

令和6年(行コ)第52号 旅券発給拒否取消等請求控訴事件

控訴人 兼 被控訴人

被控訴人 兼 控訴人 国

控訴答弁書

2024年7月5日

東京高等裁判所 第8民事部 D2係 御中

控訴人訴訟代理人弁護士

鈴木雅子



同

岩井信



同

韓泰英



同

土田元哉



同

遠藤龍一



同

臼杵裕佳子



被控訴人(以下「一審原告」という。)は、次のとおり控訴人(以下「一審被告(国)」といふ。)の控訴状及び控訴理由書に対し、答弁する。

目次

控訴の趣旨に対する答弁	4
控訴の理由に対する反論	4
第1 国の控訴理由の概要と本書面の構成	4
第2 国の控訴理由（1）「旅券発給は、国際的な法秩序の維持、国際社会における信頼関係の維持を含む国益の維持等を図ることを任務として行われるものであること」について	6
1　国の主張	6
2　国の「任務」は基本的人権の「最大の尊重」であること（憲法13条）	6
3　国は「海外渡航の自由」の意義を無視していること	7
4　まとめ	8
第3 国の控訴理由（2）「外務大臣等が旅券発給の判断に当たって踏まえる国際情勢、国際関係は複雑な国際関係を前提としなければならないこと」について	8
1　国の主張	8
2　「外交」における海外渡航の自由の重要性	9
3　「テロ対策」は人権の尊重（とりわけジャーナリストの保護）が前提であること	10
4　海外渡航の自由が脅かされることへの想像力の欠如	12
5　まとめ	15
第4 国の控訴理由（3）「旅券法13条1項1号が重んずる国際信義とは、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまるものではないこと」について	15
1　国の主張	15
2　1号と他の各号との違いが無視されなければならないこと	16
3　1号該当性（他国による入国禁止）は、全世界への渡航を禁止する広範な裁量を付与すべき根拠にならないこと	18

4 立法経緯に照らしても「二国間の信頼関係」の維持にとどまること……	22
5 国の「多国間国際信義論」は実態に反しており、他国の主権に追従するものにすぎないこと……………	28
6 まとめ……………	33
第5 国の控訴理由（4）「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、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてなお、申請者に旅券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」について……	34
1 国の主張……………	34
2 司法府としての裁判所の役割（違憲審査権、基本的人権の尊重）………	35
3 裁量以前の「法律に基づく行政」の問題であること……………	37
4 原判決は最高裁判例の趣旨に合致すること……………	38
5 引用論文や引用条文は国の主張を基礎付けないこと……………	42
6 外交に関する判断の尊重は7号によって果たされねばならないこと………	44
7 外務大臣に広範な裁量を付与した場合の弊害……………	45
8 まとめ……………	45
第6 国の控訴理由（5）「本件旅券発給申請には、被控訴人に海外渡航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」について……	45
1 「虚偽申請」の主張について……………	46
2 「密入国」に関する主張について……………	48
3 他の事例との比較……………	48

控訴の趣旨に対する答弁

- 1 本件控訴を棄却する
 - 2 控訴費用は控訴人（一審被告）の負担とする
- との判決を求める。

控訴の理由に対する反論

第1 国の控訴理由の概要と本書面の構成

一審被告（国）の控訴理由の要旨は、以下のとおりである（一審被告・控訴理由書9～14頁）。

- ・**控訴理由（1）**「旅券発給は、国際的な法秩序の維持、国際社会における信頼関係の維持を含む国益の維持等を図ることを任務として行われるものであること」（9頁、「第2の1」・15～17頁）
- ・**控訴理由（2）**「外務大臣等が旅券発給の判断に当たって踏まえる国際情勢、国際関係は、複雑な国際関係を前提としなければならないこと」（10頁、「第2の1」・16～21頁）
- ・**控訴理由（3）**「旅券法13条1項1号が重んずる国際信義とは、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまるものではないこと」（11頁、「第2の1」・18～24頁）
- ・**控訴理由（4）**「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、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の目的に一定程度歩を求めてなお、申請者に旅券発給を認めな

ければならない特段の事情がある場合に限られること」(12頁、「第2の2」・24~27頁)

・**控訴理由 (5)**「本件旅券発給申請には、被控訴人に海外渡航を認めなければならぬ特段の事情があるとは認められないこと」(13頁、「第2の3」・27~35頁)

・**控訴理由 (6)**「原判決の誤り」(14頁、「第3」・35~57頁)

上記**控訴理由 (1) (2) (3)**は、いずれも旅券法13条1項1号(以下、単に「1号」という場合がある。)の趣旨・目的論に関連し(以下、国の主張する国際信義論を総称して「多国間国際信義論」という場合がある。)、**同 (4)**は、1号の原則は不発給で特段の事情がある場合に限り発給という原則例外基準(外務大臣の広範な裁量論でもある。以下、国の主張を「国の原則例外基準」という場合がある。)に関連し、**同 (5)**は国の原則例外基準に基づく「特段の事情」論に関連し、最後の**同 (6)**は原判決の誤りに関する主張である。

一審被告(国)は、多国間国際信義論とテロ対策を強調して外務大臣の広範な裁量と司法の謙抑性を強調するが、国の主張は、自らの旅券発給実務に反しており、米国人ジャーナリストの事例(乙47、甲88)や安保理決議(乙55、乙55が引用する甲89)のように、自らの主張と正反対の事例をも例に挙げるものであつて、事実的基礎はなく内実を伴わないものである。また、旅券法13条1項1号の立法経緯や、国際法及び国内法秩序において最大限尊重されるべき基本的人権の意義を無視しており、国の原則例外基準は、法律による行政の原理や基本的人権の尊重という憲法の基本的原理に反する。

以下、一審被告(国)の各控訴理由に対して必要な範囲で反論する(なお、控訴理由(6)「原判決の誤り」における国の主張については、**同 (1) ないし (5)**に対する個別の反論において、必要な範囲で触れることとする。)。

第2　国の控訴理由（1）「旅券発給は、国際的な法秩序の維持、国際社会における信頼関係の維持を含む国益の維持等を図ることを任務として行われるものであること」について

1　国の主張

一審被告（国）は、控訴理由（1）において、旅券制度が、主権国家としての国際的な信頼関係を前提とし、国民の海外への渡航に係る許否が、国際関係と密接に関係するものであることを前提として、「旅券発給は、国際的な法秩序の維持、国際社会における信頼関係の維持を含む国益の維持等を図ることを任務として行われるものであること」を強調する（一審被告・控訴理由書9頁以下）。

2　国の「任務」は基本的人権の「最大の尊重」であること（憲法13条）

しかし、旅券発給の「目的」は、「国益の維持等」を図ることではなく、「基本的人権の尊重」であり、国民の海外渡航の自由を実現することにある。

すなわち、海外渡航の自由が精神的自由の側面を有する重要な憲法上の権利であることは、すでに繰り返し述べたとおりであり¹、これを受けて、旅券法も、一般旅券の発給申請があれば原則としてこれを「発給する」としている（法5条1項本文）。

そして、外務大臣は国務大臣として「この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ」のであり（憲法99条）、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」のであるから（憲法13条）、その任務である旅券発給の「目的」は、国民の海外渡航の自由を実現することにある。

¹ 一審原告・訴状7～10頁、原審第3準備書面11～13頁、控訴理由書1・10～15頁参照。

一審被告（国）の主張は、旅券発給を「国益の維持等」を図る手段・道具に矮小化するものであって、海外渡航の自由の意義を不当に無視するものである。

3 国は「海外渡航の自由」の意義を無視していること

このことは、一審被告（国）が、控訴理由書において、海外渡航の自由の意義にほとんど触れていないことと符合する。控訴理由書が、原判決の要旨ないし引用以外で、海外渡航の自由に触れるのは、以下しかない。

- ・「旅券発給は、憲法22条2項によって保障された海外渡航の自由に関わるものであるとしても、公共の福祉のための合理的な制限に服する」（一審被告・控訴理由書10頁、同旨21頁）
- ・「1号該当者に対する旅券の発給許否に係る判断は、憲法上の権利である海外渡航の自由に関わるものであるものの、その性質上、外務大臣等の裁量判断に委ねざるを得ない内在的制約があるのである。」（13頁、同旨25頁、同旨49頁）
- ・「原判決の前記（1）の判示は、海外渡航の自由であっても、外交政策や国際関係にかかわるものであるがゆえに、公益的観点から制約する必要性があることをあまりにも軽視し、その結果、合理的な根拠もなしに累次の最高裁判例を大きく上回る厳格な審査基準を採用するものであって、このような審査基準は、最高裁判例に反し、採り得ないというべきである。」（36頁）

しかし、上記の「海外渡航の自由に関わるものであるとしても」「憲法上の権利である海外渡航の自由に関わるものであるものの」「海外渡航の自由であっても」という言葉は、海外渡航の自由に触れてはいるが、それ自体に対する「最大の尊重」はない。これらの言葉は、「合理的な制限」「内在的制約」または「公益的観点からの制約」という言葉につなげるための前座の言葉に過ぎない。

一審被告（国）は、旅券発給を外交の手段またはその恩恵としてしか見ておらず、国民の憲法上の権利の実現として見ていない。その結果、一審被告（国）の控訴理由書において、海外渡航の自由は何の実体的な意義も持たないものとされ、外務大臣の裁量を立憲主義的に規制する意義も効果も有していない。国の「任務」は、基本的人権の「最大の尊重」（憲法13条）であるにもかかわらず、基本的人権をおざりにしているのである。

4 まとめ

以上のとおり、一審被告（国）の控訴理由書は全体として、「国益」や「外交」を内容とする外務大臣の裁量が人権に優先するという恩恵的な人権観に終始しており、これは海外渡航の自由の「最大の尊重」（憲法13条）という観点を全く無視するものであって、失当である。

