日弁連総第５５号
２０２０年（令和２年）２月２６日

出入国在留管理庁長官　佐々木　聖　子　殿

日本弁護士連合会
会長　菊　地　裕太郎

勧　告　書

当連合会は，申立人Ａによる技能実習生Ｂ（以下「事件本人」という。）に関する人権救済申立事件につき，旧法務省入国管理局が事件本人の在留資格の変更申請の許否の判断を速やかに行わず，その間の就労活動を認めなかったことは，事件本人の生存権を侵害するものであると認めたので，今後同様の人権侵害が生じないよう，貴殿に対し，以下のとおり勧告する。

第１　勧告の趣旨

技能実習生が日本に入国する前に予定していた技能実習の職種と技能実習実施機関が外国人技能実習機構に提出した履歴書や実習計画書に記載した職種に齟齬があるとの理由で在留資格変更許可申請がなされた場合等，技能実習生本人の責めによらない事由により技能実習継続が困難になったとして実習先変更の申出があった場合には，技能実習生の生存権保護の見地から，速やかに調査の上，在留資格変更の許否について判断を示すこと，その判断がなされるまでの間，就労を許容する等して，技能実習生の生存権を侵害しないための措置を講ずること。

第２　勧告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第５５号
２０２０年（令和２年）２月２５日

法務大臣　森　　まさこ　殿

日本弁護士連合会
会長　菊　地　裕太郎

勧　告　書

当連合会は，申立人Ａによる技能実習生Ｂ（以下「事件本人」という。）に関する人権救済申立事件につき，旧法務省入国管理局が事件本人の在留資格の変更申請の許否の判断を速やかに行わず，その間の就労活動を認めなかったことは，事件本人の生存権を侵害するものであると認めたので，今後同様の人権侵害が生じないよう，貴殿に対し，以下のとおり勧告する。

第１　勧告の趣旨

１　技能実習生が日本に入国する前に希望していた技能実習の職種と技能実習実施機関が外国人技能実習機構に提出した履歴書や実習計画書に記載した職種に齟齬があるとの理由で在留資格変更許可申請がなされた場合等，技能実習生本人の責めによらない事由により技能実習継続が困難になったとして実習先変更の申出があった場合には，技能実習生の生存権保護の見地から，速やかに調査の上，在留資格変更の許否について判断を示すこと，その判断がなされるまでの間，就労を許容する等して，技能実習生の生存権を侵害しないための措置を講ずること。

２　また，上記の場合，外国人技能実習機構に対し，速やかに技能実習生からの相談に応じ，必要な情報の提供，助言その他の援助を行うとともに，実習実施者，監理団体その他関係者に対する必要な指導及び助言を行わせるなど，技能実習生の生存権を侵害しないための適切な監督権を行使すること

３　本件のような人権侵害行為を引き起こす構造的問題点を有する技能実習制度を直ちに廃止すること。

ただし，技能実習制度廃止に当たっては，現に在留している技能実習生が不利益を被らないような措置を採ること。

第２　勧告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第５５号
２０２０年（令和２年）２月２５日

厚生労働大臣　加　藤　勝　信　殿

日本弁護士連合会
会長　菊　地　裕太郎

勧　告　書

当連合会は，申立人Ａによる技能実習生Ｂ（以下「事件本人」という。）に関する人権救済申立事件につき，旧法務省入国管理局が事件本人の在留資格の変更申請の許否の判断を速やかに行わず，その間の就労活動を認めなかったことは，事件本人の生存権を侵害するものであると認めたので，今後同様の人権侵害が生じないよう，貴殿に対し，以下のとおり勧告する。

第１　勧告の趣旨

１　技能実習生が日本に入国する前に希望していた技能実習の職種と技能実習実施機関が外国人技能実習機構に提出した履歴書や実習計画書に記載した職種に齟齬があるとの申出がある場合等，技能実習生本人の責めによらない事由により技能実習継続が困難になったとして実習先変更の申出があった場合には，技能実習生の生存権保護の見地から，外国人技能実習機構に対し，速やかに技能実習生からの相談に応じ，必要な情報の提供，助言その他の援助を行うとともに，実習実施者，監理団体その他関係者に対する必要な指導及び助言を行わせるなど，技能実習生の生存権を侵害しないための適切な監督権を行使すること。

２　本件のような人権侵害行為を引き起こす構造的問題点を有する技能実習制度を直ちに廃止すること。

ただし，技能実習制度廃止に当たっては，現に在留している技能実習生が不利益を被らないような措置を採ること。

第２　勧告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

技能実習生の労働環境に関する人権救済申立事件

調査報告書

２０２０年（令和２年）２月２０日

日本弁護士連合会

人権擁護委員会

事件名　技能実習生の労働環境に関する人権救済申立事件（２０１６年度第１号）
受付日　２０１６年（平成２８年）３月１８日
申立人　Ａ
相手方　法務省，出入国在留管理庁（旧法務省入国管理局，２０１９年４月１日改組）

第１　結論

１　出入国在留管理庁長官及び法務大臣に対し，技能実習生本人の責めによらない事由により技能実習継続が困難になったとして実習先変更の申出があった場合には，速やかに調査の上，在留資格変更の許否について判断を示すこと，その判断までの間，就労を許容する等の措置を講じること。

２　法務大臣及び厚生労働大臣に対し，技能実習生本人の責めによらない事由により技能実習継続が困難になったとして実習先変更の申出があった場合には，技能実習生に対して必要な情報の提供，助言その他の援助を行い，実習実施機関，管理団体その他関係者に対して適切な監督権を行使すること。

