

【アメリカ】新しい庇護認定手続を定める連邦暫定最終規則の制定

海外立法情報課 中川 かおり

* 2022年3月29日、略式退去強制手続に服する外国人への庇護認定権者を、従来の移民審判官に加え、庇護審査官にも拡大する連邦暫定最終規則が制定され、5月31日に施行された。

1 背景

庇護は、①人種、宗教、政治的意見等を理由として過去に迫害を受け、又はこれらを理由として将来迫害を受ける十分に根拠のある恐怖（well-founded fear）を有し、②出身国に帰ることができない等の外国人で、③アメリカ国内に滞在する者に認められ得る（8 U.S.C. §§ 1101(a)(42)(A), 1158（移民国籍法第101条(a)(42)(A)、第208条））。庇護を認定された者には、就労が許可され、一定の条件下で永住権、更には市民権が付与される。庇護認定の第1次的判断を行う権限は、従来は、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. 以下「IJ」）のみにあったが、移民裁判所の未処理案件が約170万件とされる中¹、この権限を、新設の庇護本案面談（Asylum Merits Interview. 後掲2(2)(v))において、国土安全保障省（Department of Homeland Security: DHS）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. 以下「AO」）にも拡大する連邦規則案が、2021年8月20日に公表された²。2022年3月29日には、これを修正した連邦暫定最終規則が公表され³、5月31日に施行された⁴。当該規則は、同日以後に略式退去強制手続に付される者を対象とする。

2 連邦暫定最終規則の概要

(1) 規則による改正前の手続

庇護認定手続のうち、外国人が公式の退去強制手続⁵にある場合の防御的手続において、1996年に、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（8 U.S.C. §§ 1225(b)(1)(A), (B)（同法第235条(b)(1)(A), (B)））。略式退去強制手続とは、正規の入国書類を有しない者等が、入国審査場等で発見された場合に、庇護申請の意思、迫害の恐怖等を表明をしないときには、更なる聴聞等無しに退去強制命令を発行する手続をいう。これに対して、その者が庇護申請の意思等を表明する場合に

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2022年7月8日である。

¹ 庇護審査が係属する期間、外国人は、収容されるか、又は臨時入国許可を認められるかのいずれかとされ、審査の遅れから、後者には事実上数年間の滞在・就労が認められる結果となっているとされる。“US asylum officers will have larger role in border screenings under new Biden policy,” *Washington Post*, March 24, 2022.

² 従来の庇護認定手続、手続概要図、連邦規則案等につき、詳細は、次の文献参照。中川かおり「【アメリカ】庇護認定手続を改正する連邦規則案」『外国の立法』No.289-2, 2021.11, pp.16-19.

³ Procedures for Credible Fear Screening and Consideration of Asylum, Withholding of Removal, and CAT Protection Claims by Asylum Officers, 87 Fed. Reg. 18078 (March 29, 2022). <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2022-03-29/pdf/2022-06148.pdf>>

⁴ 同日は、3月の連邦暫定最終規則に対するパブリック・コメントの期限ともされていた。今後、このパブリック・コメントへの対処が必要と判断される場合には、連邦暫定最終規則を改正する最終規則が発行される。

⁵ 8 U.S.C. § 1229a（同法第240条）。以下、単に「退去強制手続」とする場合は、この規定に基づく手続を指す。

は、AOによる信ぴょう性のある恐怖の審査が行われる。当該恐怖の肯定的判断を受けた者は、移民裁判所に対して正式な庇護等⁶を申請できるが、否定的判断を受けた者は、IJによる再審査に付される。再審査で、否定的判断が無効とされる場合には、移民裁判所に正式な庇護等を申請できるが、当該判断が同意される場合には、退去強制命令が発行される。略式退去強制手続に付された外国人は、収容されるか、又は医療緊急事態等において限定的に臨時入国許可を認められる。

(2) 規則による改正後の手続

連邦暫定最終規則による改正後の手続の概要を、その進行に沿って紹介する（後掲図参照）。

(i) USCISによる再考手続の新設（8 C.F.R. § 208.30(g)(1)(i)、以下「8 C.F.R.」を略）

AOによる信ぴょう性のある恐怖の否定的判断が下され、かつ、IJによる再審査により当該判断が同意される外国人には、従来は、直ちに退去強制命令が発行されたところ、今回、USCISによる再考手続が新設された。当該再考は、外国人が請求する場合、IJによる同意から7日以内にUSCISが裁量で開始する場合等に、1回に限り認められる。

