

# 副本

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(6)

令和4年8月4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 寄 仁 

針 生 淳 

高 橋 一 章 

石 田 達 識 

鶴 見 訓 夫 

川 崎 隆 盛 

藤 崎 岳 彦 

第1	原告第5準備書面に対する反論	4
第2	原告第6準備書面に対する反論	5
1	旅券法13条1項各号の要件該当性について限定する方向で解釈すべきであるとする原告の主張には理由がないこと	5
2	旅券法13条1項1号で「国際信義」の確保が目的とされているとしても、そこでは二国間の国際信義を想定しており、国際社会一般の国際信義は想定されていないとする原告の主張には理由がないこと	7
3	旅券法13条1項1号の解釈において「著しく、かつ、直接に」国際信義を害する場合であることを要するとする原告の主張には理由がないこと	8
(1)	旅券法13条1項1号は同項7号との平仄を合わせて解釈されるべきであるとする原告の主張には理由がないこと	9
(2)	旅券法13条1項1号該当性が認められるためには、同法19条1項5号の要件よりも厳格に、「著しく、かつ、直接に」国際信義を害する場合であることが要求されるとする原告の主張には理由がないこと	10
4	旅券法13条1項1号該当者に対して限定旅券の発給を原則とすべきであるとする原告の主張には理由がないこと	11
第3	原告第7準備書面に対する反論	12
1	旅券法13条1項1号が「過度に広汎な規制」として法令違憲であるとする原告の主張には理由がないこと	12
2	本件において限定旅券すら発給しないことが適用違憲であるとする原告の主張には理由がないこと	14
第4	原告第8準備書面に対する反論	15
1	原告はトルコから入国禁止措置の通知を受けたことがないから旅券法13条1項1号の要件該当性を満たさないとする原告の主張には理由がないこと	15

2 本件において限定旅券すら発給しないことが裁量権の逸脱・濫用に当たり違憲違法であるとする原告の主張には理由がないこと .....	16
---	----

被告は、本準備書面において、原告の2022（令和4）年2月28日付け第5準備書面（以下「原告第5準備書面」という。）、同日付け第6準備書面（以下「原告第6準備書面」という。）、同年5月17日付け第7準備書面（以下「原告第7準備書面」という。）及び同日付け第8準備書面（以下「原告第8準備書面」という。）における主張に対し、必要と認める範囲で反論する。

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 原告第5準備書面に対する反論

- 1 原告は、原告第5準備書面において、本件処分が自由権規約に違反したものである旨主張するが、その内容は、既に原告第2準備書面で主張されているものと同趣旨であるところ、当該主張に対しては、既に被告準備書面(2)（14ないし24ページ）で反論したとおりである。
- 2 すなわち、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である。それをおくとしても、原告が援用する欧州人権裁判所の裁判例については、我が国は欧州人権規約の締約国ではなく、同裁判所の判決は我が国に対する法的意義を有するものではないのはもとより、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ないものであり、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り得ないものであって、原告の主張には理由がない。

3 なお、原告は、原告第5準備書面（3及び4ページ）において、国際司法裁判所についても言及し、その判決が我が国に対しても法的拘束力を有し得るなどと主張するが、国際司法裁判所規程59条が、国際司法裁判所の判決の法的拘束力は紛争当事国の間で当該事件に関してのみ及ぶ旨規定しているとおおり、国際司法裁判所の判決は、紛争当事国以外の別事件に対する先例拘束性を有するものではないから、原告の上記主張にも理由がない。

## 第2 原告第6準備書面に対する反論

原告第6準備書面における原告の主張は、原告第3準備書面及び原告第4準備書面において既に主張されている内容と同趣旨であり、これらの主張に対しては、被告準備書面(2)、被告準備書面(4)及び被告準備書面(5)で既に反論しているところであるが、以下のとおり、補足して反論する。

