

日本廢耕地課題 與「廢耕地再生利用緊急對策」概要

陳建宏（朝陽科技大學財金系）

戴錦周（台中技術學院財金系）

編譯

摘要

日本的農地面積，由 1961 年的 609 萬公頃至 2009 年減少至 461 萬公頃。而日本廢耕地的面積，至 2005 年已達 38.6 萬公頃。未來國際的糧食供給，可能更加不安定，因此為提高糧食自給率，確保優良農地及其有效利用，十分重要。而農地亦是農業生產的基盤，但由於轉用、廢耕等使農地逐漸減少，且廢耕地不僅產生病蟲害、鳥獸害及阻礙農地利用集中，同時亦對營農面產生不良影響。另外，廢棄物的不法投棄、景觀的惡化等，在地域住民的生活環境面，亦是重大之課題。因此日本近年各地開始展開廢耕地再生利用之措施，農林水產省亦創設「廢耕地再生利用緊急對策」，並對此措施加以支援。而 2009 年 12 月亦修正農地法，在法律制度面強化遊休農地對策，為使農地有效利用，對於遊休農地採取必要措施，以促進全國各地廢耕地之再生，確保優良農地及其有效利用。

關鍵字：糧食自給率、廢耕地、遊休農地、農地法

日本耕作放棄地¹的現狀

日本的農地面積，在 1962 年至 2009 年 48 年間，約 105 萬公頃之農用地因開發開墾而增加。但另一方面，約有 253 萬公頃的農地轉用為工場用地、道路、宅地，因此農地面積由 1961 年的 609 萬公頃至 2009 年減少至 461 萬公頃。而日本耕作放棄地²的面積，由表 1 可知，在 1985 年之前大約有 13 萬公頃，但 1990 年以後急速增加，至 2005 年已達 38.6 萬公頃，約為東京都面積之 1.8 倍，而耕作放棄地面積率亦增為 1985 年的 3 倍。

而由於飲食消費的變化，日本的糧食自給率亦由 1965 年的 73% 減至 2008 年的 41%，此乃主要先進國家中的最低水準。未來國際的糧食供給，可能更加不安定，因此為提高糧食自給率，優良農地的確保及有效利用，十分重要。根據日本「2009 年耕地面積統計」，農地減少的理由，主要原因為「耕作放棄(廢耕)」，

¹ 註：廢耕地在日本稱為「耕作放棄地」(統計用語)或「遊休農地」(法令用語)，兩者意義大致相同，因本文大量引述日本統計資料及相關法令，因此內文保留其日文名稱。

約佔 51%；「農地轉用」約佔 48%。因此為確保優良農地，促進農地有效利用，除了嚴格管制農地轉用外，並應消除耕作放棄地及防止其發生。

表 1 日本耕作放棄地面積之變化

年度	耕作放棄地面積（萬公頃）	耕作放棄地面積率（%）
1975	13.1	2.7
1980	12.3	2.6
1985	13.5	2.9
1990	21.7	4.8
1995	24.4	5.6
2000	34.3	8.1
2005	38.6	9.7

註：（1）耕作放棄地面積率=耕作放棄地面積÷（經營耕地面積+耕作放棄地面積）×100

（2）資料來源：農林水產省「農林業普查」

2009 年耕作放棄地問卷調查結果概要

日本農林水產省 2009 年以全國 1,780 市町村為對象，實施耕作放棄地問卷調查，其中有回覆之市町村為 1,561 個，全體回收率為 87.7%，主要結果如下：

1. 發生耕作放棄地較多之農地

表 2 為農地條件別發生耕作放棄地之情形，由表 2 可知，發生耕作放棄地較多之農地以「山間農地・谷地濕田」較多，約 77.2%；「圍場整備未實施之農地」其次，約 61.2%，顯示條件不利地域發生耕作放棄地的情況較多。圍場整備完成之農地，以及幹線道路周邊之農地發生耕作放棄地較少，表示耕作條件或交通條件較好的地域耕作狀況較佳（發生耕作放棄地較少）。

表 2 農地條件別發生耕作放棄地之情形

農地條件	比例
集落周邊的水田	21.9%
集落周邊的旱田	29.7%
市街地周邊的水田	11.2%
市街地周邊的旱田	12%
幹線道路沿線	5.3%
山間農地・谷地濕田	77.2%
圍場整備完成之農地	8.2%
圍場整備未實施之農地	61.2%

