

3回目の難民申請で難民該当性が認められたロヒンギャ族の事例

【文献種別】 判決／名古屋高等裁判所

【裁判年月日】 令和6年1月25日

【事件番号】 令和5年（行コ）第38号

【事件名】 難民の認定をしない処分取消等請求、訴えの追加的変更申立控訴事件

【裁判結果】 原判決変更

【参照法令】 出入国管理及び難民認定法（令和5年6月16日の改正前）2条3号の2（現2条3号）・61条の2第1項・61条の2の2第1項2号（現行法では削除）・61条の2の3・61条の2の11・61条の2の12、行政事件訴訟法3条6項2号、難民条約前文・1条、難民議定書1条

【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25597228

中央大学教授 中坂恵美子

事実の概要

控訴人は、1979年にミャンマーで出生し民主化を望むロヒンギャ族（以下、ロヒンギャ）の男性である。同国ではロヒンギャは深刻な差別にさらされており、治安部隊による大規模な攻撃の対象となっていた。控訴人はデモ参加を理由に禁固刑を受け、その執行中にロヒンギャであるため暴力を受けた。出所後も政治活動を継続していたが、政府関係者が控訴人の捜索を開始したためほとんど自宅に戻らなくなり、ブローカーに金銭を支払い不正に虚偽の内容を含む旅券を得て、空港職員に賄賂を渡し、ミャンマーを不法に出国した。

控訴人は平成19年12月19日に日本に上陸し、同月25日に1回目、平成23年6月7日に2回目、平成27年2月17日に3回目の難民認定申請を行った（3回目が本件難民認定申請①）。いずれも法務大臣は難民の認定をしない旨の処分を行い、控訴人はこれを不服として異議申立てをしたが棄却された。控訴人は、令和2年7月17日に、平成28年6月16日の3回目の不認定処分（本件難民不認定処分①）の取消し及び難民の認定の義務付けを求める訴訟を提起した（第1事件）。

控訴人は、さらに令和3年2月15日に4回目の難民認定申請（本件難民認定申請②）を行い、同年8月27日付けの訴えの追加的変更申立書により、本件難民認定申請②に対する処分をしない

ことが違法であることの確認及び難民の認定の義務付け等の請求を追加した（第2事件）。令和4年1月24日、法務大臣は控訴人に対して難民の認定をしない旨の処分（本件難民不認定処分②）をし、控訴人は、その旨を通知された同年2月9日にこれを不服として審査請求を行い、同年4月1日付けの訴えの変更申立書により、第2事件に係る訴えのうち、本件難民認定申請②に対する処分の不作為の違法確認請求を本件不認定処分②に対する取消請求に変更するなどした。なお、令和4年2月9日、控訴人は在留資格を「特定活動」、在留期間を「6月」とする在留特別許可を付与された。

原審（名古屋地判令5・4・20LEX/DB25595262）は、第1事件、第2事件ともに訴えのうち難民の認定の義務付けを求める部分をいずれも却下し、その余の請求をいずれも棄却したため、控訴人はこれを不服として控訴したのが本件である。

判決の要旨

1 難民の意義について

判決は、難民の意義について、難民条約1条A(2)及び難民議定書1条2項の難民の定義が入国法における難民の定義であることを確認した後、次のように述べた。「『迫害』とは通常人において受忍しえない苦痛をもたらす攻撃又は圧迫であ

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、また、『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、その者が迫害を受ける恐れがあるという恐怖を抱いているという主観的事情の他に、通常人がその者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。そのような客観的事情があるというためには、その者について迫害を受ける恐れがあるという恐怖を抱くような個別のかつ具体的な事情が必要であると解される。」「迫害の主体は、原則として、国籍国の政府やそれに準ずる公的機関であるものと解される。」

