

令和元年度答申第39号
令和元年10月9日

諮問番号 令和元年度諮問第11号（令和元年5月7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との諮問に係る判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

本件は、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が、旅券法（昭和26年法律第267号）3条1項本文の規定に基づき一般旅券の発給申請（以下「本件申請」という。）をしたところ、外務大臣（以下「処分庁」又は「審査庁」という。）が、旅券法13条1項7号の規定に基づき、一般旅券の発給を拒否する処分（以下「本件拒否処分」という。）をしたことから、審査請求人がこれを不服として審査請求をした事案である。

1 関係する法令の定め

（1）旅券法13条1項は、外務大臣は、3条1項本文の規定に基づく申請により一般旅券の発給を受けようとする者が13条1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と規定し、同項7号は、「外務大臣において、著しく、かつ、直接に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と認めるに足りる相当の理由がある者」を掲げている。そして、同条2項は、外務大臣は、同条1項7号に該当す

るとの認定をしようとするときは、あらかじめ法務大臣と協議しなければならないと規定している。

- (2) 旅券法19条1項は、外務大臣は、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、旅券の返納を命ずることができると規定し、同項4号は、「旅券の名義人の生命、身体又は財産の保護のために渡航を中止させる必要があると認められる場合」を掲げている。

2 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は、以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は、C事件の実行犯（以下「C事件犯」という。）の1人であるPを追って昭和50年11月頃、日本国と国交のないDに密かに入国して同人と結婚した。そして、昭和a年b月c日、外務大臣から、官報をもって、旅券法13条1項5号（現行法における7号に当たる）に該当することが一般旅券の発行の後に判明したことを理由として、同月d日までに自己名義の一般旅券を最寄りの在外公館又は外務大臣に返納するよう命じられたにもかかわらず、上記返納期限内にこれを返納しなかったとの旅券法違反の罪で、日本国に帰国した後の平成e年f月g日A地方裁判所において、懲役1年6月、執行猶予4年の有罪判決を受けた（以下、この判決を「平成e年判決」という。その後、同判決は確定した。）。

（A地方裁判所旅券法違反被告事件判決（平成e年f月g日付け））

- (2) 審査請求人は、平成24年10月26日、一般旅券の発給申請をした。処分庁は、平成25年3月6日付けで、上記申請に対し、旅券法13条1項7号の規定に基づき拒否する処分をした。

（一般旅券発給申請受付票（受理番号h 平成24年10月26日付け）、
一般旅券発給拒否通知書（平成25年3月6日付け））

- (3) 審査請求人は、平成30年1月11日、一般旅券の発給申請（本件申請）をした。審査請求人は、本件申請に係る一般旅券発給申請書の渡航目的欄には「夫Pに会うため」、渡航先国名欄には「D（E国経由）」と記載していた。

（一般旅券発給申請書）

- (4) 処分庁は、平成30年6月5日、本件申請に対し、「貴殿は、いわゆる日本人拉致事件に関与したとして国際手配中の者を含む、いわゆるC事件の実行犯及びその妻からなる集団と密接なる関係を維持していることが認

められる。かかる事情及び貴殿のこれまでの国内外における行動等に鑑み、旅券法第13条第1項第7号に定める「著しく、かつ、直接に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と認めるに足りる相当の理由がある者」に該当する。また、貴殿の渡航希望先であるDは、我が国と国交がなく、安全上の問題があること等から、旅券法第19条第1項第4号の趣旨からも本件処分の判断に至ったことも付記する。」との理由を付して、一般旅券の発給を拒否する処分（本件拒否処分）をした。

（審理員意見書、一般旅券発給拒否通知書（平成30年5月31日付け））

(5) 審査請求人は、平成30年7月11日付けで、審査庁に対し、本件拒否処分を不服として本件審査請求をした。

（審査請求書）

(6) 審査庁は、令和元年5月7日、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして諮問をした。

（諮問書、諮問説明書）

3 審査請求人の主張の要旨

C事件犯及びその妻からなる集団（以下「C事件グループ」という。）が日本人拉致事件に関与したことは何ら根拠のない虚偽である。これまでの審査請求人の国内外における行動等については、国内法はもとより、国際的にも違法との非りを受けるような事実はまったくない。

