

令和6年（行ウ）第31号、87号、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

被告 国ほか

準備書面 11

(被告国準備書面(3) 第2に対する主張)

2025年7月3日

東京地方裁判所民事第51部2D係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 井 桁 大 介

同 弁護士 浦 城 知 子

同 弁護士 亀 石 倫 子

同 弁護士 谷 口 太 規

同 弁護士 戸 田 善 恭

同 弁護士 西 愛 礼

同 弁護士 宮 下 萌

原告ら復代理人弁護士 千 葉 飛 鳥

目次

第1	はじめに.....	4
第2	条約に基づき国に課せられる法的義務の具体的内容について.....	4
1	法的義務の具体的内容について.....	4
2	条約の効力・適用について.....	6
	(1) 条約の国内的効力について.....	6
	(2) 直接適用について.....	6
	(3) 締約国の全ての機関が実施義務を負うこと.....	9
3	人種差別撤廃条約が課す国の法的義務.....	10
4	一般的勧告36号等を踏まえた条約解釈.....	13
5	海外判例等の解釈も同義務の存在を裏付けること.....	18
	(1) ワ・バイレ事件判決.....	18
	(2) 欧州人種差別・不寛容対策委員会の一般政策勧告第11号.....	20
	(3) 国連特別報告者による意見書.....	22
	(4) ユネスコ「人種と人種的偏見に関する宣言」.....	22
6	小括.....	23
第3	被告国の主張（準備書面(3)）に対する反論.....	24
1	はじめに.....	24
2	警察庁長官による都道府県警察の指揮監督について.....	24
	(1) 被告国の主張する指導監督態様の三分は無意味であること.....	24

(2) 「効果」の立証の不存在	26
(3) 研修・教養に関する主張および注意喚起文書等の発出に関する主張について	26
(4) 巡回業務指導に関する主張について	28
第4 結論	29

本準備書面では、被告国の準備書面(3)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）に対する主張を行う。

第1 はじめに

被告国には、人種差別撤廃条約に基づき、レイシャル・プロファイリングを防止し、これに対処するための積極的な措置を講じる法的義務がある（訴状34頁）。その措置は効果的なものでなければならず、条文を解釈するにあたっては、同条約の解釈指針である人種差別撤廃委員会一般的勧告36号等が参照されるべきである。他国の裁判例、国際条約などにおいても、同条約に基づく締約国の具体的な義務内容を明示するものがあり、同じく締約国である被告国の義務内容を解釈するにあたり参考とされるべきである。

被告国が主張する指導・監督や調査の内容は、同条約に基づく義務の履行として、甚だ不十分である。被告国は条約により課せられた法的義務を履行せず、これにより警視庁や愛知県警による違法な運用が続いているのであるから、国にも違法が認められる。

第2 条約に基づき国に課せられる法的義務の具体的内容について

1 法的義務の具体的内容について

被告国には、人種差別撤廃条約等の国際人権条約に基づき、レイシャル・プロファイリングを防止し、これに対処するための効果的な措置を講じる法的義務がある。

その具体的内容としては、以下の三つのレベルでの措置が条約上求められているというべきである。

まず、外国人差別は適切ではないという抽象的かつ基本的な認識を法執行機関の職員に涵養することが求められる（以下「①の義務」という。）。

次に、人種や民族的出自などに基づき対象者を選定するレイシャル・プロファイリングは適切でないとの理解を法執行機関の職員に促進させることが求められる（以下「②の義務」という。）。これは、法執行機関の職員に対し、法執行機関によるレイシャル・プロファイリングを外国人差別の具体的類型の一つとして認知させ、かつその不適切性を認識させることである。レイシャル・プロファイリングを、抽象的な外国人差別という枠組みに受け込ませることなく、具体的な差別類型として特定した上で対策することが重要となる。

さらに、これらに留まらず、レイシャル・プロファイリングへの具体的な取り組みが求められる（以下「③の義務」という。）。その中身は以下のように分類される。

- a：現在の捜査実務においてレイシャル・プロファイリングが行われていないどうかを量的及び質的に調査すること
- b：レイシャル・プロファイリングがもたらす社会的又は心理的な悪影響について法執行機関の職員に理解させること
- c：レイシャル・プロファイリングを回避するために必要な研修プログラムを策定し、実践的に導入すること
- d：導入した定期的な研修成果の効果を測定し、プログラムを改善すること
- e：レイシャル・プロファイリングを受けた者からの苦情を受け付けるための通報制度を創設し、効果的な調査を行うこと
- f：法執行機関の内部および外部に監督制度を創設し、レイシャル・プロファイリングが起きた場合には、国際的な人権基準に従って効果的に調査すること

これら具体的な各措置は、単なる理念的な目標ではなく、③の義務の具体化として法的義務を構成すると言ふべきである。

2 条約の効力・適用について

国にこのような義務があるのは、日本が人種差別撤廃条約に加入しているためである。以下、条約の効力及び適用一般について述べた上で、人種差別撤廃条約が被告国に課している法的義務を述べる。

(1) 条約の国内的効力について

条約の国内的効力とは、条約が国内法秩序のもとで法としての効力を認められるかという問題であり、これは各国の憲法の定めによる。日本国憲法98条2項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」と規定している。これにより、公布されれば国内法的効力を得るという自動的受容方法により条約の国内的効力が生じる。

(2) 直接適用について

その条約が国内においてそれ以上の措置なしに直接適用され得るかについては、一般的に、主観的基準と客観的基準によって判断される。主観的基準とは、当事国や国内立法者が国内適用可能性を排除する意思を示したかどうか、客観的基準とは、規則の明確性や完全性があるかをいうとされる（甲59・岩沢雄司「国際法」[第2版]514頁）。裁判例においては、以下のとおり、実質的に明確性や完全性を考慮して直接適用したと思われるものがある。

