

日本農政與農情 (2012.06.20~07.10)

林文傑 編譯 2012.07.16

摘 要

一、日本於 2012 年 6 月 20 日通過離島振興法、促進過疏地域自立特別措施法及養蜂振興法等 3 個法律修正案，其相關要點為：

(一)離島振興法：因應實情之需，將此法適用期限延長至 2023 年 3 月 31 日，並且新設「離島活性化支付金」，以期能對紓緩有人島居民人口漸減趨勢、提高其他地區居民移居離島的意願、促進離島產業六級化等政策能順利推展。

(二)促進過疏地域自立特別措施法：將此法適用期限延長至 2020 年 3 月 31 日，以期能對日本國土保安及維護自然生態環境等相關事宜有所助益。

(三)養蜂振興法：此次修法，除了繼續辦理提高養蜂意願及提高蜂農所得等政策外，更增加行政機關等確保蜜源的植物數量，加強掌握蜜蜂飼養數量及其衛生管理等相關事宜。

二、日本積極推展地域農業基本計畫：農林水產省將「推展地域農業基本計畫」，列屬 2012 年施政的重點，希望採取經由各地域居民共同參與，以面對面溝通的方式，辦理人與農地相關事宜、鼓勵成為新加入農業就業行列人員、加速進行農地彙整等政策措施為主軸，希望以五年的時間，達到強化日本農業體質等政策目標。

三、日本訂定再生能源發電收購價格，使日本電力來源呈現多樣化趨勢，對振興日本農山漁村、農林漁牧業六級產業化等事宜，可能帶來正面及反面等多重影響。

關鍵字：

離島振興法：促進過疏地域自立特別措施法、養蜂振興法、地域農業本計畫，再生能源發電收購價格。

一、日本修訂離島振興法，促進過疏地域自立特別措施法及養蜂振興法等三法

日本國會於 2012 年 6 月 20 日通過離島振興法，促進過疏地域自立特別措施法及養蜂振興法等三個法律的修正案，其相關要點如下：

(一)離島振興法

- 1.立法的主要背景：1953 年日本有許多有人居住的小島，因南北韓戰爭結束，致使其所擁有的戰略地理優勢漸減，小島的地理位置偏遠地域等自然條件的限制，以及交通不便等因素的影響，進而產生島上居民找工作困難、島上生活機能落後等趨勢，而使這些小島人口減少，甚至無人居住。由於這些為數頗多的小島，在經濟海域的保全、海洋資源的利用、自然生態的維護等方面，均肩負相當重大的責任。無人島化將致使日本的國土保安等方面出現相當大的漏洞。日本因此訂定「離島振興法」，以符實需。
2. 立法宗旨及目的：明示離島的重要性，並且訂定離島振興基本方針，以期能對小島交通體制整建、地域發展、改善居民生活條件等方面有所助益。
- 3.此次修法的主要內容：由於日本的小島所面臨的主要困境，常因時空的變化而有所不同，進而促使離島振興法的主要施政內容及適用期限亦有所變化。此次的主要修法內容為：(1)2008 年日本修訂離島振興法時，曾明定此法適用期限延長到 2013 年 3 月 31 日；惟因應實需，將此法適應期再度延長到 2023 年 3 月 31 日止。(2)新設「離島活性化支付金」，以期能對紓緩有人居住的小島居民人口漸減趨勢，提高其他地區居民移居小島的意願，促進離島產業六級化等政策能順利推展。

(二)促進過疏地域自立特別措施法

- 1.立法的主要經過：1990 年日本政府鑑於部分地域因人口老化、人口外移等因素影響，致使該地域的居民人數呈現下降趨勢，進而促使該地域生產機能與生活環境愈來愈差，以及居民人口數持續下降的惡性循環，因而訂定「過疏地域活性化特別措施法」，希望能對改善此些過疏地域的生活條件等相關事宜有所助益。而後，因「過疏地域活性化特別措施法」的適用期限到期，且過疏

地域的問題日益複雜；因此，在 2000 年新訂「促進過疏地域自立特別措施法」，取代「過疏地域活性化特別措施法」，以符實情之需。

- 2.此次修法的主要內容：(1)「促進過疏地域自立特別措施法」原訂的適用期限為 2000 年 4 月 1 日至 2010 年 3 月 31 日，此次延長適用期至 2015 年 3 月 31 日。(2)此次修訂「促進過疏地域自立特別措施法」，是針對 2011 年 3 月大地震引發複合式災難，進而可能造成廣域性的過疏地域人口外移，對日本的國土保安及維護生態環境等相關問題帶來危機；因此有必要進行政策調整，以期能使災區復建相關事宜能順利推展。

