

## 二十一、請求撤銷不許可更新居留期間之處分事件

外國人的政治活動自由之憲法上保障問題

最高法院昭和五十三年十月四日大法庭判決

昭和五十年（行ツ）一二〇號

翻譯人：黃宗樂、劉姿汝

### 判 決 要 旨

- 一、憲法上，並無保障外國人可在我國「在留」（暫時居留—譯者註）之權利或得要求繼續「在留」之權利。
- 二、根據出入國管理令第二十一條第三項判斷有無足以認定在留期間更新為適當的相當理由乃由法務大臣裁量。不符合准於拒絕入境或強制出境的事由並不表示不得為更新之不許可。
- 三、法院審查法務大臣根據出入國管理令第二十一條第三項判斷有無足以認定在留期間更新為適當之相當理由的行為是否違法之際，應以該判斷係法務大臣之裁量權行使為前提，除非認定該判斷基礎的事實有誤認等造成事實基礎之完全欠缺，或對事實的評價明白欠缺合理性，或該判斷依照社會通念有顯著欠缺妥當性之事由，始得以認定該判斷超越裁量權的範圍或濫用裁量權而為違法之判定。
- 四、關於憲法對政治活動自由之保障，除了對我國政治的意思決定或實施產生影響的活動，而鑑於其外國人之地位認為有不適當者外，對在留於我國之外國人亦及之。
- 五、憲法關於外國人的基本人權保障，並不包含得以拘束決定在留許可與否之國家裁量權，亦即不包含保障在留期間中受憲法基本人權所保障之行為於在留更新之際必須視為消極情事而不予斟酌者。
- 六、上訴人之本件活動，雖然就外國人於在留期間所為之政治活動不能直接謂其為憲法保障所不及，但是上訴人的行為當中包括對我國出入國管理政策的非難行動或非難我國基本外交

政策，以及對日美友好關係產生影響之虞之行為，法務大臣斟酌此等行動，判斷其不足以認定在留更新為適當之相當理由，不能謂此有超越裁量權之範圍或濫用裁量權之情形。

## 事 實

持有美國籍的上訴人（原告）於昭和四十四年五月十日因該當出入國管理令第四條第一項第十六款、規定特定在留資格及其在留期間的省令第一項第三款，取得一年在留期間的上陸許可而入國。上訴人於入國隨後被聘任為某語言學校的英語教師，但在入國後第十七天即辭職，在無任何申告的情形下轉職其他語言學校。另一方面，他亦加入外國人越平連，參加了越南反戰、反對出入國管理法案、反對日美保安條約等的示威或集會。上訴人於昭和四十五年五月一日對被上訴人（被告）法務大臣申請一年的在留期間更新，法務大臣於同年八月十日以出國準備期間之名目准許至九月七日止一百二十天的更新，但是對於所申請的同年九月八日起一年的在留更新卻為不許可的處分。上訴人不服處分，對法務大臣提起訴訟請求撤銷處分。第一審判決以法務大臣的處分顯著欠缺社會通念上的公平性、妥當性等為由，撤銷該處分；相對於此，第二審認為判斷足以認定更新為適當的「相當理由」是任由法務大臣的自由裁量，容許將在留期間的政治活動當做消極的資料，而撤銷第一審判決駁回上訴人的請求。

## 關 鍵 詞

在留期間更新（指暫時居留期間到期時的延長手續） 出入國管理令 法務大臣 裁量權 無屆轉職（指未申報而轉換工作）

## 主 文

上訴駁回。  
上訴費用由上訴人負擔。

## 理 由

一、本件的經過情形  
（一）原審所確定的事實關

係其要旨如下：

(1) 上訴人，為持有美利堅合眾國國籍之外國人，昭和四十四年四月二十一日以所持之護照取得日本駐韓大使館所發行的簽證後，同年五月十日由下關入國管理所入國審查官以其具有該當出入國管理令第四條一項十六款，以及規定特定在留資格及在留期間之省令第一項三款的在留資格，取得一年在留資格的入國許可的證印進入我國。

