

2013年日本の判例動向

1. はじめに

2013年に判決・決定が下された日本の難民訴訟事件1のうち、その結果を全国難民弁護士連絡会議および難民研究フォーラムにおいて確認し得た事案は全部で27件あり、その内訳は、地裁で21件、高裁で5件、および最高裁で1件2であった。結果は、地裁で却下1件3と高裁で勝訴1件4があったほかは、いずれも原告（申請者側）が敗訴した判決であった。東京地裁では2001年以来となる難民勝訴判決ゼロの年となり、訴訟においても難民認定は冬の時代を迎えている。

2013年も前年までと同じく、南アジアやアフリカ諸国出身の難民認定申請者数が増加しているが、冷戦構造下における典型的な難民、いわゆる「抑圧国家における著名な反体制活動家」以外の者が難民認定を受けるのが非常に困難な状態が続いている。唯一原告が勝訴した事案は、ウガンダ反政府活動家に関する事案であったが、この事件の主な争点は申請者の本国での活動や身体拘束、逮捕状の発付に関する供述の信用性であり、その点については裁判所において適切な評価がされているものの、そのほかの難民法解釈（「十分に理由のある恐怖」や「迫害」の意義や主体など）における発展は見られなかった。一方で、その他大多数の敗訴判決をながめてみると、「十分に理由のある恐怖」の解釈については発展が見られなかったが5、「迫害」の意義と主体に関連して、結果には影響を与えなかったものの、一部においては今後に期待を抱けるような解釈がなされたものもあった6。

本稿では、2013年に上告棄却で終結したビルマ・ロヒンギャ難民集団訴訟の概要を示したのち、敗訴判決の中から特に注目し得る2つの判例を紹介する。1つ目のイランの改宗事案は、難民認定の敷居を高くしている現行の行政および裁判所における難民法解釈の典型といえる。次のバングラデシュ政党間暴力の事案は、「迫害の主体」について少なくとも用語としては国際的な基準に近い解釈が提示されている。現在の行政の運用では、迫害の主体が国家機関以外の場合にはほぼ判で押したように難民性が否定されるという誤った傾向にあるが、これを修正していく上で意味ある判決といえる。

2. 2013年判例

(1) ビルマ・ロヒンギャ難民集団訴訟

2007年7月に東京地裁で始まったビルマ・ロヒンギャ難民集団訴訟だったが、申請者20人のうち、2人が地裁で勝訴確定し、1人が高裁で勝訴したが、上告していた15人について2013年9月に棄却されて終結した。

本件は、本国ミャンマーで国籍を奪われ、移動制限や強制労働により生計手段を奪われているロヒンギャ族イスラム教徒出身の難民申請者について、「迫害」の意義と「十分に理由のある恐怖」の解釈が主に争われたものであった。裁判所は、まず、「迫害」の意義について、「生命」又は「肉体活動の自由」の侵害又は抑圧に限定されると示した後、「十分に理由のある恐怖」の解釈については、「当該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う主観的事情のほかに、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」という従来の枠組みを掘り下げずに示した。その上で、裁判所は、ロヒンギャ族イスラム教徒に対する一般的な差別や虐待については認めたものの、過去に人口75万人のうちの25万人が流出したとしても残りの50万人は本国に残っていることなどから、ロヒンギャ族イスラム教徒であることによる迫害を受けるおそれについては否定し、また、それぞれの申請者についても、強制労働を強いられたとしても危険な内容でないことや、金銭を払うことによって強制労働を避けられることもあることなどから、それらの不利益は迫害に相当する内容及び程度ではないなどとして難民性を否定した7。訴訟において難民該当性を認められた3人は、政治活動や宗教活動により、当局から個別具体的に把握されており、生命又は身体的自由のみに限定して解釈された「迫害」を受ける高度の蓋然性があると認められた者たちであった。

