

日本農業之「經營構造對策」

陳建宏

摘要：日本「經營構造對策」，乃重新檢討 1962 年開始實施的「農業構造改善事業」，同時根據 1999 年所制定的「食料、農業、農村基本法」基本理念，對地域農業構造加以改革，並以地域農業相關者的協議為前提，藉由生產、流通、加工、情報、都市農村交流等各項設施之總合整備，以培育核心農家，確立「有效率且安定的經營體」在農業生產占重要地位的農業構造對策。茲將目前「經營構造對策」的推行成果及今後的實施方向彙整說明如下：

一、「經營構造對策」的成果

1. 「經營構造對策」的特徵：「經營構造對策」，乃為確立「有效率且安定的經營體」在農業生產上佔有相當比例的農業構造對策，可視為支援地域農業構造改革之政策，自 2000 年開始實施。內容包括：以地域農業者為中心，制定地域農業未來願景和達成方法之軟體建設，以及根據地域協議之計畫，依照地域農業者之選擇，進行必要的設施整備等之硬體建設。
2. 「經營構造對策」的成果：「經營構造對策」自 2000 年度實施以來，至 2002 年為止，針對 362 個地域，合計投入資金共 1,211 億日元。就培育認定農業者而言，約 6,000 經營體接受認定，核心農家之農地集中利用約增加 3 萬公頃。此外，對於消除閒置農地的目標，在 362 個地域中，有 40 個地域訂定消除閒置農地之目標，僅 10 個地域未達成計畫目標。

二、今後「經營構造對策」的基本方針

1. 支援的方針

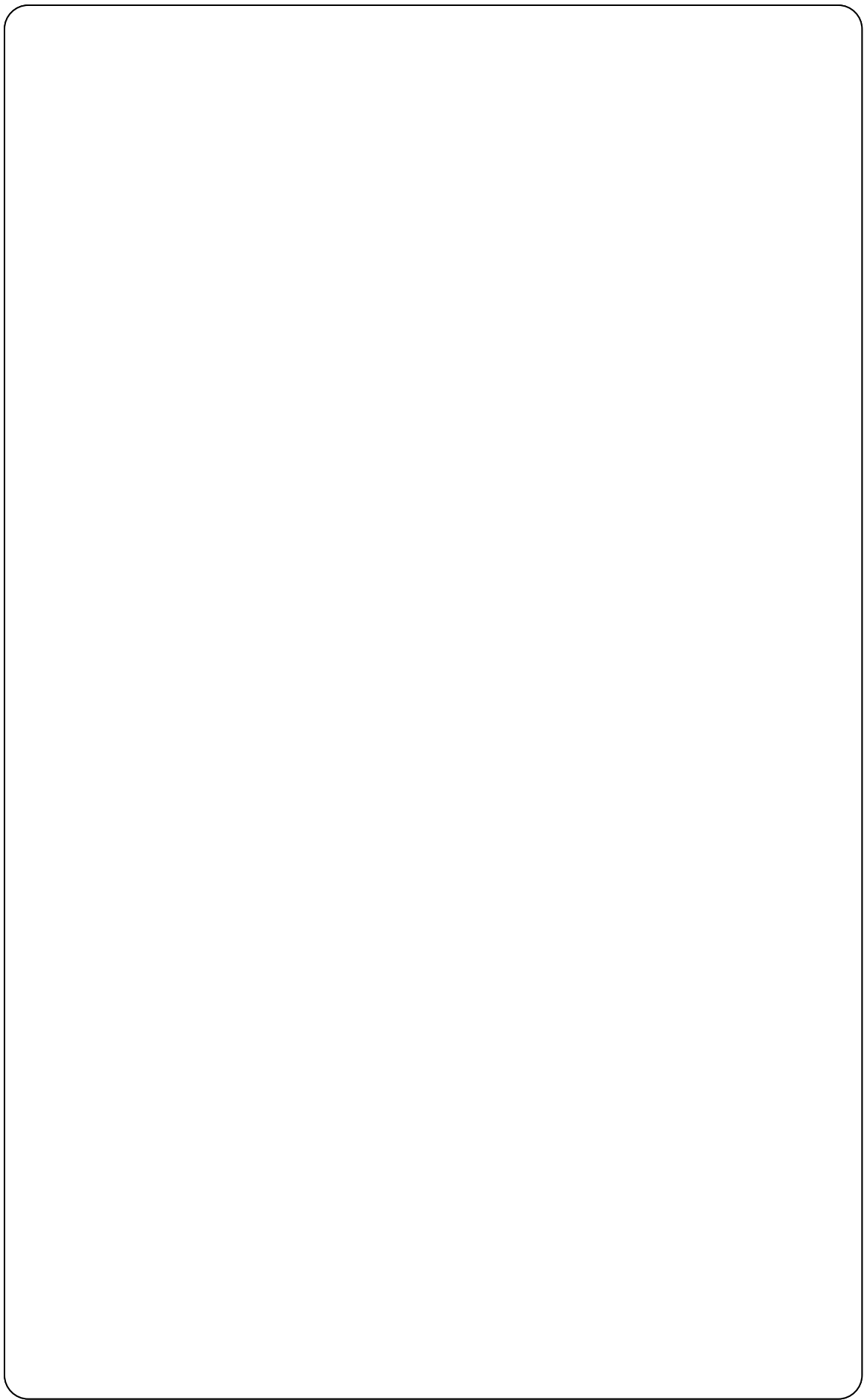
(1) 在新的「食料、農業、農村基本計畫」下，進行地域農業構造改革，並展開具有競爭力的持續性地域農業，而「經營構造對策」對以上之措施必須加以支援。

