

# 社區規範對日本農業的影響

## 社區規範與自由市場競爭

沒有社區規範，日本農業無法延續，要瞭解社區規範的重要性，要先對日本地理與氣候特徵做一簡要探討。

日本山區雨量充沛，日本年雨量為1,728毫米，是法國（750毫米）兩倍有餘，而法國是歐盟最大的農業國家之一。日本土地只有33%是平原，比其他已開發國家少了許多（美國70%、英國90%、義大利77%、法國73%、德國69%）。

日本河川陡峭且短，雨水迅速流入大海。河川水位隨氣候變化很大。另外，社區中所有農民使用同一灌溉水圳，農田彼此毗鄰，因此農民在灌溉與防治病蟲害必須相互合作。合作對稻農特別重要，稻田灌溉時，水依序由地勢高的田區流到地勢低的田區，單一稻田區塊水與農地的不當使用會影響到整個社區的農民。

傳統上，各個社區對於水與農地使用有許多詳細的規定，可視為社區規範。這些規範很少制訂成法規。然而，在戰前農民接受社區規範為當然之事，因此與舊禮俗結合為一體。太平洋戰爭期間，為了支援戰時經濟，政府透過思想控制壓抑個人主義，也使得社區規範在這段期間更為加強。但戰後情勢大為改變，盟國佔領軍引進自由市場競爭與個人主義到日本社會。雖然日本主權在1952年恢復，但做為資本主義集團之一員，日本政府仍繼續自由市場競爭和個人主義理念。

在多數製造業，個別生產者之間的自由市場競爭可改進產業，淘汰效率差的生產者而留下有競爭力者。但在農業中，如果個別農民不遵守社區規範來與其他農民競爭，所有的農民將無法有效率生產。因此，在自由市場競爭的環境中，同時要遵守社區規範，是目前農業政策最棘手的課題之一。

---

<sup>註1</sup> 日本明治學院大學教授

<sup>註2</sup> 亞太糧食肥料技術中心主任

## 直到 1990 年代農協在維持社區規範的角色

從太平洋戰爭結束到 1990 年代初期，農協（JA）在維護社區規範上扮演關鍵角色。農協在 1947 年成立，是農民的互助組織。與其他已開發國家如歐洲、北美、澳洲的農業合作社比較，日本農協有兩個特徵。首先，農協有全國性三級金字塔組織架構，市（町、村）、縣、全國。所有市（町、村）農民都是農協組織的會員，縣內各農協組成縣農協，所有縣農協再聯合組成中央農協，這三級組織與日本政府行政組織相同。其次是提供農業相關服務，日本農協提供日常有關的經濟服務，包括銀行、超市零售、婚喪喜慶安排、旅遊票務、汽車銷售等各項服務。

除了上述兩個特徵外，在 1990 年代以前農協另外還有 2 個特徵。首先農協與自由民主黨（自民黨）關係密切，而自民黨自 1955 年創立後一直是執政黨。農協被認為是自民黨長期穩定的支持者之一。另外，農協從政府得到許多經濟活動上的特權。例如：農協在 1942 年糧食管制法下，被授予向農民收購稻米的專屬權。

因為這些政治與經濟的力量，農協扮演社區規範的維持者，農協監督其會員農民農地與水的使用。在農協領導下，社區內的農民參與各項集體活動，譬如清理共同使用的灌溉水圳。

但農協在維持社區規範時有兩項缺失。首先，農協有時太強調會員農民的公平性，導致農協活動有時缺乏效率，例如：農協傾向把農產品以相同價格銷售，卻忽視農友技術差異造成的品質不同。此外，農協的領導並未立法，只要農協與農民維持密切關係，社區規範就可在農協領導下維持，但農協與農民關係會因社經情形而變化。因此，農協在社區規範的領導地位是脆弱的，不能期待維持太久。

## 自從 1990 年代開始，農協組織能力下滑

1990 年代初期，農協受到經濟與政治影響，首先，政府鬆綁法令，農協失去了配銷農產品的特許權，尤其是在 1994 年廢除糧食管制法，解除了農協收購稻米的專屬權。1989 年開始小額存款利息自由化，也使得藉小額存款獲利為主的農協銀行業務受到傷害。其次，1994 年眾議院選舉制度作了改革，此次改革把單一選區多席次改為單一席次。在多席次選制中，自民黨需要部分選民在單一選區支持多位候選人。為達此目的，自民黨藉農協的力量來分配農民選票。改變選制後，自民黨不再需要在單一選區內分配選票。此外，改制後，都會區分配席次多於鄉村，這也弱化了農協做為選舉團體的重要性。

爲了配合這些新的經濟與政治情勢，農協啓動一些結構改革，譬如：農協合併一些地方小農協成爲較大的農協來強化財務能力，農協也努力在鄉間擴展農業以外的業務。儘管這些努力，農協還是無法維持其一度掌握的影響力。自1990年代以後，農協組織其會員農民的力量持續下降。同樣地，農協要維持其社區規範的領導力也越來越困難。

## 社區規範毀壞的圖表

社區規範毀壞可以用圖來說明：

圖1是太平洋戰爭前日本農村社會的情形。在此期間，個人權利主張是被日本天皇敕令所限制，而管理體系是從上而下。這時，社區規範是依舊禮俗來遵守的。圖2是西方民主社會，公民在民主憲法下容許主張個人權利，同時公民要爲負責建立與實施社區規定。

