

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）

第 16 準備書面

2023年10月2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	
同	土田元哉	
同	岩井信泰	
同	韓泰英	

目次

第1部 本件の根底にある問題	4
第1 紛争地取材を行う原告	4
1 はじめに	4
2 民主主義社会における取材、報道の自由の重要性	6
3 シリア内戦の経過等に照らした現地取材の意義	6
第2 デイビッド・ケイ氏の意見書（甲75）—元国連特別報告者による指摘 8	8
1 紛争地のジャーナリズムに関する国際人権法上のルールと基準	8
2 紛争地域におけるジャーナリズムのための環境を確保し、その活動を保護する国家の積極的義務	11
3 小括	12
第3 非正規の出入国について—ジャーナリストの紛争地取材の要保護性	12
1 反政府側地域の取材のために必要不可欠であること	12
2 原告による出入国の態様	13
3 ジャーナリストに対する恣意的な抑圧としての入国禁止措置	14
第4 小括	16
第2部 事実論・手続論	17
第1 他国による入国禁止措置と「外交儀礼」	17
第2 入国禁止措置の存在（1号該当性）は認められないこと	19
1 直接証拠の不存在	19
2 国外退去決定は「裏付け」にならないこと	19
3 トルコ当局が原告を「公安を妨害する者」と認定した証拠はない	21
第3 適正手続の要請にも反すること	22
1 入国禁止措置に係る事実認定の杜撰さ、適正手続の欠如（1号該当性） 22	22
2 1号該当者を旅券不発給とする基準及び理由の曖昧性（効果裁量） 25	25
3 小括	28

第3部 違憲論・違法論等	30
第1 海外渡航の自由が原則である－法令違憲と処分違憲	30
1 はじめ	30
2 被告主張の根本的誤り－原則と例外の逆転	31
3 権利が原則であり、制約は例外である	31
4 普遍的規範による原則（自由権規約の一般的意見による原則）	35
5 法13条1項1号について	36
6 処分違憲－必要最小限の制約ではないこと（比例原則違反）	38
第2 違法論（裁量権濫用）	39
1 本件は裁量権の行使についてより厳格な審査が必要である	39
2 前提事実の誤認	40
3 考慮すべき事項を考慮しなかったこと	40
4 必要最小限の措置を検討しなかったこと（比例原則違反）	43
5 まとめ	43
第3 「国際信義」からすれば本件不発給処分は許容されないこと	44
1 被告の主張	44
2 原告の主張	44
3 「国際信義」から、原告に対する旅券発給が要請されること	45
第4 国家賠償請求について	49
1 国家賠償請求について	49
2 被告の消滅時効の援用について	51

第1部 本件の根底にある問題

第1 紛争地取材を行う原告

1 はじめに

「見てくれ。これが、アサド政権がやっていることだよ。」

これは、2012年、シリア政府軍（アサド政権軍）による執拗な無差別爆撃の被害を受けたラスタン市の市民が、原告に向けて叫んだ言葉である（甲73・8頁、原告3頁）。

このラスタン市民による呼びの意味を、原告は次のように受け止めている。

「私のカメラを通して世界に向けて訴えている言葉です。」（原告3頁）

「アサド政権によってこの虐殺が起きているという実態を、カメラを通して世界に訴えているということです。」（原告4頁）

「現場を見た人間として、これを必ず持ち帰って、伝えなければならないと思いました。」（原告4頁）

2012年当時、ラスタンを始めとする反政府勢力による支配下に置かれた地域に対し、シリア政府軍は激しい攻撃を行っていた。政府軍は

ヘリコプターによる無差別爆撃を敢行し、ラスタンだけでも約400人に及ぶ民間人の死者が発生していた（甲76・5～12頁）。

ラスタンを含む反政府勢力の拠点に設置されたメディアセンターでは、武力のみによっては政府軍に対抗できない市民らが、国際社会に紛争の実態を知らせ国際的な支援を得るため、紛争の映像を発信し、ジャーナリストを現地に滞在させるなどしていた（原告4頁）。

アサド政権による徹底した情報統制が敷かれていたシリアにおいて（甲47）、ラスタンの市民らが、原告を含む国外のジャーナリストこそがアサド政権による弾圧を全世界に伝えることができるほぼ唯一の存在と認識し、国際社会での内戦報道こそがシリア政府軍による人権の蹂躪を阻止する結果につながると信じていたことは想像に難くない。

実際、2012年当時のシリア内戦の推移が日本国内で初めて具体的かつ詳細に報道されたのは、原告によって取材活動が行われたからであった（原告4～5頁）。

原告によるシリア内戦の現地取材は、冒頭のラスタン市民のように、内戦による被害を受けた者からの訴えを日本を含む国際社会に伝える意義を有していた。原告による取材活動は、こうした市民らの思いに応えて行われていたのである。

原告の海外渡航の自由を一律かつ全面的に禁止する本件不発給処分の合憲性を審査するに際しては、原告による紛争地取材の重要性を看過することは許されない。また、紛争地取材のためやむを得ず行われた非正規の出入国について、ことさら原告に不利益に考慮することも許されない。

以下、詳述する。

2 民主主義社会における取材、報道の重要性

「およそ各人が、自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活の中にこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないものであり、また、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも、必要なところであ」り、そのために必要な自由を憲法上保障することが、「すべて国民は、個人として尊重される」と定めた憲法13条の規定の趣旨に沿うものであることは、確立した判例法理である（よど号ハイジャック記事抹消事件：最高判1983年（昭和58年）6月22日民集37巻5号793頁）。

そしてジャーナリストが行う取材・報道は、日本にいる者の知る権利に奉仕する重要な活動であることは、既に明らかにしたところであり（原告第10準備書面）、自由権規約の一般的意見34もジャーナリストの国外渡航の制限は通常、自由権規約により許容されないとしている（甲39〔阿部意見書〕、原告第5準備書面）。

3 シリア内戦の経過等に照らした現地取材の意義

原告が2012年にシリア内戦について具体的かつ詳細な取材を行うことができたのは、シリア国内における紛争の最前線に身を置いたからに他ならない。

反政府勢力が自治を行うラスタンにおける市民生活や（甲76・2～5頁）、シリア政府軍のヘリコプターによる空爆から逃れる市民の様子は（同・6頁）、原告がシリア入国前から反政府勢力と連絡を行った上

で、実際に現地の住民と生活を共にしていたことで初めて撮影できるものである（原告 2 頁）。

原告が撮影したシリア政府軍によるヘリコプターを用いた空爆の様子は（甲 76・5～10 頁）、単に攻撃による被害の実態を明らかとするものに留まらない。原告は、シリア内戦における紛争当事者のプロパガンダ等の存在にも触れつつ、次のように述べる。

「シリアでは、政府側が無差別攻撃をしているということに対して（原告注：無差別攻撃をしていると指摘される点に対して）、政府側はそれをずっと否定して、反政府側の自作自演であるとか、そういうことを言っていたんですね。でも実際現場に行ってみると、まずシリアにおいて航空戦力を持っているのはシリア軍だけなので、このヘリが空爆しているというのを見れば、間違いなく政府軍がやっている、それから反政府側からの反撃があるので、ヘリって、ものすごく高いところを飛んでるんですね（中略）。そうすると、その無差別攻撃というのは、戦闘員と非戦闘員を分けなければいけないというのが、無差別はいけないということなんんですけど、初めから狙った場所に落とすという前提で攻撃していないんです。」（原告 5～6 頁）

「現場に行って、どういう兵器を使っていて、どういう地形になつていて、で、人々がどこに住んでて、政府側と反政府側がどこにいるという地形がわかつて、それで初めて確認できるんですね。これは双方の言い分だけを聞いていたら、双方全く逆のことを言っているだけなので、それを現地に行って確認できるからこそ、できることがあります。」（原告 6 頁）

原告が供述する通り、紛争当事者が複雑に入り乱れ、刻一刻と情勢が変化する内戦の実相を解明するためには、現地で直接、紛争の実情を観察するしかない。そうでなければ、本件のようにシリア政府軍が無差別爆撃を実行し、民間人を殺傷する結果をいとわず反政府勢力を弾圧しているという事実は、明らかにならない。

あえて繰返すが、シリア政府は、アサド政権に非親和的とみなされる国内外のジャーナリストを拘束するばかりか、場合によっては殺害し（甲 47・39～40頁）、インターネットの統制及び監視も行っており（同・42頁）、民主主義社会において当然認められるべき権利を抑圧してきた。反政府側地域を取材するシリア人ジャーナリストはシリア政府から「反政府側の人物」とみなされて攻撃の優先的な対象となったのであり、シリア国内のジャーナリストが、反政府勢力の取材及び報道を公然と行い、国際社会に伝達することは事実上不可能であった。そのため、第三者である国外のジャーナリストが、現地に実際に赴き、自ら紛争の最前線で取材し報道することは、シリア内戦報道にとって必要不可欠なことであった。

このことは、シリア内戦報道に限らず、世界各地での紛争地報道に妥当するものであり、現地において紛争取材を行うことが全世界の人々の知る権利に奉仕する重要な活動であることは明らかである。

