

論説

外国人の拘束に関する情報の開示をめぐる問題の憲法学的考察

一〇〇一年以降のアメリカ合衆国の動向

小谷 順子

目次

- 一 はじめに
- 二 外国人の身柄拘束を取り巻く憲法学上の諸問題
 - 1 出入国管理行政における連邦政府の絶対的権限と外国人の権利
 - 2 外国人の身柄拘束に関する情報の開示と政府の活動の透明性
- 三 外国人の身柄拘束に関する情報の開示をめぐる裁判例
 - 1 「特別な利益」に関わる案件のヒヤリングの公開
 - 2 情報公開法 (Freedom of Information Act) の非開示情報規定
 - 3 テロ関連の事由で拘束された外国人に関する情報の開示
 - 4 連邦移民法の執行権限に関連する情報の開示
 - 5 グアンタナモ基地に収容された外国人に関する情報の開示

四 結語

一 はじめに

アメリカは、二〇〇一年九月十一日の同時多発テロ以降、愛国者法 (Patriot Act) を始めとした多数のテロ対策立法を行っている⁽¹⁾。そのうち出入国管理分野においては、アメリカ国内へのテロリストの流入阻止が重要であることから、テロ関連の外国人の入国拒否事由を拡充し、関連機関の法執行機関の権限を拡大するとともに⁽²⁾、外国人情報のデータベースの統合を進めるなど、出入国管理の全面的な厳格化を図っている⁽³⁾。その結果、通常の出入国管理行政の枠組みのなかで入国拒否及び国外追放に伴う退去強制手続に付される外国人が急増している⁽⁴⁾。また、テロ対策目的で法執行機関の拘束下に置かれる外国人も増えていると言われる⁽⁵⁾。さらに、近年の特殊な傾向として、アメリカ国外における米軍の軍事活動に伴って拘束され、キューバのグアンタナモ米軍基地等に敵性戦闘員 (enemy combatant) として収容されている外国人については、メディアでも大きく取り上げられているところである。

このような傾向と並行して近年のアメリカのテロ対策全般において政府の保有する情報が公表されない傾向が強まっており、政府の拘束下に置かれた外国人に関する情報についても、国家の安全保障や法執行の潤滑な運用等を理由として情報が非開示とされる傾向が見られる⁽⁶⁾。この傾向は、外国人の退去強制手続に伴うヒヤリングが非公開で実施されるという例もあれば、そもそも外国人を拘束しているのか否か、または何名を拘束しているのかといった基本的な情報が非公開とされる例もある。

このような状況を、外国人の人権保障と政府活動の透明性との二点に着目して整理すると、次のようになる。ま

ず、外国人は完全な人権享有主体性を有しないため、外国人の拘束に際して政府に課される憲法上の制約も小さい。さらに、そのような外国人の拘束に関する情報を開示する憲法上の要請も、外国人の人権保障という観点からは、さほど大きくない。一方、政府活動の透明性という観点を取り入れると、当該情報の開示の重要性は、他の情報と同様に認められうる。しかし、近年は国家の安全（National Security）の確保を理由とした情報秘匿化の傾向が強まっており、この観点からはテロとの関連性を疑われる外国人の拘束の情報を秘匿することが正当化される可能性が高まる。

本稿では、このような構図を念頭に置き、テロ対策を目的とした外国人の身柄拘束に焦点を当てた上で、当該身柄拘束に関する情報の開示及び政府活動の透明性に関する二〇〇一年以降の判例を分析する。以下、まず、外国人の人権享有主体性及び権利の保障範囲に関する判例法を確認する。そして、外国人に関する情報の開示をめぐる憲法学上の問題点を整理した上で、外国人の拘束をめぐる情報の開示を求める裁判例を分析し、若干の考察を試みる。

二 外国人の身柄拘束を取り巻く憲法学上の諸問題

1 出入国管理行政における連邦政府の絶対的権限と外国人の権利

外国人の身柄拘束をめぐる従来の憲法学上の議論では、出入国管理行政の過程における身柄拘束に加え、通常の刑事司法過程における抑留・拘禁・拘置が想定されてきた。そして、外国人に固有の問題として、とくに出入国管理行政における外国人の人権享有主体性をめぐり、その人権保障の有無及び範囲が論点とされてきたほか、出入国

管理分野については、以下に示すとおり、連邦政府の権限の絶対性が繰り返し強調されてきた。

まず第一に、出入国管理は国家主権に内在する権限であって連邦議会のほぼ完全な自由裁量に委ねられることから⁽⁷⁾、連邦最高裁は従来、出入国管理の問題に関する司法審査を控えている⁽⁸⁾。また国際慣習法上、外国人の入国の自由は認められていないゆえに、連邦最高裁は、入国前の外国人に対する合衆国憲法上の権利の保障を否定し⁽⁹⁾、入国に関して連邦議会が設定する条件はいかなるものでもデュープロセスであるという姿勢を採っている⁽¹⁰⁾。また、既にアメリカ国内に滞在する外国人の管理権限についても、連邦最高裁は、合衆国政府が外国人を国外に退去させる権限を有することを認めており⁽¹¹⁾、この権限は国際法上認められた主権国家の権限であり⁽¹²⁾、連邦議会の絶対的権限であると述べている⁽¹³⁾。

このように、外国人は連邦政府の絶対的な出入国管理の権限に服するがゆえに、正式な入国許可を得て合法的に滞在している外国人であっても、デュープロセスの権利を限定的に保障されるにすぎない⁽¹⁴⁾。さらに、正式な入国許可を得ていない外国人については、憲法上の権利保障を一切受けられないものとされるため、入国許可を得ずにアメリカ国内に滞在している外国人が高度の権利侵害と言いつつ得る処遇を受けていようとも、理論上は何らの憲法上の問題も生じていないと評価され、司法審査も否定されることになる⁽¹⁵⁾。この点に、外国人の拘束をめぐる諸問題の特殊性が凝縮されていると言えるのであり、本稿においても、出入国管理分野における連邦政府の権限の絶対性と外国人の人権享有主体性の不完全性を念頭に置きつつ、以下の考察を進めたい。

2 外国人の身柄拘束に関する情報の開示と政府の活動の透明性

十分な人権享有主体性を有しない外国人の身柄を拘束した上で、国家の安全や潤滑な法執行の実現などを理由として、当該拘束に関する情報を秘匿するという状況は、どのように評価することができるか。

拘束下に置かれた外国人のなかには、拘束の不当性を主張し、又はデュープロセスの権利の保障やヒヤリングの公開などを求め、訴訟を提起する者もいる。しかし、問題を外国人の人権保障という観点のみからとらえた場合、憲法上の人権享有主体性が不十分であるがゆえに、たとえ重要な権利が大幅に制限されていようとも、十分な法的救済を得られない可能性が高い。本稿の射程である情報の秘匿の問題に限定して考えても例外ではなく、たとえば外国人の退去強制に伴うヒヤリングを公開すべきか否かを論じるに際し、外国人の不十分なデュープロセスの権利と国家の安全に関わる重要な理由とを比較衡量した場合、後者が優越すると判断される可能性が非常に高い。

