

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研習)

「日本農地中間管理機構  
制度之推動研習」出國報告

服務機關：行政院農業委員會

姓名職稱：徐宏明專員、陳昱安科員

派赴國家：日本

出國期間：106年6月18日至106年6月23日

報告日期：106年9月20日

## 摘 要

日本與臺灣地理位置接近，對於農地利用，同樣面臨農業人口減少、勞動力高齡化、廢耕等問題。尤其近年日本農業發展面臨之核心問題，主要在人與農地兩方面，前者在於農業後繼經營者不足，後者為閒置、荒廢農地之面積擴大。有鑑於此，安倍政府自起 2014 年正式推動「農地中間管理機構」計畫，與我國為活化農地利用及促進農地流通之農地銀行目標一致，爰藉由考察日本作法，作為我國強化推動農地銀行政策之參考。

日本農地中間管理機構由縣級社團法人或財團法人作為執行主體，擔任農地之租入及出租、農地整備及管理等事宜，全國設定於 2023 年達到國內農地 8 成以上由核心農家(担い手)利用之目標下推行。首年(2014 年)農地集積率即自 48.7%提升至 50.3%(約增加 6.4 萬公頃);至 2016 年達到 54.0%，相較過去政策，已見成效，但與 2023 年之 80%集積率目標，尚有很大的差距。

日本農地中間管理機構，可對地主租入農地後，出租予核心農家，具集中農地利用之主導性，並制定地區之「農地中間管理事業推動方針」，有利落實執行及檢討改進。我國農地銀行應可由現行僅從事農地仲介媒合逐步調整具中間管理之作法，並進行地區農地利用意向調查，由被動轉為主動之掌握地區農地利用狀況。此外，日本推動農地中間管理機構制度配套修正相關法規、挹注政府預算，稅制方面採取差別稅率，引導地主出租農地予農地中間管理機構，為實施該制度之基礎，我國農地銀行之強化，可參酌日本之作法經驗通盤檢討調整。另日本對農地使用採取嚴格之管制，加上日本國民極具守法素養，故農地鮮有任意轉用情形，均有利農地中間管理事業政策之推展。

# 目 錄

<b>第一章 前言</b> .....	3
第一節 研習目的及內容 .....	3
第二節 研習人員及行程 .....	4
<b>第二章 日本農地中間管理機構制度</b> .....	6
第一節 緣起 .....	6
第二節 事業運作機制 .....	9
第三節 誘因機制 .....	14
第四節 行政支援措施 .....	17
<b>第三章 日本農地中間管理機構之法律概況</b> .....	19
第一節 農地中間管理機構之法規架構 .....	19
第二節 與農地法、農業經營機盤強化促進法之關聯性..	24
<b>第四章 日本農地中間管理機構推動情形</b> .....	26
第一節 推動成果及分析 .....	26
第二節 執行案例—千葉縣 .....	29
第三節 執行案例—茨城縣 .....	35
<b>第五章 心得與建議</b> .....	41
第一節 心得 .....	41
第二節 建議 .....	42

## 參考文獻

## 附錄

# 第一章 前言

## 第一節 研習目的及內容

### 一、 研習目的

農地是農業生產的根本，農地無法有效利用，農業無法長遠發展，尤其受到氣候變遷影響，國際糧食不穩定，如何保護優良農地並有效利用，是各國農業發展之重要課題。基於日本與臺灣地理位置接近，在自然條件、文化習慣、產業發展及制度措施有相似之處，對於農地利用，面臨農業人口減少、勞動力高齡化、農地轉用、廢耕等問題。為強化糧食自給能力，確保農業生產環境，日本於 2009 年底通過農地相關法令修正案。又為進一步使廢耕農地復耕，提升集中利用效果，2014 年成立「農地中間管理機構」，由政府每年編列大量預算作為執行及誘因機制，並由縣級社團法人或財團法人作為執行主體，取得離農者的農地使用權，整合零散、狹小農地後，出借給有意願從農者。由於該項措施與我國自 2007 年推動之農地銀行，以活化農地利用及促進農地流通之目標一致，此項政策日本已實施 2 年有餘，近年更有擴大預算規模，予以強化執行，顯具推動效果，爰其推動成果與執行問題對於我國農地政策，亟具參考價值，借鏡日本經驗有其必要性。

### 二、 研習內容

- (一) 農地相關法令之實施對農地中間管理機構政策推動之關聯性及效果。
- (二) 農地中間管理事業之運作機制概況及近年推動成果。
- (三) 地主、承租人及農地中間管理機構三方之農地使用權關係。遭遇爭議如何協調解決?農地整合之誘因措施及執行問題。

(四) 透過公益法人組織執行農地中間管理機構之管理方式、發展情形及執行案例。

(五) 支援核心農家及青年農民等營農、投入經費進行農地整備之作法等。

## 第二節 研習人員及行程

### 一、 研習人員

本計畫係指派本會企劃處農地利用科徐宏明專員及經濟研究科陳昱安科員赴日研習，本會於106年5月5日以農企字第1060012564號函請駐日本代表處經濟組戴德芳秘書協助安排行程，赴日期間戴德芳秘書在繁忙公務中親自陪同並協助翻譯，由衷感謝。此外，本會胡忠一主任秘書、陳一心博士等長官諸多幫忙與協助，均使此次參訪行程順利完成且成果豐碩，特此銘謝。

### 二、 研習行程

表1、行程表

日期	時間	參訪單位
6月18日 (日)	09:00~12:55	臺灣松山機場(中華航空 CI220)→日本羽田機場
6月19日 (一)	10:00~12:00	拜會農林水產省經營局農地政策課
	14:00~16:30	拜會全國農地保有合理化協會
6月20日 (二)	10:00~12:00	拜會千葉縣農林水產部農地集積推進室及千葉縣園藝協會
	14:00~16:30	參訪柏市沼南農業事務所、手賀沼第二開墾地
6月21日	茨城縣 10:00~12:00	參訪笠間市休閒農場之農地整合利

日期	時間		參訪單位
(三)			用情形
		13:30~16:30	拜會茨城縣農林水產部農業經營課 及茨城縣農林振興公社
6月22日 (四)	茨城縣	10:00~12:00	參訪茨城縣優良案例-小美玉市上 小岩戶地區
		13:30~15:30	觀摩茨城縣農業改革推進大會
6月23日 (五)	14:35~17:15		日本羽田機場(中華航空CI221)→ 臺灣松山機場

## 第二章 日本農地中間管理機構制度

### 第一節 制度緣起

#### 一、日本農業近年面臨的人與農地之問題

在景氣持續停滯、生育率降低以及醫療技術提升、國民平均壽命延長等背景下，日本近年來少子化、高齡化問題顯著，以至於產業勞動力缺口日益擴大，而農業勞動力不足問題除經營後繼者闕如造成農業經營主體弱化(包括經營者高齡化及經營主體數量削減)外，也間接造成農業資源難被充分利用，其中農地的閒置、荒廢成為農業的重要課題。

據農林水產省(以下稱農水省)統計，平成 22 年(2010)日本農業就業人口約 219 萬人，其中 60 歲以上約 155 萬人，佔農業就業人口 7 成以上，反而不足 50 歲的青壯年農業從事者僅 31 萬人，僅佔 1 成 4 左右，凸顯日本農業就業者結構已經相當不平衡。而依農水省推估，未來的年輕從農人口無法有效地補充，高齡從農人口逐漸退休趨勢下，平成 37 年(2025)計總農業勞動人口約將減少至 170 萬人，就業人口結構將更偏向高齡化，且退休人數急遽增加。

另一方面，農地地主離農與其後繼者不足，導致農地荒廢及閒置情形日益增大，另經統計，平成 27 年(2015 年)荒廢農地面積達 28 萬公頃以上，其中環境條件易經整備再利用之面積約 12 萬公頃、而現地已呈森林覆蓋或基礎設施條件難以立即利用(再生困難)之農地面積則有 16 萬左右，而實際被活化利用之土地僅 1.1 萬公頃，可說相當有限。因此，鑒於前述情形，近年日本農業發展面臨之核心問題，主要在人與農地兩方面，前者在於農業後繼經營者不足，後者為閒置、荒廢農地之面積擴大。

## 二、農地中間管理機構制度之成立

平成 24 年(2012)底，日本安倍政府以振興日本經濟為主要施政重心，並於次年 2 月提出「主動出擊的農林水產業」施政計畫中，便以「推動農地集積並消除廢棄農地」為重點策略，而在此策略下，農水省提出三項施政方向，包括：

- (一) 對農地持有人進行指導，盡可能減少農地閒置與荒廢情形。
- (二) 強化市町村層級農地持有人與擬承租人(經營者)之仲介與媒合機制。
- (三) 在地主出借、經營者承租之媒合關係尚未成立前，透過由縣層級主導之中繼組織(暫時代管)的機制。

農水省以「強化生產端：針對核心農民為主的農地集積，並應積極強化消除耕作放棄農地的作為」作為政策推動主軸，並提出主要措施「農地借貸過程中之中繼站(縣級農地中間管理機構)的整備與活用」。安倍首相於平成 25 年(2013)5 月底「成長戰略第 2 次演講」，明確提及設立都道府縣層級之農地中繼機構(時稱農地集積銀行)，基此，農水省於同年 5 月底內閣辦理之「規制改革會議」中，再度提出更細部的「主動出擊的農林水產業」相關推動措施重點，其中包括：

- (一) 應成立都道府縣層級辦理農地借貸關係之中繼機構。
- (二) 前述機構應發揮暫時保有區域內相當部分農地使用權的「準公有狀態」功能。
- (三) 前述機構在暫管過程中，應兼具土地整備與面積整合的功能。
- (四) 必須建立利用權重新分配之農地集積、集約機制。
- (五) 為確保具充足人力執行，可授權市町村、信託銀行等民間企

業辦理部分業務。

(六) 國家應給予充足的財政支持。

安倍首相於同年6月發表之「日本再興戰略」中，就依前述農水省研議結果，在農業成長策略中，提示將新創設農地中間管理機構以充分活用農地，並訂下10年後(2023)達成國內農地8成集積於核心農民經營的目標，並指示相關措施必須於同年秋季完成相關法制化作業並儘速推動。農地中間管理事業依前述農水省所提概念進行法制化過程中，有多處細節進行調整，部分係較原先農水省構想進行補充，而部分則有較明顯之更動，摘述如下：

