

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

「日本農地銀行制度及實務」考察報告

出國人員：張志銘 行政院農業委員會企劃處技正

周玉奇 行政院農業委員會輔導處技正

出國地區：日本

出國期間：97年8月24日至97年8月31日

執行機關：行政院農業委員會

「日本農地銀行制度及實務」考察報告

目次

目次.....	II
第一章 序言	1
一、考察目的	1
二、考察人員	2
三、考察行程	3
四、考察內容	4
五、名詞說明	7
第二章 日本農地制度的展開與現狀	11
一、日本農地制度的變遷	11
二、農地問題的所在	13
三、近期農地流動化的推移與農地價格的動向	15
四、農地流動化政策之變遷與今後的方向	19
第三章 日本農業委員會的功能與農地利用的關係	23
一、農業委員會之職責	23
二、基於農業經營基盤強化促進法之農業委員會業務	25
三、特定法人租借事業(將「特區」擴大至全國)	30
四、農地法所進行之業務	30
五、農業委員會、農業會議、全國農業會議的三層組織	34
第四章 日本農政改革對策:新農業政策之方向	37
一、「跨品目經營安定對策」之改善事項	37
二、「米政策改革推進對策」之改善事項	39
三、「農地、水、環境保全向上對策」之改善事項	44

第五章 日本農地保有合理化事業與農地集中活化	47
一、農地的集中利用	47
二、農地利用的移動方法	47
三、核心農家之農地集中利用	50
四、農地集中利用的推動體制與對象	54
五、促進農地集中利用之對策	59
六、農地集中利用的措施	68
第六章 日本對於核心農家的經營支援活動形象	75
一、農家的經營支援活動	75
二、其他支援活動的配合	79
三、地區核心農家協會的「經營支援活動實施狀況問卷調查」結果概要	81
第七章 日本核心農家培育活動實例集	85
一、和歌山縣紀川市（紀川市核心農家培育總合支援協會）	85
二、岡山縣岡山市（岡山市核心農家培育總合支援協會）	89
第八章 心得與建議	95
一、考察心得	95
二、建議	97
附錄：日本核心農家農地集中高度化促進事業	103

第一章 序言

一、考察目的

我國建置「農地銀行」的思維與構想，係由農民團體辦理，讓農地可集中在資訊平台下，將願意出讓的農地可以集中轉租或轉售給單一經營體，以促進農地經營的集團化及整體利用，達到活化農地利用的目標。換言之，「農地銀行」係由農漁會扮演農地租售等媒合服務角色，同時提供農地利用法令及農業專案融資貸款等諮詢服務平台。行政院農業委員會推動「農地銀行」已經屆滿一年，而開辦農地銀行對農漁會的助益，經訪問農漁會有九成以上的總幹事表示由他們提供服務，可強化農漁民對農漁會的向心力，其他包括增加農會收入及轉型、提高員工專業素養及傳達農漁民正確法律知識等效益，亦獲得極大認同。

隨著第三階段農地政策之推動，台灣未來更將在農地銀行既有的基礎上，規劃配合「小地主大佃農」政策，成立小地主大佃農資訊專區，並結合休耕農地資料，強化農地銀行資訊系統媒合服務及管理功能，協助無力及鼓勵無意耕作的小地主長期出租農地，再由農會協助一次付租、承租人分期支付租金機制之運件，以確保農地租賃交易安全，從而落實農業經營之規模化、集團化及效率化，並藉由減少農地休耕閒置，活化農地資源等輔導措施，促進農業全面轉型升級，提高整體農業競爭力。

日本從 1952 年制定「農地法」起便積極推動農地有效利用，隨著日本經濟環境與社會的變遷，1980 年制定農地三法(農用地利用增進法，農地法修正，農業委員會法修正)。為了建立農業擴大規模之認定制度，1989 年修正農用地利用增進法，並於 1993 年依「農業經營基盤強化促進法」建立農業經營改善計畫之認定制度。進入

2000 年之後，日本在經濟與農業政策上又有很大改變，決定提出「食料・農業・農村基本計畫」，實施直接給付制度，2005 年規劃農業經營所得安定對策大綱，翌年制定核心農家的「經營安定新法」，2007 年公佈農地政策展開方向，推動農政改革三對策。因此，為使我國農地銀行能提供更完善之服務，進而引導農地銀行結合農地租賃及資源有效利用等相關規劃措施。同時參考日本之農地集中或集團化經營經驗，作為我國未來推動小地主大佃農政策之參考，爰辦理本次考察研習。

本次考察重點是基於日本農地改革的過程中，擔任執行機構如何推動農地的有效集中與農地活化利用，並在執行過程中，如何與農家建立互動關係，這些執行相關機構或仲介機關在推動過程裡，所產生的各種問題與困難是否能夠讓台灣在推動農地銀行及小地主大佃農等農業政策時，更有效率的執行參考。

二、考察人員

本計畫行政院農業委員會指派企劃處張志銘技正及輔導處周玉奇技正前往，並邀請朝陽科技大學財務金融系洪振義副教授同意擔任翻譯，隨行另有朝陽科技大學財務金融系陳建宏主任及嶺東科技大學財經法律研究所陳依文副教授自費前往，並協助安排行程及翻譯。

本次隨行 3 位教授學經歷豐富，對台灣及日本的農業環境亦有深入研究，始得考察行程中的座談，收獲良多，特此銘謝。茲將 3 位陪同老師現在任職學校及學歷簡述如下：

洪振義 朝陽科技大學財務金融系副教授(日本東京大學博士)

陳建宏 朝陽科技大學財務金融系主任(日本神戶大學博士)

陳依文 嶺東科技大學財經法律所副教授(日本東京農業大學博士)

三、考察行程

本次考察經台灣陳依文老師特別商請日本早稻田大學堀口健治副校長安排，參訪相關機構及座談事宜，堀口副校長並陪同作補充說明及實地到專業農家訪談，使得本次考察能順利完成，在此需特別向堀口副校長，以及接受我們訪問之相關人士表示深切的謝意。

茲將本次考察行程及拜訪人士列表如下：

表 1-1 考察行程表

日期	星期	考察地點	訪談機構、人員及工作記要
8月24日	日	台北-東京	出發至東京
8月25日	一	東京	1. 與東京農業大學立岩壽一教授座談 2. 拜會東京農業大學食料環境經濟學科系主任應和邦昭教授 3. 拜會東京農工大學名譽教授梶井功
8月26日	二	東京	專家學者綜合座談 1. 堀口健治副校長(早稻田大學教授) 2. 深谷成夫次長(全國農地保有合理化協會)
8月27日	三	東京	與全國農業會議所相關部門座談 1. 柚木茂夫部長(農地組織對策部) 2. 丸山義昭部長(核心農家新進就農對策部) 3. 鈴木一寬次長(核心農家新進就農對策部)
8月28日	四	茨城縣	1. 核心農家實地參訪： (1)野菜農家藤木正司 (2)八千代營農生產組合坂入敏弘

			2. 拜會茨城縣八千代町長大久保司
8月29日	五	東京	與農林中央金庫附屬總合研究所座談 1. 蔦谷栄一特別理事 2. 原弘平部長(基礎研究部) 3. 清水徹朗副部長(基礎研究部)
8月30日	六	東京	購買參考書籍、資料整理
8月31日	日	東京-台北	回程抵達

四、考察內容

鑒於參考日本的農地相關法律與制度，將有助於落實台灣農地銀行及小地主大佃農等農業推動政策，本次考察重點集中在農地保有合理化事業、農業委員會、農政改革三對策。「農地保有合理化事業」是推動農地集中的集中，由農地保有合理化法人來推動。「農業委員會」的業務是執行農地法與農業經營基盤強化促進法所付託的農地/農業相關任務。「農政改革三對策」是日本新導入的新農政重心，分別為品目橫斷的經營安定政策(現稱:水田、旱作經營安定政策)，稻米政策改革，農地、水、環境保全向上對策，都和農地利用有很大關聯，其內容與特質如下:

(一)農地保有合理化事業

「農地保有合理化事業」可分為5個業務內容，1. 農地買賣
2. 農地出售信託；3. 農地附協議歸還租賃信託；4. 農業生產法人出資養成；5. 教育研習。農地保有合理化事業由具有公部門性質的農地保有合理化法人來從事農地買賣與租賃的事業，離農或經營縮小的農家透過農地保有合理化法人的農地買賣/租賃可以獲得各種效果，如(1)擴大核心農家的經營規模(2)對欠缺資本設備與經營不穩定的新加入農家或年輕核心農家的具有養成機能(3)

對農地具中間保有，較容易推動農地權利關係的調整等效果。

另一方面，「農地保有合理化事業」的其他關聯特別措施還有稅制面，金融面與農業者年金制度的配合。基於農業經營基盤強化促進法所建立的「認定農業者」制度，凡是通過認定農業者可享有農業經營基盤強化資金與農業經營改善促進資金的低利融資。如果是青色申報的認定農業者，在一定以上的經營規模時，享有另外折舊制度的節稅資格。除了國民年金外，只有農業者可以加入的農業者年金制度建立，年金保險金融可依個人能力加入。

(二) 農業委員會

在日本的農地利用集中，提高農地的流動化，基層的「農業委員會」組織具有極為重要之角色，並涵蓋有農地管理的功能。一般而言，農地利用的移動有：1. 基於法律的農地租賃/買賣；2. 農作業的委託；3. 農業委員會的斡旋；4. 農地權利的交換等方式。以上的任何方式都和農業委員會有密切關係，「認定農業者」需先向農業委員會提出申請，審查後再依法令規定向農地保有合理化法人，都道府縣知事等取得許可。農業委員會是依日本「地方自治法」第 180 條之 5 之 3 項設置於各鄉鎮的行政機關，擔負推動農業政策，農業普及推廣的公的機構。農業委員會的日常活動與當地農業/農民密切結合，例如，農地巡邏的實施、農地與農家情資的掌握與記錄、農村利用與權利的調整/斡旋、認定農業者的農地利用集中與農業經營改善支援等業務。

(三) 農政改革三對策

農政改革三對策分別為 1. 品目橫斷的經營安定對策；2. 稻米政策改革；3. 農地、水、環境保全向上對策，說明如下：

1. 品目橫斷的經營安定對策(現為：水田、旱作經營安定對策)

水田，旱作經營所得安定對策是基於建立強而有力的農地利

用型農業，其支援對象為「認定農業者」或「集落營農組織」以擁有一定以上的經營規模(面積或所得)為要件。支援內容有「生產條件不利的補救對策」與「收入減少影響緩和對策」兩種，前者主要是對農民的農業販賣收入無法與生產成本平衡時的補助，後者為當年度的農業販賣收入低於標準收入時，對其減少金額的90%補助。這些補助在北海道與都道府區域內，依不同指定的農產品目為補助對象。

2. 稻米政策改革

稻米是日本農業的象徵，對日本而言不是單純只是農產品的存在，包含了經濟、政治、社會、文化及自然環境等多元化的認知。稻米也因為如此特殊，要瞭解日本農業各種政策時，首先應理解稻作處於政策內容與目標的中心位置。「稻米政策改革」推進對策重點在生產調整，透過生產調整達到強而有力的稻米產地的建立，而建立強而有力的稻米產地則需要國家的支援。這些支援對策有「產地建立補助款」、「新供需調整體系定型補助款」、「稻作結構改革補助款」與「集貨暢通對策融資」。

3. 農地、水、環境保全向上對策

前述水田稻米在日本有其特殊性，所以在新農政的推動上提出「農地、水、環境保全向上對策」，更進一步提高質的向上，建立農業區域的永續發展。這個措施對區域相關者的共同活動的支援，對象區域分為：(1)集落單位；(2)水系單位與；(3)事業單位，透過區域的交流推動，其交流型態分為(1)區域住民參加型；(2)區域內交流型；(3)都市與農村交流型 3 種。

(四)其他重點考察

除了以上之外，這次考察並追加對 1. 日本農地制度的展開與現狀，2. 日本對於核心農家的經營支援活動，3. 日本核心農家培

育活動實例等三方面，做整體的考察，以能更進一步了解日本農業發展與農地活化利用的關係。

五、名詞說明

(一)小作料

在農地法之小作料，以耕作為目的，有關農地之地上權以及租賃權設定時，所付出之租金。若農地的永佃權(永小作權)設定時亦可稱之。

(二)標準小作料

由農業委員會勘查該區域內農地之自然條件以及利用條件後，進行必要的分類所訂出小作料之標準額。

(三)農業集落

在市町村區域的一部分，以農作業或農業用水的利用為中心，各農戶以地緣、血緣關係所組成的一種社會生活的基礎地域單位。不單只是進行農業水利設施的維持管理、農業機具之利用、農產品之共同出貨，同時也共用集落內之公共設施。另外在婚喪喜慶等其他的生活面也有密切的關係，並形成各自的風俗習慣，亦具有自治及行政單位的機能。

(四)Super-L 資金

農業經營基盤強化資金之簡稱。農林漁業金融公庫對於認定農業者的農地取得以及設施整備所需要的長期資金，以低利融資之制度資金。

(五)特定農業法人

基於農業經營基盤強化促進法，將地區內過半之農作業受託或借入等方式進行農地集中，並得到該區地權者同意之農業生產法人。該區域的地權者委託時，亦有受託農作業或借入農地的義務。

(六)特定法人

在農業經營基盤強化促進法中，農業生產法人以外的法人，並符合(1)執行該法人業務的職員中，有一位以上經常從事該法人所進行的耕作或畜牧事業、(2)該法人與市町村締結協定，並遵從該協定進行耕作或畜牧事業者。

(七)認定農業者

在市町村受到「農業經營改善計畫認定」中認可的農民。

(八)農業生產法人

可取得農地等權利的法人。在農地法中，農業生產法人乃持續且有效率地進行農業生產之組織體制，因此滿足農業生產法人要件的法人，原則上皆容許取得農地之權利。

(九)農事組合法人

基於農業協同組合法，由三位以上農民發起所設立的組織，同時並以協助組合員的農業生產或增進共同利益為目的之法人。在農事組合法人中，有進行機械及設施的共同利用與建置或農作業共同化的法人，亦有法人自行進行耕作等農業經營的法人。或兩者兼具之法人。

(十)離作金

在交還租借農地時由地主支付給租賃人的一種給付。亦即耕作權消滅時的補償，此乃地方上的習慣，在農地法中並沒有此類規定。

(十一)利用權之設定

包括(1)以農業利用為目的之租賃權、(2)以農業利益為目的之使用借貸產生的權利、(3)接受農業經營之委託所取得的使用權及收益權為目的之權利設定。根據農業經營基盤強化促進法之農地利用集中計劃，所設定的利用權，不同於農地法的一般租

賃借貸，無需法定更新，在契約期間結束時，農地自動歸還所有權人(利用權亦可再設定)。

(十二)利用權設定等促進事業

農業委員會調整農地借出者或借入者的利用關係，並由市町村制定權利設定與移轉之計畫(農地利用集中計畫)，公告之後不需取得農地法的許可，可直接經由該計畫的內容進行利用權的設定、轉移或是所有權的轉移。

(十三)集落營農組織

集落營農有很多種型態，如轉作集團化或大規模經營土地利用調整、共同購買或利用機械、集落整合為一農場共同生產共同販售。其重點為成員具有共同意願，集落營農並不需要全體都耕作，可由特定負責人員經營。集落營農如果具備以下5個要件則可成立集落營農組織。

- (1)以地域農用地面積的集中利用為目標。
- (2)制定組織章程。
- (3)統一的組織經營管理會計制度(需開設集落營農組織名義之帳戶，並以集落營農組織名義從事農產物的販賣，而農產物的販賣收入需匯入集落營農組織名義之帳戶)。
- (4)制定主要農業從事者之農業所得目標。
- (5)制定農業生產法人化之計畫。

第二章 日本農地制度的展開與現狀

一、日本農地制度的變遷

研究現代日本農地問題時，對以下三個課題的考察是極其重要的：

1. 從日本國土政策與農地問題的觀點。
2. 從日本農地政策與政策的轉變過程及意義的考察。
3. 農業結構的變化與農地所有及利用的變化考察。

因此，如果從法律制度面來看日本農地問題時，透過時代變遷的法律制度的修正有助於對日本農地利用的發展狀況。日本農地制度的變遷如下表所示：

表 2-1 日本農地制度的變遷

年	法律制度內容	
1945 年 (昭和 20 年)	1945 年(昭和 20 年) 1949 年(昭和 24 年) 1951 年(昭和 26 年) 1952 年(昭和 27 年)	農地改革 土地改良法的制定 農業委員會法的制定 農地法的制定
1955 年 (昭和 30 年)	1961 年(昭和 36 年) 1962 年(昭和 37 年)	農業基本法的制定 農地法的修正(農業生產法人制度的設立)、 農協法修正(農事組合法人的設立)
1965 年 (昭和 40 年)	1969 年(昭和 44 年) 1970 年(昭和 45 年) 1971 年(昭和 46 年) 1974 年(昭和 49 年)	制定農業振興區域整備的相關法律(農振法) 農地法的修正(設立農地保有合理化法人制 度、農業生產法人要件標準的鬆綁)、農業者 年金基金法的制定 制定國有森林以及原野活用的相關法律 設立生產綠地制度
1975 年 (昭和 50 年)	1975 年(昭和 50 年) 1980 年(昭和 55 年)	農振法的修正(農地利用增進事業的設立) 農地三法的制定 1. 農業用地利用增進法的制定(作為農地法

		<p>的便道，來推動農地流動化)</p> <p>2. 農地法的修正(農業生產法人制度中，幹事必要條件的鬆綁、定額繳納制度的緩和)</p> <p>3. 農業委員會法之修正</p>
1985 年 (昭和 60 年)	<p>1989 年(平成元年)</p> <p>1990 年(平成 2 年)</p> <p>1993 年(平成 5 年)</p>	<p>農業用地利用增進法的修正(規模擴大計畫認定制度的設立、空置農地的指導・勸告)</p> <p>特定農地貸款法的制定(在農地制度上公認市民農場，貸款面積如未滿 10 公畝，貸款期限將為 5 年以下)</p> <p>市民農場整備促進法的制定(市民農場的開設認定等)</p> <p>農業經營基盤強化促進法的制定(農業用地利用增進法的改名、認定農業者制度的設立等)農地法的修正(農業生產法人制度的事業以及構成人員之必要條件的增加等)特定農山村法的制定</p>
1995 年 (平成 7 年)	<p>1995 年(平成 7 年)</p> <p>1998 年(平成 10 年)</p> <p>1999 年(平成 11 年)</p> <p>2000 年(平成 12 年)</p>	<p>農業經營基盤強化促進法的修正(增進對於農地保有合理化法人的支援強化，以及設立購買農業用地的協議制度)</p> <p>農地法的修正(立法訂定轉用許可的標準、在兩公頃以上四公頃以下的農地轉用許可之權限，委託給各縣市首長處理)</p> <p>食品、農業、農村基本法的制定</p> <p>農地法的修正(1. 股份公司制度的導入包含、修正農業生產法人制度之必要條件以及根據農業委員會中，必要條件適合性的擔保措施。2. 使農地移動下限面積之必要條件較為彈性。3. 廢除定額繳交佃耕費。4. 2 公頃以下的農地轉用許可事務的自治事務化。5. 懲罰條例之強化)</p>

	2002年(平成14年)	構造改革特別區域法の制定(1. 依據農地租約制度，股份有限公司可參與一般農業事務。2. 平成15年10月根據省令之修正、地方公共團體、農協以外的市民農園開設之擴大)
	2003年(平成15年)	農業經營基盤強化促進法の修正(1. 農業生產法人構成人員之必要條件の特例措施。2. 特定農業團體。3. 特定的空置農地)
	2004年(平成16年)	農業委員會法の修正(組織的效率化以及業務的重點化)
2005年 (平成17年)	2005年(平成17年)	農業經營基盤強化促進法の修正(1. 農業用地使用規範的增加。2. 農業用地保有合理化事業的擴充(金錢出資、借貸信託)。3. 全國開辦農地租借特區。4. 對於空置農地的體系整備)、特定農地借貸法の修正(全國開辦市民農園特區)、農地修正法(社會法制定的伴隨下，修改農業生產法人制度等)

二、農地問題的所在

以下先從規模擴大問題與農地維持與保全兩個觀點來看日本農地問題，再從農地移動的型態、農業經營者之型態、特定法人的必要條件簡要介紹日本制度：

(一)規模擴大問題

從以往來看，農地流動化的問題一直都專注與規模擴大問題做相關性結合。但是，近年與另一項的相關性開始被認為更為重要，那就是農地的維持與保全。為了農地的維持、保全，所進行的流動化。而在關於農地流動化、農作業受委託問題，更是在今日日本的農業社會裡成為不得不去正視的農業問題。
(田畑保「在轉換期的土地問題與農業政策」)

(二)農地維持與保全

今日的農業，特別是水田農業來說，比起農業的維持以及管理，更為重要的課題為，將來如何確保有年輕的農業工作者來擔任現今的農業事務。從這樣的觀點來看的話，如果只是針對現今農業所受困擾之問題像是環境保護、資源管理等來做處理的話，是無法成為吸引更多新的農業工作者加入之條件。關於這個問題我認為不可喪失掉將農業視為產業並注入活力而持續下去的想法。(梅本雅「水田作經營的構造與管理」)

(三)農地移動的三種型態

1. 農場單位的移動是在取得已經被集團化之農地的狀況下。
2. 地權的移動是在購買或承租位於本身所經營農地的隔壁或鄰近地區的農地，來擴大田地同時達到集積效果的狀況下。
3. 面的集積及土地的利用調整:在分散狀態的經營農地，經由地區的協商來和其他農家進行農地的交換的狀況下。

(四)農業經營者之型態

農業經營者包括個人(含家族從事者)及法人兩種主要型態，個人是指從事農業或農作業者。至於農業生產法人的必要條件說明如下:

1. 法人型態條件，包括(1)股份公司，但只侷限於股份讓渡公司；(2)合股公司；(3)合資公司；(4)聯合公司；(5)農事組合法人。
2. 構成員之條件，包括
 - (1)農地的權利提供者
 - (2)時常從事者(原則上指一年從事 150 天以上)

(3)將農地以現物出資方式來增加資本的農地保有合理化法人

(4)地方公共團體、農協、農協連合會

(5)締結產直契約的消費者或農作業的委託者、願意提供特定技術的企業，像是締結提供品種登記的種苗生產執照等、及其它在一定範圍內法人所從事的事業以及繼續有交易關係的個人、法人。本項職員的數量以及表決權有限制。

3. 事業要件：主要的事業為農業及相關事業(農產品的加工販賣等)，如果銷售額過半的話，也可以從事其它事業。

4. 業務執行幹事(經營責任者)必要條件:(1)業務執行幹事中，過半數的人平時要從事法人農業或相關事業(原則、一年要有150天以上)。(2)前項的幹事中過半數，原則上一年要有60天以上從事農作業務。

(五)特定法人的必要條件

1. 執行法人業務中的幹事，其中一人以上必須是平常就有在從事耕作或從事畜牧事業的法人。

2. 其法人要與市村町締結協定契約，然後依照契約方可從事其耕作或畜牧事業。

3. 業務執行的幹事，平常必須從事的農耕或者是畜牧事業不一定是限制在農作業務上，像是營農計畫的製作、市場等企劃管理業務都包含與此內。

三、近期農地流動化的推移與農地價格的動向

(一)不同耕作目的的農地權利移動

1. 有償所有權轉移(農地法 + 農業經營基盤強化法)的變化:

如表 2-2，在都府縣裡，以 13.5 千 ha 的水準，有略減的

傾向。然而反觀北海道有稍微提升的現象。

表 2-2 有償所有權轉移變化表

	件數			面積(ha)			1 件相對面積(a)	
	都府縣	北海道	全國計	都府縣	北海道	全國計	都府縣	北海道
H 14	69,969	3,735	73,704	13,477	18,387	31,864	19.3	492.3
15	67,904	37,41	71,645	13,554	17,753	31,307	20.0	474.6
16	66,239	38,49	70.088	13,327	18,241	31,568	20.0	473.9
17	63,094	36,17	66,711	13,098	18,178	31,276	20.1	502.6
18	61,894	3,669	65,563	13,109	18,287	31,396	21.2	498.4

2. 關於有償所有權轉移(基盤法)中的讓渡事由別構成所分成之

「農業廢止」與「高齡化、生病等的勞力不足」的變化:

(1) 在平成 18 年「農業廢止」的構成比率，件數 8.5%、面積 21.9%，在「高齡化、生病等的勞力不足」方面，件數 22%、面積 12.2%。

(2) 從平成 18 年「農業廢止」的面積比率來看，比起北海道的 32.5% 來看都府縣則為 6.9%。但是相反的，從「高齡化、生病等的勞力不足」方面來看，北海道為 6.6% 都府縣則為 20.1%。

表 2-3 農業廢止表

	件數	面積 (ha)	1 件相對面積 (a)
H 14	5,655	5,890	104.2
15	5,505	5,567	101.1
16	5,655	5,937	104.0
17	5,604	5,775	103.1
18	5,548	6,825	123.0

表 2-4 「根據兼業化」表

件數	面積(ha)
6,866	1,278
6,688	1,393
6,484	1,354
6,732	1,455
6,520	1,472

表 2-5 「高齡化、生病等的勞力不足」表

件數	面積(ha)	1 件相對面積(a)
14,587	3,463	23.7
14,140	3,772	26.7
13,947	3,800	27.2
14,472	3,897	26.9
14,302	3,785	26.5

3. 利用權等的設定(農地法+農業經營基盤化)之轉變

從表 2-6 來看，每年都有逐漸增加的現象。特別是在平成 18 年時，在品目橫斷的經營安定對策下，增加的情況更加醒目。

表 2-6 利用權等設定轉變表

	件數			面積(ha)			1 件相對面積	
	都府縣	北海道	全國計	都府縣	北海	全國計	都府	北海
H14	197,666	8,425	206,091	69,192	36,735	105,927	35.0	436.0
15	206,828	8,371	215,199	73,257	37,669	110,925	35.4	450.0
16	220,476	12,360	232,836	77,386	47,911	125,297	35.1	387.7
17	223,744	10,640	234,384	80,526	44,898	125,424	36.0	422.0
18	302,782	12,845	315,627	111,826	55,413	167,239	36.9	431.4

4. 租借契約(基盤法)的讓渡事由別構成

(1)就算在租借政策之下，「農業廢止」方面，只有平成 15 年有大幅的減少，到了平成 17、18 年皆為增加的情況。另一方面，在「高齡化、生病等的勞力不足」的情形，則是不斷的增加。

(2)在「高齡化、生病等的勞力不足」的出售狀況來看，則為小面積的出售，對於「勞動力不足」的對應來說，則是有以租借或是農作業委託為傾向。

表 2-7 「農業廢止」表

	件數	面積(ha)	1 件相對面積(a)
H14	11, 297	9, 679	85. 7
15	10, 570	7, 096	67. 1
16	11, 149	9, 296	83. 4
17	10, 916	10, 102	92. 5
18	13, 363	11, 837	88. 6

表 2-8 「根據兼業化」表

件數	面積(ha)
29, 280	10, 449
28, 077	10, 210
30, 364	12, 204
29, 631	10, 852
42, 301	14, 822

表 2-9 「高齡化、生病等的勞力不足」表

件數	面積(ha)	1 件相對面積(a)
44, 621	17, 742	39. 8
44, 675	19, 039	42. 6
47, 718	22, 033	46. 2
49, 151	22, 167	45. 1
61, 807	28, 144	45. 5

四、農地流動化政策之變遷與今後的方向

(一)農地流動化政策的變化與現狀

1. 土地供應者市場

從土地供應者市場而言，一直以來，農地流動化政策對於土地供應者來說具有刺激的作用。土地接受者是由於這些人期待藉由規模擴大讓所得提升，因此對於實行農地的取得(規模擴大)行動相當積極。從日本的土地構造來看，農民對於農地的持有意識相當強烈，也因為農地持有花費也非常小，導致在非必要之原因(例如負債處理)下，不會輕易販賣或轉讓農地。因此，農家(土地供應者)的土地，應交由推行者來進行集積以達到農地流動化政策之目的，配套有稅制優惠措施、農地流動化獎勵金等各種促進農地流動化措施。

不過根據考察，現狀是農業經營者對於農地擴大之熱情消減，農地接受者仍然持續減少。

2. 農地接受者市場

日本農業人口高齡化以及推行者的減少，加上稻作業者因無法達到收入增加，對於農地規模擴大的熱情也大幅降低，連帶使得耕作放棄地增加。原本位居第一的稻米生產總額，將第一名讓給了蔬菜生產。不單只是農地價格的下滑，農地流動化也呈現停滯的狀態。一直以來的農地流動化理論現在也在變化實施中，逐漸將重心放在構造政策。

後續及現階段主要有新的米政策、跨品目的經營安定對策、農地、水、環境保護對策、農地制度的修正。

(二)農地政策改革的內容

有關確保糧食安定供給之農地政策方向修正要旨，說明如下：

1. 關於農地利用方面，權利者的責任明確化。對於作為農地

權利使用者，他們有責任並努力在農地方面確保其地為農業用途，而此行為在法律上給於明確之地位。

2. 作為糧食生產基盤的農地確保，以下幾項是關於農地轉用許可制度以及農業振興地區制度：

(1)即使是屬於農業集積集團外之邊緣土地，對於核心農家的經營基盤來說，除了做為農業用地之外的土地都應該嚴格化。

(2)由於現今農地轉用為公共設施的許可可免除，今後關於此項，應轉為需經過許可才可執行。

(3)為了能夠促進在農業用地之區域將農地編入於此內，應修正有關於農業振興區域的指定以及農業用地區域的設定條件。

(4)對於都道府縣在農業用地之區域內沒有實質確保農地之存在，國家應該對此問題下達應對的指示等，並強化干預。

(5)在法的規制方面，為了能夠有效的達到消滅放棄耕作地，應設立實效性較高的規範。

3. 促進透過借貸的方式，讓農地能夠達到更高的有效利用。關於所有權方面繼續維持一個較嚴格的限制。除了在借貸權方面之限制修正外，透過以下有關使用者對於農地之確保，或促進將散亂的農地以面的集積方式作整理等的處置，來策劃出將農地從「所有」轉為「利用」之計畫。

4. 農地利用者的確保

(1)關於如何對待農業生產法人中的成員，基本上經常從事農業者與法人和農作業之委託者之間的待遇是沒有差別的。

(2)對於農業生產法人以外之法人對於農業的參與，是以所有權的轉移以外視之。

除此之外，對於該區域如果沒有農地接收者，在相關者的同意之下成為承擔農業用土地的人，並賦予農業合作社等地位。以上制度上可能會面對之問題等應早日檢討並解決之。

5. 農地面的集積的促進等

(1)原則上像是市町村這種具有公信力的組織，為了收集農地來達到面的集積，以構築一個土地再分配計畫，應接受農地所有者的委託來代理並出租農地或接受農地轉貸為目的。關於農業委員會方面，今後也要堅持設立。

(2)關於農地保有合理化事業中，市町村方面的借貸事業，由前項新的構造企劃中實施。此外，有關都道府縣的買賣事業等、要等到新的構築企劃實施發揮效用後才接著進行。

(3)在得到村落之同意後為了積極的促進農地的利用集積，因此須推動農業用地利用規範的制定。

(4)為了能夠讓出借農地者能安心的出租，根據農業用地利用集積計畫，積極的推動利用權設定，像是一旦農地出租期約滿必定將農地歸還。此外關於佃耕土地的地方限制以及強制收買佃耕土地等措施，由於可能會造成土地出租者的不安，現今已經很少沿用並加以廢除。

(5)為了能夠使共同繼承之農地的借貸進行更加順利，在農業用地利用集積計畫的制成時，應對於必須達到關係權利者全員之同意的必要性進行修正。

(6)關於借貸標準，應放寬借貸期限讓借貸時間可延長至 20

年以上，並擴大農業經營的類別。

(7)關於租借費用的標準，將設定以當時狀況將租借費用以浮動調整的機制加以廢除。但是，為了讓租借制度能運作順利，另外設置一個能夠廣泛的提供有關租借費用標準之情報機制。

(8)對於「佃耕土地」、「佃耕農」等用語應開始加以修正、並廢除一些與現狀不和之規定。

6. 為了能夠促進農地的有效利用而實施的農地稅制修正

關於繼承稅等的農地稅制修正方面，如以上所提及的希望能夠實施將農地從「所有」轉為「利用」之計畫，因此必須推動農地有效利用的理念或在其它領域中稅制方面的修正等，然後盡早地進行檢討，再作為平成 21 年度稅制修改要求中反映之問題。

7. 農地政策修正下的基本條件整理

作為能夠在農地政策修正中基本的有效條件，在平成 20 年的年度預算中開始了以下的措施，而在實施這些措施的檢查及驗證之際，也要儘早達到其有效成果：

(1)有關於相關機關致力於將農地的所有或利用狀況等相關情報共有化，於 2009 年以前整理出一個基礎的地圖，並且附上相關之數據，希望能夠成為市町村各單位之相關機構的資料庫並能活用之。

(2)2011 年度以前，以減少農業用區域成為耕作放棄地為目標，於本年度裡，將所有的農耕放棄地做一次全體性的調查，整理出哪些廢棄地屬於可做農業利用哪些屬於不可利用之土地，並且有計畫的實施如何減少廢棄地。

第三章 日本農業委員會的功能與農地利用的關係

日本農業委員會的組織從 2005 至 2007 的三年之中，分別推動「農業組織活動改革計畫」，「守護農地與核心農家運動」與「農政改革三對策」等三項農業活動，試圖活絡農業發展。2008 年 2 月持續推動「新守護農地與核心農家運動」和「第 3 次農業組織活動改革計畫」，更進一步強化農業委員會的組織的功能。

一、農業委員會之職責

(一) 農業委員會提供地區農業活動的服務，簡單而言可列舉如下：

1. 對農民進行農地集中利用或改善經營的支援。
2. 農業委員負責地區的諮詢服務。
3. 將農民的意見集中後代為傳達，並對行政當局提供建議及資訊。
4. 確保優良農地的維持及有效利用。
基於農地法發出許可或認可，減少休耕農地隻數量，藉由農地基本紀錄進行資訊的集中管理。
5. 農民年金制度之普及及宣導。
6. 提供農民及農業之相關情報(如，全國農業新聞，全國農業圖書，農業委員會快訊)。

(二) 如果將農業委員會之職責更具體來說，分別敘述如下：

1. 農地巡邏之實施

在農業委員會的組織中，可透過農業委員的農地巡邏來檢視地區之農地利用狀況，並對農地之基本帳務工作做更進一步的補強。此外，也致力於減少休耕農地及任意轉用或任意拋棄產業廢棄物的狀況掌握，並因應各區域之不同狀況調整做法。

2. 農地之利用調整

為促進地區之農地利用活化利用，農地利用的再編調整，農業委員會訂定農地利用現況圖，並加強與農業互動，以及進行農家間的對話，在達成共識之後，進行農地集中與調整並進行斡旋，尋求共識，有效推動農業生產的效率性。

3. 農業制度之推動及日常之諮詢服務

農業委員會協助農民訂定其農業經營的改善計畫，對於農民之耕種計畫以及農民身分之認證提供幫助，並強化日常的諮詢活動(農業經營法人化、家族經營協定之推進等)，對於農民之農業活動擔任支援的角色。

4. 推動農民加入農民年金

農業委員會為照顧農民退休後之生活，因此有必要推行農民年金制度之普及，特別是與其他的相關機構及團體之合作，推行更多的農家加入，追求農民年金人數的擴大。目前之計劃設定在 2007 年至 2009 年三年間達成十萬人加入農民年金的目標。另外亦有必要透過農民制度與扣繳憑證及家族經營協定等方式來增加農民年金之人數，尋求在更短的期間內完成農民年金人數的增加。

5. 推動全國農業新聞及農業圖書之普及

農業委員會為了能將有效的情報傳達至農民或農村領導者的手中，發起了「全國農業新聞」的新訂讀者之推行活動。此外，也一併推行有益於營造人才、經營方式與具當地特色之「全國農業圖書」的計畫活動，同時更進一步地，藉由「農業委員會快報」之發行，配合當地的市町村發行的公報，雜誌與網頁來達成對農民的宣傳活動，提升農民參與農業的各種活動。

6. 徹底紀錄活動

農業委員會的農業委員在其負責地區須將休耕、棄耕及隨意轉用農地、農業利用權設定等活動紀錄，並製做成「農業委員活動紀錄本」，這樣可將當地的農業生產活動以檔案的形式保存下來。另外，每個月需在總會報告其活動狀況，對發生之問題進行檢討及擬定對策，其結果將成為農業委員會相關刊物中的重要內容，充實農業相關資料的完整。

二、基於農業經營基盤強化促進法之農業委員會業務

農業委員會依各種法源推動農業相關活動，其中以 1993 年制定的「農業經營基盤強化促進法」(農業用地利用增進法的改名、認定農業者制度的設立等)。依此法的農業委員會，如何推動日本地區農業的經營發展，其形成的組織架構為何，整理重點說明如下列五點：

(一)在訂定「基礎構想」時之意見

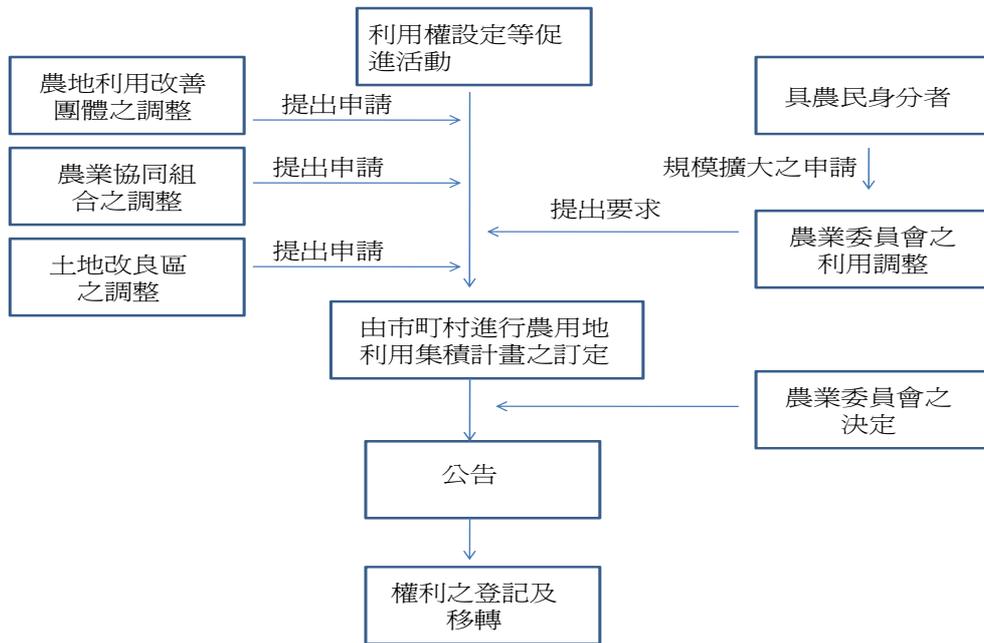
當日本的市町村長在訂定或變更農業經營基盤強化之相關構想時，須徵詢農業委員會與農協之意見。

在 2005 年修法之後，在基礎構想中明確訂出休耕農地之對策：(1)休耕農業之促進利用相關事項(應活化利用的農地區域與其活用方式之相關政策)(2)擴充特定法人之租賃的相關事項(被認定為適合實施該項作業之區域、該項作業之實施者、租賃權之存續期間、租賃之計算基準、與特定法人締結之相關協約事項)等事項都已加入法條中。

(二)農地利用集積計畫之決定業務

市町村在訂定農地利用集積計畫時，必須得到擁有該土地所有權與使用收益權者之同意，或必須得到擁有利用權者之同意，此外也必須有農業委員會之核可，並公告該區域農地利用權利設定與轉移的決定。下圖為農地利用集積計畫之手續流程。

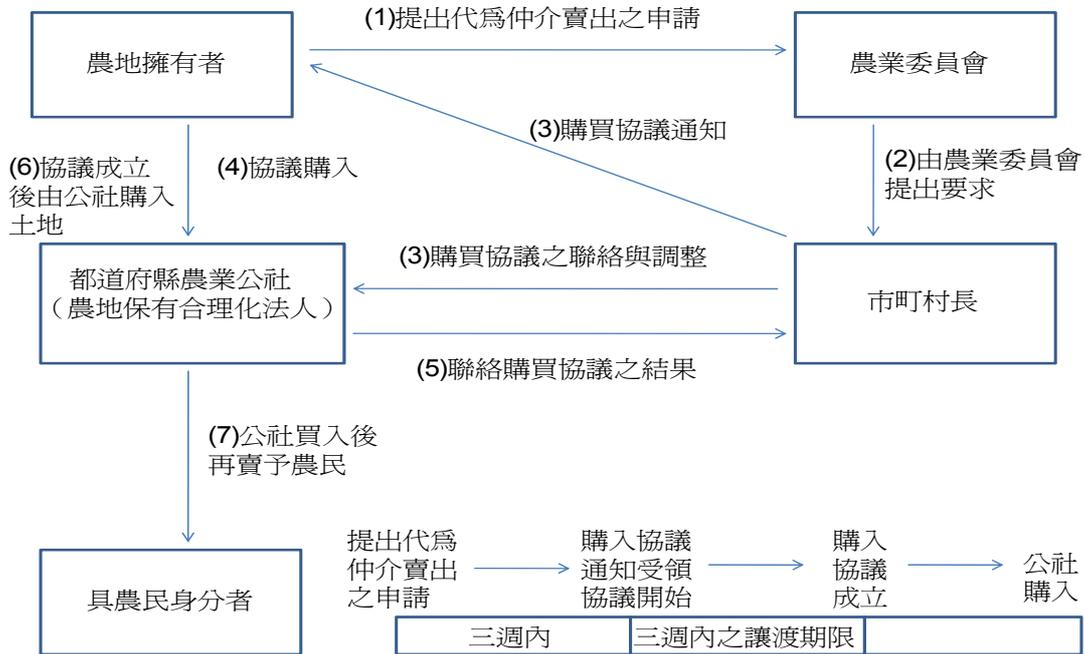
圖 3-1 農地利用集積計畫手續流程圖



(三)促進農民進行使用權之設定

依上圖可知，農業委員會在接受農民欲接受農地利用權設定、亦或農用地擁有者之利用權設定等狀況下，根據其申請內容對其農用地之利用關係進行調整，並要求市町村訂定農用地利用集積計畫。另外，由農地所有者對農業委員會提出欲售出其農地之申請時，為促進農地之集積利用，在農業委員會判斷下，如有其必要由都道府縣農業公社(農地保有合理化法人)進行買入時，農業委員會可以要求市町村長對農地擁有者進行購買協議，購買協議之程序見下圖。

