

日本安倍第三內閣的農政動向

林文傑 編譯

摘要

- 一、2014 年 12 月 14 日，日本國會眾議院議員選舉，自民黨大獲全勝(291 席次，約占日本眾議員席次的 2/3)，安倍首相第三次順利組閣之際，正逢日本處於研訂未來 10 年的新「食料農業農村基本計畫」的關鍵時刻。換句話說，安倍第三次內閣的農業政策將以此新的基本計畫為基礎，以期日本未來的農業政策能夠順利推展。
- 二、自 2015 年度起日本安倍第三內閣的農政施政理念，將以農林水產業建構成強大的產業，以及積極推展日本國土保全相關的多功能政策為農業施政主軸，積極辦理促進日本產農產品及食品輸出計畫、積極推展地產地消及食育政策、積極辦理六級產業化相關事宜、活用農地中間管理機構進行農業結構改革、開創日本型直接給付制度、持續辦理農山漁村活性化相關事宜、積極辦理林業成長產業化相關事宜、積極辦理漁業成長產業化相關事宜、持續辦理東日本大地震復舊與復興相關事宜、積極辦理改革農民團體相關事宜等為農業施政的重點。
- 三、日本農業的發展歷程與我國農業推展過程有許多類似的處境，而 2015 年度開始的十年農業政策重點特別是以產業發展與資源保育並行的發展為主，其重要內涵包括上述施政重點手段，與我國所需的農政改革需求相當類似，值得參考仿效推動。

關鍵詞：安倍第三內閣、日本農業政策、食料農業農村基本計畫

壹、前言

2014 年 12 月 14 日之日本國會眾議院(註：日本的國會由眾議院及參議院二院組成，一般情況下，日本的首相是由眾議院多數黨的議員兼任)議員選舉，自民黨以取得眾議員 291 席次(約占眾議員席次的 2/3)的絕大多數取得執政權，也使安倍首相能夠順利進行第三次內閣的組閣。面對日本即將推展新政的狀況下，本文簡述日本未來農政施政的重點，供國內相關人士卓參。

貳、日本未來農業政策的主要施政方向

依日本「食料農業農村基本法」的規定，自 2015 年度(2015 年 4 月 1 日起至 2024 年 3 月 31 日)起的 10 年，日本將實施新的「食料農業農村基本計畫」(註：迄至 2014 年底止，此新的基本計畫因上述日本眾議院議員改選而延後公布，但已知此新的基本計畫，將以 2013 年 12 月 10 日所公布的『創造農林水產業及地域活力計畫』為藍圖，並且配合目前日本所處的國內外情況之需，予以妥適訂定後公布實施)。換句話說，安倍第三次內閣的日本農業政策，將以新的食料農業農村基本計畫為主軸，積極辦理下述事項。

一、主要的農政施政理念

自 2015 年度起的 10 年，日本希望能將農林水產業建構成強大的產業，以及積極推展日本國土保全相關的多功能政策為二大農業政策主軸，以期未來的 10 年能使日本的農業及農村所得達到倍增、將充滿美景的農山漁村的傳統予以傳承、以重現消費者的觀點提升農業經營效益、重新建構可以促進農業自立自強的政策措施等，為努力的方向。

二、積極推展促進日本產農產品及食品輸出計畫

由於：1.世界農產品及食品市場呈現逐年成長的趨勢；2.日本產農產品及食品的品質頗受國際市場肯定；3.「和食」已取得聯合國認定為人類無形文化遺產；4.自 2015 年 1 月 1 日起日本正式成為東協 10+3 的會員國等因素影響，有利於促銷日本產農產品及食品的國內外市場形成；以及 5.安倍第三次內閣將繼續實施以弱勢日元為主軸的貨幣政策，強化了日本產品在國際市場的競爭力。日本將以「農林水產品食品的國別項目別輸出戰略」所規劃的政策目標為努力基礎，積極辦理下述事宜，以期能實現日本產農產品及食品輸出量值快速成長的政策願景。

- (一)以 Made From Japan(起自日本)的立場，向全球的料理界進行直接性的宣傳，或經由日本國內外的料理學校及農產品食品流通相關業者等，積極辦理推廣日本飲食文化與活用日本食材等相關事宜。
- (二)以 Made By Japan(經由日本)的方式，由日本官方成立推展農林漁業成長產業化支援機構股份有限會社及開拓海外需求機構股份有限會社等方式為主力，積極辦理推展日本農產品及食品輸出相關事宜，並且積極培育與推廣日本飲食人才相關事宜。
- (三)以宣傳 Made In Japan(產於日本)的方式，由農林水產省等官方、日本貿易振興會(相