旅券法19条1項4号の趣旨から本件拒否処分に至ったとする処分の理由については、渡航予定先であるDは安全上問題ないし、審査請求人の子どもたちは、Dに在住する父親に会うために、何度となく訪Dしており、一切問題がなかった。国交がないことを理由とする点については、歴史的なF国D首脳会談などのF国D関係の様変わり等をつぶさに見れば、むしろ、今こそ、民間レベルの日D友好関係を促進すべきときである。

最高裁昭和60年1月22日判決の判示に照らせば本件拒否処分の理由は不十分極まりない。

審査請求人は、Pと夫婦として同居、協力、扶助し合う義務があり、少なくともDの渡航によって、夫婦の逢瀬の機会を与えられるべきことは当然のことといわざるを得ない。

以上から、本件拒否処分の取消しを求める。

第2 諮問に係る審査庁の判断の要旨

審査庁は、以下の審理員の意見と同旨の理由により、本件審査請求は理由が

ないから棄却すべきであるとしている。

- 1 C事件グループは日本人拉致に深く関与し、この点に関し逮捕状が発付され、国際手配も行われている。平成e年判決の中で、審査請求人は、そのC事件グループの一員としてDの工作活動に関与していたことが認定されており、現在もC事件グループの一員として活発に活動していることに照らせば、C事件グループの主要メンバーが滞在するDに審査請求人が渡航することは、「著しく、かつ、直接に日本国の利益又は公安を害する」おそれ大きい。そうすると、審査請求人が旅券法13条1項7号に該当することは明らかである。
- 2 旅券法19条1項は、旅券の返納を命ずることができる場合を規定しているが、邦人保護の観点から、旅券の発給前の段階で、同項4号の「旅券の名義人の生命、身体又は財産の保護のために渡航を中止させる必要があると認められる場合」に、旅券発給の拒否処分をすることができるものと解釈することは、同項の趣旨に合致すると考える。そうすると、審査請求人の渡航計画では、D当局の方針・意向次第で審査請求人が拘束等の不測の事態に陥るおそれがあるから、同項4号の趣旨に基づき、旅券発給を拒否することは可能であり、妥当である。
- 3 本件拒否処分の通知書には旅券発給を拒否する理由が記載されていて（上記第1の2（4））、旅券法13条1項7号を適用して本件拒否処分がされたことが一目瞭然であるから、その理由の提示について、違法な点はない。
- 4 以上によれば、審査請求人のその他の主張を考慮しても、本件拒否処分が違法又は不当であるとはいえない。

第3 当審査会の判断

当審査会は、令和元年5月7日、審査庁から諮問を受け、同年6月7日、同月25日、同年7月5日、同月12日、同月19日、同年8月28日、同年9月11日、同月20日、同月26日、同年10月8日の計10回、調査審議を行った。

1 審理員の審理手続について

一件記録によれば、審理員は、平成30年7月24日付けで指名された後、弁明書（同年8月31日付け）及び反論書（同年10月3日付け）の提出を受け、平成31年2月20日、審査請求人申立てに係る口頭意見陳述を実施した上で、同年3月25日付けで、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、特段違法又は不当と認められる点はう

かがわれない。

2 調査審議における審査関係人の主張の要旨

(1) 審査庁

審査庁は、審査請求人が「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」と認める理由について、審査会に提出した主張書面において、要旨、以下のとおり主張している（令和元年8月27日付けの審査庁主張書面）。

ア C事件グループの実態及びその活動の危険性

C事件グループは、D当局の庇護を受け、G郊外の「H」で集団生活を送り、D工作員の協力を得て、海外で日本人獲得等の工作活動に従事していたもので、警察は、C事件犯の元妻の証言を含め、それまでの捜査結果を総合的に検討した結果、C事件グループが日本人拉致事件に深く関与したと判断し、平成14年及び平成19年、結婚目的誘拐の容疑で、C事件グループのメンバーを被疑者とする逮捕状を取得し、国際手配も行っている。

