

米国の難民認定制度における DV被害者の位置付け

—トランプ政権下での展開に注目して—

2020年8月28日（金） 17:00-19:00

難民研究フォーラム

中山 弘子

(ニューヨーク州弁護士)

目次

- I. はじめに
- II. 米国の難民認定制度
 - 1. 国内法制度
 - 2. 難民認定者数
 - 3. 関連行政機関
 - 4. 流れ
- III. DV被害者の位置付け
 - 1. 「特定の社会的集団」の認定基準
 - 2. A-R-C-G-事件
 - 3. A-B-事件
 - 4. その後の動き
- IV. おわりに

本報告のまとめ

- ▶ 2018年司法長官裁決は、DV被害者による難民申請に対して萎縮効果をもたらす恐れがあるだけでなく、DV問題に対する理解・配慮が不足していると見受けられる点があることから妥当ではなく、同裁決に基づいてDV被害者の難民申請を判断すべきではない。

ただし



- ▶ 11月の大統領選挙の結果によっては、DV被害者による難民申請の扱い方も変わりうる。

そもそも



- ▶ 「特定の社会的集団」の認定基準を再考する必要があるのではないかと。UNHCRのガイドラインに基づき「特定の社会的集団」の認定基準を再考し、立法化すべきであるという見解もある（第116議会に法案提出）。

I. はじめに

難民支援NGO “East Bay Sanctuary Covenant”



- ▶ 1982年、米国カリフォルニア州イーストベイ地域にあるキリスト教会によって設立された難民支援NGO。
- ▶ 設立当初は、主に中米諸国から逃げてきた難民の支援を目的として活動。
- ▶ 1992年から能動的庇護手続の申請に従事するようになり、以来、申請数は3,600件以上、難民認定獲得率は約97.6%。
- ▶ 現在は世界中から逃げてきた難民を支援対象としている。

I. はじめに

▶ East Bay Sanctuary Covenant v. Trump (2018年11月-現在)

「入国審査場以外の場所を通過して南部国境から米国に入国した者に対しては難民認定を行わない」という主旨の司法省 (DOJ) & 国土安全省 (DHS) 規則、並びに大統領布告が、行政手続法 (APA) 及び移民国籍法 (INA) に違反するかどうか争われている事件。

▶ East Bay Sanctuary Covenant v. Barr (2019年7月-現在)

「第三国を通過して南部国境から米国に入国した者に対しては、その者が当該第三国において難民申請を行い不認定処分を受けた場合でなければ、難民認定を行わない」という主旨のDOJ&DHS規則が、APA及びINAに違反するかどうか争われている事件。

