

【アメリカ】公共負担に関する国土安全保障省の移民国籍法施行規則

海外立法情報課 中川 かおり

* 2020年2月24日、外国人の入国不許可事由となる公共負担（public charge）につき、国土安全保障省が定める規則が施行された。

1 経緯

米国では、経済的に自立していない外国人を、公共負担（public charge）として、最も初期の移民関連法である1882年8月3日の法律¹以来、入国不許可としてきた²。また、公共負担とされる外国人を退去強制可能とする規定も有する。しかし、移民国籍法³や同法施行指針における公共負担等の定義や、そこに何が含まれるかについての定めはごく簡素であり、公共負担に基づく入国不許可は限定的に行われてきたとされる。また、退去強制可能とする定めは、判例法による移民への手厚い保護等により、ほとんど実施されていない。

そこで、2019年8月14日に、国土安全保障省（Department of Homeland Security. 以下「DHS」）は、公共負担に関して細目を設ける最終規則⁴を公表した。この規則は、同年10月15日に施行される予定であったが、いくつかの訴訟において連邦地方裁判所がその施行を差し止める命令を出した。これに対し、連邦最高裁判所が、連邦政府の請求を受けて、2020年1月27日にイリノイ州を除く全米につき⁵、更に2月21日には同州につき⁶差し止命令を停止し、最終規則は全米で同月24日から施行された。

なお、移民国籍法の規定に基づく公共負担の判断は、①査証の申請については国務省の在外米国大使館が、②移民・非移民の入国許可や在留資格の変更についてはDHSが行うが、2019年10月に公表された国務省の①についての暫定施行規則⁷も、本稿に扱うDHSの②についての施行規則と同日に施行された。

2 従来 of 法制

(1) 移民国籍法（合衆国法典第8編）

査証の申請時に在外米国大使館の意見により、又は入国許可若しくは在留資格の変更の申請時に司法長官の意見により、外国人がいずれかの時点で公共負担となりそうな外形がある場合には、入国不許可とする。その際、考慮すべき要因は、年齢、健康状態、家族の状況、資産、資力若しくは経済状況並びに教育及び技能である。（移民国籍法第212条a項(4)(A), (B) (8 U.

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020年3月10日である。

¹ An act to regulate immigration, Act of Aug. 3, 1882, 47 Cong. ch. 376, §.2.

² Audrey Singer & Ben Harrington, “Immigration: Frequently Asked Questions about “Public Charge,”” *CRS Report*, R45313, Sep. 19, 2018, p.1. <<https://fas.org/sgp/crs/homsec/R45313.pdf>>

³ 1952年に制定されて以降、改正を重ねて現在に至る。多くが合衆国法典第8編に繰り入れられる。Immigration and Nationality Act, Jul. 10, 2019. U.S. Citizenship and Immigration Services website <<https://www.uscis.gov/legal-resources/immigration-and-nationality-act>>

⁴ DHS, USCIS, Inadmissibility on Public Charge Grounds, 84 Fed. Reg. 41292 (Aug. 14, 2019). <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-08-14/pdf/2019-17142.pdf>>

⁵ Department of Homeland Security, et al. v. New York, et al. on application for stay, No.19A785, Jan. 27, 2020.

⁶ Chad Wolf Acting Secretary of Homeland Security, et al. v. Cook County, Illinois, et al. on application for stay, No.19A905, February 21, 2020.

⁷ DOS, Visas: Ineligibility Based on Public Charge Grounds, 84 Fed. Reg. 54996 (Oct. 11, 2019).

