

外国人学生（留学生）の人権と
安全保障上の問題との間で考える大学の職責

—イラン人入学不許可違憲訴訟を素材として—

井上 真

外国人学生（留学生）の人権と安全保障上の問題 との間で考える大学の職責 —イラン人入学不許可違憲訴訟を素材として—

井上 真*

抄 録 グローバル化が急速に進む中、世界の留学生数は増加を続け、来日する留学生の数も飛躍的に増加している。そして、大学における研究・教育活動は本来自由でなければならず、多様な出身国・国籍を有する学生・研究者が国籍や民族等による差別・制約をうけることなく、知的な発展の機会を保障されなければならない。しかし、他方で、近年の複雑な国際社会の力学の中で、安全保障上の懸念が拡大を続けている状況があり、大学においても安全保障のための一定の行動・役割が求められるようになってきている。

このようなグローバル化のもたらす2つの面、すなわち、研究・教育における国際交流の活発化・緊密化と、国の一員として安全保障上のために大学が果たすべき役割とは、留学生の受入審査の場面で先鋭に衝突する場面が生じうる。その際、当該留学生の学問の自由等の人権保障の要請と、国や国際社会の安全保障上の配慮とをどのように調和させるかが重要な課題となる。この場面では、大学は、単に入学の許否に関する伝統的な裁量論に依拠するだけでは足りず、学生の人権保障を基軸としつつ、より積極的に安全保障上配慮することが求められ、その前提として事実調査の如何が問われることになる。

このような問題意識から、イラン人入学不許可違憲訴訟判決（東京地判平成23年12月19日判タ1380号93頁）について検討すると、大学の調査活動のあり方について、大きな課題があることが指摘できる。

キーワード 安全保障輸出管理 入学不許可 外国人学生(留学生)の学ぶ権利 研究・教育の自由

I はじめに

1 留学生の受け入れ拡大

日本人の海外留学者数は、2000年代初頭をピークに低下し続けているが、海外から日本に来る留学生数は増加を続け、1983（昭和58）年には約1万人であったところ、2012（平成24）年には約14万人に達している⁽¹⁾。日本政府は、わが国の留学生数が他の先進諸国に比べ際立っ

て少ないことを踏まえ、1983（昭和58）年、諸外国との相互理解の増進や、教育、研究水準の向上をはかるべく、21世紀初頭において10万人の学生を受け入れる目標（「留学生受入れ10万人計画」）を掲げ、この目標は2003（平成15）年に達成した⁽²⁾。

さらに、2008（平成20）年7月29日には、文部科学省をはじめ関係省庁が連携して「留学生30万人計画」⁽³⁾を策定し、2020（平成32）年までに日本国内の外国人留学生を30万人に増やすという目標を掲げている。科学技術、産業等の国際競争力の維持・向上や国際貢献、国際親善

*弁護士法人筑波アカデミア法律事務所

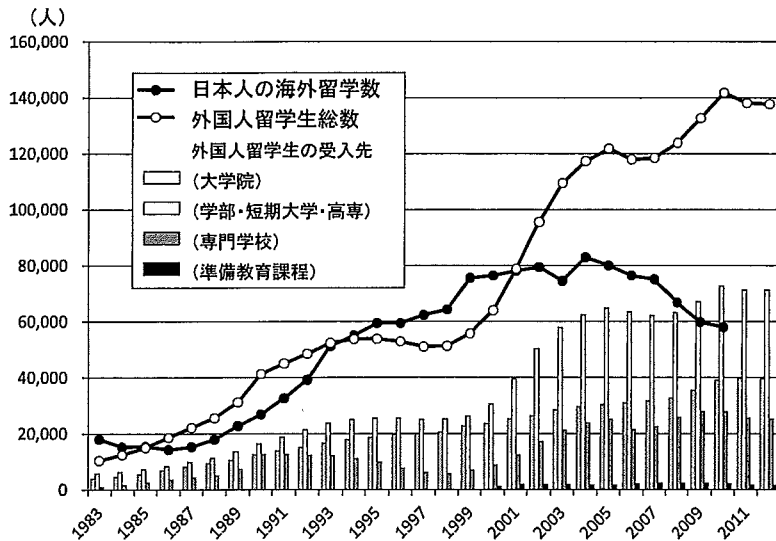


図 外国人留学生数と日本人海外留学者数の推移 (文部科学省HPから)

の強化のほか、少子高齢化を迎えた日本の活性化、優秀な人材の確保も留学生交流の意義とされており、少子化の影響で入学者の確保が難しくなりつつある大学の経営安定化、生き残り策という要素も含まれていると見られる。

このように、大学をはじめ高等研究機関では、海外から留学生を幅広く受け入れようという機運が高まっている。

2 国際交流と安全保障管理の衝突

一方で、このような留学生の受け入れを含めた人事交流や学術的国際交流(共同研究等)の拡大・推進に対しては、安全保障の見地からの制約が存在することも看過できない。

2001(平成13)年9月11日のアメリカ同時多発テロをきっかけに、安全保障に関する国際的な懸念・関心は飛躍的に高まり、イランによる核開発の疑惑や、度重なる北朝鮮のミサイル発射実験、核実験等に対し、国連では、安全保障理事会(以下「安保理」とする。)において、議長声明が発出され、制裁決議が採択されるなどの動きが見られるところである。このような、安全保障上の懸念に対応する取組については、日本の大学も無関係ではあることはできず、

