

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(6)

令和8年2月27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

石 黒 由里子

田 山 直 人

田 中 裕 章

原 田 正 典

中 村 甚 太

井 上 勇 輝 (

川 尻 拓 也 (

秋 山 真 吾 (

被告国は、本準備書面において、原告らの2025年(令和7年)12月9日付け準備書面15(以下「原告ら準備書面15」という。)に対し、必要と認める範囲で反論する。

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 警察官は、警察法で定められた任務の範囲内にある限り、個別の法律の根拠がなくても、当該任務を達成するために必要な任意活動を行うことができること

1 行政機関は、法律で定められた任務の範囲内にある限り、個別の法律の根拠がなくても、当該任務を達成するために必要な任意活動を行うことができ、このことは、警察の活動についても異なるものではないこと

- (1) 一般に、行政機関の活動について個別の法律の根拠が必要とされるのは、国民の権利自由を制限し、又は国民に義務を課するものに限られ、これに当たらない活動(任意活動¹)であれば、個別の法律の根拠を要しない。このような考え方は、侵害留保説(侵害留保の原則)と呼ばれ、我が国の判例や行政実務において一貫して採られているものである²。他方で、行政機関は、それぞれ固有の任務を達成するために設置されたものであるから、その活動は、与えられた任務を達成するために必要なものに限られ、任意活動であるからといって、行政機関が法律で定められた任務の範囲外の活動を行うことはできない。このような行政機関の活動一般に関する考え方は、警察の活動についても異なるものではなく、一般に、相手方の権利自由を制限せず、義務を

¹ 任意活動には、相手方の承諾なく行えば国民の権利・自由を侵害する行為を相手方の承諾を得て行うものと、もともと国民の権利・自由を制限するとはいえない行為とがあり、承諾を得て行う場合の「承諾」は、相手方が素直に応じたときだけでなく、説得をされて応じたときも含まれる。

² 具体例として、行政指導(最高裁平成5年2月18日第一小法廷判決・民集47巻2号574ページ)、交通検問(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)等が挙げられる。

課さないものであれば、警察官は、個別の法律の根拠がなくても、法律に定める任務を達成するために必要な活動を行うことができる(乙A第35号証・古谷洋一編著「注釈警察官職務執行法〔五訂版〕」17ないし19ページ)。

- (2) この行政機関としての警察の法律(警察法)で定められた任務について、警察法2条1項は、「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」と定めている³。

したがって、警察官は、警察法で定められた上記任務の範囲内にあり、相手方の権利自由を制限せず、義務を課さないものであれば、個別の法律の根拠がなくても、当該任務を達成するために必要な任意活動を行うことができる。

2 警職法が任意活動について規定を置いているのは、そこに規定する類型や要件に当たらない任意活動を排除する趣旨ではなく、確認的な趣旨によるものであること

- (1) 警職法は、国民の権利自由を制限し、又は国民に義務を課する行為だけでなく、国民の事実上の不利益を与えるおそれのある一定の任意活動についても、その要件等を規定している。しかし、これらの規定は、広範な警察活動の中のごく限られた局面をとらえるものでしかなく、また、行政機関は、個別の法律の根拠がなくても、法律で与えられた任務を達成するために必要な任意活動を行うことができるのであるから、警職法が任意活動について規定を置いているのは、そこに規定する類型や要件に当たらない任意活動を排除する趣旨ではなく、確認的な趣旨によるものである(乙A第35号証・19

³ 上記規定は、昭和23年3月7日に施行された警察法(以下「旧警察法」という。)1条を受け継いだものであり、同条は、「警察は、国民の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の捜査、被疑者の逮捕及び公安の維持に当ることを以てその責務とする」と定め、同法2条は、具体的な警察の責務を「公共の秩序の維持」、「生命及び財産の保護」、「犯罪の予防及び鎮圧」、「犯罪の捜査及び被疑者の逮捕」、「交通の取締」及び「逮捕状、勾留状の執行その他の裁判所、裁判官又は検察官の命ずる事務で法律をもつて定めるもの」と規定していた。