2 立証責任、立証の程度について

立証責任については、「入管法 61 条の 2 第 1 項が難民の認定を申請しようとする外国人に対して難民に該当することを証する資料の提出を求めていることや、難民の認定は、当該外国人が一定の法的利益を付与されるべき地位にあることを確認（公証）する性質を有する処分」であり、「受益処分としての性質を有するものと解されることに照らすと、難民該当性を基礎づける客観的な事情については、申請者」である控訴人に立証責任があるとした。立証の程度については、「通常の民事訴訟におけるのと同様、合理的な疑いを容れない程度の証明が必要であると解するのが相当である」とされた。

しかしながら、「もっとも、難民条約が、国際連合憲章及び世界人権宣言が人間は基本的な権利及び自由を差別を受けることなく享受するとの原則を確認していること等を考慮して協定されたこと（前文）からも明らかのように、難民の保護は、単なる恩恵ではなく、上記のような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」こと、また、難民が難民であることを証明するのに十分な客観的資料をもって出国することができないことから、「裁判所が、判決をするに当たり、口頭弁論の全趣旨及び証拠調べの結果をしん酌して、自由な心証により、事実についての判断をするに当たっては、難民認定申請者がこれらの客観的資料を提出しない、又は提出するまでに一定の期間を要したからといって、直ちに難民であることを否定すべきではなく、本

人の供述するところを主たる資料として、恐怖や国家機関ないし公務員に対する不信感等による供述への逡巡、時間の経過に伴う記憶の変容、希薄化の可能性、民族、宗教、置かれてきた環境等の背景事情の違いなども考慮した上で、基本的な内容が首尾一貫しているか、変遷に合理的理由があるか、不合理な内容を含んでいないか等を吟味し、難民であることを基礎付ける根幹的な主張が肯定できるか否かを検討して行うべきである」との考え方が示された。

3 認定事実

判決は、ミャンマーの一般情勢として現在は軍による国家権力の掌握の宣言があることなどを認めた。ミャンマーにいるロヒンギャの状況等については、1962 年以降不法入国者とされており 1982 年の新国籍法の下で外国人と考えられていること、主としてラカイン州北部においては、ロヒンギャであること又はイスラム教徒であることを理由として様々な差別的な取扱いがされている旨が報告されていること、ロヒンギャの政党である民主人民党は 2015 年及び 2020 年の総選挙では立候補が認められなかったこと、2012 年以降ラカイン州では治安部隊によりロヒンギャに対する重大な人権侵害が犯され、2016 年には反政府グループであるアラカン・ロヒンギャ救世軍への大規模な掃討作戦の開始以降、同州では 2018 年 8 月までに 72 万 5000 人近くがバングラデシュに避難しその大半がロヒンギャであったことなどが認められた。

判決は、ラカイン州以外のロヒンギャの状況についても、深刻な人権侵害が行われていることをオーストラリア政府や米国政府による報告書等から示した。さらに、民族浄化に言及した 2017 年の国連人権高等弁務官や米国国務長官の発言から、同年以降のラカイン州の状況について「国軍の意図は民族浄化を越えてロヒンギャを徹底的に殺戮することにあった」と評価し、ミャンマー政府は 2020 年に国際司法裁判所から仮保全措置を命じられても、ロヒンギャを迫害から保護しようとする姿勢が一貫して見られないと述べた。

控訴人の個別的事情については、国民精査証取得の際の控訴人の両親による政府職員への贈賄、控訴人のデモ参加、ブローカーを通じての出生地をヤンゴンとする不正旅券の取得、軍情報局と名

乗る政府関係者による控訴人の搜索、ミャンマーからの不法出国、通訳の希望をミャンマー語と記載したことの合理性、通訳人であるミャンマー人のロヒンギャである控訴人への偏向的な態度と通訳の正確性への疑念、控訴人の姉と在日ビルマロヒンギャ協会とのつながり、控訴人がラカイン州の市で出生したことを記載する出生届謄本の存在などが認定された。そして、控訴人自身の主張、宗教、言語、容姿容貌、国民精査証の記載内容、在日ビルマロヒンギャ協会への入会などを考慮し、控訴人をロヒンギャと認めた。

