

パスポート返納命令取消訴訟

【文献種別】 判決／東京地方裁判所

【裁判年月日】 平成29年4月19日

【事件番号】 平成27年（行ウ）第462号

【事件名】 旅券返納命令及び渡航先制限取消請求事件

【裁判結果】 請求棄却

【参照法令】 日本国憲法21条1項・22条1項・22条2項・31条、旅券法4条の2ただし書・5条2項・19条1項4号・4項、行政手続法13条1項

【掲載誌】 判例集未掲載

LEX/DB 文献番号 25547177

事実の概要

Xは、多くの紛争地域の取材を行ってきたジャーナリストで、2011年以降紛争状態にあったシリア・アラブ共和国(以下、シリア)へ2度入国・取材をした経験がある。2015年1月上旬、Xは、トルコを拠点としてシリアへ再び入国・取材する計画を立て、トルコへ渡航する航空券を購入した(渡航日は同年1月27日)。この渡航計画は、1月25日付の朝日新聞新潟版と2月4日付の新潟日報で、それぞれ実名と顔写真付きで報じられた。

新聞報道でXの渡航計画を知った外務省は、2月5日、Xに架電し、シリア国内やその周辺地域の危険性(ISILによる邦人2名の殺害映像の公開は同時期に発生)等を伝え、渡航の中止を要請したが、Xはその要請に応じなかった。

そこで外務省は、旅券法19条1項4号「外務大臣又は領事官は、次に掲げる場合において、旅券を返納させる必要があると認めるときは、旅券の名義人に対して、期限を付けて、旅券の返納を命ずることができる。4号 旅券の名義人の生命、身体又は財産の保護のために渡航を中止させる必要があると認められる場合」の規定に基づき、2月6日付でXに対し、旅券の返納命令(以下、本件第1処分)を发出した。本件第1処分は、2月7日午後7時30分頃にXの自宅において執行され、午後7時40分にXは旅券を返納した。

その後、Xが新しい旅券の発給を申請したことを受け、外務省は、旅券法4条の2ただし書と5条2項に基づき、イラクとシリアへの渡航を制

限し(本件制限部分)、かつ有効期間を3年6か月とする旅券を発給した(以下、本件第2処分)。

Xは、①本件第1処分がXの海外渡航の自由(憲法22条2項)及び報道・取材の自由(憲法21条1項)を侵害すること、②本件第1処分と連続的・一体的に行われた本件第2処分も、本件第1処分と同様、違憲かつ違法であること、③本件第1処分及び本件第2処分が、適正法定手続(憲法31条)に由来する行政手続法13条1項に基づく聴聞の手続を執っていないことは違憲かつ違法であるとして、本件第1・第2処分それぞれの取消を求めて提訴した。

判決の要旨

Xによる上記①～③の請求は、いずれも棄却された。

1 本件第1処分はXの海外渡航の自由、報道・取材の自由を侵害するか

(1) 海外渡航の自由について

「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、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(最高裁昭和29年(オ)第898号同33年9月10日大法廷判決・民集12巻13号1969頁参照)。旅券法19条1項4号は、外国に渡航中の邦人又は外国に渡航しようとしている邦人で種々の事情からその生命、身体又は財産に重大な危険が及ぶ事態に立ち至ったものをその危険から

保護することを目的とするものであり、またその手段において、当該邦人に旅券を発給した外務大臣等に対し、上記の目的を達成するために当該邦人に渡航を中止させる必要があると認められ、かつ、旅券を返納させる必要があると認められる場合に限り、その旅券の返納を命ずることができる権限を付与するものであって、公共の福祉のためにする国民の海外渡航の自由の制限として一般的な合理性を有する」。