３　法務大臣及び厚生労働大臣に対し，上記に加え，技能実習制度を直ちに廃止すること。

ただし，技能実習制度を廃止するに当たり，現に在留する技能実習生が途中で帰国を余儀なくされる等の不利益を被らないよう，経過期間等の措置を講じること。

などを勧告するのが相当である。

第２　申立ての趣旨及び理由

１　申立ての趣旨

法務省が，申立対象者であるベトナム人技能実習生Ｂ（以下「事件本人」という。）に対し，在留資格の変更申請の許否の判断を速やかに行わなかったことは人権侵害である。

２　申立ての理由

⑴　申立てに至る経緯の概要

事件本人は，技能実習生として来日したベトナム国籍の者である。実習実施機関において想定外の業務を強いられたことから，同実習実施機関から逃走し，失踪した。その後，技能実習のやり直しを求め，在留資格の変更申請を行ったが，実質的に１１か月の審査期間を要した。

⑵　人権侵害

標準の審査期間は１週間から１か月であるにもかかわらず，名古屋入国管理局は速やかに在留資格の変更申請の許否の判断をしなかったため，事件本人は，その間，就労が許されていない「短期滞在」及び「特定活動」の在留資格しか与えられず，報酬を得る活動ができない等，長期間生計維持が困難な状態に置かれた。

第３　調査の経過

２０１６年　３月１８日　申立て受付
同年　４月２２日　予備審査開始
同年　９月　７日　本調査開始
２０１７年　２月１７日　申立人宛て照会発信
同年　３月　６日　申立人から回答受信
同年　４月２３日　事件本人と面談
同年１２月１９日　法務省宛て照会発信
２０１８年　３月　５日　外国人技能実習機構宛て照会発信
同年　４月　５日　法務省から回答受信
同年　９月　７日　外国人技能実習機構より照会事項について電話で聴取

第４　当委員会の判断

１　認定した事実等

(1) 事件本人の経歴等

事件本人は，来日前，ベトナムにおいて，機械・電気関係の会社に勤務しており，溶接や大型エアコンの据付け等の業務に従事していた。技能実習生として来日するに当たり，ベトナムの送出し機関に対しては，職種として溶接の技能実習を行うことを希望しており，来日時にも雇用契約を交わすに当たり，職種が溶接であることを前提として，契約締結に至った。

(2) 履歴書や実習計画書の齟齬

しかるに，来日に先立ち，旧法務省入国管理局に提出されていた事件本人の履歴書には，「鉄筋施工職０３年０６月」との記載があり，職歴として２０１０年１１月以降，建設会社に勤務していたことが記されていた。

なお，当該履歴書には，事件本人の署名はあるものの，本来添付されているべき母国語による翻訳が付いていなかった。

(3) 事件本人が実習先を離脱する前後の状況

事件本人は，２０１４年８月２０日，「技能実習１号ロ」の在留資格で上陸

許可を得て本邦に入国した。その際，事件本人の実習実施機関を有限会社Ｃ工業（以下「Ｃ工業」という。），監理団体をＤと特定されており，事件本人は，「溶接」の技能実習を行うものと認識して上陸許可を得た。

ところが，Ｃ工業は，事件本人に対し，建設作業，鋳造構造の鉄骨を束ねる作業，金属を運搬する作業等を指示し，溶接が指示されることはなく，勤務場所も，島根県，山形県，宮城県と次々に変更された。

事件本人は，かかる待遇に疑念を抱き，監理団体や在日ベトナム大使館等に電話して救済を求めたが，何らの改善措置も講じられなかった。

そのため，事件本人は，２０１５年１月１９日，宮城県内の建設現場で就労している時期に実習先から離脱した後，友人を頼って愛知県内に移動し，Ｃ工業から得た賃金で生活していたが，生活費が尽きて友人や知人から援助を受けて生活するようになった。居住場所についても，友人宅を転々としていた。

(4) 入国管理局に提出されていた履歴書や実習計画書に記載された職種に齟齬があるとの相談の経過

事件本人は，２０１５年６月，Ｃ工業で指示された作業内容が，事件本人が予定していた職種とは異なることを申立人に相談した。その後，事件本人及び申立人は，２０１５年６月２５日及び同年８月７日に名古屋入国管理局を訪問し，いずれの日も通訳人を介し，少なくとも，①監理団体の責任の下で，事件本人が希望する業種（溶接）での新たな実習実施機関を探す必要があること及び②入国管理局が不正行為を行った監理団体に対して指導する必要があることについて相談した。

この点に関して，名古屋入国管理局は，①及び②の相談を受けたことを認め，①に関しては，２０１６年４月１５日付けで本省に請訓し，同年５月２７日付けで回答を得て，同日付けで在留資格変更許可をしたと述べている（法務省回答）。②に関しては，監理団体の措置を広島入国管理局へ依頼したと述べている。

なお，事件本人の相談後，実習実施機関及び監理団体にいかなる調査，措置が行われたかは，明らかにされていない。

(5) 送出し機関の「失踪通知書」について

２０１５年７月，事件本人は，ベトナムの送出し機関が事件本人の家族に対し，事件本人が実習先から失踪したことについて，通知書（以下「失踪通知」という。）を送っていた事実を把握した。

失踪通知は，２０１５年４月１４日付けで，事件本人が実習先に戻らなかった場合，「失踪しない誓約書」に基づき，日本側の協同組合が損害賠償を請求

した場合には，事件本人の家族が送出し機関に対し，損害賠償をしなければならない旨が記載されていた。

そして，失踪通知には，事件本人の氏名，生年月日，旅券番号，「実習職種」，配属先等が記載されているところ，「実習職種」は「機械保全」と記載されており，配属先は，「Ｅ」，有限会社「Ｆ」とされていて，事件本人が実際に技能実習を行った内容とは異なるものであった。

事件本人及び申立人は，２０１５年７月８日頃，名古屋入国管理局に失踪通知を資料として提出した。

(6) 相談後の事件本人の在留経過

事件本人は，上記のとおり名古屋入国管理局に相談を行った後，２０１５年８月１９日，在留資格を「短期滞在」，在留期間を３０日（在留期限：２０１５年９月１８日）とする在留資格変更許可を得た。

