

0. 導入

（1）難民認定とは何か

難民申請を提出した者...が実際に難民であるか否かについて、その者の置かれている状態が適用可能な難民の定義（※）に規定されている要件に当てはまるか否かを審査することである¹。

難民認定審査に特有の「事実認定」のあり方：確認された事実の法的なリトマス試験を適用するといった従来の法律家のやり方ではない。特定の文化的、社会的、政治的、法的な環境下で、一人の個人の過去と将来の状況を総合的に評価することであり、法的、言語的限界を抱えつつも、広範な人道的目的に基づくテストにより判断されるものである²。

※難民条約第1条A（2）：...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及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰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当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの

- 関連する国際基準・規範
 - 難民条約の人権・人道的性格：The fundamentally humanitarian, human rights and people-oriented rationale of the 1951 Convention is evident in its preamble...The human rights base of the Convention roots it quite directly in the broader framework of human rights instruments of which it is an integral part, albeit with a very particular focus³.
 - 宣言的性格：難民の地位の認定がその者を難民にするのではなく、認定は難民である旨を宣言するものである。認定の故に難民となるのではなく、難民であるが故に難民と認定されるのである⁴
 - 有資格者による審査：難民の地位の...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⁵
- UNHCRによる諸文書
 - [難民認定基準ハンドブック](#)：難民の地位の認定に関する諸国の実務、高等弁務官事務所と締約国の権限ある当局とのあいだの意見交換、及び過去四半世紀以上にわたって本主題に関して論じた出版物も考慮⁶
 - [難民保護に関する国際基準](#)（国際保護に関するガイドライン：第1号～第13号）
 - [難民認定研修テキスト](#)

¹ UNHCR「難民認定研修テキスト」p.4。

² IARLJ「難民および他の国際的な保護の申請に関する認定手続の構造的アプローチ」p.5。

³ UN High Commissioner for Refugees "Note on international protection," para.4.

⁴ UNHCR「難民認定基準ハンドブック」パラグラフ28。

⁵ UNHCR・前掲注4、パラグラフ190。

⁶ UNHCR・前掲注4、p.1。

(2) 研究会の目的（なぜCOIに注目するか）

公正な難民認定手続において、中立で信頼できる出身国情報（COI）は欠かせないとされる。

国際的保護の必要性の認定手続に関しては、出身国情報（COI）が決定の要であることは明らかである。すべての決定権者は...申請者の出身国の状況および申請者が逃げざるを得なくなった事情を理解するために、信頼できるCOIを必要とする。弁護士および法律扶助組織もまた、申請者の申立てを支援するために同様の情報を必要とする⁷。

決定担当者は、申請者の背景、経歴、経験の詳細についての理解を深める必要もある。家族や同様の経歴をもつ他人の経験もまた重要である。また申請者の信憑性と恐怖は、出身国の状況の客観的情報に照らして審査されなければならない。信頼のできる出身国情報は、この点で不可欠な情報である⁸。

本研究会では、難民の地位またはその他の国際的保護の形態に関する申立てを難民認定手続と総称し、難民認定の判断を行うために必要となる出身国情報について、その役割と意義、国際的な基準や調査方法等について報告する。

1. COIとは何か

難民認定手続（難民の地位またはその他の国際的保護の形態に関する申立てを評価するための手続）において利用される難民認定申請者の出身国に関する情報。以下の2つの要素を含む⁹。

① 「難民の要件」に関わる情報（一般的情報）

- 当該国の民族構成や宗教を含む社会情勢（文化的側面及び社会の態度）
- 政治情勢（政治状況および法制度）
- 人権保障に関する情報（人権および治安状況）
- 人道的状況および経済的状況
- 出来事および事件
- 地理

② 本人の具体的申し立て内容に沿った情報：「迫害のおそれ」に関し、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／若しくは否定するような出身国に関する情報。

