

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)


準備書面(5)

令和4年3月8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 

高橋 一章 

井澤 幹生 

鶴見 訓夫 

川崎 隆盛 

土橋 由佳 

第1	旅券法の昭和45年改正及び平成元年改正の概要及び趣旨等について	—3
1	昭和45年改正の概要及び趣旨等	.....3
(1)	昭和45年改正の概要	.....3
(2)	昭和45年改正の趣旨等	.....4
2	平成元年改正の概要及び趣旨等	.....7
(1)	平成元年改正の概要	.....7
(2)	平成元年改正の趣旨等	.....8
第2	原告第4準備書面に対する反論	.....10
1	原告の主張	.....10
2	被告の反論	.....10
(1)	原告の上記主張は前提を誤るものであること	.....10
(2)	旅券法13条1項1号の「渡航先」の意義に係る原告の解釈は、不合理な結果を招来するものであること	.....11
(3)	平成元年改正につき立法の過誤があるとする原告の上記主張に理由がないこと	.....13
(4)	平成元年改正において一往復用旅券を廃止したことは、当時の実情を踏まえたものであって、「立法の過誤」というべき事情はないこと	.....17
第3	原告の求釈明への対応	.....19
1	原告求釈明書(4)について	.....19
(1)	入国禁止措置に係る情報の一般的な取扱いについて	.....19
(2)	外交上得られた情報の一般的な取扱いについて	.....20
2	求釈明書(5)について	.....20

被告は、本準備書面において、旅券法の昭和45年改正及び平成元年改正の概要及び趣旨等についての説明を補充した上（後記第1）、必要と認める限度で、原告第4準備書面に反論するとともに（後記第2）、原告の2021年（令和3年）12月9日付け求釈明書(4)及び同月13日付け求釈明書(5)（以下、それぞれ「原告求釈明書(4)」及び「原告求釈明書(5)」という。）に対応する（後記第3）。

なお、略語については、新たに本準備書面で用いるもののほかは、従前の例による。

第1 旅券法の昭和45年改正及び平成元年改正の概要及び趣旨等について

1 昭和45年改正の概要及び趣旨等

(1) 昭和45年改正の概要

昭和45年改正の概要は、被告の令和3年12月9日付け準備書面(4)（以下「被告準備書面(4)」という。）（6ページ）で述べたとおり、それまでは渡航目的国及びそこに至るに必要な経由国を個別列記の方式で記載していたところ、渡航先を広域としてまとめて記載する方式（包括記載方式）を導入したというものである。補足すると、昭和45年改正は、それまで渡航先を個別に記載した一往復用旅券の発給を原則としていたところ、「一往復用旅券及び数次往復用旅券の併存は従前どおりであるが、数次往復用旅券の有効期間を五年とし、渡航先の包括記載方式の導入とともに、発給要件の大幅な緩和を実施（三条五項、五条、五条の二第二項の新設）及び旧十二条一数次往復用の旅券の規定一の廃止」したものである（旅券法研究会編著「旅券法逐条解説」21ページ。引用者注；条項の新設・廃止については、乙29の1〔昭和45年改正前旅券法〕及び乙29の2〔昭和45年改正後旅券法〕参照。）。

すなわち、渡航先の記載につき包括記載方式を導入するとともに、渡航先を個別に記載した一往復用旅券だけではなく、渡航先を包括記載方式とする

有効期間が5年の数次往復用旅券も発給可能とし、申請人はいずれかを選択して申請できることとされたというものである。

(2) 昭和45年改正の趣旨等

ア 国会における説明等

昭和45年改正の趣旨や主要な改正点について、当時の国会では、以下のとおり説明されている。

まず、改正の趣旨について、「現行旅券法は、戦前の旅券制度を参考に定められておりますので、現在の渡航の実情に合致しなくなっております。このため、旅券制度に関する国際的諸勧告及び諸外国の旅券制度を参照して国際的な渡航自由化の時代に適合するようわが国の旅券制度を改正し、国民の便宜をはかるとともに、増大の一途をたどる旅券事務の合理化と旅券制度の適正な運用をはかるうとするものであります。」と説明されている（乙30・1ページ2段目）。

