

日本 2020 年《糧食、農業及農村基本計畫》研析

楊名豪

國立臺灣海洋大學海洋法政學士學位學程 助理教授 編譯

摘要

今（2020）年 3 月 31 日，日本農林水產省公布新一期《糧食、農業及農村基本計畫》。根據 2000 年通過的《糧食、農業及農村基本法》，主管機關必須制定計畫，並且每隔五年重新檢討內容，提示今後十年政策施行的方向及中長期的農政願景。作為農業施政的重要指南，其內容將會影響接下來數年日本農業政策，值得介紹並加以研析。

近年日本推動農政改革，在農地集約、出口促進、稻米政策改革、日本型「直接給付制度」的創設、「農業協同組合」及市町村級「農業委員會」的改革上，成果斐然。農業生產所得、出口額、青農人口數等數據都有不錯的表現。然而整體務農人口及農地的減少，經營資源及技術的繼承中斷可能讓生產基礎更加脆弱，再加上自然災害和家畜疾病、地球溫暖化等問題，讓生產現場增加了更多不安定因素。新一期《糧食、農業及農村基本計畫》針對上述問題，除了提高「糧食自給率」的目標外，延續前期對「人才重點支援」、「促進出口」、「智慧農業」之既有政策方向，並呼應聯合國《家庭農業十年（2019-2028 年）全球行動計畫》，提示對中小型農業及家庭農業提供綜合支援之政策措施。此外，計畫中也對新冠肺炎問題提出因應方針。

關鍵詞：家庭農業（Family Farming）、智慧農業（Smart farming）、糧食自給率（Food Self-Sufficiency Rate）、糧食穩定供應（Food Stability）、聯合國永續發展目標（United Nations Sustainable Development Goals）

日本 2020 年《糧食、農業及農村基本計畫》研析

壹、前言

近年，機器人、人工智慧、物聯網等技術上的革新，以及雙邊、多邊經濟合作協定的生效，讓我們看到日本經濟的成長契機。農產品、食品的輸出額及農業所得有所提升，年輕務農人口增加，再加上都市人口回歸農村的潮流，農村的價值與魅力又再度受到重視。此外，國內外對聯合國「永續發展目標」（Sustainable Development Goals：SDGs）的關注，除了生產外，農業活動與自然環境的關係，開始影響消費者及投資者的行為，亦將引導新一波的產業成長。

在此同時，日本國內少子高齡化、人口減少的現象，在農村中愈形嚴重，產業及聚落的衰退已成現實。即便年輕人願意從事農業，農業人口的大幅減少已是難以避免的社會結構問題。預期將會導致農業生產基礎的崩壞、地方社群的衰退等問題，且危及國土均衡發展。近年來層出不窮的大規模災害、野生動物侵入、家畜疾病擴散，以及新冠肺炎等問題，也對日本的農業經濟及糧食安全造成威脅。

今（2020）年 3 月 31 日，日本的農林水產省公布新一期《糧食、農業及農村基本計畫》¹（以下簡稱《基本計畫》）。根據 2000 年通過的《糧食、農業及農村基本法》（以下簡稱為《基本法》），農林水產省必須制定計畫，並且每隔五年重新檢討內容（曾於 2000 年、2005 年、2010 年、2015 年公布），提示今後十年政策施行的方向及中長期的農政願景。作為農業施政的重要指南，新一期《基本計畫》將會影響接下來數年日本農業政策，值得介紹並加以研析。

¹ 關於新一期《糧食、農業及農村基本計畫》的內容及其相關資料，請參照：〈食料・農業・農村基本計畫〉，日本農林水產省，網址：https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/index.html。
閱覽日期：2020 年 7 月 7 日。

貳、《基本計畫》概要

日本新一期《基本計畫》的內容包括：一、基本方針；二、糧食自給率的目標；三、應採行的政策措施；四、推展政策措施時之注意事項等四章節，相關重點如下：

一、基本方針

「產業政策」與「地方政策」被比喻為推動政策的雙輪，將來如何安定供給國民生活所需的糧食，並追求糧食自給率的提升及糧食安全，是《基本計畫》的主要課題。今後為了穩定地提供優質、合理價格的農產品，日本政府將從以下各視角推動政策：第一，切合消費者、需求方的需要；第二，就糧食安全的確立及農業、農村的重要性，凝聚國民共識；第三，展開永續農業相關人才的培育、確保，以及實施生產基礎政策；第四，加速智慧農業的進展，推動農業數位轉型；第五，地方政策的綜合化，並維持、發揮多元功能；第六，強化威脅永續農業之風險因應，包括災害、家畜疾病及氣候變遷等面向；第七，擴大農業、農村所得；第八，支持 SDGs 所開啟的永續努力。

二、目標與展望

（一）目標

首先，本期計畫中，2030 年糧食自給率的目標，根據不同的計算基礎分為兩項：1. 以熱量為計算基礎，將從前期《基本計畫》的 37% 提升至 45%；2. 以生產額為計算基礎，將從前期《基本計畫》的 66%，提升至 75%。前者可用來評估糧食安全狀況，後者則可用來評估經濟活動狀況。

其次，飼料自給率將從前期《基本計畫》的 25%，提升至 34%。

另外，關於國內生產狀況的反映，採用糧食國產率作為評估。以熱量為基礎計算的糧食國產率，將從前期《基本計畫》的 46% 提升至 53%；以生產額計算則將從前期《基本計畫》的 69%，提升至 79%。

