

令和2年(行ウ)第10号 旅券発給拒否取消等請求事件

原告 [REDACTED]

被告 国(処分行政庁 外務大臣)

準備書面(2)

令和3年4月13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



林 智彦



佐藤 浩由



井澤 幹生



鶴見 訓夫



川崎 隆盛



土橋 由佳



目 次

第1	原告第1及び第2準備書面に対する認否	6
第2	原告第1準備書面に対する反論	11
1	原告の主張	11
2	被告の反論	11
第3	原告第2準備書面に対する反論	14
1	はじめに	14
2	本件処分に係る被告の主張	15
	(1) 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	15
	(2) 本件処分について、国際信義を重んじるという旅券法13条1項1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 られず、外務大臣の裁量判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められ ないこと	16
3	原告の上記①の主張（前記1・14ページ）に対する反論	19
4	原告の上記②の主張（前記1・14ページ）に対する反論	22
5	小括	24
第4	原告第3準備書面第2（原告の主張—法令の違憲・違法について）に対する 反論	24
1	はじめに	24
2	「3 他者との権利衝突等の調整を必要とする権利とはいえないこと」にお ける主張に対する反論	25
	(1) 「(2) 被告の主張は観念上の想定に過ぎない」について	25
	(2) 「(3) 海外渡航の自由を保障する憲法22条2項は同条1項と異なり『離 脱』的行為の制約を明記せず、性質上も権利調整を想定していない」につい て	27

(3) 「(4) 旅券は身分証明書であり渡航許可証ではない」について	28
(4) 小括	29
3 「4 被告主張の立法目的は立法事実による裏付けを欠くこと」における主張に対する反論	29
(1) 「(2) 国際慣習法上、入国の許否は渡航先国に委ねるべきものであり、渡航元国が事前に制限するものとはされていない」について	29
(2) 「(3) 『国際信義』という立法目的は抽象的な理念に過ぎず、それ自体では立法の合憲性を説明しえない」について	31
(3) 「(4) 旅券法制定当時の1号の立法目的は『二国間信義』であり、1号が他国も含む『国際信義』を目的とすることは想定されていない」について	33
(4) 小括	34
4 「5 社会情勢の変化からしても立法事実の裏付けが失われていること」における主張に対する反論	34
(1) 原告の主張	34
(2) 被告の反論	35
5 「6 一般旅券の発給拒否は立法目的のための必要かつ合理的な措置とは言えないこと」における主張に対する反論	36
(1) 原告の主張	36
(2) 被告の反論	36
6 「7 一般旅券の発給拒否は、規制手段として過剰であること」における主張に対する反論	37
(1) 「(1) 一国の入国拒否で全世界への渡航を禁止することは明らかに過剰である」について	37
(2) 「(2) かかる過剰性は旅券法の改正経緯からしても許容されないものである」について	39

(3) 小括	39
7 まとめ	39
第5 原告第3準備書面第3 (原告の主張—処分の違憲・違法について) に対する 反論	40
1 はじめに	40
2 「1 旅券法13条1項1号に該当しないこと」における主張に対する反論	40
(1) 「(1) はじめに」について	40
(2) 「(2) 原告がトルコの法規により強制送還された事実は存在しないこと」 について	42
(3) 「(3) 原告がトルコの法規に基づき入国禁止された事実は存在しないこ と」について	43
3 「2 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」にお ける主張に対する反論	44
(1) 「(1) 本件処分は『人の自由な発展にとって不可欠の条件』を全面的に『剥 奪』するものである」について	44
(2) 「(2) 最高裁判例の事案は全面的な海外渡航禁止の事案ではない」につ いて	45
(3) 「(3) 1号該当事実自体からは旅券発給拒否の必要性を直ちに判断でき ず、同号は恣意的運用の可能性が極めて高い」について	46
(4) 「(4) 『特段の事情』がない限り、旅券発給を拒否することは違憲であ る」について	48
(5) 「(5) 本件において『特段の事情』は客観的に認められない」について	49
4 「3 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」における 主張に対する反論	50

(1) はじめに	50
(2) 「(2) シリア内戦—紛争地域におけるジャーナリズムを全否定している」 について	50
(3) 「(3) 申請内容の正確性を不当に重視している」について	51
(4) 「(4) トルコとの関連性が不明な事柄を考慮している」について	53
(5) 小括	54
5 「4 本件処分が行政手続法5条に反すること」における主張に対する反論	54
第6 結語	54

被告は、本書面において、原告の令和2年12月4日付け第1準備書面（以下「原告第1準備書面」という。）及び同日付け第2準備書面（以下「原告第2準備書面」という。）に対する認否を行った上（後記第1）、これらの準備書面における原告の主張及び原告の同日付け第3準備書面（以下「原告第3準備書面」という。）における主張に対し、必要と認める限度で反論する（後記第2ないし第5）。

第1 原告第1及び第2準備書面に対する認否

1 原告第1準備書面に対する認否

(1) 「1 はじめに」について

認否の限りでない。

(2) 「2 G7構成国における旅券発給拒否事由」について

米国、カナダ、イタリア、英国、ドイツ及びフランスにおける旅券発給拒否に係る法令等の定めが、甲第6ないし11号証に記載のとおりであることは認める。

(3) 「3 まとめ」について

争う。

原告は、G7各国に旅券法13条1項1号に類似するような旅券発給拒否事由は見当たらず、同号のような旅券発給拒否事由は不要であることを示しているなどと主張するが、後記第2において詳述するとおり、G7各国においても、旅券申請者の他国における活動が自国の安全保障や外交政策に重大な損害をもたらす可能性がある場合等に申請者に対する旅券発給を拒否し得るとされているものであって、上記他国において、そのような類型の申請者に対する旅券発給制限事由について、いかなる規定ぶりとするのか（旅券法13条1項1号のような内容とするのか、これと異なる内容とするのか）は、各国の判断に委ねられた立法政策の問題にすぎないから、我が国の旅券法13条1項1号の規定が不要である旨の原告の主張は理由がない。

2 原告第2準備書面に対する認否

(1) 「1 本件不発給処分は自由権規約違反であること」について

旅券法13条1項1号に該当することを理由とする旅券発給拒否処分が、一般論として、海外渡航の自由を制約する効果を有することは認め、本件処分が市民的及び経済的権利に関する国際規約（以下「自由権規約」という。）

12条2項に違反し違法であるとする点は争う。

(2) 「2 自由権規約の国内法的効力」について

ア 「(1) 自由権規約について」について

認める。

イ 「(2) 自由権規約の国内法的効力」について

日本国憲法98条2項が「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」と規定し、73条3号が、内閣の行う事務として、「条約を締結すること。但し、事前に、時宜によつては事後に、国会の承認を経ることを必要とする。」と規定し、7条3号が、天皇の国事行為として、「憲法改正、法律、制令及び条約を公布すること」と規定していること、原告が挙げる文献に「条約は原則として特別の変形手続（立法措置）を要せず、公布によって直ちに国内法として受容され国内法的効力を有するという立場をとっている、とすることができる」と記載されていること、自由権規約が国内法的効力を有することは認め、その余は原告の意見ないし評価にわたるものであるため、認否の限りでない。

ウ 「(3) 自由権規約を直接適用した裁判例」及び「(4) 自由権規約を援用して法令違反を認めた裁判例」について

原告が挙げる各裁判例に原告が引用する記載があることは認める。

エ 「(5) 自由権規約委員会の一般的意見について」について

(7) 「ア 自由権規約委員会の一般的意見について」について

自由権規約は、自由権規約委員会を設置していること、一般的意見を公表していることは認める。

(4) 「イ 一般的意見は自由権規約の有権解釈であること」について

自由権規約委員会に原告が挙げる学者が選出されていること、原告が挙げる文献並びに国際司法裁判所及び国内裁判所の判決に原告が引用する記載があることは認める。

(5) 「ウ 一般的意見を考慮した日本の裁判例」について

原告が挙げる各裁判例に原告が引用する記載があることは認める。

(3) 「3 自由権規約第12条違反」について

ア 「(1) 自由権規約第12条の規定」及び「(2) 自由権規約委員会の第12条に関する一般的意見」について

自由権規約12条の規定及び同条に関する一般的意見27に原告が引用する記載があることは認める。

イ 「(3) 本件へのあてはめ」について

(7) 「ア」について

自由権規約12条に関する自由権規約委員会の一般的意見27に原告が引用する記載があることは認める。

(4) 「イ」について

旅券法13条1項本文及び同項1号が渡航先の法規により入国を認められない者について旅券の発給をしないことができる旨規定していること、一般論として、海外渡航の自由が基本的人権として尊重されるべきであることは認め、その余は争う。

ウ 「(4) まとめ」

争う。

後記第2で述べるとおり、旅券法13条1項本文及び同項1号の各規定並びに本件処分は、自由権規約12条に反するものではない。

(4) 「2 欧州人権裁判所の裁判例の存在」について

ア 「(1) 欧州人権条約第4議定書2条」について

欧州人権条約第4議定書2条に原告が引用する趣旨の規定があることは認め、その余は原告の意見ないし評価にわたるものであるため認否の限りではない。

イ 「(2) 欧州人権裁判所の裁判例：自由権規約の解釈適用の指針」

原告が挙げる裁判例及び文献に原告が引用する趣旨の記載があることは認める。

ウ 「(3) 欧州人権裁判所の裁判例：事案の概要」

原告が挙げる裁判例に係る事案の概要及びブルガリアが平成19年にE.U.に加盟したことは認める。

エ 「(4) 欧州人権裁判所の裁判例：判断の内容」

原告が挙げる欧州人権裁判所の裁判例に原告が引用する趣旨の記載があることは認める。

(5) 「3 ブルガリアの当該制限条項について」について

原告が挙げる欧州人権裁判所の裁判例に原告が引用する記載があることは認め、その余は争う。後記第3で述べるとおり、欧州人権裁判所の裁判例の内容については、そもそも同裁判所の判決は我が国を法的に拘束するものではなく、また、当該事案、対象となる法制等に即した判断と解されるどころ、当該事件を離れて、上記各要素を異にする我が国の旅券法13条1項1号の規定の必要性及び立法事実の欠如をいう原告の主張は理由がない。

