

副 本

令和6年（行ウ）第31号 人種等を理由とする職務質問の違法確認等請求事件

令和6年（行ウ）第87号 人種等を理由とする職務質問の違法確認等請求事件

原告 モーリス・シェルトン 外1名

被告 東 京 都 外1名

準 備 書 面 (1)

令和6年7月23日

東京地方裁判所民事第51部2D係 御中

被告東京都指定代理人 飯 田 隼 矢 

同 柏 木 健 三 

同 菊 池 和 彦 

同 鶴 見 信 介 

同 中 村 遼 平 

同 下 地 航 

被告東京都は、本準備書面において、本案前の答弁の理由について主張するとともに（第1）、訴状における請求の原因に対して認否し（第2）、本件の事実経過について主張した上で（第3）、原告モーリス・シェルトン（以下「原告シェルトン」という。）及び原告（以下「原告マシュー」といい、原告シェルトンと併せて「原告ら」ともいう。）の主張に対して反論する（第4）。

## 第1 本案前の答弁の理由

- 1 原告らは、請求の趣旨第4項において、東京都の警察職員（警視庁の警察官）が、自身らに対し、人種、肌の色、国籍または民族的出自のみに基づいて、警察官職務執行法（以下「警職法」という。）2条1項における、何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について、若しくは犯罪が行われようとしていることについて知っていると思われる者であるとして、停止させて質問することが違法であることの確認を求めている（以下「本件確認の訴え」という。）。  
本件確認の訴えは、行政事件訴訟法4条後段の公法上の法律関係に関する確認の訴えとして提起されたものと解されるどころ、以下に述べるとおり、本件確認の訴えは不適法なものである。

- 2 裁判所法3条1項は、裁判所は、日本国憲法に特別の定のある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判し、その他法律において特に定める権限を有する旨定めているところ、同項所定の「法律上の争訟」として裁判所の審判の対象となるのは、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争に限られる（最高裁平成3年4月19日第二小法廷判決・民集45巻4号518ページほか）。そして、ここにいう「紛争」とは、当事者間において一定の事項に関する主張が一致しないことにより、その間に生じた争い（両当事者間の

関係ないし状態であって、実力行為を意味するものではない。)をいうものと解される(学陽書房・法令用語辞典[第11次改訂版]691ページ)。

本件確認の訴えは、原告らに対して「人種、肌の色、国籍または民族的出自」のみに基づいて警職法2条1項に基づく職務質問を行うこと、要するに、原告らが「何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について、若しくは犯罪が行われようとしていることについて知っていると思われる者」に該当しないにもかかわらず、「人種、肌の色、国籍または民族的出自」のみを理由に、警職法2条1項の定める上記の者に該当するとして、停止させて質問をすることが違法であることの確認を求めるものと解するほかないところ、このような職務質問は、もとより警職法2条1項の要件を欠くものである。

すなわち、本件確認の訴えは、法令要件を満たさない行為が違法であることの確認を求めるものに等しく、相手方たる被告東京都において争う余地のない行為の違法確認を求めるものにほかならない。また、原告らのいう「人種、肌の色、国籍または民族的出自」と「何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について、若しくは犯罪が行われようとしていることについて知っていると思われる者」とは文言上も全く関連しないから、本件確認の訴えは、警職法2条1項の解釈にかかわるものでもない。

そうすると、本件確認の訴えは、「当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争」に係るものとはいえない。

以上によれば、本件確認の訴えは、裁判所法3条1項所定の「法律上の争訟」に該当するものとは認められない。

3 仮に、本件確認の訴えが「法律上の争訟」に該当するとしても、なお当該事

件における具体的事実関係に照らして、原告らの請求について本案判決をすることが紛争解決に適するものかどうかの判断がされなければならない。

すなわち、公法上の法律関係に関する確認の訴えについては、現に原告らの有する権利又は法律的地位に危険又は不安が存在し、これを除去するためには被告に対し確認判決を得ることが必要かつ適切な場合に、確認の利益が認められるものと解すべきであって（最高裁昭和30年12月26日第三小法廷判決・民集9巻14号2082ページ等）、他により適切な訴えによってその目的を達成することができる場合には、確認の利益を欠き不適法であるというべきである（最高裁平成17年9月14日大法廷判決・判例時報1908号36ページ）。

