

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 5 月 30 日現在

機関番号：11501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03101

研究課題名(和文) 9・11後のニューヨーク：テロ予防の刑事司法・都市再開発・市民的自由

研究課題名(英文) Security and Human Rights in New York City since 9/11

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) 1,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、9・11テロ以後のアメリカ合衆国ニューヨーク市を対象とし、テロ・犯罪対策などが市民的自由に及ぼす影響について考察することを目的としていた。研究の遂行上特に重点を置いたのは、同市警察本部(NYPD)の犯罪取締政策の法的評価と社会的影響の分析である。NYPDの停止・身体捜検政策は、人種・エスニシティに基づく攻撃的な取締り、すなわちレイシャル・プロファイリングというべきものであり、連邦裁判所でも違憲と断罪された。警察のかかる取締り活動は、警察と人種的マイノリティのコミュニティとの軋轢を増幅し、アメリカ社会の分断をより深刻なものとした。それは今も続いている。

研究成果の概要(英文)：New York City Police Department engages in what has been described as aggressive policing tactics. NYPD's proactive policing tool is called 'stop-and-frisk'. The aim of this study is to examine NYPD's policing tactics and analyze its social influences. In *Floyd v. the City of New York* on August 12, 2013, a federal judge found that the stop-and-frisk practices of NYPD violated the Fourth and Fourteenth Amendments to the U.S. Constitution. Especially, the judge in *Floyd* found that New York City engaged in widespread racial profiling. Aggressive policing in the form of stop-and-frisk has had the effect of promoting police-community tension and reducing police legitimacy.

研究分野：公法

キーワード：犯罪のリスクと個人の安全 市民的自由 停止・身体捜検 レイシャル・プロファイリング 平等保護
条項

1. 研究開始当初の背景

(1) アメリカでも最も暴力的で危険な都市のイメージをもっていた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。「犯罪都市」から「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 (New York City Police Department : NYPD) である。

NYPD のポリシング実践の代名詞として、ウィルソン (James Q. Wilson) とケリング (George Kelling) が 1982 年の論文で提唱した犯罪予防理論である「割れ窓」理論 (Broken Windows Theory) が、犯罪抑止の決定打であるかのように世界中に喧伝され、全米のみならず世界各国の警察実践に採用されるまでになっている。

しかしながら、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) アフリカ系・ラテン系男性を標的とする人種主義的なポリシング戦術 であると厳しく批判されるなど、深刻な問題を孕むものであった。

(2) 他方で、2001年9月11日に発生した同時多発テロ事件を経験した後は、新しい脅威としての「テロリズム」からのセキュリティへの希求がニューヨーク市民の間で高まりを見せた。すなわち、都市空間のリスクの問題構成において、犯罪のリスクに代わりテロのリスクが前面に現われることとなったのである。

テロの未然防止を最優先課題として、同年10月施行の「愛国者法」(Patriot Act) が警察など治安機関の権限を強化し、盗聴や個人情報へのチェックなど市民への監視を強める一方で、それによる市民的自由の縮減という問題がクローズアップされるようになった。

特に、従来のもっぱらアフリカ系男性などに対するレイシャル・プロファイリングから、中東・南アジア系市民に対する宗教的・倫理的な側面でのプロファイリングへと重点が移行しつつあり、ムスリム市民への監視や法執行の行きすぎなどがアメリカの法学世界で問題視され始めていた。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、9・11テロ後のアメリカ合衆国ニューヨーク市を対象とし、テロ・犯罪対策と刑事司法の役割、都市空間の再編成 (ハーレム地区の大規模再開発とレイシャル・プロファイリングとの関連性) およびそれらが市民的自由に及ぼす影響を考察することを目的とするものであった。

(2) 当初の計画では、テロを未然に防ぐことを最優先とした秩序維持政策の展開と、それに伴うアラブ系・イスラム系市民の市民的自由侵害の実態を検討すること、および、アフリカ系文化の中心地であったハーレム地区の大規模再開発と、それに伴う旧居住者 (アフリカ系・ラテン系) の締め出し、警察による攻撃的なポリシングの展開を検討することで、アメリカにおいて市民的自由が直面する危機の様相を浮き彫りにすることを考えていた。

しかし、研究を進める過程で、テロのリスクへの対応にかかる考察に本格的に踏み込む前に、NYPD のポリシング戦術を正面から違憲と断じた Floyd 訴訟の連邦地方裁判所判決 (後述) の意義を明確化することがまず重要であると認識するに至った (その際、日本において同判決の本格的紹介がなされていないという事情も考慮した)。

そうして、広汎な検討対象を絞り込み、190頁を超える長大な Floyd 判決の分析と、NYPD のポリシングをめぐる憲法・刑事法学説の議論動向、Floyd 判決におけるニューヨーク市に対する改善命令などを背景とした制度改革とその社会的影響等に目を配りつつ、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こととした。

3. 研究の方法

本研究の目的に即し、特に9・11テロ後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。

諸般の事情により、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刊行した。

4. 研究成果

(1) 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むものである。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、既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。アメリカを対象とする本研究も、その一環であった。

