

令和 5 年 6 月 11 日現在

機関番号：11501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2019～2022

課題番号：19K01275

研究課題名(和文) トランプ政権下アメリカの対テロ・犯罪政策とマイノリティ市民の自由に及ぼす影響

研究課題名(英文) Crime Control Policies and Liberties of Racial Minorities in America

研究代表者

今野 健一 (KONNO, Kenichi)

山形大学・人文社会科学部・教授

研究者番号：70272086

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,000,000円

研究成果の概要(和文)：合衆国憲法による市民的自由の保障の観点から、特にニューヨーク市警察本部(NYPD)のポリシングの問題性に注目し、ストップ・アンド・フリスク(stop-and-frisk)の極端な実行というNYPDの政策を正面から違憲と断じた2013年のFloyd訴訟連邦地裁判決を取り上げ、その画期的な意義を明らかにした。また、連邦地裁は同時に、モニターを通じたNYPDの抜本的改革を命じており、NYPDの政策、訓練、監督、モニタリング、懲戒については是正が図られる一方で、地域コミュニティとの協働による是正プロセスも進められるなど、現在も進行中の改革の全体像を明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

NYPDの、犯罪減少に寄与したとされるポリシングが、人種的マイノリティの日常生活を著しく損なうものであることに注意を喚起する立場から、本研究では、2013年のFloyd訴訟連邦地裁判決を取り上げ、NYPDのポリシングが、合衆国憲法の保障する市民的自由をどれほど毀損するものとなってきたかを分析した。人種に着目した不当な取締り活動はレイシャル・プロファイリング(Racial Profiling)として悪名高いが、日本でこれを本格的に分析した業績は乏しく、一方で、最近の日本でも警察取締りがレイシャル・プロファイリングではないかとして問題化している。その点で、本研究は一定の社会的意義をもち得る。

研究成果の概要(英文)：Since the 1990s aggressive policing styles have become the norm in many large urban areas, including cities such as Philadelphia, Chicago, and New York City. A typical example of aggressive policing strategy is the widespread use of the stop, question, and frisk tactic in high crime areas of New York City. In Floyd v. the City of New York on August 12, 2013, a federal judge found that the stop-and-frisk practices of New York City Police Department (NYPD) violated the Fourth and Fourteenth Amendments to the U.S. Constitution. The judge in Floyd found that New York City engaged in widespread racial profiling. To remedy the constitutional violations, the judge Scheindlin ordered a court-appointed monitor to oversee a series of reforms to NYPD policing policies and also ordered a Joint Remedial Process which will solicit input from a variety of stakeholders, including New York communities most directly affected by policing. NYPD has undergone significant change since Floyd decision.

研究分野：公法

キーワード：レイシャル・プロファイリング ストップ・アンド・フリスク 市民的自由 犯罪リスク

## 1. 研究開始当初の背景

2001年に発生した9・11アメリカ同時多発テロ事件以降、テロリズムの脅威や犯罪の急増・凶悪化が喧伝され、安全確保や秩序維持を目的とする警察や行政機関の活動領域が顕著に拡大した。犯罪・暴力のリスクとそれへの恐怖・不安の感情を背景に亢進する「完全な安全」への欲求は、人権保障の仕組みと安定した社会生活の基盤を掘り崩しかねない危険性を孕んでいる。厳罰化と排除を基調とする治安主義的言説・政策を批判しつつ、他方で、個人の安全の権利要求を憲法の規範構造に適切に位置づけるための理論的営為と、それに基づく適切な政策選択が求められている。

研究代表者らは、この困難な課題の解決の手がかりを見出すため、すでに過去数十年にわたり深刻な犯罪・治安問題に直面し、その克服を目指して試行錯誤を重ねてきた欧米諸国の経験に学ぶことが不可欠であると考え、国際比較研究を重ねてきた。その一環である本研究は、アメリカ合衆国、特にニューヨーク市のポリシング政策に焦点を合わせて検討を行おうとするものである。犯罪リスクの減少を目指すニューヨーク市警察本部 (New York City Police Department, NYPD) の攻撃的な取締り政策、特にストップ・アンド・フリスク (Stop-and-Frisk) の大規模な実施については、2013年のニューヨーク南部地区連邦地方裁判所判決 (Floyd v. City of New York) (以下、Floyd 判決) で違憲と断じられ、同判決の是正命令による改革が現在実行に移されているが、その効果には疑問も呈されている。本研究では、かかる改革の実行過程の精査を通じて、ニューヨーク市におけるポリシング政策の変革 (人種主義的性格の払拭) の実相を明らかにしようと考えた。

