

日本廢耕地的現狀與相關課題

陳建宏

一、前言

近年日本廢耕地日益增加，使農地雜草叢生，成為病蟲害之發生源，影響周邊農地耕作，因而降低營農意願，同時不利國民食料之確保、糧食自給率的提高及農業多功能的發揮。在日本「食料、農業、農村基本法」，以及「食料、農業、農村基本計畫」中，糧食自給率的提高是重點之一，其主要對策之一乃防止廢耕地的發生，及消除廢耕地，以有效利用農地，因此廢耕地對策乃農政之重要課題。

廢耕地在日本稱為「耕作放棄地」與「遊休農地」，兩者意義大致相同。其中「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。」而「遊休農地」為法令用語，在「農業經營基盤強化促進法」第 5 條第 2 項第 4 款中，定義為「目前未耕作之農地，且將來亦無預定耕作使用之農地，稱之」。本文譯為「廢耕地」但引述日本相關法令時，視情況保留「遊休農地」之用語。日本「廢耕地」之現狀與相關課題概述如下：

二、廢耕地面積之變化

日本廢耕地的面積，在 1985 年之前大約 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，而廢耕地佔總耕地面積率亦增為 1985 年的 3 倍。(表 1)

以農家型態觀之，主業與準主業農家之廢耕地面積在 1990 年以後，大致不變，且 2000 年至 2005 年反而減少。但持有耕地非農家、自給農家之廢耕地則大幅增加，在 2005 年，廢耕地總面積 38.6 萬公頃中，持有耕地非農家及自給農家占 24.1 萬公頃，約 60%。而廢耕地面積率，以持有耕地非農家及自給農家比例最大，分別為 27.1%、32.8%。(表 2)

表 1 廢耕地面積之變化

年度	廢耕地面積（萬公頃）	廢耕地面積率（%）
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：廢耕面積率=廢耕地面積÷（經營耕地面積+廢耕地面積）×100

表 2 農家型態別耕作放棄地面積

	1985	1990	1995	2000	2005
主業農家	7.3	3.2	3.3	3.6	3.3 (1.7%)
準主業農家		3.6	3.2	4.1	3.4 (5.5%)
副業農家		4.5	5.5	7.8	7.6 (7.2%)
自給農家	1.9	3.8	4.1	5.6	7.9 (32.8%)
持有耕地非農家	4.2	6.6	8.3	13.3	16.2 (27.1%)
合計	13.5	21.7	24.4	34.3	38.6

註：

- (1) 1985 年未分主業農家、準主業農家及副業農家。
- (2) 單位為：萬公頃；括弧內數字為廢耕地面積率。
- (3) 主業農家：農業所得為主（農業所得占農家所得 50% 以上），年間 60 日以上從事農業，而未滿 65 歲者之農家。準主業農家：農外所得為主（農外所得占農家所得 50% 以上），年間 60 日以上從事農業，而未滿 65 歲者之農家。副業農家：農家中，無「年間 60 日以上從事農業且未滿 65 歲者」之農家（主業農家及準主業農家以外之農家）。自給農家：經營耕地面積未滿 0.3 公頃，且年間農產物販賣金額未滿 50 萬日元之農家。持有耕地非農家：持有耕地及廢耕地合計 0.05 公頃以上，但經營耕地面積未滿 0.1 公頃或農產物販賣金額未滿 15 萬日元之家庭。

表 3 為農業地域類型別之廢耕地面積，由表 3 可知，以農業地域類型區分，廢耕地面積率，以山間農業地域最高，在 2005 年達 14.7%，約為平地農業地域之一倍以上。其次為都市地域、中間農業地域，廢耕地面積率亦皆達 12% 以上。

表 3 農業地域類型別之廢耕地面積

	1995	2000	2005
山間農業地域	3.9	5.4	6.0 (14.7%)
中間農業地域	9.3	13.4	14.8 (12.6%)
平地農業地域	6.7	8.7	10.0 (5.6%)
都市地域	4.5	6.8	7.7 (12.7%)
合計	24.4	34.3	38.6

