

令和4年度答申第70号
令和5年2月13日

諮問番号 令和4年度諮問第70号、第71号及び第72号（いずれも令和5年1月11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（諮問第70号）、外国人の技能実習に係る監理団体の許可に係る事業区分変更不許可処分等に関する件（諮問第71号）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（諮問第72号）

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との各諮問に係る審査庁の判断は、いずれも妥当である。

理 由

第1 事案の概要

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、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1項の許可（以下「本件許可」という。）を受けて特定監理事業を行っていた監理団体である審査請求人X（以下「審査請求人」という。）に対し、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とは認められないとして、①外国人技能実習法32条1項及び2項の規定に基づき、特定監理事業から一般監理事業への事業の区分の変更の許可及びその変更に伴う許可証の書換えをしない決定（以下「本件事業区分変更不許可処分等」という。）をし、②外国

人技能実習法 3 1 条 3 項の規定に基づき、本件許可の有効期間を更新しない決定（以下「本件許可有効期間不更新処分」という。）をするとともに、③外国人技能実習法 3 7 条 1 項 1 号の規定に基づき、本件許可を取り消す処分（以下「本件許可取消処分」といい、本件事業区分変更不許可処分等及び本件許可有効期間不更新処分と併せて「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本件各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、企業単独型技能実習及び団体監理型技能実習をいい（1 項）、このうち、「団体監理型技能実習」とは、次に掲げるものをいう（4 項）。

(ア) 第 1 号団体監理型技能実習（外国人が、技能等を修得するため、本邦の営利を目的としない法人により受け入れられて必要な講習を受けること及び当該法人による実習監理を受ける本邦の公私の機関との雇用契約に基づいて当該機関の本邦にある事業所において当該技能等に係る業務に従事することをいう。以下同じ。）

(イ) 第 2 号団体監理型技能実習（第 1 号団体監理型技能実習を修了した者が、技能等に習熟するため、本邦の営利を目的としない法人による実習監理を受ける本邦の公私の機関との雇用契約に基づいて当該機関の本邦にある事業所において当該技能等を要する業務に従事することをいう。以下同じ。）

(ウ) 第 3 号団体監理型技能実習（第 2 号団体監理型技能実習を修了した者が、技能等に熟達するため、本邦の営利を目的としない法人による実習監理を受ける本邦の公私の機関との雇用契約に基づいて当該機関の本邦

にある事業所において当該技能等を要する業務に従事することをいう。
以下同じ。)

イ 「技能実習生」とは、企業単独型技能実習生及び団体監理型技能実習生をいい（1項）、このうち、「団体監理型技能実習生」とは、次に掲げるものをいう（5項）。

(ア) 第1号団体監理型技能実習生（第1号団体監理型技能実習を行う外国人をいう。）

(イ) 第2号団体監理型技能実習生（第2号団体監理型技能実習を行う外国人をいう。）

(ウ) 第3号団体監理型技能実習生（第3号団体監理型技能実習を行う外国人をいう。）

ウ 「実習実施者」とは、企業単独型実習実施者及び団体監理型実習実施者をいい（6項）、このうち、「団体監理型実習実施者」とは、出入国在留管理庁長官及び厚生労働大臣の認定を受けた技能実習計画に基づき、団体監理型技能実習を行わせる者をいう（8項）。

エ 「実習監理」とは、団体監理型実習実施者等（団体監理型実習実施者又は団体監理型技能実習を行わせようとする者をいう。）と団体監理型技能実習生等（団体監理型技能実習生又は団体監理型技能実習生になろうとする者をいう。以下同じ。）との間における雇用関係の成立のあっせん及び団体監理型実習実施者に対する団体監理型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。以下同じ。）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（監理許可）

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、次の各号に掲げる事業の区分に従い、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。

(ア) 一般監理事業（監理事業のうち次号に掲げるもの以外のものをいう。）

以下同じ。)

(イ) 特定監理事業（第1号団体監理型技能実習又は第2号団体監理型技能実習のみを行わせる団体監理型実習実施者について実習監理を行う事業をいう。以下同じ。)

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が、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、上記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、「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。

オ 外国人技能実習法29条1項は、主務大臣は、上記アの許可をしたときは、監理事業を行う事業所の数に応じ、許可証を交付しなければならないと規定している。

カ 外国人技能実習法31条1項は、上記ア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と規定している。

これを受けて、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令（平成29年政令第136号）2条は、外国人技能実習法31条1項の政令で定める期間は次の各号に掲げる場合の区分に応じ、当該各号に定める期間とすると規定しており、その2号によれば、特定監理事業に係る監理許可を受けた場合（許可の有効期間の更新を受けた場合を除く。）の許可の有効期間は3年とされている。

(5) 監理許可の有効期間の更新

ア 外国人技能実習法31条2項は、同条1項に規定する許可の有効期間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と規定している。

イ 外国人技能実習法31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、当該申請が外国人技能実習法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と規定している。

