

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 1 4

(米連邦地裁フロイド事件判決を踏まえた主張)

2025年9月19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	フロイド事件の概要 .....	3
第2	フロイド判決の審理構造 .....	5
第3	「不審な動き」だけでは修正4条の要件を満たさないことについて .....	6
1	個別停止に関する第4修正による規律 .....	6
2	「不審な動き」だけでは個別停止等の要件を満たさないことの確認 .....	7
	(1) フロイド事件判決の整理 .....	7
	(2) 本訴における適用 .....	9
第4	違憲的運用の存在の認定 .....	10
1	修正14条の平等保護の規律 .....	10
2	フロイド判決が修正14条違反を認めるに至る過程 .....	12
3	本訴への適用 .....	13
第5	ニューヨーク市の監督責任の認定 .....	15
1	監督責任に関する規律としての「故意の無関心」基準 .....	15
2	ニューヨーク市が違法な運用を認識していたこと .....	16
3	ニューヨーク市が何ら対策を取らなかったこと .....	17
	(1) ノルマ制度がむしろ違憲的な運用を促進したこと .....	18
	(2) 違憲な運用に対する対処がとられていなかったこと .....	19
	(3) 小括 .....	23
第6	結語 .....	24

原告らは、本準備書面において、準備書面8（運用・国賠法上の違法についての主張立証責任等）において主張した各国の司法判断に追加するものとして、アメリカ合衆国連邦地方裁判所における「フロイド対ニューヨーク市」事件を紹介し、原告らの主張を整理する。

## 第1 フロイド事件の概要

「フロイド対ニューヨーク市」事件（以下「フロイド事件」という。）は、アメリカ合衆国ニューヨーク州南部地区連邦地方裁判所に係属した集団訴訟<sup>1</sup>である。フロイド事件の代表当事者はDavid Floyd氏ほか3名で、同様の立場にある黒人またはヒスパニック系のすべての者を代表するものとして提起された。被告はニューヨーク市である。訴訟記録等はCenter for Constitutional Rightsという団体のウェブサイトで公開されている<sup>2</sup>。

原告らの主張は、本件とほぼ同様である。ニューヨーク市の警察機関（New York Police Department. 以下「NYPD」という。）が、原告らを含む特定の集団に対し、法的根拠なく、かつ人種等を理由として、個別停止及び簡易な身体検査（い

---

<sup>1</sup> アメリカ合衆国連邦民事訴訟規則23条に基づき提起された訴訟。特定のクラス（集団）において、法的または事実上の共通の問題が支配的な場合で、すべてのクラス構成員が「同一の被害」を受けており、かつ代表当事者の請求がクラスの全体において典型的であることが要件となる。

<sup>2</sup> <https://ccrjustice.org/sites/default/files/assets/Floyd-Liability-Opinion-8-12-13.pdf>

いわゆる“Stop and Frisk”)<sup>3</sup>を実施したことが合衆国憲法修正4条<sup>4</sup>及び修正14条<sup>5</sup>に違反するとして、制度改革とともに差止を求めた。なお、原告らは、個別停止及び簡易な身体検査（以下、合わせて「個別停止等」ということがある。）の廃止を求めたものではなく、憲法上の制限に従って改革されるべきであると主張するものである。

連邦地裁は、2013年8月12日付判決において、NYPDが黒人とラテン系に対して合理的嫌疑に基づかずに違法な個別停止等を行うという不文の政策を実施していたとし、合衆国憲法修正4条及び修正14条の違反を認め、かつニューヨーク市において「故意の無関心」による監督責任が認められるとして、差止のほかボディカメラの装着等の是正措置その他の救済措置を命じた。

判決は大きく、審理構造の整理、運用の存在に関する主張・立証、組織的な違法運用の認定、ニューヨーク市の監督責任の認定などのパートに分かれる。以下、それぞれ紹介する。

---

<sup>3</sup> アメリカにおける個別停止及び簡易な身体検査（Stop and Frisk）は、ほぼ日本の職務質問に対応するものと位置付けられている。

<sup>4</sup> 「不当な検問及び押収から、身体、住居、書類、及び所有物の安全を確保する人民の権利は、侵害されてはならない。いかなる令状も、宣誓または確約によって根拠づけられ、相当な理由に基づいてのみ発せられるべきであり、かつ、搜索されるべき場所および拘留されるべき人または押収されるべき物件を特定して示しているものでなければならない。」 日本国憲法34条の源流となった規定である。

<sup>5</sup> 「アメリカ合衆国において出生し又は帰化し、かつその管轄権に服するすべての者は、アメリカ合衆国およびその居住する州の市民である。いかなる州も、合衆国市民の特権または免除を制限する法律を制定し、または施行してはならない。また、いかなる州も、正当な法の手続によらずに何人をも生命、自由又は財産から奪ってはならず、またその管轄内にある何人に対しても法の平等な保護を否定してはならない。」 いわゆる平等条項を定めた規定である。

## 第2 フロイド判決の審理構造

判決は、初めにこの訴訟の主要な争点が、個別の職務質問の違法性にとどまるものではなく、違憲的な運用の有無にあると整理する。すなわち、本件では、代表当事者を含む12名に対する19件の個別停止等の存在が具体的な題材として審理されたものの、「裁判において証言の対象となった19件の個別の停止行為を主に扱うものでもなく」、「むしろ、本件は、ニューヨーク市が違法な停止行為や所持品検査を行うことによって憲法違反を犯す政策又は慣行を有しているかどうかを主題」とする（甲81和訳・3頁）。