- (一) 政策目標部分，原農水省規劃係以提升農地利用集積率、擴大經營面積以促使農地利用效率提升為主。後訂立中間管理法時，補充追加了「加強引進新進農業經營者」與「提高生產力」等要素。
- (二) 營運體制方面，原先農水省希望透過地方上主要的核心農民、立場中立的農民組織代表與具學識經驗的耆老組成營運委員會主導行政事務。而中間管理法的訂定則有較大幅度調整，係由都道府縣知事指定特定法人機構，並任用專職人員辦理相關業務。
- (三) 業務分工上，基於原先農水省規劃僅設立合議制委員會辦理行政統合，業務部分則規劃委託市町村、民間企業等單位辦理。但法制化後(中間管理法)則將業務主導權保留給經指定之農地中間管理機構，惟經知事認可後可指定轄下市町村及其他單位委託部分業務。
- (四) 土地仲介持有的概念上，原農水省僅將中間管理機構之功能

定位在被動短期承接土地使用權，實際立法後則調整為農地中間管理機構必須思考區域內土地分配、整合與順利轉租等要素，或者應確立整體轉租利用規劃後，再予借入。這對土地由中間管理機構暫時持有期間之規劃也發揮較積極的管理功能。

(五) 在承租人選取方面，原農水省之想法帶有較多過去地方性土地租借媒合的概念，係採優先進行當地土地釋出者、擬承租者媒合後，如有不足再透過公開程序招募。但由於前述作法可能導致零星租借媒合情形頻繁，不利整體規劃與土地集約，故法制化後採取土地承租者統一透過公開方式募集，以利協調擴大經營範圍及綜合規劃。

基此，中間管理法制定後，與過去農地法既有之土地借貸機制最明顯差別在於大幅淡化地方性色彩，加強客觀的經營效率導向。其特色包括中間管理法之第一條所揭露意旨，新參入農業經營者及農地媒合事業以促進農地利用效率化與生產力提升為主要考量，一反過去農地法「農地使用應注重與地方發展協調」之思維。從另一方面來看，與過去農地借貸雙方直接媒合，改由中間管理機構透過公開募集承租人的機制，也排除地方土地租借需經過農業委員會認可的機制，也減少地方性人情包袱與外界經營者較難進入之障礙(但實際影響則讚否兩論)。另外，將主導層級由以往市町村提升至都道府縣層級亦有相同效果。

## **第二節 事業運作機制**

### **一、農地中間管理機構之機制**

日本政府為解決前述農地核心問題，加強農業經營者與土地之使

用權連結，因此在平成 25 年(2013 年)制定「農地中間管理事業推進之相關法律」(中間管理法)，以作為相關事務之法源依據。農水省並設定目標為未來 10 年間(至 2023 年)應達到國內農地 8 成以上被核心農業經營者<sup>1</sup>利用之目標。

過去，農地使用權之移轉多透過使用者與土地持有人直接租賃，或透過地方具公信人士或農民組織(如市町村之農業委員會等)仲介，一來因未有充分之資訊揭露，導致土地借貸媒合效率偏低；其次，土地使用者必須零星與目標土地之所有人接觸，借貸洽商之交易成本高，亦可能導致經營主體受限於借方意願，導致土地丘塊零星分布情形；最後，個別土地之借貸契約須單獨進行、土地租金不一更可能導致種種契約簽訂之困難與障礙。

是以，前揭法律制定後，依該法於各都道府縣由期行政首長(知事)指定一社團法人或財團法人擔當農地中間管理事業之主責單位以辦理土地使用權仲介媒合之事務，稱為「農地中間管理機構」。主辦業務除取代過去借貸雙方必須單點接觸、以仲介者角色統一進行區域內閒置、廢棄土地借入統整，以轉貸給經營主體外，透過這層媒介，更能考量區域內土地區位、面積，使鄰近丘塊得更有效率利用，此外，農地中間管理機構在借入土地時，亦可適度辦理土地管理與整備工作，增加土地之可利用性。農地中間管理機構運作機制架構如圖 1 所示。

---

<sup>1</sup>担い手一詞是日本近年農業政策中經常出現的用語，字面上意思為「承擔主要責任的人」，換句話說，就是農業從事者中較為核心的群體，故譯為核心農家。然因此一詞彙近年亦與法規及補助認定等連結，對象界定就相當重要，經調查後，担い手之定義族群包括「農業經營基盤強化促進法所定之認定農業者」、「到達市町村設定基本經營規模者」、「集落營農經營者」及「經認定新從農者」。

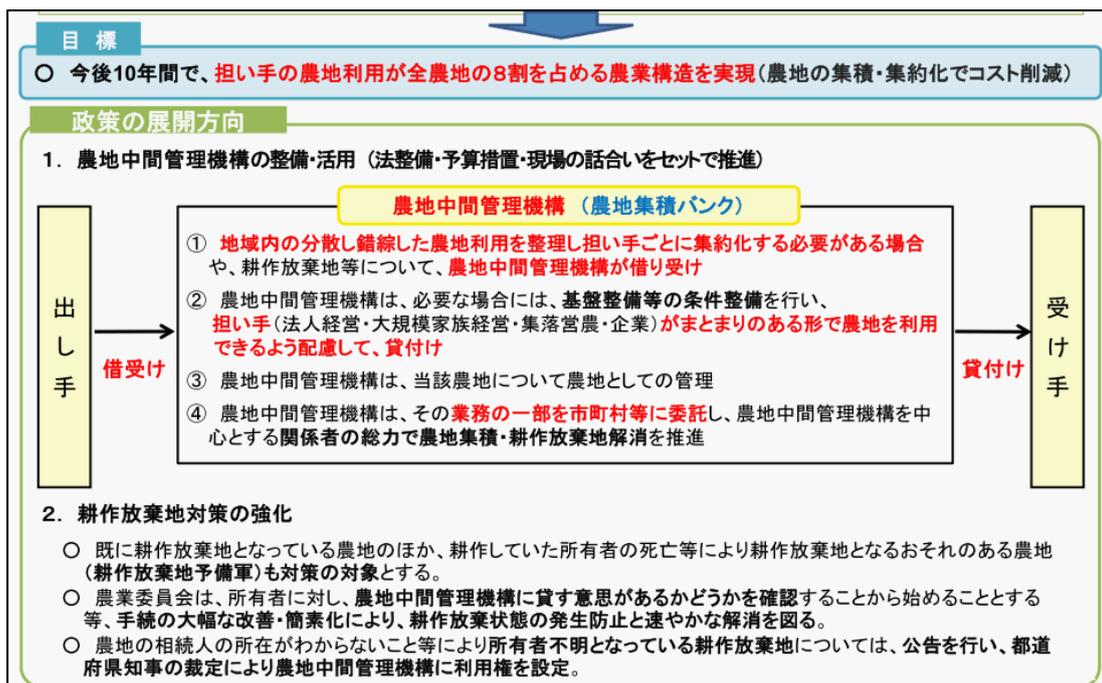


圖 1、日本農地中間管理機構架構示意圖

另基於「農業經營基盤強化促進法」規定，在特例狀況下，農地中間管理機構亦可透過購買方式直接取得土地所有權，並轉售予土地使用。考量農地中間管理事業所涉及區域廣大、且在農地中間管理機構設立前，市町村之相關單位已有執行土地租賃媒合之經驗，故中間管理法中規定，各都道府縣之農地中間管理機構得經該都道府縣知事核定後，將業務之一部分委託市町村及有關單位<sup>2</sup>辦理，得委託業務內容例如農地借貸雙方之諮詢、區域內閒置荒廢土地持有人之調查、土地借入之交渉、土地使用條件改善(基盤整備)等技術性工作。而依中間管理法規定，農地中間管理權之取得主體及決定、農地借入者之招募、土地資訊與媒合結果公布、借入土地基盤整備之決策等綜合性事宜，以及農地中間管理機構之事業計畫、收支預算等涉及機構行政

<sup>2</sup>除市町村之行政單位外，亦可委託地域農業再生協議會、市町村公社、農業協同組合、土地改良區(此指一農民組織)、民間企業等辦理部分農地中間管理業務。

受委託之單位不得再將相關業務轉委託其他單位。

農地中間管理機構無法直接將前述部分業務委託予市町村之農業委員會。但受前述委託之市町村行政單位，得以業務委任方式由該市町村農業委員會辦理。

管理之業務則不得委託前述機關辦理。農地中間管理機構相關組織關係如圖 2 所示。

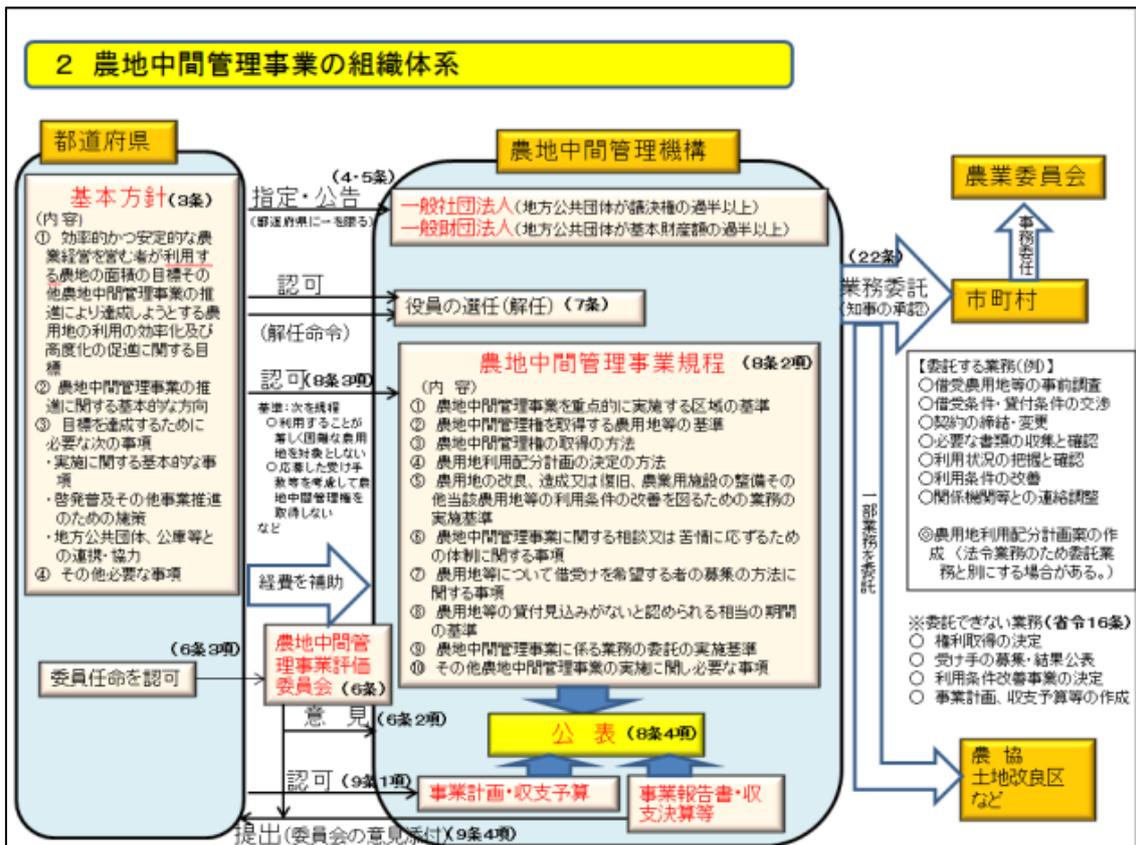


圖 2、農地中間管理事業之組織體系

## 二、農地中間管理事業運作說明

### (一) 借入農地

按前述說明，農地中間管理機構得以仲介角色，向地主暫時取得農地使用權(中間管理權)，惟為有效辦理土地使用權取得業務，農地中間管理機構可針對取得(借入)土地之條件訂定基準，例如辦理基盤整備或再利用困難區位土地、或顯然難以媒合後續經營者之區位土地，不予取得。

