

行政院及所屬機關出國報告

(出國類別：考察)

### 考察日本農漁村社區更新推動計畫實施技術報告

服務機關：行政院農業委員會

台中區農業改良場

出國人員 職稱：技正、助理研究員

姓名：陳秀卿、張惠真

出國地點：日本

出國期間：八十九年十月十一日至十月二十四日

報告日期：九十二年八月二十八日

F0/c09203077

公務出國報告提要

頁數: 12 含附件: 否

報告名稱:

考察日本農漁村社區更新推動計畫實施技術

主辦機關:

行政院農業委員會

聯絡人/電話:

蔡慶雄/23126988

出國人員:

陳秀卿 行政院農業委員會 輔導處 技正

張惠真 行政院農業委員會台中區農業改良場 農業推廣課 助理研究員

出國類別: 考察

出國地區: 日本

出國期間: 民國 89 年 10 月 11 日 -民國 89 年 11 月 26 日

報告日期: 民國 92 年 08 月 28 日

分類號/目: F0/綜合(農業類) F0/綜合(農業類)

關鍵詞: 日本,農漁村,社區更新

內容摘要: 本計畫旨在考察日本因應農漁村高齡化之活性化(rural revitalization)推動計畫實施技術,考察之主要據點除神戶市為大地震災後重建區外,其他地區均有其特色,全國知名者如神戶市的農業公園,美星町,為星星之家鄉,常滑市,被指定為全國傳統工藝品的「常滑燒」之鄉,長野縣之山口村之石疊街及南木曾町之妻籠宿之400年前古道(中山道)、歷史文物館與傳統住宅等,其他如宮城縣一迫町之觀光百合花園及因應高齡化採取活性化措施均是頗負盛名的,該等地區均為極度高齡化地區,村內年輕人外出唸書後就不會再回到家鄉,村內就業極困難,即使是上述觀光事業發展得不錯的地區亦是如此,對於這種現象,該等地區接待的簡報人員比較一致的結論是泡沫經濟的結果及全國營造具有特色的地區很多,而考察人員討論的結果認為經營的問題可能也是因素之一,村內外出者退休後也不會回來,所考察的單位均告以以後不會有人從事農業經營了,上述地區之65歲以上高齡者占25%至33.4%。日本活性化策略包括改善農業與生活環境基礎建設、培育從農青年、重視高齡者與嬰幼兒福祉(如完善保育設施,專車接送,讓年輕夫婦安心工作)、高齡者健康維護與促進、加強世代間之交流與互動、經驗與手工藝等之傳承、地域居民健康與豐富生活經營之構築、設置町內特產物包括生鮮農產品、加工品、手工藝直賣中心,促進城鄉交流、保健福祉中心及高齡者特別養護中心之設置,後者均為赤字經營,因而鼓勵較經濟之居家照護或社區化照護等,再者,日本農村居民之自主性很強,會提出改善構想與作法,村民自己不能做的才請求市町村公所協助,公所有困難轉請縣政府辦理,層層反映,不會跨越層級,真正做到由下而上的作法,南木曾町妻籠宿之歷史資料館館長及下塌之民宿主人之解說清楚且生動引人等均可供我國借鏡與參考。

# 考察日本農漁村社區更新推動計畫實施技術

## 摘要

### 考察日本農漁村社區更新推動計畫實施技術

本計畫旨在考察日本因應農漁村高齡化之活性化(rural revitalization)推動計畫實施技術，考察之主要據點除神戶市為大地震災後重建區外，其他地區均有其特色，全國知名者如神戶市的農業公園，美星町，為星星之家鄉，常滑市，被指定為全國傳統工藝品的「常滑燒」之鄉，長野縣之山口村之石疊街及南木曾町之妻籠宿之400年前古道（中山道）、歷史文物館與傳統住宅等，其他如宮城縣一迫町之觀光百合花園及因應高齡化採取活性化措施均是頗負盛名的，該等地區均為極度高齡化地區，村內年輕人外出唸書後就不會再回到家鄉，村內就業極困難，即使是上述觀光事業發展得不錯的地區亦是如此，對於這種現象，該等地區接待的簡報人員比較一致的結論是泡沫經濟的結果及全國營造具有特色的地區很多，而考察人員討論的結果認為經營的問題可能也是因素之一，村內外出者退休後也不會回來，所考察的單位均告以以後不會有人從事農業經營了，上述地區之65歲以上高齡者占25%至33.4%。

