

Ⅱ 無登録移民の送還を猶予する DACA の 廃止決定が行政権の濫用として取り消された事例

— Department of Homeland Security v. Regents of the
University of California, 140 S. Ct. 1891 (2020) —

1 事 実

移民の国アメリカでは無登録移民が以前から問題視されていた。しかしその取扱いについて、合衆国議会は対応できていなかった。そこで2012年6月15日、オバマ政権の下で DHS (The Department of Homeland Security; 国土安全保障省) は、無登録移民であっても、入国時に子どもであったことや一定期間の居住年数といった要件に該当する場合、送還を猶予し、かつ就労許可などの利益を付与する DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals; 子どもの時に入国した外国人に対する猶予措置) プログラムを発表した⁽¹⁾。さらに DHS は合衆国市民の親である無登録移民を対象とした DAPA (Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents; アメリカ人と合法的永住者の親に対する猶予措置) プログラムと、DACA の要件を緩和する新 DACA を発表した。これに対し、DAPA・新 DACA を違法として争う訴訟が提起されたが、合衆国最高裁は 4-4 に分かれ、最高裁としての判断を出せなかった⁽²⁾。

2017年に誕生したトランプ政権の下、2017年9月5日に DHS のデューク長官代理は DACA の段階的廃止を発表した⁽³⁾。これに対し、廃止手続が APA

(1) Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA), USCIS (June 15, 2012), <https://www.uscis.gov/archive/consideration-deferred-action-childhood-arrivals-daca>.

(2) United States v. Texas, 136 S. Ct. 2271 (2016). 本判決につき、大野友也「アメリカ憲法判例の最前線10 United States v. Texas, 136 S.Ct. 2271 (2016) 判決 (2016年6月23日)」法セ767号69頁 (2018年)。

(3) Statement from Acting Secretary Duke on the Rescission Of Deferred Action For Childhood Arrivals (DACA), DHS (Sept. 5, 2017), <https://www.dhs.gov/news/2017/09/05/statement-acting-secretary-duke-rescission-deferred-action-childhood-arrivals-daca>.

(Administrative Procedure Act；行政手続法)に反するなどとして、カリフォルニア大学評議会や NAACP などが合衆国地裁に提訴した。

ニューヨーク州東部地区合衆国地裁は廃止手続が専断的・恣意的だとして廃止を差し止めた⁽⁴⁾。カリフォルニア州北部地区合衆国地裁も APA 違反などを理由に廃止を差し止めた⁽⁵⁾。

コロンビア特別区合衆国地裁も廃止手続が専断的・恣意的だとして廃止を差し止めた⁽⁶⁾。しかし同地裁は差し止め命令の執行を90日間猶予し、その間に、DHS に対して DACA 廃止の詳細な説明を求めた。判決の二ヶ月後、デュークの後任であるニールセン長官は DACA が違法であること、DACA のような移民救済措置は議会がなすべきことなどを DACA 廃止の理由とするメモランダムを発表した⁽⁷⁾。

第九控訴裁判所がカリフォルニア地裁の判決を支持した⁽⁸⁾後、残る二事件の控訴審判決が出される前に最高裁がサーシオレーライを認容し、三件を併合した⁽⁹⁾。

2 争点

本件の争点は、(1) DHS による DACA の廃止決定は審査可能か、(2) 審査可能である場合、DACA の廃止決定は専断的・恣意的であったか、(3) 原告らは平等保護の主張を適切に行ったか、である。

3 判決

DHS による DACA 廃止決定は審査可能であり、かつ DACA の廃止手続は専断的・恣意的だったなどとする多数意見をロバーツ首席裁判官が執筆し、ギンズバーグ、ブライア、ケイガン、ソトマヨールの各裁判官が賛同した。ただしソトマヨールは争点 (3) つき、それを否定した多数意見に反対した。またト

(4) *Batalla Vidal v. Nelson*, 291 F. Supp. 3d 260 (E.D.N.Y. 2018).

(5) *Regents of Univ. of Cal. v. DHS*, 298 F.Supp. 3d 1304 (N.D. Cal 2018).