例えば、東京地判令和7（2025）年6月17日・令和4年（ワ）第528号（甲60）は、入管における収容の違法性が問われた事例において、入管法が自由権規約に反するかどうかを検証するにあたり、「自由権規約9条1項及び4項は、その規定内容からして、直接適用が可能であると解される」（甲60・40頁）として、「規定内容」から直接適用ができることを認め、入管法の規定が同条約規定に反する場合は無効となるとしている。

また、東京地判令和7（2025）年4月21日・令和3年（ワ）第28700号（判例集未搭載・甲61）では、病院内で別の新生児と取り違えられた

原告が、病院を設置・管理していた地方公共団体である被告に対し、自身の生物学上の親を特定するための調査の実施や損害賠償などを求めて訴訟を提起した事例において、自由権規約が「家族に対して不法に干渉されない権利(17条1項)及び不法な干渉に対する法的保護を受ける権利(同条2項)、家族が社会及び国による保護を受ける権利(23条1項)」を保障していること、子どもの権利条約が、「児童が『できる限りその父母を知りかつその父母によって養育される権利』(7条1項)、児童が家族関係を含む身元関係事項について不法に干渉されることなく保持する権利(8条1項)及び身元関係事項を不法に奪われた場合にそれを速やかに回復するための適当な援助及び保護を与える国の義務

(同条2項)、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する国の義務(9条1項)を規定して」おり、これらの各条項は、「子が不法にその生物学上の父母と分離されたり、生物学上の親子を始めとする家族関係に不法な干渉を受けたりしない権利の保護を要請しており」、「できる限り、子が自己の出自(生物学上の親)を知る権利及び子が父母の養育を受ける権利ないし法的利益(以下「自己の出自を知る権利等」という。)を保障している」とした上で「自由権規約及び子どもの権利条約・・・が保障する自己の出自を知る権利等は、我が国の国民にも直接保障されている」(甲61・21～22頁)と述べ、条約の文言やその権利内容に着目した上で、自己の出自を知る権利などが条約から直接保障されていることを認めた。そのうえで、東京都は

「憲法99条、憲法98条2項に照らし、契約法(法律)に優位する憲法及び国際条約の遵守義務を負っていると解されることに加えて、その地方公共団体としての権限に照らして」、「各条約において保障された権利実現のための義務を負い得る」ことからすると調査義務は「本件各条約上の公的義務」(甲61・26頁)にあたるとして、東京都に調査を実施することを命じた。

他に条約の直接適用を認めた裁判例として、東京高裁平成5年2月3日(東京高等裁判所判決時報刑事44巻1～12号11頁)(甲62、控訴審判決確

定)においては、「通訳の援助を受ける権利は、わが国内において自力執行力を有するものと解される国際人権B規約によって初めて成文上の根拠を持つに至ったものであり、「国際人権B規約一四条3(f)に規定する「無料で通訳の援助を受けること」の保障は無条件かつ絶対的のものである」(甲62・1頁)として、自由権規約の直接適用を認め、通訳費用の負担を命じた処分を違法とした。

さらに、札幌地裁平成9年3月27日(判例タイムズ938号75頁)(甲63・第一審判決確定)においては、B規約は「人類社会のすべての構成員の固有の尊厳及び平等のかつ奪い得ない権利を認めることが世界における自由、正義及び平和の基礎をなすものであり、またこれらの権利が人間の固有の尊厳に由来することを確認するなどの前文の文言の下に五三箇条から成り、本件のアイヌ民族の文化享有権と関係する条文は第二条一項、二六条、二七条である」として、各規定の文言・規定内容を確認した上で、「B規約は、少数民族に属する者に対しその民族固有の文化を享有する権利を保障するとともに、締約国に対し、少数民族の文化等に影響を及ぼすおそれのある国の政策の決定及び遂行に当たっては、これに十分な配慮を施す責務を各締約国に課したものと解するのが相当である。そして、アイヌ民族は、文化の独自性を保持した少数民族としてその文化を享有する権利をB規約二七条で保障されているのであって、我が国は憲法九八条二項の規定に照らしてこれを誠実に遵守する義務がある」(甲63・同13～14頁)と述べ、やはり規定の目的、内容および文言などを勘案したうえで、文化を享有する権利が条約から直接保障されていることを認めた。

選択的夫婦別姓制度に関する令和3(2021)年6月23日の最高裁大法廷決定(裁判集民事266号1頁)においても、裁判官宮崎裕子、宇賀克也は反対意見で、「条約が締約国に対して法的拘束力がある文言で締約国の義務を定めている場合には、かかる義務には、国家機関たる行政府、立法府及び司法府

を拘束する効力があると解される」として、法的拘束力がある文言で締約国の義務を定めている場合には国家機関などを拘束する効力があると述べている。

「法的拘束力がある文言」の具体例として、「条約において、「agree to ～（～に合意する）」、「shall～（～ものとする）」、「undertake ～（約束する）」、「ensure ～（～を確保する）」という用語が使われる場合、法的拘束力があることを示すことに疑問の余地はない。」と述べている。

(3) 締約国の全ての機関が実施義務を負うこと

上記のように直接適用可能な人権条約は、「それぞれの国内機関（国会、裁判所、行政機関）の権限の範囲内で実現すべき義務」を発生させる（甲64：曾我部真裕「マクリーン事件判決及びそれに関する最近の議論について」国際人権33号（2022年）14頁、甲65：小森光夫「条約の国内的効力と国内立法」『国家管轄権』所収558頁参照）。

例えば、批准を可決した国会は、国家間の遵守義務を果たすために適切な立法その他の措置を負う国際的な義務を負う。また、政府その他の行政機関は条約を執行するための法的義務を負う。

さらに、かかる法的義務の発生は、立法機関や行政機関に対するものにとどまらない。司法機関である裁判所もまた、「立法者のサボタージュによってすでにほぼ万策尽きているのであれば・・・条約内容を事件に適用するという方法によって、条約履行の国際法上の義務を果たすほかに方法がない」（甲66：棟居快行「国内裁判所における国際人権の適用をめぐって」『国際人権法の国内的实施』所収36頁）とされる。