(2) 本研究が特に着目した NYPD のポリシング政策は、日本の職務質問と所持品検査に近い概念である「停止・身体捜検」(stop-and-frisk)の攻撃的な使用としてよく知られている。「停止」(stop)は、不信な挙動をする者または犯罪に関わりがあると思われる者を停止させて、犯罪を犯したかどうか、また、犯罪を犯そうとしているかどうかを調査すること、「身体捜検」(frisk)は、着衣の外部に手を当てて危険物などを所持していないかどうかを確かめる行為と説明される。前述したように、かかるニューヨーク市の犯罪取締政策の有効性が世界的に喧伝され、警察実務の上でその正当性は揺るぎないように扱われてきた。

(3) 現代の警察戦術は、最近数十年間で、事後対応的アプローチ(reactive approach)から事前対応的アプローチ(proactive approach)へと展開してきたと言われる。プロアクティブな戦術と見なされる停止・身体捜検は、警察が犯罪を予防しかつ暴力を減少させるために用いられる手段の1つである。しかしながら、攻撃的なポリシング戦術の適用は高くつく。プロアクティブなポリシングは、犯罪の減少という点で短期的な利益を自らのものであると主張する。しかし、それは警察とコミュニティの緊張を高め、警察官の幻滅感を増し、そして最終的に警察の正当性を減じるという効果をもってきたことも間違いない。短期的な利益と長期的なネガティブな帰結との微妙なバランスに危険が横たわっている。

(4) ニューヨーク市の停止・身体捜検は、レイシャル・プロファイリングの嫌疑をかけられている。実際、長年にわたり、アフリカ系市民に対する極端に不釣り合いな割合で行われる取締りが問題視されてきた。人種的偏見に根ざしたポリシングからマイノリティを救うさすがに合衆国憲法はなり得るのか、また、司法は自由と平等という憲法的価値の実現への期待に応えることができるかが問われている。

これまで多くの研究が重ねられてきたが、見通しは暗いというのが実態であったろう。そこに一筋の光明を投げかけたのが、ニューヨーク市と NYPD のポリシング政策の違憲性を正面から問うた Floyd 訴訟 (Floyd v. City of New York, 959 F. Supp. 2d 540

(S.D.N.Y. 2013)) のニューヨーク南部地区 (マンハッタン) 連邦地方裁判所の判決 (2013年) であった。

(5) Floyd 訴訟は、ニューヨーク市に本拠を置く民間の人権擁護団体である憲法権利センター(Center for Constitutional Rights: CCR)が、NYPD の停止・身体捜検によるポリシングに人種差別の疑いがあるとして、David Floyd と Lalit Clarkson (いずれもアフリカ系男性) を原告とし提訴に及んだものである (その後、複数人が新たに原告として訴訟に加わる)。

Floyd 訴訟の原告ら (停止させられたアフリカ系とヒスパニック市民) は、NYPD の停止・身体捜検政策により、自分たちは法的な根拠なしに停止させられた (修正4条違反) また、自分たちは人種を理由に停止の標的とされた (修正14条違反) と主張し、2つの憲法条項を援用した。

これを受けてニューヨーク南部地区連邦地方裁判所の A. Scheindlin 裁判官は、本件では憲法上の制約として、すべての停止は合衆国最高裁判所により定義されたものとしての「合理的な嫌疑 (reasonable suspicion)」に基礎づけられることと停止は人種的に中立に行われることの2つが最も重要であるとする。

(6) Scheindlin 裁判官は、多数の証言や録音記録、調査データに基づき、NYPD の停止・身体捜検政策が合衆国憲法修正4条 (捜索および逮捕または押収に際して令状または「相当な理由」(probable cause)が必要と定める) に違反するものだったとする。

Scheindlin 裁判官は、個別化された (individualized) 合理的な嫌疑を欠く停止を実施する NYPD の実務は、「ニューヨーク市の一部の地域において日常生活の事実となるほどまでに、蔓延し、かつ持続的なものとなってきた」とし、また、身体捜検の1.5%しか武器の所持を明らかにしないというのに、停止を命じられた者の半分以上が身体捜検の対象になったという事実や、警察官の訓練が十分ではなかったこと、身体捜検を行うための憲法的基準を知らなかったという警察官の証言などから、違憲な身体捜検の蔓延が証明されるとした。

そして、NYPD の停止・身体捜検政策は修正4条に違反するものであると結論づけたのである。

(7) 他方、修正14条 (平等保護条項 (equal protection clause)) : その中心的な目的は人種に基づいて差別する政府の行為を妨げることにある) 違反の主張に関しては、NYPD が停止・身体捜検の実務においてレイシャル・プロファイリングにかかわる政策を採用していたと認定し、原告の訴えを認容した。

Scheindlin 裁判官は、NYPD が停止・身体

捜検の実務においてレイシャル・プロファイリングに関わる政策を採用していたと認定した。それは、警察官に対し、「最適な人々」(right people)を、合理的な嫌疑に基づく停止の標的とするよう奨励するものであった。警察組(uniformed member)のトップや現場警察官らの証言から、NYPDは、犯罪被疑者のデータに基づき、被疑者の人相書(description)がない場合でも特定の人々(アフリカ系とヒスパニックの若い男性)を停止の標的とするよう警察官に命じてきたことが判明した。

