

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研習)

日本農地移轉制度對農業經營與農地使用權流通之影響

出國人	服務機關：政治大學	行政院農業委員會	行政院農業委員會	雲林縣政府
職稱：	教授	技正	科員	技士
姓名：	顏愛靜	魏碧珠	王玉真	陳炳坊

出國地區：日本

出國期間：民國八十九年十二月四日至十二月十六日

報告日期：民國九十年三月

# 日本農地移轉制度對農業經營與農地使用權流通之影響

## 目 次

第壹章	研習緣起及內容-----	1
第貳章	日本農業經營概況簡介-----	4
第參章	日本農業委員會制度-----	10
第肆章	日本農地流動化推動制度-----	15
第一節	農地流動化現況與說明-----	15
第二節	農地保有合理化法人制度-----	18
第伍章	日本農地轉用許可制度-----	23
第一節	農地轉用許可之原則規定-----	23
第二節	農地轉用許可之審查程序-----	26
第三節	東北農政局之農地轉用許可執行情形介紹-----	28
第陸章	日本農業法人制度-----	32
第一節	農業法人組織緣起-----	32
第二節	農業生產法人組成及內容-----	33
第三節	農業法人經營問題探討-----	35
第四節	農業法人參訪實例介紹-----	38
第柒章	結語-----	42
參考文獻	-----	45
附錄	-----	46

## 第壹章 研習緣起及內容

主導農業發展之基本大法 - 農業發展條例於 89 年 1 月 26 日，再度全面修正公布，其相關配套法案，包括土地法、平均地權條例、區域計畫法、都市計畫法、土地稅法、遺產及贈與稅法、農村社區土地重劃條例等亦配合修正或制定，其中原土地法第三十條（耕地承受人以能自耕者為限）、第三十條之一（耕地歸能自耕者繼承）等條文在此次修法中予以廢除，使得農地從過去堅守之「農地農有、農地農用」政策，邁向「放寬農地農有、落實農地農用」之調整方針。

綜觀農業發展條例與相關配套法案建構之新農地政策，除放寬自然人均得承受農地外，並准許農企業法人（農民團體、農業企業機構、農業試驗研究機構）得有條件承購農地；且為促使農地使用權流通，擺脫耕地三七五租佃之陰影，俾利擴大農場經營規模，更創設新耕地租賃制度，明定耕地租賃契約之租期、租額及支付方式等，悉由雙方當事人自行約定，並於租賃關係終止收回耕地時，明定出租人無需給付承租人補償金，冀望活絡耕地租賃市場，以「小地主、大佃農」方式落實政策目標。

新農地政策的推動，勢必影響我國未來整體之農業經營結構，不論所有權將有所調整，亦可能影響租賃關係，更會為農地利用投入未可知變數，故有必要預為因應，並將因應措施予以法制化，與我國同屬小農制國家且農業結構甚為類似之日本，對於相關措施的執行成果、利弊得失，頗值得我國引為借鏡，以為政策研擬及法制化之參考。爰促成此次至日本考察研習之動機，並設定研修內容為：

- 一、探討日本農地移轉制度，包括其對象（自然人、法人）流程、限制及管理等措施對現行農業經營影響及利弊得失。
- 二、研究日本農業生產法人組織及管理制對整體農業發展之影響。

三、日本農地移轉制度與農地使用權流通之間，如何達到互補效果，以利農場經營規模之擴大。

整個考察研習作業經由經濟部，透過日本交流協會的居間聯繫，兩個星期(89.12.4 ~ 89.12.16)的研修時間在日方海外農業開發協會細心的規劃安排下，行程相當充實，包括訪問日本的中央農業主管機關農林水產省，獲得有關日本農業現況及政策方向的資訊；聽取日本農業法人協會、全國農業會議所對農業法人詳盡的介紹及未來推展的重點工作，也認識農業委員會的組織及任務，與該委員會在執行農業政策扮演的重要功能；至農業總合研究所農業構造部聆聽農地移轉、轉用等相關政策之研析；而為瞭解農地保有合理化法人制度之內涵，特別造訪全國農地保有合理化協會，不僅獲知該協會如何推動擴大農場經營規模並兼顧農地集中經營之作法，亦取得相關具體成果資料，彌足珍貴；另安排拜訪宇都宮大學農學部宇佐美繁教授，從學者的角度檢視整體的日本農業政策及面臨的問題，亦係難得體驗；而參訪介於中央與地方的組織機關東北農政局與屬於地方的行政機關宮城縣政府，透過該農政課及農業振興課不厭其煩地解說，更清楚農地移轉制度、轉用制度的實際運作情形；很難得的是本次研習不僅可以由中央至地方，充分掌握行政機關整體政策執行狀況與不同層級面對的問題與想法，更有機會實地訪問當地的農業生產法人，藉由座談方式，瞭解法人組織運作的優、劣點，而參觀法人經營的加工廠也使我們更能體驗法人經營的理念，對於我國產銷班未來的輔導策略，無疑有著重要的啟示（表一）。

表一 研習行程及內容

日期	星期	停留地點	研習內容	訪談機構
12月4日	一	台北→東京	出發	
12月5日	二	東京	日本農業法人組織、經營狀況與農業委員會的組織系統及任務	日本農業法人協會 全國農業會議所
12月6日	三	東京	瞭解日本農業現況與農地轉用制度	農林水產省經濟局 技術協力課 農林水產省構造改善局農政部
12月7日	四	東京	日本農地移轉、租佃狀況	農業總合研究所農業構造部
12月8日	五	東京	農地保有合理化制度介紹	全國農地保有合理化協會
12月9日	六	東京	資料整理	
12月10日	日	東京→宇都宮	資料整理	
12月11日	一	宇都宮→仙台	日本農業法人經營理論	宇都宮大學農學部
12月12日	二	仙台	農地移轉、租賃及轉用制度的運作情形	東北農政局 宮城縣農政部
12月13日	三	仙台	實地參訪農業生產法人經營狀況與心得	農業生產法人栗原高原農場 農業生產法人伊豆沼農場
12月14日	四	仙台→東京	資料整理	
12月15日	五	東京	檢討會	海外農業協會
12月16日	六	東京→台灣	返國	

## 第貳章 日本農業經營概況簡介

日本農業政策的主要法規為農業基本法，該法制定於昭和 36(1961)年，制定的原因乃是為了因應戰後稻米嚴重不足，過於仰賴進口，於是依據該法進行有計畫地大量生產稻米。1968 年以後，稻米產量大增，甚至過剩，即使供應三年以上的消費量，亦有剩餘，造成過剩的原因不外是增產政策的成功，另一方面則是日本國民飲食習慣的改變，很多人不吃米飯，因此稻米過剩的結果，導致保管保存的費用增加，故目前除了鼓勵種植稻米以外的作物如蔬菜、水果、畜產品等多樣化生產，也儘量朝提升農產品品質及合理的銷售價位，並能持續穩定的供給著手。

近幾年日本的經濟狀況良好，但因進口農產品價格便宜，導致國內農產品發生銷售不佳的情況，根據統計 1960 年日本糧食自給率為 80%，至 1995 年已下降至 40%，幾乎有 50% 以上需靠國外進口，因此，雖然一般日本國民亦十分憂心此種現象，但是政府要提高糧食自給率，卻非常困難，尤其在經濟社會急速成長、國際化的腳步日益推展下，很多農業問題紛紛浮出檯面，除了前述糧食自給率下降(表二)外，農業人口高齡化(表三)、農地面積減少(表四)、棄耕地的增加(表五)及農村活力消沉等因素，已使舊有的農業基本法無法因應處理發生之問題，依據日本農林水產省公布 2000 年農業普查資料顯示(每 5 年舉辦一次)，就農業就業人員而言，首次出現半數以上(53% 或 69.5 萬人)的農業就業人員的年齡超過 65 歲，比 5 年前有 44%(67.9 萬人)的年齡層集中在 60-64 歲的人數增加 1.6 萬人；此些新增的農業就業人員，絕大多數是「退休回農」，除了說明老年層轉業不易外，更說明日本的年輕人務農意願相當低落。而該次調查之耕地棄耕面積達 21 萬公頃，比 5 年前的 16.2 萬公頃，增加 4.8 公頃；各項數據說明農業經營的不利條件，而這也是新的「糧食、農業、農村基本法」於平成 11(1999)年 7 月修正通過，

期望能舒解農業面臨的各項問題主因，審視該法的主要基本理念(表六)包括：

- 一、糧食的安定供給與確保。
- 二、充分發揮多元化功能。
- 三、農業的永續發展。
- 四、農村的振興。

而在新「糧食、農業、農村基本法」理念中，涉及農地政策部分，主要包含在「農業的永續發展」理念，並有如下之重點：

- 一、培育具有營運效率並能安定經營的專業農業經營者，建構由該等經營者擔負大部分農業生產的農業結構，同時配合農業經營類型及地區特性，改善基礎生產條件，推動擴大經營規模等強化農業經營基礎有關措施。
- 二、政府應改善有利於農業經營發展及農地順利繼承的條件，活絡家族經營，並推動農業經營法人化。
- 三、確保農業生產所必要的農地且應促使該農地有效利用，而對於所培育的專業農民應注重其農地的集中利用及其必要措施。
- 四、為提高農業生產力，應確保具有良好農業經營條件的農地及農業用水，並藉該等農業基礎條件的有效利用，配合地區特性，同時考量其與環境的和諧，再以能夠有效率的從事農業生產為宗旨，推動擴大農地區域規劃、水田多用途化、維持並增進農用排水設施功能等改善農業生產基礎相關措施。

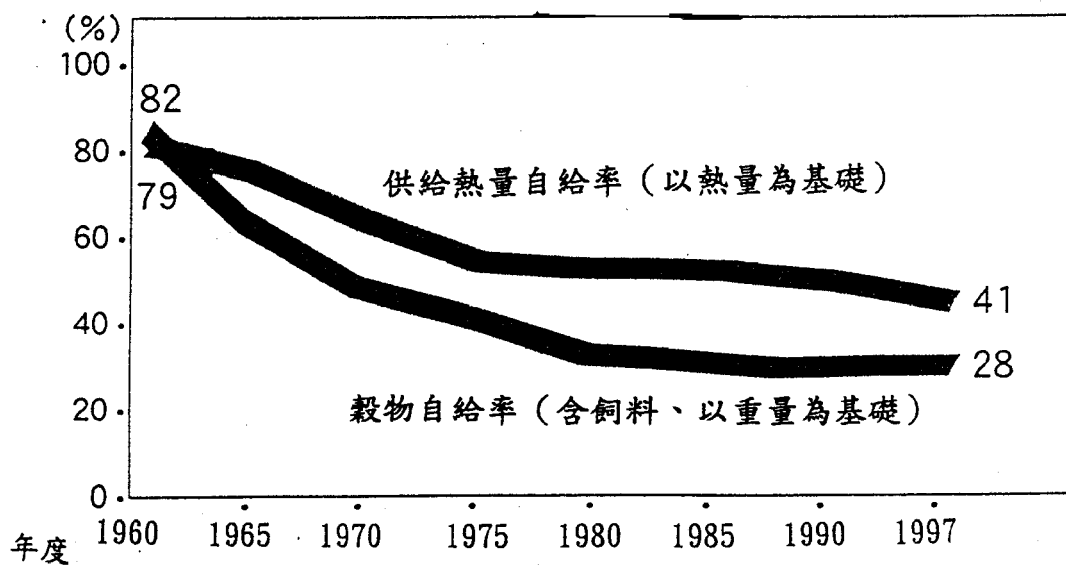
由日本新的農業基本法理念，可以瞭解在農業經營方面，對於人的部分強調培育專業農民，並且鼓勵以法人型態經營，在農地部分則強調應確保農業生產所必要的農地並且作有效的利用，同時注重擴大農場經營規模，而該規模不只是經營面積的實質增加，也要求農地坵塊應集中在一起，