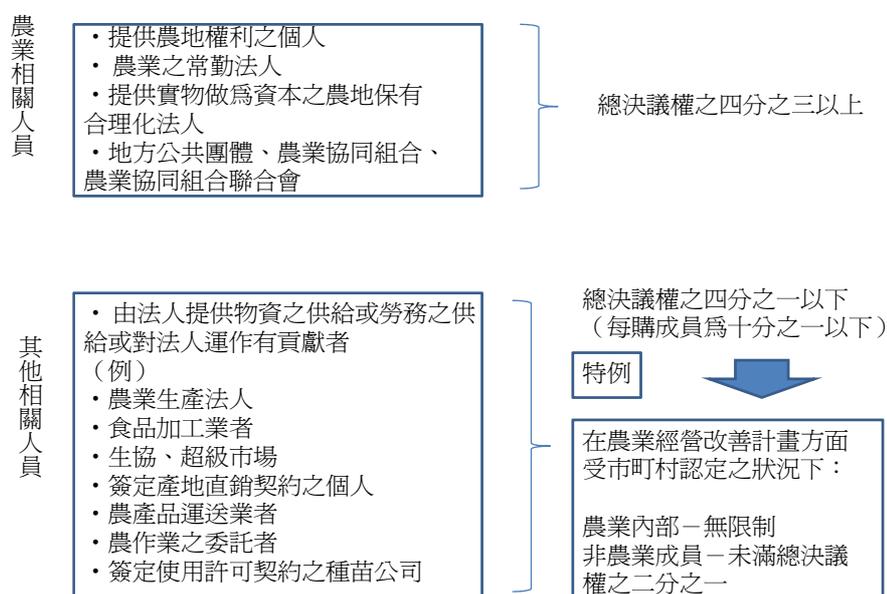
圖 3-2 購買協議程序圖



(四) 農業經營改善計畫認定之相關業務

市町村在認定農業生產法人構成會員之要件時，基於特別措施相關的「農業經營改善計畫」，必須經由農業委員會之意見來判斷是否符合農林水產省命令(規則第十四條第一項第二號)之規定。因制定農業生產法人構成員要件之相關農地法特例(基盤法第十三條之三，見圖)，由非農業法人對農業生產法人進行入股時，為確保農地適當與效率的利用，參考審查機關之農業委員會意見就格外顯得重要。下圖為基於農業生產法人構成員的基本要件，關於對農業關係者與農業關係者在總議決權的通過與否的規定。

圖 3-3 農業關係者與農業關係者總議決權圖



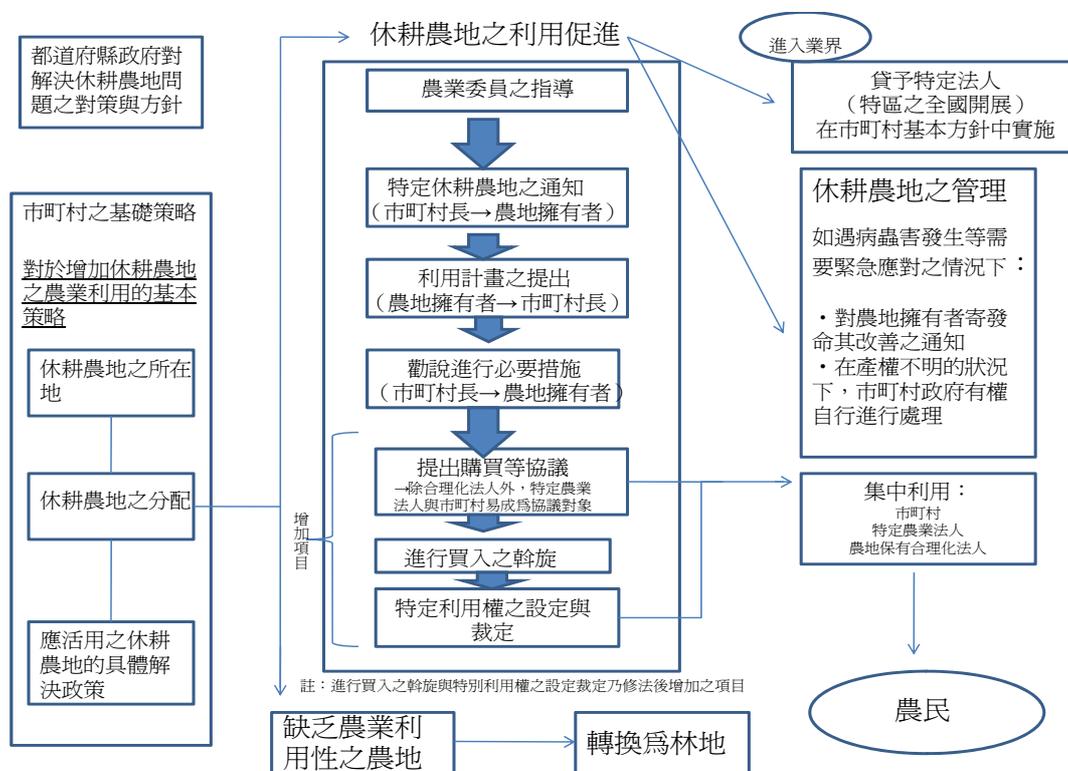
(五) 增進休耕農地在農業上利用之業務

為增加休耕農地在農業上的利用，在市町村基本政策當中，從「對於休耕農地或有休耕之虞的農地，有必要增加其農業上之利用」這一段敘述定位為「需活用農地」政策的一環，由農業委員會的指導來設定特定利用權。農業委員會為了促進「必須要活用之農地」擁有者善用其農地，會對其擁有者確認是否有再度耕作的意願。若「必須要活用農地」擁有者不願遵守農業委員會的行政指導，並長期放棄耕作，甚至影響周邊農業振興活動時，則農業委員會有權要求市町村長對該擁有者提出「特定休耕農地」相關規定之通知。而接到此一通知的地主有義務對市町村長提出農地利用方式之相關說明。若地主並未提出此一說明，或是提供假造的計畫則將被課以十萬日圓以下罰鍰，以避免區域在農業發展上產生負面效果。若市町村長認為地主所提出的農業利用計畫不適切(缺乏實效性)，則可以勸告地主做其他農業上的有效利

用，以地盡其用，振興地方農業發展。對於接受到此種勸說的農地，其農地可能成為農業保有合理化法人、市町村或特定農業法人賣出或借出的協議對象，而若地主有此意願，可由農業委員會居中進行協調及斡旋。而買入或借入協議無法順利進行，可由農地保有合理化法人提出申請，要求都道府縣首長進行調停。若此調停不被接受，則農地保有合理化法人等有權對都道府縣首長提出特定利用權(對於農地以耕作為目的進行租賃)設定之裁判。特定利用權因是由農地法第三條中的許可權人都道府縣首長進行裁定，因此並不需要該法條中的許可。另外，特定利用權在其期滿(最多五年)後並不會做出拒絕續約的通知。

下圖為透過農業委員會之指導，增加休耕農地之農業利用，並就特別利用權之設定的流程圖。

圖 3-4 特別利用權設定流程圖



三、特定法人租借事業(將「特區」擴大至全國)

在市町村基本政策當中，新加入了特定法人租借事業的相關規定。截至目前為止都被定位在農業「特區」的「對特定法人之農地出借特區」將擴大至全國規模。所謂特定法人租借事業便是在有相當數量耕作放棄地的區域內，由市町村或農地保有合理化法人將這些農地借予農業生產法人外之法人。而市町村須與這些非農業法人先行約定，只能將這些農地應用於農業用途。若有違反此一原則之情形則解除契約。

以上可知，農業委員會在日本的農業發展中扮演重要角色，然而必需了解到，此組織在推動農業的過程中，在特定法人租借事業仍然應注意以下幾點：

1. 若以營利目的取得農用地之相關權利時，雖不需要農地法第三條之許可，然而須事前知會農業委員會。
2. 特定法人在進行使用借貸或取得租賃權時，因必須取得農地法第三條之許可，故必須遵循規定並接受耕作或畜牧等相關審查。
3. 至少必須有一名以上的員工是常勤於耕作或畜牧工作。

四、農地法所進行之業務

以上是以農業經營基盤強化促進法說明農業委員會的相關業務，接下來則以農地法所進行之業務來說明，共有七點：

(一)農地權力移動之審查與許可業務

1. 買賣・借貸須由農業委員會進行許可

農地或採草放牧地之所有權、租賃權與其他使用收益權(地上權、永小作權、使用借貸之權利)之登記，或進行權利移轉時，根據農地法第三條之規定，必須獲得農業委員會之許可。但若當事者在自己居住地外的市町村取得這類農地的

權利，或其他法令所規定的事項，則必須要獲得都道府縣首長的許可。然而近年來，由於日本地方自治之發展與伴隨市町村合併所造成的行政區域擴大，市町村將其權利委由農業委員會行使，或由農業委員會直接進行此類農地權利行使的例子也越來越多(亦即不透過市町村之行政機關)。此類狀況之下則必須有農業委員會長之許可。

下表為農地權利之擁有者與農地管理機構的關係，就農地的許可申請類別與權利之擁有者，如何透過農業委員會或都道府縣首長在農地的上的買賣與借貸。

表 3-1 農地權利之擁有者與農地管理機構表

許可申請類別	權利之擁有者	管理機構	
		農業委員會	都道府縣首長
許可	個人 農業生產法人	在其居住地內區域的農地等權利之取得	在其居住地外區域的農地等權利之取得
	農業協同組合	接受委託經營之農地等權利取得	非接受委託經營之農地等權利取得
	其他		上述以外法人之權利取得區分地上權(民法 269 條之 2.1 項)或與此相同內容之其他權利取得
申請	農地保有合理化法人	經農地買賣而導致之農地等權利之取得	

2. 農地移動面積下面之彈性化

關於農地權利移動許可要件之一的面積下限規定(北海道為 2ha、都府縣為 50a)，須遵循由都道府縣首長所訂定之農地法施行規定中的基準，對其行政區域之某部分訂定其面積基準，在進行公告之後就以此面積為面積下限之基準。此農地法實施規則隨著構造改革特別區域法中的「農地取得面積下限特區」之全面實施，對於某些遊憩農地之農地取得，將其面積下限規定放寬至 10a。具體而言，在設定此類面積時，若出現①10a 之整數倍 ②區域內面積未達規定之農民之數量可能達到該區域的 40%之狀況下，則此基準將被取消。

3. 由總會及農地部會進行審查

農業委員會在接受權利移動之許可申請出後，將由總會或農地部會進行審查，在做出決議之後將其結果通知申請者。此外，在由地區首長進行裁量的狀況下，農業委員會對於這類許可申請書須在受理隔日起的三日內，附上許可或不許可的意見書後送交地方首長。

(二)農地轉用之業務

1. 四條轉用與五條轉用

在進行農地轉用時有下列兩種狀況：由農地擁有者自行將農地用於農業以外的使用目的，或由非農地擁有者進行農地的買入或借入。在農地法中將前者稱為第四條轉用，後者則稱為第五條轉用，對於此類轉用需透過農業委員會獲得地方首長之許可(超過 4ha 時則須獲得農林水產大臣之許可)。但是正如前述，因近年來逐漸將權利委由市町村行使，農業委員會對於 4ha 以下農地的轉用擁有裁量權的情形也不在少數。在這種情況下須由農業委員會長名義發出許可。

另一方面，對於面積超過 4ha 的農地轉用，因可能對農業或其他方面造成重大影響的關係，因此需要透過事前的審查制度。

2. 都市區域內僅需申請

根據都市計畫法劃為都市內區域之農地，在農地進行轉用時，只需要對農業委員會提出申請，並不需要獲得農業法的許可。而在農地轉用的許可基準方面，在過去雖然是由通告來決定，但因行政事務基準的明確化，在平成 1998 年時修訂農地法，更進一步將都市內區域之農地明確地法定化。

3. 小作地擁有限制之相關業務

在農業法中，對於小作地的擁有也有以下之限制：

- (1)不在地主不可擁有任何小作地。(非居住在小作地所在之市町村區域內者)
- (2)即使是在村地主(居住在小作地所在之市町村區域內者)，也不可以持有都府縣內平均 1ha、北海道 4ha 以上的農地。

4. 農地租賃解約等業務

欲對於農地的租賃進行解約時，原則上須要獲得地方首長的許可。不過在兩方都同意解約或不願對十年以上的定期租借進行續約時，則不需要需可。另外因農業經營基盤強化促進法而造成合約期限結束亦不需許可。

5. 和解之仲介業務

若對於農地利用產生紛爭時，對於雙方或單方的和解仲介須由農業委員會來進行，依方式可由三名農業委員進行調解。在農地利用產生紛爭時，由農業委員會的會長由農業委員中遴選三名作為調解委員。被指名的調解委員須在和解之

後負責寫下和解書，此和解書具有民法上的和解效力。另外，若調解委員會認為兩方已無法達成和解時，可逕行終止此調解程序。

6. 農業生產法人之身分要件卻認與指導

在平成 2001 年 3 月施行改正農地法後，包括須由股份公司形式導入的農業生產法人要件等規定都受到放寬。為了排除是否實際具有農業生產法人的資格等疑慮，並對其資格做出擔保，在該法中也明訂了經由農業委員會進行農業生產法人事業狀況報告書的徵收等規定。

農業委員會對農業生產法人要件之確保，整理以下 6 點，

- (1) 農業生產法人報告書之收集及整理。
- (2) 農業生產法人要件確認書之收集整合。
- (3) 推行與關係農業委員會間之合作。
- (4) 對農業生產法人進行深入調查。
- (5) 地區協調平台之建置營運。
- (6) 對農業生產法人進行勸告及農地讓渡之斡旋。

7. 標準小作金額之訂定業務

由農業委員會訂定「小作金額之標準額」(標準小作金額)，透過此一程序來使當事人簽定小作契約時之參考租金，對於可能影響一般小作金額水準的高額小作金，將由農業委員會進行調降之勸告。

五、農業委員會、農業會議、全國農業會議的三層組織

日本的農業委員會乃是建立在是市町村農業委員會、都道府縣農業會議及全國農業會議所的三層體制之上。雖然各級組織的體制有所不同，但都在「農業委員會等相關法」的規範之下，且

都是由適用於公職選舉法的農業委員為基礎所構成的系統組織。透過這種三層組織，藉由集結農民及地方意見並積極推動農地・體制・經營策略以達成農業及農村的發展並更進一步謀求社會及經濟的發展。

此外，對於「組織・活動」所進行的改革，為因應日本農業及農村情勢的急劇變化，並貫徹身為公家農民代表機構所具有的使命，故在農業委員會的系統組織之下自行開始進行業務與組織型態的改革。2003年4月，接受了農林水產省所設立的「農業委員會相關懇談會」之報告，於平成2004年5月設立了改正農業委員會法，並在11月1日施行。此法在將農業委員會活動重點化的同時，也對必要設置基準面積的更定、因選舉廢止農業委員數下限造成的市鎮村裁量權擴大、組織營運的效率化有所著墨。

2004年11月11日，隨著改正農業委員會法的施行，綜合了組織內部的檢討、組織活動的改革的基本方向及對於改正農業委員會法的具體動作方針後訂定了「新時代的農業委員會組織・活動改革之組織對應方針」。此外，對於2004年1月所訂定的「農業委員會系統組織改革計畫」進行全面訂正，並在平成19年訂定了「新農委組織活動改革計畫」。此計畫之基本目標在於活動與組織的改革，並更進一步實踐農業委員會之方針。由1999年起的六年期間致力於解決農業・農村現場問題的「地域農業再生運動」將在2004年度結束。由2005年開始進行改正農業委員會法的施行及農地制度的修正，並訂定新的「食糧・農業・農村基本計畫」，依循過去「地域農業再生運動」的路線，進行全國規模為期三年的「農地與農民保護與活化運動」。

第四章 日本農政改革對策:新農業政策之方向

日本在 2005 年 10 月 27 日公佈「經營所得安定對策等大綱」，內容包括:「跨品目經營安定對策」、「米政策改革推進對策」、「農地、水、環境保全向上對策」，並且自 2007 年開始實施此農政改革三對策。但農政改革三對策實施以來，產生許多問題點，因此農林水產省乃根據過去一年的實施情況，加以檢討改善，以確保未來政策順利繼續施行。茲將日本農政改革三對策 2008 年實施之改善事項概述如下:

一、「跨品目經營安定對策」之改善事項

為使「跨品目經營安定對策」在各地域能持續推行，根據生產現場所發生的問題及地域的現況，將作以下之改善:

1. 面積要件的放寬(市町村特別認可制度之創設)

創設「市町村特別認可制度」，以代替過去的「縣知事特別認可制度」。亦即過去地域核心農家面積要件之認定標準為:認定農業者之農地面積需 4 公頃以上(北海道需 10 公頃以上)，集落營農組織之農地面積需 20 公頃以上。今將此面積要件放寬，農民經由市町村特別認可，亦可加入「跨品目經營安定對策」。

2. 廢除認定農業者之年齡限制

市町村在認定農業者的認定上，判斷基準往往有年齡的限制，此將使有企圖心的高齡農業者無法成為地域的核心農家，因此認定農業者年齡限制將廢止或更彈性放寬。

3. 對集落營農組織法人化的指導將更彈性化

由於各地域之集落營農組織，有不同之實態，因此對於集落營農組織的法人化，或主要從事者的所得目標等要件，不能以單一標準要求，今後將更彈性化。

4. 先進小麥產地之振興

對於近年單位面積產量大幅提高之先進小麥或甜菜產地，為確保農民收入，使其安定生產小麥、甜菜，對此地區將予以支援。小麥主產地緊急支援對策預算為 151 億日元，其中，2007 年預算為 98 億日元，2008 年預算為 53 億日元。甜菜主產地緊急支援對策預算為 17 億日元，其中，2007 年預算為 7 億日元，2008 年預算為 10 億日元。

5. 收入減少影響緩和對策之充實

對於 2007 年產，若收入減少超過 10% 時，農家出資不足部分(即農家原出資額無法填補至標準收入之 90% 時)，由政府負擔加以填補，藉由此特別措施，以消除農家之不安。但 2008 年產以後，為防止農家出資不足，將設計收入減少 10% 以上時之出資制度，以消除米價下跌時，農家之不安。2008 年「收入減少影響緩和對策(收入減少 10% 以上之對策)」預算為 111 億日元。

6. 對集落營農之支援

為使集落營農易於組織化，使小規模、高齡農家易於加入集落營農組織，並使已組織化之集落營農安定營運，對於集落領導者所進行的各項活動、融資、活用租賃之機械、設施等，加以支援。

7. 對於農家交付金之支付及申請手續簡單化

顧及農家的資金運用，在與農協配合下，對農家之各種交付金，不再分次支付，而是一次給付。此外，需繳交之書類亦大幅削減及簡單化，申請時期亦集中在一定時期(4 月至 6 月)。

8. 其他

(1) 用語的變更，以消除誤解: 為避免農民對此制度產生誤解，並正確展現制度之內容，「跨品目經營安定對策」在北海道

改名為「水田、旱作經營所得安定對策」；在都府縣改名為「水田經營所得安定對策」。

- (2)對農協系統要求實施降低農業資材費之對策:為降低農家成本、增加農家收入，對於農協體系自營之經濟事業改革中，要求訂定削減各種手續費、資材費之具體目標，並促其有計畫施行。

二、「米政策改革推進對策」之改善事項

1. 基本想法

- (1)由於主食用米之消費逐漸減少，因此全體都道府縣、全體地域，對於10年後之地域水田農業的情況及個別農業經營方式必須加以檢討，以確保2008年產以後生產調整措施之實效性。
- (2)在食糧法的架構下，行政體系(中央、都道府縣、市町村)應與農協體系密切配合，全體都道府縣、全體地域應傾全力達成生產調整之目標。尤其在2007年未達成生產調整目標之都道府縣、市町村，應再加強實施。
- (3)都道府縣階段、市町村階段、行政系統、農協系統、集貨販賣業界等相關業者應相互配合，全力達成生產調整目標。對於2007年稻米大幅生產過剩之都道府縣、市町村，根據目前的實施狀況及目標達成狀況，若有必要，將締結「生產調整目標達成合意書」。
- (4)自生產調整非實施者集貨之集貨業者、販賣業者，應要求其了解稻米的需給狀況，並採取適切的因應措施。

2. 主食用米生產數量目標之適切設定

(1)稻米需要量之預測

確實設定稻米需給均衡之水準(考慮每年稻米需要量之減少

趨勢，目前主食用米需要量設定為 819 萬公噸)。

(2)關於各都道府縣需要量之情報

①各都道府縣之需要量根據過去方式計算，對於生產過剩的都道府縣需予以懲罰，對於目標達成的都道府縣需予以鼓勵。

②生產數量以外，亦提示面積換算值

a. 平年(正常年)之單位面積產量，使用各都道府縣之統計數值，加以計算。

b. 由都道府縣到市町村，市町村到地域協議會，地域協議會到方針製作者等各階段，除了提供需要量之情報外，亦提示面積換算值。

(3)都道府縣間之調整

在 2008 年 1 月 10 日前，各都道府縣提出生產數量目標增減之申請，並由中央調整。

①提出目標削減申請之都道府縣:增加產地再造交付金。(以 11 萬日元／公噸為上限)

②提出目標增加申請之都道府縣:減少產地再造交付金。(以 4 萬日元／公噸為下限)

3. 「新用途需要米」的生產調整方式之導入

(1)對於「主食用米」、「加工用米」以外之「新用途需要米(如作為飼料米、生質燃料原料等)」，根據農業者、需要者等之契約書及誓約書，確認其在該用途確實使用，則可計入生產調整數量。

(2)若違反契約書，將「新用途需要米」作為主食用米時，對於農業者及需要者等，予以處罰(如:要求產地再造交付金之歸還、公布違反事實之業者名或停止業者之政府米買受資格

等)。

4. 加強目標達成之控制

(1) 目標分配階段

- ①在地域協議會，由全部水稻農業者直接或間接參與，經過公正的討論，決定分配之規則，並提供適切之目標。
- ②地域協議會在討論①時，須留意地域全體是否可確實達成目標。
- ③地域協議會在分配目標後，所分配之數量及面積，經由縣協議會向全國協議會報告。

(2) 種植階段

- ①地域協議會在種植終了後，將地域內水稻種植面積以及加工用米、新用途需要米的種植面積(兩者之差視為主食用米的種植面積)，經由縣協議會向全國協議會報告。
- ②地域協進會在掌握種植面積時，須與共濟組合、農政事務所密切連絡。如：生產調整實施計畫書、營農計畫書、生產調整實施狀況之確認，與相關單位作種植面積之情報交換，對於重點地域之現地考察確認等。
- ③若主食用米種植面積超過生產數量目標換算值時，地域協進會須採取收穫前收割或擴大新用途需要米種植面積等之事後對策。