當於我國的外貿協會)等團體及民間廠商共同合作，積極參與世界各國所舉辦的農產品食品相關的展覽，並且積極辦理提升日本檢疫制度相關事宜，以及建構促進日本產農產品食品輸出的支援體制。

三、積極推展地產地消及食育等政策

由於受到日本國內少子化、人口老化、觀光客增加等因素影響，致使日本國內農產品及食品的產銷結構亦隨之變化；為符合時代潮流發展趨勢，宜以重視消費者的立場，積極辦理下述事宜，以期能達到確保日本國人健康、促進農山漁村地域發展等政策目的。

- (一)以營養師為中心，結合地域實情之需，建構並且推展地產地消體制；此外，就學校營養午餐而言，其所需之食材，希望能有 85%以上為日本產農產品。
- (二)以培育食育領導人為基礎，積極推展符合日本各年齡層需要的日本型飲食生活相關事宜。
- (三)為了擴增農林漁牧產品的附加價值，宜積極建構保健食品、機能性食品等隸屬看護類食品的定義及規範，以符實情之需。
- (四)就供做漢藥原料使用的藥用作物而言，對於促進與其產地化相關的栽培技術的確立、農業機械化等應給予必要的支援。此外，為因應加工用或業務用蔬菜的需求增加，宜積極辦理與改革產銷結構相關事宜。

四、積極辦理六級產業化的相關事宜

為使日本農村漁牧業的成長能朝產業化的方向發展，宜以因應消費者的需求為基準，採取經由農工商合作以及醫福食農合作(註：醫療保健、社會福祉、食品產業、農業等相關產業之合作)等方式，以積極辦理下述相關事宜為施政重點。

- (一)積極推展六級產業化之需而設的農林漁業成長產業化基金所規定的相關業務，以充分活用農山漁村地域所擁有的漁林漁業資源及地域所擁有的各種人才，建構不同領域的產業合作，以期能達到促進地域經濟成長等政策目的。
- (二)充分活用自動化科技等新科技，以建構新一代大規模集約型的設施園藝群為努力目標，並且積極整建以太陽能等再生能源為基礎且從能源供給至生產調製、出貨之一條龍式的下一代新園藝據點。
- (三)以充分活用屬於日本強項的新品種的研發與推展，以及智慧財產的綜合性活用為基礎，將日本各地方具有高品質或商標優勢的農產品，與實際需求者進行合作；並且訂定項目別政策的施政方針，以期能使新品種與新技術的研發推展，在智慧財產權相關事宜的綜合性配合下，達到促進農林漁牧業產業成長等政策目的。
- (四)為使整體的食物鏈產銷可能產生的各種損壞降至最低，各相關單位應充分合作，積極推展官方與民間共同辦理的 No-Food Loss Project 的全民運動。

五、活用農地中間管理機構，進行農業結構改革

安倍第二內閣主張由都道府縣(日本第一層級的地方行政區)以公法人的方式，新創「農地中間管理機構」，積極辦理農地借貸、農地買賣、農地整建等與農地管理相關事宜，以期能達到減少耕地棄耕，提高農業競爭力等政策目的。安倍第三內閣亦將以

此政策為基礎，辦理與農業結構改革相關事宜，其主要的政策內容與目的為：

- (一)以農地中間管理機構為基礎，努力促進農業主要負責人進行農地的集積與集約化，以期能達到防止耕地棄耕等政策目的。此外，同時希望 10 年後的農地有 80% 的農地係由農業主要負責人員所利用的農業架構。
- (二)積極培育並且確保農業負責人員的多樣化(包括促進法人經營、大規模家族經營、集落經營農業、新加入農業行列人員、企業參與農業等)。
- (三)積極辦理對於提高附加價值、降低生產成本有所助益的農業生產區劃設，以及對於日本國土強化有所助益的水利設施之整建等相關事宜。
- (四)以與科技、經濟界結合為基礎，積極引進及開發適合大規模經營的省力栽培技術與品種，以及建構降低生產資材費用、先進的農業示範區等相關事宜。