另外，針對扮演土地仲介管理上，如轄管區域內之地主有意釋出土地，農地中間管理機構則應配合作成釋出意願者清冊以利媒合；而有意願介入土地之經營者提出需求與經營計畫時，農地中間管理機構

則應主動協助進行土地取得之溝通協調事務。然而，農地中間管理機構取得中間管理權後，一定期間<sup>3</sup>內如未能將土地借予實際經營者，或者在管理期間遭遇天災等因素使土地條件惡化導致經營困難之情形，得報請知事同意後解除土地租賃契約關係，交還予地主。

## （二）借出農地

按中間管理法規定，農地中間管理機構為活絡土地借貸媒合，應定期透過公告方式(可透過網路公告或地方農民團體之刊物等)募集所轄範圍內有意願承接之農業經營者。

依前述公告提出租借需求的經營者，則依農地中間管理機構所定「農地中間管理規程」篩選應徵人員，決定租借對象後，再委由市町村參考當地農業委員會之意見，作成當地農地利用分配計畫規劃土地使用範圍與區位，最後由農地中間管理機構報送都道府縣知事核定後完成土地借出工作。

## （三）農地利用情形管考及查核

自農地中間管理機構借予農業經營者，依中間管理法規定，經營者須於每事業年度結束後 3 個月內將農地使用狀況向農地中間管理機構提出報告，未具正當理由不提供報告者，經陳報都道府縣知事同意後解除農地租借關係。報告內容包括承借人資訊、承受面積及作物栽培現況(含種類、面積與產量資訊)

## （四）農地中間管理機構持有期間之管理

農地中間管理機構於土地借入後，須預為考量土地可能有統整、規模化經營以及改善立地條件等需求，無法立即轉貸予農業經營者，故在農地中間管理機構仲介管理期間，可進行相關土地整備及管理事

---

<sup>3</sup>所稱一定期間並無法定期限，通常為 2-3 年左右，視都道府縣地方現況而定。

宜，主要為除草及耕鋤作業。甚至，如考量暫時進行農業經營之費用與效率明顯優於前述管理事宜時，亦可由農地中間管理機構進行短期農業經營，惟考量農地中間管理機構可能非農業經營事業體，不具農業機械或農業經營能力，則可免設定租賃關係委請當地或鄰近農業經營者代為經營。

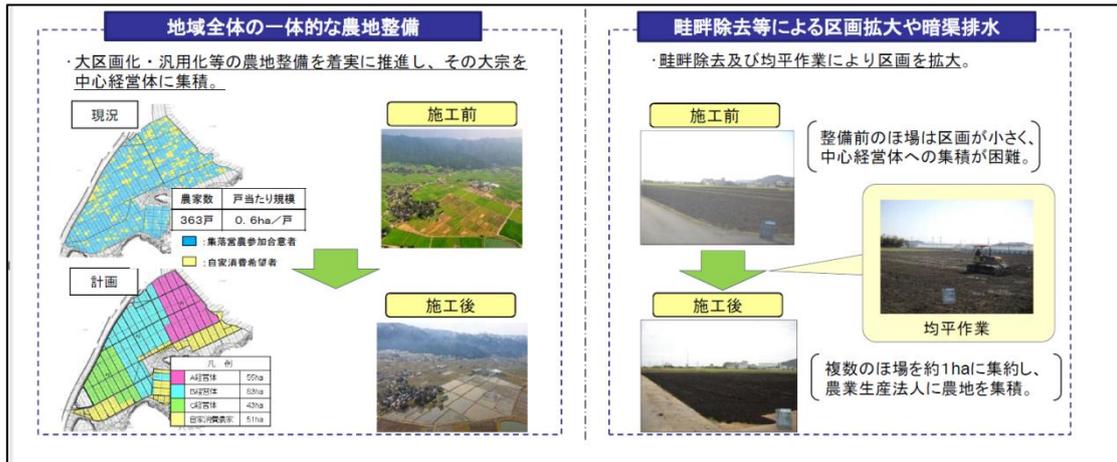


圖 3、農地基盤整備事業

### 第三節 誘因機制

#### 一、協力金獎勵措施

(一) 地域集積協力金(市町村內之村莊單位)：

為鼓勵地域內閒置、廢棄農地積極透過農地中間管理機構活化利用，針對地域範圍內借予農地中間管理機構比例(須達 20%以上始有獎勵)，提供該當地域「地域集積協力金」供其用於發展地域農業，因用途彈性極高，經常為地域內統籌農地中間管理事業之組織積極爭取的獎勵項目。獎勵標準如下：

1. 地域內農地出租 20%至 50%：2 萬日圓/0.1 公頃。
2. 地域內農地出租 50%至 80%：2.8 萬日圓/0.1 公頃。
3. 地域內農地出租超過 80%：3.6 萬日圓/0.1 公頃。

(二) 經營轉換協力金(出租農地與農業中間管理機構之地主)：

為促進擴大經營規模及使農地中間管理機構便於統籌規劃應用區域內土地資源，如因為提供土地予農地中間管理機構至原經營者(所有人或繼承人)須離農情形，則依釋出土地面積提供經營轉換協力金。獎勵標準如下：

1. 0.5 公頃以下：30 萬日圓/農戶。
2. 0.5-2 公頃：50 萬日圓/農戶。
3. 2 公頃以上：70 萬日圓/農戶。

(三) 耕作者集積協力金(自農地中間管理機構租入土地之毗鄰農地經營者)：

為鼓勵既有農業經營者向農地中間管理機構借入鄰近土地已達擴大規模之效果，針對前揭情形之土地經營者，則提供 10,000 日圓之獎勵金(其後年度則為 5,000 日圓)。

## 二、稅制優惠措施

為加強地主主動參加農地中間管理事業之力度，針對固定資產稅，一般農地所採之稅基評估方式為土地買賣實價之 0.55(最大收益率)做為其計算固定資產稅基礎，但自平成 29 年(2017 年)起，如屬於經市町村農業委員會基於農地法評斷為游休(閒置)且應活化農地者，如未表明願意租借予農地中間管理機構，亦無自行耕作意願者，其固定資產稅之稅基則以土地買賣實價全額計算，相當於正常農地稅賦之 1.8 倍。反之，如將所持有之全數土地(法律規定可保留 0.1 公頃自作外)貸予農地中間管理機構 10 年以上，則享有固定資產稅優惠(租借 15 年以上期間者，固定資產稅享 5 年減半優惠；租借 10 年以上未滿 15 年者，則享有固定資產稅 3 年減半優惠)。

除租借關係之固定資產稅優惠外，前述提及，例外狀況下，農地

中間管理機構可暫時以購入方式取得所有權，其中所發生之土地所有權移轉稅費亦有優惠措施，包括農地中間管理機構自地主購得及農地中間管理機構售予實際經營者，均享有 1%之所有權移轉登錄稅率優惠(一般稅率為 2%)；此外農地中間管理機構取得土地所有權 5 年內轉售予農業經營者使用情形，則可享有不動產取得稅全免優惠(如中間管理過程辦理土地改良等立地條件改善工作超過 5 年持有期間，則自該工作結束後 1 年移轉為視為稅負減免優惠期)。

### 三、金融優惠措施

在農地取得方面，可獲得日本政策金融公庫提供兩種長期且低利融資方案，說明如下：

- (一) 經營體育成強化資金。只要屬農業經營體、一般農民均可申請，利率為 0.3%，償還期間為 25 年(前 3 年得只償還利息)之低利貸款，以個人名義貸款最高額度為 1.5 億日圓，若屬法人貸款則可達 5 億日圓額度。
- (二) 農業經營基盤強化資金。申請對象僅以認定農業者為限，利率為 0.16%至 0.3%之間，償還期間為 25 年(前 10 年得僅償還利息)，個人名義貸款額度上限為 3 億日圓，法人則為 10 億日圓。

然基於平成 29 年(2017 年)之「人與農地計畫」，為強化農業競爭力與農業體質，配合擴大生產規模等重點農業政策推動，公益財團法人農林水產長期金融協會，提供 2%額度以內最長為期 5 年之利率補助(超過利率額度之農業貸款亦可補助 2%利率優惠，其餘由借款者負擔)。前揭利率補助對象並非試用所有農業貸款，僅限符合「人與農地計畫(或稱地域農業核心計畫)」中在地方上具核心地位之認定農

業者，或向農地中間管理機構借入農地之認定農業者；借款目的種類亦僅限農地取得，設施、農機之取得與改良，以及長期經營資金等。補助貸款額度個人為 3 億日圓，法人則為 10 億日圓（如經特殊認定者額度可加倍）。因此在此補助制度下，前揭農業經營基盤強化資金實質上前 5 年相當於無息貸款，對具專業之核心農民購置土地擴大生產規模具相當助益。