註：單位為：萬公頃；括弧內數字為廢耕地面積率。

三、廢耕地的發生原因

在 2004 年之調查中，廢耕地發生原因，全部農業地域以「高齡化以致勞動力不足」最多，約 45%。其次為「生產力低」、「農地無人承接」、「土地條件惡劣」等原因(表 4)。但在基盤整備事業之實施地區，廢耕地發生狀況較少，僅 0.2%，如表 5 所示。由於擔任農業經營之主力世代逐漸高齡，經營規模逐漸縮小或離農，在無承接農地之後繼者狀況下，圃場未整備地區以及土壤條件或排水不良等土地條件惡劣之農地，廢耕地將逐漸擴大。

表 4 廢耕地之發生原因（2004 年）

單位：%

	都市 農業地域	平地 農業地域	中間 農業地域	山間 農業地域	計
土地條件惡劣	9.5	13.3	9.6	8.4	9.8
由於高齡化以致 勞動力不足	47.7	42	44.1	45.7	45
來往耕作不便	2.3	4.6	3.1	1.6	2.7
離農	7.7	6.8	7.0	4.7	6.5
生產力低	5.7	6.3	13.8	21.6	12.8
農地無人承接	11.8	10.7	12.0	10.7	11.4
生產調整	3.4	7.5	4.8	2.1	4.2
土地買收	0.7	1.5	0.4	0.1	0.6
因繼承以致農地 分散化	8.7	3.2	1.1	0.3	2.9
其他	2.6	4.1	4.2	4.7	4.0

表 5 基盤整備事業實施地區廢耕地之發生狀況（2004 年）

	比例
水田全國平均	3.6%
圃場整備事業完成地區	0.2%

註：圃場整備事業完成地區之廢耕地約 45 公頃，但受益面積達 23,953 公頃。

四、「農業經營基盤強化促進法」之遊休農地對策

1. 根據「農業經營基盤強化促進法」，市町村將遊休農地及有成為遊休農地之虞的農地分為「待活用農地」及「其他農地」。
2. 在「待活用農地」方面，為使其在將來做適切之農業使用，對於市町村核心農家之農地集中，新進務農者的促進，中山間地域之直接給付，農地、水、環

境保全向上對策等之實施等，加以支援。

3. 「其他農地」，則在市民農園、放牧利用、植林轉為森林利用、退休都市居民農村定住之住宅用地等各方面加以活用。
4. 遊休農地對策架構如圖 1 所示。

五、「農業經營基盤強化促進法」中關於遊休農地之措施

「農業經營基盤強化促進法」中關於遊休農地之措施如圖 2 所示，由圖 2 可知：

1. 為消除遊休農地及有效利用遊休農地，市町村對於遊休農地之所有者，農業委員會可加以指導，最後可由都道府縣知事裁定，設定其特定利用權（農地保有合理化法人所設定耕作目的之租借權）。
2. 遊休農地若對周邊農地之營農有明顯阻礙時，市町村長可依法命令其除去障礙（消除遊休農地）。

六、廢耕地（遊休農地）在法令上之修正過程

為因應廢耕地之逐年增加，日本相關法律修正過程如下。

1. 1975 年，農振法修正：

創設「特定利用權之設定」制度：對於長期廢耕，未來利用困難之農地，市町村或農協，對該農地可取得利用權，以利於住民、農協會員之共同利用，

2. 1989 年，農用地利用增進法修正：

創設「遊休農地相關措施」：

- （1）為消除遊休農地及有效利用遊休農地，對於無正當理由之廢耕，農業委員會可加以指導，市町村長可加以勸告。
- （2）若遊休農地所有者不服從（1）之勸告時，可進行農地保有合理化法人之買入協議，並將買入之農地賣給認定農業者。
- （3）「農用地利用增進法」於 1993 年改稱為「農業經營基盤強化促進法」。

3. 2002 年，制定構造改革特別區域法：

創設「租借特區制度」：在特區（遊休農地或有成為遊休農地之虞的農地相當程度存在之區域），農業生產法人以外之法人，容許其以租借方式取得農地之權利。

4. 2003 年，「農業經營基盤強化促進法」修正：

創設「特定遊休農地農業上利用計畫申請制度」：對於不服從農業委員會之指導，且在相當期間不作耕作目的使用之農地，市町村長可通知其為「特定遊休農地」，並要求提出該農地利用計畫之申請。若不申請或虛偽申請，將處 10 萬日元以下之罰款。

