

【アメリカ】庇護認定手続を改正する連邦規則案

海外立法情報課 中川 かおり

* 2021年8月20日、庇護申請等の時点で既にアメリカ国内にいる者を対象とする庇護認定手続を改正するための連邦規則案が公表された。

1 難民・庇護認定手続の現状

(1) 条約及び国内法による難民及び庇護

アメリカは、1968年以降、1951年の難民の地位に関する条約及び1967年の難民の地位に関する議定書¹の規定に従う義務を負い²、これらを国内法化すべく1980年難民法³により、1952年移民国籍法（Immigration and Nationality Act）を改正した。

改正後の移民国籍法は、その対象となる外国人を、アメリカ国外にいる場合には難民認定手続により、アメリカ国内にいる場合には庇護認定手続により、審査することを定める。

難民及び庇護の申請者が満たすべき要件は同じであり、次のとおりである（8 U.S.C. § 1101(a)(42）（以下「8 U.S.C.」を略））。①人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること若しくは政治的意見を有することによる迫害を過去に受けたこと、又はこれらを理由とする迫害を将来に受けるおそれが有るといふ十分に根拠のある恐怖（well-founded fear）を有すること、②出身国外にいること、③出身国に帰ることができない者又は帰ることを望まない者であり、かつ、出身国の保護を受けられない者又は受けることを望まない者に該当すること。

また、難民及び庇護に認定される者に認められる権利等も同じで、①出身国への退去強制又は送還の禁止、②就労許可、③国土安全保障長官の事前の同意を得てアメリカ国外に出る場合に、再入国許可の申請の許容、④永住権、更には市民権の取得の可能性等である。

(2) 庇護認定手続—防御的手続と能動的手続—

庇護認定手続は、申請者が退去強制手続にある場合には防御的（defensive）手続に、そうでない場合には能動的（affirmative）手続に分類される⁴（図参照）。

防御的手続にある主な者には、次の①②③の3者があり、その申請を受けて、司法省移民審判事務局（Executive Office for Immigration Review: EOIR）の下にある移民裁判所（Immigration Courts）の移民審判官（Immigration Judge）が、庇護認定の第1次的判断を行う。

①入国審査所で又は入国14日以内に国境から100マイル以内で収捕⁵される者：1996年に⁶、この者に対し、略式退去強制手続（expedited removal proceedings）及び信ぴょう性のある恐怖の審査（credible fear screening）が導入された（§ 1225(b)(1)(A)）。略式退去強制手続とは、有効な入国書類を有しない者、不法書類を所持する者等が、入国審査所等で発見された場合において、

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021年10月12日である。

¹ 外務省人道支援室編「難民条約」2004.3. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/nanmin.html>>

² 中山弘子「米国における難民認定制度の運用について」『エトランデュテ』第1号、2017.3, pp.67-71.

³ Refugee Act of 1980, P.L.96-212. <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-94/pdf/STATUTE-94-Pg102.pdf>>

⁴ 楠田弘子「著書紹介 移民審判官とアメリカの庇護政策」『アメリカ法』2018(1), 2018.12, p.40.

⁵ 国土安全保障省税関国境警備局（U.S. Customs and Border Protection: CBP）や同省移民関税執行局（U.S. Immigration and Customs Enforcement: ICE）による非移民の身体的拘束を、警察による刑事手続上の身体拘束である逮捕と区別して、収捕（apprehension）と呼ぶ。1マイルは約1.6 km。

⁶ Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 (IIRIRA), P.L.104-208, Division C.

庇護申請の意図、迫害の恐怖等の表明をしないときには、更なる聴聞等無しに退去強制に付する手続をいう。これに対して、その者が庇護申請の意図等を表明する場合には、国土安全保障省市民権移民局（U.S. Citizenship and Immigration Service: USCIS）庇護事務所（asylum office）の庇護審査官（asylum officer）による信ぴょう性のある恐怖の審査が行われる。この恐怖が有るとされた者は、移民裁判所に対して正式な庇護を申請することができるが、無いとされた者は、移民審査官によるこの恐怖の有無の再審査に付される。再審査で、恐怖が有るとされる場合には、移民裁判所に正式な庇護を申請できるが、恐怖が無いとされる場合には、退去強制に付される。

②アメリカ国内で収捕される者：司法省移民審査事務局が出頭通知（Notice to Appear）等を出し、移民裁判所の審査に付される。

③以前退去強制され、再びアメリカ国内で収捕される者：退去強制の再発出（reinstatement of removal）と呼ばれる退去強制手続に付され、庇護申請の意図等がある者は、庇護審査官による相当の恐怖（reasonable fear）の審査の後に、再審査、庇護につき①と同様に審査される。

これに対し、能動的な手続においては、国土安全保障省の庇護審査官が、庇護認定の第1次的判断を行う。この判断において庇護認定を受けられなかった申請者は、移民裁判所の移民審査官に付託される。

（3）庇護認定手続—移民審査官の第1次的判断—

移民審査官は、1(2)の手続を経て付託された外国人による庇護申請を審査し、庇護を認定することができる（§ 1158）。また、この申請を移民審査官が退けた場合であっても、申請者は、申立てにより、退去強制の留保（§ 1231(b)(3)）又は「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約（Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT）」第3条⁷に基づく退去強制留保（8 C.F.R. §§ 208.16-208.18）による救済につき審判を受ける余地がある。

