

〔論説〕

## 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

今野 健一

(人文学部 法経政策学科)

高橋 早苗\*

(仙台白百合女子大学)

### はじめに

1970年代・80年代に高い犯罪率が常態化したアメリカ社会において、ニューヨークは、最も暴力的で危険な都市のイメージをもっていた。1990年代に入った直後、殺人数が過去最高を記録したのも束の間、1990年代を通じて暴力犯罪は減少を続け、その驚異的、奇跡的な現象にメディアや犯罪学界も注目するようになる。次第に、このサクセス・ストーリーの立役者は、徹底的な犯罪対策を公約として選出されたRudolph Giuliani市長とニューヨーク市警察本部 (New York City Police Department : NYPD) であると理解されるようになり、NYPDのポリシング実践の代名詞として「割れ窓」理論 (Broken Windows Theory) が、瞬く間に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。

他方、時間の経過につれて、NYPDのやり方や「割れ窓」理論の有効性に疑問を投げかける見解が少しずつ増えてきている。社会科学的な諸研究によって、NYPDの新たなポリシングが、憲法で保障された人権の軽視や、人種・エスニシティ関係の悪化を招く恐れのある重大な問題性を帯びるものであることが、明らかになりつつある。本論文は、特に、秩序維持ポリシング (Order-Maintenance Policing : OMP) として夙に知られているNYPDの攻撃的なポリシングに焦点を合わせ、その問題性を検討することを目的としている。

論述は次の手順で進める。まず、1990年代のニューヨーク市の犯罪動向について、その特徴を明らかにする。2節では、犯罪の急速な減少が生じた主な要因として議論の中心にあるNYPDと、それ以外の諸要因について概観する。3節では、NYPDのポリシング戦略の概要と問題点につき、「割れ窓」理論との関連性を含めて、検討する。最後に4節では、NYPDによる攻撃的な停止・捜検活動の憲法上の問題点を考察するとともに、しばしば呈されるレイシャル・プロファイリングとの疑惑をめぐる議論も検討する。

---

\* 仙台白百合女子大学 人間学部 准教授

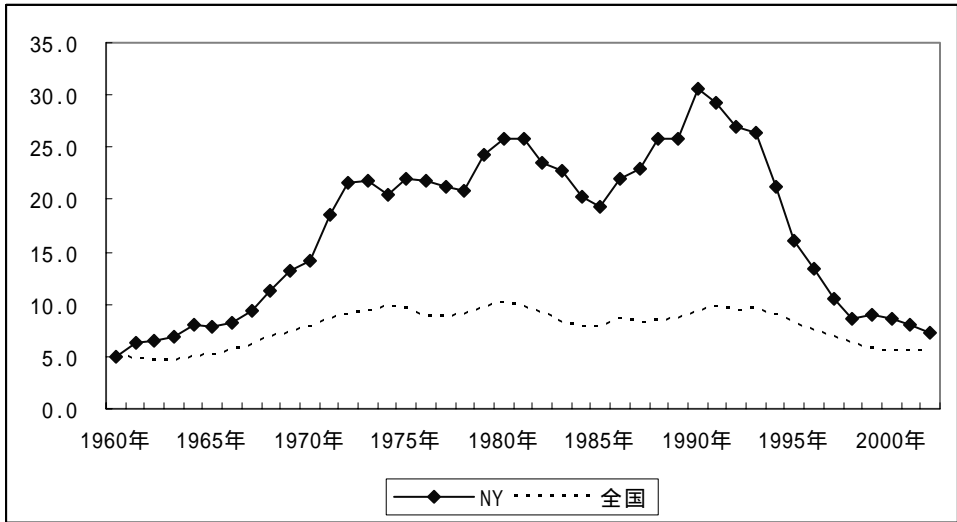
## 1. ニューヨーク市の犯罪の動向

1990年ニューヨーク市は、年間殺人数が2,245、殺人率（人口10万人あたり）は30.7に達し、殺人数・殺人率ともに過去数十年間における最高値を記録した。その後殺人率は1990年代初頭のゆるやかな減少から1994年以後急激な下降へと変化した。こうした1990年代のニューヨークの殺人の減少は、全米の動向と比較して、あるいは同市のそれ以前の時期と比較して、どのような特徴をもっているのか。

連邦捜査局（以下、FBIと略称）の*Uniform Crime Reports*（以下、UCR）によると、アメリカ全体の殺人率は、1960年代初頭に5未満（人口10万人当たり）だったものがその後増加を続け、1974年には約2倍に、さらに1981年には殺人率が10を超えピークに達した。その後、1980年代初めに減少した殺人率は1985年から増加に転じ、1991年に（1981年に準じる）ピークを迎えた後、1990年代を通じて低下傾向が続いた<sup>1</sup>。

他方、ニューヨークの殺人率は、図表1が示すように、1960年代の殺人率は全国値を上回るものの2倍に達することはなかったが、1970年代には2倍を超え、1980年代のピーク時には2.5倍、1990年代初めのピーク時には3倍を超えた。しかし、1994年以降の急激な下降の結果、全国値との差は大きく縮まりつつある。また、ニューヨークの1990年代の殺人数の減少率は、戦後の同市の歴史において最大であり、2番目に大きな減少を見せた1981年～1985年の約25%をはるかに凌ぐ減少規模となっている。

次に、殺人に関する統計と比較して、データの信頼性に欠けるきらいがあるが、その他の指標犯罪について、1990年代の動向に触れる。FBIのUCRによれば、ニューヨーク市の暴力犯罪（殺人、レイプ、強盗、加重暴行）の認知件数の総数は、1990年（174,542件）をピークとして減少を続け1999年までの10年間で50%以上減少した。特に減少率が高いのは、殺人約70%、強盗約64%である。他方、財産犯罪（住居侵入窃盗、窃盗、自動車盗）の認知件数の総数は1990年の535,680件から1999年に220,539件へと大幅に減少し、なかでも自動車盗がその10年間で約73%減、住居侵入窃盗が約66%減となっている。これら7つの街頭犯罪に関して、すべてが大幅な減少を示し、それぞれの犯罪率は、犯罪率の高止まりを見せる70年代・80年代よりもむしろ、それ以前の60年代の数値に近づきつつある。



図表1 全米とニューヨークの殺人率の動向  
出所：FBI, *Uniform Crime Reports*, 1960-2002.

さらに、こうした1990年代のニューヨークにおける犯罪の量的な動向を理解する上で、重要な手がかりとなるのが、暴力犯罪、特に殺人に使用された凶器の分析である。1990年代、ニューヨークの殺人に使用された凶器は、その約7割以上が銃器であった。銃器による殺人数は、1980年代後半から急増し、1990年代初頭にピークを迎えた後、急激に減少してきた。他方、非銃器による殺人数は、1970年代以降、大きな変動が見られず、1990年代は減少傾向にあるものの、その減少率は銃器による殺人よりはるかに小さなものである[Fagan et.al. 1998; Karmen 2000]。なぜニューヨークにおいて銃器による殺人が1990年代に大きく減少したのかについては、その要因として、ニューヨーク市警察本部（NYPD）のポリシングの変化や、クラック・コカイン市場の変質などが挙げられてきたが、それについては次節で論じる。

さて、ニューヨーク市が経験したこの急激な犯罪の減少は、同市特有の現象なのか。いくつかの研究が、1990年代の殺人率の低下は、他の大都市にも共通してみられる現象であり、その減少率もメディアでの取り上げ方に反してニューヨークが特別ではないことを示している[Fagan et.al.1998; Karmen 2000]。例えば、[Joanes 2000]は、1976～1998年の全米17大都市の殺人の減少率に着目し、最も最近の周期的減少に関して、ニューヨークの殺人の減少は平均を上回っているものの、5番目の規模であると指摘し、同市の減少率が他都市に比べて劇的であるという一般的イメージを覆した<sup>2</sup>。また、図表2に示した1990年代の13大都市の単純比較は、ニューヨークと同様、サンディエゴ、ボストン、ニューオリンズ、ロサンゼルス、サンアントニオ、ダラス、ヒューストンなども大幅に減少したことを示している。