また、主要な改正点について、「現行制度（引用者注：昭和45年改正前の旅券制度のこと。）では、日本を出国してから帰国するまで有効ないわば一渡航ごとの旅券が原則であり、渡航のつど旅券の発給申請を行なうことは不便でありますので、わが国と承認関係にある国へ数次渡航する必要がある者に対しては、五年間はいつでも使用できる数次往復用旅券を発給し、あわせて旅券の渡航先は、全世界地域等包括的な記載方法も用いることとし」、旧来の一往復用旅券については、「わが国と承認関係にない地域に渡航する者等については、従来どおり一渡航ごとに有効な旅券を発給することとしております。」、「現行の旅券は、一回渡航して帰ってくれば失効するといういわゆるシングル旅券を主としておりますが、かかる旅券制度は世界に例がなく、渡航者に多大の不便を与えています。」（以上、乙30・1ページ2ないし4段目）、「現在は旅券の中の九五%までは一回限りのいわゆるシングル旅券、（中略）こういうことでは、諸外国の現

在の状況などに比べましても、先ほど申しましたように、全く陳腐化しておりますので、五年間のマルチプル旅券に原則的に全部これを改めまして、特に承認関係のある国への渡航については、全面的に五年間のマルチプル旅券に改める、また渡航先についても包括的な記載ができ得るようにいたし、「これによりまして、一たん旅券をもらいますれば、五年間数次にわたって、かつ渡航先につきましても包括的な記載ができるようになりますから、現在に比べまして格段に便利になりまして、旅行者においても、あるいは旅券を扱う側、当局側におきましても、これは格段に簡素化といえますか、流動化といえますか、できることにな」るなどと説明されている(乙31・1ページ3及び4段目)。

イ 昭和45年改正後の旅券法における旅券発給の在り方等

(7) 旅券発給に係る昭和45年改正旅券法の規定等

前記アで述べたとおり、時代の進展により昭和45年改正前の旅券制度が旧式化し、旅行者及び旅券発給当局にとって不便なものとなっていたことから、旅行者の利便性を高め、旅券事務の合理化を図るとともに旅券制度の適正な運用を図ることが、昭和45年改正の趣旨・目的である。

昭和45年改正旅券法3条5項は、「本邦と外務大臣が指定する範囲内の渡航先との間を数次往復しようとする者は、(中略)数次往復用の一般旅券の発給を申請することができる。」と規定し(乙29の2)、渡航先を個別に記載した一往復用旅券の発給を受けるか、「外務大臣が指定する範囲内の渡航先との間」の数次往復用旅券の発給を受けるかについて、申請者の希望により選択できることとしたが(乙32・11ページ3段目)、同法5条1項は、外務大臣等は、「数次往復の必要を認めるときは、有効期限が五年の数次往復用の一般旅券を発行することができる」と規定し(乙29の2)、数次往復用旅券の発給について外務

大臣等の裁量判断に委ねることとしていた。

また、同法5条の2第2項は、「渡航先を地域名を以て包括記載する場合の地域の範囲は、外務大臣が官報で告示するところによる」と規定し(乙29の2)、包括記載の仕方については、国会において、旅券の渡航先欄に「すべての国並びに地域」と記載した上で、括弧書きで「○は除く」と付記することによって、前記アで述べた「承認関係にない地域」(未承認国)を除外することを想定していると説明されており(乙30・6ページ4段目)、これを受けて、外務大臣は、昭和45年11月14日、当時の外交状況等を考慮した上で、北朝鮮等4か国を除く「すべての外国の地域」を渡航先として包括記載する旨を定めた(乙33の1)。なお、旅券に記載される包括的な地域については、その後の外交状況等の変化によって変更があり、平成2年12月以降、「本邦外のすべての地域」を渡航先として記載することとされている(乙33の2ないし6)。

