

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(9)

令和5年9月28日

東京地方裁判所民事第2部Db係 御中

被告指定代理人

山 寄

仁



針 生

淳



中 村 志緒香



高 橋

一

章



石 田

達

識



鶴 見

訓

夫



溝 淵

幸

治



藤 崎

岳

彦



## 目 次

第1 事案の概要等	4
1 事案の概要	4
2 本件処分が適法であること等について	4
第2 原告がトルコから入国禁止措置を受けていたと認められること	5
1 原告がトルコから入国禁止措置を受けていることは証拠上明らかであること	5
2 原告の主張はいずれも理由がないこと	6
3 小括	8
第3 本件処分の取消請求について	8
1 一般旅券発給拒否処分の適法性の判断枠組み	8
(1) 旅券の意義	8
(2) 旅券法13条1項1号の趣旨等	9
(3) 旅券法13条1項該当性を要件とする一般旅券の発給拒否処分に係る外務大臣等の裁量判断が違法となるのは、国際的な法秩序の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、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こと	11
(4) 原告の主張はいずれも理由がないこと	14
2 本件処分が適法であること（本件処分に係る外務大臣の裁量判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとはいえないこと）	26
(1) 本件処分に至る経緯等	26
ア 原告の海外渡航歴及び旅券申請歴	26
イ トルコから5年間の入国禁止処分等を受けるに至った経緯等	28
ウ 本件処分に至る事実経過等	28
(2) 原告が旅券法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	

その国に入ること認められない者」に該当すること	30
(3) 国際的な法秩序の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、原告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とは認められないこと	30
(4) 原告の主張はいずれも理由がないこと	33
3 本件処分に係る理由提示が違法であるとされるものではないこと	39
4 一般旅券の発給許否処分に係る審査基準を設定していないことが違法であるとされるものではないこと	41
5 まとめ	42
第4 その他の訴え等について（本件各義務付けの訴えが不適法であること等）	43
1 本件各義務付けの訴えが不適法であること	43
(1) 請求の趣旨第2項	43
(2) 請求の趣旨第3項	43
2 国家賠償請求に理由がないこと	43
(1) 国賠法1条1項の「違法」の意義	43
(2) 本件処分が国賠法1条1項の適用上違法となる余地はないこと	44
(3) 原告の主張する損害賠償請求権は、既に時効により消滅していること	44
第5 結語	44

被告は、本準備書面において、本件の事案の概要を改めて示すとともに、外務大臣が令和元年7月10日付けで原告に対してした一般旅券の発給を拒否する旨の本件処分が適法であって、その違法等をいう原告の主張にいずれも理由がないことを述べる。

なお、略語等の使用は、従前の例による。

## 第1 事案の概要等

### 1 事案の概要

本件は、外務大臣から、令和元年7月10日付けで、旅券法13条1項1号に基づき一般旅券発給申請に対し不発給とする本件処分を受けた原告が、本件処分が違法であると主張し、その取消しを求めるとともに、本件処分に関し、主位的に一般旅券発給の義務付けを、予備的に渡航先からトルコを除いた一般旅券発給の義務付けを求め、さらに、本件処分が国賠法1条1項の適用上違法であると主張し、同項に基づく損害賠償を求める事案である。

### 2 本件処分が適法であること等について

原告は、平成31年1月に一般旅券発給の申請をしたものの、平成30年10月にトルコから入国を禁止され、旅券法13条1項1号に該当する事実が判明したことから、外務大臣は、令和元年7月10日付けで、そのような入国禁止措置が執られている等の事情の下、同号に基づき、前記申請に対して不発給とする本件処分をしたものである。このように、本件処分が旅券法の要件に基づく適法なものであることは明らかである。

これに対し、原告は、本件処分の適法性を判断する前提として、原告がトルコから入国禁止措置を受けていたと認定することはできないなどとし（後記第2）、本件処分の取消請求について、裁量判断の違法等を主張するとともに（後記第3の1及び2）、本件処分の理由提示の違法（後記第3の3）や、同号に

基づく一般旅券の発給申請に対する許否処分に係る審査基準を設定・公表していないことの違法（後記第3の4）を指摘する。

しかしながら、これらはいずれも理由がないものであって、本件処分は取り消されるべきものではなく、一般旅券発給の義務付けを求める本件各義務付けの訴えは不適法である（後記第4の1）。また、国賠法に基づく請求も、本件処分に違法はないから、かかる請求は認められない（後記第4の2）。

## 第2 原告がトルコから入国禁止措置を受けていたと認められること

- 1 原告がトルコから入国禁止措置を受けていることは証拠上明らかであること  
被告準備書面(1)第3の2(2)(15ページ)で述べたとおり、トルコは、平成30年(2018年)10月24日、同国から帰国する原告について、「公安を脅かす者」に該当するとして行政監視措置とした上(乙11の3及び11の4)、トルコ外国人・国際保護法54条1項dに規定する「公秩序、公安又は公衆衛生を脅かす者」に該当するとして国外退去決定を発したことに加え(乙11の1及び11の2)、同法9条<sup>\*1</sup>に基づき、5年間の入国禁止処分を執った(乙26の1及び26の2)。

前記各事実関係は、引用している証拠のほか、入国禁止措置に係るトルコ外

---

\*1 トルコ外国人・国際保護法9条(乙13の2)

- (1) 入管局長は、必要に応じて、また、関係政府機関との協議の上、トルコに入国した外国人に対して、公共秩序、治安あるいは公衆衛生上の理由で入国禁止措置を課することができる。
- (3) トルコへの入国禁止措置は5年を超えてはならない。しかしながら、深刻な公共秩序あるいは治安上の脅威となる場合は、入管局長によって最大10年の期間、延長されうる。

務省の口上書（乙26の1及び26の2）により明らかに認められるところ、その記載内容に疑うべきところは何らなく、原告がトルコから入国禁止措置を受けていると認定できることは明らかである。

## 2 原告の主張はいずれも理由がないこと

(1) 原告は、原告に対する入国禁止措置がされたとすれば、その根拠法規は「入管局長（中略）は、トルコから強制送還された外国人に対して入国禁止措置を課さなければならない。」と定めるトルコ外国人・国際保護法9条2項であるという前提に立ち、強制送還されていなければ入国禁止措置を課すことができないなどと解して、原告はトルコから帰国する際に、イスタンブールの空港にあるVIP用の部屋でトルコの大臣と笑顔で挨拶を交わすなどしていたため（甲22）、原告が「公秩序、公安又は公衆衛生を脅かす者」として強制送還されたとする被告の主張と全く整合しないから、トルコに「施行されている法規により」（旅券法13条1項1号）入国禁止措置が課されているとはいえないなどと主張する（原告第3準備書面24及び25ページ）。

しかしながら、被告準備書面(3)第1の2（3ページ）で述べたとおり、トルコによる原告に対する2018年（平成30年）10月24日付けの入国禁止措置は、トルコ外国人・国際保護法9条1項及び3項に基づくものであり（乙23）、同条2項に基づくものではないから、原告の上記主張は前提を欠く。そもそも、本件で問題とされるべきは、原告が旅券法13条1項1号に該当するか否か、すなわち、原告が「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」に該当するか否かであるところ、トルコが原告に対して入国禁止措置を課したことは、前記1から明らかであり、トルコから帰国する際の具体的状況等がいかなるものであったかは旅券法13条1項1号該当性を何ら左右するものではないというべきである。そのほかにも、原告は、トルコの行政監視決定通知書（乙11の3及び11の