S.C. § 1182(a)(4)(A), (B)、以下「8 U.S.C」を省略)

入国の日から5年以内に、公共負担とされる理由が入国以降に生じたものと断定的に証明されない外国人は、退去強制可能となる。(移民国籍法第237条a項(5) (§ 1227(a)(5)))

外国人の経済的な自立は、米国移民法の基礎となる原理である。国内にいる外国人は、公的扶助 (public benefit. 詳細後掲) ではなく、自らの能力並びに家族、身元引受人及び民間組織の資源に依拠するべきである。公的扶助の入手可能性は、米国への移民のためのインセンティブとなってはならない。(§ 1601(1), (2))

その他、身元引受人による当該外国人に対する所得支援に関する宣誓供述書 (§ 1183a)、公共負担の適用外とされる外国人 (§ 1158)、公共負担保証金 (§ 1183) 等につき定めがある⁸。

(2) 移民国籍法施行指針

公共負担とは、生活を主として政府に依存する外形を有し、①所得維持のための公的現金給付(補足的所得保障 (Supplemental Security Income: SSI)⁹、貧困家庭一時扶助 (Temporary Assistance for Needy Families: TANF)¹⁰及び一般扶助 (general assistance)¹¹)を受給する者又は②政府の支出により長期療養のために施設に居住する者である¹²。この判断は、単一の公的扶助の受給に基づくのではなく、事案ごとに状況を総合的に考慮して行う。

3 移民国籍法施行規則 (最終規則) の主な規定

(1) 公共負担、公的扶助等の定義

「公共負担」とは、次に定める公的扶助の1以上を、36か月の間に、総計12か月を超えて受給する外国人をいう(例えば、2種類の公的扶助を1か月受ける場合には、2か月分の受給と数える)。(8 C.F.R. § 212.21(a). 以下「8 C.F.R」を省略)

「公的扶助」とは、①SSI、TANF及び一般扶助を含む、所得維持のための現金給付、②補足的栄養支援 (Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP)¹³、③住宅選択バウチャー・プログラムの下での1937年住宅法¹⁴セクション8の住宅支援¹⁵、④1937年住宅法セクション8のプロジェクト型の補助¹⁶、⑤メディケイド¹⁷、ただし、緊急医療、21歳未満の児童、妊娠中及び

⁸ DOJ, Immigration and Naturalization Service (INS), Field Guidance on Deportability and Inadmissibility on Public Charge Grounds, 64 Fed. Reg. 28689 (May 26, 1999).

⁹ 連邦政府による低所得者に対する現金給付制度であり、65歳以上の高齢者又は障害者のうち資産及び所得に関する受給資格要件を満たす者が対象となる。厚生労働省「第2節 アメリカ合衆国」『2018年海外情勢報告』2019, p.55. <<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/19/dl/t2-04.pdf>>

¹⁰ 州政府が児童や妊婦のいる貧困家庭に対して現金給付を行う場合に、連邦政府が州政府へ定額補助を行うものをいう。同上

¹¹ 一部の州・地方政府により実施される、SSIやTANFを受けられない者に対する扶助制度をいう。同上

¹² DOJ, Immigration and Naturalization Service, *op.cit.* (8).

¹³ 連邦政府が低所得者世帯に対し食料購入に使用できる一種のクレジットカードを支給し、カードの持ち主がそのカードで買い物をする、代金が本人の補足的栄養支援口座から引き落とされる制度をいう。厚生労働省 前掲注(9)

¹⁴ Housing Act of 1937, P.L.75-412.

¹⁵ 住宅都市開発省 (HUD) による低所得者、高齢者又は障害者に対する住宅支援で、被支援者は、自ら選択する住宅がプログラムの要件を満たす場合に、同省から資金を受ける地方の公共住宅機関 (PHA) からバウチャーを受けられる。Housing Choice Vouchers Fact Sheet. HUD website <https://www.hud.gov/topics/housing_choice_voucher_program_section_8>

¹⁶ HUDが、複数世帯向け住宅の貸主に対する補助を通じて、低所得者向けの住宅を供給するプロジェクト。新規に建設される住宅に対する補助は、現在行われておらず、既存の補助の更新のみが行われている。Renewal of Section 8 Project-Based Rental Assistance. HUD website <<https://www.hud.gov/hudprograms/rs8pbra>>

¹⁷ 米国の低所得者向けの公的医療保障制度。

妊娠の最後の日に始まる 60 日の期間にある女性等を除く、⑥1937 年住宅法セクション 9 の下の公共住宅¹⁸の供与をいう。(§ 212.21(b)(1)-(6))

