

投稿報告

難民認定における出身国情報

有馬みき 東京大学難民移民ドキュメンテーションセンター (難民研究)

Key Words

難民認定、出身国情報、基準 / refugee status determination, country of origin information (COI), standards

はじめに

難民認定においては出身国情報が重要であるとよく指摘される¹。出身国情報とは、英語でいうとCountry of Origin Information、略してCOIと言われるものであり、海外の実務家と難民認定を論じる際に必ずといっていいほど出てくる頻出用語である。ここでいう出身国情報とは、主に難民認定申請者の出身国に関する情報であり、難民認定の判断の用に供するものである²。難民認定においては、申請者の申立てを裏付ける出身国情報の存否が認定ないし不認定の判断の鍵となることが往々にしてあるため、出身国情報は難民認定において不可欠の要素である³。

UNHCRの統計によると、2011年に先進44カ国において受理された難民認定申請は443,700件、2012年は479,300件である⁴。毎年これだけの数の申請について様々な国で検討し、認定か不認定の判断を下していれば、各国共通の需要や問題意識が生まれてくるのは当然のことであろう。出身国情報も例外ではなく、多数の難民認定申請を受理している国々を中心に、有益な出身国情報の収集・共有・利用方法等について活発な議論および情報交換が行われており、出身国情報の専門家同士の国際的なネットワークが構築されている。また、難民認定における出身国情報の活用に関する法令、判決、研究等が各国で積み重ねられており、出身国情報に関する一定の国際基準が生み出されているといえる。

しかしながら、日本ではまだ、そもそも出身国情報とはどのような情報をいうのか、出身国情報の難民認定における意義および役割、出身国情報に要求される基準等、出身国情報に関する基本的な事項に関して十分な共通認識が確立されていないのではないかとと思われる。そこで、本稿では、このような基本事項を確認しながら、出身国情報の提供に関する諸外国の例を幾つか紹介し、出身国情報をめぐる日本の現状と課題について考えてみたい。

1. 出身国情報とは何か

まず、出身国情報とはどのような内容の情報をいうのか。前述のとおり、出身国情報とは、難民認定の判断を行う際に参照される難民認定申請者の出身国に関する情報である。難民認定とは申請者が難民条約上の難民の定義に該当するか否かを確認する行為であるが、この定義によると、難民とは「人種、宗教、国籍、若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの」⁵である。したがって、難民認定のために有益な出身国情報には、当該国の民族構成や宗教を含む社会情勢、政治情勢、司法制度、人権状況等に関する情報が含まれる。また、伝統的な慣習等の文化的な情報もしばしば有益となる。

当該国に関する基本的な情報を把握しておくことは不可欠であるが、出身国情報はこのような一般的情報のみを指すわけではない。迫害のおそれに関し難民認定申請者が具体的に申し立てる内容に沿って、それを裏付けるまたは否定するような情報は、重要な出身国情報となる。例えば、政治的意見を理由とする迫害を申し立てる申請者が、過去に反政府デモに参加した際に官憲による弾圧を受けたと主張している場合、実際に申請者が申し立てる時期および場所において反政府デモが行われた事実の有無や、デモの規模、デモを主導した団体名、デモ隊による主張内容、当時の政府の対応等に関する情報は、重要な出身国情報である。

このような出身国情報の情報源としては如何なるものがあるか。政府、NGO、国際機関その他の専門家による報告書のほか、メディアによる報道、書籍、学術論文等が挙げられる⁶。概して政府は自国および他国の政府による報告書を重視する傾向にあるといえるが、限られた情報源に依存すると偏りが生じる場合もあるため、多様な情報源にあたることが

望ましいとされる⁷。近年の傾向としては、インターネットの普及が出身国情報の世界に大きな変化をもたらしている。インターネットにより圧倒的な量の情報に瞬時にアクセスすることが可能となり、情報収集が容易になるというメリットがもたらされたが、同時に、情報過多によりかえって適切な情報を選択する手間が増えているという側面もある。また、より詳細な出身国情報が要求される傾向がみられる⁸。

では、出身国情報は誰が利用するのか。行政手続上の各段階において難民認定の判断に関わる者、難民認定申請者、代理人、および司法手続においては裁判官が主な利用者となる。このほか、支援団体が支援活動の一環として出身国情報を利用する場合もある。以上の基本事項をふまえた上で、次に、難民認定における出身国情報の意義と役割について検討する。

2. 難民認定手続における出身国情報の意義

必要な情報を収集し、それに基づいて判断する、ということは難民認定に限らずどの分野においても日常的に行われる営みである。しかし、難民認定の文脈における出身国情報の収集には、通常の一般的な情報収集とは異なる特徴があるため、極めて重要な意義がある。

