

訴 状

2020年1月9日

東京地方裁判所 民事部 御中

原告訴訟代理人弁護士 鈴木 雅 子



同 信 岩 井



同 韓 泰 英



(当事者の表示) 別紙当事者目録記載のとおり

旅券発給拒否取消等請求事件

訴訟物の価額 160万円

貼用印紙額 1万3000円

【目次】

請求の趣旨

請求の原因

第1	事案の概要	3
第2	当事者	3
第3	本件の経緯	4
第4	旅券法13条1項1号に該当しないこと	7
第5	「国境を越える移動・旅行の自由」の意義とその違憲審査基準	7
1	一般旅券の発給拒否は「移動・旅行の自由」を直接制限するものである	7
2	「移動・旅行の自由」は精神的自由に属する重要な権利である	8
3	「国境を越える移動・旅行の自由」は憲法22条及び13条で保障される	9
4	違憲審査基準（後述、「第6」及び「第7」について）	11
第6	旅券法13条1項1号が憲法22条及び13条に反し無効であること	13
1	旅券法の改正過程	13
2	旅券法13条1項1号の立法目的には正当性がない	17
3	一般旅券の発給拒否という手段に合理性及び必要性がない	19
4	小括	20
第7	本件処分が憲法22条及び13条に反し違憲、違法であること	21
1	一般旅券を発給しなかったことの違憲、違法	21
	——明白かつ現在の危険が存在しないこと（主位的主張）	21
2	渡航先を個別に特定した一般旅券を発給しなかったことの違憲、違法	21
	——比例原則違反（予備的主張）	21
第8	本件処分が適切手続を定める憲法31条に反し違憲、違法であること	22
1	憲法31条及び行政手続法5条、8条、旅券法14条	22
2	審査基準の作成義務違反（行政手続法5条）	23
3	発給拒否の理由を欠くこと（行政手続法8条、旅券法14条違反）	24
第9	本件処分が裁量権を逸脱・濫用する違法なものであること	25
第10	一般旅券発給の義務づけ	25
第11	まとめ	26

請求の趣旨

- 1 外務大臣が令和元年7月10日付で原告に対してした一般旅券発給拒否処分を取り消す。
 - 2 (主位的) 外務大臣は、原告に対し、一般旅券を発給せよ。
 - 3 (予備的) 外務大臣は、原告に対し、一般旅券(ただし渡航先からトルコ共和国を除くもの)を発給せよ。
 - 4 訴訟費用は、被告の負担とする。
- との判決を求める。

請求の原因

第1 事案の概要

本件は、原告の申請に対し、被告が旅券法13条1項1号(「渡航先に施行されている法規によりその国に入ることを認められない者」)を理由として、一般旅券の発給自体を拒否したことから、原告が被告に対し、発給拒否処分の取消及び一般旅券の発給の義務付けを求めるものである。

第2 当事者

1 原告について

原告は、一橋大学社会学部卒業後、信濃毎日新聞社に入社し、2003年に同社を退社した後、フリーの職業ジャーナリストとして中東や東南アジア、東日本震災などを取材し、2019年1月7日、一般旅券の発給申請をした者である。著書に『ルゴ戦場出稼ぎ労働者』(集英社新書)等がある。

2 被告(国)について

被告（国）は、処分行政庁外務大臣が原告にした一般旅券発給拒否処分について、取消訴訟等の被告となるべき者である。

第3 本件の経緯

1 トルコからの帰国の経緯

原告は、2015年5月18日に日本を出国し、同月19日にトルコに入国した。同日、原告は、取材のためトルコを出国し、デンマークを経由してスウェーデンにわたり、同月23日、トルコに戻った。

原告は、同年6月22日から同月23日にかけて、トルコを出国してシリアに入国した。

原告は、シリア入国後、反政府勢力と思われるグループにより、3年4カ月にわたって、拘束された。原告がトルコ入国時に使用した旅券は、拘束開始後まもなく拘束者に没収され、以降返却されることはなかった。

2018年10月23日、原告はシリアからトルコに入り、同月25日、トルコから日本に帰国した。

2 一般旅券の発給申請

原告は、2019年1月4日、東京都旅券課有楽町分室（東京都千代田区）において、新たな旅券の発給を申請すべく、申請書を提出したところ、新宿パスポートセンター（東京都新宿区）に行くように言われた。理由は、「旅券法13条に該当する可能性があるから」ということであった。

原告が、同年1月7日、新宿パスポートセンターに行ったところ、通常の「一般旅券発給申請書」に加え、「渡航事情説明書」への記入を求められた。原告は、「渡航に関する事項」として、「渡航目的 観光」「渡航先 イタリア、フランス、スペイン、ドイツ、インド、カナダ」「渡航予定期間 平成31年1月25日～平成31年3月31日」「渡航の必要性 家族旅行」と記入するなどして同書面に記入し、これを提出した（甲1）。

