

総会

A/HRC/4/26

2007年1月29日

原文：英語

人権理事会
第4セッション

2006年3月15日付け国連総会決議60/251「人権理事会」の実行

テロ対策における人権及び基本的自由の促進及び保護に関する特別報告者による報告書,
Martin Scheinin

要約

(略)

目次

(略)

はじめに

1. 本報告書は、テロ対策における人権及び基本的自由の促進及び保護に関する特別報告者により、人権委員会決議 2005/80 及び人権理事会決定 1/102 に基づき、人権理事会に提出されたものである。2005 年 12 月 15 日以降の特別報告者の活動の概要とともに、テロ対策における「プロファイリング」及びテロ行為としての自爆攻撃に関する特別報告者の意見を述べたものである。
2. 2006 年 1 月 1 日から 12 月 31 日までの間、特別報告者から送付された書面及びこれに対する政府による回答並びに特別報告者によるプレスリリースは、本報告書の添付書類に含まれている (A/HRC/4/26/Add.1)。
3. 特別報告者が 2006 年 2 月 16 日から 23 日までの間にトルコで行った事実調査に関する最終報告書は、添付書類 2 に含まれている (A/HRC/4/26/Add.2)。
4. オーストラリアにおけるテロ対策における人権の遵守の状況に関する調査は、添付書類 3 に含まれている (A/HRC/4.26.Add.3)。

I. 特別報告者の活動

(略)

II. テロ対策における「プロファイリング」

A. はじめに

32. 特別報告者は、近時、いわゆるテロリスト・プロファイリングが、各国によるテロ対策において、重要な部分となっていることを指摘する¹。欧州連合 (EU) は、加盟国に対し、各国間及び欧州刑事警察機構 (Europol) との間で協力し、「テロリスト・プロファイル」を充実させるよう求めている。ここにいう「テロリスト・プロファイル」は、「一連の身体的、心理的又は行動的な指標であり、テロ行為に関与している者に典型的に見られるものであって、これを予見するにあたって相当の意味を有するもの」と定義される²。欧州刑事警察機構及び複数の EU の加盟国の専門家による組織がこの目的のために設立されて

¹ Daniel Moeckli, “Terrorist profiling and the importance of a proactive approach to human rights protection” (16 December 2006), available at the Social Science Research Network (SSRN): <http://ssrn.com/abstract=952163>; Moeckli, “Discriminatory profiles: law enforcement after 9/11 and 7/7” (2005) (5) *European Human Rights Law Review*, 517.

² Council of the European Union, Draft Council Recommendation on the development of terrorist profiles, 18 November 2002 (document 11858/3/02 REV 3).

いる³。また、テロリスト・プロファイリングは、必ずしもこのように明示的な形式でなくとも行われている⁴。例えば、警察官は、テロ対策の目的で職務質問及び所持品検査を行うに当たり、しばしば一連の身体的又は行動的な特徴に基づく判断を行っている。

33. 「プロファイリング」は、一般的に、一連の身体的、行動的又は心理的な特徴と特定の犯罪とを規則的に関連付けるものであって、警察が判断を行う前提となるものと定義されている。ここにいうプロフィールは、事実的な場合もあれば（例えば、特定の犯罪を行ったと思料される者を特定するためのものであり、したがって、捜査官が当該行為について収集した情報に基づいている）、予見的な場合もある（例えば、一定の将来の時期に行われるか、又は探知されていない犯罪に関与する可能性がある者を特定するためのもの）。特別報告書の意見によれば、プロファイリングは、原則的には、警察の活動として許容される方法である。一定の犯罪的な行動と関連していることが統計的に証明された事実に基づく詳細なプロフィールは、警察の限られたリソースを集中させる効果的な手段となり得るものである。

34. しかしながら、警察が客観的に根拠付けられていない一般化した広汎なプロフィールを利用した場合は、警察による行為は人権に対する相当性を欠く制約となり得る。とりわけ、一定の「人種」、国籍若しくは民族的出自又は宗教に属している者が犯罪を行う可能性があるといった固定的な観念に基づいたプロフィールは、平等原則に反する行為となる可能性がある。したがって、特別報告者は、米国同時多発テロ事件以降、様々の国の警察当局が、「人種」、国籍若しくは民族的出自又は宗教といった特徴を含むテロリスト・プロフィールに基づくテロ対策を採用していることに重大な懸念を有している。

