

日本農政改革之主要對策

林英彥 編譯

壹、前言

日本農業發展面臨人口老化、農業後繼無人、糧食自給率低落、每人稻米之消費量日趨減少、廢耕地快速增加、農地大量變更使用、農田受到污染、田園景觀遭到破壞、農業勞動工資及農地價格高漲、農產品價格低迷等困境，所以積極尋求打破僵局之對策。我國之地理環境及社經狀況與日本至為相似，在農業的發展進程中，亦遭逢類似情況，因此日本在農政方面所擬定之改革措施或可供我們參考。

日本農業政策內容繁多且複雜，本文針對日本最近所推行的重要農業改革措施中較具影響力的幾項政策，如「跨品目經營安定對策」(現已改名為「水田、旱作經營所得安定對策」)、「稻米政策改革」及「農地、水、環境保全改善對策」等三項對策提供簡要說明。

貳、水田、旱作經營所得安定對策

一、對策背景與目的

日本農業不僅面臨農業從業者人數急速減少，而且農村人口高齡化速度比都會區還快速，廢耕地亦不斷增加，尤其以稻米為中心之水田農業等土地利用型農業，情況更是嚴重。

本項改革對策之目的有三：

- (一)提高農業經營規模，俾使農民所得能與其他產業看齊，使對策施行之對象，能夠展開安定的農業經營，進而加強土地利用型農業之體質。
- (二)使農業經營者所得在獲得安定後，能展開具有創意的產業，從事符合消費者等需求之生產，達到糧食之安定供給。
- (三)在符合 WTO 規範下，安定日本農業經營者之所得。

二、對策之內容

(一)支援對象

本項對策之支援對象為具一定經營規模(面積或所得)之「認定農業者」或「集落營農組織」者，但所謂經營規模之要件，依各地之情

況而有差別。

(二) 支援之內容

分成「生產條件不利補正對策」與「收入減少影響緩和對策」二項：

1、生產條件不利補正對策

- (1) 直接給付項目：所謂生產條件不利補正，係針對與外國之生產條件比較顯然不利之作物予以補助，在北海道為小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯等；都府縣為小麥與大豆二項，但啤酒麥、黑大豆、種子用麥與大豆除外。
- (2) 給付額：販賣收入不足彌補生產成本之部分。
- (3) 給付內容：分固定給付與實績給付二項，前者為每年給付一筆固定金額，而後者則是依每年產量與品質給付，故於豐收年給付額較多，反之歉收年給付額相對減少。

2、收入減少影響緩和對策

- (1) 給付項目：北海道為米、小麥、大豆、甜菜、澱粉原料用馬鈴薯；都府縣為米、小麥與大豆三項。
- (2) 給付額：當年度販賣收入低於標準收入時，補助減收額的九成。其中，最近5年中收入最高與最低年以外之3年的平均收入即為標準收入。
- (3) 限制條件：對策加入者需要事先繳納一定之金額做為公積金。

(三) 成為支援對象者之要件

1、認定農業者之要件

欲取得認定農業者之資格，必需提供「農業經營改善計畫」，說明5年後希望達成之經營目標，向市町村提出計畫認定之申請，經市町村認為計畫內容符合認定基準後，申請人始取得相關資格。認定農業者並無性別或年齡限制，亦不要求現在要具備一定面積以上之經營規模，只要想以擴大經營規模、導入新的作物、或以農產品加工販賣等來達成市町村基本構想所揭示的目標均可接受認定。

認定基準可概分為下列三點：

- (1) 是否符合市町村之基本構想？
- (2) 是否考慮到農用地之效率性、綜合性利用(必需配合生產調整)？

(3) 計畫是否有達成之可能性？

2、成為集落營農對象之要件

要成為集落營農，需具備以下 5 個條件：

- (1) 訂定農用地之利用集積目標：擬定 5 年後要集積(農作業受託)當地之農用地 2/3 以上，如受託地域之生產調整面積過半以上之組織，則集積 1/2 以上即可。
- (2) 作成規約：訂定代表人、成員、會所、農用地與農用機械等之利用管理事項之組織規約。
- (3) 進行共同販賣經營管理：設置集落營農組織之帳簿，以組織名義販售生產品項，並將販賣所得代金存入組織之帳簿。
- (4) 作成農業生產法人化計畫：提出 5 年內(可延長)為農業生產法人化之計畫書。
- (5) 訂定主要從事者之所得目標：訂定組織之主要從事者之農業所得目標。

