

令和7年度答申第2号
令和7年4月22日

諮問番号 令和6年度諮問第102号（令和7年3月7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、C国、D国、E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する。

(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知事を経由して外務大臣に対し、国外においては領事官（領事官の職務を行う大使館若しくは公使館の長又はその事務を代理する者を含む。以下同じ。）に対し、一般旅券発給申請書、戸籍謄本、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旨規定する。

(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旨規定する。また、同項ただし書は、上記の申請をする者が同項各号に掲げる場合に該当するときは、有効期間を5年とする旨規定し、同項1号は、有効期間が5年の一般旅券の発給を受けようとする旨を一般旅券発給申請書に記載して申請する者掲げる。

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（上記の者が同項各号に掲げる場合に該当するときは5年）未満とすることができる旨規定する（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を掲げる。

(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旨規定する。

2 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件事案の経緯は以下のとおりである。

(1) 審査請求人は、令和3年4月a日、F地方裁判所において、G罪等、H法

等違反被告事件について、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。

（本件判決の謄本）

(2) 審査請求人は、令和5年9月16日、処分庁に対し、旅券法3条1項の規定に基づき、有効期間が5年の一般旅券の発給の申請（本件申請）をした。

（一般旅券発給申請書（令和5年9月16日受理））

(3) 処分庁は、令和6年2月27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、C国、D国、E国」、有効期間を「8月」とした限定旅券（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）

(4) 処分庁は、令和6年3月25日、本件限定旅券を発行して審査請求人に交付した。

（一般旅券発給申請書（令和5年9月16日受理））

(5) 審査請求人は、令和6年5月20日付けで、審査庁に対し、本件処分を不服として審査請求をした。

（審査請求書）

(6) 審査庁は、令和7年3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には理由がないと考えるから、本件処分を取り消し、通常旅券の発給を求める。

(1) 裁量権の逸脱・濫用がある

旅券法13条1項は「一般旅券の発給（中略）をしないことができる」と定めるにとどまり、同項各号の拒否事由が存在する場合においてもなお、発給等をするを原則としている。したがって、発給拒否事由が存在するとしても、外務大臣等は一般旅券発給拒否等についての裁量を、抑制的かつ限定的に行使しなければならない。審査請求人は欧州連合加盟国であるC国の永住者である。同項3号の保護法益は国の刑罰権の確保であるが、

公訴時効とは異なり執行猶予期間は国外滞在中も進行するのであるから、現に外国に永住する者に対して旅券の発給制限等を行ったとしても、刑罰権を確保することにつながらない。処分庁は過去の審査請求及び類似裁判において、同項各号に該当する者に対して、原則を旅券不発給又は限定旅券の発給とし、特段の事情がある場合に発給等を検討するという判断枠組みを用いているが、これは原則と例外が逆転しており、失当である。

(2) 行政手続法5条に反する

処分庁は、過去の類似審査請求事件において東京地方裁判所平成29年1月31日判決（平成28年（行ウ）第293号。以下「東京地裁平成29年判決」という。）を引用し、「一般旅券発給審査に関する審査基準に関し、（中略）旅券発給拒否処分の適法性の判断枠組みに言及した上で、「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以上、外務大臣等において、同号に該当する場合になお旅券の発給を拒否するか否かを判断するための基準を別途に定める必要はないものというべきである。」（中略）以上の裁判例から明らかなおり、本件において、審査基準を定めていないことをもって行政手続法第5条に違反することにはならない。」と主張する。しかし、上記（1）で述べたとおり、処分庁の判断枠組み自体が原則と例外を逆転させた不当なものである上、行政手続法（平成5年法律第88号）5条2項では「行政庁は、審査基準を定めるに当たっては、許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」としており、申請者の権利利益の保護の観点からすると、処分の性質上具体的にすることが困難な場合であっても、少なくとも、審査に際して考慮されることが予定されている考慮事項や方針は、審査基準の内容として掲げるべきである（「条解行政手続法 第2版」165頁〔高木光他〕）。