国際社会の一員として、機微技術の拡散防止等に努めるべき要請が及んでおり、安全保障輸出管理に関する配慮が求められるに至っている。

従来、外国為替及び外国貿易法(以下「外為法」とする。)に基づく安全保障輸出管理上の輸出規制と、学術的な国際交流活動とのコンフリクトについて、大学関係者の意識は比較的希薄であったように思われる⁽⁴⁾。しかし、2008(平成20)年3月24日、文部科学省から各大学学長等に対して、「大学及び公的研究機関における輸出管理について(依頼)」⁽⁵⁾が出され、さらに外為法の2009(平成21)年改正によって、輸出者(大学も含む)における輸出管理体制整備が義務化⁽⁶⁾された。大学において輸出管理体制を構築すべきことはもちろん、学内において研修など各種の取組を実施することも要請されており、輸出管理者や所管部門だけでなく、広く大学関係者一般に安全保障輸出管理の意識を持つことが求められてきている。

3 留学生数拡大の要請と安全保障輸出管理の要請との間で検討すべき大学の職責

このような留学生受入拡大の要請と、安全保障輸出管理の要請の間で、留学生の受け入れを

めぐって困難な問題が生じることがある。ここで検討しなければならないのは、一方において、国家ないし国際社会の安全保障の問題と、他方において、大学の自治、研究・教育の自由、留学生の学ぶ権利の問題である。

留学生の学ぶ権利については、まず、外国人の人権の問題として捉えられる。憲法14条1項前段は「法の下での平等」を定めているが、同項は事柄の性質に応じた合理的な根拠に基づくものではない限り、一切の差別的取扱いを禁止する趣旨のものであると解されており、この趣旨は外国人に対しても及ぼされる。つまり、事柄の性質に応じた合理的な根拠に基づかない限り、国籍による差別は日本国憲法において禁止されている。

ここで、合理的な根拠とは何かに関し、安全保障上の見地から「危険な相手国」と見られる国の出身者又はその国の国籍を持つ者に対して、他の国の者と異なる取り扱いをすることが許容される場合があるのか、その国の国籍を持つ者はみな同一に扱わなければならないのか、歴史的経緯や、個人の個別事情はどのように考慮されるのかなど、多くの問題が存在する。

本稿では、ある大学の附置研究機関で研究することを目的に入学を希望したが、イラン国籍であることを理由に入学を拒否された者が、大学の措置が違憲・違法であるとして訴えた事件の判決（東京地判平成23年12月19日判タ1380号93頁「イラン人入学不許可違憲訴訟」）を素材として、増加する外国人留学生の人権保障、外国人留学生への教育と、安全保障輸出管理上の制約との間で、大学が直面する諸問題について考えてみたい。

II イラン人入学不許可違憲訴訟⁽⁷⁾

1 事件の概要

本件事件の概要は以下のとおりである。

原告は、被告大学の設置する研究所へ研究生としての入学を希望したが、被告大学は、原告がイラン国籍を有していることを理由に、同研究所での研究を認めるべきでないとの判断から

入学を拒否した。原告は、被告大学のこの入学拒否決定が、平等権の侵害にあたり、また、公序良俗に反しており無効である等主張し、入学許可等を求めて提訴した。

東京地裁は、被告大学は、原告がイラン国籍であることによる安全保障上の配慮に基づいて入学不許可としたが、そうであれば、原告と国籍国との結びつきの強さを調査すべきであったとし、被告大学がそのような調査をせず、原告が難民認定を受けていることを看過して入学不許可決定をしたから、同決定は憲法14条1項に違反し無効であると判示した。

なお、この一審判決を受け、被告大学は控訴したが⁽⁸⁾、控訴審（東京高裁）において、入学後の学生としての活動に一定の制約を設ける⁽⁹⁾一方、大学も被控訴人（原告）の入学許可を前提に受入審査を行うという内容で和解が成立した。

2 入学希望から入学不許可に至るまでの経緯

原告は、1968年生まれのイラン国籍の男性で、2003（平成15）年5月31日に上陸許可を受けてわが国に入国したあと、継続居住し、定住者として在留資格を得、また2008（平成20）年3月3日には、出入国管理及び難民認定法61条の2に基づき、難民として認定されている。

2010（平成22）年6月3日、原告（当時41歳）は、被告大学に対し、研究事項を「発癌及び癌治療に対する分子及び遺伝の原理」、研究期間を2010（平成22）年10月1日から2011（平成23）年3月31日まで、希望指導教員をB准教授として、B准教授の承諾を得た上で、被告大学の原子炉工学研究所（以下「研究所」とする。）の研究生として入学することを希望する願書を提出した。