35. 特別報告者は、テロリスト・プロファイリングが、データマイニングにおいても利用されていることを指摘する。ここにいうデータマイニングとは、容疑のある者の特徴にしたがって設定された個人情報の検索をいうものである。実際の事例としては、米国同時多発テロ事件直後にテロリストの「潜伏者」を探知するため、ドイツ当局によって行われたいわゆる「ラスター捜査」が挙げられる。ドイツの警察は、公的又は私的なデータベースから数百万人の個人情報を収集していた。検索の条件は、男性、18歳から40歳までの間、学生又は元学生、イスラム教徒、イスラム教徒が支配的である複数の特定の国の出身又は国籍といったものであった。約3万2000人が潜在的なテロリストとしてさらに詳細に調査された。いずれの場合も、「ラスター捜査」はテロリズム関連の犯罪の検挙につながることはなかった⁵。

³ Council of the European Union, “Terrorist profiling (Draft reply to written question by Sarah Ludford)”, 30 March 2004 (document 7846/04).

⁴ See the decision of the *Bundesverfassungsgericht* (the Federal Constitutional Court) of Germany in decision BVerfG, 1 BvR 518/02, 4 April 2006, available at http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html, para. 28 (explaining that in the Federal State) of Nordrhein-Westfalen, 5.2 million personal data sets were collected).

⁵ *Ibid.*, paras. 8-10.

36. 国籍若しくは民族的出自又は宗教に基づくテロリスト・プロファイリングは、出入国管理においても利用されている。米国では、出入国管理当局が、出身国や国籍、目的とする国の選択を介した民族や宗教に基づき、一定の移民の集団を目的とする一連のテロ対策の政策及び運用を行ってきた。「任意取調べプログラム」のもと、いかなる犯罪の容疑もない男性の移民が、一定の年齢であり、2000年1月以降に入国し、「インテリジェンスによる情報がアル・カーイダのテロリストが存在又は活動していると示唆した」国の出身であるというのみの理由で取調べを受けた⁶。当局がこれらの国を特定しなかったにもかかわらず、取調べを受けた約8000人の男性のほとんど全員がアラブ系又はイスラム教徒であった⁷。「国家安全保障出入国登録システム」は、一定の指定された国の国籍又は出身のすべての男性に対し、指紋、写真撮影及び登録を義務付けたが⁸、これらの国は、北朝鮮を除き、アラブ系又はイスラム教徒が支配的である国であった⁹。また、「逃亡配慮イニシアティブ」は、2%のアラブ系又はイスラム教徒の国の出身の対象者に対する退去強制命令を優先的に執行した¹⁰。

37. 一定の場合において、警察は、民族又は宗教的な外見に基づき、テロ対策のための職務質問、身分証明書の確認又は所持品検査を行っている。英国政府は、警察がテロ対策において特定の民族又は宗教的な集団を対象としていることを明らかにしている¹¹。したが

⁶ U.S. General Accounting Office, *Homeland Security: Justice Department's Project to Interview Aliens after September 11, 2001* (document GAO-03-459), April 2003, pp. 7-8.

⁷ Migration Policy Institute, *America's Challenge: Domestic Security, Civil Liberties, and National Unity after September 11* (2003), p. 41.

⁸ Attorney General John Ashcroft, "Attorney General's prepared remarks on the National Security Entry-Exit Registration System", 6 June 2002.

⁹ The list includes: Afghanistan, Algeria, Bahrain, Bangladesh, Democratic People's Republic of Korea, Egypt, Eritrea, Indonesia, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Jordan, Kuwait, Libyan Arab Jamahiriya, Lebanon, Morocco, Oman, Pakistan, Qatar, Somalia, Saudi Arabia, Sudan, Syrian Arab Republic, Tunisia, United Arab Emirates and Yemen (68 Fed. Reg. 2363 (16 January 2003); 67 Fed. Reg. 77136 (16 December 2002); 67 Fed. Reg. 70526 (22 November 2002); 67 Fed. Reg. 67766 (6 November 2002)). See U.S. Immigration and Customs Enforcement, "Special registration groups and procedures", available at <http://www.ice.gov/graphics/specialregistration/archive.htm>.

¹⁰ Deputy Attorney General, Memorandum for the INS Commissioner, the FBI Director, the Director of the US Marshals Service and US Attorneys re Guidance for Absconder Apprehension Initiative, 25 January 2002, available at <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/doj/abscondr012502mem.pdf>; K. Lapp, "Pressing public necessity: The unconstitutionality of the Absconder Apprehension Initiative" (2005) 29 *New York University Review of Law and Social Change* 573, pp. 575-584.