## 2. 研究の目的

「犯罪都市」の汚名を冠されてきたアメリカ合衆国ニューヨーク市だが、1990年代を通じて暴力犯罪は減少を続け、その驚異的、奇跡的な現象に多くの注目が集まった。「安全な都市」ニューヨークへの変貌に功績があるとみなされたのは、徹底的な犯罪対策を公約に選出されたルドルフ・ジュリアーニ (Rudolph Giuliani) 市長とニューヨーク市警察本部 (NYPD) である。しかし、実際には OMP (Order-Maintenance Policing, 秩序維持ポリシング) として夙に知られた NYPD の手法は、法学者や人権団体からレイシャル・プロファイリング (Racial Profiling)

黒人・ラティーンの特に若い男性を標的とする人種主義的なポリシング戦術 であるとして厳しく批判されるなど、深刻な問題を孕むものであった。

このような事態に変化の兆しがあらわれたのは、2013年に出された、NYPD の攻撃的なポリシング政策を正面から違憲と断じる Floyd 判決であった。日本において同判決の本格的紹介は未だなされておらず、その詳細な分析を行うことには重要な意味があると考えた。そうして、Floyd 判決の分析と、同判決でニューヨーク市に命じられた是正策の実施のプロセスとその社会的影響に目を配りつつ、レイシャル・プロファイリングの克服のための憲法理論的な考察に主眼を置く研究プランを構想した。

本研究では、トランプ政権下のアメリカ社会で深刻化する人種的分断の様相を観察・分析しながら、かかる分断に栄養を与える結果となってきた人種的な警察取締り政策、特にニューヨーク市および NYPD の攻撃的なポリシング政策を取り上げ、その憲法上の問題点を考察するとともに、問題解決に向けて裁判所や議会などの統治機関が如何なる役割を果たすべきかを検討することを目的とする。

## 3. 研究の方法

本研究の目的に即し、近年のニューヨーク市およびアメリカ合衆国における犯罪予防・治安維持政策の展開過程、犯罪予防・治安維持政策を検討する前提となる NYPD の歴史や組織、ポリシングの具体的な実相、刑事司法のあり方などをめぐる文献・資料の収集・分析を基本とし、併せて、ニューヨーク市での資料収集や視察を通じて、目的を達成することを目指した。

COVID-19 のパンデミック等により、ニューヨーク市での視察計画は実現がかなわなかったが、それ以外は概ね計画通りに進捗した。関連文献・資料の検索を進めて文献リストを作成し、それに基づいて内外の文献を幅広く収集するよう努めた。研究分担者とともに、それらの読解と分析、考察を進め、その成果を学術論文として公表した。

## 4. 研究成果

(1) NYPD は、OMP を実行するに際し、街頭からの銃器の除去をもくろんで、強力なストップ・アンド・フリスク政策を展開した。ストップ・アンド・フリスク (概念的には日本の職務質問と所持品検査に近い) とは、警察官が、挙動不審者などに対し、職務質問をするために強制的に停止させ (ストップ) 場合により、危険物所持の有無を確かめるため着衣の外部に手を当てて探ること (フリスク) を意味する。これは、1968年の合衆国最高裁判所判決 (Terry v. Ohio, 392 U.S. 1 [1968]) によって合憲的な警察活動としての地位を明確に認められてから、日常的な警察実務として広く使用されることになるが、NYPD 以上にストップ・アンド・フリスクを包

括的な犯罪統制戦略として用いた法執行機関はないと指摘される。NYPD は 2004～2013 年に約 500 万件ものストップを実行し、ピーク時の 2011 年には年間最多の 68 万 5724 件を記録した。これは尋常な数字ではない。

ストップ・アンド・フリスク政策の強力な実行は、警察と人種的マイノリティとの緊張関係を高めることになった。それは、NYPD が、市内の最も貧困で、人種的マイノリティが集住する近隣地域に対し、そこが犯罪率の高い犯罪多発地域（high crime area）であることを理由に、不釣り合いに多数のストップの実行を集中させたからである。NYPD は、特別な訓練を受けたエリート捜査集団である街頭犯罪対策班（Street-Crimes Unit）に対し、犯罪多発地域からの銃器の除去という任務を与え、武器捜索のためのストップ・アンド・フリスクの積極的使用を指示した。統計データ上、犯罪が集中する区域（hot spots）に居住するマイノリティの貧困層にとって、そうした地域を標的とする警察の攻撃的な取締りは、まさにレイシャル・プロファイリングとして受け止められるものであった。

