

# 日本「21世紀新農政2008」概要

陳建宏

## 壹、前言

近年日本之農政，以2005年3月25日內閣會議決定之「食料、農業、農村基本計畫」為主要依據，但由於世界性的氣候變動，金磚四國等經濟成長及所得顯著提升，生質燃料大幅增產等因素，造成世界穀物供需失衡及價格上漲，加上日本國內糧食自給率偏低等，均影響日本糧食的安定供給。

因此日本政府於2008年5月7日召開「食料、農業、農村政策推進本部」會議（本部長：福田康夫首相），並依「糧食未來戰略會議」的決議訂定「21世紀新農政2008」，其主要內容如下：

## 貳、「21世紀新農政2008」之主要內容

### 一、以「糧食未來戰略會議」的內容制定因應戰略

為維持糧食的安定供給，確保政策實施之效果，對於日本國內外糧食供需形勢以及因應對策等相關事宜，應積極向日本國民宣導。同時根據「糧食未來戰略會議」中之「確保糧食未來」決議，應促進消費者、生產者、行政機關等各階層及相關部門對於糧食、農業、農村諸課題的認識與重視。

#### 1. 根據國際糧食供需形勢，確保糧食安全保障

##### (1) 掌握國內外糧食趨勢，強化糧食供給體制

對於國際糧食需給、衛生、檢疫制度、關稅制度等相關資訊加以蒐集、分析，並將其結果提供給消費者、生產者、行政機關等階層及相關部門參考。同時藉由與國民對話和地方版戰略會議的實施，以提高日本國民對於世界和國內糧食情況的認識。而為能準確分析及預測世界糧食的供需，必須開發糧食進口國特有的世界糧食供需預測模型，同時檢討中長期發生糧食危機時，糧食的供給方式。

##### (2) 國內糧食供給能力的強化

為因應突發狀況下國際糧食供需情況，確保日本現在及將來糧食的安定供給，日本必須強化糧食的供給能力。因此從提高糧食自給率及糧食安全保障的觀點，需積極採取以下措施：

- a. 研發稻米的新用途：水田是日本重要的糧食生產工具，同時兼具國土保全、景觀維護等多功能性。為有效活用水田，除了促進「白飯」消費外，應積極活用以米粉製造麵包、麵食，或活用稻米製造飼料。原則上，稻米應優先利用作為糧食，此外，對於稻草作為纖維素原料和生質燃料的技術研發，亦需努力進行。
- b. 提高飼料自給率：由於國際穀物供需的失衡，因此宜積極研發稻米、稻殼、稻草等供做發酵粗飼料之生產，廢耕地的放牧生產，以及汰舊餘糧作為飼

料、飼料用米的生產等。

- c. 加強農林水產業和食品產業的合作：積極促進農林水產業和工商業的合作，以期能充分活用農林水產業及工商業的技術。此外，為健全需求較高的蔬菜和畜產物的供給體制，將制定「加工、業務用農產原料需求因應計畫(暫稱)」，對於該計畫之產地和農業經營等加以重點支援。
- d. 降低糧食的成本：為實現從2005年開始5年內，日本糧食供給成本縮減20%之目標，將藉由「糧食供給成本縮減行動計畫」之實施，從生產到流通、加工各階段，力求糧食供給成本之縮減。此外，訂定「項目別生產成本縮減戰略」，開發省力、省資材的農業機械，活用食品流通過程電子標識等新技術，同時藉由日本農協系統經濟事業的改革，達到降低生產資材價格和流通成本的目的，並將改革成果回饋給日本的生產者及核心農家。

### (3) 農業國際談判的因應策略

- a. WTO農業談判、EPA談判的策略：在WTO和EPA的國際談判時，應以「多樣化的農業共存」為基本理念，在「應該保護的，確實保護」的方針下，以確保日本糧食安全和農業構造改革能順利推展。

關於WTO農業談判，應確立顧及出口國和進口國平衡的貿易規則，相關各國互相配合，進行談判。在EPA方面，可彌補WTO為中心的多邊貿易體制，同時充分認識農業的重要性，並制訂策略，與各國、各地域進行談判。

