

令和6年（行ウ）第31号、同第87号、同第88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 ほか2名

被告 国 ほか2名

準備書面(3)

令和7年4月8日

東京地方裁判所民事第51部2D係 御中

被告国指定代理人

志 水 崇 通

鬼 頭 忠 広

桜 井 聰

鈴 木 吉 憲

山 城 道 子

北 啓 二

田 山 直 人

原 田 正 典

江 良 直 哉

坂 本 幸 治

川 尻 拓 也

秋 山 真 吾



(目次)

第1	職務質問の意義等	4
1	職務質問の意義	4
2	都道府県警察が職務質問に係る違法な運用を行った場合、適正な職務質問の機能である犯罪の未然防止及び検挙が発揮されなくなること	5
3	小括	6
第2	被告国は都道府県警察に対し適正な職務質問が行われるよう指揮監督を行っていること	6
1	警察庁長官による都道府県警察の指揮監督（総論）	6
2	警察教養	8
3	警察行政に関する調整	12
4	小括	16
第3	原告らが「本件運用」の存在を裏付けるものとして挙げる文書は、「本件運用」の存在を裏付けるものではないこと	16
1	甲第2号証（東京弁護士会の調査）について	16
2	甲第4号証について	18
3	甲第5号証について	20
4	甲第6号証について	22
5	甲第7号証及び甲第8号証について	23
6	甲第10号証及び甲第15号証ないし甲第17号証について	24

原告らは、被告東京都及び被告愛知県の各警察官による原告らに対する職務質問が、原告らのいう「本件運用」なる取扱いに基づくものであった旨及び被告国には当該取扱いを是正する義務があった旨を主張している。

被告国は、本準備書面において、職務質問の意義、被告国が都道府県警察に対し、適正な職務質問が行われるよう、警察教養の内容を策定したり、警職法2条1項の統一的な運用解釈などを示していることなどについて説明した上、原告らが「本件運用」の存在を裏付けるものであるとして挙げる文書は「本件運用」の存在を裏付けるものではないことを明らかにする。

なお、略語等は、本準備書面で新たに用いるもののほかは、従前の例による。

第1 職務質問の意義等

1 職務質問の意義

職務質問は、警察官が何らかの犯罪の疑いがある者や犯罪を知っていると認められる者に対して停止等を求め、それらの疑い・不審点を明らかにするために行う質問であり、警察官による犯罪の未然防止及び検挙のための重要な手段である（乙A5号証）。

(1) 職務質問が犯罪の未然防止のための重要な手段であること

職務質問により犯罪が未然に防止される場合として、例えば、警察官が、強盗に向かう者を乗せた車両を停止させて職務質問を行い、凶器や目出し帽といった犯行用具を発見することで強盗という凶悪犯罪の被害を未然に防止するといったことが想定されるところ、実際、令和6年10月には、職務質問を端緒に、岩手県警察が殺人予備罪で、山口県警察が強盗予備罪でそれぞれ被疑者を検挙した事例がある（乙A6号証）。

また、職務質問は、国民生活に最も密着して昼夜絶え間なく警察活動を行っている地域警察部門の制服警察官によって行われることにより、警察が街

頭における危険や違反の前兆を看過することなく毅然と対応していることが対外的に顕れ、たとえ検挙にはつながらなかったとしても、犯罪を企図する者にプレッシャーを与え、犯罪行動を躊躇させる効果があると考えられる。さらには、そのような活動を通じて国民の安全・安心を守る制服警察官の頼もしい姿は、国民の不安感の払拭や社会の規範意識の向上にも極めて重要な役割を果たしているものと考えられる。この点については、「Q&A実例 警察官の職務執行 補訂」（甲19）においても、「職務質問の必要性（公益上の価値）として、専ら個別事件の捜査という成果が語られがちであるが、被害者及び社会全体に与える価値、さらには質問が行われることが広く印象づけられることを通じた犯罪の予防という多面的な価値がある」（200ページ中段以降）とされている。

(2) 職務質問が犯罪の検挙のための重要な手段であること

警察庁が公表している犯罪統計資料によれば、平成12年（2000年）から令和元年（2019年）までの間、刑法犯（交通事犯を除く。）検挙件数に占める職務質問が端緒となったものの割合は、平均して約20パーセントとなっている（なお、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による外出制限・外出自粛がなされていた令和2年以降は、検討の対象から除外した。）。特に、刑法犯認知件数が戦後最多となった平成14年の翌年から10年間（平成15年から平成24年までの間）は、職務質問が検挙の端緒となった事件の割合は20.2%から24.8%の範囲内にあり、職務質問による犯罪の未然防止及び検挙が、平成15年以降の治安回復に際し重要な役割を果たした一つの要素であったと考えることもできる（乙A7号証）。

