

七、日本山坡地的農利用管理與相關政策

洪振義¹

摘要

由於日本人口密度高，國土狹長，山地丘陵佔了極大部分，農地利用採取密集式管理以維護環境保全。特別是在山坡地等特定區域之土地利用或是農業利用很早以前就有制定相關法規及相關政策作為管理的法律依據。山坡地往往位於山區地帶流域上游，下方居住眾多人們，山區的農業・農村具有水源培育與防洪功能。因此山坡地的適度管理與利用可以保護人們安全與農業的永續發展。

日本山坡地管理的相關政策可以從多個角度來考察，如以農業區域的山坡地做區分時，包含了水田，旱田，草地以及森林等。根據不同區域在農業相關政策亦不相同，從農業生產到環境保護，或是區域振興到人口維持等政策目標，透過行政指導或是財政與金融上的補助等。本文以上述日本農業的基本課題為核心，探討關於山坡地管理政策以及相關的規範法律，考察早期的日本農業政策的演變，並隨著國內外環境變遷與潮流在農政上的調整過程。

日本山坡地管理政策當中，以山坡地直接給付制度為代表。由於山坡地分布範圍極為廣泛，直接給付制度適用於水田，旱田，梯田，草牧地以及森林經營等項目上。加上山坡地區域大部分存在山區村落當中，日本對山坡地管理政策除了財政，金融的實質支援之外，還考量整體區域產業發展以及當地人口，經濟與文化的振興。近年來，特別在環境保護上特別重視，適度開發山坡地政策已經成為解決上述各項課題的首要考量方向。

關鍵詞：日本，山坡地管理，農地利用，農業政策，環境保全。

Japan, hillside land management, farmland use, agricultural policy, environmental conservation。

¹ 朝陽科技大學 財務金融系 副教授

壹、前言

農業在不同的年代所面對的問題亦不相同，農業政策會隨著時代的課題而有所變化，其中農地管理一直以來是農業政策所關心的，因為農地的使用與管理好壞將關係著一國農業發展的重要因素。日本農業政策當中，農地相關法律的制定相對完整，這也說明農地在日本農業發展上扮演重要角色。而關於日本農地制度主要目的在於確保良好的農耕地，並促進農耕地的有效利用，因此現今具備眾多的相關法律，這些主要農地的相關法律有：

(1)《農地法》(1952 年制定)

①農地權利移轉限制②農地轉用規定③農地租賃權的保護④閒置農地措施

(2)《農業振興地域の整備に関する法律》(1969 年制定「農振法」)

(3)《農業經營基盤強化促進法》(1993 年制定「經營基盤法」)

(4)《農地中間管理事業推進法》(2013 年制定「中間管理事業法」)

但是，由於日本人口密度高，國土狹長，山地丘陵佔了極大部分，農地利用採取密集式管理以維護環境保全。特別是在山坡地等特定區域之土地利用或是農業利用很早以前就有制定相關法規及相關政策作為管理的法律依據。山坡地往往位於山區地帶流域上游，下方居住眾多人們，山區的農業/農村具有水源培育與防洪功能。因此山坡地的適度管理與利用可以保護人們安全與農業的永續發展。所以日本建立了「中山間地域等直接給付制度」，所謂「中山間地域」是指著不利於農業生產條件的丘陵山坡區域，此區域是以「村」為單位，簽訂農地維護管理協議（協定），且按照協議開展農業生產活動，並依農地面積大小支付一定補助金的制度，山坡地農業的利用與管理也被納入其中。日本的土地特徵，從平野外緣到山陵之間的山坡地約佔國土面積的 70%，約佔農業經營面積的 40%，是重要的農業生產區域，日本稱為「中山間地域」。這些山坡地位於流域的上游地區，這些地區不僅扮演農業與農村的涵養水源和防洪等多元功能，也負起下游居民的生命財產的守門員。因此，日本農業政策的推動時，無法忽視「中間區」的農業區域的存在，「直接給付」制度就是明顯的例子。適用於「中山間地域等直接給付制度」的區域包含以下法律所規範的對象在內，有以下幾個主要法律：

《特定農山村法》、《山村振興法》、《過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法》、《半島振興法》、《離島振興法》、《沖縄振興特別措置法》、《奄美群島振興開発特別措置法》、《小笠原諸島振興開発特別措置法》以及《棚田地域振興法》。

然而，日本對農地的補貼政策與國內外環境與農林業經營條件的變化有關，期政策可以改善農業結構上的調整與農家所得安定化效果，以及糧食安全保障與環境保全的多元目的。特別對山坡地的農業土地利用與管理措施，一方面，基於環境容易遭受破壞，來自全球溫室效應所引發的反省，並進一步考慮將外部性納入

農業政策之中，這是因為農林業除了生產之外，還兼具存在環境保全的功能。圖 7-1 表示日本山坡地直接給付制度產生的各項效果。

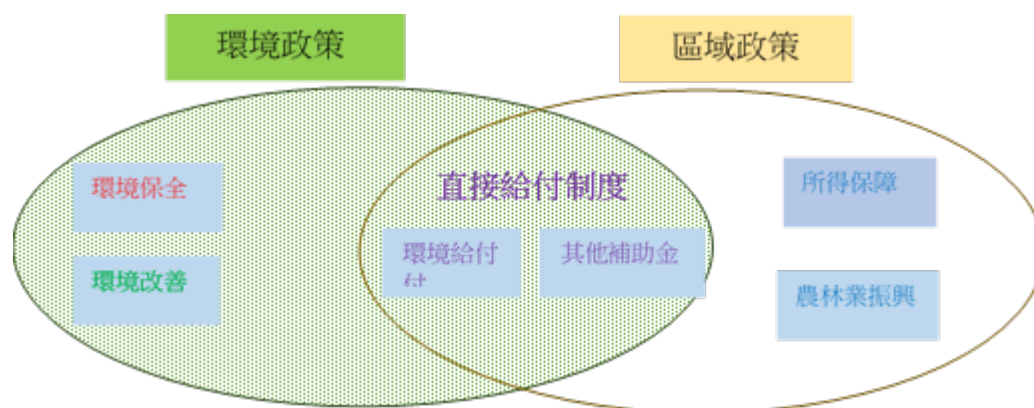


圖 7-1 日本中山間地域等直接給付制度的效果

由於早期日本農業的直接給付制度從農業區域開始，也就是說從平野農業區域，這裡也涵蓋了對位於「中山間區域」的農業生產活動補貼。而「中山間區域」這個名詞被廣泛運用起源於 1988 年的『農業白皮書』。如果以日本地理來看，「中山間區域」涵蓋「中間農業區域」與「山間農業區域」，這兩區域都是較屬於「不利於農業生產條件」的農地區域，所以將「中山間區域」就是泛指「不利生產條件」的農業區域。日本推動「中山間地域等直接給付制度」的主要內涵，包含了農業經營者的所得保障「生產直接給付」、農業多功能的「環境直接給付」以及活化與振興區域農業的「振興區域直接給付」。當然，關於農業補貼給付的作法，在世界很多國家長期以來也都作為重要的農業政策一環，特別像日本，韓國以及我國，農業經營條件特徵上，耕作面積規模小而且零散，不利農事經營操作生產成本偏高等，在農業的經營條件不如歐美等國之下，各種的農業補貼給付就是希望改善農家所得。

直接給付制度應用在農業直接給付(一般農業區與中山間農業區)、森林整備區域活動之原直接給付、森林直接給付、離島漁業直接給付等，涵蓋多元的農業生產活動，在名稱上常以補助金或是直接給付方式稱之。

農業補貼事世界各國長期以來的重要政策，特別像日本，韓國以及我國，因為在農業的經營條件不如歐美等國。因此，農業補貼，直接給付制度就是希望改善農民的經濟與生產狀況。關於這方面的文獻當中，楊明憲、陳郁蕙、陳吉仲(2009)以日本稻米補貼政策的調整分析實施的效果，並強調日本的推動經驗。陳郁蕙、張宏浩(2002)分析限量進口之情況下實施直接給付政策對台灣稻米產業之影響。

另外陳郁蕙(2011)針對農業直接給付措施指出，區隔不同的情況下實施固定給付與變動給付，稻農戶別所得補貼制度中給予長期處於虧損情況的稻農固定金額之補貼，即固定給付。如當年度米價下跌時之補貼，即變動給付。陳雅惠、陳郁蕙、廖安定、陳啟榮(2007)針對台灣稻穀保價收購措施調整論文中，如果政策調

整後市場價格跌幅在 15% 內，農民收入仍可維持在目水準；收入結構中來自政府補貼比例將降低，而政府財政負擔將低於目前水準。但是若以產業結構調整做為目標時，應該採納考量最低面積、產品品質或最高年齡限制等之稻米直接給付措施。

貳、 山坡地農田、旱田、草地、草放牧養地的直接給付制度

日本山坡地的農業政策在 2000 年之前的主要以《農業基本法》與市場開放下的《糧食、農業、農村基本法》為基礎，所關心的重點在農業生產與農村發展為重心。2000 年之後，基於氣候變遷的環境保護與全球化的農業再生為核心考量，建立了管理山坡地農業區域的「中山間地域等直接給付制度」。因此，日本農業政策發展可以分為以下不同階段，分別為：

一、日本實施農業政策內容的各階段變化

(一).《農業基本法》下的農業政策(1961~1979)

戰後日本從 60 年代之後進入高度的經濟成長時期，其中在 70 年初期遭遇石油危機，經濟呈現負成長。之後依然維持正經濟成長，促進農村勞動人口流向都市，也創造多戰後的新興都市，加速了日本農業與農村的衰退現象。而農業收入下降和年輕男性農村勞動力外流，導致人口高齡化，女性人數不斷增加。更由於山坡區域的農民與一般平地農民之間所得收入差距越來越大，山坡地區面臨著“高齡化、技術下降、品質下降、市場通路喪失、生產停滯、農村解體”的嚴峻形勢。山坡地農業的概念在日本雖然沒有明確界定，一般上依其坡度可分為： 5° ~ 15° 緩山坡地， 15° ~ 25° 的陡坡山坡地，以及 25° 以上為陡急山坡地。但是在實務上，對於各類型之山坡地農業，都需依其地形、方位、區位條件、土地分類、土地利用、管理等不同需求而有所考量與定義。

以《農業基本法》為主要的農業政策時期，其政策目標是以提高日本農業生產效率與增加農家收入，日本試圖平衡在高度經濟成長所造成農工之間的所得差距。日本農業政策透過補貼等措施以提升農業技術，在生產機械化農業經營之下，確實為農家所得帶來提升，但是由於日本耕作面積零散，無法採用農業大規模生產方式，日本農家需從事農業外工作以確保所得，因此有一大部分來自兼業收入。加上國際市場自由化浪潮高漲，在此階段的日本的農家戶數、農業就業人口與耕種面積的逐年減少，也使得日本的產業結構也發生了明顯轉變，製造業與服務業的比例升高，農業在 GDP 的比重大幅下降，台灣也發生類似現象。雖然日本在 1952 年就已經有《促進坡地農業臨時措施法》，但是山坡地的農業環境並沒有獲得明顯改善，反而在《農業基本法》下，造成山坡地農業與平地農業之間差距進一步擴大，基本法下的農業發展目標面臨嚴重考驗，為因應此狀況，農業政策必須重新審定與調整。

