

《翻訳》

## ハンチュウ (Handschu) 判決 (1)

矢澤 昇 治

〈目次〉

- 1 まえがき
- 2 クリステン・サガー氏による一連のハンチュウ事件についての説明
- 3 ドナ・リーバーマンの Handschu 事件についての説明
- 4 「ハンチュウ事件」に対する2007年2月15日判決
  - I. 訴訟手続の歴史
  - II. 命令47号の内容
  - III. 変更ハンチュウ・ガイドライン
  - IV. 命令47号の手続が差し止められるべきであるとの原告集団の主張
    - A. 命令47号により確立された手続及び証拠により曝露された警察活動が変更ハンチュウ・ガイドラインに違反するとの原告集団の主張
      1. 命令47号がガイドラインに抵触するとの原告集団の主張 (以上, 本号)
      2. ガイドラインと命令47号の間に抵触があるとの原告集団の主張に対する NYPD の答弁 (以下, 次号)
      3. 当裁判所の従前の判決と命令
      4. 命令47号の「注記」
  - V. 結論
- 5 集団訴訟原告が必要とされる写真やビデオ撮影された記録物の文書提出を求める同裁判所の2008年2月27日判決

### 【1】 まえがき

本稿は、集会の自由をめぐるアメリカ合衆国連邦ニュー・ヨーク南地区裁判所の二つの判決、すなわち、(1) 集団訴訟の原告バルバラ・ハンチュウ (Barbara E. Handschu)<sup>[1]\*</sup>ら対ニュー・ヨーク市警察局ら間の政治的活動の調査中における警察の行為を支配するガイドライン (Handschu Guideline) を確立した同意判決

違反及びアメリカ合衆国憲法第一修正違反を理由とする訴訟事件に対する、アメリカ合衆国連邦地方ニュー・ヨーク南地区裁判所の、いわゆる「ハンチュウ事件」に対する2007年2月15日判決（71-2203-CSH-SCSS (S.D.N.Y.)）と、(2)ニュー・ヨーク市警察の発令した命令47号の市警察による履行を評価するために、集団訴訟原告が必要とされる写真やビデオ撮影された記録物の文書提出を求める同裁判所の2008年2月27日判決（71-2203-CSH-SCSS (S.D.N.Y.)）を訳出して、紹介することを目的とする。

現在、私たちは、東京地方裁判所で、憲法21条訴訟、すなわち、故土屋公猷弁護士らが呼びかけ人となり、平和を希求し戦争に反対する集会を開催するにあたり、その集会に参加するために会場に向かっている人々を、60人を超える公安警察が会場の入口近くに蝟集し監視活動をしていたこと、また、カフェ・ショップから窓越しに参加者をビデオで盗撮していたことが発覚したことから、集会の開催の自由、集会への参加の自由の侵害を基本に据えて、損害賠償請求訴訟を提起し、目下、闘っているところである。

しかし、わが国では集会の開催の自由や集会の参加の自由という基本的人権に関して参考となりうる事例や判例が十分でなく、警察の撮影による記録物の取得

---

【1】\*1 バルバラ・ハンチュウ (Barbara Ellen Handschu) 女史は、1942年生まれ。ユダヤ系アメリカ人の政治活動家であり、弁護士である。その姓名は、「1985年に、ニュー・ヨーク市により署名された警察の監視に関して制限を命ずる一連の連邦のガイドラインに記憶されることとなった。彼女は、ミシガン法科大学院を卒業後、Hilda Schwarz 裁判官の法律秘書としてキャリアを始め、1969年、その後、刑事弁護の法律家に転向する契機となったマンハッタンにおける公有地の無許可定住者の示威運動において逮捕されるまで務めた。

1985年にガイドラインに署名した連邦地方裁判所のヘイト裁判官は、「一見して、2003年に反テロの拘留を援助するために、ガイドラインを緩和した」。2005年、ハンチュウもイラク戦争反対に自ら姿を現した。ヘイト裁判官は、「51頁に及ぶ判決でNYPDに、人々がアメリカ合衆国憲法第一修正上の権利を行使するために集会する催し物になされるNYPDの監視の実践を変更するよう」命じた。現在、彼女は、家族法関係の専門の弁護士として活躍中である (Wikipediaの紹介より)。

や保管にかかる法状況も必ずしも十分でない。そこで、9/11の悲劇を体験したアメリカ合衆国では、集会の自由、警察による監視がどのような法状況にあるかを知るための一助として、二つの判決を取り上げた次第である。

## 【2】 クリステン・サガー (Kristen Sagar) 氏による一連のハンチュウ事件についての説明 (2008年12月11日付け)

一連のハンチュウ訴訟事件の概要は、以下のとおりである。

1971年5月18日、原告らである市民団体は、U.S.C.42 § 1983<sup>\*2</sup>に基づき、ニューヨーク南地区裁判所に、「ニューヨーク警察局」(NYPD: New York Police Department) (以下、「NYPD」という)が原告らおよび彼らの属する政治活動団体に対して、憲法の保障する原告の権利を侵害して、違法に監視と情報収集活動

---

\* 2 1871年の市民権法は、アメリカ合衆国において効力を有する連邦法である。その規定の幾つかは、今日修正された制定法として依然として存在する。現存するその最も重要な規定が、この42 U.S.C. § 1983である (<http://www.law.cornell.edu/uscode/42/1983.html>)。

この市民権法は、元々、アメリカの南北戦争の数年後に制定された。その主要な理由のひとつは、当時南部で行われていた虐待に対する民法上の救済を提供するためにクー・クラックス・クラン (Ku Klux Klan) から南部の黒人を保護するためであった。その法は、それ以後少ない改正を受けた唯一の法にとどまるが、裁判所により多量の解釈の対象となってきた。その歴史の大部分の間、その市民権法はほとんど効力を有しなかった。法曹界では、その法が州の官吏の対するチェックとして機能する制定法であると考えていなかったからである。その状況は、1961年に一変した。同年に連邦最高裁判所がその制定法の底流にある3つの目的を明確にしたからである。すなわち、1)「ある種の州法を無効とすること」、2)「州法が不適切である場合に救済を」提供すること。3)「理論的には、適当であるけれども、州の救済が実務上利用できないときに連邦の救済を」提供すること、である。現在、この制定法は、州と連邦の裁判所が § 1983の権利を剥奪された者を保護することができる最強の権威を有するものの一つとして存立する」。 [http://finduslaw.com/civil\\_rights\\_act\\_of\\_1866\\_civil\\_rights\\_act\\_of\\_1871\\_cra\\_42\\_u\\_s\\_code\\_21\\_1981\\_1981a\\_1983\\_1988](http://finduslaw.com/civil_rights_act_of_1866_civil_rights_act_of_1871_cra_42_u_s_code_21_1981_1981a_1983_1988)

