

日本「稻米政策改革大綱」之重要對策內容

陳建宏

摘要：日本政府、執政黨對目前的稻米政策作徹底綜合的檢討，在 2002 年 12 月 3 日，公布「稻米政策改革大綱」，以期解決目前水田農業政策及稻米政策之問題。今將「稻米政策改革大綱」中三項重要對策（產地再造推進交付金制度、核心農民經營安定對策、過剩米短期融資制度）內容說明如下：

1. 產地再造推進交付金制度：為求具有地域特色水田農業之展開，「產地再造對策」、「米價下跌影響緩和對策」，互相配合彈性實施，並創設「產地再造推進交付金」制度。

(1) 產地再造對策：(a) 中央之交付金，在都道府縣階段設置基金，基金將補助金交付予協議會，再由協議會補助給農業者。(b) 補助金之用途：補助金的用途，在中央政府的基本原則範圍內，由協議會決定。(c) 配合需給調整制度：根據協議會之地區水稻種植面積的超過程度，酌量減少補助。而對個人之補助，則以生產調整實施者且參加「過剩米短期融資制度」者為要件。

(2) 米價下跌影響緩和對策：(a) 對於選擇實施「米價下跌影響緩和對策」之都道府縣，基金透過經濟連對生產者予以補助。對於未選擇實施「米價下跌影響緩和對策」之都道府縣，將基金與「產地再造對策」資金合併交給市町村、農協等所組成之協議會。(b) 對象：為獎勵生產調整，因此以水稻種植面積不超過種植目標面積之農業者為對象，並以參加「過剩米短期融資制度」為交付要件。(c) 補填單價：補填單價分為與當年產之價格水準無關之固定部分及與當年產價格有關之變動部分。在固定部分方面，全國統一，每 60 公斤補填 200 日元。在變動部分方面，基準價格與當年產價格差的 50%。若當年產價格超過基準價格，則基本上不支付。但固定部分之補填單價方面，當年產價格與基準價格相較：若當年產價格高於基準價格 200 日元/60kg 以上，則補填單價為 0 日元/60kg。若未高於 200 日元/60kg，則當年產價格加上補填金與基準價格相較，最高不得超過 200 日元/60kg。(d) 出資比例：生產者與政府出資比例相同。

(3) 基金間之相互關係：「產地再造對策」與「米價下跌影響緩和對策」，二者在一定條件下，根據都道府縣的實情，資金可相互移動。

2. 核心農民經營安定對策：米價下跌，嚴重影響稻作之收入，因此對於加入「產地再造推進交付金」制度中之「米價下跌影響緩和對策」的核心農民，為謀求其稻作收入之安定，而實施「核心農民經營安定對

策」。

- (1) 加入之對象：(a) 認定農業者或「集落型經營體（暫稱）」。(b) 實施生產調整並且經營一定規模以上之水田，且加入「米價下跌影響緩和對策」者。
 - (2) 基準收入：以各都道府縣最近三年每單位面積之平均稻作收入為基準收入。
 - (3) 補填單價：當年度各都道府縣單位面積之稻作收入低於基準收入時，其差額之 80% 扣除「米價下跌影響緩和對策補填金」之金額後，為補填單價。
 - (4) 出資比例：加入者與政府以 1：1 比例出資。
3. 過剩米短期融資制度：農業者團體等，在秋收時，應根據各品種之收成狀況，將各地域因豐收所產生之過剩米預估數量適切傳達給農業者，並鼓勵農業者之市場區隔出售。
- (1) 融資之申請：(a) 以市場區隔出售之稻米為對象，實施短期融資。
(b) 融資之對象為實施生產調整，且參加過剩米處理制度出資之農業者。在申請融資方面，農業者可自行申請或由農業者團體代理申請。(c) 申請期間為秋收時期至翌年秋收為止一年間。
 - (2) 融資之實施：(a) 申請對象之稻米可設定讓渡擔保，並可自「安定供給支援法人（暫稱）」申請為期 1 年之無利息融資。(b) 融資以當年度豐收所產生之過剩米的數量為限度。(c) 若直接以擔保品償還時，融資之單價，由「安定供給支援法人（暫稱）」，根據新的加工用途販賣情形，考慮其可能回收之水準，而設定之。(d) 為健全販賣環境，設定擔保的稻米在融資期間的 1 年之內作為主食用販賣時，須對「安定供給支援法人（暫稱）」償還所融資之金額。(e) 經過一年的融資期間仍無法販賣時，可將擔保物件交由「安定供給支援法人（暫稱）」，以作為融資之償還。
 - (3) 農業者之出資：(a) 為使本制度順利推行，農業者應根據水稻種植面積，每公頃繳納一定之金額。(b) 為確保公平性，以生產調整補助對象之農業者為出資對象。

