

令和4年度答申第25号  
令和4年7月12日

諮問番号 令和4年度諮問第22号及び第23号（いずれも令和4年6月10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取消処分に関する件及び外国人の技能実習に係る監理団体の許可有効期間不更新処分に関する件

## 答 申 書

審査請求人Xからの各審査請求に関する上記審査庁の各諮問に対し、次のとおり答申する。

## 結 論

本件各審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、いずれも妥当である。

## 理 由

### 第1 事案の概要

#### 1 本件審査請求の骨子

本件は、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、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）に対し、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。令和4年法律第12号による改正前のもの。以下「法」という。）37条1項1号及び同項4号の規定に基づく審査請求人の監理団体の許可取消処分（以下「本件取消処分」という。）及び法31条2項に基づく監理団体の許可有効期間更新申請（以下「本件申請」という。）についての不更新処分（以下「本件不更新処分」という。本件取消処分と併せて「本件各処分」という。）をしたことから、審査請求人がこれらを不服として審査請求をした事案である。

#### 2 関係する法令の定め

- (1) 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する。
- (2) 法2条10項は、「監理団体」とは、監理許可（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旨規定する。
- (3) 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旨規定する。
- (4) 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旨規定する。

法25条1項は、主務大臣は、法23条1項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。

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旨規定する。

- (5) 法37条1項は、主務大臣は、監理団体が同項各号のいずれかに該当するときは、監理許可を取り消すことができる旨規定し、同項1号は、法25条1項各号のいずれかに適合しなくなったと認めるときと規定し、法37条1項4号は、法の規定若しくは出入国若しくは労働に関する法律の規定であって政令で定めるもの又はこれらの規定に基づく命令若しくは処分に違反したときと規定する。
- (6) 法31条1項は、法23条1項の許可の有効期間は、当該許可の日から起算して3年を下らない期間であって監理事業の実施に関する能力及び実績を勘案して政令で定める期間とする旨規定する。

法31条2項は、同条1項に規定する許可の有効期間（以下「許可の有効期間」という。）の満了後引き続き当該許可に係る監理事業を行おうとする者は、許可の有効期間の更新を受けなければならない旨規定し、同条3項は、主務大臣は、許可の有効期間の更新の申請があった場合において、当該

申請が法25条1項各号のいずれかに適合していないと認めるときは、当該許可の有効期間の更新をしてはならない旨規定する。

(7) 法28条1項は、監理団体は、監理事業に関し、団体監理型実習実施者等、団体監理型技能実習生等その他の関係者から、いかなる名義でも、手数料又は報酬を受けてはならない旨規定し、同条2項は、監理団体は、前項の規定にかかわらず、監理事業に通常必要となる経費等を勘案して主務省令で定める適正な種類及び額の監理費を団体監理型実習実施者等へあらかじめ用途及び金額を明示した上で徴収することができる旨規定する。

(8) 法111条2号は、法28条1項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、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金に処する旨規定する。

### 3 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12月15日、監理団体許可申請を行い、処分庁は、平成30年2月15日、審査請求人に対して有効期間を3年とする監理団体許可処分を行った。

(監理団体許可申請書、監理団体許可証)

(2) 外国人技能実習機構(以下「機構」という。)が、令和元年10月11日、審査請求人に対し、実地検査を行ったところ、審査請求人が、送出機関から送出管理費の3パーセント分の手数料を受領していること等が明らかになった。

(実地検査報告書、領収書及び入金伝票(Aの令和元年4月分から同年7月分の技能実習生監理費に係るもの)、請求書4通(Aに関する令和元年3月20日から同年7月24日の技能実習生監理費に係るもの)、領収書及び入金伝票(Bの令和元年4月分から同年7月分の技能実習生監理費に係るもの)、請求書4通(Bに関する令和元年3月8日から同年7月8日の技能実習生監理費に係るもの)、取引明細書)

(3) 機構は、令和元年10月31日付けで、審査請求人に対し、改善勧告書及び改善指導書を送付した。

(改善勧告書(控)、改善指導書(控))

(4) 機構は、令和元年11月18日、審査請求人の監理責任者に対して事情聴取を行い、審査請求人は、同日、機構に対して改善報告書を提出した。

(事情聴取の実施について(報告)、聴取書、改善報告書2通)