第一の特徴は、保護法益の重大性である。難民条約は、「迫害を受けるという十分に理由のある恐怖」を有するために自国において保護を受けることができない者を保護するための条約であり、難民認定はこの条約の実施のために各国が行う手続である。実務上、通常は難民認定手続を経て認定されるか何らかの形で在留を認められない限り本国に送還されることになる。つまり、難民として保護すべき者を認定するという難民認定の判断を誤ると、難民が迫害を受け、基本的人権が脅かされるおそれがあり、最悪の場合は命を落とす危険性があるのである。そのような重大な結果を招きかねない判断を左右するという意味で、難民認定の文脈における出身国情報には大変な重みがあることを認識する必要がある。

第二の特徴は、難民認定における立証の困難性である。本国から逃れてきた申請者が過去の迫害の証拠資料を所持していることは少なく、証拠は通常本国にあるが、申請者に対して証拠の入手および提出を過度に要求すべきではない。立場上、難民申請者は公的書類の取り寄せ等に関して本国の大使館や領事館の支援を得ることが出来ない上、本国に残る親族や友人等に対して必要書類の送付を依頼することには大きな危険を伴う場合があるからである。また、精神的動揺や言語の壁等により十分な立証が行えない場合が少なくない⁹。そこで、証拠が少ない或いは全く無い状況において申立ての信憑性を評価するための資料として、出身国情報の役割が重要になるのである。

ちなみに、難民認定手続において難民であることの立証責任は基本的に申請者にあるとされるが¹⁰、「申請者が証言のすべてを裏付ける物証や書証を提出しうることがむしろ例外であるという難民の特殊性」¹¹に鑑みれば、証拠がないことをもって安易に不認定の結論を出すのではなく、認定権者の側も出身国情報を入手し利用する義務を負うというべきである。認定権者の側は、人員、設備、権力等の面で、情報収集に関し申請者よりも著しく有利な立場にあるのが通常である。また、将来の危険性の予測に関しては、一個人である申請者よりも認定機関の方が、より客観的な情報を得やすいともいえるであろう。

この点については、東京地裁において「難民該当性についての立証義務は専ら当該難民認定申請者にあり、この義務が尽くされない限りは、難民認定を受けられないものと解するのは相当ではなく、法務大臣においても、難民認定申請者自身の供述内容や、その提出資料に照らし、必要な範囲での調査を行う義務がある」とした判決がある¹²。同事件の控訴審¹³は、出入国管理及び難民認定法の規定上、法務大臣に一般的な調査義務があることは否定しつつも、「難民条約及び難民議定書に基づく難民を庇護すべき義務にもとる結果」が生じることのないよう「難民認定の手続が適正になされることが求められていることはいうまでもない」とした上で、「判定権者である法務大臣は、難民調査官に必要な資料の収集を適切に行かせた上で、これらの資料をもとに公正かつ慎重に吟味、評価し、その真偽を判断すべきものであって、立証責任に従って安易に不認定の処分をするようなことがあってはならない」と述べている。なお、難民法裁判官国際会議（IARLJ）が本年発表した報告書には、次のように述べられている。「裁判官は、申請人により主張される過去および現在の事実の内的一貫性および外的一貫性を調べるための不可欠の要素として、信頼できる出身国情報を参照しなければならない。（裁判官は、出身国情報の入手および利用を、信憑性評価における「義務の分担」という考え方の一部として捉えるべきである。）」¹⁴。

3. 出身国情報の果たす役割

欧州連合（EU）が加盟国の職員用に実施している「欧州庇護カリキュラム」（European Asylum Curriculum）という研

修プログラムでは、出身国情報の果たす役割を難民認定手続に沿って3段階に分類している。すなわち、①インタビューの準備段階における役割（preparation）、②申立て内容を確認し、信憑性を評価する段階における役割（corroboration）、③本国に帰国した場合の迫害のおそれを評価する段階における役割（prognostic assessment）である。

①は、担当者がインタビュー前に申請者の出身国に関する下調べを行い、その国の政治制度、民族分布、地理等の一般的な情報を確認するような場合である。基本的な出身国情報に関する資料を読みこむことは、インタビューにおいてどのような質問をするべきか検討し、準備を行う助けとなる。UNHCRの研修マニュアル『難民申請者を面接する』には、「面接の準備には、申請者の出身国の状況についての知識が絶対不可欠といっても過言ではない」と明記されている¹⁵。

②は、インタビューにおいて申請者が述べる内容を確認する場合である。供述内容が手持ちの出身国情報と合致していればそれは供述の信憑性を裏付けることとなる。反対に供述内容が出身国情報と異なる場合には、その点を申請者に問い釈明の機会を与えるべきである¹⁶。その際の回答次第では、誤解を正すことが可能になるかもしれないし、逆に申立て内容に信憑性がないという心証が確実になるかもしれない。いずれにせよ出身国情報は申立ての信憑性評価のために重大な役割を担うことになる。

