



日本振興都市農業基本計畫之簡介

林文傑*編譯

摘要

- 一、日本依振興都市農業基本法之規定，訂定振興都市農業基本計畫，供做推展相關政策的施政方針，以期都市農業能夠充分發揮多樣化機能，包括：提供都市居民所需的新鮮農產品、供做避難場所或臨時性住宅用地、提供優良的生活環境、確保生物多樣化、體驗農業作業、了解農業的重要性等。
- 二、日本當局認為現階段振興都市農業基本計畫的施政重點，應以確保都市農業人員、確保供都市農業使用的農地、訂定降低都市農業用地稅賦相關事宜、促進官方與民間合作辦理振興都市農業相關事宜等。
- 三、我國的都市現況，與日本都市的處境有許多類似之處；因此，為了振興我國都市農業相關事宜，得以日本的振興都市農業基本計畫為重要參考資料，以符未來施政之需。

關鍵字：振興都市農業基本計畫





日本振興都市農業基本計畫之簡介

一、前言

日本自 1950 年代初期開始出現經濟快速成長，道路等公共設施用地及住宅用地等呈現急速且迫切需求的趨勢，致使原屬都市境內及其周邊的農業用地因而減少，都市裡的農業出現逐漸萎縮的現象。但自 1980 年代後半起，一方面受到日本的經濟開始出現泡沫化的危機，以及少子化等因素影響，使得都市裡的農業用地變更為非農業用地的現象趨緩；另一方面，則因住在都市裡的居民¹，對於生活環境的綠化與確保空氣品質等愈來愈重視，所以日本當局為符合時代潮流的變化以及都市居民的需求，在 2015 年新定「振興都市農業基本法」，並且依該法之規定，於 2016 年 5 月公布「振興都市農業基本計畫」（以下簡稱為「本基本計畫」），做為振興日本都市農業的施政方針；因其內容頗具參考價值，故將其要點予以概述如下，以供國內相關人士卓參。

二、主要的背景

近年日本都市人口成長趨緩，對於都市境內及其周邊的農業用地變更為非農業用地的需求大幅度減少，都市居民愈來愈重視生活環境的綠化與品質；日本當局在以「都市農業的振興，是希望透過都市農業的經營者及其他相關人員的努力，以期能實現都市農業能夠持續發展，不僅是經由生產的活動，提供都市居民當地所需的新鮮農產品，更能夠對於都市的防災、促進美好景觀的形成及國土環境的保全、都市居民能夠就近親身體驗並且學習農業相關事宜，以及提供都市居民與都市農業經營者互相交流的場所、經由都市居民對於農業的理解達到了解農產品供需相關事宜等多樣化機能，並且為了能夠積極將此些機能予以充分且妥適的發揮，以及經由這些方面的努力，達到促進都市的農地可以有效活用與妥適保全的願景。」²為前題的情況下，為使振興都市農業相關事宜能夠有妥適的規劃方向，並且能夠順利推展，有必要以明定基本計畫的方式，規範實施振興都市農業相

¹由相關的統計資料得知，迄至 2015 年底為止，日本總人口數約 127 百萬人，其中 70% 屬於都市居民。

²基本法第三條中的基本理念。



關政策的施政方針，以符實際需求。

三、主要的施政方針

本基本計畫的全文約 3.6 萬字，包括：振興都市農業相關政策措施之基本方針、與振興都市農業相關的政府所實施綜合性計畫的政策措施、推展振興都市農業相關的政策措施及綜合性計畫所應注意的事項等三大單元，陳述本基本計畫相關的施政方針，其中之要點為：

