

令和2年（行ウ）第10号 旅券発給拒否取消等請求事件

原告

被告国（処分行政庁 外務大臣）

第4準備書面

2021年8月31日

東京地方裁判所民事第2部D b係 御中

原告訴訟代理人弁護士

鈴木 雅 子



同

土田 元 哉



同

岩井 信



同

韓 泰 英



原告は、被告準備書面(2)に対して、以下のとおり反論する。

なお、本書面における略称は、特に断りのない限り、原告が提出した従前の書面の例によるものとする。

目次

第1 旅券法13条1項1号の該当性を欠くこと	4
1 はじめに	4
2 入国禁止措置についての具体的な主張及びこれを裏付ける直接的な証拠がないこと	4
3 被告の主張にしたがえば、トルコ当局の措置は実際の事実経過と乖離する上、トルコ法にも反し、全く不可解であること	6
4 トルコ外国人・国際保護法53条に基づく通知にかかる被告の主張は誤りであること	9
5 記載時刻の誤りについての説明は、不合理かつ不十分である	9
6 行政監視決定(乙11の3)が「信頼性に殊更疑うべき点はない」との評価は全く不合理であること	11
7 小括	11
第2 旅券法13条1項に基づく旅券発給拒否はあくまで例外であり、被告の主張は原則／例外が逆転していること	13
1 被告の主張	13
2 旅券法は一般旅券の申請及び発給の仕組みからして発給を原則とするものであること(旅券法3条1項、5条1項、13条1項)	13
3 旅券発給拒否の要件は旅券返納命令の要件より限定的であること(旅券法19条1項)	15
4 旅券法第13条1項7号は限定的な文言を付していること	15
5 小括	16
第3 旅券法13条1項1号は、入国を禁止された当該「渡航先」以外への旅券発給の拒否を認めていないこと	18
1 問題の所在：旅券法13条1項1号における「渡航先」	18
2 個別に特定された「渡航先」——平成元年改正前の旅券法	18
3 包括的な「渡航先」——平成元年改正以後の旅券法	19
4 平成元年改正における立法の過誤	20
5 小括	21
第4 旅券法13条1項1号は、入国を禁止された当該「渡航先」以外を含む「国際的な法秩序の維持」等を保護する規定ではないこと	23
1 「国際的な法秩序の維持」等は、国会審議を経ずに事後的に付加されたものであること	23

2	1号該当性と「国際的な法秩序の維持」等との関連性も希薄であること	25
3	本件においては、全面的に旅券を発給禁止することがむしろ「国際的な法秩序の維持」に反すること	30
4	小括	30
第5	被告の一般旅券発給に係る判断枠組み及び本件処分は、国際人権法の観点からも誤っていること	32
1	自由権規約と国内法との関係について	32
2	一般旅券発給に係る法的枠組みについて	33
3	「特段の事情」は認められない旨の主張について	34
4	比例原則違反についての被告の反論について	36
5	欧州裁判所の裁判例の重要性	38
第6	本件処分は審査基準設置義務（行政手続法5条）に違反する取消事由があること	40
1	被告が審査基準を設けていないことに争いはないこと	40
2	考慮事項や方針についての審査基準の設置義務	40
3	処分の性質上、審査基準を設置する必要性が高いこと	40
4	考慮事項や方針についてすら審査基準を設けない合理的理由はないこと	41
第7	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	43
1	はじめに	43
2	1号に基づく一般旅券の発給拒否については、極めて慎重に判断されるべきであること	43
3	「トルコによる入国禁止措置」が課された理由が不明であり、旅券発給拒否の必要性を基礎付ける事実が薄弱であること	44
4	シリア・トルコ国境における「密入国」が世界的に承認されている事実を全く考慮せず、当該事情を消極的にしか考慮していないこと	45
5	1号該当事実とは関係のない申請行為について、申請内容の正確性を不当に重視していること	47
6	「国際的な法秩序の維持」等は印象論に基づく主張にとどまり、旅券法13条1項1号の適用において考慮できるものではないこと	50
7	小括	56

第1 旅券法13条1項1号の該当性を欠くこと

1 はじめに

原告は、原告には旅券法13条1項1号該当性は認められないこと、具体的には、原告の帰国時の状況や時系列からして、原告に対し、原告の面前で2018年10月24日22時に国外退去決定や行政監察決定が出されることはあり得ず、また、原告は、トルコ外国人・国際保護法53条に基づく通知等はなされていないこと等を主張した（原告第3準備書面24～30頁）。

これに対し、被告は、国外退去決定や行政監察決定は間違った時刻が記載されていたと主張し、「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」「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理由は見当たらない」（被告準備書面(2)41～43頁）などと主張する。

しかし、以下に述べるとおり、入国禁止措置についての具体的な主張及びこれを裏付ける直接的な証拠はなく、また、被告の主張は、実際の事実経過と乖離し、トルコ法にも反する不合理なものであって、旅券法13条1項1号該当性があるとは到底言えない。

2 入国禁止措置についての具体的な主張及びこれを裏付ける直接的な証拠がないこと

(1) 被告の主張

被告は、トルコ当局は、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と主張していた（被告準備書面(2)41頁）。

これに対し、原告が、同条3項は、入国禁止期間の上限を定める規定にすぎず、それ自体は入国禁止措置の根拠となる条項ではないことを繰り返

し指摘し、求釈明を求めたところ、被告は、同条1項を根拠に加えて主張を訂正した（被告準備書面(3)3頁）。

したがって、訂正後の被告の主張は、平成30年（2018年）10月24日、トルコ外国人・国際保護法9条1項及び3項により5年間のトルコへの入国を禁止する措置が課されたというものである。

（2）原告の主張

しかし、被告は、その国の法規により入国が認められない者であること（旅券法13条1項1号該当性）についての主張・立証責任を尽くしていない。

すなわち、トルコ外国人・国際保護法9条1項は、「入国禁止措置を課することができる」と定めるにとどまり、義務的なものではないところ、被告は、原告に対する入国禁止措置につき、誰が、いつ、どのようにしてこれを課したのかなど、具体的な主張を一切していない。

また、これを裏付ける証拠として被告が提出するのは、日本政府作成の報告書（乙12、乙23）のみであり、直接的にこれを裏付ける証拠（入国禁止措置の決定書等）を一切提出していない。

同報告書の内容も、トルコ法に合致しないものであって、信用できない。すなわち、乙12は、「2018年10月24日、イスタンブール空港から出国し、第6458号外国人・国際保護法9条3項により5年間のトルコへの入国が禁止された」と記載するのみで、トルコにおける入国禁止の大前提である「措置」¹についても、その根拠条文についても記載が欠落している。

また、原告からの求釈明後に提出された乙23も、「原告については、6458号外国人・国際保護法第9条『トルコへの入国禁止』の下、同条第1項を一般的理由・原因として、同条第3項によって、入国禁止措置が取

¹ トルコ法9条は、1項も2項も「入国禁止措置を課」すものとしており、出国（退去強制）に伴う自動的な上陸拒否事由は存在しない。なお、例えば日本の出入国管理及び難民認定法には、そのような規定がある（同法5条1項9号参照）。

られた」と記載しており、「措置」の根拠条文について誤った記載がなされている（3項が記載しているのは、入国拒否期間のみであり、入国禁止措置を課すことを規定しているのは1項である。）。

以上からすれば、被告のこれまでの主張立証によっては、トルコ法により、原告がトルコに入国が認められない者であるとは認められないというほかない。

3 被告の主張にしたがえば、トルコ当局の措置は実際の事実経過と乖離する上、トルコ法にも反し、全く不可解であること

(1) 国外退去決定を受けた者に国外禁止措置を課さないことは、トルコ外国人・国際保護法9条2項に反すること

被告の主張によれば、原告は、「国外退去決定」あるいは「退去強制措置」（乙11の1及び2、被告準備書面(2)42頁）を受けてその旨通知された者となるから、「強制送還される外国人」である。

この点、トルコ外国人・国際保護法9条2項は、「入管局長あるいは知事は、トルコから強制送還された外国人に対して入国禁止措置を課さなければならない」と定めており（乙13の2）²、「強制送還される外国人」に対して入国禁止措置を課すことを義務として定めている。そのため、原告については、同法9条2項に基づく入国禁止措置をトルコ当局は課さなければならなかったことになる。しかし、被告は、同法9条2項を入国禁止措置の根拠としておらず不自然である。

また、被告の主張する9条1項は「入国禁止措置を課することができる」と裁量として規定しているから、国外退去決定によって直ちに入国禁止措置を課すことにはならず、国外退去決定とは別個に入国禁止措置を課さな

² なお、「強制送還された外国人」にあたる原文は「foreigners who are deported」であり、強制送還が先という先後関係にはなく、訳としては「強制送還される外国人」が適切である（甲24）。

ければならない。しかし、国外退去決定以外に、トルコが9条1項による入国禁止措置を別個に課したことを証する書類は、報告書以外にない。

被告は、9条2項に基づく義務的な入国禁止措置は課されず、9条1項に基づく裁量的な入国禁止措置が2018年10月24日に課された、と主張するが、これはトルコ外国人・国際保護法の適用として極めて不自然である上、9条2項に基づく義務的措置を課さないという意味において、トルコ当局がトルコ法を無視しているということを意味しており、到底信用できない。

(2) 同日の原告に対するトルコ政府の待遇ともそぐわないこと

原告は、2018年10月24日にトルコを出国する際、空港のVIP用の部屋でトルコのバランク産業技術相と面会して笑顔で挨拶を交わし、それが同国の通信社に広く報道されるなど、トルコ政府からも丁重に扱われていた（原告第3準備書面25頁）。

しかし、被告の主張は、トルコ政府が裁量的に「公共秩序、治安又は公衆衛生上の理由」で9条1項に基づく入国禁止措置を課したというものであり、それにもかかわらず、同政府高官が空港のVIPルームで原告と笑顔で挨拶するということはおよそ考えられない。被告の主張は、トルコ政府の原告に対する実際の待遇とあまりにかけ離れており、これを整合的に理解することは困難である。