③は、インタビューを経て実際に認定・不認定の判断を行うにあたり、申請者を本国に帰したらどのような危険があるか、という危険性評価の問題である。これは、申請者の申立て内容が信じられるかという信憑性とは別の次元の話であり、迫害の予見可能性の問題である。信憑性に全く問題のない申立てであっても、出身国情報に照らして迫害の危険が認められず不認定となることはあるし、その逆もまたありうる。イギリス貴族院の判決では以下のように述べられている。「問題は、その者が国籍国へ戻ったら何が起きる可能性があるか、ということである。難民はそこで迫害されるかもしれないことを恐れるのである。そのようなことが起きる可能性があるか否かは、当該国における現実の状況を調べることによってのみ決定されうる」¹⁷。これはまさに出身国情報が難民認定の要となることを述べたものである。

4. 出身国情報に関する国際基準

このように出身国情報は難民認定において重要な意義と役割を担うため、一定の水準が求められるのは当然のことである。特にこの10年ほどの間に、様々な組織が出身国情報に注目し、そのあるべき姿について検討を重ねてきた。ここでは、これまで出身国情報について発信してきた主要組織と主要文書を紹介することにより、一定の基準が確立されてきた軌跡をたどる。

(1) UNHCR

UNHCRは難民の国際的保護を任務とし、難民条約の適用を監督する責務を負う国際機関である¹⁸。出身国情報に関してはRefworldというデータベースを運営している。UNHCRは2004年2月に「Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation」（出身国情報：国際協力の拡大に向けて）と題する文書を発表し、出身国情報の収集に関する各国の状況および協力の可能性について述べるなかで、出身国情報の役割、情報源の選択、個人情報の保護等について重要な内容を提示している¹⁹。本文書は基準設定を主たる目的としたものではないため参照のしやすさの点では難があるが、出身国情報をテーマにUNHCRがこのような文書を発表したことで、各方面において出身国情報の基準に関する取り組みが活性化されたといえるだろう。

(2) ACCORD

ACCORDとは、オーストリアの出身国庇護研究ドキュメンテーションセンター（Austrian Center for Country of Origin and Asylum Research and Documentation）であり、オーストリア赤十字社に所属する組織である。ecoi.netという出身国情報データベースの運営および各種トレーニングの実施を通して世界各国の難民認定に大きな影響力を持ち、出身国情報の基準設定において主導的な役割を果たしてきた。ACCORDは、2004年に「Researching Country of Origin Information: A Training Manual」（出身国情報の調査：研修マニュアル）を発表し、その中で出身国情報の質に関する基準として以下の4点を挙げている²⁰。

- ① 関連性（relevance）
- ② 信頼性およびバランス（reliability and balance）
- ③ 正確性および最新性（accuracy and currency）
- ④ 透明性および再入手可能性（transparency and retrievability）²¹

この内容は後述のようにEUの研修プログラムにも取り入れられており、出身国情報に関する国際的基準の中核をなし

ている。また、ACCORDの研修マニュアルは、出身国情報の調査及び利用のための4つの原則をも提示している。

- ① データ保護 (data protection)
- ② 不偏性および中立性 (impartiality and neutrality)
- ③ 公開情報の利用 (public information)
- ④ 武器の対等 (equality of arms)

(3) IARLJ

難民法裁判官国際会議 (International Association of Refugee Law Judges) は難民法を専門にする裁判官の国際的なネットワークである。難民申請者の多い国では難民認定をめぐる訴訟も多いため、裁判官も難民法の専門性を磨く必要がある。難民事件を扱う各国の裁判官同士の話し合いの中で2006年に生まれたのが出身国情報に関するIARLJのチェックリスト22である。これは以下のように、出身国情報について問うべき9つの質問からなる。

- ① 担当中の事案にどの程度関連性があるか
- ② 情報源は関連する問題を十分に扱っているか
- ③ どの程度新しいか、或いは時期的な関連性があるか
- ④ 情報源が十分に明示されているか
- ⑤ 一般に入手可能でアクセス可能な情報源によるものか
- ⑥ 有効な方法を用いて実証的に準備されたものか
- ⑦ 不偏性および独立性を示しているか
- ⑧ バランスが良く、過度に選択的でないか
- ⑨ 他国の裁判所により吟味されているか

このチェックリストは難民法を扱う裁判官の出身国情報への関心の高さの証であり、UNHCRおよびACCORDが提示してきた内容を反映するものである。

(4) 欧州連合 (EU)

EUは欧州における庇護政策の共通化に向けて様々な取り組みを行っているが、その中で中心的な位置を占めるのが出身国情報に関する協力である。2008年には「出身国情報処理のためのEU共通指針」²³、2010年には「(合同) 事実調査ミッションに関するEU共通指針」²⁴を発表した。さらに2012年にはEuropean Asylum Support Officeが初のEU共通の出身国情報としてアフガニスタンにおけるタリバンの勧誘手法に関する報告書を発表し、同時に「出身国情報レポートの方法論」²⁵を発表した。これによると、出身国情報のレポート作成において従うべき基本的基準としては、①中立性及び客観性 (neutrality and objectivity)、②利用可能性 (usability)、③有効性 (validity)、④透明性及び公開性 (transparency and publicity)、⑤品質管理 (quality control) の5点が挙げられている。また、先に述べた欧州庇護カリキュラム (EAC) の2012年の研修教材は、出身国情報そのものの質的基準として①正確性 (accuracy)、②関連性 (relevance)、③信頼性 (reliability)、④バランス (balance)、⑤最新性 (currency)、⑥透明性および追跡可能性 (transparency and traceability) という6つの基準を挙げており、これはACCORDが2004年に提唱した基準とほぼ同一の内容である。

