

從結構改革及戶別所得補償制度檢視日本核心專業農家與農地政策

張國益（中興大學應用經濟學系）* 編譯

摘要

壹、日本結構改革衍生的問題

(一)對於結構改革只視數值目標有許多批評的聲浪

(二)農業結構調整已瀕臨危機。非法人的“集落營農”或特定農業團體在 2009 年以後也逐漸減少。必須反省過去以來的核心專業農家政策，即在挑選農戶上或是所謂著重培育、支援多樣化的核心專業農家的「二者選一的、短視近利的」論點。

貳、戶別所得補償制度的成效探討

(一)戶別所得補償制度才剛實施不久，還無法看出該制度的長期效果。

(二)沒有最低價格保障會牽涉到財政負擔的擴大，對於具有差額給付色彩之戶別所得補償制度而言，有很嚴重的問題。

(三)戶別所得補償制度的確能有效的彌補米價的下跌。2010 年東北地區的米價低於全國的平均販賣價格，除了一個品種外，由於所得補償制提供「經營成本+勞動成本的 10%+支付利息與地租」的彌補，而肯定戶別所得補償制度作為「差額給付制度」能夠有效的發揮作用。

參、日本地方農業由誰來守護之問題

(一)「人與農地計畫」中，有關於新進農戶等的人的確保及保全耕地需要以「集村的方式」來協商。

(二)谷口與李[2012]著眼於作為地方農業「最後的守護者」，來實現「公部門的角色」而提出全國農協出資法人的增加。今後，尤其是有經營困難地方的農業，與其說「核心專業農家」，不如說應該由誰來擔任地方農業「守護者」將會是一大課題。

關鍵詞：結構改革、戶別所得補償制度、生產調整

* Email: kic@nchu.edu.tw。 感謝網中奈美江研究員給與翻譯的許可。文獻來源: 網中奈美江（京都大學文學研究科 GCOE 研究員）、2013 年 3 月、「担い手・農地政策 構造改革と戸別所得補償制度の検証を中心に」、農業と経済、第 79 卷第 2 号、pp.99-101。

壹、日本結構改革衍生的問題

結構改革是日本農業政策上的一大課題。然而，對於結構改革只視數值目標有許多批評的聲浪（田代[2012]、服部[2012]）。今後 5 年期間，平地 20 到 30 公頃、山坡地區 10 公頃到 20 公頃規模的經營業者為大宗的「糧食與農林漁業的再生實現會議」基本方針，田代[2012]批評「不僅是過度的結構改革，更是為了政治上超越自民黨，而施行的選別政策」。

究竟結構改革的真實情況是如何進行的呢？首先以耕地移動的角度來看，內田[2012]以 2010 年的統計調查來看，租賃農地占有所有地的比率增加到 72.8%，指出擁有土地的非農家「針對所有地之利用上，比起放棄耕作地，大大地傾向於選擇出租地。」因而「加速了大規模經營體的土地集中」兩點。接受耕地的「集落營農」扮演了重要的角色。內田還分析了今後耕地集中的傾向，已重劃整理的耕地及尚未重劃整理的耕地，集中上有差別。「尤其是山坡地域等條件不利的地區……（中略）……如果集中在特定的經營體後，萬一出現經營危機無法繼續下去，該地方農業本身可能就無法經營下去」。

再來探討關於結構改革與「核心專業農家」的問題。據柳村[2012]指出，「核心專業農家」的問題存在於「經營」與「人」兩方面。「經營」層面也就是「結構問題解決的同義詞」，「人」方面則是在新進農戶的問題上。結構改革以及 1990 年代後的政策方向，比起「人」更重視「有效率且安定的農業經營」，昭和元年至 9 年（一位數世代），這一世代的人的退休也被認為是加速了推動結構改革的契機。（柳村[2012]）然而，與過去不同的是，結構改革上「人」減少開始出現問題。