4 控訴人の難民該当性について

「控訴人には、個別的にも看過できないような人種、宗教及び政治的意見に関する事情が積み重なっており、これを理由に、通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす程度の迫害を受ける恐れがある客観的・現実的な危険があったと容易に認めることができる（なお、民族的集団は、難民条約の「人種」の概念に包含されると言うべきである。……）」「控訴人は、国籍国による国家的保護を受けることを期待することができる状態にはなかったと認められる。」「控訴人は、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者に当たると言うことができる。したがって、控訴人は難民に該当するというべきである。」

結論

第1事件については、法務大臣に本件難民不認定処分①の取消し及び控訴人に対する出入国管理及び難民認定法61条の2第1項の規定による難民の認定が命じられた。その上で、第2事件については、本件難民不認定処分②の取消しを求める部分は訴えの利益がないこと、義務付けの訴えは訴訟要件を欠き不適法であることから、いずれも却下された。その結果、第2事件の義務付けの訴えを却下した部分は結論において相当であるが、その余の部分は不当であるため原判決の変更となった。

判例の解説

一 難民該当性判断について

本判決の大きな特徴は、難民の保護を、単なる

恩恵ではなく人権という普遍的な権利に基づく人道上の性質をもつものであるととらえることによって、原審では排除された多くの点を考慮して控訴人の難民該当性を認めたことである¹⁾。このように、難民条約の解釈に人権条約や人権を結びつける考え方は、近年支持が広がっている²⁾。

判決は、難民の意義において「迫害」を「生命又は身体の自由の侵害又は抑圧」と狭く解釈し、立証責任は受益処分という点から申請者にあるとし、また、立証の程度についても「合理的な疑いを容れない程度の証明」を必要とするとして述べることによって、原審と同様に日本の行政の従来からの考え方を受け入れる。しかしながら、難民保護の要請という点から、判断にあたっては通常の民事裁判とは異なり、前述判決の要旨2でみたような様々な考慮が必要なことを指摘し、判決の要旨3に示したように原審では認められなかった個別的事情の多くが認定された。そして、控訴人の供述について、「控訴人がラカイン州出身の家族に生まれ、控訴人の家族がヤンゴンへ移住したという控訴人の供述部分は当初から一貫している」ことや、控訴人の経歴や難民認定手続の過程等を考慮すると「出生地に関する供述の変遷には合理的な理由があると言うべき」という視点をもって、信ぴょう性を認めている。

また、本判決では国連難民高等弁務官駐日事務所(以下、UNHCR)作成の『難民認定基準ハンドブック』が積極的に参照されている。判決は、同書から申請者の供述の裏付けのための証拠等の提出の困難さや申請者と審査官の間での事実確認の義務の分担などに関する記述を引用した。さらに、難民申請者が置かれている状況や難民申請者が感じる恐怖などについての考慮の必要性を指摘する部分や民族的集団は難民条約の「人種」の概念に包含されると述べる部分でも、同書が言及されている。日本の裁判所では、UNHCRのハンドブックは法的拘束力がないことをもって一顧だにされないことが多かった³⁾。本判決は裁判所が自らの判断の妥当性の根拠の1つとして同書の見解をあげており、同書が「難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き」として尊重されている。

二 複数回の申請

本件は、3回目の申請によって難民該当性が認められた事例である。難民認定申請者のうち

複数回申請者は、令和5年では1661人（全体の約12%）で、そのうち、348人が3回目以上の申請をしていた。令和4年では1202人（全体の約32%）中の370人である。複数回申請者の中には申請時に非正規在留者であった者もいるが（令和5年は約35%に当たる581人、令和4年は約48%に当たる577人）、2023年の出入国管理及び難民認定法の改正で、それまで在留資格のない難民申請者に一律に適用されていた送還停止効の例外が設けられ、2度にわたり難民申請又は補完的保護の申請を行ったが不認定となった場合は、難民や補完的保護対象者と認定すべき相当の理由がある資料を提出しない限り、その例外の対象とされることとなった（改正後の第61条の2の9の第4項1号、令和6年6月10日から施行）⁴⁾。2021年に改正案が出されたときから、国内の弁護士会やNGO、国連の諸人権機関、UNHCRによってノン・ルフールマン原則違反が生じる可能性が懸念されてきた⁵⁾が、本件はその可能性を現実的に示した⁶⁾。

