

**法務大臣が難民の認定をする義務**

【文献種別】 判決／東京地方裁判所

【裁判年月日】 平成27年8月28日

【事件番号】 平成25年（行ウ）第237号、平成25年（行ウ）第462号、  
平成26年（行ウ）第285号

【事件名】 難民認定等請求事件（第1事件）、訴えの追加的併合申立事件（第2事件）、  
訴えの追加的併合申立事件（第3事件）

【裁判結果】 一部認容、一部棄却、一部却下

【参照法令】 憲法98条2項、出入国管理及び難民認定法24条1号・49条1項・50条1項・61条  
の2第1項・61条の2の2第1項及び第2項・61条の2の4第1項及び第5項2号・  
61条の2の6第2項・61条の2の14第1項・69条の2、出入国管理及び難民認定法  
施行規則55条1項・61条の2の第10号及び第14号、行政事件訴訟法14条1項・  
37条の3第1項2号及び第5項、国家賠償法1条1項

【掲載誌】 判例集未掲載

LEX/DB 文献番号 25540979

**事実の概要**

コンゴ民主共和国（以下、コンゴ民）の国籍を有する男性の原告が、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）61条の2第1項に基づく難民認定で、宗教的背景を有する同国の政党 Bundu dia Kongo（以下、BDK）党员として、特定の社会的集団の構成員又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあると、法務大臣に対し難民の認定を申請した。しかし、法務大臣は原告に難民不認定の処分をし、東京入管局長は入管法61条の2の2第2項に基づき原告に在特不許可処分をした。これに対して原告は、各処分の取消し及び原告が難民である旨の認定の義務付けを求めた（第1事件）。原告は入管法24条1号（不法入国）の退去強制対象者であるとの入国審査官の認定に誤りがないとの特別審理官の判定に対し、原告が入管法49条1項による異議の申出をしたが、東京入管局長はその異議の申出は理由がないと裁決し、主任審査官が、原告に対し退去強制令書を発付した。これに対して原告は、難民である原告に対し本件裁決は違法であり、本件退令発付処分も違法として取消しを求めた（第2事件）。さらに原告は国家賠償法1条1項に基づき、国の公権力の行使に当たる難民調査官が原告の難民認定申請手続審査で、最低限度の注意義務を逸脱し、コンゴ

民の情勢について容易に入手できる国連特別調査報告書を参照するなどの調査を尽くさなかったのは違法であるとして、原告が、被告国に対して精神的苦痛に対する100万円の損害賠償及び遅延障害金の支払いを求めた（第3事件）。第1事件は、原告の在特不許可処分取消請求に係る訴え部分是不適法であるから却下し、第2事件は、原告の難民不認定処分取消請求、難民認定処分義務付け請求、裁決取消請求及び退令発付処分取消請求は理由があるから認容し、第3事件は、原告の国家賠償請求は理由がないから棄却した。

**判決の要旨****1 在特不許可処分取消請求の出訴徒過における「正当な理由」の有無**

行政事件訴訟法14条1項は「取消訴訟は、処分又は裁決があったことを知った日から6箇月を経過したときは、提起することができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない」と規定する。原告は、本件難民不認定処分に対する異議申立てを行い、その審査が継続しているのに、本件在特不許可処分についてのみ取消訴訟を提起することはあり得ないから、出訴期間徒過につき「正当な理由」があると主張した。これに対し、被告は、原告の出訴期間が徒過した「正当な

理由」は認められないから、出訴期間を徒過した不適法なものとして却下されるべきと主張した。裁判所の判断は以下である。入管法 61 条の 2 第 1 項の難民の認定をしない処分を受けた在留資格未取得外国人は、難民不認定処分の異議申立てをしながら、仮に難民でないとしても在特不許可処分は違法であると主張し、取消しを求める訴えを出訴期間内に提起することは何ら妨げられていない。なお、難民不認定処分の異議申立てが認められれば、在特不許可処分は前提を欠き、改めて入管法 61 条の 2 の 2 第 1 項の要件を満たすかどうか判断される。仮に同項の規定による定住者の在留資格取得が許可されない場合、在留特別許可の事情の可否を審査される。したがって、難民不認定処分の異議申立てとは別に、在特不許可処分取消請求を提起することは実質的にみてその利益に乏しい。以上から、原告が本件難民不認定処分に対する異議申立てを行い、審査が継続していたことは、「正当な理由」に当たらず、出訴期間を徒過して提起されたものとして不適法である。

