

アメリカ法判例研究会第6回: Reichle v. Howards, 132 S.Ct.2088(2012)-連邦公務員であるシークレット・サービスによる職務質問に対して、虚偽の回答を行い逮捕された市民は、その逮捕が政権批判に対する報復的逮捕であるとしても、限定的免責により損害賠償を得ることができないとされた事例

著者	東川 浩二
雑誌名	金沢法学 = Kanazawa law review
巻	55
号	2
ページ	23-32
発行年	2013-03-07
URL	http://hdl.handle.net/2297/34431

アメリカ法判例研究会第6回

Reichle v. Howards, 132 S.Ct. 2088 (2012)―連邦公務員であるシークレット・サービスによる職務質問に対して、虚偽の回答を行い逮捕された市民は、その逮捕が政権批判に対する報復的逮捕であるとしても、限定的免責により損害賠償を得ることができないとされた事例

東川浩二

【事実の概要】

2006年6月、チェイニー副大統領（当時。以下、副大統領）は、コロラド州 Beaver Creek のショッピングモールを訪問した。その際、警護のために複数のシークレット・サービス（以下、S.S.）が随行していた。

本件原告であるスティーヴン・ハワーズは、たまたまこのモールを訪れていた。友人と携帯電話で会話中に、副大統領が市民と会話し始めたのを目撃したため、電話口の友人に「今日は何人の子どもを殺したんだと（副大統領に）聞くつもりだ」と話した。S.S.の1人がこの様子を目撃し、以降、他のS.S.とともに、ハワーズを監視対象にしていた。

その後、ハワーズは副大統領に会う列に加わった。副大統領に会った際、ハワーズは「(お前の) イラク政策にはむかつくよ (disgusting)」と発言した。副大統領はハワーズに「ありがとう」とだけ述べて立ち去ろうとしたが、その際ハワーズは副大統領の肩に触れた¹。S.S.はこの様子を見ていた。そこで、S.

1 肩に触れた態様については争いがある。ハワーズは手のひらで肩に触れた (open-handed pat on the shoulder) と主張するが、S.S.を含むその他の者は、突き放す (push[ing] off) とか強引な接触であったと言う。See *Howards v. McLaughlin*, 634 F.3d 1131, 1136 n.2 (10th

S. は、情報収集を担当するライクルに、ハワーズへの職務質問をさせることを決定した。ライクルはハワーズの発言を聞いておらず、また副大統領への接触も見えていなかったが、他の S.S. から事情について説明を受け、ハワーズに近づき身元を明らかにした上で質問しようとした。

ハワーズは質問の回答を拒否して立ち去ろうとした。その時にライクルは彼の前に立ちはだかつて、副大統領に手を出した (assaulted) のかと尋ねた。ハワーズはライクルを指差して、出していないと答え、「もし他人に意見を述べてほしくないんだったら、(副大統領に) 公共の場所に向かないようにしてもらうんだな」と述べた。ライクルはハワーズに対して副大統領に触れた (touched) のかとも聞いたところ、ハワーズは触れていないと虚偽の返答をした²。ライクルは、他の S.S. が、ハワーズが実際に副大統領に触れたことを目撃したということを確認した後、ハワーズを逮捕した。S.S. は、ハワーズを地元警察に引き渡し、ハワーズは州法違反の迷惑行為 (harassment) で訴追されたが、最終的に取り下げられた。

その後ハワーズは、コロラド州合衆国地方裁判所に、ライクルら S.S. を相手取って、憲法上の不法行為を理由とした損害賠償請求訴訟を提起した。ハワーズは、相当な理由 (probable cause) なく逮捕されたことにつき合衆国憲法修正 4 条違反を、また本件逮捕が、副大統領を批判する言論に対する報復的逮捕 (arrest in retaliation) であり、言論の自由を保障する修正 1 条違反であると主張した。これに対してライクルらは、限定的免責 (qualified immunity) を理由に被告勝訴の略式判決を申立てたが、認められなかった。中間上訴審 (interlocutory appeal) で、第 10 巡回区合衆国控訴裁判所は、修正 4 条に関する訴えについては、ハワーズが連邦公務員であるライクルに対して虚偽の返事をしたことを理由に、逮捕には相当な理由があるとして、限定的免責を認めた。しかし修

Cir. 2011).

