

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（下）

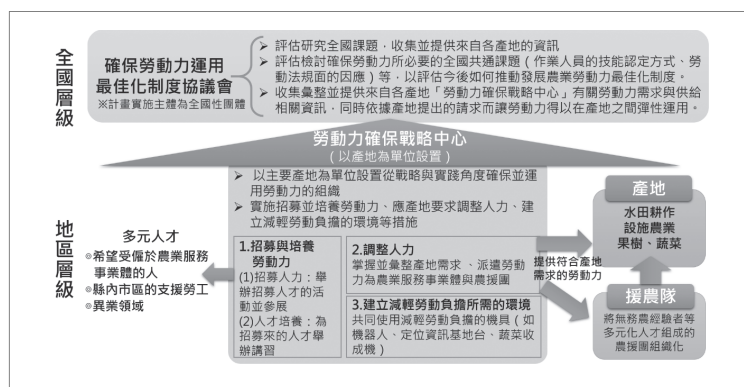
文 | 劉育嫻¹・楊雅婷²

（本文接續 306 期報導）

二、農業勞動力最適運用支援綜合對策業務實施綱要

「農業勞動力最適運用支援綜合對策業務實施綱要」共有 10 條，而該綱要於第一條中即敘明其推動宗旨：「農業就業人口減少，與高齡化所導致的勞動力不足問題正在持續惡化。全年作業量不定的農業生產，很難透過全年雇用的方式來解決農忙時期的勞動力不足問題。因此如果想實現農地的集積和大規模化，關鍵就在於以最有效率的方式來運用有限的勞動力。但個別經營體所能做到的努力終究有限，而各產地目前仍未從戰略角度出發，規劃一套能確保勞動力的完整措施。有鑑於此，本業務將為確保勞動力的各項相關措施提供支援，例如：能夠統合處理產地自主發起的勞動力募集及派遣的系統、農務受託事業體的農務外部化、能讓援農隊暢通無阻地提供勞動力的系統等，由此促成勞動力的最適運用」。

該綱要之推動架構可分為全國層級與地區層級，在全國層級之主政單位為農林水產省生產局，而地區則是由各地農政局負責其業務之推動。此外，在全國層級設立「確保勞動力運用最佳化制度協議會」，負責全國性業務的推動與協調；另在地區設置「勞動力確保戰略中心」，作為實際在地區進行勞動力招募、調度、培育之單位（圖 6）；而各層級之組織設立、工作策略擬定計畫等則需要依據「農業勞動力最適運用支援綜合對策業務實施要領」執行。



資料來源：日本農林水產省，2016，農業勞働力の確保に関する現状と課題。

圖 6. 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組織架構。

要依據「農業勞動力最適運用支援綜合對策業務實施要領」執行。

根據該綱要之第二條，其所推動的業務包括 2 類：一為農業勞動力最適運用支援業務，其又可分為全國推進業務和地區推進業務；二為援農隊配對支援業務，該類業務屬地區推進業務，而各項業務的推進可申請政府補助，補助之要件以及比例如表 1 所示。此外，各項業

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。

表 1. 農業勞動力最適運用支援綜合對策之業務

業務種類	業務內容	業務實施單位	補助要件	補助比例
I 農業勞動力最適運用支援業務				
地區推進業務	1. 設立勞動力確保戰略中心。 2. 確保並培育勞動力。 3. 勞動力的資料庫化及配對。 4. 完善環境以降低勞動負荷。	生產局局長另行訂定之協議會等。	需同時滿足以下要件： 1. 所制定之勞動力確保最適運用活動計畫，符合生產局局長另行訂定之內容。 2. 業務內容所採取的措施，確實與成果目標的達成有關。 3. 滿足生產局局長另行訂定之要件。	1/2 以內。
全國推進業務	1. 地區追蹤型： (1) 設置或召開勞動力確保最適運用系統檢討委員會。 (2) 蒐集整理全國各地與勞動力確保相關的活動資訊。 (3) 建構能與 I 之 1 及 II 所載的業務實施主體展開合作的機制。 (4) 活動成果的報告及普及。 2. 課題解決型： (1) 設置或召開負責解決課題的檢討委員會。 (2) 調查勞動力確保的相關課題。 (3) 探討勞動力確保相關課題的解決方式。 (4) 活動成果的報告及普及。	1. 協議會（需滿足生產局局長另行訂定之要件）。 2. 民間企業。 3. 公益社團法人。 4. 一般社團法人。 5. 公益財團法人。 6. 一般財團法人。 7. 協同組合。 8. 企業組合。 9. 特定非營利活動法人。 10. 學校法人。 11. 特殊法人。 12. 認可法人。	需同時滿足以下要件： 1. 業務內容所採取的措施，確實與成果目標的達成有關。 2. 滿足生產局局長另行訂定之要件。	定額。
業務種類	業務內容	業務實施單位	補助要件	補助比例
II 援農隊配對支援業務				
地區推進業務	1. 勞動力供給系統的檢討與建構支援 (1) 掌握地區狀況。 (2) 援農者的招募支援。 2. 為援農者實施研習或講座。 3. 援農者的組織化。	1. 協議會（需滿足生產局局長另行訂定之要件）。 2. 都道府縣。 3. 市鎮村。 4. 農業協同組合聯合會。 5. 農業協同組合。 6. 國營公司（由地方公共團體出資的法人）。 7. 土地改良區。 8. 農業組合法人。 9. 農業組合法人以外的農地所有適格法人。 10. 特定農業團體。 11. 其他農業者組織的團體（有規定代表者，且有訂定組織及營運章程的團體）。 12. 事業協同組合聯合會及事業協同組合。 13. 特定非營利活動法人。	需同時滿足以下要件： 1. 所制定之配對支援活動計畫，符合生產局局長另行訂定之內容。 2. 業務內容所採取的措施，確實與成果目標的達成有關。 3. 滿足生產局局長另行訂定之要件。	1/2 以內。 （若為 2015 年度根據「產地活化實施綱要」獲得選定之業務，則為定額）。