(2) 上訴人，於昭和四十五年五月一日申請一年在留期間的更新時，被上訴人在同年八月十日為「許可做為出國準備期間從同年五月十日起至同年九月七日止共一二〇天之在留資格」之處分。其後，上訴人又於同年八月二十七日對被上訴人，申請自同年九月八日起一年的在留更新時，被上訴人於九月五日對上訴人以難謂有足以認定該更新為適當之相當理由為由對右列更新為不許可之處分（以下稱「本件處分」）。

(3) 被上訴人認定上訴人難謂有足以認為在留期間更新為適當的相當理由，乃因上訴人於在留期間中轉職未申報及政治活動之故，詳情如下。

a. 上訴人因為受雇於貝魯里茲語言學校為英語教師而取得在留資格，卻於入國後僅十七天從該校辭職，轉向財團法人英語教育協議會擔任英語教師，而非在被許可入國的學校從事英語教育。

b. 上訴人加入「外國人越平連」（昭和四十四年六月由在日外國人數人所組成，為反對美國介入越南戰爭、反對美國加重基於日美安保條約的極東政策、反對壓抑政治活動的出入國管理法案等三個目的所結成的團體，與「越平連」獨立，並非會員制。）, 昭和四十四年六月起十二月止之期間參加過九次定期例行集會。七月十日為支援由左派華僑青年於同月二日至十三日在國鐵新宿西口附近所舉行的粉碎出入國管理法案絕食罷工，散發此活動所印刷的宣傳單；九月六日與十月四日參加越平連的定期例行集會；同月十五、十六日參加反對越南戰爭的「中止日運動」赴美國大使館抗議；十二月七日參加以抗議橫濱入國者收容所為目的的示威遊行；翌年四十五年二月十五日參加在朝霞市所舉行的反戰放送集會；三月一日參加同市美軍基地附近所舉行的

反戰示威遊行；同月十五日與越平連同時參加該市名為「大泉市民的集合」之集會散發反戰傳單；五月十五日參加以反對美軍侵入柬埔寨為目的赴美國大使館的抗議；同月十六日參加五·一六「越南（戰爭）中止日連帶日美人民集會」，並參加反對介入柬埔寨的美國反戰示威遊行；六月十四日參加在代代木公園所舉辦「安保粉碎勞學市民大統一行動集會」；七月四日參加在清水公園由東京動員委員會所主辦的美日人民協力，為支援美日反戰士兵的集會；參與舉辦同月七日在羽田機場反對羅傑士國務卿來日運動等政治性活動。但上訴人所參加的集會、集團示威遊行等，皆無逾越和平且合法之範圍，且上訴人所參加的態樣並非居於指導型或積極型地位。

（二）原審判定，自己國內決定接受該外國人與否基本上是該國的自由，對在留更新的申請時有無足以認定更新為適當的理由，是任由法務大臣的自由裁量所為的判斷。上訴人所為的前述一連串的政治活動，被認定為屬於在留期間內對外國人也容許之表現自由範圍，並無被強制接受特別的不利益；然而法務大臣於

決定在留期間更新的許可與否之際，即使認定此等行為對日本國及日本人民而言是不期望看到的部分，而判斷無足以認定更新為適當的相當理由，在本案由於此一判斷並無由任何人眼中看來皆認為明顯不妥當之情事，應認為該判斷屬法務大臣裁量之範圍內，不能據此論斷本件處分為違法。

對原審之判決，上訴人以下列的主張提起上訴。

（1）原判決認為在自己國內是否接受外國人是該國的自由，及對在留期間的更新，有無足以認定該更新為適當的相當理由應任由法務大臣自由裁量為判斷，此認定有憲法第二十二條第一項、出入國管理令第二十一條的解釋適用錯誤，為理由不備之違法。（2）對於如同本件處分類型之裁量處分，原審的審查態度、方法有判例違反、審理不充分、理由不完備之違法，亦有行政事件訴訟法第三十條的解釋錯誤。（3）被上訴人之本件處分，逸脫了裁量權的範圍，並以受憲法保障之上訴人的政治活動為理由對外國人課予不利益，所以原判決對本件處分為不違法的認定，有違背經驗法則、觸犯理由