第2 デイビッド・ケイ氏の意見書（甲75）

－元国連特別報告者による指摘

1 紛争地のジャーナリズムに関する国際人権法上のルールと基準

シリアのような紛争地におけるジャーナリズム固有の高い価値は、これまで国際裁判所や国連などの国際機関によっても承認されてきたものである。表現の自由に関する元国連特別報告者であるデイビッド・ケイ氏は、以下のとおり指摘している（甲75）。

（1）国際刑事裁判所

旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所（ICTY）は、ランダル事件において、紛争地域のジャーナリストの、「紛争の恐怖と現実を国際社会に知らせ」、「国際人道法違反の防止と処罰を支援する」という「重要な役割」を認定している。

（2）各国際機関における決議

また、国連機関を始めとする国際機関も、長きにわたり、紛争地におけるジャーナリズムの重要な役割を認めてきた。

日本が賛成票を投じた1970年の国連総会決議「武力紛争地域における危険な任務に従事するジャーナリストの保護」では、国連が「武力紛争に関する完全な情報を得る」ために「ジャーナリストは、その国籍にかかわらず、重要な役割を果たす」という考えを明示し、「世界的な公的な関心事について客観的に情報を提供する職業的義務」を認めている。

また、日本からも専門家が参加した赤十字国際委員会主催の政府専門家会議（1972年）では、「情報の普及とジャーナリストの現場での存在が、武力紛争における人道法のより効果的な実施に寄与する」という認識が示され、こうした認識が、1977年のジュネーブ条約第一追加議定書の採択に道を開いた。その中の第79条は、「報道関係者のための保護措置」を規定し、紛争地におけるジャーナリストの人道的保護を最も包括的に保障している。

このような認識は、さらに最近の国連機関の行動や取組みに繋がっており、例えば、2015年、国連安全保障理事会は、「イラクとレバントのイスラム国」(ISIL)による一連の日本人を含むジャーナリストの殺害事件を受け、ジャーナリストが「ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪につながりうる状況を特定し報告する早期警告メカニズムとして機能することにより、文民の保護と紛争予防に重要な役割を果たしうる」とする決議を全会一致で採択した。決議が採択された会議では、日本政府代表が「ジャーナリストへの攻撃は民主主義の基盤への攻撃である」と、紛争地におけるジャーナリズムの民主的価値を肯定している。

(3) 欧州評議会

国連機関以外でも、紛争地においてジャーナリズムが独自の重要な役割を果たすという理解は広く認められている。

例えば、1996年、欧洲評議会の閣僚委員会は、紛争と緊張状態におけるジャーナリストの保護に関する加盟国への勧告R(96)4号において、「紛争と緊張状態における国内法と国際法の違反と人間の苦しみについて公衆に知らせるというジャーナリストの役割の重要性とそれによってさらなる違反と苦しみを防ぐのに役立つという事実」を強調し、理事会は、2007年と2016年に採択されたより最近の勧告の中で、この声明をさらに繰り返している。

(4) シリアの人道危機

そして、複数の国連機関が継続的に非難しているシリアの惨状は、シリアにおける、原告のようなジャーナリストの重要な役割を示している。

2011年から今日まで、国連総会及び人権理事会は繰り返しシリアに関する決議を行い、人道法および人権法の違反が悪化していることに重大

な懸念を表明してきた。シリアの人道危機は、国際機関や一般市民に貴重な情報を提供するために命をかけている原告のようなジャーナリストの重要な必要性を示している。

2 紛争地域におけるジャーナリズムのための環境を確保し、その活動を保護する国家の積極的義務

また、デイビッド・ケイ氏は、以下のようにも指摘する。

自由権規約 2 条 1 項が定めるように、同規約は、同規約で保障された基本的人権を侵害しないことを意味する「尊重」と基本的人権を「確保」する義務を国家に課しており、この「確保」義務とは、表現の自由（自由権規約 19 条 2 項）の文脈では、表現の自由を可能にする環境の確保とその権利行使を保護することを意味している。

そして、紛争地におけるジャーナリズムの文脈における「確保」義務を念頭に、国連人権理事会と国連総会は、国家に対し、「ジャーナリストが不当な干渉を受けずに独立して仕事を遂行するための安全で可能な環境を促進すること」を繰り返し求めている。こうした「ジャーナリストにとって可能な環境」を作ることを国家に求めるこの声明は、2012年に初めて採択されて以来、国連人権理事会と国連総会の双方で長年にわたり採択され続けている。

欧州評議会では、さらに踏み込んで、紛争地域へのジャーナリストのアクセスを容易にするよう国家に対して求めている。

自由権規約の下での積極的義務としては、少なくとも、本件のように紛争地でのジャーナリズムに関連または付随する理由を考慮してパスポートの申請を拒否する場合、ジャーナリストまたはジャーナリストを目指す者による将来における紛争地での報道への萎縮効果を回避すること、より

具体的には、国家は、紛争地での自分の行動が、思いがけずその後の政府によるパスポート申請拒否の根拠となるかもしれないというジャーナリストの不安を取り除くことを求められているというべきである。

3 小括

デイビッド・ケイ氏の意見は、ジャーナリストにおける海外渡航を伴う取材の権利の要保護性を正しく指摘するものであり、紛争地取材を行う原告に対する旅券不発給という問題を考える上では、このような国際人権法上も承認されている価値を十分に踏まえる必要があるというべきである。

第3 非正規の出入国について

－ジャーナリストの紛争地取材の要保護性

1 反政府側地域の取材のために必要不可欠であること

以上に対して、被告は、原告がシリア取材の過程で、正規の出入国管理場を通過しなかった行為をことさら強調する。

しかし、シリア政府が設定する正規の出入国管理場を通過して政府側地域に入った上で、そこから敵対する側である反政府勢力の支配圏内に入ることは不可能である（原告6頁）。他のジャーナリストらが非正規にシリアに入国していたのも、反政府勢力の取材を行うには他の手段がなかったからであり（原告6頁、甲66・9頁）、国境なき医師団が非正規の入国をしていたのも、正規の出入国管理場を通過していくては目的を達成できないからである（甲66・9頁）。

2012年及び2015年の非正規のシリア入国は、反政府勢力の取材を行うに必要不可欠な手段であり、原告が正規の出入国管理場を通過しない形で入国をしたのは、まさにこれまで述べてきた紛争地取材を行うためにほかならない。

原告による非正規入国が真摯な取材目的によるものであることは、原告の海外渡航歴に照らしても明らかである。すなわち、原告はこれまで、多数の国と地域に渡航した経験があるが、非正規の出入国をしたのは2012年のシリア取材のための出入国と、2015年のシリアへの入国のみであって、紛争地取材の目的以外で非正規入国をしたことはただの一度もない（原告本人尋問調書添付資料参照）。原告は、取材目的が達成できる場合には常に正規の出入国管理場を通過しており（原告10頁）、遵法精神が欠けているわけでは全くない。

このように、原告による非正規の出入国は、真摯な取材目的に基づくものであるとともに、紛争地取材にとって必要不可欠なものであり、これを旅券不発給の裁量判断を基礎づける重要な要素として考慮することは、紛争地におけるジャーナリズムの意義を否定するに等しく、憲法及び国際人権法に照らして到底許容されないものである。

2 原告による出入国の態様

2012年に原告がシリアに入国した地点であるレバノン北東部の国境は、フェンス等による国境管理がされていない場所であり、シリアからレバノンに出国する難民や負傷者、ジャーナリストらも度々通過していた（原告7～8頁）。

また、2012年の原告のシリア出国時、トルコ共和国との国境を通過したのは、シリア政府軍によってレバノン側の国境が封鎖されたため

であり、紛争状態のシリアから安全な地域へ離脱する他の手段がなかつたために緊急避難としてやむを得ず行ったことであって、意図的にトルコに非正規で入国したものではない（原告 8 頁）。しかも、トルコ軍はシリアの反政府勢力に同情的であり、難民等が国境を越えようとするフェンスを開けており、そのまま正規の出入国管理場を通らずにトルコへ入国することは黙認されている状況であった（原告 9 頁）。

すなわち、原告は、国境管理をことさら混乱させる方法を用いたことはなく、難民や負傷者、ないしジャーナリストが平素から通過する国境の一地点を通過したに過ぎない。

また、2015年のシリア入国（トルコ出国）も上記と同様であり、2018年のシリア出国（トルコ入国）は、シリア領域内で解放された原告をトルコの情報機関がシリア領域内で確保してトルコに入国させたものであって（原告 11 頁）、トルコ政府による救出行為であり、緊急避難的な例外的状況であった。

以上のとおり、原告の非正規の出入国の目的・態様・回数を見れば、以後の国境管理に悪影響をもたらしていないことは明らかである。

3 ジャーナリストに対する恣意的な抑圧としての入国禁止措置

被告は「仮に原告に対して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、国際社会において、我が国と他国との信頼関係を損なう蓋然性を否定できない。」などと主張する（被告準備書面（1）37頁）。さらに、被告は海外渡航の自由に関し「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て、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調整が必要となる場面が多」いなどとして（被告準備書面（1）33頁）、公共の福祉による制約を受けるべきことは当然のことである旨主張している。