(一)都市農業的現況與課題

1. 都市農業的現況：由農林水產省的相關資料得知，(1)2010 年日本農家總戶數為 252.8 萬戶、農地面積為 451.8 萬公頃、販售金額為 5.84 兆日元；亦即，農家每戶平均農地面積為 1.79 公頃、販售金額平均為 2,310 萬日元。(2)上述資料中之都市農戶為 22.8 萬戶、農地面積約 8 萬公頃、販售金額為 4,466 億日元；亦即，都市農戶的每戶農地面積僅為全體平均的 20%，但可以創造出全體平均 85% 的販售金額³趨勢顯示，在各行各業需要包括農業用地在內的土地以求發展的壓力下，一方面突顯都市農業在天時(離消費市場近，所需的運輸時間短)、地利(離消費市場近)、人和(消費人口多)等條件的配合下，呈現卓越的經營績效；另一方面說明都市農業在擁有多樣化機能的情況下，顯示其重要性。
2. 都市農業的課題：迄至本基本計畫實施之前為止，日本的都市農業，除了與整體農業所面臨的農業勞動力不足、農業勞動力年齡偏高等共同的課題外，更因都市計畫法等相關法規的規定⁴面臨沉重的稅賦負擔；都市發展呈現停滯現象，而使都市農民的兼業機會減少等因素影響，致使都市農業的未來發展面臨相當嚴峻的挑戰。

(二)農業政策及都市政策對於都市農業的評估

1. 本基本計畫認為都市農業所具有的主要機能為(1)提供給當地的都

³經由換算結果得知，都市農戶每戶販售金額的績效是全體平均的 4.2 倍。

⁴例如劃分為都市中之市街化區域的農地，所應繳納的稅賦，比照住宅用地的基準，予以課徵。



市居民所需的新鮮農產品的機能；(2)當發生地震及其引發火災等災難時，供做避難場所或臨時性住宅用地的機能；(3)提供綠地空間及水邊空間的景觀，使都市居民有良好的生活環境的機能；(4)都市裡的綠地，對於雨水的儲留、地下水的涵養、確保生物多樣化等相關事宜有所助益的機能；(5)提供都市裡的中小學的學生、居民可以有體驗農業作業、學習、交流等所需之場所的機能；(6)經由都市居民對於都市農業的體驗，使得都市居民可以了解農業及農業政策的重要性的機能。

2. 由相關的資料得知，日本的都市農業隨著社經情勢的起伏有相當大的變化，其中值得關注的是(1)自 1980 年代後半起，因都市的發展開始陷入停滯狀況，所以市街化區域裡的農地轉換成非農地的需求呈現萎縮現象，迫使原先擬訂的農業政策及都市政策，有檢討與修訂的必要性；(2)隨著食安相關事宜愈來愈受到重視，以及都市農業適時發揮其所具有的多樣化機能的情況下，都市居民在農業體驗的過程裡，愈來愈了解與都市農業形成對話關係的重要性；(3)在農林水產省積極推動的六級產業化政策、地產地消政策，以及與教育、醫療、保健、福祉、觀光等不同領域產業合作等的政策影響下，都市農業再度成為都市居民的新寵，進而出現新創「農業體驗農園」⁵等新型的都市農業，以符時代潮流之需。

3. 農業政策對於都市農業的評估：在日本的都市農業重新獲得都市居民重視的情況下，於 1999 年訂定「食料農業農村基本法」時，明示應訂定包括振興都市農業在內的綜合性政策措施，並且在爾後的每 10 年為一期的「食料農業農村基本計畫」中，對於推展振興都市農業的政策方針予以綜合性的概述。亦即，日本的都市居民隨著社經等局勢的變化，對於發展都市農業的需求愈來愈受到重視的情

⁵日本所稱之「農業體驗農園」，是指 1996 年東京都練馬區的農家，以提供農地、農用器具等農業作業所需的各種生產資材與設施給農園利用者使用，並且針對農園利用者進行農業作業實務指導，當農園利用者無法進行農業作業時，協助渠等管理農園的創新制度，稱之為「農業體驗農園」；因為為了紀念此種屬於新型的市民農園的發源地，所以日本又將其俗稱「練馬方式的市民農園」。



況下，為本基本計畫開啟訂定的契機。

4. 都市政策對於都市農業的評估：日本當局為了因應人口減少、超高年齡化、財政限制等社經情勢的變化，於 2012 年提出「集約型都市構造化」及「都市與綠、農的共生」並存的理念，為未來都市發展計畫的願景架構；並且在 2014 年修訂「都市再生特別措施法」時，特別提出「都市農地是都市裡的貴重綠地」的理念，所以有必要配合農業政策積極辦理促進都市農業永續發展相關事宜。

