

令和3年度答申第13号  
令和3年6月7日

諮問番号 令和3年度諮問第7号（令和3年5月6日諮問）  
審査庁 法務大臣及び厚生労働大臣  
事件名 外国人の技能実習に係る監理団体の許可申請不許可処分に関する件

## 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、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（平成28年法律第89号。以下「外国人技能実習法」という。）23条2項の規定に基づき、監理団体の許可申請（以下「本件申請」という。）をしたところ、法務大臣及び厚生労働大臣（以下「処分庁」又は「審査庁」という。）が、外国人技能実習法25条1項8号に定める許可基準に適合しているとは認められないとして、本件申請を不許可とする処分（以下「本件不許可処分」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 関係する法令等の定め

##### (1) 目的

外国人技能実習法1条は、この法律は、技能実習に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設けること等により、技能実習の適正な実施及び技能実

習生の保護を図り、もって人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識（以下「技能等」という。）の移転による国際協力を推進することを目的とすると規定している。

## (2) 定義

外国人技能実習法2条は、次の各用語について、それぞれ次のとおり定義している。

ア 「技能実習」とは、外国人が、技能等の修得、習熟又は熟達のため、本邦にある事業所において当該技能等に係る業務又は当該技能等を要する業務に従事すること等をいう（1項、2項及び4項）。

イ 「技能実習生」とは、上記アの技能実習を行う外国人をいう（3項及び5項）。

ウ 「実習実施者」とは、上記アの技能実習を行わせる者をいう（6項から8項まで）。

エ 「実習監理」とは、実習実施者等（実習実施者又は上記アの技能実習を行わせようとする者をいう。）と技能実習生等（技能実習生又は技能実習生になろうとする者をいう。）との間における雇用関係の成立のあっせん及び実習実施者に対する技能実習の実施に関する監理を行うことをいう（9項）。

オ 「監理団体」とは、監理許可（外国人技能実習法23条1項の許可をいう。）を受けて実習監理を行う事業（以下「監理事業」という。）を行う本邦の営利を目的としない法人をいう（10項）。

## (3) 監理団体の責務

外国人技能実習法5条2項は、監理団体は、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護について重要な役割を果たすものであることを自覚し、実習監理の責任を適切に果たさなければならないと規定している。

## (4) 監理団体の許可

ア 外国人技能実習法23条1項は、監理事業を行おうとする者は主務大臣の許可を受けなければならないと規定している。そして、外国人技能実習法103条1項は、この法律における主務大臣は法務大臣及び厚生労働大臣とすると規定している。

イ 外国人技能実習法23条2項は、上記アの許可を受けようとする者は、主務省令で定めるところにより、名称及び住所並びに代表者の氏名、監理事業を行う事業所の名称及び所在地等を記載した申請書を主務大臣に提出

しなければならないと規定し、同条3項は、申請書には、監理事業を行う事業所ごとの監理事業に係る事業計画書、外国人技能実習法25条1項各号に掲げる事項を証明する書面その他主務省令で定める書類を添付しなければならないと規定している。そして、外国人技能実習法103条2項は、この法律における主務省令は主務大臣が発する命令とすると規定している。

ウ 外国人技能実習法23条5項は、主務大臣は、上記アの許可の申請を受けたときは、上記イの申請書及び書類に係る事実関係につき調査を行うものとする規定しているが、外国人技能実習法24条1項は、主務大臣は上記の調査の全部又は一部を外国人技能実習機構（以下「機構」という。）に行わせることができると規定し、同条7項は、主務大臣は、当該調査の全部又は一部を機構に行わせることとするときは、その旨を公示しなければならないと規定している。これを受けて、外国人技能実習法24条1項に規定する事実関係の調査の全部を機構に行わせることとした旨の公示がされている（平成29年4月7日付け法務省・厚生労働省告示第3号）。

