

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）

原告第10準備書面

2022年7月29日

東京地方裁判所 民事第2部 Db係 御中

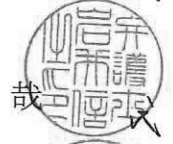
原告訴訟代理人弁護士

鈴木 雅 子



同

土田 元 哉



同

岩井 信



同

韓 泰 英



頭書事件に関し、原告は下記の通り、本件不発給処分に係る裁量権の逸脱・濫用について（行政事件訴訟法30条）、原告が従事してきた取材、報道活動の意義に触れつつ主張を補充する。

記

第1 はじめに

海外渡航の自由（憲法22条2項¹）や、憲法21条1項により保障さ

¹ 熊本地裁平成13年5月11日判決（判時1748号30頁、「らい予防法」違憲国家賠償請求事件）は、「憲法22条1項は、何人も、公共の福祉に反し

れる取材活動の自由の重要性に加え、旅券法の平成元年改正の趣旨に照らせば、旅券発給許否に係る外務大臣の裁量権の存在を是認したとしても、その範囲が狭小²であることは既に主張した通りである。

被告は、原告がシリア入国から同国内で武装勢力に偶発的に拘束されたとの一連の経過を、本件不発給処分を正当化する事情として位置付けるようである（被告準備書面（4）12頁～13頁参照）。

しかしながら、既に原告第8準備書面で主張した通り、平成元年改正の趣旨や旅券法の条文構造に鑑みれば、一般旅券の発給を制約する事由が存在する場合であっても原則は限定旅券の発給が要請される。そして、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である（第8準備書面14頁～15頁）。

ない限り、居住、移転の自由を有すると規定している。この居住・移転の自由は、経済的自由の一環をなすものであるとともに、奴隷的拘束等の禁止を定めた憲法18条よりも広い意味での人身の自由としての側面を持つ。のみならず、自己の選択するところに従い社会の様々な事物に触れ、人と接しコミュニケーションすることは、人が人として生存する上で決定的重要性を有することであって、居住・移転の自由は、これに不可欠の前提というべきものである。」と判示している。本訴状8頁以下も参照。

² 旅券の発給拒否が問題となった事例で、最高裁昭和44年7月11日判決（判時569号32頁）は、拒否処分に対する裁判所の審査は「（拒否処分の）判断の前提とされた事実の認識について明白な誤りがあるかどうか、または、その結論にいたる推理に著しい不合理があるかどうかなどに限定されるものではない」と判示しており、国の「裁量を認めないか、認めるにしてもごく僅かにしか認めていないものと考えられます」（高橋信行『自治体職員のためのようこそ行政法』（第一法規、2017年）98頁。

被告が主張する「国際信義」なる制約利益が極めて抽象的であり、原告との関係で、制約利益が侵害される蓋然性の程度も明らかとなっていない点も既に指摘した通りである。

以上を前提とした上で、本書面では、原告のシリア入国の目的が、シリア内戦に関する真摯な取材・報道活動を遂行することに尽きており、かかる取材目的やシリア入国に至る経緯について、紛争地取材の社会的意義や、原告と同じように拘束されたジャーナリストが他国にも一定数存在することを考慮しなかった点に考慮不尽が存することを論じる。

また、本件不発給処分により、全面的かつ事前に海外渡航が不可能となっており、原告の将来における取材の自由が過度に制約される点についても考慮不尽が存することを併せて論じる。

本件不発給処分は、権利制約の根拠となる前提事実の経緯・実質を吟味せず、これにより制約される権利の性質、内容、程度、影響をも一切考慮せず、結局、形式的に判断したものであって、仮に裁量が認められたとしても、被告国はその裁量を逸脱・濫用したものである。

第2 原告のシリア入国の目的ないし経緯等

1 原告が従事してきた紛争地取材

原告は信濃毎日新聞在職中の2002年にアフガニスタン及びイラク取材を行ったことを契機に同社を辞職し、2003年2月以降は、フリージャーナリストとして、イラク（2003年、2007年から2008年、2013年、2014年）、シリアないしクルド地域（2005年）、アフガニスタン（2010年）、シリア（2012年、2015年）等、世界各国での紛争取材に一貫して従事してきた³（甲4