そこで重要となるのが、政府の活動の透明性という視点である。一九六六年に制定された連邦の情報公開法(Freedom of Information Act)⁽¹⁶⁾に象徴されるように、アメリカにおける行政活動の透明性は重要な意義を有する。連邦最高裁も、「十分な情報を得た市民集団を確保すること」は、「民主主義社会の機能に不可欠であり、かつ、腐敗を検知し、統治者に被統治者に対する責任を負わせるために必要である」と述べている⁽¹⁷⁾ほか、「政府の企図することを市民が知りうるようにすること」は、「真の民主主義にとって構造上不可欠なものである」とも述べており⁽¹⁸⁾、政府が市民に対して説明責任を果すことの重要性を繰り返し強調している。

政府活動の透明性の確保という観点から外国人の拘束に関する手続や情報の公開を求めることで、国家の安全上の利益に対して比較衡量される権利の不完全性という難点が解消されうるのではないか。そして政府活動の透明性

を確保することで、間接的に外国人の拘束をめぐる状況の適正化に寄与しうるのではないか。このような問題意識に立ち、以下、果たして政府の透明性の確保という利益が国家の安全に関わる利益の対抗利益としてどれほど効果を持ちうるのかを確認するため、政府の透明性の観点から提起された訴訟を分析する。

なお、一般市民は報道機関の報道を通して政府の活動を知る場合が多いが、報道機関の報道の自由と、報道によって充足される市民の知る権利の憲法上の根拠については、議論の分かれるところであり、連邦最高裁が報道機関に対して明示的に認めているのは、合衆国修正一条の下で刑事裁判を傍聴する権利が認められるという点にすぎない。¹⁹⁾ その一方で、報道の自由と知る権利とがともに修正一条によって保障されるという見解も有力であり、²⁰⁾ また、情報公開法に基づく開示請求権は報道機関にも認められている。そこで、前述のとおり、外国人の拘束に関する情報についても報道機関等による開示請求が数多く提起されている。

三 外国人の身柄拘束に関する情報の開示をめぐる裁判例

外国人の拘束に関連する手続の公開や情報の開示を求める訴訟は数多く提起されているが、本稿ではまず、退去強制に伴うヒヤリングの非公開決定の合憲性が争われた二つの連邦控訴裁判所の判決を紹介した上で、次に政府の拘束下に置かれた外国人に関する情報の開示を求めた諸事件を紹介する。なお、以下の判決は、主に連邦地方裁判所又は連邦控訴裁判所の判決である。

1 「特別な利益」に関わる案件のヒヤリングの公開

外国人の退去強制手続に伴うヒヤリングについては、連邦規則で公開を原則とすることが規定されている。⁽²¹⁾しかし、同時多発テロ直後の二〇〇一年九月二二日、司法省の出入国管理審判官長 (Chief Immigration Judge) の Creppy は、全米の出入国管理審判官に対して「Creppy Memo」と称される指示を発した。当該指示によると、出入国管理審判長局 (Office of the Chief Immigration Judge) が「特別な利益 (special interest)」に該当すると認定した案件については、退去強制手続を報道機関及び公衆に対して非公開にすべきであるとされた。⁽²²⁾なお、当該指示には、非開示の必要性の根拠を示すことを求める規定等は設けられていなかった。⁽²³⁾

二〇〇二年、第三巡回区連邦控訴裁判所と第六巡回区連邦控訴裁判所は、当該指示及びそれに基づくヒヤリングの非公開決定の合憲性が争われた二事件において、それぞれ司法判断を行った。⁽²⁴⁾両事件は報道機関が中心となって提起した訴訟であり、主な争点は、拘束自体の適法性やデュープロセスなどではなく、報道機関の報道の自由及び公衆の知る権利に基づくヒヤリングへのアクセスという点に置かれていた。両裁判所は、ともに刑事裁判の非公開の合憲性をめぐる一九八〇年の連邦最高裁の Richmond Newspapers 判決で⁽²⁵⁾示された基準を適用しつつも、正反対の結論を導いた。なお、Richmond Newspapers 判決で連邦最高裁は、合衆国憲法修正一条及び修正四条によって報道機関と公衆が刑事裁判を傍聴する権利が黙示的に保障されると述べた上で、手続の公開の必要性を判断する基準として、第一に、問題とされる手続が歴史的に公開されてきたものか否か、第二に、問題とされる手続に関して公開性が重要であるか否かという二点を示していた。⁽²⁶⁾

第三巡回区連邦控訴裁判所の North Jersey Media Group v. Ashcroft 事件は、日刊新聞を発行する North Jersey

Media Group 等が、同時多発テロに関係したとされる複数の外国人に関する「特別の利益」による退去強制に伴うヒヤリングの公開を求めた事件である。同事件において、連邦地方裁判所は非公開を禁じたが、第三巡回区連邦控訴裁判所は、出入国管理に伴うヒヤリングにも Richmond Newspapers 判決の審査基準が適用されることを確認した上で、次のように述べて非開示を認めた。

第一に、行政手続へのアクセスを認めるか否かは行政府の裁量に委ねられるものであり、退去強制手続に伴うヒヤリングについては連邦規則で公開原則が定められているものの、連邦議会は公開原則を立法化しておらず、当該ヒヤリングは伝統的に公開されてきたものとは言えない⁽²⁸⁾。第二に、当該ヒヤリングを公開することにより、テロリストに対して我々の捜査の手法や限界、出入国管理の運用方法を知らしめることになるおそれがあり、その結果、テロリストが策略を変更したり、捜査を妨害したりする可能性があり、公開によって公益が促進されるとは言えない⁽²⁹⁾。なお、憲法上の自由が問題となる場合に執行部門に過度に敬讓することは危険であり、とくに国家の危機に際しては自由への脅威が重大になりうるものだが、米国が真に深淵かつ未知の脅威に直面している時期に、「特別な利益」に関するヒヤリングの公開が肯定的な役割を果たすと判断することはできない⁽³⁰⁾。第三巡回区連邦控訴裁判所は以上のように述べた。

一方、第六巡回区連邦控訴裁判所の Detroit Free Press v. Ashcroft 事件と Haddad v. Ashcroft 事件は、退去強制の対象とされた外国人 Haddad のヒヤリングが「特別の利益」を理由として非公開とされたことを受け、新聞社 Detroit Free Press v. Haddad 本人らが、二〇〇一年の「Creppy Memo」及び Haddad のヒヤリングの非公開決定の違憲性を主張して提起した事件である⁽³¹⁾。第六巡回区連邦控訴裁判所は、Detroit Free Press 事件において、出入国管理分野にお

