

ニューディール秩序と〈国家の安全〉

——連邦治安法制形成期における法の運用——

一 はじめに

本稿の課題は、一九四〇年に制定された連邦国内治安法であるスミス法、ポーリス法の検討を通じて、当時の司法省の法執行理念を明らかにすることにある。共産党及び国内ファッシュ運動の取締を目的としたスミス法の第一条は、①取締等により妨げられない限り犯罪（この場合国家の転覆）の実行につながるような外的行為（overt act：顯示行為）とは異なり、それを口頭・文書等を通じて主張すること、また主張する団体と関係を持つことを処罰の対象としており、また②戦時のような国家緊急時のみならず平時においても効力を有している。こうしたことから同法は平時扇動法（Peacetime Sedition Act）と呼ばれる⁽¹⁾。第

木 下 ち が や

一次世界大戦を契機とした共産主義勢力の登場、並びに三〇年代から活発化したファッシュ運動に直面し、資本主義諸国はこれに対抗すべく新たな国内治安法制を確立している⁽²⁾。米国におけるスミス法の制定も、このような資本主義諸国の治安システム再編の一環であり、同法が制定された一九四〇年に至って対共産主義・ファシズム治安法制は一応の確立をみたと言えるだろう。

だが米国の場合、この扇動法を執行するにあたって司法審査上の制約が存在した。一九一九年、Schenck v. U.S. で、オリバー・ウェンデル・ホームズ連邦最高裁判事は、戦時扇動法（一七年防諜法）の審理にあたって、その合憲性を、ある言論が実質的な害悪をもたらす「明白且つ現存する危険な」状況の有無から審査すると論じた⁽³⁾。「戦時」

等の「危険な状況」においては、言論規制は正当化しうるというこの判決は、その後「平時」における言論規制法に対し、憲法審査を厳格に行う審査基準となり、扇動法に対する憲法的制約という性格を強めていった。

スミス法第二条が初めて憲法審査に附されたのは一九五一年六月、冷戦期に至ってのことである。この米国共産党幹部一名を起訴した *Dennis v. U.S.* において、連邦最高裁は原判決を是認し、被告らに適用されたスミス法第二条を合憲とした。⁽⁴⁾ この連邦最高裁の判決を受け、連邦司法省は一九二〇年一月の「赤狩り」以来の共産党員の大量検挙に乗り出したのである。⁽⁵⁾

この *Dennis v. U.S.* における、スミス法第二条の合憲性をめぐる主な意見の対立点は、合憲判決を執筆した最高裁長官ビンソン、それに対して違憲の立場を表明したダグラス・ブラック両判事ともに、「明白且つ現存する危険」審査の解釈をめぐるものであった。これに対して、ビンソン意見への支持を表明し、意見を執筆したロバート・ジャクソン判事は、異なる角度からスミス法の合憲性について論じている。ここでジャクソンは、第二次世界大戦前、州政府の扇動法が不明瞭な解釈や推論に基づいて乱用されたこ

とを振り返り、「明白且つ現存する危険」法理を厳守することの重要性を説いた上で、このケースに採用する理由はないと論じた。この法理に拠る限り、「最も事情を踏まえている外務当局や熟練した政治家でも困惑するような国内外の情勢を評価する必要」があり、「得られる答えは我々の政治的偏見を反映したもの」にならざるを得ないからである。そして「同法において審査の下にあるのは謀議 (Conspiracy) の罪であり、謀議の罪で起訴された事件」であり、「政府を襲うような憲法的権利は存在しない」以上、同法は合憲であると論じている。

扇動法であるスミス法を「危険」法理の適用外とみなすだけでなく、判例上外的行為の圏内に位置づけられる謀議の罪と規定するのは、ジャクソン自ら認めているように「やっかいで不器用」なやり方である。そして当時ジャクソンのロー・クラークを務めていたレインクイスト(現連邦最高裁長官)のように、彼がスミス法の合憲性を支持したことをもって保守派への同調を強めたとみるのは当然のことのように思える。⁽⁶⁾

しかし、こうしたジャクソンの「不器用さ」は、ビンソン、ダグラス、ブラックいずれにも同調しない独自の理念

——「危険」の法理をあくまで固守しつつ、共産主義者の取締を積極的におすすめという——の頭れであり、それは彼の、かつての政治的な実践を拠にしているように思えるのである。このスミス法が制定された四〇年、ジャクソンは連邦司法長官に就任し、〈国家の安全〉上の要請に応えるべく新たな治安政策を作り上げていった。そしてこれを分権の治安システムというアメリカ独特の歴史的条件と、三七年「憲法革命」以降、自由権に対する司法積極主義原則が形成されていく流れの下で遂行したことが、ジャクソンのスミス法の運用と合憲性についての判断に大きな影響を与えていると思われるのだ。