(6) 「4 欧州人権裁判所判例の本件へのあてはめ」について

ア 「(1) 本件不発給処分は『国の安全もしくは公共の安全のため』とはいえない」について

本件処分が、旅券法13条1項1号を理由とするものであり、同項2号ないし7号を理由とするものではないこと、原告が挙げる欧州人権裁判所

の裁判例に原告が引用する記載があることは認め、その余は争う。

原告は、旅券法13条1項1号に該当すれば、一律に旅券が発給されないことを前提とするようであるが、同号に該当する申請者に対する旅券発給の許否についても、当該申請者に係る個別具体的事情等を踏まえて判断されるものであるから、そのような前提は誤りである。

イ 「(2) 本件不発給処分は全面的な旅券自体の不発給処分である」について

(7) 第1段落について

認める。

(4) 第2段落について

a 第1文(「原告がシリア…奉仕するものである。」)について

一般論として、報道に係る行為が国民の知る権利に奉仕し得るものであることは認め、その余の原告の内心は不知。

b 第2文(「にもかかわらず…処分をした。」)について

甲第19号証に原告が指摘する報道の記載があるという限度で認め、その余は争う。

(9) 第3段落について

争う。

ウ 「(3) 本件不発給処分は必要性の基準・比例原則に反する」について

(7) 第1段落について

原告が挙げる裁判例に原告が引用する記載があることは認める。

(4) 第2段落ないし第4段落について

争う。

エ 「(4) まとめ」について

争う。

(7) 「5 結論」について

争う。

第2 原告第1準備書面に対する反論

1 原告の主張

原告は、G7各国の旅券発給制限事由に関する法令の規定等を挙げた上で、G7各国に旅券法13条1項1号に類似するような旅券発給拒否事由は見当たらず、同号のような旅券拒否事由は不要であることを示しているなどと主張する（原告第1準備書面4ないし19ページ）。

2 被告の反論

(1) しかしながら、そもそも、旅券を発給するについて具体的にどのような手続や実体的な要件を定めるか、さらにそれを法令上どのように規定するかは、各国の主権下におけるそれぞれの国の法体系に基づく立法政策上の問題であり、他国において同一の規定が存しないからといって、我が国において法律に定められている規定が適用できなくなることはあり得ず、主張自体失当である。そして、被告準備書面(1)(21ないし24ページ)で述べたとおり、我が国においては、旅券法13条1項において、旅券発給制限の規定を設けた上で、かかる制限を行うか否かについて外務大臣等に委ねる旨を規定した上で、同項各号において、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ているところ、旅券を発給することにより、国民を我が国の主権外の他国の主権下に渡航させるものであり、国民の安全な渡航は、国際的な法秩序の維持や国家間の信頼関係を前提にするものであるから、我が国における外交関係を所管する外務大臣に、その適否の判断をする裁量が与えられることは当然である。そして、同項1号の規定についても、これに該当する者は、同国の法秩序や安全、国益の観点から有害とされて入国禁止処分を受けている者であり、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、その

者を我が国自らが主権を行使し得ない領域の外に渡航させることは、国際的な法秩序及び治安の維持を害するおそれがあるものといわざるを得ない。また、旅券を発給するということは、その者を他国に渡航させるに際し、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り、そのような事由のある者に旅券を発給することは、国際社会における我が国の信頼を損ない、我が国の国益等にも重大な影響を及ぼすおそれがあることから、かかる類型に属する者を制限事由の一つとすることは必要であり合理的なものであることは明らかである（同書面22ページ）。

したがって、そもそも諸外国の法制に同一の規定がないなどとする原告の主張はそもそも失当であるし、旅券法13条1項及び同項1号の規定は旅券制度上の必要性及び合理性が認められるものであり、それが適用されないような理由はない。かつ、原告のような事情がある者にそれが適用され、発給されないとした判断に合理性があることは、被告準備書面(1)(34ないし38ページ)で述べたとおりである。

(2) なお、G7各国の法制と比較して、旅券法13条1項1号に該当する者に関する旅券発給制限事由が不要であるなどとする原告の主張は、次のとおり誤りである。

すなわち、例えば、米国では、国務省は「長官が申請者の海外での活動が、米国の国家安全保障または外交政策に重大な損害をもたらしているか、またはもたらす可能性がある」と判断した場合」に旅券の発行を拒否することができると規定し（連邦規則集22巻§51.60(c)(4)。甲6）、また、カナダでは、公安・緊急事態準備大臣は「テロ行為の実行を防止するために、またはカナダまたは外国の国家安全保障のために、その決定が必要であると信じる合理的な理由がある場合」に旅券の発給拒否又は取消を決定することができると規定し（カナダ旅券令10.1項。甲7）、さらに、英国では、「個

人の過去または予定された活動が明らかに望ましくないため、パスポートの付与または継続的利用が公共の利益に反する場合」に旅券の発行を拒否される場合があるとされている（甲8）。このほか、フランスでは、行政当局は「申請者の海外旅行が国家安全保障又は公共の安全を危うくする可能性がある場合」に旅券の発給を拒否することができる（甲9）、また、ドイツでは、当局は「ドイツ連邦共和国の内外の安全保障またはその他の重要な利益を脅かす者」であると信じるに足る合理的な理由がある場合に旅券の発給を拒否しなければならないと規定している（ドイツ旅券法第7節（1）1.甲10）。

以上のとおり、G7各国においても、旅券申請者の過去又は今般の渡航に係る他国における活動が、自国の安全保障や外交政策に重大な損害をもたらす、又はもたらす可能性がある場合等には、申請者に対する旅券発給を拒否し得るとされているのであって、これらの国でも、旅券法13条1項1号の事由の類型に該当するような、その活動が他国の法秩序や安全、国益の観点から有害と認められた申請者に対しては、旅券発給を拒否する場合も想定されている。したがって、G7各国において、旅券法13条1項1号と同一又は類似する規定がないという、各国の旅券制度における旅券発給制限事由に関する規定の仕方の違いを根拠とする原告の主張に理由がないことは一層明らかである。

そして、自由権規約においても、公共の安全や国益の保護という観点から旅券発給を拒否することが許容されることは、移動の自由等について規定する自由権規約12条3において、「国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の権利及び自由を保護するために必要である場合等の制限を明文上許容していることから明らかである（詳細は後記第3で主張する。）。

したがって、原告の上記主張には理由がない。

第3 原告第2準備書面に対する反論

1 はじめに

原告は、旅券法13条1項1号の規定が自由権規約12条に違反すると主張するとともに（令和2年12月8日第4回口頭弁論調書）、旅券法13条1項1号に基づく本件処分が自由権規約12条2項に違反すると主張する（原告第2準備書面3ないし19ページ）。

原告の上記主張の根拠は、①自由権規約委員会の一般的意見27第11パラ及び第16パラ等を踏まえると、「ある一国の渡航先の法規により入国を認められない者について、当該国への渡航を制限するなど他のより制限的でない措置もとることができるのに、機械的に旅券そのものを発給しないということは、およそ比例原則に適合しないことは明らかである」（同書面9及び10ページ）、②ブルガリアの身分証明書法に基づく渡航禁止措置について欧州人権条約第4議定書第2条違反を認めた欧州人権裁判所の裁判例を本件に当てはめると、本件処分は同様に同条違反である（同書面13ないし19ページ）というものである。

そもそも、原告が援用する自由権規約12条が規定する移動の自由は、我が国の最高法規である憲法が保障する基本的人権の一つでもあり、同規約の規定の趣旨は、我が国の国内法、すなわち憲法及び旅券法、更には我が国における行政処分の一般原則に含まれており、本件処分が我が国の国内法に反しないにもかかわらず、自由権規約に反するという事態は想定できず、自由権規約を援用した原告の主張自体、失当というべきである。

それを措いて原告の個別の主張の内容を見ても、原告の上記主張は、旅券法13条1項1号に該当する者に対する旅券発給の許否に係る被告の主張を正解しないものであり、また、原告が援用する欧州人権裁判所の裁判例については、そもそも我が国は欧州人権規約の締約国ではないため同裁判所の判決は我が国に対する法的拘束力を有するものではなく、また、本件とは事案も対象となる

制限内容等も異なる他国の個別事案における判断にすぎず、旅券法13条1項1号の規定及び本件処分が自由権規約12条に違反することの根拠とはならないものであって、原告の主張には理由がない。

以下、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及び本件処分に係る被告の主張を要約整理して示した上で（後記2）、原告の上記各主張の誤りを明らかにする（後記3及び4）。

2 本件処分に係る被告の主張

(1) 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

被告準備書面(1)（17ないし24、27ないし29ページ）で述べたとおり、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、その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、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のである。このように、同号は、国際信義を重んずる趣旨、具体的には、国際的な法秩序や治安、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趣旨とする規定であり、このような同号の趣旨は、日本国憲法の基本原則の一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、我が国の国益にも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。

そして、旅券法13条1項本文が、旅券発給の許否に係る裁量権を外務大臣等に付与したのは、同項各号該当事由の存否及び旅券発給の許否に係る判

断が、渡航者の個別具体的事柄のほか、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柄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13条1項1号に該当する者は、上記のとおり、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、国益の維持等に重大な影響を及ぼすおそれがあるのであって、同号に該当する者が一般旅券発給を申請した場合における発給の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って、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外務大臣等の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するのが相当である（なお、同様の違法判断の枠組みを是認する同種事案に係る裁判例として、乙17の1及び同2に加え、乙18参照。）。

- (2) 本件処分について、国際信義を重んじるという旅券法13条1項1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られず、外務大臣の裁量判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められないこと

ア 原告は、被告準備書面(1) (15及び34ページ)で述べたとおり、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、5年間の同国への入国禁止処分を受けた者であるから(乙11の1ないし13の2)、旅券法13条1項1号の「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る。