なお、上記の調査の全部又は一部を機構に行わせるときは、主務大臣は、当該調査の全部又は一部を行わず、申請者は、上記イの申請書を機構に提出しなければならない、機構は、当該調査を行ったときは、遅滞なく当該調査の結果を主務大臣に報告しなければならないとされている（外国人技能実習法24条2項から4項まで）。

エ 外国人技能実習法25条1項は、主務大臣は、アの許可の申請があった場合には、その申請者が同項各号のいずれにも適合するものであると認めるときでなければ、その許可をしてはならないと規定し、同項8号には、許可基準の一つとして、「前各号に定めるもののほか、申請者が、監理事業を適正に遂行することができる能力を有するものであること。」が掲げられている。

#### (5) 名義貸しの禁止

外国人技能実習法38条は、監理団体は、自己の名義をもって、他人に監理事業を行わせてはならないと規定している。

#### (6) 罰則

外国人技能実習法109条1号及び4号は、外国人技能実習法23条1項の規定に違反して実習監理を行った者及び外国人技能実習法38条の規定に違反した場合におけるその違反行為をした監理団体の役員又は職員は、いずれも1年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処すると規定してい

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、平成29年10月30日付けで、処分庁に対し、外国人技能実習法23条2項の規定に基づき、監理団体の許可申請（本件申請）をした。

（監理団体許可申請書）

- (2) 平成30年9月6日、審査請求人の職員を名乗る者が、機構に対し、審査請求人が〇協同組合の名義を使用して監理事業を行っている旨の告発文を提出した。

（監理団体の許可の申請に対する不許可処分に係る事案概要書）

- (3) 平成30年12月11日、上記(2)の告発文を提出したという者が、機構に対し、再度、審査請求人が〇協同組合の名義を使用して監理事業を行っている旨の告発文を提出した。

（監理団体の許可の申請に対する不許可処分に係る事案概要書）

- (4) 機構は、平成30年12月14日、実習実施者であるP社に対し、定期実地検査を実施した。

（実地検査調査票）

- (5) 機構は、平成31年2月4日、審査請求人及び〇協同組合に対し、それぞれ実地検査を実施し、同月7日から25日まで、審査請求人の関係者からの聴取を行った。

（審査請求人に対する実地検査報告書、〇協同組合に対する実地検査報告書）

- (6) 機構は、平成31年2月18日付けで、審査請求人に対し、審査請求人が「（外国人技能実習法23条1項の）許可を受けずに実習監理を行ったこと。」について改善勧告をした。これを受けて、審査請求人は、平成31年2月19日付けで、機構に対し、「今後はコンプライアンスを遵守します。〇協同組合に移行して実習監理を行います。X（審査請求人）は解散予定です。」との改善報告をした。

（改善勧告書、改善報告書）

- (7) 機構は、令和元年6月27日付けで、処分庁に対し、事実関係の調査をした結果、審査請求人が〇協同組合の名義を使用して監理事業を行っていることが判明したことから、審査請求人は外国人技能実習法25条1項8

号に定める許可基準に適合していないとして、本件申請を不許可とするのが相当であるとの意見を進達した。

(「監理団体の許可申請について(再進達)」と題する書面)

- (8) 処分庁は、令和2年1月28日付けで、審査請求人に対し、審査請求人は「技能実習法第23条第1項に違反して、主務大臣の許可を受けずに、○協同組合(許可番号:許a号)の名義を使用して、実習実施者と技能実習生の間における技能実習に係る雇用関係の成立のあっせん等の監理事業を行っていたことから、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律(平成28年法律第89号)第25条第1項第8号に定める基準(前各号に定めるもののほか、申請者が、監理事業を適正に遂行することができる能力を有するものであること。)に適合しているものとは認められないため。」との理由を付して、本件申請を不許可とする処分(本件不許可処分)をした。

(監理団体不許可通知書)

- (9) 審査請求人は、令和2年3月23日、審査庁に対し、本件不許可処分を不服として本件審査請求をした。

(審査請求書)