なお、被告は、「公共秩序、治安又は公衆衛生上の理由」で入国禁止措置が課されることと、空港でVIP用ルームを用意され、政府高官からも笑顔で挨拶されることをどう両立して解釈し得るのか、説明をしていない（被告準備書面(2)42頁等参照）。

(3) トルコ外国人・国際人権保護法9条1項は、既にトルコに入国している外国人に課すことを想定していないと考えるのが自然であること

被告は、トルコ外国人・国際保護法9条1項に基づく入国禁止措置が、原告がトルコを出国する前の2018年10月24日に課されたと主張する。

この点、9条1項は「入管局長は、必要に応じ、関係する政府当局や機関と協議の上、その者のトルコへの入国が公共秩序、治安、公衆衛生上の理由から望ましくない外国人に対し、入国禁止措置を課することができる」とするものである（甲32）。そして、9条2項による入国禁止措置は知事（governarates）によって課されるのに対し、9条1項による措置はトルコへの入国のために到着した国境ゲートにおいて入管局長により課される（同法10条。甲32）。

しかし、既に入国している外国人に当該措置を課するのであれば、次回に入国しようとするまでにその告知を待つ必要はなく、領域内にいる間に告知するのが可能、適切かつ合理的であって、当該外国人が一回出国し、次に入国しようと国境ゲートに到着するまで告知しないことに合理的な理由を見出しがたい。このことからすると、9条1項による入国禁止措置は、トルコに入国していない外国人が、入国しようとする時に課すか、入国までに課した措置を告知することを想定しており³、既に入国している外国人に対して次回入国しようとする場合に課すことを想定していないと考えるのが自然である。

このことから、9条1項に基づく入国禁止措置を、原告がトルコ領域内にいる間に課したとの被告の主張は、トルコ法の解釈からすると不自然というほかない。

³ なお、9条1項の措置の対象である「foreigners whose entry into Turkey」について、被告は「トルコに入国した外国人」と、既にトルコに入国した者に対して適用される条文であるかのように訳しているが（乙13の2）、正しくない。

4 トルコ外国人・国際保護法53条に基づく通知にかかる被告の主張は誤りであること

被告は、国外退去決定通知について、①「告示」は実施された、②トルコ外国人・国際保護法53条で求められる通知は、「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」とされており、トルコ当局は、原告に対し、同報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」と主張する(被告準備書面(2)42頁)。

しかし、①については、原告第3準備書面27、28頁で述べたとおり、通知されるべきは決定のみでなく、手続及び不服申立ての期間を含む(トルコ外国人・国際保護法53条(2)、乙13の3)。原告が決定の告示もされていないのは従前から述べてきたとおりであるが、手続及び不服申立ての期間に至っては、通知がなされたとの被告の主張もなされておらず、証拠も提出されていない。仮に国外退去措置が出されていたのだとしても原告には通知がなされていない。

また、②については、明らかな誤りである。被告の主張にかかるトルコ外国人・国際保護法53条3項該当部分は、「当該外国人は、裁判の上訴期間中の間又は判決に訴える場合には、第54条第1項の(b)、(d)、(k)号及び第2項にあたる場合を除き、その同意なく強制退去されないものとする。」と定めている(乙13の3の2)。すなわち、同条において、「第54条第1項の(b)、(d)、(k)号及び第2項の範囲内のものを除く」とされているのは、強制退去自体についてであり、通知について除外されているものではない。この点においても、被告の主張は誤っている。

5 記載時刻の誤りについての説明は、不合理かつ不十分である

被告は、原告に係る国外退去決定通知書等(乙11)に記載された時刻「22:00」が誤っていたのは、「原告に対する聴取が予想よりも早く終

わった」ためにすぎず、原告に対する通知書等の交付手続は行ったものと認められる旨主張する（被告準備書面(3)4頁）。

しかし、仮にそうであれば、実際に交付手続時に告知時刻を訂正すればいいだけの話である。告知時刻を訂正していないのは、告知をしていないからである。

また、在トルコ日本大使館一等書記官福岡秋文氏がハタイ県移民局長に確認したところによれば、実際の通知時刻は「16時から17時頃」とのことであり（乙25）、原告に対する通知は記載時刻より5、6時間も早くなされている。しかし、5、6時間も時間が早まった具体的な経緯については、一切明らかにされていない。午後10時までどのようなスケジュールで、どのような手続を行う予定だったのか、予定されていた手続で省略されたものはあったのか、なぜ5、6時間も早まったのかについて、合理的な説明はされていない。

以上のとおり、国外退去決定通知書等（乙11）に記載された通知時刻については、①聴取手続が何日の何時頃に終わったのか、②通知書等の作成されたのは何日の何時頃か、③通知書等が作成された当時に予定されていた「22:00」までの具体的な予定、④通知時刻が5、6時間も早まった経緯がいずれも明らかになっておらず、被告の弁解を前提としても、「信頼性に殊更疑うべき点はない」とは到底言えるものではない。

本件処分が、憲法上保障された重要な権利である海外渡航の自由を奪うものである以上、記載が誤っていた経緯については、その信用性を十分に検討できる程度に具体的に明らかにされるべきである。

しかし、被告は、原告の求釈明を受けて、その約2週間後に、ハタイ県移民局長にわざわざ上記の記載時刻について問い合わせたにもかかわらず（原告求釈明書(2)、乙25）、「原告に対する聴取が予想よりも早く終わった」という以上の具体的な事情を確認していない。通知書の記載時刻の誤り（そして、それを訂正しなかったこと）についての被告の説明は、不合理かつ不十分であると言わざるを得ず、通知書（乙11）に基づいて通知等の事実を認定することはできない。

6 行政監視決定（乙11の3）が「信頼性に殊更疑うべき点はない」との評価は全く不合理であること

被告は、行政監視決定についてもその信頼性に殊更疑うべき点はないと主張する。

しかしながら、行政監視決定によれば、「上記理由（原告代理人注：公安を脅かす者）に該当していることが認められたため、ハタイ県移民支局（訳注：英語訳では地名が空欄）の決定により対象者を6か月間行政監視下に置く。そのため国外退去まで送還センター（return center: GGM）に収監する」とされているが、実際の時系列は原告第3準備書面26～28頁に記載したとおりである。原告が送還センターに置かれた事実はなく、実際の時系列と全く合致しない。

このように行政監視決定は、記載された時間が誤っている上に、その内容も実際の事実と整合しない。原告が解する言語は英語であり、英語の部分が決定的に重要であるにもかかわらず、決定者（ハタイ県移民支局）の欄すら英語では空欄であり、対象者たる原告の署名もない書面である。「信頼性に殊更疑うべき点はない」との被告の評価は不合理というほかない。

7 小括

被告は、原告に対する入国禁止措置の事実については、入国禁止措置についての具体的な主張をしておらず、また、これを裏付ける直接的な証拠も提出していない。

被告が提出するのは、報告書（乙12、乙23）と、入国禁止措置に直接関係しない国外退去決定通知書等（乙11、乙24～25）のみである。

しかし、それらですら実際の事実経過やトルコ法の内容に反し、事実の認否や誤記について説明も尽くされていない。被告の主張及び提出する証拠は、原告の海外渡航の自由という憲法上の権利制限の可否を判断するに

足るだけの信用性を欠くものと言わざるを得ず、原告が旅券法13条1項1号に該当するとはおよそ認定できない。

第2 旅券法13条1項に基づく旅券発給拒否はあくまで例外であり、被告の主張は原則／例外が逆転していること

1 被告の主張

被告は、旅券法第13条1項1号該当事案にかかる旅券発給許否の判断枠組みに関し、「旅券法第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これを拒否することが原則であって、同号の目的に一定の譲歩を求めてもなお、申請者に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。」と繰り返し主張している。

しかし、被告が依拠する上記判断枠組みは、原則と例外が逆転したものであり、憲法上の基本権である海外渡航の自由（憲法第22条2項）の重要性を無視するものであるばかりか、一般旅券の申請に係る旅券法の条文構造とも整合しない。旅券法13条1項は「一般旅券の発給又は渡航先の追加をしないことができる。」と規定し、1項各号に該当しても一般旅券の発給拒否を原則としていない。重要な憲法上の権利の制約になることからすれば、比例原則が適用されることは明らかであり、本件処分において判断されるべきは、「渡航を許可すべき国」が何処か、ではなく、「渡航を限定すべき国」が何処か、である。

2 旅券法は一般旅券の申請及び発給の仕組みからして発給を原則とするものであること（旅券法3条1項、5条1項、13条1項）

旅券法第3条1項柱書は、「一般旅券の発給を受けようとする者は、外務省令で定めるところにより、次に掲げる書類及び写真を……提出して、一般旅券の発給を申請しなければならない。」と定め、海外渡航の機会を得るために不可欠な一般旅券の申請権が存在することを前提に、申請手続の内容を具体的に規律している。

その上で、旅券法第5条1項は、「外務大臣又は領事官は、第3条の規定による発給の申請に基づき、外務大臣が指定する地域……以外の全ての地域を渡航先として記載した有効期間が10年の数次往復用の一般旅券を発行する。」と定め、旅券法第13条1項1号ないし7号において発給拒否事由を列挙している。

これらの条文から明らかな通り、一般旅券は、特定の許可事由がある場合に発給が認められるものではなく、限定列挙された発給拒否事由に該当する場合を除けば発給されなければならないものである（「一般旅券を発行する」）。外務大臣等には、発給拒否事由が存在しない限り、一般旅券の発給を拒否する裁量は認められていない。

さらに、旅券法第13条1項各号の発給拒否事由に該当する者に対してさえ、「一般旅券の発給…をしないことができる。」にとどまり（同条1項柱書）、必ず発給拒否することが求められているわけではない。被告はこれをもって、外務大臣の裁量判断に委ねる趣旨であることを端的に示すものと主張するが（被告準備書面(1)27頁）、上記規定はむしろ、旅券法第13条1項1号ないし7号に該当する場合であってもなお、外務大臣等の適切な裁量権行使によって一般旅券の発給を検討すべきことを示すものである。

