



ANRIP

The Asian Network for Refugee and International Protection

*Promoting quality, competence and expertise in protection decisions in Asia*

# 難民及び国際的保護のための アジアのネットワーク 第1回大会記録

アジアにおける難民およびその他国際的保護：  
いくつかの本質的要素と比較

2016年3月

作成：波多野綾子、土田千愛、伊藤慎也、須田英太郎

監修：宮内博史

DIGNITY  
HSF

 Rissho Kosei-kai  
Donate-a-Meal Fund for Peace  
kosei

## 目次

【概要】 .....	3
I 歓迎の辞.....	3
II ANRIP 及び本会議の目的及び目標 .....	5
III ヨーロッパにおける他国家の出身国情報の提供者 – ECOI.net と EASO.....	5
IV 出身国情報（COI）と Refworld の利用.....	7
V 難民認定を行う組織が担う COI の優位点と落とし穴.....	9
VI パネルディスカッション.....	12
VII 出身国情報（COI）の質の制御.....	13
VIII 認定権者は出身国情報（COI）をどう扱うべきか.....	15
IX COI：武器対等 – 当然の正義の期待に適う COI の利用を確保する [第一次審認定権者以外の全参加者のためのセッション] .....	17
X 最終セッション：アジア共通の COI を作る .....	19
XI 閉会の辞.....	20

## 【概要】

フィリピン共和国の首都マニラから車で2時間のタガイタイにある司法研修所において、2016年1月28～29日にフィリピン政府、国連難民高等弁務官（UNHCR）フィリピン事務所との共催の下、難民及び国際的保護のためのアジアのネットワーク（ANRIP：The Asian Network for Refugees and International Protection）の第1回大会が開催された（プログラムは添付の通り）。

以下はその概要の記録である。

## I 歓迎の辞

リカルド・パラス3世（Ricardo Paras III）フィリピン法務省長官  
ベルナール・ケーブラット（Bernard Kerblat）UNHCR フィリピン事務所代表  
アドルフォ・アズクナ（Adolfo S Azcun）フィリピン司法研修所所長

2016年1月28日（木）午前、フィリピン政府及び国際機関からの要人3名の歓迎の辞によってANRIP第1回会合は開始された。まず、リカルド・パラス3世（Ricardo Paras III）フィリピン法務省長官より、フィリピン政府を代表して歓迎の挨拶が行われ、次にベルナール・ケーブラット（Bernard Kerblat）UNHCR フィリピン事務所代表、アドルフォ・アズクナ（Adolfo S Azcun）フィリピン司法研修所所長からANRIPの開催への祝辞と期待が述べられた。

### 1. リカルド・パラス3世（Ricardo Paras III）フィリピン法務省長官

2010年から2015年にかけて、庇護申請者の数が激増している。特に2015年は、シリア、アフガニスタン、ブルンジ、マリ、南スーダン等で激化する紛争のために、欧州、アメリカにかぎらずアジアにおいても庇護申請者が国際的保護を求める状況にある。この状況において、誰が本当の国際的保護を必要とする難民なのかを同定し判断することは、すべての（庇護申請者）受入国にとって大きな課題となっており、機能する手続きこそが非常に重要である。（庇護申請者の）出身国情報は難民資格の認定において不可欠であるが、出身国情報を利用するには様々な課題がある。（難民認定の）意思決定者は、出身国情報の利用のしかた、そしてどこで信用できる関係出身国情報が入手できるかを知っておくべきだ。時にある特定の国の出身国情報が非常に限られていたり、入手不可能だったりすることもある。そのようなときには、各国の情報共有が非常に有益であろう。

フィリピンは、1930年代にナチスからの迫害に苦しむユダヤ人を初め、ロシア、ベトナム、カンボジアなどの動乱から庇護を求める難民に対して門戸を開き、定住を人道的に支援してきた。フィリピンは1951年難民の地位に関する条約、1967年難民の地位に関する議定書、1954年無国籍者の地位に関する条約の締約国であり、移民法47条b項は、1951年条約、1967年議定書に基づくものである。1988年、司法省は難民資格の認定や国内の庇護申請者について担当する難民

手続ユニットを創設した。このユニットは、2012 年に難民と無国籍者保護ユニットとして改組された。

この会議は、専門家や経験ある実務家から学ぶ機会を我々を含む全ての参加者に提供するものであり、難民資格の認定と意思決定においてベスト・プラクティスが共有されるアジア太平洋のネットワークができることを期待している。

## **2. ベルナール・ケーブラット(Bernard Kerblat) UNHCR フィリピン事務所代表**

ANRIP は重要な機構である。本会議開催の背景には難民と無国籍者の保護におけるフィリピンの深い思いやりがあり、フィリピン政府の難民と無国籍者保護ユニットの名前が難民と無国籍者の概念を同じ傘のもとで扱っていることは着目すべきことであろう。

UNHCR の職員は難民の出身国及び受入国の両方にローテーションで働くため、難民や出身国の状況についてより多くの知識・理解を得ている。そして難民の受入国側が難民の出身国情報について詳細な知識と理解をもっていることを前提にしがちである。しかし、出身国情報の収集及び利用は、複雑で、時間がかかり、労働集約的にもかかわらず、かなり主観的なものであり、非常に難しいプロセスだ。(実際出身国情報の理解と利用を行うには)トレーニングが必要である。

フィリピンは、自らの意思で難民条約の締約国になった ASEAN 唯一の国として、非常に特別である。フィリピンの移民法 47 条 b 項は迫害から逃れてきた人を保護するための、将来を見通した包括的な条項であり、フィリピン社会が迫害から逃れてきた人々を助けようとする意思をもっていることを示している。この国は、国際社会の助けなしに、自ら国内予算を割り当てて庇護申請者を救済しており、私はいつもフィリピンにおける状況を報告する際に「特に報告すべきことはなし」と書けることを嬉しく思っている。

最後に、ANRIP は未だ非常に新しいイニシアチブではあるが、将来は ASEAN 統合が進み、1951 年条約の精神に基づく本会合のメンバーシップが拡大されることを期待している。現在は、シリア難民を如何に保護するかについて我々は知恵を絞る必要がある。一般世論も難民認定に影響するため、私たち一人ひとりが貢献していくことが重要である。

