



## 日本的振興都市農業基本法簡介

林文傑 編譯

### 摘要

- 一、日本認為都市農業雖非主要糧食生產地，但仍具有提供生鮮農產品、提供都市優良的空氣品質及綠地空間、涵養及確保水資源、提供都市居民體驗農業並且關心農業等多樣化機能。但因都市農業面臨各行各業需要包括都市農地在內的土地以求發展，而使都市農業用地呈現快速萎縮、農業勞動力老化與不足等隱憂；因此，有必要訂定振興都市農業基本法，以符都市農業發展所需，維護都市農地及農業的永續性。
- 二、日本振興都市農業基本法共有 21 條文，分成總則、振興都市農業基本計畫及基本的施政等三章，希望能夠供做日本訂定振興都市農業基本計畫的法源，以期日本的都市農業可以永續發展。

關鍵語：振興都市農業基本法、振興都市農業基本計畫



# 日本振興都市農業基本法簡介

## 一、前言

日本政府認為都市農業具有相當多的機能，但因各行各業均需要利用包括農業用地在內的土地以求發展的壓力下，致使日本的都市農業逐漸衰退，進而使日本都市農業的發展蒙上陰影。因此，為了提供日本都市居民能夠採買到當地所生產的新鮮農產品、確保都市居民能夠擁有安全且舒適的遊憩場所，以及都市農業能夠承擔提供優良的空氣品質與確保水資源的涵養等機能，所以農林水產省與國土交通省於平成 27 年(2015 年)4 月 22 日以法律第 14 號的方式聯名公布「振興都市農業基本法」，以符實情之需。

此法全文約 3,200 字，主要的內容為第一條至第八條的總則、第九條及第十條的振興都市基本計畫等，及第十一條至第二十一條基本的施政等三章，特將其內容予以簡介如下，以供相關人士卓參。

## 二、日本振興都市農業基本法的概要

- (一) 立法的目的：日本的振興都市農業基本法(以下簡稱『本法』)在第一條明示「本法是為了振興都市農業相關事宜，以明確的方式陳述基本理念，及努力實現其願景為基礎，希望能將中央政府與地方公共團體<sup>1</sup>的權責予以明顯劃分之同時，能夠積極推展振興都市農業相關事宜的綜合性政策措施，以期都市農業能夠持續安定經營，並且經由都市農業充分發揮其所具有的多功能的方式，努力實現促進都市能有良好環境的願景。」為其立法的目的。
- (二) 都市農業的定義：為了能夠促使依本法所訂定的「都市農業」，在施政方面有明確的實施對象，以及對於日後的地方公共團體在訂定地方施政計畫時能有具有的方針可以遵守，所以在本法第二條以「本法所稱之『都市農業』，係指在市街地及其周邊地域進行農業相關事

---

<sup>1</sup>日本所稱之『地方公共團體』，包括：地方各層級的地方政府及地方公務單位；為突顯此名詞的特殊性，以下採取直譯其名為『地方公共團體』。



宜者稱之。」明定都市農業的定義。

- (三) 振興都市農業的基本理念:由 2010 年日本農家總戶數為 252.8 萬戶,農地面積為 451.8 萬公頃、販售金額為 5.84 兆日元;其中屬於都市農業的戶數為 22.8 萬戶、農地面積為 8 萬公頃、販售金額為 4,466 億日元等資料得知,日本屬於都市農業的農戶雖占整體農戶的 9%,但其農業用地僅占整體農地面積的 2%,卻能出現販售金額占整體 9% 的佳績,充分顯示各行各業需要包括農業用地在內的土地以求發展的壓力下,一方面突顯都市農業在天時(離消費市場所需要的時間短)、地利(離消費市場近)、人和(消費人口多)等條件的配合下,呈現卓越的經營績效。另一方面說明都市農業在擁有多樣化機能的實情下,顯示其之重要性。因此,日本政府為了能夠使都市農業能夠永續發展,在本法第三條的基本理念中,以下述三項的方式予以陳述:

第一項:「都市農業的振興,是希望透過都市農業的經營者及其相關人員的努力,以期能實現都市農業能夠持續發展,不僅是經由生產的活動,提供都市居民當地所生產的新鮮農產品,更能夠對於都市防災、促進美好景觀的形成及國土環境的保全、都市居民能夠就近親身體驗並且學習農業相關事宜,以及提供都市居民與都市農業經營者互相交流的場所、經由都市居民對於農業的理解,達到了解農產品供需相關事宜的機能等多樣化機能,並且為了能夠積極將這些機能予以充分且妥適的發揮,以及經由這些方面的努力,達到促進都市的農地可以有效活用與妥適保全的願景。」