この点、例えば入管行政における在留特別許可（その要件は「法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるとき」のみであり、行政機関の裁量が極めて広範かつ行政手続法の適用除外）においてさえ、ガイドラインを定めている。旅券法13条1項各号について、それさえもできない理由はない。旅券発給の可否の判断は、憲法上保障された重要な権利である海外渡航の自由に直接関わるにもかかわらず、審査基準もなく、処分庁に全面的かつ幅広い裁量を与えることは、「行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとっ

て明らかであることをいう。(略)の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資すること」(行政手続法1条)にはならない。したがって、処分庁が審査基準を一切設けていないことが、同法5条に反することは明らかである。そして、審査基準の設置義務違反は当該処分の取消事由となると解されることから(「条解行政手続法 第2版」169頁、「行政手続法 現代行政法学全集」435頁)、本件処分は取り消されるべきである。

(3) 行政手続法8条、旅券法14条に反する

旅券法13条1項は、同項各号に該当した場合に「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。」と定めているにすぎず、同項各号に該当しただけで直ちに渡航先の追加が認められないわけではない(当審査会注：本件処分は、渡航先の追加申請を不許可とした処分ではないが、審査請求人はそのような処分であることを前提とした記述をしている。以下同じ。)。したがって、同項3号に基づく限定旅券の発給処分に当たっては、申請者の希望する渡航先を追加することによって公共の福祉に対してどのような影響があるのか、処分庁自らが理由を示す必要がある。しかるに本件処分通知書には「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ので、提出された書類をもとに渡航先等を審査した結果、下記が相当との判断に至りましたので通知します。」との記述しかなく、全ての渡航先を追加しなかった根拠や理由を示していない。過去の判例では「旅券法14条に定める理由付記については、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用したのかを、申請者においてその記載自体から了知し得るものである必要がある(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。))。とされているところ、本件処分通知書の上記理由は「単に発給拒否の根拠規定を示すだけ」というほかなく、全く不十分であって最高裁昭和60年判決にも反する。本件処分通知書の実質は「旅券法13条1項3号に該当する」と付記されているにすぎず、同法14条の定める理由付記の要件を欠くものというほかないから、本件処分は違法であって、取消しを免れない。なお、過去の類似審査請求事件において処分庁は、最高裁昭和60年判決の「単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それによって当該既定の適用の基礎となった事実関係をも当然知りうるような場合を別として、旅券法の要求する理由付記として十分でないといわなければ

ならない。」という箇所を引用して、同法13条1項3号該当の場合は適用の基礎となった事実関係を当然知り得るのだから、理由付記の内容として不十分であるとは考えていないという主旨の主張を行っているが、上記(1)で審査請求人が主張したとおり、同項各号に該当していてもなお、発給又は渡航先の追加をすることを原則としている以上、処分庁の主張は失当である。

(4) 国際法に反する

審査請求人は欧州連合加盟国であるC国の永住者であり、欧州連合の法令においては市民権保持者とほとんど同一の権利義務を有する（理事会指令2003/109/EC。以下「EC指令」という。）。また、欧州連合域内の人の移動に関する政策は、共同体の権限として共同体の法が加盟国の国内法に優越し、全ての加盟国に適用されている。よって、仮に渡航先を制限するとしても欧州連合加盟国のうち1か国のみを指定することは国際法に反する主権侵害に当たり、少なくとも加盟国全体を指定しなければならない。

