



（本文接續 306 期報導）

三、政府及法人在技能實習制度下所扮演的角色

（一）厚生勞動省、法務省及農林水產省

日本政府設計外國人實習制度最原始的構想有研修和技能實習 2 制度並行，而研修只限於課堂內的學習，且只能在公部門執行，多數由外國政府及企業派來研修，稱研修生；而在產業界接受企業或農家的實習，稱之為技能實習生，引進之技能實習生必需顧及安全面、技術面、生活面。

1993 年外國人技能實習生制度的設立，主要目的是學習技術，惟常有發生違法長時間勞動或不付薪金等問題，加上工作時間不定，工時長，日本引進技能實習生多數為中小型企業，由於對法律不熟悉，發生最低薪資與加班費的給付計算，及提供的生活起居環境不夠完善，提供非實習範圍的工作，造成人權等問題的發生。美國、國際人權組織都來關切接受企業及農家是否有提供合理的勞動條件及勞動環境。很多外國人技能實習生與日本人從事相同工作，但拿到卻是最低或不符合規定的工資。

為改善上開情形，日本政府在保護實習生之基本理念下，於 2016 年臨時國會中提出「技能實習法」並獲審議通過，在 2017 年 4 月 4 日之內閣會議復決議該法自同年 11 月 1 日起

註 1：中華民國農會課員。

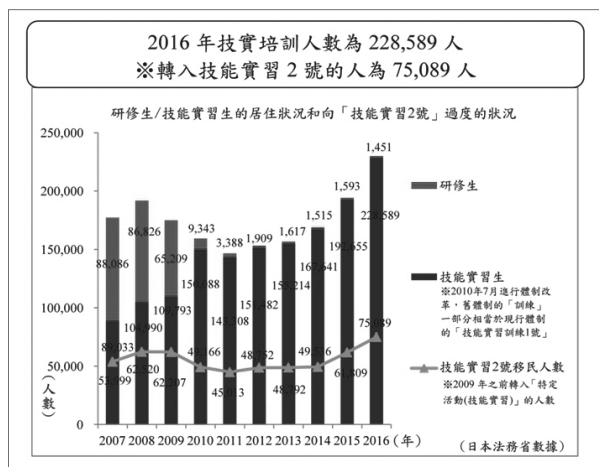


圖 5. 2016 年（平成 28 年）居留之技能實習生 228,589 人，其中 2 號生 75,089 人（由法務省提供）。

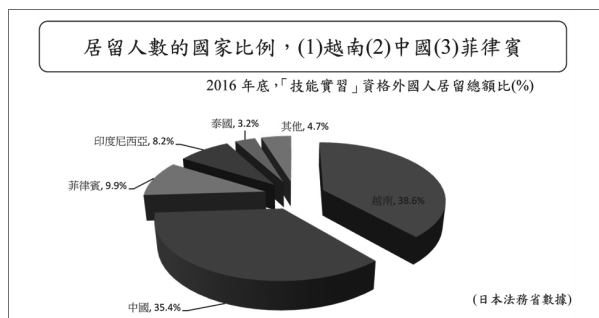


圖 6. 2016 年（平成 28 年）外國人技能實習生國籍別比率（由法務省提供）。

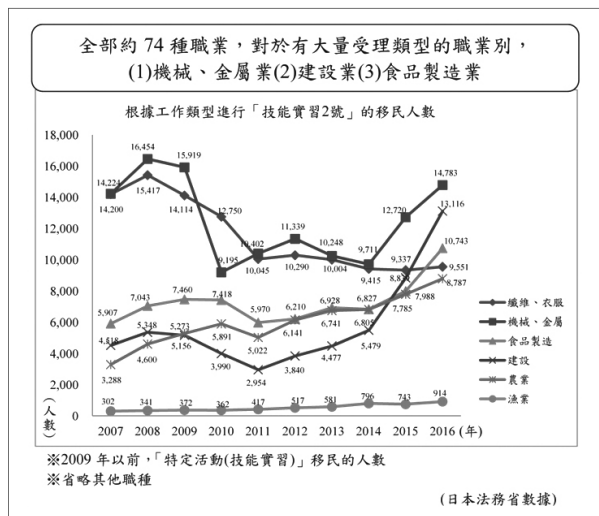


圖 7. 2016 年（平成 28 年）技能實習 2 號生 8,787 人從事農業工作者（由 OTIT 提供）。

施行，外國人赴日實習期間可從原先的 3 年延長為 5 年，增設實習 3 號生（實習期間為 4、5 年），惟限定未違反該制度之實習實施機構及監理團體始可申請新制。同時為加強對該機構的監督，該法對強迫實習生勞動等侵犯人權行為的事業主訂有罰則。厚生勞動省要求技能實習實施機構為其提供不低於日本國民的待遇。

