

準備書面(1)

令和2年6月1日

東京地方裁判所民事第2部D b係 御中

被告指定代理人

山本 剛 

林 智彦 

佐藤 浩由 

井澤 幹生 

富岡 久永 

鈴木 孝 

土橋 由佳 

目 次

第 1	本書面の構成等	4
第 2	請求の原因に対する認否	6
第 3	関係法令の定め及び本件訴訟に至る事実経過	11
1	関係法令の定め	11
(1)	旅券法	11
(2)	出入国管理及び難民認定法	13
2	本件訴訟に至る事実経過	13
(1)	原告の海外渡航歴及び旅券申請歴	13
(2)	トルコから入国禁止処分を受けるに至った経緯等	15
(3)	本件処分に係る一般旅券の発給申請の経過等	15
(4)	本件処分に至る経過等	16
第 4	旅券法 13 条 1 項 1 号の制度趣旨	17
1	はじめに	17
2	旅券の意義	17
3	旅券法 13 条 1 項 1 号の趣旨等	18
(1)	旅券法 13 条 1 項 1 号の沿革, 趣旨等	18
(2)	旅券法 13 条 1 項 1 号の趣旨を渡航者保護のためのパターンリズムに尽きると解することは誤りであること	24
4	旅券法 13 条 1 項 1 号該当者に対する一般旅券発給に係る法的枠組み	27
(1)	旅券法 13 条 1 項は各号該当者に対する旅券発給の許否について外務大臣等の裁量判断に委ねる趣旨の規定であること	27
(2)	旅券発給許否に係る裁量の内実等	28
(3)	外務大臣等の裁量に係る原告の主張は理由がないこと	29
5	小括	30
第 5	旅券法 13 条 1 項 1 号が憲法に適合するものであること	30

1	旅券法13条1項1号は憲法に適合すること	30
2	憲法適合性に係る原告の主張は失当であること	31
3	小括	34
第6	本件処分について、外務大臣等の裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められないこと	34
1	旅券法13条1項1号に該当する者に対する旅券発給拒否処分は、一般旅券の発給を認めなければならない特段の事情がある場合に限って違法と評価されること	34
2	本件処分については、国際信義を重んじるという同号の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、一般旅券を発給すべき特段の事情は認め得ず、外務大臣等の裁量判断に裁量権の逸脱・濫用は認められないこと	36
第7	本件処分が憲法31条、行政手続法5条、8条及び旅券法14条に違反すると捉える余地もないこと	38
1	原告の主張	38
2	行政手続法5条に違反する余地はないこと	38
3	行政手続法8条及び旅券法14条に違反する余地もないこと	40
第8	結語	40

ウ 外務大臣は、令和元年7月10日付けで、原告による一般旅券発給申請について、旅券を発給しないことを決定し、その旨原告に通知した（**甲第3号証**）。

第4 旅券法13条1項1号の制度趣旨

1 はじめに

前記第3の2(2)イ掲記の事実を前提とすれば、原告は、平成30年(2018年)10月24日、トルコから出国するに際して、同国外国人・国際保護法9条3項に基づき、同国から5年間の入国禁止処分を受けた者であるから、原告が、旅券法13条1項1号所定の「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」に該当することは明らかであり、かかる処分要件に当たらないことを根拠に本件処分が違法である旨をいう原告の主張は理由がない(前記第1のI参照)。

もっとも、原告は、本件処分の実体的違法に係る違法事由として、以上のほかに、旅券法13条1項1号の憲法抵触性や、同号に基づく本件処分に係る裁量権の逸脱・濫用をも主張しているが(前記第1のII及びIII)、かかる主張も、旅券法13条1項1号の趣旨目的についての原告独自の見解を前提とするものであって、主張の前提自体誤っており、失当である。

そこで、本項では、まず、旅券の意義や旅券法13条1項の沿革等を踏まえながら、同項1号の制度趣旨や同号に該当する場合における発給許否に係る処分の仕組みについて述べる。

2 旅券の意義

旅券制度とは、外国当局に対し、渡航者の所属国政府が当該渡航者の国籍及び身元を証明する文書(旅券)を発行し、当該渡航者の最終的な引取りと保護に当たる責任を示すとともに、当該渡航者に対する通行の自由と適法な援助を要請し、その文書を当該個人の渡航期間中携行させる制度である(旅券法研究会

