

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(7)


令和4年10月7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 

被告は、本準備書面において、原告の2022（令和4）年7月29日付け第9準備書面（以下「原告第9準備書面」という。）及び同日付け第10準備書面（以下「原告第10準備書面」という。）に対し必要と認める範囲で反論するとともに（後記第1及び第2）、本件訴訟の経過に鑑み、被告の令和4年8月4日付け準備書面(6)（以下「被告準備書面(6)」という。）に記載した主張を補足する（後記第3）。

なお、略語は、本準備書面において新たに用いるもののほか、従前の例による。

第1 原告第9準備書面について

原告第9準備書面における原告の主張は、訴状、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(1)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 旅券不発給の理由提示がないから本件処分は違法である旨の原告の主張に理由がないこと

(1) 原告の主張

原告は、本件通知書における旅券法14条の理由提示、すなわち、「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）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。」という記載について、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「渡航先」を「トルコ共和国」に置き換えただけで、限定旅券を含む一般旅券を発給しなかった理由や前提事実を示していないなどとし、このような理由提示は最高裁昭和60年判決に照らして違法であるなどと主張する（原告第9準備書面3及び4ページ）。

(2) 本件通知書の記載が旅券法14条に違反する余地はないこと

ア 旅券法14条は、「外務大臣（中略）は、前条の規定に基づき一般旅券の発給（中略）をしないと決定したとき（中略）は、速やかに、理由を付した書面をもつて一般旅券の発給（中略）を申請した者にその旨を通知しなければならない。」と規定する。

イ この点、旅券法14条が一般旅券発給拒否通知書に拒否の理由を付記すべきものとしているのは、被告準備書面(1)（40ページ）で述べたとおり、一般旅券の発給を拒否すれば、憲法22条2項で国民に保障された基本的人権である海外渡航の自由を制限することになるため、拒否事由の有無についての外務大臣等の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものであると解されている。そして、このような理由付記制度の趣旨に鑑みれば、一般旅券発給拒否通知書に付記すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならず、単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知り得るような場合を別として、旅券法の要求する理由付記として十分ではないとされているところである（以上、最高裁昭和60年判決参照）。

ウ これを本件についてみると、本件処分のお知らせには、前記のとおり、「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）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。」と記載されており、この記載自体から、原告において、原告が、平成30年（2018年）10

月24日にトルコから同国の法規に基づき入国禁止措置（5年）を受けたという事実関係に基づき、旅券法13条1項1号を適用して一般旅券の発給が拒否されたという処分理由を了知することは十分に可能である。

したがって、処分行政庁である外務大臣等の恣意の抑制や原告の不服申立ての便宜という旅券法14条の趣旨に照らし、本件処分の理由が、理由付記として必要とされる程度を欠いたものでないことは明らかである。

(3) 本件通知書に限定旅券を発給しない理由を記載する必要まではないこと

これに対し、原告は、前記(1)のとおり、本件処分の理由について、限定旅券を含む一般旅券を発給しなかった理由を示していないことをもって違法であるなどと主張する。

しかしながら、被告準備書面(1)（29ページ）等で述べたとおり、旅券法13条1項1号に該当する者が一般旅券の発給を申請した場合における、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における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。そうすると、あえて限定旅券を含む一般旅券を発給しない理由は、それを認めなければならないような特段の事情がないということに尽きる。また、本件処分の理由として、原告がトルコから同国の法規に基づき入国禁止措置を受けたという事実関係に基づき、旅券法13条1項1号を適用して一般旅券の発給が拒否されたという処分理由が提示されれば、外務大臣の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制する趣旨を満たすことができるとともに、原告の側で不服申立手続においてその判断が裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認めべき事情（同号における上記目的に一定程度譲歩を求めてもなお当該申請

者に海外渡航を認めなければならない特段の事情)を主張することが可能となって、不服申立ての便宜に欠けるところはないから、上記の理由提示の程度を超えて、裁量判断において考慮の対象とされた個別事情、すなわち、いわゆる限定旅券を発給しないこととした理由を記載することまでは要しないというべきである。