2 都道府県警察が職務質問に係る違法な運用を行った場合、適正な職務質問の機能である犯罪の未然防止及び検挙が発揮されなくなること

このように、職務質問は、我が国において、警察官による犯罪の未然防止及び検挙のための重要な手段と位置付けられているが、飽くまで対象者に任意の

協力を求めるものであって、職務質問に対する対象者の協力が得られなければ、犯罪の未然防止及び検挙という職務質問の機能が十分に発揮されることにはならない。そのため、警察官が職務質問を実施するに当たっては、対象者の負担を極力軽減するなどし、対象者から任意の協力が得られるよう努めることが肝要である（乙A5号証・5ページ参照）。

このように、対象者の任意の協力が得られることを前提とする職務質問について、仮に警職法2条1項の要件に基づかない違法な運用を行う都道府県警察があったとすれば、社会的に大きな批判を浴び、職務質問一般に対する市民の理解が得られなくなるとともに、個別の対象者から任意の協力が得られなくなつて、警察官が職務質問を十分に実施できなくなるおそれがある。それは、つまり、犯罪の未然防止及び検挙といった職務質問の機能が十分に発揮できず、ひいては警察がその責務を果たせなくなることを意味する。

3 小括

以上のとおり、原告らのいう「本件運用」が行われてきたとすれば、警察にとって不利益な事態を招来することが明らかである。それゆえ、職務質問は、従前から被告らが説明してきたとおり、人種や国籍等にかかわらず、警職法2条1項が定める要件が認められる場合に適切に実施されてきたところである。

第2 被告国は都道府県警察に対し適正な職務質問が行われるよう指揮監督を行っていること

被告国は、以下のとおり、都道府県警察に対し、適正な職務質問が行われるよう、警察教養の内容を策定したり、警職法2条1項の統一的な運用解釈を示すなどして、警察法16条2項に基づく指揮監督を適切に行っている。

1 警察庁長官による都道府県警察の指揮監督（総論）

警察庁長官は、警察庁の所掌事務について、都道府県警察を指揮監督するとされ（警察法16条2項）、かかる指揮監督の態様については、既に被告国準備

書面（１）第３の２（１）（７ないし１３ページ）で述べたとおりである。

この点について更にふえんすると、警察庁長官の指揮監督の態様は、警察庁の所掌事務の内容及び性質によって、いわゆる①「つかさどり事務」、②「統轄事務」及び③「調整事務」の三つに区分された上、その程度に応じた関与（＝指揮監督）が行われると解されているところ、「この三区分は、警察法五条一項の国家公安委員会の任務に係る規定と一七条の警察庁の所掌事務規定を併せ読むことによって理解し得るもの」である。すなわち、①「つかさどり事務」とは、国の治安確保の責任を明確にする趣旨から、国全体の安全に係るものその他中央の警察行政機関が自らの判断と責任において行うべきものと、②「統轄事務」とは、警察活動の基盤となるものであって、中央において統制し、これを統一的に行うことが、能率的にも、経済的にも、また運営上も妥当であるとされているものと、③「調整事務」とは、警察事務の特質から、中央において調整を行う必要があるものと、それぞれ整理され、「その順に関与の程度が弱くなると解されている」ものである。

そして、警察教養に関する事務（警察法５条４項１８号）は、直接対国民との関係が問題となるものではなく、全国警察において一定の治安水準を確保するために必要な警察活動の基盤として、効率性、合目的性の見地から位置付けられた②「統轄事務」に該当する。また、その他警察行政に関する調整に関する事務（同項２４号及び２５号）については、本来都道府県警察がその責任と判断において行っている事務について、全国的に統一的又は効率的な活動が行われるよう調整を行う③「調整事務」であって、かかる調整に必要な限度で警察庁が指揮監督を行うことができるとされている。このように、警察教養に関する事務及び警察行政に関する調整に関する事務に係る指揮監督は、いずれも、国の主体的な判断によって都道府県警察に対し個々具体的な警察運営（事案に対処するための警察活動及び措置）を命じ、これに従わせることを、その内実とする①「つかさどり事務」とは異なり、同事務に比して、警察庁長官が都道

府県警察に関与する程度は弱いものとして行われている（以上につき、乙A 8号証・242ないし244ページ参照）。

2 警察教養

(1) 人権教育

ア 警察庁長官は、従前から、警察官に拝命された新任警察官や階級の昇任に伴う幹部警察官を対象とした各警察学校における教養訓練において、人権教育に関する授業を設け、人権に配慮した職務執行を行うための教養が行われるよう教授細目基準を示しており、各警察学校においては、上記教授細目基準にのっとりた教養が行われている。

イ そもそも、被告国は、「警察職員の職務倫理及び服務に関する規則」（平成12年国家公安委員会規則第一号）を定め、「警察職員は、警察の任務が国民から負託されたものであることを自覚し、国民の信頼にこたえることができるよう、高い倫理観の涵養に努め、職務倫理を保持しなければならない。」（同規則2条1項）とした上で、「職務倫理の基本」として「人権を尊重し、公正かつ親切に職務を執行すること。」（同規則2条2項2号）を定めている。