(四)經營規模要件

原則上認定農業者在經營規模上有一定的面積要求，但依地域的情況定有物理特例、所得特例、生產調整特例及市町村特例等幾項例外規定，目的在於使有心營農者可以投入農業生產，並使農政之推行更為順利。

- 1、面積要件：北海道認定農業者 10 公畝，都府縣者 4 公畝，集落營農組織為 20 公畝。
- 2、物理特例：由於集落的農地少等原因，致使在物理上擴大規模有困難之處，故面積要件標準可予以調降。
- 3、所得特例：從事有機栽培或複合經營而有充分之農業所得者，雖可能無法達到面積要件，但也能成為政策之施行對象，本特例之條件為：
 - (1) 對象人員(如為集落營農組織時則為主要從事者)之農業所得需超過市町村之目標農業所得一半以上。
 - (2) 對象品目之收入、所得、面積之某一項占經營全體之 27% 以上。
 - (3) 農業經營改善計畫等所記載之農產品加工、販賣、其他所得額得包含在內。
- 4、生產調整特例(限於集落營農組織)：如為配合當地之生產調整而

組織者，面積要件可降低。本特例之要件為營農組織受託之地域生產調整面積超過一半以上者，而經營規模之基準，係依各地域之生產調整率而設定基準(下限：平地 7 公畝，山地 4 公畝)。

此外，部分從農人員雖不符合面積要件或特例，但可認定為「先進之地域水田農業」者或集落營農組織，仍得由市町村之判斷而將其納入本對策之對象。

(五)具體之支援內容

1、生產條件不利補正對策

由於生產條件與外國之差距而產生不利，造成農業生產成本中以生產品販賣收入不能彌補之部分，由以下 2 項方式來予彌補：

(1)固定給付

以對象品目別之單位面積單價乘以過去生產實績，並將各品目合計即為給付額。

該市町村單位面積單價×各農戶過去之生產實績(期間平均生產面積)=給付金，但該市町村單位面積單價=全國一律之每 kg 單價×該市町村之單位面積產量)。「全國平均之單位面積單價」與「全國平均之單位面積產量」如下表所示：

	小麥	二條大麥	六條大麥	裸麥	大豆	甜菜	澱粉原料用馬鈴薯
單位面積價格	27,740	21,070	18,290	23,750	20,230	28,910	37,030
單位面積產量	388	362	322	333	203	5,760	4,350

(註) 單位 (單位面積價格：日圓/10 公畝，單位面積產量：kg/10 公畝)

(註)10a=0.1 公畝， a 為公畝 (are) 之略寫，ha 為公畝 (hectare) 之略寫。1ha=100a。

(2)實績給付

係以對象品目別之單位數量 (60kg) 單價乘當年之生產量，然後將各品目合計之即為給付額。但單位數量之單價，依品質分等級而訂定不同價格。

2、收入減少影響緩和對策

本對策之目的在於為降低因收入減少對農業經營之影響，針對米、麥、大豆等作物之販賣收入總額於低於標準收入時，補助其差額之 9 成。但接受補助者應事先繳納一定數額之公積金。

參、 稻米政策改革推進對策

日本政府鑒於稻米之消費減少，而麥類、大豆、飼料穀物等輸入

增多等，故決定施行稻米之生產調整，提高麥類、大豆、飼料穀物等之自給率，並推廣飼料用米、生質燃料用米等非主食用米之生產。

一、當前之生產調整方法

(一)概述

- 1、基於日本國民食米消費減少之趨勢，預測 10 年後水田農業之可能變化，檢討個別農業之經營方法等。
- 2、行政機關需與農協系統維持適當連繫，努力使全都道府縣、全地域均能達成生產調整之目標。
- 3、為達成生產調整之目標，在都道府縣及市町村階段，需與行政、農協系統、集貨、販賣業界等關係者配合，必要時，要簽署達成生產調整目標之同意書。
- 4、對於非生產調整實施者或向非實施者集貨之集貨業者，販賣業者應要求其採取適當之對應措施。

(二)設定食米之適當生產目標

1、需求量預估

由每年需求減少量來考慮每年之變動幅度，據此預估 2008/2009 年日本全國食米需求量為 819 萬公噸。

2、全國白米需求量之估計

以預估之 819 萬噸需求量為基礎，再以與需求實績之平均差額(4 萬噸)來計算，2008 年日本全國白米需求量設定為 815 萬公噸，種植面積估計為 154 萬公畝。