¹¹ V. Dodd, "Asian men targeted in stop and search", *The Guardian*, 17 August 2005 (quoting the Chief Constable of the British Transport Police as follows: "We should not waste time searching old white ladies. It is going to be disproportionate. It is going to be young men, not exclusively, but it may be disproportionate when it comes to ethnic groups").

って、指定された地域で合理的な嫌疑なく職務質問及び所持品検査を行うことを許容した2000年テロリズム法44条は、民族的少数者に重大な影響を及ぼしている。例えば、2001年-2002年と2002年-2003年とでは、44条による所持品検査を受けたアジア系の者の人数は302%も増加したのに対し、白人系の者の場合は118%の増加にとどまった。2003-2004年までには、アジア系の者は3.6倍以上、黒人系の者は4.3倍以上、白人系の者と比べて、テロ対策法令による職務質問及び所持品検査を受ける可能性が高まるものとされていた¹²。同様に、ロシアの警察当局は、民族的少数者を職務質問及び身分証明書の調査の対象としており、しばしばテロリストの脅威に対するものとして行われている。2005年のモスクワの地下鉄における警察の運用の調査によれば、非スラブ系の外見を有する者は、スラブ系の者と比べて、平均して21.8倍以上、職務質問を受ける可能性が高まるものとされていた¹³。

B. 人権に関する基準との適合性

平等原則及び他の人権に関する規範

38. テロリスト・プロファイリングは、複数の人権の保障との関係懸念を生じさせている。特別報告者の意見によれば、宗教や出身国といった集団的な特徴を含む広範な「テロリスト・プロフィール」に基づくデータマイニングは相当性を欠くものとなり、自由権規約（ICCPR）17条で保障されたプライバシーの権利を恣意的に制約するものとなり得る。ドイツ憲法裁判所が上記の「ラスター捜査」が憲法上のプライバシーの権利を侵害すると判断したのは、このような根拠に基づくものである。同裁判所は、上記のプロファイリングの予防的な利用は、2001年9月11日以降のテロリズムの脅威といった一般的な状況ではなく、国の安全や国民の生命に対する具体的な危険が示された場合にのみ相当性を有するものとなると判示した¹⁴。

39. 同様に、特別報告者は、一定の宗教的又は民族的な集団が他の集団よりテロリストの脅威をもたらし得るといった固定観念に基づく職務質問及び所持品検査は、自由権規約12条の移動の自由、同17条のプライバシーの権利及び同9条の身体の自由に対する相当性を欠く恣意的な制約となり得るとの見解を有している。

40. さらに、特別報告者は、いかなるテロリスト・プロファイリングも、「人種」、民族、出身国又は宗教といった区別に基づく場合は、平等原則との適合性に疑念を生じさせるものとなると思料するものである。この平等原則がテロリスト・プロファイリングの様々な方法と関連性を有することから、特別報告者は、差別的取扱いの問題点は特に重要であると考えている。特別報告者は、固定観念にもとづくプロファイリングが、一定の民族的又は宗教的背景を有する者に対する敵対的な感情や外国人嫌悪を一般社会に増長させ得ることを懸念している。

¹² Home Office, *Statistics on Race and the Criminal Justice System - 2003* (2004), p. 28 and *ibid.* 2004 (2005), p. 33.

¹³ Open Society Justice Initiative and JURIX, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (2006).

¹⁴ BVerfG, 1 BvR 518/02; see note 4 above.

41. 自由権規約2条及び26条による平等原則の保障は、人種、出身国及び宗教といった事由に基づく差別を禁止している。これらの事由による差別は、人種差別撤廃条約 (ICERD) によってもまた禁止されている。同条約5条は、「すべての裁判及び審判を行う機関の前での平等な取扱いについての権利」や「移動についての権利」に関する人種差別を明確に禁止している¹⁵。さらに、人種及び宗教による差別の禁止は国際法上の強行法規として認められており、条約や黙認によって除外され得ないものである¹⁶。このような見解は自由権規約4条1項によって裏付けられており、同条項は、人種及び宗教といった事由に基づく差別的取扱いを受けない権利は、公的に宣言された緊急事態においても、除外することができないことを明示している。これらの平等原則に関する義務は、他の一連の国際的又は地域的な基準によって強化され、補充されている。例えば、「警察のための行動要領」は、平等原則を含む「すべての人の人権を保護し、擁護」しなければならないと定めている¹⁷。同様に、欧州評議会の「欧州警察倫理要領」は、警察は、公平に業務を遂行するものとし、とりわけ、中立及び平等の原則にしたがうものとする」と定めている¹⁸。人種的な特徴に基づくプロファイリングの利用について具体的に定めたものとして、2000年の人種主義に対する世界会議で採択された行動計画において、各国に対し、「『人種のプロファイリング』として一般に知られている事象を排斥するために効果的な措置を計画し、実行し、執行すること」を強く求めていることが挙げられる¹⁹。