2010（平成22）年7月7日、研究所の教授会は、原告の入学に関し審議し、安全保障輸出管理の観点からの審査をクリアすることを条件に、原告の研究生としての入学を承認した。

一方で、被告大学の輸出管理責任者⁽¹⁰⁾は、安全保障の観点から原告の審査を行い、研究所が安全保障貿易上管理すべき貨物・技術等を多

数保有していること、研究所内の情報管理に問題があること、研究生が外為法の輸出管理対象リスト⁽¹¹⁾に掲載された機材及び技術情報にアクセスする可能性があること、及び、原告の出願書類の記載中経歴等に不明点があること等を総合考慮して、原告を研究所の研究生として受け入れることは、安全保障の懸念が払しょくできないと判断した。

研究所の教授会は、輸出管理責任者の上記判断に加え、文部科学省から各大学に出された要請（「国際連合安全保障理事会決議第1929号の履行について（依頼）」（2010（平成22）年8月20日付22文科際第121号文部科学省大臣官房国際課長通達）を併せて考慮し、2010（平成22）年9月8日、原告の研究生としての入学を許可しないと決定し、同月21日付で、学長が、原告に対し入学不許可の通知をした。

3 両当事者の主張の骨子（争点）

（1）原告の主張（骨子）

被告大学は、原告がイラン国籍を有していることのみを理由に研究所の研究生としての入学を拒否した。これは憲法が保障する原告の平等権を侵害するものであり、公序良俗に反し無効である⁽¹²⁾。

（2）被告大学の主張（骨子）⁽¹³⁾

本件入学不許可決定は、被告大学の裁量の範囲内において適法に行われた。被告大学において研究生の入学についての選考は、「入学志願者の志望する指導教員の所属する部局の教授会等の議を経て、学長が行う」（研究生規則6条）ものとされており、入学を許可するか否かは、出願者の学識、適性、経歴等を総合的に考慮することにより、最終的に学長が判断する。被告大学は、原告が研究生としての受入れを希望した研究所における情報等の管理に関し、国連安保理決議1929号及び行政当局の安全保障上の配慮を斟酌することが重要であるとの観点から、原告の職歴や研究経歴などについても総合考慮した結果、原告の入学を許可しなかったものである。

4 判旨

（1）安保理決議及び文科省通達の解釈⁽¹⁴⁾

2006（平成18）年12月23日にされた国際連合安全保障理事会決議第1737号（被告が入学許可の根拠として挙げていた安全保障理事会決議第1929号は、それ以前にされた決議第1737号を想起させているにすぎない）17項において「『すべての加盟国に対し、イランの拡散上機微な核活動及び核兵器運搬システムの開発に寄与するであろう分野の、自国の領域内における若しくは自国民によるイラン国民に対する専門教育又は訓練を監視し防止することを要請する。』と決議」している。

安保理決議「第1737号及び1929号決議を受けて」、文部科学省は各国公私立大学長宛の平成22年8月20日付文科際121号文部科学省官房国際課長通達において、「特にイラン人研究者及び学生との交流に際して、イランの核活動等に寄与するであろう分野の専門教育又は訓練が行われることのないようお願いします。」と依頼した。

しかし、安保理決議「第1737号17項及びこれに基づく文部科学省の依頼は、国連加盟国の各国において、イラン人の国内居住者に対する人権保障がされていることを当然の前提としているのであるから、人権保障と安全保障上の制約との均衡を考慮し、イランの拡散上機微な核活動等に寄与するであろう分野の専門教育であるか否か、あるいは当該イラン国民が拡散上機微なイランの核活動等に寄与する可能性があるか否かなどについて、具体的な事情を踏まえた上で、イラン国民に対する専門教育又は訓練を監視し防止することを要請している趣旨にとどまるものと解すべきである。」

「そうであるとすれば、イラン人であっても、各個人のイランとの結びつきや我が国への定住性の程度、あるいは目的とする研究の内容等を総合的に勘案して、イランの拡散上機微な核活動等に寄与するであろう分野の専門教育がなされることになるか否かを具体的に検討すべきであって、そのような具体的な検討がされることなく安易にイラン国籍を有することを理由とし

て大学における専門教育から排除することは、上記安全保障理事会決議及び文部科学省の依頼の趣旨とするところではないと解される。」

また被告は、研究所において、「安全保障貿易管理上管理すべき貨物、機材、器機、技術を扱っていることも」入学不許可の「理由としているが、大学等において受け入れている留学生等について、入国後6か月が経過していない者（非居住者）に対する大量破壊兵器等に関連する技術提供（当該技術に係る資料の提示や電子メール、口頭での伝達を含む。）が、外為法25条に基づく経済産業大臣の役務取引許可の対象となる場合があるにすぎず、入国後6か月が経過した者（居住者）に対する上記の技術提供は、外為法も規制していない」。