2. COIの意義

(1) 難民の地位の認定に特有の性格から導き出される意義

- 保護法益の重大性

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¹⁰。

⁷ ACCORD「出身国情報の調査」p5。

⁸ UNHCR・前掲注1、p18。

⁹ ACCORD・前掲注7、p.12、有馬みき「難民認定における出身国情報」p.1。

¹⁰ ACCORD・前掲注7、p.2。

- 立証の困難性

難民本人の置かれた状況の特異性に鑑みて、審判官はあらゆる関連事実を確認し、評価する義務を共有する。審判官が申請者の出身国の客観的状況に知悉し、公知の関連事項を了知しており、申請者が関連情報を提供するように導き、裏づけができ得る陳述された事実を適切に確認しようとするのであれば、概ねその義務は履行される¹¹。

...「難民本人の置かれた状況の特異性」とは？

書類やその他の証拠によって自らの供述を裏付けることができないことも少なくなく、むしろ、その供述のすべてについて証拠を提出できる場合のほうが例外に属するであろう...迫害から逃れる者はごく最少の必需品のみを所持して到着するものであって身分に関する書類すら所持しない例も多い¹²。

立証責任は原則として申請者の側にあるけれども、関連するすべての事実を確認し評価する義務は申請者と審査官の間で分担される¹³。

(2) 難民認定においてCOIが果たす役割から導き出される意義

出身国情報は、難民認定手続の各段階において、全ての関係者によって利用されている¹⁴。

- 準備：出身国の一般的状況について理解し、インタビューにおいて問うべき質問を準備することができる。
- 事実の確認：インタビューの最中やインタビューの後に、申請者の話を様々な角度から検討し、供述の信憑性を確立することができる。インタビューにおいて、申請者の供述に関して生じる疑問点を申請者に示し、コメントや説明の機会を設けることができる。
- 将来の迫害のおそれの評価における支援：将来の危険性の評価におけるひとつの根拠とすることができる。

⇒COIに関する知識の不可欠性

- EU庇護手続指令：適切な審査のために、加盟国は以下を確保するものとする：申請者の出身国及び、必要な場合には申請者が経由した国で支配的な一般的状況に関して、EASO及びUNHCR及び関連国際人権機関などの**様々な情報源から正確かつ最新の情報**が入手され、そのような情報が申請を審査し決定を行う責任を有する職員に提供されること（第10条第3項（b））
- EU資格指令：国際的保護の申請の評価にあたり、次のことを考慮する：申請についての決定をする時点で出身国に関する**すべての関連事実**（出身国の法律及び規則及び**それらが適用される方法**を含む）（第4条第3項（a））

¹¹ UNHCR「難民申請における立証責任と立証基準について」パラグラフ7。

¹² UNHCR・前掲注4、パラグラフ196。

¹³ UNHCR・前掲注4、パラグラフ196。

¹⁴ ACCORD・前掲注7、p16。

3. COIの限界

(1) 難民認定における事実の立証 ⇒「疑わしきは申請者の利益に」(灰色の利益)の原則

...審査官による調査が必ずしも実を結ぶとは限らず、証拠によって裏付けられない供述も存在する。このような場合において、申請者の供述が信憑性を有すると思われるときは、当該事実が存在しないと十分な理由がない限り、申請者が供述する事実は存在するものとして扱われるべきである。(「疑わしきは申請者の利益に」(灰色の利益))¹⁵

...「信憑性を有すると思われるとき」とは？

一貫性があり、自然かつ合理的(plausible)であり、かつ、一般に知られた事実とも矛盾せず、したがって、信用できるかできないかを秤にかけると(on balance)信用できる主張を申請者がした場合には、信憑性が認められる¹⁶

※日本の運用における課題

- 日本の判例：当該人が迫害を受けるおそれがあるという恐怖を抱いているという主観的事情のほかに、通常人が当該人の立場に置かれた場合にも迫害の恐怖を抱くような客観的事情が存在していることが必要である →客観的な事情が存在しない場合の対応が考慮されていない。
- 国際基準に則った判例：本人の供述するところを主たる資料として、恐怖体験や時間の経過に伴う記憶の変容、希薄化の可能性なども考慮した上で、基本的な内容が首尾一貫しているか、不合理な内容を含んでいないか等を吟味し、難民であることを基礎付ける根幹的な主張が肯認できるか否かに従って、最終的な判断を下すべきである¹⁷。

