

主 文

- 1 本件訴えを却下する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 請 求

処分行政庁がした出入国管理及び難民認定法第 7 条第 1 項第 2 号の基準を定める省令の留学及び就学の在留資格に係る基準の規定に基づき日本語教育機関等を定める件（平成 2 年法務省告示第 1 4 5 号。以下「日本語教育機関告示」という。）の一部を改正する告示（平成 1 7 年法務省告示第 1 0 3 号。以下「本件告示」という。）のうち、日本語教育機関告示別表第 2 から原告の項を削り、同別表第 5 に原告を加えた部分を取り消す。

第 2 事案の概要

本件は、法務大臣が、平成 1 7 年 2 月 1 6 日付けの本件告示により、日本語教育機関告示別表第 2 から原告の項を削り、別表第 5 に原告を加える旨の改正をしたことについて、原告が、本件告示は違法な行政処分であると主張して、その取消しを求めている抗告訴訟である。

1 日本語教育機関及び外国人の出入国制度について

(1)ア 本邦に上陸しようとする外国人は、その者が上陸しようとする出入国港において、入国審査官に対し上陸の申請をして、上陸のための審査を受けなければならない（出入国管理及び難民認定法（平成 1 6 年法律第 7 3 号による改正前のもの。以下「入管法」という。）6 条 2 項）。

入国審査官は、上記申請があったときは、当該外国人が、申請に係る本邦において行おうとする活動が虚偽のものでなく、入管法別表第 1 の下欄に掲げる活動のいずれかに該当し、かつ、同法別表第 1 の 2 の表及び 4 の表の下欄に掲げる活動を行おうとする者については我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案して法務省令で定める基準（以下

「上陸許可基準」という。)に適合することなどの上陸のための条件に適合していることなどの上陸のための条件に適合しているかどうかを審査しなければならない(入管法7条1項柱書き,2号)。

上記規定を受けて,出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令(平成2年外務省令第16号。平成17年法務省令第16号による改正前のもの。以下「基準省令」という。)は,外国人が本邦において行おうとする活動に応じ,上陸許可基準を規定している。

イ 「留学」の在留資格を有する外国人が本邦において行うことができる活動は,本邦の大学等の教育機関において教育を受ける活動と規定されており(入管法別表第1の4),その上陸許可基準の一つとして,外国人が専修学校の専門課程において教育を受けようとする場合(専ら日本語の教育を受けようとする場合を除く。)は,原則として,日本語教育機関告示別表第1,別表第2,別表第3及び別表第5に掲げる日本語教育機関(入管法施行規則63条参照)において6か月以上の日本語の教育を受けた者であり,申請人が教育を受けようとする教育機関に外国人学生の生活の指導を担当する常勤の職員が置かれていることが規定されている(基準省令の「法別表第1の4の表の留学の項の下欄に掲げる活動」の下欄の4項,日本語教育機関告示1号参照)。

ウ 「就学」の在留資格を有する外国人が本邦において行うことができる活動は,本邦の高等学校(中等教育学校の後期課程を含む。),各種学校などにおいて教育を受ける活動と規定されており(入管法別表第1の4),その上陸許可基準の一つとして,外国人が専修学校の高等課程若しくは一般課程,各種学校又は設備及び編制に関して各種学校に準ずる教育機関において専ら日本語の教育を受けようとする場合は,当該教育機関が日本語教育機関告示別表第2に掲げる日本語教育機関(入管法施行規則63条参照)であること,外国人が専修学校の高等課程若しくは一般課程又は

各種学校において教育を受けようとする場合（専ら日本語の教育を受けようとする場合を除く。）は、原則として、日本語教育機関告示別表第1、別表第2、別表第3及び別表第5に掲げる日本語教育機関において6か月以上の日本語の教育を受けた者であり、申請人が教育を受けようとする教育機関に外国人学生の生活の指導を担当する常勤の職員が置かれていることが規定されている（基準省令の「法別表第1の4の表の就学の項の下欄に掲げる活動」の下欄の4項及び6項、日本語教育機関告示1号、4号参照）。