このように、旅券に記載される「渡航先」は、昭和45年旅券法改正後から、数次往復用旅券について、(北朝鮮等4か国を除く)「すべての外国の地域」などと包括記載されてきたところである。

(イ) 旅券法13条1項各号該当者に数次往復用旅券を発給しない運用を予定していたこと

前記(ア)で述べたとおり、昭和45年改正旅券法5条1項は、数次往復用旅券の発給について外務大臣等の裁量判断に委ねていたが、その裁量判断の在り方については、国会において、「いわゆる十三条の発給制限とか特別な事情がない限り、申請があればなるだけお出しするという方向で実務をやっていきたい」、「特別な十三条の制限の事由とか、そういうものがない限り認めるつもりであります」などと説明されているように、数次往復用旅券の発給の申請があった場合、原則として申請の

とおりに同旅券を発給するが、申請者について旅券法13条1項各号該当事由が認められる場合には、数次往復用旅券を発給しないという考え方が示されていた(乙34・7ページ2及び3段目)。

かかる「考え方」においては、申請者が旅券法13条1項1号に該当するか、同項2ないし5号(当時)に該当するかによって区別していない。これは、被告準備書面(4)(15及び16ページ)等で述べたとおり、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、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。

なお、我が国と承認関係にない地域への渡航を希望する者に対しては、従来どおり、一往復用旅券を発給する運用が予定されていた(乙30・1ページ3段目)。

2 平成元年改正の概要及び趣旨等

(1) 平成元年改正の概要

平成元年改正の概要については、被告準備書面(4)(6ページ)で述べたとおり、それまでは、運用上はともかく規定上は、渡航先を個別に記載した一往復用旅券を基本とし、数次往復の必要を認めるときに数次往復用旅券の発給をする旨の形式で規定されていたものが、運用の実態をより反映する形で、規定上も、渡航先を包括記載とする有効期間が5年の数次往復用旅券の発給が原則とされるとともに、いわゆる限定旅券を発給する場合が規定されたというものである。補足すると、前記1(1)で述べたとおり、昭和45年

改正により一往復用旅券と数次往復用旅券のいずれかの発給を申請人の希望（選択）により申請可能としていた取扱い（乙35の1〔平成元年改正前旅券法〕）を廃し、原則として、①一往復用旅券は外務大臣が指定する地域へ渡航する場合を除き廃止する、②旅券を国際的な標準旅券に統一し、事務の合理化を図るため、有効期間5年の数次往復用旅券の発給を原則とする、③数次往復用旅券の原則化に伴う限定旅券の発給に係る外務大臣等の権限の明確化のための改正が行われた（乙35の2〔平成元年改正後旅券法〕）。

(2) 平成元年改正の趣旨等

ア 国会における説明等

平成元年改正の趣旨及び主要な改正点について、当時の国会では以下のとおり説明されている。

まず、改正の趣旨について、「現行旅券法は昭和四十五年に改正して以来二十年を経過しており、このままでは、右のような現在の内外の諸状況（引用者注：旅券発給件数の急激な伸びによる諸問題、大量渡航時代における旅券事務及び出入国手続の合理化及び管理強化の必要性等）に対応し切れなくなっております。このため、旅券法の一部を改正することにより、手続の簡素化、事務の整理、合理化を行い、国民の一層の便宜及び行政効率の向上を図るとともに、内外における旅券制度の適正な運用を図ろうとするものであります。」と説明されている（乙36・2ページ1段目）。

その上で、主要な改正点について、「旅券を国際的な標準旅券に統一し、事務の合理化を図るため、一般旅券は、有効期間五年の数次往復用旅券とすることを原則とし」、「一往復用の一般旅券につきましては、外務大臣が指定する地域へ渡航する場合を除き廃止する」こととし（乙36・2ページ1及び2段目）、また、「今回の改正法案で数次旅券を原則といたしましたのは、既に旅券の発給におきましても九割程度数次旅券という要求になっておりますことが一つと、それから一次旅券というものは国際的に