- b. 透過國際合作，對世界的糧食問題有所貢獻：希望經由2008年7月在北海道洞爺湖召開的工業先進國家高峰會議以及第4屆非洲開發會議（TICADIV）的決議，以努力提高農業生產力，研發並積極推展生產非洲新種米（New Rice for Africa；NERICA）的改良，加強灌溉設施的整備更新以確保農業用水，協助非洲農業者協同組織化，生產容易商品化的農林水產物，確實培育開發中國家互相支援之人才等國際合作方式，達到對世界糧食問題有所貢獻的目的。

另外，應加速活用生質能源，努力突破過去糧食產銷的框架，開拓農林水產業、農山漁村的新領域。

- c. 促進日本農林水產品、食品之出口：在2013年，日本農林水產品、食品的出口額將以1兆日元為努力目標。因此，宜以「日本農林水產物、食品總合出口戰略」等相關政策為主軸，積極辦理加強，促進檢疫協議，加強出口環境的整備，確立以供農林漁業者為使用之「出口商業範例」，並制定強化出口策略。

## 2. 確保消費者對「食」的信賴，充實飲食生活

### (1) 確保消費者的信賴及加強食品安全之措施

- a. 確保消費者的信賴：藉由日本內閣府、公平交易委員會、警察廳、厚生勞動省以及農林水產省組成的「食品標示連絡會議（中央層級）」，以及都道府縣和中央駐地方機構之間設置的「食品標示監視協議會（都道府縣層級）」的互相配合，透過妥適的食品標示，以確保消費者對食品的信賴。同時充實日本國民食

品標示資訊的「食品標示110」體制，對於有問題的事業者，則依據「農林物資規格化及適當的品質標示法(JAS法)」，立即加以糾正及懲處。

另外，有關加工食品的原料原產地標示相關事宜方面，除鼓勵食品事業者自主提供資訊外，並對食品事業者提供相關指導說明。對於食品產業相關業者，要求訂定自主行動計畫或企業行動規範，而食品產業相關業者，積極採取確保消費者信賴之措施，則予以獎勵或表揚。

- b. 確保從生產到飯桌的食品安全：對於農產物、食品含鎘等危害的污染加以實態調查，確立降低污染風險技術，制定生產、製造階段的指導方針。希望在2011年前，針對主要產地（2000個產地），導入「農業良好規範 (GAP)」，並致力於生產現場的降低成本和提高品質。在畜產方面，為降低雞蛋的沙門氏菌（Salmonella）污染，以及微生物對畜產物污染的風險，需要充分活用「危害分析重要管理點(HACCP)」方法，切實辦理飼養衛生管理相關事宜，希望在2013年，有5,000個以上的農場採用HACCP。

關於農藥登記制度方面，需配合國際基準，並導入新的試驗項目，以確保農藥的安全性。雖然HACCP方法有助於提高食品安全性的確保和品質管理，但中小規模食品製造事業者與大型企業相比，導入率較低，因此對於相關人才的培育需要加以支援。

## (2) 實踐以米為中心的飲食生活

由於稻米消費量的減少和畜產物、油脂類消費量的增加，造成營養失衡以及糧食自給率的下降。因此必須推廣米食的正確知識，實踐以米為中心的飲食生活。同時改善不吃早餐的習慣，促進便利商店、外食業者販賣米食商品，並推廣學校供餐提供米食等。

## (3) 加深食和農的關係

鼓勵學校供餐和企業食堂使用當地農林水產物，同時充實農產品全年之出貨量，建構有效率的集貨體制，並促進異業結盟及地產地消活動。此外充分活用都市農業、都市農地，透過市民農園等農業體驗活動，增進都市居民對農業的理解。

# 3. 強化國內農業體質，確保糧食供給能力

## (1) 培育有企圖心和能力的核心農家

積極培育有企圖心和能力的核心農家，以期能提升國內農業的糧食供給。因此，有關跨品目經營安定對策，需盡量達成一定的經營規模條件，以期能強化土地利用型農業的體質。同時創設市町村特認制度，簡化申請手續，以利於制度的持續推行。此外，積極推展開拓集落營農組織化活動，促進小規模、高齡農民的參與。同時，依據經營的發展階段和異業合作，導入新的作物、農產品的加工販賣、新拓銷策略的開拓等，並透過經營診斷，提升經營管理能力，以促進多樣農業經營的發展。