を行っていたとして、市民権訴訟を提起した。原告らは、「憲法上の権利救済センター」(Center for Constitutional Right) と代理人弁護士により代理されていた。彼らは、宣言的・差止的救済を求めた。

NYPD は、この申立てを却下するよう異議を申し立てた。連邦地方裁判所(ウエンフェルド(Weinfeld)判事は、その異議申立てを却下した(*Handschu v. Special Servs. Div.*, 349 F.Supp.766 (S.D.N.Y.1972) (以下、「第1ハンチュウ」(*Handschu I*) という)。その後、当事者間で和解交渉がなされた。

その事件の検討は、ウエンフェルド判事から連邦地裁裁判官であるヘイト判事(Charles S. Haight, Jr.)に移された。1979年5月24日、ヘイト判事は、原告を集団訴訟と認定した。その後、集団訴訟の代理人と NYPD の訟務代理人が集団訴訟の間で提案された和解案について検討し、その和解は、1985年5月14日に連邦地方裁判所により、同意判決として認可された\*<sup>3</sup> (*Handschu v. Special Servs. Div.*, 605 F.Supp.1385 (S.D.N.Y.1985) (以下、「第2ハンチュウ」(*Handschu II*) という)。そして、第二巡回裁判所により是認された (*Handschu v. Special Servs. Div.*, 787 F.2d 828 (2d Cir.1986 (以下、「第3ハンチュウ」(*Handschu III*) という)。この和解合意は、NYPD に対して、ビデオ撮影による監視の分野における将来の警察活動および情報収集活動を管理するガイドラインを採択するよう求めた。これが、「原ハンチュウ・ガイドライン」(Original Handschu Guidelines)である。

この合意の承認に続く15年間、記録された訴訟活動は、存在しない。

9月11日の後、NYPD は、さらに効果的なテロ対策のために、裁判所に「原ハンチュウ・ガイドライン」の修正を求めた。原告らの異議にもかかわらず、連邦地方裁判所は、「原ハンチュウ・ガイドライン」を修正する NYPD の申立てを認容した (*Handschu v. Special Servs. Div.*, 273 F.Supp.2d 327 (S.D.N.Y.2003) (以下、「第4ハンチュウ」(*Handschu IV*) という)。連邦地方裁判所の命令は、NYPD が9/11以後 FBI により下されたガイドラインにしたがい、その監視のガイドラインを改定することを求めた。現在、NYPD が明記する「監視ガイドライン (Patrol Guidelines)」は、政治的活動を含む調査活動を行うことであった。

2003年2月と3月におけるイラクに対するブッシュ大統領の計画に反対する人達の逮捕と調査に続いて、原告らは、連邦地方裁判所の従前の判決理由と判決の修正を求めた。連邦地方裁判所は、監視ガイドライン (Patrol Guidelines) と修正されたハンチュウ・ガイドラインを公式的に合体させた第二改定命令・判決を下した (*Handschu v. Special Servs. Div.*, 288 F.Supp.2d 411 (S.D.N.Y.2003) (以下、「第5ハンチュウ」(Handschu V) という))。

2004年9月10日、NPYDは、すべての実施指揮者たちに新たなる「命令47号」(Order 47)を発令した。「命令47号」は、政治的なデモにおける警察官による写真またビデオ装備の使用に関する監視ガイドラインを改定した。原告集団は、命令47号の執行の禁止を求める申し立てをした。その申し立てに判断を下すに先立ち、

---

\* 3 Handschu 合意の背景は、以下のようである。1971年、ブラック・パンサー党の21人のメンバーが交番と百貨店を爆破する共同謀議罪で裁判に付された。彼らは、陪審の評議後わずか90分後にすべての嫌疑から解放された。その審理で、NYPDがブラック・パンサーや過激派グループのみならず、反戦グループ、ゲイ権利活動家、教育改革唱道者、宗教グループならびに市民組織に関する記録を収集しまた保管してきたことが明らかとなった。

活動家グループの大規模な連立は、警察が合法的な反対意見を処罰し抑圧するために情報を蓄積してきたとして提訴した。Barbara Handschuは、1971年のHandschu対特別任務部の集団訴訟の主導的原告の一人であった。1985年の判決で、裁判所は、政治的な活動の警察による監視が言論の自由の憲法上の保障に違反したと認定して、ハンチュウの側についた。その判決は、ハンチュウ合意を生じさせた。

ハンチュウ合意の文言によれば、純粹に、政治的活動だけがNYPDの諜報局の公安部(PSS: Public Security Section)により調査される。そして、公安部が刑事的活動を疑うときに限定される。PSSが政治的な集団の側の刑事的活動を疑うときには、ハンチュウ機関の3人の者(2名の副行政官と1名の市長の任命した文民)から保証書を手ししなければならない。ハンチュウ合意は、また、不法な活動が行われているとの何らの徴候もないときに、公衆の集団を警察が無差別にビデオ撮影しまた写真撮影することを禁止する。さらに、同局は、政治的活動に関する情報を他の法執行機関と共有することも禁止される。裁判所の命令は、NYPDによりなされた監視の要請と認容されたその要請の数を列挙する年次の、公的に利用可能な報告書を作成することを命ずる (wikipedia/Handschu agreement)。http://www.icdc.com/~paulwolf/cointelpro/law/handschu605FSupp1384.htm

連邦地方裁判所は、命令47号の2頁で出てくる「注記」(Note)に関する意見陳述書を両当事者に提出するよう求めた (*Handschu v. Special Servs. Div.*, 266 WL 1710919 (S.D.N.Y. June, 21 2006) (以下、「第6ハンチュウ」(Handschu VI)という))。