(二).自由化下的《糧食、農業、農村基本法》制定(1980~1999)

80 年代國際自由貿易風潮興起，日本國內市場面臨更嚴峻來自外國的競爭，其中農業相關部門的壓力最大。過去日本經濟發展中，由於過度偏向工業的產業政策雖然帶來經濟成長，但也使得日本農業無發充分適應來自時代的環境變化。日本在 1992 年日本提出「新糧食、農業、農村政策方向」企圖改善國內農業，其政策方向在於農業與農村如何強化在國家永續發展上的重要性與功能，對農業作全盤考量，結合糧食政策、農業政策與農村區域政策作為國家發展的政策基礎。

「新糧食、農業、農村政策方向」的具體內容可以分成①~⑦項，分別如下：

- ①土地利用行農業經營
- ②農業經營體的栽培與農的有效利用
- ③稻米生產調整與管理的重視
- ④價格政策調整
- ⑤有助於環境保全的農業策略
- ⑥確保土地適當利用以及農村居住條件
- ⑦中山間區域等相關措施

上述的 7 項內容首先強化農業土地利用與管理，促進農業生產與穩定價格的目標，同時兼顧農業發展與環境保全得重視，並強調農村居住環境與農地確保，其中包含山坡地在內的管理措施。為因應國際自由化的衝擊，為日本整體農業永續發展、農村經營與糧食的確保，將「新糧食、農業、農村政策方向」計畫近一步落實為法律層次，於 1997 年制訂新農業基本法，即《糧食、農業、農村基本法》。這是一部新農業基本法，將環境保護的精神納入農業經營與農事操作過程中，強化農業與農村本身的重要功能，並逐漸確立農業與環境之間密切關係，結合農業發展與環境保護的政策。在這樣的精神下，新農業基本法主要推動理念包含了幾個面向：

- ①確保糧食的安全供給
- ②發揮農業多功能性
- ③農村的永續發展
- ④農村振興

從新農業基本法①~④項特徵來看，從追求農業生產的近代化與合理化，朝向以農業多功能性與農業的永續發展，換言之，這個階段的日本農業政策除了農業生產之外，糧食、農村與環境保全也成為推動的主要內容。

以日本行政單位「市/町/村」的區分農業地域類型有都市農業地、平地農業地、中間農業地、山間農業地而山坡農業地以後兩種類型為主。由於日本人口高齡化導致農業勞動力的短缺，中間農業地、山間農業地與平地相比農業生產力低與經營規模小等存在不利因素，導致在山坡地的農業經營面積與農家大幅減少，甚至荒廢放棄經營。山坡地的農地經營將影響農業發展與環境的保護的政策目標，如何維持與管理山坡地的農業區域是新農業政策的實施重點。在 1989 年出版的『農業白皮書』中，就明確指出中山間農業地屬於不利於農業生產的區域，有其必要針對農地利用方式並連結價格以穩定農家所得收入，所以之後日本在農業政策上針對山坡地的管理與規範就提出一些具體做法。

(三).環境保全下的《糧食、農業、農村基本法》的推動(1999~2008)

即將進入新的世紀—21 世紀之際，在國際環境與國內政治與經濟發展局勢之下，日本先前制定的《糧食、農業、農村基本法》並無法達到原先的設定目標，例如在糧食自給率依然處於長期低迷狀態，日本農業結構無法提供安定農業相關品目，無法滿足國內社會需求，另一方面在多功能性農業理念無法有效落實—農業發展與環境保全雙贏目標。日本於 2000 年提出「糧食、農業、農村基本計畫」，明確設定一個具體的目標，預定在十年之後日本糧食自給率訂在 45%，提高了 5%為目標。「糧食、農業、農村基本計畫」是希望能夠落實先前制定的《糧食、農業、農村基本法》政策目標，推動日本國內在糧食安全與品質等消費上的相關措施，透過強化日本最佳農業結構、確保農地及其他的山坡農業用地上都能夠有效利用，以此增進並維持自然循環機能。日本推動山坡地的農業經營策略，制定「中山間地區等直接給付制度」做為推動的重要手段，這是本文介紹的重點內容。

在此階段，首先日本的農林水產省在 2003 年提出「農林水產省環境政策的基本方針」，這是表明了日本重視環境保全之農業政策，除了維持原來農林水產之農業主體性之外，也增加對農業環境的自然循環機能的重視，企圖朝向建全農山漁村、環境保全的均衡發展目標。由於國內外社會經濟局勢下的轉變，日本所提出新農業發展方針，這是以農業生產作為農政目標，並結合相關各部會所推動的國土環境保全與食品安全，提升都市生活品質的農業政策。之後，日本陸續提出各項計畫政策，其中以 2005 年的「新糧食、農業、農村基本計畫」就是一項重大的政策宣示。這也是因應國際經濟環境局勢的變化，特別是對 WTO 所制定的國際規範所採取的防範措施，其主要政策內容主要有以下三項：

- ①品目別價格與經營安全對策：「跨品目經營安定對策」
- ②改革核心農家與農地制度：
- ③環境保全的重視：「確立農業環境與資源保全策略」

從上述的①項「跨品目經營安定對策」的提出看出日本農業政策思考方向的轉變，將價格政策轉換為所得政策，意味著一直以來已全體農家以及個別農產品價格為對政策，轉換以核心農家以及經營全體為對象，「跨品目經營安定對策」是日本農業政策的重大轉變的象徵。過去日本將農業政策重點放在生產規模性，以大規模生產降低與國際價格之間落差的競爭，之後再轉換為農家所得的確保與穩定的重視。另外一個主要內容為③項「確立農業環境與資源保全策略」，日本希望能夠建立與環境產生和諧的農業發展環境，所以也頒布「能與環境取得和諧的農業生產活動規範」與「經營所得安定對策等大綱」做為推動的依據，前者稱為農業環境規範，而後者涵蓋了前述①項的「跨品目經營安定對策」，以及「稻米政策改革推動對策」和「農地、水源、環境保全提升對策」等三大項目，一般稱為農政改革三法，如下圖 7-2 所示。以上政策基礎，並以區域振興政策配合推動區域農業的發展。從圖 7-2 中，以支援環境保全，並以提升山坡地，水源以及農村生活等品質為出發點的共同活動支援行動，透過直接給付制度支撐區域的農業經營活動，同時強調降低化學肥料與化學農藥的方式，建立環境保全的農業支援補助金制度。

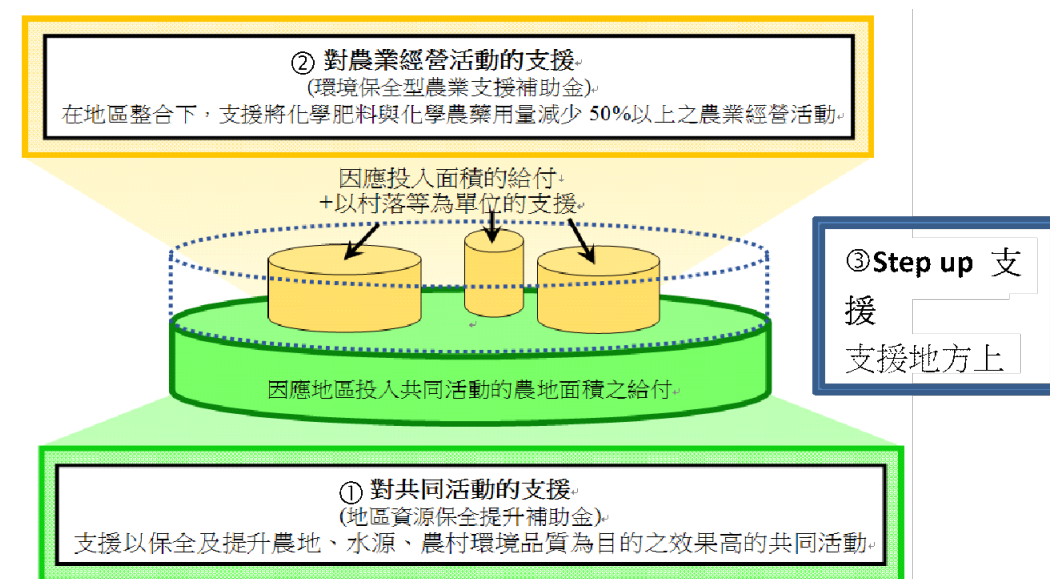


圖 7-2 農地、水源、環境保全提升對策

(四).全球化下的農業再生對策與智慧農業時代(2008~2022)

上述是日本農業政策演變過程，從戰後的經濟復興期，再到自由化市場開放期，以及現在所重視的環境保全轉換期。日本進入 2008 年之後，雖然市街金融危機擾亂了國際局勢，但是在經濟環境上依然邁向更全面性的全球化經貿活動。而在全球化下的日本農業與經濟社會問題，涵蓋了農業所得大幅減少；高齡化與少子化造成農家繼承者的不足；農地荒廢的農業經營利用率降低，帶來了農村活力低下，以及農產生產自給率的低下，產生的糧食供應不穩定等諸多課題需要克服。因此，日本於 2010 年決定「糧食、農業、農村基本計畫」下，將農業提升

在國家發展戰略的位階，企圖將農業政策做更大的改變以因應全球化的衝擊。2011 年實施農業戶所得補償制度，這是一項以提高國內糧食自給率與維持農業多功能性為目的的政策，以避免農家的農業經營產生虧損，並能夠在一定所得的保障之下，促進日本的兼業農戶或小規模農戶能夠持續經營農業生產。

2013 年日本在「『日本再興戰略—JAPAN is BACK—』」明確指出農業發展方向，設定日本農林水產等農業領域為成長產業（「農林水産業を成長産業にする」），在 2017 年更設定具體的 KPI 值（「攻めの農林水産業の展開」）。設定未來 10 年 80% 的農業用地將由農民使用（2013 年為 48.7%）；降低稻米 40%；2019 年農林水產品和食品出口達到 1 兆日元等目標。

日本農業戶所得補償制度雖然可以帶來一定成效，但也產生一些問題。由於實施農家全面補助，容易造成預算壓力之外，也使得沒有效率之農家也無差別受到保護。這將阻礙了區域農地的有效整合，不利於推動跨大經營規模。因此，農林水產省在 2013 年又提出「創造活力的農林水產業及地區之計畫」，此計畫包含了四大基本方向，依序為①擴大國內需求②提升農林水產品附加價值③強化生產現場④維持發揮農業多功能性等。接著在 2104 年，日本在農業政策方向上做了政策的修正，提出農業的新基本計畫以作為提升在農業與農村的所得上能夠創造雙倍的效果，計畫以培育有創意的農業經營者，以維持農業與農村多功能的農業策略，其中山坡地管理與利用的相關措施包含其中，其具體做法有：