- (10) 審査庁は、令和3年5月6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

- (1) 審査請求人の元代表理事や元職員は、私欲のためや妬みから、審査請求人に対し業務妨害等の不法行為をした上、新しい組合を設立して技能実習生の募集を始めようとしている。不法行為を繰り返す人物が設立した組合が処分を受けないのは、到底納得ができないし、その組合がした監理団体の許可申請については、厳格に審査することを求める。
- (2) 審査請求人がした監理団体の許可申請(本件申請)がなかなか許可されないため、審査請求人は、○協同組合に技能実習生の移籍と審査請求人の職員の雇用を引き受けてもらい、その職員が○協同組合の職員として監理事業を行っていた。すなわち、審査請求人が無許可で監理事業を行っていたわけではないから、処分庁が本件申請を許可しないのは、理不尽である。
- (3) したがって、本件不許可処分の取消しを求める。

## 第2 諮問に係る審査庁の判断

- 1 外国人技能実習法23条1項は、監理事業を行おうとする者は主務大臣の許可を受けなければならないと規定している。そして、外国人技能実習法25条1項は、「主務大臣は、第23条第1項の許可の申請があった場合において、その申請者が次の各号のいずれにも適合するものであると認めるときでなければ、その許可をしてはならない。」と規定し、同項8号は、許可基準の一つとして、「前各号に定めるもののほか、申請者が、監理事業を適正に遂行することができる能力を有するものであること。」を掲げている。
- 2 審査請求人及び〇協同組合に対する実地検査並びに審査請求人の関係者からの聴取の結果等から、審査請求人は、主務大臣の許可を受けずに、〇協同組合の名義を使用して実習実施者と技能実習生との間における技能実習に係る雇用関係の成立のあっせん等を行っていたことが認められた。  
したがって、審査請求人は、監理事業を適正に遂行することができる能力を有するとは認められず、外国人技能実習法25条1項8号に定める許可基準に適合していないため、処分庁は、本件不許可処分をした。
- 3 以上のとおり、本件不許可処分は法令に則ってされた正当なものであり、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであると考えます。
- 4 なお、審理員意見書も、以上と同旨を述べた上で、本件不許可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としている。

### 第3 当審査会の判断

- 1 本件諮問に至るまでの一連の手續について
  - (1) 一件記録によると、本件申請から本件諮問に至るまでの各手續に要した期間は、次のとおりである。
 

本件申請の受付（処分庁）	：平成29年11月9日
本件不許可処分	：令和2年1月28日 (本件申請の受付から約2年2か月半)
本件審査請求の受付（審査庁）	：同年3月23日
審理員の指名	：同年7月3日 (本件審査請求の受付から約3か月半)
反論書の受付	：同年9月11日
審理員意見書の提出	：令和3年3月10日 (反論書の受付から約6か月)
本件諮問	：同年5月6日

(本件審査請求の受付から約1年1か月半)

(2) そうすると、本件では、処分庁において、本件申請の受付から本件不許可処分までに約2年2か月半もの長期間を要している。これは、一件記録によれば、機構が事実関係の調査を迅速に行わず、また、その調査の結果を遅滞なく処分庁に報告(進達)しなかったこと、そして、処分庁が機構からの報告(進達)を受けて本件不許可処分をするまでに約7か月もの期間を要したことに原因があると考えられる(上記第1の2の(1)から(8)まで参照)。外国人技能実習法が、機構による事実関係の調査の報告及び監理団体の許可申請に対する主務大臣の不許可の通知について、いずれも「遅滞なく」しなければならないと規定している(24条4項及び25条2項)ことを踏まえるならば、処分庁は、本件申請の処理に期間を要し過ぎたといわざるを得ない。

また、本件では、審査庁において、①本件審査請求の受付から審理員の指名までに約3か月半、②反論書の受付から審理員意見書の提出までに約6か月を要しているが、これらの手続に上記の各期間を要したことに特段の理由があったとは認められない。審査庁においては、審査請求事件の進行管理の仕方を改善する必要がある。

(3) 上記(2)で指摘した点以外では、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 本件不許可処分の違法性又は不当性について

