

日本核心農家農地集中利用之現狀及課題

陳建宏

一、前言

日本在 2005 年 3 月「農業構造展望」中，預計至 2015 年，「效率且安定之家族農業經營」及法人經營，約佔全體農地利用之 60%。此外再加上「效率且安定之集落營農經營」之農地，「效率且安定之農業經營」所經營之農地約佔全農地之 70-80%。而「效率且安定之農業經營」係指：農業主要從事者全年勞動所得與其他產業從事者相同，且農業主要從事者可確保每人終身所得與其他產業從事者不遜色的水準之下，所進行之高生產力農業經營。

但近年來，「效率且安定之農業經營」的核心農家隨著規模擴大，經營農地卻日益分散。而分散的圃場，將導致機械之搬運、移動費時費力，且用水管理、除草等勞動管理費時。此外，農地坵塊面積小，無法使用有效率之大型機械，並需配合分散之圃場，導入多種機械，以致機械折舊費、勞動時間、燃料費增加，無法建立合理的作業體系，以有效降低成本。因此為實現「農業構造展望」，核心農家農地集中利用乃日本農業的重要課題之一。

二、核心農家農地之集中利用

1. 核心農家農地集中利用的變化

日本認定農業者等核心農家所經營之農地面積年年增加，2005 年達 181 萬公頃，約佔全耕地之 40%(表 1)。而核心農家農地集中利用進展緩慢之理由，以「農業所得不安定」、「農產物價格不安定」、「農地分散」等為主要原因(表 2)。

表 1 核心農家經營農地之變化

年度	核心農家經營農地面積 (萬公頃)	佔全耕地之比例 (%)
1995	86	17
1996	102	20
1997	113	23
1998	123	25
1999	130	27
2000	134	28
2001	140	29

2002	148	31
2003	156	33
2004	165	35
2005	181	38

表 2 核心農家農地集中利用進展緩慢之理由（2004 年）

理由	比例（％）
農業所得不安定	61
農產物價格不安定	48
農地分散	38
集落內無核心農家	36
農地之資產保有意識強烈	36
兼業農家農地不願放手	31
基盤整備不齊全	27
不在村地主增加	23
農地買主少	22
買主選擇對象	19
其他	22

2. 核心農家希望農地之租借時間

核心農家希望農地之租借期間主要為 6~10 年(表 3)。其中希望長期租借（11 年以上）之主要理由，主要為「增進地力，且土壤改造需要時間」、「長期借入，經營計劃較可能實施」、「農機具、設施之投資回收需要時間」、「栽培期間長期化」等(表 4)。

表 3 核心農家希望農地之租借期間

期間	比例（％）
3 年未滿	3.6
3 年以上~6 年未滿	23.6
6 年以上~10 年未滿	38.8
10 年	22.4
11 年以上~20 年未滿	6.7
20 年以上	4.8

表 4 核心農家希望長期租借農地之理由

理由	比例（％）
增進地力，且土壤改造需要時間	26.3
長期借入，經營計劃較可能實施	21
農機具、設施之投資回收需要時間	21
栽培期間長期化	21
借入之更新手續繁瑣	5.2
其他	10.5

三、核心農家農地分散之情形

1. 核心農家平均經營規模概況

2006 年，日本核心農家平均經營面積約 14.8 公頃，其中平均農地坵塊數為 28.5 塊，每一坵塊平均面積約 0.52 公頃，與最遠農地間平均距離為 3.7 公里。而核心農家 2 公頃以上之大規模農地坵塊，平均數僅 1.2 塊，約佔全體之 4.1%，2 公頃以上大規模農地坵塊平均面積約 3.94 公頃，亦僅佔全體之 26.6%。由於核心農家經營農地相當分散，以致圃場間移動時間增加，機械無法有效利用，難以發揮規模擴大之利處，達到降低生產成本之效果，況且可擴大之規模亦達極限。

