

令和7年度答申第24号
令和7年8月5日

諮問番号 令和7年度諮問第29号（令和7年6月25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「1年」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、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。

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その旨を通知しなければならない旨規定する。

(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

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、令和元年9月a日、A国政府から退去強制処分及び以降5年間の再入国禁止措置を受け、A国入国管理局は審査請求人を同局のB

ブラックリストに登載するよう指示した。

(渡航事情説明書、出国命令書)

- (2) 審査請求人は、令和6年9月10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10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)

- (3) 処分庁は、令和6年11月18日付けで、審査請求人に対し、「貴殿は、A国への入国が制限されている者であることが確認されたことから、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、「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、渡航先を「A国を除く。」、有効期間を「1年」とした限定旅券(本件限定旅券)を発給する処分(本件処分)をした。

(本件処分通知書)

- (4) 処分庁は、令和7年2月4日、本件限定旅券を発行し、同月5日、審査請求人に対し、本件限定旅券とともに本件処分通知書を交付した。

(一般旅券発給申請書)

- (5) 審査請求人は、令和7年2月19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6月25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、有効期間と渡航先の制限のない一般旅券を発給することを求める。

- (1) 審査請求人は旅券法13条1項1号に該当しない

旅券法13条1項は、「一般旅券の発給又は渡航先の追加を受けようとする者」が同項各号に該当する場合には、「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、同項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」と定めている。

確かに、A国政府が審査請求人に対し発出した退去命令書には、審査請求人を5年間の再入国禁止措置とすることが明記され、審査請求人をブラックリストに登載する旨記載されている。しかし、ブラックリストへの登

載は上記退去強制処分を原因とするものであるところ、令和元年9月a日の退去強制処分から既に5年が経過しているから、入国制限は解除されており、これにより、ブラックリストからも削除されたものと考えられる。実際、審査請求人は、A国の退去時に同国の入国管理局の職員から、「5年間経過すれば再入国することができる」旨説明を受けている。

また、審査請求人は日本国籍のほかB国、C国の国籍を有しているが、いずれもA国を含めて制限なしの一般旅券が発行されている。

したがって、審査請求人がA国入国管理局のブラックリストから削除されていることは明らかであり、旅券法13条1項1号の「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」には当たらない。

よって、本件処分は、旅券法13条1項1号の要件該当性について、判断を誤っており、違法である。

(2) 本件処分は違法・不当である

外務大臣の弁明は、違法でなければ審査請求の認容はされないがごとくである。しかし、そもそも、行政不服審査における認容事由は、「違法又は不当」である（行政不服審査法（平成26年法律第68号）45条3項、46条参照）から、裁量権の逸脱・濫用として違法とまではいえない場合であっても、不当に該当する場合には、処分は取り消されなければならない。

海外渡航の自由は、憲法22条2項によって保障される基本的人権である（最高裁判所昭和33年9月10日判決・民集12巻13号1969頁参照）。さらに、今日では、海外渡航の自由は単なる経済的自由にとどまらず、人身の自由ともつながりを持ち、更には、海外における人々との交流を始めとする様々な体験及び活動や、知識及び情報の獲得、発信等を通じ、個人が自己の人格を発展させるとともに、民主主義社会における意思形成に参画し、これに寄与する契機にもなり、精神的自由の側面をも持つものといえる。このような海外渡航の自由の性質に鑑みれば、一般旅券発給の拒否処分という制約が許されるのは、合理的で必要やむを得ない限度と評価できる場合に限られ、このような限定的な場合でない限り違法になると解される（東京地方裁判所令和6年1月25日判決及び東京高等裁判所令和7年1月30日判決参照）。

審査請求人は、日本、B国、C国の国籍を有し、B国、C国には親族・家族が生活している。また、Dに会社を保有しており、仕事のため渡航する必

要がある。このように、審査請求人は、旅行で訪問する予定のE国も含めて、訪問すべき渡航先が多数あり、そのため長期間海外を行き来する必要があるから、海外へ自由かつ長期間渡航することができる旅券が必要である。

したがって、本件処分は、国際人権規約や憲法13条の趣旨に反するものといえ、この点からも、合理的で必要やむを得ない限度のものといえない限り、一般旅券発給の拒否処分は、違憲となるというべきである。

そして、旅券法13条1項は、同項各号に該当する者に対する旅券の発行を制限することで、国際的な法秩序の維持と日本国の国際社会における信頼関係の維持等を図ることを目的としているとされる（旅券法研究会『旅券法逐条解説』（有斐閣、2016年）199頁参照）。