第3 国の控訴理由（2）「外務大臣等が旅券発給の判断に当たって踏まえる国際情勢、国際関係は複雑な国際関係を前提としなければならないこと」について

1 国の主張

一審被告（国）は、控訴理由（2）において、「外務大臣等が旅券発給の判断に当たって踏まえる国際情勢、国際関係は複雑な国際関係を前提としなければならないこと」を強調し（一審被告・控訴理由書10頁）、さらには、「テロ組織による身柄拘束が生じた場合」（同19頁）や「被控訴人がテロ組織に身柄拘束された当時の情勢」（同30頁）等において立法趣旨として全く想定されていない「テロ対策」という言葉を威嚇的に連呼して、外務大臣の広範な裁量（控訴理由（4）参照）を基礎付けようとしている。

2 「外交」における海外渡航の自由の重要性

しかし、海外渡航の自由が、仮に「外交政策や国際関係にかかわるものであるがゆえに、公益的観点から制約する必要性がある」（一審被告・控訴理由書36頁）としても、そうであるからといって**基本的人権の価値が低くなるわけではなく**、旅券発給拒否にかかる裁量権行使において海外渡航の自由の重要性が十分に考慮されなければならないことに変わりはない。

しかも、外交が前提とする「**国際的な法秩序**」²においては、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（甲14：自由権規約委員会による一般的意見27・第11パラグラフ）、「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」とされている（同・第13パラグラフ）。

原審から繰り返し指摘してきたとおり、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。**」「**制限の実施にあたる者に対して自由裁量を与えるものであってはならない**」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（甲39：阿部意見書が紹介する Stamos v. Bulgaria 事件判決）も参考になる。同裁判例は、権利の制約には法律上の根拠が必要であることを前提とした上で、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・比例性を実質的に検討することを求めしており、単に法律上の制約規定があれば原則制約していいとはしていない。

² 一審被告（国）も、「旅券発給は、**国際的な法秩序の維持**、国際社会における信頼関係の維持を含む国益の維持等を図ることを任務として行われるものである」旨主張しており（控訴理由の要旨（1）。強調点は一審原告代理人）、「**国際的な法秩序**」が旅券発給の前提となることを自ら述べている。

一審被告（国）の主張が、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、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・ケイ氏の意見書（甲75）によっても、一層明らかになっている³。

一審被告（国）が外交を理由として、外務大臣の広範な裁量を導き、海外渡航の自由の意義を無視することは、日本も締約国である自由権規約の一般的解釈、ひいては「国際的な法秩序」に反するものであり、国際信義に反する⁴。

3 「テロ対策」は人権の尊重（とりわけジャーナリストの保護）が前提であること

さらに、日本は自由権規約の締約国であるところ、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. 表現の自由を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。」

その上で、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。

³ 一審原告・原審第16準備書面8頁以下・「第2」参照。

⁴ 本件不発給処分が自由権規約に違反する旨主張した一審原告・原審第2準備書面及び同第4準備書面の「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同第5準備書面を参照。

「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に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。」

この点、一審被告（国）が引用する安保理決議は「暴力的な過激主義を防止するための行動計画」（甲89）に言及しているところ（乙55の16頁で引用）、同行動計画は、次のように指摘している。

「ISILおよびその他のテロリスト並びに暴力的な過激主義者集団が現在活動している地区において、宗教的コミュニティ、および女性、子ども、政治活動家、ジャーナリスト、人権擁護者並びにレズビアン、ゲイ、両性愛者、トランス・ジェンダーおよびインターセックスのコミュニティのメンバーは、組織的に、標的にされ、拉致され、追い出されそして殺されてきている。」（甲89：6頁）

「ジャーナリストの安全に対する脅威の迅速且つ徹底した調査を確実にすることにより、民主的な社会で極めて重要な役割を果たしている、彼らを保護し、そしてジャーナリストに対し、寛容と尊重を促進するメディア教育と業界の行動規範を自発的に策定するため協働することを奨励する。」（甲89：24頁）

すなわち、一審被告（国）が引用する上記国連安保理決議は、それがさらに引用する上記行動計画に明らかなどおり、ジャーナリストが組織的に標的にされ、拉致され、追い出され、そして殺されていることを認識した上で、**拉致されたジャーナリストを非難するのではなく、むしろ、ジャーナリストを保護しようとするものである。** ジャーナリストの移動の自由を奪い、その活動を阻害することは、「テロ対策」ではない。

4 海外渡航の自由が脅かされることへの想像力の欠如

このように一審被告（国）は、自由権規約委員会による一般的意見や安保理決議でさえ前提とする、ジャーナリストの海外渡航の自由の意義を無視して憚らず、外務大臣の広範な裁量に基づき自由の制限を当然のこととしている。

しかし、行政手続法5条に反し審査基準を定めない中で⁵外務大臣に広範な裁量を認めることは、ジャーナリストや学者をはじめ海外渡航者に大きな萎縮効果を生むことになる（一審原告・控訴理由書1・54～61頁）。一審被告（国）には、ジャーナリストや学術研究者らが、自らの取材・研究活動を理由に海外渡航の自由を制限されることに対して抱く不安、恐れ、切実さなどへの想像力が圧倒的に欠けている。

このことについて、松野明久大阪大学名誉教授（以下「松野教授」という。）の事例に即して、補足して述べる（甲90）。

松野教授は、インドネシア地域研究及び紛争研究を専門としているところ、インドネシアにより1987年に入国拒否を受けた。インドネシアから入国拒否についての説明は一切なく、インドネシアの東ティモール政策を問題視する立場をとって

⁵ 行政手続法5条に反し審査基準を定めず、旅券発給拒否にあたり旅券法13条1項1号記載の「その国」以外への移動・旅行も制限する理由を示さなかつたことは、憲法31条に由来する行政手続法8条1項及び旅券法14条の定める理由提示の要件をも欠くものであり、本件発給拒否処分は違憲、違法なものであって取消を免れないことは、一審原告・原審第9準備書面を参照。

いたことが原因と推察された⁶。しかし、この入国拒否を理由に、1994年には限定旅券となり、その後、会議出席のため限定旅券によりオーストラリアへ入国しようとした際には、限定旅券の理由を聞かれ、最終的には、会議の期間のみ有効な4日間だけのビザしか発給されなかった。

このことについて、松野教授は「犯人であるかのような扱いを受け、大声でやりとりをしなければならなかつたのは屈辱的でした」と述べ、その後、国会議員を通じて、以下のように限定旅券の不当性を訴えている。

「ある外国の政府に気に入られないからといって限定旅券にすることは、この国際化時代においては不合理な措置である。軍事政権・独裁政権・権威主義的政権は反対者を嫌う。そうした政府に嫌われたという理由で、その中身を吟味することなく、一律に限定旅券にするという措置は、不合理な他国の判断を受け入れて、自国の法律には何ら違反していない自国民の重要な権利を奪うものである。旅券法はそういう恣意的な措置を本来想定していないのではないか。国民の自由や権利を制限するには相応の理由が必要であり、それが「渡航先に施行されている法規により」という条件、すなわち相手国の法律に違反したことが明白である、という条件がついている理由であろう。世界中には人権を尊重しない政権は多々あり、それらの国に関わる研究者、記者、人権擁護者などは常に嫌われるリスクにさらされている。こうした場合に相手国の言い分をそのまま受け入れているかのようなこの措置は人権尊重の観点から大変おかしいと

⁶ なお、松野教授は、1999年、国際連合が東ティモールで独立か否かを決定する住民投票を行った際、国連の選挙管理官（国連ボランティア）として3か月弱現地で仕事をし、2003年4月から1年間、紛争終結後の東ティモールで「東ティモール受容真実和解委員会（CAVR）」の要請を受け、同委員会の歴史調査アドバイザーとして調査の指導・監督に携わり、2007年には国際協力事業団（JICA）の短期専門家として、弱者支援政策の基礎となる調査についてアドバイスを行うよう、東ティモール政府社会連帯省（厚生労働省に相当）に派遣されている。

いわざるを得ない。実際、入国拒否や強制退去でその後の旅券を制限するという先進国は日本以外、聞いたことがない。」

また、松野教授は、2017年12月末頃、科学研究費補助金（科研費）特設分野「紛争研究」で採択されたパレスチナと西サハラを事例とした研究を行っており、その研究の一環として、初めて西サハラを訪問し、国連事務所と政府公認人権団体を訪問した。しかし、その訪問中、モロッコ警察がやってきて松野教授は強制的に車に乗せられ、強制送還されることになった（いかなるモロッコの法律に違反したのか不明であるが、西サハラの現状について知ろうとする外国人は、国会議員であれ記者、研究者であれ、かなりの数の人が入国拒否あるいは強制送還の憂き目にあっている。）。

その後、旅券の有効期限が迫ったため、2023年11月に東京都のパスポートセンターで旅券の切り替えを申請したところ、係官からは「こういう場合一律に限定旅券にしてもらっている」などの説明を受けた。このことについて、松野教授は、事情説明書において以下のように申し立てている。

「そもそも暴力を伴わない、まったく平和的な人権団体訪問で退去させられた場合、それを理由として一般旅券の制限を行うことは、他の先進国では見られない厳しい懲罰的措置であり、国民の自由と権利を著しく侵害することになる。研究者やジャーナリストはしばしば問題のある国に行くものであり、そこにおける真実の探求を行うことは職務の一部である。そのことが退去の理由とされたとしても、民主主義国側からそれに迎合することは人権尊重の原則に反するし、研究・報道の国際競争力を削ぐことにつながる。」

松野教授の旅券発給申請の審査には4か月近くかかっており、本年（2024年）3月11日に一般旅券が発給されたが、係官から「一律に限定旅券」などと言

われること自体が非常に大きな不安と憤りをもたらすものである（現に限定旅券により、オーストラリアでは4日間のビザしか発給されなかつた。）。松野教授が「外務大臣の裁量の幅が非常に大きく、またその判断の理由が開示されない」「判断が恣意的か否かすらわからない」「相手国に代わって日本政府が日本国民の監視及び懲罰を行っているようなもの」「実質的に国内における国民の表現の自由を制限することに繋がる」と指摘するとおり、1号に基づく旅券発給制限が取材・研究活動にもたらす萎縮効果は極めて大きい。