この点につき、原告らは、「過去に受けた被害に対する損害賠償を求めるのみでは、救済に不十分であり、将来にわたって同種の被害を受けないようにするためには、本件運用という組織的な慣行をなくす必要があり」として、本件確認の訴えには、確認の利益がある旨主張するが（訴状37ページ）、上記2で述べたとおり、そもそも、本件確認の訴えは、もとより法令要件を満たさない行為の違法確認を求めるものであり、当事者間における「紛争」を觀念し得ないのであるから、本件確認の訴えに係る本案判決を得たところで「紛争」の解決はなく、即時確定の現実的利益がないことも明らかである。また、その一方で、原告らは、給付の訴えを提起しているところ（請求の趣旨第1、2項）、当該給付の訴えにおいて、「本件運用」の存在が肯定され、警視庁の警察官による職務質問が違法である旨認定されて、原告の請求が認容されれば、現に原告らの有する権利や法律的地位に対する危険や不安の除去も可能であり、より直截的にその目的を果たすことができるというべきであるし、例えば、具体的に予定されている選挙において、選挙権を行使する権利の有無

につき争いがある場合にこれを有することの確認を求める場合と異なり、現に発生しておらず、将来的にも、当然に発生が予定されているとはいえない法令要件を欠く行為（上記2のとおり、相手方である被告東京都において争う余地もない。）の違法確認を求めている本件確認の訴えの趣旨に鑑みれば、確認の訴えによることが、紛争解決の必要かつ適切な手段であるとも認められない。

したがって、本件確認の訴えは、確認の利益を欠くものと認められる。

- 4 以上のとおり、本件確認の訴えは、「法律上の争訟」に該当するものではなく、確認の利益もない不適法なものであるから、速やかに却下されるべきである。

## 第2 請求の原因に対する認否

### 1 「第1 当事者」について

#### (1) 「1 原告ら」について

ア 「(1)原告モーリス・シェルトン」及び「(2)原告： マシュー」について

不知。

イ 「(3)原告星恵士ゼンヌルアベイン」について

認否の限りでない。

ウ 「(4)本訴訟における呼称」について

認否の限りでない（被告東京都においても、原告らのいう呼称を用いることとする。）。

#### (2) 「2 被告ら」について

ア 「(1)被告国」について

認否の限りでない。

イ 「(2)被告東京都」について

おおむね認める。

ウ 「(3)被告愛知県」について

認否の限りでない。

2 「第2 原告らが受けてきた職務質問」について

(1) 「1 原告モーリスが受けてきた職務質問について」について

警察官が、令和3年4月13日（以下「第1事案当日」という。）、東京都狛江市 がある 交差点付近の 通り上を、バイク（以下「本件バイク」という。）を運転して 方面から進行してきた原告シェルトンに停止を求めたこと、警察官2名で原告シェルトンの対応をしているところに他の警察官1名が加わったこと、英語を話せる警察官が原告シェルトンに身分証の提示を求め、原告シェルトンが運転免許証（在留カードも提示されたと思われる。）を提示したこと、原告が交通違反について認識がない旨を述べたこと、警察官が交通反則切符を作成していないことは、認める。

警察官が、原告シェルトンに対し、運転とは関係のない質問をしたとの点、説得的な答えをしなかったとの点、及び（原告シェルトンがスマートフォンで撮影を開始して）まもなく職務質問を止め、原告シェルトンを解放したとの点は、否認する。

また、「職務質問」との点について、後述の原告マシューに対する職務質問と同様の性質のものであると主張するのであれば、争う。

その余は、不知。

(2) 「2 原告マシューが受けてきた職務質問について」について

警察官が、令和3年10月12日（21日ではない。以下「第2事案当

日」という。)、警ら用無線自動車(以下「本件パトカー」という。)に乗車し、交差点を( )交差点方面へ)右折進行するため都道( )号( )道)上に停止していたこと、原告マシューが、普通自動車(以下「本件乗用車」という。)を運転し、(本件パトカーの対向車線)を北東( )交差点方面)から( )交差点に向けて進行していたこと、警察官が、原告マシューに職務質問をするため、本件パトカーを転回させ、赤色灯及びサイレンを作動させて本件乗用車を追尾したこと、原告マシューが、本件乗用車を東京都( )番に所在するコンビニエンスストアの駐車場(以下「本件駐車場」という。)に駐車させたこと、警察官が、原告マシューに対し、この付近で外国の方が運転しているのはお見かけしないので身分証の確認をさせてほしい旨述べたこと、原告マシューの妻(以下、原告マシューと併せて「原告マシューら」という。)から「交通違反をしましたか」などと問われ、交通違反はしていない旨答えたこと、原告マシューの妻から「不審者ですか」などと問われ、「違います」などと答えたこと、原告マシューらが外国人差別である旨述べたのに対し、外国人差別ではない旨答えたこと、原告マシューらに対し職務質問をした理由を説明しなかったことは、認める。

警察官が、原告マシューに対し、マイクにて停止を指示したとの点及び「とにかく車から降りて下さい」と外に出るよう指示したとの点は、否認する。

その余は、不知。

(3) 「原告ゼインが受けてきた職務質問について」について

認否の限りでない。

3 「第3 レイシャルプロファイリングに基づく職務質問の運用」について

(1) 柱書き（「上記のような」から「明らかである。」まで）について

原告らが「本件運用」と称する運用、すなわち、警視庁において、人種、肌の色、国籍または民族的出自のみに基づいて職務質問を行うという組織的な運用が存在するとの点は、否認する。

