

平成29年度答申第2号
平成29年5月18日

諮問番号 平成28年度諮問第9号（平成29年3月6日諮問）
審査庁 外務大臣
事件名 一般旅券発給申請拒否処分に関する件

答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は妥当である。

理 由

第1 事案の概要

1 事案の経緯

- (1) 審査請求人X（以下「審査請求人」という。）は、平成28年6月20日、外務大臣（以下「処分庁」又は「審査庁」という。）に対し、旅券法（昭和26年法律第267号。以下「法」という。）3条1項の規定に基づき、一般旅券の発給の申請（以下「本件申請」という。）をした。
- (2) 審査請求人は、これに先立つ平成28年5月26日、A地方裁判所において、出入国管理及び難民認定法違反の罪により、懲役1年6月、執行猶予5年の判決（以下「本件判決」という。）を受け、本件判決は同年6月10日に確定していた。
- (3) 処分庁は、平成28年8月12日付けで、審査請求人に対し、本件申請を拒否する旨の処分（以下「本件処分」という。）をするとともに、法14条の規定に基づき、審査請求人に対し、一般旅券発給拒否通知書（以下「本件通知書」という。）を送付して、本件処分を通知した。
本件通知書には、本件処分の理由として、「貴殿は、平成28年5月2

6日、A地方裁判所において、出入国管理及び難民認定法違反の罪により、懲役1年6月、執行猶予5年の判決を受け、同年6月10日同判決が確定した。よって、貴殿は現在執行猶予中であり、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3号に該当する。」と記載されていた。

- (4) 審査請求人は、平成28年8月20日付けで、審査庁に対し、本件処分の取消しを求める審査請求をした。
- (5) 審査庁は、平成29年3月6日、本件審査請求は棄却すべきであるとして、当審査会に対し諮問をした。

2 関係する法令の定め

(1) 一般旅券の発行及びその制限について

ア 法5条1項は、「外務大臣又は領事官は、第三条の規定による発給の申請に基づき、外務大臣が指定する地域（第三項及び第四項において「指定地域」という。）以外の全ての地域を渡航先として記載した有効期間が十年の数次往復用の一般旅券を発行する。」と規定する。

イ 一方、法13条1項は、「外務大臣又は領事官は、一般旅券の発給又は渡航先の追加を受けようとする者が次の各号のいずれかに該当する場合には、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。」と規定し、同項3号において、「禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わるまで又は執行を受けることがなくなるまでの者」を掲げている。

ウ また、法14条は、外務大臣又は領事官（以下「外務大臣等」という。）は、法13条の規定に基づき一般旅券の発給又は渡航先の追加をしないと決定したときは、「速やかに、理由を付した書面をもつて一般旅券の発給又は渡航先の追加を申請した者にその旨を通知しなければならない。」と規定する。

(2) 一般旅券の発給申請について

法3条1項は、一般旅券の発給を受けようとする者は、外務省令で定めるところにより、同項各号に掲げる書類及び写真を、国内においては都道府県に出頭の上都道府県知事を経由して外務大臣に提出して、一般旅券の発給を申請しなければならない旨規定する。

第2 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の諮問に係る判断は審理員の意見と同旨であり、審理員の判断及び審理関係人の主張の要旨は以下のとおりである。

1 審理手続における審査請求人の主張

- (1) 本件処分は、渡航先において、親族・友人と交流する機会、外国籍の妻と結婚式を挙げるための機会、審査請求人の妻や親族が海外に所有する不動産に移り住む機会及び知人から打診を受けているレストラン・チェーンへの経営参加の機会を奪うことになるため、審査請求人の海外渡航の自由、職業選択の自由及び営業の自由といった憲法上の権利を侵害するものである。
- (2) 外務大臣において法13条1項3号の規定を根拠に一般旅券の発給を拒否する場合、単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは旅券法の要求する理由付記として十分でなく、単に「法13条1項3号に該当する」と付記されているにすぎない本件通知書は、法14条の定める理由付記の要件を欠くものである。