そうすると、仮に、本件申請が旅券法13条1項各号の要件を充足するものであったとしても、本件処分が、上記目的達成のため、合理的で必要やむを得ない限度のものといえない限り、違法となる。

本件処分は、渡航先を「A国を除く。」として発給されているが、仮に審査請求人が今もA国入国管理局のブラックリストに登載されているとしても、上記のとおり、B国、C国の両国は審査請求人に対しA国を含めた無制限の一般旅券を交付していることからすれば、両国は審査請求人に対して、制限のない海外渡航の自由を認めても問題ないと認識しているといえる。そうすると、外務大臣が審査請求人に対して、A国を渡航先に含める制限のない一般旅券を交付したとしても、国際的な法秩序の維持と日本国の国際社会における信頼関係の維持等を図るという旅券法13条1項の目的に反しないことは明らかである。

本件における本邦の外務大臣による一般旅券発給制限は、国際社会の基準と比較して過剰であり、必要以上に海外渡航の自由を制限しているのであって、違法の評価を免れないといわざるを得ない。

よって、本件処分は、旅券法13条1項の目的を達成するため、合理的で必要やむを得ない限度のものとはいえず、裁量権の逸脱又は濫用にあたり、違法であり、かつ違憲である。

以上の検討によれば、本件処分に当たって「一般旅券を発給しなければならない特段の事情」を考慮事由とすべき理由はないから、本件処分によって審査請求人の渡航計画に変更が生じるか否かは、本件処分の違法性及び不当性に影響を与えない。

(3) 結論

本件処分は違法かつ不当であり、本件審査請求は認容され、本件処分を取り消し、一般旅券発給処分がなされるべきである。

第2 諮問に係る審査庁の判断

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。

特に、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対しては、外国当局に対して渡航者の国籍及び身元を証明し、当該渡航者に対する通行の自由と適法な援助を要請する公文書たる旅券を発給しないことにより、国際的な法秩序の維持と我が国の国際社会における信頼関係の維持等を図ることを目的とするものと解される。

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1号に該当する場合、申請者に対して、通常の一般旅券を不発給とするか、通常の一般旅券に代わって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、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、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したのものとして違法となるのは、同号によって保護されるべき国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等について一定程度の譲歩を求めてもなお、当該旅券発給申請者に一般旅券の発給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ものと解するのが相当である。

そして、一般旅券の発給を拒否せずに旅券法5条2項に基づき限定旅券を発給した場合は、一般旅券の発給拒否処分とは異なり、限定的とはいえ、一般旅券を発給することを内容とするものであるから、当該処分が違法と評価

される場合は更に限定的となり、そのような特段の事情があることに加え、当該制限が当該特段の事情による渡航を実質的に不可能又は著しく困難にするような不合理な制限であると認められる場合に限られるというべきである。

2 審査請求人が旅券法13条1項1号の「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」の要件に該当するか否か

(1) 処分庁は、本件処分通知書において、審査請求人がA国への入国を制限されている者と確認されたという事実関係に基づき、旅券法13条1項1号に該当するという理由を付記している。

また、審査請求人が提出したA国入国管理局による退去命令書によれば、審査請求人について同管理局のブラックリストに登載するよう同管理局から指示が発出されていることが認められる一方で、審査請求人は、審査請求人が同ブラックリストへの登載の解除に関し、同管理局に申請又は確認を行ったという反論をしておらず、審査請求人が同ブラックリストに登載されているという事情に変更があったとの証拠は見当たらない。

(2) A国入国管理局から、5年間が経過すれば再入国可能であるという説明を受けたという審査請求人の主張については、同管理局の説明がそのための手続や条件が何ら存在しないという趣旨であるとまでは解されないことから、本件処分の取消しを求める理由としては、採用することはできない。

また、旅券の発給に係る裁量は発行国にそれぞれ委ねられている実態を鑑みれば、B国及びC国など第三国によって一般旅券が発給されたことに依拠して同管理局のブラックリストから審査請求人が削除されたことと解されるという審査請求人の主張は採用することはできない。

3 本件処分に違法性及び不当性があつたか否かについて

処分庁が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説明の内容を踏まえることを前提としつつ、処分庁の裁量に委ねられているものと解される。

これを本件についてみると、審査請求人は、本件申請当時、旅券法13条1項1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、発給処分としたら限定旅券とすべきかどうか、限定旅券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1年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。