(2) 「1 レイシャル・プロファイリングとは何か」について

認否の限りでない。

(3) 「2 本件運用の存在は、実態調査の結果や文書等から裏付けられる」について

原告らが「本件運用」と称する運用が存在するとの点は否認し、当該運用の存在を前提とするその余の主張は、争う。

4 「第4 本件運用は違憲・違法である」について

原告らが「本件運用」と称する運用が存在するとの点は否認し、当該運用の存在を前提とするその余の主張は、争う。

5 「第5 原告らの国家賠償請求が認められること」について

(1) 柱書き（「国又は公共団体の」から始まる段落）について

争う。

(2) 「1 公務員による職務として行われたこと」について

上記2(1)(2)に係る職務質問についての限りで認める。

(3) 「2 違法性」について

原告らが「本件運用」と称する運用が存在するとの点は、否認する。

当該運用の存在を前提とするその余の主張及び原告らに対する職務質問が違憲・違法なものである旨の主張は、争う。

被告国及び被告愛知県に対する主張は、認否の限りでない。

(4) 「3 故意・過失」について

ア 「(1)被告東京都・被告愛知県」について

被告東京都に対する主張は、争う。

イ 「(2)被告国」について

認否の限りでない。

6 「第6 原告らの損害」について

争う。

7 「第7 違法確認請求が認められること」について

争う。

8 「第8 指揮監督義務の確認請求が認められること」について

認否の限りでない。

9 「第9 管轄」について

本件訴訟（被告東京都に対する訴え部分）の管轄が東京地方裁判所にあることは争わない。

10 「第10 結語」

認否の限りでない。

### 第3 本件の事実経過

#### 1 原告シェルトンに対する取扱いの状況

以下、令和3年4月13日に原告シェルトンに対して行われた取扱いの状況について述べるが、この取扱いは、交通違反取締りに従事していた際の違反現認を端緒とするものであるものの、反則告知（道路交通法（以下「道交法」という。）126条）に至っていないため関係書類が作成されておらず（後記2の事案と異なり、取扱い直後に抗議を受けたなどの事情もない。）、同時期、同所で数多くの交通取締りを行っていた取扱警察官らにおいて、本訴が提起さ

れるまでの約3年間、特に記憶喚起する機会のなかったものであり、この度、原告シェルトンから撮影したとする画像の提出もなく、訴状及び令和6年4月30日付け原告ら準備書面1における主張を踏まえて記憶を喚起しても、警察官として日々扱う他の取扱い状況が混在するなど思い出せない部分も多く、下記の主張以上に詳細に至る事実確認を求められても困難な部分があることをあらかじめ述べておく（ただし、下記の主張が国家賠償法（以下「国賠法」という。）に基づく損害賠償請求訴訟における被告の立証責任を果たしていないとの指摘は当たらないことを付言しておく。）。

(1) 警視庁 警察署（以下「署」という。）地域課の山田 巡査部長（以下「山田巡査部長」という。）、後藤 巡査部長（以下「後藤巡査部長」という。）及び吉田 巡査部長（以下「吉田巡査部長」といい、山田巡査部長及び後藤巡査部長と併せて「山田巡査部長ら」という。）は、第1事案当日（午前から午後にかけて）、東京都狛江市 番先の交差点付近の歩道上において、同交差点（付近）を走行する車両等に対する交通監視を行っていた。

おおむね昼頃、山田巡査部長らは、 駅南入口交差点方面から交差点に向かう2つの車両通行帯が設置された道路（東京都 先の道路）において、本件バイクが、進路変更禁止の道路標示（長さ約30メートルにわたって設置されていたオレンジ色の線。なお、同規制は令和3年5月20日付けで廃止されている。）を越えて、隣の車両通行帯に進路変更したのを現認したことから（道交法26条の2に違反する行為。以下「本件交通違反」という。）、本件バイクの運転者（原告シェルトン）に停止を求め、本件バイクを歩道上に駐車するよう誘導した。

なお、山田巡査部長らの立ち位置から上記違反がされた地点までの距離

(現認距離)は少なくとも40メートル以上あり、また、原告シェルトンヘルメットをかぶっていたため、山田巡査部長らが原告シェルトンの容姿を確認したのは、停止を求めた後のことであった(なお、令和3年4月12日(第1事案当日)は、新型コロナウイルス感染予防のためマスクの着用が推奨されていた時期であるところ、この際、原告シェルトンが、マスクを着用していたか否かは、山田巡査部長らにおいて明確な記憶はない。)

