

裁判所により難民不認定処分が取り消された者の難民該当性判断

【文 献 種 別】 判決／東京高等裁判所
 【裁判年月日】 平成 30 年 12 月 5 日
 【事 件 番 号】 平成 30 年（行コ）第 228 号
 【事 件 名】 難民不認定処分取消等請求控訴事件
 【裁 判 結 果】 棄却
 【参 照 法 令】 難民条約第 1 条 A (2)、第 1 条 C (5)
 【掲 載 誌】 判例集未登載

LEX/DB 文献番号 25562637

事実の概要

X（原審・原告、控訴審・被控訴人）は、スリランカ国籍の男性であり、同国のタミル系住民である。X は、2006 年 9 月に日本に不法入国したことから、退去強制手続が開始され、退去強制令書が発布された（本件退去処分）。X は、同年 10 月に、法務大臣（Y。原審・被告、控訴審・控訴人。なお、Y は場合により国を示す。）に対して難民認定申請をしたが、Y は、同年 11 月 9 日付けで X を難民と認定しない処分（本件前不認定処分）を、11 月 13 日付けで在留特別許可を行わない旨の処分をし、後日 X に両処分を通知した。X は、難民不認定処分に対する異議申立をしたものの、Y は 2007 年 5 月に異議申立の棄却決定をした。

X は、2007 年 8 月に、大阪地裁に対し、難

民不認定処分の取消しと本件退去処分の無効確認を求める訴えを提起した。同地裁は、2011 年の判決で、X が難民に該当するとして、本件前不認定処分を取り消し（前訴判決）、これが確定した。前訴判決の要点は、次の通りである。X は、スリランカにおいて会社を経営していたところ、本件前不認定処分時、スリランカでは政府軍と「タミル・イーラム解放の虎（Liberation Tigers of Tamil Eelam）」（LTTE）とが内戦状態にあり、スリランカ北部及び東部出身のタミル人は、政府軍や LTTE、民兵組織などによって嫌がらせや脅迫、逮捕、監禁、拷問、拉致、殺害などを受ける危険があった。X 個人についても、LTTE から尋問を受け、協力を求められ、また、警察からも事情聴取を受けるなどしていた。X は、本件前不認定処分時において、X がスリランカ北部出身のタミル人であること、及び LTTE から協力を求められていたことなどから、スリランカに帰国すれば、政府又はその支援を受けている武装集団から、LTTE の協力者との疑いをもたれ、連行・殺害されるおそれがあると考えたとしても不合理ではない。前訴判決は、こうして、X が、本件前不認定処分当時、難民条約・難民議定書にいう難民に該当するとした。

Y は、前訴判決の確定後の 2011 年 12 月、スリランカ情勢の改善を理由に、X に難民不認定処分を再度行い（本件再不認定処分）、また、X の異議申立も棄却した（本件異議棄却決定）ため、X は、東京地裁に対して、本件再不認定処分の取消しと難民認定の義務付けを求めて（後に本件異議申立棄却決定の無効確認の請求を追加）提訴した。

原審における争点は、①本件再不認定処分の適

年（平成）	月	日	事 項
1960			原告・被控訴人（X）出生（スリランカ国籍。同国北部ジャフナ出身）
2006（18）	9	17	X：不法入国（有効な旅券等の不所持）
		19	被告・控訴人（法務大臣＝Y）：退去強制令書発付（本件退去処分）
	10	2	X：難民認定申請
	11	9	Y：難民不認定処分（本件前不認定処分）
		13	Y：在留特別許可を行わない旨の処分
2007（19）	12	1	Y：難民不認定処分を通知、X：同処分に対する異議申立
	5	8	Y：同異議申立棄却決定
	8	3	X：退去強制令書発付処分取消等請求訴訟提起（大阪地裁）
2011（23）	3	30	大阪地裁判決（X 勝訴・確定）（本件前訴判決）
	12	5	Y：難民再不認定処分（本件再不認定処分）
		12	Y：同処分通知、X：異議申立
2015（27）	4	17	Y：異議申立棄却決定（本件異議棄却決定）
	8	28	X：難民不認定処分取消等請求訴訟提起（東京地裁）
	7	5	東京地裁判決（X 勝訴）（原審判決）
2018（30）	18		Y：控訴
	12	5	東京高裁判決（X 勝訴）（本件判決）（確定）