(3) 收穫階段

- ①地域協進會在稻米收穫後，將地域內之總收穫量以及碎米、加工用米、新用途需要米、區分出貨米的預定販賣數量(兩者之差視為主食用米販賣數量)，經由縣協議會向全國協議會報告。
- ②在掌握數量時，須與共濟組合、農政事務所等密切連繫。

如:共同實施生產調整實施狀況之確認，與相關單位作種植面積、收穫量之情報交換，對於重點地域之現地考察確認等。

③若主食用米販賣數量超過生產目標數量時，地域協進會須採取擴大新用途需要米預定販賣數量之事後對策。

5. 對生產調整實施者之獎助

(1)產地再造交付金，除了下列二項以外，與前年產同一金額分配給都道府縣。

(2)新需給調整體系定著交付金預算為 100 億日元

①其中 30 億日元作為上述 2 -(3)項中，都道府縣調整用之財源。

②其餘 70 億日元部分，將根據 2007 年產生產調整之努力實績，加以分配。

(3)地域水田農業活化緊急對策(2007 年之追加預算)

①總額:500 億日元

②內容:

a. 麥、大豆、飼料作物等生產之擴大

與地域協進會締結 5 年契約為前提，根據 2008 年產麥、大豆、飼料作物等之種植面積(生產調整擴大部分)，發放緊急一時金 50 萬日元／公頃(2007 年產未達成目標者，則發放 30 萬日元／公頃)，但每一農業者發放金額以 100 萬日元為上限。

b. 非主食用米低成本生產技術之確立(多收品種、直播栽培、二期作、麥與非主食用米的年二作等)與地域協進會締結 3 年契約為前提，對於 2008 年產之試驗圃場面積(生產調整擴大部分)，發放緊急一時金 50 萬日元／

公頃。

6. 對於未達成目標之都道府縣、地域、農業者的處置

- (1) 目標是否達成，以該地域全體之主食用米種植面積(全部水稻種植面積減去加工用米、新用途需要米的種植面積)為基本判定標準。若因氣候因素導致生產超出目標部分，則以集貨圓滑化對策加以因應。

但該地域全體之主食用米販賣數量(總收穫量減去碎米、加工用米、新用途需要米、區分出貨米的販賣預定數量)，在生產數量目標範圍內，亦視為目標達成。

- (2) 對於 2008 年產未達成生產調整目標之都道府縣、地域：

- ① 2008 年產之產地再造對策，可能凍結預定交付之交付金。
- ② 2009 年產各種補助事業、融資等，可能受影響。
- ③ 2009 年產之產地再造對策，可能受影響。

同時為促使相關單位達成目標，對於未達成目標之都道府縣、地域之具體處置，將視 2008 年產生產調整之進行狀況及達成狀況，在適當的時間再作決定。

- (3) 今後若因生產調整未實施而被取消認定農業者資格時，對於以認定農業者為要件的「農林漁業金融公庫農業經營改善計畫必要之長期低利資金」，將要求提前償還，同時停止農林水產長期金融協會之利息補助措施。

日後對於生產調整未實施者，亦將檢討考慮是否停止「農林漁業金融公庫農業經營改善計畫必要之長期低利資金」以外的政策融資、補助等。

7. 農協系統之責任

- (1) 農協系統須配合下列事項：

- ① 根據食糧法之架構，農協為生產調整主體之生產者團體，

必須配合農政單位之行政，肩負達成生產調整之責任。

②積極實行播種前契約、買取集貨等，以提高集貨率。

③確立篩下米(碎米)或非主食用米之集貨、販賣體制，以因應消費者對米的多樣需求。

(2)農協對於生產調整未實施者之集貨，應注意出貨契約的數量是否在生產數量目標範圍內。對於生產數量目標範圍內的稻米與超過生產數量目標範圍的稻米，價格應有差別。

8. 其他

(1)今後生產調整的具體執行方式，中央、都道府縣、市町村、農業者團體等應緊密配合，以決定調整方式。

(2)對於各地效果顯著之措施，以及各地所面臨之問題與解決方法等，應設立網頁、通訊名單等方式，互相分享情報。

(3)中央(農政事務所等)、都道府縣、市町村、農業者團體、共濟組合等相關單位，應緊密交換種植面積等情報。農政事務所亦應對於重點地域加以現地考察確認，以確實達成生產調整目標。

三、「農地、水、環境保全向上對策」之改善事項

為減輕「農地、水、環境保全向上對策」活動組織之申請及報告之事務負擔，將大幅削減申請書類之項目，並簡化其內容如下，同時製作現場農業者易於明瞭之手冊。

1. 為簡化手續，申請書類項目由 14 項目減為 7 項目。報告書類由 5 項目減為 3 項目，須確認之資料亦減少 50%。

2. 對於如何填寫書類之說明手冊，亦製作易於理解之簡易版。

3. 在地域協進會、縣、農政局等設置申請手續諮詢窗口。

日本農政改革三對策雖然自 2007 年 4 月開始實施，但由於制度本身的部分缺點以及農民對於制度的不了解，在實際之生產現場產

生種種不滿與不安之意見。因此 2007 年秋，在農林水產大臣的指示下，農林水產省幹部紛紛下鄉至全國 44 道府縣(東京、神奈川、大阪除外)，直接聽取農民之意見及生產現場的聲音。同時根據生產現場的意見及各地域的實態，重新檢討對策之內容、加入要件、事務手續、以及集落營農之組織化、營運等事項，並加以修正改善。以期在 WTO 體制綠色措施規範下，藉由農政改革三對策的順利實施，透過直接給付的方式，以強化土地利用型農業的體質，加速日本農業結構的改革。

第五章 日本農地保有合理化事業與農地集中活化

一、農地的集中利用

農業的集中利用乃特定之農業經營，藉由「農地所有」、「農地借入」、「農作業委託」，將農地利用集中化。

二、農地利用的移動方法

1. 根據法律進行農地的借貸、買賣

爲使認定農業者等核心農家(土地借入者、土地購買者)等，能與土地借出者、土地販賣農家之間的借貸買賣關係，得以安心訂定契約，因此根據農地法以及農業經營基盤強化促進法，實施農地之借貸與買賣。主要年度耕作目的別農地權利移轉面積之變化如表 5-1 所示。

(1) 農地法之借貸與買賣

農地買賣雙方決定後，向農業委員會提出申請，經農業委員會或縣知事許可後，借貸或買賣成立。

(2) 農業經營基盤強化促進法之借貸與買賣

如果借貸地到了契約期限，借貸地自動歸還地主。若再度設定利用權，則可繼續租賃。約期終了前，將通知借貸土地者與借入土地者雙方。

約期終了後，不需支付離作料。若再度設定利用權，可繼續耕作。

表 5-1 耕作目的別農地權利移轉面積之變化表

單位：萬公頃

年度	合計	租賃		買賣	
		農地法租賃 權設定	農業經營基 盤強化促進 法利用權設 定	農業經營基 盤強化促進 法所有權移 轉	農地法所有 權移轉
1965	7.6	0.2			7.4
1970	7.3	0.2			7.1
1975	5.3	0.6			4.8
1980	7.8	1.0	2.7		4.0
1985	8.5	0.6	4.1	1.4	2.4
1990	9.2	0.5	5.2	1.9	1.9
1995	9.5	0.4	6.4	1.5	1.2
2000	13.5	0.3	10.1	2.0	1.1
2005	15.7	0.4	12.2	2.0	1.1
2006	19.9	0.5	16.2	2.1	1.1

2. 農作業委託

雖然農作業委託為當事者間的自由契約，但是為了避免不必要的紛爭，因此在農業委員會和 JA 的指導下，推動標準化契約。

3. 農業委員會的斡旋

農業委員會根據農振法以及農業委員會法，接受農地所有者等提出有關農地借貸、買賣問題的斡旋申請時，針對農業振興地域內的農業用地進行斡旋(農地移動適正化斡旋事業)。

農業委員會首先制定斡旋的基準，然後將符合基準的農家登錄在「斡旋讓受等候補者名簿」。若需斡旋時，可指定兩位斡旋委員，自「斡旋讓受等候補者名簿」中選定合適的接受農地農家加以斡

旋。斡旋成立時，再進行所有權移轉以及利用權設定等手續。關於農地利用之斡旋流程，如圖 5-1 所示，而接受農地農家之資格如下：

- (1) 青壯年且從事農業工作者。
- (2) 經營者擁有企圖心和能力。
- (3) 經營者年齡在一定範圍以下，或繼承人為農業從事者。
- (4) 土地權利取得後的經營面積(飼養規模)在地域平均之上，且超過農業委員會的基準面積。
- (5) 資本設備適宜。
- (6) 取得權利的土地需依據農振地域整備計畫加以利用。

4. 權利的交換(交換合併)

交換合併乃依據土地改良法之土地改良事業，對於細分、分散的農業用地，不變更劃區、形狀等，而是藉由地域所有權等權利進行交換，而使農地集中，使農地更便利使用(形成集團化)。

與農家間的相對交換相較，所有權移轉等的交換手續可更加簡化(所有權移轉外，其他如：地上權、長期租賃權、租賃權、使用借貸權等權利，手續亦可簡化)。與農業用地整備(工程)下之土地交換制度也有所不同，在此，不必經由工程的土地改良事業是最大的特徵。而由農業委員會、土地改良區、JA、農地保有合理化法人，以及市町村等實施。

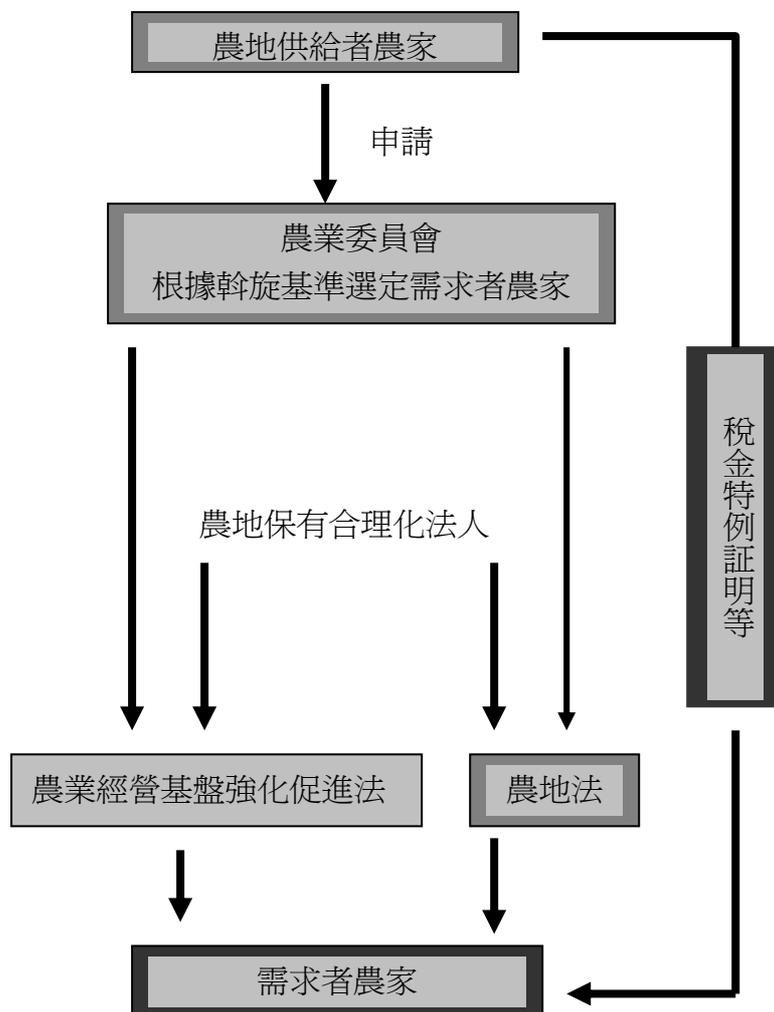


圖 5-1 農地利用之幹旋流程圖

三、核心農家之農地集中利用

(一)核心農家之農地集中利用

為確保及培育核心農家，維持地域農業的發展，農地利用的移動，不能只任由土地供應者(農地出租者、販賣者或是農作業委託者)和土地接受者(農地借入者、買入者或是農作業受託

者)間的需給關係，除了加速進行農地借出入、買賣或農作業受委託外，農地利用應朝向認定農業者等核心農家集中之方向推行。

(二)核心農家農地集中利用之現狀

1. 農業構造展望

由於「理想的農業構造」乃「效率且安定的農業經營」擔任農業生產的相當部分。日本於2005年3月公佈「農業構造展望」，並於2015年，將六成的農地集中於有效率且安定的家族農業經營以及法人經營，除此之外加上有效率且安定的集落營農經營的農地，預估此「效率且安定的農業經營」約佔經營農地之70-80%。由表5-2可知，在「農業構造展望」，2015年「效率且安定的農業經營」中，家族農業經營為33-37萬戶(其中集落營農經營2-4萬戶，法人經營1萬戶)。

表 5-2 日本農業構造展望表

2004年 (農業構造展望制定前)	2015年 (農業構造展望)	備註
總農家:293萬戶	總農家:210-250萬戶	
主業農家:43萬戶	效率且安定之農業經營: 家族農業經營 33-37萬戶; 其中,法人經營1萬戶、 集落營農經營2-4萬戶	
其他販賣農家:173萬戶	其他販賣農家:130-140萬戶	藉由集落營農之組織化、法人化等,逐漸轉為「效率且安定之農業經營」。
自給農家:77萬戶	自給農家:40-70萬戶	
持有土地之非農家:116萬戶	持有土地之非農家:150-180萬戶	將農地之大部分委託「效率且安定之農業經營」,可專心從事其他行業。

註：1. 農家:經營耕地面積0.1公頃以上之經營農業家庭或年間農產物販賣金額

- 15 萬日元以上之農業家庭。
2. 販賣農家:經營耕地面積 0.3 公頃以上或年間農產物販賣金額 50 萬日元以上之農家。
 3. 持有土地非農家:持有耕地及耕作放棄地合計 0.05 公頃以上,但經營耕地面積未滿 0.1 公頃或農產物販賣金額未滿 15 萬日元之家庭。
 4. 主業農家:農業所得為主(農業所得占農家所得 50%以上),年間 60 日以上從事農業,而未滿 65 歲者之農家。
 5. 自給農家:經營耕地面積未滿 0.3 公頃,且年間農產物販賣金額未滿 50 萬日元之農家。

2. 加速農地之集中利用

雖然認定農業者等核心農家經營之農地面積,有年年增加之傾向。但由表 5-3 可知,核心農家經營面積 1995 年為 86 萬公頃,至 2006 年達 198 萬公頃,占全耕地之面積僅 42%。因此,必須加速核心農家之農地集中利用。

表 5-3 核心農家經營面積及占全耕地面積比例表

年度	農地面積(萬公頃)	比例(%)
1995 年	86	17
1996 年	102	20
1997 年	113	23
1998 年	123	25
1999 年	130	27
2000 年	134	28
2001 年	140	29
2002 年	148	31
2003 年	156	33
2004 年	165	35
2005 年	181	38
2006 年	198	42

3. 核心農家農地集中利用進展緩慢之理由

核心農家農地集中利用進展緩慢之理由，由表 5-4 可知，以「農業所得不安定」、「農產物價格不安定」、「農地分散」等為主要原因。

表 5-4 核心農家農地集中利用進展緩慢之理由(2004 年)表

理由	比例(%)
農業所得不安定	61
農產物價格不安定	48
農地分散	38
集落內無核心農家	36
農地之資產保有意識強烈	36
兼業農家農地不願放手	31
基盤整備不齊全	27
不在村地主增加	23
農地買主少	22
買主選擇對象	19
其他	22

(三)農地集中利用加速化的關鍵為「面的集中」

1. 對核心農家而言可真正降低成本

由於(1)良好的生產條件或立地條件之農地較少。(2)雖然規模擴大，但農地分散等原因，阻礙核心農家的擴大規模。因此推行核心農家農地面的集中利用，才能真正降低成本，此乃加速農地集中利用的重要關鍵。此外，由今後核心農家經營改善的方向之調查結果來看，優先考慮規模擴大者 27%，而優先考慮面的集中者 65%，維持現狀者僅 8%。

2. 面的集中之必要措施

面的集中之必要措施，由表 5-5 可知，核心農家回答「政府單位之協調及仲介機能之強化」者為最多，因此市町村，農地保有合理化法人等公家機關體制的強化，以及公家機關的支援十分必要。

此外，回答「支援集落內之對話」或「對於集落農地之面的集中，支付獎勵金」之核心農家亦不少，由此可知以農業者為中心，在集落內達成的共識是實現農地面的集中重要的一環。

表 5-5 農地面的集中之必要措施(2006 年)表

項目	個數
政府單位之協調及仲介機能之強化	130
支援集落內之對話	96
對於集落農地之面的集中，支付獎勵金	95
製作地圖，把握農地狀況	81
配合農業基盤整備，換地處分	64
集落營農之設立，促進經營一元化	50
無基盤整備事業之農地交換	41
其他	16

註:全國核心農家 230 經營體之回答結果。

四、農地集中利用的推動體制與對象

(一)農地集中利用的推動體制

1. 地域相關機關、團體的合作

最理想的體制為，以市町村、農業委員會為中心，地域相關機關、團體共同攜手合作，有計畫推動農地集中利用之體制。而地域相關機關、團體組成「協議會」等，亦是有效

的手段之一。此時，市町村、農業委員會可擔任指揮的角色，除收集農地相關資料外，並與相關機關、團體合作協調，研擬最有效率的農地利用集中方向。

2. 各機關、團體的配套

關於核心農家的農地集中利用，各機關團體應發揮各自特有的功能，彼此密切合作。特別是農業委員，必須了解地域的農地利用、權利關係的現狀和農業者的實情。

(二)農地集中利用的對象

1. 認定農業者與集落營農

關於農地集中利用的對象，第一必須為集落內的認定農業者(個人或是農業生產法人)。但是，地域沒有核心農家的集落，集落營農需組織化。例如水田、旱作所得安定對策之對象的經營者核心農家，若積極推行農地集中，亦是對象之一(水田、旱作所得安定對策，認定農業者之經營面積為都道府縣4公頃以上，北海道為10公頃以上，集落營農組織則為20公頃以上，可成為支援之對象)。

2. 可取得農地權利之法人

可取得農地權利之法人有兩種，(1)農業生產法人(2)特定法人。農業生產法人為 a. 股份有限公司(限於不公開公司) b. 農事組合法人 c. 持分公司。與個人農地取得所需要的必要條件大致相同，不過在事業內容、構成員、業務執行人員人等，有限制條件，如表5-6所示。

特定法人乃依據特定法人貸付事業，市町村在基本構想所定之特定實施區域，使農業生產法人以外的法人，可以租借方

式取得農地的耕作權利。

3. 集落營農組織化

關於組織化之集落營農，農地集中利用之對象包括「集落-農場型」組織、跨品目經營安定對策對象之「特定農業團體(在核心農家不足之地區，接受該區域 2/3 以上農地面積之農作業委託者，且獲得當地土地所權者同意的任意組織，在五年之內確實可成為農業生產法人之團體。)」，及「滿足和特定農業團體相同條件之組織」，或「特定農業法人(在核心農家不足之地區，集中該區域土地一半以上，以及獲得當地土地所權者同意的農業生產法人)」。

而集落營農組織化之過程如圖 5-2 所示，滿足和特定農業團體相同條件的組織架構如圖 5-3 所示。

表 5-6 依據耕作目的可取得農地權利之法人表

	農業生產法人	特定法人
法人型態	有限公司(限於不公開公司) 農事組合法人、持分公司	無特別條件
事業內容	從事以農業為主之法人	無特別條件 (建設業者、食品業者等一般企業、NPO 法人等)
構成員等	a. 構成員以農業關係者為中心 b. 業務執行幹部以經常從事農作業業者為中心	業務執行幹部至少有一人為經常從事農作業業者
可取得之權利	租借權+所有權 (沒有區域限定)	只限於租借權、使用借貸權(無所有權) (由市町村指定所參與之區域)

