

渡航先による入国拒否を理由とした一般旅券発給拒否処分の適法性

【文献種別】 判決／東京地方裁判所

【裁判年月日】 令和6年1月25日

【事件番号】 令和2年（行ウ）第10号

【事件名】 旅券発給拒否取消等請求事件

【裁判結果】 一部認容、一部棄却

【参照法令】 日本国憲法13条・22条・市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）12条2項、旅券法13条1項1号・13条1項7号・14条（令和4年改正前。以下同じ）、行政手続法（行手法）5条1項・8条1項、国家賠償法（国賠法）1条1項

【掲載誌】 判例集未登載

◆ LEX/DB 文献番号 25597235

金沢大学教授 山崎友也

事実の概要

フリージャーナリストであるX（原告）は、平成27年6月、シリアにおける反政府活動及び内戦の状況取材するため、トルコからシリアに入国した。その後、武装組織により拘束されたが、約3年4か月後の平成30年10月23日に解放された。

帰国後、Xは、平成31年1月7日、東京都知事を経由して外務大臣に対して、一般旅券の発給申請をしたところ、令和元年7月10日付で、外務大臣から、一般旅券の発給拒否処分を受け（以下、「本件拒否処分」という）、同月12日、同処分に係る通知書を受け取った。同通知書には、同処分の理由として、X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」であり、「一般旅券の発給等の制限の対象となる旅券法第13条第1項第1号に該当する」と記載されていた。

Xは、令和2年1月9日、本件拒否処分の取消し及び一般旅券の発給義務付けを求める本件訴訟を提起し、令和4年12月1日、行政事件訴訟法19条1項の規定により、国賠法1条1項に基づく損害賠償請求訴訟を本件訴訟に併合して提起した。本件の争点は、以下の通り多岐にわたる。(1) Xは、トルコ外国人法により入国を禁止された者に該当するか、(2) 旅券法13条1項1号、(3) 本件拒否処分は、各々憲法22条・13条・自由権規約12条2項に違反するか、(4) 同処分が行手法

5条1項所定の審査基準を定めずにされたことは違法か、(5) 同処分には、行手法8条1項・旅券法14条が要求する理由が提示されているか、(6) 全ての地域を渡航先として記載した一般旅券、(7) トルコ以外全ての地域を渡航先として記載した限定旅券、各々の発給処分の義務付けの訴えの適法性及び同義務付けの可否、(8) 国賠法1条1項に基づく損害賠償請求の可否。

判決の要旨

本件拒否処分を取り消す。その余の請求はいずれも棄却。

1 Xのトルコ法上の入国禁止該当性（争点(1)）

トルコ政府がXに対し「トルコ外国人法に基づき5年間の入国禁止措置を課したとの事実を認めることができる」。

2 旅券法13条1項1号の憲法適合性（争点(2)）

(1) 海外渡航の自由の性質とその制約の限界
「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（……〔最大判昭33・9・10民集12巻13号1969頁（以下、「昭和33年最大判」という）を引用〕……）。そして、今日では、海外渡航の自由は、単なる経済的自由にとどまらず、人身の自由ともつながりを持ち、更には、海外における人々との交流をはじめとする様々な体験及び活動や、知識及び情報の獲得、発信等を通じ、個人が自己の人格を発展させるとともに、民主主義社会における意思形成に参画し、これに寄与する契機にもなり、精神的自由の側面

をも持つものといえる」。

「海外渡航の自由も……、共同社会における公共の利益との間での交錯の多さゆえに社会政策や外交政策からの制約が課されることがやむを得ない場面はあるが」、上記の基本権としての性質に照らせば、同自由に対する制約は、「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、許されないというべきである」。

旅券を所持しない外国人は一般に入国させないという国際的慣行が成立している以上、「およそ外国に渡航しようとする者にとって旅券の所持は必要不可欠であるから、旅券の発給拒否処分は、海外渡航を事実上不可能にさせるものであって、海外渡航の自由を全面的に制約するものである」。

