理由】 現行、難民認定者は家族呼び寄せが認められる一方で、人道配慮による在留許可の場合は、原則呼び寄せは不可とされてきた。仮に補完的保護対象者の家族呼び寄せが認められない場合、ウクライナ避難民については、補完的保護対象者への申請を行うことで、これまで認められていた家族呼び寄せの権利が失われることにもつながりかねない。補完的保護の実施にあたり、「関連の国際文書を考慮に入れ、かつ子どもの最善の利益および家族統合の原則を正当に重視（※17）」することが各国に奨励されている。実際に、オーストラリアやニュージーランド、カナダ等において、補完的保護対象者に対して、難民認定者と同様に家族呼び寄せの権利が認められており、日本においても、参照されるべきである。

なお、難民認定者についても、現行、付与された在留資格（定住者）が認める範囲で呼び寄せが認められているに過ぎない。特に呼び寄せ側の資力要件等が支障となることが多く、権利性に乏しい。家族統合の原則に基づき、要件の緩和が行われるべきである（※18）。

（４）旅行証明書

【意見】 改正法において、補完的保護対象者に対する旅行証明書の発行に関する規定は設けられておらず、政令・省令案にも、関連する規定は設けられていない。補完的保護対象者用の旅行証明書を発行しない運用に支障はないか、運用のモニタリングを行うとともに、その結果に応じて、必要な改正が行われるべきである。

【意見の理由】 改正法における定義上、補完的保護対象者は「国籍国の保護を受けることができない」又は「国籍国の保護を受けることを望まない」者であり、条約難民と同様、出身国政府による旅行証明書の取得が困難な場合が想定される。

現行法においても、インドシナ難民や人道配慮による在留許可の場合、難民旅行証明書の発行は行われていない。出身国政府による旅行証明書の取得が困難な場合は再入国許可書の取得を選択せざるを得ないが、機械読み取り式でない等の理由から、渡航先が限定される状況となっている。例えば、カナダでは、難民・補完的保護対象者ともに同様の旅行証明書（※19）を申請することができる。日本においても、参考とされるべき取り組みである。

6. 一時庇護のための上陸許可

【政令・省令案の概要】 改正法において、一時庇護上陸許可の対象として「迫害を受けるおそれのあった領域から逃れて、本邦に入った者」が追加された（法第18条の2第1号）。一時庇護のための上陸許可に関する申告書（別記第26号の2様式）において、迫害理由に関する質問の選択肢から「その他」を削除し、自由記述欄を新たに設ける変更が加えられている。

【意見】 補完的保護対象者としての保護を求める者への上陸許可につながる改善点として、評価する。迫害理由における「その他」の選択肢の削除（設問その1の1-1）については、上述（3（1）②）の通り。その他改善すべき点として、以下が挙げられる。

- 来日の「希望」有無や出国の経緯に関する質問（その1の2及び3）：難民該当性と関連性のない質問であり、削除されるべきである。
- 逮捕、抑留、拘禁その他身体の拘束や暴行等に関する質問（その2の2）：上述（3（1）③）の通り、迫害事由を広く聞く質問に変更するべきである。
- 本国政府に「敵対する」組織や政治的意見に関する質問（その2の4及び5）：上述（3（1）③）の通り、団体への所属を広く聞く質問等に変更するべきである。

7. 難民認定制度の運用の見直し

改正法における「難民の認定等を適正に行うための措置」や、申請者への面接における配慮について、今回の政令・省令案には言及がみられない。補完的保護対象者の認定制度と同時に施行される規定であり（附則第1条第2項）、関連する附帯決議や法改正の趣旨を踏まえた対応が求められる。12月上旬の施行時まで、特に以下の取り組みが行われるべきである。

（1）難民申請者に対する面接における適切な配慮

【意見】 新設された改正法第61条の2の14第3項では、難民及び補完的保護申請者に対する面接において、申請者の「心身の状況、国籍又は市民権の属する国において置かれていた環境その他の状況に応じ、適切な配慮をする」とされている。また、附帯決議において、政府は「難民等の認定申請を行った外国人らに対し質問をする際の手続の透明性・公平性を高める措置について検討を加え、十分な配慮を行うこと」とされている。面接への代理人の同席を認めることや、録音・録画の実施と申請者への開示といった施策は、手続の透明性や公平性に資する措置といえる。早急な実施を求める。

（2）国際情勢に関する情報の収集

【意見】 新設された改正法第61条の2の15において、「法務大臣は、難民の認定及び補完的保護対象者の認定を専門的知識に基づき適正に行うため、国際情勢に関する情報の収集を行う」とされている。また、附帯決議では「最新かつ関連性及び信頼性のある出身国情報の収集を行う体制を整え、とりわけ専門的な調査及び分析に必要な予算及び人員を十分に確保すること」ともされている。本庁の出身国情報担当職員の役割の拡大や、地方に対する情報提供のあり方の改善といった取り組みが行われるべきである。また、最新かつ関連性及