警察官が犯罪活動を合理的に疑い得る人的範囲のうち、地域の犯罪被疑者データの一般的な人口統計にマッチする人々が、停止を命じられるべき「最適な人々」とされるわけである。Scheidlin 裁判官は、「『最適な人々』を標的とする NYPD の政策は、NYPD の犯罪被疑者データで大量に表示される人種集団のメンバーに対して不釣り合いな停止を実行するよう奨励するものである。これはレイシャル・プロファイリングの間接的な形態である」と断じた。

こうして、Scheidlin 裁判官は、「『最適な人々』を標的にするという政策にとって、人種の使用はなくてはならないものであり、当該政策は明白な人種的区分に依存していると十分言えるほどである」と述べ、警察官が地域の犯罪被疑者データに基づいて一般的に「14~21歳の男性黒人」を停止の標的とするよう指示されるとき、「黒人」への言及は厳格審査に付される明白な人種的区分であり、「市の間接的なレイシャル・プロファイリングの政策における明白な人種的区分の使用は厳格審査に抗うことはできないから、当該政策は平等保護条項に違反するものである」と結論づけた。

(8) この Floyd 訴訟連邦地裁判決は、従来この種の事案での援用が非常に困難であった憲法条項(とりわけ修正 14 条)に基づく違憲論を正面から提示して、人種的マイノリティに司法的救済をもたらしたという点で、間違いなく画期的なものである。

レイシャル・プロファイリングは、社会公共の安全を確保しようとして、逆に社会の基盤それ自体を深く蝕む効果を有するものである。NYPD の停止・身体捜検のようなポリシング戦術は、人種的偏見・差別を容易に隠蔽し得る。これを違憲のレイシャル・プロファイリングとして断罪した Floyd 訴訟連邦地裁判決は、マイノリティ救済のための司法的役割の重要性を改めて浮き彫りにするものとして意義深いものと言えよう。

(9) 犯罪リスクの減少を目指す NYPD の攻撃的な取締り政策(特に停止・身体捜検の大規模実施)について違憲と断じた 2013 年の Floyd 訴訟判決では、ニューヨーク市に対して具体的な改善策が示され、同市も de

Blasio 新市長の下、これを受け入れた。3 年間という期限付きの監督官による改革が 2014 年から実行に移された。

連邦地裁の意見に基づく警察官のボディカメラの装着や、警察官が停止(stop)を求める際の記録文書(UF-250)の改訂の提案(「停止に至った諸条件」や「身体捜検に至った諸条件」を文章によって叙述する必要のあるフォームへの修正)など、多岐にわたる。ただし、その効果には疑問も呈されている。

(10) 最後に、残された課題について記述する。IS(イスラム国)などによるテロ事件が世界中で続発する中、ニューヨーク市を含めてアメリカでは、テロの未然予防を目的とする取締り・監視政策がアラブ系・南アジア系市民の市民的自由にダメージを与えている。監視カメラの増設による監視の強化や、捜査機関による個人情報的大量収集、マイノリティ集団に属する個人の行動監視などの諸問題が知られている。

例えば、アラブ系ムスリムに対する監視強化政策は、停止・身体捜検と同様、重大な憲法上の問題を孕むものである。ニューヨーク市を相手取った訴訟も起きており、例えば、NYPD によるムスリム市民への監視プログラムの違憲性を主張し 2012 年に提起された Hassan v. City of New York がある。2014 年 2 月にニュージャージー州連邦地裁は市側の訴訟却下申立てを認容した(Hassan v. City of New York, 12 Civ. 3401(WJM)(2014))が、原告の上訴を受けた第 3 巡回区連邦控訴裁判所が 2015 年 1 月に破棄・差戻の判断を下した(Hassan v. City of New York, 804 F.3d 277 (3rd Cir. 2015))。この Hassan 訴訟の分析を通じてその実態を明らかにするとともに、市民的自由侵害の危険性をめぐる学術的な議論を精査する必要がある。

さらに、9・11 テロ後の不法滞在外国人取締りと連邦職員による人権侵害の違憲性が問われた訴訟(Ziglar v. Abbasi)などを分析して、行政機関が講じるリスク対応策に見られる憲法的限界と、司法的救済の可能性、議会立法(民主主義)の役割を明らかにすることも求められよう。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

今野健一、高橋早苗、ニューヨーク市の停止・身体捜検政策の検討—Floyd v. City of New York(2013)を中心に—、山形大学紀要(社会科学) 査読有、第 47 巻第 1 号、2016 年、69-82

〔図書〕(計 1 件)

阪口正二郎、江島晶子、只野雅人、今野健二(編集) 信山社、憲法の思想と発展、2017

年、828 頁（論文名：レイシャル・プロファイリングと憲法、197～224）

6．研究組織

(1)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

(2)研究分担者

高橋 早苗（TAKAHASHI, Sanae）

仙台白百合女子大学・人間学部・教授

研究者番号：90285685