事件本人は，２０１５年９月，広島入国管理局長から，事件本人の実習実施機関について調査が未了であるとして，在留資格を「特定活動」，在留期間を３１日（在留期限：２０１５年１０月１９日）とする在留資格変更許可を受けた。「特定活動」の内容は，「本邦から出国するための準備の活動及び日常的な活動（収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を除く。）」と指定された。この時，事件本人は，広島入国管理局の職員から，事件本人がＣ工業から逃亡した２０１５年１月から名古屋入国管理局に相談に行った同年６月までの間，不法就労をした疑いがあるとの指摘を受けた。

(7) 新たな実習実施機関で実習を開始するまでの在留資格

上記のとおり，事件本人は，２０１５年６月２５日及び同年８月７日に名古屋入国管理局を訪問した。その時から，実習実施機関を変更することを相談していたが，実習実施機関を変更するためには，新たな実習実施機関を見つける必要があることから，事件本人自身で溶接の技能実習生を受け入れることのできる実習実施機関を探し，愛知県大府市内の会社から採用の内定を受けた。そして，事件本人は，２０１５年１０月１６日，この愛知県大府市内の会社に実習実施機関を変更することを前提に，特定活動から「技能実習１号ロ」の在留資格に変更するため，在留資格変更許可申請を行った。

しかし，事件本人は，２０１５年１２月１６日，名古屋入国管理局長から在留資格変更許可を受けられず，やむなく「特定活動」の在留資格のまま在留期間を３１日（在留期限：２０１６年１月１６日）とした在留期間更新許可を得ざるをえなくなり，新たな実習実施機関での技能実習の開始がいつになるのか定められなかったため，愛知県大府市内の新たな実習実施機関での採用内定が

取り消された。

その後，事件本人は，２０１６年1月１５日，名古屋入国管理局において，特定活動の在留資格のまま在留期間更新許可申請を行ったが，それまでに新たな実習実施機関として，愛知県名古屋市内で溶接の作業ができる実習実施機関の採用内定を受けていたため，同年２月１日付けで，２０１６年1月１５日付けの在留期間更新許可申請の内容を，「技能実習１号ロ」への在留資格変更許可申請に変更する旨の申出をした。

その後，同年２月１日付けでした申請内容の変更申出後の申請について，名古屋入国管理局で審査がなされたが，同年３月１６日にも在留資格変更許可を得ることができず，同日，「特定活動」の在留資格のまま在留期間を３１日（在留期限：２０１６年４月１６日）とする在留期間更新許可を得るしかなく，事件本人は，愛知県名古屋市内の実習実施機関からも採用内定を取り消された。

事件本人は，再び新たな実習実施機関を探し，２０１６年４月１４日，特定活動から「技能実習１号ロ」への在留資格変更許可申請を行ったところ，ようやく，２０１６年5月２７日，名古屋入国管理局長から在留資格を「技能実習１号ロ」，在留期間を６月とする在留資格変更許可を得ることができ，新たな実習実施機関である株式会社Ｇで溶接の技能実習を開始することできた。

以上のとおり，事件本人は，２０１５年８月２０日に入国時の在留期間が満了してから，２０１６年5月２７日に新たな「技能実習１号ロ」の在留資格を得るまで９か月余りの間，就労が許可されていない「特定活動」と「短期滞在」の在留資格で滞在を余儀なくされ，その間就労することができず，生活に困窮していた。

２　技能実習制度と技能実習生の入管法上の地位

(1) 技能実習制度について

①　技能実習制度の沿革

外国人技能実習制度は，１９８９年の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）改正により在留資格「研修」が設けられ，外国人研修制度により始まったものであり，主に開発途上国から外国人を招いて，各種の技能・技術等の習得を援助・支援して人材育成を行い，日本が有する汎用性の高い技術を移転することで国際社会に貢献することを目的として設けられた制度であった。

ところが，その後，１９９１年には，法務省告示により企業単独型の受入れに加えて，団体監理型の受入れも認められ，海外企業との関係がない中小企業でも，事業協同組合や商工会議所などの中小企業団体を通じた研

修生受入れが可能となった。これにより，受入れ人数は更に拡大し，地方の中小零細企業における人手不足を補う形で，外国人研修生が受け入れられることとなった。

１９９３年には，法改正によることなく「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」と題する法務省告示が出され，在留資格「研修」での１年間の研修を修了した者について，引き続き１年を限度として，在留資格「特定活動」の下で技能実習を行うことを目的としての在留が可能となり，１９９７年には，その滞在期間の上限が２年に延長された（在留資格「研修」での滞在期間と併せて最長３年間)。

他方で，外国人研修生・技能実習生が受入機関に逃亡防止を目的として旅券や通帳を取り上げられたり，実際には，高度な技術を習得させる内容ではなく，労働力として使われているにもかかわらず，労働関係法令の適用がなく，最低賃金を大幅に下回る賃金で働かされたりする実態が浮き彫りとなり，研修・技能実習制度は国内外からの強い非難に晒された。

２００９年には，入管法が改正され，外国人研修・技能実習制度は，公的な研修及び非実務のみの研修を除いて，実習実施機関との雇用契約を前提とする在留資格「技能実習」の下での技能実習制度に一本化された。これにより，技能実習生に対して，来日した１年目から，旧制度では適用のなかった労働関係諸法令が適用されることとなった。新制度においても日本での在留期間の上限は３年であり，１年目は在留資格を「技能実習１号」とされ，２年目，３年目は，「技能実習２号」に変更許可を受けることとなった。

また，受入れ方法については，従前どおり企業単独型の受入れと，団体監理型の受入れが維持されたことから，これに応じて，企業単独型は「イ」，団体監理型は「ロ」の区別が在留資格でも明らかにされた。事件本人のように，団体監理型の受入れ方法で来日し，１年目の技能実習生の場合，在留資格は「技能実習１号ロ」とされた。