### 1 旅券法13条1項各号の要件該当性について限定する方向で解釈すべきであると原告の主張には理由がないこと

(1) 原告は、旅券法が、一般旅券の発給の申請があった場合に一般旅券を発給することを原則とし、個別に定められた例外事由が存在するときに限って発給を拒否することができる旨を定めたのは、一般旅券の発給拒否処分が海外渡航の自由を制約するものであることに鑑み、原則として旅券は発給されるべきであり、飽くまで発給拒否は例外であるという仕組みを採用したものであるとし、そうだとすれば、同法13条1項各号の解釈に当たっても、拒否事由の意義ないしそれに該当する事実を限定する方向で解釈することが求められているとした上で、同条1項該当者について、特段の事情がない限り不発給とする解釈を採るのではなく、原則として一般旅券が発給されるべきであり、「一般旅券の発給が拒否されることによって海外渡航が制限される」実質的理由が見いだせない限り、発給拒否は正当化されない旨主張する（原

告第6準備書面・4ないし6ページ)。

(2) しかしながら、被告第1準備書面(31ページ)で述べたとおり、国民の海外渡航の自由は、憲法22条2項によって保障された基本的人権であるが、かかる自由も公共の福祉のために合理的な制約に服するものと解されるところ(最高裁昭和33年判決、最高裁昭和60年判決等)、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、国益又は公安の維持等を図ることを目的とするものであり、各号には、上記要請を阻害するおそれの類型的に高い者が列挙されている。このうち、本件で問題となっている同項1号についてみると、同号は、国際信義を重んじる趣旨、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、国益の維持等を立法目的とする規定であり、主権国家の原則が厳然として存在する現代国際社会においては、国際的な法秩序の維持及び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という目的のためには、他国において入国拒否事由に該当する者について、特段の事情がある場合を除き一般旅券の発給が拒否されることによって海外渡航が制限されることは、公共の福祉による合理的な制限であるというべきである。したがって、外務大臣等は、上記規定により、国民の海外渡航の自由を公共の福祉に基づき合理的に制限し得るものということができる。

そして、旅券法は、その5条1項柱書きにおいて、一般旅券の発給を原則とする旨規定した上で、その13条1項各号において、一般旅券の発給をしないことができる例外事由を規定しているところ、このように、旅券法自体が一般旅券の発給をしないことができる例外的な場合を同項各号所定の事由に絞って限定列挙していることに照らすと、旅券法が、同項各号のいずれか

に該当する場合であれば、一般旅券の発給をしないことができることを当然の前提としているのは明らかである。また、旅券法13条1項は、同項各号のいずれかに該当する場合について、「一般旅券の発給（中略）をしないことができる」と規定するのみであり、外務大臣等をして発給処分をさせるように羈束したり、発給拒否処分を制約する規定ぶりともなっていない。

以上によれば、基本的人権の一つである国民の海外渡航の自由の重要性に鑑み、その公共の福祉のための合理的な制限に係る旅券法13条1項各号に定める発給制限事由に該当しない限り、一般旅券の発給の申請を受けた外務大臣としては、これに応じなければならないというべきであるが、それを超えて、同項各号に該当する場合であっても、一般旅券の発給をしないことができる例外的な場合を更に限定解釈すべきであるとする原告の上記主張には、理由がない。

そして、被告準備書面(1)(18ページ以下)等で述べたとおり、同項1号の趣旨や同種事案に係る裁判例等に照らせば、同項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、同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があると認められる場合に限って、いわゆる限定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、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限られるものと解されるのである。