### 三、農地經營權移轉年金強化措施

按現有日本農業者年金制度而言，地主將農地經營權移轉予接手之農業經營者，將可獲得「經營移讓年金」，而若土地經營權移轉標的為農地中間管理機構時，更可獲得額外之「加算付年金」作為獎勵，即便原先移轉對象非農地中間管理機構，後續異動將經營權轉借農地中間管理機構亦得領取加算付年金。更甚者如將所有農地含農業設施等以 20 年期限借予農地中間管理機構，並符合特殊資格及年齡認定者，除經營移讓年金外則可加領特例附加年金。

## 第四節 行政支援措施

為加速農地集積、集約<sup>4</sup>工作進行，及對農地中間管理機構執行相關業務之支援，農水省透過「農地集積、集約化對策事業」提供各項行政資源（主要仍為資金）協助農地中間管理機構，本部分僅就「農地中間管理等事業補助」與「機構集積協力金交付事業補助」兩項說明：

### 一、農地中間管理等事業補助

此部分補助主要係就農地中間管理機構平常執行相關業務工作

---

<sup>4</sup> 在檢視農地中間管理事業相關資料中，經常出現農地「集積」與「集約」兩個詞彙，實際上，集積係指閒置、廢棄之農地經活化實際交由核心農民經營之過程；而集約則是農地坵塊集中擴大經營規模之過程。

所需之支出行政費用提供金額補助，平成 29 年(2017)編列之預算為 25 億日圓。用途上以借受農地管理部分而言，例如(支付地主之土地租金、仲介管理期間保全管理費用、所屬土地改良區徵收之賦課金、地域基礎建設之共同維持費等，政府提供 70%比例之補助。另針對農地中間管理機構之營運及依中間管理法必要辦理之事務費用(包括經營者募集公告、辦理地價評議委員會、農地配分計畫製作，以及委辦市町村或其他機關辦理業務之費用等)，則提供定額補助。

## **二、機構集積協力金交付事業**

依前述說明，農地集積事業(媒合閒置、荒廢農地租由核心農民經營)為目前農地中間管理機構最重要之任務，故在取得農地使用權上提升地主釋出意願將是主要重點工作，為此，日本政府平成 29 年度(2017)編列 100 億日圓預算執行，亦為農地中間管理事業中經費中所占比例最高的部分。

### 第三章 日本農地中間管理機構之法律概況

#### 第一節 農地中間管理機構之法規架構

##### 一、農地中間管理機構、事業之法律體系

日本農地相關法律，基本上以農業振興地域整備法、農地法及農業經營基盤強化促進法等三法為建構主軸。其中農業振興地域整備法主要係以推展地域農政為基礎，以農地利用管制、振興地域為主要內容；農地法主要係以管制農地權利移轉、農地轉用、保護耕作權利及閒置農地利用為規範內容；至農業經營基盤強化促進法，則為綜合推展農業用地集中利用之農業結構政策及事業制度等規範(林永嚴，2014)。日本農地租賃及媒合制度，早在農地中間管理事業推動相關法律(中間管理法)施行前，即已透過農地法、農業經營基盤強化促進法等規定辦理，故農地中間管理事業所涉及之環節，包括對象選擇與定義、適用範圍、機制運作與相關細節事宜，多以現有法令基礎下，進行部分修正，以適應政策之推動，經整理，農地中間管理事業所關聯之法規體系如圖 4 所示。

## 農地中間管理事業相關農地集積措施之法律體系

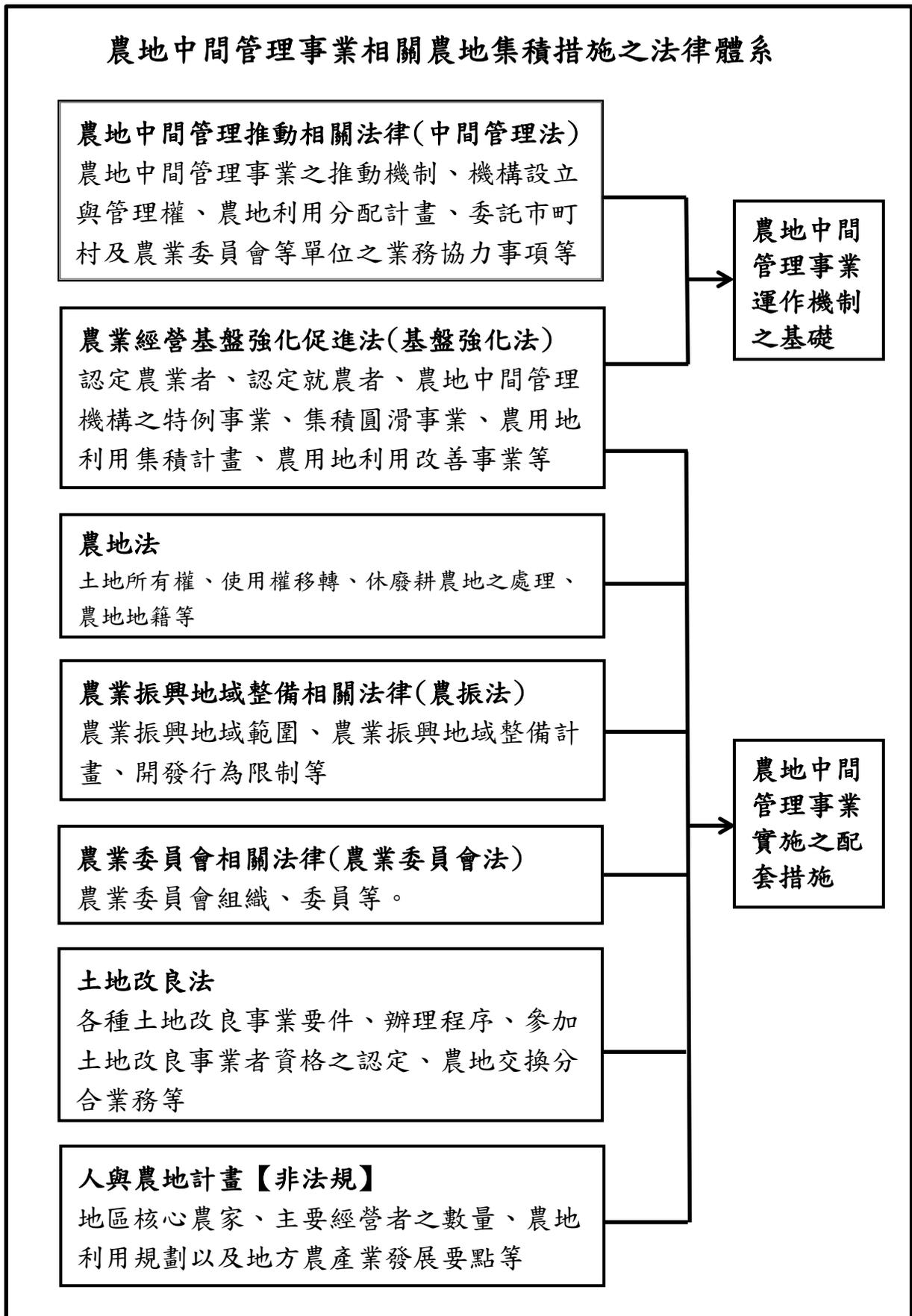


圖 4、農地中間管理事業相關農地集積措施之法律體系

(一) 農地中間管理事業推動相關法律(中間管理法)：

中間管理法是農地中間管理機構、事業之基本法源，主要規定農地中間管理事業之推動機制、農地中間管理機構之設立與管理權、農地利用分配計畫、委託市町村及農業委員會等單位之業務協力事項等。

(二) 農業經營基盤強化促進法(基盤強化法)：

基盤強化法對主力農民資格(認定農業者)有明確的定義，後被許多日本農業政策資源之補助措施引用為輔導對象定義，農地中間管理事業辦理農地集積之目標設定「促使核心農民(担い手)使用農地比率達到8成」其中核心農民之範疇即包含認定農業者。換句話說，原農地經營基盤強化促進法中所定義之認定農業者，在農地中間管理事業實施後，在用地使用權取得以及相關獎補助措施上，將可獲得中間管理法相關的額外支持。

其次，農地中間管理機構因可將部份業務(經知事核准)委託市町村辦理，故經行政委託後，市町村仍可依照農業經營基盤強化促進法第18條規定透過作成農用地利用集積計畫辦理土地使用權調整工作，某種程度補足新制(中間管理法)造成地區性色彩薄弱的問題(且仍得保有農地中間管理事業之相關補助資源)。

另一個農業經營基盤強化促進法與農地中間管理事業類似機制為該法第4條、11條所規定農地集積圓滑化事業，其詳細比較分析，將於後述段落說明。

(三) 農地法：

農地法為日本農地管理的根本法源，其中對土地所有權、使用權移轉有具體詳細的規定，以農地法第3條為例，其第1項規定農地之

買賣與借貸原則上須經所在市町村之農業委員會許可始得辦理，同條第 7 項更規定，未經第 1 項許可之買賣等行為無效。而後續特別法包括農業經營基盤強化促進法下之「農地集積圓滑化事業」以及中間管理法之下「農地中間管理事業」由相關組織、機構暫時取得土地所有權、使用權之機制為使行政上有更大彈性，故在農地法修正後第 3 條第 1 項但書規定中均予以免經許可。

另按農地法第 30 條辦理農地利用狀況調查時，如經同法第 32 條判斷可利用但 1 年以上未耕作，且未來亦無具體耕作計畫，或相較於周邊農地之使用情形顯然使用效率低落之土地，即認定為「遊休農地」，按農地法規定原僅辦理所有人意向調查(自用或出租等)。後配合農地中間管理事業為強化土地使用率，農地法修正後，在前述程序辦理利用意向調查同時，亦納入農地中間管理機構進行共同協議，如土地持有人始終未能提出具體使用規劃，按農地法規定經都道府縣知事裁定後，其土地使用權將直接設定由農地中間管理機構管有；而如屬於地主死亡且無繼承，或所有人移居外地且無法得知具體使用規劃時，經公告確認屬未確定所有權土地者，亦可經知事裁定設定由農地中間管理機構管有。至於調查土地狀態屬於已呈森林覆蓋或土地使用條件惡劣導致難以活化之土地，經市町村農業委員會認定後，通知利害關係人判定為非農地之結果後，則可檢討規劃為農地以外之利用(但以作為里山、畜產、再生能源等地域振興用途為優先)。