2 この回答の誤りについては、ハワーズ自身も「正確ではなかった」と認めている。See *id.* at 1137.

正1条の訴えについては、逮捕の相当部分が原告の言論によるものだったのかどうかについて重大な事実上の争いがあることを原告は証明したとした。ライクルらは、逮捕について相当な理由があれば *Hartman v. Moore*, 547 U.S. 250 (2006) (以下、*Hartman* 判決) により報復的訴追 (prosecution) に対する修正1条に基づく訴えはできないと主張したが、控訴裁判所はこれを認めなかった。そこで S.S. が最高裁に裁量上訴を申立てた。

【判旨】 全員一致³で被告の限定的免責を認め、控訴審判決を破棄、差戻し。

〔トーマス裁判官による意見〕

限定的免責の法理により、公務員は、明確に確立されている (clearly established) 制定法上の、あるいは憲法上の権利を侵害しない限り、民事の損害賠償責任から免責されている。明確に確立されたと言うためには、合理的な公務員であれば自分の行為がその権利を侵害していると理解できるほどに権利が明確でなければならない。しかし本件では、その基準は満たされていない。

ハワーズは、一般的な事柄 (a general matter) として、公務員は、言論を理由に個人に報復的行為 (retaliatory action) を行ってはならないというルールが諸判例によって確立されてきたと言う。しかしその権利は、幅広い一般的主張 (a broad general proposition) ではなく、意味内容が特定されており、合理的な公務員にとってその権利の輪郭が明確でなければならない。本件で問題となっているのは、広く報復から自由である権利ではなく、相当な理由があっても報復的に逮捕されないという、より具体的な権利である。本法廷はかつてそのような権利があると判示したことはない。

第10巡回区控訴裁判所は、当該巡回区においては、ハワーズが逮捕された時点で、修正1条の権利行使に対する報復的逮捕は、相当な理由があっても違法であるということが先例上確立されていたと結論するが、我々はそれに同意しない。相当な理由があれば報復的訴追について限定的免責が与えられるとい

3 本件ではケイガン裁判官は審理に参加していない。

う Hartman 判決のルールが、報復的逮捕にも適用されるのかどうかについて、合理的な公務員であれば疑問を持ったかもしれない。

Hartman 判決は、報復的訴追の場合に、逮捕の相当な理由の評価が巡回区ごとに別れていることを統一しようとしたものである。そしてそれらの控訴裁判所の事例の中には報復的逮捕と報復的訴追の両方を争点として含むものがあつた。

また Hartman 判決の理由付けが報復的逮捕にも当てはまると解釈する公務員もいたかもしれない。相当な理由がある場合、被告の悪意によって原告が起訴されたという因果関係は、実際に起訴をする検察官——彼らは起訴の決定について絶対的に免責されている——と被告が異なることもあつて、非常に弱められる。同様に報復的逮捕の場合でも、相当な理由があれば因果関係は弱くなる。警察官は容疑者の言論に敵意を抱くことがあるかもしれないが、彼らは言論が犯罪の証拠や脅威を示しているという理由で容疑者を逮捕することを決定しても良い。確かに（直接の被告とはならず絶対的に免責されている（筆者注、以下同じ））検察官と（直接の被告となりえ、免責されているわけでもない）警察官は違ふとも言えるが、限定的免責の議論に限れば、少なくともハワーズを逮捕した当時、Hartman 判決を報復的逮捕にまで拡大するということは主張可能だった（従つて、相当な理由の有無に関係なく、発言内容を理由として報復的に逮捕されない権利をハワーズが持っていたと断じることはできない）。