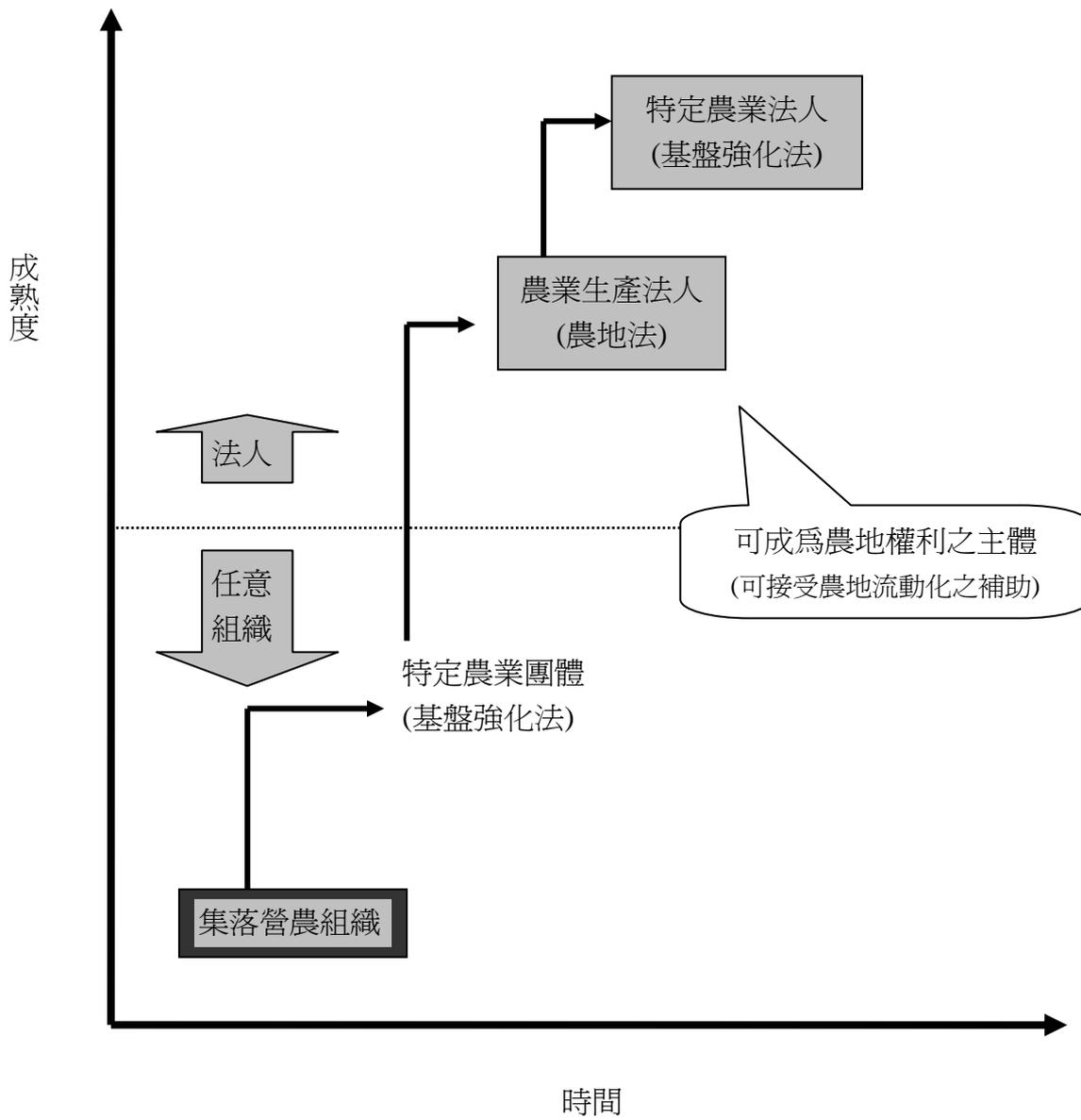


圖 5-2 集落營農組織化之過程圖

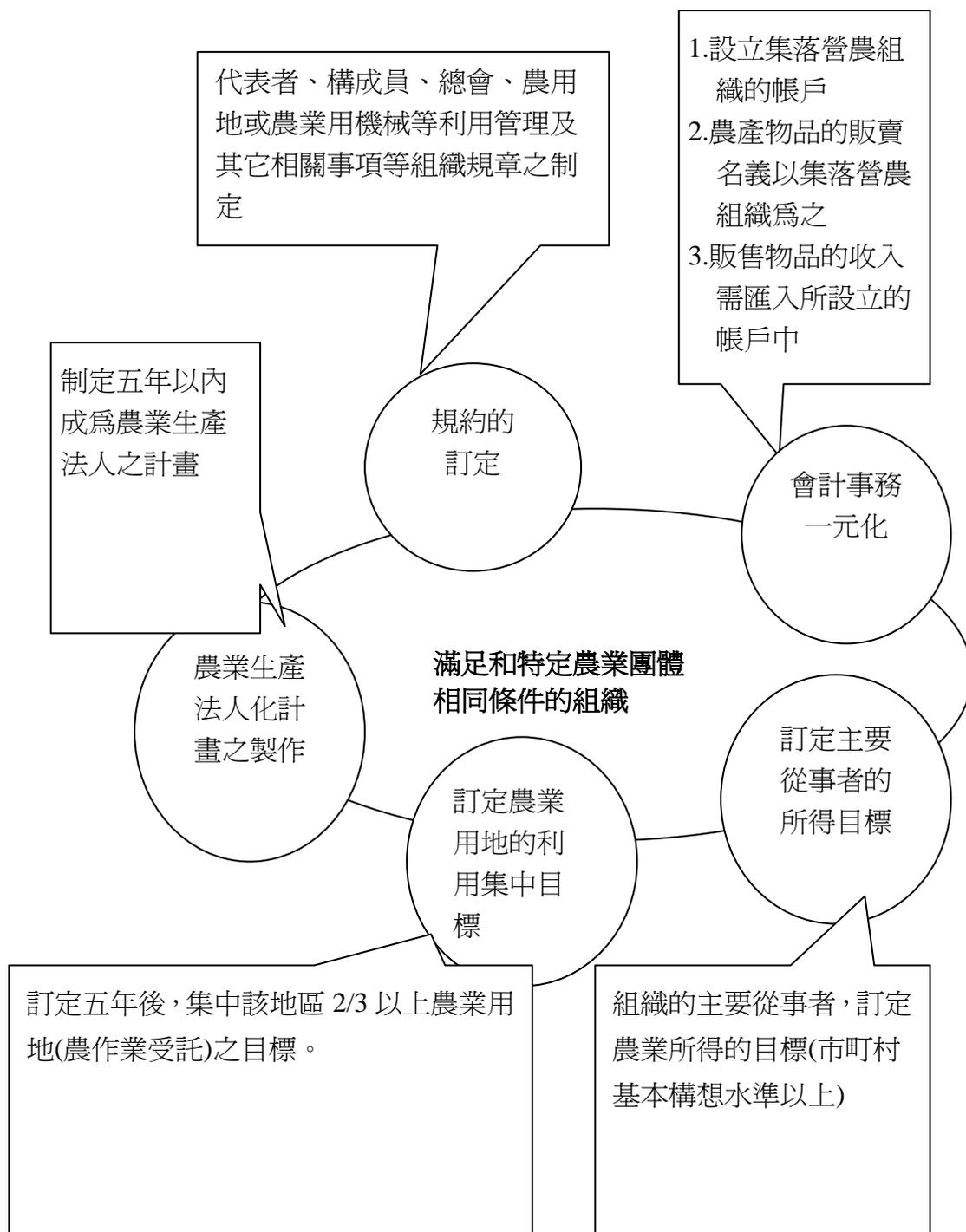


圖 5-3 滿足和特定農業團體相同條件的組織架構圖

五、促進農地集中利用之對策

促進農地集中利用為目的之事業，大致上可分為六種：

(一)金融、稅制支援

對於農地供給者以及農地需求者的主要金融、稅制支援如下：

1. 對於農地供給者的支援措施

農業用地 3~10 年出租給農地保有合理化法人時，其年數份的租金可一次先領。而農業用地變賣時，

(1)讓渡所得的特別扣除

*依據農業經營基盤強化促進法的利用權設定等促進事業，

出售農地時，讓渡所得可享有 800 萬日元的特別扣除。

*根據農業委員的斡旋，出售農地給認定農業者時，讓渡所得可享有 800 萬日元的特別扣除。

*出售農地給農地保有合理化法人，讓渡所得可享有 800 萬日元的特別扣除(依據買入協議出售農地，可享有 1500 萬日元的特別扣除)。

(2)購買新農地更換舊農地等之特例

*購買新農地更換舊農地，或交換合併等情況，符合一定條件下，亦有特別扣除。

2. 對於農地需求者的支援措施

(1)農地買入及借入時

資金融資制度與稅制特別優遇:買入或借入農地，其所需要的融資有 Super L 資金、Super S 資金、經營體育成強化資金、農業改良資金等。此外，如果購買農地，登記免許稅

以及不動產取得稅亦可降低(登記免許稅由 10/1000 降為 8/1000，不動產取得稅:取得價格之 1/3 為扣除額)。

(2)農作業受託時

可提供無利息資金:基幹農作業 3 種類以上(中山間地區為 1 種類以上)接受委託之認定農業者，在接受委託期間，受託金(5 年份以內)可無息借貸。

(二)利用權設定等促進事業

利用權設定等促進事業乃農業經營基盤強化促進事業的一環。此事業藉由農地權利的移動，為促進農地集中利用政策的核心。利用權設定等促進事業之流程如下:

1. 農地供給者、農地需求者透過仲介、諮商人員(仲介、諮商人員包括農業委員、JA、土地改良區、農用地利用改善團體等)的協商。農業委員會與市町村、農協(JA)等合作，進行調整農地供給者與農地需求者農地的利用關係。
2. 市町村之手續:(1)農用地利用集中計畫之制定(2)農業委員會決定(3)農用地利用集中計畫之公告。亦即市町村整合農地利用關係協調後的結果，並得到利害關係人的同意後，進行借貸及買賣手續(農地集中利用計畫之制成)。
3. 借貸或買賣成立。農地供給者與農地需求者不需簽訂契約或不需要經過農地法之許可。
4. 期滿返還，亦可繼續借貸。

透過利用權設定等促進事業，對於農地供給者及農地需求者有以下之利處：

1. 對農地供給者之利處

- (1) 農地賣出、借出不需農地法的許可。
- (2) 借出農地若期限到期，不必支付離作料，即可收回農地；且重設使用權即可再借出農地。
- (3) 即使是不在村地主也可擁有佃耕地。
- (4) 若農地賣出時，讓渡所得特別扣除範圍最高可達 800 萬日圓(農用地區域內的農地，依據買入協議出售農地給農地保有合理化法人，可享有 1500 萬日元的特別扣除)。

2. 農地需求者之利處

- (1) 經營規模可望擴大。
- (2) 農地買入、借入皆不受到農地法的規制。
- (3) 借貸期間可安心耕作，且重設使用權即可再借入農地。
- (4) 若當事者提出申請，市町村可馬上辦理所有權移轉登記手續。
- (5) 農地買賣時，不動產取得稅、登記執照稅可減收。

(三) 農地保有合理化事業

農地保合理化事業為促進農業經營規模擴大及農地集團化而實施之事業，農地保有合理化法人從離農農家或規模縮小等農家買入(借入)農地，並將該農地賣予(借予)核心農家，亦即農地保有合理化法人為一時保有農地之中間保有者。

藉由農地保有合理化事業而產生的買賣及借貸行為，因為可用利用設定權等促進事業的農用地集中利用計劃來執行，因此可與利用權設定等促進事業配合實施。而利用農地保有合理化事業

來設定農地的權利時，亦享有讓渡所稅的特別扣除及登記牌照稅、不動產取得稅特例等稅制上的特別優惠。農地保有合理化事業之架構如圖 5-4 所示。而農地保有合理化事業的特點如下：

1. 解決農地供給者、需求者間時間落差問題：急需現金的地主及計劃買入土地的耕農，其二者在各自希望賣出或買入的時間點，往往無法相互配合。因此利用農地保有合理化法人的中間保有功能，可解決二者在時間上的配合問題。
2. 利用農地集中實現團地化：多數欲出售農地的地主透過農地保有合理化法人將土地集中，並運用該法人的中間保有功能，可使核心農家之農業經營更有效率。同時在中間保有期間，可實施基盤整備，提升其附加價值後再行賣出。
3. 減輕農家相互交易所產生的排斥感：部分農家不願和鄰近農家交易買賣，或不想自己的土地賣給村內的人等，因此農家對於相互交易產生排斥感時，可藉由公部門機關（農地保有合理化法人）的介入緩和平息排斥感。
4. 解決農地借貸期間的差異：農地保有合理化法人從希望長期出租土地之農家租入農地，再將土地租給不同租期需求之多數農家，以解決借貸土地雙方租期不一致的問題。

（四）農用地利用改善事業

集落等有地緣關係之地區內，為提高農用地有效及總合利用，集合相關權利者，對於該區域的核心農家，實施改善農地集中利用關係之事業。

1. 農用地利用改善團體

為農用地利用改善事業的實施主體，由農用地地權者（所有者或

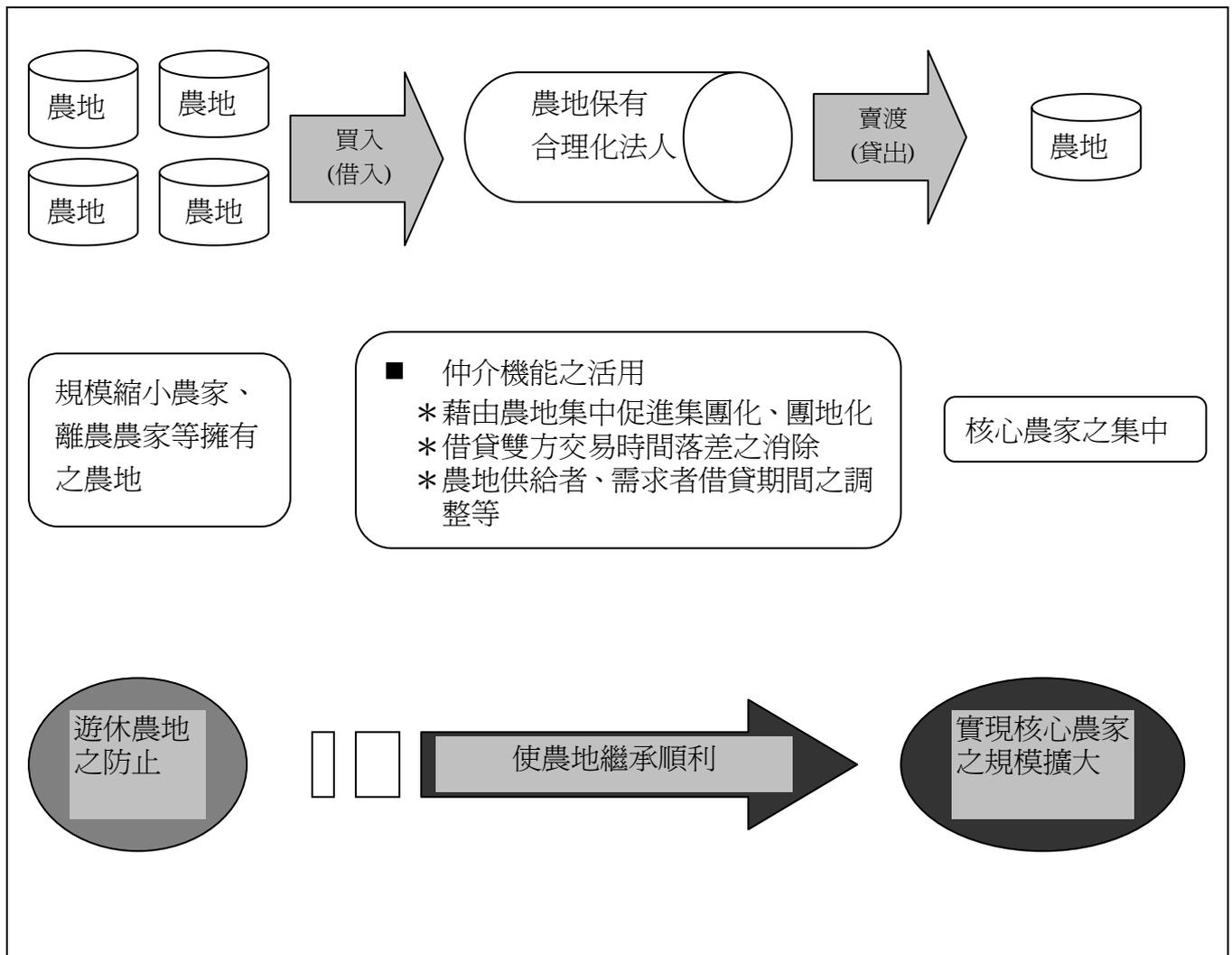
利用者)2/3 以上所組成的團體。

2. 農用地、特定農用地利用規程

(1)農用地利用規程:農用地利用改善團體在實施農用地利用改善事業時，對於種植地集團化、農作業效率化、對核心農家的農地集中等改善農地利用關係的活動之實施方式，需彙整地區內協議內容，並由市町村認定。

(2)特定農用地利用規程:除了一般在農用地利用規程中所規定的事項外，在農用地利用改善事業的實行區域中，從事農地集中利用的農業生產法人(特定農業法人)，或其它任意組織(特定農業團體)之相關事項規定，經法人或團體的同意後，由農用地利用改善團體制定，並經由市町村認定後，其農用地利用規程即成為特定農用地利用規程。

3. 農用地利用改善事業之流程如圖 5-5 所示。

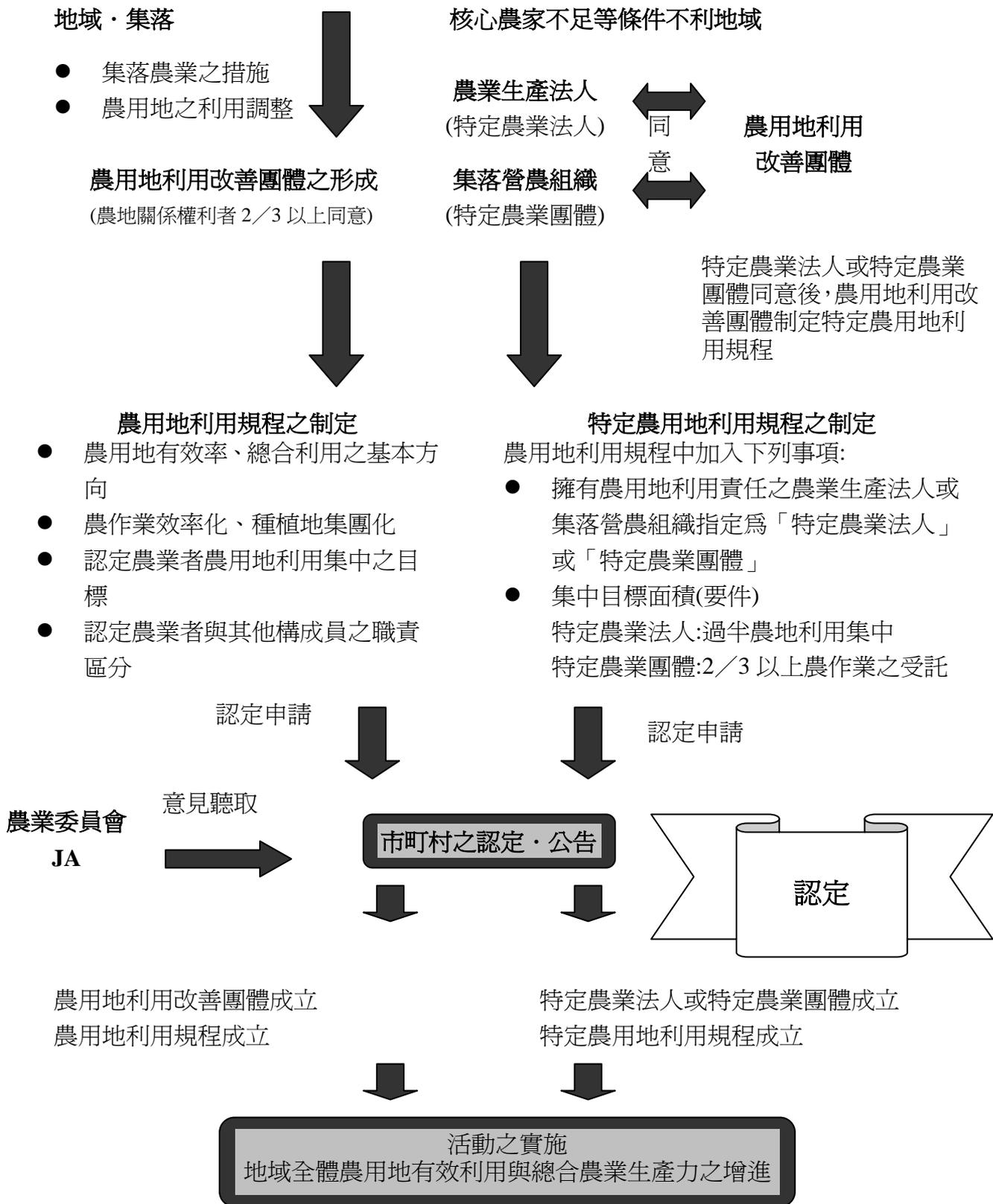


Point

活用農地保有合理化事業設定農地權利時，享有讓渡所得稅特別控除、登錄免許稅、不動產取得稅等稅制上特例措置。

圖 5-4 農地保有合理化事業之架構圖

圖 5-5 農用地利用改善事業之流程



(五)特定法人出租事業

在農業經營基盤強化促進法中，市町村或農地保有合理化法人可對特定法人(農業生產法人以外的法人)，進行農用地出租事業。亦即在耕作放棄地及即將放棄耕作的農地相當存在之區域，市町村或農地保有合理化法人可和股份有限公司等農業生產法人以外的法人(執行業務幹部中，1人以上為經常從事農業者)締結協議，設定使用借貸的權利及借貸權，藉由農地出租方式讓企業參與農業生產。若特定法人違反與市町村締結之協議時，當時所訂租借的契約即無效。

(六)主要補助事業

1. 建立強力農業交付金(軟體事業)

(1)優良農地確保支援對策等(消除遊休農地普及活動)

農業委員會為落實消除農地休耕化，應舉行研討會或提供消除休耕農地的情報，以制定有效利用農地之對策。

(2)集落農地的利用調整

根據農用地利用規程的集落營農組織化、法人化等，以促進核心農家的明確化，及集落達成合意進行集中利用，同時農業委員會對於進行農地利用調整等活動的集落應予以支援。

(3)特定法人等農地利用調整緊急支援

為促進休耕農地之消除，農業委員會對於當地建設業者及食品產業等企業參與農業應積極支援。並且支援農地利用調整活動，以促進該地區農業法人之活用農地。

2. 核心農家支援事業(農地利用調整活動)

(1)支援認定農業者農地之利用調整

若認定農業者提出希望設定農用地的利用權之申請時，除繼續實施集落營農組織化之調整，並支援認定農業者之農地集中利用。

(2) 支援農地利用調整之效率化

核心農家進行農地利用調整活動時，不可或缺的情報之提供加以支援。具體而言，包括農地基本資料的簡單化，不同資料系統間互容系統設施的整備。

(3) 支援農地利用適正化

為確保核心農家的優良農地，需支援農地的監視活動，以增進農地之農業利用。

3. 核心農家農地集中高度化促進事業

(1) 面的集中強化促進事業

農用地利用改善團體等為使農地團地化且面的集中於核心農家，制定計劃(面的集中促進計畫)，以實現核心農家農地面的集中。因此根據其成果，支付農用地利用改善團體面的集中促進費(耕農及地主雙方都能利用)。