このスミス法の「運用のあり方」に着目して、四〇年当時の司法省が持っていた政策理念を明らかにするのが本稿の課題である。四〇年スミス法制定については、憲法史的アプローチのものでは、制定された法の憲法上の問題点を指摘するものは多くあるが、この時期の自由権の一般的な拡大状況の中にあつてさして深く言及されることなく、五〇年代の発動期に検討の比重が置かれている。逆に治安政策史からものはこの時期を「冷戦の起源」に設定し、戦後との連続性を強調するものが多い。これに対して本稿は、

連邦司法・警察権力の〈国家の安全〉の要請に基づく権限の拡大が、憲法規範に強く規制されながらなされていったのではないかという視角から、法の運用上の特質を論じていきたい。以上のような問題意識から、次節ではまず平時扇動法が制定される背景について論じたい。

二 平時扇動法とスミス法制定の背景

平時扇動法は、州政府では二〇世紀初頭から制定・施行されていた。一九〇二年にはマッキンリー大統領暗殺を契機にニューヨーク州で初めて制定され、一七年の世界大戦参戦を契機に、二〇年までに三八州に広がった。⁽⁹⁾これら扇動法の制定理由は反戦運動・言論の抑制、また当時活発だった急進的労働運動や一九年に結成されたアメリカ共産党の取締など州によって様々である。第一次世界大戦末期から直後にかけて、これらの法律で起訴されたのは一四〇〇人にのぼり、そのうち三〇〇人が有罪となった。しかもその対象は労働運動の分野では急進的な世界労働組合(IWW)の組合員だけでなく、戦争体制に協力した穏健なアメリカ労働総同盟(AFL)の組合員も含まれていた。また共産党に対しても、一九年、ニューヨーク州当局が共

産党支部七三箇所を一斉搜索した際、その場にいた約千人を檢挙し、移民法による訴追のために連邦当局に引き渡した外国人を除く市民三五人を扇動法容疑で逮捕したことにみられるように、その適用範囲は共産党に何らかの関わりがある市民全てというものだった。⁽¹⁰⁾

二〇年代後半には州扇動法反対運動が行われるようになり、三〇年代に入るとより活発化した。アメリカ自由人権協会(ACLU)やAFLに加えて、全国農業組合、全国教会会議、全国カソリック福祉協会、アメリカラビ中央協会などがこうした反対運動に参加している。こうした運動の背景には、州扇動法が地域社会の少数派マイノリティの運動を抑制する機能を果たしていたこととともに、第一次世界大戦下とその直後の苛烈な市民的自由の抑圧において、州法、移民法、戦時法などの中で規定されている扇動法が中心的な役割を果たしたことに對する強い警戒感があつたからである。⁽¹¹⁾

このような州扇動法に對して歯止めをかけることは、三〇年代に入り、司法の嚴格審査がなされることで本格化していく。三七年、連邦最高裁は *DeJonge v. Oregon* で、共産党の集會に参加した廉でオレゴン州扇動法で起訴された被告に對して「合法的な討論のための平和的集會は犯罪

とは認められない」として無罪判決を下した。⁽¹²⁾ また同年 *Hendon v. Lowry* では、ジョージア州が共産黨員を奴隸反乱法で起訴した事件について、「(國家の安全)上の必要を超えた(言論規制)法は違憲である」とし、「明白且つ現存する危険」法理に則つて無罪判決を下した。⁽¹³⁾ 一連の判決により、扇動法は「危険」法理に照らして、嚴格な司法審査がかけられるようになり、運用上大きな制限が課されることになった。

このように三〇年代、連邦司法権力によって州の治安法に縛りがかけられていく一方で、連邦の治安政策の中心的担い手である司法省は、マフィー(三九年就任)、ジャクソン(四〇年)ビドル(四一年)というニューデイル・リベラルの連邦司法長官の下で權威を高め、権限を拡大させていく。彼らの「權威」を高めたのは先に触れたような裁判所の動向に歩調を合わせたからである。三九年マフィー連邦司法長官は、省内に「市民的自由局」(Civil Liberty Bureau: 戦後公民権局になる)を設置、州・自治体政府による権利侵害の調査を開始した。このような連邦司法省の姿勢は、第一次大戦以降は主に州・自治体の権利侵害とたたかってきたACLUをはじめとする人