ウ 外国人技能実習法31条5項は、外国人技能実習法24条の規定は許可の有効期間の更新について準用すると規定している。

(6) 監理許可に係る事業の区分の変更等

ア 外国人技能実習法32条1項は、監理団体は、監理許可に係る事業の区分を変更しようとするときは、主務大臣の許可を受けなければならない、この場合において、監理団体は、許可証の書換えを受けなければならないと規定している。

イ 外国人技能実習法32条2項は、同条1項の許可については、外国人技能実習法24条及び25条の規定を準用すると規定している。

(7) 監理許可の取消し

外国人技能実習法 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と規定し、同項 1 号には、「第 25 条第 1 項各号のいずれかに適合しなくなったと認めるとき。」が掲げられている。

(8) 監理団体の業務の実施

ア 外国人技能実習法 39 条 3 項は、監理団体は、団体監理型技能実習の実施状況の監査その他の業務に関し、主務省令で定める基準に従い、その業務を実施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。以下「外国人技能実習法施行規則」という。）52 条は、外国人技能実習法 39 条 3 項の主務省令で定める基準は、次の 1 号から 16 号までのとおりとすると規定し、その 5 号には、「外国の送出国との間で団体監理型技能実習の申込みの取次ぎに係る契約を締結するときは、当該外国の送出国が、団体監理型技能実習生等の本邦への送出国に関連して、団体監理型技能実習生等又はその配偶者、直系若しくは同居の親族その他団体監理型技能実習生等と社会生活において密接な関係を有する者の金銭その他の財産を管理せず、かつ、団体監理型技能実習に係る契約の不履行について違約金を定める契約その他の不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約をしないことを確認し、その旨を契約書に記載すること。」が掲げられている。

イ 出入国在留管理庁・厚生労働省編「技能実習制度運用要領～関係者の皆さまへ～」（以下「運用要領」という。）は、外国の送出国との契約内容に関し、次のとおり定めている（第 5 章第 2 節の第 2 の(5)）。

「○ 監理団体と取次送出国との間で、技能実習生が失踪した場合等技能実習に係る契約の不履行について、違約金（名称はこれに限定されません。）を定める契約を結ぶことも認められません。

○ これは、技能実習生等から保証金、違約金の徴収を行うような外国の送出国はふさわしくないため、そのことを監理団体においても確認し、外国の送出国との契約において明記することを求めるものです。

○ 監理団体自らが外国の送出国と、技能実習に係る契約の不履行についての違約金契約やキックバックなどの不当な利益を得る契約を締

結している場合には、監理許可が取り消されることがありますので、外国の送出機関と契約を締結する際には、相手任せにせず、確実に契約内容を確認してください。」

(9) 技能実習生の保護（禁止行為）

外国人技能実習法47条1項は、実習監理者等（実習監理を行う者又はその役員若しくは職員をいう。以下同じ。）は、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。以下同じ。）又はその配偶者、直系若しくは同居の親族その他技能実習生等と社会生活において密接な関係を有する者との間で、技能実習に係る契約の不履行について違約金を定め、又は損害賠償額を予定する契約をしてはならないと規定している。

この点に関し、運用要領は、「技能実習生が技能実習に係る契約の不履行をした場合を想定して、監理団体が外国の送出機関に対して違約金等の設定を行うことは、技能実習生等との直接の契約でなくとも、違約金を払う立場の外国の送出機関が技能実習生等から保証金や高額な手数料等を徴収するおそれがあるため、技能実習生の保護の観点からあってはならないものです（中略）。監理団体が、外国の送出機関と上記の内容の違約金等を定める契約を締結したことをもって、監理団体の許可の取消しの対象となった事例があります。送出機関との間で技能実習生の受入事業に係る契約を締結する際は十分に内容を確認するようにしてください。」と定めている（第6章第1節の第2）。

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28年6月14日付けで、外国の送出機関であるA国所在のB社（以下「本件送出機関」という。）との間で「本邦外における講習実施に関する業務委託契約書」（以下「本件業務委託契約書」という。）、「外国人技能実習事業に関する協定書」（以下「本件協定書」という。）及び「外国人技能実習事業に関する協定付属覚書」（以下「本件覚書」という。）を締結した。

（本件業務委託契約書、本件協定書、本件覚書）

- (2) 審査請求人は、平成30年1月9日、機構に対し、事業の区分を特定監理事業とし、外国の送出機関を本件送出機関ほか6機関とする外国人技能実習法23条1項の許可（監理許可）の申請をした。

なお、上記許可の申請の添付書類（本件送出機関に関するもの）として、

本件業務委託契約書は提出されたが、本件協定書及び本件覚書は提出されなかった。

(監理団体許可申請書及びその添付書類)

- (3) 法務大臣及び厚生労働大臣は、上記(2)の申請に対し、平成30年4月27日付けで、有効期間を同日から令和3年4月26日までの3年、事業の区分を特定監理事業とする許可(本件許可)をし、その旨を記載した許可証を交付した。

(監理団体許可証)

- (4) 機構は、令和元年9月19日、審査請求人に対し、臨時実地検査(以下「本件実地検査」という。)を実施したところ、審査請求人が、本件送出機関との間で、本件協定書及び本件覚書を締結していること、そして、本件覚書において、「技能実習生は日本で実習実施期間の間に逃げた場合、送出し機関は監理団体へ慰謝料として150,000円を補償する。」と規定し(3条3項。以下「本件違約金条項」という。)、技能実習に係る契約の不履行に関し違約金の定めをしていることが発覚した。