ウ これを踏まえて、新規採用時の教養課程である初任科・初任補修科教科課程（以下「新規採用者教養」という。）の教授細目（類目）基準では、「職務倫理」科目において「2 最近の情勢や警察改革等を踏まえた職務倫理の基本」、「（人権を尊重し、公正かつ親切に職務を執行する）」という教授要目と、「（1）人権の尊重」、「（2）公正な職務執行」という教授細目を定め、「全ての人に基本的人権が保障されていること、国際社会における人権擁護（主要な人権関係条約への理解等）に関すること、職務執行に際しては、これを最大限尊重しなければならないことを理解させる」ことや、「職務執行に際しては、常に不偏不党かつ公平中正を旨とし、法令の定めに従うべきことについて理解させる」ことを教授目標としているほか、「社会」科目

において教授要目「1 社会」の「教養講座」という教授細目に、「エ 人権の擁護」という教授類目を置き、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約（人種差別撤廃条約）（中略）等の人権関係諸条約の概要について説明し、人権の国際的潮流について理解させるとともに、（中略）外国人等にかかわる各種人権課題と人権に配意した職務執行の重要性について理解させる」ことを教授目標として明記している（乙A9号証の1・別表2枚目、13枚目）。

そして、こうした人権に係る学習に活用するものとして、平成29年以降、毎年、法務省人権擁護局発行の「人権の擁護」を新規採用者全員に配布することとしている（乙A10号証）。上記「人権の擁護」の外国人の項では、「文化等の多様性を認め、外国人の生活習慣等を理解・尊重し、偏見や差別をなくしていく必要があります。」とした上で、「国籍、人種、民族等を理由として、差別意識を助長し又は誘発する目的で行われる排他的言動はあってはならない」などの記述もある（「人権の擁護」18ページ）。

また、昇任時の教養である管区警察学校及び道警察学校警部補任用科教科課程並びに管区警察学校及び道警察学校巡査部長任用科教科課程（以下「昇任時教養」という。）の教授細目基準では、「2 最近の情勢や警察改革等を踏まえた職務倫理の基本」という教授要目と、「（1）職務倫理の基本」という教授細目を定め、「特に、（中略）人権の国際潮流、（中略）外国人等にかかわる各種人権課題と人権に配意した職務執行の重要性について理解させる」ことを教授目標として明記している（乙A9号証の5・別添1、1枚目）。

エ そして、警察庁は、これら教養課程、教授要目等に従って、授業内容の進め方や授業を行う教官の説明内容といった詳細事項を記載した講義参考資料をそれぞれ作成し、都道府県警察に指示しているところ、「初任科」及び「初任補修科」課程の「社会」の講義参考資料（乙A11号証の1・5

ページ、10ページ)には、市民的及び政治的権利に関する国際規約(B規約)、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約(人種差別撤廃条約)等の人権保障条約の内容、外国人については、特定の民族や国籍の人々を排斥する差別的言動が「人々に不安感や嫌悪感を与えるだけでなく、人としての尊厳を傷つけたり、差別意識を生じさせたりすることになりかねない」との留意点、警察として外国人に対応する際の基本は、「関係法令の適正な運用を図り、一方では、「善良な外国人の保護」、もう一方では、「違法行為を行う外国人を適切に取り締まる」という両面について、人権に配慮しつつ、警察責務を実現していかなければならない」旨を、説明の要点として明記している。また、昇任時教養の教授要目「最近の情勢や警察改革等を踏まえた職務倫理の基本」の講義参考資料(乙A11号証の6・5ページ)においても、特定の民族や国籍の人々を排斥する差別的言動が、「人々に不安感や嫌悪感を与えるだけでなく、人としての尊厳を傷つけたり、差別意識を生じさせたりすることになりかねない」と明記している。

(2) 職務質問

職務質問に関しては、新規採用者教養については、「地域警察活動(地域)」との科目において、教授要目「9 地域警察の警戒活動」内に、「(1) 職務質問」との教授細目を設け、「職務質問の意義、法的根拠、対象者、実施要領、注意事項、同行要領等を修得させる」ことを教授目標とし(乙A9号証の1・別表22枚目)、昇任時教養については、警部補任用科及び巡査部長任用科ともに、「捜査実務」との科目において、「捜査手続指揮」に係る教授要目内に「職務質問、所持品検査」に係る教授細目をそれぞれ設け、「職務質問及び職務質問に付随して行う所持品検査の問題点及び適正な刑事手続について理解させる」ことを教授目標としているほか、警部補任用科の選択科目である「地域実務」においては、教授要目「3 地域警察活動」内に教授細目「(1) 職務質問技能の向上」を設け、「職務質問の現状、重要性について理解させるとと

もに、警察庁指定広域技能指導官等の講義により自らの技能向上と部下に対する指導の要諦を理解させる」ことを教授目標としている（乙A9号証の5・別表1 7枚目、12枚目、別表2 5枚目）。

