

外国人建設就労者受入事業に関するガイドライン案に係る意見

2014年9月24日

外国人技能実習生権利ネットワーク

移住労働者と連帯する全国ネットワーク(移住連)

私たち移住労働者と連帯する全国ネットワーク(移住連)は、この社会で暮らし、働く移住労働者とその家族の生活と権利を守り、自立への活動を支え、よりよい多民族・多文化共生社会を目指す個人、団体による全国ネットワークです。外国人技能実習生権利ネットワークは、全国各地で特に外国人研修生、技能実習生の個別の問題解決に取り組んできたネットワークです。それぞれの地域での活動をつなぎ合わせ、技能実習生の権利保障と制度の見直しを求める活動を行ってきました。

移住連は、さる3月19日、「建設分野における外国人材活用に係る緊急措置への提言」を、4月24日には「建設分野における外国人材活用に係る緊急措置に対する声明」を発表しました。また、7月には「外国人建設就労者受入事業に関する告示案」に係るパブリックコメント」を提出しました。今回、「外国人建設就労者受入事業に関するガイドライン案」に係るパブリックコメントの募集を受け、以下のように意見を述べます。

1. 基本的立場

- ①緊急措置に現行の「技能実習制度」は活用しない
- ②日本人と同等に労働者としての権利を現場で確実に担保する対策を講じる
- ③外国人労働者の同業種内での雇用先の移動を自由にし、在留資格もそれを可能にする設計とする

2. 問題点

以下は、告示案に対するパブリックコメントとして移住連が提出した意見を前提として、追加的にガイドライン案に対する意見を示すものである。

(意見)

第4章 外国人建設就労者の要件

1 要件

外国人建設就労者となるためには、告示第3の要件を満たしている必要があります。

外国人建設就労者の要件は、建設分野技能実習に概ね2年間従事（注）したことがあることのほか、「技能実習期間中に素行が善良であったこと（告示第3の2）」としており、素行が善良であるかどうかは、犯罪歴の有無やその態様、日常生活又は社会生活における違法行為や風紀を乱す行為の有無等を総合的に考慮して、通常人を基準として、社会通念によって判断されることとなります。

なお、要件を満たしているかどうかについては、在留資格認定証明書交付申請時又は在留資格変更許可申請時等において、地方入国管理局において判断されることとなります。

（注）告示第2の1の建設分野技能実習の定義のとおり、技能実習2号の活動に概ね2年間従事していることが必要です。

建設現場で2年程しか働いていない技能実習生であっても、外国人建設就労者の要件を満たすことになるが、実質的に「技能の発展途上」であるこうした労働者は一般的に労働災害に被災する可能性が高い。

その上支援団体に相談に訪れる技能実習生には、十分な日本語能力を有していない者が多いことから、特に建設現場ではもともと深刻な労働災害が多発する分野であることを勘案すると、少なくとも現場での安全衛生管理に最低限必要なコミュニケーションがとれるような日本語能力を有していることが、外国人・日本人双方の安全にとって重要である。

加えて、受入建設企業の要件の部分となるが、日本語能力の不十分な技能実習生に対する建設現場における安全衛生管理教育を十分に有していること、技能実習生が働く建設現場の元請事業者とも協力して当該現場の安全衛生教育や技能実習生の母語（最低でも母国語）での安全衛生表示ができることも要件とすべきである。

第2章 基本的事項

1 建設分野技能実習

(3)国土交通省が法務省及び厚生労働省と協議の上で別に定める職種及び作業（建設業者が実習実施機関である場合に限る。）

(2)に掲げる職種及び作業以外に、建設分野技能実習に含むべき職種及び作業がある場合は、国土交通省が法務省及び厚生労働省と協議の上、追加することができるものとしています。例えば、基本方針の改正により、基本方針の別表に掲げる建設関係の職種又は作業が追加された場合などがこれに該当します。また、職種又は作業を追加する場合であっても、鉄工等の職種及び作業と同様、建設業者が実習実施機関である場合に限ることとなります。なお、今後協議の上で別に定める職種及び作業として認められたものについては、本ガイドラインに追加することとします。

拡大された職種も含めて、その職種に付随する周辺業務が大半を占めるという事態が生じないようにする為にも、「周辺業務」の内容及び本来業務との比率を明確にすべきである。

また、来日する元実習生が実習した職種とは別途の職種の作業が「多能工」化を名目に強要されることにならないようにすべきである。（例：型枠工が鉄筋工の作業を強要されること等）

第5章 特定監理団体の認定

4 認定要件

(2)外国人の受入れ又は就労に係る不正行為を行ったことがないこと

申請時において、過去5年間に外国人の受入れ又は就労に係る不正行為を行ったことがないことを要件として求めています。外国人建設就労者受入事業における監理団体を優良な者に限定する趣旨に鑑み、本要件においては、特定監理団体となろうとする団体としてはもちろん、団体の役員、管理者若しくは建設特定活動の監理に従事する常勤の職員についても、外国人の受入れ又は就労に係る不正行為を行ったことがないことが求められます。

また、特定監理団体になろうとする団体の役員又は管理者が、他の監理団体等の経営者、役員又は管理者となっている場合においても、当該役員又は管理者が、過去5年間に外国人の受入れ又は就労に係る不正行為を行っていないことも求められます。

監理団体としてのみならず、「役員、管理者、常勤の職員」について不正行為を行ったことがないことを要件として定め、他の特定監理団体に移っても、不正行為が過去にないことが求められている点は評価できる。ただし、確認を厳格に行う態勢を整備しなければ実効性が伴わないだろう。

また、現在、不正行為が発覚しても、認定されるまでにはかなりの時間を要している。そうしたことから、調査中の案件がないことも要件とするべきである。

第5章 特定監理団体の認定

4. 認定要件

(8) 保証金の徴収の禁止等

技能実習制度において、失踪防止等を名目として、技能実習生本人から保証金等を徴収している送出し機関があります。

このような保証金の徴収等については技能実習制度において禁止されているところですが、外国人建設就労者受入事業においても、送出し機関が外国人建設就労者本人やその家族等から保証金を徴収するなどして金銭その他の財産を管理している場合には、その送出し機関からの外国人建設就労者の受入れは認められません。また、送出し機関が技能実習生の雇用契約の不履行に係る違約金を定めるなど不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約を締結していた場合についても同様です。