上記目的達成のための手段の必要性は、「個別の事案ごとに、対象者の渡航目的、渡航先の情勢、対象者の渡航計画や安全対策の内容、渡航意思の程度、旅券を返納させることなく対象者の渡航を中止させることの可能性等の諸々の事情を考慮して判断せざるを得ない」。そして、このような判断は、「専門的な知識や知見を基にして渡航先の国・地域の情勢を含む国際情勢等を正確に分析し、時宜に応じて的確に行われる必要がある上、旅券法 19 条 1 項の規定文言上も」、「外交を専門的に担当する外務大臣等の裁量に委ねられて」おり、「旅券返納命令が違法となるのは、その判断が、上記の諸事情に照らし、その許される裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したと認められる場合に限られる」。

これを本件についてみると、「本件第 1 処分がされた当時、シリアの情勢は」、「紛争状態を呈し」、また、トルコ・シリア国境付近についても、「テロ行為により犠牲者が出」ており、外務省が「退避勧告の危険情報を発出していた」。「少なくとも本件第 1 処分がされた当時」、上記地域の情勢からすれば、X が「同所に渡航すれば、その生命・身体に危害が及ぶおそれが高いと判断したことは、合理的なものであったといわざるを得ない」。

また、X の「生命・身体を保護するために」上記地域「への渡航を中止させる必要があると認められると判断したことが、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものと認められない」。

(2) 報道・取材の自由について

「ジャーナリストである」X「にとって、本件第 1 処分は、海外渡航の自由のみならず、報道の自由及び取材の自由に対する制約にもなるものの」、X「の報道の自由及び取材の自由よりも原告の生命・身体の方を優先して保護しようとした外務大臣の判断が不当であるということは

できない」。日本国「憲法がいかなる場合にも国民の生命・身体よりその報道及び取材の自由を優先して保護すべきものとしているものとは解されない」。

また、「返納された旅券は直ちに失効するわけではなく、渡航先の情勢次第では原告に返還される可能性もあった上、返還がされないとしても」、X は「旅券法 4 条の 2 ただし書、5 条 2 項の規定に基づき、新たな旅券の発給を受けることは可能であり、原告の海外渡航が全面的に制約されることにはならない」ことから、「外務大臣が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したとは認められない」。

2 本件第 2 処分の違憲・違法性は認められるか

既に旅券を有している者は、旅券法 4 条の 2 ただし書に基づき、「例外的に」「特に必要があると認める場合は旅券の二重発給を受けることができる」。この場合、旅券法 5 条 2 項により、その旅券の「有効期間」や「渡航先等の限定」をすることができる。その限定の内容の判断は「外務大臣等の裁量に委ねられている」のであり、その限定が「違法となるのは、外務大臣等の判断が」「その許される裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したと認められる場合に限られる」。本件第 1 処分によって、X は、「新たに旅券が発給されない限り、海外への渡航が全面的に制約されることになる」。他方、本件第 2 処分において、X が「今後仕事として海外で写真撮影を伴う取材を行うため」、外務大臣が「新たな旅券を発給する特別の必要があるものと判断する一方で、イラク及びシリアへの渡航の便宜を図ることが真に必要であるとはいえないものと判断し、旅券法 5 条 2 項の規定に基づき、新たに発給する旅券の渡航先をイラク及びシリアを除く本件渡航先に限定したとしても、その裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものと認められない」。

3 本件第 1 処分・本件第 2 処分は、聴聞の手続を執らなかつたことを理由として違法となるか

(1) 本件第 1 処分について

旅券返納命令が「旅券名義人の資格又は地位を直接にはく奪する不利益処分」であることから、「原則として聴聞の手続を経ることが必要」だが、この手続は、「公益上、緊急に不利益処分をする

必要があるため、これを執ることができないときは、省略することができる。「本件では」、「旅券法19条1項4号が目的とする公益を図る上で、緊急に不利益処分としての旅券返納命令をする必要があるため、聴聞の手続を執ることができないときに該当するというべきである」。また、外務大臣によるX「の渡航を中止させる必要性及びそのために旅券を返納させる必要性を認めた判断」も、「その裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものは認められない」。したがって、本件第1処分について「聴聞の手続を省略したことにつき、本件第1処分の取消事由となる手続上の瑕疵はない」。

