

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12準備書面

2022年12月1日

東京地方裁判所 民事第2部 D b 係 御中

原告訴訟代理人弁護士 鈴木 雅 子 代



同 土 田 元 哉 代



同 岩 井 信



同 韓 泰 英



目次

1	本件の争点.....	2
2	被告は原告主張の根幹に対して具体的に答えない.....	4
3	被告は限定旅券を発給する要件等を明らかにしない.....	5
4	裁量権逸脱・濫用を示す事実について.....	8
5	昭和44年最高裁判例に反する.....	8

1 本件の争点

本件で問題になっている条文は、旅券法13条1項の全体ではなく、**同法13条1項「1号」**である。

同法13条1項の「2号ないし7号」と「1号」とは根本的に内容、性質、要件と効果の比例関係が異なるから、これらを混同してはならない。

本件の最大の争点は、**同法13条1項1号**が、戦後の旅券法改正において適切に見直されず、条文構造の中で適切に位置づけられてこなかった問題であり、1号該当性だけで一般旅券それ自体を「発給をしないことができる」とする同法13条1項1号の違憲性であり、本件不発給処分における裁量権逸脱・濫用の有無である。

すなわち、旅券法13条1項1号は、昭和26年制定時の当初から「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」と規定し、**特定の「渡航先」**に対する一往復用旅券を前提としており¹、その特定の「渡航先」から入国禁止措置を受けた者に対して、一往復用旅券の「発給をしないことができる」とされていた（訴状別表「旅券法推移表」）。

それが、その後の改正により、**渡航先が特定されない**数次往復用の一般旅券が発給されるようになり（昭和45年旅券法第3条5項参照）、さらにそれが原則となったために（平成元年旅券法5条1項）、同法13条

¹ 昭和26年旅券法は、同法第5条では数次往復用旅券には言及せず、同法第12条1項においてはじめて「国内において旅券の発給を受けようとする者で、外務大臣が指定する特定の用務により本邦と特定の一又は二以上の外国との間を数次往復する必要があるものは、外務大臣がその必要を認めたときに限り、数次往復用として当該旅券の発給を受けることができる。」と定めており、当初は一次往復用旅券が原則であった（訴状別表「旅券法推移表」）。また、数次往復用旅券でさえも、渡航先を「本邦と**特定の**一又は二以上の外国」としていた。

1項1号の想定する「一般旅券」が、渡航先が特定されているものから渡航先が特定されないものへと実質的に変化した。それにもかかわらず、同条1項「1号」にかかる1項「本文」について上記変化に伴う規定の見直しがなされず、国会でも審議されないままであった。そのため、あたかも、特定の渡航先の入国禁止措置によって、全ての国への一般旅券を事前かつ全面的に剥奪することが可能な規定として残ってしまったのである。

そして、これは、旅券法13条1項1号に該当した場合の効果について原則と例外は何か、という審査枠組論とも直結する。

原告は、海外渡航の自由が憲法上の権利であり、旅券の不発給はこの権利を事前かつ全面的に剥奪する重大な権利制約であることに加えて、旅券法が「有効期間が十年の数次往復用の一般旅券を発行する」ことを原則とし（同法5条1項）、個別に定められた例外事由が存在するときに限って「発給をしないことができる」旨を定める条文構造からすると

（同法13条1項）、旅券発給拒否事由がある場合であっても、全ての渡航先に対する一般旅券の発給が原則であると主張している。さらに、本件で問題となっている旅券法13条1項「1号」については、同様に、全ての渡航先に対する一般旅券の発給が原則であり、当該渡航先について発給を拒否する実質的理由がある場合にも、原則は当該渡航先を除外した限定旅券の発給であり、「特段の事情」があるときに例外的に一般旅券の不発給となると主張している。

これに対し、被告は、同法13条1項1号に該当しただけで一般旅券を発給しないのが原則であり、「特段の事情」があるときに例外的に発給できると主張している。

しかし、被告の主張は、全くの誤りである。被告は、海外渡航の自由が憲法上の権利であることを全く考慮していない。海外渡航の自由を剥

奪する不利益について「審議がなされたことはない」ものを「審議がなされている」と強弁し（原告第7準備書面9頁以下）、旅券法13条1項1号が旅券発給拒否事由としてG7各国において類を見ない規定であるのに、全く別の趣旨の発給拒否規定による的外れの主張をしている（原告第4準備書面28頁以下）。

旅券法の上記条文の文言及び構造は、「一般旅券の発行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、原則としての発行、例外としての拒否という構造を自覚的に仕組んだもの」であり（甲40〔異意見書〕）、日本が締約国である自由権規約の一般的意見27も、国を離れる権利の実現が「原則」であり、「権利と制限の関係、原則と例外の関係は、逆転されてはならない。」としているとおりである（原告第2準備書面、同第5準備書面ほか）。