2. 「農業構造展望」之「效率且安定之農業經營」

2005 年的「農業構造展望」，為實現「效率且安定之農業經營」，農地必須集團化、團地化。至 2015 年，水田家族經營，預估平均經營規模為 16 公頃，其中水稻種植面積 11 公頃，麥種植面積 5 公頃，大豆種植面積 5 公頃。而每 0.1 公頃之勞動時間，約為目前之 50%，每 0.1 公頃之成本費用，約為目前之 70%。

四、核心農家農地分散之原因

1. 農地改革之實施

農地改革前，地主擁有大部分的農地。農地改革後，佃農成為自耕農，對於農村之民主化及社會的安定有重大貢獻，但經營規模亦顯著零細化，因此現今核心農家欲集中利用農地擴大規模，但因離農者之農地零細，以致核心農家承受之新農地分散。

2. 農地所有者之意識

由於一般地主，即使高齡，只要尚能耕作，仍會繼續耕作，不願將農地出租給他人，尤其更不願出租給鄰居。而核心農家向遠距離農地租借之主要原因為「未鄰接農地地主之請託，不得不接受」、「隣接農地不願租借，不得不向未鄰

接農地租借」等(表 5)。由此可知，欲擴大規模之核心農家，無法自鄰接農地借地，不得不向遠距離農地租借，以致經營農地分散，規模擴大困難。

表 5 核心農家對於農地面的集中之意識

意識	比例（％）
隣接農地不願租借，不得不向未隣接農地租借	49
未隣接農地地主之請託，不得不接受	56
在集落內無自己以外之核心農家，只好接受未隣接之農地	13
有其他核心農家之競爭，只好放棄隣接農地	3
其他	20

3. 農地面的集中之不利因素

表 6 為持有土地非農家農地面積之變化，表 7 為不在村者擁有農地之原因。今後由於繼承的發生及都市住民等不在村地主逐漸增加，因此農地利用調整將更為困難，對於核心農家之農地面的集中，更為不利。

表 6 持有土地非農家農地面積之變化

單位：萬公頃

年度	1985 (A)	1990	1995	2000	2005 (B)	(B) / (A)
擁有耕地	13.4	22.1	30.2	34.1	43.6	3.3 倍
耕作放棄地	3.8	6.6	8.3	13.3	16.2	4.3 倍
合計	17.2	28.7	38.5	47.3	59.9	3.5 倍

註：「持有土地非農家」係指耕地及耕作放棄地合計 0.05 公頃以上之非農家。

表 7 不在村者擁有農地之原因

原因	比例（％）
繼承	48.9
自他村來耕作	25.5
舉家離村	20.2
疾病離村	1.5
其他	3.9

五、現行政策對農地面的集中之限制

日本農林水產省為促進核心農家之農地集中利用，採取種種措施，雖然有一定之成果，但仍有許多問題點，概述如下：

1. 農用地利用集積計畫

- (1) 期間終了，農地必須歸還，地主可安心出租。
- (2) 市町村統一訂定計畫，以使核心農家集中利用。

問題點：

- (1) 事實上，仍需取得貸方與借方的協議，才能完成。
- (2) 計畫之實施，需要權利者（含都會之不在村地主）全體之同意。
- (3) 無利用權之集中保有機能（將農地集中保有，以分配利用權）。

2. 農地保有合理化事業

- (1) 核心農家可在一定期間租賃農地、買賣農地。
- (2) 有中間保有機能，利用權可集中保有。

問題點：

- (1) 所有權移轉時，買賣有風險，困難度增加。
- (2) 活用中間保有機能體制之人才不足。
- (3) 由於縣公社轄區太廣，與地域之密著度不足，加上現地活動的人手不足，以致農地之租賃困難。
- (4) 在市町村階段，農地保有合理化法人太少，活動亦不多。
- (5) 無法發揮集中保有機能，面的集中之活動僅為少數。