「以上のとおり、イランの拡散上機微な核活動等に寄与するであろう分野の専門教育を監視し防止することを求める安全保障理事会決議及びこれに基づく文部科学省の依頼によっても、外為法による大量破壊兵器等に関連する輸出（技術提供）の管理体制によっても、イラン国籍を有する者について、核関連分野の専門教育から幅広く排除されるものとはいえない。」

（2）被告が実施した原告に対する調査

「原告は、我が国においてイランからの難民として認定を受けている。難民とは、『人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあると十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの』（難民条約1条A（2））と定義されている。このことから明らかなように、難民として認定されていることは、少なくとも国籍国における核兵器開発のような国家活動に関し、国籍国との強い結びつきがないことを推定させる。」

「そうであるとすれば、難民のように、定住性も高く、国籍国との強い結びつきがないと推定されるイラン人について、上記の安全保障理

事会決議及び文部科学省の依頼等の安全保障上の配慮を理由として入学を拒否する場合は、憲法14条により外国人についても保障されるべき法の下での平等や教育基本法4条1項に定める教育の機会均等の要請にも配慮して、難民であることや定住性を考慮してもなお安全保障上の具体的な懸念が裏付けられるなど特別の事情が認められる必要があるというべきである。」

しかし「被告は、原告がイラン人であることを前提として前記の安全保障上の懸念があると考えながら、願書の提出以降、原告に対する調査は、」B准教授を通じて、メールで数点を問い合わせただけであり、しかも「原告がイラン人であることが安全保障上の懸念となっていることが理解できるような問い合わせは全くしていない。」

被告が「B准教授を通じて、原告がイラン人であることによる安全保障上の懸念があること、そのために原告と国籍国であるイランとの結びつきを調査していることをはっきりと説明して問い合わせれば、原告が難民であることを即座に回答したことは明白である。」

「そうすると、被告は、安全保障上の配慮について当然検討すべきであった国籍国との結びつきの強さに関する点において、難民であるという事実は、難民条約に照らし重要な判断要素とすべきであり、難民であれば一般的に国籍国との結びつきが強いとはいえないから、それでも安全保障上の配慮に基づき入学を不許可とするには、安全保障上の具体的な懸念が裏付けられるなど特別の事情が認められる必要があったにもかかわらず、出願者の法的権利に十分な配慮をしないまま、その点についての十分な確認調査を怠り、原告が難民であるという事実について、容易に確認することができたのに調査をせず、したがって考慮にも入れないまま、結果として原告がイラン国籍を有することを不当に重視して入学不許可の判断をしたことになる。」

（3）被告の入学不許可の判断

原告が難民であるということを前提とすれば、被告の主張する不許可理由（経歴等が必ず

しも明らかではなく⁽¹⁵⁾、研究所の研究生として受け入れるに際しては安全保障上の懸念を払しょくできないことは、「難民であっても安全保障上の配慮に基づき入学を不許可とするのが相当と認められる安全保障上の具体的な懸念が裏付けられる特別の事情とは到底いえない。」したがって、被告は、研究所の「研究生の入学に関し、難民であることなど国籍だけではなく他の事情を適切に考慮することがなかったといえるから、結果において、原告がイラン人であるという国籍を理由として不合理な差別をしたことになる。」

なお、被告の学則⁽¹⁶⁾において「研究生の入学許可は、学長の幅広い裁量にゆだねられている。しかし、裁量があるからといって憲法及び教育基本法に違反する不合理な差別が許されるわけではない。」

「被告がした入学不許可の決定は、日本国憲法14条1項に違反するとともに、教育基本法4条1項（教育の機会均等）にも違反して、出願者の入学許可を受ける可能性を失わせ、その法律上の利益を違法に侵害したものであるから、これが無効となり、この点について法律上の争訟として司法審査を受けるべきことは当然である。」

III 安全保障上の懸念に基づく制約

1 はじめに

本件で、被告大学は安全保障上の懸念から、国籍を理由に原告の入学を拒んでいる。

安全保障輸出管理を日本では外為法に基づき実施しているので、まず外為法による規制方法を紹介し、次いで本件で大学が主張した国連安保理決議及び決議に基づく文科省の通達の性格について考える。

2 外為法による制約

(1) 安全保障輸出管理とは

安全保障輸出管理とは、「国際的な平和及び安全の維持の観点から、大量破壊兵器等の拡散

防止や通常兵器の過剰な蓄積を防止するために、国際的な輸出管理の枠組み（レジーム）や関係条約に基づき、厳格な輸出管理を行う⁽¹⁷⁾ことをいい、日本では外為法に基づき実施されている。規定対象の物の輸出、技術の提供等を行うには経済産業大臣の許可が必要とされ、無許可で輸出・提供すると、刑事罰や行政による制裁が科されることがある。

(2) 外為法による安全保障輸出管理

日本の輸出管理規制（外為法の規制）は、規制方法で2つに分類している。機微な貨物（機器、素材など）を輸出する場合又は機微な技術を提供する場合、経済産業省への事前の許可申請が必要となる「リスト規制」と、リスト規制の対象にならない貨物を輸出／技術を提供する場合であっても大量破壊兵器などに用いられるおそれがある場合に事前の許可申請が必要となる「キャッチオール規制」である。