(5) 機構は、令和2年3月3日付けで、上記(2)の現地検査の結果並びに上記(4)の事情聴取及び改善報告書の内容を踏まえ、審査請求人の監理団体許可処分を取り消すことが相当である旨を出入国在留管理庁長官及び厚生労働省人材開発統括官に進達した。

(監理団体に係る行政処分相当事案の進達について)

(6) 審査請求人は、令和2年1月12日、処分庁に対し、監理団体許可有効期間更新申請(本件申請)を行った。

(監理団体許可有効期間更新申請書)

(7) 機構は、令和2年12月11日付けで、上記(2)の現地検査の結果並びに上記(4)の事情聴取及び改善報告書の内容を踏まえ、審査請求人の本件申請について不更新とすることが相当である旨を処分庁に進達した。

(監理団体許可有効期間更新申請について(進達))

(8) 処分庁は、令和3年1月13日、審査請求人に対して本件取消処分に係る聴聞を実施した。

(弁明書)

(9) 処分庁は、令和3年2月12日付けで、審査請求人に対し「外国の送出機関である、A及びBとの間で、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第28条第1項の規定に照らして不適切な約束を締結し、監理事業に関して手数料を受領していたことから、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とは認められず、技能実習法第37条第1項第1号(同法第25条第1項第8号)及び第4号(同法第28条第1項)の規定に基づく許可の取消事由に該当するため。」との理由を付して、本件取消処分を行った。

処分庁は、令和3年2月12日付けで、審査請求人に対し「Xは、外国の送出機関である、A及びBとの間で、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28条第1項の規定に照らして不適切な約束を締結し、監理事業に関して手数料を受領していたことから、同法第25条第1項第8号に定める基準(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、本件不更新処分を行った。

(許可取消通知書、監理団体許可有効期間不更新通知書)

(10) 審査請求人は、令和3年5月7日、審査庁に対し、本件各処分を不服と

して、本件各審査請求を行った。

(審査請求書)

(11) 審査庁は、令和4年6月10日、当審査会に対し、本件各審査請求を棄却すべきであるとして、本件各諮問を行った。

(諮問書、諮問説明書)

#### 4 審査請求人の主張の要旨

(1) 法28条の構造及び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施行規則（平成28年法務省／厚生労働省令第3号。令和3年法務省／厚生労働省令第3号による改正前のもの。）39条（注：37条であると解される。）において監理費はその徴収額と支出額が一致することが原則とされていることに鑑みれば、「手数料」とは、監理事業に必要な支出額を超えた金員のことを意味するものと理解すべきところ、審査請求人が監理事業に必要な経費として実習実施先企業等から受領した金員は、いずれも審査請求人が監理事業のために支出した金員を越えるものではなく、むしろ監理事業のために支出した経費が徴収額よりも高額となっている。審査請求人が受領した金員は「手数料」には該当しない。

また、審査請求人が送出国から金銭を受領した行為は、手数料又は報酬ではなく、送出国管理費のディスカウントと評価されるべき内容であり、結果としても技能実習生に金銭的な負担を転嫁することは一切なかったものであるから、法28条の趣旨を没却する行為ではない。

(2) 法25条の規定は監理団体としての許可に関するものであることから、申請者の一般的な素養・能力に関する規定であり、法違反等の事実から「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」ではないと判断するためには、少なくとも当該法令違反の程度が軽微でなく、また、その改善が見込めない等の事情が必要というべきである。

次に掲げる事情を考慮すれば、仮に送出国から受領した金員が「手数料」に該当し、法28条1項に違反するとしても、それをもって、法25条1項8号に定める基準に適合しているものとは認められないとした本件各処分判断は論理的な飛躍があり、かつ、考慮不尽であり、取り消されるべきである。

ア 手数料は送出国からの発案で、審査請求人が要求したわけでもなく、送出国の営業担当者が半ば強制的に受領するよう求めたものであり、

審査請求人から経済的利益を得るため支払を求めたものではなく、受領に至った経緯も悪質ではない。

イ 審査請求人が送出機関から受領した手数料の金額は、送出管理費に対してわずか3パーセントに過ぎず、経済的理由から審査請求人が手数料の受領を求める動機も存在しない。

