

I 不法移民を規制するアリゾナ州法と 連邦法による専占

— Arizona v. United States, 132 S. Ct. 2492 (2012) —

1 事 実

アメリカ合衆国では、2010年の調査によると、約1,120万人の不法在留外国人が存在する⁽¹⁾。連邦政府は不法在留外国人の取り締まりと、強制送還の実施に力を注いでいるが、メキシコとの国境を接するアリゾナ州等、不法在留外国人を多く抱える諸州は、連邦政府による取り締まりが不十分であるとして、州が連邦法の規制に上乘せして規制を強化する法律を制定する動きを示している。本件は、アリゾナ州が2010年に制定した不法移民の入州、在留および不法就労を抑制するための法律（一般呼称 S. B. 1070）⁽²⁾ について、連邦政府が連邦法による専占を理由として、同法の暫定的差止を求めた事例である。合衆国アリゾナ地方裁判所は、同州法の4つの条項が連邦法の専占に違反するとして仮差止め命令を下した。合衆国第9巡回区控訴裁判所は、地裁判決を支持し、アリゾナ州は合衆国最高裁判所に事件移送令状による審理を求めた。

2 争 点

S. B. 1070の次の4つの条項は、連邦法による専占に違反して、合衆国憲法第6条2項の最高法規条項に違反し無効か。同法 Section 3⁽³⁾ は連邦の外国人登録法違反を州法での軽罪（misdemeanor）として処罰することを規定する。Section 5 (C)⁽⁴⁾ は、外国人の不法就労を州法での軽罪として刑事処罰するこ

(1) *Immigration and Emigration*, N.Y. TIMES, Sep. 12, 2012, <http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/i/immigration-and-emigration/index.html>.

(2) 法律の正式名称は、“Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act,” 2010 Ariz. Sess. Laws Ch. 211, §3である。この州法は法案段階から、連邦移民法に上乘せした規制が全米の関心を呼び、アリゾナ州議会上院での法案番号がマスコミ等での一般的呼称となっている。

(3) Ariz. Rev. Stat. Ann. §13-1509 (A) (West 2011).

(4) Ariz. Rev. Stat. Ann. §13-2928 (C) (West 2011).

とを規定する。Section 6⁽⁵⁾ は、強制送還事由となる犯罪を犯したことを疑う相当な理由があれば、州の法執行官が令状無く逮捕することを規定する。Section 2 (B)⁽⁶⁾ は、州の法執行官が、外国人らしき者で不法に在留するとの合理的疑いのある者について、連邦移民法上の地位の確認を職務上の義務とすることを規定する。

3 判決

Kennedy 裁判官による法廷意見 (Roberts 首席裁判官、および Ginsburg, Breyer, Sotomayor 各裁判官が同調。Kagan 裁判官は審理不参加。)

Sections 3, 5 (C), 及び 6 は連邦法の専占に違反する。Section 2 (B) は連邦法による専占に違反せず。(原審判決一部認容一部破棄、差戻し。)

なお, Scalia, Thomas, および Alito 各裁判官が、それぞれ一部同意一部反対意見を提示した。

4 判決理由

(1) 専占の法理について

連邦制度は合衆国憲法の中心構造であり、連邦政府と州政府の双方は主権的要素を保持している。この構造においては、連邦法と州法が抵触することがありうる。その解決のために、合衆国憲法第 6 条 2 項の最高法規条項が、連邦法の優越を規定している。すなわち、連邦法は「国の最高法であり、すべての州の裁判官はこれに拘束され、これに反するいかなる州の憲法または法律は拘束力を持たない」と規定する。この原理により、連邦議会は州法を専占する連邦の立法権を持つのである。

連邦議会は、明示的に特定の権限を州から除外することができる。また 2 つの場合に、州法は連邦法に譲歩しなければならない。その一は、連邦議会がその権限内で活動しているときに、一定領域を排他的に規律すべきであると決定した場合である。その二は、連邦法と州法が抵触する場合である。その抵触は連邦法の規定と州法の規定の双方を遵守することが不可能であるという形と、州法が連邦法の趣旨と目的を遂行するにあたって障害となる形がありうる。しかし、連邦法による専占を分析するにあたっては、州政府は歴史的に固有のボ

(5) Ariz. Rev. Stat. Ann. §13-3883 (A) (5) (West 2011).

(6) Ariz. Rev. Stat. Ann. §11-1051 (B) (West 2012).