主権国家体系において、主権国家間の相互的な不干渉の原則が、国際法の最も根本的な規範の一つであることは疑い得ない。国際司法裁判所の言葉を借りれば、「この原則は、すべての国家や国家集団に、直接または間接に、他の諸国の対内および対外事項に干渉することを禁止している。したがって、禁止された干渉は、国家主権の原則（the principle of State sovereignty）によってそれぞれの国家が自由に決定することを許された諸事項に影響するものでなければならない」。しかるに、欧州連合が定めた域内の移動の自由に対して、日本国が不当に制限を加えることは、禁止された干渉に当たるといえる。また、日本国も加盟する自由権規約（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条によれば、移動の自由及び居住の自由についての権利（1項）及び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）。3項ただし書において例外事項が列挙されているが、そもそも日本国においては、執行猶予者に対する出国や国外移動の制限は課されていない。旅券法13条1項には渡航先の追加をしないことができるとされているのみである。上記(3)でも主張したとおり、本件処分においては「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る」という根拠や理由の付記もなく、単に同項1号に該当するとの記述のみで渡航先の追加拒否が行われていることから、同法14条の定める理由付記の要件を欠き、国内法の要件も満たしていない。さらに、既に有効な一般旅券を所持している執行猶予者は何の制限もなく海外渡航・国外移動ができるのであるから、執行猶予があるからといって直ちに「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」な制限であるともいえない。よって、本件処分は自由権規約12条1項及び2項に違反し、違法である。

第2 審査庁の諮問に係る判断

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した上で、以下のとおり主張する。

1 本件処分についての外務大臣等の裁量権の範囲の逸脱及び濫用の有無

旅券法13条1項は、旅券不発給とし得る事由を法律上類型的に同項各号に明示して限定しつつ、他方で発給制限事由に該当する場合には、外務大臣等の広範な裁量に委ねることによって、渡航の自由と公共の福祉の調和を図っているものと解される。同法は、このように旅券発給制限事由について、明示して限定することによって、外務大臣等が発給拒否処分をし得る場合を限定しつつ、その場合に当たる限りにおいては、飽くまでも外務大臣等による専門的政策的判断に旅券発給拒否処分とするかどうかについて判断を委ねているものと解される。

そうすると、一般旅券の発給を受けようとする者が旅券法13条1項3号に該当する場合、申請者に対して、発給拒否処分をするか、限定旅券を発給するか、あるいは渡航先又は期間の限定のない一般旅券の発給をするかどうかの判断は、高度の専門的知識と政策的判断を要する事柄の性質上、前記外務大臣等の広範な裁量に基づく判断に委ねられているといえ、その裁量判断が違法になるのは、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（東京地裁平成29年判決）。

そして、旅券法13条1項各号に該当する者に対して、一般旅券の発給を拒否せずに同法5条2項に基づき限定旅券を発給した場合は、一般旅券の発給それ自体を拒否した場合に比べて、その処分が違法となる場合が更に限定されると解される。すなわち、同項の規定もまた、旅券法13条1項各号のいずれかに該当する者に対して、渡航先若しくは有効期間又はその双方を限

定した旅券を発給するか否かという事柄についても、外務大臣等の裁量判断に委ねているところ、この裁量判断は、同項各号の要件に該当する場合である以上、本来は、外務大臣等は、その裁量的判断によって発給拒否処分をすることも可能である中、申請者の渡航の必要性に鑑み、申請者にその機会を与えることとして、限定的であっても一般旅券を発給することを内容とするものであることに照らせば、同項各号について、外務大臣等に認められる広範な裁量よりも更に広範であって、その判断が違法とされる場合は更に限られるものと解される。

審査請求人は、本件申請及び本件処分当時、旅券法13条1項3号に該当する者であるところ、処分庁は、審査請求人に対し、一般旅券発給拒否処分とするかどうか、発給処分とするとしたら限定旅券とすべきかどうか、限定旅券とするとした場合のその内容について、審査請求人の渡航の必要性等を具体的に踏まえた上で、同人に対して、発給拒否処分とはせずに、当面の審査請求人の渡航目的を実現できる内容で、渡航先を限定して、有効期間を8月とする限定旅券を発給する旨の本件処分をしたもので、その判断は合理的であり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとまでは認められない。