もっとも，２００９年の入管法改正後も，労働関係法令違反や人権侵害は後を絶たない。

２０１７年１１月には，「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」（以下「技能実習法」という。）が施行されたが，制度趣旨や，受入れの多くを占める団体監理型で，民間の監理団体を通じて実習実施機関が技能実習生を受け入れる制度の構造は大きく変わっていない。

② 技能実習制度に対する当連合会の見解

当連合会は，技能実習制度について，制度上は，日本の技術の海外移転を目的としながら，実態は非熟練労働力不足解消のための制度として運用されているという建前と実態の乖離や，名目上の制度目的ゆえに技能実習生には職場移転の自由が認められず，対等な労使関係の構築が困難となっている構造上の問題点を指摘してきた。また，送出し機関による保証金の徴収等や，日本での賃金の不払い，待遇改善を求める技能実習生を強制的に帰国させる等の人権侵害事例は，制度の構造的な問題に起因しているとして，かねてから制度の廃止を訴え，非熟練労働者の受入れを行うとすれば，労働者として正面から受入れを行う新たな受入れ制度の創設を提案してきた（２０１１年４月１５日「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」及び２０１３年６月２０日「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」）。

しかるに，２０１７年１１月１日に技能実習法が施行されるに至った後も，制度趣旨が変更されていないことから，制度趣旨と実態の乖離は解消されておらず，その結果，技能実習生には職場移転の自由が認められず，監理団体及び実習実施機関を特定した形で在留資格を得ていることから，監理団体や実習実施機関に従属的な立場に置かれるという点でも問題が残っている。

２０１９年４月には，改正入管法が施行され，在留資格「特定技能１号」及び「特定技能２号」が創設された。これにより，生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野において，一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れることとされたが，「技能実習２号」を良好に修了した者は日本語試験等を免除され，「特定技能１号」に在留資格を変更することが認められており，技能実習生は，「技能実習１号」から「技能実習３号」までと「特定技能１号」により通算１０年間の本邦滞在が認められている。このように本邦での滞在が長期化し，習得した技術を本国で活かすことが重視されない現状を見ても，途上国への技術移転により国際貢献を図るという技能実習制度の建前と実態との乖離は，広がる一方であり，制度の廃止が求められている（２０１８年１０月５日第６１回人権擁護大会「新しい外国人労働者受入れ制度を確立し、外国にルーツを持つ人々と共生する社会を構築することを求める宣言」）。

(2) 技能実習生の入管法上の地位

① 入管法上の在留資格「技能実習１号ロ」の取扱い

事件本人が来日した２０１５年８月当時，入管法上，「技能実習１号ロ」の活動は,「法務省令で定める要件に適合する営利を目的としない団体により受け入れられて行う知識の修得及び当該団体の策定した計画に基づき，当該団体の責任及び監理の下に本邦の公私の機関との雇用契約に基づいて当該機関の業務に従事して行う技能等の修得をする活動」(当時の入管法別表第一の二の表）と定められており，「技能実習２号ロ」は，「前号ロに掲げる活動に従事して技能等を修得した者が，当該技能等に習熟するため，法務大臣が指定する本邦の公私の機関との雇用契約に基づいて当該機関において当該技能等を要する業務に従事する活動（法務省令で定める要件に適合する営利を目的としない団体の責任及び監理の下に当該業務に従事するものに限る。)」と定められていた。

上記のような技能実習制度の「日本が有する汎用性の高い技術を移転する」という目的から，技能実習生は，滞在期間中に職場を変更することが想定されておらず，実習実施機関において当時最長３年間にわたり，あらかじめ定められた技能実習計画に基づく活動を継続することが予定されているのである。

② 実習実施機関の倒産，不正行為等があった場合の取扱い

ア 技能実習法施行前の取扱い

従前は,「不正行為を行った第一次・第二次受入機関又は実習実施機関の経営者又は管理者に対して，現に受け入れている研修生・技能実習生を直ちに帰国」させる「帰国指導」が定められており，技能実習生に帰責性のない場合であっても，他の実習実施機関を探すのではなく，不正行為を行った第一次・第二次受入機関又は実習実施機関に所属していた技能実習生を帰国させる措置が執られていた(「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」（１９９９年２月))。

かかる取扱いでは，技能実習生は，職場で人権侵害等の深刻な問題が生じても，帰国させられることとなり，かえって不利益を被ることを恐れて被害を申告できなくなり，人権侵害の温床となるとの強い批判があった。

２０１３年１２月に改訂された新指針では,「実習実施機関の倒産や不正行為，実習実施機関と技能実習生との間の諸問題などにより，技能実習が継続できなくなる場合」，監理団体が「技能実習の継続が不可能となった事実とその対応策」を速やかに地方入国管理局に報告することとし

ており（上陸基準省令「技能実習１号イ」第１２号，「技能実習１号ロ」第９号ほか），「技能実習生本人の責めによらない事由により継続困難となった場合には，技能実習生が引き続き技能実習を行うことを希望し，適正な技能実習を実施する体制を有していると認められる他の機関に受け入れられるとき」は，引き続き在留が認められることになった（「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」（２０１３年１２月））。

そして，技能実習を継続できなくなった機関が受け入れていた技能実習生が，技能実習の継続を希望している場合には，当該機関又はその監理団体は，その旨を地方入国管理局に申し出るとともに，公益財団法人国際研修協力機構等関係機関の協力・指導等を受けるなどして，新たな実習実施機関を探す必要があるとされている（団体要件省令１条５号）。

したがって，①技能実習生本人の責めによらない事由により当該実習実施機関での技能実習継続困難となった場合であり，かつ，②移転先として，「適正な技能実習を実施する体制を有していると認められる他の機関」を見つけられた場合には，実習実施機関変更が認められることとなったが，①及び②につき入国管理局の審査が必要であるため，入国管理局の許可又は承認が下りるまでは新たな実習実施機関で実習を開始することはできず，それまで収入を得ることはできなかった。