しかし、シリア内戦取材にあたり、原告が「国際社会における法秩序」を乱すおそれなどないことは前述の通りである。むしろ、内政不干渉の原則がありながら、国連総会において何度も非難決議が出されている事実に示されるとおり、シリアの状況こそが国際法秩序に反し、それが看過しがたい状態に至っていたのであり、原告の活動は報道を通じてむしろ国際法秩序を取り戻すことに資するものであった（この点については、第3部の第3において改めて述べる）。

また、被告が看過しているのは、原告のような紛争地取材を行うジャーナリストは、諸外国から恣意的な判断により入国禁止等の措置がとられやすいという点である。

すでに述べたシリア内戦取材の経過からも明らかであるが、紛争地等の領域を支配する政府やその他勢力は、これに反対する勢力を取材しようとするジャーナリストの行動を阻止しようとするのが常であり、場合によっては、ジャーナリストを不当に拘束し、殺害することもあるのであって、国外に退去させ入国を禁止する等の措置を講じることは容易に想定される。紛争地取材を行うジャーナリストは、法秩序を殊更に紊乱する意図なく行動したとしても、入国禁止等の処分を受ける可能性が最も高いといえる。

しかし、旅券法第13条1項1号によれば、ジャーナリストが渡航先の恣意的な判断により入国禁止等の措置を受けた場合であっても一律に旅券発給拒否事由に該当することになる。被告によれば、このような場合でも原則として旅券の発給が拒否される（全世界への渡航が制限され

る）というのであるから、その帰結の不当性・不正義性はいっそう明らかである。

このように、ジャーナリストの紛争地取材の自由は、これを忌み嫌う渡航先によって容易に侵害されやすい権利であるからこそ、むしろ特に保護されるべきものである。旅券法13条1項1号の解釈に関する被告の主張は、この点を不当に看過し、日本国憲法上も国際人権法上も承認されているジャーナリストの海外渡航の自由の価値を蔑ろにし、意に沿わないジャーナリストに対する恣意的な抑圧に加担するものである（この点についても、第3部の第3においてさらに述べる）。

第4 小括

以上のとおり、紛争地においてジャーナリストが取材活動を行い、報道する権利は、日本国憲法において保障されるだけでなく、国際人権法においても固有の高い価値を持つものとして広く承認されている。デイビッド・ケイ氏も指摘するとおり、被告国は、紛争地域におけるジャーナリズムのための環境を確保し、その活動を保護する積極的義務を課されている。

本件で問われているのは、被告国が、一般旅券発給の原則性と国際社会の基準に従って、紛争地取材の価値に配慮し、その活動を保護し尊重するのか、それとも、国家の裁量を振りかざし、ジャーナリストの恣意的な抑圧へと進むのか、である。

第2部 事実論・手続論

第1 他国による入国禁止措置と「外交儀礼」

旅券法13条1項1号は、「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」を、一般旅券の発給等を制限できる事由として定めるところ、この入国禁止措置の存否がどのように判断されるのかについて、被告国は、次のように述べる（被告準備書面（5）19～20頁）。

「一般に、各国はそれぞれの法制度において、入国禁止措置を執ることができるところ、ある国家が特定の個人の入国を拒否しているか否かという情報は、当該国家にとって公共の安全に関わる事柄であり、かつ、高度に秘匿性の高いものである。このような情報の性質上、ある国家が特定の個人の入国を拒否しているか否かを、当該特定個人の国籍国を含む外国に、積極的に通知、公表、公開等（以下、これらを併せて「通知等」という。）することは一般的にあり得ないことであり、我が国においても、我が国が誰に入国禁止措置を執っているかについて、外国に積極的に通知等することはないし、そのような法規等も存しない。したがって、例えば、A国において、特定の人物（A国民）がB国から入国禁止処分を受けているか（以下「入国禁止情報」という。）を確認する必要がある場合には、A国がB国に対して個別に照会をするのが通例である。」

「そして、外交機関を通じて外国から提供された回答に関しては、特段の事情がない限り、当該国から正式に回答があったものとして取り扱われ、同回答を前提に旅券法13条1項1号の該当性を検討すること

となる。そして、国家間における信頼関係に基づき、当該国において正式回答として発出された情報である以上、その信用性が高いことは当然である。また、特に入国禁止情報については、前記1で述べたとおり、国家の安全に関わる事柄であり、そもそも回答しない場合もある中で、任意で回答した当該国家に対し、回答が不明確である、回答自体に一見して明らかな誤りがあるなどの場合を除き、根拠等もなく信ぴょう性等に疑義を呈したり更に情報提供を求めたりすることは、外交儀礼にもとると考えられるところである。」

被告国によれば、入国禁止措置の有無は、被告国が他国に照会することによって明らかになるのが通例であり、他国から回答があれば、それを前提に1号該当性を検討し、特段の事情がない限り、疑義を呈したり、更なる情報提供を求めたりすることは行わないという。それにもかかわらず、被告は、その回答を前提として1号該当性が認められれば、旅券は原則不発給であると主張している。

しかし、入国禁止措置の有無は、申請者にとってみれば、海外へ渡航する権利（憲法22条及び13条、自由権規約12条2項）を奪われるか否かを決する極めて重要な事項であり、これを「外交儀礼にもとる」という理由で安易に判断することは許されない。ましてや、そのような安易な判断を基礎に旅券自体を原則不発給とすることが不当であることは明らかである。

被告国は、本訴訟においても一貫して、「外交儀礼」を理由として、入国禁止措置を裏付ける証拠を提示せず、措置に係る具体的な事情も明らかにしなかったの（2021年12月9日付け原告求釈明書（4）、令和4年3月8日付け被告準備書面（5））。このことからすれば、本件発給拒否処分について1号該当性を認めることはできず、また、手続的にも公正さを欠

いたまま恣意的に憲法上の権利を全面的に剥奪したものというほかなく、本件発給拒否処分は違憲・違法である。

第2 入国禁止措置の存在（1号該当性）は認められないこと

1 直接証拠の不存在

原告がトルコの法規に基づき入国禁止された事実は存在しないことについては、原告第3準備書面24頁以下、同第4準備書面4頁以下、同第8準備書面4頁以下において述べてきたとおりである。

ここで最も重要なのは、入国禁止措置を裏付ける直接証拠が存在しないことである。旅券法13条1項各号を見れば、7号のような一般的・抽象的要件を除き、「逮捕状、勾引状、勾留状若しくは鑑定留置状」などの直接証拠がないにもかかわらず、その該当性が認められる事態は想定されていない。

しかし、被告が提出した国外退去決定等に係る通知書（乙11）は入国禁止措置を示す直接証拠ではないし、入国禁止措置に係る報告書（乙12）も本件不発給処分を課した一方当事者（日本国外務省領事局旅券課）が事後的に作成したものにすぎず、入国禁止措置の決定書等の直接証拠ではない。

2 国外退去決定は「裏付け」にならないこと

この点、被告は、国外退去決定等に係る通知書（乙11）と入国禁止措置に係る報告書（乙12）という異なる事実に関する証拠を一体のものとして提出した上で、

「トルコ外国人・国際保護法 9 条 3 項により 5 年間のトルコへの入国を禁止したことは、(中略) トルコ当局が作成した原告に対する『国外退去決定通知書』及び『行政監視決定通知書』(乙 1 の 1 ないし 4) により裏付けられており」(被告準備書面(2) 4 1 頁)
と主張していた。

しかし、根拠法規に関する原告からの指摘を受けて(2020年12月4日付け原告第3準備書面 29~30頁)¹、本件発給拒否処分は「トルコ外国人・国際保護法 9 条 1 項、3 項に基づきされたもの」と主張するに至り、同法 9 条 1 項による入国禁止措置の通知は、対象者がトルコへの入国を再度試みた際に、国境ゲートの所轄当局によって通知されるため(同法 10 条)、「仮に、入国禁止措置の通知を原告が受けていなかったとしても、原告に入国禁止措置がされていないことにはならない。」とした(令和 3 年 6 月 22 日付け被告準備書面 (3) 2~3 頁、乙 2 3)。

この被告準備書面 (3) での主張を前提とすれば、原告に対する入国禁止措置は、国外退去決定に伴い義務的になされるものではなく(同法 9 条 2 項)、必要に応じてなされる裁量的なものすぎないため(同法 9 条 1 項)、国外退去決定通知書は入国禁止措置を裏付けるものではないことは明らかである。

さらにいえば、仮に 2018 年 10 月 24 日に国外退去決定がなされたのであれば、入国禁止措置は義務的になされ(同法 9 条 2 項)、入国禁止期間を定めた上で(同法 9 条 3 項)、直ちに本人に通知しなければならず

¹ 原告は、①乙 1 2 号証で言及されているトルコ外国人・国際保護法 9 条 3 項は入国禁止期間の上限を定める規定にすぎず、「同国の法規に基づく」ことの証拠にはならないこと、②国外退去決定を受けた者に対する入国禁止措置(同法 9 条 2 項)の通知は、地方自治体によって(by the governorates)、不服申立手続の告知とともにされなければならないことから(10 条、甲 2 4)、入国禁止措置に伴う不可欠な手続が履行されておらず「同国の法規に基づく」とは言えないことを指摘した。