さらに、送出し機関、特定監理団体及び受入建設企業の間で相互に、外国人建設就労者の雇用契約の不履行に係る違約金を定めるなど不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約を締結していた場合についても同様です。

(注) 本規定は、現実には生じた損害について賠償を請求することを禁止する趣旨ではありません。

第11章 不正行為

3. 告示別表第2に掲げる不正行為

⑥特定監理団体又は受入建設企業において、外国人建設就労者又はこれと密接な関係を有する者から保証金（名目のいかんを問わない。）を徴収すること及び雇用契約の不履行に係る違約金（名目のいかんを問わない。）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の締結をする行為（③及び④に該当する行為を除く。）【6号関係】

特定監理団体又は受入建設企業が本邦において外国人建設就労者が従事する建設特定活動に関連して、外国人建設就労者やその家族から、保証金を徴収するなどしてその財産を管理していた場合や雇用契約の不履行に係る違約金を定めるなど不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約を締結していた場合です。

例えば、外国人建設就労者の失踪を防止するために、外国人建設就労者やその家族等から保証金を徴収したり、逃走した際の違約金を定めていた場合です。また、国土交通省、適正監理推進協議会、地方入国管理局、労働基準監督署等に対して「不正行為」を通報すること、休日に許可を得ずに外出すること、作業時間中にトイレ等で離席すること

等を禁じて、その違約金を定める行為や外国人建設就労者やその家族等から商品又はサービスの対価として不当に高額な料金の徴収を予定する契約についても、「不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約」に該当します。

技能実習生に対する人権侵害の責は、根本的には日本側の監理団体、実習実施機関にある。保証金等を徴収するような「悪質な送出し機関」を含む送出し機関と連携しているのは日本側の受入れ団体であり、保証金の徴収や不当な生活規則の強要について、日本側からの要請あるいは提案に端を発していることに留意すべきである。

現場では、日本で裁判等により不払い残業代を請求した場合に、母国での契約違反を理由に違約金を取られるというケースが出ている。すなわち、日本で不正行為とされる保証金や違約金等の定めが、実習生の出身国では「合法」とされることにより、権利の実現が妨げられている。したがって、送出し機関における外国人建設就労者やその家族等から「金銭その他財産」の不当な管理や移転を防ぎ、そのような送出し機関が外国人建設就労者を送り出すことができないようにするには、送出し政府も直接に責を負う制度への転換が検討されるべきである。

なお、法務省の第6次出入国管理政策懇談会（外国人受入れ制度検討分科会）による「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」では、「送出し機関の適正化のため」「二国間協定等の締結等による担保を図るべきである」としているが、この度の緊急措置においてもこの検討結果を参照し、送出し機関が本ガイドラインに定める基準を遵守することを二国間協定に定め、送出し政府も責を負う制度とすべきだ。また、遵守できない送出し機関に対しては、日本側の受入れ停止期間に準じて送出し停止期間を適用すべきである。

第5章 特定監理団体の認定

4. 認定要件

(9) 監理に要する費用の徴収

特定監理団体が監査の実施に要する交通費などの監理に要する費用を徴収する場合には、外国人建設就労者を受け入れる前に、費用を負担することとなる機関に対してその金額及び使途を明示することとし、外国人建設就労者に直接又は間接に負担をさせてはなりません。

他方、特定監理団体が無料職業紹介を行うことに鑑み、監理団体が徴収する費用の中に、名目の如何を問わず、外国人建設就労者の紹介に要する費用（実費を含む。）（注）が含まれてはなりません。

（注）「紹介に要する費用（実費を含む。）」は、特定監理団体の職業紹介事業に要する費用であり、具体的には当該事業を行うための人件費、交通費、通信費等が含まれます。

なお、本邦の公私の機関との雇用契約に基づいて活動する外国人建設就労者に対して、特定監理団体が宿泊施設や食事の提供、日用品の支給を行う場合にあつては、外国人建設就労者から、実費の範囲内でその費用を徴収しても差し支えありません。

このほか、送出し機関が外国人建設就労者の派遣等に要する費用を「管理費」と称して一定の金銭の支払を求める場合がありますが、これについても受入れに係る協定書等に基づいて特定監理団体から支払うべきであり、外国人建設就労者に負担させてはなりません。

監理団体や実習実施機関が「実費」として宿泊費や水光熱費の徴収や食事の提供、日用品の支給にあたって、実費の範囲以上に不当に費用を徴収しているケースがある。これらは給与から控除されていることが多く分かりづらい。私たちは、宿舍費や水光熱費他公共料金等の金額の算出方法の届出を義務づけることが必要だ、と提案してきた。「**第6章 適正監理計画の認定 3 適正監理計画の記載事項 (5) 在留中の住居の確保に関する事項**」の中で、留意事項につきガイドラインにおいて定められた点は前進したと評価できる。宿舍費、「電気・ガス・水道等諸経費」の中には、日用品の支給等も当然含まれるとし、適正監理計画の実施を監査していく中で、あるいは労働基準監督署が臨検監督を行う折には、給与の控除協定が存在しても、漏れなく「実費」を超える徴収をしていないか厳しくチェックしていく必要がある。

また、特定監理団体とその傘下の受入建設企業が、原則として建設災害防止協会に加入していることを新たに認定要件として追加すべきである。この要件は、当該団体・企業の安全衛生に対する姿勢と能力を担保するために必要である。

第6章 適正監理計画の認定

3. 適正監理計画の記載事項

(2) 受け入れる外国人建設就労者に関する次に掲げる事項

④ 従事させる業務の内容

従事させる業務の内容について記載します。従事させる業務については、原則として「①修了した建設分野技能実習の職種及び作業の名称」において記載した職種・作業と同一の業務である必要があります。

