

ミャンマー・カチン族出身者の難民該当性

【文献種別】 判決／東京地方裁判所
【裁判年月日】 令和2年3月10日
【事件番号】 平成29年（行ウ）第166号
【事件名】 難民不認定処分取消等請求事件
【裁判結果】 請求認容
【参照法令】 難民の地位に関する条約1条等
【掲載誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25583979

東北医科薬科大学講師 加藤雄大

事実の概要

本件は、ミャンマー国籍を有するカチン族の女性である原告が、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」）61条の2第1項の規定により難民認定の申請をしたところ、法務大臣から難民認定をしない処分（以下「難民不認定処分」）を受け、東京入国管理局長から入管法61条の2の2第2項による在留特別許可をしない処分（以下「在特不許可処分」）を、東京入管主任審査官から退去強制令書の発付処分（以下「退令処分」）をそれぞれ受けたことから、それらの処分はいずれも原告が難民であることを看過した違法なものであるなどとして、難民不認定処分の取消しと難民認定の義務付け、在特不許可処分と退令処分の無効の確認を求めた事案である。

判決の要旨

請求認容（なお、本判決は、後の控訴審判決（20年12月17日）によって取り消され（後述）、上告の申立てがされている）。

1 原告の難民該当性の有無**(1) 規範定立：難民の意義等**

入管法2条3号の2に定義される「難民」とは、「難民の地位に関する条約」1条または「難民の地位に関する議定書」1条の規定により同条約の適用を受ける者である。特に、その規定にいう「迫害」とは、『通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす攻撃ないし圧迫であって、生命又は身体の自由の侵害又は抑圧を意味するもの』と解するのが相当であり、「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った主観的事情のほか、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と解される」。その立証責任は、「入管法61条の2第1項の文理のほか、難民認定処分が授益処分であることなどに鑑み、原則として難民認定申請をしている外国人にあると解すべき」である。

(2) 認定事実：一般的情勢

「カチン族は、ミャンマーに多数存在する少数民族の一つであり、ミャンマーのほか国境を接する中華人民共和国及びインドにも存在するが、ミャンマーでは、主に北部のカチン州全域及び東北部のシャン州の北部山岳地域に居住している。「現在、約9割がキリスト教徒となっている」。

1961年、多数民族ビルマ族による仏教の国教化の動きに反発し、カチン族は、カチン州の分離独立を目指す「カチン独立機構」（KIO）とその軍事部門である「カチン独立軍」（KIA）を創設した。「武装レジスタンスはカチン族の居住地全域に広がり、KIO等は急速に規模を拡大し、[...]ミャンマーで最も強力な反政府勢力の一つに成長し」ていった。1988年に樹立された軍事政権は「カチン州及びシャン州のKIO等の拠点に対し大規模な軍事作戦を展開するとともに、カチン族の強制移住等を行い、これらにより追い詰められたKIO等は、1994年、ミャンマー政府との間で停戦協定を結んだ」が、国軍が2011年6月に停戦協定を破棄したことで「KIO等との戦闘が再び激化した」。2015年には少数民族武装集団の一部と

の間で停戦協定案が合意されたものの、「その後も、KIO 等との間では戦闘が続き、2016 年 12 月には国軍により KIO 等の基地に対する大規模な集中軍事攻撃が行われた」。

国連人権理事会特別報告者や国連ミャンマー独立国際事実調査団の報告は、停戦協定が破棄された後の民間人を標的とする軍事行為や、放火を含む破壊行為、略奪行為、女性に対する性的暴力等が行われているほか、ミャンマー国軍の敵対勢力を支持した疑いのある者に対して拷問や虐待、法的手続によらない抑留等と指摘している。

(3) 認定事実：個別的事情

「原告の父方の親戚には、KIO 等の関係者が複数存在し」ていた。「その 1 人は KIA の中將や KIO 中央委員会の副議長を務めるなど、50 年にわたって KIO 等に所属した人物であり、その妻は、カチン女性協会 (KWA) 及び在タイ・カチン女性協会 (KWAT) の創設に関与した人物である。もっとも、公務員であった原告の父 [...] は、このような親戚関係を隠して生活しており、原告に対しても、親戚に KIO 等の関係者がいることを口外しないように指導していた」。