(2) 對於目前 (i) 因應稻米之政策改革 (ii) 反映消費者、需求者的看法，促進環境保護 (iii) 地域農業，相關產業工作場所之確保等農業的新課題，在其因應措施上，必須根據各地域的狀況，加以重點式支援。

2. 支援的方式

(1) 為建立具有競爭力的地域農業，須重點支援構造改革地域，因此在目標設定上必須客觀。

(2) 對於地域協議之數值目標、目標達成項目之設定，以及達成狀況之評價、成本效益分析、第三者機關對建設費上限之監督，情報公開等方面，需繼續確保事業之效率化及透明化。



關鍵詞：經營構造對策、認定農業者、核心農家、農地集中利用、閒置農地、地域農業

一、前言

日本「經營構造對策」，乃重新檢討 1962 年開始實施的「農業構造改善事業」，同時根據 1999 年所制定的「食料、農業、農村基本法」基本理念，對地域農業構造加以改革，並以地域農業相關者的協議為前提，藉由生產、流通、加工、情報、都市農村交流等各項設施之總合整備，以培育核心農家，確立「有效率且安定的經營體」在農業生產占重要地位的農業構造對策。「經營構造對策」自 2000 年開始實施，實施期間為 10 年，2004 年是前半階段的結束，但自「經營構造對策」開始實施後，日本農業狀況產生以下之變化：(1) 在 WTO、FTA 等國際規範強化之下，日本的農業競爭力亦逐漸加強。(2) 核心農家對於農地集中利用進行緩慢，顯示農業構造改革落後。(3) 持續推行稻米政策改革，以恢復生產稻米本來應有之型態。(4) 構造改革特區的設立，展開多樣化主體的農業經營。(5) 對於農業及相關產業之地域再生和創造就業機會之高度期待。(6) 由於 BSE 的發生和食品的不正標示等問題，消費者對於飲食的安全、安心等關心度提高。(7) 與環境調和之持續性農業的關心度提高。

因此為因應農業狀況的變化與課題，使「經營構造對策」有效實施，2003 年 9 月召開農林水產省經營局長的私人研究會，由學者專家舉辦「經營構造對策研究會」，以討論 2005 年以後「經營構造對策」的實行方式，茲將目前「經營構造對策」的推行成果及今後的實施方向彙整說明如下：

