



# 日本現階段引進農業外勞之相關措施簡介

林文傑

行政院農業委員會企劃處退休專員 編譯

陳雅惠

玄奘大學企管系助理教授 編譯

## 摘要

日本政府為解決人口減少趨勢帶來的多方面的問題，於 2013 年 12 月 13 日頒佈第 107 號「國家戰略特別區域法」，做為引進外勞的法源基礎，並針對包括農業在內的 14 種勞動力不足的產業，招募世界各國具有相關專業技能的人員到日本工作，也設立「適正受入（接受進入）管理協議會」等相關單位，辦理外國人才雇用及協助政策推動、審核、指導及監督等事宜，使外國人在日本學習農業等技能期間，能有妥適的生活與學習的環境。

迄至 2018 年 11 月底為止，日本已完成與越南等 11 國簽訂合作契約且積極推動相關政策。由於現階段我國亦面臨農業缺乏勞動力的挑戰，故日本積極推展外國人協助日本農業的政策及其相關措施可做為我國在制定相關措施之參考。

關鍵詞：日本農業外勞、農業缺工、國家戰略特別區域法



## 日本現階段引進農業外勞之相關措施簡介

### 壹、日本引進農業外勞的主要背景

由日本相關單位的統計資料得知，日本的總人口數於1990年代超過1.2億人，是歷史的高峰，但自此之後總人口數呈現逐漸減少的趨勢。相關單位預估，在2050年，日本的總人口數可能低於1.0億人。在此人口減少趨勢之下，使日本的社會及經濟環境陷入極嚴峻的挑戰，包括：因人口老化，迫使長者所需的醫護等方面各項支出對政府及個人形成沉重的財政負擔；勞動力嚴重不足，造成多項的政策推展發生停滯現象；由於經濟活動力的下降，迫使社會及經濟的發展陷入困境，尤其是在農、漁、山村等地區，因人口大量外移及少子化等趨勢的推波助瀾之下，出現偏遠地區的人口的疏離化，離島的居民呈現無人化等現象，這對日本國土保安及國安等方面帶來許多嚴重的負面影響。

此外，這些年甚至不久的將來，日本有幾個重要政策的推展，必須雇用大量的勞動力，其中最受到重視的項目有二：其一是日本將於2020年舉辦奧運，為了使此項世界注目的國際盛事能夠順利進行，不少軟體（例如志工等人員的募集與培訓）及硬體（例如比賽場所的整建及改善交通設施等）的工程亟需辦理；其二是為能實現振興農、漁、山村活化的願景，日本過去幾年來積極推展國內外旅客到鄉村旅遊的各類計畫，這些計畫的執行也需要不少勞力的支援。

為解決上述各項難題日本政府，於是著手研擬可行的引進勞力策略，並於2013年12月13日頒佈第107號法律，「國家戰略特別區域法」，做為引進外勞的法源基礎，希望在此基礎下，未來相關的政策能順利推展。

### 貳、日本引進農業外勞的主要法規及其運作方式

在「國家戰略特別區域法」之基礎下，根據各缺乏勞動力的行業之需求，進行招募世界各國具有相關專業技能的人員到日本工作，並制定適用範圍，在相關法規基礎下，截至今年（2018年）11月為止，日本引進農業外勞的相關規範及其作業要點如下。

#### 一、日本制定「農業引進外國人計畫」的主要目的

在「國家戰略特別區域法」中，明示為了因應國人支援日本的農業活動<sup>1</sup>之需求，

---

<sup>1</sup>此處所稱之「農業活動」，是指從事農業作業或從事農產物生產相關的作業，或使用以農業及畜產物為原料的製造業及其相關的附帶性作業。



期望農業經營者能夠實現擴大經營規模、建構「強盛的日本農業<sup>2</sup>」等政策目標而成立「國家戰略特別區域會議<sup>3</sup>」。

## 二、 設立專責單位辦理外國人才支援日本的農業活動

(一) 為使外國人才支援日本的農業活動政策能夠順利推展，在「國家戰略特別區域法」的授權下，總理大臣於 2017 年 12 月指示相關地方政府、內閣府地方創生推進事務局、地方入國管理局、都道府縣<sup>4</sup>、勞動局及農政局等單位，共同成立「適正受入（接受進入）管理協議會」，辦理「國家戰略特別區域農業支援外國人受入計畫」等相關事宜。從而言之，此協議會的主要任務包括為：