圖 1 遊休農地對策

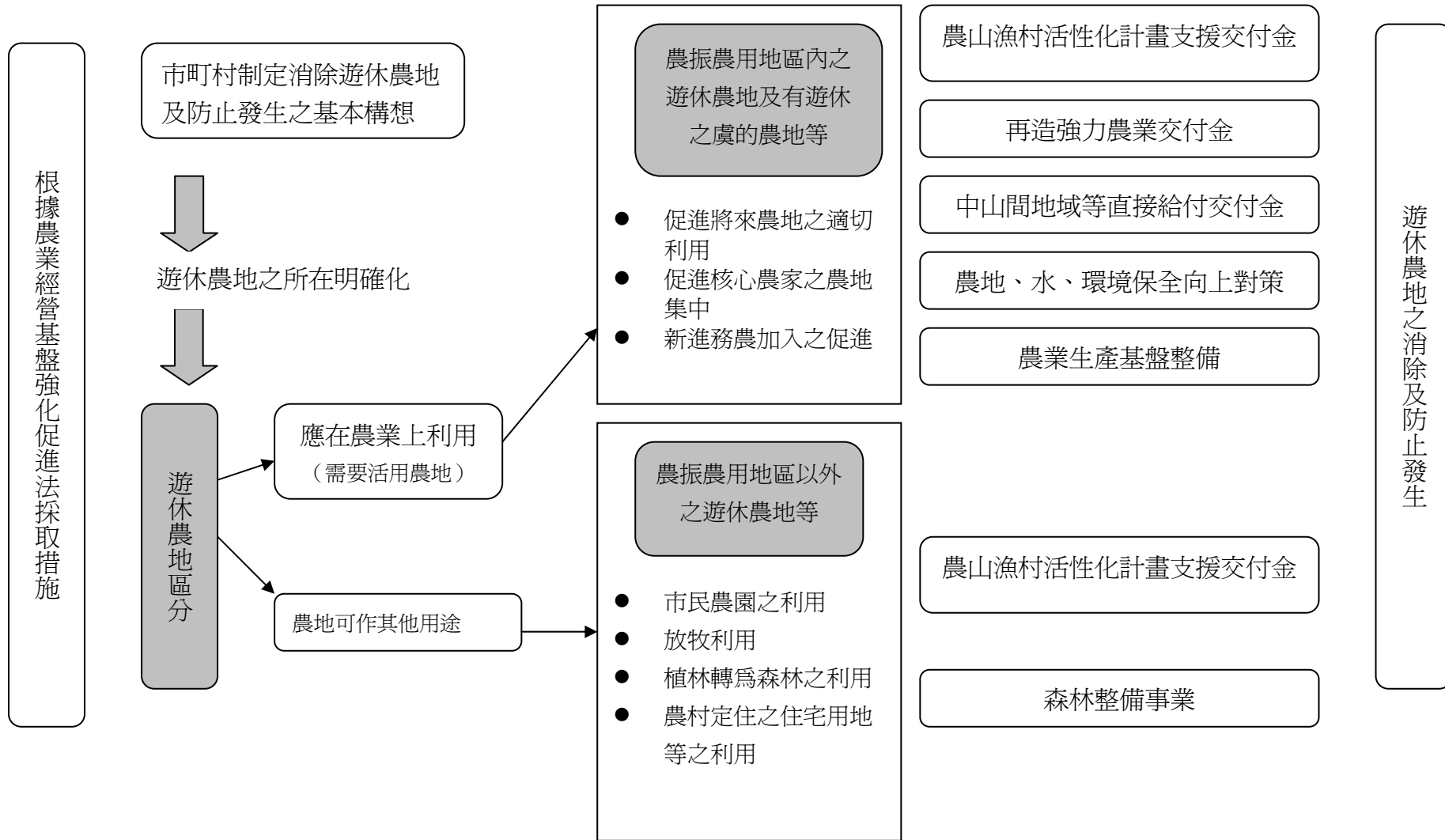
