

「天賦人權」から「忠誠の報酬」へ 「強制収容所法」に見るマッカーシー時代の市民的自由

和 泉 真 澄

はじめに

思想・表現および生命・身体の自由は、合衆国の建国当初から、政治的・法的に重要な関心事であった。合衆国憲法は権利章典によってこれらの自由を保障しており、政府が不当に個人の自由を制限できないように、さまざまな手続きが定められていると同時に、個人が自由を侵害された場合には司法による救済を受けることができるとされている。しかし、自由は無制限ではなく、他の個人の自由、あるいは集団や社会・国家の存続との関連において制限を受ける。とりわけ国家の安全を脅かすような非常事態においては、国家の安全や国内治安に対する脅威を未然に防ぐことが重要となり、平時よりも市民的自由が大きく制限される。アメリカの憲法史をたどると、市民的自由と国内治安とのバランスがその時代時代の政情によって、微妙に変化していることがわかる¹⁾。

アメリカの憲法史において特に市民的自由と国内治安のバランスについて基準となる原則が作られたのは1919年である。*Schenk v. United States*の判決文の中で、オリバー・ウェンデル・ホームズ (Oliver Wendell Holmes) 判事は、個人の自由が公共の利益との関連で制限される基準を「明白かつ現在の危険 (clear and present danger)」とした²⁾。この基準が示されたことにより、憲法のなかで自由が原則的には制限されないものとして、その優越性が確認されたことの意義は大きい。さらに1920年代以降、市民的自由の概念は少数派の権利を守るための手段という新たな役割を帯びるようになる³⁾。

市民的自由、とりわけ少数派の自由が憲法によって守られるにいたった背景には、1920年代より政治的影響力を強めつつあったリベラル派の存在が大きい⁴⁾。先にあげたホームズ判事は司法における代表的なリベラル派であるが、そのほかに1920年に創設された「アメリカ自由人権協会 (American Civil Liberties Union: ACLU)」の存在も忘れてはならない。ACLUは第一次世界大戦中の徴兵忌避者の権利を守るための法廷闘争を支援する組織として発足しているが、その後、徴兵忌避だけでなく、あらゆる市民的自由や少数者の人権に関わる法律や事件などを研究し、積極的に法廷で弁護を引き受ける団体に成長した。ACLUや1909年に組織された「全国黒人地位向上協会 (National Association for the Advancement of Colored People: NAACP)」などの組織が法廷闘争に加わることにより、アメリカにおける個人の自由や平等は単に憲法に謳われているだけの絵に描いた餅ではなく、人権侵害が起こった際に現実的にそれを救済する実効性のある概念となったのである。

さて、憲法修正第5条により、アメリカ人の身体の自由は「正当な法の手続き」を経ることなしに侵害されることはないとされている。しかし、個人の行為により国家的安全が極度に危

ぶまれる場合（スパイ行為など）、あるいは行為のもたらす被害が非常に甚大であると予測される場合（テロ・破壊活動など）には、自由の制限をするに当たって違法行為が行われるまで待てない場合がある。緊急拘禁とはそのような事態に対処するための方策で、政府が治安に対して危険とみなす人物を、違法行為が行われる前に予防的に拘禁するという方法である。しかし、国是として自由を標榜する合衆国においては、緊急拘禁は修正第 5 条と矛盾することになり、政府権限としては原則として認められていない。

ところがアメリカの法律史上極めて異例ではあるが、予防拘禁法が成立していた時期がある。それは緊急拘禁法（Emergency Detention Act）が制定された 1950 年から同法が撤廃された 1971 年の時期である。緊急拘禁法は、戦争、侵略および国外の敵を援助する反乱の際、司法長官にスパイ活動や破壊行為をする恐れがある人間を逮捕し、拘禁する権限を与えていた。この法律は大統領による緊急事態宣言によって発動すると定められていたが、法が成立していた間にそのような事態が無かったため、実際に使われることはなかった。そのためこの法律はアメリカ人にもほとんどその存在を知られておらず、また先行研究も少ない⁵⁾。しかし、予防拘禁というきわめてアメリカ的でない法律を、なぜ 1950 年のアメリカ人は必要と感じたのか？そして、市民的自由や少数者の権利の擁護を重視するリベラル派は、この法律に対してどのような反応を示したのか？緊急拘禁法に関する議論を見てみると、1950 年前後のアメリカ人が国家的非常事態における市民的自由と国内治安のバランスについてどのように悩んだか、その葛藤を垣間見ることができるのである。

そこで本稿では、国内治安法の第二部として成立したアメリカ史上初の予防拘禁法である緊急拘禁法に関してアメリカ人が行なった議論を資料として分析する。マッカーシー時代の反共主義にもとづき、共産主義者の弾圧のために考案されたこの法律を提案したのは、意外なことに、トルーマン政権を支えていた民主党リベラル派の上院議員たちであった⁶⁾。そして、ACLU や「民主的行動のためのアメリカ人（Americans for Democratic Action: ADA）」などのリベラル市民団体は、この法律の撤廃を要求していない。極端な反共主義により、人々が市民的自由よりも国家の安全や国家への忠誠心を最重視したマッカーシー時代において、右派の攻撃から市民的自由を守ろうとしたリベラル派は、なぜ緊急拘禁法に反対しなかったのだろうか。

このことを理解するためには、緊急拘禁法が作られた事情と同法の基礎となった法的先例を知る必要がある。実は、緊急拘禁法の基になったのは、アメリカ史上唯一の組織的かつ大規模な予防拘禁の施行となった、第二次世界大戦中の日系アメリカ人強制収容事件だったのである。