このように、「すべての国家機関は国内法令の国際法適合解釈義務を負う」（甲67：松田浩道『国際法と憲法秩序 国際規範の実施権限』188頁）のである。

したがって、国が締結した条約は、国や自治体の各機関に対し法的な義務を

課すこととなる。本件で言えば、人種差別撤廃条約は、国の機関の一つである警察庁に対し、各種の法的義務を課すのである。

3 人種差別撤廃条約が課す国の法的義務

人種差別撤廃条約（甲68）は、1965年の第20回国連総会において採択され、1969年に発効した。日本は1995年に加入しており（甲69：外務省ホームページ）、当然、同条約は国内的効力を有する。現在の署名国は88か国で、締約国は182か国である（甲70：国際連合ホームページ）。日本は加入時に、4条（a）及び（b）（人種差別行為の犯罪化）については留保を行ったが、それ以外の条文は留保せず加入した。

同条約2条1項本文は、「締約国は、人種差別を非難し、また、あらゆる形態の人種差別を撤廃する政策及びあらゆる人種間の理解を促進する政策をすべての適当な方法により遅滞なくとることを約束する（undertake to pursue）。」と定める。同項各号では、各種政策等に関する具体的内容が定められている。

まず、「(a) 各締約国は、個人、集団又は団体に対する人種差別の行為又は慣行に従事しないこと並びに国及び地方のすべての公の当局及び機関がこの義務（obligation）に従って行動するよう確保することを約束する（undertakes）。」として、国が人種差別を行わないようにする義務および国や地方の当局・公的機関が差別を行わないように確保する義務を定める。これは、公的機関が直接に差別行為を行うことを禁止する趣旨である。

また、「(b) 各締約国は、いかなる個人又は団体による人種差別も後援せず、擁護せず又は支持しないことを」と、締結国が間接的に人種差別行為を行うことも禁止している。

その義務の履行のため、(c)「政府（国及び地方）の政策を再検討」する義務や、「人種差別を生じさせ又は永続化させる効果を有する・・・法令」を「改正

し、廃止し又は無効にするために効果的な措置をとる (shall take)」義務を課している。

仮にこれらの義務に反して人種差別に当たる取り扱いがなされた場合には、「締約国は、自国の管轄の下にあるすべての者に対し、権限のある自国の裁判所及び他の国家機関を通じて、この条約に反して人権及び基本的自由を侵害するあらゆる人種差別の行為に対する効果的な保護及び救済措置を確保 (shall assure)」することを求めている (6条)。

また、人種差別を防止するための方法として、「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際連合宣言及びこの条約の目的及び原則を普及させるため、特に教授、教育、文化及び情報の分野において、迅速かつ効果的な措置 (undertake)」をとることを求めている (7条)。

このように、同条約の文言はいずれも明確に、人種差別を撤廃し、「人権および基本的自由の普遍的な尊重及び遵守」という同条約の規定の目的や、国家機関に目的を達成するために効果的な措置をとることを求めており、それらを求める条約の文言が「義務 (obligation)」、「約束する (undertakes)」などであることからすれば、これらの規定は国内において直接的に適用される。そのため、加入した日本の各国家機関は「条約上の義務を果たすために・・・権限を協働させる」義務を負い、また、「裁判所は司法府としての権限の範囲で、国内法令を人種差別撤廃条約に適合解釈する義務」(甲67・190頁)を負うのである。

この点、私人間における事例であるが、朝鮮学校門前などで暴力的な街宣活動の中でヘイトスピーチがなされたことに対する不法行為責任が問われた訴訟についての大阪高裁平成26年7月8日判決(判例時報2232号34頁)(甲71、控訴審判決確定)においては、人種差別撤廃条約1条、2条1項柱書き(d)および6条を引用し「人種差別撤廃条約2条1項は、締結国に対し、人種差別を禁止し終了させる措置を求めているし、人種差別撤廃条約6条は、締結国に対し、裁判所を通じて、人種差別に対する効果的な救済措置を確保するよう求めている。」とした第

一審判決を是認した上で、「人種差別撤廃条約は、国法の一形式として国内法的効力を有する」として、「その趣旨は、民法709条等の個別の規定の解釈適用を通じて、他の憲法原理や私的自治の原則との調和を図りながら実現されるべきものであり、「私人間において一定の集団に属する者の全体に対する人種差別的な発言が行われた場合には、上記発言が、憲法13条、14条1項や人種差別撤廃条約の趣旨に照らし、合理的理由を欠き、社会的に許容し得る範囲を超えて、他人の法的利益を侵害すると認められるときは、民法709条にいう「他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した」との要件を満たすと解すべきであり、これによって生じた損害を加害者に賠償させることを通じて、人種差別を撤廃すべきものとする人種差別撤廃条約の趣旨を私人間においても実現すべきものである」（甲71・4頁）として、被告の行為を人種差別撤廃条約上の人種差別にあたるとした上で不法行為責任を認めた。この裁判例は「人種差別に対する（裁判所による）効果的な救済措置を確保」という目的のため、裁判所が「法律を同条約の定め適合するように解釈する責務」を実施したものとして本訴においても十分に参考にされる。

同じく、私人間における事例であるが、韓国籍を有する原告が、中国・韓国・北朝鮮の国籍を有する者などを誹謗中傷する旨が記載された資料を職場で大量に配布されて、閲読を余儀なくされたとして、勤務先に損害賠償および差止請求を求めて訴訟を提起した訴訟の大阪高裁令和3年11月18日判決（労働判例1281号58頁）（甲72、控訴審判決確定）においては、「我が国としては、他の締約国に対する国際法上の義務として、各規定の趣旨を立法その他の相当と考える方法により国内において実施すべき義務を負っていることになる。我が国は、人種差別撤廃条約への加入に当たり、特別な実施法を制定していないが、それは、憲法以下の既存の国内法の規定（不法行為に関する諸規定等を含む。）により、同条約の国内的実施を担保することができる」と解されたからである。したがって、私人間における人種差別に関する紛争について国内私法の解釈及び適用を行うに当たっては、人種差別撤廃条約の解釈を踏まえ、私人間の関係を含む『あらゆる公的生活の分野』にお

