



日本農業政策評估之探討-以食農教育為例

柳婉郁、林信維

國立中興大學森林學系 柳婉郁 特聘教授 編譯

摘要

本文主要說明日本政府依據改革基本法第 4 條與行政機關施行政策評估法，於 2001 年開始要求各部會考量國內外社會經濟情勢之變化，對各項政策實施適當的政策評估。日本農林水產省亦依據上述法規，秉持「對於國民的行政說明責任」、「實現以國民為本位的高效率優質行政」以及「基於國民的觀點朝向重視成果的行政作業」之目標進行農業政策評估。在日本農林水產省的評估制度下，評估方式可分為實績評估、綜合評估（總合評估）與業務評估，而本文以日本食農教育之政策（屬實績評估）評估為例。另依據日本食育推廣基本計劃中，每個目標項目本身就是可量化的評估指標，雖然整體的評估項目不多，但與日本食農教育政策的整體目標與成果息息相關；考量我國政府相關政策的績效指標多著重在政策執行過程的指標，且現代公共政策的規劃與執行多為目標導向的行動，而在這種價值導向的考量下，本文建議我國於政策評估機制可參酌日本政府所採用的目標項目與評估指標。

關鍵詞：食農教育政策、日本農業政策、政策評估



日本農業政策評估之探討-以食農教育為例

壹、前言

行政院農業委員會自 2013 年開始推動食農教育相關之政策措施¹，並於 2019 年正式籌畫食農教育推動方案。而食農教育推動方案的規劃與實施，皆應考量如何設定策略目標、設計行動計畫，以及如何針對政策績效進行評估。此外，食農教育包含的層面甚廣，實質內容繁多，過去立法院提案的三個食農教育法草案版本當中，我國食農教育政策的目標包括：增進民眾健康、維護飲食文化、活化地方農業及維護農業文化、農業永續發展等多元。因此，食農教育政策的執行績效並非單一或少數指標即能有效評估。

日本政府於 2005 年 7 月 15 日開始實施食育基本法，並依據該法訂定食育推廣基本計畫，以推動食農教育政策。而直至目前為止，日本政府規劃了三次五年期的食育推廣基本計畫，其中，第一次與第二次的食育推廣基本計畫在執行結束後，日本政府皆針對食育推廣基本計畫的目標項目與實際績效進行評估，而這部分或對我國政府相關單位具參考價值。

本文蒐集日本農林水產省相關文獻，整理日本農業政策評估架構，及其食農教育政策評估指標與評估結果，以供我國相關單位參考。

貳、日本的農業政策評估架構

日本政府依據改革基本法第 4 條與行政機關施行政策評估法，於 2001 年開始要求各部會考量國內外社會經濟情勢之變化，對各項政策實施適當的政策評估。日本農林水產省亦依據上述法規，秉持「對於國民的行政說明責任」、「實現以國民為本位的高效率優質行政」以及「基於國民的觀點朝向重視成果的行政作業」之目標進行農業政策評估。本文以下即針對日

¹ 行政院農業委員會與農糧署過去針對食農教育之推廣計畫包括：產銷履歷教案徵選活動（2013）、食農教育扎根推廣計畫（2014）、食米養成教育推廣計畫（2016）、食農教育推廣計畫（2017）、食農教育場域營造與體驗推廣試辦計畫（2017）、食米教育延伸推廣計畫（2018）、推動食米農學園計畫（2018）等。



本農林水產省之農業政策評估體系與農業政策評估方式進行整理。

日本農林水產省的政策評估體系由大目標（農林水產省之使命）、中目標及其下的各領域目標導向的政策所構成。日本農林水產省之大目標為：「確保糧食穩定供應、發展農林水產業、振興農林漁村、發揮農業的多功能性、提升森林保育能力與森林生產力、適當的管理與保存水資源、改善國民生活、健全國民經濟」。大目標之下分為 6 個中目標，分別為：確保糧食穩定供應、農業永續發展、振興農村、森林多功能性之發揮與林業永續健全發展、漁產品穩定供應與漁業健全發展，以及相關政策領域之整合發展。其中，日本之食農教政策育屬於「確保糧食穩定供應」之中目標下，「食農教育推廣、擴大國產農產品之消費，以及『和食』的保護與繼承」之政策領域。