第二次世界大戦中に太平洋岸に住んでいた日系アメリカ人約 12 万人は、日本国籍の有無や、個人の過去の政治的社会的言動に関わらず、日本人の血を引いているという理由のみから、家を追放され、内陸の戦時転住所に集団で収容された。この事件は、事件当初から 1960 年代までは軍事的必要性を主張した政府見解が受け入れられ、西海岸防衛の緊迫した情勢から生じた戦時措置として捉えられてきた。しかし 1970 年代以降は、アメリカの歴史的な人種主義を強調する研究者が現れ、強制収容についても戦争を口実として当時のアメリカ人の政治的・経済的利害と人種主義が複合し、日系人の組織的排斥が具現化した現象と解釈されるのが一般的になっている⁷⁾。この二つの解釈の間には、緊張関係が存在するが、1942 年当時アメリカ人がこぞって強制収容を支持したことを強調する点においては、どちらの見方も共通している。しかし、本

稿は上記のコンセンサスを強調する見方に疑問を呈する。歴史的資料を見直すと、政治家や法律家は、日系人強制収容が人種あるいは本人・祖先の国籍のみに基づく集団的予防拘禁であることを当初から意識しており、そのために憲法的あるいは人道的見地から深刻な葛藤を抱いていたことがわかる。そして、強制収容の記憶は、とりわけ非常事態における国内治安と市民的自由に関する議論が政治的に重要な問題となったマッカーシー時代において、その議論に深く影響を与えたのである。

マッカーシー時代のアメリカの国内治安と市民的自由についてリベラル派の抱いた葛藤についてより深く理解するとともに、日系アメリカ人強制収容が戦後のアメリカの自由に与えた影響を考察するために、本稿はリベラル派が緊急拘禁法に関して行った議論を主に分析することとする。この分析によって、日系人強制収容が市民的自由に対する憲法的保障を大幅に弱め、そのことがマッカーシー時代に市民的自由がさらに制限されていく過程に一定の貢献をしたことが明らかになるからである。

1 1950年緊急拘禁法の成立

緊急拘禁法は「アメリカの領土または保護領が侵略されたとき、議会により宣戦布告がなされたとき、あるいはアメリカ国内で敵国を助けるような反乱が起こったとき」に、大統領は「国内治安に対する緊急事態」を宣言し、司法長官を通じて「スパイ活動や破壊行為をする恐れがあるか、または他人と共謀してそれを行う恐れがあると信じられる正当な根拠のある者を、逮捕し、命令により拘禁する〔下線筆者〕」権限を持つことを定めた法律である⁸⁾。同法は1950年9月23日に成立し、1971年9月25日に撤廃されるまで21年間存続した。

緊急拘禁法は、国内治安法（Internal Security Act of 1950）の第二部を構成していた。第一部は破壊活動取締法（Subversive Activities Control Act）であり、その中身は共産主義者の強制的登録と移民法改正による入国および帰化の制限強化であった。破壊活動取締法の起源は、1948年に共和党保守派であるリチャード・ニクソン（Richard Nixon）議員やカール・マンド（Karl Mundt）議員により提出された共産主義者登録法案である。同種の法案は下院非米活動委員会（House Un-American Activities Committee: HUAC）によって作成され、下院は通過するものの、上院を通過することはなく、1950年まですべて廃案となっていた。しかし、1950年6月に朝鮮戦争が勃発し、ローゼンバーグ裁判が世論を騒がせるに至り、共産主義者取締りのためのより強化された法律の必要性が声高に叫ばれるようになる。議会ではパトリック・マッカラン上院議員が、共産主義者登録法案と自らの支持する破壊的外国人に関するより厳しい移民法および国外追放に関する法案とを併せて、マッカラン法案として上院に提出した。

破壊活動取締法案は、破壊活動取締委員会を設置し、ある団体が共産主義活動団体あるいは共産主義支援団体であるかどうかを審査することを定めていた⁹⁾。共産主義活動あるいは支援団体であると判断された団体は、司法長官に登録を義務付けられるだけでなく、そのような団体に属するメンバーは、選挙による以外の政府職につくことができず¹⁰⁾、連邦の税制上の優遇措置¹¹⁾やパスポートの発行を拒否され¹²⁾、郵便、テレビ、ラジオを通じて発信するメッセージには共産主義組織からの発信物であることを明示することが義務付けられる¹³⁾。すなわち、共

産主義者登録とはいうものの、この法は実際には共産主義者の疎外と弾圧が目的であったといえる。

トルーマン大統領は、共産主義者登録は思想・信条の自由に違反するとして反対したが、1950年夏の時点で反共主義的法案に反対することは政治的なリスクがあまりにも大きかった。そこで、共産主義者登録に代わる新たな法案作りが必要となった。ホワイトハウスと大統領に比較的近かった民主党リベラル派上院議員たちは、それぞれ治安と諜報活動の強化を盛り込んだ法案作りを進め、その努力の中から緊急拘禁法案が生まれたのである。