さらに、すでに全て記入済みだった「一般旅券発給申請書」の一番下にある「刑罰等関係」という欄の、「はい」か「いいえ」かに印をつける項目

のうちの「外国で入国拒否、退去命令又は処罰されたことがありますか」について、すでに「いいえ」に印を入れていたものを「はい」に書き直すようにと言われたため、原告は「はい」に印をつけ、これを提出した(甲2)。

他方で、渡航事情説明書には、「3. 事由の詳細」中、「(1) 時期・場所」の欄には「2015年6月23日、シリア・イドリブ県北部トルコ国境付近」、「違反とされた事実関係の詳細」の欄には「一切違反はしていません」、「処分の内容」の欄には、「2015年6月23日～2018年10月23日までシリアで監禁された。」と記載して提出した(甲1)。

3 一般旅券の発給拒否処分

外務大臣は、原告に対し、令和元年7月10日付「一般旅券発給拒否通知書」(以下「本通知書」という。)によって、一般旅券を下記の理由により発給しないこととした旨通知した(甲3)。

「貴殿は、平成30年(2018年)10月24日、トルコ共和国から同国の法規に基づく入国禁止措置(5年間)を受けたことにより、同国への入国が認められない者である。よって、貴殿は、一般旅券の発給等の制限の対象となる旅券法第13条第1項第1号に該当する。」

4 違法、違憲についての主張(概要)

本通知書により通知された一般旅券発給拒否処分を「本件処分」といい、概要以下の通り、その違法性ないし違憲性を主張する。

- ① 原告は「渡航先に施行されている法規によりその国に入ることを認められない者」に該当せず、旅券法13条1項1号の要件を欠くから、本件処分は違法である(第4)。
- ② 旅券法13条1項1号は、その立法目的が国境を越える移動・旅行の自由を制約するに足る正当なものではなく、違憲無効であるから、本件処分は違法である(第6・2)。

- ③ 旅券法13条1項は、渡航先国による入国拒否を理由とする同項1号の場合には、その手段において過度に広汎な制限であり、違憲無効であるから、本件処分は違法である（第6・3）。
- ④ 本件処分は、国境を超える移動・旅行の自由に優越するほどの危険が、明らかに差し迫って発生していることが具体的に予見され、かつ、それが客観的な事実を照らして予想されるものでないから、違憲、違法である（第7・1）。
- ⑤ 本件処分は、渡航先を「トルコを除く全ての国と地域」とする一般旅券の発給が可能であるにもかかわらず、発給自体を拒否したものであるから、違憲、違法である（第7・2【予備的主張】）。
- ⑥ 本件処分は、行政手続法に定める審査基準を作成せず行われたものであり、原告の公正な手続によって処分を受ける権利を侵害するものであるから、違憲、違法である（第8・2）。
- ⑦ 本件処分は、旅券法13条1項1号記載の渡航先以外への移動・旅行を制限し、一般旅券の発給自体を拒否することの理由を示さずに行われたものであるから、違憲、違法である（第8・3）。
- ⑧ 本件処分は、裁量権を逸脱・濫用してなされたものであるから、違法である（第9）。

第4 旅券法13条1項1号に該当しないこと

旅券法13条1項1号は「渡航先に施行されている法規によりその国に入ることを認められない者」と定めているところ、本通知書には、既に述べたとおり、「貴殿は、平成30年（2018年）10月24日、トルコ共和国から同国の法規に基づく入国禁止措置（5年間）を受けたことにより、同国への入国が認められない者である」と記載されていた。

しかし、原告が、上記同日、トルコ共和国から同国の法規に基づく入国禁止措置を受けたことはない。

したがって、原告は、「トルコ共和国から同国の法規に基づく入国禁止措置（5年間）を受けたことにより、同国に入ることを認められない者」であるとはいえない。

以上より、本件処分の理由となる前提事実には誤認があり、本件処分は違法である。

第5 「国境を越える移動・旅行の自由」の意義とその違憲審査基準

1 一般旅券の発給拒否は「移動・旅行の自由」を直接制限するものである

旅券法13条1項は、一般旅券の発給を制限できることを定めており、同項1号は「渡航先に施行されている法規によりその国に入ることを認められない者」を発給制限事由として定めている。

この点、出入国管理及び難民認定法は、日本人が日本を出国するにあたっては有効な旅券を所持し、入国審査官から出国の確認を受けなければならない、それが無い場合には「出国してはならない」と定めているため（同法60条）、有効な旅券が発給されなければ国境を越えて移動・旅行をすること自体ができない。

したがって、旅券法13条1項1号が「渡航先に施行されている法規によりその国に入ることを認められない者」を発給制限事由として規定し、一般旅券の発給を拒否することは、個人の移動・旅行の自由を直接的に制限するものである。

2 「移動・旅行の自由」は精神的自由に属する重要な権利である

「およそ各人が、自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活の中にこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないものであり、また、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも、必要なところであり、そのために必要な自由を憲法上保障することは「すべて国民は個人として尊重される旨を定めた憲法13条の規定の趣旨に沿う」ものである（よど号ハイジャック記事抹消事件【最大判昭和58年6月22日民集37巻5号793頁】）。