不備的違法、出入國管理令第二十一條的解釋適用錯誤，並且違反憲法第十四、十六、十九、二十一條。

二、本法院之判斷：

（一）憲法第二十二條僅止於規定保障在日本國內居住、移轉的自由，並無規定任何關於外國人進入我國的內容。關於此事，在國際習慣法上，國家並無負有接受外國人之義務，只要沒有特別條約，是否接受外國人進入本國內，又，接受時附以何種條件，應為該國可以自由決定之事。憲法上並沒有保障外國人進入我國之自由，上訴人所論及之在留權利乃至於可以要求繼續在留之權利皆不可解為被保障之內容。因此，以上述憲法旨趣為前提，具有法律效力之出入國管理令，是以對於外國人限制一定的期間、特定的資格，許可其進入我國為內容的法令，據此被許可入國之外國人，於在居留期間屆滿後當然必須離開我國。原本出入國管理令，允許外國人希望延長在留期間時可以申請更新在留期間（第二十一條第一項、第二項），但是對於該申請，因為規定法務大臣在「限於有足以認定

在留期間的更新為適當之理由時」可以對該申請為許可，所以出入國管理令本身對外國人在留期間之更新並不將其視為當然權利而保障之。

如同前述，出入國管理令原則上允許外國人限於一定期限間內入境我國及在留，而所謂在留期間的更新限於在法務大臣判斷有足以認定為適當之相當理由時可以許可之，是指基於讓法務大臣能在每個一定的期間審查該外國人在留中的狀況、在留的必要性、相當性等之後決定在留許可與否的旨趣下，對在留期間的更新事由為概括地規定，而沒有特別訂定判斷基準的目的在於更新事由的有無應任由法務大臣之裁量，而此裁量權的範圍應以廣泛的旨趣來解釋之。換言之，法務大臣在決定在留期間更新的許可與否時，應立於對外國人出入國管理及在留規範目的之所謂國內治安與善良風俗的維持，保健・衛生的確保，勞動市場的安定等保持國家利益的立場，不只申請人的申請事由的適當與否，並應斟酌該外國人於在留期間中的一切行狀，國內的政治・經濟・社會等情事，國際情勢、外交關係、國際禮讓等諸般情勢，

為合於時宜的正確判斷，但是此一判斷，在其性質上，若未任由負有出入國管理行政責任的法務大臣為裁量，畢竟無法期待有適切的結果。鑑於這一點，是否該當出入國管理令第二十一條第三項所規定之「足以認定該在留期間的更新為適當之相當理由」的判斷中，法務大臣的裁量權範圍被認定為廣泛是理所當然，不應如上訴人所論，只要不該當準用入境拒絕事由或離境強制事由，不得容許更新申請為不許可之決定。

(二) 行政廳對於此一任由裁量權之事項，即使定有行使裁量權的準則，但是此類型的準則，本來是為了要確保行政廳的處分的妥當性而定，處分縱使違背該準則，原則上僅止於產生當與不當的問題，並不當然違法。處分為違法的情形，僅限於該處分逾越法律所認定之裁量權範圍或有濫用裁量權的情況，又，限於法院才可以撤銷該處分，在行政事件訴訟法第三十條中已明白規定。本來，法律將處分任由行政廳裁量的旨趣、目的、範圍，依各種處分而不相同，被認定有逾越裁量權的範圍或濫用裁量權而違法的情形也各有所異，必須

