

日本「稻米政策改革大綱」之內容及今後之課題

陳建宏

摘要：「稻米政策改革大綱」的目的，乃在 2010 年的目標年度，實現「稻米生產本來應有之型態」。亦即重視消費者及根據市場之需求生產稻米，以求水田農業經營的安定與發展。因此必須透過需給調整對策、流通制度、相關措施等之整體性改革而得以實現。其主要內容如下：

1. 關於需給調整體系，2008 年在政府協助下，構築以農業者，農業者團體為主體之體系。所謂「農業者、農業者團體為主體之體系」係指農業者、農業者團體能自主進行分配之體系。

- (1) 農業者、農業者團體將根據實際需要生產稻米（以主體性判斷決定稻米生產之體系）。
- (2) 以 2003 年度為準備期間，除了徹底了解相關者對改革之想法、內容之外，必要時並將修正食糧法。其次在 2004 年至 2007 年的 4 年間為過渡時期，生產調整的分配原則，仍由行政及農業者團體兩方面進行，但分配則由轉作面積改為生產數量。

2. 預定實施之需給調整方式

- (1) 透明性的確保及適切情報傳遞之實施：必須將需給之預測及討論的經過加以公開，政府應根據公正、中立之第三者機關的建議，在透明的過程下，策定及發表需給情報。
- (2) 生產數量調整方式之轉換：將制度轉為以稻米生產數量為分配目標之數量調整方式，使農業者、農業者團體根據需求，加強主體性決定稻米之生產。
- (3) 補助制度之重新檢討：為求具有地域特色水田農業之展開，「產地再造對策」、「米價下跌影響緩和對策」，互相配合彈性實施，並創設「產地再造推進交付金」制度。其中「產地再造對策」，乃根據作物之生產條件或核心農民之狀況等地區特性，對於地區獨自之構想、策略性之計畫的各項努力加以支援。而「米價下跌影響緩和對策」，由都道府縣自行判斷是否實施。都道府縣若選擇不實施，則將移作「產地再造對策」之重點補助。
- (4) 過剩米處理方法之重新檢討：今後對於豐收部分，除了翌年縮小生產目標數量外，必須自行負責販賣、銷售。若豐收部分置之不理，將產生價格下跌，因此除了分析成本效益外，並創設「過剩米短期融資制度」。

3. 流通制度之改革

- (1) 對於安定的長期契約交易之民間事業者的自主性努力及米買賣之債務保證等加以支援。至於價格之形成，應設置並擴充米的交易場所，以

使稻米能根據實際情勢反映價格。同時將改組「自主流通米價格形成中心」，根據各式各樣需要及多樣的交易實態，發揮價格機制，成為公正、中立之交易場所。

- (2) 為恢復消費者之信賴，除了實施稻米明確標示之措施及追蹤體系之導入外，應適切回應消費者對安全性之關心，建立安全性確認之體制。
- (3) 由於現在計畫外流通米已占一半，計畫外流通米亦有必要納入危機管理體制之中。在具體上，將導入申告制度，申告者有一定的記帳義務，以對業者加以管制。因為賦與業者記帳義務，可利用現在食糧法中的報告、檢查權、調查權等，對於稻米的流通狀況加以掌握。此外，在流通改革方面，政府的備蓄庫存量以 100 萬公噸為適當水準，而以招標方式實施買入、賣出措施。
4. 經營政策、構造政策之構築：核心農民經營安定對策方面，由於米價下跌，對稻米收入影響很大，因此以一定規模以上之水田經營的核心農民為對象，配合「產地再造推進交付金」制度中的「米價下跌影響緩和對策」加以實施。
5. 水田利用方式及農業生產對策之展開：在土地利用方面，根據各地區不同之情況，促進持續性之輪作體系及符合當地實情之旱地化。而對於種植符合需要且高品質的麥、大豆生產者及耕種農家與畜產農家互相合作，以活用水田，生產飼料作物之生產者應採取支援措施。

關鍵字：稻米政策改革大綱、生產調整、米價下跌影響緩和對策、產地再造對策、產地再造推進交付金、過剩米短期融資制度、核心農民經營安定對策

一、前言

由於稻米需要逐漸減少、生產調整政策已逢瓶頸、核心農民的高齡化等問題，導致日本稻米生產持續過剩，庫存增加，米價下跌，以核心農民為中心之水田農業經營十分困難。而另一方面，為配合消費者需求的多樣化，確保消費者所需稻米之安定供給，開拓水田農業之未來，根據 2002 年 1 月所設立之「生產調整研究會」的檢討結果，政府、執政黨對目前的稻米政策作徹底綜合的檢討，在 2002 年 12 月 3 日，公布「稻米政策改革大綱」。在「稻米政策改革大綱」中，則以（1）政策明瞭且易了解（2）政策有效率、無浪費之情事（3）政策在決定及運用之所有過程，確保透明化等 3 點為基本理念。並針對現行水田農業政策、稻米政策中，（1）全體之結構不易了解，政策的意圖無法明確傳達給農業者。（2）目前之政策，除了補助稻米之生產，同時亦以生產調整政策減少稻米生產，形成浪費，造成龐大的財政負擔。（3）生產調整分配的理由及其過程不透明，政策效果未確實檢証等問題而制定。其主要內容說明如下：

