

2025年6月30日

報 告 書

(レイシャルプロファイリングに対する監視と調査にかんする国際的基準)

東京地方裁判所民事第51部2D係 御中

米国ニューヨーク州弁護士 池田クラリス



下記の文献に基づき、法執行機関によるレイシャルプロファイリングの実施に対し国家がその監視および調査を行うために講じるべき措置についての国際的な基準（特に国連および欧州）を調査しましたので、その結果を下記の通り報告いたします。

出典：

- 国連人種差別撤廃委員会（CERD）「一般的勧告第36号（2020年）：法執行機関によるレイシャルプロファイリングの防止および対策に関するもの」
- E・テンダイ・アチウメ元国連「現代の形態の人種主義、人種差別、外国人排斥及び関連する不寛容に関する特別報告者」による意見書（フランス、国家行政裁判所における差止請求訴訟、2022年）
- 人種主義と不寛容に反対する欧州委員会（ECRI）一般政策勧告第11号「警察活動における人種主義および人種差別に対する闘いに関して」（2007年）

記

要旨：

国際連合および欧州評議会の基準によれば、国家は、法執行機関によるレイシャルプロファイリングに関する申立てについて、責任の追及、免責の防止、及び国際人権法上の義務の履行を確保するため、アクセス可能で公平かつ十分な権限と資源を有する制度を通じて、迅速に、独立して、徹底的かつ効果的に調査を実施しなければならない。

国際基準によれば、国家は以下の2つの明確かつ相互補完的な責任を果たすべきとされている：(1) 被害者によって提起された申立てを効果的に調査する責任、(2) 国家自らが主導して実施する内部監視および監査を行う責任。この両責任は、法執行における制度的な人種差別を防止し、これを解体するという国際的義務を履行する上で不可欠である。

申立てに基づく制度は、被害者が独立かつ公正な手続を通じて救済を求めることを可能にすることに主眼を置く一方で、自主的監督に関する責任は、正式な申立てが存在しない場合であっても、国家が主体的に内部監視、データ収集および制度的監督を通じてレイシャルプロファイリングを発見し、対処することを求めるものである。

(1) 被害者によって提出された申立てについての基準

国家は以下の事項を履行することが求められている：

- 法執行機関および検察機関とは独立した、公平かつアクセス可能な申立てメカニズムを設置すること。当該メカニズムは、レイシャルプロファイリングに関する申立てを迅速かつ効果的に調査するための権限、資源および能力を備えていなければならない（CERD 勧告第36号、第52・54・57段落；ECRI 勧告第11号、勧告9-10；国連特別報告者意見書、第81段落）。
- 当該メカニズムは、証拠の提出を命じ、証人の尋問を行い、調査結果を報告する能力を有していなければならない（ECRI 勧告第11号、第58-59段落）。
- 被害者が報復の恐れなく申立てを行うことができるよう保障し、また、調査の進捗および結果について継続的に情報提供を受けられるようにすること（ECRI 勧告第11号、第54段落）。
- レイシャルプロファイリングに人種の動機の存在がうかがわれる場合には、かかる動機を調査すること。これを怠ることは、欧州人権条約（ECHR）第14条の手続的違反を構成し得る（ECRI 勧告第11号、第55段落；Wa Baile対スイス判決）。

(2) 国家による自主的内部監視についての基準

国家は、特定の申立てが存在しない場合であっても、個人及び組織的なレイシャルプロファイリングの実施を積極的に監視・調査することが求められている：

- 警察による職務質問および身体・所持品検査の実施状況や、各警察官の行動を監視するための組織内における責任確保体制を整備すること（CERD 勧告第36号、第53および第55段落；国連特別報告者意見書、第81段落；ECRI 勧告第11号、勧告2）。
- 上級職員による個々の職員の行動に対する厳格な監督と、不適切な行為に対する懲戒措置を講じること（CERD 勧告第36号、第53および第55段落）。
- 職務質問や身体・所持品検査などを含む警察活動に関するデータを、人種・民族等に応じて分類可能な形で収集・監視すること（CERD 勧告第36号、第50段落および第55段落；国連特別報告者意見書、第77段落、ECRI 勧告第11号、勧告2）。
- レイシャルプロファイリングの事案を効果的な形で調査すること（CERD 勧告第36号、第54段落）