これら職務質問に係る教授細目等についての講義参考資料においては、「職務質問とは、警察官が不審と認めた者に対して質問すること」、「警察官職務執行法に根拠を有する権限」と明記した上で、「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る相当な理由のある者」が職務質問の対象者となること、警職法2条1項の上記要件について、「異常」とは「不自然、変わった、普通でない等」を、「挙動」とは「言動、動作、態度、着衣、品物の携帯等」を、「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」をいうことを指導内容として示している。このほか、「対象者発見上のポイント」として、「警察官の姿を見て、不自然な動作、言動等を示す者」「周囲の状況に合わない挙動不審者」「着衣等が汚れていたり、血痕等が付着している者」等の指導内容も示している（乙A12号証の1・1・3・4ページ）。

(3) 小括

このように、警察庁長官は、警察学校における教養訓練において、特に外国人に対する応接への心構えを指導するに当たっては、関係法令の適正な運用や人権への配慮が必要である旨の具体的な留意点を示しているほか、職務質問が適法・適切になされるよう必要な指導内容及び指導上の留意点を示している。

なお、講義参考資料については、時々治安情勢等を勘案して加筆修正しているところ、後記3(2)のとおり、令和3年12月に職務質問のやり方について付言した執務資料を発出したことを踏まえ、令和4年度以降、注意喚起のために「職務質問の対象となる者であるかを判断する際には、容姿や服装等の外見のみを根拠とせず、人種、国籍、LGBT等に対する偏見や差別と

の誤解を受けないよう、不適切・不用意な言動を厳に慎む」との説明を追記し、容姿や服装等の外見のみをもって職務質問の対象としてはならないことをより具体的に教養するよう示している（乙A12号証の1・3ページ）。

3 警察行政に関する調整

(1) はじめに

警察庁は、警察法5条4項25号に規定する警察行政に関する調整に関し、被告準備書面（1）第3の2（1）ウ（ウ）（13ページ）で述べたとおり、警察行政が基本的に都道府県警察の自主的な判断によって処理されるものであることを前提としつつ、全国的な活動水準の均質性を維持し、あるいは効率的な処理が行われるようにするための調整を行っている。具体的には、関係法令の統一的適用解釈を定めたり、処理基準を定めたり、広域にまたがる犯罪捜査に関して分担を定めることなどが含まれる（以上につき、田村正博・全訂警察行政法解説〔第三版〕502ページ）。これは、前記1のとおり、本来都道府県警察が自らの責任と判断で行う警察行政に対して、飽くまでも全国的に統一のとれた警察運営がなされるよう一定の規制を行うとの指揮監督にとどまるものである。

(2) 執務資料の発出

ア 警察庁は、時々の治安情勢等を勘案し、公共の安全と秩序維持に向けた警察活動が推進されるよう執務資料等を発出するなどしているところ、地域警察活動に関する執務資料についても、例えば、警察庁生活安全局生活安全企画課地域警察指導室長（以下、同指導室を「地域警察指導室」という。）から都道府県警察の地域警察を担当する幹部に宛てた「地域だより」という執務資料を発出している。

イ 職務質問に関しては、令和3年12月に発出した地域だよりにおいて、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う感染防止対策が緩和されて繁華街の人流が増加してきた状況を踏まえ、年末年始における各種行事の開

催が街頭犯罪の発生状況等に与える影響を注視し、年末年始に向けて警ら等の所外活動を強化するよう指示した中で、適正な職務質問による犯罪の未然防止及び被疑者の検挙の励行についても触れているところである。そして、当該資料においては、同時期、米国大使館が在日米国人に対し、本邦においてレイシャル・プロファイリングが疑われる、外国人が職務質問及び所持品検査を受けた事案が発生した旨の注意喚起を行ったとの情報に接したことも踏まえ、職務質問の対象となる者であるかを判断する際の留意事項として、「職務質問の対象となる者であるかを判断する際には、その容姿や服装等の外見のみを根拠とすることのないよう指導するとともに、人種、国籍、LGBT等に対する偏見や差別との誤解を受けないようにするなど、職務質問の際における不適切・不用意な言動を厳に慎むよう指導を徹底されたい」旨記載し、当該執務資料に添付した警視庁作成の執務資料を活用するなどして適正な職務質問に係る指導を要請している（乙A13号証・3ページ）。

ウ なお、令和3年12月に米国大使館が行った注意喚起については、原告らが訴状において、日本の警察組織に「本件運用」がある根拠として掲げているが、米国大使館からは、具体的には「レイシャル・プロファイリングが疑われる事案」は明らかにされておらず、また、当時、警察庁が警視庁等に確認したところによれば、違法事由がないにもかかわらず外国人の外見のみに基づいて職務質問を実施したという事例は存在しなかった。

この点に関しては、そもそも日本の警察官による職務質問になじみがない外国人と、必ずしも外国語が堪能な者ばかりではない地域警察官とのやり取りにおいては、警察官が不審事由を認めて職務質問を開始したことや、身体拘束等を行うことなく相手方の協力を得ながら質問を行っている状況について、相手方である外国人が理解するに至らなかったことは想定されるところである。

(3) 巡回業務指導

ア 警察庁は、地域警察活動に係る全国的な活動水準の均質性を維持することを目的に、地域警察指導室の事務担当者が、巡回業務指導として各都道府県警察本部等を訪問して、各都道府県警察本部で地域警察活動を担当する課長ら幹部（地域警察幹部）と面談の上、業務指導を行っている。