編著「旅券法逐条解説」3及び42ページ)。そして、我が国の旅券も、以上の旅券制度の理解の下、外国当局に対し、渡航者の所属国政府が当該渡航者の国籍及び身元を証明する文書として位置付けられ、さらに、旅券中には、「日本国民である本旅券の所持人を通路故障なく旅行させ、かつ、同人に必要な保護援助を与えられるよう、関係の諸官に要請する」との文言が「日本国外務大臣」の名義で記載されているものである。国際慣習法上、外国人の入国については、当該外国人の所属国の政府が発行した旅券を所持し、渡航先国が発行した査証を受けていることが要件とされているのが通例であるところ、我が国では、出入国管理及び難民認定法60条が、海外に渡航しようとする日本人は、有効な旅券を所持し、その所持する旅券に出国の認証を受けることによって出国の確認を受けなければ出国することができないことを定め、さらに、同法71条が同法60条2項の規定に違反した者に対して刑事罰をもって臨むことを規定しているため、日本人は、有効な旅券を所持しなければ出国することもできない。したがって、日本国民たる者にとっては、海外渡航するに当たって旅券を所持していることが必要不可欠であり、旅券は、国民が海外渡航の自由を具体的に行使するために必要な公文書であると位置付けられる（前掲「旅券法逐条解説」200ページ）。

3 旅券法13条1項1号の趣旨等

(1) 旅券法13条1項1号の沿革、趣旨等

ところで、本件で問題となる旅券法13条1項1号は、同条1項に定める一般旅券の発給等制限規定中の制限事由の一つとして定められたものであり、かかる規定は、旅券法が、昭和26年に制定された当初から、同条1項所定の一般旅券発給等制限規定中の制限事由の一つとして設けられたものである。

ア 国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負わず、特別の条約がない限り、外国人を自国内に受け入れるかどうかという問題は当該国家の

自由裁量事項と解される（最高裁昭和32年6月19日大法廷判決・刑集11巻6号1663ページ，同昭和53年10月4日大法廷判決・民集32巻7号1223ページ等参照）。この点，各主権国家は，特別の条約等がない限り，厳格な国境管理を行い，人及び物の出入国を徹底して管理統制しており，その国家の安全又は利益に有害と認められる外国人の入国を禁じ又は適当と認める条件を具備する外国人のみの入国を許可する権限を有することは国際法上確立した原則となっており，各国とも，公衆衛生，公の秩序，国内の治安等が害されるおそれがあると認める外国人の入国を拒否することとしているところである。

ところが，旅券は，先で述べたとおり，渡航者が所属する国家当局が外国当局に対して渡航者の国籍及び身元を証明し，当該渡航者に対する通行の自由と適法な援助を要請する公文書であり，しかも，当該渡航者の海外渡航の用に供することが当然に予定される公文書でもある。このような旅券の性格を踏まえれば，国家の個人に対する旅券の発給とは，その性質上，当該渡航者を自国の主権を及ぼし得ない領域の外に置きつつ，諸外国に自国民への便宜と支援を要請している以上，実際にそのような旅券を所持する者が，諸外国の安全や利害を害し，あるいは諸外国の規制に反するなどして他国における秩序を乱したり，その者の保護・支援のために過度の負担を生じさせるなどした場合には，我が国に対する信頼が害され，国際社会における信頼関係を著しく害するおそれがある。したがって，旅券を発給して渡航を認め，諸外国にも援助を要請することは，我が国と他国との信頼関係や国際的な法秩序の維持，我が国の国益などにも重大な影響を及ぼし得るものである。それゆえ，旅券制度について，我が国よりはるかに長い歴史を有する欧米諸国においては，長らくの間，一定の旅券発給制限事由に係る規定が設けられてきたところ，我が国の旅券法13条1項も，「一般旅券の発給(中略)をしないことができる。」旨定め，旅券発給制限

の規定を設けた上、かかる制限を行うか否かについて外務大臣等に委ねるものと規定し、その上で、国際的な法秩序の維持、我が国の刑事司法作用の保護、渡航者の保護、国益又は公安の維持等の観点から、旅券発給制限事由を列挙したのである。¹