關於用來評估糧食潛在生產能力的「糧食自給能力指標」，在農地活用最大化的前提下，尋求熱量生產的極大值。除了農地面積外，同時考慮農業勞動力、技術。此次《基本計畫》中提示了2030年的預估值。

另外，目前日本全國的農地約439.7萬公頃，從事農業的人口約208萬人。若任由目前趨勢發展，至2030年，農地將減至約414萬公頃，而從事農業的人口將會減少到131萬人。《基本計畫》預估若能採取對策，將可以讓農地微幅減少，從事農業勞動的人口，預估將可保持在140萬人左右。

綜觀糧食自給指標歷年的變化，迄今為止，整體呈現農地面積減少、單位面積產量停滯不前的現象。以2030年為目標試算，若能確保農地與農業勞動力，以及提升單位面積產量，不論是以米麥類為中心的種植，或是以薯類為中心的種植，其供給可能熱量都將提升。由於薯類作物的供給可能熱量已經超過所需水準，應考慮部分轉耕較省人力的薯類作物。

（二）提升糧食自給率的重點事項

在糧食消費方面，將深化消費者、糧食、農業三者之間的聯繫，包括和食文化的保護繼承、地產地消、國產農作物的消費擴大、減少食物浪費、農村體驗、「農泊」²等。其次，因應外食的需要，可以加強與食品產業的協作。

在農業生產方面，首先要針對國內外的需要有計畫地生產供給。除了優良品種的高附加價值化及減少生產成本外，因應外國的管制與需求，亦有必要推動「全球產地」。其次，必須加速實現智慧農業及各種不同農產品相關生產流通機制的改革。第三，對於有可能被放棄的耕地，必須檢討運用之策略，有效活用，適當管理。

三、政策施行措施

政策施行措施共分為七大項，相關要點如下：

² 所謂「農泊」，意指善用農家民宿、廢校等設施，讓旅行者在農村、山村及漁村體驗傳統生活、並與當地人們交流，感受當地魅力的定點旅遊活動。、「農泊」の推進について，農林水産省，網址：https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/nouhakusuishin/nouhaku_top.html。閱覽日期：2020年7月7日。

（一）確保糧食的穩定供給

為了確保糧食的穩定供給，將從兩個方向推動政策措施，其一是創造新市場，開拓需求；其二是戰略開拓全球市場。關於前者，除了致力於市場開發之外，將會創造新價值鏈，發展產業六級化，以強化產業競爭力。同時，積極因應食物浪費、塑膠垃圾、氣候變遷風險等環境問題。關於後者，首先改善出口及促銷環境。例如，建立「全球產地」，透過與在外使館及日本貿易振興機構（JETRO）的合作，深入分析出口地市場及各品項的課題，支援融資與海外投資環境。其次，擴大海外智慧財產權的保護與活用。第三，推動「食育」³及「和食文化」⁴，並拉近消費端與產地的距離。第四，就生產、製造、出口三階段，規劃食安相關必要措施。第五，透過平日糧食資訊的掌握，評估糧食供給風險。維持來源多樣化及支援開發中國家建設確保糧食穩定。第六，因應近年的非洲豬瘟（ASF）、豬瘟（CSF），強化檢疫及飼育衛生，發展相關的防除⁵技術。最後，在近年雙邊、多邊協定的成果下，關注協定生效後之動態與影響，並以撤廢出口重點品項之關稅等為目標，取得進一步擴大出口之成果。

³ 所謂「食育」，是指在基本的生存之上，以智育、德育、體育為基礎，透過各類經驗習得與「食」相關的知識及選擇「食」的能力，以培養能實現健全飲食生活的人。〈食育の推進〉，農林水產省，網址：<https://www.maff.go.jp/j/syokuiku/>。閱覽日期：2020年7月7日。日本依《食育基本法》（平成17年6月17日法律第63号），迄今通過三次《食育推進基本計畫》。最新的《食育推進基本計畫》將年青世代視為主要對象，因應當前多樣的生活型態，延伸健康壽命，並意識到飲食的循環及整體環境，以繼承飲食文化為重點推動食育。《第三次食育推進基本計畫》，頁4-6，網址：<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/about/plan/pdf/3kihonkeikaku.pdf>。閱覽日期：2020年7月7日。

⁴ 2013年，「和食」被登錄為聯合國教科文組織無形文化遺產。原本僅規劃申請日本傳統宴會中提供的「會席料理」，後來參考各國申請內容，將登錄內容擴大為日本人全體的傳統飲食文化，名為「和食：日本人的傳統飲食文化」。其特徵包括：1. 對於多樣新鮮食材及其原味的尊重；2. 以營養均衡支持健康飲食生活；3. 表現自然美感及季節變換；4. 密切連繫年節等。《平成26年度「和食」の保護・継承に関する検討会報告書（「和食」を未来へ。）》，農林水產省，2014年。

⁵ 根據日本辭典廣辭苑（第6版）的說明，所謂「防除」意指：1. 防止、驅除災厄；2. 預防及驅除農業害蟲及病害。因此，在日文中，「防除」一詞並非僅限於農業語境，現在多用於「病害蟲」及「雜草」處理的脈絡下。防除的手段主要有化學、耕種、物理、生物等，經常透過多樣的組合進行。參照：《広辞苑》，岩波書店，第7版，2018年；〈「防除」とはどういう意味ですか〉，農業工業会，網址：https://www.jcpa.or.jp/qa/a4_15.html。閱覽日期：2020年7月7日。

