# 日本「環境保護型農業直接支援對策」概要

**陳建宏（朝陽科技大學財金系）編譯**


## 摘要

日本由於農業者高齡化和離農者的增加，現有的農業者在地域對於農業生產不可缺少的水路和農道的維護十分困難。因此藉由包含非農業者的地域共同活動，以確保農地、農業用水等農業資源，十分重要。為對環境保護型農業加以支援，日本農林水產省從 2007 年創設「提升農地、水、環境保護對策」，以支援從事環境保護之營農活動。而過去的「提升農地、水、環境保護對策」，乃針對實施共同活動地區之環境保護型農業加以支援，但對於未實施共同活動地區則不支援。

農林水產省有鑒於農在防止地球暖化及維護生物多樣性之積極貢獻十分重要，因此從 2011 年開始擴大支援範圍，改以全國農地為對象，進一步採取「環境保護型農業直接支援對策」。其主要內容包括下列三項：（1）對採取環境保護型農業之農業者的直接支援。（2）環境保護型農業直接給付制度的圓滑推進。（3）環境保護型農業直接給付制度之調查或體系的整備。其中又以「對採取環境保護型農業之農業者的直接支援」中的「環境保護型農業直接給付交付金」最為重要。

「環境保護型農業直接給付交付金」制度的重點主要對於滿足環境保護型農業一定要件之農業者、集落營農（農業者團體）予以直接給付。其支援水準乃根據實施「環境保護型農業」營農活動所額外增加的成本加以設定，並以額外增加的成本為基準，將中央及地方負擔的比例訂為 1：1。亦即農業者採取減少使用化學肥料、化學合成農藥 50%之措施，實施防止地球暖化、以及維護生物多樣性等效果較高之營農活動，根據實施面積，由中央直接給付交付金 4,000 日元/0.1 公頃。因此中央加地方公共團體總支援金額為 8,000 日元／0.1 公頃。

在 2011 年，關於日本「環境保護型農業直接給付交付金」制度全國的申請件數已有 7,911 件，申請面積達 20,866 公頃。2012 年實施「環境保護型農業直接支援對策」的預算為 26.4 億日元，此對於目前正在進行有機農業、環境保護型農業的農家之支援確有激勵作用，同時可充分發揮農業領域具有之環境保護機能。


關鍵詞：地球暖化、生物多樣性、環境保護型農業直接支援對策、環境保護型農業直接給付交付金、營農活動

## 壹、前言

日本由於農業者高齡化和離農者的增加，現有的農業者在地域對於農業生產不可缺少的水路和農道的維護十分困難。因此藉由包含非農業者的地域共同活動，以確保農地、農業用水等農業資源，十分重要。為對環境保護型農業加以支援，日本農林水產省從 2007 年創設「提升農地、水、環境保護對策（農地、水、環境保全向上對策）」，以支援從事環境保護之營農活動。而過去的「提升農地、水、環境保護對策」，乃針對實施共同活動（集落共同實施農地、農業用水等保護活動）地區之環境保護型農業（採取減少使用化學肥料、化學合成農藥 50％以上之措施）加以支援，但對於未實施共同活動地區則不支援。農林水產省有鑒於農業在防止地球暖化及維護生物多樣性之積極貢獻十分重要，因此從 2011 年開始擴大支援範圍，改以全國農地為對象，進一步採取「環境保護型農業直接支援對策」，全面實施「環境保護型農業直接給付交付金」制度，對於防止地球暖化及維護生物多樣性的營農活動所增加的成本，以及實施環境保護效果較高之營農活動予以支援，以充分發揮農業領域具有之環境保護機能。