#### (四) 農地振興地域整備相關法律(農振法)：

農振法提供了農地中間管理事業適用範圍，依中間管理法第 2 條第 3 項規定，本法所稱農地中間管理事業之實施範圍，以農地振興地域整備相關法律第 6 條第 1 項所指定農業振興地域範圍為限。換言

之，農地中間管理事業適用範圍及相關補助之對象，主要針對依照國家農業政策方向指導，由都道府縣知事確立當行政區的農業基本方針後所劃定農業振興地域範圍，亦即當地區經規劃最適宜且急需活化的農業經營區域。

(五) 農業委員會相關法律(農業委員會法)：

主要規定農業委員會組織、委員等內容。依據農業委員會法規定，在市町村設置之獨立行政委員會。委員由選舉委員與選任委員二種方式產生。前者由農業者選舉，後者則由農業團體推薦(農協、農業共濟、土地改良區等)以及議會推薦(學者專家)。農業委員會是具有代表農業者之合議組織，屬於地方性(市町村)之農業行政機構，受市町村長監督。

(六) 土地改良法：

主要規定各種土地改良事業要件、辦理程序、參加土地改良事業者資格之認定、農地交換分合業務。

(七) 人與農地計畫【非法規】：

主要內容為地區核心農家、主要經營者之數量、農地利用規劃以及地方農產業發展要點等。

## 二、農地中間管理機構於「人與農地計畫」扮演執行者之角色

依據「人與農地問題加速化支援事業實施要項」，人與農地計畫之制定係由市町村農業委員會聽取地方經營者、地主、農業改良區以及相關機關等利害關係人意見與現地狀況後，所做成之地域農業發展計畫。其中重點內容應包括未來當地之土地釋出預測，重點經營主體、核心農民之數量、農地利用規劃以及地方農產業發展要點等(含作物

種類、六級化與經營產銷規劃)，當地人與農地計畫做成並公告後，實際土地集積與協調工作，即主要透過農地中間管理機構執行。

## 第二節 與農地法、農業經營機盤強化促進法之關聯性

### 一、農地法、基盤強化法與中間管理法於土地使用權移轉之關聯比較

#### (一) 農地法之機制

按農地法第 3 條規定，農地使用權的移轉(農地租賃借貸)，須由租賃雙方先行協調完成後，提交許可申請書予市町村農業委員會審查，經取得許可後，始得辦理租賃契約簽訂之程序，為最典型的農地使用權移轉方式。

#### (二) 農業經營基盤強化促進法之機制(農地集積圓滑化事業)

依基盤強化法第 4 條、第 11 條之 11 至 15 等規定，可由市町村、農協、市町村農業公社或其他非法人協議會，作為農地利用集積圓滑化團體，以代理土地所有權人為原則(可同時代理複數地主)，辦理土地出售或出租之工作，亦可暫時作為買方或承租方承受農地，再予轉賣(租)。前述提及，依農地法第 3 條規定，一般農地使用權須經市町村農業委員會審查同意，始得移轉。惟依同條但書規定，農地集積圓滑化事業無須經農業委員會同意，在取得農地權利上較為簡便快速，並且由於同時代理多位地主，可做為單一窗口與土地承租人洽談，免去農業經營者依農地法承租農地必須個別與諸多地主接觸，及須向農業委員會辦理租賃申請之程序，有利於土地集約與擴大經營規模之推進。對地主而言，透過地方具公信力之農民團體仲介媒合，較能放心同意交出土地使用權。本來放棄耕作之地主，並無積極尋求承租經營

者，在出現農地出售(租)代理制度後，亦可能因程序的簡化提高土地釋出意願，間接促進棄耕土地與有意經營者的媒合速度。

## 二、比較分析

由前述說明，可知農地法的土地使用權移轉模式僅是最單純持有人對承租人的交涉，並附加一個市町村農業委員會同意作為監督機制，基本上，尚無任何促進農地與經營者媒合與活化農地利用的效果。

惟發展到農地集積圓滑化事業模式時，已出現農地中間管理事業之雛形，包括仲介者角色、統合性單一交涉窗口等要素，並已能發揮土地集約(擴大規模)與提升農地釋出意願的效果，甚至發展到中間管理法時，相關農地買賣之業務，仍視為農地中間管理事業之特例事業並依基盤強化法辦理。

現今農地中間管理事業，為農地仲介媒合的進階作法，不但保有農地集積圓滑化事業模式具有仲介單位的體制，更進一步為農地中間管理機構並提升行政位階(至都道府縣層級)制度化，並得結合土地改良、基盤整備等事業調整土地使用權移轉過程之營農條件(包括坵塊整合、立地條件改善等)，提高土地之基礎條件，增加被承租之機會。此外，土地承租人的選定，也由以往制度以地域性從農者為主，轉為更公開透明之機制，公告徵求有志營農之經營個人、農企業等參與，藉以促使農地經營的效率獲得再提升。此外，包括地域集積協力金、貸款與稅制等政策工具的投入，亦為透過農地中間管理事業辦理土地集積的機制提供更多誘因。

## 第四章 日本農地中間管理機構推動情形

### 第一節 推動成果及分析

#### 一、農地中間管理事業推動成果

日本政府推動農地中間建立機構，確立具體明確之政策目標，即平成 35 年(2023 年)達到全國平均 8 成農地集積率，目前(截至 2017 年 3 月止)政策推動成果，分析如下：

##### (一) 全國農地集積成果

就以日本全國平均成果<sup>5</sup>來看，拿中間管理法推行前後 3 年進行比較，日本農地之集積比率自 2010 至 2013 年間僅由 48.1%微幅提升至 48.7%，平均每年成長率約僅 0.2 百分點，呈現近乎停滯的情況，而 2013 年中間管理法施行後，首年(2014 年)農地集積率即提升至 50.3%，成長 1.6 百分點，經透過日本耕地總面積(約 400 萬公頃)換算，約增加 6.4 萬公頃，其中透過農地中間管理機構媒合轉租之面積約 2.4 萬公頃；2015 年因相關措施更為成熟，政策曝光率增加等因素，成長率提升 2 百分點，相當 8 萬公頃，而此年透過農地中間管理事業仲介之農地約 7.6 萬公頃，實際貢獻則更為明顯；而再次年(2016 年)預估效益成果亦將有 1.7%成長率，達到 54.0%集積率，顯見中間管理法推行後，相關業務工作推展確實獲得成效，但相較於政策目標設定 2023 年達成 80%集積率，顯然還有很大的努力空間。

<sup>5</sup> 依農水省網站公布之 2017 年農地中間管理機構推動實績資料  
<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/#jisseki>。

平成28年度の担い手への農地集積の状況

農林水産省

- 農地中間管理機構が活動を開始した平成26年度以降、**担い手の利用面積**（機構以外によるものを含む。）の**シェア**は再び上昇に転じ、**28年度には6.2万ha増加**。35年度目標（シェア8割）の達成に向け、**更なる加速化が必要**。
- 機構については、27年度までは容易に実績につなげられるケースを中心に活用されてきたが、これが一巡。28年度は**集積に向けた新たな取組の掘り起こしが必要**となっていたが、これが必ずしも十分でなかったところ。
- このため、今後は、
  - ① 農業委員会改革と連動した**地域の推進体制の強化**
  - ② 土地改良法改正を踏まえた**基盤整備との連携の強化**
  - ③ 機構事業の手續の煩雑さの解消など**5年後見直しに向けた検討**
  - ④ **所有者不明土地問題**についての政府全体としての検討の推進などを通じて機構の取組を更に加速化していく。

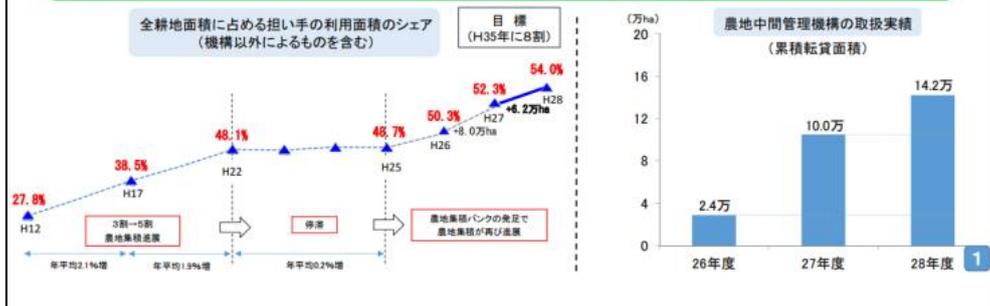


圖 5、2016 年日本農地中間管理事業推動情形

(二) 都道府縣農地集積成果<sup>6</sup>

就個別都道府縣來說，配合全國 2023 年整體目標「平均集積率 8 成」顯然較不明確，故農水省為建立各行政區之責任目標，所採方式為以平成 26 年之集積率為基礎，規劃 10 年後達成 2.5 倍的集積率水準，並透過實際耕地面積換算目標面積與現況集積面積落差，平均分攤為 10 年期作為各都道府縣之單年責任目標。當然，這對原本農業經營非常興盛的北海道無疑較為不利，故特別補充經換算後之總集積率目標，北海道以 95% 為限，其餘行政區則以 90% 為限。故就單年度目標來看，各行政區加總之全國集積目標面積每年約需提升近 15 萬公頃，參考前述 2014~2016 之每年實際增加集積面積都在 10 萬公頃以下，對達成總目標並不樂觀。

而就各別行政區達成情形來看，仍以北海道執行情形最佳，截

<sup>6</sup> 依農水省網站公布之 2017 年農地中間管理機構推動實績資料  
<http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/index-84.pdf>

至 2017 年 3 月，過去一年之集積面積超過 1.9 萬公頃，超過每年集積目標 9,000 公頃一倍以上，其次則是高知縣亦有 110% 左右之執行率，反之愛知、兵庫、群馬與宮崎縣等過去一年執行率均不及 10%，是效率較差的區域；值得注意的是，香川、佐賀縣過去一年集積率出現明顯負成長情形(香川-103%、佐賀-32%)，顯示當地土地閒置或廢棄情形仍逐漸惡化。這些執行率低落的區域，將是未來農水省必須加強關切的重點。

另一方面，如在前述年度目標基礎上，把透過農地中間管理機構執行之農地集積成果與實際集積成長進行比較，可以發現，集積面積提升成果優良的行政區，不見得都是透過農地中間管理機構促成。以過去一年集積面積成長最多的北海道為例，過去一年北海道新增集積面積達 1.9 萬公頃，但其中透過農地中間管理機構執行之面積僅 343 公頃，僅占 1.8%，顯見北海道之執行成果，可能透過除農地中間管理事業之其他管道或方式達成，也突顯農地中間管理工作，恐需要因地制宜透過更多不同配套以符合當地需求，才能有效提升政策效果。