以上の旅券法の申請及び発給の仕組みからすれば、旅券法は、海外渡航の機会の確保に不可欠な一般旅券の申請権を踏まえて、外務大臣等に対して、原則として渡航先の制限のない一般旅券を発給することを義務付けており、旅券法第13条1項各号の発給拒否事由が存在する場合であっても、憲法上の権利である海外渡航の自由の保障のために、適切に裁量権を行使することを求めているものと言うべきである。

3 旅券発給拒否の要件は旅券返納命令の要件より限定的であること（旅券法19条1項）

また、旅券法は、外務大臣等が渡航者に対する旅券の返納命令に関する規定（旅券法第19条1項）を置いているところ、発給拒否の要件は、返納命令の要件よりも限定的である。

すなわち、旅券法第19条1項は、返納命令の要件として、「旅券の名義人の生命、身体又は財産の保護のために渡航を中止させる必要があると認められる場合」（同項4号）や、「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著しく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」（同項5号）を規定しているが、これらは同法13条1項各号の発給拒否の要件にはないものである。

このことは、「旅券の名義人の生命、身体又は財産の保護」（4号）や「日本国民の一般的な信用又は利益」（5号）については、海外渡航を現に行った者についてこれらの危険が具体的に認められる場合に限り、返納命令が出せるにとどまり、一般旅券の申請者について同各号に該当する危険が抽象的に観念される場合でも、一般旅券の発給自体は拒否できないことを示している。

このような返納命令との対比からしても、一般旅券の発給拒否は制限的に解釈されるべきであり、海外渡航を事前かつ全面的に抑止する一般旅券の発給拒否が原則であるとは言えない。

4 旅券法第13条1項7号は限定的な文言を付していること

さらに、発給拒否事由の一般条項である現行旅券法13条1項7号（改正前5号）についても、文言上、「著しく、かつ、直接に…害する行為」及びそれを行う「おそれがあると認めるに足りる相当の理由」という厳しい要件が要求されており、およそ発給拒否が原則であるかのような規定ぶりとなっていない。

そして、最判昭和60年1月22日民集39巻1号1頁の伊藤正己裁判官補足意見も述べるとおり、同号の要件に該当すると言えるためには、「海外渡航の自由が精神的自由の側面をも持つ以上、それを抑止する旅券発給拒否処分には、外務大臣が抽象的に同号の規定に該当すると認めるのみでは足りず、そこに定める害悪発生の相当の蓋然性が客観的に存する必要がある」とある。

そうだとすれば、一国の入国拒否により、旅券自体の発給を拒否し、すべての海外渡航を事前に抑止できる場合とは、同項7号との均衡上、同項1号によって保護されるべき利益を害する危険が「著しく、かつ、直接」であり、その「相当の蓋然性」が客観的に存在する場合に限られるというべきであって、単に1号に形式的に該当するという事実のみに基づき、全面的に旅券発給を拒否することは違憲・違法というべきである。全面的発給拒否を原則とする被告の主張は、原則と例外が逆転したものである。

なお、従前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事態をおよそ想定しておらず、前提事実が異なるため結論部分のみを援用することは許されない（原告第3準備書面32～33頁）。この点、被告は、最高裁判例の事案で適用された7号も他の各号も「判断枠組みに本質的差異はないはずである」と主張するのみであり、前提事実が異なることについての反論はなされていない（被告準備書面(2)45～46頁）。

5 小括

以上のような旅券法の条文構造からすれば、旅券法は、海外渡航の自由の重要性に鑑み、原則として一般旅券の発給を義務付け、最大限、申請者の海外渡航の機会を保障しているものと解される。とりわけ一般旅券の発給の段階においては、発給拒否に足るだけの具体的な害悪発生の客観的な蓋然性がない限り、発給を認めるものと解すべきである。

そして、旅券法の条文構造にとどまらず、海外渡航の自由が憲法上の権利として認められた重要な権利であることからしても（訴状8頁以下、原

告第3準備書面11頁以下)、それを制限する要件は厳格に解釈すべきであり(最高裁平成8年3月8日民集50巻3号469頁参照)、旅券法13条1項1号に該当すれば旅券発給拒否が原則であるとの被告の解釈は、旅券法の仕組み及び海外渡航の自由の重要性を看過した著しく不当なものである。

全面的発給拒否を原則とする被告の主張は、原則と例外が逆転したものである。

第3 旅券法13条1項1号は、入国を禁止された当該「渡航先」以外への旅券発給の拒否を認めていないこと

1 問題の所在：旅券法13条1項1号における「渡航先」

旅券法13条1項1号は、旅券発給（渡航先追加）拒否事由として、「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」と定める。

この点、同号において入国を禁止された当該「渡航先」以外への旅券自体を不発給とすることは、文言上も想定されていない。

すなわち、入国禁止について、世界各国に共通する法規というものは存在せず、各国がそれぞれ入国拒否事由を定め、各国の判断で外国人に対して入国禁止とするか否かを決定している。そのため、旅券法13条1項1号における「渡航先」とは、個別に特定された渡航先を意味するものと解釈せざるを得ず、「外務大臣が指定する地域以外の全ての地域」といった複数の国・地域を含む包括的な意味とは解釈できない。同号における「その国」も、「施行されている法規により…入ることを認められない」当該渡航先のことを意味するから、同様である。

このように、旅券法13条1項1号において、入国を禁止された当該渡航先以外への旅券自体を不発給とすることは、文言上想定されていない。

しかし、旅券法5条等に基づき旅券に記載される「渡航先」については、旅券法の改正とともに、個別に特定されたものから包括的なものに変更され、旅券法13条1項1号における個別に特定された「渡航先」と整合的に解釈することは困難となった。ここに、一国の入国禁止措置によって旅券自体の不発給が「できる」かのような問題が生じるようになった。

以下、詳論する。

2 個別に特定された「渡航先」——平成元年改正前の旅券法

旅券法の制定当初、渡航者に交付される旅券の「渡航先」は、各国・各地域ごとに個別に特定して記載されることとなっていた。渡航先の変更に

は一般旅券を返納した上での再度の申請が義務付けられ（同法7条）、同法8条によって渡航先を追加する場合もその旨の申請を義務付けられていた（原告第3準備書面16～17頁参照）。渡航者に発給される一般旅券は、1回の渡航限りの、特定の国家への渡航に用いるため発給されるものであった。

また、昭和45年改正時には、旅券の渡航先を「地域名をもって包括記載する場合」が認められたものの（昭和45年法5条の2第2項）、「実務的には相当に緩和されていたとはいえ、法制上は、旅券は個別に特定された渡航に対して発行されるとの前提に立って」いた（『旅券法逐条解説』168頁）。

以上のとおり、平成元年改正前の旅券法の下では、法制上、渡航先を個別に特定した一般旅券を発行することとなっており、一般旅券の発給・追加・拒否のいずれの場面においても、「渡航先」とは、個別に特定された渡航先国のことを意味していた。そのため、同法第13条1項1号における「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」との意味も明確であり、同号は、特定の国ごとに一般旅券の発給拒否を可能とする規定にすぎなかった。すなわち、「トルコ」に入国できないことをもって、「アメリカ」や「北米地域」を渡航先とする一般旅券の発給（あるいは渡航先の追加）を拒否することはできなかった。

被告も、当初制定時の旅券法のもとでは、一国で入国を禁止されたとしても渡航先を変更して旅券を申請すれば、旅券法13条1項1号による旅券発給拒否はできなかったことについて争っていない（原告求釈明書(3)、被告準備書面(3)）。

3 包括的な「渡航先」——平成元年改正以後の旅券法

もともと、平成元年改正旅券法は、発給する旅券に記載される「渡航先」を個別に特定したものから、限定しない包括的なものへと、その原則を根本的に変更した。

すなわち、同法5条1項において、「外務大臣が指定する地域以外の全ての地域を渡航先として記載した有効期間が5年の数次往復用の一般旅券を発行する。」ものとされた⁴。これによれば、一般旅券の「渡航先」とは、原則として「外務大臣が指定する地域以外の全ての地域」という包括的な意味に転換した（旅券法5条1項）。

しかし、旅券法13条1項1号は具体的な法規の適用を前提とする規定であるところ、「外務大臣が指定する地域以外の全ての地域」に施行されている法規は存在せず、法規はそのような「渡航先」に含まれる全ての国・地域ごとに様々である。とりわけ、被告は、「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」（被告準備書面(1)18、19頁）、「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」（被告準備書面(2)43頁）と主張しており、各国がどのような者を入国させないかは各国の自由ということになる。

したがって、平成元年改正以降、旅券法5条1項の包括的な「渡航先」と、同法13条1項1号の個別に特定された「渡航先」ないし「その国」とを整合的に解釈することはできなくなり、同号の「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」の意味するところも条文上は不明確になった。

4 平成元年改正における立法の過誤

他方で、平成元年改正時に新たに設けられた同法5条2項においては、「第13条第1項各号の一に該当する者に対し一般旅券を発行するときは、前項の一般旅券につき、渡航先を個別に特定して記載し、又は有効期

⁴ その後改正され、現行法では「外務大臣が指定する地域（第三項及び第四項において「指定地域」という。）以外の全ての地域を渡航先として記載した有効期間が十年の数次往復用の一般旅券を発行する」となっている。

間を五年未満とすることができる。」ものとされ⁵、同法13条1項1号の場合であっても、渡航先を個別に特定して記載した一般旅券（以下「限定旅券」という。）を発給することが可能であることが明示された。

上記3のとおり、平成元年旅券法改正前においては、「渡航先」とは個別に特定された渡航先国のことを意味しており、一般旅券の発給・追加・拒否も個別の国ごとに判断されていたことからすれば、平成元年改正旅券法5条2項のような限定旅券を発給する場合には、限定旅券に記載されない（したがって「渡航先」に含まれない）国への入国禁止を理由に、当該限定旅券の発給を禁止することはできないはずである。

