

刊行のことば

世界は一刻も休んでいない。しかも、今日は、交通通信の発達により、国境を越えた人、物、金、情報等の流通がますます活発になりつつある。いわゆるグローバルゼーションの流れの中で、世界各国の社会経済は、過去には見られなかったような速さで変化しつつある。農業といえども、その例外ではあり得ない。

日本の農業も、独自の条件をもっているとはいえ、世界の農業とのつながりは、ますます大きくなっている。世界とともに考え、世界とともに伸びるのが、日本農業の今日の使命である。この叢書の目的とするところは、まさにこの使命を忠実に実行するところにある。

編集委員

安藤 光 義            鈴木 宣 弘  
 加瀬 良 明            立川 雅 司  
 河原 昌一郎          三石 誠 司  
 (五十音順)

イギリスにおける農村の未来分析  
 ニューレイバーの農村政策構築手法の特徴

解題/翻訳 安藤 光義

解題 ..... 1  
 イギリスにおける農村の未来分析  
     ニューレイバーの農村政策構築手法の特徴 ..... 7  
 要旨 ..... 7  
 1. はじめに ..... 7  
 2. 公共政策シナリオ構築に関する社会学を目指して…… 12  
 3. 2つの農村の未来分析…… 17  
 4. 未来分析を理解するために…… 24  
 5. 農村の未来分析における知識の型：農村の未来は誰のためのもなのか ..... 25  
 6. 農村の未来とそれに向けて採り得る行動の範囲…… 29  
 7. 結論 ..... 34

## 解 題

安藤 光義

(東京大学大学院農学生命科学研究科 准教授)

ニューレイバーが政権に就いた後、様々な未来分析が行われている。戦略的将来分析は政治的イデオロギーと実際の政策遂行において中心的な位置を占めることになった。農村政策についても未来分析が行われている。ここで紹介する Neil Ward and Chirstopher Ray, Future Analysis, Public Policy and Rural Studies, Centre for Rural Economy Working Paper 74 (2004), University of Newcastle upon Tyne はシナリオ構築の社会学的分析を、戦略的な未来の実践 Strategic Futures exercise と未来プロジェクト 2020 年の農村の状況 Tomorrow Project 's State of the Countryside 2020 という具体的な 2 つの農村の未来分析を対象に行うものであり、ニューレイバー政治の特殊性の解明を試みるとともに、これまでの未来分析が抱えている限界を指摘した論稿である。変則的だが、この解題では本稿の内容を後から前に遡るかたちでそのポイントを簡単に記すことにしたい。なお、解題文中の「  
」は訳文からの引用である。

### 1. 将来シナリオ構築における規範的アプローチの必要性

農村は歴史的文化的伝統の貯蔵庫であり、守られるべき対象なのか、それとも近代化され、変革されるべき対象なのか、あるいは、農村は独自に変革を遂げる存在として捉えるべきなのか。当然のことだが、保守党は農村を前者として位置づけてきたし、「近代化 modernisation」を旗印に掲げるニューレイバーは後者の立場に立つ。農業経済学や農村社会学など農村研究に従事するアカデミズムも立場の違いはあるが、農村を外から作用を受ける対象として捉えているという点では両党と同じであり、3 番目の視座から農村の未来を構想することができる首尾一貫した方法論は残念ながら持ち合わせていないと著者は述べる。これまで行われてきた農村の将来シナリオの構築は「ハードサイエンス」的な思考に依拠しており、現状から将来を推測するという

過去のトレンドを未来に延長する方法を採っているが、これでは未来志向的な展望は生まれてこないとする。

「イギリスにおける現在の農村の未来学は、システムティックな学識経験者の統合によって行われるケースが大勢を占めて」おり、中央省庁や関連機関から農村の将来シナリオ構築の委託を受けた「コンサルタントは“専門家”と称される少数の人々（政策立案組織や農業関連団体に所属する専門家、学術研究者）にインタビューを行い、ブレインストーミング的なワークショップを開催し、「これに利用可能な統計データを使った定量分析」を組み合わせるのが一般的なやり方である。だが、これに代わって規範的なアプローチ、すなわち、最初に望ましい未来を確定し、そこから現在なすべきことを明らかにしていくバックキャストという手法が検討されてもよいと著者は提案する（詳細については訳文の末尾につけた「訳注」も参照されたい）。ただし、このアプローチを採用した場合も、農村の将来を規定する要因が政策では如何ともならない外部要因（グローバリゼーションの進展など）ばかりになってしまうとなす術はなく、「農村政策」という枠組み自体が成り立たないという問題がある。この1つ目の論点は、ニューレイバーが手がけてきた農村の未来分析手法に対する批判であると同時に、農村研究に携わるアカデミズム批判としての内容を多分に含んでおり、分かりにくいところがあるかもしれない。