4) や国外退去決定通知書(乙11の1及び11の2)に記載されている原告に対する告示がされた時刻が「時系列からしてあり得ない」とか、トルコ外国人・国際保護法53条(甲24)に基づく退去決定の通知等がされていないなどと、主に退去決定に係るトルコ外国人・国際保護法の適用関係について、るる主張するが(原告第3準備書面・25ないし28ページ)、被告準備書面(2)第5の2(2)及び(3)(41ないし44ページ)等で述べたとおり、理由がない。

被告準備書面(4)第4の1(2)(14ページ)で述べたとおり、外国法規であるトルコ外国人・国際保護法の具体的な適用関係については、主権国家であるトルコ当局が判断すべき事柄であって、我が国政府として、トルコ当局の判断と別個独立に審査・判断等すべき事柄でない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、主権国家であ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かなうものというべきである。

(2) 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7及び8ページ)。

しかしながら、被告準備書面(6)第4の1(15ページ)で述べたとおり、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」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執られていれば足り、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(なお、同項2号においても、「逮捕状

(中略)が発せられている旨が関係機関から外務大臣に通報されている者」(傍点は引用者)とされ、逮捕状が発せられた当該者に対して通知がされることは要件とされていない。)。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。

### 3 小括

以上のとおり、原告がトルコから入国禁止措置を受けていたことが認められる。

## 第3 本件処分の取消請求について

### 1 一般旅券発給拒否処分の適法性の判断枠組み

#### (1) 旅券の意義

被告準備書面(Ⅰ)第4の2(17及び18ページ)で述べたとおり、旅券制度とは、外国当局に対し、渡航者の所属国政府が当該渡航者の国籍及び身元を証明する文書(旅券)を発行し、当該渡航者の最終的な引取りと保護に当たる責任を示すとともに、当該渡航者に対する通行の自由と適法な援助を要請し、その文書を当該個人の渡航期間中携行させる制度である(旅券法研究会編著「旅券法逐条解説」3及び42ページ)。

我が国の旅券も、以上の旅券制度の理解の下、外国当局に対し、渡航者の所属国政府が当該渡航者の国籍及び身元を証明する文書として位置づけられ、さらに、旅券中には、「日本国民である本旅券の所持人を通路故障なく旅行させ、かつ、同人に必要な保護援助を与えられるよう、関係の諸官に要請する」との文言が「日本国外務大臣」の名義で記載されている。



国際慣習法上、外国人の入国は、当該外国人の所属国の政府が発行した旅券を所持し、渡航先国が発行した査証を受けていることが要件とされているのが通例である。我が国では、出入国管理及び難民認定法60条が、海外に渡航しようとする日本人は、有効な旅券を所持し、その所持する旅券に出国の認証を受けることによって出国の確認を受けなければ出国することができないことを定め、さらに、同法71条が違反者に対して刑事罰をもって臨むことを規定しているため、日本国民は、有効な旅券を所持しなければ出国することはできない。

したがって、日本国民は、海外渡航するに当たって旅券を所持していることが必要不可欠であり、旅券は、日本国民が海外渡航の自由を具体的に行使するために必要な公文書であると位置づけられる（前掲「旅券法逐条解説」200ページ）。

## (2) 旅券法13条1項1号の趣旨等

ア 被告準備書面(1)第4の3(1)ア(18及び19ページ)で述べたとおり、国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負わず、特別の条約がない限り、外国人を自国内に受け入れるかどうかという問題は当該国家の自由裁量事項と解されている（最高裁昭和32年6月19日大法廷判決・刑集11巻6号1663ページ、同昭和53年10月4日大法廷判決・民集32巻7号1223ページ等参照）。この点、各主権国家は、特別の条約等がない限り、厳格な国境管理を行い、人及び物の出入国を徹底して管理統制しており、その国家の安全又は利益に有害と認められる外国人の入国を禁じ又は適当と認める条件を具備する外国人のみの入国を許可する権限を有し、各国とも、公衆衛生、公の秩序、国内の治安等が害されるおそれがあると認める外国人の入国を拒否することとし、その入国制限事由は、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

ば共通のものとして認識されている（各国の具体的な制度については、被告準備書面(2)第2の2(2)・12及び13ページ参照）。

イ 旅券は、前記(1)のとおり、渡航者が所属する国家当局が外国当局に対して渡航者の国籍及び身元を証明し、当該渡航者に対する通行の自由と適法な援助を要請する公文書であり、しかも、当該渡航者の海外渡航の用に供することが当然に予定される公文書でもある。このような旅券の性格を考えれば、国家の個人に対する旅券の発給とは、その性質上、当該渡航者を自国の主権を及ぼし得ない領域の外に置きつつ、諸外国に自国民への便宜と支援を要請している以上、実際にそのような旅券を所持する者が、諸外国の安全や利益を害し、あるいは諸外国の規制に反するなどして他国における秩序を乱したり、その者の保護・支援のために過度の負担を生じさせるなどした場合には、我が国に対する信頼が損なわれ、国際社会における信頼関係を著しく害するおそれがある。

したがって、旅券を発給して渡航を認め、諸外国にも援助を要請することは、我が国と他国との信頼関係や国際的な法秩序の維持、我が国の国益等にも重大な影響を及ぼし得るものである。それゆえ、旅券法13条1項は、同項各号に該当する場合に、「一般旅券の発給(中略)をしないことができる。」と定め(傍点は引用者)、旅券発給制限の規定を設けた上、かかる制限を行うか否かについて外務大臣等の裁量に委ねるものと規定し、その上で、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の観点から、同項各号に旅券発給制限事由を列挙したのである。

ウ 本件で適用される旅券法13条1項1号は、昭和26年に旅券法が制定された当初から、一般旅券の発給制限事由の一つとして規定され、「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」と定

めているところ、同号は、国際信義を重んじる趣旨、具体的には、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等を趣旨とするものである。

すなわち、被告準備書面(1)第4の3(1)イ(22ページ)で述べたとおり、旅券法13条1項1号該当者とは、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て入国拒否処分を受けるなどした者であり、かかる類型に該当する者に対して、我が国が旅券を発給し、当該者を我が国自らが主権を行使し得ない領域の外に置くことは、国際的な法秩序及び治安の維持を害するおそれがあるばかりか、我が国が外国当局に対して当該者に対する適法な援助や当該者の通行の自由を要請するものであることからすれば、国際社会において我が国に対する信頼を損ない、ひいては我が国の国益等にも重大な影響を及ぼすおそれがあるといえる。

このような立法趣旨は、旅券法制定時の資料において、「この法律におきましては、渡航先国に施行されている法規によりその国に入ることの認められておらない者等に対し発給の制限を加えて、国際信義を重んずる趣旨等を明らかにしております」と記載されていること(乙16の1)や、被告準備書面(1)第4の3(1)イ(22ページ)で述べたとおり、平成4年の旅券法改正時の国会審議においても、政府委員から、旅券法13条1項1号が外交上の見地からの規定である旨答弁されるなど、改めて、同法13条1項1号の趣旨が確認されているところである(乙15・22ページ)。

- (3) 旅券法13条1項該当性を要件とする一般旅券の発給拒否処分に係る外務大臣等の裁量判断が違法となるのは、国際的な法秩序の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、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こと

ア 被告準備書面(1)第4の4(1)及び(2)(27ないし29ページ)等で述べたとおり、旅券法13条1項は、「外務大臣又は領事官は、一般旅券の発給(中略)を受けようとする者が次の各号のいずれかに該当する場合には、一般旅券の発給(中略)をしないことができる」と定めた上で、同項1号において「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」を掲げる。これらの規定は、旅券法が、一般旅券の発給を申請した者が同号に該当する者であるという場合に、一般旅券を発給するかしないかという発給の許否そのものを外務大臣等の裁量判断に委ねる趣旨であることを端的に示すものである。

