

平成29年度答申第23号  
平成29年11月21日

諮問番号 平成29年度諮問第8号（平成29年6月9日諮問）  
審査庁 外務大臣  
事件名 一般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

- 1 本件審査請求のうちPの一般旅券（旅券番号a）の失効の取消しを求める部分は、不適法なものとして却下すべきであるから、行政不服審査法43条1項の規定に基づき諮問をすべき場合に該当しない。
- 2 本件審査請求のその余の部分については、これを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。）の妻であるQ及びRは、平成28年4月25日、A旅券コーナー（以下「本件コーナー」という。）において、本件コーナーの係員に対し、審査請求人とQの子であるPの一般旅券（旅券番号a。以下「本件旧旅券」という。）を紛失した事実がないのに、これを紛失した旨の虚偽の内容を記載した外務大臣（以下「処分庁」又は「審査庁」という。）宛ての紛失一般旅券等届出書（以下「本件紛失届出書」という。）及び一般旅券発給申請書（以下「本件発給申請書」という。）を提出して、一般旅券の発給を申請した。

なお、本件紛失届出書に基づく届出がなされたことにより、本件旧旅券は失効した（旅券法（昭和26年法律第267号。以下「法」という。）18条1項6号。以下、このことを「本件旧旅券の失効」という。）。

- (2) 処分庁は、平成28年5月13日、Pに対し、一般旅券（旅券番号b。以下「本件新旅券」という。）の発給処分（以下「本件発給処分」という。）を行った。
- (3) 審査請求人は、平成28年7月12日付けで、本件新旅券の失効等を求めて審査請求をした。
- (4) なお、Rは平成28年12月26日に、Qは平成29年1月30日に、いずれもB地方裁判所において、上記（1）の事実を含む旅券法違反の罪により、それぞれ懲役1年6月、執行猶予3年の有罪判決を受け、それらの判決は、いずれもその後確定している。
- (5) 審査庁は、平成29年6月9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。

以上の事案の経緯は、審査請求書、弁明書、申請書原本イメージ、本件紛失届出書、全部事項証明書、判決謄本及び判決抄本から認められる。

## 2 関係する法令の定め

### (1) 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、同項各号に掲げる一般旅券発給申請書等の書類及び写真を、国内においては都道府県知事を経由して外務大臣に提出し、一般旅券の発給を申請しなければならない旨規定する。

### (2) 紛失の届出について

法17条1項は、一般旅券の名義人は、当該一般旅券を紛失した場合には、外務省令で定めるところにより、遅滞なく、国内においては都道府県知事を経由して、外務大臣にその旨を届け出なければならない旨規定する。

### (3) 一般旅券の失効について

ア 法18条1項は、旅券は、同項各号のいずれかに該当する場合は、その効力を失う旨規定し、同項6号において、前条第1項の規定による届出があったときを、同項7号では、19条1項の規定により返納を命じられた旅券にあっては、同項の期限内に返納されなかったとき、又は外務大臣が、当該返納された旅券が効力を失うべきことを適当と認めたときをそれぞれ掲げている。

イ 法18条2項は、外務大臣は、旅券が同条1項6号又は7号に該当して効力を失ったときは、遅滞なく、その旨を官報に告示しなければならない旨規定している。

(4) 一般旅券の返納について

法19条1項は、外務大臣又は領事官（以下「外務大臣等」という。）は、同項各号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、旅券の返納を命じることができる旨規定し、同項3号において、錯誤に基づき、又は過失により旅券の発給をした場合を掲げている。

3 審査請求人の主張の要旨

(1) QとRは、審査請求人が保管していたPの本件旧旅券について、紛失していないにもかかわらず、本件紛失届出書により虚偽の申告を行い、失効させた上で、本件発給申請書を提出し、本件新旅券を不正に取得したことから、本件新旅券を失効させるとともに本件旧旅券を有効化することを求める。

(2) 本件コーナーの係員が、本件紛失届出書及び本件発給申請書を受理するに当たって、Qの身元確認をしたのみで、上記両書面の法定代理人欄に審査請求人の氏名を署名したRについては身元確認を行わなかったことは問題である。

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るところ、審理員の意見の概要は以下のとおりである。ただし、下記2及び3については、当審査会に対する諮問後、審査庁がその判断を変更しており、その詳細は後記第3の2に示すとおりである。

1 旅券の返納命令について

旅券発給処分は、旅券という文書が申請者に交付され、名義人に占有されるという特殊性を有し、当該旅券発給処分を取り消す場合は、旅券そのものの占有を現実に国に移転させる行為が必要となることから、それに当たる処分を、法19条において、旅券返納命令として規定している。