緊急拘禁法案の起源は定かではないが、いくつかの文献から、ポール・ダグラス (Paul Douglas) 上院議員の周辺で作られたことが推察できる。リベラル派の雑誌『ニュー・リパブリック』によれば、ダグラス議員は「週末をこの問題の研究に費やし、先の大戦の際に英国が使った緊急拘禁システムがその解決法であろうと結論した」とある¹⁴⁾。英国が使ったシステムとは防衛規則 18B (Defence Regulation 18B) を指しており、この規則は「敵性の出自または組織に属するか、あるいは公共の安全や国土の防衛を損なう行為に携わる、あるいは携わる準備をしている人物」を政府が予防的に拘留できることを定めたものである。1957年に刊行された政治学者コッターとスミスの論文には、緊急拘禁法は防衛規則 18B を参考にしたと同時に、「日系アメリカ人の拘留に携わった司法省の役人の助言を得た」とある¹⁵⁾。この部分には注釈がないので、この役人が誰かは不明である。ところが、ダグラス議員の回想録を見ると「我々の進歩的なグループは即座にジョー・ラウ (Joe Rauh) とフランク・マッカロック (Frank McCulloch) に代替案の草稿を作成するよう要請した」という記述がある¹⁶⁾。フランク・マッカロックは数々の組織で労使関係、公民権関係の仕事に携わったりリベラル派の法律家であり、ダグラス議員の政策アシスタントをしていた。ジョーゼフ・ラウは ADA の創設者の一人であり、当時はワシントンで人権擁護派の弁護士をしていた¹⁷⁾。そしてラウについて注目すべきは、1942年2月にフランシス・ビドル (Francis Biddle) 司法長官が日系アメリカ人の強制移動の合憲性について意見を求めた3名の法律家のうちの一人であったことである。このときラウらは、「憲法自体の存在を危うくするような危険の場合には、憲法が [そうでない場合に禁じているからといって] 国家安全にとって必要な措置を禁止していると想定することはできない」と答え、強制移動の合憲性を支持している¹⁸⁾。つまり、緊急拘禁法案の草稿を作った法律家たちは、その前に日系人強制収容の施行に関わっていたのである。しかも、ラウはその後、一緒に回答書を作成したベンジャミン・コーエン (Benjamin Cohen) が日系人の子供たちが移動させられる写真を見て涙を流していたことを回想しており¹⁹⁾、強制収容によってラウをはじめ、リベラル派の法律家たちが深く心を痛めたことが伺える。

日系人強制収容が緊急拘禁法案の草稿に与えた影響は、草稿に細かく定められていた、不当な拘禁を防ぐためのさまざまな手続きにも現れている。司法省がある人物を逮捕するためには、集団ではなく個人に令状を出さなければならず、また逮捕された人物は、司法長官が指定した拘禁所へ連行され、48時間以内に仮審問を受けることとされていた²⁰⁾。これは、個人の国籍、信条、そしてそれまでの言動に関わらず、日本人を祖先にすることだけで集団で拘禁された日系人の体験からの反省を踏まえた規定である。日系人が個人として審問が受けられるようになったのは、拘禁されてから1年以上も後のことであり、拘禁が不当であるという訴えが

認められるのは強制収容開始から3年近くもたった、1944年12月のことだったのである。それに比べると、緊急拘禁法下での逮捕者は自分の無実を訴える機会が与えられている。仮審問で拘禁の理由ありと認められた場合には、逮捕者は拘禁されるが、拘禁者は拘禁審査委員会（Detention Review Board）に訴えることができ、そこで再び審査を受けることができる²¹。そこでも拘禁する理由があるとされた場合、拘禁者は司法審査を請求することができた²²。このように緊急拘禁法案は予防拘禁を定めながらも、幾重にも人権を保護するための細かい規定が設けられていたことにその特徴があったのである。

こうして作られた緊急拘禁法案は、リベラル派の上院議員たちによって共産主義者登録法案の代替案として議会に提出された²³。リベラル派は、共産主義者登録は思想弾圧であり、本当に国家にとって危険なスパイ行為や破壊行為を防ぐことはできないのに対し、緊急拘禁法案はFBIやその他のプロの諜報機関の調査に基づき本当に危険な人間のみを予防拘禁するという、より効果的な治安立法であることを主張した²⁴。また、日系人強制収容の先例を引き合いに出して、強制収容が国籍や人種に基づいた集団拘禁であったのに対して、緊急拘禁法案では多くの人権保護条項が盛り込まれていることを強調して述べたのである²⁵。

これに対し、保守派は緊急拘禁法案を「強制収容所法（concentration camp law）」と揶揄し、その抑圧性を指摘した。共産主義者登録法案の作成者の一人であるマンド上院議員は、拘禁審査委員会（Detention Review Board）について「ゲシュタポの大群を我国に作りだし、...気に入らない人、または破壊活動を考慮していると彼らが考えた人を、告訴や裁判なしに強制収容所へ閉じ込めることになる」と非難している²⁶。保守派とリベラル派はお互いに自分たちの作った法案が憲法精神やアメリカの政治的伝統に基づいたものであることを強調し、相手側の法案を「非アメリカ的」「全体主義的」などと呼んで、批判を展開した。

ところが、国内治安法はその成立の最終段階においてさらなるどんでん返しを見ることになる。共産主義者登録を定めた破壊活動取締法は圧倒的多数で議会を通過したが、その際に緊急拘禁法案が付け加えられ、第一部を破壊活動取締法、第二部を緊急拘禁法という形で国内治安法が成立したのである。リベラルは破壊活動取締法案に反対するためには、自らの提出した緊急拘禁法案をも否定しなければならず、結局は破壊活動取締法阻止もならず、自らの反共主義をアピールすることにも失敗するという議会工作における大敗北を喫した。トルーマン大統領は拒否権を発動するが、議会はそれを覆して国内治安法を成立させ、大統領も面目を失った。国内治安法の成立は、HUACや上院国内治安小委員会（Senate Internal Security Subcommittee: SISS）など、その後のマッカーシズムを彩る議会調査で活躍する保守派の議員たちの完全な勝利宣言であった。

2 日系人強制収容とリベラル派

さて、リベラル派が緊急拘禁法案を作る際に日系人強制収容が先例となったという点について、より詳しく考察する。このためにはリベラル派の政治家・法律家たちが日系人強制収容の政策決定および施行に対し、どのような役割を果たしたかを見る必要がある。

