

日本新的「食料、農業、農村基本計畫」概要

陳建宏

摘要：1999 年 7 月，日本制定「食料、農業、農村基本法」，2000 年 3 月又制定「食料、農業、農村基本計畫」。自 2000 年至今，食料、農業、農村已產生極大的變化，有必要根據基本法之政策基本方向，推行食料、農業、農村政策之全面改革。因此日本乃根據過去政策之實施效果，於 2005 年 3 月 25 日公布新的基本計畫，本文摘錄出日本今後之重點政策或課題，以供決策時之參考。

第一、食料、農業、農村政策之基本方針，要求建構有效率、易於了解之政策體系，以充分反映消費者的觀點、發揮農業者或地域的主體性及創意工夫、重視環境保全，在農業、農村展開積極性的農政。

第二、糧食自給率的目標，依熱量供給計算總合糧食自給率，在 2015 年訂為 45%。以生產金額計算之總合糧食自給率，2015 年訂為 76%。為提高糧食自給率，一方面展開飲食教育及當地生產，當地消費活動，以擴大國產農產品之消費，並確保消費者對國產品的信賴。另一方面，生產面要求配合實際需要而生產、加強食品產業與農業之關係、透過農地之集中利用及飼料作物之生產，以有效利用農地。此外，為提高糧食自給率，除了政府單位之外，地方公共團體、農業者、農業者團體、食品產業事業者、消費者、消費者團體等應設立協議會，以適切分擔其責任。

第三、推動總合計畫，包括：確保糧食安定供給之策略、農業持續發展之策略、農村振興之策略、相關團體組織重整之策略等。

第四、施行總合計畫之策略事項，要求政府一體、施策具體並明確化、有效且重點運用財政支出、確保政策實行之透明性，以建立政策之體制。

由於食料、農業、農村之政策與國民生活、經濟社會息息相關，政策改革的必要性與施政方向，必須取得國民全體的共識，因此新的基本計畫，除了政府、地方公共團體、農業者、農業團體等互相配合外，更要得到消費者全體的支持，以促進豐裕的國民生活及經濟社會的繁榮。

關鍵詞：基本法、基本計畫、糧食自給率、環境保全、核心農家

一、前言

日本於 1999 年 7 月制定「食料、農業、農村基本法（以下稱基本法）」，作

為 21 世紀食料、農業、農村政策之基本指針。而為具體化及確切實施基本法中所揭櫫之「確保食料的安定供給，多面性機能的發揮，農業的持續發展，農村的振興」四大理念及施策的基本方向，在 2000 年 3 月又制定「食料、農業、農村基本計畫（以下稱基本計畫）」。

自 2000 年至現在，食料、農業、農村的情勢已經產生極大的變化，包括國民對飲食安全的信賴開始動搖、農業者減少及高齡化，以致於生產構造脆弱化。而在國際上，隨著全球化的進展，國內農業、農村與國際經濟社會的動向更密不可分。世界性的人口增加及亞洲諸國的經濟發展，導致糧食需要增加及地球溫暖化急遽進行，使世界糧食需給不安定的因素明顯化，突發狀況時之糧食安全保障成為重要的課題。

在此情況之下，除了正視將來的食料、農業、農村問題外，必須根據基本法所明定之政策基本方向，早日推行食料、農業、農村政策之全面改革。因此本文乃根據過去政策之實施效果，以及 2005 年 3 月 25 日公布新的基本計畫，將日本今後之重點政策或課題加以說明。

二、食料、農業、農村政策之基本方針

（一）、主要之情勢變化

1. BSE（狂牛病）及不當標示事件的發生，以致國民對於食品安全或健康之飲食生活高度關心。
2. 消費者對食品多樣化的需求日增，國內農業無法因應，導致食品產業對於進口農產品之依存度過高。
3. 農業者的減少及高齡化的進展，經營規模擴大進度緩慢，以致農業構造改革遲緩。
4. 為實現持續可能之社會，對農業多面性機能及農村的期待。
5. WTO，EPA（Economic Partnership Agreement）的締結，及亞洲各國經濟的發展，經濟社會進入全球化時代。

（二）、農政改革之基本觀點

1. 建構有效率、易於了解之政策體系。
2. 政策須反映消費者的觀點。
3. 發揮農業者或地域的主體性及創意工夫。
4. 重視環境保全之政策。
5. 在農業、農村展開積極性的農政。