## 二、新進農業經營者、農地集約(擴大規模)成果

農地中間管理事業除第一目標為提升核心農民與農地資源之結合率(集積率)外，附帶效果則包括吸引新加入之農業經營者以解決農業後繼者不足問題以及擴大規模以增加農業經營效率(但農水省在這兩方面並未設定具體目標)。就透過農地中間管理事業新增農業經營者部分(不含其管道新加入之經營體)，截至 2017 年 3 月統計，全國過去 1 年間新增之個人經營體為 359 個，增加使用面積為 247 公頃，法人經營體則 137 個，面積 1,011 公頃，新增個人經營體以

長崎縣為最多(61 個經營體計 61 公頃),其次為青森縣(23 個經營體計 18 公頃),法人經營體則以福井縣為最(14 個經營體計 393 公頃),其次為北海道(3 個經營體計 152 公頃)。而從新增經營體的平均經營面積來看,個人多半介於 0.5 至 1 公頃之間,法人則明顯較高,且不同區域別有明顯差異。

在擴大經營規模方面,核心農民透過農地中間管理機構辦理轉租、土地分配整合下,過去一年間平均經營面積(包含地域內不相連之坵塊)自 10.8 公頃提升至 12.6 公頃;平均經營坵塊數量則由 9.4 提升至 11.0 塊,但不同行政區之平均經營坵塊數量呈增減互見的情形,顯示確有部分都道府縣發揮一定程度的農地集約(擴大規模)效果。

## 第二節 執行案例—千葉縣

### 一、農業環境與背景

千葉縣位於東京都東側,面積 51.6 萬公頃,其中耕地面積 12.7 萬公頃,約為台灣的 1/6。人口 622 萬人約為台灣人口之 1/4,就產業結構而言,按該縣 2010 年統計資料,農業經營約佔全縣勞動人口 2.7%,結構上則與台灣相近。

千葉縣農業發展規劃大致區分為三個重點發展區域,西北側因與東京都會區相鄰,都市化程度較高,故以發展都市農業型態並以園藝作物為主;東側則為大規模農業生產區域,在積極進行基盤整備,改善經營條件下,本區域發展包括水田、蔬菜、設施園藝、畜產等大規模生產之農產品,為全國知名的農業生產地帶;南部區域因地形多變,主要發展中山間(山坡地)農業與觀光農業等,以多樣化與結合觀光休閒產業為訴求。



圖 6、千葉縣地圖

雖然區位上鄰近日本最大都會區，千葉縣仍有相當範圍進行農業生產，且因鄰近都會消費市場關係，農業產值位居日本各都道府縣第 4 位。氣候狀態年均溫約 15 度，屬溫帶氣候，適合栽種大多數果樹、蔬菜等，主要農產品包括各式蔬菜(含露天、設施栽培)、早收稻米、酪農、毛豬與蛋雞等，其畜禽產品類產值均屬全國頂尖水準。

就(平成 26 年，2014 年)生產面積與產值來看，千葉縣農業經營面積仍以水稻最高(約 6 萬公頃)，占總農耕面積 52%，其次為蔬菜面積(約 3 萬公頃)占約 26%，此兩產品已涵蓋千葉縣農耕面積 3/4 以上。但從產值觀之，占總耕作面積一半以上的水稻，年產值為 585 億日圓，僅占該年度總產值 4,151 億日圓之 14%，反而面積第 2 順位之蔬菜類，年產值達 1,611 億日圓，占總產值 39%，顯見蔬菜品項之獲利空間明顯高於稻米種植。(進一步分析千葉縣各產品單位面積產值發現種植

稻米之單位年產值每公頃僅 97 萬日圓，露天蔬菜類如高麗菜、胡蘿蔔每公頃在 350 萬日圓左右、設施蔬菜明顯更高，小黃瓜、番茄等每公頃產值均超過 1,600 萬日元、花卉類如蘭花、非洲菊每公頃產值等更在 6,000~7,000 萬日圓之譜)

## 二、推動農地中間管理事業之規劃

千葉縣以「千葉縣園藝協會」作為農地中間管理機構執行主體。按前述全國農地集積目標，各都道府縣以平成 26 年(2014 年)集積率為基礎，10 年後達成 2.5 倍之設定方式，千葉縣之基礎值為 19.9%，設定平成 35 年(2023 年)應達成之集積率為 49.75%，千葉縣則直接以 50%做為目標設定。

惟依每年應達成之目標面積，相較於農水省設定平均分攤 10 年期之面積額度(千葉縣每年為 3,980 公頃)，千葉縣則有不同想法，考量初期資訊普及率較低，且多數農民對相關政策仍有疑慮，故千葉縣在實務推動上，採取逐年遞增之分年目標，且預計最終達成 4 萬公頃的集積總目標(農水省要求目標為 39,800 公頃)。並積極發揮農地中間管理機構之功能，期望千葉縣農地中間管理機構至少每年促成農地集積之額度超過其他管道新增之集積面積一倍以上。

農地中間管理事業及農地中間管理機構之設立，原則上依照中間管理法之規定辦理，不再贅述，實際上就千葉縣而言，為協調相關地區性農民組織分工，額外設立了三種任務編組，由縣農林水產部長主導，包括業務單位主管、千葉縣園藝協會(千葉之農地中間管理機構)組成之「千葉縣農地利用集積推進本部會議」負責推動縣級農地集積方針，並匯集各地域提供之資料與報告等；其下由農林水產部次長召集有關業務單位、縣農業會議、縣農協中央會及縣土地改良事業團體

聯合會等組成「千葉縣農地利用集積推進協議會」，主導綜合性執行事宜與協調其下個農民組織之支援與分工；最後在各地區由市町村行政單位、農協及土地改良區等組成「地域農地利用集積推進協議會」處理地方性執行事宜並向上層單位匯報結果。

### 三、推動成果

就千葉縣農地中間管理機構執行績效而言，機構成立初期之成果相當有限，2014 年僅增加集積面積 17.4 公頃，次年(2015)新增面積則有顯著提升，為 345.9 公頃，再次年(2016)則略再提升，達 412.9 公頃。惟每年新增面積雖持續進步，但相對無論農水省或千葉縣設定年度目標均仍有相當差距，顯見千葉縣農地中間管理事業之推動還有相當大改善空間。

鑒於推動成果與目標額度差距明顯，實際改善作法方面 2016 年千葉縣之農地中間管理機構(千葉縣園藝協會)在現地推動人員由 5 人擴編至 7 人，並持續擴大市町村、農民團體之業務委託，2016 年擴張至 19 個單位。此外，為了解推動效率不良之原因，亦於縣內 28 個土地改良區、10 市町單位召開計 38 場意見交流會議，獲致意見重點包括：

- (一) 農地整備與立地條件改善之需求。對於作業環境不良之土地，很難找到有意願承租的經營者，另一方面，為降低作業成本，經營個體多半希望承租條件良好且利於機械作業之土地。
- (二) 資訊交換、溝通協調的改善需求。部分地域代表反映當地缺乏溝通協調與意見交換之管道，造成原本有意願經營之核心農民進入困難。
- (三) 制度繁瑣不友善。部分農民反映透過農地中間管理機構辦理轉

租之手續過於複雜，降低土地出租意願。

針對前述意見，除農地中間管理事業之農地轉租制度係依中間管理法之規定辦理，要修改並非易事。其他就農地耕作條件改善與規模擴大部分，千葉縣農地中間管理機構自 2017 年推動區塊性整備方式，以 100 公尺 X 200 公尺規劃之區域為單位，由擬承租之核心農家規劃提案，並透過機構調查區域內各地主之出租意願，如獲得大多數地主之同意，則共同整備為一 2 公頃相連之坵塊，同時解決改善立地條件與擴大經營規模之問題(此方案如僅獲部分地主同意，亦可局部進行不足 2 公頃之經營範圍擴張)。而針對溝通協調不良之意見，千葉縣亦擬加強傳單製作、並持續於地方性刊物、廣播節目等露出相關資訊。

此外，不只單就農地問題，千葉縣對於結合農地中間管理事業與產業發展，亦推出新一代千葉縣之農業總合計畫「新！閃耀的千葉元氣計畫」，並以重新打造千葉成為日本的農林水產王國作為目標，按計畫指示縣內 10 個農業事務所研訂「區域性農林業振興方針」據以執行。前述方針應依照農業基盤強化促進法第 5 條訂定，並以提高農民所得為原則，目標為促進農業勞動者在工作條件(工時)與平均收入上至少與其他非農產業相當。換言之，希望推動千葉縣主要農業經營者能達到每年平均 1800~2000 工時，年收入 550 萬日圓水準之「有效率且安定的農業經營體」。

#### 四、優良事例 (柏市・沼南農場)

沼南農場位於千葉縣西北方的柏市，現有經營面積約 100 公頃，以大規模水稻生產為主，未來目標朝向規模擴大(預計達到 150 公頃)，並利用低成本、省力技術方式提升經營效率。

沼南農場透過千葉縣農地中間管理機構持續取得手賀沼北側區域零星農地，並設法結合鄰近土地進行集約工作，為有利機械大規模經營，在階段性取得毗連土地時農場經營者橋本先生會先進行農地水平化、撤除畦畔(田埂)以及改善排水暗渠的工作(據資料顯示，基盤整備工作，公部門可補助 50%費用，或就特定整備項目定額補貼)，使鄰近土地合併為更大的連續性丘塊，有利於引進農業機械作業，目前在手賀沼北側已有三個大型經營範圍從事生產，是屬於同時具有集積與集約成果的經營個體。而依照農場主人橋本先生規劃，未來亦將持續協商取得手賀沼北側東部區域土地進行經營規模擴張。



