

III 送還受入れ国のない外国人の 無期限収容とデュー・プロセス ——Zadvydas v. Davis, 533 U.S. 678 (2001)——

1 事実

本件は、Zadvydas 事件と Kim Ho Ma 事件の 2 つが併合されたものである。

(1) Zadvydas 事件

Zadvydas は 1948 年生まれで、無国籍である。両親はリトアニア出身だが、リトアニア国籍を有するか否か不明である。彼は 8 歳の時、家族とともに難民移住プログラムで合衆国に入学し、1992 年に麻薬所持などの罪で有罪判決を受け、2 年間の服役後、移民帰化局 (INS: Immigration and Naturalization Service) から、ドイツへの退去を命じられた。ドイツは、Zadvydas がドイツ国籍を持たないことを理由に受入れを拒否し、リトアニアも、彼がリトアニア国籍を持たないことを理由に受入れを拒否した。そのため、Zadvydas の収容は継続された。そこで Zadvydas は人身保護令状 (a writ of habeas corpus) を請求した。連邦地裁は請求を認めたが⁽¹⁾、第 5 巡回区連邦控訴裁判所は請求を棄却した⁽²⁾。

(2) Kim Ho Ma 事件

Ma は 1977 年生まれで、カンボジア国籍を持つ。2 歳の時、難民としてカンボジアを離れ、6 歳の時に、難民として合衆国に入学した。17 歳の時、殺人罪で有罪判決を受け、26 ヶ月間の服役後、INS によって国外退去を命じられた。カンボジア政府とアメリカ合衆国政府が送還協定を結んでいなかったため、Ma をカンボジアに送還することができず、Ma の収容は継続された。そこで Ma は人身保護令状を請求した。連邦地裁は、100 件以上あった同種の請求について 5 つの事件を取り上げ、併合審理し訴えを認容した⁽³⁾。また第 9 巡回区

(1) United States v. Zadvydas, 986 F.Supp. 1011 (E.D. La. 1997).

(2) Zadvydas v. Underdown, 185 F.3d 279 (5th Cir. 1999).

(3) Phan v. Reno, 56 F.Supp. 2d 1149 (W.D. Wash. 1999).

連邦控訴裁判所も請求を認容した⁽⁴⁾。

両事件につき連邦最高裁は裁量上訴受理令状により審理した。

2 争点

本件における主な争点は次のとおりである。

- (1) 移民国籍法 (INA: Immigration and Nationality Act) は無期限収容を認めているという解釈が憲法上許容されるか。
- (2) 議会は INA において無期限収容を許容する意図があったか。
- (3) 本件における収容は合理的な期間内のものか。

3 判決

Breyer 裁判官が執筆し、Stevens, O'Connor, Souter, Ginsburg 各裁判官が賛同した法廷意見は、両事件ともに原審判決を破棄し、控訴裁判所に差戻すとした⁽⁵⁾。主な争点についての結論は、次のとおりである。

- (1) INA が無期限収容を許容しているという解釈はできない。
- (2) 無期限収容を議会が意図していたとは認定できない。
- (3) 送還可能性がない場合、無期限収容はできない。収容から 6 ヶ月経った後、当該外国人が、近い将来の送還は不可能であることにつき相応の理由を示した場合、収容を継続するために、政府は、その証明を覆すに十分な証拠を示さなければならない。

4 判決理由

各争点についての判決理由は、次のとおりである。

- (1) INA の解釈について

問題となった INA は次のように規定している。

「(1) 入国拒否事由に該当し退去を命じられた外国人、(2) 在留条件もしくは入国条件の違反、刑法の違反、もしくは安全保障上もしくは外交政策上

(4) Ma v. Reno, 208 F.3d 815 (9th Cir. 2000).

(5) なお、判決には、INA は無期限収容を認めているなどとする Scalia 裁判官執筆 (Thomas 裁判官賛同) の反対意見、INA は無期限収容を認めているとしつつ、裁判所が仮放免を認める場合が存するなどとする Kennedy 裁判官執筆 (Rehnquist 首席裁判官賛同, Scalia, および Thomas 両裁判官一部賛同) の反対意見が付されているが、紙幅の関係から詳細は省略する。

の理由により、退去事由に該当し退去を命じられた外国人、または(3)社会にとって危険もしくは退去命令に従わない可能性があるとして司法長官により判断され退去を命じられた外国人は、退去〔手続〕期間を超えて収容してよい。仮放免された場合は、監察下に置かれる」⁽⁶⁾