關鍵字：稻米政策改革大綱、生產調整、米價下跌影響緩和對策、產地再造對策、產地再造推進交付金、過剩米短期融資制度、核心農民經營安定對策

一、前言

由於日本的稻米供需長期不均衡，因此除了推行生產調整政策之外，並導入自主流通米制度，創設價格形成機制之場所，施行食糧法等，根據各種狀況的變化而加以因應。但是最近稻米消費日益減少，稻米價格低迷，以致稻作農家收入減少，同時生產調整已達瓶頸，農民不公平感日增，日本水田農業正面臨前所未

有之困境。為防止此狀況之惡化，開拓水田農業之未來，日本政府、執政黨對目前的稻米政策作徹底綜合的檢討，在 2002 年 12 月 3 日，公布「稻米政策改革大綱」，以期解決目前水田農業政策及稻米政策之問題。此次改革，以 2010 年為目標年度，將實現「稻米生產本來應有之型態」。今將「稻米政策改革大綱」中三項重要對策（產地再造推進交付金制度、核心農民經營安定對策、過剩米短期融資制度）內容分別說明如下：

二、產地再造推進交付金制度

1. 宗旨

為求具有地域特色水田農業之展開，「產地再造對策」、「米價下跌影響緩和對策」，互相配合彈性實施，並創設「產地再造推進交付金」制度。其中「產地再造對策」，乃根據作物之生產條件或核心農民之狀況等地區特性，對於地區獨自之構想、策略性之計畫的各項努力加以支援。政府則根據一定之基準計算金額，交付給縣，縣再將補助金交付給地方。在中央所指示的原則方針下，地方對於補助金的使用方法及單價可自行設定。同時為獎勵生產調整，根據各都道府縣之情況，對於生產調整參加者，實施「米價下跌影響緩和對策」。「產地再造推進交付金」制度之架構則如圖 1 所示。

2. 內容

(1) 產地再造對策

a. 步驟

(a) 由市町村、農協等組成「地域水田農業推進協議會（以下稱協議會）」，制定農業構造改革計畫（如核心農民的認定，農地集中利用目標、種植計畫、補助金的用途、補助標準的規定等），將地域水田農業的未來藍圖加以明確化。

(b) 農業者等，根據水田農業構造改革計畫，向協議會提出營農計畫。

(c) 中央之交付金，在都道府縣階段設置基金，基金將補助金交付予協議會，再由協議會補助給農業者。

(d) 對農業者之補助標準，由協議會決定。

b. 補助金之用途：補助金的用途，在中央政府的基本原則範圍內，由協議會決定（中央的基本原則，在 2003 年度，主要由各地區提出其交付金之使用方法，而各地區之構想由全國共同享有。從 2004 年度開始，並將各地域之創意構想，作最有效之活用）。「產地再造對策」之基本原則及事例如表 1 所示，主要內容如下：

(a) 根據稻米以外作物之需要，加以生產。

(b) 推展加工用米等有特色之稻米生產。

(c) 水田農業的構造改革及持續性農業之發展。

- (d) 加強與消費者、實需者之配合。
- (e) 水田機能之保全。
- (f) 旱地化之推進。
- c. 交付金之計算
 - (a) 交付金計算之重點如下：
 - 自給率的提高（重點作物之長期種植）。
 - 構造改革的促進（核心農民之養成）。
 - 麥、大豆品質的提高，耕畜互相配合之促進。
 - (b) 為促進地區有計畫、策略性地推動構造改革，在實施期間給予一定之補助額。
 - (c) 補助金的用途、標準，由地域設定，以確保其地域之主體性。
- d. 配合需給調整制度
 - (a) 根據協議會之地區水稻種植面積的超過程度，酌量減少補助。
 - (b) 對個人之補助，則以生產調整實施者且參加「過剩米短期融資制度」者為要件。
- e. 旱地化之推進：與需給調整制度互相配合，並從麥、大豆品質的提高、實行水田放牧及中山間地域農地保全的觀點，根據各地區水田利用的實情，促進水田之旱地化。
- f. 相關對策：對於生產符合需要之高品質麥、大豆及耕種農家與畜產農家相配合之活用水田飼料作物的生產等，加以支援。