なお、修了した職種・作業と同一の業務に加え、工事の工程において分離することができない等の理由により、修了した職種・作業と異なる業務にも従事させる場合は、あわせてその旨について記載する必要があります。

その場合は、外国人建設就労者を当該業務に就かせなければならない理由や安全衛生管理の方法についてあわせて記載しなければなりません。

外国人建設就労者に従事させる業務について、ガイドライン案では「修了した職種・作業と同一の業務に加え、工事の工程において分離することができない等の理由により、修了した職種・作業と異なる業務にも従事させる場合」を認めている。

建設分野では賃金水準においても職種による開きが大きく、作業内容も異なっている。「工事の行程において分離することができない」業務の判断基準を作成する必要があり、その際には上記事項を踏まえ、慎重な配慮が必要である。

また、これは、「修了した職種・作業と同一の業務」に従事することを主としながら、従として関連業務への従事を認めようとするものと思われる。しかし、具体的に主たる業務と従たる業務との比率を時間的又は業務量的にどの程度のものとするのか明確にしなければ、関連業務の方が主になってしまう事態を回避することはできない。ひいては、「修了した職種・作業」とは違う「職種・作業」での受入れとなってしまうことが懸念される。

第6章 適正監理計画の認定

3. 適正監理計画の記載事項

(3) 外国人建設就労者の適正な監理を実施するための計画等に関する事項

外国人建設就労者の就労期間全体を通じて適正な監理の確保ができるようにするための事項について記載します。

具体的には、外国人建設就労者の受入れから帰国までの想定スケジュール、特定監理団体及び受入建設企業になろうとする者の監理、連絡体制図等について記載することが必要です。

特に、告示に規定する受入建設企業から特定監理団体への各種報告等について、怠ることがないように、特定監理団体と受入建設企業になろうとする者の間の連絡、相談体制についてはしっかりと定めておく必要があります。

また、外国人建設就労者に係る安全衛生管理の方法についても、本項に記載します。工事現場における安全衛生確保の方法や、安全衛生教育の実施について具体的に記載します。

適正監理計画において、外国人建設就労者に係る安全衛生管理の方法について当該業務に必要な労働安全衛生上の資格（技能講習、特別教育、安全衛生教育）を明記させ、当該教育を具体的にいつ、どのように行うのかを記載させることにより、法定の安全衛生教育が確実に実施されるよう担保すべきである。

第6章 適正監理計画の認定

3. 適正監理計画の記載事項

(12) 外国の送出し機関に関する事項

外国の送出し機関の概要等について記載し、特定監理団体と送出し機関との間に締結された又は締結を予定している外国人建設就労者受入事業に係る契約書の写しを添付してください。

外国人建設就労者受入事業における送出し機関は、送り出し国政府機関か、又は各送出し国政府から各国の基準に従って認定を受けた送出し機関（注）に限ります。

なお、外国人建設就労者から保証金を徴収していたり、雇用契約の不履行に係る違約金を定めるなど不当に金銭その他の財産の移転を予定する契約を締結している送出し機関からの外国人建設就労者の受入れは認められません（ガイドライン第8章の1(2)参照）。

（注）外国人建設就労者が国籍又は住所を有する国の所属機関その他当該者が本邦において行おうとする活動の準備に関与する外国の機関で、公益財団法人国際研修協力機構（JITCO）との間で「討議議事録（R/D）」及び「補足討議議事録（補足 R/D）」を締結している送出し国政府が、各国の基準に従って、一定の要件を充足し日本に技能実習生を派遣するにふさわしいと認定した機関。

保証金や違約金の定めをはじめとして送出し機関が関与する不正行為は、技能実習生の基本的人権を経済的・精神的に制約するものとして技能実習制度の根幹を劣化させており、送出し機関の適正化は焦眉の課題となっている。

かかる観点からは、ガイドライン案が送出し機関を「送り出し国政府機関」及び「認定を受けた送出し機関」に限定したことは、評価できる。しかし、その認定基準が「各国の基準に従って」とされており、送出し国政府の判断次第となっている。従来も、技能実習に関しては、JITCOと送出し国政府窓口との間でR/D（討議議事録）を調印するなどして、送出し側の適正化を図ってきたが、不正行為の排除は実現していない。

したがって、各送出し国との間で、JITCOではなく日本政府として直接に交渉して、日本政府が設定する要件を満たす「認定基準」に関する二国間合意を形成すべきである。

第6章 適正監理計画の認定

3. 適正監理計画の記載事項

(5) 在留中の住居の確保に関する事項

外国人建設就労者が在留中に宿泊する住居については、特定監理団体又は受入建設企業が確保しなければいけません。

また、宿舍費について外国人建設就労者から徴収する場合、以下の点に留意する必要があります。

- ① 宿舍費の額は、近隣の同等程度のアパート等の相場を超えてはいけません。
- ② 宿舍費の額、内訳及び計算方法について外国人建設就労者本人に十分説明し理解を得ることが必要です。
- ③ 一戸の住宅を複数の外国人建設就労者に貸与している場合の一人当たりの宿舍費の額は、所定の賃貸料を人数で除した額を超えてはいけません。
- ④ 外国人建設就労者への宿舍貸与に当たっては、備品故障時の修理費用負担、退去時の原状回復費用負担など、帰国までに発生が見込まれる各種経費に関する負担割合について、事前に取り決めておく必要があります。
- ⑤ 電気・ガス・水道等諸経費についても外国人建設就労者が使用した実費を超えてはいけません。

外国人技能実習生が宿泊する「住居」については、一軒家を複数人で利用する場合等「共同生活」の実態が認められることから労働基準法上の「事業附属寄宿舍」（又は「建設業附属寄宿舍」）に該当するものが少なくない。外国人建設就労者が在留中に宿泊する住居については原則、労働基準法上の「事業附属寄宿舍」として位置付け、労働基準法第94条（寄宿舍生活の自治）、同第95条（寄宿舍規則の作成）、同第96条（寄宿舍の設備及び安全衛生）の基準を満たすものとすべきである。