権・社会運動団体の要求に適うものであり、この時期、両者は次第に関係を緊密にしていく。⁽¹⁴⁾ 他方「権限」を拡大させたのは〈国家の安全〉上の要請である。三五年、ルーズベルト大統領は国内ファシズム運動の台頭を受け、連邦司法省指揮下のFBIに調査を命じ、同局の公安機能を復活させた。⁽¹⁵⁾ また司法省は四〇年に移民帰化局を労働省から移管され、移民法の執行権限を手に入れた。スミス法・ボリス法もこうした連邦司法省の権限拡大という流れの中で制定されたのである。

こうした状況のもとでの連邦司法省の課題は、州政府による扇動法の運用が厳格に制限されていく中で、同じ性格をもった法を要とする対共産主義・ファシズム取締体制を連邦レベルでいかに確立していくかということにあった。そしてそれは次節のスミス法、次々節の団体登録法の制定過程にみられるように、法の運用と捜査——起訴のプロセスの、連邦司法省による独占を強く押し出すことで成し遂げられていく。

三 スミス法の制定

三九年、七六議会第一会期に下院議員スミスにより提案

された法案HR五一三八は平時扇動法条項だけでなく、①一八年移民法改正②外国人登録③軍務忠誠条項（陸軍省からの要望を受け提案）を含むオムニバス法案である。このうちスミス議員の原法案にあるのは①②のみで、平時扇動条項は審議過程で付け加えられたものである。⁽¹⁶⁾ スミス法案の平時扇動条項とほぼ同じ字句のものは、遡って三五年七四会期に提案されたHR四三一三である。この法案起草者下院議員カーマーの提案理由は、当時カリフォルニアで高揚していた農業労働者のストライキの鎮圧に連邦権力を動員するというものであり、州扇動法と同じ運用を意図したものであった。この法案は当時連邦議会の多数を占めていたリベラル派議員の反発によって公聴会が開かれることもなく、本会議に付されることもなかった。⁽¹⁷⁾

三九年に入ると、折からの不況・失業者の増大を背景として、およそ七〇本の外国人規制法案が連邦議会に提出された。当時のギャラップ社の調査によると、有権者の八四％は外国人の規制に賛成し、会期中に一一五の団体が外国人規制法案支持の立場から公聴会に出席し、法案制定の要請を行っている。⁽¹⁸⁾ 上院に比べ、世論をより強く反映する下院の雰囲気は、フォード議員の「現在の下院は、もしあな

たが「十戒」廃止法案を提案し、それに外国人(規制)法案を付け加えれば、「十戒」廃止法案を可決することさえ可能な雰囲気である」という発言から窺える。⁽¹⁹⁾提案者の意図は、かかる外国人規制の気運に乗じることによって平時扇動法の議会の通過を図ろうというもので、法案の条文も州扇動法との違いに格別の注意が払われているわけではなかった。

スミス法案は、三十九年七月二十九日、二七二対四八で可決、上院に送付された。⁽²⁰⁾上院は受け取った法案を司法小委員会(委員長コナリ、委員ダナハー、ミラシ)に付し、委員会は会期をまたいで四〇年五月から審議を開始した。

この間、三十九年八月には独ソ不可侵条約が締結され、九月には両国がポーランドに侵攻した。さらにソ連は一月にフィンランドに侵攻した。この動きに連動してアメリカ共産党は九月の党大会で「反ファシズム」方針の比重を落とし、欧州情勢を英仏・独による帝国主義戦争と規定し、合衆国参戦を阻止する方針を出した。⁽²¹⁾共産党が合衆国の参戦反対を打ち出し、反戦運動の組織化を開始した事に対し、交戦国への借款貸与を禁じていた連邦中立法の廃止と、参戦への支持調達に全力を傾注していた政府は、党幹部の取

締を開始する。⁽²²⁾こうした政府の方針を受け連邦司法長官マーフィーは、既存法の範囲内で取締をすすめていく。四〇年一月、全国書記長ブラウダーをパスポート偽造で起訴(一月に最高裁で有罪確定)、カリフォルニア共産党書記シュナイダーマンの帰化を取り消したのである。⁽²³⁾

四 スミス法の執行方針

このように連邦政府・司法省が共産党に対する取締をすすめる状況下で上院司法委員会のスミス法案の審議はおこなわれたわけだが、平時扇動法の規定・運用についての批判と疑念は依然強く存在した。ACLUは、四〇年一月に「全体主義を支持するものは指導的立場に就けない」という決議を挙げ、共産党員を理事会から追放したが、公聴会においては *Schenck v. United States* の判例から平時扇動法の違憲性を主張し、スミス法に反対している。⁽²⁴⁾委員の一人ダナハーもこの意見に同調し、①「明白且つ現存する危険」の原則から、緊急事態以外には、政府を転覆するような組織の結成を企てても、憲法的な観点から擁護されるべきである②扇動法は国家緊急事態の場合のみに適用されるべきである③したがって同法案は違憲と審査される可能性がある、