(三)養蜂振興法

- 1.立法的主要背景：21 世紀初，日本及歐美等地均曾發生蜜蜂大量死亡，進而對蔬果等的花卉授粉形成嚴重不足現象，影響農作物等的收穫甚巨。因此，日本農林水產省研提促進養蜂相關事宜的法案，送交國會審議後，通過「養蜂振興法」。
- 2.此次修法的主要內容：當初制定「養蜂振興法」時，僅以如何提高養蜂意願及提高蜂農所得為立法的主要目的。但因時空的變化，使日本政府及相關人士認為有必要以更積極的態度增加蜜蜂數量，以符實需。因此，此次的修法，增訂各地方行政機關須確保及增加列屬蜜源的植物數量、加強掌握蜜蜂飼養數量及其衛生管理相關事宜等規定。此外，增訂對關心蜜蜂及蜂農發展的民間團體及相關人士的鼓勵規定，促進積極參與養蜂相關事務的推展，以期能達到預期性的政策目標。

二、日本積極推展地域農業基本計畫

日本農林水產省為了處理人與農地間相關事宜，鼓勵新加入農業行列人員、農地集聚(整合)等相關問題，自 2012 年度起特別成立「地域農業基本計畫」(註：此基本計畫列屬「為使日本的食與農林漁業再生之基本方針及行動計畫」之一部分，其相關資料，請參閱行政院農業委員會網站中之「日本的食與農林漁業再生計畫」一文。)，並將其列屬 2012 年度的施政重點，其相關動向要點如下：

(一)計畫背景

由日本農林水產省的調查及研究資料得知，受到日本人口呈現高齡化趨勢，且農業勞動力面臨後繼無人、棄耕地愈來愈多等現象的影響，日本目前有許多聚落之當地居民不敢針對未來 5 年或 10 年描述該地域的願景；尤其是 311 大地震引發複合式災難後，如何重整日本農業經營環境，進而達到永續發展的課題，為農林水產省不容忽視的重責大任。

(二)主要內容

日本的「地域農業基本計畫」，採取經由各地域居民共同參與，並經由各地域相關單位及人員主動訂定辦理人與農相關事宜、鼓勵新加入農業行列人員、加速進行農地彙整政策措施為主軸，希望能以五年的時間，達到促進日本強而有力的農業永續發展，其相關要點如下：

- 1.解決人與農地相關事宜：由日本農林水產省的統計資料得知，2010 年日本的販賣農家(註：日本以販售農家自己所生產的農產品為主要農業所得者，稱之為『販賣農家』。)約有 163 萬戶，比 1990 年約有 320 萬戶減少一半。換句話說，如未能妥善處理此趨勢，2030 年日本的販賣農家只剩 58 萬戶(或僅剩 2010 年的 1/3)，耕地棄耕面積將呈快速增加現象，進而為日本的糧食供給及國土保安等方面，來相當重大的危機。因此之故，農林水產省希望在實施「地域農業基本計畫」的第一年度(2012 年度)，由都道府縣等地方一級行政單位，在其所管轄的市町村等二級行政單位中，選擇適當的聚落，採取產官學界共聚一堂，以面對面澈底溝通的方式，將該聚落包括個人及法人在內的農業經營者，透過超額借貸所需金無利息化等方式，培育該地域的主要經營體，以期能達到擴大經營規模等政策目的。
- 2.鼓勵新加入農業人員：由 2010 年日本國城調查資料得知，2010 年日本販賣農家的經營主平均年齡為 64.5 歲，如果新加入農業就業人員的人數無法快速成長的話，2030 年販賣農家經營主的平均年齡將超過 71.7 歲，持續成為世界農業勞動力平均年齡最老的國家，進而迫使日本的農業生產力呈現逐漸下降的趨勢。因此之故，農林水產省希望能以下述的政策措施，達到鼓勵年輕人新加入農業行列等政策目標。

(1)對於年齡在 45 歲以下，且打算加入農業就業人員，在學習經

營農業的過程中，每人每年給予 150 萬日元的補助款，且每人接受補助款的最高期限為五年。

- (2) 農業法人等，如果雇用新加入農業行列人員的話，每人每年得給予 120 萬日元的補助款，且每人接受補助款的最高期限為兩年。此外，農業法人如果辦理栽培技術等研習活動時，得給予必要的補助。
- (3) 新加入農業行列人員務農後，因無法安定經營等理由，而使其之所得受到影響時，應給予必要的補助款。
- (4) 為積極培育各地域的領導人才，自 2012 年度起，針對培育地域領導人才相關的農業經營教育單位，給予必要的支援。
- (5) 就畜牧業而言，對於已經離農者所留下的農場及其相關設施等，宜加以修膳，並將其借貸給新加入農業生產行列人員；而後於適當時機，將該農場及其相關設施渡讓給原借貸者，以期能達到鼓勵非務農者成為新加入農業生產行列人員的政策目標。