(2) 米價下跌影響緩和對策

- a. 在都道府縣階段，根據「米價下跌影響緩和對策」的契約實績所交付之補助金，設立基金。
 - (a) 對於選擇實施「米價下跌影響緩和對策」之都道府縣，基金透過經濟連對生產者予以補助。
 - (b) 對於未選擇實施「米價下跌影響緩和對策」之都道府縣，將基金與「產地再造對策」資金合併交給市町村、農協等所組成之協議會。
 - (c) 中央補助金的一部分，應根據過剩米處理的達成程度，酌量減少補助。
- b. 採取「米價下跌影響緩和對策」之都道府縣，在全國階段之基本原則下，可根據都道府縣之實情，降低補填單價或針對特定對象之生產者加以補助（根據全國階段之基本原則，在一定限度內，可採取優渥措施，但不可放寬對象數量之基準）。
- c. 全國階段之基本原則
 - (a) 對象者：為獎勵生產調整，因此以水稻種植面積不超過種植目標面積之農業者為對象，並以參加「過剩米短期融資制度」為交付要件。
 - (b) 對象米穀：因為必須確定交付數量，因此以接受農產物檢查而確認數量之米穀為對象。而「安定供給支援法人」所支援之對象稻米，乃根

據實際需要所生產之稻米，透過安定的流通體系，確實提供給消費者，因此亦為對象米穀。另外，為使農林水產政策順利推行，應透過制度的運作，預算的執行，使其發揮期待之效果，因此對於交付對象，將設定上限。

- (c) 補填單價：由於生產者必先知道補助之多寡，再根據其經營判斷決定是否參加生產調整。另一方面價格大幅滑落時，必須有價格下跌影響緩和之機制。因此根據此二目的，補填單價分為與當年產之價格水準無關之固定部分及與當年產價格有關之變動部分。

在固定部分方面，全國統一，每 60 公斤補填 200 日元。在變動部分方面，基準價格（最近 3 年自主流通米的平均價格）與當年產價格（各都道府縣上市稻米前三品種之加權平均價格，若無上市品種之都道府縣，則以全國上市品種的平均價格為之）差的 50%。

若當年產價格超過基準價格，則基本上不支付。但固定部分之補填單價方面，當年產價格與基準價格相較：若當年產價格高於基準價格 200 日元/60kg 以上，則補填單價為 0 日元/60kg。若未高於 200 日元/60kg，則當年產價格加上補填金與基準價格相較，最高不得超過 200 日元/60kg。例如：

- ① 基準價格：10000 日元/60kg
 當年產價格：9000 日元/60kg
 補填單價：差額 $(10000-9000) \times 50\% + 200 = 700$ 日元/60kg
- ② 當年價格：10100 日元/60kg → 則補到 10200 日元/kg
 所以補填單價為：100 日元/60kg
- ③ 當年產價格：10200 日元/60kg 以上，則不補貼。

- (d) 出資比例：生產者與政府出資比例相同。

(3) 基金間之相互關係：「產地再造對策」與「米價下跌影響緩和對策」，二者在一定條件下，根據都道府縣的實情，資金可相互移動。

表 1 「產地再造對策」之基本原則及補助事例

分類（內容）	補助之事例
稻米以外作物，根據實際需要而生產（地域為求生產振興，生產稻米以外之水田作物及對於有地域特色之農業發展等，加以支援）	● 補填與米之收入價差 ● 導入新的栽培技術所需之經費
加工用米等具有特色稻米之生產（生產實際需要的稻米或有特色的稻米、促進有地域特色的農業發展等，加以支援）	● 加工用米（食用、工業用等）與主食用米之收入價差予以補貼 ● 採用直接播種栽培所產生之減少收

