

令和5年度答申第39号  
令和5年10月20日

諮問番号 令和5年度諮問第38号（令和5年9月13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、在A日本国大使（以下「処分庁」という。）に対し、旅券法（昭和26年法律第267号）3条1項（令和4年法律第33号による改正前のもの。以下同じ。）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3号（令和4年法律第33号による改正前のもの。以下同じ。）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「B国」、有効期間を「8月」とした一般旅券（以下「本件限定旅券」という。）を発給する処分（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) 旅券の定義

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。

(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、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対し、国外においては最寄りの領事館(領事館が設置されていない場合には、大使館又は公使館。以下同じ。)に出頭の上領事官(領事館の長をいう。以下同じ。)に対し、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、外務大臣又は領事官は、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、外務大臣又は領事官は、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と規定している(以下同条2項の規定に基づいて発行する一般旅券を「限定旅券」といい、同条1項の規定に基づいて発行する一般旅券を「通常旅券」という。)

そして、旅券法13条1項3号には、「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」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(令和4年法律第33号による改正前のもの。以下同じ。)は、外務大臣又は領事官は、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項本文(令和4年法律第33号による改正前のもの)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、国外においては領事官が、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

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4年7月22日付けで、処分庁に対し、旅券法3条1項の規定に基づき、一般旅券の発給の申請（本件申請）をしたが、必要書類が不足していたため、本件申請は、受理されなかった。本件申請は、必要書類がそろった令和4年10月17日に受理された。

（令和5年10月2日付けの審査庁の事務連絡・記12、旅券発給管理システム（本件申請に係る申請書の画像データ））

- (2) 処分庁は、令和4年12月13日付けで、審査請求人に対し、「貴殿は現在、旅券法第13条第1項第3号に該当しています」との理由を付して、渡航先を「B国」、有効期間を「8月」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、「一般旅券の発給等に係る通知について」と題する書面（以下「本件処分通知書」という。）をもって、その旨を通知した。

（本件処分通知書）

- (3) 処分庁は、令和5年3月16日、本件限定旅券を発行して審査請求人に交付した。

（弁明書、令和5年10月2日付けの審査庁の事務連絡・記11及び14）

- (4) 審査請求人は、令和5年3月16日付けで、外務大臣（以下「審査庁」という。）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5年9月13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

以下の理由により、本件処分を取り消し、渡航先の限定のない有効期間を10年とした一般旅券を発給することを求める。

- (1) 裁量権の逸脱又は濫用

ア 旅券法13条1項は、「外務大臣又は領事官は、一般旅券の発給（中略）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（中略）をしないことができる。」と規定しているから、同項各号の発給拒否事由が存在する場合であってもなお、一般旅券を発給することを原則としている。したがって、発給拒否事由が存在する場合であっても、外務大臣又は領事官は、一般旅券の発給拒否についての裁量権を抑制的かつ限定的に行使しなければならない。憲法22条及び13条が保障する「国境を越える移動・旅行の自由」の重要性に鑑みれば、旅券法13条1項の規定により一般旅券の発給を拒否することができるのは、①国境を越える移動・旅行の自由を保障することに優越するほどの危険が②明らかに差し迫って発生していることが具体的に予見され、かつ、③それが客観的な事実を照らして予想される場合に限られる。

以上の理は、最高裁判所第三小法廷平成7年3月7日判決（民集49巻3号687頁。以下「最高裁平成7年判決」という。）と同旨であり、上記の場合以外に、旅券法13条1項の規定に基づき一般旅券の発給を拒否することは、憲法22条及び13条に違反する。

したがって、本件処分は、処分庁が裁量権を逸脱又は濫用したものと見て違憲・違法である。

イ 処分庁は、本件処分が裁量権を逸脱又は濫用したものと見て違法となるのは、我が国の刑事司法権の確保という旅券法13条1項3号の目的を一定程度犠牲にしてもなお、申請者に海外渡航を認めなければならない特段の事由がある場合に限られるとするが、審査請求人は、現にB国に永住していて、仕事や学業の拠点が複数国にあり、子供を含む家族を帯同しているから、上記の「海外渡航を認めなければならない特段の事由」があることは明白であり、処分庁が本件処分において渡航先を「B国」に限定し、有効期間を他国のビザ申請の際に障害となるような「8月」としたことには合理性がない。

