

UNHCR ハンドブックを引用し立証責任の分担と立証程度の緩和を認めた事例

【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13日

【事件番号】 平成27年（行コ）第71号

【事件名】 難民不認定処分取消等請求控訴事件

【裁判結果】 原判決取消

【参照法令】 難民条約前文・33条1項、難民議定書1条1項・2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・54条・61条の2第1項・61条の2の2第2項、出入国管理及び難民認定法施行規則55条1項、行政事件訴訟法7条

【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25544116

事実の概要

ネパール国籍を有する男性である控訴人は、平成12年9月19日、在留資格を「短期滞在」、在留期間を「90日」とする上陸許可を受けて本邦に上陸したが、その後、許可された在留期限を超えて、本邦に不法残留した。平成23年7月7日、控訴人は名古屋入管において、法務大臣に対して難民認定申請を行った。しかし法務大臣から難民の認定をしない処分、名古屋入管局長から在留特別許可をしない旨の処分を受けた。控訴人は、平成23年11月22日、法務大臣に対し、本件難民不認定処分について異議を申し立てたが、平成26年6月6日に棄却の決定がなされた。

これと並行して、控訴人は名古屋入管に出頭し不法残留の事実を申告しており、平成23年10月24日、名古屋入管入国警備官は、収容令書を執行して、控訴人を名古屋入管収容場に収容した。名古屋入管入国審査官は、控訴人が入管法24条4号口（不法残留）に該当し、かつ出国命令対象者に該当しない旨を認定し、控訴人に通知した。控訴人は、法務大臣に対し、異議の申出を行うも棄却され、ネパールを送還先とする退去強制令書発付処分が発布・執行された。その後、控訴人は、入国者収容所大村入国管理センターに移送され、平成24年12月10日、仮放免された。

控訴人は、平成26年12月11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無効事由の有無、③本件退去発付処分の無効事由の有無について争ったが、平成27年11月12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適法性について****(1) 難民認定における立証責任**

裁判所は、難民認定における立証責任について、原判決を次のように改めた。まず、難民条約前文から明らかなように、「難民の保護は、単なる恩恵ではなく、普遍的権利に基づく人道上のものとして、締約国に要請されているものであるし、難民認定申請をする者は、通常、非常に不利な状況に置かれているのであって、証明責任を不当に厳格に解して、保護を受ける必要のある難民が、保護を受けられなくなる事態が生じてはならない」と述べる。そして、「立証責任は原則として申請人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人と審査官の間で分かちあうことになる」「証拠の要件は、難民の地位の認定を申請する者のよってたつ特殊な状況に起因する困難さにかんがみ、あまりに厳格に適用されることのないようにしなければならない」等のUNHCR『難民認定基準ハンドブック』の記述を括弧書きで引用する。また、「処分行政庁（法務大臣）も、締約国として、迫害のおそれのある者を、みだりに送還してはならないのであり、難民認定手続を難民を保護するために実効性があるものとして、公正に行うべきことが求められているのであって、取消訴訟における当事者としての主張立証に当たっても、同様の要請が及んでいるというべき」とする。

その上で、「迫害を免れるため出国した申請者は、出国時の自らの周辺状況については自らも把握できているものであるし、これを立証することも直ちに困難とはいえないものの、その時点での全国的な状況や、その後、相当期間が経過した後の状況については、国外にいる者がこれを明確に把握することは困難であるし、これを立証することも容易ではない。……これに対し、処分行政庁の側は、在外公館や外交ルートを使うなどして、出国時及び処分時の国籍国の具体的な政治情勢や治安状況を収集して把握し、立証のための資料とすることは容易であるし、過去の状況についても、その把握に困難があるものではない」と述べ、「処分行政庁の側は、単に申請者側の主張立証を争えば足りるものではなく、積極的な主張立証が要請されているというべきである」とした。

(2) 供述及び証拠の信用性、難民審査参与員のあり方、難民認定申請までの時間

控訴人の供述の信用性について、裁判所は、主要な部分における一貫性を重視し、食い違いがあるようにみられるところについても、「質問の仕方、通訳の仕方、まとめ方によって異なり得るものであるから、信用性を失わせるものではない」とした。証拠として提出した文書の信用性が直ちに供述全体の信用性を左右するものではないとし、またその作成事情を検討した上で信用性があると判断した。

控訴人について難民認定に関する意見を提出したと考えられる難民審査参与員が「私たちは、ネパールの件を何件も担当していますが、この種の仕事は極めて一般的ですし、さらに言えば、これまで経験したケースと比べると、被害の度合いは極めて低い」という発言をしたことについて、裁判所は「難民審査参与員がこのような発言をすることは、法務大臣の難民の認定に関する処分について疑義が生じかねないものであって、難民条約及び難民議定書の締約国の難民認定に関する姿勢としても到底望ましいものとはいえない」と指摘した。

控訴人が、本件難民認定申請をしたのは、本邦に入国してから約10年9ヶ月が経過してからで、その間、関係官署に庇護を求めることなく、不法就労を行って得た収入をネパール在住の母に送金していた。この点について、裁判所は、「控訴人は、難民認定申請について知らなかったものであり、