ページ)。

実際に、警職法2条の要件を満たさない場合に質問が一切許されないとすることは警察活動の実態に照らして極めて不合理であり、同条の職務質問に限らず、一般に、警察官がその職務を行うに当たり国民に質問をすることは、相手方に応答の義務を課したり、それを強制したりするものでない限り、任意活動として、個別の法律の根拠がなくても行うことができるものと解されているのであって、同法が職務質問において特に規定を置いているのは、警察官が国民に質問することのできる場合を同法2条の場合に限定する趣旨ではない。その上で、犯罪の予防及び捜査以外の責務を達成するための質問については、同条の直接関知するところではなく、その許容限度は、質問の必要性や相当性を個々具体的な状況に照らして判断するものとされているのであって(乙A第35号証・56及び57ページ)、同法が規定する類型や要件に当たらない任意活動が一切許されないとされるわけではない。

(2) このことは、警職法制定の沿革からもうかがわれる。

すなわち、警職法の制定時の法案(以下「警職法案」という。)は、昭和23年6月10日、第2回国会に提出され、同日、衆議院治安及び地方制度委員会に付託されているところ、同委員会における政府提案理由説明において、斎藤昇国家地方警察本部長官は、同月15日の委員会で、「新警察法(引用者注：旧警察法)には、警察官及び警察吏員の職務執行上の権限や責任に関する具体的な規定はまったくこれを包含していないのであります。」(甲第87号証・8ページ)と答弁している。また、三輪貞雄国家地方警察本部警視は、同月18日の同委員会で、「警察法(引用者注：旧警察法)は警察組織法でありまして、そこに掲げました国民の生命、身体、財産の保護であるとか、犯罪の予防、犯人の逮捕であるとか、公安の維持、その他警察官の職責をあげておりますけれども、これを遂行いたします手段の具体的なものについては何ら触れておりません。そこでこの法律(引用者注：警職法案)は、警察

官あるいは警察吏員が通常警察法に規定いたしましたその職務を執行いたします場合に、通常ぶつかりますいろいろな事例をとらえまして、これに対処する手続の概要をきめたものであります。」（乙A第36号証・昭和23年6月18日第2回国会衆議院治安及び地方制度委員会議録1ページ）と答弁している。このように、当時の政府の見解として、旧警察法は権限法ではなく組織法であり、警職法が行政警察の基本的な権限法となることが説明されていた。

他方、同日の同委員会における質疑では、戸口調査⁴について、警職法上に規定を設ける必要があるのではないかととの質問がされ、これに対し、溝淵増己国家地方警察本部次長が、「戸口調査は非常に必要な仕事であります、これを強制力を與えて（引用者注：与えて）やることはいろいろな面において不都合があるというふうに考えまして、この法律では戸口調査についてはその規定を設けなかつた次第であります。」と答弁しており（乙A第36号証・6及び7ページ）、当時の政府の見解として、全く任意の警察活動までが警職法の対象となるとは理解されておらず、このような任意活動は、旧警察法に定める警察の責務の範囲内にある限り、権限法である警職法に定めることなく当然に行い得ると説明されていた（乙A第38号証・田宮裕ほか編「大コメンタール警察官職務執行法」8及び9ページ）。

3 小括

以上述べたとおり、行政機関は、相手方の権利自由を制限せず、義務を課さないものであれば、法律で定められた任務の範囲内にある限り、個別の法律の根拠がなくても、当該任務を達成するために必要な任意活動を行うことができ、

⁴ 昭和25年4月24日付国警本部警備部長通ちょう「巡回連絡勤務について」により、巡回連絡制度が始まるまでは、戸口調査と呼ばれる調査が行われていた。（乙A第37号証・日本の警察編纂編「日本の警察」197及び198ページ参照）

このことは警察の活動についても異なるものではないし、警職法が任意活動について規定を置いているのは、そこに規定する類型や要件に当たらない任意活動を排除する趣旨ではなく、一定の類型又は要件における任意活動を確認的に規定する趣旨にとどまる。