(6) *NAACP v. Trump*, 298 F. Supp. 3d 209 (D.D.C. 2018).

(7) Memorandum from Secretary Kirstjen M. Nielsen, (June 22, 2018), https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/18_0622_S1_Memorandum_DACA.pdf.

(8) *Regents of Univ. of Cal. v. DHS*, 908 F.3d 476 (9th Cir. 2018).

(9) *Regents of Univ. of Cal. v. DHS*, 139 S.Ct. 2779 (2019).

ーマス、アリート、カヴァノーの各裁判官がそれぞれ DACA 廃止決定に違法はないとする一部同意・一部反対意見を執筆した。

4 判決理由

[多数意見]⁽¹⁰⁾

(1) DACA 廃止手続の審査可能性

「APA は『行政機関の法的瑕疵によって生じた被害に対し、司法審査がなされるとの基本的想定』を確立している。この想定は、関連法律が『審査を排除しているとか、行政機関の行為が法によって行政裁量に委ねられている』ということが立証されることで反論され得る。「審査の推定に敬意を払うため」当裁判所は APA の例外規定を「狭く解釈し、伝統的に行政裁量に留保されている行政決定という例外的事例に限定している」。

政府は判例に基づき不執行政策は審査不可能だと主張し、「DACA は不執行政策であって、その廃止は審査不可能だと主張する」。

しかし DACA は、送還の猶予につき一連の審査を行った上で裁決すると規定している。このことからすれば「DACA メモランダムは受動的な不執行政策ではない」。DACA に付随する諸利益も DACA が単なる不執行政策ではないことを示す。

従って「DACA 廃止は APA の審査に服する」。

(2) APA 違反について

① 審査対象となるメモランダム

「行政行為が適切に説明されたかどうかを判断するため、第一に、行政機関の説明が求めているものを知ることを必要とする。ここでの自然な出発点は、デュークが2017年9月に廃止を宣言した際に彼女が行った説明である。しかし政府は、ニールセン長官が2018年6月に発したメモランダムも同様に検討すべきと主張する」。

「行政行為に対する司法審査は、機関がその行為をした時に同機関が示した理由に限定されることが行政法の基本的原則である。その際示された理由が不適切である場合、裁判所は二つの選択肢のうちの一つを行うよう、行政機関に差し戻すことができる。一つは、行政行為がなされた時の行政機関の理由付けにつき、行政機関は完全な説明を行うことができる [強調原文]。この方法は

(10) 以下の小見出しは筆者が付したものである。

重要な限界を持つ。行政機関の最初の説明が最終的にとられた行為に対する決定的理由を示している場合、行政機関はその理由を後に詳述してよいが、新しい説明をしてはならない。もう一つは、行政機関は、新しい行政行為をすることによって、その問題に再び取り組むことができる。この道をとる行政機関は、最初の理由に縛られることはないが、新たな行政行為につき手続的要件を遵守せねばならない」。

「[コロンビア特別区] 地裁の破棄は DHS に選択肢を示した。デュークメモランダムに依拠し、前の理由付けを詳述するか、またはデュークメモランダムに欠けていた新たな理由付けによる新たな廃止を行うかである。ニールセン長官は前者を選択した」。

「デュークメモランダムの説明を意図したにもかかわらず、ニールセン長官の理由付けは前任者のそれとほとんど無関係だった」。

しかし「行政機関は、行為した時に付与した理由に基づきその行為を擁護せねばならない」。

② デュークメモランダムで示された理由付けによる DACA 廃止決定は専断的・恣意的か

「司法長官は、DACA の中心である [送還の] 猶予政策に取り組まなかったし、DHS に対してその政策をやめるよう強制もしなかった。こうして、猶予継続中の利益資格の剥奪は、国家の移民執行政策とその優先順位を確立する責任があるデュークの裁量に、まさに委ねられている。しかしデュークメモは、猶予を終了する理由を何ら示していない。その代わりに彼女は、説明なしに、利益の違法性に関する司法長官の結論は利益と猶予を終了させるのに十分なものとして扱った」。