しかも、旅券法5条2項は、いわゆる限定旅券の発給に関し、外務大臣等が「第13条第1項各号のいずれかに該当する者に対し一般旅券を発行するとき(中略)は、前項の一般旅券につき、渡航先を個別に特定して記載し、又は有効期間を十年(中略)未満とすることができる」と定めており、このような規定ぶりもまた、外務大臣等が、裁量判断の結果として、同法13条1項1号該当者に一般旅券を発給する旨判断した場合に、①渡航先を個別に特定した限定旅券を発給するか、②①のような制限をせずに通常の一般旅券を発給するかという事柄についても、外務大臣等の裁量判断に委ねる趣旨とする現れであるといえる。このことは、旅券法が、申請者に限定旅券の発給申請を認めず、飽くまで一般旅券の発給申請を審査した結果として、外務大臣等において限定旅券を発給することができるとしていることから明白である。

イ 旅券法は、このように、外務大臣等に一般旅券の発給に際し裁量権を付与しているところ、このような裁量権を付与したのは、被告準備書面(1)第4の4(2)(28及び29ページ)等で述べたとおり、旅券法13条1項各号の事由の存否及び旅券の発給許否に係る判断が、渡航者の主観的事

情のほか、渡航先及び渡航目的、渡航先国の情勢、渡航先国と我が国との外交関係や、我が国の外交方針、我が国を取り巻く情勢など様々な事情を踏まえた高度の専門的知識と政策的判断を要する事柄であって、その性質上、外務大臣等の裁量に委ねられるべきであるからにはほかならない。そして、前記(2)の旅券法13条1項1号の趣旨・目的を踏まえれば、同号該当者に対する旅券の発給許否に係る処分は、外務大臣等が行った裁量判断がもはや社会通念上許容し得ないものといえる場合において、初めてその裁量権の範囲の逸脱又は濫用と評価されるものと解される(行訴法30条参照)。

すなわち、そもそも、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、国際信義に基づく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趣旨とするものであり、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、同項1号は、前記のとおり、現に他国において入国禁止処分を受けるなどした者であり、かかる類型に該当する者に対して我が国が旅券を発給すること自体、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、国益維持等に重大な影響を及ぼすおそれがあるものである。かかる趣旨を踏まえれば、同号該当者が一般旅券の発給を申請した場合における、発給の許否に係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、上記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、渡航先や有効期間を制限した限定旅券の発給を選択することとしたとしても、法令の趣旨・目的に合致した相当なものというべきである。

ウ このように、旅券法13条1項1号該当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及び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り解すべきである。そして、上記の判断枠組みは、同種事例に係る裁判例においても是認されている（同項2号につき、東京地裁平成27年2月5日判決（乙17の1）、同項3号につき、東京地裁平成29年1月31日判決（乙17の2）及びその控訴審である東京高裁同年7月12日判決（乙17の3）参照）。

**(4) 原告の主張はいずれも理由がないこと**

ア 原告は、最高裁昭和58年6月22日大法廷判決（民集37巻5号793ページ）及び最高裁昭和60年判決における伊藤裁判官補足意見を引用しつつ、海外渡航の自由（原告の整理によれば「移動・旅行の自由」）は精神的自由の一形態として日本国憲法上最大限の尊重を受ける旨主張し、かかる権利の性質を踏まえれば、旅券法13条1項1号は精神的自由への制約と同等の厳格な憲法適合性審査基準によって吟味されるべきである旨主張する（訴状8及び9ページ）。

しかしながら、被告準備書面(1)第5の2(1)（32及び33ページ）で述べたとおり、そもそも、原告引用の最高裁昭和58年6月22日大法廷判決は、未決勾留者の新聞紙、図書等の閲読の自由に係る事案であって、精神的自由が問題となる全ての場面について判示したものではないから、同判決は原告の主張の根拠となり得ない。また、原告が引用する最高裁昭和60年判決における伊藤裁判官の補足意見も、「海外渡航の自由は、精神的自由の側面を持つものとはいえ、精神的自由そのものではないから、

国際関係における日本国の利益を守るなどの理由によつて、合理的範囲で制約を受けることもやむを得ない場合がある」と判示しており、原告の主張の根拠とはならない。

この点につき若干補足するに、海外渡航は、我が国の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、個人対個人の領域を超えた、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ものである。海外渡航の自由の保障は、国際社会における連携協力関係なくしてその安全性や充実を図ることはできないから、国際社会における基本的な信頼関係が前提となっているのであって、海外渡航の自由はこのような観点からも公共の福祉による制約を受けるべきことは当然である。

したがって、海外渡航の自由に対する制約と精神的自由に対する制約を同等のものであるとする原告の主張は、その前提を誤るものである。

イ 原告は、国籍離脱の自由に係る判例を引用しつつ、海外渡航の自由を保障する規定と解されている憲法22条2項が公共の福祉による制約を明示的に規定していないことを指摘するなどし、「海外渡航の自由は主権国家の統制が及ぶ領域から離脱する行為も内容とするから、そのような側面では、国籍離脱の自由と同様、本質的には主権国家による制限や権利調整が原則として想定されない」などと主張する(原告第3準備書面14ページ)。

しかしながら、被告準備書面(2)第4の2(2)イ(28ページ)で述べたとおり、最高裁判所は、海外渡航の自由について公共の福祉による合理的な制限に服するものであると繰り返し判示しているから(最高裁昭和33年判決等)、原告の上記主張は最高裁判例の立場に反するものである。なお、原告が指摘する国籍離脱の自由は、国籍を喪失し国籍国の主権から永続的に離脱することをその本質とする権利であつて、およそ我が国への帰

属と帰国を前提とする一時的な海外渡航の自由とはその権利の性質を異にするものである。

したがって、海外渡航の自由と国籍離脱の自由の同質性を前提とする原告の上記主張は、前提において理由がない。

ウ 原告は、「渡航先における渡航者の行動に伴って生じうる個人間での権利衝突や渡航先の国家との間の権利調整は、個々の渡航先の国家の主権判断により行われることが基本的に想定されるものであって、渡航元の国家による後見的な介入が要請される事柄ではない」、「海外渡航が国境を越えた移動を伴うが故に、権利行使に伴う弊害が生じるとの関係を直ちに認めることはできない」とした上で、「渡航先における個人間の権利衝突や、国家との間での権利調整が必要な場面が多く生じるとする被告の主張は、単なる観念上の想定に基づくものというほかない」などと論難する（原告第3準備書面13及び14ページ）。

しかしながら、被告準備書面(2)第4の2(1)イ(25ないし27ページ)で述べたとおり、個人の海外渡航によって、当該渡航先国において問題が生じるにとどまらず、我が国と渡航先国との間及び国際社会においても問題が生じ、これらが渡航先国以外の国との間の外交問題に発展し、我が国の外交政策や国益等に影響を与え得ることを旅券法が当然の前提としていることは、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おそれがあると認めるに足りる相当の理由がある場合」に一般旅券の発給を制限することができる旨規定していることや、同法19条1項5号が「一般旅券の名義人の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ためその渡航を中止させて帰国させる必要があると認められる者」に旅券の返納を命ずることができる旨規定していることなどに端的に表れている。