(2019年(令和元年)10月4日付け及び同月7日付けの各実地検査調査票(申告以外用<監理団体>)、本件覚書)

- (5) 機構は、令和元年10月4日、審査請求人に対し、再度、臨時実地検査を実施した上で、本件違約金条項が外国人技能実習法47条1項に違反するとして、当該違反について同月18日までに改善の上、報告するよう求める勧告(以下「本件改善勧告」という。)をした。

(2019年(令和元年)10月7日付けの実地検査調査票(申告以外用<監理団体>)、実地検査報告書、改善勧告書)

- (6) 機構は、令和元年10月16日、審査請求人と本件送出機関との間の本件協定書及び本件覚書の締結について、審査請求人の代表理事であるC(以下「現代表理事」という。)から事情聴取(以下「本件事情聴取」という。)をした。

(聴取書)

- (7) 審査請求人は、令和元年10月16日付けで、機構に対し、本件協定書の末尾に本件「覚書は、白紙撤回し最初からなかったものとする。」との文言(以下「本件文言」という。)を記載した新たな協定書(同月14日付け)を締結すべく、本件送出機関に要請しており、その締結ができ次第、当該協定書を提出する旨の改善報告書を提出した。

しかし、審査請求人は、新たな協定書の締結がまだできていないとして、令和元年11月15日付けで、機構に対し、その締結ができ次第、当該協定書を提出する旨の改善報告書を再度提出した。その後、審査請求人は、本件送出機関との間で新たな協定書（令和元年10月10日付け。以下「新協定書」という。）を締結したとして、機構に対し、新協定書を提出したが、新協定書は、本文文言の記載がないものであった。

（令和元年10月16日付け及び同年11月15日付けの各改善報告書、令和元年10月14日付け及び同月10日付けの各協定書）

- (8) 機構は、令和元年12月18日付けで、処分庁に対し、審査請求人が本件送出機関との間で本件違約金条項のある本件覚書を締結していたことは外国人技能実習法25条1項8号に定める基準に適合しているとは認められないとして、外国人技能実習法37条1項1号の規定に基づき、本件許可を取り消すことが相当であるとの意見を進達した。

（「監理団体に係る行政処分相当事案の進達について」と題する書面）

- (9) 審査請求人は、令和2年6月11日、機構に対し、本件許可の事業の区分を特定監理事業から一般監理事業へ変更することの許可及びそれに伴う許可証の書換え（以下「本件事業区分変更許可等」という。）の申請をした。

（事業区分変更許可申請書及び許可証書換申請書）

- (10) 審査請求人は、令和3年1月25日、機構に対し、本件許可の有効期間の更新（以下「本件有効期間更新」という。）の申請をした。

（監理団体許可有効期間更新申請書）

- (11) 機構は、令和3年3月5日付けで、処分庁に対し、審査請求人が本件送出機関との間で本件違約金条項のある本件覚書を締結していたことは外国人技能実習法25条1項8号に定める基準に適合しているとは認められないとして、本件事業区分変更許可等及び本件有効期間更新はしないのが相当であるとの意見を進達した。

（「監理団体の区分変更の申請について（進達）」と題する書面、「監理団体許可有効期間更新申請について（進達）」と題する書面）

- (12) 処分庁は、令和3年3月19日、審査請求人に対し、本件許可の取消しに係る聴聞（以下「本件聴聞」という。）を実施した。

（聴聞通知書、聴聞調書、聴聞報告書）

- (13) 処分庁は、審査請求人に対し、審査請求人が本件送出機関との間で本件

違約金条項のある本件覚書を締結していたことから、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であるとは認められないとして、①令和3年4月21日付けで、外国人技能実習法32条1項及び2項の規定に基づき、本件事業区分変更許可等をしない決定（本件事業区分変更不許可処分等）をし、②同日付けで、外国人技能実習法31条3項の規定に基づき、本件有効期間更新をしない決定（本件許可有効期間不更新処分）をするとともに、③同月23日付けで、外国人技能実習法37条1項1号の規定に基づき、本件許可を取り消す処分（本件許可取消処分）をした。

（事業区分変更不許可及び許可証書換不許可通知書、監理団体許可有効期間不更新通知書、許可取消通知書）

(14) 審査請求人は、令和3年7月15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した。

（各審査請求書）

(15) 審査庁は、令和5年1月11日、当審査会に対し、本件各審査請求は棄却すべきであるとして本件各諮問をした。

（諮問書、諮問説明書）

3 審査請求人の主張の要旨

(1) 本件協定書及び本件覚書は、審査請求人の組合員であるD（以下「本件組合員」という。）がかつて加入していた監理団体において使用されていた協定書及び覚書を踏襲したものであり、審査請求人は、技能実習生を受け入れるまでに余り時間がなかったこともあって、その内容の確認をおろそかにしたまま、平成28年6月14日付けで、本件送出機関との間で本件協定書及び本件覚書を締結した。しかし、その後、審査請求人の当時の代表理事であるE（以下「旧代表理事」という。）が本件覚書の内容を確認し、本件違約金条項があることを発見した。そこで、審査請求人は、平成28年7月1日付けで、本件送出機関との間で、違約金条項のない覚書（以下「新覚書」という。）を締結した。ただし、その手続は、旧代表理事が一人で進めていたこと、また、新覚書は、旧代表理事の自宅に保管されていたことから、審査請求人においては、旧代表理事以外の者は、新覚書の存在を把握していなかった。そして、審査請求人は、本件覚書を破棄するのを失念していた。