- ①建置農地中間管理機構(農地集聚銀行)
- ②重新檢討農家經營的所得安定對策(舊戶別所得補償制度)
- ③充分活用水田以及推動稻米政策之改革
- ④建立日本型直接給付制度(農業多功能性給付)

然而日本農業環境發生重大變化，例如由於人口減少而導致的國內農產品和食品市場的萎縮，以及全球農產品和食品市場的擴大，加上近年來，大規模自然災害、CSF 等禽畜疾病，以及禽畜的新傳染病的爆發等，這將對農業和食品行業產生食安問題。日本農業生產的基本問題依然存在眾多問題，又面臨上述新增各項課題，過去農業政策需要做更大的改革，其中以科技結合農業的智能農業政策是近年的核心重點，參考如圖 3(2020 年)。例如：

智慧農業綜合推廣

- ①智慧農業示範、分析與推廣
- ②創造新的農業支援服務系統
- ③改善農業或農家環境條件的整備

⑤農業海外擴張

赤土：開発中
（開発が期待されるもの）

生産

加工

流通

消費

資料來源:農林水產省事務局(2020)「農業を取り巻く情勢」

註:WAGRI 為農業數據聯動平台

二、日本山坡地農業經營的農業政策

從上面回顧了日本農業政策變化，從 1961 年的「農業基本法」，1992 年的「農業基本法」、「新糧食、農業、農村政策方向」與 1997 年的「糧食、農業、農村基本法」，前 2 次的農業基本計畫是以實現糧食自給率為目標，並在食品安全與消費者之間建立信賴機制，同時從全體農民為對象補助措施轉向以從事農業經營相關的核心農家維對象，也就是以價格支持政策轉為直接所得支持政策，這是將農業生產與所得分離的日本農業政策。進入 2008 年之後，本階段初期的農業政策，其中以農家經營的所得安定對策與日本型直接給付制度最受矚目。

在前面中提到日本的山坡地屬於「不利於農業生產條件」的農地區域，特別在「中山間區域」的農業區域。而這些山坡地區域(中山間地區)占了日本國土面積的 73%，其中也占公地面積的 40%。在這個區域的農家數占了日本全部農家的 44%，農業生產量將近 35%，在日本農業具有重要的地位。從圖 4 的山坡地與平地的農業生產區域的劃分來看，中山間農業區域是以山坡地為主，該區的農業經營型態包含了水田，旱田，草地，放牧地以及森林等。日本在管理與支援中山間農業區域與平地農業區域的制度以「中山間地區等直接給付制度」最為重要，其中在山坡地的梯田事業經營上又成立《棚田(梯田)地域振興法》(2019 制定)，在山坡地的森林事業經營上也實施日本型的森林直接給付制度。

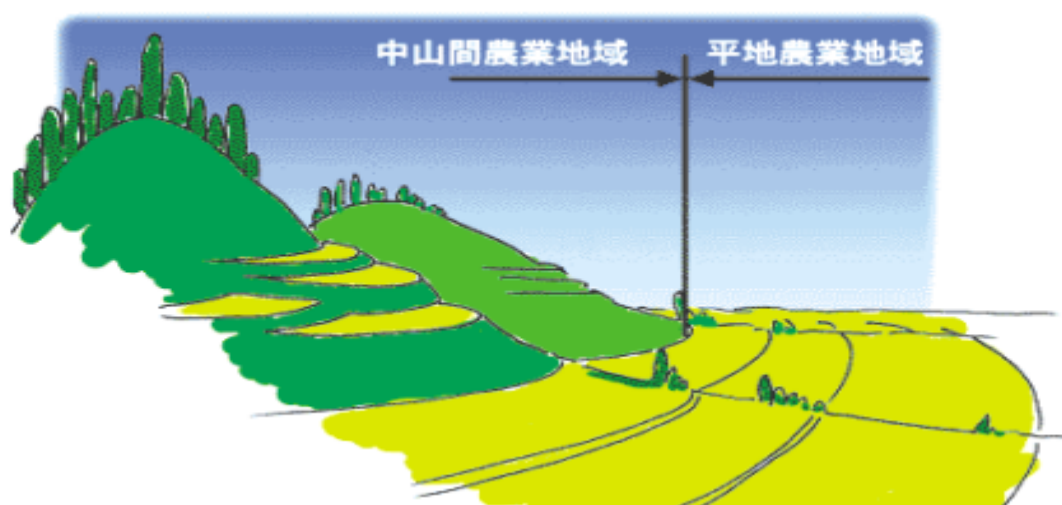


圖 7-4 山坡地與平地的農業生產區域

在 1985 年國際上的廣場協議之後，日本，德國等主要貿易國家的貨幣大幅升值，台灣也是在那個時期台幣劇烈升值。由於日幣升值引發國內資本外流，以及過剩資金流向不動產的投資。從那個時候，日本開始醞釀泡沫經濟，造成全國土地價格大幅上揚之際，處在偏僻的農業地區(特別是中山間農業區域)卻因農業勞動人口的高齡化加速農地廢耕的現象。農村的荒廢與農業生產力的下降，這種現象在山坡地農業區更為嚴重。日本農政單位為了解決農地荒廢問題，日本在 1999 年所制定的《新糧食、農業、農村基本法》第 35 條的「中山間地區等之振興」中指出：「政府應該對農業生產不利條件的中山間地區給予修補與支援，使其農業生產活動能夠持續經營，特別在確保其多功能性」。於是日本在 2000 年引進直接給付方式，開始在山坡地農業地區實施「中山間地區等直接給付制度」，對符合的農業區域農家給予補助。「中山間地區等直接給付制度」在 2000 年開始實施，歷經 5 個階段，可以分成第 1 期的直接給付(2000~2004)，第 2 期的直接給付(2005~2009)與第 3 期的直接給付(2010~2014)，第 4 期的直接給付(2015~2019)到現在的 5 期的直接給付(2020~2024)，前三期是屬於日本平成時代，後兩期是屬於令和時期的措施，不同階段的日本對農業呈現不一樣的直接給付制度內容。

(一) 平成時代的「中山間地區等直接給付制度」

在《糧食、農業、農村基本法》中明確記載著過於疏散化與高齡化不利於山坡地農業發展的條件之下，為了能夠持續農業生產活動，透過修正補貼與平地區域農業生產條件不利的給付支援，並以確保農業多功能為目的。於 2000 年建立「中山間地區等直接給付制度」，該制度強調以下三項的內容。

- ①所得移轉為目的之脫離生產的所得支持的重要性:從價格支持以及品目別政策的脫離(即 Decoupled income support)。
- ②價格支持政策以階段性的廢止轉向直接給付政策
- ③農業政策改革的順序推動的重要性:對農業結構調整的障礙排除。

圖 7-5 為不同階段山坡地的直接給付制度實施重點。

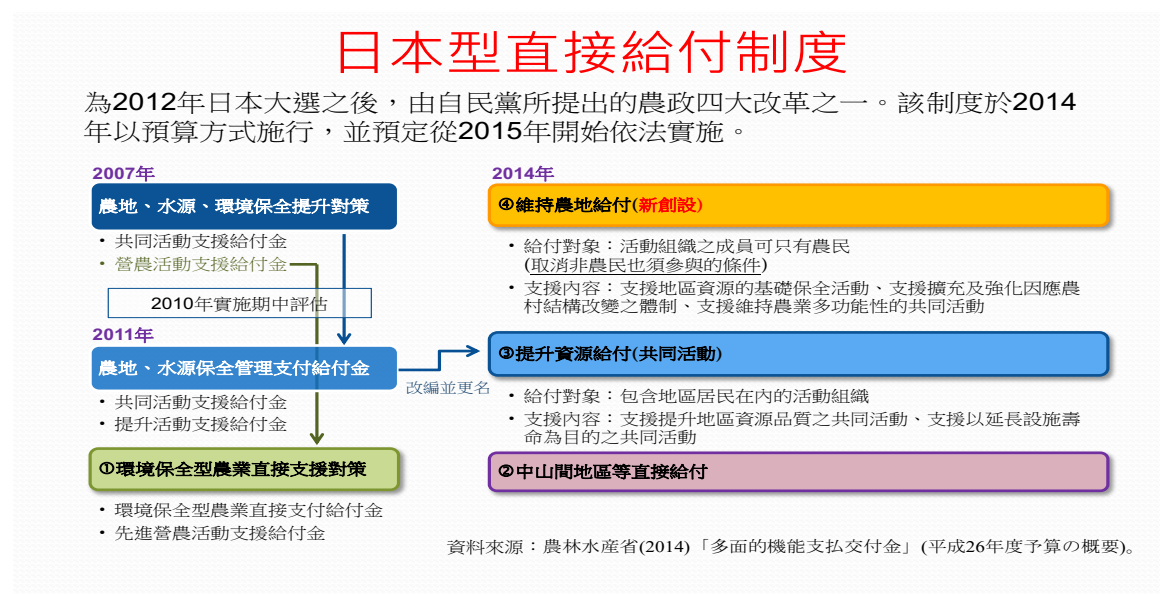


圖 7-5 直接給付制度的實施重點

「中山間地區等直接給付制度」推動以來，對防止耕作放棄以及發揮農業多功能產生一定的績效，圖 7-6 為平成時代的中山間地區等(山坡地區)直接給付制度實施績效概要。

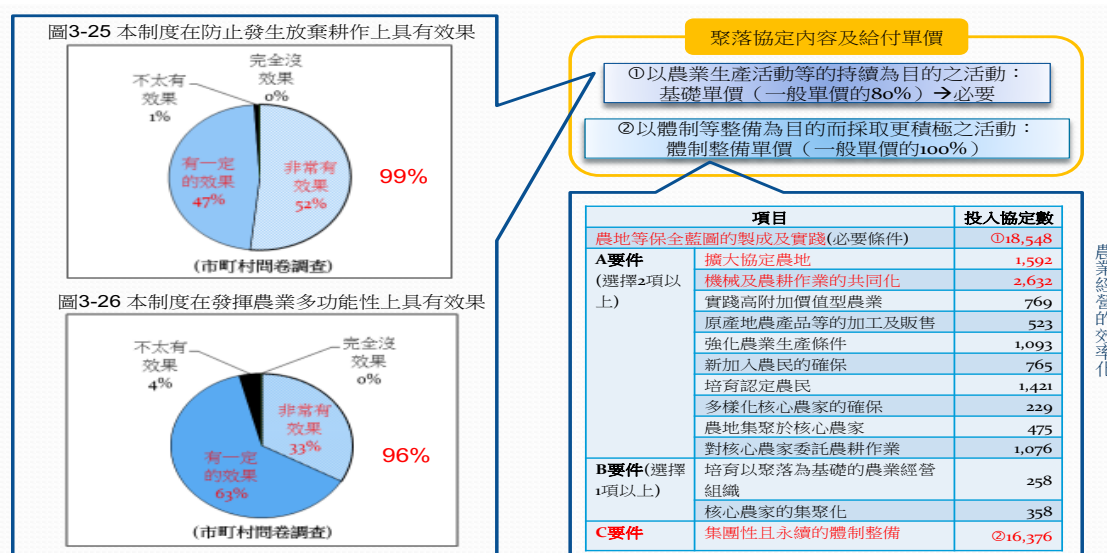


圖 7-6 山坡地區直接給付制度實施績效

資料來源:圖 3 相同。

由於直接給付制度轉向多功能的發揮、食料安全保障與環境保全為目的的直接給付，因此對於多功能保全的直接給付的重點也集中在①多功能直接支付的可能性②多功能水準改善直接給付的可能性以及③在多功能水準改善直接給付的農地經營面積整合的重要性這三項，其中的①項多功能直接支付是因應關稅保護下的多功能直接支付的正當性與調降關稅時的多功能的直接給付。日本也在2014年6月將「多功能性機能直接給付」、「中山間地區等直接給付」與「環境保全型農業直接給付」法制化，制定《關於農業多功能性機能發揮促進之法律》，並於隔年的4月實施。在2014年的直接給付預算當中，「多功能性機能直接給付」、「中山間地區等直接給付」與「環境保全型農業直接給付」分別編列了482.51億日圓、284.74億日圓與26.46億日圓，這些直接支付依據協約內容分為基礎單價與體制整備單價兩種。

