

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8準備書面

（裁量権の逸脱・濫用論）

2022年5月17日

東京地方裁判所 民事第2部 Db係 御中

原告訴訟代理人弁護士

鈴木 雅



同

土田 元



同

岩井



同

韓 泰



原告は、被告準備書面(4)及び同(5)に対して、以下のとおり反論する。

## 目次

|    |  |    |
|----|--|----|
| 第1 | 本書面の構成.....                                      | 3  |
| 第2 | 事実誤認—原告は、トルコ共和国から同国の法規に基づく入国禁止措置を受けた事実はないこと..... | 4  |
| 1  | 原告の一般旅券発給拒否理由.....                               | 4  |
| 2  | 「トルコから入国禁止処分を受けるに至った経緯等」についての被告の主張の変遷や矛盾.....    | 4  |
| 3  | 「原告が入国禁止措置を受けた」事実はないこと.....                      | 7  |
| 4  | 入国禁止措置の存在も認められないこと.....                          | 8  |
| 5  | 求釈明への被告の対応（被告準備書面（5）19～21頁）について.....             | 11 |
| 6  | まとめ.....   | 13 |
| 第3 | 裁量権濫用による違法.....                                  | 14 |
| 1  | 厳格審査の必要性.....                                    | 14 |
| 2  | 本件における「国際信義」なるものの抽象性.....                        | 15 |
| 3  | 多国間の信頼関係は言うに及ばず、トルコとの二国間関係の信頼関係も毀損しないこと.....     | 17 |
| 4  | 原告の渡航歴、渡航経緯についての不当評価.....                        | 19 |
| 5  | まとめ.....   | 20 |

## 第1 本書面の構成

本書面は、原告第7準備書面（法令違憲、適用違憲）に続き、事実誤認及び裁量権の逸脱・濫用について主張するものである。

地方公務員法による分限処分の事案において、最高裁は「ある程度の裁量は認められるけれども、もとよりその純然たる自由裁量に委ねられているものではなく、分限制度の上記目的と関係ない目的や動機に基づいて分限処分をすることが許されないのはもちろん、処分事由の有無の判断についても恣意にわたることは許されず、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮するとか、またその判断が合理性を持つ判断として許容される限度を超えた不当なものであるときは、裁量権の行使を誤った違法のものであることを免れない」と判示している（最高裁1973年9月14日第2小法廷判決・民集27巻8号925頁〔長束小事件〕）。

本件は、憲法上の権利である海外渡航の自由が全面的かつ事前に剥奪される旅券不発給の裁量が問われている事案であり、懲戒処分や分限処分のような処分権者に対し一定の敬讓が認められる事案ではない。その裁量についてはより慎重、より厳格な審査が必要である。

しかし、裁量権の逸脱・濫用の判断構造は上記判例と同じであるので、まずは、処分事由の有無の判断として事実誤認を論じ（第2。なお、旅券法13条1項1号該当の事実がなければ、当然に本件旅券不発給処分は違法である）、また、入国禁止措置の経緯がきわめて疑わしい本件において、考慮すべき個別の事情を考慮せず、または考慮すべきではない事情を考慮して、全世界への海外渡航の自由を全面的かつ事前に剥奪したことは裁量権の行使として誤りであること（第3）を論じる。

## 第2 事実誤認—原告は、トルコ共和国から同国の法規に基づく入国禁止措置を受けた事実はないこと

### 1 原告の一般旅券発給拒否理由

原告の一般旅券発給拒否理由は、「貴殿は、平成30年（2018年）10月24日、トルコ共和国から同国の法規に基づく入国禁止措置（5年間）を受けたことにより、同国への入国が認められない者である。よって、貴殿は、一般旅券の発給等の制限の対象となる旅券法第13条第1項第1号に該当する。」というものである（甲3）。

