



## 2017 日本農業勞動力支援協議會 因應勞動力短缺之措施（上）

劉育姍<sup>1</sup>·楊雅婷<sup>2</sup> 編譯

### 一、前言

我國因農村勞動力的老化與外移等問題，使農業生產所面臨的挑戰日趨嚴峻，而鄰近我國的日本亦面臨相同的困境，故日本近年來亦積極推動各項補充農業勞動力之政策措施。日本針對其農業勞動力缺乏的態樣進行探討，經過分析發現，若要維持日本農業經營規模，在農業從業人員部分可透過新進從農者及大規模經營者（組織、法人經營體）的數量擴增，來補充逐漸減少的現存個人經營體（圖 1）。

註 1：財團法人農業科技研究員農業政策研究中心資深研究員。

註 2：財團法人農業科技研究員農業政策研究中心研究專員。

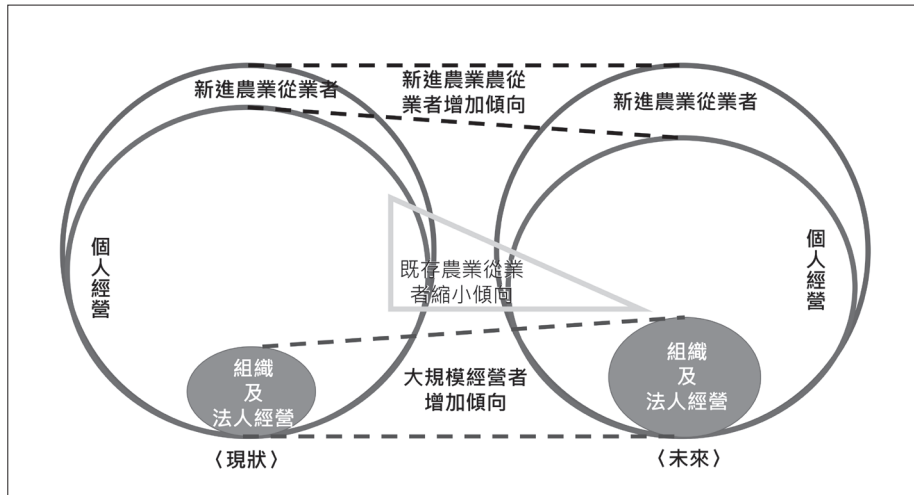


圖 1. 日本農業的經營現狀與未來之架構圖。  
資料來源：日本農業勞動力支援協議會年度報告，2017 年 12 月。

日本之農業勞動力不僅缺乏一般經營的人才，對於收穫期所需的短期勞動力亦有嚴重不足的情形（圖 2），因此在農業人才的培育部分，不但需要培養具有生產技術的基礎型農業人力外，也需要培育具有經營能力的人才來改善整體農業勞動力環境。且日本發現其國內因農業管理人才與勞動力的不足，使農業無法有效的經營並擴大規模，故近年來日本積極推動強化人才培育與勞動力相關之政策措施，以解決現存農業勞動力問題。

