

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—

日時：2020年8月28日（金）17:00～19:00 ウェビナー形式で実施

報告者：ニューヨーク州弁護士 中山弘子

目次：

[講演概要]	1
I.はじめに：難民支援NGO “East Bay Sanctuary Covenant” について	1
II.米国の難民認定制度	2
III.DV被害者の位置付け	3
IV.おわりに	6
[質疑応答]	8

[講演概要]

- ・ 以下の理由により、2018年司法長官裁決に基づいてDV被害者の難民申請を判断すべきではない
 - ・ DV被害者による難民申請に萎縮効果を与える可能性がある
 - ・ 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
- ・ ただし、2020年11月大統領選挙の結果によっては、DV被害者の難民申請の扱い方が権利保護重視に変わる可能性もある・しかし、政治によって左右される可能性があるということは、そもそもDV被害者の難民申請を判断する際に用いられる「特定の社会的集団」の認定基準が不明確であるということに問題があり、認定基準を再考する必要性があるのではないか（この点につき、現在、第116議会に「特定の社会的集団」の認定基準に関する法案が提出され、立法化を目指す動きがある）

I.はじめに：難民支援NGO “East Bay Sanctuary Covenant” について

- ・ 1982年に設立された難民支援NGO
- ・ 能動的庇護手続の申請に従事している
- ・ 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が、カリフォルニア州という土地柄や設立経緯から特に、メキシコ・グアテマラ・エルサルバドル等から逃げてきた難民を多く支援している
- ・ 現在、2件の訴訟を提起している

- ・ East Bay Sanctuary Covenant v. Trump
- ・ East Bay Sanctuary Covenant v. Barr

II. 米国の難民認定制度

1. 国内法制度

- ・ 1980年に難民法が制定され、「移民国籍法」(Immigration and Nationality Act, INA)の中に組み込まれたため、現在でもINAがアメリカの難民認定制度の根拠法となっている
- ・ INA第101条に“Refugee”の定義が規定されているが、実務上は、米国国外で難民受入プログラム等の手続にしたがって難民認定された人は“Refugee”、米国国内にいて庇護認定手続にしたがって難民認定された人は“Asylee”と区別して呼ばれている
- ・ 庇護認定手続には、能動的 (affirmative) 手続と防御的 (defensive) 手続の2つがある

2. 難民認定者数

※報告者の回線トラブルのため、報告が一時中断し、その間司会からアメリカの難民申請に状況に関する補足的説明が行われた。詳しくは、以下を参照。Homeland Security “Annual Flow Reports Refugee and Asylees:2018”[https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2018/refugees_asylees_2018.pdf] (02/Sep/2020)

3. 関連行政機関

- ・ 司法省 (DOJ)
 - ・ DOJの長は司法長官 (トランプ政権下で3人交代、現在は2019/2からWilliam Barr氏)
 - ・ DOJの下部機関で難民認定に関わる機関としては、移民裁判官と移民控訴委員会 (BIA) がある
 - ・ 移民裁判所は移民裁判官1人で判断する単独審であるのに対して、BIAは3人の裁判官で判断する合議審
- ・ 国土安全保障省 (DHS)
 - ・ DHSの下部機関で難民問題に関係する機関としては、市民権移民局 (USCIS)、移民関税執行局 (ICE)、税関国境取締局 (CBP) がある
 - ・ 能動的手続において難民認定を行う庇護事務所 (Asylum Office) は、2003年より、DHSの下部組織となった

4. 流れ

・能動的手続 (Affirmative)