つまり、「（トルコ共和）国の法規に基づく入国禁止措置（5年間）を受けた」ことが旅券法13条1項1号に該当するというのが発給拒否理由である。

### 2 「トルコから入国禁止処分を受けるに至った経緯等」についての被告の主張の変遷や矛盾

#### （1）当初の主張

被告は、当初、「トルコから入国禁止処分を受けるに至った経緯等」として、「トルコ当局は、原告について、『公安を妨害する者』に該当するとして、行政監視措置とした上、・・・退去強制命令を発した上、同日付で、同国外国人・国際保護法9条3項に基づき、原告に対して同国への5年間入国禁止処分を課した（乙第11号証の1ないし同13号証の2）」と主張していた（被告準備書面(1)15頁）。

上記引用証拠は、ハタイ県移民支局作成の退去強制通知、行政監視通知（以上、乙11）、外務事務官作成の報告書（乙12）、トルコ外国人・国際保護法（以下、「トルコ法」という。）（乙13）であった。

#### （2）被告の主張の変遷

ア 原告は、上記主張に対し、求釈明書（2）、同（3）、第3準備書面（24～32頁）において、以下を指摘した。

- ①「公安を妨害する者」等に該当するとして強制送還されたとの主張につき
- i 原告が退去強制命令を受けたとする日と同日にトルコ政府から丁重に扱われていた事実と整合しないこと
  - ii 乙11記載の処分の原告へのハタイ県移民支局による告示時刻について、時刻につきトルコ語では22時と見られる記載があるところ（英語では時刻につき空欄）、その時間に原告はハタイ県にはいなかったこと
  - iii 退去強制決定がなされたのであれば必要となるトルコ法53条に定められた通知等がなされていないこと
  - iv 以上からすれば、原告が強制送還された事実は存在しないこと

- ②トルコ法9条3項を根拠条文として原告が入国禁止措置を受けたとの主張につき、
- i 同法9条3項は入国禁止期間の上限を定めるためだけのもので入国禁止措置の根拠となる条項ではないこと
  - ii 入国禁止措置の証拠は存在しないこと
  - iii 同法の記載及び退去強制命令が原告に対して発せられたとの被告の主張からすれば、根拠条文は同法9条2項になると考えられるところ、9条2項による入国禁止措置の場合に求められる同法10条の通知等の手続きを履行していないこと
  - iv ①並びに②iないしiiiからすれば、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

イ これらの指摘に対し、被告は、①iについては現在に至るまで何ら反論しない。

①iiについては、「原告に対する『告示』手続きが同時刻になることを予想して予め印字していたところ、原告に対する聴取が予想よりも早く終わったことから、実際に行われた『告示』手続の実施時刻との間に齟齬が生じた」と主張し、被告が一般旅券発給拒否理由の証拠として提出していた証拠のうち、唯一トルコ政府当局により作成されたとされる証拠には、

原告が告示を受けえない時刻が記載されていることを認めた（被告準備書面(3) 4 頁）。なお、被告主張の告知予定時間である 2 2 時は、行政手続が行われる時間としてはおよそ適切でないと思われるが、被告からは、どのような経緯によりかかる時間に告知が予定されていたのかという点について、一切主張がない。

① iii については、同法上通知等は必要ないと主張したため（被告準備書面(2) 4 2 頁）、原告がかかる理解は誤りである旨主張したところ（原告第 4 準備書面 8 頁）、被告はこれにつき準備書面(5)においても反論していない。

① iv については、結局、原告が強制送還をされたという事実を認定するには、上記のとおり多くの疑問点が存するにもかかわらず、被告は、とにかく「主権国家であるトルコ当局が作成したから、国外退去決定通知書等の交付手続が行われていることは明らかである」と主張した（被告準備書面(3) 5 頁）。

② i については、被告準備書面(2)においては引き続き根拠条文は同法 9 条 3 項であると主張していたが（同 4 1 頁）、その後、この主張を事実上変更し、被告準備書面(3)において、根拠条文は、同法 9 条 1 項及び 3 項であると主張するに至った（同 3 頁）。