かかる審理構造を前提とするため、判決において個々の個別質問や身体検査の存在は、まずもって違憲的運用を立証する事実として位置付けられ、また個々の個別停止等に関する証言は、個別停止等の実施並びに監督に関するNYPDの政策及び慣行に関する証拠を補強するものとして位置付けられた。

この認定手法は、本件においても参考になる。もとより、フロイド事件は集団訴訟であり、クラス（集団）全体に共通する法的・事実的な問題が中心的な争点となることは構造上当然で、その点では本訴と異なる。しかし、警察による組織的な人種差別的な慣行・運用の有無が問題となっている場合に、原告らに対する職務質問の存在それ自体につき、まずもって違憲的運用を立証する事実として位置付けることが重要であることは、本訴においても異なるところはない。例えば、原告らに対するそれぞれの職務質問につき、担当警察官が原告らの人種や肌の色に着目していたとまで断定できなくとも、被告らによる合理的で客観的な嫌疑の存在に関する主張・立証が不十分な場合には、それ自体、合理的で客観的な嫌疑がなくとも人種や肌の色に着目して職務質問をする運用があることの存在を裏付けるものとして位置付けられるべきであり、また、そのような運用の存在が認められれば、原告らに対する職務質問も、かかる違憲的な運用に基づき行われたことが事実上推認され、被告らにおいてその推認を覆すだけの立証が求められるようになる。違憲的運用の存在と、個別の職務質問の要件充足性が主観的で曖

味なこととは、認定において相互に支え合うのである。本訴の原告らは、違憲的運用につき、大規模調査などの各種証拠によりすでにその存在を立証しているが、原告らに対する職務質問の要件充足性に関する主張立証が主観的で曖昧なことそれ自体も、違憲的運用の存在の立証方法の一つとなることは、フロイド判決を参考にするべきである。

### 第3 「不審な動き」だけでは修正4条の要件を満たさないことについて

連邦地裁はまず、NYPDが、修正4条が求める要件である合理的な嫌疑を欠きながら、特定の人種等の対象者に対し個別停止及び身体検査を恒常的かつ広範に行う慣行を有していたことを認めた。

#### 1 個別停止に関する第4修正による規律

前提として、アメリカにおける個別停止等に関する法的枠組みを整理する。合理的な嫌疑を欠いてなされる個別停止等は、合衆国憲法修正第4条に違反するものとされる。同条は、すべての個人を不合理な搜索又は押収から保護する。日本国憲法34条では、搜索・押収という強制力の行使からの保護を中核とするが、修正4条はかかる34条の保護に加え、日本国憲法が13条で保護するプライバシー権も保護する点に特徴がある。アメリカ合衆国連邦最高裁判所は繰り返し、「合衆国憲法修正第4条の最終的な基準は『合理性』である」と確認している（甲81和訳・19頁）。法執行機関が、強制力を行使しなくとも、プライバシーの合理的な期待を侵害すれば、修正4条違反となる。

職務質問についても修正4条により規律されている。連邦最高裁判所は、「犯罪行為が『進行中かもしれない』ことを示す具体的事実に基づいて合理的な疑いを有する場合・・捜査目的で、個人を一時的に停止させ拘束すること」を許容するとの判断を示している（甲81和訳・19頁）。逆に言えば、犯罪が「進行中かもしれない」ことが客観的に認められない場合には、個別停止は違法となる。連邦最

高裁は別の判決で、警察官は「その人物が犯罪行為に及んだ、及んでいる、又は及ぼうとしているという合理的かつ説明可能な疑いがある場合」でなければ、その者を停止させることができないとも述べている（甲81和訳・22頁）。かかる「合理的かつ説明可能な疑い」に関して、「警官は、…未成熟で特定されていない疑い又は直感以上の何かをはっきりと説明できなければならない」、すなわち、「警官は、特定の具体的で説明可能な事実を指摘し、それらの事実から合理的な推論を導き出すことで、[市民の自由権に対する]侵害を合理的に正当化できる」のである（甲81和訳・22頁以下）。

このように「合理的な疑いは客観的な基準であるため、停止行為を行った警官の主観的な意図や動機は無関係である」とされる（甲81和訳・23頁）。合理的嫌疑は違法行為についての個別的嫌疑を必要とする。連邦最高裁は、犯罪抑止の一般的目的で歩行者を停止させることについては例外を認めていない。

かかる基準は、日本における警職法に基づく職務質問の基準、すなわち、「合理的に判断して、何らかの犯罪を犯し、または犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由」が必要であり、その理由は客観的なものでなければならないとする基準とほぼ同様のものである。

## 2 「不審な動き」だけでは個別停止等の要件を満たさないことの確認

### (1) フロイド事件判決の整理

フロイド事件判決は、統計的証拠や各種証言等を根拠として、NYPDにおいて、違法行為についての個別的嫌疑を欠くにもかかわらず、黒人・ヒスパニック系に対して個別停止を求める運用が政策として確立していたことを認めた。