1. 在經過協議會認定為必要的情況下，得邀請與引進外國人才支援日本農業相關單位，成為協議會的成員。
2. 協議會應將赴日從事農業支援活動的外國人，就其在旅居日本期間的飲食費用、居住費用及其他費用等相關事宜告知外國人，並取得外國人的同意。
3. 協議會將針對農業支援活動相關的教育訓練、支援農業所需具備的日本語能力、工作能力、申訴及申訴窗口等業務，辦理研習等相關事宜。
4. 協議會須積極參與有關外國人支援日本農業的雇用相關事宜，內容應包括提供農業支援活動人才的派遣、巡迴指導與監督、現地調查等。

(二) 農林水產省是執行引進農業外勞的權責單位，為使此項新創的業務能夠順利推展，於 2018 年 6 月成立「農業技能實習事業協議會」，並且對外說明其業務職掌：

1. 事業協議會成立的目的，是希望協議會的會員彼此間能夠經由連絡等方式達到促進農業技能的實習順利推展，並且讓實習生能獲得妥適的保護，以期能夠達到推展農業外勞協助日本農業發展等的政策目的。
2. 事業協議會的成員分成四類：第一類是監理團體及辦理實習相關人員，此類成員包括：公益法人日本農業法人協會、全國農業協同組合中央會、一般社團法人全國農業會議所；第二類是事業主管機關，成員包

<sup>2</sup>「強盛的日本農業」政策，是 2010 年代農林水產省積極推動的政策，因非屬本文記述的對象，故予以省略。

<sup>3</sup>此處所謂之「會議」，相當於我國俗稱的「行政院專案小組」。

<sup>4</sup>日本在習慣上將第一層級的地方政府稱之為「都道府縣」。



括：農林水產省的生產局園藝作物課、生產局畜產部畜產企劃課、經營局就農、女性課；第三類是觀察員身分的參與者，此類成員包括：法務省入國管理局入國在留課、厚生勞動省人材開發統括官、海外人材育成擔當參事官、外國人技能實習機構；最後一類是協議會認為有必要邀請加入的相關人員。

3. 事業協議會的一般行政及庶務等業務，由農林水產省經營局就農、女性課負責辦理；原則上每年 6 月舉辦年會，而於必要的情況下，得召開臨時會議。
4. 事業協議會的主要業務，包括(a)掌握農業相關技能實習的實施情況，確實瞭解所面臨的課題，並且針對因應策略進行檢討；(b)研擬防患不正當行為發生可能的相關事宜，並且規劃解決不正當行為的妥適措施；(c)在農業協同組合、農產物共同出貨及銷售等法人所訂定的契約之基礎下，建立實習作業所需要的組織架構；(d)就事業協議會成員的需求，提供必要的資訊，妥適的實習方法以及建立對於技能實習時的保護有所助益的組織架構。
5. 事業協議會為使農業技能實習計畫的相關業務能夠順利推展，特別在辦理農業技能實習地區的都道府縣設置「事業協議會支部」，負責辦理：(a)對以委託的方式辦理農業作業的技能實習計畫，進行審查(核)等相關事宜，並將審查結果，通知申請計畫的單位或相關人員；(b)掌握技能實習計畫的執行情況與確認；(c)監理團體對於實習人員所訂定的契約內容及其農業經營相關事宜，給予必要的輔導與建議；(d)對於辦理實習計畫的人員進行現場的查證與輔導；(e)隨時掌握與農業技能實習相關的實施情況及所產生的問題並且擬訂因應對策；此外，對於支部的成員提供必要的資訊，以符合實際需求。
6. 實習計畫執行者或監理團體向事業協議會支部提出申請外國人技能實習計畫時之申請內容，應包括：(a)技能實習計畫的執行要點、(b)實習的計畫執行規劃表、(c)負責辦理技能實習者的履歷表、(d)技能實習指導員的履歷表、(e)技能實習時相關的農業作業委託契約書、(f)以年為期的作業時程表(若實習場域是在農家或農場，得以作業內容的方式予以填寫)、(g)對技能實習內容的說明、(h)若在計畫執行期間欲改變勞