## 2 原告の難民該当性

### (1) 原告の供述と関係証拠の信用性

原告の供述は、本件難民認定申請時から当裁判所での原告本人尋問に至るまで、大筋においてその内容が一貫している上、具体的で迫真性を有し、自ら違法行為を主導したことを率直に認める等自身に利益とばかりいえない内容も含む。原告の供述内容は一部変遷点もあるが、当初さして重要な事実でないと思え詳細を語っていない部分が後になって語られたと考えて不自然でない箇所にとどまり、原告供述の全体としての信用性を揺るがす重大な変遷を含んでいるとは認められない。

BDK 党員証明書、出頭命令書 2 通、家宅捜査状、職務命令書兼探索通知の体裁に特に不自然な点はなく、これらは申請時に原告が提出可能と申告していた。バ・コンゴ州の BDK 事件を伝える複数の新聞記事も偽造の痕跡は見当たらない。原告はこれらの書類を出国時に携帯せず、後に郵送してもらった。原告は他人名義の旅券で出国し、外国で真正の身分を証明するため、出国前に予め出生届出証明書及び身分証明書紛失証明書を取得しておく必要があると考え、親族に依頼し取得すれば問題は生じないと判断していた旨説明しており、この弁明には相応の合理性がある。したがって、

これらの書面は真正な成立が認められる。

### (2) コンゴ民の情勢と原告の迫害を受けるおそれ

コンゴ民政府は、2008 年 2 月 28 日からバ・コンゴ州の統制回復を目的とした作戦を開始し一連の作戦で BDK 党員が少なくとも 100 人死亡し、150 人以上が拘束され、そのうちの多くが拷問などの非人道的な取扱いを受け、同年 3 月にコンゴ民政府は BDK を事実上非合法化する措置をとったことが認められる。原告は、2002 年から BDK 党員であり、2005 年 2 月に BDK 党員の活動に関連した逮捕歴があり、2008 年 2 月当時、バ・コンゴ州内で BDK 党員の政治活動に関し罪を犯したことを理由に身柄を拘束された場合、適切な刑事司法手続上の処遇を超え迫害を受けるおそれがあり、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を受けるおそれがあるという恐怖を抱くような客観的な事情があったということができ、それは本件難民不認定処分時及び現時点も継続していると認められる。以上より、原告は特定の社会的集団の構成員又は政治的意見を理由として、迫害を受けるおそれがあるため、難民条約 1 条 A (2) の難民に該当し、本件難民不認定処分取消請求には理由がある。また、本件難民不認定処分取消請求に理由があるので、行政事件訴訟法 37 条の 3 第 1 項 2 号に基づき、本件難民認定処分義務付け請求に係る訴えも適法であり、現在も原告が難民である以上、法務大臣が原告に難民認定処分をすべきことは法の規定から明らかである。したがって同条 5 項の規定により法務大臣に対し、その旨を命ずべきであり原告の難民認定処分義務付け請求は理由がある。

## 3 国家賠償法上の違法性及び損害

### (1) 難民調査官の調査の違法性の有無

本件国連報告書は、2008 年事件の存在を推知させるものにすぎず、原告の個別事由に何ら触れるものではない。原告の難民認定で最も障碍になったのは原告の供述の信用性のみならず、原告が提出した書類証拠群の真正性であったと考えられ、本件国連報告書を合わせ参照されることで、これらの真正性が推認される関係にない。本件難民調査官が本件国連報告書の全文を参照しなかったことと原告が本件難民不認定処分を受けたこととの間には相当因果関係がなく、原告の国家賠償