六、開創日本型直接給付制度

由於民主黨執政時，係以「經營所得安定對策」為提升日本糧食自給率的重要策略，但因以耕地面積、作物別等為計算基礎的補貼，對於非補助對象者容易形成農作物收入減少等問題；因此，當自民黨再度取得政權時，安倍第二內閣認為農業具有多功能等特性，所以主張以新創的「日本型直接給付制度」，取代經營所的安定對策，並且將在安倍第三內閣繼續努力推展此政策。此制度的政策理念及要點為：

- (一)日本型直接給付制度(又名為『多功能給付制度』)係以麥類、大豆、食用稻米、飼料用稻米等戰略性作物的實際生產狀況為基礎的水田活用政策。換句話說，希望日本能夠採取經由改革農業結構的方式，達到促進產業成長的同時，能夠維持並且發揮農業及農村所具有的多功能、維持並且提升糧食自給率及自給力，以及確保糧食安全等政策目的。
- (二)日本型直接給付制度是為緩和農作物因政策措施之改變，產生農業生產者的農業收入減少等難題而訂定之直接給付制度。換句話說，自 2015 年度起針對符合認定農業者(註：依日本相關法規的規定，符合規定者得向市町村級等行政機關申請為認定農業者；而符合此規定者之首要條件，為我國俗稱之專業農)、集落營農(註：將聚落、集落之居民結合在一起，鼓勵渠等以從事農業為主要工作者，日本稱之為集落營農)及認定就農者(註：日本所稱之認定農業者與認定就農者的主要區別是，前者大多數持有農地所有權，後者則大多數沒有農地所有權或僅持有少數農地所有權；例如在家庭農場工作者，父母大多數屬於認定農業者，而子女大多數屬於認定就農者)規定者，於渠等在生產方面產生價差時，以直接給付補助款的方式彌補價差，以期能在兼顧農業及農村具有多功能的情況下，達到提升糧食自給率及自給力等政策目的。

七、持續辦理農山漁村活性化相關事宜

由於日本受到人口高年齡化及少子化等因素影響，致使農山漁村的集落機能呈現下降的趨勢、野生鳥獸危害相關問題愈來愈嚴重；因此有必要採取各種政策措施，努力促進農山漁村的活性化，而此方面的主要政策措施為：

- (一)與社會福祉、教育、觀光、地域之整建等相關單位合作，積極推展夜宿農山漁村、體驗自然生態等活動為基礎的城鄉交流相關事宜。

- (二)以選定、挖掘並且導引農山漁村所具有的潛能為基礎，積極辦理促進地域的活性化，以及提升所得相關事宜，並將其案例採取向日本國內廣為宣傳等方式，達到促進農山漁村活性化的政策目的。
- (三)就都市的立場而言，為了能夠達到提升供做綠色的空間、或體驗農業的場所、確保防災空間等之需求，宜採取產官學界合作的方式，積極辦理維持並且促進都市農業及農地多樣化相關事宜。
- (四)以保全及活用歷史的景觀、傳統、自然等為發展的契機，促進農山漁村的活性化。此外，為了提升農山漁村所具有的生物化特性，宜針對其之實際需求，給予必要的支援。
- (五)為了維持並且發揮農林漁業及農山漁村所具有的多功能，除了針對高年齡化、人口減少等呈現持續性低迷狀況的地域的共同活動給予必要的支援。宜充實並且強化所有的地域主要負責人員的體制，以期能達到地域共同生活圈活性化等政策目的。

八、積極辦理林業成長產業化相關事宜

由於日本境內多山，且日式房屋以木造建築為主要特徵，所以長期以來的日本林業，以確保森林的資源可以循環利用，以及維持山林所具有的多功能能夠永續經營為林業政策的施政主軸。換句話說，安倍第三內閣的林業政策亦將以此為施政重點，積極辦理下述相關事宜。

- (一)宜以開創新的木材需求、建構日本國產木材的安定且具有效率的供給體制等為基礎，實現林業的成長產業化。此外，宜以經由推展森林的整建、保全等方式，達到提升山林所具有的多功能等政策目的。
- (二)宜以原木供給者的森林所有者等，與林業製造者合作，並以簽訂協定的方式為基礎，積極辦理建構日本國產木材的安定且有效率的供給體制。此外，為了因應加速作業的集約化、符合地域實情之需的網路整建、引進高性能的林業機械化、或者林業用之連絡道路之整建等之實際需求，宜積極開發新的可供架設使用的機械化相關事宜。