(三)振興都市農業的新政策措施方向

為使都市農業能夠充分發揮其所具有的多樣化機能，本基本計畫以下述事項為現階段的施政重點。

1. 都市農業負責人員的確保：由於包括日本都市農業人員在內的農業就業人員受到少子化、超高齡化等因素影響，致使農業就業人員呈現嚴重不足的現象，所以宜以都市農業可以持續且安定發展的觀點，採取以(1)積極協助經營都市農業具有良好實績的農業人員，以租借農地等方式達到擴增經營規模的願望；(2)積極辦理都市境內的中小學營養午餐相關業者、外食產業業者、食品加工業者等與當地的農業人員合作，在「地產地消」等政策的協助下，達到提升都市農業人員所得、促進地域經濟活化等的政策目的；(3)鼓勵社會福祉、醫療、教育、資訊、觀光等不同領域的行業，與都市農業相關人員與單位合作，積極辦理農業六級產業化相關事宜，以期都市居民能夠經由體驗都市農業的方式，達到促進都市農業可以朝向永續發展的方向邁進等三個方向為施政主軸，努力促進都市農業能夠充分發揮其所具有的多樣化機能。
2. 確保供做都市農業所使用的農地：處於都市裡的各行各業需要利用包括農地在內的土地以求發展的狀況下，如何確保都市裡尚未移做非農業使用的農地，是一項艱難的挑戰。因此，宜以下述的原則，做為現階段確保都市農業用地的重要策略。(1)以確保都市居民能夠擁有良好的生活環境的立場，針對迄至目前呈現亂無章法的住宅



開發相關事宜進行澈底地檢討，並且以是否將綠化機能列入考量為新設住宅區開發的重要考量條件；(2)現今位居市街化地區未移做非農業使用的農地，以促進農業體驗或景觀保全的觀點，將其建構為公有的「農業公園」⁶等；(3)以創造都市土地的新利用價值的觀點，針對低利用或老朽化的建築物所使用的土地，重新建構可以供做農業使用的農地；(4)都市農業所涉及到的問題相當多且複雜，所以應以努力保全「都市的農地農用」的觀點，訂定妥適的土地利用計畫，以期與都市農地的借貸、繼承、集積等相關問題能夠順利解決，進而達到振興都市農業的政策目的。

3. 訂定降低都市農業用地賦稅相關事宜：都市裡的土地用來供做農業使用的主要特徵是：都市農地的農業所得，比供做住宅用地、商業用地等非農業用地的收益低的情況下，都市裡的農業用地所需要繳納的稅賦，則與非農業用地維持在相同的水準，進而迫使都市農業用地不得不放棄「農地農用」的意願，而使振興都市農業的政策淪為空談。因此，應採取重視稅賦的公平性及土地利用的妥適規範同時兼顧的立場，修訂都市農地稅賦相關事宜，以符實際需求。
4. 官方與民間應積極分工合作，辦理振興都市農業相關事宜：為使振興都市農業相關的政策措施能夠順利推展，(1)以農林水產省為主的中央各部會彼此間的橫向連繫，應採取分工合作的方式進行相關業務的協調；(2)此外，與各地方公共團體⁷進行辦理振興都市農業相關事宜時，應考量各地方公共團體所面臨各種問題的差異性，以能夠促進振興都市農業相關事宜為原則，進行妥適的協商；(3)與都市農業人員及都市居民、都市裡的農業團體及消費團體等民間人員與團體辦理促進都市農業相關事宜時，以能夠符合渠等需求為主

⁶以東京為例，近年來為符合都市居民的需求，新設「培育具有農業景觀地區制度」，其主要的運作方式是，將市街化區域裡殘存且屬於供做農業經營使用有所困難的農地，由政府予以收購，並將其列屬都市計畫中之公園用地，以建構具有農業景觀的面貌，供做都市居民的遊憩場所。

⁷日本的行政區劃分成二個層級，第一層級為東京「都」、北海「道」、大阪及京都「府」、43個「縣」；第二層級的地方政府為市町村；在習慣用語及法律用語方面，常將此二層級的地方政府合稱為「地方公共團體」，以下均以「地方公共團體」稱之。