³ 原告は紛争地での取材活動の意義について、「戦争が終わった後から現地に入って、『これからどうするのか』について取

3の1、甲43の2)。

原告は2003年10月、イラク戦争終結直後における同国内の戦後復興の状況を取材した(甲44)。

2007年から2008年の間のイラク取材の過程では、原告はイラク国内の軍基地訓練施設で自ら稼働し、各国の貧困層が基地建設や建設現場に派遣され、戦争行為の一端を担わせられる現状を取材し、そのルポルタージュを公表している(甲45)。

2 原告によるシリア内戦に関する取材活動等

(1) アサド政権によるシリア内戦に関する表現規制等

既述の通り、シリア内戦は、バッシュール・アル＝アサド大統領の独裁政権の下での弾圧を受けてきたイスラム教スンニ派を中心とした人民が、チュニジア共和国での民主化運動に端を発する「アラブの春」に呼応し、アサド政権への抗議を企図して発生した内戦である(原告第3準備書面37頁～38頁)。

アサド政権は、2011年3月中旬以降、治安部隊を動員して、政権に反対する集会等を武力によって弾圧し、同国内は内戦状態に陥った。国連は、内戦により、2021年3月までに30万人超の民間人が死亡したと報告している(甲46)。

シリア内戦開始以降、アサド政権は、政府軍と反政府勢力との戦闘の経過を含めて情報の流布を禁止した他、「戦時に『国民感情を減退さ

材するのにもすごく大事なことです。でも、一方で、『実際に犠牲になった被とはどうなるんだ』ということを見ると、やはり戦争が始まる前、あるいは戦争をやっているときにも取材すべきで、『後から入れればいい』というのは私の考えとは合わないんですね(中略)『危ないときには入る必要はない』というのは、取材者として間違っているのではないか、というのが私の考えです。」などと述べている(甲43の1・29～30頁)。

せる』表現、あるいは大統領、裁判所、軍又は公権力を中傷する表現」を犯罪（言論罪）とする国内法を利用し、反政府的な言論を違法行為と捉えて禁圧した（甲47・38頁）。

その上、国家機関である情報省をして国内のテレビ局及びラジオ局の放送内容の監視にあたらせるとともに、アサド政権と敵対勢力と関係があるか、又はそれらを支持する記事を書いているジャーナリストを日常的に逮捕し、国内全域にわたって外国の新聞社に対する攻撃を扇動した（同・39頁）。

以上のように、シリア内戦の経過や民主化を希求する反政府勢力の実態に関する報道は、アサド政権によって抑圧されていた。

シリア入国にはビザが必要であるところ、当時、国外のジャーナリストにビザが発給されることは極めて稀であった。ビザが発給されたとしても、正規の出入国手続きを踏んで入国した場合、ジャーナリストはシリア政府が支配下に置く地域にしか入れず、シリア政府軍が無差別空爆等で弾圧を加えていた地域への立ち入りはできなかった（甲47参照）。

このような状況から、シリアの民主化を希求する反政府勢力の取材を意図していた原告は、アサド政権が実力で支配する正規の出入国管理場を通過せず、やむを得ず反政府勢力が支配する国境地帯を越境してシリアに入国した（原告第3準備書面38頁）。原告は、2012年当時、シリア国内で負傷した反政府勢力が治療を受けるため避難していたレバノンにおいて難民等の治療を行う医師と知り合った。これを契機に、同医師から紹介された反政府勢力の手引きによって、原告は陸路で国境を越えシリアに入国した（甲43の1・53頁）。

なお、反政府勢力等の取材を企図する他のジャーナリストも、原告と同様、正規の出入国管理場を通過することなく、シリアに入国する

他なかった（甲 27 の 1、甲 29 の 1、甲 30 の 31）。

（２）原告の取材内容及びその成果

2012年にシリアに入国した原告は、同国西部のホムス県に赴き、県内各地で取材活動を行った。当時、ホムス県はシリア政府軍と反政府勢力（自由シリア軍）の激戦地であり、主要な幹線道路を制圧した政府軍と、周辺地域を掌握する自由シリア軍が各所で市街戦を繰り返していた（甲 43 の 1・52 頁～57 頁）。