二、「經營構造對策」的成果

1. 「經營構造對策」的特徵

「經營構造對策」，乃為確立「有效率且安定的經營體」在農業生產上占相當部份的農業構造對策，屬於支援地域農業構造改革之政策，自 2000 年開始實施。內容包括：以地域農業者為中心，制定地域農業未來願景和達成方法之軟體建設，以及根據地域協議之計畫，依照地域農業者之選擇，進行必要的設施整備等之硬體建設。

「經營構造對策」為確保政策之效果，將以下三項目標訂為實施地域的共同目標：

- (1) 培育認定農業者：
地域農業基本計畫的目標比例以上或將原目標數值提高 50%。
- (2) 核心農家之農地集中利用：
農地集中利用率 60% 以上或將原目標數值提高 10%。
- (3) 消除閒置農地：
圃場整備實施未滿 10 年之閒置農地，須全部加以消除。

2. 「經營構造對策」的成果

「經營構造對策」自 2000 年實施至 2002 年為止的 3 年中，針對 362 個地域，合計投入 1,211 億日元。在培育認定農業者及核心農家之農地集中利用等方面，均順利達成各年度之目標。就培育認定農業者而言，約 6,000 個經營體接受認定，核心農家之農地集中利用約增加 3 萬公頃，且在此 362 個特定地區中，認定農業者的認定增加率及核心農家之農地集中利用的增加率，皆超過全國的增加率。此

外，關於消除閒置農地的目標，在 362 個地域中，有 40 個地域訂定消除閒置農地之目標，僅 10 個地域未達成計畫目標。

2004 年係實施以來之第 5 年，現階段雖還未到最終目標年度之時期，但在培育認定農業者及核心農家之農地集中利用等，現階段的達成率已近 80~90% 的水準。因此，「經營構造對策」的施行，有助於農業構造展望的實現。至於消除閒置農地方面，不僅可消除閒置農地，更有抑制閒置農地產生的效果。

三、今後「經營構造對策」的基本方針

1. 支援的方針

- (1) 在 2005 年度開始實施「經營構造對策」的後期對策方面，除了實現「食料、農業、農村基本法」的理念外，過去由「中央到地方」、「政府到民間」的流程及觀點，必須轉換為根據地域的狀況及資源稟賦情形，描繪地域自身農業未來的願景，並加以實踐。同時在新的「食料、農業、農村基本計畫」下，進行地域農業構造改革，並展開具有競爭力的持續性地域農業，而「經營構造對策」對以上之措施必須加以支援。
- (2) 除了對於過去的地域農業構造改革計畫繼續支援外，在新的「食料、農業、農村基本計畫」下之核心農家及農地制度需加以整合，並加速培育地域農業之核心農家及核心農家農地集中利用等之構造改革。而對於目前 (i) 因應稻米之政策改革 (ii) 反映消費者、需求者的看法，促進環境保護 (iii) 地域農業，相關產業工作場所之確保等農業的新課題，在其因應措施上，構造改革有其成效，因此必須根據各地域的狀況，加以重點式支援。

2. 支援的方式

- (1) 為建立具有競爭力的地域農業，須重點支援構造改革地域，因此在目標設定上必須客觀。
- (2) 從政策的一貫性、持續性的觀點，「經營構造對策」除了繼續實施軟體及硬體建設外，對於地域協議之數值目標、目標達成項目之設定，以及達成狀況之評價、成本效益分析、第三者機關對建設費上限之監督，情報公開等方面，需繼續確保事業之效率化及透明化。

