

日本 2015 年度水產政策之簡介

林文傑（農業委員會企劃處退休專員）編譯

摘要

日本農林水產省以「創造日本農林水產業及地域活力計畫」的政策施政方針為基礎，編列 2 兆 6,541 億日元的預算經費，研訂 82 大項的施政計畫，供做該省 2015 年度的施政主軸。其中與水產業相關的施政要點，可分成二大類：

- 一、含水產業的綜合性農業計畫：以「農山漁村地域整建給付」等大項計畫名稱，供做申請預算經費的基礎，希望能達到提升日本水產業的國內外競爭力、提升日本漁民所得、確保日本糧食安定供給、防止島嶼無人化、強化日本國土保安能力等政策目的。
- 二、專屬水產業特性的計畫：共有水產基礎整建計畫、建構強盛水產業的給付計畫、支援離島漁業再生之支付款計畫、推展水產資源管理計畫、漁業經營安定對策計畫、水產加工品流通及輸出對策計畫、發揮漁村的活性化及多功能對策計畫、確保漁船漁業及負責人員對策計畫、增養殖對策計畫、捕鯨對策計畫、外國漁船作業的對策計畫、漁業金融及漁協經營對策計畫、推展漁場環境保全與技術開發及推廣計畫、有明海域再生對策計畫等十四大項計畫，希望能達到上述之政策目的外，更希望能實現日本水產業永續發展的願景。

本文提供我國農業政策的啟示以其包括水產業的農業發展政策涵蓋提升競爭力、所得、糧食供給、國土保安等多重政策功能與目的，而針對水產業的發展更以基礎建設、產銷促進與經營安定、資源管理、漁村活化及多面向機能促進為基礎架構，同時也致力於國內外漁船作業管理、增進養殖、提供漁業金融服務、促進漁協經營、維護漁場環境、技術研發及推廣等相當完整的各式計畫來促進其水產業的永續發展。我國在預算限制條件下，對於國土範圍水產環境維護、養殖促進、產銷環境改善、研發推廣、漁村活化與多面向機能及國土保安等的永續發展配套努力似乎值得更加重視。

關鍵詞：水產業政策、農業計畫、永續發展

壹、前言

日本是由 6,852 個島嶼所組成的國家，因其四周與海洋為鄰，所以其所生產的水產品向來是日本國民的重要糧食來源，進而成為日本施政時不容忽視的重要環節。亦因此故，主管日本水產政策的農林水產省，每年均編列巨額的預算經費辦理水產政策等相關事宜，以符實情之需。

最近農林水產省以「創造日本農林水產業及地域活力計畫」(註：此計畫的中文譯註資料，請參閱行政院農委會網站「主要國家農業政策法規與經濟動態)為基礎，為該省 2015 年度(2015 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日)施政主軸，本文介紹其中與水產相關的施政要點。

貳、日本 2015 年度含水產業的綜合性農業計畫

日本 2015 年度的水產政策，大致上可分成包括水產業在內的綜合性農業計畫，以及具有水產業特性的施政計畫二大類；其中含水產業相關的綜合計畫為：農山漁村地域整建給付計畫、促進女性活躍計畫、產地活性化綜合性對策計畫、推展以六級產業化為基礎的農林水產品及食品的高附加價值計畫、農林水產品生產與流通的食育計畫、推展「和食」的保護與繼承、協助發中國家建構具有效率的農產品及食品的供給體制、推展日本產農產品及食品輸出計畫、農山漁村活性化相關之給付計畫、推展地域生質能源產業化計畫、食品相關的綜合性危機管理計畫等，希望能達到提升日本水產業的國內外競爭力及日本漁民所得、確保日本糧食安全、防止島嶼居住無人化、強化日本國土保安能力等政策目的。