## (2) 行政手続法違反

### ア 一般旅券発給制限処分に関する審査基準の定め

外務省は、旅券法13条1項の規定に基づく一般旅券発給制限処分に関する審査基準を定めていないから、行政手続法（平成5年法律第88号）5条に違反する。

### イ 一般旅券発給制限処分に関する標準処理期間の定め

外務省は、旅券法13条1項の規定に基づく一般旅券発給制限処分に関する標準処理期間を定めていないから、行政手続法6条に違反する。本件

では、申請から処分までに5か月もの期間を要した。

(3) 理由付記の不備

最高裁判所第三小法廷昭和60年1月22日判決（民集39巻1号1頁。以下「最高裁昭和60年判決」という。）は、「一般旅券発給拒否通知書に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うるものでなければなら（ない）。」と判示している。

しかし、本件処分通知書には、その理由として、審査請求人が旅券法13条1項3号に該当するとの記載があるのみで、渡航先や有効期間を制限した具体的な理由が記載されていない。

したがって、本件処分は、行政手続法8条及び旅券法14条に規定する理由付記の要件を欠き、違法である。

(4) 憲法14条違反

旅券法13条1項3号によれば、一般旅券の発給後に執行猶予付きの有罪判決を受け、執行猶予期間中に一般旅券の更新時期を迎えた場合、執行猶予期間中に一般旅券の紛失・盗難などの被害にあつて新たな一般旅券の発給を申請した場合及び執行猶予期間中に初めて一般旅券の発給を申請した場合には、一般旅券の発給制限を受けることになるが、執行猶予期間中であっても海外渡航自体は制限されていないから、上記の場合にのみ、一般旅券の発給制限により海外渡航が制限されるという不利益を被ることになる。また、執行猶予付きの有罪判決を受けたため、その所持する一般旅券の返納命令を受けたという者がわずかであることからすれば、一般旅券の発給を受けたタイミングによって著しい不平等が生じていることは明らかである。したがって、本件処分は、処分庁による恣意的な一般旅券の発給制限であつて、憲法14条が保障する「法の下での平等」に違反する。

(5) 国際法違反

審査請求人は、B国の永住権保持者であるため、欧州連合の第三国国民の長期居住資格に関する指令によって、B国以外の欧州連合加盟国に滞在する権利が認められている。また、シェンゲン協定によって、同協定の加盟国間では、原則として国境検査が行われず、国境を越える移動の自由が認められている。本件処分は、審査請求人が有するこれらの権利や自由を制限するものであるから、欧州連合に対する主権侵害・内政干渉であつて、到底認められない。また、日本が批准している国際人権B規約（市民的及

び政治的権利に関する国際規約。以下「自由権規約」という。) 12条によっても、領域内の移動の自由や国からの離脱の自由が保障されている。したがって、本件処分は、欧州連合の指令、シェンゲン協定及び自由権規約に違反する。

## 第2 諮問に係る審査庁の判断

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 審理員意見書の概要は、以下のとおりである。

### (1) 裁量権の逸脱又は濫用について

ア 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。旅券法13条1項は、類型的に、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、申請者が同項各号に該当する場合には、外務大臣又は領事官が一般旅券の発給を制限することができる」と規定しているところ、同項3号は、「禁錮以上の刑に処せられ、その執行が終わるまで又は執行を受けることがなくなるまでの者」につき、その海外渡航を制限することによって、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と解される。したがって、旅券法13条1項3号は、上記の目的に照らし、一般旅券発給制限事由として合理的である。

そして、申請者が旅券法13条1項3号に該当する場合に通常旅券を発給するか又は限定旅券を発給するか判断については、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、外務大臣又は領事官に裁量権が認められていると解される。上記のとおり、旅券法13条1項3号の一般旅券発給制限事由が合理的であることに鑑みれば、外務大臣又は領事官が同号に該当すると認められる申請者に対して通常旅券の発給を拒否して限定旅券を発給すると決定したことが裁量権を逸脱又は濫用したものとして違法となるのは、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、通常旅券を発給して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解するのが相当である。