(同法 10 条)、当然、同日時点での入国禁止措置に係る決定書（乙 13 のように番号が付されたもの）が存在するはずである。原告には入国禁止措置について不服申し立て権があることも踏まえれば（同法 10 条）、トルコが入国禁止措置に係る決定書を開示できない理由は全くない。

しかし、本訴訟が提起された後、被告国がわざわざ問い合わせたにもかかわらず、トルコは入国禁止措置に係る決定書を提出できず、根拠条文も一般的な裁量的措置である同法 9 条 1 項を前提として回答せざるを得なかつた（乙 23）。このようなトルコの不自然な回答は、2018 年 10 月 24 日時点で存在するはずの入国禁止措置の決定書が存在しないために、トルコへの再入国時に入国禁止を通知すれば足りる同法 9 条 1 項を入国禁止措置の根拠条文とすることで（同法 10 条参照）、同日時点で入国禁止措置がなかつたことを隠蔽したものとしか考えられない。

直接証拠も明らかにできないトルコの回答態度自体が、同日時点で入国禁止措置がなかつたことを端的に示している。

3 トルコ当局が原告を「公安を妨害する者」と認定した証拠はない

被告の主張は、トルコ当局が、2018 年 10 月 24 日の時点で、原告について「公共秩序、治安あるいは公衆衛生上の理由」を認め、入国禁止措置を課したというものである（同法 9 条 1 項）。

しかし、これは、原告が同 24 日に帰国する際に、入管施設で丁重に扱われ、事情聴取をされることもなく、職員からは日本の音楽等を聴かせてもらい、国営のトルコ航空から航空券チケットを無償にしてもらい、さらには、トルコの産業技術相が空港の V I P ルームを訪れ、原告と笑顔で握手を交わして見送ったという一連の経緯と明らかに矛盾している（甲 22、原告第 3 準備書面 25 頁、原告 13 ~ 14 頁、甲 66・10 ~ 11 頁）。

また、被告が間接証拠として提出した国外退去決定通知書等（乙11）は、原告に対する事情聴取や通訳人の同席もなく、原告不在のまま作成されたものであり（原告13頁）、現に、客観的に通知が不可能な時刻が記載され（22時にハタイ県移民支局にいることは物理的にあり得ない）、通訳人が伝えるはずの英語の記載部分の空欄もそのままになっている。被告は、実際の通知時刻は「16時から17時頃」であると主張するが、これはトルコ側が時刻についての指摘を受けて事後的に弁解したものにすぎず（乙25）、5時間以上も時刻が早まった経緯は全く明らかにされていない。

むしろ、本件で明らかになったのは、外交儀礼により「更なる情報提供」を求めないはずの被告国が、原告が旅券を申請した後に2回もトルコに問い合わせを行い（乙26）、その後、原告を厚遇していたトルコが態度を豹変させ、原告に対する5年間の入国禁止措置を明らかにするとともに、原告に対して「もう一度トルコへ入国することを防ぐ」という態度を示すようになった、ということである（乙12、乙26）。

これらのことからすれば、入国禁止措置の存在を認めるに足りる事実や証拠はなく、むしろ、被告国による事後的な働きかけを受けて、トルコ当局が入国禁止措置を通知するに至ったと考えるのが合理的であって、1号該当性は認められない。

第3 適正手続の要請にも反すること

1 入国禁止措置に係る事実認定の杜撰さ、適正手続の欠如（1号該当性）

（1）トルコにおける手続

旅券法13条1項各号に定められた旅券発給制限事由を見ると、その存否を確定するにあたって法的に争う機会が与えられないという事態は、通

常想定できないものである²。

この点、トルコ外国人・国際保護法 10 条も、入国禁止措置の通知について、「外国人が決定に対する不服申し立ての権利をどのように効果的に行使するか、また、その過程で適用される他の法的権利と義務についての情報も含まれなければならない。」と定めている（甲 24）。すなわち、トルコ法上、入国禁止措置を受けた者には、それを争う権利が保障されており、同法 9 条 1 項に基づく措置を受けた場合には、トルコに再入国する際に、不服申し立ての手段や情報について通知されることとなる。

しかし、原告は、これまでトルコから入国禁止措置の通知を一度も受けおらず、その存在を示す決定書も見せられていない³。また、日本大使館員から、国外退去決定や行政監視決定がなされたとの説明を受けたこともなく（原告 13 頁）、帰国時におけるトルコ側の原告への厚遇に照らしても（前述）、外務省による事情聴取に対する原告の回答に照らしても（甲 1・2 頁、乙 4・10 頁）、原告が、入国禁止措置の存在自体を知らなかつたことは明らかである。

そして、本件発給拒否処分は、原告が出国すること自体を絶対的に禁止し、トルコに再入国（渡航）することを許さないものであるため、原告は、トルコによる入国禁止措置の通知を受けることも、入国禁止措置の不服申し立て手段の教示を受けることもできず、トルコによる入国禁止措置を法

² すなわち、旅券申請者は、勾留、訴追、鑑定留置、刑事判決、領事館による送還命令については、それを争う法的な権利が保障されている。また、逮捕、勾引については、極めてごく短時間のものであり、帰郷費の貸付けは自らが借りることが前提であるから、数年に及ぶ入国禁止措置とは不利益の程度が全く異なる。さらに、「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」については、取消訴訟等の中で、国が「相当の理由」を基礎付ける事実関係を具体的に主張するとともに、それを裏付ける証拠を提出することで、原告に争う機会が与えられることは当然の前提となっている。

³ 被告も、トルコ外国人・国際保護法 9 条 1 項に基づく入国禁止措置の通知は、対象者がトルコへの入国を再度試みた際に、国境ゲートの所轄当局によって通知されるものと主張している（被告準備書面（3）2 頁）。

的に争うことは不可能である。

(2) 日本における手続

トルコによる入国禁止措置、ひいては日本による旅券不発給処分は、海外渡航の自由という憲法上及び国際人権法上の重要な権利を全面的に奪うものであるから、事実上の不利益処分であることは明らかであり、日本においても、入国禁止措置について「事前の告知」がなされるべきである（憲法31条、行政手続法15条、30条⁴、成田新法事件：最高判1992年（平成4年）7月1日民集46巻5号437頁参照）。

しかし、被告国は、原告に対して、入国禁止措置に係る具体的な説明を全く行わないまま、その「詳細」を申告する事情説明書を記載するよう求め（甲1、原告17～18頁）、その後も、事前に質問内容を伝えないまま、外務省本省に呼び出し、入国禁止措置については「詳細はちょっと申し上げられない」と述べ、根拠法令も禁止期間も原因事実も明らかにしないまま、原告に記憶を喚起させる間もなく、その場で質問事項を書かせた。しかも、入国禁止措置がなされた日付という基本的な事実さえ、間違って説明するという杜撰さであった（乙4・10頁）。

そのため、原告は、入国禁止措置の根拠条文も、禁止期間も、トルコが「公共秩序、治安あるいは公衆衛生上の理由」を問題にしているのかどうか、いかなる事実に基づき問題にしているのかさえもわからず、そもそも入国禁止措置が本当に存在するのかどうかさえ不明なまま、本件不発給処

⁴ 行政手続法は不利益処分について、「予定される不利益処分の内容」、「根拠となる法令の条項」、「不利益処分の原因となる事実」を、事前に「相当な期間」をおいて「書面により通知」することを定めている（行政手続法15条、30条）。

その趣旨は、名宛人に対して、不利益処分がまさに行われようとしており、どの点について争えばよいのかを知らせ、自らの権利利益を防御するための法律上、事実上の主張を準備させることで、防御権を適切に行使させるというものであり、このような「事前の告知」は、法治国家において最低限保障されるべき、適正手続の中核的な要素である。

分を受けることとなった（原告19頁、23～24頁、甲66・13～14頁）。

被告国は、「外交儀礼」を理由に、入国禁止措置の原因事実や理由を調査しないまま、原告には入国禁止措置に係るトルコでの不服申し立ての機会が全く保障されていない事態を看過し、原告に対して入国禁止措置の有無に係る事前の告知をせず、実質的な弁解の機会を与えなかつたのであり、被告国による1号該当性の判断については、適正手続の観点から重大な瑕疵があると言わざるを得ない。

2 1号該当者を旅券不発給とする基準及び理由の曖昧性（効果裁量）

（1）1号該当者に「判断の慎重と公正妥当を担保」する必要性

旅券法13条1項は、同項各号に該当した場合であっても、「一般旅券の発給又は渡航先の追加をしないことができる。」と定めているにすぎず（強調は原告代理人）、同項各号に該当しただけでは直ちに不発給にはならず、一般旅券を発給することもできれば、限定旅券を発給することもできる。

特に同項1号は、他の事由が旅券申請者の属人的な理由を示しているのとは異なり、入国が認められない「その国」との関係を示すものでしかないから、「その国」以外への渡航を制限する根拠は薄弱である。入国禁止措置の理由が一様でないことや（甲20、甲21、甲33～34、甲42）、恣意的な入国禁止措置の危険も踏まえれば（甲33～37）、同項1号に基づき旅券の発給を制限することは相当慎重にすべきである。