被害者による申立てにより調査が開始される場合であれ、国家が自発的に調査を行う場合であれ、国際的な基準によれば、国家はレイシャルプロファイリングの事案について、効果的、独立的、迅速、徹底かつ公平な方法で調査を行うべきとされている。これらの手続的基準は、責任追及を実現し、免責を防止し、国際人権基準の遵守を確保する上で不可欠であることを、国連および欧州評議会の各機関は強調している。

第1 国連システム

1. 国連人種差別撤廃委員会（CERD）は、法執行機関によるレイシャルプロファイリングの防止および対策に関する一般的勧告第36号（2020年）において、国家に対し、法執行機関によるレイシャルプロファイリング事案を迅速、独立かつ効果的に調査する義務について権威ある指針を提示している。

2. 独立した申立て制度： 国家は、レイシャルプロファイリングに関する申立てを受理するための独立した申立て制度を創設すべきであり、当該制度には、申立てを迅速かつ効果的に調査する権限が付与されるべきである（第52段落）。また、一般市民が法執行機関による差別的慣行に関して申立てを行うことができるよう、当該独立機関を通じた手段が確保されるべきである（第57段落）。
3. 内部かつ独立した監督制度： 国家は、内部および外部の監督組織を設置し、組織内部の説明責任を確保すべきである（第53段落）。また、法執行機関の上級職員は、職員の行動を厳格に監視し、内部かつ独立した監督制度を通じて違反行為に対して責任を問う必要がある（第55段落）。
4. 効果的な調査： 法執行機関によるレイシャルプロファイリングの事案は、国際人権基準に従って効果的に調査されなければならない（第54段落）。

原文該当段落の訳文：

52. 国家は、市民からの人種差別、人種主義、レイシャルおよびエスニック・プロファイリングに関する申立てを受理するために、法執行機関および関連機関から独立した申立て制度を設置すべきである。かかる制度は、申立てを迅速かつ効果的に調査する権限を有し、市民社会および人権監視機関と連携して活動するものでなければならない。また、調査結果は、個人情報保護規制および人権基準に従い公表されるべきである。

53. 国家は、差別的行為を防止するために、法執行機関内部および外部の監督メカニズムを設置すべきである。これらのメカニズムは、レイシャルプロファイリングを防止・対策するための内部ガイドライン、方針および規則を策定し、それに違反する職員に対して懲戒処分を行うことで内部的説明責任を確保すべきである。

54. 法執行機関によるレイシャルプロファイリングの事案は、国際人権基準に従い効果的に調査されるべきである。責任のある者は訴追され、有罪となった場合には適切な刑罰を科され、被害者には補償が与えられるべきである。

55. 国家は、法執行機関内の上級職員が非差別的な方針および慣行を促進し、職員の行動を厳格に監視し、違反行為に対して責任を問うことができるようにするべきである。当該対応は、職員の意思決定および行動に関するデータの利用と分析により補強され得る。

56. 国家人権機関および市民社会組織は、レイシャルプロファイリングの事案を監視し、被害者を支援することが奨励される。これらの団体は、公共の認識を高め、調査結果を公表し、制度改革を働きかけ、法執行機関およびその他の国家・地方機関と建設的に関与すべきである。

57. 国際的および地域的な人権保障制度、国家人権機関、平等機関、市民社会団体および市民は、法執行機関による差別的慣行に関して申立てを行う機会を有すべきである。市民は、独立した制度を通じて申立てを行うことが可能でなければならない。

フランスの裁判所において制度的なレイシャルプロファイリングを争点とする集団訴訟に提出された第三者意見書において、元国連「現代の形態の人種主義、人種差別、外国人排斥及び関連する不寛容に関する特別報告者」 E・テンダイ・アチウメ氏は、国際人権法が国家に対し、一般的な人権侵害に対処する積極的義務、ならびにレイシャルプロファイリングを含む制度的な人種差別を撤廃する義務を課していることを明言している。「国際人権条約の締約国となることで、国家は、その管轄下にあるすべての個人がこれらの権利を享受できるよう、積極的行動を取ることの約束もしているのである」と述べている（第48段落）。とりわけレイシャルプロファイリングに関して、「CERDの一般的勧告第36号は、人種差別撤廃条約（ICERD）及びその他の国際人権規定に基づく国家の積極的義務が、レイシャル・プロファイリングへの対処に適用されることを明記している」と強調した（第61段落）。