## 貳、「環境保護型農業直接支援對策」概要

### 一、背景課題：

為促進農業的持續發展和農業多面性功能的發揮，創造農業者得以繼續經營農業的環境，謀求日本國內農業的再生，維持農業本來的自然循環功能十分重要。尤其是近年，日本國民對於環境的問題越來越關心，因此農業的生產必須轉換為重視環境保護的生產模式，在農業領域亦須積極地為防止地球溫暖化和維護生物多樣性有所貢獻。而「環境保護型農業」乃根據新的「食料、農業、農村基本計畫」，為防止地球暖化，維護生物多樣性，有必要推廣普及更具環境保護效果的營農活動。因此，不論是否參與實施現行的「提升農地、水、環境保護對策」以及集落整體採取共同活動之地域，皆有必要採取環境保護型農業的措施，實施「環保型農業直接支援對策」，擴大致力於環境保護型農業的農業者之支援範圍。

### 二、「環境保護型農業」之定義：

「環境保護型農業」是指「活用農業所具有的物質循環機能，並與生產力相互調和，透過土壤製造培育等，並考量化學肥料、農藥的使用，以減輕環境的負擔之持續性農業」。而在「食料、農業、農村基本法」亦規定國民全體應透過適切的農業生產活動，以保護國土環境，確立環境保護型農業，並在全國加以推展。

**三、對策重點：**

為防止地球暖化、維護生物多樣性，對於實施「環境保護型農業」效果較高之營農活動的農業者直接予以支援。

**四、政策目標：**

至 2014 年，新的「生態農業者」累積認定數達 34 萬件，有機 JAS 認證農產品的生產量比 2007 年增加 50%。

**五、推行對策之基本觀點：**

1.高環保效果營農活動的推進，不僅對地球環境，同時亦有助於地域環境的保全、提升。為使對策充分發揮其效果，中央及地方公共團體，必須在適當的職責分工下，密切配合，以推進「環境保護型農業直接支援對策」。

2.關於本對策之實施乃支持持續性農業生產措施的一環，中央及地方公共團體，必須留意對策和生產力的調和，透過土壤再造，減輕化學肥料、農藥等對環境的負荷，進而提升農業擁有的環境保全功能，確實推行「環境保護型農業直接支援對策」。

**六、對策預算：**

2012 年「環境保護型農業直接支援對策」的預算約 26.4 億日元。

**七、對策主要內容：**

對策主要內容包括下列三項，其中又以「環境保護型農業直接給付交付金」最為重要。

**1.對採取環境保護型農業之農業者的直接支援**

（1）環境保護型農業直接給付交付金：農業者採取減少使用化學肥料、化學合成農藥 50％之措施，實施防止地球暖化、以及維護生物多樣性等效果較高之營農活動，根據實施面積，由中央直接給付交付金 4000 日元/0.1 公頃。（若含地方公共團體 1：1 的負擔額，則直接給付交付金為 8000 日元/0.1 公頃）

（2）除了上述的營農活動，若根據地域的環境或農業的實態，各地域依不同的特認支援對象所採取的各地域特認措施亦為支援對象。不過支援的對象地域或支援的對象作物，會因道縣申請內容之不同而有所不同。而各地域之支援水準主要是根據上述營農活動之實施所增加的成本而設定，對於所增加的成本，中央與地方公共團體以 1：1 之負擔比例，共同支援。以下為地

域特認措施之例：

a.施用碳素貯留效果高的堆肥之措施（中央的支援單價為 2500 日元/0.1 公頃）：根據堆肥中的肥料成分，制定施肥管理計畫，採用高 C / N 比（總有機碳含量除以總氮含量）堆肥之措施。