具体的には、被告国は、国民の海外渡航の自由を保障し、「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」（最三小判1985年（昭和60年）1月22日判タ549号167頁）ため、審査基準を設置して公にし（行政手続法5条）、考慮事項や方針に係る弁解と防御の機会

を与え、**理由の提示**において審査基準の適用関係を示されなければならぬというべきである（訴状 22 頁以下、原告第 3 準備書面 43 頁以下、同第 4 準備書面 40 頁以下、同第 9 準備書面）。

（2）審査基準の不設定、理由不提示

しかし、被告は、1号に該当する場合の旅券発給拒否処分について、そもそも審査基準を設定しておらず、事情聴取に際して事前の告知もせず、拒否理由も「貴殿は、平成 30 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。」とするのみであった。

被告が示した理由は、旅券法 13 条 1 項 1 号の同語反復にすぎず（「渡航先」を「トルコ共和国」に置き換えただけである）、一般旅券（限定旅券を含む）自体を発給しなかった理由（「その国」以外の国への渡航を制限する理由を含む）や前提事実は全く示されていない。

（3）基準の不存在がもたらす構造的な問題

被告が審査基準を設定しなかったことは、外務大臣による裁量権の濫用逸脱の構造的な原因になっている。

すなわち、証拠上明らかにされた限りでは、トルコは原告の「不法入国」しか問題にしていなかったと考えられ（乙 12、乙 26）⁵、被告国も原告

⁵ 在トルコ日本国大使館がトルコ共和国外務省に対して、いつ、どのような経緯で、どのような問い合わせをし、何を確認したのか、国外退去決定通知書等（乙 11）が、いつ、何のために、被告国に提供されたのかは不明なままであるが、被告の主張を前提にしても（乙 12、乙 26）、被告国がトルコから得た原告に係る情報は、

- ① 2012年に国外退去決定を受けたこと
- ② 2012年に2年間の入国禁止措置を受けたこと
- ③ その理由は「不法入国したこと」であること
- ④ 2018年に国外退去決定を受けたこと
- ⑤ 2018年に5年間の入国禁止措置を受けたこと

に対して、「それらの国に入国及び出国した際は、出入国管理場を通過されましたか。」、「トルコの許可を得ずに、シリアからトルコに入国したようですが、トルコに入国したのはなぜですか。」、「シリアへ入国することについてトルコの許可を得ていたのか教えてください。」などと、一貫して「不法入国」について原告に尋ねており（乙4、原告22～23頁）、原告が拘束されたことや、どのような安全対策をしたのか、退避勧告を知っていたのかなどについては、全く聞かなかった（原告22～23頁）。

このように、被告国が、トルコによる入国禁止措置に関して問題視していたのはあくまで「不法入国」についてであり、原告は、それ以外の理由で旅券の発給を拒否されることは全く想定できなかった。

しかし、被告は、本件訴訟においては、「**国際信義**」という基準として機能し得ない一般的抽象的な概念を持ち出し、「他国におけるテロ組織への関与」とか、「テロ組織に身柄を拘束された」とか、「テロ組織と対峙する諸外国への対抗手段に利用」とか、「国際的な犯罪の防止やテロ対策」といった、原告に対して全く質問せず、弁解の機会も与えなかつた事情を主張するに至っている。

仮に審査基準が設定され、旅券の発給・不発給を判断する上での入国禁止措置（1号該当性）の位置付けや、入国を禁止された国以外への渡航が制限される場合の考慮事由が示されていたならば、原告はそれに基づく反論が可能であり、被告も審査基準によって裁量判断を統制されていたはずであるが、本件では考慮事項や方針に係る審査基準すら存在しないため（甲31参照）、原告の海外渡航の自由の重要性を無視する判断が何の制限もなく認められてしまっている。

すでに述べたとおり、申請者は外国での入国禁止措置を争う機会を全面

しかなく、2018年の入国禁止措置の理由として証拠から推察されるのも、せいぜい「不法入国したこと」（上記③）にとどまる。

的に奪われている一方で、被告国は「外交儀礼」を理由に、入国禁止措置の原因事実や理由を調査せず、申請者に示すこともしなかった。そのような適正手続を全く欠く「入国禁止措置」の存在と、いかようにも解釈できる「国際信義」を理由として旅券の発給を制限することを許せば、「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」という適正手続の趣旨を全うすることは不可能である。

したがって、被告国が、審査基準を設定せず、一般旅券を発給しない理由や前提事実を提示しなかったこと自体が、適正手続の観点から看過できない重大な瑕疵と言わざるを得ず、違憲・違法というべきである（原告第9準備書面）。

3 小括

本訴訟を通じて明らかになったのは、旅券の発給を求める者には、入国禁止措置に係る情報を知り、検証し、反論する機会が与えられないということ、そして、存在すら定かでない他国の入国禁止措置が「国際信義」上の大問題とされ、それ以上の具体的な理由も示されずに、全世界への渡航を制限されるということである。

原告からすれば、入国禁止措置の通知を受けられず、その詳細も教えてもらえず、審査の際の質問事項も事前に教えてもらえず、旅券の発給については、何が問題で何が重要なのかもわからず、ジャーナリストがなぜ正規の出入国管理場を通らないのかを説明しても、発給されない理由については「あなたはトルコで入国禁止になっている」という説明しか受けられないのである。

海外渡航の自由を憲法上の権利として保障する日本国において、このような適正手続を全く欠く人権侵害は許されない。本件不発給処分は憲法3

1条、行政手続法5条、同法8条及び旅券法14条に反し、違憲・違法である。

第3部 違憲論・違法論等

第1 海外渡航の自由が原則である－法令違憲と処分違憲

1 はじめに

平成元年の法改正によって数次往復用旅券が原則化された結果、旅券法13条1項1号（1号該当性を理由とした旅券法13条1項）は、一般旅券（数次往復用旅券）の発給をしないことによって、「その国」（1号）以外へ渡航する権利をも「剥奪」することができる規定になった。

これは、比例原則に反して過度に広汎な憲法上の権利の制約（海外渡航の全面禁止）を認める規定であって、旅券法13条1項1号自体が憲法及び自由権規約に違反するものとして違憲無効である。また、従前保障されていた「その国」以外へ渡航する権利の「剥奪」について、立法府における審議がないにもかかわらずこれを剥奪することは、法律の留保原則に反しており、その意味でも違憲無効というべきである。

そして、旅券不発給処分の効果が重要な憲法上の権利の重大な制約（海外渡航の事前かつ全面禁止）になることを認識しながら、必要最小限の代替措置（限定旅券の発給）を検討せずに、あえて不発給処分とすることは違憲というほかない。

これらの法令違憲及び処分違憲の主張については、従前、詳細に論じてきたとおりである（原告第7準備書面、阿部意見書（甲39）に基づく原告第5準備書面、翼意見書（甲40）に基づく原告第6準備書面等）。

また、審査基準の不設定及び理由の不提示という構造的な問題があるために、一国の入国拒否で全世界への渡航を禁止することの合理性を基礎付ける事実関係が全く明らかにされず、違憲・違法な処分がなされているこ

とについても、すでに詳細に論じたところである（原告第9準備書面）。

そこで本書面では繰り返しを避け、以下、原則と例外の逆転という視点から、法令違憲及び処分違憲の主張を補充する。

2 被告主張の根本的誤り－原則と例外の逆転

被告は、旅券法13条1項1号該当事案の判断枠組みに関し、「旅券法第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はこれを拒否することが原則であって、同号の目的に一定の譲歩を求めてなお、申請者に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って、外務大臣がした一般旅券の発給拒否処分について裁量権の逸脱又はその濫用があるものとして違法になるというべきである。」と繰り返し主張している。

しかし、被告の上記判断枠組みは、原則と例外を逆転したものであり、被告主張の根本的誤りは、ここにある。

すなわち、被告の主張は、憲法で保障された海外渡航の自由（憲法第22条2項及び13条）の権利性・原則性・重要性を全く無視するものであるばかりか、一般旅券の申請に係る旅券法の条文構造や条文文言とも整合しないものである。

3 権利が原則であり、制約は例外である

（1）憲法上の権利による原則

国境を越える移動の自由・海外渡航の自由は、憲法22条2項により保障されるだけでなく（帆足計事件：最高判1958年（昭和33年）9月10日民集12巻13号1969頁）、グローバル化時代を生きる個人の

自己決定権や幸福追求権のひとつとして、精神的自由の価値も有し、憲法13条によっても保障される重要な権利である（帆足計事件最大判の田中耕太郎裁判官及び下飯坂潤夫裁判官の補足意見、よど号ハイジャック記事抹消事件最大判参照）。この点は、訴状で詳述したとおりである。