前掲「旅券法逐条解説」も、「本条の趣旨は、一定の事由が認められる者について、外務大臣等が一般旅券の発給等を拒否することにより、国際的な法秩序の維持、我が国の刑事司法作用の保護、渡航者の保護、国益又は公安の維持等を図らんとした点にある。」「海外渡航の自由は、憲法が定めた日本国民の基本的権利の一であることは明らかであり、これを最大限に尊重することは国の責務であるが、国民が我が国の主権外に立つということは、しばしば国の利益又は秩序の維持に重大な影響を及ぼし得るものであるから、海外渡航の自由といえども無制限のまま許されるものではなく、他の権利又は自由と同様、公共の福祉のためにやむを得ず一定の合理的な制限を受けることは、当然憲法の認めるところである。したがって、国際的な法秩序の維持、我が国の刑事司法作用の保護、渡航者の保護、国

1 [昭和26年11月13日外務委員会議録]

(林委員の質疑)

日本人が外国への旅券を発行してもらう場合の資格について、どういうものについては許可しない、どういうものについては許可するとか、その資格、条件をちよつと示してもらいたいと思います。

(政府委員の答弁)

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、相手国がございまして以上は、自国の国内法や国内事情だけからではなく、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。

益又は公安の維持等を図るために、旅券法に発給の申請及び交付の手続、発給拒否事由、返納事由等を定めることも、憲法の許容するところであり、本条(引用者注：旅券法13条)第一項各号は、どのような場合に日本国民の海外渡航の自由が制限されることとなるのかを具体的に列挙している。」(199及び200ページ)と解説しているところである。

イ 本件で問題となる旅券法13条1項1号は、「許可しない場合」の一つとして、「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」を定めているが、これは上記の趣旨を踏まえたものである。

先にも述べたとおり、各国は、主権に基づき、外国人の入国について当該国家の法令による規制をしていることが一般的であって、当該国家の安全又は利益に有害と認められる外国人の入国を禁じ又は適当と認める条件を具備する外国人のみの入国を許可する権限を有しており、公衆衛生、公の秩序、国内の治安等が害されるおそれがあると認める者について、入国制限事由を法定するなどの法制度を備えているところ、その入国制限事由は、欧米諸国等を始めとする外国人管理法制が整備されている諸国を通じ、ほぼ共通のものとして認識されている。例えば、我が国の出入国管理及び難民認定法は、5条1項において、14項目にわたる上陸拒否事由、すなわち、感染症の患者等(1号)、精神上の障害により事理弁識能力を欠く者等(2号)、貧困者・放浪者等(3号)、刑事犯罪受刑歴保有者(4号)、薬物犯罪による受刑歴保有者等(5及び6号)、人身取引犯罪関係者等(7及び8号)、不法滞在・在留等による被退去強制者及び我が国における犯罪歴保有者(9及び10号)、暴力主義的破壊活動者等(11ないし13号)のほか、「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」(14号)と、いずれも我が国の法秩序や安全、国益の観点から我が国の安全又は利益に有害と認められる者を対象として上陸拒否事由を定めているが、これらの入国拒否事由は、米

国を始めとする他国における法制度においても、おおむね類似の内容が入国拒否事由として定められている（乙第14号証の1及び2）。

すなわち、旅券法13条1項1号に該当する者とは、他国において、同国の法秩序や安全、国益の観点から有害とされて入国拒否処分を受けるなどした者であり、かかる類型に該当する者に対して我が国が旅券を発給し、当該者を我が国自らが主権を行使し得ない領域の外に置くことは、国際的な法秩序及び治安の維持を害するおそれがあるばかりか、我が国が外国当局に対して当該者に対する適法な援助や当該者の通行の自由を要請するものであることからすれば、国際社会において我が国に対する信頼を損ない、ひいては我が国の国益等にも重大な影響を及ぼすおそれのある事柄であるともいえる。それゆえに、同号は、かかる類型に該当する者を制限事由の一つとして定めたものである。つまり、旅券法13条1項1号は、国際信義を重んずる趣旨、具体的には、国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持及び我が国の国益の維持等をも趣旨とするものであるといえ、このような同号の立法趣旨については、平成4年旅券法改正に係る国会審議においても、次のとおり、政府委員は、外交上の見地からの規定である旨答弁し、改めて、同法13条1項1号の趣旨が確認されているところである。