図表2. 1990年代の全米13大都市の殺人数の変化

都市	ワースト年	殺人数	ベスト年	殺人数	減少率(期間)	1999年殺人率*
ニューヨーク	1990年	2,245	1998年	633	72%(8年間)	9
ロサンゼルス	1992年	1,094	1999年	425	61%(7年間)	12
シカゴ	1992年	939	1999年	642	32%(7年間)	23
ヒューストン	1991年	608	1999年	241	60%(8年間)	13
フィラデルフィア	1990年	503	1999年	292	42%(9年間)	20
サンディエゴ	1991年	167	1998年	42	75%(7年間)	5
フェニックス	1994年	231	1997年	175	24%(3年間)	17
サンアントニオ	1993年	220	1998年	89	60%(5年間)	8
ダラス	1991年	500	1999年	191	62%(8年間)	18
デトロイト	1991年	615	1999年	415	33%(8年間)	43
ワシントンD.C.	1991年	482	1999年	241	50%(8年間)	46
ボストン	1990年	143	1999年	31	78%(9年間)	5
ニューオーリンズ	1994年	424	1999年	158	63%(5年間)	34

出所) [Karmen 2000 : 25], FBI's *Uniform Crime Reports*, 1990-1999.

\*「殺人率」は対人口100,000人の値.

このように、1990年代の犯罪の減少がニューヨークに限らず大都市の多くにみられた現象であることは、犯罪の減少の要因について重要な問いを投げかける。つまり、ニューヨークの犯罪減少の要因は、他の都市と共通する要因によるものなのか、あるいは、ニューヨーク固有の要因によるものか。

これらの問いに関しては、1990年代後半以降、様々な議論が展開されている。まず、ニューヨークの犯罪の減少に対する社会的注目が強まるなか、特に同市で1990年代に採用された新たなポリシング（「割れ窓」理論の応用<sup>3</sup>）を、その最重要の要因とみなすNYPD関係者の主張がメディアを通じて強く発信された。この見解に対して、刑事司法・犯罪学に関わるアカデミックな研究者の多くは慎重な立場をとり、NYPDの新たなポリシングと同程度かそれ以上に寄与したと思われる諸要因を検討する動きや、併せてNYPDのポリシングの負の効果を問題視する研究が続出した。他方、学界の外側では、全米および世界各地の刑事政策・警察実践において、NYPDの「割れ窓」ポリシングは1つの模範例として、肯定的な評価とともに積極的に採用されつつある。

## 2. 犯罪率低下の諸要因

前述したように、1990年代に全米各地の大都市では暴力犯罪の大幅な減少が観察された。シカゴ、ヒューストン、オースティンを始めとする各都市の政策決定者や警察幹部は、犯罪率の

減少に関して新たに制度化された自治体独自のプログラムや取り組み（警察官の増員、コミュニティ・ポリシング、犯罪分析のコンピュータ化、薬物・ギャング・銃器など特定分野を対象とした重点対策など）の成果として公言する傾向にあった[Rosenfeld et.al. 2005; Karmen 2000]。なかでも、NYPDの本部長を務めたWilliam Brattonは、就任した1994年から着手した警察組織およびポリシング政策の改革が犯罪動向に直接的な影響を与えたと主張する<sup>4</sup>。

「1994年ニューヨーク市で劇的なことが起こった。人々の多くが犯罪を、特に暴力犯罪をしなくなったのだ。例えば、殺人者数の減少の規模は、前例がないほどではないが、例外的に大きなものである。1994年以来、これが起こった原因をめぐる議論が沸き上がっている。我々の立場を前面に出すと、ニューヨーク市で人々に犯罪をやめさせる上で、警察は重要な役割を果たし、それは中心的な役割ですらあったと信じている。」[Kelling and Bratton 1998]

Brattonによれば、彼が本部長に着任する以前、1990年代初頭のNYPDは、権力の濫用・腐敗に蝕まれた機能不全の組織で、「トラブル回避」( = 「何もしないこと」) が目標となり「質のポリシング」が欠如していたという[Kelling and Bratton 1998]。彼は、NYPDを現代的なマネジメント理論に基づく組織として再生させ、「犯罪の抑止」に直接的責任を負うポリシングへの転換を推し進めた。

Brattonのリーダーシップの下、具体的にNYPDにどのような変化がもたらされたのか。重要な改革の1つは、Compstat(Computer Comparison Statistics)と呼ばれる新しい管理方式の導入である。コンピュータによる最新の犯罪情報（リアルタイムでの犯罪の地図化など）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の構築は、経営の技術的側面だけでなく、組織的側面の改革を伴った。Brattonは、諸資源と意思決定の双方を地区レベルに委譲（脱集権化）し、地区コマンダーに各地域の犯罪問題の特定とそれに講じられる対策の選択実行と結果に対する責任(accountability)を求めた。結果として、以前なら中央警察署内での出来事に専心していた地区コマンダーの志向性を変化させ、NYPDは「官僚的謀略ではなく現実的なコミュニティ問題」[Kelling and Sousa 2001]に重心を置く組織に再生したという積極的な評価が存在する。

さらにCompstat下のNYPDは、ポリシングの目標を大きく変更した。力点が置かれるのは、従来のような深刻な指標犯罪への事後的対応ではなく、「軽罪である生活の質(quality of life)違反に対する執行を増やすことによって、重罪と指標犯罪を減少させる」[Kelling and Bratton 1998]ことであり、「割れ窓」理論を前提としたポリシングへの転換を意味する。事実、Brattonが本部長に就任した1994年以後、ポリシングの方針が継続された1990年代後半のNYPDの軽罪による逮捕数は、1990年代初頭の軽罪の逮捕数に比べ、約10万件増加した[Karmen 2000: 118]。

他方、指標犯罪については、前節で述べたように、同期間に大幅な減少を記録した。NYPDは、後述する秩序維持ポリシング(OMP)ないしゼロ・トレランス(Zero Tolerance)政策の推進によって、一般的な意味での秩序回復だけでなく、特に銃器携帯の抑止を通じて重罪（特に銃器による殺人）を減らすことに成功したことを強調した。

「割れ窓」理論の提唱者であるGeorge Kellingもまた、NYPDの主張を支持する。彼は、ニューヨーク市全体の分析だけでなく、それを構成する75の警察署管内ごとに「割れ窓」ポリシングの時期と、暴力犯罪数の推移を検討した結果、異なる社会的特徴や犯罪率を有する各地区の多くが、軽罪による逮捕数の増加が始まると同時に暴力犯罪が減少するという同市全体のパターンとの一致が見られることを根拠として、NYPDの「割れ窓」ポリシングと犯罪の減少との直接的関係を主張した[Kelling and Sousa 2001]。

しかし、1990年代におけるニューヨークの犯罪の減少について、NYPDのポリシングを最重要の要因とみなす主張に異を唱える研究も多い。ポリシング政策の他に考慮されるべき要因の代表的なものとして、薬物市場の変化が挙げられる。

ニューヨークの殺人と薬物との関連について検討したものに、Goldsteinらの研究がある[Goldstein et al. 1997]。彼らは、1988年3月～10月の8カ月間に、ニューヨークの75の警察署管内のうち17地区を選び、そこで発生した414件の殺人について検討の結果、52.7%が何らかの形で薬物に絡んだ事件であることを明らかにした。さらに一般的イメージとは異なり、薬物摂取による影響（攻撃性の増加、興奮状態など）による殺人はごく少数で、その大半は薬物取引をめぐる抗争によるものであることや、加害者・被害者ともにアフリカ系の若年男性がその大多数を占めることなどが確認された。

