

## 議題研析

### 一、題目：簡介日本有關外國人工作法制概況

### 二、議題所涉法規

無

### 三、背景說明（緣起）

為爭取外籍移工權益，近期有多個勞工團體齊聚勞動部大門口陳情，盼勞動部正視仲介強制保管文件造成的剝削亂象。勞動部回應表示，目前就業服務法規定<sup>1</sup>不得違反移工意願留置其證件，未來也會與地方政府合作加強查察<sup>2</sup>。

### 四、問題爭點

我國早在 1992 年 5 月 8 日制定公布就業服務法時，即設有「外國人之聘僱與管理」專章作為管制移工聘僱相關事項之主要法律依據，迄今 33 年。有學者<sup>3</sup>認為，該法在「補充性原則<sup>4</sup>」之要求下，係以防止外國人在臺不法工作為主要目的，缺乏對移工保護之規定，亦無爭取外國優秀人才來臺工作之思維。為因應時

<sup>1</sup> 就業服務法第 40 條第 1 項：「私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務，不得有下列情事：……十、違反雇主或勞工之意思，留置許可文件、身分證件或其他相關文件。」第 57 條：「雇主聘僱外國人不得有下列情事：……八、非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件或財物。」違反前揭規定之仲介或雇主，依同法第 67 條第 1 項規定，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。

<sup>2</sup> 中時新聞網，移工聘僱證件遭仲介扣押索取買工費 勞動部擬修法阻止，2024 年 12 月 15 日，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20241215002109-260405?chdtv>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 17 日。

<sup>3</sup> 周兆昱，日本外國人工作法制之研究，臺日法政研究，第 11 期，2024 年 6 月，頁 30-31。

<sup>4</sup> 補充性原則係指聘僱外國人工作及其許可，以不得顯有妨礙本國人之就業機會等為先決條件，亦即外國人來臺工作僅限於補充性人力，而不得為妨礙本國人就業之替代性人力。就業服務法第 42 條：「為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。」即明確揭櫫此原則。

代變遷，建議參考日本法制，儘速制定外國技術人才工作管理專法<sup>5</sup>，爰簡介日本相關法制，以資參考。

## 五、探討研析

### (一) 從「技能研修」到「技能實習」法制化

過去日本長期堅守不開放外國人在日從事藍領工作之政策，僅接受外國人在日研修並將此視為國際經濟合作的一環。自 1950 年代起，官方機構開始為來自開發中國家的外國人提供技能研修。其後為擴及適用於在海外投資的日本大企業，日本政府創設「企業單獨型」技能研修，允許將其海外子公司外籍員工送回日本母公司研修技能。嗣因 1980 年代後期開始出現勞動力短缺，復增設「團體監理型」技能研修，允許經營規模較小的中小企業透過同業公會等監理團體引進外籍研修生，以因應產業需求<sup>6</sup>。

日本 1993 年創設「技能實習制度」，除前述技能研修期間 1 年外，再增加 1 年的技能實習期間，使外籍研修生最長可在日居留 2 年<sup>7</sup>。然而，無論是早期的技能研修，乃至於後來的技能實習制度，均僅透過出入國管理及難民認定法(出入国管理及び難民認定法，下稱入管法)關於居留身分(在留資格)之增訂來間接規範相關事項，對外籍研修生勞動權益保障有所不足。

為此，日本國會於 2016 年制定關於外國人技能實習適當實施及技能實習生保護法(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<sup>8</sup>，下稱技能實習法)，以專法規範技能實習制度並施行迄今。該法明定以謀求技能實習適當實施及

---

<sup>5</sup> 為加強延攬及僱用外國專業人才，以提升國家競爭力，本院業於 2017 年 10 月 31 日三讀通過制定外國專業人才延攬及僱用法，並自 2018 年 2 月 8 日施行。行政院另於 2018 年 12 月 5 日函請本院審議新經濟移民法草案(包括引進外國中階技術人力)，嗣未及於第 9 屆立法委員任期內完成審議。其後於本院第 10 屆、第 11 屆各有 5 件相同法案名稱之委員提案，惟行政院未再提案，併此敘明。

<sup>6</sup> 三村佳緒，非熟練外國人労働者の受入れをめぐる課題—技能実習制度を中心に—，調査と情報—ISSUE BRIEF—，第 1266 号，国立国会図書館，2024 年 3 月 5 日，頁 2。

<sup>7</sup> 周兆昱，同註 3，頁 12。

<sup>8</sup> 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，2024 年 6 月 21 日，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/428AC0000000089>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 26 日。

技能實習生的保護，並藉由人才培育對開發中國家移轉技能、技術或知識，促進國際合作為立法目的，並就技能實習之基本理念、國家與相關機關責任、技能實習計畫認定及監理團體許可制度等設有相關規範。