(5) 法的義務としての出身国情報の質

このように、様々な組織が出身国情報の質に関する基準を打ち出している。組織の性質により強調する点に若干の相違はあるものの、内容はほぼ共通であり、これらが今日の出身国情報の国際基準といえるであろう。内容を見ると、情報を扱うプロフェッショナルにとっては常識の範疇といえるものが多いかもしれない。しかし、難民認定の基礎となる出身国情報の質の保障は前述の通り極めて重要な意義を有するため、これらの基準は法律や判例によって、単なる指針や努力目標の域を超えた法的義務にまで高められている²⁶。

例えば、欧州においては2004年および2011年のいわゆる「資格指令」 (Qualification Directive) と呼ばれるものがある²⁷。これはEUにおける難民および他の国際的保護の対象となる者の資格について定めたものであり、加盟国は指令の完全な実施の義務を負う²⁸。「資格指令」の第4条3項は、「国際的保護のための申請の評価は、個別に、以下の検討を含めて行わなければならない」とした上で、「(a)申請について決定を行う時点における、出身国に関するすべての関連事実。出身国の法令およびその適用状況を含む」としている²⁹。

また、同じく欧州の難民認定手続に関する最低基準について定めた「手続指令」 (Procedures Directive) ³⁰第8条2項

は、「加盟国は、認定機関による庇護申請に関する決定が適切な検討の後に行われることを確保する」とした上で、具体的に「(a)申請の検討および決定が、個別に、客観的に及び中立的に行われること」、「(b)正確かつ最新の情報が、国連難民高等弁務官（UNHCR）等の多様な情報源から入手されること」を要求している。

さらに、裁判所において出身国情報の不適切な選択や重要な出身国情報の見落としを理由に不認定処分が取り消される例が多数あり、このような裁判例の蓄積によって法的義務としての出身国情報の質的基準が確立されている。

5. 出身国情報の収集・提供機関

次に、出身国情報を収集し提供する組織にはどのような種類のものがあるか、タイプ別に幾つかの例を挙げて紹介する。

(1) 認定機関の一部門による出身国情報の提供

a. ベルギー

EU加盟国の中でも規模の大きい出身国情報部門として知られるのがベルギーのCEDOCAである³¹。難民認定および無国籍認定を行う一次審査機関³²が、出入国管理業務とは別の独立した政府機関として存在しており、その中にCEDOCAと呼ばれる出身国情報を担当する部門がある³³。スタッフは認定の判断には関与せず、機能上の独立性は確保されている。資金は100%政府出資であり、計40名のスタッフは公務員の中から募集される。リサーチャーは全員修士号を保持しており、アカデミックな能力が調査に活かされるが、必ずしも採用当初から担当地域の専門家という訳ではない。リサーチャーは担当国または地域に関する英語およびフランス語の最新情報を収集し、内部者専用のデータベースに毎日アップロードする。また、一次審査を行う担当官からのリクエストに応じて調査を行うクエリーサービスの他、テーマ別報告書を作成したり、出身国への調査ミッションを実施したりもする。年間約2,000件のクエリーに回答し、300から450件のテーマ別報告書を作成している³⁴。審査に使用した出身国情報はすべて個別ケースファイルに反映され、申請者および代理人に開示されるため、それ以上の情報公開の要求は特にないとのことである。

b. イギリス

出入国管理業務全般を行う英国国境局（UKBA）の中に出身国情報部門（COIS）がある³⁵。資金は100%政府から、スタッフは18名で公務員の中から募集される。ほぼ倍の人数がいたこともあるが、財政難で政府機関は全体的に縮小傾向にある。難民認定申請に関する一次審査、異議審査、不認定の場合の送還まで、全過程で必要となる出身国情報を提供している。難民申請者の主要出身国に関する国別報告書をウェブ上で公開しており、日本の難民認定手続においてもよく参照される³⁶。UKBA内で審査部門や送還部門からの質問に応じるクエリーサービスを提供しているほか、情報収集のために出身国への事実調査ミッションを実施しているが、ニュース等の最新情報を毎日蓄積することまではしていない。リサーチに使用するのは英語資料のみである。

資金や規模の面ではベルギーのCEDOCAほどではないが、イギリスのCOISは透明性が大きな特徴である。クエリーサービスを除くほぼ全ての情報がウェブで公開されており、外部の第三者による評価体制が整えられている。まず2002年に出身国情報諮問委員会（Advisory Panel on Country of Origin Information, APCI）が設置され、2009年からは、国境・出入国管理独立首席視察官（Independent Chief Inspector of Borders and Immigration）の下に国情報独立諮問委員団（Independent Advisory Group on Country Information）が新たに設置され、APCIに代わり外部評価を行っている³⁷。委員は学者、UNHCR職員、裁判官などで構成され、議事録も公開されている。透明性の観点からは比較的に優れた制度といえる³⁸。