そして、移動・旅行の自由こそ、自らが決めたところに従い、場所に直接赴き、人と直接会い、事物を直接見て、直接経験することを可能にするものである。これが保障されなければ、個人は、何らかの媒体を通じて間接的にしか、情報を得たり、人と交流したり、事物に接したり、経験したりすることができなくなる。そうなれば、必然的に、介在する他者の意思や意向による制約を受けたり、媒体を介すことによる制約を受けたりすることとなる。個人が何かを知り、感じ、考え、それを他者に伝え、他者と交流する上で、人や事物、場所に直接接することは何より重要である。

この意味において、最高裁大法廷判決の前記判示は、移動・旅行の自由にもそのまま当てはまるものである。

したがって、個人が移動・旅行することは、個人が「さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつ」ための最も基本的かつ重要な形態であり、移動・旅行の自由は、個人の思想及び人格の自由な形成・発展、及び、民主主義社会における情報流通の確保のために必要な精神的自由の一形態として、日本国憲法上最大限の尊重を受けるものである。

このような移動・旅行の自由の意義については、伊藤正己裁判官も昭和60年最高裁判決の補足意見において、「今日では、国の内外を問わず自由に移動することは、単なる経済的自由にとどまらず人身の自由ともつな

がりを持ち、さらに他の人びととの意見や情報の交流などを通じて人格の形成に役立つという精神的自由の側面をも持つことに留意しなければならない。」と述べているところである（最判昭和60年1月22日民集39巻1号1頁）。

3 「国境を越える移動・旅行の自由」は憲法22条及び13条で保障される

(1) 「国境を越える」移動・旅行の自由の重要性

移動・旅行の自由が、個人の思想及び人格の自由な形成・発展や、民主主義社会における情報流通の確保にとって重要な意義を有することは、その移動・旅行先が国内であるか国外であるかを問わない（「国の内外を問わず」と述べる伊藤正己裁判官の上記補足意見も参照）。

むしろ、国境を越えて移動・旅行することにより接することのできる人・事物・場所は、国内におけるそれと比較にならないほど多様であるという点で、「国境を越える」移動・旅行の自由はより重要なものである。このことは、日本の総人口が「約1億2600万人」であるのに対し、世界の総人口は「約75億8000万人」であることや（約1.6%）、日本の国土面積が約「37万8000km²」であるのに対し、世界の国土面積合計が「約1億3000万km²」（約0.3%）、地球全体の表面積が「約5億1000万km²」（約0.08%）であることを指摘すれば十分である。

国境を越えて、国内では出会うことのできない人々と交流し、国内にはない事物や場所に直接接することは、個人がさらに多様な情報や価値観に触れることを可能にし、個人の思想及び人格の自由な形成・発展や、民主主義社会における情報流通の確保をより一層促すものである。

国境を越える移動・旅行の自由が、国際人権法上、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（社会権規約）ではなく、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（自由権規約）により保障されていることも（自由権規約12条2項）、国境を越える移動・旅行の自由が精神的自由として保障されるべき重要な権利であることを示している。

(2) グローバル化時代における重要性

上記で述べた「国境を越える」移動・旅行の自由の重要性は、グローバル化時代において、さらに高まっている。

すなわち、旅券法は1951年（昭和26年）に制定されたところ、国境を越えた人々の移動は、一貫して増加してきた。

そして、1980年代頃からは、冷戦体制の終結、輸送技術の進歩、インターネットの普及などを要因として、いわゆるグローバル化が進み、政治、経済、社会のあらゆる場面において、国家・地域を超えた世界規模での結びつきが密接不可分になっていることは公知の事実である。

このようなグローバル化によって、人々の価値観や生き方はますます多様になるとともに、人々は国境外の人や事物と無関係で生きることは不可能となっている。このような現代的な状況を生きる個人にとって、国境を越えて人や事物に直接接することの重要性がさらに高まっていることは明らかである。

(3) 小括

国境を越える移動・旅行の自由は、個人が、国内で接することのできるものとは比較にならないほど多様な意見・知識・情報に、直接接することを可能にするものであり、個人の思想及び人格の自由な形成・発展、及び、民主主義社会における情報流通の確保にとって必要なものである。そして、グローバル化により、人々の価値観や生き方がますます多様になり、国境を越えた人や事物との関係が密接不可分になっている状況下においては、個人が、国境を越えて移動・旅行する自由を確保することがますます重要になっている。

したがって、国境を越える移動・旅行の自由は、憲法22条2項により保障されるだけでなく（帆足計事件最大判昭和33年9月10日民集12巻13号1969頁）、グローバル化時代を生きる個人の自己決定権や幸福追求権のひとつとして、憲法13条によっても保障されるものである

（帆足計事件最大判の田中耕太郎裁判官及び下飯坂潤夫裁判官の補足意見、よど号ハイジャック記事抹消事件最大判参照）。

4 違憲審査基準（後述、「第6」及び「第7」について）

（1）精神的自由を直接制約するものである

以上のとおり、憲法22条及び13条により保障される「国境を越える移動・旅行の自由」は、日本国憲法が最大限に尊重する精神的自由に属する重要な憲法上の権利であり、それを制限することは原則として許されないというべきである。