四、「經營構造對策」的改革方向

1. 加速構造改革

經營構造對策的目的乃是地域農業的構造改革，為加速構造改革，在目標設定上，不僅要客觀，並且要質量並重。

(1) 核心農家的培育

a. 提高認定農業者之素質

關於「經營構造對策」核心農家的培育方面，首重增加認定農業者之數量，使之成為可確保與其他產業相同所得水準之「有效率且安定的經營體」。2003 年 9 月為止，認定農業者數約 17.5 萬經營體，認定農業者數雖有所增加，但根據問卷調查結果，關於農業經營改善計畫的達成度，有過半數的經營體認為在年間勞動時間和農業所得方面，未達到目標，因此確實達成農業經營改善計畫乃目前的重要課題。為確立「有效率且安定的經營體」成為地域農業重要部份的農業構造，除了繼續增加認定農業者數量外，同時藉由「經營構造對策」的實施，以促使認定農業者成為「有效率且安定的經營體」，因此對於認定農

業者的農業經營改善計畫之達成進度，需加以檢視。

b.推行法人化

除了根據新的「食料、農業、農村基本計畫」的檢討結果，因應地域農業的實際情況，以培育核心農家外，同時為了經營的繼續性及擴大經營發展的可能性，亦需推動農業經營法人化。如此，認定農業者之農業生產法人成為核心農家，可全面發展地域農業，並確保雇用機會，培育新進就農者，使離農者繼續經營農業，並且對於地域農業全面的維持及發展有所貢獻。此外，新的核心農家（具有一定條件的集落營農組織），亦需加以培育，因其將來可能法人化，並發展為效率且安定的特定農業團體。

(2) 提高核心農家農地集中利用之品質

農地乃農業經營上，根本之經營資源，雖然目前核心農家農地集中利用面積有所增加（2003 年 3 月底為 221 萬公頃），但最近農地集中利用的增加面積卻有減少的趨勢，只有「農業構造展望」目標面積（282 萬公頃）的 78%。而目前的「經營構造對策」，從推行農地集中利用的觀點，關於目標設定上有 2 方式：(i) 地域內農地的一定比例以上，集中於核心農家。(ii) 較目前的集中比例應有一定比率以上的增加。但有些地域，若只追求農地集中面積的增加也可能產生無效率，因此必須根據地域的實際情況，以提高農地集中利用的效率性。因此，為促進核心農家農業經營的效率化以及核心農家的農地集中利用，需積極支援農地集團化之地域，並設定集團化之目標。

(3) 閒置農地的消除

關於閒置農地方面，2000 年全國耕作地閒置面積約達 21 萬公頃，和 1995 年相比，增加 4.8 萬公頃。閒置耕作地的消除，對於未來優良農地的確保、適當的農地保全、抑制雜草與病蟲害的發生及維持農業經營的安定，十分重要。

在「經營構造對策」上，閒置農地的消除為共同之目標，因此圃場整備實施未滿 10 年而已閒置之農地，在目標年度需全部加以消除。而「經營構造對策」除有消除閒置農地的成效外，亦可抑制閒置農地的產生。在全國性耕作地閒置面積增加的情況下，需將目前消除閒置農地的範圍（圃場整備實施未滿 10 年的農地）加以擴大，並積極支援此計畫。同時，為避免已從閒置農地轉型的農地再度閒置化，需考量其收益性。雖然由核心農家經營體本身，消除閒置農地是較為理想之狀況，但亦需尊重核心農家經營體本身的經營判斷，避免妨礙核心農家的經營發展。至於沒有閒置農地之地域，從抑制閒置農地產生的觀點，需在「經營構造對策」的計畫中，提示防止閒置農地發生之策略。

此外，根據構造改革特別區域法，為促使特區區域內閒置農地的有效利用，以振興地域農業，農業生產法人之外的農業經營，地方公共團體以及農協以外者之市民農園之開設等，均加以認可。因此「經營構造對策」上，消除閒置農地之措施，亦需考量此類特定法人團體等之參與。

2. 因應加速構造改革的新課題

「經營構造對策」開始實施以後，農業的新課題中，關於推動地域農業構造改革，選擇目標地域的重點為：

(1) 因應稻米政策改革

為在 2010 年實現「生產稻米本來應有之型態」及「農業構造的展望」，必須重視消費者及重視市場，並根據需求，生產稻米，以謀求水田農業經營的安定與發展，促進稻米政策改革。關於稻米政策改革，根據地域間的協議，從水田農業