と主張した。⁽²⁵⁾

そしてマーフィーに替わり連邦司法長官に就任したジャクソンも、この「政府の暴力的転覆を唱導する団体を扱う非常に曖昧な刑法条項」の修正を説得するために、司法省訴訟局長ビドルを上院司法小委員会に出向かせ、会談を行わせている。⁽²⁶⁾ 司法省は公聴会に出席せず、非公式な働きかけに徹した。これは、この段階での法案に対する賛否を問われるのを避けたためと思われる。このような意見を受け、上院司法小委員会は扇動法条項を修正した上で、本会議に上程した。以下がその条文である(条文内容を整理して訳した)。⁽²⁷⁾ 内が修正により削除されたもの。

事情を知りつつ故意に実力・暴力【他の違法な手段】による合衆国政府の転覆・破壊の義務・必要性等を、【口頭・文書・ラジオの伝達により】①唱導・扇動等すること②印刷・編集・発行・回覧・販売・頒布等公にすること③①②を行う団体・集会等を組織・支援・あるいは加入・関係を持つこと、は何人であれ処罰される。⁽²⁷⁾

この修正を受けて法案支持を表明したダナハーは以下の⁽²⁸⁾ようにその理由を述べている。

「暴力または実力による」という文言を挿入(実際は挿入ではなく「他の違法な手段」の削除による厳格解釈化―筆者)することで私の反対意見はほぼ―全てではないが―実現したと思う。実力または暴力による合衆国政府の転覆を企てる団体を組織することの合憲性について問題が生じた場合、わたしは著しく犯罪的、また―私の見解では―違法な意図をもった個人の権利を守ることも寧ろ、政府自身を守る政策を支持する⁽²⁹⁾という過ち(Err)をとりたのである。

司法委員会の修正は、小委員会委員長コナリーが「合憲的なプロセスを通じた民主的な変革ではなく、実力または暴力によって政府を転覆する個人・集団のみに関係するもの」と述べているように、扇動法の適用を〈国家の安全〉⁽²⁹⁾に関わる範囲に限定することを意図したものである。しかしこの修正は、ダナハーの発言から明らかなように、対象の限定(共産党・ファッシュに限る)であって適用次元

〔対象のどのような行為を規制するか〕の限定ではない。したがって「明白且つ現在の危険」法理の制約を免れ得ない範囲の修正であり、判例的制約に拘る側からすれば妥協的な修正に止まったのである。このように修正されたスミス法案は上院を採決なく通過、両院協議会にかけられ、六月二二日両院に上程され、上院は承認、下院は三八二対四で可決した。下院の反対票は三九年の四九から大幅に減少した。⁽³⁰⁾そして六月二十九日、大統領が法案に署名し、スミス法は施行されたのである。⁽³¹⁾

こうしてスミス法の運用を委ねられた連邦司法省は、まず、〈国家の安全〉以外の目的での扇動法の発動を阻む対策を講じていく。スミス法施行の二〇日前、ACLU会長ポールドウィンは司法長官ジャクソンに破壊主義的活動の定義を行うよう要請している。⁽³²⁾それは情勢が緊迫化する下で、かつてのように州・自治体の当局が破壊主義的団体と少数派運動との区別をすることなく、取締を行いかねない事になりたいする対処を求めるものだった。これを受けてジャクソン司法長官は、大統領がスミス法に署名した日の夕刻、以下のような演説を行った。⁽³³⁾

我々の自由は、敵によってよりも寧ろ我々自身の行動によって危機に立たされるということを警告する。我々は市民的自由を侵害することを認めてはならない。

その砦を壊すことは、我々の民主的なシステムの破壊を望むものたちを利することになるからである。我々は無法行為および群衆の暴力を防止しなければならぬ。法及び命令を破壊することによって、「第五列」

が活発化するような混乱をもたらすことになる。敵の実行部隊の計画を回避させることの方が、有罪にするために無理に起訴を行うことよりも重要である。訴追や暴露が余り行われないことは、防衛の怠りを意味しない。逆に分別なく事を公にすることの方が、政府の取締計画に損害を与えるのである。我々の標的は、外国の独裁者の目的や政治体制に同調する合衆国内部の個人・集団の監視である。ここにはナチス・ファシスト・共産主義の組織・集団が含まれる。合法的なビジネス、労働組合活動、宗教団体が含まれることはない。