(2) 本件第2処分について

本件第2処分は、「行政手続法の明文上、不利益処分に該当しないとされている処分」であるから、「処分を受ける原告に対して聴聞の手続を執っていないことに違法はない」。

判例の解説

一 本判決の理論構造

本判決は、旅券法19条1項4号に基づいて行われた旅券返納命令という不利益処分の違憲性が争われた初の事案である。本判決を導くに当たり、裁判所は、「国民の生命・身体の保護」という公益性が、海外渡航の自由や報道・取材の自由といった個人の消極的自由に優位するということを前提とした。他方、裁判所は、このような公益性に基づく規制が無制限になりうる可能性を認識し、そのため、裁量権の逸脱・濫用の有無の判断の段階において、この公益性と権利の制約との間の調整を行っている。具体的に、裁判所は、本件第1処分に基づく旅券の返納がその旅券自体の失効を直ちに意味しないことと、返納した旅券が返還される可能性があることを理由として、上記公益性による規制が消極的自由（海外渡航の自由、報道・取材の自由）を全面的に規制するものではないことから、本件第1処分を合憲と判断した。同様に、本件第2処分も、渡航制限されている地域がシリア・イラクに限定されていることから、Xの海外渡航の自由、報道・取材の自由を全面的に規制するものではないとして、合憲と判断されている。つまり、本件第1処分・第2処分が、どちらもXの自由権を全面的に規制するものではないこと

から、裁判所は、外務大臣の裁量権の逸脱・濫用を認めなかった。

なお、本判決は、公益性を理由とする海外渡航の自由に対する規制の合憲性について論じる際、旅券法13条1項5号（平成17年6月10日法律第55号による改正前、現7号）に基づく旅券発給拒否処分の違憲性が争われた帆足計事件判決（最大判昭33・9・10最高裁昭和29年（オ）第898号、民集12巻13号1969頁、判時162号6頁）に言及している。この帆足計事件は、憲法上明文規定のない「海外渡航の自由」について、憲法22条2項を根拠として初めて権利として認めた上で、同時にこの権利が「公共の福祉のために合理的な制限に服する」ことをも明示した。この制限について、外務大臣の裁量権の逸脱・濫用が認められる場合には違法となるという適用ルールが示されている。本判決においては、前掲・帆足計事件において示された上記理論構造が、旅券法19条1項4号に基づく海外渡航の自由に対する規制の判断に際し援用されている。

二 海外渡航の自由とその制限

1 海外渡航の自由

海外渡航の自由とは、「外国へ一時旅行する自由」であり、出国の自由・再入国の自由を包括する概念である。その性質は、経済的自由権の側面にとどまらず、精神的自由権や人身の自由などと関連し、複合的である¹⁾。

憲法中に明文規定がないため、海外渡航の自由の根拠条文が問題となるが、これについては、①「外国に移住」すると文言には、一時的な外国への旅行も含まれると理解し、憲法22条2項「外国移住の自由」を根拠とする説（多数説・判例）、②「移住」は日本国の支配を脱する意味を有するため、一時的な海外旅行にはなじまないことなどを理由として、「移転の自由」が居所の変更に加え、旅行の自由も含むと解し、憲法22条1項「居住・移転の自由」を根拠とする説（有力説）、③旅行が「移転」や「移住」とは異なり、幸福追求の権利の一部として保障されるとして、憲法13条「幸福追求権」を根拠とする説（少数説）に分かれる²⁾。これら根拠条文の違いは、制約の合憲性それ自体には大きな影響を及ぼさないが、その制約を認める根拠理由において差異が生じうる。ただし、この点について、包括的な研究がな

されているわけではない。

なお、海外渡航には有効な旅券の保持が必要となるわけだが、旅券とは、外国に渡航する者と旅券保持者の同一性を公に証明し、外国に対して保護を依頼するために国家が発行する身分証明書である。