（2）旅券法の構造的解釈－旅券法5条が原則である

旅券法は、憲法の下位法として存在し、当然に憲法上の権利を原則としている。

そして、旅券法は5条で「申請に基づき、・・・有効期間が十年の数次往復用の一般旅券を発行する」と原則発給を定めた上で（「発行することができる」ではない）、同法13条1項において、限定列挙事由に該当する場合に「一般旅券の発給又は渡航先の追加をしないことができる。」と規定しており、同項各号に該当しても直ちに一般旅券の発給を拒否するものとはしておらず、発給拒否を原則としてもいない。こうした旅券法の構造的解釈による原則論は、異意見書（甲40）に基づく原告第6準備書面で詳述した。被告も「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」ことは認めている（被告準備書面（6）6頁等）。

しかし、被告が無視するのは、原則発給の旅券法5条の中に、限定旅券の発給について5条2項を規定していることの意味である。旅券法の原則は被告も認めるとおり5条の発給規定であるところ、その2項に限定旅券の発給が定められていることからすれば、原則が限定旅券を含む一般旅券の発給であることは明らかである。

すなわち、旅券法は、一般旅券の発給を規定する5条1項を原則とした上で、5条2項及び13条1項のどちらも「できる」規定として定めてお

り、このうち 13 条 1 項が原則、5 条 2 項が例外とする理由は全くない。旅券不発給は憲法上の権利を制約（事実上の禁止）することになることや、以下の（3）ないし（5）からすれば、旅券法において 13 条 1 項 1 号に該当する場合に、一般旅券の不発給が原則で、5 条 2 項による限定旅券の発給が例外という解釈はあり得ない。

なお、限定旅券の発給要件さえ明らかにしない被告の不当な訴訟態度については、原告第 12 準備書面等で詳述したとおりである。

（3）旅券法の文言解釈（書きぶり）による原則

例外規定である旅券法 13 条 1 項は「一般旅券の発給又は渡航先の追加をしないことができる。」と定めている。

この点、被告は、同項は「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」とした上で、「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」と主張する（被告準備書面（6）7 頁）。

しかし、被告の主張には飛躍がある。被告は、海外渡航の自由が憲法上の権利であることを無視し、旅券法の原則が 5 条の一般旅券の発給にあることもわかつていながら、13 条 1 項が限定列挙事由を挙げていることだけを根拠に、「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」として、原則と例外を逆転しており、被告の主張には原則と例外を逆転させる実質的根拠は何もない。

この点、旅券法 13 条 1 項の「書きぶり」を見ても、「一般旅券の発給…をしないことができる。」としており、「一般旅券の発給をしない。ただし、

特段の事情がある場合には発給をすることができる」という規定ではない。「しないことができる」というのは、日本語としても、「発給をしないこと」が例外であると解するのが自然である。

また、旅券法13条1項1号に該当する場合には、1号の内容が特定の渡航先の入国禁止措置を根拠としていることから「その国」(1号)以外の国について海外渡航を禁止する理由はなく、少なくとも同法5条2項により限定旅券の発給が原則となることは、条文の位置づけ（5条が13条に先行する）からしても前記のとおりである。

したがって、旅券法の上記書きぶりからしても、被告の主張には理由がない。

(4) 旅券法改正時の説明－「非常に慎重に取り扱」う

この点、平成元年の旅券法改正に際して、外務省の政府委員は、「旅券は憲法22条第2項にいう渡航の自由を具体的に実現する手段」であり「基本的人権の一つとして重要な権利」であるとした上で、「発給拒否あるいは制限は非常に慎重に取り扱っている」と述べている（乙15・21～22頁）。

このように政府委員は、「非常に慎重」と二重で慎重さを強調しており、発給拒否等の処分について、被告主張のような裁量権行使のあり方を説明していない。平成元年改正による旅券法の規定は、海外渡航の自由の重要性を踏まえて、原則としての発行、例外としての制約（不発給はその一形態である）という構造を自覚的に仕組んだものである（異意見書[甲40]）。

(5) 逐条解説の説明－「極めて慎重な考慮の結果」

また、旅券法逐条解説（2016年発行）も、「発給制限の決定は、上述の、国民が本来有する渡航の権利と公共の福祉の要請に基づく制限の必要

を考慮して判断されるもので、特に、旅券発給の拒否については、極めて慎重な考慮の結果として行われる」としている（同200頁以下）。

ここでも、「極めて慎重な考慮の結果」という説明は、被告の裁量権行使のあり方の主張（限定列挙事由に該当すれば、特段の事情がない限り原則不発給とする）とは相容れないものである。

4 普遍的規範による原則（自由権規約の一般的意見による原則）

こうした日本国憲法における海外渡航の自由を原則とする規範は、当然、普遍的規範に合致する（阿部意見書〔甲39〕）。

すなわち、国を離れる権利の制限は、「例外的な状況」が認められる場合にのみ許容され（自由権規約委員会による一般的意見27・第11パラグラフ〔甲14〕）、「常に、制限は権利の本質を損なうものであってはならないとの原則（第5条1項参照）に従わなければなら」ず、「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。制限を課すことを認める法律は精確な(precise)基準を用いるべきであり、制限の実施にあたる者に対して自由裁量(unfettered discretion)を与えるものであってはならない」（同・第13パラグラフ〔甲14〕）。

ここで重要なことは、自由権規約委員会の一般的意見が、「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。」と明確に述べていることである。

この点、一般的意見と同趣旨の欧州人権裁判所の裁判例も参考になる。同裁判例は、権利の制約には法律上の根拠を前提とした上で、さらに具体的な事情に基づき、権利を制限する目的と、制限の必要性・比例制を実質的に検討することを求めており、単に法律上の制約規定があれば原則制約していくとはしていない。

この点もまた、被告の主張とは相容れない。被告の主張は、自由権規約の一般的解釈にも反する。これについては、原告第5準備書面（阿部意見書）で詳述したとおりである。

5 法13条1項1号について

（1）1号の違憲性の経緯：平成元年改正法による権利の「剥奪」

被告の主張（原則・例外の逆転）は、重大な権利制約の効果に全くの無頓着であって、失当である。

すなわち、平成元年改正前は、13条1項1号に該当しても、新たに一次往復用旅券を申請すれば1号に該当しない他の国には渡航できたのであり、これが平成元年改正により数次往復用旅券を原則としたことで、これまで行けた国に突然、行けなくなつたのである。これは、憲法上の権利の「制約」というより、権利の「剥奪」である。

このように、13条1項1号は、平成元年の改正の前後において、その対象旅券の不発給の機能・効果が全く異なるものになったにもかかわらず、適切な立法措置が取られなかつたため、「昔の遺物」がそのまま残ってしまったものであつて、その法令自体が違憲というべきである。

これについては、原告第7準備書面及び原告第11準備書面で詳述したとおりである。

（2）1号の異質性－2号以下との違い

1号と別の各号の内容・性質は、その実質は大きく異なつておらず、1号該当性により一般旅券（数次往復用旅券）の不発給を認める同条項の不合理性は突出している。

すなわち、旅券法13条1項2号以下の旅券発給拒否事由は、それ自体

が旅券発給拒否の具体的な必要性を示している。すなわち、同項1号以外の各号は、犯罪歴等であったり（同項2号ないし4号）、旅券等の偽造であったり（同項5号）、公共の負担となるものであったり（同項6号）、「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」（同項7号）であったりと、一般旅券の発給を受ける者に関する属人的な理由を示すものであり、いずれも個別の渡航先と無関係に、一般旅券の発給自体を拒否することについて一応の一般的理由を示している。属的な事由であるから、「その人」の海外渡航の自由を制約する一応の理由があるといえる。

これに対して、同項1号は、「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」と定めるにすぎない。1号はあくまでも「その国」に入ることを認められない者と規定するものであって、旅券発給の制限事由は文言上「その国」との関係でしか認められず、「その国」以外への渡航を制限する制約事由は文面上示されていない。同項1号は「その国への渡航制限をする一応の理由があるとしても、「その人」の渡航自体を全て制限する理由はない。

このように旅券法13条1項1号は、文言上、入国禁止措置がとられた「その国」との関係において制限事由を定めるにすぎず、「その国」の入国禁止措置が他の国への渡航を認めない必要性・合理性は文面上一切明らかでなく、1号の不合理性は2号以下と比較しても突出しており、過度の制約であることは明らかである。

（3）1号の恣意性－「例外」としての権利制約の判断を外国に依存していいのか？

これに加えて、同項1号が、他の各号と異なるもう一つの特異な点は、1号該当性が日本とは異なる他の法律、他の判断に依拠するところに

ある。2号以下はいずれも日本の司法府ないし行政府の判断や日本法の適用による事由であるが、1号はそうではない（入国禁止措置に関する適正手続が確保されていないことについては、第2部も参照）。日本による民主的統制の効かない他の国の法律や判断に依拠することは、政策としても賢明なものではない。

現に、日本以外のG7各国においては、ある国から入国禁止措置を受けたことそれ自体をもって一般旅券の発給拒否事由とするものは存在しない（甲6ないし甲11、原告第1準備書面）。国際社会一般においても、ある国（「その国」）の入国禁止措置によって、旅券発給 자체を拒否するという立法政策は採用されておらず、日本における旅券法13条1項1号のような規定の必要性・合理性は承認されていない。