エ 法務大臣は、日本語教育機関の設備及び編制についての審査及び証明を行う事業を実施する者（以下「認定法人」という。）を認定して、同事業を行わせることができる（入管法施行規則63条、日本語教育機関の設備及び編制についての審査・証明事業の認定に関する規程（平成13年法務省告示第169号、乙4））。

上記事業を実施する者としての認定を受けようとする公益法人は、法務大臣に対し、日本語教育機関の設備及び編制についての審査基準並びに審査及び証明の実施要領（審査等の実施の時期及び方法に関する事項、審査等に関する事務を担当する者の選任に関する事項、日本語教育機関の設備及び編制の適否の判定に関する事項、証明の有効期限その他証明に関する事項 審査等の手数料その他審査等を受けようとする者から徴収する費用に関する事項などについて、必要な事項を記載したもの）などを申請書とともに法務大臣に提出しなければならないが、認定を受けた後に認定事業の審査基準や実施要領を変更しようとするときは、その変更内容等を法務大臣に提出してその承認を受けなければならない（乙4（第2条、6条））。

また、認定法人は、日本語教育機関の設備及び編制についての審査及び証明を実施したときは、速やかに、その実施結果を法務大臣に報告しなけ

ればならず（乙4（第8条））、その実施に関し、法務大臣から必要な資料の提出を求められたときは、当該資料を提出しなければならない（乙4（第9条））。

オ 財団法人A（以下「A」という。）は、法務大臣から、日本語教育機関の設備及び編制についての審査及び証明を行うものとしての認定を受けた唯一の財団法人であり、上記規定（乙4（第2条））に基づき、日本語教育機関審査実施要領を定めている（入管法施行規則63条1項、日本語教育機関の設備及び編制についての審査及び証明を行うものとしての認定を受けた事業等を定める省令（平成13年法務省令第56号）、乙21、26、27）。

Aは、日本語の学習を主な目的として来日する外国人を対象に日本語教育を行う教育機関からの申請に基づき、当該教育機関が日本語教育機関としての基準に適合しているか否かの審査を行い、その基準に適合している場合には、その旨の認定を行い、法務大臣に報告する（乙26）。法務大臣は、Aによる認定を参考とした上で、日本語教育機関を選定・告示する（入管法施行規則63条）。

カ 法務省入国管理局が作成した各地方入国管理局長宛通達（「入国・在留審査要領」）によれば、日本語教育機関告示の別表第2に掲げる日本語教育機関に対する指導及び選定の要領は以下のとおりである（乙29）。

（ア） 在籍管理状況の確認

4月及び10月末現在の在籍者について、それぞれ5月末及び11月末までに留学生・就学生名簿により報告を求め、また、月1回不入学者、退学者、除籍者、所在不明者について、退学者等名簿より報告を求める。

（イ） 日本語教育機関の選定等

日本語教育機関において、前年在籍者数に占める不法残留者の割合が基準を超えていること、上記（ア）の報告を適正に行っていないこと、そ

の他資格外活動等の在籍管理上不適切であると認められる事情がある場合には、当該教育機関は、外国人の在籍管理を適切に行っていない非適正校として取り扱われる。

非適正校に対しては、問題点等を指摘して速やかに改善することを指導し、非適正校のうち不法残留率が高い教育機関については、実態調査を行うなどして実態の把握に努める。

また、留学生及び就学生の在籍管理状況を的確に把握し、適切な在留審査を行うため、日本語教育機関が同要領の一定事由に該当する場合、実態調査を行った上、告示削除のりん請を行う。

2 前提事実（争いのない事実、後掲各証拠及び弁論の全趣旨から容易に認められる事実）

(1) 当事者等

ア 原告は、日本語学校の経営等を業とする特例有限会社であり、日本語学校であるB学院（以下「本件学院」という。）を営んでいる（争いが無い）。

イ Cは、原告の唯一の取締役であり、本件学院の学院長である（甲1、乙5）。

(2) 本件学院の日本語教育機関の認定の経緯等

ア 有限会社D（大阪府東大阪市 ××番13号を本店所在地とし、原告とは別法人である。以下「旧会社」という。）は、平成14年3月2日付けで、Aに対し、本件学院について日本語教育機関施設審査申請を行い、Aは、同年11月15日付けで、本件学院について、外国人に対する日本語教育を行う設備及び編制についての認定をした（争いが無い）。