2 本件発給処分について

本件新旅券が不正に取得されたことを支える証拠として審査請求人が提出した資料（処分通知書（B地方検察庁作成、平成28年11月11日付け））によれば、罪名が「旅券法違反」と記載されているものの、具体的にいかな

る事実が認定されたかについては定かでなく、起訴状等の確認もできないことからすれば、本件新旅券の発給が法19条1項3号に該当するとは認定し難いとする処分庁の主張を覆すことは、ためらわざるを得ない。

### 3 法19条1項3号における返納命令の是非

本件において、審査請求人の主張のとおり、本件新旅券が虚偽の申請に基づき不正に取得されたものであって、本件新旅券の発給が法19条1項3号に該当すると認定される場合であっても、既に発行された状態にある本件新旅券自体は、その真正性に疑義は認められず、また、審査請求人の陳述によると、Pは、現在、C国に滞在中であるというのであるから、仮に同号に該当するとして本件新旅券の返納を命じた上でこれを失効させた場合、外国人としてC国に滞在するPは、不法滞在者として強制送還の対象等となる可能性が極めて高く、著しい不利益を生じさせる可能性が高いと判断できる。したがって、Pが不法滞在者となることを回避できることを見通すことができない状況の下では、Pの保護を重視する観点から、Pに旅券の返納を命じることは望ましくないとした処分庁の判断は、裁量権の範囲内であると認めることができる。

以上からすれば、本件発給処分が法19条1項3号に該当するか否かの判断はおくとしても、Pの保護を最優先とする観点から、本件新旅券の返納を命じるのは相当でなく、旅券返納を命じないことが違法又は不当とはいえない。

### 4 結論

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6月9日、審査庁から諮問を受けた。その後、当審査会は、同月20日、同月27日、同年9月1日、同月22日、同年10月12日、同月26日、同年11月6日及び同月17日の計8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7月12日、同年8月22日、同年9月14日及び同年10月10日に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、主張書面又は資料の提出期限を同年6月28日とする旨通知したが、期限までにいずれも提出はなかった。

## 2 審査庁の補充主張

### (1) 失効した一般旅券の有効化の可否について

旅券の紛失届出書が提出され、その効力が失われた場合、当該失効旅券情報は、外務省の旅券発給管理システム上で失効の確定を行っている。その後、国際刑事警察機構を通じて世界各国の出入国管理局に情報提供され、官報に掲載される取扱いとなっており、世界各国に提供された情報を完全に訂正すること等は極めて困難であることから、一度失効した旅券の実質的な効力を回復させることは事実上不可能であり、改めて旅券が必要な場合は、新規旅券を発給することにより対応している。

### (2) 旅券返納命令に係る外務大臣の裁量について

邦人が滞在する国の政府が、旅券を所持しない又は有効でない旅券を所持する邦人に対して何らかの不利益な扱いをするか、いかなる不利益な扱いをするかは、当該滞在国政府の広範な裁量に基づくところ、在留邦人保護の点からは、楽観的な予断に基づく対応をとることはできない。

また、法19条1項3号に該当する場合であって、返納が命じられる場合としては、旅券の記載事項や写真が申請人のものと異なっていた等、旅券所持人に真正な旅券が発給されなかった場合等が挙げられる。本件については、諮問後の過程で判決謄本等を取得したことにより、錯誤に基づき本件発給処分がなされたことが確認でき、同号に該当することは認められたものの、Pの保護を重視する観点から、Pの旅券を返納させる必要があるとは認められない。

## 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8月1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Sを指名し、同日付けで、その旨を審理関係人に通知した。

審査庁は、平成29年3月6日、Sの審理員の指名を取り消した上で、大臣官房地方連携推進室長のTを本件審査請求を担当する審理員として指名し、同月21日付けで、その旨を審理関係人に通知した。

#### (2) 審理手続

- ア 審理員は、平成28年9月15日付けで、審査請求人に対し、同年10月14日を回答の期限とする質問書を送付した。
- イ 審査請求人は、平成28年9月30日付けで、審理員に対し、回答書及びその資料を提出した。
- ウ 審理員は、平成28年11月4日付けで、処分庁に対し、同年12月22日までに弁明書を提出するよう求めた。
- エ 処分庁は、平成28年12月5日付けで、審理員に対し弁明書を提出した。審理員は、同月7日、審査請求人に対し、弁明書を送付するとともに、反論書を提出する場合には平成29年1月13日までに提出するよう求めた。
- オ 審査請求人は、平成29年1月10日付けで、審理員に対し反論書及び資料を提出した。
- カ 審理員は、審査請求人の求めに応じ、平成29年4月7日、口頭意見陳述を実施した。
- キ 審理員は、平成29年5月9日、審理を終結する旨決定し、同日、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5月22日付けで、審査庁に対し審理員意見書及び事件記録を提出した。