（二）農業永續發展

高效且穩定的農業經營在穩定供給糧食等功能上扮演重要角色。今後日本政府將就內外部人才的參與、養成、經營接班、耕地管理、經營穩定、農業成長產業化、農村強韌化、供銷機制及加工結構合理化、智慧農業、環境變遷因應等層面採行措施。具體而言，包括制定《人與農地計畫》、推行農業版的「工作風格改革」⁶、藉特定技能制度引入外國人力資源、推行共享經濟、有效經營安全網(safety-net)、電子化與簡化申請手續、推動農村防災減災措施、制定新的土地改良長期計畫、運用「農業數位鏈接平台」(WAGRI)的數據、推動「監管科學」(Regulatory Science)等。此外，日本政府計劃推動針對氣候變遷的鬆綁及調整策略、重視生物多樣性的保全與利用推動環境創造型農業、參與制定遺傳資源的保護與利用的國際規則，推動有機農業及其認證，並關注培土、塑膠垃圾等議題。

（三）農村振興

關於農村振興，《基本計畫》提出下列「三大支柱」，以展開施政：1.靈活運用地方資源，以提升收入及雇用機會；2.改善「中山間區域⁷等」區域內農村的宜居條件；3.創造支持農村的新行動

⁶原文為「働き方改革」。傳統的日本職場，基於努力和犧牲的價值觀，形成重視形式、細節和等級森嚴的文化，長時間加班工作是相當普遍的現象，但是這也帶來工作低效。隨著人口老齡化加劇，勞動力人口減少，日本政府開始推動工作風格的改革，以提升工作效率。具體包括，同工同酬、設定加班上限、促進時薪僱員轉為正式勞工、尊重勞工意願指定年假日、Cool Biz（上班穿著較休閒的服飾，以減少空調的使用）、Premium Friday（允許每個月最後一週的週五提前下班）、允許員工在家或在遠端工作、事先獲得許可才能加班、協助勞工兼顧育兒及家中老病看護等。參照：網址：〈働き方改革〉の実現に向けて，厚生労働省，<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000148322.html>。閱覽日期：2020年7月7日。

關於農業版的「工作風格改革」，具體包括：農忙期勞動力的確保、最新技術設備的導入、加強社會保險制度及農業共濟制度、改善農業現場的僱用管理制度、提供高齡者及身障者就業的機會、以補助金協助育兒及家中看護。〈活用可能な施策一覽〉，農林水産省，網址：<https://www.maff.go.jp/j/study/work/attach/pdf/index-9.pdf>。閱覽日期：2020年7月7日。

⁷所謂「中山間農業區域」，指含「中間農業區域」（平地外緣與山林交界區域）與「山間農業區域」，約佔全國耕地面積四成割，農家總數四成。就農林統計上的定義而言，「中山間」農業區域包括：1.都市區域及山間農業區域以外的市區町村，其耕地率未滿20%者，以及都市區域及平地農業區域以外的市區町村，耕地率20%以上者，共計966個市町村；2.山間農業區域之中，林野率80%以上且耕地率未滿10%的市町村，共計731個市町村。根據《基本法》第35條的規定，「中山間區域等」除了前述定義，尚包括《活化特定農山村區域內農林業等基礎建設改善促進法》、《山村振興法》、《過疏法》、《半島振興法》、《離島振興法》等區域振興立法下的適用對象區域。〈中山間地域等について〉，農林水産省，網址：https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/。閱覽日期：2020年7月7日。

與活力。有賴相關中央省廳、地方政府及民間業者等各方的合作，在掌握及共享現場實況、課題及需求下，以解決問題為目標，推動具全面性、整合性的政策措施。

1. 靈活運用地方資源，以提升收入及雇用機會

活用「中山間」等區域的特色，引入活化區域特性的作物，以農村創新、農泊、野生鳥獸的妥善利用、「農福合作」⁸、企業與地方之結合等方式，進一步發掘區域資源，確保收入與就業機會。在學校、醫院、農產品直銷中心及各種活動中提供當地生產的農產品和畜牧產品，並以此為原料加工，藉由啟迪消費者，實現地產地消，讓農村內自生的經濟價值產生自我循環。於農村中推廣 SDGs，導入生質能源、再生能源創建「區域循環共生圈」。此外，媒合農田所有者、都市農民及新農民，並以社區營造為目標，調和農業和居住的需要，推動具多元功能的都市農業。

2. 改善「中山間區域」農村的宜居條件

透過跨世代願景的營造，維持、強化區域社群的功能（例如支援利用農村自然環境及飲食相關的活動計畫）。展開《農村政策、土地利用之應為計畫》，實施農地利用所需的政策措施。推動「小據點」（集中生活服務等功能的核心聚落）的形成，從地方經營、農業振興、觀光、文化、福祉、防盜等多元層面，協助地方活性化。並與「Compact + Network」的努力相結合，強化「小據點」周邊交通網，營造社區社群交流的場域。強化日本型「直接給付制度」中⁹「多功能給付制度」、「中間區域與山間區域等的直接給付制度」，以及「環境養護型農業直接給付制度」三者之間的聯繫，促進聚落內外之合作。策劃

⁸ 原文為「農福連携」，意指透過讓身心障礙者活躍於農業活動，助其擁有自信及肯定自我價值，以參與社會之努力。這樣的努力不僅可以提供身心障礙者工作機會及形成其肯定自我價值的場域，亦可在人手不足且高齡化的農業領域中，有機會確保新的勞動力來源。〈農福連携の推進〉，農林水產省，網址：