2 海外渡航の自由に対する制限基準

海外渡航の自由は、多面的・複合的な権利である。そのため、この権利を制約する旅券法 19 条 1 項 4 号に基づき、どのような制約がどの程度まで許容されるのか、慎重な判断が必要となる。そして、本判決が、前掲・帆足計事件において示された判断枠組みを援用していることは上述した通りである。しかし、本判決の焦点は旅券法 19 条 1 項 4 号であり、同法 13 条 1 項 5 号(現 7 号)とは、その制約の性質が異なっている。旅券法 13 条 1 項 5 号(現 7 号)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」という公共の福祉に基づく制約である。一方、旅券法 19 条 1 項 4 号は、「旅券の名義人の生命、身体又は財産の保護のために渡航を中止させる必要がある」というパターンリズミ的な制約に近いといえよう。この相違点を踏まえると、合憲性を判断する基準としては、公共の福祉という観点ではなく、自己加害を防止するパターンリズミ的な制約と自己決定権との調和が論じられるべきであろう。そもそも、公共の福祉とパターンリズミ的な制約とは、その原理が異なるのである。なぜなら、公共の福祉とは社会の調和を目的とする制約であるのに対し、パターンリズミ的な制約とは、個人の非合理的な選択を合理的な観点から制約するものだからである。

3 本件における公益性と制約とのバランス

報道の自由と取材の自由は、学説上、憲法 21 条によって保障されているとする立場が有力である。本件において、X は、海外渡航の自由に対する制約を介し、間接的に自身の報道・取材の自由も制約されていると主張するが、裁判所は、この点について曖昧である。

本来、表現の自由に対する制約については、控訴審判決において示されているように、「慎重に判断すべき」であるが、本判決及び控訴審判決では、どちらも最終的に公益性を理由とした制約

を認めている(東京高裁平成 29 年(行コ)第 168 号旅券返納命令及び渡航先制限取消請求控訴事件 6 頁)。

本件で問題となっている制約をどのような判断基準によって審査するのかという点については、慎重に決定する必要がある。本件では、海外渡航の自由に対するパターンリズミ的な制約が、結果として表現の自由に対する制約へとつながっている。ただし、だからといって、本件を厳格な基準を用いて判断するべきであると単純にいうことはできない。なぜなら、パターンリズミ的な制約が個人の自由を非常に限定的に捉えるのに対し、厳格な基準は、個人の自由を最大限保護することが前提となっているからである。本来であれば、この 2 つの制約の調和が必要となるはずが、本判決においては、これらの制約を混在させて論じてしまったがために、これら 2 つの制約が公共の福祉に服することが、緩やかな基準の下、合憲であると判断される結果となった。この点は、裁判所による判断が拙速に過ぎたといえよう。

三 本判決のその後の経過

X は本判決を不服として控訴したが、控訴審判決は X の請求を棄却した。この控訴審判決を不服とした X は、2017 年 9 月 14 日に最高裁へ上告している³⁾。

●—注

- 1) 長谷部恭男『憲法〔第 6 版〕』(新世社、2014 年) 252 頁。辻村みよ子『憲法〔第 4 版〕』(日本評論社、2012 年) 256 頁。野中俊彦ほか『憲法 I 〔第 5 版〕』(有斐閣、2012 年) 466 頁。
- 2) ①憲法 22 条 2 項説:最判昭 60・1・22 民集 39 卷 1 号 1 頁、佐藤幸治『憲法〔第 3 版〕』(青林書院、1995 年) 555 頁、野中俊彦ほか・前掲注 1) 465 頁。②憲法 22 条 1 項説:長谷部・前掲注 1) 253 頁、前掲最判昭 60・1・22 の伊藤正己補足意見。③憲法 13 条説:尾吹善人「出国の自由と旅券法」ジュリ 358 号 41 頁、前掲・帆足計事件判決田中・下飯坂両裁判官補足意見。
- 3) <https://mainichi.jp/articles/20170915/ddl/k15/040/172000c> (2018 年 1 月 31 日閲覧)。