

日本農業勞動力缺乏改善措施— 「農業勞動力最適運用支援綜合對策 業務實施綱要」簡介（上）

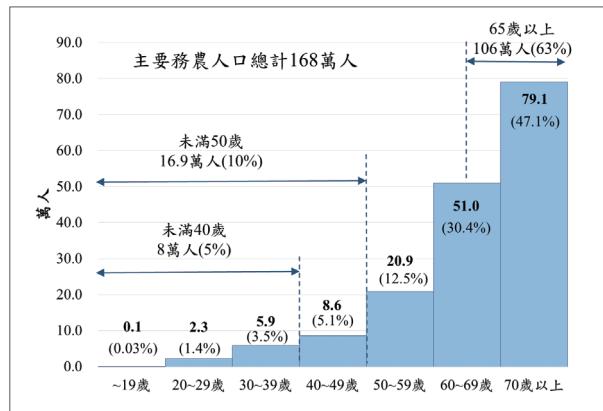
文 | 劉育姍¹・楊雅婷²

近年來全球之已開發與開發中國家因產業發展的轉變，其農業部門因對國家 GDP 之貢獻比例逐漸下降，再加上農業部門之工作環境、收入水準和其他產業相較下難以獲得青年人口之青睞，因此投入農業部門之人力大幅降低，且呈現老年化的狀態，此一情況皆對農業發展與國家糧食安全將造成重大影響，因此近年來各國紛紛推動各項措施，期望可改善農業勞動力老化與缺乏之情形，而日本亦在 2016 年 4 月推動「農業勞動力最適運用支援綜合對策業務實施綱要」，期望透過多元化的勞動力運用與調度措施及相關實施範例，可促使日本國內農業勞動力的運用更靈活，並解決農業部分勞動力缺乏之問題，本文將針對日本農業勞動力之現況與面臨問題，以及日本「農業勞動力最適運用支援綜合對策業務實施綱要」之推動架構與內容進行介紹。

一、日本農業勞動力現況與面臨問題

目前日本主要從事農業的人口有 6 成年齡在 65 歲以上，40 ~ 49 歲以下的占 10%，未滿 40 歲的有 5%，明顯處於失衡狀況（圖 1）。新進的農業從業人員多半是自營農業的農業從業人員（屬農家子弟且投入自家農業），該類型人員在 2014 年度有 5 萬 8 千人。當中，被期待在將來扮演主力的 40 ~ 49 歲以下的年輕農業從業人員，則因近幾年推動新進農業從業人員的措施而有倍增的趨勢³。

若就經營管理主體來說，日本 20 公頃以上的利用土地型農業經營管理主體，其耕作面



資料來源：日本農林水產省，2016，農業勞動力の確保に関する現状と課題。

圖 1. 2014 年日本主要務農人口⁴ 的年齡層。

註 1：財團法人農業科技研究院農業政策研究中心研究員。

註 2：財團法人農業科技研究院農業政策研究中心研究專員。

註 3：日本農林水產省，2016，確保農業勞動人力的現狀與課題。

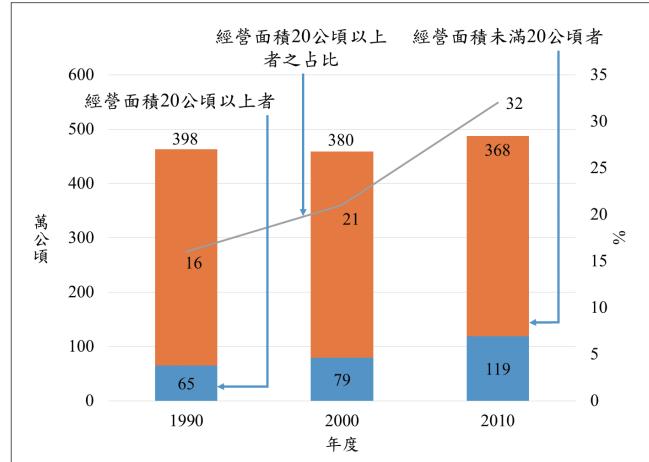
註 4：主要務農人口：主要從事自營農業，15 歲以上的家庭成員（務農人口）當中平常主要狀態為「主要工作（農業）」人員，不含主要從事家事育兒的主婦或學生。

積占經營面積的比率是 20 年前的 2 倍，且許多為經營面積超過 100 公頃者，顯示農地逐漸集中的趨勢正持續進展（圖 2）。再者，就法人經營來說，於 2014 年已增加 15,300 個法人，而日本的農業法人有部分以個人為主體，其亦顯現日本近年來積極推動法人化，以提升農業經營能力的相關措施，已產生效果（圖 3）。

以日本農林水產省之統計資料分析，雖其農業經營管理主體及僱用經營管理主體的數量同樣趨減（圖 4），但提供經常性僱用與臨時性僱用的經營管理主體的數量所占比率卻趨於增加。不論是經常性僱用還是臨時性僱用的實際受僱人數均趨於增加。顯示因應經營規模擴大及栽培作物品項增加，以致單一經營管理主體的僱用人數處於增加的狀況（圖 5）。

