

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 —

今野 健一

(山形大学人文社会科学部)

高橋 早苗

(仙台白百合女子大学人間学部教授)

山形大学紀要（社会科学）第51巻第1号別刷

2020年7月

リサイクル適性 

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。

研究ノート

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 —

今野 健一

(山形大学人文社会科学部)

高橋 早苗

(仙台白百合女子大学人間学部教授)

はじめに

我々はこれまで、アメリカ合衆国ニューヨーク市を対象に、テロ・犯罪対策と刑事司法のあり方が市民的自由に及ぼす影響について考察を重ねてきた¹。ニューヨーク市のテロ・犯罪対策は、しばしば先進的・効果的事例として紹介されてきたが、そこに潜む「影」の部分がきちんと紹介・分析されることは、あまり行われていない。我々はこの点を疑問視し、1990年代以降のニューヨーク市における秩序維持政策の研究を通じて、ニューヨーク市警察本部 (New York City Police Department : NYPD) のポリシング (policing) 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論じてきた。

憲法違反の、過剰な警察取締り活動の主たる標的は、黒人やラティーノ (Latino) などの人種的・エスニック的なマイノリティである。後述するように、NYPDが採用した犯罪統制・秩序維持政策は、ストップ・アンド・フリスク (stop-and-frisk)²の極端な実行という形で展開された。街頭で頻繁に停止 (ストップ) を求められ、場合により、危険物所持の有無を確かめべく着衣を探られる (フリスク) という経験は、人種的・エスニック的なマイノリティにとって日常的なものとなっている。「アフリカ系アメリカ人およびラティーノは、日常的にNYPDからけなされるという経験をしている。……警察官はしばしば、捜索を行う際、市民に対して、頭の上に手を置くこと、車に手をつくこと、壁に向かって立つこと、または地面に伏せることを要求する。そうして、如何なる罪もないアフリカ系アメリカ人とラティーノの品位を傷つけている。警察はまた、ストップの間、普通に実力 (force) を行使する。2011年には、白人よりもはるかに多くのアフリカ系アメリカ人とラティーノが実力をふるわれている。……その被害者は、彼らがストップまたはフリスクされた理由について何の説明も与えられずに釈放される」 [Estrada 2016 : 352]。

人種の偏見に根ざしたポリシングからマイノリティを解放するため、当事者を始め、人権擁

護団体や法律家たちが、合衆国憲法を頼りに地道な運動を続けてきた。後述するように、2013年には、ニューヨーク市とNYPDの攻撃的なポリシング政策の違憲性を争ったFloyd訴訟において、連邦地方裁判所がかかる政策の違憲性を正面から認めて大きな波紋を呼んだ。言及されることは少ないが、この画期的な判決を下した裁判所は、その際、違憲の政策の抜本的な改革をも命じていた。それに基づく問題解決の取組みは、現在もなお続けられている。本稿は、この野心的な改革プランとその実行努力に着目し、そのプロセスを詳しく辿ることを目的とする。なぜなら、憲法適合的な警察実務への刷新を目指し、人種的・エスニック的マイノリティを含めたすべての人びとの人権保障を志向するものとして、かかる取り組みには重要な意義があると考えられるからである。

以下では、まず、NYPDのストップ・アンド・フリスクの概要と、その人種差別的な性格について論じる。次に、連邦地裁により命じられ、ニューヨーク市およびNYPDがこれを受け入れて目下進行中のポリシング改革のプロセスを順を追って整理し、その意義を検討する。最後に、かかる改革の重要な一環である警察官装着カメラ（BWC）について、その意義と限界を検討し、さらなる改革に向けた課題を明らかにする。

1. ニューヨーク市におけるストップ・アンド・フリスク政策

1) NYPDのストップ・アンド・フリスク

ニューヨーク市では1990年代半ば以降、市長のRudolph Giulianiと市警察本部長（Police Commissioner）のWilliam Brattonのコンビが主導して、秩序維持と犯罪捜査を目的とする攻撃的なポリシング政策が採用された。これは「秩序維持ポリシング」（Order-Maintenance Policing：OMP）と呼ばれる。OMPは、公共の場での酩酊や、うろつき（loitering）、公共の場での放尿・排便、公共物の破壊（vandalism）、落書き、物乞い、売春、その他の軽微な犯罪といった、「生活の質」（Quality of Life）に関わる犯罪や、街頭での秩序を乱す行為（disorder）に対して積極的に法律を執行することにより、公共の秩序（public order）を創出しようとするものである³。これに加えて、NYPDはCompStatと呼ばれるマネジメントモデルを導入した。コンピュータを用いた最新の犯罪情報（リアルタイムでの犯罪の地図化（mapping）など）に基づいて定例ミーティングを開催し、警察資源や戦術を効率的に管理するシステムが構築された⁴。

NYPDは、OMPを実行するにあたり、街頭からの銃器の除去を目指して、強力なストップ・アンド・フリスク政策を展開した。特に、犯罪率が高い地域（high crime area）にストップ・アンド・フリスクの実行を集中させ、その後、統計上の顕著な犯罪減少という事実⁵で大きな注目を集めた。ここでは、ストップ・アンド・フリスクのニューヨーク市における実行に不可

欠な要素であるストップ報告フォームについて説明しておく。

ニューヨーク市において、警察官はストップを行うたびに、Unified Form 250 (UF-250) としても知られる “Stop, Question, and Frisk Report Worksheet” というフォーム⁶への記入を求められる。そこでは、警察官が、被疑者が犯罪を行ったかまたは犯罪を行おうとしていると疑うに足る合理的理由がある状況、および、警察官が、被疑者が武装しているかまたは現に危険であると疑うに足る合理的理由がある状況がリスト化されている。この書式によれば、警察官がストップを行うに足る合理的な嫌疑 (reasonable suspicion)⁷を有するのは、被疑者の次のような状況である (ここでの紹介はFloyd訴訟で問題とされた当時のフォームに基づく。フリスクについても同様)。すなわち、[a]犯行に使用される明視できる状態の (in plain view) 物の所持、[b]警察が指名手配した被疑者の人相書きとの一致、[c]被害者または場所の下見を窺わせる行動、[d]見張りとしての振る舞いを窺わせる行動、[e]疑わしいふくらみ (Bulge) または物、[f]ドラッグ売買への関与を窺わせる行動、[g]こそこそした動き (Furtive Movements)、[h]暴力犯罪への関与を窺わせる行動、[i]犯行に通常用いられる衣服の着用または変装、あるいは、[j]犯罪活動に関する他の合理的な嫌疑である。警察官は、ストップさせるべき個人を決めるために、この状況リストを用いる。