- ・ USCISに申請書類を提出し、自ら難民認定を求める手続
- ・ 庇護事務所の面接の後、原則 2 週間後に結果が通知される
- ・ 結果には、①認定、②認定勧告（面接後 2 週間以内にセキュリティチェックが完了しなかった場合に出され、セキュリティチェックの結果問題がなければ、その後約 2 週間から 1 ヶ月で認定が出される）、③不認定通知（合法滞在の場合）、④移民裁判所への付託（非合法滞在の場合）の 4 種類がある
- ・ 不認定でも、合法滞在の場合は、庇護事務所に再審査を求めることができる
- ・ 再審査後再度不認定とされた場合でも、在留資格がある（合法滞在）場合は、在留資格の有効期限までは滞在することができる
- ・ 不認定で在留資格がない（非合法滞在）場合は、移民裁判所へ付託される
- ・ 能動的手続の申請者数最大はベネズエラ（2018年現在）

・ 防御的手続(Defensive)

①ICEにより身柄拘束される場合

- ・ 退去強制手続において、移民裁判所が難民該当性を判断することになる

②CBPにより身柄拘束される場合

- ・ 簡易退去強制手続（expedited removal process）が取られ、CBPは身柄拘束後数時間で退去強制命令を出すことができる
- ・ その際に、迫害の恐れを訴えると、庇護事務所による「信憑性ある恐怖に関する審査（credible fear screening）」が行われる。信憑性ある恐怖があると認められた場合には、移民裁判所に付託される

①②共に移民裁判所の後の流れは同じ:

移民裁判所→移民控訴委員会（BIA）→ [司法審査] 連邦控訴裁判所→連邦最高裁判所

III.DV被害者の位置付け

1. 「特定の社会的集団」の認定基準

- ・ Acosta事件(1985)、M-E-V-G-事件(2014)、W-G-R-事件(2014)により基準が確立された
- ・ 「特定の社会的集団の構成員であること」を理由とする迫害によって、難民認定を受けるためには、(1)~(3)の要件を満たす必要がある。
 - (1)「特定の社会的集団」の存在が認められる

→①不変性 ②特定性 ③社会的識別性の3つの要件を満たす

- ①性別、肌の色、親族関係、共有する過去の経験など不変だと認められるもの
- ②当該集団に帰属する者とし、しない者とを区別することができる当該集団の特徴
- ③社会一般の認識として、当該集団が区別されていること

(2)申請者が特定の集団の構成員であることと、迫害を受けたことに関連性がある

(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

2. A-R-C-G-事件

- ・移民控訴委員会（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

〈移民裁判所〉

- ・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」と定義する「特定の社会的集団」の構成員であり、当該集団への迫害が存在することを根拠として難民認定を求めたが、移民裁判官は当該申請者に対するDVが「特定の社会的集団」に対する迫害であることを証明できておらず、単なる犯罪行為であるとし、難民不認定とした。

〈BIA〉

- ・「特定の社会的集団」の認定基準のうち、(1)について、「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」は不変性、特定性、社会的識別性を満たす特定の社会的集団である、(2)について、当該集団の構成員であることで迫害を受けた（関連性）、とそれぞれ判断した。
- ・しかし、(3)について、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という点が判断されていないとして、移民裁判所へ差し戻した

→移民裁判所に差し戻され、後に難民認定された

3. A-B-事件

- ・エルサルバドル人女性
- ・CBPにより拘束されたが、迫害の恐れがあることを主張
- ・「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」の構成員であることを主張。移民裁判官は不認定、BIAは申請者の主張を認めた

移民裁判所とBIAの判断の違い

主張の信憑性の有無／特定の社会的集団の存否／迫害から逃れることができたかという点に関する事実認定／特定の社会的集団の構成員であることと迫害の関連性の有無／政府の保護の意思の有無

- ・ A-B-事件の先例となるA-R-C-G-事件が妥当かを判断する必要があるとして、移民裁判所がBIAに差し戻し
- ・ 2018年6月、司法長官自ら裁決（2018年司法長官裁決）を発出し、BIAの判断を破棄し、本件を再び移民裁判所に差し戻す。