要考量因素，以期振興都市農業相關政策的推展能收事半功倍的效果。

四、振興都市農業相關的主要政策措施

本基本計畫所擬訂的主要政策措施為：

(一)提升農產品的供給機能，並且培育及確保農業負責人員：

本基本計畫認為都市農業所具有的多項機能中，以「提供農產品的機能」為首要；為了能夠提升此項機能的水準，宜以下述事項為施政的重點。

1. 培育並且確保農業就業人員：為使目前在都市從事農業就業的人員能夠持續務農，宜以地方公共團體及農業團體等為推展各項農業技術研習、培育新加入農業就業行列、確保農業人才、辦理提高農業所得等政策措施的單位，並且與民間企業合作，建構符合都市居民多樣化需求的都市農業產銷體制。
2. 整建農業生產設施：都市農業生產基礎的農地，具有「宅地化的農地」的特徵，所以對於從事農業生產所需的農業設施予以忽視，以致於常呈現荒蕪的現象。因此，為使都市農業能夠充分發揮提供新鮮農產品的機能，應以都市農業與都市居民有必要共存的立場，對於都市農業生產所必要的各種農業設施之整建，給予必要的支援。
3. 積極辦理推展經營農業所需的技術與知識的指導：依「助長農業改良法」等相關法規的規定，各地方公共團體所在位置的農協曾經在都市裡設置農業推廣人員的制度，因受到農地轉換為非農地使用等因素影響而陷入縮編或廢除的困境；今後為了振興都市農業的實際上的需要，應重新重視此制度的重要性，並且給予必要的支援。
4. 提供相關制度的資訊：為努力促進都市農地的保全以及都市農業能夠持續發展，有關暫緩課徵農地繼承稅賦的適用規定、生產綠地的指導、特定農地的借貸等與都市農地相關的制度，應透過各地方公共團體設置對話窗口、農協積極輔導、活用資訊網路等大眾傳播媒



體的宣傳等方式，讓都市農業經營者能夠深入了解各種與農地相關的規範。

5. 與農村地區農業人員合作：都市農業經營人員常採取將農地能夠全年充分利用的方式，達到提升收益的目的，因此以多樣化的少量生產為其經營農業的特徵。但實際上，許多都市農業經營者對於其所生產的農產品項目的特性，常出現一知半解或生產技術有待加強的狀況；所以地方公共團體及農協等相關單位有必要以支援的方式，鼓勵都市農業經營者與農村農業經營人員合作，以期能達到提升都市農業經營人員務農的水準等政策目的。

(二)形成防災與良好的景觀，並且發揮國土與環境保全等的機能：

為使都市居民體會到都市農業所具有的防災、促進景觀形成、國土與環境保全等機能的重要性，並且努力促進都市農業能夠發揮此些機能，宜積極推展下述相關的政策措施。

1. 建構以能夠發揮防災機能為取向的政策措施：人口稠密的都市，一旦發生突發性的災害時，一定想要且需要在災區的附近能夠有妥適的土地，在一定的期間裡用來供做救援的指揮中心、救援物資的集散中心、臨時性住宅建設場所等使用的空間。為了實現此項預期性的機能，在農協等相關單位的協助下，地方公共團體宜採取與都市農業人員簽訂防災協定等方式進行協商，以期都市農地於必要之際，能夠充分發揮防災機能。
2. 建構以能夠形成良好景觀機能的政策措施：市街化地區中之灌溉用溝渠、農田裡的農作物或綠肥植物等農業景觀，是都市所擁有貴重的自然資產，得依「景觀法」、「都市綠地法」等相關法規的規範，在地方公共團體、都市農業經營者以及都市居民等共同協商下，訂定並且建構能夠充分發揮景觀機能、提升都市居民生活品質的空間等政策措施，以符實情之需。亦即，希望在市町村層級的地方政府能夠將都市農地相關事宜列屬環境基本計畫中之重要的一環，在都道府縣層級的地方政府能夠將都市農地列屬綠地保全基本計畫的



礎石。

(三)訂定並且確實執行土地利用相關計畫：

由「都市綠地法」等相關法規的規定得知，日本三大都市圈⁸以外的都市所建構的「生產綠地地區制度」，是需要土地面積在 500 平方公尺以上的農地才能列屬「生產綠地地區制度」，進而取得受到保護之相關優惠。但在此種情況下，亦同時規定：如屬公共設施之需要，得依相關法規的規定隨時解除該「生產綠地地區」的限制。換句話說，同一塊「生產綠地地區」的農地，同時會面臨二種互為矛盾的規範；或者被徵收後的農地，如果所殘留的土地面積低於 500 平方公尺的話，該農地將面臨何去何從的難題；或者在市街化區域裡的農地面積如果少於 500 平方公尺就無法享受到「生產綠地地區」等相關規定的盲點。迄至本基本計畫訂定為止，尚無妥適的規範。因此，今後為了能夠確實執行本基本計畫對於土地利用相關事宜，應於各都市在檢討及訂定新的都市基本計畫時，應將都市農地的保全列屬予以特別關注的要項，並且站在確保都市居民有良好的生活環境的立場，積極推展振興都市農業相關的政策措施。