① リスト規制

リスト規制とは、大量破壊兵器やその他の通常兵器の開発等に用いられるおそれが高い特定の機微な貨物や技術については、貨物の輸出や技術の対外提供に先立ち、経済産業大臣の許可を必要とする制度である。

リスト規制の対象となる貨物・技術については、日本も参加している4つの国際輸出管理レジーム⁽¹⁸⁾が公表している規制対象品目リストにおいて、スペックなどが具体的に定められ、日本では、外為法及び輸出貿易管理令別表第1（貨物）、外国為替令別表（技術）に定められている。

② キャッチオール規制

キャッチオール規制とは、リスト規制の対象とならない貨物・技術であっても、輸出しようとする貨物や提供しようとする技術が、大量破壊兵器（核兵器等）、通常兵器の開発等に関与する懸念がある場合に、経済産業大臣の許可を受けなければならないとする規制である。キャッチオール規制では、取引相手や取引内容で大臣の許可の要否が定まるため、相手方の確認が重要である。

なお、大量破壊兵器等の開発の懸念が払拭されない外国組織については、経産省がリスト化し情報提供しており、このリストを「外国ユーザーリスト」という。輸出先や技術提供する相手先が、外国ユーザーリストに掲載されている場合、原則として大臣の許可が必要である。

(3) 留学生受入と外為法との関係

しかし、上記の外為法による安全保障輸出管理は、大学による留学生の受入行為（入口管理ともいう。留学生の入学に関する大学の判断）を規制しておらず、無関係である。留学生との関係で、外為法の規制が問題になるとすれば、当該留学生が来日後、半年以内の間に、規制対象の技術を提供する場合であって、仮に留学生に機微技術を提供する場合であっても、留学生が来日して半年以上経っている場合には、外為法の規制は及ばない⁽¹⁹⁾。

結局、留学生の国籍国が、仮に大量破壊兵器や核兵器の開発が懸念される国であったとしても、また当該留学生が外国ユーザーリストの所属であったとしても、外為法の規制自体は、入学を拒否する正当な理由にはならないのである⁽²⁰⁾。

3 安保理決議とそれに基づく通達による制約

安保理決議では、個人や団体を特定して資産凍結や移動の禁止などの制裁を科す、狙い撃ち制裁と呼ばれる決定（Decide）⁽²¹⁾があり、この決定に加盟国にはほとんど裁量の余地がない。しかしそれ以外の経済制裁などを科す決定には国内履行に広い解釈の余地があり、加盟国に一定の裁量が認められている⁽²²⁾。さらに本件で問題となった安保理決議第1737号は、特定の個人や団体の資産凍結を命ずる「決定」を規定している条項（同号12項ないし15項）もあるが、17項はそれらの規定とは異なり、イランの核活動に寄与するであろう分野の専門教育・訓練が自国管轄下で行われないよう監視し防止するよう「要請する（Call upon）」ものであり、法的拘束力のない規定である⁽²³⁾。

したがって、同項の履行の際の手段・方法の

選択には、裁量の余地が大きく認められるものと考えられる。

この点、本裁判例で東京地裁は、安保理決議第1737号とその履行を大学等に依頼した文部科学省の通達について「イラン国民に対する専門教育又は訓練を監視し防止することを要請している趣旨にとどまるもの」としており、上記、安保理決議の国内実施に関する趣旨を確認したものと理解できる。

IV 国籍を理由とする取扱いの差異の合憲性

憲法14条1項の「平等」は各人の性格、能力、年齢、財産、職業などの実質的な差異を前提に、同一の事情と条件の下で均等に取り扱うことを意味し（相対的平等）、恣意的な差別は許されないが、事柄の性質に即応して合理的と認められる区別的な取扱いは許される。問題は、何が合理的かという判断基準である。

例えば、人種を理由による区別的な取扱いの場合、合理的と判断されるためには、区別的取扱いをすることが真にやむを得ないと認められ、かつ、その手段が目的達成のために必要不可欠でなければならないが、国籍の場合、人種とは異なり属性の不変性という要素がないため、区別的取扱いをする目的が重要であると認められ、かつ、その手段が目的達成との間で実質的な関連性を有することが必要である。

本件で、大学が国籍を理由に異なる取扱いをしたこと理由は、安全保障上の懸念であったというのであるから、一般に、その目的は正当で重要なものであると言える。しかし、本件では原告が難民であり、イラン政府の軍事目的に協力する危険性は乏しいと考えるのが相当であるから、入学拒否は安全保障上の目的達成との間で実質的な関連性を有しない。

以上から、本件の入学拒否は、安全保障の見地からも合理性が認められず、端的に国籍を理由とした差別的取扱いとして許されないと評価される。

V ***** 留學生の受入審査における大学の職責

1 本裁判例の判示

Ⅲでみたように外為法の制約も安保理決議及び同決議に基づく通達も、国籍を理由に入学を拒否することが許される、直接の根拠にはならない。

しかし、本裁判例は、安全保障上の見地から、外国人の入学について国籍を理由に拒否することが一切許されないとは判示していない。大学に求められる調査を尽した上で、なお、安全保障上の具体的な懸念が払拭できない場合には、入学拒否も許容されることが前提であると解される。