現に、東京地裁平成29年1月31日判決(乙17の2)は、旅券法13条1項3号に基づく一般旅券発給拒否処分の取消請求事件であるが、同処分の通知書に「貴殿は、平成25年4月18日、東京地方裁判所において、外国為替及び外国貿易法違反、関税法違反、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律違反の罪により懲役2年、罰金50万円、執行猶予3年の判決を受け、平成27年3月12日同判決が確定した。よって、貴殿は現在執行猶予中であり、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3号に該当する。」と記載されていたことについて、同通知書に付されている理由は旅券法14条、行政手続法8条に違反している旨の原告の主張に対し、「旅券法14条の趣旨及び(中略)同法13条1項3号に基づく処分の適法性の判断枠組みに照らすと、本件処分の通知書に付すべき理由として、申請者が刑事事件の判決を受けて執行猶予中であるという事実関係に基づき、同号を適用して一般旅券の発給が拒否されたものであることが提示されれば、申請者の側で不服申立手続においてその判断が裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認めるべき事情(同号における我が国の刑事司法権の確保という目的を一定程度犠牲にしてもなお当該申請者に海外渡航を認めなければならない特段の事情)を主張すべきものであり、上記の理由の提示において、上記の裁量判断において考慮の対象とされた事情を記載することまでは要しないというべきである」として、原告の上記主張を排斥している(なお、同判断は、東京高裁平成29年7月12日判決・乙17の3、

及び最高裁平成29年12月12日第三小法廷決定・乙17の4で維持されている。)

また、旅券法13条1項2号に基づく一般旅券発給拒否処分に関するものではあるが、東京地裁平成27年2月5日判決(乙17の1)も、上記東京地裁平成29年判決と同旨の判示をしている。

(4) 小括

したがって、本件における旅券法14条に基づく通知の理由提示に違法はないから、原告の主張は理由がない。

2 審査基準が設定されていないから本件処分は違法である旨の原告の主張に理由がないこと

(1) 原告の主張

原告は、旅券の不発給が憲法の定める移動の自由を全面的かつ事前に権利を剥奪するものであるから、その権利の内容・性質・制約の程度等の重大性を考慮すれば、行政庁の恣意を排し不公正な取扱いを防止するため、審査基準を設定し公にしておく必要性は極めて高いにもかかわらず、本件では、条文に解釈の余地なく基準が明確に定められているものではなく、基本的方針や考慮事項さえ示されておらず、審査基準の不設定が許容される余地はないなどと主張する(原告第9準備書面5ないし10ページ)。

(2) 行政手続法5条は、審査基準の設定が義務付けられない場合があることを許容しており、旅券法13条1項1号に基づく旅券発給拒否処分は審査基準の設定が義務付けられない場合に該当すること

ア 被告準備書面(1)(38ないし40ページ)で述べたとおり、法令において、当該許認可等の性質に応じて、基準ができる限り具体的かつ明確に定められている場合や、当該許認可等の性質上、常に個々の申請について個別具体的事情に逐一踏み込んで判断をせざるを得ない場合には、法令の

定め以上に具体的基準を定立するのは困難であるといわざるを得ないことから、審査基準を設定しないことにつき合理的理由ないし正当な根拠を是認すべき事情が存在する場合には、行政庁は審査基準を設定しないことも許容されると解される（IAM＝行政管理研究センター編「逐条解説 行政手続法 改正行審法対応版」136ページも参照）^{*1}。

イ そして、旅券法13条1項1号が定める旅券発給拒否の要件は「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」であり、当該要件は具体的かつ明確であり、その該当性の判断において裁量が働く余地はないから、要件該当性を判断するための審査基準を設定する必要性は認められない。

また、旅券法13条1項1号の法律効果は、外務大臣等が一般旅券の発給を「しないことができる」ということのみであり、かつ、同号該当者に対する旅券発給の可否の判断は、申請者の身上や属性に関する事情、同号に該当する事情の具体的内容や同号に該当するに至った経緯、渡航を予定