二、目的

「稻米政策改革大綱」的目的，乃在 2010 年的目標年度，實現「稻米生產本來應有之型態」。亦即重視消費者及根據市場之需求生產稻米，以求水田農業經營的安定與發展。因此必須透過需給調整對策、流通制度、相關措施等之整體性改革而得以實現。

三、「稻米生產本來應有之型態」及其實現之道

1. 為早日達成理想的生產構造，以 2010 年為目標，實現「農業構造之展望」及「稻米生產本來應有之型態」。
2. 因此，關於需給調整體系，2008 年在政府協助下，構築以農業者，農業者團體為主體之體系。而在此期間，需加強農業者，農業者團體之自主性、主體性的努力。所謂「農業者、農業者團體為主體之體系」係指農業者、農業者團體能自主進行分配之體系。而在 2006 年，對於形成「農業者、農業者團體為主體之體系」的條件及狀況加以檢証，如有可能，可提早在 2007 年完成體系之構築。其中「農業者、農業者團體為主體之體系」的主要內容如下：
 - (1) 此次改革並非廢除生產調整。由於過去的生產調整，以行政手段為中心，將生產調整面積分配於農業者，因此造成只要行政上所分配之面積不種植稻米即可的情況。此次改革，農業者、農業者團體將根據實際需要生產稻米（以主體性判斷決定稻米生產之體系）。因此並非廢止生產調整，而是作法改變。
 - (2) 在新的體制下，中央或地方公共團體，並非毫無關連。稻米是國民的主食，農業的基礎，因此政府仍將採取補助措施，指導建議以及確保其安定之供給。在此體制下，中央及地方公共團體之責任及在食糧法之定位上，由農林水產省、農業者團體之間設置工作小組，若有必要，「生產調整研究會」的委員亦將參與，以進行調整、檢討。
 - (3) 農業者、農業者團體為主體之體制，乃循序漸進，在過渡時期之後，才完成體系之構築。首先以 2003 年度為準備期間，除了徹底了解相關者對改革之想法、內容之外，必要時並將修正食糧法。其次在 2004 年至 2007 年的 4 年間為過渡時期，生產調整的分配原則，仍由行政及農業者團體兩方面進行，但分配則由轉作面積改為生產數量。同時並加強農業者、農業者團體之自主性、主體性努力。
3. 集貨、流通領域之改革，有促進其他領域改革之效果，應儘速實行。

四、2004 年度起預定實施之需給調整方式

2004 年度起預定實施之需給調整方式，與目前的生產調整方式相較，有下列幾點特色。

1. 透明性的確保及適切情報傳遞之實施

生產調整對策之實施，雖然已有 30 年以上之歷史，但至今仍無法明確說明目前之全國生產調整規模或各都道府縣之生產調整規模面積的決定過程，以致現場產生極大之混亂，形成市町村及農協推行政策之障害。因此必須將需給之預測及討論的經過加以公開，政府應根據公正、中立之第三者機關的建議，在透明的過程下，策定及發表需給情報。所謂第三者機關之組織，並非具有權力之機關，亦非需求預測及決定之機關，而是確保情報傳達及意思決定過程透明化之諮詢單位。

2. 生產數量調整方式之轉換

目前的生產調整制度，主要分配不種植稻米之目標面積。若稻米成長過程發生變化，往往造成需給預測之混亂，而農業者亦只關心生產調整之面積。為改善此缺點，乃將制度轉為以稻米生產數量為分配目標之數量調整方式，使農業者、農業者團體根據需求，加強主體性決定稻米之生產。同時對於農業者所分配之種植目標面積，加以確認。至於具體的生產數量調整方式，將在「生產調整研究會」中，設置專門委員會，委員包含市町村關係者，實務者等，並從實務面及技術面之觀點進行檢討。

3. 補助制度之重新檢討

在補助制度方面，將改變原來全國統一的方式。為求具有地域特色水田農業之展開，「產地再造對策」、「米價下跌影響緩和對策」，互相配合彈性實施，並創設「產地再造推進交付金」制度。其中「產地再造對策」，乃根據作物之生產條件或核心農民之狀況等地區特性，對於地區獨自之構想、策略性之計畫的各項努力加以支援。政府則根據一定之基準計算金額，交付給縣，縣再將補助金交付給地方。在中央所指示的原則方針下，地方對於補助金的使用方法及單價可自行設定。

而「米價下跌影響緩和對策」，由都道府縣自行判斷是否實施。都道府縣若選擇不實施，則將移作「產地再造對策」之重點補助。若選擇實施之都道府縣，在一定條件下，與「產地再造對策」之資金可互相移動，以中央所指示之架構為基本，都道府縣可根據實情，改變補填單價。如此，根據地域多樣化之努力的新體制，是日本農政預算史上第一次的嚐試，在 2004 年度預算編列前，將提出具體的內容。