まず、日系人強制収容がどのような法的根拠に基づいて行われたかを再確認したい。日系人

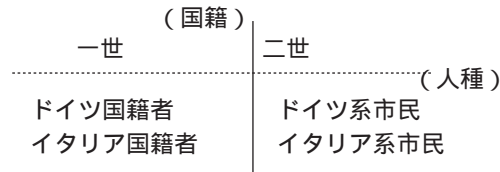
強制収容は、大統領行政命令第 9066 号により、戦時における敵性外国人の管理権を司法省から陸軍省に移管したことによって可能となった。強制収容を政策決定する際に、司法省と陸軍省の間に激しい意見対立があったことはよく知られている²⁷⁾。司法省移民帰化局のエドワード・エンニス (Edward J. Ennis) は真珠湾攻撃の後、敵性外国人管理局長に任命され、司法次官補ジェームズ・ロウ (James H. Rowe) と協力しながら、西海岸の治安維持と敵性外国人の管理に当たっていた。エンニスやロウはリベラル派に属し、日系人問題に関しても、特にアメリカ市民である二世の権利について懸念をしていた。FBI などの家宅捜索により多くの一世たちが連れ去られたが、日系人の家には一世と二世が同居している場合が多く、二世の権利が不当に侵害されることが多々あったからである。

一方、陸軍省西部防衛司令部のジョン・デウィット (John L. DeWitt) 将軍は、西海岸の世論や政治家からの圧力、自らの人種偏見、そして軍事工場の防衛上の配慮より、太平洋岸 100 マイル地域からの日系人全員の立ち退きを考えていた。陸軍省がこのことを司法省に提案すると、司法省のエンニスとロウは猛反対した。正当な法的手続きなしに市民を拘束することは憲法違反であり、またそれまでの捜査により日系人コミュニティのなかの危険人物はすでに取り除かれていると司法省は考えていたからである。しかし、陸軍は譲らず、陸軍長官ヘンリー・スティムソン (Henry L. Stimson) は、ルーズベルト大統領に日系人強制立ち退きを進言した。そして大統領がそれに合意したため、司法長官フランシス・ピドルは、憲法の範囲内で日系人の管理を主張していたそれまでの立場を翻し、陸軍省に管理を委譲することに同意した。こうして、軍の命令によって、アメリカ史上でも極めて異例な市民の大規模な強制移住と収容所への拘留が行われることとなったのである。

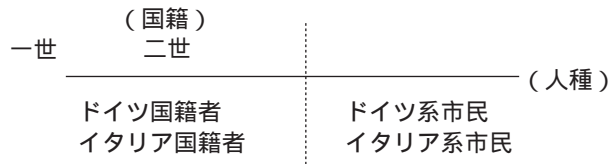
強制収容に反対しながらも、その収容政策の施行を最終的に手助けすることになった司法省の官僚、フランシス・ピドル、エドワード・エンニスらは典型的なリベラル派の法律家といえる。ピドルは若いころ、ホームズ最高裁判事の秘書を勤め、1941 年にルーズベルト政権の司法長官に任命された。トルーマンへと政権が変わったときに多くのニューディール・リベラルとともに政権を去ったが、戦後は ACLU や ADA の著名なメンバーとして名を連ねている。エドワード・エンニスは敵性外国人管理局長として日系人の収容やそれをめぐる裁判に関わった後、戦後は日系アメリカ市民連盟 (Japanese American Citizens League: JACL) の差別解消委員会の法律顧問を務め、収容所から出て再定住をする日系人たちへの住宅・就職差別解消に尽力した。1952 年の一世の帰化権取得も積極的に支持する運動をしている²⁸⁾。また、エンニスは ACLU でも活動しており、後述する緊急拘禁法に関する報告書を執筆することになる。

さて、大統領行政命令によって政策的には可能になった日系人強制収容であったが、その合憲性は司法の場で争われている。ゴードン・ヒラバヤシ、ミノル・ヤスイ、フレッド・コレマツの 3 名の二世が、軍の出した夜間外出禁止令および西海岸からの立ち退き命令に違反したためである²⁹⁾。また、収容所のなかから拘留を不服としてミツエ・エンドウが人身保護令状を求める訴えを起こした³⁰⁾。ヒラバヤシ、ヤスイ、コレマツは、行政命令第 9066 号に基づく軍の命令違反を軽犯罪とすることを定めた公法 503 号によって有罪となり、その上告審が最高裁で行われたが、有罪が確定した。一方、エンドウについては、最高裁は全員一致で無条件の釈放を命じた。

ロジャー・ダニエルズを始めとして、日系人強制収容に関する主要な先行研究は、強制収容が軍事的必要性に基づくものではなく、人種偏見によって起こったものであると解釈している。日系アメリカ人事件を裁いた裁判に関しても、ヒラバヤシ、コレマツらの有罪を確定したことで最高裁も人種差別に屈したという見方が多い。アメリカ市民は原則として憲法に基づいてその権利を守られていると考えるならば、強制収容は敵性外国人、すなわち日本国籍者である一世、ドイツ国籍者およびイタリア国籍者に対して行われるべきであった。強制収容政策を市民権と人種の関係から図で示してみると次のようになる。



(図1)



(図2)

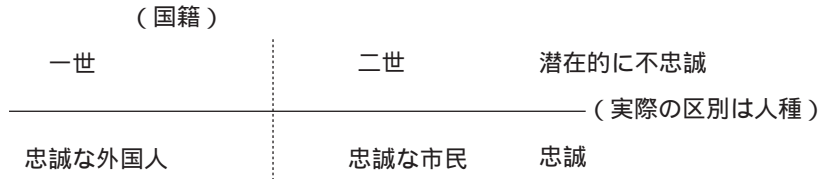
本来の憲法的区別からは、敵性外国人と市民の区別は図1の縦の線、すなわち国籍で区切られるべきである。ところが、強制収容は、国籍に関わらず日本に人種的起源を持つ人物にのみ課せられたため、図2にある横線、すなわち人種に基づいた区分が行われ、したがって人種主義的政策であるとダニエルズらは主張する。