在這段期間的山坡地直接給付，根據2014年的日本型直接給付制度的給付區域，對象，給付單價以及追加補助條件等，如圖7-7所示。

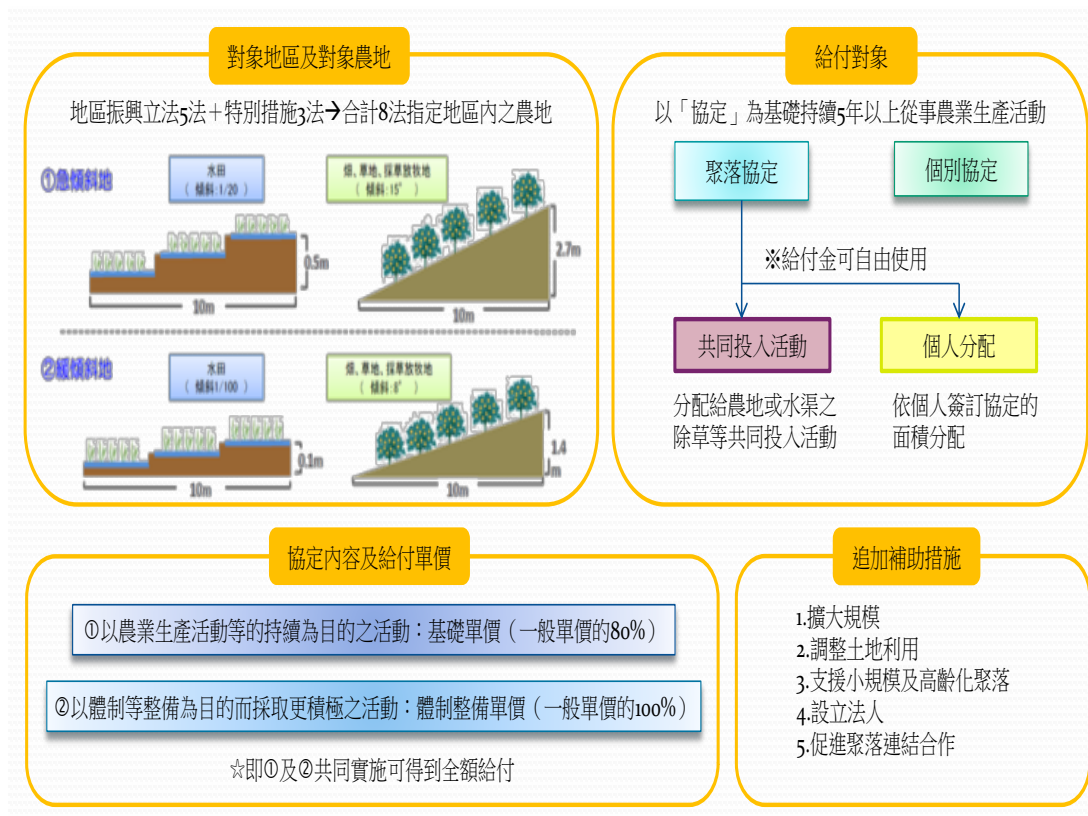


圖 7-7 日本 2011 年-2015 年的直接給付制度

資料來源:農林水產省(2014)『中山間區域的直接給付制度-第三期對策』

圖 7-8 中為第 3 期的直接給付制度，透過地區振興 5 法與特別措置 3 法建立直接給付的對象區域與農業，以聚落協定為單位給付對象，並可獲得直接給付可以自由使用，當時日本之所以農村聚落協定做為直接給付，這是日本的水田農業是以「面」從事農作物生產與經營。

日本型直接給付制度(農業多功能性給付)下的給付單價。在中山間地區等直接給付單價中，經營區域較為傾斜的水田與旱田分別為 21,000 日圓/10a、11,500 日圓/10a，較為平坦的水田與旱田分別減為 8,000 日圓/10a、3,500 日圓/10a，2015 年預定實施的直接給付制度。

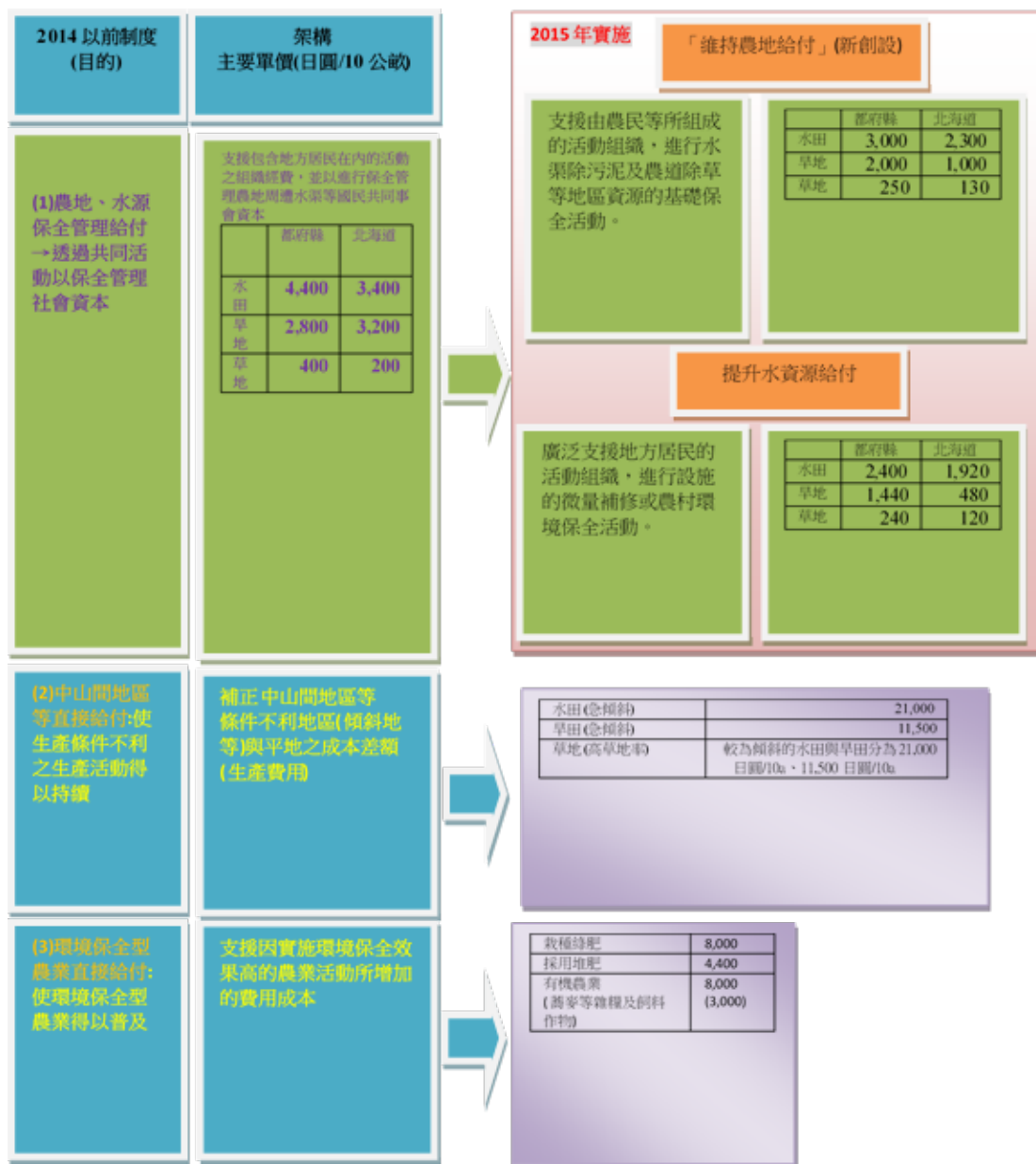


圖 7-8 日本型直接給付制度(農業多功能性給付)

資料來源:農林水產省。

另外，除了上述基礎單價補貼的直接給付之外，還導入追加補貼措施，如表 7-1 所示。只要符合以下五項規定都可以加成補助給付，分別為：

- ① 規模擴大的給付加成
- ② 土地利用調整的給付加成
- ③ 小規模・高齡化村落的給付加成
- ④ 法人設立的給付加成(特定農業法人)
- ⑤ 法人設立的給付加成(一般農業生產法人)