また、C事件犯とIメンバーが使用した偽造旅券の番号が近似していたことが確認されているとともに、I最高幹部が獄中からC事件グループ等の帰国支援団体であるJにメッセージを寄せているほか、元IメンバーがJ総会に参加していることが確認されていることなどから、C事件グループは旧Iとも関係を有していると考えられる。

イ 審査請求人とC事件グループの関係

平成e年判決は、審査請求人がC事件グループの一員としてDの工作活動に関与したことを認定している。Dから帰国後は、帰国したC事件グループと密接に連携しながら、在DC事件グループの全員帰国のための活動を行い、J機関紙「L」に度々寄稿するなど、活発に活動しており、直近では、平成29年4月1日に開催されたJ総会の際に挨拶に立ち、その後の「K（書籍のタイトル）」出版報告会において、Mと（日本人3名を拉致・誘拐したとしてされた結婚目的誘拐罪による逮捕状請求行為の違法を理由とした国家賠償訴訟の）原告3人からのアピール全文を代読している。

C事件グループは、Dの主体思想の影響を受けていることがうかがわれ、審査請求人も同様の主張を行い、在DのC事件グループと連携してC事件グループの拉致容疑を否定しており、C事件グループの全員帰国に向けた活動などを行っていくことを表明している。

ウ 以上のとおり、C事件グループが、C事件のみならず、日本人拉致事件にも深く関与していること、また、審査請求人が、そのC事件グループの一員として過去にはDの工作活動に関与し、現在もC事件グループの一員として活発に活動していることは明らかである。

そして、以下の事実等に照らし、審査請求人は、旅券法13条1項7号に規定する「著しく、かつ、直接に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と認めるに足りる相当の理由がある者」であることは明らかである。

(ア) Dによる日本人拉致問題との関係について

特に、Dによる日本人拉致問題は、我が国の主権及び国民の生命と安全に関わる重大な問題であり、国の責任において解決すべき喫緊の重要課題である。拉致に関する真相究明及び拉致実行犯の引渡しを引き続き追求している。

このように拉致問題が未解決の中、日本人拉致事件を含むDの工作活動にも関与していたことが明らかになっているC事件犯の妻でありC事件グループの一員として活動している審査請求人がDに渡航すれば、夫PらC事件グループのメンバー等に接触することを通じ、日本人拉致事件の証拠隠滅につながり、今後の捜査活動等に支障を来すおそれがある。審査請求人は、Dへの渡航の目的を夫らとの面会としているものの、審査請求人らC事件グループメンバーらがDを渡航先に含む旅券の発給を求める目的は、C事件や拉致事件等に関する同メンバーに対する責任追及等を回避することにあると考えられる。

我が国は、あらゆる外交上の機会を捉えて拉致問題を提起してきており、F国、N国、E国、O国を始めとする各国から我が国の立場への理解と支持が表明されている。こうした中で審査請求人がDに渡航し、C事件グループのメンバー等に接触等すれば、証拠隠滅等により拉致問題の解決が遠のいてしまうおそれがあるのみならず、このような懸念があるにもかかわらず我が国が審査請求人のDへの渡航やC事件グループのメンバー等との接触等を事実上認めたかのような形となり、拉致問題の解決に向けた我が国の立場についてF国を始めとする国際社会に対して誤ったメッセージを送ることとなりかねず、国際社会からの信頼を失い情報収集を含む各国との連携に支障を来して我が国の国益を害するおそれがある。

(イ) テロ対策に関する我が国の立場について

また、C事件犯は、革命を起こすという目的を達成するために、D等に「国際根拠地」を作り、当該「国際根拠地」に送り込んだ活動家に軍事訓練を受けさせた上で、我が国において当該活動家と共に武装蜂起を実行するという構想に基づきハイジャック事件を実行したテロリストである（逮捕状が発付されるなどしているものの、P及び他のC事件関係者に対する刑事責任の追及はいまだ実現していない。国外逃亡により公訴時効は停止している。）。