ウ 送出機関と審査請求人との契約において、審査請求人が支払うべき送出管理費を「9700円」と規定すれば何ら法に触れるものではなかったし、そのような内容で契約を締結することは容易であった。処分庁は、審査請求人が実習実施者から受領する監理費を減額していないことや実習実施者に還付していないことを問題視する。しかし、審査請求人は手数料を不当に利得したどころか、監理事業に要した費用が収入を上回っていたのである。

エ 審査請求人は、監理団体許可申請時の現地調査及び平成30年の現地調査において、協定書及び帳簿書類を機構に提出しており、手数料の受領を一切隠蔽せず、適切に全ての資料を開示しているが、機構から違法の指摘を受けていない。これらの経緯もあり、審査請求人は、手数料の受領に関して、違法性の認識を持ち得なかった。

オ 審査請求人は、令和元年10月31日に機構より改善勧告を受け、その後一切の金員の受領をせず、同年11月15日（注：改善報告書は同月18日に提出されている。）、機構に対し改善報告書を提出し、上記問題に関して既に完全に解決済みであることを報告している。

(3) 審査請求人は、上記(2)オのとおり、機構に対し改善報告書を提出したことから、送出機関からの手数料の受領に関して解決済みとの認識であったことは明白である。ところが、改善勧告から1年以上が経過した後に聴聞手続の通知がなされ、その約2か月後に本件取消処分がなされている。これは、審査請求人に生じた信頼を不当に破壊するもので、信義誠実の原則、より具体的には信頼保護原則に違反するものである。

令和元年10月11日の現地調査の際に改善勧告に従わないと不利益処分がなされることがあること、その場合、改善勧告の時期から概ね3、4か月で不利益処分がなされ得ることが伝えられ、審査請求人は直ちに改善勧告に適切に従い状況を改善している。それにもかかわらず、審査請求人は、同一の事実から二重に、かつ、全く予期していない処分を受けた。

また、処分庁が処分の前提とした事実関係は、機構の現地調査における報

告のみに基づいているようであり、追加の事実調査を行った形跡もないことからすれば、本件取消処分がなされるのに1年以上の期間を要する合理的な理由はなく、審査請求人からすれば不意打ちとなることは明らかである。法令違反から相当時間経過後に当該法定違反を理由に行政処分がなされることも許容されることになり、その上、実際は別の事実を根拠とした処分さえも可能であり、手続として明らかに不当である。

(審査請求書、反論書)

## 第2 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の判断は、おおむね以下のとおりであり、審理員の意見もこれと同旨である。

- 1 監理団体は、関係者から、いかなる名義でも、手数料又は報酬を受けてはならないと明示されているところ（法28条1項）、処分庁から提出された資料によれば、審査請求人は、送出機関から「手数料」の名目で金員を受領していることから、手数料を受け取っていたとはいえない旨の審査請求人の主張は認められない。
- 2 法25条1項8号の「監理事業を適正に遂行することができる能力」とは、平成29年4月7日付け法務省管在第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章第2節第8によれば、許可を受けた後に、法に従って、監理事業を適正に遂行することができる能力であり、監理団体は、事業が適正に行えるよう必要な体制を整えることに加えて、監理団体に関わるあらゆる規定を遵守することが求められている。

そして、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（5条2項）、関係者からの手数料等の受領を禁止し（28条1項）、その違反行為をした監理団体の役員又は職員を罰則の対象としていること（111条2号）を考え併せると、監理団体による手数料等の受領という行為は、その金額の多寡に関わらず、不当な金銭的負担から技能実習生を保護しようとする法28条1項の趣旨、ひいては技能実習生の保護を法の目的として掲げる1条に反する技能実習制度の根幹に関わる重大な法令違反であり、手数料等の受領の禁止が法に明示されているにもかかわらず、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。

審査請求人は、上記1のとおり、法28条1項に違反して送出機関から手数料を受領しているのであるから、監理事業を適正に遂行する能力があるとはいえず、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、法37条1項1号及び同項4号に該当するものと認められる。

運用要領第5章第2節第2(5)及び同章第5節の記載からすると、監理団体が送出機関から金員を受領するという行為は、重大かつ悪質な違法行為といえ、改善命令や事業停止命令にとどまらず許可の取消しを選択したとしても、その判断は、社会観念上著しく妥当性を欠くものとはいえず、本件取消処分について、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったとは認められない。

- 3 審査請求人は、信義誠実の原則及び信頼保護原則違反を主張する。しかし、本件取消処分が改善勧告から1年以上経過した後になされているからといって、本件取消処分が行われないと法的に保護すべき信頼が生じているとはいえない。