は余り例がないものでございまして、既にいろいろな国でMRP（引用者注：機械読取式旅券）というものを導入しておりまして、有効期限が無期限である一次旅券につきましては、出入国の際にさまざまなトラブルが生じているというようなことも考えまして、数次旅券一本化に踏み切った」と説明されている（乙36・13ページ4段目及び14ページ1段目）。

さらに、いわゆる限定旅券の発給を認める規定（平成元年改正旅券法5条2項）については、「二重に旅券を発給する場合及び発給を受けようとする者が長期二年以上の刑で訴追中である場合等においては、渡航先を個別に特定し、有効期間を五年未満とすることができることとしました」（乙36・2ページ1段目）と説明されている。

イ 平成元年改正においていわゆる限定旅券発給に係る規定を新設した趣旨

被告準備書面(4)（7ページ）で述べたとおり、旅券法13条1項1号該当者に対する旅券の発給の在り方について、国会（第114回国会）において特段議論された様子は見当たらない。

もっとも、外務省大臣官房領事移住部旅券課（当時）が、平成元年旅券法改正の趣旨等を整理した「旅券法の一部を改正する法律案擬問擬答」（乙37）では、平成元年改正において限定旅券の発給の規定が定められた趣旨について、「第13条第1項各号該当者については、これらの者より発給申請があった場合は先ず同条に従って(1)旅券発給を拒否するか、(2)通常の5年数次の旅券を発給するかを決定することになるが、これらの選択肢のみでは、例えば執行猶予中の者であって発行後5年間に亘ってどこへでも渡航し得る旅券を所持させるわけにはいかないが、一定の期間内において特定の渡航先に渡航する限りにおいては人道的理由から旅券を発行して差支えないような場合が救済できない。このため本条項において、このような限定的効力を有する旅券をも発行し得ることとしたものである。なお、現行法（引用者注：平成元年改正前の旅券法）では13条該当者に旅

券を発行する場合、通常は一往復用旅券を発行することとなるので、これを更に限定し得る規定を設ける必要がなかった。」とされている。

すなわち、外務大臣等の旅券の発給に係る裁量判断の在り方として、旅券法13条1項各号該当者について、渡航先を包括記載とする有効期間を5年とする数次往復用旅券を発給すべきではないが、被告準備書面(4)(12ページ)で述べたとおり、人道的理由から、渡航先を個別に記載するなどした旅券を発給すべき場合があることから、いわゆる限定旅券の発給を可能とすることとしたのであって、同号該当者について、入国禁止措置を受けている国以外への渡航を認める限定旅券の発給が義務付けられることになるなどとは、旅券法の改正過程において全く想定されていないのである。

第2 原告第4準備書面に対する反論

1 原告の主張

原告は、旅券法13条1項1号の「渡航先」の意義について、平成元年改正前までは、「渡航先を個別に特定した一般旅券を発給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」が、「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、その原則を抜本的に変更した」のであるから、「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」ったのであり、「立法の過誤は明らかである」などと主張する(原告第4準備書面・18ないし22ページ)。

2 被告の反論

(1) 原告の上記主張は前提を誤るものであること

原告の上記主張は、平成元年改正前は、渡航先を個別に特定した一往復用旅券の発給が原則であったところ、同改正により、渡航先を包括的に記載した一般旅券の発給が原則になったとの理解を前提に、平成元年改正について、「原則を抜本的に変更した」などと評価するものようである。

しかしながら、前記第1の1(2)イ(7)で述べたとおり、旅券法の規定上は、昭和45年改正後においても、一往復用旅券を基本として、外務大臣が数次往復の必要性を認める場合に、数次往復用旅券を発給できる旨の形式で規定されていたが、昭和45年改正時の説明からも明らかなように、昭和45年改正自体が、渡航先を包括的に記載した数次往復用旅券を幅広く発給する運用を可能とすることを目的とするもので、運用上は、13条1項各号に該当する事由がない場合には、渡航先を包括的に記載した数次往復用旅券を発給することが原則形態となり得ることを念頭に置くものであった。