對於年輕人的就農需要加以鼓勵，並提供情報、諮商、體驗、研修、參加準備、定居等各種的支援，以促進其他產業退休世代參與農業。此外，宜加強集落營農人才的確保，以及女性、高齡者、殘障人士等各種人才積極參與農業相關事宜。有關外國人農業領域的研習以及外國人實習生的接納等業務能順利推展，應健全其研習體制，以幫助開發中國家的人才培育。

## (2) 確保供做糧食生產基礎之農地，並積極促進農地之有效利用

- a. 農地政策改革：為提高日本糧食的供給，需要努力確保優良農地並且有效利用農地。因此根據「農地政策的推展方向」，最遲應自2009年開始進行農地改革。而為確保優良農地及有效利用農地，需創造農地所有者容易出租，農地利用者容易租借之環境及措施，並充分利用農地資訊，減少廢耕地之發生。同時為確保農地具有良好的經營條件及農業用水，需制定長期性的新土地改良計畫，並積極推展農業農村整備等相關事宜。
- b. 有效利用水田：為安定農業者經營稻作，維持地區水田農業的活力，行政、農協系統、產銷相關團體等，應互相配合，努力達成生產調整目標。在日本各地域、各都道府縣，各相關單位應相互合作，確實掌握生產目標數量的分配、水稻種植收穫各階段生產調整的狀況，並進行指導。同時對於擴大小麥、大豆、飼料作物的生產，以及研發降低供做米粉等非主食用米生產成本(多收品種、直播栽培、二期作、小麥與非主食用米年2作等)等，給予必要的支援。
- c. 消除廢耕地：為有效利用農地，確保糧食的安定供給，需要減少廢耕地的發生（根據2005年農林業人口調查，日本全國廢耕地面積約38.6萬公頃）。同時針對現存的廢耕地進行全盤性的實地調查，並依據「消除廢耕地支援指針」，訂定消除市町村廢耕地計畫，希望在2011年，以農業重要地區之農用地區域為中心，消除其廢耕地。

## (3) 活用尖端科技和智慧財產，發揮農業的潛在能力

- a. 加速創新先端科技的開發：由於原油價格的上漲，生質燃料需要的增加等能源情勢的變化，以及核心農家的減少、農業勞動力高齡化的影響，因此必須積極研發先端科技等新省力栽培體系，強化省能源、節省勞力、降低成本的技術，同時開發新食品、新材料，以期能推展農林水產業的新可能性。
- b. 創造、保護、活用智慧財產：促進農林水產、食品領域智慧財產的創造、活用，提供智慧財產之相關情報，並促進智慧財產實務者與其他產業的資訊交換，建構「農林水產智慧財產網路」。同時促進亞洲各國品種保護制度之健全，開發DNA品種識別技術，以期能強化智慧財產的保護體制，避免國內登記品種擅自攜出海外的侵權行為。

## 二、農山漁村的活化

### 1. 推行農山漁村活化對策，促進地方再生

為促進農山漁村的再生，根據「地方再生戰略」所訂定的策略，對於地域領導人、地域活性化人才的培育、傳統祭典、文化的維護等予以支援，並與農工商合作，以農林水產業作為地域的主要產業，活化地域經濟。同時推展以兒童為主要對象之農山漁村住宿體驗活動，將來並設立示範地域，規劃每年日本全國可以容納120萬人次小學生可參加之體制。

此外，根據「提升農地、水、環境保全對策」，對於具創意之地域活動，以及降低環境負荷的先進營農活動給予必要的支援，以期能促進都市和農山漁村的共生、交流。同時經由對中山間地域條件不利地域之支援，以確保豐富的

田園環境，實現有活力的農山漁村。此外，為促進農山漁村的活性化，有必要經由農協加強女性參與農業經營，以及推展農山漁村之男女共同參與等相關計畫。

## 2. 加強農林水產業和食品產業的合作

根據「促進中小企業者和農林漁業者合作的事業活動法」，對於農林漁業者 and 中小企業者合作進行之先進農工商活動應予以支援。同時規定活用流通業、外食產業、觀光產業的專門技能，對於提供符合消費者需求之商品開發和擴大銷路的措施加以支援。此外，應活用農林水產業和工商業各自的技術和特徵，選定農工商合作的範例，並積極介紹其內容。同時結合產地、研究機關和民間企業的力量，發展新食品、新材料，創造新的需要。