2010 年（平成 22 年）研修生進入日本的比率快速下降，但在 2011 年雷曼事件後，經濟下滑，外國人進入日本學習技能的人數有往上的趨勢。2017 年技能實習生的母國主要來自東南亞中國等 15 個國家，2015 年之前，來自中國的技能實習生為占最大宗，2016 年開始，越南躍居為第一，主要是中國沿海經濟快速發展，薪水日漸提高，不再需要至日本學習技能。

(二) 外國人技能實習機構 (Organization for Technical intern Training, OTIT)

2016 年在日本外國技能實習生已達到 228,589 人，據厚生勞動省調查，2013 年有 80% 的事務所在現場檢查中存在違法行為，沒有加班費和發生勞動強度過大等情況尤為突出，厚生勞動省和法務省基於上述發生的情況，新設外國人技能實習機構（OTIT），並在 2017 年 2 月成立，屬法人性質，非屬公務機關，但其組成由政府機關之公務人員借調共同組成。其主要的功用在於改制現有 3 年制所發生的權責不清，罰則不明及人權等問題，並著重保護技能實習生的權益。

未來使用實習生之機關將強制改採申報制，根據新規則，不申報就接收實習生的日本企業將被罰款，並在 5 年內禁止接收外國人實習生；實習生與使用實習生機關間居仲介角色的監理團體改採許可制。另日本政府

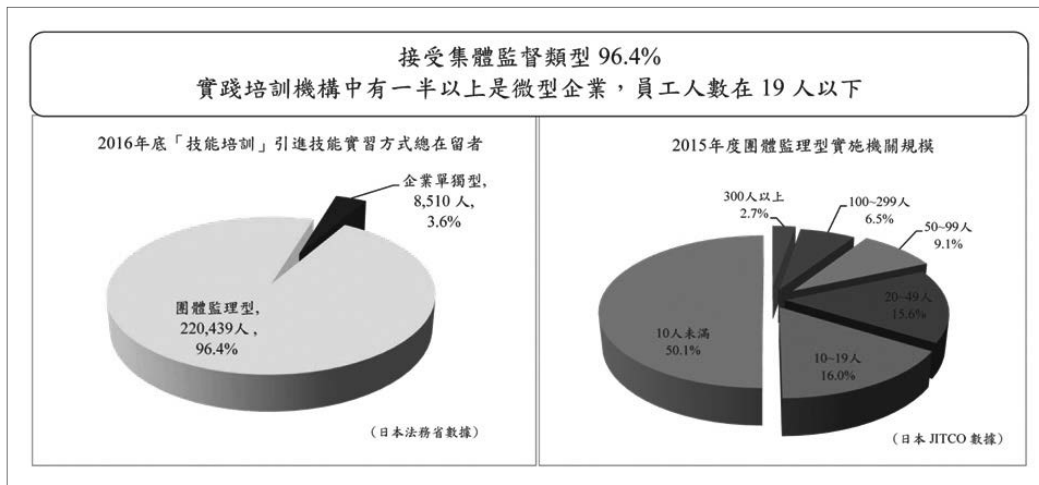


圖 8. 2016 年（平成 28 年）由團體監理型引進技能實習生有 220,439 人、占 96.4%。（由 OTIT 提供）

對此也賦予 OTIT 主要的工作權責包含，監理團體的許可調查、實習實施機構的計畫受理、技能實習生計畫的認定、針對監理團體及實習實施機構的實地檢查，也將在關東和九州等各地設置 13 個事務所，配備約 150 名實地檢查的工作人員。

OTIT 於 2017 年 10 月將有權對技能實習實施機構進行突擊檢查，並訪視技能實習生的工作情形，技能實習生若有人權侵害行為時，將對使用實習生之機關及監理團體予以罰金或課以刑責。主要監督的內容包含技能實習實施機構是否有依法律規定給予合理的勞動環境和條件，同時給予人道的規範，並受理技能實習生勞資爭議受理的窗口，以善加保護其在日本的相關權益，例如擅意保管護照、處罰技能實習生、未依法律、契約書規定辦理，此違法或違規之行為，將作為 2017 年 11 月 1 日以後監理團體、技能實習實施機構（接受企業和農家）申請 5 年新制參考的重要依據。

技能實習生適用日本國內法令，介定其為類似學生的實習技術，而非做為改善勞動力的來源，因此薪資類似學生打工，除了休假等規定，其他適用日本國內的法律。2016 年日本約有 3 萬家接收技能實習生的農戶和企業；2017 年在日本從事農業技能實習生約 2 萬人。