3. 加速進行農地彙整(整合)：「日本食與農林漁再生計畫」，期望在 2016 年度能將日本土地利用型農業經營規模擴增到 20~30 公頃(註：由日本所做的實驗結果得知，在日本最符合土地利用型農業的經營規模為 20~30 公頃；因此，日本在農業政策方面，將土地利用型農業最適合擴大經營的規模，訂為 20~30 公頃。)所占的比例達 80%(2010 年為 30%)，以期能實現農地集聚(整合)加速化等政策目標；而其所採行的主要政策措施為：

- (1) 以日本的農地法為基礎，澈底活用可以用來消除遊休農地的相關措施。(註：日本將做『遊憩』使用的農地及『休耕地』，合稱為『遊休農地』。)
- (2) 將農地借貸給土地利用型農業者，給予協助性的補助款(其所提供借貸的農地面積在 0.5 公頃下者，每戶的協助性補助款為 30 萬日元，面積在 0.5 至 2 公頃者每戶為 50 萬日元，面積在 2 公頃以上者每戶為 70 萬日元)。此外，對於協助消除耕地分散相關者，每 0.1 公頃給予 0.5 萬日元的補助款。
- (3) 就辦理擴大經營規模者而言，其經營規模每擴增 0.1 公頃時，

給予 2 萬日元補款，以確保農地能夠安定利用等政策目的。

(4)就農地適用緩課繼承稅、贈與稅等方面而言，如果有貸情節發生時，其課稅原則亦得予以緩課。

4.其他：日本積極推展地域農業基本計畫的過程中，除了以上述政策措施外，其他相關政策包括：

(1)鼓勵女性積極參與地域農業相關事宜：農村人口約有一半是女性，所以在辦理地域農業基本計畫等與促進農業永續發展及振興農村相關事宜的過程中，如何積極活用女性所具有的能力，不容忽視。因此，農林水產省將此方面相關事宜，亦列屬 2012 年度施政重點，另外成立專案計畫，辦理鼓勵女性積極參與農業農村相關事宜外，僅在「地域農業基本計畫」中，規定召開包括檢討會在內的各種會議時，應有 30% 以上的女性代表，以符實需。

(2)強化農協等農民組織功能：在辦理推展「地域農業基本計畫」等與糧食、農業、農村相關事宜時，在日本各地域的農協等農民組織均扮演相當重要的角色；因此，為了實現地域農業基本計畫等政策相關目標，宜以隨時檢討及改進的方式，努力強化農協等農民組織的功能，以符實需。

(3)強化農業委員會組織功能：2009 年度日本為了解決遊休農地所帶來的困擾，曾澈底修訂農地法的運作模式；在此狀況下，與農業委員會(註：日本的農業委員會，為日本各地方行政機關所附設之組織，以協調解決該地區農業相關事宜為主要設置目的。)組織功能相關事宜，宜予以加強檢討及改進，以期能達到農地法等相關法規所賦予之重責大任，及實現地域農業基本計畫的政策目標。

(三)現階段檢討後的主要得失

日本農林水產省積極推展的日本農林水產省積極推展的「地域農業基本計畫」，係採宣導、執行及檢討等同時進行的方式辦理。因此，迄今所引發的相關事宜頗多，其中之要點為：

1.現行的地域農業基本計畫中之補助款，無論針對將農地借貸給土地利用型農業人員之補助款及辦理擴大經營規模者補助款等，均以水

田為獎勵對象。但就實情而言，現今日本各地域有許多處於廢耕狀況的茶園、果園等並非屬地域農業基本計畫中之獎勵對象，對於消除遊休農地的政策目標，可能無法達到效果。

- 2.由於日本目前正處於經濟不景氣且就業困難的低潮期，因此對於年輕人，尤其是農家子弟成為新加入農業就業行列者(註：由農林水產省調查資料得知，日本年青人想成為新加入農業行列人員中，約有90%為農家子弟。)，每人每年可以取得150萬元的補助款，且可以連續領取五年的獎勵措施頗具吸引力。因此，迄至2012年3月底的累計申請人數已達150,000人次，比農林水產預估一年申請人數約8,300人次，多出甚多；進而產生各地方政府如何確保預算？農林水產省如何爭取必須追加的預算？以及此種獎勵措施的申請條件是否會變更？等新課題。
- 3.由於311地震所引發的海嘯、核電廠核能外洩等複合式災難所帶來的影響相當廣泛且深遠。因此，想以五年的時間達到「地域農業基本計畫」所訂的政策目標，對受災地域而言，似乎是櫟木求魚；換句話說，有必要進行更周詳的規劃，才能將政策推展時的阻力，降至最低。