參、日本 2015 年度專屬水產業的計畫要點

(一)水產基礎整建計畫

- 1.計畫背景：為了實現水產業的成長產業化，以及達到擴增水產品的消費量與輸出的政策目的，有必要針對確保水產資源的漁場整建及漁港的衛生進行妥適的管理。此外，為了延長漁港及其相關設施的使用壽命，有必要強化漁港防患地震、海嘯等天災的應變能力，以符實情之需。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省於 2015 年度編列 8,685 億日元的預算經費，由中央及地方政府等水產相關單位，以分工合作的方式執行「強化日本產水產品的衛生管理及促進安定供給相關之基礎整建計畫」、「為了建構強盛的漁業地域而實施之強化漁港設施防災與減災對策計畫」等二項子計畫(註：此些子計畫項下，尚有細部的作業規範等內容；此外，於『政策評價』的規範中，另訂執行後的評鑑標準等相關資料，因本文篇幅有限，故予以省略)，以期能由水產品的安定供給，達到確立水產品的供給體制。

(二)建構強盛水產業的給付計畫

- 1.計畫背景：為了強化產地水產業共同設施之整建，以及漁港與漁村等防災之所需，宜以各方協議會(註：此處所稱之「協議會」，與我國各地方的里民大會或村民大會的功能，頗為類似)的決議為基礎，訂定並且切實執行符合該地域實際

需求的強化產地水產業計畫，而針對該相關計畫所需之經費，由農林水產省編列預算經費予以支應。

- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省針對各地域水產業實情之需，於2015年度編列60億日元的預算經費，執行以各地域協議會為基礎的「強化產地水產業支援計畫」，以及各市町村層級(註：日本第二層級的地方政府)為主辦單位的「強化水產業對策計畫」，都道府縣(註：日本第一層級的地方政府)為主辦單位，其他單位為協辦單位的「漁港防災對策之支援計畫」等三個子計畫。此大項計畫及子計畫的主要特色是，各執行單位在辦理該相關計畫之作業時，應各自提供一定比例的配合款，以期能達到強化各地域水產業的政策目的。

(三)支援離島漁業再生之支援計畫

- 1.計畫背景：日本擁有許多小島，且此些小島有許多是以水產業為該地域的主要產業。處於包括許多小島在內的漁業就業人口呈現減少趨勢，以及小島的人口老化速度較日本整體平均快等壓力下，為了充實小島供做日本國土保安的前哨，並且達到以水產業為振興小島經濟的重要產業，比照近幾年來所實施的支援方式，達到離島漁業再生的政策目的。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省於2015年度編列13.8億日元的預算經費，委託各地方政府等單位積極辦理「支援離島漁業再生之給付計畫」，以及「推展離島漁業再生之支援性給付計畫」二項子計畫，其中以針對離島漁業集落之所需，辦理符合新規定的漁場整建，以及提供符合新加入漁業就業行列人員規定的特別對策給付等為2015年度此項計畫的施政重點，以期能夠實現漁村活性化等政策目的。

(四)推展水產資源管理計畫

- 1.計畫背景：以建構日本國民所需之水產品能夠安定供給，以及達到水產業能夠健全發展為施政理念，積極辦理水產資源管理相關事宜，以期能夠達到有效管理水產資源、提升漁船漁業的收益性等政策目的。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省於2015年度編列49.1億日元的預算經費，以委託都道府縣水產相關單位及民間水產相關單位的方式，積極辦理「推展水產資源管理高度化計畫」、「建構包括國際水產資源管理在內的管理體制計畫」、「推展建構地域型水產資源栽培漁業計畫」、「以提升評鑑水產資源精準度為目的的第二代計量漁群探索機之開發計畫」、「改革漁業結構之綜合性對策計畫」等五項子計畫，以及配合辦理「推展國際水產資源評價計畫」、「推展日本周邊水評價計畫」、「強化水產廣域性資源管理計畫」等三項相關計畫的方式，期望日本水產業的資源管理能夠達到妥適的理想目標。此大項計畫的2015年度施政的重點為：(1)希望能經由第二代計量漁群探索機的研發與推廣，實現提升中高價位的漁類種類的漁獲比例。(2)儘可能使日本漁船作業達到符合已列屬國際組織管理的魚類種類的漁獲規範，並且採取妥適管理日本水產品進口量等方式，以期能達到建構國際水產資源管理體制的願景。(3)積極鼓勵各級地方政府在妥適的時間與地點，針對魚類繁殖等之需要，辦理魚苗放流、強制實施禁漁期等活動，以期達到強化水產廣域性資源管理的政策目的。