現に、旅券の渡航先が包括記載となったのは、前記第1の1(1)で述べたとおり、平成元年改正によってではなく、昭和45年改正によってであるし、また、平成元年改正前の段階で、渡航先を包括記載とする数次往復用旅券の発給の申請が約9割を占めていたこと(乙36・13ページ4段目)からも明らかなどおり、昭和45年改正後は、実務上、おおむね、渡航先を包括記載とする旅券が発給されていたところである。

したがって、平成元年改正は、旅券法の規定を旅券の発給の実態に合致させたものにすぎず、同改正によって「原則を抜本的に変更した」とする原告の主張は、各改正の目的や旅券の発給の実態を踏まえないものであって、前提を誤るものである。

(2) 旅券法13条1項1号の「渡航先」の意義に係る原告の解釈は、不合理な結果を招来するものであること

原告は、旅券法13条1項1号の「渡航先」の意義について、「個別に特定された渡航先国」であることを前提とした主張をしているようであり、そ

の意義は必ずしも明らかではないものの、一往復用旅券との比較を根拠として平成元年改正を論難していること等からすれば、「申請者が現に渡航を予定している国」をいう趣旨のようである。

この点、例えば、A国から入国禁止措置を受けている甲が、B国への渡航を予定して一般旅券の発給を申請した場合について、被告は、①一般旅券の発給を拒否するか、②一般旅券を発給するに当たり、いわゆる限定旅券を発給するか、期間や渡航先の限定がない通常の一般旅券を発給するかについて、外務大臣等の裁量判断に委ねられる旨を主張している（被告準備書面(4)・8ないし10ページ参照）。そして、その場合には、不発給とすることもできるが、A国以外の渡航先を個別に特定して記載するいわゆる限定旅券を発給することも可能となる。

他方、仮に、原告の上記解釈によるとすると、上記事例における甲は、原告が主張する旅券法13条1項1号の「渡航先」であるB国から入国禁止措置を受けていない以上、同号に該当しないこととなるため、発給をしないことができる前提を欠くこととなるばかりでなく、旅券法5条2項を適用する前提を欠くこととなり、期間や渡航先の限定がない通常の一般旅券を発給するほかないこととなる。すなわち、原告のような解釈によれば、13条1項1号に該当する者でありながら、何らの制限のない一般旅券を発給するほかないとの帰結にならざるを得ないが、それは、13条1項1号の存在理由そのものを全く失わせるものにほかならない。旅券法13条1項1号の趣旨等は、被告準備書面(1)（17ないし30ページ）で述べたとおり、旅券が外務大臣において旅券所持者の保護援助を諸外国に要請するもの等であることを前提として、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、我が国の国益の維持等を図るというものであるところ（乙18・13ページないし14ページ及び乙38・6ページ参照）、前記第1の1(2)イ(イ)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、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、国際関係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にもかかわらず、原告の上記解釈を前提とすると、そのような者に対して期間や渡航先の限定がない通常の一般旅券を発給するほかなくなるが、このような解釈が同号の制限事由の存在意義を喪失させるもので、およそ採り得ないことは明らかである。

したがって、原告の解釈は、著しく不合理な結論を導くもので、到底採り得ない。

(3) 平成元年改正につき立法の過誤があるとする原告の上記主張に理由がないこと

ア 原告は、平成元年改正により旅券法13条1項1号の適用範囲が広がった（それまで外務大臣等において制限できなかったにもかかわらず制限を課し得るようになった）として、平成元年改正について立法の過誤があるなどと主張するようであるが、以下に述べるとおり、原告のかかる主張は、理由がない。

イ 前記第1で述べたとおり、昭和45年改正後、平成元年改正旅券法の施行までの間、旅券の発給の申請者において、一往復用旅券と数次往復用旅券のいずれかを選択して発給を申請することが可能であった。また、その当時、一往復用旅券に記載される渡航先は、申請者の申請した渡航先国のみであり、数次往復用旅券に記載される渡航先は包括的なものであった。