大学が国際社会の一員として、また、軍事目的に利用可能な先端的かつ高度な研究を行っている組織であることを考えれば、大学の受入審査の段階において安全保障輸出管理の点を考慮要素に含めることは、当然に許されると解するのが相当であろう。

2 大学の裁量

(1) 大学の入試判定についての司法権の及ぶ範囲

入学試験における大学の判断については、もともと大学に広範な裁量が認められる。

大学が受験者の学力・応用能力に対する評価によって入学判定を行う場合には、その判断は大学の専門的（学問的・教育的）見識に基づくものとして、司法審査の及ばないものとされる。もっとも、裁判例⁽²⁴⁾では、そのような学識・応用能力とは無関係の要素により入試判定を行った場合、その他事考慮の適否については裁判所の審査権が及ぶとしている。本件でも、安全保障上の観点からの入学拒否判定について、「学力、研究の目的・必要性など大学附置研究所の性質上一般的に考慮される事項ではない」とし、裁判所は審査に踏み込んだ。

(2) 安全保障の問題と研究・教育の自由の衝

突下における大学の裁量

入学判定に司法審査が及びうるとしても、学力等能力の有無以外の要素を、大学が受入審査において考慮することは、なお裁量の範囲内であるという考え方はありうる。

安全保障上の懸念が問題となる受入審査で、大学が裁量権の行使をする場合、その行使の「方向」には2つの方向がある。

一つは、国際社会の一員として、また、軍事目的に利用可能な先進的かつ高度な研究を行っている組織の義務として、安全保障上の問題は重要視せざるを得ず、研究や教育の自由を制約しても、安全保障上の観点から一定程度の疑義がある学生については入学を拒否できるとするものである。もう一つは、研究や教育の権利を自由に行う権利を享受する上での阻害要因である安全輸出管理には与せず、安全保障上の懸念がある学生の受入も大学の自由であるという考え方である。

一般に、大学の輸出管理担当者は前者の見解に馴染みやすく、研究者においては、研究や教育の自由を重視して、安全保障の見地からする外部的制約に懐疑的な傾向があるように思われるが、本件は、前者の枠組みから大学の裁量の範囲が問題となった事案である。

(3) 大学の実事調査のあり方

本件で入学不許可が違憲と判断された最大のポイントは、原告が難民認定を受けていたという事実であり、その事実を確認できなかったのは大学の調査不足と言うほかない。

難民であるという明白な事実を把握できなかったことについて、大学側は控訴理由において「具体的な懸念を裏付けるなどの調査を尽くすよう大学に義務付けているが、これは大学の義務と権限を大きく超えるものであると考えられる」と主張するが、外国人の在留資格に注意を払うことは当然のことであり、当該受験者に自己に有利な資料を提出することを示唆することは、さほど困難なこととは思われない。

大学の留学生受入時の審査は、原則として、留学生個人の背景情報を書面審査によって確認

するに留まる。留学生から提出された書類が、真正であるかどうか容易には分からない場合もありうるから、大学は、提出書類の記載内容をひとまず真正なものとして受け取って、内容に不明点や矛盾点があればこれを確認することになる。

しかし、大学は捜査機関のような強制権限を有しないので、その調査能力にはおのずから一定の限界がある。本件の場合、原告が難民であるのではないかと、担当者の誰かが疑問を持てば、原告から関係資料を提出させて難民認定を受けていることが容易に判明した可能性は高い。もっとも、日本の難民情勢からすると、大学の担当者が、原告が難民ではないかという意識を持つようなことは、現実として難しかったのかも知れない⁽²⁵⁾。

(4) 書類審査と防御の機会

本件で、大学の入学不許可決定は違憲と判断されたが、その結論は妥当であるとする。

大学として、調査義務がないことを理由にするのは相当でなく、むしろ、原告に有利な事情についても適切に目配りし、「やれるだけの調査はやった」ということを示さなければならない。

ここで、もっとも効果的でかつ留学生の人権にも配慮できる調査方法は、告知と弁明・防御の機会を与えることである。どのような理由で入学不許可をするのかを伝え、意見があるのであればそれを述べる（もちろん文書の提出でも良い）機会を与えていれば、本件でも、原告が難民認定を受けているという事実が判明し、大学は、おそらく別の結論を出していたものと思われる。

告知の際には、当該外国人に対し「あなたに関しては安全保障上の懸念があるから調査したい」と伝えることになり、それによって当該外国人のアイデンティティにダメージを与える可能性もあるかもしれないが、その懸念を伝えず防御の機会を与えないことの実害と比較すれば、告知の上で防御の機会を与える方が適切であると考えられる。

大学としては、当該学生から弁明を聞いた上

で、新たに疑問が生じ、追加調査が必要になれば、その調査は積極的にしなければならないだろう。弁明を聞いたことで、提出書類の記載内容に疑義が生じたのに、その確認を怠れば、調査が不十分と評価される。