(2) COIが一般的すぎる場合

- In most cases, available COI will **generally** corroborate an interviewee's claim, but information on the specific details of the interviewee's claim will not be readily available¹⁸.
- 情報の欠如の例
 - 私的な空間で行われる迫害(ジェンダーに基づく迫害など)に関する情報。
 - 一般的な報告書における、特定の生活状況(高齢者、子ども、LGBTI、その他の弱い立場のグループなど)に関する情報。
 - Sometimes COI focuses on major problems or particular groups in a country, to the exclusion of others. For example, a report may group together several small minorities by making statements such as "**other minorities also experience difficulties.**"¹⁹

(3) COIがまったく無い場合

- ある国の状況について問題が多ければ多いほど、メディアや独立の人権モニターに対する規制のために、その国の正確な状況について情報を入手することは困難となりうる²⁰。

¹⁵ UNHCR・前掲注4、パラグラフ196。

¹⁶ UNHCR・前掲注11、パラグラフ12。

¹⁷ 2004/4/15 名古屋地判。

¹⁸ USCIS "RAIO Combined Training Program RESEARCHING AND USING COUNTRY OF ORIGIN INFORMATION IN RAIO ADJUDICATIONS TRAINING MODULE"、パラグラフ3.3.2。

¹⁹ USCIS・前掲注18、3.3.4より。

²⁰ ACCORD・前掲注7、p.28。

- 特定の出来事や状況に関して情報が見つからないという事実は、その出来事が起きなかったことやその状況が存在しないことを自動的に意味するものではなく、必ずしも申請者の主張の真実性を損なうものでもない²¹。

...では、どうするか ⇒「灰色の利益」の適用²²。

- If the interviewee's own testimony is plausible, detailed, internally consistent, and corroborated in its broad outlines by COI, **further corroboration of specific details is not necessary**. (※迫害の恐怖に関する信憑性評価にあたり：「外的一貫性は...明らかな誤謬や虚偽の有無を問うに過ぎないものであり、申請者の主観は尊重され²³」る)
- **In some cases, the lack of corroboration may not be given much weight**, because the claim is very case-specific and the interviewee comes from a country in which it is difficult for human rights monitors to access information.
- ...a **lack of corroboration should generally not form the sole basis for a negative credibility determination**.

4. COIの評価

(1) 何を評価するか

- 一次審査 (= 不認定判断) の資料
- 審査請求人 (= 不認定判断に不服あり) および処分庁による提出資料
- 自ら調査 (入手) した資料

(2) どのように評価するか：質的基準に関するチェックリスト²⁴

- 関連性と十分性
 - 出身国情報は、扱っている事案にどの程度関連しているか。
 - 出身国情報の情報源は、関連する問題を十分に網羅しているか。
- 信頼性とバランス
 - 出身国情報は、正当な方法論 (sound methodology) を用いて作成されているか。すなわち、主要な調査方法についての正当な経験的根拠を透明性の高い方法で示しているか。また、自らのデータ収集方法とプロセスを明示的に特定しているか。
 - 出身国情報は、バランスがとれており、特定の情報だけを取り上げていないか。すなわち、有利な事情であれ、不利な事情であれ、関連するすべての事項を考慮に入れているか。
 - 当該出身国情報が、他の国内裁判所で検討されたことはあるか。

...難民法の裁判官は、難民条約の主要な概念の普遍的または自律的な意味を追求するのと同じように、同じ国別データまたはほぼ同じような国別データについても、共通の見解に到達すべく努力すべきである²⁵。

²¹ ACCORD・前掲注7、p.29。

²² USCIS・前掲注18、パラグラフ3.3.2及び3.3.4。

²³ 山本哲史「難民認定審査の多段階的構造と各段階における判断の性質 — 「灰色の利益」論の位置づけと機能—」 pp.69-70。

²⁴ ACCORD・前掲注7、IARLJ「出身国情報に関する裁判上のチェックリスト」より作成。

²⁵ IARLJ・前掲注24、パラグラフ4.1.2。

- 正確性と最新性
 - 出身国情報は、どの程度最新のものか。または、時間的にみてどの程度関連しているか
 - 正確性を確かめるためのクロスチェックの実施

...情報の正確性と最新性を確かめるための最もよくある方法はクロスチェックである
 ...異なる種類の信頼できるいくつかの情報源を特定し、それぞれの情報源によって提供されている情報を比較し対比させるべきである²⁶。