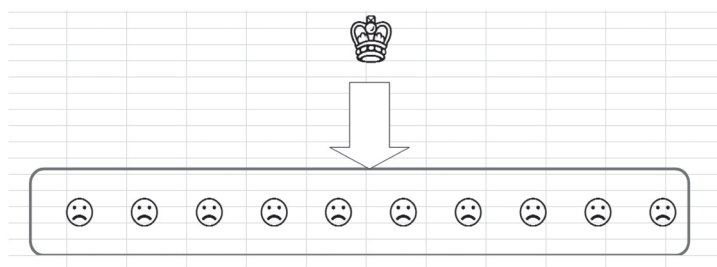


圖1 太平洋戰爭前日本農村社會的情形

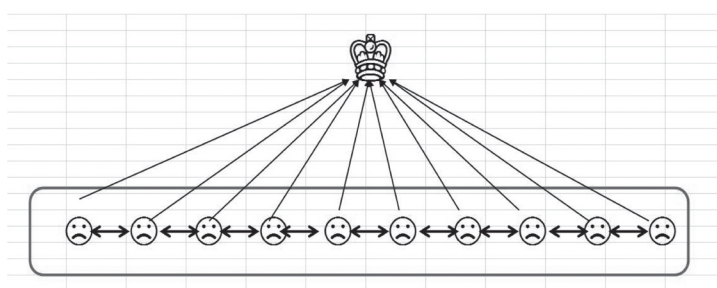


圖2 西方民主社會架構

戰後，日本推動民主，但犯了錯誤，只模仿了主張個人權利但未引入公民責任（如圖3）。當農協還扮演維持社區規範的角色，這些規範尚能保持一定程度，但自從1990年代農協失去組織能力，社區規範也就瓦解了（圖4）。

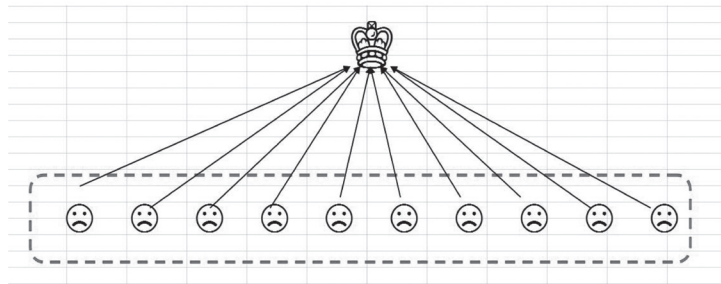


圖3 日本戰後推動民主架構

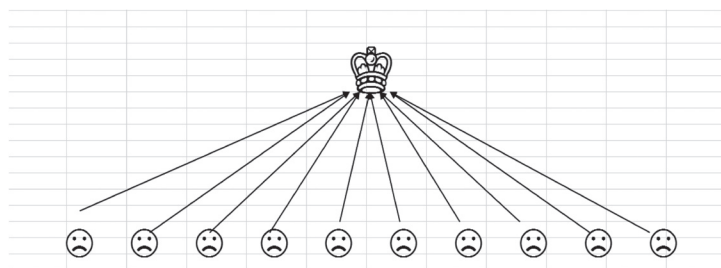


圖4 1990年代日本農村社區規範瓦解

## 農地、水與環境保育計畫

社區規範毀壞已成為日本農業最嚴重的問題，自私濫用農地用水很常見，很少農民參與社區水圳與道路的維護，日本農業的表現正惡化中。

針對社區規範毀壞，政府採取的對策是在2007年開始推動「農地、水與環境保育計畫」。此計畫鼓勵鄉民成立新組織來管理社區事務。這類組織有兩種型態：一是Katsudo Soshiki（社區發展協會），一是Nouchi Mizu Kankyo Hozen Soshiki（農地與水保育協會）。兩組織的功能和目標基本是一樣的，最大的不同是規模，後者適合以市、町、村為單位，前者則適合於更小的社區。但兩者同樣以組織鄉間社區活動來保育地方共同資源，如水和地景等。這兩組織包括成員不止是農民，也有住在鄉間的非農民，這是由於現在鄉間社區中農民與非農民是混居的，彼此合作對規劃農地與水有效利用是必要的。政府對社區發展協會與農地與水保育協會的活動，以「農地與水保育津貼」予以補貼。社區發展協會與農地與水保育協會接受補貼的細目參見表1與表2。

表1 2007至2012會計年度農地與水保育計畫補貼細目

會計年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012
轄區內有社區發展協會與(或)農地與水保育協會的市(町、村)數目	1,241	1,282	1,251	1,254	1,248	1,189
農村發展協會數目	17,122	18,973	19,514	19,658	19,677	18,142
農地與水保育協會數目	-	-	-	-	-	520
領取農地與水保育津貼的面積(千公頃)	1,160	1,361	1,425	1,433	1,430	1,455

註：日本會計年度為每年4月1日至隔年3月31日。

資料來源：日本農林水產省

表2 各地區領取農地與水保育津貼的比例

地區	(1) 社區發展協會數目	(2) 農地與水保育協會數目	(3) 領取農地與水保育津貼面積(千公頃)	(4) 農地面積(千公頃)	(3)/(4)(%)
全國	18,662	520	1,455	4,255	34
北海道	689	5	441	1,167	38
東北	3,006	155	287	831	35
北陸	1,934	34	115	667	17
關東	2,554	97	143	298	48
東海	1,028	42	65	166	39
近畿	3,216	14	103	190	54
中國	1,641	43	66	237	28
四國	837	14	37	127	29
九州	3,678	91	188	530	36
沖繩	39	25	11	42	26

註：日本會計年度為每年4月1日至隔年3月31日。

資料來源：日本農林水產省

本文譯自 Yoshihisa Godo (2013), Community Order in Japanese Agriculture, Retrieved from [http://ap.fttc.agnet.org/ap\\_db.php?id=166](http://ap.fttc.agnet.org/ap_db.php?id=166) 