「このリーズニングは、現代の行政法事例のリーディングケースの一つである *Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc. v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co* 判決 [463 U.S. 29 (1983)] で我々が認定した誤りを繰り返した」。NHTSA (米国運輸省道路交通安全局) は自動車にエアバッグか自動シートベルトのいずれかの取付けを義務付ける規則を公布したが、後に自動シートベルトの有効性に疑問が生じたとして、同規則を廃止した。この事件において最高裁は、有効性に疑問が生じていないエアバッグの義務付けまで撤回することは専断的・恣意的だと判断した。

「事実関係は異なるが、誤りは同じである。DHS にとって就労許可や他の利

益を DACA 資格者に拡大することが違法であったとしても、その結論は利益を不許可とすることだけを支持する。猶予の合法性や、子どもの時に入国した者への猶予の拡大についての DHS のもともとの理由付けに疑いを抱かせるものではない」。

デュークは、送還の猶予に伴う利益の違法性を理由に、違法と判断されたわけではない猶予まで廃止の対象としており、「この手ばかりだけでデューク長官代理の決定は専断的・恣意的なものとなるが、瑕疵はこれだけではない。デュークは DACA メモランダムに『正当な信頼』があるかどうかの検討も怠った。……行政機関がその方法を変更するとき、行政機関は、長期の政策が重大な信頼利益を生み出している可能性を認識すべきであり、その信頼利益を考慮に入れなければならない。それを無視することは専断的・恣意的でありうる。だがそれはまさにデュークメモランダムが行ったことであった」。

「被上訴人とその法廷助言者らは、DHS にとって考慮すべきことが数多くあったと主張する。2012 年以來、DACA 資格者らは学位プログラムに登録し、職歴を積み重ね、仕事を始め、家を買ひ、結婚して子どもがいる者さえおり、これらは全て DACA プログラムへの信頼に基づいている、と彼らは強調する。廃止の結果は、DACA 資格者の家族—彼らの 20 万人にも及ぶ合衆国市民である子どもたち、DACA 資格者が学んだり教えたりしている学校、彼らの訓練に時間とお金を費やした雇用主を含む—という外部へ広がる、と被上訴人らは強調する」。さらに連邦・州に対し、多額の税の減収をもたらしようとも主張する。

「これらは確かに注目すべき懸念だが、しかし、必然的に物事の行方を決定するものではない」。信頼利益は「考慮要素の一つにすぎない」が信頼利益を考慮に入れることは行政の役割である。だが DHS はそれを怠った。

信頼利益を考慮したならば、デュークは DACA 資格者が仕事をできるようにするため「より長い更新期間を検討したかもしれない」し、「学位プログラムを卒業できる、軍での任務を完了する、治療を終えられるといったことを DACA 資格者が言えるようにするために、終了日を調整したかもしれない」。

「違法性があるとする司法長官の判断が理由で DACA が撤回されたとする点について反対意見は正しい。しかし、その判断は、猶予の維持や特定の信頼利益を調整するといった選択肢を排除していないし、それに取り組んでさえいない。デュークはこれらの事項を検討すべきであったのに、しなかった。その瑕疵は専断的・恣意的であり APA 違反である」。

(3) 平等保護違反について

DACA 資格者にメキシコ系・ラテン系が多く、彼らに対する差別的な意図に基づくとの主張につき、そもそも無登録移民の多くがメキシコ系・ラテン系であるため、そのような指摘は失当である。

DACA 廃止決定に至る過程に差別的意図をうかがわせる点はない。

トランプ大統領の言動は、DACA の廃止決定と時間的・文脈的に距離があり、差別的意図に基づく政策とは言い難い。

[ソトマヨール裁判官の一部同意、一部結論同意、一部反対意見]

(3) 平等保護違反について

「DHS が DACA プログラムを撤回した際に APA 違反があったとする多数意見は正しい。しかし最高裁は平等保護条項の下で廃止を争うことを排除している。私は、今ある記録と訴訟の現段階での尚早さから、その判断は正当化されないと考える」。