日本活性化策略包括改善農業與生活環境基礎建設、培育從農青年、重視高齡者與嬰幼兒福祉（如完善保育設施，專車接送，讓年輕

夫婦安心工作)、高齡者健康維護與促進、加強世代間之交流與互動、經驗與手工藝等之傳承、地域居民健康與豐富生活經營之構築、設置町內特產物包括生鮮農產品、加工品、手工藝直賣中心，促進城鄉交流、保健福祉中心及高齡者特別養護中心之設置，後者均為赤字經營，因而鼓勵較經濟之居家照護或社區化照護等，再者，日本農村居民之自主性很強，會提出改善構想與作法，村民自己不能做的才請求市町村公所協助，公所有困難轉請縣政府辦理，層層反映，不會跨越層級，真正做到由下而上的作法，南木曾町妻籠宿之歷史資料館館長及下塌之民宿主人之解說清楚且生動引人等均可供我國借鏡與參考。

## 報告內容

### 一、前言

台灣地區由於醫藥衛生發達，環境衛生改善及農業生產改進，國人的營養與健康狀況普遍且快速獲得改善，因之傳染病得以控制，死亡率降低，民國八十七年，男性增為七十二·0二歲，女性增為七十·九四歲。平均壽命延長固然可喜可賀，且大部分六十五歲以上高齡者是「健康的」，高齡者是「社會的資產」，是國家社會永續經濟發展的資源，其智慧經驗如何貢獻與傳承也已受到重視，然高齡化所衍生的問題之因應及如何提昇高齡者生活品質卻也成為一大挑戰。我國

於民國八十二年，六十五歲以上高齡者佔總人口之七·一％，開始邁入高齡化國度，而農漁村高齡化問題更為凸顯，根據民國七十四年農家戶口調查顯示，農戶內六十五歲以上之高齡者佔農戶總人口之六·九六％，即已邁入高齡化國度，民國八十八年，全國六十五歲以上高齡者佔總人口之八·四四％，而農家戶口調查顯示，農家六十五歲以上高齡者已達農戶總人口之十四％。又根據台灣農業年報統計資料顯示，台灣地區農場經營主平均年齡在六十五歲以上者佔總農業人口之比率由民國七十四年之十四·三％，增加為民國八十七年之三二·五％，即每三人就有一名高齡者，農業人口之高齡化可見一斑。

因應農漁村高齡化，本會將高齡者生活改善列為施政重點工作之一，七十六年度開始調查研究農村高齡者生活狀況，了解農村高齡者及其家庭現況與需求等，並透過推廣體系推動高齡者生活調適教育及高齡者生活改善工作以因應並預防高齡化所衍生的問題。

日本農村高齡化或過疏化問題對他們也是極大的挑戰，日本政府長期以來不斷採取各種因應措施策略。該等策略措施日本稱為活性化(Rural Revitalization)策略，很值得我們參考。

## 二、考察內容

考察之主要據點除神戶市為大地震災後重建區外，其他均為高齡化嚴重地區簡要介紹如后：

日本全國高齡人口平均占 17.2%，鄉村高齡人口平均占 21%，農村高齡人口平均占 27.4%，估計 2020 年全國高齡人口平均占 25%，農民平均年齡為 60.2 歲。

1. 日本一再強調農業之多功能，包括糧食安全、國土保安，涵養水源、文化之傳承自然環境之保護及良好景觀之形成等。因此對於梯田（中山間地區）鼓勵不休耕，因其美麗的景觀及水土保持功能（直接補助一分地 2 萬圓）。

## 2. 岡山縣美星町（星之鄉）

去年人口 5,963 人，高齡人口占 33.4%，由於地形特殊，「夜空下閃爍的星星」曾經是該町活性化的資源，該町是第一個制訂「光害防止條例」，規範全町照明方式以保護星星的地區。