平成元年改正が、憲法上の重要な権利である海外渡航の自由をいっそう具体化する趣旨でなされたものであることからすれば、改正前の上記の規律を変更し、渡航者の海外渡航の自由を著しく制限することはありえない。仮にそのような権利制限的な趣旨であれば、その合理性や従前の解釈との整合性について審議を尽くすことは必要不可欠である。

しかし、同法改正においては、旅券法13条1項1号そのものは何ら見直されず、その結果、一国の入国禁止措置によってあたかも旅券自体の不発給が「できる」かのような条文として残り、旅券法5条1項及び2項との関係も整理されなかった。入国を禁止された国以外への渡航を禁止する必要性についても、何ら審議されておらず（被告準備書面(1)23頁）、立法の過誤は明らかである。

5 小括

以上の通り、旅券法第13条1項1号は、立法の過誤によって旅券法5条との整合的な解釈も困難な規定となり、条文上は、一国による入国禁止

⁵ その後改正され、現行法では「第十三条第一項各号のいずれかに該当する者に対し一般旅券を発行するとき（第五項において「限定発行の事由があるとき」と総称する。）は、前項の一般旅券につき、渡航先を個別に特定して記載し、又は有効期間を十年（当該一般旅券の発給の申請をする者が同項各号に掲げる場合のいずれかに該当するときは、五年）未満とすることができる。」となっている。

措置を理由に他国への旅券の発給拒否もできるかのような規定となってしまう。このような瑕疵のある規定自体、海外渡航の自由を保障する憲法第22条2項ないし憲法第13条後段に違反するものである。

仮にこれを憲法に適合するよう、また、『その国』に入ることを認められない者』との文言と整合するように「渡航先」を解釈するのであれば、旅券法13条1項1号は、入国が認められない特定の国を「渡航先」とする一般旅券の発給を拒否し得るのみであり、当該国を除いたほかの国を「渡航先」とする一般旅券の発給は拒否できない（その意味で、旅券法5条2項に基づく限定旅券の発給が義務付けられる。）と解釈すべきである。

したがって、本件処分は、憲法違反の旅券法の条項に基づく違憲・違法な処分、または法令解釈を誤った違法な処分であり、取り消されなければならない。

第4 旅券法13条1項1号は、入国を禁止された当該「渡航先」以外を含む「国際的な法秩序の維持」等を保護する規定ではないこと

1 「国際的な法秩序の維持」等は、国会審議を経ずに事後的に付加されたものであること

(1) 被告の主張

原告は、被告が引用する乙16における「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も包含する意味合いを有しない旨主張した。

これに対し、被告は、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、旅券法13条1項1号に該当する者に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なかったことをもって、国際的な法秩序等に重大な影響を及ぼしかねない事情は、旅券法13条1項1号と他の号とで本質的な相違がないことを示している旨述べる

(被告準備書面(2)33～34頁)。そして、旅券発給の許否の判断に当たっては、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と主張する(同53～54頁)。

(2) 二国間を超えた国際的な法秩序の維持等は立法当初にない目的である

しかし、二国間にとどまらない国際社会における信頼関係や法秩序の維持等という立法目的が、旅券法の制定当初から存在していたとはいえない。

すでに繰り返し述べたとおり、昭和26年の旅券法制定当時、旅券法13条1項1号所定の「渡航先」とは、必然的に、入国を禁止された特定の国家等を意味するものであり、同号は、特定の国ごとに一般旅券の発給拒否を可能とする規定にすぎなかった。

この点、被告も、旅券法制定当時においては、特定の渡航先から入国を禁じられた者が別の国を渡航先とする一般旅券の発給を申請した場合に、外務大臣が申請を拒否できなかった事実について、争っていない（原告求釈明書(3)、被告準備書面(3)）。

また、被告が提出した立法当時の資料（乙16）を見ても、特定の渡航先から入国を拒否された人物については、国際社会の信頼や法秩序の維持等の観点から、別の国を渡航先とする一般旅券の発給も拒否すべきであることを示す箇所は一つもない。むしろ、国会審議においては、申請者が査証取得手続きや当該渡航先国への往来のために時間や費用を浪費することを防止するという点が強調されており（甲5の1、訴状17～18頁）、現に入国が禁止されていない国への渡航も制限されることなど、全く想定されていなかった。

以上からすれば、旅券法制定当時の旅券法13条1項1号が、現に入国拒否された国以外の（したがって、旅券の発給を拒否できない国の）信頼や法秩序の維持等を立法目的とするということは、論理必然的にあり得ない。二国間を超えた国際社会における信頼関係や法秩序の維持等は、立法当初にはなかった立法目的である。

（3）国会審議を経ない立法目的の変更は認められない

すでに述べたとおり、平成元年改正によって一般旅券に記載する「渡航先」については原則として限定がなくなり、一見すると条文上は、一国による入国禁止をもって、当該国以外の各国を含む一般旅券の発給を拒否できるかのような規定となった。

もっとも、平成元年改正において改正されたのは旅券法5条等であり、本件で問題となる同法13条1項及び同項1号については、全く改正されていない。上記（2）のとおり、国際社会における信頼関係や法秩序の維持等が、制定当初の旅券法13条1項1号にはない立法目的であったことからすれば（これについて、被告からの具体的な反論はない。）、その後、国会審議もなく、同項1号の立法目的が変わるということはありません。

被告も、同項1号の立法目的が、どのような国会審議を経て、いつの時点から変更されたかについて主張していない。むしろ、一覽の法改正を通じて、旅券法13条1項1号に該当する者に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なかったことを強調するだけで、立法目的の変更があったとは到底認められない。

(4) 小括

以上のとおり、被告は、立法当初には存在しなかった国際社会における信頼関係や法秩序の維持等という立法目的を、国会審議を経ないまま事後的に付加して主張しているにすぎない。

このように拡大解釈された立法目的に従って旅券法13条1項1号を適用することは認められず、被告が主張するように「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」（被告準備書面(2)54頁）を同号の適用において考慮することは認められない。

2 1号該当性と「国際的な法秩序の維持」等との関連性も希薄であること

(1) 被告の主張

被告は、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、「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、国益の維持等という同号の趣旨を損なう事態が生じる蓋然性が高い」とし、あくまで一般旅券の発給拒否が原則であることを前提に、国際社会に関わるあらゆる事情を考慮できるかのように主張する（被告準備書面(2)46～48頁）。

しかし、発給拒否の理由が明確な他の各号とは異なり、1号該当者については、被告が主張するような法益侵害の類型的な蓋然性は認められない。被告の逆転した原則例外論や、1号該当性を「国際的な法秩序の維

持」等と結び付ける解釈は、かかる蓋然性が存在することを前提としており誤っている。

以下、詳論する。

(2) 入国禁止措置の理由は様々であり、ときには「国際的な法秩序」に反しても行われること

旅券法13条1項2号以下の旅券発給拒否事由は、それ自体が旅券発給拒否の具体的な必要性を示している。これに対して、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」と定めるにすぎず、入国拒否された具体的な理由や経緯（さらには、渡航先となるべき国の政治体制や法規の在り方、入国拒否の妥当性）について問うものではない。6号のように、「…もののうち、外国に渡航したときに公共の負担となるおそれがあるもの」といった限定も付されていない。そのため、1号は、本来旅券の発給を拒否する必要性がない者も含めて幅広く旅券発給拒否の対象とする規定となっている。

既に第3の3で述べたとおり、被告は、「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」（被告準備書面(1)18、19頁）、「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」（被告準備書面(2)43頁）と主張しており、各国がどのような者を入国させないかは各国家の自由ということになる。

実際、世界には、独裁体制の国を含め、様々な体制の国があるところ、どのような者を入国させないかは各国の自由に委ねられているのが現状である。「国際的な法秩序」等に逆行する政治体制を敷く国家群が公然と存在する以上、そのような国家により特定の渡航者が入国禁止措置を受けたからといって、当該人物による他の国への渡航行為が、「国際的な法秩序」等の侵害をもたらすものではない。

例えば、中国は、「反外国制裁法」により、外国の対中制裁に関与した個人や団体が所有する中国本土内の資産を凍結したり、入国を禁止したりできる（甲33）。実際、中国外務省は、ロス前商務長官ら米国の計7個人・組織に対し「反外国制裁法」に基づいて制裁を科すと発表しており、これは、バイデン政権が香港の自治権を侵害したなどとして、中国政府の出先機関「中央駐香港連絡弁公室」の幹部に制裁を科したことへの報復と見られている（甲34）。このような場合に、ある国の法規により入国を認められない者の渡航が、「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、国益の維持等という同号の趣旨を損なう事態が生じる蓋然性が高い」ことを意味しないことは明らかである。

なお、この点に関連して、原告は、政治的な理由に基づく入国禁止措置の一例（甲20）や、新型コロナウイルスの蔓延を理由として、77の国と地域が日本からの渡航者や日本人に対して入国制限措置をとっている現状（2020年11月27日現在。甲21）を挙げ、特定の渡航先国から法規により入国を拒否されたからといって、当該人物が一般的に法秩序や公安の維持に支障を及ぼす蓋然性がある人物であるということとはできないこと、ひいては、旅券法13条1項1号の不合理性を指摘した（原告第3準備書面20～21頁、33～34頁）。

このように、現在、コロナウイルス感染防止の観点から、日本人を対象とする入国禁止措置が採られる国も存するところ、被告の主張を前提とすれば、かかる場合は、すべての日本人に対して一般旅券を発給しないのが原則であり、その家族が外国に居住しており、当該家族との同居等を希望しているなどの特段の事情を踏まえて、必要な範囲で一般旅券又は限定旅券を発給するという個別具体的な判断を逐一行うことになる。これが著しく不合理であることは明らかであり、実際にそのような解釈・運用がされているはずもない。しかし、この点について、被告から反論はない（被告準備書面(2)36～37頁、同46～48頁）。