トランプ大統領の発言は「DACA 廃止決定が許されざる差別的敵意で汚染されたものであるという『強い推定をもたらす』」。

2017年6月末の時点で「関連プログラムである DAPA が廃止されていたにもかかわらず DHS は DACA の維持を主張していた。しかしわずか3か月後、DHS は、相対多数意見が認めるように、廃止の重要な側面を検討することなく DACA を廃止した。この突然の立場変更は、DACA の合法性についての疑問以外の何かが廃止決定の動機となっていたことを強くうかがわせる」。

[トーマス裁判官の結果一部同意、一部反対意見 (アリート、ゴーサッチの各裁判官賛同)]

「DHS は、オバマ政権の下で、法の授權なく、かつ必要な規則制定過程を経ることなく、DACA を創設した。その結果、このプログラムは初めから違法だった。多数意見は、専断的・恣意的という顕微鏡の下で、違法なプログラムを廃止するための行政機関の政策的理由を審査する権限をなぜ裁判所が有するのかという点について説明しようとしな。違法な行政行為を取り消す決定が合理的であることは明白である。違法性に関する行政機関の決定が正当である限り、我々の審査はそこで終わるべきである」。

アリート裁判官およびカヴァノー裁判官の結論一部同意、一部反対意見は紙

幅の関係上省略する。

5 判例研究

(1) 判決の意義

本判決の意義の一つは、行政行為に対する司法審査の“hard look⁽¹¹⁾”審査⁽¹²⁾枠組みにおける「信頼利益」の地位が高められたことにある⁽¹³⁾。

本件の多数意見も引用する *State Farm* 判決において、最高裁は、「専断的・恣意的」審査に関して、行政機関が考慮すべき要素を考慮していない場合に、専断的・恣意的と判断される旨、判示した⁽¹⁴⁾。そして *FCC v. Fox Television Stations, Inc.*⁽¹⁵⁾において、行政機関が先の政策を変更する場合に、先の政策に対する信頼利益が損なわれる危険性を考慮すべきことに言及した⁽¹⁶⁾。さらに *Encino Motorcars, LLC v. Navarro*⁽¹⁷⁾において、信頼利益への考慮を *Chevron* テスト⁽¹⁸⁾に組み込んだ⁽¹⁹⁾。

この流れの中、最高裁は本件において、hard look 審査の文脈に、この信頼利益への考慮を組み込んだのである⁽²⁰⁾。このことは、“hard look”審査といい

(11) 日本語を当てるならば「厳格審査」となりそうだが、憲法学では通常、strict scrutiny を「厳格審査」とする。また日本語を当てず、そのまま“hard look”と表記する例が行政法研究者の論考で見られたため（たとえば高橋正人「法律・事実・裁量（2）—アメリカにおける司法審査論の展開と課題—」静法18巻3・4号120頁（2014年））、本稿もそれに従う。

(12) APA706条（2）（A）に基づく専断的・恣意的審査については本稿では紙幅の関係で説明は省略する。この点、高橋・前掲注（11）120頁以下が詳しい。

(13) William Yeatman, *Taking a Hard Look at DHS v. Regents of the University of California*, YALE JOURNAL ON REGULATION (June 25, 2020), <https://www.yalejreg.com/nc/taking-a-hard-look-at-dhs-v-regents-of-the-university-of-california-by-william-yeatman/>.

(14) 463 U.S. at 43.

(15) 556 U.S. 502 (2009).

(16) *Id.* at 515.

(17) 136 S.Ct. 2117 (2016).

(18) *Chevron* 法理についての論考は少なくないが、コンパクトな解説として、常岡孝好「行政機関の解釈への敬讓 [Chevron U.S.A., Inc v. Natural Resources Defense Council, Inc.]」英米判例百選20頁（2012年）。

(19) 136 S.Ct. at 2126.

(20) Yeatman, *supra* note 13.