イ そして、原告は、被告準備書面(1) (13ないし17、36及び37ページ)で述べたとおり、平成24年以降、トルコ等への密入国を繰り返し、その間、自身のツイッターで「法律守ってたら取材なんかできん」などと、他国の出入国管理に係る法令遵守を軽んじる旨公言しつつ、トルコから複数回にわたり入国禁止処分等を受け、退去強制を受けるなどした。すなわち、原告は、同年8月、トルコにおいて罰金に処せられるとともに2年間の入国禁止処分を受けており、これは、原告が同国の出入国管理を侵犯して不法に同国を出国してシリアに密入国した後、再びシリアからトルコに密入国したことによるものであった(乙3ないし6)。また、原告は、平成26年4月、上記入国禁止処分に違反してトルコへの入国を試みたが、入国を拒否されて強制送還された(乙4ないし6)。さらに、原告は、当該入国禁止処分の期限が経過してわずか1年余りのうちに再びトルコに入国した後、当時、ISIL等のイスラム主義過激派、反政府武装勢力、クルド勢力及び政府軍・治安当局等が入り乱れて衝突し、武装勢力等による誘拐・殺人等の凶悪犯罪が多発し、我が国の危険情報でもレベル4に指定され渡航中止及び退避が勧告されていたシリアに密入国し、武装勢力に拘束された(乙7の1及び2、乙9)。その上で、上記アのとおり、原告は、平成30年10月、トルコから、「公安を妨害する者」に該当するとして行政監視措置を受けた上、同国の「公秩序、公安あるいは公衆衛生に対する脅威を継続する者」に該当するとして退去強制命令を受け、5年間の同

国入国禁止処分を受けた（乙11の1ないし13の2）。

このように、原告は、我が国の提供する危険情報や渡航中止等の勧告に従わず、その結果、現に危険な状態に置かれたことはもとより、トルコ等に密入国するなどしてそれらの国の国境管理ないし出入国管理に反し、それにより罰金処分や入国禁止処分を受けた後も、当該入国禁止処分に違反して入国を試みるなどした上、トルコから、同国の「公安を妨害する者」、「公秩序、公安あるいは公衆衛生に対する脅威を継続する者」に該当すると認定されている。このような原告による他国への出入国の態様やトルコ政府の対応等に照らせば、仮に原告に対して旅券を発給して海外渡航を認めた場合、原告がトルコを始めとした中東諸国等において、従前同様の密入国等の行為を繰り返すなどして、国際的な法秩序を乱すおそれも否定できなかったところであり、かかる者に対して、我が国が旅券を発給し、海外渡航を認めること自体、国際社会において、我が国と他国との信頼関係を損なう蓋然性を否定できない。

他方で、被告準備書面(1)（13ないし17及び37ページ）で述べたとおり、原告が本件発給申請に及んだ事情や渡航の目的等を見ると、原告は、本件発給申請に際し、渡航目的を「観光」とし、渡航の必要性について「家族旅行」とするのみであり、そもそも具体的な渡航の計画・予定も決まっていなかったものであり、原告に対して、旅券法13条1項1号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はおよそ見当たらない。そればかりか、原告が過去にも申請内容を偽っていた経歴を有すること（乙2及び8）に加え、原告が、新宿パスポートセンターで一般旅券の発給申請を行った当初は渡航事情説明書に渡航先として「トルコ」と記載していたがその後これを削除したこと（甲1及び2）なども考慮すると、記載された渡航先や目的等が原告の真意であるとの信頼性は決して高いとはいえない。仮に、原告が渡航事情説明書に記載した事情を前提とし

ても、その計画、時期等には、具体性も必然性もうかがわれず、人道的見地から特に渡航を認めるべきようなものともいえず、その渡航の必要性が高度なものとはいえない。

ウ 以上からすると、原告については、国際信義を重んじる、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、我が国の国益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原告の海外渡航を認めるべき特段の事情は認められないから、原告に対する旅券の発給を拒否した外務大臣の判断は、社会通念に照らし著しく不相当であるということとはできない。かえって、上記イで述べた事情等に鑑みれば、仮に原告に対して旅券を発給し海外渡航を許した場合には、原告が再び他国において密入国等の行為に及ぶなどして国際的な法秩序を乱す現実的なおそれすら否定できなかつたところである。

したがって、本件処分について、外務大臣の裁量判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められない。

3 原告の上記①の主張（前記1・14ページ）に対する反論

(1) 原告は、旅券法13条1項1号に該当する者に対する旅券発給の許否について、「機械的に旅券そのものを発給しないということは、およそ比例原則に適合しないことは明らかである」などと主張する。

しかしながら、前記2(1)で述べたとおり、旅券法13条1項1号に該当する者について、外務大臣等において旅券発給の許否について判断する際には、渡航者の個別具体的事情のほか、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上で判断するものであり、現に本件でも、原告に申請書の提出を求めるのみならず、それ以外の点についても事実確認を行うなど、様々な事実関係を把握して判断しているのは明らかである。したがって、本件不発給処分が「機械的に」行われたものでは全くないし、かつ、前

記2 (2) イでも述べたような事情を勘案して不発給としたものであるから、比例原則にも合致したものであるというべきであって、原告の上記①の主張は理由がない。

(2) 原告は、上記①の主張の根拠として、一般的意見27第11パラを参照していることから、そもそも一般的意見は法的拘束力を持つものではないものの、以下、念のため、旅券法13条1項1号及び本件処分が一般的意見27第11パラで示された考え方にも反するものではないことを述べる。

まず、一般的意見27第11パラは、「国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは他の者の権利及び自由を保護するためにのみ（中略）権利を制限できる」とするところ、旅券法13条1項1号に該当する者に対する一般旅券発給の許否の判断に係る法的枠組みは、前記2 (1) のとおりであり、同号の旅券発給制限事由は、「国の安全、公の秩序」等からの制約として許容され得るものであると解される。

また、一般的意見27第11パラは、「制限は法律で定められ」とするところ、本件処分は、法律（旅券法）に基づくものである。

さらに、一般的意見27第11パラは、「民主的社会においてこれらの目的を達成するために必要」であるとするところ、旅券法13条1項1号該当者に対する一般旅券発給の法的枠組みは、前記2 (1) のとおりで、また、本件処分に係る具体的事情は前記2 (2) で述べたとおりであって、いずれも「国の安全、公の秩序」等という目的を達成するために必要であることは明らかである。

一般的意見27第11パラは、同意見第18パラを参照しているところ、同項は、制限を課すに当たり、平等及び非差別の基本原則等と両立することが必要であるとするが、前記2 (1) のとおり、旅券法13条1項1号該当者に対する旅券発給の許否を判断する当たり、「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又

は他の地位などを理由」とすることは予定されておらず、本件処分もこのような理由に基づくものでないことも明らかである。

したがって、旅券法13条1項1号及び本件処分は、一般的意見27第11パラに適合するものである。

(3) 原告は、上記①の主張の根拠として、一般的意見27第16パラも参照することから、上述のとおり同意見は法的拘束力を持つものではないものの、以下、念のため、旅券法13条1項1号及び本件処分が同項にて示された考え方にも反するものではないことについても述べる。

一般的意見27第16パラは、「制限の適用も、明白な法律の根拠にもとづくものでなければならぬとするが、本件処分は、法律（旅券法）に基づくものである。

一般的意見27第16パラは、「必要性の基準及び比例原則に適合するものでなければならぬ」とするが、旅券法13条1項1号該当者に対する一般旅券発給の法的枠組みは、前記2(1)のとおり、同号該当者に一般旅券を発給して海外渡航を認めて、我が国が主権を行使し得ない領域の外に置き、かつ、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ことは、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国益の維持等といった同号の目的に重大な影響を及ぼすおそれのある事柄であるため、旅券法13条1項1号該当者に対しては、一般旅券の不発給を原則とすることが必要であって、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、外務大臣がした一般旅券発給拒否処分が違法になるというものである。このように、同号が、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重要な利益の確保を図る規定である上、これらが害された場合の弊害が重大なものであることからすれば、原告のような事

情の下で不発給とすることは比例原則に反するものではない。また、前記2(2)で述べた事情を踏まえると、本件処分に必要性が認められ、かつ、比例原則に適合したものであることも明らかである。

したがって、旅券法13条1項1号及び本件処分は、一般的意見27第16パラで示された考え方にも反するものではないものである。

(4) 以上によれば、原告の上記①の主張は理由がない。

4 原告の上記②の主張（前記1・14ページ）に対する反論

(1) 原告が上記②の主張の根拠とする欧州人権裁判所の裁判例の事案は、判決書（甲16訳）によれば、以下のようなものである。

同裁判例の事案は、ブルガリア当局において、米国から退去強制を受けたブルガリア国籍を有する者（申立人）に対し、2年間の渡航禁止と旅券の引渡しを命じた措置の適法性が争われたものであり、ブルガリアにおける申立人に対する上記措置が、欧州人権条約第4議定書2条違反であると判断されたというものである。

(2) 上記のとおり、上記欧州人権裁判所の裁判例は、ブルガリア当局における同国人に対する渡航禁止等の措置について、欧州人権条約第4議定書2条に違反すると判断された事案であって、本件処分の自由権規約との適合性が問題とされている本件とは、対象となる措置の内容及びその根拠法令並びに違法性判断の対象となった条約がいずれも異なるものである。また、我が国は、欧州人権条約の締約国ではなく、欧州人権裁判所の判例は我が国に対する法的拘束力を有さない。したがって、上記裁判例における判断手法や判断内容を本件処分の事案に当てはめて、本件処分が自由権規約に違反すると理解することはおよそ不可能であるというほかはない。

なお、原告は、本件においても、欧州人権裁判所の裁判例の内容が参照されるべきであると主張し、「多数存在する」裁判例として、3件の下級審裁判例を引用している（原告第2準備書面11及び12ページ）。