加えて、UF-250は、警察官がフリスクを行う合理的な嫌疑を有する多様な状況をリスト化している。そこでは、[a]武器を隠匿可能な、不適切な衣装の着用、[b]言葉での暴力の脅し、[c]犯罪的な暴力行為の前科、[d]こそこそした動き、[e]暴力犯罪への関与を窺わせる行動、[f]安全への合理的な懸念を生じさせる、警察官の指示に従うことへの拒否、[g]暴力犯罪の疑い、[h]疑わしいふくらみまたは物、あるいは、[i]武器の所持に関する他の合理的な嫌疑が挙げられている。これらの状況のどれかが起こっているという警察官の合理的な嫌疑は、彼らに、自身の安全を確保するため被疑者をフリスクする権限を与える。また、警察官は最終的に、犯罪が行われたと決定するなら、令状なしに逮捕を行う権限を有する。

2) NYPDのストップ・アンド・フリスクの問題性

NYPDの攻撃的なストップ・アンド・フリスクの実施は、Giulianiの後任市長Michael Bloomberg (任期2002年～2013年)と、その任命による市警察本部長Raymond Kellyの下でも継承された。警察のリーダーたちは、一貫して、ストップ・アンド・フリスクは警察が効果的に犯罪と戦うための決定的に重要なツールだと主張してきている [White & Fradella 2016 : 6]。ニューヨーク市におけるストップの件数は、2003年に160,851件だったものが、ピーク時の2011年には685,724件を記録した (後出の【図表1】参照)。その一方で、ストップ・アンド・フリスクの大規模な実行は、人種やエスニシティに基づく差別的な取締り活動であるとの厳しい批判を招くこととなった。ストップの標的とされたマイノリティ市民 (主に黒人、ラ

ティーン）や、市民的自由の擁護を目的とする人権団体が、かかる政策の違憲性を問う訴訟を相次いで提起し、また、法律学者からは数多くの批判的な精査に服せしめられた。

多くの研究者が、NYPDのストップ・アンド・フリスクは人種中立的ではないやり方で行われたと指摘している。ストップ・アンド・フリスクが集中的に実行された犯罪多発地域は、貧困層の多いマイノリティ集住地域でもある。OMPが標的とする物理的・社会的な無秩序状態のサインは、しばしば、高い貧困率など社会経済的に不利な状態を呈する都市近隣地域で顕著に表出する。それゆえ、NYPDによるOMPの実行はマイノリティの多く住む地域に偏倚し、標的とされたマイノリティコミュニティは、それをレイシャル・プロファイリング（Racial Profiling、専ら人種やエスニシティを理由に行われる差別的な警察活動）として受け止めることとなった [Fagan & Davies 2000 : 462]。いまや多くの場所で、「ストップ・アンド・フリスク」はレイシャル・プロファイリングの同義語となっている、とさえ指摘されている [White & Fradella 2016 : 7]。実際、2011年にNYPDにストップを求められた者のほぼすべてがマイノリティの男性であった（黒人53.1%、ラティーン33.7%に対して白人は9.2%）。しかも、ストップの総数685,724件の88%（605,328件）は、呼出状（summons）の交付や逮捕に至らなかったことから、ストップさせられた人々の9割近くは何ら犯罪に関与していなかったことになる [NYCLU 2012 : 15]。

このようなNYPDのストップ・アンド・フリスクは合衆国憲法に違反する許されない取締り活動だというのが、多くの研究者の見解であろう。そのような見解として、ここではJeffrey Bellinの指摘を紹介しておく。——NYPDによるストップ・アンド・フリスクの広汎な実行は、「憲法違反の方法で実行された効果的なプログラム」なのではなく、むしろ、「それを違憲なものとするまさにその観点ゆえに『機能した』、犯罪との戦いへの本来的に違憲なアプローチであった。NYPDは、監禁状態にあると思われるほどの〔権利〕侵害的な調査を何千もの無実のニューヨーカーに味わわせることで、街頭に監獄のかけをもたらしした。この実行が犯罪と刑務所収容の両方を減少させたとしても、驚くには値しない。しかし、憲法がもし何かを禁じているとしたら、ニューヨーク市のストップ・アンド・フリスクのようなポリシング戦略を禁止しているということもまた、驚くべきことではあり得ない」 [Bellin 2014 : 1549-1550]。

2. Floyd訴訟連邦地裁判決とポリシング改善のための諸措置

1) NYPDの政策に対する連邦訴訟

Floyd訴訟は、ニューヨーク市を本拠地とする憲法権利センター（Center for Constitutional Rights : CCR）が、2008年1月、黒人男性市民2人を原告とし、NYPDのストップ・アンド・フリスクに人種差別の疑いがあるとして、ニューヨーク南部地区連邦地方裁判所に提訴したものである。連邦地裁のShira A. Scheindlin裁判官は2013年8月12日、NYPDは主として黒人と

ラティーン系のニューヨーク市民を標的とする違憲のストップ・アンド・フリスクの実行に携わったと判示し、各方面から大きな注目を集めた⁸。Scheidlin裁判官は、憲法違反のストップが人々に与える損失を重視すべきだとし、次のような見解を示している。

「どんなものでもストップは自由の持続と剝奪のなかの限定的な侵入であると言えるが、それでいて各々のストップは人の品位を傷つけかつ屈辱を与える経験である。誰も、日常生活上の活動を行うべく外出するたびにストップさせられるという恐怖に怯えて生きるべきではない。決まってストップさせられる人々は圧倒的に有色人種であり、彼らは、その多くが無用の注意を惹くようなことを何もしなかった場合でも、選び出されて悩ませられるのが当然のようにになっている。原告のなかには、ストップは、市の一部地域では歓迎されないのだと彼らに感じさせ、かつ警察への不信の念を抱かせるものだ、と証言する者もいた。この疎外は、警察、コミュニティ、またはそのリーダーたちにとって、良いものではあり得ない。警察とコミュニティの間の信頼の醸成は、誰にとっても改良となるものであろう。」⁹