(2) 旅券法 13 条 1 項 1 号の趣旨・目的

旅券法の一般旅券は、当初、特定の渡航先を一往復すれば失効するものであったが、その後の旅券法改正により、渡航先の包括記載や、数次往復が可能となり、平成元年改正により、外務大臣の指定地域以外全ての地域が渡航先とし指定された、数次往復用の一般旅券が発給されることになった。同時に、同法 13 条 1 項の各号に該当する者には、渡航先を個別に特定して記載した一般旅券（限定旅券）を発給し得ることにもなった。

このように旅券法は、数次の改正を経ているものの、同 13 条 1 項 1 号の文言は、制定時から現在まで変わっていない。「旅券は渡航先の国内法や国際事情を考慮に入れて発給する必要がある、自国の国際信用を維持するために旅券発給を拒否する国もある」。同号は、「国際信義について、具体的には、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を保護法益としているが、その文言上、二国関係にとどまらない「信頼関係の維持、更には国際的な法秩序維持」を目的にした規定ではない。この点は、現行旅券法上、入国を拒否した国以外の国への渡航を認める限定旅券の発給が可能であることも整合する。

(3) 旅券法 13 条 1 項 1 号の合理性・必要性

ある者を入国禁止とした国と近隣国とがテロ対策等により利害関係がある場合、日本がある者の近隣国への渡航を認めることにより、入国禁止とした当該国との信頼関係が損なわれるおそれがある。したがって、「ある国から入国禁止とされた者について、入国禁止とした当該国だけではなく、当該国の利害に影響を与える関係国への渡航も含

めて制限するのは合理的といえる」。

複雑化する現代社会においては、旅券発給自体の許否や一般・限定旅券の選択については、「ある国から入国禁止とされた者が当該国又はその関係国に渡航することによって、当該国の利害に影響が生じるおそれがあるか否か」等を考慮する必要がある。この点は、「国際関係に関する専門的な知識と、外交上の機密に属する資料等を有する外務大臣等」に第一次的な判断権を委ねざるを得ない。

旅券法 13 条 1 項 1 号による「海外渡航の自由に対する制約は、合理的で必要やむを得ない限度のものというべきである」。自由権規約 12 条 2 項にも違反しない。

3 本件拒否処分の憲法・法令適合性（争点 (3)）

(1) 判断枠組み

旅券法 13 条 1 項 1 号によれば、外務大臣は、ある国から入国禁止とされた者から旅券発給申請があった場合、「一般旅券の発給……をしないことができる」とのみ規定されているが、外務大臣の裁量を広範に認めたものではない。上記 (2 (1)) の海外渡航の自由の性質に照らせば、同号に基づく旅券発給拒否処分に対する司法審査は、「単に外務大臣の恣意、その判断の前提とされた事実の認識についての明白な誤り及びその結論に至る推理過程の著しい不合理などの有無に限定されるものではなく、当該処分当時の旅券発給申請者の地位、経歴、人柄、その旅行の目的、渡航先の情勢、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全ての事実をしんしゃくした上で、同号の規定により外務大臣に与えられた権限がその法規の目的に従って適法に行使されたかどうか及び……（……〔最判昭 44・7・11 民集 23 卷 8 号 1470 頁（以下、「昭和 44 年最判」という）を引用〕……）」。旅券を発給すべき特段の事情がなければ旅券発給拒否処分は違法にならないという解釈とか、逆に、旅券発給拒否処分は海外渡航の自由に優越するほどの明白かつ現在の危険がある場合に限られるという解釈はいずれも採用できない。

(2) 本件拒否処分の適法性

X は、トルコの近隣国間を複数回密入国したことがあり、「トルコと地理的に近接する国」への渡航を日本が許せば、X を「入国禁止とすることで守ろうとしたトルコの利益が害されるおそれが生じる」。「したがって、トルコ及びトルコと地理

的に近接する国」にXが渡航することにより、トルコと日本との「二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性がないとは認められない」。

確かに、Xの身柄解放に向けたトルコや近隣国が要したコストは多大なものではあった。しかし、紛争地域での取材経験が豊富なXが対策を講じたうえで、紛争地域に渡航したとしても、再度テロ組織に身体拘束を受けたり利用されたりする可能性は高いとはいえない。また、Xによるシリア入国後の取材内容はシリア軍による無差別攻撃を明らかにするという「価値のあるもの」であった。上記不法入国は、あくまで紛争地域における取材活動を目的にしており、X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ではできない」。