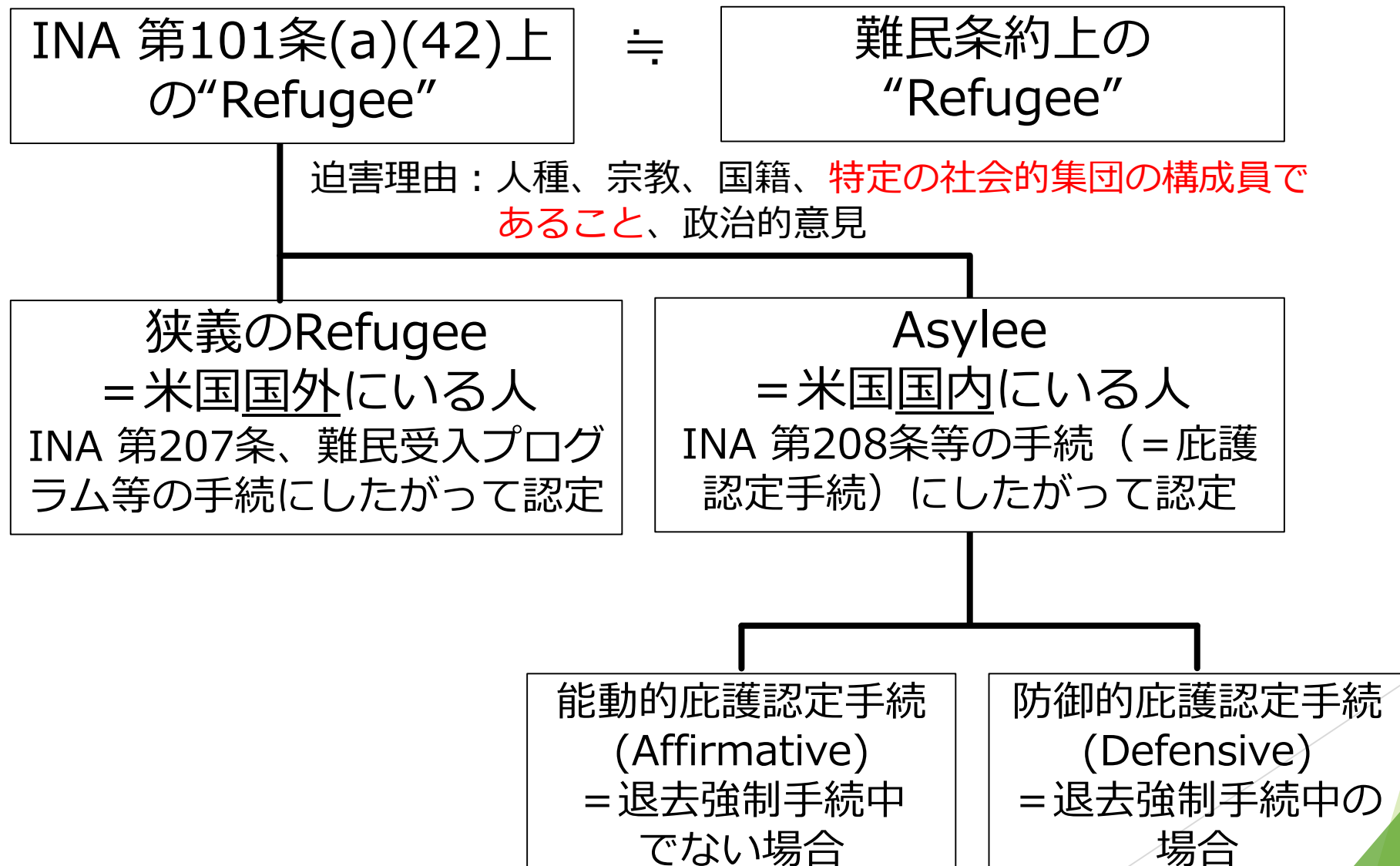
II. 米国の難民認定制度

1. 国内法制度 (1)

- 1948年 避難民法 (Displaced Persons Act) を制定
 - | 旧共産圏諸国からの難民の受入れに個別法又は臨時入国許可で対応
- 1965年 移民国籍法 (Immigration and Nationality Act, INA) を改正し、一定要件を満たす難民に対して移民ビザを発給する旨を規定
- 1968年 難民の地位に関する議定書 (1967年) に加入
 - | インドシナ難民の受入れに臨時入国許可で対応
- 1980年 難民法を制定し、INAの一部に組み込む

II. 米国の難民認定制度

1. 国内法制度 (2)



II. 米国の難民認定制度

2. 難民認定者数 (1)狭義のRefugee

Table 13.
REFUGEE ARRIVALS: FISCAL YEARS 1980 TO 2018

Year	Number	Year	Number	Year	Number
1980.....	207,116	1993.....	114,181	2006.....	41,094
1981.....	159,252	1994.....	111,680	2007.....	48,218
1982.....	98,096	1995.....	98,973	2008.....	60,107
1983.....	61,218	1996.....	75,421	2009.....	74,602
1984.....	70,393	1997.....	69,653	2010.....	73,293
1985.....	67,704	1998.....	76,712	2011.....	56,384
1986.....	62,146	1999.....	85,285	2012.....	58,179
1987.....	64,528	2000.....	72,165	2013.....	69,909
1988.....	76,483	2001.....	68,920	2014.....	69,975
1989.....	107,070	2002.....	26,785	2015.....	69,920
1990.....	122,066	2003.....	28,286	2016.....	84,988
1991.....	113,389	2004.....	52,840	2017.....	53,691
1992.....	115,548	2005.....	53,738	2018.....	22,405

Note: Data series began following the Refugee Act of 1980. Excludes Amerasian immigrants except in Fiscal Years 1989 to 1991.

Source: U.S. Department of State.

出典 : Department of Homeland Security, *2018 Yearbook of Immigration Statistics* (October 2019)