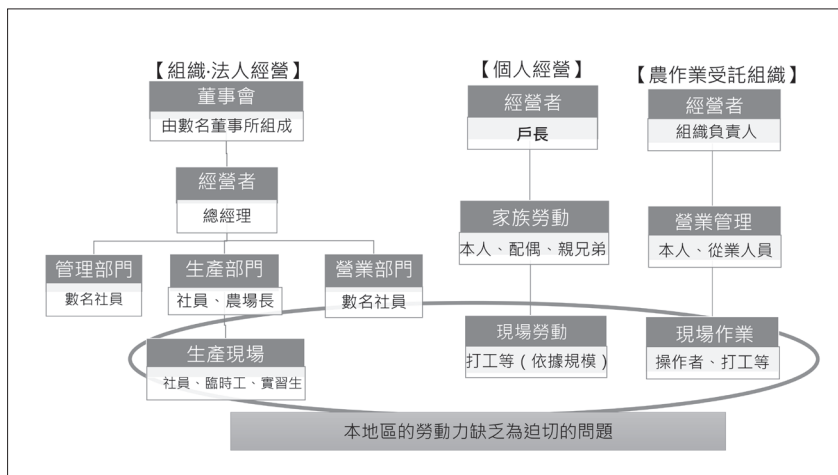


圖 2. 日本農業勞動力所缺乏的人才態樣。  
資料來源：日本農業勞動力支援協議會年度報告，2017 年 12 月。

此外，日本農林水產省於 2016 年 4 月推動由日本農業法人協會、JA 全中、JA 全農、農林中央金庫、JA 共濟連、全國農業會議共同設立農業勞動力協議會。該協議會針對「確保農業人才」、「農業人才培養」、「農作業委託」、「外國技能實習制度」、「農業作業安全對策<sup>3</sup>」等議題設置 5 個專門委員會，針對農業勞動力的現況每年選出議題與對應策略並進行意見交流及討論（圖 3），而 2017 年該協議會之主要探討議題為解決勞動力不足對策的擴充以及外國人力活用 2 部分，以下也將針對該 2 部分進行探討與說明。

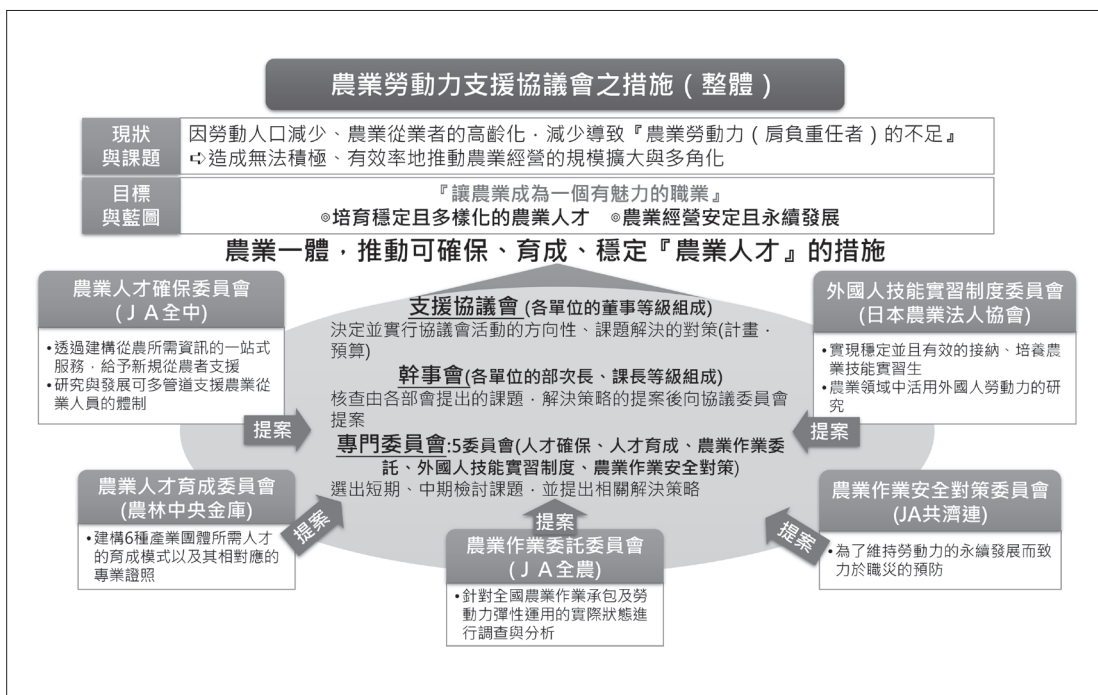


圖 3. 農業勞動力支援協議會因應勞動力短缺之整體措施。  
資料來源：日本農業勞動力支援協議會年度報告，2017 年 12 月。

## 二、日本解決農業勞動力不足的擴充對策

### (一) 現狀與問題

#### 1. 基礎農業從業者人數減少且高齡化嚴重

日本 2016 年之基礎農業從業者<sup>4</sup>為 158 萬 6,000 人，比 2005 年的 224 萬 1,000 人減少 65 萬 5,000 人 (29.2%)；另外，1990 年之後日本 50 歲以下的

註 3：「農業作業安全對策部會」設置於平成 29 年 (2017 年)。

註 4：指農業就業人口當中，平常從事農業工作者。顏建賢、王俊豪、王俊雄、吳德森、張錦娟，2001，臺灣農民身分認定與證照制度之研究。

農業從業者逐年減少，而 60 歲以上的人數卻大幅增加。以 2016 年為例，其 65 歲以上的比例為 65%，比 2005 年上升 7.6%；而整體從業人口之平均年齡於 2016 年提高至 66.8 歲，更顯現日本農業高齡化的問題（圖 4）。