42. 特別報告者は、複数の国際的又は地域的な人権機関が、警察のテロ対策によってもたらされる差別の危険を示していることを指摘する。人種差別撤廃委員会は、各国に対し、「テロリズムとの闘いにおいて取られるいかなる措置も、目的又は効果において、人種、皮膚の色、世系又は出身国若しくは民族的出自において差別されないこと及び国籍を有しない者が人種的又は民族的なプロファイリング又は固定観念の対象となるものではないこと」を保障することを求めている²⁰。特別報告者は、この見解に賛同するとともに、この見解が宗教に基づくプロファイリングにも該当するものであると思料する。地域的な人権機関としては、米州人権委員会が、「テロリズムと人権に関する報告書」において、「各国は、いかなるプロファイリングや同様の手法の利用に当たっても、必要性及び相当性の判断並びに平等原則に関する国際的な原則を厳格に遵守しなければならない、司法による厳

¹⁵ ICERD, article 5 (a) and (d) (i); see also articles 1 (1), 2 (1) (a).

¹⁶ See Vienna Convention on the Law of Treaties, article 53.

¹⁷ Code of Conduct for Law Enforcement Officials, General Assembly resolution 34/169, 17 December 1979, article 2 and its Commentary (a).

¹⁸ Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers to member States on the European Code of Police Ethics, 19 September 2001, Appendix, Explanatory Memorandum, article 40.

¹⁹ Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance (A/CONF.189/12), Programme of Action, para. 72.

²⁰ United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation 30 on discrimination against non-citizens (2004) (see HRI/GEN/1/Rev.8) para. 10.

密な審査を受けるものでなければならない」と注意を喚起している²¹。人種主義及び非寛容に対する欧州委員会（ECRI）は、テロ対策における人種主義との闘いに関する政策の提言において、各国政府に対し、法令の制定や実行による差別や警察による差別が生じないことを監督することを求めている²²。最後に、基本的権利に関する独立専門家によるEUネットワークは、テロリスト・プロファイリングの進行に重大な懸念を示すとともに、国籍、年齢又は出身国といった特徴によるプロファイリングが差別の重大な危険をもたらすことに注意を喚起している²³。

43. これらの見解は、国際人権機関による自由権規約及び人種差別撤廃条約における平等原則の解釈及び先例や、地域的人権機関による地域人権条約における規範の解釈及び先例に合致するものである。上記の解釈及び先例によれば、人種、民族や宗教といった基準による取扱いの区別は、客観的及び合理的な根拠によって裏付けられている場合にのみ平等原則に適合するものである²⁴。

44. 特別報告者は、「人種」による区別に関するテロリスト・プロファイリングは、人種が異なっているという誤った推測に基づくものであり、「白人」、「黒人」、「アジア系」といった人種による分類を通じた根拠のない固定観念をもたらすものであるから、客観的及び合理的な根拠によって裏付けられることはあり得ずとの見解を有するものである。

目的の正当性及び相当性の基準

45. 出身国、民族的出自又は宗教による区別に関する限り、客観的及び合理的な根拠があるかどうかを判断するに当たっては、以下の基準が適用される。第1に、取扱いの区別は正当な目的のためのものでなければならない。第2に、取扱いの区別と正当な目的との間には合理的で相当な関連性がなければならない。

46. 第1の要件について見るに、警察によるテロリスト・プロファイリングの目的は、テロリストによる攻撃を予防することにある。特別報告者の意見によれば、この目的は正当

²¹ Inter-American Commission on Human Rights, Report on Terrorism and Human Rights (OEA/Ser.L/V/II.116), 22 October 2002, para. 353.

²² ECRI, General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism, 17 March 2004, document CRI (2004) 26.

²³ EU Network of independent experts on fundamental rights, “The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member States to the Terrorist Threats” (2003), p. 21.