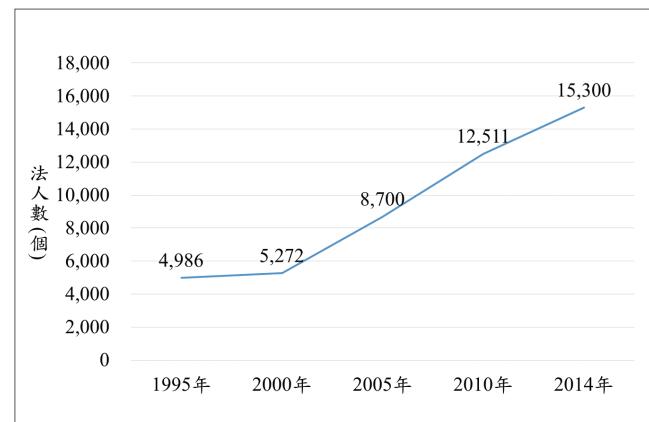
雖然日本透過經營管理主體法人化、經營面積擴大等政策措施提升農業生產經營的競爭力，但其還是面臨農業從業人員數量減少及勞動力因高齡化而不足的狀況，此外農業部門之作業量在淡旺季有相當大的差異，且伴隨農地集中及規模化發展也致使農業季節性勞動力的缺乏更為明顯。

日本過去亦推出數個與補充農業勞動力相關的政策措施，如 2015 年 3 月 31 日經日本內閣會議決議通過「糧食、農業與農



資料來源：依據農林水產省「農林業人口普查」、「耕地及耕作面積統計」試算。⁵

圖 2. 經營面積 20ha 以上的使用土地型農業的經營管理主體耕作面積所占比率的變動。

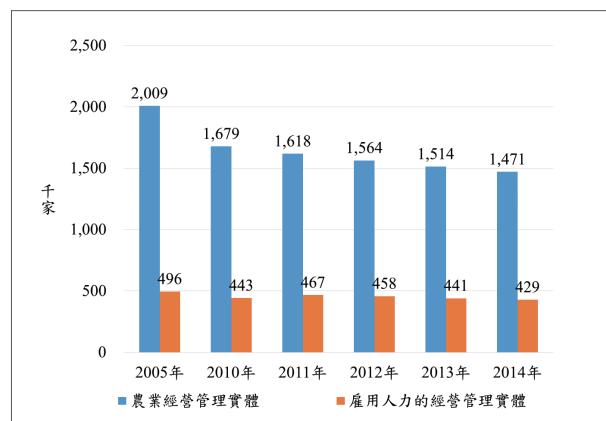


資料來源：依農林水產省「農林業人口普查」、「農業結構動態調查」製表。

圖 3. 法人性質的經營管理主體的數量變化⁶。

註 5：(1) 使用土地型農業的耕地面積總計是從「耕地及耕作面積統計」的所有耕地面積扣除樹園地面積、栽種蔬菜的水田面積、栽種蔬菜的旱田面積的總面積而求得的數值；(2) 1990 年、2000 年的數據是銷售農家與銷售目的農家以外的農業事業體合計值。2010 年的數據是農業經營管理主體的數值；(3)「20ha 以上的經營管理主體耕作面積」是「農林業人口普查」中 20ha 以上的經營管理主體經營耕地面積；(4)「未滿 20ha 的經營管理主體耕作面積」是使用土地型農業的耕地面積總計減去「20ha 以上的經營管理主體耕作面積」後的數值。

註 6：(1) 農法人性質經營主體，在農家以外的農業事業體當中以銷售為目的公司之外，還包括農業合作社法人、農會、特殊民法法人等組織；(2) 在 1995 年、2000 年、2005 年、2010 年進行的是全面調查，在 2014 年進行的抽樣調查，包括牧草地經營管理主體。

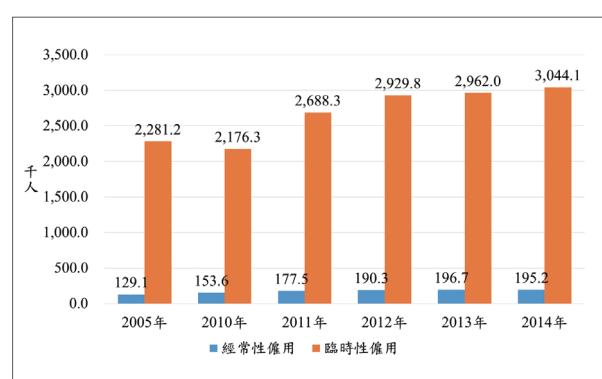


資料來源：2005 年、2010 年的數據來自農林水產省「農林業普查」，其他則來自「農業結構動態調查」。

圖 4. 農業經營管理主體及僱用人力的經營管理主體數量的變動。

村基本計畫」。該基本計畫列出在持續高齡化與勞動力不足的狀況下，為進一步擴大農業從業者主力的規模，落實省力化與低成本化所需的因應措施，並建立田間作業受託組織的商業模式等，營造可順利將務農作業外包的環境。

在該計畫中，日本農林水產省認為在持續高齡化與勞動力不足的狀況下，為進一步擴大農業從業者主力的規模，落實省力化與低成本化，需推動實現智慧型農業（運用機器人技術與 ICT 而實現超省力生產、高品質生產的新型態農業），以及設立次世代設施園藝據點（運用在地能源及先進技術，執行整年與計畫性生產到調整與出貨為止的設施）。並根據機器人新戰略（2015 年 2 月日本經濟再生本部決定）確實將機器人技術引進到開發與生產第一線。



資料來源：2005 年、2010 年的數據來自農林水產省「農林業普查」，其他則來自「農業結構動態調查」。

圖 5. 農業經營管理主體的僱用人力數量（經常性僱用、臨時性僱用）變動。

在該計畫中採用的策略，還包括開發或引進適合大規模經營的省力栽培技術與分散栽種期的品種、引入機械一貫化機制、推動針對海外市場生產的低價型農業機具普及等，並擴大由承包商等作業受託組織的受託作業、建立使用高性能與先進技術的作業受託組織商業模式，另外與就業服務處及高齡人才中心等機構合作，取得、培養暫時性勞動力（如援農隊），以建構便利農務外包的環境。