Xが「トルコ及びトルコと地理的に近接する国を除く地域」に渡航しても、「トルコと我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性」はない。「これらの地域への渡航を制約する」本件拒否処分は、外務大臣による裁量権の逸脱・濫用にあたり、違憲か否かを論じるまでもなく「違法である」。

判例の解説

一 本判決の意義

本判決（東京地裁民事第2部）は、同様に、フリージャーナリストへの旅券法13条1条1号に基づく旅券返納命令・発給拒否処分の違法性が争われた別事案（東京地判令6・1・19判例集未登載〔民事第3部〕〔以下、「19日東京地判」という〕）とは異なり、同号に基づく旅券発給拒否処分の違法性を認めた点で注目される。両判決は、対照的な憲法・旅券法解釈を展開しており、これが結論の違いにストレートに作用している。

二 海外渡航の自由

両判決はともに、昭和33年最大判を引用して、「海外渡航の自由」の根拠を憲法22条2項に求める。19日東京地判は、同自由について、「憲法22条2項により保障されている憲法上の権利であるが、無制限のままに許されるのではなく、公共の福祉のために合理的な制限に服するものと解される」と同最大判の判示を繰り返すのみである。これに対して、本判決は、同自由が同項に基づくという判示箇所でも同最大判を引用しつつも、

「今日では」同自由が単なる経済的自由ではなく、人身の自由や精神的自由の各側面を有する複合的な基本権であると説く。そのうえで、海外渡航の自由に対する制約は、「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19日東京地判にはない一般論を示し、旅券発給拒否処分が同自由に対する強度の制約に該当することが示される（判決の要旨2(1)）。

このような本判決は、海外渡航の自由の根拠法条を憲法22条2項に求める点では昭和33年最大判に依拠しながらも、「今日」における海外渡航の自由の意義を高く評価する点で、「占領下にあった時の外務大臣」の裁量判断を尊重した¹⁾同最大判からの離脱を試みたものとして理解できる。海外渡航の自由の複合性やその制約の慎重な審査を肯定する点は、昭和33年最大判の一般論に批判的な憲法学説²⁾と軌を一にしている。ただし、海外渡航の自由は、その行使について、日本の主権が及ばない渡航先の国による入国許可を停止条件としている点で、本来的に無制約の自由とまで観念できるか議論の余地がある³⁾。本判決が、「共同生活における公共の利益との間での交錯の多さゆえに社会政策や外交政策からの制約が課されることがやむを得ない場面」があることを認めているのは、海外渡航の自由への制約が必ずしも厳格審査に服するものではない旨を明らかにするものである。したがって、この点では本判決と19日東京地判との間の距離はさほど離れていないに見える。

三 旅券法13条1項1号

とはいえ、上記両判決による海外渡航の自由へのスタンスの違いは、本件拒否処分の根拠法条である旅券法13条1項1号の趣旨目的の解釈論の違いに反映しているようである。19日東京地判は、同号の趣旨目的を「国際的な法秩序の維持や我が国の国際社会における信頼維持等を図ること」と解する。そのうえで、日本が旅券発給を通じて、渡航先の国により入国禁止措置を受けた者の通行の自由や適法な援助を当該渡航先の国に要請すると、「国際的な法秩序の維持や我が国の国際社会における信頼維持等」が損なわれることになるとする国側の主張を全面的に採用している。これに対して、本判決は、19日東京地判が示すような解釈を明確に退ける（判決の要旨2(2)）。