<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/kourei.html#%E8%BE%B2%E7%A6%8F%E9%80%A3%E6%90%BA%E3%81%A8%E3%81%AF>。閱覽日期：2020年7月7日。

⁹ 目前的日本型「直接給付制度」為過去「農地與水的養護管理給付補助金制度」（原文：農地・水保全管理支払交付金）之修正，為「多功能直接給付」（原文：多面的機能支払，包括農地維持及環境設施品質提升）、「中間區域與山間區域等的直接給付」（原文：中山間地域等直接支払）與「環境養護型農業直接支援給付」（原文：環境保全型農業直接支払）三者之整合。

聚落戰略、強化聚落的區域營運功能，以及振興梯田區域活動等，以支援有未來願景的活動。優先支援有益於維持養護農地的森林養護管理活動。改善定居條件，推動農業水利相關的安全措施，以確保居住、資訊環境及交通等生活基礎建設。另外，根據《防止農林水產業受鳥獸侵害特殊措施法》，推動受鳥獸侵害的因應策略。

3.創造支持農村的新行動與活力

運用《為因應區域人口驟減推動特定區域發展法》的架構，透過斜槓人才的確保及其活躍，支援區域內各行業，來維持當地社區並振興區域經濟。深化因為農園體驗、農泊、故鄉納稅等契機產生關心者的參與，具體提出有效地與參與當地活動、農業援助、農業就業等有效連結的機制。例如，推廣「兒童農山漁村落交流計畫」、促進利用「移民交流資訊園地」、推動「區域振興合作團隊」和「度假打工」等活用區域外人才的措施。此外，靈活結合《景觀農業振興區域整備計畫》、《歷史景觀維持及提升計畫》，推動兼顧地方景觀、歷史及傳統文化的「農泊」，發揚農村魅力。促進城鄉交流及觀光，推動都市農業具防災功能的認識，促進國民對農村多方位功能的理解結合第二期《社區、人、工作創生綜合戰略》（2019年12月內閣會議通過）所揭櫫的政策目標下，建立相關部會的協作機制以持續推動「三大支柱」。

（四）東日本大震災後的復原、復興及大規模自然災害的因應

在受災區域內的農林漁相關基本建設將於本年度大致復原。接下來將會以農地的整理為目標。長期而言，為因應災變風險，將積極引入特別品種、栽培技術，分散產地、普及與擴大利用農業保險、普及事業繼續計畫（BCP）。其次，在地方上以農業共濟組合為中心，舉行研修及推廣。強化農業、農村體質，農田水利設施耐震化，設置緊急電源，以及製作避難地圖，強化水庫的疏洪，以求防災、減災。關於災後復原的協助，在制度上提振災害鑑定的效率，派遣中央政府的專業技術人員，並且採取作物轉換、規模擴大，大區劃化或智慧農業實驗等方式盡早協助復原開工。

（五）農業團體相關的政策措施

透過農業協同組合系統組織、市町村級「農業委員會」¹⁰系統組織、農業共濟團體、土地改良區等，健全農村基本建設及產業基礎，妥善活用人才與農地，提供務農者遭受損害時的保險、減少營運成本。

（六）透過國民運動形成國民共識

藉由農林漁業體驗等的食育、地產地消等活動，促進消費者、官方及業者的相互理解，結合「食」與「農」，推動新的國民運動。在《SDGs 糧食消費計畫》中，也針對各項農產品的消費擴大的努力進行檢證。在此過程中可以釀成國民對農業乃「國之基礎」的共識，理解到提升善糧食自給率及確保糧食安全保障的必要性。

（七）新冠肺炎等新傳染病的因應

藉由國產農產品的消費擴大運動等喚起內需，因應出口對象國內的情勢及出口管道的維持的促進出口，包括未採取入境限制的國家，將原料轉換為國產，改善外食及加工業者的經營情況。提供消費者明確易瞭的資訊，並就日後此類風險作調查、分析，以確立中長期政策努力的方向。

四、推動政策措施時之重點事項

（一）切合國民觀點與地方實情

為了因應南北互異的地理及氣候，日本全境各地的農業經營型態歧異甚大，因此有必要積極把握現場的課題與需要，推動政策。在決策及推行的過程當中，透過網路媒體募集意見、在各地交換意見、舉辦工作坊，可以確保透明度，擴大國民的普遍參與。

（二）「證據基礎決策」（Evidence-Based Policy Making, EBPM）與計畫進度管理及其評估

¹⁰ 依《農業委員會等相關法》設置的「農業委員會」，設置於市町村下，其設置目的包括：基於農地法等法規發行許可、優化農地利用、農業調查及相關資訊的提供等。《農業委員會等に関する法律》（昭和 26 年法律第 88 号），平成 30 年（2019）5 月 18 日公布（平成 30 年法律第 23 号）改正，平成 30 年（2019）11 月 16 日。

為了明確政策目的，妥為企劃施政內容，必須在合理的根據下推動 EBPM。其次，透過目標設定與數據的活用，積極實施政策評估，檢討政策實施的成效及問題，並公開相關資訊。在「政策審議會企劃會議」內報告政策評估之結果，視需要適時反映在隔年以後的施政上。踏實進行統計調查是政策成效評估的基礎，為了與相關單位互相合作協調，也有必要採用專案管理方式，從中長期觀點進行分析及檢討，讓政策措施更為具體。