3. 農業委員會之調整

農業委員會居間協調，使農地集中利用進行順暢。

問題點：

- (1) 農業委員會以斡旋、調整為主，無法直接取得權利，不具有集中保有之機能。
- (2) 由於市町村合併，區域變大，農業委員會效果減弱。
- (3) 有些農業委員會對於農地面的集中，未必全力以赴。

4. 農用地利用改善團體

- (1) 藉由集落間的對話，將核心農家明確化，以集中利用農地。
- (2) 為促進面的集中利用，2007 年起採獎勵金交付制度。

問題點：

- (1) 只是集落間的對話，無法改變農家不想借地給鄰農，自己仍繼續耕作的意識。
- (2) 農用地利用改善團體，無法成為直接取得權利之當事者。

5. 圃場整備

- (1) 大區畫的形成，有利於規模擴大。
- (2) 在換地時，可實施利用調整。

問題點：

雖然可利用圃場整備之際，進行核心農家之農地集中，但必須進一步加強其效果。

六、農地保有合理化事業的現狀

農地保有合理化事業的實績以北海道、東北地區較高，東海、近畿、中四國地區較低(表 8)。主體別買賣租賃之實績，以都道府縣公社較多，租賃以農協較多。不過由於農地保有合理化法人專業從業員少，因此組織脆弱，加上近年農地價格下跌，中間保有之風險增大。表 10 為近年日本農地價格之變化，由表 10 可知，農地價格自 1994 年以後，每年約下降 2%，因此農地中間保有合理化事業，產生買賣之差損。

而農用地利用改善團體的現狀方面，由表 11 可知，經由各地區之對話，核心農家、特定農業法人、特定農業團體等，為促進農地集中利用組成之「農用地利用改善團體」，在 2006 年 9 月，約有 1998 團體。而平均每一改善團體之構成集落約 1.8 集落，農戶數約 47 戶，地區內農用地面積平均約 98.3 公頃（含北海道），都府縣平均約 47.1 公頃（不含北海道）。

表 8 農地保有合理化事業地域別實績（2004 年）

地域別	借入面積（公頃）	買入面積（公頃）	合計（公頃）
北海道	985	5873	6858
東北	3571	796	4367
關東	1871	258	2129
北陸	1742	181	1923
東海	1266	23	1289
近畿	586	21	607
中四國	842	95	937
九州	1135	345	1480
沖繩	47	13	60

表 9 主體別買賣借貸之實績（2004 年）

	借入面積（公頃）	買入面積（公頃）	合計（公頃）	
都道府縣公社	2728	7508	10236	
市町村公社	2724	7	2731	
農業協同組合	6584	88	6672	
市町村	10	1	11	

表 10 近年農地價格之變化

單位：萬日元／0.1 公頃

年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
農地價格	198	194	191	184	178	175	172	169	164	159

表 11 農用地利用改善團體數（2006 年）

	市町村數 （市町村）	農用地利用改 善團體數 （團體）	構成 集落數 （集落）	構成 農家戶數 （戶）	地區內農 用地面積 （公頃）
北海道	31	252	696	7,114	114,278
東北	64	378	768	24,203	26,914
關東	18	61	154	4,444	4,339
北陸	50	521	559	18,122	19,005
東海	14	51	97	4,608	3,969
近畿	40	287	346	16,138	11,400
中國・四國	53	269	589	10,684	8,087
九州	31	179	405	8,497	8,506
沖繩	0	0	0	0	0
全國數	301	1,998	3,614	93,810	196,497

七、核心農家農地面的集中之意向

1. 核心農家對於農地面的集中之意向

表 12 為核心農家今後經營改善之方向，主要以農地面的集中為優先。而關於農地面的集中之措施，由表 13 可知，農地面的集中之必要措施主要有「政府單位之協調及仲介機能之強化」、「支援集落內之對話」、「對於集落農地之面的集中，支付獎勵金」、「製作地圖，把握農地狀況」等。