さらに続けてジャクソンは「敵」の活動を「スパイおよびサボタージュ」と「組織的プロパガンダ」に区別し、後

者について「自由な国家は異なった意見を認めなければならぬ」とし、「組織されたプロパガンダは一部の抑制では阻止し得ず、全体的な抑圧は彼等を地下に潜行させるだけ」であり、「独裁国家の経験をみればわかるように、抑圧を通じて反対者を窒息させる試みは、ゲシュタポのテロリズムを求めることに帰結するのである」と延べ、言論には言論を持って対抗することを演説で呼びかけている。

ここでのジャクソンの発言意図の第一は、スミス法の制定が州・自治体による分別なき取締に拍車をかけることを牽制することである。ジャクソンはその後四〇年九月の連邦司法省・州知事・州検事局の国内安全保障についての合同会議で、州は自警団活動をやること、また「破壊主義的団体」の扱いをFBIに全て委ねることを提起し、合意を取り付けた。この結果四〇年の州扇動法の発動は、わずかに二州に止まったのである。⁽³⁴⁾

もう一つは「組織的プロパガンダ」、換言すれば言論の範囲内に止まる行為に対してスミス法は発動しないということである。あくまでそれが「サボターージュ」等の外的行為の圏内にあるとみなされて初めて法は発動できるという適用基準をここで言明したのである。「明白且つ現存する

危険」法理に抵触しない範囲でスミス法を運用しようという意図がここから伺えるのである。

このようにスミス法を議会から委ねられた連邦司法省の姿勢は、①州政府による、州扇動法の発動を控え②適用基準を議会の想定よりもさらに厳格にする、というものだった。つまりここで司法省は、①によって扇動法の執行権限を独占し②によってその適用基準を、より憲法審査基準に近づける形で設定しようとしたのである。そしてこうした姿勢は、次節で述べるような証拠の収集のあり方をめぐってもとられていくことになる。

五 団体登録法と非米活動委員会

スミス法が発効した一〇日後の七月八日、上院司法小委員会（コナリー・ダナハー・ミラー）は、既に下院を通過していた団体登録法案（ポーリス法）の審議を開始した。⁽³⁵⁾

ACLU法律顧問アーンストの助力により起草されたこの法案は、「民間軍事活動を行っている、または外国の統制に服している」団体の登録を要請するものであり、団体の構成員の氏名、住所や財産、財政、公刊物、内部文書等について適宜、連邦司法長官に提出することを義務付けたも

のである。⁽³⁷⁾もともとは国務省が所管することになってきたこの法案は、スミス法による起訴の為の証拠収集に活用するという思惑から、司法長官所管に改められた。⁽³⁸⁾

提案の理由についてポーリスは、第一に、「外国勢力に支配され、隙あれば民主主義を破壊しようという勢力を取り締まるのは、政治的表現や意見の表明を支える民主主義の定義からすれば特有の困難をもっている」ことを踏まえた上で、団体がその教義の下で「外的行為の準備を万端とするまで待つ」ことなく取締を行うためには、団体の状況と事実の徹底した開示と、それによって連邦当局が情報を自由に入手できるようになることが必要だとしている。このようにポーリスは団体登録を扇動ではなく謀議の立証のためのものと捉えていた。

もうひとつは「少数派の政治的経済的な意見と、暴力、反憲法的手段で目的を達成しようとする団体に所属する人々を区別すること」である。ポーリスは以下のように述べている。

非常に多くの人が平和のために活動している。その人達は平和が合衆国のために一番いいと思っているから

そうするのだ。他方で、平和運動の横断幕の下で活動する人々の中には、外国の利益のために平和を望むというのがある。これらを区別することは可能であり、公正且つ正当と思われ。⁽³⁹⁾

団体登録を行うことで、誰が構成員なのかをはっきりさせ、それ以外の運動に監視・取締が及ぶことを防ぐというのがここでの趣旨である。こうした区別を行うのが必要とポーリスが判断したのは、彼自身が所属する下院非米活動特別委員会による国政調査権の乱用に歯止めをかけようとしたからである。

そもそもこの議会による国政調査権は三〇年代、共産主義者・ファシストなどに対してだけではなく、労働スバイ・雇用者などに対しても広く活用された。⁽⁴⁰⁾ここで得られた「証言」「告発」は、それ自体何ら法的制裁は伴わないが、その内容をマスコミ等で「暴露」することにより、対象となった団体・個人にダメージを与えるという機能をもっていた。しかも召喚・証言は強制的なもので、拒否すると議会侮辱罪が科されたのである。⁽⁴¹⁾三八年五月に設置された下院非米活動特別委員会(ダイズ委員長)は、共産党