そのため、上記の間、例えば、①A国から入国禁止措置を受けている者が、A国を渡航予定として、「渡航先をA国とする一往復用旅券」の発給

を申請した場合、旅券法13条1項1号に該当することから、旅券の発給の許否について外務大臣等の裁量判断に委ねられることになるが、②A国から入国禁止措置を受けている者が、B国を渡航予定として、「渡航先をB国とする一往復用旅券」の発給を申請した場合、旅券法13条1項1号に該当しないことから、外務大臣等としては、「渡航先をB国とする一往復用旅券」を発給することとなったとも考えられる。

しかしながら、例えば、③A国から入国禁止措置を受けている者が、A国を渡航予定として、「数次往復用旅券」の発給を申請した場合、旅券法13条1項1号に該当することから、旅券の発給の許否について外務大臣等の裁量判断に委ねられることとなり、④A国から入国禁止措置を受けている者が、B国を渡航予定として、「数次往復用旅券」の発給を申請した場合も、旅券法13条1項1号に該当することから、旅券の発給の許否について外務大臣等の裁量判断に委ねられることとなる。そして、当時の旅券法5条1項は、数次往復用旅券の発給自体についても「必要があると認めるとき」として外務大臣等の裁量判断に委ねていたところ、上記③及び④のように、同法13条1項各号該当者から数次往復用旅券の発給が申請された場合には、数次往復用旅券の発給を拒否し、仮に、不発給とはせず、旅券を発行することとした場合、一往復用旅券を発給することによって対応していた(乙37)。そのため、例えば、A国から入国禁止措置を受けている者が、「数次往復用旅券」の発給を申請した場合、外務大臣等は、基本的に発給拒否処分をしていたものと考えられる。

ウ このように、平成元年改正旅券法の施行前においても、旅券法13条1項各号該当者から渡航先を包括的に記載した数次往復用旅券の発給の申請があった場合、旅券法は、かかる旅券の発給の許否について外務大臣等の裁量判断に委ねていたのであって、この点は、平成元年改正の前後で何ら変更はない。また、旅券法13条1項各号該当者から渡航先を包括記載し

た数次往復用旅券の発給の申請があった場合で、旅券を発給することとしたときは、一往復用旅券の発給によって対応するか限定旅券の発給によって対応するかという違いはあるものの、いずれにせよ渡航先を個別に記載した旅券によって対応可能であったのであるから、この点でも、平成元年改正の前後で大きな変更はない。そもそも、前記第1の1(2)イ(イ)で述べたとおり、平成元年改正旅券法の施行前においても、旅券法13条1項各号該当者以外から渡航先を包括記載した数次往復用旅券の発給の申請があった場合は、申請どおりに同旅券を発給することとされていたところ、平成元年改正後も、同項各号該当者以外から一般旅券の発給の申請があった場合は、渡航先を包括記載した数次往復用旅券が発給されることとなるのであるから、この点においても、平成元年改正の前後で何ら変更はない。

たしかに、平成元年改正により、一往復用旅券が原則として廃止されたことに伴い、同改正前は、上記②のように、A国から入国禁止措置を受けた者が、B国を渡航予定として「B国を渡航先とする一往復用旅券」の発給を申請した場合に、旅券の発給を受けることが可能であったとも考えられるところ、同改正後はかかる方法による旅券取得ができなくなったという点は、変更されているように見える。

しかしながら、後述するとおり、そもそも、一往復用旅券が原則として廃止されたのは、当時の一往復用旅券が有効期間を明記しておらず、諸外国における出入国でトラブルが生じていたことや、平成元年改正前には発給された旅券の9割が数次往復用旅券であり、渡航者やその渡航回数が大幅に増大したことなどを背景とするものであり、合理的理由に基づくものである。その上、それ以前は、旅券法の文言上、必ずしも包括記載の数次往復用旅券は原則的な形態ではなく、外務大臣による必要性の判断を前提とするものであったが、同改正の結果、外務大臣は、13条1項の制限事由に該当するなどの限定発行の事由がない限り、法令上、渡航先が包括的