II. 米国の難民認定制度

2. 難民認定者数 (2)Asylee

Table 16.
INDIVIDUALS GRANTED ASYLUM AFFIRMATIVELY OR DEFENSIVELY: FISCAL YEARS 1990 TO 2018

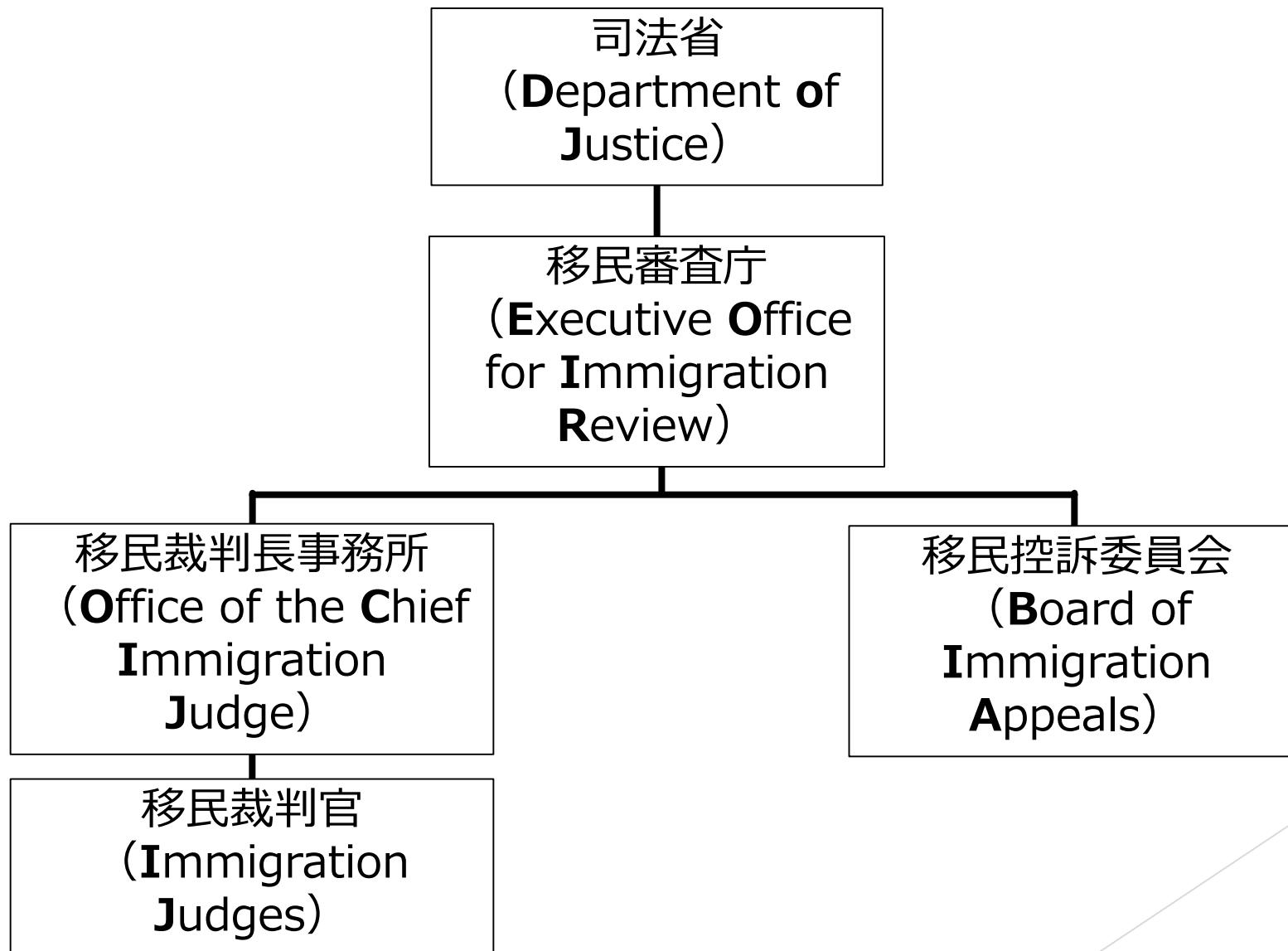
Year	Total	Affirmative	Defensive
1990.....	8,472	5,672	2,800
1991.....	5,035	2,908	2,127
1992.....	6,307	4,123	2,184
1993.....	9,540	7,506	2,034
1994.....	13,826	11,773	2,053
1995.....	20,697	17,567	3,130
1996.....	23,525	18,617	4,908
1997.....	22,933	16,374	6,559
1998.....	20,520	13,229	7,291
1999.....	26,578	18,157	8,421
2000.....	32,542	23,306	9,236
2001.....	39,179	29,178	10,001
2002.....	36,977	26,000	10,977
2003.....	28,791	15,415	13,376
2004.....	27,426	14,404	13,022
2005.....	25,349	13,592	11,757
2006.....	26,398	13,094	13,304
2007.....	25,334	12,475	12,859
2008.....	23,026	12,134	10,892
2009.....	22,314	12,014	10,300
2010.....	19,772	11,253	8,519
2011.....	23,572	13,434	10,138
2012.....	27,951	17,376	10,575
2013.....	25,014	15,247	9,767
2014.....	23,371	14,735	8,636
2015.....	26,015	17,847	8,168
2016.....	20,362	11,634	8,728
2017.....	26,509	15,846	10,663
2018.....	38,687	25,439	13,248

Source: U.S. Department of Homeland Security and U.S. Department of Justice.