しかし、公開情報として入手可能な出身国情報が豊富にあること、認定機関の一部門が出身国情報を提供する現行のシステムでは政治的な影響が避けられないことを理由に、独立の出身国情報センターの設立を推奨する声もある³⁹。

(2) 認定機関外の組織による出身国情報の提供

a. 認定機関から独立した公的機関

このような例としては、アイルランドの難民ドキュメンテーションセンター（Refugee Documentation Centre, RDC）が挙げられる⁴⁰。2000年に設立され、アイルランドのLegal Aid Boardの管轄内に位置する。Legal Aid Boardは法律扶助制度の運営に携わる組織で、日本でいえば日本司法支援センター（法テラス）にあたるものである。100%政府資金による公的機関ではあるが、事務所の場所、日々の運営などは出入国管理業務および難民認定業務からは完全に切り離されており、より明確に独立性が確保されている。スタッフは13名で公務員である。業務内容には、国別情報集の作成、個別の質

問に回答するクエリーサービス、図書館の運営、および欧州庇護カリキュラム（EAC）の中の出身国情報に関する研修の実施⁴¹が含まれる。

RDCの特色は、独立性と透明性に加え、難民認定手続きに関わる全当事者に対して公平にサービスを提供している点である。たとえば、クエリーサービスの依頼は認定機関からのものが約半数で、残り半数は代理人や支援団体からのものである。また、認定機関も一次審査機関のみならず、異議審査機関や裁判所からの調査依頼にも対応している。2011年の年次報告書によると、一年間で1486件の調査依頼に回答している。また、個別の回答の一部をUNHCRのデータベースであるRefworldを通して一般公開している。扱うのは英語の公開情報のみであるが、個別のクエリーに対する調査は原則5日以内に終了させるという迅速さである。全当事者に等しくサービスを提供するという点で、出身国情報を提供する組織の形態としてはベストプラクティスと評されることが多い⁴²。

b. 非政府組織

出身国情報の分野で活動する非政府組織として最も知名度が高いのは、前述のACCORDである⁴³。ecoi.netという出身国情報データベースを運営している。オーストリア赤十字社内に所属し、インターネットを通して広く一般に情報を提供している。1999年にUNHCRの出資により設立されたが、現在では欧州難民基金、オーストリア法務省およびオーストリア赤十字社等からも資金を得ているためUNHCRの出資は全体の一割弱である。出身国情報に関する基準設定において主導的役割を担ってきたことは、既に述べた通りである。ACCORDによる働きかけの結果、2005年の法改正によりオーストリア政府内に出身国情報部門ができたのだが、その後もACCORDは独自の情報提供を続けている。計16名のスタッフは比較的若く、調査能力および言語能力を重視して採用されるため10カ国語をカバーできる体制である。データベースへの日々の情報入力を担当するパートタイムスタッフと、クエリーサービスの回答や報告書を作成するフルタイムのリサーチスタッフがいる。データベースは、BBC等による日々の報道を含む約140件の情報源を定期的にカバーしており、その他不定期にチェックするものも入れると約400件から500件の情報源を網羅している。クエリーサービスは具体的質問に応じて出身国情報の調査を行うサービスであり、通常2週間以内に回答している。クエリーサービスの利用者の内訳は、約半数がオーストリア政府の認定機関、ほぼ同数がオーストリア国内のNGOおよび弁護士、その他はUNHCRやリトアニア政府、国会議員等である。オーストリア政府への回答の際にはドイツ語の要約をつけるサービスを付加している。リトアニア政府に対しては、契約により年10件程のクエリーサービスを提供しているとのことである。出身国情報に関する研修マニュアルの作成や各種トレーニングにも携わっており、これらはEUの研修プログラムの基礎となっている。

c. 国際機関

国際機関としては、先述の通りUNHCRがRefworldというデータベースを運営している。UNHCRによる各種ガイドラインのほか、各国の法律、裁判例、国際機関・政府・NGOの報告書等、幅広い情報をカバーしている。利用者は毎月平均130,000人以上である⁴⁴。難民保護を専門とする国際機関によるデータベースであるため信頼性は高いが、報道等による最新情報は反映されていないことが多い。制度化されたクエリーサービスは実施していないが、事務所によって個別の質問に回答することもある。

(3) 出身国情報サービスのあり方

認定機関内の一部門が出身国情報の調査を行う場合、難民認定に実際に携わる職員と秘密保持を前提に緊密に連絡をとりあえるため、具体的な申請内容や申請者の傾向等の情報を得やすい。そのため、必要とされる情報により近いものを提供できるというメリットがある。他方、認定または不認定の心証や結論が先にあると、それに合う情報を取捨選択してしまいがちであり、客観的な情報分析に基づく公正な判断を損なうおそれがある。よってこのような危険があることを認識し対策をとることが必要となる。ベルギーとイギリスの場合、出身国情報サービスはいずれも認定機関の中に所属しているものの、認定業務とは独立した業務体制が維持されている。更にイギリスの場合、第三者評価制度の導入により独立性を担保する努力がなされている。この点、認定機関以外の組織が出身国サービスを提供する場合は、独立性の問題を回避できるというメリットがある一方、安定した資金の確保等が課題となる。