イ　現在の取扱い

２０１７年１１月，技能実習法が施行され，技能実習制度を維持し，その職種や滞在可能期間を拡大しつつも，技能実習生に対する人権侵害行為等について禁止規定を設け，違反行為に対し罰則を設けるとともに，技能実習生に対する相談や情報提供，技能実習生の転籍の連絡調整等を行うことにより，技能実習生の保護を図ることとされた。

ただ，技能実習制度の制度趣旨には変更がないことから，技能実習生は，原則として職場を移転することが想定されておらず，「技能実習１号」及び「技能実習２号」の在留資格で滞在する者は，従前のとおり，例外的な場面でのみ実習先を移転することができるという点にも変わりない。

技能実習法においては，法務大臣及び厚生労働大臣が主務大臣と定められ（技能実習法１０３条１項），主務大臣（法務大臣及び厚生労働大臣を指す。以下同じ。）は，技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護のため，技能実習生からの相談に応じ，必要な情報の提供，助言その他の援助を行う責務を負うことが明記された（同５０条２項）。

また，主務大臣の認可する法人として外国人技能実習機構（以下「技能実習機構」という。）が設立され，主務大臣は，技能実習機構に対し，技能実習計画の認定事務等を行わせることができる一方，技能実習機構を監督する立場にあることが明記され（同９９条１項），その業務に関して監督上必要な命令を発することができる（同条２項）。

技能実習機構の業務の範囲には，「技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るために技能実習生からの相談に応じ，必要な情報の提供，助言その他の援助を行う業務」（同８７条２号）及び「技能実習を行うことが困難となった技能実習生であって引き続き技能実習を行うことを希望するものが技能実習を行うことができるよう，技能実習生からの相談に応じ，必要な情報の提供，助言その他の援助を行うとともに，実習実施者，監理団体その他関係者に対する必要な指導及び助言を行う業務」（８７条３号）が含まれている。

２０１９年４月，改正入管法の施行により，法務省の外局として出入国在留管理庁が設置され，これに伴い，技能実習法も改正され（以下「改正技能実習法」という。），技能実習法に規定される法務大臣の権限の多くは，出入国在留管理庁長官に委任することができることとされた（改正技能実習法１０４条５項）。また，改正技能実習法においても主務大臣は引き続き法務大臣及び厚生労働大臣とされているが，技能実習計画の認定事務等，技能実習法における多くの業務の主体は，主務大臣から出入国在留管理庁長官及び厚生労働大臣に変更された。前記技能実習法５０条２項の「技能実習生からの相談に応じ，必要な情報の提供，助言その他の援助を行う」責務を負う主体も，主務大臣から出入国在留管理庁長官及び厚生労働大臣に変更された。

さらに，技能実習法では，実習実施機関等に違反事実があった場合，技能実習生が主務大臣にその事実を申告する権利があることが明記されたが，改正技能実習法により，その申告先も主務大臣から出入国在留管理庁長官及び厚生労働大臣に変更された。

すなわち，改正技能実習法においては，技能実習機構，出入国在留管理庁長官及び厚生労働大臣が技能実習生からの相談に応じ，必要な情報の提供，助言その他の援助を行う責務を負うこととされ，法務大臣も，改正技能実習法上の主務大臣としての地位を維持しており，技能実習機構に対する監督権限を行使して，技能実習生を保護すべき立場にあるとされた。

なお，現行制度の下で技能実習計画の認定を担う技能実習機構によれば,「技能実習１号」の在留資格認定証明書の交付を受けるに先立ち，技能実習機構に技能実習計画の認定を求めた場合には，標準処理期間が１～２か月とされている。「技能実習２号」又は「技能実習３号」の在留資格に在留資格変更許可を受けるに先立ち，技能実習計画の認定を求めた場合には，標準処理期間が２～５週間とされている。いずれの場合でも，おおむねこの期間内に審査を完了できているとのことである。また，実習実施機関の不正行為等により実習実施機関を変更する際の技能実習計画の審査に関しては，統計や標準処理期間は定められていないものの，技能実習生保護の観点から，審査期間に配慮して審査を進めているとのことである。

また，実習実施機関の不正行為等により実習実施機関を変更する際には，技能実習生保護の観点から，技能実習機構の費用において宿泊場所を確保し，生活費を現金で支給する場合もあるとのことであるが，宿泊場所や生活費の援助をするかどうか，その内容について，客観的な基準は設けられていない。

(3) 技能実習生の資格外活動について

事件本人が当初有していた在留資格「技能実習１号ロ」は，入管法別表第一の二に規定される在留資格である。その後，在留資格変更許可により取得した在留資格「短期滞在」は，入管法別表第一の三に規定される在留資格であり,「本邦に短期間滞在して行う観光，保養，スポーツ，親族の訪問，見学，講習又は会合への参加，業務連絡その他これらに類似する活動」を行うことができるが，就労は許可されていない。

また，技能実習法施行後も，技能実習生の責務が「技能実習に専念することにより，技能等の修得等をし，本国への技能等の移転に努めなければならない」（技能実習法６条）と定められていることから，技能実習生は，入管法上の資格外活動許可を得て，他所で就労活動を行うことが認められていない（技能実習制度運用要領第３章第６節）。

本件で，事件本人が「技能実習１号ロ」から変更許可を受けた在留資格「特定活動」は，入管法別表第一の五に規定される在留資格であり,「法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動」を行うことができ，就労の可否及びその範囲について，個別に指定書において指定がされることになっているが，事件本人のように「出国準備」を目的とする場合には，通常，就労は許可されていない。

入管法別表第一の二及び入管法別表第一の五に規定される在留資格は，原則として，当該在留資格の範囲内の活動以外で「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」が禁止されており（入管法１９条１項１号），入管法別表第一の三に規定される在留資格は，当該在留資格の範囲内の活動で収入を得ることが想定されていないため，「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」自体が原則として禁止されている（同項２号）。

しかし，これらは，いずれも運用により就労活動が認められていないにすぎない。法律上，出入国在留管理庁から資格外活動として就労活動を許可することは可能である（同条２項）。