しかし、ヒラバヤシ、コレマツ、エンドウ裁判を注意深く読むと、最高裁は人種的区分を認めていないことに気づく。ヒラバヤシ、コレマツ判決では最高裁は軍事的必要性という政府の主張を認めているが、その根拠は「日系人のなかに存在する忠誠な人物と不忠誠な人物を早急に区別することができない」という、軍の主張であった³¹⁾。そしてエンドウ判決においては、最高裁は次のように述べている。

我々は、ミツエ・エンドウは釈放されるべきと考える。…忠誠な市民は、その言葉の定義からして、スパイや破壊行為は行わない。拘禁する権限がスパイや破壊行為から戦争努力を守ることから生じているとすれば、その目的と関連の無い拘禁は許されない³²⁾。

つまり、日系アメリカ人事件で、少なくとも最高裁が展開した論議は、人種ではなく忠誠心の問題だったのである。ただし、ヒラバヤシ、コレマツの裁判では、日系人の忠誠心を信用す

ることができない根拠として、日系人の文化的特徴や宗教、二世を日本に送るなどの生活習慣が挙げられている。すなわち、忠誠心を信用することができない集団として日系人を一括りにすることで、日系人の忠誠心が人種化されたといっても良いであろう。この意味で強制収容は明らかに人種差別的な政策ではあったが、しかし最高裁は人種差別ではなく、あくまで忠誠問題に問題をすり替えることによって、この事件の合憲性の問題を回避しようとしたのである。このレトリックを図示すると次のようになる。



(図 3)

この図からわかるように、実際に拘束されるか否かは人種によって区分されているのであるが、その区分の論理的根拠は人種ではなく、忠誠か不忠誠かということである。このようなレトリックが使われたのは、やはり最高裁が戦時中に軍の政策を批判することを控えたためだと思われる³³⁾。そして比較的政権に近いリベラルといえども、大統領が承認した政策を覆すことはできなかった。しかし同時に最高裁はジレンマを抱えていた。軍の命令とはいえ、人種主義を表立って認めることは、憲法をゆがめることになる。そこで人種ではなく忠誠心という国防上一見正当な区別を導入し、その場を切り抜けたと考えるのが妥当であろう。しかし、忠誠心を個人の自由を侵害するか否かの基準にすることは、それはそれで危険なことである。その危険が1950年緊急拘禁法の成立のなかで結実するのである。

3 緊急拘禁法と市民的自由

1950年の緊急拘禁法のなかでは、アメリカ市民を拘束する根拠はどのように説明されているであろうか。同法の理由説明として次のような箇所がある。

共産主義運動に加わる者は実質的に合衆国への忠誠を破棄しており、世界共産主義運動に帰属する外国に忠誠心を移行している³⁴⁾。

この文は、国内治安法第一部破壊活動取締法にも含まれており、国内治安法が世界共産主義運動の拡大からアメリカを守るために作られたことを示すと同時に、共産主義者をアメリカに対する不忠誠者と決め付けるものである。このことに基づき、破壊活動取締法は共産主義者に登録を義務付けているが、緊急拘禁法では「全体主義に抵抗する多くの国では…国内のスパイ行為や破壊行為が極めて危険かつ致命的な効力を有する」³⁵⁾として、共産主義思想の弾圧ではなく、国家にとって危険な行為を取り締まることを主張している。したがって、忠誠心と拘禁さ

れるか否かの関係は次の図のようになる。

スパイ・破壊行為 = 非アメリカ人 不忠誠 ⇒ 拘禁
..... (区別は人種でも国籍でもなくなる)
上記以外のアメリカ人 = アメリカ人 忠誠

(図4) 緊急拘禁法

緊急拘禁法が日系アメリカ人強制収容を先例にして作ったものであるとすると、緊急拘禁法では強制収容の際以上に、明確に忠誠心によって個人が憲法の庇護を受けられるか否かの区別がなされていることがわかる。エンドウ判決においては、エンドウは忠誠であるがゆえに拘禁されるのは不当であるという判断がなされているが、不忠誠者を予防拘禁してよいとは、裁判所は言っていない。また、コレマツ判決が判断をしているのは、立ち退き命令に限られ、拘禁命令については、裁判所は審理していないのである。しかし、緊急拘禁法の作成に関わったポール・ダグラス上院議員は、エンドウについて議会で次のように述べている。

彼女は忠誠が証明されたから釈放されたのです。もし彼女が忠誠でないと判断されたなら、釈放されなかったでしょう。[ウィリアム]ダグラス判事の判決からはそのような推論を引き出すことができます³⁶⁾。

すなわち緊急拘禁法は、エンドウ判決では踏み込まれなかった不忠誠者の予防拘禁を合法化するという大きな一歩を踏み出したことになる。このことは、憲法上の自由権は、もはや忠誠な市民に与えられる特権であり、天賦人權ではなくなったことを意味するものである。忠誠心が憲法の人権保障の基準になることは、権利章典の効力を相当弱めることになる。というのは、忠誠心は、国籍のように区別できないだけでなく、人種以上に不明確な基準だからである。実際、冷戦はイデオロギー対立であり、第二次大戦までのような国家間の戦争ではなかったため、国家への忠誠心と特定のエスニック集団を重ね合わせることに困難になった。そしてこのことは、すべてのアメリカ人の自由が危うくなったことを意味する。たとえば、緊急拘禁法を作ったポール・ダグラス上院議員自身が、実は、FBIの作成した、有事の際に緊急拘禁すべき人物のブラックリストに載っていたことがわかっている³⁷⁾。実際、緊急拘禁法はFBIの一般市民に対する監視権限を強化したが、一方で拘禁法に含まれた数々の人権擁護の規定については、FBIはほとんど気にかけていなかった³⁸⁾。すなわちリベラル派の政治家たちは、日系人強制収容の反省を踏まえて緊急拘禁法を作ったものの、拘禁法の役割は強制収容が憲法にあけた風穴を大きくしたのみで、その穴を防ごうという努力のほうは無に帰したのである。