三 迫害の理由及び個別性

日本では、これまでロヒンギャであることのみをもって迫害を受ける恐れがあるとは考えられておらず、当該個人の政治的活動と合わせてそれが認定されてきた⁷⁾。しかし、国際司法裁判所がロヒンギャが深刻な危機にさらされていると指摘し、ミャンマーに対してあらゆる手段を用いてジェノサイドを阻止するようにと仮保全措置を命じた現在、その点は一層の争点となる。判決は、まず、判決の要旨1で示したように、迫害の恐怖を抱くような「客観的事実」が存在しているというためには「その者について迫害を受ける恐れがあるという恐怖を抱くような個別かつ具体的な事情が必要」なことを確認した上で、本件難民認定処分①の時点においてのロヒンギャの状況とともに、控訴人の政治活動及びそれに対する政府の対応も考慮した上で、「控訴人には、個別的にも看過できないような人種、宗教及び政治的意見に関する事情が積み重なって」いることから、迫害を受ける恐れがある客観的・現実的な危険があったとして、累積的・総合的判断を行った。

他方で、2021年のクーデター後については、ロヒンギャに対する民族浄化並びに国内各地での超法規的殺害及び強制失踪等の発生は、通常人において受忍しえない苦痛をもたらす迫害に当たる

と指摘し、「通常のロヒンギャであれば、仮にラカイン州以外のロヒンギャであったとしても、迫害の恐怖を抱く客観的事実が存在しているということができ、当該恐怖は十分に理由のあるもの」と述べ、「迫害の恐怖を抱くような客観的事実」の存在を民族（人種）のみによって広く認める見解が示された⁸⁾。このことは、現在の迫害の状況ではロヒンギャであれば一見したところの（prima facie）難民該当性を認めていると言えるだろう。

●——注

- 1) 同様の考慮がされたものに、令和4年5月20日の札幌高裁判決（LEX/DB25592803）がある。北村泰三「トルコ国籍クルド人の難民該当性を容認した判決」新・判例解説 Watch（法七増刊）32号（2023年）315～318頁参照。
- 2) 阿部浩己「人権法としての難民法」浅田正彦ほか編『現代国際法の潮流：坂元茂樹・薬師寺公夫両先生古稀記念論集——人権、刑事、遵守・責任、武力紛争』（東信堂、2020年）18～19頁、北村泰三「第1章 入管法はなぜ改正されたか？」安藤由香里ほか著『開かれた入管・難民法をめざして——入管法「改正」の問題点』（日本評論社、2024年）14～17頁参照。
- 3) 全国難民弁護団連絡会議監修／渡邊彰吾＝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）32～35頁参照。本判決と同様にハンドブックを積極的に引用している判決もある。小坂田裕子「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」新・判例解説 Watch（法七増刊）21号（2017年）295頁参照。
- 4) 令和5年及び4年の申請者数の出典は、出入国在留管理庁「令和5年における難民認定者数等について」（令和6年3月26日）3頁及び「令和4年における難民認定者数等について」（令和5年3月24日）3頁。
- 5) 安藤由香里「第3章 送り返してはいけない？——ノン・ルフールマン原則」安藤ほか・前掲注2）書41～44頁参照。
- 6) 全国難民弁護団連絡会議「〈3回の複数申請者の難民不認定処分の名古屋高裁での取消判決〉声明」（2024年2月2日）第3段落参照。
- 7) 全国難民弁護団連絡会議監修／渡邊＝杉本編集代表・前掲注3）書「事例14 ヤンゴン出身のミャンマー・ロヒンギャ族男性」199～210頁、「事例16 アラカン州からヤンゴンに移住したミャンマー・ロヒンギャ族男性」221～231頁等参照。
- 8) 全国難民弁護団連絡会議・前掲注6）「声明」第2段落参照。