(2) 宗教的迫害の事例（東京地判平成25・2・21、TKC法律情報データベース）

本件は、来日後覚せい剤取締法違反等で服役中にイスラム教からキリスト教に改宗したイラン出身の男性について、アムネスティ・インターナショナルの報告を含む多様な出身国情報を引用し、改宗者に刑事訴訟が適用されることは近年では稀であること、イランでは死刑相当の刑罰が多いこと、殺害事例は指導的立場にあった者に限定されていること、改宗の事実があったとしても当局の注意を引くことがない場合は他国においても難民認定されていないことなどを述べた上で、申請者がカトリックとプロテスタントとの区別がついていなかったことや、現時点でも牧師や伝道師になるつもりはないと供述し、自己の信仰心を深める範囲での宗教活動にとどまることから、当局の注目を引くほどではないとして、難民性はないと判断した事例である。

本件は、宗教的な迫害について本邦での典型的な判例ともいえるだろう。日本においては、ビルマ（ミャンマー）の反政府活動家案件を中心にこれまで難民法解釈が蓄積されてきたが、ほかの出身国の「難民」や政治クレーム以外のケースにもその蓄積の枠組みの中で判断される傾向にある。

「迫害」の意義について、本件の裁判所は、「通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす攻撃又は圧迫であって、生命若しくは身体の自由の侵害若しくは抑圧」という多くの裁判所で使われている解釈に加え、「これに匹敵する自由の重大な侵害若しくは抑圧」と明記し、従来の解釈からは一歩前進した解釈の道筋を示した。しかしながら、同時に裁判所は、本件では「改宗を

理由に生命の危険がある旨を主張しているのであるから」と述べ、「これに匹敵する自由」に申請者が主張するような人権アプローチによる迫害の解釈が含まれるか否かについては問題にはならないとし、迫害の意義の解釈についてはそれ以上踏み込まなかった。

つまり、下の図のように、宗教の自由という中核となる基本的人権について、如何なる制約が重大な危害に相当するかの判断はされず、宗教的自由自体への制約ではなく、それに対する背教罪での死刑等のみ注目した。

「迫害」の意義

- ① 生命若しくは身体の自由への危害 = 背教罪で死刑等
- ② 上記に匹敵する自由への重大な危害 ≠ 中核となる基本的人権（本件では、宗教の自由）の重大な制限

一方で、裁判所は、「迫害」を生命への危害に限定して評価したことにより、その受けるおそれのある危害に「十分に理由のある恐怖」があるかの判断は、そもそも改宗により死刑に処せられるおそれがあるのか、また、どのような宗教の自由の表現（活動）が当局を刺激して介入を導引し、上記にいうような迫害を受けるおそれを生じさせるのかについての分析をしている。裁判所は、イランにおいてはイスラムへの背信行為に対する死刑が規定されているものの、近年では実際に死刑に処せられることはないとの出身国情報を引用し、まずは改宗したことのみをもって死刑に処せられることはないと判断した。また、同じく出身国情報の分析から、布教活動を行うことで他者への改宗を働きかけるような積極的・能動的な意思を有する者についてはおそれがあるものの、自己の信仰を深める範囲での宗教活動は、当局から注目されず、したがって、上記にいう迫害を受けるおそれはないと判断した。

宗教の自由 = 宗教活動の自由 → 「十分に理由のある恐怖」の評価で使われている。

- ① 積極的・能動的な布教活動 → 当局が個別把握して介入
- ② 自己の信仰を深める範囲での宗教活動 → 当局から注目されず、介入もない。

裁判所は、申請者について、積極的・能動的な布教活動をする意思を有していたといえず、「ある程度まで改宗後の信仰に基づく宗教活動を行うことも十分に可能である」とし、迫害を受ける具体的危険性を直ちに認めることはできないとした。宗教の「自由」が「活動」と同一視され、従来の反政府政治活動家案件のようにその「活動」によって迫害主体から注目されるか否かに焦点が絞られたため、どの範囲または程度の宗教の自由への制限が迫害に相当するのかについての判断には至らなかった。また、これは引用した出身国情報の偏りにも問題があるであろうが、積極的・能動的な布教活動をする意思の有無を当局から注視されるか否かの判断基準にしたことにも問題があるかもしれない。