2 被告は原告主張の根幹に対して具体的に答えない

本裁判は、憲法上の権利の剥奪が争われている重大な案件であるにもかかわらず、争点整理もされないまま進行し、被告も、原告の主張や裁判所の釈明に対し、具体的・実質的に答えないまま訴訟をやり過ごしてきた。

原告の整理による双方の主張の概要（争点整理の前提資料）は別紙のとおりであり、特に本件訴訟の根幹となる以下の点（丸数字は別紙記載のもの）について、被告は実質的な反論をしていない。

- ②旅券法13条1項1号（特定の渡航先の入国禁止措置により、特定の渡航先以外の全ての国に対する一般旅券の発給拒否を可能とする条文）には、立法事実としての基礎がないこと（甲20、甲21、甲3

3～37、甲42)。また、G7諸国の法令を見ても同旨の立法がないこと（原告第1準備書面ほか）

- ③旅券法改正時に、従前保障されていた海外渡航の自由を剥奪する合理的な理由は示されておらず、特定の渡航先の入国禁止措置により全世界への海外渡航の自由を剥奪される不利益についての国会審議もなされなかったこと
- ⑤トルコ政府自身が国内ジャーナリストの収監などの国際人権法違反によって国際社会から強く非難されていること（甲35～37）。仮にトルコによる入国禁止措置が存在したとしても、原告へのVIP待遇（甲22）等からすれば、措置の具体的な理由は明らかでないこと。
- ⑥原告がシリア内戦という紛争地帯を取材する目的とは無関係に「密入国」を繰り返した事実はないことを考慮せず、「入国拒否…いいえ」などにチェックしたことについては具体的経緯を踏まえず不当に評価していること。

3 被告は限定旅券を発給する要件等を明らかにしない

これに加えて、被告は、裁判所から釈明を受けたにもかかわらず、未だに限定旅券の発給の実態、発給基準等について明らかにしない。

裁判所は、令和3年8月31日の期日において、被告に対し、「限定旅券を発給する要件及び具体的場合等についての主張」の検討を求めた（第7回口頭弁論調書「弁論の要領等」）。

これに対し、被告は令和3年12月9日付準備書面（4）8頁以下において限定旅券について以下のとおり目次立てをして主張している。

1 いわゆる限定旅券の意義

- 2 いわゆる限定旅券が発給される手続
- 3 旅券法13条1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
- 4 旅券法13条1項1号に該当する者から発給の申請があった場合の取扱い

しかし、その主張内容は、抽象的で、一文が長文の主張を従前通り繰り返して晦渋を極め、裁判所が求めた「限定旅券を発給する要件及び具体的場合等」について実質的に答えないものであった。

すなわち、「1 いわゆる限定旅券の意義」においては条文を説明しているだけであり、「2 いわゆる限定旅券が発給される手続」においても条文を説明し、「外務大臣等の裁量判断に委ねている」と主張するだけである。ここには、「限定旅券を発給する要件及び具体的場合等」への回答はない。

さらに、「3 旅券法13条1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」においても、発給要件ではなく、旅券法13条1項1号の全体の趣旨に議論を意図的にずらして、やはり、「限定旅券を発給する要件及び具体的場合等」についてごまかしている。

そして、「4 旅券法13条1項1号に該当する者から発給の申請があった場合の取扱い」においては、「具体的な事例を想定しながら」としつつも、統計に基づく主張をせず、要件を示すこともなく、恣意的かつ抽象的に想定例（実際に認められた事例かも定かではない）を挙げるだけである。被告は「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に一般旅券を発給することは、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こと」等も主張するが、原告は「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」ではな

く、本件にはあてはまらない想定例であり、これを記載すること自体が極めて誤導的である。この点を措くとしても、被告の主張によっては、裁判所に求められた限定旅券の発給の要件ないし具体例が明らかにならない。

外務省領事局旅券課による平成31年2月発行の「旅券統計」（甲4の2）の「9 先後の旅券発行数（国内）及び海外渡航者数」によれば、「一般旅券」のうち「一往復・限定」は、平成22年まで年間約1000件前後で推移している（翌23年以降の統計は公表されていない。）。被告の主張では、旅券法13条1項1号に該当している場合に、一般旅券が発給された事例の有無及びその数、渡航先が限定された限定旅券が発給された有無及びその数や具体例は明らかではない。その結果、平成22年までの年間約1000件もの事例が、はたして被告主張の「想定例」に該当するか内訳は明らかではない。

法務大臣の裁量判断に委ねられるとされている在留特別許可についても、法務省は「在留特別許可にかかるガイドライン」を示し、積極要素と消極要素を示し（甲54の1）、さらには同ガイドラインに基づき「在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例について」を法務省のホームページにおいて発表している（甲54の2）。裁判所が求めていたのは、こうした要件もしくは要件に代わるガイドライン、実際の具体例であったと思われるが、全く明らかになっていない。