また、審査請求人は、改善勧告を受けこれに従い適切に改善したにもかかわらず、処分庁が本件取消処分を行うことは、審査請求人が同一の事実から二重に、かつ、全く予期していない処分を受けたことになる旨主張するが、機構が必要な調査を行い、処分庁が機構の報告等に基づき、監理団体に関する行政処分等を行うことを踏まえれば、機構が当該調査に際して行う改善勧告は行政処分とはいえず、行政手続法（平成5年法律第88号）における行政指導に該当するものと考えられることから、機構が当該調査に際して法57条所定の目的を達成するため改善勧告を行った上で、処分庁が行政処分を行うことは、審査請求人が主張する二重の処分には当たらない。上記2のとおり、審査請求人は重大かつ悪質な違法行為を行い、審査請求人に監理事業を適正に遂行する能力があるとはいえないことから、機構の改善勧告により違法行為に対する是正がなされた上で本件取消処分が行われたとしても、違法又は不当な点があるとはいえない。

さらに、審査請求人は、改善勧告から本件取消処分まで1年以上を要していることについて合理的な理由がない旨主張するが、行政処分の実施までに要する期間は状況に応じて様々であり、1年以上の期間を要したことが本件取消処分における判断を左右するものではない。

- 4 以上により、本件各処分について、違法又は不当な点は認められず、本件各審査請求には理由がないため、棄却すべきである。



### 第3 当審査会の判断

#### 1 本件各諮問に至るまでの一連の手續について

(1) 本件各審査請求から本件各諮問に至るまでの手續の経緯を見ると、以下のとおりである。

本件各審査請求 : 令和3年5月7日

審理員意見書提出 : 同年12月20日

本件各諮問 : 令和4年6月10日

(2) これらの一連の手續をみると、審理員意見書提出から本件各諮問までに約6か月を費やしており、その結果、本件各審査請求の受付から本件各諮問までに約1年1か月を要しているが、これだけの長期間を要する特段の理由があったとは考えられず、審理員においては、手續を迅速に進行させるための方策を考えるべきである。

(3) 上記で指摘した点以外には、本件各諮問に至るまでの一連の手續に特段違法又は不当と認められる点はうかがわれない。

#### 2 本件各処分 of 適法性及び妥当性について

(1) 本件取消処分は、監理団体である審査請求人が、送出機関から手数料を受領し、法28条1項に違反したとし、法25条1項8号に定める「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」との許可基準に適合しなくなった等として行われたものであり、本件不更新処分は、審査請求人の更新請求に対して、送出機関から手数料を受領し、法28条1項に違反したとし、法25条1項8号に定める「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」との許可基準に適合しないとして行われたものである。

(2) 審査請求人が送出機関から手数料を受領したことについて

本件の資料によれば、

ア 本件送出機関二者と監理団体である審査請求人との間の各協定では、審査請求人は、技能実習生一人あたり月額1万円の送出管理費を送出機関に送金することとされていること

イ 審査請求人は、令和元年7月29日、送出機関二者に4か月分の送出管理費を支払い、同日、送出機関二者から、それぞれ1万0800円及び1万2300円を「手数料」として受領したこと

が認められ、審査請求人が送出機関から手数料を受領したものと認められる。

審査請求人は、「手数料」とは、監理事業に必要な支出額を超えた金員を意味し、本件ではこれに当たらない、また、1万円の送出管理費を支払い300円の返金を受けるのと9700円の送出管理費を支払うことは実質的に同一である旨主張しているが、法28条1項は、監理団体がいかなる名義でも関係者から手数料等を受けることを禁止しているところ、審査請求人は、入金伝票や取引明細書に「手数料」と記載していたものであり、手数料であるとの認識をもってこれらの金員を受領していたことは明らかであって、審査請求人の主張は採用できない。

よって、本件において、審査請求人には法28条1項に反する行為があったと認めることができる。

(3) 審査請求人が手数料を受領したことは、「監理事業を適正に遂行する能力を有するものであること」との許可基準の不適合たらしめるものか

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もの」でないと判断するためには、少なくとも当該法令違反の程度が軽微でなく、また、その改善が見込めない等の事情が必要であるとし、本件では、審査請求人が手数料を要求したのではなく、金額も送出管理費の3パーセントにすぎず、機構に対して手数料の受領を隠蔽せず、改善勧告を受けて是正し、改善報告書を提出している等の事情があるから、「監理事業を適正に遂行する能力を有するものであること」との許可基準の不適合とはならない等と主張している。