このように、本件では、前述のビルマ・ロヒンギャ難民集団訴訟判決とは異なり、迫害の意義を「生命」と「身体的な自由」に限定はしない可能性が示されたものの、事実上はこれらに限定され、迫害の意義が極めて狭く設定された。また、宗教の自由が迫害の意義ではなく、「十分に理由のある恐怖」の評価において使われることにより、政治クレームと同じように、その妥当性はともかくとして、宗教活動（積極的・能動的か）によって当局に注視されるか否かが判断基準とされた。本件は、政治クレーム以外の案件において「迫害」の意義と「十分に理由のある恐怖」の壁を越えられずに難民性が認められなかったケースの典型といえよう。

(3) 国家機関以外の主体による迫害の事例（東京地判平成25・11・15、TKC法律情報データベース）

本件は、バングラデシュ出身の男性について、来日した当時野党であったアワミ連盟（AL）の地区副代表であったことにより当時与党のバングラデシュ民族主義党（BNP）から迫害を受けた経験などから、帰国すれば迫害を受けるおそれがあるとの主張に対し、申請者がAL内で重要な立場にあったと認められず、暴行や襲撃、勾留を受けたとする供述が合理的理由なく変遷し、矛盾していることから信用できず、店舗の強制売却に関する主張は単なる私人間の取引行為であってBNP支持者による迫害とは認められないとし、爆破事件に関する事件記録についてはその成立に疑義があることから供述を採用できないとし、申請者の主張を退けた事案である。

法務省は、基本的に国家機関以外の迫害主体によるものについて難民性を認めていない⁸。しかしながら、迫害の主体は、一般的には国家機関が想定されているものの、難民条約のどこにも国家が迫害の主体でなければならないとは書かれていない。難民条約が規定しているのは、国際保護を求める者が国籍国（無国籍の場合には常居所にしていた国）の保護を受けることが出来ないか、またはそのような保護を受ける意思がない者についてであり、現在条約諸国で一般的に受け入れられている解釈では、国家機関以外による迫害のおそれがある場合、その者が国による効果的な保護が受けられるか否か、同じ文脈で、その者が国内

他の地域に移動することで迫害を受ける危険を避けることが合理的に期待できるかどうかという所謂「国内避難の選択の可能性」として審査されることになる。

本件の裁判所は、迫害の主体について、難民条約の規定は迫害の主体を国家機関に限定しておらず、「難民条約所定の理由により国家危害以外の者から迫害を受けるおそれがあり、かつ国籍国の政府がそれを知りながら黙認しあるいはそのような状況を放置するなど、迫害対象者を効果的に保護することが期待できない状況にある場合には、難民の資格要件としての『「迫害を受けるおそれ」は満たされる』と、極めて適切な評価をしている。裁判所は、その前提の上で、申請者については政党幹部であることや襲撃を受けたことなどの供述を認めず、そもそもBNPメンバーから迫害を受けたことや受けるおそれがあることを認めず、また、現在のバングラデシュは比較的安定した政治状況にあり、少なくともAL政権がBNP等による迫害がある場合に、これを黙認、放置するなど、迫害対象者を効果的に保護することが期待できない状況にあるとは認められないとしている。

出身国情報の評価については異論の余地はあるかもしれず、また、どの程度で「効果的な保護」といえるのかについて明確には示していないが、迫害の主体の議論において、「効果的な保護」に言及したことで、2007年2月2日の東京地裁判決9に続き、適切な判断をしたといえるだろう¹⁰。解釈の適正化のためには、このような判断の蓄積が必要となろう。

3. おわりに

「迫害」の意義について、(基本的)自由の重大な侵害にまで言及する判決が増えてきている。しかしながら、それは何を意味するのかについてはまだ十分に争われていない。一方で、「十分に理由のある恐怖」の解釈、裁判所の用語で言うと「通常人が恐怖を有するような客観的事実」の解釈については、積極的・指導的な立場として個別に把握されているという従来から国側が主張する枠組みを出られないでいる。今後は、これら二つの主要な難民法解釈をどう国際的に受け入れられている水準に持っていけるかが、近年増えている「抑圧的国家に対する著名な反体制活動家」以外の難民申請者が、訴訟において適正に難民として認められるかどうかの鍵となろう。