2007年2月15日、連邦地方裁判所(ヘイト判事)は、NYPDによる政治活動に参加しているすべての者のビデオ撮影と写真撮影が「変更ハンチュウ・ガイドライン」にしたがって行われなければならないと判示した。そして、裁判所は、命令47号が「変更ハンチュウ・ガイドライン」に従っていないと配慮して、NYPDは、その命令を執行することが禁止されると判示した。

2007年4月13日、NPDYは、実施責任者に新しい「命令22号」(Order 22)を発令した。命令22号は、命令47号を無効とし、デモで展開する警察官によるビデオ/写真装備の使用に関する新しいガイドラインに代替した。

2008年1月17日、原告集団は、被告人らに対して、命令22号を変更し無効とするための努力の事前の通知を原告らの代理人弁護士に提供することを求める申立てをした。原告集団は、彼らが差止救済を求める申立ての優越する集団であることを裁判所が宣言することを求め、そして、弁護士報酬を求める申立てをすることの許可を裁判所に求めた。

このサマリーの作成日に、本件は依然として係属中である。

### 【3】 ドナ・リーバーマン (Donna Liebermann)<sup>\*4</sup>の Handschu 事件についての説明

本件は、NYPDによる政治的な諸組織に向けられた多様な監視と調査の実践へ

---

\*4 ドナ・リーバーマンは、NYCLU: New York Civil Liberties Union (ニュー・ヨーク市民自由連合の執行役員)であるNYCLUについては、<http://www.nyclu.org/>。リーバーマンの説明では、一部誤認があると思われる箇所があるので、適宜修正・加筆した。

の挑戦にかかわるものである。本件は、政治的な活動家に関する記録の保持、および、政治的な組織と個人の諸活動を監視するための多様な諜報活動と監視技術の使用に関連する多様な警察の活動への挑戦として開始した。本件は、1985年に下された同意判決で解決された。その同意判決では、警察局は、その集団がなし、または、なされんとしている犯罪に結びつけられる「特別の情報」が存在する場合を除き、政治的また宗教的諸組織や集団を調査することを禁止された。

その同意判決は、また、ハンチュウ機関 (Handschu Authority) と呼ばれる第三者機関による調査の承認を求める記録保管と手続システムを確立した。そのシステムでは、濫用に対応するために「書面審理」を創設することが企図された。

2002年9月、NYPDは、1985年の合意判決が潜在的なテロリズムを調査するNYPDの労苦を阻害するとの主張に基づき、この同意を変更することを求めて提訴した。2003年2月11日に下された判決において、連邦地方裁判所は、NYPDが、FBIにより行われた調査につきアメリカ合衆国 (USA) 司法省により展開されたガイドラインと一致するであろう新しいガイドラインを展開する限りで、1985年の同意判決の変更を認容した<sup>\*5</sup>。

NYPDの変更したガイドラインは、2003年4月8日に連邦地方裁判所により認容された。変更されたガイドラインは、元来、裁判所の判決に含まれていなかった。しかしながら、2003年2月と3月における反戦集会の間、NYPDは、逮捕された抗議者が過去の政治的な集会における不適切な訊問を受けた「秘密諜報活動 (debriefing)」を採用した。それらの抗議者達の集団の代理人弁護士は、特に、その変更されたガイドラインを裁判所の判決理由と判決を組み入れるために、2003年4月8日判決を改定することを求めて提訴した。裁判所は、代理人の申立てを認め、NYPDの主要な官吏側の「活動に関する不知 (operational ignorance)」が、その官吏らの活動の弁明とならないと言明した。

---

\* 5 <http://www.nyc.gov/html/law/downloads/pdf/pr021103.pdf#search='Handschu Authority>。

共和党の全国集会の期間中、NYPDにより行われた写真撮影とビデオによる撮影は、この事件で新たな争点を引き起こした。

2005年11月28日に、原告らは、NYPDの仮命令47号の執行の差止めを求める訴訟を提起した。原告らは、命令47号がNYPDのガイドラインと一致していないと主張した。加えて、集団訴訟の代理人弁護士は、命令47号が原告らの憲法第一修正上の権利および従前のハンチュウ判決に違反したとの理由で、禁止差止の救済を求めた。しかしながら、2007年2月15日、連邦地方裁判所は、問題とされる調査が政治的に動機づけられていないとの理由に基づき、仮命令47号の執行を差し止める命令を求める集団訴訟の代理人らの請求を一部退けた。しかし、裁判所は、NYPDによる政治活動に参加しているすべての者のビデオ撮影と写真撮影が「変更ハンチュウ・ガイドライン」にしたがって行われなければならない、そして、命令47号が「変更ハンチュウ・ガイドライン」に従っていないと配慮して、NYPDは、その命令を執行することが禁止されると判示した。しかし、裁判所は、命令47号が憲法第一修正違反を構成するものでないと判示した。

2007年6月、裁判所は、さらに、裁判所がNYPDの何らかの政策を禁止する前に、原告らが違反に関する組織的な行動様式を提示することを求めて、同意判決の執行可能性に関する2月の判決を修正した。

2008年2月28日、裁判所は、NYPDに対して、原告をビデオにより撮影した記録を提供するよう命じた。原告らは、刑事犯罪行為が起きようとしていたと信ずる何らかの合理的な理由がないときに、NYPDが日常的に政治的な集会の撮影をしてきたかどうかを判断する手掛かりとするために、これらの記録の提出を求めた。裁判所は、証拠開示を求めるこの申立てを認容した\*<sup>6</sup>。

この事件に係わる代理人弁護士には、Paul Cheviny, Jethro Eisenstein, Martin

---

\* 6 集団訴訟原告が必要とされる写真やビデオ撮影された記録物の文書提出を求める申立てに対するニュー・ヨーク連邦南部地区裁判所の2008年2月27日判決（71-2203-CSH-SCSS(S.D.N.Y.)）である。



Stolar, Franklin Siegel, Arthur Eisenberg が含まれている。

【4】 「ハンチュウ事件」に対する2007年2月15日判決 (71-2203-CSH-SCSS (S.D.N.Y.))