以上のとおり、被告が裁判所の「限定旅券を発給する要件及び具体的場合等」に関する求釈明に対し、事実上答えなかったことからすれば、限定旅券の発給にかかる要件、ガイドライン、内規は、いずれも存在しないことは明らかである。一般旅券の申請に対する審査基準も定められておらず、本件における理由付記も条文の文言を繰り返すだけで、一国の入国禁止で全世界への渡航を禁止した具体的な理由が一切明らかでは

ないことも合わせ考慮すると、外務大臣のその場限りの恣意的な裁量に全面的に任せていることに等しく、旅券法13条1項1号の特殊性や限定旅券の発給可能性を全く考慮しなかったものと言わざるを得ない。

4 裁量権逸脱・濫用を示す事実について

ところで、被告は、「退去強制処分を受けた状況やそれに至る経緯、旅券申請時の状況などといった事実関係は争点と関連がない」と主張するとおり、被告は本件不発給処分において考慮すべき事項、すなわち「退去強制処分を受けた状況やそれに至る経緯、旅券申請時の状況などといった事実関係」を考慮しなかった（令和4年10月7日付被告『原告立証計画の骨子』に対する意見書）。

入国禁止措置には様々なものがあり、形式的に旅券不発給とすると不合理な事態になることは既に主張したとおりである（原告第3準備書面20頁以下、同33頁以下。原告第4準備書面30頁以下ほか。甲20、甲21、甲33～34、甲42参照）。当然、入国禁止措置の経緯、理由、違反の程度等は、本件処分にあたり考慮すべき事項である。かかる経緯が争点と関連がないとして、原告本人尋問の証拠調べさえ必要ないとする被告の主張は、失当である。

以上のとおり、被告が「退去強制処分を受けた状況やそれに至る経緯、旅券申請時の状況などといった事実関係」は争点と関係しないと主張して、これを考慮しなかったことは、裁量権の逸脱濫用を端的に認めた事実というべきである。

5 昭和44年最高裁判例に反する

「退去強制処分を受けた状況やそれに至る経緯、旅券申請時の状況などといった事実関係」は本件争点と関係がない旨の被告国の主張は、最高裁第2小法廷昭和44年7月11日判決（民集23巻8号1470頁。以下「昭和44年最高裁判例」という。）にも反する。

すなわち、昭和44年最高裁判例は、当時の旅券法13条1項5号についてであるが、以下のように判示している（太字協調は原告代理人）。

「外務大臣が旅券法一三条一項五号の規定により、旅券発給拒否処分をした場合において、**裁判所は、その処分当時の旅券発給申請者の地位、経歴、人がら、その旅行の目的、渡航先である国の情勢、および外交方針、外務大臣の認定判断の過程、その他これに関するすべての事実をしんじやくしたうえで、外務大臣の右処分が同号の規定により外務大臣に与えられた権限をその法規の目的に従って適法に行使したかどうかを判断すべきものであつて、その判断は、ただ単に右処分が外務大臣の恣意によるかどうか、そ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いうべきである。**」

すなわち、旅券発給にかかる外務大臣の裁量は、上記判示のとおり、「ただ単に右処分が外務大臣の恣意によるかどうか、そ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」のではなく、「**処分当時の旅券発給申請者の地位、経歴、人がら、その旅行の目的、渡航先である国の情勢、および外交方針、外務大臣の認定判断の過程、その他これに関するすべての事実をしんじやく**」する必要があるのである。

同条1項1号に該当した場合でも、同条1項は「一般旅券を発給しない」と規定しておらず、「発給しないことができる」としているのであつて、

①発給するかしないか

②発給するとしても外務大臣が指定する地域以外のすべての地域を渡航先として記載するか限定して記載するか

について外務大臣に効果裁量がある。

原告は、旅券法13条1項1号に該当する場合は、一般旅券を発給しない効果裁量は、他の各号の場合に比べてより限定されるとの立場である。この点を措くとしても、被告自身が、「旅券法13条1項各号要件に該当する場合において、当該申請者に対して旅券を発給するか否かについては、条文上も各号が基本的に同列に扱われていることからして、外務大臣等に一般旅券発給の許否に係る効果裁量が認められること（同項本文参照）は、同項各号のいずれに該当したとしても違いはなく、外務大臣等の裁量権の範囲に係る判断枠組みに本質的差異はないはずである。したがって、**本件において、旅券法13条1項7号に係る最高裁判例を参照して主張することに何ら問題はない**」と自ら主張していたのであるから（被告準備書面（2）45～46頁。強調は原告代理人）、昭和44年最高裁判例の趣旨は同条1項1号による効果裁量の審査にも妥当する。

したがって、昭和44年最高裁判例からしても、「退去強制処分を受けた状況やそれに至る経緯、旅券申請時の状況などといった事実関係」を考慮しなかった被告は、上記考慮要素を考慮すべきであるのに考慮しなかったという点において、裁量権を逸脱濫用していることは明らかである。