(2) 農地市場事業

在網路上公告農地買賣、借貸等相關消息，建構地區內外可廣泛招募地主、耕農的體系(農地市場)。並藉由提供整合的農地情報給地區的農用地利用改善團體，以促進核心農家農地面的集中。

(3) 農地集中利用整備事業

配合各地域之農地利用調整時程，在事業採納申請期限為止的2年內，對於核心農家所集中利用的農地以及年度事業中

預定集中利用的農地，實施整地、整土、暗渠等簡單的基盤整備加以支援，以有效利用農地。

4. 農地保有合理化事業

(1) 支援核心農家農地保有合理化事業

全國農地保有合理化協會，為使農地仲介機能發揮最大功用，以核心農家農地集中的集中為要件，實施無息貸款。支援措施如下：

* 預付所有租金

* 預付所有農作業受託費

* 對農業生產法人出資

* 農地一時出租後再賣出

* 簡易土地基盤整備、導入機械設施等

(2) 農地保有合理化促進事業

農地保有合理化法人，為確實掌握核心農家農地集中的需要，除了設置諮詢窗口外，在各集落配置 JA 及推廣中心的現地調整員，以地區觀點，根據核心農家的需要，推行農地集中。

六、農地集中利用的措施

(一) 核心農家農地集中利用的步驟

1. 實施重點

(1) 制作年度計劃

先制成年度計劃，可方便使用。例如：3~5 月(確定意願)、6~9 月(制定農地利用調整計劃)、7~2 月(集落座談會、說明會、

戶別訪問等)。

(2)精簡說明計畫要點

具體說明農地集中利用的時間、對象、區位、方法、目的等。

(3)農地保有合理化事業之面的集中

為促進認定農業者等核心農家之農地面的集中利用，可積極活用農地保有合事業。而要推行集落營農時，可活用農用地利用改善事業。

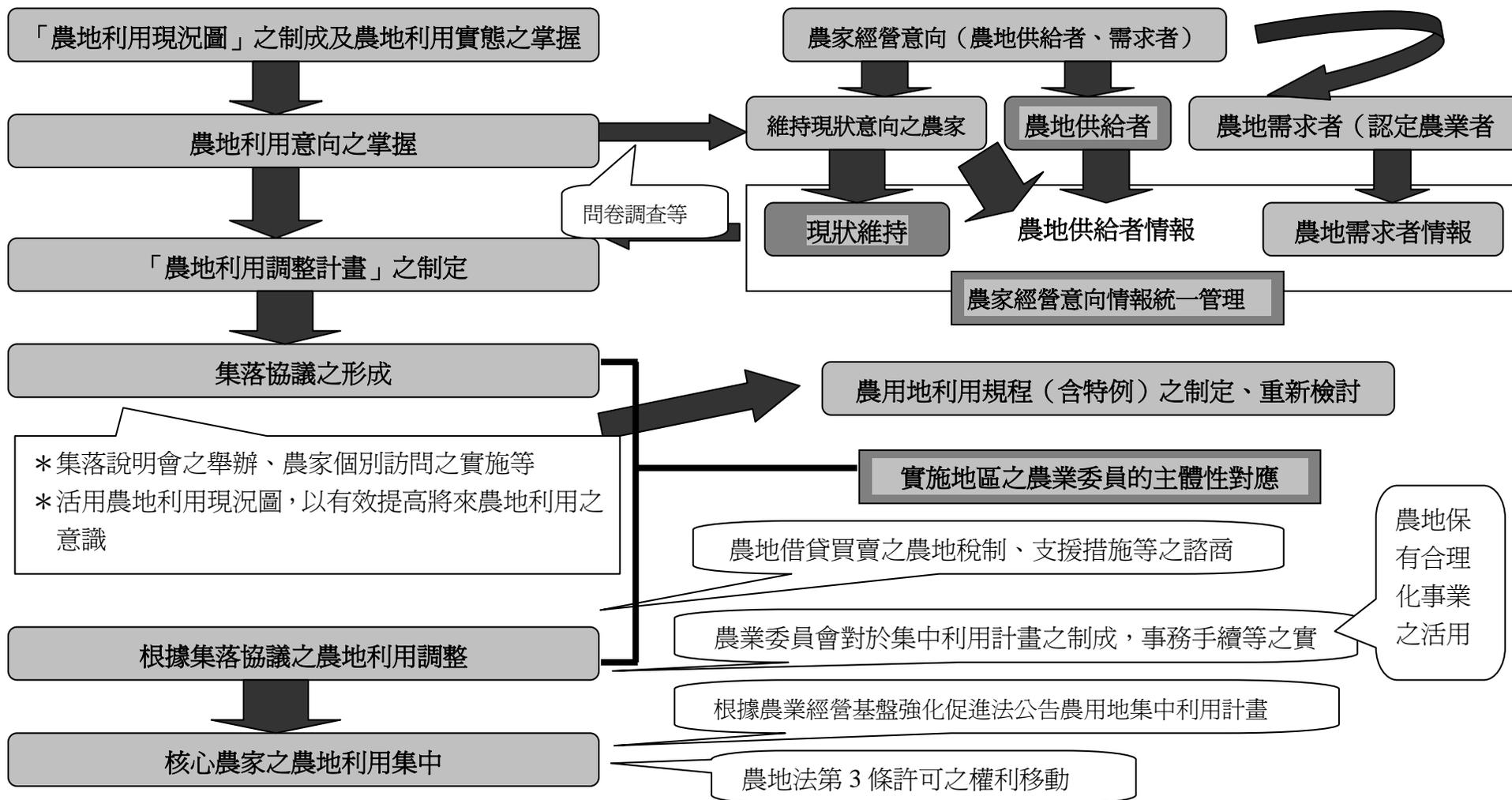
(4)利用權設定等促進事業之權利移轉

可活用利用權設定等促進事業，藉由利用權的確實設定及期限終了時農地的確實返還，使地主、耕農感到安心。

2. 步驟流程

為使認定農業者等核心農家順利進行農地集中利用，根據地區農家之協議，實施農地利用調整十分重要。核心農家農地集中利用之流程如圖 5-6 所示。

圖 5-6 核心農家農地集中利用之流程



(二)「農地利用現況圖」的制定及農地利用實態的掌握

1. 「農地利用現況圖」的制定

「農地利用現況圖」是為了解農地的利用實態(包括:經營者的年齡、有無繼承者、農地借貸情形、農地擴大縮小的意願等)而製作的。首先先選定對象地區,農用地區域及完成基盤整備農地較多之集落,較容易製作。接著以農業委員會為中心,運用農地基本台帳等,將筆別、耕作者的狀況等,用不同顏色區分,農作業受託關係,則由JA協助取得。再將每一筆所有者及耕作者姓名、設定利用權之農地利用權期限等可能需要的情報資料記錄,以利於日後的運用。

2. 「農地利用現況圖」與情報之共有化

各相關機構、團體皆可共享並活用農業委員會統一管理的「農地利用現況圖」以及各相關機構、團體所擁有的情報。但從保護個人情報之觀點,資料共享時需徵得農地所有者的同意。接著制定「農地利用調整計畫」與實施利用調整,決定農地集中的對象與進行方式,以實現有效率的農地集中利用。

(三)農地利用意願之掌握

透過「農地利用現況圖」掌握農地利用之現況後,其次必須調查農民將來農地利用之意向。使用問卷調查是最有效的方式之一,問卷調查內容例示如下。

問卷調查內容例示

1. 關於目前農地之利用狀況

- (1) 目前所耕種的農地面積(自耕地、租借地、作業受託之類別)
- (2) 是否有出借農地? 其面積?

2. 關於今後的農地利用方式

- (1) 農地利用之意向(擴大、維持現狀、縮小、離農)
- (2) 規模擴大或縮小之方式(借貸、買賣、作業受託等)
 - a. 希望借出入或買賣的農地面積
 - b. 是否希望農作業受委託及受委託面積
 - c. 農地借出入或買賣時，是否需要農業委員會的斡旋或調整
 - d. 農地借出入或買賣時，是否利用農地保有合理化事業

(四) 「農地利用調整計畫」之制定與集落協議之形成

掌握農地的實際利用狀況與農家利用農地的意向後，制定「農地利用調整計畫」，將農地未來的利用方式具體加以規劃。

「農地利用調整計畫」制定後，再制定「農地集中利用計畫圖」，以將「農地利用調整計畫」具體化，並取得集落之協議。因此需召開集落說明會，或由地區農業委員為主，實施個別農戶訪談。

訪談內容包括：農地集中利用之時間、對象、地點、方式等。訪談中亦可使用「農地利用現況圖」與「農地集中利用計畫圖」說明，可有效提高農民對農地未來利用之意識。

(五) 農地利用調整與核心農家之農地集中利用

集落達成協議後，便可進行農地利用調整，及核心農家之

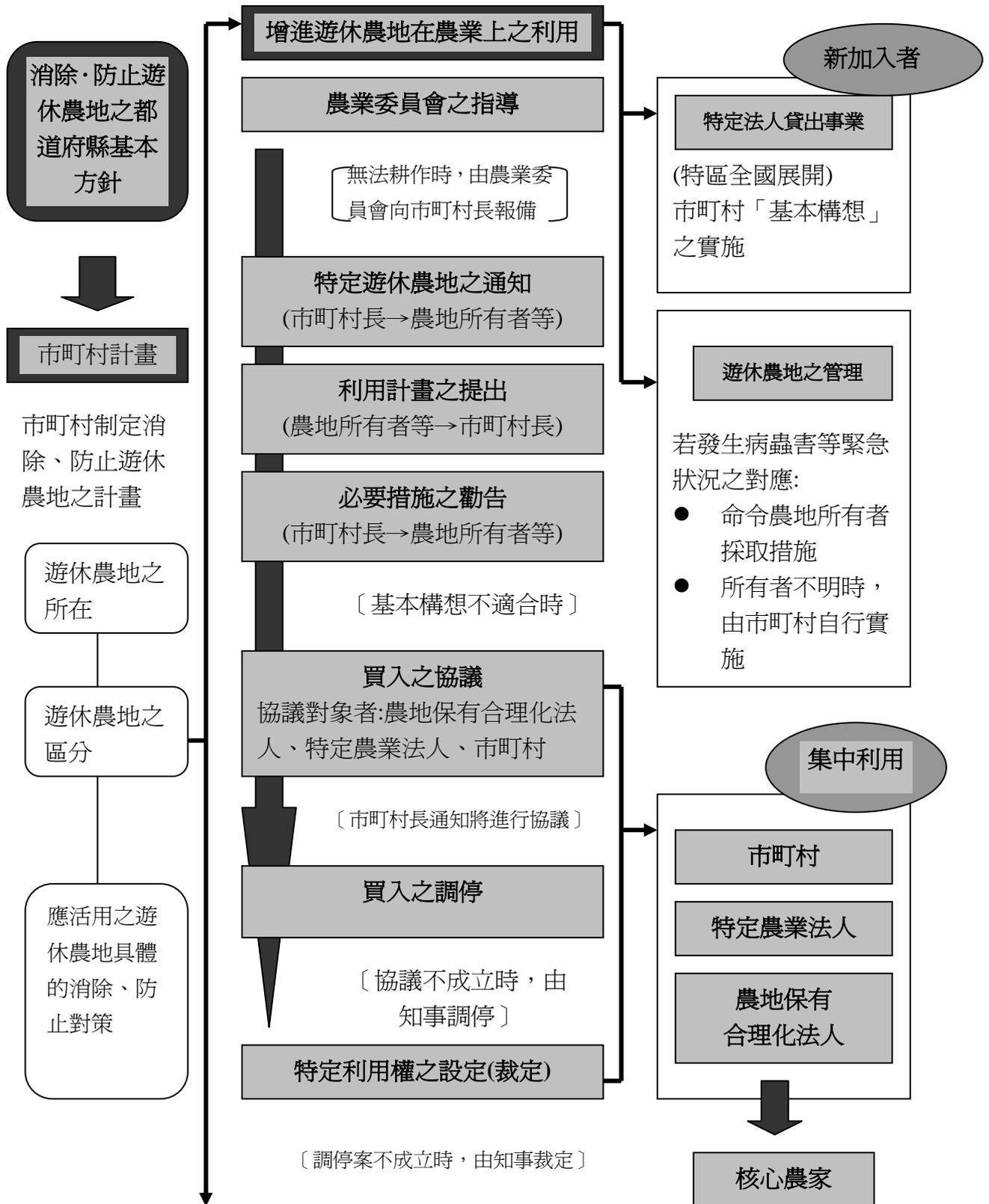
農地集中利用。在具體的利用調整方式上，可活用農地保有合理化事業與農用地利用改善事業，將零散農地整合為完整區塊以進行集中利用。利用權設定時，盡可能配合契約終了期間，以進行之後的農地利用調整。農地利用調整之後，農業委員會與農用地利用改善團體等，須立即向市町村要求訂定「農地集中利用計畫」，而市町村在完成「農地集中利用計畫」制定後公告之。

至於農地各種權利的移轉，雖然有農地法第三條之許可規定，但主要還是以農業經營基盤強化促進法利用權設定的規定為主。因契約期間終了時，可確實歸還農地，使出借農地者得以安心。另外，有關農作業受委託之斡旋，JA 與農地保有合理化法人應支援農作業受委託契約書的簽定等。

(六)核心農家之農地集中以減少遊休農地

在掌握農地利用狀況與農地利用調整的過程中，若發生遊休農地(耕作放棄地)時，可藉由核心農家之農地集中以消除遊休農地。根據農業經營基盤強化促進法，農業委員會所確認之農地現狀，若判斷應作妥善利用的耕作放棄地，則應透過市町村基本構想，對耕作放棄地所有者加以指導或將農地集中至核心農家，或將農地做其他利用。消除遊休農地之流程如圖 5-7 所示。

圖 5-7 消除遊休農地之流程



第六章 日本對於核心農家的經營支援活動形象

以經營者主體活動為前提－核心農家協會努力主辦了許多活動，那些都是以致力於經營者主體的意志及經營改善目標為前提，總而言之最重要的是，該會最主要的工作為支援經營者主體活動。像這些對於核心農家的經營支援活動如同表一所整理出來的，若將其分門別類，可分為經營管理支援、組織育成支援、地區支援、經營者育成支援四個要點，下表為核心農家協會對於核心農家的經營支援活動內容：

表 6-1 對於核心農家的經營支援活動形象

<p>1. 經營管理支援</p> <p>(1)簿記記帳藍色申報支援</p> <p>(2)經營改善計劃策定支援</p> <p>(3)經營分析支援</p> <p>(3)推動法人化</p>	<p>2. 組織育成支援</p> <p>(1)集落營農的組織化支援</p> <p>(2)集落營農的管理營運支援</p> <p>(3)集落營農的法人化支援</p> <p>(4)合意促成支援</p>
<p>3. 地區支援</p> <p>(1)對核心農家的作業、農地集積支援</p> <p>(2)地區土地利用調整支援</p> <p>(3)地區戰略策定支援</p>	<p>4. 經營者育成支援</p> <p>(1)家族經營協定策定支援</p> <p>(2)經營繼承、事業繼承支援</p> <p>(3)人材育成支援</p>

一、農家的經營支援活動

(一)經營管理支援

對經營者實施的經營管理中，核心農家協會有重點型的工作活動，像是簿記記帳藍色申報支援。具體而言為指導簿記的記帳方法，及使用簿記記帳申報稅務的順序；而利用電腦說

明農業簿記軟體的操作方法也是非常具有效果的。簿記記帳在稅務面來說，對核心農家在農業經營上是有幫助的，最重要的是，可將其統計出的會計資料當作經營改善的基礎資料運用。特別是複式簿記中，可以透過損益清單及借貸對照表進行各種經營分析；因此農業核心農家協會將地區內同種類的農業經營的平均財務指標作為共通的財產，並以其為基準，提出各種農業經營改善，建立農業核心農家有效率的經營。像農業核心農家協會從經營分析為重點，提出核心農家會員在經營改善上之具體做法。同時，在認定農業者申請審查時，立即做成該農業經營改善計劃的做法也不在少數。這些活動的具體做為，往往會成為一份份文件範本，對當地農業發展帶來更有活力。其中，支援活動最重要的是，將農業經營者經營改善意願以數字表示，製成具體的計劃案，更加明確對核心農家在農業生產活動中所帶來的效率評估。

(二)組織育成支援

隨著農業結構的調整與變化，在環境集落營農組織的育成上，就更加顯示其重要性，透過地區農業生產再編的手段，或讓地區農業能持續發展為目標而製成的體制，是目前日本振興地區農業努力的重要課題。對於集落營農的支援活動，首先是進行其組織化；因此，對推動的做法需具體的說明，特別是在農業的組織化效果，以及推動農業活動的順序上，以求能順利地執行農業組織化，達成支援核心農家的農業生產。

另外，對於集落營農特別重要的是，在組織的營運管理支援這個部分。農業組織化並非最終目的，組織的持續發展

方針才是最先應該考慮的。因此，針對各種農業活動的作業計劃、土地利用計劃、機械設施裝備計劃、收益分配上，更加明確的推動與執行是必要的。要以何種方式進行是依照集落成員的意思決定，而核心農家協會應該提供實施何種管理較好，及為實現組織合理化時的重點方向該放在何處等的資料，以及協調關係者之間的合作關係，都必須有一套明確且具體的做為。

日本在區域農業的協同作業化上，集落營農組織的法人化推進是很有效果的，核心農家協會提供讓營農組織選擇何種法人形態、就業條件及章程設定、出資規定等資料，以利地區的經營環境，而幫助集落營農達成合意，這在農業生產的推動上是很重要的一環，此時核心農家協會等單位大多會以第三者的身份，居中調解各種阻礙農業發展的問題，以促其地區農業整合，順利達成彼此間的合意。

(三)地區支援

對於核心農家協會而言，地區支援是重要的，這是因為單憑核心農家也無法解決的課題還是很多，因此以農地・作業集積支援來說，應提高作業委託意願，以及農地租賃的意願。推動的重心應集中在培育核心農家，以求實現農地集積耕作意願。

核心農家若以自身的意願集合農作業及農地時，可能會面臨各種問題，例如，有時是帶來農業活動的分散化及遠隔化，當然也有因需要降低作業費用及提升地租等問題。為了避免此類的事情發生，了解該農業區域的土地利用調整，並就其重要性，以及建立因應的構造體制等措施是非常重要的。

這些規劃的活動對於培育土地利用型的核心農家是不可或缺的條件。例如麥類及大豆等作物，將其分成數個單位區域，若無提高產地全體的品質評價，就無法維持收益性。因此在實行地區農業策略或是產地策略時，應達成農業者的意見整合，並建立地區共通適用的對應方法，這些都是廣義地支援核心農家活動。

(四)經營育成支援

如同一開始所提到的，核心農家協會最終目的為實施各項支援活動，以此為前提，帶動核心農家的自主性經營改善。若無法培育經營能力優良的核心農家，再好的支援對策也是紙上談兵，毫無意義。

要培育有經營能力的核心農家，首先需達成家族經營協議。也就是喚起家族成員的就業條件及從事農作的意願，或是透過協議提高經營者能力等的工作。而利用各種協議方式，來解決核心農家的家族內部問題時，居中處於第三者角色的核心農家協會就具有很大的作用。

核心農家協會對於經營繼承、事業繼承的支援是很重要的，特別是目前的日本農業發展趨勢當中，即使是專業經營，家族內無後繼者的情形是不在少數。為了解決此問題，無法確保後繼者的經營農家，可以透過與從事農作的新務農者結合，前者將其經營資源及技術傳承給後者。當然這種方式的結合，會產生非家族成員的第三者無法順利得到事業等問題，這時核心農家協會則會成為事業繼承一事的仲介角色，促進雙方達成合意，讓長年累積的經營資源及技術不致失傳。

最後，核心農家協會的支援措施，了解到人材育成支援的重要性，特別是對於剛加入農作的新成員，今後以經營者姿態出現的年輕農家而言，應該提供核心農業經營者必要的知識及技能。因此，在商業學校開設相關課程及舉行研習是必要的，透過從事農作前後的研習以達成人材培育的目的，可說是當前課題。

二、其他支援活動的配合

(一)申請加入支援

日本的農村有著高齡化及後繼者不足的問題，因此對於新申請的農家，新加入的支援變得更加的重要。另一方面，希望遷居農村或成為農業經營者的年輕一代越來越少，但對於沒有經營資源的非農家出身者而言，想要從事務農工作也不是件容易的事，為了推廣農業的新申請加入，應增加設置諮詢窗口及對農地・住宅，透過從中斡旋、資金的融資・補助等支持措施。目前為止，雖已至各地推行各項活動，但對新申請加入的支援活動並不能說十分完善。

(二)對於學習技術的支援

對於新申請加入新農業經營者的支援活動，首先是要讓大家學習基本的技術。在從事農作物所需具備適用於該土地氣候條件，以及土壤特性的技術方面，為了學習到該技術，需在一段時間，並在一段期間內，於學習過程中累積更實務的經驗。於是，核心農家協會用舉行符合地區條件的實務・體系性農業研習，以求讓新申請加入者早日學習技術。例如，島根縣開設了「農商學校」，該校的「農作實戰科」就是為了教導將成為優秀務農者推動該地區的特產果樹的栽培知識，

以及技術而設立的學習場所，農業研修內容分為以講義形式說明栽培的基礎知識，以及簿記·藍色申報等的「基礎研修」，並到當地農家進行農作的「栽培實習」，和在研習的農作業區域內，由研習生進行栽培的農業「實踐研修」活動。如此一來，在1年內即可從基礎知識到實務技術全部學習完畢。

(三)對於加入地區社會的支援

在農村生活經營農業時，要了確保農業經營者在移住的集落與務農者間有一定的聯繫，必須建立該農業區域在擁有社會團體的基本認知與信用，對於此類支援活動，會於農業研習中增加能促進農業者之間互動的安排。