(ii) 臨時入国許可の付与（§§ 235.3(b)(2)(iii), (b)(4)(ii), (c)）

略式退去強制手続、信ぴょう性のある恐怖の審査、退去強制手続又は庇護本案面談が係属中の外国人は、収容が原則とされるが、健康への悪影響等を含む「緊急の人道上の根拠又は重大な公益」⁷に基づく、事案ごとの審査によってのみ、臨時入国許可が付与され得る。

(iii) 庇護本案面談に出頭しない外国人の退去強制手続への付託（§ 208.10(a)）

信ぴょう性のある恐怖の審査により肯定的判断を受けた外国人が、当該面談に出頭しない場合には、退去強制命令は直ちに発行されず、退去強制手続において庇護審査が行われる。

(iv) 庇護本案面談に提出される経歴情報の変更等（§ 208.4(b)(2)）

外国人は、庇護申請に含められる自身の経歴情報又は信ぴょう性のある恐怖に関する情報を、後に変更、訂正等することができるが、変更情報等を当該面談の7日以上前に庇護事務所に提出し、又は郵送のときには当該面談の10日以上前の消印を付すことが条件とされる⁸。

(v) 庇護本案面談の新設（§§ 208.2(a)(1)(ii), 208.30(f), 1208.2(a)(1)(ii), 1208.30(g)）

略式退去強制手続に服する者で、AOの信ぴょう性のある恐怖の審査により、①肯定的判断を受けた者及び②否定的判断を受けたが、IJが再審査によりこれを無効とし、USCISに再付託した者の庇護等の申請の審査は、USCISの裁量により、従来どおりの退去強制手続における庇護本案聴聞又は新設の庇護本案面談のいずれに付するかを定められる。当該面談による庇護等のUSCISによる認定は、最終的とされる。庇護等が不認定とされる者は、AOにより退去強制命令が発行され得るが、これに対し、IJに不服を申し立て、合理化された退去強制手続（後掲2(2)(vii)）において庇護本案聴聞を受けることもできる。この判断に対し、更に、移民不服審査委員会（Board of Immigration Appeals: BIA）に対する不服申立て等を行うことができる。

⁶ 庇護、退去強制の留保又は拷問等禁止条約（CAT）の保護をいう。中川 前掲注(2), p.17.

⁷ § 212.5(b).

⁸ 信ぴょう性のある恐怖の肯定的判断の書面記録が、庇護申請の要件を満たすとされる（後掲2(2)(vi)①）ことを受けた規定。信ぴょう性のある恐怖の審査は、外国人がアメリカへ到着してからまもなく、取り急ぎ行われることが多く、記録に不適切な省略や誤りが含まれ得る点から、当該判断の書面記録が、直ちに庇護申請の要件を満たすとするのは、不適切であるとの指摘があった。“Public Comment on Procedures for Credible Fear Screening and Consideration of Asylum, Withholding of Removal, and CAT Protection Claims by Asylum Officers,” October 19, 2021. Immigrant Legal Resource Center website <https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/ilrc_comment_-_asylum_cfi_nprm_10.19.21.pdf>

(vi) 庇護本案面談の手続 (§ 208.9)

①**庇護申請**：信ぴょう性のある恐怖の肯定的判断の書面記録は、庇護本案面談における USCIS の審査の目的上、庇護申請の要件を満たすとされ、当該書面記録が外国人に送付された日が、庇護本案面談における庇護申請の提出及び受理の日とされる⁹。外国人の在米の配偶者及び子は、当該外国人の庇護申請に含めることができる。②**時期**：信ぴょう性のある恐怖の肯定的判断から当該面談の決定までは、60 日以下とされ、そのうち、当該判断の書面記録が外国人に送付された日から当該面談までは 21 日以上、AO による当該判断又は IJ による再審査の日から当該面談までは 45 日以下とされる。③**実施**：面談は、非対審的手続により行われ、原則非公開とされる。AO は、当該面談に付される者の庇護等の適格性につき、全ての関連する、及び有益な情報を収集する。AO は、主たる外国人に庇護等の適格性を否定する場合には、申請に含まれる配偶者又は子に独立した庇護等の適格性があるか否かにつき情報を収集する。④**記録及び通訳**：当該面談の記録には、逐語的速記録を含める。外国人が英語で効果的に意思疎通ができない場合には、AO が通訳を手配する。⑤**面談の最後**：面談の最後に、外国人又はその代理人¹⁰は、提示された証拠につきコメント等を行うほか、当該外国人及び証人に対して当該面談に基づく更なる質問 (follow-up questions) を求める機会を得る。