法性、②本件異議棄却決定の適法性、③本件義務付けの訴えの適法性（本案前の争点）及び本案要件充足性である。原審判決は、Yが再度の難民不認定処分をするためには難民条約第1条C(5)（終止条項）に該当することを要し、その該当性の立証責任は控訴人が負うところ、Xの終止条項該当性を認めることはできず、なお難民に該当するとして、Xの請求のうち、本件再不認定処分の取消し及び難民認定の義務付けを求める部分を認容し、本件異議棄却決定の無効確認請求に係る訴えについては、訴えの利益を欠くものとしてこれを却下した。原審における事実認定の要点は上記前訴判決と同様であるが、原審は、これを前提として、スリランカの内戦が終結した2009年5月以降、その治安状況は改善傾向にあるが、他方、タミル人であってLTTEとの関係が疑われる者については、なおも政府による拘束や拷問の危険にさらされていたことを否定できず、かかる状況は、本件再不認定処分時（2011年12月5日）においても継続していたとした。

判決の要旨

本件の争点は、(1) 本件再不認定処分の適法性（①難民に該当することを理由に、難民不認定処分の取消判決が確定している外国人について、再度、難民不認定処分をする場合に、終止条項に該当することを要するか否か、及び②本件再不認定処分時における終止条項の要件該当性）及び(2) 本件義務付けの訴えの本案要件充足性である。

1 争点(1)について

(1) 本件における終止条項の適用の可否

入管法における「難民」とは、難民条約・議定書の適用を受ける難民をいうところ（入管法2条3号の2）、難民条約1条A(2)及び難民議定書1条の各規定においては、締約国における難民認定手続を要件とすることなく、難民条約1条A(2)所定の実体的要件を満たせば難民条約を適用する旨を定めているのであって、難民条約上の難民とされるためにはYによる所定の手続に基づく難民認定を経る必要がある旨のYの主張は、入管法の明文の規定と整合しない。従って、日本の法制度において、難民に該当することを理由に、難民不認定処分の取消判決が確定している外国人は、難民条約上の難民であることが公権的に確認されて

いることとなり、Yもこれに拘束されるのであるから、その後の事情の変更を理由としてYが難民不認定処分をしようとする場合には、終止条項により難民条約の適用の終止の可否を判断しなければならない。

(2) 本件再不認定処分時における終止条項の要件該当性

スリランカでは内戦終結後も軍・警察・情報部門により、単なる取締りを超える恣意的な拘禁や拷問などが行われており、政府当局等からLTTEの協力者との疑いをもたれている具体的な可能性があるXは、本件再不認定処分当時、終止条項に該当する者と認めることはできず、なお難民に該当する。従って、本件再不認定処分は違法である。

2 争点(2)について

本案要件充足性については、現時点における終止条項該当性が問題となる。終止条項該当性を判断する際には、①本国における変化の根本的な性格を慎重に評価し、難民の地位の付与を正当化する状況が消滅したことを客観的にかつ立証可能な方法で確かめなければならず、また、②変化が根本的、安定的かつ永続的な性格のものであるかを、特にUNHCRを含め関連する専門的機関から得られた情報に基づき評価しなければならない。

スリランカで政府軍とLTTEとの戦闘が終結した2009年5月から現在まで9年余り、2011年12月の本件再不認定処分時からでも6年余り経過し、その間にスリランカの政治情勢やLTTE元関係者らの一般的処遇は改善している。しかし、現時点（2018年10月15日）までのこれらの改善等を考慮したとしても、政府当局等からLTTEの協力者であるとの疑いをもたれている具体的な可能性があるXについて、根本的、安定的かつ永続的に、迫害を受けるおそれが消滅したことが客観的にかつ立証可能な方法で確かめられたとはいえず、Xの終止条項該当性を認めることはできない。従って、Xは現時点においても難民条約上の難民に該当し、Yは難民認定をすべきである。

3 結論

Xの請求のうち本件再不認定処分の取消し及び難民認定の義務付けを求める部分は理由があり、本件異議棄却決定の無効確認請求に係る訴えは、訴えの利益を欠くものとしてこれを却下すべきである。これと同旨の原判決は相当であって、本件控訴は理由がないから、これを棄却する。