【政府委員（荒義尚）】（乙第15号証22ページ）

「13条1項はあくまで我が国民が外国へ行く場合に我が方がやはり外交的等々の見地から好ましくないということを判断することあるべしという規定でございます。」

「（13条1項1号に基づいて国民の海外渡航の自由を制限する根拠となるべき公共の福祉とは何かとの問いに対し）第13条1項の1号でございますけれども、これは具体的には例えば麻薬とか、当該国におきまして当該日本人が以前に不法就労をやったりというようなことを想定した規定でございます。」

す。」(第123回国会参議院外務委員会会議録第4号)。

ウ　ところで、旅券法は、昭和26年の制定当時においては、国民の海外渡航が一般的ではなかったこともあり、同法に基づき発給される旅券は渡航先を個別に特定して記載した一往復用旅券であったが、その後、国際化の進展や海外渡航の一般化、殊に観光目的での海外旅行の一般化に伴い、昭和45年旅券法改正により、数次往復用旅券の有効期間の延長及び渡航先の地域名による包括記載方式の導入が、さらに、平成元年旅券法改正により、一般旅券についての数次往復用旅券が原則化されるとともに、渡航先については「外務大臣が指定する地域(中略)以外の全ての地域」を記載することとされるに至ったところである(旅券法5条1項。現在、「外務大臣が指定する地域」が存在しないことから、現在発給されている一般旅券の渡航先欄には、原則として、「All Countries and Areas」(全ての国及び地域)と記載されることになる。)

このように、現行の旅券法においては、渡航先を個別に特定した発給は原則形態ではなくなったが、一往復旅券から数次往復用旅券の原則化への移行がなされた上記一連の改正を通じて、立法府において、旅券法13条1項1号に該当する者の旅券申請に対しては、現に入国禁止処分を施された当該渡航先国の渡航のみを制限する一般旅券(いわゆる限定旅券。同法5条2号)の発給を原則とすべきであるとか、それに限るべきであるとか、あるいは、全面的な不発給は認めるべきでなく、一般旅券発給の拒否をも可能とする現行の規定を改めるべきである、などといった審議がなされたことはない。それは、これまで述べてきたとおり、同法13条1項1号に該当する者とは、他国において、同国の法秩序や安全、国益の観点から有害とされて入国拒否処分を受けるなどした者であり、我が国として、かかる類型に該当する者について、旅券を発給することで当該者に対して我が国自らが通行の自由を認め、外国当局に対して適法な援助をも要請すると

いう事態が、国際的な法秩序や治安、国際社会における信頼関係の維持、我が国の国益等に重大な影響を及ぼしかねない事柄であることは、同項の他の号に該当する者の場合とで本質的な相違がないからである。むしろ、昨今の人、物、情報の移動の広域化・国際化や、それに伴う犯罪の広域化・国際化、そしてテロ等の暴力破壊主義者団体等による暴力・殺傷行為の蔓延と防止の要請の高まり等に鑑みると、ある国において入国拒否事由に該当し現に入国を認められない者について、旅券発給制限事由該当者として海外渡航を制限することの要請は、国際的な犯罪の防止及び国際法秩序の維持という観点からより一層重要性を帯びるものともいい得るところであり、この点については、前掲「旅券法逐条解説」も、旅券法13条1項1号の意義に関し、「入国拒否事由」と称するところ、「我が国の出入国管理法(引用者注：出入国管理及び難民認定法)第五条第一項の『上陸の拒否』規定は、概括的で、十七項目に及ぶが、その内容においては上記の米国移民法の規定と実質的に対応しているもの(引用者注：被退去強制者)が大部分である。このように、欧米諸国等外国人管理法制が整備されている諸国を通じ、…被退去強制者…は、入国拒否事由としてほぼ共通して認識されているところであり、本号(引用者注：旅券法13条1項1号)の規定は、国際的犯罪の防止又はこのような目的のための旅券の行使を抑止する意義を有する。」(202及び203ページ)と解説するとおりである。

(2) 旅券法13条1項1号の趣旨を渡航者保護のためのパターンリズムに尽きると解することは誤りであること

ア 以上で述べたとおり、旅券法13条1項1号は、国際信義を重んじる趣旨、具体的には、国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、国益の維持等を図る趣旨から、同号に該当する者に対して、外務大臣の裁量判断により、旅券発給の制限を可とする規定である。

イ これに対し、原告は、昭和22年の国会審議録における一部の記載を捉えて、同号の立法目的について、「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」り(訴状18ページ)、その余の立法目的は存在しないとの見解に立った上で、同号の憲法適合性や裁量の枠組みに係る主張を展開する。