アメリカ合衆国連邦ニュー・ヨーク南部地区地方裁判所

71 Civ.2203 (CSH)

判決理由と命令

原告ら：BARBARA Handschu 外

対

被告ら：ニュー・ヨーク市警察局，特殊任務部，特殊任務局および雇員外

HAIGHT アメリカ合衆国連邦地方最先任裁判官

ロングフェロー (Henry Wadsworth Longfellow) の表現を借りて表現すると、本件は永遠の集団訴訟である<sup>[4]\*1</sup>。ニュー・ヨーク市が存在し、ニュー・ヨーク市警察局 (NYPD: New York Police Department) が社会の保護と個人の自由のバランスを図ることに務め、また、そのバランスが図られる方法の決定が政府の司法部門に帰属する限りで、ハンチュウ (Handschu) 集団訴訟は存在し、当裁判所の裁判官がその訴訟の責務を負うであろう。ウェンフェルド (Weinfeld) 判事は、35年前の集団訴訟の創設時に立ち合っていた。この時から、その後30年間継続したのであるが—永遠は、複数の瞬間で計られた。—私は、その事件について責任がある。当裁判所の他の裁判官が私の後を承継するであろう。集団訴訟の代理人弁護士と NYPD 間の紛争は、過去に発生した。そして、恐らく、将来、更なる紛争が生ずるであろう。今、ある紛争が当裁判所の前にある。

本紛争は、一般大衆をビデオ撮影し、それらのビデオ・テープを収集・保存す

---

【4】\*1 「これは原始林だ」, *Evangeline*, 序11。

ることを最近行った NYPD により引き起こされた。その任務遂行は、NYPD の「仮命令47号」(「Order 47」または、「その命令」という。)に記載され、それにしたがって遂行された。集団訴訟代理人は、アメリカ合衆国憲法第一修正と同様、当裁判所の前従の命令または判決に組み込まれたガイドラインに違反しているとの理由に基づき、命令47号の執行差止命令を求めて、今、申立てをする。NYPD を代理するニュー・ヨーク市の地方自治体の訴訟代理人(「市の訴訟代理人」(Corporation Counsel) という。)は、NYPD の行為が全く適切であり、集団訴訟が救済を受ける資格がないと、反論した。

この特異の紛争は、集団訴訟の発生の端緒以来の、この事件の訴訟手続の歴史というより大きな文脈で斟酌されなければならない。

## I. 訴訟手続の歴史

この訴訟は、1971年に開始された。原告である、市民グループは、当時 NYPD の責務を有する者達が、アメリカ合衆国憲法の下で保障された原告らの権利を侵害する監視と諜報収集活動を行っていたと提訴した。その事件は、故エドワード・ウェンフェルド (Edward Weinfeld) 連邦地方裁判所裁判官に割り当てられた。NYPD は、連邦民事手続規則12(b)(1)の下で、それに基づいて救済が認められる請求が記載されていないとの理由で、請求を却下するよう答弁した。ウェンフェルド判事は、その答弁を否定した。*Handschu v. Special Serv. Div.*, 349. F. Supp.766 (S.D.N.Y.1972) (「原ハンチュウ」(*Handschu I*) という。)。ウェンフェルド判事は、「原告の請求を支持するために立証できた事実についての記載の下では、何らの救済を受ける資格がないということが疑問の余地を残さないまでに」明らかにされていないと理由付けた (*Id.* at 771)。ウェンフェルド判事は、その二重否定の方法により、ハンチュウ原告の請求が、法律問題として却下を否定するために、NYPD による原告の憲法上の権利の侵害を十分に主張したと判示した。その状況では、二つの解決方法が概念上可能であった。原告が法的紛争に

決着を付ける申立てを立証するために、彼らの憲法上の請求を証明することを試みることに、または、両当事者が訴訟事件につき和解することである。

両当事者は、後者の途を選択する。訴訟事件に対する裁判上の責任がウエンフェルド判事から私に移ったので、私は、連邦民事訴訟規則第23条(a)(b)(1)(A)および第23条(b)(2)にしたがい、1979年3月24日付けの正式の記録としない理由と判決で、その訴訟事件を原告の集団訴訟であると認証した。その後、集団訴訟代理人と市の代理人が交渉を重ね、集団訴訟の和解を提案し、私はその条項を承認した。605 F.Supp.1384 (S.D.N.Y.1985) (「第2ハンチュウ」(*Handschi II*) という。)。第二巡回裁判所もこれを是認した。787 F.2d. 828 (2d Cir.1986) (「第3ハンチュウ」(*Handschi III*) という。))。

その和解の核心は、NYPDの関連する区域における、NYPDによる将来の警察の行為を支配するガイドラインの採択にある。それらの全文は、*Handschi II*に示される。605 F.Supp.at 1420-24。私は、用語を明確化するために、以後、それらのガイドラインを「原ハンチュウ・ガイドライン」(the Original Handschu Guidelines)として言及する。原告集団とNYPDは、共に、原ハンチュウ・ガイドラインの下で、率直に言えば、私が予想もしていなかったし、期待もしていなかったある程度の友誼を保ち、厳格さを持たずに対処した。しかし、その後、9/11の恐怖でかつ悲劇的な出来事が発生した。NYPDは、諜報を収集するための状況が実質的に変更したとの見解に基づいて、当裁判所に、原ハンチュウ・ガイドラインの変更を求めて申立てをした。その申立てを立証するためにNYPDのコーエン(Cohen)次官の宣誓供述書の¶1に記載されたNYPDの核心をなす趣意は、「そのガイドラインを継続して執行することは、それがテロリズムの実効的な調査を制限し、また、諜報活動における連邦と州の法の執行における協力を妨げるので、もはや公益と合致しないということ」であった。

集団訴訟代理人は、原則として、原ハンチュウ・ガイドラインのいかなる変更も考慮されるべきでないと主張しなかった。これとは反対に、また、代理人の信用で、彼らは、市の代理人事務所に対話を開始するための連絡を差し向けた。し

かし、市の代理人事務所からは、何らの申し出もなされなかった。そして、NYPDは、その申立てをした。集団訴訟代理人は、NYPD が示唆した変更が極めて行き過ぎであると主張し、また、裁判所が承認したガイドラインが変更されたものは、すべて裁判所の判決理由と判決の一部として取り込まれるべきであるとの特別の関心を表明して、その申立てに異議を述べた。