先例を見ると、このことは支持される。ハワーズが逮捕される少し前に、第 6 巡回区控訴裁判所は、Hartman 判決により、原告は警察官が逮捕の相当な理由を欠いていたことを示す必要があると判示した。これでは（第 10 巡回区控訴裁判所が当初主張していたような、Hartman 判決は報復的逮捕に適用できないため）相当な理由の有無に関係なく修正 1 条の権利行使に対する報復的逮捕は違法であるということが、合理的な公務員には明確だったということではできない。さらにハワーズの逮捕以来、他の巡回区も、（原告は公務員の行為が報

復的な動機のみに基づいていることを示さなければならないという) Hartman 判決の相当な理由なしの要件は、報復的逮捕にも当てはまると結論づけたことがある。

Hartman 判決は報復的逮捕を規律する法を不安定なものにした。Hartman 判決の理由付けが同様に報復的逮捕に当てはまるかどうかについての後の上訴審判決によって、初めてこの不安定性が明らかになった。従ってハワーズが逮捕された時、(Hartman 判決が報復的逮捕には適用されず) 相当な理由のある逮捕が修正1条違反になりうるというということは明確に確立されていなかった。被告は(憲法違反行為をしているという認識がなかったという理由で) 限定的免責を受ける。

[ギンズバーグ裁判官結果同意意見、ブライヤー裁判官同意]

被告が通常の警察官だったら Hartman 判決によっても被告は限定的免責を受けられないと判示しただろう。最高裁の言うように、報復的訴追の場合は被告が訴追の決定を行う検察官ということはありません。そうではなく、報復の敵意を持って検察官に起訴するよう迫る他の公務員が被告である。従って原告が示さなければならないのは、ある人の報復的敵意とその人の損害を与える行為ではなく、敵意を持った人と、その人とは異なる第三者の行為との間の因果的つながりである。こうした区別は、実際には起訴しない政府の公務員の動機と検察官の起訴行為との間にギャップを埋めるために、起訴をする正当な理由がないことの証明に必要なのである。

同じような問題は、報復的逮捕の場合には生じない。逮捕する警察官は完全に免責されているわけではないので、原告は直接その警察官を訴え、その警察官が報復的な動機で逮捕したことを示せば良い。通常の報復的逮捕の事例では、政府の公務員の悪意と2番目の政府の公務員の行為との間に埋めなければならないギャップが存在しないので、Hartman 判決の相当な理由不存在の要件は本件では当てはまらない。

しかしながら私は裁判所の結論に同意する。公務員を保護する仕事は、その

場で迅速な判断を1人でしなければならない。そのような警護の任務を遂行するにあたっては、話された言葉に注目することは適切だ。ライクルらのイラク政策への見解がどのようなものであれ、ハワーズの言葉を評価し、副大統領への危険性を決定することが彼らの義務である。その点について彼らが行った評価から報復的敵意は示唆されない。もしその判断が合理的であれば、彼らは民事責任を負わされるべきではない。

【解説】

I はじめに

本件は、公務員の不法行為責任と免責、より具体的には、市民による憲法上の権利行使を理由とした報復的逮捕と、公務員の免責の問題に関する事件である。本件の結論は全員一致であり、判決文の分量を見ても、直ちに重要判例と位置づけることはできないかもしれない。それでもなお、本件は、2006年のHartman判決の拡大を示唆しているように読めることに加えて、政府の要職にある人物と市民が直接会話し、しかも政策に対して批判的な言論を行うという、我が国ではあまり見られない、興味深い事実関係の事件である。

II 限定的免責と本件の先例上の位置づけ

一般に国や地方公共団体は、訴訟の被告とはならないという主権免責 (sovereign immunity) の法理が認められ、アメリカにおいても、連邦政府と州にはそれぞれ主権免責が認められている⁴。もっともこの免責は放棄することができ、また放棄しないまでも、具体的な条件を定めた上で、あらかじめ裁判管轄について同意することによって、訴訟の被告となることがある。連邦政府が連邦不法行為請求法 (Federal Tort Claims Act)⁵により、連邦政府による不法行為に

4 州については合衆国憲法第11修正によって、州は連邦裁判所において損害賠償請求の被告とされないという規定がある。

5 28 U.S.C. §1346(b).

