

Chamber of Commerce v. Whiting, 563 U.S. ___, 131 S. Ct. 1968 (2011) — アリゾナ州が実施した E- 検証制度は連邦法によって専占されたものではない

I. 判決紹介

(1) 事案

移民改革および規制法 (Immigration Reform and Control Act, 以下「IRCA」と略記) は、事業主が、当該外国人が不法滞在外国人であることを知りながら、合衆国内における雇用、採用、労働に対する報酬の提供を違法とする旨を規定していた (8 U.S.C. § 1324a (a) (1) (A))。この規定に違反した事業主は、連邦上の民事および刑事上の制裁に服する。同時に、IRCA は、不法滞在外国人労働者の雇用を規制する州の権限も制限していた。すなわち、同法は、「不法滞在外国人を雇用、採用、労働に対する報酬を提供する者に対して、州法または条例が、民事または刑事上の制裁を与えること (ただしライセンスによる規制手法および同様の法規制は除く)」 (§ 1324a (h) (2)) について、明示的に専占していた。

さらに、IRCA は、雇用者に対して、労働者の職に対する適格性を確認する措置を講ずることを求めている。連邦議会は、不法移民改革および移民責任法 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, 以下「IIRIRA」と略記) において設けられていた検証手続を改善する目的で、「E- 検証制度」(雇用者がオンライン上で労働者の労働認可上の地位をチェックできる制度) を導入した。

このような法制定を背景としつつ、いくつかの州では、不法滞在外国人を雇用した行為に対して、特に「ライセンスによる規制手法及び同様の法規制」を通じて制裁を科すことを目的とした法律が制定されている。アリゾナ州もその1つであって、アリゾナ労働法では、不法滞在外国人を、その不法の事実を知りながら、または故意に、雇用した者の州の事業ライセンスは、一定の状況次第では、停止または取消されうると規定していた。この法律も、アリゾナ州のすべての雇用者が E- 検証制度を用いることを求めている。

この状況下にて、商工会議所が中心となって、アリゾナ州法を執行する立場にある者に対して、州法以前に連邦法を事前に執行することを求める訴訟を提起した。商工会議所側は、州法上のライセンス停止・取消し規定が連邦移民法によって明示的および黙示的に専占されている点、E- 検証制度の義務的使用は黙示的に専占されている点を主張している。

連邦地方裁判所は、アリゾナ州法の当該規定は州内で活動する事業体に対してライセンス発行の条件を課すにすぎないため、IRCA の専占条項は、その文言上アリゾナ州法を無効とするものではないと判示した。さらに、同判決は、州法が E- 検証制度について専占されているわけでもない述べた。これは、連邦議会は類似のプログラムを自発的に全国的なレベルにまでしようとしているが、連邦議会は、州が参加を命ずることを禁止す

る意図を明示していたわけではない、という理由に基づく。合衆国控訴裁判所は原判決維持の結論を下した。

(2) 判決内容 上訴棄却

【Part I & II-A】アリゾナ州ライセンス法は、連邦議会が州に対して余地を残すことを選択した権限の範囲に含まれるため、明示的に専占されたものではない。IRCAは、州が、不法滞在外国人を雇用した者に対して「民事及び刑事上の制裁」を与えることを禁止しているが、「ライセンスによる規制手法及び同様の法規制」による制裁を与える州権限については残している（§ 1324a(h) (2)）。アリゾナ州法は、まさにこれに該当する。アリゾナ州法は、不法滞在外国人を雇用した、州内の雇用者が持つ事業ライセンスの停止または取消しを裁判所が行うと規定している。アリゾナ州法に規定されている「ライセンス」の定義は、連邦議会が行政手続法（以下「APA」と略記）において成文化した「ライセンス」の定義とほぼ同一である。

アリゾナ州法にも、たとえば会社約款、合名証書、州内で取引業務を行う外国企業に対する権限譲与証書のような「ライセンス」証の定義が含まれている（ARIZ. REV. STAT. ANN. § 23-211(9)）。そのどれも、APAおよび「ライセンス」という用語の辞書の定義と明らかに同等のものである。そして、仮に会社約款や同様のものについて定める法律が「ライセンスによる法規制」そのものでないとしても、当該アリゾナ州法の規定は、控えめに言っても、ライセンスと「同様のもの」であって、IRCA上の除外規定に問題なく含まれる。アリゾナ州法は「ライセンス」による法規制ではないという商工会議所側の主張は、法的にも、事実の観点からも、論理的にも、妥当ではない。