以上の審理員の審理手続については、後記4の点を除き特段違法又は不当と認められる点はうかがわれない。

## 2 本件新旅券の失効を求める審査請求人の主張について

### (1) 本件における検討対象について

- ア 審査請求人は、「第1 事案の概要」の3(1)のとおり、「本件新旅券の失効」を求めており、これは、本件発給処分に瑕疵がありそれにより発行された本件新旅券は効力を否定されるべきであることを主張しているものと解されるが、そのような審査請求人の主張を、行政不服審査法(平成26年法律第68号。以下「行審法」という。)が予定する審査請求の形態との関係においてどのように把握すべきかが問題となる。
- イ 旅券は、外務大臣が旅券名義人の国籍及び身元を国際的に証明するとともに、諸外国の官憲に対し、同人を通路故障なく旅行させ、必要な保護と扶助を与えることを要請する文書として、旅券名義人に交付され、

同人に占有されるという特殊性を有するものであるところ、仮に、発行権限を有する者が何らかの理由により旅券発給処分を取り消し、又は撤回したとしても、諸外国の出入国審査官等が当該取消し又は撤回を当該旅券に結びつけて認識することは期待できないことから、文書そのものの占有を現実に国に移転させる行為が必要となるのであって、法19条1項による旅券の返納命令は、そのような趣旨のものと解される。また、それに加えて、返納命令を前提とする旅券の失効の仕組みが法18条1項7号に定められている。

ところで、一般に、処分についての審査請求として行審法が予定しているのは、行政庁の違法又は不当な処分に対する不服を基本とし、その取消しを求めるという形態のものであるところ、旅券発給処分の場合、法は、違法又は不当な処分の取消しの問題を、旅券の返納命令及び旅券の失効に関する上記の仕組みの中にいわば溶け込ませ、発給処分に瑕疵がある場合でもそれにより発行された旅券を失効させる方法としては専ら上記の仕組みによるべきものとしているのであって、発給処分それ自体の取消しということは、職権による取消しであれ審査請求その他の不服申立てに基づく取消しであれ、およそ予定していないものと解される。したがって、本件審査請求に関しても、本件発給処分の取消しを求めるものとして扱うのは適当ではない。

それに対し、本件審査請求が、旅券発給処分に対する不服を基本としながら、上記のような法の仕組みに沿い、当該処分の取消しに代わるものとして、当該処分により発行された旅券の返納命令がされること（あるいは、それに加え、返納された旅券について法18条1項7号による失効の措置がとられること）を求めているのであれば、それは、行審法が本来予定する形態とは多少異なるにしても、行審法による審査請求（処分についての審査請求）の一種として取り扱うのが適当であり、本件審査請求も、そのようなものとして捉えることができる。そして、このような本件審査請求に関する審理・裁決においてその対象となるのは、処分についての審査請求の一般の場合との整合をも考慮すれば、瑕疵ある発給処分により旅券が発行及び交付された状態を外務大臣等がその返納を命じないまま維持していることが違法又は不当であるか否かの問題であり、これをより特定していえば、本件において法19条1項3号所定の返納命令の要件が満たされているか、また、それが満たされているにもかかわらず返納命令を発しな