近年の諸研究は、1980年代後半から1990年代初頭に最高潮を迎えたニューヨークのコカイン市場が、その後、新規のユーザー数の劇的な減少（＝市場の規模の縮小）を経験し、1991年以後の潜在的な殺人被害者を減らした可能性を示唆する。さらに、このような市場の規模の縮小に伴って市場の形態も変化し、不特定多数のユーザーに対する街頭での取引から、警察の可視性が低い屋内でのヘビーユーザーとの取引へと変化したことが、致命的な暴力犯罪の減少に深く関わったとの見方がある[Bowling 1999]。

1990年代半ば以降、NYPDのポリシング、薬物市場の変化以外に、ニューヨークの犯罪の減少の要因として、人口統計的な変化（暴力犯罪において高リスクとみなされる15歳～29歳の男性の減少）、好景気（失業率との関連）、監獄収容率の高さ、私的セキュリティ部門（民間警備業）の拡大など、様々な要因が取り沙汰され、学術的な議論が活発となった。これらのどれかが単一で直接的な要因であると考えるよりは、複合的なインパクトをもったとみなすのが妥当であろうが、こうした議論の成果にかかわらず、NYPDのポリシングの評判は社会的に最も流布し、世界各地の警察実践において積極的に取り入れられるようになっている。

しかし、「割れ窓」ポリシングについては、犯罪の減少にどれだけインパクトを有したかという議論に加え、そのポリシングがもつ負の側面に焦点をあて、どのような社会的コストを伴ったのかに関する重要な議論も行われている。以下では、より正確にNYPDのポリシングの実像を浮き彫りにした上で、それが孕む社会的正義に関する重大な問題点を指摘する。

### 3. 「割れ窓」理論と秩序維持ポリシング戦略～NYPDのポリシングの特徴と議論

#### 1) アメリカにおけるポリシング改革の歴史

1970年代以降、アメリカは、ポリシング戦略における顕著な変化を経験した。それまでの、集権化・階層化された警察機構の確立と、逮捕を通じた犯罪統制を活動の中心とするポリシング戦略は、1960年代にその欠陥をめぐる大きな議論を呼び起こした。警察活動に関する夥しい数の研究が行われ、その改良の方向性が模索された。その過程で、従来の警察のプロフェッショナル・モデルでは等閑視されていた、公共の秩序維持や犯罪予防活動を重視し、警察と市民・コミュニティとのパートナーシップによる新しい犯罪統制を志向する動きが、次第に注目を集めるようになる。そうして、新しい12つのポリシング戦略が生み出されることになった。コミュニティ・ポリシングと、「割れ窓」理論に基づくポリシングである。

#### 警察改革の時代<sup>5</sup>

世紀転換期に始まった改革期のポリシングは、1970年代までに終わった。警察改革は、19世紀の警察当局の政治的腐敗に対応して現れた。19世紀の自治体警察は地方政治と強く結びついており、汚職の横行や市民（特にマイノリティ）への虐待により批判が高まった。19世紀末から20世紀初頭にかけて、改革者たちは、従来の圧倒的な政治的干渉からの警察の自律性を希求し、幾つかの体系的な改革を実施した。職員の雇用・解雇に対する政治的影響を低減するための公務員人事制度(civil service systems)の導入、警察署長による警察組織内部での命令と統制の集権化、および、法の支配と警察のプロフェッショナルリズムの向上などがそれである。これらの改革は、階層的で軍隊に準じた警察本部の組織を生み出し、また、公平性の確保と腐敗の回避のため警察がコミュニティと距離をとることを奨励した。この時期、ポリシング哲学にも重要な変化が生じる。従来、警察は、多岐にわたる社会サービスを提供し、また、公共の秩序維持や風俗取締りなどの活動を行っていた。しかし、改革期には、犯罪統制をその最も重要な責任であると想定し、重大犯罪に対する逮捕(arrests)を犯罪統制の基礎とした。こうして、警察官を「犯罪と戦う戦士」(crime fighter)と位置づける近代の警察本部の戦略が、徐々に浸透していった。

1960年代以降、幾つかの社会的現象が、改革期のポリシングを支える想定に挑戦するとともに、新しいイデオロギー・戦略を生ぜしめた。事態の変化を招いたものは、まず、1960年代における犯罪の激増である。犯罪はその後も高水準を保ち、その結果、市民の犯罪恐怖が上昇し、都市警察への公衆の信頼が弱まった。次に、私的なセクターが担うポリシングの増大である。民間警備業者の隆盛は、その利用をめぐる社会的な格差（セキュリティの不平等な配分）を生み出したほか、富裕層が公共警察を当てにしなくなることで警察の存立基盤を弱体化する恐れがあった。さらに、改革期のイデオロギーが批判的に捉えられるようになった要因として、1964年から1968年にかけての都市暴動(urban riots)の発生が挙げられる。この時期、全米各地で、主にインナーシティのアフリカ系アメリカ人住民の間で、ほぼすべてが警察に関わる事件をきっかけに、夥しい数の騒擾事件が起こった。これらの暴動は、「警察とゲッターたるコミュニティとの間の深刻な敵対関係」[Livingston 1997 : 571]に起因するものであり、これらの事態に責めを負うべきなのは警察であると理解された。

こうして、都市の不安をコントロールする警察の無能力や、コミュニティからの警察当局の深刻な離反、改革期のポリシング戦略への懐疑の高まりは、警察本部が、「ポリシングへのコミュニティ関係的アプローチを試みる」[Livingston 1997 : 572]よう促した。

### コミュニティ・ポリシング

多義的に定義されるコミュニティ・ポリシング(Community Policing)は、単一の固定的なプログラムではなく、各種の具体的な警察実践を総称的に表現するものである。1980年代から試みられてきた諸都市での取り組みは、従来型の警察活動を改良し、地域コミュニティとの協力・連携を通じて犯罪予防を試みるものであった。コミュニティ・ポリシングとして実施されている具体的な施策としては、近隣監視(Neighborhood Watch)グループの組織化、コミュニティ・ミーティング(community meeting)や犯罪予防セミナーの開催、戸別訪問、ニュースレターの発行、薬物教育プロジェクト、メディアを通じてのキャンペーン、馬や自転車でのパトロール、警察の出張窓口(police storefronts)の設置などが挙げられる[Skogan and Hartnett 1997]。

コミュニティ・ポリシングのアプローチの下では、コミュニティは、その直面する諸問題の解決に当たって地域的な警察課題の優先度を決めるとともに、近隣の「生活の質」(quality of life)の改善に警察と協同で当たることになる。他方、警察は、彼らの正当性の基盤を、コミュニティとの相互性・協同性に見出すようになる。コミュニティ・ポリシングの戦術は、警察の役割を、以前よりも、広汎でダイナミック、さらに先行対処的(proactive)なものにする。それは、「単に、迅速な対応や、自動車によるランダムなパトロール、事後対応的な捜査(reactive investigation)を通じた犯罪統制のみならず、秩序の維持や犯罪の予防、問題解決(problem solving)に対して関心を再び集中させることにもかかわっている」[Livingston 1997 : 576]。



全米的に警察当局がコミュニティ・ポリシングを試みるにつれて、この戦略に対する学問的な批判が増えてきている。研究者たちは、「コミュニティ」の概念が曖昧なものであり、しばしば理想化されること、また、コミュニティ・ポリシングの名において、往々、不適切な警察措置が採られうることを警告する。加えて、警察の腐敗や、差別的な法執行、私事(private affairs)への警察の不適切な関与の危険性も強調される[Livingston 1997 : 577-578]。また、コミュニティ・ポリシングとして実施された諸施策の効果という点でも、疑問視する見解が示されている<sup>6</sup>。