同元特別報告者はさらに、レイシャルプロファイリングを制度的な人種差別の現れとして撤廃するため、フランスが履行すべき具体的措置の一覧を提示し、これには「警察活動の制度の包括的かつ効果的な改革」が不可欠であると述べている（第64段落）。その措置の一環として、「警察の行動に対する責任を確保することは、法執行の文脈における構造的な人種主義に対処する上で中心的な課題である」と強調している（第81段落）。

説明責任を確保するために、国家は、内部監査等の内部的説明責任制度を導入し、警察権限の行使を監視し、個々の職員の行動を記録・監視するためのプロトコルを策定すべきであるとされる。

81. 警察の行動に対する責任を確保することは、法執行の文脈における構造的な人種主義に対処する上で中心的な課題である。フランスは、警察官の権限の行使を監視する内部監査を含む内部統制メカニズムを導入すべきである。これには、職務質問に関する措置も含まれる。フランスは、警察官の個々の行動を記録し監視する議定書を策定し、内部責任を確立すべきである。このようなデータの欠如は、不処罰を招き、被害者の救済手段へのアクセスを妨げるおそれがある。

さらに彼女は、次の点を指摘している：国家は、申立てを迅速かつ効果的に調査するための権限およびリソースを備えた、独立かつ公平でアクセス可能な申立ておよび監督制度を整備すべきである。

81. また、フランスは、独立性、中立性、アクセス可能性を備えた苦情処理・監視メカニズムの整備に向けた措置を講じるべきである。このような苦情処理メカニズムは、法執行機関から独立しており、申立てを迅速かつ効果的に調査する権限とリソースを備えているべきである。これらの機関は、人種的正義に関する考慮事項について訓練を受け、適切な場合、検察官を含む、他の当局に案件を付託する権限を有すべきである。

第2 欧州システム

欧州評議会加盟国によって設立された独立的人権監視機関である人種主義と不寛容に反対する欧州委員会（ECRI）は、「警察活動における人種主義および人種差別に対する闘いに関する一般政策勧告第11号」において、法執行機関による人種差別およびレイシャルプロファイリングに対処するための、加盟国に求められる効果的な監督、説明責任および調査制度に関する基準を示している：

- (1) **独立した調査・申立て機関**：国家は、警察および検察機関から独立した機関を設立し、人種差別または人種的動機に基づく警察による不当行為の疑いを調査すべきである（勧告10）。この制度は、被害者が自信をもって申立てを行えるよう、警察活動の監督を主たる任務とする独立機関に申立てを提起することを可能にするものとするべきである（第58段落）。この機関は、その任務を効果的に遂行するために必要なすべての権限を付与されていなければならない、これには文書の提出要求、文書の押収および検分、関係者の聴取等の措置が含まれる（第59段落）。
- (2) **モニタリングおよびデータ収集**：国家は、警察活動を監視し、レイシャルプロファイリングの実態を特定するための調査を実施すべきである。その手段として、分類可能なデータ（集約されていないデータ）の収集も含まれる（勧告2）。ECRIは、調査および監視は、高い科学的基準と適切な方法論に準拠すべきであると明言している（第42段落）。このようなデータの収集は、差別的傾向を特定する助けになるだけでなく、法執行機関とマイノリティ・コミュニティとの信頼関係を醸成する効果もある（第43段落）。
- (3) **効果的な調査**：国家は、人種差別または人種的動機に基づく警察の不当行為に関する疑いのある事案について、効果的な調査を確保すべきである（勧告9）。この調査は、欧州人権裁判所および拷問等防止欧州委員会（CPT）によって確立された基準に適合していなければならない（第54段落）。これらの基準において、「効果的な調査」とは、適切で、包括的かつ徹底的であり、迅速、効率的、かつ独立していることを意味する（第54段落）。また、被害者は調査の進捗および結果について通知されるべきである（同段落）。さらに、法執行機関の行為に人種的動機の存在がうかがわれる場合には、その動機を調査する義務が国家に課されており、これを怠ることは、欧州人権条約第14条（差別の禁止）の手続的違反となり得る（第55段落）。