旅券不発給が、事前かつ全面的に海外渡航の自由を奪う措置であり、憲法上の権利の重大な剥奪である以上、外務大臣の恣意的な裁量権の行使を統制する必要性は極めて高い。外務省の担当職員の証拠調べを一切認めないという被告の主張は、外務大臣の旅券発給にかかる裁量過程統制を一切認めず、あたかも、旅券を特別権力関係において恩恵により与えるものと考えているというほかなく、時代錯誤というほかない。

以上

別紙 争点及び主張整理

【争点】

- 1 旅券法13条1項1号該当性
- 2 旅券法13条1項1号自体が、憲法22条及び憲法13条に違反するか否か。
- 3 本件処分が、憲法22条及び憲法13条に違反するか否か、または、本件処分が外務大臣の裁量権を逸脱・濫用するものとして、違法であるか否か。
- 4 法令及び処分の条約違反
 - (1) 旅券法13条1項1号が、自由権規約12条2項に違反するか否か。
 - (2) 本件処分が、自由権規約12条2項に違反するか否か。
- 5 審査基準及び理由附記
 - (1) 本件処分が、審査基準を作成せよになされた点において、行政手続法5条に反し、違法であるか否か。
 - (2) 本件処分が、通知書に記載された処分理由が不十分である点において、行政手続法8条及び旅券法14条に反し、違法であるか否か。

【主張】

1 旅券法13条1項1号該当性

原告が、旅券法13条1項1号所定の処分要件たる「渡航先に施行されている法規によりその国に入ること認められない者」に該当するか否か、具体的には、トルコ当局が、平成30年（2018年）10月23日付けで、原告に対して同国への5年間の入国禁止処分を課したか否かについて争いがある。

（原告）原告第3準備書面24～31頁、第4準備書面4～12頁、第8準備書面4～13頁

（被告）被告準備書面(2)40～44頁、準備書面(3)1～5頁、準備書面(5)19～21頁

2 旅券法 13 条 1 項 1 号自体が、憲法 22 条及び憲法 13 条に違反するか否か。

上記 2 については多岐の主張がなされているが、主な主張の骨子は以下のとおりである。

原告の主張	被告の主張
<p>①権利の性質・重要性</p> <p>・海外渡航の自由は、個人の思想及び人格の自由な形成や発展、民主主義社会における情報流通の確保にとって重要な意義を有し、精神的自由に属する重要な権利として、憲法 22 条及び 13 条により保障されるとともに、自由人権規約 12 条 2 項も、「人の自由な発展にとって不可欠の条件である」として、必要性の基準及び比例原則に適合する例外的な状況においてのみ制限は許容される」としている（訴状 8～10 頁、第 2 準備書面 9 頁、第 3 準備書面 32 頁、第 5 準備書面、第 10 準備書面 1～2 頁）。被告も、海外渡航の自由について、「基本的人権の一つとして重要な権利」と認めている（乙 15・21 頁）。</p> <p>・国際慣習法上、渡航先国は外国人の入国の許可を「自由なことを決することができる」とされていることからすれば（被告準備書面(1)118～119 頁参照）、渡航先国による入国禁止を理由として事前かつ全面的に渡航を制限することを可能にする旅券法 13 条 1 項 1 号の憲法適合性は、慎重に審査しなければならない（第 3 準備書面 13～15 頁）。</p>	<p>①権利の性質・重要性</p> <p>・海外渡航の自由が、意見や情報の交流手段等として人格形成に役立つという一面があるとしても、精神的自由の中心的存在といえる思想良心の自由や表現の自由とは本質的に異なり、精神的自由に対する制約と同視し得ない（準備書面(1)32 頁）。</p> <p>・我が国の国民が、他国において自由な通行を許され、援助を受けることができるのは、国際社会における基本的な信頼関係が前提となっており、渡航の自由が、かかる公益的観点からの制約を受けることは当然である。取り分け、海外渡航の自由は、主権の及ぶ範囲を画する国境を越えた移動であることから、個人対国家や国家対国家といった関係性をも踏まえた権利利益の調整が必要となる場面が多く、その影響も関係国家及びその国民全体に波及しかねないため、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、公益の維持等の観点から公共の福祉による制約を受ける（準備書面(1)32～33 頁、17～23 頁、準備書面(2)11～12 頁）。</p>
<p>②旅券法 13 条 1 項 1 号の特殊性（立法事実）</p> <p>・渡航先国が入国禁止措置をとる理由は一様ではなく（甲 20、甲 21、甲 33～34、甲 42）、特定の渡航先国から入国禁止をされたことは、当該人物が一般的に法秩序や公安の維持に支障を及ぼす蓋然性がある人物であることを示すものではない。また、トルコを含めて渡航先国の政治体制や外交関係の在り方によっては（甲 33～37）、恣意的ないし不当な入国禁止措置もあり得る（第 3 準備書面 19～21 頁、第 4 準備書面 26～27 頁、同 30 頁、第 7 準備書面 12～13 頁、18～19 頁）。</p> <p>・G7 各国においても、ある国から入国禁止措置を受けたことそれ自体を一般旅券の発給拒</p>	<p>②旅券法 13 条 1 項 1 号の特殊性（立法事実）</p> <p>・入国制限事由は、欧米諸国等を始めとする外国人管理法制が整備されている諸国を通じ、ほぼ共通のものであり（出入国管理及び難民認定法 5 条 1 項、乙 14）、旅券法 13 条 1 項 1 号に該当する者は、他国において、同国の法秩序や安全、公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る（準備書面(1)21～23 頁）。</p> <p>・各国家は、その主権に基づいて出入国を管理し、自国にとって好ましくないと考える外国人を排除し又はその入国を禁止することができるのであり、国際社会において、ある国の出入国管理に係る措置は尊重されるべきであり、我が国においても、かかる措置を前提と</p>

