

職務質問におけるレイシャルプロファイリングに関する意見書

2024（令和6）年3月27日
東京弁護士会 会長 松田 純一

意見の趣旨

外国にルーツを持つ人々に対する外見等を理由とした差別的な職務質問に関する問題は、報道等を通じて広く社会に認知されるようになった。このような職務質問が許されないことは警察庁も認めるところであるが¹、当会が行ったアンケート調査の結果も、このような職務質問が広く行われていることを強く推認させるものであった。

これは人の外見という生来的な特質に着目した差別であり、憲法第14条（法の下での平等）、警察法第2条第2項（警察活動における責務）、同法第3条（警察職員の服務）に反するものであるから、このような差別的職務活動は直ちに止めなければならない。

そこで、当会は、警察活動における上記状況をなくすため、警察庁、警視庁、道府県警察本部及び政府に下記事項の実行を求める。

記

- 1 警察庁は、人種差別的な職務質問を防止するためのガイドラインを策定し、公表すること
- 2 警察庁は、職務質問に携わる警察職員が人種差別的な職務質問を行わないよう必修研修プログラムを作成し、警視庁及び道府県警察本部は、警察職員に対して継続的にその研修を実施すること
- 3 警察庁は、職務質問に携わる警察職員が人種差別的な職務質問を行っていないかを検証するため、対象者の民族的ルーツに基づく特徴を含む外見的特徴、対象者の挙動及び周囲の事情等の職務質問を開始した状況、職務質問にかかった時間、所持品検査の有無等の職務質問の内容についての記録のためのチェックシートのひな型を作成し、警視庁及び道府県警察本部は、これをもとに警察職員にチェックシートで記録させ、当該記録を公開すること
- 4 警視庁及び道府県警察本部は、継続的に、人種差別的な職務質問に関する実態調査を行い、その結果を公表し、警察庁はこれに協力すること
- 5 政府は、独立した国内人権機関を早期に設置し、警察職員の人種差別的な職務

¹ 日本経済新聞「外見理由の不適切職質6件 4道府県警、警察庁初調査」2022年11月17日

職務質問の実際調査、及び、それにより権利・利益を侵害された人々の救済を、当該国内人権機関に担わせること

意見の理由

第1 職務質問におけるレイシャルプロファイリングの実態及び問題点

1 はじめに

「外国人風の見た目等、外国人である又は外国にルーツを持つという理由で警察官から職務質問を受けたのではないかと思う経験をした」という声は、長年に渡り外国にルーツを持つ人々から聞かれていた。このような警察官による民族的ルーツ等に基づく差別的な職務質問（職務質問に附随して行われる所持品検査等を含む）は、「レイシャルプロファイリング」と呼ばれる現象の一形態である。

職務質問は、人権侵害の程度が低いと思われがちであるが、多くの通行人がいる中で、自分だけが停止させられる上、他人から見える場所で制服を着用した警察官から質問や所持品検査を受けるのである。それを受ける側の感じる屈辱感は大きく、特にそれが繰り返される場合に蓄積される精神的苦痛は甚大である。また、仮に外国人であること又は外国にルーツを持つことが職務質問の理由となっているとすれば、それは外国人であること又は外国ルーツを持つことを「犯罪」と結びつける行為であり、人間の尊厳にかかわる重大な人権侵害である。

本意見書では、職務質問におけるレイシャルプロファイリングの問題点及び実態を概説し、対策について提案する。

2 当会におけるアンケート調査

当会では、2022年1月11日から2022年2月28日にかけて調査を行い（以下、「本調査」という。）、同年9月9日、「2021年度外国にルーツをもつ人に対する職務質問（レイシャルプロファイリング）に関するアンケート調査最終報告書²」を公開した。