## **3. アドルフォ・アズクナ(Adolfo S Azcun) フィリピン司法研修所所長**

難民の国際的・国内的保護に関して、我々が現在直面している現象は、ウェストファリア条約以来の国際秩序に変化をもたらしているが、今でもなお、国家主権と固定された国境の問題は大きい。この国際秩序への挑戦には、南シナ海紛争などの国境紛争も含まれる。

国内紛争は続き、増加する難民の流入は止まらない。フィリピンにはまた、天然資源をめぐる紛争から国内避難民となったものも多くいる。難民や無国籍者を保護するために、我々には保護の道具としての法律がある。法律は人権を保護し、正義を促進するために使われてきた。中でも裁判官は国際法やコモン・ローも含めた法律を駆使し、人権を保護するために最良の地位にある。フィリピンの裁判官は、難民保護についても知識を深めるべきだ。

## II ANRIP 及び本会議の目的及び目標

宮内博史(ANRIP 代表)

ANRIP は、日本・韓国・フィリピン・香港・ニュージーランドを含むアジア各国の政府関係者、法律家、UNHCR 職員、NGO 関係者や研究者等で 2014 年 12 月に東大の駒場キャンパスにおける難民移民寄付講座、難民移民ドキュメンテーション・プロジェクト(CDR)の国際会議において設立された。

その目的は、アジアにおける法の支配を促進し、国際的な難民認定基準の適用、難民の国際的保護における意思決定プロセス等に関して情報共有と議論のプラットフォームを創設することである。ANRIP の原則は、①意思と自立性を重んじること、②政策ではなく、法的問題に焦点をあてること、③協力、包摂、相互信頼を促進すること、④守秘義務を守ることである。

特に今回の第 1 回会議は、難民の出身国情報認定という実践的なテーマが設定されている。どのように出身国情報は生み出され、また収集されるのか、どのように出身国情報のデータベースは機能しているのか、どのように出身国情報は(難民認定の)意思決定に活用されるのかなどについて皆で学び議論を深めたいと思う。

本会議の目的は、国内外のデータベースを管理している専門家と議論することで、世界のような出身国情報のデータベースについて理解を深めること、出身国情報の収集と利用についての国際水準を理解すること、アジア地域の出身国情報の収集と利用を改善するために将来の協力と協調を模索していくことである。

参加者がこれから行われる多くの素晴らしい講演や発表から多くを得ること、また、本会議が、特にアジアにおける国際水準の普及と(難民認定の)意思決定における法の支配の向上に貢献することを期待している。

## III ヨーロッパにおける多国家の出身国情報の提供者 — ECOI.net と EASO

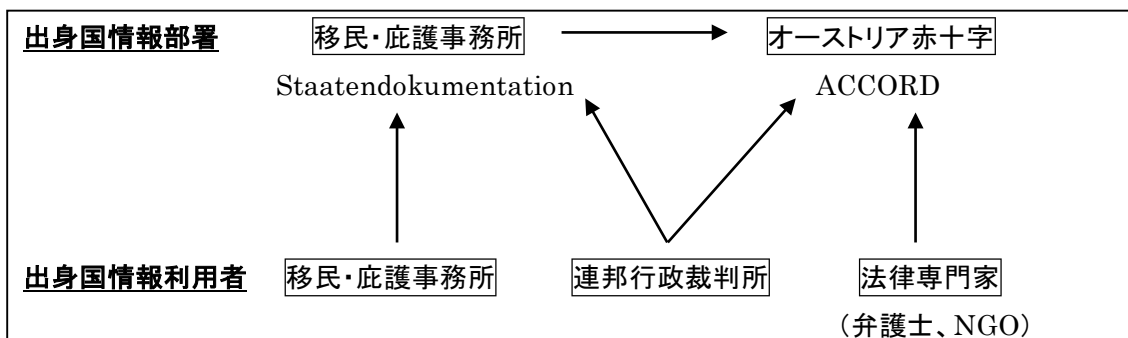
アンドレア・ヤコバー(Andrea Jakober)

オーストリア難民出身国及び庇護研究ドキュメンテーションセンター(Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation [ACCORD])長官

### 1. オーストリア難民出身国及び庇護研究ドキュメンテーションセンター(ACCORD)

ACCORD は、国際的な保護を求める人々の出身国に関して研究情報を提供することによって、公正かつ効率的な国際的な保護のニーズに貢献することを目指し、1999 年に設立されたものである。その主な活動内容は、質問に対する応答と出身国情報報告書の提供、ECOI.net ([www.ecoi.net](http://www.ecoi.net))の維持、および出身国情報研修の提供である。

オーストリアにおける COI 制度は、以下のように図示することができる。



## 2. ECOI.net の概要

ECOI.net は、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) によって、2001 年に設立された。ECOI.net は、無料で公開されているデータベースであり、国際的保護のための最新の出身国情報を収集している。英語とドイツ語で、文書の要約が公開されている。2016 年の時点で、260,000 以上の文書が、英語、ドイツ語、フランス語等の言語で、公開されており、利用することができる。

### (1) 情報収集

#### (a) 情報収集と提供情報

情報を収集する際には、その情報が適切な内容か、信頼できる情報源か、複数の情報源の間でバランスがとれているか、作業にかかる負担は管理可能な程度か、といった諸点に留意している。ECOI.net は、定期的に 155 の情報源をカバーしている。

各国家に関してまとめたページにおいては、当該国の特徴、地図、国内法の他、当該国に関連する重要文書や Web サイトへのリンク等を、提供している。

#### (b) 検索エンジン

ECOI.net の検索エンジンの主要な特徴として、以下の点が挙げられよう。まず、日付、発行者、書類の種類などによってフィルター (絞り込み) することができるという、高度な検索機能を、それは備えている。また、論理演算子検索、ワイルドカード検索、こだわり検索、近接検索等、多様な検索方法を利用することができる。さらに、二カ国語の出身国情報の類語集を含んでおり、両語間で同義語や関連用語を自動的に検索してくれる。