また、Scheidlin裁判官は、別な判決¹⁰で、NYPDの人種差別的なストップ・アンド・フリスクプログラムを始めとする実務と政策の広汎な改革を命じた（その内容と進捗状況については次節で取り扱う）。これらの判決に対して、Bloomberg市長はニューヨークの公的安全（public safety）を弱め、危険にさらすものとして強く反発し直ちに上訴する意向を表明し¹¹、裁判は第2巡回区連邦控訴裁判所に舞台を移した。第2巡回区は2013年10月、Scheidlin裁判官が命じた改善策の執行停止を求める市の申立てを認容するとともに、合衆国裁判官行動規範の違反を理由にScheidlin裁判官に代わる新たな裁判官を選任するという目的で、本件を連邦地裁に差し戻すことを決定した¹²。

Floyd訴訟の余波は、2013年秋のニューヨーク市長選挙にも及んだ。NYPDのストップ・アンド・フリスク政策への評価が市長選の争点の1つとなり、ストップ・アンド・フリスクを問題視する民主党のBill de Blasioが、Bloomberg市政の継承を訴える共和党の候補者を破って当選を果たした。2014年1月に新市長に就任したde Blasioは、市警察本部長にストップ・アンド・フリスクプログラムの創案者であるBrattonを据えたが、Brattonの任務は、ストップ・アンド・フリスク頼みのポリシングからの脱却と、警察とマイノリティコミュニティの関係改善として明確化された [White & Fradella 2016 : 112]。NYPDとニューヨーク市民との融和を助長しようと努めるde Blasio市長は、Floyd訴訟での市の上訴を取り下げる手続をとり、Bratton市警本部長とともに、Scheidlin裁判官の当初の判決で命じられた改革プランを実行するために活動を始めた。

2) 連邦地裁が命じたポリシング改革とその進捗状況

①改革の方向性

Scheidlin裁判官は、NYPDのストップ・アンド・フリスクの違憲性を解消するために、NYPDの多くの政策と実行に対する改善の必要性を指摘し、その改善を進める上で監視を行うモニター（Monitor）を任命した。任命されたのは、弁護士のPeter Zimrothである。

Scheidlin裁判官は、NYPDに求められる改善を2つの方向で進めていくことを提案した。第1の方向は、彼女が「直接的改革」（Immediate Reforms）と呼ぶもので、NYPDの政策、訓練、監督（supervision）、モニタリング、懲戒についての改善である。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を意図する「共同修復プロセス」（Joint Remedial Process）¹³を命じた。さらに、警察官への身体装着カメラ（Body-Worn Cameras：BWC）の試験的な導入も命じた（BWCについて詳しくは次の「3」で取り扱う）。

Scheidlin裁判官は、改革モニターの任期については触れなかったが、de Blasio新市長は当初、命じられた警察改革を3年以内に完了すること、すなわち、自らが任命したモニターの役割が3年で終了できるという見通しを持っていた [New York Times 2014/1/30]。しかし、モニターとしての仕事は現在も継続されており、一連の改革が容易なものではなかったことを示している。

②パトロール・ガイドの変更

2015年2月20日にZimrothが、Scheidlin裁判官に代わり担当となったAnalisa Torres裁判官に宛てた文書によれば、「直接的改革」として、次の事柄に着手することが述べられている。すなわち、[a]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関する政策と警察官の訓練を、合衆国憲法とニューヨーク州法を遵守するべく改定する、[b]“Stop, Question and Frisk Report Worksheet”（UF-250）を改定する、[c]警察組織内の監督（supervisory）、モニタリング、懲戒の方針と実行を改革する、[d]1年間、行政区（borough）あたり1警察分署（precinct）のパトロールでBWCを装着するパイロット・プロジェクトを実施する、ということである [Zimroth 2015]。

ここでは、警察官の行為の準拠基準となり、行動の定義、手順と義務を詳細に定める規定としての「パトロール・ガイド」（Patrol Guide）の変更内容を取り上げていく。

パトロール・ガイドのストップ・アンド・フリスクについて定めた部分である“Investigative Encounters: Requests for Information, Common Law Right of Inquiry and Level 3 Stops”（Patrol Guide, 212-11）の改定は、2015年から行われた。モニターが提出した最新の報告書（2019年）によれば、パトロール・ガイドについて裁判所から求められた変更点は次のような

ものであった。すなわち、ストップは何をもって構成され、いつ行われるべきか、フリスクと捜索はいつ行われるかが明示されること、ストップに必要とされる基準として「合理的な嫌疑」の定義が含まれること、警察官がフリスクを実行するためには対象となる人物が武装していて危険であることの根拠となる別個の合理的な嫌疑が必要となること、警察官はストップの状況を文書化し、ストップのための合理的な嫌疑（フリスクを実施した場合には、その合理的な嫌疑）が明確に示されること、監督者は警察官によるストップ報告が正式に提出されたかのみだけでなく、個々のストップの合憲性を振り返ることも含めた検討を行うことであった。

2016年には、これらの変更に適する形でストップ報告フォーム（UF-250）も改定された。主な変更点の1つは、機械的な項目チェックでその大半が構成されていた従来のフォームから、警察官自身がストップに至る理由を自分の言葉で記述することが求められ、ストップからフリスク等に進む場合には、それに至る理由を別個に記述する形式になった。それに伴い、古い書式に見られた、「こそこそした動き」（Furtive Movement）のような選択肢は削除されている。さらに、改定されたパトロール・ガイドに従って、個々のストップ報告について、監督者が審査を行う欄が追加された [Zimroth 2016]。

③ “Right to Know Act” の影響と改革の困難さ

パトロール・ガイドの変更は、その後もストップ報告フォームの電子化や、ニューヨーク市の条例（local law）の成立等に合わせて行われている。後者の立法は、NYPDがニューヨーク市民に対してストップを行う際に、市民が情報の開示を求めることができる内容と、警察官が捜索を行う際には対象者の同意（consent）を要する内容をもつもので、警察に対する“Right to Know Act”として位置づけられている。“Right to Know Act”の2018年10月19日の施行から、緊急時を除き、警察はストップ等で接触する市民に対して、警察官自身の名前や階級、部局（command）のような情報を伝えること、ストップの理由を説明すること、捜索のために市民の同意を求める際には、個人には拒否する権利がある旨を伝える必要があること、市民は警察官に対してビジネス・カード（Business Card）を求めることができるなどの新たな変更が追加された。このビジネス・カードには、警察官の氏名、バッジ番号等の個人を特定できる情報が表面に記され、裏面には、BWC映像やストップに関する情報の請求や苦情の提出先などの情報が簡潔に記載されている。