レイシャル・プロファイリングは様々に定義されるが、重要なことは、警察官が誰に・どのように介入するかを決定するのに、人種（またはエスニシティ）を不適切に考慮するとき問題が生じる、ということである。犯罪の嫌疑に関する判断を、専らまたは主に人種を理由として行うことが問題となるのである。警察官は、違法な銃器や薬物の摘発可能性を最大化するために、できる限り多数の市民に接触することが奨励されるところでは、警察官は、停止させる対象者を選択するのに、その者が何をしているかではなく、その者が誰なのかという点に関心を焦点化させる傾向がある。黒人の犯罪性・暴力性という永続的なステレオタイプに基づくストップが行われるとき、それはレイシャル・プロファイリングそのものとなる。

（2）NYPD の攻撃的なストップ・アンド・フリスクの使用がニューヨーク市民の憲法上の権利を剥奪するものであるとして、その違憲性を問う訴訟も多数提起された。2013 年にニューヨーク南部地区連邦地方裁判所で言い渡された Floyd 判決で、担当判事の Shira A. Scheindlin 裁判官は、NYPD のストップ・アンド・フリスク政策は人種的マイノリティの権利を侵害するものであり、憲法違反であると断じた。そのうえで、同裁判官は、別の判決で、ニューヨーク市に対し、NYPD のストップ・アンド・フリスクをはじめとする実務と政策の広汎な改革を命じた。そのなかには、NYPD の改革が確実に実行されるよう、市から独立した立場で監督する連邦のモニター（Monitor）を置くことや、ニューヨーク市の地域社会を構成する人々からの意見を取り入れながら「協働による是正プロセス」を実行することなどが含まれていた。

伝統的な警察優位の刑事司法のあり方に風穴を開けた Floyd 判決が、レイシャル・プロファイリングの被害者はもとより、多くの人権擁護団体、憲法・刑事法の研究者たちから、驚きと称賛をもって迎えられたのは、当然のことであった。一定のプログラムに基づくストップの大量実行はもとより、個々のストップの実施も司法による精査の対象となり、レイシャル・プロファイリングとして違憲とされる可能性が現実化した以上、街頭での警察官行動に対するアカウンタビリティのレベルが上がり、人種的な偏見に基づくポリシングに対する抑制効果は無視できないものになったと考えられよう。

また、Scheindlin 裁判官が NYPD 改革の実行を命じたことにも、画期的な意義がある。Scheindlin 裁判官は、NYPD のストップ・アンド・フリスク政策を違憲とするにとどめず、NYPD の具体的な改革プログラムを提示したうえで、裁判所の関与の下、独立のモニターが NYPD のポリシングのあり方を監視し、定期的な報告書を裁判所に提出することを義務づけた。これは、NYPD の政策が憲法に合うものとなるよう、継続的な改革の実行を確保しようとしたものである。後述するように、現在に至るも改革はなお進行中であり、それは NYPD 改革のプロセスが決して平坦なものでないことを意味している。

（3）Floyd 訴訟後のニューヨーク市におけるポリシング改革は、どのような進捗を示しているか。2003 年から 2022 年まで、NYPD が公表したストップ数を見ると、ピークとなった 2011 年の 68 万 5724 件から急激に減少し、2016 年以降 2021 年まで年間 1 万 5000 件を下回っていた。Floyd 判決以来、ストップ数が急速に減少したことは明らかである。最新のストップ数（2022 年）は 1 万 5102 件である。

一方、差別的ポリシングの動向を注視している自由人権協会ニューヨーク支部（The New York Civil Liberties Union, NYCLU）が実施した分析（2003～2021 年）によれば、ニューヨーク市でストップの割合（人口比）が最も高い 10 の警察分署（precinct）のうち 9 位までが黒人およびラティーノが集住する居住地域であり、警察官が実施したすべてのストップの 52% が黒人で 31% がラティーノであった（ニューヨーク市に占める人口の比率は黒人 23%、ラティーノ 29%）。人口の 33% を占める白人が全ストップ数に占める割合はわずか 10% だった。Floyd 訴訟に関わった NPO や市民団体は、ストップ数の大幅な減少がみられる現在にあっても、それが依然として黒人とラティーノに偏っていること、多くの社会問題が集中する特定の居住区に集中的にみられることを問題視し続けている。

（4）ニューヨーク南部地区連邦地方裁判所の Scheindlin 裁判官がストップ・アンド・フリスクの違憲性の是正に向けて命じたのは、2 つの方向から取り組みを遂行することであった。第 1 に、彼女が「直接的改革」（Immediate Reforms）と呼ぶもので、NYPD に対してその政策、訓練、監督（supervision）、モニタリング、懲戒については是正を求めるものである。第 2 に、警察改革には地域コミュニティのインプットが重要であることを指摘し、「直接的改革」を補うためにコミュニティとの協働による「協働による是正プロセス」（Joint Remedial Process）の実施