(五)漁業經營安定對策計畫

- 1.計畫背景：日本的水產政策，以確保日本國民所需的水產品能夠安定供給為首要任務，而為了能夠實現此理想的政策目的，農林水產省有必要積極辦理的水產資源管理，以及努力促進漁業能夠永續且安定經營的相關政策，以符實情之需。
- 2.計畫的主要內容與目的：由於目前日本的水產業面臨漁船動力所需的燃料用油、養殖漁業所需的飼料成本呈現節節高升等困境，所以農林水產省於 2015 年度編列 453.9 億日元的預算經費(比 2014 年度的 385.6 億日元，增加 17.7%)，希望能透過多年來持續辦理的「漁業收入安定對策計畫」、「對於加入漁業共濟的漁業人員給予補貼之計畫」(註：日本所稱之『共濟』，為『同舟共濟』理念的縮影，而日本所稱之『漁業共濟』，相當於我國俗稱的『漁業保險』)、「建構漁業經營安定防護網計畫」等三項子計畫，並且協助或支援民間團體等單位辦理「加速引進水產業節省能源、降低生產成本等相關之新科技計畫」，以期能達到促進漁業經營安定化的政策目的。

(六)水產品的加工、流通及輸出對策計畫

- 1.計畫背景：處於日本水產業因漁業就業人員老化、漁業生產成本增加、受到全球性氣候異常影響致使洋流流向與漁群活動範圍受到干擾等壓力下，農林水產省以 2012 年日本國民每年每人食用水產品的消費量 29.5 公斤為基準，希望迄至 2020 年止均能夠維持在此消費水準。此外，也希望日本產水產品及其加工品能夠採取強化 HACCP(Hazard Analysis Critical Control Point 危機分析的重要管制點)管理等方式，將日本產水產品及其加工品輸出金額，由 2012 年的 1,700 億日元，於 2020 年擴增為 3,500 億日元。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省於 2015 年度編列 38.3 億日元的預算經費，以補助或協助民間團體的方式，辦理「水產品輸出倍增之環境整建計畫」、「促進日本國產水產品流通計畫」、「日本水產品安定供給防護網計畫」、「水產品流通資訊之發布與分析計畫」等四項子計畫，並且配合相關單位之需要，辦理「強化促進輸出體制計畫」，希望能夠達到強化水產品危機管理能力、協助水產者開發新商機及新需求，共同享有水產業相關資訊、培育水產品輸出單位等政策目的。

(七)發揮漁村的活性化及多方面機能對策計畫

- 1.計畫背景：目前日本的漁村，常因水產業的經營環境面臨嚴峻的挑戰、生活的環境及機能欠佳等因素影響，致使漁村陷入就業機會減少、人口外流、所得降低等惡性循環的深淵，進而為日本國土的保安帶來相關大的隱憂。因此之故，宜以「濱之活力再生計畫」所規劃的政策目標為基礎，積極建構可以促進漁村活性化，以及充分發揮漁村所具有的多功能的政策目的。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省依近幾年來的慣例，於 2015 年度編列 50.3 億日元的預算經費，以支援地方政府或補貼民間團體的方式，辦理「針對濱活力再生之需要給予支援計畫」、「發揮水產多方面機能對策計畫」、「支援離島漁