いて、その国内的実施が適切に行われることを確保する必要がある。」と述べ、「憲法13条、14条、19条及び21条の規定、人種差別撤廃条約の規定の趣旨並びに関連する国内法の定めを踏まえて、不法行為に関する諸規定等、国内私法の規定の解釈を行うべきこととなる。」(甲72・6頁)として、損害賠償請求を認めた。この裁判例も、人種差別撤廃条約の趣旨を踏まえて国内法の条約適合解釈を行ったものとして、重要な裁判例である。

このように、人種差別撤廃条約は直接適用が可能であり、同条約に基づき、被告国には、人種差別に対応する具体的な法的義務が課せられることとなる。

そして、この一般的な人種差別に関する各義務について、レイシャル・プロファイリングに関して具体化したものが、一般的勧告36号である。

4 一般的勧告36号等を踏まえた条約解釈

国連人種差別撤廃委員会(CERD)は、人種差別撤廃条約の解釈指針として、法執行機関職員による人種プロファイリングの防止及び撲滅に関する一般的勧告36号(甲1)を提出している。一般的勧告は、条約に基づき設置された委員会が条約の条文や文言の解釈指針を明らかにしたもので、レイシャル・プロファイリングの場面における条約に基づく各義務はこの解釈指針に基づき解釈することで、国際的な基準に則した解釈が可能となる。前掲大阪高裁令和3年11月18日判決においても、一般的勧告35号や同勧告のパラグラフで引用されている自由権規約委員会の一般的意見34号を引用して「人種差別撤廃条約の国内的実施を踏まえた私法の解釈を行う場合にも、これらの点は考慮されるべきであ」(甲72:裁判例・10頁)るとして、一般的勧告を条約の解釈において用いている。

一般的勧告36号は人種差別撤廃条約第2条(a)「各締約国は、個人、集団又は団体に対する人種差別の行為又は慣行に従事しないこと並びに国及び地方のすべての公の当局及び機関がこの義務に従って行動するよう確保することを約束する」

の解釈において、レイシャル・プロファイリングは人種差別を助長し永続させる可能性のある行為にあたることを明らかにした。そして、レイシャル・プロファイリングが行われず、促進されないよう「政策、法律及び規制を見直す義務

(obliged)」と「法律、政策及び制度を通じて差別を撤廃するための措置を積極的に講じる義務 (obliged)」があるとした。また、レイシャル・プロファイリングを行わないことを確保する義務は、第5条からも導かれるとした (パラ23)。

次に、同条約第6条「締約国は、自国の管轄の下にあるすべての者に対し、権限のある自国の裁判所及び他の国家機関を通じて、この条約に反して人権及び基本的自由を侵害するあらゆる人種差別の行為に対する効果的な保護及び救済措置を確保し」の解釈については、効果的な保護の方法として、「官公庁及び公的機関が人種プロファイリングの慣行に関与しないことを確保するために予防措置を講じ (must take)」ることを求める (パラ24)。

また、同条約第7条「締約国は、人種差別につながる偏見と戦い、諸国民の間及び人種又は種族の集団の間の理解、寛容及び友好を促進し並びに国際連合憲章、世界人権宣言、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際連合宣言及びこの条約の目的及び原則を普及させるため、特に教授、教育、文化及び情報の分野において、迅速かつ効果的な措置をとることを約束する」の解釈については、「特に、国の法執行機関職員に人種プロファイリングに関与しないようにする義務を十分に認識させること」を最重要事項として求めている (パラ25)。

これは、上述の②の義務に相当するものである。政府、すなわち本件訴訟においては被告国 (より具体的にはその機関である警察庁) に対し、法執行機関職員 (より具体的には各都道府県警に所属する警察官) に、「レイシャル・プロファイリングに関与しないようにする義務を十分に認識させる」義務、すなわち、レイシャル・プロファイリングは適切でないとの理解を法執行機関の職員に促進させる義務があることを示している。

そして、具体的な義務の内容としては、「法執行機関職員による人種プロファイ

リングを定義し、禁止する法律及び政策を策定し、効果的に実施(should develop)」(パラ38)することや、「正確な基準をもって、職務質問の実施に関する詳細なガイドラインを作成(should ensure)」(パラ39)することを求めている。

人種差別撤廃条約の締約国は、条約の規定を国内でどのように実施しているかについて、人種差別撤廃委員会に定期的に報告書を提出することが求められており、同委員会は、各国から提出される報告書を審査した結果として発表する公式な評価と勧告(「総括所見(Concluding Observations)」)を述べるものである。2018年に出された人種差別撤廃条約第10回・第11回政府報告審査に関する人種差別撤廃委員会の総括所見において、「委員会は、前回の勧告(CERD/C/JPN/CO/7-9、パラグラフ8-9)にもかかわらず、日本国憲法における人種差別の定義が、いまだ本条約第1条に沿うものではないこと及び人種差別を禁止する包括法が締約国に存在しないことを遺憾に思う。」(甲73・パラ7)と述べた上で、「委員会は、締約国が、人種差別の定義を、本条約第1条第1項に沿ったものとするよう確保し、民族的又は種族的出身、皮膚の色及び世系に基づくものを含むものとするべきとの過去の勧告を強調する。また、委員会は、締約国が、本条約第1条及び第2条に沿った直接的及び間接的な人種差別を禁止する個別の包括的な法律を制定することを要請する」(甲73・パラ8)としていることから分かるように、政府、すなわち本訴においては被告国には、「プロファイリングを定義し、禁止する法律及び政策を策定」する義務が課されていることが明らかである。