このような新たな試みは、NPOや市民団体の働きかけを通じて制度化に至ったものである。それは裏を返せば、NYPDに対する懸念の強さのあらわれともいえる。裁判所から任命されたモニターもまた、半年ごとに提出・公開されている報告書において、制度改正を実施してもクリアされない問題群が根強く残っていることを指摘している。

2019年12月に提出された最新の報告書で、モニターは裁判所が「直接的改革」とみなした多

面的な改革の進捗状況について、ポジティブな部分に言及しながらも、重大な2つの懸念を表明している点が注目される。その1つは、NYPDが発表する統計の上では、実施したストップの数は顕著に減少しているが、実際にはストップの報告が過少であり、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。

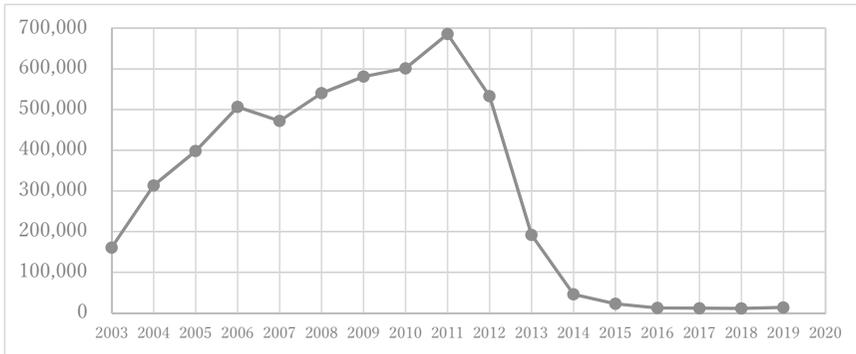
さらに、NYPD内での監督機能が十分でないことも問題視されている。すでに改良を加えたNYPDのポリシーに沿って、ストップ報告フォームの審査を行っている監督者は少なく、それぞれのストップが合憲であったか否かを判断し損なっているというものである。憲法に適合しない、問題のあるストップが行われても、それがNYPDのなかで適切に処理されず、放置される傾向にあることが指摘されている。

④データと分析

この節の最後に、近年のストップ数の推移についてのデータを紹介する。【図表1】は、2003年から2019年まで、NYPDが公表したストップ数をグラフ化したものである。ピークとなった2011年の685,724件から急激に減少し、特に最近では15,000件を下回る年が数年間続いている。【図表2】は、2011年から2019年まで、NYPDが公表した重大犯罪数の推移である。特に大きな変動はなく、全体としては減少傾向で安定している¹⁴。このことは、元市長のGiulianiが強調した、攻撃的ポリシングをやめれば高犯罪率の暴力的な時代に逆戻りするという予測が、現時点では的外れであることを示している。

しかし、Floyd訴訟で問われたのは、量的な側面よりもむしろ、ポリシングの質と人権の問題であり、ポリシングにあらわれたNYPDの人種差別であった。したがって、改革の重要な柱として警察官の訓練プログラムの刷新が位置づけられ、コミュニティとの協働による修復が重視されたのである。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ている。

【図表1】 NYPDが公表したストップの数



出所) New York Police Department, “Stop, Question and Frisk Data” をもとに作成。

【図表2】 ニューヨーク市の重大犯罪数の変化 (2011年~2019年)

違反	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
殺人	515	419	335	333	352	335	292	295	319
強姦	1,420	1,445	1,378	1,352	1,438	1,438	1,449	1,794	1,755
強盗	19,717	20,144	19,128	16,539	16,931	15,500	13,956	12,913	13,371
加重暴行	18,482	19,381	20,297	20,207	20,270	20,847	20,052	20,208	20,698
住居侵入窃盗	18,720	19,168	17,429	16,765	15,125	12,990	12,083	11,687	10,783
窃盗	38,501	42,497	45,368	43,862	44,005	44,279	43,150	43,558	43,250
自動車盗	9,314	8,093	7,400	7,664	7,332	6,327	5,676	5,428	5,430
総計	106,669	111,147	111,335	106,722	105,453	101,716	96,658	95,883	95,606

出所) New York Police Department, “Seven Major Felony Offenses” をもとに作成。

3. 警察官装着カメラの法的問題

1) 警察官装着カメラへの注目とその背景

Floyd訴訟でScheidlin裁判官は、警察官が装着するカメラ (BWC) の導入を改善策の1つとして命じた。同裁判官は次のように述べている。

「〔ビデオ〕記録はまた、警察と、黒人・ヒスパニックコミュニティとの間で高じてきた不信の一部を緩和するはずである。かかる不信は、ストップ・アンド・フリスクが圧倒的かつ不当に、これらのコミュニティのメンバーに向けられているという確信に基づくものである。ビデオ記録は、不適切な行動の咎で誤って非難されるNYPDのメンバーの助けともなるだろう。身体装着カメラ (body-worn cameras) は、本件で問題となった憲法への侵害〔の問題〕に取り組むのに特に相応しいものであるから、私はNYPDに対して、行政区あたり1警察分署——

特に2012年に最多のストップ数を記録した分署——の警邏職員によって身体装着カメラが装着されるというパイロット・プログラムを設けるよう命じる。』¹⁵

BWCは小さなポケベルサイズのカメラで、警察官の制服にクリップで留めるなどして装着し、市民と警察官の相互の行動を音声と映像で記録するものである [Stanley 2015 : 1]。このような、警察官が装着するビデオ記録装置への関心の高まりと実験的な導入は2005年に遡る¹⁶が、BWCへの米国民の注目が急上昇するきっかけとなったのは、2014年に起こった2つの事件であった。