2. 耕作放棄地的發生原因

耕作放棄地的發生原因，由表 3 可知，全部之地域類型，以「高齡化、勞動力不足」最高，其次為「農產物價格低迷」、「地域內無後繼者」，表示地域內耕作者的減少是耕作放棄地發生最重要的原因。「農產物價格低迷」、「無可提高收益之作物」所佔比例亦高，表示農業經營條件的惡化亦是耕作放棄地發生的重要原因。

地域別上，中間農業地域、山間農業地域回答「鳥獸害較大」的比例較高，其餘差別不大，因此亦應注意耕作放棄地發生原因的地域性，而採取消除耕作放棄地以及利活用農地之措施。

表 3 地域條件別耕作放棄地的發生原因

耕作放棄地發生原因別	山間農業 地域(%)	中間農業 地域(%)	平地農業 地域(%)	都市地 域(%)
未實施土地基盤整備	5.5	5.7	5.8	5.7
傾斜地等事業費太高	6.8	6.9	6.2	6.0
高齡化、勞動力不足	21.1	20.1	20	21.2
地域內無後繼者	11.9	11.4	10.7	11.7
離農	6.7	6.7	6.7	6.8
資產保有意識高，不願出租農地	2.1	2.1	2.2	3.1
持有土地非農家增加	4.0	3.8	4.8	5.0
不在地主增加	4.9	4.4	4.3	4.5
農作物價格低迷	11.7	13.4	15.1	13.6
無可提高收益之作物	7.9	8.6	9.1	8.2
實施稻米生產調整，但無適當之替代作物	5.3	5.4	5.8	4.9
配合實施不良柑橘園地轉換計畫（砍伐或重新種植良質柑橘或植林），但無適當之替代作物	1	1.7	2.1	1.6
鳥獸害較大	11.1	9.8	7.4	7.7

3.其他調查結果：

- 多數的市町村認為防止耕作放棄地發生的必要措施主要有：「與土地所有者溝通、協調」、「經營體的培育與支援」、「新作物的導入，販賣通路的確保等」。
- 多數的市町村認為消除耕作放棄地的解決方法為：「基盤整備」。
- 多數的市町村認為消除耕作放棄地應採取之措施為：「提高擴大規模之意願，促進農家之農地集中」。
- 多數的市町村認為消除耕作放棄地欲種植之作物及其他之支援措施為：「過去經常種植之作物」、「導入新的作物」、「鳥獸害防止措施」。

2009 年日本農地法修正概要與遊休農地對策

一、「遊休農地」之定義

「遊休農地」在農地法上之定義為：

- (1) 「目前未耕作之農地，且將來亦無預定耕作使用之農地，稱之」
- (2) 在農業上利用之程度與周邊地域農地利用程度相較，明顯較差之農地（(1)之農地除外）。

但「耕作放棄地」為統計用語，在農林業普查上之定義為：「擁有之耕地中，在過去 1 年以上未耕種，且在未來數年間亦無考慮再耕種之耕地」。「遊休農地」與「耕作放棄地」兩者相較，「遊休農地」之對象農地範圍較廣，因此除了說明法令之外，一般使用「耕作放棄地」說明。

二、2009 年「農地法」部分修正概要

- (1) 日本由於很多農產物須依賴海外進口，強化糧食自給力是重要的課題，因此對於農業生產、農業經營之基礎資源的農地之確保及有效利用十分重要。2009 年最新修正之「農地法」乃以「農地最大限度的有效利用」與「農地的確保」為主要的修正內容，農地法等修正之概要架構如圖 1 所示。
- (2) 關於「農地最大限度的有效利用」，主要藉由「農地法目的的重新檢討」、「農地利用者的確保及擴大」、「農地地面的集中之促進」、「遊休農地對策之強化」，以促進農地的有效利用。
- (3) 關於「農地的確保」，主要藉由「農地轉用規制的嚴格化」、「農用地區域內農地的確保」，以防止農用地的減少。

三、農地法之遊休農地對策

1. 本對策之目的：

- (1) 以全部遊休農地為對象，藉由農業委員會之調查，掌握農地利用狀況，以促進農地之有效利用。
- (2) 由農業委員會統一實施對農地所有者之指導、通知、勸告等手續，以採取適當的遊休農地對策，至於農地所有者不明的遊休農地亦可加以利用。