2 審理手続における処分庁の主張

- (1) 法13条1項3号に該当する申請者に対する一般旅券発給申請拒否処分が違法となるのは、我が国の刑事司法権の確保という目的を一定程度犠牲にしてもなお、当該申請者に海外渡航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。審査請求人については、そのような特段の事情があるとは認められず、本件処分は違法とはいえない。
- (2) 本件通知書には、審査請求人が本件判決を受け、本件判決は平成28年6月10日に確定しているため、法13条1項3号に該当する旨記載されている。これによって、審査請求人は、自身が本件判決を受け、刑の執行猶予期間中であるという事実関係に基づき、同号を適用して本件処分が行われたことをその記載から了知し得ることから、法14条に違反しない。
- (3) そのほか、本件処分の不当性を示すような事情も認められない。

3 審理員の判断

(1) 本件処分の実体面について

ア 国民の海外渡航の自由は、憲法22条2項により保障されている自由権であるが、公共の福祉に基づく合理的な制限に服するものと解される。法13条1項は、典型的に、国の利益又は秩序の維持に重大な影響を及ぼし得る事由を同項各号に列挙し、外務大臣等において、申請者が同項各号に該当する場合には一般旅券の発給等を制限することができることを定めたものであり、また同項3号は、禁錮以上の刑に処せられた者につき、その海外渡航を制限することにより、その者に対する我が国の刑罰権を確保し、もって我が国の刑事司法権を維持することを目的とする

ものであると解され、これらの規定自体は、一般旅券発給申請拒否事由として合理的な目的によるものというべきである。したがって、外務大臣等は、同号の規定により、国民の海外渡航の自由を公共の福祉に基づき合理的に制限し得るものということができる。

そして、一般旅券の発給の申請をした者が法13条1項3号に該当する場合において、当該申請者に対して一般旅券の発給をするか否かの判断については、国際情勢等を踏まえた高度の専門的知識と政策的判断を要する事柄の性質上、外務大臣等に一定の裁量権が与えられていると解されるところ、前記のとおり、同号の規定が合理的な目的によるものであることに鑑みれば、外務大臣等が同号に該当する場合であると認められる申請者に対して一般旅券の発給を拒否したことが、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したのものとして違法となるのは、同号における我が国の刑事司法権の確保という目的を一定程度犠牲にしてもなお、当該申請者に海外渡航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ものと解するのが相当である。

以上の理は、A地方裁判所平成29年1月31日判決（事件番号a。以下「平成29年A地裁判決」という。）と同旨である。なお、法13条1項2号に関する事件において、同旨判示したものとして、A地方裁判所平成27年2月5日判決（事件番号b）がある。

イ 審査請求人は、本件判決を受け、本件判決は平成28年6月10日に確定し、その執行猶予期間中である同月20日、本件申請を行ったものである。このことからすれば、審査請求人は、本件処分の時点において、「禁錮以上の刑に処せられ、その…執行を受けることがなくなるまでの者」として、法13条1項3号に該当する者であったということができる。

ウ そこで、上記「特段の事情」につき検討するに、審査請求人は、渡航の必要性を基礎付ける事情として、要旨、親族や友人と交流すること、外国籍の妻と結婚式を挙げること、審査請求人の妻や親族が海外に所有する不動産に移住すること、知人から打診を受けている飲食店の経営に参加することを主張している。

しかしながら、上記のうち結婚式の点については、具体性がなく、必要性、緊急性が認められない。それ以外の点についても、本件申請時に提出した渡航事情説明書には記載がなく、審査請求書に初めて記載された

事項であり、そのこと自体不自然、不合理である上、いずれも本件判決の執行猶予期間中に海外渡航をする必要性、緊急性を根拠付けるものとは認められない。

以上に加え、審査請求人が本件判決において有罪と認定された犯罪の性質が、業として外国人女性3名に不法就労のあっせんを行っていたものであり、当該犯罪と海外渡航の関連性が一般に高いものと認められることも考慮すれば、審査請求人について、我が国の刑事司法権の確保という目的を一定程度犠牲にしてもなお、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。