出典：Department of Homeland Security, *2018 Yearbook of Immigration Statistics* (October 2019)

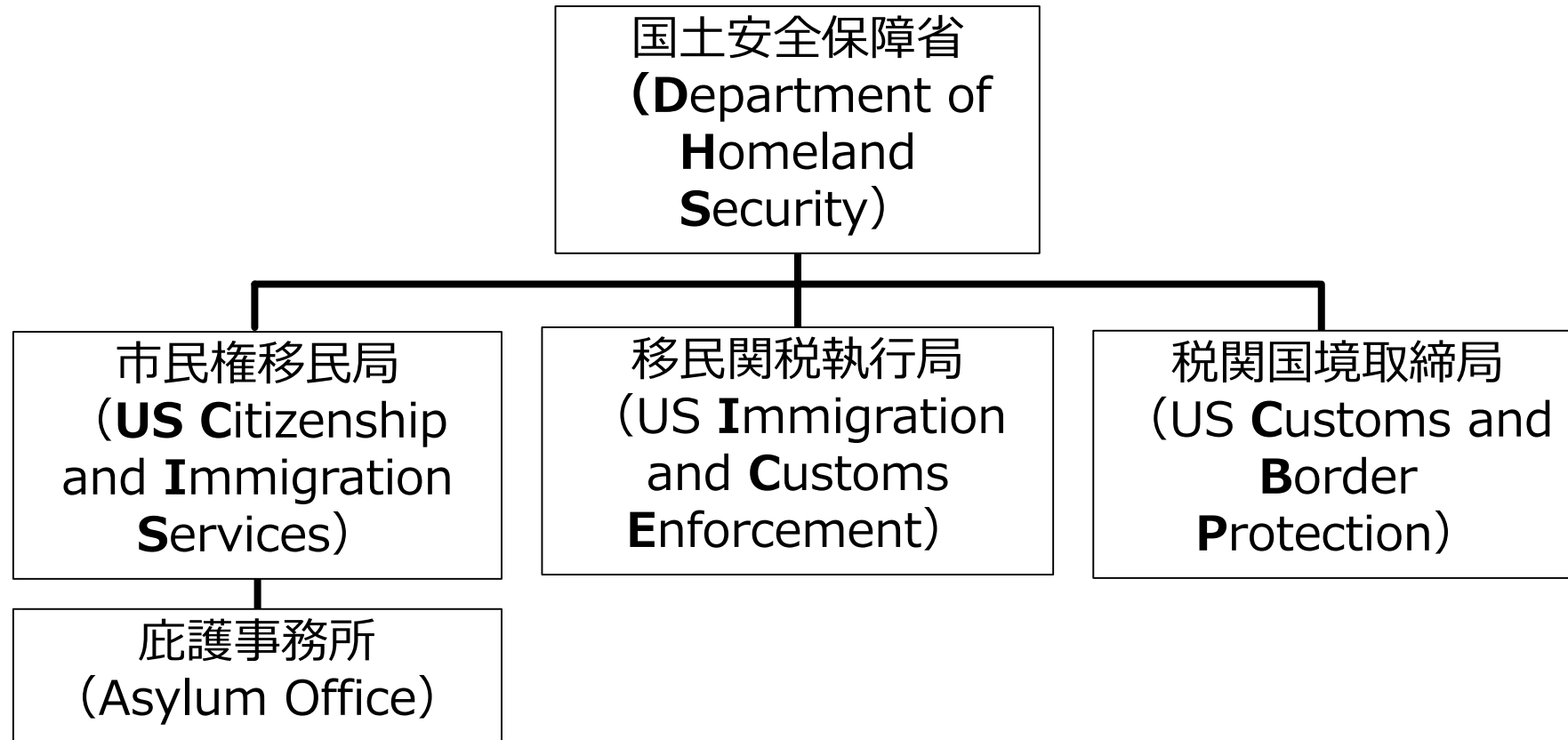
II. 米国の難民認定制度

3. 関係行政機関 (1)DOJ



II. 米国の難民認定制度

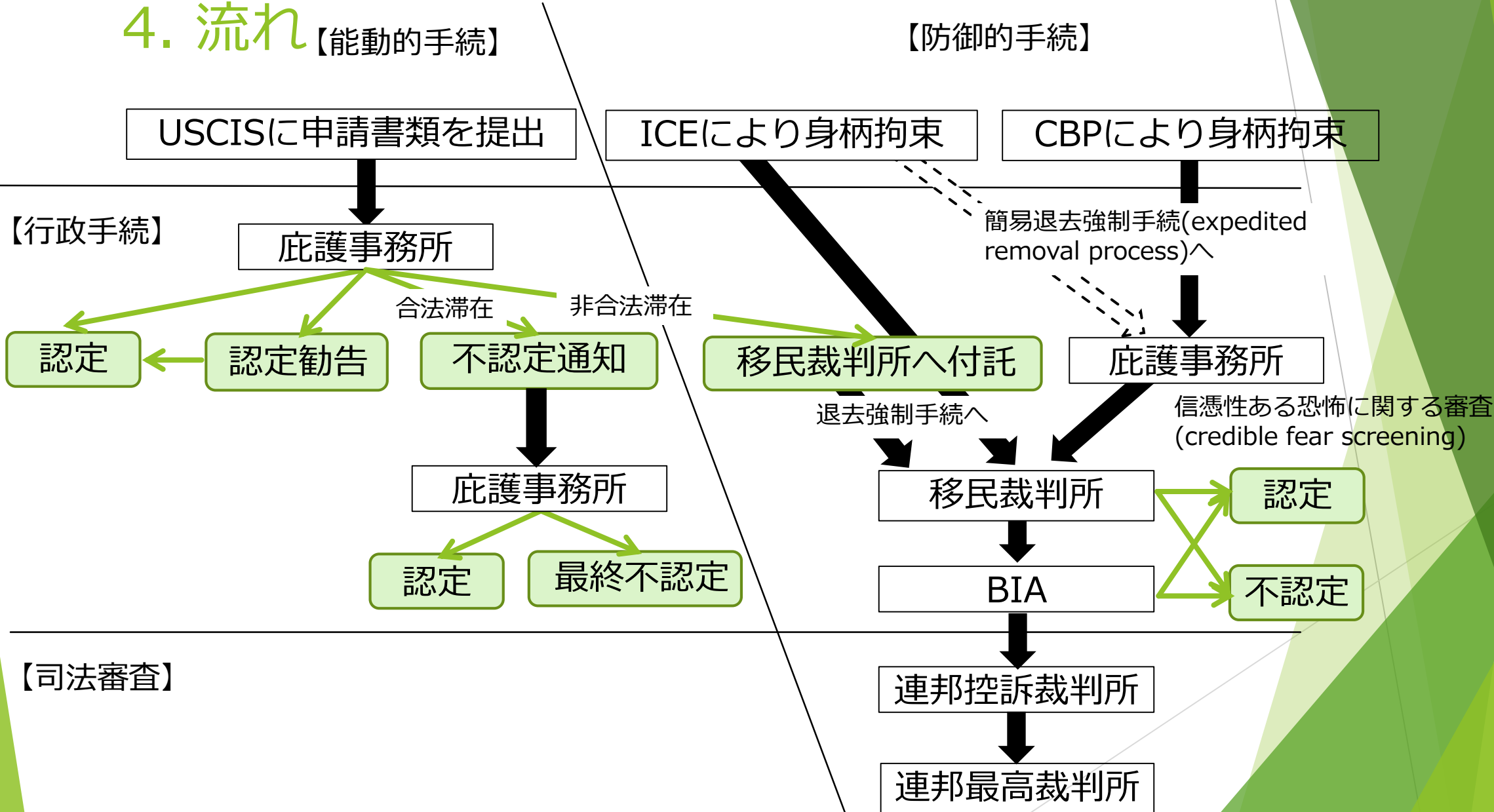
3. 関係行政機関 (2) DHS



※2003年までは、庇護事務所はDOJの下部組織である移民帰化局 (Immigration and Naturalization Service, INS) の下部組織であった。2001年同時多発テロ後に制定された国土安全法 (2002年) により移民帰化局は解体され、庇護事務所はUSCIS下に移管された。

II. 米国の難民認定制度

4. 流れ【能動的な手続】



III. DV被害者の位置付け

1. 「特定の社会的集団」の認定基準 (1)

- ▶ Acosta事件（1985年）、M-E-V-G-事件（2014年）、W-G-R-事件（2014年）を経て確立。
- ▶ 下記1～3の要件を満たすこと。
 1. ①～③の要素を有する「特定の社会的集団」が存在するか。
 - ①不変性（immutability）：個人之力では変更できないもの、又は個人の自己同一性若しくは良心にとって根本的なものであるため変更を求められてはならないもの（例：性別、肌の色、親族関係、共有する過去の経験）
 - ②特定性（particularity）：ある社会的集団に帰属する者としな
い者とを区別する当該集団の特徴自体
 - ③社会的識別性（social distinction）：社会一般（≠迫害者）が
ある社会的集団をそれ以外と区別して認識していること

III. DV被害者の位置付け

1. 「特定の社会的集団」の認定基準 (2)