(vii) 合理化された退去強制手続の制定 (§§ 1240.17(b), (f)(1), (f)(2))

DHS は、庇護本案面談における庇護等の不認定に不服を申し立てる外国人等に出頭通知 (Notice to Appear: NTA) を発行し、移民裁判所に提出することで、合理化された退去強制手続が開始される。当該手続は、従来の退去強制手続よりも迅速に行われるよう、NTA と主要カレンダー聴聞¹¹の間が 30 日～35 日、主要カレンダー聴聞と新設の進捗会議 (後掲 2(2)(ix)) の間が 30 日～35 日、主要カレンダー聴聞と庇護本案聴聞の間が 60 日～65 日等の期間が定められる。

(viii) 主要カレンダー聴聞への記録の送付 (§ 1240.17(c))

DHS は、主要カレンダー聴聞の日以前に、NTA の提出を受けた移民裁判所及び外国人に対して、庇護本案面談の議事録及び庇護等の不認定に関する AO の書面による決定を送付する。

(ix) 進捗会議の開催 (§§ 1240.17(f)(2), (f)(2)(i)(A))

進捗会議の目的は、両当事者間で書面を交換し、争点を特定し、事案が書面記録に基づき解決できるか否かを判断し、必要に応じて庇護本案聴聞を準備することにある。当該会議において、外国人が退去強制命令の発行に不服を申し立て、又は AO に適格性を否定された庇護等を求める場合には、外国人は、証言し、証拠及び追加の書面を提示する等の意思があるか否かを示す。

(x) 庇護本案聴聞を開催せずに決定できる場合 (§§ 1240.17(f)(4)(i), (ii))

①DHS が反対尋問を放棄し、かつ両当事者が証言等することを請求しない場合、②外国人が証言することを適時に請求し、かつ DHS が反対尋問を放棄し、証言又は証拠の提示を行わない場合等には、IJ は、庇護本案聴聞を開催することなく書面記録に基づき決定することができる。

(xi) 主要カレンダー聴聞等に出頭しない外国人 (§ 1240.17(d))