改革的基本方向出發，制定「地域水田農業願景」，將核心農家、核心農家土地集中利用的具體目標、作物栽培與販賣、實現願景之手段等加以明確化，並為實現願景而努力。因此，在「經營構造對策」上，關於核心農家的培育以及農地集中利用等需設定高標準目標，並重點式支援事業效果較高地域，以推動水田農業之改革，並採取加速實現地域水田農業願景的措施。

(2) 反映消費者、需求者之意見，促進對環境的關懷

a. 因應消費者、需求者的需要

為使地域農業持續發展，以消費者的需求為基礎，生產「易於販賣之農畜產品」十分重要。在推行農業構造改革的同時，從「生產易於販賣之農畜產品」的觀點，配合消費者、實際需求者的需要之措施，是不可或缺的。因此為因應消費者、實際需求者之需要，對於消費者關心的事項，如：食品安全、推行地產地消（當地生產，當地消費）計畫等，都是必要的。同時，為培養具有競爭力的地域農業，除了朝生產高附加價值農產品的方向努力之外，對於業務用農產品的需要也須加以注意。

此外，不僅只生產「易於販賣之農畜產品」，活用直銷或網路，自行販售亦非常重要。藉由農業者自行販售產品，除可直接了解消費者的需求，亦有助於新產品之開發。因此培養具有優異經營敏感度的地域農業核心農家，在地域農業的持續發展上有其重要性。

b. 促進對環境關懷的生產活動

農業透過生產活動及農地管理，在國土保全以及景觀形成等環境保全上雖有其貢獻，但亦成為對環境的負荷。消費者對於其所購買的商品在生產、流通、消費等過程中，對環境所造成之負擔，以及農村具有之多樣性機能，皆十分關心。為使地域農業持續發展，透過水田農地等適切的保全、管理，以維持、增進自然循環，十分重要。而對環境的關懷不僅止於個別的經營體，亦需全面加以推廣，因此降低對環境負荷的地域農業措施也是必要的課題。

c. 生產「易於販賣之農畜產品」，促進對環境關懷的生產活動

有關確立經營構造規劃、協議的形成過程，以及「經營構造對策」的實施等，除了消費者、實際需求者以及對環境關心的關係者的參與外，同時對於推動消費者、實際需求者的合作，促進安全、安心的「地產地消」活動，產品高附加價值化，以及對環境的關懷計畫等，有意改革農業之地域，均必須加以積極支援。

(3) 確保地域農業、相關產業的工作機會

為使農業構造改革順利進行，在培育核心農家的同時，也必須確保將農地等經營資源轉移至核心農家者，以及核心農民的就業或僱用之機會。在「經營構造對策」上，促進核心農家擴大經營規模，除了可產生創造就業之效果外，透過加工、販賣等農企業之多角化經營，亦有助於就業機會的擴大及確保全年之雇用。因此，在「經營構造對策」上，對於擴大經營規模及多角化經營，創造就業機會及確保全年雇用之地域，將積極加以支援。同時，藉由地域農業及食品產業等地域產業間的合作，地域全體共同創造就業、雇用機會，以促進地域全體的活化。

3. 有效率及重點式實施「經營構造對策」

- (1) 「經營構造對策」在 2000 年開始施行之際，即對政策目的加以明確化，並設定欲達成之目標、導入成本效益分析，並對目標達成狀況加以評價，以確保執行政策的成果。自 2004 年起，降低經費上限，並對核心農家予