さらに、国際化の進展やテロ等の国際的な犯罪の拡大とその防止の必要性から、国際社会において、旅券の発給制限等を含む海外渡航に対する制限を行うことが各国に対して求められる状況が現に存在しているのであって、このこともまた、個人の海外渡航が関係国家や国際社会に影響を及ぼし得ることが現実にあることの表れといえる。例えば、平成26年に国連安全保障理事会で採択された、テロ行為の実行等を目的とした渡航、渡航への資金提供、渡航の組織化、渡航への便宜供与の犯罪化を求めること等を内容とする安保理決議第2178号では、テロ行為に係る活動の防止の手段の一つとして、加盟国が個人の海外渡航そのものに対する制限を課すことを求めている（乙19の1及び2）。

したがって、被告の主張を単なる観念上の想定に基づくなどとする原告の上記主張には理由がない。

エ 原告は、旅券法13条1項1号の立法目的が国際信義にあり、その具体化として、国際的な犯罪の防止及び法秩序の維持、国際社会における信頼関係及び国益の維持を挙げる被告の主張につき、抽象的であって合憲性を根拠づけることはできないなどと主張する（原告第3準備書面16ページ）。

しかしながら、被告準備書面(2)第4の3(2)イ(31及び32ページ)で述べたとおり、原告の上記主張は、結局のところ、同項1号該当者に対して一般旅券を発給して海外渡航を認めた場合に生じる具体的な弊害を観念し得ない旨をいうものであると解されるが、同号に該当する者に対して一般旅券を発給して海外渡航を認めた場合に生じ得る具体的な弊害は、容易に想定できるところである。

すなわち、同項1号該当者とは、「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」であるところ、その国の法秩序や安

全、国益の観点から、有害と認められる者を対象として入国禁止とすることがあり得るところ、他国において、例えば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つき、我が国が一般旅券を発給して当該組織が活発に活動する地域への渡航を許容することは、上記の国連安保理決議（乙19の1及び2）の趣旨や、同決議によって加盟国に課された義務に鑑み、世界各国が連携してテロとの戦いに取り組んでいる国際社会における我が国に対する信頼関係を維持するとの観点からの弊害になり得る。また、従前から法の無視又は軽視の態度が顕著で、これまで他国で密入国等の違法行為を繰り返している者が、具体的な渡航計画を明らかにしないまま密入国等を繰り返した地域に赴く場合、再度密入国等に及ぶおそれは容易に認められ、それにもかかわらず、我が国がこのような者に対して一般旅券を発給して当該地域への渡航を許容することは、国際的な法秩序維持の観点からの弊害が生じることもまた明らかである。このほか、例えば、過去に国際的なテロ組織に身柄を拘束され、同組織と対峙する諸外国の対テロ政策に著しい悪影響を及ぼした者が、テロ組織への対策を特段講じることなく、危機管理能力を欠いたまま同組織が活発に活動する地域に赴く場合、再度テロ組織等に身柄を拘束されるおそれがあるばかりか、テロ組織と対峙する諸外国への対抗手段に利用される可能性すら認められるのであって、それにもかかわらず、我が国がこのような者に対して一般旅券を発給して同組織が活発に活動している地域への渡航を許容することは、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ことも明らかである。

このように、旅券法13条1項1号該当者に対し、一般旅券を発給して海外渡航を認めた場合に生じ得る具体的な弊害は容易に想定できるのであるから、原告の上記主張には理由がない。

オ 原告は、旅券法13条1項1号の「渡航先」の意義について、平成元年改正前の旅券法の下では、「渡航先を個別に特定した一般旅券を発給することとなり、(中略)「渡航先」とは、個別に特定された渡航先国のことを意味していた」ところ、「平成元年改正旅券法は、(中略)原則を根本的に変更し」、「一国の入国禁止措置によってあたかも旅券自体の不発給が「できる」かのような条文として残」ったが、国会において「何ら審議されておらず、(中略)立法の過誤は明らか」であり、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「過度に広範な規制」として法令違憲であるから、「旅券法13条1項1号は、入国が認められない特定の国を「渡航先」とする一般旅券の発給を拒否し得るのみであり、当該国を除いたほかの国を「渡航先」とする一般旅券の発給は拒否できない(中略)と解釈すべきである。」と主張する(原告第4準備書面18ないし22ページ、原告第7準備書面5ないし18ページ)。

(7) しかしながら、まず、前提として、渡航先の記載を包括的なものにしたのは、被告準備書面(4)第2の1(6ページ)及び同準備書面(5)第1の1(1)(3及び4ページ)で述べたとおり、旅券法の平成元年改正ではなく、昭和45年改正である。昭和45年改正前は、渡航目的国及びそこに至るために必要な経由国を個別列記の方式で記載し、一往復用旅券の発給としていたが、昭和45年改正において、渡航先を広域としてまとめて記載する方式(包括記載方式)を導入し、申請者は、渡航先を個別に記載した一往復用旅券だけではなく、渡航先を包括記載方式とする有効期間が5年の数次往復用旅券を選択して発給申請をすることもできることとされた。昭和45年改正旅券法は、法律上、渡航先を包括記載方式とする有効期間が5年の数次往復用旅券を発給することを外務大

臣等の裁量判断に委ねる旨規定していたが、運用上、同法13条1項各号該当事由がない限り、渡航先を包括記載方式とする数次往復用旅券の発給をする取扱いとし、実際にも申請の9割程度が数次往復用旅券となっていた。そこで、平成元年改正では、そのような実務の運用を反映するため、法律上も、同項各号該当事由がない限り、渡航先を包括記載とする有効期間が5年の数次往復用旅券の発給を原則とすることとして、申請者の権利性を明確にしたほか、一往復用旅券の原則廃止に伴い、同項各号該当者に人道的理由から旅券を発給することが可能となるよう、外務大臣等の裁量判断により限定旅券の発給を可能とする旨の規定を整備したところである。

被告準備書面(5)第2の2(1)(11ページ)で述べたとおり、平成元年改正は、旅券法の規定を旅券の発給の実態に合致させたものにすぎず、同改正によって、「原則を根本的に変更した」とする原告の上記主張は、各改正の目的や旅券の発給の実態を踏まえないものであって、前提を誤るものである。

(イ) 次に、被告準備書面(4)第4の2(2)(15及び16ページ)及び同準備書面(5)第2の(3)(13ないし17ページ)で述べたとおり、国会で議論されていないことについて「立法の過誤は明らかである」旨をいう原告の上記主張は当を得ないものである。かえって、旅券法改正の審議に当たっては、あらかじめ改正法案が示されており、法の適用関係は同法案上明らかであるから、衆議院外務委員会及び参議院外務委員会の各委員において問題があるとされれば、国会審議において必要十分な質疑応答がされるはずのものというべきである。結局のところ、旅券法13条1項1号の適用関係について国会において議論されてこなかったのは、同号該当者とは、他国において、同国の法秩序や安全、国益の観点

から有害とされて入国拒否処分を受けるなどした者であり、我が国として、かかる類型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の場合とで本質的な相違がないからである。むしろ、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、そしてテロ等の暴力破壊主義者団体等による暴力・殺傷行為のまん延とその防止の要請の高まり等に鑑みると、ある国において入国拒否事由に該当し現に入国を認め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。このような情勢の下、旅券法13条1項1号の趣旨・目的に照らせば、仮に1か国から入国禁止措置を課されたにとどまる場合であっても、原告の上記主張のように、当該国との関係においてのみ渡航を許さないとすれば足りるとは到底いえないのである。

加えて、被告準備書面(6)第3の1(14ページ)で述べたとおり、同号に該当した場合であっても、そのことのみによって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当該措置を解除したり、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って、一旦、同号該当者とされると以後一切旅券が不発給とされるものではないのであって、この意味でも、「過度に広汎な規制」とは到