（三）效果與效率並重

為了讓政策措施更為簡明易懂，除了整合地方資源以共享資訊外，應進一步結合數位媒體在內的各類型廣告媒介。由於地方行政人力日益不足，為了迅速因應現場需要，也需要重新檢討行政組織的政策推動機制。例如地方團體與地方農政局的合作、直接給付振興計畫的協作與統合。由於政策施行的成效有待一定時間的確認，必須重視現場的聲音，必要時檢討管制內容等，務求政策措施的安定實施。

（四）行政手續的數位轉型

為了活用數位技術，讓數據成為驅使農業經營的動力，必須針對農業政策及行政手續進行數位轉型。因此，需要從根本檢討「農林水產共通申請服務（eMAFF）」的建構，以及補助金手續當中的文件及申請模式。其次，應進一步養成並提升數據管理相關人員的能力，同時根據這些數據實施前述的 EBPM 及政策評估。

（五）相關人士的廣泛參與及相關部會的協作

由於糧食、農村及農村相關政策措施，廣泛涵括國民生活及社會經濟層面，有賴民間地方團體、業者、消費者等的合作，在適切分工下綜合且有計畫地推動。目前已有《農林水產業、地方活力創造計畫》、《成長戰略後續行動》、第二期《社區、人及工作創生綜合戰略》等政府文件揭櫫具體達成目標及政策方向。此外，以內閣總理為「本部長」的「農林水產業、地方活力創造本部」也可對跨單位橫向合作有所助益，以「政府一體」的姿態施行政策。

（六）考量到對 SDGs 之貢獻

為了有利推動政策措施，基於《農林水產省環境政策基本方針》，應思考從如何減少環境負荷的觀點出發，朝向環境創造型產業，發展貫穿生產端至消費端的綠色供給鏈，進而實施農林水產省的自我改革。

（七）有效且重點式運用財政措施

在嚴峻的財政背景下，發揮預算的最大效益。透過對施政的不斷地檢討與修正，揀選合乎目的的政策，並集中實施。其次，從各種角度縮減成本，尋求有效益的政策措施。此外，除了對現行政策進行調整，讓國民的負擔更為合理之外，亦要提供易於了解的資訊，努力獲得國民的理解與認同。

參、與前一期《基本計畫》之異同

前次計畫（2015 年）擬定的重點包括：擴大國產農產品的消費、保護繼承「和食」文化、完整運作農地中間管理機構、推動米政策改革、推動多面向的給付制度、東日本大震災後的復興、推動農協改革及市町村級「農業委員會」的改革等¹¹。

此次計畫的重點主要在於：持續推動朝向農業成長產業化的農政改革、2030 年農產品輸出額達 5 兆日幣、強化中小型家庭農業的經營基礎、農村相關政策措施的區域政策綜合化、展開食農相關運動形成國民共識等。整體來說，涵蓋議題與內容的廣度皆較上回計畫增加，具體比較整理如下：

關於第 1 部分「基本方針」，本期《基本計畫》僅「農業、農村所得擴大」部分內容無大變動，前期關注之方針，在本期都有所延續及擴大，更增加了「區域政策的綜合化及多元機能的維持及發揮」、「威脅永續農業之風險因應」、「支持 SDGs 所開啟的永續努力」等三項方針。

其次，關於「糧食自給率」目標設定的調整，可以觀察到此次計畫在每個項目都提高了目標。

¹¹ 日本農林水產省，《令和元年度食料・農業・農村白書》，2020 年 6 月 16 日，頁 4-5。

第三，關於「政策施行措施」，除了傳統各期計畫皆有的「確保糧食穩定供給」、「農業永續發展」、「農村振興」項目外，前期計畫中針對東日本大震災後的復原、復興的政策措施，在本期計畫中增加了關於如何因應大規模自然災害的部分。就「農業團體相關的政策措施」也較前期有所增補。此外，措施中第六項「透過國民運動形成國民共識」及第七項「新冠肺炎等新傳染病的因應」是新增部分。特別是第七項，因應最新的防疫事態，為本計畫中最具即時關照的部分。

最後，關於「推行政策措施時之重點事項」，新增「行政手續的數位轉型」及「考量到對 SDGs 之貢獻」兩項，值得特別關注。此外，亦可以觀察到「證據基礎決策與計畫進度管理及其評估」及「效果與效率並重」兩項較前期《基本計畫》增加不少內容。

肆、對日本農業政策之影響

前次計畫的擬定，先經由「糧食、農業及農村政策審議會」的審議，在「產業競爭力會議」及「規制改革會議」中檢討農政發展。基於這兩個會議的建議，訂定了《農林水產業與地區獲利創造計畫》，再根據該計畫決定《糧食、農業及農村基本計畫》的內容。其後的農業政策，沿著 TPP、日歐 EPA 的交涉，由「總理官邸」¹²主導的農業政策，包括了設立「農地中間管理機構」、通過《農業競爭力強化支援法》、導入「收入保險制度」、通過《農產物出口促進法》等。由於與農業現場的需求有所偏離，招致業界之批判。從此次計畫擬定的過程中可以發現，日本政府於全國十地進行了公聽會、意見座談，並且搜集網路意見，努力讓農業現場的意見充分反映，的確修正不少前次計畫擬定過程的缺失¹³。