### (2) 個別的な特徴

無料登録を行うと、以下の機能を利用することができる。一つは、毎週の電子メールのアラートである。選択した国について購読したり、新しい報告書や文書が更新された際にはそれを受け取ることができる。もう一つは、研究バスケットである。その中に、適切な文書を保存したり、レファレンスリスト形式でコピー&ペーストすることができる。

### (3) 他機関との協力

ECOI.net は、ドイツの庇護および移住情報ネットワーク(Informationsverbund Asyl & Migration)と、緊密に協力している。ecoi.net の形式は、www.staatendokumentation.at.と移民および庇護の連邦事務所(BFA)に、基づいている。

ECOI.net は、オランダの難民協議会(Dutch Refugee Council)とイギリスの庇護研究コンサルタント会社により運営されている、交流と相互支援のための COI フォーラムを主催している。

さらに、アイルランドの難民ドキュメンテーションセンターに、ECOI.net 上の出身国情報を出版してもらっている。その他、ECOI.net は多くの情報源から再出版の許可を得ている。

## **3. 欧州連合(EU)における政府の出身国情報協力**

28 の EU 加盟国およびノルウェーとスイスが、各国の国内で、出身国情報を扱っている。COI は、24 カ国語で存在している。

### (1) 欧州庇護支援事務所(European Asylum Support Office: EASO)

欧州庇護支援事務所は、EU 加盟国とノルウェーとスイス間での実践的な協力を支援するための EU 嘱託の機関である。本事務所は、庇護過程の質、訓練、出身国情報、EU 全体の傾向分析と評価、様々な特別、緊急援助措置、共通した解決策のための第三国とのパートナーシップを、扱っている。

### (2) 出身国情報作業における EU 規定

EASO 規定第 4 章は、支援事務所が組織し促進しおよび調整する活動として、とりわけ、1) 国際的な保護を申請している者の出身国に係る、適切で、信頼できる、正確な、最新情報の収集、2) 出身国情報に関する報告書の作成、3) 出身国の情報を収集するための運営とさらなる発展、4) 出身国情報を提示、検証、利用するための共通した形式や方法論の開発を挙げている。

協力の例として、運営レベルでの戦略やフィードバックを行うネットワークアプローチと、アフガニスタンやシリアなど重要な国における特定の国家の専門家のネットワークがある。また、COI 報告書は作成、起草書の審査、出版の流れで行われ、EASO のウェブサイトや ECOI.net や Refworld に出版される。

## **IV 出身国情報 (COI) と Refworld の利用**

ヤミニ・パンデ(Yamini Pande) UNHCR 職員

本講演は、難民の出身国情報(Country of Origin Information: COI)とは何か、それほどのように使うか、および、UNHCR の難民保護情報に係るデータベース Refworld の効果的利用法について、説明したものである。

## **1. COIに関する基礎知識**

UNHCR は、庇護申請者の出身国に関する総合的な情報を、様々な観点から収集している。特に、法的枠組または政治的状況が女性や子どもといった特定の集団に対してどのように影響を与えているかを見ている。COI は、特定の庇護申請者の具体的情報というより、当該国の一般的な状況に関して有益である。COI は庇護申請者の主張の信憑性を検証するのに大変有益である。しかし、庇護申請者が特定の出来事に関する情報を有していないからといって、その者が信頼できないということを意味するとは限らないことに、同時に注意しなければならない。

COI の情報源が信頼できるかどうかを評価する際には、その情報源が、第一次的な情報源であるか、独立しており、公平であり、客観的な情報源であるか、確かな方法論を用いたものであるかを見なければならない。また、認定権者は、一つの情報源に依拠することはできず、複数の情報源を見なければならない。

COI には、限界もある。関連する COI が利用可能であっても、その情報は既に古くなっているかもしれない。COI が不完全であることも、しばしばである。特定の出来事に関して客観的な情報を見つけれなかったとしても、そのことは庇護申請者の主張が真実でないということの意味しない。例えば、自分の出身地に最も隣接している村の名前を知らなかったとしても、それはその者がある村の出身でないことを意味しない。ただ単に、教育を全く受けていないために、それを答えられなかったのかもしれないのである。

## **2. Refworld の利用方法**

その後、本講演は、サイトでの作業の実演を交えながら、Refworld の特徴とその利用方法についての解説へと移った。

UNHCR は、認定権者、弁護士、庇護申請者のいずれからも独立した、誰にとってもアクセスのしやすいデータベースを設けることを一つの目的として、Refworld を立ち上げた。

各国国内法および国際法はもとより、難民に関連する判例法のみならず、UNHCR が訴訟に関わった事例をも見つけることができるのが、Refworld の強みである。また、ecoi.net はヨーロッパの文脈において各国の重要性をランク付けしているが、Refworld は、そうしたことをしていないため、しばしばいくつかの国に関してより多くの情報を提供している。さらに、Google と比較した際の Refworld の利点の一つとして、特定の情報に関して最新版のみを閲覧することができる、という点もある。

Refworld は、統計だけでなく、特定の地域に関する具体的状況といった、様々な資源を提供している。大半の文書は英語だが、フランス語や日本語で閲覧できる文書もある。

Refworld のトップページを下がると、重要な集団に関する情報を扱った特集がある。そこでは、COI というよりは、子ども、勾留、ジェンダー的平等と女性といった、UNHCR ガイドラインに関連した事柄が、主として扱われている。

シンプル・サーチは、文書を大量に示してくれる。検索結果は、関連性または日付に応じて、並



び替えることができる。文書の量を減らす一つの方法は、フィルタを使うことである。ツール・バーに国名またはキーワードを入れても、検索結果を狭めることができる。

アドバンスド・サーチにおいては、特定の 카테고리を探すことのできる、様々な異なった種類のツール・バーが用意されている。Refworld には、かなりの量の情報がある。どこから始めたら良いかわからなければ、得られる情報の範囲を狭めるため、アドバンスド・サーチから始めるのがオススメである。