本調査（有効回答数2094）の選択回答の集計結果からは、以下の点が明らかになった。まず、過去5年くらいの職務質問の経験について、職務質問を受けたことがある人は62.9%にのぼり、うち72.7%が複数回にわたり職務質問を受けていた。またこのデータを民族的ルーツ別にみた場合も、中南米（83.5%）、アフリカ（82.9%）、中東（75.6%）と外見から外国にルーツを持つと判断されやすいと思われるものが上位を占める一方、外見からはそう判断されにくいであろう北東アジアは最も低い5

² <https://www.toben.or.jp/know/iinkai/foreigner/news/2021.html>

0.0%であった。こうした傾向は、経験の有無だけでなく経験回数についても同様に見られる。

また、回答者自身の認識としても、過去5年くらいの間に職務質問を受けた人の85.4%が警察官に外国にルーツを持つと認識されていたと答えており（その理由の92.9%は「身体的特徴」）、また同じくその76.9%が警察官から声をかけられる理由はなかったと認識していた。そしてこのとき、警察官に外国にルーツを持つと認識されていた人の76.5%が過去5年くらいの間に複数回職務質問を受けており、認識されなかった人の割合（60.2%）と比べて明らかに高かった。さらに、職務質問の内容についても、過去5年くらいの間に職務質問を受けた人の49.5%が荷物等の検査を受けていた。

加えて、過去5年くらいの間に職務質問を受けた人の70.3%が警察官の態度によって気分を悪くしたと答えているが、これについても外国にルーツを持つと認識されたかどうかに分けて分析したところ、認識された場合は77.3%、認識されなかった場合は57.1%と、やはり明確な差が見られた。また、過去5年くらいの間に職務質問を受けた人のうち、声をかけてきたときの警察官の言葉遣い等の態度について、38.5%の人が「丁寧ではなかった」または「どちらかといえば丁寧ではなかった」と回答していた。

なお、ここで用いた外国にルーツを持つと認識されたかどうかのデータはあくまでも回答者自身の認識であり、他の回答についてもあくまでも回答者の回答に即したものではあるが、こうした結果は、職務質問におけるレイシャルプロファイリングが日本で広く行われていることを推測させるに十分である。

3 職務質問におけるレイシャルプロファイリングが具体的場合に違法であること

(1) 職務質問の法的根拠と適法要件

ア 職務質問の法的根拠

職務質問は、犯罪の予防鎮圧を目的とする行政警察活動と解されており³、その根拠法令は警察官職務執行法（以下、「警職法」という。）第2条第1項である。警察比例の原則（警職法第1条第2項⁴）から、職務質問は警職法第2条第1項の定める要件が充足される場合にのみ、適法になしうる活動である。

イ 警職法第2条第1項の要件

³ 最高裁昭和53年6月20日第三小法廷判決（刑集32巻4号670頁）は、職務質問について、「犯罪の予防、鎮圧等を目的とする行政警察上の作用」としている。

⁴ 警職法第1条第2項「この法律に規定する手段は、前項の目的のため必要な最小の限度において用いるべきものであつて、いやしくもその濫用にわたるようなことがあつてはならない。」

警職法第2条第1項は、「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」（以下、「不審事由」という。）を職務質問の要件としているが、不審事由があるかどうかは、「異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断」しなければならないと規定している。

ここで、一般に「異常な挙動」とは、「その者の言語⁵、動作、態度、着衣、携行品等が、通常でなく、不自然であること」をいうと理解されている。例えば、人目につかない場所に潜む、血痕の付いた服を着ている、同じ場所を何度も往復して屋内をのぞく、警察官の姿を見て急に反転する、こん棒を携行している等がこれに当たり得る。また、同様に「その他周囲の事情」とは、時間、場所、環境等をいう⁶。

そして、「合理的に判断」することについては、「警察官の主観的又は恣意的判断ではなく、社会通念に照らして客観的に合理性があるものと認められる判断がなされなければならない」⁷と考えられている。