(2) 山田巡査部長は、誘導に従って本件バイクを停止させた原告シェルトンに対し、進路変更禁止違反である旨を伝えたところ(この際、後藤巡査部長も共に原告シェルトンの対応に当たっていた可能性が高い。)、原告は日本語を十分理解できない様子であったことから、吉田巡査部長が英語で違反の内容を説明すると、原告シェルトンは、道路標示を越えて進路変更した認識はない旨述べた。

また、吉田巡査部長が、身分証の提示を求めたところ、原告シェルトンは運転免許証及び在留カード(おそらく在留カードも提示されたと思われるが、山田巡査部長らの記憶上定かではない。)を提示した。

(3) 山田巡査部長らは、本件バイクが進路変更禁止の道路標示を越えて進路変更をしたことに間違いはないものの、原告シェルトンが道路標示を越えて進路変更した認識はない旨述べ、当該行為によって他の交通に危険を生じさせた状況もなかったことなどから(山田巡査部長の記憶によれば、当該道路標示の始点と違反地点までの距離を加味した可能性もある。)、反則告知(道交法126条)を行わず、警告を行うにとどめることとし、吉田巡査部長が口頭で警告を行った。

(4) その後、原告シェルトンは、本件バイクに乗車し、通りを交差点方面に向かって走り去った。

## 2 原告マシューに対する取扱いの状況

(1) 警視庁 警察署（以下「署」という。）地域課の桑代 巡査長（以下「桑代巡査長」という。）及び同青田 巡査長（以下「青田巡査長」といい、青田巡査長と併せて「桑代巡査長ら」という。）は、第2事案当日午前10時30分頃、本件パトカーに乗車して警ら（いわゆるパトロールのこと。）中、東京都 区 裏門交差点を交差点方向へ右折進行するため、右折の方向指示器を表示しながら、路上に停止していた。

すると、本件パトカーの助手席に乗車していた桑代巡査長は、対向車線を走行してくる車両を見ていたところ、目測時速20から30キロメートルの速度で 交差点に向かって走行してきた普通乗用車（本件乗用車）の運転者（原告マシュー）が、本件パトカーとすれ違う際、本件パトカーを意識しているように見えたことから、これを不審と認め、運転席の青田巡査長に対し、本件乗用車を追跡するよう指示した。

なお、桑代巡査長は、本件乗用車の運転者（原告マシュー）の顔を見たときに、外国人かなという印象を持った。

(2) 桑代巡査長らは、直ちに赤色灯及びサイレンを作動させた上、本件パトカーを転回させて、 を 交差点方面に走って行った本件乗用車を追跡したところ、 交差点から約500メートル離れた

交差点の手前で赤色信号に従って停止している本件乗用車を発見したことから、桑代巡査長が、本件パトカーから降車して本件乗用車の運転席側に駆け寄り、運転席にいる原告マシューに対し、「 署の桑代です。職務質問です。停まってもらえますか。」などと申し向けると、原告マシューは、これを承諾した様子で、対面信号が青色に変わった後、停止位置のすぐ左側

にあるセブンイレブン 店の駐車場（本件駐車場）に本件乗用車を移動させた（なお、令和3年10月12日（第2事案当日）も、新型コロナウイルス感染予防のためマスクの着用が推奨されていた時期であるところ、この際、原告マシューが、マスクを着用していたか否かは、桑代巡査長らにおいて明確な記憶はない。）。

- (3) 桑代巡査長は、本件乗用車に続いて徒歩で本件駐車場に入り、停止した本件乗用車の運転席側から、原告マシューに対して、「この付近で外国の方が運転しているのはお見かけしないので、身分証の確認をさせていただきますか。」などと申し向けた（桑代巡査長は、唐突に「何か身分を明らかにするものを見せてください。」などと話をすると、抵抗を感じられることが多いので、会話の導入としてこう切り出したもので、この発言自体は不適切なものであったが、差別的な意図に基づくものではなかった。）。

すると、原告マシューは、「急いでいるのに何ですか。」などと述べ、本件乗用車の助手席にいる女性（原告マシューの妻）は、「あなた今なんて言ったんですか。人種差別ですよ。この人が何か悪いことをしたんですか。身分証の確認は任意だから見せる必要はない。」などと述べた。

これに対し、桑代巡査長は、人種差別をしているつもりはない旨を弁明したものの聞き入れられず、原告マシューが「動画撮って」と言うと、原告マシューの妻は、桑代巡査長にスマートフォンを向け、原告マシューと共に本件乗用車から降車して動画撮影を開始し、桑代巡査長の上記発言について強く抗議した。

なお、これらのやりとりの中で、桑代巡査長は、原告マシューの妻から、「交通違反をしましたか」などと問われたのに対し、「交通違反はしていません」と答え、「不審者ですか」などと問われたのに対し、「違います」な