²⁴ Human Rights Committee, general comment No. 18: Non-discrimination (1989), para. 13; Human Rights Committee, *Broeks v. The Netherlands*, communication No. 172/1984 (CCPR/C/OP/2), para. 13 (1990); *Belgian Linguistics Case (No. 2)* (1968) 1 EHRR (European Human Rights Reports) 252, para. 10; *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, Advisory Opinion OC-4/84, Inter-American Court of Human Rights (Ser. A) No. 4 (19 January 1984), para. 57.

であって、やむを得ない必要性があるものである。

47. したがって、問題となるのは、テロリスト・プロファイリング及びこれに伴う区別的な取扱いが、この目的を達成するための相当な手段であるかどうかである。この相当性を判断するに当たっては、特別報告者は、第1に、テロリスト・プロファイリングがテロ対策のための適切で効果的な手段であるかどうかを考慮し、第2に、テロリスト・プロファイリングがどのような消極的な影響をもたらすかどうかを考慮することが重要であると思料する。

48. テロ対策のための適切で効果的な手段であるためには、プロフィールは、テロリストの脅威を有しない者を除外するのに十分に狭いものである必要がある一方、このような脅威を有する者を含めるのに十分に広いものである必要がある。しかし、民族、出身国や宗教といった特徴に基づくテロリストのプロフィールは不正確であって、広すぎると同時に狭すぎるものとなるものである。

49. 特別報告者は、民族、出身国及び宗教を区別の指標とすることは、これらの根拠となる前提、すなわち、イスラム教徒、中東及び南アジアの外見を有する者又はこれらの地域の出身である者が、特にテロリストの活動に関わっている可能性があるという前提が非常に疑わしいことから、不正確であるとの見解を有している。西洋諸国で逮捕され又は殺害されたイスラム教徒のテロリストに関する近時の調査は、中東諸国で出生した者がその半数未満であることを示している²⁵。同時に、ロンドン爆破事件の公式な見解に関する報告書は、潜在的なテロリストの国籍、民族的、宗教的及び社会的な背景について、過激化を受けやすい者を特定するのに資する一貫したプロフィールは存在しないと結論付けている²⁶。

50. 特別報告者は、宗教を容易に特定することは通常は容易でなく（いずれにせよ秘匿することは容易である）、ほとんどのテロリスト・プロファイリングが、実際には、民族的な外見や出身国を宗教に代わるものとして利用しているものと思料する。しかしながら、民族や出身国は宗教に代わるものとしては著しく不十分である。例えば、すべてのアラブ系の米国人のうちわずかに24%がイスラム教徒である²⁷。英国では、イスラム教はしばしば「アジア系」の外見と関わるものとされるが、実際には、この民族的集団に属する者のわずかに半数がイスラム教徒である²⁸。したがって、民族的な外見又は出身国によるプロ

²⁵ R.S. Leiken and S. Brooke, "The quantitative analysis of terrorism and immigration: an initial exploration" (2006), 18 *Terrorism and Political Violence* 503.

²⁶ Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005, 11 May 2006, HC 1087, London, The Stationery Office, p. 31.

²⁷ Arab American Institute, *Arab American Demographics*, available at <http://www.aaiusa.org/demographics.htm>.

²⁸ House of Commons Home Affairs Committee, *Sixth Report of Session 2004-05: Terrorism and Community Relations*, 6 April 2005, HC 165-I, p. 21.

プロフィールは、2点において過度に広汎なものとなる。第1に、これらの要素に合致する者の多くは、例えば、イスラム教徒ではないことになる。第2に、イスラム教徒である者の圧倒的多数が、例えば、当然ではあるがテロリズムと関係がない。結果的に、上記の固定観念的な特徴によるテロリスト・プロファイリングは、何らテロリズムと関係がない非常に多数の者に影響を及ぼすことになる。

51. 特別報告者は、過度に広汎なテロリストのプロフィールが警察機構に多大な負荷を掛ける可能性があることにも懸念を有する。プロフィールが広汎になればなるほど、警察が容疑のある者として取り扱う者の人数は多くなるが、これらの者のほとんどが何らの危険を有していないことになる。結果として、重要な警察のリソースが、他のより有益な業務から奪われてしまうことになる。