② ii については「トルコ当局からその根拠法令と事由を含めて回答されているところであり（乙 1 2、乙 2 3）」とのみ主張し（被告準備書面(3) 5 頁）、被告官吏作成の報告書のみをその証拠として引用した。

② iii については、根拠条文が同法 9 条 1 項であるから、入国禁止措置の通知はトルコへの入国を試みた際になされることが想定されており、入国禁止措置の通知がなかったとしても、入国禁止措置がなかったことにはならないと主張した（同頁）。さらに、被告は準備書面(4)において、「原告に対する入国禁止措置の告知はなされなかった」ことを認めるに至った（同 5、6 頁）。

② iv については、「トルコ当局からその根拠法令と事由を含めて回答されているところであり（乙 1 2、乙 2 3）、原告のそれ以前の状況等から

しても、入国禁止措置を受けていることに疑義を入れる余地はない」と主張した（被告準備書面(3)5頁）。さらに、同準備書面(4)の提出にあたり、「報告書（乙12）作成の根拠としたトルコ政府作成の口上書（乙26の1及び2）を提出した。

### （3）小括

以上のとおり、被告の主張は、本件入国禁止措置の根拠条文という最も重要な点において変遷しており、その他も看過しがたい変遷や矛盾等が見られるのであって、以下に詳しく述べるとおり、およそ旅券法13条1項1号の該当性を認定できない。

## 3 「原告が入国禁止措置を受けた」事実はないこと

入国禁止措置は、いわゆる行政処分であると解されるどころ、日本においても、「行政処分が行政処分として有効に成立したといえるためには、行政庁の内部において単なる意思決定の事実があるかあるいは右意思決定の内容を記載した書面が作成・用意されているのみでは足りず、右意思決定が何らかの形式で外部に表示されることが必要であり、名宛人である相手方の受領を要する行政処分の場合は、さらに右処分が相手方に告知され又は相手方に到達することすなわち相手方の了知しうべき状態におかれることによつてはじめてその相手方に対する効力を生ずる」とされている

（最判昭和57年7月15日民集36巻6号1146頁。強調は原告代理人）。

しかし、被告が主張するところの入国禁止措置は、原告に未だ通知（告知）がされておらず、このことは、上記2で述べたとおり、被告も認めるに至っている。本人に未だ通知がされていない以上、入国禁止措置は行政処分としていまだ成立していない。

したがって、被告が現在までに認めるに至った事実関係、すなわち、トルコ政府当局から原告に対する入国禁止措置の告知はなされていないことからすれば、原告に対する一般旅券発給拒否理由である、原告が「トルコ

共和国から同国の法規に基づく入国禁止措置を受けた」（甲3。強調は原告代理人）事実はないというほかない。

#### 4 入国禁止措置の存在も認められないこと

##### (1) 被告が立証すべき対象

加えて、以下に述べるとおり、そもそも入国禁止措置の「存在」も認められない。

被告は、旅券法13条1項1号にいう「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」に原告が該当することを立証する必要があるところ、被告の現時点での主張によれば、原告が入国禁止措置を受けた根拠条文は、トルコから退去強制をされる外国人に入国禁止措置を課すことを義務付けたトルコ法9条2項ではなく、裁量的に課される同法9条1項（及び入国禁止期間の上限を定めた3項）ということである。

そうすると、被告は、原告が同法9条1項にいう「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」であるとして「5年間」の「入国禁止措置」を課されたことを立証しなければならない。

##### (2) 被告は、9条1項により原告が入国禁止措置を課されたことを立証していないこと

ア そこで検討すると、入国禁止措置は行政処分であると解されるところ、トルコ法9条1項による行政処分に関する処分証書は、提訴後2年以上を経た現在でも提出されておらず、被告からは、それが存在するとの主張すらなされていない。

トルコ政府が発行している書面は、入管局長の所属する同国内務省とは別省庁である同国外務省から在トルコ日本大使への通知（乙26）しかない。しかし、この書面は、処分があることを前提とした政府間の通信文にすぎず、また、入国禁止期間である5年間の始期も記載されず、根拠条文