第二項:「都市農業的振興,是為了順應日本人口高齡化、少子化與人口減少的趨勢,以及針對因應防止地球暖化課題的觀點,希望都市農業能將前項所述的機能予以妥適且充分發揮,以對於都市的健全發展有所資助,為使都市農業能夠在土地利用相關的



計畫下持續利用農業用地，以及與非農業用地的土地能夠共存共榮，以期對於形成良好的市區及街道等相關事宜有所資助。」

第三項：「就振興都市農業相關的政策而言，在都市農業經營者與都市居民對於第一項所述的都市農業所具有的機能有充分理解的情況下，為了因應地域實情之需，努力推展振興都市農業相關事宜。」

- (四) 中央政府與地方公共團體的權責與任務的劃分：為使日本中央政府與地方公共團體在推展振興都市農業相關事宜時，能夠有明確的權責與任務畫劃分，於本法第四條明示中央政府的權責與任務為「中央政府以第三條所述的基本理念(以下簡稱為『基本理念』)為基礎，訂定並實施振興都市農業相關的綜合性政策措施，為其應有的權責與任務。」第五條明定地方公共團體的權責與任務為「地方公共團體是以基本理念為基礎，對於有關振興都市農業相關事宜，在與中央政府妥適分工下，因應當地的實際情況訂定政策措施，並且承擔其所應盡的責任。」
- (五) 都市農業經營者等的努力：為使都市農業經營者及相關的農業團體在推展都市農業相關事宜時能夠有明確的努力方向，於本法第六條明定「當都市農業的經營者及農業相關團體，在進行與都市農業相關活動時，應以實現基本理念為主要依據，進行妥適的組合搭配，並且努力予以實現。」
- (六) 相關人員彼此間之合作與協助：為使與都市農業相關的單位及人員在推展都市農業相關事宜時，能夠以互助合作的方式，努力實現振興都市農業的願景，所以在本法第七條明示「中央政府、地方公共團體、都市農業經營者及其他相關人員，為使振興都市農業相關的政策措施能夠圓滑(順利)進行，應本著互助合作的方式，予以努力推展。」
- (七) 法制上的措施等：為使振興都市農業的政策能夠順利推展，本法認



為政府應在法制等相關事宜方面訂定妥適的政策措施，所以在本法第八條明定「中央政府為了振興都市農業，應將與其相關的法制、財政、稅制、金融及他相關的政策措施，予以明定。」以期能供做未來訂定振興都市農業相關政策措施的法源。

(八) 振興都市農業基本計畫：

為使振興都市農業相關事宜能夠有妥適的規劃方向，並且能夠順利推展，有必要以明定振興都市農業基本計畫的方式，規範實施振興都市農業相關政策措施的施政方針，所以本法第九條明訂：

第一項：明示「中央政府為使振興都市農業相關的綜合性政策能夠順利推展，應訂定『振興都市農業基本計畫』（以下簡稱為『基本計畫』）」。

第二項：基本計畫，應依以下所述之事項予以訂定：

1. 振興都市農業相關的政策施，應訂定基本的施政方針。
2. 為實施下一章(第三章)所訂定的基本政策措施，以及與振興都市農業相關事宜，中央政府應訂定綜合性的計畫。
3. 除了前二款所述之事項外，應積極推展與振興都市農業相關的綜合性計畫的必要事項。

第三項：「基本計畫案訂定完成時，農林水產大臣及國土交通大臣，應將該基本計畫案提交內閣會議審議。」

第四項：「農林水產大臣及國土交通大臣，依前項之規定，完成基本計畫案時，應與相關的行政機關首長，進行妥適的協議。」

第五項：「農林水產大臣及國土交通大臣，依第三項之規定完成基本計畫案時，應聽取(徵詢)食料農業農村政策審議會及社會資本整備(整建)審議會的意見，同時有必要將都市農業經營者、都市居民等多樣化的單位及人員的意見予以充分反映，並且訂定必要的政策措施。」

第六項：「中央政府應依第一項之規定，訂定基本計畫，不得拖延且應



予以公告。」

第七項：「基本計畫如有變更時，准用第三項至前項(第六項)之規定。」

(九) 地方計畫：由日本的調查研究資料得知，日本的都市居民希望都市農業能夠具有提供近距離的農業體驗與交流機會、提供新鮮且安全的農產品、維持並且確保良好的綠色景觀等多樣化機能；因此為使各地方振興都市農業相關事宜能達到符合因地制宜的需求，所以在本法第十條明定各地方訂定振興都市農業計畫的原則為：