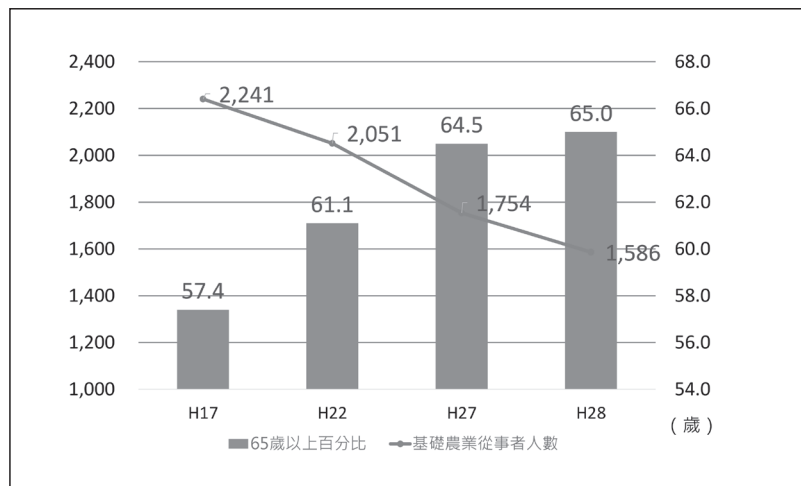


圖 4. 基礎農業從業者之人數統計。

資料來源：農林水產省農林業調查與農業構造動態調查資料。

## 2. 農業有效徵人倍率<sup>5</sup>的變化

日本 2012 年的農耕作業員有效徵人倍率為 1.08 倍，2016 年則提升至 1.63 倍，而畜禽養殖作業員的有效徵人倍率為 2.34 倍，相對於整體產業平均的 1.25 倍分別超過 0.38 與 1.09；顯見和其他產業相較之下，農業勞動力短缺的問題逐年加重（表 1），不但普遍從農意願低，年輕人的投入意願更低迷。為使農業能更順暢的招募人才，日本農業勞動協議會也提出相關機制以提升農業法人的勞動管理能力、改善工作環境並進行人才培育。

表 1. 日本農業產業就業率的趨勢

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
農耕作業員 (①)	1.08 倍	1.25 倍	1.34 倍	1.51 倍	1.63 倍
畜禽養殖作業員 (②)	1.28 倍	1.50 倍	1.83 倍	2.03 倍	2.34 倍
全產業平均 (③)	0.74 倍	0.87 倍	1.00 倍	1.11 倍	1.25 倍
差 (①-③)	0.34	0.38	0.34	0.40	0.38
差 (②-③)	0.54	0.63	0.83	0.92	1.09

資料來源：厚生勞動省「職業安定業務統計」、總務省統計局一般職業介紹狀況「職業別勞動市場關係指標」。

註 5：每位求職者有多少件工作機會的倍率。

### 3. 新進農業從業者面臨的問題

日本農產業界雖與地方行政機關合作進行農業從業人員招募作業，但招募的人力仍無法足敷需求，也因此日本出現希望對於「農業次世代人才投資事業（老、青年農業從事補助金事業）」進行檢討的聲音。

根據「2016年新農業從業者的農業從事實際狀況調查結果」的調查，即便從事農業已達5年以上，仍有半數左右的人無法仰賴農業所得維持生計，此亦成為穩定農業從業人員生活的重大困境。而造成其經營上困難的項目包括技術不成熟、設備投資資金不足及勞動力不足等，與生活相關的問題則主要有無法依據計畫休假等問題（表2）。

表2. 新進農業從業者在經營面的問題（複選）

（單位：%）

項目	新加入者			父母為農業從業者		
	2016年	2013年	變動比例	2016年	2013年	變動比例
所得較少	55.9	59.6	- 3.7	55.1	48.9	6.2
技術不成熟	45.6	47.6	- 2	46.6	44.6	2.0
設備投資資金不足	32.8	34.5	- 1.7	34.3	29.8	4.5
勞動力不足	29.6	22.9	6.7	26.6	19.8	6.8
營運資金不足	24.3	26.7	- 2.4	24.5	16.0	8.5
栽種計畫無法順利進行	19.8	19.8	0	14.2	13.4	0.8

資料來源：全國農業會議所及全國新農業從事中心，2016年，新農業從業者之農業進行實際狀態之相關調查結果。

因此，對於農業從業人員的導入與培育不單是要確保其數量的成長，亦須強化相關的配套措施，使新進的農業從業人員可以穩定工作與獲得收入。而該等配套措施包括須提供新進農民充分資訊、技能研習與提供改善生產技術之培訓課程，並建構對經營、技術、營運及資金等議題提供支援的體系。