2. 本對策之重點：

- (1) 以地域內全部農地為對象，農業委員會每年 1 次，有義務必須進行農地利用狀況之調查。（農地法第 30 條）
- (2) 以全部遊休農地為對象，直接進行利用改善的指導。（農地法第 32-35 條）
- (3) 對於所有者不明的遊休農地，可經由都道府縣知事之裁定而加以利用。（農地法第 43 條）

3. 農地法之遊休農地對策實施流程如圖 2 所示。

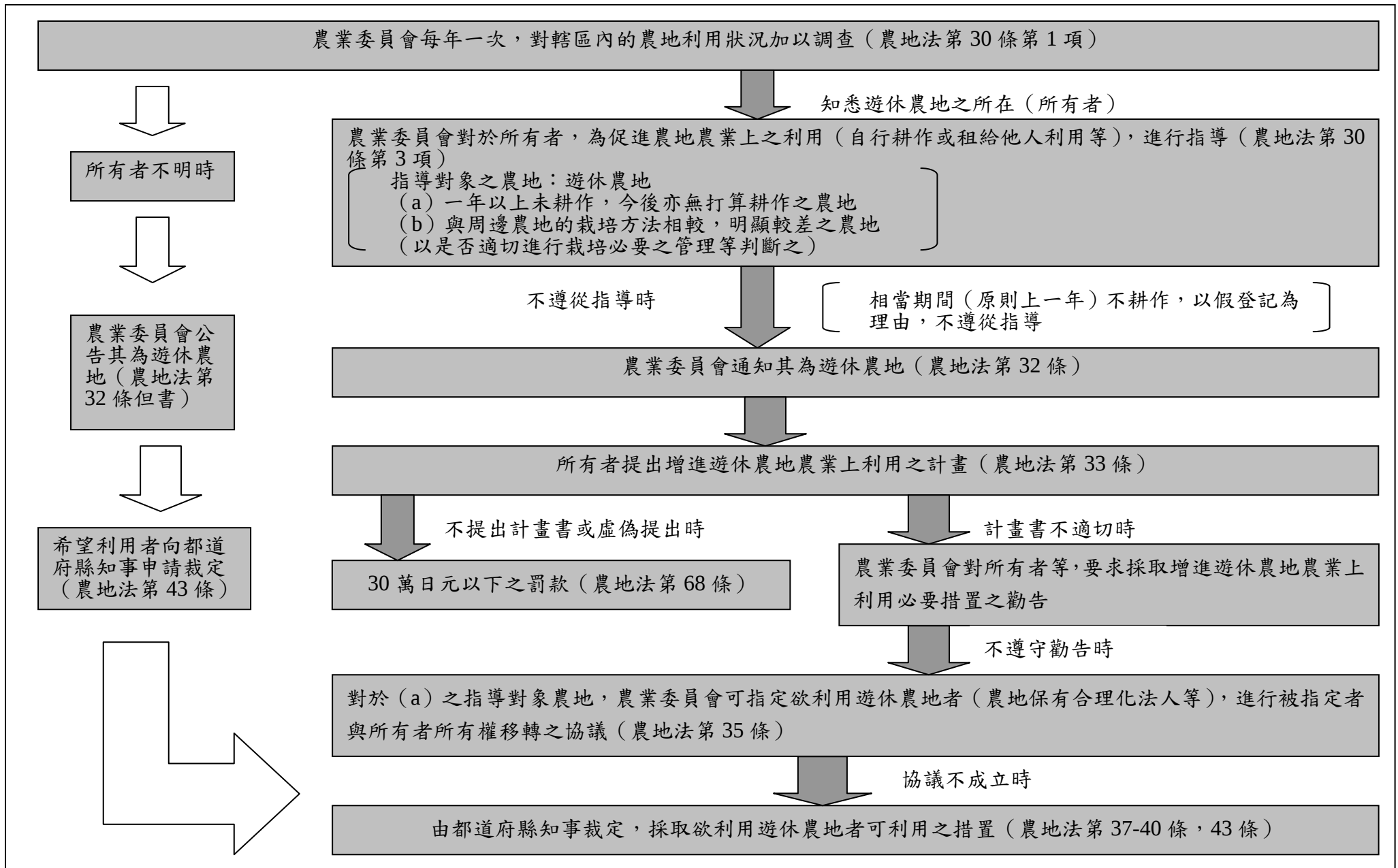
圖 1 農地法等修正之概要



〈農業委員會適當的執行事務〉

農業委員會在農地制度上扮演重要的角色，藉由此次的重新檢討，確保其事務之確實實施

圖 2 農地法之遊休農地對策



2010 年「耕作放棄地再生利用緊急對策」概要

一、背景、課題：

中長期世界糧食的供需有失調的可能，農業生產基盤之農地面積亦有減少的傾向。而耕作放棄地的增加，在地域亦產生各種問題，如荒廢土地再利用困難、病蟲害繁殖、鳥獸害擴大、廢棄物的不法投棄等。因此，為強化糧食自給力，荒廢狀態耕作放棄地的再生利用等農地的有效利用十分重要。