そして、旅券法13条1項に基づく発給拒否処分は、個人が国境を越えて移動・旅行することを不可能にするものであり、上記の憲法上の権利を直接に制約するものである。

したがって、そのような立法及び処分が憲法に適合するか否かは、以下のとおり厳格に判断すべきである。

（2）立法の違憲審査基準

国境を越える移動・旅行の自由の重要性からすれば、それを直接制約する立法の合憲性については、合憲性を推定すべきでなく、立法目的の正当性及び目的達成手段の合理性・必要性を、比例原則（制約の必要最小限度性）をも考慮して判断し、それらを根拠づける立法事実が存在しなければ、違憲というべきである。

これについては、第6「旅券法13条1項1号が憲法22条及び13条に違反し無効であること」において詳論する。

（3）処分の違憲審査基準

ア 裁量の例外性

旅券法13条1項は「一般旅券の発給・・・をしないことができる」と定めるにとどまり、同項各号の拒否事由が存在する場合においてもなお、発給することを原則としている。

したがって、発給拒否事由が存在するとしても、外務大臣等は一般旅券発給拒否についての裁量を、抑制的かつ限定的に行使されなければならない。

イ 明白かつ現在の危険（主位的主張）

国境を超える移動・旅行の自由の重要性に鑑みれば、旅券法13条1項により一般旅券の発給を制限できる場合は、①国境を超える移動・旅行の自由を保障することに優越するほどの危険が、②明らかに差し迫って発生していることが具体的に予見され、かつ、③それが客観的な事実を照らして予想される場合に限られる（「明白かつ現在の危険」。泉佐野市民会館事件【最判平成7年3月7日民集49巻3号687頁】参照）。

このような場合以外に、同条項に基づき一般旅券の発給を制限することは、憲法22条及び13条に反し裁量権を逸脱・濫用するものとして、違憲、違法である。

ウ 比例原則違反（予備的主張）

仮に、明白かつ現在の危険ないしこれに準じる客観的な事情が認められる場合であっても、国境を超える移動・旅行の自由の重要性に鑑みれば、その制約は必要最小限でなければならない（比例原則）。

旅券法13条1項1号は、特定の渡航先において入国を禁止されているか否かを問題とするものであり、それ以外の国（入国を禁止されていない国）との関係では、同項1号による制限の目的は妥当しない。

したがって、旅券法13条1項1号により一般旅券の発給を制限する場合には、当該入国禁止国を除いた国を渡航先として記載した一般旅券を発給しなければならない（旅券法5条2項）、そのような処分が可能であるにもかかわらず一般旅券の発給自体を拒否することは、憲法22条及び13条に反し裁量権を逸脱・濫用するものとして、違憲、違法である。

エ 以上については、第7「本件処分が違憲22条及び13条に反し違憲違法であること」において詳論する。

第6 旅券法13条1項1号が憲法22条及び13条に反し無効であること

1 旅券法の改正過程

(1) 背景

旅券法が制定された1951年（昭和26年）当時、国際社会は第二次世界大戦後の冷戦下であり、政治態勢の違いを背景として相互に未承認の国も多い状況であった。日本人の海外旅行者も、外貨の不足や国民所得の低さなどを背景として、ごくわずかであり、1946年（昭和21年）から1951年（昭和26年）末までの5年間の一般旅券発給件数の合計は「1万3067件」のみであった（なお、この発給数には公務員や商業関係の者も含まれている）。

しかし、国交回復や、1960年代の外貨購入の自由化、航空機輸送の進歩、国民所得の増大などを背景として、日本人の海外旅行者は増加の一途をたどり、1968年（昭和43年）には、一般旅券の発給件数は年間30万件を超えるようにもなった。このような状況下で、1970年（昭和45年）には、「旅券制度に関する国際的諸勧告及び諸外国の旅券制度を参照して、国際的な渡航自由化の時代に適合するよう」、旅券法が改正された（第63回国会衆議院外務委員会議録第2号2頁参照）。

また、1970年代から1980年代にかけて、為替の変動相場制への移行に伴い円高傾向が進むと、1987年（昭和62年）には、一般旅券の発給件数が初めて年間300万件を超え、「従来はごく一部の国民を対象としていた旅券の発給がこのように急激に一般化」した。このような状況下で、1988年（昭和63年）には、「手続の簡素化、事務の整理、合理化を行い、国民の一層の便宜及び行政効率の向上を図るとともに、内外における旅券制度の適正な運用を図ろうとする」目的で、旅券法が改正された（第112回国会衆議院外務委員会議録第2号2頁参照）。

その後のグローバル化の進行も手伝い、人々の国境を越えた移動は増加し続け、この間、以下のとおり、一般旅券の発給件数については、旅券法が制定された1951年（昭和26年）当時から2018年（平成30年）にかけて400倍以上になり、また、日本国を来訪する外国人又は出

国する日本人の数は、1964年（昭和39年）から2018年（平成30年）にかけて約100倍近くにもなっている（甲4）。

【一般旅券発給件数】

1951年（昭和26年）	8737件
1968年（昭和43年）	32万1674件
1987年（昭和62年）	330万8918件
2018年（平成30年）	418万2207件