C事件が未解決の中、その実行犯たるC事件犯の妻でありC事件グループの一員として活動している審査請求人がDに渡航すれば、夫PらC事件グループのメンバー等に接触することを通じ、C事件の証拠隠滅につながり、今後の捜査活動等に支障を来すおそれがある。我が国は、F国を始めとする国際社会と緊密に連携してテロとの闘いの重要性を積極的に主張しているところ、こうした中で審査請求人がDに渡航し、C事件グループのメンバー等に接触等すれば、証拠隠滅等によりテロ事件の解決が遠のいてしまうおそれがあるのみならず、このような懸念があるにもかかわらず我が国が審査請求人のDへの渡航やC事件グループのメンバー等との接触等を事実上認めたかのような形となり、テロ対策に関する我が国の立場についてF国を始めとする国際社会に対して誤ったメッセージを送ることとなりかねず、国際社会からの信頼を失い情報収集を含む各国との連携に支障を来して我が国の国益を害するおそれがある。

(ウ) 再び工作活動が行われる可能性等について

さらに、審査請求人に対する平成e年判決では、審査請求人がDに密かに入国してPと結婚し、日本政府に対してそれを秘密にしたまま旅券の更新を受け、当該旅券を使用してC事件グループの一員として活動していたこと及びD工作員の協力を得て活動していたことが認定されているところ、審査請求人のDへの渡航が実現した場合、在DC事件グループ等と協力し、再び工作活動が行われる可能性も否定できない。上述したC事件グループと旧Iとの関係性に鑑みれば、在DのC事件グループとの通謀のみならず、I関係者と連携して逃亡中のIメンバーを支援するおそれもある。

(2) 審査請求人

審査請求人は、審査庁の追加主張について、要旨、以下の反論をしてい

る（令和元年9月19日付けの審査請求人主張書面等）。

審査庁は、拉致問題は重要課題であり、審査請求人に一般旅券の発給を認め、Dへの渡航を認めれば「国際社会に対して誤ったメッセージを送る」「我が国の国益を害するおそれ」があるというが、全て事実無根、事実誤認、虚偽、憶測、推測ないし偏見さらには時代錯誤によるものである。

「著しく、かつ、直接に日本国の利益又は公安を害するおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」の理由については、現在もそれらのおそれを「やっている」「やるかもしれない」ということを実証する責務が審査庁にある。審査庁は、C事件グループがハイジャック事件のみならず拉致事件にも深く関与したとし、審査請求人は、C事件グループの一員として過去にはDの工作活動に関与、現在もC事件グループの一員として活発に活動しているとするが、工作活動がいつどのようにして行われたのかを明らかにしないまま、おそれを理由として発給拒否理由とすることはできない。

Dは「C事件犯は拉致に関与していない」と述べているほか、司法がC事件グループがQにおける日本人拉致事件に深く関与していることを認めた、という事実はない。

F国D、N国Dの首脳会談が相次いで実施され、日本政府も「無条件の日D首脳会談」と方針を転換しており、今こそ旅券発給拒否を撤回し、日D友好の架け橋をかけるべきである。

3 本件拒否処分 of 適法性及び妥当性について

- (1) 本件では、審査請求人が、「外務大臣において、著しく、かつ、直接に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と認めるに足りる相当の理由がある者」（旅券法13条1項7号の一般旅券の発給拒否事由）に該当するかが問題となっている。
- (2) 旅券法13条1項7号の旅券発給拒否事由には、旅券の発給を受けようとする者の渡航自体により著しくかつ直接に日本国の利益又は公安を害するおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある場合を包含するものと解するのが相当であり、かかる場合に該当するかどうかについては、申請者の地位、経歴、人から、旅行の目的等の主観的条件のほか、渡航先である国の情勢、外交方針、外務大臣の認定判断の過程その他客観的事実を考慮して判断すべきものである（最高裁昭和44年7月11日第二小法廷判決・民集23巻8号1470頁参照）。