この規定について、法廷意見は、大要次のように判示した。

第1に、無期限収容は修正第5条に関する憲法問題を提起する。したがって、憲法問題を回避する方向で解釈をおこなう。第2に、当該規定の目的は、将来の退去の保証および社会の安全である。したがって、近い将来に退去させられる見込みがない場合、将来の退去の保証という理由は根拠を失う。第3に、予防拘禁は、限定的な場面において、厳格な手続の下においてのみ可能である。しかし、当該法律に基づく身体拘束は、旅行者ビザ違反のような些細な事例においても適用されている上、この行政上の手続は、政府の主張では司法審査が認められないなど、不備がある。第4に、*Mezei* 判決⁽⁷⁾では、入国を拒否された外国人の無期限収容が認められている。しかし、*Mezei* 判決と異なり、本件は入国し定住していた外国人の事例であって、*Mezei* 判決と区別され、その射程にない。いったん入国した外国人はデュー・プロセスの保護を受ける。第5に、移民を規制する議会のプレナリー・パワー (plenary power)⁽⁸⁾にも憲法の制約がある。裁判所は、外国人を退去させる権限や、仮放免の際の条件に違反した外国人を収容する権限が議会にあることを否定しない。しかしここでの問題は、送還できないと政府自ら認めた外国人を、無期限に収容することが許されるかどうかである。裁判所は本件において、予防拘禁のための特別な主張や、国防に関して政治家の判断に相当な敬讓が認められうるテロなど

(6) 8 U.S.C. § 1231 (a) (6) (1994 ed., Supp. V).

(7) *Shaughnessy v. United States ex rel. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953). この事件は、長期間の出国後に再入国を拒否され、送還受入れ国がないゆえにそのままエリス島に身柄収容された外国人が、その収容を争ったものである。最高裁は、いったん入国を果たした者であっても、長期間の出国により再度の入国申請が必要となり、その入国が認められない者にデュー・プロセスの保護は及ばないとして、無期限収容を認容した。

(8) 議会が移民を規制する権限は「プレナリー (絶対的)」であるとされる。プレナリー・パワー法理は、例えば次のように定義される。「主権に内在する、国境を統制する権限という観念に基づき、議会が入国許可について規定した文言を審査する際に、裁判所に相当な敬讓を要求する法理」。DAVID COLE, *ENEMY ALIENS* 223 (2003).

のような場合について判断するわけではない。本件で政府が裁判所の介入を拒否する理由は外交問題のみである。しかし、裁判所が送還可能性を判断することが、外交上どのような違いをもたらすのかについて、何らの説明もない。第6に、本件はテロやその他の特別な状況にあるわけではない。また、本件における外国人の自由の利益は、無期限収容の合憲性を疑わせるに十分なほどに強力である。

(2) 議会の意図について

この点について、法廷意見は次のように判示した。

第1に、“may”という文言はあいまいである。もし無期限収容を認めるのであれば、より明確な文言を用いたはずである。第2に、立法史をみても、無期限収容を認める意図を見出せない。

(3) 収容期間の合理性について

この点について、法廷意見は次のように判示した。

第1に、裁判所は、収容の目的を考慮して、それが合理的かどうかを判断する。送還が不可能である場合、それ以上の収容はできない。また、送還が可能である場合で、仮放免した場合に外国人が犯罪を行う可能性について検討する。第2に、6ヶ月を超える収容の合憲性を議会が疑っていたと信ずるに足る証拠がある。したがって、収容から6ヶ月経った後、外国人が、近い将来の送還は不可能であることについて、相応の理由を示した場合、収容を継続するために、政府は、その証明を覆すに十分な証拠を示さねばならない。

(4) 結論

法廷意見は、結論として次のように判示した。

まず、Zadvydasの収容継続は、退去手続が誠実になされており、かつZadvydasが退去不可能性を証明していない限りにおいて合法であるとした第5巡回区控訴裁判所の判断は、仮放免を求める外国人に対して、国外退去の可能性が少しもないことの証明を要求するものであり、当裁判所の解釈を超える。

退去の可能性がない以上、政府はMaを釈放すべきであると判示した第9巡回区控訴裁判所の判断は、相手国と送還協定についての合意ができていないことのみに基づくものである。したがって、両事件とも原審控訴裁判所に差戻す⁽⁹⁾。

(9) 差戻審では、いずれの事件についても、仮放免を命ずる判決が下された。Zadvydas v. Davis, 285 F.3d 398 (5th Cir. 2002) ; Ma v. Ashcroft, 257 F.3d 1095 (9th Cir. 2001).