（2）本調査からうかがわれる典型例

ア 「異常な挙動」（警職法第2条第1項）が存在しない場合

第1・2で述べたとおり、本調査では過去5年くらいの間職務質問を受けた人の76.9%が、外国人または外国にルーツを持つということ以外に警察官から声をかけられる理由、すなわち「異常な挙動」はなかったと認識していた。これは職務質問を受けた者の認識であるので、実際の「異常な挙動」の有無は不明であるが、これだけの人数がこのように回答したことからすると、「異常な挙動」がないのに行われる職務質問が少なくとも一定数はあると考えられる。

このように「異常な挙動」（警職法第2条第1項）がないにもかかわらず職務質問が行われる場合は、不審事由が存在しないのに職務質問が行われているのであるから、明らかに警察官職務執行第2条第1項の要件を充たさず、当然に違法である。

イ 不審事由の判断に合理性が認められない場合

本調査では、自由記載欄において、周囲に多数の日本人がいる中で、外国にルーツを持つ自分だけが職務質問を受けたというような声が多数寄せられた。例えば、挙動の異常性が軽微なものであるために、日本人（と職務質問を行う警察官が判断した人）であれば職務質問をされないような場合であるにもかかわらず、外国にルーツを持つ人には職

⁵ ここでは、「言語」は、何語かということではなく、話し方や内容ということを意味する。

⁶ 古谷洋一『注釈警察官職務執行法（五訂版）』（立花書房、2021年）63頁。

⁷ 前掲注5・65頁。

職務質問がされることがあるとすれば、これは、外国にルーツを持つことのみをもって、日本人よりも「何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしている」と判断しているということである。

このような判断には合理性がなく不審事由があるとは認められないため、このような職務質問は警職法第2条第1項の要件を満たさず違法である。

ウ 職務質問に附随して行われる所持品検査を行う相当性がない場合

本調査では、職務質問を受けた人のうち約半数が所持品検査も受けたと回答した。

判例は、職務質問に附随して行われる所持品検査について、「限定的な場合において、所持品検査の必要性、緊急性、これによつて害される個人の法益と保護されるべき公共の利益との権衡などを考慮し、具体的状況のもとで相当と認められる限度においてのみ、許容される」⁸として職務質問の開始よりも厳しい要件を課している。

「外国にルーツを持つ人であること」という個人の属性が、警察官による有形力の行使や所持品検査の必要性・緊急性を高める理由とはなり得ないのは当然であるから、外国にルーツを持たない人であれば所持品検査が行われないような場合に、外国にルーツを持つ人に対して所持品検査などを行うことには、合理性がない。

したがって、このような場合には所持品検査が行われるべき相当性が認められず、違法である。

4 職務質問におけるレイシャルプロファイリングがもたらす害悪

(1) 外国にルーツを持つ人に対する差別を助長すること

職務質問におけるレイシャルプロファイリングは、その本質は人種差別であるが、同時に警察官によって行われるものであるという性質も持つ。公権力を行使する警察官が職務執行において、外国人であることや外国にルーツを持つことを犯罪と結びつけて扱うことは、一般市民に対して、外国人や外国にルーツを持つ人々にはそのように扱われる理由があるのだと思わせる効果がある。即ち、社会における外国にルーツを持つ人々に対する差別を助長するものであり、他の者による人種差別と比較して、特に悪質である。

(2) 犯罪予防及び捜査にとってむしろ有害であること

「外見が外国にルーツを持つように見えること」と、その人が罪を犯すかどうかについては、相関がない。そうであるにもかかわらず、「外見

⁸ 最高裁判所第三小法廷昭和53年6月20日判決（刑集32巻4号670頁）

が外国にルーツを持つように見えること」と犯罪の可能性を結びつけた形で職務質問を行うことは、犯罪とは相関がない要素に基づいて職務質問の対象を選定するため、職務質問の対象が偏り、本来適切な対象に向けられるべき警察資源を無駄に消費していることになる。そうすると、本来行われるべき犯罪の予防・捜査としての職務質問の機能が発揮されないことになるため、犯罪予防及び捜査にとってむしろ有害である。