イ これを本件についてみると、審査請求人は、令和3年4月a日、C地方裁判所において、D罪等、覚醒剤取締法違反、麻薬及び向精神薬取締

法違反、関税法違反被告事件（以下「本件刑事事件」という。）について、懲役3年、執行猶予5年等の有罪判決（以下「本件判決」という。）を受け、本件判決は、同年5月b日に確定した。審査請求人は、その執行猶予期間中である令和4年10月17日に本件申請をしたから、本件処分の時点において旅券法13条1項3号に該当する者であった。

そこで、審査請求人に対して限定旅券ではなく通常旅券を発給し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。

審査請求人が本件申請時に提出した渡航事情説明書には、渡航先は「主として欧州・北米・東南アジア」、渡航目的は「仕事・研究のため（現に国外に居住中）」、渡航の必要性は「E大学（F国）へ1年間留学予定。G国・B国・H国・I国・J国・K国にIT関連サービスを提供する法人及び関連会社を所有又は一部出資している。これまでに訪れた国は50カ国を超えており、外国滞在経験も長い。家族も帯同している。」、渡航予定期間は「未定（かなりの長期間）」と記載されている。

他方で、審査請求人が本件判決において有罪と認定された犯罪の内容は、B国のL空港において、覚醒剤を隠し入れたキャリーケース1個を、同空港作業員に機内預託手荷物としてM国のN国際空港行きの航空機に積み込ませて同航空機に搭乗し、日本に持ち込んだなどというものである。そして、本件申請がされたのは、審査請求人が本件判決を受けてから間もない約1年7か月後（注：「約1年6か月後」が正しい。）であった。

上記の事実関係に照らせば、本件申請は、海外渡航と関連性が高い薬物密輸犯罪の前科を有する審査請求人が当該前科に係る執行猶予期間をなお多く残している状況下でしたものであるから、処分庁が、我が国の刑罰権を確保し、我が国の刑事司法権を維持するという目的に譲歩してもなお、第三国へ留学するなどの目的が特段の事情に当たらないとしつつも、審査請求人の居住地や勤務地を考慮して、B国のみを渡航先とする限定旅券を発給したことに不合理な点はないというべきである（なお、審査請求人は、上記の渡航事情説明書に、渡航の必要性として、複数国に所在する法人及び会社を所有し、海外滞在経験が長いなどとも記載しているが、これらは、B国以外の外国へ渡航する必要性を直接根拠づけるものとはいえない。）。  
ウ 審査請求人は、憲法22条及び13条が保障する「国境を越える移動・旅行の自由」の重要性に鑑みれば、旅券法13条1項の規定により一般旅券の発給を拒否することができるのは、①国境を越える移動・旅行

の自由を保障することに優越するほどの危険が②明らかに差し迫って発生していることが具体的に予見され、かつ、③それが客観的な事実を照らして予想される場合に限られ、以上の理は、最高裁平成7年判決と同旨であると主張する。

しかし、海外渡航の自由は、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こと及び申請者が旅券法13条1項3号に該当する場合に通常旅券を発給するか又は限定旅券を発給するかの判断については、外務大臣又は領事官に裁量権が認められていると解されることは、上記アのとおりである。また、最高裁平成7年判決は、集会の自由に関する判決であって、本件とは事案を異にしている。

したがって、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

## (2) 行政手続法違反について

### ア 一般旅券発給制限処分に関する審査基準の定めについて

外務省は、旅券法13条1項の規定に基づく一般旅券発給制限処分に関する審査基準を定めていない。

しかし、旅券法13条1項は、同項各号のいずれかに該当する場合には、外務大臣又は領事官は一般旅券の発給を制限することができる」と規定しており、法令上、一般旅券の発給制限事由が明らかにされている上、本件処分の根拠規定である同項3号については、その内容が客観的かつ明確であって、その該当性に疑義が生じ得るとはいえない。また、申請者が旅券法13条1項3号に該当する場合には、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ない限り、同号の規定に基づく一般旅券発給制限処分が裁量権を逸脱又は濫用したものとして違法になることはないところ、上記の「特段の事情」の有無は、個々の事案ごとの個別の判断に委ねられる性質の事柄であるから、同号に該当する場合にはなお一般旅券の発給を制限するか否かを判断するための基準を別途定める必要はない。