その後、審査請求人は、平成30年1月9日、監理団体の許可を申請し、同年4月27日付けで、その許可（本件許可）を受けたから、本件許可の時点においては、本件覚書は、既に失効していた。

したがって、処分庁は、審査請求人が本件送出機関との間で本件違約金条項のある本件覚書を締結していたことから、外国人技能実習法25条1項8号の基準に適合しているとは認められないとして、本件各処分をしたが、本件各処分は、その前提に誤りがあり、取り消されるべきである。

(2) 上記(1)のとおり、審査請求人においては、旧代表理事以外の者は新覚書の存在を把握していなかったが、現代表理事が、本件各処分を受けた後に旧代表理事と話をする機会があり、そのときに新覚書の存在及び新覚書が旧代表理事の自宅に保管されていることを把握して、新覚書を発見した。このように、現代表理事は、本件実地検査、本件改善勧告及び本件聴聞の際には、新覚書の存在を把握していなかったため、新覚書によって本件覚書が失効していることを説明することができなかつたのであり、また、新覚書の発見が遅れた経緯に特に不自然な点はない。

(3) 新覚書は、その体裁や記載内容にも特に不自然な点はなく、真正に成立したものである。新覚書の締結の手続は、旧代表理事が一人で進めていたのであって、審査請求人程度の規模の協同組合であれば、新覚書を締結した経過や手続に関する記録を残していないとしても、無理からぬところがある。

そもそも、作成日付が近接し、内容的にも酷似する二つの覚書（本件覚書と新覚書）が存在すること自体が本件覚書を破棄して新覚書を締結したという経過をうかがわせるのであって、新覚書を締結した経過や手続に係る客観的な記録が提出されていないとの一事をもって、新覚書の成立の真正を否定すべきではない。

(4) 本件覚書を締結したのは、外国人技能実習法の制定（平成28年11月28日）前の同年6月14日であったため、当時は、外国人技能実習法の趣旨が必ずしも浸透していたとはいえない状況であった。

そして、本件覚書は、本件組合員がかつて加入していた監理団体において使用されていた覚書を踏襲したものであり、審査請求人程度の規模の協同組合であれば、各種のひな形を参考にして覚書等を作成することは、ごく普通に行われているところであるから、審査請求人が内容に不備のある本件覚書を締結したとしても、無理からぬところがある。

それでも、審査請求人は、本件覚書の不備に気づき、本件覚書を締結してから約2週間後に新覚書を締結している。このことは、審査請求人が関係法令を遵守しようとする姿勢を有していたことを示しているのであって、

審査請求人は、監理事業を適正に遂行する能力に欠けるところはない。

- (5) 審査庁は、仮に、新覚書が真正に成立したものであったとしても、審査請求人は本件各処分を受けるまで新覚書の存在を把握しておらず、技能実習制度の根幹となる許可制度に係る契約書類を組織的に保管・管理していないから、審査請求人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主張する（以下この主張を「予備的主張」という。）。

しかし、本件許可取消処分については、それに先立ち、行政手続法（平成5年法律第88号）に基づく聴聞（本件聴聞）が行われているところ、聴聞通知書の「不利益処分の原因となる事実」欄には、本件送出機関との間で、「技能実習生等が本邦において行う技能実習に関連して、技能実習に係る契約の不履行について違約金を定める内容の「外国人技能実習事業に関する協定付属覚書」（注：本件覚書）を締結していたことから、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ない」としか記載されていない。すなわち、本件許可取消処分の理由は、審査請求人が本件覚書を締結していたことに尽きるのであって、それ以外の事情は、本件聴聞の対象とはなっていない。

そうすると、審査庁の予備的主張は、本件聴聞の対象（及び本件許可取消処分の理由）となっていない事情を主張するものであるから、処分理由の追加・差し替えであって許されない。

第2 諮問に係る審査庁の判断

- 1 外国人技能実習法25条1項8号は、監理団体の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。ここにいう「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、そのために、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ている。また、外国人技能実習法5条2項は、監理団体の責務として、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、実習監理の責任を果たさなければならないと規定している。
- 2 本件において、審査請求人は、本件送出機関との間で、技能実習生が失踪した場合などの技能実習に係る契約の不履行について違約金を定める内容の本件

覚書をその内容を精査することなく締結していたことが明らかである。このように、技能実習生の送出業務等に関わる重要な契約書類について、その記載内容を確認せずに押印等をした審査請求人が、監理団体として適正に監理事業を遂行することができる能力を有しているとは認められない。