以利實施機械化，確實達到擴大規模的效益，而為了改善營農條件，亦重視農地的基礎設施，尤其特別提到農業用水的確保，根據農林水產省的說法，目前日本部分地區缺水嚴重，帶給農業很大的影響，因此，獎勵稻田轉作、擬定農業用水資源政策都是必要的措施。

綜觀日本農地政策所反應的農業經營問題，亦正是我國目前所面臨且迫切需要解決的，尤其未來加入世界貿易組織後，糧食自給率亦可能面臨進口壓力而下降，農業的型態亦因大幅改變，從而衝擊農地的利用，因此，農地結構調整勢在必行，對於已加入世界貿易組織的日本而言，尚且認為擴大農場經營規模是促進農地利用的對策，而列入新的農業基本法內，我國在推動該項政策時顯然仍有努力的空間。

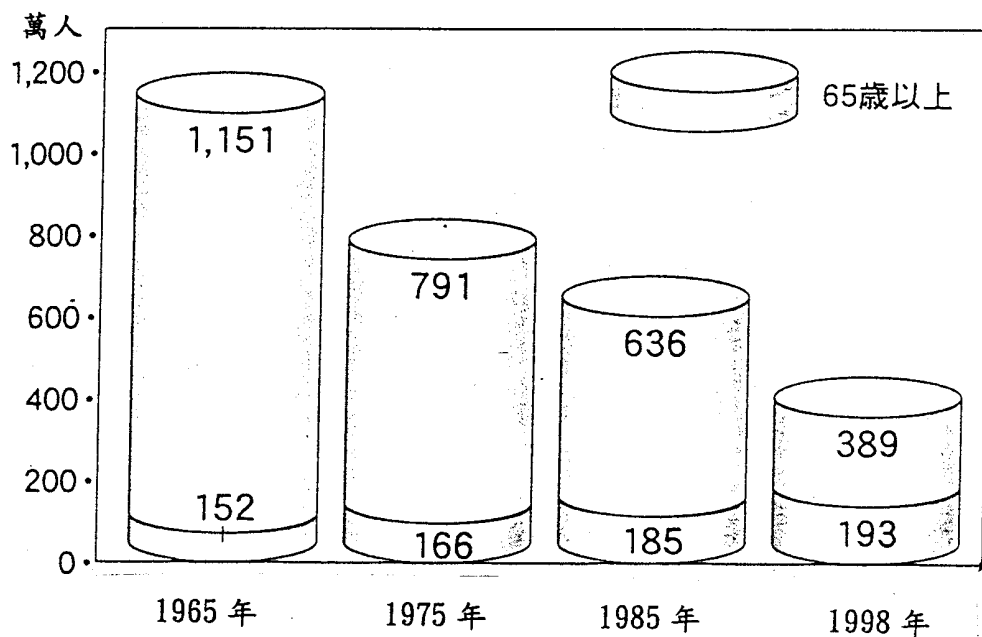


表二 日本糧食自給率之變遷



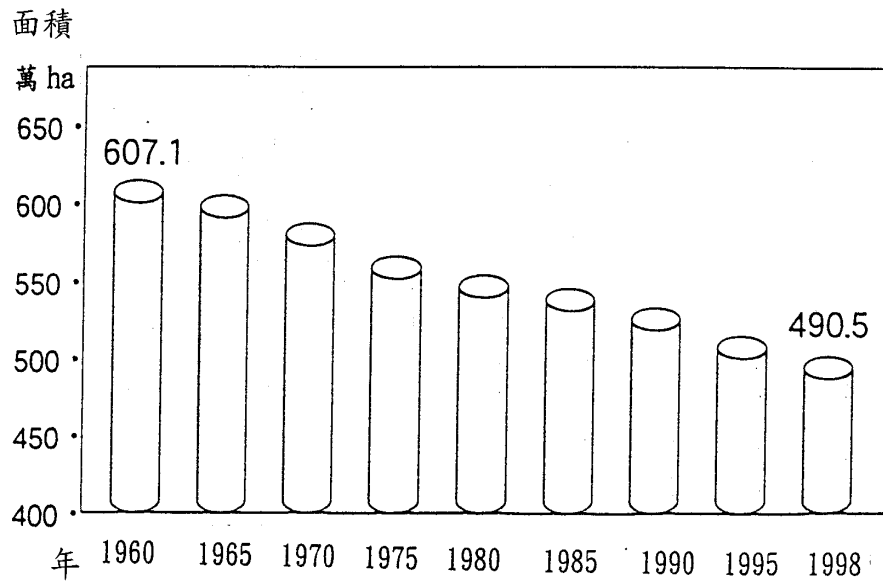
資料：農林水產省「食料需給表」

表三 農業就業人口的變動與高齡化



資料：農林水產省「農林業普查」等

表四 日本歷年農地面積



資料來源：農林水產省「耕地及耕作面積統計」  
備註：1960年、1965年及1970年不包括沖繩縣。

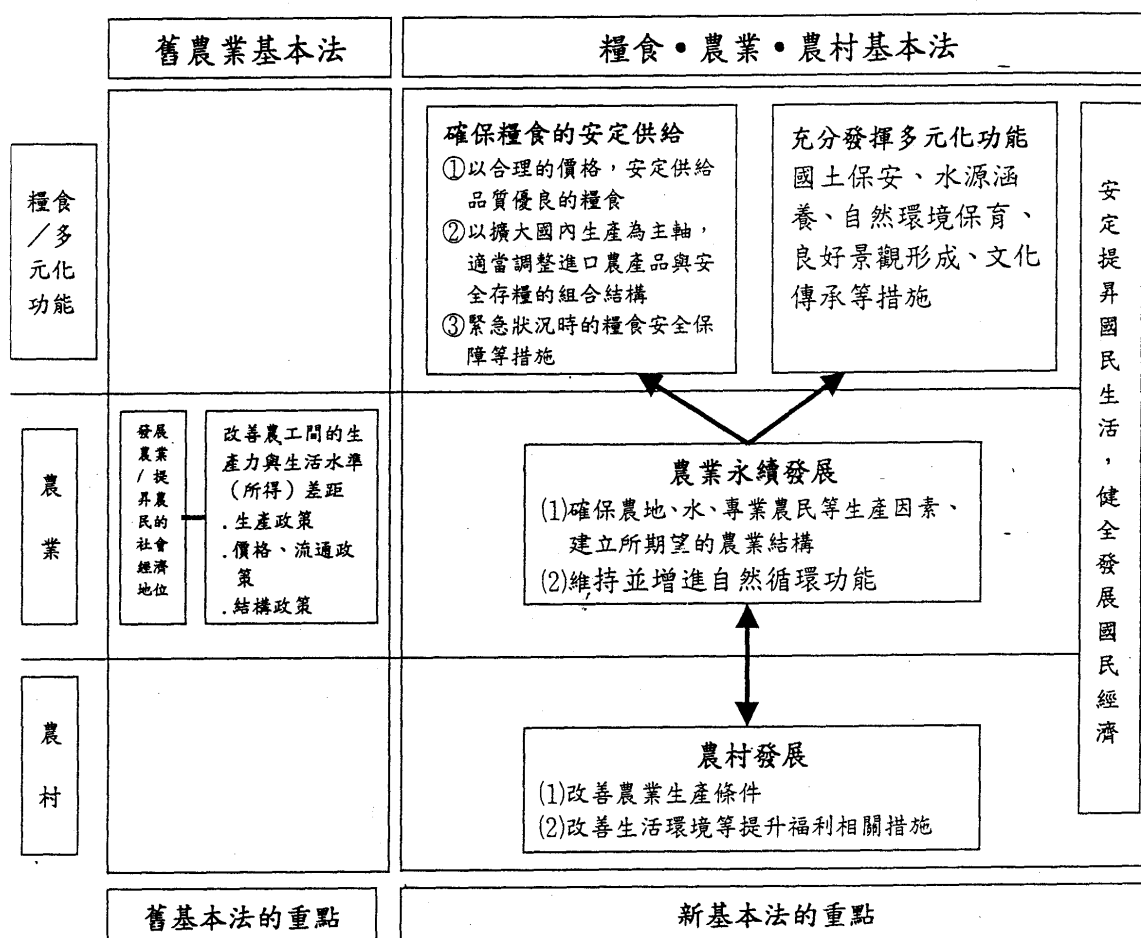
表五 農地面積減少及變動情形表

單位：萬公頃

年	1994	1995	1996	1997	1998	1999
農地面積	508.3	503.8	499.4	494.9	490.5	486.6
增加面積	0.7	0.6	0.3	0.3	0.3	0.4
減少面積	4.9	5.0	4.8	4.8	4.6	4.3
都市減少面積	2.1	2.1	2.2	2.1	2.0	1.7
宅地等	1.5	1.5	1.6	1.5	1.3	1.2
工廠用地	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
道路鐵道用地	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
自然災害	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3
農林道等	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
植林	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
其它	2.2	2.5	2.4	2.4	2.4	2.1
廢耕地	2.1	2.4	2.3	2.3	2.3	2.0

資料來源：農林水產省提供

表六 新舊基本法之目標與重點比較



- 提昇農業生產力。
- 擴大農業生產的選擇與提昇農業總生產。
- 安定農產品價格。
- 農產品流通合理化。
- 發展家族經營並培育自立經營。
- 促進合作經營。