私は、ハンチュウ・ガイドラインの変更を求める NYPD の申立てを認めた(273 F.Supp.2d 327 (S.D.N.Y.2003) (「第4ハンチュウ」(*Handschu IV*) という。)。私の裁判官たる意見およびそれに付随する命令は、主として、9/11後FBIが発令したガイドラインに基づき改訂されたガイドラインを採用しなければならないと定めていた。それ以後、NYPDは、裁判所の指示にしたがい、FBIのガイドラインを採択し、そして、NYPDのガイドラインにFBIのガイドラインを組み入れた。これらの、採択された組み入れられたガイドラインは、NYPDの警察官が政治的活動を含む諜報活動をいかに行うべきかについて説示する。それ以後、私は、このように採択された組み入れられた、これらのガイドラインを「監視ガイドライン (Patrol Guidelines)」として言及する。第III部(後掲)でさらに説明するように、原ハンチュウ・ガイドラインの残存する規定と一緒に読まれる監視ガイドラインは、私が「変更ハンチュウ・ガイドライン」(the Modified *Handschu Guidelines*)」として言及するものを包含する。

集団訴訟代理人は、原ハンチュウ・ガイドラインを変更する NYPD の申立てを認めた当裁判所の命令が、特に変更ハンチュウ・ガイドラインを命令と判決に組み入れるべきであり、それにより、それらのガイドラインを命令と判決の一部とするとの立場を採った。私は、当初その要請を拒否した。しかし、イラクへのブッシュ大統領による行政の無制限の侵略に関連して、2003年2と3月の間ニュー・ヨーク市の通りにおける抗議者による行動中、NYPDの警察高官が管区の警察署に逮捕され留置された抗議者に、釈放される前に不適切な仕方尋問することを命ずることにより自ら不法行為を働いたときに、私は、自分の見解を覆した。集団訴訟代理人は、抗議者やそれらの弁護士によりなされた不満から NYPD の

警察官の非合法的な活動の実行を知ったので、裁判所に変更を求めて立ち戻った。市の代理人は、ケリー (Kelly) 長官もコーエン次官も、事前に問題となっている尋問技術を知らなかったし、また、現在はそれらを止めさせたと主張した。その反面、彼らは、その尋問が完全に適切であったとの信念を公言した。私は、ケリー長官とコーエン次官が知らなかったとの否認を受け容れた。しかし、微妙な問題を含む領域における NYPD 側の規律の欠如を感知して、第二改定命令と判決に変更ガイドラインを組み入れた。288 F.Supp.2d at 411 (S.D.N.Y.2003) (「第5ハンチュウ」(*Handschu V*) という。)。変更ハンチュウ・ガイドラインの一部からこのように組み入れられた、監視ガイドラインは、288 F.Supp.2d at 420-31 に全文印刷されている。

2004年9月10日に、ケリー長官の命令により、NYPD がすべての指揮官に命令47号を下したのは、この背景を無視してである。原告集団訴訟は、今、命令47号の執行と NYPD による命令が命ずる手続の遂行の差止めを求める。この申立てについて判示する前に、私は、さらに、命令47号の2頁に出てくる「注記(Note)」について、両当事者からさらに意見陳述をなすよう命じ、また、後掲第II部Bに引用した。参照、2006.WL.1716919 (S.D.N.Y.) June 21, 2006) (「第6ハンチュウ」(*Handschu VI*) という。)。これらの意見陳述がなされたので、私は、今、原告集団による申立てについて判示する。

## II. 命令47号の内容

命令47号は、以下のとおり、表題が付けられている。

監視ガイドライン212-71の改定、『示威運動で展開する警察官による撮影／ビデオの使用のためのガイドライン』

その命令の規定は、この導入パラグラフで始まる。

警察活動において助力となる技術の利便性における進歩とともに、ハンチュウ合意判決を最近変更したことで、業務に携わる警察官によるビデオと写真

の使用を管理する手続が最新にされる必要がある。

これらの手続は、3つの主要な見出し：「目的」、「範囲」、「手続」の下で構成された5頁の片面からなる書類である命令47号の公布により「最新」とされた。本件申立てに最も関連するこれらの規定は、その命令のこの導入部分で引用された。

#### A. 命令47号の目的

「目的」を説明する命令47号の当該部分は、全文、以下のとおりである。

業務に携わる警察官が、進行している刑事的または内部の調査、標準的な証拠の収集または逮捕を行う手続とは別の局面で映像を記録するために写真とビデオ装備を使用することができる、許容され、操作可能な対象物について言明すること。そのような装備の承認と使用の手続を確立すること。また、そのような映像の維持、再検討、保管ならびに処分に関する責任を確立すること。命令, at 1.

#### B. 命令47号の範囲

「範囲」を定義する命令47号の当該部分は、以下のとおりに述べて始まる。

この手続は、ビデオと写真の使用につき一般的に権限を与え、また、適用される、許容され、操作可能な対象物を確立する。ただし、進行している刑事的または内部の調査、標準的な証拠の収集または逮捕を行う手続に関連する状況では、この限りでない。この手続は、警察活動および他の公的な活動を厳密に記録するために、業務に携わる警察官によるビデオと写真の使用に適用する。それらの使用の例には、緊急の災害、交通の管理、混雑（パレード、示威運動、等）の管理、テロリズムに反撃すること、公の安全、犯罪、もしくは、混乱状態、警察資源の配備などの場合に、訓練資料を準備すること、また、監視すること、また／または、評価することを含む。命令, 1.

「許容され、操作可能な対象物」のその核心をなす概念を拡張して、命令の「範囲」の次のパラグラフは、関係ある部分として、以下のとおり規定する。

警察活動および他の公的な活動を厳密に記録するために業務に携わる警察官によるビデオと写真の使用は、許容され、操作可能な対象物が存在する場合には、適切である。許容され、操作可能な対象物は、正確には、次に場合になされた、記録する出来事、活動、状態または言明。

- a そのような正確な記録化が潜在的に有益でありまたは利用可能であると見なされる特別な催し物、混乱、逮捕、公衆の集合または他のすべての危機的な出来事、もしくは、……。
- c 不法な活動、テロリストの活動もしくは逮捕活動が発生するであろうとの合理的な確信が存在するとき……。命令, at 2.