したがって、警察官は、相手方の権利自由を制限せず、義務を課さないものであれば、警察法で定められた任務の範囲内にある限り、個別の法律の根拠がなくても、当該任務を達成するために必要な任意活動を行うことができる。

第2 警職法上違法であれば、当然に警察法上も違法となる旨の原告らの主張に理由がないこと

1 原告らの主張

原告らは、被告東京都が、「警職法2条1項の要件に該当するか否かを確認するために声かけ（職務上の質問）をするなどといった具体的な犯罪の嫌疑を持つに至らない段階においても、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、警察の責務を達成するための警察活動として、当然に許容されるものである」と主張したこと（被告東京都準備書面(5)第1の3・3及び4ページ）及び被告愛知県が、「警職法2条1項の要件に該当するか否かを確認するために声かけ（職務上の質問）をすることも、そのような警察活動（引用者注：個別の法律の根拠規定を要しないとされている、国民の権利・自由を制限することのない警察活動）の一環であるから、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、個別の法律の根拠がなくとも、当然に許容されるものであり、警職法2条1項の要件を具備していないことをもって、直ちに違法との評価を受けるものではない」と主張したこと（被告愛知県準備書面(4)第2の1・4ページ）

（なお、被告国は、被告国の令和7年12月9日付け準備書面(5)（以下「被告

国準備書面(5)」という。)第5の2(2)・15及び16ページで被告東京都及び被告愛知県の上記各主張を援用している。)に対し、①「警職法上違法であっても警察法上適法な活動分野を認める点で、法の理解を誤っている」、②「交通違反を取り締まるための一斉交通検問について判示したにすぎない昭和55年最判の射程の理解を誤っている」、③「参照価値の低い下級審裁判例を引用した上で、本件との違いを看過するもので不当である」と主張する(原告ら準備書面15・22ないし38ページ)。

2 被告国の反論

- (1) 「警職法上違法であっても警察法上適法な分野を認める点で、法の理解を誤っている」との原告らの前記1①の主張は、任意活動の概念を否定するものであって理由がないこと

被告国準備書面(5)第5の2(15及び16ページ)で述べたとおり、被告国は、本件訴訟の対象となっている個別の職務質問について、いずれも警職法2条1項の要件を充足し、適法であると主張しているものである。この点をおくとしても、原告らの前記1①の主張は、警職法に基づかない活動は警察法上違法であるとの理解を前提に、前記第1で述べた任意活動の概念を否定するものであって、このような原告らの主張には、以下で述べるとおり、およそ理由がない。

ア すなわち、前記第1の1で述べたとおり、行政機関は、法律で定められた任務の範囲内にある限り、個別の法律の根拠がなくても、当該任務を達成するために必要な任意活動を行うことができ、このことは、警察の活動についても異なるものではない。その上で、警察法2条1項は、「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」と定めている。

また、警職法2条1項が規定する職務質問は、相手方の権利自由を制限するものではなく、義務を課すものでもないことから、任意活動として行

われるものではあるものの、相手方に事実上の心理的又は物理的な負担を及ぼすものであることから、同項は、質問を必要とする局面の多い犯罪の予防及び捜査という警察の活動に関し、公益上の必要性が相手方の受ける不利益を上回るものとして質問が認められる場合を法律上明確にすることによって、相手方の協力を得やすくし、必要な場合に警察官が的確に質問に臨むことができるようにするとともに、その濫用の防止にも資することとしたものである。このように、警職法が職務質問について特に規定を置いたのは、警察官が国民に質問することのできる場合を本条の場合に限定する趣旨ではない（乙A第35号証・56及び57ページ）。

したがって、警察官は、警職法2条1項の要件を満たしていない場合であったとしても、相手方に質問すること自体が禁止されるわけではなく、相手方の権利自由を制限せず、義務を課さないものであれば、警察法で定められた任務の範囲内にある限り、個別の法律の根拠がなくても、当該任務を達成するために必要な任意活動としての質問をすることができる。

イ そして、本件訴訟における個別の職務質問は、いずれも警察官が交通違反等の不審事由を認めたことから原告らに声をかけ、原告らから承諾を得た上で質問を行ったものである上、質問の相手方から承諾を得る態様をみても、相手方に与える不利益は少ないといえる。