Refworld は、入力補助システムを備えている。そのため、タイプしたスペルが特定の文書におけるスペルと完全に合致しなくても、Refworld は関連文書を出してくれる。「*sharia/shar'ia*」(人名)といったスペルのバリエーションがある場合にも、それら全てを出すため、この機能は非常に便利である。

Refworld の利点の一つは、それが特定の質問への回答として設立されたのではなく、ただ単にできる限り多くの情報を客観的に提示しているだけの点にある。

プロフィールを登録すると、いくつか便利な点がある。毎日、情報を得ることができる。また、「私の文書と検索」では、閲覧したものにすぐに戻ることができる。さらに、Refworld 内にフォルダを作成し、その中に文書や特定の検索結果を保存することができる。これが Refworld の最も便利な機能の一つである。

### 3. 質疑応答

質疑応答では、「Refworld はサイバー攻撃に対してどの程度安全か」、「自分が所有している有益な文書が Refworld 上で見つけられなかった場合にリクエストをすることはできるか」、といった質問がなされた。

前者に対しては、「Refworld は、一度もハッキングされたことがなく、完全に安全である。全ての情報が公開されている。」との回答、後者に対しては、「もちろん。Refworld の e-mail アドレスに送ってください。」との回答が、それぞれなされた。

## V 難民認定を行う組織が担う COI の優位点と落とし穴

ブリジット・ディングル(Bridget Dingle) ニュージーランド移民保護法廷

ACCORD と Refworld はそれぞれ異なる性質を持った情報源であり、各国の難民認定制度の特徴によってどちらが適しているかが変わってくる。この講演では、ニュージーランドが採用している COI 部署(Department of COI) (認定権者と同じ政府や省庁によって運営されながらも、ある程度の独立性を維持している、COI 部門)のモデルを紹介することで、どのような COI のモデルが各国の難民認定制度に適しているかを考えることを目的とする。

COI 部門の位置付けは、国によって異なる。1) 認定権者が自ら COI を調査する、2) COI 部署を設ける(ニュージーランド、イギリス、スイス)、3) 認定権者から完全に独立し異なる目

標の下に COI を集める(ノルウェー)という、三種類がある(ただし、オーストラリアのように、独立した部門と COI 部門の双方を有する国もある)。

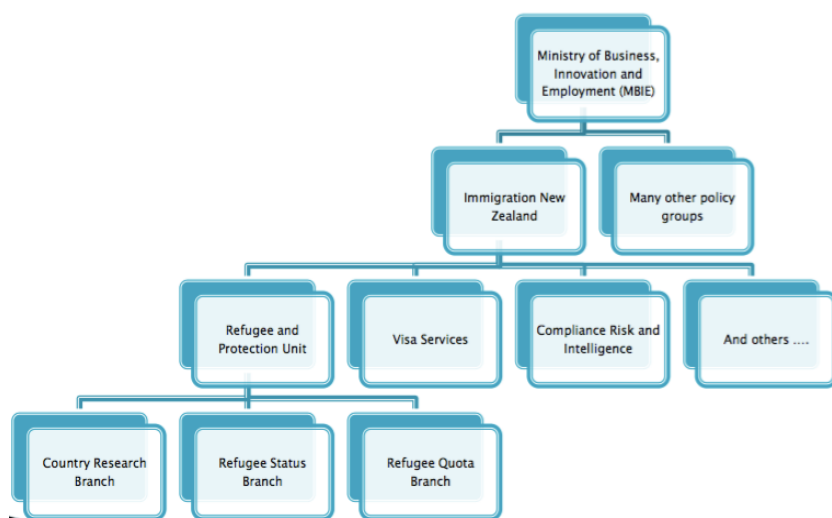
ニュージーランドが採用している COI 部門形式では、COI 部門は認定権者と同じ省庁に属しながらも、予算や運営、日々の業務において、認定権者から独立している。これは COI 部門が中立性を保ち、健全な調査方法を取り、既存の損得に左右されないためである。

## 1. NZ の難民認定制度

ニュージーランドにおける難民およびその保護に係る決定は、2009 年に制定された移民法に基づき行われている。当該法により、重要な変更が二点行われた。

第一に、補完的保護の導入である。ある個人がニュージーランドから自身の出身国へと追放されたならば、当該個人は法の支配によらずにその生命を剥奪されたり拷問または非人道的扱いを受けるであろうと信じられる場合、その者はニュージーランドで保護される対象として扱われなければならない。

第二に、移民保護審査委員会 (IPT: the Immigration and Protection Tribunal) の設立である。それまでの難民申請のための審査委員会 (RSAA: the Refugee Status Appeals



Authority) を、国外退去、滞在に関する審査委員会と統合した。

ここでは、二つの決定機関が運用されている。難民申請はまず、移民局にある難民地位部署が受け付ける。このとき庇護申請者は、独立した控訴裁判所である IPT

に訴える権利を持つ。IPT は、改めて聴取を実施し、事実関係、法制度、COI の信憑性につき、独自の結論を出す義務を負う。庇護申請者は IPT の決定を高等裁判所に控訴することができる。

決定過程は、糾問主義の方式を取る。難民地位部署の属するビジネス、イノベーションおよび雇用省 (Ministry of Business, Innovation and Employment) が上訴することは、通常ない。難民や庇護申請者は、法律家による法的援助を与えられ、口頭での聞き取りを受ける権利を持つ。彼らは主張を裏付けるための書類やその他の証拠を提出することを促される。

認定権者は、庇護申請者との面談に際して COI を必要とし、同時に IPT も聴取が始まる前に COI を準備する。申請者の主張に反する COI や、認定権者が決定の根拠としようとする

情報は全て申請者に公開され、申請者と法律家がそれに対して応答する機会が設けられる。

ニュージーランドにおいて、入国してからの難民申請は、年に 250-300 件と比較的少ない。かつては年 3000 件近かったが、9.11 を受けて国際空港での入国管理を厳しくしたために減少したのである。

