

難民該当性の判断において供述の信憑性を認めた事例**【文献種別】** 判決／名古屋高等裁判所**【裁判年月日】** 平成28年7月28日**【事件番号】** 平成28年（行コ）第19号**【事件名】** 難民不認定処分等取消請求控訴事件**【裁判結果】** 原判決取消**【参照法令】** 難民条約1条、難民議定書1条1項・2項・33条1項、出入国管理及び難民認定法2条・24条・49条6項・53条3項・61条の2第1項・61条の2の14第1項、出入国管理及び難民認定法施行規則55条1項**【掲載誌】** 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25543635

事実の概要

控訴人は、昭和50年（1975年）にウガンダで出生し同国の国籍をもつ女性である。平成20年7月7日に、渡航目的を「商用」として上陸を申請し、在留資格を「短期滞在」、在留期間を「15日」とする上陸許可を受けて本邦に上陸した。同22日に在留資格を「特定活動（本邦から出国するための準備のための活動及び日常的な活動（収入をとる事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を除く。）」、在留期間を「1月」とする在留資格変更許可を受けたが、在留期限を超えて不法残留した。控訴人は、平成21年11月4日、法務大臣に対して難民認定申請を行ったが、平成22年7月1日に名古屋入管局長から仮滞在を許可しない旨の処分、平成23年1月11日に法務大臣から難民の認定をしない処分（「本件難民不認定処分」）を受け、同27日には、名古屋入管局長から在留特別許可をしない旨の処分（「本件在特不許可処分」）を受けた。控訴人は、同日、法務大臣に対して本件難民不認定処分についての異議を申し立てたが、平成26年9月26日に棄却の決定がされた。

控訴人は平成22年5月12日に不法残留容疑で摘発され、10月21日、收容令書の執行により名古屋入管收容場に收容されたが同日仮放免された。名古屋入管入国警備官は、11月1日に控訴人の入管法24条4号ロ（不法残留）の該当及び出国命令対象者に該当しない旨を認定して、控訴

人に通知した。控訴人は、口頭審理を経て、平成23年1月13日、法務大臣に対して異議の申出をしたが、同27日に異議の申出には理由がない旨の裁決がなされ、同日ウガンダを送還先とする退去強制令書（「本件退令」）が発付及び執行され、控訴人は名古屋入管收容場に收容されたが、同日仮放免された。

控訴人は平成23年7月27日に名古屋地方裁判所に提訴し、①本件難民不認定処分の適法性、②本件在特不許可処分の適法性、③本件退令発付処分の適法性について争ったが、平成23年1月11日にいずれも棄却され、本件控訴を行った。

判決の要旨**1 本件難民不認定処分の違法性について****(1) 難民の意義及び立証責任について**

原判決を引用する。原判決は以下のとおり。

入管法2条3号の2の「難民」は、難民条約1条A(2)及び難民議定書1条1及び2により、「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」をいう。そして、「迫害」とは、通常人にとって受忍し得ない苦痛をもたらす攻撃又は圧迫であって、生命又は身体の自

由の侵害又は抑圧をもたらすものを意味し、上記の「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」というためには、その者が主観的に迫害を受けるおそれがあるという恐怖を抱いているだけでなく、通常人がその者の立場に置かれた場合に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と解することが相当である。

難民の認定における立証責任については、「法務大臣は申請者の提出した資料に基づき難民の認定を行うことができる」旨を定める入管法 61 条の 2 第 1 項の文理に加え、難民の認定処分が侵害処分ではなく、いわゆる受益処分であることをも勘案すると、申請者側（原告）にあるというべきである。そして、その立証の程度については、民事訴訟の例により（行政事件訴訟法 7 条）、高度の蓋然性を要すると解するのが相当であり、これを緩和すべき法的根拠は見当たらない。

(2) 控訴人の難民該当性

ウガンダでは、昭和 61 年（1981 年）以来国民抵抗運動（NRM）が与党であり、平成 18 年（2006 年）に民主改革フォーラム（FDC）は野党第一党となった。控訴人について、以下の事実が認められる。すなわち、①平成 17 年（2005 年）2 月に FDC の党员となり、その覆面組織ともいべき C の活動を通じて、地域住民への FDC の活動の紹介等を行っていたこと、②平成 18 年（2006 年）2 月の大統領選挙及び国会選挙では動員役員を務め活動に従事していたこと、③平成 17 年（2005 年）から平成 19 年にかけて、ラジオ番組やラリー（公開集会）を通じて FDC の支援を呼びかける等したこと、④村当局から、2 度にわたって出頭を要請されたこと、⑤ラリーの数日後、他の FDC 党员とともに襲撃されたこと、⑥村当局から 3 度目の手紙で政治活動停止の警告を受けたので、身の危険を感じ C における活動を停止し、本邦への出張を利用してウガンダを出国したこと、である。

ウガンダ政府が FDC の党员や支持者の活動を制限するために、発砲、催眠ガスの発射、暴行、逮捕・拘留、集会の妨害等を繰り返していたことが認定でき、控訴人が村当局から手紙を受け取ったりラリー後に襲撃を受けたりしたのも、控訴人が FDC 党员として動員役員を務めるなど積極的な活動を行い、ウガンダ政府に反対する政治的意見を表明していたことが理由となっていると推測