……難民認定申請について教えられると、自ら名古屋入管に出頭し、不法残留の事実を申告するとともに、本件難民申請をしたのであって、不自然でもないし、不可解でもない」とした。

(3) 控訴人の難民該当性

「控訴人は、マオイストの行動に同調できず、マオイストに加わることはできないという点において、確たる政治的意見を有しているものであり、マオイストは、控訴人がマオイストに参加しないことについて、控訴人を連行した上、脅迫、強要を行い、控訴人は、このような状況から免れるためにネパールを出国した」。「本件難民不認定処分がされた平成23年当時において、控訴人が、ネパールに戻れば迫害を受けるおそれがあると考えることにはいずれも合理性があり、これは客観的にみて耐え難い状況であって、通常人が控訴人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」。

迫害主体と国籍国の保護について、被控訴人が「難民に該当すると認められるためには、迫害の主体が国籍国の政府そのものであるか、そうでない場合には、政府が当該迫害を知りながらこれを放置ないし助長するような特別の事情が必要」と主張したことに対して、裁判所は、「上記特別の事情とは、……迫害の主体が公然かつ広範囲に迫害行為を繰り返し、政府がこれを制止し得ず、制止し得る確実な見込みもない場合も含まれると解すべき」とした。その上で、控訴人がネパールを出国し、本邦に入国した平成12年当時、及び、本件難民不認定処分がされた平成23年当時、「マオイストは公然かつ広範囲に迫害行為を繰り返していたにもかかわらず、ネパール政府は、これを制止し得ず、制止し得る確実な見込みもなかった」ことを裁判所は認めた。

以上により、控訴人は、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、国籍国の保護を受けることができない者であるから、難民に該当するとして、裁判所は、本件難民不認定処分は違法であり、取消しを免れないと判示した。

2 本件在特不許可処分の適法性について

裁判所によれば、「控訴人は、難民に該当するから、本件在特不許可処分は、控訴人が難民に該当しないとの誤った前提に立つものであり、処分

行政庁（名古屋入管局長）の裁量権の範囲を逸脱し、かつこれを濫用する違法なものであり、無効である」。

3 本件退令発付処分の適法性について

「控訴人は、難民に該当するから、控訴人をネパールに送還することは許されず、ネパールを送還先としてされた本件退令発付処分は無効である」と裁判所は判示した。

判例の解説

一 難民該当性の立証責任及び立証の程度について

原判決では、難民該当性の立証責任について、「『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、いわゆる授益処分であることをも勘案すると、申請者側（原告）にある」としていた。また、立証の程度についても、行政事件訴訟に関しては、行政事件訴訟法7条に定められた事項については民事訴訟の例によるとあることから、「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」とした。難民該当性の立証責任は申請者が負っており、立証の程度は「高度の蓋然性」が相当という原判決の立場は、日本の裁判所の一般的な理解であるが¹⁾、本判決は、難民の保護が単なる恩恵ではないこと、及び申請者による難民該当性の立証の困難さを理由に、立証責任及び立証の程度について修正を加えている。すなわち、本判決では、難民該当性の立証責任が申請者だけでなく、処分行政庁（法務大臣）の側にも「出国時及び処分時の国籍国の具体的な政治情勢や治安情報」等について認められるとし、立証の程度についても緩和している。さらに本件の注目される点は、これらの判断にあたって、裁判所がUNHCR「難民認定基準ハンドブック」（2008年版）を括弧書きではあるが引用し、積極的に参照していることである。実際、本件で裁判所が示した立証責任のあり方や立証の程度は、裁判所自身が引用したUNHCRハンドブックの要請にかなうものとなっている。なお、本判決に類似した事案を扱った名古屋高判平28・9・7においても、同様の論理構成で、立証責任の分担と立証程度の緩和が認められている²⁾。

これまで日本の裁判所では、UNHCRハンドブックに法的拘束力が認められないことを主な理由として、そこで要請される立証責任の分担や立証基準の緩和の受諾を多くの場合、拒んできた。このような日本の裁判所のあり方は、締約国がUNHCRと協力すべきことを求める難民条約35条や、UNHCRハンドブックが十分な説得力と権威をもち、イギリス・オーストラリア・カナダ等、多くの締約国で判断の基礎とされていることを理由に、批判を受けてきた³⁾。本判決で裁判所は、UNHCRハンドブックの法的拘束力について言及することなく、それを積極的に参照して、立証責任の分担や立証程度の緩和を認め、さらに難民審査参与員のあり方を論じた箇所においても、括弧書きにてUNHCRハンドブックを引用しており、注目される。

二 難民該当性

1 信憑性評価について

本判決は、控訴人の供述や証拠の信憑性評価についても、原判決と異なる判断を行った。原判決は、マオイストから脅し文句が入った手紙を受け取った場所や時期、手紙の内容について、脅迫を受ける際に銃を突き付けられたか否かという点について、控訴人の母がマオイストに献金した時期、金額、支払った回数について、供述が変遷していることは不自然であると指摘した。また、証拠として提出された2つの文書について、いずれの文書にも政治運動の事情により控訴人が来日した旨の記載がされているが、控訴人はネパールで政治運動を行ったことがないと言っており、その内容に事実との食い違いがあること、またそのうち1つの文書には、控訴人が来日した日付にも誤りがあることを指摘して、これらの文書の信憑性に疑問を呈した。さらに、これらの文書の作成名義人が異なり、発行日にも約4ヶ月の間隔があるにも関わらず、本文の記載内容がほぼ同じである点で不自然であることも指摘し、その信憑性を認めなかった。