(1) 本件不許可処分は、審査請求人が、外国人技能実習法23条1項に違反して、主務大臣の許可を受けずに実習実施者と技能実習生との間における技能実習に係る雇用関係の成立のあっせん等の監理事業を行ったことから、外国人技能実習法25条1項8号に定める許可基準(「前各号に定めるもののほか、申請者が、監理事業を適正に遂行することができる能力を有するものであること。」)に適合しているとは認められないとして、されたものである(上記第1の2の(8))。

審査請求人が外国人技能実習法23条1項の許可(監理団体の許可)を受けていないことについては、審査関係人間に争いが無いから、本件では、審査請求人が監理事業を行っていたか否かが問題となっている。

外国人技能実習法23条1項の「監理事業」とは、「実習監理を行う事業」をいい、「実習監理」とは、実習実施者等と技能実習生等との間における雇用関係の成立のあっせん及び実習実施者に対する技能実習に関する

監理をいうとされている（上記第1の1の(2)のエ及びオ）から、「監理事業」の具体的内容は、①入国前講習及び入国後講習に関する業務、②技能実習に係る雇用関係の成立のあっせんに関する業務、③技能実習計画の作成指導に関する業務、④監査・訪問指導に関する業務及び⑤技能実習生の相談対応に関する業務であるとされている（平成29年4月7日付け法務省管第2126号・能発第0407第8号法務省入国管理局長・厚生労働省能力開発局長通達「「技能実習制度運用要領」の公表について」の別添「技能実習制度運用要領」（以下「運用要領」という。）第5章（冒頭部分及び第15節）参照）。

(2) そこで、審査請求人が技能実習に関しどのような業務を行っていたかを検討する。機構が行った事実関係の調査によれば、以下の事実が認められる。

#### ア 実習実施者に対する定期実地検査

機構は、平成30年12月14日、実習実施者であるP社に対し、定期実地検査を実施した（上記第1の2の(4)）ところ、P社の代表取締役（Q）は、P社は、現在、審査請求人から2名の技能実習生を受け入れ、毎月、審査請求人の銀行口座に一人当たり3万円の実習監理費を振り込んでいると供述した（P社の代表取締役からの聴取書、平成30年12月5日付けの審査請求人からP社に対する実習監理費の請求書）。

しかし、機構に提出されたP社に係る技能実習計画認定申請書には、監理団体としてO協同組合の名称が記載されていた（実地検査調査票）。

#### イ 審査請求人に対する実地検査

機構は、平成31年2月4日、審査請求人に対し、実地検査を実施した（上記第1の2の(5)）ところ、その結果は、以下のとおりであった（審査請求人に対する実地検査報告書）。

(ア) 審査請求人の事務所には、次の書類が保管されていた。

- ① 審査請求人と日本語研修センターとの間の入国後講習に関する業務委託契約書及び同センターから審査請求人に対する講習費用の請求書
- ② 審査請求人に対する各企業からの組合加入申込書（その中には、O協同組合宛てのものがある。）
- ③ 審査請求人の組合員である企業からの外国人技能実習生受入申込書（その中には、O協同組合宛てのものがある。）
- ④ 審査請求人の組合員で技能実習生を受け入れている企業（実習実施

者)に係る技能実習計画認定申請書及び同認定通知書

- ⑤ 審査請求人の組合員で技能実習生を受け入れている企業(実習実施者)に対する実習監理費の請求書及び同請求書の平成31年1月発送分の一覧表(同一覧表には、上記アのP社の2名の技能実習生に係る実習監理費と思われる金額の記載がある。)
- ⑥ 審査請求人の銀行口座の通帳(同口座には、入金として実習実施者からの実習監理費、入国後講習費用等の振込みが、出金として入国後講習機関への支払が定期的にされている。また、同通帳には、上記①の講習費用の請求書に記載の金額の支払と思われる出金の記載もある。)