### 「割れ窓」理論

「割れ窓」理論(Broken Windows Theory)は、James Q. WilsonとGeorge Kellingが1982年に発表した論文[Wilson and Kelling 1982]で提唱された犯罪予防理論である。この理論によれば、ビルの割られた窓が放置されれば、その修理されない窓は「誰も関心をもっていないというシグナル」であり、その場所が管理や監視の行き届かない場所であることを示すものであるから、間もなく残りの窓もすべて割られることになる[Wilson and Kelling 1982 : 31]。同様に、放棄された所有地や、ゴミの堆積、歩道でだらしなく酔いつぶれる酩酊者、街角の個人商店の前をうるつき、店主と揉め事を起こす10代の若者たち、歩行者にまとわりつく物乞いなどの、軽微な犯罪や無秩序な状態が放置されれば、犯罪に怯える住民たちは、街頭の利用をしばしば控え、そこで生じることとの関わり合いを避けるようになる。そのような街頭は、「犯罪の侵入を受けやすい」。人々がインフォーマルな統制による公共の場での振る舞いの規制に自信をもつ場所よりはむしろ、無秩序な街頭でこそ、麻薬取引や売春婦の客引き、車の部品の抜き取りなどの犯罪が行われるだろう[Wilson and Kelling 1982 : 32]。

要するに、軽微な犯罪や無秩序状態の放置は、より重大な犯罪や地域の無法地帯化につながる危険性を胚胎するというわけである。そうして、「割れ窓」理論は、重大犯罪を抑止するために軽微な秩序違反行為を排除するのだと主張する。そこで示唆されたポリシング戦術は、都市警察パトロールを近隣志向的なものとする、近隣での徒歩パトロールに配置される警察官の増員、近隣の警察官を軽微な秩序違反問題に当たらせることである[Wilson and Kelling 1982 : 36-38]。

この理論は、やがて、犯罪都市として知られたニューヨーク市における革新的なポリシング戦略に結びつけられるようになる。NYPDの戦略の効果が広く喧伝されることで、「割れ窓」理論の評価も高まるが、そこには幾つか注意すべき点がある。以下では、NYPDのポリシング戦略の要諦を明らかにする。また、その「割れ窓」理論との関連性についても簡略に論じる。

## 2) Giuliani市政における秩序維持ポリシング(OMP)戦略の展開

1990年代以降、全米の多くの警察本部で「割れ窓」理論に基づくポリシングが採用されるようになるが、ニューヨーク市で実行に移された戦略は、その攻撃性・積極性において他の都市のポリシング政策とは著しく異なる様相を呈していた。ニューヨーク市のポリシング政策に大きな転換をもたらす契機となったのは、1994年のRudolph Giulianiの市長就任である。前年の市長選挙を現職のDavid Dinkinsと争った際、Giulianiは、犯罪の防止と市民の「生活の質」に関わる各種の問題への対応を公約に掲げていた。街頭での秩序を乱す行為(disorder)や軽微な犯罪への対応を通じて、法を遵守する市民のためにニューヨークの街頭を取り戻すことが約束された。市長に就任したGiulianiは、NYPDの本部長に、市交通警察部長だったWilliam Brattonを起用し、「割れ窓」理論から着想を得た秩序維持ポリシング(Order-Maintenance Policing : OMP)と呼ばれる戦略<sup>7</sup>を実行し始めた<sup>8</sup>。

OMPは、Brattonが1990年～1992年にニューヨークの地下鉄で実施した攻撃的なポリシングをモデルにしていた[Harcourt 2001]。回転式改札を飛び越える無賃乗車犯を追放・摘発し、逮捕手続も改良して軽微な犯罪への対応を強めた結果、逮捕件数は激増した。また、Brattonが間もなく発見したように、軽微な犯罪で逮捕された者の多くが、重大犯罪の被疑者として手配されていたり、銃器を違法に所持したりしていた。地下鉄で報告された犯罪は1990年から1995年にかけて、およそ50%減少した。無賃乗車などの軽微な犯罪に対する攻撃的なポリシングが、より重大な地下鉄犯罪の減少の要因であると、Brattonは確信した。

このような地下鉄の経験をモデルに着想され実践されたOMPは、「割れ窓」理論に基づき、公共の場での酩酊(public drunkenness)や、うろつき(loitering)、公共の場での放尿・排便(public urination and defecation)、公共物の破壊(vandalism)、落書き(graffiti)、物乞い(panhandling)、売春(prostitution)、その他の軽微な犯罪といった、「生活の質」に関わる犯罪や秩序を乱す行為(disorder)に対して攻撃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った[Harcourt 2001]。地下鉄におけると同様、この戦術は積極的な逮捕の実施を特徴とする。OMPによる軽罪での逮捕件数は飛躍的に増加した。OMP実施前の1993年の129,404件から、1996年には181,736件、1998年には215,158件への急速な上昇である[Fagan and Davies 2000 : 476]。

また、OMPは、警察の法執行の矛先を銃器の取締りにも向けた。1985年以来、銃による暴力が殺人や強盗などの重大犯罪の増加原因であるとして、銃による暴力の危機への対処が1993年の市長選挙でも大きな争点となっていた<sup>9</sup>。街頭からの銃器の除去を目指して、NYPDは、攻撃的な停止・捜検(stop-and-frisk)<sup>10</sup>プログラムを実施した。この政策は、犯罪を考える者たちが、軽微な犯罪や違反で警官に呼び止められる機会が増える以上、銃を携行することを思いとどまるようになるだろうということを、明らかに想定するものであった。この点につき、「秩序を乱

す行為(disorder)というレトリックは、違法な銃の持ち運びに焦点を合わせた強力な街頭レベルの法執行のためのイチジクの葉として役立った」[Fagan and Davies 2003 : 195]と指摘されている。さらに、Brattonの後任のHoward Safirは1997年、特別な訓練を受けた捜査集団である街頭犯罪対策班(Street-Crimes Unit : SCU)の規模を約400名へと3倍に増やしたうえ、攻撃的な捜検の手法を用いて街頭からの銃器の追放という目標の一層の先鋭化を図った[Harcourt 2001 : 50]。

### 3) OMP戦略と「割れ窓」理論の関係

1節で示したように、1990年代、ニューヨーク市における犯罪率が劇的な低下を見せたことから、Giuliani市政の下でNYPDが採用したOMP戦略の効用に注目が集まった。全米のみならず諸外国でも、犯罪都市の汚名を返上したニューヨーク市の成功が、そのポリシング戦略に起因するものであると理解され、「割れ窓」理論に基づく攻撃的な戦略の模倣が進んでいる。ニューヨーク市はOMPを実施したおかげでアメリカの他の都市よりも急速かつ顕著に犯罪率の低下を経験したという主張は、警察関係者・政策決定者をはじめ、犯罪学者などからも有力に行われている。しかし、2節で検討したように、NYPDの攻撃的な逮捕を中核とするポリシング戦略と、その基礎にある(と見なされている)「割れ窓」理論の効果について、これを疑問視する論者も少なくない<sup>11</sup>。

我々は、本論文において、OMPに指摘される諸問題<sup>12</sup>を包括的に論じることにはしない。次節で、人種的に動機づけられたポリシングの問題性を取り上げるにとどめる。ただその前に、NYPDのOMP政策と「割れ窓」理論との関係を簡単に検討しておきたい。というのも、日本でも、「ゼロ・トレランス」として広く知られているNYPDのアプローチを、無造作に「割れ窓」理論と結びつけて何ら怪しまない風潮があるように思われるからである。しかし、OMP戦略と「割れ窓」理論は、同じものではない。むしろ、正反対とさえ言えるものである。