1. 制定基本計畫—設定糧食自給率目標
  - 將基本理念與基本政策予以具體化，制定相關政策措施。政策制定後，必須向國會報告。原則上，每5年根據相關政策措施執行情形評估結果，進行必要的修正。
  - 以提昇糧食自給率為目標宗旨，國內農業生產及糧食消費為指標，明確設定農民及其他相關人員應配合辦理之課題。
2. 推動重視消費者的糧食政策
  - 確保糧食安全性及改善品質，推動食品衛生管理，高品質管理，食品標示的標準化。
  - 制定有關健全飲食生活的指標，推廣糧食消費有關知識，並提供相關資訊。
  - 促進食品產業的健全發展。
3. 建立可期待的農業結構並推動經營策略
  - 建構由具有經營效率並能安定經營的農業經營者擔負大部分農業生產的農業結構。
  - 為讓專業農業經營者能在其農業經營上充分發揮創作能力，改善經營條件，並推動家族經營活性化與農業經營法人化。
4. 建構能公平公正反應市場評價的價格形成機制與安定經營對策
5. 維持並增進自然循環功能
  - 藉由農藥與肥料的適當使用，增進地利，推動與環境相互調和的農業生產。
6. 補助改善山地及偏遠地區不利的農業生產條件
  - 以直接給付方式，補助山地及偏遠地區維持適當的農業生產活動。

資料來源：日本「糧食、農業、農村基本法」內容概要，行政院農業委員會，胡忠一譯。

## 第參章 日本農業委員會制度及功能

日本的農業委員會是 1951 年時，將市町村（相當於我國的鄉鎮）的農地委員會、農業調整委員會、農業改良委員會等三委員會重新整合編組合成。1999 年依據新的「糧食、農業、農村基本法」修正重點，擬將現行 40% 的糧食自給率，至 2010 年時，提升至 45%，為了達成這個目標，必需確保 470 萬公頃的農地，並防止廢耕地持續增加，同時，也應積極培育專業農民，因此，農業委員會的組織目標即在執行優良農地的確保、有效利用及專業農民的培育。其具體設立目標如下：

- 一、代表農業者及農村，致力新基本法農政的推動及達成國民的期待和信賴。
- 二、提升糧食自給率，致力執行公正的農地行政業務及確保優良農地與有效利用。
- 三、培育專業農民，實現農業構造改善及致力農地集中與大規模經營。
- 四、持續發展地域農業，強化、支援專業農民之經營，並致力農業與農村的振興。
- 五、致力農業資訊的蒐集與提供，並活化農業與農村社會。

農業委員會系統組織，在市町村為市町村農業委員會；都道府為都道府縣農業會議，在全國則為全國農業會議所。市町村的農業委員會係在市町村內設置的單一行政委員會，其委員包括由農民直接選舉產生的選舉委員 10—40 人及綜合農協的理事、農業保險組合的理事及學者專家選出的選任委員 2—7 人，委員為特別職的地方公務員，委員會有會章但無預算權，其規範之相關事宜有專門法律規定。都道府縣的農業會議原則上由市町村農業委員會會長和會議員組成，會議員包括各種農業團體代表和學者專家等。全國農業會議所的會員除都道府縣農業會議會員外，亦包括全國農業

團體中央會、全國區域農業團體聯合會、為改良農業及發展農業為目的之團體及學者專家等會員（表七）。

農業委員會依據農業委員會法第 6 條規定執行相關業務，業務範圍涵蓋農地法、農業經營基盤強化促進法、特定農山村法、農振法及土地改良法等之法律規定，茲說明如下：

#### 一、農地法規定應執行業務

- (一)有關農地權利的移動即農地買賣、租賃應經農業委員會的許可。
- (二)有關農地法第 4 條、第 5 條農地轉用的規定，農業委員會負責部分審查或核定的工作。
- (三)限制小面積農地的移轉買賣。
- (四)農地租賃契約訂定或解約業務。
- (五)農地利用糾紛調解業務。
- (六)農地標準地租的訂定。
- (七)農地法賦予之其他業務。

#### 二、農業經營基盤強化促進法規定應執行業務

- (一)提供農業經營基盤強化基本構想。
- (二)農地利用集中計畫的決定。
- (三)休閒農地的有效利用業務。
- (四)不動產登記法賦予的囑託登記業務。

#### 三、特定農地租賃法、市民農園整備促進法規定應執行業務

- (一)依據特定農地租賃法規定，對於地方公共團體和農業組織出租給一般市民的農地訂定租賃規範。
- (二)執行市民農園整備促進法指定的業務，即決定市民農園的區域。

#### 四、農業振興地域整備法規定應執行業務

- (一)提供農振整備計畫意見。

(二)農振整備計畫中有關農地交換分合業務。

(三)對於農用地區域內有關耕作放棄地和廢耕地上特定利用權的設定，提供具體意見。

#### 五、土地改良法規定應執行業務

(一)參加土地改良事業者資格之認定。

(二)農地交換分合業務。

#### 六、特定農山村法規定應執行業務

(一)農林地所有權移轉等促進事業。

#### 七、其他法令規定應執行業務

(一)農地等取得資金之業務。

(二)租稅特別規定法之業務。

(三)土地重劃法之業務。

除上述專法規定應執行的業務外，農業委員會既為農民利益的代表機關，亦為農地利用調整的主要執行者，除對於區域內農業及農民之有關事項，得公開表達其意見，向其他行政機關建議或答覆詢問外，對於振興地域農業之其他相關事宜亦需負責，在農業委員會法第 6 條第 2 項即明定六項非專法規定應執行的業務，包括：

一、農地等利用關係的斡旋及爭議防止有關事項。

二、農地等交換分合之斡旋及其他農地狀況改善之有關事項。

三、農業及農村有關振興計畫之樹立及實施推進之有關事項。

四、農業技術改良、農作物病蟲害防除及其他農業生產之增進、農業經營合理化及農民生活改善之有關事項。

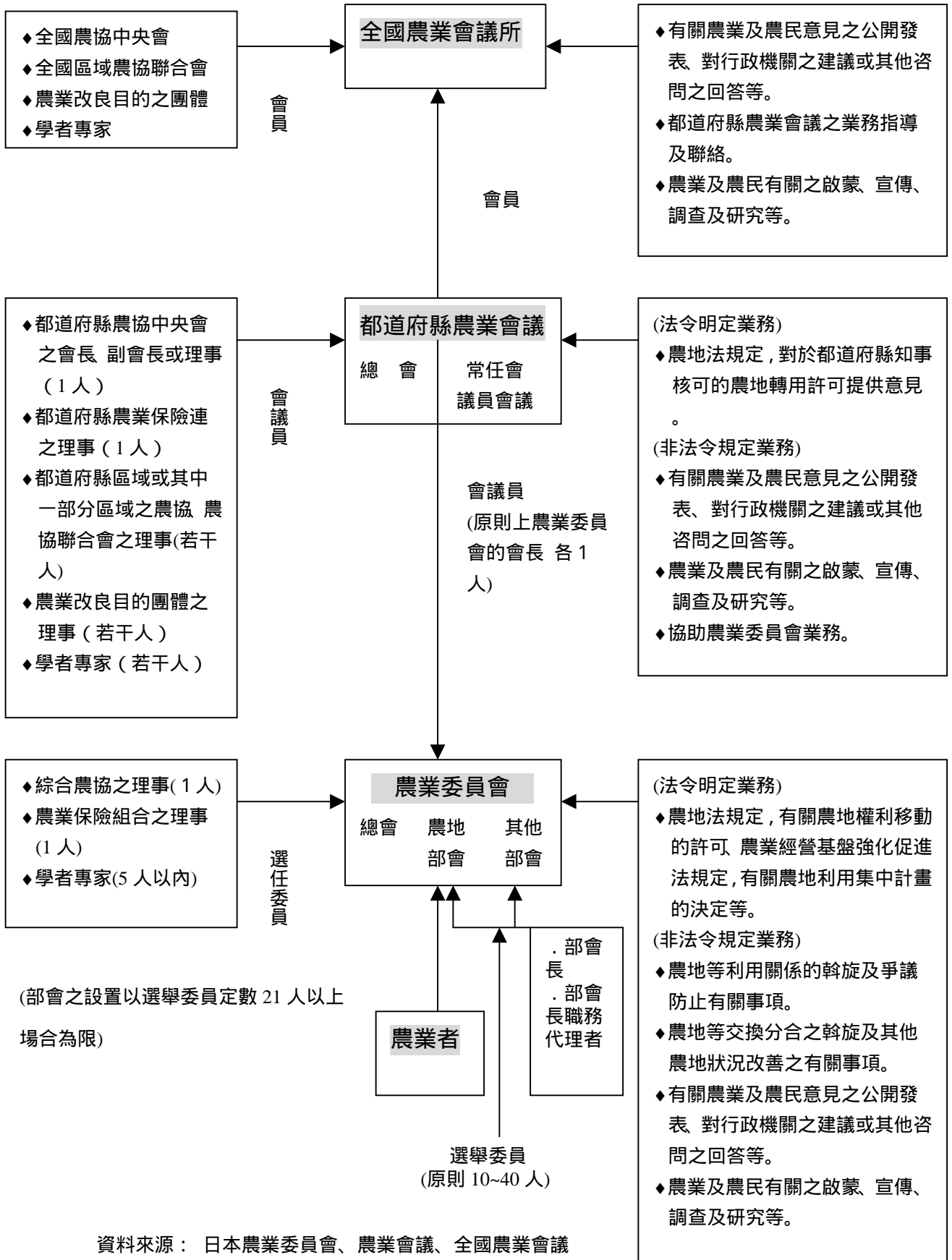
五、農業生產、農業經營及農民生活之有關調查及研究。

六、農業及農民有關事項之啟蒙及宣傳。

本章特別探討農業委員會的組織及其執行業務，主要在於該組織雖屬

基層單位，然而就其被賦予的任務內容，可說操縱農地政策能否落實執行成敗之主要關鍵，其執行的業務範圍相當廣泛，猶如我國的鄉(鎮、市、區)公所辦理的工作外，再加上農會的職掌，由其成員的組合判斷，在非屬一般性質的行政機關卻能承擔如此重責大任，設置的理念值得思考。雖然我國農地業務的執行大部分透過鄉(鎮、市、區)公所進行，然而許多是涉及人民權益事項，往往准駁間即代表利益的增減，即便依法行政亦迭遭不公之指摘，使得公所承辦人員飽受眾多壓力，另一方面，所謂「關切」的情形不斷上演，也使承辦人員倍增困擾，以目前全國各公所在人力配置不足的狀況下，經常業務分工僅能就項目分類由個人獨挑大樑，因此，農地的相關工作全委由一人辦理，不難想像問題的嚴重性，故日本採合議制方式審核農地相關事務，不僅較能客觀作仲裁，亦避免由個人承攬肇致的壓力，尤其委員會的委員含蓋農民及農民團體，從農地使用者的角度，他們或許更清楚農地管理的尺度與政策方向在那裏。