具体的には、年度毎に時々の治安情勢に応じた指導項目を設定し、当該項目に関する各都道府県警察の取組状況について、地域警察幹部からの聴き取りや各都道府県警察において発出された通達等の資料を閲覧することにより確認するほか、警察庁の担当者から各都道府県警察本部の地域警察幹部に対して他の警察本部の良好な取組事例を紹介するなどして、より一層の適正な取組に向けた業務指導を行っている。

イ 令和4年度及び5年度の巡回業務指導では、前記(2)イで述べたとおり、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う感染防止対策が緩和されたことや米国大使館による注意喚起の情報を踏まえ、「適正な職務質問を実施するための指導教養の徹底」を指導項目に加え、各都道府県警察本部における地域警察官の職務質問技能向上に向けた指導教養状況を確認の上、「職務質問の対象となる者であるかの判断をする際には、その容姿や服装等の外見のみを根拠とすることのないよう指導するとともに、人種、国籍、LGBT等に対する不適切・不用意な言動を厳に慎む」旨の指導を徹底するよう求めているところ、両年度に実施した愛知県警察を含む14の県警察本部に対する巡回業務指導においては、原告らが存在すると主張している「本件運用」と称する運用を教示・推奨する指導が行われているといった事実は確認されなかった（乙A14号証）。

ウ 愛知県警察に関しては、令和5年2月22日及び同月23日に実施した巡回業務指導の結果、「適正な職務質問を実施するための指導教養の徹底」との重点項目について、「適正な職務質問に関する執務資料や短時間の教養

動画が情勢に応じてタイムリーに発出されており、本部職務質問指導班による巡回指導や朝礼等で地域幹部が教養を行う指導体制も確立されている」という点が全国的見地からも優れていると評価できる事項（推奨事項）として挙げられている（乙A14号証の1）。

愛知県警察においても、他の都道府県警察と同様、その時々的情勢に合わせた指導内容を警察署の地域警察官に伝えるため、保存期間を短期間に設定した「地域警察通報」と称する執務資料等を作成している。また、前記(2)及びイのとおり、令和3年12月以降、警察庁が繰り返し「職務質問の対象となる者であるかの判断をする際には、その容姿や服装等の外見のみを根拠とすることのないよう指導するとともに、人種、国籍、LGBT等に対する不適切・不用意な言動を厳に慎む」旨指導している。これらを併せ考えると、被告愛知県が被告愛知県準備書面（2）5ページで主張したとおり、被告愛知県が作成した「教養インフォメーション（令和4年10月号）」や「地域警察通報（令和4年No.11）」といった執務資料において、「職務質問の対象となる者であるかの判断をする際には、その容姿や服装等の外見のみを根拠とすることのないよう指導するとともに、人種、国籍、LGBT等に対する不適切・不用意な言動を厳に慎む」旨の記述があったことが強く推認され、令和5年2月時点において、地域警察指導室の担当者がこれら資料を確認していたものと考えられる。また、令和4年に発行され、現在、被告愛知県が保有している「地域警察官のための現場対応必携」（乙C3）16ページには、職務質問の留意事項として「容易に外見のみで職務質問をした場合、「差別を受けた」などの抗議を受ける場合があり、社会問題や国際問題に発展する可能性がある。」との記載がある。

(4) 小括

このように、警察庁長官は、警察法において、本来都道府県警察が自らの責任と判断で行う警察行政について、全国的に統一のとれた警察運営がなさ

れるよう一定の指揮監督を行うこととされているところ、職務質問に関し、容姿や服装等の外見のみを根拠して実施されることがないよう執務資料の発出や巡回業務指導を行うなどして、かかる指揮監督を適切に行っているものである。

4 小括

以上述べたとおり、被告国は、都道府県警察に対し、適正な職務質問が行われるよう、教養内容や警職法2条1項の統一的な運用解釈を示すなどして、警察法16条2項に基づく指揮監督を適切に行っている。

第3 原告らが「本件運用」の存在を裏付けるものとして挙げる文書は、「本件運用」の存在を裏付けるものではないこと

1 甲第2号証（東京弁護士会の調査）について

- (1) 原告らは、東京弁護士会外国人の権利に関する委員会が実施したレイシャル・プロファイリングに関する実態調査（以下「東京弁護士会調査」という。）の結果が「本件運用」の存在を裏付けるものである旨主張する（訴状15ないし18ページ）。
- (2) しかし、東京弁護士会調査は、①ウェブ回答方式で実施され、その回答方法は無記名（メールアドレスの記入も必須としていない）によるものであることから、回答者の属性や回答内容の真実性が担保されていないばかりか、同一人物による重複回答の可能性も排除できないものであること、②有効回答数は2094で、中長期在留者と特別永住者を合わせた在留外国人数は、調査に近接した令和3年末時点で276万635人とされていること（乙A15号証）に照らせば、極めて限られた対象者の意見であること、③回答者は、無作為抽出ではなく、東京弁護士会の関係者による呼びかけやSNSを利用した告知等によって集められていることという点で、我が国における外国人に対する職務質問の実態を表すものと評価することは困難である。