いことが違法又は不当であるかどうかの問題であると解される。

そこで、まず、法19条1項3号所定の返納命令の要件が満たされているか否かについて検討すると、資料（申請書原本イメージ、判決謄本及び判決抄本）によれば、本件新旅券は、Q及びRが、本件旧旅券を紛失した事実がないのにこれを紛失したとして、法定代理人である審査請求人の名義でRが署名をした本件紛失届出書及び本件発給申請書を提出したことによって不正に発行されたものであるから、本件発給処分には瑕疵があり、これは外務大臣等が旅券の返納を命じることができる場合を定めた法19条1項3号に該当するものと認められる。次に、このことを前提として、外務大臣等が返納命令を発しないことが違法又は不当であるかどうかについて検討すると、旅券がいったん旅券名義人に発給されれば、これを行使して外国に渡航し、当該外国の官憲等に提示して様々な手続を行うなど、当該旅券が有効かつ適法なものであることを前提として様々な事実関係又は法律関係が形成されていくこととなるため、その後に返納を命じられれば、旅券名義人の利益が損なわれる場合もあり得る。したがって、法19条1項3号に規定する「錯誤に基づき、又は過失により旅券の発給」をしたことを理由として旅券を返納させる必要性のいかんは、発給処分に至る経緯、発給処分に係る瑕疵の態様、軽重等の事情に応じて異なり得るとともに、その一方で、返納を命じるか否かの判断に当たっては、旅券名義人に真正な旅券が発給されたか否か、旅券名義人の生命・身体等の保護のため返納させるべきか否かなどの観点からの検討が必要となると考えられる。法19条1項が、同項各号に返納命令の理由となる事項を列挙した上で、それらの事項に該当する全ての事案につき例外なく返納を命じるものとするのではなく、外務大臣等が必要と認めるときに限り、旅券の名義人に対して旅券の返納を命じることができる旨規定しているのも、そうした点を考慮したものと考えられる。

以上のような見地からすれば、法19条1項3号に該当する場合において、既に発給した旅券の名義人に対して当該旅券の返納を命じるか否かは、外務大臣等の裁量により、上述のような諸般の事情を総合的に考慮して行われるものというべきであり、外務大臣等の判断が、それらの諸事情に照らし、その裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したと認められる場合は違法となり、裁量権行使が不適切な場合は不当と評価されるものと解するのが相当である。



ウ そこで、以下では、上記の見地から、処分庁が本件新旅券の返納を命じないことが違法又は不当であるかを検討することとする。

(2) 本件新旅券の返納を命じないことの適法性及び妥当性について

ア 審査庁は、邦人が滞在する国の政府が、旅券を所持しない又は有効でない旅券を所持する邦人に対し、何らかの不利益な扱いをするか、いかなる不利益な扱いをするかは、当該滞在国内政府の広範な裁量に基づくとく、在留邦人保護の観点からは、楽観的な予断に基づく対応をとることはできず、返納命令の必要性の判断は、こうした視点も含めて行われるべきであるとした上で、本件についても、資料（口頭意見陳述結果記録書）によれば、Pは、平成29年4月7日現在においてC国に滞在中であり、本件新旅券の返納を命じた上でこれを失効させた場合、強制送還の対象等となる可能性が極めて高いことから、Pの保護を重視し、Pに旅券の返納を命じることは望ましくないと判断した旨主張する。

イ そこで検討するに、本件発給処分により本件新旅券の発給を受けたPに関していえば、当時Pは6歳であり、成人と比べて判断能力も十分であるとは通常考えにくい上、本件紛失届出書及び本件発給申請書についてはいずれもPに代わってQ又はRが記入したものであることが認められるのであり、本件新旅券の発給申請に関し虚偽記載があったとしても、そのことにつきP自身には帰責性があったとはいえない。また、資料（申請書原本イメージ及び本件紛失届出書）によれば、本件新旅券の発給申請に関する虚偽の内容も、法定代理人としての審査請求人名義の署名部分や、本件旧旅券を紛失した経緯に係る部分に限られるのであって、旅券名義人たるPの身分事項に誤りがあったことは認められない。

ウ さらに、審査庁が主張するとおり、本件新旅券に対する返納命令が発出され、そのことをPが何らかの事情によって知ることなく、本件新旅券が失効した場合、その事実を知らずに本件新旅券を行使しようとしたPは、有効な旅券を保持していないことを理由に外国官憲等から事情聴取を受けるおそれがあるのみならず、在留期間の更新その他の行政上又は民事上の不利益を被る可能性があることは否定できない。

エ 以上の事情を総合的に判断すれば、本件発給処分について、法19条1項3号に該当する事由があるものの、本件新旅券の返納を命じないとした処分庁の判断は、本件発給処分に係る手続に瑕疵が認められるとはいえず、その旅券の真正性に疑義は認められず、本件新旅券の返納を命じ

ることにより旅券名義人が被る不利益のおそれのあることが考慮された結果として必ずしも不当とはいえず、その裁量の範囲を逸脱し、又は濫用したものであるといえることはできないし、その裁量権の行使が不適切であるということもできない。

オ したがって、処分庁が本件新旅券の返納を命じないことは違法又は不当とはいえない。

### 3 本件旧旅券の失効の取消しを求める審査請求人の主張について

(1) 審査請求人は、「第1 事案の概要」の3 (1) のとおり、本件発給処分の取消しを求めるとともに、本件旧旅券の有効化を求めており、これは本件旧旅券の失効が何らかの行政処分によるものであることを前提とした上で、その取消しを求めるものと解される。