そして、一般旅券発給申請書又は渡航事情説明書の記載内容によれば、審査請求人の渡航の目的は、有効期間を「1年」、渡航先を「A国を除く。」とする限定旅券の発給をもって達せられると考えられる。

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。

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ず、処分庁が限定旅券を発給した処分については違法又は不当であるとは認められない。

- 4 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6月25日、審査庁から諮問を受け、同年7月24日及び同月31日の計2回、調査審議をした。

また、審査庁から、令和7年7月23日、主張書面及び資料の提出を、同月29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

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 本件処分の適法性及び妥当性について

- (1) 上記第1の2(1)のとおり、審査請求人は、令和元年9月a日にA国政府から退去強制処分及び以降5年間の再入国禁止措置を受けており、また、A国入国管理局は、上記退去強制処分と同時に、審査請求人を同局のブラックリストに登載するよう指示しているから、審査請求人は、同ブラックリストに登載されたものと推認される。

審査請求人は、令和元年9月a日の退去強制処分から既に5年が経過しているから、入国制限は解除されており、これにより、ブラックリストからも削除されたものと考えられる旨主張しているところ、確かに本件処分の時点（令和6年11月18日）において、5年間の再入国禁止期間は経

過したと認められる。

しかし、この点について、A国入国管理局のウェブサイトによれば、ブラックリストへの登載を解除するためには、弁護士を通じて、A国入国管理局長に対し必要な書類を提出する必要がある旨記載されていることから、再入国禁止期間が経過したことのみをもってブラックリストへの登載が解除されるとは認められず、登載を解除するためには別途手続が必要となる。

これを本件についてみると、審査請求人は、上記ブラックリストへの登載を解除するために必要な手続をしたことにつき何ら主張立証していないから、審査請求人につきA国入国管理局のブラックリストへの登載が解除されたと認めることはできない。

したがって、審査請求人は、本件処分当時、旅券法13条1項1号に該当する者であったことが認められる。

- (2) 本件のように、申請者が旅券法13条1項1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の裁量に委ねられており、外務大臣が、ある国から入国禁止とされた者による旅券発給申請に対して、同号に基づき、限定旅券を発給する処分をした場合において、当該者を入国禁止とした国と我が国との間の二国間の信頼関係の維持、ひいては国際的な法秩序の維持や我が国の国際社会における信頼関係の維持という同号の目的に照らして、当該処分が合理的かつ必要やむを得ない限度のものとはいえないときは、同処分は、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして違法になり、裁量権の行使が不適切であるときは不当となるというべきである。

そこで、本件処分につき検討すると、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

「プログラマー」、「無」

イ 渡航目的

「仕事／旅行」

ウ 渡航先（経由地を含む）

「D・E国」

エ 渡航予定期間

「令和6年10月12日～」

オ 渡航の必要性

「2024/10/12～ E国に旅行 F中心に周ります

2024/10/30～ Dに仕事

Dに会社を保有していてパスポートがないと仕事ができないため

2025/1/1 B国とC国に帰国予定

国籍を持っていて家族がB国とC国にいるため」

これに対し、本件処分では、渡航先を「A国を除く。」、旅券の有効期間を「1年」とする本件限定旅券を発行することとされている。

上記（1）のとおり、審査請求人は、A国入国管理局のブラックリストへの登載が解除されたと認めることはできず、同国に入国することを認められない者（旅券法13条1項1号）に該当するから、処分庁が、本件処分において「A国を除く。」としたことは、同号の目的に照らし、合理的かつ必要やむを得ない限度のものであり、違法又は不当であるとはいえない。

また、審査請求人は、上記のとおり、本件申請時に、渡航の必要性として、E国に約半月旅行し、Dで2か月仕事をし、その後は家族のいるB国とC国に帰国する旨記載しているが、渡航予定期間の終期を空欄としており、具体的に必要な期間を記載していないこと、及び、審査請求人がA国入国管理局から退去強制処分を受け、ブラックリストに登載されたのは、G法違反の容疑で逮捕状が出ているにもかかわらず、我が国から逃亡し、A国に滞在したためであること（出国命令書）などの事情を斟酌すると、処分庁が、本件処分において旅券の有効期間を1年としたことも、旅券法13条1項1号の目的に照らし、合理的かつ必要やむを得ない限度のものであり、違法又は不当であるとはいえない。

（3）よって、本件処分が違法又は不当で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