商工会議所側は、連邦議会が、IRCAを制定した際に、不法就労の禁止規定を削除し、他の連邦法における裁決手続を用いるようにしたことを理由として、除外規定は、特定の形式のライセンス、またはIRCA上の裁決を経たライセンス取消しにのみ適用される、と主張している。しかし、そのような制約は、文言上、一切認識できない。

商工会議所側は、文言上および構造上の主張を支持するために援用してIRCAの立法過程に依拠しているが、それは、アリゾナ州法が除外規定の明示的な文言に含まれるという裁判所の結論を左右するものではない。

【Part II-B】アリゾナ州のライセンス法は、連邦法によって、黙示的に専占されたものではない。どれだけ広くとつても商工会議所側の主張は、連邦議会は連邦法上の制度を排他的なものにするつもりだった、というものである。しかし、アリゾナ州法が定める手続は、連邦議会が明示的に各州に対してライセンスによる法規制を通じて目的を実現することを認めた制裁を実行しているだけである。連邦議会が各州に対してそのような権限を特別に残した点を考慮すると、連邦議会は州が規制権限を行使するための適切な手段を用いることを禁止しようとしていたわけではないことは明白である。

そして、アリゾナ州ライセンス法は、すべての点で、IRCAの規定を受けて制定されたものである。たとえば、同法では、「不法滞在外国人」について連邦法の定義を採用している（8 U.S.C. § 1324a(h) (3)とARIZ. REV. STAT. ANN. § 23-211(11)を対比せよ）。州調査局は、連邦政府とともに、不法滞在外国人と疑われている者の就労許可を検証しなければならない。しかし、州調査局は、当該事項について独立した決定を下さない（§ 23-212(B)）。

調査局は、州裁判所に対して、「連邦政府の判断についてのみ検討すること」を要請する (§ 23-212(H)).

商工会議所側は、より一般的な主張として、アリゾナ州法は連邦議会が IRCA において両立させようとした(権限配分の)均衡をひっくり返すものであるため専占されていると述べているが、これも誤りである。商工会議所側がこの主張をするために依拠している事例は、すべて、独自の、連邦上の関心領域について争われたものである(たとえば、*Buckman Co. v. Plaintiffs' Legal Comm.*, 531 U.S. 341(2001)). ライセンスを通じた州内の事業に関する規制は、そのような領域に含まれない。そして、従来争われてきた事例は、すべて、連邦プログラムの実施に直接に干渉する州の行為に関わるものである (*Id.* at 351). 本件では、同様の干渉は存在しない。

雇用者は、「不法就労者を雇用すること」による「事業的な意味における死刑」のリスクを犯そうとするよりも、外国人に対する差別の方向に偏りすぎるだろうと商工会議所側は主張している。しかし、これも誤りである。ライセンスを終了させる措置は、単に不法就労者を雇用することだけでは用いることができる制裁ではなく、ライセンスの終了は、著しい違法が存在したときのみ生じる。そして、アリゾナ州法は、悪意または意図的な違法行為のみを対象としているため、善意で行動した雇用者は、法的制裁を恐れる必要はない。さらに、差別禁止法(連邦法、州法の双方を含む)は、雇用における差別に対する保護を定め、雇用者に対し、差別をしないような強いインセンティブを与えている。雇用者も、アリゾナ州法に定められた E- 検証を用いる際に、免責も享受している。雇用者にとって最も合理的な選択は、不法滞在外国人の雇用を禁止する法律と、差別を禁止する法律の両方を遵守することである。アリゾナ州の雇用者は外国人を雇用しようとしなくなるだろうという推測には合理的な理由はない。