b.種植增殖昆蟲天敵之植物（中央的支援單價為 4000 日元/0.1 公頃）：在主作物的周圍栽種可增殖地域昆蟲天敵等之植物。

c.田間溝渠的設置（中央的支援單價為 2000 日元/0.1 公頃）：在水田，在栽培期間中，建造能灌水的溝渠之措施。

（3）預算：環境保護型農業直接給付交付金約 24.7 億日元。

（4）事業實施主體：農業者、地域協議會。

**2.環境保護型農業直接給付制度的圓滑推進**

為使環境保護型農業直接給付制度圓滑推進，對於地域協議會及地方公共團體的支援體制加以整備。

（1）預算：宣導推行「環境保護型農業直接給付制度」之「環境保護型農業直接給付等推進交付金」等約 1.4 億日元。

（2）事業實施主體：地域協議會、地方公共團體。

**3.環境保護型農業直接給付制度之調查或體系的整備**

為使「環境保護型農業直接給付制度」更有效果、效率的推行，關於環境保護效果等之調查、檢證的實施，以及必要的電算處理系統之建構加以支援。

（1）環境保護型農業直接給付制度電算系統整備事業委託費預算：0.3 億日元。事業實施主體：民間團體。

## 參、「環境保護型農業直接給付交付金」制度概要

### 一、支援對象者：

對於滿足下列 1、2 項之要件，且以販賣為目的進行生產之農業者、集落營農（農業者團體）為支援對象。但對於共同販賣、共同會計之集落營農，實施有機農業之農業者，亦可採取「生態農業者（Eco-farmer）」認定之特例措施。

1.接受「生態農業者（Eco-farmer）」之認定。

2.根據農業環境規範實施檢查者。

**二、生態農業者之認定：**

1.根據「導入高持續性農業生產方式促進法」，制定導入高持續性農業生產方式之計畫，並由縣知事認定之農業者。

2.高持續性農業生產方式係指「土壤製造培育技術」、「減少化學肥料使用技術」、「減少化學農藥使用技術」等一體進行之生產方式。

（1）藉由堆肥等之活用，以維持及提高農地生產力。

（2）減少化學肥料及化學合成農藥的使用，降低對環境的負擔，維持良好的營農環境。

（3）維持過去生產方式的生產量及品質，以及經營的合理性，而在將來亦可使農業生產持續進行。

3.「生態農業者」之認定基準：具體而言，由「關於土壤製造培育之技術」、「關於減少化學肥料使用之技術」、「關於減少化學農藥使用之技術」等 3 項技術所組成。並由 3 項技術中，1 項以上之技術組合而成的生產方式。

4.目前認定對象之農產物有 76 種。其中包括：

（1）普通作物：水稻、大麥、大豆、蕎麥共 4 種。

（2）果菜類：蕃茄、茄子、青椒、胡瓜、南瓜等 16 種。

（3）根菜類：蘿蔔、紅蘿蔔、牛蒡、蓮藕、馬鈴薯等 10 種。

（4）菜莖菜類：波菜、春菊、韭菜、白菜、高麗菜、蔥等 20 種。

（5）果樹：柿、日本梨、西洋梨、葡萄、桃子、蘋果等 13 種。

（6）花卉：鬱金香、百合、菊等 22 種。

（7）特產作物：煙草、茶共 2 種。

5.「生態農業者」認定之特例措施（以和歌山縣為例）

實施共同販賣、共同會計之集落營農或採取有機農業（不使用化學肥料、農藥）措施之農業者等，制定導入高持續性農業生產方式之計畫（申請「環境保護型農業直接給付交付金」使用），每年和實施計畫一同提出，即使未受「生態農業者」之認定，亦可視為滿足對象農業者之要件。

**三、支援對象須採取之措施：**

支援對象須採取之措施主要為下列有關防止地球暖化、以及維護生物多樣性等效果較高之措施。(採取下列任一措施皆可)

1.採取減少使用化學肥料、化學合成農藥 50%之措施，與種植覆蓋作物之組合（即在減少使用化學肥料、化學合成農藥 50%的前後，種植綠肥等措施)。

2.減少使用化學肥料、化學合成農藥 50%之作物的畝間種植麥類或牧草。

3.減少使用化學肥料、化學合成農藥 50%之園地種植麥類或牧草。

4.採取減少使用化學肥料、化學合成農藥 50%之措施與冬期湛水管理之組合：在冬季期間，採取水田灌水之措施。

5.有機農業之措施（不使用化學肥料、農藥)。

6.減少使用化學肥料、化學合成農藥 50%之措施與各地域自行訂定的特認措施之組合。

**四、支援對象之地區：**

在農業振興地域內農地，或生產綠地地區內農地採取以上措施，為支援之對象。

**五、支援單價：**

環境保護型農業直接給付制度的支援水準，乃根據實施「環境保護型農業」營農活動所額外增加的成本，加以設定。並以額外增加的成本為基準，將中央及地方負擔的比例訂為 1：1，而設定中央的支援單價為 4000 日元／0.1 公頃。原則上，中央根據地方公共團體同額的負擔，給予交付金。因此總支援金額為：中央（4000 日元／0.1 公頃）＋地方公共團體（4000 日元／0.1 公頃）＝8000 日元／0.1 公頃。