欧州評議会加盟国の政府への勧告：

- I. レイシャル・プロファイリングについて
2. レイシャル・プロファイリングの慣行を特定するため、レイシャル・プロファイリングに関する研究を実施し、警察活動を監視すること。これには、関連する警察活動に関して、民族的・種族的出自、言語、宗教および国籍などの根拠別に分類されたデータを収集することが含まれる。

● 説明覚書：

40. 欧州評議会の加盟国では、レイシャル・プロファイリングに関する調査やモニタリングはほとんど行われていない。レイシャル・プロファイリングの特定と観測を目的とした方法に関する研究に関しても、レイシャル・プロファイリングの

定義に関して前述したさまざまな側面、すなわち、レイシャル・プロファイリングの有効性、必要性およびレイシャル・プロファイリングによって引き起こされる害悪を網羅するような研究に関しても、知識のギャップは深刻である。ECRIは、このような知識のギャップが、レイシャル・プロファイリングが特定の安全保障の文脈で妨げられることなく継続され、強化されることを許容していると考ええる。

41. レイシャル・プロファイリングの慣行を特定するための警察活動のモニタリングに関して、レイシャル・プロファイリングに関する知識のギャップの主な理由のひとつは、欧州評議会の加盟国の大部分において、民族的・種族的出自、言語、宗教、国籍等の根拠別に分類されたデータが欠如していることである。ECRIはその国別モニタリング報告書の中で、マイノリティ集団の状況をモニタリングし、彼らが生活の様々な場面で直面する可能性のある直接的または間接的な差別のパターンを特定するために、加盟国に対し一貫してそうしたデータを収集するよう勧告している。警察と、より一般的には刑事司法制度は、ECRIが説明責任を促進し、政策立案のための共通の知識基盤を提供するために、この種のデータを収集するよう求めてきた極めて重要な分野である。(略)

42. レイシャル・プロファイリングを特定し観測するために、民族的・種族的出自、言語、宗教、国籍等の根拠別に分類したデータを使用するためには、身元調査、車両検査、身体検査、家宅捜査等、関連する警察活動に関するデータを収集すべきである。また、これらの活動の最終的な結果（起訴・有罪判決）についてもデータを収集し、実施された検査等と実際の有罪判決との比率が、マイノリティ集団の一員にとって、それ以外の人々と比べて何らかの違いがあるかどうかを評価できるようにすべきである。レイシャル・プロファイリングの調査とモニタリングが有用であるためには、その手法に反映された科学的研究の高い水準に応えなければならない。(略)

43. ECRIは、この種のデータを収集することで、警察は善意をもって、マイノリティ集団の訴えに耳を傾ける用意があることを示すことができると強調している。レイシャル・プロファイリングが立証されることがなければ、信頼を回復・強化するのに役立つ、警察が攻撃的な行動に出るリスクを減らすことができる。ECRIはまた、警察がレイシャル・プロファイリングを行っている可能性があるという一般の認識があることは、レイシャル・プロファイリングそのものと同様に有害であると強調している。

欧州評議会加盟国の政府への勧告：

II. 警察によるあらゆる形態の人種差別および人種差別的動機による不正行為について
9. 警察による人種差別または人種差別的動機による不正行為の疑惑事例について効果的な捜査を行うことを確保すること、また、必要に応じて、当該行為の加害者が適切に処罰されるように確保すること

● 説明覚書：

54. ECRIの言及する「効果的な捜査」とは、欧州人権裁判所と拷問および非人道的または品位を傷つける取扱いまたは刑罰の防止に関する欧州委員会（CPT）が定

めた基準を満たす捜査を意味する。捜査が効果的であるためには、特に、適切で、包括的、徹底的、迅速、効率的かつ独立している必要がある。欧州人権裁判所の判例（例えば、ECHR、2006年1月26日、Mikheyev v. Russia事件）およびCPTの基準（CPT基準、2006年10月、p. 81以降、第14回一般報告書からの抜粋[CPT/Inf (2004) 28]）を参照のこと。被害者が捜査とその結果について確実に情報提供を受けよう、必要な措置を講じなければならない。