[Part III-A] アリゾナ州法は、雇用者に対し、E- 検証制度を使用するように規定しているが、これは、黙示的に専占されたものではない。E- 検証制度について定めた IIRIRA の規定は、州による規制行為を制限する文言を含んでいなかった。しかしながら、同規定は、連邦の行為について制限を課している。IIRIRA § 402(a), (e)によれば、国土安全保障法上、重大な連邦法違反があるときに限り、人あるいは連邦政府以外の主体に対して、E- 検証制度に参加することを求めている。連邦政府は、非常に限定された場合にのみ E- 検証制度を使用することを求めているという事実は、州が E- 検証制度を使用することについて沈黙していることを意味する。連邦政府は近年、他の事例においても同様のことについて言及し、さらに、E- 検証制度について許容しうる使用例としてアリゾナ州法に言及している。

さらに、アリゾナ州が E- 検証制度を用いることは、連邦法体系と衝突しない。州法は、単に、雇用者が、被用者を雇用した後に、E- 検証制度を通じて「被用者の雇用資格を検証する」ことを求めているにすぎない (*ARIZ. REV. STAT. ANN.* § 23-214(A)). そして、E- 検証制度を使用しなかった結果は、州法の場合も、連邦法の場合も同じである。すなわち、雇用者は、法の遵守について、他に利用可能な推定を喪失することになる。

[Part III-B] 雇用者に対して E- 検証制度を用いることを要求するアリゾナ州法は、決して連邦の政策目的の達成を妨害するものではない。実際、連邦政府は、E- 検証制度の

使用を奨励している。さらに、連邦議会は、E-検証制度がすべての50州において用いられるように指示している。また、連邦政府は、アリゾナ州法（同様の他の州の規定も含む）は連邦のシステムに対して過重な負担を与えるという商工会議所側の主張を明示的に拒否している。

ロバーツ首席裁判官、Part II-B および Part III-B を除く法廷意見執筆。スカリア、ケネディ、アリトウ裁判官同調。トマス裁判官 Part I, II-A, III-A, および同意意見に同調。ブライア裁判官反対意見執筆（ギンズバーグ裁判官同調）。ソトマイヨール裁判官反対意見執筆。ケイガン裁判官は参加せず。

II. 解説

1. 外国人規制に関する連邦と州の競合

(1) 問題の前提 — 外国人規制に関する連邦の専占

本件では州独自の外国人雇用に関する規制が争われたが、移民を規制する権限は連邦権限であるという見解が合衆国の判例上確立している¹⁾。

他方、「州はポリスパワーの下、雇用関係を規制する広範な権限を有し、州内の労働者を保護することができる²⁾」。「不法入国者を雇用することは、州市民・適法入国者から職を奪うことであって、仕事を持つ不法滞在外国人の賃金および雇用条件を標準的な基準として承認することは、州市民および適法入国者の賃金体系および雇用条件に対して、深刻な影響を与える³⁾」。これに関する規制は、州の権限に含まれる。したがって、連邦は、不法入国者の雇用については、「周辺的な関心⁴⁾」しか有さない。

このような権限競合状況の下、合衆国は連邦権限行使の一環として、IRCA を制定し、州が不法滞在外国人を雇用した者に対して「民事および刑事上の制裁」を与えることを禁止した。同法は「ライセンスによる規制手法および同様の法規制」による制裁については州に残したが、本件は、アリゾナ州の規制が、上記の州が行使可能な権限に該当するかどうか、について争われた事例である。

本判決は、結論として州規制を合憲と判示したため、同事案について、統一的な連邦規制を放棄し、各州に委ねることになった⁵⁾。

(2) 統一的な州規制を要請する立場からの応答

法廷意見に対して、ソトマイヨール裁判官の反対意見では、移民法の統一的な執行を要請する IRCA の規定⁶⁾に着目し、規制主体の中心は連邦議会であって、この規定は、連邦議会による規制が不法滞在外国人を雇用した者に対して、民事・刑事上の制裁を科す（課

1) See, e.g., *Hines v. Davidowitz*, 312 U.S. 52 (1941), *De Canas v. Bica*, 424 U.S. 351 (1976).

2) 424 U.S. at 356.

3) 424 U.S. at 356–357.

4) 424 U.S. at 360.