**附註：**

（1）中央的交付金，根據實施面積交付。實施面積乃以去除畦畔後之實際種植面積計算。

（2）支援對象之措施，在同一農地年間多次實施者，以種植一次之面積計算。

（3）若為各地域的特認措施，其支援單價會因地域及措施而有所不同。

（4）中央的交付金在中央的預算範圍內支付，若全國的申請額若超出中央的預算範圍，中央的交付金額將有可能會縮減。

**六、交付金之交付流程：**

1.申請期間：2012 年 4 月至 6 月

（1）由農業者向採取措施之圃場所在地市町村申請。

（2）申請時必要文件：實施計畫書、交付申請書。（須於 7 月 2 日前提出）

2.採取措施及支付交付金期間：2012 年 7 月~2013 年 3 月

（1）採取支援對象之措施：化學肥料、農藥的使用記錄、種子的購入傳票等須加以保存。

（2）向市町村提出實施狀況報告：在措施終了後須立即提出，最遲在 2013 年 2 月下旬（確定最遲之提出日期，由各市町村自行訂定），提出實施狀況報告書。

（3）確認：都道府縣、市町村根據實施計畫書、報告書，作實際實施狀況之確認。

（4）支付交付金：確認終了，支付交付金。

## 肆、「生態農業者」的認定狀況

2012 年累積之「生態農業者」的認定狀況（件數）約為 21.6 萬件，如表 1 所示，與 2011 年相較，約增加 4,730 件。

表 1　2012 年累積之「生態農業者」的認定狀況

| 區域 | 認定件數 |
|---|---:|
| 全國 | 216,287 |
| 北海道 | 7,859 |
| 東北 | 57,032 |
| 關東 | 42,611 |
| 北陸 | 40,319 |
| 東海 | 4,909 |
| 近畿 | 15,419 |
| 中國、四國 | 14,702 |
| 九州 | 32,994 |
| 沖繩 | 442 |