	入部分予以補貼
水田農業之構造改革，持續性的農業發展（對於作物生產或農業持續發展所必要之條件等，加以支援）	● 貸借權設定費、作業委託費 ● 種植地力增進作物等之所需費用
消費者與實需者互相配合（對於生產具有地域特色及消費者、實需者所需之作物、易於販賣作物等之努力，加以支援）	● 有機栽培、特別栽培所需之費用 ● 設置體驗農園之費用
水田機能之保全（種植作物以外之方式，對於地區的活性化，農地保全等之努力，加以支援）	● 景觀形成作物栽培管理所需之經費 ● 調整水田管理所需之經費
水田之旱地化（對於水田旱地化、旱作產地化等之努力，加以支援）	● 與種植稻米收入之價差予以補助

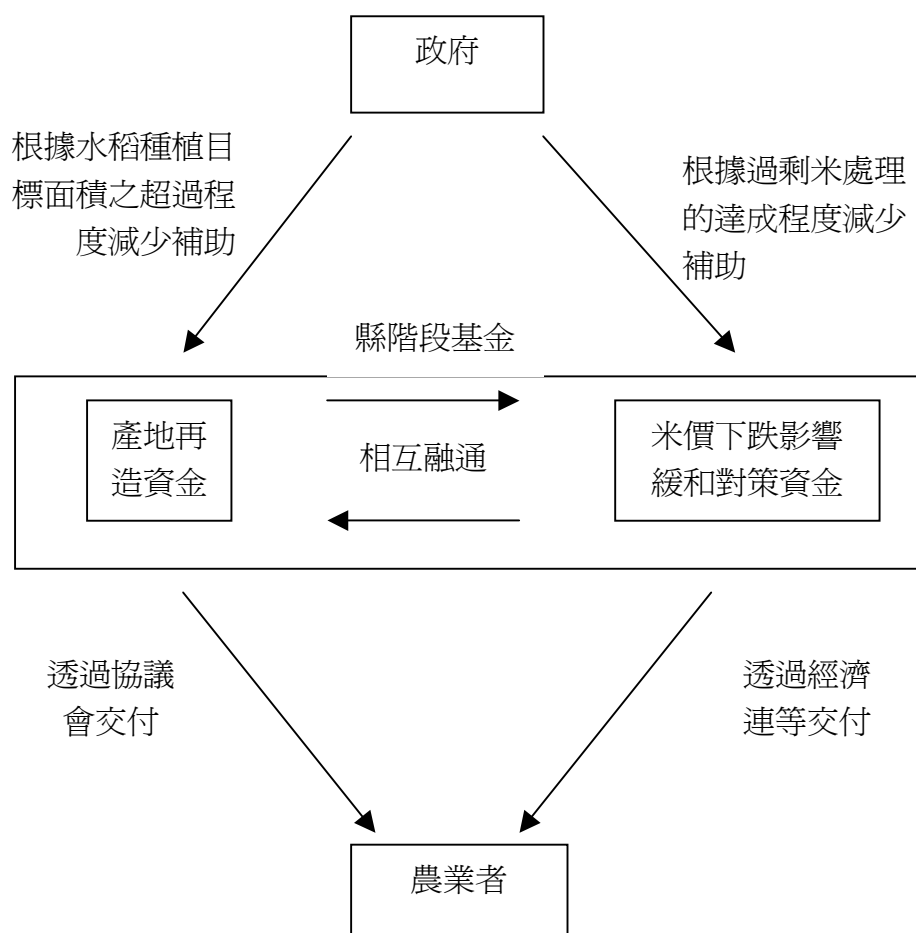


圖1 「產地再造推進交付金」制度之概念圖

三、核心農民經營安定對策

1. 宗旨

米價下跌，嚴重影響稻作之收入，因此對於加入「產地再造推進交付金」制度中之「米價下跌影響緩和對策」的核心農民，為謀求其稻作收入之安定，而實施「核心農民經營安定對策」。因此由圖 2 可知，米價下跌時，「米價下跌影響緩和對策」的補助對象為所有農民，而「核心農民經營安定對策」的補助對象則僅為核心農民。「核心農民經營安定對策」之架構如圖 3 所示，其內容說明如下：