WilsonとKellingのオリジナルの「割れ窓」仮説は、本来、特定の政策とのみ結びつく硬直した内容を有していない。ポリシングの変化からコミュニティの組織化まで、多様な政策モデルに至る潜在的可能性があった。にもかかわらず、政策決定者のほとんどは、この理論を、「秩序維持」「ゼロ・トレランス」「生活の質」などと呼ばれるポリシングを意味すると理解してきている[Harcourt and Ludwig 2006]。NYPDが「割れ窓」理論をOMP戦略へと翻訳したことは確かである。このやり方は、「割れ窓」に関するWilsonとKellingのモデル、およびKellingとColesのモデルからは、明らかに逸脱していた。この点につき、KellingとColesは、「割れ窓」を街頭一掃(streetsweeping)戦略または厳格取締り政策に翻案することを批判して、次のように言う。この理論は、「路上生活者を含む市民と警察が密接に協力して、近隣地域のきまりを決めることを提案」するものであり、「近隣地域のルールは、そのほとんどが逮捕以外の手法(教育、説得、カウンセリング、命令)によって執行されるべきであり、逮捕はそれ以外のやり方がすべて失

敗したときの最後の手段にすぎない」と[*Kelling and Coles 1996 : 22-23 (邦訳2004 : 27)*]。

このように、秩序を乱す行為(disorder)の逮捕を通じた徹底取締りを中核とするNYPDのポリシング政策は、逮捕と訴追のオルタナティブを強調する、オリジナルの「割れ窓」理論の本質部分を拒絶するものである。そればかりか、特にNYPDの停止・捜検の攻撃的な執行は、実際に人種的なポリシングの疑念と怨嗟を生み出しており、その社会的コストは、WilsonとKellingの議論に含まれていた、社会規範を新たに方向づけかつ再構築するという意図を危うくするものであると指摘されている[*Fagan and Davies 2000*]。

次節では、ニューヨーク市のOMP政策とそこに含まれる攻撃的な停止・捜検が孕む問題性を、「人種」のレンズを通して検討する。

#### 4. 攻撃的なポリシングの問題点～人種に基づく停止・捜検活動と憲法

OMPの一環をなす銃器志向型の攻撃的ポリシングは、強力な停止・捜検プログラムとして実施された。ポリシングの成功が喧伝される反面、OMPが、マイノリティ市民、特にアフリカ系アメリカ人に対する警察の差別的で苛酷な処遇というネガティブな効果をもたらしたことも、しばしば指摘されている。ここでは、まず、警察の法執行を限界づける合州国憲法修正4条と、これに関連する事件での連邦最高裁判所の判例、そこでの人種に関する判断の傾向につき、ごく簡単に概観する。次いで、ニューヨーク市のOMP政策が孕む人種的な次元の問題性を検討し、最後に、現実の警察活動とレイシャル・プロファイリングの関係をめぐる議論を紹介する。

##### 1) 人種と修正4条～連邦最高裁判所の判例

「停止・捜検」の意義と*Terry*判決

初めに、「停止・捜検」(stop-and-frisk)の意味を明らかにしておこう。これは日本の職務質問と所持品検査に近い概念であり、「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」、「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」である[*鈴木 2001 : 1*]。これらの捜査方法は必要なものとして古くから行われてきたが、事実上の慣行として行われてきたものであり、人の「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合州国憲法修正4条<sup>13</sup>との関係で、その適法性が問題となっていた<sup>14</sup>。この点につき、連邦最高裁判所は、1968年の*Terry*判決<sup>15</sup>で、警察は、「相当な理由」に至らない「合理的な嫌疑」(reasonable suspicion)に基づいて、職務質問のための短時間の強制的な停止と、相

手が武器を所持している可能性があって危険があると信ずべき理由がある場合には、捜検を行うことができる」と判示した。

#### 人種と修正4条～Terry判決とその後<sup>16</sup>

Terry判決は停止・捜検の適法性とその要件を明確にしたことで著名であるが、この事件の人種的な側面はさほど注目されていない。この事件で問題となった捜査官（白人）による停止・捜検は、2人のアフリカ系アメリカ人（うち1人がTerry）と1人の白人に対して行われた。法廷意見は、人種の問題にはごく簡単に触れるにとどまり、修正4条の分析からは人種の考慮を退けている。他方、強力な反対意見を述べたDouglas裁判官も、人種的な要素に特に注意を払っていない。Terryを停止・捜検した捜査官の判断・行動の根拠として人種的要因を窺うこともできたはずであるが、連邦最高裁は、専門家(expert)としての警察官像（人種の考慮に影響されず、犯罪活動であることを正当に窺わせる兆候に基づいて行動しているものと信頼されうる警察官という想定）[Thompson 1996 : 969]に依拠して捜査官の行動を根拠づけた。

連邦最高裁はその後も、修正4条関連判例において、人種の考慮を事案から退ける判断を示してきた<sup>17</sup>。ただし、*United States v. Brignoni-Ponce*事件<sup>18</sup>および*United States v. Martinez-Fuerte*事件<sup>19</sup>の2つのケースでは、人種が重要な役割を演じた。連邦最高裁は、前者で、メキシコ系(Mexican descent)に属すると見られる占有者がいる車両を停止させた国境警備隊(Border Patrol)の行為は違法であり、メキシコ系であることはそれ自体では、侵襲に不可欠な基準を満たさないということを明らかにしたが、全く無関係なものとして人種を退けるところまでは行かなかった。また、後者では、州間高速道路上の検問所で車両を停止させ、検査エリアに誘導する国境警備隊の実践は、十分に最小限のものであったとして、その合憲性を支持したが、その際、明白なメキシコ系であること(apparent Mexican ancestry)はそれ自体では、移動パトロールによる停止に要求される合理的な嫌疑を創出しない、と判示した。ただし、両判決が「メキシコ系であること」を人種とは異なるものと仮定していたとすれば、見方は変わってくる。

1996年に出された*Whren*<sup>20</sup>判決は、人種的な動機に基づく捜索および逮捕または押収に対する憲法的保護の問題を、そもそも修正4条の埒外のものとした。

この事件は、薬物犯罪多発地域で夜間にパトロール中の私服警官が、2人の黒人の乗ったトラックが異常に長い時間、一時停止標識で停まっていたため、走り出したトラックを追跡し停止させ、薬物を所持しているのを発見し両名を逮捕したという事案である。上告人らは、警官が彼らの車両を停止させた時点では、彼らが違法な麻薬取引を行っていたと信ずるに足る相当な理由と合理的な嫌疑は存在せず、警官が交通違反を警告するために車両を停止させたというのは口実(pretext)に過ぎない、と主張した。連邦最高裁は上告人らの主張を認めず、修正4条の下で客観的に正当化しうる行動は、警官の動機によっては無効にできない旨、判示した。また、

人種を考慮した選別的な法執行を憲法は禁じているが、法の意図的な差別的適用に異議を唱える根拠となる憲法規定は平等保護条項（修正14条）なのであって修正4条ではない、とも述べた。

連邦最高裁は、*Terry*判決の想定より進んで、個人の人種に影響される警官 [Thompson 1996 : 981]を想定したうえ、人種的な動機づけに基づく事案を修正4条とは無関係であると断定し、これを平等保護条項の領域へと放逐したのである。こうして、「嫌がらせや人種差別を動機とする捜索・押収も、『相当な理由』という『正当な理由』にもとづいてなされる限り、第4修正の下で合理的なものとして許容されることとなったわけである」[洲見 1997 : 220]。