エ このほか、審査請求人は、審査請求人の妻が海外に移住できないことをもって、「海外に移住する自由」の侵害である旨主張するが、この点は審査請求人に係る事情ではないため、主張自体失当である。

また、審査請求人は、本件処分は職業選択の自由や営業の自由を制限するものであるとして、違憲であると主張するが、既に述べてきた事情を考慮すれば、本件処分は、公共の福祉に基づく合理的な制約であって、職業選択の自由や営業の自由を不当に侵害するものとはいえない。

オ 以上のとおり、本件処分に、実体法上の違法な点はない。また、審査請求人の主張を最大限考慮しても、本件処分は不当なものともいえない。

(2) 本件処分の理由付記について

法14条が一般旅券発給申請拒否処分の通知書に拒否の理由を付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22条2項で保障された海外渡航の権利が制約されることとなることに鑑み、拒否事由の有無についての処分権者の判断の慎重と合理性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、その不服申立ての便宜を図る趣旨に出たものというべきであるから、前記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のかを、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならないと解するのが相当である（最高裁判所昭和60年1月22日判決・民集39巻1号1頁。以下「昭和60年最高裁判決」という。）。

本件通知書には、審査請求人に一般旅券の発給をしない理由として、審査請求人が本件判決を受け、その確定により執行猶予中の者であるため、法13条1項3号に該当する旨記載されており、審査請求人が本件判決を

受けて執行猶予中であるという事実関係に基づき、同号を適用して一般旅券の発給が拒否されたことを、その記載自体から了知し得るものであるとすることができる。なお、平成29年A地裁判決も、本件と同様に法13条1項3号に該当するとして一般旅券の発給申請が拒否された事案において、同様の判断を示している。

したがって、本件処分に係る理由付記について、審査請求人が主張するような違法はない。

以上のほか、本件処分について他に手続上の瑕疵があることをうかがわせる事情や不当性をうかがわせる事情は認められない。

4 まとめ

したがって、本件審査請求には理由がなく、本件審査請求は棄却されるべきである。

第3 当審査会の判断

当審査会は、平成29年3月6日、審査庁から諮問を受けた。その後、当審査会は、同月14日、同月28日、同年4月14日、同月27日及び同年5月16日の計5回の調査審議を行い、その間に、審査庁に対し、主張書面又は資料の提出を求め、同年3月24日、同年4月11日及び同月26日、審査庁から主張書面及び資料の提出を受けた。なお、審査請求人に対し、同年3月22日を期限として主張書面又は資料の提出を求めたが、期限までにいずれも提出されなかった。

1 審理員の審理手続について

当審査会に提出された主張書面及び資料によれば、本件審査請求に関する審理員の審理の経過は以下のとおりである。

(1) 審理員の指名

審査庁は、平成28年9月12日、本件審査請求を担当する審理員として、大臣官房考査・政策評価官のPを指名し、同日付けで、その旨を審査請求人及び処分庁に通知した。

(2) 審理手続

ア 審理員は、平成28年9月30日付けで、処分庁に対し、同年10月31日までに弁明書を提出するよう求めた。

イ 処分庁は、平成28年10月26日付けで、審理員に対し弁明書及び資料を提出した。審理員は、同年11月25日付けで、審査請求人に対し、反論書を提出する場合には同年12月22日までに提出するよう求

めた。

ウ 審査請求人は、平成28年12月13日付けで、審理員に対し反論書を提出した。

エ 審理員は、平成29年1月13日付けで、審理を終結する旨決定し、同日付けで、審理関係人に対し、その旨並びに審理員意見書及び事件記録を同年2月10日までに審査庁に提出する予定である旨を通知した。

(3) 審理員意見書及び事件記録の送付

審理員は、平成29年2月10日付けで、審査庁に対し審理員意見書及び事件記録を送付した。

以上の審理員の審理手続については、特段違法又は不当と認められる点はない。

2 本件処分の実体的な適法性及び妥当性について

(1) 審理員は、「第2 審査庁の諮問に係る判断」の3(1)アのとおり、平成29年A地裁判決の判示内容を引用して、国民の海外渡航の自由は、憲法22条2項により保障されている自由権であるものの、外務大臣等は、公共の福祉に基づく合理的な制限として、法13条1項3号の規定に基づき国民の海外渡航の自由を制限し得るとした上で、同号に該当する者であると認められる申請者に対して一般旅券の発給を拒否したことが、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法となるのは、同号における我が国の刑事司法権の確保という目的を一定程度犠牲にしてもなお、当該申請者に海外渡航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との判断の枠組みに沿って本件処分の妥当性を確認しているところ、当審査会としても、このような枠組みは相当なものと認めることができる。