三、糧食自給率的目標

(一)、糧食自給率無法提高之原因

根據 2000 年所制定之基本計畫，2010 年供給熱量計算之總合糧食自給率為 45%。但 1999 年至 2003 年之自給率僅達 40%，其原因為：

1. 消費面

- (1) 雖然已制定「飲食生活指針」，但未具體落實。
- (2) 稻米等之擴大消費對策，未考慮性別、世代別之消費動向及生活型態之變化。
- (3) 國民對於食品安全雖有高度關心，但並未有效促銷國產農產品。

2. 生產面

- (1) 農產品之生產，未能掌握消費者之實際需要。
- (2) 核心農家的培育不足，飼料作物生產之進度緩慢，農地無法有效利用，耕作放棄地增加。

(二)、提高糧食自給率之重點事項

1. 消費面

- (1) 全面展開「飲食教育」及「地產地消（當地生產，當地消費）」活動。
- (2) 擴大國產農產品之消費。
- (3) 確保消費者對國產品的信賴。

2. 生產面

- (1) 配合實際需要而生產。
- (2) 加強食品產業與農業之關係。
- (3) 透過農地之集中利用及飼料作物之生產，以有效利用農地。

3. 相關單位之責任

為提高糧食自給率，除了政府單位之外，地方公共團體、農業者、農業者團體、食品產業事業者、消費者、消費者團體等應設立協議會，以適切分擔其責任。而各團體所應分擔之任務如下：

- (1) 地方公共團體：根據地域的條件或特色，將農業視為地域基幹產業而加以振興。
- (2) 農業者：積極掌握消費者之需要，以從事農業生產，並加強農地的集中利用。
- (3) 農業團體：擴大地域農產物的需要及生產，將核心農家明確化，促進以集落為基礎之營農組織法人化，同時與地域公共團體配合，實現地域各種目標。
- (4) 食品產業事業者：提供適切的食品標示及正確的情報，將農業相關食品之流通合理化，加強開發國產農產品市場。
- (5) 消費者、消費者團體：與生產者積極交流，改善國民之營養均衡，減少廚餘、食品廢棄物的產生，重新檢討飲食生活。

(三)、糧食自給率之目標

糧食自給率的目標，以供給熱量計算之總合糧食自給率，在 2015 年訂為 45%。以生產金額計算之總合糧食自給率，2015 年訂為 76%，如表 1 所示。

表 1 各種糧食自給率之目標

糧食自給率	2003 年 (%)	2015 年 (%)
供給熱量計算之總合糧食自給率	40	45
生產金額計算之總合糧食自給率	70	76
主食用穀物自給率	60	63
含飼料用之穀物全體自給率	27	30
飼料自給率	24	35

四、食料、農業、農村之總合計畫施策

(一)、確保糧食安定供給之施策

1. 確保食品的安全及消費者的信賴：利用科學之風險管理，確保農場到食桌之飲食安全，加強原產地標示，導入及擴大生產履歷制度，以確保消費者之信賴。
2. 推行飲食教育，以實現理想的飲食生活：製作食物導覽，以記載適當的飲食攝取量，同時根據不同之世代別，推行飲食教育，使之成為國民運動，並培養國民對飲食的判斷能力。
3. 促進地產地消：利用在產地購入農產品之機會，提供消費者與生產者之交流，以促進地域農業與相關產業之發展。
4. 確保進口糧食的安定及突發狀況之糧食安全保障：透過 EPA 的締結，確保糧食進口之安定化、多元化。確立適當有效率之糧食庫存，加強糧食安全保障，並對開發中國家予以技術、資金及糧食之援助。

(二)、農業持續發展之相關施策

1. 確立理想的農業構造，加強培育核心農家：活用認定農業者制度，將地域之核心農家明確化，並以核心農家為對象，實施集中、重點化之政策。而以集落為基礎之營農組織，為使其發展為有效率且安定的農業經營體，應加強農地利用之集中及推進營農組織之法人化。
2. 人材的培育、確保：加強新進人材的培育，促進女性參與農業經營及地域社會活動，並規畫高齡農業者適合參與之活動。
3. 促進農地的有效利用：促進核心農家集中利用農地，防止耕作放棄地之發生，鼓勵新進就農者，以發揮農地的利用效率，並計畫性的利用土地，以確保優良農地。
4. 經營安定對策的確立：為加速農業構造改革，因應嚴格的國際規範，將重新檢討過去品目別之經營安定對策，將施政的對象集中在核心農家，以謀求其經