業再生計畫之給付計畫」等三項子計畫，以期能實現「濱之活力再生計畫」所規劃的促進漁村活性化與多功能、促進漁場再生與新規劃漁場之整建等政策目的。

(八)確保漁船漁業及負責人對策計畫

- 1.計畫背景：目前日本水產業受到各種國際漁業協定的漁撈限制愈來愈多、漁船漁業生產成本大幅度增加等因素影響，致使日本水產的經營環境陷入相當嚴峻的考驗。為了確保水產資源能夠永續發展、提升漁船漁業多角化的經營水準、培育並且確保新加入漁業就業行列人員能夠安定就業等政策目的，有必要依近幾年來的施政慣例，繼續辦理本計畫，以符實情之需。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省依近幾年來的慣例，於 2015 年度編列 49.8 億日元的預算經費，委託非營利事法人的「推展水產業及漁村活性化機構」及民間團體，辦理「改革漁業構造綜合對策計畫」及「確保漁業負責人員計畫」等二項子計畫，以期能達到提升漁船漁業的收益性、每年有 2000 人新加入漁業就業行列、支援漁村婦女加入漁業生產活動、確保漁業生產結構能持續發展等政策目的。

(九)增養殖對策計畫

- 1.計畫背景：日本水產品的產量曾名列世界第一，但自 200 海浬經濟海域的理念被世人接受，以及各種國際漁業協定的漁撈限制愈來愈多的壓力下，有必要以增加水產養殖量等方式，達到確保日本國民所需之水產品不虞匱乏的政策目的。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省依慣例，於 2015 年度編列 15.4 億日元的預算經費，以委託民間團體辦理「有關水產增殖之支援計畫」及「有關鰻魚對策計畫」二項子計畫的方式，希望能在 2015 年度以深入了解鮭魚迴避減少之要因、積極研發人工全程養殖鮭魚的可行性、緊急增殖雙殼類軟體動物對策、建構鰻苗大量生產體制等為施政重點，以期日本養殖漁業的產量由 2012 年的 157.2 萬公噸，於 2022 年增產為 173.9 萬公噸。

(十)捕鯨對策計畫

- 1.計畫背景：長期以來，日本自我認為「鯨魚是日本國民所需之重要糧食來源」，但在維護國際海洋生態平衡等的壓力下，2014 年 3 月 31 日位居荷蘭的 ICJ(International Court Justice 國際法庭)，以日本在南極海域從事捕撈鯨魚的活動，違反國際捕鯨行為等為理由判決日本敗訴。此事件，不但使得日本捕鯨相關事宜受到相當大的打擊，更使日本的捕鯨行為受到國際多方面的譴責。因此，日本當局有必要以實際的行動，進行鯨魚相關的各種調查與研究分析，以期能達到確保日本可以在公海從事捕鯨魚的權利，以及平反各國對日本捕鯨行為的誤解。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省於 2015 年度編列 20.5 億日元的預算經費，以支援或補貼日本鯨類研究所等財團法人及其他民間團體，積極辦理「鯨類捕撈調查圓滑化等對策計畫」、「南極海域生物生態體系調查計畫」、「推展鯨類資

源調查等對策所需之經費計畫」、「推展國際鯨類資源等持續利用計畫」、「日本沿岸海域鯨類調查計畫」等五項子計畫，以期能達到充分了解地球各海域鯨類的數量及其相關的活動概況、調查鯨類所需之食物鏈的資源分布概況、強化各國對於日本捕鯨活動的理解等政策目的。

(十一)外國漁船作業對策計畫

- 1.計畫背景：日本是島嶼型的國家，擁有相當廣域的經濟海域，但因其中之部分經濟海域，與鄰近國家重疊或比鄰，以致於常發生越界漁撈等國際糾紛，致使日本的水產資源蒙受相當大的損失，且為日本國土保安等相關事宜產生嚴重的負面負擔，因此農林水產省有必要每年編列預算經費，與自衛隊、外務省及各地方政府機關充分合作，積極處理外國漁船越界作業相關事宜，以期能達到確保日本水產資源、強化日本國土保安等政策目的。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省依歷年來的慣例，於2015年度編列157.7億日元(比2014年度141.7億日元，增加11.3%)的預算經費，辦理「指導監督及取締計畫」、「南韓及中國大陸等外國漁船作業對策計畫」二項計畫的方式，於2015年度以維持並且強化漁業取締體制、外國漁船作業狀況調查及監督等為施政重點，以期能達到確保日本的水產資源及漁業經營人員能夠安定經營等政策目的。