サブ・パラグラフ (a) における用語は、とりわけ集団訴訟代理人を苦しめる。部分的に、今引用した命令のその節には、イタリック体の「註 (Note)」が付けられており、関係する部分として、以下のように読める。

変更ハンチュウ・ガイドラインによれば、政治的活動の調査は、専ら諜報局の指揮により開始され、また、行われうる。それゆえ、諜報局に割り当てられていない業務のメンバーは、諜報局次官の明示の文書による承認がなければ、政治的活動を調査する目的で、ビデオまたは写真を使用することができない (強調は、訳者)。命令, at 2.

#### C. 命令47号により創設された手続

その命令の遵守されるべき手続を記述する節は、この指示で始まる。

この部局の幹部警察官が、許容され、操作可能な対象物に対して写真またはビデオによる記録装置の使用を意図するときには、

- 1 当該の区／局の監視指揮官宛に、装備の配置と適宜に訓練された警察官を要請する、タイプでレターヘッドの付いた報告書を提出すること<sup>\*2</sup>
- 2 その要請書には、以下の情報を包含すること

---

\* 2 この指示への注記は、「緊急事態においては、要請は電話でなされうる、また、装備も配備されうる」。しかし、事後的に、要請書が提出されなければならない。

- a. 記録すべき事件または催し物の日付，時刻と場所，かつ
- b. (知りたるときには) 関係する個人または集団の身元，かつ
- c. 遂行すべき，特殊な許容され，操作可能な対象物．命令，at 2-3  
(強調を省略)．

その要請書が名宛人とされる指揮官は，その要請を承認または不承認とする裁量を有する。*Id.* 3. a.

それに後続する詳細な手続の多くは，集団訴訟の原告の申立てに関係しない。しかしながら，集団訴訟代理人は，はっきりした警戒感と承認しない態度で，『写真撮影とビデオ撮影の完遂について』との頭書の下であられる諸々の手続を検証する。これらの手続は，命令する司令官への一連の指示を含むものである。私は，それらをすべて引用する。

- 7. この手続に関連して入手されたすべての写真／ビデオによる記録を，その映像が記録された日より，少なくとも1年間保管すること。
- 8. 索引を付け，検索を助けるために，各記録に保存された催し物や活動を記述する摘要書を準備し保存すること。
- 9. 記録された資料が犯罪に係る活動の証拠として，もしくは，許容され，操作可能な対象物の下での記録のいずれかとして価値を有するかどうかを決定するために，要請書を作成した幹部警察官による記録された資料の再検討を容易にすること。
  - a. 資料が犯罪に係る活動の証拠を含むならば，それらの資料は，証拠として考慮され，また，状況に応じて処理される。
  - b. 資料が他の目的，例えば，訴訟，訓練，活動後の報告のために価値があるとみなされるならば，当該の目的に関連して，同様に検索される。
  - c. 1年後，上記の (a) と (b) の基準に合致しない資料は，廃棄されうる。資料がそのような価値を有するまたは廃棄されうるかを決定するときには(ビデオ記録，デスク等は再利用されうる)，指揮官，TARU



／他の指定された行政組織\*3は、ビデオ／写真を行う権限が与えられ、または要請された幹部警察官に委ねるものとする。命令, at 4.

### Ⅲ. 変更ハンチュウ・ガイドライン

変更ハンチュウ・ガイドラインは、2つの要素から成っている。第1に、当初 NYPD により提唱され、*Handschu IV*, 273 F.Supp.2d at 349-51の Appendix A として印刷されたハンチュウ・ガイドライン、第2に、*Handschu V*, 288 F.Supp.2d at 420-31の Appendix A として印刷され、また「政治的活動に関連する調査のためのガイドライン」(Guidelines for Investigations Involving Political Activity) (本判決では、「監視ガイドライン」として言及するところのものである)と頭書された監視ガイドラインに組み込まれる FBI ガイドラインの NYPD により採択されたものである。当裁判所は、第4ハンチュウ (*Handschu IV*) が NYPD の監視ガイドラインに監視ガイドラインを組み込まなければ、原ハンチュウ・ガイドラインを変更する NYPD の申立てを却下するであろうことを明らかにした\*4。

NYPD と市の代理人により起草された変更ハンチュウ・ガイドラインは、原ハンチュウ・ガイドラインに包含された二つの鍵となる定義を再言明し、また、再確認する。第2節 (A) は、「政治的活動 (political activities)」を、「政治的な政策または社会的な諸条件を維持もしくは変化することを目的で表現または集会の権利を行使すること」(参照、*Handschu IV*, 273 F.Supp.2d at 350)、第2節 (C) は、「調査 (investigation)」を「情報または証拠を入手するためになされて警察活動」として定義した (*Id.*)。NYPD より提唱された変更は、これらの定義を変

---

\* 3 「TARU」は、NYPD の技術支援研究行政組織を象徴する。

\* 4 変更ハンチュウ・ガイドラインの異なる構成要素を明確化することは、重要である。なぜなら、代理人弁護士の見解陳述書 (後掲) からの引用が示すように、代理人弁護士がいかなる用語の主要部について語っているのかを特定することなく、「ルール」や「ガイドライン」に、時折参照がなされるからである。

更しないで残した (Id.at 350)。結果として、変更ハンチュウ・ガイドラインの適用は、人が政治的または社会的な意見を表明し、その目的で集会する状況における情報と証拠の収集に限定された。この限定は、一度も変更されなかった\*5。

監視ガイドラインは、公共の安全と私的な権利の双方を保護するために必要な微妙で、極めて慎重を要し、かつ、重要な均衡を保つことを請け負っていた。その目的は、監視ガイドライン第1節の「政策の言及」で明言され、また、第2節の「一般原則」は、以下のとおり規定する。

政治的活動に関連する調査が憲法の保障に合致していること、憲法上の権利を保障するためにこれらの調査活動において配慮がなされるべきこと、そして、調査された事項が正当な法執行目的により支持されるものに限定されるということが、ニュー・ヨーク市警察局の政策である（強調は、追加）。