ける外国人に対する政府の絶対的権限を認めつつも、重要な憲法上の権利に関わる場合には連邦最高裁も同分野で司法審査を行っていることを確認した上で⁽³²⁾、Richmond Newspapers判決の基準を用いて、次のように判断した。

第一に、国外追放に基づく退去強制に伴うヒヤリングは、入国拒否に伴うヒヤリングの場合と異なり伝統的に公開が原則とされている。第二に、ヒヤリングの公開は退去強制手続の質を高めることにつながるものであり、また、二〇〇一年以降は退去強制手続の重要性が増していることから、公衆には退去強制手続が適正に運用されているか否かを知る権利が存すると言える。⁽³³⁾ 修正一条の下で当該ヒヤリングを傍聴する権利が認められるにも関わらず、「Creppy Memo」は当該権利を包括的に否定しており、厳密に起草されていない。⁽³⁴⁾ 民主主義は信頼の上に築かれるものであり、自由と権利を追求するアメリカの民主主義の下において政府は人々に対する説明責任を有しており、この過程における報道機関の役割も重要である。⁽³⁵⁾ 第六巡回区連邦控訴裁判所は以上のように述べて、原告側の主張を認めた地裁判決を確認した。

Haddad事件については、訴訟の進行中にHaddad本人の国外退去が実現したため、第六巡回区連邦控訴裁判所においてムートとなったが、同事件の連邦地裁判決は、同時多発テロ以降は特定の人種や宗教の者への偏見を生みやすい国内風潮が存在することを指摘した上で、偏見のない審判官による公開のヒヤリングの機会を与えられるというデュープロセスの権利が認められると述べていた。⁽³⁶⁾

上記のとおり、両巡回区の連邦控訴裁判所は、ともにRichmond Newspapers判決の基準を適用し、同時多発テロ以降のアメリカ社会の風潮及びテロ対策の意義について言及しながらも、手続の公開性の是非に関しては、第三巡回区は非開示の利益を優先させ、第六巡回区は公開の利益を優先させた。第三巡回区の判断を批判する説も唱えら

れるな⁽³⁷⁾か、連邦最高裁の判断が注目されたが、二〇〇三年、連邦最高裁は非公開を認めた第三巡回区連邦控訴裁判所の事件の certiorari の受理を拒否した。⁽³⁸⁾

2 情報公開法 (Freedom of Information Act) の非開示情報規定

同時多発テロ後の数回の法改正により、退去強制に伴うヒヤリングが非公開とされるだけでなく、政府の拘束下にある外国人に関する各種情報が非開示とされる傾向が進み、これに対し、市民団体や報道機関が情報公開法 (FOIA)⁽³⁹⁾ に基づき数多くの訴訟を提起している。⁽⁴⁰⁾

情報公開法は、開示の対象とならない情報 (以下、非開示情報と記す) を九類型に分けて定義しているが、それらのうち、本稿で紹介する事件において政府が援用している主な規定は次のとおりである。⁽⁴¹⁾

非開示事由一 (A) は、大統領命令によって設定された基準の下で国防又は外交上の利益のために秘密にすることが特に認められた情報で、かつ一 (B) 実際に当該大統領令に従い適切に機密扱いされた情報を非開示とする。非開示事由三は、制定法によって明示的に開示が免除されている情報を非開示とする。非開示事由五は、行政機関相互又は一行政機関内のメモや手紙等のうち、当該行政機関と共に訴訟に関わっている行政機関以外の当事者には開示しないことが法で決められているものを非開示とする。判例によると、非開示事由三は、通常の民事の証拠開示手続において秘匿特権の認められる情報のみが該当するとされ、⁽⁴²⁾ 具体的には、審議過程に関する情報、弁護士業務に関する情報、弁護士・依頼者間の秘匿特権などが該当する。⁽⁴³⁾

このほか、非開示事由六は、個人及び医療ファイル及び他の同種のファイルで、その開示が個人のプライバシー

の不当な侵害になることが明らかなるものを非開示とする。また、法執行目的で収集された記録又は情報のうち、当該法執行記録又は情報の開示が、法執行過程に干渉することが合理的に予期されるもの七(A)、個人のプライバシーの不当な侵害を構成することが合理的に予期されるもの七(C)、個人の生命又は身体の安全を脅かすことが合理的に予期されるもの七(F)も非開示とされる。

以下に紹介する事件は、各々多様な情報の開示を求めるものであり、これに対する裁判所の判断も一様ではない。しかし、すべての判決にある程度共通して見られる傾向として、政府が非開示の理由としてテロ事件の捜査や国家の安全に関わる理由を主張した場合に、裁判所が敬讓を示している点が挙げられる。また逆に、政府がこれら以外の理由を挙げて非開示を主張した場合には、裁判所は綿密な検討を行った上で、情報の開示を命じる傾向が見られる。

3 テロ関連の事由で拘束された外国人に関する情報の開示

Center for National Security Studies v. DOJ事件は、二〇〇二年に複数の市民団体が情報公開法及び合衆国憲法修正第一条に基づき司法省に対して提起した訴訟であり、同時多発テロの捜査の一環として拘束された何百人もの人々の氏名、弁護士名、逮捕及び釈放の日時、逮捕及び拘束の場所、拘束の理由等の開示が求められた。連邦地方裁判所は、国家の危機的時期において執行部門には市民の安全を守る役割が課されると述べる一方で、司法府には政府の活動が法治主義及び立憲政治の枠組を超越することを防止する役割が課されると述べ、裁判所命令によって開示の禁じられている者を除くすべての者の氏名及びその弁護人の氏名を開示するよう命じた。⁽⁴⁵⁾

一方、DC巡回区連邦控訴裁判所は、国家安全保障の分野における執行部門の判断に対する敬讓の必要性を繰り返し強調しつつ、原告側が開示を求めたすべての情報につき、それらの開示が同時多発テロの捜査の進展状況をテロリストに知らしめることになり、その結果として捜査に支障をきたしうるとする政府側の主張を全面的に支持し、すべての情報が情報公開法の非開示事由七(A)（法執行過程に干渉する情報）に該当することを認め、その非開示を正当化した。また、同裁判所は、連邦最高裁の *Richmond Newspapers* 判決の認めた修正一条に基づく情報開示請求権は刑事裁判の公開を要請するものにすぎずテロの捜査及び対策に関する情報の開示を要請するものではないと述べ、修正一条に基づく本件情報へのアクセス権を否定した。⁽⁴⁷⁾ 同事件につき、二〇〇四年に連邦最高裁は *certiorari* の受理を拒否した。⁽⁴⁸⁾

二〇〇六年の *People For the American Way Foundation v. DOJ* 事件は、市民団体 PFAW が、情報公開法に基づき、司法省に対し、同時多発テロ以降の外国人の拘束に関連して秘密指定を受けた案件に関する一切の情報（連邦裁判所における移民行政手続の非公開決定に関連する政府の資料一切）の開示を求めたのに対し、司法省が非開示事由七(C)（法執行記録の開示がプライバシーの不当な侵害を構成する場合）に該当すると判断したため、PFAW が情報開示を求めて提起した訴訟である。⁽⁴⁹⁾ 本件で開示が求められたのは膨大な量の資料であり、主な争点は個人情報該当性よりも、大量のデータの処理方法に置かれた。