- 2 旅券法13条1項1号で「国際信義」の確保が目的とされているとしても、

そこでは二国間の国際信義を想定しており、国際社会一般の国際信義は想定されていないとする原告の主張には理由がないこと

- (1) 原告は、旅券法13条1項1号は「国際信義」の確保を目的としておらず、仮にそのような目的を有していたとしても、それは旅券法制定当時の二国間の国際信義を確保する趣旨にすぎず、被告の主張する国際社会一般における国際信義はそもそも確保されるべき「国際信義」に含まれない旨主張する(原告第6準備書面・8ないし13ページ)。
- (2) しかしながら、被告準備書面(1)(17ないし27ページ)で述べたとおり、旅券制度それ自体が国家間の国際信義を前提としているものであることに加え、旅券法において「一般旅券発給等の制限」の規定が設けられた経緯(乙16)から見ても、旅券法13条1項1号において国際信義の確保が目的とされていることは明らかである。そして、数次往復用旅券の発給が運用上の原則となって以降は、旅券記載の渡航先が「All Countries and Areas(全ての国及び地域)」と記載されるようになったのであるから、二国間関係にとどまらない国際社会一般における国際信義の確保が当然の前提となっていることも、また明らかである。さらに、被告準備書面(5)(16及び17ページ)で述べたとおり、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、二国間関係にとどまらない国際社会一般における国際信義の確保が当然の前提となっていることは、同項1号においても異なるものではない。

したがって、原告の上記主張には理由がない。

- 3 旅券法13条1項1号の解釈において「著しく、かつ、直接に」国際信義を害する場合であることを要するとする原告の主張には理由がないこと



(1) 旅券法13条1項1号は同項7号との平仄を合わせて解釈されるべきであるとする原告の主張には理由がないこと

ア 原告は、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行為を行うおそれがある」ことを旅券不発給の要件としていることを捉えて、同項1号も、同項7号と平仄を合わせた解釈をすべきであり、同項1号によって旅券不発給とされるのは、同項7号との均衡から「著しく、かつ、直接に」国際信義を害するおそれがある場合に限定されるべきである旨主張する（原告第6準備書面・14及び15ページ）。

イ しかしながら、原告の上記主張は、前記1(1)の原告の主張を前提とするものであるが、その前提に理由がないことは同(2)で述べたとおりである。

その上、旅券法13条1項7号が、「前各号に掲げる者を除くほか、外務大臣において、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」（傍点は引用者）と規定していることや、前記1(2)で述べたとおり、同項1号ないし6号には国際的な法秩序を維持する等の要請を阻害するおそれの類型的に高い者が列挙されていることからすれば、同項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」との事由は、同項7号の「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」のいわば一類型を示したものであるといえる。しかも、同項7号は、外務大臣の要件裁量が認められていることを前提として、要件の明確性を確保する観点から、「著しく、かつ、直接に」という要件を加重しているのに対し、同項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」という要件は明確であり、不明確な点は何ら認められないから、同項1号の解釈に「著しく、かつ、直接に」などという要件を加重する必要は全くない。

実際に、旅券法13条1項各号の制定に係る国会の議論をみても、例えば、昭和26年11月15日の衆議院外務委員会において、政府委員から、「旅券法13条1項5号（引用者注・現行法の同項7号）の文言は基準の具体性を図るために色々と修飾を加えている。」旨の説明がされているのに対し（乙39・1ページ）、同項1号以下の規定において、そのような議論等は全くなされていない。

このように、旅券法13条1項7号は、要件該当性に係る明確性を確保する観点から同項1号以下と平仄を合わせるという趣旨で、「著しく、かつ、直接に」との要件が加重されているのであって、原告の上記主張は、同項1号の文言に反する上、上記の立法過程の議論とも整合しないものであり、理由がない<sup>\*1</sup>。

- (2) 旅券法13条1項1号該当性が認められるためには、同法19条1項5号の要件よりも厳格に、「著しく、かつ、直接に」国際信義を害する場合であることが要求されるとする原告の主張には理由がないこと

---

\*1 なお、旅券法13条1項1号ないし5号の各要件に該当する場合は、前提となる事実関係について、外務大臣以外の者（外国国家、関係機関、裁判所）の判断が先行する場合であって、各要件の文言も明確であるから、それ以上に限定解釈する必要がないのである。そして、外務大臣は、要件該当性の判断において、外務大臣以外の者の判断を前提とすることが求められている以上、外務大臣以外の者（同項1号の場合は外国国家）の判断を尊重すべきであることはいうまでもない。