第2節は、以下のように規定する（一部）。

テロリストの行為を含む不法な行動を予期しまたは措置するために、NYPDは、ときどき不法な行動の事前の調査を開始しなければならない。そのような調査が専ら憲法第一修正により保障された諸活動に基づいていないことが重要である（強調は、追加）。

監視ガイドラインは、第5節に「調査活動の三つのレベル」、すなわち、「糸口の調査 (checking of leads)」、 「予備的調査 (preliminary inquiries)」、 「徹底的な調査 (full investigation)」を確立して、実務上の政策と原則を提供する。第5節(A)-(C)。これらのレベルの各調査を正当化する状況は、一連の命令の許可

---

\* 5 これを明確にすることは、必要である。なぜなら、一方の側または他の側の代表者が特定の主張を補強する目的で、時々、その当時に効果を有していたガイドラインの禁止を強調する傾向があるからである。その誘惑は、原ハンチュウ・ガイドラインを変更するNYPDの申立てを指示するために提出されたコーエン次官の宣誓供述書により、例証される。コーエン次官は、これらのガイドラインが正確には関係がない、かつ、それらが効力を有しない正当な警察の調査技術を禁止していたと示唆した。参照、Handschu IV, 273F.Suppl.2d at339.

を求めるための要件が多様化しており、監視ガイドラインにより詳細に記載されている。例えば、徹底的な調査は、「指揮官、または、課報局の執行官、または、刑事課報部門の指揮官により」、許可されなければならない。第5節(C)(4)。しかし、政治的活動に関する各レベルの調査は、調査さるべき個人または組織の側への不法な活動であることの何らかの指示を必要とする。監視ガイドラインの第5節V(A)が規定する「糸口の調査」は、「情報から不法な活動の可能性に関する幾つかの追跡調査が保証されるそのような性質が感受されるときはいつでも、行われなければならない」。「予備的調査」は(第5節(B))、「まだ、「不法な活動の合理的な徴表」は存在しないが、その責任ある処理が糸口調査の迅速かつ極めて制限的な追跡を超える幾つかの更なる詮索を必要とするので、NYPDがそのような情報または調査を正当化しない主張を受理した場合」と規定する。「徹底的な調査」(第5節(C))は、「事実または状況から不法な行為が存在し、存在している、もしくは、なされるであろうことが合理的な徴表があるときに、開始されうる」(強調は、追加)。私が、第4ハンチュウ (*Handschu IV*) で注記したように、「[監視] ガイドラインの目立った特徴は、NYPDが[原]ハンチュウ[ガイドライン]に対する不満の主たる理由である、「刑事上の活動の要件」をそれらが完全に消去していないことである」(273 F.Supp.2d at 346)。

ハンチュウ・ガイドラインを変更するための主たる正当化の事由であったテロリズムへの高揚した9/11への関心を反映して、監視ガイドラインの第5節(D)は、「テロリズム計画の調査」と頭書される。その前文によれば、第5節(D)は、「諸活動をとおして更なる政治的または社会的目標を求める計画の調査に焦点を置く。それらの諸活動は、さもないと、力または暴力を含む活動をとおしてテロリズムを行うことを目的とする。もしくは、テロリズムまたはテロリズムに関連する犯罪をなすことを目的とするものである」。この節は、「集団がテロリスト活動または目的を遂行している徴候を特記し、計画の不法活動の探知、予防また訴追という広範囲の対象物の手を借りて、「テロリズム計画の調査の目下の目的が計画の性質および骨格に関する情報を入手することであると詳述し」、ある情報

収集調査技術を許可し、また、急迫した状況がなければ、「テロリズム計画」が諜報局もしくは刑事諜報部の指揮官の文書による申請に基づき許可されなければならないと規定する（第5節(D)(1)・(3)）。第5節(4)は、そのような許可には、「諜報局次官による最終的な承認が」先行されなければならない。

監視ガイドライン第6節は、NYPDがガイドラインの下でなされるすべての調査において採用される調査技術を明記する。この目的で、これらの技術を詳細に列挙することは必ずしも必要でない。しかし、特殊な調査技術の使用の正当化として不法な行為 (*unlawful act*) におかれた強調が再び注目される。かくして、第6節(1)は、調査技術の選択が、…、(ii)個人のプライバシーや評判への潜在的な損害への効果のような要素を考慮して、ある技術が行き過ぎであること、(iii)不法な行為 (*unlawful act*) の重大性、かつ、(iv)不法な行為の現存または将来における企てを示唆する情報の強度を考慮すべき、評価問題であると指示する。第6節(2)は、「すべての合法的な技術が、たとえ行き過ぎであるとしても、犯罪の重大性 (*the seriousness of the crime*) もしくは犯罪の現存と将来における企行を示唆する情報の強度に照らして、行き過ぎが正当であるときには、調査においてこれらのガイドラインと合致するすべての合法的な技術の使用を是認する」(強調を追加)。

第1節には、さらに、NYPDの活動と調査技術の許可が含まれる、そして、同節は、「反テロリズム活動」(第8節(A))と「他の認可」(第8節(B))に分割される。第8節(A)(2)には、本申立てに抵抗するさいにNYPDが重大な信頼をおく規定が存在する。私は、それを全文引用する。

テロリストの諸活動を探知しもしくは阻止するために、NYPDは、公衆の構成員と同様に一般的に同一の条件で、公衆に開かれているあらゆる場所を訪れ、また、あらゆる催し物への出席することが許容される。その訪問から入手されたいかなる情報も保持されてはならない。ただし、それが潜在的に合法的で、または、テロリストの活動に関係するときは、この限りでない(強調を追加)。

この規定は、ビデオや写真に直接向けられたものではないが、NYPDは、「公衆の構成員が一般的に」、彼らが訪問する場所、また、彼が出席する催し物をビデオにおさめ、また、写真を撮ることができるので、警察官もそれをなしうると主張する。

それから、これらは、変更ハンチュウ・ガイドラインの二つの構成部分をなす関連する規定である。それらは、ケリー長官が命令47号を宣言する前に発効しており、NYPDを拘束していた。それらは、今日、効力を有している。