される。

控訴人は、ウガンダに帰国した場合には、FDC 党员であること又はウガンダ政府に反対する政治的意見を有していることにより不当な身柄拘束や暴行等の迫害を受けるおそれがあることができ、通常人においても、上記迫害の恐怖を抱くような客観的事情があると認められる。したがって、控訴人は、入管法にいう難民に該当する。

2 本件在特不許可処分の適法性について

在留特別許可をするか否かの判断は、法務大臣等の広範な裁量に委ねられていると解すべきではあるが、当該在留資格未取得外国人が入管法上の難民に該当するか否かは、在留特別許可をするか否かの判断に当たり当然考慮すべき極めて重大な考慮要素である。本件在特不許可処分は、控訴人が入管法上の難民に該当するという当然に考慮すべき極めて重要な要素を一切考慮せずに行われたものといわざるを得ず、名古屋入管局長の裁量権の範囲を逸脱した違法な処分である。

3 本件退令発付処分の適法性

当該外国人が難民条約に定める難民であるときは、当該外国人を、これを迫害するおそれのある国に向けて送還することはできない。したがって、当該外国人が難民であるにもかかわらず、その者を、それを迫害するおそれのある国へ向け送還する退去強制令書発付処分は違法である。控訴人は難民に当たると認められるから、控訴人を、これを迫害するおそれのあるウガンダに向けて送還する本件退令発付処分は違法である。

判例の解説

一 難民の定義における「迫害」の主体

難民の意義における「迫害」については、原判決を引用して、日本における多くの判決と同様に、「通常人にとって受忍し得ない苦痛をもたらす攻撃又は圧迫であって、生命又は身体の自由の侵害又は抑圧をもたらすもの」という狭い解釈が示されている¹⁾。

しかしながら、本判決では、原判決にはなかった迫害の主体に関する言及が加わった。原審において、控訴人、被控訴人ともに、「迫害」は通常国家により行われるが、それ以外のものによる

場合でも、国家が故意に容認や助長している場合等は問題となりうるという考え方を示した。控訴人は、さらに、国家による効果的な保護が拒否されたり国家に保護する能力がないと考えることが相当である場合についても言及したが、それは、UNHCRのハンドブック²⁾と同様の立場である³⁾。

本判決では、控訴人への襲撃はNRM自体によるものとは認められないとしても、ウガンダ政府が親政府勢力による襲撃を取り締まろうとしているとは到底認められず、むしろ親政府勢力の暴行事件を容認している状態であることを認定した。

二 立証責任について

1 立証責任

控訴人は、立証責任に関して、迫害を避けるために本国から出国している難民申請者は客観的な証拠を提出することが困難であること、難民認定手続は非対称的性質を特徴としており立証責任のルールは当てはまらないこと、入管法61条の2の14第1項が難民調査官に対して調査権限を与えていることから、難民該当性を裏付ける事実を確認し評価する義務は、申請者と認定機関が共に負っていると主張した。

それに対して、被控訴人である国は、難民の認定手続は難民条約には規定がなく締約国の立法政策に委ねられていると述べた上で、法務大臣は申請者の提出した資料により難民認定ができる旨を定める入管法61条の2第1項、難民申請しようとする外国人に難民に該当することを証する資料の提出を求める入管法施行規則55条1項、難民の認定処分は受益処分の性質を有すること、難民該当性を基礎づける諸事情は、事実の性質上それを直接経験した申請者こそが最もよく知ることのできる立場にあること等から、申請者が立証責任を有すると述べ、認定機関の役割への言及はなかった。

本判決は、原判決を引用し、入管法61条の2第1項の文理及び難民認定が受益処分であることを勘案して、申請者側である控訴人に立証責任があると述べ、控訴人の主張は取り入れなかった。

控訴人の主張する義務の共有の考えは、UNHCRが示しているものである。すなわち、UNHCRは、申請者に立証責任があるのが一般の法原則であるが、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かちあうという立場を

とっている⁴⁾。しかし、EUのように、必ずしも申請者に立証責任を課さないというやり方もある⁵⁾。

2 立証の程度

立証の程度について、控訴人は「合理的な疑いを入れられない程度の証明」よりも緩和された立証基準を採る必要性を主張したのに対し、国は行政訴訟事件に関しては行政事件訴訟法に特に定めのない事項については民事訴訟の例によるので、「合理的な疑いを入れることができないほど高度の蓋然性があるものでなければならない」と主張した。本判決は原判決を引用し、立証の程度は「高度の蓋然性」が相当であり、これを緩和すべき法的根拠は見当たらないと国の主張を認めた。

国際難民法においては、立証基準を考えるときは、迫害の恐怖に「十分な理由」があると評価する場合と、これを評価する要素となる事実を証明する場合の2つの場合があり、後者の場合については、難民申請においては申請者の事実に関する主張の信憑性の判断と重なる⁶⁾。そして、その後者の意味における立証基準に関して、次にみるように本判決は、実際には「高度の蓋然性」より緩やかな基準を適用し、申請者に「灰色の利益」(申請者が主張を実証するために真正な努力を行った場合は、陳述の一部に証拠が欠如してその真実性に疑念が生じても、申請者に不利益を与えないこと)を与えているようにみえる。