原告 PFAW は、請求の目的につき、同時多発テロ以降の非拘束者に関する移民行政手続が非開示と決定された頻度を示す統計データの取得が目的であると主張した。これに対し、司法省は、当該データは統計化されておらず、データ提供のための資料の検索及び調査は非合理的な負担をもたらすと主張し、⁽⁵⁰⁾ 以後、調査方法及び費用等の負担等

をめぐる調停が続いたが、最終的な合意が得られなかった。⁽⁵¹⁾ DC連邦地方裁判所は、妥協案として検索システムを利用した該当データの抽出という手法を採用し、当該手法は非合理的な負担を課すものではないと判断し、司法省に当該作業を実施して情報を開示するよう命じた。⁽⁵²⁾

このように、二〇〇二年の連邦控訴裁判所の事件では、政府が国家安全保障上の理由による非公開を主張し、これを裁判所が認めたが、二〇〇六年の連邦地方裁判所の事件では、政府は国家安全保障上の理由を主張せず、最終的に裁判所は情報の開示を命じている。

4 連邦移民法の執行権限に関連する情報の開示

連邦移民法の執行権限は伝統的に連邦政府が排他的に有してきたものであり、従来、州及び地方自治体には連邦移民法の行政目的規定（査証の期間を超えた滞在等）の執行は認められていなかった。しかし、同時多発テロ以降、連邦と州等との連携が強化され、州及び地方自治体の法執行機関も行政規定違反の外国人の捜査や身柄拘束を行うようになったことが注目されていた。⁽⁵³⁾

以下に紹介する三事件は、いずれも外国人の拘束に関する情報そのものでなく、連邦移民法の執行権限をめぐる政策決定に関する情報の開示が求められた事件であり、三判決すべてが出入国管理分野における連邦政府の権限の絶対性を確認している。なお、二〇〇二年のNew Jersey州裁判所の事件を除き、政府側は政策審議過程に関する情報としての非開示事由該当性を主張しており、国家安全保障上の理由を主張していないことから、裁判所もテロ対策に関わる政治部門の決定に対する司法審査のあり方には言及せず、争点の情報についてはほぼすべての開示を認め

る判決を下している。

まず、二〇〇二年のACLU of N.J. v. County of Hudson 事件は、同時多発テロ以降に連邦移民帰化局によって拘束された外国人がNew Jersey州Hudson郡及びPassaic郡の刑務所に収容されていることを知った市民団体ACLUが、刑務所等の収容者に関する情報の公開を定めた州法規定等⁵⁴に基づき、両郡に対して当該拘束者に関する氏名その他の情報の開示を求めて訴訟を提起したものである。州の裁判所を舞台に移民法執行に関する連邦と州の関係が問われた点が注目される。

ACLUによる訴訟提起を受け、連邦政府が国土安全保障上の懸念を理由に訴訟参加したが、⁵⁵New Jersey州事実審裁判所は情報の開示を命じた。これに対し、移民帰化局は急遽、同局の拘束者の収容を請け負った機関に対して当該拘束者に関する情報の開示を禁じる旨を定めた規則を制定した。⁵⁶連邦政府及びACLUの双方による控訴を受け、New Jersey州控訴裁判所は、ACLUが修正一条に基づく情報開示請求権や拘束者の代理人依頼権を主張していない点を指摘した上で、⁵⁷外国人の出入国管理に関する連邦政府の権限の優越性及び絶対性を確認し、⁵⁸連邦政府による規則制定の合法性及び連邦政府の訴訟参加の合法性等を認め、⁵⁹原審を破棄し、連邦政府の主張を認めた。⁶⁰

二〇〇四年のNational Council of La Raza v. DOJ事件は、複数の市民団体が司法省に対し、州及び地方自治体の法執行機関が連邦移民法を執行することが認められるに至った経緯を記した司法省法務室の記録（討議の覚え書き、複数の政策案を記した各種記録など）を開示するよう求めた事件である。⁶¹連邦地方裁判所は、一部の情報について非開示事由五（審議過程情報等）に該当すると判断したものの、その他の情報については原告側への開示を認めた。これに対して司法省はすべての情報の非開示を主張して控訴したが、二〇〇五年、第二巡回区連邦控訴裁判所は、

地裁で開示の認められた法務室の覚え書きは審議過程の記録ではなく司法省が最終的に採用した政策の法的根拠を記すものであるがゆえに非開示事由に該当せず、地裁の開示判断は適当であったとして控訴を棄却した⁽⁶²⁾。

二〇〇五年のBronx Defenders事件は、複数の市民団体が、情報公開法に基づき、司法省及び国土安全保障省等に對し、国家犯罪情報センター指名手配人データベース (National Criminal Information Center Wanted Person File) に入力すべき移民情報の種類を検討した経緯を記す記録のうち、司法省法務室から連邦捜査局に宛てたメモ及び移民帰化局に宛てた電子メールの開示を求めた事件である⁽⁶³⁾。政府側は、当該情報は非開示事由五 (審議過程情報) に該当すると主張したが、NY南部連邦地方裁判所はメモについては政府が最終的に採用した政策の根拠を示すものであるゆえに非開示事由に該当せず、開示すべきであると述べた⁽⁶⁴⁾。

このように、連邦移民法の執行権限の配分に関する情報の開示を求める訴訟においても、政府が非開示理由として国家安全保障に関連する理由を主張しなかった二〇〇四年及び二〇〇五年の事件では、連邦控訴裁判所及び連邦地方裁判所は情報の開示を命じている。

5. グアンタナモ基地に収容された外国人に関する情報の開示

近年の重要な論点として挙げられるのが、アフガニスタンやイラクなどにおいて拘束されてキューバのグアンタナモ軍基地に「敵性戦闘員 (enemy combatant)」として収容されている外国人の問題である。これらの外国人は、従来型の出入国管理行政及び刑事司法過程又は国際法上の戦争捕虜として拘束されたのではなく、「敵性戦闘員」という概念に基づいて拘束されている。彼らについては、人権享有主体性及び人権保障をめぐる深刻な問題が注目さ

れているが、本稿ではこれらの外国人に関する「情報」をめぐる問題に着目する。

二〇〇四年の連邦最高裁の *Rasul v. Bush* 判決及び *Hamdi v. Rumsfeld* 判決を受け、グアンタナモ基地においては国防省が「戦闘員身分審査法廷」(以下、審査法廷と記す)を設置し、個々の外国人が現実に敵性戦闘員に該当するか否かの審査を実施した。⁽⁶⁶⁾ 二〇〇五年に始まったAP通信事件は、同基地に収容された外国人に関する情報の開示を求めて、報道機関のAP通信が情報公開法に基づく訴訟を連続的に提起しているものである。⁽⁶⁷⁾