2. 申請者が当該集団の構成員に当たることと迫害を受けたことの間に関連性 (nexus) が存在するか。
3. 政府以外の主体による迫害の場合には、政府に申請者を保護する意思又は能力がない (unwilling or unable) か。

III. DV被害者の位置付け

2. A-R-C-G-事件 (1)

- ▶ BIAが、DV被害者である難民申請者に対して、「特定の社会的集団」の認定基準を初めて適用した事例。
- ▶ 事実：申請者はグアテマラ人女性。配偶者による度重なるDVから逃れるために、2005年にグアテマラを出国し、米国に入国。
- ▶ 移民裁判所の審決（2009年）：申請者は「婚姻関係から逃れることのできないグアテマラの既婚女性（married women in Guatemala who are unable to leave their relationship）」と定義した特定の社会的集団の構成員に当たり、当該集団に対する迫害が存在することを根拠として難民認定を求めたものの、移民裁判官は不認定。

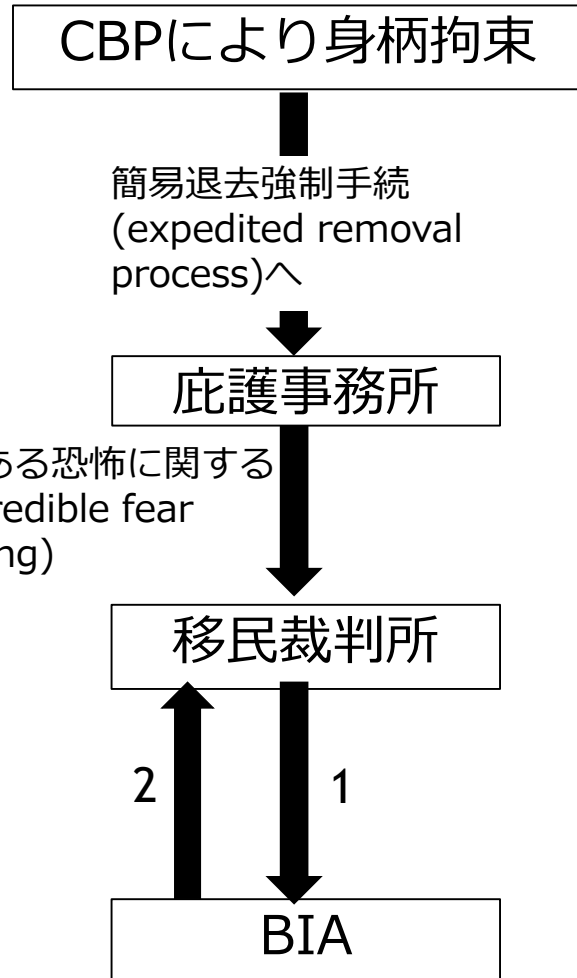
III. DV被害者の位置付け

2. A-R-C-G-事件 (2)

- ▶ BIAの裁決（2014年）：「特定の社会的集団」の認定基準を適用。
 1. 特定の社会的集団が存在するか。→○（DHSも認める）
 - ①不変性：女性という性別や、宗教・根強い道德観により解消不可能な婚姻関係は不変な特徴
 - ②特定性：「既婚」「女性」「婚姻関係から逃れることのできない」という定義の確立した用語の組み合わせにより特定可能
 - ③社会的識別性：男性優位的で家庭内暴力が肯定されているグアテマラの文化により識別可能
 2. 申請者が当該集団の構成員に当たることと迫害を受けたことの間に関連性が存在するか。→○（DHSも認める）
 3. グアテマラ政府に申請者を保護する意思又は能力がないか。→判断なし
- ▶ BIAは、上記3点目を判断させるために本件を移民裁判所に差し戻し、その後、移民裁判官が難民認定。

III. DV被害者の位置付け

3. A-B-事件 (1)



- ▶ 事実：申請者は、3人の子どもを持つエルサルバドル人女性。元配偶者による度重なるDVから逃れるために、エルサルバドルを出国し、2014年に米国に入国。
- ▶ 移民裁判所の審決（2015年）：申請者は、「パートナーとの間に子どもがいる家族関係から逃れることのできないエルサルバドル人女性（El Salvadoran women who are unable to leave their domestic relationships where they have children in common）」と定義した特定の社会的集団の構成員に当たり、当該集団に対する迫害が存在することを根拠として、難民認定を求めたものの、移民裁判官は不認定。
- ▶ BIAの裁決（2016年）：申請者の主張を認め、本件を移民裁判所に差し戻す。