しかしながら、原告が引用する各裁判例は、自由権規約のうち12条以外の特定条項の解釈に際して、欧州人権裁判所の裁判例の内容が「補足的手段」や「解釈の指針として考慮しうる」などと判示しているものの、自由権規約12条について判断されたものでない上、参照可能な範囲や程度に関する理解が共通しているかも明らかではなく、そもそも、欧州人権裁判所の判決は我が国に対して法的拘束力を有していないことから、少なくとも、原告が本件で主張するように、特定の事案に係る欧州人権裁判所の裁判例における判断手法や判断内容を本件に直接当てはめて結論を出すことは、失当である。加えて、原告が引用する上記裁判例のうち、高松高裁判決及び大阪高裁判決は、いずれも最高裁判所で破棄されており、各判断は同裁判所で採用されているものではないし（高松高裁判決につき、最高裁平成12年9月7日判決・判例タイムズ1045号109ページ以下、大阪高裁判決につき、最高裁平成10年9月7日判決・判例タイムズ990号112ページ以下。）、東京地裁判決についても、下記のとおり、自由権規約違反に関する弁護人の主張は採用されておらず、傍論にとどまる。

しかも、上記欧州人権裁判所の裁判例では、(ブルガリア) 当局が申立人について、例えば、申立人を米国から強制退去させた違反の重大性、他国の移民規則の違反を更に犯す危険性、申立人の家族の状況、申立人の財政的及び個人的な状況、申立人に犯罪歴があるかどうかといった特有の要素などを考慮した形跡が全くないことが認定されているとおり(同9ページ35項)、同事案の判断は、上記申立人が米国で強制退去措置を受けたという一事をもって機械的に他国への海外渡航を禁止したことに着目した可能性が高いといえることができる。

これに対し、本件は、原告に関し、前記2(2)で述べたような諸事柄が認められ、本件処分はかかる諸要素をも考慮した結果としてされたものであるから、上記欧州人権裁判所の裁判例とは、事案及び前提となる事柄も異にす

るものであり、その点からも、旅券法13条1項1号の規定の自由権規約12条への適合性や本件処分の適法性を否定するものとはいえない。なお、原告が指摘する上記東京地裁判決も、当該事案につき欧州人権裁判所の裁判例を引用して自由権規約19条違反を主張したことに對し、裁判所は、事案の差異を指摘して、同裁判例を本件に当てはめて論じることは相当でないとして、当該主張を排斥しているものである。

したがって、原告の上記②の主張は、本件にその判断内容を当てはめることが相当でない欧州人権裁判所の裁判例に全面的に依拠するものであり、理由がない。

5 小括

そもそも、原告が援用する自由権規約12条が規定する移動の自由は、我が国の最高法規である憲法が保障する基本的人権の一つでもあり、同規約の規定の趣旨は、我が国の国内法、すなわち憲法及び旅券法、更には我が国における行政処分の一般原則に含まれており、本件処分が我が国の国内法に反しないにもかかわらず、自由権規約に反するという事態は想定できず、自由権規約を援用した原告の主張自体、失当というべきである。この点を措いても、前記2及び3で述べたとおり、旅券法13条1項1号及び本件処分について、自由権規約12条2に違反する旨の原告の主張及び自由権規約委員会による一般的意見並びに欧州人権条約及び同条約に関する欧州人権裁判所の裁判例を根拠とする原告の主張は、いずれも理由がない。

第4 原告第3準備書面第2（原告の主張—法令の違憲・違法について）に対する反論

1 はじめに

旅券法13条1項1号が憲法に適合するものであることは、被告準備書面(1)(30及び31ページ)で述べたとおりであり、同号の規定の違憲性をいう原

告第3準備書面（11ないし23ページ）における主張は、いずれも被告の主張を正解せず、又は最高裁判例に反する独自の見解に基づくものであって理由がない。

以下では、原告第3準備書面におけるその余の原告の主張に対し、必要と認める限度で反論する。

2 「3 他者との権利衝突等の調整を必要とする権利とはいえないこと」における主張に対する反論

(1) 「(2) 被告の主張は観念上の想定に過ぎない」について

ア 原告の主張

原告は、「渡航先における渡航者の行動に伴って生じうる個人間での権利衝突や渡航先の国家との間の権利調整は、個々の渡航先の国家の主権判断により行われることが基本的に想定されるものであって、渡航元の国家による後見的な介入が要請される事柄ではない」、「海外渡航が国境を越えた移動を伴うが故に、権利行使に伴う弊害が生じるとの関係を直ちに認めることはできない」とした上で、渡航先における個人間の権利衝突や国家との間での権利調整が必要な場面が多く生じるとする被告の主張は、単なる観念上の想定に基づくものというほかないなどと論難する（原告第3準備書面13及び14ページ）。

イ 被告の反論

しかしながら、個人の海外渡航により、当該渡航先国において問題が生じるととどまらず、日本国内、我が国と渡航先国との間及び国際社会においても問題が生じ、これが外交問題に発展し、我が国の外交政策や国益等に影響を与え得ることは優に想定される場所である。このことは、旅券法13条1項7号が「著しく、かつ、直接に日本国の利益又は公安を害するおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある場合」に一般旅券の発給を制限することができる旨規定していることや、同法19条1項5号が

「一般旅券の名義人の渡航先における滞在が当該渡航先における日本国民の一般的な信用又は利益を害しているためその渡航を中止させて帰国させる必要があると認められる場合」に旅券の返納を命ずることができる旨規定していることのほか、米国を始めとする欧米諸国が、前記第2の2のとおり、申請者に対する旅券の発給が外交政策等との緊張関係を生じさせることを踏まえて対処する規定等を定めていることに端的に表れている。

また、個人の海外渡航が我が国と他国との外交関係や我が国の外交政策に影響を与え得るものであることは、例えば、最高裁昭和33年9月10日大法院判決（民集12巻13号1969ページ）が、「占領治下我国の当面する国際情勢の下においては、上告人等がモスクワ国際経済会議に参加すること」につき、旅券法13条1項5号（現在の7号に相当）に該当するものとして「旅券の発給を拒否した外務大臣の処分は、これを違法とすることはできない旨判示した原判決の判断は当裁判所においてもこれを是認することができる」と判示していることや、前記最高裁昭和44年7月11日第二小法院判決（民集23巻8号1470ページ）が、「当時の動乱未だおさまらない厳しい国際情勢、わが国および自由主義国家群と中華人民共和国を含む共産主義諸国との対立関係、わが国の外交方針等に照らすと、当時の外務大臣が上告人らを含む本件旅券の発給の申請に対し旅券法十三条一項五号に該当するものとして、その旅券の発給を拒否した処分は、結局、正当であると認めるのが相当である」と判示しているとおりである。

さらに、国際化の進展やテロ等の国際的な犯罪の拡大とその防止の必要性から、国際社会において、旅券の発給制限等を含む海外渡航に対する制限を国家に対して求める場合も存在しており、例えば、平成26年に国連安全保障理事会で採択された、テロ行為の実行等を目的とした渡航、渡航への資金提供、渡航の組織化、渡航への便宜供与の犯罪化を求めること等

を内容とする安保理決議第2178号では、テロ行為に係る活動の防止の手段の一つとして、加盟国が個人の海外渡航そのものに対する制限を課すことを求めている（乙19の1及び2，安保理決議2178号¹，外務省ホームページ²参照）。

以上の点に関連して、原告は、我が国の衆議院議員が韓国へ渡航しようとしたところ、韓国から入国を拒否された事例を挙げるが（原告第3準備書面20ページ，甲20），当該事例において、我が国政府が韓国に対し、遺憾の意を表明するに至っていること（乙20〔甲20の質問主意書に対する答弁書〕）からも明らかなように、かかる事例は、むしろ、国民による海外渡航そのものが外交関係に影響を与え得ることを示す一例ということができる。

以上のとおり、海外渡航によって、具体的に渡航先における個人間の権利衝突や国家との間での権利調整が必要な場面が多く生じ得ることは明らかであって、被告の主張を単なる観念上の想定に基づくなどとする原告の上記主張には理由がない。

- (2) 「(3) 海外渡航の自由を保障する憲法22条2項は同条1項と異なり『離脱』的行為の制約を明記せず、性質上も権利調整を想定していない」について

ア 原告の主張

原告は、国籍離脱の自由に係る判例を引用しつつ、海外渡航の自由を保障する規定と解されている憲法22条2項が公共の福祉による制約を明示的に規定していないことを指摘するなどし、「海外渡航の自由は主権国家

1 https://www.unic.or.jp/files/s_res_2178.pdf

2 https://www.mofa.go.jp/mofaj/tp/is_sc/page23_001173.html

の統制が及ぶ領域から離脱する行為も内容とするから、そのような側面では、国籍離脱の自由と同様、本質的には主権国家による制限や権利調整が原則として想定されない」などと主張する(原告第3準備書面14ページ)。

イ 被告の反論

しかしながら、最高裁判所判決では、海外渡航の自由について公共の福祉による合理的な制限に服するものであると繰り返し判示されているところであり(前記最高裁昭和33年9月10日大法廷判決等)、原告の上記主張は最高裁判例の立場に反するものである。なお、原告が指摘する国籍離脱の自由については、国籍を喪失し国籍国の主権から永続的に離脱することをその本質とする権利であって、個人が一たび国籍を離脱すれば、元国籍国との関係では外国人として扱われることとなるから、元国籍国にとっては自国民の保護及び引取り義務の対象ではなくなり、当該個人にとっては入国の自由をも保障されない立場に置かれることとなる(当然ながら元国籍国の旅券の発給を受ける資格も喪失する。)のであって、およそ我が国への帰属と帰国を前提とする一時的な海外渡航の自由とはその権利の性質を異にするものである。

したがって、海外渡航の自由と国籍離脱の自由の同質性を前提とする原告の上記主張は、前提において理由がない。

(3) 「(4) 旅券は身分証明書であり渡航許可証ではない」について

ア 原告の主張

原告は、「海外渡航者に発給される旅券の本質的要素は、国籍及び身元の証明に尽きており、渡航の許認可を与える趣旨に出たものではない。このことから、海外渡航の自由が、前述のような諸外国及び諸外国の国民との権利調整の必要性を考慮した、渡航元の国家を主体とした後見的な制約を想定していないことが一層うかがわれる」などと主張する(原告第3準備書面15ページ)。