【訪日外客数】

1964年（昭和39年）	35万2832人
2018年（平成30年）	3119万1856人

【出国日本人数】

1964年（昭和39年）	22万1309人
2018年（平成30年）	1895万4031人

なお、以下では、1951年（昭和26年）制定当時の旅券法を「昭和26年法」と呼び、1970年（昭和45年）改正及び改正後の旅券法を「昭和45年改正」「昭和45年法」と呼び、1988年（昭和63年）改正及び改正後の旅券法を「平成元年改正」「平成元年法」と呼び、現行の旅券法を「現行法」ということがある。

これら法令内容の変遷については、【別紙一覧表】を参照されたい。

(2) 「一次往復」「個別渡航先」から「数次往復」「包括渡航」へ

ア 昭和26年旅券法

旅券法制定当初は、数次往復旅券が認められるのは「外務大臣が指定する特定の用務により・・・数次往復する必要があるもの」のみであり（12条）、一般人には一往復用の旅券しか認められず、その効力も帰国により失われるものであった（18条1項2号）。

また、旅券の渡航先は各国、各地域ごとに個別に記載されることとされており、「渡航先の変更」をするためには、一般旅券を返納した上で再

度の発給申請をしなければならず（7条）、「渡航先の追加」をするためにも、渡航先追加の申請を行わなければならなかった（8条）。

さらに、一般旅券の発給申請に際しては、「身元申告書」「健康診断書」「渡航費用の支払能力を立証する書類」を提出する必要があった（3条1項2号・5号・6号）。

イ 昭和45年旅券法

昭和45年改正により、数次往復旅券は「数次往復の必要を認めるとき」であれば発給できるようになり（5条1項）、数次往復旅券の有効期間も2年から5年に延長された（同条項、昭和26年法18条1項3号）。

また、旅券の渡航先についても、「渡航先を地域名をもって包括記載する」ことが認められた（5条の2）。

これにより、昭和45年改正前の「旅券の中の95%までは一回限りのいわゆるシングル旅券」という状況から、「わが国と承認関係にある国へ数次渡航する必要がある者に対しては、5年間はいつでも使用できる数次往復用旅券を発給し、あわせて旅券の渡航先は、全世界地域等包括的な記載方法も用いる」「特に承認関係のある国への渡航については、全面的に5年間のマルチプル旅券に改める」こととなった。

ただし、「わが国と承認関係にない地域に渡航する者等に対しては、従来どおり一渡航ごとに有効な旅券を発給する」こととなった（以上、第61回国会衆議院外務委員会議録第24号11頁、同議録第26号1頁参照）。

なお、昭和45年改正においては、「渡航先の変更」に関する規定（昭和26年法7条）、「身元申告書」「健康診断書」の提出を要求する規定（同法3条1項2号・5号）は削除された。

ウ 平成元年旅券法

上記のとおり、昭和45年旅券法において、有効期間5年の数次往復旅券の発給が開始されたが、それは例外であり、原則はあくまで一往復旅券であった（同法3条5項、5条1項）。

しかし、1972年（昭和47年）から、数次往復旅券の発給件数が一往復用旅券のそれを上回るようになり、1988年（昭和63年）には、一般旅券の約87%を数次往復旅券が占めるようになった（甲4の2・【国内】「9 戦後の旅券発行数（国内）及び海外渡航者数」参照）。

そのような状況下では、申請時の初回だけに渡航目的、渡航先の確認をしてもあまり意味がなく、かえって事務の停滞を招くばかりであった。また、世界的にも、一往復旅券制度を採用する国は数少なくなり、各国でMRP（Machine Readable Passport：機械読み取り旅券）が導入される状況であった。

そこで、平成元年改正では、一般旅券については、有効期間5年の数次往復旅券を発給することを原則化した（第5条1項）。

それに伴い、旅券の記載事項から「渡航目的」が削除され（昭和45年法5条の2第1項3号）、「渡航目的の変更」に関する規定も削除された（同法第7条）。また、数次往復旅券の渡航先については、「外務大臣が指定する地域以外のすべての地域」とされた（平成元年法5条1項）。

なお、平成元年改正においては、「渡航費用の支払能力を立証する書類」の提出を要求する規定（昭和45年法第3条1項4号）も削除された。

エ 小括

以上のとおり、昭和26年旅券法は、ごく限られた者にのみ旅券を発給し、かつ、一般人に対しては特定の渡航先に1回限りで効力を有する一般旅券を発給するのみであったのに対し、昭和45年改正により、数次往復旅券の要件を緩和するとともに、渡航先の包括的記載を認め、さらに、平成元年改正により、数次往復旅券を原則化するに至った。