したがって、旅券法13条1項7号の旅券発給拒否事由の判断においては、渡航先の国の情勢、外交方針等の客観的事実を考慮するため高度の専門的知識と政策的判断を要することは明らかであり、また「外務大臣において、…おそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」には一般旅券の発給をしないことができる旨の規定振りからしても、その判断には外務大臣に一定の裁量権が与えられていると解される。そこで、旅券法13条1項7号に基づく一般旅券の発給拒否処分の適法性、妥当性の審査においては、旅券発給の申請者の経歴、旅行の目的等の主観的条件や、渡航先の国の情勢や外交方針、外務大臣の認定判断の過程等の客観的事実について、判断の前提とされた事実の認識が誤りであることやその結論に至る推理に合理性がないことが相応の証拠等をもって明らかであると確認できるなど、外務大臣に一定の裁量権があることを前提に、その裁量権の濫用や逸脱が認められる場合は違法となり、裁量権の行使が不相当であると認められる場合は不当となると解するのが相当であると考えられる。

以下、この考えに従って判断する。

(3) 審査請求人及び審査庁の追加の主張書面並びに一件記録によれば、次の事実等が認められる。

ア 審査請求人は、C事件犯の1人であるPの妻であり、平成e年f月g日、A地方裁判所において、外務大臣から、一般旅券の返納を命じられたにもかかわらず、これを返納しなかったとの旅券法違反の罪により、懲役1年6月、執行猶予4年とする有罪判決を受け、その後、同判決は確定した。同判決においては、次の事実等が認定されている。

① 審査請求人は、C事件犯Pの後を追って昭和50年11月頃、Dに密かに入国して同人と結婚した者であり、昭和63年8月当時、Dの保護の下にG郊外において生活しており、日本国内における革命蜂起を共通の目標としていた。

② C事件グループは、D工作員の協力を得て、Dからの出国とDへの入国を繰り返し行い、Q諸国や日本国内等において、C事件グループの協力者となり得る日本人を見つけ出し、Dに入国させて養成するという活動を組織的に行っていた。

③ 審査請求人は、Dに居住しながら、日本国政府に対しては、それを秘密にしたまま、在外日本公館に出向いて、日本国旅券の更新を受け、しかも、D工作員の協力を得て、不正な手段・方法でDからの出入国を繰

り返し、Q諸国においては、その所持する日本国旅券を利用して、C事件グループの一員としてその活動に従事していた。

④ 外務大臣は、昭和a年b月c日、審査請求人に対し、昭和57年以来のD工作人員と認められる人物と接触する等の海外における行動に鑑み、旅券法13条1項5号（現行法における7号に当たる）に該当することが一般旅券の発行の後に判明したことを理由として、同月d日までに同旅券を返納するよう命じたが、審査請求人は、上記返納期限内にこれを返納しなかった。

⑤ 上記返納命令の当時は、Bオリンピックを前にして、D、I及びC事件グループの活動が活発化していた情勢下であり、加えて、審査請求人を含むC事件グループの女性グループは、D工作人員と国外で接触し、C事件犯らとの接点を有し、Iとも関連を有する旨の判断は、正確度が高く、信用できる情報や調査結果に基づく適切な判断であり、審査請求人がD、I又はC事件グループのテロ活動の支援、連絡等種々の活動を行うおそれがあったと認めるのが相当である。

イ 審査請求人は、帰国後C事件グループと連携しながら、在DC事件グループの全員帰国のための活動やC事件グループの拉致容疑を否定し、C事件グループを支援する活動を行っている。

ウ 審査請求人は、夫であるPが滞在しているDに渡航する目的で、本件申請をしたところ、処分庁は、旅券法13条2項の規定に基づき、あらかじめ法務大臣と協議した上で、審査請求人は同条1項7号に該当すると認定し、本件拒否処分をした。

(4) 当審査会は、上記(3)の事実等に照らして、旅券法13条1項7号の旅券発給拒否事由に該当するとした審査庁の判断は、少なくとも以下の理由から妥当と認められるとの結論に至った。