これらの予備的な問題が解明されたので、私は、本件申立てに対する両当事者の特別の主張に方向転換する。

#### IV. 命令47号の手続が差し止められるべきであるとの原告集団の主張

##### A. 命令47号により確立された手続および証拠により曝露された警察の活動が変更ハンチュウ・ガイドラインに違反するとの原告集団の主張

本申立てに関する集団訴訟代理人の当初の主張は、命令47号で言明された手続が変更ハンチュウ・ガイドラインの規定に違反しており、また、それらの関連する規定と両立できないということであった。その論旨は、以下のように続く。変更ガイドラインは、命令に優るのであり、また、裁判所は、命令47号の手続の執行と実施を差し止めなければならない。特に、集団訴訟代理人は、NYPDにビデオおよび映像の装備を使用することを許容する命令47号の諸規定が、その使用により創造されたテープとフィルムのNYPDによる保持に関するその命令の規定がそうであるように、外観上、変更ハンチュウ・ガイドラインに違反すると主張した。第IV部A.4.c.(後掲)で論議するように、その後、提出された証拠は、その命令の公布に後続するNYPDの活動がそのガイドラインに違反したとの集団訴訟代理人の主張に導く。

代替的に、集団訴訟代理人は、これらの領域における命令47号の規定と手続がアメリカ合衆国憲法第一修正により保障される集団の構成員の権利を侵害すると

主張する。その第二のまた代替的な主張については、第V部Bで論議する。

### 1. 命令47号がガイドラインと抵触するとの原告集団の主張

集団訴訟代理人は、主として、変更ハンチュウ・ガイドライン第8節(A)(2)によるNYPDの行動におかれた制約がNYPDによる写真またはビデオ装備のより制限されていない使用と命令47号により許容されたフィルムとテープの保持と両立しえないと主張した。

既に引用した第8節(A)(2)は、「テロリストの諸活動を探知しまたは阻止するため」に、NYPDは、「公衆の構成員と一般的に同一の条件で、公衆に開かれているすべての場所を訪問し、またすべての催し物に出席することが許容されると規定する」。命令47号は、「許容され、操作可能な対象物が存在するならば」、その出席中、警察による写真とビデオ装備の使用を許容する。命令47号は、「許容され、操作可能な対象物」の核となる術語を定義していない。かくして、集団訴訟代理人が特に焦点をあてた言語で、命令47号は、「許容され、操作可能な対象物には、そのような正確な記録化が潜在的に有益であり、または、利用可能であると見なされる特別な催し物、混乱、逮捕、公衆の集合または他のすべての危機的な出来事の間、正確に記録された催し物、逮捕、行為、条件もしくは言明には含まれる」。その命令には、フィルムまたはテープの潜在的な有益と利用可能性が装備の配置を要請したNYPDの警察官により計られる基準を明記されていない。

集団訴訟のための弁護士の一人名であるアイゼンシュタイン (Eisenstein) 氏は、冒頭で、その主張を口頭で強調した。その幾つかの下りを、引用することが有用である。

私が言及したように、それらのガイドラインと仮命令47号との間には両立できない抵触があります。私が最も明確であると考える抵触について忌憚なくお話ししたいと思います。その抵触とは、警察当局の能力について語る、ガイドラインの第8節から生じます。「テロリストの諸活動を探知し、または阻

止するために、NYPD は、公衆に一般的に開かれたすべての場所を訪問し、また、すべての催し物に出席することが許容される。その訪問から入手されたいかなる情報も保持されてはならない。ただし、それが潜在的に不法またはテロリストの活動に関連するときは、この限りでない。

仮命令47号、それは、2004年9月10日にNYPDが公布したものでありますが、警察当局が「潜在的に有益であり、または、有用である」との用語を考えるときは、いつでも、政治的な示威運動をビデオで撮る権限があることを断言します。そして、たとえそれらのビデオ・テープが何物も示さず、平理に行われる政治的な抗議にとまるとしても、その活動に関するテープを不特定の期間保持する権限があると断言するのです。

私たちは、裁判所に、「それが潜在的に不法またはテロリストの活動に関連するときに除いて、いかなる情報も保持されてはならない。」というルールとその権限についての断言を適合させる途がないことを意見として申し上げました。

裁判所は、私たちが申立書に添付した往復した書簡で特徴付けられた長期間の交渉の果てに、裁判所に来たことを承知しております。私たちは、訴訟の開始時に、警察当局の代表者〔市の代理人〕が命令47号とそのルールで言及されている政策の間には抵触があることを承知していたと指摘しました。しかし、2005年2月まで、まさしく1年以上前に、抵触とガイドドランにより課せられた制約を承知していたことさえ消滅されました。

私たちの書面の中に、証拠物件3として存在する手紙があります。そこでは、〔市の代理人弁護士補助者〕ドノフー (Ms. Donoghue) 女史は、ビデオ・テープによる記録化について述べます。「公的な催し物におけるそのような装備の使用がテロ行為の存在する出来事において、証拠を保全する方法と同様に抑止物として役に立ちうる。提出されたテープは刑事上の活動に関係するのであり、また、テロリズムの抑止に有益である限りでは、それらの保持に何らの制限も存在しない」。

私たちの見解によれば、そのような定式化で生じたことは、ルールがいうところのものである「テロリズムに関連する」との文言は、いまや、テロが発生したならば、テロの記録を構成するであろう〔物〕を含むと主張されているということです。また、平和理に行われる示威運動のビデオ・テープがガイドラインにもかかわらず保持されうるということです。なぜなら、テロリズム行為が発生したならば、その運動がテロリズム行為に関連するであろうからです。

裁判官。私たちの考えによれば、これは言葉のゲームです。その効果は、すべての示威運動を刑事上の活動として取り扱い、また、ガイドラインに記載される禁止からすべての意味を剥奪するということです。この見解に照らして、この申立てに対する NYPD の訴訟上の見解は、ガイドラインが罰を受けることもなく無視されうるとは驚くことではありません。被告らの法律上の覚書の4頁に直接記載されております。そして、私は、それを隠喩いたします。「変更ハンチュウ・ガイドラインまたは NYPD のガイドラインのいずれの下でも、NYPD によりなされた政治的活動の調査が憲法により求められるもの以外のいかなる要請に適合させる何らの義務も存在しない」。

口頭弁論の謄本 (“Tr.” at 4)