び信頼性のある出身国情報の収集を行うために必要な人員や予算の確保や、担当職員の育成も必要である。

(3) 難民認定等に関与する者への研修の実施

【意見】 改正法第 61 条の 2 の 15 では、さらに「難民調査官の育成に努める」ことが求められており、附帯決議においても、「難民の認定等を迅速かつ適切に行うに当たって必要な予算の確保及び人的体制の拡充を図るとともに、難民調査官、難民審査参与員など当該認定等に関与する者に対して、必要な研修を行うこと。すまた、研修の成果が実際の難民等の認定実務に活かされるよう、研修の内容及び手法の改良に継続的に取り組むこと」とされている。難民調査官や難民審査参与員のみならず、難民認定に関わる全ての者について、研修の受講を必須とすることが重要である。また、研修の内容及び手法の改良は、UNHCR との協力によって行われるべきである。

以上

※1 参議院法務委員会「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（2023 年 6 月 8 日）。「附帯決議」について、以下同様。

※2 オーストラリア、香港、ニュージーランド、韓国、トルコ、欧州連合（27 か国）、アルバニア、ボスニア、マケドニア、モンテネグロ、ノルウェー、セルビア、スイス、ウクライナ、英国、ブルンジ、中央アフリカ共和国、シエラレオネ、カナダ、コスタリカ、メキシコ、ニカラグア、米国。McAdam, J., “Complementary Protection,” in Foster, M. and McAdam, J. ed., The Oxford Handbook of International Refugee Law, 2021 より。なお、2014 年の「難民認定制度に関する専門部会」による提言では、保護対象の明確化にあたり、「EU 資格指令で採用されている、「補完的保護」（補充的保護・Subsidiary Protection）における「重大な危害」に関する規定」を参考にすることや、「国際人権法上の規範」に照らすことが示されている。

※3 UNHCR「国際的保護に関するガイドライン 12：1951 年難民の地位に関する条約第 1 条 A（2）および／または 1967 年難民の地位に関する議定書および難民の地位に関する地域的文書における定義における武力紛争および暴力の発生する状況を背景とした難民申請」

※4 シリア出身者の庇護状況について、難民支援協会「補完的保護とは何か？」

<https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2023/01/complementary/> 参照。

※5 詳しくは、難民支援協会「ウクライナ難民の受け入れから考える — より包括的で公平な難民保護制度とは」<https://www.refugee.or.jp/report/refugee/2022/03/ukraine/> 参照。

※6 諸外国における申請書について、以下参照。いずれの国においても、補完的保護のみを申請する選択肢は設けられていない。オーストラリア：Application for a protection visa (Form-866)、ニュージーランド：Confirmation of Claim to Refugee and Protection Status in New Zealand (INZ 1071)、カナダ：Basis of Claim Form (for persons claiming refugee protection in Canada)、イギリス：Preliminary information questionnaire (PIQ)。申請者自身による書式の記入ではなく、所管省

庁の職員による聞き取りによって、申請を受け付ける国もある（ドイツ、スウェーデン、ベルギー等）。

※7 さらに、難民申請者が選択した難民条約上の理由のみをもって、難民該当性の判断が行われているとの懸念が拭えない。2023年5月25日 参議院法務委員会 浅川参考人による発言など。

※8 諸外国の申請書における関連した設問として、例えば下記が挙げられる。オーストラリア：Did you experience harm in that country/those countries?、カナダ：Have you or your family ever been harmed, mistreated or threatened by any person or group?、アメリカ (Application for Asylum and for Withholding of Removal, I-589)：Have you, your family, or close friends or colleagues ever experienced harm or mistreatment or threats in the past by anyone?

※9 例えば、キリスト教に改宗したイラン出身者の2回目の難民不認定処分が争われた事案において、東京高裁は「12年以上の長期間にわたり…教会に通い続け…信仰は、徐々に深まっていると見受けられる」といった事情を前提に、難民該当性を認める判決を行っている（東京高判 2020年3月18日）。

※10 UNHCR「難民認定基準ハンドブック」パラグラフ190「難民の地位の認定を申請する者は、通常、非常に脆弱な状況に置かれていることが留意されねばならない…このような申請は、特別に設けられた手続において、必要な知識や経験を有し、申請者の特別な困難や必要性についての理解を有している有資格者によって審査されなければならない」

※11 2023年5月23日 参議院法務委員会 阿部参考人による発言など。

※12 2023年4月時点の難民審査参与員117人中、UNHCRの推薦によるものは4人。2023年4月19日 衆議院法務委員会 西山政府参考人による答弁より。

※13 例えば、カナダの一次審査における認定事例の理由の書き方について、以下参照。"Refugee Law Lab Reporter" <https://refugeelab.ca/rllr/>

※14 UNHCRによる不認定処分の通知書のテンプレートとして、以下参照。UNHCR "RSD Procedural Standards Unit 6: Notification of RSD Decisions" <https://www.refworld.org/docid/5e87075f0.html>

※15 行政管理庁「難民行政監察結果に基づく勧告」（1982年7月）より。

※16 UNHCR執行委員会結論第103号「(n) 補完的形態の保護を必要とする者に当該保護を付与するにあたっては、関連の国際文書を考慮に入れ、かつ子どもの最善の利益および家族統合の原則を正當に重視しながら対象者の人権および基本的自由を差別なく確保することにより、最高度の安定性および確実性を与えるよう、各国に対して奨励する」

※17 前掲注16。

※18 UNHCR執行委員会結論第24号パラグラフ9「家族の再統合は…庇護国における経済上および住宅上の問題が家族構成員への入国許可を不当に遅らせることがあってはならない」

※19 Refugee Travel Document. Government of Canada "Apply for a travel document for non-Canadians: Who can apply" <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-passports/travel-documents-non-canadians/apply-who.html> より。