## **2. COI 調査部門 (CRB: Country Research Branch)**

難民調査部門(CRB)は、上述の難民地位部署と同じく、難民保護部署(ビジネス、イノベーションおよび雇用省の一部門)に所属する COI の調査部門である。難民保護部署は他の移民関係の部局からは独立しており、移民担当として働いた行政官は期間を開けなくては難民保護部署に移動できないなどの制限がある。調査部門の CRB と、認定権者の難民地位部署は、予算・運営において独立している。

難民調査部門には 13 人のスタッフがおり、少ない人数で多くの調査を行うために特定の地域の専門家ではなく、情報収集の専門家を雇っている。スタッフは ACCORD の提供する資料などを用いながら COI methodology を訓練され、情報の提供先を第一に考えながら活動している。

難民調査部門には、保護調査班とリスク調査班の 2 つのチームがある。保護調査班は、ニュージーランドで保護と定住を求める個人に対応するための 3 つの部門に、情報を提供する。難民地位部署(第一の認定権者)、IPT(上述の控訴裁判所)、難民割り当て部署(再定住プログラムを担当する部門。ニュージーランドは UNHCR から委任を受け年 750 人の難民を受け入れている)。庇護申請者の話を聞き、彼らと家族に適切な生活を提供することで彼らの利益を守ることを目的としている。

リスク調査班は、リスク評価チーム(リスクが高いとされる渡航者へのビザ発行の決定権者)、移住情報部門、深刻犯罪部門(人身売買などを扱う部門)、送還を担当する移民局の部門等に、情報を提供する。リスク調査班は、政府による国境警備に焦点を当て、不適切なリスクから国境を守ることを目的としている。

CRB では、毎月 30-40 カ国の 80 件近い案件を調査し、16000 件以上の COI データベースを持つ。また、認定権者が常に最新の情報にアクセスできるよう、130 カ国以上の国情報、軍の活動のまとめ、重要な出来事のニューズアラートなどを提供している。CRB が提供する情報には、国の歴史と現在の状況、難民と庇護希望者の情報、文化・習慣・宗教、人権侵害、法制度、政党や政治史、軍や紛争、地図や地政学的な詳細、注目すべき出来事や組織などがある。

CRB の情報は一般公開されておらず、担当事務官のみアクセスすることができる。各部門の事務官は、データベースを自ら調べるだけでなく、CRB に調査依頼を送ることができ、CRB スタッフは書類でそれに答えるだけでなく電話や対面で話しあうこともある。

### 3. COI 部門のメリットとデメリット

COI 調査部門と認定権者が同じ省庁に属しているため効率的に情報を共有できるが、これは政府と同一化してしまいがちで行政的な取り決めが調査を歪める危険がある。COI 利用者のニーズを優先するため迅速な対応ができるが、利用者である認定権者の影響を受けやすい。認定権者から独立しているため独自の調査を行い審査の質をより良くできるが、母体である省庁の影響からは逃れられない。専門家による調査であるため、高い質の COI を提供できるがコストがかかる。

## VI パネルディスカッション

本セッションは、以下のような一連の質疑応答の形をとって、進められた。ここで示すのは、その主要なものである。

質問①: ECOI.net と Refworld の発表があったが、2 つのシステムの違いは何か。2 つは互いにどのように機能するか。我々、参加者はそれらをどのように効果的に使用するのか。

応答①: ECOI.net は主に出身国情報の国家に焦点をあてている。一方で、Refworld は他の特徴にも関連するより多くのものに焦点をあてている。UNHCR にデータと文書の蓄積がなかった頃、UNHCR 地域事務所はオーストリア政府と連携を組んで ECOI.net を作成した。Refworld は後に UNHCR が作成し、ジュネーブ事務所が管轄している。加えて、Refworld では UNHCR が難民保護に関する法律や政策のガイドラインの情報を提供している。また、policy.net では政策に関する多くの情報がある。Refworld にアクセスすることは簡単だ。

質問②: 政策決定者に尋ねたいが、どのように出身国情報データベースを使い分けているか。実用的あるいは自動的、技術的な用途はあるか。

応答②: 我々は Refworld と ECOI.net の専門家に頼ることができる。出身国情報の研究に専門家を集めて来た。研究部署が高度に洗練されたデータベース、リサーチエンジンをどのように活用するかを大いに探求しなければならない。何らかのグループがあれば、自分自身で出身国情報を研究することに時間を費やすことができるが、難しい。出身国情報の質を頻繁に考える必要がある。

質問③: 出身国情報データベースは外部からのサイバー攻撃にどう備えているのか。

応答③: まず、我々はアップロードする前にデータベースを確認する。政府の確認をとらなければならないので、データベースの安全管理問題は利用者にも我々にとっても問題である。中国だったか不確かではあるが、たった一度攻撃されたことがある。もちろん、今日では、予防措置を進展させている。

質問④:フェイスブックやユーチューブ、ブログなどソーシャルメディアの価値は何か。出身国情報の信頼性をどのように決定しているか。

応答④:現在、フェイスブックはプライバシーの点で COI として利用できるか、またそれは信憑性を有するかという問題が、高まってきている。写真やビデオは適切かもしれない。実際、ニュージーランドでは、申請者の主張に関連したユーチューブをクライアントが送って来て、それが COI になったケースがあった。一般に、若い世代は様々な形式で情報を送ってくる。ただ、その全てを COI の観点から判断することは、情報量の多さから、すなわち当該情報と庇護申請者との関連等を探すために多くの時間を要するから、不可能である。そのような形式の情報の提出は、我々の政策標準にとっても価値はなく、全員に許可しているわけではない。しかし、申請者の主張を支持し、正当化するために文書や ID カード、些細な文書やソーシャルメディアを使用することがあり、その頻度は増加している。ユーチューブに言語表記があれば利用可能だが、それがいない場合にはその利用は難しい。