原告自身は、ミャンマーで、ヤンゴン大学を卒業し、輸出入会社に勤務したほか、コンピュータの専門学校に通うなどしていた。2000 年に日本に入国し、仙台市の日本語学校に通学した後、東京都内のビジネススクールで経営学を学んだが、学費が払えなくなり退学し、それ以後は 2003 年の在留期限を超えて不法残留し、居酒屋で働くなどしながらミャンマーに暮らす家族に仕送りをしていた。

入管法違反により逮捕される 2006 年までの間に原告が加入したカチン族のグループが、「ミャンマー国軍と KIO 等との内戦によって親を亡くした孤児や貧困者のための経済的支援（特に通学のための支援）を目的とした活動を行っていたほか、ミャンマーが軍事政権下にあったときには、他の団体と共にミャンマーの民主化を求める反政府デモに参加するなどの政治活動を行っていた」。

原告のデモへの参加が確認できるもののうち「少なくとも 20 件は、ミャンマー大使館前で歩道に沿って横一列に並ぶという態様で参加したもので、その様子を大使館職員等が写真撮影することなどにより個人の識別が容易にできるもの」である。これらのデモで主催者側等により撮影され

た写真は、ウェブサイトや機関誌に掲載されており、その中には「原告の姿が識別できるものも含まれている」。

加えてミャンマーで牧師をしていた原告の兄の 1 人が 2008 年に宛てた手紙には、サイクロンが上陸し、甚大な被害をもたらしたことから、被災地を訪問した後、近所の教会員らに募金を求めたとき、被災して死亡した者が埋葬すらされておらず、生き残った者への支援も行き届いていないと説明したことが、軍事政権につながる者から政府対応を批判するものと受けとられ、暴行を受けた旨が書かれていた。

その手紙によれば、「暴行を加えた者は原告が本邦で政治活動をしていたことを知っていたとされているところ、[上記] 反政府デモへの参加状況やウェブサイト等への掲載状況に照らせば、原告が本邦で反政府デモに参加していることがミャンマーの軍事政権やその関係者に把握され、[...] 暴行を加えた者が知るところとなっていた」。

(4) 小括：原告の難民該当性の有無

以上のように、原告は、2007 年頃までには、ミャンマーの軍事政権やその関係者から本邦でカチン族のグループのメンバーとして反政府デモに参加していることを認識されており、本件不認定処分がされた 2014 年の時点でも、ミャンマーに帰国すればミャンマー国軍またはその関係者から拷問や虐待、抑留等の迫害を受けるという恐怖を抱くに足りる客観的な事情を有していたと認められるから、難民に該当する。したがってまた、本件難民不認定処分は違法であって取り消されるべきものであり、かつ、入管法の規定からそうすべきことが明らかであると認められる（行訴法 37 条の 3 第 5 項）から、法務大臣は、原告を難民と認定する処分をすべきである。

2 本件在特不許可処分の無効事由の有無

原告につき難民認定をしない旨の本件不認定処分は違法であって取り消されるべきものであり、原告については難民認定がされるべきであったのであるから、本件在特不許可処分はその前提を欠くものであり、無効である。

3 本件退令処分の無効事由の有無

本件退令処分がされた時点において原告は既に難民であったというべきであり、迫害のおそれのある国であるミャンマーへ向けて送還する旨の本件退令処分は無効である。

判例の解説

一 控訴審判決との異同：あるいは認定事実の変更点

本判決は、上述したとおり、控訴審により取り消されている。ただし、控訴審判決も、第一審判決の「難民の意義等」（上記1(1))の部分はそのまま引用しており、原判決取消しの理由は、認定事実における特に次の2点の変更にかかる。

第1に、個別的事情（上記1(3))について、兄からの手紙の原文にない文章がその訳出に際して補充して書き込まれていた事実が控訴人により指摘され、被控訴人もこの事実を認めたことである。書き足された部分には、「お前の妹が日本で政治活動していることを知らないと思っているのか、お前の妹が送ってきた金で支援しに行き政府の悪口を言っているのだろう」とあった。