第6章 適正監理計画の認定

3. 適正監理計画の記載事項

(6) 長期休暇の取得に関する事項

特に外国人建設就労者が技能実習に引き続いて建設特定活動に従事する場合は、合計5年間、国内に在留することとなります。

このため、特定監理団体及び受入建設企業は、外国人建設就労者本人が希望した場合、一時帰国することができるよう、長期休暇の取得について、適正監理計画に盛り込む必要があります。

具体的には、外国人建設就労者の母国と日本における交通事情等を考慮し、一時帰国が可能な程度の休暇の取得等について、(3)において作成するスケジュール等に盛りこんでおく必要があります。

この長期休暇については、労働基準法第39条の年次有給休暇とは別扱いの「有給休暇」とし、渡航に係る費用も特定監理団体又は受入建設企業が負担すべきである。

また、上記扱いが行われない場合であっても労働基準法第39条の年次有給休暇として取り扱うか否かを労働者と協議して決定する旨、労働契約等で明記すべきであるし、有給休暇として処理する場合には、労働者とも協議し、労働基準法第39条に基づく「年次有給休暇の計画付与」の労使協定を締結するなどにより、年次有給休暇の取扱いの適正化を図らせるべきである。

第6章 適正監理計画の認定

5. 認定要件

(1) 受入建設企業となろうとする者の要件

④労働関係法令及び社会保険関係法令を遵守していること

外国人建設就労者の受入に当たっては、受入建設企業が労働関係法令及び社会保険関係法令を遵守していることが必要です。

ア 労働関係法令の遵守

受入建設企業が責任を持って適正な建設特定活動を雇用契約に基づいて実施するに当たっては、労働関係法令を遵守することが特に必要です（注1）。労働関係法令に違反した場合は処罰の対象となることがあり、また後述の労働関係法令違反に係る不正行為となります。

（注1）賃金台帳の調製、強制貯金の禁止、休業手当、賃金の支払、最低賃金、割増賃金、労働時間、休憩、休日の確保、年次有給休暇の付与、法令の周知、寄宿舍、安全衛生教育、就業制限業務に係る免許等、健康診断その他の労働関係法令の規定の遵守を徹底することが必要です。

また、労働基準法により受入建設企業は、雇用契約の締結に際し、外国人建設就労者に対して労働条件を明示する義務があり、特に賃金、労働時間等については書面を交付しなければなりません。この場合、「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」（平成19年厚生労働省告示第276号）に基づき、雇用契約書等を日本語に加えて母国語によっても作成する等して、雇用契約の内容が外国人建設就労者に十分に理解できるようにしなければなりません。

更に、外国人建設就労者について労働時間管理を行う必要がありますが、特に、時間外労働や休日労働を行わせる場合には、労働基準法に定める割増賃金の支払だけでなく労使協定（36協定）の締結・届出（注2）が必要です。

（注2）労働基準法第36条第3項において、36協定の内容は厚生労働大臣の定める基準（時間外労働の限度に関する基準（平成10年労働省告示第154号））に適合しなければならないこととされており、同告示においては、一定期間についての時間外労働の限度時間が定められています。

イ 社会保険関係法令の遵守

受入建設企業は、社会保険関係法令（労働保険関係法令を含む）を遵守し、災害防止・健康確保対策を推進する必要があります。

そのため、受入建設企業は外国人建設就労者について、万一の労働災害・通勤途上災害に備えて労災保険に、日常生活でのケガや病気、障害補償や遺族補償に備えて健康保険や厚生年金保険等社会保険にそれぞれ加入させなければなりません。

また、外国人就労者に対して、労働条件を明示するに当たっては、社会保険への加入等についても十分説明する必要があります。

受入建設企業となろうとする者の要件の判断に当たっては、単に入管が「不正行為」として指導した事案にとどまらず、労働基準監督機関に照会する等により労働基準法・労働安全衛生法違反により是正指導された案件についても判断基準とすべきである。

第6章 適正監理計画の認定

5. 認定要件

(4) 報酬予定額

報酬予定額については、告示第5の2(4)において「同等の技能を有する日本人が従事する場合の報酬と同等額以上であること」を要件としています。

外国人建設就労者は、日本に概ね3年間在留し技能実習を修了した者であることから、従事する活動について、概ね3年間の経験を有する「経験者」として扱う必要があります。

このため、報酬予定額を決める際には、技能実習生を上回ることはもちろんのこと、実際に3年間の経験を積んだ日本人の技能者に支払っている報酬と比較し、適切に報酬予定額を設定する必要があります。

また、適正監理計画の認定申請においては、「報酬予定額が同等の技能を有する日本人が従事する場合の報酬と同等額以上であることを証する書類」として、技能実習生に支払っている報酬額や3年程度の経験を積んだ日本人の技能者に支払っている報酬額等について添付し、要件を満たしていることについて説明する必要があります（報酬予定額については、月額で記載します）。

なお、受入建設企業に比較対象となる日本人の労働者がいない場合においても、例えば受入建設企業の就業規程に基づき、3年目の者に支払われるべき報酬の額を提示することや、経験年数が異なる他の労働者の報酬から類推して、根拠を提示する等、適切な報酬予定額の設定がされていることにつき、必ず客観的に合理的理由を説明する必要があります。

報酬予定額については、告示第5の2(4)において「同等の技能を有する日本人が従事する場合の報酬と同等額以上であること」を要件とし、ガイドライン案では「概ね3年間の経験を有する「経験者」として扱う必要があります」としている。

この基準は、技能実習に引き続いて外国人建設就労者になる者については、一応の基準となるものの、技能実習修了後、母国等で建設労働者として経験を積んできた外国人建設就労者に対する基準としては妥当なものとは言えない。外国人建設就労者の母国等での経験年数を考慮した基準も設定すべきである。