裁判所はまず、警察官が日常的にどのような理由で個別停止等を行っているかを検証した。その際に用いられたものが、NYPDの個別停止に関する440万件のデータである。ニューヨーク市では、警察官が個別停止をした際には必ずUF-250書式

と呼ばれるワークシートを作成することが義務付けられている。当該書式には、個別停止の性質や、停止を正当化する客観的な嫌疑を裏付ける具体的な状況を記載するチェックボックスと記入欄が設けられている。チェックボックスは複数選択可能である。

判決が、2004年から2009年までのUF-250書式のデータとして提出された440万件を精査したところ、全体の42%が「不審な動き」を、55%が「高犯罪地域 (High Crime Area)」を嫌疑の根拠としていた。2009年に限ると「不審な動き」が60%に達していた。

ここで重要なことは、フロイド判決が、この「不審な動き」は個別停止の根拠としては曖昧かつ主観的で、人種差別的なものとなる危険があると述べたことである。判決は、「実際、動作が「不審」かどうかという警察官の印象は、無意識の人種的偏見に影響されている可能性がある」とする（甲81和訳・39頁）。実際、連邦最高裁は「不審な動き」につき、「挙動不審や回避的な行動は、合理的な疑いを判断する上で関連性のある要素である」としつつも（甲81和訳・42頁（脚注153））、それ単独では犯罪性の指標として曖昧かつ信頼性に欠けるとしており、また下級審判決の中にはそれを明確にして、「他の疑わしい事情が伴わない限り、単なる不審な行動のみでは、合理的な疑いを構成するには通常不十分である」とか（甲81和訳・42頁（脚注153））、「静止していようが動いていようが、制限速度を超えて運転していようが、制限速度以下で運転していようが、警察官が停止行為又は逮捕しようと思った場合、不審な行動をとっていると表現されることになる。このような主観的で無分別な、言語化し難い直感への訴えに信頼を置くべきではない」などと強調するものがあることを指摘する（甲81和訳・42頁以下）。

加えてフロイド判決は、心理学的研究を踏まえ、「無意識の人種的偏見が、多くの人々の意思決定プロセスにおいて客観的に測定可能な影響を及ぼし続けている」と指摘する（甲81和訳・43頁）。「多くの警察官が、我々の社会に蔓延する

潜在的な偏見を共有しているとしても、驚くべきことではないだろう。もしそうであるならば、このような偏見は、ある個人の動作が不審であり犯罪性を示しているかどうかについて、警察官が迅速かつ直感的に抱く印象の信頼性をさらに損なう要因となり得る」のである（甲81和訳・43頁）。

## （2）本訴における適用

「不審な動き」に関するフロイド判決の指摘は、本訴においても重要である。例えば被告愛知県は、「アパートの前の歩道上辺りに人影を発見し」、アパートの方に「サッと」「バッと」動いたというだけで、原告ゼインが「不審であると認め」職務質問をしたと主張する（被告愛知県準備書面（4）6頁）。これはまさにフロイド判決が引用する連邦地裁判決が、「他の疑わしい事情が伴わない限り、単なる不審な行動のみでは、合理的な疑いを構成するには通常不十分である（甲81和訳・42頁（脚注153））」と指摘するものに他ならない。被告愛知県は「不審な行動」以外の具体的で客観的な「疑わしい事情」をなんら主張できていない。

また、前後の経緯については争いがあるものの、被告愛知県の主張を前提としても、遅くとも羽鳥巡査部長が「職務質問を行うために原告ゼインに近づいた際」に、原告ゼインにつき「外国人風」であることを認め、それを踏まえて職務質問をしたことは争いがない。そうであれば、羽鳥巡査部長が「不審」と認めた心理過程につき、フロイド判決が指摘するような「無意識の人種的偏見に影響され」た可能性がある。

このことは原告マシューに対する職務質問においても同様である。まず、「顔をそむけ」たとか、「パトカーとすれ違う際に・・・パトカーを意識しているように見えた」（被告東京都準備書面（5）11頁）などという事情は、客観的な検証が不可能である上、被告東京都自身が「多くの場合『不審』」にすらならないと認

めるとおり（同）、それ自体でなんら犯罪の個別的で客観的な嫌疑を意味するものでない。また、桑代巡査部長は、原告マシューに「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」と述べており、職務質問にあたり原告マシューが外国人であることを当然認識していたから、桑代巡査部長が原告マシューにつき「不審」と断ずるに至る心理過程には、「無意識の人種的偏見」が影響している可能性がある。

被告らの主張する「不審な動き」だけで職務質問の要件充足性を認めることは、「主観的で無分別な、言語化し難い直感への訴えに信頼を置く」ものである上、警察官の内心における無意識の人種的偏見の可能性を無視するものである。

#### 第4 違憲的運用の存在の認定

フロイド判決は、NYPD（ひいてはニューヨーク市）が、人種的に定義された集団を停止の対象とすることによって、間接的な人種プロファイリング政策を採用していたと認定した。その結果、黒人及びヒスパニック系に対する不均衡かつ差別的な停止が行われ、平等保護条項に違反するに至ったと認めた。また、そのような運用が合理的な嫌疑を欠きながら個別停止等を行うものであり、修正4条にも反するものと認定された。