ついて私人が連邦裁判所に提訴することを認める限りにおいて主権免責を放棄しているのは、その代表的な例である⁶。

このような統治組織としての連邦政府や州とは別に、そこで働く公務員にも不法行為責任が認められる場合がある。この公務員の個人責任はイギリス法において既に認められていたもので、それがアメリカに継受されたようである⁷。連邦政府や州の主権免責が公務員にも適用される場面は数多いものの、一定の場合には、公務員にも損害賠償責任を負わせようという考え方である。このように免責の範囲を限定する考え方を限定的免責と言う。この免責が与えられる範囲は、公務員の業務によって決定されており、概ね、裁量的行為に従事する公務員は免責されるのに対して、事務的行為に従事する公務員には免責が与えられないと整理することができる。

不法行為のうち、市民の憲法上の権利が侵害されることによって生ずる憲法上の不法行為 (constitutional torts) について、それを行った者が州やその地方団体の公務員の場合は、公民権法の規定⁸に基づき提訴することができる。このような類型を、公民権法の条文にならって一般に 1983 条型訴訟と呼ぶ。行為者が連邦公務員の場合でも、*Bivens v. Six Unknown Named Agents of the Federal Bureau of Narcotics*, 403 U.S. 388 (1971) において個人責任が肯定された。このような類型は *Bivens* 型訴訟と呼ばれる。*Bivens* 判決は不合理な逮捕や捜索を禁じる合衆国憲法修正 4 条に違反し、令状なく薬物事犯の捜査を受けた市民が、憲法違反を理由に損害賠償請求を求めた事例であった。後に最高裁は *Bivens*

6 州の主権免責については、州によって対応が分かれるが、あらゆる事柄において免責されるという全面的な主権免責を維持している州は少数にとどまると言って良く、むしろ、主権免責を放棄し、個別の制定法において免責される分野を別個に定めるという対応をとることが多いようである。

7 アメリカにおける公務員の個人責任については、植村栄治『米国公務員の不法行為責任』(1991)が50州の状況も含めて、網羅的な分析を行っており参考になる。

8 42 U.S.C. §1983.

型訴訟の対象を修正4条以外にも拡大し⁹、現在に至っている。

III 言論の自由と報復的逮捕

公務員が、一般に是認される目的のために、法違反の可能性がある行為を行うことは、しばしば見られることである。犯罪被害の防止や容疑者の身柄確保など、緊張が強いられる状況下で活動することが多い警察官の場合は、特にそうである。こうした事情もあって、限定的免責の問題は、*Bivens* 判決がそうであったように、刑事手続上の憲法問題としてしばしば取り上げられてきた。しかし、ある場面において認められた限定的免責が、類似の別の状況においても当然に認められるかは、常に議論の対象になる¹⁰。本件では、相当な理由がある場合の報復的訴追について限定的免責を認めた *Hartman* 判決を、報復的逮捕にまで拡大できるかが問題になった。本件での最高裁の判断は、従来の、ある状況において認められる限定的免責を別の状況において認められるかという、形式的な判断に留まった。すなわち、報復的逮捕に拡大できるともできないとも明言されていない以上¹¹、市民の憲法上の権利の変更を行ったことには