それにとどまらず、一般的勧告36号は、条約に基づく具体的な義務として、加盟国に対し、「人種差別の禁止事由に関する情報、及び法執行の根拠と遭遇の結果に関する情報を含む、蓄積された量的及び質的データを定期的に収集し(should regularly collect)、監視(monitor)」すべきことを求めている(パラ50)。これは、上述の③の義務のaに相当するものである。政府、すなわち本訴においては被告国(より具体的にはその機関である警察庁)に、「量的及び質的データを定期

的に収集し、監視する義務があることを示している。

また、「国は法執行機関に対して、偏見が業務に与える影響について法執行機関職員の間で意識を高め」ることを求めている（パラ42）。これは、上述の③の義務のbに相当するものである。政府、すなわち本件訴訟においては被告国（より具体的にはその機関である警察庁）に対し、法執行機関職員（より具体的には各都道府県警に所属する警察官）に「偏見が業務に与える影響」について「意識を高め」る義務を課していることを示している。警察法2条は「警察の活動は、厳格に」犯罪の予防、鎮圧及び捜査等の「責務の範囲に限られるべきものであつて、その責務の遂行に当つては、不偏不党且つ公平中正を旨とし、いやしくも日本国憲法の保障する個人の権利及び自由の干渉にわたる等その権限を濫用することがあつてはならない。」と規定し、同法3条は「警察の職務を行うすべての職員は、日本国憲法及び法律を擁護し、不偏不党且つ公平中正にその職務を遂行する旨の服務の宣誓を行うものとする。」と規定している。また、警察法施行令13条において「国家公安委員会が法第五条第四項の規定による管理に係る事務」「については、国家公安委員会規則で定める」と規定し、かつ国家公安委員会規則第1号である警察職員の職務倫理及び服務に関する規則第2条2項2号において「職務倫理の基本は」「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3条において「職務の遂行に当たっては、不偏不党かつ公平中正を旨とし、全力を挙げてこれに専念しなければならない」と規定している。このように警察官は、職務において「公正」で「不偏不党かつ公平中正」でいることを求められているが、人種差別撤廃条約に適合的にこれらの法規を解釈すれば、警察法等においても、人種等の偏見が業務に与える影響について意識を高めることが「公正」で「不偏不党かつ公平中正」でいることの内実を構成していると言ふべきである。

さらに一般的勧告36号は、「国は法執行機関」に対し、「非差別的な行為を確保する方法を実証するような、専門的かつ義務的な研修プログラムを開発（should develop）」すべきことを求めている（パラ42）。これは、③の義務のcに相当す

る。政府、すなわち本訴においては被告国（より具体的にはその機関である警察庁）に「専門的かつ義務的な研修プログラムの開発」義務があることを示している。また、「裁量を制限し、監督を強化するため、差別や偏見に基づく取り締まりに対抗するための実地研修に対して、制度的に介入してこれを補完」すべきことも求めている（パラ42）。これもまた、③の義務のcに相当する。被告国は、法執行機関、すなわち本件訴訟においては被告東京都及び被告愛知県（より具体的にはそれぞれの警察機関）に対し、「差別や偏見に基づく取り締まり」を防ぐための「実地研修」について「制度的に介入」して「補完する」義務があることを示している。

加えて、「差別・偏見をなくすための研修は定期的に評価され、それが望ましい影響を与えることを確かなものとするために更新される（should be regularly evaluated and updated）」ことを求めており（パラ42）、これは、③の義務のdに相当する。被告国及びその担当機関である警察庁に対し、策定した研修に関し、「定期的」な「評価」と「更新」する義務があることを示している。

一般的勧告36号は、第6条が定める救済に関しても具体的な指針を明示している。すなわち、加盟国に対し、「人種的・民族的プロファイリングに関する市民からの苦情を受けるための通報制度、独立した法執行機関、及び、その他関連する機関を創設（should create）」することを求め、かつ、「調査結果を公に報告（must also report）」する義務があることを示している（パラ52）。この苦情を受けるための独立機関について、上述の総括所見では、「委員会は、締約国に対し、パリ原則（国連総会決議48/134、別添）に従い、人権の促進及び保護に関する広範な権限を有する国内人権機構を設置することを勧告」（甲73・パラ10）している。この内容は、上述の③の義務のeに相当する。すなわち、レイシャル・プロファイリングを受けた者からの「苦情を受けるための通報制度」を創設し、「効果的な」「調査」をする義務があることを示しており、苦情受付や調査機関については「警察および検察当局から独立した機関」であることが要請されている。

さらに、救済を実行化させるための監督制度の確立について、一般的勧告36号は、「締約国は、差別的行動を防止するために、法執行機関の内部及び外部に、監督制度を確立 (should establish)」(パラ53)し、「法執行機関による人種プロファイリングが起きた場合は、国際的な人権基準に従って効果的に調査

(should be investigated)」(パラ54)することを求め、かつ、「法執行機関内の上級職員が、その機関内で非差別方針及び実践を推進し、職員の行動を厳正に監視し、内部の独立した監視機構を通じて不正行為に及んだ職員に説明責任を負わせる (should ensure)」ことを求めている(パラ55)。この内容は、これは、③の義務のfに相当する。すなわち、「法執行機関の内部および外部に監督制度」を創設し、レイシャル・プロファイリングが起きた場合には、「国際的な人権基準に従って効果的に調査」する義務があることを示している。

また、このように効果的な調査を実施するためには、「職員の意思決定と実際の行動に関するデータ」や「その分析」(甲1・パラ55)が必要とされている。

このように、人種差別撤廃条約の解釈指針である一般的勧告36号が示すように、被告国には、レイシャル・プロファイリングを予防し、対策するための具体的かつ実効的な義務が課せられる。その具体的内容は、上記の①の義務や②の義務にとどまらず、③の義務のaからfに及ぶのである。

5 海外判例等の解釈も同義務の存在を裏付けること

人種差別撤廃条約から導かれる加盟国の具体的な義務が国際的にも承認されている義務であることについては、準備書面6においてすでに示したワ・バイレ事件における欧州人権裁判所の判決や、欧州人種差別・不寛容対策委員会の一般政策勧告、国連特別報告者の意見やユネスコの宣言からも明らかである。