(2) 審査請求人は、「第1 事案の概要」の1(2)のとおり、平成28年5月26日、A地方裁判所において、出入国管理及び難民認定法違反の罪により、懲役1年6月、執行猶予5年とする本件判決を受け、本件判決は同年6月10日に確定したことが認められる。

そして、本件処分がされた平成28年8月12日は、上記執行猶予期間中であったことからすれば、審査請求人は、本件処分当時、法13条1項3号に該当する者であったといえる。

(3) そこで、審査請求人が法13条1項3号に該当することを前提として、審査請求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

られないとした審理員の判断の妥当性を検討する。

ア 審理員は、「第2 審査庁の諮問に係る判断」の1のとおり審査請求人が主張する事情（以下「審査請求人が主張する事情」という。）に関し、外国籍の妻と結婚式を挙げる事、親族や友人と交流すること、審査請求人の妻や親族が海外に所有する不動産に移住すること、及び知人から打診を受けている飲食店の経営に参加することについて、それぞれ執行猶予期間中に行うことの必要性及び緊急性があるか否かの検討を行い、審査請求人が主張する事情に必要性及び緊急性は認められない旨判断しているところ、当審査会としても、審査請求人が主張する事情は、我が国の刑事司法権の確保という法の目的を一定程度犠牲にしてもやむを得ないようなものとはいえないと認めることができる。

イ なお、審査請求人は、本件処分が審査請求人の職業選択の自由や営業の自由を侵害するものであると主張するが、上述したところに照らせば、この点についても、本件処分は公共の福祉に基づく合理的な制約であって、職業選択の自由や営業の自由を不当に侵害するものとはいえない旨の審理員の判断は妥当というべきである。

ウ したがって、審理員の判断において言及されている、審査請求人が本件判決で有罪とされた犯罪と海外渡航の間の関連性の問題に立ち入るまでもなく、審査請求人が主張する事情は、我が国の刑事司法権の確保という目的を一定程度犠牲にしてもなお、海外渡航を認めなければならない特段の事情に当たるとは認められないとした審理員の判断は妥当というべきである。

(4) まとめ

以上によれば、本件処分は実体的に違法な点はなく、不当なものともいえないとした審理員の判断及びこれと同旨とする諮問に係る判断は妥当である。

3 本件処分の理由付記について

(1) 法14条において、一般旅券発給申請拒否処分の通知書に理由を付記すべきとしているのは、一般旅券の発給を拒否すれば、憲法22条2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等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であると解される。

そうであるとすれば、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得るものでなければならないというべきである（昭和60年最高裁判決）。

(2) 本件についてみると、「第1 事案の概要」の1 (3)によれば、本件通知書には、本件処分の理由として、審査請求人が、本件判決を受け、その確定により、執行猶予中であるという事実関係が記載されており、法13条1項3号を適用して本件処分がされたことを、その記載自体から了知し得るものということができる。

(3) これに対し、審査請求人は、本件通知書には、本件処分の理由として、「単に「旅券法13条1項3号に該当する」と付記されているにすぎない」と主張するが、本件通知書によれば、記載されている理由が、単に発給拒否の根拠規定を示すだけのものではないことは明らかであることから、審査請求人の主張はその前提を欠くものであり、採用することができない。

(4) したがって、本件処分に手続上の瑕疵はないとした審理員の判断及びこれと同旨とする諮問に係る判断は妥当である。

4 まとめ

以上によれば、本件審査請求を棄却すべきである旨の諮問に係る判断は妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第3部会

委	員	戸	塚	誠
委	員	小	早川	光郎
委	員	山	田	博