また、受入建設企業の多くは中小零細企業と想定されるが、同じ職種で経験3年の日本人技能者がいる企業は少ないと思われる。ガイドライン案では、「経験年数が異なる他の労働者の報酬から類推して、根拠を提示する等、適切な報酬予定額の設定がされていることにつき、必ず客観的に合理的理由を説明する必要があります」とされているが、同職種の日本人技能者がいなければ比較のしようもないことになる。

こうした企業単位の報酬基準では、具体的な数値として基準が設定されず、曖昧なものとなってしまう、結果的に低賃金労働者を生み出しかねない。そこで少なくとも、「公共工事設計労務単価」における職種別・都道府県別での基準を活用し、客観的な最低基準を設け、周知徹底を図るべきである。

第8章 建設特定活動

1. 建設特定活動の実施（特定監理団体）

（4）相談体制の構築

②転職に係る相談への対応

外国人建設就労者は、受入建設企業を変わることが可能ですが、本制度の趣旨に合致した適切な就労を担保するとともに、外国人建設就労者に対して関係法令等の周知を図るという観点から、転職を希望する外国人建設就労者は特定監理団体に相談することとし、特定監理団体は不法就労等の問題が生じることのないよう、適切かつ誠実にこれらの相談に応じる必要があります。

④転職が可能となる場合

外国人建設就労者の転職に当たっては、転職先の特定監理団体、受入建設企業が特定監理団体の認定及び適正監理計画の認定を受けていることが必要です。

また、転職先において、外国人建設就労者が従事する業務については、ガイドライン第6章の3(2)④のとおり、原則として、修了した建設分野技能実習の職種及び作業の名称と同一の業務である必要がありますので、

転職先の受入建設企業の適正監理計画において、「外国人建設就労者に業務させる業務の内容」と当該外国人建設就労者が修了した建設分野技能実習の職種及び作業が原則として同一の業務である必要があります

さらに、転職先の特定監理団体においては、当該外国人建設就労者の所属する送出し機関との関係がない場合、新たに当該送出し機関との協定の締結、必要に応じた適正監理計画の変更等の対応を行うことが必要です。

あわせて、入国管理局に対して、当該外国人建設就労者の在留資格の変更申請等、所要の手続を行うことが必要です。

また、転職元及び転職先の受入建設企業において、それぞれの受入建設企業を管轄するハローワーク（公共職業安定所）に雇入れ又は離職に係る外国人雇用状況届出を行ってください。

⑤転職に係る留意点

受入建設企業と外国人建設就労者との間においては、期間の定めのある雇用契約を締結することとなりますが、当該契約の解除については、労働関係法令等の諸規定が適用されることとなります。

特定監理団体は、転職に起因する雇用契約解除に関する労働関係法令等の諸規定について十分理解するとともに、受入建設企業と外国人建設就労者との間に立ち、労働紛争や民事訴訟、不法就労の問題等が生じないように、外国人建設就労者の転職について、適切な対応を行うことが必要です。

なお、特定監理団体がこれらの相談への対応を怠った場合は、告示別表第2の14号の不正行為として認定されることがありますので、注意する必要があります。

外国人建設就労者受入事業では、1年毎の更新によるとされており、有期労働契約に基づいて就労することとされている。この点について、ガイドライン案でも「期間の定めのある雇用契約を締結することとなりますが、当該契約の解除については、労働関係法令等の諸規定が適用されることとなります」とされている。すなわち、外国人建設就労者が受入建設企業を退職することができるのは、有期労働契約であるため「やむを得ない事由があるとき」に限られる。したがって、職場移動の自由が認められる場合は、そもそも極めて限定されている。

その上、ガイドライン案では、相談を受けた特定監理団体が「当該外国人建設就労者、就労先の受入建設企業及び送出し機関の間話し合いの仲介」を行うこととしている。監理団体と実習実施機関は、人材が重複するなど関係性が深く、外国人建設就労者を適切に受け入れるにあたっての計画となる「適正監理計画」を共同で策定する。外国人建設就労者が労働条件や職場環境に問題があること（不適正な受入れ）を理由に職場移動を考える可能性もあることを考えると、ガイドライン案では、外国人建設就労者が自由に雇用先を探すことなど到底できず、職場移動の自由は画餅に帰してしまうほかない。また、監理団体が技能実習生の新たな移動先を探す技能実習制度でも、技能実習生の移動先が見つからず、帰国を余儀なくされることも多い。

技能実習生に職場移動の自由がないことが奴隷労働の温床になってきた点を鑑み、外国人建設就労者に職場移動の自由を確実に確保するためには、適切な機関が職業紹介機能を発揮する必要がある。具体的には、厚生労働省との連携を密にし、全国に存在する公共職業安定所においても、外国人建設就労者向けの職業紹介窓口を設けるなど、特定監理団体以外の公的機関が適切に関与することが必要である。

さらに、前職場での未払い賃金の確保、強制貯金の返還など、職場移動にあたっての技能実習生の権利保護に関しては、関連省庁が責任をもって対応すべきである。賃金の未払いについては、損失分を特定監理団体が保証する制度の構築も併せて検討が必要である。

2013年4月に勧告された総務省行政評価では、「監理団体の監査において、一定の利害関係がある実習実施機関に対する公平・公正な監査を確保するための枠組みが未整備。また、監理団体の監査能力も不足」と指摘されている。「3 監査の手順、方法等」「4 監査の視点」「5 受入れ建設企業による不正行為を知った場合の監査報告」と、事細かに監査についてガイドラインで定めても、監査を実行する主体が特定監理団体である限り、その実効性には大いに疑問があり、同じような行政評価が繰り返されることが考えられる。