ア 原告は、旅券法19条1項5号が、「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」場合に旅券の返納命令を認めていることを捉えて、同法13条1項1号該当性が認められるためには、同法19条1項5号の要件よりも厳格に、当該者に一般旅券を発給することが「著しく、かつ、直接に」国際信義を害するおそれがあることが要求されると解釈すべきである旨主張する（原告第6準備書面・15及び16ページ）。

イ しかしながら、原告の上記主張は、前記1(1)の原告の主張を前提とするものであるが、その前提には理由がないことに加え、同法19条1項5号の事由は、同法13条1項各号に挙げられておらず、旅券の不発給事由とはならないものの、さりとて、原告の主張するような解釈が導かれるものでもないことは、前記(1)で述べたところから明らかである。

#### 4 旅券法13条1項1号該当者に対して限定旅券の発給を原則とすべきであるとする原告の主張には理由がないこと

(1) 原告は、旅券法の平成元年改正に際し、旅券法13条1項1号該当者に対して限定旅券の発給を原則とすべき旨が立法過程において審議されていなかったとしても、そのような解釈を採ることは妨げられないばかりか、むしろ憲法適合的な解釈として要請されるというべきである旨主張する（原告第6準備書面・22ページ）。

(2) しかしながら、被告準備書面(5)（9及び10ページ）で述べたとおり、旅券法の平成元年改正によって新設された限定旅券の制度は、旅券法13条1項各号該当者に対して、「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」を救済するために設けられたものであることから明らかなように、飽くまで例外的な場合に対応するための制度であって、原告の上記主張は、限定旅券に

関する立法の経緯に適合しないものであるし、また、原告が主張する解釈を採らなければ旅券法13条1項1号が違憲となるというものでもないことは、前記1(2)で述べたとおりである。

したがって、原告の上記主張には理由がない。

### 第3 原告第7準備書面に対する反論

#### 1 旅券法13条1項1号が「過度に広汎な規制」として法令違憲であるとする原告の主張には理由がないこと

(1) 原告は、平成元年改正後の旅券法13条1項1号が、一国の入国禁止措置のみによって全面的かつ事前に海外渡航の自由を奪うことができる点において、「過度に広汎な規制」として法令違憲である旨主張する（原告第7準備書面・5ないし18ページ）。

(2) しかしながら、被告準備書面(5)（13ないし19ページ）で述べたとおり、平成元年改正の内容は合理的であり、何ら「過度に広範な規制」に当たるものではない。

ア すなわち、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、いずれも合理的な理由に基づくものである<sup>\*2</sup>。

その上、平成元年改正前は、旅券法の文言上、必ずしも包括記載の数次往復用旅券が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、旅券法13条1項各号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、同項各号の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係らしめられることなく、同項各号の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かつ合理的なものであることは明らかである。

イ そして、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、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

---

\*2 なお、原告は、「被告の主張は、一往復用旅券という制度を廃止する事務的な理由にすぎず、従前認められていた『その国』以外の国へ渡航する権利を剥奪することを正当化するものではない。」旨主張するが（原告第7準備書面・9ページ）、一往復用旅券の廃止を含む平成元年改正の合理性を否定することはできない上、その廃止による不利益も見越して国会で審議がなされているといえるから、原告の上記主張には理由がない。

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。

ウ 加えて、旅券法13条1項1号が定める入国禁止措置についていえば、同号に該当した場合であっても、直ちに旅券が不発給となるわけではなく、個別具体的な検討の結果、限定旅券等を発給することは排除されていない。また、入国禁止措置を講じた外国において入国禁止措置を解除したり、入国禁止期間を経過したりすれば、同号の要件に該当しなくなるのであるから、一般旅券の発給を受けることは可能である。このように、同号該当者が一旦該当者とされてしまうと以後一切一般旅券が不発給とされるものでもない。