また、職務質問の対象となった外国にルーツを持つ人々は、警察に対する恐怖感や不信感を抱く可能性が高い。本調査でも、「怖い」「威圧」などの、警察官に対する恐怖感や不信感などのマイナスイメージを抱く回答が多数見られたことから、上記懸念は現実のものとなっている。そのような警察官に対する恐怖心や不信感は、不当な職務質問を受けた本人や、その経験を聞いた親族・知人等に、警察への反感を持たせ、任意の協力をしたくないという心理を抱かせてしまうことは想像に難くない。そうすると、警察は、違法・不当な職務質問によって、市民（いうまでもないが、外見から外国にルーツを持つと見える人も、日本社会の一員である）の信頼を失う結果、本来であれば信頼関係に基づき任意で、適法な職務質問に応じてもらったり、あるいは具体的な犯罪捜査において、有益な情報、証拠の提供を受けるなどの協力が得られたはずが得られないという結果も招きうる。

このように、職務質問におけるレイシャルプロファイリングは、犯罪予防及び捜査という職務質問の本来の目的からしても、むしろ有害であることが明らかである。

5 小括

以上のように、職務質問におけるレイシャルプロファイリングは、違法かつ有害であり、到底許されるものではない。そこで、次に、このような職務質問におけるレイシャルプロファイリングを根絶・予防するために採るべき対策について説明する。

第2 意見の趣旨の理由

1 意見の趣旨1（ガイドライン策定）について

職務質問におけるレイシャルプロファイリングを根絶・予防するためには、まず、どのような行為がレイシャルプロファイリングないし人種差別に該当し許されないのかということが警察組織内で共通理解になっていなければならない。しかし、現状では、職務質問を行うにあたって人種差別を防止するためのガイドライン等は作成されていない。ガイドラインが作成され公表されることにより、警察官はガイドラインに従って警察活動を行い、一般市民は警察官がガイドラインラインに従って警察活動を行っているかど

うかをチェックすることができる。

この点、アメリカでは2001年の9.11同時多発テロ事件後、愛国者法に基づいてムスリムの人々に対して不当なレイシャルプロファイリングが行われたことが問題となり、2003年6月にレイシャルプロファイリングについてのガイドラインが策定された⁹。この中では、場面ごとに例を挙げながら、職務執行に際して対象者の民族的ルーツを考慮に入れてはいけないことが説明されている。

なお、ガイドラインの策定に当たっては、刑事法制に精通する研究者や法律実務家と共に、人種差別や国際人権法等の素養の高い研究者や法律実務家を関与させるべきである。

2 意見の趣旨2（警察官への研修）について

第1・2で述べたとおり、本調査の結果からは、職務質問におけるレイシャルプロファイリングが日本で広く行われていることが推測される。この原因が現場の警察官個人のみにあると考えることは到底できず、警察組織全体の問題であると考えられる。そのため、職務質問におけるレイシャルプロファイリングの根絶・予防のためには、警察組織が全体として取り組む必要がある。

警察庁は、2021年12月に、容姿などに基づいて差別的だと誤解を招くような職務質問をしないよう都道府県警に指示し、2022年10月にも、都道府県警の生活安全・地域部門の幹部を集めた会議で指導の徹底を指示したという¹⁰。しかし、指導の徹底をすべきは、職務質問におけるレイシャルプロファイリングをしないようにすること、すなわち、職務質問をするか否か、あるいは、誰に職務質問をするかという段階で差別的な判断をしないようにすること等であり、誤解を招かないようにすることではない。そこに向き合わずに、職務質問におけるレイシャルプロファイリングを根絶・予防することはできない。