55. 警察による人種差別的動機による不正行為に関する捜査について、2005年7月6日のNachova v. Bulgaria事件およびその後の類似の事件において、欧州人権裁判所は、法執行官の行為にかかる動機が存在する兆候がある場合、国家当局には、その行為の背後に存在する可能性のある人種差別的な動機について捜査する義務があることを強調した。この点に関する十分な捜査を行わない場合、国家は、手続上の観点から条約第14条（差別禁止）と別の条項（例えば第2条（生命権）または第3条（拷問または非人道的若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰の禁止））との組合せにより、条約違反の責任が問われる。

欧州評議会加盟国の政府への勧告：

II. 警察によるあらゆる形態の人種差別および人種差別的動機による不正行為について

0. 警察および検察当局から独立した機関を設置し、警察による人種差別および人種差別的動機による不正行為の疑惑事例に関する調査を委託すること

● 説明覚書：

58. 警察による人種差別および人種差別的動機による不正行為の疑惑事例に関する調査を委託される機関は、警察の不正行為に関する苦情を受け付ける権限を有する他の機関（内部懲戒機関（警察監察局、内務省など）および検察官など）と並立して存在するべきである。過去の経験上、警察による職権濫用の被害者は、一般的に警察内部の苦情対応体制を信頼していないことが明らかである。また被害者は、検察当局など、警察と日常的に緊密に協力している機関に事例を訴えることを嫌がる場合も多い。したがって、被害者が、警察活動を監督することを主な任務とする独立した機関に対し、完全に信頼して苦情を申し立てることができる制度を設ける必要がある。この点については、欧州安全保障協力機構（OSCE）事務総長上級警察顧問による「民主的な警察活動に関するガイドブック」の「警察の責任と透明性」の項（2006年12月、p. 33以降）も参照のこと。

59. 警察による人種差別および人種差別的動機による不正行為の疑惑事例に関する調査を担当するこの機関には、その任務を効果的に遂行するために必要なすべての権限が付与されるべきである。そのため、調査および審査のために文書その他の資料の提出を請求する権限、複写または抜粋の作成のために文書その他の資料を押収する権限、ならびに関係者を尋問する権限を有するべきである。

さらに、欧州人権裁判所の判例は一貫して、人種差別がもつ特に重大な性質を強調しており、それに対応するかたちで、国家にはこの種の申立てを徹底的かつ効果的に調査する高度な義務があるとしています。たとえば、Timishev対ロシア判決（2005年）において、同裁判所は以下の点を明確にしている：人種差別の深刻さゆえに、国家にはこの種の疑惑について

特別な調査義務が課される。この義務には、高度の警戒、強力な制度的対応、そして利用可能なあらゆる手段を動員して人種差別と闘うことが含まれる。

56. (略) 人種差別は特に悪質な差別であり、その危険な帰結を考慮すると、当局には特別な警戒と積極的な対応が求められる。このため、当局は人種主義と闘うためにあらゆる手段を用いなければならず、それによって、多様性が脅威としてではなく、豊かさの源泉として認識される社会という民主主義のビジョンを強化しなければならない。

この基準は、Wa Baile対スイス判決においてさらに展開されることになった。本事件において、欧州人権裁判所は、Timishev対ロシア判決において確立した原則をレイシャルプロファイリングの文脈に適用し、公務員が人種に基づいて個人を特定して対応したとされる申立てがあった場合、国家当局はその身元確認および所持品検査等が人種的動機に基づくものであったか否かを調査する義務を負うことを明確にした。

91. 関連する原則から明らかのように、公務員により人種を理由としてターゲットにされたと主張され、それが8条で保障する私生活の権利の範囲内にあると認められる場合、条約14条と8条に基づき、主張された人種差別的取り扱いと争われている行為との間に関連性が確立できるかどうかを調査する義務がある。このような義務は、人種差別からの保護が理論的または幻想的なものとならないようにし、影響を受ける個人のスティグマ化に対する効果的な保護措置を確保し、外国人排斥的態度の蔓延を防止するために不可欠である(略)。この義務はまた、当事者が、乗り越えがたい手続的障害に直面することなく、争われている行為が権力の濫用または誤用を構成することを証明できるようにしなければならない(略)。

以上