在日本農林水產省的評估制度下，評估方式可分為實績評估、綜合評估（總合評估）、公共事業的業務評估、研究開發的業務評估、監管相關事務之業務評估、稅收等特別措施之業務評估（農林水產省，2015）。基本上，前兩者為事後評估；後四者統稱為業務評估，其包含事前評估與事後評估。另外，在政策評估的部分，以量化評估為原則。但若量化的評估方法難以實施，則採用質性的評估方法；而此時應秉持其客觀性（農林水產省，2015）。

其中，實績評估乃對農林水產省的重點政策領域設定量化目標或質性目標，並定期（每年）的進行稽核；通常這類的政策目標皆設定為 5 至 10 年的中長期。綜合評估（總合評估）為針對各領域之重要課題（因當前社經狀態變化而須調整之政策，以及會對民生經濟產生重大影響之政策），透過不同角度的調查與討論，掌握政策問題與政策執行過程，並選擇性、重點性的進行評估（農林水產省，2018）。日本農林水產省過去曾進行過綜合評估課題包括：因應各類風險改善糧食安全（2018）、以減緩與調適之方式因應氣候變遷進而促進生物多樣性（2016）、因應政策需求強化統計資料的形成與利用（2015）等。最後，業務評估乃針對公共事業、研究開發等計畫，進行事前、期中與期末評估檢驗施政績效，進而提高施政效



率，以及增加施政過程的透明度。

一般而言，實績評估的目標達成率則如下式表示。

$$X_{ti} = X_0 + (X_t - X_0) \times i / Y$$

$$E = (X_i - X_0) / (X_{ti} - X_0)$$

X_{ti} 為第 i 年的預期指標值、 X_i 為第 i 年的實際指標值、 X_0 為基期年指標值、 X_t 為政策目標所設定的指標值、 Y 為計畫設定年數，而 E 則為政策達成率。其中，第一式之預期指標值 X_{ti} 為政策目標指標值 X_t 減去基期年指標值 X_0 ，在乘以政策已執行時間之比例 i/Y （為 i 年除以計畫設定年數）；最後再加上基期年指標值 X_0 。而第二式之政策達成率則為實際指標值 X_i 與基期年指標值 X_0 之差（ $X_i - X_0$ ），除以預期指標值 X_{ti} 與基期年指標值 X_0 之差（ $X_{ti} - X_0$ ）。

在計算達成率之後，若政策目標為量化目標，則其實績會依據下表進行評定，並於次年度的政策規劃中進行改善。而若為質性的目標，則會依政策目標個別設定評定標準，如下表 1 所示（農林水產省，2015）。

表 1 日本農林水產省實績評估之評等依據

評等	達成度	評價
A	90%以上	具執行效率
B	50%至 90%	執行效率有必要提升
C	50%以下	執行效率有問題

資料來源：農林水產省（2015）；本研究整理。

參、日本食農教育之政策評估

日本政府於 2005 年 7 月 15 日開始實施食育基本法，而該法規範日本政府應訂定食育推廣基本計畫，作為推動食育政策的依據。基本上，日本食育白書之中的食農教育計畫評估，主要在於對政策計畫目標本身所進行的監測與考核（為日本農林水產省之實績評估），其並非是完整的政策過程評估或結果評估；而其計畫目標主要對應計畫方針與各期之重點課題。而直至目前為止，日本政府規劃了三次五年期的食育推廣基本計畫。其中，日本政府第一次食育推廣基本計畫之規劃，主要依據食育基本法之內



容，而前述計畫目標及評估如表 2 所示。

在日本第 1 次食育推廣基本計畫之評估中，除了「了解內臟脂肪症候群的民眾比例」與「參與食育促進相關活動的志工人數」兩項達標，其餘項目皆沒有達成既定目標值；此外在「沒吃早餐的國民比例」、「餐飲參考飲食均衡指南的國民比例」與「具有食品安全基礎知識的民眾比例」的部份，甚至出現實績值低（差）於基準值的現象。