九、積極辦理發展日本水產業相關事宜

處於世界人口持續增加而使水產品需求亦呈現增加的狀況下，為實現日本水產業的產業成長化，以及提升漁業人員所得及經營能力，宜持續調查了解海濱的特質及其所擁有的資源狀況，並且積極辦理下述事項，以期重現「日本的水產業是世界第一」之美譽。

- (一)對於各地方以強化海邊所訂定的綜合性「海邊活力再生計畫」，給予必要的支援。此外，宜加強海邊到餐桌間之結合，並且對於配合擴增日本國產水產的生產及消費相關事宜，給予必要的支援。
- (二)對於配合「國別、項目別輸出戰略」所辦理促進輸出相關事宜，給予必要的支援。此外，為了符合輸出對象國所訂定 HACCP(Hazard Analysis Critical Control Point 危機分析之重點管制點)標準，宜積極推展水產加工設施之修建，具有高水準衛生管理型的漁港整建等相關事宜。

十、持續辦理東日本大地震復舊與復興相關事宜

受到 311 東日本大地震為害的日本東北地區，希能以下述相關事宜為主要的施政重點，以期能達到建構「新東北」及新的糧食基地等政策目的。

- (一)充分活用復興給付款等相關政策措施，積極辦理鼓勵農業負責人員辦理農地集積、農地復舊或農地鹽害之消除等與農地的規模化相關事宜。此外，就被害的海邊防災林而言，宜以被害場所的地形條件及地域所具有的意見為基礎，積極辦理復舊、再生等相關事宜。
- (二)於住宅及工廠混合的地區，推展群居性的水產加工區；此外，宜以水產品流通據點的漁港為對象，積極整建具有高水準管理相關事宜，同時針對對於能夠促進福島縣的漁業早日重新營運相關事宜，給予必要的支援。
- (三)為使復興相關的各種團體(包括企業、大學、非營利組織等在內)能夠積極合作，以期能夠達到資訊共有及交換等政策目的，宜設立官方及民間共同合作的「新東北協議會」，以符實情之需。

十一、積極辦理改革農民團體相關事宜

農業協同組合系統組織，農業委員會系統組織，農業生產法人等農業相關團體，因時空的變遷等因素影響，已產生許多不符合時代潮流需求的缺失，有必要進行大幅度的檢討及改革，而與其相關的施政重點為：

- (一)農業協同組合：目前日本的農業協同組合呈由少數組合員把持，以及多數呈現兼業組合員、準組合員增加趨勢，包括企業法人在內的非農業人員等共同組成，以擴大辦理信用事業等金融業務為努力目標，與當初訂定農業協同組合法時的理想有相當大的差異。因此，宜針對農協的定位、事業內容、組織架構、未來所承擔的權力與責任等相關事宜，進行全面性的檢討與改革，以期能使農協能達強化生產能力、充分發揮農協在地域上所具有的獨特性組織功能等政策目的。
- (三)農業委員會(註：日本所稱之『農業委員會』，係以辦理農地相關事宜為主要任務之農業類團體，與我國各地方的鄉鎮區公所所附設的『協調委員會』的組織功能類似)：處於耕地棄耕增加，愈來愈多的非農業人員與法人等多樣化人才投入農業生產行列的情況下，以辦理農地權利移轉及調整機能為主要任務的農業委員會，宜針對其之組織架構，選舉與選任方式等相關事宜，詳加檢討。
- (三)其他日本的農業類團體：除上述者外，日本尚有林業協同組合、漁業協同組合、農業共濟組合、農業生產法人等多樣化團體；因其設立宗旨及任務，隨時代變遷而有所變化，所以宜以提升日本國內外的農業競爭力及提升農民所得的立場，分別進行妥適的檢討與改革。

參、結語

長期以來，日本農業的發展歷程與我國農業推展過程有許多類似的處境，而 2015 年度開始的十年農業政策重點特別是以產業發展與資源保育並行的發展為主，其重要內涵又包括推廣日本飲食的國際化、地產地消、六級產業化、農地管理、日式直接給付、農山漁村活化、林漁業資源與產業發展、日本東北地區復建以及農業團體改革等

的明確手段，與我國所需的農政改革需求相當類似。因此，處於安倍第三內閣研訂並且積極推展新的「食料農業農村基本計畫」的狀態下，國內的專家等相關人士及單位，宜本著他山之石可以攻錯的態度，對於日本的新農政政策予以充分了解，並將其相關事宜供做國內農政施政的參考，以期能對未來我國農業政策的訂定及執行有所助益。