(十二)漁業金融及漁協經營對策計畫

- 1.計畫背景：目前日本水產業的經營者及漁業協同組合等漁業相關人員及團體，常因缺乏資金的調度或利息負擔沉重等問題而陷入經營困境，進而使日本所需之水產品安定供給政策出現紅燈的危機。因此之故，農林水產省有必要針對水產業者提供無擔保且不必要保證人的融資計畫，以及對於漁業協同組合所提之改善經營計畫給予必要支援，以期能達到振興水產業的願景。
- 2.計畫的主要內容與目的：日本農林水產省於2015年度編列19.8億日元的預算經費，以委託漁業信用基金協會、農林漁業信用基金、日本政策金融公庫等公家及民間單位辦理「漁船及養殖設施整建等之利息補貼計畫」、「推展無擔保及無保證人型的融資計畫」、「推展漁協經營改善計畫」等三項子計畫的方式，希望能達到水產業者融資圓滑化、改善且強化漁協經營基礎等政策目的。

(十三)推展漁場環境保全、技術開發及推展計畫

- 1.主要背景：近幾年來日本周邊海域的漁場，常出現大型水母等有害生物或赤潮等有害微生物群聚現象，對於漁場環境或漁撈器具等造成相當大的破壞進而對於水產業的發展帶來嚴重的負面影響。因此，有必要積極辦理維護及確保漁場的生產環境、研發新的水產養殖技術等相關事宜，以期能達到提高水產品產量及降低成本等政策目的。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產省於2015年度編列15.7億日元的預算經費，以委託地方政府或民間團體的方式，辦理「防止水中有害生物危害漁業之綜合性對策計畫」、「漁場環境及生物多樣化保全相關之綜合性對策計畫」、「推展漁船等之環境保全相關之技術開發計畫」、「為了提升並且促進有明海域及八代海

域有關之漁業與養殖生產效率化之技術開發計畫」、「推廣改良水產業所需之支付款計畫」等五項子計畫，希望能以降低漁船漁業及養殖漁業的生產成本、開發建構形成新漁場的技術、研究降低發生赤潮的可行方案、與中韓等國共同合作辦理調查大型水母出現的原因及研究降低水母等有害生物破壞漁場的可行方案等為 2015 年度本計畫的施政重點，以期能同時達到改善漁場環境與確保生物多樣化等政策目的。

(十四)有明海域再生對策計畫

- 1.計畫背景：位居九州地區的有明海域，向來是日本著名的蛤蜊、平貝等雙殼綱的軟體動物、海苔等的著名產地；但因近幾年來常發生赤潮等危害該海域漁場事件；進而使該地域的沿海漁業及養殖漁業的業者生計陷入困境。因此，農林水產省有必要與該地域相關的地方政府，以專案辦理的方式，針對有明海域生態環境的惡化要因及改善策略等相關事宜進行合作，以期能達到振興有明海域漁業的願景等政策目的。
- 2.計畫的主要內容與目的：農林水產於 2015 年度編列 18.5 億日元的預算經費，以委託或與地方政府民間團體共同合作的方式，積極辦理：(1)以了解有明海域魚貝類的生態環境、水質與生態環境變化的關係為主要目的的「海域環境等之調查計畫」；(2)與振興有明海域漁業相關的提高漁業與養殖效率化的「魚貝類增養殖對策計畫」；(3)因應有明海域特性之實際需要，積極研發清除泥沙，或驅除有害生物、了解並且改善貝類生長環境所需的「改善漁場對策計畫」等三項子計畫。此外，配合「水產基礎整建計畫」(註：此項大計畫之簡介，請參閱本文三之一)，而此項子計畫的 2015 年度預算經費為 128.4 億日元)的推展，積極改善有明海域的漁場環境，以期能實現振興有明海域漁業等政策目的。