資料來源：日本農林水產省，2016，農業勞動力最適運用支援綜合對策業務實施綱要。

務推進之經費項目包括業務費、差旅費、設備費、酬金、薪資、委託勞務費、雜支等，其中薪資部分主要為支付給業務執行單位為執行計畫所聘請臨時人員之薪資，而非補助給勞動力之費用。

2016 年農林水產省亦推動「農業勞動力運用最佳化支援綜合對策計畫」，該計畫屬「農業勞動力最適運用支援綜合對策業務實施綱要」的先期推動計畫，並於 2016 年投入 2.5 億日圓經費。由於推動「農業勞動力最適運用支援綜合對策業務實施綱要」時，在不同層級所需考量的項目不同，若以全國層級而言，其考量項目包括：（一）農業從業人員數量減少及勞動力因高齡化等現象而不足的狀況持續惡化，且整年作業量並未平準化，因此農業需要的是讓伴隨農地集中及大規模化等發展而限縮的勞動力運用最佳化；（二）在全國層面實施的是評估研究今後制度發展上所需的全國共

表 2. 不同農作類型會因擴大規模而成為負擔的作業項目

農作類型	主要構成負擔的作業	課題
水田耕作	• 移植 • 除草 • 供水管理 • 收成	• 適合施作的期間短，作業集中而為擴大規模即需分散耕作期。 • 長高的畦畔雜草、具危險性的坡面除草作業的負擔大。 • 未自動化發展，在日常期間就需人力。 • 作業期間集中，若要擴大規模即需勞動力。
旱田耕作	• 耕作、整地 • 播種、移植 • 收成	• 為擴大規模就需要能從事耕作與整地作業的熟練技術。 • 適合作業的期間短，作業集中而要擴大規模即需分散耕作期間。 • 作業期間集中，若要擴大規模即需勞動力。
露天蔬菜耕作	• 防治病蟲害 • 收成、依需求調整、出貨	• 灑農藥的次數多，作業負擔重，畝間除草需要大量作業時間。 • 仰賴人工作業的作物項目多，像是葉菜類等作物，需花大量時間處理可採收的作物對作業人員的負擔沉重。
果樹	• 剪枝 • 授粉、摘花 • 防治病蟲害 • 收成、依需求調整、出貨	• 需熟練技術以適度保持品質與收成量。 • 仰賴人工作業的作物項目多，作業負擔重。 • 灑農藥的次數多，作業負擔重。 • 仰賴人工作業，斜坡上的收成與搬運還有要不斷舉起手臂的作業也多，給身體帶來沉重負擔。

資料來源：日本農林水產省，2016，農業労働力の確保に関する現状と課題。

通課題，除蒐集與提供各產地採行措施的資訊之外，還需推行產地之間的勞動力彈性運用；（三）在產地層面，建立由生產者團體及市町村等相關人士組成的「勞動力確保戰略中心」，負責招募勞動力與派遣至產地，以發展農業服務事業來支持農務外包，並由地區性的援農隊確保地區農業勞動力的自主性。

而在地方層級則需對地區之勞動力需求、種類進行評估與瞭解，不同產區可能因栽種作物、整體地區產業發展狀態、和都市距離的差異，使其在制定相關農業勞動力支援策略時採用不同的模式，因此在地區層級評估與制定農業勞動力最適運用支援業務時考量項目包括：