第一事件は、AP通信が審査法廷のヒヤリングの記録等の開示を求めたのに対し、国防省が対応を保留したことから、AP通信が情報の開示を求めて連邦地方裁判所に提訴したものである。⁽⁶⁸⁾ これを受けて国防省は一部の記録を開示したが、個人の識別につながりうる情報については、抑留者本人及び家族の安全を害しうるゆえに非開示事由六(個人ファイルの開示がプライバシーの不当な侵害を構成)に該当すると主張し、開示を拒否した。⁽⁶⁹⁾ これに対し、連邦地方裁判所は、国防省が国家安全保障上の理由を主張していない点に言及した上で、プライバシー侵害を構成するか否かは抑留者本人の判断に委ねられると述べ、国防省に対して対象抑留者全員の意思を確認するよう命じた。⁽⁷⁰⁾ その後に国防省が実施した調査では、開示を希望しない旨を回答した抑留者がごく少数であったため、連邦地方裁判所はプライバシー侵害の懸念を証明するには不十分であると判断し、国防省に対してすべての情報の開示を命じた。⁽⁷¹⁾

第二事件は、AP通信が、抑留者の処遇に関する情報の開示を求めた事件である。⁽⁷²⁾ AP通信は、(a)国防省職員による不適切な処遇に関する文書、及びその処遇を原因として行われた職員の処分に関する文書、(b)抑留者同士の虐待の訴えに関する文書、(c)グアンタナモからの抑留者の釈放又は移送の決定に関する文書、(d)グアンタナモにお

る抑留者の不服審査の記録の開示を求めた。これに対して国防省は大部分の情報を開示したが、一部の情報については、非開示事由三（制定法により非開示）、同五（審議過程情報）、同六（個人ファイルの開示がプライバシーの不当な侵害を構成）、又は七(C)（法執行記録の開示がプライバシーの不当な侵害を構成）に該当するとして、開示を拒否した⁽⁷³⁾。なお、非開示とされたのは、(a)のうちの虐待を主張した抑留者の氏名等(a)（六に該当）、(b)のうちの抑留者同士の虐待の訴えに関係した者の氏名等(b)（六に該当）、(c)のうちの釈放や移送等の対象者の氏名等(c)（五及び六に該当）、(d)のうちの国際機関を通して抑留者に届けられた家族からの手紙等に記された家族の氏名等(d)（三及び六に該当）であるが、連邦地方裁判所は、以下のとおり、(d)の一件の文書を除くすべての情報の開示を命じた⁽⁷⁴⁾。

連邦地方裁判所は、まず、(a) (b)の情報が個人情報性を有することを確認した上で、これらの非開示事由該当性は、個人のプライバシー上の利益と公共の利益との比較衡量によって判断すべきであると述べた⁽⁷⁵⁾。その上で、(a)は当事者間では被虐待者の氏名は既知のものであり、対外的にも虐待を知らしめるために自ら氏名を公表する者が多いことを指摘した上で、国防省による抑留者の処遇を公衆が知るといふ公共の利益が個人のプライバシー上の利益を上回ると判断した⁽⁷⁶⁾。そして、(b)については、訴え自体が虐待を明るみに出す意図でなされている点を指摘した上で、国防省による虐待調査の経緯等を公衆が知るといふ公共の利益が個人のプライバシー上の利益を上回ると判断した⁽⁷⁷⁾。

また、(c)については、最終決定に関する資料であるゆえに審議過程資料には該当しないことを指摘した上で、プライバシーの不当な侵害の可能性も否定した⁽⁷⁸⁾。

一方、(d)の非開示事由三の該当性について、連邦地方裁判所は、国際機関によって提供された情報を非開示にしよう旨を規定した連邦法10 U.S.C. § 130c(B)(1)が情報公開法の非開示事由三に該当することを確認した上で、国際機

関によって抑留者に提供された文書類は、米国政府が直接国際機関により提供を受けたものではないゆえに非開示事由に該当しないと判断した⁽⁷⁹⁾。また、抑留者自身が不服審査の過程で提供を拒み続けた一通の手紙を除き、開示によるプライバシーの不当な侵害は生じないと判断した⁽⁸⁰⁾。

第三事件は、A P通信が抑留者の過去と現在の写真及び抑留者の身長体重に関する情報の開示を求めた訴訟である。国防省は、すべての情報の非開示事由六の該当性を主張した上で、写真については、大統領命令一二九五八により秘密指定とされる「諜報活動の情報源及び手法」のうちの「当該情報の開示が国家の安全を害することが合理的に予期される」情報として秘密指定がなされている点を指摘し、非開示事由一（大統領命令による秘密設定）にも該当すると主張した⁽⁸¹⁾。

連邦地方裁判所は、写真の開示は氏名等と異なり決定的な身元確認につながるものであるとする国防省の主張を認めた上で、写真の開示によって抑留者及びその家族への報復の危険が増大し、ひいては抑留者の情報提供の意欲を低下させうるとする国防省の主張も肯定し、写真についての非開示事由一の該当性を認めた⁽⁸²⁾。一方、身長及び体重の情報のプライバシー情報性については、抑留者の食事や健康面の処遇を公衆が知るといふ公共の利益が、個人のプライバシー上の利益を上回ると判断し、非開示事由六の該当性を認めなかった⁽⁸³⁾。

このように、第一、第二事件においては、非開示を求める理由として政府は国家安全保障上の理由を主張せず、これに対して連邦地方裁判所はほぼすべての情報の開示を命じた。一方、第三事件においては、国家安全保障上の理由が主張されなかった情報については同裁判所は開示を命じたが、国家安全保障上の理由を主張された情報については同裁判所は非開示を認めた。

四 結 語

本稿で紹介した事件は、出入国管理の手続の公開を求めた事件と政府の保有する情報の開示を求めた事件の二種類に分けられ、さらに後者の各事件で開示の可否が争われた情報の性格も一様でない。したがって各々の事件における国家安全保障上の重要性は当然に異なる。しかし、本稿で紹介した諸判決からは、テロ対策又は国家の安全に関わる分野における政府の判断に対する司法府の徹底した敬讓の姿勢が明白に現れている。⁽⁸⁴⁾とくに連邦控訴裁判所に関しては、退去強制に伴うヒヤリングの公開をめぐる第六巡回区の Detroit Free Press 判決をのぞき、ほぼ全面的に国家安全保障分野における執行部門の判断に敬讓を示して政府の主張を支持している。