の記載も誤っているなど、およそ、これをもって行政処分が存在を認定するに足る書面ではない。

イ また、入国禁止措置の根拠条文が、強制送還される外国人に対して義務的に課されるトルコ法9条2項でなく、裁量的に課される1項である以上、被告が当初入国禁止措置の根拠としていた、原告が行政監視命令や退去強制命令を受けたという主張及び証拠は、もはや入国禁止措置を直接裏付けるものではない<sup>1</sup>。

結局、原告が入国禁止措置を受けたことの証拠は、被告官吏作成の報告書である乙12及び乙23並びにトルコ外務省作成の口上書（乙26）のみである。このうち、乙12及び乙26には、トルコ法9条3項のみが根拠条文と記載されている。

そうすると、同法9条1項及び3項が根拠条文であることの証拠は、「第1項を一般的理由・原因として、同条第3項によって、入国禁止措置が取られた」旨の外務事務官作成の報告書（乙23）のみであることになる（同報告書は、在トルコ日本国大使館がトルコ内務省対外関係課に確認し、外務大臣宛に報告した内容が記載されたものである。）。

しかし、同報告書は被告官吏が作成した伝聞書面にすぎないこと、具体的に「在トルコ日本国大使館」の誰が、「トルコ内務省対外関係課」の誰に、いかなる方法で確認したかすら明確でないこと、かかる確認が、退去強制命令や同法9条2項による入国禁止措置の場合に求められる手続きを履行していないとの原告による指摘（2020年12月4日付原告準備書

---

<sup>1</sup> もっとも、行政監視命令や退去強制命令そのものについても、原告はかかる告知を受けたことは一切ない。被告が証拠として示す乙11にも原告の署名はないこと、記載された告知時刻もトルコ語では誤っており、英語では空欄であるところ、実際に通訳者を通じて原告に告知していれば、告知時刻につき、トルコ語の記載が誤ったままにされたり、原告が理解する言語である英語の記載が空欄のままであることは考えられないこと、この誤りの理由がもともと印字していたということからすれば「告示され、以下署名された一部は被通知者に手交された」という記載も予め印字されていたものと解するほかないことなどからすれば、およそ乙11の書面の存在をもって原告がこれらの命令を受けたことを認定することもできない。

面(3)25～31頁)の「後」になされていること、そもそも同法9条1項を一般的理由・原因として、同条3項によって入国禁止措置が取られたという説明も、同条3項が入国禁止措置期間の上限を定め、措置の主体や対象は1、2項にのみ定められていることからすればおよそ不正確であることなどからすれば、乙23のみをもって同法9条1項及び3項に基づいて入国禁止措置が取られたという事実を認定することは到底できない。

ウ 被告は、同条2項でなく同条1項による入国禁止措置がなされていることを正当化しようとして、「入管局長自身において原告に対しトルコ外国人・国際保護法9条1項に基づき入国禁止措置を課した趣旨は、原告のトルコへの入国がトルコの公安に与える悪影響が極めて大きかったためであると推察される」とまで主張する(被告準備書面(4)5頁)。

しかし、仮に原告がトルコの公安に与える悪影響が「極めて大きかった」のであれば、1項と2項の入国禁止措置の要件は実質的に同一となり(被告準備書面(4)4頁)、同条2項に基づき入管局長が課すこともできるのであるから、これにより強制送還を義務的に課せばよいのであって、同条2項に基づいて入国禁止措置を課さなかった理由にはならない。

さらに、原告がまだトルコにとどまっていた2018年10月24日の時点で、既に「原告のトルコへの入国がトルコの公安に与える悪影響が極めて大きかったと推察される」という主張は、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ック産業技術相と面会して笑顔で挨拶を交わし、その様子が写真と共に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という事実(原告第3準備書面25頁、原告第4準備書面5頁)と決定的に矛盾する。