特に、東京弁護士会調査は、「いわゆる機縁法」を用いたとしており（甲2号証2ページ）、機縁法を含む、無作為抽出によらない調査であることの問題点については以下のとおりである。

- (3) 機縁法を含む有意抽出法は、母集団（調査対象）を代表すると思われる標本（母集団の中から選び出されて実際の調査で回答者になってもらう人々や組織のこと）を調査の実施者の主観に基づいて選び出す方法のことをいい、このうち機縁法は、友人、知人及び会社同僚など、調査に協力してくれそうな人々や組織を標本とするところに特徴があるとされており、標本の抽出作業が簡単かつ容易であるという利点がある一方で、標本誤差（母集団の特性と標本調査によって得られた値との間に生じる可能性のある差異の大きさのこと）を評価することができないという欠点が存在する。

その一方で、無作為抽出法は、調査対象者は誰もが標本として抽出される可能性（抽出確率）を等しく持つように工夫された方法のことをいい、同抽出法では、調査の実施者の主観が標本抽出の手続に入り込む余地はまったくないとされ、標本抽出作業は煩雑ではあるものの、標本誤差を評価することができる利点があるとされている。

つまり、機縁法を含む有意抽出方法は、「標本誤差の大きさはどのくらいあるのか」や「誤った結論を引き出す可能性はどれくらいあるのか」を知ることとはできない方法といえ、無作為抽出法による標本調査を行わなければ、「調査標本から引き出された情報をどの程度まで信頼してよいか」を知ることとはできないのである（以上、乙A16号証・115ないし119ページ）。

- (4) また、東京弁護士会調査は、前記(2)③のとおり、標本を抽出するに当たって、「関係者を通じた呼びかけ」や「SNSなどを利用した告知」方法を採用しており、アンケート調査に協力して回答する者が、レイシャル・プロファイリングそのものに興味を持つ者や過去に回答者自身が警察官から職務質問を受け、それをレイシャル・プロファイリングであると感じている者などに偏

ることが当然に予想される。

- (5) 以上より、我が国における外国人に対する職務質問の実態を表すものと評価することは困難である。

なお、原告らは、「4人に3人以上の被害者が自らに不審事由はなかったと述べている。警察官が不審事由を明示していればこのような申告にはならないはずであり、警察官が具体的な不審事由のないまま外国ルーツの見た目だけを根拠として職務質問をしていることを裏付けている」旨主張する（訴状17ページ）。しかし、警職法は、職務質問の要件を定めており、職務質問を行う警察官において同法を遵守することが当然であると解されるところ、同法は、職務質問を行う理由があることを対象者に告げることを要求していない。そのため、警察官において、不審事由があると認めて職務質問を開始したとしても、法令上は、職務質問の相手方において、警察官がいかなる不審事由を認めて職務質問を開始したかについては把握できないこととなっている。そうすると、原告らが訴状で引用する「イ 職務質問におけるルーツについての警察官の認識」（訴状15ページ）、「ウ 不審事由の有無」（同16ページ）のいずれも、飽くまで回答者がそのように思ったという主観にすぎない。そのため、原告らの上記主張は、理由の明示がなかったとする職務質問を受けた（と主張する匿名の）者の主観だけで、「警察官が具体的な不審事由のないまま外国ルーツの見た目だけを根拠として職務質問をしていることを裏付けている」とするものであって、論理に飛躍のある根拠の乏しい主張というほかない。

2 甲第4号証について

- (1) 原告らは、原告らが平成21年4月発行と主張する文書（甲第4号証）について、「本件運用」の存在を裏付けるものである旨主張する（訴状18及び19ページ）。
- (2) 甲第4号証については、被告愛知県がこれまで主張しているとおり、当該

資料をもって「本件運用」が存在するとするのは合理性を欠く主張である。

被告愛知県がこれまで主張しているとおり、同県は、平成21年4月に発行された現場対応必携を保有していないが、仮に、甲第4号証が平成21年4月当時に被告愛知県において発行された現場対応必携と同一であったとしても、前記第2の2(2)及び(3)並びに前記第2の3(2)及び(4)のとおり、被告国から被告愛知県に対し、時々の治安情勢等を勘案して適正に警察活動が推進されるよう指揮監督を行っているにもかかわらず、平成21年4月から現在に至るまで、被告愛知県において平成21年4月当時の現場対応必携に基づく指導教養が行われてきたということは、合理性に欠ける主張である。

- (3) 平成21年当時は、前年である平成20年12月22日に犯罪対策閣僚会議で決定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008―「世界一安全な国、日本」の復活を目指して―」(乙A17号証)に基づき、官民一体となった治安対策が強力に進められていた時期である。同計画は、平成15年12月に策定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」(乙A18号証。以下「旧計画」という。)の後継計画であるが、その序文には、「旧計画が不法滞在者の半減化を目標に掲げ、水際対策や摘発強化を推進してきた結果、不法滞在者は大きく減少し、目標に近づきつつある。他方で、国際化の進展に伴い我が国に労働者等として入国し、定着する外国人は年々増え続けており、これらの人々やその子弟の一部が我が国の社会に適応できず、犯罪等の問題につながるという実態がみられる。したがって、在留管理と違法行為への取締りをより厳正かつ効果的に行うと同時に、(以下略)」とあり、