圖 7、千葉縣沼南農業事務所

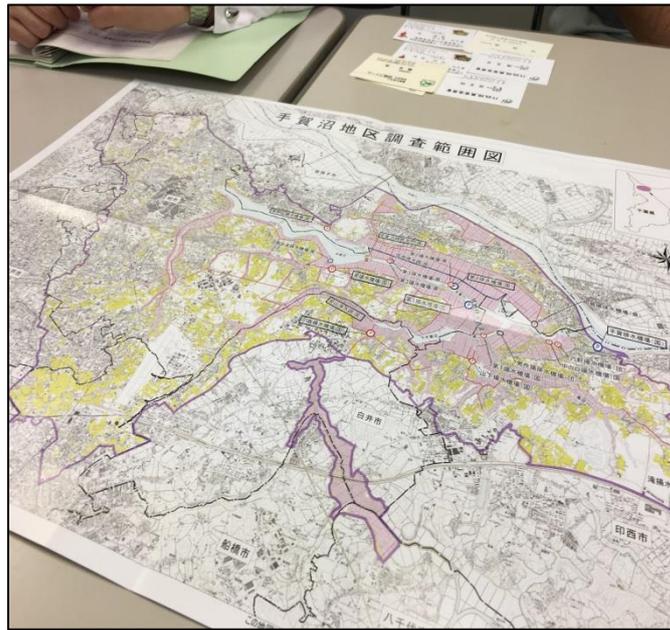


圖 8、千葉縣手賀沼地區調查圖

此外，為配合廣大的經營面積，沼南農場除傳統稻作種苗插秧方式外，也試行「乾田直播」的新工法，經初步試驗，乾田直播之生產效率與傳統水稻栽培工法之產量與品質差距在可接受範圍內，而乾田直播在育苗與插秧等需要大量人工作業部分均可以透過大型農機代替，對大規模經營之農戶相當有利。此外，為方便管理範圍內仍有部分分散之農作坵塊，亦採行 GPS 定位軌跡方式檢討最適農機作業路線。由沼南農場的事例可知，政府部門雖積極促成核心農家與農地資源的結合以及擴大經營規模，但經營者對於農業經營工法的改善與最新科技的應用也須配合到位，才能跟上擴大規模的腳步。

### 第三節 執行案例—茨城縣

#### 一、農業環境與背景

茨城縣位於東京東北，千葉縣北側，面積為 60.97 萬公頃，耕地面積為 17.3 萬公頃，約為台灣之 1/5。人口約 290 萬人，約為台灣人口之 1/8。



圖 9、茨城縣地圖

茨城縣的農業發展基本上與日本一般典型的農業問題相同，包括農業勞動力老化、土地無法有效利用，中山間區域農業經營意願低落以及國內消費市場萎縮及飲食型態改變等。故該縣以發展穩定供應安全、安心且高品質的農產品以及強調發揮農業、農村的多面向功能為主要政策方向。就重點政策方面，包括 5 大重點，簡述如下：

- (一) 推動茨城農業 6 次產業化及外銷導向之結構改良，營造提高所得與競爭力農業發展。
- (二) 結合人與地資源，營造優良農業從事環境，吸引有意從農之新血投身農業，並積極扶植現有農業經營體。
- (三) 重點加強畜產及水稻之國際競爭力，引進新技術與改善管理方式，提高經營效率以強化再抵產品與進口品之競爭優勢。
- (四) 探索中山間地域農業之多功能價值、發展潛力，營造有特色、

具魅力之中山間農業經營型態。

(五) 在地飲食運動的推行，加強縣產農產品之宣傳與食農教育，加強民眾對在地食材的喜好。

茨城縣針對全縣腹地，區分了不同區域因地制宜提出農業發展策略，包括縣北地區因多屬山坡地範圍，以發展中山間地域強調多功能型農業為主軸；縣央地區除強調在地特產地瓜乾與栗子產業精進外，因同時也是行政中心的所在，故同時將農業相關教育機構與人才培育作為重點推動方向；縣西地區則因鄰近東京都會區關係，以推動高收益的露天栽培蔬菜供應鄰近市場為主；縣南與鹿行地區則主要為大規模水田、果樹栽培等生產型農業為發展主軸。

## 二、推動農地中間管理事業之規劃

按前述全國農地集積目標設定方式，茨城縣之基礎值(2013 年)集積率為 26.2%，設定平成 35 年(2023 年)應達成之集積率為 65.5%，茨城縣以 66%做為集積目標。

原先按農水省提出之茨城縣每年平均集積為目標 6,130 公頃，但依前述茨城自行設定目標計算，自 2013 年至 2023 年須增加之集積面積總數為 68784 公頃，均攤 10 年則每年須增加 6,879 公頃。惟與千葉縣相同，依政策發展與接受度考量，亦採行漸進式提高目標額度之分配方式，初期推行 5 年間，以每年 1500 公頃累計設定目標值，至第 6 年起政策已趨成熟，故維持在每年增加 9,000 公頃額度目標，最終雖然總目標僅增加 67,500 公頃，低於原先預計達成 66%集積率之差額，但亦已明顯優於農水省設定之總增加面積 61,300 公頃高出許多。

茨城縣在推動農地中間管理事業上，均依照中間管理法的規範辦

理，包括行政委託市町村及相關農民團體等辦理相關執行業務。包括透過市町村及地方農業委員會收集當地土地釋出者、擬承租者之資訊，並代為進行借貸交涉；農協則透過其會員體系協助傳播政策訊息，並挖掘會員中具潛力之政策參與者(包括釋出方與承租方)，並基於其產業經驗，協助檢証提供農地集積、集約化後經營效率改善之事例；土地改良區則著重於基盤整備之配合事宜。可知農地中間管理事業透過部分委託給地方性單位辦理，除減輕農地中間管理機構行政負擔外，更可借助相關團體某方面之經驗及專業，發揮綜效。

此外，茨城縣逐年檢討配合當地之人與農地計畫以及政府經營所得安定對策等重點政策，與結合日本政策金融公庫、農林漁業成長產業化支援機構等非官方資源，以期農地中間管理機構之業務推動可以更有效率。

### 三、推動成果

按前述茨城縣設定之農地集積目標，2014 年應新增集積面積 1,500 公頃，然實際成果僅 348 公頃，2015 年集積目標為新增 3,000 公頃，而該年茨城縣執行成果出色，實際新增集積面積達 3,557 公頃，2016 年集積目標擴張至 4,500 公頃，但實際成果則不理想，僅 1,681 公頃。就近三年來看，累積應達成集積面積共 9,000 公頃，但實際執行成果僅新增 5,502 公頃，顯然並不理想，而面對未來逐年提升的目標面積，茨城縣勢必投入更多積極性作為加入縣內農地集積效率。

經茨城縣分析，執行效率不佳可能有兩個原因，一是雖然政府已經積極推廣宣傳農地中間管理機構之功能與政策內容，但仍有多數土地持有者對相關政策不甚了解，以至於參加意願有限。另外，因過去在中間管理法施行前，地方農業經營者與地主已可透過其他管道，如

農業基盤強化促進法之機制辦理土地借貸工作，也與農地中間管理事業機制產生競合。故茨城縣在因應策略上，除持續加強政策溝通與宣傳工作外(包括廣播節目，以及製作地方性座談會用之 DVD 宣傳影片等)，加強農地中間管理事業與包含基盤整備、獎勵制度之連結以凸顯透過農地中間管理機構辦理轉租之優勢，將是未來努力重點。

#### 四、優良事例 (小美玉市・上小岩戶地區農地整備事業)

上小岩戶地區位於茨城縣中央偏南霞ヶ浦湖泊北側小美玉市，原本狀態多為耕作放棄的栗子田與雜生林木混合，係因茨城縣廳原已規劃藉由鄰近之石岡台地土地改良區辦理土地整備活化，加上 2013 年起配合農地中間管理事業辦理農地集積，加強引入農業經營者與集積協力金的挹注，因此本事例同時兼具結合活化農地經營、農地基盤整備與改良、提升經營效率等多項目標。

上小岩戶地區及附近區域之栽培狀態主要以非水稻之旱作及雜糧等品項為主(最大面積為種植甘薯)，事實上，本地區之農地活化經營早在平成 22 年(2010 年)，即開始辦理農地區劃整理、農水路更新工程，並藉由區劃整理過程，協調當地經營者換地進行土地集積動作，可說在中間管理法實施前，就已帶有農地集積之意涵，而平成 25 年(2013 年)中間管理法實施後，政府積極鼓勵透過農地中間管理機構辦理農地集積工作，故次年(2014 年)上小岩戶地區之農地整備，即決定配合政府政策透過農地中間管理機構執行。

成果方面，該地區(計 28 公頃)活化前，因廢棄狀態嚴重，耕作條件惡劣，區域內農業經營者僅 3 農業經營者，換算集積面積約僅 4.1 公頃，地區農地集積率 23.7%。經前述事業辦理農地區劃調整、農水路與基盤整備，以及積極招募有志從農者進入經營後，平成 28

年(2016年)3月農業經營體增加至10個,總利用面積達23.4公頃,集積率也提升至86.2%,成效斐然,如圖10所示。



圖 10、優良事例-茨城縣小美玉市上小岩戸地區

當然，本案例配合農地中間管理事業最大好處，就是該地區可以享有農地中間管理機構提供之集積協力金，經計算當地區或得之集積協力金達842.4萬日圓，而依當區域協議共識，決定將協力金一半作為沖銷原地主應負擔土地整備改良之支出額使用，另一半則視農地經營主體面積規模提供與土地承租人(實際經營者)作為獎勵金。

本案例實際上應屬當地方本就規劃進行農地活化利用，農地中間管理事業相關機制恰好在活化過程中扮演輔助角色，使當地農地活化利用有更多資源，並更有效率進行，也可以說是農地中間管理事業與地方農業發展業務另一種形式的結合。

## 第五章 心得與建議

### 第一節 心得

本次參訪為考察日本透過農地中間管理機構制度，如何有效建立農地轉租機制之過程，由政府單位介入發揮總體規劃、集中零碎土地與擴大經營規模之效果。但在經過多次內部討論及資料研讀過程中，發現日本推動農地中間管理事業計畫，係為解決人與農地之失衡現象，其根本問題在於「農業核心從業人力缺乏」與「農地閒置」兩大面向。首要目標以確保核心農民與農地資源的連接，故於確立政策目標為「2023年達成全國耕地被核心農民利用比率80%」後，即展開相關政策推動事宜，包括相關法規之修正、賦稅優惠、低利貸款、基盤整備事業等支援之配套措施，各都道府縣並依各自農業發展條件，設定政策達成目標，與中央政府共同推動。農地中間管理機構之計畫執行過程中具有將休廢耕地活化利用、集中擴大經營規模之效果，但日本政府僅將之視為附帶效果，未設定目標值，乃是將農地資源交付於設定之「核心農家」手上，方符其政策目的，實踐人與農地之連結，與我國農地銀行明顯不同。