どと答えたことがあった（桑代巡査長は、原告マシューが停止の求めに対して他の交通の妨害とならないよう直近の本件駐車場を選んで停車するなど冷静な行動をとっており、本件乗用車の内部が雑然としているような状況や、やりとりに際し落ち着きがなかったり焦っているなどの様子も見受けられなかったことから、自身の発言について一方的な指摘を受けている時点では、原告マシューを「不審者」とは思っていなかった。）。

(4) その後、原告マシューは、桑代巡査長らに対し、「急いでいるから、もう行きますよ。」などと述べて本件乗用車に乗車し、原告マシューの妻が桑代巡査長らの氏名を聞き取ったのを確認した後、本件乗用車を運転して本件駐車場から走り去った。

(5) 令和3年11月15日、桑代巡査長の上司である警部補地域課の原田勝博警部は、原告マシューに職務質問をした経過等について説明を求めていた原告マシューの妻に電話をし、桑代巡査長が原告マシューに職務質問をした理由（外国人であることのみを理由としたものではないことを含む。）等について説明した上、桑代巡査長の発言の一部に原告マシューの心情に配慮していないと受け取られかねないもの（上記(3)の「この付近で外国の方が運転しているのはお見かけしないので」との発言）があったことにつき謝罪した。

#### 第4 原告らの主張に対する反論

##### 1 警視庁において原告らが主張する運用は存在しないこと

(1) 原告らは、被告東京都の警察組織においては、人種、肌の色、国籍または民族的出自のみに基づいて、警職法2条1項における、何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について、若しくは犯罪が行われようとしていることについて知っ

ていると認められる者であるとして、停止を求め質問するという警察組織における運用（原告らが「本件運用」と称しているもの。）が存在することを前提に、原告シェルトン及び原告マシューに対する職務質問はこの運用に基づき、差別的に行われたものであり、違憲・違法である旨主張する（訴状13、31ないし34ページ）。

しかしながら、以下に述べるとおり、警視庁においては、原告シェルトン及び原告マシューに対する職務質問が行われた当時を含め、原告らが主張するような運用は存在しない。

- (2) 警視庁では、警視庁巡査を拝命した際やその後の昇任（巡査部長、警部補）の際に行われる各警察学校（警視庁警察学校（警察法54条）、管区警察学校（同法32条））における教養訓練において、警察庁長官によって示された教授細目基準に基づき、人権に配慮した職務執行を行うための教養が行われており（乙B1号証の別表2ページ、乙B2号証の別表2ページ、乙B3号証の別添1・1ページ、乙B3号証の別添2・1ページ、乙B4号証の別添1・1ページ、乙B4号証の別添2・1ページ）、職務質問についても、これに特化した授業を設け、法的根拠や法令解釈等に関する教養が行われている（乙B1号証の別表6、9、22ページ、乙B2号証の別表6、9、22ページ、乙B3号証の別添1・12ページ、乙B3号証の別添2・5、8ページ、乙B4号証の別添1・8、15ページ、乙B4号証の別添2・5、6、9ページ）。

また、授業の進め方や説明内容といった詳細事項が記載された講義参考資料（乙B5号証2ページ）には、「異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由のある者」が職務質問の対象者となること、上記警職法2条1項

の要件について、「異常」とは「不自然、変わった、普通でない等」を指し、「挙動」は「言動、動作、態度、着衣、品物の携帯等」に着目し、「その他周囲の状況」とは「時間的に又は場所的にみた周りの状況」であることが指導内容・指導上の留意点として示されている。

このように、警視庁においては、かねてから、所属する警察官に対し、各警察学校における教養を通じて、職務質問が法令に基づき適正に行われるための指導がされており、人種、肌の色、国籍または民族的出自のみに基づいて警職法2条1項の職務質問の対象者であると結論付けるような運用はされていない。

- (3) こうした警察学校等における教養の場以外でも、警視庁においては、適正な職務質問についての指導が行われている。地域警察官の実務指導を担っている警視庁地域部地域指導課（以下「地域指導課」という。）においては、警視庁内の各警察署、各自動車警ら隊、鉄道警察隊（以下「警察署等」という。）の所属長等宛てに地域実務に関する教養資料を発出し、地域警察官らに対してこれを活用した教養を行うことを求めており、職務質問についても、警察官に与えられた権限を適切に行使するための留意点等を記載した「職質指導班だより」などの教養資料が発出され、特に、人種や国籍等に基づく偏見や差別が世界的に大きな問題となった近年においては、これを主題とするものが継続的に発出されている。

例えば、原告シェルトンに対する取扱いが行われた令和3年4月13日と、原告マシューに対する取扱いが行われた同年10月12日より前の、同年3月12日には、「職質対象者を、容姿（髪型等）や服装など外見だけで選別していませんか！不要な言動はトラブルのもとです！」との見出しで、「近年、人種や国籍、LGBT（レズビアン、ゲイ、バイセクシャル、トランス