##### 1 修正14条の平等保護の規律

前提として、合衆国憲法修正14条は、いわゆる平等保護条項として機能する。すべての人に対し、法律による平等な保護を保障するとされる。

フロイド判決は、修正14条の規律として、人種的に定義された集団に属する者が、警察の容疑者データに頻繁に現れるという理由のみで、当該集団全体を停止の対象とすることは許されないとした。これは当然の規律であり、本訴における被告らもこのような主張はしていない。日本国憲法14条1項も、修正14条と同様、

特定の集団の一部の構成員による不法行為を理由に、その集団に属する人々全体を標的とすることは違憲としている。

フロイド判決において重要なことは、人種に基づく差別的運用が行われたことを立証する枠組みを整理したことである。判決は、法執行機関による差別的な運用に関するいくつかの類型を示し、その一つとして、外見上は中立的な法律又は政策が、意図的に差別的な方法で適用される場合という類型を提示した。

その上で、平等保護条項違反を主張する当事者がかかる類型を立証するための枠組みをいくつか示した。

まず前提として、当事者は「平等保護の否定の主張を立証するために、より優遇された、同様の状況にある異なる人種の集団を示す義務を負わない」ことを示した（甲81和訳・27頁）。本訴に当てはめて言えば、原告らが、アジア人風の見た目の集団が厚遇されていることを示す必要はないということである。

次に判決は、原告側において「差別的意図が、争われている行為における動機付け要因であった」ことを証明すれば足り、「支配的」又は「主要な」要因であったことまでは立証する必要はないと明示した（甲81和訳・28頁）。これも本訴に当てはめて言えば、警察機関が、肌の色や容貌だけを理由に職務質問をしていたり、それが主要な要因であることまでを原告側が立証する必要はなく、あくまで肌の色や容貌が職務質問をする際の動機の一つであることを主張・立証すればよいという趣旨である。

さらに、かかる「動機付け要因」に関する立証責任については、「決定が少なくとも部分的に人種差別的目的によって動機づけられたことが示されれば、被告側に『人種を考慮しなくても同じ結果が得られた』ことを立証する責任が移行」し、「被告がそのような立証を行わない場合、又は事実認定者が人種が決定結果に寄与しなかったと確信できない場合、平等保護の主張は成立する」と整理した（甲81和訳・28頁以下）。「人種が決定結果に寄与しなかった」ことを被告が立証しなければならないとして、立証責任を転換させるのである。本訴に当てはめ

て言えば、被告らの内部において、外国籍または外国ルーツの対象者に対するすべての職務質問が「人種差別的目的によって動機づけられたこと」を示す必要はなく、少なくとも一部においてそのような動機づけに基づいていたことを主張・立証すれば、立証責任は転換され、被告らにおいて、原告ら個人に対する職務質問が人種差別的な動機に基づくものでなかったことを、具体的に主張・立証しなければならないのである。しかも、その立証の程度は、警察官が個別の職務質問をすると決めた「決定結果に」人種が寄与しなかったと、裁判官において確信しなければならない。

加えて、当然ながら差別的意図の直接証拠が存在することは少ないため、間接証拠に基づく立証が認められると判決は整理する。端的に言えば結果から逆算して差別的意図を立証することを求めるのである。「差別的意図の立証は必然的に通常、客観的要素に依拠せざるを得ない…この検討は実践的である。立法府や公的機関が『何を企てているか』は、その行為が達成した結果、あるいは回避した結果から明らかになり得る」（甲81和訳・28頁）。本訴に即して言えば、被告らにおいて差別的意図があることを直接示す証拠は、被告愛知県の内部資料である甲4号証などに限られている。しかし、東京弁護士会の調査（甲2号証）や原告らが行った大規模調査（甲25号証）という「結果」により、被告らが「何を企図しているか」、すなわち職務質問の対象者を決める際に肌の色や容貌を「動機づけ要因」としていることが、裏付けられるのである。

## 2 フロイド判決が修正14条違反を認めるに至る過程

フロイド判決は、NYPDが職務質問及び身体検査の実務に関して、レイシャル・プロファイリングに関連する二つの相反する政策を並行して運用していることを認めた。NYPDは、表向きは、レイシャル・プロファイリングを禁止し、個別停止等に合理的嫌疑を要件とする文書化された政策を掲げている。しかし実態として

は、特定の地域において、若い黒人やヒスパニック系の男性を標的にして個別停止等を行うよう警察官を奨励する不文の政策を構築して適用していたのである。

判決が認定に用いた証拠としては、停止に関する報告書データ、専門家の証言、警察官の証言、録音記録、代表当事者に対する個別停止等に関する各証言などである。このうち、専門家証言としては、統計の専門家が、前述したUF-250の電子データベースから、2004年1月から2012年6月までの間に行われた440万件の個別停止を抽出して統計分析を行ったものがある。専門家によれば、個別停止等の対象者の52%が黒人、31%がヒスパニック系、10%が白人であったが、2010年時点のニューヨーク市の住民人口構成は、黒人約23%、ヒスパニック系約29%、白人約33%であった。また、個別停止等により武器が押収された割合は、黒人の停止では1.0%、ヒスパニック系では1.1%、白人では1.4%で、武器以外の禁制品が押収された割合は、黒人1.8%、ヒスパニック系1.7%、白人2.3%であった。つまり、個別停止等により嫌疑が具体化した割合は人種によってほぼ異ならず、むしろ白人の方が多いのに、個別停止等の割合は人口構成割合に比して優位に黒人・ヒスパニック系が高かったのである<sup>6</sup>。