もっとも、控訴審判決も、手紙の文中に、次の記載があった事実は認定している。

「[...] 私は宗教関係の仕事をしなが、5月に発生したサイクロン・ナルギスの被災地へ救援のために出かけました。ラプッターやクインチャンゴンなどへです。彼らは悲惨な状況にありました。それでその場所から家に戻った後で、そこで状況を村人や同じ宗教の人びとに自宅で伝えました。そのように話したことを[軍事政権の関係者]たちに知られてしまいました。そのためこの手紙を書いているのです。力を振り絞って書いています。彼らは、『サイクロンが上陸したことと国民投票を行なったことは関係がない。なにもおまえが言いふらす必要はない。死体がちゃんと埋葬されていないのも彼らの運命だからだ。政府が救援を行わないという発言は、政府を批判する行為だ。そのように発言することは、国民の安定を脅かすことに他ならない。それは政府に対するおまえたち家族全員の反逆行為だ。我々の党が存在するかぎり、おまえの弟妹がミャンマーに帰ってくることは不可能だ。帰って来られると思うのなら帰って来い。死体すら見つかると思うな。』と言って夜通し殴られました。[...]」。

他面から捉えれば、控訴審は、この文面を事実として認定した上で、迫害を受けるおそれの存在を否定している。その解釈にあたり、控訴審は、「『我々の党が存在するかぎり、おまえの弟妹がミャンマーに帰ってくることは不可能だ。帰っ

て来られると思うのなら帰って来い。死体すら見つかると思うな。』などの発言があったとの記載があったものの、同発言は、[被控訴人の兄]の言動に対する脅し文句であって、加害者から、被控訴人の日本における活動を非難する旨の発言があったとの記載はない」と論じている。

第2に、第一審判決に言及されない2016年以後のミャンマーの一般的情勢（上記1(2))であり、国際連合ミャンマー独立国際事実調査団による2018年の報告(A. HRC. 39. CRP.2, paras.110-111)が補足された。その報告中の記載（「報告された違反行為の多くは、武力紛争の一部の当事者、主にミャンマー軍によって、天然資源の開発やプロジェクト開発という状況の中で実行されている。」(ibid., para.111)等)に依拠し、控訴審は、原審の一般的情勢に関する認定をおおむね維持しつつも、「ミャンマー国軍が行った武力攻撃は、これら地域における天然資源の取得等を目的とした局地的なものにとどまるという見方があり、ミャンマー政府ないしミャンマー国軍がカチン族等の少数民族の迫害を目的として武力攻撃又は人権侵害を行っている」と認めるに足りる証拠はない。したがって、被控訴人がカチン族のキリスト教徒の女性であることのみから、迫害を受けるおそれがあるとはいえない」と論じている。

このようにして、控訴審は原審を覆した。

二 「難民の意義等」

1 「個別的把握要件」と国家間条約

第一審判決と控訴審判決の双方に採られる「難民の意義等」の解釈は、従来の日本の判例を踏襲しており、難民該当性判断を考える出発点とされるものである（「迫害」の定義につき、東京高判平21・4・15判時2067号22頁等）。ただ、特にその「等」に含まれる立証責任論に争点がひそむ。ここに採られる立証責任論を延伸し、しばしば規範とも事実ともつかない装いで主張・判断に忍び入れられる「個別的把握要件」が、関連国際条約の解釈を日本独自のものに変えてきたからである。

「個別的把握要件」とは、「『迫害を受けるおそれがある』というためには(本国政府等)迫害の主体からその客体が氏名や容姿等を個別的に把握されていなければならない」との考えを指す。本件第一審判決は、上記「小括」にこの前提を隠しており、控訴審判決は、より直截的にこれに依拠

している(2(4)イ(イ))。難民認定処分が単なる授益処分に留まるのであれば容れられる余地もあるが、他面では国家間条約の適用であり、国家間条約に規律される事項には、申請者の利益とはまた別に、2以上の国家が合意した目的を有する。