ジェンダー)等に対する偏見や差別が世界的に問題となっています。安易に外見のみで職務質問を実施した場合、「差別を受けた」などの抗議を受ける場合があります、大きな社会問題に発展する可能性があります。」「不審点は何ですか?合理的な理由はありますか?」、「容姿(髪型等)、服装だけでは、職務質問の合理的な理由とはなりません。」と記載した教養資料が発出されており(乙B6号証)、その後も「人権に配慮した職務質問」、「外国人に対する職務質問時の留意事項 レイシャルプロファイリングとの誹りを受けないために・・・」、「人種や外見で職務質問してませんか?『レイシャルプロファイリング』だと疑念を抱かれないようにしましょう」などとの見出しを掲げた教養資料が発出されてきた(乙B7ないし9号証)。

このように、警視庁においては、警察学校等における教養の場以外でも、「外見のみ」で職務質問を行ってはならないといういわば当然の留意事項を含め、職務質問が適正に行われるよう警視庁本部の主管課が発出する教養資料に基づく指導が行われており、こうした指導は、原告シェルトン及び原告マシューに対する取扱いが行われるよりも前から、現場で活動する警察官に対し、周知が図られていたものである。

- (4) 以上によれば、警視庁において、原告らのいう「人種、肌の色、国籍または民族的出自のみに基づいて、警職法2条1項における、何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足る相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について、若しくは犯罪が行われようとしていることについて知っている」と認められる者であるとして、停止を求め質問するという警察組織における運用」など存在しないことは明白であり、むしろ、「外見のみ」で職務質問を行ってはならないという事項については、原告シェルトン及び原告マシューに対する取扱いが行われるよりも前から、重点的な指導・教養

が行われていたことが明らかである。

したがって、原告シェルトン及び原告マシューに対する取扱いに関し、原告らのような運用に基づいて行われた事実がないことは明らかであるから、原告らの主張は前提において失当というほかない。

## 2 原告シェルトン及び原告マシューに対する取扱いは法令に基づき適法に行われたこと

### (1) 原告らの主張

原告らは、原告シェルトン及び原告マシューに対する取扱いを警職法2条1項の職務質問であると結論付けた上で、それぞれ同項の要件を満たしていないから違法である旨主張する（訴状10ないし12、32及び33ページ）。

しかしながら、以下に述べるとおり、原告シェルトン及び原告マシューに対する取扱いは、警職法2条1項を含め法令に基づき適法に行われたものであり国賠法上違法なものではない。

### (2) 関係法令の定め及び解釈等

#### ア 警職法2条1項の解釈等

警職法2条1項は、警察官は、異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して何らかの犯罪を犯したと疑うに足りる相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について知っていると認められる者を停止させて質問することができることを規定し、何らかの犯罪を犯したと疑うに足りる相当な理由のある者を職務質問の対象としている。

ここにいう「異常な挙動」とは、その者の言動、動作、態度、着衣、品物の携帯等が、通常でなく、不自然であることをいい、「その他周囲の事情」とは、時間的に又は場所的にみた周りの状況をいうとされ、いわゆる

不審者に当たるか否かは、異常な挙動その他周囲の事情から「合理的に判断」しなければならず、警察官の主観的又は恣意的な判断ではなく、社会通念に照らして客観的に合理性があると認められる判断がなされなければならないが、これは、一般人の知識や経験のレベルに立って判断することを意味するものではなく、その推論過程には警察官の職業的な専門知識や経験を反映させることが当然に認められるものと解される。

また、「何らかの犯罪」と規定する趣旨は、一応何らかの犯罪に当たるものであれば、具体的な犯罪事実が特定されている必要はないということであり、罪種が特定されている必要もなく、したがって、職務質問は、具体的に特定された犯罪の疑いを持つに至らない段階で、犯罪捜査の端緒を得るためにも行うことができるものと解される。

そして、職務質問が有形力の行使を伴わず、相手方の協力を得て任意に行われるものである限り、「相当な理由」の存在や犯罪等について「知っている」と認められる」ことについて確実な徴表まで要求されるものではないと解されており（東京高裁令和6年3月27日判決（公刊物未登載））、何らかの犯罪の構成要件該当性や違法性のないことが事後に判明しても、そのことにより職務質問の適法性が直ちに失われるものではない（東京地裁昭和61年9月9日判決・判例時報1251号112ページ）。

#### イ 警察法2条1項の解釈等

警察法2条1項は、警察の責務として、「個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ること」を規定するところ、同項に規定する上記警察の責務に照らして必要と認められる警察活動は、強制力を伴わず、相手方の意思に反しない任意手段による限り、国民の法益を格別侵害