III. DV被害者の位置付け

3. A-B-事件 (2)

移民裁判所 (2015年)	BIA (2016年)
<p>①元配偶者によるDVのあった時期等について主張が一貫しておらず、申請者の主張には信憑性がない。</p>	<p>①具体的な時期等について主張が一貫していない部分はあるが、保護命令と近隣住民の宣誓供述書の内容により信憑性は回復できており、IJの信憑性判断は明らかに誤っている。</p>
<p>②申請者の主張する特定の社会的集団は、「特定の社会的集団」としての要件を満たさない。</p>	<p>②A-R-C-G-事件において認定された「特定の社会的集団」と実質的に同じであり、国別報告書等の証拠によってもその存在を認めることができる。</p>
<p>③申請者は元配偶者から逃れることができたはずである。</p>	<p>③申請者は、元配偶者だけでなく彼の兄弟や友人からも脅迫を受けていたことが認められており、IJの事実認定は明らかに誤っている。</p>

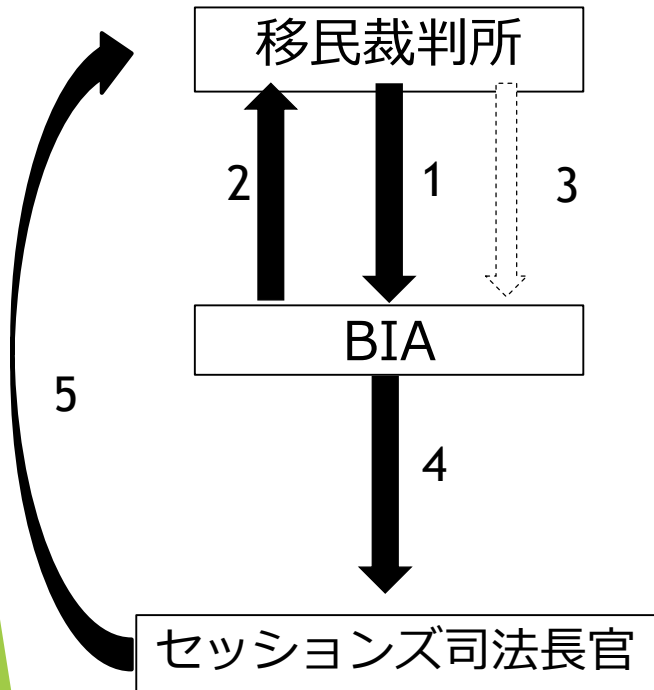
III. DV被害者の位置付け

3. A-B-事件 (3)

移民裁判所 (2015年)	BIA (2016年)
④迫害を受けたことと特定の社会的集団の構成員に当たることの関連性が証明できていない。	④元配偶者が夫又は子どもの父親としての優越的立場に立って申請者を虐待していたことが認められており、関連性は証明できている。
⑤エルサルバドル政府に申請者を救済する能力又は意思がないことを証明できていない。	⑤一定の救済が図られてはいたものの（保護命令・警察出動）、近隣住民の宣誓供述書によれば十分なものではなく、本国政府の能力又は意思がないことは証明できている。

III. DV被害者の位置付け

3. A-B-事件 (4)



- ▶ 2017年、移民裁判所、A-B-事件を再びBIAに戻す。
- ▶ 2018年3月、司法長官、A-B-事件を自らに付託するようBIAに指示。
- ▶ 2018年6月、司法長官自ら裁決を发出（2018年司法長官裁決）。BIAの裁決を破棄して、本件を移民裁判所に差し戻す。

III. DV被害者の位置付け

3. A-B-事件 (5)

2018年司法長官裁決

①一般に、政府以外の主体による暴力行為（DV・ギャングの暴力行為）の事例は、難民認定の要件を満たさない。

<DV等に関する一般原則化の論点>

②A-R-C-G-事件について

DHSが譲歩して申請者の主張を認めたために、BIAも以下の点について十分な検討を行わずに申請者の主張を認めてしまっており、その裁決に先例拘束力を認めることはできない。

- ・「婚姻関係から逃れることのできないグアテマラの既婚女性」という定義のうち、「婚姻関係から逃れることのできない」はDVの結果であり、迫害行為によって「特定の社会的集団」を定義づけてはならないという原則に違反している。

<循環定義の論点>

III. DV被害者の位置付け

3. A-B-事件 (6)

2018年司法長官裁決

②A-R-C-G-事件について (つづき)

- ・政府以外の主体による暴力行為の事例で迫害があったというためには、政府が当該行為を宥恕し (condoned) 又は被害者を保護するにあたって完全に無力であったこと (complete helplessness) を証明しなければならない。

＜「宥恕又は完全無力」基準の論点＞

- ・政府以外の主体による暴力行為の事例では、当該行為は被害者との既存の個人的な関係を理由として行われたものであって、被害者が特定の社会的集団に帰属していることを主な理由として行われたものではない可能性がある。