「国際化への対応」を「現下の犯罪情勢の特徴的傾向に即した7つの重点課題」の一つに掲げ、「新たな在留管理制度による不法滞在者等を生まない社会の構築」を推進施策としている。具体的な内容として、「不法滞在者の摘発強化と強制退去の効率化」、「不法入国等及びこれらを助長する犯罪等の取締り強化及び関係法令の整備」、「外国人犯罪に対する厳正な刑事処分の推進」等

も挙げられており、実際、刑法犯検挙件数に占める外国人被疑者による件数の割合は、平成3年から平成12年までの10年間で平均約4%である一方、平成13年から平成22年までの10年間は平均約6%に上昇していることを踏まえれば（乙A19号証）、平成21年4月当時、被告愛知県において、外国人を職務質問するに際して、日本語を話さない、又は、日本語を理解するにもかかわらずわからないふりで不審事由の追及をかわそうとする相手に対しても、あきらめることなく不審点を追及しなくてはならないとの心構えを指導していたものと解される。もっとも、職務質問である以上、警職法2条1項に該当する不審事由が認められることが当然の前提であり、飽くまでも当該不審事由が認められる場合に、職務質問を行う際の心構えを示したものにすぎない。

- (4) 以上のとおり、平成21年4月発行と思われる出所不明の文書をもって、警察組織内に「本件運用」が存在することの裏付けにはならない。

3 甲第5号証について

- (1) 原告らは、「クローズアップ実務Ⅰ 職務質問」と題する書籍(甲第5号証)について、「本件運用」の存在を裏付けるものである旨主張する(訴状19ページ)。
- (2) 甲第5号証(警察実務研究会編・クローズアップ実務Ⅰ職務質問(抜粋))について、警察庁及び都道府県警察のいずれも、組織として、執筆、監修等した事実を把握していない。
- (3) 当該書籍は、既に絶版となっているが、「はしがき」には、「立花書房刊「警察公論」の平成18年9月号より19年7月号まで11回にわたり掲載」されていた「クローズアップ実務・職務質問の要領と着眼点」に項目ごとに関連判例を付して単行本化したもの」であるとの記載がある。同連載について見ると、「職務質問の要領と着眼点 第1回 職務質問のポイント」(乙A20号証・52ないし57ページ。以下「第1回連載」という。)には、「職質

自体の法的根拠とその限界は」との小見出しの下に、「自信をもって職質するため、職質自体の法的根拠とその限界、さらには刑法、刑事訴訟法等職質に関する法令等の研鑽に努める。」との記載があるほか、「不審者発見のポイント」との小見出しの下に、「挨拶の一言を掛けた時の相手の反応を観る。犯罪企図者や薬物等禁制品を所持している者などは、必ず動揺して「目をそらす」、「反転逃走する」等何らかの反応を示す。」を始めとして、相手の反応等について具体的かつ詳細な着眼点等が示されている。要するに、上記文献においては、不審者、すなわち警職法2条1項に規定する「異常な挙動その他周囲の状況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」を見極める上でのポイントについて記述するものであることが認められる。

そして、この第1回連載の記載内容を前提に、甲第5号証を読めば、甲第5号証は冒頭から「職質声掛け」との表現があり、警職法2条1項の不審事由に基づき職務質問として声を掛けた際の留意点を述べていると解することができる。「職質声掛け時における相手の身体特徴等から判断」とは、不審事由があると認めて職務質問として声を掛けた際には、相手の身体特徴等をよく捉え、例えば、「ほおがこけている」、「顔が青白い」等の身体特徴がある場合には薬物事犯の被疑者である可能性も視野にいれながら不審点の追及をする必要があるという、職務質問の具体的な技能について述べているものと解することができる。

また、甲第5号証の「不良外国人検挙のポイント」には、「外国人には風俗慣習が異なることを念頭において」として、「人種・国籍等で取扱いを差別しない。」と記述があり、相手の外国人の風俗慣習に配慮することや、人種、国籍等で差別をしないといった人権に配慮した取扱いをすることが明記されている。

(4) このように、甲第5号証の内容は、その全体をみれば、外国人であることをもって職務質問の対象とするように教示するものとはいえないから、「本件運用」が存在することの裏付けにはならない。

この点、原告らは、甲第5号証の「「これは」と思う対象に「挨拶」等気軽に声がけを行い、その際の返事のイントネーションから判別する」との記載を挙げて、外国人であることをもって職務質問の対象とするように教示するものであるなどと主張する（訴状10ページ）が、これまで述べたその余の記載を踏まえれば、「「これは」と思う対象」とは、不審事由があるものを指すことは明らかである。