其高齡化問題與中山間地區一樣，比較特殊能吸引觀光客的設施是中世夢之原（歷史公園）、美星天文台（101cmh 反射型天體望遠鏡設置）及海上保安廳美星水路觀測所）。

該町之繁榮條列訂有結婚與生產祝賀金、留町、回流、農業學校等獎學獎勵金、長期介護表揚獎勵等。

雖採取各項活性化措施但仍然不易解決高齡化問題，簡報人

員稱以後沒人從事農業經營（在外工作退休也不會從事農業經營），美星町告以構想到農業公社，但也不確定是否可行，也試圖各種創造商機策略，但並不容易，吸引之人潮有限，因全國同樣之活性化如看花卉或看星星等主題不少。

3. 愛知縣常滑市，被指定為全國傳統工藝品的「常滑燒」之鄉，1995年農家人口 3,650 人，65 歲以上 24.4%，該市之特色是活用窯業的景觀建設，市區的中央部是陶藝工廠成群的工業區，林立的煙管對面是高台，以相鄰的高台為主鋪設陶器散步道讓市民或觀光客漫步在獨有的小路上看全國最大規模（全長 22 公尺）的登窯。。
4. 長野縣山口村，去年人口 2,046 人，高齡人口占 29.2%，其特色為全長 600 公尺的石疊街，及日本大文豪藤村宮崎紀念館，觀光人潮不少，每年觀光客 90 萬人，但因交通很方便均不住此，在此逗留時間平均半小時至一小時，農民以 60-70 歲最多，除酪農外均不適靠農業生活，很肥沃的良田也荒廢了，完全靠觀光維生者只有 10 戶。該村居民成立協議會保存其美麗之鄉村景緻並堅守「不轉賣、不出租、不破壞」的原則。
5. 長野縣南木曾町之妻籠宿，保存 400 年前古道（官道或中山道）、歷史文物館與傳統住宅等。妻籠驛站是 1967 年由妻籠國小父母會（PTA）開始的，當地居民認為政府很重視京都、奈良等雄偉及具

有歷史意義皇家貴族之文化之餘也應重視提供糧食給全國民眾之農家與農村，由於居民秉持之理念與堅持終獲政府之支持與補助，妻籠宿是第一個，全國共有 84 個農村獲保存。其保存之理由第一個理由是純粹為了保存農村聚落文化，第二是為了居住，第三才是為了觀光事業，第四是為了經濟改善。目前每年有 100 萬觀光客湧入。妻籠宿之歷史資料館館長及下塌之民宿主人之解說清楚且生動引人。

6. 宮城縣一迫町，因應高齡化採取活性化措施在根據各種指標該町在宮城縣是很不錯的，宮城縣一迫町為例說明活性化(rural revitalization)推動計畫實施技術，該町活性化措施在宮城縣算是不錯的，該町人口 9,800 人，平成 11 年(1999 年)高齡人口占 29.2% ，高齡化為宮城縣第六位，位在仙台之西北方 70 公里，總面積 6,811 公頃，農用地面積占 28%，總農家數 1,623 戶，其中專業 185 戶，第一種兼業 196 戶，第二種兼業 1,242 戶，米是其最重要農產，日本良質米第一名是新瀉米第二名為一迫町米，第三名為秋田米，由於米市場之自主流通，價格低迷，近年積極發展園藝作物，菊花是新發展的，其百合花園是年輕農民經營的，經營得很成功，昌浦花園，目前是赤字經營，二者之入園人數受到泡沫經濟的影響而減少。