また、未然に不適正な受入れ状況を防ぐには、特定監理団体又は公的機関による事前講習を、受入建設企業と外国人建設就労者の双方と一緒に行うべきである。なお、このような受入建設企業と外国人建設就労者が同時に出席する講習は、数ヶ月に一度行われることが望ましい。外国人建設就労者として現場に入る際には、自身が持つ権利、問題が起きたらどうすれば良いのか、告発の方法も含め、指導すべきである。なお、講習は特定監理団体以外の、労働問題に詳しい学識経験者を積極的に活用すべきである。

なお、ガイドライン案における監査は、「緊急措置」の枠組みにおける外国人建設就労者が対象となっているが、現場での監査の際には、当該建設現場で働く技能実習生への配慮も必要であり、適正な外国人労働者の保護という観点から、在留資格の違いによる非効率な区別はつけるべきではない。

第9章 監査及び指示

3 具体的な監査の手順、方法等

監査に当たり、特定監理団体は、告示第8の2に基づき、受入建設企業に外国人建設就労者の受入状況について報告させます。

受入建設企業は、様式第9号により特定監理団体に対して受入状況を報告します（なお、監査の方法等により、受入建設企業が様式第9号を作成する余裕がない場合は、口頭にて受入状況を報告することを妨げません）。

報告を受けた特定監理団体は、現地に赴き外国人建設就労者の建設特定活動の実施状況を直接確認します。

その際、管理指導員などの担当者から状況を聴くだけでは、実際の建設特定活動の実施状況を十分に把握することはできません。通訳を同行させて、指導を受ける外国人建設就労者と面接し、建設特定活動の進捗状況等を聴取したり（告示第8の5）、その場で就労日誌の記載内容を確認したりする等して、建設特定活動の実施状況を把握することが大切です。

また、賃金台帳その他の文書を実際に確認することにより、外国人建設就労者の労働時間や賃金の支払が適正監理計画の記載内容及び労働基準関係法令の規定に適合しているか確認する必要があります。

監査において、受入建設企業に対して改善すべき事項がある場合、特定監理団体は告示第8の3に基づき、適正監理計画に即した建設特定活動が実施されるよう必要な措置を講じなければなりません。

あわせて、監査を終えた特定監理団体は、様式第10号により、その結果を国土交通省、受入建設企業の所在地を管轄する地方入国管理局及び適正監理推進協議会に報告します。

監査は原則「抜打ち」で行うべきである。このことから、監査の前置として必ず様式第9号により報告を求めるとともに監査日程を調整すると実態を隠ぺいされる可能性が高くなる。外国人建設就労者本人から事情を聴くにしても、一般に事業主との対立を避けて問題点を真っ正直に話すとは考えられない。したがって、様式第9号による報告自体を原則とすべきではない。その上で、記載のような「具体的な監査の手順、方法等」により監査を実施すべきである。なお、「抜打ち」監査は定期的に行い、書類をチェックするにとどまらず、必ず外国人建設就労者と「個別に」直接面談をし、受入建設企業の関係者を排除した形で、特定監理団体もしくはその他の機関が雇う立場上中立な通訳を介して行われるべきである。

第9章 監査及び指示

4 監査の視点

監査については、次の①から⑤に掲げる事項等について行う必要があり、監査の視点については、次のとおりです。

①適正監理計画の実施状況に関すること

まずは、建設特定活動が適正監理計画どおりに行われているかどうかを確認するため、次のような視点から監査を行います。

ア 適正監理計画に従った建設特定活動の実施

特定監理団体は、受入建設企業が適正監理計画に従って、建設特定活動を実施しているかどうか監査を行う必要があります。

特定監理団体は、監査の際に、就労日誌について、その場で記載内容を確認する等、適正監理計画に従って建設特定活動が行われているか建設特定活動の実施状況を把握するとともに、実際に現場で確認する必要があります。

その際、可能な限り、作業場に立ち入って実際に建設特定活動の実施状況について確認を行う必要があります。特に、外国人建設就労者が適正監理計画において申請した内容と異なる業務に従事していないかについては必ず確認する必要があります。

また、就労日誌等からは、建設特定活動が適正監理計画のとおりに適正に実施されているかどうか確認できなかった場合は、後日改めて受入建設企業に赴いて確認を行う必要があります。

さらに、技能の向上についても、適正監理計画に記載された方法等により実施されているかどうか確認することが必要です。

イ 外国人建設就労者の就労場所、受入人数等

受入建設企業に受け入れられている外国人建設就労者の就労場所、受入人数等について、適正監理計画と齟齬がないかを確認します。

適正監理計画においては、就労場所については、都道府県単位や地域ブロック単位での記載を認めていますが、監査においては適正な監理のため、具体的な就労場所（工事現場）について確認し、記録に残しておく必要があります。

また、特定監理団体が把握していない外国人が従事している場合や、従事しているはずの外国人建設就労者の所在が確認できない場合等については、必ず受入建設企業に確認し、その他の在留資格による受入れ、特定監理団体への報告漏れ、失踪等の状況について明らかにすることが必要です。

「外国人建設就労者が適正監理計画において申請した内容と異なる業務に従事していないかについて」把握するには、前述のように、抜打ちで、且つ個別に外国人建設就労者に対して立場上中立な通訳を介して行われるべきである。

第9章 監査及び指示

4 監査の視点

②適切な労働条件の確保に関すること

外国人建設就労者は雇用契約に基づいて建設特定活動を行う者であり、監査の際には受入建設企業の労働関係法令の遵守状況について（注1）確認をする必要があります。

（注1）賃金台帳の調整、強制貯金の禁止、休業手当、賃金の支払、最低賃金、割増賃金、労働時間、休憩、休日の確保、年次有給休暇の付与、法令の周知、寄宿舎、安全衛生教育、就業制限業務に係る免許等、健康診断その他の労働関係法令の規定の遵守を徹底することが必要です。

確認する際には、外国人建設就労者に直接確認するとともに、受入建設企業に対して、労働関係法令の遵守が確認できる書類（注2）の提示を求めることが必要です。

（注2）例えば、タイムカード、給与明細、振込み明細、労働条件通知書などが考えられます。

また、仮に外国人建設就労者と合意していたとしても、申請内容と異なる内容の取決めを行って、法定の割増賃金に満たない額を設定して時間外労働や休日労働、深夜労働を行わせるようなこと等は認められません。