ウ しかしながら、そもそも、旅券法13条1項は、国際的な法秩序の維持、我が国の刑事司法作用の保護、渡航者の保護、国益又は公安の維持等の観点から、旅券発給制限事由を列挙したものであり、このうち同項1号は、先に述べたとおり、国際信義を重んじる趣旨であり、その内容は、国際社会における他国との信頼関係の維持のほか、国際的な法秩序の維持や国際社会における犯罪の防止、国益の維持等、種々の要請を含んでおり、原告がいうように、渡航者の権利保護のみを目的とした規定ではない。原告が指摘する国会審議録とは、昭和26年11月13日における衆議院外務委員会において、島津久大政府委員の答弁の一部を取り上げたものと解されるが、当該答弁の前後を見ても、当該政府委員は、「日本人が外国への旅券を発行してもらおう場合の資格について、どういふものについては許可するとか、その資格、条件をちよつと示してもらいたいと思います。」との質問に対し、「旅券は国内に発給いたします公文書とは性質が異なつておるのでございまして、相手国がございまして以上は、自国の国内法や国内事情だけからではなく、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ります。」(甲第5号証の1・17ページ)と、一般的に、渡航先の国内法あるいは国際事情を考慮して発給許否を判断する旨、そもそもの旅券発給制限に係る制度の趣旨を明らかにした上で、「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す。」(同号証同ページ)と述べているにとどまる。ちなみに、当該政府委員が、旅券発給制限の一般論として「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」と答弁した際に依拠したのは、昭和26年の旅券法制定に際し外務省が作成した「『旅券法案』の説明書」(乙第16号証)であるところ、同書には、旅券法制定に際し、旅券の発給制限に関する規定を設けることについて、「現在は、原則として許可主義により連合国最高司令部が必要に応じ、旅券の発給を制限して来たので、特別の規定を設けてありませんが、この法律におきましては、渡航先国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ておらない者等に対し発給の制限を加えて、国際信義を重んずる趣旨等を明らかにしております」と記載されており、かかる説明書と当該政府委員の答弁内容とを併せ考慮すれば、旅券法13条1項1号の立法目的とは、「国際信義を重んずる」ものであり、これは、正に、他国における法規により入国禁止措置を受ける者について旅券を発給しないことにより国際社会における他国との信頼関係を維持する趣旨等をいうものにほかならない。

要するに、原告指摘の上記答弁は、旅券法13条1項1号の立法目的を踏まえた上で、渡航者の利益の保護という立法目的の一部について特に述べたものにすぎないと理解するほかはなく、いずれにせよ、かかる答弁のみをもって、同号の立法目的を専ら渡航者の財産権保護を図るもので、パ

ターナリズムに基づくものであるなどと早計に捉えることは誤りである。

エ 以上によれば、原告の上記主張は旅券法13条1項1号の立法目的の理解を誤ったものというべきである。

4 旅券法13条1項1号該当者に対する一般旅券発給に係る法的枠組み

(1) 旅券法13条1項は各号該当者に対する旅券発給の許否について外務大臣等の裁量判断に委ねる趣旨の規定であること

以上のとおり、旅券法13条1項1号は、国際信義を重んずる趣旨、具体的には、国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、我が国の国益の維持等を目的とする規定であり、このような立法趣旨は、我が国憲法の基本原則の1つである国際主義に合致するものであり、国際化が著しい現代社会にあっても、我が国の国益に合致するとともに国際社会全体の利益にも資するものである。

ところで、旅券法は、13条1項において「外務大臣又は領事官は、一般旅券の発給(中略)を受けようとする者が次の各号のいずれかに該当する場合には、一般旅券の発給(中略)をしないことができる」と定めた上で、同項1号において「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」を掲げる。これらの規定は、旅券法が、一般旅券の発給を申請した者が同法13条1項1号に該当する者であるという場合に、一般旅券を発給するかしないかという発給の許否そのものを外務大臣又は領事官(以下「外務大臣等」という。)の裁量判断に委ねる趣旨であることを端的に示すものである(同法13条1項柱書き)。しかも、旅券法5条2項は、外務大臣等が13条1項各号のいずれかに該当する者に対して一般旅券を発行するとき(中略)は、前項の一般旅券につき、渡航先を個別に特定して記載(中略)することができる」と定めており、このような規定ぶりもまた、外務大臣等が、裁量判断の結果として、旅券法13条1項1号該当者に一般旅券を発給する旨判断した場合に、①渡航先を個別に特定した一般旅券を発給するか(同