（三）公益財團法人國際研修協力機構（Japan International Training Cooperation Organization, JITCO）

JITCO 在 1991 年由法務省、外務省、厚生勞動省、經濟產業省、國土交通省及農林水產省六個省共同管理之下成立，其主要營運的資金來自民間的支持。2012 年 4 月 JITCO 轉為公益財團法人，其主要業務包含：1. 收集從派遣國的政府機構處，蒐集各種有關向日本派遣技能實習生的資訊，以及希望在日本接受培訓的技能實習生本人的資訊，並將這些資訊提供給能夠接受技能實習生的監理團體，同時還將日本技能實習制度的資訊提供給派遣國政府機構，建立雙向溝通管道，而非負責引進技能實習生的工作。2. 提供勞動相關法律、指導等之協助與支援。

附表. JITCO 與 15 個國家政府、16 個政府機構簽屬協商會議備忘錄。

國家	政府機構
1. 中華人民共和國	(1) 國家外國專家局 (SAFEA) (2) 中國中日研修生協力機構 (CSJTICO)
2. 印尼共和國	勞工和移民部 (MOM&T) 培訓及生產力開發總局
3. 越南社會主義共和國	勞動榮軍與社會部 海外勞動局 (DOLAB)
4. 菲律賓人民共和國	勞動和就業部 海外就業廳 (POEA)
5. 泰國	勞動部 就業局 (DOE)
6. 秘魯共和國	勞動和就業促進部 (MTPE)
7. 老撾人民民主共和國	勞動社會福利部 (MLS)
8. 斯里蘭卡民主社會主義共和國	斯里蘭卡外交部海外就業廳 (SLBFE)
9. 印度共和國	勞動部 (MOLE) 就業培訓局
10. 緬甸聯邦社會主義共和國	勞動部 勞動局 (DOL)
11. 蒙古人民共和國	社會福利勞動部 (MSWL) 勞動政策協調局
12. 烏茲別克斯坦共和國	勞動與居民會保障部 (MLSP) 國際移居勞工關係局
13. 柬埔寨王國	勞動與職業培訓部 (MOLVT)
14. 尼泊爾聯邦民主共和國	勞動與運輸管理部 (MOLTM)
15. 孟加拉人民共和國	僑民福利和海外就業部 (MEWOWE)

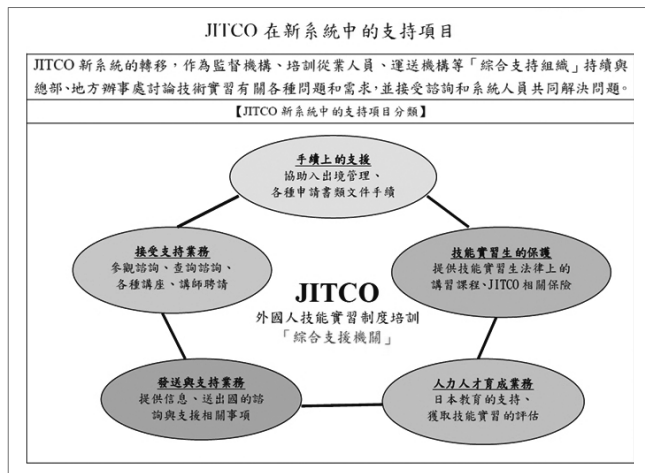


圖 9. JITCO 在新的 5 年技能實習制度中所扮演的角色 (由 JITCO 提供)。

JITCO 是一個專業提供資訊以及必要服務的機構，還有義務為外國人的符合相關法律規定的技能實習生提供建議和支援，包含建議監督團體和技能實習機構之間，協調提供技能實習 1 號生，於第 1 年前 2 個月學習語言及文化時，所需的生活費用，並依該生未來工作地點，制定對應的給付行情；農家和技能實習生的勞動契約書內容應明確寫出涉及勞動條件及勞動環境的相關權益，包含日薪資給付、休假、保險、法律、工作時間、彈性工時等適用條約。至 2017 年 9 月止，JITCO 與 15 個國家政府進行協商後，分別與 16 個政府機構簽屬協商會議備忘錄 (表 2)。

依據日本入國管理局統計 2016 年進入日本的技能實習 1 號生計有 101,901 人，主要以越南 43,590 人為最多 (43%)；次為中國大陸人數 32,418 人 (32%)。申請成為技能實習 2 號生有 83,481 人，其中與農業相關占 12%、漁業占 1%。目前技能實習 2 號生職業種類可以從事的工作職業，計有 75 業種 135 作業項目，其中農業包含耕種農業的施設園藝、旱作、蔬菜，及畜產的養豬、雞、酪農業，並以從事旱作技能實習生的人數最多。