### 4. 園藝作業機械化勞動力短缺

農業勞動力協議會農作業委託委員會透過日本農協相關單位與全國青年農民聯絡協議會針對農作業委託實際狀況進行問卷調查，相關如下：

- (1) 短期勞動力的供給
- (2) 作業集中時期的人才供給
- (3) 技能及技術人才的供給
- (4) 強化穩定作業者所需之勞務管理

(5) 勞動力確保的風險

(6) 事業營收的風險

上述的問卷調查結果顯示，園藝作業可分為收成、出貨調配及病蟲害防治等 3 大類。其中在食品加工業用量較多的蔬菜，期待可透過採收機來減輕勞動力負荷並達到省工作業。惟現況因栽培模式多依耕地狀態而有差異，因此很難開發出實用且適用各種栽培模式的採收機。且實務上，收穫機用於不同生產模式上，精準度會有很大的落差並造成耗損提高，致農機生產無法規模量產及價格偏高的問題。

此外，具有減輕收穫及搬運作業負荷的農機也受到農民高度關注，但實用性等項目的正面評價僅約 3 成，且成本上有待改善，仍無法達到實際應用的程度，目前能解決勞動力短缺之園藝用農機具的開發與推廣仍不足。

## (二) 解決農業勞動力不足問題之政策目標

1. 期望可透過農業勞動力相關政策的持續實施讓農業成為具有魅力的職業，提升有意願從事農業工作的人數；在開始從事農業後可以在農村穩定生活，並發展讓農業從業人員安心且穩定的從事農業經營的相關政策。
2. 在農業部分，特別是在園藝領域推動具有減輕勞動負荷、普及省力化機械，透過培養專業操作者等措施來改善農業勞動力不足的問題。
3. 建構農作業委託體系，透過實現區域的媒合來達到農事服務的供需平衡。

## (三) 日本農產業與農業勞動力支援協議會到目前為止的措施

為因應農業勞動力不足的問題，截至 2017 年底，農業界和農業勞動力支援協議會所執行的相關措施如下：

### 1. 招募農業人才

農業勞動力支援協議會持續對目前所採用的農民招募方式進行研究，並針對招募支援系統的建構進行檢討。亦在全國新進農業從業者諮詢中心設立了諮詢窗口，以提供個人諮詢及相關訊息的傳遞；此外，該中心還透過與日本農企業及協會的合作，提供相關職缺與實習機會等訊息，並在 2016 年的農業實習中，提供 809 人進行農業體驗，其中 73 位分別被 45 間農企業僱用，為農業注入新血的機會。

## 2. 提供新進農業從業者穩定的支援

日本農協（JA Group）建構一套「招募→實習→農業從事→穩定」新進農業從業者支援配套體系（圖 5），並活用農協官方網站等媒體，提供新進農業從業者支援資訊。也依據全國農協的「增加農業所得、地區活化支援計畫」（圖 6）來對實習生與新進農業從業者提供補助。