2. 內容

(1) **加入之對象**：加入之對象需滿足以下之要件。

- a. 認定農業者或「集落型經營體（暫稱）」。所謂「集落型經營體」，亦即集落營農，對於因地緣關係而相結合的特定範圍農地，加以利用，從生產到販賣、收益分配等，有組織地一貫化經營。主要的從事者以市町村基本構想所定之所得水準為目標，並且滿足一定期間內法人化之要件，且有農業經營之實體。
- b. 實施生產調整並且經營一定規模以上之水田，且加入「米價下跌影響緩和對策」。所謂一定規模，根據 2010 年的構造展望，「有效率且安定的農業經營」之規模為基本考慮，以此水田經營規模的二分之一為標準。因此在認定農業者方面，其規模為北海道 10 公頃，都府縣 4 公頃。而「集落型經營體」方面，其規模為 20 公頃。

(2) **基準收入**：以各都道府縣最近三年每單位面積之平均稻作收入為基準收入。

(3) **補填單價**：當年度各都道府縣單位面積之稻作收入低於基準收入時，其差額之 80% 扣除「米價下跌影響緩和對策補填金」之金額後，為補填單價（若扣除米價下跌影響緩和對策補填單價，則視為標準的米價下跌影響緩和對策）。

(4) **支付金額**：補填單價乘以加入者之加入面積為支付金額。

(5) **出資比例**：加入者與政府以 1：1 比例出資。

(6) **與其他補助措施之整合**：將與農業災害補償制度等其他補助措施相整合。

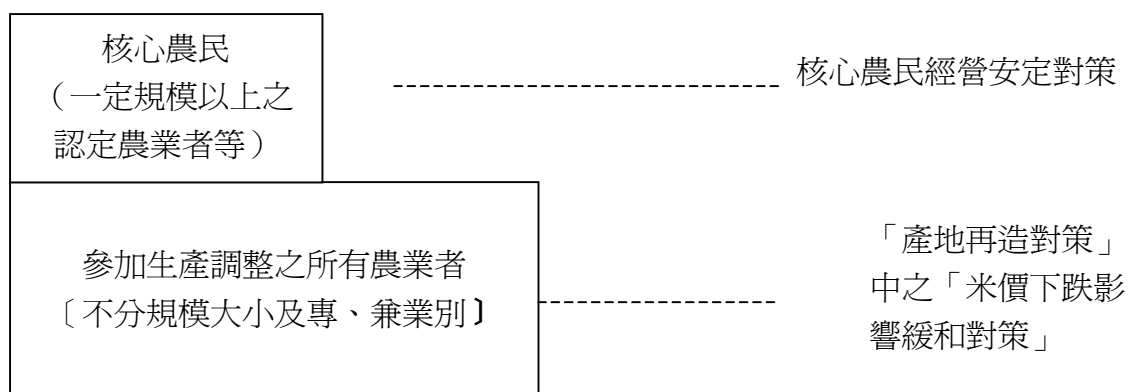


圖 2 米價下跌對策之圖示

