

平成30年度答申第9号  
平成30年5月22日

諮問番号 平成29年度諮問第48号（平成30年1月24日諮問）  
審査庁 外務大臣  
事件名 限定旅券発給処分に関する件

## 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29年6月12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26年10月、A国において、B罪を犯したとして「懲役a年」の実刑判決を受けて収監され、平成29年5月23日、再入国禁止措置をとられた上で退去強制により帰国していた。
- (3) 処分庁は、①平成29年6月14日、審査請求人に対して発行する旅券につき、法13条1項1号に該当することを理由として、法5条2項に基づき、有効期間を1年、渡航先をC国に限定した一般旅券（以下「本件限定旅券」という。）とすることを決定し、同月21日、本件限定旅券を発行し、同月22日、審査請求人に対し、それを交付（8条1項）し、本件限定旅券の発給（以下「本件処分」という。）を行うとともに、②同日、

審査請求人に対し、①の内容を記載した同月14日付けの「一般旅券の発給等に係る通知について」（以下「本件通知書」という。）により通知（14条）した。

本件通知書には、本件処分の理由として、「貴殿は、A国においてB罪により有罪判決を受けて収監され、国外退去条件付早期仮釈放が認められたことから2017年5月23日、退去強制処分を受けてA国を出国し、帰国したものであり、同国の法規により入国が認められない者であることから、旅券法第13条第1項第1号に該当していますので、提出された書類をもとに渡航先等を審査した結果、下記が相当との判断に至りましたので通知します。」と記載され、「記」において、「旅券の有効期間」として「1年」、「渡航先」として「C国」と記載されていた。

- (4) 審査請求人は、平成29年7月11日付けで、審査庁に対し、本件処分を取り消し、制限されていない一般旅券の発給を求める審査請求をした。
- (5) 審査庁は、平成30年1月24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3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3項及び第4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10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1号において、「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」を掲げている。

また、法5条2項において、外務大臣又は領事官（以下「外務大臣等」という。）は、法13条1項各号のいずれかに該当する者に対し一般旅券を発行するときは、渡航先を個別に特定して記載し、又は有効期間を10年未満とすることができる旨規定する。

ウ なお、法14条は、外務大臣等は、法5条2項の規定に基づいて渡航先を個別に特定して記載し、又は有効期間を10年未満とすると決定したときは、「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。

3 審査請求人の主張

(1) 審査請求人は、A国に入ることが認められないというだけの者にすぎないのであるから、C国以外の全ての国への渡航を制限するというのは不合理であり、本件処分は、取り消されるべきである。

また、本件処分は、審査請求人の外国旅行の自由や職業選択の自由を奪うものであり、違憲である。

(2) 法13条1項1号に該当するかどうかの判断に当たっては、同号に該当する事実の背景も検討する必要があるにもかかわらず、本件処分においては、同号に該当する事実の有無しか検討されていない。

(3) 法13条1項は、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者に対し旅券発給を制限することにより日本国の利益が損なわれることを未然に防ぐということを目的としているところ、審査請求人は、その目的に該当する危惧すべき人物ではないため、本件処分は、取り消されるべきである。

(4) 審査請求人は、永久的にA国に入国できないわけではなく、所要の手続をとれば入国が許可される余地があるため、現時点でA国に入ることが認められない者であることのみをもって、A国への渡航を制限する必要性は乏しいため、渡航先又は有効期間に限定のない一般旅券の発給を求める。

(5) 本件通知書に記載されている理由は、法13条1項1号と整合性を欠き、また、不明瞭であることから、法14条に違反しており、本件処分は無効とされるべきである。

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、審理員の判断の要旨は以下のとおりである。

1 本件処分の実体的な適法性及び妥当性について

(1) 審査請求人は、平成29年5月23日、A国において、無期限の再入国

禁止措置をとられた上で退去強制により帰国し、本件処分時においても、A国の法規に基づき、同国に入ることが認められていなかったものである。このことからすれば、審査請求人は、本件処分時において、法13条1項1号に該当したことは明らかである。

- (2) 審査請求人は、渡航事情説明書において、C国以外の渡航先へ渡航する必要性については、何ら記載はなく、その他に、本件処分時までに、C国以外の渡航先への渡航を求めた形跡はうかがわれず、本件処分時において、法13条1項1号における国際法秩序の維持という目的を一定程度犠牲にしてもなお、C国以外の渡航先への渡航を認めなければならない「特段の事情」はなかったものといわざるを得ない。