およびナチスに対する調査を元来目的としていたが、その召喚の範囲はこれらの団体に止まらず、繋がりがあると委員会が判断した社会運動団体、政府機関にまで及び、委員会は反ニューディール派による政府批判の場と化していたのである。⁽⁴²⁾だが委員会は一枚岩ではなく、四〇年一月にはポーリスらリベラル派の巻き返しにより「非米」の定義を従来の「共産主義の主張を…支持し…政府の理念または計画にそれを採用しようとする事」から「外国に支配され、その意向に沿って合衆国の政策と政体を変えようとする組織や集団」へと変更することで、同委員会を政府批判に使うことに歯止めをかけようとした。⁽⁴³⁾ポーリスはかかる議会調査権による召喚と証言拒否に対する処罰は人権侵害であるという見方から、「もしこの法案が成立するならば、こうした証人に対する人権侵害はもはや必要ないし、起らなくなるだろう」と考えたのである。⁽⁴⁴⁾

このようにポーリスは、〈国家の安全〉に関わる個人・団体の証拠の収集権限を連邦司法省に独占させることで、「政治的経済的マイノリティ」への人権侵害を防ごうとしたのである。

ところが連邦司法省は、この法案に対して「反対はしな

いが、積極的に支持もしない」という態度をとった。公聴会に出席した司法省特別補佐官ホルゾフは、団体登録法案が規定している領域は、スミス法の対象領域よりも広範であり、仮にスミス法で起訴がなされた場合、団体登録で収集された証拠は自己帰罪免責特権 (privilege against self-incrimination) によって排除される可能性があり、⁽⁴⁵⁾ 訴追の障害になるかもしれないと主張している。つまりスミス法による起訴の根拠になるかもしれない個人・団体には、証拠の提出を拒否する権利があるということである。ポーリスは「人権侵害」の範囲を限定するために団体登録法案を提起した。しかし司法省は限定された範囲であっても執行は困難としたのである。

こうした団体登録の強制については、判例上の制約があったわけではなく、またその後、同じような規定をもつ五〇年国内安全保障法に対して、最高裁は自己帰罪免責特権の審査を課すことなく合憲判決を出している。⁽⁴⁶⁾したがって、ここで司法省は自らに厳格に憲法的制約を課していたのであり、こうした理由から最終的に制定されることになった団体登録法も発動されることはなかったのである。⁽⁴⁷⁾

こうした司法省の立場からすれば、非米活動委員会の国

政調査権の行使も、スミス法運用の障害に他ならなかった。四〇年一二月、司法省・FBI中心の治安システムが確立していく最中、委員長ダイズはスミス法による訴追のための証拠として、委員会が収集した資料を司法省に送りつける。これに対してジャクソンは、「送られてきた資料の殆どは合法的なものであり、刑事的訴追を課すことはない」とこれを斥け、同委員会の協力の要請も拒否し続けたのである。⁽⁴⁸⁾ 他方、司法省指揮下のFBIは、四〇年六月に「国家防衛上危害を与えると想定される活動調査」のための部門を新設し、人員を拡大していく。⁽⁴⁹⁾ そして憲法上の疑義があるときみなされた団体登録と異なり、手続規定もなく、「国家の安全」に関わる場合認められていた通信傍受等による捜査活動を展開していくのである。⁽⁵⁰⁾

六 おわりに

以上、平時扇動法の運用という視点から二つの法律の制定過程とそれに対する司法省の対応について論じてきた。

この四〇年をもって、戦後冷戦下で発動される対共産主義治安法は基本的に出そろったといえる。戦後、連邦司法省はスミス法による訴追、ポーリス法の性格を継承した国内

安全保障法による団体登録、そして本稿では触れられなかったが三九年制定の Hatch Act に基づく忠誠審査、この三法によって共産主義運動の統制を遂行していくからである。

しかし四〇年段階の司法省の政策は、戦後のそれとはおおきく異なり、運用にあたってより自己抑制的な適用基準を設定していたと思われる。これは司法省の治安システムの構築が、憲法的規範を盾に州政府・自治体や議会委員会の〈国家の安全〉問題への関与・介入を排除・周縁化していくというプロセスを通じて行われたということと背景としており、厳格な憲法審査を予想して「自粛」するという意図と、積極的に連邦憲法規範を根拠とする秩序形成を図っていくという意図の、二つの側面を併せ持っていたと思われるからである。

こうしたことを踏まえると、戦後、四〇年代後半から五〇年代にかけてのアメリカ治安政策は、四〇年治安法規の性格上の連続性と、法運用上の憲法的自律性の弛緩という変化、この両面を捉えることで、秩序原理の変容をみていく必要があると思われるのである。