判例の解説

一 本件裁判の争点と当事者の主張

控訴審で争点となった諸点は、この裁判全体（本件前訴判決、原審判決及び本件判決）で問題となってきたものであるが、X及びYの主張を簡単にまとめておこう。まず、Xの主張は次のようである。①Xは裁判所の判決により難民として認定されたのであり、その地位を終了させる根拠は難民条約第1条C(5)のみである。②終止条項が定める諸要件を充たすかどうかを立証する責任はYにある。③仮に終止条項の適用がないとしても、Xは裁判所により難民と認定されたのであるから、Xの難民非該当性の立証責任はYにある。④スリランカにおいて、Xに対する迫害のおそれがあるような基本的変化はない。

Yは次のように主張する。①日本において難民認定権限があるのはYであり、取消判決の拘束力によっても、難民認定手続に基づく難民認定と同じ効果はない。②難民条約上、終止条項は、難民として認定された者に関する条項であるから、Xには終止条項の適用はない。③仮に、その適用があったとしても、スリランカの状況の本質的変化に伴い、終止条項の要件を充たす。

これら諸点について、次の順で検討する。裁判所による難民不認定処分の取消判決の効果（下記二～三）、終止条項の適用の有無（下記四）、終止条項該当性判断（下記五～六）である。

二 裁判所による難民該当性判断

難民認定は、日本の法令上、Yの権限事項であり、その他の機関が難民認定をなし得る旨を定めた規定などはない。それでは、難民認定は、その性格や判断の内容上、Yのみがなし得るのか？

結論をいえば、難民認定は裁判所によっても行い得る行為であるといえる。その理由は、第1に、難民認定は、難民の定義に該当するか否かを確認する行為とされ、Yの裁量的判断事項ではないことがあげられる。難民の定義は、難民条約に詳細に定められている。第2に、難民認定行為は、迫害を受けるおそれがあると主張される国・地域の状況に関する専門知識を要する行為ではある。しかし、そのために用いられる資料は、Yその他の官庁が独占的に保持するものとはいえない。実際、裁判などの場で当事者から提出される証拠資

料その他は、おおむね重なっていることも多い。さらに、第3に、難民不認定処分をめぐる裁判は、他の争点が問題となる場合を除いて、難民該当性に関するものであるから、裁判所は、その職責として難民該当性を判断しなければならないし、判断してきた。第4に、裁判所が難民不認定処分を取り消した場合には、行政事件訴訟法（行訴法）第33条1項及び2項により、Yは、裁判所の判断に拘束され、判決の趣旨を滅却する判断はできない。また、2004年の行訴法改正により、義務付け訴訟が明文により認められている。

従って、裁判所による難民不認定処分の取消しや難民認定を義務付ける判決は、これを「裁判所による難民認定」と称し、裁判所に難民認定権限があるとすることも、さほど奇妙なことではない。

三 裁判所による難民該当性判断の効果

このようにみれば、Yは、難民不認定処分が違法とされ、難民該当性が認められた者を難民として取り扱わなければならないというべきである。この点、本件判決を受けて、法務省入管局は、2019年1月21日付けの「難民に該当することを理由に難民不認定処分取消判決が確定している外国人に係る難民該当性の評価について（通知）」と題する、地方入管難民調査担当宛宛「事務連絡」において、次のように述べている。

「本件判決の内容を踏まえ、難民に該当することを理由に難民不認定処分の取消判決が確定している外国人に対し、当該判決確定後に改めて難民認定手続を行う場合には、当該判決の確定をもって、当該処分時における当該外国人の難民該当性（難民条約第1条A(2)に該当する難民）については既に公権的に確認されていることを前提として、当該処分後の事情の変更によって、難民条約第1条C（終止条項）に該当するか否かを検討し、終止条項に該当しない場合には、速やかに難民として認定するよう取り扱われたい（再度の処分時において改めて難民条約第1条A(2)に該当する難民であるか否かの確認は不要）」（4～5頁）。

この通知は、難民該当性が裁判所により「公権的に確認されて」いるから、改めてその判断をし直すことはせず、終止条項に該当しない場合には、「速やかに」難民認定をするよう求める。実質的には裁判所による「難民認定」を認めたものと考えることができる。