表七 農業委員會系統組織圖



資料來源：日本農業委員會、農業會議、全國農業會議所，農業委員會制度，2000年。



## 第肆章 日本農地流動化推動制度

### 第一節 農地流動化現況與說明

日本的農業經營亦面臨農民高齡化、農地逐漸轉用為非農業使用，使得農地面積逐年減少的情況，同時，因農業經營不利，導致廢耕地增加，耕地的利用率下降，雖然政府積極培育專任的農業工作者，然其土地卻過於分散，無法達到規模經營的效益，因此，農林水產省為改善農業結構，希望藉由農地流動化的推動，使規模小或欲離農的農戶將其農地出售或出租給大規模經營的農戶，以利其擴展經營規模，提升農業經營效率。

所謂農地流動化，包括農地買賣與租賃，其主要法源為「農地法」第3條及「農業經營基盤強化促進法」，其中尤以農地租賃手段在擴大農場經營規模中，扮演極為重要的角色，在農地出租者方面，通常包含小規模農家（如：耕地經營面積 < 0.3 公頃者）、兼業農家（有固定的農業外工作，而其農業工作屬自營兼業者）、持有土地但不務農的非農家（離農者），在 2000 年，小規模農家出租耕地所佔的比率較高，其中自給農家的耕地出租率為 33.2 %，而耕地面積未滿 0.5 公頃的販售農家，其耕地出租率則為 17.0 %。而農地承租者，通常是耕地規模較大者，其承租率也高，在 1995 年，非農家事業經營體與耕地規模在 5 公頃以上農家，其耕地承租率為 28.8 %，較之 1990~1995 年間，非農家事業經營體與一般農家之承租耕地率增加了 73.2 %，耕地租賃流動化的效果相當顯著(表八)。近年來，由於離農者增加，農家戶數逐年減少，使得藉租賃方式擴大經營規模者日增，故改農業結構的可能性亦提高，小規模農家不僅農地出租比率日增，且將作業委託他人者也增加，而大規模農家無論在租入農地的比率或受託作業的比率亦有增加。

耕地規模較為狹小的農家，廢耕情形日趨嚴重；而在農家戶數減少，

且農地(可耕地)也相對減少的情況下，將不利於一般農家擴大經營規模。此外，農場規模雖可藉租入土地而擴大，然因租入的農地坵塊過於分散，導致農場作業效率降低，例如販售農家的農地規模在 15 公頃以上者，其坵塊達 30 處以上者，比率高達 52.5%，故每坵塊面積不過 0.447 公頃，相當狹小，又透過農地交換分合使坵塊集或有必要，各市町村亦致力於推動「農地利用調整方案」，但效果似乎不彰。

在水稻田規模的擴大方面，對於耕地規模在 3 至 10 公頃之間者，隨著規模擴大，生產費指數確實有降低，然在 10 至 20 公頃之間的規模並非如此，主要原因在於耕地規模增加後，需使用較大型機械，此將因增添資本設備而導致成本增加，從而影響效率之提升。

於實地參訪宮城縣政府時，更可瞭解農地流動化制度實務推動情形，以 1998 年而言，按耕作為目的之權利移動實績為：合計件數 8933 件，面積 5833 公頃，分別較前一年(1997 年)的件數減少 1.1%，面積增加 90%。值得留意是，農地流動化的增進，主要係採所有權移轉與租賃權移動兩種方式，前者的移轉件數為 4533 件，面積為 1461.4 公頃，分別較前一年的件數減少 8.2%，面積減少 5.5%；但後者的移動件數為 2647 件，面積為 1574.0 公頃，分別較前一年的件數增加 14.5%，面積增加 9.6%；足見以租賃方式增進農地流動性，對於農場規模的擴大，有相當的助益(表九、表十)。

倘再細分 1998 年農地移動之實績，可知按「農地法」第 3 條許可之件數有 5724 件，面積為 4007 公頃；分別較前一年的件數減少 5.3%，但面積增加 6.5%，如從權利移轉的內容來看，自耕地無償移轉以及使用借貸移動的件數或面積所占比率，均超過合計總數的 50%。究其主因，乃是老農為領取「農業者年金」(類似退休金)，須先將自己土地無償移轉給子嗣，有以致之。

另者，按「農業經營基盤強化促進法」之規定許可者，在 1998 年，其

件數有 3029 件，面積為 1825 公頃；分別較前一年的件數、面積各增加 7.5% 與 15.2%。如從權利移動內容來看，以租賃權移動的件數與面積所占的比率，達到合計總數的 70%、76%。由此可見，該法的制定，對於以租賃方式促進農地流動，確有助益。再從平均移動面積來看，可知按「農地法」許可的租賃移動面積(0.46 公頃)，或有償所有權移轉面積(0.3 公頃)，均低於按「農業經營基盤強化促進法」許可的租賃移動面積(0.62 公頃)，或有償所有權移轉面積(0.41 公頃)。由於後者的所有權、租賃權平均移動面積，均大於前者的所有權、租賃權平均移動面積，故知「農業經營基盤強化促進法」的頒行，對於農業經營規模的擴大，理當有正面的效果。

近年來，日本政府極力推動農地流動化措施，冀使農家經營規模擴大，以改善農業結構。根據前面的析述，農家經營面積的確已有增加，且因大規模農家受託作業面積也有提升，故對農地有效利用及農業結構改善已顯現效果。然因大規模農家承租耕地坵塊較為零散，故對提升耕作效率有其限制。因此，政府如何研擬地域性農地利用調整措施（如農地重劃），並由有關機構（如農地保有合理化協會）之協助推動，實為當務之急。

另農地合理經營規模的考量，固然可以水稻栽培之生產要素組合以為計量最適經營面積之標準，然若農家循此經營規模、方式（只有栽種水稻）耕作，則其農業所得恐怕仍然偏低。因此，所謂「農地經營最適規模」的衡量，還需考量栽種作物類別（如花卉、蔬菜、水果等）或較為妥當。

此外，就法制面探討，日本農地法第 3 條第 2 項對於所有權移轉與使用權移動的許可或不許可事由，規定甚詳，且嚴格限定為自任耕作（或經營者）自給勞力，取得後耕作面積之合計等（如北海道為 2 公頃，都府縣為 0.5 公頃）規定，旨在控制投機性買賣，或保障耕作者順利取得農地，及其相關權利之取得。惟因同法第 19 條、20 條對於農地租賃權(佃權)規定過於偏向佃農一方，以至於租期屆滿時，地主難以收回耕地，影響耕地流動

至鉅。然另一方面，為能改善農業結構，增進農地流動性，以利於規模擴展乃為先決要件。是以日本政府於 1975 年頒佈「農業經營基盤強化促進法」冀能放寬地主收回租賃農地的限制，以利耕地流動。從宮城縣近些年來的農地移動實績，概可推知，根據該法辦理租賃權締約的件數與面積遞增，顯見其對耕地規模的擴大有相當助益。

## 第二節 農地保有合理化法人制度

日本的農地保有合理化促進事業是根據昭和 45(1970)年修正之農地法之第 3 條第 3 項之但書，農地保有合理化法人可不受農地所有權移轉之限制，可從事農地或開發農地的買入、轉賣、交換、借貸及農地權利之移動，以達成農業經營規模的擴大、農地的集團化及農地保有合理化等目的。實務上，農地保有合理化法人是都道府縣或市町村政府出資設立的公益性法人團體，並由國家編列預算以維法人基本運作，其主要設置宗旨易言之，即在於將離農或過於分散的小規模農地，透過此種法人的居間協調 保有、調整利用並再分配，從而達到經營規模擴大且集中的目的。

實務執行上，農地保有合理化法人對於欲出租及承租者，係將出租者的租賃權以法人名義承租後，進行農地的利用調整，再出租給想要擴大經營規模的人，如果要出售者，亦由法人先行買下，再透過農地利用的調整，轉售給想要承買農地擴大經營規模者，在調整利用中，除顧及農地的合理使用，亦對於承租或承買對象予以篩選，以確定達到規模擴大效果，並能兼顧農地集中經營的效率。其實際運作方式，包括如下重點：

- 一、租賃或買賣雙方如對於相互條件有意見或抗拒心理，農地保有合理化法人則先居間協調，加以排除彼此抗拒心態。
- 二、離農者的農地如過於分散，農地保有合理化法人則以買入或承租方式，重新調整後，再轉售或出租給想要擴大農地經營規模並能達到農地集

中化經營的人。

三、離農者如為擁有大面積農地者，無法由一人承租或承買，則農地保有合理化法亦會予以買入或承租，再分批轉售或出租給想要擴大農地經營規模並能達到農地集中化經營者。如出租者希望出租 10 年，但承租者只希望承租 3 年，則農地保有合理化法人會先向出租者設定 10 年租賃權，之後將農地前 3 年租給只想承租 3 年的人，期滿後再去尋找想要承租 7 年者。

依據全國農地保有合理化協會的調查資料(表十一)，從 1995 年至 1999 年間，各農地保有合理化法人對於農地的買入面積或承租面積，平均而言有增加的趨勢，尤其在 1999 年，針對都道府縣農業公社推動農地保有合理化作業的調查，在農業經營規模擴大上，以 3~5 公頃及 5 公頃以上農家在經營規模擴大的效果最顯著，而每戶平均擴大率更達 123% (表十二)，雖然在擴大經營規模的執行上著有實效，但目前農地保有合理化法人制度，卻面臨最大的困難，主要是過去經由承買方式取得的農地價格較高，現因農地價格普遍下滑，故持續虧損，不得不向政府要求補貼。

日本創設農地保有合理化法人制度的立意頗佳，除了要達成擴大農業經營規模的目標外，最重要的是藉由法人的居間運作，將農地結構重新調整，尤其是分散的農地得以集中，以利大型機械使用，達成農地合理利用的目的。但是運作的手段是由法人直接向離農者或欲縮小經營規模者承租或承買，此種方式極易導致法人的資金運轉困難，尤其目前農地經營狀況為出租者眾，承租者少，法人手上勢必有部分土地無法出租或轉售，則固定租金及利息支出，將影響法人運作，更何況未出租或轉售的土地尚要自行經營，則不難想像維持該等土地的利用將耗費多少，因此，或許應再評估制度的施行，實際達成的效益有多少。

表八 耕地出租狀況

單位：面積（千 ha）  
比例（%）

項 目		出租耕地面積		出租耕地面積佔所有耕地面積比例	
		1995 年	2000 年	1995 年	2000 年
全國(總農家)面積		205	236	5.4	6.7
都 府 縣	總農家面積	178	204	6.2	7.8
	計	121	134	4.5	5.6
	販售農家				
	0.5ha 未滿	37	39	14.3	17.0
	0.5 1.0	43	47	6.6	8.2
	1.0 2.0	27	31	3.1	4.0
	2.0 3.0	8	9	1.8	2.5
	3.0ha 以上	6	8	1.3	1.7
縣	自給的農家	57	70	28.5	33.2