底評価できない。

(ウ) したがって、原告の上記主張は理由がない。

カ 原告は、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、旅券法が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」実質的理由ないし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客観的に認められない限り、発給拒否は正当化されない旨主張する(原告第3準備書面34及び35ページ、原告第6準備書面4ないし6ページ)。

しかしながら、被告準備書面(6)第2の1(2)(6及び7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どころ(最高裁昭和33年判決、最高裁昭和60年判決等)、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。このように、旅券法自体が、公共の福祉のための合理的な制約として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ことは明ら

かであり、同法13条1項柱書きの文理も、「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って、外務大臣等をして発給処分をさせるように羈束したり、発給拒否処分を制限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、旅券法は、公共の福祉のための合理的な制約を具体化した旅券法13条1項各号に定める発給制限事由に該当しない限り、外務大臣等において一般旅券の発給に応じなければならないとしているところであり、その法体系から、一般旅券の申請者は、原則として一般旅券の発給を受けることができる。他方において、前記(3)のとおり、旅券法13条1項が、国際信義に基づく国際的な法秩序の維持、我が国の刑事司法作用の保護、国益又は公安の維持等を図ることを趣旨とするものであり、同項各号は、このような要請を阻害するおそれの類型的に高い者として、公共の福祉による制約という例外的場面として限定列挙している。これらのことに照らせば、同項各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、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としつつ、同項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するのは、法の趣旨・目的に合致したものであって、その裁量の逸脱・濫用とはなり得ないというべきである。

したがって、同項各号該当者について、原則として一般旅券が発給されるべきであるとか、特段の事情が客観的に認められない限り発給拒否は正当化されないとする原告の主張は、旅券法の体系における同法13条等の文理や同法13条1項の趣旨・目的に照らして理由がないことは明らかである。

キ 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）。

しかしながら、被告準備書面(6)第2の3(1)(9及び10ページ)で述べたとおり、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、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典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益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」場合のいわば一類型を示したものであるといえる。また、同項7号は、外務大臣等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、その文言それ自体明確であり、不明確な点は何ら認められない。

これらのことを踏まえれば、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理由は全くない。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いろいろ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。

したがって、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ふ趣旨で、「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、前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。

ク 原告は、旅券法13条1項1号に該当する場合には、同法5条2項に規定する渡航先を個別に特定するなどした限定旅券の発給を原則とすることが憲法適合的解釈として要請されるなどと主張する(原告第6準備書面19ないし25ページ)。

しかしながら、旅券法13条1項1号該当性を要件とする一般旅券の発給拒否処分に係る外務大臣等の裁量判断が違法となるのは、前記(3)のとおり、同号該当者から一般旅券の発給申請があった場合に、一般旅券発給の許否自体のみならず、一般旅券を発給する旨判断した場合に、①渡航先や有効期限を制限した限定旅券を発給するか、②①のような制限をせずに通常の一般旅券を発給するかという事柄についても、外務大臣等の外交分野における専門的かつ政策的な裁量に委ねられているのであって、法律上、限定旅券の発給を原則とするなどの外務大臣等の裁量判断を羈束する規定は設けられていない。しかも、被告準備書面(5)第1の2(2)イ(9および10ページ)及び同準備書面(6)第2の4(2)(11及び12ページ)で述べたとおり、旅券法の平成元年改正において、限定旅券の規定が新設された趣旨は、一往復用旅券の原則廃止に伴い、同法13条1項1号該当者については、渡航先を包括記載とする有効期間が5年の数次往復用旅券を発

給すべきではないが、「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し支えない場合」を救済するため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、同号該当者について、入国禁止措置を受けている国以外への渡航を認める限定旅券の発給が義務付けられることとなるか、これが原則となるなどとは、旅券法の改正過程において全く想定されていないのである。

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、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、被告準備書面(6)第2の1(2)(6及び7ページ)で述べたとおりであるから、いずれにせよ理由がない。

## 2 本件処分が適法であること（本件処分に係る外務大臣の裁量判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとはいえないこと）

### (1) 本件処分に至る経緯等

本件訴訟に至る経緯等は、被告準備書面(1)第3の2(13ないし17ページ)で述べたように、以下のとおりである。

#### ア 原告の海外渡航歴及び旅券申請歴

(7) 原告は、平成16年(2004年)12月22日、安田純平名義で一般旅券の発給申請を行い、平成17年(2005年)1月6日、外務大臣から、有効期間を5年間とする一般旅券の発給を受けた(乙1)。

(4) 原告は、平成22年(2010年)10月4日、前記(7)のとおり、過去に旅券の発給を受けたことがあるにもかかわらず、「※今までに旧姓も含め旅券の発給を受けたことがありますか。」との質問に対して、「ない」との回答欄にレ点を記載した虚偽の内容を含む山本純平名義の一般旅券発給申請書を提出して一般旅券の発給申請を行い、同月13日、外

務大臣から、有効期間を10年間とする山本純平名義の一般旅券の発給を受けた(乙2)。

(ウ) 原告は、平成24年(2012年)7月頃、レバノンからシリアに密入国し、さらに、シリアからトルコへ密入国したが、トルコに入国後、同国官憲から拘束された上、密入国の事実で処分され、同年8月2日、同国への2年間の入国禁止処分を受けて、トルコから強制送還された(乙5、6、12、26の1及び26の2)。原告は、シリア、トルコに密入国して入国禁止処分を受けたことについて、ツイッター(乙5)に、「シリアだけでなくトルコにも密入国してすっかり犯罪者と化し、素直に出頭したら明日また来て罰金払えと言われ」(同年7月31日)、「トルコに密入国したのはレバノンへ出る道がシリア軍に封鎖され、他のどの国にも出れる可能性がないからだ。トルコ政府は、記者なんだから法律を守れ、と2年の入国禁止措置をとろうとしている。」「要するに、法律守ってたら取材なんかできん。」(同年8月1日)などと記載し、原告が発行するメールマガジン(乙6)に、「反政府側の組織とともに隣国のレバノンからシリア入りした私は(中略)政府軍に道路を封鎖されたためレバノンに戻れなくなり、トルコに出るしかなかった。正規の国境審査所を通ることはできず、やむを得ずトルコ軍の手引きで密入国するしかなく、警察に出頭した結果、強制退去処分を受け、2年間の入国拒否となった。」(平成31年1月18日送信)などと記載した。

当時のシリアは、ISIL(イラクとレバントのイスラム国)等イスラム主義過激派、反政府武装勢力、クルド勢力及び政府軍・治安当局等が入り乱れて衝突し、武装勢力等による誘拐・殺人等の凶悪犯罪が多発しており、全土が危険レベル4(「退避してください。渡航は止めてください。(退避勧告)」)の対象とされていた(乙7の1及び2)。

(エ) 原告は、平成26年(2014年)2月24日、前記(イ)の旅券が損傷したとして一般旅券の発給申請を行った。その際、原告は、前記(ウ)のとおり、トルコにおいて入国禁止処分等を受けたことがあるにもかかわらず、「刑罰等関係」欄の「外国で入国拒否、退去命令又は処罰されたことがありますか。」との質問に対して、「いいえ」との回答欄にレ点を記載した虚偽の内容を含む一般旅券発給申請書を提出した(乙8)。原告は、同年3月4日、外務大臣から、有効期間を5年間とする山本純平名義の一般旅券の発給を受けた。