以集中化與重點式的支援，以促進事業之效率化。

- (2) 為了要在更多地域推動理想的農業構造，並展開具有競爭力的持續性農業，進行有效率的經營，確保政策效果，「經營構造對策」在推動地域農業構造改革時，除了將培育具競爭力的核心農家列為支援的主要對象外，並藉由市町村或地域階段之農地整備等相關工作的配合，以達到確實的構造改革，且在補助和融資的互相支援下，進行各項設施之整備。此外，根據修正之「食料、農業、農村基本計畫」，對於核心農家需予以集中化與重點式的支援，以提高「經營構造對策」實施的外溢效果，並且掌握目標設定之客觀性，對於高目標設定及具示範性地域，予以重點式支援。
- (3) 為使國民對「經營構造對策」有所理解，須對國民展示「經營構造對策」實施地域確實達成之目標，及說明活用各項設施，發展地域農業的實際狀況。因此，欲發揮各項設施整備之直接效果，需導入中間監控制度。藉由中間監控制度的導入，可促進地域確實達成目標。此外，對於新的課題，各地域亦需自行思考，並加以因應。

4.今後地域經營管理之方式

- (1) 為促進地域農業的持續發展，農業者及相關團體等，以彼此的協議為基礎，分工合作，共同管理地域各種資源。
- (2) 必須培育具有競爭力的核心農家，同時為加速構造改革，須靈活運用高齡者等在地域內分擔職務，以及將經營資源轉移至核心農家者之就業、雇用對策等亦十分重要。
- (3) 在地域經營管理上，地域農業的領導者十分重要。對於沒有領導者的地域，須儘快加以培育。此外在「經營構造對策」上，亦需培育大區域營農型態及農業經營之地域經營管理者，及精通行銷、農企業經營的人才。
- (4) 基於消費者對於安全、安心、新鮮食材的需要，以及食材生產時對環境負荷的關心，因此地域農業改良推廣中心、地域農業相關單位、地域居民、NPO、綠色休閒事業相關業者等，需能隨時對地域農業提出建議。此外，生產「易於販賣之農畜產品」乃地域農業構造改革的重要事項。同時亦須注意與當地產業結合，而地域農業，除了農業生產之外，對於高附加價值農產品的加工及販賣，女性所擔任的角色日漸重要，因此地域經營管理上，應積極推動女性的參與。

5.支援地域主動進行「經營構造對策」

地域農業應以生產「易於販賣之農畜產品」為基礎，培養其競爭力，以自己的力量因應所面臨的課題。

- (1) 建立支援主動進行「經營構造對策」之機制

在「經營構造對策」的後期對策上，根據地域的狀況及資源稟賦情形，各地域以實現自身所描繪地域農業的未來願景為方向，進行地域全體之構造改革，以核心農家為中心，展開具有競爭力的持續性農業，並加以支援。因此，對於過去地域農業構造改革的共同目標，必須質量並重。而對於地域獨自設定的選擇目標，將重點式支援，以因應構造改革上的新課題。

- (2) 靈活運用各項設施的方法

由於市場環境以及地域農業的情勢改變等，以致當初政府補助之各項設施的利用度低落，為使地域農業構造改革政策確實推行，對於目前各項設施的修繕、

修復、轉用等方式，需加以檢討。

（3）進一步確保地域的自主性

今後應活用地域自主性及民間活力，創造具有競爭力之地域農業。因此對於以地域自主性及創意功夫等為基礎之構造改革，應檢討支援方式。同時，亦需制定積極活用民間力量的對策。

五、小結

「經營構造對策」後期計畫的5年，是決定將來日本農業是否可持續發展的分歧點時期。因此在未來必須確立以具有競爭力的核心農家為中心的地域農業，根據各地域的條件，地域全體描繪各自的地域農業未來願景，並加以實現。由於核心農家的培育、農地的集中利用等構造改革目標的達成並非「經營構造對策」最終的目的，而是發展地域農業的手段。因此各地域應自行進行主體性的活動，今後將以地域自主性為基礎，建立具有競爭力的核心農家為中心之地域農業，農業才能保持活力而持續發展。

參考文獻

<http://www.miyakei.jp/about.html>

<http://www.pref.hiroshima.jp/nourin/noutai/keiei/img/kei1-6.pdf>

<http://www.maff.go.jp/soshiki/koukai/kaizenzigyoku/index.htm>