資料來源：農林水產省統計情報部，2000 年世界農林業普查結果概要，2000 年 11 月 30 日。

表九 宮城縣農地流動情形(以件數計)

單位：件

項 目			1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年
農地法第三條	所有權移轉	自耕地 有償	2495	2681	2339	2332	2379	2266	2242
		無償	2274	1870	1719	1689	1728	1539	1320
	出租地	124	114	101	134	112	73	44	
	小計	4893	4665	4159	4155	4219	3878	3606	
	租賃	458	511	447	452	426	449	408	
	無償租賃	1232	1583	1197	1515	1416	1711	1709	
	其他	15	6	6	6	9	5	1	
	計	6598	6765	5809	6128	6070	6043	5724	
農業經營基盤強化促進法	所有權移轉	自耕地 有償	669	680	726	887	934	1049	922
		無償	3	14	8	14	9	7	0
	出租地	5	4	7	1	8	2	5	
	小計	677	698	741	902	951	1058	927	
	租賃	1124	1361	1935	1548	1773	1862	2239	
	無償租賃	7	19	11	19	32	66	43	
	其他	-	-	-	-	-	-	-	
	計	1808	2078	2687	2469	2756	2986	3209	
合計			8406	8843	8496	8597	8826	9029	8933

資料來源：日本宮城縣產業經濟部農業振興課，農地情勢（土地管理情報收集分析調查結果），2000 年 1 月。

表十 宮城縣農地流動情形(以面積計)

單位：件

項 目			1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年
農地法第三條	所有權移轉	自耕地 有償	396.5	394.8	337.0	361.4	353.9	342.0	368.4
		無償	1105.5	991.7	890.2	796.8	856.4	783.1	705.2
	出租地	17.5	11.6	17.1	20.6	20.3	10.7	8.3	
	小計	1519.5	1398.1	1244.3	1178.8	1230.6	1135.8	1081.9	
	租賃	180.3	225.8	161.9	184.3	287.4	197.8	185.9	
	無償租賃	1753.5	2288.2	1604.4	2282.7	1960.8	2422.6	2739.5	
	其他	5.3	1.4	0.0	1.4	2.2	8.2	0.1	
	計	3458.6	3913.5	3010.6	3647.3	3481.1	3764.3	4007.4	
農業經營基盤強化促進法	所有權移轉	自耕地 有償	193.3	224.2	229.4	274.8	337.4	409.2	378.5
		無償	0.4	1.7	2.3	2.9	0.6	0.9	0
	出租地	2.2	0.7	1.9	0.3	2.8	1.2	1.0	
	小計	195.9	226.6	233.6	278.0	340.8	411.3	379.5	
	租賃	720.9	831.9	1026.9	946.0	1104.0	1118.3	1388.1	
	無償租賃	2.8	9.5	2.3	8.7	12.5	55.5	57.8	
	其他	-	-	-	-	-	-	-	
	計	919.6	1068.0	1262.8	1232.8	1457.3	1585.1	1825.3	
合 計			4378.2	4981.5	4273.4	4880.1	4938.4	5349.4	5832.7

資料來源：日本宮城縣產業經濟部農業振興課，農地情勢（土地管理情報收集分析調查結果），2000年1月。

表十一 農地保有合理化事業推動績效

單位：公頃

年	都道府縣農業公社		市町村農業公社		市町村		農業協同組合	
	買入面積	承租面積	買入面積	承租面積	買入面積	承租面積	買入面積	承租面積
1995	9,186	1,232	0	472	0.3	17.9	18	2,227
1996	8,891	1,350	0	597	0.2	4.0	48	2,790
1997	10,100	2,167	0	911	0.3	0.5	30	3,357
1998	10,291	2,280	0	707	0.2	0.0	19	3,457
1999	9,907	1,817	22	864	25	0.8	96	4,150

資料來源：全國農地保有合理化協會調查

表十二 農地保有合理化事業對經營規模擴大的影響

(1999年都府縣農業公社買入農家經營規模變化情形)

取得前

0 ~ 1ha	1 ~ 2ha	2 ~ 3ha	3 ~ 5ha	5 ha 以上
14.6	16.8	15.4	22.3	30.9

100%

取得後

0 ~ 1ha	1 ~ 2ha	2 ~ 3ha	3 ~ 5ha	5 ha 以上
8.8	13.2	15.7	25.2	37.1

100%

每戶平均擴大率 123%

註：始全國農地保有合理化協會調查資料

始農地保有合理化促進特別事業對象

婁每戶平均擴大率=買入後的經營面積/買入前的經營面積×100%



## 第陸章 日本農地轉用許可制度

### 第一節 農地轉用許可之原則規定

隨著社會經濟發展，農業的經濟產值相對下降，社會上要求釋出農地因應工商業經濟需求的呼聲也愈高，因此，如何在維護糧食安全及生態環境下，兼顧經濟發展，允許適量的農地轉用，乃是農地管理政策重要的一環。因此，藉由了解日本農地轉用制度，探討其觀念與作法，或可為我國農地變更使用政策與產業發展之間應如何協調，尋找出適合的平衡點。

日本農地轉用條件，主要由「農地法」所規範；當農地轉用申請人為農地所有權人時，依農地法第四條規定辦理；但若轉用申請人係經由買賣方式取得農地時，其轉用申請，則依農地法第五條規定辦理，且若經審查不予許可轉用時，其買賣無效。依據該法之規定，農地轉用應經都道府縣長許可，但當申請轉用面積大於四公頃時，須經農林水產省大臣許可，始能轉用。若轉用目的係為興辦國、都、道、府、縣所提的事業計畫，或是市町村政府依土地徵收法辦理的轉用，則毋須申請轉用許可（表十三）。

至其農地轉用許可與否，主要是依預定轉用的農地所在區位作為審查準則。原則上，越靠近都市計畫地區，其轉用條件較寬鬆，屬於優先轉用區位，而為使轉用標準更為明確，日本也擬訂轉用許可方針，先將農地劃分為五種，各種農地明定其範圍與構成要件，更重要的是其內許可轉用的情形與例外規定，亦有明文，相關規範詳如下列：

#### 一、依農地區位劃分(圖一)

- (一)第三種農地：屬都市計畫區內之農地。
- (二)第二種農地：位於都市邊緣、都市發展預定地及小面積的農地。
- (三)第一種農地：生產力高或面積大於 20 公頃的集團農地及經政府投資公共建設的農地。