そのため、原告らに対する個別の職務質問は、いずれも警職法2条1項の要件を充足した適法なものというべきであるが、仮に警職法2条1項の要件を満たしていないとしても、警察法2条1項所定の警察の責務を達成するために、国民の権利・自由を制限しない、あるいは義務を課さない任意活動として行われたものであって、国賠法上何ら違法と評価される余地はない。また、任意活動は個別の法律の根拠がなくても行うことが可能である上、原告らに対する個別の質問が警察法に基づいて行われたわけでもないから、原告に対する個別の職務質問が警察法上違法と評価される余地

はない。したがって、原告らの前記1①の主張は理由がない。

- (2) 「昭和55年最判について、交通の取締以外の警察活動全般に無限定に拡張適用しようとしており、その射程を誤って理解している」との原告らの前記1②の主張に理由がないこと

ア 車両検問とは、犯罪の予防・捜査等（犯罪とされていない道路交通法違反（シートベルト装着義務違反やチャイルドシート使用義務違反等）の防止及び調査を含む。）のため、警職法2条1項に規定する職務質問の要件を満たしていない走行中の車両に停止するよう求め、その車両に乗っている者（運転者・同乗者）に対して質問することを指し、法律等で規定されていないものの、任意活動として、警察法2条の責務を達成するために行われている。

最高裁判所昭和55年9月22日第三小法廷決定（刑集34巻5号272ページ。以下「昭和55年最高裁決定」という。）は、「警察法2条1項が「交通の取締」を警察の責務として定めていることに照らすと、交通の安全及び交通秩序の維持などに必要な警察の諸活動は、強制力を伴わない任意手段による限り、一般的に許容されるべきものであるが、それが国民の権利、自由の干渉にわたるおそれのある事項にかかわる場合には、任意手段によるからといって無制限に許容されるべきものでないことも同条2項及び警察官職務執行法1条などの趣旨にかんがみ明らかである。しかしながら、自動車の運転者は、公道において自動車を利用することを許されていることに伴う当然の負担として、合理的に必要な限度で行われる交通の取締に協力すべきものであること、その他現時における交通違反、交通事故の状況などをも考慮すると、警察官が、交通取締の一環として交通違反の多発する地域等の適当な場所において、交通違反の予防、検挙のための自動車検問を実施し、同所を通過する自動車に対して走行の外観上の不審な点の有無にかかわらず短時分の停止を求めて、運転者などに対し

必要な事項についての質問などをすることは、それが相手方の任意の協力を求める形で行われ、自動車の利用者の自由を不当に制約することにならない方法、態様で行われる限り、適法なものと解すべきである」と判示し、警察官による交通違反の予防・検挙を目的とする自動車検問の適法要件を示した上で、当該事案における停止、質問行為等が適法であるとしたものである。

イ この点に関し、最高裁判所調査官による昭和55年最高裁決定の判例解説は、警察法2条1項の法意について諸説あることに触れた上で、「警察法2条1項は、警察の責務の範囲を定めた規定であり、警察官がこれを実現するため強制手段を用いるには、他に個別的にこれを定めた法律の規定がなければならないが、右責務を遂行するために相手方の意思に反しない任意手段を用いることを一般的に許容した規定である、あるいは、相手方の意思に反しない程度の任意手段を用いることは、国民の法益を格別侵害するものではないから、これについては右責務規定だけで足り、他に特別の法律の規定を必要としない、ただし、任意手段を用いる場合にも、警察法2条2項等との関連で警察責務の遂行にふさわしい必要性、相当性等の制約を受ける」との説と同様の考え方をすることが妥当であるとし、これを前提として、上記判示をしたと解説している（渡部保夫・最高裁判所判例解説刑事篇昭和55年度・160及び161ページ）。上記解説内容を踏まえると、昭和55年最高裁決定の射程が「交通の取締」のみに及び、その他の警察活動には及ばないということはできない。