## 3. 展開鳥獸害防止對策，以保障生活

依據「防止農林水產業被鳥獸侵害特別措置法」的規定，對於防止鳥獸入侵之柵欄的整備，設置緩衝地帶的生息環境管理等加以支援。同時開發及推廣有效捕獲山豬和驅離鳥獸等有效防止損害之技術。

# 三、環境、資源對策

## 1. 加速生質能源的活用

### (1) 擴大日本生質燃料的生產

依「促進農林漁業有機物資源作為生質燃料原材料利用法」規定，農林漁業者與生質燃料製造業者應互相合作，以期能促進低成本的生質燃料穩定供給。至2011年，日本生質燃料將以生產5萬公秉為目標。此外，以不和糧食競爭為前提條件，促進非食用資源能有效率生產生質燃料，以擴大日本生質燃料的產能（若技術開發成功，農林水產省估算，2030年將可生產600萬公秉的生質燃料）。

### (2) 活用地域的創意工夫，促進生質能源的活用

為促進地域生質能源的綜合活利用，應藉由多數市町村的互相配合，形成廣域性生質能源的活用模範區，以加速生質能源的活用。至2010年，預計日本將建置300個生質能源區域。

## 2. 農林水產業對於地球環保的積極貢獻

### (1) 加強農林水產領域的地球暖化對策

根據「農林水產省地球暖化對策綜合戰略」的規定，為達成京都議定書減讓目標，除了加強森林吸收源對策、生質能源循環利用等農林水產領域的排出削減對策外，針對地球暖化對農林水產業的影響，應採取因應對策。此外，透過堆肥施用等適當的土壤管理，以強化農地土壤成為溫室效果氣體的吸收源，同時以實現低碳社會的農山漁村為目標。而在地域全體致力削減CO<sub>2</sub>時，確實掌握CO<sub>2</sub>排出量的實際狀況，積極推展降低CO<sub>2</sub>排出量之對策。

### (2) 促進農林水產業的生物多樣性

根據「農林水產省生物多樣性戰略」以及「第三次生物多樣性國家戰略」規定，推行有機農業，以促進環保型農業。同時加強生物多樣性的生產基盤整備，促進森林適當砍伐之整備以及維護藻場、海埔地的生態，推行重

視生物多樣性的農林水產對策，開發農林水產業與生物多樣性的關聯性定量指標，並使日本國民理解重視生物多樣性的農林水產業生產活動。

### 3. 北海道洞爺湖高峰會議之因應

迎接2008年7月將召開的北海道洞爺湖高峰會議，日本應積極發展能源轉換效率較高的新科技，同時根據地域的實情，建構生質燃料的利用體系。而在洞爺湖周邊地域，除了推展國內生質燃料特區，開發從纖維素原料提煉生質燃料生產技術，加強生質柴油燃料和能源的地產地消外，在高峰會議會場將使用生質能源產品，而媒體廣告的設備材料以及家具用品則使用次級木材。

## 參、結語

最近由於世界性的穀物價格上漲及氣候變遷，以致於產生嚴重的糧食供需問題，而日本的糧食自給率亦下降到39%，因此確立糧食安定的供給體制乃日本農業政策的重點。為因應糧食局勢的變化，確立糧食安定供給體制，日本「食料、農業、農村政策推進本部」於2008年5月7日訂定「21世紀新農政2008」，主要內容為：

- (1) 強化糧食的安全保障及國內糧食供給，確保消費者的信賴和食品的安全。
- (2) 加強農山漁村的活化，促進農林水產業和食品產業的合作。
- (3) 推行資源、環境對策，加速生質能源的利用與活用。因此，今後全體日本國民關於糧食問題需有所共識，以提高糧食自給率為目標，而消費者、生產者、事業者、行政機關等，對於食料、農業、農村諸課題亦需更為重視，並與內閣設置的各種本部配合，相關單位一體，共同推進「21世紀新農政2008」。

## 參考文獻

[http://www.maff.go.jp/j/shin\\_nousei/pdf/all.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shin_nousei/pdf/all.pdf)

[http://www.maff.go.jp/j/shin\\_nousei/pdf/point.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shin_nousei/pdf/point.pdf)