否事由とする規定を有する国はない(第1準備書面、甲6～11)。被告が指摘する規定も、「国家安全保障又は外交政策に重大な損害をもたらす可能性がある」などの実質的な根拠を示すものであり、旅券法13条1項1号とは異なる(第4準備書面28～29頁、第6準備書面12～13頁、第7準備書面13～14頁)。

して一般旅券発給の可否の判断をするほかない(準備書面[2]36頁)。

・G7各国においても、旅券申請者の他国における活動が自国の安全保障や外交政策に重大な損害をもたらす可能性がある場合等に申請者に対する旅券発給を拒否し得るとされており、そのような類型の申請者に対する旅券発給制限事由をいかなる規定ぶりとするかは、各国の立法政策の問題にすぎない(準備書面[2]6頁、12～13頁)。

③旅券法13条1項1号の特殊性（旅券法改正の経緯）

- ・旅券法制定時の政府委員の説明（甲5の1・17頁）によれば、旅券法13条1項1号は渡航者の権利保護を目的としたものである（訴状17～19頁）。
- ・昭和26年当時の法制度からすれば、1号は、現に入国を禁止された国を超えて広く国際社会における信頼関係等を保護することを目的とするものではない（訴状13～17頁、19～20頁、第3準備書面16～17頁、第6準備書面7～12頁）。
- ・昭和26年当時の法制度からすれば、旅券法13条1項1号の「渡航先」は、現に入国を禁止された国を意味し、1号によって現に入国を禁止された「その国」以外への渡航を禁止することはできなかった。被告も、昭和26年旅券法及び昭和45年改正法のもとでは、A国から入国禁止措置を受けている者が、「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には、旅券法13条1項1号によって旅券発給拒否はできないことを認めている（原告求釈明書③2～3頁、被告準備書面③6頁、準備書面⑤13～14頁、18頁）。
- ・被告が主張する平成元年改正法における一往復用旅券の廃止の理由は、「手続の簡素化、事務の整理、合理化」というものにとどまり、それまでに保障されていた入国禁止国以外への渡航する権利を「剥奪」することを正当化するものではない。平成元年改正法において、一律かつ全面的に海外渡航を禁止する必要性について「審議がなされたことはない」（被告準備書面①23頁、被告準備書面④15頁）ことは立法の過程であり、立法時に想定されていない一国の入国拒否により全世界への渡航を禁止することの合理性・必要性はなく、代表民主政から導かれる法律の留保原則にも反する（第3準備書面21～23頁、第6準備書面22～23頁、第7準備書面5～10頁、14～18頁）。
- ・被告が主張する「不利益も見越した審議」とは、一次往復用旅券と数次往復用旅券の手数料の違い（増額）についての議論にすぎず（被告準備書面⑦13～15頁、乙36）、海外渡航の自由を剥奪される不利益についての審議はなされていない。

③旅券法13条1項1号の特殊性（旅券法改正の経緯）

- ・原告指摘の答弁（甲5の1・17頁）は、立法目的の一部について特に述べたものにならず（準備書面①26頁）、政府委員が依拠した資料（乙16）には「国際信義を重んずる趣旨等を明らかにしております」と記載されている（準備書面①25～27頁、準備書面⑥7～8頁）。
- ・確かに、現行の旅券法においては、渡航先を個別に特定した発給は原則形態ではなくなく、一往復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を通じても、現に入国を禁止された国以外の国への渡航を原則化する法改正がなされたり、旅券法13条1項1号を改正するなどの審議がなされたことはない。そのことは、旅券法13条1項1号に該当する者に旅券を発給することが、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情であることが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ことを端的に示しており、旅券法制定当時の旅券が一往復旅券であったことは、同法の立法目的が入国禁止国以外の「国際信義」を包含しないことの裏付けになるものではない（準備書面①21～27頁、準備書面②33～34頁、39頁、準備書面⑤16頁、準備書面⑥15頁）。
- ・平成元年改正後に、「B国を渡航先とする一往復用旅券」の発給を受けられなくなったとしても、一往復用旅券の廃止は合理的理由に基づくものであり、それに伴い不発給とするか限定旅券を発給するかを外務大臣の裁量判断に委ねるものとして制度を整備することは、旅券実務の裏面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（準備書面⑤15～16頁、17～19頁、準備書面⑥12～13頁）。
- ・また、一往復旅券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、原告の主張は理由がない（準備書面⑥13頁注2、準備書面⑦13～15頁）。