- (1) Alien Registration Act of 1940, STAT. 670.
- (2) 欧州各国の治安法制については Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Right I, II* The American Political Science Review. vol.31 no. 3 pp.417-432, vol.31 no.4 pp.639-658. (1939). 日本は十五年制定の治安維持法がこれにきたる。
- (3) Schenck v. U.S. 248 U.S. 47 (1919)
- (4) Dennis v. United States, 341 U.S. 494 (1951)
- (5) 右崎正博「言論・結社に関する「考察」『精神的自由権』有斐閣(1982) 一六四—一六九頁。連邦平時扇動法条項による訴追は四八年七月以降五七年までの一五件、二二一名に及んだ。
- (6) Rehnquist, The Supreme Court, (1987). ノーントゥースト(根本猛訳)『アメリカ合衆国最高裁』(1992) 九二—九六頁。
- (7) 本稿のいう運用とは、法執行主体が、該当する法を適用する際のプロセスを指している。法執行主体は、法の適用にあたって独占的な裁量権を持ちつつも、その適用基準は憲法審査、世論、あるいは議会などの動向が推し量られる上で設定される。本稿ではこの適用基準の設定に至るプロセスについて論じていく。
- (8) 憲法史として論じたものは Murphy, *The Constitution in Crisis Times 1918-1969* (1972), pp.213-228, pp. 279-309. 奥平康弘『表現の自由を求めよ』(2000) 一九五頁—二二四頁。治安政策史として論じたものは Goldstein, *Political Repression in Modern America* (1978), pp.239-284. Belknap, *Cold War Political Justice—The Smith Act, The Communist Party, and American Civil Liberties* (1977). など。
- (9) Chafte, *Free Speech in the United States*, (1954) pp.578-597.
- (10) *Ibid.*, Goldstein, p.147, 155. 第一次世界大戦の「教訓」については Steele, Richard *Fear of the Mob and Faith in Government in Free speech Discourse*. The American Journal of Legal History, vol.38 no.1 pp.55-83 (1994) を参照。ただ、この Steele が、四〇年のスミス法制定時、リベラル派が、第一次世界大戦下の抑圧の根拠を、国家ではなく「群衆によるもの」と捉え直すことによって、連邦政府による治安介入を容認したかのように論じていることについては、確かに ACLU などの人権団体は群衆のヒステリーに強い警戒感を持っていたが、同時に扇動法の制定によってそれが助長されることにも警戒感を持ち扇動法制定には反対を表明していたのであり、当時、複雑に分岐していたリベラル派の市民的自由に対する態度を単純化

し過せしむる。

- (11) *Ibid*, Goldstein, p.235.
- (12) *Dejonge v. Oregon*, 299 U.S. 353 (1937).
- (13) *Hendon v. Lowry*, 301 U.S. 242 (1937). ショーミアなどの南部の一部の州では扇動法を制定するといふやうに、南北戦争期の奴隷鎮圧法規を使って取締を行うことがあった。
- (14) *Ibid*, Walker, IN *Defense of American Liberties—A History of The ACLU*, (1990) p.97, pp.133-134. ACLUは30年代プロ・ニューデールのローマー団体として成長を遂げ、ホルド・イッキース内務長官など閣僚級の官僚にモメンターを擁護せしむる。
- (15) *Ibid*, Belknap, p.36.
- (16) CIS, S, Hearing rep, (H.R.5138), Committee on the Judiciary, May 17, 1940, pp.5-12.
- (17) CIS, H, Hearing rep, (H.R.4313, H.R.6427), Committee on the Judiciary, May 22, 1935, pp.1-2, pp.19-20.
- (18) これらの法案を大別するに、①移民制限②国外追放規定の強化③外国人登録である。Col. L. Rev. 'Recent Anti -Alien Legislative Proposals' vol.35, no7, pp.1207-1223.
- (19) C.R.H, 76th 1st, July 28 1939 p.10370.
- (20) C.R.H, 76th 1st, July 29 1939 p.10455.
- (21) 米国共産党は四〇年五月三〇日の全国大会で合衆国の参戦反対の方針を打ち出した。The New York Times, June 6, 1940.
- (22) 共産党は新しい方針の下、反戦団体を次々と立ち上げていった。四〇年九月には党の影響力が強かったCIO支部などを中心にThe American Peace Mobilizationを結成。また厭戦と同一の観点から、American Firstの地方組織への浸透工作を行った。Isserman, The American Communist Party During the Second World War, (1982), P.85.
- (23) International Labor Defense, Equal Justice: The Bill of Rights 1939-1941, (1941), p.43. ミチナイスターペン の帰化取消理由は「帰化申請の際共産主義者であることとを申し出なかった」から。他にもブラウター夫人が移民法違反で逮捕、International Labor Defense会長ウエイラーがパスポート発給で起訴された。The New York Times.
- (24) CIS, S, Hearing rep, (H.R.5138), Committee on the Judiciary, May 17, 1940, pp.44-51.
- (25) C.R.H, 76th 3rd, June 15 1940 p.8342.
- (26) Biddle, In Brief Authority, (1976), p.111.
- (27) CIS, S, Hearing rep, (H.R.5138), Committee on the Judiciary, April 12, 13, 1940, pp.1-5, C.R.S, 76th 3rd, June 15 1940 p.8342.