請求のうち本件難民不認定処分及び本件退令発付処分による損害の賠償を請求する部分は理由がない。

## (2) 難民調査官の調査による損害の有無

原告は本件難民審査において本件国連報告書の全文を参照されない調査をされたことそれ自体による損害があると主張し国家賠償請求をしたが、本件国連報告書の全文を参照された場合と全文を参照されなかった場合とで本件難民審査手続中における原告の処遇にいかなる差が生じたかは明らかでない。したがって、本件難民不認定処分がされたことを離れて原告に慰謝料の発生を肯認し得る精神的苦痛が生じたものと認めるに足りない。

## 判例の解説

### 一 難民認定処分義務付け請求について

#### 1 難民不認定処分取消しに基づく難民認定の義務付け判定

本件では、原告に難民該当性を認め、難民不認定処分を取り消し、退令書発付処分も取り消した。ここまでは既存の難民不認定取消訴訟及び退令書発付取消訴訟と何ら変わらない。しかし、本件の特記事項は、原告が行政事件訴訟法 37 条の 3 第 1 項に基づき法務大臣に対し難民認定義務付けを請求していた点である。本請求に基づき、裁判所は、難民不認定処分を取り消しただけでなく、原告を難民として認定することを法務大臣に命じ、難民認定の義務付け請求を認容した点が画期的である。すなわち、裁判所は「難民不認定処分取消請求に理由があると認められる以上、行政事件訴訟法 37 条の 3 第 1 項 2 号に基づいて難民認定処分義務付け請求に係る訴えも適法であり、現在も原告が難民であると認められる以上、法務大臣が原告について難民認定処分をすべきであることは、法の規定から明らかであると認められる。」と認定した。そして、「同条 5 項の規定により、法務大臣に対し、その旨を命ずべきであり、原告の難民認定処分義務付け請求は理由がある。」と判示した。

#### 2 入管事件における義務付け訴訟

本件のように法務大臣に難民認定を命じた事例は前例をみない。難民事件だけでなく、外国人の出入国管理事件で義務付けを請求した事例もそれ

ほど多くなく、通常は各処分の取消し及び無効を請求する事例が圧倒的多数を占めていた。また、たとえ原告が義務付けを請求したとしても却下されていた。例えば、退去強制令書発付に関する取消し及び法務大臣に対して在留特別許可を認めるように請求した事件として、平成 27 年 5 月 21 日に判決が出された「退去強制令書発付処分撤回義務付け等請求事件」がある。本事件では「法務大臣又はその委任を受けた東京入国管理局長による原告の在留を特別に許可する旨の処分の義務付けを求める部分を却下する。」と判示された<sup>1)</sup>。却下理由として、「入管法 50 条 1 項各号に基づき、在留特別許可は申請権を認められておらず、行訴法 3 条 6 項 1 号の非申請型の義務付けの訴えに当たり、行政庁が一定処分をすべきであるのにされない場合、行政庁がその処分をすべき旨を命ずることを求める訴訟である」と説明し、「当該行政庁が義務付けの対象たる処分を行う法令上の権限を有していることを当然の前提とする。当該行政庁が当該処分をする法令上の権限を有していない場合、当該行政庁がその処分をすることができない以上、当該処分の義務付けを求めることはできず不適法である」と判示した。これに対し、本件難民認定義務付けは、入管法 61 条の 2 第 1 項に基づき、法務大臣が法令上の権限を有している点が大きな違いであろう。

### 二 難民該当性の立証基準

#### 1 UNHCR ハンドブック

本件において、原告は、国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）発行『難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き』（以下、UNHCR ハンドブック）を専門家の判断指針であり、事実認定における大事な指針として参照されるべきと主張した。UNHCR は、「ハンドブックは『拘束力』があるものではないが、難民の定義および関連する手続要件の解釈において、権威ある文書として、政府当局や裁判所により認識され、引用されている」<sup>2)</sup>と説明する。

#### 2 難民条約の解釈の指針

1951 年難民条約の前文は「UNHCR が難民の保護について定める国際条約の適用を監督する任務を有し」、「各国と UNHCR との協力により、難民問題を処理するためにとられる措置の効果的な調