リス・パワーを持っており、連邦議会がそれを明確に排除することを宣言しない限り、連邦法によって置き換えられることはない。

(2) S. B. 1070の4つの条項について

Section 3について：外国人登録の領域は、連邦法によって専占されている。外国人登録については、ペンシルベニア州法に関する、領域専占の先例判決 (Hines v. Davidowitz, 312 U.S. 52 (1941)) がある。同判決は、ペンシルベニア州が独自に外国人登録制度を設けた事例で、連邦議会が連邦の外国人登録制度を一つの統合的な制度として設置し、州政府が連邦の制度を制限したり補充したりすることを許容していないと判示した。Section 3は、外国人登録を故意に行わないことおよび登録済証の不携帯を州法上の軽罪としている。連邦外国人登録法も、故意に登録しないことおよび登録証の不携帯を軽罪として処罰するが、連邦法の処罰規定と州法の処罰規定が並行してある場合、例えば、連邦政府が訴追を控える政策を取ったときにも州政府が訴追を実行するなど、外国人登録制度によって連邦政府が構築している制度のバランスを崩すことが考えられる。

Section 5 (C) について：同条項は、外国人の不法就労を刑事処罰の対象として規定するが、連邦移民法は外国人の不法就労につき、雇用主処罰による対処に限定している。また、連邦移民法の雇用主処罰の規定は、連邦法と州法の関係について数少ない明示的専占規定 (8 U. S. C. §1324a (h) (2)) を置いている。雇用主処罰についての明示的専占規定は、州法が不法就労外国人を処罰しうるかどうかについては言及していない。しかし、1986年の移民法の改正時に連邦議会が雇用主処罰を選択し外国人処罰を採用しなかったことは、外国人の処罰は不法就労者の潜行を招き、外国人のさらなる搾取を招くとの判断による。この連邦移民法の制度の趣旨と目的は、不法就労外国人を処罰する州法が障害となって実現が妨げられる。したがって、連邦議会が外国人処罰を規定しない場合に、州法が処罰規定を設けることは、連邦議会が設計した制度の障害となり連邦法による専占に違反する。

Section 6について：同条項は、連邦移民法上で強制送還事由となる犯罪を犯したことが相当な理由 (probable cause) をもって疑われる場合、州の法執行官が当該外国人を令状なく逮捕することができると規定している。しかし、不法在留そのものは連邦法上の犯罪ではなく、連邦の移民法執行官は強制送還事由が疑われる人物に対して出頭命令を出して強制送還手続を開始することになる。連邦移民法は、外国人の身柄の拘束は、2つの場合に限定している。す

なわち、逃亡の恐れがある場合、および強制送還の執行のために必要な場合である。州法が、強制送還事由該当性を理由として州の法執行官に逮捕の授權を行うことは、連邦法による強制送還権の行使の障害となり、連邦法による専占に反する。

Section 2 (B) について：同条項は、不法在留の合理的疑い (reasonable suspicion) がある外国人につき、連邦の移民法上の在留資格を確認する合理的な努力をするように法執行官に義務付けている。この在留資格確認については、外国人への差別的な法執行が懸念されるので、3つの限定が付されている。第一は、アリゾナ州の自動車運転免許証またはそれと同等の身分証明証があれば、合法的な在留が推定されることである。第二は、法執行官は「合衆国憲法またはアリゾナ憲法が許容する場合を除いて、人種、肌の色、または出身国を考慮してはならない」とされていることである。第三は、在留資格の確認は「連邦法の移民規制に合致して、また全ての者の市民的権利および合衆国市民の特権免除を尊重して」実施されねばならないとされていることである。しかし、資格確認が州の法執行官の義務とされていることが連邦の移民法への介入とならないか、また、資格確認に手間取り身柄拘束が長期化しないかが懸念されている。これら二つの懸念について検討すると、連邦政府のデータベースを州政府や自治体政府が利用することは、連邦法が奨励していることである。また、資格確認が身柄拘束の長期化を招かないように州裁判所が州の法執行官の義務を解釈することが推測できる。州法の実施前に州裁判所が州法の解釈を連邦法に違反する形で行うことを推測するのは不適切である。資格確認を義務付ける州法のこの条項が連邦法の専占に違反するという主張は斥けられる。

(3) 法廷意見に対する他の裁判官の反対意見等

a) Scalia 裁判官の一部同意一部反対意見

アメリカ合衆国は、「主権を持つ諸州の結合体 (Union of sovereign States)」(Hinderlider v. La Plata River & Cherry Creek Ditch Co., 304 U. S. 92, 104 (1938)) である。法廷意見は、主権の本質的な権限である在留の権利のない者を排除する権限 (power to exclude) を否定するものである。