2018年司法長官裁決の内容

① DV等に関する一般原則化

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

② A-R-C-G-事件は以下の点で検討が不十分であり、先例拘束力は認められない

- ・ 申請者が主張する「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」という特定の社会的集団の定義は循環定義であり認められない
（「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」を定義づけている点に問題がある）
- ・ 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、政府が迫害を宥恕し又は被害者の保護に当たって完全に無力であったことが証明しなければならない
- ・ 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加害者の間にすでに存在している個人的な関係を理由として行われたものであって、当該集団の構成員であることを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）

③ A-B-事件について

- ・ 特定の社会的集団の認定が粗雑である

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の論点はあくまで傍論に過ぎないが、2018年7月にICE及びUSCISが2018年司法長官裁決の内容を実施するための通達を発出したことにより事実上拘束力を持つため、萎縮効果の恐れがある
- ・ 政府以外の主体に関して、A-R-C-G-事件にもA-B-事件にも無関係なギャングによる暴力行為の事例についてまで言及する必要があったのか

②・既婚女性が婚姻関係から逃れることができないのは、DVの結果ではなく、既婚女性は配偶者の支配下に置かれているという規範意識によるものと思われることから、循環定義とは言えない

- ・社会的、文化的、宗教的な規範意識により、男女の主従関係が決定されている
- ・DV問題を社会の問題としてではなく、被害者と加害者の間の個人的な関係の問題であるとする自体が、DV問題が解決されない原因となっており、DV問題に対する理解が不足している
- ・政府以外の主体による迫害の場合には、政府の「宥恕又は完全無力」が必要であるという基準は、これまで基準とされてきた「政府に申請者を保護する意思又は能力がない」という基準を超えるものではないか

③・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あるとする

4. その後の動き

(1)A-B-事件

- ・A-B-事件は、移民裁判所に差し戻された後、移民裁判官が再び不認定としたため、現在BIAに対して再び審査請求中
- ・移民裁判所でA-B-事件を担当した移民裁判官は、2019年8月にBIAの裁判官に昇進したが、同時期に同様に昇進した移民裁判官は全員、それまでの不認定率が高かったと報道されている

(2)Grace v. Whitaker/Barr

- ・12人の中米出身者に対する簡易退去強制手続に関する訴訟
- ・DC連邦地裁、連邦控訴裁判所で異なる判断を下している
- ・2020年7月に連邦地裁に差戻し

IV.おわりに

- ・2018年司法長官判決は妥当ではないと考える。一方で、「特定の社会的集団」の認定基準も再考する必要があるのではないか。
- ・DV被害者の難民申請事例で特に課題となるのは、①特定の社会的集団をどの様に定義するかと、②迫害との関連性をどの様に証明するか

① 特定の社会的集団の存在

- ・「女性」と定義すると、広すぎて特定性がないとされる。しかし、「婚姻関係から逃れることのできない女性」と定義すると、「逃れることのできない」はDVの結果であるから循環定義だとされてしまう。

→DVの被害者をどの様に社会的集団として定義できるかという点では、これまでの認定基準は妥当なのか？という疑問がでる。

- ・ UNHCRのガイドライン（para29）では、共通する特徴を分かち合う人々の集団（不変性）と社会において集団として認識される集団（識別性）がまたはで接続されており、BIAのように特定性＋不変性＋社会的識別性の全てを満たすことが要件となっていない。
- ・ UNHCRのガイドラインは参考になるものの、国内法の解釈はガイドラインに拘束されないため、ガイドラインに基づいた認定基準にむけた立法化が目指されている。

〈提出されている法案（参考資料p.4）〉

- ・ (C)で特定の社会的集団の定義について規定
- ・ I. 不変性について、 II. 社会的識別性でこの2つが「または」でつながっているため、どちらか一方を満たせばよい。また、ここに書かれている以外の要件は追加しないと明記されている。

② 迫害との関連性

- ・ DV加害者が、DV被害者が特定の社会的集団の構成員であると認識してDVに及んだという心理状態の証明は困難。
- ・ UNHCRのガイドライン（para21）では、非国家主体による迫害が、被害者が「特定の社会的集団の構成員」であることと関係がないとしても、国家が被害者を保護する意思がないまたは保護する能力がない理由が「被害者が特定の社会的集団の構成員である」ことに起因する場合には、そこに関連性が成立するとされている。