*1 原告は、原告第9準備書面脚注5（5ページ）において、「仮に具体的な基準設定が困難であっても基本的方針や考慮事項を示すことは可能である場合には、基準設定義務は生じると主張し、これを根拠づける文献として、総務庁行政管理局編「逐条解説 行政手続法」（ぎょうせい、1994年）を掲げるが、同書95及び96ページには、「行政庁に広範な裁量が認められている許認可等については、法が行政庁に個々の案件に応じた適切な判断を期待して裁量を与えた趣旨に照らして、方針、考慮事項といったものとなることも考えられる。」との記載があるにとどまり、かえって、「許認可等の性質上、個々の申請について個別具体的な判断をせざるを得ないものであって、法令の定め以上に具体的な基準を定めることが困難であると認められる場合は、審査基準を定めることを要しない。」との記載が存在するところである。

している具体的な渡航先国及び当該渡航先を取り巻く情勢等、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。

したがって、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は合理的な理由があり、行政手続法5条1項に違反するものではない。

ウ 加えて、前掲東京地裁平成29年1月31日判決（乙17の2）は、一般旅券の発給に係る審査基準が具体的に定められておらず、公にされていないため、旅券法13条1項3号に基づく一般旅券の発給拒否処分は、行政手続法5条1項ないし3項に違反する旨の原告の主張に対し、「旅券法13条1項は、同項各号を列挙した上で、外務大臣等が、そのいずれかに該当する場合には一般旅券の発給を制限することができる旨を定めており、法令上、一般旅券の発給の制限事由が明らかにされているといえる上、本件処分の根拠規定である同項3号は、その内容が客観的かつ明確なものであり、その該当性について疑義が生じ得るものとはいえず、また、「当該申請者が同号に該当する以上、同号における我が国の刑事司法権の確保という目的を一定程度犠牲にしてもなお当該申請者に海外渡航を認めなければならない特段の事情がない限り、同号に基づく旅券発給拒否処分が裁量権の範囲の逸脱又はその濫用として違法となることはな」いとこの同号に基づく旅券発給拒否処分の適法性の判断枠組みに言及した上で、「特段の事情の有無は個々の事案ごとの個別の判断に委ねられる性質の事柄である以上、外務大臣等において、同号に該当する場合になお旅券の発給を拒否するか否かを判断するための基準を別途に定める必要はないものというべきである。」として、原告の上記主張を排斥している。

また、前掲東京地裁平成27年2月5日判決（乙17の1）も同旨の判

示をしている。

なお、原告は、①医師法に基づく医師国家試験受験資格認定申請に対する拒否処分につき、審査基準の公表を欠いたことにより、同処分が行政手続法5条に反するなどとしてこれを取り消した東京高裁平成13年6月14日判決（判例タイムズ1121号118ページ）や、②地方公共団体の一部事務組合がした行政財産の使用不許可処分につき、審査基準の設定・公表を欠いたことにより、同処分が行政手続法5条に反するとしてこれを取り消した那覇地裁平成20年3月11日判決（判例時報2056号56ページ）を引用するが、上記①の東京高裁判決は、審査基準が設定されていた事案に関するものであるし、また、上記②の那覇地裁判決は、被告とは別の地方公共団体においては、当該事案で問題とされた行政財産の目的外使用の許可等に係る行政手続法5条所定の審査基準を設定しており、被告においても、審査基準を設定することが可能であったという事情が存在する事案であった。このように、上記①及び②の各裁判例は、いずれも本件とは事案を全く異にするものであるから、本件において参考とすることはできない。

(3) 小括

したがって、申請者が旅券法13条1項1号に該当する場合における旅券の発給の許否について行政手続法所定の審査基準を定めることが義務付けられるとはいえないから、原告の主張は理由がない。

なお、原告は、最高裁平成23年6月7日第三小法廷判決（民集65巻4号2081ページ。以下「最高裁平成23年判決」という。）を引用するなどした上で、本件訴訟においても、被告が本件処分（一国の入国拒否で全世界への渡航を制限すること）の合理性を基礎づける事実関係を明らかにしないままであるとし、このような「まさに「従前」のままであり、最高裁判例

による統制も、行政手続法による統制も全く及んで」おらず、「審査基準を自ら設定せず、それにより実質的に理由付記（理由提示）をしないで済ませようとする被告国の主張を許してはならない」と主張する（原告第9準備書面7ないし9ページ）。