同年7月頃、原告はホムス県タルビサ市に入り、自由シリア軍兵士に同伴して市街戦の状況を取材し、市内の高速道路を制圧する政府軍と自由シリア軍の戦闘状況の推移を記録した。

さらに、原告は、同年1月頃に自由シリア軍が政府軍の支配から「解放」したホムス県ラストン市内に滞在し、市民が構成する自治組織による統治の状況や、ラストン市民の生活の様子を記録した（同 55 頁）。

ラストン市内での取材活動中、政府軍の戦闘ヘリや戦車が市街地に攻撃を加え、民間人が虐殺される事態が発生し、原告はこのような政府軍による戦争犯罪についても取材、記録した（同）。

以上の原告の取材内容は、2012年8月11日、TBSテレビの報道番組を通じて日本全国に放映され（甲 48）、同番組には原告が出演して取材活動に関する説明を行った。

このように、原告が敢行した単独取材の結果、シリア内戦の推移や反政府勢力の現況、政府軍によるシリア民衆への弾圧の実情が広く日本国内に伝達された。日本国民にとって、原告の取材こそが、偏頗のないシリア内戦に関する情報を得る重要な契機となったのである。

なお、原告は上記番組内で、ホムス県の取材に際して、レバノンから陸路でシリアに入国した経緯を具体的に説明している。

(3) 他のジャーナリストによる紛争地報道の態様及び意義等

既述のとおり、シリア政府のビザを取得して正規の入国をした場合、アサド政権が武力により弾圧する反政府勢力や市民の実情を取材することは不可能であり、そうした取材のためには、正規の出入国管理場以外の地点から入国する必要があった。

例えば、反政府勢力が活動するシリア国イドリブ州の取材を企図したニューヨークタイムズ紙記者のタイラーヒックス氏は、親アサド政権派武装勢力が検問所を支配していた事情を踏まえ、トルコとシリアの国境に設置された有刺鉄線を乗り越えてシリアに入国し、取材活動を行った（甲27の1）。

その他、同紙記者のアンソニー・ジャディット氏やCNNに所属する記者についても、アサド政権に抗する市民を取材するため、正規に出入国管理場を通過することなくシリアに入国している（甲29の1、甲30の1）

以上の通り、ジャーナリストがシリア内戦の実相を真摯に取材するためには、上記のような方法でシリアに入国することが必要不可欠であり、原告による入国の態様も、他のジャーナリストと基本的に異なるところはない。

アサド政権が民主化を求める民衆を弾圧し、厳格な情報統制を敷いてシリア内戦に関する報道を抑止しており、国外に伝達される情報に必然的に偏波が生じる状況下では、上述のようなジャーナリストらの取材活動こそが、全世界の人々に内戦に係る公正な情報を伝達するほとんど唯一の手段であった。

シリアに限らず、およそ紛争地では種々の勢力の武力衝突等により深刻な人権侵害が発生する反面で、紛争に関する客観的事実の伝達が

困難であると認められることからすれば、原告のようなジャーナリストによる取材活動の公益性は極めて高い。

(4) 拘束されたジャーナリストにもパスポートが発給されていること

スペイン人写真家であるリカルド・ガルシア・ビラノワ氏は、2013年9月、シリア国内でISISに拘束された。

同氏は2014年3月に拘束から開放されたところ、スペイン政府は、同氏が解放された後も同氏の海外渡航を何ら制限することはなく、2018年4月にも何らの制限のない旅券を新たに発給した。同氏は現在、ウクライナにてロシアによる軍事侵攻を取材し続けている（甲49、甲50、甲51）。

このことは、スペインを含む他国が、ジャーナリストの渡航の自由の重要性に特に配慮していることを示している。

3 小括

以上の通り、原告のシリア入国は、2003年2月以降、ジャーナリストとして一貫して紛争地取材に従事してきた原告が、国際社会の重大な関心事であるシリア内戦の実相を取材するとの真摯な目的に基づくものであり、原告が正規の出入国管理場を通過しなかったのも、アサド政権による厳格な報道規制やジャーナリストへの不当な攻撃を回避するためのやむを得ない行為であった。