したがって、外務省が旅券法13条1項3号に関し審査基準を定めていないことは、行政手続法5条に違反するとはいえない。

### イ 一般旅券発給制限処分に関する標準処理期間の定めについて

外務省は、旅券法13条1項の規定に基づく一般旅券発給制限処分に関する標準処理期間を定めていない。

しかし、行政手続法6条は、処分の性質上、行政庁の責めに属さない事



情により処理（審査）に要する期間が変動するものなどについては、標準処理期間を設定することが困難な場合があり得ることに鑑み、標準処理期間の設定を努力義務にとどめていると解されている。この点、申請者が旅券法13条1項3号に該当する場合に外務大臣又は領事官が裁量権を適切かつ慎重に行使するためには、個別具体的な事情を確認する必要があるところ、このような事情の確認に当たっては、一律にその期間を設定することは困難であり、個別の申請者ごとに処理（審査）に要する期間が変動するといわざるを得ない。

したがって、外務省が旅券法13条1項3号に関し標準処理期間を定めていないことは、行政手続法6条に違反するとはいえない。

(3) 理由付記の不備について

審査請求人が引用する最高裁昭和60年判決は、旅券法13条1項5号（現行の同項7号）の事案における理由付記について判示したものである。これに対し、本件は旅券法13条1項3号の事案であり、同号はその要件が明確であるから、最高裁昭和60年判決の判示を本件にそのまま当てはめることはできない。

(4) 憲法14条違反について

審査請求人の憲法14条違反の主張は、例えば、執行猶予5年の有罪判決を受けた者が、その判決を受けた時点で、残存期間が7年の一般旅券を所持している場合には、当該者は、執行猶予期間が満了するまで有効な旅券を所持し続けることができることと比較して、不平等であることをいっているものと解される。しかし、執行猶予期間を超える有効な一般旅券を所持している者に対しては、旅券の返納命令（旅券法19条1項1号及び2号）により、当該旅券を返納させて失効させることが可能であるから、少なくとも、法の下での平等に反すると評価されるような不平等な取扱いがされることはない。

(5) 国際法違反について

欧州連合の指令は、あくまで欧州連合加盟国を拘束するものであり、欧州連合に加盟していない国に対しては、その遵守を求めるものではない。このことは、審査請求人が欧州連合加盟国であるB国に居住することが認められているとしても、日本が欧州連合の指令に拘束されないという結論に影響を及ぼさない。また、本件処分は、日本国民である審査請求人の海外渡航をB国に制限するものであって、B国の内政への干渉をもたらすよう

なものでもない。

- (6) 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

一件記録によれば、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) 審査請求人が本件限定旅券の交付を受けるまでの経緯は、各項末尾掲記の資料によれば、以下のとおりである。

ア 審査請求人は、令和3年4月a日、C地方裁判所において、本件刑事事件について、懲役3年、執行猶予5年等の有罪判決（本件判決）を受け、本件判決は、同年5月b日に確定した。

審査請求人が本件判決において有罪と認定された犯罪のうち、覚醒剤取締法違反、麻薬及び向精神薬取締法違反並びに関税法違反に係る犯罪の内容は、審査請求人が、みだりに、B国のL空港において、覚醒剤及び麻薬（MDMA）を隠し入れたキャリーケース1個を、同空港作業員に機内預託手荷物としてM国のN国際空港行きの航空機に積み込ませて同航空機に搭乗し、同空港において、上記キャリーケースを同空港作業員に東京国際空港行きの航空機に積み替えさせて同航空機に搭乗し、同空港に到着した航空機から、上記キャリーケースを、同空港作業員に同航空機外に搬出させて日本国内に持ち込み、もって覚醒剤及び麻薬を本邦に輸入するとともに、同空港内の税関検査場において、覚醒剤及び麻薬を上記キャリーケースに隠し持ったまま、その事実を申告せずに税関検査を受け、同検査場を通過し、もって関税法上の輸入をしてはならない貨物である覚醒剤及び麻薬を輸入したというものである。

（本件判決の判決書）

イ 審査請求人は、令和4年5月20日、在A日本国大使に対し、一般旅券の発給の申請（以下「前回申請」という。）をしたところ、同大使は、同年7月20日、渡航先を「B国」、有効期間を「8月」とした限定旅券（以下「前回限定旅券」という。）を発行し、同月22日、審査請求人に前回限定旅券を交付した。