(1) ワ・バイレ事件判決

欧州人権裁判所は、一般的勧告36号が指針として提示するこれらの義務

は、ワ・バイレ事件判決（甲 4 1）においてさらに具体的な法的義務として示されている。

すなわち、同裁判所は、人種差別撤廃条約と趣旨を同じくする欧州人権条約 14 条（差別の禁止）の解釈及びその適用について、「人種差別は特に悪質な形態の差別であり、その危険な結果に鑑みて、当局による特別な警戒と断固たる対応を必要とする。当局は、人種主義と闘うためにあらゆる利用可能な手段を用いなければなら」ない（パラ 90）とした上で、「スイスには人種プロファイリングに関する統計が存在せず、国家はこの問題に関するデータを収集する意欲が低いように見受けられる」（パラ 122）と指摘し、「国家は条約によって保障された権利と自由の実効的な享受を確保する積極的な義務を負って」（パラ 124）と述べている。そして、「国家に課せられた最も基本的な積極的義務は、条約に基づく義務を果たすための法的および行政的枠組みを整備することである」（パラ 125）と述べるだけでなく、「国内司法において、レイシャル・プロファイリングの事案を報告し終結させるための適切かつ効果的な仕組みが国内法制度内に存在することを確保しなければなら」ず、また「法執行官が自らの義務について適切に知らされ、人種プロファイリングの実践を回避する方法を理解することが不可欠である」（パラ 127）として、単に措置を講じて仕組みを確保するだけでは足りず、法執行機関（より具体的には警察官）が自らの義務を知り、実際の職務執行においてレイシャル・プロファイリングを回避するための具体的な手法やスキルを、研修を通じて学び、現場で実践できるレベルに到達することが必要とするのである。

ここで重要なことは、スイス当局は、警察全体でレイシャル・プロファイリングに特化した教育・訓練を実施したり、レイシャル・プロファイリングの担当部署を設置していたものの、欧州人権裁判所は、それだけでは「人権主義と人種プロファイリングを効果的に防止するには警察官の訓練が不十分であり」（パラ 128）、「警察による人種差別の申立てを調査する独立機関を設置する

ことを強く推奨する」(パラ129)としたことである。いわば②の義務までを実施していたスイス当局に対し、それでは条約上の法的義務の履行としては不十分であると断じたのである。

以上を本件訴訟との関係で整理すると、欧州人権裁判所は、加盟国政府(本訴における被告国)に対して、上記①の義務及び②の義務のみならず、レイシャル・プロファイリングを回避するために必要な研修プログラムを策定するだけでなく、そのプログラムを実践的に導入すること(③の義務のc)や、レイシャル・プロファイリングを受けた者からの通報制度を創設し、効果的な調査をすること(③の義務のe)を義務づけている。当然、その前提として、現在の捜査実務においてレイシャル・プロファイリングが行われていないかを、より詳細な内容や背景も考慮した、実態把握や評価のための多角的な調査(③の義務のa)や、レイシャル・プロファイリングがもたらす社会的・心理的な悪影響やスティグマの押し付けについて法執行機関の職員に十分に理解させること(③の義務のb)も求めている。また、実効的な措置となるためには、研修の成果を定期的に測定・評価し、継続的な改善を図ること(③の義務のd)及び法執行機関の内部及び外部に監督制度を創設し、レイシャル・プロファイリングが起きた場合には、国際的な人権基準に従って効果的に調査すること(③の義務のf)も求めているのである。

人種差別撤廃条約に基づく締約国の義務の内容として、この判決の整理は十分に参照される必要がある。

(2) 欧州人種差別・不寛容対策委員会の一般政策勧告第11号

欧州評議会が設立した欧州人種差別・不寛容対策委員会(ECRI)は、人種差別撤廃条約と趣旨を同じくする欧州人権条約14条(差別の禁止)に関する一般政策勧告第11号(甲74、甲75:報告書)において、人種差別撤廃条約委員会一般的勧告36と同様に、レイシャル・プロファイリングに対する

効果的な措置について示している。

まず、「警察および検察当局から独立した機関を設置」することを勧告しており（勧告10）、その調査機関には「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。」（勧告59）と述べている。

また、監督制度については、「効果的な調査を確保」（勧告9）することを勧告しており、「効果的な調査」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。」（勧告54）と述べている。

さらに、「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」「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」「データを収集」することを勧告しており（勧告41）、「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」し「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」（勧告42）することが必要であると述べている。これらの勧告からレイシャル・プロファイリングを防止するためには情報の収集が必須であるといえる。

したがって、人種差別撤廃条約に基づく加盟国の義務の内容として、同委員会の解釈も参照されるべきである。

(3) 国連特別報告者による意見書

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（甲76、甲75：報告書）において、国連「現代的形態の人種主義、人種差別、外国人排斥および関連する不寛容」に関する特別報告者 E・テンダイ・アチウメ氏（当時）も、レイシャル・プロファイリングを制度的人種差別の表れとして撤廃するため、「警察制度の包括的かつ効果的な改革」（パラ64）が不可欠であると述べて、その改革の一つとして、「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」ことをあげており、「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。」と述べている（81段落）。

また、警察官の責任について、上記アチウメ氏は、「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り、責任を確保するうえで「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。」（81段落）と述べている。

さらに、情報収集について、「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。」（81段落）と述べている。

(4) ユネスコ「人種と人種的偏見に関する宣言」

日本が加盟しているユネスコ（UNESCO）においては、1978年11月27日の第20回総会で採択された「人種と人種的偏見に関する宣言」第6条において、「国は・・・人種差別主義や人種差別主義者に関する宣伝、人種隔離及びアパルトヘイトを防止し、禁止し、根絶する」ことを目標として、「人種

