

2009年日本農地改革計畫簡介

陳建宏 編譯

一、前言

由於2008年上半年穀物價格的上漲，國外糧食的出口限制等因素，以致世界糧食情況產生重大變化。在糧食需求和供給的失衡狀況中，對於糧食嚴重依存海外的日本，強化其國內的糧食供給力，乃目前的重要課題。因此採取小麥、大豆、米粉用米、飼料用米等之生產對策以有效活用水田，同時培育地區核心農家，使農業生產、經營基礎資源的農地，可確保其優良狀態及有效利用，並將農地集中於有企圖心的農家，十分重要。

但日本目前農地的現狀，由於農業從事者的減少，高齡化的增加，以致廢耕地日益擴大。農地的分散錯圖，使農地不易集中，而轉用期待，使農地價格超過農業生產收益的水準等制度面、實際面上的各種問題，存在已久。因此為解決日本農地的問題，農林水產省今後將推行以下之改革，以強化日本的糧食供給力，早日構築新的農地政策。

二、確保農業生產、經營基礎資源之農地

日本的農地面積年年減少，2008年減為463萬公頃，約只有1961年高峰期（609萬公頃）的七成水準。由於日本國土面積狹小，因此強化糧食供給力，確保將來必要的農地，抑制轉用期待的心理，防止農地面積的持續減少，消除廢耕地等，十分重要。今後為減少農地轉用，加強農地轉用限制，以及確保農用地區域內的農地，必須採取以下的措施。

(一)農地轉用規定嚴格化

1.農地轉用規定的強化

依據現行規定，醫院、學校等公共設施的設置，不需要農地轉用許可。但其設施周邊的連鎖轉用，將阻礙優良農地的確保，因此此類轉用應重新檢討，使其成為限制農地轉用許可的對象。

另外，關於集團地的農地，原則上不准轉用。未來應降低集

團地的面積基準要件，以嚴格限制農地的轉用。

2.加強違規轉用之罰則

為防止違規轉用，應強化現行罰則（3年以下有期徒刑或300萬日元以下罰金）。

3.關於2公頃以下轉用許可事務之中央指示

根據「地方分權改革推進要綱」（2008年6月20日地方分權改革推進本部決定）之農地轉用許可事務運用實態調查結果，都道府縣所行使之2公頃以下農地轉用許可事務，都道府縣應適當運用執行。中央應掌握都道府縣事務的執行狀況，事務執行若產生質疑，應給予適當必要的指示。

(二)確保農用地區域內的農地

1.加強管制農用地區域農地的轉用以及促進農地編入農用地區域

農用地區域內的農地，原則上禁止轉用，因此可確保區域內農地長期的農業使用。而對於核心農家經營基盤的優良農地，應嚴格管制其轉用。

2.確保農用地區域內農地之中央指示

為確保農用地區域內農地，中央對於都道府縣所設定的農用地區域農地面積目標的設定基準，應聽取都道府縣意見。實際面積若低於目標面積時，中央應指示都道府縣，加強農用地區域農地的編入。

三、藉由租賃，以有效利用農地

現行的農地制度，主要是維持戰後農地改革的成果，其出發點乃耕作者應該擁有農地所有權。不過，由於農地所有者的世代交替發展中，隨著農業從事者減少的同時，農地所有者無法親自耕作的情況日增，因此確保農地利用乃重要課題。另外，除一部分地域外，農地價格大幅超過農業生產收益價格水準，以致農地利用者藉由所有權移轉以集中農地非常困難，而租賃方式的農地集中亦不普遍。

有鑑於農地利用的各種課題和問題點所產生的現狀，今後必須強化糧食供給力，有效利用珍貴資源的農地，促進農地之租

賃，以確保農地利用者之農地，並使農地集中於有企圖心之農業者。因此，現在的農地制度，應不侷限在所有權上，而應以農地的適當利用為基本，重新構築農地制度，故須採取以下的措施。

(一)農地權利者之責任和義務

不論所有權或租借權等權利的形式，法律上應明確規定農地權利者，必須透過農地及農業生產，適當且有效率利用農地的責任和義務。

(二)重新檢討制度以促進農地的借貸

1.佃耕地所有權面積限制的廢止

目前對於擁有佃耕土地的面積有所限制，若擁有佃耕土地面積超過限制，政府將強制買收，賣渡給佃耕農。此法令限制將成為阻礙農地租賃的主要原因，因此必須廢除。

2.農用地利用集中計畫策定的圓滑化

農用地利用集中計畫的策定乃利用政府力量，在各地域進行農地合理的利用調整。但在策定農用地利用集中計畫時，必須獲得農地全體關係權利者的同意，若共有農地，則需全體共有者的同意。在此架構下，今後由於農地繼承，共有農地、共有者將日漸增加，為使農用地利用集中計畫的策定順利進行，關於共有農地，應參考民法共有物的管理規定，修正為持份者2分之1同意即可。