- 3 審査請求人は、本件覚書は新覚書によって失効しているから、審査請求人が外国人技能実習法25条1項8号に定める基準に適合していないとする処分庁の判断は誤りであると主張する。

しかし、審査請求人は、本件実地検査や本件聴聞の際に、上記の主張をする機会が十分にあったにもかかわらず、その主張をせず、本件各処分後に、その前提となる重大な事実に係る新たな主張をしているし、新覚書を締結した経過や手続に係る客観的な記録を提出していないから、新覚書が真正に成立したものであることについては疑義がある。

また、審査請求人は、本件送出機関との契約内容を十分に確認しなかった結果、技能実習に係る契約の不履行について違約金を定めるという違法な契約を締結したものであり、監理事業を適正に遂行する能力があるとはいえない。

仮に、新覚書が適正に成立したものであったとしても、審査請求人は本件各処分を受けるまで新覚書の存在を把握しておらず、技能実習制度の根幹となる許可制度に係る契約書類を組織的に保管・管理していないから、審査請求人は、監理事業を適正に遂行する能力があるとはいえない（予備的主張）。

したがって、審査請求人の上記主張は、採用することができない。

- 4 審査請求人は、本件覚書を締結したのは外国人技能実習法の制定（平成28年11月28日）前の同年6月14日であったため、当時は、外国人技能実習法の趣旨が必ずしも浸透していたとはいえない状況であったなどと主張する。

しかし、外国人技能実習法の制定前においても、技能実習に係る契約の不履行について違約金を定める契約を締結することは禁止されていた（平成29年法務省令第19号による改正前の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年法務省令第16号。以下「上陸基準省令」という。）の表（同表の上欄（「活動」欄）中の「法別表第1の2の表の技能実習の項の下欄第1号口に掲げる活動」に対応する下欄（「基準」欄）の7号。以下「技能実習1号ロ7号」という。）及び法務省入国管理局が技能実習生の受入れのガイドラインとして策定し、公表した「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」（以下「技能実習指針」という。）の第2

の3の(4)の④参照) から、審査請求人の上記主張も、採用することができない。

5 以上のとおり、本件各処分は関係法令等の根拠に則ってされた正当なものであって、本件各審査請求は理由がないからいずれも棄却すべきであると考ええる。

なお、審理員意見書も、以上と同旨の理由を述べた上で、本件各審査請求はいずれも棄却すべきであるとしている。

第3 当審査会の判断

1 本件各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、処分庁が本件各処分をするのに要した期間及び審査庁が本件各諮問をするまでに要した期間は、次のとおりである。

本件許可（有効期間・3年）	：平成30年4月27日
本件実地検査	：令和元年9月19日
機構の主務大臣への進達	：同年12月18日
（本件許可の取消しに関するもの）	
本件事業区分変更許可等の申請	：令和2年6月11日
本件有効期間更新の申請	：令和3年1月25日
機構の主務大臣への進達	：同年3月5日
（上記の各申請に関するもの）	
本件聴聞	：同月19日
（本件許可の取消しに関するもの）	（進達から約1年3か月）
本件事業区分変更不許可処分等	：同年4月21日
	（申請から約10か月）
本件許可有効期間不更新処分	：同日
	（申請から約3か月）
本件許可取消処分	：同月23日
	（進達から約1年4か月）
本件各審査請求の受付	：同年7月15日
審理員の指名	：同年8月19日
	（本件各審査請求の受付から約1か月）
弁明書の提出期限	：同年9月21日
弁明書の受付	：令和4年1月24日
	（弁明書の提出期限から約4か月）

反論書の受付	: 同年2月24日
審理員意見書の提出	: 同年9月16日 (反論書の受付から約6か月半)
本件各諮問	: 令和5年1月11日 (審理員意見書の提出から約4か月、 本件各審査請求の受付から約1年6 か月)

(2) まず、処分庁が本件各処分をするのに要した期間をみると、①本件許可取消処分については機構の主務大臣への進達（本件許可の取消しが相当であるとの意見の進達）から約1年4か月の期間を、②本件事業区分変更不許可処分等については本件事業区分変更許可等の申請から約10か月の期間を、③本件許可有効期間不更新処分については本件有効期間更新の申請から約3か月の期間を要している。そこで、当審査会が、審査庁に対し、上記①及び②の各処分をするのに上記のような長期間を要した理由について説明を求めたところ、審査庁から、上記①については、外国人技能実習制度を共管する主務大臣の間において、本件許可取消処分をするとの方針を決定するのに時間を要したためであり、上記②については、上記の方針を決定するまでの間、本件事業区分変更許可等の申請に対する処分を保留していたためであるとの回答（令和5年1月23日付けの審査庁の事務連絡・記5及び6）があった。しかし、令和元年9月19日に実施した本件実地検査によって、審査請求人が本件違約金条項のある本件覚書を締結していた事実が明らかとなり（上記第1の2の(4)）、機構が、同年12月18日、主務大臣に対し、本件許可の取消しが相当であるとの意見を進達した（上記第1の2の(8)）のであるから、主務大臣としては、行政手続法に基づく聴聞を速やかに行っていれば、遅くとも令和2年の前半には、本件許可取消処分をすることができたものと考えられる。したがって、令和3年3月19日になってようやく本件聴聞を行い、本件許可の有効期間の満了日（同年4月26日）が直前に迫った同月23日に本件許可取消処分をした処分庁の対応は、遅すぎたといわざるを得ない（後記3参照）。