Section 2 (B) について、法廷意見が州政府による連邦政府のデータベースの利用を、連邦政府への介入にあたらないとしたのは妥当である。

Section 6 について、アリゾナ州が連邦移民法と抵触しない限り、州の移民政策を持つ権限がある。連邦法が不法在留を犯罪としていないことは、州法がそのような犯罪を規定してはならないことを意味するものではない。アリゾナ

州法が連邦移民法にない逮捕権限を州の法執行官に与えていることは、アリゾナ州が連邦政府の移民法が不十分であると考えて、より厳格な州の移民政策を実現するための法律を制定したにすぎない。

Section 3について、アリゾナ州が連邦外国人登録法違反を州法上の犯罪とすることができない理由は存在しない。州法が外国人登録法を制定することが連邦法による専占に違反するとしても、連邦法違反を州法上の犯罪とすることは禁止されていない。また州政府が自州を麻薬取引から守るために連邦法による処罰よりも厳しい処罰をすることが許されるように、自州を望まない外国人の流入から守るために、連邦法上の処罰より州法上の処罰を厳しくできない理由はない。

Section 5 (C) について、連邦移民法が外国人の不法就労を雇用主の責任として雇用主処罰を規定し、外国人を処罰する規定を置いていないことは、州政府が不法就労外国人を処罰してはならないことを意味するわけではない。雇用主処罰の連邦移民法の規定に明示的に専占が定められていることは、州政府が別に雇用主処罰を規定することを禁止するだけであって、不法就労外国人を処罰することまで専占の法理で禁止しているわけではない。

b) Thomas 裁判官の一部同意一部反対意見

アリゾナ州法の4つの条項はいずれも法文として連邦移民法に抵触するものではない。州政府による連邦政府のデータベースの利用は、連邦法が推奨するものである。州政府は、連邦法の違反者を逮捕する権限を持っている。外国人登録の分野が連邦法によって領域専占されているとの法廷意見に賛同しない。領域専占の法理の近年の傾向は、連邦議会の意図が明確でなければ領域専占を認めないということである。連邦法が不法就労外国人の雇用主処罰を規定することは、州法による不法就労外国人の処罰の禁止を意味するのではない。

c) Alito 裁判官の一部同意一部反対意見

Section 2 (B) および Section 3について法廷意見に同意する。しかし、Section 5 (C) については反対する。なぜなら、雇用問題は州政府の伝統的な関心事項であり、州のポリス・パワーで不法在留外国人の就労問題を規制しうからである。Section 6についても反対する。なぜなら、同条項による逮捕権限の授権は、連邦移民法の下での身柄拘束権限に大きな追加をするものではないからである。

5 判例研究

(1) 移民規制における連邦法の専占と州権限の範囲

合衆国憲法において外国人の出入国および在留を規律する権限、すなわち移民権限 (immigration power) は、連邦政府の権限とされている。しかし、移民権限は合衆国憲法に明文で列挙された権限ではなく、連邦政府の明示的権限の解釈から導かれる黙示的権限である。移民権限の根拠とされる合衆国憲法の条項は、外国通商条項 (第1条8節3項)、帰化規則条項 (第1条8節4項)、戦争権限条項 (第1条8節11項) である。これらの条項に加えて、移民権限が外交に関わる事項であるがゆえに、連邦政府の外務権限 (foreign affairs power) も移民権限が連邦権限である重要な論拠とされる。しかし、連邦政府の外務権限は、移民権限と同様に合衆国憲法の明文列挙による連邦政府の権限ではなく、さまざまな条項 (外国通商条項・国際法犯罪立法条項 (第1条8節10項)・戦争権限条項・条約締結権条項 (第2条2節2項)・外交使節接授権条項 (第2条3節)) の解釈から導かれる黙示的権限である。

このように移民権限は、合衆国憲法に明示的に列挙された権限ではなく、またその根拠とされる合衆国憲法上の条項も解釈に無理な点が存在する。例えば、帰化規則条項はアメリカ合衆国市民権に関わる規定であるが、移民権限は、帰化に限らず、より広く外国人の出入国および在留に関わる権限である。また、外国通商条項は、諸外国との商業活動を規律する権限であるが、移民権限は商業活動に関わらない移民の配偶者、親、および子供、さらには母国から迫害を逃れてくる難民の受入れ等に関わる事項を規律する権限でもある。したがって、移民権限は合衆国憲法上の列挙権限より広い範囲の事項を規律する権限であるといえる。移民権限を根拠付ける合衆国憲法上の明確な条項に欠ける点については、外国人の出入国を規律する権限が国家主権に内在する権限であるとする判例理論によって補強されている⁽⁷⁾。