1つは、2014年8月にミズーリ州ファーガソンで、丸腰の黒人少年Michael Brown（当時18歳）が白人警察官による銃撃で死亡した事件、もう1つは、同年7月にニューヨーク市で、警察官に背後から羽交い絞めにされた黒人男性Eric Garner（当時43歳）が死亡した事件である。前者では、銃撃の正当性をめぐる見解の対立が生じたし、また、別な市民により録画された後者の事件でも、警察官が逮捕に用いた、人の首を後ろから腕できつく絞めつけるchokeholdという方法の必要性・正当性をめぐり議論が生じた。いずれの事件でも、警察官の実力行使が正当化されるか否かが問題となったが、もし警察官がビデオ録画装置を身につけていれば、撮影された場面は事件の客観的な証拠を提供するものとなり、警察官の実力行使の合理性・正当性の検証が可能になるであろう、と論じられた [Nielsen 2016 : 116-118]。そうして、急速に、BWCの導入と使用の拡大が重要な政策課題と意識されるようになっていく。

2014年12月には当時のObama大統領が、コミュニティ・ポリシングを強化するためのプラン（3年間で2億6,300万ドルを投入）を公表した。当該プランには、5万台のBWCとビデオ記録装置の購入を目的とする7,500万ドルの投資計画が含まれていた [White & Fradella 2016 : 177]。BWC導入を後押しする動きは、「革命」と記述されるほどのモメンタム（勢い）を示している [Murphy 2018 : 144]。全米の17,000の警察機関の約25%がこのシステムを用いているとのデータがある [Stanley 2015 : 1]。また、2016年の半ばまでに、全米の70の大都市がBWCの使用を開始したか、または使用を約束した [Stoughton 2018 : 1366]。

2) BWCは万能薬 (panacea) か？

BWCをめぐる議論ではその積極的な活用を主張する見解が優勢であり¹⁷、BWCの使用は、あらゆるステークホルダー（一般国民、ホワイトハウス、連邦議会、警察官、警察官組合、アメリカ自由人権協会 (American Civil Liberties Union: ACLU)）から圧倒的に支持されている [Wasserman 2015 : 832]。警察の幹部にとっても、ストップ・アンド・フリスクの誤用や濫用の問題に鑑みて、BWCはストップ・アンド・フリスクに従事する警察官を日常的にモニターする唯一の機会を提供するものとして重要である。警察幹部にとって、警察官のカメラ映像は、

何より、警察官がストップ・アンド・フリスクを適切かつ公正に実行することの保証となる。BWCを装着した警察官は、ストップ・アンド・フリスクまたは逮捕を行う前に、その十分な理由があるかをより慎重に考慮するようになるだろう、というわけである¹⁸。また、監督者 (supervisor) によるカメラ映像の審査からの情報を開示して、これを市民と共有する可能性ももたらされる。こうして、警察活動のアカウンタビリティを確保し、透明性 (transparency) を示すためのメカニズムを、BWCは提供するものとなる [White & Fradella 2016 : 177]。

要するに、「もう1つのファーガソン」を阻止することのできる問題解決策が求められ、BWCが万能薬 (panacea) として奨励されているのであるが、現実にはさほど確かなものではないと指摘される [Wasserman 2015 : 833]。BWCの一定の有用性を認めつつも、その限界を踏まえた議論が展開されるべきだということである。

第1に、BWCの抑止効果の限界である。BWCの映像および市民が撮影した映像のいずれがあるとしても、現実には警察官の違法行為を抑止することはできていないことから、カメラの抑止効果は期待されるほどのものではない [Wasserman 2015 : 838]。第2に、BWCに期待される透明性の確保から生じ得る過剰抑止 (overdeterrence) というネガティブな効果である。警察官は、憲法違反ではないとしても、録画映像に基づき疑問視されるかもしれない行動について、説明または正当化しなければならなくなることを恐れて、憲法上の限界ラインの行動を回避しがちになる。そうして、しばしば生命を救うのに必要となるような、経験に基づいて危険を冒す行為や問題解決の行動が犠牲にされてしまう [Wasserman 2015 : 839]。第3に、ビデオ証拠の限界である。BWCは、警察官と市民とのエンカウンターで生じたことについて、客観的、中立的で、確実かつ明確な表象であるビデオ証拠を提供するものだと、しばしば主張される。しかし、ビデオは「それ自体が証 (あかし) となる」というものではない。被写体 (人・物)、映像の作り手・作り方、映像自体の詳細如何といった諸要素は、ビデオ視聴者がビデオから引き出す推論に影響を及ぼす。また、ビデオ視聴者が「見る」ものは、視聴者の文化的・人口統計的・社会的・政治的・イデオロギー的な特性による影響を受けるものである [Wasserman 2015 : 840]、[Stoughton 2018 : 1405 et s.]。第4に、警察の正統性 (legitimacy) に由来する問題がある。「警察の正統性の準備金 (reserves) が低額で、また人種の不公平の底流 (undercurrent) が強いコミュニティでは、住民たちは身体装着カメラ (BWCs) を彼らの日常生活への不当な侵入と見なすかもしれない。かかる状況下では、身体装着カメラは、現実には警察とマイノリティコミュニティとの関係にさらなるダメージを与えることがあり得よう」 [White & Fradella 2016 : 180]。

3) BWCとプライバシー

BWCには、上記のほかにも考えるべき課題がある。ACLUは、「アカウントビリティの観点から、身体装着カメラのための理想的なポリシーは、警察官のシフト全体の連続的な記録（continuous recording）を支持する」とする [Stanley 2015 : 3]。連続的記録以外の方法では、つまり警察官の側にカメラスイッチのオン／オフを切り替える裁量権を認めれば、警察官が違法な捜査の記録を回避し得る可能性が生じてしまうからである。問題は、こうした連続的な記録が多くて厄介なプライバシーの問題を引き起こすということである。

例えば、ACLUは、連続的記録は市民と警察官のプライバシーを不当に侵害するおそれがあるとして、次のように指摘する [Stanley 2015 : 3]。第1に、連続的記録は、通常の市民生活に対する警察による大規模な監視を意味する。夥しい人が行き交う大都市の街頭に配置された、カメラを装着した警察官は、市民の行動を大量に記録する存在となる。特に、集中的なポリシングの対象となる大都市近隣、つまり貧困でかつマイノリティが集住する地区は、この方法で最も濃密に監視されることになる。第2に、犯罪被害者、特にレイプ・虐待などのセンシティブな犯罪の被害者や、犯罪の目撃者（警察への捜査協力が知られた場合の報復を懸念する）などは、カメラの記録を忌避するもっともな理由がある。そのような人々には特別なプライバシー保護が必要となる。第3に、連続的記録は警察官自身のプライバシーを制約することがあり得る。上司による職務の常時監視がもたらす精神的負担は無視し得ないものである。