## 2) NYPDの停止・捜検活動と人種

先述したように、軽微な犯罪や違反を理由とする停止は、より重大な犯罪を理由とする停止と比べると、*Terry*基準の下、より低い憲法的基準（「合理的な嫌疑」）に基づいて正当化することが可能となった。NYPDはOMP政策の実施にあたり、銃器を主たる標的とする攻撃的な停止・捜検戦術を展開した。歩道を自転車で行くことや公共の場での飲酒などの軽微な違反行為による逮捕に付随して、停止・捜検および捜索を行うその権限を駆使し、銃器や薬物を没収した。しかし、OMPは、人種中立的ではないやり方で実施された。NYPDによる停止は、ニューヨーク市の最も貧困な近隣地域、人種的なマイノリティが高度に集中した近隣地域に、不釣り合いなほどに集中した。このことは、1998年1月～1999年3月の15ヶ月間にNYPDの75の警察署管内で起こった約175,000件の停止・捜検遭遇につき分析を加えたニューヨーク州司法長官室の1999年の報告書（「NYPDの『停止・捜検』実践」）<sup>21</sup>に示されている。

それによれば、停止・捜検が最も濃密に行われたのは、高犯罪率の、しかもアフリカ系アメリカ人とヒスパニック住民が多数を占める警察署管内であった。にもかかわらず、アフリカ系アメリカ人とヒスパニックがそれぞれ人口の10%未満である13の警察署管内で、彼らは停止を命じられた人々の半分以上を占めた（アフリカ系30%、ヒスパニック23.4%であった。白人はそれら警察署管内の人口の80%を構成するが、停止を命じられた人間の41.5%にすぎない）<sup>22</sup>。この事実から経験的に推測されることは、「警官は、彼らの周囲の状況から場違い（out of place）に見える人々を不審な者として取り扱う蓋然性がより高い」[Fagan and Davies 2000 : 477]ということである。また、1998年におけるアフリカ系アメリカ人の停止割合は1,000人あたり36.5人であり、24.1人のヒスパニックの5割増、4.2人の白人の9倍に達した。こうした停止の実施は、アフリカ系アメリカ人（1逮捕あたり7.3回の停止）については、ヒスパニック（同6.4回）、白人（同4.1回）と比べて、有効性の度合いはより低かった[Fagan and Davies 2003 : 208]。

公民権諸団体は、NYPDのエリート部隊であるSCUが十分な根拠なしに停止・捜検した人々の大半はアフリカ系アメリカ人とラティーノであったと主張している[Thompson 1999]。実際、NYPDの停止・捜検活動は、しばしば法的な基準への考慮を欠いていた。NYPDの停止・捜検の

うち、明確に合憲であったのは50～60%にとどまるとの指摘がある[Skolnick and Caplovitz 2003 : 257]。要するに、警察は、犯罪への関与を疑ってアフリカ系アメリカ人とヒスパニックを過剰に停止させたのであり、また、相当な数の停止が憲法上の正当化理由なしに行われたということである。OMP政策の下で、警察活動が法の支配を軽視することに対する市民の苦情・不満の増加が報告されている<sup>23</sup>。人種的動機に基づく（または、少なくとも強くそう推認させる）停止・捜検活動の展開は、その被害者たる人種的マイノリティ、特にアフリカ系アメリカ人に対して、社会的なスティグマをもたらすものであり、かつ、法律と法制度に関する正当性の基礎を掘り崩すものであるだろう[Fagan and Davies 2000]。

### 3) レイシャル・プロファイリングの廃止か、改良か？

まことに、「ニューヨークでは、OMP戦略と停止・捜検戦術を通じた割れ窓諸理論の適用は、マイノリティ・コミュニティに対する烙印効果を伴う人種的ポリシングのスタイルをもたらした」[Fagan and Davies 2000 : 496]と言える。このようなポリシング戦術は、レイシャル・プロファイリングという名前と呼ばれることがある。レイシャル・プロファイリング(Racial Profiling)とは、簡単には、警察が専らまたは主としてその皮膚の色を理由に人々を標的とすること [Skolnick and Caplovitz 2003 : 251]と定義されることがある。また、ある論者は、レイシャル・プロファイリングの本質は、標的とされた集団(2001年9月11日以前は通常、アフリカ系アメリカ人またはヒスパニック)が、他の人種的なまたはエスニックな集団よりも、一般に犯罪を行いがちである、もしくは一定の種類 of 犯罪を行いがちである、という包括的な判断である、としている[Gross and Livingston 2002 : 1413]。

レイシャル・プロファイリングの悪名は不動のものである。連邦政府はレイシャル・プロファイリングを厳しく批判してきている<sup>24</sup>し、人種またはエスニシティに基づく選別的な捜査の正当性を正面から肯定する議論はおよそ見出し難い。レイシャル・プロファイリングの警察実践として悪名高いのは、州間道路95号線でメリーランドとニュージャージーの州警察によって行われた、麻薬密売人を捜して数千人のマイノリティの運転手を停止させ捜索したケースや、全米で実践されている麻薬禁止のための類似の法執行であるが、これらを正当化する如何なる理由も存在しない[Gross and Livingston 2002 : 1420]<sup>25</sup>。他方、レイシャル(racial)という、信用を失墜させる形容詞を冠しない「プロファイリング」(profiling)自体は、優れたポリシングとして正当化されてきている。人種やエスニシティをプロファイルの要素とすることが、直ちにレイシャル・プロファイリングになるわけではない。被疑者に関する他の識別要因とともに人種やエスニシティがリストアップされるなら、それはある程度まで説得的なものと思なされるだろう。

NYPDのOMPがレイシャル・プロファイリングではないかとする批判は、繰り返し行われて

きた。先に検討したように、攻撃的な停止・捜検活動が人種的マイノリティの多く住む都市近隣地域に集中して行われ、実際に不釣り合いなほどに多くのアフリカ系アメリカ人・ヒスパニックが標的になったことを考慮すれば、その疑いは濃厚であると言わなければならない。少なくとも、「市民を停止させる決定における人種の突出ぶりは、レイシャル・プロファイリングの域に達するものではないが、しかしまさに、『嫌疑』の人種的な分類を創出するものであるように見える」[Fagan and Davies 2000 : 481]<sup>26</sup>。

しかし、レイシャル・プロファイリングの問題の解決は、それほど容易ではない。警察による捜査対象の選別において「人種」の使用が不当であるなら、人種を使用しないという単純な解決策がありうる。しかし、レイシャル・プロファイリングは、法的な正当化理由として人種を使用するよう要求しない。警官は、その停止が訴訟に持ち込まれた場合、人種または麻薬について何ら述べる必要がない。既存の修正4条に関する法律の下では、警官は運転手が交通規則に違反していたと信ずる相当な理由をもっていただけで十分なのである[Stuntz 2002]。それゆえ、人種の使用を違法化しても、街頭での警察行動は必ずしも変化しないだろう。Terry判決に基づく捜査実践の人種的な不公正さを改良すべきであるとするなら、Terry以前の状態に回帰するという選択肢もありえよう。警官は、犯罪が行われたという確信を生じた客観的な理由が存在したときのみ、個人を停止させようというものである。しかし、この選択肢は非現実的である。連邦最高裁は、一貫して、警官の行動を尊重する態度を示してきているからである[Thompson 1999]。

レイシャル・プロファイリングの廃止が現実的でないなら、レイシャル・プロファイリングの歪みを最小限にする方策を考えるほかない。多様な提案がなされている<sup>27</sup>が、2001年9月11日の同時多発テロの衝撃は、アメリカ社会におけるレイシャル・プロファイリングの新たな瀾漫を許すことになった。

## おわりに

ニューヨーク市における犯罪率・暴力犯罪件数の大幅な低下・減少と都市の秩序・治安回復という現象が、犯罪の横行に呻吟する世界の警察関係者・自治体関係者の注目を広く集めることになったのは、自然の成り行きであった。しかし、成功例を模倣した、法システムや警察実践の改良のみが取り沙汰される傾向が強まり、また往々にして、政策の基盤をなす理論それ自体の変質・歪曲を招来することになった。ニューヨーク市の経験から都市の再生・警察力の効用が一方向的に強調されがちであるが、反面で、Giuliani市政下での警察力の増強とOMPの攻撃性が、特に人種的マイノリティ住民に対して過剰な負荷をかけるものとなったことは、看過され