(2) そこで検討するに、法18条1項(6号に係る部分に限る。)の規定によれば、法17条1項の規定による紛失の届出があったときは、旅券はその効力を失うものとされているところ、同条3項及び旅券法施行規則(平成元年外務省令第11号)13条の規定並びに同規則別記第15号様式からすると、都道府県知事は、紛失の届出を受理するに当たり、届出者が人違いでないこと、紛失の経緯等について確認を行うことが認められる。さらに、審査庁の主張によれば、届出書が都道府県知事により受理された後は、届出に係る旅券の情報は速やかに外務省の旅券発給管理システム及び国際刑事警察機構のデータベースに登録され、内外の出入国管理当局間で共有されるとともに、これに基づく出入国審査が直ちに行われる体制が整えられていることがうかがわれる。このようにして、当該旅券の名義人は、当該旅券による出国確認(出入国管理及び難民認定法(昭和26年政令第319号)60条1項)を受けることができず、適法に出国することができなくなる(同条2項参照)ほか、当該旅券を国籍を証明する有効な文書として使用することもできなくなるのであるから、旅券の失効に係る上記の手続は、国民の権利を直接変動させる効果をもたらすものである。以上のことから、法令上は、旅券を紛失した場合に届け出る旨及び届出があったときに失効する旨がそれぞれ規定されているが、旅券の紛失の届出書を受理する行為や旅券の失効に係る一連の手続について処分性の有無を検討する余地もあり得る。

(3) しかしながら、審査庁の説明によれば、実務上、紛失の届出がなされた旅券の情報は、速やかに国際刑事警察機構を通じて世界各国の出入国管理当局に提供される取扱いとなっていることがうかがわれるところであり、提供し

た情報を完全に訂正することは極めて困難で、失効した旅券の実質的な効力を回復させることは事実上不可能であって、現行制度の解釈としても、旅券の失効に係る手続についてそれを事後的に取り消すことは予定されていないと解するのが妥当である。そうすると、本件旧旅券の失効の取消しを求める審査請求は、本件旧旅券の失効の手続に関し仮に処分性が認められるとしても、審査請求の利益を欠くというべきである。

#### 4 本件審査請求の対象について

審理員は、審理員意見書において、「新旅券を失効させ、既に失効した旧旅券の効力を有効にすることを求める審査請求をした。」と指摘しつつ、本件発給処分の適法性及び妥当性のみについてその意見を示している。また、審査庁は、口頭意見陳述をはじめとする審査請求人とのやりとりを踏まえ、審査請求人の申立ての対象は本件発給処分のみであると確認できたとして、本件審査請求の対象が本件発給処分に限定されている旨判断している。

しかしながら、審査請求書には審査請求に係る処分の内容として本件発給処分に加え、本件旧旅券の失効の取消しを求める旨の記載があり、後者について取下げの書面（行審法27条2項）が提出されていないことからすれば、本件審査請求のうちの当該部分、すなわち、本件旧旅券の失効が何らかの処分によるものであるとしてその取消しを求める部分は、いまだ取り下げられておらず、審理員及び審査庁は、これについて適切な対応をすべきであったといえる。それにもかかわらず、審理員が本件旧旅券の失効の取消しを求める部分について何らの意見も示さず、また、審査庁が本件審査請求の対象は本件発給処分のみである旨判断し、本件旧旅券の失効の取消しを求める部分について何らの対応も行っていないことは、妥当とはいえない。

なお、仮に審査請求の対象の一部が書面で取り下げられた場合でも、審査庁から当審査会への諮問に当たっては、審査請求の対象事項の確実な把握が可能となるように、取下げの書面を添付の上、諮問説明書等において明確に説明することが求められる。

#### 5 まとめ

以上によれば、本件審査請求のうち本件発給処分の取消しを求める部分については、本件新旅券の返納を命じないとした処分庁の判断に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審査庁の諮問に係る判断は妥当である。なお、本件審査請求のうち本件旧旅券の失効の取消しを求める部分については、書面による取下げがいま

だなされていない以上、審査請求としてなお維持されていると解すべきではあるが、上記のとおり審査請求の対象となる処分が存在しないか又は審査請求の利益を欠き、不適法なものとして却下すべきであるから、当該部分については、行審法43条1項の規定に基づき諮問をすべき場合に該当しない。

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 |