いずれにせよ、出身国情報の収集は、出身国情報専門の専任リサーチャーによって行われるべきである⁴⁵。リサーチャーは出身国情報に要求される質的基準を理解し、利用者に対して偏りのない最新の情報を提供すべく努力することが期待される。そのような専任リサーチャーが出身国情報の調査を担当することで、効率性、中立性、客観性、および質の統一が確保されることが望ましい。また、出身国情報の基本言語は英語である⁴⁶ため、出身国情報の提供機関がいかなる形態をとるにせよ、英語でリサーチできるスタッフは必須であろう。もちろん、より多くの言語をカバーできれば情報の幅が広がることは自明である。

6. 出身国情報をめぐる日本の現状と課題

日本の場合、法務省の入国管理局が難民認定に関する業務を所管する。入国管理局の内外に難民認定のための出身国情報の収集に特化した部署はなく、出身国情報の収集を専任で担当する職員もいない。一次審査・異議審査ともに、日本の場合は法務大臣の名義で決定が行われるが、出入国管理及び難民認定法は「法務大臣は、難民の認定（中略）……に関する処分を行うため必要がある場合には、難民調査官に事実の調査をさせることができる」⁴⁷と規定するのみで、EUのように出身国情報の調査および利用に関する法的義務は明示されていない。したがって、難民認定手続に関する諸般の業務を行う中で、必要に応じて難民調査官等の担当職員が調査を行っている。実務上、難民審査参与員も独自に出身国情報を調査したり担当官に追加調査を依頼したりすることが認められているが、どこまでするかは人により様々である。参与員協議会等の場を通してUNHCRからの情報提供はあるものの、通常は入国管理局がとりまとめる資料への依存度が極めて高いといえる。各地方入国管理局から法務省本省に意見書が送付され、さらに本省の担当部署で必要に応じて調査が行われるようであるが、このように、同じ法務省内で、組織上のみならず業務体制上も認定・不認定の判断からの独立性が担保されていない状態での出身国情報の収集に依存している現状は、前述の国際基準に照らし、中立性および客観性の観点から問題があると言わざるを得ない。

また、日本の出身国情報をめぐる現状は、透明性が大きな課題である。まず、代理人の関与が極めて限定的である⁴⁸。一次審査の段階では代理人の関与を排除する実務が定着しており、委任状がある場合でも難民調査官によるインタビューへの代理人の立ち会いは認められていない。このような状況においては、判断する側の情報収集の重要性は一層大きいというべきであるが、前述の通り日本の裁判所は法務大臣による調査義務を認めていない。判断する側の姿勢によって、出身国情報の調査が不十分であったり偏っていたりすることがあってはならないが、不認定の結論に至る過程で、事案によっては出身国情報の調査の点で問題がある可能性は否定できない。

異議申立ての段階においては、2005年改正法以降、行政不服審査法が適用されることが明らかにされたため、代理人の存在が認められている。「口頭意見陳述」および「審尋」の場に代理人が同席し、自ら意見を陳述することができるほか、審尋に先立ち、代理人から出身国情報を含む意見書を提出する実務が定着している。しかしながら、異議申立ての段階においてもまだ問題は多い。なぜなら、代理人の関与が認められているにもかかわらず、実際に代理人がつくケースは極めて稀だからである⁴⁹。そのため、大多数のケースにおいて、出身国情報の収集は判断する側の情報収集能力およびその取捨選択や分析における姿勢に全面的に依拠せざるを得ないという、一次審査の場合と同様の問題が存在する。

もっとも、代理人がつく場合でも課題はある。最大の問題は、代理人に対して十分な情報開示がなされていないことである。情報公開手続によって供述調書等の写しを入手できるようになってはいるものの、不認定通知書における理由付記はいまだに極めて簡略化された内容である。以前よりはやや充実してきたとはいえ、実際にどのような出身国情報を参照し、どのような評価をした上で不認定の判断に至ったかはいまだ不透明であるといわざるを得ない⁵⁰。このため、実際にはかなり詳細かつ関連性のある出身国情報が参照された場合であっても、外部から見ると、果たして十分に検討された上での決定なのか否かの判断材料が不足しているため、認定率の低さともあいまって、結果として判断過程そのものに対する不信感を招いているといえる。どのような情報に基づいて判断がなされたのか、少なくとも代理人に対しては開示されるべきであろう。そうすることで、代理人や支援団体が手探りの状況で出身国情報を調査し、結局法務省が用意したファイルに既にある資料と同じ内容の資料を提出するという、作業の重複としかいいようのない状況は避けられるのではないだろうか。出身国情報を含む情報開示があれば、代理人としてもより適切で効果的な弁護活動が可能となり、ひいてはより公正な判断に至る可能性が高まるはずである。