5) Abigail E. Langer, Note, *Immigration Policy During the Great Depression, Its Parallels to Policy Today, and the Future Implications of the Supreme Court's Decision in Chamber of Commerce v. Whiting*, 43 CONN. L. REV. 1645, 1668 (2011).

6) Immigration Reform and Control Act of 1986, Pub. L. 99–603, § 115, 100 Stat. 3359, 3384 (1986).

す) 無数の州法に取って代わることを示している、と批判している⁷⁾。

もっとも、本件は州独自の規制を容認したが、限界はあるだろう。本件は、アリゾナ州法の規制が、IRCAを参考にして制定された(ほぼそのままなぞっただけの箇所もある)ため⁸⁾、多少の相違があったとしても「現行連邦法の枠組みを単にいじくり回す程度である。州は、連邦が採用している制度の根本的要素(雇用者が提供した情報に基づいて実施される雇用現場における検証)に変更を加えていない⁹⁾」。本件は、この点が重視されて連邦法に違反していないという判断が導かれた側面がある。

したがって、もしアリゾナ州法が定めた検証内容が連邦法よりも強かった場合(たとえば、新規被用者に対して生体認証を強制するなど)、裁判所は違憲と判断していた可能性はある¹⁰⁾。

2. E-検証制度の問題について

(1) 外国人に対する雇用差別を助長?

E-検証制度に対しては、本件規定は、差別を防止する規定を欠いているため、外観上、不法滞在外国人のように見られる者の雇用を終了させるような誘因を増幅してしまうという批判が提示されている¹¹⁾。

これに対して、法廷意見は、国籍を理由とした雇用差別を禁止する規制が有する威嚇力(最悪の場合は事業ライセンスの取消しもありうる)を根拠に懸念された状況に対する対処策が用意されていると応答している¹²⁾。

この点については、どの程度まで実効性を有する規制なのか検証が求められる。

(2) E-検証制度の実効性

E-検証制度の弱点として、第1に、偽造IDを使用している者の本人確認には効力はあるが、借りたIDや盗んできたIDを使用して、なりすましている者の本人確認には効果がないこと¹³⁾、第2に、ブラックマーケットにて、虚偽の証明書が取引される可能性など¹⁴⁾の点が指摘されている。このように、本人確認の問題が未解決のままE-検証制度が拡大されている点が懸念されている¹⁵⁾。

また、E-検証制度は、正確に運用しようとするならば、特に小規模の事業主にとって大きなコストを負担することになり、ミスや不履行が増大するのではないか、という指摘

7) 131 S. Ct. at 2000–2001.

8) 131 S. Ct. at 1971, 1982.

9) Keith Cunningham-Parmeter, *Forced Federalism: States as Laboratories of Immigration Reform*, 62 HASTINGS L.J. 1673, 1706 (2011).

10) *Id.*

11) Peter Asaad et al., *E-VERIFY: Chamber of Commerce v. Whiting*, 1 AM. L. LAB. & EMP. L. F. 301, 307 (2011). Transcript of Oral Argument at 33, *Chamber of Commerce v. Whiting*, 131 S. Ct. 624 (2010), available at <http://online.wsj.com/public/resources/documents/scotus10-chamber1208.pdf> (last visited Jan. 6, 2011).

12) 131 S. Ct. at 1984. 同様の指摘として、Asaad et al., *supra* note 11, at 325.

13) Asaad et al., *supra* note 11, at 315.

14) *Id.* at 314.

15) *Id.*

も提示されている¹⁶⁾。

違法行為の実例も報告されているところであり、立法政策的視点からの妥当性も議論されている¹⁷⁾。

3. ケイガン裁判官が不参加だった点について

本件では、ケイガン裁判官は、参加していない。それは、彼女が、本件に訟務長官として関与していたため忌避されたという理由に基づく¹⁸⁾。しかし、それ以前の言動から、反対意見に回ることが予想される¹⁹⁾。彼女が反対意見に回ったとしても本件の結論は変わらないが、本判決は5対4の判決となり、安定的な判例とまでは言い切れない状況になる。ただし、彼女の選任過程にて本件に関する問題が取り上げられず、また、彼女自身の明確な言明が存在しないため、多数意見に同調した可能性もありうる²⁰⁾。

(坂東 雄介)