そこで検討するに、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1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」が掲げられているところ、「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」と認めるためには、申請者が、主務大臣の許可を受けた後に、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等の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が必要であるということが出来る。

そもそも、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るという法の目的(1条)の下で、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ことの自覚が求められているものであり（5条）、その意味でも関係法令の遵守は強く求められる。

監理団体は、営利を目的としない法人であることが許可の要件の1つとされているのであるが、法28条が、監理事業に通常必要となる経費等を勘案した主務省令で定める適正な種類及び額の管理費を実習実施者等へあらかじめ用途及び金額を明示した上で徴収する以外には、監理団体が、送出機関を含む関係者からいかなる名義でも手数料等を受けてはならないことを規定しているのは、監理団体が関係者から手数料等を受領することは、技能実習生の負担につながる危険が大きいことからこれを禁止したものと解される。

法28条1項の規定に違反した監理団体の役員又は職員は、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金という刑事罰の対象となっていることも併せ考えると、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るという法の目的（1条）の下で、法28条1項の違反は重大な法令違反であるというべきである。

また、送出機関からのいわゆるキックバックに関しては、監理団体に対して、かかる行為が禁止されており、許可の取消や告発も含めて厳しく対処することが、刑事罰の定めもあることも含めて注意喚起されていたことも認められる。

本件においては、改善勧告を受けた審査請求人が改善報告書を提出した等の事情も認められるが、上記のような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した判断は違法又は不当とまでいうことはできない。

### 3 付言

本件において、機構は、令和元年10月11日に実地検査を行って審査請求人が手数料を受領したことを認知し、さらに同年11月18日に監理責任者から事情聴取を行っているが、機構が処分庁に対して実地検査の結果報告を行ったのは、令和2年3月3日である。そして、処分庁が、機構から同結果報告を受けてから本件取消処分を前提に聴聞を実施したのは令和3年1月13日であり、本件各処分は同年2月12日に行われている。

すなわち、審査請求人の法令違反が発覚してから本件各処分までに約1年4か月が経過しており、その間、審査請求人は監理団体としての事業を継続していたものである。

機構が、審査請求人に法28条1項違反があるとの報告を処分庁に速やかに行わなかったことにも問題があるが、機構から報告を受けた後、処分庁において特段更なる調査を行った形跡もないのに、11か月以上も経過してから本件取消処分を行っていることには看過できない問題がある。

そもそも、監理団体に法令違反があった場合には、そのことが「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」との許可基準の不適合となるかどうかについては、本来、処分庁において、法令違反の事実があったとの事実認定をした上で、当該法令違反が監理事業を適正に遂行する能力を有しないと評価される程度に重大な法令違反であるか等について、当該法令違反に係る諸事情を含め、合理的な裁量の範囲内での検討が必要であるはずであるが、処分庁は、審査請求人に法28条1項違反があったとの認定をし、そのこと自体から本件各処分を行うとの判断をしているようであり、かかる検討を自ら十分に行った形跡はない。機構の進達においては、諸事情を考慮するも取消処分相当として臨まざるを得ないものと判断するとあるが、許可を取り消すかどうかを判断するのは処分庁であって、あたかも機構の判断をそのまま踏襲したかのような観を呈しているのは問題である。

しかも、処分庁は、機構の進達を受けた後、さらなる調査も検討も行った形跡もないのに、処分までに長期間が経過しているのは、監理事業を適正に遂行することができる能力を有しないと認定するほかない団体に監理事業を長期間にわたり遂行させていたことになり、極めて不適切というほかない。

審査請求人に法28条1項違反があったことをもって「監理事業を適正に遂行することができる能力を有するものであること」との許可基準の不適合となるとの結論自体を是認するとしても、本件各処分に至る経緯には、以上のとおり、看過できない問題があり、法の運用について改善が求められる。

#### 4 まとめ

以上によれば、本件各審査請求は棄却すべきである旨の各諮問に係る判断は、いずれも妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第2部会

委	員	戸	谷	博	子
委	員	木	村	宏	政
委	員	交	告	尚	史