また、本件においては、審査請求人に対して、一般旅券の発給を認めなければならない特段の事情も見当たらないため、この点においても、本件処分における裁量判断は、裁量権行使の範囲内といえ、その逸脱や濫用があるとまでは認められない。

2 本件処分が行政手続法5条1項に違反するか否か

行政手続法5条1項は、行政庁に対して、許認可等の判断をするために必要な審査基準を定めることを要求しているところ、その趣旨は、行政庁による法令の解釈・運用に際して、裁量権の行使を公正なものとし、行政過程の透明性を図ることにあるほか、申請者にとって、行政庁の応答の予測可能性を高め、申請者が手続上受けるべき権利利益の保護にも配慮したものと解される。

しかし、法令において、当該許認可等の性質に応じて、できる限り明確に定められている場合や、当該許認可等の性質上、常に個々の申請について個別具体的事情に踏み込んで判断せざるを得ない場合には、法令の定め以上に具体的基準を定立することは困難といわざるを得ない。そのため、審査基準を設定しないことにつき、合理的理由ないし正当な根拠を是認すべき事情がある場合には、行政庁は審査基準を設定しないことも許容されるものと解さ

れる。行政手続法5条1項も「行政庁は、審査基準を定めるものとする。」と規定しており、かかる文言からも、審査基準の設定が義務付けられない場合があることを許容しているものと解される（仙台高等裁判所平成20年5月28日判決（平成19年（行コ）第11号）等）。

旅券法13条1項3号該当者に対する旅券発給の可否やいかなる範囲で旅券を発給するかといった判断は、申請者の身上や属性に関する事情、同号に該当する事情の具体的内容やその時期、予定している渡航先国、その渡航目的、渡航先国の情勢等、種々の個別具体的な事情に応じて異なるため、一律に審査基準を定めることは困難である。

したがって、旅券法13条1項3号に基づく旅券発給拒否等について審査基準を設けていないことは、合理的な理由に基づくものといえ、行政手続法5条1項に違反するとはいえない。

3 本件処分が行政手続法8条及び旅券法14条に違反するか否か

旅券法14条において、一般旅券発給申請拒否処分の通知書に理由を付記すべきとしているのは、一般旅券の発給を拒否すれば、憲法22条2項で国民に保障された基本的人権である海外渡航の自由を制限することになるため、拒否の事由の有無について外務大臣等の判断の慎重と公正妥当を担保して、その恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そのため、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得るものでなければならない（最高裁昭和60年判決）。

本件処分通知書には、本件処分の理由として、「貴殿は、旅券法第13条第1項第3号に該当しています」と、審査請求人が旅券法13条1項3号に該当する旨を端的に記載しているところ、同号に該当する事実自体は、審査請求人も当然に承知しているのであるから、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制限されたのかを、その記載自体から容易に知り得るといえることができる。

したがって、本件処分は、旅券法14条に基づく通知がなされているため、同条及び行政手続法8条に違反するとはいえない。

4 本件処分が国際法に違反するとの主張について

旅券とは、渡航者の所属国政府が、当該者の国籍及び身元を証明し、渡航先国に対して、当該渡航者の最終的な引取りと保護に当たる責任を示す文書

であり、主権国家間の信頼関係を前提とした文書である。かかる見地から、その発給は無制限にされるべきものではなく、前記信頼関係の確保等、公共の福祉のための合理的な制限に服することは、前記旅券という文書の性質上、当然である。

そして、旅券発給に関して、外務大臣等の広範な裁量を有していると解されること、及び本件処分につき、その裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとまではいえないことは、上記1のとおりである。

審査請求人が指摘するEC指令は、飽くまで、欧州連合加盟国を拘束するものであって、同連合に加盟していない国に対して同指令の遵守を求めるものではない。そのため、同指令の存在は、外務大臣等を何ら拘束するものではないため、旅券発給等に係る外務大臣等の裁量判断の適法性に何ら影響を与えるものではない。この点は、仮に審査請求人に欧州連合国内に居住することが認められるとしても、同様である。