〈提出されている法案（参考資料p.4）〉

- ・ (D)(E)で関連性について規定
- ・ UNHCRのガイドラインと同様の内容が書かれている。この基準でも、国家の保護が得られない理由とDV被害者が特定の社会的集団の構成員であることの関連性の証明は必要。しかし、加害者の心理状態の証明に比べれば証明しやすい。出身国情報などで、国内で女性がどのように扱われているかを説明すれば、関連性が証明しやすい。

このような法案が提出されているが、まだ、審議は始まっていない。自分が担当していたDV被害者のケースが難民認定を受けた経験から、アメリカの難民認定制度に関心を持って調査を始めたが、DV被害者の位置付けについてはアメリカでも揺らいでいることがわかった。今後の動きにも着目していく必要がある。

[追加情報] ※研究会終了後に報告者から提供された情報

<2018年司法長官裁決の影響>

East Bay Sanctuary Covenantからの情報

- ・少なくともEast Bay Sanctuary Covenantが関わったDV被害者の難民申請については、2018年司法長官裁決が出た後も難民認定を受けている。
- ・ただし、East Bay Sanctuary Covenantは、2018年司法長官裁決が出た後、念のため、DV被害者の難民申請にあたって「特定の社会的集団」を定義する時に「関係から逃れることのできない（unable to leave the relationship）」という文言は使用しないようにしている（配偶者やパートナーからストーカーされ続けて物理的に逃れられなかった場合を除く）。「所有物とみなされている女性（women viewed as property）」という文言を使用する場合が多い。
- ・少なくともサンフランシスコ庇護事務所は、Grace v. Barrが確定するまでは、2018年司法長官裁決の適用は保留にしているようにも思われる。ただし、それはあくまでサンフランシスコ庇護事務所の場合に過ぎず、他の地域の庇護事務所が同様であるとは思わない。また、2018年司法長官裁決は、移民裁判所の判断や、簡易退去強制手続（expedited removal process）における信憑性ある恐怖に関する審査（credible fear screening）の判断には大きな影響を与えているようである。

[質疑応答]

Q. 「特定の社会集団」の定義にDV被害者が該当するかについて、「特定の国のDV被害者」あるいは「特定の国の婚姻関係における社会的な規範性などによって、婚姻関係から逃れられない」ということをDV被害者が特定の社会的集団の構成員であることと結び付けると理解した。なので、「特定の国のDV被害者」という縛りがあるという認識でよいのか？

A. 認定基準によって「特定性」が求められており、単に「女性」とすると広すぎて「特定性」がないとされてしまうので、「特定の国出身の女性」とする。連邦控訴裁の判断の中には、「特定の国」と「女性」、例えば「エルサルバドルの女性」というだけで「特定の社会的集団」と認められうるという判断も出ているが、BIAなどはそこまでは認めていない。

Q. Grace v. Barrに関する記述の中で、2018年司法長官裁決とUSCIS通達が行政手続法（APA）及び移民国籍法（INA）に違反しているかとの記載があるが、移民国籍法に関してはその分野の特殊性や歴史的背景から行政手続法の適用が排除されているとこれまで理解していた。法改正や特定の問題については行政手続法を適用するようになったとも考えられるが、これは通達の発出に対して適用されているのか？ (ppt.25)

A.ここで判断されたのは、2018年司法長官裁決とUSCIS通達におけるINAの解釈の仕方についてである。例えば、連邦地裁では、DV等に関する一般原則化の論点について、*Chevron*判決（1984年）の二段階審査が用いられている。まず一段階目で、INA上の「特定の社会的集団」という文言に対する連邦議会の意思が明白か検討され、連邦議会の意思は明白でないと判断されたので、次に二段階目で、行政機関のINAの解釈の仕方が専断的か恣意的か検討（Arbitrary and capricious test）され（5 U.S.Code § 706(2)(A)）、専断的・恣意的であるから、APAに違反していると判断された。それが一般的な移民国籍法と行政手続法の関係の理解と違うのかもしれないが、そこはわからない。