現行技能實習仍沿襲企業單獨型及團體監理型之分類，由企業及監理團體負責外籍實習生之當地徵選及其入境後2個月的講習，其後再由實際接受實習生的企業開始進行為期1年的「技能實習1號」；實習期滿後，實習生需通過基礎級技能檢定，始能繼續在日進行為期2年的「技能實習2號」；2年期滿後，實習生可參加相當於3級技能檢定之實作考試，技能實習實施機構得於合格名單中選擇表現優良且具一定條件者，俟其返國逾1個月後，再赴日進行為期2年的「技能實習3號」<sup>9</sup>。由於技能實習制度係以國際貢獻及人才培育為目的，故實習期間不得依個人意願轉職（轉籍），並須於實習結束後返回母國。

值得注意的是，為保護技能實習生權益，技能實習法設有專節<sup>10</sup>規範，明定監理者或其職員不得以暴行、脅迫、監禁或其他不當限制精神或身體自由的手段，強制技能實習生違背意願進行技能實習。禁止與技能實習生或其配偶、直系、同居親屬及其他與技能實習生有密切社會生活關係者，就技能實習契約不履行訂定違約金或預定損害賠償額之契約。禁止於技能實習契約附帶儲蓄條款，亦不得與其訂定儲蓄金管理契約。實施者、監理者或其職員不得保管技能實習生的護照或居留證，亦禁止不當限制其外出或其他私生活自由。並對違反前開規定情形定有對應罰則。此外，技能實習生亦得向相關機關提出申訴，實施者不得藉此理由，對技能實習生為中止實習或其他不利益處置。

## （二）「特定技能制度」之導入

隨著高齡少子化現象日益加劇，部分產業領域開始出現熟練

---

<sup>9</sup> 周兆昱，同註3，頁14。

<sup>10</sup> 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，第二章 技能実習之第三節 技能実習生の保護（第46条—第49条），同註8。

勞工人手不足的現象，而此空缺無法透過技能實習制度滿足，日本政府爰於 2018 年修正入管法，增訂「特定技能」之居留身分，採取「限業限量」模式，允許 16 個特定產業領域<sup>11</sup>引進具備相當程度技能之外國人直接以就業名義赴日工作。

特定技能制度可分為需要相當程度知識或經驗技能從事業務的「特定技能 1 號」，以及需要熟練技能從事業務的「特定技能 2 號」。前者以通過 3 級技能檢定考試或特定技能 1 號評價考試，以及日本語能力 A2 以上考試(相當於 N4)為資格條件，依此資格受僱的外國人首次可獲得 1 年以內的居留期間，期滿前得申請延長，合計 5 年為上限。後者則以通過特定技能 2 號評價考試及日本語能力 B1 以上考試(相當於 N3)為資格條件，依此資格受僱的外國人首次可獲得 3 年、1 年或 6 月不等的居留期間，期滿前得再申請延長且無次數限制，其家屬並得隨同在日居留<sup>12</sup>。

由於特定技能制度已預定各產業領域引進之人數限額，故特定技能外國人僅得從事與其資格相同產業領域之業務，並得自行申請轉職。然而，即使是相同的產業領域，各項業務所需技能也可能不同，從而特定技能外國人僅在符合「同一業務類別或經考試確認其技能水準在業務類別間具共通性」的情形下，始允許其轉職。此外，特定技能 2 號外國人之居留期間無上限規定，如符合「在日本連續居住 10 年以上，且在此期間內須以就業資格或居住資格在日本連續居住 5 年以上」之要件，即得申請永久居留(永住許可)<sup>13</sup>。

學者<sup>14</sup>認為，特定技能制度實質上已具有「準移民」之性質，此可由該項業務係由日本移民業務主管機關(法務省之出入國在留管理廳)主政，而非由勞工行政主管機關(厚生勞動省)主管得

---

<sup>11</sup> 包括護理、大樓清潔、工業製品製造業、建設、造船、船用工業、自動車整備、航空、宿泊、自動車運送業、鐵道、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業、林業、木材產業共 16 種產業類別，2024 年 12 月 19 日，出入國在留管理庁，網址：<https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/sswfiel d.html>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 26 日。

<sup>12</sup> 出入國在留管理庁，特定技能制度に関する Q & A，網址：<https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw /faq.html>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 27 日。

<sup>13</sup> 同前註。

<sup>14</sup> 周兆昱，同註 3，頁 26。

到佐證。

### (三) 替代技能實習之「育成就勞制度」(2027年起)

有鑑於勞動力不足日益嚴重<sup>15</sup>，技能實習生和特定技能外國人已成為經濟社會重要支柱的現實狀態，國際人才競爭日趨激烈，日本國會 2024 年 6 月通過入管法及技能實習法修正案，創設取代現行技能實習制度的「育成就勞制度」，並修正技能實習法名稱為關於外國人育成就勞適當實施及育成就勞外國人保護法(外国人の育成就勞の適正な実施及び育成就勞外国人の保護に関する法律<sup>16</sup>)，新法定自修正公布之日起 3 年內(2027 年 6 月 20 日前)施行。