因應高齡化採取各項活性化措施如下：

- (1) 重視高齡者福祉，該町 90 億之預算，1/3 用於與高齡者福祉有關之保險與年金，做好高齡者福祉工作讓年輕人安心工作。
- (2) 嬰幼兒福祉工作，六個月至六歲之嬰幼兒均有車子接送至保育與幼稚設施，讓年輕夫婦安心工作。
- (3) 改善農業與生活環境基礎建設，如補助土地重劃（以利機械化）與改良，灌排水設施、農路、公共道路等。
- (4) 利用古蹟做活性化措施，吸引觀光客。
- (5) 培育從農青年一有農業者大學，並使土地取得較容易，從農青年並有低利貸款。
- (6) 有一部分之農業經營是休假及上班前耕作，高齡者意外傷害如機械傷害發生過，較輕的農業工作，如拔草、種菜、水的供應等由高齡者負責，其他則委託給農業組合，70 歲以後不做農業了，著重生活安排、休閒娛樂。
- (7) 高齡者特別養護忠心之設置，均為赤字經營，很花錢因而鼓勵較經濟之居家照護或社區化照護。
- (8) 設置町內特產物包括生鮮農產品、加工品、手工藝直賣中心
- (9) 以花做活性化措施，單一經營生活困難，因此要復合或多樣化經營，近年積極發展園藝作物，比較有名者為菊花的，其百合

花園是年輕農民經營的，經營得很成功，昌浦花園，目前是赤字經營。

(10) 城鄉交流施設之活用，辦理城鄉交流。

#### 7. 茨城縣七會村活性化措施如下：

去年(平成11年)人口2,639人，高齡者占26%，(縣平均14.2%)。平成12年4月1日(2000年)介護保險制度實施，40歲以上即要加入保險，如何順利推動是重要課題，強化保健、醫療、福祉之協調配合是很重要，推動的工作如下：

- (1) 介護施設之整備。
- (2) 在宅介護之支援。
- (3) 建構良質福祉。
- (4) 高齡者健康之促進—健康教育，檢診(包括基本、胃與大腸癌)之推動。
- (5) 70歲以上高年齡者招待敬老會及金婚者之表彰、80歲以上高年齡者敬老年金之支給。
- (6) 對60歲以上獨居高年齡者定期郵寄東西表示關愛。
- (7) 趣味、娛樂、教養之向上、運動、健康目的之各種事業之開辦。
- (8) 加強世代間之交流與互動、經驗與手工藝等之傳承、家庭之堅持。

(9) 今後高齡人口之增加，高齡者社會的角色之重要，地域居民健康與豐富生活經營及福祉社會之構築。

(10) 活性化措施包括興建小木屋吸引都市人，但經營困難因只有暑假有人住。

(11) 生育鼓勵，生第一個孩子獎勵 5 萬元，生第二個孩子獎勵 10 萬元，生第三個孩子獎勵 15 萬元，入小學與畢業均有獎勵。

(12) 七會村保健福祉中心（1,662M 平方）花費 4 億 5 千萬日圓（不包括地值）預定住 15 名高齡者，另有婦幼衛生、成人健康檢查等服務。

(13) “促進女性的參與”

(14) 對於女性在農業經營方面所扮演的角色，應予以適當的評價，並應改善能確保女性可依本身自由意志從事農業經營並參與相關決策活動的機會與環境等條件

(15) “促進高齡農民活動”，配合高齡農民的角色分擔及其擁有的技術與能力，推動有生活意義的農業經營活動相關環境改善，並提昇高齡農民的福利措施

(16) 七會村送餐服務：

介護保險制度實施包括送餐，一餐 200 日圓之材料費。1987 年開始，送餐服務為 65 歲以上之單身及高齡者，培育志工，每月

送二次，定期的家庭訪問，營養之提供，健康之關心，減少孤獨感等，雖然採取各項活性化措施但仍然不易解決高齡化問題，很多考察點均稱以後沒人從事農業經營（在外工作退休也不會從事農業經營），

#### 8. 阪神、淡路大地震—神戶市復健計畫（Phoenix Plan）

1995年一月十七日清晨五時四十六分阪神、淡路大地震共死亡6,400人、失蹤3人及受傷40,092人，320,000人流離失所，已屆滿五年。其復健計畫稱Phoenix Plan，意為不死鳥或由灰燼中復活，復健之主題為人與大自然，人與人及人與社會和諧共存的世界，從兵庫縣廳與神戶市的口頭與書面資料瞭解到，神戶市居民、商業社區與政府共同團結、凝聚智慧以往與今後均放眼未來方向、盡最大的努力做創造性復建與重建該市之軟硬體建設，目標不只是恢復地震前風貌並預見未來必須解決的高齡化與成熟經濟體制產生的課題問題，估計2020年全國高齡人口平均25%，醫療、保健及社會福利服務體制如何因應拓展是課題，不只是硬體，軟體如強化社區聚落組織和建立照護管理系統，日本成熟經濟體制形成資訊、服務、藝術以及國際導向的產業，經歷大地震災難後更強調平安、安全設施與生活品質等議題，對於某地區不是集中特殊功能而是多功能網路型都會區，朝向創