この点につき、難民の地位に関する国際法は、2つの歴史的文脈を継ぐ。1つは「政治犯罪人の庇護」であり、もう1つは「無国籍者の地位確定」であるが、前者は、各国が誰に入国を認めるかにつき広範な裁量を有しているとする、領域国がその人に入国を認めれば済むから、原則として国際法に規律されるべき事項とはならない。唯一の例外は、追及国が引渡請求を行ったにもかかわらず被追及者が在留する領域国がそれを拒む場合である。引渡請求が現にあれば、そのとき、迫害の客体は事実上個別的に把握されているに違いないが、その逆は真ではない。「個別的把握要件」は、この事実的命題の規範的後件肯定に由来するものと思われる。

実際にも「迫害」が援用されたのは、その請求を拒む事由としてであった。難民の地位に関する条約に採られるに至る「迫害」も、アメリカがヤルタ会談でロシアとの間に締結した相互的な自国民の本国帰還協定を後に一方的に破棄しようとした際に、「家族に関する困難または虚弱もしくは疾病から生じる克服し難い困難」等と並置され、本国帰還に対する「正当な反対事由」の小類型として例示的に挿入されたものである¹⁾。

これに対し、後者(=「無国籍者の地位確定」)は、20世紀前半に多用された国籍の形式的・実質的な剥奪に対応し、特定の被国籍剥奪者の人格的地位を確定することで国民国家群からなる国際秩序の維持を企図したものである²⁾。国際法文書として難民の地位が規律されるのは、この企図ゆえであり、国際平面には「個別的把握要件」を採る合理的な理由も採られた形跡もない。そして、この企図からみれば、難民認定処分を単なる授益処分と解したり「個別的把握要件」を忍び入れるとき、さもなければ難民認定を受ける人がそれを受けない事態の形成が懸念されるべきものとなる。

2 「個別的把握要件」における迫害の主体の主観的事情への依存

第2に、それでも「個別的把握要件」によるならば、難民該当性の如何を、迫害の主体による認

識の如何という、また別の主観的事情に委ねてしまうことになる。控訴審判決が原審を覆すかたちで上記国連報告(A. HRC. 39. CRP.2, paras.110-111)を補足した理由も、この欠点を意識し、「客観的事情」を補強するためであったと想像されるが、控訴審判決が引用しない直前のパラグラフにはかえって、「ミャンマー国軍は、意図的に、頻繁に、かつ組織的に、文民(civilian population)を標的にしている。なぜならば、ミャンマー国軍は、民族集団の文民全員(all civilians of an ethnic group)を[KIAを含む]その特定の民族武装集団の構成員として認識しているか、あるいは民族武装集団によるミャンマー国軍への攻撃に報復しているからである」(Ibid., para.109)とあり、厳格に客観的な事実認定が図られたとは評しがたい面がある。

もとより、本件控訴審判決に追加された報告をはじめ、国連機関が作成した報告や一部国の専門機関が公開している出身国情報(Country of Origin Information: COI)には、事実の叙述のみならず、法的な評価が含まれている。上記2判決には「民間人」や「一般市民」と邦訳されている箇所もあり読み取りにくい、「文民(civilian)とは、戦争の全面化に抗する目的をもって用いられる武力紛争法上の用語にほかならず、そのように「民族集団の文民全員」が標的にされる事態を考慮すれば、迫害の客体が個別的に把握されるまで認定を待つべき理由が那邊に存するか、あらためて疑問が生じよう。

三 本件第一審判決(及び本件控訴審判決)の意義

上記2判決は、結論こそ異なるが、いずれも上述した欠点を抱えている。それが欠点であるのは、形式的には、国家間条約の履行を妨げているからであり、実質的には、人が法の外に留められ、国家との連関を断たれている事態の遍在化に与するからである。その解消は、「個別的把握要件」によって阻まれたままである。

●—注

1) *Constitution of the International Refugee Organization*, 15 December 1946, United Nations, *Treaty Series*, vol. 18, p. 3, Annex I, Section. C, 1, (a).

2) 加藤雄大「難民の国際的地位と人格」東北ローレビュー 7号(2020年)189~213頁参照。