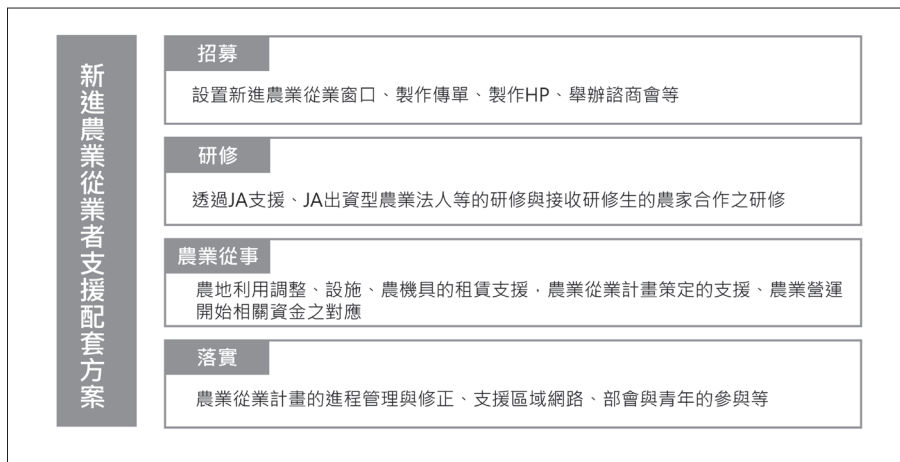


圖 5. 新進農業從業者支援配套方案。  
資料來源：日本農業勞動力支援協議會年度報告，2017 年 12 月。

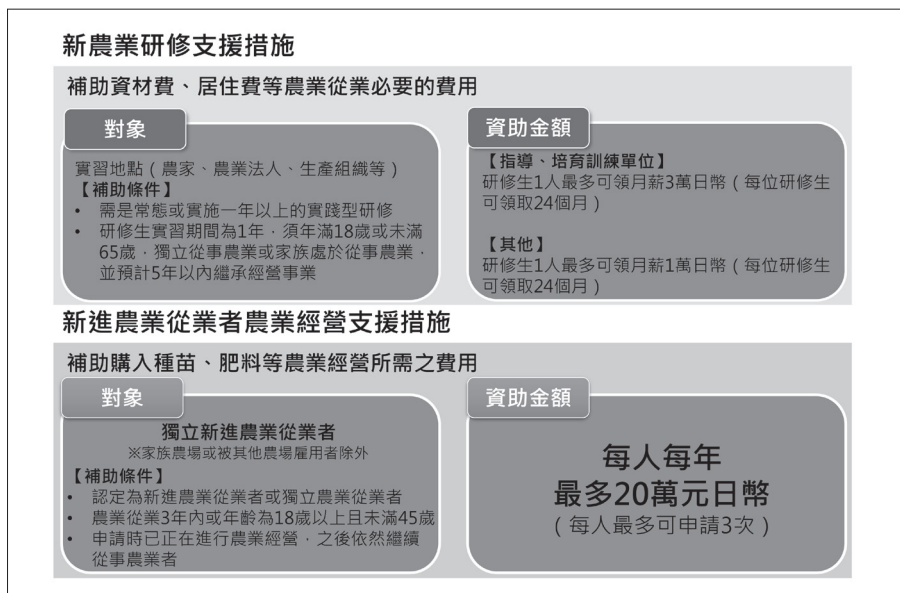


圖 6. 增加農業所得、區域性活化支援計畫內容。  
資料來源：日本農業勞動力支援協議會年度報告，2017 年 12 月。

### 3. 農作業受託事業的檢討

為改善農業勞動力不足的問題，針對日本全國實施的農作業受託事業進行檢討，並透過問卷與實施追蹤調查等方式，針對應擴充的受託作業內容與受託型態進行檢討。

### 4. 推動農作業機械化

日本農協為了達到減輕勞動負荷與農作業省力化，積極活用目前的補助措施、促進簡易農機具的租賃、開發適合產地需求的機械等措施，並致力於結合租賃與銷售等商業模式來降低農業勞動力之負荷，如 JA 全中採用共同購入低價款農業機器（大型曳引機）、農業機器共享租賃（大型聯合收割機的共享模式），也著手進行蔬菜作業機器（移植機與收穫機）租賃事業。

## （四）未來持續推動解決農業勞動力問題的相關措施

### 1. 健全人才招募支援政策

透過全農與人力派遣業者合作檢討人才招募支援政策（包括人才的媒合、官方網站的製作及聘用手續支援等），並由日本農業法人協會與人才派遣公司合作，透過將農業所需人才和一般產業人才進行媒合，從其他產業中獲得和農業需求相對應的經營人才，來強化與支援農業的發展。

### 2. 擴充並穩定新進農業從業者的支持系統

由日本農協組織並建構行政單位及相關機構一體的新農業從業者支援配套方案，並且活用現有媒體來擴大「新農業從業者支援資訊」的傳播。另外，為了增加青年回鄉從農，日本「NPO 法人青農返鄉支援中心」提供相關的農業工作以及工作穩定支持政策，並對相關資訊進行宣傳以傳遞給移居農村的青年。

### 3. 建構農作業委託機構並進行全國推動

日本全農、日本農業法人協會以及人才派遣公司實施以農作業委託為主的「農業勞動力最適活用支援綜合對策事業」（進行全國推動），以更進一步把握農業實際狀況並深入探討應解決的問題。

### 4. 導入園藝領域的農作業機械化措施

日本農協針對擴大園藝領域的農業機械租賃事業及導入符合需求機械進行檢討，並且與農業機械製造商合作，參與農業機構的計畫，以設計出符合園藝領域農作業需求的農機，確實達到可輔助田間作業並減少勞動力需求之目的。