これに対して、本判決は、「控訴人が述べているマオイストからの接触や、連行され、脅迫、強要を受けたという点については、主要な部分において一貫しており、不自然ではなく、誇張等もうかがわれず、……当時のネパールにおけるマオイストの活動状況にも合致し、十分に信頼できるも

のである」と判断した。裁判所は、主要な部分の一貫性を重視し、供述の食い違いについても、質問や通訳の仕方、まとめ方によって異なりうるから、信憑性を失わせるものではないとしている。さらに本判決は、証拠として提出された文書の信憑性が直ちに全体の信憑性を左右するものではないことを指摘した上で、2つの文書の作成者は、控訴人の母が述べることに基づいて作業を行ったのであり、記載内容がほぼ同じでも不自然ではないとし、作成事情を検討してその信憑性を認めた。なお名古屋高判平 28・9・7 では、証拠として提出された文書が「控訴人ないしその親族の求めるまま作成された可能性は否定できず、これらをもって控訴人がマオイストから脅迫等された事実の裏付けとなるとはいえないものの、控訴人の上記供述の信用性を直ちに否定するものとはいえない」としており、証拠の信憑性に疑問を呈しつつ、それにより供述の信憑性まで否定されないことを示した。

この点、UNHCR は、申請者がトラウマになるような経験のため、あるいは時間の経過や過去の出来事の激しさから、事実の詳細のすべてを想起したり、正確に詳述したりすることができない場合があることを認め、「期日のすべてや細かな事項を想起または提示できないことや、重要でない些細な矛盾、本質的でない部分の曖昧さ、あるいは核心的でないところの不正確な供述は、信憑性の最終的な評価の段階で考慮することはできるが、決定的な要因として用いるべきではない」と述べていた⁴⁾。本判決の信憑性評価に関する立場は、UNHCR の考え方に沿うものといえる。

2 灰色の利益論

UNHCR ハンドブックは、迫害から逃れるため、ごくわずかな必需品のみを所持して到着する申請者の状況に鑑みれば、難民該当性のすべてを立証できないこともやむを得ないとして、「申請者の説明が信憑性を有すると思われるときは、反対の十分な理由がない限り、申請者は灰色の利益 (benefit of the doubt) を与えられるべき」と記載する⁵⁾。灰色の利益論の具体的内容は一義的に明らかとはいいがたいが、UNHCR の別の文書では次のように説明されている。「難民としての地位の申請においては、あらゆる事実の主張を真実であると審判者が完全に確信する程度までの事実の証明が申請者には必要ないため、申請者の主張し

た事実に審判官が疑いの要素を抱いていることが通例であろう。申請者の話が全体的に一貫しており、説得力がある (plausible) と審判者が判断した場合には、いかなる疑いの要素も当該申請を損なうべきではない。つまり、申請者は『灰色の利益』を与えられるべきである⁶⁾。

本判決及び名古屋高判平 28・9・7 では、UNHCR ハンドブックの上記箇所への言及は行われなかった。しかし先にみたとおり、これらの判決は、控訴人の供述の中に変遷がみられる部分がある場合にも、主要な部分においては一貫性が認められるとして信憑性を肯定し、さらに証拠として提出された文書の信憑性が直ちに全体の信憑性を左右するものではないことを明確にしている (特に後者判決は、証拠の信憑性に疑問を呈しつつ、そのことにより供述の信憑性まで否定されないとした)。これらの点からすれば、これらの判決は、実質的に灰色の利益論を採用したと評価できる⁷⁾。

●—注

- 1) 難民認定における日本の裁判所による立証責任や立証基準の批判的考察として、坂元茂樹「日本の難民認定手続における現状と課題——難民該当性の立証をめぐって」松井芳郎ほか編『グローバル化する世界と法の課題——平和・人権・経済を手がかりに』(東信堂、2006年) 389~434頁。
- 2) 平成28年(行コ)第2号難民不認定処分取消請求控訴事件 (LEX/DB25543795)。
- 3) 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。
- 4) UNHCR (駐日本事務所)「難民申請における立証責任と立証基準について」(1998年)。
- 5) UNHCR 駐日本事務所『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)』(2008年) 196項。
- 6) UNHCR・前掲注4)資料。
- 7) 灰色の利益論のいう申請者の利益を実質的に考慮したと考えられるケースについて、鈴木雅子「日本における信憑性評価の現状とその課題」『日本における難民訴訟の発展と現在』(現代人文社、2010年) 211~215頁、竹内真理「難民条約——難民の国際的保護」法教423号(2015年) 118~119頁、中坂恵美子「難民該当性の判断において供述の信憑性を認めた事例」新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-090381454 (Web版 2017年2月10日掲載) 参照。