2. 核心農家認為效率營農之每一農地坵塊面積

表 14 為針對 230 個核心農家的調查結果，顯示約 90% 以上之核心農家認為每一農地坵塊 1 公頃以上之農地面積為必要。

表 12 核心農家今後經營改善之方向（2006 年）

項目	經營體	比例
以農地面的集中為優先	150	65%
以規模擴大為優先	61	27%
其他（維持現狀等）	19	8%

表 13 農地面的集中之必要措施（2006 年）

項目	個數
政府單位之協調及仲介機能之強化	130
支援集落內之對話	96
對於集落農地之面的集中，支付獎勵金	95
製作地圖，把握農地狀況	81
配合農業基盤整備，換地處分	64
集落營農之設立，促進經營一元化	50
無基盤整備事業之農地交換	41
其他	16

註：全國核心農家 230 經營體之回答結果。

表 14 核心農家認為效率營農之每一農地坵塊面積（2006 年）

面積	比例
0.5 公頃未滿	7.5%
0.5 公頃~1 公頃未滿	5.7%
1 公頃以上~2 公頃未滿	23.3%
2 公頃以上~3 公頃未滿	25.2%
3 公頃以上~5 公頃未滿	23.9%
5 公頃以上~10 公頃未滿	10.1%
10 公頃以上	4.4%

註：樣本為 2006 年大規模稻作經營者 159 名，平均經營面積為 19.8 公頃，平均農地坵塊數為 30.1 農地坵塊，平均每一農地坵塊面積為 0.65 公頃。

八、農業團體對於核心農家農地面的集中之建議

1. 調整農地制度，以實現理想的農業構造

(1) 落實「農地農用」之農地制度

- a. 以持續之家族農業經營為基本，以有地緣關係之農業者、法人及集團為中心，建立「農地農用」之農地制度。
 - b. 以「農地利用、農村整備計畫」為基礎，經由地域之協議，明確區分效率利用農地、資源保全農地、交流體驗農地、住宅用地等。
- (2) 確立核心農家農地面的集中利用之體系
- a. 對於現行農用地利用改善團體，促進或擴充其機能，並根據地區之協議，加強特定農業法人、團體、特定農業者，合理化法人等之農地面的集中利用。
 - b. 建立利用調整制度，以確保因繼承產生之分散農地，及擁有農地非農家、不在地主等農地之農業利用。
2. 促進認定農業者等核心農家之農場型農地集中利用
- (1) 為消除分散錯匱，促進農場型農地利用調整，確立認定農業者等核心農家之經營，需實施借地交換、自作地交換等措施，並指定特定示範地區實施「農地面的利用集中調整計畫」，同時放寬支付給農用地利用改善團體之認定農業者農用地集中促進費的規模要件及對象者。
- (2) 為支援核心農家農地面的集中利用，市町村、農業委員會、農協、農地保有合理化法人、土地改良區等，應互相合作、協商，以推行各項計畫。

九、結語

為實現「農業構造展望」之理想農業構造（「效率且安定之農業經營」所經營農地佔全農地之 70-80%），必須促進核心農家農地面的集中，同時探討農地無法集中之原因，並根據優良之事例，考慮核心農家之意向，改變不願出租農地之兼業農家或高齡農家的觀念。此外，對於都市之不在地主的意向亦須加以掌握，並與當地結合，概括接受出租農地，設立分配核心農家農地之組織。而對於核心農家之施策亦須重點化，並強化基盤整備及大區畫整備，消除核心農家經營之不安，減少阻礙要因，以加速核心農家農地之集中利用。

參考文獻

http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/keiei/nouchi_yushikisha/02/ref_data01.pdf
http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/keiei/nouchi_yushikisha/02/middle.pdf
http://www.jimin.jp/jimin/daily/07_03/13/190313b.shtml