Q. 非国家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」ことを要するという基準は、2018年司法長官裁決で強められたか？またそれがどのような影響を非国家主体の暴力から逃れた人の保護に影響しているか。

A.2018年司法長官裁決の中では、「政府に保護する意思又は能力がない（unwilling or unable）」について、「政府が宥恕し又は完全無力である」ことが証明される必要があるとの解釈を示した。政府側の主張は、あくまで「unwilling or unable」という以前からある基準の解釈に過ぎず、基準を強めた訳ではないというものであった。それに対し、*Grace v. Barr*の判決では、「宥恕又は完全無力」は、「unwilling or unable」の解釈ではなく、「unwilling or unable」よりも高い基準であると判断された。その後他の判決において、この基準が実際にどのように判断されているのかに関しては現時点ではわからない。

Q.裁決での判断は最高裁判所などによって覆すことができるのか？また、新たな司法長官が就任した場合など、2018年司法長官判決を無効にすることはできるのか？

A.新しい司法長官が着任すれば、可能である。DV被害者のケースを調べていて感じたのは政治的な意見に大きく左右されるということ。例えば、1999年のR-A-事件では、BIAは難民該当性を否定したが、クリントン政権時の司法長官が判断のし直しを求めた。ブッシュ政権下では判断が行われず、結局オバマ政権になってから難民認定された。認定/不認定のどちらにせよ、司法長官の裁量が大きいように思われる。

Q.DV被害と難民認定の議論の中で、DV自体の定義に関して発展的議論はあるのか？例えば、定義は婚姻関係のみに縛られるのか、また、身体的な暴力に限定されているのか。精神的な暴力、経済的に生きる術を奪う形での暴力などは含まれるようにするなどの議論はあるのか。

A.どの裁決又は判決だったか具体的なことは覚えていないが、婚姻関係ではない関係性の中での暴力の被害者を「特定の社会的集団の構成員」とするものもあり、婚姻関係には必ずしも縛られない。「婚姻関係」という文言が使われていない裁決や判決もある。DVの定義に関する議論についてはみた記憶がないためわからない。

Q. 難民の定義の中に、特定の社会的集団であることの他に、「ジェンダー」や「女性」という文言を明記している国があるが、そのような議論は行われているのか？

A. 6個目の迫害理由として、「ジェンダー」を記載してしまおうという議論があるのは聞いている。一方で、書くべきでないという意見もあるようだが、その主張の根拠はよくわからない。入れている国というのは例えばどこか？

質問者：南米などに多い。知っている限りでも10数カ国であるはず。国内法で難民の定義の中に、迫害の理由として「ジェンダー」や「女性」という文言が含まれている例もある。

※迫害理由に「ジェンダー」や「女性」を含めるべきではないし、その必要性もないと論ずるものとして以下参照。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.88-91.

Q. 「特定の社会的集団」においても、不変性、特定性、社会的識別性の3つの要件が求められるが、これはその他の難民の迫害理由である政治的意見、宗教などというのがこれを満たしているため、「特定の社会的集団」においても同様の要件が求められると理解してよいのか？

A. 不変性、特定性、社会的識別性の要件が求められるのは、他の4つがその要件を満たすからというのはあるかと思う。ただ、BIA判決を読む限りでは、特定性については他の「4つの迫害理由には特定性があるため必要」と書かれているが、社会的識別性についてそこまで書かれていた記憶はない。