次に、審査庁が本件各諮問をするまでに要した期間をみると、①本件各審査請求の受付から審理員の指名までに約1か月の期間を、②弁明書の提出期限から弁明書の提出までに約4か月の期間を、③反論書の受付から審理員意見書の提出までに約6か月半の期間を、④審理員意見書の提出

から本件各諮問までに約4か月の期間を要した結果、本件各審査請求の受付から本件各諮問までに約1年6か月もの期間を要している。しかし、上記①から④までの各手続に上記の各期間を要する特段の事情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早急に改善する必要がある。

- (3) 上記(2)で指摘した点以外では、処分庁が本件各処分をするまでの一連の手続及び審査庁が本件各諮問をす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 本件各処分の違法性又は不当性について

- (1) 外国人技能実習法によれば、監理団体は、外国人技能実習法の目的である「技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護」（1条）について重要な役割を果たすものとされ（5条2項）、主務省令で定める基準に従い、その業務を実施しなければならないとされている（39条3項）。これを受けて、外国人技能実習法施行規則が上記の基準（監理団体の業務の実施に関する基準）を定めている（52条）が、その基準の一つとして、「外国の送出機関との間で団体監理型技能実習の申込みの取次ぎに係る契約を締結するときは、当該外国の送出機関が、団体監理型技能実習生等の本邦への送出に関連して、（中略）団体監理型技能実習に係る契約の不履行について違約金を定める契約その他の不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約をしないことを確認し、その旨を契約書に記載すること。」が掲げられている（同条5号）。この点について、運用要領は、外国の送出機関が技能実習生等との間で技能実習に係る契約の不履行について違約金を定めるなどの契約を締結することのみならず、監理団体が外国の送出機関との間で同様の契約を締結することも認められないと定めている（第5章第2節の第2の(5)）。

また、外国人技能実習法は、技能実習生の保護の観点から、禁止行為の一つとして、実習監理者等が、技能実習生等又はその配偶者、直系若しくは同居の親族その他技能実習生等と社会生活において密接な関係を有する者との間で、技能実習に係る契約の不履行について違約金を定め、又は損害賠償額を予定する契約をすることを禁止している（47条1項）。この点について、運用要領は、「技能実習生が技能実習に係る契約の不履行をした場合を想定して、監理団体が外国の送出機関に対して違約金等の設定を行うことは、技能実習生等との直接の契約でなくとも、違約金を支払う

立場の外国の送出機関が技能実習生等から保証金や高額な手数料等を徴収するおそれがあるため、技能実習生の保護の観点からあってはならないものです。」と定めている（第6章第1節の第2）。

このように、外国人技能実習法においては、技能実習に係る契約の不履行に関し、外国の送出機関が技能実習生等との間で違約金等を定める契約を締結することのみならず、監理団体が外国の送出機関との間で違約金等を定める契約を締結することも禁止されている。

- (2) 本件各処分は、いずれも、審査請求人が本件送出機関との間で技能実習に係る契約の不履行に関し違約金の定め（本件違約金条項）のある本件覚書を締結していたことを理由として、されたものである（上記第1の2の(13)）。

これに対し、審査請求人は、平成28年7月1日付けで、本件送出機関との間で違約金条項のない新覚書を締結しており、これにより、本件覚書は本件許可の時点において既に失効していたから、審査請求人が本件送出機関との間で本件覚書を締結していたことを理由とする本件各処分は、その前提に誤りがあると主張する（上記第1の3の(1)）。

なお、本件違約金条項は、本件協定書には含まれていないから、審査請求人は、本件覚書において、本件送出機関との間で、外国人技能実習法が禁止している行為について、いわゆる裏契約をしたことになる。

- (3) そこで、審査請求人が本件送出機関との間で違約金条項のない新覚書を締結した事実が認められるか否かについて検討する。

ア まず、審査請求人は、新覚書の締結手続は旧代表理事が一人で進めていたこと、また、新覚書は旧代表理事の自宅に保管されていたことから、審査請求人においては、旧代表理事以外の者は新覚書の存在を把握していなかったと主張する（上記第1の3の(1)）。

しかし、現代表理事は、機構が令和元年10月16日に行った本件事情聴取において、本件送出機関との間の技能実習生の受入れに関する協定書や覚書についての審査請求人側の担当は、事務局長であった自分であったと供述している（聴取書）から、旧代表理事が、協定書や覚書の担当であった現代表理事と全く連絡を取らずに、新覚書の締結手続を一人で進めたとは、到底考えられない。また、協定書や覚書は、技能実習生の受入事業を行う上で基本となる重要な契約書類であるから、本件覚書に取って代わる新覚書を締結したということであれば、それは、当然、