- （一）部分的田間作業會隨規模擴大而造成農民的作業負擔，而不同類型的農作物亦有所差異（表 2），因此在掌握勞動力的同時，也要考慮到各產地會產生作業負擔的項目，並據以進行勞動力的調度。
- （二）各類農作的務農作業所需人才與技術不同：務農作業所需人才數量與所需技術會依作物品項與作業內容而有差異，例如果樹栽培多需仰賴人力，且其所需要的技術水準又因務農作業內容而有差異。此外，土地利用型的務農作業是以農機操作為主，因此需要少量但具有技術的人力（圖 6）。
- （三）各類務農作業為獲取人力所需採行的措施：掌握各產地所需勞動力後，另需考慮會影響取得農業人才或勞動力以及與新領域或地區合作可能性之因素，並評估招募與運用人力的執行措施。其中，在人才招募與運用所採取的措施包括：1. 經由就業服務單位徵人；2. 經由免費職業介紹計畫徵人；3. 招募志工；4. 都市與農村交流等措施。

除利用上述方式於地區招募取得農業勞動力與建構人力支援制度外，由於各地區環境條件不同，在同一補助制度下亦可能發展多樣化的運作模式，日本亦透過本計畫蒐集農業勞動力支援案例，以建立執行模範制度。過去日本各地雖已有因應實況來獲取勞動力的各種措施，但皆

僅止於農業產地的部分地區或單一農業生產法人個案，尚未發展成可解決國家整體農業人力不足的方案。因此，日本亦結合這些目前已實行的優質實例，讓各產地參考並激發創意，以建立「可獲取勞動力的模範制度」，並朝全國規模發展。

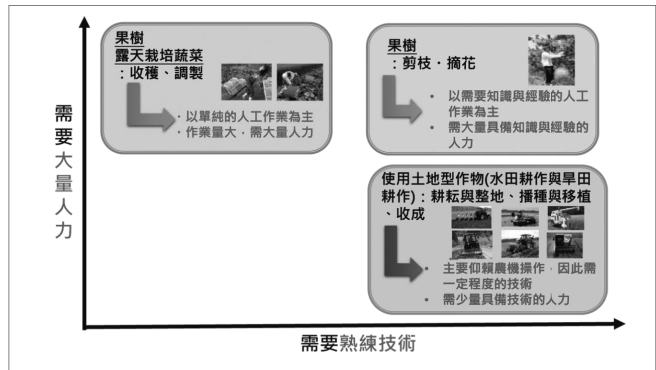
如部分地區之農業勞動力支援單位透過組織援農隊來協助農

忙期的勞動力需求，以日本蜜柑產區為例，由於蜜柑栽種地區集中，因此在採收期等農忙時期要取得勞動力相當困難，因此透過由縣、農會、市町等設立產地協議會。該協議會除建立人才供應機制的措施外，還評估研究前往農家的移動方式與住宿場所等收容機制，大量招募來自北日本、首都圈等地的新進援農人員。除了讓前來協助農務的人員參加講習外，也指導獲得協助的農家面對人力協助的心理準備。

此外，採用不同業別的合作亦為取得農業勞動力或減少農業勞動力需求之方法，日本目前之相關案例即透過農機具銷售業者成立農業生產法人，其除經營公司本身的農場外，還承攬插秧或除草等作業，前除上述作業外，亦可將農業機具出租給農家並依農家要求提供附操作人員的外包項目。而蔬菜的物流公司設立屬農業生產法人的子公司，其除運送蔬菜外，還受託處理由生產者團體經手的契作蔬菜出貨調整等作業³，該些模式皆為解決農業勞動力缺乏的優良模式。

三、結論

我國農業部門長久以來存在產業勞動力持續減少以及老化等問題，近年來我國政府已積極推動青年農民輔導以及解決季節性缺工之各項政策，如本年度我國培育 11 團農業專業技術團以協助農民季節性具技術門檻之農務需求，並透過我國既有之農民組織作為勞動力調度單位。而日本與我國農業環境相近，且在農業上經營規模與遭遇困難亦有共同點，其自 2016 年開始推動的「農業勞動力最適運用支援綜合對策業務實施綱要」針對農業勞動力支援體系以全國與地區之層級進行協調合作，並且藉由蒐集各地區民間自行推動的優良模式來建構範例，並解析其推動於全國或其他地區之可能性，藉此刺激與積極推動全國性的農業勞動力支援模式發展，其亦可提供我國另一種農業勞動力支援參考。



資料來源：日本農林水產省，2016，農業労働力の確保に関する現状と課題。

圖 7. 擴大規模後主要造成負擔的作業。

註 3：日本農林水產省，2016，農業労働力の確保に関する現状と課題。