さらに、審査請求人が指摘する自由権規約についても、自由権規約12条3は、「1及び2の権利（注：移動の自由等）は、いかなる制限も受けない。」としながらも、「ただし、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る」場合等について、「この限りではない」と明記しており、移動の自由等に対する制限をむしろ明確に許容している。この点、本件処分に外務大臣等の裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとまではいえないこと、すなわち、公共の福祉のための合理的な制限といい得ることは、上記1記載のとおりである。

5 訴えの利益について

行政不服審査は、行政庁の処分に対する不服申立手続であるから、抗告訴訟と同様、本事案に関する裁決を得る時期までに、訴えの利益、すなわち、当該手続を利用して裁決を得る正当な利益ないし必要性を具備している必要がある。

本件限定旅券の有効期限（令和6年11月25日）は、既に経過しているものの、審査請求人には、少なくとも、本件申請から10年が経過する前であれば、再度の申請をすることなく、有効期間8月を超える限定旅券又は通常旅券の発給を受ける利益（実益）があるといえるため、限定旅券の有効期限を徒過した場合であっても、直ちに訴えの利益が失われているとまではいえない。

6 以上のように、審査請求人の主張はいずれも理由がなく、本件処分の違法性及び不当性は認められないから、本件審査請求は棄却されるべきである。

第3 当審査会の判断

当審査会は、令和7年3月7日、審査庁から諮問を受け、同年4月10日及び同月17日の計2回、調査審議をした。

また、審査庁から、令和7年3月31日、主張書面及び資料の提出を、同年4月11日、主張書面の提出を受けた。

1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

(1) 審理員は、令和6年8月1日、審査請求人に弁明書を送付し、反論書の提出期限を同年9月1日として通知したところ、審査請求人は、当該期限後の同月2日に、弁明書の内容に事実誤認があると思われる旨の問合せを電子メールにより行っている。これに対し、審理員は、同年10月1日付けで、反論書の提出期限を同年11月5日に延長した上で、上記の問合せに対する回答を同年10月21日に行っている（ただし、審査請求人は、結局、反論書を提出していない。）。

上記回答の内容をみる限り、当該回答の作成に1か月半以上の期間を要するものとは認められないところ、行政不服審査法（平成26年法律第68号）28条が、審理関係人及び審理員は、簡易迅速かつ公正な審理の実現のため、審理において、相互に協力するとともに、審理手続の計画的な進行を図らなければならない旨規定していることに加えて、本件限定旅券の有効期間が8月であることにも鑑みると、反論書の提出期限後に行われた上記問合せを受けて反論書の提出期限を延長したにもかかわらず、審査請求人が反論の要否を検討するに当たり必要となる情報の提供が速やかに行われなかったといわざるを得ず、適切とはいえない。今後、改善が望まれる。

(2) 上記(1)で指摘した点以外には、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 審査請求の利益について

本件限定旅券は、有効期間が8月であり、令和6年3月25日に発行され（上記第1の2(3)及び(4)）、同年11月25日に有効期間が満了していることから、本件審査請求において本件処分の取消しを求める利益が現在も存在しているか否かが問題となる。

この点について、審査庁は、上記第2の5のとおり、少なくとも本件申請

から10年を経過するまでは、再度の申請をすることなく、有効期間8月を超える限定旅券又は通常旅券の発給を受ける利益（実益）があるといえる旨主張する。

旅券法5条1項は、同法3条の申請を受けて有効期間が10年又は5年の数次往復用の一般旅券が発行される旨規定しているところ、審査請求人は有効期間が5年の一般旅券の申請を行っており（上記第1の2（2））、現時点（答申時）において、本件限定旅券の発行の日（令和6年3月25日）から5年は経過していない。また、同法4条の2が、旅券の発給を受けた者は、その旅券が有効な限り、重ねて旅券の発給を受けることができない旨規定しているところ、当審査会において審査庁に確認したところによれば、審査請求人について新たな旅券は発行されていない（令和7年4月11日付け審査庁主張書面）。したがって、現時点（答申時）において、本件処分の取消しを求める利益は存在すると解するのが相当である。