に記載された数次往復用旅券を発給するほかなくなる、すなわち、制限事由のない者には、確実に制限のない数次往復用旅券が発給されることとなっているのである。それに伴い、制限事由がある場合については、数次往復用旅券の発給の申請か一往復用旅券の発給の申請かどうかにかからしめられることなく、13条1項による制限事由に該当する限り、不発給とすることも、限定旅券を発給することも、外務大臣の裁量判断において可能となるものとして、制度が整備されているのである。このような改正内容が、旅券実務の実態に即した公平なもので、合理的であることは明らかである。

そして、前記第1で述べたとおり、旅券法の一連の改正を通じて、立法府において、同法13条1項1号に該当する者の旅券の発給の申請に対して、現に入国禁止措置等を施された当該国への渡航のみを制限するいわゆる限定旅券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、一般旅券の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旅券を発給することで諸外国に対して当該者への適法な援助や通行の自由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、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・国際化が進んでいること、そして、テロ等の暴力破壊主義者団体等による暴力・殺傷行為がまん延し、その防止の要請が高まっていること等に鑑みると、ある国において入国拒否事由に該当するとして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いうべきである。このような情勢の下、旅券法の発給制限事由の趣旨・目的に照らせば、1か国から入国禁止措置が課されたにとどまる場合は当該国との関係においてのみ渡航を許されなければ支障がないなどとは到底いえない。

また、前記のとおり、そもそも旅券法13条1項各号の事由の存否及び旅券の発給の許否に係る判断は、渡航者に係る諸事情のほか、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考察と政策的判断を必要とする事柄であり、このような判断は、事柄の性質上、外務大臣等の裁量判断に委ねられるべきものである。

以上からすると、一往復用旅券が廃止され、旅券記載の渡航先が包括的なものとなり、旅券法13条1項1号に該当する場合について他の各号と同様に、外務大臣等の裁量判断にかからしめることとされたのは、むしろ当然のこととさえいえる。

また、かかる解釈は、前記第1の2(3)で述べた、平成元年改正においていわゆる限定旅券の発給を可能とする旅券法5条2項を新設した趣旨とも整合するものである。

エ したがって、平成元年改正に立法の過誤があるなどとする原告の主張は、理由がない。

(4) 平成元年改正において一往復用旅券を廃止したことは、当時の実情を踏まえたものであって、「立法の過誤」というべき事情はないこと

現行の旅券法の文言からすれば、13条1項1号に該当する者から一般旅券の発給の申請があった場合においては、制限事由がある以上、外務大臣において不発給にすることが可能であることは明らかであり、原告の上記主張

については、そもそも、「立法の過誤」なるものが法律的にどのような意味を持つとの主張であるのか、全く明らかではないが、原告の上記主張は、結局のところ、一往復用旅券が存在していれば、旅券法13条1項1号該当者につき、入国禁止措置が執られている国以外の国へ渡航するために一往復用旅券の発給を申請して発給を受けることができたにもかかわらず、平成元年改正により、一往復用旅券を原則として廃止することとされたことにより、同号該当者が外務大臣等の判断を受けることなく旅券を取得できなくなったことが問題であるというもののように思われる。

この点、そもそも一往復用旅券を原則として廃止することとされたのは、機械読取旅券の制度が世界的に徐々に広がっていたところ、我が国の一往復用旅券が有効期間を明記していなかったことから諸外国における出入国手続に際しトラブルが生じていたこと、平成元年改正前において、発給された旅券の約9割が数次往復用旅券であるという実情が見られたことによるものである。