イ 本件学院は、平成15年2月12日法務省告示第84号により、日本語教育機関として告示され、同年10月から、就学生の受入れを開始した（争いが無い）。

ウ 原告は、平成16年1月5日、商号（「有限会社E」から「有限会社D」に変更）及び本店所在地を変更し、Cが取締役に就任した（争いが無い）。

原告は、同年4月、旧会社に対し、600万円を支払った上で経営権を譲り受けて大阪市において、本件学院の経営を開始した（争いが無い）。

エ 原告は、同年8月10日付けで、設置者、施設所在地の位置及び収容定員に関する変更申請を行い、平成17年1月12日付けで、Aの承認を受けた（甲3、弁論の全趣旨）。

(3) 本件学院に対する調査の経緯

ア 原告は、平成16年6月25日、大阪入国管理局（以下「大阪入管」という。）において、本件学院での日本語就学を目的として、外国人18名に係る在留資格認定証明書交付申請を行ったが、その際、上記(1)エの設置者、施設所在地の変更等が発覚し、それらについてAの承認を得ていないことから、同申請に係る処分について、大阪入管局長は、同年8月31日付けで不交付処分を行った（乙10）。

イ 原告あるいは旧会社の職員であったF及びGが、同年9月15日、大阪入管を訪れ、本件学院において学生の出席率の水増しが行われているとして、同年4月から6月までの出席状況が記載された文書の写し（以下「元職員作成出席簿」という。）を提出した（乙11、12）。

ウ 大阪入管入国審査官は、同年9月29日、中国人Hからの在留期間更新許可申請の審査に伴い、本件学院に対して実態調査（以下「本件実態調査」という。）を行った（乙13）。

エ 大阪入管入国審査官は、同年10月22日及び同年11月1日、大阪入管において、Cに対し、事情聴取を実施した（乙7、8）。

オ 大阪入管入国審査官は、同年10月25日、大阪入管において、本件学院に在学しているIに対し、事情聴取を実施した（乙15）。

カ 大阪入管入国審査官は、同日及び同年11月9日、大阪入管において、本件学院に在学しているJに対し、事情聴取を実施した(乙17)。

キ 大阪入管入国審査官は、同月22日、大阪入管において、本件学院に在学しているKに対し、事情聴取を実施した(乙18)。

ク 大阪入管入国審査官は、同月25日、大阪入管において、本件学院に在学しているLに対し、事情聴取を実施した(乙19)。

(4) 本件告示及び訴え提起

ア 法務大臣は、上記調査の結果等を踏まえ、平成17年2月16日付けで、日本語教育機関告示を改め、別表第2から原告の項を削除し、別表第5に原告を加える旨の告示(本件告示)をした(争いがない)。

イ 原告は、同年4月4日、本件訴えを提起した(顕著な事実)。

3 争点及び当事者の主張

(1) 本件告示の処分性

(被告の主張)

ア そもそも、日本語教育機関告示は、外国人が教育を受ける学校が基準省令の定める留学又は就学の基準に適合するかどうかを定型的に判断するため、あらかじめ法務大臣において日本語教育機関としてふさわしい学校を選定してこれを広く一般に知らしめた一般的な規範にすぎない。それを定めることによって、留学又は就学の在留資格を取得して本邦において活動しようとする外国人の便宜を図り、ひいては円滑な出入国管理行政を実現しようとしたものである。

したがって、日本語教育機関告示は、円滑な出入国管理行政の実現を企図した一般的な規範であり、法務大臣が特定の学校を日本語教育機関の告示の別表第2の学校と定めたことは、当該学校に別表第2の学校として経営を続けることができるという法律上の地位を付与したのではない。このことは、入管法が、教育機関の保護育成を目的としたものではなく、出

入国の公正な管理を目的とする法律であることから明らかである。

イ 確かに、日本語教育機関告示の別表第2の学校から削除された学校としては、以後、同校において外国人が教育を受けているからといって、「就学」の活動基準を満たしたことにはならないため、「就学」の在留資格を有する外国人を学生として受け入れることは困難になるという不利益が生じることになる。