そこで、BWCの記録の仕方について、連続的記録の手法に代わり、警察と市民とのやり取り（interaction）すべてを記録するという選択肢が提案されることになる。ACLUは、警察官は、サービスへの要求に応じるとき、または、警察官と公衆のメンバーとの間の、他の如何なる法執行もしくは捜査上のエンカウンターであってもその始まりのときに、カメラを起動するよう求められるべきだと主張する。そこには、ストップ、フリスク、捜索、逮捕、同意のある尋問・捜索、あらゆる種類の執行活動が含まれる [Stanley 2015 : 4]。また、市民や人権団体だけでなく、法執行機関の側としても、アカウントビリティと透明性を確保するためには、できる限り多くの記録をとることが重要となる。予期しないときに起こる事件が記録されていないという事態（それは警察官が違法行為を働いたという推定を強める作用を営み得る）を避けるため、警察官と市民とのやり取りをすべて記録するというインセンティブがある [Nielsen 2016 : 139]。

警察と市民とのやり取りすべての記録というポリシーの採用を主張する意見は有力である¹⁹が、かかるポリシーを採用するとしても、自動的に個人のプライバシーの利益が守られるというわけではない。BWCの効用と限界を認めつつ、テクノロジーの進歩も視野に入れながら、その運用のあり方を慎重に考察しなければならないだろう。

4) NYPDによるBWCの使用

すでに述べたように、2013年8月の連邦地裁の命令を受け入れたNYPDは、2017年4月から20の試験地域でBWCのパイロット・プログラムを開始した²⁰。Scheidlin裁判官が求めたのは、BWCの導入が、違憲状態にあったストップ・アンド・フリスクを減らすことに如何に寄与するか、その功罪は何かということを見極めることであった。その後、BWCの使用は、適用する人数や部門の拡大を果たし、2019年には20,000人以上の警官がBWCを装着している。

NYPDのポリシングの監視と市民の苦情の処理・解決を担ってきた市民苦情審査委員会 (Civilian Complaint Review Board : CCRB) によれば、導入されたBWC映像を介して、警察官と市民の間で実際に何が起こったのかを見極めやすくなることで、解決に至る数が大幅に増大したという。2017年5月から2019年6月の間で、BWCの証拠があったケースでは76%が解決に至った一方で、ビデオ映像が利用できないケースでは39%だった [CCRB 2020 : 6]。また、メリットとともに課題も多く、BWCの普及によって録画機会が増えるほど、録画映像は膨大となり、CCRBによる映像のリクエストに対して、当局が開示に応える時間は伸びる傾向にあった。

BWCに関する社会の関心が高まりを見せるなか、2019年11月にはCCRBとNYPDの間で、「BWCへのアクセスに関する協定の覚書」が発表され、CCRBの調査官がBWC映像にアクセスできる場所の設置や、リクエストした映像が従来よりも迅速に入手可能となることなどが定められているが、映像の一般への公開については認められていない [CCRB 2020]。

BWC映像の公開は、簡単な問題ではない。現在、NYPDは情報自由法 (Freedom of Information Act : FOIA) に基づく開示を行っているが、ビデオに映った人々のプライバシーの保護に鑑みて、リクエストどおりに公開が認められているわけではない。公開の可否や映像の編集・修正の問題性などをめぐって、NYPDと市民の間だけでなく、録音・録画の対象ともなり得る現場の警察官 (およびその組合) と警察幹部の間にも隔たりがある。ニューヨーク市では、警察幹部は透明性の確保の観点からBWC映像の公開を支持する一方で、最大の労働組合 (Police Benevolent Association) は、警察官のプライバシーと安全の観点に加え、人事評価への転用可能性から、公開の方向に反発している [NBC 2019/2/19]。

BWC映像の公開をめぐって、2019年に注目されたのは、ブロンクスで同年9月29年に起こった警察官1名と被疑者1名の死亡事件である。33歳の警察官Brian Mulkeenと27歳の被疑者Antonio Williamsは、当事者に加え複数の警察官がからむ銃撃のなかで死亡したが、誰の銃弾によるものかは公表されなかった。Williamsの家族は、警察署前の広場に結集し、BWC映像の一部始終を編集なしでリリースしないことに対して、NYPDと市長を批判した。映像が公表されたのは2019年12月13日であり、それによって、警察官と被疑者は他の警察官の発砲により死亡したことが判明した。被疑者の家族は「NYPDと超攻撃的なポリシングの無謀さが、15発

の銃弾で警察官1人と兄弟を殺したのだ」と述べている [Daily News 2019/12/13]。

おわりに

Floyd訴訟連邦地裁の違憲判決は画期的なものであるが、同時に出された、NYPDの違憲の政策を是正するよう命ずる判決も、その野心的な内容と相俟って積極的に評価されるべきものである。今回の検討では、裁判所、ニューヨーク市、NYPD、地域コミュニティという多くの当事者・関係者が、連携・協力を図りつつ進めているポリシング改革の流れを把握することができた。ただし、決して順風満帆の航海ではないようである。是正に向けた努力が少なからず難題に直面している様子も見て取ることができた。それは、警察サイドの問題であったり、改革努力のいっそうの徹底を求める市民の圧力だったりする。そもそも、この問題は、裁判所の違憲判決を受けて、単純に違憲立法なり違憲の国家行為を除去すれば済むという話ではない²¹以上、困難がつかまとうことはやむを得ない。曲折を経ながらも粘り強い改革努力を続けることが求められているであろう。

とまれ、本稿は、進捗中の壮大なポリシング改革の一端を紹介したに過ぎない。個々の改革努力に関する、踏み込んだ具体的な分析・検討は、今後の課題である。特に、ストップ・アンド・フリスクの実行にあたり、地域的偏り（マイノリティ集住地区への集中）といったレイシャル・プロファイリングの実態が果たして改善されてきているのかは、検討を要する重要問題である。また、ストップ・アンド・フリスクを含めたNYPDの攻撃的なポリシングが、ニューヨーク市のアラブ系およびムスリムのコミュニティとの軋轢を高めてきていること²²にも注意を払うべきである。今後も引き続き、これらの問題に取り組んでいきたい。