4 緊急拘禁法に対するリベラル団体の反応

緊急拘禁法が成立した後、リベラル団体は同法にどのような反応をしたのだろうか。国内治安法は、共産主義者の疎外と弾圧のための法律であったが、実際には「共産主義者」のレッテ

ルは、右派が労働運動、公民権拡張運動、人種差別撤廃運動、進歩的教育者、ユダヤ人など、さまざまな人々の活動を攻撃する口実となっていた。国内治安法が議会で審議されていた間にも、ニューヨークタイムズ、ワシントンポストなどの新聞、アメリカ労働総同盟（American Federation of Labor: AFL）、産業別労働組合会議（Congress of Industrial Unions: CIO）などの労働団体、アメリカユダヤ人会議（American Jewish Congress）やNAACPなどの民族団体、そしてADAやACLUなどのリベラル市民団体が批判的な意見を表明している。

緊急拘禁法成立後もこれらの団体は、同法に関心を寄せた。ADA、アメリカユダヤ人会議などは、国内治安法を分析し、意見書を出している。リベラル団体の大方の反応は、第一部破壊活動取締法には反対、ところが第二部緊急拘禁法には不承不承賛成というものであった。そしてその分析の多くが、その賛成の理由として日系アメリカ人強制収容を挙げているのである。たとえば、アメリカユダヤ人会議は次のような報告を出している。

[緊急拘禁法]以前には、大統領が国家安全に脅威となると信じられる市民を拘禁する権限を持っていた。最近では、先の大戦中にアメリカ市民7万人を含む日系人が、公聴会や司法審査を受けることなく西海岸から立ち退かされ、抑留された。[緊急拘禁法]は少なくともこのような略式の抑留を予防してくれる³⁹。

そして、ADAも緊急拘禁法に関しては、「拘禁が必要ならば…人権保護を十分に伴った拘禁法が定められるべきである」と述べている⁴⁰。ADAが緊急拘禁法を作ったリベラル政治家と同じ立場をとったことは驚くにはあたらない。拘禁法の草稿を作ったのは、ADAの創始者の一人であるジョーゼフ・ラウである。むしろ緊急拘禁法はADAを作った人々の考えを反映していると考えるのが妥当である。

代表的リベラル市民団体のなかで、もっとも詳しく緊急拘禁法を分析し、報告を出しているのはACLUである。ACLUは一貫して共産主義者登録法には反対を表明し、したがって国内治安法成立後も、すぐに第一部の撤廃を要求している⁴¹。しかし緊急拘禁法に関しては、ACLUは即答を避け、同法の内容を検討するための特別調査委員会を組織している。1950年11月に組織された特別調査委員会は、1ヵ月後、緊急拘禁法に関する調査報告書を提出した⁴²。

特別調査委員会は、ジョナサン・ビンガム（Jonathan Bingham）、エドワード・エンニス、モーリス・アーンスト（Morris L. Ernst）、およびアーサー・ヘイズ（Arthur G. Hays）から成っていた。ビンガム、エンニス、アーンストの3名が多数意見を書き、ヘイズのみが別に少数意見を残している。多数意見は緊急拘禁法の意義を認めており、ACLUは撤廃を要求すべきでないと結論付けている。それに対し、ヘイズの少数意見は撤廃を要求する内容であった。ここで注目しなければならないのは、多数意見を書いた3名の中に、第二次大戦中に敵性外国人管理局長であったエドワード・エンニスが入っていたことである。多数意見の文面は日系人強制収容について一度も直接言及はしていない。しかし、エンニスの強制収容に関わった官僚としての体験と特別委員会の報告書を照らし合わせると、報告書には明らかに強制収容の記憶が影響していることが読み取れる。

まず、ACLUが緊急拘禁法撤廃を要求すべきでない理由として、報告書は次のように述べている。

我々は、国家が脅威にさらされた時に、政府が敵性外国人を拘留する権限を持つことを疑わない。…現在では、国家を危険にさらす人物は外国人であるとは限らず、市民である可能性も高い。緊急拘禁法は、このような人間は実質的に敵性外国人であると宣言している。（彼らは実際、外国の政権により忠誠心を持っている。）⁴³⁾

この部分は、市民であっても国家を危険にさらす人物は敵性外国人であると宣言する緊急拘禁法の文面をそのまま踏襲している。この論理は、国内治安法のなかで保守派、リベラル派ともに認めており、治安上の観点から、マッカーシズム時代の「非アメリカ人（un-American）」という概念に法的根拠を与えるものである。

次に報告書は、戒厳令の適用について言及しており、戒厳令と予防拘禁について次のような比較を行っている。

戒厳令の適用は、我々すべての市民的自由をほとんど奪う結果となるが、緊急拘禁は比較的少ない人数の人間の市民的自由をほとんど奪うこととなる。…予防拘禁は、二つの好ましくないものの中で、より被害の少ない方である。[下線筆者]⁴⁴⁾

これは、戒厳令は「我々」、すなわち市民であり、真正アメリカ人たる人々の自由までも制限するが、緊急拘禁は比較的少数の非アメリカ人（＝敵性外国人）のみの自由を奪うので被害がより少ないという議論である。しかし、多数派の利益のために、少数派の人権を犠牲にするというこの考え方は、多数派から少数派の利益を守るという本来のACLUの精神に真っ向から反している。もしも、不忠誠な市民が実質的に市民ではないという前の論理と組み合わせられなければ、ACLUが予防拘禁を支持したとは考えにくい。