表 2 第 1 次食育推廣基本計畫的目標值與實際績效（2006 年-2010 年）

目標項目	基準值	目標值	實際績效
1. 關心食農教育的國民比例	69.8%	90%以上	70.5%
2. 沒吃早餐的國民比例	i)兒童 4.1% ii)20-29 歲男性 29.5% iii)30-39 歲男性 23.0%	i)0% ii)15%以下 iii)15%以下	i)1.6% ii)33.0% iii)29.2%
3. 學校午餐使用在地食材的比例	21.2%	30%以上	26.1%
4. 餐飲參考飲食均衡指南的國民比率	58.8%	60%以上	50.2%
5. 了解內臟脂肪症候群的民眾比例	77.3%	80%以上	89.4%
6. 參與食育促進相關活動的志工人數	28 萬人	基準值增加 20%以上	34.5 萬人 (增加 23%)
7. 協助農事教育的市町村比例	0.4%	60%以上	31.7%
8. 具有食品安全基礎知識的民眾比例	45.7%	60%以上	37.4%
9. 規劃與實施食農推廣計畫的都道府縣與市町村比例	i)都道府縣 ii)市町村	i)100% ii)50%以上	i)100% ii)40%以上

資料來源：總務省（2015）；本研究整理。

而日本第 2 次食育推廣基本計畫的計畫方針與第 1 次食育推廣計畫的政策方針相似，但計畫目標的部份則依據當時飲食健康相關的重點課題進行調整，增加家庭共食與慢食等目標，此外，相較於第 1 次食育推廣計畫，第 2 次食育推廣計畫的重點漸漸由對食農教育之認知、態度與知能，延伸至民眾實際的行為與飲食習慣。日本第 2 次食育推廣計畫的目標值與實際績效如表 3。



在日本第2次食育推廣基本計畫之評估中，除了「飲食生活考慮營養均衡因素的國民比例」和「體驗過農漁業農事的國民比例」兩項之外，其他9項計畫目標均未達標。其中，20歲與30歲世代的男性沒吃早餐的民眾比例更持續惡化。但這也代表日本政府以「根據不同的生命階段持續的進行食育推廣」作為第2次食育推廣基本計畫之主要課題有其必要性。

表3 第2次食育推廣基本計畫的目標值與實際績效（2006年-2010年）

目標項目	基準值	目標值	實際績效
1.關心食農教育的國民比例	70.5%	90%以上	75.0%
2.早餐與晚餐與家人「共食」的頻率	9次/週	10次/週以上	9.7次/週
3.沒吃早餐的國民比例	i)兒童 1.6%	0%	1.5%
	ii)20、30歲世代男性 28.7%	15%以下	32.1%
4.學校午餐使用在地食材的比例	26.1%	30%以上	26.9%
學校午餐使用國產食材的比例	77%	80%以上	77%
5.飲食生活考慮營養均衡因素的國民比例	50.2%	60%以上	63.4%
6.為預防或改善內臟脂肪症候群，採取適當飲食與運動的國民比例	41.5%	50%以上	42.9%
7.慢食的國民比例	70.2%	80%以上	71.1%
8.推動飲食教育的食育相關志工人數	34.5萬人	37萬人以上	34.4萬人
9.體驗過農漁業農事的國民比例	27%	30%以上	36%
10.擁有食品安全的基本知識的國民比例	37.4%	90%以上	63.4%
11.規劃與實施食農推廣計畫的市町村比例	40%	100%	76.7%

資料來源：農林水產省（2016）；本研究整理。

而通過對第2次食育推廣基本計畫成果之檢討，第3次食育推廣基本計畫的重點課題即包含「著重於年輕世代(20歲至39歲)的飲食習慣改善...」。除了上述課題外，在第3次食育推廣基本計畫中，亦將「高齡者為首的獨居家庭、單親家庭及貧困孩童的援助」、「...恢復日本傳統飲食文化...」、「減少食物浪費...」、「促進食農推廣計畫扎根地方...」作為施政的重要課題。日本第3次食育推廣基本計畫的目標值與基準值如表4。日本第3次食育推廣基本計畫的執行期間為2016至2020年，因此，並沒有第3次食育推廣基本計畫實際的執行績效。