法5条2項), ②「指定地域」がない通常の「All Countries and Areas(全ての(外)国及び(国外の)地域)」を渡航先として指定した一般旅券(同条1項)を発給するかという事柄についても, 外務大臣等の裁量判断に委ねる趣旨とする現れであるといえる。

(2) 旅券発給許否に係る裁量の内実等

そして, 旅券法が外務大臣等にかかる裁量権を付与したのは, 旅券法13条1項各号の事由の存否及び旅券発給拒否に係る判断が, 渡航者の主観的事項のほか, 渡航先及び渡航目的, 渡航先国の情勢, 渡航先国と我が国との外交関係や, 我が国の外交方針, 我が国を取り巻く情勢など様々な事情を踏まえた高度の専門的知識と政策的判断を要する事柄であって, その性質上, 外務大臣等の裁量に委ねられるべきであるからにほかならない。

そして, 旅券法が外務大臣等に対して裁量権を付与した趣旨を踏まえれば, 旅券法13条1項1号該当者に対する旅券発給許否に係る処分は, 外務大臣等が行ったかかる裁量判断がもはや社会通念上許容し得ないものといえる場合において, はじめてその裁量権の逸脱・濫用と評価されるものと解される(行政事件訴訟法30条参照)。

この点について更に補足すれば, そもそも, 旅券法13条1項は, 同項各号の事由が認められる者について, 外務大臣等が一般旅券の発給等を拒否することにより, 国際的な法秩序の維持, 我が国の刑事司法作用の保護, 渡航者の保護, 国益又は公安の維持等を図ることを趣旨とするものであり, 各号には, 上記要請を阻害するおそれの類型的に高い者が列举されているところ, このうち, 1号については, 前述したとおり, 現に他国において入国拒否処分を受けるなどした者であり, かかる類型に該当する者に対して我が国が旅券を発給すること自体, 国際社会における信頼関係の維持, 国際的な法秩序の維持, 国益維持等に重大な影響を及ぼすおそれがあるものである。かかる趣旨を踏まえるならば, 同号に該当する者が一般旅券の発給を申請した場合

における、発給許否に係る外務大臣等の裁量権の行使の在り方としては、飽くまでも、一般旅券の発給拒否の判断をすることが原則であり、上記の趣旨を踏まえてもなお海外渡航を認めるべき特段の事情があると認められる場合に限り、渡航先を特定し、かつ、有効期間を限定した一般旅券の発給を選択することとなるものと解するのが相当である。つまり、旅券法13条1項1号に該当する者が一般旅券の発給を申請した場合における発給拒否処分が違法となる場合とは、国際信義を重んじるという同号の趣旨、すなわち、国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、国益の維持等といった同号における目的に一定程度譲歩を求めたとしてもなお、当該申請者に一般旅券の発給を認めなければならない特段の事情がある場合に限られるものと解される。

そして、以上で述べた違法判断の枠組みは、既に同種事案に係る裁判例においても是認されているところであり(旅券法13条1項2号を理由とする拒否処分につき東京地裁平成27年2月5日判決・公刊物未登載(乙第17号証の1)、同項3号を理由とする拒否処分につき同平成29年7月12日判決・公刊物未登載(乙第17号証の2参照)、これらの裁判例の理は、本件のごとく旅券法13条1項1号に該当する場合にも同様に妥当するものである。

(3) 外務大臣等の裁量に係る原告の主張は理由がないこと

これに対し、原告は、①旅券法13条1項は、外務大臣等に裁量を付与する趣旨でないと主張するとともに、②同項1号に該当する場合には、同法5条2項に規定する渡航先を特定するなどした一般旅券の発行が原則となるなどとも主張する。

しかし、そもそも、旅券法13条1項は、同項各号のいずれかに該当する場合について「一般旅券の発給(中略)をしないことができる」と規定するのみであり、外務大臣等をして発給処分をさせるように羈束したり、発給拒否