(4) 小括

以上のとおり，在留資格「技能実習１号ロ」で来日した技能実習生は，技能実習の在留資格で滞在している期間中に他の職場に移転することが原則として認められておらず，実習実施機関とされる職場以外で就労活動を行うことができない。その上，実習実施機関の倒産や不正行為等により実習継続が困難となり，他の機関へ移籍を希望する場合には，移籍先を探している間や在留資格変更許可申請の審査を受けている間，出国準備を目的とする「特定活動」や「短期滞在」で正規に在留が継続できるとしても，現状の運用では，その間の収入の途は絶たれることとなる。そのため，他の実習実施機関へ移転するための期間が長期化すると，本邦に滞在しながら生計を維持すること自体が困難となる。

すなわち，制度上は，例外的に実習実施機関の移籍が認められているにもかかわらず，審査が長期化することにより，日本で生計を維持できなくなれば，結果的に帰国を余儀なくされるのであり，上記のとおり新指針に改訂がなされたとしても，現状の運用では，実質的には，移籍の機会が保障されたとは言えない。

したがって，当該技能実習生が実習実施機関を変更することの許否は速やかに判断されなければならない。

３　本件における旧法務省入国管理局の処分遅延の違法性について

(1) 生存権保障の観点からあるべき処理期間

①　申請に対する処分の遅延の違法性の考え方

ア 行政庁の申請に対する処分の遅延の違法性が問題となった判例として，公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法及び公害健康被害保障法に基づく水俣病患者認定申請に対する処分の遅延が問題となった最判平成３年４月２６日民集４５巻４号６５３頁がある。

同判例は，同事案において処分庁が作為義務に違反したと言えるためには,「客観的に処分庁がその処分のために手続上必要と考えられる期間内に処分できなかったことだけでは足りず，その期間に比してさらに長期間にわたり遅延が続き，かつ，その間，処分庁として通常期待される努力によって遅延を解消できたのに，これを回避するための努力を尽くさなかったことが必要である」とする。

ただし，この判断は，認定申請をした者は，直ちに医療費等の補償給付の支給請求をすることにより，認定処分がされれば，認定の効力は認定申請の時にさかのぼってされることになり，また，認定申請をすれば一定の要件に該当する限り行政措置により医療給付が受けられることから，認定の遅れによる財産的損失はほとんど解消されており，処分遅延による不利益は，申請者が不安感，焦燥感を抱かされ内心の静穏な感情を害されることにとどまっていたことを前提としている。同判例は，そのように財産的損失がほとんどない事案ですら，行政庁の判断遅延が作為義務違反として違法になり得ると判断している。

イ　一方，本件において問題となる，入管法に基づく在留資格変更許可申請には，以下のような特徴がある。

（ア）事件本人が当初有していた在留資格「技能実習」は，入管法別表第一の二に規定される在留資格である。また，その後，変更許可を受けた「特定活動」は,入管法別表第一の五に規定される在留資格である。

入管法別表第一の二及び同第一の五に規定される在留資格は,原則として，当該在留資格の予定する就労活動以外の就労活動を行うことが許されていない。例外は，出入国在留管理庁から資格外活動許可を受けた場合である。これに違反した場合は，資格外活動として，退去強制事由（入管法２４条４号イ，同号ヘ）や罰則の対象となる場合がある。また，在留資格取消の対象になる場合もある。

（イ）厚生労働省は，外国人は生活保護法の適用対象にならないとしつつ，昭和２９年５月８日付け社発第３８２号に基づき，一定の範囲の外国人については生活保護法が準用されている。しかし，１９９０年１０月２５日付け厚生省口頭指示に基づき，その対象は，入管法別表第二の在留資格を有する外国人,特別永住者及び難民に限定されており,事件本人のような入管法別表第一の在留資格を持つ外国人はその対象となっていない。

（ウ）雇用保険法に基づく失業給付は,特定受給資格者であっても離職前

１年間に被保険者期間が通算して６か月以上必要であること，実習実施機関に不正行為等があった場合に会社都合の退職として離職票の発行を受けるのは難しいこと等からすると，本件のように実習開始当初から実習実施機関が不正行為等を行っていた事案では受給は困難である。

（エ）つまり，最判平成３年４月２６日の事案と異なり，事件本人としては，処分の遅延により不安感や焦燥感を抱くばかりではなく，申請に対する処分がなされるまでの間，就労を禁止され，生活保護を受給することもできないという状態に置かれ，生活に困窮することになる。

ウ　以上からすると，本件における処分の違法性を判断するに当たって，最判平成３年４月２６日の規範に基づき違法と言える場合（客観的に処分のために手続上必要と考えられる期間に比してさらに長期間にわたり遅延が続き，かつ，その間，処分庁として通常期待される努力によって遅延を解消できたのに，これを回避するための努力を尽くさなかったと言える場合）のほか，処分の遅延がやむを得ないものだとしても，通常期待される努力により遅延の弊害を回避することができたのに，これを怠ったという事情がないかという観点からも検討が行われるべきである。

(2) 客観的に処分のために手続上必要と考えられる期間に比してさらに長期間にわたり遅延が続いたか

①　実務上参照されるべき処分期間

ア　出入国在留管理庁が，在留資格変更許可申請について，ウェブサイト上で公表している標準処理期間は２週間～１か月である。

イ　また，入管法２０条５項は，外国人から同条２項の規定による在留資格変更許可申請があった場合において，その申請の時に当該外国人が有する在留資格に伴う在留期間の満了の日までにその申請に対する処分がされないときは，当該外国人は，その在留期間の満了後も，当該処分がされる日又は従前の在留期間の満了の日から２月を経過する日のいずれか早い日までの間（「特例期間」）は，原則として引き続き当該在留資格をもつて本邦に在留することができる旨を規定する。