(オ) 原告は、同年4月23日、本邦を出国してトルコに向かったが、前記(ウ)のとおり、2年間の入国禁止期間中であったため、同国から入国を拒否され、強制送還された(乙4ないし6)。

#### イ トルコから5年間の入国禁止処分等を受けるに至った経緯等

(カ) 原告は、平成27年(2015年)5月23日、本邦を出国してトルコに入国し、さらに、同国からシリアに密入国したが、同年6月下旬頃、シリア国内において武装勢力により拘束された(乙9・6ページ以下)。

(キ) 原告は、平成30年(2018年)10月23日、シリア国内で解放され、同月24日、同国とトルコの国境付近でトルコ当局に保護され、同日、トルコを出国した(乙10)。

この間、トルコ当局は、原告について「公安を脅かす者」に該当するとし行政監視措置とした上、トルコ外国人・国際保護法54条1項dに規定する「公秩序、公安又は公衆衛生を脅かす者」に該当するとして国外退去決定を発した上、同日付けで、同法9条1項及び3項に基づき、原告に対して同国への5年間の入国禁止処分を課した(乙11の1ないし乙13の2、23、24、26の1及び26の2)。

#### ウ 本件処分に至る事実経過等

(7) 原告は、平成31年（2019年）1月7日、新宿パスポートセンターを訪れ、前記ア(ウ)及びイ(イ)のとおり、トルコから入国禁止処分等を受けたことがあるにもかかわらず、「外国で入国拒否、退去命令又は処罰されたことがありますか。」との質問に対して「いいえ」との回答欄にレ点を記載した虚偽の内容を含む一般旅券発給申請書を提出して、一般旅券の発給申請を行おうとしたが、同センターからの指摘を受け、当該回答欄の「はい」にレ点を記載し直す修正を行うとともに（甲2）、渡航事情説明書を作成し（甲1）、上記申請書と併せて提出した。

なお、原告は、上記渡航事情説明書の「渡航目的」欄に「観光」、「渡航の必要性」欄に「家族旅行」、「渡航先」欄に「イタリア、フランス、スペイン、ドイツ、トルコ、インド、カナダ」と記載していたところ、その提出前に「トルコ」の記載を塗り潰して消去した（甲1）。

(イ) 原告は、同年4月4日、外務省領事局旅券課において、一般旅券発給申請書及び渡航事情説明書の記載内容その他旅券発給に関する事項について、同課職員が交付した質問書に回答を記載した（乙4）。

上記回答には、「渡航事情説明書」には、今回の渡航目的が「観光」と記載されていますが、「観光」以外の目的の有無を教えてください。」との質問に対して「無し」と記載され（乙4・1ページ）、「各渡航先における訪問地及び行動予定」について具体的な渡航計画を求める質問に対して「博物館など観光」とのみ記載されていた（同・2ページ）。

(ウ) 外務大臣は、令和元年（2019年）7月10日付けで、原告による一般旅券発給申請について、旅券法13条1項1号に基づき、不発給とする本件処分を行い、原告に対し、「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。」旨通知した（甲3の一般旅券発給拒否通知書）。

(1) 原告は、令和2年（2020年）1月9日付けで、本件処分の取消しなどを求めて提訴した。また、令和4年（2022年）12月1日付けで、本件処分が国賠法1条1項の適用上違法であるとして本件損害賠償請求に係る訴えを追加した。

(2) 原告が旅券法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」に該当すること

前記(1)イ(イ)で述べたとおり、原告は、平成30年（2018年）10月24日、トルコから出国するに際して、同日付けで、トルコから、同国外国人・国際保護法9条に基づき、5年間の入国禁止処分を受けた者であるから、旅券法13条1項1号に該当する。

(3) 国際的な法秩序の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、原告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とは認められないこと

ア 被告準備書面(1)第6の2(1)ないし(3)（37及び38ページ）及び同準備書面(6)第4の2(2)（16ないし20ページ）で述べたとおり、原告は、平成24年以降、我が国の提供する安全情報や勧告に従わず、その結果、現に危険な状態に置かれたことはもとより、トルコ等において密入国するなどしてそれらの国の国境管理ないし出入国管理に反する行為を繰り返していた。

すなわち、前記(1)のとおり、原告は、平成24年8月、トルコから、密入国の事実で処分され、2年間の入国禁止措置等を受けた後も、平成26年2月、再度、トルコに入国を試みるなどしたが、入国を拒否されて強制送還となったことに加え、平成27年5月、渡航中止及び退避勧告がさ

れていたシリアに密入国して、同年6月下旬頃に武装勢力に身柄を拘束されたほか、それから3年以上が経過した平成30年10月、トルコにおいて保護されたものの、トルコから、同国の「公安を脅かす者」、「公秩序、公安又は公衆衛生を脅かす者」に該当すると認定されて、国外退去決定とされた上、5年間の入国禁止措置を受けるに至っている<sup>\*2</sup>。

このような原告の他国への出入国の態様等やトルコ政府から入国禁止措置等を受けた経緯・理由に照らせば、仮に原告に対して限定旅券を発給して海外渡航を認めれば、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も否定できなかったところである。かかる者に対して、我が国が旅券を発給し、海外渡航を認めること自体、国際社会における我が国に対する信頼を損なう蓋然性を否定できない。

イ 他方、原告が一般旅券の発給申請に及んだ事情や渡航の目的等をみると、渡航目的を「観光」とし、渡航の必要性について「家族旅行」とするのみであったところ、原告が渡航事情説明書に記載した事情を前提としても、そもそも具体的な渡航の計画や予定も決まっていなかったというのであ

---

\*2 トルコ外国人・国際保護法9条3項は「トルコへの入国禁止措置は5年を超えてはならない。しかしながら、(中略)最大10年の期間、延長されうる。」と定めているところ(乙13の2)、トルコは、原告に対し、平成24年8月に2年間の入国禁止措置を執った後、平成30年10月に5年間の入国禁止措置を執っていることから分かるように、二度目の入国禁止措置は、期間が一度目の期間よりも延ばされている上、延長前のものとしては最長の期間となっている。

て<sup>\*3</sup>、原告の渡航計画には具体性もなければ、渡航する必然性も全くうかがわれず、もとより人道的見地から渡航を特に認めるべきといった渡航の高度の必要性を基礎づける事情は認められなかった。また、原告が、新宿パスポートセンターにおいて一般旅券の申請を行った当初においては、渡航事情説明書に渡航先として「トルコ」と記載した後これを削除するなど、渡航の計画の具体性や内容について疑義がある状況も認められている。

ウ 以上の事情に照らすと、原告については、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、我が国の国益の維持等といった旅券法13条1項1号の目的に一定程度譲歩を求めてもなお原告の海外渡航を認めるべき特段の事情は認められないから、原告に対する旅券の発給を拒否した外務大臣等の判断に、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとする余地はない。むしろ、原告が過去の旅券発給申請において内容虚偽の申請に及んでいたことや、他国において密入国に及び処分を受けたこと、本件処分の前提となったトルコにおける入国禁止処分を受けるに至った事情等に鑑みれば、仮に原告に対して旅券を発給し海外渡航を許可した場合には、原告が再び他国において密入国等の行為に及ぶなどして国際的な法秩序を乱す現実的なおそれすら否定できなかつたところであって、その場合、我が国の

---

\*3 原告は、第15回口頭弁論期日に実施された原告本人尋問においても、「旅行するときって、私、ほとんど計画は立てないので、町に行ってから、そこの主な観光地を簡単に回るぐらいの計画です。」「パスポートがないので（引用者注・飛行機の）便は取れませんので、便は決めてないです。日程もきっちり決められないので。」と陳述している（原告本人尋問調書32及び33ページ）。