また、昭和45年改正後、平成元年改正旅券法が施行されるまでの間、旅券法13条1項各号該当者が数次往復用旅券の発給を申請した場合、一往復用旅券の発給か不発給かの選択肢しか存在しなかったところ、平成元年改正において、一往復用旅券を原則として廃止することとされたことを踏まえ、いわゆる限定旅券の制度を創設することにより、同項各号該当者に対し、人道的理由からいわゆる限定旅券を発給することを可能としたところである(乙37)。その結果、制限事由がない限り、渡航先に制限のない数次旅券が発給されることが明確になる一方、制限事由がある場合には、不発給とすることも限定旅券の発給をすることも外務大臣の裁量判断に委ねられたのであって、このような制度の整備が、渡航機会の著しい増大や国際情勢等に照らして不合理なものとする余地はない。

したがって、このような立法事実を踏まえると、一往復用旅券の制度を原

則として廃止したことについて、立法裁量の逸脱又はその濫用と評価し得るような事情は全く見当たらないばかりか、旅券法13条1項1号と同法5条2項の解釈についても、被告が繰り返し主張しているように、不整合はないのであるから、「立法の過誤」というべき事情がないことは明らかである。

3 小括

以上から、原告の上記主張には理由がない。

第3 原告の求釈明への対応

1 原告求釈明書(4)について

対応の必要を認めないことについては、令和3年12月9日の第8回口頭弁論期日で述べたとおりであるが、なお念のため、以下のとおり補足する。

(1) 入国禁止措置に係る情報の一般的な取扱いについて

一般に、各国はそれぞれの法制度において、入国禁止措置を執ることができるところ、ある国家が特定の個人の入国を拒否しているか否かという情報は、当該国家にとって公共の安全に関わる事柄であり、かつ、高度に秘匿性の高いものである。

このような情報の性質上、ある国家が特定の個人の入国を拒否しているか否かを、当該特定個人の国籍国を含む外国に、積極的に通知、公表、公開等（以下、これらを併せて「通知等」という。）することは一般的にあり得ないことであり、我が国においても、我が国が誰に入国禁止措置を執っているかについて、外国に積極的に通知等することはないし、そのような法規等も存しない。

したがって、例えば、A国において、特定の人物（A国民）がB国から入国禁止処分を受けているか（以下「入国禁止情報」という。）を確認する必要がある場合には、A国がB国に対して個別に照会をするのが通例である。そして、この場合においても、B国において入国禁止情報をA国に通知等す

る義務が生じることはなく、B国において任意に当該情報をA国に通知等するかを決することとなる。

なお、照会に対する回答が得られるとしても、B国は訴訟のような公の場に回答が提出されることを予定していないことは明らかであり、A国においてそのような必要性があったとしても、できる限り慎重に取り扱われるべきであることは、外交関係の維持という観点から当然のことである。

また、その回答が得られるとしても、回答までには数箇月以上を要することが通常であり、3か月程度の期間であれば何ら不合理とはいえない範囲である。

(2) 外交上得られた情報の一般的な取扱いについて

一般的に、我が国の旅券発給事務において、申請人が旅券法13条1項1号該当者であるかどうか、すなわち外国から入国禁止措置が執られている者かどうかを確認するためには、前記1で述べたとおり、我が国から当該国に照会して回答を依頼する必要がある。

そして、外交機関を通じて外国から提供された回答に関しては、特段の事情がない限り、当該国から正式に回答があったものとして取り扱われ、同回答を前提に旅券法13条1項1号の該当性を検討することとなる。そして、国家間における信頼関係に基づき、当該国において正式回答として発出された情報である以上、その信用性が高いことは当然である。

また、特に入国禁止情報については、前記1で述べたとおり、国家の安全に関わる事柄であり、そもそも回答しない場合もある中で、任意で回答した当該国家に対し、回答が不明確である、回答自体に一見して明らかな誤りがあるなどの場合を除き、根拠等もなく信ぴょう性等に疑義を呈したり更に情報提供を求めたりすることは、外交儀礼にもとると考えられるところである。

2 求釈明書(5)について

前記1(2)で述べたとおり、特定の日本国民が外国において入国禁止措置を

執られているかどうかについては、我が国から外国に照会して回答を得るのが通例である。本件においても、我が国から依頼してトルコから入国禁止措置に係る情報を取得したものである。

以 上