(四)甲種農地：限制都市化發展區域，或適合機械化經營的集團農地，或 8 年內曾經政府投資公共建設的農地。

(五)農用地區域內農地：經市町村政府規劃公告為農業振興地域整備計畫內，適宜發展農業之區域。

## 二、各種用地許可情形

(一)第三種農地：以許可轉用為原則。

(二)第二種農地：當於其他地區覓地確有困難，或擬興辦者係公益性事業時，允許轉用。

(三)第一種農地：以不許可轉用為原則，但擬興辦者係高公益性事業時，得有條件的許可轉用。

(四)種建地：不允許轉用，但擬興辦者係高公益性事業時，亦得有條件的許可轉用。

(五)農用地區域內農地：除為農業經營所必需之農業設施（溫室或農機具室等）外，原則上不允許轉用。

## 三、為促進社會經濟的發展，第一種農地有下列情形時，仍得許可轉用：

(一)農業設施、農畜產加工設施及其銷售設施。

(二)有利於促進都市、農村間之城鄉交流的設施。

(三)為解決農村就業問題而引進的工廠、商場等設施。

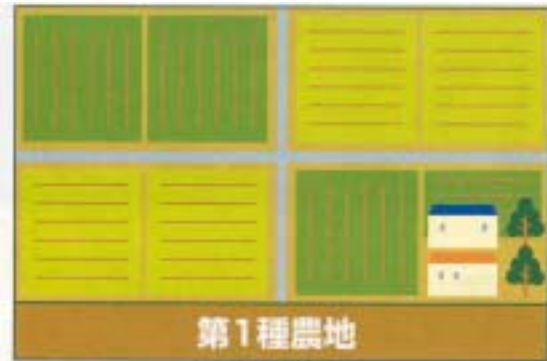
(四)為改進農村生活環境的公園、排水設施。

(五)以集村方式興建的住宅。

(六)交通設施。

(七)其他依法應興建的設施。

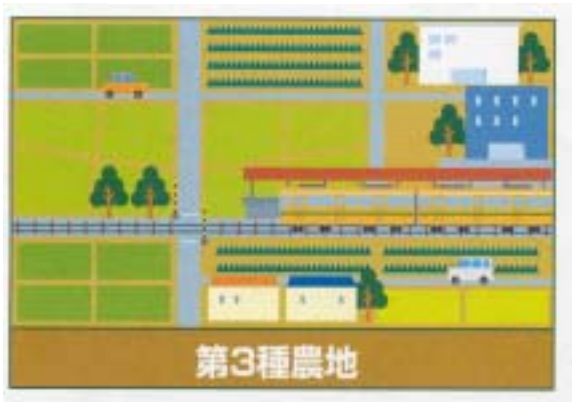
圖一 農地轉用許可制度之農地區分



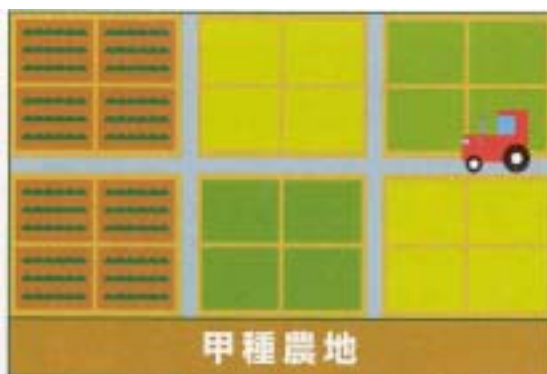
以許可轉用為原則



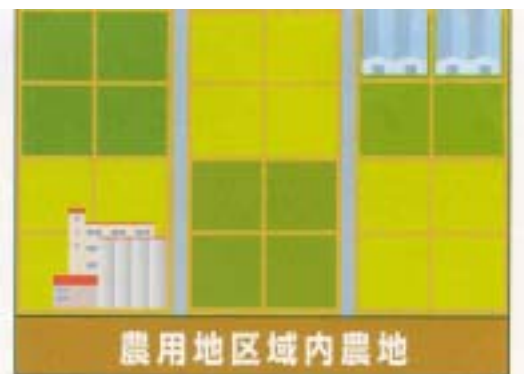
位於都市邊緣、都市發展預定地及小面積的農地



生產力高或面積大於 20 公頃的集團農地



限制都市化發展區域，或適合機械化經營的集團農地，或 8 年內曾經政府投資公共建設的農地



經市町村政府規劃公告為農業振興地域整備計畫內，適宜發展農業之區域

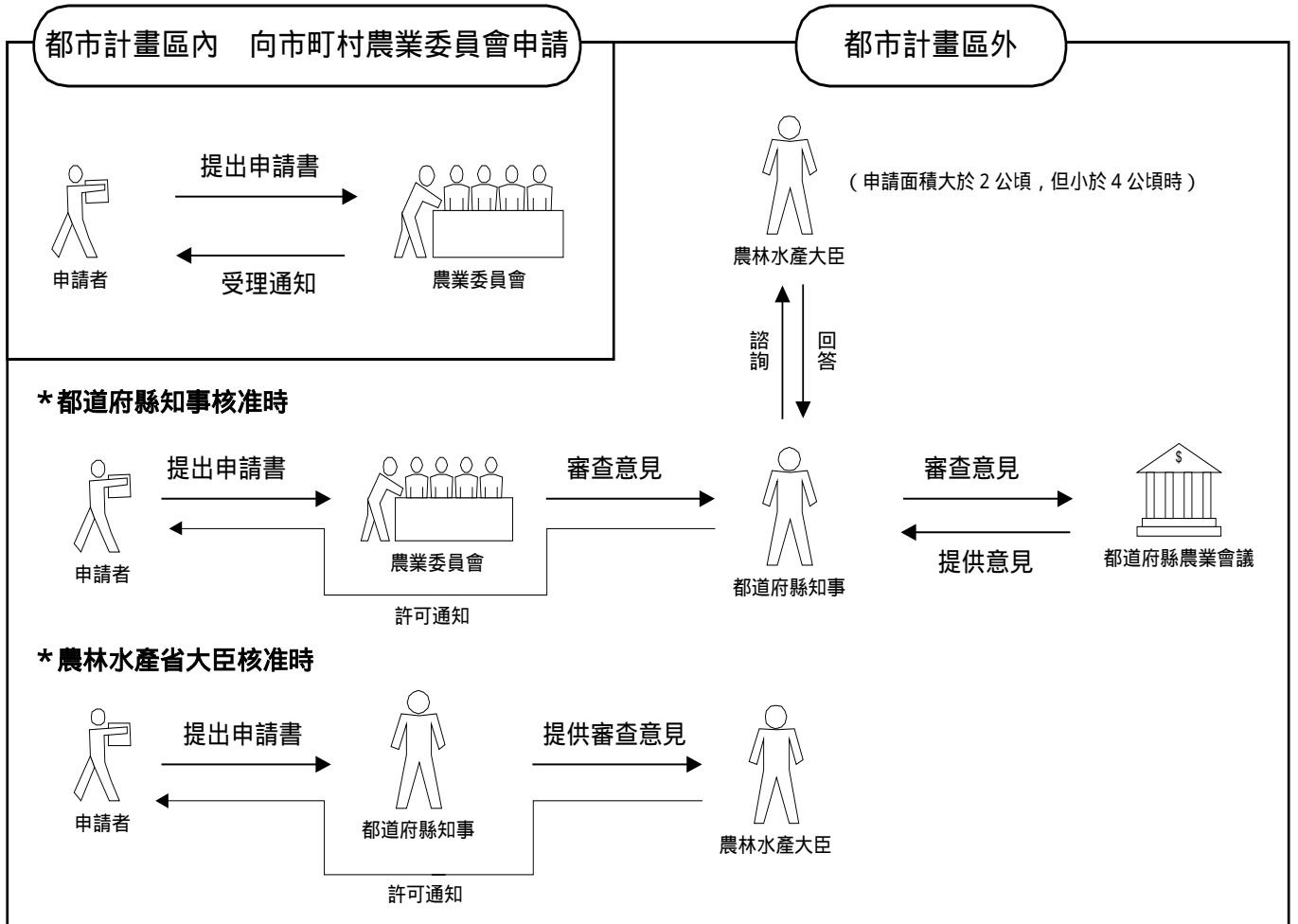
## 第二節 農地轉用許可之審查程序

日本農地轉用許可的審核方式依都市計畫區內、外不同而有互異作法，都市計畫區內的農地轉用條件寬鬆，故其審核程序亦相對簡略，主要由申請者向市町村農業委員會提出申請，並由該會審查同意即可。然而都市計畫區外的農地，係列為主要保護對象，相對地審核程序亦較嚴謹，而依其許可者的身分，再區劃兩種審查流程（圖二）：

- 一、經都道府縣知事許可者：申請人向農業委員會提出申請後，由農業委員會提供初審意見，送請都道府縣長許可。必要時，可向都道府縣農業會議要求提供意見後，再予許可。但當申請轉用面積介於 2 公頃以上 4 公頃以下時，則應先向農林水產省作必要諮詢後，再給予轉用許可。
- 二、經農林水產省大臣許可者：申請人向都道府縣政府申請，由都道府縣提供審查意見送農林水產省大臣許可。

依據前項審查流程進行時，對於轉用許可應審查事項包括預定轉用之農地區位的選定，需符合農地分區及轉用原則；再就是轉用用途的確認，是否為法令所允許，而其轉用事業計畫是否可行；此外，對於周遭農業生產環境會否造成影響，如可能導致土石流災害或阻礙農業排水等；另對於農地上設置的暫時或臨時性工作物，一旦完成利用任務後，應即刻回復原狀，此亦列入審查內容之一。

圖二 許可轉用審查流程圖



### 第三節 東北農政局之農地轉用許可執行情形介紹

#### 壹、農地轉用的審查基準

- 一、立地基準（農地的區分）：依據農地條件或是區域市街化的條件，將農地加以分區，做為是否得同意轉用的審查原則，以符合社會發展的需求。
- 二、一般基準：即對農地轉用的必要性及轉用後對週遭生產環境可能產生的影響，是否有適當的預防措施等，加以審查，以避免造成投機農地的情形。

#### 貳、東北地區農地轉用概況（表十四）

- 一、以年度別看，最近十年東北地區農地轉用面積，以 1992 年轉用 4,677 公頃最高；之後，逐年下降至 1998 年的 3,622 公頃。
- 二、以縣市別分，近年來，轉用面積最多的前三個縣，依序是福島、山形及宮城縣。因其距離東京都愈近，各種公共建設的開發，如東北新幹線、高速公路等需求愈高，因而轉用面積也較高。
- 三、以用途別分，在 1998 年時，以轉用為交通設（道水路鐵道用地）的面積最高，佔 26.7%；次為住宅用地，佔 22.3%；再次為其他建築設施用地，佔 19.2%及工礦業用地 17.2%。其中，除道水路鐵道用地，係為社會經濟發展的基礎建設，於最近十年有逐年增加的趨勢外，餘則多因經濟不佳的影響，而呈逐年下降的情形，如住宅用地及工礦業用地。

#### 參、東北地區農地轉用所面臨的課題

- 一、由於稻米是東北地區的主要產業，未來將逐漸轉為集團化、大規模的經營，以因應加入 W T O 的市場競爭，因此，東北地區的農地管理須更注重水資源的利用規劃，則應如何避免零星、不當的轉用農

地，以確保優良生產用地，是首要課題。

二、如何於不影響農業生產環境的前提下，兼顧高公益性事業、社會基礎建設的轉用需求，亦是審查農地轉用時，應注意的問題。

#### 肆、農地轉用的實例介紹

##### 一、高公益事業的農地轉用

- 轉用目的事業：核能發電廠。
- 計畫面積：124.9 公頃，其中農地轉用許可面積 80.4 公頃。
- 農地區分：屬高生產力、大於 20 公頃的集團農地，且已經重劃之第一種農地。
- 許可理由：符合立地基準（即高公益性事業，可申請轉用第一種農地）及一般基準（即事業興辦人具有足夠資金，轉用計畫可行性高，且不影響鄰近農業生產環境）。

##### 二、都市計畫區內的農地轉用

- 轉用目的：整地後作為都市發展所需之住宅及工商業用地。
- 計畫面積：8 公頃，其中農地轉用許可面積為 6.6 公頃。
- 農地區分：第三種農地（都市計畫區內）。
- 許可理由：第三種農地原則上許可轉用，且本計畫屬市町村政府的土地利用計畫，可行性高，並無妨礙週邊農業生產環境之虞。

##### 三、農業振興區域內之農地轉用

- 轉用目的事業：小店鋪集中賣場。
- 計畫面積：9.1 公頃，其中農地轉用許可面積 8.4 公頃。
- 農地區分：第一種農地。
- 許可理由：本計畫將可提供農村就業機會、農產品銷售通路及挹注政府稅收，有助於振興區域內農業發展，且無影響鄰近農業生產環境之虞。

由於農地轉用為社會經濟發展時勢所趨，然而確保優良農地，又為維持一定糧食自給所必須，因而日本政府對於農地採分區制度，對其轉用依不同的「立地基準」與「一般基準」，分由都道府縣知事或農林水產大臣，核定許可與否，故對促進土地合理利用，當有一定助益。但因農業振興地域、農用地區域、市街化調整區域或尚未制訂都市計畫區域等地區，實則有相互重疊情形，對於轉用許可究應採取何種立地基準，仍有尚未釐清或適用競合的情形發生，致對制度的運作不免產生不利影響。



表十三 農地轉用許可申請及核准權限表

農地法	應申請轉用許可的情況	申請者	核定者	不須申請轉用許可的情況
第四條	農地轉用為自用住宅或其他用途時	農地所有權人	都道府縣知事	都道府縣政府興辦高公益性事業時，毋須申請
第五條	以買賣或租賃方式取得農地後轉用	農地所有權人或轉用事業興辦人	但轉用面積大於 4 公頃時，應經農林水產省大臣許可後轉用	

資料來源：全國農業會議所，農地轉用許可、農業振興地域制度介紹，2000年7月。

表十四 1992 年至 1997 年東北地區縣別農地轉用面積

單位：公頃

縣別 年度別	青森	岩手	宮城	秋田	山形	福島	東北 合計
1992	431	691	955	701	940	959	4,677
1993	455	683	674	576	740	936	4,063
1994	440	596	705	499	745	974	3,959
1995	507	723	708	510	744	883	4,074
1996	560	659	702	521	762	929	4,132
1997	536	630	649	483	758	726	3,782
1998	520	510	586	557	723	726	3,622

資料來源：農林水產省「土地管理情報收集分析調查」

## 第陸章 日本農業法人制度

### 第一節 農業法人組織緣起

在小農經營制度下的日本或台灣，由於農場規模狹小，為了提高農業生產力，擴大農場規模均列為第一要務。而農場規模擴大的同時必須輔以有效率的經營，才能達到提高農業生產力的最終目的。為了達到上述擴大農場規模與提高經營效率的雙重目標，一方面須透過個別大規模租佃經營及農業生產組織的方式來達成。另一方面則是要創設「農業法人制度」，以促進農場經營企業化。日本在昭和 37(1962)年時創設「農業生產法人制度」，其制度之內涵、運作及目前發展狀況，實有加以探討之必要。而我國目前正值經濟自由化，農業備受衝擊，如何透過農業經營的企業化，提高農業生產力以提高本國農業的國際競爭力是一重要課題。