したがって、前記被告の「推察」が誤りであることは明らかである。

エ なお、被告は、「トルコ当局からその根拠法令と事由を含めて回答されているところであり(乙12、乙23)、原告のそれ以前の状況等からしても、入国禁止措置を受けていることに疑義を入れる余地はない」とするが(被告準備書面(3)5頁)、乙12、乙23がトルコ法9条1項

による入国禁止措置の根拠にならないことはすでに指摘したとおりであり、「原告のそれ以前の状況等」が何を指すのかも不明である。

### (3) 小括

以上より、本件入国禁止措置の存在そのものも認められないというほかない。

## 5 求釈明への被告の対応（被告準備書面（5）19～21頁）について

このように、被告の主張が混乱し、その立証も極めて不十分であることを踏まえ、原告は、求釈明書（4）及び同（5）において、

- ・乙26に記載された被告とトルコ政府の間の複数の口上書の開示
- ・本件入国禁止措置をトルコ共和国から最初に伝えられたのはいつか
- ・被告がトルコ共和国に対して原告がトルコ共和国に対して入国を認められない可能性において問い合わせた事実はあるか
- ・日本政府がトルコ政府に入国禁止措置をとったか否かについて、日本政府からの問い合わせへのトルコ政府による応答により知ったものか等につき釈明を求めた。

これに対し、被告は、対応の必要を認めないとしつつ、トルコ政府からの自発的な連絡でなく、日本政府からの問い合わせを契機とするトルコ政府による応答により入国禁止措置を知るに至ったことを事実上認めた。このような経緯からすれば、トルコにおいては当初、入国禁止措置が法的に取られていなかったにもかかわらず、被告（日本国）の求めに応じて事後に法的措置を整えようとした合理的な疑いを払拭できない。

この点について、被告は、「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かかわる事柄であり、かつ、高度に秘匿性が高い」から、「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、積極的に通知することは一般的にあり得ない」などとして、その経緯を正当化する（被告準備書面(5)19頁）。

しかしながら、被告の主張は、ある者が一国から入国禁止措置を取られたという事実が、国際社会との信頼関係維持のために全世界への渡航禁止の必要性を基礎づけるというのであるから（被告準備書面(1)22頁等）、その入国禁止措置の事実が秘匿されることが一般的なのであれば、「国際社会との信頼関係維持」を図りようがなく、被告の主張は相互に矛盾している。

仮に、積極的に通知することはあり得ない入国禁止措置であれば、そのような入国禁止措置があっても旅券を発給することが国際信義に直ちに反するはずもなく、現にトルコも旅券発給の可能性は前提にしている（乙26の1及び2）。

ましてや、本人に通知もされていない入国禁止措置なるものを想定して、本人に当該国に対する当該入国禁止措置に対する反論の機会も与えず、それを根拠に事前に一般旅券そのものを不発給とすることは、憲法上の権利である海外渡航の自由を全面的に不可能にするものであって許されない。

なお、被告は、「任意で回答した当該国家に対して、根拠等もなく信憑性等に疑義を呈したりさらに情報提供を求めたりすることは、外交儀礼にもとる」などと主張するが、原告は、求釈明において、ただ被告が知る事実の釈明を求めているのみであって、トルコ政府に対するさらなる問い合わせ等が必要な事項についての釈明を求めておらず、被告が主張するような外交儀礼の問題も生じえない。

結局、被告は、本件入国禁止措置が実際には取られていなかったことが証拠上明らかになることを避けるために求釈明に応じなかったと考えるほかない。その結果、被告が本件入国禁止措置の存在を立証するに至っていないことは、既に述べたとおりである。

## 6 まとめ

以上のとおり、本件入国禁止措置は存在せず、旅券法13条1項1号該当性について事実誤認が明らかであるから、当然に本件旅券不発給処分は違法である。

### 第3 裁量権濫用による違法

#### 1 厳格審査の必要性

海外渡航の自由が憲法及び自由権規約上の重要な権利であることや旅券法の条文構造に鑑みれば、旅券法13条1項1号に該当する場合においても、一般旅券の不発給に係る裁量権行使は厳格に審査されなければならない。