（令和5年10月2日付けの審査庁の事務連絡・記11、旅券発給管理シ

システム（前回申請に係る申請書の画像データ）

ウ 審査請求人は、令和4年7月22日付けで、処分庁に対し、一般旅券の発給の申請（本件申請）をしたが、必要書類が不足していたため、本件申請は、受理されなかった。本件申請は、必要書類がそろった令和4年10月17日に受理された。

（令和5年10月2日付けの審査庁の事務連絡・記12、旅券発給管理システム（本件申請に係る申請書の画像データ））

エ 処分庁は、令和4年12月13日付けで、審査請求人に対し、渡航先を「B国」、有効期間を「8月」とした本件限定旅券を発給する処分（本件処分）をし、本件処分通知書をもって、その旨を通知した。

（本件処分通知書）

オ 処分庁は、審査請求人からの要望（前回限定旅券の有効期間（令和5年3月20日）が経過する直前に本件限定旅券を受け取りに行く予定であるから、それまで本件限定旅券の発行を待ってほしいとの要望）を受けて、審査請求人が本件限定旅券を受け取りに来た同月16日、本件限定旅券を発行して審査請求人に交付した。

（弁明書、令和5年10月2日付けの審査庁の事務連絡・記11及び14）

(2) 上記(1)によれば、審査請求人は、本件処分の時点において旅券法13条1項3号に該当する者であったことが認められる。

本件のように、申請者が旅券法13条1項3号に該当する場合に通常旅券を発給するか又は限定旅券を発給するか、限定旅券を発給する場合に渡航先や有効期間をどうするか判断は、外交を専門に担当する外務大臣又は領事官の裁量に委ねられていると解される。

そこで、本件処分に処分庁による裁量権の逸脱又は濫用が認められるか否かについて検討する。

審査請求人が本件申請の際に提出した渡航事情説明書には、以下のとおり記載されている。

ア 職業、勤務先

「会社役員及び研究員」、「〇大学」

イ 渡航目的

「仕事・研究のため（現に国外に居住中）」

ウ 渡航先（経由地を含む）

「主として欧州・北米・東南アジア」

エ 渡航予定期間

「未定（かなりの長期間）」

オ 渡航の必要性

「現に国外に居住しており、身分証明書として旅券が必要なため、本件申請に至った。現在はB国を拠点とし、主として欧州連合内で仕事及び研究を行っている。2019年9月からO大学大学院での学習を始め、2021年9月より同大学院修士課程にて情報科学を専攻中。2022年9月よりP計画（中略）に基づく公費留学生としてE大学（F国）へ1年間留学予定。G国・B国・H国・I国・J国・K国にIT関連サービスを提供する法人及び関係会社を所有又は一部出資している。これまでに訪れた国は50カ国を超えており、外国滞在経験も長い。家族も帯同している。」

そうすると、本件申請は、審査請求人がB国に居住してO大学で研究を続けるため、身分証明書として旅券が必要であるということを主たる理由としてされたものであることが明らかである。そして、上記(1)のAのとおり、審査請求人が本件判決において有罪と認定された犯罪の中には、覚醒剤取締法違反、麻薬及び向精神薬取締法違反並びに関税法違反に係る犯罪が含まれていたこと、その犯罪の内容は、審査請求人がB国からM国を経由して我が国に覚醒剤及び麻薬（MDMA）を密輸したというものであったことを考え併せるならば、処分庁が本件処分において渡航先を「B国」のみとしたことは不合理とはいえない。

また、審査庁によれば、多くの諸外国において短期滞在を認めるために必要な旅券の有効期間は6か月以上とされているとのことであり（令和5年10月2日付けの審査庁の事務連絡・記13）、審査請求人は、本件申請時には、本件限定旅券と同様、有効期間を「8月」とする前回限定旅券を所持してB国に居住していた（上記(1)のイ及びウ）が、前回限定旅券の有効期間が「8月」であったことによってB国での滞在に支障が生じていた形跡はうかがわれない。そうすると、処分庁が本件処分において有効期間を「8月」としたことも不合理とはいえない。

したがって、処分庁が本件処分において渡航先を「B国」、有効期間を「8月」としたことには合理性がないとする審査請求人の主張（上記第1の3の(1)のイ）は、採用することができない。