次の者は、公的扶助を受けるとしても、公共負担とされない。①現役軍人、その配偶者又は子等、②3(3)の下で入国不許可とされる公共負担が不適用とされ、又は免除される外国人、③永住のために合法的に入国許可される児童で、米国市民の両親の下で一定の要件を満たしつつ居住することで、自動的に市民権を得る者等。(§ 212.21(b)(7)-(9))

(2) 公共負担に基づく入国不許可の判断

公共負担となりそうな外形の有無の判断は、外国人が将来のいかなる時点においても、36 か月の間に、総計 12 か月を超えて、3(1)に定める 1 以上の公的扶助を受給する可能性が、そうでない可能性を超えるかどうかについて、関連する全ての要素につき、外国人の状況を総合的に判断することにより行う。(§ 212.22(a))

この判断において、外国人につき、少なくとも①年齢、②健康状態、③家族の状況、④資産、資力及び経済状況、⑤教育及び技能を考慮する。①年齢については、就労の観点から、18 歳から早期退職年齢¹⁹までの間にあるか等、②健康状態については、集中治療、施設療養等を必要とする状態であるか等、③家族状況については、世帯の規模が将来の公的扶助の受給につながるか等、④資産等については、次の 5 点を考慮する。(i)原則として、世帯の正味の年間所得が直近の連邦貧困ガイドライン²⁰の 125%以上であるか、(ii)これを満たさない場合には、一定の条件に従い、資産につき提出する証明、(iii)医療費をカバーする資産等、(iv)債務、(v)2020 年 2 月 24 日以降に申請し、受給等をする公的扶助、⑤教育及び技能については、職歴、高校卒業証明書等の有無、職業免許の有無、英語等の語学力等。(§ 212.22(b))

公共負担か否かの判断において、重大な負の要因として、①外国人がフルタイムの学生ではなく、就労許可を受けるが、過去、現在又は将来の雇用を証明できないこと、②2020 年 2 月 24 日以降に外国人が行う入国許可申請又は在留資格の変更申請に先立つ 36 か月の間に、総計 12 か月を超えて公的扶助を受給すること、③外国人が集中治療、施設療養等を必要とする健康状態にあること、④外国人が過去に、公共負担により入国不許可又は退去強制可能とされることの 4 点を定める。また、重大な正の要因として、①外国人世帯の所得、資産等が、その世帯規模のための連邦貧困ガイドラインの 250%以上であること、②外国人が、就労許可を受けて得る所得が、その世帯規模のための連邦貧困ガイドラインの 250%以上であること、③外国人が入国許可期間に見合った民間医療保険に加入することの 3 点を定める。(§ 212.22(c))

(3) 公共負担に基づく入国不許可の不適用及び免除

入国不許可とされる公共負担は、難民、庇護申請者、T 査証保持者（詳細後掲）等、27 項目にわたり定められる在留資格のいずれかを有する外国人には不適用とされ、また、法執行機関に協力する証人等による入国許可申請、在留資格の変更申請等は免除される。(§ 212.23(a), (c))

(4) 公共負担保証金

在留資格の変更を申請する外国人が、公共負担により入国不許可とされる場合に、DHS が裁量で入国許可するときは、公共負担保証金を供託させることができる。保証金は、8,100 ドル²¹

¹⁸ HUD が、公共住宅の改築、古い公共住宅の取り壊し等のために資金を供給するプログラム。Public Housing Programs. HUD website <https://www.hud.gov/program_offices/public_indian_housing/programs/ph/programs>

¹⁹ 老齢・遺族・障害保険 (OASDI) の老齢等による保険給付のために 62 歳、寡婦等による保険給付のために 60 歳。

²⁰ 連邦政府の給付等の対象者を定めるために用いるガイドラインで、保健福祉省 (HHS) が毎年 1 月に公表する。

²¹ 1 ドルは 109 円 (令和 2 年 3 月分報告省令レート)