二、對策重點：藉由租借，支援耕作放棄地之再生、利用。

三、政策目標：使農業上重要地域之耕作放棄地，約 10 萬公頃再生。

四、2010 年預算金額：140.5 億日元。

五、對策目的：

農地承接者，對於耕作放棄地之再生、翻土、或嘗試種植、加工、販賣等活動、再生農地利用之農業用機械、農業用設施的整備、鄰接農地之排水設施、耕作道路的基盤整備等之總合支援。

六、對策參與者

- 1.農地承接者（農業者、農業者組織、參與農業之法人等）。
- 2.地域協議會或會員（市町村、農業委員會、農業公社、農協、土地改良區等）。
- 3.其他（農地、水、環境保全對策之活動組織、中山間地域等直接給付的協定集落等）。

七、對策內容：

1.再生利用活動（藉由農地租借，促進耕作放棄地再生、利用之措施）

（1）再生作業（除去障礙物、深耕、整地等）

a.根據荒廢程度，補助 3 萬日元／0.1 公頃或 5 萬日元／0.1 公頃。

（a）本交付金乃以荒廢土地再生作業，需要一定以上的勞力與費用（勞務費、材料費、機械費用）之農地為支援對象。

（b）「必要之一定以上的勞力、費用」乃根據「荒廢的程度」、工事費之估算而判斷。

●工事費之估算為 6 萬日元~10 萬日元以下／0.1 公頃，交付 3 萬日元／0.1 公頃。

●工事費之估算超過 10 萬日元／0.1 公頃，交付 5 萬日元／0.1 公頃。

(c) 地域協議會於再生作業終了後，對於實際所需之費用，作事後之確認。

- 地域協議會為實施主體時，由地域協議會整理實績。

- 農業者等為實施主體時，由農業者等整理實績，向地域協議會提出。

(d) 總費用與「中央交付單價」之差額，除了實施主體之勞務提供或自有機械提供使用之外，亦考慮由地方公共團體單獨事業或土地所有者負擔金(土地所有者與地域協議會協商所定之金額)充當。

b. 荒廢程度重大者，需使用重機之再生作業(補助率 1/2 以內)。

(2) 土壤改良、肥料、有機質資材的投入、綠肥作物的栽培等，補助 2.5 萬日元／0.1 公頃(最多 2 年)。

(3) 長期營農(作物的種植，水田除外)，補助 2.5 萬日元／0.1 公頃(1 年間)。其中，種植作物之支援對象包括：在旱田種植蔬菜、麥、大豆、蕎麥、蜜源作物、飼料作物、果樹、茶、山菜等(水田除外)。

(4) 經營展開：

經營諮商、指導、實驗圃場的設置、營運、市場調查、加工品試作、試驗販賣等。

- a. 實驗圃場的設置，原則上每一市町村設置一個，並加以支援。

- b. 對於加工品試作之工資、材料費或委託費加以支援。

- c. 對於試驗販賣之工資加以支援。

2. 設施等輔助整備(補助率 1/2 以內)

用水排水設施、農道、市民農園、農業用機械、設施等之整備(農業用機械、設施僅限於再生農地之營農使用)。

(1) 農業用機械的導入(補助率 1/2 以內)

- a. 農業用機械之購入：農業用機械由地域協議會購入，委託農業者管理或借其使用。

- b. 農業用機械之借入：由農業者向其所組織之團體借用。(農業用機械的機種、能力設定所根據之農地，僅限於再生農地)。

(2) 農業用設施的整備(補助率 1/2 以內)

- a. 農業用設施的整備：農業者或農業者等組織之團體實施農業用設施之整備。(如溫室、果樹棚、防風防霜設施等，但農業用設施之整備，僅限於再生農地)