Q. 具体的な事例の中で社会的識別性の当てはめ（識別性の有無）はどのように判断されるのか？

A. A-R-C-G-事件の判断では、「グアテマラ社会には、男性優位的で家庭内暴力が肯定されている文化がある。だから、社会的に優位な立場にいる男性には当てはまらない、DV被害の女性というカテゴリーは識別されている」という趣旨の説明がされている。この点について、2018年司法長官判決では説得力がないと批判している。これについては、2018年司法長官判決の通りかもしれないと思う。しかし、A-R-C-G-事件では、DHSが社会的識別性を認めたため、BIAも社会的識別性があると判断した。社会的識別性の要件が確立されたM-E-V-G事件によれば、例えばある人が同性愛であった場合、必ずしも同性愛者であることは目に見えないが、異なる習慣や集団を構成していれば、社会的識別性があるとされる。

具体的な例としては、自分が担当したLGBTの難民申請者のケースでは、Asylum Officerから「誰にLGBTと言われたか」「近所の人に蔑称で呼ばれたりしたか」「LGBTのコミュニティがあるのか」「そのエンブレムや旗があるか」などを質問された。能動的手続の場合にはAsylum Officerが何を持って難民認定したかは公表されないで、正確にはわからないが、このような点で社会的識別性の有無を判断しているのではないかと。

Q.オバマ政権においては、グアテマラ、ホンジュラスのDV被害者はTemporary Protected Status (TPS) によって保護されることが多かったが、トランプ政権下では運用停止されている。TPSが難民認定の代替手段として運用されていることに関してどう思うか。

A. あまり知識がなく、現在の議論が分からないため、回答できない。

※TPSに関する情報は以下が詳しい。U.S. Citizenship and Immigration Services “Temporary Protected Status” [<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status>] (02/Sep/2020)

Q. East Bay Sanctuary Covenantの訴訟はなぜメキシコに限定しているのか。トランプ政権で問題になっているのはホンジュラス、グアテマラ、エルサルバドルと協定を結んで送還しようとする話を聞いているが、こういった問題に関してはなぜ訴訟を行っていないのか？

A. East Bay Sanctuary Covenantではメキシコを経由した難民申請者のケースを扱うことが多いため、特にメキシコから米国に入国した人たちに関わる規則について訴訟を提起していると思われる。

※なお、East Bay Sanctuary Covenantは訴訟当事者ではないが、米国が2019年7月にグアテマラとの間で締結した庇護協力協定（Asylum Cooperative Agreement, ACA）の違法性については、現在、U.T. v. Barrで争われている。

Q.East Bay Sanctuary Covenant 訴訟（1つ目のv.Trump、2つ目のv.Barr）はどうなっているか

A. 1つ目（v.Trump）で争われている規則等については、現在連邦地裁から予備的差止命令が出されており、執行が差し止められている。2020年2月28日に控訴裁の判断が出たが、地裁の判断を支持しており、今後政府が上訴するものと思われる。2つ目（v.Barr）で争われている規則については、ヨーロッパにおけるダブリン規則など、他の例があることから、この規則が有効であるという考え方があ。連邦地裁が予備的差止命令を出していたが、連邦最高裁が予備的差止命令を停止している。そのため、現在は規則の執行が差し止められていない状態。2020年7月6日に控訴裁の判断が出たが、こちらも地裁の判断を支持しており、今後政府が上訴するものと思われる。

その他、参加者から共有された関連情報など

- ・出身国情報・クエリーサービス（難民研究フォーラムHP）

<https://refugeestudies.jp/aboutcoi/>

- ・ UNHCR駐日事務所の難民保護関連資料のページ：https://www.unhcr.org/jp/protection_material

- ・ UNHCR「国際保護に関するガイドライン1：難民の地位に関する1951年条約第1条A(2)におけるジェンダー関連の迫害」（2002年5月7日）HCR/GIP/02/01
https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/020507_gender.pdf
- ・ UNHCR「国際保護に関するガイドライン2：難民の地位に関する1951年条約第1条A(2)における『特定の社会的集団の構成員』」（2002年5月7日）HCR/GIP/02/02
https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/020507_psg.pdf

（以上）