したがって、警察庁は、人種差別や国際人権法等の素養の高い研究者や法律実務家に委嘱し、職務質問に携わる警察職員がレイシャルプロファイリングについて正確な知識と理解を身につけるための必修研修プログラムを作成すべきであり、警視庁及び各道府県警察は、定期的の当該研修を実施し、各警察組織及び個人の人々の警察官に対し、誰かが外国にルーツを持つことは、その者が「犯罪を犯し、若しくは犯そうとしている」と判断する理由とはならないということを周知徹底すべきである。

3 意見の趣旨3（記録の義務付け）について

⁹ GUIDANCE REGARDING THE USE OF RACE BY FEDERAL LAW ENFORCEMENT AGENCIES

¹⁰ 朝日新聞「人種にもとづく職務質問、「指導を徹底」 警察庁長官」2022年11月17日

日々行われている職務質問においてレイシャルプロファイリングがなされたかどうかを客観的に検証可能にするには、実際の職務質問が、どのような状況の下で、どのような者に対して、どのような態様で行われたかについて、一定の情報が記録される必要がある。

その方法としては、警察官が職務質問を行った後に、職務質問の対象者の民族的ルーツに基づく特徴を含む外見的特徴、対象者の挙動及び周囲の事情等の職務質問を開始した状況、職務質問に要した時間、所持品検査の有無等をチェックシートの書式に記録することを義務付けるべきである¹¹。ここでこの記録には、個人を特定できるような情報は含まない。

また、職務質問の適法性を担保するためには、警察外部からの検証が欠かせない。そのため、個々の職務質問について記録された情報については、警察内部における検証に供されるほか、外部にも公開されるべきである。

このような記録が客観的検証に役立った例としては、ニューヨーク市で、警察官が付けていた詳細な記録¹²等から、同市警察の行っているSTOP, QUESTION AND FRISK（職務質問と身体検査に近い概念）がレイシャルプロファイリングの間接的な形態であることを理由に違憲であるとした判決¹³が出たことが挙げられる。

なお、職務質問の記録に関連しては、近時、警察庁がボディカメラ（警察官装着カメラ）を試験導入しつつあるところ、ボディカメラが職務質問におけるレイシャルプロファイリングの抑止・検証に有効ではないかという意見があるが、職務質問におけるレイシャルプロファイリングの最大の問題点が職務質問の対象者の選定段階にあることに留意し、ボディカメラによる抑止・検証の現実的可能性を慎重に検討すべきである。また、少なくとも厳格かつ実効的な法規制の枠組みなくしてボディカメラを導入すれば、撮影時における職務質問対象者の精神的苦痛に加え、対象者以外も含む多数の被撮影者の肖像権・プライバシー権侵害、さらには、顔認証技術との連携による個人情報的大量蓄積・流用等の重大かつ広範な人権侵害に直面することになる。したがって、その導入については、極めて慎重な検討が必要である¹⁴。

また、違法な職務質問の被害者が、自己の権利保全のために、職務質問の録音・録画を行うことは否定されるものではない。

¹¹ 記録の方法を原則選択肢方式とすることで、情報から対象者が特定される可能性を限りなく下げることができ、同時に、警察官に生じる負担を最小限にすることもできると考える。

¹² ニューヨーク市警察では、被疑者の情報（年齢、性別、民族的ルーツ、身長、体重、体格、目の色、髪の毛の色等）、停止させた理由、疑われた犯罪、所持品検査の理由、所要時間、場所等の記録が義務付けられている。この記録は、同市警察のホームページにおいて、全て一般公開されている。

<https://www.nyc.gov/site/nypd/stats/reports-analysis/stopfrisk.page>

¹³ Floyd v. City of New York, 959 F. Supp. 2d 540. 義務付けられた記録のデータの統計学的分析が、合衆国憲法修正第14条（平等保護条項）違反の判決に繋がった。