(3) 一国の入国拒否措置の尊重は、他国への忖度の理由とはならない

被告は「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」（準備書面(2)36頁）とも主張する。

しかし、仮に特定の一国の入国禁止措置を日本国が尊重せざるを得ないとしても、上記(2)で述べたところからも明らかなおり、それ以外の各国も同様に考えるとは限らない。独裁政権からの弾圧を受けるジャーナリストが、当該国の民主化を支援する各国においては入国を歓迎されることはありうるし、コロナウイルスのワクチン接種が進まない国では入国を歓迎されなくとも、ワクチン接種が進んだ国では歓迎されるといったことも十分あり得る。

それにもかかわらず、一国の措置をもって、全世界への渡航を未然に防がなければ「国際的な法秩序」等が害されるという具体的な論拠はない。

(4) G7各国の法制においても見られない規定である

原告は、G7各国の法制において、旅券法13条1号のような、ある国において入国を認められないと考えられる場合に旅券発給を拒否することを認めるという法制は、少なくとも現時点では見当たらないことを主張した（原告第1準備書面3頁等）。被告からそのような法制が存在するとの反論がないように、旅券法13条1項1号のような規定は、G7各国の法制において存在しない規定である。

このことは、国際社会においても、一国から入国拒否された事実をもって被告が主張するような「蓋然性」が認められるとは考えられていないことを示すものである。

なお、被告は、「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」とし、いかなる規定ぶりとするかは立法政策の問題であると主張するが、そもそも、1号の立法目的につい

ての被告の解釈が誤りであることは、本書面・第4の1で述べたとおりである。

実際、日本と各国の旅券法の文言を比較すると、旅券法13条1号1項は、「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」ことを旅券制限事由とするものであるのに対して、被告の主張する例は、「米国の国家安全保障又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（アメリカ）、「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」（カナダ）、「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」（英国）、「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」（フランス）であって、旅券法13条1項1号とは全く別の趣旨の規定である（むしろ、同項7号に近いというべきである。）。

それにもかかわらず、これらがすべて立法目的を共通にし、単に立法政策としての規定ぶりの違いであるとするのは、文言からかけ離れた解釈と言わざるをえない。

（5）小括

以上のとおり、1号に該当する場合に被告が主張するような「蓋然性」があるとは言えず、国際社会においてもそのような「蓋然性」が当然あるものとは考えられていない。単に特定の国家の法規により入国を禁じられた事実から、入国を禁止された渡航先国以外に係る「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、国益の維持等」が損なわれるものと推定すること自体が不合理であって、1号該当性と被告が主張する「国際的な法秩序の維持」等は関連性が希薄であることは明らかである。

3 本件においては、全面的に旅券を発給禁止することがむしろ「国際的な法秩序の維持」に反すること

上記を本件に即して検討すると、原告に対して「公秩序、公安又は公衆衛生を脅かす者」として入国禁止措置を課したとされるトルコ政府は、エルドアン政権の誕生後、「国家安全保障上の脅威」（甲35）なるものを根拠に、同国の公務員等約3900人を公職追放したほか、同国内のジャーナリスト151名を収監しており、国際人権法を無視した行為として、国連、アメリカ、著名な国際人権団体など、国際社会から強く非難されている（甲36）。このようなトルコの状況は「テロリズム及び国家安全保障に対する脅威を広義に解釈」（甲37・17頁）するものであり、トルコ政府が「国家安全保障と公の秩序を守り、犯罪を防止し、市民の安全を保護するものである」として表現の自由を制限する行為が非難の対象となっている（同33頁）。

すなわち、トルコにおいては、原告に対し政府が入国禁止措置を課した根拠である「公秩序、公安」の解釈が広すぎ、かかる広すぎる解釈の下に人権が侵害されており、人権の観点から容認できない、言い換えれば、国際的に築かれてきた人権に関する国際法秩序と相いれないものとして、国際的に非難されているのである。それにもかかわらず、被告は、人権の観点から国際的に批判されるトルコ政府の「公秩序、公安」の認定にそのまま従って旅券発給拒否を行ったものである。

以上に加え、海外渡航の自由の保障は、疑いもなく国際法秩序において重要とされることに鑑みれば（原告第2準備書面、本書面・第5参照）、原告の海外渡航の自由を全面的に剥奪する結果となる本件処分は、国際的な法秩序の維持に資するどころか、むしろ国際的な法秩序を侵害するものである。

4 小括

以上のとおり、「国際的な法秩序の維持」等は、立法当初には存在しなかった立法目的を被告が事後的に付加したものにすぎず、1号該当性との関

連性も希薄であるから、旅券法13条1項1号が、入国禁止国以外を含む「国際的な法秩序の維持」等を保護する規定でないことは明らかである（上記1、上記2）。本件においては、全面的に旅券を発給禁止することがむしろ「国際的な法秩序の維持」に反することにもなる（上記3）。

そして、一般旅券それ自体の発給拒否が、憲法上の権利として認められた重要な権利である海外渡航の自由を事前かつ全面的に剥奪するものであることや、「国際的な法秩序の維持」等は極めて抽象的・概括的な要素であり、本来、同項7号においてしか考慮し得ないものであることからすれば、被告が主張するように「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」を同号の適用において考慮することは認められない。

したがって、トルコ以外の国への国際社会の影響を広く加味して、トルコを渡航先から除いた一般旅券の発給すら認めなかった本件処分は、旅券法13条1項1号の解釈上考慮できない事項を考慮した点において、法令解釈を誤った違法な処分であるから、取り消されなければならない。

第5 被告の一般旅券発給に係る判断枠組み及び本件処分は、国際人権法の観点からも誤っていること

1 自由権規約と国内法との関係について

被告は、自由権規約12条が規定する移動の自由は、憲法が保障する基本的人権だから、国内法に違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ない旨の主張をする（被告準備書面(2)14頁）。

しかし、原告は、自由権規約は国内法に優位するところ、本件が国内法に違反していることを、国内法の上位である自由権規約の有権的解釈機関（自由権規約委員会）の一般的意見等から論じているのである（原告第2準備書面5頁以下）。特に、移動の自由は本質的に外国への移動の自由を含むものであり、日本だけの法解釈では自己完結できず、国際的な法解釈によって日本の国内法を条約適合的に解釈しなければならない。「国際人権規約が委員会のような条約機関を設置して規定の解釈等を行わせているのは、条約条文の解釈が各国によって区々であるならば、国際人権条約の意義が大きく減殺されてしまうから」である（甲38、齋藤正彰「国際人権法と最高裁のスタンス」法セミ674号5頁）。

この点、最高裁も、違憲判断を導く際に自由権規約等の国際人権法に依拠していることは既に述べたとおりである（原告第2準備書面4頁以下）。そして、在監者の信書の発受に関する制限を定めた監獄法50条等の違憲が問われた事案において、梶谷＝滝井各最高裁裁判官が、「監獄法令の上記規定は、少なくとも被勾留者と弁護人等との間の信書の授受に関する限り、憲法が保障する弁護人依頼権に由来する刑訴法の弁護人等の接見に関する規定と整合するように解釈すべきであり、このような解釈は、市民的及び政治的権利に関する国際規約一四条三項（b）及び一七条の規定の趣旨にも沿うと考える。」と述べている（反対意見。最高裁第2小法廷判決平成15年9月5日・集民210号413頁）。さらには、国籍法違憲判決において泉裁判官が、「上記のような国籍法3条1項の適用は、『すべての児童は、国籍を取得する権利を有する』ことを規定した市民的及び政治的権

利に関する国際規約24条3項や児童の権利に関する条約7条1項の趣旨にも適合するものである。」と述べている（補足意見。最高裁大法廷判決平成20年6月4日・民集62巻6号1367頁）。すなわち、最高裁の裁判官らも、憲法の条約適合的解釈から、国内法規の違憲性を検討しているのである。

そして、「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。」（憲法98条2項）から、国内法の解釈においても、日本が批准し、国内法に上位する自由権規約の国際的な有権的解釈を十分斟酌して、国内法規を条約適合的に解釈しなければならないことは憲法上の要請である。

そうすると、自由権規約委員会の一般的意見や欧州人権裁判所の裁判例を援用し、十分斟酌しようとする原告の主張は、憲法に沿うものであって「失当」（被告準備書面(2)14頁）であるはずがない。本件のような国境を越えた人権問題について、およそ自由権規約の援用を認めようとしない頑なな被告の態度・主張こそが「国際的な法秩序」を尊重しないものであって、「失当」というほかない。

2 一般旅券発給に係る法的枠組みについて

被告は、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、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旨主張する（被告準備書面(2)16頁）。

しかし、旅券法13条1項1号に該当する場合に、原則は発給拒否処分であり、特段の事情がある場合に例外として発給すべきとするのは、外国への移動の自由が憲法及び自由権規約が保障する基本的人権の1つであることを全く看過しているものであって、原則と例外が逆転していることは既に指摘した。

これについては、自由権規約の一般的意見27（甲14）が、端的に被告国の主張（原則例外基準の逆転）の誤りを示している。

すなわち、一般的意見は、「移動の自由は人の自由な発展にとって不可欠の条件である。」(1パラ)としつつ、自由権規約は、「例外的な状況」においてのみ出国の自由(移動の自由)が制限されうるとして(11パラ)、
「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のみ、締約国においてこれらの権利を制限できることを定めている。制限が許容されるためには、制限は法律で定められ、民主的社會においてこれらの目的を達成するために必要であり、且つ、この規約において認められる他のすべての権利と両立するものでなければならない。」(11パラ)。そして、「いかなる個別事案における制限の適用も、明白な法律の根拠にもとづき、且つ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ない。」(16パラ)

この点、旅券法13条1項の条文構造も、例外的に旅券の渡航先制限ないし不発給の事由を限定列挙しているのもあって、移動の自由の重要な権利性からすれば、旅券自体は発給が原則で、旅券法13条1項1号に該当する場合には、例外的に必要性及び比例原則を考慮してもなお(上記一般的意見)、旅券自体の発給を拒否しなければならない特段の事由がある場合に不発給とすべきである。