イ 被告の反論

旅券の本質的要素が国籍及び身元の証明であるとする点は原告の主張するとおりであるが、被告準備書面(1)(17及び18ページ)で述べたとおり、旅券は、それを所持する者の最終的な引取りと保護に当たる責任が所属国政府にあることを示すとともに、その者に対する通行の自由と適法な援助を他国に対して要請するものでもある。この点からも、前記(1)イで述べたとおり、ある者が海外渡航をすることが、我が国と他国との外交関係や我が国の外交政策に影響を与え得るものであるということができ

る。

原告の上記主張は、旅券の意義を正しく理解するものではなく、海外渡航の自由について、国家間の関係という公益的見地に何らの影響もないかのようにし、公共の福祉との調整を要しないかのようにする点で誤っており、理由がない。

(4) 小括

以上によれば、海外渡航の自由について、他者との権利衝突等の調整を必要とする権利とはいえないなどとする原告の上記主張には理由がない。

3 「4 被告主張の立法目的は立法事実による裏付けを欠くこと」における主張に対する反論

(1) 「(2) 国際慣習法上、入国の許否は渡航先国に委ねるべきものであり、渡航元国が事前に制限するものとはされていない」について

ア 原告の主張

原告は、「ある者を受け入れるか否かは渡航先国が決めるべきことであって、渡航元国である日本が予めその者の渡航を制限することの必要を基礎づける事実は、国際慣習法上認められない」とした上で、旅券法13条1項1号の規定は、渡航先国の法秩序や犯罪の防止等が考慮されるものではないことは明らかであるなどと主張する(原告第3準備書面15及び16

ページ)。

イ 被告の反論

しかしながら、外国人を入国させるか否か、入国させる際にいかなる条件を付すかについては、国際慣習法上、原則として当該国家が自由に決することができることをもって、渡航元国において当該者の渡航を制限することが国際慣習法上認められないということにはならない。また、自由権規約12条3も、一定の条件の下で、移動の自由が制限され得る旨規定している。加えて、そもそも被告も、旅券法13条1項1号の規定について、渡航先国の入国の許否の判断を先取りする趣旨であると主張しているものではない。

すなわち、被告準備書面(1)(18ないし24ページ)及び前記第3の3(1)で述べたとおり、旅券法13条1項1号該当事者に一般旅券を発給して海外渡航を認め、我が国が主権を行使し得ない領域の外に置き、かつ、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ことは、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国益の維持等といった同号の目的に重大な影響を及ぼすおそれがあるため、同号を旅券発給制限事由の一つとして定めたものである。また、旅券法13条1項本文が、旅券発給の許否に係る裁量権を外務大臣等に付与したのは、旅券法13条1項各号該当事由の存否及び旅券発給の許否に係る判断が、渡航者の個別具体的事情のほか、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からにほかならない。そのため、旅券法13条1項1号該当事者に対する一般旅券発給の許否について判断するに当たって外務大臣等がその裁量的判断において、国際的な法秩序の維持や国

際的な犯罪の防止等を考慮し得ることに合理性があることは明らかである。

したがって、原告の上記主張には理由がない。

(2) 「(3) 『国際信義』という立法目的は抽象的な理念に過ぎず、それ自体では立法の合憲性を説明しえない」について

ア 原告の主張

原告は、旅券法13条1項1号の立法目的が国際信義にあり、その具体化として、国際的な犯罪の防止及び法秩序の維持、国際社会における信頼関係及び国益の維持を挙げる被告の主張につき、抽象的であって合憲性を根拠づけることはできないなどと主張する(原告第3準備書面16ページ)。

イ 被告の反論

原告らの上記主張は、結局のところ、旅券法13条1項1号に該当する者に対して一般旅券を発給して海外渡航を認めた場合に生じる具体的な弊害を観念し得ない旨をいうものであると解される。

しかしながら、実際の旅券発給の許否の判断に当たっては、申請者の入国禁止を課した渡航先国とその状況、我が国との関係や国際社会の状況、さらには、当該一般旅券発給申請者の個別具体的事情、具体的な渡航先及び渡航目的等、種々の事情を総合的に考慮しなければならないため、最終的には、個別具体的な判断によるものではあるが、以下に述べるとおり、旅券法13条1項1号に該当する者に対して一般旅券を発給して海外渡航を認めた場合に生じ得る具体的な弊害は、容易に想定できるところである。

すなわち、旅券法13条1項1号に該当する者とは、「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」であるところ、被告準備書面(1)(21及び22ページ)で述べたとおり、各国における入国拒否事由は共通しており、その国の法秩序や安全、国益の観点から、

有害と認められる者を対象とするものであり、他国における入国禁止の原因は多岐にわたるものであるが、当該他国の公安を害するとして入国禁止とすることもその一例として想定される。例えば、他国においてテロ組織への関与等を理由として入国禁止措置を受けた者につき、一般旅券を発給して当該組織が活発に活動する地域への渡航を許容することは、前記国連安保理決議（乙19の1及び2）の趣旨や、同決議によって加盟国に課された義務に鑑みれば、世界各国が連携してテロとの戦いに取り組んでいる国際社会において、我が国に対する信頼関係維持の観点から弊害ともなりかねないものである。あるいは、従前から法の無視又は軽視の態度が顕著で、これまで他国で密入国等の違法行為を繰り返している者が、具体的な渡航計画を明らかにせず、密入国等を繰り返した地域に赴く場合に再度密入国等に及ぶおそれは容易に認められ、かかる者に一般旅券を発給して当該地域への渡航を許容することによって国際的な法秩序維持の観点から弊害が生じることもまた明らかである。このほか、例えば、過去に国際的なテロ組織に身柄拘束をされ、同組織と対峙する諸外国の対テロ政策に著しい悪影響を及ぼした者が、上記テロ組織への対策を特段講じることなく、かつ、危機管理能力も欠如したまま、同組織が活発に活動する地域に赴く場合、再度テロ組織等に身柄を拘束されるおそれがあるばかりか、テロ組織と対峙する諸外国への対抗手段に利用される可能性すら認められるから、かかる者に一般旅券を発給して同組織が活発に活動している地域への渡航を許容することによって国際的な犯罪の防止やテロ対策の観点から弊害が認められることも明らかである。

このように、旅券法13条1項1号に該当する者に対して一般旅券を発給して海外渡航を認めた場合に生じ得る具体的な弊害は容易に想定できるのであるから、原告の上記主張には理由がない。

- (3) 「(4) 旅券法制定当時の1号の立法目的は『二国間信義』であり、1号

が他国も含む『国際信義』を目的とすることは想定されていない」について

ア 原告の主張

原告は、旅券法制定時に発給されていた旅券が渡航先を個別に記載した一往復用旅券であったこと及び旅券法制定当時の審議における政府委員の答弁の一部を指摘し、「『国際信義』とは、入国を禁止された特定の国家と渡航元との二国間での信頼関係等を意味するに尽きており、広く国際社会における信頼関係等までも包含する意味合いを有するものではない」として、「被告が主張する『国際信義』は、1号が想定しない立法目的と言わざるを得ず、立法事実による基礎付けを欠く」などと主張する（原告第3準備書面16及び17ページ）。

イ 被告の主張

原告の上記主張は、旅券法13条1項1号の立法目的についての訴状（18ページ）における主張を繰り返すものと解されるところ、原告の主張に対する被告の反論は、被告準備書面(1)第4の3(1)イ、ウ及び(2)(21ないし27ページ)において述べたとおりであり、理由がない。

すなわち、原告の主張のうち、旅券法制定時に発給されていた旅券が一往復用旅券であった点については、確かに、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旅券の原則化への移行がなされた一連の改正を通じて、例えば、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（同法5条2号のいわゆる限定旅券）の発給を原則とすべきである等の審議がなされたこともなく、そのことは、被告が主張しているとおり、旅券法13条1項1号に該当する者については、旅券を発給することでその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情であることが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ことを端的に示しているのであって、旅券法制定時に発給されていた旅券が一往復旅券であったことを理由として、同号の立法目的が入国禁止国以外の「国際信義」を包含しない旨の原告の主張が裏付けられるものではない。

また、原告が指摘する旅券法制定当時の審議過程における政府委員の答弁の一部についても、当該答弁の前後の答弁の内容及び原告が指摘する答弁に際して依拠された資料（乙16の1ないし6）の記載を併せて考慮すれば、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同号の立法目的の一部について特に述べたものにすぎず、当該答弁のみをもって、同号の立法目的としての「国際信義」につき、「入国を禁止された特定の国家と渡航元との二国間での信頼関係を意味するに尽きており、広く国際社会における信頼関係等までもも包含する意味合いを有するものではない」という主張を根拠づけるものではない（被告準備書面(1)25及び26ページ）。

(4) 小括

以上によれば、旅券法13条1項1号の立法目的につき、被告主張の立法目的は立法事実による裏付けを欠くなどという原告の上記主張には理由がない。

4 「5 社会情勢の変化からしても立法事実の裏付けが失われていること」における主張に対する反論

(1) 原告の主張

原告は、グローバル化に伴う海外渡航の重要性やこれに対する認識の変化等に鑑みれば、少なくとも現時点において、被告主張の立法目的は立法事実の裏付けを失ったなどと主張する（原告第3準備書面18及び19ページ）。

(2) 被告の反論

昭和26年の旅券法制定時は、渡航先を個別に記載した一往復用旅券が発給されていたものの、その後の法改正を経て、平成元年に渡航先を包括記載した数次往復用旅券が原則化されたことによって、一般旅券の発給を受けた者は、原則として当該旅券の有効期間中、世界中いかなる国又は地域に渡航することも可能となった。