審査請求人の事務所において本件協定書とともに保管されるはずである。

したがって、旧代表理事以外の者は新覚書の存在を把握していなかったという審査請求人の上記主張は、不自然であって、採用することができない。

イ 次に、審査請求人は、新覚書を発見した経緯について、現代表理事が本件各処分を受けた後に旧代表理事と話をすることがあり、そのときに新覚書の存在及び新覚書が旧代表理事の自宅に保管されていることを把握して、新覚書を発見したと主張する（上記第1の3の(2)）。

現代表理事は、本件事情聴取において、本件覚書を締結した際には、その内容を確認していなかったため、今回、機構から指摘をされて初めて、本件覚書に本件違約金条項があることを把握したと供述している（聴取書）。そうであれば、現代表理事としては、機構から指摘をされた際に、旧代表理事と連絡を取り、本件覚書において本件違約金条項が合意された経緯や事情を聴取してしかるべきであるが、現代表理事は、そうした行動を取っていない。

したがって、新覚書が発見された経緯に関する審査請求人の上記主張も、不自然であって、採用することができない。

ウ さらに、審査請求人は、新覚書は、その体裁及び記載内容にも特に不自然な点はないから、真正に成立したものであるし、作成日付が近接し、内容的にも類似する二つの覚書（本件覚書と新覚書）が存在すること自体が本件覚書を破棄して新覚書を締結したという経過をうかがわせるとも主張する（上記第1の3の(3)）。

しかし、新覚書は、本件協定書及び本件覚書と体裁を異にしている。すなわち、新覚書は日本語とA国語の併用文で作成されているのに対し、本件協定書及び本件覚書は日本語文で作成されている（本件協定書の末尾には、「以上に両者は合意し、協定書の正文として、日本語文及びA国語文により各2通を作成し、署名するとともに、両者はそれぞれ各1通を保有する。」と記載されている。）。そして、それぞれの作成日付が近接している（本件協定書及び本件覚書は平成28年6月14日付けであり、新覚書は同年7月1日付けである。）ことも踏まえると、新覚書の体裁が本件協定書及び本件覚書の体裁と異なっていることは、不自然である。さらに、不自然なことに、本件協定書及び本件覚書には契約当事者による契印や割り印がされているのに対し、新覚書には契印や割

り印がされていないし、本件送出機関の社長の署名が本件協定書及び本件覚書と新覚書とでは明らかに異なっている。このことは、新覚書の真正な成立について重大な疑義を生じさせる。

したがって、新覚書が真正に成立したとの審査請求人の上記主張も、採用することができない。

エ なお、審査請求人は、本件改善勧告を受けて、機構に対し、本件送出機関との間で、本件協定書の末尾に本件「覚書は、白紙撤回し最初からなかったものとする。」との文言（本件文言）を記載した新たな協定書を締結すべく、本件送出機関に要請しており、その締結ができ次第、当該協定書を提出する旨の改善報告書を提出し、その後、本件送出機関との間で新協定書を締結したとして、機構に対し、新協定書を提出したが、新協定書は、本件文言の記載がないものであった（上記第1の2の(7)）。

この点について、審査請求人は、本件送出機関がA国の監督官庁に対して本件協定書を提出したものの、本件覚書は提出していなかったため、本件送出機関側においては、本件覚書は新覚書によって破棄されて当初から存在しない取扱いとなっていたことから、本件送出機関が本件覚書の存在を前提とする文言（本件文言）を記載した新たな協定書の締結を拒否し、本件文言の記載がない協定書（新協定書）が締結されるに至ったと主張する（各審査請求書、反論書）。

本件違約金条項は、本件覚書には含まれているが、本件協定書には含まれていない（上記(2)）から、本件送出機関がA国の監督官庁に対して本件協定書を提出したものの、本件覚書は提出していなかったということであれば、本件送出機関にとっては本件文言を記載した新たな協定書を締結する必要性はなく、本件送出機関が当該協定書の締結を拒否したということは当然の反応であると考えられる。

しかし、審査請求人が本件送出機関との間で実際に締結したという新協定書（その内容は、締結日及び末尾の署名部分を除き、本件協定書と同じである。）も、本件送出機関にとっては締結する必要性はないと考えられるから、本件送出機関が新協定書の締結に応じたという理由が不明である。そして、新協定書の末尾の署名部分には現代表理事が署名しているのに対し、その冒頭の「監理団体の情報」部分には代表者として旧代表理事の氏名が記載されていること及び新協定書の本件送出機関の社長の署名が本件協定書の署名と明らかに異なっている（新協定書の署名は、新覚書の

署名と同じである。) ことも踏まえると、新協定書の真正な成立についても重大な疑義が生ずるといわざるを得ない。

また、本件送出機関が旧代表理事との間で新覚書を締結していたのであれば、現代表理事から本件文言の記載のある新たな協定書の締結を要請された本件送出機関としては、現代表理事に対し、旧代表理事との間で締結した新覚書によって本件覚書は失効しているという事実を伝えるのが自然な対応であり、それによって、現代表理事にも新覚書の存在が明らかになったと考えられるが、審査請求人によれば、現代表理事が新覚書の存在を把握したのは本件各処分を受けた後であるという。