52. 同時に、特別報告者は、民族、出身国及び宗教に基づくプロフィールは、警察官がこれらの要素に合致しない相当数の潜在的なテロリストを看過するという意味において、狭すぎるものとなると思料する。近時、注目されたテロリズムの容疑のある複数の者は、ドイツの「ラスター捜査」で利用されたプロフィールに含まれてはいなかったものである²⁹。このことは、民族、出身国又は宗教に基づくプロフィールが、容易に回避されるものであることを示している。例えば、テロリスト・グループは、女性や児童による自爆攻撃の利用により、テロリストが成人の男性であるという固定観念から回避するなど、戦略を適応させる能力があることを必ず示している³⁰。したがって、警察の専門家が十分に認識しているように、いかなる身体的な特徴に基づいたテロリスト・プロファイリングも、容易に自滅的なものとなり得るものである³¹。

53. よって、特別報告者は、民族、出身国及び宗教に基づくプロファイリングは、多かれ少なかれ効果を有しないと見料する。ドイツの「ラスター捜査」は何らのテロリズム関連の犯罪の検挙につながらなかった³²。他方、ドイツの警察当局がイスラム教徒のテロリストとされる者を検挙した少数の事例は、いずれも従前からのインテリジェンスの手法によるものであった³³。英国では、広汎であって民族的に均衡を欠く職務質問及び所持品検査の権限が行使されたが、ほとんど結果をもたらさなかった。例えば、2003-2004年には、8120人の歩行者がテロリズム法44条2項のもとで職務質問を受けているが、わずかに5件のテロリズムに関連する逮捕しかもたらさず、検挙率は0.06%にすぎなかった。その上、逮捕された者はいずれも白人であった³⁴。同様に、モスクワの地下鉄にける民族的少数者を対象

²⁹ See Privy Counsellor Review Committee, *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 Review: Report*, 18 December 2003, para. 88; R.S. Leiken, "Fair Game: Al Qaeda's New Soldiers", *The New Republic*, 26 April 2004.

³⁰ See, e.g. D.D. Zedalis, *Female Suicide Bombers*, Strategic Studies Institute (2004), available at <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB408.pdf>.

³¹ D. Leppard, "Watch for women and child bombers, says Met", *Sunday Times*, 7 August 2005.

³² BVerfG, 1 BvR 518/02; see note 4 above, para. 10.

³³ See, e.g. Hessischer Landtag, *Kleine Anfrage des Abg. Hahn (FDP) vom 10.03.2004 betreffend Ergebnisse der Rasterfahndung und Antwort des Ministers des Innern und für Sport*, Drucksache 16/2042, 18 May 2004.

³⁴ Home Office, *supra*, note 13, 2004 (2005), p. 35.

とした相当性を欠く職務質問及び身分証明書の調査は、重大な犯罪の検挙及び予防にとって効果的でないことを示している³⁵。最後に、米国では、主に中東出身の移民を対象とする戦略は、逮捕又は捜査をもたらす有意な結果をもたらしていない³⁶。

54. 現時点までの資料によれば、民族、出身国又は宗教に基づくプロファイリングは、適切でも効果的でもない一方、具体的な結果をもたらすことなく、何千人もの嫌疑のない者に影響を与えるものであって、テロ対策として相当性を欠くものである。

55. さらに、これらの方法を裏付ける区別が、高い脅威となり得る一定の者の分類に合致することがあるとしても、その利用が正当化されることを意味するものではない。なぜなら、テロリスト・プロファイリングは、重要で消極的な影響をもたらすものであり、このことは相当性の評価に当たって考慮されるべきものであるからである。

不利益となる影響

56. 民族、出身国又は宗教によるプロファイリングは、その対象とされる者に多大な精神的不利益をもたらす得る。特別報告者は、プロファイリングが「中立的」な警察による方法よりも深刻な影響をもたらすと思料する。警察によって職務質問や所持品検査を受けた者は多かれ少なかれ脅かされたり、侮辱されたりすると感じるが、民族又は宗教といった特徴によって警察がその判断をする場合には、特に尊厳を損なうことになる。

57. 特別報告者は、これらの個人の経験が集団にとって消極的な影響となり得ることを懸念する。テロリスト・プロファイリングは、集団的な特徴に合致するという理由によって、警察の関心の対象となる者を抽出するが、このような特徴を有する者はすべてが生来的に疑われるべき者であるという社会的な固定観念の構築に寄与することになる。このようなスティグマをもたらすことは、翻って、対象とされた集団に疎外的な感情をもたらすことになる。

58. 特別報告者は、一定の民族的又は宗教的な集団が全体として被害を受け、疎外されることは、警察に対する深刻な不信感をもたらすことから、警察の活動にとって重大で消極的な影響をもたらすことになる。英国では、首都警察局は、職務質問及び所持品検査の権限の行使がコミュニティとの関係で有する「著しく消極的な影響」を強調し、「この権限の行使は、警察に対する不信感を増幅させ、警察との間で深刻な人種的又は民族的な対立をもたらす、コミュニティによる情報やインテリジェンスによる情報といった重要な情報源を失うことになる」としている³⁷。警察とコミュニティとの間の信頼の喪失は、テロ対策の場面で特に取り返しの付かないものである。インテリジェンスの情報の収集は、多か

³⁵ Open Society Justice Initiative and JURIX, see note 13 above, p. 34.