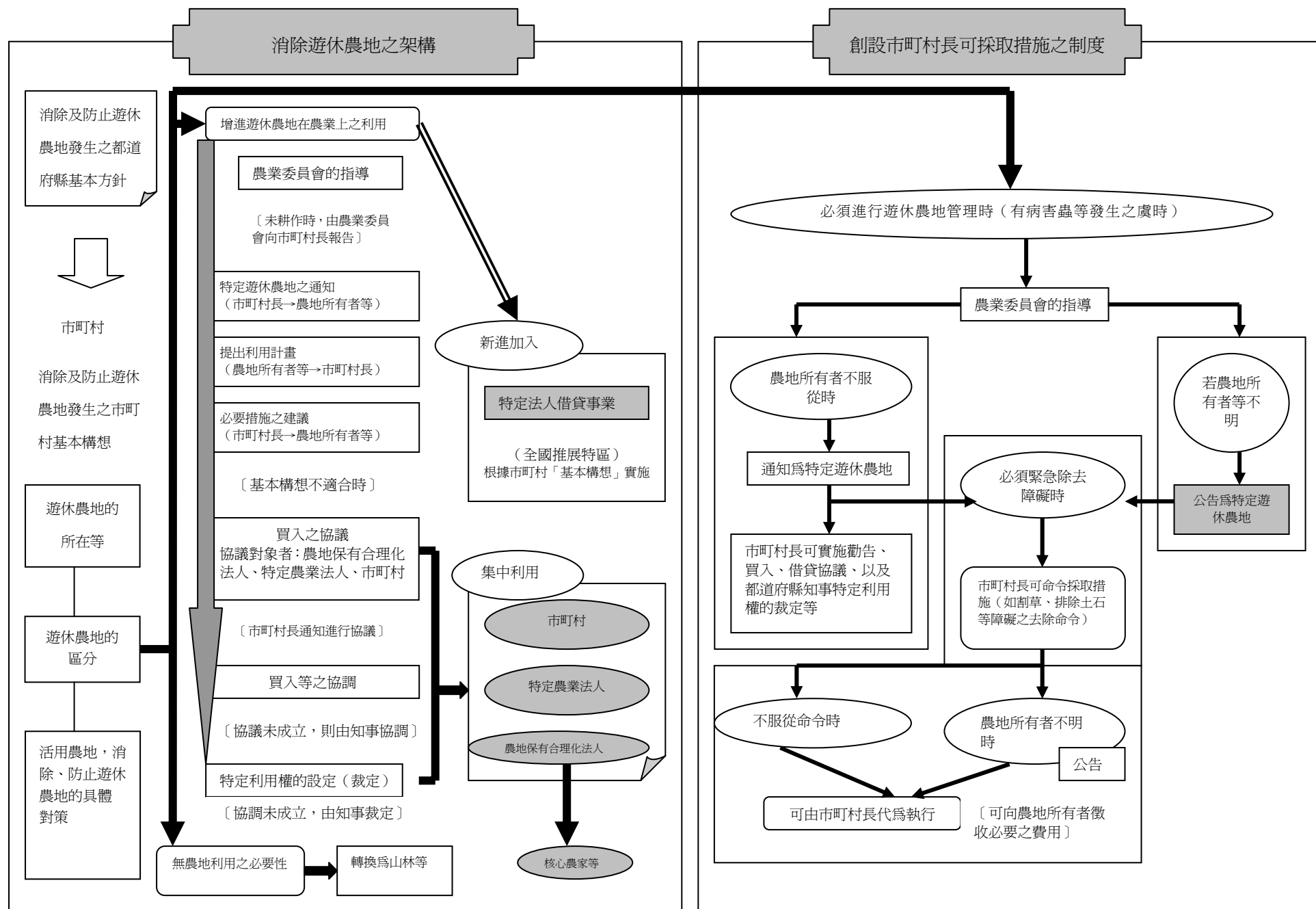