(イ) 審査請求人の代表理事(R)は、次のとおり供述した。

- ① 本件申請が許可されないため、O協同組合の代表理事(S)の承諾を得て、審査請求人が作成する技能実習計画認定申請書には、監理団体としてO協同組合の名称を記載することとした。
- ② 本件申請が許可されていないにもかかわらず、審査請求人が監理事業を行っていたことに間違いはない。
- ③ 審査請求人の組合員である企業から、審査請求人に対し、技能実習生一人当たり1か月3万円の実習監理費を振り込ませていた。
- ④ 審査請求人が無許可で監理事業を行っていたことに間違いはなく、それが法律に違反することは分かっていたが、これは、いずれO協同組合の支部になるという前提でしたものである。

(ウ) 審査請求人の経理担当の職員(T)は、次のとおり供述した。

- ① 審査請求人は、技能実習生の受入れに係る監理事業、具体的には、機構へ提出する書類の作成を行っていた。
- ② 審査請求人は、技能実習生の受入企業から、一人当たり1か月3万円(受入人数が10名以上の企業からは、一人当たり1か月2万5,000円)の実習監理費を徴収している。
- ③ 実習監理費は、平成30年12月までは審査請求人の銀行口座に振り込まれていたが、審査請求人の代表理事の指示により、平成31年1月からはO協同組合の銀行口座に振り込ませることになった。

ウ O協同組合に対する実地検査

機構は、平成31年2月4日、O協同組合に対しても、実地検査を実施した(上記第1の2の(5))ところ、O協同組合の代表理事は、次のとおり

供述した（〇協同組合に対する実地検査報告書）。

- (ア) 審査請求人の組合員である企業には、技能実習生が在籍していたことから、その技能実習生に関する実習監理について、監理団体の許可を受けている〇協同組合の名義を貸すことになった。
- (イ) 審査請求人は、〇協同組合の名義を使用して、審査請求人の組合員である実習実施者及びその技能実習に係る監理事業を行った。
- (ウ) 〇協同組合の名義を審査請求人に貸し、審査請求人が監理事業を行うことは、違法であると認識していた。しかし、審査請求人と〇協同組合との間には、吸収合併の話があったので、違法であっても、吸収合併してしまえばよいと考えて、名義貸しをしてしまった。

#### エ 審査請求人の関係者からの聴取

機構は、平成31年2月7日から25日まで、審査請求人の関係者からの聴取を行った（上記第1の2の(5)）ところ、その供述は、次のとおりであった。

##### (ア) 審査請求人の元職員（U）

- ① 平成30年1月に審査請求人に入社し、技能実習生の在留期間更新、技能実習計画認定申請等の手続を担当していたが、平成31年1月に退職した。
- ② 審査請求人の代表理事の指示により、在留期間更新申請書、技能実習計画認定申請書等には、監理団体として〇協同組合の名義を使用していた。
- ③ 審査請求人の代表理事は、本件申請が許可されないため、このままでは技能実習生を帰国させることになるので、〇協同組合の名義を使用することについて〇協同組合と話がついたと述べていた。
- ④ 審査請求人は、監理事業を行っていたが、監査や訪問指導は行っていなかった。

##### (イ) 審査請求人の元職員（V）

- ① 平成29年10月に審査請求人に入社し、主に、技能実習生の在留期間更新の手続を担当していたが、平成31年1月に退職した。
- ② 在留期間更新申請書や技能実習計画認定申請書には、監理団体として〇協同組合の名義を使用していた。
- ③ 審査請求人が〇協同組合の名義を使用していたのは、本件申請が許可されなかったからである。

④ 審査請求人は、監理事業を行っていたが、監査や訪問指導は行っていなかった。

(ウ) 審査請求人の代表理事の妻 (W)

① 審査請求人は、監理団体の許可を受けていないので、審査請求人の職員は、無許可で監理事業を行っていたことになる。

② 審査請求人の職員は、機構が平成31年2月4日に実地検査に来るまで、審査請求人の所属のままであったが、審査請求人の代表理事は、同年1月に〇協同組合の所属となった。