おわりに

こうしてみると、日本の難民認定における出身国情報の利用については改善の余地がおおいにあるというべきである。出身国情報担当部門がこれまで存在してこなかった原因としては、比較的申請件数が少ないという日本の状況によるところが大きいと思われるが、それでも件数は近年増加傾向にあり、2012年には2,500件を超えるようになった。今後さらなる申請の増加を見据えて、国際基準に沿った効率的な出身国情報収集のための制度体制を整えていく必要があるだろう。

しかし、より良い制度設計を待つ間にも、次々と難民申請は受理され個別の事案に対する判断が求められている。そこで、当面の課題に応えるべく、東京大学難民移民ドキュメンテーションセンター（CDR）では、レクシスネクシス・ジャパン株式会社の協力のもと、具体的依頼に基づいて出身国情報を調査するプロジェクトを2013年初旬より開始している。

これは、政府から独立した組織による日本語での情報提供であり、民間企業の調査協力を得て実施されているものとしては初の試みである。学術機関という立場により中立性、客観性を確保しつつ、調査においては民間企業のノウハウを活かし、情報の追跡可能性を意識した回答作成が行われる。まだパイロット段階であるため、透明性および持続可能性の点で課題はあるものの、日本における出身国情報の改善に一石を投じる動きであるといえるだろう。

本稿は出身国情報をめぐる基本的な状況を概観するものであるが、今後日本においても出身国情報のあるべき姿に関して理解が深まり、研究が一層進むことを期待したい。それにより、日本における出身国情報の提供および利用が改善され、難民認定の質が向上していくことを切に願う。

- 1 「面接の準備には、申請者の出身国の状況についての知識が絶対不可欠といっても過言ではない」国連難民高等弁務官事務所研修マニュアル『難民申請者を面接する』1995年、3頁；「出身国の状況を知ることは……、申請人の信憑性をはかる上において主要な要素となる」国連難民高等弁務官事務所『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に関する手引き[改訂版]』2011年12月、第42段落、12頁等。
- 2 出身国情報は、難民条約に基づく「難民認定」のみならず、拷問等禁止条約や自由権規約等の他の人権条約の履行確保のためのいわゆる「補完的保護」、人道的配慮による「特別在留許可」等、広く国際的保護のための判断に利用されるものであるが、本稿では便宜上、難民認定用の情報として論じる。また、申請者の出身国のみならず経由国に関する情報や、無国籍者の場合の常居所国に関する情報も含まれる。
- 3 もっとも申立てを裏付ける情報が見当たらないことは、申立て内容が虚偽であることを意味する訳ではないことに注意が必要である。「出身国情報は、申請者による信頼できる事実の供述に代わることはできず、それを補充できるにすぎない。書証の利用は義務ではない。申請者の供述が一貫しており信憑性がある場合、供述のみで難民認定の根拠となりうる」Austrian Center for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (ACCORD), Austrian Red Cross, Researching Country of Origin Information: A Training Manual, 2004, updated April 2006, p.23.
- 4 UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2011 and 2012.
- 5 難民条約1条A(2)、難民議定書1条2項。無国籍者についても同様の規定がある。
- 6 このほか、同国出身の難民等による証言が出身国情報を提供する場合もあるが、信憑性、客観性等の点につき個別に評価する必要がある。
- 7 Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Article 8(2)(b); Gyulai, G., Country Information in Asylum Procedures: Quality as a Legal Requirement in the EU, Hungarian Helsinki Committee, 2011, pp.42-52.
- 8 Formisano, M., "Country of Origin Information: old problems, modern solutions," Forced Migration Review, Issue 38, October 2011, pp.40-41.
- 9 岩田陽子「我が国の難民認定制度の現状と論点」『調査と情報』710号、2011年。
- 10 難民認定実務における事実の立証に関しては、難波満「事実の立証に関する国際難民法の解釈適用のあり方に関する一考察」渡邊彰悟・大橋毅・関聡介・児玉晃一編『日本における難民訴訟の発展と現在（伊藤和夫弁護士在職50周年祝賀論文集）』現代人文社、2010年、222-243頁；UNHCR, Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, 16 December 1998を参照。
- 11 渡邊彰悟「難民条約の国内的実施——難民認定手続」宮川成雄編『外国人法とローヤリング——理論と実務の架橋をめざして』学陽書房、2005年、159頁。
- 12 東京地判平15・4・9判時1819号24頁。
- 13 東京高判平16・1・14判時1863号34頁。
- 14 International Association of Refugee Law Judges, Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims and appeals under the EU Qualification Directive: Judicial criteria and standards, 2013, p.39. 日本の現状については、鈴木雅子「日本における信憑性評価の現状とその課題」渡邊彰悟・大橋毅・関聡介・児玉晃一編『日本における難民訴訟の発展と現在（伊藤和夫弁護士在職50周年祝賀論文集）』現代人文社、2010年、200～221頁参照。
- 15 国連難民高等弁務官事務所研修マニュアル『難民申請者を面接する』1995年、3頁。
- 16 ハサウェイ、J.C. / 平野裕二・鈴木雅子共訳『難民の地位に関する法』現代人文社、2008年、p.100。
- 17 R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Sivakumaran, [1988] 1 All E.R. 193 (H.L.). 196-97, Lord Keith of Kinkel. *ibid.*, p.92参照。
- 18 UNHCR事務所規程第1条、難民条約35条。
- 19 UNHCR, Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation, February 2004.
- 20 ACCORD, *op.cit.* 本マニュアルは、英語、フランス語、ドイツ語、イタリア語、ルーマニア語、ロシア語、スペイン語により提供されており、出身国情報に関する研修教材として幅広く利用されている。欧州庇護カリキュラムも本マニュアルによるところが大きい。
- 21 2012年12月段階の改訂版草案ではretrievabilityのかわりにtraceabilityという言葉が使用されており、これは欧州庇護カリキュラムの基準と同一である。情報の再入手可能性 (retrievability) と追跡可能性 (traceability) は、情報源を客観的に確認できることを要するという意味では大きな違いはない。情報源をたどることは出来てもリンクが切れている、事務所が閉鎖されている等の理由で同じ情報の再入手が困難となるやむをえない場合があることを考慮しての修正と思われる。
- 22 IARLJ COI-CG Working Party, "Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A Checklist," Paper for 7th Biennial IARLJ World