情報開示請求訴訟に限って見ても、政府が国家の安全上の理由を主張して情報の非開示を求めた事件においては、政府側の主張がほぼ自動的に認められ、非開示が正当化されている。この傾向が最も顕著なのは AP 通信事件における連邦地方裁判所の諸判決であろう。同裁判所は、政府の主張するプライバシー情報該当性を否定して情報の開示を命じた判決のなかでさえも、政府が国家の安全への危険を主張していればそれを採用した可能性があることを示唆しており、⁽⁸⁵⁾その後の裁判で政府が国家の安全を挙げた際には政府側の主張を明快に肯定している。⁽⁸⁶⁾

最後に若干の批判的観点を紹介して本稿を結びたい。政府が外国人の自由を大幅に制約しているという事態も、政府の活動を全面的に非開示とするという事態も、各々憲法上の問題として大いに懸念すべきことである。元来外国人の処遇に対する一般市民の関心はさほど高いものでなく、大幅な権利制約が行われても社会的関心が高まると

は限らない。⁸⁷ そのうえ外国人の拘束に関する情報が秘匿されるのであれば、一般市民が当該問題を見聞きして評価する機会はさらに縮小する。このような状況下で数多くの外国人が身柄を拘束され、司法の救済を否定され、その情報が秘匿されている。このような現状の評価に際しては次のような視点に着目したい。

テロ対策を目的とした外国人の人権制約については、その正当性の可否を「人権と安全」ではなく「安全と名誉」の比較衡量によって審査すべきだとする指摘がある。⁸⁸ 従来型の「人権と安全」の比較衡量では外国人の脆弱な人権は保護され難いことから「名誉」の概念を持ち込もうというのである。この文脈での名誉の定義は現実には困難であろうが、従来の人権理論の枠組みでは切り捨てざるをえない問題を新しい視点の導入で救おうとする試みであり興味深い。

また、対テロ戦争の戦時下であるからこそ情報流通量をさらに拡充すべきだとの指摘がある。戦争遂行に関する情報を十分に流通させることが、戦時下の国家が賢明な判断を下すために不可欠だとする立場からの指摘である。⁸⁹ さらに国家の安全上の理由が主張される事件において司法府が政治部門に過度に敬讓する傾向を批判し、終身の身分の保障された裁判官の積極的な姿勢を示すべきであるとも言われる。⁹⁰ これらは各々一つの視点に過ぎないがいずれも示唆に富んでおり今後の検討の参考にならう。

(1) Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272; Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. No. 108-458,

118 Stat. 3638; Real ID Act of 2005, Pub. L. No. 109-13, 119 Stat. 302.

(2) 出入国管理を行う機関については、二〇〇二年の国土安全保障法に基づいて大幅な再編成が図られた。従来の移民帰化局は、二〇〇三年に新設された国土安全保障省の管轄下に入り、市民権入国管理局 (U.S. Citizenship and Immigration Services)、入国管理税関執行局 (Immigration and Customs Enforcement)、税関国境警備局 (Customs and Border Protection Bureau) に分割された。現行制度下において、外国人の出入国管理行政に関わる主な行政機関は、国土安全保障省のほかは、国務省 (領事部門) 及び司法省 (行政不服審判) である。

(3) 詳しくは、拙稿「アメリカにおける出入国管理のテロ対策法制」大沢秀介・小山剛編『市民生活の自由と安全』(成文堂、2006年)二五頁以下を参照のこと。また、アメリカの出入国管理制度の詳細については、AUSTIN T. FRAGOMEN JR. & STEVEN BELL, IMMIGRATION FUNDAMENTALS: A GUIDE TO LAW AND PRACTICE (4th Edition 1996 + supplements) を参照のこと。

(4) 入国拒否及び国外追放に伴う退去強制の事例は、正確には、一九九六年の違法移民改革及び移民責任法の施行以降大幅に増加している。退去強制の対象となった外国人の数は、一九六一〜七〇年の十年間は約十万人、一九七一〜八〇年及び一九八一〜九〇年は各々約二〇万人程度であったが、一九九一〜二〇〇〇年は九四万人に急増し、二〇〇一〜〇五年については五年間で既に九三万人に達している。また、九一年以降の一年毎のデータによると、一九九一〜九十六年は年間三〜六万人台で推移していたが、一九九七年以降は年間十七万を超え、二〇〇四年以降は年間二〇万人を超えている。See 2005 YEARBOOK OF IMMIGRATION STATISTICS, table 38, 39, available at <http://www.dhs.gov/ximgrn/statistics/>.

(5) 後述の裁判例に示されるとおり、拘束下に置かれた外国人の人数は公表されておらず、その数値自体が開示訴訟の対象となっていない。See also Karen C. Tumlin, COMMENT, *Suspect First: How Terrorism Policy Is Reshaping Immigration*

Policy, 92 CAL. L. REV. 1173, 1193-97 (2004).

(6) たとえば、二〇〇一年十月の時点で既に、アシュククロフト司法長官は、情報公開法を遵守することを宣言しつつも、国家の安全の維持や効果的な法執行の実現などのために、一定の繊細な情報を秘匿することの重要性を指摘した。Attorney General Ashcroft's FOIA Memorandum, *reprinted in* FOIA Post (posted 10/15/01).

(7) Chae Chan Ping v. United States, 130 U.S. 581, 604 (1889); Ekiu v. United States, 142 U.S. 651, 659 (1892). 合衆国憲法は、出入国管理の権限の帰属については明示していないが、一条八項四節で帰化の条件を設定する権限を、一条八項三節で国際通商を管理する権限を連邦議会に委ねていることから、出入国管理についても連邦議会の権限に属するものと解されている。

(8) Shaughnessy v. United States *ex rel.* Mezei, 345 U.S. 206, 216 (1953).

(9) Ramsey v. United States, 431 U.S. 606, 616-19 (1977).

(10) Shaughnessy v. United States *ex rel.* Mezei, 345 U.S. at 212, *citing* Knauft v. Shaughnessy, 338 U.S. 537, 433 (1950); Ekiu v. United States, 142 U.S. at 660.

(11) Chae Chan Ping v. United States, 130 U.S. at 603, 606-07.

(12) Harisiades v. Shaughnessy, 342 U.S. 580, 587-88 (1952).

(13) Carlson v. Landon, 342 U.S. 524, 534 (1952).