由於日本的「地域農業基本計畫」，有待進一步研商或修訂事項頗多；因此，其未來的動向，尚待進一步觀察，以期能供做我國農政參考。

三、日本訂定再生能源發電收購價格

日本是一個積極鼓勵使用再生能源發電的國家，尤其是311震災引發福島核電廠核能外洩後，日本有許多老百姓產生「寧可缺電，不要核電」的念頭。因此，日本政府廣邀產官學界及消費者代表等共聚一堂，經多次研商使用再生能源發電相關事宜後，於2012年6月29日完成再生能源收購價格及其收購期限(詳如附表)、電力公司賣電價格等相關事宜，其訊息要點及未來的主要影響如下：

- (一)由於潮汐、藻類等再生能源，供做發電使用的構想，現念仍屬研發階段，且此些再生能源與國土保安、自然生態維護等有密切的關連性。因此，在現階段日本再生能源發電方面的政策中，尚未將潮汐、藻類等供做發電問題，列入此次訂定再生能源發電的收購價格討論的議題。

(二)農山漁村利用再生能源發電，可能同時產生正、反兩面的不同影響，其中：

1.正面方面：農山漁村的農林漁牧業就業人員及該地域的居民，以及擁有再生能源等資材的所有權者(包括地方政府、人民團體等在內)，可經由自己獨立出資或提供物權中之所有權給企業界等相關單位及人員進行開發，對於提高農林漁村的就業、農家所得等方面，頗有助益，進而達到振興農山漁村等的政策目標。

2.反面方面：

(1)由於太陽能板、風力發電相關設施等的設置地點，均無任何限制。因此，如果利用優良的農地供做再生能源的設置場所，不但將使農林水產省積極推展的地域農業基本計畫中之農地集聚(整合)相關事宜可能無法順利推展，且該地域的景觀及自然生態等均可能被破壞外，也可能在電力公司以更優惠的條件吸引優良農地投入生產再生能源發電的行列，進而迫使農林水產省提高日本糧食自給率的政策目標落空。

(2)如果利用再生能源提供發電者，因天災等因素影響而無法順利提供電力給電力公司或用電者，其所產生的困擾及損失，該如何處理將成棘手課題。此外，電力公司供電系統，可能因收購再生能源發電之需要，而變更供電系統相關設施，進而產生增加經營成本等相關事宜，尚待解決。

日本再生能源發電收購價格

(Kw=千瓦)

		收購價格(日元)(註1)	收購期限(年)
太陽能	10kw 以上	42.00	20
	10 kw 以下	42.00	10
	10 kw 以下(註2)	34.00	10
風力	20 kw 以上	23.10	20
	20 kw 以下	57.75	20
水力	1,000 kw 以上 3,000 kw 以下	25.20	20
	200 kw 以上 1,000 kw 以下	30.45	20
	200 kw 以下	35.70	20
地熱	15,000 kw 以上	27.30	15
	15,000 kw 以下	42.00	15
生質能源	沼氣發電	40.95	20
	未利用木材燃燒發電(註3)	33.60	20
	一般木材燃燒發電(註4)	25.20	20
	廢棄物(木材除外)燃燒發電(註5)	17.85	20
	木材廢料再利用燃燒發電(註6)	13.65	20

資料來源：日本農業新聞(2012年6月30日)

註1：收購價格起訖日期為2012年7月1日至2013年3月31日；自2013年度(2013年4月1日至2014年3月31日)起，採取每年公布收購價格的方式辦理。此外，此收購價格包括應繳交的消費稅在內。

註2：一個家庭所能提供的太陽能，由兩個以上發電設備供電時之收購價格。

註3：林間伐木或主要伐木所砍下來的木材，經確認無法供做其他用途使用，且可經由生質能源方式發電的木質材料。

註4：以未利用的木材，以及屬廢棄的木材。(例如以原木方式供做栽培香菇使用後，打算廢棄的木材。)除外的木材(例如製材所剩的廢料)、椰子殼、稻草、稻殼等材料，可經由生質能源方式發電者屬之。

註5：以一般廢棄物、排水溝等下水道污泥、食品廢棄物等廢棄物，經由生質能源方式發電者屬之。

註6：以建用之廢棄物，經由生質能源方式發電者屬之。