外務大臣が憲法尊重擁護義務（憲法99条）を負う以上、「外交」や「テロ対策」という抽象的かつ大上段の理由によって旅券発給制限を正当化することは許されず、旅券発給制限が基本的人権にもたらす現実の影響を直視することが求められるというべきである。

5 まとめ

以上のとおり、国際的な法秩序においては、「外交」が「人権」に優先するとの人権観は採用されていない。一審被告（国）は、外務大臣の専門的政策的判断に基づく「外交」をことさらに強調する一方で、国民の「人権」（ジャーナリストの海外渡航の自由）を無視しているが、これは自由権規約委員会による一般的意見や安保理決議とも相容れないものであり、失当である。

第4 国の控訴理由（3）「旅券法13条1項1号が重んずる国際信義とは、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまるものではないこと」について

1 国の主張

一審被告（国）は、控訴理由（3）において、同（1）（2）を前提として、「旅券法13条1項1号が重んずる国際信義とは、ある者を入国禁止とした国と我が国

との二国間の信頼関係の維持にとどまるものではない」と主張して、1号の趣旨・目的が多国間の信頼関係の維持にあるとし、1号該当性のみによっても、外務大臣には入国禁止をした「その国」（旅券法13条1項1号）以外を含む全世界への渡航をも制限する広範な裁量を導こうとする（多国間国際信義論）。

しかし、一審被告（国）の主張には、1号と7号を混同し、1号に係る立法経緯を無視する誤りがある上、多国間国際信義論はあまりにも観念的・抽象的に過ぎ、かつ、実態にも反しており、憲法上の権利である海外渡航の自由を制約するに足る内実を伴わないものである。以下、詳論する。

2 1号と他の各号との違いが無視されてはならないこと

一審被告（国）は、多国間国際信義論の前提として、以下のように述べる。

「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は、我が国の信頼が害され、国際社会における信頼関係を著しく害するおそれ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せるなどした場合は、我が国の信頼が害され、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。

そして、今日、国際関係が多様で、国家間の利害が複雑に絡み合う関係にある中、ある特定の国への行為、あるいは、ある特定の国との関係における行為であったとしても、それを把握するその他の諸外国にとっても外交上、国益上、一定の意義を有することとなるのであり、当該国との関係の問題にとどまるものではない。すなわち、一国に対して信頼を害するようなことと

なれば、そのことは他国との関係においても信頼を害する事態となり得る」
(一審被告・控訴理由書18頁)。

その上で、「個人に旅券を発給して海外渡航を認め、諸外国にもその者の保護・援助を要請することは、国際的な法秩序の維持及び治安の維持のみならず、国際社会における信頼関係の維持という国際社会における国益の維持にも重大な影響を及ぼし得る」(一審被告・控訴理由書23頁)として、外務大臣は旅券発給に関してあればすべからく広範な裁量が認められるかのように主張する。

このことは、一審被告(国)が、2号及び3号の「背景」には「国際社会における法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等も当然に含まれている」として「原判決の説示は、直接の目的という表層的な理解で足れりとして、実相を理解しないものである」と論難したり(同45頁)、「1号ないし6号には国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の要請を阻害するおそれの類型的に高い者が列挙されていることからすれば、1号の…事由は、7号の…場合のいわば一類型を示したものということができる」(同50頁)として、1号ないし7号の違いを無視する態度からも明らかである。

しかし、行政裁量は根拠法規に基づき認められるものであり、処分の適法性や妥当性を判断する上では、個別具体的な根拠法規の文言や趣旨・目的を検討する必要があることは法律学の常識であり、根拠法規たる旅券法13条1項の各号の違いを捨象し、旅券制度の抽象的・観念的な「背景」から処分を根拠付けようとする一審被告(国)の態度は失当である。旅券制度が前提として一審被告(国)が強調する「国際的な信頼関係」とは、せいぜい旅券制度の背景事情にすぎず、これ自体が国民の海外渡航の自由を制限する具体的な根拠となるものではない。

本件において外務大臣が適用したのが旅券法13条1項1号である以上、本件における外務大臣の裁量の範囲を確定するためには、1号の文言や趣旨・目的(さらには憲法適合性)を検討することが必須である。

3 1号該当性（他国による入国禁止）は、全世界への渡航を禁止する広範な裁量を付与すべき根拠にならないこと

(1) 国の主張

一審被告（国）は、1号の趣旨・目的について、「1号該当者とは、一般に、他国において、その国の法秩序や安全、国益の観点から有害とされて入国を禁止されるなどした者である」から、かかる類型の者に対して旅券を発給すれば、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、「国際社会における我が国の信頼が損なわれ、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」と主張する（同23頁）。

(2) 入国禁止は「国際的な法秩序及び治安の維持」とは無関係になされること

しかし、原判決が「国際的な法秩序や国際社会における信頼関係の維持等の点から見れば恣意的であると評価すべき入国禁止措置が採られる場合もある（甲33の1・2、34、42）」と指摘するとおり（原判決38頁）、各国の入国禁止措置には恣意的なものもあり、必ずしも国際的な法秩序や治安の見地からなされるものではない。

例えば、一審でも示したとおり、岸田文雄首相がロシアから入国拒否されているという事実は、ロシアからの信頼を害することを示すとしても、アメリカとの関係においては信頼を害するものではない（一審原告・第8準備書面18頁、甲42）。また、本件で入国禁止措置を課したトルコ政府の「公共秩序や治安」に関する考え方が、国際法に合致せず、国際社会からも批判されていることもすでに指摘したとおりである（一審原告・控訴理由書2・40頁、甲35～37）。

したがって、単に1号に該当するというだけで国際的な法秩序・治安を乱しかねない者であるというような類型性を見出すことはできない。一審被告（国）が懸念

する「おそれ」は抽象的な可能性でしかなく、外務大臣の広範な裁量を導くような根拠にはならない。

(3) 国自身も国民の基本的人権を制限するに足る根拠とは考えていないこと

1号が海外渡航の自由を全面的に禁止するに足る根拠とならないことは、一審被告（国）の主張からも明らかである。

すなわち、一審被告（国）は、「ある国がある者を入国禁止としたことは、飽くまでも、1号の要件該当性を満たすにとどまり、原判決のいうような、外交方針が異なる国による入国禁止であるのかどうか、その他の国への渡航を禁止しなければならないかどうかも含め、外務大臣が判断することが法律上可能である」「いかなる場合も全て不発給にすることを前提にしているものではない」として、原判決による指摘を免れようとしている（一審被告・控訴理由書43頁、44頁）。

しかし、これは、1号要件に該当したとしても直ちに旅券を発給拒否できないことを示している上（「満たすにとどまり」というのは、自らの主張である原則不発給の否定である。）、外務大臣が入国禁止の理由を個別具体的に検討して判断しなければ1号を合憲的に適用できることを自認するものであって、1号該当者に上記のような類型的「おそれ」がないことをまさに自認するものである。

そして、繰り返し述べたとおり、そのような「おそれ」の有無は7号によって判断されるべきであり、単に特定の国による入国禁止のみをもって「おそれ」が存在するものとみなし、7号の「著しくかつ直接に」との限定（実体要件）や、法務大臣との協議（手続要件）、拒否事由該当性についての適正手続の保障を潜脱することは、1号の濫用にほかならない（一審原告・控訴理由書1・15～20頁）。

(4) 保護と援助を要請が「国際的な信頼関係」を害することにはならないこと

また、一審被告（国）は、旅券の発給は諸外国に対しその者の保護と援助を要請するものであるから国際的な信頼関係に影響が及ぶ旨述べる。

しかし、そもそも各國には外国人の受け入れ義務はなく、国際慣習法上、入国の許否は当該渡航先国が主権に基づき自由に判断できるものである。各國がその者の入国を望まないのであれば入国させなければよく、旅券記載の保護要請文は入国「後」に支障なく旅行させるよう求めるものにすぎないのだから、旅券を発給したことによって国際社会における日本の信頼が害されることにはならない。

また、ある国が特定個人を入国禁止にしたとしても、一審被告（国）が指摘するところ「当該特定個人の国籍国を含む外国に、積極的に通知、公表、公開等することは一般的にあり得ない」ため（一審被告・原審準備書面（5）19頁）、当該国籍国はある国から入国禁止された者に対しても旅券を発給するのが通常である。当該国籍国以外の各國も、旅券の所持者がある国から入国を禁止されているか否かを知り得ないのであるから、当該国籍国に対する信頼関係を損なうはずがない（一審原告・控訴理由書1・25～27頁）。

仮に一審被告（国）が主張するとおり、「1号該当者とは、一般に、他国において、その国の法秩序や安全、国益の観点から有害とされて入国を禁止されるなどした者である」ことを前提としても、そのような者に旅券を発給することによって「国際的な信頼関係」が害されるのは、その者が国際的な法秩序及び治安の維持を害する行為をするからであって、その者が「入国禁止された」からではない。そして、繰り返し述べるとおり、そのような事情は7号によって判断されるべきであり、入国禁止を契機として7号の事実を擬制することは7号の潜脱であり、濫用にほかならない。

なお、一審被告（国）が主張する「保護と援助の要請」論の前提としての一審原告の解放の経緯等が事実に反することについては、一審原告の陳述書も参照されたい（甲99）。

（5）1号の国際的な異質性－相互主義の不存在

一審被告（国）は、多国間国際信義論の前提として、「旅券制度は、各国家が独立した主権国家であり、**相互にその主権を尊重する**という国家間の信頼関係（国際信義）を前提として成り立っている」（一審被告・控訴理由書9頁。強調点は一審原告代理人）と主張するところである。

しかし、そうであれば当然、1号事由について相互主義の適用があるはずであるが、1号は日本独自の規定であり、G7諸国には存在しないことは一審で述べたとおりである（一審原告・原審第1準備書面）。すなわち、日本が仮にG7諸国の旅券を有する者に入国禁止措置をとったとしても、**G7諸国では旅券が引き続き発給される**のであり、このような相互主義の不存在は（国家賠償法6条の相互保証も参照）、1号が国際信義を趣旨とするものではないことを端的に示している。入国禁止とされた者（1号該当者）に旅券を発給したからといって「国際的な信頼関係」を害しないことは明らかである（一審原告・控訴理由書1・27～29頁）。