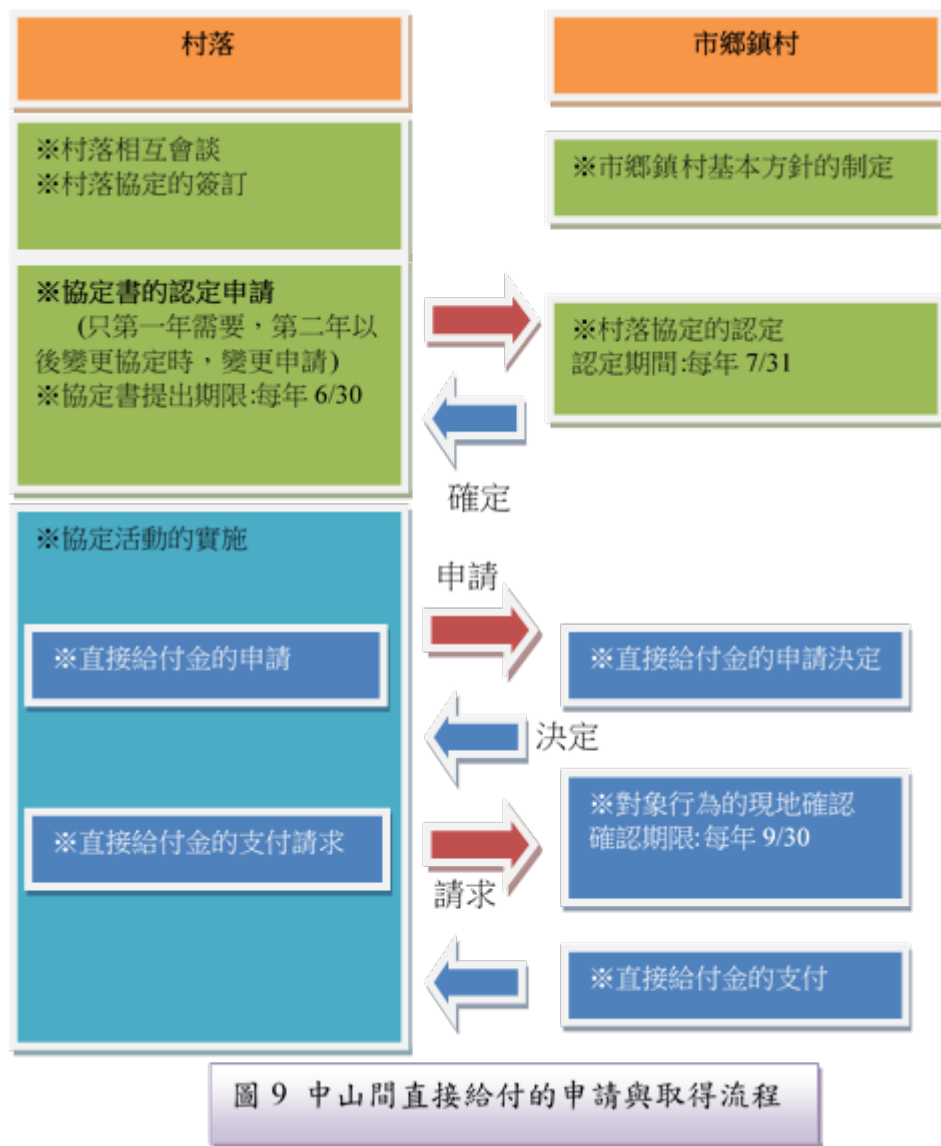
表 7-1 直接給付的追加補助措施

直接給付加成項目	加成金額
① 規模擴大的給付加成	水田:1,500 日圓/10a 旱地: 500 日圓/10a 草地:500 日圓/10a
② 土地利用調整的給付加成	水田: 500 日圓/10a 旱地: 500 日圓/10a
③ 小規模・高齡化村落的給付加成	水田:4,500 日圓/10a 旱地: 1,800 日圓/10a
④ 法人設立的給付加成:特定農業法人	水田:1,000 日圓/10a 旱地: 750 日圓/10a 草地:750 日圓/10a 草放牧地:750 日圓/10a
⑤ 法人設立的給付加成:一般農業生產法人	水田:600 日圓/10a 旱地: 500 日圓/10a 草地:500 日圓/10a 草放牧地:500 日圓/10a

資料來源:農林水產省。

另一方面，山坡地直接給付制度的組織聯繫關係著推動成效與落實山坡地管理，透過參與者在村落相互會談簽訂協定內容，再向市鄉鎮村提出協定書的認定申請。經過許可後，開始推動協定內容的農業經營活動，並依農業的實際活動內容提出直接給付的請求。圖 7-9 為日本山坡地直接給付的申請與取得流程。

參與日本型山坡地直接給付制度組織之間的聯繫，可由圖 7-8 可知。首先參與者在村落須要透過相關農業經營者以及農業行政單位的相互會談，並在村落協定內容簽訂之後，再向屬於該市鄉鎮村提出申請這份協定書(協定書提出期限為每年 6/30)，經過認定申請許可後(村落協定的認定期間為每年的 7/31)，才能開始推動協定內容的農業經營活動，再依活動的內容提出直接給付的請求。



資料來源: 農林水產省。

在振興農村相關的政策措施上, 2014 年日本內閣會議決議提出「創造綜合性町、人、工作戰略」推動地域共同機能為主的農地等地域資源的維持與傳承、促進城鄉交流與鼓勵都市居民移居及定居等相關措施。同時, 在山區與山坡區域等偏遠地區持續實施直接給付制度, 以期能使處於不利狀況的農業生產活動能夠持續進行以延續確保前述的農業多功能的政策目的。

進入「中山間地區等直接給付制度」(2015~2019), 在這個階段有所調整, 其中針對於農村的戰略上, 在總農業經營面積為 15ha 以上, 以及致力於村落合作和功能維持的協議上, 當農業生產活動變得困難時增加還條規定, 從原先的全部農業區域限縮在該農地範圍之內, 如果該區的農業生產活動不能持續 5 年, 則增加免除返還補貼。

表 7-2 為山坡地直接給付標準, 將山坡地分成水田, 旱田, 草地以及採草放牧地等四種, 依不同山坡傾斜度的給付金額亦不相同, 如表所示。

表 7-2 山坡地直接給付標準(2015~2019)

地 目	区 分	交付単価 (円/10a)	地 目	区 分	交付単価 (円/10a)
田	急傾斜 (1/20以上)	21,000	草 地	急傾斜 (15° 以上)	10,500
	緩傾斜 (1/100以上)	8,000		緩傾斜 (8° 以上)	3,000
畑	急傾斜 (15° 以上)	11,500		草地比率の高い草地(寒冷地)	1,500
	緩傾斜 (8° 以上)	3,500	採草放牧地	急傾斜 (15° 以上)	1,000
				緩傾斜 (8° 以上)	300

資料來源: 農林水産省(2016)「中山間地區等直接給付制度-第4期對策」

另外，圖 7-10 是在這期間對於超傾斜度山坡地在農用地的保全與活用上提供支援，增加給付金額。在超傾斜度山坡地（田地：1/10 以上，旱田地：20°以上）的農業用地上，有助於保護或有效利用農地時，將增加適用農業用地面積的加成補助。

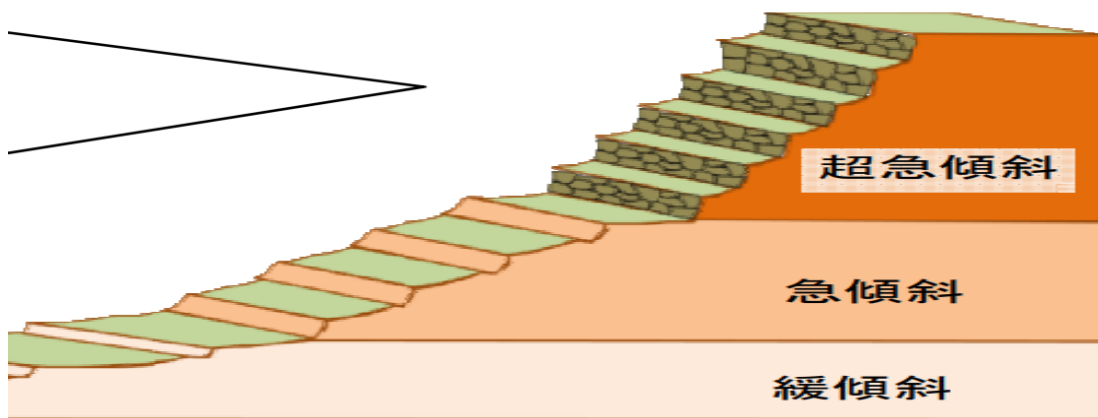


圖 7-10 超傾斜度山坡地的範圍區域

資料來源: 農林水産省(2016)「中山間地區等直接給付制度-第4期對策」

另一方面，在山坡地直接給付金的流程上，依照不同行政層級在直接給付金的分擔，如圖 7-11。國家中央預算占了全體的 50%，其餘的 50%分別由都道府縣與市(村)村落單位各佔 25%。

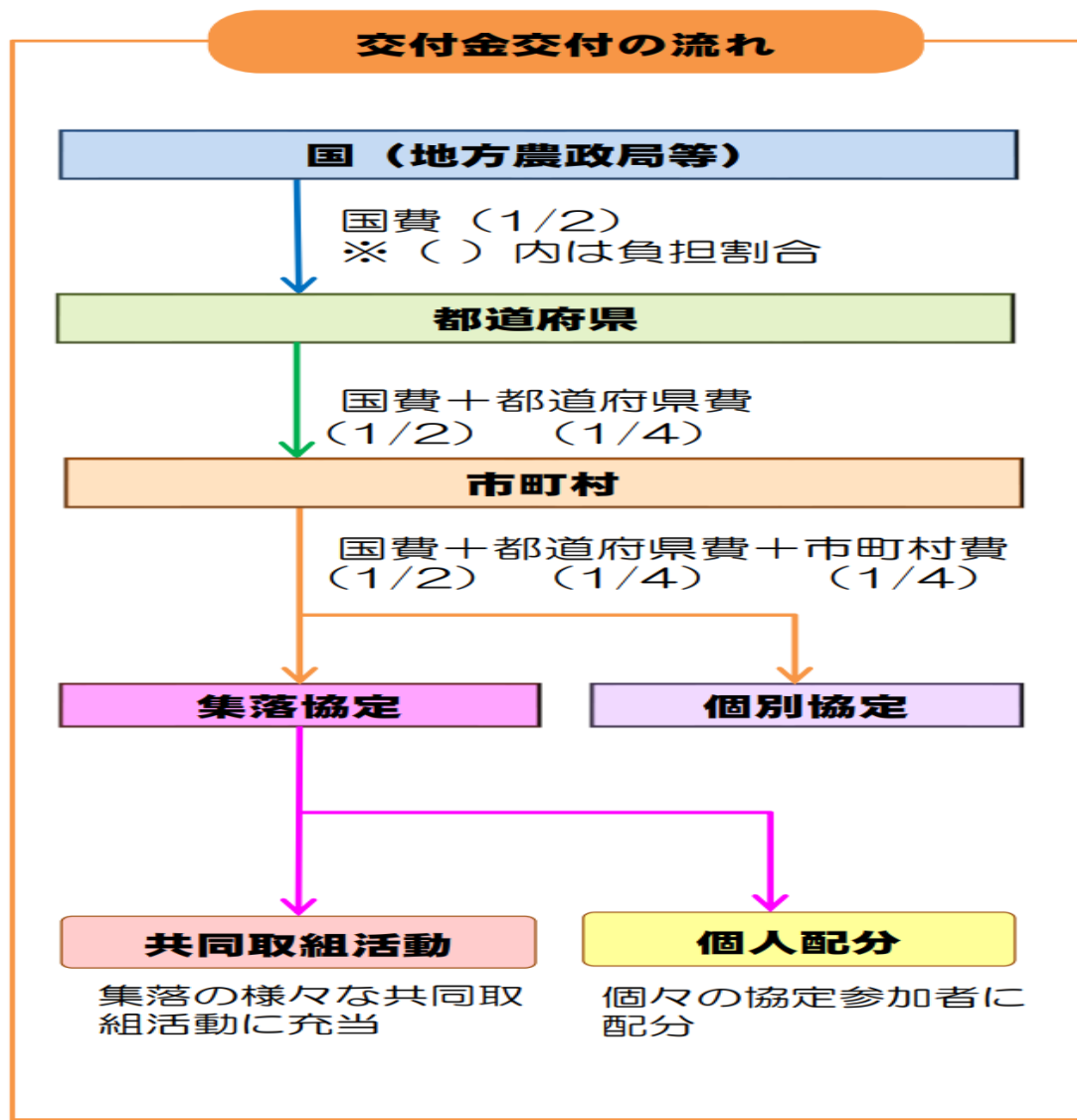


圖 7-11 山坡地直接給付金行政層級單位負擔的流程

資料來源：農林水產省(2016)「中山間地區等直接給付制度-第4期對策」

日本山坡地直接給付是依據《關於促進農業多元機能的發揮的法律》(《農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律》)實施的一種農業制度，另外制定，當山坡地符合多面機能與環境保全功能時，則在直接給付將會加成補助，如表 7-3。