註：以上為 2012 年 3 月底之累積件數。

## 伍、「環境保護型農業直接支援對策」申請狀況

2011 年日本「環境保護型農業直接給付交付金」全國的申請件數為 7,911 件，申請面積為 20,866 公頃，都道府縣別申請狀況如表 2 所示。

表 2　2011 年「環境保護型農業直接給付交付金」都道府縣別申請狀況

| 都道府縣 | 申請件數 | 申請面積（公頃） | 都道府縣 | 申請件數 | 申請面積（公頃） |
|---|---|---|---|---|---|
| 北海道 | 712 | 4,175 | 滋賀縣 | 128 | 296 |
| 青森縣 | 62 | 268 | 京都府 | 81 | 131 |
| 岩手縣 | 89 | 600 | 大阪府 | 2 | 1 |
| 宮城縣 | 192 | 528 | 兵庫縣 | 284 | 412 |
| 秋田縣 | 155 | 892 | 奈良縣 | 26 | 42 |
| 山形縣 | 691 | 1,498 | 和歌山縣 | 65 | 78 |
| 福島縣 | 255 | 496 | 鳥取縣 | 74 | 111 |
| 茨城縣 | 25 | 74 | 島根縣 | 356 | 491 |
| 栃木縣 | 164 | 349 | 岡山縣 | 64 | 96 |
| 群馬縣 | 63 | 121 | 廣島縣 | 62 | 108 |
| 埼玉縣 | 83 | 92 | 山口縣 | 83 | 128 |
| 千葉縣 | 163 | 358 | 德島縣 | 86 | 65 |
| 東京都 | - | - | 香川縣 | 30 | 22 |
| 神奈川縣 | 60 | 39 | 愛媛縣 | 144 | 213 |
| 山梨縣 | 48 | 72 | 高知縣 | 171 | 76 |
| 長野縣 | 340 | 495 | 福岡縣 | 50 | 173 |
| 靜岡縣 | 125 | 228 | 佐賀縣 | 66 | 112 |
| 新潟縣 | 1,091 | 2,822 | 長崎縣 | 64 | 122 |
| 富山縣 | 73 | 184 | 熊本縣 | 323 | 561 |
| 石川縣 | 96 | 399 | 大分縣 | 25 | 54 |
| 福井縣 | 607 | 2,554 | 宮崎縣 | 150 | 196 |
| 岐阜縣 | 60 | 224 | 鹿兒島縣 | 263 | 507 |
| 愛知縣 | 71 | 86 | 沖繩縣 | 1 | 2 |
| 三重縣 | 88 | 317 | 全國合計 | 7,911 | 20,866 |

註：以上資料為 2011 年 8 月 31 日之數值。

## 陸、結論與政策建議

為防止地球暖化及維護生物多樣性，日本農林水產省於 2011 年對於採取環境保護效果較高之營農活動加以支援，因此實施「環境保護型農業直接支援對策」，對策主要重點為「環境保護型農業直接給付交付金」制度，亦即對於滿足

環境保護型農業一定要件之農業者、集落營農（農業者團體）予以直接給付。雖然 2012 年實施的「環境保護型農業直接支援對策」，預算僅 26.4 億日元，但對目前正在進行有機農業、環境保護型農業的農家之支援確有激勵作用。如何提高日本有機農業的比例，「環境保護型農業直接支援對策」只是剛開始的一小步，但對於習慣過去傳統農業的農家而言，如何轉換為有機農業經營？而「環境保護型農業直接給付交付金」制度，有多少農家會申請有機農業之轉換，值得注意。我國亦可參考日本的作法，未來除可編列預算，對於從事環境保護型農業之農民給予直接給付外，並應持續推行以下措施。

一、繼續推動作物分群之農藥使用制度，兼顧「害物防治」與「殘留安全」的改進制度，讓農民有合法的農藥可使用，亦使消費者的飲食安全得以保障。

二、加強肥料管理及農田地力改善：

（1）依肥料管理法辦理肥料登記核發及展延，抽驗肥料品質及標示，加強肥料管理。

（2）輔導農民加強土壤肥培管理，導入健康管理概念，回收天然資材自製堆肥，改良農田地力。

（3）全面宣導及推廣合理化施肥，減少化學肥料使用量。

三、維護生物多樣性：

（1）配合「生物多樣性推動方案」，推動生物安全管理，強化就地與移地保育、劣化環境復育等工作。

（2）掌握保護區域內環境及生物多樣性之狀況及變化，並針對可能威脅之因素加以妥善因應處理，以具體之指標監測評估經營管理之成效。

（3）加強執行「野生動物保育法」。

（4）協助國際及國內保育組織推動自然保育工作，辦理生物多樣性及自然景觀保育教育宣導及人才培訓。

四、發展有機農業：

（1）輔導及獎勵有機農業生產，推廣有機集團栽培，建立有機農業專區，研發有機生產資材，改進栽培技術。

（2）落實有機農產品認驗證制度，建立消費者信心。

（3）設置有機農產品理貨中心，發展有機農民市集、電子商務、企業團膳等，

拓展有機農產品行銷通路。

（4）辦理有機農產品標示檢查及品質檢驗，維護驗證公信力。

## 柒、參考文獻

http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/kakyou_chokubarai/pdf/h24_kankyo_gaiyo.pdf

http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/hozen_type/h_eco/pdf/ef2403.pdf

http://www.maff.go.jp/j/seisan/kankyo/hozen_type/pdf/24pr2.pdf