

令和4年度答申第28号
令和4年7月22日

諮問番号 令和4年度諮問第30号（令和4年6月30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との諮問に係る審査庁の判断は、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、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）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。）をしたところ、処分庁が、審査請求人は同法13条1項1号に掲げる者に該当するとして、同法5条2項の規定に基づき、渡航先を「A国を除く」、有効期間を「3年」とした一般旅券（以下「本件限定旅券」という。）の発給の処分（以下「本件処分」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) 定義

ア 旅券法2条2号は、一般旅券とは公用旅券以外の旅券をいうと規定し、同条1号は、公用旅券とは国の用務のため外国に渡航する者及びその者が渡航の際同伴し、又は渡航後その所在地に呼び寄せる配偶者、子又は

使用人に対して発給される旅券をいうと規定している。

イ 旅券法2条5号は、都道府県とは本邦から一般旅券によって外国に渡航する者の住所又は居所の所在地を管轄する都道府県をいうと規定し、同条6号は、都道府県知事とは前号に定める都道府県の知事をいうと規定している。

(2) 一般旅券の発給の申請

旅券法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、一般旅券発給申請書、戸籍謄本又は戸籍抄本、申請者の写真等を、国内においては、都道府県に出頭の上、都道府県知事を經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と規定している。

(3) 一般旅券の発行

ア 旅券法5条1項本文は、外務大臣は、同法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している。

イ 旅券法5条2項は、外務大臣は、同法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、同法5条1項の一般旅券につき、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かと規定している（以下同法5条2項の規定に基づいて発行する一般旅券を「限定旅券」という。）。

そして、旅券法13条1項1号には、「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」が掲げられている。

(4) 限定旅券を発給する場合の通知

旅券法14条は、外務大臣は、同法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って、一般旅券の発給を申請した者に対し、その旨を通知しなければならないと規定している。

(5) 旅券の交付

旅券法8条1項は、同法5条の規定により発行された一般旅券は、国内においては、都道府県知事が、外務省令で定めるところにより、当該一般旅券の発給につき同法3条1項の申請をした者の出頭を求めて、当該申請者に交付すると規定している。

2 事案の経緯

審査関係人間に争いのない事実及び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、令和3年9月29日、旅券法3条1項の規定に基づき、B知事を経由して、処分庁に対し、一般旅券の発給の申請（本件申請）をした。

（旅券発給管理システム（本件申請に係る一般旅券発給申請書の画像データ））

- (2) 処分庁は、令和3年10月20日付けで、審査請求人に対し、「貴殿は、2020年4月17日、A国から退去強制処分を受け、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」との理由を付して、渡航先を「A国を除く」、有効期間を「3年」とした一般旅券（本件限定旅券）を発給する処分（本件処分）をした。

（「一般旅券の発給等に係る通知について」と題する書面）

- (3) 処分庁は、令和3年10月27日、本件限定旅券を発行し、B知事は、同月29日、審査請求人に対し、本件限定旅券を交付した。

（旅券発給管理システム（本件申請に係る旅券番号等一覧表））

- (4) 審査請求人は、令和3年11月18日付けで、審査庁に対し、本件処分を不服として本件審査請求をした。

（審査請求書）

- (5) 審査庁は、令和4年6月30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本件諮問をした。

（諮問書、諮問説明書）

3 審査請求人の主張の要旨

- (1) 審査請求人がA国で退去強制処分を受けたのは、C罪で有罪判決を受けたからであるが、審査請求人は、遺失物のパソコンを善意で拾い、所有者を探して返還しようとしていたから、故意にCをしていないし、パソコンは、見付けた数日後に所有者に返還し、所有者には損害が一切なく、さらに、所有者に慰謝料を支払い、示談が成立していることからすれば、審査請求人が有罪判決及び退去強制処分を受けるにふさわしい正当な理由が存在していないことは、明らかである。
- (2) 一般旅券の発給を申請した者が有罪判決及び退去強制処分を受けている

ということだけで、限定旅券の発給処分をするということは、それぞれの事件の凶悪性、反社会性等を軽視することになる。審査請求人の場合には、事件の内容を日本国の法観念に照らして総合的に判断すれば、事件の巨悪性、再犯の可能性等がないことから、渡航先及び有効期間を限定した旅券を発給する必要はない。