4. 過剩米處理方法之重新檢討

目前的過剩米處理方式，主要以秋天收成時的過剩米為對象，而移作混合飼料之用。但在8月預算編列時點，由於稻米尚未收成，無法作具體的預算要求，因此未能配合過剩米處理制度之目的。因此今後對於豐收部分，除了翌年縮小生產目標數量外，必須自行負責販賣、銷售。若豐收部分置之不理，將產生價格下跌，因此除了分析成本效益外，並創設「過剩米短期融資制度」。

五、流通制度之改革

1. 基於發展具有創意之稻米產業及根據需要而生產稻米之觀點，將改革目前的流通制度，並對業者供給安定之自主性努力加以支援。亦即將因規制而產生差別化之計畫流通制度廢止，早日構築確保供給安定之新體制。

在具體上，對於安定的長期契約交易之民間事業者的自主性努力及米買賣之債務保證等加以支援。如此，流通業者發生破產時，可避免某一地區稻米供給之停止，賣方款項無法回收之情事發生，以確保流通的安定。對於進行此項支援之公益法人，在與相關者充分協議之後，將創設「安定供給支援法人」。至於價格之形成，應設置並擴充米的交易場所，以使稻米能根據實際情勢反映價格。同時將改組「自主流通米價格形成中心」，根據各式各樣需要及多樣的交易實態，發揮價格機制，成為公正、中立之交易場所。將來並加以擴充，朝多數市場的方向發展。

2. 為恢復消費者之信賴，除了實施稻米明確標示之措施及追蹤體系之導入外，應適切回應消費者對安全性之關心，建立安全性確認之體制。而為恢復以米為主食之日本型飲食生活，應有效活用各種媒體，推廣飲食生活指針及飲食教育，使之成為廣泛之國民運動。
3. 由於過去計畫流通米數量占大多數，因此目前的流通制度，乃針對計畫流通米加以管制，以達危機管理之目的。但是現在計畫外流通米已占一半，計畫外流通米亦有必要納入危機管理體制之中。在平常，應放寬對計畫流通米嚴格之管制，對於計畫流通米及計畫外流通米採平等對待之措施。

在具體上，導入申告制度，申告者有一定的記帳義務，以對業者加以管制。因為賦與業者記帳義務，可利用現在食糧法中的報告、檢查權、調查權等，對於稻米的流通狀況加以掌握。此外，在流通改革方面，政府的備蓄庫存量以100萬公噸為適當水準，而以招標方式實施買入、賣出措施。

六、經營政策、構造政策之構築

1. 關於經營政策、構造政策方面，首先在集落階段應透過互相討論，將各地區

之核心農民明確化，並重新檢討及改善認定農業者制度。同時對集落營農進行一元化管理，滿足在一定期間內法人化之要件的「集落型經營體（暫稱）」定位為核心農民。此外各集落透過互相討論，決定地域農業的未來藍圖，關係者結為一體，共同努力去實現。

2. 至於核心農民經營安定對策方面，由於米價下跌，對稻米收入影響很大，因此以一定規模以上之水田經營的核心農民為對象，配合「產地再造推進交付金」制度中的「米價下跌影響緩和對策」加以實施。
3. 根據核心農民的需要，促進農地利用集中化方面，應加強制度面之措施，重新檢討各項事業體系，以求確實之進展。

七、水田利用方式及農業生產對策之展開

在土地利用方面，根據各地區不同之情況，促進持續性之輪作體系及符合當地實情之旱地化。同時進行品種開發、降低成本、耕畜配合之條件整備、提高運輸之效率化等，並促進飼料用稻米、加工用米之擴大。同時透過種種努力，因應各式各樣的稻米需要及不同價格下之安定供給體制，不僅可充分利用水田，同時亦可發揮水田之多面性功能。而對於種植符合需要且高品質的麥、大豆生產者及耕種農家與畜產農家互相合作，以活用水田，生產飼料作物之生產者應採取支援措施。

八、其他

相關措施（產地再造推進交付金制度、過剩米短期融資制度、核心農民經營安定對策）的單價及其具體內容，在 2004 年度預算編列前，將作決定。

九、今後之課題

由於改革之效果，並非一朝一夕可及，因此除了農業者、農業者團體之外，行政關係者、流通業者、消費者等，皆應充分理解大綱之宗旨及內容。在 2003 年為改革的準備期間，除了徹底了解大綱內容外，亦應對今後的水田農業型態加以討論。根據地區的實情，地區獨自構築自身的水田農業藍圖，以達成地域再造，實現「稻米生產本來應有之型態」。而為使以上改革順利推行，在農業者團體方面，須重新檢討各項稻米事業。由於改革勢在必行，但時間十分有限，因此必須早日進行檢討及實踐。不論如何，2004 年的準備期間，對關係者十分重要，為實現「稻米生產本來應有之型態」，有待各階段相關單位的共同努力。