るべきではない。警察による積極的な犯罪対策を通じて まともな社会 を求めることは間違いないとしても、法の支配と憲法上の権利保障を軽視し、無実の人々に社会的なスティグマを与える政策<sup>28</sup>が正当化される余地はないだろう。

2001年9月11日のニューヨークとワシントンでの同時多発テロは、アメリカ社会のあり方とポリシング政策の方向性を大きく変えるものとなった。「テロとの戦い」(war on terrorism)は、国外での度重なる戦争(war)に発展したばかりでなく、アメリカ国内でもテロ対策のための連邦の立法(主な例として「愛国者法」〔PATRIOT Act〕)を生み出し、各地の法執行機関の活動を活性化した。将来のテロ攻撃への恐怖は、人種・エスニシティを標的とする治安措置の効果を過大に評価することにつながる。攻撃的な諸措置が、小規模で政治的に影響力を奪われている集団、特に人種的・エスニック的なマイノリティを標的とするとき、市民はそういった措置を受け入れることをますます厭わなくなっている[Gross and Livingston 2002]。アラブ系や南アジア系のムスリムは、市民による私的な制裁の対象となり、広汎にFBIによる監視下に置かれた。レイシャル・プロファイリングに関する議論も様相を異にしている。「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]。テロとの戦いが、その効力を最大化するために、刑事手続に関わる憲法的保護の範囲を変化させることには、人権団体や研究者の間で抵抗が大きい。ただ、これらの憲法的権利の射程は状況の変化に対応してきたし今後も対応するだろう、という立場から、生産的な議論は、変化に抵抗することではなく、悪い変化の代わりに良い変化を生み出すよう努力することだとする見解[Stuntz 2002]もある。

いずれにしても、ポリシングの有効性と刑事手続上の権利の憲法的保護との均衡を如何に図るかは、難しい問題である。少なくとも、NYPDの攻撃的なポリシングと犯罪の大幅な減少を単純に結びつけて称揚するのでは意味がない。その負の側面もきちんと精査する必要がある。テロの時代にはますます困難な課題かもしれないが、多様なポリシング政策のなかから妥当な政策を選び取る際には、その量的効果に着目するだけでなく、社会的な「正義」の問題に至る思考を重視すべきであろう[Joanes 2000 : 301]。

#### 注

<sup>1</sup> 全国犯罪被害調査によれば、1993年以降の殺人の減少は、若年層において大幅に減少、マイノリティの被害率の高さ、人口100万人以上の大都市での減少などが顕著であるという。[Rosenthal 2005]

<sup>2</sup> この研究結果でニューヨークを上回る減少率をみせたのは、サンディエゴ、ワシントン、セントルイス、ヒューストンであった。

<sup>3</sup> 90年代のNYPDのポリシング政策が、Kellingらが提唱した「割れ窓」理論に真に依拠しているかについては議論の分かれるところである。その詳細は、3節で触れる。

<sup>4</sup> [Karmen 2000]によれば、犯罪率が上昇を始めた1980年代初頭のNYPD本部長、殺人数が記録的なピークに達した1990年代初めの本部長の両者ともに、犯罪の増減には警察の力が直接関係しないとの見解を示した。NYPDの本部長は、状況が悪化している時には警察力を超えた他の統制力の責任にし、状況が上向いた時には自分たちの手柄とする傾向にあった。

<sup>5</sup> この項は主に、[Livingston 1997 : 565 et s.]の記述に従っている。

<sup>6</sup> 例えば、[Sherman and Eck 2002]を参照。

<sup>7</sup> この戦略の呼び名は多様である。ゼロ・トレランス(Zero Tolerance)とか、生活の質イニシアチブ(Quality-of-Life Initiative)と呼ばれることもある。日本で最も人口に膾炙しているのは、「ゼロ・トレランス」(=寛容ゼロ)のアプローチであろう。

<sup>8</sup> なお、Giuliani市長時代に、NYPDの人員の増強が加速された。組織の整理・統合の結果も含めて、1991年に26,856名だったものが1998年には39,149名にまで膨張し、全米で最も巨大な警察力となった。[Harcourt 2001]

<sup>9</sup> 実際、Dinkins市長時代の1993年から既に、銃器取締りプロジェクトが進められていた。[Greene 1999]

<sup>10</sup> 停止・捜検の意味とその問題点については、4節で述べる。

<sup>11</sup> 「割れ窓」理論の最も手強い批判者は、シカゴ大学ロースクール教授のBernard Harcourtであろう。なお、「割れ窓」の効果に関する諸研究を個別に検討し、Harcourtの最近の研究([Harcourt and Ludwig 2006])を批判的に検討した研究として[Melendez 2006]がある。

<sup>12</sup> 簡単には、[今野・高橋 2004]を参照。

<sup>13</sup> 修正4条「不合理な捜索および逮捕または押収に対し、身体、家屋、書類および所有物の安全を保障されるという人民の権利は、これを侵してはならない。令状は、宣誓または確約によって裏付けられた相当な理由に基づいてのみ発せられ、かつ捜索さるべき場所および逮捕さるべき人または押収さるべき物件を特定して示したものでなければならない」。訳文は初宿正典=辻村みよ子編『新解説・世界憲法集』(三省堂・2006年)69頁〔訳・野坂泰司〕を参照した。

<sup>14</sup> 停止・捜検の実務と、後述のTerry判決を含めた判例法の展開については、[渡辺 1983]が詳細に検討している。また、停止・捜検に関わる立法・判例の動向を紹介したものとして[木藤 1974]がある。

<sup>15</sup> *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1 (1968).

<sup>16</sup> この項は主に、[Thompson 1999 : 962 et s.]の記述に従っている。

<sup>17</sup> *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979)や*Tennessee v. Garner*, 471 U.S. 1 (1985)などがある。

<sup>18</sup> 422 U.S. 873 (1975).

<sup>19</sup> 428 U.S. 543 (1976).

<sup>20</sup> *Whren v. United States*, 517 U.S. 806 (1996).

<sup>21</sup> Civil Rights Bureau, Office of the Attorney General of the State of New York, *The New York City Police Department's*

“*Stop & Frisk*” Practices, available at [http://www.oag.state.ny.us/press/reports/stop\\_frisk/stop\\_frisk.html](http://www.oag.state.ny.us/press/reports/stop_frisk/stop_frisk.html).

<sup>22</sup> *Id.*, at table I.A.2.

<sup>23</sup> この点について、[Greene 1999 : 176-177]は、市民苦情審査委員会(Civilian Complaint Review Board)に苦情を申し立てた市民の数が1992年から1996年の間に60%以上増加した事実などを指摘している。また、同委員会は、1997年から1999年の間の27ヶ月間に、アフリカ系市民がすべての苦情の63%を申し立てたと報告している。アフリカ系市民は、比較可能な期間における停止の51%を占めた。ヒスパニックは苦情の24%を申し立てたが、同様に、停止の33%を占めた。[Fagan and Davies 2003 : 208]

<sup>24</sup> Clinton前大統領は、レイシャル・プロファイリングを「道徳的に弁護の余地のないもの」と呼び、「レイシャル・プロファイリングは、実際、活動がステレオタイプではなく紛れもない事実に基づく警察活動とは、反対のものである」と非難した。[Skolnick and Caplovitz 2003 : 254]

<sup>25</sup> GrossとLivingstonは、そもそも、高速道路での麻薬捜索のための停止には何らの効果もないと断じている。[Gross and Livingston 2002 : 1431]