(5) より制約の少ない手段

また、防御の機会を与え、書類記載事項の確認等の調査の結果、やはり安全保障上の懸念が残るという判断になったとしても、直ちに入学拒否の結論に至るのではなく、研究分野や施設利用が制限されることを承諾することを条件に入学させる等、より制約の少ない方法が取り得るかの検討は必要であろう。

もっともこのような制限を付したうえで入学させる場合には、当該学生に対し、入学（入国）前に、他の（国籍の）学生と比べ、研究分野や施設利用に制限をする旨は伝えておかなければならない。入学後に伝えれば、そのような制限があるのであれば、別の学校・国に留学していたとの不満が出て、問題が生じうるからである。

(6) 結論

本件裁判例は、大学が広範な裁量権に依存することは認めず、外国人の人権保障の見地から、安全保障上の懸念が具体的に裏付けられるのかの調査を行うことを義務付けており、受入審査における、学力や応用能力とは無関係の要素である安全保障上の懸念を理由に入学を拒否することについて、大学の裁量権に一定の制限を加えている。

大学の調査能力には限界があるが、その制約の下でも、できうる限り事実の確認に努めなければならない。具体的な学生の入試判断の考慮要素として、安全保障上の問題を含める場合でも、当該学生について「やれるだけの調査」を行い、十分に事実を確認すべきであること、仮に調査の結果安全保障上の懸念が残ったとしても、外国人の人権を保護する（さらに研究者の研究や教育を自由に行う権利を保護する）手段は入学拒否以外にも考え得ること等を踏まえると、本件の判断は妥当なものと考えられる。

註

(1) 20年間で、世界全体の留学生は約3倍に増加し、2009(平成21)年では370万人に達している(文部科学省中央教育審議会「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ～(答申)」2012(平成24)年8月28日、p56)。日本の留学生受入数は、本文中にあるように増加しているが、主要国に比べるとまだまだ少ない(米国の約2割、英国の約3割)。

(2) 滝田祥子は、1980年代に留学生数増加に関して、政府の留学生政策とはほとんど関係がないとし、留学生増加の原因は法務省の入管政策の変化と日本への留学生送出国の留学生政策(特に自費留学生の出国に関する政策)の変化という、二つの条件の相乗効果であるとしている(滝田祥子「1980年代における日本留学の新展開－なぜ留学生数が増加したか」『国際政治』87号、1988.3、p109-110)。

(3) 2008(平成20)年1月18日に召集された第169回国会における福田内閣総理大臣施政方針演説において「新たに日本への『留学生30万人計画』を策定し、実施に移すとともに、産学官連携による海外の優秀な人材の大学院・企業への受入れの拡大を進めます。」との発言があったことを受け、「留学生30万人計画」が策定された。

(4) 足立和成「輸出管理における大学固有の問題と学内部署間の連携」『CISTEC Journal』No.145、2013.5、p54

(5) 17文科際第217号

伊藤正実は、この通達が日本の大学の輸出管理体制構築の最初のきっかけになったと評価する。(浅田正彦『輸出管理(制度と実践)』有信堂高文社、2012、p207)

(6) 外為法55条の10第1項の規定に基づき2010(平成22)年4月に施行した省令「輸出者等遵守基準を定める省令」(平成21年10月16日経済産業省令第60号)。なお、経済産業大臣は、輸出者等に対し、輸出者等遵守基準に従った輸出等が行われるよう必要な指導・助言及び勧告をすることができ(外為法55条の11、55条の12第1項)、勧告にも従わない場合には同勧告に係る措置を取るよう命令を出せる(同条第2項)。輸出者等が命令にも違反した場合は、罰則(懲役又は罰金)の対象(71条10号)となっており、輸出者管理体制の整備は、罰則を

も伴う強行的な義務となっている。

(7) 本件の評釈としては以下のものがある。

・青木節子「イラン人研究生入学不許可事件」『ジュリスト臨時増刊(平成24年度重要判例解説)』No.1453、2013、p285

・長谷川俊明「イラン国籍を理由とする入学不許可決定が不合理な差別にあたり無効とされた事例」『国際商事法務』Vol.41、No.2、2013、p178

・齊藤芳浩「イラン国籍を理由とする入学拒否事件」『法学教室2月号別冊付録(判例セレクト2012 I)』No.389、2013、p4

・熊谷卓「イラン人に対するの国立大学附置研究生不許可違憲訴訟」『季刊教育法』No.177、2013、p100

(8) 被告大学は、控訴した翌日に以下の内容を発表した。

「本学としましては、当該判決は、以下の点を含め大学の裁量を大幅に狭めることから承服できないものとして、昨日控訴いたしました。

(1) 出願時の書類等からは原告の経歴に不明な点があるなど、安全保障上の懸念が払拭できないという主張が入学不許可とする理由として認められなかったこと

(2) 安全保障上の配慮に基づき入学不許可とする場合に、具体的な懸念を裏付けるなどの調査を尽くすよう大学に義務付けているが、これは大学の義務と権限を大きく超えるものであると考えられること」