すなわち、旅券法13条1項1号に該当する事実があったとしても、被告は、海外渡航の自由が憲法及び自由権規約により保障された重要な権利であることに鑑み、その制約を「必要やむを得ない限度」にとどめる必要がある（東京高判平成18年6月29日判決・判タ1340号105頁〔堀越事件控訴審判決〕<sup>2</sup>参照）。旅券法の一般旅券の申請に関する条文構造も、原則として発給一例外としての発給制約、発給「制約」の場合にも原則は限定旅券であり、発給「拒否」は制約の最後の手段であることを前提としているというべきである。

そうすると、当該申請者が入国禁止措置を受けた根拠ないし経緯、当該旅券申請の目的、渡航計画、当該渡航により旅券法の制約利益（保護法益）が害される程度の有無ないし程度等の諸般の事情を考慮し、一般旅券を発給しないことを正当化する「特段の事情」ないし「著しく、かつ、直接に国際信義を害するおそれ」を被告が積極的に主張立証しない限り、一般旅券の不発給処分は、外務大臣の裁量権の逸脱または濫用として違法となる（原告第3準備書面34～35頁、原告第5準備書面15頁、原告第6準備書面16～18頁、同19～23頁、甲39：阿部意見書、甲40：異意見書）。

---

<sup>2</sup> 東京高裁は、厚生労働事務官がした政党の機関紙や政治的文書の配布行為の「本件各所為に対し、本件処罰規定を適用して被告人に刑事責任を問うことは、保護法益と関わりのない行為について、表現の自由という基本的人権に対し必要やむを得ない限度を超えた制約を加え、これを処罰の対象とするものといわざるを得ないから、憲法21条1項及び31条に違反する」と判示している（強調は原告代理人）。

本件旅券不発給処分が裁量権を逸脱・濫用することについては、すでに原告第4準備書面43頁以下でも述べたところであるが、以下では、被告準備書面(4)及び同(5)における被告の主張、及び、その後の原告第5準備書面ないし第7準備書面も踏まえて、必要な範囲で主張を補充する。

## 2 本件における「国際信義」なるものの抽象性

「著しく、かつ、直接に国際信義を害するおそれ」の判断においては、原告に旅券の発給を認めることが国際社会からの日本国に対するどのような「信頼」をどのように損なうことになるのか、またそれが原告の海外渡航の自由を制約するに値する具体的な蓋然性を伴ったものなのかが決定的に重要である（原告第5準備書面17～20頁、原告第6準備書面16～18頁）。

しかし、被告の主張を見ても、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、なぜ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、全く不明であり、主張立証もされていない。

また、仮に被告の主張に沿って検討しても、「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」との主張が、具体的にいかなる弊害を想定しているのかについても主張立証はない。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」と主張しているのかも未だに不明である。

さらに、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、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をどのように評価しているのかも明らかでない。

その他、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」とは何を意味するのか、「危機管理能力」とは具体的にどのような内容であり、原告にこれが欠如しているとする根拠は何か、「再度テロ組織等に身柄を拘束されるおそれ」があるとする根拠は何か、「テロ組織が活発に活動する地域」や「再度テロ組織等に身柄を拘束されるおそれがある地域」とはどこか、それらの地域を渡航先から除いた旅券を発給した上でもなお「再度テロ組織等に身柄を拘束される」とする根拠は何か、いずれも不明である（以上、原告第4準備書面50～55頁）。