圖 2 消除遊休農地架構圖



5. 2005 年，「農業經營基盤強化促進法」之修正：

- (1)「有系統之遊休農地對策」的整備
 - a. 市町村基本構想中，將遊休農地加以區分，應作為農地利用之遊休農地稱為「需要活用農地」。
 - b. 增列特定農業法人及市町村為買入農地之協議對象者。
 - c. 無法協議時，由縣知事協調。協調案無法接受時，可由縣知事裁定，設定特定利用權。
 - d. 遊休農地若對周邊農地營農產生影響時，市町村長可命令其除去障礙。
- (2) 租借特區制度之全國展開

根據各地區的判斷，在市町村基本構想之區域（不限於特區，遊休農地或有成為遊休農地之虞的農地相當程度存在之區域），農業生產法人以外之法人，可以租借方式參加農業。

七、「農業經營基盤強化促進法」關於遊休農地措施之實施狀況

1. 「農業經營基盤強化促進法」關於遊休農地之措施，由表 6 可知，就全國廢耕地而言，主要措施為「農業委員會的指導」，但其實績並不多。而「農業委員會的指導」以外之措施，幾乎無實績。
2. 這些措施無法活用之主要原因：
 - (1)「需要活用農地（遊休農地）」的所在，並不十分明確化。且在接手者無法確定的情況下，農業委員會很難採取法律措施。
 - (2)由於市町村之合併，農業委員會職員減少，以致無法掌握遊休農地的現狀，因此大部分尚未進行「需要活用農地（遊休農地）」的指定。
 - (3)接手者無法確定，或無病蟲害發生之緊急性時，對於個人資產很難進行特定利用權的設定之半強制措施。

表 6 「農業經營基盤強化促進法」關於遊休農地措施之面積實績 單位：公頃

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
農業委員會之指導	2028	2720	791	813	1402	1193	1163	1379	1608	1495
市町村長之通知	-	-	-	-	-	-	-	0	0.3	0
市町村長之勸告	0	0	0	0	2.2	0	0	0	0	0
買入之協議	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合理化法人之買入	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

八、2007 年消除廢耕地及防止廢耕地發生之措施

1. 對於核心農家農地集中利用之支援：實施農地利用調整活動、基盤整備及農業機械、設施之條件整備，藉由核心農家之農地集中利用，以消除廢耕地及防止廢耕地之發生。
2. 促進企業之參與：實施農地利用調整活動、條件整備、農業用機械及設施之租賃事業等，藉由企業之參與，以促進農地有效利用。
3. 對於集落共同管理農地加以支援。
4. 對於市民農園之活用加以支援：將廢耕地作為居民休閒使用之市民農園的整備加以支援。
5. 對於飼料增產，放牧加以支援：飼料基盤的整備，活用水田地地域之創意工夫以生產飼料，活用廢耕地作為放牧使用之條件整備。
6. 植林轉用，作為森林加以管理：利用補助金，對於廢耕地實施造林。
7. 調查、委託事業：為防止廢耕地的發生及有效利用廢耕地，對於廢耕地實施調查及成本效益等之分析。

九、小結

由於日本廢耕地的增加，將對鄰近農地產生不良影響，妨害農地之集團利用，同時降低農地具有之防洪、水源涵養等多功能。而農地遊休化之後，荒廢地再復耕需投入更大的投資及勞力，形成資源之浪費，且使農村生活環境惡化。因此為防止廢耕地的發生，必需振興米、麥等土地利用型農業，在牛、豬畜產業盛行地區，活用廢耕地作為飼料用作物之生產。除可維持高生產力之優良農地外，亦可發揮農業之多功能，以及維護良好的農村生活環境。此外，在各地域必須活用各自之創意工夫，適當活用廢耕地。而農林水產省亦需與地方公共團體及農業團體相配合，對於消除廢耕地及防止廢耕地的發生，提出具體的對策，並有計畫的加以實施。

參考文獻

<http://www.chushi.maff.go.jp/arable/02kadai/index.htm>

http://www.maff.go.jp/www/counsil/counsil_cont/keiei/nouchi_yushikisha/bukai_04/data06.pdf

<http://www.chushi.maff.go.jp/arable/04seido/index.htm>

<http://www.mri.co.jp/COLUMN/TODAY/TAKAGIT/2005/1121TT.html>