的偏見及び人種差別主義的態度の原因及び防止に関する自然科学及び社会科学における知識の普及及び適切な研究の成果の普及を奨励するために、特に、立法によって、あらゆる適切な措置をとる (should take)」ことが義務であることを確認した上で、「人種差別を禁止する法律は、それだけでは十分ではないので、人種差別の事例を体系的に調査するための行政機構、人種差別行為に対する法的救済の包括的な枠組み、人種的偏見及び人種差別と闘うための広範な教育及び研究プログラム、並びに・・・積極的な政治的、社会的、教育的及び文化的措置のプログラムによって、それらを補完することもまた、国家に義務づけられている」として、人種差別がなくなるように実効的なプログラムを策定し実践することを加盟国に求めている (甲40・45頁)。

そして、同9条において、「すべての人間及びすべての人民の尊厳と権利が平等であるという原則は、国際法上、一般に受け入れられ、承認された原則である。したがって、国家によって行われるいかなる形態の人種差別も、国際法違反を構成し、国家の国際的責任を生じさせる」としている。かかる宣言もまた、人種差別撤廃条約を解釈する上で参照されるべきである。

6 小括

以上のとおり、一般的勧告36号やワ・バイレ事件の欧州人権裁判所判決、欧州人種差別・不寛容対策委員会 (E C R I) の一般政策勧告第11号、国連特別報告者の意見、ユネスコの宣言等を踏まえれば、人種差別撤廃条約は、人種差別が悪質な差別であり、差別を受けた側にとって、「社会的地位の格下げ、スティグマの押し付けという申告な害悪を及ぼす」(甲18・107頁)だけではなく、「個人やコミュニティの態度や幸福に負の累積的な影響を及ぼ」し、「不公平感と屈辱感、法執行に対する信頼の喪失」等につながり (甲1・パラ26)、ひいては、「生命に対する権利」「身体の自由及び安全」「プライバシー権」「移動の自由」「結社の自由」

「実効的な救済」などの「市民的及び政治的権利の享受にも悪影響を及ぼす」（甲1・パラ28）ために、締約国に対し、条約に基づく法的義務として、実効的な措置を講じることを求めている。

第3 被告国の主張（準備書面(3)）に対する反論

1 はじめに

被告国がその主張において履行されているとする措置は、せいぜい①の義務の履行にとどまっており、②の義務の履行にも至っていない。条約の求める③の義務の履行には程遠い。

被告国には、③の義務（レイシャル・プロファイリングを防止し、これに対処するための実効的措置を講じる義務）を果たすことまでが法的に求められている。被告国は③の履行に関する主張をしていないが、仮に今後も③の履践が主張・立証されなければ、かかる法的義務については不履行であることを自認しているとみなすほかない。そして法的義務を履行していない以上、被告国に指揮監督義務違反の違法があることは明らかである。

以下においては、以上を前提に被告国の主張に対し必要に応じて反論する。

2 警察庁長官による都道府県警察の指揮監督について

(1) 被告国の主張する指導監督態様の三区分は無意味であること

被告国は、警察庁長官の指揮監督の態様につき、いわゆる「つかさどり事務」、「統括事務」及び「調整事務」の三つに区分したうえで、警察教養に関する事務は「統括事務」に、警察行政に関する調整事務にかかる指揮監督は「調整事務」にそれぞれ対応しており、「つかさどる」事務に比して、警察庁長官が都道府県に関与する程度は弱いものとして行われると主張する（被告国準備書面（3）7～8頁）。

このような、被告国のかかる主張は、そもそも憲法及び条約に基づき被告国に課せられる指揮監督義務の存在を完全に無視している。原告は、被告国に憲法及び条約に基づく指揮監督義務があると主張しているのであって、警察法に規定された義務の内容は憲法および条約に適合するものとして解釈されるべきであるし、仮に警察法の解釈からそのような義務を導けないのであれば、憲法および条約に基づき直接かかる義務が導かれることとなる。憲法および人種差別撤廃条約からは、被告国の担当機関である警察庁が、①の義務、②の義務および③の義務を、法的義務として負うことが導かれるのだから、これらの義務を被告国が警察法上強力な義務と主張する類型の「つかさどり事務」として構成するかどうかといった警察法の分類を超えて、上記義務を果たしているかが問題なのである。被告国は、憲法および条約に基づき自らに課せられる指揮監督義務について、警察法の規定の内部的な解釈に矮小化することなく、憲法および条約に整合する主張をしなければならない。なお、原告は、被告国にかかる義務があると主張しているのであって、その担当部署が警察庁であるかそれ以外であるかは、原告の覚知すべきところではない。被告国が、警察法に基づくいずれかの事務に当てはまらないとして、条約に基づき生じる義務の履行が警察庁の所管外と主張するならば、他の官庁の義務として主張がなされなければならない。

また、被告国の主張を前提としても、被告国が提出する証拠（乙A8）でも記載されているとおり、警察庁は、「統括事務」については、自ら警察教養に関する事務を一定の範囲で行うとともに、都道府県警察に対する指揮監督権限を有しており、また、「調整事務」については、全国的に統一かつ効率的な活動がなされるよう、必要な限度で警察庁が指揮監督を行うことが求められている（乙A8・243頁）。そうであれば警察庁長官には、統括事務及び調整事務の具体化として、各都道府県警察において違法なレイシャル・プロファイリングが行われぬよう指揮監督を行う法的義務を負うことは避けられない。

いずれにせよ、被告国には、それが警察法に定めるいずれの事務であるかに関わらず、またたとえ警察法の範囲外の業務であったとしても、条約に基づく法的義務がある。

(2) 「効果」の立証の不存在

原告準備書面9の4頁で主張したとおり、被告国による立証はいずれも、現に発生している違法な運用の不存在を直接的に裏付けるものではない。研修が実施されたこと、あるいは資料が配布されたこと自体は、それらの内容が警察官に正確に習得され、実際の職務執行においてその知識に基づいた行動がなされているということの意味するものではない。

原告は、実際の事象として、「人種、肌の色、国籍または民族的出自」に基づき、不審事由がないのに職務質問がなされる運用が継続的に存在していることを具体的な証拠とともに立証している（準備書面6、7）。