しかしながら、そもそも1か国から入国禁止措置が課されたにとどまる場合であっても、旅券発給拒否の判断が法律上可能であることは、旅券法13条1項1号の文言から明らかである。そして、被告は、本件通知書の段階から、原告がトルコから入国禁止措置を課されていることといった本件処分の合理性を基礎づける事実関係を示している上、本件訴訟においても、同項1号に該当する者と他の号に該当する者とで本質的な相違がないことや世界的にテロ防止等の要請が高まっていることなどを示すとともに（被告準備書面(5)16及び17ページ等）、同項1号に該当する者に対する旅券発給拒否処分の適法性の判断枠組みを示しているのであるから（被告準備書面(4)10及び11ページ等）、「本件処分の合理性を基礎づける事実関係を明らかにしていない」という原告の上記主張に理由はなく、むしろ、原告において、前記1(3)で述べたような「特段の事情」を基礎づける事実関係を主張立証しなければならないというべきである。

また、最高裁平成23年判決は、その判示事項に照らしても、不利益処分において複雑な処分基準が設定・公表されている場合の理由提示の程度について判断を示した一事例判決であって、本件とは事案を全く異にするものであるから、本件において参考とすることはできない。

なお、前掲東京高裁平成29年7月12日判決（乙17の3）は、「控訴人は、本件処分は平成23年判決（引用者注・「最高裁平成23年判決」の意）により示された理由付記の程度を満たしていないと主張するが、平成23年判決は事例判例であって、本件とは事案を異にするものであって本件に

適切ではな」いとして、原告の主張を排斥している。

第2 原告第10準備書面について

1 本件処分に考慮不尽の違法がある旨の原告の主張に理由がないこと

(1) 原告の主張

原告は、外務大臣が、本件処分に際して、①シリアへの密入国が取材目的であり、原告の取材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ことや、本件処分によりフリージャーナリストである原告が将来にわたり取材の自由が制限されること、及び、②原告と同じようにシリアで武装勢力に拘束された他国のジャーナリストにも、パスポートが発給されていることをいずれも考慮しなかったとして、これらの考慮不尽が裁量権の範囲の逸脱又は濫用を構成する旨主張する（原告第10準備書面）。

しかしながら、以下に述べるとおり、これらの主張は、いずれも理由がない。

(2) 本件申請の渡航目的は「観光」とされていたこと

まず、上記(1)①については、原告の過去の取材行為における功績及び将来の取材行為に与える影響を考慮しなかったことを論難するものであるが、過去の取材行為については、被告準備書面(6)(16及び17ページ)で述べたとおり、シリアへの密入国が取材目的であったとしても、取材目的であることをもって違法な手段が正当化されるものではない上、原告が違法な密入国行為を正当化する言動を繰り返していることに照らすと、原告には出入国管理に関する法令を遵守する意思が欠如していることが顕著にうかがわれるところであるから、外交事務を所掌する外務大臣が旅券発給の許否を判断するに当たり、原告が密入国を繰り返していることなどを裁量判断の消極事情とすることに何ら不当性は存在しない。

また、以下のとおり、上記(1)①のような過去及び将来の取材行為に関す

ることが、「今回の申請」において、制限事由がありながら、あえて一般発給をしなければならない「特段の事情」として考慮すべきとはいえない。

すなわち、原告は、旅券法3条1項6号の定める「その他参考となる書類」であって、渡航の必要性について総合的に勘案するための参考書類とされている渡航事情説明書（甲1・乙4）において、その渡航目的を「観光」、渡航の必要性を「家族旅行」と記載するとともに、「観光」以外の目的は「無し」と記載している。また、同書面において、具体的な訪問地及び行動予定についても「博物館など観光」と記載するのみで、具体的な訪問地及び行動予定を示していなかった。

このように、原告自身が、本件処分に係る一般旅券の発給申請に当たり、渡航の必要性について判断するための重要な資料となる渡航事情説明書において、渡航目的等について取材ではなく「観光」「家族旅行」と申告している以上、外務大臣としては、「今回の申請」に当たり、渡航の緊急性、必然性が必ずしも高いとはいえない観光目的であることを前提とせざるを得ないのであって、それにもかかわらず過去の取材行為における功績や将来の取材行為に与える影響等を考慮の対象とすることはそもそもできないことであって、原告の上記主張は、主張自体失当であるといわざるを得ない。