過去的基本計畫中皆設定了糧食自給率的目標，然而一次都未達成，

¹² 日本將「官邸」指稱為政府首腦的辦公處所，而非居所。

¹³ 不過，有批評指出，主導改革的學者及業界人士，被批評多採有特定立場，或是並無太多現場經驗，相關政策作用有限。其次，對於各區域以同一比例集積農地並不妥當，應該考慮區域特性、農村機具的更新速度等問題，進行漸進式的調整。清水徹朗，〈戰後日本の農業思想と農政論〉，《農林金融》，2020年6月，頁17-18。

因而招致部分民間人士的批判¹⁴。糧食自給率低下代表國民在消費食品時偏好進口農業製品，如何提升自給率有賴國民飲食意識的改變。提示難以達成的糧食自給率目標，不僅讓此數值形同虛設，也容易讓大眾逐漸無感，失去提倡糧食自給率的意義。2018年的以熱量為計算基礎的糧食自給率為37%，是日本歷年最低的數值。即使是以生產額為基礎計算，也是歷年中低水準的66%。在先進國家當中已是最底的數值。因此，在本期計畫公布後，對於日漸朝向貿易自由化的背景下，未來將如何實現45%的高水準目標，各界質疑之聲不絕於耳¹⁵。未來有必要積極向一般大眾釋疑，並說明不同指標的意義，以提升國民的認識¹⁶。

特別值得注意的是，此次計畫延續前期對「人才重點支援」、「促進出口」、「智慧農業」的關心，在農業經營上，重視中小型農家等多樣經營形式。此變化亦呼應了聯合國為解決《家庭農業十年（2019-2028年）全球行動計畫》¹⁷，發展有利於家庭農業的政策環境，並且對於家庭農業相關的青農紮根、性別平等、農業組織、福祉改善、因應環境變遷、創新發展等議題。此次計畫對於上述議題皆有著墨，目前已經實施的政策包括：「農業經營基本設施強化資金」¹⁸、「產業生產基本設施躍進項目」¹⁹、「強農育才綜合支援綜合支援補助金」²⁰、「中間地區與山間地區農業

14 青山浩子，〈「食料自給率」を上げるのは誰？生産者の努力だけで自給率は上がらない〉，《アグリジャーナル》，2020年4月1日，網址：<https://agrijournal.jp/aj-market/51289/>。閱覽日期：2020年7月7日。

15 小倉正行，〈安倍政權、あまりに能天気な農業政策…輸入「超自由化」の一方、食料自給率急増の目標設定〉，《Business Journal》，2020年4月20日，網址：https://biz-journal.jp/2020/04/post_154651.html。閱覽日期：2020年7月7日。

16 〈食料安保の確立へ 早期実践を中家徹JA全中会長〉，《農業協同組合新聞》，2020年4月6日，網址：<https://www.jacom.or.jp/noukyo/rensai/2020/04/200406-41069.php>。閱覽日期：2020年5月20日。

17 以2007~2008年的世界糧食危機為契機，國際社會重新審視新自由主義思維下的農業發展模式及其相關政策（經營規模擴大、貿易自由化、出口促進、鬆綁管制、民營化等），轉而重視小規模的「家庭農業」。在其後數年間，聯合國糧農組織（FAO）、國際農業開發基金（IFAD：International Fund for Agricultural Development）、聯合國貿易發展會議（UNCTAD：United Nations Conference on Trade and Development）、聯合國世界糧食保障委員會（CFS：Committee on World Food Security）等國際機構召開相關會議、發布報告書，國際社會高度評價家庭農業的潛在價值，期盼各國具體實施政策。因此，於2017年12月的聯合國大會中，各國一致決議開展「家庭農業十年（2019-2028年）」。UN Decade of Family Farming 2019-2028, <http://www.fao.org/family-farming-decade/home/en/> (as of July 7, 2020).

¹⁸ 原文：農業經營基盤強化資金（スーパーL資金）。

¹⁹ 原文：產地生産基盤パワーアップ事業。

²⁰ 原文：強い農業・担い手づくり総合支援交付金。

復興項目」²¹、「糧食產業六次產業化補助金」²²、日本型「直接給付制度」等。迄今為止的計畫皆強調產業政策與區域政策宛如車子的雙輪，共同支撐日本農業，但是過去幾年較為側重農業產業的成長，各界擔憂即便發展農業有成，卻可能導致農村凋零。對日本而言，自 1970 年代以來，不斷地發展有機農業、自然農法、產銷合作等實踐，相較其他國家，在家庭農業的發展上具備較佳的基礎²³。因此，如何兼顧農業產業的成長與農村社群的維持與發展，將是今後的觀察重點。

關於近期新冠肺炎之因應，目前日本國內的糧食供給量充足，米麥的儲備並無短缺；且國際價格穩定，來自海外的進口糧食亦無任何阻礙。因此，目前僅見到《計畫》中以國產農產品的消費擴大運動等喚起內需之具體措施²⁴，並未涉及原料進出口的調整。由於牛肉、花木、蔬果、茶、甜食相關作物等較容易受到市場需要變動影響²⁵，農林水產省嘗試促進跨業合作，結合生產者、業界團體、地方政府、企業等，實施促進販賣的支援措施²⁶。委託民間企劃、補助電商、餐廳外送、地方促販活動、食育等。今後日本政府應會就情勢變化，持續對相關風險作調查、分析，以確立中長期政策調整的方向。

此外，新冠肺炎感染擴大後，許多農業技能實習生未能如期赴日，由於時值春季農忙期，對於農業生產活動產生部分影響²⁷。為了解決人手不足的現象，除了擴大投入現場作業自動化設備之外，日本政府也緊急已經