これは，在留期限までに在留資格変更許可申請を行った外国人が，審査中に不法残留になることを防止するための規定であるが，在留期限までに申請が行われた場合には，原則として２か月以内に審査結果が出されることを前提としている。

②　本件において処分のために手続上必要であった期間

ア　本件において，名古屋入国管理局が事件本人に対し，新たな実習先における実習のやり直しを前提として在留資格変更許可を出すためには，以下の２点につき審査を行う必要があり，これらの調査のために客観的に要する期間については,「処分のために手続上必要であった期間」ということができる。

（ア）　技能実習生本人の責めによらない事由により当該実習実施機関での技能実習の継続が困難となった場合であること。

（イ）　移転先として,「適正な技能実習を実施する体制を有していると認められる他の機関」が確保されていること。

イ　このうち「技能実習生本人の責めによらない事由により当該実習実施機関での技能実習の継続が困難となった場合であること」については，以下のとおり，遅くとも２０１５年９月頃までに，入国管理局において認定を行うことは十分に可能であったと言える。

（ア）　事件本人は，２０１５年６月２５日，名古屋入国管理局に相談に行った。この時点で名古屋入国管理局は，入国管理局に対して提出された履歴書及び実習計画では職種が鉄筋工となっていることを把握していた。

（イ）　その後,事件本人は,ベトナムの送出し機関が失踪通知を入手し，名古屋入国管理局に提出した。そこでは，受入機関（配属先）は「Ｅ()，Ｆ」，職種は「機械保全」となっており，送出し機関も事件本人が鉄筋工として技能実習を行うことを想定していなかったことが明らかとなった。入国管理局は，この時点で入国前に入国管理局に対して提出された事件本人の履歴書や実習計画書と事件本人が予定していた職種が異なることを把握した。

（ウ）　２０１５年９月１１日，事件本人は国会議員を通して法務省等に対し本件について質問をした。その場で，法務省からは，職種と職歴がベトナムの書類にある機械保全・溶接ではなく鉄筋施工，建設会社となっていることは不適正であること，実習場所が雇用契約書に記載された鳥取県ではなく宮城県になっていることについて「実習計画に書かれている受託現場だけでは不十分である」という認識が示され，これらについて確認ができれば技能実習中断の正当な理由となることが指摘された。

（エ）　「技能実習生本人の責めによらない事由により当該実習実施機関での技能実習での継続困難となった場合であること」を認定するに

当たっては,受入機関の不正行為等の全貌が解明される必要はない。本件では，失踪通知書等のベトナムの書類に記載された職種と，入国管理局に提出されていた履歴書や実習計画書に記載された職種に齟齬があることは，遅くとも２０１５年９月の時点で明らかになっていた。

また，入国管理局に提出された履歴書や実習計画書は，技能実習生が入国する以前に監理団体が技能実習生に代わって入国管理局に提出されるものであるが，これらの書類の内容と，そもそも本国において技能実習生が直接母国語でやりとりする送出し機関が作成した書類上の職種とが異なる場合には，事件本人が直接関わらない日本の受け入れ機関において勝手に作成されたものである疑いが極めて高い。

したがって，入国管理局に提出されていた履歴書や技能実習計画書に記載されている職種と，技能実習生が送出し機関に述べた職種が異なることが明らかになった時点で，入国管理局においては，原則として「技能実習生本人の責めによらない事由により当該実習実施機関での技能実習の継続が困難となった場合」として認定することは十分に可能であった。

（オ） 事件本人が２０１５年９月１８日に広島入国管理局で「特定活動」への在留資格変更許可申請を行った際に，法務省からは，事件本人が実習先から逃亡した２０１５年１月から名古屋入国管理局に相談に行った同年６月までの間，不法就労をした疑いがある旨の発言がなされており，事件本人の逃走後の不法就労の有無を調査していた事が伺われる。

しかし，その調査目的は合理的な理由にはならない。すなわち，前述の団体要件省令１条５号の趣旨は，実習実施機関側の問題により実習が継続できなかった技能実習生を救済することにあるのであり，実習実施機関側から入国管理局（現出入国在留管理庁）に提出されていた履歴書や実習計画書に記載された職種に齟齬があることが明らかになれば,「技能実習生本人の責めによらない事由により当該実習実施機関での技能実習での継続困難となった」ものとして，在留の継続が認められるべきであって，これに加えて，技能実習生の不法就労等の違法性を調査する義務はない。

ウ 事件本人は，２０１５年１０月１６日，新たな移籍先を確保した上

で,「技能実習」への在留資格変更許可申請を行っているところ，入国管理局としては，この時点で「技能実習生本人の責めによらない事由により当該実習実施機関での技能実習での継続困難となった場合であること」については既に認定することが十分に可能であったのだから，後は事件本人が申告した移籍先が，適正な技能実習を実施する体制を有していると認められるか否かについてのみ審査をすれば足りるはずである。そして，その審査に必要な期間は，在留資格変更許可申請の標準処理期間である２週間から１か月程度で十分であったはずである。

エ　したがって，遅くとも２０１５年１２月１６日に事件本人の在留資格を「特定活動」（出国準備）への在留期間更新許可を行った時点で，「技能実習」への在留資格変更許可を行うことは十分可能であったものと言うべきである。

オ　以上のとおり，事件本人に対する在留資格変更許可が２０１６年５月２７日になされたことは，前記最判平成３年４月２６日の基準からして，明らかに違法な処分遅延であったと言うべきである。

(3) 仮に処分の遅延が手続上やむを得ないものであったとしても，通常期待される努力により遅延の弊害を回避することは可能であったこと

以上のとおり，本件においては処分の遅延が違法であると言えるが，さらに，仮に処分の遅延に手続上やむを得ない部分があったとしても，本件においては，通常期待される努力により処分の遅延による生存権侵害の弊害を回避することは可能であった。