<sup>26</sup> この点につき、研究者のなかには、NYPD流のポリシングの攻撃性をむしろ積極的に肯定する向きもある。例えば、経験的な証拠を重視すべきとの立場から、インナーシティの暴力犯罪を減少させ、その破壊的なインパクトを緩和するために、インナーシティに対する攻撃的なポリシングを行うことは正当であり、これを人種主義の一形態であると非難するのは全く間違っている、という主張[Rosenthal 2005]がある。挑発的・論争誘発的な内容で興味深いが、経験的な証拠にすべて委ねる議論のあり方は、証拠の実証性に乏しいとき、論者が批判する観念的な正当化にむしろ近づくのではないだろうか。

<sup>27</sup> 例えば、[Stuntz 2002], [Skolnick and Caplovitz 2003], [Thompson 1999]などを参照。

<sup>28</sup> レイシャル・プロファイリングがもたらす苦痛の多くは、法を遵守する市民を犯罪者の如くに処遇することに原因がある。[Gross and Livingston 2002 : 1427]

#### 引用・参考文献

- Bornstein, A. (2005) ‘Antiterrorist Policing in New York City after 9/11: Comparing Perspectives on a Complex Process’, *Human Organization*, 64(1) : 52-61.
- Bowling, B. (1999) ‘The Rise and Fall of New York Murder: Zero Tolerance or Crack’s Decline?’, *British Journal of Criminology*, 39(4) : 531-554.
- 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.
- Fagan, J. and G. Davies (2003) ‘Policing guns: order maintenance and crime control in New York’, in B.E. Harcourt (ed.)

- Guns, Crime, and Punishment in America*, New York University Press.
- Fagan, J., Zimring, F. and J. Kim (1998) 'Declining Homicide in New York City : A Tale of Two Trends', *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 88(4) : 1277-1324.
- Goldstein, P.J., H.H. Brownstein, P.J. Ryan and P.A. Bellucci (1997) 'Crack and Homicide in New York City: A Case Study in the Epidemiology of Violence,' in C. Reinman (eds.), *Crack in America: Demon Drugs and Social Justice*, University of California Press.
- Greene, J.A. (1999) 'Zero Tolerance : A Case Study of Police Policies and Practices in New York City', *Crime and Delinquency*, 45(2) : 171-187.
- Gross, S.R. and D. Livingston (2002) 'Racial Profiling Under Attack', *Columbia Law Review*, 102(5) : 1413-1438.
- Harcourt, B.E. (2001) *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Harvard University Press.
- Harcourt, B.E. and J. Ludwig (2006) 'Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment', *The University of Chicago Law Review*, 73 : 271-320.
- Joanes, A. (2000) 'Does the New York City Police Department Deserve Credit for the Decline in New York City's Homicide Rates ? A Cross-City Comparison of Policing Strategies and Homicide Rates', *Columbia Journal of Law and Social Problems*, 33 : 265-311.
- Karmen, A. (2000) *New York Murder Mystery: The True Story behind the Crime Crash of the 1990s*, New York University Press.
- Kelling, G.L. and C.M. Coles (1996) *Fixing Broken Windows: Restoring order and reducing crime in our communities*, Simon & Schuster. [ケリング他（小宮信夫監訳）『割れ窓理論による犯罪防止』文化書房博文社、2004年。]
- Kelling, G.L. and W.J. Bratton (1998) 'Declining Crime Rates: Insiders' View of the New York City Story', *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 88(4) : 1217-1231.
- Kelling, G.L. and W.H. Sousa Jr. (2001) 'Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York's Police Reforms', *Civic Report*, 22.
- Livingston, D. (1997) 'Police Discretion and the Quality of Life in Public Places : Courts, Communities, and the New Policing', *Columbia Law Review*, 97(3) : 551-672.
- Manning, P.K. (2001) 'Theorizing Policing: The drama and myth of crime control in the NYPD', *Theoretical Criminology*, 5(3) : 315-344.
- Melendez, M.C. (2006) 'Moving to Opportunity & Mending Broken Windows', *Journal of Legislation*, 32 : 238-262.
- Rosenfeld, R., R. Robert and E. Baumer (2005) 'Did Ceasefire, Compstat, and Exile reduce homicide?' *Criminology & Public Policy*, 4(3): 419-449.
- Rosenthal, L. (2005) 'The Crime Drop and the Fourth Amendment : Toward an Empirical Jurisprudence of Search and Seizure', *New York University Review of Law and Social Change*, 29 : 641-682.
- Sherman, L.W. and J.E. Eck (2002) 'Policing for crime prevention', in L. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh and D.L.

- MacKenzie (eds.) *Evidence-Based Crime Prevention*, Routledge.
- Skogan, W.G. and S.M. Hartnett (1997) *Community Policing: Chicago Style*, Oxford University Press.
- Skolnick, J.H. (2005) 'Democratic Policing Confronts Terror and Protest', *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 33 : 191-212.
- Skolnick, J.H. and A. Caplovitz (2003) 'Guns, Drugs, and Profiling : Ways to Target Guns and Minimize Racial Profiling', in B.E. Harcourt (ed.) *Guns, Crime, and Punishment in America*, New York University Press.
- Stuntz, W.J. (2002) 'Local Policing After the Terror', *The Yale Law Journal*, 111 : 2137-2194.
- Thompson, A.C. (1999) 'Stopping the Usual Suspects : Race and the Fourth Amendment', *New York University Law Review*, 74 : 956-1013.
- Wilson, J. Q. and G. L. Kelling (1982) 'Broken Windows : The Police and Neighborhood Safety', *Atlantic Monthly*, March 1982 : 29-38.
- 木藤繁夫(1974)「ストップとフリスクに関するアメリカの立法及び判例の動向」『警察研究』第45巻第2号, pp.3-28.
- 今野健一・高橋早苗(2004)「アメリカにおける犯罪のリスクと個人のセキュリティ」『山形大学法政論叢』第3号, pp.47-66.
- 鈴木義男(2001)「拳動不審者停止の要件としての合理的な嫌疑 アメリカ合衆国最高裁判所の最近の二判決から」『田宮 裕博士追悼論集・上巻』信山社, pp.1-20.
- 洲見光男(1997)「Whren and Brown v. United States—U.S.—, 116 S.Ct. 1769 (1996) 他罪調査を目的とする交通事犯者の一時停止(抑留)が合憲とされた事例」『アメリカ法』1997(2), pp.217-221.
- 原田 豊(2003=2004)「根拠に基づく犯罪予防(1)~(3・完)」『警察学論集』第56巻第9号, pp.68-80; 第56巻第12号, pp.122-138; 第57巻第1号, pp.188-207.
- 村山真維(1993)「アメリカの警察と市民・人種問題」『ジュリスト』第1033号, pp.28-40.
- 渡辺 修(1983)「職務質問の研究 アメリカ社会と警察 (1)~(3・完)」『神戸学院法学』第13巻第3号, pp.85-230; 第13巻第4号, pp.39-172; 第14巻第2号, pp.35-188.
- 渡辺 修(1984)「職務質問と犯罪捜査 テリー原則の動揺」『神戸学院法学』第14巻第4号, pp.63-87.

## The Decline of Crime and the Order-Maintenance Policing in New York City

Kenichi KONNO

(Department of Law, Economics and Public Policy, Faculty of Literature and Social Sciences)

Sanae TAKAHASHI

(Sendai Shirayuri Women's College)

In this article, we examine New York-style policing in 1990s. Under mayor Giuliani, the New York City Police Department (NYPD) implemented a policing strategy called the Order-Maintenance Policing (OMP), expressly premised on the Broken Windows Theory. Although OMP likely contributed to the crime decline in New York City, the precise contribution of this policing is contested. OMP was widely perceived among minority citizens as racial policing, or racial profiling. The NYPD's aggressive policing was disproportionately concentrated in the city's poorest neighborhoods, neighborhoods with high concentrations of racial minorities. OMP strategies and aggressive "Stop-and-Frisk" tactics were often practiced with slight regard for the legal standards.