3. 基金附帶事務

基金執行事務等所需經費，2010 年在基金(都道府縣耕作放棄地對策協議

會設置之基金)之1.5%範圍內加以支援。

(1) 都道府縣協議會進行之事務例：再生利用實施計畫審查、交付金交付事務、實績報告書審查等。

(2) 地域協議會進行之事務例：再生利用實施計畫策定及現地確認、交付金交付事務、實績報告書審查及現地確認等。

八、對策之實施主體架構：如圖3。

九、實施要件：

1.前提條件：

- (1) 必須設立都道府縣協議會及地域協議會。
- (2) 地域協議會須制定再生利用活動或耕作者之確保(含未來計畫)等相關計畫(耕作放棄地再生利用實施計畫)。
- (3) 取代土地所有者，確保耕作者，再生利用活動之措施自初年度(再生作業)起5年以上的耕作預定計畫(含使用租借、所有權移轉、農作業委託等)。
- (4) 土地所有者若產生租借收入時，自採取再生利用活動措施初年度(再生作業)起5年間之租借收入的一部份為原則，由地域協議會與土地所有者協議，其所決定金額由土地所有者負擔(地域協議會徵收)充當再生作業之經費。

2.對象農地：

- (1) 農振農用地區域內農地(市民農園、教育農場的整備，即使農用地區域外亦為支援對象)
- (2) (1)中之農地進行作物栽培時，「再生作業(除去障礙物、深耕、整地等)」需要一定以上的勞力與費用之農地。
- (3) 「設施等輔助整備」的受益農地，如(2)的農地及(2)的鄰接農地等。

3.中央、地方等之配合：

- (1) 推行耕作放棄地對策時，中央、地方公共團體、相關團體等，必須適當的任務分擔，並相互配合。
- (2) 地方公共團體，在推行耕作放棄地對策時，除了須盡適當之任務外，並作為耕作放棄地對策協議會之會員，在營運上，擔負一定之職責。

十、實施期間：2009年至2013年。

十一、實施例：

如表4，藉由牛等之放牧，使荒廢農地再生及種植飼料作物。

小結

農地是農業生產的基盤，但日本的農地面積，由於轉用、耕作放棄等使農地逐漸減少。耕作放棄地不僅產生病蟲害、鳥獸害及阻礙農地利用集中，同時對營農面亦產生不良影響。另外，廢棄物的不法投棄、景觀的惡化等，在地域住民的生活環境面，亦是重大之課題。因此近年各地開始展開耕作放棄地再生利用之措施，農林水產省亦創設「耕作放棄地再生利用緊急對策」，並對此措施加以支援。而 2009 年 12 月亦修正農地法，在法律制度面強化遊休農地對策，為使農地有效利用，對於遊休農地採取必要措施，以促進全國各地荒廢狀態耕作放棄地之再生，確保優良農地及其有效利用。

而台灣農地休耕政策自 1997 年實施迄今，台灣農地休耕面積已超過 30 萬公頃，休耕農地如何有效利用，是重要之課題。因此現階段有必要建立農地休耕、出租、耕作放棄地分佈之資料庫，以掌握農地的使用狀況。同時繼續推動「小地主大佃農」政策，鼓勵地主出租農地，促進農地的集中利用與農地的活化利用。並調整休耕政策，逐年降低休耕補貼，鼓勵種植其他糧食作物，以提高糧食自給率，降低未來國際糧食供需失調的衝擊。

參考文獻

<http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/pdf/taisaku-1004n4.pdf>
http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/taro_gaiyo.pdf
<http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/pdf/tebiki03.pdf>