*本研究ノートの役割分担については、「1」を今野、「2」を主に高橋、「3」を主に今野が執筆し、残りの部分は共同で執筆し、今野が全体の調整を担当した。

**本研究ノートは、令和元年度～令和3年度日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（C）（一般））の交付を受けた共同研究「トランプ政権下のアメリカの対テロ・犯罪政策とマイノリティ市民の自由にはばす影響」（研究代表者：今野健一、研究分担者：高橋早苗／課題番号19K01275）の研究成果の一部である。

注

¹ [今野・高橋 2008]、[高橋 2015]、[今野・高橋 2016]、[今野 2017] を参照。

² ストップ・アンド・フリスクは、日本の職務質問と所持品検査に近い概念であり、ストップ（stop）は、「不審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」、フリスク（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」[鈴木 2001 : 1] を意味する。なお、ストップ・アンド・フリスクについて、我々はこれまで「停止・身体捜検」という訳語を当ててきたが、日本の論者の中で必ずしも統一が見られないことなどを勘案して、本稿ではカタカナ表記とした。

- ³ NYPDがOMPの着想を得たとされる「割れ窓」理論 (Broken Windows Theory) も含めて、OMPについて詳しくは [今野・高橋 2008] を参照。
- ⁴ CompStatも攻撃的なポリシングのツールとして理解される。「CompStatの実施は、犯罪報告統計 [の数値] の減少を徹底させようとする熱狂的な努力へと、警察本部を駆り立てた。これは、ストップ・アンド・フリスクのような、記録される警察接触を増やす運動を含むものであった」[Sullivan & Ulmer 2015 : 25]。
- ⁵ ニューヨーク市の犯罪傾向に対する、NYPDの攻撃的な政策 (その一環としての大量のストップ・アンド・フリスクの実行) の影響について、研究者の間では依然として如何なるコンセンサスも存在しない [White & Fradella 2016 : 93]。
- ⁶ Floyd訴訟連邦地裁判決のAppendix Aを参照。Floyd v. City of New York, 959 F. Supp. 2d 540, 668 (S.D.N.Y. 2013).
- ⁷ アメリカにおける議論で、“Stop-and-Frisk” や “Stop, Question, and Frisk (SQF)” と互換的に用いられる言葉として、“Terry Stop” がある。Terry Stopとは、合衆国最高裁判所のTerry事件判決 (Terry v. Ohio, 392 U.S. 1 (1968)) で明らかにされた基準による身柄拘束を意味する。最高裁は、合衆国憲法修正4条が「搜索および逮捕または押収」(searches and seizures) にあたっては令状または「相当な理由」(probable cause) が必要であると定めるところ、ストップ・アンド・フリスクは「相当な理由」によらず「合理的な嫌疑」(reasonable suspicion) に基づき実行可能であるとする。そして、警察官は合理的の嫌疑に基づき、職務質問のため短時間のストップを強制できるし、相手が武器を所持している可能性があつて危険があると信ずべき理由がある場合には、フリスクを行うことができるとした (Terry基準)。
- ⁸ Floyd v. City of New York, 959 F. Supp. 2d 540. 判決では、NYPDのストップ・アンド・フリスクの実行は、個別的な合理的の嫌疑を欠くものとして合衆国憲法修正4条に違反し、かつ、レイシャル・プロファイリングの間接的な形態であるとして平等保護条項 (同修正14条) に違反する、との判断が示された。本判決の憲法上の争点に関する詳しい検討については、[今野 2017] を参照。
- ⁹ Floyd, 959 F. Supp. 2d 540, 557.
- ¹⁰ Floyd v. City of New York, 959 F. Supp. 2d 668 (S.D.N.Y. 2013).
- ¹¹ Bloombergは、市長在任中の攻撃的ポリシング政策について、ニューヨークの安全を守る上で必要であったと正当化していたが、2019年11月に民主党大統領候補指名のための予備選挙への出馬を前に、過ちを認め謝罪した。選挙戦では、他の候補者からポリシング政策について質問が集中した。2020年3月4日、選挙戦からの撤退を表明した。
- ¹² Ligon v. City of New York, 538 Fed. Appx. 101 (2d Cir. 2013).
- ¹³ 共同修復プロセスのまとめとして、提言書が2017年に発行されている。
- ¹⁴ ニューヨーク市の犯罪率は、1990年代初頭に上昇したものの、その後急激に低下し、2000年代以降は80年代、90年代初頭に比べ、低いままである。詳細は、[高橋 2015] を参照。
- ¹⁵ Floyd, 959 F. Supp. 2d 668, 685.
- ¹⁶ BWCを最初に導入したのはイギリスの警察である (2005年から現場でのテストを開始)。この辺の経緯については、[Harris 2010] を参照。
- ¹⁷ なお、BWCに疑念をもつ論者からは、警察官の活動の視点からの批判が出されている。[Nielsen 2016 : 119] の紹介によれば、BWCの反対者は、BWCのネガティブな潜在的効果として、カメラが警察官の手を縛ることになると主張する。つまり、危険な状況において警察官の裁量判断を制約し、最終的には一般市民を効果のないポリシングというリスクに曝すことになるというのである。
- ¹⁸ [Harris 2010 : 369-370] は、「自分が監視されていることを知っている警察官は、より適切に振る舞うであろうし、また、適用可能な憲法規範に従って搜索および押収を行うであろう」とし、BWCの使用は、警察官に