これをまとめると、次頁の【表】のとおりである。

【表】

	昭和26年法	昭和45年法	平成元年法
往復旅券の要件	「外務大臣が指定する特定の用務により・・・必要があるもの」 有効期間2年	「数次往復の必要を認めるとき」 有効期間5年	原則化 有効期間5年
旅券記載の渡航先	各国、各地域ごとに個別に記載	「地域名をもつて包括記載する場合」がある	「外務大臣が指定する地域以外のすべての地域」
渡航先等の変更	「渡航先」「渡航目的」の変更のいずれも申請が必要	「渡航目的」の変更のみ申請が必要	いずれも申請は不要

なお、2011年（平成23年）からは一往復旅券の発給はなくなり、すべて数次往復旅券となっており（甲4の2・【国内】9）、現在では、個別の渡航先に対する一回限りの一往復旅券が「95%」であった昭和45年改正前の状況からは劇的に変化している。

以下では、このような社会情勢の変化と法改正も踏まえて、旅券法13条1項1号の違憲性を論じる。

2 旅券法13条1項1号の立法目的には正当性がない

（1）旅券法13条1項1号の立法目的

法令の立法目的は、まず立法当局者の説明が参照されるべきである（森林法共有林分割事件【最大判昭和62年4月22日民集41巻3号408頁】参照）。

この点、旅券法13条1項1号は旅券法制定当初から存在する規定であるところ、旅券法制定過程における政府委員は、旅券の発給制限の基準に関する質問に対して、「旅券は国内に発給いたします公文書とは性格が異

なつておるのでございまして、相手国がございます以上は、自国の国内法や国内事情だけからでなく、やはり渡航先の国内法あるいは国際事情、そういうものも考慮に入れて発給する必要があるわけでありまして。例をあげますと、渡航先の国が、法令によりましてその入国を禁止しておるものに対してこちらで旅券を出しますと、渡航先の出先官憲は査証をいたさないということになります。これがために本人が手数料を払いましたり、いろいろな手続に時間や費用を浪費するということになります。またもしこの事実を渡航先の国の出先の官憲が気づかないで査証を与えたといたしますと、本人は知らずに日本を出て行く、そうして渡航先の国の上陸港に到着する、もとよりその国の法規によつて入国が禁止されておりますから、また引返して行かなければならぬ、そういうことにもなるわけでありまして。また死刑、無期または長期十年以上の刑に当る罪につきまして訴追を受けております者や、・・・」と説明している（甲5の1。第12回国会衆議院外務委員会議録第7号17頁）。

そして、政府委員は、旅券法13条1項1号に関して、上記以外の説明をしていない。

したがって、旅券法13条1項1号の立法目的は、渡航先国から査証を得られず、その結果、日本から出国し又は当該渡航先国へ入国することができないにもかかわらず、査証取得手続きや当該渡航先国への往來のために時間や費用を浪費することを防止することにある。

(2) 国境を越える移動・旅行の自由を制約するに足る正当なものでない

上記の立法目的は、旅券の発給を受ける者の財産的な負担を考慮するものであるが、財産的な負担を甘受するかどうかは、本人が決めるべきことであり（自己決定権）、仮に査証ひいては入国が認められないことを本人が知らないのであれば、その旨本人に告げれば足りる。

現に、昭和26年法21条の「旅券の査証を必要とする国へ渡航しようとする者は、当該国の官憲から必要な査証を受けなければならない」とする規定も、「旅券さえあれば国外渡航が可能であるとする一般の誤解を防止する」というパターンリズムに基づくものであったが（甲5の1。第1

2回国会衆議院外務委員会議録第7号11頁)、平成元年改正に伴い削除されている。

したがって、旅券法13条1項1号の上記のようなパターンリズムに基づく立法目的は、憲法上の権利の中でも重要なものとして保障される「国境を越える移動・旅行の自由」を制約するに足りる正当なものとは言えない。

旅券法13条1項1号は、立法目的の正当性を欠くものとして憲法22条及び13条に反するため、違憲、無効である。

3 一般旅券の発給拒否という手段に合理性及び必要性がない

旅券法13条1項は、「一般旅券の発給・・・をしないことができる。」と定めていることから、同項が想定する処分は、一般旅券の発給自体を拒否するものであり、渡航先を限定した一般旅券を発給することは想定していない。

この点、同項1号以外は、犯罪歴等であったり(同項2号ないし4号)、旅券等の偽造であったり(同項5号)、公共の負担となるものであったり(同項6号)、「外務大臣において、著しく、かつ、直接に日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」(同項7号)であったりと、一般旅券の発給を受ける者に関する属人的な理由を示すものであり、いずれも個別の渡航先と無関係に、一般旅券の発給自体を拒否することの一応の一般的理由を示している。

しかし、同項1号が定めるのは「渡航先に施行されている法規によりその国に入ることを認められない者」であり、当該渡航先の制限を超えて、一般旅券の発給自体の拒否を一般的に説明する理由ではない。

同項1号は、旅券法制定当時から存在する規定であるところ、すでに述べたとおり、旅券法が制定された当初は、旅券の渡航先は各国、各地域ごとに個別に記載され、渡航目的又は渡航先の変更や渡航先の追加には別途申請することを求められていた(昭和26年法7条及び8条)。このよう