あわせて、外国人建設就労者に時間外労働や休日労働、深夜労働を行わせている場合は、適正監理計画と著しく相違しないか、タイムカード等から確認することが必要です。

「適切な労働条件の確保に関すること」は、前述のように、抜打ちで、且つ個別に外国人建設就労者に対して立場上中立な通訳を介して行われるべきである。

また、「仮に外国人建設就労者と合意していたとしても、申請内容と異なる内容の取決めを行って、法定の割増賃金に満たない額を設定して時間外労働や休日労働、深夜労働を行わせるようなこと等は認められません。」との記述について、このような状況は「認められない」のではなく「労働基準法違反となる」ことを明記すべきである。

また、外国人建設就労者が住む宿舎へは直接立入り調査を行い、当該宿舎が労働基準法、事業附属寄宿舎規定やガイドライン、また、「第6章 適正監理計画の認定 3 適正監理計画の記載事項（5）在留中の住居の確保に関する事項」の留意項目に反していないかを確認すべきである。

さらに、建設業では企業の所在地から遠方の現場で就労することが多いが、この時間帯は移動時間として無給としている企業が多い。移動時間も就労時間として賃金を支払うべきである。また、移動時間について、外国人建設就労者に事前に明らかにしておかねばならない。

第9章 監査及び指示

4 監査の視点

③安全性の確保に関すること

安全性の確保の観点から、申請書に記載された経験年数を有する管理指導員が、実際に指導に当たっているか確認をする必要があります。

また、新たに外国人建設就労者を受け入れる場合において、管理指導員が適切に安全衛生教育を実施していることや安全衛生管理上の留意点等を踏まえた上で指導を行っていることを確認することも必要です。

建設分野は、もともと深刻な労働災害が多発する分野であり、かかる分野での外国人労働者の受入れにあたっては、安全衛生環境を確保するため十分な措置が図られるべきである。もし安全衛生環境が確保されない場合、外国人労働者のみならずともに働く日本人労働者の生命・身体にとっても危険な事態となる。例えば、建設現場においては、作業が複数の階層で行われており、特に高層ビルの建設における作業は、構造も非常に複雑となっており、その上落下物の危険が常に伴うなど、非常に危険である。しかも、監督者の目が労働者に行き渡りにくい。さらに、ひとつの現場で複数の下請け企業の労働者がそれぞれの労務管理と指揮系統のもとで作業を行っている。その中に外国人が入り作業をする場合は、安全衛生管理が非常に重要となる。上記を踏まえると、現状のガイドライン案では、全般的に安全衛生確保に関する措置の部分が弱すぎると言わざるを得ない。

始めに、受入建設企業単独では実施能力に問題がある場合が想定されるため、特定監理団体は受入建設企業と共同で外国人建設就労者向けの安全衛生教育計画を策定し実施することが必要である。その際の安全衛生教育は外国人建設就労者が理解できる言語で実施されなければならない。使用するテキスト、マニュアルについても外国人建設就労者が理解できる言語でなければならない。外国人建設就労者が、労働安全衛生法に基づく当該業務に必要な資格を取得することも奨励すべきである。

また、ガイドラインには、元請け事業者の役割と責任についても記載すべきである。建設現場における安全衛生確保については、元請事業者にも協力を求め、労働安全衛生法に基づく安全確保措置や健康確保措置が取られているか常に確認すべきだからだ。具体的には、元請事業者の責任として、その下請け企業に外国人建設就労者が雇用されているかどうかを把握すべきである。その上で、安全確保措置や健康確保措置に関する指導を徹底すべきである。現場での労災を未然に防ぐためのあらゆる措置を講じることはもちろんのこと、労災が起こってしまった場合でも、下請けである受入建設企業が外国人建設就労者の労災を隠すということが決してない環境作り、指導を徹底すべきである。

また、受入企業の管理指導員はその指導能力を担保するために、外国人建設就労者が従事する当該作業に関して必要な作業主任者、免許取得者、技能講習修了者、特別講習修了者、安全管理者、衛生管理者等の資格を保有し、実務経験を持つ者である必要がある。こ

れら資格がない「管理指導者」では不十分なため、厚生労働省とも協議を行い、不十分な部分を補強すべきである。

また、外国人建設就労者であっても、その他の外国人であっても、安全衛生を担保するための最低限度の日本語能力（「あぶない」「さがれ」など）の指導を行い、現場では外国人の母語（最低でも母国語）による安全衛生教育と安全衛生表示がなされなければならない。（第4章 外国人建設就労者の要件 1 要件 参照）

また、特定監理団体は外国人建設就労者が就労する建設現場で適切な安全衛生管理が行われているか、実地で監査することは当然のこと、通訳を介して外国人建設就労者に対し個別に直接ヒヤリングを行い、上記安全性の確保がきちんとなされているか、安全衛生計画に基づく安全衛生教育が効果的に行われているかどうかを確認すべきである。

最後に、国土交通省が率先して、厚生労働省及び文部科学省等と連携して、建設現場における安全衛生環境を確保するため、あらゆる政策を動員するよう強く要請する。

第9章 監査及び指示

4 監査の視点

⑤その他国土交通省が必要と認めること

ア 不正行為の有無

外国人の受入れまたは就労に係る不正行為を行っていないことについて確認する必要があります。外国人の受入れまたは就労に係る不正行為の内容については、ガイドライン第11章のとおりです。

イ 外国人建設就労者の生活環境等への配慮（外国人建設就労者のケア）

特定監理団体は、受入建設企業が外国人建設就労者の生活環境について適切な配慮をしているか確認をする必要があります。例えば、特定監理団体は、生活指導員の指導の適否だけでなく、外国人建設就労者が生活指導員との間で、日常生活で不安や不便、ホームシック等について、どのようにコミュニケーションをとっているか、また、相談に対する具体的な対応の仕方について、外国人建設就労者に直接確認し適切かどうかをみる必要があります。