しかしながら、仮に当該学校に、上記のような不利益が生じたとしても、上記規範定立の結果、反射的に受ける事実上の不利益にすぎず、法的保護に値しないというべきである。これにより、当該学校が日本語学校を営営すること自体が制約されるものでもない。

また、日本語教育機関告示の別表第2の学校に通学している外国人の立場からすれば、当該学校が日本語教育機関告示の別表第2の学校から削除されると、その後の在留期間更新許可を受けられなくなる可能性がある。しかし、当該外国人に在留期間更新されるという権利が生じているものではないから、本件告示をしたこと自体が、外国人の権利義務に直接的な影響を及ぼすものとはいえない。

したがって、本件告示は、国民の権利義務に直接的な影響を及ぼすものとはいえない。

ウ 原告は、医療法30条の7に基づく病院開設中止の勧告について処分性を認めた最高裁平成17年7月15日第二小法廷判決・民集59巻6号1661頁（以下「最高裁平成17年判決」という。）を根拠として、本件告示により受ける不利益が事実上のものであっても処分性は認められると主張する。しかし、同判決は、中止勧告によってもたらされる健康保険法上の法律的地位への影響が、医療法上の保護の対象となる病院開設を事実上断念せざるを得ないという効果をもたらすことを根拠として上記勧告の処分性を肯定したから、そのような法律上の効果と のような法律上保護された利益

の存在が処分性を肯定するための前提となる。

すなわち、医療法30条の7の規定に基づく病院開設中止の勧告に従わない場合、相当程度の確実さをもって保険医療機関の指定を受けることができなくなるといふ保険医療機関の指定に及ぼす効果は、医療法及び健康保険法によって構築された仕組み全体に基づくものといえ、事実上の効果に着目したと解することはできない()。また、病院を開設するという医療法上認められる利益に対する影響がある()。

一方、本件告示によってもたらされる在留資格に対する影響は、外国人の法律上の利益に関するものであり、日本語教育機関である本件学院を運営する原告に直接の影響はない()。また、本件で問題となる日本語教育機関告示の別表第2の学校として経営を続けることができるという利益は、事実上のものにすぎず、保護の対象となるような法的利益は存在しない()。

以上のとおり、本件告示は、特定の個人の法律上の地位や権利に対して何らかの影響を及ぼすものではないというべきであり、このような本件告示に処分性はないというべきである。

(原告の主張)

ア 本件学院が、日本語教育機関告示の別表第2から削除されると、原告の経営する本件学院において外国人が日本語の教育を受けているからといって、「就学」の上陸のための条件を満たすことにはならない(入管法7条1項2号)。したがって、「就学」の在留資格を取得して活動しようとする外国人を学生として受け入れることは困難になる。原告は、外国人が本邦での在留資格を取得した上、日本語を教える本件学院で学ぶことを目的として運営するものであり、このような学校形態も、法的保護に値するものというべきである。

イ 最高裁平成17年判決は、医療法30条の7の規定に基づく病院開設中止の勧告につき、保険医療機関の指定に及ぼす効果及び病院経営における保険

医療機関の指定の持つ意義を併せ考えて、処分性を肯定した。同判決は、同勧告の効果につき、相当程度の確実さをもって病院を開設しても保険医療機関の指定を受けることができなくなるという結果をもたらされるとしているから、ここにいう効果は、事実上の効果であり、その結果、事実上病院の開設自体を断念せざるを得ないとしていることも、事実上の効果である。したがって、事実上の効果をもたらされるにすぎないからといって、当然に処分性が否定されることにはならない。

そして、本件告示によって、本件学院に通学し又は通学しようとする学生が就学の在留資格の取得ないし更新を受けられなくなることが相当程度の確実さをもって認められるが、これは、本件学院に在籍する外国人らに対する影響であると同時に、同外国人らと日本語教育に関する有償の契約を締結した原告に対する影響でもあるというべきである。

また、在留資格を取得することが困難な日本語学校に入学する外国人がいるとは考えられないから、本件告示により、原告へ入学を希望する外国人は激減し、本件学院の経営が事実上不可能となる。そうすると、原告は、本件告示によって、相当期間継続してきた日本語学校の経営事業を一方的かつ全面的に奪われる結果となるから、原告の受ける不利益は甚だしい。