な立法経緯からも、同項1号は、個別具体的な渡航先との関係において旅券発給の当否を問題にする規定であると言える。

そして、日本国が承認している国は、世界で195か国あるところ（2019年3月29日時点）、一国で入国を拒否されたことを理由として、残り194か国にも及ぶ国への移動・旅行が妨げられる理由は全くないから、旅券法13条1項が、同項1号に該当する渡航先を超えて、一般旅券の発給自体を「しないことができる」と定める合理性は全くない。

旅券法13条1項は、昭和45年改正によって旅券記載の渡航先が「地域名をもつて包括記載」されるようになったにもかかわらず（昭和45年法5条の2第2項）、一般旅券の発給拒否という手段を、同項1号との関係でも変わらず存続させているものであり、これは憲法上の国境を越える移動・旅行の自由に対する制約として合理的にして必要最小限の域を超え、過度に広汎な制限であることは明らかである。

よって、旅券法13条1項は、同項1号の場合には過度に広汎なものとして憲法22条及び13条に反し、文面上違憲、無効である。

4 小括

以上より、旅券法13条1項1号は、憲法22条及び13条に違反し、無効であるから、同項同号に基づきなされた本件処分は違法である。

第7 本件処分が憲法22条及び13条に反し違憲、違法であること

1 一般旅券を発給しなかったことの違憲、違法

——明白かつ現在の危険が存在しないこと（主位的主張）

すでに述べたとおり、①国境を超える移動・旅行の自由を保障することに優越するほどの危険が、②明らかに差し迫って発生していることが具体的に予見され、かつ、③それが客観的な事実を照らして予想される場合でない限り、旅券法13条1項に基づき一般旅券の発給を制限することは、違憲、違法である（明白かつ現在の危険による審査）。

この点、査証取得手続等のための「時間や費用の浪費の防止」というパターンリズムが上記①を満たさないことはすでに述べたとおりである。

したがって、本件処分は、憲法22条及び13条に反し裁量権を逸脱・濫用するものとして、違憲、違法である。

2 渡航先を個別に特定した一般旅券を発給しなかったことの違憲、違法

——比例原則違反（予備的主張）

すでに述べたとおり、旅券法13条1項1号により一般旅券の発給を制限する場合には、当該入国禁止国を除いた国を渡航先として記載した一般旅券を発給しなければならず、一般旅券の発給自体を拒否することは、違憲、違法である。

本件においては、原告が旅券法13条1項1号に該当するとしても、「限定発行の事由があるとき」（旅券法5条2項）にあたるとして、一般旅券の発給自体を拒否するのではなく、渡航先を個別に特定（具体的には渡航先を「トルコを除く全ての国と地域」と特定）する一般旅券を発給することが可能であった（同5条2項）。

それにもかかわらず、原告に対し、一般旅券の発給自体を拒否したものであり、本件処分は、憲法22条及び13条に反し裁量権を逸脱・濫用するものとして、違憲、違法である。

第8 本件処分が適切手続を定める憲法31条に反し違憲、違法であること

1 憲法31条及び行政手続法5条、8条、旅券法14条

一般旅券の発給は、申請に基づきなされるものであるから（旅券法3条）、一般旅券の発給可否の判断は、申請に基づく行政処分である。

この点、憲法31条は、手続が法定されていることに加え、手続が適正であることを保障するものであるところ（第三者所有物没収事件【最大判昭和37年11月28日刑集16巻11号1593頁】）、同条は、行政手続についても、行政処分により制限を受ける権利利益の内容、性質、制限の程度、行政処分により達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合較量して、事前の告知、弁解、防御の機会の付与等の必要な適正な手続を保障するものである（成田新法事件【最大判平成4年7月1日民集46巻5号437頁】）。

このような趣旨を踏まえ、1993年に制定された行政手続法は、申請に対する処分について、審査基準の作成、具体化、公開を義務付けるとともに（同法5条）、拒否処分における理由の明示を義務付けている（同法8条）。

前者については、旅券法においては、返納命令に関する旅券法19条3項以外に行政手続法の適用除外規定がない以上、行政手続法第5条が適用されることは明らかであり、また、後者については、旅券法自体も定めているところである（旅券法14条）。

そして、すでに述べたとおり、本件処分により制約される自由が、精神的自由の一形態として日本国憲法上最大限の尊重を受ける性質のものであることに加え、一般旅券の発給は、一回限りで緊急的に行われるものではなく、年間418万2207件に及ぶほど日常的かつ大量に行われるものであることからすれば、「行政運営における公正の確保と透明性・・・の向上」（行政手続法1条）あるいは「外務大臣の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制する」（最判昭和60年1月22日判タ549号167頁）必要性は極めて高く、行政手続法5条、8条及び旅券法14条は厳格に適用されるべきである。

しかし、以下に述べるとおり、本件処分は、これにより制限を受ける憲法上の権利の重要性に見合うような適正な手続を経ていないから、行政手続法5条及び8条、旅券法14条、ひいては憲法31条に反し違憲、違法である。