- 透明性およびトレーサビリティ
 - 出身国情報は、明確、簡潔、率直かつ再入手可能か。
 - 出身国情報の資料の出典は十分に明らかにされているか。
 - 出身国情報は一般に公開され、アクセスが可能な情報源に基づいているか。

5. COIの調査（入手）および利用

(1) 原則

- 中立性および不偏性²⁷
 - COIの調査は、結果に対して中立的な形で実施されるべきである。
 - COIサービス提供者は依頼人に対して中立的であるべきである。
 - COIとして成立するためには、情報源が、国際的保護に関する個別の申請結果に何ら利害関係を有していないことが不可欠である。

※（情報源の性格によっては）その国の外交政策上の懸念による影響があまりに大きいなど、述べられている課題や価値判断の客観性が損なわれる場合がある²⁸ →情報源の性格を認識し、健全な猜疑心（healthy skepticism）をもって扱うべきである²⁹。

- 情報へのアクセスに関する武器の対等³⁰：COIは、すべての決定機関・申請者・法的支援者に平等に提供されるべきである。申請者は、決定の根拠となった情報について反論や釈明ができるよう、情報へのアクセスを有するべきである。
- 公開情報の利用（武器の対等、トレーサビリティの観点からも重要）
- 申請者の個人情報や申請者の識別を可能にする情報の保護

※COIの調査＝危険性の評価ではない：COIに基づく危険性の評価は、COIの利用の一部分である。COIの調査と利用の利害を認識し、両者を注意深く区別するべきである³¹。

(2) 基本的な流れ

- 必要な情報を特定（リサーチ・クエスチョンの作成）→情報源を特定

²⁶ ACCORD・前掲注7、p.34。

²⁷ ACCORD・前掲注7、pp.34-36。

²⁸ IARLJ・前掲注25、パラグラフ2.3.4。

²⁹ 有馬みき「COI先進国から学ぶ」p.163。

³⁰ ACCORD・前掲注7、p.37。

³¹ ACCORD・前掲注7、p.27。

(3) 情報源の具体例³²

- ポータルサイト：ECOI（European Country of Origin Information Network）、Refworld
- 国家機関：アメリカ国務省報告、イギリス内務省報告、オーストラリア外務貿易省報告
- 国際機関・NGO：UNHCR、アムネスティ・インターナショナル、ヒューマン・ライツ・ウォッチ
- その他：地図、百科事典、年鑑、メディア報道など

(4) サービス提供者の例：難民研究フォーラム（参考「難民の出身国情報・クエリーサービス」）

- 国別報告書（2021年10月時点で27か国／随時更新）を掲載。
- クエリーには3週間ほどで回答し、ウェブサイトにも可能な範囲で回答を掲載。

（質問例）

- ウガンダ政府関係者の関与による人身売買の状況
 - エチオピアにおける土地収用などの政策への反対者の家族に対する当局の取扱いなど
 - 離婚したハザラ人女性のアフガニスタンにおける迫害の状況
- フォーラムのCOI調査で心がけていること
 - 出身国情報の評価は行わない。評価の材料を提供することを目的とする。
 - 出身国情報の情報源：説得力と効率性の観点から、各国報告書や（国内外の）判例で引用されているものを優先。最近の情報を調査する場合は、メディア記事を用いる場合もある。

6. 文献

【配布資料】

- 難民研究フォーラム「難民の出身国情報・クエリーサービス」
- 難民研究フォーラム「出身国情報（COI）に関する政府等の動き」

【参考資料】

- ACCORD（Austrian Center for Country of Origin and Asylum Research and Documentation（出身国庇護研究ドキュメンテーションセンター））[「出身国情報の調査」](#)（2013年）