有別於以國際貢獻為目的，實習結束後必須返國的技能實習制度，育成就勞制度強調以培育人才及確保人力資源為目的，期望在政府選定的產業領域中，透過為期 3 年的育成就勞，培育出具備該領域特定技能 1 號水準的人才，同時創設適於外國人在地生根、共生的制度，使日本成為對外國人具有吸引力的「首選國家」<sup>17</sup>。

依新法規定，政府應訂定基本方針及個別產業領域運用方針，基於「即使提高生產力和確保國內人力後仍然不足的人數」原則，設定個別產業領域的預定接收人數，並以此為上限進行運作。建立計畫認定制度，為參加育成就勞的外國人訂定 3 年期間須達成業務、技能、日本語能力等目標及認定標準。建立監理支援機關許可制度，由監理支援機關負責監理支援業務，並要求設置外部

---

<sup>15</sup> 依據国立社会保障・人口問題研究所推估，預計 2040 年日本勞動年齡人口將減少 1,200 萬人，總人口數將以每年 100 萬人的速度減少，2100 年時將有 4 成人口是老年人。轉引自厚生労働省，制度見直しの背景と概要①，網址：<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001231483.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 30 日。

<sup>16</sup> 外国人の育成就勞の適正な実施及び育成就勞外国人の保護に関する法律，2024 年 6 月 21 日，網址：[https://laws.e-gov.go.jp/law/428AC0000000089/20270620\\_506AC0000000060](https://laws.e-gov.go.jp/law/428AC0000000089/20270620_506AC0000000060)，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 30 日。

<sup>17</sup> 出入国在留管理庁，育成就勞制度・特定技能制度 Q & A，網址：[https://www.moj.go.jp/isa/applications/faq/ikusei\\_qa\\_00002.html](https://www.moj.go.jp/isa/applications/faq/ikusei_qa_00002.html)，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 30 日。

監查人<sup>18</sup>。設立外國人育成就勞機構取代現行之外國人技術實習機構，新增協助育成就勞外國人轉職及提供特定技能 1 號外國人諮詢援助業務<sup>19</sup>，以強化新制之支援及保護功能。

育成就勞制度中，除因遭受職場霸凌、暴力等侵犯人權情事屬「不得已的情況」而允許轉職外，符合下列條件得依照個人意願轉職，包括：(1)轉職前、後所從事業務屬於同一業務類別；(2)轉職前在原單位任職 1 年以上 2 年以下期間；(3)技能及日本語能力達到一定水準<sup>20</sup>以上；(4)擬轉往任職的單位經主管機關認定符合相關條件<sup>21</sup>。

為排除不良的送出機構，育成就勞制度原則上僅接受與日本政府簽署合作備忘錄(MOC)國家的外國人。外國人入境時尚無須具備相關技能，惟須經日本語能力 A1 以上考試(相當於 N5)合格或參加相同等級的日本語課程，方能開始工作。育成就勞 3 年期間須達到特定技能 1 號應具備的資格(3 級技能檢定考試或特定技能 1 號評價考試合格，並通過日本語能力 A2 以上考試)，始得轉以特定技能 1 號身分受僱工作。如未能通過前開技能及日本語能力考試，允許為準備重考而繼續居留最長 1 年<sup>22</sup>。

依據新制，外國人得藉由提升自己的技能及日本語能力，轉換為可取得永久居留權且其家屬得隨同居留之特定技能 2 號身分<sup>23</sup>。爰同時修正入管法，增訂遵守入管法規定的義務及支付公租公課<sup>24</sup>，並將違反前開義務、故意不支付公租公課及因違反刑法特定犯罪而遭判處拘禁刑增訂為取消永久居留權事由<sup>25</sup>，以維護

<sup>18</sup> 厚生労働省，育成就勞制度の概要，頁 11，網址：<https://www.mhlw.go.jp/content/11601000/001301676.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 30 日。

<sup>19</sup> 厚生労働省，改正法の概要（育成就勞制度の創設等），同註 15，頁 1。

<sup>20</sup> 技能檢定基礎級及日本語能力 A1 以上考試(相當於 N5)。

<sup>21</sup> 同註 17。

<sup>22</sup> 同註 18，頁 11-13。

<sup>23</sup> 鈴木智也，「育成就勞」制度の創設人權保護と人材育成、それからステルス移民？ニッセイ基礎研究所，2024 年 6 月 14 日，網址：<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=78810?pno=3&site=nli>，最後瀏覽日期：2025 年 1 月 2 日。

<sup>24</sup> 「公租」係指租稅，如所得稅、住民稅等；「公課」則指人民對國家之公法金錢負擔，如健康保險費、社會保險費等。

<sup>25</sup> 參議院，議案情報，第 213 回国会（常会），2024 年 6 月 21 日，網址：<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/213/meisai/m213080213059.htm>，最後瀏覽日期：2025 年 1 月 2 日。

社會秩序和租稅公平。

撰稿人：陳宏明