第一項：「地方公共團體應以基本計畫為基礎，努力訂定符合該地方需求的振興都市農業相關計畫(以下簡稱『地方計畫』。)」

第二項：「地方公共團體在訂定地方計畫時，有必要將農業經營者、都市居民等多樣化的單位及人員的意見予以充分反映，並且訂定必要的政策措施。」

第三項：「地方公共團體訂定地方計畫時，不得拖延，且應予以公告。」

第四項：「地方計畫如有變更時，準用前二項(第二至第三項)之規定。」

(十) 提升農產品供給機能、負責人員的培育及確保：日本都市農業之經營者所持有的經營面積(約 0.7 公頃)，較整體平均(1.33 公頃)小，以及離消費市場近等特徵，所以都市居民希望都市農業能夠充分發揮提供新鮮且安全的農產品的情況下，有必要積極辦理提升農產品的供給機能，培育並且確保負責人員相關事宜，所以本法第十一條明定「中央政府及地方公共團體，為了能夠實現提升都市農業所具有的農產品供給機能，以及培育並且確保都市農業負責人員的政策目的，有必要積極辦理生產農產品所需的設施整建相關事宜；為了因應都市農業的特性，有必要推展農業經營所需之技術、知識等之推廣與指導；提供都市農業各種制度相關的資訊；促進農村地域彼此間的合作，以期對於提升都市農業安定經營有所資助，以及其他各種必要的政策措施。」

(十一) 防災與景觀的形成、國土與環境的保全：為使都市農業能夠充分



發揮其所具有的防災與景觀、國土與環境的保全等多功能，於本法第十二條明示「中央政府與地方公共團體，為使都市農業對於都市能確實發揮防災、形成良好的景觀、國土與環境的保全等多功能，所以應將此些機能相關的計畫予以明確定位，與都市農業經營者針對發揮此些機能相關事宜締結妥適的協議；並且推展對於發揮此些機能有所資助的設施整建及其他的必要政策措施。」

(十二) 為了確實訂定與土地利用計畫相關之政策等的政策措施：日本在訂定本法之前，與都市農業用地相關的法規及制度，包括都市計畫法、生產綠地法、農地法等法規。在這些制度的規範下，包括農業用地在內的土地有 379 萬公頃的土地被劃分為市街化調整區域<sup>2</sup>，為日本的農業(特別是都市農業)發展帶來相當多的隱憂；因此之故，有必要針對農業用地轉換為非農業用地的法規及制度進行檢討，並且強化農業用地(特別是都市農業用地)轉換成非農業用地的限制，所以本法第十三條明示「中央政府及地方公共團體，為了努力促進都市農業可以持續利用其所需要的土地，以及與該些土地之外的土地能夠共同並存，以期能夠建構良好的市街地；因此之故，有必要積極訂定與都市農業可以持續利用其所需要的土地，以及與該些土地相關的計畫；並且以此為基準，實施與土地利用相關的規範及其他必要的政策措施。」

(十三) 稅制方面的政策措施：依日本地價稅制的規定，土地的價格及其所課徵的地價稅率，係由各地方政府依土地所在的位置及其使用的狀況等原則進行評價，並評訂土地的價格及其稅率。由於日本都市農業用地，特別是屬於已劃歸為市街化區域的農地，其所應付的土地稅額亦較一般的農地價格高，為都市農業的經營者在經營成本方面帶來相當沉重的負擔。因此，本法為了減輕都市農業經營者在稅

---

<sup>2</sup>日本所稱之『市街化調整區域』，係指屬於農業用地的土地，經過法定的變更程序之申請，並經許可後，得轉用為非農業用地之區域。



制方面的負擔，所以本法第十四條明示「中央政府及地方公共團體，為了讓都市農業持續以安定的方式永續發展，應以土地利用相關的計畫及政策措施為基礎，在稅制上應訂定可以讓都市農業在土地利用方面可以持續發展的必要政策措施。」