³⁶ U.S. General Accounting Office, see note 6 above, pp. 6 and 16; Lawyers Committee for Human Rights, *Assessing the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11 United States*, September 2003, p. 39.

³⁷ House of Commons Home Affairs Committee, *Written Evidence: Memorandum submitted by the Metropolitan Police Authority*, 8 July 2004.

れ少なかれ予防的な警察の活動にとって重要となる。したがって、複数の政府が主張するように、仮に、テロリストの「潜伏者」が、イスラム教徒であり、中東系や南アジア系の男性であることが見込まれるというのであれば、警察官がそれぞれのコミュニティと協力関係にあることが必要不可欠となる。テロ対策における警察の政策が効果を有するためには、警察とコミュニティとの間の信頼関係を強化しなければならないものである。

C. 最良の方法とプロファイリングに代わるべきもの

59. 上記のような人権の観点からの懸念にかかわらず、民族、出身国や宗教といった指標を含むテロリスト・プロファイリングの利用は、特別報告者の見解によれば、常に禁止されるものではない。仮に、すでに発生したテロリスト犯罪の捜査において、容疑を受けた者が一定の事実的なプロフィールに合致すると推認する合理的な根拠がある場合は、民族的な外見、出身国又は宗教といった特徴に依拠することは正当化される。同様に、これらの要素は、具体的なインテリジェンスの情報が、これらの特徴に合致する者がテロ行為を準備していることを示唆している場合には、このような者を捜索するためにも利用され得る。しかし、インテリジェンスの情報に依拠しない予防的なテロ対策の場合には事情が異なる。このような活動のために利用されるプロフィールには身体的又は行動的な特徴が含まれ得るが、特別報告者の見解では、このような特徴は、一定の民族的又は宗教的な集団が他の集団よりも大きな危険があるという固定観念による一般化に基づくものとはならないものとなる。

60. 特別報告者は、いずれにせよ、行動的なパターンに基づくプロファイリングは、民族、出身国又は宗教に依拠するよりも著しく効果的であるとの見解を有している。行動に注視することの重要性は、例えば、米国の税関当局の経験によっても強調される。1990年代後半において、税関当局は、いかなる者に対して薬物の捜索を行うかを判断するに当たり、他の要素とともに、民族やジェンダーに依拠することを中止した³⁸。これに代わり、税関職員は、観察技術、行動分析やインテリジェンスの情報に依拠するように指示された³⁹。このような施策の変更は、捜索による薬物の発見率を300%以上向上させることになった⁴⁰。特別報告者は、テロ対策において行動が同様に重要となると思料する。したがって、特別報告者は、各国に対し、警察当局は、予防的なテロ対策を行うに当たり、民族や宗教といった特徴ではなく、行動に基づくプロフィールを利用すべきことを強く求めるものである。同時に、特別報告者は、各国に対し、行動的な指標が中立的な方法で利用されるべきであり、単に民族、出身国又は宗教に代わるものとして利用されてはならないことを喚起する。

61. しかし、警察官が、予防的なテロ対策において、具体的なインテリジェンスの情報又は利用できる行動的な指標に依拠することが常に可能であるとは限らない。特別報告者は、

³⁸ U.S. General Accounting Office, *U.S. Customs Service: Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results* (2000), GAO/GGD-00-38, pp. 10-15.

³⁹ *Ibid.*, pp. 5-6 and 16.

⁴⁰ Lamberth Consulting, "Racial profiling doesn't work", available at <http://www.lamberthconsulting.com/about-racial-profiling/racial-profiling-doesnt-work.asp>.