圖3 廢耕地再生利用緊急對策之實施主體架構

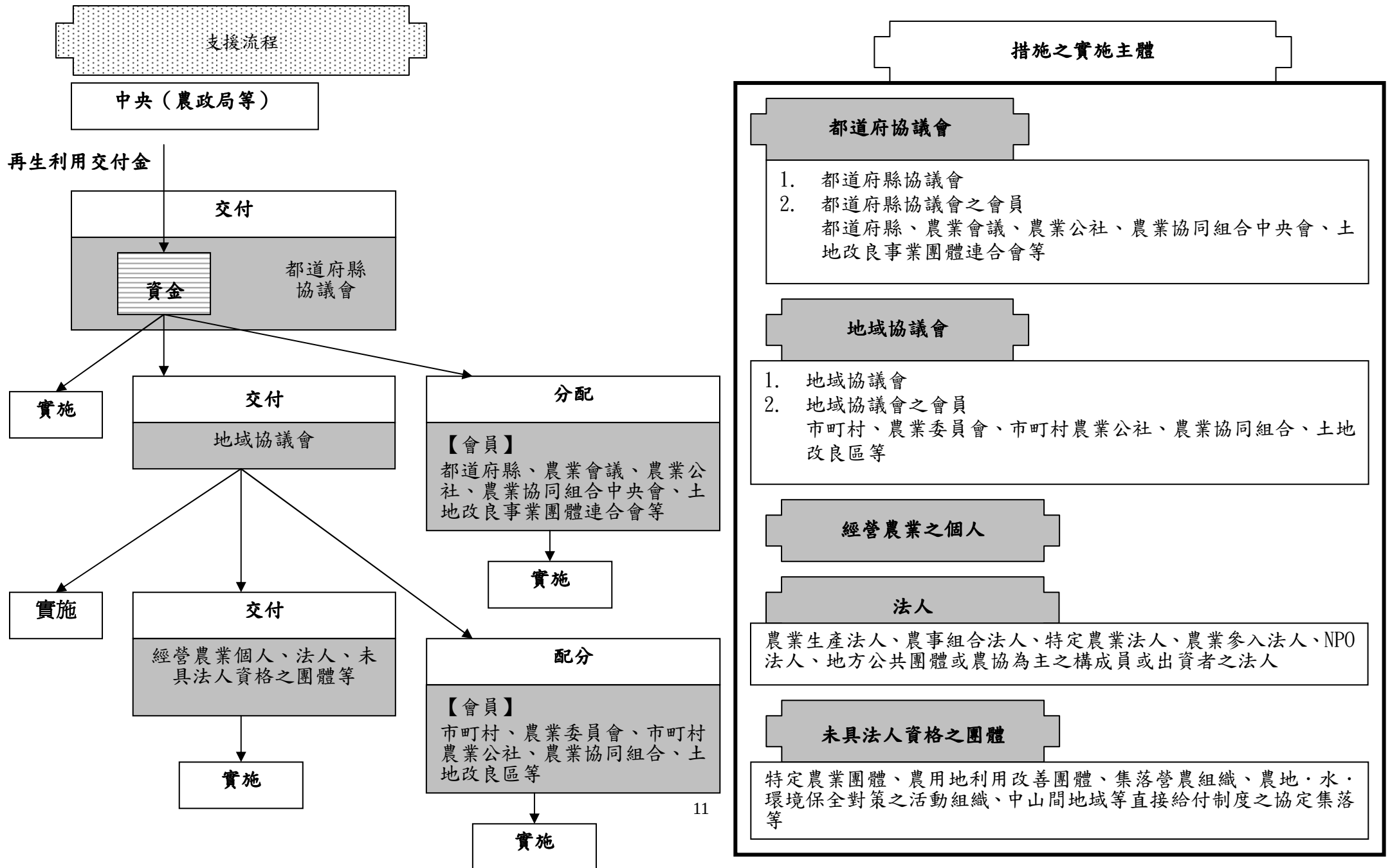


表 4 藉由牛等之放牧，使荒廢農地再生及種植飼料作物例

1. 地域達成協議	2. 割除雜草準備實施	3. 種植飼料作物之翻土	4. 種植飼料作物
● 招聘顧問 ● 問卷調查 ● 利害關係者間之協商	● 設置電氣柵欄、注意看板、水場、遮日等設施 ● 巡視以確認水量、草量、電壓等 ● 有必要時，則須耕土、整地等	● 肥料、有機質資材的投入、綠肥作物之栽培	● 生產粗飼料（牧草、WCS用稻等） ● 在種植飼料作物之農地放牧等 註：WCS（稻酸酵粗飼料）
支援 支援 支援 支援			
可活用「農山漁村活性化計畫交付金」之「消除遊休農地支援金」，補助率為 1/2。	（耕作放棄地再生利用緊急對策） ● 每 0.1 公頃之支援經費超過 6 萬日元→支援 3 萬日元 ● 超過 10 萬日元→支援 5 萬日元	（耕作放棄地再生利用緊急對策） ● 每 0.1 公頃支援 2.5 萬日元／1 年（最多 2 年）	旱田（耕作放棄地再生利用緊急對策）：每 0.1 公頃支援 2.5 萬日元（1 年間） 水田（水田利活用自給力向上事業）支援之經費： WCS 用稻：8 萬日元／0.1 公頃 飼料作物：3.5 萬日元／0.1 公頃