したがって、原告がシリアに入国した動機、経緯は、他のジャーナリストと同様に、取材活動により全世界の人々の知る自由に奉仕することに尽きるものであった。上記入国の態様が、特定国家への入国自体により個人的利得を取得し、あるいは、渡航先での反社会的行為を目的とする入国を行う等、専ら、当該入国者の私益が図られる態様の

入国行為等と性質が異にすることは明白である。

外務大臣は、本件不発給処分にあたり、フリージャーナリストとしての原告の経歴、同人のシリア入国の目的や入国に至る経緯、取材の自由の行使により、シリア内戦の実情という公益性の高い事項が人々に広く伝達されたとの事情を不当に考慮しておらず、このことは裁量権の逸脱・濫用（考慮不尽）を構成する。

第3 原告の将来における取材の自由が過度に制約されること

1 ジャーナリストにおける海外渡航の重要性

取材の自由は報道の不可欠の前提として憲法21条1項による保障を受け、およそ取材活動が人々の知る自由に奉仕する公益的な意義を有していることに照らせば、取材の自由を憲法上の権利として保護する必要性は高い。

そして、前述の通り、特に紛争地報道については、当該国外のジャーナリストによる取材活動が重要な公益的意義を有するところ、国外の事象の報道のためには、海外渡航を伴う取材が最も適切かつ直截的な手段である。したがって、取材目的に基づくジャーナリストの海外渡航の自由は、取材活動の重要な前提であることは明らかである。

この点、自由権規約12条2項は国の領域から自由に離れる権利を明記し、自由権規約委員会一般的意見27項は移動の自由を「人の自由な発展にとって不可欠の条件」と位置づけている（甲14）。

また、一般的意見34項は「表現の自由を行使しようとしているジャーナリスト及びその他の人々（中略）が締約国以外の場所へ移動する自由を制限すること（中略）は、通常、第3項（原告注：自由権規約12条3項）と両立し得ない。締約国は、情報源を公としないというジャーナリストの限定的な特権を擁護している表現の自由の権利

の要素を認識し、尊重しなければならない。」と述べ、ジャーナリストへの渡航制限が自由権規約によって許容されない旨が明示されていることは既に原告第5準備書面で主張した通りである（甲52）。

このように、自由権規約第12条ないし自由権規約一般的意見34項に照らしても、ジャーナリストの渡航の自由は、通常人に比してより重要な権利と捉えられており、これは、ジャーナリストによる渡航を伴う取材活動等が不可欠な社会的意義を有するためである。

したがって、ジャーナリストの海外渡航を伴う取材活動の重要性は、前記一般的意見にも示されるとおり、特に重視する必要がある。

2 本件不発給処分に伴う権利制約

本件申請における原告の渡航目的は家族旅行であり、申請時点で海外での取材活動を企図していたわけではない。

しかし、一般旅券の発給許否処分は、旅券申請者の海外渡航をほとんど一律かつ全面的に不可能とする効果を伴う。

この点、旅券法上、一般旅券の有効期限が10年間とされており、同期間内に、当初の申請目的とは異なる渡航が実施されることも当然に想定され、原告においても、一般旅券の発給を受けて家族旅行を実施した後の時期に、取材目的に基づく渡航のために旅券を用いることが可能である。

そうだとすれば、原告の海外渡航を一律かつ全面的に行い得なくする本件不発給処分は、原告がこれまで従事してきた国外での取材活動を将来にわたって一切遂行できなくなる重大な不利益をもたらすものであり、これは原告の取材の自由に対する明らかに過度に制約する。例えば、2022年3月には、ロシアによるウクライナへの侵攻という重大な国際紛争が発生したが、原告は、上記紛争を取材する機会も

喪失している。

そして、外務大臣は、本件申請の時点で原告がジャーナリストとして世界各国の紛争地取材に従事してきた事実に加え、2012年のシリア入国の経緯についても、原告による外務省旅券課への説明を得て了知していたのであるから、上記のとおり本件不発給処分が原告の取材の自由を過度に制約することは当然了知していたものと認められる。

それにもかかわらず、本件では、ジャーナリストである原告の将来における海外渡航を伴う取材活動の自由（憲法21条1項）に対する制約の内容、程度、影響について考慮した形跡が存在せず、この点でも本件不発給処分は考慮不尽の裁量権の逸脱・濫用を構成する。

以 上