さらに、前記第1の1(1)で述べたとおり、一般に、行政機関の活動について個別の法律の根拠が必要とされるのは、国民の権利自由を制限し、又は国民に義務を課するものに限られ、これに当たらない活動（任意活動）であれば、個別の法律の根拠を要しないところ、昭和55年最高裁決定については、このような「任意活動」について判示した具体例とされている

ところであり(乙A第35号証・17ないし19ページ)、このことから、昭和55年最高裁決定の判示の射程が「交通の取締」のみに及び、その他の警察活動には及ばないということとはできない。

ウ したがって、原告らの前記1②の主張は理由がない。

(3) 「参照価値の低い下級審裁判例を引用した上で、本件との違いを看過するもので不当である」との原告らの前記1③の主張に理由はないこと

ア 前記(2)で述べたとおり、昭和55年最高裁決定の判示の射程は「交通の取締」のみに及ぶものではないから、警察の任意活動について判断した被告東京都準備書面(1)及び被告愛知県準備書面(4)で引用された下級審裁判例について、それらの参照価値が低いということとはできない。

イ また、原告らは、警職法上違法であれば警察法上も違法であると判示した下級審裁判例として、東京地方裁判所平成25年5月28日判決(甲第94号証)を挙げる(原告ら準備書面15・25及び26ページ)。しかし、同判決のうち東京都に対する請求の一部を認容した部分は、控訴審判決(東京高裁平成26年6月12日判決。乙A第39号証の2)によって取り消され、同請求は全部棄却されている(平成27年3月12日、最高裁判所第一小法廷決定において、同事案の原告による上告提起及び上告受理申立てに対し、上告棄却及び上告不受理決定がされて確定。乙A第39号証の3)。しかも、上記東京地方裁判所の判決のうち、原告らが主張の論拠として引用する判示部分(乙A第39号証の1・32ページ)は、上記控訴審判決において全て変更された上、「本件職務質問(引用者注:同事案における職務質問)は警職法2条1項の要件を具備していたと認められるから、同事案における職務質問に国賠法上の違法があったということとはできない」と判示されている(同号証・10ないし14枚目)。したがって、上記控訴審判決による変更前の第一審判決を論拠とする原告らの主張に理由がないことは明らかである。

ウ。さらに、原告らは、東京地方裁判所令和4年3月10日判決（乙B第15号証の1及び乙C第8号証）について、昭和55年最高裁決定の理解を含め、警察法に基づき許される行為の理解を誤っており、参照価値は低いと主張する。しかし、同判決の控訴審判決である東京高等裁判所令和4年12月19日判決（乙B第15号証の2）は、「被控訴人（引用者注：同事案の原告）は、（中略）最高裁昭和55年9月22日第三小法廷決定について、交通違反の予防、検挙を主な目的とし、特定人に対する特定の犯罪の嫌疑を前提としない場合についての限定的な判断を示したものであって、特定人に対する特定の犯罪の嫌疑がある場合の職務質問については、上記決定の射程は及ばず、警察法2条1項によっては適法とされ得ず、被控訴人に対する職務質問についても、警察法2条1項を根拠に適法とすることはできない旨主張する。しかしながら、警察法2条1項は、（中略）交通の取締りのみならず、個人の生命及び身体等の保護に任じ、犯罪の予防その他公共の安全と秩序の維持に当たることが警察の責務である旨定めているところ、（中略）A巡査長が被控訴人に声をかけて質問したことは、犯罪の予防その他公共の安全と秩序の維持に当たることといった警察の上記責務を達成するために必要な活動といえるものであり、（中略）被控訴人の主張は、（中略）採用することができない」（同号証・6枚目）として、昭和55年最高裁決定の射程を踏まえつつ、警察法2条1項による質問の許容性及びその適法性を判断しているのであって（令和5年6月15日、最高裁判所第一小法廷において、同事案の原告による上告提起及び上告受理申立てに対し、上告棄却及び上告不受理決定がされて確定（乙A第40号証））、これら裁判例の参照価値が低いとはおよそいえない。

エ したがって、原告らの前記1③の主張は理由がない。

以 上