よる違憲の捜索・押収を抑止するという意味で、合衆国憲法修正4条の遵守を促進するという利益を有すると主張する。

- ¹⁹ David Harrisは、捜索および押収のエンカウンター映像記録が、警察のアカウンタビリティと警察官の違法行為の確保という効果を発揮するためには、法律、警察本部の規則、またはその両方が、市民とのすべてのやり取りを記録するよう警察官に要求しなければならないとする [Harris 2010 : 364]。Julian Murphyは、意図的なレイシャル・プロファイリングを減らすという観点から、次の3つの主張を通じて、警察と市民とのやり取りすべての記録というポリシーを支持する [Murphy 2018 : 169-170]。すなわち、①かかるポリシーに忠実で、市民とのやり取りをすべて記録するが、それにもかかわらず、意図的なレイシャル・プロファイリングに携わる警察官は、発見されかつ懲戒処分を課されがちである。②警察と市民とのやり取りすべての記録を要求するポリシーは、警察官が、意図的なレイシャル・プロファイリングに従事すべく彼らのカメラをオフに保つとき、捜査を受けないままにされることを、より難しくする。かような行動は、警察官の行動を審査または監視する監督者にとって、疑わしいものと判断されるはずだからである。③意図的なレイシャル・プロファイリングのためにカメラをオフにしようとする警察官は、同僚がカメラ記録を行うだろうという見込みによって、その行動を抑止され得る。
- ²⁰ およそ1,000台のカメラで始まり、同年末までには1,300台が運用されるに至った。
- ²¹ ストップ・アンド・フリスクそれ自体が違憲と断じられたわけではないし、(憲法適合的な) ストップ・アンド・フリスクの警察実務上の有用性は否定されないであろう。
- ²² 2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、アラブ系とムスリムの住民に対するNYPDの監視が増大した。「9・11以前は、議論は、黒人に対する警察による体系的なレイシャル・プロファイリングが存在するか否かであった。……9・11後は、議論は、アラブとムスリムへのプロファイリングは存在すべきか否か、になった」 [Bornstein 2005 : 59]。NYPDがCIAとのパートナーシップを通じて、ムスリム市民に対するスパイ活動・監視政策を行っていたことがAP通信の調査報道で発覚し (2011年8月)、訴訟の提起を始め、ムスリム団体や人権擁護団体からの激しい批判を招くという事件も起こっている。ムスリムに対する監視活動に関する検討も今後の課題である。

引用・参考文献

- Belen, H.A.E. (2018) New York Joint Remedial Process On NYPD's Stop, Question, and Frisk, and Trespass Enforcement Policies. <https://ccrjustice.org/home/what-we-do/our-cases/floyd-et-al-v-city-new-york-et-al>.
- Bellin, J. (2014) The Inverse Relationship Between the Constitutionality and Effectiveness of New York City 'Stop and Frisk', *Boston University Law Review*, 94 : 1495-1550.
- Bornstein, A. (2005) Antiterrorist Policing in New York City after 9/11: Comparing Perspectives on a Complex Process, *Human Organization*, 64(1) : 52-61.
- CCRB (2020) Strengthening Accountability: The Impact of the NYPD's Body-Worn Camera Program on CCRB Investigations. <https://www1.nyc.gov/site/ccrb/policy/issue-based-reports.page>.
- Estrada, E. (2016) Regulating Stop and Frisk in New York City, *Journal of Civil Rights & Economic Development*, 28 : 345-371.

- Fagan, J. and G. Davies (2000) Street Stops and Broken Windows: Terry, Race, and Disorder in New York City, *Fordham Urban Law Journal*, 28 : 457-504.
- Harris, D. (2010) Picture This: Body-Worn Video Devices (Head Cams) as Tools for Ensuring Fourth Amendment Compliance by Police, *Texas Tech Law Review*, 43 : 357-371.
- Murphy, J. (2018) Is it Recording ?: Racial Bias, Police Accountability, and the Body-Worn Camera Activation Policies of the Ten Largest Metropolitan Police Departments in the USA, *Columbia Journal of Race and Law*, 9 : 141-188.
- Nielsen, E. (2016) Fourth Amendment Implications of Police-Worn Body Cameras, *Saint Mary's Law Journal*, 48 : 115-143.
- NYCLU (New York Civil Liberties Union) (2012) Stop-and-Frisk Report 2011. <https://www.nyclu.org/en/publications/report-nypd-stop-and-frisk-activity-2011-2012>.
- Stanley, J. (2015) Police Body-Mounted Cameras: With Right Politics in Place, a Win For All, version 2.0. https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/police_body-mounted_cameras-v2.pdf.
- Stoughton, S. (2018) Police Body-Worn Cameras, *North Carolina Law Review*, 96 : 1363-1423.
- Sullivan, C. and K. Ulmer (2015) An Examination of the Constitutional Issues Related to New York City Police Department Policing Tactics and Policies, in J.A. Eterno (ed.), *The New York Police Department: The Impact of Its Policies and Practices*, CRC Press.
- Wasserman, H. (2015) Moral Panics and Body Cameras, *Washington University Law Review*, 92 : 831-843.
- White, M. and H. Fradella (2016) *Stop and Frisk : The Use and Abuse of a Controversial Policing Tactic*, New York University Press.
- Zeidman, S. (2012/2013) Whither the Criminal Court: Confronting Stops-and-Frisks, *Albany Law Review*, 76 : 1187-1209.
- Zimroth, P. (2015) Amended Final Recommendation for FINEST Message in *Floyd v. City of New York*. <https://ccrjustice.org/home/what-we-do/our-cases/floyd-et-al-v-city-new-york-et-al>.
- Zimroth, P. (2016) Recommendation regarding Stop Report Form. <https://ccrjustice.org/home/what-we-do/our-cases/floyd-et-al-v-city-new-york-et-al>.
- Zimroth, P. (2020) Monitor's Corrected Tenth Report. <http://nypdmonitor.org/monitor-reports/>.
- 今野健一 (2017) 「レイシャル・プロファイリングと憲法」 浦田一郎先生古稀記念『憲法思想と発展』 信山社, pp.197-224.

- 今野健一・高橋早苗（2008）「ニューヨーク市における犯罪の減少と秩序維持ポリシング」『山形大学紀要（社会科学）』第38巻第2号， pp.37-58.
- 今野健一・高橋早苗（2016）「ニューヨーク市の停止・身体搜検政策の検討—Floyd v. City of New York（2013）を中心として—」『山形大学紀要（社会科学）』第47巻第1号， pp.69-82.
- 鈴木義男（2001）「挙動不審者停止の要件としての合理的な嫌疑」『田宮 裕博士追悼論集・上巻』信山社， pp.1-20.
- 高橋早苗（2015）「リスクのなかの都市空間—ニューヨークを中心として」吉原直樹・堀田泉編『開かれた都市空間』法政大学出版局， pp.129-164.
- 渡辺 修（1985）『職務質問の研究』成文堂