2 審査基準の作成義務違反（行政手続法5条）

すでに述べたとおり、旅券法13条1項は処分庁に一般旅券発給拒否の裁量（「できる」）を認めているから、処分庁の判断に恣意や独断が介入しないよう、審査基準を定める必要がある。

そして、旅券法13条1項は、同項1号との関係においては、一国の入国拒否で、他の残り194か国以上もの国と地域への移動・旅行を制限しかねない規定であり（同項1号に該当する場合のうち、いかなる場合に一般旅券自体の発給が拒否されるか、条文からは不分明）、それによって制約される権利は憲法上の重要なものであるから、申請人は審査基準に基づく公正な手続によって処分を受ける権利を有するといふべきである。

例えば、旅券法13条1項1号に関する審査基準としては、原則として、旅券法5条2項に基づき、当該入国禁止国を除いた国を渡航先として記載した一般旅券を発給しなければならないと定めた上で、当該入国禁止国以外も渡航を制限する場合の例外事由を限定的に定めるといったものが考えられる。このように審査基準が定められていれば、その内容の当否は別としても、手続の公正さは最低限担保されたはずである。

しかし、旅券法13条1項1号により一般旅券の発給自体を拒否される例は無いものと推測されるところ、処分庁たる外務大臣は審査基準を定めず、本件処分を行った。当然、合理的な基準を適用したこともなく、その判断は恣意的・独断的なものである。

これは、「行政庁は審査基準を定めるものとする」という行政手続法5条1項に明らかに違反するものであり、本件処分を審査基準の作成もせずに行ったことが、手続の公正さを害することは明らかである。

したがって、審査基準を作成せず本件処分をしたことは、原告の公正な手続によって処分を受ける権利を侵害するものであるから、本件処分は違憲、違法なものとして取消事由になるというべきである（個人タクシー事件【最判昭和46年10月28日民集25巻7号1037頁】参照）。

3 発給拒否の理由を欠くこと（行政手続法8条、旅券法14条違反）

旅券法13条1項1号は「渡航先に施行されている法規によりその国に入ることを認められる者」としか規定しておらず、本通知書には、それ以外の旅券法の根拠と前提事実は摘示されていないから、当該渡航先以外については、外国旅行の自由を制限する理由は示されていない。

この点、「一般旅券発給拒否通知書に付記すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければなら（ない）」（最判昭和60年1月22日民集39巻1号1頁）。

したがって、旅券法13条1項1号記載の渡航先以外への移動・旅行を制限し、一般旅券の発給自体を拒否した理由が本通知書では示されていないから、憲法31条に由来する行政手続法8条及び旅券法14条の定める理由付記の要件を欠き、本件処分は違憲、違法である。

第9 本件処分が裁量権を逸脱・濫用する違法なものであること

すでに述べたとおり、旅券法13条1項各号が定める発給拒否事由がある場合においても、一般旅券の発給を「しないことができる」にとどまり、発給拒否の裁量権の行使は抑制的かつ限定的にされる必要がある。

したがって、前提事実に誤認がある場合や、拒否事由の目的と関係のない目的や動機に基づいてされた場合、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮して処分理由の有無が判断された場合など、その判断が合理性をもつものとして許容される限度を超えた場合には、裁量権を逸脱・濫用するものとして違法となる。

本件では、そもそもトルコ共和国による明示の入国禁止措置すらなく、その根拠や目的も明らかでない。そのような「入国禁止」を理由として、原告の一切の海外渡航を不可能とする一般旅券の発給拒否をした本件処分は、拒否事由の目的と無関係な目的・動機によりなされたか、あるいは、原告が有する国境を越える移動・旅行の自由の重要性を考慮しない一方で、考慮すべきでない事項を考慮してなされたものである。また、すでに述べたとおり、裁量基準すらなく、恣意的に一般旅券の発給自体を拒否しているから、比例原則や平等原則にも反するものであり、合理性をもつものとして許容されることもない。

したがって、本件処分は、裁量権を逸脱・濫用する違法なものである。

第10 一般旅券発給の義務づけ

すでに述べたとおり、原告に一般旅券を発給しないことは違憲、違法であって、「行政庁がその処分若しくは裁決をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるとき」にあたる（行政事件訴訟法第37条の3第5項）から、原告は、外務大臣が、原告に対し、一般旅券を発給せよとの裁判を求める（同法3条6項2号、同37条の3。主位的請求に対応する主張）。

また、万一上記請求が認められないとしても、すでに述べたとおり、原告に対し、渡航先を「トルコを除く全ての国と地域」とする一般旅券を発給し

なかったことは違憲、違法であって、「行政庁がその処分若しくは裁決をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるとき」にあたる（同法37条の3第5項）から、原告は、外務大臣が、原告に対し、一般旅券（ただし渡航先からトルコ共和国を除くもの）を発給せよとの裁判を求める（同法3条6項2号、同37条の3。予備的請求に対応する主張）。

第11 まとめ

以上の次第により、請求の趣旨記載の請求をするに至ったものである。

証拠方法

証拠説明書のとおり

付属書類

1	訴状副本	1通
2	証拠説明書	2通
3	甲号証	各2通
4	訴訟委任状	1通

以上