6 処分違憲－必要最小限の制約ではないこと（比例原則違反）

本件処分は旅券不発給（発給拒否）である。その権利制約の内容・効果は、事前かつ全面的な海外渡航の禁止であって、憲法上の権利の重大な剥奪になるにもかかわらず、被告は代替措置（第5条2項による限定旅券の発給）もしなかった。

しかし、重大な憲法上の権利制約の重大さ、深刻さを認識しながら、比例原則にしたがい代替措置を検討せず、あえて当該処分を強行することは違憲、違法といるべきである。

この点、剣道受講拒否事件判決（最二小判1996（平成8）年3月8日民集50巻3号469頁）は、「被上告人がそれらによる重大な不利益を避けるためには剣道実技の履修という自己の信仰上の教義に反する行動を探ることを余儀なくさせられるという性質を有するものであったことは明白である。」と信教の自由に対する制約の「効果」に着目した上で、「上

告人の採った措置が、信仰の自由や宗教的行為に対する制約を特に目的とするものではなく、教育内容の設定及びその履修に関する評価方法についての一般的な定めに従つたものであるとしても、本件各処分が右のとおりの性質を有するものであった以上、上告人は、前記裁量権の行使に当たり、当然そのことに相応の考慮を払う必要があったというべきである。』としており、「代替措置が不可能というわけでもないのに、代替措置について何ら検討することもなく」として裁量権を逸脱した違法要素として強調している。

本件は、信仰の自由等に対する制約を特に目的としていないとされた剣道受講拒否事件とは異なり、旅券の発給という（旅券が発給されなければ海外渡航は不可能である）、憲法上の権利それ自体（海外渡航の自由）の制約が問題となっている事案である。重大な憲法上の権利制約の重大さ、深刻さを認識しながら、比例原則にしたがい、「代替措置が不可能というわけでもないのに、代替措置について何ら検討することもなく」、あえて全面的な渡航禁止を強行した本件不発給処分は、違憲、違法というべきである。

第2 違法論（裁量権濫用）

1 本件は裁量権の行使についてより厳格な審査が必要である

本件は、憲法上の権利である海外渡航の自由が全面的かつ事前に剥奪される旅券不発給の裁量が問われている事案であり、懲戒処分や分限処分のような処分権者に対し一定の敬讓が認められる事案ではない。その裁量についてはより慎重、より厳格な審査が必要である。

2 前提事実の誤認

これを本件についてみると、まず、処分事由の有無の判断として事実誤認があることは既に論じたとおりである（本書面第2部。旅券法13条1項1号該当の事実がなければ、当然に本件旅券不発給処分は違法である）。

3 考慮すべき事項を考慮しなかったこと

（1）原告の紛争地取材の意義についての不考慮

第1部で述べたとおり、紛争地においてジャーナリストが取材活動を行い、報道する権利は、日本国憲法において保障されるだけでなく、国際社会においても固有の高い価値を持つものとして広く承認されており、被告は、紛争地域におけるジャーナリズムのための環境を確保し、その活動を保護する積極的義務を課されている。

しかし、被告は、本件不発給処分をするに当たって、それにより原告が奪われる上記の権利の重要性を全く考慮しなかったばかりか、原告の「密入国」を法秩序を搅乱するものと決めつけ、原告から説明を受けていたにもかかわらずあえて無視し、消極事情として不当に過大に評価した。

すなわち、第1部でも述べたとおり、被告が指摘する原告の「密入国」は、反政府勢力の取材のために必要不可欠なものであり、その回数はせいぜい3回であって（原告本人尋問調書添付資料参照）、「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」などなかったことは明らかである。

そして、原告は外務省職員に対しても、以下のとおり、シリアへの出入国が取材目的であることを明確に説明していた（乙4）。

「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。正規の出入国管理場は全てアサド政権が支配していたので、全てのシリア人は正規の管理場以外の場所からシリアに入っていた。」（2012年のレバノンからシリアへの入国）

「日本に帰国するためにはトルコに出るしかなかった。当時、シリアートルコ間の出入国管理場は全てアサド政権が支配していたため、そこを通過しようとするとアサド政権に拘束されるため、正規の管理場以外からトルコに入るしかなかった。当時、シリア人も同様の方法でトルコに入っていた。」（2012年のシリアからトルコへの入国）

「取材のため。（中略）トルコの許可が必要であるとは知らなかった。」
（2015年のトルコからシリアへの入国）

「シリアからトルコの情報機関の車に強制的に乗せられてトルコに入つておらず、トルコへの入国は自分の意志ではないかたちで行われたため、トルコへの密入国は処分の理由にはなっていないはずだと考えている。」（2018年のシリアからトルコへの入国）

原告の説明に対しては、職員も相槌を打ちながら「私たちはそういうことを知りませんので」「そういうことを知りたいです」と述べて、シリアの実情を聞いていたのである（原告20～21頁、甲66・13～14頁）、原告の「密入国」が法秩序を搅乱するためのものではなく、紛争地取材のためであることは、被告も当然認識していた。

したがって、被告は、憲法上当然に考慮すべき紛争地域におけるジャーナリズムの意義を無視し、「密入国」を過大に問題視して、全世界への渡航

を禁止したものであって、これは考慮不盡かつ著しく不当な評価であり、違法である。

(2) 入国禁止措置に係る事実関係の一切の不考慮

また、本訴訟において、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）」と主張するに至っている（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」）。

これは、他国からの回答により入国禁止措置の存在を一応確認できれば、それ以上の事実関係は全く関係がないという被告国の態度を端的に示しており、現に、被告は「外交儀礼」を理由にトルコによる入国禁止措置の原因事実や理由を調査していない（入国禁止措置の有無の判断が極めて杜撰なものであり、適正手続の保障を全く欠くことは、第2部で述べた）。

しかし、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。同第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、本件処分にあたって考慮すべき事項であり、これを全く無視することは許されない。

旅券発給にかかる外務大臣の裁量の統制は、「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」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」という、旅券発給拒否を正当化する具体的な事実関係の存否と評価

にも及ぶ（最二小判1969年（昭和44年）7月11日民集23巻8号1470頁）。旅券法13条1項1号に基づく旅券不発給の正当化理由は、申請者に対して入国禁止措置がなされたことにあるのであるから、その実質的理由を考慮すべきことは当然である。

したがって、「外交儀礼」を理由に、トルコによる入国禁止措置の原因事実や理由、経緯を調査せず、考慮事項としなかったことは、考慮すべき事項を考慮しなかったものとして、違法である。

4 必要最小限の措置を検討しなかったこと（比例原則違反）

さらに被告は、前記のとおり、旅券の発給拒否が憲法上の権利それ自体（海外渡航の自由）を禁止する効果を有し、その重大な憲法上の権利制約の重大さ、深刻さを認識しながら、原則不発給という考えに囚われ、比例原則にしたがって代替措置（限定旅券）を取ることを検討しなかった。これは、「代替措置が不可能というわけでもないのに、代替措置について何ら検討することもなく」、限定旅券を発行せず、頑なに当該処分を強行したものであり、裁量権を逸脱・濫用した違法な処分であることは明らかである。

5 まとめ

以上のとおり、被告は、入国禁止措置の経緯がきわめて疑わしい本件において、考慮すべき個別の事情を考慮せず、考慮すべきではないきわめて観念的で抽象的な国際信義なるものを強調して、原告に対する一般旅券の発給を拒否し、全世界への海外渡航の自由を全面的かつ事前に剥奪し禁止したことは、裁量権を逸脱・濫用したものとして、違法な処分である（原告第8、同第11、同第12準備書面等）。

第3 「国際信義」からすれば本件不発給処分は許容されないこと

1 被告の主張

被告は、旅券法13条1項1号の趣旨は、「国際信義を重んずる趣旨、具体的には、国際的な法秩序の維持、国際社会の〔原文ママ〕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我が国の国益の維持等をも〔原文ママ〕趣旨とするものである」と主張してきた（被告準備書面（1）22頁等）。

2 原告の主張

こうした被告の主張は、きわめて観念的、抽象的であり、これによって、個別具体的な一般旅券の不発給の是非を基礎づける指標にはなりえない。

むしろ、被告の主張とは異なり、旅券法13条1項1号に該当する場合は原則不発給であるとの理解の下、原告に対し旅券を発給しないことこそが、国際信義を軽んじ、国際的な法秩序に反し、国際的における日本国の信頼を失わせるものである。

このことについては、既に、G7各国の法制を見ても、旅券法13条1項1号類似の規定が見当たらないことを指摘した原告第1準備書面、本件不発給処分が自由権規約に違反する旨主張した第2準備書面及び第4準備書面・第5、阿部浩己教授の意見書に基づき自由権規約違反をさらに論じた第5準備書面、旅券法13条1項1号は被告の主張するような「国際信義」の確保を目的としているとは言えない旨主張した第6準備書面・第3、本件において「国際信義」なるものがきわめて抽象的であり、原告に

に対する旅券発給は多国間の信頼関係のみならずトルコとの信頼関係すら毀損しないことを主張した第8準備書面、紛争地の取材活動の公益性を主張した第10準備書面、当時のシリア情勢から「国際的な法秩序」の維持のためにも取材活動が重要であり、そのためには非正規の入国の他手段がなかったこと、国際社会はこれを理解してシリアに非正規入国をしたジャーナリストの活動を評価していることを主張した第11準備書面・第5等において指摘してきたとおりである。