質問⑤:出身国情報システムの改良は、庇護申請数の減少に繋がると思うか。

応答⑤:ケースバイケースであろう。出身国情報が非常によく収集・利用されてる場合は、難民の審査も迅速かつ効率的に行われることに役立つ。

質問⑥:ニュージーランドには出身国情報研究のための十分なスタッフや支所があるか。

応答⑥:人数の変化は激しい。国外へ行くスタッフも必要なため、スタッフは増員している。

質問⑦:Google 検索で英語の出身国情報を見つけることはできるが、地域言語では見つからない。出身国情報のこの欠如をどのように妥協すればよいか。

応答⑦:状況は様々であるため、「それはなぜ?」「どうやって説明するか?」「何が重要なのか?」を時間がある限り問うと良い。デジタル時代は全てに答えられる訳ではない。当該地域研究の専門家は、時に重要な情報を提供してくれる。

質問⑧:国際的に報道等されているのでなく、地域の者による情報をどのように考慮するか。

応答⑧:政策決定者にとって誰かのブログにアクセスしなければならない情報は難しいが、決定を下すものにはなり得るだろう。信頼性を常に考慮している。

質問⑨:出身国情報の収集にボランティアを使用したことはあるか。

応答⑨:我々の場合はない。しかし、EU にはボランティアを活用している組織もある。

## VII 出身国情報 (COI) の質の制御

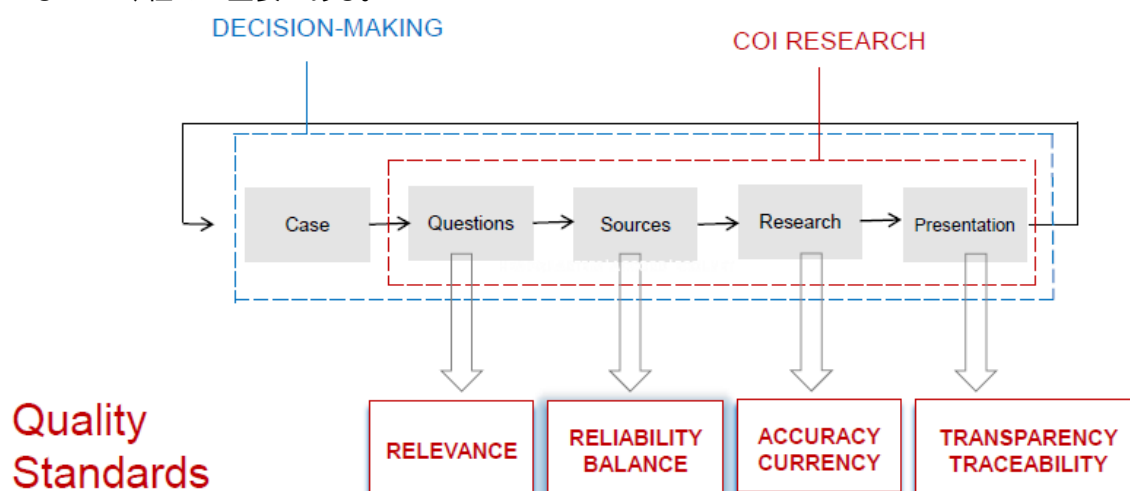
アンドレア・ヤコバー (Andrea Jakober)

## 1. COI の範囲と限界

COI は、難民保護手続において証拠を構成するものであり、保護に関連した質問と信憑性確立に関連した質問の、二つの質問への答えに貢献する。ある情報を COI と見なすには、その情報源が庇護申請の結果に対していかなる個人的な利益をも有していないことが必須である。

COI は、申請者との面談前に、出身国の一般的状況を理解するのに資する。「特定の地域において、迫害はどのように行われているか」といった法的問いは、COI なくして答えることはできない。

COI 調査においては、言語が重要な要素である。人権・人道に関する報告に関しては英語が支配的な言語であるため、アラビア語のような他の言語はさほど用いられない。また、情報の内容を変えたり特定の方向へ導くことのないよう、COI 調査は可能な限り中立に実施されなければならない。これが認定権者と調査者との役割の区別となる。前者が後者になす質問は明確にされることが、極めて重要である。



上に示したのが、COI の調査サイクルである。まず、事案から質問が形成される。その後、情報源を見つけ、調査を行い、調査結果が提示される。最後に、調査結果は事案に戻る。

これらのステップは、質に係る基準と組み合わさって、取り組まれる。質問に関しては、法的決定をなすために必要となる情報を探すという、関連性が重要である。関連性なき質問は、手続を非常に長引かせる。情報源については、情報の真偽を判定するのは非常に難しく、判断することができるのは情報源のみであり、それは一つだけでは不十分である。異なる情報源を照らし合わせることで情報の正確性を検証すること、第一次資料を特定すること等が、重要となる。調査においては、正確さおよび時宜を得ていることが、核心的要素となる。調査結果提示に際しては、透明性および情報の再確認可能性を確保しなければならない。全ての情報が、その情報源へと遡ることができなければならない。

その他の留意すべき点として、武器対等の原則から、庇護申請者が論評できるよう、当該決定に際して用いられる全ての情報に対し、当該申請者のアクセスが確保されなければならない。ま

た、COIに関する質問は時に個人が特定され得る程詳細化されているものであるから、申請者のデータは必ず守られなければならない。

なお、以上の説明の詳細に関して、<http://www.coi-training.net/content/>よりダウンロードできる、COI マニュアルを参照せよ(日本語版もあり)。

### 3. 審査メカニズム

COIの質を制御するには、基準を明確に定義しておく必要がある。COI調査チーム内または外部によるCOIの質の審査も、有益である。

難民法国際裁判官会議(IARLJ)は、COI評価のための法的基準を策定している。同基準は、「情報の関連性および十分さ」、「情報源」、「情報の性質/タイプ」、「問題となっているCOIにつき、他の国内裁判所がこれまでに法的に精査したことはあるか」の4つの大項目の下に、庇護あるいはそれに関わる事案の文脈においてCOIを評価する際に有益となり得る、合計9つのチェックリストを挙げたものである。オーストリア州行政裁判所も、上記難民法国際裁判官会議基準に基づきおよび関連する自国の判例を考慮した、COIの質を確認するチェックリストを設けている。