3.農地長期租賃契約的創設

租賃契約存續期間，根據民法規定為20年以內，但若當事者同意，應允許超過20年的農地長期租賃契約。

4.實際地租情報的提供以及標準佃耕費用的廢除

按作物別、圃場條件等，創設可提供地區實際地租情報的體制，同時廢除現行地租指標的標準小作料制度。

(三)農地利用者的確保與擴大

1.藉由農地之借貸，擴大農業參與

目前關於農地權利的取得，如所有權的取得、借入權的設定等，個人必須平時從事農作業，法人必須是農業生產法人等要件。

為使有利用農地意願者容易利用農地的觀點，借入權的設定條件應加以放寬，如農業生產法人以外的法人也能利用租賃農地，以擴大農業參與。但關於所有權的取得，仍應維持現行的要件。

此外，在放寬租賃權設定的同時，農業委員會的許可要件，須與地域家族農業經營之核心農家培育以及農地的適切利用相整合。在許可之後，農業委員會應定期報告農地的利用狀況，若發現沒有進行耕作之情事，應採取取消許可等嚴厲之措施。

另外，關於農業協同組合的農業參與，目前只限定經營農業的受託、子公司的設立等。應放寬農地借貸權設定的條件，與其它法人相同，使農業協同組合亦可從事農業經營。

2.放寬農業生產法人的出資限制

(1)目前，農作業委託者對農業生產法人的出資有所限制，為促進集落營農的法人化，應放寬其限制。

(2)目前，食品相關事業對農業生產法人的出資亦有所限制，為強化與食品相關事業者之合作以及充實資本，亦應放寬其限制。但農業生產法人仍應維持以地域農業者為中心之法人特徵。

3.地域內農地承受者的擴大

對於無農地承受者之地區，根據相關人員的協議，農地將來可由特定農業法人成為承受者，此農地之承受亦應擴大到農業生產法人之外的對象。

4.取得農地權利的下限面積之彈性化

農地的權利取得，原則上必須0.5公頃以上的經營面積，特定條件下，都道府縣知事亦可降低此面積限制。今後應允許農業委員會根據地方之實情，將此面積限制彈性化。

(四)促進農地面積的集中

為改善農地分散錯亂之情況，市町村應由多數之農地所有者，接受關於農地出借、出售的委任，以代理人身分將農地作面的集中，再出借、出售給農地利用者，以促進農地的集中利用。以上之農地面的集中方式，原則上應在所有的市町村導入。市町村除了訂定農地面的集中利用之實施方針外，同時依據此方針，承認實施主體（市町村、市町村公社、農業協同組合、土地改良

區、核心農家協議會)的事業規程，並確保其確切的實施。此外，應聽取地方之意見，並與市町村之農業委員會充分配合。

現在與農地保有合理化為目的，在各市町村實施之轉貸事業，應成為上述架構之一環實施。而各都道府縣之農地買賣事業亦應繼續實施。

(五)廢耕地對策的強化

現在的廢耕地對策主要是振興地域農業，促進農地之有效利用。因此應以所有的廢耕地為對象採取對策。若有廢耕地，當地農業委員會必須調查該農地的利用狀況，同時採取消除廢耕地之對策。

四、 重新檢討農地稅制，以促進農地有效利用

農地制度，應從促進農地有效利用的觀點，重新檢討。關於農地之繼承稅等稅制，必須加以修正。

五、 實現改革的條件整備

為使以上改革順利推行，需加速進行以下之配合措施：

(一)農地情報的共有化

市町村、農業委員會、農業協同組合、農業共濟組合、土地改良區等農地相關機構所擁有的農地所有權、利用等狀況的情報須共有化。因此2009年，必須對於基礎地圖加以整備，同時附加相關情報，以市町村為單位，對於相關機構共通之情報加以活用。另外，關於農地出租之情報，需注意個人情報之保護，同時建立新進務農者能在全國各地皆可使用之體制。

(二)消除廢耕地計畫

在 2008 年度，市町村、農業委員會以所有的廢耕地為對象進行調查，將農地區分為「可供農業利用的土地」與「無法供農業利用的土地」。對於「可供農業利用的土地」，市町村應制訂消除廢耕地計畫，以 2011 年為目標，以農用地區域為中心，消除廢耕地。

六、 其他

(一)與現狀不符的規定之整理

重新檢討「小作地(佃耕地)」、「小作農(佃耕農)」等用語，以及政府對於未墾地的買收之規定的廢除等，與現狀不符的規定。

(二)檢討各項規定

對於此次改革事項的實施狀況加以考察，以5年為目標，對於農地轉用的限制，農用地區域內確保農地的方式等，中央和地方公共團體需做適當的責任分擔，檢討確保農地的對策，採取必要的措施。

七、 結語

關於以上的農地改革相關法律案，農林水產省已在2009年2月24日，向第171次國會定期常會提出，可望在會期內順利通過。此外，本計畫以外的事項之相關法律案，仍應繼續加以檢討。由於農業委員會在農地制度上扮演重要角色，為確保其事務的確實實施，將透過此次的改革實施過程，對於農業委員會的活動狀況加以檢證。

參考文獻

<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/gaiyou.pdf>

<http://www.maff.go.jp/j/law/bill/171/index.html>