C事件犯は、テロリストとしてC事件を起こし、逮捕状が発付されているがDに逃亡しているため、刑事事件の追及は行われておらず、我が国の法による裁きを受けていない。C事件犯の妻であり、C事件グループの一員である審査請求人にDへの渡航を認め、C事件犯との面会を認めることは、いまだ世界各国においてテロがなくならず、テロとの厳しい闘いを行っている国際社会に対して、テロ対策に関する我が国の立場について誤ったメッセージを送ることになりかねず、国際社会からの信頼を失い、情報収集を含む各国との連携に支障を来して、我が国の国益を損なうおそれが

あるとの審査庁のテロリズムに対する厳しい外交判断については、判断の前提となる事実の認識が誤りであるなどの事情も確認できず、特に不合理な点はない。

また、拉致問題は、我が国の主権と国民の生命・安全に関わる重大問題であり、審査庁の主張のとおり、あらゆる外交上の機会を捉えて拉致問題を提起しており、国の責任において解決すべき喫緊の課題であるといえる。C事件グループのメンバー3名は、日本人拉致事件の容疑で国際手配されており、C事件グループが日本人拉致事件に深く関与しているとして、Dに対してC事件グループの拉致実行犯の引き渡しを要求している中で、C事件グループの一員である審査請求人にDへの渡航とC事件犯との接触を認めることは、拉致問題の解決に向けた我が国の立場について我が国への理解と支持を表明しているF国などを始めとする国際社会に対して誤ったメッセージを送ることになりかねず、国際社会からの信頼を失い、情報収集を含む各国との連携に支障を来して、我が国の国益を損なうおそれがあるとの審査庁の外交判断についても、判断の前提となる事実の認識が誤りであるなどの事情も確認できず、我が国政府の拉致問題に係る対応に照らして首肯できる。

なお、上記のほか、審査庁は、日本人拉致事件及びC事件の証拠隠滅のおそれ、I関係者と連携して逃亡中のIメンバーを支援するおそれ及びDの工作人员と協力して工作活動が行われるおそれがあると主張し、審査請求人はこれらのおそれがないと反論するのであるが、審査関係人双方の主張の採否について、当審査会として十分な心証を得るに足りる裏付けはないし、その採否の結果いかに上記審査会の判断を覆すものでもないとして上記結論に至ったことを指摘しておく。

- (5) そうすると、審査請求人に対するDへの渡航を目的とする一般旅券の発給について、旅券法13条1項7号に該当することを理由にその発給を拒否した本件拒否処分については、審査請求人等の主張を始め一件記録を精査しても、その判断の前提とされた事実の認識が誤りであることやその結論に至る推理に合理性がないことが相応の証拠等をもって明らかであることなどが確認できず、処分庁に与えられた裁量権の逸脱、濫用や不適切な行使に当たるといえることはできないから、本件拒否処分に違法又は不当な点は認められない。

本件拒否処分の通知書では、「旅券法19条1項4号の趣旨からも本件

処分の判断に至ったことも付記する。」と記載されている（上記第1の2の（4））が、審査請求人が13条1項7号に該当するとした本件拒否処分に違法又は不当な点が認められないのは上記のとおりであるから、上記付記をした処分庁の判断の適否については、判断するまでもない。

（6）審査請求人は、本件拒否処分の理由が不十分であると主張しているが、本件拒否処分の通知書記載の理由（上記第1の2（4））によれば、いかなる事実関係に基づき旅券法13条1項7号を適用して本件拒否処分をしたかを審査請求人においてその記載自体から了知し得るから、その主張は採用することができない。

（7）したがって、本件拒否処分が違法又は不当であるとはいえない。

なお、審査請求人は、本件拒否処分によって夫婦の逢瀬の機会が奪われていることなどを主張し、帰国後の看護師として職務の実態や勤務先の周囲の評価などの資料を提出しているが、これらの主張や事情を考慮したとしても、当審査会の結論を覆すことはできない。

4 まとめ

以上によれば、本件審査請求は棄却すべきであると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	佐	脇	敦	子
委	員	中	原	茂	樹