(三)導入「新增需求米」之生產調整方式

- 1、「主食用米」及「加工用米」以外新增之白米需求，以確實能供該用途使用之農業者與需要者之契約書所確認之數量來進行生產調整數量之計算。所謂「新增需求米」，係指國內主食用及加工用米以外之米穀，如飼料用、米粉用、輸出用、生質燃料用等地方農政事務所首長認為不影響主食用米之其他米穀需求量。
- 2、違反契約書等而流入主食用時，對農業者及需要者要加以處罰（取消生產調整方針之認定、產地塑造給付金之返還、名稱、違反行為之公布、政府米收購資格之停止等）。

(四)為達成生產調整目標之配合

1、目標分配階段

- (1)由全水稻耕作農業者直接或間接參與地域協議會，經由公正之討論決定分配規則。
- (2)地域協議會在決定分配目標時，應留意地域全體是否能確實達成目標。
- (3)地域協議會在目標分配後，應將分配之數量及面積，經由縣協議會向全國協議會報告。

2、耕作階段

- (1)地域協議會在耕作完成後，應將地域內之水稻耕作總面積、加工用米及新增需求米之耕作面積，經由縣協議會向全國協議會報告
- (2)地域協議會於確切掌握地域內之耕作面積後，應告知共濟組合及農政事務所等單位。
- (3)主食用米耕作面積超過生產數量目標之面積換算值時，地域協議會應採取青刈或擴大新增需要米之耕作面積等調整措施。

3、收穫階段

- (1)地域協議會應於收穫後，將地域內之總收穫量，經由縣協議會向全國協議會報告。
- (2)地域協議會於得知地域內之確切產量後，應告知共濟組合及農政事務所等單位。
- (3)主食用米販賣數量超過生產數量目標時，地域協議會應採取擴大新增需要米之販賣預定數量等調整措施。

(五)對未達成目標之都道府縣、地域、農業者之處罰

- 1、目標的達成與否，是以該地域全體之主食用米耕作面積(全部水稻耕作面積扣除加工用米、新增需要用米之耕作面積)為判定之基礎。然而，地域全體之主食用米販賣數量若在生產數量目標範圍內時，也可視為已達成。
- 2、對於未達到生產調整目標之都道府縣、地域之處罰如下；
 - (1)2008 年度之產地塑造對策，可能不會依照預定給付。
 - (2)2009 年度之各種補助事業、融資，可能受到不利之處置。
 - (3)2009 年度之產地塑造對策，可能受到不利之處置。

- 3、以認定農業者為要件之農林漁業金融公庫之融資，可能會被停止。

(六)農協系統之任務

1、對農協系統有如下之要求：

- (1)依據糧食法之規範，農協系統是生產調整主體之生產者團體，應與行政單位連繫，努力達成生產調整之目標。
 - (2)推動播種前契約之訂定，以及收穫之收購、集貨以提高集貨率。
 - (3)確立非主食用米之集貨、販賣體制，擴大白米消費。
- 2、農協對非實施生產調整者出售之米，得於生產數量目標之範圍內所締結之出售契約數量，就生產數量目標範圍內之米，與超出此範圍之米訂定不同之收購價格。

二、國家之支援對策

(一)產地塑造對策

1、產地塑造給付金

- (1)為建立具地域特色之水田農業，對於能依地域實況，由地域本身之創意發展地域水田農業者，將給予支援。又產地塑造給付金之用途、單價由地域自行決定，期能在對策施行期間，運用固定給付金，配合地域實況進行生產調整。
- (2)為提昇水田農業結構調整之實際效果，要對從農者之支援列舉具體用途，以促進對從農者之重點性支援。

2、新供需調整制度下之固定給付金

- (1)由都道府縣水田農業推進協議會擬定新的供需調整計畫，並將固定給付金之給付作為配合新供需調整制度之重要推動手段。
- (2)依都道府縣之判斷，決定固定給付金之用途與單價。

3、促進稻作生產結構調整給付金

- (1)對於不能成為水田、旱作經營所得安定對策之對象者，也給予支援，以緩和米價下降對渠等之影響。
- (2)對生產者之補助，以地域設定之單價為定額之補助。不過，補助金額不超過水田、旱作經營所得安定對策之補助水準。
- (3)依地域之實際情形，可由地域事先決定將經費之部分或全部轉