5 判例研究

(1) 外国人に対するデュー・プロセスの保護を認めた点について

本件法廷意見は、修正第 5 条のデュー・プロセスが与えられる“person”について、その者の合衆国での滞在が「適法であろうと不適法であろうと、また滞在が一時的なものでであろうと恒久的なものでであろうと」関係がないとし、合衆国に「入国 (entry)」した外国人については、修正第 5 条の適用を認める先例判決を踏襲している⁽¹⁰⁾。ただし、送還受入れ国がない場合の無期限収容という点で類似する 1953 年の先例判決 *Mezei* (無期限収容を許容) と、本件を区別している点は注目すべきである。*Mezei* 判決は長期出国後の再「入国」の事例であり、本件は「入国」が争われる余地はなく、修正第 5 条のデュー・プロセスの保護が与えられている。

(2) 無期限収容を認めなかった点について

退去手続における収容が身体的自由に対する重大な制約であることや、それが刑罰ではなく裁判所の判断を受けていないものであることを考慮すると、退去手続期間を超えた収容に、人身保護令状手続により裁判所が介入したことは、同制度が人身の自由の保護に重要な役割を果たしている英米法の伝統がここにも現れているといえる。しかし、法律の解釈としては、INA の他の条項が、期限について言及しているにもかかわらず、本件で該当する条項にはそのような文言がないことを考えると、期限を切るという解釈には無理があるという批判⁽¹¹⁾にも理由がないわけではない。

(3) 6 ヶ月という期限について

法廷意見が、収容の合理的であると推定される期間について、6 ヶ月という具体的な数字を提示したこと自体は、基準の明確化という意味で評価できる。しかし、6 ヶ月という期限の根拠が薄弱である。法廷意見は、6 ヶ月という期間について、50 年前の事件において、政府が提出した準備書面を引用したが、その妥当性については批判がある⁽¹²⁾。

(4) 送還不可能性の举证責任を外国人側に課したことについて

法廷意見は、近い将来の送還が不可能であることについて、外国人側が相応

(10) *Zadvydas*, 533 U.S. at 693 (*Plyler v. Doe*, 457 U.S. 202 (1982) などを引用する)。

(11) *See, e.g., Zadvydas*, 533 U.S. at 708 (Kennedy, J., dissenting)。

(12) *See id.* at 712 (Kennedy, J., dissenting)。

の理由を示した場合、政府は収容を継続するためには、その証明を覆すに十分な証拠を示さねばならないとした。しかし、身体的自由が憲法上保護されたものであること、法廷意見も身体拘束からの自由は修正5条の核心であるとし、また本件は「基本的権利」に関わるとしていること、行政手続での収容であって裁判所の審査を経ていないこと、6ヶ月までが合理的な収容期間であるという法廷意見の判断などに鑑みると、6ヶ月を超える収容については、外国人に送還不可能性についての相応の理由を示すという举证責任を課すまでもなく、政府側に送還可能性の存在の十分な举证のみを課すという選択肢もありえたのではなかろうか。

(5) 判決の射程

- a) 法廷意見は、テロや国防など特別な状況においては、無期限収容を認めることを示唆しているが、本件で示された6ヶ月という期間の明示は、下記のように6ヶ月ごとの収容の必要性の見直しという制度につながる。
- b) INA212条(D)(5)(A)は、外国人に対して仮上陸(parole)を認めるが、それは入国したものとはみなさない、と定めている。本判決が、仮上陸者にも及ぶかどうかについては、下級審の判断が分かれている⁽¹³⁾。
- c) 2003年に *Demore v. Kim* 判決⁽¹⁴⁾が下され、本判決の射程が限定された。すなわち、*Zadvydas* 判決は、退去命令が確定し、かつ退去させられる可能性がない外国人についての判決であり、退去手続がなされている間の収容については適用がないこと、および *Zadvydas* 判決は無期限収容の可能性を持つ条項についての判決であり、収容の終期が明示されている場合には適用がないこと、が明らかにされた。
- d) *Zadvydas* 判決の3ヵ月後、9.11同時多発「テロ」事件があり、それをきっかけにUSA PATRIOT法が制定された⁽¹⁵⁾。この法律は、拘束した外国人について、6ヶ月ごとにその是非を判断するとしている点に *Zadvydas* 判決の

(13) 肯定する判決として、*Rosales-Garcia v. Holland*, 322 F.3d 386 (6th Cir. 2003); *Xi v. INS*, 298 F.3d 832 (9th Cir. 2002). 否定する判決として、*Carballo v. Luttrell*, (6th Cir. 2001); *Hoyte-Mesa v. Ashcroft*, 272 F.3d 989 (7th Cir. 2001); *Borrero v. Aljets*, 325 F.3d 1003 (8th Cir. 2003); *Rios v. INS*, 324 F.3d 296 (5th Cir. 2003); *Benitez v. Wallis*, 337 F.3d 1289 (11th Cir. 2003).

(14) 538 U.S. 510 (2003).

(15) この法律に関する邦語文献として、中川かおり「米国愛国者法の概要」外国の立法214号2頁以下(2002年)、菅野昭夫「愛国者法(上)(下)」法と民主主義387号41頁以下、388号56頁以下(2004年)。

影響を見て取ることができるが、6ヶ月ごとの延長を繰り返すことで無期限収容も可能となっており、*Zadvydas* 判決よりも広く無期限収容を認めているようにも見える。この法律によって、外国人の身柄収容の問題は新たな展開を迎える可能性があるため、本判決の射程については、なお流動的などころがある。こうした問題については、今後の課題としたい。

(大野友也)