1999年より調査サービスの提供、研修、およびCOI情報の提供を行ってきたオーストリア赤十字社の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、UNHCRの支援を受けて作成したマニュアルの改訂版。2004年に発行された欧州諸国の利用者向けの研修マニュアルは、難民認定の決定権者、法的支援者およびCOI調査の専門家にとっての評価基準となり、EUの判例や法令にも反映された。改訂版では欧州以外の国々の例も多く掲載されている。

- EASO [“COI Methodology and Guides³³”](#)

³² IARLJ・前掲注25、パラグラフ7参考。

³³ その他、カナダ、イギリス、オーストラリアにおけるCOIに関する国内指針について、ACCORD・前掲注7、p.42 参照。

- IARLJ「出身国情報に関する裁判上のチェックリスト」 ([難民および他の国際的な保護の申請に関する認定手続の構造的アプローチ](#)) (2016/原文) 添付資料)

難民法を専門にする裁判官の国際的なネットワーク組織であるIARLJが、難民及びその他の保護に関する案件を審査する裁判官を対象に作成したチェックリスト。一次審査での決定に対する不服申立てを審査する際の指針を裁判官に提供することを目的に作成された資料の一部であり、審査官、弁護士、申請者にも有益な情報を提供している。執筆者らは不服申立てを審査する立場にある裁判官であり、実践的な視点で、COIを評価する際に有用な9つの基準を示した上で、各基準についてその考え方や注意点などを説明している。

- UNHCR「[出身国情報の検索について](#)」 (2019/9更新)

UNHCRが難民認定に関わる者に対して作成した文書であり、出身国情報のリサーチ方法について、具体的な例を用いながら解説している。「1. 必要な情報を特定する(リサーチ・クエスチョンの作成)」では、申請者を念頭におき、ジェンダーおよび脆弱性を主流化した上で、対処すべき主要な法的論点として「国内法」「国内保護」「非国家主体による迫害」「国内保護の選択肢」の4点が挙げられ、各項目について具体的に調査すべき情報(リサーチ・クエスチョン)が例示されている。「2. 情報源を特定する」では、情報源の入手先の例や情報検索のためのポータルサイトの一覧などが掲載されている。

- U.S. Citizenship and Immigration Services「[RAIO Combined Training Program: RESEARCHING AND USING COUNTRY OF ORIGIN INFORMATION IN RAIO ADJUDICATIONS](#)」 (2019)

難民認定審査におけるCOIの使い方についてのガイドラインで、アメリカの移民局が難民認定審査などに関わる職員の研修用に作成した。COIの重要性を解説するとともに、インタビュー審査前の準備段階から、インタビューにおける質問の仕方、COI情報の収集方法など難民認定審査に関する段階におけるCOIの重要性や使い方が、具体的な例とともに紹介されている。

- 有馬みき「[難民認定における出身国情報](#)」『難民研究ジャーナル3号』 (2013)

出身国情報をめぐる日本の現状と課題を念頭に、出身国情報に関する基礎的な知識(出身国情報とは何か、意義、役割)から、国際基準、出身国情報の収集・提供機関までが日本語で簡潔に紹介されている報告。COIの調査および利用に法的義務がない点、難民審査参与員がアクセスするCOIの偏りに対する懸念、透明性の確保など、国際基準に照らして課題のある日本の実務も紹介されている。

- 有馬みき「COIの意義と役割」「COI先進国から学ぶ」『難民保護の理論と実践』 (2014)

COIについて、意義や役割といった基礎的な内容から、活用方法など実践的な内容まで網羅した連続する論文。欧米諸国の難民認定手続におけるCOIの活用方法やガイドラインが紹介されているだけでなく、COIの取扱いの瑕疵などを理由に一次審査や原審の判断が覆された判決などが紹介されている。例えば、アメリカの「ガリーナ対移民帰化局」判決では、審査当局がアメリカ国務省報告のみに依拠して判断を行ったことが不十分であるとされ、判断が覆された。この判決は、COIの適切な利用を行うためには、「複数の情報源の利用」が不可欠であることを端的に示している。同様に「情報源の性格を認識した上での利用」、「正確かつ最新の情報の利用」、「出身国情報の十分な検討」など各項目について、その利用の仕方の是非が問われた裁判例が取り上げられており、論文を通じて、COIに関して国際的に求められる基準が示されている。