原判決も認めるとおり、「**主要な民主主義諸国においては、旅券発給拒否に至る直接の契機をある国からの入国禁止措置に委ねるものではない**」のであり（原判決43頁）、主要な民主主義国に類似の規定があるのは1号ではなく7号である。このことからすれば、1号の趣旨・目的として抽象的・観念的な多国間国際信義論を強調し、1号によって全世界への渡航禁止を正当化することは、意図的に1号と7号を混同して7号の要件を潜脱するものであって、許されない。

（6）小括

以上のとおり、入国禁止は「国際的な法秩序及び治安の維持」とは無関係になされるものであり、一審被告（国）自身も国民の基本的人権を制限するに足る根拠とは考えていない。また、旅券が諸外国に対してその者の保護と援助を要請するものであるとしても、各国には入国を拒否する自由がある上、入国禁止は各国に周知されるものでもなく、1号該当者に旅券を発給しても「国際的な信頼関係」を害することにはならない。そもそも1号の規定は主要な民主主義諸国において異質な規定

であり、国家間の信頼関係（国際信義）の前提となる相互主義に基づくものではない。

したがって、1号に該当すること（他国から入国禁止とされたこと）は、外務大臣に広範な裁量、ひいては、原則発給拒否（全世界への渡航禁止）とすべき根拠になるものではない。

4 立法経緯に照らしても「二国間の信頼関係」の維持にとどまること

（1）1号に関する立法経緯を無視していること

一審被告（国）の主張は、1号の立法経緯を無視するものもある。

すなわち、旅券法の制定当時も、昭和45年改正後も、一般旅券発給申請書には「渡航先」を記載することが求められていたところ（甲91～94）、入国禁止とされた国を「渡航先」として申請しなければ、1号の旅券不発給事由には該当せず、外務大臣は旅券発給を拒否できなかった。

このことからすれば、1号の趣旨が、入国禁止とされた国との二国間の信頼関係の保護にとどまることは明らかである（一審原告・控訴理由書1・24～25頁、原判決35～37頁）。

これに対して、一審被告（国）は、原判決の誤りを繰々指摘するが、いずれも根拠がなく失当である。以下、必要な範囲で反論する。

（2）国への反論①：「二か国以上を含めて拒否できた」という点について

第一に、一審被告（国）は、旅券法制定時的一般旅券の渡航先は、一国だけではなく、複数国となることが制度上も想定されており、「例えば、A国から入国禁止とされた者が、A国のほか、B国等の二か国以上を渡航先とする一往復用旅券又は数次往復用旅券の発給申請をした場合、外務大臣は、A国だけでなくB国等の二か国以上を含めて旅券発給拒否処分をすることが可能であった」として、「1号の目的について、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持のみで

あるとする原判決の理解では説明が困難である」と主張する（一審被告・控訴理由書38～39頁）。

しかし、すでに述べたとおり、旅券法制定時における一般旅券発給申請書には個別具体的な「渡航先」を記載することが求められていたため（甲91～94）、例えば、A国から入国禁止とされた者が、①「A国+B国等」を渡航先とする一般旅券の申請をした場合には、1号により発給（または渡航先の追加）を拒否できたとしても、②「B国等」を渡航先とする一般旅券の申請をした場合には、1号により発給等を拒否できなかった。

したがって、一審被告（国）が主張するように「二か国以上を含めて旅券発給拒否処分をすることが可能であった」としても、それは入国禁止とされた「A国」を渡航先として申請書に記載したことの反射的効果にすぎず、A国以外の「B国等」の信頼関係を維持するためでない。1号によっては「B国等」への渡航を禁止できない以上、「B国等」の信頼関係の保護が1号の趣旨・目的に含まれないことは明らかである。

一審被告（国）は、原判決に対して、「旅券法制定時の一般旅券に関する原判決の理解は、多分に一面しか捉えておらず、法制度の全体を適切に反映しない誤りがあるといわざるを得ない」と論難するが（同27頁）、むしろ国の主張こそ、入国禁止とされた「A国」を渡航先として申請しなければ1号に基づく旅券不発給はできなかったこと（上記②）にあえて触れておらず（反論もない）、「法制度の全体を適切に反映しない誤り」がある。

したがって、一審被告（国）の主張は、失当である。

（3）国への反論②：「旅券の渡航先が特定されなくなった」という点について

第二に、一審被告（国）は、旅券法13条1項1号の「渡航先」とは旅券に記載されている渡航先を意味しており、平成元年以降は包括記載とされて渡航先が特定されなくなったとした上で、1号の「渡航先」とは、全ての国と地域が対象であ

り、いずれかの国から入国禁止とされた者が 1 号該当者となることは明らかであつて、渡航先となる全ての国と地域を対象とした旅券の発給許否を判断することになると解するのが、文言上も自然な読み方であると主張する（一審被告・控訴理由書 39～40 頁）。

しかし、控訴理由書 2において述べたとおり、旅券法 13 条 1 項 1 号の「渡航先」とは、「渡航先に施行されている法規」または「その国」との文言から明らかなどおり、特定の国であるのに対して、平成元年改正後の同法 5 条 1 項本文の「渡航先」とは、「外務大臣が指定する地域以外の全ての地域」であり、不特定の国であるから、文言上、これらが同義であると理解することは不自然である。

むしろ、平成元年改正前までは、1 号の「渡航先」とは申請書に記載された「渡航先」を意味していたことからすれば（甲 91～94）、平成元年改正後も同様に理解することが自然である（一審原告・控訴理由書 2・8～22 頁）。

実質的にも、平成元年改正後の一般旅券の申請は、申請者の意思（選択）とは無関係に入国禁止とされた「A 国」をも含むものとなっており、このような本人の意思とは無関係な事情を理由に、海外渡航の自由への事前かつ全面的な制約を認めるることは著しく不相当である。

したがって、一審被告（国）の主張は、失当である。

（4）国への反論③：「原審被告の重要な主張に対する判断を示していない」という点について

第三に、一審被告（国）は、原判決が一審被告（国）の主張のうち、「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一国際化が進んでいること、そして、テロ等による暴力・殺傷行為のまん延とその防止の要請の高まっていること等に鑑みると、二国間関係にとどまらない国際社会一般における国際信義の確保が当然の前提となっていることは、同項 1 号においても異なるもので

はない。」旨の主張を取り上げなかったことについて、「原審被告の主張を都合よく取捨選択している」と主張する（一審被告・控訴理由書46～47頁）。

しかし、一審被告（国）の主張は、1号の趣旨・目的としても認められていない「テロ等による暴力・殺傷行為のまん延とその防止の要請」なるものを、それが立法府において全く審議されていないにもかかわらず勝手に読み込み、法律の枠を超えて外務大臣の自由裁量（裸の総合考慮）を主張するものであって、単なる印象論的にすぎず、法律による行政の原理に照らして許容される余地はない。

すでに述べたとおり、行政裁量は根拠法規に基づき認められるものであり、1号の文言や趣旨・目的をその立法経緯も踏まえた上で認定し、それにに基づき外務大臣の裁量の範囲を確定した原判決の解釈は正当である。上記のような一審被告（国）の主張は、原判決が1号の文言や立法経緯に照らして、「海外渡航の自由を制約してもなお1号が保護しようとした利益は、渡航先との関係から我が国が得られる利益に限られると解するのが相当であり、それが多国間関係から我が国が得られる利益、すなわち、国際的な法秩序維持や国際社会における信頼関係の維持等であると解するのは困難である」と判示した部分により実質的に排斥されたものというべきである（原判決38頁）。

したがって、一審被告（国）の主張は、失当である。

なお、一審被告（国）は、類似事案に係る東京高裁判決（乙38）に対する判断も示していない旨指摘しているが（一審被告・控訴理由書47頁）、同事案の原判決が「外務大臣等としては、事前に旅券の発給を制限する場面（限定旅券を発することも可能である。）と異なり、事後的に旅券返納命令を発出する場面では、法律上旅券の返納を命じるか否かのいずれかしか採り得ないことにも鑑みれば」と述べているように（乙18・14頁。なお、同判示部分は東京高裁判決においても

変更されていない。）、事案類型が根本的異なるのであるから（事後規制と事前規制の相違）⁷、一審被告（国）の主張は失当である。

（5）国への反論④：「国会審議における参考人の発言の理解に前提誤認がある」という点について

第四に、一審被告（国）は、昭和45年旅券法改正に先立つ昭和44年7月3日の衆議院外務委員会における参考人（田上穣治一橋大学教授）の「13条の1号、2号、3号あたりのほうになりますか、かなり明白でありますて、おそらくこれに該当すれば、もう機械的に当然に発給されないという感じがするのでございます」（乙28・13～14頁）という発言について、渡航先が特定された一往復用旅券の場合に限らず、包括記載の数次往復用旅券の場合をも念頭に置いた発言であると解するのが自然であり、原判決は「前提事実を見誤っている」と主張する（一審被告・控訴理由書51～52頁）。

しかし、田上氏の上記発言は、昭和45年改正法において導入された「いわゆる横すべりに関する罰則」（同法23条2項⁸）を理由とした旅券発給拒否に関してなされたものであり、同罰則規定が「一般旅券に記載された渡航先以外の地域に

⁷ ただし、同事案は、原告が、平成29年5月16日、クウェート国へ向かったところ、同年5月18日、クウェート国際空港において、クウェート国から再入国禁止措置を受け（5月18日）、日本国が、同日、一般旅券返納命令処分をし（5月18日）、翌日に返納命令書を交付した（5月19日）という事案である（乙18・3頁）。事前に日本国がクウェート国に情報を提供して働きかけていなければ、このような時系列になるはずがなく、「外務省が原告に関する情報をクウェート国に提供し、これを契機として同国による本件国外退去処分が行われ、原告が本件処分を受けるに至った」可能性が極めて高い事案である（同18頁参照）。