另外，滋賀縣在舉行的研習事業中，招募認定農業者課程的講師及研習生，一邊利用認定農業者的經營，另一方面，進行農作栽種等活動，這些都是為了認定農業者活動的具體努力。透過這些活動，農業研習生不僅會與擔任地區水田農業中心的認定農業者有所接觸，也可因為和認定農業者一起進行農作而認識到其他農業者，以及該地區附近的住民。再者，認定農業者也可以從這些地方找尋從業員，或得力助手的人材，或探尋經營的後繼者，以延續農業生產的作業。到目前為止，在滋賀縣在舉行的研習事業中，已有2名從研修中被認定農業者選中成為其經營(法人)的從業員，也有研修生從無後繼者的認定農業者借到土地並引進技術。更有認定農業者從其他農家借入更多的地，使其在從事農業第三年的水稻種植面積邁向10公頃。

三、地區核心農家協會的「經營支援活動實施狀況問卷調查」結果概要

1. 經營支援活動實施狀況

核心農家協會的經營支援活動，實施經營支援活動的實況調查報告，時間為 2007 年 11 月，有效的回答數 772 份，整體回答率有 70% 比例。另外，「在地區核心農家協議會沒有實施，而是由構成團體來實施」的部份，大概有 7 成以上的經營支援活動在執行。

2. 經營支援活動的實施內容(認定農業者)

對於認定農業者所實施的支援內容中，調查報告資料顯示比例分別為，「農業經營改善計劃的作成支援」(60.9%)、「提供各種經營資料給擔當者」(46.0%)、「投資計劃·融資申請等的支援」(42.8%)、「實施先進地·先進經營視察」(42.0%)、「簿記記帳·藍色申報的支援」(41.2%)等項目占大多數。而在今後預定的活動中，「實施經營分析·經營顧問」(15.4%)占大多數。

3. 經營支援活動的實施內容(集落營農組織)

另一方面，對於集落營農組織所實施的支援活動內容中，「支援集落營農組織化」(41.7%)、「實施先進地視察」(31.5%)、「支援集落營農達成合意」(27.5%)、「支援集落營農法人化」(24.5%)，占大多數。(如下表)

表 6-2 對於集落營農組織支援的內容

支援內容	%
支援集落營農組織化	41.7
實施先進地視察	31.5
支援集落營農達成合意	27.5

支援集落營農法人化	24.5
支援集落營農的營運管理	19.7
舉辦有關集落營農會計・經理等研習	19.4
支援策定集落營農的營農計劃	18.5
培育集落領導人	16.3
支援集落營農法人的會計・稅務等	13.5
整合關係者以達成組織化	11.5

4. 經營支援活動的實施內容(其他)

認定農業者及集落營農組織以外的支援內容中，「支援策定家族經營協議」(46.3%)、「支援核心農家的農地作業集積」(40.9%)、「促進核心農家間的提攜、合作(支援認定農業者協會的運營等)」(38.5%)、「市町村單獨補助事業中對於核心農家的支援」(31.8%)等，占大多數。(如下表)

表 6-3 其他經營支援

支援內容	%
支援策定家族經營協議	46.3
支援核心農家的農地作業集積	40.9
促進核心農家間的提攜、合作	38.5
市町村單獨補助事業中對於核心農家的支援	31.8
新就農者的研習等確保新加入者的對策	25.2
協助導入插秧栽培(直播栽培)等新技術	19.5

5. 為了達成認定農業者經營改善計劃所實施的後續行動狀況

有 2 次以上的後續行為為 24.5%，一次的後續行動(第 3 年與第 5 年)為 31.4%、「現在並未實施，但予定今後實施」則有 31.9%。

以下為日本在 2008 年度(平成 20 年度)對於認農業者主要的支援措施的計畫以及預算規模。

表 6-4 國家對於認農業者主要的支援措施(平成 20 年度概算製成)

措施概要	予算額・對象等
<p>・水田・田作經營所得安定對策</p> <p>為了使米、麥、大豆等核心農家(需具備一定要件的認定農業者及集落營農組織)經營安定，會補助生產條件不利補正補助金及收入減少影響緩和補助金。</p>	<p>20 年度予算</p> <p>概算決定額:2,087 億日元</p> <p>對象:認定農業者等</p>
<p>・核心農家經營革新促進事業</p> <p>除了以前對於無生產實際成果的支援，以推動導入新技術、勞動力分配合理化等的活動的擔當者為經營革新模範，支援實踐經費。</p>	<p>20 年度予算</p> <p>概算決定額:1 億日元</p> <p>對象:品種橫斷經營安定對策加入者</p>
<p>・指定蔬菜價格安定對策事業</p> <p>若指定之蔬菜價格有顯著降價時，為了圖求菜農的經營安定，將補助生產者補給金(將產地分為 3 階段，依照以認定農業者為主的「安定・持續的生產者」的培育・確保工作情形而進行補助)</p>	<p>20 年度予算</p> <p>概算決定額:100 億日元</p> <p>對象:將指定產地內生產的指定蔬菜賣至批發市場的出貨者</p>
<p>・肉牛養殖經營安定對策事業</p> <p>為了使肉牛養殖經營安定，依生產者的貢獻及國家的援助而成立基金，收益情形不佳時，家族勞動費則可被用來補足。</p>	<p>19 年度必要額:144 億日元</p> <p>對象:認定農業者等</p>

<p>・地區肉豬生產安定基金成立事業</p> <p>為了使養豬經營安定，以都道府縣為單位，生產者自己實行的補足豬肉價差事業準備金若有不足情況，則予以補助。</p>	<p>19 年度所要額:144 億日元</p> <p>對象:認定農業者等</p>
<p>・農地利用集積・利用調整支援核心農家行動支持事業</p> <p>推動核心農家協會所舉的農地利用調整活動</p>	<p>20 年度預算</p> <p>概算決定額:22.5 億日元</p> <p>對象:認定農業者等</p>
<p>・核心農家農地集積調度化推動事業的實面</p> <p>對於集積強化推動事業核心農家而言，與實際降低成本有關的整合團地化的情形來實現農地的利用集積時，會依其成果補助地主・佃農可運用的表面集積推動費。</p>	<p>20 年度預算</p> <p>概算決定額:16 億日元</p> <p>補助對象:農用地利用改善團體等</p> <p>集積對象:認定農業者、特定農業法人、集落營農組織</p>
<p>・支援核心農家，農地保有合理化事業</p> <p>若擔當者希望農地集積是經整合過的時，農地保有合法人即支援經團地化農地的買入及借入</p>	<p>對象:認定農業者等</p>
<p>・地區核心農家經營基盤強化總合對策實驗事業</p> <p>導入以核心農家為融資主體的農用機械設施等時，實施補助自己負擔的融資剩餘部份及增加信用供給等支援</p>	<p>20 年度預算</p> <p>概算決定額:65 億日元</p> <p>對象:認定農業者等</p>

第七章 日本核心農家培育活動實例集

日本農業面臨國際市場的強力挑戰的同時，國內在高齡化，少子化的趨勢下，加速了農業經營的困難，農業後繼者問題日益嚴重。在此環境之下，如何維持日本國內農業永續發展是農政機構的重大課題。不只是中央，都道府縣的地方政府對區域農業振興無不卯足全力，希望透過核心農家的培育，提高農業經營效率與有效活化農地之利用。以下例子簡單說明日本在核心農家培育活動的具體做為。

一、和歌山縣紀川市（紀川市核心農家培育總合支援協會）

和歌山縣紀川市的核心農家培育總合支援協會的成立時間雖不長，其 2007 年的認定農業者人數卻大幅成長，其中半數為年輕務農者，這證明了對於希望將來能擴大農業規模的人們而言，具有相當不錯的利益。因此農地流動化及易耕農地之整備是不可或缺的；現在紀川市即以核心農家協會為中心，開始致力解決核心農家培育、解除耕作放棄地及基礎整備等三項課題。

（一）紀川市地區概要

紀川市位於和歌山縣北部，與大阪府相比鄰，平成 2005 年 11 月與打田・粉河・那賀・桃山・貴志川 5 個區合併而誕生的。年平均溫為 15.6 度，利用其溫暖氣候來種植果樹者不在少數；其農業生產額約 161 億日元，其中水果類約占了 107 億日元，也就是 66%（2005 年）。以全國生產額來看，八朔橘及無花果為全國第一，水蜜桃第二，柿子第三，被譽為當地驕傲。若以地區來看，舊粉川・那賀的樹園地最多，桃山則是以桃子及綠化木的產量；打田・貴志川為稻作・花椰菜類的園藝設施為多。再者，紀川市內更有號稱年銷售額約 25 億日元的「買到賺到市場」直營店（JA 紀川市經營）。

(二)組織過程說明會及解決個人問題的方法

和歌山縣紀川市的農業核心農家培育總合支援協會的成立時間雖不長，但在 2007 年度的認定農業者人數卻大幅成長，其中半數為年輕務農者，這證明了對於希望將來能擴大農業規模的人們而言，具有相當不錯的利益。認定農業者人數的增加，這對日本的農地流動化，以及調整區域農地之整備是不可或缺的。現在紀川市即以農業核心農家協會為中心，開始致力解決核心農家培育、解除耕作放棄地及基礎整備等三項課題。

紀川市核心農家培育總合支援協會(以下簡稱核心農家培育會)於 2007 年 9 月 21 日成立，雖成立於年度中旬，但對於其它團體在 2005 年度的 271 個經營體，2006 年度 299 個經營體等這般小幅度的成長而言，核心農家培育會在 2007 年度的認定農業者人數卻是顯著增加，而它在 2008 年 3 月的現在已達到 400 個經營體。像這樣認定農業者人數增加幅度擴大，對區域農業的關係者是一大激勵。

核心農家培育會事務局的野口道裕先生(紀川市農林商工部農業振興課)表示：「人數增加的原因，有一半是受到今年度新頒布的『蔬菜價格安定制度・需給安定對策』政策施行的影響，使得菜農的認定申請數量大增；而另一半則是來自青年部的農家」。日本的認定農業者一開始的宣傳活動是從宣導制度開始的，除了在各地發行的農業相關刊物中刊載介紹新制度的專欄外，也透過農協及植樹合作社等組織依照各地區的要求前往該地舉行臨時說明會，核心農家培育會自 9 月成立後至 1 月共舉行了 8 次臨時說明會，其中 1 個月平均舉行 2 次。

這讓因為看了近畿農政局分送的宣導傳單，或聽了認定農業者對其的看法而產生興趣，以及親自到市公所(農業振興課)諮詢

的民眾而言，可藉著親自到市公所詢問，進而解決本身存在已久的農業經營的相關問題，大大增加核心農家的農業經營信心。再者，由於前來與農家關係較親近的農協窗口諮詢的人也不在少數，以農協內的營農指導員為對象的研討會也應多加舉行，以能更進一步加強農業團體與農業經營者的緊密關係。當然，各種農業制度或活動的實施，不僅是制度內容的說明，對於如何輔導，以及給予農家的具體建議，積極幫助農業經營者經營的改善計畫書有效的推動，在接應工作上更應廣泛的設立。

(三)使年輕務農者了解制度之利處

如上段所述，其中反應較佳者為農協青年部及青年農業經營者協會等年輕務農者。野口先生表示：「對於認定農業者制度尚不了解的人還是很多，年輕人因為希望能擴大農家規模，因此，若了解制度帶來好處的話，就會積極希望能加入認定制度的行列」。的確，認定農業者制度的推動需要時間與積極宣導外，相關配套的措施也會是重要因素。特別是，隨著超級貸款資金等低利息的融資及經營面擴大等稅制上的特例，再加上務農者年金的國庫補助的等利益的實施就是具體政策。紀川市進行認定農業者為對象的補助事業中，例如：為了實行農業經營的合理化，凡是導入100萬日元以上的大型農機，就可獲得10萬日元以內的「農業經營管理合理化推進事業」的補助金。現在為了推廣此方案，他們也正在計劃對於導入50萬日元以上的中型農機時，將可得到5萬日元以下的補助。而會產生中型農機導入補助的原因，主要是在紀川市農業中，種植果樹的比例偏高，以種植稻米而言，導入100萬日元以上的大型機械也許是很平常的事，但對種植果樹來說並不然。因此，對於一些非種植主要作目的果樹農家，其所能得到的補助是少之又少。針對此問題，農政單位便到市區內

的農機具店拜訪調查，並發現了果樹農家較常購入的農機價格約在 50~100 萬日元者為多。此草案目前上呈至市議會，如果議會通過的話，預定於 2008 年度開始實施。

(四)藉著利用權設定給予優渥補助，以促進耕作放棄地之活用

認定農業者在租借農地時，若利用權設定期間在 3 年以上未滿 5 年時，每 10 公畝補助 1 萬日元；設定期間在 5 年以上時，每 10 公畝則補助 2 萬日元，其補助額較其它自治團體高出許多。田中卓二是核心農家培育會會員，也是農林商工部理事，積極倡導「提高補助額刺激耕作放棄地的利用」，以刺激農用地的利用，減少耕作放棄地。擔當者培育會的會有 14 人，培育會中不單只有行政及農協、農業士會等關係組織，也包含了「生活研究團體連絡協會」及「環境保護型農業團體」等市民團體代表。而它另一個特徵為，核心農家培育會事務局為農林商工部的農業振興課及農地課二個單位所組成的，相關行政單位的加入有助於農業經營活動的推展。

(五)成立核心農家培育會，解決耕作放棄地、基礎整備等課題

事實上，紀川市核心農家培育會的設立有個很大的特色，在「成立主旨書」中有著明確記載，以下將其內容精簡轉載：「目前，紀川市的農業振興地區內的休耕地等占了 6% (2006 年 8 月調查)。若探究近年來休耕地爆增的原因，可推測為核心農家不足之故。為了解決此問題，應提供核心農家正確且有益的情報及構築，能圓滑促進農地面積的流動化的基礎結構，並以『紀川市核心農家培育協會』為中心，將『預防休耕農地的發生及解決方法』及『確保及培育休耕地』合併為一個類組，在以積極且有效的獨立手法來解決此課題的同時，並將與其有關的事務一元化處理。再者，從有效利用農業生產基本資源的農地的觀點來看，

實施農地基礎整備是很重要的，對於本協會而言，農地基礎整備正是大家所要推廣的。」

因此，本來由農業振興課、農地課、農業委員會分別處理的「核心農家培育」、「解決休耕地」、「基礎整備」等課題，現在則統合在一起，並將其當成迫急重要的事來處理。並認知到地區農業的經營事務的緊急性，因而成立核心農家培育會，試圖更有效率地推動核心農家的培育與農地的活化利用。

(六)土地基本資料共有化

野口先生更進一步表示：「不管如何，在 2007 年度努力收集有關 2008 年度的事業計劃資料，以利核心農家培育會討論有關解決三大課題的方法」。例如，在 2008 年 1 月 25 日舉行的會議中討論，對於紀川市預定在 2008 年度實施有關認定農業者的事業，是否能真正符合農家的需求。再者，農地因未進行基礎整備最後被放棄耕作，這種傾向也是有的，藉由調查耕作放棄地面積及認定農業者的借入地，並將其以衛星地圖制成「耕作放棄地電子地圖」做為解決的開始。

今後預定以農業振興地區、山間丘陵地等直接支付制度的對象區域，作成包含各種情報資料的地圖，藉由土地基本資料共有化總合的分析，判斷農地應讓哪個合適的認定農業者來集積，以有效達成農地活用、核心農家培育等二方觀點及促進農地流動化時，哪些基礎整備是必要的。田中理事強調：「已經於該市內進行完基礎整備，而後繼者也回籠及擴大農地、導入溫室並使其經營日趨安定的地區已有了，每個環節都是息息相關的」。

二、岡山縣岡山市（岡山市核心農家培育總合支援協會）

岡山市在導入品種經營安定對策時，除了核心農家協會會員外，也得到中國四國農政局的協助，以運用原本因材適用的責任分

擔及合作，確實的因應各種問題。認定農業者的發跡，是從徹底讓大家知道政策而開始的；其發行了 2 萬份解說手冊給全農業者，也在 57 個地區召開了說明會，詳細解說認定農業者制度。製作分成 6 部份的表單及包含各戶訪問的個別諮詢活動也是積極的舉行，他們也非常努力提升再認定率。

(一) 岡山市地區概要

岡山市特產農作物，麝香葡萄及白桃可說是名譽全國。但實際上，即使是單一經營，品種也是多樣的；複合經營的話，除了米麥外，露天・施設野菜、酪農、果樹、花椰菜等的農業經營也是多彩多姿。2005 年到 2007 年合併了近鄰的 4 個町，在新市區中也增加了中間農業地區及山間農業地區，更添加了農業經營的多樣性，但因高齡化及後繼者不足的問題，農家數量有減少的趨勢。

(二) 多元的農業經營及核心農家的掘起

岡山縣當初導入認定農業者制度時，為了達到目標而積極努力，之後，也招攬到相當人數。在 2008 年 1 月 1 日的認定農業者數是 614 人，其中法人為 34 人，占了 5%，個人農業者占了最主要部份可說是其特徵(參照下表)。

表 7-1 認定農業者數的推移(單位:經營個體)2008 年 1 月 1 日

	2002 年度末	2003 年度末	2004 年度末	2005 年度末	2006 年度末	2008 年 1 月
舊岡山市	363	365	376	395	390	405
舊御津町	43	45	44	33	27	30
舊灘崎町	123	126	130	123	126	132
舊建部町	30	31	31	31	31	31
舊瀨戶町	16	18	18	18	16	16
合計	575	585	599	600	590	614

最近 3 年的平均再認定率約達到 6 成，是因為高齡化而使農業規模縮小或廢業。在岡山市核心農家培育總合支援協會(以下簡稱核心農家培育會)事務局任職的岡山市經濟局農水畜產課核心農家培育課的本覺浩人課長表示：「單以統計數值來看人數成長，雖呈現平行，但因有補足減少部份的新規認定，故能維持目前的總數，最近每年約有近 50 人新加入成為認定農業者」，「這是在現場與農民接觸機會較多的 JA 或農業普及指導中心人員平日努力的成果」。這說明了岡山市的核心農家培育計畫的推動，是來自地方政府與農業相關部門的努力結果。核心農家培育會於 2005 年 8 月 5 日設立，成員由農業委員會、JA 岡山及 JA 岡山東、岡山地區農業共濟合作社、岡山農業普及指導中心及岡山市經濟局構成；現在核心農家培育會會長由農業委員會會長任職。

(三)說明手冊的製成及舉行詳細說明會

品目橫斷經營安定對策對於作物品種豐富及以複合經營為特色的岡山地區而言影響甚大，從 2005 年秋季的大綱發表後到 2006 年，核心農家培育會會員，以及中國四國農政局等即合作商討對應方針，其結果以內容大概可大略分為 2 點：①徹底執行宣傳(製作及發送手冊、召開說明會)、②製作名單及個別推動，具體而言為依照表二執行，為了徹底執行宣傳讓大家了解，一開始即從製作說明手冊著手，手冊製作是透過與中國四國農政局的合作，印製由核心農家培育會來發行。本覺先生表示「文字說明效果有限，以彩色插圖或圖片較易於理解，我們印了 2 萬份，受到農家非常好的回響」。那些手冊除了在平成 2006 年 2 月上旬於岡山市內 57 處地方舉行說明會時當作會議資料發送給大家外，其他則由 JA 發送給全農家。

在岡山市內 57 處地方舉行的說明會中，每場皆受到參加者

的熱烈支持；說明會的舉行幾乎由 JA 的分會單位包辦，執行則由 JA 負責，為了希望能盡量接受更多的問題及個別諮詢，因此說明會以地區劃分細，對象人數較少的方式舉行。

對於新制度的說明主要是中國四國農政局向核心農家解釋，並且 JA 職員及農業普及指導中心則擔任諮詢等輔佐單位，可說是可讓人易懂的細膩服務。事務局的本覺先生表示，「雖說是大家一起努力，但利用各個機關團體各自的專門性及原本的責任範圍，便可使事情順利進行」。

2006 年秋季，將物理的特例(面積要件的緩和)·所得特例等要件緩和措施的解說及各農業區域的集落面積，以特例基準表印製成傳單，並透過 JA 發送給全農家，培育協會依狀況的變化即早做出反應，並展開積極農業各項行動。

由下表的内容，可知 2005 年度到 2007 年度的跨品目農業經營安定對策中與認定農業者關連之活動。

表 7-2 跨品目農業經營安定對策中與認定農業者關連之活動

年度	月	對象	活動內容
2005 年度	8 月~3 月	認定志向農業者	輔導製成經營改善計劃書
	1 月~2 月	全農業者	品種橫斷經營安定對策說明手冊的製成發送
	2 月前半	全農業者	於市內 57 處舉行說明會
	1 月~	經營安定對策相之農業者	利用相關單位的情報交換製成表單。 開始個別推廣
2006 年度	4 月~3 月	認定志向農業者	聽取各農業者意見、諮詢及輔導製成經營改善計劃書
	9 月~11 月	全農業者	有關要件緩和措施的解說傳單(附上每一集落的面積特例基

			準表)的作成及發送
2007 年度	4 月	經營安定對策相之農業者	於市內 4 處舉行大型說明會。結束後為經營安定對策加入申請的諮詢會
	4 月~6 月	表單前半部的農業者	藉由戶別訪問聽取意見、諮詢及輔導製成經營改善計劃書

(四)製成名單及戶別訪問的認定諮詢

平成 2005 年度初到平成 2006 年度，以米、麥、大豆的生產農家為對象製作表單。表單細分為 6 個部份，其中經營安定對策加入狀況、是否為認定農業者、經營面積別也分為 3 個部份；針對每個類別，為了防止有對農家不利的情況發生，會非常小心謹慎注意。

表單上第 6 個部份的「擁有 65%以上符合面積要件的經營面積的未認定農業者」中的 42 名則被列在表單上。JA 岡山西大寺分所的石合仁史次長表示，「JA 岡山中『核心農家培育員』有 9 人，我自己也是其中 1 人，雖然不能說人員充足，但希望能在 2007 年 6 月前能將符合條件的農家，全數進行戶別訪問及認定諮詢」。進行戶別訪問時，農業普及指導中心的職員亦會同行；經營・擔當者班的進藤哲智主任表示，「該中心原本主要的工作為輔導製成經營改善計劃書，而現在不僅在諮詢會，若有需要，仍會出現在戶別訪問中，進行輔導各類文件的製作」。