表 7-3 山坡地直接給付加成項目與單價

直接給付加成項目	加成金額
多面機能的給付 ①水道除泥和農用道路路面維護 持有等	3,000 円／10a
②植樹造林等農村環境活動	2,400 円／10a
③水路、農田道路等的修復和更新。	4,400 円／10a
環境保全型農業直接給付 ①綠肥種植	8,000 円／10a
②堆肥使用	4,400 円／10a

(二) 令和時代的「中山間地區等直接給付制度」(2020～現在)

日本進入令和時代的山坡地直接給付制度有了改變，其中主要的精神是落實：

①透過農村的農家與村民之間的對話，以明確協定的農業用地和村落的未來發展願景，即使超越令和第五期措施也要促進農業生產活動的持續性，將制定體制整備單價(100%單價)要件作為村落戰略一體化的目標。

②為因應山區與山坡地帶所面臨的協議參與人數減少、人口老齡化、勞動力不足等問題，設立了「強化村落機能加成」、「生產性提升加成」之外，也擴大「村落協定擴充加成」等措施。

③為遵守 2019 年 8 月生效的令和時代的《棚田地域振興法》，日本在農業目標區域增加了「指定梯田」，並增加梯田振興活動以支援新成立的梯田區域振興活動給付加成的措施。

④農家在農業生產活動無法繼續進行的情況下，例如生病、年老、自然災害等不得已的情況下直接給付補貼無需返還，讓農民安心能夠開展第五階段的措施，從村落協議的全體農地重新評估該農用地的處理方式。

本階段的山坡地直接給付標準與前面第四期(2015～2019)相同，適用對象整理如下：

- ①坡地（水田：1/20 以上，旱田/草地/草地放牧地：15°以上）
- ②緩坡地（水田：1/100 以上 1/20 以下；旱田/草地/草地放牧地：8°以上 15°以下）
- ③小區地塊/不規則田地
- ④老齡化和棄耕率高的村落農用地
- ⑤長期累積計算溫度低、草地比例高的草地
- ⑥符合①至⑤項標準，相當於都道府縣知事(縣長)所設定標準的農用地。

表 7-4 是令和時代(2020～現在)的直接給付的追加補助措施，在環境保全型農業直接給付作法上有了變化，在直接給付範圍上分類更細緻，包含：

- ①有機農業:蕎麥等雜糧，飼料作物除外，其中具有高碳儲存效果的有機農業將增加 2,000 日圓 / 10a 的直接給付。
- ②農業區域內的覆蓋作物作業
- ③在農業區域內，與主要作物同時生長以覆蓋地表的另一種植物耕作方式
- ④草生栽培
- ⑤免耕播種:使用上一季作物之耕種地，耕耘機只耕耘播種部分的耕作方式。

表 7-4 令和時代的直接給付的追加補助措施

直接給付加成項目	加成金額
◆多面機能的給付	
①農田邊坡修剪、水路除泥等	3,000 円 / 10a
②植樹造林、生態保護等農村環境保護活動	2,400 円 / 10a
③水路、農田道路等的修復和更新。	4,400 円 / 10a
◆環境保全型農業直接給付	
①有機農業:蕎麥等雜糧，飼料作物除外，具有高碳儲存效果的有機農業，增加 2,000 日元。	12,000 円 / 10a
②覆蓋作物作業	6,000 円 / 10a

直接給付加成項目	加成金額
③指與主要作物同時生長以覆蓋地表的另一種植物耕作方式	5,400 円 / 10a
④草生栽培	5,000 円 / 10a
⑤免耕播種:使用上一季作物之耕種地,耕 耘機只耕耘播種部分的耕作方式。	3,000 円 / 10a
◆簽訂村落單位協定直接給付加成	
①梯田區域振興活動直接給付的加成	在非常陡峭的斜坡的情況下,水田 /旱田:10,000 日圓/10a,14,000 日 圓/10a
②超陡坡山坡地耕地保護管理直接給付 加成	水田/旱田:6,000 日圓/10a
③擴大村落協議直接給付加成	
④強化村落機能直接給付加成	3,000 日圓/10a 不分土地類型
⑤生產率提高直接給付加成	3,000 日圓/10a, 不分土地類型 3,000 日圓/10a, 不分土地類型

資料來源:農林水產省(2020)「中山間地區等直接給付制度-第5期對策」;林野廳(2022)「令和4年度 森林・山村多面的機能發揮對策交付金」。

參、日本山坡地林業(森林)經營的直接給付制度

從前面圖 7-3 的山坡地與平地的農業生產區域可知,山坡地所經營的不只是水田,旱田,牧草等農業活動項目,還有森林經營事業,只是林業與其他農業在直接給付制度上,不管是法律依據或是給付單位都並不相同。

一、關於日本山坡地林業(森林)經營的直接給付文獻

在日本山坡地林業(森林)經營的直接給付文獻當中,佐藤宣子等(2010)針對日本 2002 年開始之「森林整備地域活動支援交付金制度」之架構與全國動向分析了第一期的成果與課題、第二期的變更點與實績。該研究也舉出森林所有者與所有者以外交付金之活用案例。最後,整理了邁向日本型森林直接給付制度之關鍵論點。脇本修自(2005)將研究重點放在森林資源管理所產生外部經濟效果,並檢討日本森林公益機能的評估方法與直接給付制度化。長谷川寬(2002)針對 2002 年導入之日本第一個近似直接給付之森林資源支援交付金制度,透過福岡縣為個案研究檢討其效果與課題。該研究發現給付對象及範圍不同會依森林所有者結構及林業定位而有差異。橫川洋(2011)針對生態系服務(農業與農村多功能性)之機制,回顧了相關環境政策的手法(環境直接給付與適正農業規範 GAP)及比較了日、歐與中國的作法,並分析理論、政策與現狀之連結。

平野秀樹(2003)研究顯示，應該評價森林的公益機能，針對森林所發揮各種機能給予適度的補助；飯野靖四(2000)中山間區域所帶來非市場經濟的利益，對於獲得此利益的民眾應改收取相對應的金額，還回饋給居住該區域的相關人員，意味著應該對從事該活動給予適當的補助。堺正紘(2003)認為人們對於從事森林經營作業的所有者應該透過稅金或公共資金的投入，支持森林的經營活動。

合田素行(2001)就直接給付、環境支付說明與農業環境政策的關係，認為直接給付應由納稅人負擔支付給農業經營者，小田切德美(2004,2013)也指出中山間直接給付制度與直接給付政策可以連接農村與都市的橋梁，深具社會上的意義。佐藤宣子(2010)以支援交付金制度的實際例子說明日本型森林直接給付制度，強調在森林(林業)分野的直接給付制度引入之必要性。

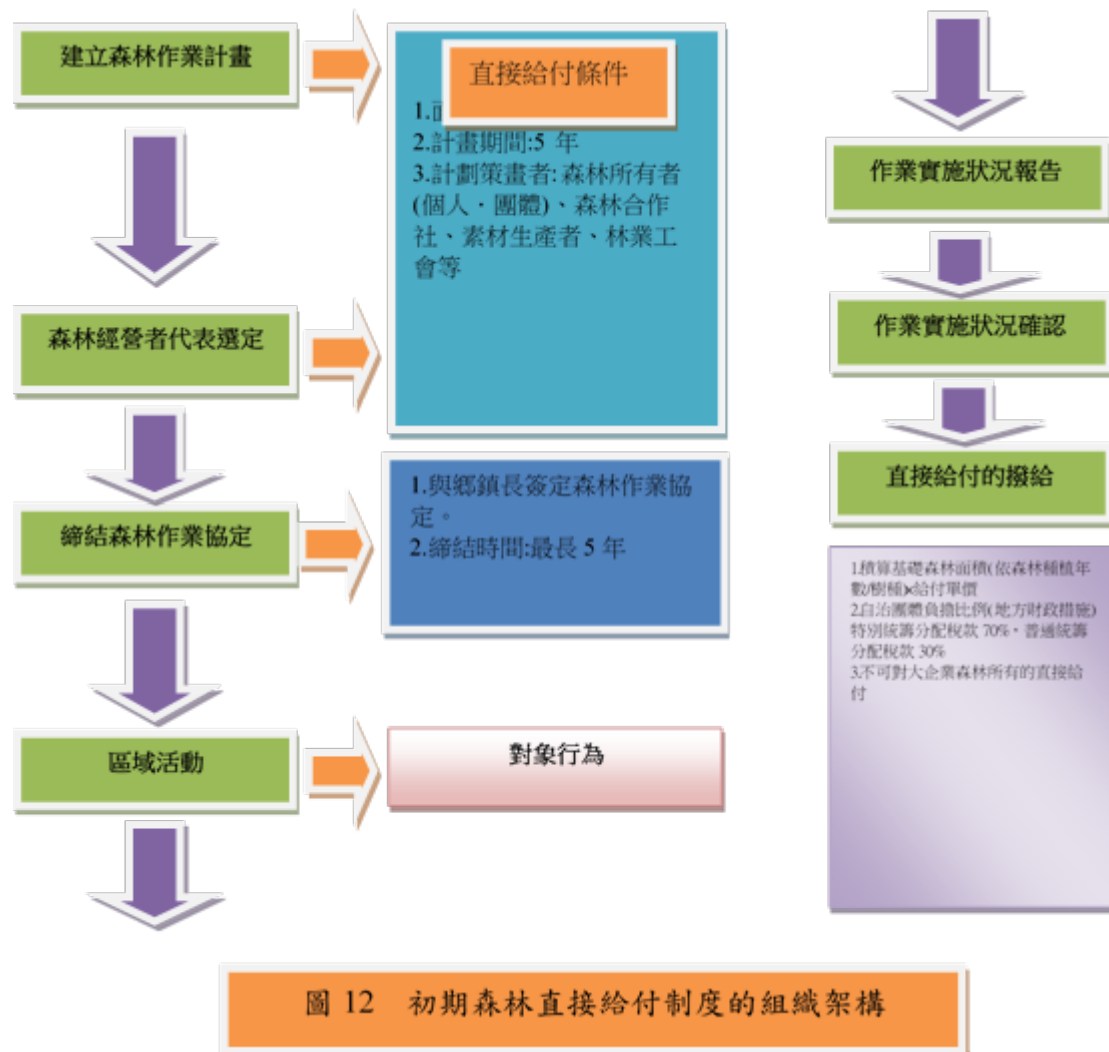
二、日本型森林直接給付制度導入及其制度的架構

(一) 2002-2011 年間的森林直接給付

日本森林直接給付制度係受前面提到 2000 年的「中山間地區等直接給付制度」的影響，但是森林適用此制度存在一些問題點。由於一般農業的直接給付是建立在①生產條件的不利區域的特定之上；②從公共機能的觀點來看，造林・疏伐等林業活動已經實施多項的補助措施。①、②點使得森林適用於水田、旱地等農業直接給付制度有其困難。因為在行政上，日本森林的支援補助並沒有被定位像一般農業的「直接給付」，透過森林資源政策為中心的造林補助金制度是將造林、除草、疏伐等各項費用，直接給付給森林所有者，避免雙重補助狀況。在此時期的森林補助金制度無法像「中間山地區等直接給付制度」受到重視。森林直接給付主要內容有三點：