四 終止条項の適用の有無

難民条約上、難民たる地位を喪失させる根拠条文の1つが難民条約第1条C(5)である。一般に、難民たる地位は、その必要がある限りにおいて認められるものであり、その必要性が消滅する場合が終止条項の各規定である。終止条項は、大別して2つに分けることができる。第1は、第1条C(1)～(4)が定める場合であり、任意に国籍国の保護を再び受けているなど、個人の事情による場合である。第2は、第1条C(5)及び(6)が定める場合であり、国籍国又は常居所国における客観情勢が変化し、迫害を受けるおそれが消滅したが故に、難民として保護する必要性がなくなる場合である。本件は、国籍を有する場合であるため、以下、第1条C(5)のみを検討対象とする。

第1条C(5)本文は、「難民であると認められる根拠となった事由 (the circumstances in connection with which he has been recognized as a refugee) が消滅したため、国籍国の保護を受けることを拒むことができなくなった場合」と規定する。

裁判所は、Xの難民該当性が公的に確定をしているという。それは、本件裁判(前訴判決、原審及び本判決)において裁判所が一貫して認めてきたことである。難民該当性が認められた者に難民の地位を喪失させる根拠となるのは難民条約第1条C(5)のみであるから、終止条項が適用されるとする判断はごく自然である。

五 終止条項該当性の立証責任

原審は、終止条項が定める各要件に該当し、難民たる地位を喪失することを立証する責任はYにあるとし、本件判決もこれを否定しない。UNHCRによれば、終止条項により難民たる地位を喪失させる場合には、終止条項が定める要件を充たすことを立証する責任は庇護国側にある(HCR/GIP/03/03, para. 25(ii))。少なくとも、裁判所によって難民該当性を認められた者は、今後Yによる難民該当性判断を改めて行う必要はないから、終止条項該当性の立証責任は、Yにあるとしても不合理はない。

六 終止条項該当性

終止条項による難民の地位の喪失には、難民個人の同意などは必要ない。それ故、終止条項がルールに適用されると、難民の生命・身体に危

険が及ぶおそれがある。そのため、終止条項該当性の判断は厳格かつ慎重になされなければならない(HCR/GIP/03/03, para.7, EC/47/SC/CRP.30, para.8)。終止条項を適用するためには、一般に、本国における状況の変化が、根本的で、継続的かつ効果的なものでなければならない(EC/47/SC/CRP.30, para.19)。すなわち、①状況の根本的变化、②当該変化の継続性、及び③保護の回復が必要とされる。

①は、典型的には、敵対行為の終結や政治体制の一新、和平・安定の状況の回復などがある(EC/47/SC/CRP.30, para.11)。また、②については、変化が生じた後12ヶ月や18ヶ月の期間の継続が必要とされる場合が多い。もちろん、状況は多様であり、これは最低限の目安にすぎず、UNHCRの近年の事例では、変化の後4年から5年程度の期間が必要とされるという(EC/47/SC/CRP.30, paras.21-22)。さらに、③については、難民が本国において効果的で、利用可能な保護を受けることが必要である。それを示すものとして、本国における一般的な人権状況があり、例えば、生命に対する権利、身体的自由、拷問等の禁止、公平な裁判、表現や宗教の自由の保障などが重要となる(HCR/GIP/03/03, paras.15-16)。ただし、一般的な人権状況に改善がみられたとしても、個人をとりまく事情の変化の有無の検討も必要である。

本件判決は、終止条項の適用基準として、難民の地位を付与することが必要とされる「状況が消滅したことを客観的にかつ立証可能な方法で確かめなければならない」、又は「変化が根本的、安定的かつ永続的な性格のものであるか」を専門的情報に基づき評価しなければならないという。終止条項該当性の判断基準として、上記のUNHCRの指摘と基本的に同じであり、妥当である。また、判断の基準時の点からは、義務付け訴訟である本件場合には、控訴審の口頭弁論終了時(2018年10月15日)までの状況が問題とされた。

出身国・地域の事情は、時々刻々と変化する可能性があるから、その評価は必ずしも容易ではない。ただ、実際問題としていえば、Xをめぐる状況が客観的にみて明白に改善されていればともかく、Xに終止条項が適用され、かつ、終止条項該当性の立証責任がYにあるとされた時点で、X側に有利な論理展開となることは当然の成り行きであったともいえよう。

大阪大学教授 村上正直