營之安定。

5. 推行多樣化之經營發展：加強農產物加工及直接販賣之經營多角化，實施契約栽培或環境保全型之經營複合化，以展開多樣化之農業經營。
6. 促進農業與食品產業之配合：因應今後日益增大之加工用及外食用之需要，藉由地域之食品相關產業的產官學合作，或振興產地品牌等，將農業與食品產業緊密結合。
7. 促進農產物、食品之出口：為促進高品質農產品之出口，相關單位應實施農產品促銷及因應出口需要之產地調整，並透過 EPA 改善出口對象國之市場機制。
8. 健全經營發展之基礎條件：根據生產現場的需要，開發新的農業技術，活用及保護新品種等之智慧財產權，以促進農業生產資材的生產、流通、利用之合理化。
9. 農業生產基盤之整備：加強農地、農業水利設施之適當更新及保全管理，推行利於農業構造改革之各種基盤整備。
10. 農業生產環境政策之導入：將農業政策轉換為重視環境保全之觀點，制定農業者之生產規範，並對於遵守規範之農業者予以各項支援，以減輕農業對環境之負荷。並活用生物能源（biomass），以維持自然循環機能。

（三）、農村振興之施策

1. 地域資源保全管理政策：制定農地、農業用水等資源保全管理政策，並促進良好農村景觀之形成。
2. 農村經濟的活化：活用地域之特色以培育多樣化之產業，同時繼續實施中山間地域等直接給付制度，對農業生產條件不利之地域加以補正，以促進農村經濟之活化。
3. 都市與農村之共生、對流：促進都市與農村之交流，振興都市及其周邊地域之農業，藉由多樣化之參與，以維持集落機能。
4. 實現快適安全之農村生活：道路、污水處理設施、情報通訊等生活環境之整備，因應高齡化等醫療服務的充實，治山治水對策、土石流災害對策、道路防災對策、農地防災對策等之加強，以確保安全的農村生活。

（四）、相關團體組織重整之施策

除了重新檢討相關制度外，相關團體（農協系統組織、農業委員會系統組織、農業共濟團體、土地改良區等）需做有效率之組織重整，同時相關團體單位對於核心農家培育的各種支援方式應加以整合成單一窗口。而森林組合、漁會等團體亦應檢討其各項合作對策。

五、食料、農業、農村總合計畫之施策要項

1. 以食料、農業、農村政策推進本部為中心，推行政府一體之施策。
2. 施策具體化之流程加以明確化，並活用政策之評價，以有計畫推行政策。
3. 透過政策的選擇與集中，有效且重點運用財政支出。
4. 藉由情報公開及國民之意見交換，確保政策實行之透明性。
5. 建立政策有效推行之體制。

六、「食料、農業、農村基本計畫」之修正

新的基本計畫乃根據未來 10 年食料、農業、農村之發展而加以制定，是食料、農業、農村相關政策之基本。但隨著食料、農業、農村的情勢變化及政策之實施成效等，大約每 5 年將重新檢討，加以修正。

七、小結

新的「食料、農業、農村基本計畫」，乃將目前的農業政策加以重新檢討，以確立新的農政。同時以消費者的觀點作為政策推行之基本，除了確保飲食安全外，並重新檢討農業者全體一律平等之支援政策，轉換為支援積極有能力的經營農業者，以推行構造改革。同時加強高附加價值型的農業生產，促進高品質且安全之農產品出口，活用生物科技，並積極支援各地創意工夫之努力，以開拓農業、農村之未來。而在新的基本計畫，提高糧食自給率是主要的努力方向，為提高糧食自給率，在農業生產面，應根據需要，計畫生產。在食料消費上，消費者應重新檢視自身的飲食生活型態，而政府方面須繼續推行飲食教育等，並發起提高自給率之國民運動。

由於食料、農業、農村之政策與國民生活、經濟社會息息相關，政策改革的必要性與施政的方向，必須取得國民全體的共識，而採取適切的行動。因此新的基本計畫，除了政府、地方公共團體、農業者、農業團體等互相配合外，更應得到消費者等國民全體的支持，以推行食料、農業、農村之相關政策，發揮食料、農業、農村之重要性，促進豐裕的國民生活及經濟社會的繁榮。

參考文獻

<http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325/20050325point.pdf>
<http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325/20050325honbun.pdf>
<http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325/20050325pan1.pdf>
<http://www.maff.go.jp/keikaku/20050325/20050325danwa.htm>