これに対し、被告国の主張内容は、「そうした行為は行うべきでない旨を一部文書等で指導したことがある」というにとどまる。これは①の義務の履行としても不十分なものである。被告国に課せられる法的義務は、このような抽象的かつ形式的な指導監督にとどまるものではない。②の義務および③の義務の履行として、例えば、レイシャル・プロファイリングがもたらす社会的・心理的な悪影響やスティグマの押し付けについて警察官が十分に理解して、実践し、さらに効果的に実践されているかを定期的に確認し改善できるように都道府県警察に対し指揮監督することまで法的義務として求められている。被告国の主張は、求められている法的義務の履行に関する反論として機能していない。

(3) 研修・教養に関する主張および注意喚起文書等の発出に関する主張について

被告国は、警察学校が実施する研修において「人権に配慮した職務執行」が教養されていると主張するが（被告国準備書面(3)8頁）、提出されている各種

証拠資料においては、「人権の尊重」(乙A9の1・11頁、乙A9・10頁等)、「人権に配慮した職務執行の重要性」(乙A9の1・22頁、乙A9の2・21頁)、「人権の擁護」(乙A10)といった抽象的な表現が列挙されているのみで、かつ外国人などに対する差別的な職務質問がなされないようにするための具体的な記載は一切認められない。また、これらの講義は数百時間ある教養課程の中でもごく一部に過ぎず、かつ、女性、子ども、障害者、アイヌなどの他の人権課題と並べて扱われており、さらに職務質問技能や警職法理解を深める研修に比して極端に比重が小さい。これでは、差別的取り扱いは一一般的に適切ではないといった、①の義務の履行としてすら不十分である。

被告国は、②の義務である、法執行機関の職員に対し、法執行機関によるレイシャル・プロファイリングを外国人差別の具体的類型の一つとして認知させ、かつその不適切性を認識させることレイシャル・プロファイリングが適切ではないことにも至っていない。当然、③の義務のa：現在の捜査実務においてレイシャル・プロファイリングが行われているかを調査することや、b：レイシャル・プロファイリングの問題点や被害の大きさを理解させること、c：レイシャル・プロファイリングを防ぐための必要なプログラムなどの実践、d：定期的な効果測定とプログラムの改善、e及びf：通報・監督制度の創設や効果的な調査をすることなどには全く至っていない。

この点、被告国は、令和3年12月の職務質問のやり方について付言した職務資料(乙A13)を発出したことを踏まえ、令和4年度以降、注意喚起のために容姿や服装等の外見のみをもって職務質問をしてはならないことをより具体的に教養するように示していると主張する(被告国準備(3)12頁～13頁)。

しかし、まず、乙A13が令和3(2021)年12月に発出されたのは、同年(2021年)1月に東京駅構内で警視庁の警察官が特定の髪型から犯罪を推認する発言とともに職務質問をした様子がインターネット上で広まり、マ

スコミが2月にこれを記事にして批判が広がるなどしたためである（甲15・16）。つまりこの文書は、元々警察官たちに対してこのような職務質問をしてはならないという基礎的な教育や周知徹底がなされていたことを確認するものではなく、本件運用への批判が高まったことを受けて、急遽、弥縫策的に発出されるに至ったものである。

また、当該資料をいつ、どこで、どのように使用しているのか、誰が誰に対してどれだけの時間をかけて指導しているかも明らかでない。

そして、内容においても、職務質問の不審事由認定において差別をしないことではなく、差別と批判されないように注意せよといった批判回避を目的とする記載が目立ち、その際の発言によって差別と批判されないようにすることを教示・指導する内容となっている。これでは差別的取り扱いは一一般的に適切ではないことを認知させるといった①の義務の履行ですらない。当然、レイシャル・プロファイリングが適切ではないことを認知・認識させるという②の義務の履行にも至っておらず、③の義務の履行には全く足りていない。

実質的に差別行為そのものを防止する視点に欠けているのであることからすれば、従前の運用がこの文書一つによって正されるはずがなく、被告国は適正な指揮監督義務の不履行の違法がある。

（4）巡回業務指導に関する主張について

被告国は「『本件運用』と称する職務質問を教授・推奨する指導は行われているといった事実は確認されなかった」と主張するが（被告国準備書面(3)14頁）、これがいつ、どのような資料により確認されたものかは一切明らかではない。

また、「不適説・不用意な言動を厳に慎む」旨の指導を徹底するように求めていると主張するが（被告国準備書面(3)15頁）、上述のとおり、実質的に差別行為そのものを防止する視点に欠けているのであることからすれば、従前の

運用がこの指導一つによって正されるはずがなく、適正な指揮監督をしているとはいえない。結局、巡回業務指導に関する主張についても、①の義務すら履行できておらず、②の義務および③の義務は全く履行されていない。

また、被告国は、「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、「職場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」と主張するが（被告国準備書面(3)15頁）、当該資料は現時点で提出されておらず、どのような推認過程を経ているのかすら明らかではない。およそ法的義務の履行に関する主張としては不足というほかない。

なお、被告愛知県準備書面（2）では、「「地域警察活動（地域）」という教科書」では、「職場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しないこと。また、人種、国籍、LGBT等に対する偏見や差別との誤解を受けないう不適切・不用意な言動を厳に慎むこと」といった記載も為されている・・・（乙C3・179頁）」と主張するが（被告愛知県準備書面（2）4頁から5頁）、現時点において乙C3・179頁は提出されていないので提出を求める。

第4 結論

以上に述べたとおり、人種差別撤廃条約に基づき被告国には、レイシャル・プロファイリングを防止すべき義務があり、かかる義務は、一般的勧告36号などの解釈指針に基づけば①の義務、②の義務および③の義務として構成されるところ、被告国が履行しているのはせいぜい①の義務にとどまり、②の義務にすら至っていない。当然③の義務も履行できていないことからすれば被告国に指揮監督義務違反が

あることは明らかである。

以上