そのほか、本件処分の違法性又は不当性を示すような事情も認められない。

- (3) よって、本件処分には、実体的に違法な点はない。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はいえない。

## 2 本件処分の理由付記について

本件通知書には、審査請求人に一般旅券の発給を制限する理由として、審査請求人が、「A国においてB罪により有罪判決を受けて収監され、国外退去条件付早期仮釈放が認められたことから2017年5月23日、退去強制処分を受けてA国を出国し、帰国したものであり、同国の法規により入国が認められない者であること」から、法13条1項1号を適用して本件処分がなされた旨記載があるところ、同号を適用して本件処分がなされたことは、一目瞭然である。

したがって、本件処分に係る理由の提示について、違法な点はない。

## 第3 調査審議の経緯及び調査審議における審査関係人の補充主張

### 1 調査審議の経緯

当審査会は、平成30年1月24日、審査庁から諮問を受けた。その後、当審査会は、同年2月6日、同月27日、同年3月6日、同月13日、同月27日、同年5月10日及び同月18日の計7回の調査審議を行った。

また、審査庁から、平成30年2月20日付け及び同年3月1日付けで、審査請求人からは、同年2月7日及び同年4月19日付けで、それぞれ主張書面又は資料の提出を受けた。

### 2 審査請求人の補充主張

- (1) 審査庁は、法13条1項1号は、同号に該当する者の海外旅行を許せば、

国際法秩序を害する可能性が高く、こうした緊張関係をあらかじめ取り除くことを目的とすると主張するが、同号の立法趣旨に鑑みて、審査請求人のケースが、発給制限をする必要があるのかにつき合理的な説明を行っていない。

- (2) 審理員は、上記第2の1(2)のとおり主張するが、審査請求人に「特段の事情」があるか否かについての証明義務は、処分庁側にあるため、審理員の判断の枠組みは妥当性を欠いている。

また、審査請求人は、審理手続において、繰り返しC国以外の諸国に渡航する必要性について具体的に説明している。

#### 第4 当審査会の判断

##### 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29年8月8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 処分庁は、平成29年8月23日付けで、審理員に対し弁明書及び資料を提出した。

イ 審査請求人は、平成29年9月19日付けで、審理員に対し反論書及び口頭意見陳述申立書を提出した。

ウ 審理員は、平成29年10月20日、口頭意見陳述を実施した。

エ 審理員は、平成29年11月16日付けで、審理関係人に対し、審理を終結する旨並びに審理員意見書及び事件記録を同年12月22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12月21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うかがわれない。

##### 2 本件処分の適法性及び妥当性について

- (1) 法13条1項は、外務大臣等は、一般旅券の発給を受けようとする者が

同項各号のいずれかに該当する場合には、一般旅券の発給をしないことができる旨規定し、同項1号において、「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」を掲げているところ、法3条に基づく一般旅券の発給の申請は、外務大臣が指定する地域以外の全ての地域を渡航先として記載した一般旅券（以下「非限定旅券」という。）の発行を求めるものであるから、法13条1項1号にいう「渡航先」とは、外務大臣が指定する地域以外の全ての地域をいい、いずれかの国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は、同号に該当するものと解される。

そして、法5条2項は、外務大臣等は、法13条1項各号のいずれかに該当する者に対し一般旅券を発行するときは、渡航先を個別に特定して記載し、又は有効期間を10年未満とすることができる旨規定するところ、これは、法13条1項各号のいずれかに該当すると認定した者に対して非限定旅券を発行するか、それともおよそ一般旅券の発給を拒否するかのいずれかの選択しかできなければ、例えば、本件申請のケースのように、13条1項1号に該当する場合、特定の国の法規により入国が認められないことが明らかであることから、非限定旅券の発給が行われないことが見込まれるところ、一定の期間内に特定の渡航先へ渡航する限りにおいては旅券を発給することが相当であるような申請者であっても一般旅券の発給を拒否せざるを得ず、渡航が不可能となる事態が生ずることを考慮したものと解される。

このように、法5条2項として、渡航先を個別に特定し、又は有効期間を10年未満とする一般旅券（以下「限定旅券」という。）の発行が規定された趣旨に加え、一般旅券発給申請書において「刑罰等関係」欄に該当する事項がある場合は、「今回の渡航先」及び「渡航目的（具体的に）」を記載する欄が設けられていること、外務大臣等が、それら一般旅券発給申請書の記載の範囲を超えて、全ての地域に対する関係において旅券を発行することの相当性を検討することは事実上困難であることにも鑑みれば、外務大臣等は、法13条1項各号列記以外の部分及び同項1号並びに法5条2項の規定に基づき、限定旅券の発行を検討する場合、発行をするか否か、いかに渡航先を特定するか、又は有効期間をいかに限定するかの判断に当たっては、申請に際して一般旅券発給申請書又は渡航事情説明書に記載された渡航先に関する説明の内容に基づき、その記載の内容の範囲で検