また報告書は、予防拘禁法が無い場合の危険人物の管理の問題点を指摘している。たとえば、「特定の地域を指定して、そこから危険人物のみを立ち退かせるのは困難」⁴⁵⁾であり、「実際に危機が起こってから、法律・規則を作ったのでは遅すぎる」⁴⁶⁾と述べている。また、拘禁法について改善すべき点として、以下の点を挙げている。まず、司法長官は裁判所に令状を請求しなければならないようにすべきであり⁴⁷⁾、拘禁された人が弁護人を持つ権利を保障し⁴⁸⁾、緊急拘禁審査委員会の委員に、軍人が入るべきではないといったことを明記するよう勧告している⁴⁹⁾。このあたりの記述は、日系人強制収容に携わったエンニスが最も骨身に沁みていた点であろう。危機が起こってしまったからでは、人権を軽視する方策がとられやすく、平時から人権を保護しながらの危機管理の手続きを整えておくこと、そしてシビリアンコントロールを徹底するなどの主張はまさに日系人のこうむった悲劇を繰り返さないための反省であると考えられる。

さらに、緊急拘禁法の改善点として、報告書は拘禁者に対する補償の必要性を指摘している。

すべての拘禁された人間は賠償を受けるべきである。これらの人々を特別扱いし、安全に対する脅威であるという疑いのもとに生活の糧を奪うのであるから、残りの我々の安全を守るために奉仕している拘禁期間中の時間について、補償をするというのは、我々にできる最低限の行為である⁵⁰⁾。

前半部分で拘禁される人間が国家に危険を与える可能性のある敵性外国人であると述べていることを考えると、この賠償の推奨は奇妙に見える。この文は、ACLUの委員たちが、拘禁される人間に関して「不忠誠な市民 = 敵性外国人」と「多数派の自由を守るための少数のスケープゴート」という、相反する二重のイメージを描いていたことを示唆している。そしてこのイメージはまさに第二次大戦中に日系人に課された二重のイメージと重なるのである。日系人は潜在的な不忠誠者として強制収容所に拘禁されたが、同時に彼らはアメリカへの忠誠を示すために政府の政策に協力を求められ、やがては兵役について国のために生命まで犠牲にすることを要求された。緊急拘禁法の解釈に現れた論理的矛盾は、まさにそれが基とした日系アメリカ人強制収容の含んでいた論理的矛盾を踏襲しているのである。

ACLUはマッカーシー時代においても、市民的自由を擁護し、公民権拡大、人種差別撤廃などに尽力した。エンニスは日系人や移民問題にとりわけ力を注いだACLUの法律家である。その彼をして、予防拘禁法を必要悪として支持させた要因が、日系人強制収容の反省を踏まえた記憶であったとすると、それは皮肉なことである。冷戦下での国家安全に対する不安は、アメリカ社会をしてさらに市民的自由を制限する方向へと政府権限を拡大させていった。そのなかでリベラル派の政治家・法律家たちも、戦時中安全保障のために市民の拘禁を要求した軍隊の論理に自ら取り込まれ、冷戦時代には「忠誠でない人間は非アメリカ人」というマッカーシズムの論理に加担する結果となったのである。

結び

1950年緊急拘禁法の作成やその評価に関わったリベラルたちの多くは、第二次世界大戦中に日系人強制収容に政策遂行者として直接、間接に関わっていた。緊急拘禁法が強制収容をモデルとしたと同時に、その反省に基づいて作られている点は、この点から考えると当然であると同時に、注目にも値する。なぜなら、このことは日系人強制収容が、すでに1950年の段階において、メインストリームのリベラル派からは、深刻な人権侵害と捉えられていたことを明確に示すからである。

日系人強制収容は、特に二世、すなわちアメリカ市民の自由を、国家安全保障の名の下に侵害したことにより、アメリカ市民権が本来含んでいるはずの「不可侵の権利」を脆弱なものにしてしまった。安全保障に対する危険度、国家に対する忠誠・不忠誠という、新しい尺度を、市民的自由を保障する、あるいは奪う基準として導入してしまったからである。強制収容に自ら関与し、それを正当化せざるを得なかったリベラル派は、「市民であるのに敵性外国人」「敵であるから抑留されているのに、抑留は同時に愛国的犠牲」「市民的自由を保障するために、強制収容所を作る」といった、強制収容政策がもたらした論理的矛盾を、再び1950年に体現することになる。マッカーシズムの嵐が吹き荒れる中、リベラル派の政治家・法律家たちは市民的自由を守ろうと葛藤した。しかし彼らは、同時に治安立法も強化せざるを得なかった。治安立法を作るため、日系人強制収容の記憶に依拠したりベラルたちは、その問題性に気づきながらも、その政策を完全に否定することはできなかった。逆に、強制収容のような人権侵害を防ぐよう努力していたまさにその過程で、アメリカの市民的自由を根本的に危うくする「非アメリカ