依各處分做各別的檢討。因此根據出入境管理令第二十一條第三項，法務大臣為有無「足以認定在留期間的更新為適當之相當理由」的判斷時，鑑於前述之法務大臣的裁量權的性質，僅限於該判斷完全欠缺事實基礎或社會通念上顯著欠缺妥當性的情事至為明顯時，才能謂有逾越裁量權範圍或濫用裁量權的情事而認定為違法。因此，原審法院在審理法務大臣的前述判斷是否為違法時，以該判斷屬法務大臣之裁量權的行使為前提，進而審理是否對做為該判斷基礎之重要事實有誤認等情事使該判斷完全欠缺事實基礎；是否因對該事實之評價有明白欠缺合理性等事由；或依照社會通念顯著欠缺妥當性之情事甚為明白，認為限於存在這些事由的情形下，才能認定該判斷有為逾越裁量權範圍或濫用裁量權的情事而判定違法，這樣的做法符合前述之論點。

(三) 立於以上的立場，檢討被上訴人之本件處分是否適當

依前述的事實關係，對於上訴人的在留期間更新申請，被上訴人認為難謂有足以認定更新為適當之相當理由而不為許可，理由是上訴人於在留期間未申報而

轉職以及從事政治活動為由，探究該判決之意旨，又可解為其中以政治活動較被重視。

依據憲法第三章所規定之基本人權保障，除了在性質上須解釋為只限於日本國民為對象的部分外，對於在留於我國的外國人應解釋為相同所及。關於政治活動的自由，除了對我國的政治的意思決定或實施有影響之活動，鑑於其外國人之地位而認為不適當者外，該保障亦應及之，這樣的解釋應為恰當。但是，如同前述，外國人的在留許可與否，是任由國家裁量，在留我國之外國人，憲法上並無保障其在留的權利或可以要求繼續在留之權利，只不過在法務大臣基於出入國管理令為裁量時，限於認定有足以認定更新為適當之相當理由時，賦予該外國人得取得在留期間更新資格的地位，因此，憲法對於外國人的基本人權保障僅在此種外國人的在留制度範圍內存在是恰當的解釋，關於是否及於拘束國家決定在留許可與否之裁量的保障，換言之，所謂在留期間中受憲法基本人權所保障之行為於在留期間更新之際應做為消極事由不受斟酌的地步，基本上並不受保障。在留中的外國人的行

為即使合憲合法，法務大臣從當與不當的角度評價該行為對日本而言難以接受，且從該行為推認將來該外國人有實行損害日本國利益行為之虞者，則該行為即使能謂受憲法保障，亦對更新時為不許可的處分無所妨礙。

前述上訴人於在留期間的政治活動，由該行為的態樣等來看雖然不能立即謂其為憲法保障所不及的政治活動，但是上訴人的活動當中，包含對我國出入國管理政策及對美國的極東政策的非難行動，更進一步還有對日本國與美國間的相互協力及安全保障條約的抗議行動等，諸如此類非難我國的基本外交政策的行為，有影響日美間的友好關係之虞，被上訴人鑑於當時的內外情勢，評價上訴人之行為是日本國所難以接受，又，即使對上訴人前述的活動，認定其將來有為損害日本國利益之虞，判斷無足以認定更新為適當之相當理由，亦難謂該事實的評價欠缺明白的合理性，或該判斷在社會通念上顯著地欠缺妥當性。另外基於被上訴人的判斷，不能確定有足以懷疑其逾越裁量權的範圍或濫用裁量權之情事存在之的本案，不能判斷被上訴人之本件處分為違法。

又，被上訴人斟酌上訴人前述的政治活動，認為難謂有足以認定在留期間更新為適當的相當理由而為本件處分，不生上訴人所論之違憲問題。

（四）與上述所言屬相同意旨之原審判斷為正當。原判決並

無違憲、違法。與上述論點相異而非難原判決的論旨，不為採用。

因此，根據行政訴訟法第七條、民事訴訟法第四百零一條、九十五條、八十九條，依法官一致的意見，判決如主文。