(四)積極推展地產地消政策：

為了能夠將都市農業所具有的「提供新鮮農產品的機能」予以充分發揮，宜以「地產地消政策」為施政主軸，積極辦理下述相關事宜。

1. 整建直接販售場所：為了能夠讓都市居民容易買到當地所生產的農產品及其加工品，(1)宜積極整建以直接販售當地所生產的農產品及加工品的場所，並且與當地的餐飲業等不同行業合作，依各地方實際需求，建構以直接販售農產品場所為中心的處理農產品加工設施、餐廳、市民農園等設施，以及利用車站附設以販售當地所生產的農產品及加工品為主要據點，以期能夠達到促進農產品地產地消的政策目的。(2)宜在車站等人口流動率較高的場所，設置 point of sale 系統的販售機器，以期能夠提升直接販售的經營績效。此外，

⁸日本在習慣上所稱之「三大都市圈」，是指東京、名古屋、大阪與京都為主的都市圈。



宜積極建構可以促進各直接販售場所等的互助合作體制，以期能夠達到符合「地產地消」之政策目的。

2. 對於促進都市農業人員與食品產業業者的合作相關事宜，給予必要的支援：為了能夠提高提升都市農業人員所生產的農產品附加價值，應採取支援的方式，鼓勵都市裡的餐飲業等食品產業相關人員與農業人員合作，積極辦理農產品加工、販售、研發新商品等與「促進農業六級產業化政策」相關事宜。
3. 積極辦理提供當地農產品產銷資訊：由地方公共團體建構都市居民所需的各種資訊網站，其中與當地農產品產銷及都市農業相關的資訊，以介紹當地所生產的農產品及其加工品特色為宣傳重點，以期能夠達到促進當地農產品產銷、提高當地農業人員所得等政策目的。
4. 推展學校營養午餐，以期能達到提升當地農產品的利用率：由於各地方公共團體所處的自然環境及財務狀況有相當多的差異性，所以在辦理學校營養午餐相關事宜方面也有所不同；但站在努力執行「地產地消」等政策的觀點，(1)將提供都市當地所生產的農產品，供做學校營養午餐的食材交易，應視為推展「食育政策」的一環，以加強包括都市學生在內的都市居民對於都市農業相關事宜的理解，強化都市農產品生產者與相關人員合作相關事宜。(2)為了提升都市當地所生產的農產品利用率，宜積極辦理促進各級學校所附設的餐廳、醫院伙食、老人福祉設施、企業員工餐廳、食材的宅配業者等增加採購都市當地所生產的食材相關事宜，以期能夠達到促進都市農產品產銷、提升都市農業人員所得等政策目的。

(五)整建可以供做體驗農業的環境：

都市農園的樣貌，包括：可以提供給都市居民自行動手進行農作物生產的市民農園、可以體驗收穫的觀光農園、為了促進高年齡者或身心障礙人員復健及維持健康而設的福祉農園、提供給學生了解農業的學童農園等多樣化型態，為促進都市居民了解農業不可或缺的重要



環節；因此，宜以積極辦理下述事項為施政重點。

1. 整建市民農園等可以體驗農業作業的環境：為了能夠符合各年齡層的都市居民對於各種不同樣式的都市農園的需求，應積極規劃並且整建符合居民需求的都市農園。此外，為了能夠讓都市居民能夠順利體驗農業作業，應積極辦理提供農作物的栽培與收穫等農業作業相關事宜的指導；建構無障礙的農園，供做高年齡長者或身心障礙居民使用的福祉農園；設置都市農業人員與都市居民交流的場所；提供直接販售都市農業所生產的農產品的販售據點等設施。
2. 促進以高年齡長者、身心障礙人員等為主的福祉農園：近年來，由於人口減少以及高年齡長者、身心障礙人員生活窮困人員等從事農業活動，對於促進健康長期化、安定身心、提供就業機會等方面，帶來許多正面的社會效益；所以各地方公共團體宜積極辦理以建構福祉農園為宗旨的都市農園，一方面可以達到促進安定發展，另一方面可以達到增加農業勞動力等目的。因此，對於其所需之農地的確保、知識的學習等各項需求，應予以支援。