そうすると、同事案は、申請者が入国禁止されていることを知りつつ敢えて「その国」への渡航を試みたという事案ではなく、日本国が旅券を返納させるために1号該当性を作出した異様な事例であり、これを「旅券の名義人が事後的に旅券法13条1項1号に該当するに至った場合」として一般化することは不相当である。ましてや、旅券の発給を事前かつ全面的に禁止する事前規制の事案と同列に論じることができないことは、本文で述べたとおりである。

⁸ 昭和45年改正法23条2項は、以下のように定める（訴状の添付一覧表参照）。

「2 次の各号の一に該当する者は、三万円以下の罰金に処する。

一 一般旅券に記載された渡航先以外の地域に渡航した者

二 渡航書に帰国の経由地が指定されている場合において、経由地以外の地域に渡航した者」

渡航した者」と規定していることから明らかなどおり、そこで念頭に置かれている「一般旅券」とは、国が主張するような「包括記載の数次往復用旅券」ではなく、原判決が指摘するような「渡航先が特定された一往復用旅券」である。

一審被告（国）は、田上氏が「改正法案におきまして（中略）数次往復用の旅券を出すことができる。その数次往復用というのは（中略）渡航先の包括記載ができる地域の範囲というものが外務大臣の告示によって示されることになっております」（乙28・1頁）と発言していることを指摘するが、これは単なる法制度的一般的な説明にすぎない上、問題とされる上記発言部分（乙28・13頁）と包括記載の説明部分（同1頁）は文脈も発言したタイミングも相当離れている。これらを結びつける一審被告（国）の態度の方が、原判決よりはるかに「自己の結論にこだわるあまり、前提事実を見誤っている」といわざるを得ない⁹。

さらに、田上氏については、行政法学者から「田上氏の専門は公法全般であり、憲法、比較憲法に関する概説書や論文を多数執筆している。こうした田上氏が、被告の述べるような、憲法上保障された自由に対してナイーブな解釈論を前提としていたとは考えづらい。」と指摘されているとおり（甲40・18頁、注23）、上記発言が旅券法13条1項1号の有権的な解釈に対して持つ意味は極めて小さい。

したがって、一審被告（国）の主張は、失当である。

⁹ また、万一、国が指摘するように、上記の説明を1号該当者に対する数次往復用旅券の機械的な不発給を認める趣旨であると理解し、平成元年改正前にそのような運用があったとしても、それは申請者が包括記載の旅券を「選択」したという限りにおいて妥当するものと理解すべきであり、そのような「選択」が不可能となった平成元年改正後には全く妥当しないことについては、控訴理由書2・16～18頁で述べた。

昭和45年改正法においては、二か国以上を渡航先とする一往復用旅券又は数次往復用旅券が認められていたのであるから（甲94、一審被告・控訴理由書38頁参照）、例えば、一審原告が想定していた「イタリア、フランス、スペイン、ドイツ、インド、カナダ」（甲1）を渡航先とする一般旅券を、1号によって拒否することはできなかった。このように、昭和45年改正法における1号に基づく発給拒否は、一律・全面的なものでは全くなかったのであり、昭和45年改正法下における「運用」や「説明」を根拠に、平成元年改正法における一律・全面的な発給拒否を根拠づけることは困難である。

5　国の「多国間国際信義論」は実態に反しており、他国の主権に追従するものにすぎないこと

(1) トルコは旅券が発給されることを前提にしていたこと（乙26）

一審被告（国）は、多国間国際信義論の大前提として、一審原告に旅券を発給することは、同人を入国禁止としたトルコの利益を害し、二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性がないとはいえないとして、「原判決の判示では被控訴人を入国禁止としたトルコの利益を確保することができない」と主張する（一審被告・控訴理由書53頁）。

しかし、トルコ自身が、日本国に対して「職権により、旅券が発給された場合、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」と通知しており（乙26）、一審原告に旅券が発給される可能性を前提にしていた。このことは、1号該当者に旅券を発給すれば「国際的な信頼関係」を害するという一審被告（国）の想定が、そもそも入国禁止された国との関係においてすら成り立っていないことを示す事実であるが、一審被告（国）はこの点について全く触れようとしない。

この一事からしても、一審被告（国）が主張する多国間国際審議論が実態の伴わないものであることは明らかである。

(2) 米国人ジャーナリストに対し旅券が発給されていること（甲88）

また、一審原告と同様にシリアで拘束されたフランス人やスペイン人のジャーナリストは、帰国時に自國の大統領等から歓迎されたり（甲19）、何ら制限のない旅券を発給されて取材活動を継続していること（甲49～甲51）、国際的にも紛

争地の取材についての価値や意義が承認されていることは（甲26～30）、これまで述べてきたとおりである¹⁰。

これに対して、一審被告（国）は、「米国政府が2014年8月に、テロ組織に身柄を拘束されていた米国人ジャーナリストの解放を実現した際、2年もの間、解放を支援する力になってくれる者、その影響力を持っている者、その手段を有するかもしれない者たちに緊急の助力を求め、20か国以上の国々と連絡をとったと報道されている。」と主張し、「これらのことからも分かるように」とした上で、「旅券制度が前提とする国際社会における信頼関係というのは、到底二国間関係にとどまるものではなく、広く国際社会一般における信頼関係が前提となっているのである」と主張する（一審被告・控訴理由書20～21頁）。

一審被告（国）の主張からすれば、当然、この米国人ジャーナリストに旅券を発給することは国際信義に反する。

しかし、この米国人ジャーナリストに連絡をとって確認したところ、同人は、米国政府から解放後に新たに旅券を発給され、一年以内に海外渡航もしていたことが明らかになった（甲88）。この旅券発給によって、米国政府は国際信義に反したのであろうか。そして、日本との信頼関係を損なったのであろうか。

一審被告（国）が自らの主張を根拠付ける事例として積極的に援用する「米国人ジャーナリスト」に対してさえも旅券は発給されており、この旅券発給によって多国間の国際信義なるものは毀損されていないのである。

このことからも、一審被告（国）の多国間国際信義論なるものが、事実による裏付けのない抽象的・観念的なものであることは明らかである。

（3）旅券不正取得者に対しても限定旅券が発給されていること（甲95）

¹⁰ 一審原告・原審第2準備書面17頁、原審第4準備書面45～46頁、原審第11準備書面11～14頁を参照。

さらに、ある4号該当者（以下、「別件渡航者」という。）から聴取した事実からは、一審被告（国）の多国間國際信義論が実務上は全く妥当していないことがより一層明らかになる（甲95の1ないし3）。

すなわち、別件渡航者は、2007年2月に他人名義を冒用し一般旅券発給申請書を偽造して不正に一般旅券の発給を受けた上で、2008年10月10日、偽造旅券を成田国際空港の入国審査官に呈示し、フランス行きの航空機に搭乗して出国し、偽造旅券を利用して現にフランスに入国した。そして、同人は、これらについて、2011年4月18日、大阪地方裁判所において懲役4年の実刑判決を宣告された（甲95の3。貸金業法違反、旅券法違反、出入国管理及び難民認定法違反被告事件等）。

しかし、別件渡航者が服役後に一般旅券の発給申請を行ったところ、渡航事情説明書の提出を求められるものの、必ず旅券の発給処分を受けており、旅券の全面不発給処分を受けたことはなかったというのである。例えば、直近2023年12月頃の申請においては、旅券法第13条1項4号の発給拒否事由があることを前提としつつも、旅券の有効期間を9か月、渡航先を韓国、タイ、米国、フランス、台湾とする限定旅券の発給を受けている（甲95の2。ほかに、上記5か国以外の国を渡航先とする限定旅券の発給を受けたこともある）。

以上の通り、外務大臣は、過去に旅券を偽造して海外に渡航した4号該当者に対してさえ限定旅券を発給し、海外渡航を許容するとの運用を行っているのである。付言すれば、別件渡航者が偽造旅券により不正に入国したフランス共和国との関係では、その「規制に反するなどして他国（注：フランス共和国）における秩序を乱し」た者であるにもかかわらず（一審被告・控訴理由書11頁参照）、同国を渡航先とする旅券をも発給しているのである。

4号は「日本旅券の権威と対外的信用」及び「旅券秩序」の保護する趣旨と解されているところ¹¹、上記のような別件渡航者に対しても旅券が発給され続けていることからすれば、1号該当者に旅券を発給することによって「国際的な法秩序の維持及び治安の維持のみならず、国際社会における信頼関係の維持という国際社会における国益の維持にも重大な影響を及ぼし得る」という事態は到底考えられない。

(4) 薬物密輸者に対しても限定旅券が発給されていること（甲96）

こうした事例は他にも見受けられる。

竹澤恒男氏は、2004年12月、タイで営利目的の薬物密輸の罪で懲役30年の有罪判決を受け、同判決は確定した（甲96・87頁、著者紹介）。同氏は、その後、特赦で刑期が12年10か月に減刑され、2016年8月31日に釈放され、同年9月8日、日本に帰国した（同206～216頁）。

同氏の場合は本件と同じく1号該当事案と思われるが、同氏は営利目的による薬物密輸という国際的な法秩序に反することが明らかな犯罪行為を犯し、12年以上もの間服役したのであって、同様のことが国際社会で再び起されば、日本の国際的な信頼関係を害することは間違いない。

しかし、同氏によれば、渡航予定の国を申告することにより、当該渡航予定国を渡航先とする有効期間1年の限定旅券が発給されたとのことである（甲96）。

このことからすれば、1号該当者に旅券を発給することが、一審被告（国）の多国間国際信義論が前提とする「国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の目的」を害することは想定できず、ましてやそれによって旅券制度が瓦

¹¹ 旅券法逐条解説は、旅券法13条1項4号について、「日本国民はその旅券の正当な行使によって初めて海外渡航の利益を享受できるのであって、その利益を今後も確保していくためには、日本旅券の権威と対外的信用の維持が不可欠である。第23条に違反して刑に処せられた者—その典型例は、虚偽申請による旅券の不正取得又は外国人による日本旅券の不法入手の共犯等—であるが、これらの者の多くは、再び旅券秩序を乱す可能性があるとの観点から、一般旅券の発給を制限することができるとしているものであって、その後の旅券受給につき厳しい制限を受ける可能性があるのは当然であり、また、旅券秩序維持の上では不可欠の措置である。」としている（甲84・205～206頁）。