そして、かかる法改正のほか、原告も主張する、「海外渡航者が増加・激増し、『国際的な渡航自由化』の流れから海外渡航は自由化され」、「とりわけグローバル化の下で全世界の国家や地域の相互の結びつきが強まっていること等」（原告第3準備書面18ページ）や、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・殺傷行為のまん延と防止の要請の高まり等に鑑みれば、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的な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言い得るのであり（被告準備書面(1)24ページ）、他国の法律で入国禁止措置となった者に我が国政府として旅券を発給して他国に対しその者の通行の自由と保護を求めることによって、他国及び国際社会全体並びに我が国の国益等に与える影響をより一層考慮しなければならなくなったものといえ、旅券法制定当時に比して旅券法13条1項1号該当者に対する一般旅券発給拒否の必要性・合理性は高まったといえることができる。このことは、被告準備書面(1)(23及び24ページ)で述べたとおり、累次の旅券法改正にもかかわらず、旅券法13条1項1号の規定が維持されていることにも現れているところである。

以上によれば、被告が主張する旅券法13条1項1号の立法目的について、立法事実の裏付けを失ったなどという原告の上記主張には理由がない。

- 5 「6 一般旅券の発給拒否は立法目的のための必要かつ合理的な措置とは言

えないこと」における主張に対する反論

(1) 原告の主張

原告は、旅券法13条1項1号に該当する者には特段の事情のない限り旅券発給を拒否するという規制手段は、渡航先国の政治体制や外交関係の在り方が多様であることからすれば、当該国家の法規に基づくものであっても、恣意的ないし不当な入国拒否処分が行われる可能性も十分に考えらえることなどから、わずか一国から入国を拒否された者の危険性を観念的・抽象的に想定するものであり、被告の主張する「国際的な法秩序の維持」のために必要かつ合理的な措置とはいえないなどと主張する（原告第3準備書面20及び21ページ）。

(2) 被告の反論

被告が繰り返し主張するとおり、旅券法13条1項1号の規定は、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能とする規定であり、その立法目的との関係において必要性及び合理性を有するものである。そして、各国家は、その主権に基づいて出入国を管理し、自国にとって好ましくないと考える外国人を排除し又はその入国を禁止することができるのであり、国際社会において、ある国の出入国管理に係る措置は尊重されるべきであり、我が国においても、かかる措置を前提として一般旅券発給の許否の判断をするほかないと解されるところである。

もっとも、旅券法13条1項は、同項各号の事由の存否及び旅券発給の許否に係る判断については、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等の様々な事柄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るため、外務大臣等の裁量権に委ねているものであり（被告準備書面(1)23ページ）、同項1号に該

当する者についても、一律に旅券の発給が制限されるものではない。

例えば、ある国で退去強制措置となり本邦に帰国した日本人が、当該国に家族が居住しているため、家族との同居等を希望し、一般旅券の発給を申請した場合、飽くまでも個別具体的事情を踏まえての判断ということにはなるが、一般旅券を発給することはあり得るところであるし、また、例えば、業務上の必要があってA国に滞在していた際に退去強制措置となり本邦に帰国した日本人が、同様に業務上の必要があってB国への渡航を希望し、一般旅券の発給を申請した場合、これもまた個別具体的事情を踏まえての判断ということにはなるが、（渡航先を限定した）一般旅券を発給することはあり得るところである。

したがって、旅券法13条1項1号に該当する者に対する一般旅券発給の許否の判断においては、ある国から入国を拒否されたことをもって、当然に旅券発給が制限されるものではなく、本件処分においても、外務大臣等は、前述の諸事情を踏まえて判断したものであることからすると、原告の上記主張は、同号に基づく一般旅券発給制限の合理性を否定するものとはいえず、理由がない。

6 「7 一般旅券の発給拒否は、規制手段として過剰であること」における主張に対する反論

(1) 「(1) 一国の入国拒否で全世界への渡航を禁止することは明らかに過剰である」について

ア 原告の主張

原告は、ある国の法規に基づき入国を認められない者に対し、特段の事情がある場合を除いて一般旅券を発給しないとの手段は、海外渡航を一律かつ全面的に禁止する効果をもたらす点でも過剰であり、被告主張の立法目的の達成のためには、当該渡航者の入国を禁じた国家を渡航先から除外した旅券を発給すれば足りるなどと主張する（原告第3準備書面21ペー

ジ)。

イ 被告の反論

被告準備書面(1)(28及び29ページ)で述べたとおり、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、国益又は公益の維持等を図ることを趣旨とするものであり、各号には、係る要請を阻害するおそれの典型的に高い者が列挙されているところ、1号に該当する者とは、ある国において、その国の法秩序や安全、国益の観点から有害と認められる者であって、かかる者に対して旅券を発給して諸外国に対し当該者への適法な援助や通行の自由を要請することは、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国益の維持等に重大な影響を及ぼすおそれのある事柄である。そのため、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、発給の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って、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になるものと解することが相当であり、かかる制限が手段として過剰であるとの原告の主張は理由がない。

そして、外務大臣等が旅券発給の許否を判断する際には、渡航者の個別具体的事情のほか、渡航先や渡航目的、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なければならないところであるところ、上記の旅券法13条1項1号の趣旨に照らすと、個別具体的な事情を捨象して、立法目的達成のためには当該渡航者の入国を禁止した国家を渡航先から除外した一般旅

券を発給すれば足りるなどという原告の上記主張は理由がないことは明らかである。

(2) 「(2) かかる過剰性は旅券法の改正経緯からしても許容されないものである」について

ア 原告の主張

原告は、渡航先を包括記載した数次往復用旅券の原則化に伴って、旅券法13条1項1号は、形式的に当てはめると、どこかの国で入国を認められなければ、世界中の国に入国させないことも可能な規定となったのであって、本来、数次旅券を原則化した際に、同条1項1号についても見直しが必要だったが、立法はこれを怠ったなどと主張する（原告第3準備書面22ページ）。

イ 被告の反論

原告の主張は、前記4の原告の主張と同旨と解されるところ、これに対する被告の反論は、前記4(2)において述べたとおりであって、原告の主張に理由がないことは同様である。

(3) 小括

以上によれば、一般旅券の発給拒否が規制手段として過剰であるなどとする原告の上記主張には理由がない。

7 まとめ

被告準備書面(1)（30及び31ページ）で述べたとおり、旅券法13条1項本文及び同項1号の各規定は、海外渡航の自由との関係においても、必要かつ合理的な制約であって、憲法に適合するものである。

この点について、原告は、旅券法13条1項1号等につき、立法目的を欠くものであり、あるいは、立法目的達成のために必要かつ合理的な手段とはいえないなどとして、るる主張するが（原告第3準備書面11ないし23ページ）、上記で述べたことからすれば、同号の規定が違憲であるということとはできない

から、原告の上記主張には理由がない。

第5 原告第3準備書面第3（原告の主張—処分の違憲・違法について）に対する反論

1 はじめに

被告準備書面(1)（34ないし38ページ）及び前記第3の3で述べたとおり、本件処分について、旅券法13条1項で認められた外務大臣の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められず、適法であることは明らかである。

これに対し、原告は、原告第3準備書面第3（24ないし48ページ）において、本件処分が違憲・違法である旨主張するが、その根拠としては、大別して、①原告には旅券法13条1項1号に該当する事由が存在しないこと（同準備書面第3の1）、②本件処分が憲法2.2条及び13条に違反するものであること（同準備書面第3の2）、③本件処分が外務大臣に付与された裁量の範囲を逸脱・濫用したもので、違法であること（同準備書面第3の3）、及び④本件処分が行政手続法5条に反すること（同準備書面第3の4）というものである。

以下、上記原告の主張に対し、必要と認める限度で反論する。

2 「1. 旅券法13条1項1号に該当しないこと」における主張に対する反論 (1) 「(1) はじめに」について

ア 原告の主張

原告は、原告に対する入国禁止措置の根拠法規をトルコ外国人・国際保護法9条2項であるとした上、「同条2項の規定からすれば、本件入国拒否が『法規により』（旅券法13条1項1号）と言えるためには、同条項の入国禁止措置の要件である『トルコによって強制送還された（who are deported from Turkey）』という事実が存在することが必要である」、原告が法13条1項1号に該当するというためには、被告は、原告について、

①トルコの法規に基づいて強制送還された事実及び②トルコの法規に基づき入国禁止された事実が存在することを立証する必要があるが、原告がトルコの法規に基づき入国禁止措置を受けた事実はないから、旅券法13条1項1号に該当しないなどと主張する（原告第3準備書面24及び25ページ）。

上記各主張のうち、原告がトルコの法規に基づき入国禁止措置を受けた事実がないなどとする点に対しては、後記(2)以下で反論する。

イ 被告の反論

まず、本件で問題とされるべきは、原告が旅券法13条1項1号に該当するか否か、すなわち、原告が「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」に該当するか否かである。

本件において、トルコ当局が、原告に対し、平成30年（2018年）10月24日、トルコ外国人・国際保護法9条3項により5年間のトルコへの入国を禁止したことは、報告書（乙12）によって既に明らかにされており、同報告書は、トルコ当局が作成した原告に対する「国外退去決定通知書」及び「行政監視決定通知書」（乙11の1ないし4）により裏付けられており、同報告書の内容が信用できることは明らかである。また、同報告書は、トルコにおける我が国政府の代表である在トルコ日本国大使館に対し、トルコ当局から、原告に係る入国禁止措置が採られた旨の通知がされたことを内容とするところ、我が国政府として、主権国家であるトルコからの報告内容に疑いを差し挟むべき理由は見当たらない。したがって、原告について、旅券法13条1項1号に該当することは明らかである。

原告の上記主張は、旅券法13条1項1号該当性の判断に当たり、強制送還されたかどうかという同法が要求していない要件を根拠なく追加するものであって、誤りというほかない。

(2) 「(2) 原告がトルコの法規により強制送還された事実は存在しないこと」

について

ア 原告の主張

原告は、①原告が、「公安を妨害する者」、「公秩序、公安あるいは公衆衛生に対する脅威を継続する者」としてトルコから強制送還されたという被告の主張は、原告がトルコの大臣と面会した状況と整合しない、②トルコの行政監視決定通知書（乙11）の記載は、原告の帰国状況に係る時系列と整合しない、③原告に対しては、トルコ外国人・国際保護法53条に対する通知もされていないことを根拠として、原告がトルコの法規により強制送還された事実は存在しないなどと主張する（原告第3準備書面25ないし28ページ）。