關於「經營」面，隨後會以戶別所得補償制度這一點來探討，在此先探討關於「人」的問題。假設以讓核心專業農家來繼承的觀點來看，谷口[2012]指出「農業結構調整已瀕臨危機」。昭和一位數世代的退休及核心專業農家政策的變更帶來了「1993 年制度施行以來，“認定農業者”數首次出現減少」以及陷入了「家族農業經營無法順利進行生產的事態」（谷口[2012]）。另外，為了補足家族經營的脆弱化而組織的「非法人的“集落營農”或特定農業團體在 2009 年以後也逐漸減少」（谷口[2012]）這似乎意味著集落營農的危機。

前面出現過的柳村[2012]提到透過「經營」的確立來確保「人」這樣的邏輯，的確在真實情況下存在，然而卻沒有擁有能夠左右達成「人」的確保這樣的政策命題的影響力。小池[2012]指出，必須反省過去以來的核心專業農家政策，即在挑選農戶上或是所謂著重培育、支援多樣化的核心專業農家的「二者選一的、短視近利的」論點。畜牧業方面，被嚴格設定的核心農家在減少現象無法控制的事態來看，「並非設限核心農家後，所有事情就會順利進行」（小池[2012]）而需要全方位的核心專業農家支援施政。

貳、戶別所得補償制度的成效探討

戶別所得補償制度才剛實施不久，還無法看出該制度的長期效果。2014 年度對該制度的重新評估，將成為驗證該制度的關鍵。至今為止有許多研究是探討針對 2010

年以稻作為實施對象的示範對策，本文也以稻作為中心來分析。

基本上戶別所得補償制度和過去以來以經營規模為依據的選別政策有所不同，是以所有事先登記參加作物“生產調整”的農家為對象。從這裡可看出「不能稱作是直接給付制度，反而應該說是接近差額給付制度」（田代[2012]這麼認為）對於戶別所得補償制度方面，田代[2012]認為變成「無法與市場價格支持政策合併」，而造成米價格低落的情形成為問題。並且田代[2012]還指出直接給付制度的特殊性而言，直接給付制度從屬於結構政策，成為結構政策的手段方式與歐美有所不同，並無最低價格保障。沒有最低價格保障會牽涉到財政負擔的擴大，對於具有差額給付色彩之戶別所得補償制度而言，有很嚴重的問題。

以結構政策的角度來看，被視為選別政策轉換的戶別所得補償制度被指出，是在抑制結構政策。然而，服部[2012]檢視稻米戶所得補償示範對策，以規模別給付金額來看，總金額中的 40%是給付給 5 公頃以上的經營體，由此可明顯得知，此制度為「稻米業者規模越大，能夠得到的補助也越多」。「為了擴大規模，可形成有利於資金方面的條件」。現今 5 公頃以上的稻作生產者僅僅只占稻米總種植面積的 23%，所以即便要促進結構改革，「應以所有稻作生產者為對象，透過積極的稻作生產者來進行規模擴大來變成核心專業農家」。因此，服部[2012]認為此制度的維持是必要的。

接下來是關於米價的關連探討。在戶別所得補償制度方面，參加「生產調整」是必要的條件。因此，能預期藉此抑制由於過剩的栽種導致米價的下跌。以大潟村（長濱[2012]）和新潟縣（伊藤[2012]）的案例來看，「比起不參加制度努力賣掉，有寧願選擇在一定補償條件之下，調整在生產範圍內的傾向」（伊藤[2012]）。由此可知，在生產調整方面，戶別所得補償制度有受到一定的正面評價。

另一方面伊藤[2012]指出，所得補償的定額給付部分，實際上是為了維持生產數量，「不得不將其當做降價販售時的資金，而難符合原本制度補貼赤字的目的」。然而，服部[2012]以生產者最終的淨收益來看，戶別所得補償制度的確能有效的彌補米價的下跌。2010 年東北地區的米價低於全國的平均販賣價格，除了一個品種外，由於所得補償制提供「經營成本+勞動成本的 10%+支付利息與地租」的彌補，而肯定戶別所得補償制度作為「差額給付制度」能夠有效的發揮作用。