動時間，應將雇用改變情況以日本語及外國人的母語並陳的方式將相關內容詳細載明於協定書內、(i)其他必須記錄的資料等。此外，實習執行(單位)有義務每個月將其所填寫的「技能實習日誌」，送交事業協議會支部辦理確認等相關事宜；而事業協議會支部應每 2 個月前往辦理實習計畫的現場，就辦理實習實施者所提供的技能實習計畫以及與外國人所簽訂的技能實習契約內容，進行考察、指導及確認等相關事宜。

### 參、日本引進農業外勞相關的法規

日本引進農業外勞相關的主要法規及配套措施的要點為：

- 一、為使日本引進農業外勞的計畫能夠順利推展，在 2018 年 2 月 6 日由內閣府、法務省、厚生勞動省及農林水產省等單位共同發表「國家戰略特別區域農業支援外國人受入事業相關的解釋」，說明：
  - (一) 在日本從事農業支援活動的外國人報酬，應符合「同工同酬」的原則；亦即，在日本從事農業活動的外國人的勞動報酬，應享有與日本國民同等的待遇。
  - (二) 外國人支援日本農業活動的期間以 3 年為限。
  - (三) 在辦理引進外國人支援日本農業活動相關事宜前，必須先獲得相關單位的許可，而在辦理引進外國人支援日本農業時，應以簽訂「雇用契約書」作為「應具備的書面憑據」，而契約書的內容應同時以日本語及外國人的母語（或外國人官方明定的官方語言）方式呈現。
- 二、日本官方 2018 年 6 月 8 日修訂的「妥適實施外國人的技能實習及保護技能實習相關法」中，針對技能實習制度的含義、新的實習制度的概要、技能實習法的目的與定義、技能實習計畫的認定、監理團體的許可、技能實習生的保護、補充說明、養成講習、違法行為的防止、告發及違法行為的行政處分、違法行為的罰則等內容做相關說明，使外國人在日本學習農業等技能期間，能有妥適的生活與學習的環境。

### 肆、近期的實施概況

截至目前（2018 年 11 月）為止，辦理引進外國人支援日本農業計畫的主要內容如下：



- 一、為了促進外國人支援日本農業的政策能夠順利推展，日本以合法的實習機構與招募對象國法定的機關簽訂契約的方式進行招募活動。迄至目前為止，日本已完成與越南、柬埔寨、印度、菲律賓、寮國、蒙古、不丹、中國大陸、孟加拉、斯里蘭卡、緬甸等國的相關機關簽訂合作契約。而日本所招募的外國人支援日本農業活動的範圍，以從事耕作類等為主的狹義農業、畜牧業及其加工、倉儲、運銷等相關業務為限；易言之，日本所進行的國際漁業合作相關的漁工、水產品加工等項目，以及林業相關事宜，非屬此項政策的適用範圍。
- 二、日本官方預估 2050 年時的日本總人口數只剩下 9,700 萬人，除了迫使偏遠地區因人口減少而產生廢村等與國土保安等相關的危機外，同時各地區所需的農業勞動力亦面對長期性缺乏的困境，為解決此問題，行政當局於 2018 年 10 月向國會提出修訂「出入國管理及難民認定法」等法案，針對包括農業在內的 14 種缺乏勞動力的產業，設訂「新的居留資格」，並且希望能夠在 2019 年 4 月起實施「在留日本資格」的新措施。在此新研擬的規範中，與外國人支援日本農業計畫的要點為：
  - (一) 外國人支援日本農業的在留期間可延長為 5 年；
  - (二) 以外國人支援日本農業資格居留日本者，得攜帶家眷赴日共同生活；
  - (三) 但為了「堅守日本的農林水產業為日本國民共有」的概念，相關單位在 2018 年 11 月 5 日舉行的參議院預算委員會中答覆在野黨的參議員質詢時表示，將不會開放支援日本農業的外國人取得在日本的永久居留權。
- 三、2018 年 11 月 13 日日本政府在進行修訂「出入國管理法」，針對擴大接受外國人勞動力相關事宜時，統計資料題示以農業、漁業、食品飲料製造業、外食產業、看護業、建築業、素形材料業、產業機械製造業、電子及其相關產業、建設業、造船及其相關產業、汽車及其相關產業、航空業、宿泊業等 14 種在 2017 年度缺乏勞動人力的情況而言，估計缺工人數約為 586,400 人（其中之農業缺乏勞動力人數估計為 7 萬人），五年後估計合計缺工人數增加為 145.5 萬人（其中之農業缺乏勞動力人數估計為 13 萬人）。若以 2019 年度為實施新的外國人入境日本協助日本 14 種產業的基準年。預估，第一年度引進勞力約在 32,800 人至 47,550 人（其中之農業為 3,600 人至 7,300 人）之間，估計五年後引進人數為 262,700 人到 345,150 人之間。