解したり、国民の利益が害されるような事態はおよそ生じ得ないと言うべきである。

(5) 「我が国と外交方針が異なる国の判断に委ねること」の問題

このように一審被告（国）の主張する多国間国際審議論に実態が伴わない中で、旅券発給拒否事由を他国の判断（入国禁止）に全面的に委ねることは、「その国」の判断に追随することでもある。

この点、一審被告（国）は「我が国と外交方針が異なる国の判断」に対しては、外務大臣が独自に「判断」することが「法律上可能」であると主張する（一審被告・控訴理由書43頁）。しかし、本件において、一審被告（国）はトルコ政府に対し、入国禁止措置の内容、根拠となる法令の条項、入国禁止措置の原因となる事実（行政手続法15条、30条参照）等について問い合わせをしておらず（現に根拠法規は本裁判においても二転三転した）、本訴訟においても、外交儀礼により相手国の言うことは信用して詮索しないと言い切っているのであるから、実態は全く異なる。

しかも、行政手続法5条に違反して旅券発給の審査基準が策定されていないため、日本国が主体性を確保して「我が国と外交方針が異なる国の判断」との関係で毅然とした対応を取れるとは考え難い。

このように、一審被告（国）の主張する多国間国際信義論は、他の主権に追従するものであり、外務大臣が「判断」する際に依拠すべき審査基準もないため、「その国」との力関係に左右されかねない危険がある。一審被告（国）は、国際的に特異な1号という旅券発給拒否事由によって、自ら旅券発給の可否を政治問題化させ、「その国」との関係を一方的に忖度して恣意的な判断を招きこむ構造になってしまっており、政治的・恣意的な入国禁止から国民を守ることすらままならなくなっているというべきである。

(6) 小括

以上のとおり、一審被告（国）の「多国間国際信義論」は実態に反しており、内実を伴わない観念的・抽象的な空想論にすぎない。

結局のところ、一審被告（国）が主張する「国際的な信頼関係」とは、「第三国からどのように認識・評価・利用されることになるのか」（一審被告・控訴理由書24頁）と述べるとおり、「他国に迷惑をかけてしまうかもしれない」という程度の話にすぎず、他国の主権に追従しようとするものにすぎない。

その場合に害されうる「信頼関係」、「国益」とは、せいぜい、日本の「面子」、「体裁」程度の意味しかなく、海外渡航の自由を事前かつ全面的に制約するような根拠となり得ない。

6 まとめ

以上のとおり、一審被告（国）の主張する「多国間国際信義」なるものの内実をみると、事実的基礎はなく、むしろ現実の旅券発給実務に反しており、これをもつて旅券法13条1項1号を支える立法事実とは言えない。

一審被告（国）は、日本国が旅券発給にあたり「国際社会における我が国や國民の利益を勘案した判断」（一審被告・控訴理由書10頁）を行うことを前提としているが、別件渡航者や前記竹澤氏に対する判断との差に明らかなどおり、一審原告に対しては意図的、差別的に「国民の利益」である海外渡航の自由をはく奪しているのである。

旅券発給は、多国間国際信義論を前提として国益の維持等をはかることを「目的」とする「任務」ではない。一審被告（国）の「任務」は、基本的人権の「最大の尊重」（憲法13条）であり、旅券を適正に発給することによって国民の海外渡航の自由の円滑な実現にある。

現行の旅券発給の実態に反して、多国間国際信義論という抽象的・観念的議論に終始し、憲法上の権利を全く無視して本件旅券発給拒否を正当化する一審被告

(国)の主張自体が、外務大臣による恣意的・政治的な裁量行使を彷彿させるものであって、失当である。

第5 国の控訴理由（4）「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、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてなお、申請者に旅券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」について

1 国の主張

一審被告（国）は、控訴理由の要旨（4）として「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、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてなお、申請者に旅券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」を主張して、1号に基づく旅券発給拒否処分について原則例外基準を主張するとともに、外務大臣に極めて広範な裁量があるとする裁量論を主張する（一審被告・控訴理由書24頁以下）。

また、一審被告（国）は、「海外渡航の自由へ（ママ）制約は、合理的で必要やむを得ない限度のものということができない限り、許されない」とした原判決が誤りである旨主張し、そのような厳格な基準は、「裁判所が、外交や国際関係の直接的な扱い手ではないにもかかわらず、かかる判断枠組みを採用することにより、いわば、判断を代置して裁判所と外務大臣の判断の不一致を違法とすることとなりかねず、旅券法が、具体的な発給制限事由を限定的に定めることによって外務大臣の判断に法律上の制約を設けた上で、旅券発給について外務大臣の裁量に委ねている法の趣旨・目的を損なわせるものといわざるを得ない」（一審被告・控訴理由書36頁）として、旅券法第13条1項1号該当者に対する旅券発給の許否は、「我が国

の外交政策を所管し、その責任を負う外務大臣等の裁量に委ねるのでなければ、到底適切な判断を期待することができ」ないなどと主張する（同25頁）。

しかし、これまで述べてきたとおり、①旅券発給の任務論（人権尊重擁護義務の無視）、②国際関係論（国際人権法の無視、テロ対策論の誤用・威嚇的濫用）、③多国間国際信義論（立法経緯の無視、実態・実務に反する抽象的觀念論、他国主権への追従）は、いずれも外務大臣の広範な裁量の根拠となるものではない上、以下に述べるとおり、国の主張は、三権分立論や判例・法令の理解としても誤っており、失当である。

2 司法府としての裁判所の役割（違憲審査権、基本的人権の尊重）

一審被告（国）は、外交論や国際関係論、さらにはテロ対策論まで持ち出し、裁判所は「外交や国際関係の直接的な扱い手ではない」として、外務大臣の判断に対する司法の介入を厳しく非難する。

しかし、一審被告（国）が主張する外交論等が実態と乖離した机上の空論にすぎないことはこれまで述べたとおりである。また、本件で問われているのは、一国による入国禁止をもって全世界への渡航を禁止するという極めて重大な人権制約であり、裁判所が厳格に審査をすることは憲法上の要請である。

すなわち、憲法は、「すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する」と定め（憲法76条1項）、「すべて裁判官は、その良心に従ひ独立してその職權を行ひ、この憲法及び法律にのみ拘束される」と定める（同条3項）。そして、裁判所は「一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限」を有するものと定め（憲法81条）、「裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ」と定めている（憲法99条）。

これらの規定から明らかにとおり、裁判所はまずもって「憲法及び法律にのみ拘束される」ことが大前提であり、「外務大臣の判断に拘束される」わけではない。

そして、本件は、「ジャーナリストの海外渡航の自由」という憲法及び国際人権法に基づき最大限の尊重を求められる基本的権利に対する、事前かつ全面的な制約が問題とされる事案である。国際化が進む現代における海外渡航の自由の多面的・複合的意義については原判決が的確に指摘するところであるが（原判決34～35頁、一審原告・控訴理由書1・10～15頁）、海外渡航の自由の意義が最大限尊重されるべきことは、旅券制度の変革をみても明らかである。

すなわち、旅券法制定当時から比べると、平成元年旅券法改正によって、一往復用旅券が廃止され、一般旅券に記載される「渡航先」も個別に特定したものから包括的なものへと変更されたところ（一審原告・控訴理由書2・10～11頁）、当該改正に際しては、当時の内外の諸状況を勘案していること（同控訴理由書1・37～38頁）からすれば、旅券法の改正当時においても、海外渡航の自由の重要性が国際的・国内的に高まっていることが考慮されていることは明らかである。

また、後述のとおり、一審被告（国）が引用する判例は、昭和33年、昭和44年、昭和60年と、旅券法が最後に大幅改正された平成元年よりも前の判例であり、現在は、平成元年改正からさらに30年以上の年月が経過している。平成元年改正における一般旅券の発給の「原則化」は、「今次改正における実質的に最も大きな改正である」とされており（甲41）、その当時と比較しても、現在は、国際的・国内的にも、海外渡航がより身近になり、需要が高まっていることは明らかであるから、海外渡航の自由の重要性が高まっていると言うべきである。

旅券制度は、海外渡航の自由の重要性に鑑み、一般旅券の発給申請があれば原則としてこれを「発給する」としたのであり（旅券法5条1項本文）、このような趣旨からすれば、旅券の発給拒否処分にかかる裁量判断においては、当然、海外渡航の自由の重要性が最も重く考慮されなければならない。抽象的な「信頼関係」等の維持を海外渡航の自由に優先させる国の原則例外基準（旅券法13条1項1号に該

当する場合には原告不発給という原則例外の逆転基準) は、旅券制度を違憲的に解釈・適用するものであり失当である¹²。

3 裁量以前の「法律に基づく行政」の問題であること

また、本件で問われているのは、外務大臣による旅券発給拒否処分が、現代の法治国家の大原則である「法律に基づく行政」の原理に基づくものと言えるのか、すなわち、旅券法 13 条 1 項 1 号が、外務大臣に対して、一国による入国禁止をもって全世界への渡航を禁止する権限を与えていたのかという問題である。

すでに述べた通り、旅券法制定時（昭和 45 年改正後含む）からの旅券発給の仕組みに照らせば、1 号の趣旨が、入国禁止とされた国との二国間の信頼関係の保護にとどまっていたことは明らかである。

そして、その後、平成元年改正により一般旅券に記載される「渡航先」が包括記載となったことに伴い（旅券法 5 条 1 項の改正）、一般旅券発給申請書に「渡航先」を記載する必要がなくなったため（旅券法施行規則 1 条 1 項・別記第 1 号様式の改正、甲 87 の 2）、旅券法 13 条 1 項 1 号は、いずれかの国から入国禁止とされれば「その国」以外を含む全世界への海外渡航を禁止できるかのような規定となつた。