表 4 第 3 次食育推廣基本計畫的目標值與基準值（2016 年-2020 年）

目標項目	調查資料 來源機構	基準值 (2015 年)	目標值 (2020 年)
1.關心食農教育的國民比例		75%	90%
2.早餐與晚餐與家人「共食」的頻率	內閣府、 農林水產省	9.7 次/週	11 次/週以上
3.在特定場域內（如社區或職場）想要「共食」的比例		64.6%	70%以上
4.沒吃早餐的兒童比例	文部科學省	4.4%	0%
5.沒吃早餐的年輕世代（20 歲至 39 歲）比例	內閣府、 農林水產省	24.7%	15%以下
6.國中學校的校園午餐供餐實施率		87.5%	90%以上
7.學校午餐使用在地食材的比例	文部科學省	26.9%	30%以上
8.學校午餐使用國產食材的比例		77.3%	80%以上
9.每日 2 次以上之包含主食、主菜與副菜組合之國民比例		57.7%	70%以上
10.每日 2 次以上之包含主食、主菜與副菜組合之年輕世代比例	內閣府、 農林水產省	43.2%	55%以上
11.為預防與改善與生活方式相關的疾病，並意識應保持適當體重並於飲食中減少鹽分國民比例		69.4%	75%以上
12.致力於產品少鹽少油的食品公司數	厚生勞動省	67 個	100 個以上
13.慢食的國民比例	內閣府、 農林水產省	49.2%	55%以上
14.推動飲食教育的食育相關志工人數	農林水產省	34.4 萬人	37 萬人以上
15.體驗過農漁業農事的國民比例	農林水產省	36.2%	40%以上
16.採取減少食物浪費的國民比例	消費者廳	67.4%	80%以上
17.傳承地區及家庭的和食文化的國民比例		41.6%	50%以上
18.傳承地區及家庭的和食文化的年輕世代比例		49.3%	60%以上
19.擁有食品安全的基本知識，並會自行判斷的國民比例	內閣府、 農林水產省	72.0%	80%以上
20.擁有食品安全的基本知識，並會自行判斷之年輕世代比例		56.8%	65%以上
21.規劃與實施食農推廣計畫的市町村比例		76.7%	100%

資料來源：農林水產省（2016）；本研究整理。

肆、討論與建議

日本食育推廣基本計劃之目標項目非常具體，每個目標項目本身就是可量化的評估指標，雖然整體的評估項目不多，但與日本食農教育政策的整體目標與成果息息相關。相較之下，我國政府相關政策的績效指標多著重在政策執行過程的指標，如研習會場次與參與活動人次等。現代公共政策的規劃與執行主要為目標導向的行動，而在這種價值取向的考量下，相較之下，日本政府採用的目標項目與評估指標似乎較具有實質上的意義。但另一方面，日本政府食農教育計畫的評估指標，主要由不同的部會分別進行調查並彙整而來，而相對於日本政府所使用之評估資料，我國相關指



標的取得成本較低。

最後，對照日本食育推廣基本計劃評估中的基準值、目標值與實際績效可發現，部分目標項目的實際績效，反而比基準值更低，但這樣實際績效欠佳的情況，並不代表該評估否定相關政策措施。食農教育與民眾的所知、所感與所為相關，增進民眾對於食農教育的知能較為容易，但要改變民眾實際的飲食偏好與飲食行為則較為困難，而這也是食農教育政策推動的困難之處。政府未來在規劃食農教育政策與評估食農教育政策績效上應理解，實際影響民眾飲食偏好與飲食行為的因素眾多，食農教育相關之政策措施只是其中的一小部分；因此，部分計畫目標之擬定主要以減緩整體趨勢惡化為目的，或為指向性的意義。



伍、参考文献

農林水産省，2015。農林水産省政策評価基本計画。取自：

<http://www.maff.go.jp/j/assess/attach/pdf/index-19.pdf>

農林水産省，2016。平成 28 年度 食育白書。取自：

http://www.maff.go.jp/j/syokuiku/wpaper/H28_index/h28_pdf.html

農林水産省，2018。総合評価。取自：

<http://www.maff.go.jp/j/assess/sougou.html>

総務省，2015。食育の推進に関する政策評価。取自：

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/99039.html