⁹ § 208.3(a)(2). 従来どおりの退去強制手続においては、今後も庇護申請様式 I-589 を提出する。

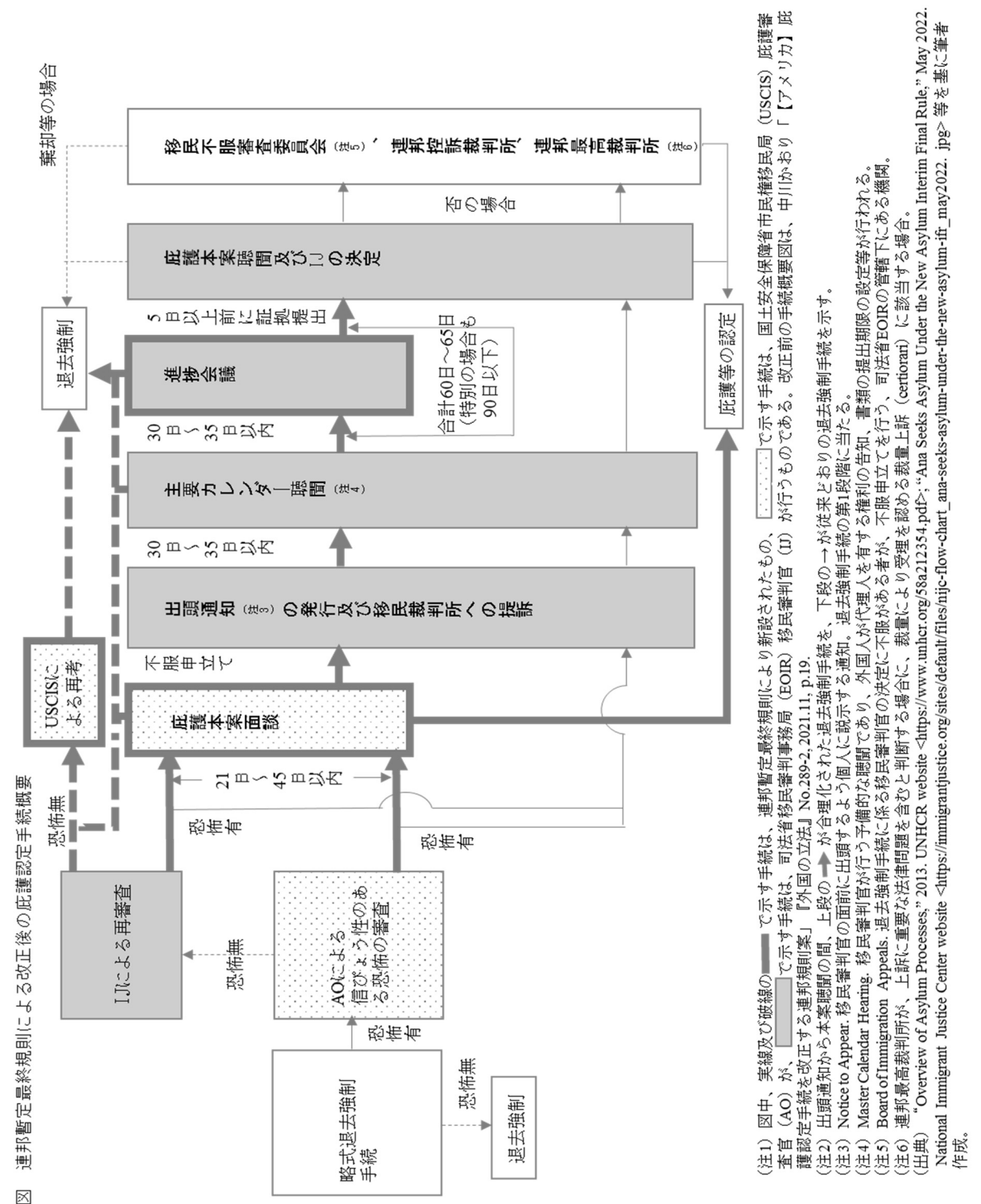
¹⁰ 弁護士、庇護支援 NGO の者等。

¹¹ Master Calendar Hearing. 移民審判官が行う予備的な聴聞であり、外国人が代理人を有する権利の告知、書類の提出期限の設定等が行われる。

外国人が、主要カレンダー聴聞、進捗会議又は庇護本案聴聞に出頭しない場合には、IJ は、欠席退去強制命令を発行する。

(xii) 外国人による庇護申請の取下げ (§ 1240.17(f)(2)(i)(B))

外国人が、退去強制命令の発行に不服を申し立てず、又は AO に適格性を否定された庇護等を求めない場合には、IJ は退去強制命令を発行する。ただし、当該外国人につき、AO が退去強制の留保及び CAT の保護につき決定を行っていた場合には、IJ は AO の決定を発効させる。



(注1) 図中、実録及び破録の [] で示す手続は、連邦暫定最終規則により新設されたもの、 [] で示す手続は、国土安全保障省市民権移民局 (USCIS) 庇護審査官 (AO) が [] で示す手続は、司法省移民審判事務局 (EOIR) 移民審判官 (IJ) が行うものである。改正前の手続概要図は、中川かおり「【アメリカ】庇護申請手続を改正する連邦規則案」『外国の立法』No.289-2, 2021.11, p.19.

(注2) 出頭通知から本案聴聞の間、上段の [] が合理化された退去強制手続を、下段の [] が従来のおりの退去強制手続を示す。

(注3) Notice to Appear. 移民審判官の面前に出頭するよう個人に説示する通知。退去強制手続の第1段階に当たる。

(注4) Master Calendar Hearing. 移民審判官が行う予備的な聴聞であり、外国人が代理人を有する権利の告知、書類の提出期限の設定等が行われる。

(注5) Board of Immigration Appeals. 移民審判官の決定に不服がある者が、不服申立てを行う、司法省EOIRの管轄下にある機関。

(注6) 連邦最高裁判所が、上訴に重要な法律問題を含むと判断する場合には、裁量により受理を認める裁量上訴 (certiorari) に該当する場合。

(出典) “Overview of Asylum Processes.” 2013. UNHCR website <https://www.unhcr.org/58a212354.pdf>; “Ana Seeks Asylum Under the New Asylum Interim Final Rule.” May 2022. National Immigrant Justice Center website <https://immigrantjustice.org/sites/default/files/nijc-flow-chart_ana-seeks-asylum-under-the-new-asylum-ifr_may2022.jpg>等を基に筆者作成。