以上によれば、本件処分に処分庁による裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

なお、審査請求人は、最高裁平成7年判決を引用して、憲法22条及び13条が保障する「国境を越える移動・旅行の自由」の重要性に鑑みれば、旅券法13条1項の規定により一般旅券の発給を拒否することができるのは、①国境を越える移動・旅行の自由を保障することに優越するほどの危険が②明らかに差し迫って発生していることが具体的に予見され、かつ、③それが客観的な事実を照らして予想される場合に限られると主張する（上記第1の3の(1)のア）。

しかし、最高裁平成7年判決は集会の自由の制限に関する事案であるのに対し、本件は海外渡航の自由の制限に関する事案であって、両者は事案を異にしているから、最高裁平成7年判決が判示したところを本件にそのまま適用することはできない。

したがって、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

(3) 以下、審査請求人のその他の主張について検討する。

ア 行政手続法違反について

(ア) 一般旅券発給制限処分に関する審査基準の定めについて

審査請求人は、外務省は旅券法13条1項の規定に基づく一般旅券発給制限処分に関する審査基準を定めていないから、行政手続法5条に違反すると主張する（上記第1の3の(2)のア）。

旅券法13条1項は、一般旅券の発給制限事由を列挙しているところ、本件処分の根拠規定である同項3号の発給制限事由については、その内容が明確に定められていて、その当てはめに疑義が生じることはない。そして、上記(2)のとおり、申請者が旅券法13条1項3号に該当する場合に通常旅券を発給するか又は限定旅券を発給するか、限定旅券を発給する場合に渡航先や有効期間をどうするか判断は、外交を専門に担当する外務大臣又は領事官の裁量に委ねられていると解されるから、その判断は、個々の具体的な事案ごとの個別の判断によらざるを得ない。

したがって、外務省が旅券法13条1項3号に関し審査基準を定めていないことは、行政手続法5条に違反するとはいえ、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

(イ) 一般旅券発給制限処分に関する標準処理期間の定めについて

審査請求人は、外務省は旅券法13条1項の規定に基づく一般旅券発給制限処分に関する標準処理期間を定めていないから、行政手続法6条に違反すると主張する（上記第1の3の(2)のイ）。

行政手続法6条は、行政運営の適正化の観点から、申請の迅速な処理を確保するため、行政庁において、申請が到達してから当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間（標準処理期間）を定めるよう「努める」と規定している。これは、処分の性質上、行政庁の責めに属さない事情により処理（審査）に要する期間が変動するものなどについては、標準処理期間を設定することが困難な場合があり得ることから、行政庁に課す義務の程度としては、努力義務にとどめることにしたものであるとされている（総務省行政管理局編著「逐条解説行政手続法」138頁参照）。そして、旅券法13条1項3号の規定に基づく一般旅券の発給制限について外務大臣又は領事官が裁量権を適切に行使するためには、個々の事案ごとに個別具体的な事情を確認する必要があるから、同号に関し一律に処理（審査）に要する期間を設定することは困難であるといわざるを得ない。

したがって、外務省が旅券法13条1項3号に関し標準処理期間を定めていないことは、行政手続法6条に違反するとはいえ、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

なお、審査請求人は、本件では、申請から処分までに5か月もの期間を要したとも主張する（上記第1の3の(2)のイ）。しかし、上記の期間を要したのは、審査請求人が令和4年7月22日付けで申請をしたものの、必要書類が不足していて、申請が受理されなかったからである（上記(1)のウ）。本件では、必要書類がそろって申請が受理された時点（同年10月17日）から起算すれば、処分（同年12月13日付け）までに要した期間は、2か月弱である。したがって、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

#### イ 理由付記の不備について

審査請求人は、最高裁昭和60年判決を引用して、本件処分通知書には、その理由として、審査請求人が旅券法13条1項3号に該当するとの記載があるのみで、渡航先や有効期間を制限した具体的な理由が記載されていないから、本件処分は、行政手続法8条及び旅券法14条に規定する理由付記の要件を欠き、違法であると主張する（上記第1の3の(3)）。

しかし、最高裁昭和60年判決は、当時の旅券法13条1項5号の規定（「前各号に掲げる者を除く外、外務大臣において、著しく且つ直接に日本国の利益又は公安を害する行為を行う虞があると認めるに足りる相当の