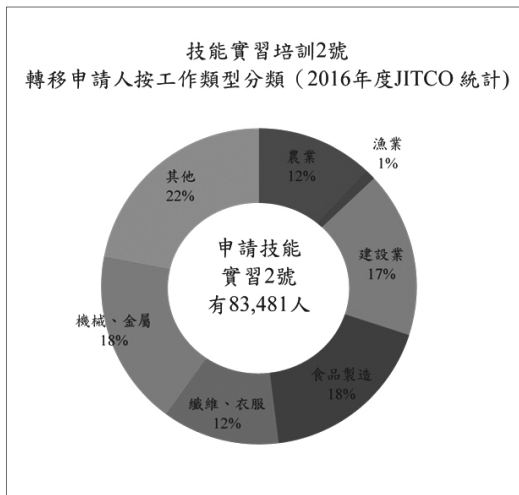


圖 10. 各職種之技能實習 2 號生移行申請率，其中農業占 12% (由 JITCO 提供)。

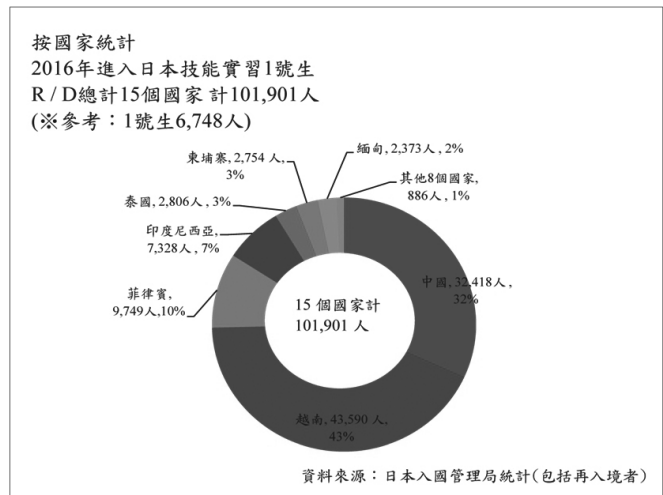


圖 11. 2016 年各國技能實習 1 號生的人數及比率 (由 JITCO 提供)。

2017 年 11 月 1 日，將由現行的 3 年制改為 5 年制，以作為改善舊制時所遭遇的不利因素，並調整更為符合實務需求及制度完善，新舊制的主要差別在於 JITCO 不再受理監理團體協助製作的技能實習計畫的審查，上開計畫的同意認定改向 OTIT 申請認定同意。新制的 JITCO 主要工作為，手續上的支援（協助入出境管理、各種申請書類文件手續的支援），接受支持業務（參觀諮詢、查詢諮詢、各種講座、講師聘請），發送與支持業務（提供信息、與送出國的諮詢與支援相關事項），人力人才育成業務（日本教育的支持、獲取技能實習的評估），技能實習生的保護（提供技能實習生法律上的講習課程、JITCO 相關保險）

（四）縣政府

以茨城縣為例，縣內技能實習生有 11,510 人，其中有 6,000 人是從事農業工作，以中國和越南人居多，每年農業的技能實習生約有 4%，240 人逃跑。主要原因是 3 年時間到，造成繼續要留下來學習技能，持續賺錢的人偷跑，縣府對逃跑者沒有實際權責的角色。2017 年 11 月 1 日開始，優良的技能實習實施機構可以從現行的 3 年制延長至 5 年制，應有助改善此一現象，而監理團體和 JITCO 也會加強宣導新制。縣政府的角色是執行中央政府的計畫與命令，在技能實習生計畫中，縣政府並無任何的積極角色，因此不會對技能實習實施機構行政指導或訪視，但如果有農家擬申請技能實習生，則會從旁協助及指導，例如召集縣內的 JA 農協等監理團體，參加教育訓練，或於新制或制度改變時辦理課程講習。

對於縣內一旦發生不善對待技能實習生時，通常不會主動至技能實習實施機構處理，而是通報法務省及厚生勞動省處理，但如果是 JA 農協發生未符合法規者，則縣府會親自指導應按規定行事，未來實行 5 年新制後，將通報 OTIT 處理類此案件，一般來說監理團體有排解農家和實習生法律爭議的義務。