庇護と他の救済との違いは、庇護の申請は入国から1年以内に限定される一方、他の救済の申請者の立証責任は庇護申請者よりも重いことがある。庇護認定を受けた者は、永住権、更には市民権を申請できるが、他の救済を受けた者は、出身国の国内状況が改善されるまで強制送還が留保され、その間のみアメリカ国内に滞在し、就労する権利が与えられるにとどまる。

これらの判断に不服な場合には、移民不服審査委員会（Board of Immigration Appeals: BIA）⁸、連邦控訴裁判所、更に、例外的な場合には、連邦最高裁判所に上訴等を行うこともできる。

2 連邦規則案の概要

2021年8月20日、庇護認定手続改革に関する連邦規則案が公表され⁹、パブリック・コメントの募集は、同年10月19日までとされた。これは、政変や大地震のあったハイチから大量の避難民の流入が続く最中であった。略式退去強制手続の対象者の庇護申請を審査する移民審査

⁷ 1984年12月10日採択。同条約第3条は、拷問を受ける危険がある国への個人の追放又は送還を禁止するもので、難民条約により保護されない人にも適用され得る。川村真理『難民問題と国際法制度の動態』信山社、2019、p.102。

⁸ 退去強制手続に係る移民審査官の決定に不服がある者が、不服申立てを行うことができる、司法省移民審査事務局の管轄下にある最高行政機関である。

⁹ Department of Homeland Security and Department of Justice, Procedures for Credible Fear Screening and Consideration of Asylum, Withholding of Removal, and Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Protection Claims by Asylum Officers, 86 Fed.Reg. 46906 (Aug. 20, 2021). <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-08-20/pdf/2021-17779.pdf>>

官の未処理案件は、約 130 万件にのぼり、連邦規則案は、これに取り組むことを主眼とする。

(1) 庇護申請等の審査主体の追加 (8 C.F.R. §§ 208.2 et seq. (以下「8 C.F.R.」を略))

従来、略式退去強制手続に付された者による庇護申請等において、請求者に信ぴょう性のある恐怖が有ると判断される場合には、司法省移民裁判所の移民審判官は、対審的手続において、これを第 1 次的に判断することとされ、請求者に対し、庇護申請を認め、退去強制を留保し、又は CAT に基づく退去強制を留保してきた。

連邦規則案は、この第 1 次的判断権者に、国土安全保障省庇護事務所の庇護審査官を加え¹⁰、非対審的手続において、庇護申請等を審査するとする。庇護審査官により庇護を認定された者は、無制限にアメリカに滞在し、永住権、更には市民権を申請することができる。一方、庇護を認められない者は、更に、庇護審査官に、退去強制の留保又は CAT に基づく退去強制の留保を申請することができる。

(2) 庇護審査官による庇護等の不認定に対する不服申立手続の新設 (§ 1003.48 et seq.)

従来、移民審判官が、庇護、退去強制の留保又は CAT に基づく退去強制の留保を認定しない場合には、請求者は、移民不服審査委員会、連邦控訴裁判所等に上訴等を行うことができた。

連邦規則案は、2(1)に従い新たに第 1 次的判断権者となった庇護審査官により、庇護等を認定されなかった者が、移民審判官に対して、迅速な審査を求めることができる不服申立手続を新設し、その際、移民審判官は、庇護事務所において庇護審査官により行われた聴聞会の記録及び合理的な決定に到達するために当事者により提示された追加の証拠に基づき、独立した覆審的¹¹審査を行う。この移民審判官の判断に不服がある者は、従来どおり、移民不服審査委員会、連邦控訴裁判所等に上訴等を行うこともできる。

(3) 臨時入国許可の拡大 (§ 235.3(b)(2)(iii))

従来、略式退去強制手続において、信ぴょう性のある恐怖を審査する前に付与される臨時入国許可 (parole) は、「医療緊急事態又は合法的な法執行の目的に必要である」場合に限定して認められてきた。他方で、略式退去強制の規定は、この退去強制手続を通じた非市民の原則収容を定めていたことから、この手続に付される者は、臨時入国許可を得られるか、収容されているかのいずれかである必要があった。

連邦規則案は、国土安全保障省に、特に脆弱な個人の健康又は安全性に不当な影響を与える場合も含め、「収容が利用できない、又は実行可能ではない」場合にも、臨時入国許可を付与することを拡大する。

(4) 庇護申請の自動的な提出 (§ 208.3(a)(2))

従来、信ぴょう性のある恐怖が有るとされる者は、略式退去強制手続の間に庇護申請を提出するよう求められてきた。これは、庇護申請の遅れにつながるだけでなく、本来庇護を申請すべき者の申請が出されないままとなる結果をもたらしてきた。

連邦規則案は、信ぴょう性のある恐怖の審査の間に、庇護審査官により作成され、後に個人に送付される、信ぴょう性のある恐怖の証明の記録文書が、送付により庇護申請として扱われるようにする。庇護申請の提出の日は、記録文書の送付の日とされる。

¹⁰ 庇護審査官は、既に能動的手続において庇護認定を行っていることから、防御的手続につき、現在移民審判官が行っている庇護等の認定を任せることは、能力的に可能であるだけでなく、その前段の信ぴょう性のある恐怖の審査と併せて庇護認定を行える点から審査にかかる時間の短縮につながるという意見がある。Department of Homeland Security and Department of Justice, *op.cit.*(9), p.46918.

¹¹ 法律問題、事実問題双方について、あたかも第一次審査がなかったかのように、再度初めから審査をすること。