- (32) C.R.S. 76th 3rd, June 15 1940 p.8342.
- (32) *Supra*, p.8343.
- (36) C.R.H. 76th 3rd, June 22 1940 pp.9029-9033.
- (35) Roosevelt, Public Paper and addresses of F.D. Roosevelt: War and Neutrality, (1969), p.274. ルーズベルトはスミスの外国人規制条項について慎重に扱うようコメントしているが、平時扇動法条項については何も言及してゐない。
- (32) The New York Times, June 9, 1940.
- (33) The New York Times, June 30, 1940.
- (34) Roosevelt, Public Paper and addresses of F.D. Roosevelt: War and Neutrality, (1969), p.315. (この会議で破壊主義者に関する全ての情報をFBIに引き渡すよう要請した大統領のメッセージ) Steele, Fear of the Mod and Faith in Government in Free Speech Discourse, The American Journal of Legal History, vol.38, no.1, p. 78
- (35) *Ibid*, Equal Justice, pp.43-46. 四〇年に扇動法が使われたのはオクローン・マ・イリノイ。
- (36) Voorhis act, 54, Stat. 1201 (1940).
- (37) 18 USC § 2386. *Ibid*, Isserman, p.68. もっともこれはアーリストが個人として協力したものであり、ACLUと

- しては反対している。戦後司法省公民権委員会の委員にもなるアーリストは、検閲・産児制限反対運動のリーダーだったが、団体の情報を開示することについては「より民主的」だとして肯定した。こうした見解は、ACLU内で情報の開示がマイノリティの団体の破壊につながる」と主張するグループと対立した。 *Ibid*, Walker, pp.184-185.
- (38) CIS, S, Hearing rep. (H.R.10094), Committee on the Judiciary, August 1, 1940, pp.281-282.
- (39) *Supra*, p.275, pp.289-291.
- (40) *Ibid*, Walker, p.122. ACLUは労働者の権利侵害を調査したラ・フォレット委員会の設立に協力している。
- (41) 国政調査権の詳細な検討については奥平康弘「非米活動委員会をめぐる若干の点描」『社会科学研究』一九五〇年第六巻三号。
- (42) 非米活動委員会については Ogren, The Dies Committee, (1945), Goodman, The Committee: The Extraordinary Career of the H.C.U.A. (1967), を参照。一九三八—四〇年の間に、共産主義者・ファシヨ以外で委員会に召喚されたのは以下の団体・政府機関である。〔政府機関〕労働省、WPA、PWA、NLRRB、全国青年局、連邦劇場計画、連邦文筆家計画、TVA。〔団体〕平和と民主主義のためのアメリカ同盟、全国学生組合、全国黒人会議、

AFL, CIO傘下の組合、ILD(国際労働防衛)、CR(消費者調査)。

(43) 島田真杉「非米活動委員会、その反ニューディール論をめぐって」『市民的自由の探求——両大戦下のアメリカ』(1981) 二二六頁。

(44) CIS, S, Hearing rep, (HR10094), Committee on the Judiciary, July 8, 10, 1940, p.112.

(45) Supra, pp.124-130.

(46) Communist party v. Subversive Activities Control Board, 367 U.S.1 (1961).

(47) 前掲右崎 一六一頁。同法が発効した四一年、共産党は規制を免れるためにコミンテルンの加盟を取り消すことを決定した。

(48) Ibid, Ogren, p.227.

(49) The New York Times, July 20, 1940. Ibid, Belknap, p.36. FBIの人員は三九年の八五一人から四三年には四

六〇〇人に増大している。

(50) 通信傍受に司法手続が課せられるようになったのは、Omnibus Crime Control and Safe Street Act of 1968制定以降である。四一年から司法長官に就任したビドルは、通信傍受について「私は、通信傍受は「汚いこと」と思っている。しかし諜報部員やおとり捜査、内通者を使うことなどは汚いとは思わない。これはブライバシーの侵害だが、犯罪の抑制にはとてつもなく有効な方法」としつつも、乱用を防ぐために司法手続を課すことと、司法省・FBIにのみその権限を与えるべき」と述べている。Ibid, Biddle, p.168.

二〇〇三年九月一日受稿

二〇〇三年十月二日レフェリーの審査をへて掲載決定

(一橋大学大学院博士課程)