処分を制約する規定ぶりともなっていないのであるから、同項が外務大臣等に裁量を付与する趣旨でないとの上記①の立論は明らかに前提を欠くものであって誤りである。しかも、旅券法を通覧しても、同条1項1号に該当する場合のみ、他の拒否事由とは異なり、格別に渡航先を特定するなどした旅券発給を原則とするような規定は置かれておらず、現行旅券法の法体系に照らしても、上記②のように、同法5条2項に規定する渡航先を特定するなどした一般旅券の発行が原則として羈束されるとする根拠もない。かえって、旅券法が、13条1項1号に該当する事由がある者について、同法5条2項に規定する渡航先を特定するなどした一般旅券の発行を原則とする立法政策を採用しているというのであれば、平成元年の旅券法改正において同法5条2項が新設された際に、かかる明示的な規定を設けることが可能であったと解されるどころ、かかる改正が一切されなかったことは、上記②のような原則が採用されなかったことを強くうかがわせるものであるといえる。

以上のとおりであって、原告の上記主張は、旅券法の仕組みを正解せずに、独自の解釈論を展開するものにほかならない。

5 小括

以上のとおり、旅券法13条1項1号の制度趣旨に係る原告の主張は、独自の制度論を述べるものにすぎない。そこで、次項以下では、旅券法13条1項1号の制度趣旨等についてこれまで述べてきたところを踏まえ、原告の主張に対する反論として、同号が憲法に適合すること(後記第5)、本件処分について裁量権の逸脱・濫用は認められないことを述べた上で(後記第6)、手続的違法に係る原告の主張に理由がないことについても(後記第7)述べることにする。

第5 旅券法13条1項1号が憲法に適合するものであること

1 旅券法13条1項1号は憲法に適合すること

(1) 前述した旅券の性質に鑑みれば、旅券の発給を拒否する処分とは、一般

旅券の発給を申請する国民の海外渡航を制限する性質を有するところ、国民の海外渡航の自由は、憲法22条2項によって保障された基本的人権であるが、かかる自由も公共の福祉のために合理的な制約に服するものと解されるというのが、これまでに確立した判例である（最高裁昭和33年9月10日大法廷判決・民集12巻13号1969ページ〔以下「最高裁昭和33年判決」という。〕、同昭和60年1月22日第三小法廷判決・民集39巻1号1ページ〔以下「最高裁昭和60年判決」という。〕等）。ちなみに、学説上、海外渡航の自由については、憲法22条1項のほか憲法13条によっても保障されているとの見解も存在するところであるが、いずれの憲法上の根拠規定によって保障されるとしても、当該自由について、公共の福祉による合理的な制約に服することに変わりはないと解される（前掲最高裁昭和60年判決の伊藤裁判官補足意見、前掲最高裁昭和33年判決の田中及び下飯坂裁判官の補足意見。）。

(2) これまで述べてきたとおり、旅券法13条1項1号は、国際信義を重んじる趣旨、すなわち、国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、国益の維持等を立法目的とする規定であると解される。そして、主権国家の原則が厳然として存在する現代国際社会においては、国際的な法秩序の維持及び国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、国益の維持等を図るという目的のためには、他国において入国拒否事由に該当する者について、特段の事情がある場合を除き一般旅券の発給が拒否されることによって海外渡航が制限されることは、公共の福祉による合理的な制限であるというべきである。

(3) したがって、旅券法13条1項1号が憲法に適合することは明らかである。

2 憲法適合性に係る原告の主張は失当であること

これに対し、原告は、前記第1のⅡのとおり、旅券法13条1項1号が憲法22条、憲法13条に違反し、無効と主張するが、かかる主張は次に述べると

おり、失当である。

(1) まず、原告は、最高裁昭和58年6月22日大法廷判決（民集37巻5号793ページ）及び最高裁昭和60年判決にける伊藤裁判官補足意見を引用しつつ、海外渡航の自由（原告の整理によれば「移動・旅行の自由」）は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旨主張し、かかる権利の性質を踏まえれば、旅券法13条1項1号は精神的自由への制約と同等の厳格な憲法適合性審査基準によって吟味されるべきである旨主張する（訴状8及び9ページ）。