しかし、このような法効果の変容は、旅券法 5 条 1 項等の改正に伴い付随的に生じているものにすぎず、1 号自体は全く改正されず、一国の入国禁止によって自動的に全世界への渡航を禁止することについての国会審議もなされていない。

1 号をめぐる上記のような法効果の変容は、①それが精神的自由の側面を持つ重要な権利に対する相当程度の制約をもたらし、かつ、民主主義国家にとっての本質的事項を含むものであるとともに、②旅券法の立法過程においては「基本的人権の

¹² 憲法と旅券法の関係、旅券法の制定過程、さらには旅券法内の条文構造等から、異意見書（甲 40）に基づき、一審原告の海外渡航の自由に配慮して旅券法を解釈する必要性について、一審原告・原審第 6 準備書面参照。

尊重」が強調され、それに対する「制限」への懸念が度々示されていたことなどからすれば、国会審議を経ることもなく許容される余地はないというべきである。したがって、平成元年改正法後の 1 号は、外務大臣に対して「その国」以外への渡航を全面的に禁止する権限を授権したと解することはできない（法律の留保原則、憲法 41 条。一審原告・控訴理由書 1・33～48 頁）。

以上の問題は、専門的政策的判断の「尊重」（謙譲）の問題（司法 vs 行政）ではなく、専門的政策的判断の「授権」の問題（立法 vs 行政）であって、裁判所がこの点について審査するのは当然のことである。

4 原判決は最高裁判例の趣旨に合致すること

（1）国の主張

一審被告（国）は、原判決の審査基準について、「海外渡航の自由であっても、外交政策や国際関係にかかわるものであるがゆえに、公益的観点から制約する必要性があることをあまりにも軽視し、その結果、合理的な根拠もなしに累次の最高裁判例を大きく上回る厳格な審査基準を採用するものであって、このような審査基準は、最高裁判例に反し、採り得ないというべきである」と主張する（一審被告・控訴理由書 36 頁）。

（2）最高裁昭和 33 年判決について¹³

しかし、国が引用する最高裁昭和 33 年判決は、「外国旅行といえども無制限のままに許されるものではなく、公共の福祉のために合理的な制限に服するものと解すべき」とする一方で、「海外渡航の自由は、憲法 22 条 2 項によって保障される基本的人権である」と判示しており、海外渡航の自由が憲法上の権利であることを前提とした判決である。

¹³ 最高裁大法廷昭和 33 年 9 月 10 日判決・民集 12 卷 13 号 1969 頁

そして、旅券法13条1項1号が、憲法上の権利に対して制約を課す規定である以上、その制限は、例外的な場合に限定されなければならないことは当然である。そして、「原判決の認定した事実関係、とくに占領治下我国の当面する国際情勢の下においては」と判示するとおり（強調は一審原告代理人）、最高裁昭和33年判決は、事案の時代的制約下にあるものであって、同判決をもって直ちに、最高裁判例が旅券発給処分の審査に関して緩やかな基準を採用したと即断することは許されず、むしろその後の最高裁判例も検討すべきである。

（3）最高裁昭和44年判決について¹⁴

この点、原判決は、最高裁昭和33年判決と同旨として最高裁昭和44年判決に言及するが（同35頁）、同昭和44年判決は実際には以下のとおり判示している。

「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しやすくしたうえで、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つ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。」

¹⁴ 最高裁第二小法廷昭和44年7月11日判決・民集23巻8号1470頁

すなわち、一審被告（国）は、最高裁昭和44年判決も引用して、原判決の判示は最高裁判例を大きく上回る厳格な審査基準を採用するものと主張するが（同35～36頁）、上記判示に明らかなどおり、むしろ、最高裁昭和44年判決は、海外渡航の自由の重要性に鑑み、旅券法13条1項5号（現行の7号）について判断代置に等しい具体的かつ詳細な審理を求めている¹⁵。その趣旨は1号においても同じというべきであり、最高裁判例が緩やかな審査基準を採用しているというのは事実に反する。

（4）最高裁昭和60年判決について¹⁶

また、一審被告（国）は、最高裁昭和60年判決も引用する。しかし、同判決は以下のとおり、判示している。

「旅券法が右のように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、一般旅券の発給を拒否すれば、憲法二二条二項で国民に保障された基本的人権である外国旅行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というべきであり、このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば、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う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つた事実関係をも当然知りうるような場合を別として、旅券法の要求する理由

¹⁵ 一般には、国の「裁量を認めないか、認めるにしてもごく僅かにしか認めていないものと考えられます」と理解されている（高橋信行『自治体職員のための行政法』（第一法規、2017年）98頁）。

¹⁶ 最高裁第三小法廷昭和60年1月22日判決・民集39巻1号1頁

付記として十分でないといわなければならない。この見地に立つて旅券法一三条一項五号をみると、同号は「前各号に掲げる者を除く外、外務大臣において、著しく且つ直接に日本国の利益又は公安を害する行為を行う虞があると認めるに足りる相当の理由がある者」という概括的、抽象的な規定であるため、一般旅券発給拒否通知書に同号に該当する旨付記されただけでは、申請者において発給拒否の基因となつた事実関係をその記載自体から知ることはできないといわざるをえない。したがつて、外務大臣において旅券法一三条一項五号の規定を根拠に一般旅券の発給を拒否する場合には、申請者に対する通知書に同号に該当すると付記するのみでは足りず、いかなる事実関係を認定して申請者が同号に該当すると判断したかを具体的に記載することを要すると解するのが相当である。そうであるとすれば、単に「旅券法一三条一項五号に該当する。」と付記されているにすぎない本件一般旅券発給拒否処分の通知書は、同法一四条の定める理由付記の要件を欠くものというほかはなく、本件一般旅券発給拒否処分に右違法があることを理由としてその取消しを求める上告人の本訴請求は、正当として認容すべきである。」

このように、一審被告（国）が、より緩やかな審査基準を示しているとして援用する最高裁昭和60年判決は、むしろ、「憲法二二条二項で国民に保障された基本的人権である外国旅行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」として、海外渡航の自由の憲法上の権利性を根拠に、外務大臣の裁量が広いものではないことを前提としている。結果からしても、最高裁昭和60年判決は、一般旅券発給拒否処分が理由付記の不備のため違法としている。

また、昭和60年判決が海外渡航の自由の制約につき緩やかな審査基準で足りると考えていいないことは伊藤正己補足意見からも明らかである。すなわち、同補足意見は、「一般に、海外渡航の自由を制限する場合には、精神的自由の制約という面

を持つことが多いのであり、それだけにたやすくその制約を合理的なものとして支持することができない」とした上で、「海外渡航の自由が精神的自由の側面をも持つ以上、それを抑止する旅券発給拒否処分には、外務大臣が抽象的に同号の規定に該当すると認めるのみでは足りず、そこに定める害悪発生の相当の蓋然性が客観的に存する必要があり、このような蓋然性の存在しない場合に旅券発給拒否処分を行うときは、その適用において違憲となると判断され、その処分は違憲の処分として正当性を有しないこととなる」と述べ、7号の適用について限定解釈の必要性を認めている。この理は、1号についても該当する。

したがって、原判決が「海外渡航の自由の制約は合理的で必要やむを得ない限り許されない」とし、「二国間の信頼関係が害される蓋然性」の有無によって1号の適用範囲を憲法適合的に限定しようとしたことは最高裁の立場と整合する。特段の事情がない限り適法とする一審被告（国）主張の基準こそ最高裁の立場に反するものである。

（5）小括

以上のとおり、最高裁昭和33年判決、同44年判決、同60年判決は、その判断の実質からすれば海外渡航の自由の重要性を考慮していることは明らかである。原判決は、最高裁判例が述べる「公共の福祉のために合理的な制限に服する」との基準を前提とした上で、その「合理的な制限」の具体的な内容・限度について、本事案類型に即して法的一般原則である比例原則を明示し、具体的に判示しただけであって、何ら最高裁判例に反するものではない。

5 引用論文や引用条文は国の主張を基礎付けないこと

（1）引用論文は国の主張を基礎付けない

一審被告（国）は「1号該当者に対する旅券の発給許否に係る判断は、憲法上の権利である海外渡航の自由に関わるものであるものの、その性質上、外務大臣等の

裁量判断に委ねざるを得ない内在的制約があるというべきである（なお、川神裕「裁量処分と司法審査（判例を中心として）」判例時報1932号14ページは、「政治的・外交政策的裁量」の項で「広範なもの」「広い裁量」としている。）として、川神論文をもって「旅券許否に係る」外務大臣の裁量について「広範なもの」「広い裁量」と主張している（一審被告・控訴理由書25頁）。

しかし、同論文の「政治的・外交政策的裁量」欄を見ると、外国人の在留更新許可にかかるいわゆるマクリーン事件最高裁判決について述べているだけであって、旅券発給に係る裁量については一切触れていない。一審被告（国）が同論文を引用する主張は、外国人の在留許可更新許可と国民に対する旅券発給を同列に論じ、裁量の具体的な内容・性質の違いを一切問わず、外務大臣の裁量はすべからく「広範なもの」「広い裁量」と言っているに等しく、失当というほかない。

（2）引用条文は国の主張を基礎付けない

一審被告（国）は、外務大臣の広範な裁量を繰り返し強調し、「その裁量判断が社会通念上およそ許容し得ないものといい得るような場合に限られると解すべきである（行訴法30条参照）」と主張する（一審被告・控訴理由書13頁）。

しかし、行訴法30条は、「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」と定めているにすぎず、「社会通念上およそ許容し得ないものといい得るような場合に限られる」とは定めておらず、このような基準を導くこともできない。国が自らの主張を根拠付けるにあたって、「行訴法30条参照」と引用することは牽強付会というべきである。

そもそも憲法上の権利が対象であるのに、「その裁量判断が社会通念上およそ許容し得ないものといい得るような場合に限られる」はずがない。前記のとおり、精神的自由としての価値の重要性に鑑みれば、一審被告（国）が主張するような広範な裁量を認める解釈は妥当でなく、少なくとも、信頼関係が害される蓋然性がない