(14) 従来、外国人の退去強制手続においては、入国前の外国人と既に国内に滞在する外国人とを区別し、国内の外国人については、その地位の合法性に関わらずビヤリングの機会を含めた一定のデュープロセスが保障されるとされてきた。

Chew v. Colding, 344 U.S. 590, 596-97 (1953); Rosenberg v. Fleuti, 374 U.S. 449, 459-60 (1963). しかし、一九九六年の違

- 法移民改革及び移民責任法の制定により、物理的な入国の有無よりも入国許可取得の有無が重視されるようになり、これを受け、すでにアメリカ国内に存在する外国人であっても、正式の入国許可を得ていない者（一次庇護入国の難民及び不法入国者等）については、入国前の外国人と同様に扱われるようになった。この法改正は、国内外国人には一定のデュープロセスを保障するとしてきた従来の判例法を覆し、憲法上の権利を全面的に否定することになり、大きな変革を意味する。
- (15) もっとも、入国許可を得ていない外国人が退去強制対象となったものの引受け国が見つからないまま長期間拘束されていた事件において、近年、連邦最高裁は積極的な司法判断を行い、拘束期間の最長限度を設定している。Zadydas v. Davis, 533 U.S. 678, 701 (2001) (国外追放に伴う退去強制の場合の拘束期間); Clark v. Martinez, 125 S. Ct. 716, 727 (2005) (入国拒否に伴う退去強制の場合の拘束期間)。詳しくは、拙稿「退去強制を命じられた外国人の長期拘束をめぐる憲法問題」『宮崎大学教育文化学部紀要・社会科学』第一二二号一二三頁(二〇〇五)を参照のこと。
- (16) 5 U.S.C. § 552.
- (17) NLRB v. Robbins Tire & Rubber Co., 437 U.S. 214, 242 (1978).
- (18) NARA v. Favish, 541 U.S. 157, 171-72 (quoting U.S. Dep't of Justice v. Reporters Comm. for Freedom of the Press, 489 U.S. 749, 773 (1989)), *reh'g denied*, 541 U.S. 1057 (2004).
- (19) Richmond Newspapers v. Virginia, 448 U.S. 555 (1980).
- (20) Thomas I. Emerson, *Legal Foundations of the Right To Know*, 1976 WASH. U.L. QUAR. 1-3.
- (21) 8 C.F.R. § 3.27 (2001), *revised by* 8 C.F.R. § 1003.27.
- (22) N. Jersey Media Group v. Ashcroft, 205 F. Supp. 2d 288, 290 (2002).

- (23) *Ibid.*
- (24) 二事件の詳細については、会沢恒「テロとアメリカ法——外国人退去強制手続をめぐる二つの連邦控訴裁判決」ジュリスト1114号114頁(2003)を参照のしよう。See also Heidi Kitrosser, *Secrecy in the Immigration Courts and beyond: Considering the Right To Know in the Administrative State*, 39 HARV. C.R.-C.L. L. REV. 95 (2004).
- See, e.g.,* PHILIP B. HEYMANN, *TERRORISM, FREEDOM, AND SECURITY: WINNING WITHOUT WAR*, 85-113(2003).
- (25) *Richmond Newspapers v. Virginia*, 448 U.S. 555(1980).
- (26) *Id.* at 569-80.
- (27) *N. Jersey Media Group v. Ashcroft*, 205 F. Supp. 2d 288(2002).
- (28) *N. Jersey Media Group v. Ashcroft*, 308 F. 3d 198, 209-16(3rd Cir. 2002), *cert. denied*, 538 U.S. 1056(2003).
- (29) *Id.* at 216-17.
- (30) *Id.* at 220.
- (31) *Detroit Free Press v. Ashcroft*, 303 F. 3d 681, 683-84(6th Cir. 2002).
- (32) *Id.* at 685-92.
- (33) *Id.* at 703.
- (34) *Id.* at 707-10.
- (35) *Id.* at 711. 同判決は以下のように述べる。同時多発テロは我が国に大きな影響を与えたが、我々は崩壊から歩み出すに際して、我が国が民主主義の保障する権利や自由の保護に深く献身した国であることを世界に示すために団結した。このような民主主義の価値に献身していることを示すために、我々は今日、我々の政府が国民に対する説明責任を負って

おり、修正一条の権利が許しがたいほどに侵害されてはならないことを確認する。開かれた過程と強健かつ探求的な報道により、我々の民主主義の耐久性が確保される。

- (36) Haddad v. Ashcroft, 221 F. Supp. 2d 799, 804-05(2002).
- (37) Rashad Hussain, COMMENT, *Securing with Transparency: Judicial Review in "Special Interest" Immigration Proceedings*, 113 YALE L.J. 1333, 1334-35(2004).
- (38) N. Jersey Media Group v. Ashcroft, 538 U.S. 1056(2003).
- (39) 5 U.S.C. § 552.
- (40) アメリカの情報公開法に関しては、宇賀克也『情報公開法—アメリカの制度と運用』（日本評論社）等を参照のこと。
- (41) See, e.g., "DOJ The Freedom of Information Act Guide", available at http://www.usdoj.gov/oip/foia_guide07.htm.
- (42) NLRB v. Sears, Roebuck & Co., 421 U.S. 132, 149(1975).
- (43) See, e.g., *Marriott Int'l Resorts, L.P. v. United States*, 437 F.3d 1302, 1305 (Fed. Cir. 2006); *NLRB v. Sears, Roebuck & Co.*, 421 U.S. 132, 149 (1975).
- (44) 非拘束者は、移民法違反者(七〇〇名以上)、連邦刑事法違反者(一二四名)、同時多発テロに関する重要情報を保有するとされる重要証人(人数不明)の三種類に分類される。Ctr. for Nat'l Sec. Studies v. DOJ, 331 F.3d 918, 921 (D.C. Cir. 2003), cert. denied, 540 U.S. 1104 (2004).
- (45) Ctr. for Nat'l Sec. Studies v. DOJ, 215 F. Supp. 2d. 94, 96-100, (D.D.C. 2002). 連邦地裁は、混迷の時期にこそ民主主義の中心的価値である政府の説明責任並びに公開性及び法の支配が試されるとも述べた。
- (46) Ctr. for Nat'l Sec. Studies v. DOJ, 331 F.3d at 928-32. 政府側は、氏名の開示により、拘束対象者の捜査への協力を得にく

くせしめうることも主張し、同裁判所はそれらを認めた。

- (47) *Id.* at 933-36.
- (48) *Ctr. for Nat'l Sec. Studies v. DOJ*, 540 U.S. 1104 (2004).
- (49) *People for the Am. Way Foundation v. DOJ*, 451 F. Supp. 2d 6, 8-9 (D.D.C. 2006).
- (50) 司法省は、全米八十箇所以上の連邦検察官事務所に保管された四四、〇〇〇件以上の事件を手作業で処理する必要があり、不合理な負担になる主張した。 *Id.* at 9.
- (51) *Ibid.*
- (52) *Id.* at 14-16. 裁判所は、当該手法であれば約一二〇時間の作業で完了しうるゆえに不合理な負担ではないと述べた。
- (53) 出入国管理を直接管轄する機関以外が移民関連法規を執行することについては、権限配分の問題だけでなく、移民法上の地位の確認を目的とした軽微な刑事事件での拘束の可能性などが批判される。 *See Nat'l Council of La Raza v. DOJ*, 337 F. Supp. 2d 524, 525-28 (S.D.N.Y. 2004).
- (54) *N.J.S.A. 47:1A-1 to-4.*
- (55) *ACLU of N.J. v. Hudson*, 352 N.J. Super. 44, 56 (2002).
- (56) 8 C.F.R. § 236.6 (2002). *See ACLU of N.J. v. Hudson*, 352 N.J. Super. at 56-61.
- (57) *Id.* at 62-63.
- (58) *Id.* at 76-78.
- (59) *Id.* at 64-70.
- (60) *Id.* at 89-90. 州最高裁は控訴裁判所の判決を支持し、意見確認 (certification) を拒否した。 *ACLU of N.J. v. County of*

Hudson, 174 N.J. 190 (2002).