### 4. 質疑応答

会場からは、①「COIの入手には、時間がかかり過ぎないのか」、②「特定の事柄に対して偏見を有するメディアには、どのように対処するか」、③「本講演で紹介された経験を、アジアの文脈においては、どのように応用することができるか」等の、質問が提起された。

①につき「実務的に行くならば、平均8時間で完了する」、②につき「別の情報源を探すか、当該メディアの特徴を説明する」といった回答が、それぞれなされた。

③につき、Jakober氏は、「自らの知る例しか話すことはできず、アジアの場合に関しては分からない」、と当初答えた。これに対し、今回の講演者の一人であった、ニュージーランド移民保護審判所のBridget Dingle氏により、「異なる管轄権の下に各国は異なる法的枠組みを設定するが、COIの用いられ方自体には何ら違いはない」とのコメントがなされた。その上で、Jakober氏は、COI調査チームは2、3名で構成されるべきであろう点、また、質問の回答のための情報を主として英語で集め、それを日本語のようなアジアの言語で全訳ではなく要約をする必要があることから、翻訳が最重要事項となるであろう点等につき、補足を加えた。

## VIII 認定権者は出身国情報(COI)をどう扱うべきか

マーティン・トレッドウェル(Martin Treadwell)

ニュージーランド移民保護法廷副所長

ここでは、認定権者がCOIの有用性を評価し、適切に利用するために必要な情報を提供する。申請者に庇護が必要かどうかの調査において、認定権者はその決定に関連する情報を適切に探

し求め理解している必要がある。しかし、庇護の主張をするのは申請者自身であり、彼ら個人の経験について最もよく知っているのは申請者自身である。そのため、認定権者が用いる COI は、公平性を保つため庇護申請者にも利用可能である必要がある(分かち合われた調査義務)。

### **1. 庇護申請者が COI を用いるときに直面する壁**

申請者は自身の主張を立証しなければならず、認定権者は公平性を保つため調査情報を申請者と共有しなければならない。これを両立するためには、申請者が COI にアクセスしづらい理由を理解し、「申請者中心」の調査を行う必要がある。

申請者は、「英語や日本語を解さない、教育を十分に受けていない、文字が読めない、明確に意思を表明できない、孤立している、貧しい(インターネットは有料である)、インターネットに接続できない、法的な訓練を受けていない、COI についての調査法や表明の仕方を知らない、(未来・政府関係者・制度・信用されないことなどに)怯えている、PTSD に苦しんでいる」などのデスアドバンテージを持っていることが多い。

これを踏まえ、制度上だけでなく、アクセスできる情報の上でも、公平さが保障されなくてはならない。

### **2. 何のために COI を用いるのか**

認定権者は COI を、過去のできごとを理解するためだけに用いるのではなく、現在や近い未来の出身国の状況を推察するためにも用いる。認定権者には、COI を用いて申請者が帰還することの現在のリスクを推察することが求められる。

### **3. COI の情報源**

COI の情報源には以下のものがあり、それぞれに留意すべき点がある。

第一に、独立した調査機関による調査である。これは、認定権者から独立しており、申請者にとっても信頼が置けるものである必要がある。

第二に、認定権者およびそれに関連する機関による調査である。調査者には、適切な調査を行う能力と、それを実施するために必要十分な資金調達力が求められる。

第三に、申請者である。もともと、申請者からは貴重な一次情報を得られるが、自分に都合の良い情報のみを主張する可能性があり、注意が必要である。

第四に、専門家の証言である。申請者は証人として専門家を呼ぶことができる。専門家は文字情報以上の情報を提供することがある

そして、第五に、認定権者自身である。認定権者自身が身に付けた申請者の出身国の政治制度や人権問題、関連した申請についての知識を、これは指す。

### **4. COI の信頼度に関する判断項目**

第一に、COI の関連性である。COI は広範囲の一般的な事実を提供することがあるが、この中



でも人権侵害や苦しむ少数派や差別を受けている人々についての情報を重視し、申請者がその国でどのような迫害を受けうるか判断する。

第二に、COI の新鮮さである。庇護の要求は、帰国したらどうなるかという未来のリスクを前提としている。新しい情報を用いることが重要であり、UNHCR アメリカ国務省、アムネスティ・インターナショナル、ヒューマンライツ・ウォッチによる報告書など、毎年発行される資料が有用である。

第三に、情報源の独立性である。誰がなぜこの情報を発表しているのか(NGO であるならその活動方針、国際機関であるならその権限、新聞であるならその政治性、政府であるなら人権や法の支配への言及、国連特別報告者であるなら誰がどんな制約のもとそれを書いたのか)、情報を発表しているものはどの程度独立しているのかについて、考えなければならない。

第四に、情報源の証拠価値である。第二の箇所で挙げた機関の他、自由権規約委員会などは、情報収集能力が高く、信頼の置ける情報源であることが多い。

第五に、COI が誰にもアクセス可能な情報であり、バランスが取れていて偏りが無いことも、重要である。

## **5. 結論:認定権者が COI を扱うとき常に心得るべきこと**

第一に、COI は目の前の庇護申請について、関連情報を提供するだけであって、可否を決定するものではない。

第二に、COI が当該案件に関連しているか、信頼できるかを常に精査しなくてはならない。第三に、COI を申請者と常に共有し、彼らが反論する機会を与えなくてはならない。

## **IX COI : 武器対等 — 当然の正義の期待に適う COI の利用を確保する [第一次審認定権者以外の全参加者のためのセッション]**

モデレーター: マーティン・トレッドウェル & 宮内博史

本セッションは、庇護申請者の COI へのアクセスにつき、モデレーターとフロアとの間において、双方向的な議論の形式で、行われたものである。本議論は以下の問いから口火が切られた。

いかなる種類の COI につき、認定権者は申請者に対し提供することを義務付けられているのであろうか。認定権者は、関連のある COI と無関連のそれとを区別し、前者のみを弁護士に渡すことを、許されているのであろうか。言い換えれば、認定権者は自身が有する全ての COI 文書を弁護士に対し提出しなければならないのであろうか。