したがって、最高裁平成17年判決の示した法理に鑑み、本件告示に処分性が認められることは明らかである。

被告は、同判決は、法律的地位の影響及び法律上の利益の存在を前提としていると主張する。しかし、同判決は、病院が医療法上の保護の対象となるとは判示しておらず、事実上の影響を保護したものである。医療法は病院の開設・管理を規制し、国民の健康の保持に寄与することを目的とするものであり、病院開設を保護しているものともいえない。

ウ また、本件告示がされれば、本件学院に通う外国人が在留期間更新不許可処分を受けることになり、当該外国人の権利義務に直接的な影響がある。

エ 法務大臣は、日本語教育機関を定める場合には、日本語教育機関の設備及び編制についての審査及び証明をする事業を実施する者による証明を参考にできるとされており、これに基づいて、Aに同事業を実施させている。そして、このようなAの位置付けに鑑みると、Aに係る審査基準は行政手続法5条の審査基準に該当するというべきである。そうすると、本件告示は、少なくとも本件学院を経営する原告に手続上の利益が認められ、「処分」に該当するというべきである。

(2) 手続違反の有無

(原告の主張)

ア 本件告示は、原告に対する不利益な行政処分であるから、原告に対し、聴聞又は弁明の機会を付与すべきである(行政手続法13条1項)。

しかるに、本件告示に当たっては、聴聞又は弁明の機会は付与されず、原告は、平成17年2月22日、処分行政庁に呼び出されて初めて本件告示がされたことを知った。

したがって、本件告示には明確な手続違反があることは明らかである。

イ 被告は、行政手続法3条1項10号により、外国人の出入国、難民の認定又は帰化に関する処分及び行政指導は、行政手続の適用除外とされていると主張する。しかし、本件告示は、外国人ではなく、原告を名宛人とした処分であるというべきであるから、本件告示は同号所定の処分及び行政指導には含まれないというべきである。

(被告の主張)

ア 前記(1)(被告の主張)記載のとおり、本件告示はそもそも処分性を有しないものであり、行政手続法に規定する「処分」(行政手続法2条2号)に該当しない。仮に、本件告示が処分に該当するとしても、以下のとおり、行政手続法が適用されないし、されるとしても、本件告示に先立ち、原告に対する弁明の機会が実質的に付与されているから、本件告示の違法を来すもので

はない。

イ 外国人の出入国，難民の認定又は帰化に関する処分及び行政指導は，行政手続法の適用除外とされているから（行政手続法3条1項10号），本件告示が行政手続法に規定する聴聞をしていないからといって，違法になるものではない。

ウ 仮に，原告に対し，行政手続法上の告知・聴聞の機会が必要だとしても，処分の名宛人にとって有利な情報が提供され，あるいは同人に不利益な情報を弾劾する機会を付与する手続が執られており，処分の結果に影響を及ぼさないことが明らかな場合には，同法所定の聴聞ないし弁明の機会が付与されていなかったことを理由に処分自体を取り消すことはできないというべきである。

そして，本件においては，処分行政庁は，原告代表者であるCに対して，2回の事情聴取を行うなど，原告の意見やその主張の根拠について聴取する機会を設けており，仮に改めて原告に行政手続法上の聴聞ないし弁明の機会が付与されたとしても，原告が日本語教育機関としてふさわしくないとしてされた本件結果に影響を及ぼさないのは明らかである。

したがって，行政手続違反を理由に，本件告示を取り消すことはできない。

(3) 別表第2に掲げる日本語教育機関としての適格性

(被告の主張)

ア 法務大臣は，日本語教育を行う学校が基準省令の定める留学又は就学の基準に適合するか否かの判断を容易にするため，あらかじめ，一定以上の設備及び編制を有し，日本語教育機関としてふさわしい学校を選択した上で，日本語教育機関として告示しているところ，法務大臣の上記選択については，Aの設備及び編制についての証明を参考にすることができるのみであり，特段の基準や要件は何ら法定されていない。したがって，日本語教育機関としてふさわしいか否かの判断は，法の趣旨に基づ