しかしながら、そもそも、原告引用の最高裁昭和58年6月22日大法廷判決は、未決勾留により拘禁されている者の新聞紙、図書等の閲読の自由に係る事案であって、精神的自由が問題となる全ての場面について判示したものであるのではない。また、同判決において検討された新聞紙、図書等の閲読の自由が憲法上保障されることは、憲法19条、憲法21条の規定の趣旨、目的から明らかであるのに対し、本件で問題となっている海外渡航の自由は、移転・移動の自由として人身の自由との関連を有し、また、意見や情報の交流手段等として人格形成に役立つという一面があるとしても、精神的自由の中心的存在といえる思想良心の自由や表現の自由とは本質的に異なるのであり、海外渡航の自由に対する制約を精神的自由に対する制約と同視し得ないことは当然のことである。

そして、原告が引用する最高裁昭和60年判決における伊藤裁判官補足意見も、「海外渡航の自由は、精神的自由の側面を持つものとはいえ、精神的自由そのものではないから、国際関係における日本国の利益を守るなどの理由によつて、合理的範囲で制約を受けることもやむを得ない場合があ」とも判示しており、原告の上記主張の根拠とはならない。

この点につき若干補足するに、確かに、海外渡航の自由は、憲法22条1項において保障されている移転・移動の自由としての側面を有していること

る（前掲最高裁昭和60年判決の伊藤裁判官補足意見参照）、上記のとおり、かかる移転・移動の自由が人身の自由としての側面を有していることや、海外渡航の自由が意見や情報の交流手段等として人格の形成に資する一面を有していること自体は、被告としても否定するものではない。ただし、移転の自由は、個人の内心にとどまる限り絶対不可侵とされる思想良心の自由や、表現の自由のような本来的に個人の「精神」の領域に属する権利や自由とは本質的に異なり、国家や社会における他者との関わりの中でこそ意義を有する権利であるがゆえに、他者の権利利益との衝突の場面は少なくなく、国家による公益的な見地からの調整や制限を受けるべきこともまた当然のことである。正に、我が国の国民が、他国において自由な通行を許され、援助を受けることができるのは、国際社会における基本的な信頼関係が前提となっているのであり、渡航の自由が、かかる公益的観点からの制約を受けることは当然というべきである。取り分け、海外渡航については、我が国の主権の及ぶ範囲を画する国境を越えた移動であることから、個人対個人の領域を超えて、個人対国家や国家対国家といった関係性をも踏まえた権利利益の調整が必要となる場面が多く、その影響も関係国家及びその国民全体に波及しかねないのであり、海外渡航の自由については、このような観点からも公共の福祉による制約を受けるべきことは当然のことである。したがって、海外渡航の自由に対する制約と精神的自由に対する制約を同等のものであるとする原告の主張は、前提を誤るものである。

(2) 次に、原告は、旅券法13条1項1号について、①旅券を取得した者の費用の浪費を防止する、との同号の立法目的に正当性がない、②かかる立法目的は、「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い、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などとして、この観点から同号が憲法22条及び13条に違反し違憲無効であるとも主張する（訴状13ないし20ページ）。

しかしながら、旅券法13条1項1号の趣旨（立法目的）は、前述したとおり、国際信義を重んじる趣旨、すなわち、国際的な法秩序維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、国益の維持等の要請等が含まれており、原告が主張するような渡航者の権利保護のみを目的とする規定ではない。したがって、旅券を取得した者の時間や費用の浪費を防止することのみが同号の立法目的であることを前提として、かかる目的の正当性や目的と制約内容との関連性を論難する原告の上記主張はその前提において誤りである。

3 小括

以上から、旅券法13条1項1号が合憲であることは明らかである。

第6 本件処分について、外務大臣等の裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められないこと

1 旅券法13条1項1号に該当する者に対する旅券発給拒否処分は、一般旅券の発給を認めなければならない特段の事情がある場合に限って違法と評価されること

(1) 原告は、平成30年（2018年）10月24日、トルコから出国するに際して、同国外国人・国際保護法9条に基づき、トルコから5年間の同国への入国禁止処分を受けた者であるから、原告が旅券法13条1項1号に該当することは明白である。そして、前述したとおり、旅券法13条1項1号に該当する者に対する旅券発給拒否処分は、外交上の配慮をすることによる信頼関係の維持、国際的な犯罪の防止及び国際法秩序の維持等といった同号の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、当該申請者に旅券を発給し海外渡航を認めなければならない特段の事情がある場合でない限り、外務大臣等の判断は裁量権を逸脱・濫用したものとはならないと解される。

(2) これに対して、原告は、前記第1のⅢのとおり、一般旅券の発給を制限で