²¹ 原文：中山間地農業ルネッサンス事業。

²² 原文：食料産業・6次産業化交付金。

²³ 関根佳恵，〈「国連家族農業の10年」が問いかけるもの—「持続可能な社会」への移行—〉，《ARDEC: World Agriculture Now》，2019年12月。

²⁴ 關於直接的紓困補助，農林水產省以紓困形式的「持續化給付金」（僅排除大型企業，最多100萬日幣）、「經營持續補助金」（針對個人或雇用員工20人以下的業者，補助率3/4，1000萬日幣以下）的方式，協助受到影響的業者度過難關。前者是對特別受到重大影響的業者的補助；後者是支援針對產銷通路的恢復與開拓、經營的延續與轉換等相關機器設備的投入，及解決人手不足的問題實施支援措施，以支援地方農林漁業者的經營。〈經營繼續補助金〉，網址：https://www.maff.go.jp/j/saigai/n_coronavirus/keizoku.html。閱覽日期：2020年7月7日。

²⁵ 例如由於緊急事態宣言導致人們減少外出，讓牛肉等高級食材的消費量銳減。〈本紙モニター調査 コロナ禍で農業経営影響 肉牛8割が「深刻」 内閣支持は37.5% 2年半ぶりに下落〉，《日本農業新聞》，2020年5月13日

²⁶ 〈食に関わる幅広い事業者の皆様を募集しています（国産農林水産物等販売促進緊急対策）〉，網址：<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/hanbaisokushin/hansoku.html>。閱覽日期：2020年7月7日。

²⁷ 〈中国人技能実習生入国難航 春の人手不足懸念〉，《日本農業新聞》，2020年3月5日，網址：<https://www.agrnews.co.jp/p50207.html>。閱覽日期：2020年7月7日。

與農業相關院校合作，提供學生實習操作的機會。同時，在「智慧農業實證計劃」²⁸之下，農林水產省也與新創企業、生產者、地方企業、農協等合作，加速落實智慧農業於生產現場的步調。

伍、對台灣農業施政的啟示

從新一期日本《基本計畫》中可以看到許多既有政策雖然成效未盡人意，但仍可見因應問題之作為。例如，自 2014 年起設立的「農地中間管理機構」，當初樹立了全國於 2023 年達到全國農地八成以上由核心農家利用之目標。雖然首年即自 48.7% 提升至 50.3%，但目前（2020 年 3 月）雖僅達 57.1%，離既定目標有不小的差距²⁹。在新一期《基本計畫》之中，提及《農地中間管理事業法》的施行，仍持續具體推動將農地集積至核心農家的目標，其中包括鼓勵企業參與農業經營，透過農地中間管理機構集約農地，以減少與農地所有者交涉的困難。我國雖有農地銀行，但社會風土與日本不同，如何在法規上鬆綁農企業經營，以活化農地利用，同時避免農地不當轉用，或可進一步留意日本在這方面的進展及檢討。

其次，日本的智慧農業已經進入實證、普及階段，加上農業資訊共享平台（WAGRI）的正式運作，將可讓相關資訊能相互鏈結取用，進一步擴展至食物供應鏈，確保可追溯性，進一步建立國家品牌形象。我國自 2017 年開始展開智慧農業計畫，除了農業與科技的結合外，同時也強調經營觀念與模式的扭轉，以團體戰、智農聯盟的方式提高產值及有效率友善的作業環境。因此，如何推動智慧農業實證案例的普遍認識，加強普及應用手法至農業現場及農業校系，讓生產到銷售的流程更加精準化、效率化的進行，日本的具體做法亦可作為參考。

就整體政策過程而言，透過上位「基本法」的制定，僅及於政策的理念及大致方向，隨著時勢或環境變化，政府部門忙於調整相關措施，政策

²⁸ 原文：スマート農業実証プロジェクト。例如，SERAKU 與長崎縣南島原市的「綠地」（みどりクラウド）實證計畫，網址：<https://www.jacom.or.jp/nousei/news/2020/04/200408-41100.php>；AGRIST 與宮崎縣合作的人工智慧與收穫機器人實證計畫，網址：<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000007.000050444.html>。閱覽日期：2020 年 7 月 7 日。

²⁹ 農地中間管理機構の実績等に関する資料（令和元年度版），網址：<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/index-224.pdf>。閱覽日期：2020 年 7 月 7 日。

方向有可能偏離「基本法」的理念。因此，其後制定下位的「基本計畫」即具有橋接「基本法」與具體政策措施之意義³⁰。日本的《糧食、農業及農村基本法》實施超過 20 年，在這個基礎之下施政方向不會因為政黨輪替而陡然改變，讓政策具有延續性。目前日本的糧食、農業及農村政策便是在「基本法—基本計畫—法律案、預算案—具體政策」的過程中形成。其中審議《基本計畫》變更的「糧食、農業及農村政策審議會」的成員涵蓋生產、消費、經濟等各界人士，審議過程亦公開在網頁上，大幅強化決策過程的透明度及政策的合理性，有利於內外部即時對政策的反省及確認，同時也可減少施政的阻力。綜合而言，確立法源依據，廣納各方意見，讓決策過程透明，以獲得多數民眾支持，是政策順利推動的關鍵，值得我國參考。

30 松原明紀，〈食料・農業・農村基本法と政策形成〉，《まなびの杜》，2005 年秋号，No.33，2005 年 9 月。網址：<http://www.bureau.tohoku.ac.jp/manabi/manabi33/mm33-45.html>。閱覽日期：2020 年 7 月 7 日。