參、地方農業由誰來守護？

在結構改革的部份已談過「人」的確保已是一大課題。「人與農地計畫」中，有關於新進農戶等的人的確保及保全耕地需要以「集村的方式」來協商。森本[2012]提出近年「集落營農」問題的變化。以兵庫縣的調查來看，過去「集落營農」的對策是以轉作為中心對策，然而現今的課題是「提高生產力」和「培育核心專業農家」。但是以實際情況來看，為了保護地方農業及維持經營的「社會安全面」以及「收益性」的部份是困難的。因有這般的狀況，谷口與李[2012]著眼於作為地方農業「最後的守護者」，來實現「公部門的角色」而提出全國農協出資法人的增加。今後，尤其是有經營困難地方的農業，與其說「核心專業農家」，不如說應該由誰來擔任地方農業「守護者」將會是一大課題。

肆、結論與政策建議

回顧日本 2012 年的研究，發現結構改革在進行的同時，對於「人」的減少漸漸成為一大問題為其特徵。戶別所得補償制度，如上述有許多以生產調整、差額給付及結構改革等諸多角度分析的研究。綜合上述，如果重新檢討制度，應積極導入如歐美的「最低價格保障」來減輕財政負擔，並致力於保留戶別所得補償制度的優點。再者以地方農業的觀點來看，經營嚴峻的農業地區，應以社會面及公共面的角度，使營農存續是今後必須留意的。還有最近日本農業政策接二連三的變化，導致農民難以規劃長期的經營，有可能成為核心專業農家的繼承或是集落營農在決定地方農業「守護者」時的一大障礙。對於土地利用型的農業經營而言，必須設法避免「政策的變動成為最大的不安定要素」(小池[2012])。

伍、參考文獻

- 小池恒男、2012 年 4 月、食料生産の責任と期待、農業と経済、第 78 卷第 5 号。
- 小池恒男、2012 年 5 月、地域から始まる日本農業の「再生」、家の光協会。
- 田代洋一、2012 年 9 月、農業・食料問題入門、大月書店。
- 矢口芳生、2012 年 10 月、矢口芳生著作集、第 4 卷、現代日本農政論、農林統計協会。
- 伊藤房雄、2012 年 11 月、青年新規就農者の定着と「人・農地プラン」、農業と経済、第 78 卷第 11 号。
- 伊藤亮司、2012 年 3 月、戸別所得補償制度への新潟県農業の対応状況、農村と都市をむすぶ、62 卷 3 号。
- 谷口信和、2012 年 12 月、佐賀県における集落営農組織の現段階と今後の課題、農村と都市をむすぶ、62 卷 12 号。
- 谷口信和・李侖美、2012 年 7 月、高まる JA(農協)出資農業生産法人への期待、農業と経済、第 78 卷第 8 号。
- 服部信司、2012 年 6 月、TPP 不参加 戸別所得補償の継続-そこに日本農業・日本社会の展望がかかる、農林統計協会。
- 長濱健一郎、2012 年 3 月、戸別所得補償制度開始と農業者の対応、農村と都市をむすぶ、62 卷 3 号。
- 品川優、2012 年 3 月、九州穀倉地帯における戸別所得補償制度への対応、農村と都市をむすぶ、62 卷 3 号。
- 柳村俊介、2012 年 11 月、土地利用型農業における担い手政策と新規就農の課題、農業と経済、第 78 卷第 11 号。
- 神門善久、2012 年 9 月、日本農業への正しい絶望法、新潮社。
- 森本秀樹 2012 年 4 月、進む営農組織の連携と再編生産性の向上と担い手の確保に向けて、農業と経済、第 78 卷第 5 号。

内田多喜生、2012 年 11 月、経営耕地の集積の動向とその課題、農林金融、第 65 巻第 11 号。