Conference, Mexico City, 6-9 November 2006.

- 23 European Union, Common EU Guidelines for processing COI, April 2008.
- 24 European COI Sponsorship project, EU common guidelines on (Joint) Fact Finding Missions, November 2010.
- 25 European Asylum Support Office, COI report methodology, 10 July 2012.
- 26 各基準がどのようにEU加盟国の法や裁判例に反映されているかの詳細な分析については、Gyulai, G., op.cit., pp.31-67参照。
- 27 Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 ; Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011, on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.
- 28 中坂恵美子『難民問題と「連帯」—— EUのダブリン・システムと地域保護プログラム』東信堂、2010年、xvii-xviii。EU法において、「指令」(directive) は加盟国において直接適用可能な「規則」(regulation) とは区別され、その実施のための形式や手段は加盟国に任されている。必ずしも立法が必要でない場合もあるが、加盟国は指令の完全な実施の義務を負う。
- 29 本指令に沿って整備された国内法の例として、アイルランドのStatutory Instrument, S.I. No.518 of 2006, 5(1)(a)参照。
- 30 Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.
- 31 Gabor G. and Rosu T., Structural Differences and Access to Country Information (COI) at European Courts Dealing with Asylum, Hungarian Helsinki Committee, 2011, p.17, n.31.
- 32 Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons.
- 33 Centre de documentation et de recherche. 以下の情報は、2012年2月に筆者が行った訪問調査によるものである。
- 34 Bocart, S., "Asile: bien informer pour mieux décider", la Libre Belgique, 7 November 2011.
- 35 Country of Origin Information Service, UK Border Agency. 以下の情報は、2012年2月に筆者が行った訪問調査によるものである。
- 36 法務省のウェブサイトには、「難民に関する出身国情報」として米国国務省報告および英国内務省報告の日本語訳が掲載されている (http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00010.html) 。
- 37 Independent Chief Inspector of the UK Border Agency, The use of country of origin information in deciding asylum applications: A thematic inspection, October 2010-May 2011.
- 38 難民認定に関する実際の判断における出身国情報の利用については、一貫性の欠如を指摘する報告がある。Immigration Advisory Service, The Refugee Roulette: The Role of Country Information in Refugee Status Determination, 2010, pp.100-101.
- 39 Ibid., pp.102-103.
- 40 以下の情報は、2012年2月に筆者が行った訪問調査によるものである。
- 41 Ahmed, E., "European Asylum Curriculum: Researching Country of Origin Information," The Researcher, Vol.6 Issue2, July 2011, pp.10-11.
- 42 Gabor and Rosu, op.cit., p.19.
- 43 以下の情報は、2012年2月に筆者が行った訪問調査によるものである。
- 44 Formisano, op.cit., p.40.
- 45 Gabor and Rosu, op.cit., p.16.
- 46 IARLJのAllan Mackey判事、Martin Treadwell判事及びKatelijne Declerck判事へのインタビュー。2012年9月11日、東京大学難民移民ドキュメンテーションセンターにて実施。
- 47 出入国管理及び難民認定法第61条の2の14。
- 48 関聡介「続・日本の難民認定制度の現状と課題」『難民研究ジャーナル』2号、2012年、5頁；日本弁護士連合会人権擁護委員会編『難民認定実務マニュアル』現代人文社、2006年、25～26頁。
- 49 筆者が難民審査参与員としてこれまで関与したケースのうち、代理人がついていたのは1割にも充たない。班によって多少の相違はあるとしても、筆者が知る限り概ねどの班も似たような状況のようである。
- 50 関・前掲注 48、5頁。