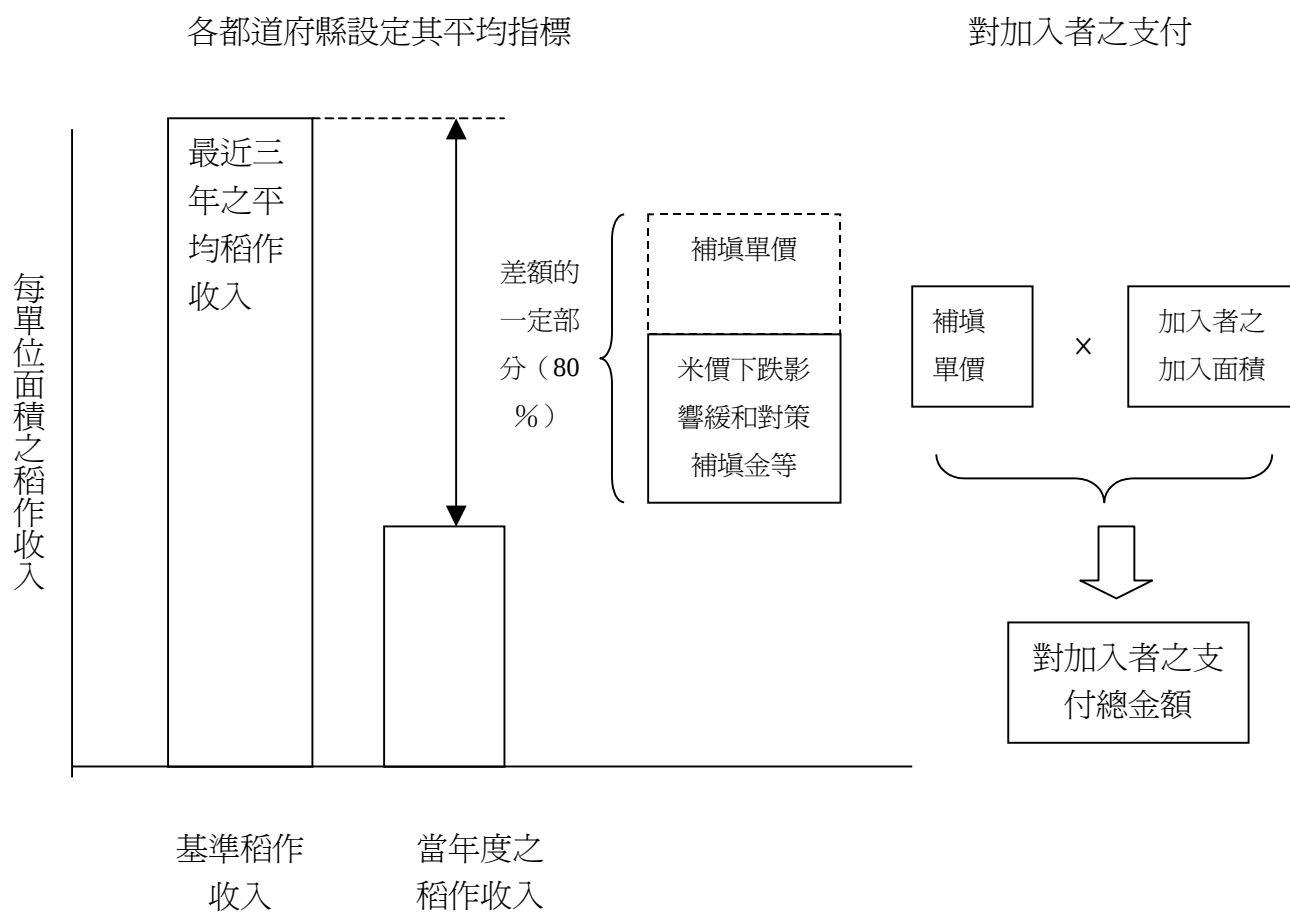


圖 3 「核心農民經營安定對策」之圖示

四、過剩米短期融資制度

(一)、宗旨

關於豐收所產生之過剩米，基本上必須削減翌年生產目標數量，並應根據需要，生產易於銷售的稻米，同時亦須防止主食用米價格下跌對農業經營產生之影響。因此必須活用短期融資制度，在秋收時，農業者應將過剩米分開出售，而農業者團體應致力於販賣環境之整備。融資的償還，若以米為之時，償還之米將作為新用途開發或飼料用途等之販賣。

(二)、基本想法

1. 與新的需給調整體系之關係

- (1) 在「稻米生產本來應有之型態」中之需給調整體系，農業者或產地根據其經營判斷及需給、價格情報等，實施主體性之需給調整，獨自判斷決定稻米的生產數量，以避免生產過剩之體系。
- (2) 為健全需給體系，目前的需給調整體系應：
 - a. 在生產階段的調整，需給情報應透明化，使農業者明瞭參加生產調整之利處而積極參加。
 - b. 在流通階段之調整，使農業者能迅速了解市場之需給狀況，而在豐收時實施過剩米之處理。如此從生產到流通，實施一貫化之調整。

2. 因應實際需要，生產易於銷售之稻米

- (1) 對於農業者、農業者團體等之主體性努力，政府應建立基本制度，以確認其數量及進行一定之支援。
- (2) 為使農業者能迅速了解市場之需給狀況，在出貨階段，應區分主食用與豐收之過剩部分。
- (3) 除了因應實際需要，生產易於銷售之稻米外，為健全販賣之環境，翌年度之生產目標數量應反映過剩米之處理狀況。