- (61) Nat'l Council of La Raza v. DOJ, 411 F.3d 350 (2nd Cir. 2005).
- (62) *Id.* at 357-61.
- (63) Bronx Defenders v. DHS, 2005 U.S. Dist. LEXIS 33364, 2-6(S.D.N.Y. 2005).
- (64) *Id.* at 7-21. なお、電子メールについては非開示情報該当性を認めた。
- (65) グアンタナモ基地に収容された外国人については、人身保護請求の権利の制限に対する批判も強い。二〇〇五年、連邦議会は、抑留者処遇法 (Detainee Treatment Act) を制定し、その一〇〇五条(e)(1)において、「グアンタナモ湾において…抑留されている外国人…によって提起された人身保護…の申請については…いかなる裁判所も…審理を行う管轄権を有しない」と規定し、同基地に抑留されている外国人による人身保護請求を全面的に否定した。これに対して連邦最高裁は、Hamdan v. Rumsfeld, 126 S. Ct. 2749 (2005) において、同基地に収容されて軍事特別法廷に付された敵性戦闘員とされる外国人による人身保護請求を認め、当該軍事特別法廷の違法性を認めた。これを受けて、連邦議会は同年、軍事特別法廷法 (Military Commissions Act) を制定し、その七条(a)で、「合衆国によって抑留されている外国人で、敵性戦闘員として適切に抑留されていると合衆国によって判断された者及びそのような決定を待っている者によって又はその者のために申請された人身保護請求について、いかなる裁判所、司法、裁判官も聴聞及び審理する管轄権を有しない」と規定し、抑留者処遇法の一部を無効化しつつ、敵性戦闘員として適切に抑留されたと判断される外国人による人身保護請求を全面的に否定した。軍事特別法廷法の改正を受け、連邦最高裁は *Boumediene v. Bush*, 127 S. Ct. 1478 (2007) において、敵性戦闘員等による人身保護請求を求める *certiorari* の申請を拒否している。国際人権法の観点から批判した文献として、伊藤和子「テロリズムと国際人権法——グアンタナモ基地の実態から」法セ六二一六号五四頁(二〇〇七)などがある。

なお、イラク及びキューバ以外の第三国において米国政府の管理下で拘束されている外国人の処遇も問題視されている。
See ACLU v. DOD, 351 F. Supp. 2d 265 (2005) ; *ACLU v. DOD*, 389 F. Supp. 2d 547 (2005) .

(66) 当該審査法廷において敵性戦闘員と認定された收容者の多くが、人身保護請求を行って当該認定を争っている。
Associated Press v. DOD, 395 F. Supp. 2d 15, 16(2005) .

(67) 再審等を含めて多くの判決が出されており、すべてNY南部連邦裁判所のRakoff判事執筆が執筆している。二〇〇七年八月の時点では四件目が係属中である。

(68) *Associated Press v. DOD*, 395 F. Supp. 2d at 16.

(69) *Ibid.*

(70) *Id.* at 16-17. 同裁判所は具体的に、「抑留者への告知」と題した以下の文章の翻訳文を、該当する全抑留者に示し、本人の意思確認をするよう命じている。 *Associated Press v. DOD*, 395 F. Supp. 2d 17, 21 (2005). 「抑留者への告知：あなたはこれまでに合衆国軍事法廷に出廷して発言を行い、その発言は記録に残されています。AP通信という国際的なニュース組織が、当該手続に関する報道を行うことを可能にするために、合衆国に対して当該記録のコピーを開示するよう要求しています。合衆国は当該記録の大部分を開示しましたが、あなたの氏名と個人識別情報に関しては、そのような情報の開示があなたとその家族にとって危険となりうると考えて、開示していません。これが適切であるのかを判断する前に、当訴訟を担当している当法廷は、あなたの希望を知りたいと思います。したがって、あなたの身元の識別につながる情報の開示をあなた自身が希望するかどうかについて、以下の二つの四角のいずれかに印を付けて下さい。□はい、私は私の身元の識別につながる情報がAP通信に開示されることを希望します。□いいえ、私は私の身元の識別につながる情報がAP通信に開示されることを希望しません。」

- (71) *Associated Press v. DOD*, 410 F. Supp. 2d 147, 157-58(2006). なお、三二七名の対象者中、開示を希望すると回答したのは六三名であり、残りの二〇二名は回答をしていない。国防省がプライバシー侵害の事由を主張したことについて、Rakoff判事は、「抑留者に外部との交信を禁じたまま何ヶ月も拘束を続けてきたにも関わらず、今になって抑留者のプライバシーの権利に配慮を示しているのであり、このことについて、(仮定の話であるとしても)奇妙に思う人もいるだろう」と述べている。 *Associated Press v. DOD*, 395 F. Supp. 2d 17, 19(2005).
- (72) *Associated Press v. DOD*, 2006 U.S. Dist. LEXIS 67913.
- (73) *Id.* at *1-2.
- (74) *Id.* at *3-35.
- (75) *Id.* at *9.
- (76) *Id.* at *9-14.
- (77) *Id.* at *14-17.
- (78) *Id.* at *17-27.
- (79) *Id.* at *27-32.
- (80) *Id.* at *32-35.
- (81) *Associated Press v. DOD*, 462 F. Supp. 2d 573, 574-75(2006).
- (82) *Id.* at 576.
- (83) *Id.* at 576-77.
- (84) この問題については、大林啓吾「同時多発テロ以降の情報をめぐる自由と安全の調整」慶應義塾大学大学院法学研究科

論文集四七号を参照のこと。

- (85) Associated Press v. DOD, 410 F. Supp. 2d 147, 157(2006).
- (86) Associated Press v. DOD, 462 F. Supp. 2d at 576.
- (87) See, e.g., *supra* note 24. Heymannは、出入国管理行政の厳格化に伴い外国人の権利が大幅に制約されようとも、アメリカ市民には無関係であるために寛容されやすいと述べている。さらに、外国人の権利の制約を許容することが、アメリカ人自身の権利の制約をもたらしうることも指摘される。See *supra* note 5, at 1234.
- (88) RONALD DWORKIN, IS DEMOCRACY POSSIBLE HERE? 51(2006).
- (89) GEOFFREY R. STONE, WAR AND LIBERTY 169-70 (2007).
- (90) *Id.* at 178-79.

本稿は、平成十九年度科学研究費若手研究(B)「二〇〇一年以降のアメリカの出入国管理制度をめぐる諸問題に関する比較憲法学的考察」に基づく研究の一部をまとめたものである。