移民権限が連邦政府の権限として確立しているとしても、州政府もまた州への出入りおよび在留について規律する権限を持つ。その根拠としては、本判決

(7) 移民権限を国家主権内在論によって説明する代表的な考えは、日本人の入国拒否について司法審査が否定された事件である *Nishimura Ekiu v. United States*, 142 U.S. 651 (1892) や、自由移民を保障した中国との条約があるにもかかわらず、新たに連邦法を制定して中国移民の入国拒否を立法化する権限が連邦議会にあるとした *The Chinese Exclusion Case*, 130 U.S. 581 (1889) 等において、合衆国最高裁によって述べられている。

の一部同意一部反対意見で Scalia 裁判官が展開するような州主権論と、州政府のポリス・パワーがある。州政府のポリス・パワーとは、州民が州政府を組織する本来の目的に由来するものであり、州政府が州民の安全、健康、福祉および道徳を維持増進するための一般統治権である。アメリカ合衆国における外国人は、現実には、ワシントン特別区を除いて、いずれかの州に在留するのであるから、州政府の一般統治権としてのポリス・パワーに服することになる。このように、外国人は連邦政府の移民権限と州政府の統治権に服することになる。両政府の権限が抵触する場合、それを調整する判例理論が連邦法による専占理論である。

(2) 連邦法による専占

a) 最高法規条項の留意点

連邦法の専占は、連邦法に矛盾する州法の効力を否定する判例理論であり、合衆国憲法第 6 条 2 項の最高法規条項が根拠条項とされる。しかし、これを単純に連邦法の州法に対する優位と理解することはミスリーディングである。すなわち、合衆国憲法において連邦政府は「限定権限の政府 (Government of limited powers)」とされており、合衆国憲法が連邦政府に委任した権限のみを行使することができるに過ぎない。合衆国憲法修正第 10 条は、連邦政府に委任されず州に禁止されていない権限は、諸州と人民に留保されていることを規定する。

合衆国憲法の最高法規条項は、二つの点で注意する必要がある。第一に、この条項は、日本国憲法第 98 条 1 項が規定するような、憲法が法律等の下位規範に対して優位性を持つことを規定するのではなく、連邦の法体系が州の法体系よりも優位することを規定するものである。第二に、連邦法の州法に対する優位性は、「最高」という文言とは裏腹に、オールマイティなものではなく、合衆国憲法が連邦政府に委任した事項に限定されるのである。連邦政府に委任されていない事項については、州政府が、合衆国憲法の禁止規定がない限り、州民の安全、健康、福祉、および道徳を維持増進するための固有の統治権であるポリス・パワーを行使する。このように連邦法の「最高」性には、限定された事項に限られた「最高」性という言葉矛盾が潜む。

b) 専占の類別

連邦法による専占は、明示的専占と黙示的専占に類別される。明示的専占は、連邦の法律が明文の規定を設けて州法の規律を排除するものである。黙示的専占は、連邦の法律に明文の規定がなくても法文解釈により、趣旨と目的を

考慮して州法の効力を否定するものである。連邦政府の権限は、国内の事項に関するものである場合、州政府のポリス・パワーと競合することが多く、連邦議会が法律に明示的専占の規定を置くことは稀である。しかし、本判決で問題となった不法就労外国人の雇用主の処罰については、明示的に連邦法が専占することが規定されている。

黙示的専占は、さらに領域専占 (field preemption)、障害専占 (obstacle preemption)、および非両立専占 (impossibility preemption) に類別される。領域専占は、特定の規制分野について、連邦法による規律のみが認められ州法の規律が排除されると考えられるものである。例えば、本判決では、外国人登録の分野は、領域専占されており、連邦の外国人登録法の違反を州法上の犯罪とすることも認められないと判示された。障害専占は、連邦法が実現しようとする政策目的が州法が存在によって阻害されると考えられ場合に、州法の効力が否定されるものである。本件判決では、不法就労外国人の処罰が就労資格なき外国人労働者の潜行を招き、それが外国人労働者の搾取につながるとして、労働者搾取を取り締まろうとする連邦法の政策目的の障害になると判示された。また、連邦移民法にはない外国人の逮捕権限を州の法執行官に与えることは、移民法の実施についての連邦政府の判断に州が介入することを招く故に、障害専占となると判断された。非両立専占は、連邦法の規定と州法の規定の両者を実現しようとしても、物理的に両規定を実施することが不可能な場合に、連邦法に優先性を与えるものである。本件判決ではこれに該当する分析はなされていないが、例えば、前記の就労資格なき外国人の雇用主処罰規定に明文の専占規定がなく、連邦法による処罰と州法による処罰が内容的に異なっている場合には、非両立専占があてはまることもありうるといえる。