カ人」という概念に自らも取り込まれてしまい、予防拘禁を肯定し、「強制収容所法」をアメリカに作る結果となってしまったのである。

注

- 1) アメリカ憲法史における市民的自由の解釈の変遷については Alfred H. Kelly, Winfred A. Harbison, and Herman Belz, *The American Constitution: Its Origins and Development*, Seventh Edition (New York: W. W. Norton & Company, 1991) が詳しい。
- 2) *Schenk v. United States*, 249 U.S. 470 (1919) .
- 3) Kelly, et. al., 511.
- 4) リベラルの意味は多種多様であり、定義は難しい。本稿においては、リベラルとは憲法的な意味から、政府・国家・多数派の利益や秩序の維持よりも、市民的自由・少数派の権利・公民権などを重要視する考えを持った人々を指している。しかし、リベラルは革新的な政治を目指すか、政治体制の根本的変革や革命は志向しない。この点が、社会主義者や共産主義者、アナーキストなどの左翼や、民族ナショナリズムなどを支持するラディカルなグループとは区別される。
- 5) 緊急拘禁法成立過程について詳しいのは、William R. Tanner and Robert Griffith, “Legislative Politics and ‘McCarthyism’: The Internal Security Act of 1950,” in Robert Griffith and Athan Theoharis (eds.) *The Specter: Original Essays on the Cold War and the Origin of McCarthyism* (New York: New Viewpoints, 1974), 172-89. および後に挙げる拙稿である。尚、2004年号の『アメリカ研究』掲載の大八木豪論文「日系アメリカ人のリドレス運動の生成過程」では、緊急拘禁法の撤廃過程が日系人との関わりに関して若干記述されている。大八木論文においては Emergency Detention Act は「非常時拘留法」という邦訳が使われているが、本稿は同法に言及している日本語の先行研究、フランク・F. チューマン著、小川洋訳『バンブー・ピープル：日系アメリカ人試練の100年』（サイマル出版会、1978）や島田法子『日系アメリカ人の太平洋戦争』（リーベル出版、1995）の邦訳に従い、「緊急拘禁法」としている。
- 6) 拙稿「日系アメリカ人強制収容の政治的遺産 1950年緊急拘禁法とアメリカのリベラリズム」『同志社アメリカ研究』37 (March 2001) : 101-114.
- 7) 強制収容における人種差別の影響を指摘した初期の研究には、Roger Daniels, *Concentration Camps USA: Japanese Americans and World War II* (New York: Holt, Rinehart and Winson, Inc., 1971) ; Michi Nishiura Weglyn, *Years of Infamy: The Untold Story of America's Concentration Camps*, Updated Edition (Seattle: University of Washington Press, 1996) などがある。
- 8) Public Law 81-831 (64 Stat. 1019) .
- 9) Internal Security Act (ISA) Sec. 7.
- 10) Ibid., Sec. 5.
- 11) Ibid., Sec. 11.
- 12) Ibid., Sec. 6.
- 13) Ibid., Sec. 10.
- 14) “Unwise, Unworkable,” *New Republic* (September 25, 1950) : 7.
- 15) Cornelius P. Cotter and J. Malcolm Smith, “An American Paradox: The Emergency Detention Act of 1950,” *Journal of Politics* 19 (February 1957) : 21.
- 16) Paul H. Douglas, *In the Fullness of Time: The Memoirs of Paul H. Douglas* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1971) 306.
- 17) Oral History Interview with Joseph L. Rauh, Jr., Washington, D.C., June 21, 1989, by Niel M. Johnson, Harry S. Truman Library.
- 18) Peter Irons, *Justice At War: The Story of the Japanese American Internment Cases* (Berkeley: University

- of California Press, 1983) 54.
- 19) Ibid., 54- 5 .
- 20) Internal Security Act, Sec. 104.
- 21) Ibid., Sec. 105.
- 22) Ibid., Sec. 111.
- 23) *Congressional Record* (September 6 , 1950) 14229.
- 24) *Congressional Record* (August 29, 1950) 13724.
- 25) *Congressional Record* (September 8 , 1950) 14424.
- 26) Ibid., 14440.
- 27) 日系人強制収容の政策決定過程についての詳細は , Irons を参照。
- 28) Klancy Clark de Nevers, *The Colonel and the Pacifist: Karl Bendetsen, Perry Saito, and the Incarceration of Japanese Americans during World War II* (Salt Lake City: University of Utah Press, 2004) 243, 248.
- 29) *Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. 81 (1943) ; *Yasui v. United States*, 320 U.S. 115 (1943) ; *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944) .
- 30) *Ex Parte Endo*, 323 U.S.283 (1944) .
- 31) *Hirabayashi v. United States*, 99; *Korematsu v. United States*, 218- 9 .
- 32) *Ex parte Endo*, 302.
- 33) 釜田泰介「人種 , 出身国による区分と法の平等保護 日系アメリカ人事件に関する一考察 」『同志社アメリカ研究』23 (1987) .
- 34) Emergency Detention Act, Sec. 101- (7) .
- 35) Ibid., Sec. 101- (10)
- 36) *Congressional Record* (September 8 , 1950) 14424.
- 37) Frank J. Donner, *The Age of Surveillance: The Aims and Methods of America's Political Intelligence System* (New York: Knopf, 1981) 164- 5 , 409-10.
- 38) Athan Theoharis, *Spying on Americans: Political Surveillance from Hoover to the Huston Plan* (Philadelphia: Temple University Press, 1978) 49.
- 39) Commission on Law and Social Action, American Jewish Congress, "The Internal Security Act of 1950: Evaluation and Analysis," undated. Box 865, Folder 3, "Internal Security Act - Outside Documents," Papers of the American Civil Liberties Union, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Princeton University, (hereafter ACLU) 3 .
- 40) Americans for Democratic Action, "The Internal Security Act of 1950," November 2 , 1950, p.13. Box 865, Folder 3, "Internal Security Act - Outside Documents," ACLU.
- 41) Letter to Senators from Earnest Angell, Patrick Malin, and Arthur Garfield Hays, ACLU, July 26, 1950. Box 865, Folder 1, "Internal Security Act - Correspondence with Congress," ACLU.
- 42) Jonathan Bingham, Edward J. Ennis, Morris L. Ernst, "Majority Statement for Committee on Emergency Detention Provisions of McCarran Act," December 18, 1950. Box 4 , Folder 4 , "Mailing - 1951," ACLU.
- 43) Ibid., Section 1(b)
- 44) Ibid., Section 1(c)
- 45) Ibid., Section 1(e)
- 46) Ibid., Section 2(g)
- 47) Ibid., Section 3(a)
- 48) Ibid., Section 3(b)
- 49) Ibid., Section 3(c)
- 50) Ibid., Section 3(d)