を命じた。さらに、警察官によるレイシャル・プロファイリングの予防や監督に有効なツールとしてその重要性が現在高まっている身体装着カメラ (Body-Worn Cameras, BWC) の試験的な導入も命じている。

これらの改革を確実に進めるため、Scheidlin 裁判官は、一連の改革をチェックし是正までを見届ける役割としてのモニターを任命した。改革の具体的な方針は、モニターの弁護士、Peter Zimroth が Analisa Torres 裁判官 (Scheidlin に代わり担当となった) に宛てた覚書 (2015 年 2 月) に示されている。それによれば、「直接的改革」として取り組むべき事柄は、ストップ・アンド・フリスクとレイシャル・プロファイリングにかかわる NYPD の諸方針と訓練内容を合憲なものに是正すること、警官が記入するストップ・アンド・フリスク実施報告用紙 (“Stop, Question and Frisk Report Worksheet”, UF-250) の改定、警察組織内の監督 (supervisory) 、モニタリング、懲戒の方針と執行の見直し、BWC 装着のパイロット・プロジェクト (行政区 [borough] あたり 1 警察分署 [precinct] のパトロールで BWC の装着を 1 年実施) であるとまとめられている。

NYPD のモニタリングは期限の定まったものではなかったが、これを命じた判事の予想をはるかに超えて現在も継続されており、レイシャル・プロファイリングの是正が容易ではなく、根深い問題を抱えていることを示している。モニターによる状況報告は、2015 年に第 1 回の報告が行われた後、年に 2 回ほどのペースで行われてきた。モニターはこれまでの報告書で、NYPD が発表する統計上のストップ数が減少していることを認めながらも、いくつかの懸念を繰り返し表明している。その 1 つは、報告がなされないストップが相当数存在することである。これについては、モニターによる検証でその存在が明らかになっているだけでなく、Floyd 訴訟に携わってきた市民団体や研究者もまた、市民の苦情や経験談とのギャップを指摘している。また、ストップの人種的な偏りは依然として存在していて、黒人とラティーノ、彼らが集住する地域に集中する傾向が続いている。

さらに、NYPD 内での監督機能が十分でないことも問題視されている。すでに改良を加えた NYPD のポリシーに沿って、ストップ報告フォームの審査を着実にを行う監督者は少なく、それぞれのストップが合憲であったか否かを判断し損ねているというものである。憲法に適合しない、問題のあるストップが行われても、それが NYPD の内部で適切に処理されず、処分を受けることなく放置される傾向にあることが指摘されている。

なお、Floyd 判決で命じられたもう 1 つの改革、市民との「協働による是正プロセス」の経過にも触れておきたい。これは、レイシャル・プロファイリングに苦しめられた地域住民の声が警察改革に活かされることを目論んだもので、裁判官から任命されたファシリテーター (法律家の Ariel E. Belen) が先導し、従来警察改革を求め活動してきた市民団体等と協力しながら意見を取りまとめ、改革案に練り上げる試みであった。14 の提案 (実現に結びついていたものも含まれる) が示された最終報告書は 2018 年に発表された。それによれば、「協働による是正プロセス」は 40 に及ぶフォーカス・グループ (若年黒人男性のみならず性的マイノリティの若者やホームレス等も含む) から意見聴取を実施、その後約 30 のコミュニティ集会を開催し、市民への周知と問題の共有が図られた。

(5) 2020 年の春以降、大きな社会的混乱と危機の到来により、NYPD のポリシングのあり方は、2019 年以前とは様相を大きく異にすることになる。アメリカ社会を大きく揺るがした事象の 1 つは、COVID-19 のパンデミックであり、アメリカでは 2020 年 3 月のニューヨーク州での感染爆発以後、一挙に深刻化した。もう 1 つは、同年 5 月に起きた白人警察官による黒人男性 George Floyd の殺害 (ミネソタ州ミネアポリス市) と、その後全米を席捲したブラック・ライブズ・マター (Black Lives Matter, BLM) 運動である。