判決は、以上の統計データなどをもとに、NYPDにおける不文の政策を認め、その修正14条違反の違憲性を認定した。その上で、代表当事者らに対する個別停止等が修正4条に違反することを認めた。

### 3 本訴への適用

まず、フロイド判決の認定過程につき本訴に関して重要なことは、本訴でかかる大規模な内部データがないことを、原告らに不利に取り扱うことが許されない

---

<sup>6</sup> なお、黒人やヒスパニック系の実際の犯罪割合が高いかどうかはレイシャル・プロファイリングの正当化には寄与せず、むしろそれこそが人種的偏見に基づくものであること、また人種に基づき集団全体を個別停止の対象とすることを憲法が許容していないことなどを判決は具に検討するが、本訴では被告らがかかる主張をしていないので、割愛する。

ことである。NYPDも当初はこのようなデータ取得をしていなかった。しかし、フロイド事件に先立ち、1999年に提訴された*Daniels 対 ニューヨーク市* 事件において、NYPDがレイシャル・プロファイリングに基づき実施する個別停止及び身体検査 (stop and frisk) の合憲性が争われ、最終的に2003年に成立した和解内容として、かかるデータの取得と外部の人権NPOに対する提供が義務付けられたという経緯があった。

本来、このようなデータの取得と提供は、本訴の被告らにおいても容易になしうることである。しかし本訴の被告らはそれを怠り、職務質問に関する統計資料等の一次資料を提出しない。そこでやむを得ず原告らが、自らの費用と労力で、具体的かつ専門的な調査結果 (甲25号証及び甲26号証) を提出した。これらの証拠は、客観性、専門性等の観点で、統計的な一次資料がない中でなされた、最善の調査結果である。これらのデータは、フロイド事件における統計的な一次資料に準ずる証拠価値がある。それでもなお一次資料に基づく調査でないことを理由に、甲25及び甲26の証拠価値を不当に低く見積もるとすれば、被告らにとって今後も統計的な一次資料を取得したり検証する動機づけが失われ、人種差別的な取り扱いが密かに横行することを許すこととなる。フロイド判決の重要な点は、修正4条や14条の一般化可能な判断枠組みや、間接証拠から不文の政策・慣行を認められた認定手法にこそある。大規模な統計的一次資料の存在それ自体を過大評価し、統計的な一次資料がないことをフロイド判決のような判断を下せないことの根拠に用いることは許されない。

むしろ本件においては、甲25及び甲26に加え、元警察官らの供述 (甲31及び甲32)、被害の実態を詳述する定性的なアンケート結果 (甲35)、レイシャル・プロファイリングによる職務質問を受けた被害者らの供述 (甲36及び甲37)、多数のメディア記事など、具体的かつ客観的な証拠が多数提出されている。フロイド判決の判断枠組みを参照とすれば、被告らにおいて憲法14条1項違反となる本件運用が構築・適用されていたことは明らかである。そうであれば、フロイド判決と同

様、職務質問の要件を欠き、かつそれを知りながらなされた原告らに対する職務質問が、憲法13条に反するものとなることも明らかである。

## 第5 ニューヨーク市の監督責任の認定

フロイド事件判決は、ニューヨーク市につき、不文の政策に対する故意の無関心があったとして、監督責任を認めた。

### 1 監督責任に関する規律としての「故意の無関心」基準

合衆国法典第42編第1983条は、特定の憲法上の権利侵害に対して「不法行為責任」を認めている。連邦最高裁は、過去の判例において、原告が同条に基づき自治体に対する責任を追及するためには、「『地方自治体の公式な政策に基づく行動』が、主張される憲法上の損害を引き起こしたことを立証しなければならない」としている（甲81和訳・16頁以下）。

この立証の一つの手段が、「故意の無関心」の主張である。すなわち、「政策決定権限を有する官僚が、部下によって引き起こされた憲法上の権利の侵害に対して故意の無関心を示し、その結果、かかる不作為が故意の選択を構成する場合、かかる黙認は、第1983条に基づき法的責任を問える市の方針又は慣行として適切に解釈される可能性がある」とされる（甲81和訳・17頁）。一般に故意の無関心の立証方法としては、部下による権利侵害を認識していたことと、その後の不十分な対応で足りるとされる。これ自体は、地方公共団体の法的責任を認める場面に用いられる、アメリカ法特有の法概念であるが、本訴における、被告国の監督責任を検討する上で参考となる枠組みである。

かかる故意の無関心の主張と関連してフロイド事件で重視されたことが、ニューヨーク市における、訓練、監督及び懲戒に関する不作為である。一般に「『憲法違反を防止するために、より多くの又はより良い監督が必要であることが明白であった』が、政策決定者が『原告らに対する危害のリスクを軽減するための意

味のある努力を怠った』場合に、故意の無関心が推認」される（甲81和訳・17頁以下）。

以上を踏まえフロイド事件判決は、ニューヨーク市の訓練、監督及び懲戒に関する対応を検証した。

## 2 ニューヨーク市が違法な運用を認識していたこと

前述のとおり、NYPDは黒人またはヒスパニック系に対し、個別停止・身体検査に関する違憲的な政策を構築し運用していた。NYPDは、10年以上にわたりかかる運用を個別停止等に適用してきた。ニューヨーク市においてこのことは明白であった。