四、由法務省所公布的資料得知，迄至 2017 年底止，以外國人技能實習生身分入境日本的人數累積達 274,233 人，其中列屬於失蹤人口的累計人數為 7,089 人(約佔累計人口數的 2.6%)，而屬於農業類的失蹤人口累計數最多，達 1,207 人(約佔總失蹤人口的 17.7%)。若就國別而言，列屬失蹤人口最多的是來自越南的實習生達 3,751 人，其次是中國大陸的 1,594 人。3.列屬失蹤人口的外國人技能實習生，以前往都市找尋更高收入的工作場所為逃役的主要原因；此外，值得重視的是，在此些失蹤人口中，曾經發生屬於年輕的女性前往色情場所工作的案例，成為日本社會治安的隱憂。

### 伍、 結語

為面對人口高齡化及人口減少對社會及經濟所造成的衝擊，日本各相關單位針對各行業缺工的情況進行完整的分析，著手研擬可行的勞力引進策略，並於 5 年前(2013 年)年底頒布「國家戰略特別區域法」作為引進外勞法源基礎。在日本分析的十四個缺工的行業中，農業部門的缺工情況也是最嚴峻的產業之一，2017 年日本缺工人數的 58.6 萬人當中，農業缺工為 7 萬人，約佔 11.9%，因此日本相關單位在農業外勞的引進上也做了不少努力，除了制定「農業引進外國人的計畫」，設置專責單位辦理外國人才支援日本的農業活動(農林水產省是執行引進農業外勞的權責單位)，而內閣府法務省、厚生勞動省及農林水產省等單位，也共同對「國家戰略特別區域農業支援外國人受入事業相關」法規做說明，也讓其國內各界瞭解法規內容，使政策順利推動，減緩日本的農業缺工問題；而日本於 2018 年 6 月成立農業技能實習事業協議會，使外國的專業人才在日本能夠有妥善的生活以及學習環境。

目前我國也面臨農業缺工的嚴峻挑戰，日本制定政策時評估、思考及配套措施設計的經驗，值得我國未來在制定相關措施的參考，但值得一提的是由於台灣及日本國情不同，我國在制定相關措施時不宜將日本的政策全面移植，反而更要對國內實際情況有縝密的研析，進行全盤性的考量後制定決策，才能提高施政效果。

### 陸、 參考文獻

1. 日本 Yahoo 新聞，2018a，外国人就労新資格 最長 5 年可能に 農業など 5 分野 来年 4 月にも創設。(日文)



2. 日本 Yahoo 新聞，2018b，外国人材拡大 閣議決定 農業は上限 5 年。(日文)
3. 日本内閣府，2013，國家戰略特別區域法，法律第 107 號。(日文)
4. 日本内閣府，2014，國家戰略特別區域法施行令，政令第 99 号。  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/160107kokkarei.pdf>。(日文)
5. 日本内閣府，2017，國家戰略特別區域農業支援外国人受入事業における特定 機 関 等 に 関 す る 指 針。  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/nogyosien\\_shishin.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/nogyosien_shishin.pdf)。(日文)
6. 日本内閣府，2018，國家戰略特別区域法第 16 条の 5 に規定する，「國家戰略特別区域農業支援外国人受入事業」に係る解釈。  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/nogyosien\\_tsuuti.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/nogyosien_tsuuti.pdf)。(日文)
7. 日本農業新聞，2018a，外国人就労の緩和 受け入れ環境向上が鍵。(日文)
8. 日本農業新聞，2018b，外国人の就労 人権と労働環境改善を。(日文)
9. 日本經濟新聞，2018c，外国人労働者 新たに永住資格 政府が法案骨子 單純労働も対象。(日文)
10. 日本農業新聞，2018d，新在留資格 農業分野 永住認めず 需要踏まえ判断 参院予算委で農相。(日文)
11. 日本農業新聞，2018e，農業 7300 人で最多 外国人材初年度。(日文)
12. 東京新聞，2018，外国人就労新在留資格 来年 4 月に創設へ 受け入れ業種 拡大も 首相指示。(日文)