9 See, e.g., *Carlson v. Green*, 446 U.S. 14 (1980) (*Bivens* 型訴訟を修正8条、修正5条違反で認容)。

10 最近では、現に視認しうる (*plain view*) 状態にある禁制品を、秘密捜査官が居住者の許可を得て住居に立ち入り発見した場合、戸外で待機している他の捜査官が令状無しでその住居に立ち入り証拠物を差し押さえても修正4条違反とはならないという「間接的同意の法理 (“*consent-once-removed*” doctrine)」について、住居者から立ち入りの許可を得たのが私人である情報提供者の場合にも同法理が適用されるかが争われた事例がある。See *Peason v. Callahan*, 555 U.S. 223 (2009) (間接的同意の法理はその後の州最高裁判決において承認され、これを承認しないと述べた控訴審判決がないことから見て、私人の情報提供者にはこの法理が適用されないということが明確に確立されていたとは言えず、限定的免責を認めた事例)。この事例の紹介として、洲見光男「合衆国法典42編1983条による損害賠償請求に対し限定的免責を認めるべきかどうかに関する新たな判断方法」*アメリカ法* 2009-2号370頁を参照。

11 仮にできないと明言されていると、市民には、相当な理由があっても報復的に逮捕されない権利があることになる。

ならず、従ってまた公務員による権利侵害も認められないとされた。

以上のように、限定的免責、及びその拡大の問題としては、本件は特に新しいことを付け加えておらず、結論も妥当なものと言える。しかし、ハワーズを逮捕することが適切であったかどうか、すなわち逮捕が実質的にはハワーズの言論に対する敵意からなされたのかどうかという点は指摘しておくべきであろう。記録では、確かにハワーズが副大統領に触れた態様については評価が分かれるものの¹²、S.S. は、ハワーズの電話越しの会話を危険 (unhealthy) で、副大統領への発言として問題がないわけではない (not quite right) と感じ、その表現は「気に障った (disturbed)」と述べている¹³。また、ハワーズのイラク戦争に関する意見を聞いた時、ライクルは「目に見えて怒っていた (visibly angry)」とされている¹⁴。結果的に、携帯電話での会話の内容や、S.S. に対して話そうとしないこと、ハワーズが金属探知機による警戒が行われていない場所で、手荷物を持って歩き回っていたという事実を考慮して逮捕に踏み切った¹⁵。しかし、ハワーズが副大統領に触れたこと自体は逮捕の相当な理由にならないとその場に居合わせた S.S. は考えていたのであるから¹⁶、職務質問において接触の有無についてハワーズに問いただしたことの妥当性には疑問が残る。ハワーズが S.S. に対して話そうとしないことは、言うまでもなく彼の自由の行使であるし、手荷物については検査の要請をすれば良いことである。本件の口頭弁論において政府側の代理人は「本件は副大統領のために銃弾にも身をさらす覚悟ができていない S.S. が、市民からの報復的逮捕による損害賠償請求にも備えなければならないのかという問題である」¹⁷と述べている。そのような勇ましい S.S. が本件のような状況下において市民を逮捕したというのは、いささかその

12 See *supra* note 1.

13 *Howards v. McLaughlin*, 634 F.3d at 1136.

14 *Id.* at 1137.

15 *Id.* at 1137-38, 1145.

16 *Id.* at 1136.

17 2012 WL 950281 (Oral Argument Transcript) at 3.

職務の重大性から見ると、理由が小さいように思える。

政府の行為に対して自由な意見表明を保障すること——スカリア裁判官の言葉を借りれば「政府を批判する権利」¹⁸を保護すること——が修正1条の核心であることは、古くから最高裁によって述べられてきた¹⁹。このように考えると、本件が、公務員に対する限定的免責という技術的な論点に絞って判断したのは、言論の自由という観点からはやや物足りなさを感じる。

もともと、本件では職務質問においてハワーズが虚偽の返答をしたことが重視されており、その点から修正4条違反はないとされている。また、連邦公務員に対して虚偽の返答をすることが修正1条によって保護されると主張することが困難であることは否めない。従って、虚偽の返答の事実がある限り、本件はハワーズにとってかなり筋の悪い事件ということになるだろう。

18 *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93, 248 (Scalia, J., dissenting in part) (2003).

19 *Mills v. Alabama*, 384 U.S. 214, 218 (1966).