日本農業法人分為兩種：第一種是無自有農地的「農業法人」；第二種是擁有自有農地的「農業生產法人」。依據 1999 年日本農業調查第一種農業法人數有 9、522 個，以農家（家庭農場）構成的法人有 4、536 個，非以農家型式組合的法人有 4、886 個，主要目的在銷售農產品。而第二種農業生產法人數有 5、587 個，有限公司 4、091 個（佔 73.2 %），農事組合法人 1、473 個（佔 26.4 %），合資、合名公司 23 個（佔 0.4 %）。農業生產法人自 1962 年僅成立 114 個，至 1999 年增加為 5、587 個，成長 48 倍餘，平均經營面積也增加 21 倍，每年出售農產品金額達五千萬日圓以上者亦達 42.2 %。總體農業法人數近幾年來有逐漸增加之趨勢，這與日本政府積極推動政策不無關係。

所謂農業法人是指從事農業有關事業的法人組織，從制度上來分，可分成組合形態的農事組合法人、公司企業形態的公司法人等兩種。日本的農事組合法人制度是依據昭和 37(1962)年修正的農業協同組合去(相當於我

國的農會法)而創設的。其目的是為了促進農會會員的共同利益。本來農會的主要業務是運銷方面的，但農事組合法人是經營農業或有關農業的事業團體、經濟單位。因此，農事組合法人依其經營業務之不同，又可分為：經營農業之法人 設施共同利用之法人。另外，有一個「農業生產法人」，這是指根據農地法之規定，而取得農地或牧地之所有權或使用收益的法人。以上有關農業經營之法人總稱為農業法人。

前述日本的農業生產法人制度，是在昭和 35 (1960) 年時，農林水產省提出「農地法」、「農業協同組合法」修正案時建議的。由於昭和 36 (1961) 年農業基本法制定時強調「自立經營農家」及「協業經營」之育成。因此，在昭和 37 (1962) 年時，國會通過而創設農業生產法人制度。後來，在昭和 45 (1970) 年、昭和 55(1980)年農地法大修正時，為了促進農地流通以擴大農業經營規模，農業生產法人的成立要件、限制均加以放寬。

## 第二節 農業生產法人組成及內容

農業生產法人形態要件：農事組合法人、合名公司、合資公司、有限公司、股份公司（限制股份讓渡的物項）。

### 事業要件

農業生產法人以從事農業、與農業一起經營的林業及其附屬事業為限；但農事組合法人以會員為對象之共同利用設施或農作業共同化事業則包括在內。所謂農業是指耕作、養畜、養禽、養蠶等業務；林業則指植林、撫育、採伐、製炭、運輸、販賣等；所謂附屬事業是指與主事業獨立之事業，如：農業機械、設施之租賃、代耕及農產加工、儲藏、運輸、販賣、農業生產資材的製造、農作業的受託等。其他事業如民宿、露營、造園、除雪等。

### 構成員要件

農業生產法人之構成員以農地或農業勞動力之提供者為限，所謂農地提供者包括將農地賣給法人（所有權轉移）及將農地租給法人，而法人經過設定後，取得農地之土地收益權（地上權、永佃權、使用貸借權）之謂。所謂勞動力提供者是指農地法人稱之為「經常從事者」，年間一五〇日以上從事法人事業者之謂。其判定基準如下：

- 一、在其法人之事業年間一五〇日以上者之從事者。
- 二、未滿一五〇日，但超過依下式算出之日數（未滿六十日者以六十日計算）者。（法人事業之年間必要總日數/法人之成員數） $\times 2/3$ 。
- 三、未滿六十日，但對法人提供農地者，或從事法人事業之日數大於依上述算出之日數，或大於依下式算出之日數者。法人事業必要之年間總日數 $\times$ （構成員提供農地總面積/法人之經營面積）經營者責任要件農事組合法人之理事、有限公司之董事、合資公司及合名公司之業務執行社員等須超過該法人之事業為主要事業之經常從事者之半數。所謂經常從事者是指從事直接必要之農作者，此項規定是在確保農業者之法人支配權，可稱之為經營責任要件或業務執行要件。

根據以上規定成立之農業生產法人，可有以下之優待：

#### 一、農地取得方面

- （一）農業生產法人除了可擁有自有之農地或牧地之外，尚可依設定取得他人農地的地上權、永佃權、貸借權、使用貸借權等，以經營農業。
- （二）農業生產法人對承租之土地有優先購買權，國有地亦可承買。

#### 二、構成員之認定方面

- （一）一般創設地（開墾地，）不得出租，但農業生產法人之構成員可將創設地租與法人。
- （二）「經常從事者」之成員所租入之土地可轉租給農業生產法人。
- （三）構成員把承租之土地租給法人時，出租之土地不受農地法「租入地

所有面積限制」之規定。此項規定意在承認農家參加農業生產法人且經常從事法人之業務時，視同自營農業。

為促使農地買賣流通及其使用合理化起見，進而為農村地域注入新的活力，日本亦在農地法於 2000 年 11 月修正時，有條件開放一般的股份公司，以法人的身分向各地農業委員會等機關登記，成為農業生產法人，以持有及買賣農地，而該主要限制條件為：

- 一、股份公司的股東人數中，屬非農業人員的比例應低於 25%。
- 二、股份公司資本額中，每一位非農業人員所出資之資金不得超過該公司資本額的 10%。
- 三、股份公司之理監事名額中，應有半數以上為農業及其相關產業人員。
- 四、各地方政府依地方需要，可增列屬該地方必要之限制條件。
- 五、一般的股份公司成為農業生產法人後，應以從事農業及其相關行業為主要業務範圍，且應遵守農業生產法人每年應向農業委員會繳交業務報告書等規定。

### 第三節 農業法人經營問題探析

日本農業法人必需向法務局取得法人登記，不論買賣或租賃農地亦需申請許可，由於法人經營係將生活費用與經營費用分開計算，所以經營者很容易掌握生產成本和利潤；另一方面法人往往僱工經營，依據勞動省調查平均每一個法人僱工人數為 12 人，尤其地域性的僱用方式最為明顯，對受僱者的生活不僅有保障（可享社會福利），經營者亦容易找到僱工幫忙，對其農業經營不無助益；再者，法人要從事加工亦較容易（資本投入、工廠式生產），故日本政府對於農業法人的推動相當努力，在 1999 年 7 月修訂的「食料、農業、農村基本法」內更明白揭示，農業經營法人的推動與加強法人經營體質強化政策。

農業法人出產的農產品一半以上都是直銷，不論加工或販售都朝多角化方向經營，但是依據全國農業會議所對法人未來經營策略的調查，也反映一些問題：

- 一、生產面問題：多數法人（44.2 %）認為農地過於分散，應該集中，以利大型機械使用。
- 二、銷售面問題：29.1 % 認為市場價格不穩定。
- 三、經營面問題：17.2 % 認為資金運轉較為困難。

至於法人對未來經營策略主要建議：

- 一、全面直銷 17.2 %
- 二、降低成本 16.6 %
- 三、多元化經營 16.1 %
- 四、擴大經營規模 15.9 %

除了上述調查反應的問題及未來調整方向的建議外，事實上，農業法人還面臨財務上的困難，尤其是擔保力不足的問題，依據農林漁業金融公庫的調查，稻作法人有 55.6 % 財務成赤字，而稻作法人中又有 50.7 % 全部是以租地方式經營，另外，根據日本經濟新聞社提供的資料顯示，有三分之一的農業法人收支都是赤字，顯然財務問題是農業法人首需面對的一大考驗。

依據 2000 年「農家以外的農業事業體調查結果」顯示，有限公司法人呈現大幅成長趨勢；其次，農業法人的平均經營規模，亦有逐年擴大的現象，推究其原因，係採法人型態經營相較於一般農家經營有較多的優勢：

- 一、當達到一定程度的經營規模時，以法人經營的效率較佳。例如：年銷售額達 3000 萬日圓時，或是水稻農家經營面積大於 20ha 以上時，採法人型態經營較為有利。
- 二、法人型態經營可以享有更多的賦稅優惠，有助提昇經營利潤。

三、可以提供其僱工更多的保障及福利，如社會保險、年金及休假等，確保勞動力的穩定。

四、較易建立自有產品品牌信譽，取得消費者的信賴，利於市場開發。

日本雖然極力推動農業法人制度，對於擴大農場經營規模，提高農業經營效率已見成效，然不容諱言仍然存在諸多問題亟待解決，以經營規模擴大但農地卻無法集中的情形而言，對農業經營效率提升將造成阻礙，因此，農地結構的調整工作刻不容緩。此外，農業法人的推動仍應重質不重量，唯有體質健全的法人才具有競爭力。由日本調查資料顯示，三分之一的農業法人面臨財務困境，究竟是經營策略出現問題或是法人本身結構本來就不健全，應有加以探討的必要。在台灣的農業生產組織大部分都獲得政府的協助，然而對於營運不佳者，政府採不再輔導措施，以避免資源浪費。同樣的，日本的農業法人亦未必個個經營順暢，政府的政策取向應不僅在鼓吹農家或非農家或與農業經營有關者以法人型式經營農業，更重要的是發揮法人經營實質成效，健全法人制度，讓農業法人真正成為未來農業發展的中流砥柱。

#### 第四節 農業法人參訪實例介紹

##### 實例一

時間：2000 年 12 月 13 日上午

地點：宮城縣栗駒高原有限公司（農場）

受訪者：專務理事 加藤洋先生

- 一、宮城縣栗駒高原有限公司係農業生產法人，在平成七年以前約三十三年為任意組合，平成七(1995)年三月一日設立法人，社員計六人，資金 400 萬丹，該公司平時雇用較年長的女性加工酸梅，平均每年累計雇用約六十人。在法人制度下享有健康保險、衛生年金、勞災保險、小規模企業共濟等福利。
- 二、該公司雖然不是每個社員的土地都相臨在一起，但都在同一地區內，每月公司固定開一次研究會，他們共同出資購買農業機械設備共同使用並接受委託作業，每月有盈餘時均發放工資。
- 三、1988 年六個農戶陸續將農地轉讓給下一代，並設立共同基金以資助就讀農業學校的下一代。該公司原來的發展項目為稻米、養蠶、草莓，但最後決定大規模經營稻作，於是建設二棟可處理 30 公噸稻米的乾燥設備。目前該公司自產水稻面積 28 公頃，直產品直接販售，另外接受委託收割 22 公頃左右運至農協，自產水稻年產量約 140 公噸，採 5 公斤、10 公斤、15 公斤包裝，產品主要銷售到宮城縣以外，20 % 銷往北海道、九州，80 % 銷往東京、神奈川，透過快遞送達登記顧客手中，為確保品質，在發送之前才碾製及包裝，販售對象尚包括醫院、老人之家、學校、食堂、小賣店等，因價格便宜，有逐漸增加顧客的趨勢。
- 四、法人產品銷路的擴充主要是透過自己親戚、朋友的介紹，每月並透過廣告單張宣傳自己的產品。