3 本件処分が、憲法22条及び憲法13条に違反するか否か、または、本件処分が外務大臣の裁量権を逸脱・濫用するものとして、違法であるか否か。

上記3については多岐の主張がなされているが、主な主張の骨子は以下のとおりである。

④旅券法13条1項1号における判断枠組み

・旅券法13条1項1号は、渡航先国に入国を拒否されたという形式的な理由を定めるものであり、それ自体は、旅券申請者が入国を拒否された実質的な理由を問うものではない（甲20、甲21、甲33～34、甲42）、1号に該当する事実自体は、旅券発給拒否の実質的な判断基準になりえない（上記②）。

・本件処分が、憲法上の重要な権利を制約するものであること（上記①）、自由人権規約上の規範（原告第5準備書面14～19頁、下記4）、旅券法の構造や旅券法13条1項7号・同法19条との平仄（原告第6準備書面4～7頁、14～16頁）、海外渡航の自由を全面的に「剝奪」するものであること（上記③）等からすれば、本件処分の憲法適合性は慎重に判断されるべきであり、旅券法13条1項1号該当者であっても一般旅券を発給するのが原則であって、海外渡航の自由の意義を踏まえてもなおそれを制限すべき特段の事情がない限り、違法である。また、仮に旅券法13条1項1号が被告の言う意味での「国際信義」の確保を目的とするものであったとしても、その者が「著しく、かつ、直接に」「国際信義」を害するおそれがあることを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（第3準備書面34～35頁、第6準備書面4～18頁）。

・「著しく、かつ、直接に」との文言は、「なるべく基本的人権の尊重に欠けることのないように」するためのものであり、「拒否する理由とそれがおそれがある行為との間に直接関係がある場合、…非常に直接のつながりがある。そういう場合にだけ拒否できる、そういう意味の基準を厳格に書いた」ものである（乙39・1頁）から、「基本的人権の尊重」という観点から限定解釈をすることは立法過程の議論とも整合する（第11準備書面5～6頁）。

④旅券法13条1項1号における判断枠組み

・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、入国拒否処分を受けるなどとした者であり、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く、条文中も各号が基本的に同列に扱われていることから、外務大臣等の効果裁量の範囲に係る判断枠組みに本質的差異はない。

・そして、同号該当者に旅券を発給すること自体、国際社会における信頼関係の維持、国際的な法秩序の維持、国益維持等に重大な影響を及ぼすおそれがあることからすれば、発給拒否処分が違法となる場合は、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。

（以上、準備書面(1)18～24頁、28～29頁、34頁、準備書面(2)15～16頁、30頁、45～47頁、48頁、準備書面(5)16頁、準備書面(6)6頁）。

・旅券法13条1項1号の事由は、同項7号のいわば一類型を示したものであるということができ、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国す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（被告準備書面(6)9頁）。

⑤トルコの入国禁止措置について

・トルコ政府は、公務員等約3900人の公職追放、国内ジャーナリスト151名の収監などの国際人権法違反により、国連、アメリカ、著名な国際人権団体など、国際社会から強く非難されており（甲35～37）、トルコ政府の「公秩序、公安」の認定にそのまま従うことは、国際的な法秩序の維持に反する（第4準備書面30頁）。

・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。」と述べたとされており（乙26の1）、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（原告第7準備書面17～18頁）。

・仮にトルコの入国禁止措置が存在したとしても、同日のトルコ政府の原告へのVIP待遇（甲22）等からすれば、当該措置が課された具体的な合理的な理由は明らかでない（第4準備書面44頁）。

⑥裁量判断の内容

・本件申請手続において、被告はトルコによる何らかの処分がある旨は説明したものの（乙3）、トルコがどのような理由に基づきどのような処分をしたかについては「申し上げられない」と答えるのみであったため、トルコから「公安を害する者」等とされていることについての弁明ができなかった。また、「渡航計画」についても、パスポートがいつ発給されるかわからず、事前に説明すべき事項も知らされずに記載を求められたものであって（乙4）、重視すべき事情とは言えない（第3準備書面46～47頁、第4準備書面53頁）。

・被告は、原告がシリア内戦という紛争地帯を取材する目的とは無関係に「密入国」を繰り返したことはないことを考慮していない（甲43、甲48、第3準備書面39頁、第4準備書面45頁、第7準備書面19頁、第10準備書面4～6頁）。

・シリアの状況（甲47）については、被告（外務省）も「国際社会が支援」「日本も独自に『民主化』を支援」などとしていること（甲25）、多くのシリア難民も「密入国」と同様の方法で越境し、「他の国のジャーナリストも同様の方法でシリアに入っていた」こと（乙