つつ、その審査が敬謙的になってきた近年の傾向に歯止めをかけ、文字通りの“hard look”審査の復活の道を切り開く可能性を持つ⁽²¹⁾。

二つ目の意義は、その合法性はともかく、DACA 自体が維持された点である。

DACA は無登録移民の送還を猶予し、その間、就労や就学を認めたため、DACA を認められた70万人（ドリーマーと呼ばれる）の多くが就労や就学をした⁽²²⁾。これにより彼らの生活は安定し、またアメリカ社会の経済・学問などに貢献した。トランプ政権の下で DACA 廃止が宣言されたことで、ドリーマーは大変不安定な地位に置かれたが、本判決により DACA は維持され、ドリーマーは当分の間、その地位を継続できることとなった。

関連して、DACA の維持がアメリカ社会にプラスになるという見方がある。たとえば全米医科大学協会が提出したアミカスブリーフでは、医療現場・介護現場における人手不足をドリーマーが補っており、DACA 廃止がこうした現場での人手不足に拍車をかけると指摘する⁽²³⁾。さらに新型コロナのパンデミック下において、医療現場等での人手不足がより深刻になるという指摘もなされている⁽²⁴⁾。裁判所は、結論として社会的な影響は決定的ではないとするが、とりわけ新型コロナの脅威の下、この点が裁判官に影響を与えた可能性は否定できない。

DACA を継続する判決をした理由として、大統領選の結果を待ったという説明も可能である。トランプが再選すれば、本判決に基づき APA の下で DACA の廃止手続を改めて取ることができる。バイデンが当選すれば、彼がオバマ政権で副大統領だったことから、DACA を維持する可能性が高い⁽²⁵⁾。DACA 廃止を認める判決をした場合、その後大統領となったバイデンがこ

(21) *Id.* ただし Yeatman は、そのような将来が待ち受けている可能性について懐疑的である。

(22) Regents, 140 S.Ct. at 1914.

(23) Brief for Association of American Medical Colleges, et. al. as Amici Curiae Supporting Respondents, DHS v. Regents of the Univ. of Cal., 140 S. Ct. 1891 (2020) (Nos. 18-587, 18-588, and 18-589).

(24) Heather Alarcon, *As Administration Weighs Next Steps, It Must Consider That Millions of American Patients Rely on DACA Health Care Workers*, SCOTUSblog (Jun 19, 2020, 2:16 PM), <https://www.scotusblog.com/2020/06/symposium-as-administration-weighs-next-steps-it-must-consider-that-millions-of-american-patients-rely-on-daca-health-care-workers/>.

れを復活させるということになれば、当事者・行政機関双方にとって相当の負担であろう。判決には表れてはいないが、こうした配慮がなされた可能性もある。

(2) 今後の見通し

2020年7月28日、DHSのウルフ長官代理は新たなメモランダムを発した⁽²⁶⁾。ウルフメモランダムは、プログラム継続に対する行政機関の法的・政策的懸念を明確にし、DHSの2017年のデュークメモランダム・2018年のニールセンメモランダムを取り消す一方で、DHSに対し、DACAに対する申請を拒けるよう命じた。このウルフメモランダムもいずれ訴訟になるだろう⁽²⁷⁾。なお、DACAの合憲性・合法性自体を争う訴訟も係属中である⁽²⁸⁾。

この問題は、結局、議会が無登録移民の問題につき、法を制定できていないことに由来する⁽²⁹⁾。議会がDACAのような法律を制定することで、1000万人とも言われる無登録移民の問題を解決することが望まれる。

(大野友也)

(25) バイデンはDACAを好意的に評価している。See <https://joebiden.com/immigration/>.

(26) Reconsideration of the June 15, 2012 Memo Entitled "Exercising Prosecutorial Discretion with Respect to Individuals Who Came to the United States as Children", DHS (July 28, 2020), https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/20_0728_s1_daca-reconsideration-memo.pdf.

(27) Ilana Etkin Greenstein, *DACA, Dreamers, and the Limits of Prosecutorial Discretion: DHS v. Regents of the University of California*, BOSTON BAR JOURNAL (Aug. 17, 2020), <https://bostonbarjournal.com/2020/08/17/daca-dreamers-and-the-limits-of-prosecutorial-discretion-dhs-v-regents-of-the-university-of-california/>

(28) *Texas v. United States* (1:18-cv-068).

(29) Jaclyn Kelley-Widmer, *A Dream Deferred*, THE REGULATORY REV. (July 20, 2020), <https://www.theregreview.org/2020/07/20/kelley-widmer-dream-deferred/>.