- (3) 審査請求人は、今後、A国に渡航する予定は一切なく、渡航したいという気もないが、万が一、A国に渡航しようとしても、A国からビザの取得を拒否されると考えられるから、再渡航の抑止という観点からも、日本では起訴すらされない事案であるにもかかわらず、A国で退去強制処分を受けたという理由で、渡航先を限定した旅券の発給という個人の行動の自由の権利を大きく制約する可能性のある処分をする必要はない。
- (4) したがって、本件処分を取り消し、渡航先の限定のない有効期間を10年とする一般旅券を発給することを求める。

第2 審査庁の諮問に係る判断

- 1 審査庁は、審理員意見書のとおり、本件審査請求は棄却すべきであるとする。
- 2 審理員の意見の概要は、以下のとおりである。

- (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ところ、旅券法13条1項は、類型的に、国の利益又は秩序の維持において重大な影響を及ぼし得る事由を同項各号に列挙し、外務大臣において、一般旅券の申請者が同項各号に該当する場合には、一般旅券の発給を制限することができることを定めたものと解される。

そして、旅券法13条1項1号は、「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」につき、その海外旅行を制限することにより、国際的な法秩序を維持することを目的とするものであると解され、この規定自体は、一般旅券発給制限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、外務大臣は、旅券法13条1項1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。

- (2) 一般旅券の申請者が旅券法13条1項1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という事柄の性質から、外務大臣に一定の裁量権が与えられていると解されるどころ、上記(1)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、外務大臣が同号に該当する申請者に対して渡航先や有効期間を制限した一般旅券を発給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であるとして違法となるのは、同号における国際的な法秩序の維持という目的を一定程度犠牲にしてもなお、当該申請者に無制限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解するのが相当である。

- (3) 審査請求人は、令和元年10月28日にA国の裁判所においてC罪により有罪判決（懲役a月、罰金b）を受けた上で、刑期満了後に国外退去強制処分を宣告され、令和2年4月17日、退去強制処分（10年間の再入国禁止措置あり）により帰国した。したがって、審査請求人は、A国の法規により入国を認められない者になったのであり、現在までに、その事情に変更があったとの証拠は見当たらない。このことからすれば、審査請求人は、本件処分時、さらに、現時点において、旅券法13条1項1号に該当することが明らかである。

そこで、以下、審査請求人に海外渡航を無制限に認めなければならない特段の事情があったか否かについて検討する。

外務大臣が限定旅券を発給するか否かの判断及び限定旅券を発給する場合に渡航先や有効期間をいかに限定するかの判断をするに当たっては、申請者から提出された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される。

これを本件について見ると、審査請求人は、本件申請の際に、一般旅券発給申請書（以下「本件申請書」という。）のほかに、渡航事情説明書（以下「本件説明書」という。）を提出したが、本件説明書において、渡航目的を「二年以上交際を続けているD国人の彼女と婚約し、その手続きを進めるため」、渡航先を「D国（経由地：E国）」、渡航予定期間を「令和3年12月20日～令和4年6月30日」、渡航の必要性を「二年以上交際を続けているD国人の彼女と婚約し、その手続きを進めるためにD国へまず渡航する予定です。大学を今年度9月に卒業したため、可能であれば今年度末、遅くとも来年中に渡航し、VISA無しで滞在できる3ヵ月の間に、婚姻の手続きを進め、配偶者ビザを取得したいと考えており

ます。D国での婚姻が済んだら、日本への婚姻手続き（婚姻届けの提出等）を行う予定です。日本への手続きはD国から行う予定です。D国での配偶者ビザの取得は3ヵ月以上かかる場合があるため、渡航予定期間を越えて滞在する可能性があります。」と記載していた。本件申請書と本件説明書の記載内容を踏まえれば、審査請求人の渡航の目的は、本件限定旅券の発給をもって達せられる。

したがって、本件においては、有効期間を10年とした渡航先の限定のない一般旅券を発給しなければならない特段の事情は認められない。

- (4) 審査請求人は、A国でのC行為は悪質なものではなく、これにより退去強制処分を受けたという理由で、個人の行動の自由の権利を大きく制約する可能性のある処分を行う必要はないと主張する。

しかし、審査請求人がA国において有罪判決を受け、これにより再入国禁止措置が講じられていることは事実であるから、処分庁としては、A国がした再入国禁止措置の妥当性まで判断する必要はなく、飽くまでA国において再入国禁止措置が講じられていることを前提として、一般旅券の発給の可否を判断すれば足りる。