エ したがって、平成元年改正による旅券発給の在り方が「過度に広汎な規制」であるとする原告の主張には理由がない。

## 2 本件において限定旅券すら発給しないことが適用違憲であるとする原告の主張には理由がないこと

(1) 原告は、仮に限定旅券の発給が義務付けられないとしても、平成元年改正等の趣旨も踏まえて憲法適合的に解釈すれば、旅券法13条1項1号該当者に対しては原則として限定旅券が発給されるべきであり、本件において限定旅券すら発給しないことは適用違憲である旨主張する（原告第7準備書面・19ないし27ページ）。

(2) しかしながら、原告の上記主張は、旅券法13条1項1号該当者に対しては原則として限定旅券が発給されるべきとする点で、前記第2の4で述べたとおり、理由がないものである。そして、いずれにしても、かかる原告の主張は、結局のところ、処分の違憲をいうにすぎず、本件処分の適法性の問題に収れんされるものといえることができるから、後記第4において原告第8準

備書面に対する反論とまとめて反論することとする。

#### 第4 原告第8準備書面に対する反論

原告第8準備書面における原告の主張は、原告第4準備書面において既に主張されている内容と同趣旨であり、この主張に対しては、被告準備書面(1)、被告準備書面(2)及び被告準備書面(4)で既に反論しているところであるが、以下のとおり、補足して反論する。

##### 1 原告はトルコから入国禁止措置の通知を受けたことがないから旅券法13条1項1号の要件該当性を満たさないとする原告の主張には理由がないこと

(1) 原告は、行政処分の成立には処分の相手方に同処分が了知される必要がある旨判示した最高裁判所昭和57年7月15日第一小法廷判決(民集36巻6号1146ページ)を引用した上で、原告はトルコの入国禁止措置に係る処分通知を受けていないから、上記入国禁止措置は行政処分として成立していないなどとして、旅券法13条1項1号該当性を否定する(原告第8準備書面・4ないし12ページ)。

(2) しかしながら、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」との文言から明らかなどおり、同号該当性が認められるためには、客観的に入国禁止措置が採られていれば足り、入国禁止措置を受けたことを同号該当者が了知している必要はない(このことは、同項2号における「逮捕状(中略)が発せられている(中略)者」の場合と同様である。)。そして、原告が引用する最高裁判例は、国内法に基づく行政処分を念頭に、「名宛人である相手方の受領を要する行政処分の場合」について判示したものであるから、そもそも本件において前提とされるものではない。

したがって、原告の上記主張には理由がない。

2 本件において限定旅券すら発給しないことが裁量権の逸脱・濫用に当たり違憲違法であるとする原告の主張には理由がないこと

(1) 原告は、外務大臣が、原告の過去の渡航状況等を不当に評価し、旅券を発給しないことは、裁量権の逸脱・濫用に当たり、違憲違法である旨主張する（原告第8準備書面・19及び20ページ）。

(2) しかしながら、原告の過去の渡航状況等は以下のとおりであって、原告の上記主張には理由がない。







(3) 以上のとおり、原告は、過去に、取材目的とはいえ、テロ組織等の武装勢力が活動しているシリアへ密入国した結果、武装勢力から身柄を拘束され、解放まで約3年の月日を要しているところ、原告が武装勢力に身柄を拘束されたということは、原告の安全対策が十分なものではなかったということを示しており、原告は、十分な安全対策を講じないまま、危険地域に自ら踏み込んで武装勢力に身体を拘束されることとなったといわざるを得ない<sup>\*3</sup>。

---

\*3 原告自身、その著作において、トルコからシリアに密入国する際、「ちょっと話が違うな」と思ったけれども、話がついているかのような様子だったので、そういうものだろうと思い、「ではシリアに行こうか」と言ってきた2人組について行ったところ、身柄を拘束された旨記載している(乙9・11及び12ページ)。

このように、原告がトルコ当局から入国禁止措置を受けるに至った経緯等に加え、海外渡航を認めるべき特段の事情が認められる場合ですらないことからすれば、限定旅券を含む一般旅券を発給しなかった外務大臣の本件処分について、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとは認められない。

(4) したがって、本件処分の違憲違法をいう原告の主張には理由がない。

以 上