- 1 難民申請を認めない処分取消又は無効確認を求めた事件のほか、難民該当性を理由に退去強制令書発付の取消又は無効確認を求めた事件を含む。
- 2 2007年7月に東京で始まったビルマ・ロヒンギャ難民申請者20名の集団訴訟(「ビルマ・ロヒンギャ集団訴訟」)が、2013年9月、最高裁で申請者側の原告が棄却されて終結となった。
- 3 異議手続と併行して訴訟を提起していた事案において、結審前に異議手続において難民認定されたため、訴えの利益なしとして却下となった事案(名古屋地判平25・2・28TKC法律情報データベース)。
- 4 ウガンダ出身の反政府政治組織に所属して活動していた男性について、供述は枢要部分において一貫しているとしてその信用性を認め、「難民」に該当すると判断した原審を維持した判決(大阪高判平25・2・27公刊物未掲載)。
- 5 一般に、「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」を有するというためには、「当該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う主観的事実のほかに、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実が存在していること」としており、この文言では柔軟な解釈ができる余地があるものの、多くの事例では実際に迫害を受けた経験や「個別・具体的」な事実の存在を求めるなど、迫害を受ける危険に高度の蓋然性を求める傾向にある。
- 6 「迫害」の意義の解釈において、一部の裁判体において、「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又は圧迫であって、生命若しくは身体の自由の侵害若しくは抑圧又はこれに匹敵する(基本的な)自由の重大な侵害若しくは抑圧などと判断されている(東京地判平25・2・21TKC法律情報データベース;東京地判平25・7・30TKC法律情報データベース;東京地判平25・10・25TKC法律情報データベース;東京地判平25・11・15TKC法律情報データベース;東京地判平25・11・19公刊物未掲載)。
- 7 例えば裁判所は、「ナサカの建物の建設、事務所への荷物の運搬、国境の川の見張り等であって、特別な危険を伴うものとは認められないこと、その頻度が月に2、3回程度から多いときには週3日程度であり、拘束期間は1日から数日であること、強制労働は金銭を支払うことによって免れることができる場合もあることを総合すると、控訴人Xが、強制労働に従事中、歩く速度が遅くなると監視の者に竹の棒等で殴られることがあると述べていることを考慮しても、その主張する強制労働が、前記(1)判示の「迫害」に当たる内容、程度の生命又は身体の自由の侵害又は抑圧に当たるとまではいえない」と判示している(東京高判平24・9・12公刊物未掲載)。
- 8 第6次出入国管理政策懇談会の第5回会合において、難民認定室長(当時)は、「ちなみに、迫害と申しますのは、一般的には国籍国の国家機関またその政府によって行われるものと解されておりますけれども、我が国における難民認定制度の最近の傾向といたしましては、このように非国家主体による迫害の申立てや、そもそも難民条約上の迫害に該当しないような申立てが相当数に上っているということが言えると思います」と発言している[<http://www.moj.go.jp/content/000116023.pdf>] (2014年8月24日)。
- 9 裁判所は、「……迫害は通常国家機関当局によって行われるが、それ以外の者が迫害を行う場合であっても、当局がこれを故意に容認し、又は効果的な保護を与えることを拒否し若しくはできないときは、「迫害のおそれ」の要件は満たされる」とし、バングラデシュ・チッタゴン丘陵地帯の少数民族ジュマ出身の申請者の難民該当性を認めた(東京地判平19・2・2裁判所WEB)。
- 10 残念ながら、裁判所は、不法就労して本国に送金していたことで「難民」として庇護を求めるためではなく稼働目的として来日したことがうかがわれること、正規の手続きで出国していることから迫害を受けるおそれという恐怖や切迫感を有していたとは認められないこと、および、来日後3年2カ月も難民認定申請をしなかったことが迫害を恐れる者の行動としては不可解であることについて、迫害のおそれから出国したとの主張を否定する事情としてあげるなど、そのほかの部分では雑な判断をしている。

杉本大輔(全国難民弁護団連絡会議事務局)