以上のとおり、原告に旅券の発給を認めることが国際社会からの「信頼」を具体的にどのように、どの程度、害するのかは、何も明らかとなっていない。

そもそも、旅券法13条1項1号の規定は、入国禁止措置の内容、経緯等の実質を問う書きぶりになっておらず、他国の入国禁止措置の実質を審査することになった場合には、その性質上、被告の調査能力の限界は明らかであり、必然的に被告の恣意的判断に全面的委ねることになる。そうすると、1号該当性の事実から「国際信義を害するおそれ」の内容、程度を的確に判断することはおよそ困難というほかなく、少なくとも本件において、全面的かつ事前に海外渡航の自由を奪い旅券不発給処分を正当化するだけの具体的な「おそれ」を認定することはできない。

なお、これらにつき、原告は、求釈明書（3）において被告の主張を明確にするよう求めたが、被告は、これについて、裁量権の逸脱濫用は以前に詳述したとおりなどとして（被告準備書面(3)6頁）、明らかにすることを拒んでいることを改めて指摘する。



### 3 多国間の信頼関係は言うに及ばず、トルコとの二国間関係の信頼関係も毀損しないこと

(1) トルコによる入国禁止措置が認められないことは第2で述べたが、被告は、入国禁止措置は証拠上明らかであって「そもそも外国における法規・・・の具体的適用については、主権国家であるトルコ当局が判断すべき事項であって、我が国政府として、トルコ当局の判断と別個独立に審査、判断等すべき事項であることは明らかである」「取り分け、国家の領域への出入りである出入国に関する事項については、主権国家たるトルコ当局の判断を尊重することこそが国際社会における信頼関係の維持等になう」とする（被告準備書面(4)14頁）。

しかし、仮に、トルコへの入国禁止措置が存在するという被告の主張を前提とするとしても、本件旅券発給拒否処分が「国際社会における信頼関係の維持等」になうとの被告の主張は、以下のとおり誤りである。

(2) 第2で詳細に述べたとおり、トルコによってなされたとされる「入国禁止措置」については、法律上及び事実上看過しがたい不自然な点がある。

そして、本件入国禁止措置の根拠は「公秩序、公安」とされるが、トルコの「公秩序、公安」の解釈は、人権の観点から容認できない人権侵害をもたらすもの、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広すぎるものとして、国際的に非難されている（原告第4準備書面30頁、甲35～37）。

それにもかかわらず、主権国家たる日本が、トルコ政府の判断として伝えられているところにただ従って、トルコへの渡航のみならず、全世界への渡航を禁止することが、「国際社会における信頼関係の維持等になう」という主張は、およそ説得力を欠く。

(3) トルコとの二国間関係で見ても、確かに、トルコ共和国がその主権に基づいて原告のトルコへの入国を認めるか否かについては、国際法秩序に反しない限りトルコ共和国が判断すべきことである。しかし、それは、原告がトルコに入国しようとした時点で入国を拒否するというトルコ共和国の判断と対応に委ねれば足りるのであって、予め日本がトルコへの渡航を不

可能にする旅券発給を拒否してトルコ共和国の判断の機会を奪う必要性も合理性も認められない。

この点、被告が、トルコ共和国外務省の口上書（乙26の1）を提出したことにより、トルコ共和国外務省自身が「当省は同人がもう一度トルコへ入国することを防ぐために、職権により、旅券が発行された場合、可能であれば緊急に旅券に関する情報を通知する旨をお願い致します。」と述べていたことが明らかになった。

このことは、トルコ政府さえ、トルコへの渡航を可能とする原告の旅券発給がなされることを前提としていることを意味している。

仮に原告に対するトルコへの入国禁止措置が課せられていたとしても、トルコ政府の要請にしたがい、日本政府が旅券発給の事実をトルコ政府に通知すれば、トルコ政府との信頼関係を維持するのに十分である。また、実際にも、トルコ政府が原告への旅券発給による入国可能性を知り、原告が入国しようとした時点で入国禁止措置を告知して入国を認めなければ、原告の入国を禁止するというトルコ政府の目的は達せられるのであり、それ以上に原告に対して旅券発給拒否をして原告の権利を制限する理由は全くない。