3. 有效的制度運作

- (1) 為有效實施過剩米對策，必須確保一定數量稻米價格之合理性。
- (2) 在出貨階段所產生之舊米中，供應主食用之部分，亦為制度之對象，應有效順利運作。

4. 公平性：過剩米之處理，有防止市場價格下跌之效果，其利益為全體農業者均霑，因此必須採取措施，以確保農業者間之公平性。

(三)、內容

1. 在秋收時，應傳達適切的需給情報，並促進過剩米之市場區隔出售。農業者

團體等，在秋收時，應根據各品種之收成狀況，將各地域因豐收所產生之過剩米預估數量適切傳達給農業者，並鼓勵農業者之市場區隔出售。

2. 融資之申請

- (1) 以市場區隔出售之稻米為對象，實施短期融資。
- (2) 融資之對象為實施生產調整，且參加過剩米處理制度出資之農業者。在申請融資方面，農業者可自行申請或由農業者團體代理申請。
- (3) 申請期間為秋收時期至翌年秋收為止一年間。但在秋收時，應促進農業者市場區隔出售，以健全販賣環境，防止主食用米價格之下跌。

3. 融資之實施

- (1) 申請對象之稻米可設定讓渡擔保（擔保物品必須與其他資產區分而加以保管），並可自「安定供給支援法人（暫稱）」申請為期1年之無利息融資。
- (2) 融資以當年度豐收所產生之過剩米的數量為限度。
- (3) 若直接以擔保品償還時，融資之單價，由「安定供給支援法人（暫稱）」，根據新的加工用途販賣情形，考慮其可能回收之水準，而設定之。
- (4) 為健全販賣環境，設定擔保的稻米在融資期間的1年之內作為主食用販賣時，須對「安定供給支援法人（暫稱）」償還所融資之金額（即以金錢償還）。
- (5) 經過一年的融資期間仍無法販賣時，可將擔保物件交由「安定供給支援法人（暫稱）」，以作為融資之償還（即以現物償還）。

4. 行政之支援措施

- (1) 食糧事務所，對於市場區隔出售數量之確認，加以支援。
- (2) 都道府縣、市町村在水田農業的產地再造推進上，對於農業者加以指導，使其了解根據實際需要生產稻米，遵守所分配之生產目標數量及市場區隔出售之重要性。

5. 現物償還米之販賣：「安定供給支援法人（暫稱）」直接接受擔保米之償還時，應確保新的加工用途、混合飼料用途等供給之安定，並努力作融資金額之回收。

6. 過剩米處理制度中，農業者之出資

- (1) 為使本制度順利推行，農業者應根據水稻種植面積，每公頃繳納？（未定）日元。
- (2) 為確保公平性，以生產調整補助對象之農業者為出資對象。

7. 促進市場區隔出售之措施：在促進市場區隔出售之措施上，地區米價下跌對策之補助金總額應視市場區隔出售之狀況而定，因此所造成對個別農業者之

影響方面，將再作檢討。

8. 過剩米短期融資制度之流程則如圖 4 所示。

(四)、今後須檢討之必要事項

1. 促進市場區隔出售之措施：促進市場區隔出售之措施，除了上述之措施外，在「生產調整研究會」下，設置「專門委員會」，並對下列事項加以檢討。

(1) 市場區隔出售之實施可能性。

(2) 農協、市町村之業務量。

(3) 對生產調整之影響。

2. 融資之單價水準：融資之單價，根據物件的擔保價值（轉賣可能之價格），適當設定。同時根據飼料用、米粉麵包原料用等各販賣用途之價格水準或販賣可能數量，每年適切設定融資單價。

五、小結

此次稻米政策改革，是開拓未來日本水田農業的歷史關鍵，亦是根據「食料、農業、農村基本法」，實現 2010 年農業構造的展望及「稻米生產本來應有之型態」的第一步。由於改革並非一朝一夕可完成，因此地域的農業者、農業者團體、行政關係者、流通業者、消費者及全國國民，應充分理解改革之目的，共同努力，才能解決日益困窘的水田農業問題。