例えば1999年には、ニューヨーク州司法長官がニューヨーク市に対し、個別停止等が人種的に偏った方法で行われていることを指摘する報告書を提出していた。1999年以降も、市は、個別停止等の実務において権利侵害が広範に存在するとの通知を、複数の情報源、すなわちメディア、地域住民、地域団体、法律団体、個々の警察官の報告、司法手続、市やNYPDが委託した独立調査の結果などから、幾度となく知らされてきた。

「根拠のない人種差別的な停止行為に関する苦情がメディアで大きく報道されれば、「合理的な警察部分であれば」これらの問題を「検討する」必要性を認識させるはずだった。」（甲81和訳・111頁）

かかる豊富な証拠にもかかわらず、NYPDの幹部担当者は法廷で、人種に基づく職務質問を受けたと訴える個人からの苦情を一度も聞いたことがないと証言した。フロイド事件の担当裁判官は、本件における他の証言や、上記司法長官の報告書や独立調査などの公的で広範な懸念報告を踏まえこの証言を信用しなかった。いずれにせよ、多数の証拠を考慮すれば、幹部の証言は重要ではないとされている。

ここまでの判断過程は、本訴においても大いに参考になる。被告国は、2020年1月27日付国連人種差別撤廃委員会の一般的勧告36号（甲1号証）により、レイシャル・プロファイリングが人種差別の一態様であることから、防止するための立法措置やガイドライン等の策定が要請されたにも関わらず、これを無視していたところに、2021年2月14日の報道（甲15号証）を皮切りに、同年12月6日のアメリカ合衆国大使館領事部の旧Twitterにおける投稿（甲11号証）、同投稿に関するロイター通信における報道（甲12号証）、同じく時事通信における報道（甲13号証）などにより日本の警察がレイシャル・プロファイリングに基づく職務質問の運用（「本件運用」）を行っていることが相次いで指摘された。

これに重ねて、2022年9月に公表された東京弁護士会による大規模な調査（甲2号証）、同年10月7日付NHK報道（甲17号証）など本件運用の問題点を指摘した各種報道などを通じて、本件運用の存在を明らかに認識するに至った。しかし、被告国はいまだに本件運用の存在を否定し続けている。米国大使館のツイートなどを受けた2022年11月24日付警察庁通達（甲54号証）でも、あくまで職務質問の際の言動のみが問題であり、差別的と指摘されないようにすることを強調するものにとどまっている。これはフロイド事件において、幹部担当者が苦情を一度も聞いたことがないと証言したことと同じ対応である。被告らは、本件運用の違憲性・問題点を矮小化しようとしている。しかし客観的で具体的な証拠から、被告国において、本件運用が存在することを認識していたことは、明らかである。

### 3 ニューヨーク市が何ら対策を取らなかったこと

違法な運用を認識したにもかかわらず、ニューヨーク市は、かかる違憲的な運用・政策に対し、訓練、監督、懲戒等により是正を試みなかった。フロイド判決が指摘した要素のうち重要なものとして、以下の3点を紹介する。

### (1) ノルマ制度がむしろ違憲的な運用を促進したこと

ニューヨーク市は、個々の警察官に対して個別停止の件数について目標を設け、目標を達成できない場合に不利益を生じさせていた。他方で、個別停止等が法的に正当化される（従って合憲である）か否かを評価するための監督システムや手続は設けていなかった。「パフォーマンス評価において、憲法違反の停止行為は、憲法に適合する停止行為と比べて、警察官のキャリアにとって価値が低いものではない。なぜなら、両者は区別できないからである」（甲81和訳・79頁）。

個別停止等の適法性を確保する制度が存在しない限り、数値目標が違法な個別停止等をもたらすことは、当然に予測可能である。「執行活動に数値的なパフォーマンス目標を課す一方で、その活動が法的に正当化されていることを確保するための有効な対策をとらない場合、『警察官は法違反が発生したためではなく、[パフォーマンス目標]を達成するために執行活動を行う可能性がある』」のである（甲81和訳・80頁以下）。

日本でも、元警察官へのインタビュー（甲31号証及び甲32号証）や報道記事（甲33号証）に示されているとおり、職務質問に関するノルマ制度が存在しており、警察官への圧力となっている。それにもかかわらず、職務質問の適法性を担保する制度、とりわけレイシャル・プロファイリングに基づく職務質問を防止し監督する制度は皆無である。それどころか、外国人であることを職務質問の要因とするかのような文献・教材が多数作られていた（甲4号証ないし甲9号証）。そのため、「執行活動に数値的なパフォーマンス目標を課す一方で、その活動が法的に正当化されていることを確保するための有効な対策をとらない場合、『警察官は法違反が発生したためではなく、[パフォーマンス目標]を達成するために執行活動を行う可能性がある』」というフロイド判決の指摘が、日本の警察実務にもそのまま当てはまる。ノルマを設けながら適法性を担保するシステムを設けないことは、違憲な運用を生み出す源泉となるのである。