為產地塑造給付金。

(二)集貨順暢對策

- 1、將生產過剩之白米予以分級出貨、保管之生產者，其所需資金由生產者及政府共同出資，並依保管數量給予不同水準之融資與支援。
- 2、由於豐收而形成的過剩米，由米穀安定供給確保支援機構之過剩米對策基金提供無息短期融資(融資單價 3,000 圓/60kg)。除了當期收穫部分，對於庫存部分也列為支援對象(庫存部分之生產者支援金以 3,000 圓/60kg 為上限)。

(三)收入減少影響緩和對策(水田、旱作經營所得安定對策)

- 1、收入減少影響緩和對策，是當年度收入額少於標準收入額時，補助其差額之 9 成。
- 2、補助金之來源，是以農家出資與國家經費以 1 比 3 之比率分擔。
- 3、補助後剩餘之資金，保留做為翌年度以後之補助金。
- 4、可以接受補助之從農者，是實施生產調整的農業從業人員，但此從農者必須為認定農業者及集落營農組職，且具一定要件者。
- 5、成為補助金對象之米穀，是以生產目標(各從農者調整後之確定數量)之範圍內，且以農產品檢查 3 等以上(種子除外)，供主食用而以收穫年之 3 月 31 日之前，販賣給 JA 或集貨業者，或委託販賣而出貨者，以及農家或受農家之委託者(JA 或集貨業者除外)販賣給消費者為限。

(四)促進稻作結構改革給付金，是指在產地塑造對策中，採取促進稻作結構改革給付金之措施。

(五)地域水田農業活性化緊急對策

- 1、對從事下列農業生產調整者給予支援
 - (1)擴大麥類、大豆、飼料作物之耕作面積。
 - (2)研發飼料用米、生質燃料用米等非食用米之低成本生產技術。
- 2、從農者與地域水田農業推進協議會間，如締結減少稻米生產，擴大生產調整之長期契約，則付給一次「緊急一時款」，此款可分成以下 2 種形態：
 - (1)以生產麥類、大豆、飼料作物等來擴大生產調整者，若有達成 2007 年生產目標者，依擴大生產調整部分之面積每 10 公畝給付 5 萬圓，未達目標者，每 10 公畝給付 3 萬圓，但每從農者

以 100 萬圓為上限。

- (2)以種植飼料用米、生質燃料用米等非食用米來擴大生產調整者，每 10 公畝給付 5 萬圓。

肆、農地、水、環境保全改善對策

一、對策概要

(一)為對農地、水、環境能做良好之保全並提昇品質，乃對以下活動加以支援：

- 1、對農地、農業用水等之保全改善，地域全體實施高效果之共同活動。
- 2、農業者全體為提昇環境保全而採取先進之農業活動。
- 3、為使這些活動之品質更為提昇而採取之配合活動。

(二)本對策之實施期間為 2007 年度至 2011 年度。

(三)對共同活動之支援

1、對象地域與活動

對象地域是以能有效實施地域共同活動之考量下，依集落或水系單位等地域實況設定之。

- (1)集落單位：由集落全體來進行保全活動之體制。
- (2)水系單位：對溝渠或堰堤等水系進行保全活動之體制。
- (3)事業單位：對農地重劃事業等之事業實施單位進行保全活動之體制。

2、「活動組織」之構成員，是以從農者為中心，得由多樣的主體參加，視地域之各種條件而採取各種不同的組合。

3、營運方法是要先形成共識，然後作成規定或契約。

4、活動計畫

(1)由活動組織充分溝通後作成活動計畫。舉例說明如下：

	檢討、準備	計畫、啟發	實踐活動
農村環境改善活動	與地域居民及 NPO 等進行交談	向地域全體啟發、推廣	實施生物調查 沿水路邊種花
農地、水改善活動	檢查是否有縮短設施使用壽命之劣化部位	詳細之修補、保全 任務分配	破損部分之修補 水門之徹底維護 管理