整が可能となる」とし、同条約 35 条は、「UNHCR と協力し「条約の適用を監督する責務の遂行に際し、便宜を与える」と規定する。UNHCR 執行委員会は、「各国政府に指針を与える目的」で UNHCR ハンドブックの発行を要請した<sup>3)</sup>。難民の国際的保護に関する結論は、「1951 年の難民条約に基づいて庇護を与える責任のある各国の政府機関に対しても重要な指針を与え」、「国際法上の法的拘束力はないものの、執行委員会メンバーである各国政府代表の一致した支持を得ており、これら政府に共通の見解を反映している」と位置づけた<sup>4)</sup>。日本も執行委員会メンバーであり、結論を採択した以上、責任の一端がある。それでは、他国裁判所はどうか、オーストラリアとカナダの例を紹介する。

オーストラリアでは、「UNHCR ハンドブックは、国内法において権限のある地位を有さない。しかし、オーストラリア最高裁判所は、難民認定の実務的な指針としてみなしている」と述べる<sup>5)</sup>。オーストラリア最高裁判所の Chan 事件で、Mason C.J. 判事は、「私はハンドブックを条約の該当箇所の意味を解釈するための文書というよりは、難民を認定する者が使用するための実務的指針とみなす」と述べた<sup>6)</sup>。

カナダ連邦裁判所の Mactavish 判事は、「カナダの裁判所は、難民条約のような国際協定下のカナダの国際的義務を常に考慮し、UNHCR ハンドブック、UNHCR ガイドラインのような国際指針及び他国・国際裁判所の裁判例とのバランスも考慮しなければならない。」と述べた<sup>7)</sup>。このように、法的拘束力を有さないながらも、実務的指針として裁判官に活用されている。

### 3 灰色の利益

本件原告は、被告が立証の程度につき厳格な証明を要求していると主張していた。なるほど被告は、民事訴訟の「合理的な疑いを容れることができないほど高度の蓋然性」が本件行政訴訟における実体上の要件にも該当するとし、申請者は自己が難民であることについて、「合理的な疑いを容れない程度の証明をしなければならない」と主張した。本件裁判所は立証の程度について触れなかったが、原告の供述の一貫性及び原告が提出した書類証拠群につき、各々丁寧に検討し、被告が問題とした証拠書類の真正性の疑義を完全に否定

した。本件は原告が証拠書類を提出できた点が勝訴の重要な要因となったと考えられる。しかし、仮に原告が証拠書類を提出できない場合はどうか。この点、UNHCR ハンドブックは、事実の立証について以下のように指針する。「申請を提出する者に立証責任があるのが一般の法原則である。しかし、申請者は書類やその他の証拠によって自らの供述を裏付けることができないことも少なくなく、むしろ、その供述のすべてについて証拠を提出できる場合の方が例外であろう。」そこで、「立証責任は、原則として申請者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者と審査官の間で分担される」として、立証責任を申請者一方に負わせていない。また、「申請者の供述が信憑性を有すると思われる時は、当該事実が存在しないとする十分な理由がない限り、申請者が供述する事実は存在するものとして扱われるべきである。」として、「疑わしきは申請者の利益に」（灰色の利益）を指針とする。したがって、被告が主張した「合理的な疑いを容れない程度の証明」は国際基準と合致していないと考えられる。

#### ●—注

- 1) 東京地判平 27・5・21 平成 26 年（行ウ）第 326 号「退去強制令書発付処分撤回義務付け等請求事件」（LEX/DB 文献番号 25530004）。
- 2) UNHCR 『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』（2015 年）日本語版への序。
- 3) UNHCR, Addendum to the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 31 October 1977, A/32/12/Add.1.paragraph(g)
- 4) UNHCR 『難民の国際的保護に関する結論（選集）』（1999 年）の日本語版への序。
- 5) John Vrachnas, Mirko Bagaric, Penny Dimopoulos, Athula Pathinayake, *Migration and Refugee Law: Principles and Practice in Australia*, Third Edition, Cambridge University Press, 2012, footnote 12, p.193.
- 6) Chan v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs[1989] HCA 62 (9 December 1989), 169 CLR 379, F.C. 89/034, para.20.
- 7) Justice Anne L. Mactavish, "The role of the Federal Court in the Canadian Refugee Determination Process", CAREFMS WPS No. 2015/1, October 2015, p.16.