さらに、特定監理団体は、外国人建設就労者のケアを行う必要があります。特に、受入建設企業に受け入れられている外国人建設就労者が1人のみである場合等には配慮する必要があります。

送出し機関、監理団体や実習実施機関が技能実習生に対して生活上の制約(外出・外泊・遠出の禁止、携帯電話の所有禁止、労組加入の禁止など)を定めるなど、人権を侵害する行為が見受けられる。また、そもそもこうしたことが起きないように、二国間協定により送出し国においても違法行為とすべきであるが、現状においてこのような不当な日常生活の規則を取り締まるには、特定監理団体ではなく、政府機関が関与すべきである。私たちは、入管局や労働基準監督署が技能実習生の生活実態を把握するために、監理団体や実習実施機関への抜打ち調査、母語での直接の事情聴取等を実施するべきと提案してきた。この度の緊急措置においてもこの提案を取り入れるべきである。

また、外国人建設就労者が日常生活について気軽に相談でき、問題解決できる権限・機能を有する公的相談窓口や公的監督機関等を設置するとともに、万一の場合に備えて24時間対応の緊急連絡先(フリーダイヤル=外国人建設就労者ホットライン)を設置し、外国人建設就労者に告知すべきである。

また、外国人建設就労者が困難な状況に置かれた場合に一時的に避難することのできるシェルターを、公的機関が設置すべきである。併せて、民間シェルターの設置及び運営に対して、財政的な援助をすべきである。

なお、生活環境の直接の面談は、抜打ちで、且つ個別に外国人建設就労者に対して立場上中立な通訳を介して行われるべきである。

第10章 認定の取消

- 1 特定監理団体の認定の取消し
- 2 適正監理計画認定の取消し

特定監理団体の認定の取消しを受けた特定監理団体名、適正監理計画の認定の取消しを受けた受入建設企業の名前とその所属する特定監理団体名は、そのそれぞれの取消し理由とともに公表されるべきである。

第 11 章 不正行為

1 基本的な考え方

「外国人の受入れ又は就労に係る不正行為」の告示別表第 2 の各号に規定されている行為で、このような不正行為を行った場合は、行為の様態が軽微であるか否かを問わず、国土交通省、地方入国管理局及び適正監理推進協議会への報告の対象となります。また、国土交通省、地方入国管理局、厚生労働省その他の監督官庁及び適正監理推進協議会では、特定監理団体又は受入建設企業からの報告の有無にかかわらず、告示第 6 の 1 (9) に示すとおり実態調査を実施するなどし、「不正行為」に対して厳正かつ的確に対応することとしています。

こうして国土交通省等が「不正行為」を確認した場合、告示第 12 の 1 (7) 又は 2 (6) に該当し、特定監理団体又は適正監理計画の認定の取消し（情状により特に処分を軽減すべき事由があるときは、受入の停止）が行われることとなります。

不正行為に対する制裁として「認定の取消し」と「受入の停止」が定められているが、さらに不正行為を行った特定監理団体名や受入建設企業名の公表、及び不正行為の内容の公表を行うべきである。また、外国人建設就労者となろうとする者や外国人建設就労者が、その属する、あるいは過去に属した特定監理団体や受入建設企業に関して、かかる調査内容の情報公開を求めた場合、その調査内容が情報開示されるべきである。

また、身分証明証の取上げや強制貯金、保証金等・違約金の定め、管理費名目での賃金からの「ピンはね」などは、そもそも法律上明確に禁止するとともに、罰則を科すべき行為である。

第 11 章 不正行為

3 告示別表第 2 に掲げる不正行為

④①から③までに掲げるもののほか、特定監理団体又は受入建設企業において、受け入れ又は雇用した外国人建設就労者の人権を著しく侵害する行為【4号関係】

特定監理団体又は受入建設企業において、外国人建設就労者の人権を著しく侵害する行為（①から③の行為を除く。）を行っていた場合です。

例えば、外国人建設就労者から人権侵害の被害を受けた旨の申告があり、人権擁護機関において人権侵犯の事実が認められた場合や受入建設企業が外国人建設就労者の意に反して預金通帳を取り上げていた場合です。

また、特定監理団体又は受入建設企業の都合により、本人の意思にかかわらず、外国人建設就労者を非自発的に帰国させた場合も、この不正行為に該当します。

ガイドライン案が「本人の意思にかかわらず、外国人建設就労者を非自発的に帰国させた場合」が「人権を著しく侵害する行為」という不正行為類型に含まれることを明記したことは、積極的に評価したい。これまで私たちは、強制帰国を不正行為に明示するよう求めてきたが、一步前進と受け止める。しかし、法務省の不正行為認定において、強制帰国はほとんど認定されておらず、強制帰国に関する法務省入国管理局の調査能力は、決して十分なものではない。

この点に関して、私たちは従来から「監理団体や実習実施機関等が途中帰国を強制するのを防止するため、技能実習生の途中帰国の際は、公的監督機関に事前届出を義務づけ、監理団体や実習実施機関等の関係者を除外して公的監督機関により直接本人への意思確認を行うとともに、入管局における出国手続においてもチェックすべきである」と提案してきた。今般の緊急措置を契機に、国土交通省としても法務省と連携して、強制帰国に対するチェック機能を強化すべきである。仮に外国人建設就労者が帰国した場合でも、国土交通省が独自に外国人建設就労者より退職の「意思」を確認すべきである。

また、強制帰国から逃れられたとしても、その日から当該実習生は生活する場がない。その為、問題が解決するまで、あるいは訴訟等の法的対抗手段が整うまで生活する場としてのシェルターを当該実習生に提供・紹介すべきである。

さらに、賃金の未払いについて、損失分を特定監理団体が保証する制度の構築も併せて検討が必要である。（第 8 章 建設特定活動 1 建設特定活動の実施（特定監理団体）（4）相談体制の構築 参照）