原告らの前記(1)の主張は、甲第5号証の一部の記載を殊更に取り上げ、書籍の文意を誤って解釈した上であるものであるから、理由がない。

4 甲第6号証について

(1) 甲第6号証については、購読を希望する警察官が各自の判断により購入して業務の参考とするにすぎない市販の書籍の一部である。

原告らは、外国人に対する職務質問について述べられた論文の一部記載を挙げて、これを「本件運用」の存在を裏付けるものである旨主張する（訴状20ページ）。

(2) しかし、当該論文は、外国人に対する職務質問上の問題点や職務質問要領等について記述するもので、警職法2条1項に規定する職務質問の要件があることを前提として記述されているものと理解できる。当該論文の「2 外国人に対する職務質問要領」の冒頭に、「(1) 積極的な職務質問の徹底」、「外国人であるからといって躊躇することなく、不審点があれば積極的に職務質問を実施し、在留資格の確認及び不審点の究明を図る」とあることから、職務質問の対象となる不審事由を有する外国人への対処を前提としていることは明らかであり、原告らが特に取り上げた「(4) 所持品検査の徹底」の記述についても、所持品検査が警職法2条1項の職務質問に付随して許容され

る行為であることに照らせば、職務質問の対象となる外国人、すなわち、不審事由を有する外国人であることを前提にした記述であることは明らかである。

また、当該論文の「外国人は、護身用の刃物や違法薬物等の禁制品を所持していることが多い」との記述については、外国人に対して警職法2条1項の職務質問をした際に刃物や禁制品を所持していた実例が多いという警察官の職務執行現場の実態に即して、取締りや犯罪の未然防止機能を持つ職務質問を効果的なものにするための留意事項として記載されているものと理解できる。

したがって、当該論文は、「本件運用」の存在を裏付けるものではない。

- (3) 以上のとおり、原告らの前記(1)の主張は、甲第6号証の一部分の記述を殊更に取り上げ、「外国人でさえあれば「刃物」や「禁制物」を所持することが「多い」と決めつけた上で（中略）徹底して行うことを推奨する内容となっている」などというもので、偏った評価であるから理由がない。

5. 甲第7号証及び甲第8号証について

- (1) 甲第7号証及び甲第8号証は、購読を希望する警察官が各自の判断により購入して業務の参考とするにとどまる市販の書籍の一部であり、「クローズアップ実務 地域警察官のための不良外国人捜査要領」と題する連載の第1回（甲7）と第2回（甲8）である。

原告らは、これらの外国人に対する職務質問について述べられた論文の一部記載を殊更に取り上げて、「本件運用」の存在を裏付けるものである旨主張する（訴状20及び21ページ）。

- (2) しかし、これらの書籍は、発行年が平成19年と非常に古く、かつ、前記2(2)のとおり、平成19年当時は、平成15年12月に策定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の5つの重点課題の一つとして、「第三は、「国境を越える脅威への対応」である。」と掲げられ、「近年、外国人犯罪の

深刻化が進み、その態様も、侵入強盗等の凶悪なものが増加しているほか、暴力団と連携して犯罪を敢行している例も多くみられるようになっている。我が国の不法滞在者は25万人程度と推計されているが、これら犯罪の温床となる不法滞在者を、今後5年間で半減させ、国民が安心して暮らすことができるようにし、また、平穏かつ適法に滞在している多くの外国人に対する無用の警戒感を払拭することが必要である。」との情勢認識であったことを踏まえれば、外国人であっても、言葉の壁を恐れず積極的に職務質問を行うよう説くことは、「1 外国人を職務質問するに当たっての基本的な心構え」としては当然である。

また、甲第7号証には、「3 善良な外国人の人権に配慮することを忘れない」として、「外国人の人権や国民性、風俗習慣の違いに配慮しながら、職務質問の必要性を可能な限り説明して協力と理解を求める。」と言及していることや、連載の最終回となる「クローズアップ実務 地域警察官のための不良外国人捜査要領(第3回) 外国人に対する職務質問の着眼点と留意事項(所持品検査編)」(乙A21号証)の最後には、「7 おわりに」として、「近年、国際化の進展に伴い国内の外国人登録数は増加傾向にあり、中には不法残留者等、その場にいるだけで犯罪となる者もいるが、外国人であるということだけで、職務質問の対象とすることは妥当性を欠くこととなる。」「不審点が解消した場合は、質問を打ち切り、敬礼とともに誠意をもって感謝の気持ちを表すことを忘れてはならない。」とも記述されている。

したがって、甲第7号証及び甲第8号証は、「本件運用」の存在を裏付けるものではない。

以上より、原告らの前記(1)の主張は、甲第7号証及び甲第8号証の一部の記載を殊更に取り上げて、警察組織内に「本件運用」があるとするものであって理由がない。

6 甲第10号証及び甲第15号証ないし甲第17号証について

原告らが提示する元警察官を自称する匿名の者のインタビュー記事や特定の個人に係る各報道等（甲第10号証及び甲第15号証ないし甲第17号証）については、個人の主観に基づく主張や個別具体的な事例に関するものにすぎず、これらをもって「本件運用」の存在を裏付けるものということとはできない。

以　上