五、此種組合型態在設立法人後除可降低生產成本外並可享有福利及稅賦優惠，民眾對法人的產品信賴度也較高，可直接販售自己的產品。據加藤洋先生說農業雖然收入不是非常優厚，但在稅金優惠情形下，與其他行業相較也算是一種不錯的行業。

參訪心得：

台灣水稻經營目前並不輸日本而且規模實有過之而無不及，委託收割作業也甚發達尤其是大型農機及乾燥儲存設備均非常充足，唯有在直銷方面是尚待加強的，政府方面正致力宣導農民以自有獨特品牌、品質、安全、環保等觀念來區隔及打通農產品銷路，希望農民生產的農產品能受到國人得喜愛、信賴及採買以做為預防加入 WTO 後對台灣農業的衝擊措施。

## 實例二

時間：2000 年 12 月 13 日下午

地點：伊豆沼農產有限公司（農場）

受訪者：代表理事 伊藤秀雄先生

- 一、伊豆沼農產有限公司係農業與食業的公司，該公司創立於 1988 年，於 1989 年成立法人經營，經營概念為把農業轉換為食業，即將農產品加工、儲存、販售，以達產、製、儲、銷一元化。參與農戶有 50 人，產品均在該公司法人的賣場中販賣，產品種類非常多，如火腿、香腸、各式各樣新鮮包裝蔬菜、加工蔬菜點心、稻米燒賣、新鮮花、草、各種切花、藝品等等。
- 二、該公司經營規模包括一處賣場，一處火腿、香腸加工廠（聘請德國師傅指導製作），一處餐廳，另有一處稻米乾燥中心，主要建築物面積 300 坪，地坪有 1100 坪，主要經營者僅三戶，均為自己的親戚，為了擴大產品銷售通路擴充賣點也與其他四個公司組合投資，年營業額達 2 億七仟萬丹。
- 三、伊豆沼公司的經營方式是以本地農產品做為料理，吸引都市人口下鄉購買，因當地有伊豆大沼，環境非常優美，都市人到此除了欣賞當地風光外亦可購買新鮮的蔬果及加工品，實為一舉數得，而且在產地直銷，不但解決銷路問題及從農人員高齡化問題，並可降低生產、運銷成本。
- 四、此外，該公司有 30 公頃的水稻集團栽培，一部分為自有農地，另一部分為附近農民受託農地，公司以現代化的農業機械及設施，從整地、插秧、施肥 到收穫、碾製等均一貫作業，在節省人力降低經營成本方面有很大的提升作用，亦可妥適調配作業時間與賣場、加工廠、餐廳等之營業時間，充分發揮經營之效率。

參訪心得：

伊豆沼公司，可說是得天獨厚，地理位置相當好，除了在有名的伊豆沼附近，又臨交通要道旁，加以多角化經營理念，才使得該公司經營的相當不錯。但因其水稻僅一期作，與台灣二期作有很大不同，台灣要做時間的調配困難度較高，人員無法身兼數職，如此經營成本將比日本伊豆沼公司高，而有如伊豆沼公司的自然優越條件者亦少之又少，當然該公司將農業轉換為食業的觀念是我們今後可多加思考的方向之一。

## 第七章 結語

為期兩週的參訪行程，雖然短暫卻成果豐碩，過去多從書件中瞭解日本的農業經營結構與我國極為類似，然在透過實際與當地政府接觸、諮詢後，更訝異其整個農業政策的發展過程、背景，甚至遭遇的問題和我國如出一轍，俗謂「他山之石可以攻錯」，此次至日本取經，確實習得不少觀念，尤其對於其所面臨的問題，採取的對策與研議之新制度，更引發我們的興趣，在頻頻詢問與交互討論下，終能理出脈絡，而獲致如下心得與建議：

- 一、農地租賃為日本擴大農場經營規模最主要的手段，從推動該項政策所得到的數據結果顯示，其實施確有助於農場經營規模之擴大且效果頗佳，值得我國重新檢討農地租賃政策，並積極推動以具體發揮其功能。
- 二、擴大農場經營規模不能只注重農場面積的增加，更重要的是經營者所有的坵塊均能集中，才能達到擴大經營規模的效益。此點在我國推動擴大農場經營規模政策時，鮮少被提及，故乏實際作法，未來該項問題值得重視。
- 三、日本農地保有合理化法人機制具有協助推動擴大農場經營規模並促進坵塊集中的功能，惟該機制的運作主要由法人居間買入或租入再轉賣或出租，雖然容易達到政策目的，但也增加法人沉重負擔，如果資金不夠充裕，將面臨作業困難及收購（租）的農地利用問題，台灣如欲引進此種制度，在作法上需加以修正，或可藉助農會功能居間協助，負責轄區內買賣或租賃意願調查，隨時掌控資訊，並依據區域性經營規模從中協調買賣或租賃行為，農會無需如日本農地保有合理化法人先行買入或租入土地，因此，可省卻土地的購置成本或租金，亦不必擔心農地的利用問題，惟如僅扮演協調指導功能，當由政府研議諸多優惠措施，以作為達成政策目的之誘因。

- 四、日本農業委員會組織為執行農業政策的最基層機構，尤其在農地政策的推行上亦不遺餘力，該組織類似我國之農會惟其任務更多元，如培育專業經營之農民；審核農地移轉、轉用許可權；藉由農地出租、承租的調整，達到農地的有效利用及地域農業和優良農地的確保及農地資訊等的管理，顯然除人的輔導外，在地的利用與管理方面，農業委員會亦需擔負部分任務，就其地緣利基與當地農民的互動關係，如能落實執行交付的任務，實可收一定成效，或許我們在思維現今農會的轉型課題上，日本農業委員會制度，亦可帶給我們些許啟發。
- 五、農地轉用許可制度是日本農地變更准駁最主要的依據，也是我們此行極欲瞭解的重點，面對農地轉用為社會經濟發展之時勢所趨，然而確保優良農地，又為維持一定糧食自給所必須，在兩方面皆需兼顧的情況下，日本政府對於農地採分區制度，並就不同分區訂定不同的「區位基準」與「一般基準」，經由都道府縣知事或農林水產大臣，給予許可與否之核定，對於促進土地合理利用有一定的助益。基本上，日本的農地分區蘊含限制發展區的意味，如其農用地區域內農地屬於農業振興地域，除了興建農業經營上所需要的農業設施（溫室或農機具室等）外，原則上不允許轉用。在日本並無所謂農地容許使用的概念，即使農民興建一般農業設施亦認定為轉用的一種，故農用地區域內農地如果只能蓋農業設施，而排除非農用使用性質之設施，即與我國欲劃出限制發展區的理念相同。而日本農地轉用許可制度的另一項特徵即是除第 3 種農地因屬都市計畫內的農地，為都市設施的預備地，轉用目的沒有特別設限及前述農用地區域內農地只允許一般農業設施的轉用外，其餘 3 種分區的農地，許可方針原則上明定需作公益性事業始可轉用，只有在第 2 種農地因屬都市邊緣及都市發展的預定地，同意興辦之事業在其他地區覓地困難情況下，始可至該種農地申請轉用，從

日本對農地轉用設置的機制，與其欲確保農地的政策較能符合，尤其農地的不可逆性，一旦變更使用即難再回復生產的功能，然為了因應非農業使用的需求，不得不開放部分農地轉用，惟開放有其基本原則及使用區位限制。反觀我國農地釋出政策及農地變更使用機制，係架構在現行土地使用分區體制下運作，惟所謂特定農業區雖屬於優良農地，然而亦見工廠矗立其中，其餘特定農業區以外的農地，變更條件顯更為寬鬆，如何達成確保優良農地的目的值得思考。

六、積極推動農業法人組成，是日本促進農業發展的主要策略，亦如我國因應加入世界貿易組織的衝擊，主張農民應擺脫單打獨鬥的心理，改以結合志同道合的農民組織產銷班共同打拚的方式一樣，惟日本的農業組織均已法人化，而我國的產銷班法人化則尚在研究階段，以日本農業法人的整體表現仍有其傲人之處，尤其法人的經營效率不論就降低生產成本或提高農業收益方面，均較一般傳統的家庭農場更具優勢，未來人的因素是決定農業產業盛衰關鍵，培育專業農民外，更需擁有良善健全的組織體系作後盾，因此，輔導優質產銷班迎接未來挑戰，勢為我國農業政策無可捍動之方向。

在時間的限制下，部分日本農地政策的相關制度與實際作法，仍未能深入探詢，尤其農業委員會可謂農地政策執行的重要機構，然卻未能親至參訪，殊甚可惜，惟藉由攜回的資料，在不諳日文的情況，仍竭盡所能補充，終完成本篇報告，未敢言為精闢之論作，惟期對我國在思索農地政策方向時，略盡棉力。

## 參 考 文 獻

- 一、黃欽榮、林茂雄、吳容明、鄭詩華，日本農地政策及制度研習報告，行政院農業委員會，民國 80 年 6 月。
- 二、鄭詩華，台灣農業經營之問題與對策 - 兼論日本的經驗，豐年出版社，民國八十一年。
- 三、大內力、藤谷築次，新基本法的方向與課題，農林統計協會，2000 年 1 月。
- 四、胡忠一譯，日本「糧食、農業、農村基本法」內容概要，行政院農業委員會，2000 年。
- 五、林家榮、林文傑，重要國際農情資訊，民國九十年一月，農政與農情第 103 期頁 86。
- 六、日本農業委員會、農業會議、全國農業會議所，農業委員會制度，2000 年。
- 七、全國農地保有合理化協會，農地保有合理化支援法人，2000 年。
- 八、日本宮城縣產業經濟部農業振興課，農地情勢（土地管理情報收集分析調查結果），2000 年 1 月。
- 九、農林水產省構造改善局農政部農政課、農地轉用實務研究會，農地轉用許可制之說明，東京法令出版社，1999 年 11 月。
- 十、全國農業會議所，農地轉用許可、農業振興地域制度介紹，2000 年 7 月。
- 十一、社團法人日本農業法人協會，農業法人、農業生產法人相關資料，2000 年 12 月 5 日。
- 十二、農林水產省統計情報部，2000 年世界農林業普查結果概要，2000 年 11 月 30 日。