## (2) 違憲な運用に対する対処がとられていなかったこと

ニューヨーク市が認識し、あるいは認識し得た違憲な運用を防ぐためには、適切な監督、モニタリング、訓練及び懲戒が必要であることは明白であったが、責任ある幹部担当者は「原告らに対する危害のリスクを軽減するための意味のある努力を怠った」（甲81和訳・18頁）。そのことを裏付けるものとして以下の証拠が挙げられる。

### ア 不十分な記録化と、その放置

警察官は、停止報告書を作成することと、個別停止を正当化する要素を記録することが義務付けられていた。しかし現場の警察官はこれを怠ることが多く、監督者は過去10年間にわたりこのことを認識していたが、何の対応もしていなかった。このことは警察官や監督者の証言などから明らかにされた。

なお、ニューヨーク市は、訴訟開始から5年後に適切に記録するよう全警察官に指示したことを以て適切な対応をしたと主張したが、裁判所は一蹴した。「十分に検証されていない直前の調整は、たとえ善意で行われたとしても、10年間にわたる意図的な放置を覆すことはできない。私は3月5日のメモを、NYPDが停止行為の記録に関する問題を解決した証拠とも、NYPDが解決策を見つけるためのコミットメントの証拠とも見なさない。むしろ、既存の記録システムの明らかな不備を遅ればせながら認めたものと捉えている」（甲81和訳・92頁以下）。

本訴でいうと、被告国は、本来であれば、本件運用の存在に関してアメリカ大使館やメディアの報道など多数の通知を受けていたのだから、職務質問の実態を調査したり、データを確保して分析することが必要であった。被告国はこれすら怠っているので、ニューヨーク市のレベルに到底達していない。

## イ 監督者の監督不足

ニューヨーク市は、個別停止の現場で上司が監督をしていたとか、事後的にUF-250の記録を確認して指導していたなどと主張したが、裁判官はこれを退けた。前者については定量的な証拠がなく、効果も立証されていないとされた。後者についてはそもそも事後的な監督を規定した規則や内部文書もなく、そのような訓練も行われておらず、実際の監督を示した証拠もないとされた。

他に適切な監督がなされていたことを裏付ける証拠はなく、違法な個別停止等を監督するシステムがなかったと結論づけられた。

このことは、本訴においても強調されるべきである。被告東京都や被告愛知県において、レイシャル・プロファイリングのような違法な職務質問が行われないよう、職務質問の現場で警察官を監督する制度や、事後的に適法性を検証するシステムなどは全く設けられていない。そのような規則もなく、そのような訓練・教育も行われていない。それでも被告国は、各都道府県警察においてそのような監督システムを構築するよう指導したこともなく、全国の警察官の教育カリキュラムの中で、違法な職務質問を監督するための訓練・教育課程を設けたこともない。被告らは、違法な職務質問がなされないよう、あるいはなされたか事後的に把握するよう、監督システムを構築する意欲すら全くないのである。

## ウ 警察官訓練の不備に関する証拠

判決は、NYPDの訓練プログラムには、以下のような重大な問題が含まれており、それにより違法な個別質問がむしろ奨励され、実際に蔓延する結果となっていたと指摘する。

第一に、「不審な行動」の定義が曖昧かつ過度に広範である点である。警察学校の「警察学生ガイド (Police Student's Guide)」といったマニュアルなどでは、「警察官が奇妙で疑わしい、又は回避的な行動を観察した場合、合理的な疑

いを持つことがある。これらの場合には警官の経験や専門知識がしばしば考慮される」とされていた（甲81和訳・99頁以下）。この記載は、警察官が「直感」に基づいて停止を行うことを誘発し、判例が求める客観的で具体的な不審事由がなくとも個別停止等を行う実務を奨励する結果となった。

実際に、公判における警察官の証言を引用して、判決はこのマニュアルの危険性を指摘する。「この不十分な訓練の危険性は、Christopher Moran巡査の証言によって示されている。彼はDavid Ourlicht氏を、冬の服の下に明らかな膨らみがある疑わしい歩き方をしていたとして止めた。Moran巡査は、「緊張している人々」は「もちろん」停止行為のための合理的な疑いの根拠になり得ると証言した。また、「不審な行動」は非常に広範な概念であり、「方向転換すること」、「特定の歩き方をすること」、「少し怪しい行動をすること」、「通常とは違う動きをすること」、「非常にもじもじすること」、「ポケットに手を出し入れすること」、「場所を出たり入ったりすること」、「頻繁に辺りを見回すこと」、「肩越しに見ること」、「腰やベルトを調整すること」、「車に素早く出入りすること」、「体の一部を背けること」、「特定のポケットや腰のあたりを掴むこと」、「少し緊張して震えること」、「どもること」などを含むと説明した。Moran巡査が、緊張やもじもじする様子だけで合衆国憲法修正第4条に基づく押収、質問、さらに所持品検査の正当な根拠になると考えているのであれば、それは誤りである。しかし彼の見解は、Police Student's Guideにおける「不審な行動」の曖昧で過度に広範な記述に対する自然な反応でもある。Moran巡査のような誤解は、このガイドに反映された訓練の予測可能な結果であり、違憲な停止行為を引き起こす可能性が高い」（甲81和訳・100頁以下）。

第二に判決は、NYPDの教育プログラムが、個別停止等において人種などを根拠とすることが許される場合と許されない場合とを、区別して教育していないことを指摘する。例えば、近くで殺人事件があり、黒人の若い男性が逃げたという情報があれば、周辺の黒人男性を職務質問することは当然許される。他方で、その