⑤トルコの入国禁止措置について

・原告が、平成30年（2018年）10月24日、トルコから出国するに際して、同国外國人・国際保護法9条3項に基づき、5年間の同国への入国禁止処分を受けた者であるから（乙11の1ないし13の2）、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」に該当することは明らかである（準備書面(1)15、34頁、準備書面(2)17頁）。

⑥裁量判断の内容

・ア 本件発給申請に及んだ事情や渡航の目的等は、「観光」目的の「家族旅行」のみであり、具体的な渡航の計画や予定も決まっておらず、人道的見地から特に認めるべきものとは言えない。また、過去の申請内容や、当初は渡航先として「トルコ」と記載したことなども考慮すると記載の信頼性も高いとはいえない（準備書面(1)13～17頁、36～37頁、38頁、準備書面(2)18頁、準備書面(6)19～20頁）

・イ 原告は、我が国が提供する安全情報や報告に従わず危険な状態に置かれ、トルコ等で密入国するなどして罰金や入国禁止処分を受けた後も、それらの法律を遵守する意思がないことを表明し（乙3ないし6）、当該処分に反して入国を試みるなどした上、トルコから「公安を妨害する者」等に該当すると認定されている。このような原告の他国への出入国の態様やトルコ政府の対応等に照らせば、原告に旅券を発給した場合、トルコを始めとした中東諸国等において従前同様の密入国等の行為に及び国際社会における法秩序を乱すおそれを否定できず、海外渡航を認めること自体、国際社会において、我が国と他国との信頼関係を損な

4・6頁、甲26～30)、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(甲49～50)、自由人権規約一般的意見34においてもジャーナリストの国外渡航の制限は通常許容されないとされていること(甲52、甲39)等からすれば、「手段・方法が法秩序全体の精神に照らし相当なものとして社会観念上は認められる」ものであるにもかかわらず(外務省秘密漏洩事件最高裁判例)、これを考慮せず、「密入国」という消極的な評価しかしていない(第3準備書面37～42頁、第4準備書面45～46頁、第10準備書面4～10頁)。

原告が、①旅券申請時に、有効期限がすでに過ぎている過去の旅券について発給を受けたことが「ない」と記載したことや(乙1、2)、②「トルコへの入国を再度試みた際に」通知される入国禁止措置(被告準備書面(3)2頁)について、「今のところ未確定」で「結果が出る前に帰国」したため(乙5)、旅券申請の際に「入国拒否…いいえ」とチェックしたところ(乙8)、③被告も「10月24日の時点では…入国禁止措置の告知はなされなかった」と認める直近の入国禁止措置(準備書面(4)5～6頁、準備書面(3)3頁)について、トルコ政府の原告へのVIP待遇(甲22)等も前提として、「入国拒否…いいえ」とチェックしたところ(甲2)は、いずれも全世界への渡航を事前かつ全面的に制限することを正当化する事情にはならない(第4準備書面47～49頁)。

被告は、原告に旅券の発給を認めることによって、①国境を封鎖している紛争地帯以外の国(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)との関係で、どのような「信頼関係」を、どのように損なう蓋然性があるか、②原告が「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」と判断した根拠は何か、③原告に「密入国等を繰り返した地域」を渡航先から除いた旅券を発給した上でもなお、原告が「密入国等を繰り返した地域」に赴き再度密入国等及びおそれがある」と判断した根拠は何か、④再度テロ組織等に身柄を拘束されたり、テロ組織と対峙する諸外国への対抗手段に利用されることによって、「国際的な犯罪の防止やテロ対策」の観点から弊害が認められると判断した根拠は何かについて、「国際的な事実を主張立証していない(第4準備書面50～56頁、第7準備書面14～20頁)。

・シリアの人権状況(甲53)や、各民主主義国における戦地取材に対する姿勢(甲26～30、甲49～51)、戦地取材においては一定の危険は避けられず、武装勢力による拘束が違法であることは明らかであることからすれば、戦地での取材過程で武装勢力による違法

う蓋然性を否定できない(準備書面(1)13～17頁、36～38頁、準備書面(2)17～18頁、51～53頁、被告準備書面(6)16～19頁)。旅券法13条1項1号の趣旨からすれば、旅券発給の可否の判断に当たり、入国禁止措置を講じた特定の国との関係のみ考慮すれば足りるものではなく、むしろ、広く国際社会において、当該者に対して旅券を発給することによる影響を考慮しなければならぬことは明らかである(準備書面(2)53～54頁)。

・旅券法13条1項1号該当者について旅券発給の可否の判断をする際には様々な事情を踏まえた上で判断するものであり、現に本件でも、原告に申請書の提出を求めのみならず、それ以外の点についても事実確認を行うなど、様々な事実関係を把握して判断している。本件不発給処分は「機械的に」行われたものではなく、かつ、イでも述べたような事情を勘案して不発給としたものであるから比例原則にも合致したものである(準備書面(2)19～20頁)。