造更安全、更合乎生態、更愉快及高生活品質的都市。擬將神戶市建構成國際都市如港口、道路、住屋均順利推動，1999年年底，臨時住宅已全部拆除，住宅之興建可以說是一大成就。其他議題如創造健康的社區與讓回來永久居住的居民擁有新希望，以及全面之經濟復甦均有待加強努力。

### 三. 心得感想

1. 日本農村居民之自主性很強，會想如何改善，然後自己不能做的才請求市町村公所協助，層層反應，不會跨越層級與我國的陋習文化迥然不同。
2. 南木曾町妻籠宿之歷史資料館館長及下塌之民宿主人對地方地理、生態、歷史文化之解說清楚且生動引人等均可供我國發展觀光、民宿等之借鏡與參考。
3. 世界人口的高齡化已是不可抵擋的趨勢，也引起國際廣泛的關注，高齡化所衍生的問題與因應仍將繼續成為眾多國家，尤其是亞洲各國關注的課題。以日本的經驗來說，農村高齡化或過疏化問題對他們也是極大的挑戰，日本政府長期以來不斷採取各種因應措施。該等策略措施日本稱為活性化(Rural Revitalization)策略，如農業基本結構改善，充實農業生產及生活環境設施，培育農業後繼者，創造各

種農業或農業外就業機會留住農村青壯年，辦理城鄉交流等活絡農村措施，似乎也難完全解決某些高齡化或過疏化嚴重地區的問題。

4. 日本之前車之鑑，我們需要重視高齡化所衍生的問題，普及高齡者生活改善及強化農家自我健康管理能力，及早防範問題的發生與變得嚴重減輕醫療負擔是很重要的，醫療照顧均是家庭與國家沉重之財政負擔。
5. 目前政府籌建之護理之家、安養、養護中心等已足夠，而該等機構之經營已形成惡性競爭，農民團體如無長期照顧專業人員不宜興建該等設施，因其建構與經營是很專業的。
6. 建議推展侍親教育與「在地老化」支持家庭奉養或安養制度，鼓勵高齡者參加教育性的課程、接受預防保健、生活調適、休閒育樂等服務（或購買該等服務給高齡者）、學習照顧技術以照顧高齡者，營造無障礙之生活環境、推動安寧療護的觀念等。

附件一、考察日本農漁村社區更新推動計畫實施技術

10/11 (2000) 台北→東京

10/12 宮城縣一迫町拜訪課題「一迫町觀光百合園-觀光百合園之創立與經營管理」

10/13 茨城縣七會村拜訪課題:七會村「高齡者中餐服務與村民向心力之向上工作」

10/14 東京參觀政府刊行物及資料整理

10/15 資料整理

10/16 東京大學地震研究所拜訪課題「災後農業振興方案」

10/17 東京大學農學部拜訪課題「地震災害救濟以及復健對策」

10/18 神戶市役所「阪神、淡路町大地震現場糧食供給對策與重建策劃」  
「大地震住宅、農林漁業設備及產業之振興施策」

10/19 北淡町役場拜訪課題「阪神、淡路町大震災復興支館資料文獻」

10/20 美星町役場拜訪課題「星之故鄉」

10/21 山口村役場、山口村觀光協會拜訪課題「石階特色街景之農村活性化」  
南木曾町拜訪課題「萋籠宿文化保存制度與行為」

10/22 常滑市役所、常滑市觀光協會，拜訪課題「陶器散步道景觀建設特色與常滑燒故鄉之活用」

10/23 東京，拜訪課題：政府刊行物及農林水產省

10/24 東京→台北