したがって、審査請求人の上記主張は、本件処分の適法性又は妥当性の判断を左右するものではない。

- (5) 以上のとおり、本件処分は違法又は不当なものとは認められず、本件審査請求は理由がないから棄却すべきである。

第3 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

- (1) 一件記録によると、本件審査請求から本件諮問に至るまでの各手続に要した期間は、次のとおりである。

本件審査請求の受付 : 令和3年11月22日

処分庁への審査請求書の副本送付 : 令和4年1月14日

及び弁明書の提出依頼 (本件審査請求の受付から約1か月半)

反論書の提出期限 : 同年3月18日

審理員意見書の提出 : 同年6月27日

(反論書の提出期限から約3か月)

本件諮問 : 同月30日

(本件審査請求の受付から約7か月)

- (2) そうすると、本件では、①本件審査請求の受付から処分庁への審査請求

書の副本送付及び弁明書の提出依頼までに約1か月半、②反論書が提出されずにその提出期限を徒過してから審理員意見書が提出されるまでに約3か月を要した結果、本件審査請求の受付から本件諮問までに約7か月を要している。しかし、上記①及び②の各手続に上記の期間を要する事情があったとは認められない。審査庁においては、審査請求事件の進行管理の仕方を改善することにより、審査請求事件の手続の迅速化を図る必要がある。

(3) 上記(2)で指摘した点以外では、本件審査請求から本件諮問に至るまでの一連の手続に特段違法又は不当と認めるべき点はうかがわれない。

2 本件処分の違法性又は不当性について

(1) 審査請求人がA国において退去強制処分を受けた経緯は、次のとおりである（旅券発給管理システム（本件申請書の画像データ中の「刑罰等関係欄」及び「官公庁記載欄」並びに本件説明書の画像データ）、A国F裁判所の刑事判決書、本件申請時に審査請求人が所持していた旅券）。

ア 審査請求人は、A国のG地にあるH大学に留学していたところ、同大学構内の自習スペースに置かれていた遺失物のパソコン2台を自宅に持ち帰ったため、警察から呼び出され、何回も事情聴取を受けた。

イ 審査請求人は、パソコン2台を各所有者に返還したほか、各所有者に賠償金を支払い、各所有者との間で示談を成立させたが、2019年（令和元年）10月16日に逮捕され、同月28日、A国の裁判所において、C罪により懲役aか月、罰金bの有罪判決に処せられるとともに、国外退去を宣告された。

ウ 審査請求人は、上記イの罰金を支払い、2020年（令和2年）4月に刑期満了により釈放されたが、同月17日に退去強制処分によりA国を出国して、日本に帰国した。

なお、A国においては、退去強制処分を受けた者は、退去強制の日から10年間はA国への再入国が禁止される（A国I法c条）。

(2) 審査請求人は、本件申請をした理由（渡航の目的等）について、次のように説明している（旅券発給管理システム（本件申請書の画像データ中の「出発予定日等欄」、本件説明書の画像データ））。

ア 渡航の目的

2年以上交際を続けているD国人の女性との婚約・婚姻の手続を進めるため。

イ 渡航先

D国（経由地：E国）

ウ 渡航予定期間

令和3年12月20日から令和4年6月30日まで

エ 渡航の必要性

2年以上交際を続けているD国人の女性との婚約・婚姻の手続を進めるため、可能であれば今年度末、遅くとも来年中に渡航し、ビザなしで滞在することができる3か月の間に婚約・婚姻の手続を進め、配偶者ビザを取得したい。D国での配偶者ビザの取得には3か月以上かかる場合があるため、上記の渡航予定期間を超えてD国に滞在する可能性がある。

(3) 上記(1)によれば、審査請求人は、A国に入国することを認められない者として、旅券法13条1項1号に掲げる者に該当することが明らかであるから、処分庁が本件処分において渡航先を「A国を除く」としたことは違法又は不当であるといえない。

また、旅券法5条2項は、限定旅券の有効期限について10年未満にすることができる」と規定することとどまるから、限定旅券の有効期限をどの程度の期間とするかについては、外交を専門に担当する処分庁の裁量に委ねられていると解されるところ、上記(2)の審査請求人が本件申請をした理由（渡航の目的等）を踏まえれば、本件限定旅券の有効期間を「3年」としたことに処分庁による裁量権の逸脱又は濫用があるとはいえない。

(4) 審査請求人は、A国で有罪判決を受けた事件は、日本国の法観念に照らして総合的に判断すれば、日本では起訴すらされることがない事案であるから、A国で退去強制処分を受けたという理由で渡航先及び有効期間を限定した旅券を発給する必要はないなどと主張する（上記第1の3）が、この主張は、旅券法5条2項及び13条1項1号の解釈からかけ離れた審査請求人独自の主張を展開するものであって、採用することができない。