以下、会場でのやり取りの一部を要約して示す。

これは法の極めてグレーな領域である。これは、公正さの問題であって、手続的規則に関する。

たとえ認定権者が特定の素材に関してそれは係争事案とは無関係であると確信していても、弁護士が裁判準備のために当該素材を要求することはあり得る。

認定権者が COI の一部または URL だけを弁護士に渡すのは、可能であろうか。弁護士の立場からは、関連性をも検証するため、認定権者が有する全ての情報を開示するよう求めることであろう。

文書の翻訳費用も、大きな問題である。ニュージーランドにおいてロシア人女性の庇護申請が問題となった、実際の事例を取り上げよう。試算したところ、彼女の持つロシア語文書を認定権者が理解できるように英語に翻訳し、英語文書を彼女が理解できるようにロシア語に翻訳し、さらに、英語文書とロシア語文書が同一内容となっているかの確認の合計で、4000 ドルかかることが分かった。これを全ての事案で行うのは不可能であろう。

COI の量は、かなりのものである。したがって、弁護士が審判の準備を行えるよう、認定権者は当該情報をできる限り速やかに弁護士に提供すべきである。その一方、審判の日があまりに迫っているならば、弁護士および庇護申請者が準備を行う時間を有することができるまでその延期を要求することこそ、まさしく弁護士として行うべきことに他ならない。

もし政府がその利用可能な資源につき何らかの制約を抱えているとしたら、どうするか。第一に、法律家は政治家ではない。自国の能力といった政治的事柄には、我々は関与しないのである。第二に、COI は特定の種類の文書に限定されているわけではない。それは、新聞記事であり、国連等の特別報告者の報告書であり、あるいは、人権 NGO 等の報告書でもあり得る。申請者の出身国における状況を示すあらゆるものに、あなたは依拠することができるのである。

COI は第三国に関するものであり、それは一度出たならばあらゆる場所で利用可能であるはずのものである。

もし弁護士のところへ庇護申請者の係争事案に関連があるように見える文書または写真が添付された匿名の e-mail が届いたら、どのような対応が適切か。

添付物が本物のように見えるならば、それを無視するのは困難であるため、極めて難しい状況である。もし当該写真を用いたいならば、今や写真加工は容易な時代であるため、それが本物の可能性が高いことを示す何らかの証明が必要となろう。文書の方が、どちらかと言えば、無視しやすい。しかしながら、たとえ完全に本物の素材であってもやはり嘘をつくことはあり得るため、こういった場合はいずれにしても大変難しい、と言わねばならない。

認定権者も COI を収集するものの、彼らは庇護申請者に関連のある COI を収集しおよび調査するという弁護士の仕事を代替することはできない。認定権者と弁護士との間の相互信頼が大切

である。

## X 最終セッション：アジア共通の COI を作る

ファシリテーター：宮内博史 ANRIP 代表

以下は、将来におけるアジア共通の COI システム構築へ向けた会場からの様々な意見を要約したものである。

私たちは複数の言語を用いる国々の間で、COI の翻訳の手間を減らすために公用語（英語とフィリピン語、英語とマレー語といったような）を設けなくてはならない。組織間で COI を共有するだけでなく、COI の管理をアジア地域で協力しあうことは、政府間や NGO の間での情報共有に大きく役立つ。

既に集めた情報は RefWorld に送るのはどうだろうか。UNHCR などに各国政府が JPO (Junior Professional Officer) を派遣するなどして、COI を集め翻訳の質をチェックする体制を整えるべきだ。すでにある文書のことを法律家や判事が知らないために、私たちは同じような文書を別の場所でたくさん作っている。このようなムダを省くために、翻訳を集める場所を作り協力しあう必要がある。それを管理するためには、“RefAsia”のような組織が必要だ。

COI に関する問題は、情報の不足ではなく情報が過剰なことである。私たちは、COI の使用方法についての有益なアイデアを共有する必要がある。アジアで COI を実践に応用するためのプラットフォームを作るためには、COI を集める多くの組織と COI を共有し、国連人権委員会とも協力する必要がある。各国の人権機関を巻き込み、彼らの活動が有益であることを伝えるべきだ。そのためには、議定書を交わし、COI を検証するための共通の指標やガイドラインを作成する必要がある。ANRIP は COI や難民認定についてのプラットフォームとなるだろう。

私たちは COI について考えるだけでなく、受け入れ国情報(CAI – Country of Asylum Information)についても議論しなくてはならない。庇護を求める人々は、各国政府の実践や政策について知りたがっている。

日本や韓国は難民の第三国定住を行っている。タイやマレーシアのキャンプに暮らす難民など、自分では難民と認識していても政府にそう認められていない人々がいる。このようなより広い意味での庇護を求める人々について考えなくてはならない。かつて日本は香港から 11000 人のインドシナ難民を受け入れ、ミャンマーでも第三国定住のための試みを行っている。韓国もこのようなプロジェクトについて前進している。シリア難民やフィリピンの自然災害

による国内避難民など、国際社会はより複雑な状況にある。これはただ法学的な難民認定の問題ではなく、人間の安全保障の問題だ。COIについての技術的な議論だけでなく、より広い危機に対する認識をもち、地域的に協力しあうことが必要だ。

私たちは、COIについての、また政府関係者がCOIを査定する方法についての新しい共通基準を設けたい。またこの基準をどう適用するかについて考え、法律家と認定権者との信頼醸成によってその効率化を図る必要がある。この ANRIP 会議のような機会を設け、共通見解を作ることは、この問題を扱う全ての人々にとって良い結果になるだろう。

将来的には、議論の幅を政策レベルに広げることが出来る。人権侵害に関する政策についての議論は、難民認定の認定権者だけでなく政策決定者にとっても有益になる。シリア難民やロヒンギャ難民など、より逼迫した課題についても改善を目指すことが出来るだろう。

## **XI 閉会の辞**

1月29日午後、宮内 ANRIP 代表より、参加者に向けて会議への積極的な参加、発表者と聴衆者の間での活発な意見交換に謝辞が述べられ、ANRIP のさらなる発展に向けて、本会議で出されたすべての論点について今後議論を深めていくという宣言によって会議が締めくくられた。

以上