するものではないから、他に特別の規定を必要とせず、一般的に許容されると解すべきであり（最高裁昭和55年9月22日第三小法廷決定・刑集34巻5号272ページ（渡部保夫・最高裁判所判例解説刑事篇昭和55年度149ページ）、東京高裁平成4年6月23日判決・判例タイムズ799号157ページ、東京地裁平成5年4月16日判決・判例時報1475号98ページ、広島地裁昭和62年6月12日判決・判例タイムズ655号252ページほか）、警職法2条1項の要件を具備していない者に対する職務上の質問であっても、警察法2条1項に規定する警察の責務を達成するために必要な活動として行われるものであって、それが相手方の任意の協力を求める形で行われ、相手方の自由を不当に制約することにならない方法及び態様で行われる場合には、同項を根拠とする警察活動として、当然に許容されるものである。

#### ウ 国賠法上の違法性判断基準

国賠法1条1項にいう「違法」とは、公権力の行使に当たる公務員が、個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背することをいい（最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ）、公務員の職務行為が、職務上の法的義務に違背したか否かは、その職務行為時を基準として、当該公務員の判断が、経験則又は論理則に照らして合理性を有しているか否かという観点から判断されるべきである（最高裁平成元年6月29日第一小法廷判決・民集43巻6号664ページほか）。

警察官が行う職務質問についても、別に解する理由はないから、職務質問をしたことが国賠法上違法であるか否かは、その職務行為時を基準として、当該警察官が、警職法2条1項の定める要件が存すると判断したこと



に変わるところはないから、いずれにしても、山田巡査部長らの職務行為に法令上の根拠を欠くところはない。

イ また、上記第3の1(3)で述べたとおり、山田巡査部長らは、最終的に原告シェルトンに対して反則告知を行うに至っていないが、これは、本件バイクが進路変更禁止の道路標示を越えて進路変更をしたことに間違いはないものの、原告シェルトンが道路標示を越えて進路変更した認識はない旨述べ、当該行為によって他の交通に危険を生じさせた状況もなかったことなどから、警告を行うにとどめることとしたものであり（なお、警視庁においては、道交法違反の指導取締り基準として、各違反行為ごとに、直ちに告知を行わず指導警告の対象とすべき態様が定められている（乙B11号証の1、乙B11号証の2）。）、このことによって、原告シェルトンに対する取扱いについて、外国人であること、もしくは外見が外国ルーツであることのみに着目して職務質問を行ったなどと結論付ける理由になるものではないことはもちろん、国賠法上違法と評価されるものでもない。

ウ これに対し、原告シェルトンは、警察官は具体的な交通違反に関する摘示をしておらず、また、交通違反に関する職務質問であれば運転免許証のみの提示で足りるのに、警察官が交通違反に関係しない在留カードの提示を初期段階から求めていることは、原告シェルトンが外国人であること、もしくは外見が外国ルーツであることのみに着目して職務質問を行ったことを示しているなどと主張する（訴状32ページ）。

しかしながら、上記第3の1(2)で述べたとおり、吉田巡査部長は、停止の求めに応じて本件バイクを停止させた原告シェルトンに対し、始めに、進路変更禁止違反である旨を伝え、さらに、吉田巡査部長も、日本語を十分理解できない様子の原告シェルトンに対して英語で違反の内容を説明し

ており、これに対し、原告シェルトンも、道路標示を越えて進路変更した認識はない旨述べているのであるから、山田巡査部長らが具体的な交通違反に関する摘示をしていないとの主張は事実と反する。また、吉田巡査部長は、原告シェルトンに身分証の提示を求め、これに対し、原告シェルトンは運転免許証のほか在留カードも提出した可能性が高いが、交通違反の取扱いに際して運転免許証のほかに身分証の提示を求めること自体、違法又は不当なものとはいえないし、こうしたやりとりがあったことをもって、吉田巡査部長らが、交通違反を理由として原告シェルトンに停止を求めたという事実が否定され、原告シェルトンが外国人であること、もしくは外見が外国ルーツであることのみに着目して職務質問を行ったなどと安易に結論付けられるものではない。

そもそも、山田巡査部長らの立ち位置から上記違反がされた地点までの距離（現認距離）は少なくとも40メートル以上あり、また、原告シェルトンはヘルメットをかぶっていたため、山田巡査部長らが原告シェルトンの容姿を確認したのは、停止を求めた後のことであったのであるから、山田巡査部長らが「原告シェルトンが外国人であること、もしくは外見が外国ルーツであることのみに着目して職務質問を行った」ということは客観的状況に照らしてもあり得ない。

エ したがって、原告シェルトンに対する取扱いは、法令の要件を満たすものであり、山田巡査部長らの原告シェルトンの取扱いについて、国賠法上違法であるとは認められない。