したがって、新協定書が締結されるに至った経緯に関する審査請求人の上記主張も、不自然であって、採用することができない。

上記アからエまでで検討したところによれば、審査請求人が本件送出機関との間で違約金条項のない新覚書を締結したという事実は認めることができない。

- (4) そうすると、本件覚書は、処分庁が本件各処分をした時点において、なお効力を有していたことになる。そして、本件違約金条項は、「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監理団体である審査請求人が、外国人技能実習法が禁止している行為について、本件送出機関との間で、いわゆる裏契約をしたものであるから、その違反は重大であって、審査請求人は外国人技能実習法25条1項8号に規定する「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」には該当しないと認められる。
- (5) なお、審査請求人は、本件覚書を締結したのは外国人技能実習法の制定(平成28年11月28日)前の同年6月14日であったため、外国人技能実習法の趣旨が必ずしも浸透していたとはいえない状況であったし、審査請求人程度の規模の協同組合であれば、各種のひな形を参考にして覚書等を作成することはごく普通に行われていることであるから、審査請求人が内容に不備のある本件覚書を締結していたとしても、無理からぬところがあると主張する(上記第1の3の(4))。しかし、外国人技能実習法の制定前においても、外国の送出機関、監理団体、実習実施機関及び技能実習の実施についてのあっせん機関の相互の間で、技能実習生の労働契約の不履行に関し違約金等を定める契約を締結することは、禁止されていた(大陸基準省令の表(技能実習1号ロ7号)及び技能実習指針の第2の3の(4))

の④参照) し、監理団体の規模が小さいからといって、外国人技能実習法の禁止行為をすることが容認されるわけではないから、審査請求人の上記主張も、採用することができない。

また、審査請求人は、審査庁の予備的主張(上記第2の3)は本件聴聞の対象(及び本件許可取消処分理由)となっていない事情を主張するものであるから、処分理由の追加・差し替えであって許されないと主張する(上記第1の3の(5))。しかし、上記(3)のとおり、審査請求人が本件送出機関との間で違約金条項のない新覚書を締結したという事実は認めることができないから、審査庁の予備的主張及びこれに対する審査請求人の上記主張について判断する必要はない。

- (6) 上記(1)から(5)までで検討したところによれば、本件各処分に違法又は不当な点は認められない。

3 付言

- (1) 本件許可取消処分がされるまでの経緯を改めてみると、機構は、審査請求人に対して本件実地検査(令和元年9月19日)を実施したところ、審査請求人が本件送出機関との間で技能実習に係る契約の不履行に関し違約金の定め(本件違約金条項)のある本件覚書を締結している事実が発覚したことから、処分庁に対し、本件許可の取消しが相当であるとの進達(同年12月18日付け)をしたが、処分庁は、その処理を長期間にわたって放置し、審査請求人から本件事業区分変更許可等の申請(令和2年6月11日)及び本件有効期間更新の申請(令和3年1月25日)がされたことを受けてようやく、本件許可の取消しに向けた手続に着手し、本件聴聞の実施(同年3月19日)を経て、本件許可の有効期間の満了日(同年4月26日)の直前に本件許可取消処分(同月23日付け)をしている(上記第1の2の(4)から(13)まで)。その結果、監理団体としてふさわしくない審査請求人が、監理許可の取消事由のあることが発覚した後も、長期間にわたって監理事業を遂行することになった。これは、外国人技能実習法の主務大臣である処分庁が外国人技能実習法の目的である「技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護」(1条)に反する事態を自ら招いたものであり、看過することができないといわざるを得ない。

当審査会は、本件と同種の事件についての答申(令和4年度答申第25号)において、上記と同趣旨の付言をしている。処分庁においては、外国人技能実習法の運用の改善に真剣に取り組まれない。

(2) 本件事案の経緯は、上記第1の2のとおりであるが、審査庁は、当審査会に本件諮問をするに当たり、その経緯を認定するのに必要な資料（上記第1の2の各項末尾に掲記した資料中の各申請書、実地検査調査票及び実地検査報告書、聴取書、各進達書、聴聞通知書、聴聞報告書及び聴聞調書）を提出しなかった。そこで、当審査会は、審査庁に対し、上記資料の追加提出を求めなければならず、審査庁からそれらの資料が追加提出されるまで、本件の調査審議の進めを進めることができなかった（なお、当審査会からの上記求めに応じて審査庁から提出された資料の中には、鏡文とその添付書類が対応していないものがあったほか、審査庁において保有していないとして提出されないもの（しかし、当該資料は、機構が作成したものであるから、機構から取り寄せれば提出することができるものである。）があったため、当審査会は、審査庁に対し、再度、それらの資料の追加提出を求めなければならなかった。）。

審査庁においては、当審査会に諮問をするに当たっては、諮問に係る審査庁の判断を根拠付ける資料（事案の経緯を認定するのに必要な資料を含む。）が十分にそろっているか否かをしっかり確認した上、当該資料を整理して提出されたい。

4 まとめ

以上によれば、本件各審査請求は理由がないから棄却すべきであるとの各諮問に係る審査庁の判断は、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1部会

委	員	原			優
委	員	野	口	貴	公
委	員	村	田	珠	美