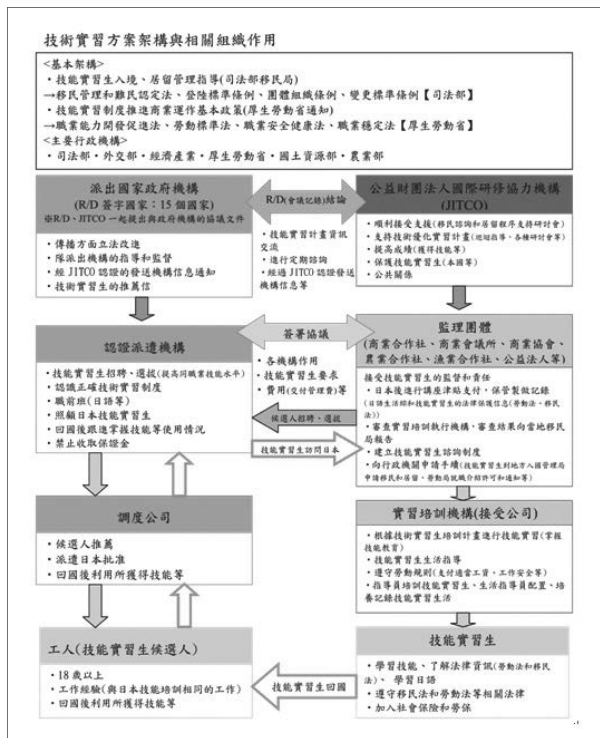


圖 12. JITCO 於技能實習制度與各有關組織間的關係 (由 JITCO 提供)。

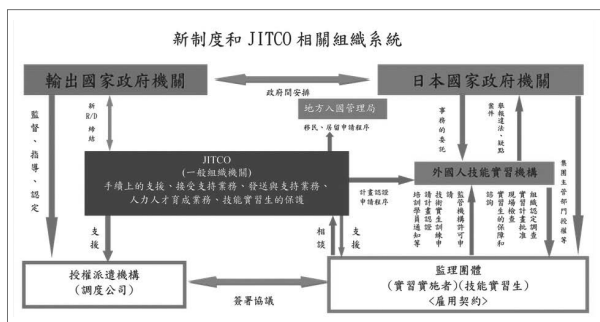


圖 13. 新的 5 年技能實習制度，JITCO、OTIT 和日本政府、輸出國間的組織系統圖 (由 JITCO 提供)。

(六) 技能實習實施機構

農場聘僱農業技能實習生，必須每日製作工作日志，OTIT 於訪視時，會依工作日志內容訪查技能實習生。通常農場主不會派具有危險性的工作，例如機械操作等，給付實習生的薪資以日計算，農家會提供浴室、廚房及床具等用品，另食、衣、行則自行負擔。農家提供的住宿地點應在農場的範圍內，以利就近照顧及技能學習。而生活環境上，農協要求不得脫離一般的生活環境，應給予適合居住的環境。如果技能實習生發生重大傷病，場主會通知技能實習生母國的駐派員及監理團體協助處理，小病則由農家自行處理。初期所需的費用會先由農家代為墊付，再經監理團體申請補助後，再還給農家。

(五) JA 農協

由於申請引進技能實習生的手續繁雜，JA 農協會協助農家辦理必要的手續，協助農家清楚相關的勞動基準法等相關法律。又技能實習生逃跑後，JA 農協會主動通報警察廳、厚生勞動省、法務省、OTIT，但農家仍可以持續申請新進的技能實習生。以茨城縣水戶市為例，截至 2016 年 9 月為止，水戶市技能實習 1 號生有 2 人逃跑，技能實習 2 號生有 13 人逃跑，並集中於近期幾年之中。自 1998 年到現在已有 556 人在水戶市學習技能，其中只有 2 人補考，全部均通過考試。

為因應由 3 年改為 5 年的新制措施，監理團體必須主動提出許可申請、協助技能實習計畫的撰寫，監理團體必須在 3 個月內，派出訪視員至農家了解技能實習生的工作及生活情形，接獲技能實習生的申訴後，將反應至 OTIT。監理團體一直以來沒有監護員，自 2017 年開始設置一名律師隨行訪視，當計畫落後，或不符計畫內容進度時，會藉由每月的訪視來督促技能實行實施機構按計畫而行。

農協雖有義務替農家撰寫技能實習計畫，也會讓該計畫確實符合農家技能實習生到農家實習的目的，不會有農忙或農閒之分，一旦發生有農閒期，則不利實習生的生活，因此一般來說不會有小農申請技能實習生，小農間也無法共同申請一個技能實習生。薪水以日薪計算，有做有錢，沒做沒錢。

(參考文獻請逕洽作者)