#### (4) 原告マシューの取扱いに違法はないこと

ア 上記第3の2で述べたとおり、桑代巡査長は、令和3年10月12日（第2事案当日）、青田巡査長が運転する本件パトカーの助手席に乗車中、

裏門交差点を右折するため、i上に停止していたところ、対向車線を同交差点方向に走行してきた本件乗用車の運転者（原告マシュー）が、本件パトカーとすれ違う際、本件パトカーを意識しているように見えたことから、これを不審と認め、本件乗用車を追跡して、原告マシューに停止を求め取扱いをしたものであるところ、当該取扱いは、警職法2条1項に規定する職務質問に該当するものである。

上記の端緒について、本件パトカーを意識するというのは、言葉にするのは難しいが、単に「パトカーの方を見た」という事実を意味するものではなく、現場経験を重ねた警察官が目や顔の動きなどから看取し得る、その（パトカーの）存在を気にしているという挙動であるところ、日夜、現場で職務質問を行う警察署の地域課員として約10年の経験を有する桑代巡査長が見た、本件パトカーを意識していたという原告マシューの挙動は、警職法2条1項にいう「異常な挙動」に当たるといえ、上記(2)アで述べた警職法2条1項の解釈によれば、原告マシューは「異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して何らかの犯罪を犯したと疑うに足りる相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について知っていると思われる者」に該当するというべきであるから、桑代巡査長が、その当時、警職法2条1項の定める要件が存すると判断したことが合理性を欠くものであったとはいえない。

イ 桑代巡査長は、その後、iと差点の手前で停止している原告マシューに直接声をかけた上、移動先の本件駐車場において、原告マシューに対し、「この付近で外国の方が運転しているのはお見かけしないので、身分証の確認をさせていただきますか。」などと申し向けているところ、この発言自体、原告マシューの心情に配慮していないと受け取られかねな

い不適切なものであり、原告マシューが外国人であることをもって職務質問をしたという誤った印象を与えかねないものでもある。しかし、上記第3の2(3)で述べたとおり、この発言は、差別的な意図に基づくものではなく、桑代巡査長としては、その経験則上、唐突に「何か身分を明らかにするものを見せてください。」などと話をすると、抵抗を感じられることが多いので、会話の導入としてこう切り出したものであって、「この付近で外国の方が運転しているのはお見かけしないので」という部分は、原告マシューに対して職務質問をした理由を述べたものではない。

また、その後、桑代巡査長は、原告マシューの妻から「不審者ですか」などと問われたのに対し、「違います」などと答えているが、これは、上記第3の2(3)で述べたとおり、声かけ後の原告マシューの態度や発言、本件乗用車内の状況などから、職務質問をしようとした当初に抱いていた不審の度合いが自分の中で徐々に低くなっていき、自身の発言について一方的な指摘を受けている時には「不審者」と捉えていなかったことから、「違います」などと答えたものにすぎない。

いずれにしても、桑代巡査長のこれら発言によって、原告マシューに対する職務質問につき警職法2条1項の定める要件を満たしていたことが否定されるものではない。

なお、原告マシューは、警察官が原告マシューの見た目に着目して職務質問をしたことは、原告マシューの妻の「交通違反をしましたか」、「不審者でしたか」の問いに対し、警察官が「交通違反はしていません」、「不審者でもありません」と答え、続いて「外国人の人が運転するのは珍しいですから」と述べたことから明らかである旨主張するところ（訴状32及び33ページ）、上記第3の2(3)で述べたとおり、原告マシュー

の妻は、当時、桑代巡査長とのやりとりを動画撮影していたため、桑代巡査長の発言はこれに記録されているものと思われるが、桑代巡査長の認識としては、「この付近で外国の方が運転しているのはお見かけしないので」と述べたのは職務質問の冒頭であり、原告らが主張するような会話の流れで、こうした発言をした記憶はない。

ウ したがって、原告マシューに対する職務質問は、対応の一部に謝罪すべき言動が含まれてはいたものの、原告マシューが外国人であること、もしくは外見が外国ルーツであることのみに着目して行ったものではなく、警職法2条1項の要件を満たすものであることから、桑代巡査長が原告マシューに職務質問をしたことが国賠法上違法であるとは認められない。

## 第5 本件確認の訴えについて

本件確認の訴えが不適法なものであることは、上記第1において述べたとおりであるところ、上記第4の1で述べたとおり、警視庁において、原告らが違法確認の対象とする「人種、肌の色、国籍または民族的出自のみに基づいて、警職法2条1項における、何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由のある者又は既に行われた犯罪について、若しくは犯罪が行われようとしていることについて知っている者と認められる者であるとして、停止を求め質問するという警察組織における運用」など存在しないから、いずれにしても、本件確認の訴えに係る請求は理由がないものである。

## 第6 結語

以上のとおり、原告らの訴えのうち、本件確認の訴えは、不適法なものであるから却下されるべきであり、その余の被告東京都に対する請求は理由がない

から棄却されるべきである。