3 「特段の事情」は認められない旨の主張について

被告は、原告と例外を逆転した独自の基準で検討しており、その前提が失当である。その上で本件では「特段の事情」が認められない旨の主張もしているが(被告準備書面(2)17頁以下)、そもそも、被告は「特段の事情」について原告の求釈明に答えておらず、具体的に主張・立証していない。

被告は、原告の言動をつまみぐいし、原告がジャーナリストとしての取材の結果、拘束を受け、最終的にトルコ政府によって保護された経緯(特段の事情)を無視して、原告を「公安を妨害する者」として印象論的に中傷している(紛争地域であるため、原告と同様に数多くのジャーナリストがシリアに出入国していることは公知の事実である。)

しかし、本件は、旅券法13条1項7号事案ではない（なお、同号は、「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」としており、単に「公安を害する行為を行うおそれがある者」ではなく、「著しく」「直接」「相当の理由がある」と要件をきわめて厳しく規定している。）。原告が被告に対して釈明を求めているのは、まさに被告は、旅券法13条1項1号を適用しながら、実質的には同項7号の発想で、逆転した原則例外基準により印象論で「特段の事情がない」と決めつけたのである。

同項1号は当該国への渡航先を制限することはあっても、それ以外の国への渡航先を制限することは原則として許されず、例外的に「特段の事情」がある場合に許されると解すべきであり、同項1号の条文の文言からすれば、それを超えて旅券自体の不発給事由として考慮すべき事情は本質的に制限される。しかし、被告は、原告の釈明にも具体的に応えず、原告が「トルコを始めとした中東諸国等」（被告準備書面(2)18頁）にジャーナリストとして渡航していた事実にも一切触れずに、抽象的かつ印象論的に、あたかも原告が「国際的な法秩序を乱す現実的なおそれ」がある人物と印象づけようとしているのである（被告準備書面(2)17～19頁参照）。

もっとも、被告が主張する「特段の事情」なるものは、自由権規約の一般的意見からすれば、「特段の事情」には該当しない。

すなわち、第一に、自由権規約の一般的意見27（甲14）は、「例外的な状況」においてのみ出国の自由（移動の自由）が制限されうるとして（11パラ）、「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のみ、締約国においてこれらの権利を制限できることを定めている。制限が許容されるためには、制限は法律で定められ、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り、且つ、この規約において認められる他のすべての権利と両立するものでなければならない。」（11パラ）としている。しかし、旅券法13条1項1号は、当該国への渡航を制限する事由にはなっても、それを超えて、「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

護するためにのみ、締約国においてこれらの権利を制限できる」場合ではない。

第二に、自由権規約の一般的意見27（甲14）は「いかなる個別事案における制限の適用も、明白な法律の根拠にもとづき、且つ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ない。」（16パラ）としている。しかし後記のとおり、13条1項1号を理由に旅券を不発給にして海外への渡航を一切認めない処分は、必要性の基準をみださず、5条2項による限定旅券の発給も検討しないものであって比例原則にも適合しないことは明らかである。

4 比例原則違反についての被告の反論について

（1）不発給処分が「機械的に」行われたものではないと主張

被告は、様々な事実関係を把握して判断しているから「機械的に」行われたものではないと主張する（被告準備書面(2)19頁）。

しかし、前記のとおり、被告は、原告の言動をつまみぐいし、原告がジャーナリストとしての取材の結果、シリアに入国し、同地で拘束を受け、最終的にトルコ政府によって保護されている経緯を検討せず、紛争地域であるため、原告と同様に数多くのジャーナリストがシリアに出入国していることも一切検討していない。その意味で、被告が考慮に入れた事情は限定したものにすぎない。

そして、比例原則の要請に従って13条1項1号の当該渡航先を制限した限定旅券の発給を検討もせず、旅券自体の不発給を選択している。

したがって、被告の主張をみても、上記事情や比例原則に則った旅券を考慮した形跡は一切ないから、機械的に判断したというほかない。

（2）国の判断方法の不当性

そもそも、国の主張は、一般的意見27の第11パラと第16パラを分断して、パラグラフ毎に検討しているが、結論を先取りするための検討方法であって、姑息であり不当である。

一般的意見は、全体パラグラフを通じて1つの意見であるから、全体を通じてその趣旨を正確に把握すべきである。

(3) 一般的意見27に違反する

そこで検討すると、一般的意見27(甲14)の趣旨は、「移動の自由は人の自由な発展にとって不可欠の条件である。」(1パラ)としつつ、自由権規約は、「例外的な状況」においてのみ出国の自由(移動の自由)が制限されうるとしている点である(11パラ)。

すなわち、一般的意見27は、「制限が許容されるためには、制限は法律で定められ、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り、且つ、この規約において認められる他のすべての権利と両立するものでなければならない。」(11パラ)としている。

旅券法13条1項は「外務大臣又は領事官は、一般旅券の発給又は渡航先の追加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、一般旅券の発給又は渡航先の追加をしないことができる。」と規定し、限定列挙事由に該当しない場合は一般旅券の発給をすることを定め(原則)、限定列挙事由に該当する場合も「一般旅券の発給又は渡航先の追加をしないことができる。」として(例外)、発給ないし渡航先制限が「できる」として「発給しない」とはしていない。

その上で、本件で問題となっている旅券法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」しか規定しておらず、この事由を超えて考慮されうる事由は限定される。

移動の自由の重要な権利性からすれば、旅券自体は発行することが原則で、旅券法13条1項1号に該当する場合には、例外的に比例原則を考慮してもなお旅券自体の発行を拒否しなければならない特段の事由がある場合に限り不発給とすべきであるところ、トルコを渡航先から外した一般旅券を不発給とする「特段の事情」もない。

5 欧州裁判所の裁判例の重要性

(1) 被告の主張

被告は、日本が欧州人権条約の締約国ではなく、欧州人権裁判所の裁判例は法的拘束力がない上、事案が異なると主張する。

(2) 原告の反論

しかし、欧州人権条約は自由権規約とほぼ同一の規定を有している。

その判断手法や判断内容は、同一の規定を有する自由権規約が法的効力を有する日本における本件判断にも妥当する。

国際信義や国際的な法秩序を重視するのであれば、欧州人権条約や欧州人権裁判所が国際的な法秩序形成の一翼を担っていることは疑いがなく、移動の自由に関する国際的な裁判例の趣旨は十分斟酌すべきである。「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。」(憲法98条2項)の趣旨からも、欧州人権裁判所の裁判例は確立された国際法規として参照すべきである。原告第2準備書面で引用した泉徳治元判事が、日本の最高裁判例にも欧州人権裁判所と同質の審査基準があると指摘して、「この目的・手段の審査基準を更に精緻化したものが、人権裁判所が用いている上記のような審査基準であり、両者は同質のものといえることができる。したがって、人権裁判所の審査基準は、我が国の裁判所にとっても受け入れやすいものである。**我が国の裁判所が、人権裁判所の判例を参考として、目的・手段の審査基準を更に精緻化させていくことが期待される。**」(甲15・国際人権31号131頁)と述べているとおりである。

この点、最高裁は、裁判官の補足意見という形で、性別の取扱いの変更申立て却下審判に対する抗告棄却決定に対する特別抗告事件において、次のとおり欧州人権裁判所の判例に言及している。

「世界的に見ても、性同一性障害者の法的な性別の取扱いの変更については、特例法の制定当時は、いわゆる生殖能力喪失を要件とする国が数多く見られたが、2014年(平成26年)、世界保健機関等がこれを要件とす

ることに反対する旨の声明を發し、2017年（平成29年）、欧州人権裁判所がこれを要件とすることが*欧州人権条約*に違反する旨の判決をするなどし、現在は、その要件を不要とする国も増えている。」（最高裁平成31年1月23日・集民261号1頁）

なお、被告は、原告が引用した2つの高裁判決が最高裁で破棄されている旨指摘するが、破棄の理由は、いずれも前提事実を捉え直したことによるものであり、欧州人権裁判所の判例の趣旨を考慮することを否定したものであるのではない。

（3）小括

したがって、欧州人権裁判所の裁判例は、自由権規約の解釈において具体例として参照する価値がある。

第6 本件処分は審査基準設置義務（行政手続法5条）に違反する取消事由があること

1 被告が審査基準を設けていないことに争いはないこと

被告が、旅券法13条1項1号に基づく旅券発給拒否について審査基準を設けていないことについては、争いが無い（被告準備書面(1)39～40頁）。

2 考慮事項や方針についての審査基準の設置義務

この点、被告は、旅券法13条1項1号に基づく旅券発給の可否の判断は、種々の個別具体的な事情に応じて異なるのであって、一律に基準を定めることは極めて困難かつ不相当である旨主張し、審査基準を設けていないことには合理的な理由があり、行政手続法5条1項に反するものではないと主張する。

しかし、「行政庁は、審査基準を定めるに当たっては、許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」とされており（行政手続法5条2項）、申請者の権利利益の保護の観点からすると、処分の性質上具体的にすることが困難な場合であっても、少なくとも、審査に際して考慮されることが予定されている考慮事項や方針は、審査基準の内容として掲げるべきである（『条解 行政手続法（第2版）』165頁 [須田守]、『行政手続法 現代行政法学全集』191頁 [高橋滋]、臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）行政手続法要綱案）。

3 処分の性質上、審査基準を設置する必要性が高いこと

これに加えて、本件で問題となる旅券発給の可否の判断は、憲法上保障された重要な権利である海外渡航の自由に直接関わるものであり、不発給の場合は事前かつ全面的に海外渡航の自由を奪う性質のものである。処分の性質上、審査基準を設置する必要性は極めて高い（訴状8頁以下、原告第3準備書面11頁以下）。

また、被告が指摘する裁判例は、「被爆者援護法は、……原爆症認定の可否については、審議会等の意見を聴かなければならないものと定めており（同法11条2項）、この規定により、公正かつ公平な処分が行われるよう制度的に担保しているというべきであって、審査基準を設けないことによる弊害の防止は図られている」とも指摘しているが（仙台高判平成20年5月28日）、外務大臣による旅券発給の判断については、公正かつ公平な処分が行われる制度的担保がない（原告第3準備書面43頁以下）。