(3) 原告の挙げる他国の事例は本件の考慮事項とする前提を欠くこと

次に、上記(1)②について、原告は、シリアで武装勢力から解放されて約4年経過後にパスポートが発給されたスペイン国籍のジャーナリストが存在する旨を主張するが、原告が具体例として挙げる当該他国と我が国とではそもそも法制度が全く異なるのであるから、このような他国の例を挙げて考慮不尽であるとする原告の主張に理由がないことは明らかである。

2 小括

以上のとおり、原告の上記各主張は、主張自体失当であるか又は理由がなく、

被告準備書面(6)(19及び20ページ)で述べたとおり、ほかに人道的配慮が要請されるような事情も見当たらないことからすれば、本件について、「特段の事情」が認められるとしなかった外務大臣の不発給判断には、何ら裁量権の範囲の逸脱又は濫用はない。

第3 被告準備書面(6)脚注2の記載について

- 1 被告は、被告準備書面(6)脚注2(13ページ)において、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旨を主張したところであるが、これに対し、原告から、第11回口頭弁論期日において、上記の「国会で審議がなされている」とは、いつどのような審議のことか明らかにするとともに、審議の該当ページを特定するよう求釈明がされている。これを受けて、被告は、以下のとおり回答する。
- 2 一往復用旅券の廃止については、平成元年改正を審議する第114回国会(平成元年4月11日開催の衆議院外務委員会及び参議院外務委員会)において、主要な改正点の一つとして、一往復用旅券の廃止が明確に掲げられていたのみならず、以下のとおり、上記衆議院外務委員会(乙36)では質疑においても複数回言及されていたところである。

○ 林(保)委員

一回往復限りの旅券でもいいという人もいると思いますが、これらからの扱いは、そういうのはどういうふうになるわけですか。もう一律でやってしまうのでしょうか。

○ 政府委員

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(中略)、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わけでございます。

(以上、乙36・13ページ4段目及び14ページ1段目)

○ 中路委員

今回の改正で数次旅券が原則となったわけですが、一次といいますか一回限りの渡
航者も相当おられるわけでありまして。修学旅行あるいは生きているうちに一度海外へ
行きたいというお年寄りやあるいは海外移住のための渡航者といった人たちは一次旅
券でいいということになります。こういう人たちについて、今度数次になりますと
一律八千円です。一次の場合は四千円だったわけですが、何らかの減額の措置ある
いは選択の幅を持たしてもいいんじゃないかと思っておりますが、検討はできていないものか
どうかということをお尋ねします。

○ 政府委員

現在既に、例えば海外移住者などで有効な一次旅券をお持ちの方は、それがそのま
ま、有効なままあるということでございますので、こういう点を含めまして、私ども
全面的に国民に対する行政サービスの向上といった観点から御理解願えるのではない
かと期待しているわけでございます。

○ 中路委員

手数料等の減額についても検討はしていただきたいということをもう一度お願いし
ておきたいと思っております。

(以上、乙36・15ページ4段目)

- 3 平成元年改正時の国会審議において、一往復用旅券の廃止に関する質疑がな
されたのは以上であって、一往復用旅券の廃止自体に反対する質疑はなされて
おらず、一往復用旅券の廃止自体に対する異論は何ら出されていなかったとこ
ろである。このように、一往復用旅券の廃止について国会で正面から取り上げ
られていたという審議の経過に照らし、その廃止による不利益も織り込み済み

で可決したといえるから、「国会で審議がなされている」旨を主張したところである。

4 その上、被告準備書面(1)(23及び24ページ)で述べたとおり、一往復用旅券から数次往復用旅券の原則化への移行がなされた一連の改正の過程を通じて、国会において、旅券法13条1項1号に該当する者の旅券申請に対しては、現に入国禁止処分を施された当該渡航先国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、全面的な不発給は認めるべきでなく、一般旅券発給の拒否をも可能とする現行の旅券法の規定を改めるべきである、などといった審議はされていない。それは、ひとえに、同号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と本質的な相違はないからである。

したがって、「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。」旨の原告の主張(原告第7準備書面・9ページ)は理由がない。

以上