3 本件処分の適法性及び妥当性について

（1）審査請求人が本件申請までに行った一般旅券発給申請の経緯は、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、本件判決確定後の令和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（以下「前回申請」という。）をしたところ、処分庁は、同年12月13日付けで、審査請求人に対し、渡航先を「C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。）を発給する処分を行い、令和5年3月16日に審査請求人に前回限定旅券を交付した。

（令和4年7月22日付け一般旅券発給申請書、同年12月13日付け「一般旅券の発給等に係る通知について」）

イ 審査請求人は、令和5年3月16日付けで、前回限定旅券の渡航先にI国を追加することを求める一般旅券渡航先追加申請をしたところ、処分庁は、同年5月19日付けで、審査請求人が旅券法13条1項3号に該当することを理由に渡航先追加を行わない処分を行い、審査請求人に通知した。

（一般旅券渡航先追加申請書、一般旅券への渡航先追加の拒否にかかる通知書）

（2）上記第1の2（1）のとおり、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、その裁量判断が違法になるのは、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り解される。

そこで、本件処分には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、研究員」、「複数法人、J大学」

イ 渡航目的

「永住、仕事、学業、私的法的手続き、銀行取引、宗教上の理由、乗継」

ウ 渡航先（経由地を含む）

「C国、I国、K国、D国、B国、E国」

エ 渡航予定期間

「10年」

オ 渡航の必要性

「C国：永住地

I国：成績優秀者としてC国政府より資金提供を受けた上での公費留学先

K国：宗教上の聖地巡礼先

D国：前妻との離婚手続きのため

B国：銀行口座から預金引き出しのため

E国：日本一時帰国の際の乗継先」

これに対し、本件処分では、渡航先をB国、C国、D国及びE国とする本件限定旅券を発行することとされている。そうすると、本件処分は、永住すること、離婚手続を行うこと、銀行取引を行うこと及び我が国への一時帰国のための乗り継ぎをすることという渡航の必要性を認めたものと解され、処分庁の当該判断は不合理とはいえない。

一方、渡航先として認められなかったI国及びK国について検討すると、

審査請求人は、渡航目的及び渡航の必要性を学業（公費留学先）及び宗教上の理由（宗教上の聖地巡礼先）としているものの、具体的な留学先、訪問先や渡航時期等を記述してその必要性を主張しているわけではないことから、執行猶予期間中にこれらの国に渡航しなければならない事情があるとは認められず、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これらの国への渡航を認めなければならない特段の事情があるとはまではいえない。

また、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C国に居住していたが、前回限定旅券の有効期間が「8月」であったことによってC国での滞在に支障が生じていた事情等を具体的に主張しているわけではなく、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、C国、D国、E国」、有効期間を「8月」としたことにつき、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。

(3) 以下、審査請求人のその他の主張について検討する。

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（2））。

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、申請者が同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おり、個々の具体的な事案に即して行わざるを得ない。

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ず、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（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、同法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って、同法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、同法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 国際法違反について

審査請求人は、C国の永住権保持者として、欧州連合の法令によって、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条によつても、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、国際法に違反すると主張する（上記第1の3（4））。

しかし、我が国は、欧州連合加盟国ではなく、欧州連合の法令に拘束さ

れないから、本件処分が欧州連合の法令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、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。

（4）以上によれば、本件処分が違法又は不当であるとはいえない。

4 まとめ

以上によれば、本件審査請求は理由がないから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3部会

委	員	吉	開	正	治	郎
委	員	中	原	茂	樹	
委	員	福	本	美	苗	