東京高裁の裁判例も、同じく被爆者援護法10条1項の認定に関する事案であるところ、「原爆症認定に関する審査の方針」が審査基準に当たらないと国が認めている事案であって、同裁判例も「審査の方針の策定過程それ自体について科学の発達に伴い問題点を指摘することができ、また、方針として条項化されたものが審査基準としては欠陥があるとみるべき箇所がある」と判示しており、少なくとも「審査の方針」が存在する事案である（東京高判平成21年5月28日）。

なお、本件で問題となる旅券発給の可否の判断は、憲法上保障された重要な権利である海外渡航の自由に直接関わり、不発給の場合は事前かつ全面的に海外渡航の自由を奪う性質のものであって、被告指摘の裁判例以上に審査基準作成の必要性が高く、事案が異なるというべきである。

以上のとおり、旅券発給の許否の判断の性質や、制度的担保や審査基準に代わる審査の方針等も全くないことに照らせば、最低限、上記2のとおり考慮事項や方針について明らかにする審査基準設置義務があるというべきである。実際、極めて広範な裁量が認められ、種々の個別具体的な事情に応じて判断が異なる入管行政における在留特別許可についても、ガイドラインが定められていることはすでに述べたとおりである（甲31）。

4 考慮事項や方針についてすら審査基準を設けない合理的理由はないこと

しかし、被告は、処分の性質からくる審査基準設定の必要性を無視しており、上記3についての反論はない。そして、考慮事項や方針についてさえ審査基準を設置しないことについての合理的な説明がないように（被告

第3準備書面54頁)、本件訴訟で被告が縷々主張するような考慮事項や方針を審査基準として設置しない合理的理由は存在しない。

旅券発給の可否の判断は、憲法上保障された重要な権利である海外渡航の自由に直接関わり、不発給の場合は事前かつ全面的に海外渡航の自由を奪うことになる。にもかかわらず、審査基準もなく、国に全面的かつ幅広い裁量を与えることは、「行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう。第四十六条において同じ。）の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資すること」にはならない（行政手続法1条）。

したがって、被告が審査基準を一切設けていないことが、行政手続法5条に反することは明らかである。そして、審査基準の設置義務違反は、当該処分取消事由となると解されることから（『条解 行政手続法（第2版）』169頁、『行政手続法 現代行政法学全集』435頁）、本件処分は取り消されるべきである。

第7 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

1 はじめに

これまでに述べた通り、本件処分は、旅券法13条1項1号の該当性を欠き、また、憲法及び国際人権法に反し、旅券法の適用解釈を誤ったものであって、違法である。また、「審査の方針」（東京高判平成21年5月28日）する設置せずに恣意的な判断をした点においても違法である。

これに加え、本件処分は、重要な事実の基礎を欠き、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められるから、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものである。

以下では、詳論する。

2 1号に基づく一般旅券の発給拒否については、極めて慎重に判断されるべきであること

海外渡航の自由の憲法上の権利としての重要性や、旅券法における一般旅券発給の仕組み、さらには国際人権法も踏まえれば、一般旅券は発給されるのが原則である。なかでも、旅券法13条1項1号については、その旅券法の改正経過も踏まえれば、本来、入国を禁止された当該「渡航先」以外への旅券発給の拒否を認めない規定である。

国際的な社会環境からしても、入国禁止措置を旅券発給拒否事由とすることは、G7各国においても見られない法制であり、被告が主張する「国際的な法秩序の維持」等との関連性も希薄で、ときには入国禁止措置が「国際的な法秩序」に反しても行われることについては、これまで述べたとおりである（本書面・第1～第6）。これらのことからすれば、本件処分のように、一般旅券の発給自体を拒否し、入国を禁止された当該「渡航先」国以外への海外渡航の自由までも事前かつ全面的に剥奪する処分の許否については、比例原則に基づき、極めて慎重に判断されるべきである。この点、被告が主張するような、仮に13条1項1号に該当する場合の原

則を旅券不発給とし、特段の事情がある場合に発給を検討するという判断
枠組みは、原則と例外が逆転しており、失当である。

3 「トルコによる入国禁止措置」が課された理由が不明であり、旅券発給 拒否の必要性を基礎付ける事実が薄弱であること

被告の主張によれば、本件処分は、原告が2018年10月24日にトルコからの入国禁止措置（5年間）を受けたとして、旅券法第13条第1項第1号に該当することを根拠になされたものである。

しかし、仮に被告の主張どおり、トルコによる入国禁止措置がなされたことを前提に検討しても⁶、入国禁止措置は、同日のトルコ政府の原告へのVIP待遇と矛盾するものであり（甲22）、当該措置が課された具体的な理由は明らかでない。被告が提出する乙11号証は、行政監視措置及び退去強制命令に関するものである上、第1の4で述べたとおり、記載時刻が誤っている点についての説明が不合理かつ不十分であり、到底信用できない。また、記載内容も「公安を脅かす者」といった評価的な結論を示すのみで、判断の前提となった事実は依然として不明である。

このように、原告に入国禁止措置が課された理由が具体的に明らかになっていないこと自体が、本件処分の必要性を基礎付ける事実が薄弱であることを示している。仮に被告の提出した証拠をもとに入国禁止措置の理由を推認するとしても、それは原告によるトルコへの「密入国」の事実しかない。

しかし、原告はシリア領域内で保護され、トルコの治安当局の手によってトルコに「入国」したものであって、通常の「密入国」ではない。

⁶ そもそも、2018年10月24日にトルコが原告に入国禁止措置を課したという事実を示す証拠は、被告の伝聞による報告書（乙12、乙23）しかなく、当該措置を直接裏付ける証拠はない。

入国禁止措置の根拠条文についても、被告の主張は変遷しており、最終的には、退去強制に伴う義務的規定である9条2項を適用せず、すでに原告がトルコに入国しているにもかかわらず、あえて再度入国した際に通知する9条1項としている点で、極めて不自然であることは、本書面・第1で述べたとおりである。

しかも、被告は、シリア・トルコ国境における「密入国」が世界的に承認されている事実を全く考慮していない（後記4）。その代わりに、2018年の入国禁止措置とは関係のない申請行為について、事実誤認や不当な評価に基づき「一連の虚偽記載」と断定したり（後記5）、根拠を示さない印象論で「中東諸国等との信頼関係」「テロ組織への関与等」「テロとの戦いで連携する世界各国」「テロ組織等に身柄を拘束されるおそれ」を強調したりしているにすぎない（後記6）。

4 シリア・トルコ国境における「密入国」が世界的に承認されている事実を全く考慮せず、当該事情を消極的にしか考慮していないこと

本件処分は、海外渡航の自由を認めないという憲法上の権利を事前かつ全面的に剥奪する処分であることを看過するとともに、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おり、憲法上当然考慮すべき重要な権利性を考慮していないことはすでに述べたとおりである（原告第3準備書面37頁以下）。

原告が行ったのは、内戦状態にあるシリアを取材する目的での「密入国」であり、原告が取材目的とは無関係に密入国を行った事実はなく（原告第3準備書面39頁）、この点について被告からの反論もない。

これに対し、被告は、原告が行ったのは「密入国」であることを強調した上で、外務省秘密漏洩事件に係る最高裁昭和53年5月31日判決を引用して、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と主張する（被告準備書面(2)51頁）。

しかし、シリアのアサド政権が外国メディアの取材を制限していることから、世界の多くの外国人ジャーナリストは、シリア内戦の取材・報道のために、密輸業者を用いて山岳地帯にある刺鉄線のフェンスを越えるなどして「密入国」している。そのようなジャーナリストのうち一人であるアンソニー・シャディッドは、ピューリッツァー賞を2度受賞しており、また、同じく紛争地帯取材に人生を捧げたメリー・コルビンの半生は、アメリカ・イギリスで映画化され、日本でも一般公開されている（甲26～

28)。また、そのように「密入国」をせざるを得ない実態を報道して世界に発信しているジャーナリスト保護委員会（CPJ）やデボラ・エイモスらは、2020年のノーベル平和賞の受賞者候補となったり、NPR ニュースの記者として活躍している（甲29～30）。取材目的であることがその手段を「直ちに」正当化するものでないとしても、シリアへの「密入国」については、紛争地帯のジャーナリズムの必要性に鑑み、世界的に広く承認されているのである。

しかも原告は、外務省職員に対して、「他の国のジャーナリストも同様の方法でシリアに入っていた」事情（乙4号証・6頁）を説明していたのであり、このような事情について、それが「真に報道の目的からでたものであり、その手段・方法が法秩序全体の精神に照らし相当なものとして社会観念上是認されるものである」か否か（外務省秘密漏洩事件最高裁判例）に関わる事情として当然考慮すべきであった。

しかし、原告が被告に対して、本件処分に当たって上記の事情をどのように考慮したか釈明しても、被告は、「被告準備書面(2)（17、18及び32ページ）で述べたとおりである」と答えるのみであり（原告求釈明書(3)5頁、被告準備書面(3)6頁）、被告が引用する箇所において、上記の事情を考慮したことは一切述べられていない。

むしろ被告は、上記のような事情を説明した渡航事情説明書の追加書面（乙6）等を、「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」と評価し、消極事情として考慮することは当然であると結論づけており（被告準備書面(2)51頁）、上記の事情の積極的意義を評価していないことは明らかである。

以上からすれば、外務大臣が、シリア・トルコ国境におけるジャーナリストとしての「密入国」について、消極事情としてしか考慮せず、世界的に広く承認されていることを一切考慮しなかったことは明らかである。