秋收（10月）至翌年之秋收（9月）

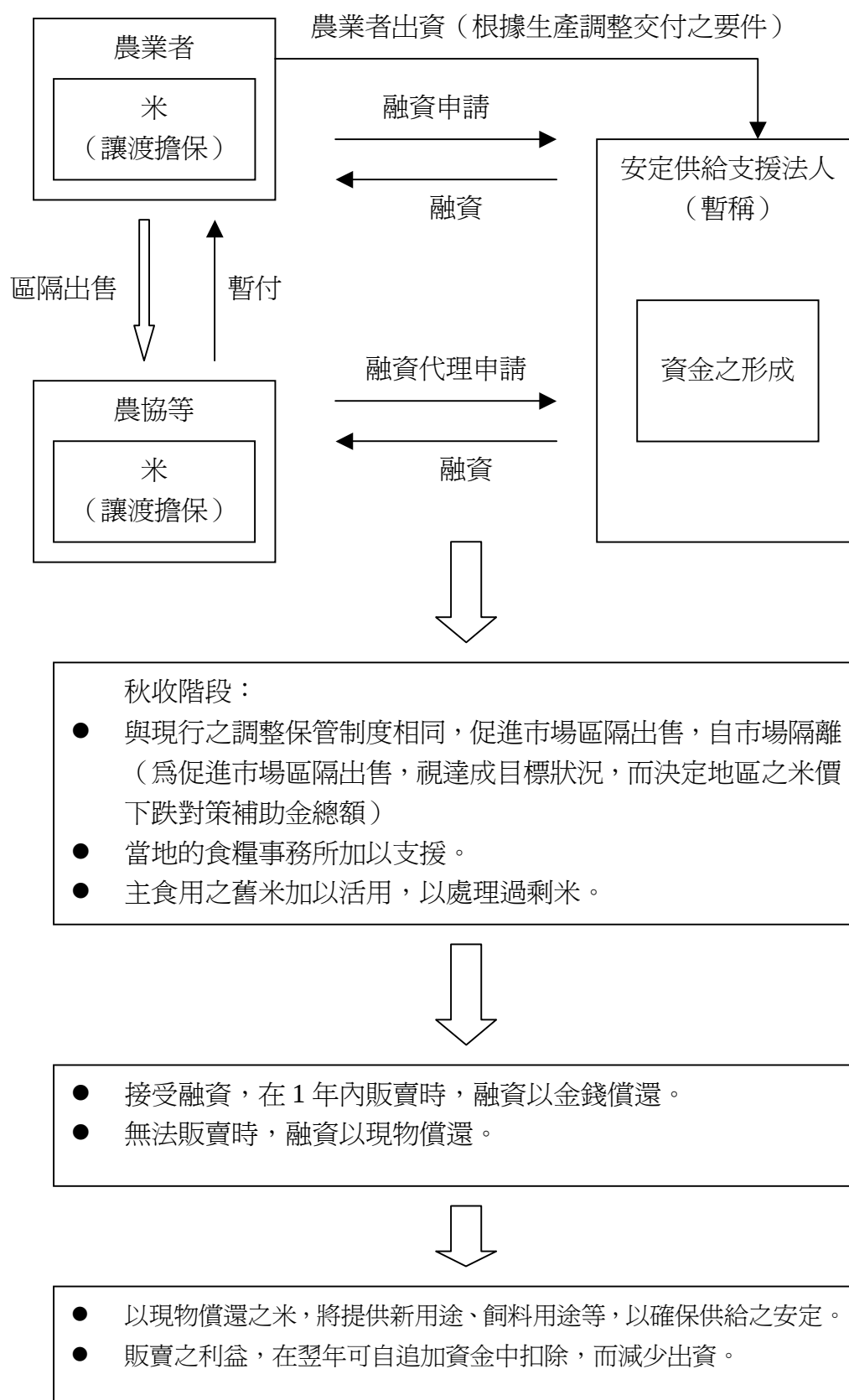


圖 4 過剩米短期融資制度之流程

資料來源：

- 1.農林水産省，「水田農業政策・米政策再構築の基本方向」，2002 年 11 月。
- 2.農林水産省，「米政策改革大綱」，2002 年 12 月。
- 3.農林水産省，「産地づくり推進交付金」，2002 年 12 月。
- 4.農林水産省，「担い手経営安定対策」，2002 年 12 月。
- 5.農林水産省，「過剰米短期融資制度」，2002 年 12 月。