(五)積極致力於認定農業者活動

核心農家協會除了一年 3 次的認定審查會外，並於市內 4、5 處地方召開再認定諮詢會；除了市及 JA 的核心農家培育員皆參與諮詢外，進藤先生們等普及指導中心職員也會一同出席，幫忙完成文件製成工作，不僅可在當場提出問題，也可提升再認定率。

核心農家協會沖高明會長表示，「本協會處於核心農家確保及培育中心的角色，因此會積極實施推廣農民成為認定農業者及支援營農組織化・法人化等事業」。

具體而言，為了加強核心農家意識及技術，專給認定農業者的研修會「農業論壇」及交流會等一年皆會舉行多次。2008年2月5日，初次嘗試舉行有關加入認定農業者好處的說明會，並於包含岡山市的備前地區為對象大肆召開。該次說明會有100人以上前來參加，並得到極佳的回響。

今年為第3次接受再認定資格的稻米・蔬菜農家，在本順一先生(69歲)表示，「認定並無得失，地區中心的核心農家對於地區農業活性化是必要的」。

2007年11月核心農家培育會成員中的6人組成「核心農家活動支援隊」；同時一次作業支援窗口設置於市農水畜課。本覺先生對於農業支援行動今後展望語重心長的說道，「雖然活動在2008年度才正式展開，但現在為了要使加入認定農業者的好處變得更明確而致力於宣傳活動的推廣。最近核心農家培育會除了希望受到國家的幫助而成為事業主軸外，也希望能確保該市的助成事業預算」。

第八章 心得與建議

一、考察心得

臺灣的農地是國家的綠色資產，農業是支持經濟永續發展的基礎產業，倘若從制度形成及變動過程檢視，第一次農地改革強調所有權的重新分配，促進了小農家庭農場經營型態，但卻也加速了農地零碎細分，生產成本不易降低，農業缺乏競爭力。第二階段農地改革，強調擴大經營面積的目標，也有共同、委託經營等作法，但成效有限。再者，如就制度形成過程加以探討，將會發現以往大多從資金提供及優惠貸款等技術層次提出解決方法，反而忽略了問題根源是出在制度結構上。現在政府提出的「小地主大佃農」是農地利用改革目標，為達成該目標，必須從制度結構上加以改造。

相對於日本由農地保有合理化法人直接介入農地之權利移動，我國農地銀行現階段的執行尚停留在仲介服務層次，也非農會或漁會主要業務項目，將容易受到農民團體代理及自利行為的影響，而產生執行不完全的問題。因此，我國如何強化現有「農地銀行」制度，提升其擴大農地規模及面積集中之目標，為當前農政重要課題。事實上，我國於2007年藉由農地銀行的建置，並思考結合「農業經營專區」的規劃推動，至少展現農政部門已經改變思維及農地施政措施，也不是只有從農地流通或擴大規模應付農業問題，更不願一直陷在傳統僵化且消極的土地使用分區管制規則泥淖中，惟因欠缺整體性之制度環境，欲彰顯類似日本之農地保有合理化事業等功能，仍有待參考日本相關制度，配合臺灣本身的農業環境多方評估，方能促進後續小地主大佃農等政策推動成效。

從本次考察，可以發現日本在農業經營發展與土地利用上有著密切的關係。日本透過各種機制，由中央對整體農業發展方向的制定，交付地方農政機關的執行，並與農民團體的聯結推動。這次考察日本農地的活化利用，明白地顯示日本的農民團體與台灣的農民團體在角色與功能的扮演上，有著很大的不同。其中以農業委員會系統與農地保有合理化法人的農民團體最為特殊。

日本的農業委員會系統的組成分為三個階段，第一階段為市、町、村的地方自治體依「關於農業委員會之法律」，選舉產生委員，組織設置於市町村行政委員會之中。第二階段為都道府縣所認可法人的都道府縣農業會議，第三階段為全國所認可法人的全國農業會議所。

臺灣目前農會亦為三級系統，為省農會、縣(市)農會、鄉鎮(市)農會，其與日本設置於市町村行政委員會之中的農業委員會不同，台灣農會的功能沒有類似鄉鎮(市)公所等公部門之行政公權力。另一方面，從日本農業委員會對會員在區域農業推動的執行內容來看，不僅扮演協助角色，亦扮演監督會員使用土地之責，亦即彼此避免會員在農地上違規使用，進而危害當地農業生產環境的發生，但台灣農會在這方面並未有專法賦予此一權力，無法強力約束農民或會員，導致鄉村農地違規情形隨處可見。

在農地管理上，日本的農地保有合理化法人與台灣的制度也有明顯差異。農地保有合理化法人對農地的管理方式多元化，可以從事會員農地的買賣事業(可中間保有農地功能)，農地買賣信託事業，農地租賃信託事業等。現行台灣農會對農地只以農地買賣與租賃為主，也沒有中間保有農地功能。當然對農地的中間保有存在著風險，也存在著龐大資金的壓力，單以農會的財力無法

支撐，如無相當誘因，無法讓農會積極配合，這個機制在臺灣不容易建立與執行。

二、建議

臺灣的農地銀行在農政機關的規劃中，是要引導協助農民、產銷班、農企業法人於農地經營規模擴大與規劃調整機制，讓無力耕作或不願耕作的民眾可以把閒置或廢耕的農地利用權安心釋放出來，提出完整坵塊給真正需要農地經營農業的人。日本的農地保有合理化法人除了提供農地租賃買賣資訊外，還積極去發掘出讓者與承受者，並將農地流動引導至認定農業者或集落營農組織(核心農民)手中，以實現擴大農地規模及面積集中之目標。

我國農地銀行，目前已積極配合「小地主大佃農」政策推動，強化其既有的資訊及服務功能。本次考察，經與日本制度比較後，茲提出下列相關建議：

(一) 確認輔導經營農業對象及鼓勵農地長期利用

在當前農地經營與規模問題下，為實現小地主大佃農擴大規模目標，日本針對具競爭力之農業經營者，訂有「認定農業者」及「集落營農組織」之標準，並設有多項獎勵對策，包括承租農地獎勵金、融資補助、跨品目經營安定對策等，由市町村或農業公社協助提出農業經營改善計畫，協助擴大規模以及企業化經營，對於提高農地需求以及提昇農業競爭力有相當助益。我國目前推動之農地銀行業務，主要為農地租售資訊平台建立及仲介服務，有必要儘速參考日本之作法，增訂專業農民的認定機制，並確認有能力的農業營運主體，引導協助農民、產銷班、農企業法人進行農地集中及經營規模擴大，並建立長

期租賃誘因機制及作物年限，讓無力耕作或不願耕作之民眾將廢耕農地利用權安心釋出，透過農地銀行或其他中間保有機構運作，將完整坵塊給真正需要農地經營農業的人，投入資本及技術，同時需強化核心農業經營者從事農業之市場誘因，以提高對農地之需求。

(二)強化農地集中化經營的法制

制度之推行必須制定相關之正式規則，日本之農地銀行或農地保有合理化事業，起初是以農用地利用促進法，後來則以農業經營基盤強化促進法為依據，如此才能對當事人給予稅賦上、金融上及其他種種優惠。我國目前僅有 2003 年 2 月 7 日增訂的「農業發展條例」第 22 條之 1 規定，以及農政機關在 2007 年 7 月 12 日訂頒的「農會漁會辦理農業用地仲介業務輔導獎勵要點」，較欠缺完備的法律及位階效力，不僅未賦予當事人某種優惠措施以資獎勵，更未有專法應付複雜的農地利用管理問題。建議參考日本「農業經營基盤強化促進法」的制度形成與專法制定，深化農地銀行中長期執行制度，包括下列重點：

1. 強化農民團體參與及協調合作，鼓勵辦理農地坵塊調整及擴大經營規模等輔導作業。
2. 評估建立農會、漁會得中間保有出租農地。
3. 引導具產製儲銷能力的農民團體、農企業及專業農民結合農地利用管理、機械生產、行銷通路等策略，以企業化方式經營農業，提高農業產品附加價值，進而提升農業競爭優勢。
4. 建立農地長期租賃及營農環境，並將農業經營專區法制化，

增加農地調整規劃及生產改善功能。

(三)建立參與擴大農地利用規劃及協調合作機制

日本推行促進農地利用政策，主要之執行者包括公家機關(市町村之農業委員會)及具公益性質之民法法人(包括縣農業公社、市町村農業公社以及農協等機構)，另外還有都道府縣農業會議、全國農業會議所、全國農地保有合理化協會等機構積極參與輔導推行，相關單位間建立有支援合作之體系，並以執行政府之農業政策目標為主要工作。我國的農地銀行雖然由農政機關推動，但實際執行機構係基層農會及漁會，其為農民團體，各項業務必須以自身利益為優先考量，故農地租賃或買賣仲介，必須收取費用，而且是否會達成擴大規模及面積集中效果並不予考量，相對政策效果可能有限，因此我國目前農地銀行之推動，有必要配合小地主大佃農的政策目標，強化農會或漁會執行政府農地利用政策之意願及能力。

(四)建立各種運作模式及強化圖籍整合

日本農地保有合理化事業針對農地買賣租賃事業，就各種不同情況訂有各種不同模式，作為保有合理化法人推行業務之參考。建議我國農地銀行之推動可仿效，針對各項可能租售模式訂出流程，並以達成改善農業經營結構以及農地合理規劃利用為目標，對於農地銀行之執行單位以及農民應具相當之參考價值。此外，日本為使農地所有權、使用權及利用狀況等相關資料，可供政府相關機關共同使用，在今(2008)年積極推動農地相關資料包括航測在內的農地地圖整合為一的措施，也是強

化執行工具的參考。

(五) 建立後續經營農業輔導體系

就有意願購買或租賃農地從事農業經營者而言，對農業經營在土地、經營資本、技術及經驗等各方面均有障礙。我國部分農民團體深具農業產製儲銷能力，可建立機制引導於特定農業生產區域擔任營運主體，擴大結合農政部門推動中之農業經營專區、中衛體系或產銷補助措施，鼓勵企業化經營，也讓農地生產規劃與農地利用管理配套執行，確保農地資源有效利用及產業結構合理調整。

(六) 農糧補助與減少廢耕措施之檢討調整

現階段為活化農地利用，引進新世代人力，進行產業結構調整及加速農業轉型，農地銀行之推動必須考慮後續農業生產層面的誘因或報酬因素，否則活化農地利用後衍生一連串農業產銷失衡、農舍興建破壞農業生產環境的完整及污染等問題，一直會以不同面貌出現，資訊(Information)甚至可能被扭曲，因此絕對不能只從農地流通或規模應付農業問題，而必須朝規劃解決問題。再者，執行要有完整配套機制，以農業產業結構調整為目標，包括水旱田休耕補助金額及保價收購政策檢討、老農出租農地後喪失農保之修法及財政支出負擔、增訂農業政策性專案貸款之承租優貸規範及利息補貼機制設計等，方能奏效。

此外，日本在 2008 年積極辦理調查耕地廢耕的實況及理由、鼓勵企業積極參與廢耕地復耕、積極辦理農地整建及其所需之公共設施整建等方，努力消除廢耕相關事宜，也是值得我

國活化農地利用之參考。

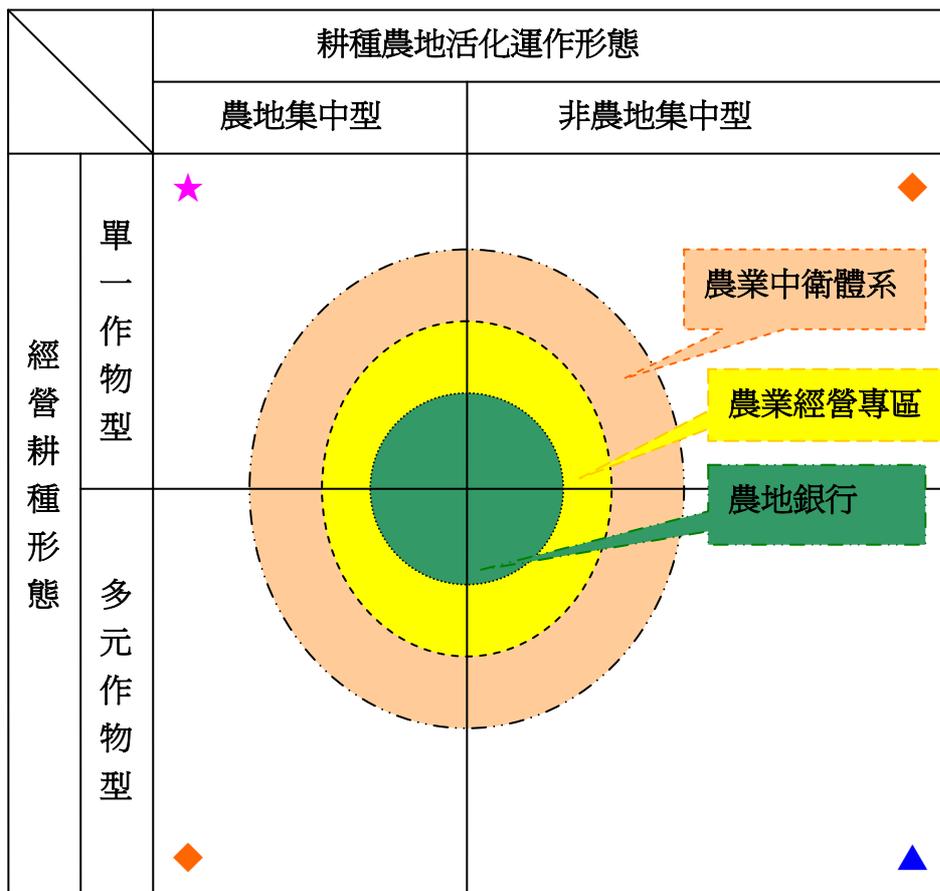
(七)農民福利政策與老年農民人力再運用之配套落實

日本對於離農後之老年農民，可加入由農業委員會或農協成立之農業專業顧問團隊，對於從農者提供農業知識及技術之指導及協助，有助於老年農民之經驗傳承，台灣推動之「農地銀行」，目的亦在鼓勵老農或無意從農者，並將土地出租給有意從事農生產者，惟應可考慮由農會將離農之老年農民組織起來，對於新進從農者提供栽培技術及知識之顧問及諮詢。

對於新進農業者之養成及訓練應再強化，並提供完善之支援體系，台灣現行作法雖有園丁計畫及漂鳥計畫對於新進農業者給予一定程度的農業體驗及農業專業知識之教授，惟因欠缺長期之農業訓練及實習，且欠缺一定之生活保障，致有意從農者無法繼續留農。日本對於新進農業者有一完整的養成及訓練模式，對於有心從事農業之青年，除授予一定期間之農業專業知識課程外，並安排至核心農家進行長達半年之訓練及實習，期間並由核心農家給予勞動報酬，如此，將能使新進農業者在實際從農之前對於農業生產有一完整之認知，且提供其體驗從農期間之生活保障，將有助於新進農業者留農，此一模式應可提供台灣對於輔導青年投入農業生產工作之參考。

(八)建立分級管理農地之研究

建立不同區域，不同農產品，對農地集中或農地活化利用的農民有更細緻的獎勵計畫。農業問題在農地，農地問題相當複雜，以一種標準無法解決農地問題，有必要如下圖所示，分級分區實施對農地之管制：



「★」是農地集中且耕作單一作物，可發展成「單一專業化農業特區」，經營的規模經濟效果大。

「◆」是農地集中但耕作多元作物，可發展成「農業專區」。如果是農地不集中但作物單一，可發展成「單一專業化農業特區」，但在經營的規模經濟效果上較「★」形態小。

「▲」是農地不集中且經營作物又多元，可發展成「農業專區」，但無法有效發揮規模經濟性。

附錄：日本核心農家農地集中高度化促進事業

一、農地面的集中強化促進事業

由農用地利用改善團體，制定促進核心農家農地面的集中計畫，根據核心農家農地面的集中之實施實績，對於農地買賣、農地借貸雙方交付農地面的集中促進費。另外，為實現更大規模的農地面的集中，若更長期的農地權利設定時，以及消除閑置農地時，在基本額外另交付加算額，以支援核心農家降低成本及有效活用地域內的農地。日本農地面的集中強化促進事業之主要內容如表 A-1 所示。而日本之「農用地利用改善團體」主要由集落內地權者組成的團體，負責區域內的農作業效率化(機器的共同購入、共同利用)或實施農地的利用改善(對核心農家的農地集中利用調整)等「農用地利用改善事業」的團體。

表 A-1 農地面的集中強化促進事業之內容

內容	說明
事業實施主體	市町村
農地集中對象者	認定農業者、集落營農組織
交付對象者	農用地利用改善團體
要件	(1)耕作農地 1 公頃(北海道 3 公頃)以上。 (2)農地所有權移轉、或期間 6 年以上利用權設定或農作業委託之農用地。 (3)前年度 1 月 1 日至實施年度 12 月 31 日增加面積 0.5 公頃以上。
促進費用途	(1)農用地面的集中所需費用。 (2)面的集中農用地有效利用所需費用。 (3)例如:設備殘餘折舊之補償、面的集中促進計畫所需費用、畦畔除去所需費用、購入大型農業機械所需費用
促進農地面的集中計畫內容	包括農地面的集中之現狀、目標及農地權利轉移計畫等: (1)核心農家農地面的集中之現狀及目標。 (2)關於農地的買賣、借貸以及作業委託之計畫。 (3)為促進農地面的集中，關於集團的、有效率的利用農地之活動計畫。 (4)農地面的集中促進費的利用計畫。
農地面的集中推進員活動費	基本額:37 萬日元 實績連動額:300 日元/0.1 公頃

農地面的集中強化促進事業之交付金額:(基本單價*對象農用地面積)+
加算額。交付單價如表 A-2 所示：

表 A-2 農地面的集中強化促進事業之交付單價

類別	交付額	補助率	交付要件
基本單價	12000 日元/0.1 公頃	中央 1/2	基本要件
規模擴大加算	1-4 公頃(北海道 3-12 公頃): 12000 日元/0.1 公頃 4-7 公頃(北海道 12-2 公頃): 16000 日元/0.1 公頃 7-10 公頃(北海道 21-30 公頃): 20000 日元/0.1 公頃 上限: 都府縣(10 公頃~):240 萬日元 北海道(30 公頃~):720 萬日元	中央定額	根據增加之面積給 予交付額
長期契約加算	50 萬日元/地區	中央定額	利用權設定或農作 業委託期間 10 年以 上農地佔所集中農 地 50%以上
遊休農地加算	50 萬日元/地區	中央定額	消除地區遊休農地 10%以上

促進費計算例:若每一農地區塊為 0.3 公頃,而認定農業者 A 對 B 農民、C 農民
設定期間 20 年之利用權時,促進費計算如下所示。

A	B	A
B	C	A



A	A	A
A	A	A

對象農用地面積:(0.3 公頃/區塊)×3=0.9 公頃

基本額:9×(12000 日元/0.1 公頃)=10.8 萬日元

加算額:50 萬日元/地區

合計:60.8 萬日元

二、「農地市場」事業

以耕作放棄地增加和核心農家不足的地域為中心,藉由網路公開關於農
地買賣、農地借貸之情報,以架構地域內外可廣泛募集農地買賣、農地借貸
雙方資訊的體制(農地市場)。透過「農地市場」提供集約的農地資訊給地域

的農用地利用改善團體，以助於核心農家農地面的集中，農地市場示意圖如圖 A-1 所示。而為使農地資訊在網路公開，必須配合實施以下事業：

1. 市場企畫準備事業

為建購「農地市場」，需對農業者進行意向調查、網頁的架設管理、協助配合活動、宣傳活動等計畫的制定以及實施計畫之檢討。

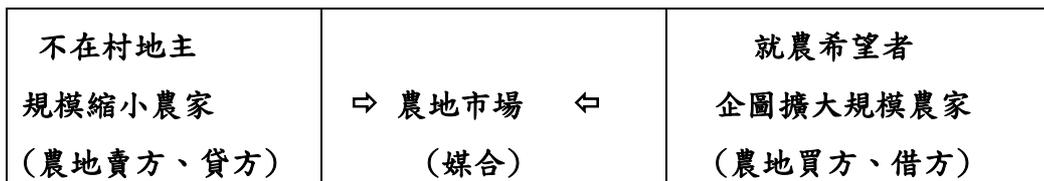
2. 市場參加募集事業

根據市場企畫準備事業所定之計畫，製作農家利用權設定意向調查表、對農家實施意向調查、呼籲農民提供農地情報與參加農地市場事業、設置調查員、召開會議、統計調查結果、請求不在村地主的協助配合、實施各項宣傳活動。

3. 市場整備運用事業

農地資訊網頁的架設、農地資訊的公開、農地利用調整活動的實施。

圖A-1 農地市場示意圖



三、集中利用農地整備事業

因應現場農地利用調整的規劃，在事業選定申請之前的 2 年以內，對於核心農家所集中利用的農地，以及事業年度中預定集中利用的農地，進行簡易的整地、客土、暗渠整備等基礎整備的支援，以促進核心農家有效率的農地利用。

1. 事業實施主體：市町村、農協

2. 對象農用地

農地所有權移轉、或期間 6 年以上利用權設定或農作業委託之農用地。且從設定權利之後 2 年以內或者年度中已確定權利設定者。

3. 對象工種

根據實施地區之特性，促進有效率之農地利用。以下之簡易基盤整備，應選擇一項以上實施。對象工種：障礙物的排除、深耕、整地、客土、灌溉用水、暗渠排水、農到之整備、有機物的投入等。

4. 工種之費用

簡易整備工種之費用不得大於該地區標準小作料×該工種通常之耐用年數。