以上の DHS が定める金額とされ、この供託を認めるかはその裁量とされる。(§ 213.1(a)-(c))

公共負担保証金の取消しの請求は、外国人等が、①米国に帰化し、又は米国市民権を入手するとき、②米国を恒久的に離れるとき、③死亡するとき、④合法的永住権者になってから5年が経過するとき、⑤保証金と関係する合法的永住権者となって後に、3(3)の下で不適用とされ、又は免除される別の在留資格を得るときに行うことができる。外国人等は、この5つの取消しの要件のいずれかに該当することを証拠の優越²²により証明する。DHS は、外国人等に公共負担保証金を取り消す請求につき、その決定を通知する。(§ 213.1(g))

外国人は、合法的永住権者に在留資格を変更されてから保証金を取り消されるまでの期間、36 か月の間に、総計 12 か月を超えて公的扶助を受ける場合には、保証金の条件に関する違反となり、DHS がこれを判断し、外国人等に通知する。DHS は、規則の定めに従い外国人等に不服申立てをする権利を通知する。保証金の条件に関する違反は、不服申立てにつき行政上の最終決定が下される場合等に確定する。(§ 213.1(h), (i))

(5) 非移民の在留資格の延長

外国人が延長を申請する非移民の在留資格が、3(3)の下で不適用とされ、又は免除される場合を除き、その者が在留資格の延長を申請する条件として、その者は、非移民の在留資格を獲得してから、3(1)にいう 1 以上の公的扶助を、36 か月の間に、総計 12 か月を超えて受給していないことを証明する。DHS は、2020 年 2 月 24 日以降の申請のために、同日以降に受給される公的扶助のみを考慮する。(§ 214.1(a)(3)(iv))

(6) T 査証保持者の「被害者化」への配慮

人身取引の被害者等に付与される T 査証保持者による在留資格の変更申請において、移民国籍法に基づき当該申請者は入国不許可とされるが、入国不許可の根拠とされる申請者の活動が「被害者化 (victimization) ²³」に付随する等の場合に、米国市民権移民局 (US Citizenship and Immigration Services: USCIS) が国益にかなうと判断するときは、入国不許可を免除することができる。(§ 212.18(b)(3))

T 査証保持者が在留資格の合法的永住権者への変更を申請する場合には、米国での不法滞在の主な理由が被害者化にあることを証明するときは、一定の移民国籍法は適用されず、申請者は入国不許可の免除を得なくてよい。ただし、外国人は、様式 I-485²⁴とともに、被害者化が米国における不法滞在の中心的理由であることの証明に十分な証拠を提出する。(§ 245.23(c)(3))

(7) 非移民の在留資格の変更

非移民として米国に合法的に入国許可される外国人が、他の一定の非移民の在留資格への変更を申請する場合には、変更を申請する非移民としての在留資格を得てから、36 か月の間に、総計 12 か月を超えて公的扶助を受給していないことを証明する。DHS は、2020 年 2 月 24 日以降の申請のために、同日以降に受給される公的扶助のみを考慮する。この在留資格の変更は、DHS の裁量により付与される。(§ 248.1(a), (b))

²² preponderance of evidence. ある事実についての証拠の重さ、証明力が全体として、相手方のそれよりも優越していること。田中英夫『英米法辞典』東京大学出版会、1991、p.658.

²³ 「被害者化」とは、人身取引の被害者が、加害者により支配され、逃れることができない状況をいい、その中で被害者は様々な強要を受ける。被害者が加害者から強要される行為としては、売春のほか、不法入国、薬物使用等の犯罪がある。これにより有罪判決等を受けると、被害者は様々な公的扶助から排除される。「被害者化」の直接の結果として行うよう強要される犯罪については、被害者の責任を問うべきではないとされる。

²⁴ DHS に永住権の登録又は永住権への在留資格の変更を申請する際に提出する様式。I-485, Application to Register Permanent Residence or Adjust Status, Feb. 22, 2020. USCIS website <<https://www.uscis.gov/i-485>>