イ 被告の主張

そもそも、旅券法13条1項1号に該当する者であるかどうかは、施行されている法規によりその国に入ることが認められない者かどうかであって、強制送還されたかどうかではないが、それを措くとしても、原告の主張は理由がない。原告は、トルコ外国人・国際保護法53条に基づく通知が原告にされていないなどとする述べるが、「国外退去決定通知書」（乙11の1及び2）に、「告示法の規定が当該外国人に対して理解できる言語である英語によって説明されつつ、告示は実施された。」と手書きで記載されているとおり、「告示」は実施されたものと認められる。なお、トルコ外国人・国際保護法53条は「通知」について規定し、「第54条第1項の（b）、（d）、（k）及び第2項の範囲内のものを除く」と規定されているところ（乙13の3の1及び2）、トルコ当局は、原告に対し、同法54条1項（d）に該当するとして退去強制措置を講じているのであるから（乙11の1及び2）、「通知」ないし「告示」は必ずしも実施されなくてよいということになる。

したがって、原告の上記主張には理由がない。

(3) 「(3) 原告がトルコの法規に基づき入国禁止された事実は存在しないこと」について

ア 原告の主張

原告は、原告がトルコの法規に基づき入国禁止された事実は存在しないなどと主張し、その根拠として、入国禁止措置の証拠が存在しないことや、トルコ外国人・国際保護法10条に基づく通知等もなされていないことを挙げる（原告第3準備書面28ないし31ページ）。

イ 被告の反論

前記(1)イで述べたとおり、本件において、原告について、旅券法13条1項1号の要件に該当することは、報告書、「国外退去決定通知書」及び「行政監視決定通知書」（乙11の1ないし4、乙12）により明らかであるし、このうちの「国外退去決定通知書」には、原告に対して告示を行った旨の記載があり、これらの信頼性に殊更疑うべき点はないことからすると、原告の上記主張には理由がない。

なお、本件では、トルコ当局から在トルコ日本国大使館に対し、原告に対する「国外退去決定通知書」及び「行政監視決定通知書」について情報提供されたが（乙11の1ないし4）、そもそも、外国人を入国させるか否か、入国させるとしていかなる条件及び手続で入国を認めるかは各主権国家に委ねられているところであって、外国人に対して入国禁止等の措置を講じたとしても通知等をする義務を負うものではなく、実務上も、他国民に対する入国禁止等の措置の存在やその詳細、理由等を当該措置等の対象者や他国に通知、開示しない国は少なくない。そして、我が国においても、外国人の出入国に関する処分等については、理由の提示等を要求する行政手続法の適用が除外されている（行政手続法3条1項10号）ほか、査証申請者に対して、査証の発給に係る判断の理由について通知しない取扱いをしているところである（乙21）。

この点に関し、原告は、トルコ当局が在トルコ日本国大使館に宛てた通知（乙12）につき、外務省等が原告の旅券申請を拒否する目的でトルコ当局に働きかけた結果発出されたものであるなどと主張するが（原告第3準備書面29ページ）、原告が提出した一般旅券発給申請書（甲2）及び渡航事情説明書（甲1）には、原告が過去にトルコから退去強制等を受けたことがある旨記載されており、かかる申請を受理した行政機関において、同申請に対する許否を審査するに当たり、同記載を踏まえてしかるべき調査を行うことは当然のことであって、かかる調査について、原告の旅券申請を拒否する目的でトルコ当局に働きかけたものであるなどという原告の主張は、根拠を欠いた憶測によるものにすぎず、理由がない。

3 「2 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」における主張に対する反論

(1) 「(1) 本件処分は『人の自由な発展にとって不可欠の条件』を全面的に『剥奪』するものである」について

原告は、本件処分について、原告に対する海外渡航の自由を全面的に剥奪するものであるなどと主張する。

しかしながら、本件処分は、原告の申請について、被告準備書面(1)(34ないし38ページ)及び前記第3の3で述べた事情等を踏まえて判断したものであるところ、原告の海外渡航の自由に対する制限としても適法であることは、被告が主張するとおりである。他方で、旅券法上、原告が再び一般旅券の発給申請を行うことは制限されておらず、今後、原告について旅券法13条1項各号該当事由が認められなくなった場合や、それ以外でも原告の個別的事情をも斟酌した結果として、原告に対して旅券が発給されることもあり得るところであるから、本件処分が原告の海外渡航の自由を全面的に剥奪するものであるとする原告の上記主張には理由がない。

(2) 「(2) 最高裁判例の事案は全面的な海外渡航禁止の事案ではない」につ

いて

ア 原告の主張

原告は、被告が引用する旅券発給拒否処分に係る最高裁判例について、「従来の最高裁判例の事案は、一国からの入国拒否を理由として全面的に海外渡航を禁止されるような事態をおよそ想定しておらず、(中略)全く前提事実が異なるから、『公共の福祉による合理的な制限である』との結論部分のみを援用することは到底できない」などと主張する(原告第3準備書面32及び33ページ)。

イ 被告の主張

しかしながら、従前の最高裁判例において、海外渡航の自由が公共の福祉による合理的な制限を受ける旨判断されているのであるから、旅券法13条1項に基づく旅券発給拒否処分の合憲性が争点とされている本件においても、当該最高裁判例を参照するのは当然のことである。

原告が指摘するとおり、従前の最高裁判例は、いわゆる利益公安条項(旅券法13条1項5号。現7号)に係る事案であり、同条項は、当該申請者の渡航自体が「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」場合に旅券の発給を拒否し得るとする規定であるところ、同要件が包括的、規範的であることから、同号の要件該当性の判断に当たり外務大臣等に要件裁量が認められると解されるのに対し、同項1号ないし6号の各号の要件は、上記要件のような包括的なものとはいえず、その該当性の判断における外務大臣等の裁量の範囲については、一定の差異があるものと解される。

しかしながら、旅券法13条1項各号要件に該当する場合において、当該申請者に対して旅券を発給するか否かについては、条文上も各号が基本的に同列に扱われていることからして、外務大臣等に一般旅券発給の許否に係る効果裁量が認められること(同項本文参照)は、同項各号のいずれ

に該当したとしても違いはなく、外務大臣等の裁量権の範囲に係る判断枠組みに本質的差異はないはずである。

したがって、本件において、旅券法13条1項7号に係る最高裁判例を参照して主張することに何ら問題はないのであって、これを問題視する原告の上記主張には理由がない。

- (3) 「(3) 1号該当事実自体からは旅券発給拒否の必要性を直ちに判断できず、同号は恣意的運用の可能性が極めて高い」について

ア 原告の主張

原告は、被告が引用する最高裁判例及び裁判例は、いずれも旅券法13条1項のうちの1号以外の事由に該当することを理由とするものであり、いずれも各号に該当すること自体が当該各号の趣旨に照らして一般旅券の発給を制限すべき具体的な必要性を示しているのに対し、同項1号は、渡航先国に入国を拒否されたという形式的な理由を定めるものであり、それ自体は、旅券申請者が入国を拒否された実質的な理由を問うものではないから、1号に該当する事実自体は、旅券発給拒否の実質的な判断基準にはなり得ないもので、恣意的な運用の危険性は極めて高いとして、旅券法13条1項1号に該当する者に係る旅券発給拒否の判断が外務大臣等に付与された裁量権の範囲の逸脱又はその濫用となる場合に関する被告の主張は明らかに不当であり、憲法22条及び憲法13条に反するなど主張する(原告第3準備書面33及び34ページ)。

イ 被告の反論

しかしながら、被告準備書面(1)(18ないし24ページ)及び前記第3の3(1)で述べたとおり、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、かかる者に旅券を発給して、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。すなわち、同号該当者に旅券発給を認めて海外渡航を認めることは、国際的な法秩序の維持、国際的な犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、国益の維持等という同号の趣旨を損なう事態が生じる蓋然性が高い。

このように、旅券法13条1項1号の要件は、同項の他の各号と同様に、同項の上記趣旨の実現を図るためのものである。この点、同項2号以下の規定も、上記同項の趣旨を反映しているものではあるが、各号に該当する場合に直ちに旅券発給の許否の判断をなし得るものでないことも、同項1号の場合と同様である。例えば、刑事手続の保護等を趣旨とする同項2号及び3号の規定について、申請者につきそのいずれかに該当する事由が認められたとしても、申請者の個別具体的事情、当該訴追や刑に係る犯罪の内容や刑の軽重等といった具体的事情を踏まえなければ、旅券発給の許否に係る外務大臣等の裁量判断を的確に行うことはできないのであって、各号に該当することをもって、直ちに旅券発給の許否を判断できない点では、同項1号と他の各号で何ら変わるところはない。したがって、この点に関する原告の主張にも理由がない。

なお、原告は、旅券法13条1項1号について恣意的な運用の危険性があることの根拠として、「日本国外務省が、日本大使館経由で外国の関係諸機関に働きかけ、特定の人物を入国させないように要請する事態も生じていること（フリージャーナリストの常岡浩介氏は、2019年1月にオマーンから入国拒否を受けたことを理由に旅券返納命令を受けたが、これに関して、在オマーン日本大使館がオマーンの警察ないし入管当局に働きかけ、常岡氏を入国拒否にしたとの報道もなされている。）」を挙げるが

(原告第3準備書面34ページ)、そのような事実はなく、原告の主張は、これを裏付ける具体的根拠もないもので、理由がない。

(4) 「(4) 『特段の事情』がない限り、旅券発給を拒否することは違憲である」について

ア 原告の主張

原告は、本件処分又は旅券法13条1項1号の規定を本件に適用することについての憲法適合性は慎重に判断されるべきであり、海外渡航の自由の意義を踏まえてもなおそれを制限すべき特段の事情が客観的に認められない限り、旅券の発給を拒否することは憲法22条及び13条に反し違憲であり、あるいは、旅券法13条1項1号を本件に適用する限りにおいて違憲であるなどと主張する(原告第3準備書面34及び35ページ)。