(4) なお、ロシア外務省は、本年5月4日、ウクライナ侵攻に伴い日本が科した対露制裁への報復として、岸田文雄首相や林芳正外相、岸信夫防衛相ら日本人63人を無期限で入国禁止とする制裁措置を科すと発表した（甲42）。

被告は、これまで、「同号（原告代理人注：1号を指す）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」（被告準備書面(2)46頁）として、「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、外務大臣がした一般旅券発給拒否処分が違法になる」（同21

頁)と主張していたが、ロシア外務省の上記制裁措置の対象者もまた旅券法13条1項1号該当者となることからすれば、被告の上記判断枠組みが誤りであることはより一層明らかである。

このようにある国の入国禁止措置については慎重に検討しなければならず、同措置の存在があったからといって旅券発給制約が正当化されるわけではない(原告第3準備書面33頁以下も参照)。

特に海外渡航の自由を全面的かつ事前に剥奪する旅券不発給処分は最後の制約手段であるから、ある国の入国禁止措置をもって旅券発給を拒否することは原則として許されないというほかない。

- (5) 以上のとおり、原告に対する事前かつ全面的な旅券発給拒否は言うまでもなく、トルコを渡航先とする旅券発給拒否すら、トルコ政府が期待も要請もしていなかったことは乙26から明らかとなっており、本件旅券発給拒否処分が、多国間はもちろん、トルコとの二国間関係においてすら「国際社会における信頼関係の維持等」の観点から必要でなかったことは明らかである。

#### 4 原告の渡航歴、渡航経緯についての不当評価

また、被告は従前より、他国における密入国歴及び被処分歴、トルコ国による入国禁止措置に至る経緯に照らして、原告に対する一般旅券の発給許否処分が適法である旨主張しており、限定旅券の不発給に関しても同様の主張を維持することが予想される。

しかしながら、被告はトルコ国内で公安を害する活動をしたわけでも、具体的な事件を発生させたものでもなく、シリア国内で解放された際にトルコ政府に保護されただけである。

すでに主張した通り、被告が密入国と断じる原告の行動は、およそシリア内戦を報道し、全世界の人々の知る権利に奉仕しようとするものであり、被告はこのような取材活動の必要性について不当に原告に不利益に考慮している(原告第3準備書面37頁～39頁、原告第4準備書面45～46頁、原告第5準備書面8頁以下)。シリア政府を支配するアサド政権

が民主化を希求する勢力への取材を許容していないことは周知の事実であり、密入国を行わない限り、真に公正な取材活動を行うことなど不可能である。被告が指摘する「密入国」は、私利と何ら伴わず真摯に危険地報道を遂行しようとした原告の意図を不当に看過している。

原告に特有の事情として際立って重要であるのは、ジャーナリストとしての活動の重みである。しかし、被告は、ジャーナリストである原告に対して旅券を発給しないことが、全世界の人々の知る権利を損なう重大な効果を有することを、不当にも考慮していないことを改めて指摘する。

## 5 まとめ

以上の通り、本件入国禁止措置の経緯が極めて不自然であり、原告への旅券発給が多国間の信頼はもちろん、トルコとの二国間の信頼を毀損することもないこと等ことからすれば、トルコによる入国禁止措置を安易に前提とすることは、処分事由の有無を恣意的に判断するものと言わざるを得ず、仮に入国禁止措置が存在するとしても、それが全世界への海外渡航の自由を全面的かつ事前に剥奪する効果をもたらす一般旅券の不発給を正当化し得ないことは明らかである。その上、被告は、一般旅券の発給許否の判断に際し、本件申請に関して考慮すべき個別の事情を考慮せず、また、考慮すべきではない事情を考慮して、旅券を不発給としたことにより原告の憲法上の権利を侵害している。

本件旅券発給「拒否」処分は「必要やむを得ない限度」を超えるものであり、その裁量判断の過程が著しく不合理であり、旅券の不発給に裁量権の逸脱・濫用が存することは明らかであるから、違憲違法である。

以上