場合への適用は合憲限定解釈により排除されなければならない。一審被告（国）は、「一般旅券の発給をしないことができる例外的な場合を更に限定解釈する原判決の判示は、旅券法の体系を見誤っている」と主張しているが（一審被告・控訴理由書42頁）、一審被告（国）こそが、旅券法が憲法の下にあるという立憲主義の法体系を見誤っているのである¹⁷。

6 外交に関する判断の尊重は7号によって果たされるべきであること

さらに、一審被告（国）の主張は、あたかも1号について一審被告（国）が主張するような判断枠組みが採用されなければ、外務大臣が適切な外交上の判断をすることができなくなるかのような主張である。

しかし、外交判断との適切な調整は、1号ではなく7号によって果たされることである。現に、7号については、「そのときの国際情勢、国内情勢、それから具体的に渡航される方の目的、それからいろいろその場のケースに関する問題を十分検討して、外務大臣が決定される」（乙34・9頁、強調は一審被告代理人）と説明されており、このことは一審被告（国）も控訴理由書で引用している（一審被告・控訴理由書40頁）。

したがって、一審被告（国）が主張する「国際情勢、国際関係は複雑な国際関係を前提としなければならない」（同10頁）というのは、「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」との7号該当性において判断すべき内容であり、かつ、7号に基づき判断できる内容である（なお、その場合も、国際社会における信頼関係や国益の維持等が害されるおそれは抽象的な危険の可能性や憶測では足りず、具体的な「事実関係」¹⁸が基礎におかれなければならない。）。

¹⁷ 前掲注12参照。

¹⁸ 最高裁昭和60年判決参照。

それにもかかわらず、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」であることを奇貨として、国際社会における信頼関係や国益の維持等を害する蓋然性を具体的に基礎付ける事実を摘示しないまま、ことさら外交や国際情勢の複雑さを抽象的に強調し、1号の趣旨から遠く離れて1号を適用することは、7号の潜脱であり、裁判所に対する不当なけん制と言わざるを得ない。1号該当性と7号該当性は混同されてはならない。

7 外務大臣に広範な裁量を付与した場合の弊害

前記のとおり、一審被告（国）は「我が国と外交方針が異なる国の判断」に対しては、外務大臣が「判断」することが「法律上可能」と主張するが、行政手続法5条に反し審査基準を定めない中で外務大臣に広範な裁量を認めることは、その恣意的、政治的な裁量行使を可能にするだけではなく、「我が国と外交方針が異なる国の判断」を是認し、ジャーナリストや学者をはじめ海外渡航者に大きな萎縮効果を生むことになる（甲90：松野教授の上申書）。

8 まとめ

以上述べたとおり、旅券発給拒否処分につき外務大臣に広範な裁量を付与すべき理由は全くない。一審被告（国）が主張する外務大臣の裁量論は、本来最も重視すべき海外渡航の自由の重要性を過小評価する一方、極めて抽象的・低価値な「信頼関係」、「国益」を過剰に重視するものである上、1号を濫用して7号を潜脱するものであり、あらゆる点で失当である。

第6 国の控訴理由（5）「本件旅券発給申請には、被控訴人に海外渡航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」について

1 「虚偽申請」の主張について

(1) 国の主張の概要

一審被告（国）は、原判決が一審原告による旅券発給に係る虚偽申請の事実を矮小化している主張し、「三度にわたり、旅券発給申請のたびに虚偽申請をしていることが問題」であると主張する。また、原判決が、一審原告による「密入国の事実」を矮小化しているとも主張する。

(2) 1号該当性の判断には直接影響しないこと

しかしながら、本件の旅券の発給拒否理由は、申請者の行為を問題とする13条1項7号でなく、「渡航先」から入国が禁止されているかを問題とする1号である。

したがって、申請者である一審原告の過去の行為は、旅券発給の許否の判断に直接には影響しない。一審被告（国）の主張は、一審原告の行為が特段の事情の有無に関係するという主張であるとも解されるが、そもそも、1号に該当すれば原則旅券不発給であり、特段の事情に該当しなければ現実にも旅券は発給されないという国の原則例外基準の枠組み自体が誤りであることは既に述べた通りである。

(3) 平成30年の入国禁止措置は通知されておらず虚偽申請になりえないこと

また、実際に一審被告（国）の主張するところを見ても、その評価は誤りであるというほかない。

この点、平成31年1月の申請について、一審被告（国）は「虚偽申請」であったと主張する。しかしながら、平成30年の一審原告に対するトルコの5年間の入国禁止措置が一審原告に通知されていないことは一審被告も認めているから（一審被告・原審準備書面（4）5～6頁）、当該入国禁止措置に関する虚偽申請がないことは明らかである。

したがって、入国禁止措置について「虚偽申請」があったかどうかが問題となりうるのは、平成24年8月にトルコ政府が課したとされる2年間の入国禁止措置に関するもののみである。

(4) 平成24年の2年間の入国禁止措置について

そこで平成24年8月にトルコ政府が課したとされる2年間の入国禁止措置につき検討すると、平成26年2月の申請時点においては、一審原告は明確に入国禁止措置を受けたという認識がなかったものであるから（甲66・14～15頁）、虚偽申請はない。

この点、原判決は原告の主張は採用できないと判示するが（原判決30頁）、原判決摘要のツイッターの発言の後に、一審原告は、「今までそんな措置をとったことなんかないようなので、警察署はいくらなんでもと言ってて今のところ未確定」「結果が出る前に帰国してあとから知ることになりそうだ」と述べている（乙5）。実際にもトルコ出国時点で処分は「未確定」であり、一審原告は入国禁止措置の通知を受けていなかった上、在日トルコ大使館でもそのような措置を確認できなかったものである（一審原告・原審第3準備書面3頁）。なによりも、申請後間もなくして一審原告が現にトルコに入国しようとしたことは、2014年申請当時、一審原告がトルコにおける入国禁止措置を認識していないことを示すものである。

また、その後、実際にトルコで入国拒否をされた際に2年間の入国禁止措置を受けた旨の認識を有するに至ったものの、平成31年の申請時には既にその入国禁止措置は終了していた。すなわち、平成31年の申請時には、上記入国禁止措置はもはや発給拒否事由に關係しない事項となっており、控訴人はそのように既に効力が失われている措置についてまで記載の必要があるとは考えなかつたにすぎないため（甲66・12頁）、虚偽申請と評価されるような事実ではない。

そもそも、発給拒否事由に關係しない事項まで申請者に開示させるのは過剰であり、そのような過剰な求めに対する回答が正確でなかつたことを重視することも適切でない。

2 「密入国」に関する主張について

また、一審被告（国）の「密入国」に係る主張について検討すると、原判決は、一審原告が正規の入国手続を経ない入国を3回行ったことは認定した上で（この回数については一審被告（国）も争っていない）、それが取材目的であり、その取材が有する価値を検討した上でトルコとの二国間の信頼関係への影響を判断しているものである。

しかるに、一審被告（国）は、その取材が有する価値等を検討することもなく、紛争地取材が国際社会において評価されているにもかかわらず、その点を考慮、検討することもなく、正規の入国手続を経ずに入国したことを公言すれば国際社会の信頼を失うと短絡的に主張するものであって、そのような態度こそが国際社会の信頼を失うと言わざるを得ない。

3 他の事例との比較

一審被告（国）は、一審原告について、トルコによる入国禁止措置に加え、旅券の「虚偽申請」に言及し（同29頁～30頁）、同人の身柄解放から1年も経過していない状況において旅券を発給した場合には、その解放に協力した諸外国の信頼を損ね、ひいては日本国の国際社会における信頼を損ねるなどと主張して（同34頁）、旅券の全面不発給を正当化する。

しかし、こうした国の原則例外基準が実際に適用されていないことは、既に指摘した別件渡航者や竹澤恒男氏の例のとおりである。以下のとおり、一審原告に対して旅券を発給しても、国際社会における信頼関係や国益を害する余地がないこと

は、他の事例（一審被告（国）が引用する海外事例を含む。）と比較すれば一目瞭然である。

	問題となる事由	判断結果
別件渡航者	旅券の偽造及び行使（懲役4年）	△限定旅券の発給
竹澤恒男氏	薬物密輸（懲役12年）	△限定旅券の発給
米国人ジャーナリスト	テロ組織による身柄拘束、取材目的の「密入国」	◎全部発給
スペイン人ジャーナリスト	テロ組織による身柄拘束、取材目的の「密入国」	◎全部発給
日本人ジャーナリスト（一審原告）	テロ組織による身柄拘束、取材目的の「密入国」	✗全部不発給

繰返しになるが、別件渡航者の行為は、まさしく旅券の「虚偽申請」とフランス共和国への「密入国」である。しかし、外務大臣は、別件渡航者に対して、フランス共和国を渡航先とする旅券をも発給しているのであるから、実際には、一審被告（国）は本件訴訟で主張するような事実関係を重視した裁量権行使を行っていないことが明らかである。

これに対し、一審原告は、正規の出入国管理場を通過することなくシリアに入国した経験はあるものの、これは取材を目的とするものである上、シリアを除いては、全て正規の出入国管理場を適法に通過して海外渡航を行っているのであるから、「（一審原告が）取材活動を行う場合に限っては、各国の出入国管理法規を軽視する傾向が認められるものの、このことをもって、原告が、自ら進んで各国の社会的平穏や安全保障環境に不利益を与える行為をする可能性があるということはできない」と評価した原判決は正当である（原判決52頁）。

しかも、一審原告は別件渡航者とは異なり、旅券申請書そのものを偽造するとか、計画的に旅券申請書に虚偽の記載をするなどして、本来であれば発給され得ない旅券を取得するといった行為に出でていないことが明らかであるから、この点でも別件渡航者とは事情が異なる。

一審被告（国）の主張は、現実の旅券発給実務を無視した空論であり、別件渡航者等に限定旅券を発給しながら一審原告には限定旅券の発給すら不相当であると主張する応訴態度は実務にも反し、不誠実である。外務大臣が「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つて適法に行使した」（最高裁昭和44年判決）とは言えず、裁量権の逸脱・濫用があることは明らかである。

以上