陸、参考文献

1. UN Decade of Family Farming 2019-2028, <http://www.fao.org/family-farming-decade/home/en/> (as of July 7, 2020).
2. 〈中山間地域等について〉, 日本農林水産省, 網址:
https://www.maff.go.jp/j/nousin/tyusan/siharai_seido/s_about/cyusan/。閲覧日期: 2020年7月7日。
3. 〈「農泊」の推進について〉, 日本農林水産省, 網址:
https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/nouhakusuishin/nouhaku_top.html。閲覧日期: 2020年7月7日。
4. 〈「防除」とはどういう意味ですか〉, 農薬工業会, 網址:
https://www.jcpa.or.jp/qa/a4_15.html。閲覧日期: 2020年7月7日。
5. 〈活用可能な施策一覧〉, 日本農林水産省, 網址:
<https://www.maff.go.jp/j/study/work/attach/pdf/index-9.pdf>。閲覧日期: 2020年7月7日。
6. 〈経営継続補助金〉, 日本農林水産省, 網址:
https://www.maff.go.jp/j/saigai/n_coronavirus/keizoku.html。閲覧日期: 2020年7月7日。
7. 〈食に関わる幅広い事業者の皆様を募集しています(国産農林水産物等販売促進緊急対策)〉, 日本農林水産省, 網址:
<https://www.maff.go.jp/j/kanbo/hanbaisokushin/hansoku.html>。閲覧日期: 2020年7月7日。
8. 〈食育の推進〉, 日本農林水産省, 網址:
<https://www.maff.go.jp/j/syokuiku/>。閲覧日期: 2020年7月10日。
9. 〈食料・農業・農村基本計画〉, 日本農林水産省, 網址:
https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/index.html。閲覧日期: 2020年7月7日。
10. 〈食料安保の確立へ 早期実践を 中家徹 JA 全中会長〉, 《農業協同組

- 合新聞》，2020年4月6日，網址：
<https://www.jacom.or.jp/noukyo/rensai/2020/04/200406-41069.php>。閲覽日期：
2020年7月7日。
11. 〈働き方改革〉の実現に向けて〉，厚生労働省，網址：
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000148322.html>。閲覽日期：
2020年7月7日。
12. 農地中間管理機構の実績等に関する資料（令和元年度版），網址：
<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/index-224.pdf>。閲覽日
期：2020年7月7日。
13. 〈農福連携の推進〉，日本農林水産省，網址：
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/kourei.html#%E8%BE%B2%E7%A6%8F%E9%80%A3%E6%90%BA%E3%81%A8%E3%81%AF>。閲覽日期：2020年
7月7日。
14. 〈本紙モニター調査 コロナ禍で農業経営影響 肉牛8割が「深刻」
内閣支持は37.5% 2年半ぶりに下落〉，《日本農業新聞》，2020年5
月13日
15. 《広辞苑》，岩波書店，第7版，2018年。
16. 《第三次食育推進基本計画》，日本農林水産省，網址：
[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/a
bout/plan/pdf/3kihonkeikaku.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/about/plan/pdf/3kihonkeikaku.pdf)。閲覽日期：2020年7月7日。
17. 《農業委員会等に関する法律》（昭和26年法律第88号）。
18. 《平成26年度「和食」の保護・継承に関する検討会報告書（「和食」
を未来へ。）》（日本農林水産省，2014年）。
18. 〈「みどりクラウド」参画事業 スマート農業実証プロジェクトに採
択〉，JAcom 農業協同組合新聞，2020年4月8日，網址：
<https://www.jacom.or.jp/nousei/news/2020/04/200408-41100.php>。閲覽日期：
2020年7月10日。

- 20.<中国人技能実習生入国難航 春の人手不足懸念>，《日本農業新聞》，2020年3月5日，網址：<https://www.agrinews.co.jp/p50207.html>。閲覽日期：2020年7月7日。
- 21.<農水省のスマート農業実証プロジェクトに採択。産学官連携コンソーシアムに参画し、宮崎県全体で収穫ロボットの社会実装を目指す>，《PRTIMES》，2020年5月22日，網址：<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000007.000050444.html>。閲覽日期：2020年7月7日。
- 22.関根佳恵（2019），<「国連 家族農業の10年」が問いかけるもの—「持続可能な社会」への移行—>，《ARDEC: World Agriculture Now》，2019年12月。
- 23.小倉正行（2020），<安倍政権、あまりに能天気な農業政策…輸入「超自由化」の一方、食料自給率急増の目標設定>，《Business Journal》，2020年4月20日，網址：https://biz-journal.jp/2020/04/post_154651.html。閲覽日期：2020年7月7日。
- 24.松原明紀（2005），<食料・農業・農村基本法と政策形成>，《まなびの杜》，2005年秋号，No.33，2005年9月。網址：<http://www.bureau.tohoku.ac.jp/manabi/manabi33/mm33-45.html>。閲覽日期：2020年7月7日。
- 25.清水徹朗（2020），<戦後日本の農業思想と農政論>，《農林金融》，2020年6月。
- 26.青山浩子（2020），<「食料自給率」を上げるのは誰？生産者の努力だけで自給率は上がらない>，《アグリジャーナル》，2020年4月1日，網址：<https://agrijournal.jp/aj-market/51289/>。閲覽日期：2020年7月7日。
- 27.日本農林水産省，《令和元年度食料・農業・農村白書》，2020年6月16日，網址：https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r1/index.html。閲覽日期：2020年7月7日。