三 難民該当性

1 信憑性評価

控訴人の供述や証拠の信憑性評価について、本判決は原判決とは異なる判断を示した。原判決は、ラジオ出演の時期に関する供述が変遷していること、いくつかの主張は訴訟に至って初めて言及されたものであってその信用性には疑義が残ること、FDCでの活動期間に関する主張に変遷がみられること、入院の経緯に関する発言に食い違いがあること、控訴人が村議長に発言した内容が原因で嫌がらせ等を受けた様子も証拠上うかがわれないこと、などを指摘した。

それに対して、本判決では、控訴人の供述に齟齬があったり、証拠が不十分であったりすることを認めながらも、個々の事情の検討において、供述が明らかに不合理であったり不自然であると

まではいえない、あるいは、「供述全体の信用性を損なうほどの不一致であるとは認められない」、「証拠は存在しないものの……推認するのが相当である」等の判断が示された。そして、「複数の重要な事実についての客観的裏づけがあり、かつ難民該当性に関する中核的事実についての供述は具体的で一貫しており、ウガンダの客観情勢とも整合している」、「いくつかの点において客観的裏づけがないことは、難民が迫害を逃れて国籍国を離れているという性質上、やむを得ないところであって、供述の全てに客観的裏づけがないということをもって、供述の信用性を否定することは相当ではな^い」、とも述べた。これは、「一貫性があり、自然かつ合理的であり、かつ、一般的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」と述べる UNHCR の考え方⁷⁾に近い。

2 指導的立場、個別把握について

原判決は、控訴人の政治活動は村内に限られた動員役員であったことや逮捕状の発付や拘留の経験もないことなどから、指導的立場にある者として個別に危険視され、迫害すべき特定の対象としてウガンダ政府や NRM からは認識されていなかったという認定をした。本判決はそのことを認めながらも、ウガンダ政府は FDC 党員一般に発砲、催眠ガスの発射、暴行、逮捕・拘留、集会の阻止などを行っており、控訴人も現に襲撃を受けていることを重視した。また、原判決は、身分証明を提示して問題なく出国できたことや正規な自己名義のパスポートの発行を受けていることも、控訴人が迫害の対象となっていなかったことを示す理由としてあげているが、本判決では、それらは重要視されなかった。

日本の行政では、難民と認定されるには、申請者が自国政府により「注視」、「関心」、「警戒」、「把握」されていなければならないという「個別把握」の要件が課されているが⁸⁾、原判決はその考え方をとり、本件控訴審判決はその立場をとらなかつたといえる。

●—注

- 1) 近年は従来よりも広義に解する判決もみられるようになった。児玉晃一ほか編『コンメンタール 出入国管理

- 及び難民認定法 2012』（現代人文社、2012 年）419 頁。
- 2) UNHCR のハンドブックやガイドライン、その他の条約解釈・運用についての指針は法的な拘束力をもたないため、日本の裁判所はそれ以上の扱いをしていない。しかしイギリスやカナダの最高裁では権威が認められ尊重されており、国連国際法委員会は 2013 年に UNHCR のハンドブックを、「ウィーン条約の第 31 条 (b) の条約の適用につき後に生じた慣行であって、条約の解釈についての当事国の合意を確立するもの」の例として言及したように、条約の解釈において考慮すべきものともとらえられている。全国難民弁護団連絡会議監修／渡邊彰悟＝杉本大輔編集代表『難民勝訴判決 20 選——行政判断と司法判断の比較分析』（信山社、2015 年）31～35 頁。
- 3) 国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所『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]』65 項。
- 4) 国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所・前掲注 3）書 196 項。
- 5) 「資格指令」（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, 2004 年制定、2011 年改正）4 条 1 項は、「構成国は、国際的保護の申請を実証するために必要な全ての要素を可及的速やかに提出することを申請者の義務と考えることができる。申請者と協力し、申請の関連要素を評価することは構成国の義務である」と規定する。第 1 文は任意であるが、第 2 文は義務である。構成国が第 1 文の選択肢を用いない場合は、申請者は立証責任を負わない。Edited by Kay Hailbronner, *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary on EU Regulations and Directives*, p.1027 and p.1030, C.H.BECK・Hart・Nomos, 2010.
- 6) 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——イギリスの難民認定実務における事実の立証をめぐる問題の検討を中心として」渡邊彰悟ほか編『伊藤和夫弁護士在職 50 周年祝賀論文集——日本における難民訴訟の発展と現在』（現代人文社、2010 年）205 頁。
- 7) UNHCR（駐日事務所訳）「難民申請における立証責任と立証基準について」（1998 年）。
- 8) UNHCR・前掲注 7）資料。全国難民弁護団連絡会議監修／渡邊彰悟＝杉本大輔編集代表・前掲注 2）書 19～24 頁。

広島大学教授 中坂恵美子