	檢討、準備	計畫、啟發	實踐活動
資源之適當保全管理	檢查設施功能是否有故障	擬定設施活動之年間計畫	水路疏浚、刈草 農路補鋪碎石

(2)就作成之活動計畫與市町村締結協定。

(3)實踐活動計畫(不僅要維持現狀,還要加以改善,提高品質)。

5、對地域共同活動之支援

(1)對成效佳之活動組織給予支援。

(2)依活動組織之農地面積給付補助金,其標準如下表所示。

		每 10a 單價 (國家支付)	每 10a 單價(國家地方合計)
水田	都府縣	2,200 圓/10a	4,400 圓/10a
	北海道	1,700 圓/10a	3,400 圓/10a
旱田	都府縣	1,400 圓/10a	2,800 圓/10a
	北海道	600 圓/10a	1,200 圓/10a
草地	都府縣	200 圓/10a	400 圓/10a
	北海道	100 圓/10a	200 圓/10a

6、活動組織之規約,至少應記載下列事項:

- (1)名稱
- (2)目的
- (3)組織
- (4)代表人、幹部
- (5)合議方法
- (6)附議
- (7)雜則

二、對提昇活動內容之支援

對高度之資源保全活動、高品質之農村環境保全活動等活動組織之 NPO 法人化等,將依活動內容水準給予支援。但活動內容水準需有一定以上之條件。內容如下:

項目	內容
高度之農地、農業用水等資源之保全活動	<ul style="list-style-type: none"> • 由地域共同自行施工以維修農地、農業用水等資源而需高度技術者。例如地域共同之末端水路改善。 • 以環境負荷少,且維持管理成本低而能保持長

項目	內容
	期效果之手法進行農地、農業用水等資源之保全活動。例如道路邊坂植草皮。
高品質之農村環境保全活動	<ul style="list-style-type: none"> • 由地域共同自行施工以進行農村環境保全設施之設置改良 • 水路魚梯之設置、洪水調整功能之加強、田埂之墊高等。
安定之共同活動框架之構築	活動組織之 NPO 法人化

三、對營農活動之支援

(一)活動對象之地域

1、對象地域是「支援共同活動」之實施地域，是依據市町村之計畫配合施行地域環境保全之地域。其要件如下：

- (1) 地域整體減少當地通常使用量 5 成以上之化學肥料、化學合成農藥。
- (2) 接受生態農場之認定。
- (3) 具一定之規模。以作物別來看，大概占村落農業者 5 成以上，或以作物全體來看，占村落耕作面積之 2 成以上，且占農業者之 3 成以上。
- (4) 地域全體之農業者 8 成以上配合施行環境負荷減量。其中對符合(1)者發給「先進的營農支援」給付金；對符合(2)者，則給付活動經費，稱為營農基礎活動支援。

2、支援之內容

(1) 先進的營農支援，係依配合面積給付

$$\text{支援單價 (〇〇圓/10 公畝)} \times \text{配合面積} = \text{給付額}$$

作物區分	每 10 公畝單價 (國家支援部分)	每 10 公畝單價 (國家與地方合計)
水稻	3,000	6,000
麥類及豆類	1,500	3,000
甘藷、根菜類	5,000	6,000
葉莖菜類	5,000	10,000
果菜類	9,000	18,000
設施生產之蕃茄、茄子、小黃瓜、青椒、草莓	20,000	40,000
果樹、茶	6,000	12,000

作物區分	每 10 公畝單價 (國家支援部分)	每 10 公畝單價 (國家與地方合計)
花木	5,000	10,000
不屬以上區分之作物	1,500	3,000

(2)營農基礎活動支援為推行地域全體能配合施行降低環境負荷之行動，乃對技術之進修、實證、土壤或生物之調查分析活動，例如舉辦技術研習會、技術實證圃場之設置、技術手冊之作成等給予支援。支援是以村落為單位，1 地區付給 20 萬圓。

五、結論與建議

我國為振興農業，提高農民所得，已採取多項獎勵與補貼措施，例如保價收購、休耕補貼、契作飼料玉米獎勵、農地復耕獎勵、連續休耕田租賃獎勵、平地造林獎勵等，目前更積極推動「農地銀行」、「小地主大佃農」及「農村再生」等重大農業政策，其成果如何，有些是仍待評估，但有些已明顯有疏失，如休耕補貼，造成農地租金被墊高、休耕地成為病虫害之溫床、破壞田園景觀等，實有徹底檢討之必要。

本文所介紹之日本農政三項主要對策也許效果顯著，但也不一定適合在我國施行，其構思與調整策略卻值得我們參考。如日本之農地、水、環境保全改善對策之目標與我國農村再生條例所追求之目標至為相似，但其所花經費不多，內容也非常紮實，誠值得我們參考採行。

參考資料

日本全國農業會議所發行，農政改革三對策（2008 年 3 月）