く法務大臣の広範な裁量に委ねられているというべきである。

そして、本件学院は、以下のとおり、日本語教育機関として不適切であるから、本件告示は適法である。

イ 入国管理局における上陸及び在留の審査に当たっては、「教育を受けている機関からの在学証明書及び出席状況を記載した成績証明書」を提出書類の一つとして規定している（入管法施行規則 21 条 2 項別表第 3 の 2）。そのため、提出資料に虚偽の内容が記載されているような場合には、入国管理局における上記審査を誤らせることになり、ひいては、外国人の適正な出入国管理に影響を及ぼす。しかるに、本件学院は、出席簿自体を改ざんした上、学院長である C は、就学生の在留期間更新申請において、虚偽の出席率を記載した在学証明書の作成及び行使をした。在学証明書は、就学の在留資格の審査において、重要かつ根本的な書類であるから、日本語教育機関の責任者である C が行った行為は、極めて悪質かつ重大な不正行為である。

原告は、出席簿の改ざんは行っておらず、補習授業を実施し、これに参加した学生については正式な授業の出席率に加算していたとして、不正行為は行っていないと主張する。しかし、本件実態調査時に提出された出席簿は、元職員が作成し、複数の学生の供述内容と一致する元職員作成出席簿よりも多くの出席率を記載していることからすれば、出席簿を改ざんしていることは明らかである。また、補習授業を正式な授業の出席率に加算したとしても、在学証明書に記載された出席率よりも低いことには変わりがない上、学院長である C 自身、虚偽の出席率を記載した在学証明書を作成したことを認めていた（乙 8 参照）。

ウ また、教育機関であれば、在学生に対する指導、監督の基となるべき学籍簿を備えているべきであるにもかかわらず、入国審査官が、本件実態調査時に発見した学籍簿は、本邦における居住地や連絡先、成績や指導事項

等が何ら記載されていないし、学生の顔写真も貼付されておらず、およそ学籍簿といえるものではなかった。

このような状況では、本件学院が、学生に対する適切な指導監督を行っているとは到底いえず、本件学院が日本語教育機関としての適格性を欠くことが明らかである。

原告は、学籍簿が存在しているとして、甲7の1ないし41号証を提出する。しかし、本件実態調査において学籍簿の存在について説明しておらず、本件実態調査や本件告示よりも後の日付があるなど、本件実態調査時に上記文書が存在していたとは考えられない。

エ さらに、本件学院の学院長であるCは、学生から、当該学生の出身地に応じて、仲介機関等を介して、進学準備金の名目で1名当たり20万円から50万円の金銭をCの個人口座に入金させ、その残高は約600万円にも上る。

このように、学生との間で不明瞭な金銭の授受をしていることは、日本語教育機関たる本件学院の責任者として極めて不適切な行為である。

(原告の主張)

ア 被告は、本件学院が、在学生の「就学」の在留資格の在留期間更新申請において、虚偽の出席率を記載した在学証明書を作成したと主張する。

しかし、定時の授業における出席日数に補習授業の日数を加算すれば、在学証明書の出席率に達するものである。そして、補習授業は、学院長であるCが「教育上必要であり、かつ、やむを得ない事情がある」と判断したために行われたものであるから、補習日数を在学証明書における出席率の算定に当たり、出席日数に含めて計算することは、Aの日本語教育機関審査内規及び日本語教育機関規則(モデル)上、違法とはいえない。

本件学院の学生のうち、Cが在学証明書の出席率と実際の出席率の相違を認めしたのは、1名だけにすぎず、故意に虚偽の記載に及んだわけでもな

い。

これをもって、日本語教育機関としての適格性を欠くということはない。

イ 被告は、本件学院の学籍簿について、本国及び本邦の連絡先等の記載がないなどと主張する。

しかし、本件学院に、居住地が明確に記載された外国人登録証明書のコピーを綴るなどして作成された学籍簿が存在するのに（甲7の1から41まで）、本件実態調査においてこれを確認しなかったものである。被告は、本件実態調査よりも後の日付があるとして、上記学籍簿が本件実態調査当日に存在したとはいえないと主張するが、本件実態調査後も本件学院が適切に学生の指導・管理を行っている以上、学籍簿に綴られる文書が増えることは当然である。また、原告は、学籍簿とは別に、本件学院の学生の居住地及び連絡先をまとめた資料があつて、確実に学生の居住地及び連絡先を把握しており、学生の指導・管理を行っている。