また、上述のとおり、被告の主張は、国際社会からは受け入れられる余地がなく、国際信義に悖ることは、デイビッド・ケイ氏からの意見書（甲75）により、より一層明らかになっている。

3 「国際信義」から、原告に対する旅券発給が要請されること

（1）国際社会における「移動の自由」の権利性・原則性・重要性

既に繰り返し述べてきたとおり、国際社会は、移動の自由の権利性・原則性・重要性から、その制限は例外的であるべきとしている。

このことは、国際人権法の中でも主たる位置を占める自由権規約12条、及び、その有権的解釈とされる一般的意見27に示されているとおりである。また、G7各国が、旅券法13条1項1号のような、一国における入国拒否が全世界への渡航を禁ずることを可能とする規定を設けていないのも、国際社会で共有されている移動の自由の価値からすれば当然のことである。

（2）自由権規約委員会の一般的意見34について

加えて、デイビッド・ケイ氏や阿部浩己氏が引用する表現の自由に関する自由権規約委員会一般的意見34は、以下のとおり述べて、ジャーナリ

ストの移動の自由を国家が確保する重要性を指摘している（甲52）。

「45. 表現の自由行使しようとしているジャーナリスト及び他の人々（人権関連の会議に出席するために渡航を希望する人など）が締約国以外の場所へ移動する自由を制限すること、締約国へ入国できる外国人ジャーナリストを特定国から来た者のみに限定すること、又はジャーナリスト及び人権調査員(human rights investigators)による締約国内（紛争地域、自然災害地域及び人権侵害が起きているとされている場所を含む）への移動を制限することは、通常、第3項と両立し得ない。」

さらに、同意見は、次のように述べて、「テロリズム対策」を名目に、国家は表現の自由を過度に制限してはならないとしている。

「46. 締約国は、テロリズム対策が第3項と両立し得るものであるよう確保しなければならない。「テロリズムへの奨励」及び「過激派活動」ならびにテロリズムの「称賛」、「美化」又は「正当化」などの違法行為は、明確に定義され、表現の自由を不必要に又は過度に侵害されないように確保されなければならない。情報へのアクセスに対する過剰な制限もまた避けられなければならない。メディアはテロ行為を公衆に知らせるのに重要な役割を果たし、その活動能力は、過度に制限してはならない。」

（3）紛争地におけるジャーナリズムの重要性

また、デイビッド・ケイ氏が指摘するとおり、紛争地におけるジャーナリズムに関する価値は、国際裁判所や国連などの権威ある国際機関において

て広く認められている。日本政府も、国連機関などが発する紛争地におけるジャーナリズムの重要性を認める決議等に積極的に賛成をしてきた。

(4) 外国人テロ戦闘員の渡航制限であるかのような被告の主張

それにもかかわらず、被告は、本件において、ひとたび旅券法13条1項1号該当性が認められれば、その旅券発給の可否は外務大臣の広範な裁量に委ねられ、旅券発給を認める特段の事情がない限り旅券の不発給は違法とならないと主張している。かかる考え方は、既に述べた国際社会における移動の自由の理解に反するものである。

加えて述べるに、被告の主張からすれば、外務大臣は、本件においては、紛争地におけるジャーナリズムに関する価値を検討・考慮すらしていない（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）」旨主張して、旅券課長や在トルコ大使館職員の証人尋問請求に反対したことは既に指摘したところである。）。

さらに、被告は、本件訴訟において、抽象的に「国際社会における犯罪の防止」やテロの脅威を強調し、移動の自由や表現の自由という国際法秩序において重要な人権の制限を正当化するにとどまらず、外国人テロ戦闘員の渡航制限と本件を同一視するかのような主張すら行っている。

すなわち、被告は、被告準備書面（2）において、「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」として、安保理決議2178号を引用している。しかし、同決議は、外務省により、「テロ行為の実行を目的とした渡航、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」と説明され、「外国人テロ戦闘員問題に関する安保理決議」とまとめられており（乙19の2）、原告とは全く無関係である。さら

に、同決議は、加盟国が、国際人権法、国際難民法、および国際人道法に適合する範囲内で、テロ行為に係る活動の防止を求めているのである（乙19の1、パラ5）。

にもかかわらず、被告は、原告と何ら関係ない上記安保理決議を用いて、あたかも本件と外国人テロ戦闘員の渡航制限とを意図的に混同させ、国際人権法に反する本件不発給処分を正当化しようとしており、このような主張は、上記一般的意見34のパラ46がまさにあってはならないと指摘していることである。

（5）まとめ

以上のとおり、本件訴訟において示された被告の考え方に基づきなされた原告に対する旅券の不発給は、移動の自由や表現の自由、またはその行使によって守られる民主主義の重要性をその内実とする国際的な法秩序に反するとともに、対外的には、かかる国際的な法秩序や人権の重要性に賛同しながら、国内においてはこれを平然と否定するものであって、国際社会における日本の信頼を失わせ、ひいてはその国益にも反するものである。

むしろ、「国際信義」からすれば、デイビッド・ケイ氏が「本件について慎重に検討を行うことは、日本が自由権規約を遵守することを確保するものであり、それは法的義務であると同時に、国際的な信頼を支える不可欠な柱でもあります。」と述べるとおり（甲75）、旅券不発給処分は極めて慎重な検討の結果として行うことが求められる。

それにもかかわらず、被告は、旅券法13条1項1号に該当する事由があれば旅券を不発給とするのが原則であるとの理解の下、紛争地におけるジャーナリズムの価値も何ら考慮することなく、原告に対して旅券不発給処分を行ったものであって、これが「国際信義」の観点から許容され得な

いことは明らかである。

第4 国家賠償請求について

1 国家賠償請求について

国家賠償請求については、請求の趣旨拡張申立書記載のとおりである。

原告は、本件申請から本書面提出時までの4年以上の期間、旅券を発給されず、一切の海外渡航を行えない状態が継続している。この間、原告は、紛争地取材はもちろん、様々な事物への取材活動が行えなくなっている（原告28頁）。

こうした上記期間、原告は香港の民主化デモやウイグル、ウクライナ紛争などの国際的な情勢に关心を寄せてきたが、現地に原告自身が赴くことが考えられないことから、現地取材をする方法や、国境の状態など、ジャーナリストとして平素から関心を寄せてきた事柄へのモチベーションを持てなくなった（同）。

取材活動の点を措いても、原告はシリアで武装勢力に拘束されていた時から、生還し、旅行をしたいという希望を持っていた。しかし、本件不発給処分により、そのような望みもかなえられない。このことを原告は、拘束当時の「抑圧された状態」が続いていると表現している。

以上のように、本件不発給処分により、原告の職業活動としての取材はおろか、休息のための私的な海外旅行すら行えなくなった。旅券が長期間にわたり発給されないことにより原告は疲弊し、「抑圧された状態」が続いており、その損害は重大かつ回復不可能である。

すでに①法令違憲論、②処分違憲論（以上、①②については原告第7準備書面等）、③行政手続法違反による違法論（第9準備書面）、④裁量権の

逸脱・濫用による違法論（原告第8準備書面）において援用した諸事実からすれば、被告の外務大臣は、憲法上の権利である海外渡航の自由を侵害する重大な処分（事前かつ全面的な海外渡航の禁止）であることを考慮せず、同法13条1項1号の事案であるのに、同事案に応じて「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」等の考慮すべき事情を考慮せず、事案に応じた比例原則の適用により、特に旅券法5条2項の「限定発行の事由がある」にもかかわらず、権利制限がより制約的ではない限定旅券の発給を検討することもせず、憲法上の権利の全面的剥奪（全面的な海外渡航の禁止）になってもやむを得ないと認める特段の事情が無いにもかかわらず、漫然と一般旅券を発給しなかったものである。

こうした、前提事実を適正に確認せず、考慮すべき事項を考慮しなかったこと等の職務上の注意義務違反は、原告に対する旅券発給拒否の通知書（甲3）において、13条1項1号要件該当性を説明するだけで、特定の一国の渡航先の入国禁止措置によって、なぜ全ての国への海外渡航の自由を剥奪したのかについての理由を一切説明せず（行政手続法第8条違反）、そもそも一般旅券の発給申請に対する審査基準も設定していなかった（同法第5条違反）という、適正手続をことごとく無視する被告国の態度にも顧れており、一連の行政手続法違反の事態と表裏一体である（原告第9準備書面「理由の不提示と審査基準の不設定」）。

以上のとおり、国の公務員である外務大臣は、通常尽くすべき注意義務に違反し、考慮すべき事項を考慮せず、旅券法5条2項に反して限定旅券の発給さえもせず、漫然と一般旅券を発給しなかったものであるから、当該処分は国家賠償法上違法であり、被告は国家賠償責任を負う。

2 被告の消滅時効の援用について

国家賠償請求に対する被告の消滅時効の援用については、原告第15準備書面で反論済みであり、これに対する被告の反論はない。

以上