理由がある者」。この規定は、現行の同項7号に相当する。)に基づき一般旅券の発給を拒否した事案について、当該規定が「概括的、抽象的な規定であるため、一般旅券発給拒否通知書に同号に該当する旨付記されただけでは、申請者において発給拒否の基因となつた事実関係をその記載自体から知ることはできない」から、旅券法14条に定める理由付記の要件を欠くと判示したものであつて、旅券法13条1項3号の規定に基づき限定旅券を発給した事案である本件とは、事案を異にしている(同号は、同項7号とは異なり、規定内容が一義的かつ具体的である。)

また、最高裁昭和60年判決は、上記の判示部分において、「発給拒否の根拠規定を示す」ことに「よつて当該規定の適用の基礎となつた事実関係をも当然知りうるような場合を別」と注記しているところ、旅券法13条1項3号の事案の場合には、発給拒否の根拠規定を示すことによって、申請者は、同号の適用の根拠となつた事実関係(禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わっていないこと又は執行を受けることがなくなっていないこと)を当然に知ることができるから、本件処分通知書は、旅券法14条に定める理由付記の要件を欠くとはいえない。

そして、最高裁昭和60年判決の上記の判示は、行政手続法8条に定める理由付記にも妥当すると解される。

したがって、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

#### ウ 憲法14条違反について

審査請求人は、執行猶予期間中であつても海外渡航自体は制限されていないにもかかわらず、旅券法13条1項3号の規定に基づく一般旅券の発給制限によって海外渡航が制限される場合があるなどの不利益や不平等が生じているから、本件処分は、処分庁による恣意的な一般旅券の発給制限であつて、憲法14条に違反すると主張する(上記第1の3の(4))。

しかし、海外渡航の自由も、無制限に許されるものではなく、公共の福祉のために合理的な制限に服するものと解される(最高裁判所大法廷昭和33年9月10日判決・民集12巻13号1969頁参照)ところ、旅券法13条1項3号は、禁錮以上の刑に処せられた者(特に、仮釈放中の者及び刑の執行猶予中の者)について、その海外渡航を制限することによって、その者に対する我が国の刑罰権を確保し、もつて我が国の刑事司法権を維持することを目的とした規定であつて(旅券法研究会編

著「旅券法逐条解説」204頁参照）、公共の福祉のために合理的な制限を定めたものと解されるから、同号に該当するとして一般旅券の発給が制限されたとしても、そのことをもって憲法14条に違反するとはいえない。

したがって、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

#### エ 国際法違反について

審査請求人は、B国の永住権保持者として、欧州連合の指令やシェンゲン協定によって、欧州連合加盟国に滞在する権利や国境を越える移動の自由が認められているし、日本が批准している自由権規約12条によっても、領域内の移動の自由や国からの離脱の自由が保障されているが、本件処分は、これらの権利や自由を制限するものであるから、欧州連合の指令、シェンゲン協定及び自由権規約に違反すると主張する（上記第1の3の(5)）。

しかし、我が国は、欧州連合加盟国ではないし、シェンゲン協定の加盟国でもなく、欧州連合の指令及びシェンゲン協定に拘束されないから、本件処分が欧州連合の指令及びシェンゲン協定に違反するとの審査請求人の上記主張は、採用することができない。

また、我が国も加盟している自由権規約12条によれば、移動の自由及び居住の自由についての権利（1項）並びに国を離れる自由についての権利（2項）が保障され、これらの権利は「いかなる制限も受けない」とされている（3項本文）が、「その制限が、法律で定められ、国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の権利及び自由を保護するために必要であり、かつ、この規約において認められる他の権利と両立するものである場合は、この限りでない」とされている（同項ただし書）。旅券法13条1項3号は、上記ウのとおり、禁錮以上の刑に処せられた者について、その海外渡航を制限することによって、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した規定であって、公共の福祉のために合理的な制限を定めたものと解されるから、本件処分が自由権規約12条に違反するとの審査請求人の上記主張は、採用することができない。

#### オ 小括

以上によれば、審査請求人のその他の主張は、いずれも採用することができない。



(4) 上記(1)から(3)までで検討したところによれば、本件処分に違法又は不当な点があるとは認められない。

### 3 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	美
委	員	村	田	珠	美