- 5 1号該当事実とは関係のない申請行為について、申請内容の正確性を不当に重視していること

6 「国際的な法秩序の維持」等は印象論に基づく主張にとどまり、旅券法13条1項1号の適用において考慮できるものではないこと

(1) 「国際的な法秩序の維持」等を考慮できるのは、それが著しく、かつ、直接に害される場合に限られる

本書面・第4で述べたとおり、被告が主張する「国際的な法秩序の維持」等は、立法当初には存在しなかった立法目的を被告が事後的に付加したものにすぎず、1号該当性との関連性も希薄であるから、旅券法13条1項1号に基づく旅券発給拒否の判断においてそのような国際社会における影響を考慮することは、本来的には許容されないものである。

また、百歩譲って、現に課された入国禁止措置の理由や経緯に鑑み、「国際的な法秩序の維持」等の要素を考慮できると解する場合であっても、それは旅券法13条1項7号で定めるような限定的な場合に限られる。

すなわち、旅券法13条1号ないし6号が一義的に明確な要件を定めるのに対し、7号は「前各号に掲げる者を除くほか」と定めた上で抽象的・概括的な要件を定めていることからすれば、1号ないし6号においては、7号記載のような抽象的・概括的な要素を考慮することは想定されていないというべきであり、「国際的な法秩序の維持」等の要素は、本来7号においてしか考慮し得ない要素である。

したがって、「国際的な法秩序の維持」等の抽象的・概括的な理由によって旅券自体の発給を拒否できる場合とは、同項7号との均衡上、「国際的な法秩序の維持」等を害する危険が「著しく、かつ、直接」であり、その「相当の蓋然性」が客観的に存在する場合に限られるというべきであって（本書面・第2の4参照）、単に1号に形式的に該当するという事実のみに基づき、全面的に旅券発給を拒否することは違憲・違法というべきである。

(2) 中東諸国等において密入国等を繰り返すことによって、「国際社会における信頼関係」を著しく、かつ、直接に損なう相当の蓋然性が客観的に存在するとは言えない

被告は、「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」のであり、「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」旨主張する（被告準備書面(2)18頁）。

しかし、原告が行ったのは、当時すでに内戦状態にあったシリアを取材する目的での密入国であり、取材目的とは無関係に密入国を行ったことはない（原告第3準備書面39頁）。

この点、原告は被告に対して、原告に旅券の発給を認めることが、国境を封鎖している紛争地帯以外の国との関係で、どのような「信頼関係」を、どのように損なう蓋然性があると判断したのか、明らかにするよう求めた（原告求釈明書(3)・3⑤）。

しかし、被告は、「被告準備書面(1)（34ないし38ページ）及び同(2)（16ないし19、51ないし54ページ）で詳述したとおりである。」と答えるのみである（被告準備書面(3)6頁）。

被告が指摘する箇所を見ても、中東諸国「等」とは何を意味するのか、取材目的でしか「密入国」したことがない原告が、国境を封鎖されていない地域にも「密入国」等をする危険があると判断できるのか、シリア・トルコ又は中東諸国等において「密入国」等の行為を繰り返すことが、なぜそれ以外の国（中央アジア、東アジア、南アジア、東南アジア、アフリカ、ヨーロッパ、北アメリカ、南アメリカ、オセアニア）の信頼関係を害することにつながるのか、不明である。

結局、被告の主張は、具体的な事実と根拠に基づくものではなく、「国際社会における信頼関係」を著しく、かつ、直接に損なう相当の蓋然性が客観的に存在するとは言えない。

(3) 原告を「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」と判断した根拠は存在せず、被告も主張していない

原告は、被告に対して、「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可することは、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」旨の主張は、本件が上記事案類型に該当すると認定したという趣旨か、仮に上記事案類型と認定したのだとすれば、原告が「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」と判断した根拠を明らかにするよう求めた（原告求釈明書(3)・3⑥）。

これに対して、被告は、「被告準備書面(2)（17、18及び32ページ）で述べたとおりである」と答えるのみである（被告準備書面(3)6頁）。

しかし、被告が指摘する箇所には、被告が原告のことを「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」と判断した旨の主張はなく、そのように判断した根拠についての主張立証もない。「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」とも主張するが、本件については具体的にいかなる弊害を想定したのかについての主張もない。

そもそも、原告が「テロ組織への関与」をした事実はなく、むしろジャーナリストとして取材の過程でテロ組織に拉致監禁されたのであって、被告の印象論的な主張は不当極まりない。

(4) 限定旅券によっても原告がトルコ等に再度密入国することによって、「国際的な法秩序」を著しく、かつ、直接に損なう相当の蓋然性が客観的に存在するとは言えない

原告は、被告に対して、「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可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。」旨の主張は、本件が上記事案類型に該当すると認定したという趣旨か、仮に上記認定をしたのだとすれば、原告に「密入国等を繰り返した地域」を渡航先から除いた旅券を発給した上でもなお、原告が「密入国等を繰り返した地域」に赴き再度密入国等に及ぶおそれがあると判断した根拠は何か（それは被告が提出する過去の申請、ツイート等での発言及び本件申請に際しての事情説明に尽きるのか）、明らかにするよう求めた（原告求釈明書(3)・3⑦）。

これに対して、被告は、「被告準備書面(2)（17、18及び32ページ）で述べたとおりである」と答えるのみである（被告準備書面(3)6頁）。

この点、被告が指摘する箇所を見ても、トルコ及びシリア（「密入国等を繰り返した地域」）を渡航先から除いた限定旅券を発給した上でもなお、原告が同国に再度密入国等に及ぶおそれがあるとなぜ言えるのか、追加の主張はなく、原告の過去の申請、ツイート等での発言及び本件申請に際しての事情説明しか根拠がないことは明らかである。

しかし、上記3及び4で述べたとおり、原告について「従前から法の無視又は軽視の態度が顕著」と評価すること自体、シリア・トルコ国境における「密入国」が世界的に承認されている事実を全く考慮しないものである。むしろ、2018年の入国禁止措置（1号該当事実）とは関係のない過去の申請に係る事実を不当に誇張して重視するものであって、「国際的な法秩序」を著しく、かつ、直接に損なう根拠とは言えない。

また、「具体的な渡航計画を明らかにせず」との点についても、乙4号証の補足書面は、パスポートがいつ発給されるのかもわからず、しかも事前に説明すべき事項も知らされず、いきなり事情説明書を記載するよう求められたものであり（原告第3準備書面46～47頁）、これについての被告の反論はないことから、やはり「国際的な法秩序」を著しく、かつ、直接に損なう根拠とは言えない。

結局、被告の主張は、具体的な事実と根拠に基づくものではなく、「国際的な法秩序」を著しく、かつ、直接に損なう相当の蓋然性が客観的に存在するとは言えない。

(5) 再度テロ組織等に身柄を拘束されたり、テロ組織と対峙する諸外国への対抗手段に利用されることによって、「国際的な犯罪の防止やテロ対策」を著しく、かつ、直接に損なう相当の蓋然性が客観的に存在するとは言えない

原告は、被告に対して、「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。」旨の主張には、本件が上記事案類型に該当すると認定したという趣旨か、仮に上記認定をしたのだとすれば、

- ①原告がテロ組織に身柄拘束されたことによって「対テロ政策に著しい悪影響を及ぼした」「同組織と対峙する諸外国」とはどこか
- ②原告の身柄解放について日本政府はテロ組織への身代金支払いを公に否定しているが、「対テロ政策に著しい悪影響を及ぼした」とは、「同組織と対峙する諸外国」がテロ政策の方針を変更した（テロ組織からの要求に応じ、身柄解放の対価を支払う等）ということか
- ③「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」にいう「上記テロ組織」とは具体的にどの組織で、「同組織が活発に活動する地域」とはどの地域か

- ④原告が今後も「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」おそれがあると判断した根拠は何か
- ⑤「再度テロ組織等に身柄を拘束されるおそれ」にいう再度拘束されるおそれがある「テロ組織等」とは原告が実際に拘束されたテロ組織のことか、それ以外のテロ組織も含むのか、それ以外のテロ組織も含むとすれば具体的にどの組織か
- ⑥「再度テロ組織等に身柄を拘束されるおそれ」がある地域は具体的にどの範囲であると判断したのか、「同組織が活発に活動している地域」と同じか、そうでないとすれば具体的にどの地域か
- ⑦原告に「再度テロ組織等に身柄を拘束されるおそれ」がある地域、あるいは、「同組織が活発に活動している地域」を渡航先から除いた旅券を発給した上でもなお、原告が「再度テロ組織等に身柄を拘束される」等する可能性があるかと判断した根拠は何か
- ⑧これまでテロ組織に身柄拘束されていない者と、原告のようにテロ組織に身柄拘束されたことがある者とで、「テロ組織等に身柄を拘束されるおそれ」あるいは「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」が異なると判断する根拠は何か（原告がテロ組織が活発に活動している地域に赴くおそれに尽きるのか、原告がテロ組織から何らから標的にされているということか）

について、明らかにするよう求めた（原告求釈明書(3)・3⑧）。

しかし、被告は、「被告準備書面(2)（17、18及び32ページ）で述べたとおりである」と答えるのみである（被告準備書面(3)6頁）。

被告が指摘する箇所を見ても、上記①ないし⑧については何ら具体的な主張立証がない。

結局、被告の主張は、具体的な事実と根拠に基づくものではなく、「国際的な犯罪の防止やテロ対策」を著しく、かつ、直接に損なう相当の蓋然性が客観的に存在するとは言えない。

7 小括

以上のとおり、1号に基づく一般旅券の発給拒否については、極めて慎重に判断されるべきであるにもかかわらず、被告は、発給拒否の事由にあたるトルコによる入国禁止措置の理由すら不明なまま、シリア・トルコ国境における「密入国」が世界的に承認されている事実を全く考慮せず、1号該当事実とは関係のない申請行為について、申請内容の正確性を不当に重視し、印象論にとどまる「国際的な法秩序の維持」等を強調しているのであって、本件処分が、考慮すべき事項を十分考慮せず、重視すべきでない事項を重視したものというほかない。

本件処分が、一般旅券の発給自体を拒否し、海外渡航の自由を事前に全面的に剥奪するものであることも踏まえれば、本件処分は、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものであって、裁量権を逸脱した違法な処分である。

以上