¹⁴ なお、既にボディカメラを導入した国における評価については、小沢春希「警察官装着カメラをめぐる議論」レファレンス、国立国会図書館、2023年

4 意見の趣旨4（実態調査）について

報道によると、警察庁が全国の都道府県公安委員会などに寄せられた職務質問への相談を対象に調査した結果、職務質問中に不適切な言葉をかけるなどの事案が警視庁で2件、神奈川県警で2件、大阪府警と宮城県警で各1件の計6件確認され、警察庁はいずれも民族的ルーツや国籍などへの偏見に基づく差別的な意図はなかったが、不適切だったとしている¹⁵。

警察庁が不適切な職務質問と判断した事例には、「不審事由」の有無に関する記述がなく、職務質問が適法だったか否かについて検討できる材料は存在しない。しかしながら、職務質問におけるレイシャルプロファイリングの問題は、不適切な言葉をかけたなどというような表面的な問題ではなく、不審事由の有無と関連し一体として評価しないと判断できない問題である。また、本調査から見る実態に鑑みれば、「不適切」な事案が6件しかないとは想定し難く、違法な事案も相当数あった可能性も十分に考えられるところ、内部調査では違法性の有無や程度の評価について恣意的になるおそれが拭えず、調査の適正な実行が担保されない。

したがって、本来は、内部調査ではなく、下記第2・6で述べる独立した第三者機関（国内人権機関）が実態調査を行うべきである。しかし、第三者機関の設置に時間がかかることが想定されるため、それまでの間は、警察庁の協力の下、警視庁及び道府県警察本部が、調査を行い、結果を公表すべきである。警察組織の内部調査では適正な実行が担保されないことは述べたとおりであるが、少なくとも、調査に当たっては、人種差別や国際人権法等の素養の高い研究者や法律実務家を関与させ、適正な調査を行うべきである。

5 意見の趣旨5（国内人権機関の設置）について

国連総会は1993年に人権の促進及び擁護のための国家機関（国内人権機関）の地位に関する原則に基づく国内人権機関の設置を求める決議を採択し、国連人権条約諸機関が日本政府に対して再三に渡り国内人権機関を早急に設置することを求めてきた。国連基準の国内人権機関は、政府から独立し、広く国際人権法により認められた人権を取り扱い、公権力による人権侵害について調査・勧告権限をもち、簡易・迅速な人権救済を可能にするものである。当会も、日弁連も、国内人権機関の設置を求める決議を採択している¹⁶。

国内人権機関は、人権政策を提言し、人権教育を行う機能も持つため、職

¹⁵ 朝日新聞「人種めぐる警察官の不適切な職務質問、昨年6件確認 警察庁が初調査」2022年11月16日

¹⁶ 当会「各人権条約に基づく個人通報制度の早期導入及びパリ原則に準拠した政府から独立した国内人権機関の設置を求める決議」2011年、日弁連「個人通報制度の導入と国内人権機関の設置を求める決議」2019年

職務質問におけるレイシャルプロファイリングのように、その解決のためには被害者個々人の人権救済のみならず人権政策・人権教育を必要とする問題の解決に適している。現在、警察官の職務執行については各都道府県公安委員会の苦情申出制度により苦情を申し出ることが可能となっているが、同制度は必ずしも回答を行うことが前提となっておらず、被害者救済も予定されていない¹⁷。また、法務省人権擁護局の人権擁護委員制度も存在するが、上記当会決議でも指摘したとおり、これも独立性等の点からも極めて不十分な制度である。

そこで、早期に国内人権機関を設置し、その構成員に多数の人種差別や国際人権法等の素養の高い研究者や法律実務家を含めた上、前述した実態調査のほか、職務質問におけるレイシャルプロファイリングによる人権侵害に対する救済についても国内人権機関に担わせるようにすべきである。

第3 結語

以上の次第であるから、当会は、意見の趣旨記載のとおり関係各所に求める。

以上

¹⁷ 例えば、警視庁のウェブサイトでは「お寄せいただきました苦情・ご要望・ご意見につきましては、担当部署へ通知するとともに今後の警察活動に反映させていただきます。」「担当部署などから問合せ、回答などを行う場合もあります」などと説明がある。