ような具体的な情報がない中で、人種や民族を職務質問の根拠とすることは、例えその属性の犯罪率が統計的に高い場合でも許されない。この違いを学ぶ過程を明確に教育プログラムの中に組み込むべきだったと判決は指摘するのである。

## エ 懲戒などの事後的な対応の不存在

判決は、NYPDがレイシャル・プロファイリングによる違法な個別質問を認識した際にも、事実を否定したり、担当した警察官に対する適切な懲戒を科さず、将来の違法な個別質問を防止するための監督を怠ってきたと指摘する。

本訴との関係で興味深い指摘として、苦情申立制度の不備がある。NYPDの苦情申立制度においては複数の監督機関が設けられていたが、その中核のフローとしては、市民苦情審査委員会（Civilian Complaint Review Board：「CCRB」）という機関が苦情を受け付け、その苦情に理由があるかを審査した上で、さらにNYPD部門検察官事務所（Department Advocate's Office：「DAO」）というNYPDの内部機関が再度審査するというシステムを採用していた。日本と比較すれば充実した制度設計となっているが、判決は、苦情を再審査する第二の機関（DAO）が、第一の機関による認定を頻繁に退けていたことを指摘する。第二の機関（DAO）は一貫して、「申立人の証言のみでは十分ではない」という独自の基準を適用して、多くの苦情を無視してきたのである。

さらに、苦情に根拠があると認定された事案においてさえ、担当機関は懲戒を見送ることが多く、また懲戒内容を引き下げる傾向があり（多数のケースでは指導のみが科されている）、これにより調査機関に対する国民の信頼を損ない、苦情申立を思いとどまらせる結果を招いている可能性が高いと指摘する。

加えて、別の特定の機関には、メディア報道に基づき不正行為の疑惑に関する調査を自発的に開始する権限が付与されていたが、実際に行使されたことはなく、このシステムも機能していなかったと指摘されている。

ほかに、違法な個別停止等に関する苦情や、レイシャル・プロファイリングに関する苦情に適切に対応する制度は存在せず、全体として監督機能が果たされていなかったと指摘されている。

かかる指摘は本訴でも参考にされるべきである。被告らは、例えばこれまで何件のレイシャル・プロファイリングの苦情が受け付けられたかを明らかにしていない。東京弁護士会の調査（甲2号証）や原告らが実施した大規模調査（甲25号証）を踏まえれば、多数の苦情が寄せられている可能性がある。けれども苦情全体の分母もわからず、具体的な苦情の内容も明らかにされていないため、監督制度が適切に機能しているかを検証することすらできない。不適切な事案において、どのような懲戒がなされたのか、原因はなんだったのか、再発防止策としてどのような措置が取られたのか、何一つ明らかにされていない。

フロイド事件では、設けられていた各種制度が適切に機能していなかったことが検証されている。NYPDが制度に関する情報を訴訟に提出したからと思われる。しかし本訴では、そもそもレイシャル・プロファイリングなどの違法な職務質問を監督する適切な制度が設けられていないばかりでなく、わずかに設けられている苦情申立制度についても、検証に必要な情報が一切出されていない。このような主張態度にもかかわらず、監督違反がないなどと認定することはできない。

### （3）小括

以上のようにフロイド判決は、ニューヨーク市が、違法な運用の存在を認識していたことと、それにもかかわらず、教育、懲戒、システム構築などいずれの観点からも適切な措置をとっていなかったことを認定し、監督責任を認めた。被告国の監督責任を検証する際にも同様の判断枠組みが採用されるべきである。被告国は本件運用の存在を認識していたし、それにもかかわらずなんらの措置もとっていない。被告国に監督義務違反の違法があることは明らかである。

## 第6 結語

以上のとおり、フロイド判決は、その判断枠組み、認定手法、具体的な認定過程、監督責任の認定枠組みとその当てはめなど、本訴において大いに参考になる。フロイド判決はイントロダクションで、違法で人種差別的な職務質問が、被害者に与える影響について以下のように警告している。

「違憲な停止行為によってもたらされる人的被害を認識することが重要である。確かに、個別の停止行為は、その所要時間と自由の剥奪の程度の点においては、限定的な侵害に過ぎない。だが、いずれの停止行為も、品位を傷つける、屈辱的な体験である。何人も、自宅を出て日常の活動を営む際に、停止行為を受けることを恐れながら生活すべきではない。停止行為を日常的に受ける人々の大多数は有色人種であり、多くの場合は注目を浴びるに足るような行為をしていないにもかかわらず、目を付けられることに、当たり前ながら不安を抱えている。一部の原告は、停止行為によりニューヨーク市の一部地域で招かれざる客であるように感じさせられ、停止行為の実施が警察への不信感に繋がっていると証言している。この疎隔は、警察、コミュニティ、及びそのリーダーのいずれにとっても、歓迎すべきことではないであろう。警察とコミュニティの間に信頼関係を築くことは、すべての人にとっての改善につながると考えられる。」（甲81和訳・3頁以下）

本訴の原告らも、度重なる職務質問により深く、長く傷つけられてきた。この警告は本訴でも重く受け止められるべきである。

以上