本判決は、旅券制度が「国際社会における信頼関係の維持、更には国際的な法秩序維持等を前提とするものである」ことは肯定する。しかし、本判決によれば、旅券制度の趣旨目的は、旅券発給拒否事由に直ちには結びつかない。例えば、禁固以上の受刑者等への旅券発給拒否を可能にしている旅券法13条1項2・3号は、日本の刑事司法作用の確保を狙ったもので、「国際的な法秩序維持等」に直接関わるものではない。「国際的な法秩序維持等」の観点からすれば恣意的な入国拒否を行う国もある以上、同項1号の趣旨目的を「国際的な法秩序維持等」とは解し得ない。あくまで「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ある」。入国拒否した国以外の国への渡航を認める限定旅券制度の存在は、同号の趣旨目的が「国際的な法秩序維持等」ではなく、「二国間の信頼関係の維持」であることを示している。このように本判決は、19日東京地判に比較すると、上記の海外渡航の自由の意義に照らしながら、旅券法13条1項1号の適用範囲を限定しようと試みている。

四 本件拒否処分の適法性

本判決は、旅券法13条1項1号に基づく旅券発給拒否処分が、「入国禁止とした当該国だけでなく、当該国の利害に影響を与える関係国への渡航を制限」する可能性があることを認める（判決の要旨2(3)）。問題は、「当該国の利害に影響を与える関係国」の範囲である。本判決は、その「関係国」の例示として、当該国と「地理的に近接する国」「テロ対策で協力する国」を挙げているが、「利害に影響を与える」という要件は実質的な判断を必要とし、専門知識を有する外務大臣の第一次的判断権を尊重するしかないと判示している。しかし、一方で旅券法13条1項1号の文言を強調して同号の趣旨目的から「国際的な法秩序維持等」を排除した本判決が、他方で、同号の文言からは直ちに導き得ない「当該国の利害に影響を与える関係国」に渡航するための旅券発給を拒否する余地を肯定するのはやや一貫性を欠く。また、「当該国の利害に影響を与える」か否かを判断する過程で、本判決が否定した「国際社会における信頼関係」「国際的な法秩序」の維持と実質的には同じ観点を読み込まれる可能性も否めない。

この点、上述したように、19日東京地判は「国

際的な法秩序の維持」等という観点から、外務大臣による旅券発給に係る実に広範な裁量権を認める。そのうえで、旅券発給をすべき「特段の事情」がないことを理由に、旅券法13条1項1号に基づく旅券返納命令・旅券発給拒否処分を適法と判示している。論理的にははっきりしている。しかし、本判決が、そのような悩みのない思考を海外渡航の自由への配慮を欠いたものと解しているのは疑いない。19日東京地判が引用しなかった昭和44年最判に依拠して外務大臣による旅券発給に係る裁量判断に一定の統制の余地を認めているのは、その表れであろう。19日東京地判が原告のフリージャーナリストが密入国を繰り返していたとして「国際的な法秩序維持」等に反する旨強調しているのに対して、本判決は、Xのシリアへの密入国を取材目的であるとし、その報道内容に「価値」があることをXに有利な事情として斟酌している（判決の要旨3(2)）。

こうして本判決は、本件拒否処分を取り消したが、旅券発給の義務付け請求（争点(6)(7)）・国賠請求（争点(8)）をいずれも棄却している。前者請求については、Xの請求を善解して「トルコ及びトルコと地理的に近接する国を除く地域」への渡航を認める限定旅券の発給の義務付けを認容する余地がなかったか、後者請求については、短期消滅時効の起算点を本件通知書の受け取り時点と解するのが妥当か、Xの救済のあり方についてより立ち入った検証が必要であろう。本判決・19日東京地判の各控訴審は、東京高裁の同一部に係属することになった。判断の行方が注目される⁴⁾。

●—注

- 1) 佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』（成文堂、2020年）333頁。
- 2) 芦部信喜『憲法学Ⅲ人権各論(1)〔増補版〕』（有斐閣、2000年）565頁、佐藤・前掲注1）331頁等。
- 3) 齊藤正彰「海外渡航の自由と旅券発給の拒否」長谷部恭男ほか編『憲法判例百選Ⅰ〔第7版〕』（有斐閣、2019年）227頁参照。
- 4) 本件原告弁護士団の岩井信弁護士には、同弁護士団との対話の場の設定や資料提供等多大の便宜を図っていただいた。ここに記して感謝申し上げる。本件に係る訴訟資料は、https://www.call4.jp/info.php?type=items&id=I0000060#case_tab（2024年4月18日閲覧）にほぼ網羅されている。