(9) 大学側が提示し、学生側が受け入れた条件は以下の通り

・学生が大学側に難民認定書の写しを添付した入学願書を提出すること

・核開発に直接関係しない内容を研究テーマとすること

・研究所の機密情報にアクセスしないこと

(10) 被告大学では、輸出管理責任者として国際を担当する理事・副学長を充てている。(被告大学安全保障輸出管理規則5条・6条)

(11) 輸出管理対象リスト：輸出貿易管理令別表第1(貨物)、外国為替令別表(技術)

(12) 原告の請求は本文中の主張に基づき、入学不許可決定の無効の確認を求めるもの(請求1項)、入学の許可を求めるもの(請求2項)、入学許可(請求2項)が認められない場合であっても、研究生としての在学契約の資格付与の意思表示を求めるもの(請求4項)があった他、自己のイラン人

としての誇り・アイデンティティを否定され精神的打撃を受けたとして、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償(3000万円及び遅延損害金)の支払いを求めるものがあつた。

(13) 被告の主張としては、本文中に掲げられたものの他、入学不許可決定には司法審査権が及ばない、または(原告が希望した研究期間が既に満了しているから)訴えの利益がないとする主張もなされた。

(14) 判決文では、(1)ないし(3)の項目には分けられておらず、小見出しも付されていない。項目分けと小見出しは、筆者が便宜のために付け加えたものである。

(15) 被告が掲げる原告の経歴の不明な点としては、以下がある。これらの要素を総合考慮し、原告の経歴は必ずしも明らかではないとした。

① 原告の在留資格が定住者であるにもかかわらず職歴がないこととの関係が不明であること。

② 願書添付履歴書に職歴記載がなく、平成15年5月に日本に上陸した後、平成19年3月に食品工場勤務するまで、どのように生計を営んでいるか不明であること。

③ 食品工場での勤務後も短期個人英語教師での収入、友人、家族からの援助で生活していたとの内容は、具体的でなく、生活歴として確実な収入がなかったと認められること。

④ 今後の生活維持のために奨学金受給を検討しているとするが、奨学金のみで生計維持を図るのは困難であること。

⑤ 原告は、平成8年6月にAzad Islamic Universityを卒業していないこと。

⑥ 将来設計として、研究者となり博士号を取得して大学教員になることを目指しているが、既に41歳に達しており、長年にわたり各地の大学に在籍しているにもかかわらず、大学卒業の学位を保有しているのみで研究経歴は見あたらないこと。

⑦ 平成20年6月に埼玉県蕨市で外国人登録証明書の交付を受けた後、平成21年4月に千葉県市川市に転居し、平成22年3月に埼玉県新座市に転居していること。

(16) 被告大学学則では研究生について、以下の規定がある。

(研究生)

第47条 本学において特定の事項について研究することを願ひ出る者があるときは、本学が適当と認め、かつ、支障のない場合に限り、研究生とし

て許可することがある。

(17) 経済産業省ホームページ

(<http://www.meti.go.jp/policy/ampo/kanri/bouekikanri/daigaku/reference.html>)

(18) 原子力関連を規制するNSG、生物・化学兵器を規制するAG、ミサイル関連を規制するMTCR、通常兵器関連を規制するWA。

(19) 外為法25条1項は「国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められるものとして政令で定める特定の種類の貨物の設計、製造若しくは使用に係る技術(以下「特定技術」という。)を…特定国の非居住者に提供することを目的とする取引を行おうとする居住者は、…当該取引について、経済産業大臣の許可を受けなければならない。」「下線は引用者」としているが、外国人であっても、入国後半年を経過すれば「居住者」として扱われ(蔵国第4672号昭和55年11月29日)、同項の規制が及ばない。

本裁判例でも、裁判所「入国後6か月が経過した者(居住者)に対する上記の技術提供は、外為法も規制していない」と述べている。

(20) 森本正崇「大学や研究機関における機微技術管理の進展—体制構築後の運用と課題」『CISTEC Journal』No.139, 2012, p85

(21) 安保理決議第1267号(1999)は、制裁委員会が、アルカイダやタリバン関係者の個人名や団体名をリストに掲載し、該当者に対する資産凍結や入国・移動の禁止などの制裁を全ての国に命じている。

(22) 石井智佐「国連主要国機関による決定の国内実施について—最近の実行からみた憲法学への若干の問題提起」『法律時報』第85巻5号, 2013, p32-33

(23) 前掲注釈(7)、青木節子「イラン人研究生入学不許可事件」『ジュリスト臨時増刊(平成24年度重要判例解説)』No.1453, 2013, p286

(24) 東京高判平成19年3月29日・判タ1273号310号

(25) 他の先進国(アメリカ、ドイツ、イギリス、カナダ、フランス)では毎年、数万人単位で難民の認定がなされているが、平成22年の日本で難民認定を受けた者は39名に過ぎない(申請者数は1202人)。