＜関連性の論点＞

III. DV被害者の位置付け

3. A-B-事件 (7)

2018年司法長官裁決

③A-B-事件について

BIAは、A-R-C-G-事件と国別状況報告書を参照しただけで、申請者の主張する「パートナーとの間に子どもがいる家族関係から逃れることのできないエルサルバドル人女性」という特定の社会的集団の存在を認めてしまっており、十分な検討を行っていない。

(また、BIAは、移民裁判官による信憑性判断や事実認定が明らかに誤っていることを証拠に基づいて明確にすることなく、その判断・認定を覆した点で誤謬を犯している。)

III. DV被害者の位置付け

3. A-B-事件 (8)

2018年司法長官裁決についての考察

▶ ① (DV等に関する一般原則化)

あくまで傍論にすぎない。しかし、2018年7月にICE及びUSCISが、2018年司法長官裁決を実施するための通達を発出したことにより、①の内容は事実上拘束力を持つ。DV被害者等による難民申請に対する萎縮効果の恐れ。

▶ ② (A-R-C-G-事件について述べた部分)

- ・ 循環定義、関連性→DV問題に対する理解・配慮の不足
- ・ 「宥恕又は完全無力」基準→確立した基準を超える基準の設定

▶ ③ (A-B-事件について述べた部分)

BIAによる「特定の社会的集団」の認定が粗雑であるとしている点は妥当ではないか。

III. DV被害者の位置付け

4. その後の動き (1)

- ▶ 2018年10月10日、移民裁判所、A-B-事件について再び不認定。現在、BIAに対して再び審査請求中。
- ▶ なお、A-B-事件を担当したカウチ移民裁判官は、2019年8月にBIAの裁判官に昇進。カウチ移民裁判官のいたノースカロライナ州シャーロットにある移民裁判所の平均不認定率（2013-2018年）は88.2%であったのに対して、同裁判官の不認定率は92.1%だった。

“AG William Barr promotes immigration judges with high asylum denial rates,”
San Francisco Chronicle, August 23, 2019

III. DV被害者の位置付け

4. その後の動き (2)

▶ Grace v. Whitaker/Barr (2018年-現在)

12人の中米出身者に対する簡易退去強制手続 (expedited removal process) の事例。信憑性ある恐怖に関する審査 (credible fear screening) においてその判断の根拠となった2018年司法長官裁決及びUSCIS通達が、APA及びINAに違反するかどうか争われている。2020年7月17日にD.C.連邦控訴裁がD.C.連邦地裁に差し戻した。

論点	D.C.連邦地裁 (2018年12月19日)	D.C.連邦控訴裁 (2020年7月17日)
DV等に関する一般原則化	違反している	違反していない
循環定義 (通達のみ)	違反している	違反していない
「宥恕又は完全無力」基準	違反している	違反している
関連性	違反していない	

おわりに

- ▶ 2018年司法長官裁決は、DV被害者による難民申請に対して萎縮効果をもたらす恐れがあるだけでなく、DV問題に対する理解・配慮が不足していると見受けられる点があることから妥当ではなく、同裁決に基づいてDV被害者の難民申請を判断すべきではない。

ただし



- ▶ 11月の大統領選挙の結果によっては、DV被害者による難民申請の扱い方も変わりうる。

そもそも



- ▶ 「特定の社会的集団」の認定基準を再考する必要があるのではないか。UNHCRのガイドラインに基づき「特定の社会的集団」の認定基準を再考し、立法化すべきであるという見解もある（第116議会に法案提出）。

主要参考資料

- ▶ Department of Homeland Security, *2018 Yearbook of Immigration Statistics*, 2019
- ▶ Jastram, K. & Maitra, S., "Matter of A-B- One Year Later: Winning Back Gender-Based Asylum Through Litigation and Legislation," *Santa Clara Journal of International Law*, 18-1, 2020, pp.48-91
- ▶ Legomsky, S.H. & Rodriguez, C.M., *Immigration and Refugee Law and Policy* (6th ed.), Foundation Press, 2015
- ▶ Vogel, T.A., "Critiquing Matter of A-B-: An Uncertain Future in Asylum Proceedings for Women Fleeing Intimate Partner Violence," *University of Michigan Journal of Law Reform*, 52, Winter, 2019, pp. 343-435
- ▶ 中山弘子「米国における難民認定制度の運用について～能動的庇護手続に着目して～」『エトランデュテ』創刊号、2017年、65-88頁
- ▶ 中山弘子「米国の難民認定制度におけるDV被害者の位置付け—トランプ政権下での展開に注目して」『難民研究ジャーナル』第9号、2020年、72-84頁