由前述說明，日本解決核心農業問題之作法，並非只著重單一面向問題，而是考量整體農業之人地關係。同時投入龐大預算支持政策所需之相關事業進行。對於設定之政策目標，採以數量化，逐年執行，如有落後指標，便可檢討修正執行做法，全國各都道府縣公開執行成果，互相觀摩良性競爭。雖說日本和臺灣在地理位置及自然條件、文化歷史發展相近，但此次參訪地方政府與農民後，深刻體認到日本政府實施農業政策，從中央研議階段即非常謹慎且配套作法全面，且設定目標已10年為期，政策施行穩定性高。至地方政府對於中央政策

內涵亦非常瞭解，故執行上能夠落實。除此，日本國人之守法觀念根深蒂固，對於政府實施之農地使用管制，鮮有農地違規使用之想法，均有利農地中間管理機構政策之推動。

## 第二節 建議

經由本次研習農地中間管理機構之機會，蒐整分析日本政府推動該制度之相關措施及成效，歸納下列建議事項，供本會未來強化農地銀行及相關農業施政之參考：

### 一、強化農地銀行制度之建議

#### (一) 轉型具租賃農地權利之執行主體，強化對地區農地中間管理功能

我國推動農地銀行制度，目的在於活化農地利用及促進農地流通，與日本農地中間管理機構為解決人與農地失衡問題之目標方向一致。惟現階段我國農地銀行僅由鄉鎮市區農會辦理農地仲介媒合之業務，日本農地中間管理機構則可向地主租入農地，再轉租予地區核心農家，具有使農地使用權利流向指定農業經營者之主導權，可引導農業施政資源集中於重點發展之農民身上，較具效率。此外，農地中間管理機構對轄區內之地主、核心農家等，實施農地利用意向調查，主動掌握農地之利用動態，並制定「農地中間管理事業推動方針」及與市町村農業委員會商討作成「農用地利用集積計畫」，明確各區域之推動方式及策略，有利落實執行及檢討改進。我國執行農地銀行之農會可參酌轉型具租賃農地權利之執行主體，不再僅從事被動之媒合農地服務，同時對於農會執行租賃農地，可定依差額利潤上限或由政府提供協力金之方式，支援農會從事該項業務。

#### (二) 農地銀行執行農地中間管理事業需有法規、經費預算、稅制、

## 土地改良事業之配套措施

綜觀日本推動農地中間管理機構之運作機制，均有法源依據。縱然土地使用已既存相關規定，若有需配套調整者，便予修法，以適應政策所需。此外，對於農地中間管理機構之組織運作、租賃農地亦有經費預算之支應。我國農地銀行以農業發展條例第 22 條之 1 作為執行依據，該條規定雖明定由農民團體辦理農業用地之買賣、租賃、委託經營之仲介業務，對於執行主體、業務範圍有所框限，且支援措施僅規範主管機關得予獎勵，本會定有「農會漁會辦理農業用地仲介業務輔導獎勵要點」規定，每 2 至 3 年評比，給予執行績優之農會 3 至 10 萬之獎勵，其法規依據及支援經費顯有不足。

對於農地租賃相關管制與賦稅優惠措施，日本政府亦設計具差別效果，以引導民眾將農地出租予農地中間管理機構，如地主不積極利用農地，亦不出租予他人利用者，增重其固定資產稅率；相反地，若地主願意出租予農地中間管理機構並簽訂 10 年以上長期租約，給予固定資產稅減半之優惠。我國長久以來為扶植農業，對農地實施免稅之作法，已深植民眾觀念，短期恐難比照辦理，惟為使農業政策更有執行效果及彈性，長期應適度檢討調整農地賦稅制度。

針對執行主體之農地中間管理機構、地主等實施協力金制度，給予地區、地主、經營者適度誘因，挹注政策推行之動力。對自然條件不佳或不符核心農家等經營者需求之農地，進行土地改良之整備事業，提高農地之可利用性，全方位促進農地之集積目標，對於我國農地銀行之強化，應可參酌日本之作法經驗通盤檢討調整。

## 二、整體農業政策之建議

### (一) 提升農業收入係維護農業生產環境之根本作法

許多我國現階段仍無法有效解決的課題，並非日本政府施政重點。目前臺灣想解決包括農地轉非農用、農地違規與污染、農業勞力缺乏等問題，都與農民收入偏低有關，換句話說，與從事其他行業相比，農業從事人員付出大量的勞力、辛勤工作，所獲得之收入卻不比其他行業之所得；農地生產農產品的價值，深受氣候、地形、水利等自然條件限制，從機會成本的考量上，一樣的人力、土地投入農業，遠不如投入其他行業來的划算，自然會誘使相關資源流向非農業部門，進而導致許多難解的問題。如能有效改善從農所得，提供從事農業「有收益、有尊嚴」的願景，自然可以將農業資源有效保留在農業領域，自發維護農業生產環境。這個現象從日方受訪單位提到日本的專業農持續增加，兼業農反而比例較低；以及核心農家營農收益良好，都積極爭取承租大面積完整的土地生產等現象獲得印證。

## **(二) 加強民眾教育與社會觀念較補助重要**

此行參訪發現，日本農民、餐飲業者甚至民眾，多以自身國內農業為榮。這涵蓋好幾個層面，包括農民認為從事農業不光維持生計，更有提供國人健康安全的食材的重大使命；餐飲、加工業者除發揮巧思打造具地方特色的美食外，更不吝強調廚烹調技術外，國產(或當地)食材所扮演的重要角色，進而引導消費者認為，購買、食用國產農產品是一種極具健康、高級、時尚的消費選擇。如此從生產到消費端對在地農產品的認同與推崇，自然有助於提昇國產農產品價格、抵抗進口便宜農產品競爭，甚而回饋到生產者由衷願意為農業全心付出。故建議我國應拋棄傳統以補貼等實質金錢誘因為主的政策思維，投注更多心力在民眾農業教育與社會氛圍的改造，提升國民對農業的認同

感，雖然需時長久，且難用具體指標衡量效果，但絕對是調整農業體質不可或缺，且勢在必行的一環。

## 參考文獻

1. 王玉真、林森田等，「日本農用地區域整合利用之作法研習」出國報告，行政院農業委員會，99年12月。
2. 林永嚴，「日本因應農業多元發展之農地法令及作法研習」出國報告，行政院農業委員會，103年11月。
3. 安藤光義，「農地中間管理事業を活用した農地利用集積推進の現状と課題」研究論文，2017。
4. 小針美和，「動き出す農地中間管理機構と現場からの示唆」，農林中金総合研究所，2014。
5. 日本農林水産省網站，「農地中間管理機構の制度や実績等」資料，2017。

# 附錄



拜會農林水產省經營局農地政策課



與農林水產省經營局合影



拜會全國農地保有合理化協會



拜會千葉縣農林水產部



參訪沼南農業事務所



與千葉縣廳及沼南農業事務所人員合影



參訪手賀沼第二開墾地



參訪笠間市休閒農場



笠間市休閒農場之假日木屋



笠間市休閒農場內之管理中心



與笠間市休閒農場合影



拜會茨城縣農林水產部



與茨城縣農林水產部人員合影



參訪茨城縣優良案例  
-小美玉市小岩戶地區



觀摩茨城縣農業改革推進大會



茨城縣農業改革推進大會之攤位

人・農地プランの  
新発いで活用！

人と農地の問題解決に向け

# 農地中間管理機構

を活用しましょう！

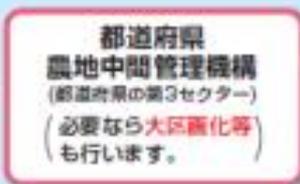
農地中間管理機構は「信頼できる農地の中間的受け皿」です。  
機構を活用すれば、人・農地プランを作成・実行しやすくなります。

## 機構はこんな仕組みです

公的機関だから  
安心して貸せます。



貸付け



貸付け  
(転貸)



機構に貸し付けた人に  
協力金が支払われます。

まとまった使いやすい  
農地が借りられます。

## こんな使い方ができます

リタイアするので農地を貸したいな！ と思ったら…

機構に農地を貸して下さい。  
お借りした農地は機構が担い手に転貸します。

利用権を交換して分散した農地をまとめたいな！ と思ったら…

関係者がそろって機構に農地を貸して下さい。  
機構が担い手の使いやすい形にまとめて転貸します。

新規就農するので農地を借りたいな！ と思ったら…

機構から農地を借りられます。



## 地域ぐるみで活用しましょう

- 「人・農地プラン」の話し合いの中で機構を活用して、地域内の農地利用の再編を進めましょう！
- 地域で機構にまとまった農地を貸し付けると、地域に協力金が支払われます。
- 青年就農給付金、農の雇用事業、スーパーし資金等の支援は、引き続き受けられます。

お問合せ、ご相談は、都道府県、市町村または最寄りの地方農政局等までご連絡下さい。  
ご相談窓口や人と農地の問題解決施策に関する詳しい情報は、ホームページでご覧いただけます。

農水省 人・農地問題 検索 農林水産省

日本農林水産省之農地中間管理機構文宣品(一)

# みなさんのふるさとを 守りましょう!

— あなたの田んぼ、農地中間管理機構に貸しませんか —

農地中間管理機構に貸せば、

- ・次年度の固定資産税から  
**2分の1に軽減**されます。

1haの農地を保有している場合の全国平均額だと、1万円が5千円に軽減  
されます。(実際の額は毎々の農地によって異なります)  
また、所有する農地について、一定期間以上貸し出すなどの必要があります。

- ・自分の田んぼがきちんと耕作され、  
ふるさとの美しい景観が守られます。

農地中間管理機構は  
公的機関だから安心  
して貸せるわ



⚠️ 荒らしたままにすると、

- ・次年度の固定資産税から  
**1.8倍に増額**される場合があります。

1haの農地を保有している場合の全国平均額だと、1万円が1万8千円に増額されます。(実際の額は毎々の農地によって異なります)

- ・雑草が生い茂り、害虫が周辺の田んぼにも迷惑をかけます。

日本には、琵琶湖2つ分くらいの荒れた田んぼがあります。  
田んぼを荒らさず、また、荒れた田んぼを再生して、みなさんのふるさとを守りましょう。  
みなさんが耕せなくても、公的機関が田んぼを借りて、  
しっかり管理してくれる仕組みがあります。ぜひご利用下さい。

詳しくは農産へ

日本農林水産省之農地中間管理機構文宣品(二)