ウ また、1名当たり20万円から50万円の金銭をCの個人口座に入金させていたことは、在学生の失踪を防止するという進学準備金の趣旨に照らし不適切な面があることは否定できない。しかし、原告は、大阪入管からの指摘のとおり改善し、本件学院を運営しており、本件告示がされるような理由は存在しない。

第3 争点に対する判断

1 本件告示の処分性（争点(1)）

(1) 抗告訴訟の対象となる行政庁の処分（行政事件訴訟法3条1項）とは、公権力の主体たる行政庁（国等から公権力の行使の権限を法によって付与されている機関も含む。）が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解される（最高裁昭和39年10月29日第一小法廷判決・民集18

卷8号1809頁参照)。

したがって、本件告示が取消訴訟の対象となる行政処分に該当するというためには、それが、国民の権利又は法律上の利益に直接の影響を及ぼす法的効果を有するものであることが必要である。そして、国民の権利又は法律上の利益に直接の影響及ぼす法的効果を有するものであるかについては、その根拠となる法律が当該行為についてそのような法的性質・効果を有するものとして規定していると解釈することができるかを検討する必要がある。

(2) 入管法は、本邦に入国し、又は本邦から出国するすべての人の出入国の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備することを目的とし(1条)、同法7条1項は、一定の在留資格については、在留資格該当性に加えて、上陸許可基準に適合することを上陸の条件として規定している。これは、外国人の受入れが日本の産業構造や日本人の就職及び労働条件に及ぼす影響、さらには対外関係や社会秩序へ与える影響など外国人の上陸・在留の許否の判断に当たって考慮すべき事情等を勘案の上、入国管理政策の観点から上陸を許可する外国人の範囲を調整するため、在留資格該当性に加えて、適合すべき上陸の条件(上陸許可基準)を要求したものと解される。

これを受けて、基準省令は、外国人の適正な出入国管理を行う観点から、事前に上陸許可基準を満たす教育機関を告知するため、本邦において行おうとする在留資格に応じた活動ごとに、それぞれ、具体的な上陸許可基準を具体的に明らかにしている。そして、法務大臣は、同基準省令が「留学」ないし「就学」の活動の上陸許可基準適合性の基準の一つとして日本語教育機関等の教育機関で教育を受けることを規定していること(第2の1(1)イ及びウ)から、日本語教育機関告示によって、同基準を満たす日本語教育機関を明確にしている。

そして、日本語教育機関の選定要件や選定手続は法律で定められておらず、個々の教育機関には、直接の申請権が認められていない上に、上記選定や告

示を争う不服申立手続の定めもなく，その選定・告示は，Aによる認定を参考に法務大臣において行うこととされていること（以上について，前記第2の1(1)オ。）に照らせば，日本語教育機関告示は，法務大臣が，入管法，入管法施行規則，及び基準省令の規定を受けて，上陸許可基準を満たす日本語教育機関を一般的に明らかにしたものであり，個々の教育機関に対して告示に掲げられた教育機関として経営をなし得る法律上の地位を付与するような性質のものではなく，むしろ，一般的な規範の定立という性質を有するものと解される。

したがって，日本語教育機関告示の内容を変更する本件告示も，原告の権利義務に具体的な影響を与える性質を有するものではなく，処分性はないというべきである。

(3)ア 原告は，本件告示がされると，本件学院で教育を希望する外国人は，在留資格を取得することができなくなり，本件学院の経営が不可能になると主張する。

確かに，日本語教育機関の別表第2から削除された教育機関においては，「就学」の上陸許可基準に適合しないことになるから，「就学」の在留資格を取得して，本邦に上陸しようとする外国人が，日本語教育機関別表第2から削除された教育機関を選択する余地はないと考えられ，本件学院が本件告示により経営上の不利益を被ることは否定できない。

しかし，前記のとおり，本件告示は，上陸許可基準の適合性の判断基準を一般的に明示したものであるにすぎないから，その結果，本件学院が経営上の不利益を被ることになったとしても，それは，外国人の選択の結果に基づく事実上の影響というべきであり，直ちに処分性を認める理由にはならない。