③ 審査請求人が無許可で監理事業を行ったのは、審査請求人の代表理事が法律を軽視していたからであると思う。

④ 審査請求人が監査を行ったという話は、聞いたことがない。

オ 上記アからエまでで検討したところによれば、審査請求人は、監理事業のうち、少なくとも、①入国後講習に関する業務、②技能実習に係る雇用関係の成立のあっせんに関する業務及び③技能実習計画の作成指導に関する業務を、自己の名義で又は〇協同組合の名義を使用して、行っていたと認めることができる。

(3) そうすると、審査請求人は、外国人技能実習法23条1項に違反して、主務大臣の許可を受けずに監理事業を行っていたことになる。

なお、審査請求人は、本件申請がなかなか許可されないため、〇協同組合に技能実習生の移籍と審査請求人の職員の雇用を引き受けてもらい、その職員が〇協同組合の職員として監理事業を行っていたから、審査請求人が無許可で監理事業を行っていたわけではないと主張する（上記第1の3の(2)）。審査請求人の代表理事及び〇協同組合の代表理事の供述（上記(2)のイの(i)及びウ）によれば、審査請求人と〇協同組合との間には吸収合併の話があったとのことであるが、その供述を前提としたとしても、上記(2)で検討したとおり、審査請求人は、〇協同組合と吸収合併をする前から〇協同組合の名義を使用して監理事業を行っていた（審査請求人は、機構に対し、平成31年2月19日付けで改善報告をした時点でも、〇協同組合と吸収合併をしていなかった（上記第1の2の(6)参照）。）のであるし、自己の名義でも監理事業を行っていたのであるから、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

また、審査請求人は、審査請求人の元代表理事や元職員が、審査請求人に対し業務妨害等の不法行為をした上、新しい組合を設立して技能実習生の

募集を始めようとしているとして、その組合に対する処分やその組合がした監理団体の許可申請についての厳格な審査を求めるとも主張する（上記第1の3の(1)）が、この主張は、本件不許可処分の違法性又は不当性をいうものではないから、本件審査請求の理由として失当である。

- (4) ところで、外国人技能実習法25条1項は、主務大臣は、監理団体の許可申請については、その申請者が同項各号のいずれにも適合するものであるときでなければ、その許可をしてはならないと規定し、同項8号には、許可基準の一つとして、「前各号に定めるもののほか、申請者が、監理事業を適正に遂行することができる能力を有するものであること」が掲げられている（上記第1の1の(4)のエ）。

上記の「前各号に定めるもののほか、申請者が、監理事業を適正に遂行することができる能力を有するものであること。」とは、申請者が、主務大臣の許可を受けた後に、関係法令に従って監理事業を適正に遂行することができる能力を有することであり、そのため、申請者は、関係法令に従って監理事業を適正に遂行するのに必要な体制を確保することに加えて、関係法令を遵守することが求められるとされている（運用要領第5章第2節第8参照）。そして、外国人技能実習法が、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図ること等を目的とし（1条）、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護について重要な役割を果たす監理団体について主務大臣の許可制を採用した（5条2項、23条1項）上で、監理団体による名義貸しを禁止し（38条）、主務大臣の許可を受けずに実習監理を行った者及び名義貸しをした監理団体の役員又は職員をいずれも罰則の対象としている（109条1号及び4号）ことを考え併せると、監理団体の許可制は、技能実習制度の根幹を成すものといえることができるから、監理団体の許可を受けずに監理事業を行うことは、技能実習制度の根幹に関わる重大な法令違反であり、そうした重大な法令違反をした者には監理事業を適正に遂行する能力があるとはいえないというべきである。

そうすると、審査請求人は、上記(3)のとおり、外国人技能実習法23条1項に違反して、主務大臣の許可を受けずに監理事業を行っていたのであるから、外国人技能実習法25条1項8号に定める許可基準に適合しているとは認められない。

したがって、本件不許可処分は、違法又は不当であるとはいえない。

### 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1部会

委	員	原			優
委	員	野	口	貴 公	美
委	員	村	田	珠	美