(十四) 促進所生產的農產品在產地消費：由 2001 年度日本都市農業實態調查等資料得知，都市農業經營者所生產及販售的農產品以蔬菜位居首位；都市農業經營者所販售的農產品只有 23%是經由市場的通路販售<sup>3</sup>；都市居民積極採購屬於都市農民所生產的生鮮蔬菜的比率，約占其所購買蔬菜比率的 76%等現象得知，都市農業所生產的農產品(特別是生鮮蔬菜)的生產趨勢，與農林水產省多年來積極推展的「地產地消」的政策理念吻合。因此之故，為使都市農業的生產者與消費者能夠持續維持良好的農產品產銷互動趨勢，所以本法第十五條明定「中央政府及地方公共團體，為了努力促進都市農業所生產農產品可以在生產地當地消費，應積極辦理直接販售場所的整建；提供都市農業經營者與食品相關業者間之製造、加工、流通的販售管道，以及與餐飲相關業者進行合作；並且支援其他與開拓販售業務相關事宜；針對都市居民提供在地的農產品相關資訊；積極推展學校的營養午餐選擇利用當地所生產的農產品以及其他的必要政策措施。」

(十五) 整建可以進行農作業體驗的環境：由農林水產省都市農業相關的調查與分析資料得知，2004 年至 2013 年的 10 年裡，日本都市地區的市民農園數目平均每年以約 4%的速度持續成長，充分反映都市居民對於體驗農業作業等與農業相關活動的需求呈現增加趨勢；因此之故，日本政府有必要積極整建都市居民可以體驗農業的相關環境，以符實情之需。所以本法第十六條明定「中央政府及地方公共團體，

---

<sup>3</sup>市場通路販售包括宅配在內的個人直接販售，以及經由共同販售等二項通路的販售比率，約占整體通路比率的 50%。



為了能夠促進都市農業充分發揮本法第三條第一項所述的機能、努力促進都市農地可以有效活用，以及帶動都市居民對於農業能夠深入理解與關心；有必要積極辦理市民農園之整建，以及其他可以體驗農業作業相關事宜的整建；以及活用都市農業推展教育、高年齡者及身心障礙者等以社會福祉為目的的各種必要政策措施。」

(十六) 充實學校教育體驗農業作業的機會等：為使日本全體國民能夠深入理解並且確實關心農業相關事宜的最有效的策略，是以「由教育著手，往下紮根」為最具績效的良策，所以本法第十七條明示「中央政府及地方公共團體，為了推展前條(第十六條)以教育為目的的活用都市農業相關事宜，特別就學校教育而言，希望兒童及學生<sup>4</sup>能夠深入許多提供以及支援糧食與食品相關人員所從事的活動，並且充實農業作業的體驗、與都市農業經營者彼此間之交流、其農業相關事項的學習活動等。」

(十七) 促進國民的理解與關心：日本政府為使日本全體國民能夠深入了解都市農業的重要性，進而關心都市農業的發展，所以本法第十八條明示「中央政府及地方公共團體，為了促進都市居民及日本全體國民能夠深入理解與關心都市農業相關事宜，有必要積極辦理推廣及啟發都市農業相關知識、促進都市農業經營者與都市居民彼此間之交流，以及其他各種的必要政策措施。」

(十八) 促進以都市居民為主的農業相關知識及技術之學習：日本政府為了鼓勵關心都市農業發展的都市居民，能夠順利取得都市農業相關的資訊，並且積極參與都市農業相關活動，認為有必要積極建構可以促進都市居民用來關心都市農業發展所需的知識及技術等相關的政策措施，以符實情之需。所以本法第十九條明示「中央政府及地方公共團體，為了促進關心都市農業發展的都市居民，能夠有多樣

---

<sup>4</sup>日本的國民教育時間為九年，其中在國小六年及國中三年階段者，在習慣上分別稱之為兒童及學生。



化的搭配組合，可以積極參與振興都市農業相關事宜，應積極辦理可以促進都市居民學習農業相關的知識與技術，以及其他相關的必要政策措施。」

(十九) 調查研究的推展：日本當局為使振興都市農業相關事宜能夠順利推展，認為有必要針對都市農業相關事項進行調查與分析，以期能供做訂定振興都市農業政策的重要參考依據；因此之故，本法第二十條明示「中央政府及地方公共團體，為了辦理振興都市農業相關事宜，有必要推展與其相關的調查與研究。」為其所需之調查與研究的法源，以符實情之需。

(二十) 推展以合作為基礎的政策措施：由於振興都市農業相關事宜所涉及的範圍相當廣泛，並非只限於農林水產省及國土交通省二個單位；因此之故，為了因應實情之需，有必要明示與其他相關單位彼此間進行合作的原則，所以本法第二十一條明示「農林水產大臣及國土交通大臣，為使本法第十一條至前條(第二十條)所實施的政策措施能夠充發揮妥適的效果，以及努力與其他相關的行政機關首長進行緊密的合作，並且彼此間積極推展各自應該負責與振興都市農業相關的政策措施。」