(六)充實學校教育體驗農業作業的機會：

都市裡的學生很少有獨自接受到大自然的機會；因此，透過都市農業提供各種相關活動的方式，不但可以促進都市裡的學生體驗大自然，更能達到「促進食育的理念，需要由往下紮根的方式開始」的政策目的。因此之故，宜以下述方式，充實學生等體驗農業作業的機會，以符實情之需。

1. 強化學校教育體驗農業相關事宜：目前學校的體驗活動，以戶外教學的名義辦理學生學習播種與收穫等活動，或夜宿農家體驗農村生活為主，缺乏自整地至收穫之全程參與的教學計畫。因此，各地方公共團體宜採取廣邀學校、學生家長、都市農業人員、農民團體、學者專家等相關人員與單位，共同協商以建構全方位的農業作業體驗相關活動為努力方向，並且針對其所需的各項需求給予必要的支援，以期能達到促進學生了解農業的重要性等政策目的。



2. 強化學校與都市農業人員彼此間的交流：目前包括高中(職)以下的各級學校所開辦的農業相關課程，雖然採取多樣化的方式努力推展；但遺憾的是，缺乏學校與農業相關人員或團體彼此間交流運作體制，且在雙方交流的過程中，大多數是由都市農業人員以無償方式提供必要的支援，實非良策。因此，各地方公共團體宜針對各地方實情之需，訂定學校與都市農業人員彼此間均能樂意遵守的交流原則，並且針對其之所需，給予必要的人力與財力支援，以期彼此間交流相關事宜能夠順利推展。

(七)其他：

本基本計畫認為除了上述相關事項予以積極辦理外，其他值得關注的要項為：

1. 應站在稅制公平性的觀點，對於都市農業有所阻礙的稅制，予以妥適修訂，以解決實際遭遇之困難。
2. 處於全球氣候異常常態化，進而可能引發全球性的糧荒，以及日本的糧食自給率與自給力偏低、都市居民對於農業的重要性呈現一知半解等情況下，執政當局有必要積極推廣促進都市居民對於農業相關事宜的了解、促進都市居民與都市農業人員的交流、鼓勵都市居民與農業作業相關活動等政策措施。
3. 為了充分掌握都市農業的動向、了解都市居民對於都市農業的看法與需求等與振興都市農業相關事宜，宜針對實際需求，積極辦理調查與研究相關事宜，以期能將研究成果供做研訂振興都市農業政策的重要參考資料。

五、結語與建議

- (一)為使本基本計畫能夠順利推展，日本農林水產省於 2017 年度(2017 年 4 月 1 日起至 2018 年 3 月 31 日)施政計畫中，成立預算申請金額為 2.9 億日元的「發揮都市農業對策計畫」，希望在此大項計畫下，以掌握都市農業相關課題、告知都市農業的意義、強化農地協助防



災的機能、實現與都市居民共生的農業經營等四項子計畫的方式，以及在「於人口減少狀況下的農山漁村活性化」大類計畫⁹的支援下，實現本基本計畫的政策目的。

(二)就我國的現況而言，全國總人口數中之都市居民人口數所佔的比例頗高；都市裡的農業用地在各行各業需要土地以求發展的狀況下，呈現快速萎縮現象；在我國糧食自給率偏低的情況下，大多數都市居民對於農業的重要性呈現一知半解的狀況；都市居民希望能夠利用都市農園供做調劑身心的活動場所等現象，與日本現今的都市處境頗為類似。因此之故，對於日本所新定的振興都市農業基本計畫相關事宜，從我國今後可能需要重新評估都市農業的重要性的立場，宜予以關注，並將其用來供做我國未來研訂相關政策的重要參考資料。

⁹農林水產省的 2017 年度施政計畫共有 9 大類計畫，其中屬於此大類計畫預算經費申請金額為 1,238 億日元；在此大類計畫中，有包括本大項計畫在內的 9 大項計畫。