国際社会における信頼関係の維持、国益の維持等に支障を及ぼすこととなることに照らせば、本件処分が適法であることは明らかというべきである。

#### (4) 原告の主張はいずれも理由がないこと

ア 原告は、トルコ等における過去の密入国は紛争地帯を取材する目的であり、これを理由の一つとする本件処分は、原告がジャーナリストとして紛争地帯を取材する自由、報道の自由及びその受け手の知る権利（憲法21条）の重要性を無視するものであるなどと主張する（原告第3準備書面37ないし39ページ）。

しかしながら、被告準備書面(2)第5の4(2)イ（51ページ）及び同準備書面(6)第4の2(2)（16及び17ページ）で述べたとおり、原告も自認するように、原告が行ったのは「密入国」であって、当該国の出入国管理の法令に違反する明白な違法行為である。原告の過去の渡航状況等は、密入国という違法行為を繰り返しては外国政府や武装勢力に拘束されるというものであり、原告に対して2度にわたり入国禁止措置を課したトルコ当局は、原告について、同国の「公安を脅かす者」、「公秩序、公安又は公衆衛生を脅かす者」に該当すると認定しているところである（乙11の1ないし4）。その渡航がたとえ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を採ったこと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認められるところである。

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より何ら不当とのそしりを受ける理由はないから、原告の上記主張には理由がない。

イ 原告は、被告が虚偽申請として指摘する事実は、旅券法自体で求められているものではないことなどから、被告が申請内容の正確性を不当に重視しているとして、特に、平成26年の虚偽申請について、「原告が2年間の入国拒否措置を知ったのは、現にトルコまで行って入国拒否された2014年4月のこと」であり、せいぜい過失であって、本件処分の検討に際し、消極事情として考慮したことは不当であるなどと主張する（原告第3準備書面39及び40ページ、同第4準備書面49ページ）。

しかしながら、被告準備書面(6)第4の2(2)イ(18ページ)で述べたとおり、一般旅券発給申請書の様式(別記第1号様式)は、「申請の書類」を定める旅券法施行規則1条により定められているところ、当該規則は、「旅券法に基づき、及び同法を実施するため」定められたものであり、同規則1条も、旅券法3条において、「外務省令で定めるところにより」一般旅券発給申請書を提出して申請しなければならない旨定められていることに基づいて規定されたものであって、法律の根拠を有するものである。そして、申請書において、旅券法13条1項1号該当者であるか否かに関して記載を求めるのは当然であり、法定された不発給事由に関して事実と反した記載がされることは、審査事務に重大な影響を及ぼし得るもので、軽視するべきものではない。現に、申請に関する書類に虚偽の記載をすることは、旅券法23条1項1号において刑事罰の対象とされる、れっきとした犯罪行為である。

前記(1)で述べたとおり、原告は、平成22年に、過去に旧姓で旅券の発給を受けたことがあるにもかかわらず、旧姓も含めて旅券の発給がない旨の虚偽申請をし、平成26年2月には、過去にトルコで2年間の入国禁止措置等を受けたにもかかわらず、外国で入国拒否等をされたことはない旨の虚偽の申請をした(なお、原告は、本人尋問においても、トルコから

入国禁止措置を受けたことを知ったのは「2014年（引用者注：平成26年）に、イスタンブールのアタテュルク空港に飛行機で入って、入国しようとしたとき」であると供述するが（本人調書22ページ）、原告自身、平成24年7月31日及び同年8月1日に、自身のツイッターに「シリアだけでなくトルコにも密入国してすっかり犯罪者と化し」、「素直に出頭したら明日また来て罰金払えと言われ」、「トルコ政府は（中略）2年の入国禁止措置をとろうとしている」などと記載している（乙5）上、外務省領事局旅券課職員の質問書に対する回答においても、トルコから入国禁止措置を受けたことについて、「トルコ警察に出頭し」、「警察署で通告されて知った」（乙4・8ページ）と記載しているのであって、トルコから入国禁止措置を受けたことを知ったのが、平成26年4月にトルコまで行って入国拒否されたときである旨の原告の上記主張ないし供述は、自らが発したツイッターや外務省に対する回答に反するもので、到底信用できない。さらに、本件処分に係る申請の際も、過去にトルコから入国禁止措置等を受けたにもかかわらず、職員の指摘がなければ、外国で入国拒否等をされたことはない旨の虚偽申請をしようとしていた。

このように、原告は、旅券発給申請のたびに内容虚偽の申請に及び、あるいは試みていたのである。

被告準備書面(6)第4の2(2)エ(19ページ)で述べたとおり、原告に法令を遵守する意思が欠如していることは、原告が渡航先で密入国を繰り返し、それを正当化する言動を繰り返しているという事実から明らかであるところ、これに加えて、被告準備書面(2)第5の4(3)イ(52及び53ページ)で述べたとおり、原告に法令を遵守する意思が欠如していることの一事情として、上記虚偽申請の事実を消極事情として考慮することが不当であるなどといえないのは明らかであって、原告の上記主張には理由が

ない。

ウ 原告は、本件処分に当たり、ジャーナリストである原告の過去の取材行為における功績や、本件処分により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）を過度に制約することを考慮した形跡がないとして、それらが考慮不尽の裁量権の逸脱・濫用となるなどと主張する（原告第10準備書面1ないし11ページ）。

しかしながら、過去の取材行為については、前記アで述べたとおり、密入国に及んだ理由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。むしろ、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認められるところであるから、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が消極事情として考慮されることは当然というべきである。

また、被告準備書面(7)第2の1(2)（11及び12ページ）で述べたとおり、過去及び将来の取材行為に関することが、取材行為を行うことを渡航の目的としない本件処分に係る申請において、あえて一般旅券を発給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、渡航事情説明書は、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ところ、原告は、渡航事情説明書において、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（甲1）、「観光」以外の目的は「無し」と記載している（乙4）。また、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何ら示していなかった。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」や「家族旅行」と申告している以上、外務大臣としては、上記申請に当たり、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。そして、原告による過去の取材行為の内容や、将来の取材活動に与える影響は、観光や家族旅行を渡航目的とする上記申請と何ら関連性がなく、上記申請における特段の事情に当たるかを判断するための考慮事情とすべきであるとはいえない。

加えて、原告は、将来における海外渡航を伴う取材活動の自由を過度に制約することが本件処分において考慮されていないとする主張の前提として、本件処分が「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る」と主張するが（原告第10準備書面・10ページ）、前記1(4)オで述べたとおり、入国禁止措置を講じた外国において当該措置を解除したり、入国禁止期間を経過したりすることで同号の要件に該当しなくなった場合には、一般旅券の発給を受けることが可能となるのであるから、「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」という事態は生じないのであって、原告の主張は前提を欠くものである。

以上のとおり、原告の上記主張は理由がない。

エ 原告は、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であり、本件において、原告に対する入国禁止措置を課しているトルコを渡航先から除いた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）。

しかしながら、被告準備書面(6)第3の2(2)（14ページ）で述べたとおり、原告の上記主張は、同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1(4)クで述べたとおり、理由がない。そして、かかる適用違憲の主張は、結局のところ、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が、前記(3)のとおり、原告に対して限定旅券を発給すべきとするような人道的配慮が求められる理由は認められず、かえって、仮に、トルコを渡航先から除いた限定旅券を発給して海外渡航を認めれば、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も否定できなかったところであり、かかる者に対して我が国を旅券を発給し、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う蓋然性を否定することができないのであって、限定旅券を発給せずに本件処分をした外務大臣の裁量判断に、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとする余地はない。