COVID-19 の到来とともに、連邦・州・地方政府はコロナウイルスの感染拡大への対応措置をとり始めた。ニューヨーク州では、Andrew M. Cuomo 知事 (当時) が州全体の緊急事態を宣言した後、stay-at-home 命令を発した。ニューヨーク市では、De Blasio 市長 (当時) が緊急事態を宣言したうえ、NYPD その他の市の諸機関に対し、Cuomo 知事の一連の行政命令の執行を命じた。外出禁止や、大人数での集会の禁止、他者と一定の距離をとることなどを内容とするルール (social distancing rules) への抵触に対する NYPD の法執行は、しかし、間もなく大きな批判にさらされることとなる。警察は当該ルールの執行にあたり、人種差別的な二重基準に基づき、黒人やラティーノの住民を不公正な形で取り締まっている、というのだ。これは NYPD が開示したデータに基づく批判で、2020 年 3 月 16 日~5 月 5 日の間、緊急事態に伴う諸措置への違反や、ウイルスの感染拡大につながる行動を理由に発出された 374 の召喚状のうち、黒人とラティーノを対象とするものが 300 にのぼった (81%)。また、当該期間中に、social distancing にかかわる逮捕者 125 人のうち、83 人が黒人、30 人がラティーノであった (90%超)。

他方、ミネアポリス警察による George Floyd 殺害事件は、「黒人の命も大切だ」と呼びかける BLM 運動を激的な形で再活性化させた。手錠のままうつ伏せにさせられた Floyd が、懲戒処分歴のある白人警察官に首を膝で押さえつけられ、「息ができない」と繰り返して命乞いする様子 (またそれを傍観する他の 3 人の警察官の姿) が撮影され、その映像は瞬く間に拡散された。警察官による近年の度重なる理不尽な黒人殺害事件の記憶も相俟って、ポリシングにおける人種的不正義に対する憤激は全米に広がり、2020 年の夏から秋にかけて、あらゆる人種の、2000 万人にものぼる人々が抗議運動を行った。これに対し、Trump 大統領 (当時) は「法と秩序」 (Law and Order) を強調し、BLM 運動の徹底的な抑え込みを示唆した。ニューヨーク市では、

BLM 抗議デモの一部暴徒化もあったが、NYPD は概ね平和的に行われていたデモを力づくで鎮圧する危険で強硬な手段をとり、多数の逮捕者や負傷者を出したことから厳しく批判された。ニューヨーク市を相手取った訴訟も起こされている。NYPD が同市ブロンクスで、デモ参加者を一定の区域に閉じ込めて逮捕する kettling と呼ばれる制圧戦術を採用し、警棒での殴打や唐辛子スプレー (pepper spray) を用いて鎮圧を図ったケースでは、市側が数百人に及ぶ被害者たちに巨額の賠償金を支払うことを内容とする和解が成立する見込みだと報じられている。

言論の自由や平穏に集会する権利といった合衆国憲法上の重要な権利の侵害に無頓着なポリシングのあり方は、警察改革の不可欠さを改めて浮き彫りにするものであろう。また、人種的正義の抗議運動に対する NYPD の文字通り攻撃的な対応は、警察のレイシズムに対する感度の欠如を際立たせるものと言えるかもしれない。

(6) ニューヨーク市では、COVID-19 のパンデミックと並行して治安の悪化 (地下鉄での暴力犯罪、銃器暴力の増加) が進んだ結果、市民の関心も「公共安全」(public safety) に集まる傾向が見られる。こうした市民の不安を解消すべく、元警察官の Eric Adams 市長は犯罪にタフに対応することを明言し、警察官増員による地下鉄の安全確保策を実行するなどして、一定の成果を上げているとされる。犯罪への恐怖は、街頭や地下鉄から人々を遠ざけ、社会・経済活動に甚大な影響を及ぼすものであるから、警察のプレゼンスと実効的なポリシングが求められることになる。しかし、それと併せて、人種的正義に適うポリシングが求められていることも、決して忘れてはならない。

前述のとおり、Scheidlin 裁判官の是正命令以降、モニターの監視する継続的な改革プロセスを経て、NYPD のポリシングには、たしかに重要な改良が加えられてきた。しかし、解消すべき問題も、なお多く残っている。ストップ・アンド・フリスクの人種差別的な使用の中心地という汚名を、ニューヨーク市が払拭できるかは、依然として課題のままである。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 今野健一、高橋早苗	4. 巻 53巻1号
2. 論文標題 パンデミック下のニューヨーク市におけるポリシング改革	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 山形大学紀要（社会科学）	6. 最初と最後の頁 未定
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 今野健一、高橋早苗	4. 巻 51巻1号
2. 論文標題 ニューヨーク市の最近のポリシング改革 Floyd訴訟連邦地裁判決後の取り組み	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 山形大学紀要（社会科学）	6. 最初と最後の頁 19-36
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	高橋 早苗 (TAKAHASHI Sanae)  (90285685)	仙台白百合女子大学・人間学部・教授   (31309)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------