イ 被告の反論

しかしながら、繰り返し主張するとおり、累次の最高裁判例は、海外渡航の自由について、公共の福祉による合理的な制限を受けるとの判断を示しているところ、旅券法13条1項1号に該当する者に対して旅券の発給を認めた場合には、同号の趣旨である、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等を損なう蓋然性が高いものである。

それゆえ、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は、一般旅券の発給を拒否することが原則であって、同号の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、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って、外務大臣がした一般旅券の発給拒否処分について裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるものとして違法になるというべきである。

このような旅券法13条1項1号の規定は、海外渡航の自由に対しても、公共の福祉による合理的な制限として許容されるものであって、憲法22

条及び13条に反するものではない。

したがって、旅券法13条1項1号該当者について、特段の事情がない限り旅券発給を拒否することは違憲である旨の原告の主張には理由がない。

(5) 「(5) 本件において『特段の事情』は客観的に認められない」について

ア 原告の主張

原告は、前記(4)アで述べたとおり、旅券法13条1項1号に該当する者について、特段の事情がない限り旅券発給を拒否することは違法であるとした上で、本件において、被告は、密入国等の行為に及ぶなどして国際的な法秩序を乱す現実的なおそれが否定できないことをもって本件処分をしており、上記「特段の事情」は認められず、本件処分は違憲である旨主張する(原告第準備書面35及び36ページ)。

イ 被告の反論

原告の上記主張は、旅券法13条1項1号に該当する者に対する一般旅券の発給について、特段の事情がない限り旅券発給を拒否することは違法である旨の原告が主張する判断枠組みを前提とするものであるが、かかる主張に理由がないことは、前記(4)イで述べたとおりである。

そして、本件処分は、被告準備書面(1)(34ないし38ページ)及び前記第3の2で述べた具体的事情を踏まえたものであって、原告について、密入国等の行為に及ぶなどして国際的な法秩序を乱す現実的なおそれが否定できないことのみを理由として行ったものでもないから、原告の上記主張は理由がない。

なお、原告は、旅券法に係る最高裁判例の補足意見である「国策への影響が…顕著でありかつ直接であるかどうか」、「害悪発生の相当の蓋然性が客観的に存するかどうか」という点も考慮すべきであると主張するようである(原告第3準備書面36ページ)。しかしながら、同最高裁判例は、

「著しく、かつ、直接に」と規定されている、いわゆる利益公安条項（旅券法13条1項5号（現在の7号に相当））への該当性が争われた事案であって、それゆえに、上記補足意見において、「顕著でありかつ直接」とか、「相当の蓋然性」という、同号の要件に則した意見がされたものと解されるから、原告の上記主張は、上記判例の事案と本件との相違を踏まえ、ずにするものにすぎず、理由がない。

4 「3 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」における主張に対する反論

(1) はじめに

原告は、本件処分につき、外務大臣に付与された裁量権を逸脱・濫用するものであると主張し、その根拠として、要旨、①ジャーナリストである原告の取材活動の実態や意義を全く無視している、②原告の申請内容の不当性を不当に重視している、③トルコとの関連性が不明な事情を考慮していることを挙げる（原告第3準備書面37ないし42ページ）。

しかしながら、被告準備書面(1)（34ないし38ページ）及び前記第3の2で述べたとおり、本件処分について、外務大臣に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められないことは明らかである。

以下、上記原告の主張に対し、必要と認める範囲で反論する。

(2) 「(2) シリア内戦—紛争地域におけるジャーナリズムを全否定している」について

ア 原告の主張

原告は、トルコ等における過去の密入国は紛争地帯を取材する目的であり、これを理由の一つとする本件処分は、原告がジャーナリストとして紛争地帯を取材する自由、報道の自由及びその受け手の知る権利（憲法21条）の重要性を無視するものであるなどと主張する（原告第3準備書面37ないし39ページ）。

イ 被告の反論

しかし、原告も自認するとおり、原告が行ったのは「密入国」であって、このことは、当該国の出入国管理の法令に違反する明白な違法行為である。この点、いわゆる外務省秘密漏えい事件に係る最高裁昭和53年5月31日第一小法廷判決（刑集32巻3号457頁）は、「報道機関といえども、取材に関し他人の権利・自由を不当に侵害することのできる特権を有するものでないことはいうまでもなく、取材の手段・方法が贈賄、脅迫、強要等の一般の刑罰法令に触れる行為を伴う場合は勿論、その手段・方法が一般の刑罰法令に触れないものであつても、（中略）法秩序全体の精神に照らし社会観念上是認することのできない態様のものである場合にも、正当な取材活動の範囲を逸脱し違法性を帯びるものといわなければならない」と判示しているとおり、取材目的であることを理由として、直ちに違法・不当な手段が正当化されるものではない。

しかも、原告は、上記密入国により外国において、罰金や入国禁止措置を受けた上に、それらの法律を遵守する意思がないことを表明するなど（乙3ないし6）、出入国管理に関する法令遵守の意思の欠如がうかがえるところであり、外務大臣が旅券発給の許否を判断するに当たり、原告が密入国を繰り返したことを消極事憎として考慮することはむしろ当然のことである。

したがって、過去に繰り返した密入国の事実等を正当化し、旅券発給の許否の判断に当たりそれらの事実を考慮することを論難する原告の上記主張には理由がない。

(3) 「(3) 申請内容の正確性を不当に重視している」について

ア 原告の主張

原告は、過去の旅券発給申請に際して虚偽記載をしたことにつき、平成26年の一般旅券申請時のものは、せいぜい過失であって、本件処分の検

討に際し、消極事情として考慮したことを「不当」であるなどと主張する
(原告第3準備書面39及び40ページ)。

イ 被告の主張

しかしながら、原告による過去2回の申請書の虚偽記載は、原告が過去に旅券の発給を受けたことがあるにもかかわらず、「※今まで旧姓も含め旅券の発給を受けたことがありますか」との質問に対し、「ない」との回答欄にレ点を記載した申請書を提出し(乙2)、かつ、トルコで入国禁止措置等を受けたことがあるにもかかわらず、「刑罰等関係」欄の「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。」との質問に対し、「いいえ」との回答欄にレ点を記載した申請書を提出した(乙1)というものである。そして、平成26年の虚偽申請(トルコから退去強制措置を受けたかどうか)については、原告は、平成24年7月31日及び同年8月1日に、ツイッターに「シリアだけでなくトルコにも密入国してすっかり犯罪者と化し」、「出頭したら明日また来て罰金払えと言われ」、「トルコ政府は(中略)2年間の入国禁止措置をとろうとしている」などと記載しており、トルコにおける入国禁止措置を原告が認識していたことは明らかであって、平成26年に一般旅券を申請した際の原告の認識に関する主張は明らかに誤りである(なお、虚偽申請による旅券取得に該当する場合、旅券法23条1項1号において刑事罰が予定されている。)。さらに、原告は、本件処分に係る申請の際も、当初、トルコから罰金や入国禁止措置を受けたことがあるにもかかわらず、「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。」との質問に対して「いいえ」との回答欄にレ点を記載した虚偽の内容を含む一般旅券発給申請書を提出して一般旅券の発給申請を行おうとした(甲2)。

被告が既に述べているとおり、旅券発給の許否の判断に当たっては、申請者の入国禁止を課した渡航先国とその状況、我が国との関係や国際社会

の状況のほか、当該一般旅券発給申請者の個別具体的事情、具体的な渡航先及び渡航目的等、種々の事情を総合的に考慮しなければならないところ、上記で述べた一連の虚偽記載に係る事情については、その内容に照らしても、原告に旅券を発給する際に消極事情として考慮することが不当であるなどといえないのは明らかであって、原告の上記主張には理由がない。

(4) 「(4) トルコとの関連性が不明な事情を考慮している」について

ア 原告の主張

原告は、本件処分が裁量権の範囲を逸脱・濫用したものであると認められる根拠として、旅券法13条1項1号該当者に係る旅券発給拒否の判断をするに当たっては、飽くまで二国間、すなわち、トルコと我が国とに関連する事情を考慮することしか許されないという解釈を前提として、トルコとの関連性が不明な事情を考慮しているなどと主張する（原告第3準備書面40ページ）。

イ 被告の反論

しかしながら、旅券法13条1項1号は、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及び国益の維持等を図ることを目的とする規定であり、同項1項本文とあいまって、同号該当者に対して旅券を発給して海外渡航を認めるべきか否かを判断する裁量を外務大臣等に付与した規定であるところ、旅券法が、外務大臣等に、旅券発給の許否に係る裁量を付与したのは、同法13条1項各号該当事由の存否及び旅券発給の許否に係る判断が、渡航者の個別具体的事情のほか、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事柄であるからにはほかならない。

そうであるとすれば、旅券発給の許否の判断に当たり、入国禁止措置を

講じた特定の国との関係のみ考慮すれば足りるものではなく、むしろ、広く国際社会において、当該者に対して旅券を発給することによる影響を考慮しなければならないことは明らかであって、原告の上記主張は前提を誤るものであり、理由がない。

(5) 小括

以上によれば、本件処分について、外務大臣に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用が認められないことは明らかであって、本件処分の違法をいう原告の上記主張には理由がない。

- 5 「4 本件処分が行政手続法5条に反すること」における主張に対する反論
原告は、本件処分が行政手続法5条、8条及び旅券法14条に反するなどとも主張するが（原告第3準備書面43ないし48ページ）、被告準備書面(1)（38ないし40ページ）で述べたとおり、行政手続法に違反するものではない。

第6 結語

以上に述べたとおり、原告第1ないし第3準備書面における原告の主張は、いずれも理由がなく、旅券法13条1項本文及び同項1号の規定は憲法に適合するものである上、原告に対する旅券発給を拒否した外務大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認められないから、本件処分が適法であることは明らかであって、その取消しを求める請求は速やかに棄却されるべきであり、また、外務大臣に対する一般旅券の発給の義務付けを求める訴えはいずれも不適法であり却下されるべきである。

以上