このような状況においては、規制は一般的なものでなければならず、すべての者に平等に影響を及ぼすものでなければならないという見解を有している。包括的な所持品検査のコストは高すぎるものとなる一方、厳密な調査となる対象は、民族又は宗教によるのではなく、無作為に抽出されなければならない。実際に、これは空港がすでに定期的に行っていることである。無作為の所持品検査は、プロファイリングと反対にテロリストにとって逃れるのが不可能であり、プロファイリングよりも効果的である⁴¹。

62. 特別報告者は、各国に対し、テロリズムに対する効果的な対策のためには、コミュニティとの関係を良好なものとするのが重要となる。テロ対策の活動が効果的なものとなるかどうかは、容疑となる者が生活しているコミュニティとの協力によるものである。したがって、特別報告者は、各国に対し、警察と民族的又はその他のコミュニティとの間の信頼関係を構築するコミュニティ・ポリシングを促進することを求めるものである。民族、出身国及び宗教に基づくプロファイリングは、コミュニティを警察当局との協力から排除するという逆効果をもたらすことになり、インテリジェンスの情報の効果的な収集を妨げることになるものである。

IV. 結論及び勧告

A. プロファイリング

83. 「人種」に基づくテロリスト・プロファイリングは人権と適合しない。民族、出身国及び宗教に基づくプロファイリングは、同様に扱われるべき集団について異なる取扱いをすることになる。このような異なる取扱いは、テロ対策のために相当な手段である場合においてのみ平等原則に適合することになる。民族、出身国及び宗教によるプロファイリングは、潜在的なテロリストを特定するのに不適切で効果的でもないのみならず、テロリズムとの闘いにおいて逆効果になるという重要で消極的な結果をもたらすことになるものであって、上記の厳格な相当性の基準を常に欠くことになる。

84. 特別報告者は、プロファイリングによるのではなく、一般的又は無作為の所持品検査を代わるべき集団として勧告する。一般的又は無作為の所持品検査は差別的ではないと同時に、テロリストにとって逃れることが不可能であるものであり、プロファイリングに基づく手段よりも効果的である。

85. 各国がプロファイリングに基づくテロ対策に依拠する場合には、特別報告者は、民族又は宗教的な特徴ではなく、個人の行為、すなわち、行動に基づいて行うべきであることを勧告する。

86. 特別報告者は、テロ対策における所持品検査において、警察がいかなる要素を判断の

⁴¹ See J.L. Rhee, "Rational and constitutional approaches to airline safety in the face of terrorist threats" (2000) 49 *DePaul Law Review* 847, p. 870; National Research Council, *Measuring Racial Discrimination* (2004), p. 200.

根拠とすべきであり、いかなる要素を判断の根拠とすべきではないかについて、明確で厳格な基準を設けることを勧告する。これらの基準は、民族、出身国及び宗教といった指標について、非常に限定された条件もとのみ利用し得るものであることを明確にすべきである。すなわち、「事實的」なプロフィールとして利用する場合、又は、具体的なインテリジェンスの情報がこのような特徴を有する者によってテロ行為が準備されていることを示唆している場合に限られるべきである。また、このような基準は、いかなるテロリスト・プロファイリングであっても、移動の事由、身体的自由又はプライバシーの権利の制約となる場合は、厳格な比例原則に適合しなければならないことを明らかにすべきである。

87. 特別報告者は、各国に対し、警察によるテロリスト・プロファイリングの利用が、明確に記録され、監督されるようにすることを求める。したがって、警察は、テロ対策の目的で行う職務質問及び所持品検査について、職務質問の結果を含めて記録すべきである。このようなデータは、警察によって行われるテロ対策を効果的かつ独立に監督するのに必要不可欠であるのみならず、テロ対策の効率性を内部的に分析するのにも資するものである。民族又は宗教といった要素がこうした記録に含まれるかもしれないが、職務質問の際に収集した情報とは別個に、その者からあらためて情報を収集するといった個人情報保護の措置のもとで行われるべきである。

88. 特別報告者は、各国に対し、テロ対策が人権の基準及びガイドラインを遵守するようこれを監督するため、透明性のある独立した警察を監督する制度を設けるよう強く求める。各国は、テロ対策において行われた場合も含め、警察がいかなる人権の侵害に対しても責任を負うことを確保する効果的な手段を設けなければならない。

89. 特別報告者は、各国に対し、テロリスト・プロファイリングにおいて警察官が正当に利用することができる要素を明確に指示することや、人権及び平等原則に関する十分な研修を含め、警察官に対する研修の制度を充実させるよう求める。重要なことは、こうした警察官の研修において、一定の民族又は宗教の集団が他の集団よりも大きなテロリストの脅威となるといった固定観念的な一般化に基づくプロファイリングが、許容されないのみならず、効果がないばかりか逆効果となるものであることが明らかにされるべきである。

B. 自爆攻撃

(略)