黙示的専占のこれら3類型は、截然と区分できるものではなく、あくまでも専占法理における連邦権限と州権限の効力関係を程度の問題として説明するものに過ぎない⁽⁸⁾。これら3類型を連邦権限の強い方から並べれば、領域専占、障害専占、非両立専占の順となる。さらに、州権限側により強い力を認める考え方を加えれば、専占否定の推定則 (presumption against preemption) を挙げることができる。これは、明示的専占の対極にある考え方であり、連邦法が明示的に州法による規律を否定しない限り、州法による当該事項についての規

(8) Viet D. Dinh, *Reassessing the Law of Preemption*, 88 GEO. L. J. 2085, 2097-98 & fig. 1 (2000). この類別は論者によって意味が異なることに注意, e. g., 1 LAURENCE H. TRIBE, *AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW* 1177 (3d ed. 2000).

律の有効性を前提とする。

c) 専占法理を巡る判例動向

連邦法による専占は、適用対象となる分野が何であるかによって判例の動向が異なる。移民法の分野においても、本件では、領域専占および障害専占を認める結論が出されたが、不法在留外国人の規制の問題について、合衆国最高裁の判例が州政府の権限を否定する傾向にあるとの見方もできない。例えば、2011年の最高裁判決では、就労資格なき外国人を雇用した企業の州内での事業許可を取り消すことを規定したアリゾナ州法について、移民法分野での連邦法の専占到違反するものではないとの判決が下されている⁽⁹⁾。この判決は、雇用主に対して制裁を課すという連邦政府の政策と合致するがゆえに、専占到違反しないと判示されたとも考えうる。

(3) 残された問題

a) 少数人種の容貌による差別 (racial profiling)

本判決は S. B. 1070 がマス・メディア等によって最も批判された Section 2 (B) について合憲判決を下した。合憲判断は連邦法の専占の観点からのみなされたものである。しかし、この条項は、不法在留の合理的疑いのある者について、州の法執行官に連邦移民法上の在留資格を確認する義務を規定しており、その運用如何によっては、ヒスパニック系の容貌の者に対する人種差別が大きく懸念される⁽¹⁰⁾。

b) 人種差別撤廃条約の適用可能性

アメリカ合衆国は人種差別撤廃条約の締約国である。1994年の批准に際して連邦議会上院は、同条約の非自動執行性を表明し、同条約はそのままの形では裁判所によって適用されえないと考えられている。しかし、裁判所は独立して同条約の自動執行性を判断することも可能である。人種差別撤廃条約は、文面上中立的な法規定に対して、文面上差別的な法規定と同様に厳しい平等性を要求する。これに対して、合衆国憲法修正14条の平等保護条項の解釈では、平等保護違反の認定には差別的効果だけではなく、差別的意図が要件とされてい

(9) Chamber of Commerce v. Whiting, 131 S. Ct. 1668 (2011).

(10) ヒスパニック系の者への人種差別の問題については, Kristina M. Campbell, *Arizona S. B. 1070: the Road to S. B. 1070: How Arizona became Ground Zero for the Immigrants' Rights Movement and the Continuing Struggle for Latino Civil Rights in America*, 14 HARV. LATINO L. REV. 1 (2011).

る。人種差別撤廃条約の平等についての厳しい基準も検討に値する⁽¹¹⁾。

c) 強制送還についての Obama 大統領の行政指針

本判決が下された10日前の6月15日に、オバマ大統領が、親に連れられて不法入国した子に対する強制送還を猶予する行政方針を表明した⁽¹²⁾。これについて Scalia 裁判官は、本件と全く関係がないにもかかわらず、その一部同意一部反対意見において厳しく批判した。2012年は大統領選挙の年であり、ヒスパニック系市民の票を獲得する材料としても移民問題は注目されている。アメリカ合衆国における移民問題を巡る対立は、連邦政府と州政府、民主党と共和党、アメリカ市民各層における世論など、さまざまな局面で厳しさを増している。

(宮川成雄)

(11) Note, *Arizona Senate Bill 1070, and the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: Has the United States Complied with Its Treaty Obligations, and Should it in the Future?* 11 WASH. U. GLOBAL STUD. L. REV. 193 (2012).

(12) Julia Preston & John H. Cushman, Jr., *Obama to Permit Young Migrants to Remain in U.S.*, N.Y. TIMES, June 15, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/06/16/us/us-to-stop-deporting-some-illegal-immigrants.html?pagewanted=all>.