- 1.計算基礎森林面積(依森林種植年數/樹種)×給付單價。
- 2.自治團體負擔比例(地方財政措施)特別統籌分配稅款 70%，普通統籌分配稅款 30%。
- 3.不可對大企業森林所有的直接給付。

初期的森林直接給付的樹齡 限制須為「7 齡級」(35 年生)之前(團區疏伐等須為 45 年生的「9 齡級」)；不須事前提出森林經營計畫，且不須以伐木搬出做為必要條件，只須森林面積 30ha 以上整合就能夠適用這個直接給付制度，條件較為寬鬆。初期的森林直接給付以小規模的分散經營者做為補助對象，下圖為初期森林直接給付制度的組織架構。



資料來源: 農林水產省林野庁。

上述的初期森林直接給付制度的概要，這個制度的特徵有

- ①這個制度與森林經營管理計畫產生聯繫作用。
- ②來自多方的支援單位。
- ③展現地方的裁量主義。

在初期的森林直接給付制度並沒有將「森林現況之確認」納入申請補助的條件以內，經過調整之後的森林直接給付規定上增加了①「森林經營實施區域的明確化作業」②「森林步道的整備」③「歸納整理結果與請託人的通訊聯絡等」④「林業事業體等之森林經營管理的密集化所必須的森林情報的收集活動」。計算基礎森林的條件從人工林 35 年未滿擴充至 45 年生未滿，交付單價從 1 萬日圓

調降為 5,000 日圓。森林直接給付制度的變更不只是促進森林經營作業計畫的樹立，與經營作業實施的實質化，使所有者以外之主體的森林經營管理得以長期受託化。換言之，修正後的森林直接給付制度推動森林的所有權與經營權的分離。

(二) 2012-現在的森林直接給付

在 2011 年之前的森林直接給付制度，森林經營作業由經營者各自實施疏伐作業，並沒有利用共同整理疏伐與森林網路密集化措施，經常造成森林作業網路的阻隔，並且因森林的疏伐而產生大量木材的棄置，但是從 2012 年起有了轉變。最大的特徵為推動森林經營作業的密集化，透過活用自然地形以促進森林作業網路建置，與提高森林疏伐運輸過程的順暢。

2012 年起的第 3 期森林直接給付制度在支援的對象活動須要①→④的事前準備、調整與資料的製成。

①森林情報收集

②森林調查

③森林關係經營者之間的意識形態的整合一致性支活動

④參與直接給付制度森林區域的確認

上述的森林直接給付制度的精神在為改革森林經營的疏伐，依據「森林·林業再生計畫」內涵，透過徹底的經營作業實施的密集化與森林道路網路的整備，以降低經營作業之成本，而推動疏伐等活動將帶動森林經營者收入的提高，確立永續的森林經營目標。下圖為 2012 年以後的日本森林管理・環境保全直接給付制度。

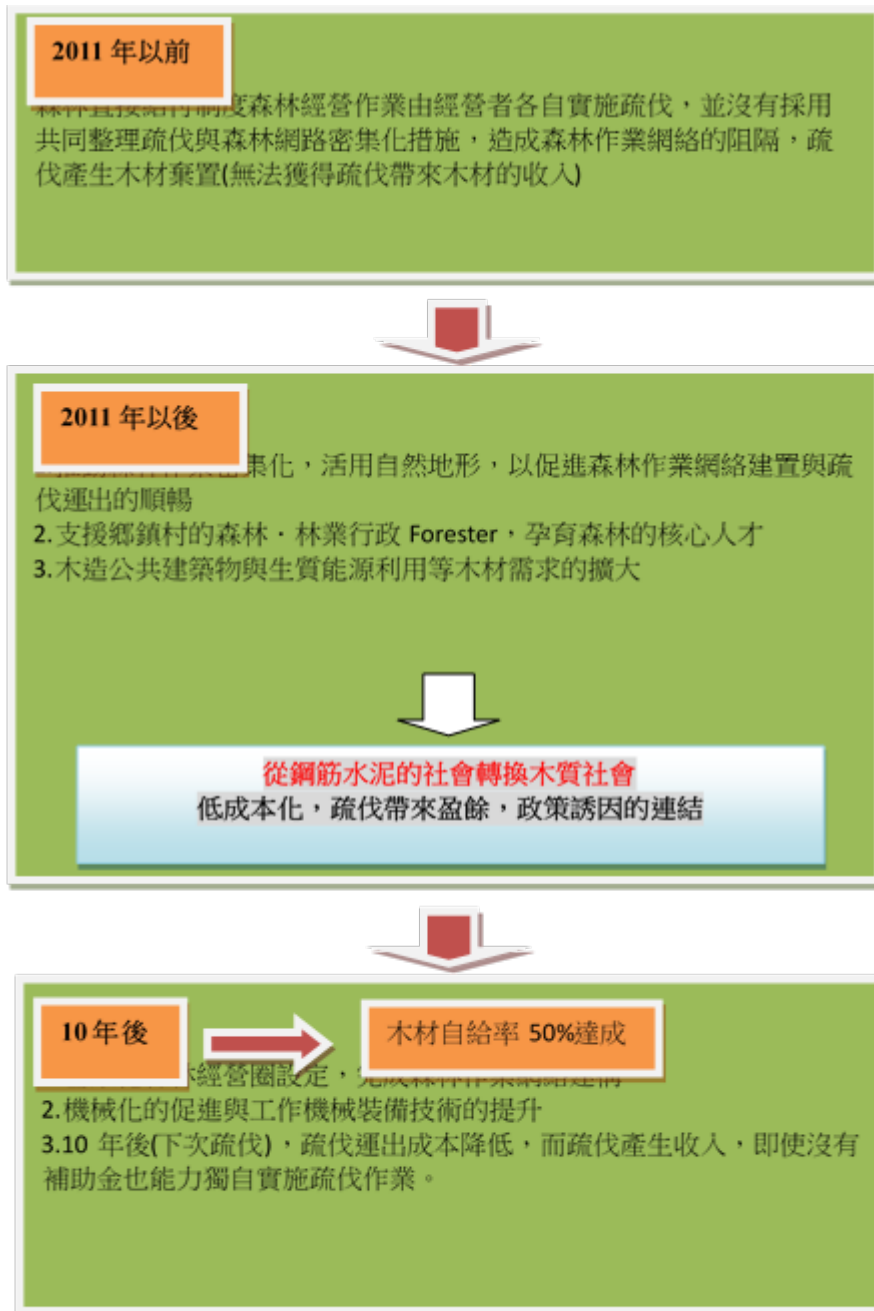
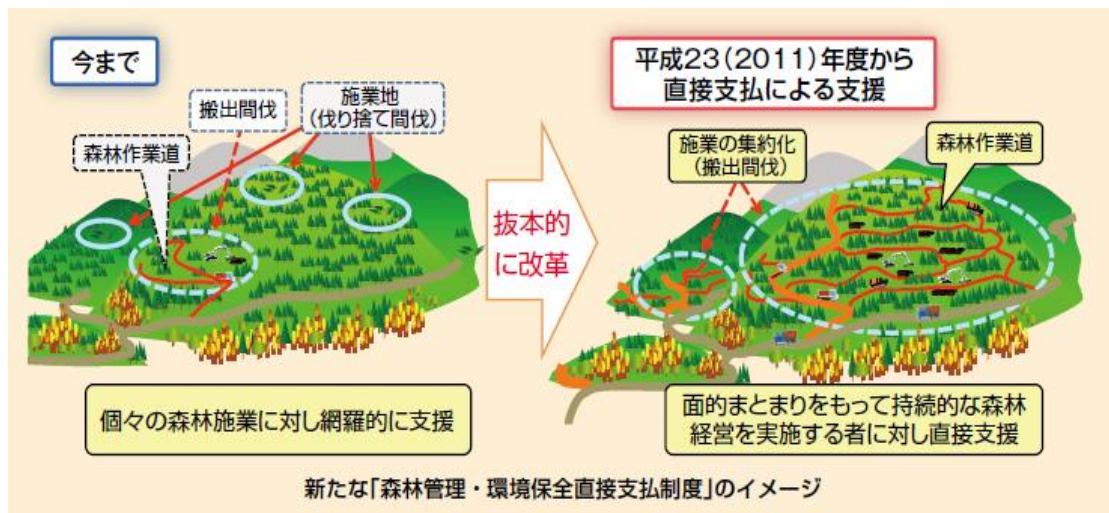


圖 13 日本森林管理・環境保全直接給付制度

資料來源: 農林水產省林野庁。

直接給付制度的推動是希望以森林作業密集化,透過適當森林道路網路的整備與作業的機械化,以效率的作業降低成本創造更多的收入。下圖為 2011 年之後新的森林管理・環境保全直接給付制度。



資料來源: 農林水産省林野庁。

這項「森林管理・環境保全直接支付制度」主要的重點有:

① 新的「森林經營計畫」做成與確認之必要。

為了使參與之森林經營能夠產生「面的」連結，森林所有者或是森林經營受託者，關於森林經營作業，森林保護或是道路網絡整備等之計畫的製成，必須為經過市鄉鎮村長的認定。

② 「事前計畫」的製作與提出。

在實施疏伐，作業道路開設之前，記載實施之預定場所、作業量、林內道路網絡狀況與計畫等事項於「事前計畫」之中，製程計畫書之後向縣政府提出申請。

③ 必須為 5ha 以上的森林疏伐實施作業面積。

因為參與這個制度須要 5ha 以上的森林疏伐實施作業面積，視情況而定，集結複數森林所有者之森林，實施森林經營作業的密集化為必要條件之一。

④ 必須 10m²/ha 以上的木材搬運之疏伐。

第 3 期森林直接給付制度需要將 10m²/ha 以上的疏伐之木材搬運，雖然可以有些部分無法搬運出，但只限於在疏伐的砍伐棄置。

上述的直接給付制度的推動是希望以森林作業密集化，透過適當森林道路網絡的整備與作業的機械化，以效率的作業降低成本創造更多的收入。

進入令和時代，2022 年日本在森林/村落多功能實施措施的各項活動和支援內容上，包含了幾項重點:

① 區域環境保護類型

A.森林經營情況:

由國家補助單價(最高額度)分別在第一年為 120,000 日圓/ha，第二年為 115,000 日圓/ha，第三年為 110,000 日圓/ha。內容項目有雜草處理、人行道和工作路徑的建設。還有對於林內環境的整修、整地、種植、播種、施肥、砍伐/搬運樹木以建造緩衝區/防火帶、清除/毀壞的樹木、保留土地/野生動物破壞安裝圍欄、等，這些活動所需的森林調查和巡邏，機器操作培訓，安全培訓，操作技術培訓，活動結果監控等。

B.竹林經營情況:

國家補助單價(最高額度)，第一年 285,000 日圓/ha，第二年 265,000 日圓/ha，第三年 245,000 日圓/ha。主要補助活動有，竹林內的竹子和雜草整理、搬運、加工和利用，以及這些相關活動所需的森林調查和巡邏、機器操作培訓、安全培訓、耕作技術培訓、活動結果監控等。

②森林資源利用類型

由國家補助單價(最高額度)分別在第一年為 120,000 日圓/ha，第二年為 115,000 日圓/ha，第三年為 110,000 日圓/ha，補助金額和前項森林經營相同。主要的活動內容有，林內的雜草清除、人行道和工作道路的建設和修復，以及關於木質生質能源、木炭燃燒、香菇原木和處理傳統工藝原料等閒置資源的伐木和搬運；特殊用途種植、播種、施肥、採集森林產品、進行這些活動所需的森林調查和巡邏、機器操作培訓、安全培訓、耕作技術培訓、活動結果監測等，範圍包含極為廣大。

③強化森林功能類型

補助單價(最高額度)為 800 日圓/m，主要活動在於林道和道路建設和維修，圍欄的安裝和維修以防止野生動物的破壞，以及在這些實施必要的森林調查以及巡邏等。

⑤ 相關人員創造與維持類型

補助單價(最高額度)為 50,000 日圓/年，促進與區域外的人員的協調活動和為了接納區域外關係人的環境整備，以及安排這些活動所需的森林調查，巡邏等。

除了上述之外，在農業資材與機械購買也有補助，購買以及安裝開展各項支援活動所需的設備和材料提供最多所需的金額 1/2 的補助（有些材料和設備最多為 1/3）。

◆1/2 以內材料和設備的補助，例如除草機、鏈鋸、圓鋸、絞車、架空電線、陷阱、樹苗、通電圍欄、擋土圍欄等建築材料、用於休息和工作的簡易小屋、材料

和設備存儲、移動式簡易廁所、便攜型 GPS 設備、安裝費用等（不包括一般的通用項目）。

◆1/3 以內材料和設備的補助，例如林木作業車、劈柴機、柴爐、燒炭小屋等。

肆、結論

過去農業政策的主要補貼制度被視為一種的“價格支持”，透過政策性介入將產品價格設定在一定水準，以不考慮市場價格形成機制而形成的一定價格方式，主要政策考量在於保護農業生產免受市場價格波動的影響。

但是也存在一些缺點，當農業生產過剩時，不只是增加財政負擔也造成農業扁的道德風險，這與 WTO 宗旨強調低關稅和促進自由貿易的需求相衝突。因此，很多國家紛紛採取的新補貼政策。由於“價格支持”制度對於促進農業生產而對環境產生較大影響，並隨著產量的增加，利潤也隨之增加，因此容易造成過量施肥污染地下水等問題。在此背景下，日本引入了“直接給付”的概念，除了達到降低了保障價格效果，還能轉而以直接支持的補助以滿足一定條件的農業生產者。

過去在歐盟以補貼包含支付環境維護的考量，例如低環境影響的生產方法和景觀保護，在美麗的農田景觀中可以提升對當地風土民情的認同感，也比較容易獲得民意以稅收來維護它，這一點也支持了直接給付制度的推動。

日本山坡地的直接給付的補貼措施比森林的直接給付較早推動，補助內容也隨著農業政策的轉變。在農業政策之下推動農業的補貼，從早期的《農業基本法》歷經自由化下的糧食、農業、農村基本法與環境保全下的糧食、農業、農村基本法，日本山坡地直接給付制度都呈現不同任務。研究顯示出山坡地補貼制度的任務從實現糧食自給率、價格支持乃至所得安定與保障，加上環境保全的日益重視，直接給付的適用範圍為拓展到多功能的發揮、食料安全保障與環境保全為目的的直接給付。近年來，日本將山坡地管理政策延伸到適度開發的目標上，推出梯田振興的《棚田地域振興法》就是一個明顯的例子。日本山坡地管理政策從保守的經營推向積極擴展的農業經營與管理，透過財政與金融上的補助手段，同時企圖帶動山村聚落的人口，農業繼承的問題解決以及推動山村聚落的經濟，文化等振興。另外，日本在森林的直接給付制度初期是以造林補助金方式，針對造林、除草、疏伐等森林經營作業之直接給付給森林經營者。森林直接給付制度以「森林整備事業」為主幹，其中又以疏伐列為必要之作業。疏伐可以活化森林的成長環境，建立更健康的森林，進而提升森林涵養水源的效率，有助於水土保持，有利於治山治水。森林直接給付制度另一個重點為林道網絡的整備，除了便利森林管理作業，對疏伐之後的木材，以及方便處理傾倒的樹木與枯樹，這將有利於提升森林的生態環境。換言之，日本森林直接給付制度不僅可以保障森林經營者之收入，也會提升國內木材自給率，更能強化日本森林管理與環境保全。

伍、建議

觀察與分析日本山坡地農業政策，不難發現日本至目前為止還在摸索一條農林業的發展之路，歷史的政策演變就是最好的證明。儘管如此，日本一路從經濟發展，產業結構調整，乃至農林業轉變期，都提出各種的政策與制度，台灣也曾經參考過日本的一些制度。本文書考察日本的農林業在山坡地區的直接給付補貼措施與政策的推動過程，而對照台灣所面臨的農林業問題時，提出以下幾點建議：

我國依據山坡地保育利用條例第 16 條第 1 項規定，山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。針對山坡地問題，在日本以不同法律對山坡地的農業利用有不同的規範。日本對一般區域的農業用地以『關於農地確保之基本方針』制定了『農業振興區域整備基本方針』做為推動農業指導原則，由都道府縣知事(縣市長)與相關的鄉鎮市村協議，並指定農業振興區域範圍，提出農業振興區域計畫。在這個區域範圍內的土地，為了使其確保遵照指定用途利用，採取以下措施：

1. 特定利用權的設定。
2. 開發行為限制。
3. 農業轉用限制。
4. 透過地方的農業委員會的農地權利取得的周璇。
5. 關於農業用設施配置的協定。
6. 關於農業用排水設施維持運作的協定。

這也說明日本對農業山坡地管理並非採取消極的禁止方式，反而做為促進農地利用避免荒廢的獎勵措施，也是振興山村與解決過於稀疏的山村人口分布的手段。近年來基於農業扮演環境保全的重要角色，追加對直接給付金額，採取更積極管理山坡地的農業活動，這一點有別於台灣對山坡地的管理方式。台灣可以重新思考是否應改採取更積極的做為，妥善且適度的管理不但可以提升環境保全，更是治山與治水政策的一部分，同時可以同步發展處在山坡地區域的農業與森林的健全管理。

另外，台灣對於山坡地管理較為保守，這或許與我國氣候環境有關，山坡地較為脆弱，容易造成重大災害。但是，山坡地分布區域極廣，不同地理環境條件下的山坡地的開發條件並不一致，所以應該可以仿效日本在不同條件下的山坡地，可以制定不同規範山坡地政策已符合當地需求。台灣山村聚落的發展與日本一樣面臨各種問題，例如人口，村落再生，農業繼承者，環境保護等課題，採取多元

性的山坡地管理是可以舒緩台灣農業發展之外，還能持續維持農村再生以及環境永續的目標。

陸、參考文獻

- 1.楊明憲、陳郁蕙、陳吉仲(2009),「日本稻米補貼政策調整之實施效果與經驗」,農政與農情,第203期,pp.70-79
- 2.陳郁蕙、張宏浩(2002)「在限量進口之情況下實施直接給付政策對台灣稻米產業之影響」,農業金融論叢,47,pp.95-111
3. 陳郁蕙(2011)「理性思考農業直接給付措施」農政與農情,第231期。
4. 陳雅惠、陳郁蕙、廖安定、陳啟榮(2007)「台灣稻穀保價收購措施調整」農業經濟半年刊,82期。
- 5.佐藤宣子編(2010)「日本型森林直接支払いに向けて-支援交付金制度の検証」,日本林業調査会。
- 6.脇本修自(2005)「森林の公益的機能の評価と直接支払い」,地域経済研究。
- 7.長谷川寛(2002)「林業における直接支払い制度の効果と課題」,九州大学森林政策学研究室卒業論文。
- 8.林野庁林政部企画課年次報告班(2013)「平成24年度 森林・林業白書」,農林水産省。
- 9.横川洋(2011)「生態調和的農業形成と環境直接支払い—農業環境政策論からの接近」,青山社。
- 10.小田切 徳美(2013)「日本における農村地域政策の新展開」,第63回地域農林經濟學會大會演講。
11. 小田切徳美(2004)「中山間直接支払制度と直接支払制度の課題」『農村と都市をむすぶ』pp.24-34。
- 12.矢部光保(2001)「多面機能の考え方と費用負擔」家光協會,pp.31-59。
- 13.脇本修自(2005)「森林の公益的機能の評価と直接支払い」『地域經濟研究』広島大学地域經濟システム研究センター、Vol.16 pp.101-112 長谷川寛(2002)
- 14.横川洋(2011)「森林,林業,山村の未來像(上)」『農林經濟』,pp.2-7。
- 15.平野秀樹(2003)「2020年日本の森林、木材、山村はこうなる森林化社会がくらし・經濟を変える」全国林業改良普及協會。
- 16.飯野靖四(2000)「中山間地域のへ財政的支援」農文協。
- 17.堺正紘(2003)「森林資源管理の社會化と長期伐採權制度」『山林』,pp.2-9。
- 18.合田素行(2001)『中山間地域等への直接支払と環境保全』家の光協會。
- 19.日本森林業振興會(2013)「保安林制度」(平成25年改訂)。
20. 莊林幹太郎・木村伸吾(2014)『農業直接支払の概念と政策設計』農林統計協會。
- 21.廖憶華(2014)「日本農業環境政策之比較」淡江大學亞洲研究所碩士論文。
- 22.農林水産省事務局(2020)「農業を取り巻く情勢」。

- 23.農林水産省(2016)「中山間地区等直接給付制度-第4期対策」。
- 24.農林水産省(2021)「中山間地区等直接給付制度-第5期対策」。
- 25.農林水産省(2019)《棚田地域振興法》。
- 26.林野廳(2022)「令和4年度 森林・山村多面的機能発揮対策交付金」
- 27.農林水産省(2019)〈棚田地域振興に関する説明書〉農村振興局地域振興課。