・具体的な主張立証については、上記で述べたとおりである(準備書面(3)36頁)。

・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つたといわざるを得ない(準備書面(6)19頁)。

<p>な拘束の被害者になったことを批判し、「安全対策が十分なものではなかった」などとすることは、著しく妥当性を欠く評価である（第111準備書面111～114頁、116頁）。</p>	<p>⑦限定旅券について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成元年改正の結果、旅券法13条1項の制限事由の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なくなり、13条1項による制限事由に該当すること、不発給とすることも、限定旅券を発給することも、外務大臣の裁量において可能となり、このような改正内容が、旅券実務に則した公正なもので、合理的であることは明らかである（準備書面(5)15～16頁）。 ・旅券法13条1項1号に該当する者に対して、一般旅券（限定旅券を含む）を発給する場合としては、「当該入国措置になった事由が重大な問題ではなく、これまでの経緯においても外交的に問題となるような行動がなく、かつ、家族が海外に居住しており、渡航する人道上の理由もあると認められる場合」や、「ある国において入国禁止措置を受けた後、業務上の必要から、別の国への渡航を希望した場合、当該入国禁止措置の理由となった事由が重大でなく、その経緯に大きな問題がなく、かつ、その者が雇用されている法人等から渡航の高い必要性が示され、また、申告にされた渡航計画の信頼性が高く、入国禁止措置を受けている国には赴かないことが保障されているなどの事情がある」場合が考えられる（準備書面(4)12頁、準備書面(2)36～37頁）。
<p>⑦限定旅券について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・限定旅券制度は、平成元年改正における一次往復用旅券の廃止と数次往復用旅券の原則化に伴い、「発給可否のいずれかの選択しかできなければ…旅券を発給しても差し支えないような申請者であっても一般旅券の発給を拒否せざるを得なくなる」ことを考慮して新設された制度である（『旅券法逐条解説』）。 ・旅券法13条1項1号に該当すれば、一般旅券の不発給や限定旅券の発給は外務大臣の全面的裁量に委ねられるとすの被告の解釈は、平成元年改正前の旅券法においては、旅券法13条1項1号該当者であっても、現に入国を禁止された国以外の国への渡航は権利として保障されており、従前保障されていた海外渡航の機会を事前かつ全面的に剥奪するものであることを看過しており、憲法上及び国際人権法上保障された重要な権利を不当に剥奪する点で違憲であり、「旅券を発給しても差し支えない」場合に一般旅券を発給するという限定旅券制度の趣旨に反する（第7準備書面19～27頁）。 	<p>⑦限定旅券について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成元年改正の結果、旅券法13条1項の制限事由の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なくなり、13条1項による制限事由に該当すること、不発給とすることも、限定旅券を発給することも、外務大臣の裁量において可能となり、このような改正内容が、旅券実務に則した公正なもので、合理的であることは明らかである（準備書面(5)15～16頁）。 ・旅券法13条1項1号に該当する者に対して、一般旅券（限定旅券を含む）を発給する場合としては、「当該入国措置になった事由が重大な問題ではなく、これまでの経緯においても外交的に問題となるような行動がなく、かつ、家族が海外に居住しており、渡航する人道上の理由もあると認められる場合」や、「ある国において入国禁止措置を受けた後、業務上の必要から、別の国への渡航を希望した場合、当該入国禁止措置の理由となった事由が重大でなく、その経緯に大きな問題がなく、かつ、その者が雇用されている法人等から渡航の高い必要性が示され、また、申告にされた渡航計画の信頼性が高く、入国禁止措置を受けている国には赴かないことが保障されているなどの事情がある」場合が考えられる（準備書面(4)12頁、準備書面(2)36～37頁）。

4 法令及び処分の条約違反

- (1) 旅券法13条1項1号が、自由権規約12条2項に違反するか否か。
- (2) 本件処分が、自由権規約12条2項に違反するか否か。

旅券法13条1項1号又は本件処分が、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）、及び、関連する自由権規約委員会の一般的意見（甲14）、欧州人権条約第4議定書第2条、欧州人権裁判所2012年2月27日判決（甲16）、ウィーン条約31条1項などに照らして、自由権規約12条2項に違反するか否かが争いとなっている。

（原告）原告第2準備書面、第5準備書面、原告第11準備書面2～4頁

(被告) 被告準備書面(2)14～24頁、準備書面(5)4～5頁

5 審査基準及び理由附記

(1) 本件処分が、審査基準を作成せざになされた点において、行政手続法5条に反し、違法であるか否か。

(原告) 訴状22～24頁、原告第4準備書面40～42頁、第9準備書面

(被告) 被告準備書面(1)38～40頁、被告準備書面(7)2～11頁

(2) 本件処分が、通知書に記載された処分理由が不十分である点において、行政手続法8条及び旅券法14条に反し、違法であるか否か。

(原告) 訴状24頁、第9準備書面

(被告) 被告準備書面(1)40頁、被告準備書面(7)2～11頁

以上