すなわち，第４の(3)において指摘したように，現状の運用においては，技能実習生が就労を行うことは許可されていない。しかし，法務大臣は，入管法上，在留期間更新許可，在留資格変更許可の権限を有しており，これらの権限は，法務大臣から出入国在留管理庁長官に委任することができると規定されている（入管法６９条の２第１項）ほか，出入国在留管理庁長官は，外国人に対し，資格外活動許可（同１９条２項）を付与する権限を有している。そのため，法務大臣や出入国在留管理庁長官は，これらの権限を行使することにより,技能実習生について調査を行っている期間中，当該技能実習生に対し，就労を許容することにより生計を維持させるための方策をとることが可能である。

本件において，入国管理局は，移籍を認めるか否かの審査の間，事件本人に対し「特定活動」の在留資格を許可しているが，就労は認めていなかった。しかし,「特定活動」の在留資格への変更を許可するときは，法務大

臣が個々の外国人について特に指定する活動を記載した別記第七号の四様式による指定書を交付するものとされており（入管法施行規則２０条７項），就労の可否や許容される就労の範囲についても指定書において個別に指定することができる。本件を含む現状の運用では出国準備のための「特定活動」については指定書で個別に労働を許可していないが，法律上，指定書で個別に就労を許可することは禁止されていないのであるから，出国準備のための「特定活動」についても指定書で個別に就労を許可することは可能であり，本件においても当然可能であった。

また，指定書において就労が許容されていない場合であっても，資格外活動許可（入管法１９条２項）をすることも可能である。

実務においても，難民認定申請中の者のうち一定の条件を満たす外国人については，就労可能な「特定活動」が許可されており，また，在留資格「留学」で大学や専門学校に在学し，卒業した後，引き続き日本で就職活動を続ける者のうち一定の条件を満たす外国人については，指定書において就労は許容されていないものの，本人からの申請があれば資格外活動許可がなされている。本件のように，技能実習生の移籍を認めるか否かの審査の間について，資格外活動許可をすることができない理由はない。

出入国在留管理庁長官は，指定書に記載することにより，または資格外活動許可をすることにより，審査の間，事件本人が滞在費の支弁のための就労活動を許可することはできるし，法務大臣においても指定書によって就労を許可することは容易であった。

したがって，仮に処分の遅延が手続上やむを得ないものであったとしても，遅延が見込まれる場合には，生存権侵害の弊害を回避するための措置をすることは十分可能である。

(4) 小括

以上より，本件においては，事件本人に対する在留資格変更許可が著しく遅延したこと，事件本人に対してその間の生活費確保のための就労許可を与えなかったことはいずれも違法であり，事件本人の生存権を侵害するものである。

(5) 付記事項

本件は特殊な事例ではなく，同様の事例に対する人権侵害防止対策が必要である。

すなわち，厚生労働省によると，全国の労働基準監督機関において，実習実施機関に対して７３４４件の監督指導を実施し，その７０．４％に当たる

５１６０件で労働基準関係法令違反が認められ，その数は５年連続で最多を更新しており（２０１９年８月８日付け厚生労働省「技能実習生の実習実施者に対する監督指導，送検等の状況」），実習実施機関の倒産や不正行為等により当初の実習実施機関での実習が継続できなくなることは，事件本人のみならず他の技能実習生にも起こり得る事態である。そのような場合に，本件のように調査や新たな受入先への移籍を前提とする在留資格変更の許可に長い時間を要し，その間，就労も許可されないのであれば，技能実習生の生存権が脅かされることになる。

したがって，技能実習生から実習実施機関の倒産，不正行為等により当該実習実施機関での実習が継続できないことの訴えがあった場合，速やかに状況を調査し，新たな受入先を探すことに協力するとともに，新たな受入先への移籍が完了するまでの間，資格外活動許可を付与することにより就労を許容する等，生計を維持させるための方策を講ずる必要がある。

4　法務大臣及び厚生労働大臣の責務

法務大臣及び厚生労働大臣は，改正技能実習法上，技能実習生本人の責めによらない事由により技能実習が継続困難となった場合の対応に関する主務大臣と定められており，技能実習生の保護のため，技能実習生からの相談に応じ，必要な情報の提供，助言その他の援助を行うものとされ，技能実習機構を監督する立場にある。

また，調査の結果，技能実習生本人の責めによらない事由により技能実習が継続困難となったと判断された場合には，当該技能実習生が希望する限り，実習先の変更が許されることとされているが，その場合にも可及的速やかに新たな実習先に移籍できるよう移籍先を探すことに協力するとともに，実習計画変更や在留資格変更の許可を受け，新たな実習先で技能実習を開始するようになるまでの間，生計を維持できなくなることがないよう援助を行うことが求められており，そのための方策を講ずる責務がある。

5　技能実習制度廃止に向けた勧告

本件は，当連合会が繰り返し主張してきた，技能実習生に職場移転の自由が認められていないという構造的な問題点に端を発した事件であり，技術移転により国際貢献を図るという制度趣旨と，非熟練労働者受入れ制度として機能しているという実態との乖離という構造とも密接に関連するものである。本件のように，実習実施機関の不正行為により実習が継続できなくなったにもかかわらず，次の実習実施機関への移転が速やかに許可されない事例や，職場移転の自由を原則として認めない現行の技能実習制度のもとでも同様に生じるおそれ

がある。

他方，仮に技能実習生にも職場移転が認められていれば，技能実習生は，出入国在留管理庁において，所属する実習実施機関の不正行為等に関する調査が進行中であっても，その結果を待たずに新たな実習実施機関を探し，実習を開始することができ，生計を維持し得る。当連合会は，かねてより，技能実習制度の構造上の問題を指摘しており，本件においても，制度の構造的な問題に起因する人権侵害が生じた。

したがって，本件を受け，技能実習制度を直ちに廃止することを引き続き勧告すべきである。

ただし，技能実習制度を廃止するに当たり，既に日本には３０万人を超える技能実習生が滞在していることに鑑み，現に在留する技能実習生が途中で帰国を余儀なくされる等の不利益を被らないよう，経過期間等の措置を講じる必要がある。

以上