

平成29年度答申第3号
平成29年5月18日

諮問番号 平成28年度諮問第11号（平成29年3月21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9月8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27年4月28日、A地方裁判所において、詐欺、関税法違反、消費税法違反及び地方税法違反の罪により、懲役2年、執行猶予4年の判決（以下「本件判決」という。）を受け、本件判決は同年5月13日に確定していた。
- (3) 処分庁は、平成28年10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27年4月2

8日、A地方裁判所において、詐欺、関税法違反、消費税法違反、地方税法違反の罪により、懲役2年、執行猶予4年の判決を受け、平成27年5月13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10月14日付けで、審査庁に対し、本件処分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21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。

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

観光を兼ねた仕事のため、B国のC地に渡航する必要があり、旅券を発給してほしい。具体的な仕事内容は、日本の水産会社から価格の決定権を委任されているB国の会社との水産物（ホタテ）の取引で、値段の交渉及び価格決定の契約に同行しなければならない。

今回の渡航目的は仕事であり、条件付きでも良いので、一般旅券の発給をしてほしい。

2 審理手続における処分庁の主張

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。

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 審理員の判断

(1) 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どころ、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、D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D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、D地方裁判所平成27年2月5日判決（事件番号b）がある。

(2) 審査請求人は、本件判決を受け、本件判決は平成27年4月28日に確定し、その執行猶予期間中である平成28年9月8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えることができる。

(3) 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、観光及び仕事を挙げ、仕事の具体的内容として、日本の水産会社から委任を受け、B国の会社と水産物（ホタテ）の取引に係る値段交渉及び決定の契約に同行するなど主張し、その証拠書類として、E地所在の会社作成による招へい状を提出している。

しかしながら、上記事情は、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、証拠書類として提出された招へい状が、審査請求人に業務を委託した日本の会社ではなく、その取引先であるB国の会社によって作成されており、代理人を渡航させる場合にその必要性を証明するための文書が作成される通常の場合とは異なっていることからすれば、不可解といわざるを得ず、また、取引先となるB国の会社の営業証の経営範囲には水産物の取扱いは含まれておらず、不自然であることも併せれば、上記事情は直ちに真実として認定できるものとはいえない。さらに、いずれも本件判決の執行猶予期間中に海外渡航をする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なった理由の事実が、B国から金地金を密輸したことであるとすれば、審査請求人のB国への渡航の適否を考慮するに当たっては、他の件に比して、刑事司法権の確保の要請が高いというべきであり、上記事情は「特段の事情」に該当しない。

(4) 以上のとおり、本件処分に、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もいえない。

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 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29年3月21日、審査庁から諮問を受けた。その後、当審査会は、同月28日、同年4月14日、同月27日及び同年5月16日の計4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、同月12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。

2 調査審議における審査庁の補充主張

審査請求人が、「第2 審査庁の諮問に係る判断」の1のとおり、一般旅券の発給について条件付きでもよい旨主張することは、法5条2項に基づく渡航先又は有効期間を限定した一般旅券（以下「限定旅券」という。）の発行を求めるものと解する余地もあると考えられたことから、本件処分に当たって、限定旅券の発行の検討を行ったかを説明するよう主張書面の提出を求めたところ、審査庁から次のとおり回答があった。

法5条2項は、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に限定旅券を発行できる旨定めているが、法13条1項各号該当者に一般旅券を発行するのは「特段の事情」がある場合であり、審査請求人には「特段の事情」が認められないのであるから、法5条2項が予定する限定旅券発行の前提条件を欠く。

したがって、この点に関する審査請求人の主張にも理由がない。

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28年10月31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11月11日付で、処分庁に対し、同月30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11月22日付で、審理員に対し弁明書及び資料を提出した。審理員は、同月25日付で、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 上記イの提出期限までに審査請求人から反論書の提出がなかったため、審理員は、平成29年1月13日付で、審査請求人に対し、反論書の提出期限を同月31日に再設定した旨を通知した。

エ 審査請求人は、平成29年1月31日付で、審理員に対し反論書を提出した。

オ 審理員は、平成29年2月6日付で、審理を終結する旨決定し、同日付で、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3月15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28日付で、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)のとおり、平成29年D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27年4月28日、A地方裁判所において、詐欺、関税法違反、消費税法違反及び地方税法違反の罪により、懲役2年、執行猶予4年とする本件判決を受け、本件判決は同年5月13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10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、観光を兼ねて、日本の水産会社から価格の決定権を委任されているB国の会社との水産物（ホタテ）の取引で、値段の交渉及び価格決定の契約に同行することについて、執行猶予期間中に行うことの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 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) なお、審査請求人が、「第2 審査庁の諮問に係る判断」の1のとおり、一般旅券の発給について条件付きでもよい旨主張することは、限定旅券の発行を求めるものと解する余地もあると考えられる。

しかしながら、仮にそのような主張であると理解するとしても、法5条2項は、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、渡航先又は有効期間を限定することができる旨規定するところ、本件においては、そもそも、上述したとおり、法13条1項3号に該当する審査請求人に対して一般旅券の発行は認められないことから、限定旅券の発行を検討する前提を欠き、いずれにせよ審査請求人の主張を採用することはできない。

(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 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		