討を行えば足りるものと解するのが相当である。

- (2) 審査請求人は、「第1 事案の概要」の1 (2) のとおり、平成26年10月にA国においてB罪を犯したとして「懲役a年」の実刑判決を受けて収監され、平成29年5月23日、再入国禁止措置をとられた上で退去強制により帰国していたことが認められる。

そうすると、審査請求人は、本件処分当時、法13条1項1号に該当する者であったといえる。

- (3) そして、審査請求人は、本件申請に係る一般旅券発給申請書において、「渡航目的」として業務、「今回の渡航先」の国名としてC国のみを記載しており、また、渡航事情説明書において、「渡航の必要性」として「C国進出を検討する日本企業や実業家のための支援環境を整えると共に地元の協力者らとの打合せをする必要があり、渡航する」と記載しているのみで、渡航先等に関し、このほかに具体的な記載は認められない。

そうすると、処分庁が、上記申請内容に基づき、審査請求人に対し、渡航先をC国に限定した一般旅券の発行をしたことに違法又は不当な点は認められない。

- (4) これに対し、審査請求人は、A国に入ることが認められない者であるから、C国以外の全ての国への渡航を制限するというのは不合理であり、本件処分は、違法であるとともに違憲である旨主張する。

しかしながら、上記(1)で述べたところを前提とすれば、本件において、処分庁が、審査請求人に対し、渡航先をC国に限定した一般旅券を発行したのは、審査請求人がC国以外の渡航先を記載して申請しなかったことによるものであり、審査請求人がC国以外の渡航先を記載して申請していれば、当該渡航先も認められる余地はあったといえるほか、審査請求人は、本件処分後であっても、法9条1項に基づき、渡航先の追加が認められる余地は残っているといえる。そうすると、本件処分は、審査請求人がC国以外へ渡航する権利を将来にわたって制限するものではなく、また現時点における制約の度合いも大きいものとはいえないから、違法又は不当であるとは認められない。

したがって、審査請求人の主張は採用することができない。

- (5) したがって、本件処分に違法な点はなく、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（最高裁昭和60年1月22日第三小法廷判決・民集39巻1号1頁）。
- (2) 本件についてみると、「第1 事案の概要」の1(3)のとおり、本件通知書には、本件処分の理由として、審査請求人が、A国の法規により入国を認められない者に該当するという事実関係が記載されており、法13条1項1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、法13条1項1号は、犯罪により有罪判決を受けて収監されたか否かは同号に該当することの根拠にはならないため、本件通知書に記載されている理由は引用した準拠法と整合性を欠き、不明瞭である旨主張するが、本件通知書の「A国においてB罪により有罪判決を受けて収監され」という箇所は、審査請求人が、その後、A国の法規により入国を認められない者に該当することとなった前提の事実を説明したものであり、本件通知書に記載されている理由は、上記箇所の事実関係を根拠に法13条1項1号に該当することを説明したのではなく、A国の法律に基づき、A国への再入国禁止措置がとられていることを示したものであることは明らかであるから、審査請求人の主張は採用することができない。

#### 4 付言

審査請求人は、平成30年2月7日付け主張書面において、申請時に渡航先をC国としか記載しなかったことを根拠に、C国以外への渡航が禁止されるとは思ひもしなかった旨主張しているところ、確かに、申請者が、旅券法の条文及び一般旅券発給申請書の記載から、上記2(1)のような解釈、すなわち、法13条1項1号にいう「渡航先」が、外務大臣が指定する地域以外の全ての地域をいい、そのいずれかの国に施行されている法規によりその

国に入ること認められない者は、同号に該当するものとされること、並びにその者が旅券の発給を求める場合、外務大臣等は、一般旅券発給申請書及び渡航事情説明書における渡航先等の記載に基づいて、限定旅券の発給の可否や渡航先及び有効期間を決定するという審査の仕組みであることにつき、的確に理解することは困難といわざるを得ない。

外務大臣等は、法13条1項1号に該当する者が、上記の旅券法の解釈や制度の仕組みを適切に理解した上で申請ができるよう、適切な情報提供を行うよう努めるべきである。

## 5 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
委	員	山	田		博