これに対し，原告は，最高裁平成17年判決は，医療法30条の7に基づく勧告の結果，保険医療機関の指定が受けられず，病院の開設自体を断

念せざるを得なくなるという事実上の効果を問題とするものであるから、本件告示がされた結果、原告に通学し又は通学しようとする学生が留学、就学の在留資格が受けられなくなり、本件学院の経営が著しく困難になるという事実上の影響が認められる以上、本件告示についても、処分性は認められると主張する。

そこで、検討するに、最高裁平成17年判決は、医療法と健康保険法によって構築された病院開設に向けた複数の行為による仕組み全体を視野に入れて検討した上で、医療法30条の7に基づく勧告に従わなかった場合には、相当程度の確実さをもって、保険医療機関としての指定拒否処分を受けることになるという、上記勧告の指定拒否処分に及ぼす効果及び病院経営における保険医療機関の指定の意義を考慮して、上記勧告を取消訴訟の対象としないことは不当であるとして、同勧告に処分性を認めたものである。これに対し、本件告示と本件学院に通学し又は通学しようとする学生に対する上陸不許可処分や在留期間更新不許可処分とは、別個の事由を契機としてされるものであり、一定の目的に向けられた複数の行為による仕組みを構成する関係にない。すなわち、前者は、本件学院の日本語教育機関としての適格性の有無、程度という観点から、一般的な規範の定立という形で随時され得るものであるのに対し、後者は、個々の外国人から、上陸申請や在留期間更新申請がある場合、その申請に対する処分としてされるものである。したがって、本件は、最高裁平成17年判決の事案のように、一定の目的に向けられた個々の行為について、その一つ一つを見たのでは把握し得ない新たな意味と機能があり、当該行為の処分性を、全体の仕組みの中でとらえないと不当な結果をもたらすような場面であるとはいえない。

したがって、本件告示がある場合、本件学院に通学し又は通学しようとする学生に対し、上陸不許可処分や在留期間更新不許可処分がされる蓋然

性が高いとしても，そのような事実上の影響を及ぼし得ることを理由に，本件告示の処分性を認めることはできないというべきである。

イ 原告は，本件告示は，本件学院に入学を希望する外国人が，上陸許可基準に適合しないため上陸許可がされず，あるいは在留期間更新許可がされないなど外国人の法律上の利益を侵害していると主張する。しかし，外国人に対し，上陸許可がされず，あるいは在留期間更新不許可処分がされていない段階において，当該外国人に対する法律上の利益の侵害があったとすることもできず，本件告示自体が当該外国人の権利義務に直接的な影響を及ぼすものとはいえない。

原告の上記主張は採用できない。

ウ 原告は，行政手続法 5 条における審査基準が定められているとして，本件告示が処分に該当すると主張する。

確かに，A は，我が国における日本語教育機関の質的水準の向上に資するという目的に基づき，当該日本語教育機関について，修業期間，授業科目，教員の資格，校舎の位置及び環境並びに設置者の資質等の要件を具備しているか否かを判断するため，審査基準を設けて日本語教育機関としての設備及び編制を有するか否かを判断している（乙 2 1，2 9 参照）。

しかし，日本語教育機関について規定する入管法施行規則 6 3 条が，認定法人（A）の上記審査及び証明の実施結果等を参考とすることができるのみ規定し，その他の要件について何らの規定もしていないことからすれば，法務大臣は，日本語教育機関の認定に当たって，教育機関の設備及び編制に加えて，入国・在留する外国人の適正な出入国管理の実施に及ぼす影響等を勘案して日本語教育機関としての認定を行うものと解される。

このように，法務大臣は，適正な出入国管理政策上の見地から日本語教育機関と認定するか否かを判断するのであり，A の上記審査基準があることをもって，本件告示をするに当たっての審査基準（行政手続法 5 条）が

定められているとみることはできない。

原告の上記主張は採用できない。

2 争点(1)の結論

以上によれば，本件告示に処分性はないというべきである。

第4 結論

以上のとおり，本件訴えは，処分性のない本件告示の取消しを求めるものであり，不適法であるから，これを却下することとし，主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第7民事部

裁判長裁判官 廣 谷 章 雄

裁判官 森 鍵 一

裁判官 森 永 亜 湖