オ 原告は、旅券法13条1項1号に基づく本件処分が自由権規約12条<sup>\*4</sup>2項に違反すると主張する（原告第2準備書面3ないし19ページ）。

しかしながら、被告準備書面(2)第3の1（14ページ）及び同準備書面(6)第1（4ページ）で述べたとおり、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

---

\*4 自由権規約（市民的及び政治的権利に関する国際規約・B規約）12条

2 すべての者は、いずれの国（自国を含む。）からも自由に離れることができる。

3 （前略）2の権利は、いかなる制限も受けない。ただし、その制限が、法律で定められ、国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の権利及び自由を保護するために必要であり、かつ、この規約において認められる他の権利と両立するものである場合は、この限りでない。

的人権の一つであり、自由権規約12条3項が法律によって移動の自由を制限すること自体を認めているところ、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いるから、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ないのであって、原告の上記主張はおよそ理由がない。そのほかにも原告はるる主張するが、いずれも理由がないことは、被告準備書面(2)第3の3及び4(19ないし24ページ)で述べたとおりである。

### 3 本件処分に係る理由提示が違法であるとされるものではないこと

(1) 被告準備書面(1)第7の3(40ページ)で述べたとおり、旅券法14条において、一般旅券発給拒否処分の通知書に理由を付記すべきとしているのは、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ることから、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ない(最高裁昭和60年判決)。

(2) 本件処分の通知書(甲3)には、同処分の理由として、原告が、「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」との具体的事実を摘示した上、「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。」と適用法条を記載しているから、原告において、「原告が上記の年月日にトルコから

同国の法規に基づき5年間の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号を適用して本件処分をした」旨の処分理由を上記通知書の記載自体から容易に知り得るものである。

したがって、本件処分について旅券法14条に基づいてされた通知が、同条及び行政手続法8条に違反する余地はない。

(3) これに対し、原告は、本件処分の通知書には、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4ページ）。

しかしながら、被告準備書面(7)第1の1(3)(4ないし6ページ)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、同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（同号の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



服申立ての便宜にも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（乙17の1及び17の2の各裁判例参照）。

(4) したがって、本件処分について旅券法14条に基づいてされた通知における理由提示に違法があるとされるものではないから、原告の上記主張は理由がない。

#### 4 一般旅券の発給許否処分に係る審査基準を設定していないことが違法であるとされるものではないこと

(1) 行政手続法5条は、申請に対する処分について、「行政庁は、審査基準を定めるものとする。」（1項）とし、審査基準の内容は、「許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」（2項）と規定している。

(2) この点、旅券法13条1項1号該当者に一般旅券を発給するか否かに関する審査基準は定められておらず、原告は、審査基準を定めていないことをもって、これが行政手続法5条に違反し違法であると主張する（原告第9準備書面5ないし10ページ）。

しかしながら、被告準備書面(1)第7の2（38ないし40ページ）で述べたとおり、行政手続法5条1項の趣旨は、行政庁による法令の解釈・適用に際しての裁量行使を公正なものとし、行政過程の透明性の向上を図ろうとするものであり、併せて処分の申請人にとって行政庁の応答についての予測可能性を高めることにより、申請人が手続上受けるべき権利利益の保護にも配慮したものと解される。

他方で、法令において、当該許認可等の性質に応じて、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（仙台高裁平成20年5月28日判決・判例タイムズ1283号74ページ、大阪高裁平成20年5月30日判決・判例時報2011号8ページ、東京高裁平成21年5月28日判決・判例秘書登載等）。

(3) 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。また、同号の法律効果は、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。

(4) したがって、旅券法13条1項1号該当者に係る一般旅券の発給申請に対する処分にあたっては、その性質上、法令の定めた内容以上に具体的基準を定めることが困難であり、行政手続法5条による審査基準を定めることを要しない場合に当たるといえ、審査基準を設けていないことをもって違法であるとはいえない（乙17の1及び17の2の各裁判例参照）。そのほかにも原告はるる主張するが、被告準備書面(7)第1の2（6ないし11ページ）で述べたとおり、いずれも理由がない。

## 5 まとめ

以上によれば、本件処分は適法であり、その取消請求には理由がない。

#### 第4 その他の訴え等について（本件各義務付けの訴えが不適法であること等）

##### 1 本件各義務付けの訴えが不適法であること

###### (1) 請求の趣旨第2項

既にこれまで主張したとおり、本件処分は適法であるから、一般旅券の発給義務付けの訴え（請求の趣旨第2項（主位的請求））は、申請型義務付けの訴えの訴訟要件（行訴法37条の3第1項2号）を欠き不適法である。

###### (2) 請求の趣旨第3項

また、現行旅券法では、一般旅券の発給という申請方法しか定められておらず、限定旅券の発給は、飽くまでも申請を受けた外務大臣等の判断としてされているにすぎないことからすれば、限定旅券の発給義務付けの訴え（請求の趣旨第3項（予備的請求））は非申請型の義務付けの訴えであると解さざるを得ない。

しかるに、旅券法は、不発給処分を受けた申請者が繰り返し一般旅券の申請を行うことを許容し、その時々国際情勢の変化や原告の渡航先の変更等といった申請に係る具体的事情の変化によって、その都度外務大臣等は一般旅券の発給審査を実施し、申請者に対して一般旅券の交付を受ける機会を設けていることからすれば、非申請型義務付けの訴えの訴訟要件である「損害を避けるため他に適当な方法がないとき」（行訴法37条の2第1項）との要件を充足しておらず、不適法である。

##### 2 国家賠償請求に理由がないこと

###### (1) 国賠法1条1項の「違法」の意義

国賠法1条1項の「違法」とは、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個々の国民に対して負担する職務上の法的義務に違反することをいう（最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ、最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号208

7 ページ、最高裁平成 27 年 12 月 16 日大法廷判決・民集 69 卷 8 号 24  
27 ページ等)。

**(2) 本件処分が国賠法 1 条 1 項の適用上違法となる余地はないこと**

これを本件についてみると、前記第 3 の 2 で述べたとおり、外務大臣が原告に対してした本件処分は、その根拠法令に照らして適法かつ相当なものであり、外務大臣に職務上の法的義務違反がないことは明らかであるから、本件処分が国賠法 1 条 1 項の適用上違法となる余地はない。

したがって、原告の被告に対する本件処分に関する国賠法 1 条 1 項に基づく本件損害賠償請求は理由がない。

**(3) 原告の主張する損害賠償請求権は、既に時効により消滅していること**

本件処分が国賠法 1 条 1 項の適用上違法とならないことは、前記 (2) で述べたとおりであるが、令和 5 年 2 月 17 日付け被告準備書面 (8) 第 1 の 4 (4 及び 5 ページ) で述べたとおり、仮に、原告の主張する国賠法 1 条 1 項に基づく損害賠償請求権があるとしても、原告は、一般旅券発給拒否通知書を受領した令和元年 7 月 12 日 (乙 40) に損害賠償請求が可能な程度に損害及び加害者を知ったというべきであるから、原告の被告に対する本件処分に関する国賠法 1 条 1 項に基づく損害賠償請求権は、本件損害賠償請求に係る訴訟の提起 (令和 4 年 12 月 1 日) 以前の同年 7 月 12 日の経過をもって消滅時効が完成していることが明らかである。

**第 5 結語**

以上のとおり、本件義務付けの訴えはいずれも訴訟要件を欠き不適法であるから、速やかに却下されるべきである。また、その余の請求はいずれも理由がないから、速やかに棄却されるべきである。

以 上