(5) 上記(1)から(4)までで検討したところによれば、本件処分は違法又は不当であるとは認められない。

3 付言

(1) 審理員は、審理員意見書の「事案の概要」（第1の1）において、審査請求人が本件申請書の「刑罰等関係欄」中の項目1（「外国で入国拒否、退去命令又は処罰されたことがありますか。」）に「はい」と記入したことから、その点について審査請求人から事情を聴取したところ、審査請求人は、①A国の裁判所において、C罪により有罪判決（懲役a月、罰金b）

に処せられた上、②刑期満了後に国外退去強制処分が宣告され、退去強制処分（10年間の再入国禁止措置あり）により帰国した旨説明したと記載した上で、審査請求人が上記「刑罰等関係欄」中の項目1に「はい」と記入したことについて詳細を説明した資料として、本件説明書を提出している。そして、審査庁は、本件諮問に当たり、諮問説明書において審理員意見書をそのまま引用している。

しかし、本件説明書には、上記①の事実は記載されているが、上記②の事実は記載されていない。すなわち、本件説明書には、退去強制処分についての記載は一切なく、再入国禁止措置の有無については「不明」と記載されている。

そこで、当審査会が、審査庁に対し、上記②の事実を確認することができる資料の追加提出を求めたところ、審査庁から提出されたのは、審査請求人の説明を録取した書面ではなく、審査請求人に対する有罪判決についてのA国の裁判所の刑事判決書と再入国禁止に関するA国の法律の規定（A国I法c条）であった（令和4年7月11日付けの事務連絡）。これらの追加資料によれば、審査請求人は、A国の裁判所において、有罪判決に処せられるとともに、国外退去を宣告されたのであって、刑期満了後にされたのは退去強制処分の執行であること、また、審査請求人に対する10年間のA国への再入国禁止は、上記退去強制処分に付された措置ではなく、上記A国の法律の規定によるもの（退去強制処分を受けたことの法的効果）であることが明らかとなった（上記2の(1)）。

そうすると、審査庁は、審査請求人が上記②の事実について説明したとの審理員意見書の記載が不正確であるにもかかわらず、その点を看過したまま本件諮問をしたことになる。審査庁においては、審理員が審理員意見書において認定した事実についてその根拠となる資料があるか否かをしっかりと検討した上で、諮問をする必要がある。

- (2) 渡航事情説明書は、処分庁が限定旅券を発給するか否か及び限定旅券を発給する場合に渡航先や有効期間をいかに限定するかの判断をするに当たり参考とする重要な書類であり（上記第2の2の(3)参照）、本件でも、処分庁が、審査請求人に対し、本件説明書を提出させていることから、当審査会が、審査庁に対し、渡航事情説明書を提出させる法的根拠を示すよう求めたところ、審査庁から提出されたのは、旅券法13条1項各号に該当する者が提出する渡航事情説明書は同法3条1項6号に規定する「その他参

考となる書類」に当たることが記載されている書籍（旅券法研究会編書「旅券法逐条解説」）の該当部分のみであった。そこで、当審査会が、審査庁に対し、旅券法の上記規定を受けて発出されていると考えられる通達等を提出するよう重ねて求めたところ、審査庁からは、旅券の事務処理に関する取扱いについては、都道府県と情報を共有しているが、当該取扱いは、明確な法的根拠があって作成しているものではなく、事実上のものである（すなわち、渡航事情説明書の提出について、通達等は存在していない。）との回答（令和4年7月21日の外務省領事局政策課担当官からのメール）があり、当審査会が求めた通達等は、結局、提出されなかった。旅券の事務処理に関し、都道府県に対して通達等を発出して取扱いを示さずして、当該取扱いについて都道府県と情報を共有しているという審査庁の上記回答は、当審査会にとって理解に苦しむものである。また、上記書籍は、外務省の職員が執筆したものであるところ、当該書籍には、上記のとおり、旅券法13条1項各号に該当する者が提出する渡航事情説明書は同法3条1項6号に規定する「その他参考となる書類」に当たると明記されているにもかかわらず、渡航事情説明書の提出について明確な法的根拠がない旨の上記回答は、審査庁が提出した資料の内容とも矛盾するものである。

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審査庁の判断は、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1部会

委	員	原			優
委	員	野	口	貴	公
委	員	村	田	珠	美