## 2. 未来分析の政治的効果 「近代化 modernisation」の衣装を纏った新自由主義政府としてのニューレイバー

ニューレイバーは数多くの未来分析を実施したが、これによって保守党との違いを浮き彫りにし、同党への求心力を強める効果を生んだようだ。将来シナリオの構築は、社会に問題を投げかけ、論争を巻き起こし、人々の意識を啓発し、新たな政策や施策が受け入れられるための環境整備につながるからである。将来シナリオとは本来、あくまで社会的な議論を活発にするための「頭の体操」であり、それが何らかの具体的な政策プログラムを公式に表

明したものではないが、日本の生産調整シミュレーションをめぐって繰り広げられた最近の騒動からも分かるように、往々にして社会はそのようなものとして捉えてしまう。しかし、これを承知で「改革を目指す政府はシナリオ構築を実践することで公的領域における論争を引き起こし、将来、政府が講じる政策に先駆けて社会的な態度と信念を醸成する」ことで、自らの政治的イデオロギーの実現を図ろうとするのが世の常である。イギリスの農村政策もまた然り。「将来の農村のシナリオの構築は、一旦それが公的なものとして取り上げられると、現実の政治的な活動に転化するのである。ニューレイバーにとって農村の未来分析は、農村の伝統主義（トーリズム）への対抗手段となる。社会経済の長期的な趨勢とそれをもたらす要因についての論争を巻き起こすことで、現代的な争点（例えば農業収入の低さなど）は別のものに置き換えられ、農村の伝統主義（トーリズム）は遠くへ弾き飛ばされてしまうことになるからである。」ニューレイバーの農村の将来シナリオがどのような争点を具体的に提示したのかは後の訳文に譲るが、ともかく、この線に沿って農村政策は構想されることになった（ただし、その農村政策も農業生産者を第一に考える農業政策の陰に隠れてしまう。このイギリスの農村政策に変転過程については、拙訳「のびゆく農業 980 イギリス農村政策の生成と変容」を参照されたい）。

こうしたニューレイバー政治の特殊性は次のようなものだと言者はみる。ニューレイバーは本質的には「正統的な新自由主義的イデオロギーの下で機能する統制主義的な政府」である。自らを「近代化 modernisation」という言説で武装するのはそのためである。その結果、「我々は近代化を推進しなくてはならない。そうでなければ死あるのみ」「我々はこれを克服しなくてはならない。我々は非情になって前進しなくてはならない。我々の前方に実際に何があるのか分からなかったとしても。退却という言葉は我々の選択肢にはない」と突撃ラッパを鳴らしながら遮二無二に突き進もうとする、Finlayson が呼ぶところの「言いようのない哀しみ strange pathos」を漂わせた存在となってしまうのである。

### 3.2 2つの農村将来シナリオ 興味深い「座標軸」の探り方

本稿に対する一般の関心は、むしろ、当時のイギリスで用意された農村の将来ビジョン検討のための2つの叩き台、『戦略的な未来の実践 Strategic Futures exercise』と『未来プロジェクト2020年の農村の状況 Tomorrow Project's State of the Countryside 2020』の内容にあるように思う。2つの将来シナリオは次のようなものである。

前者のシナリオは2つの段階を経て構築された。第1段階は、将来の状況を形成する要因の確定であり、それをカテゴリー化して優先順位をつけることである。第2段階は、最も影響力のある要因を座標軸に置き換えることである。採用された座標軸は社会的価値観と経済的ガバナンスであり、後出の図に示したように「分岐点」(市場志向的農業生産展開の場としての農村 Market-oriented production countryside)、「最後の夏のワイン」(政府支出によって支えられた消費生活の場としての農村 Public-supported consumption countryside)、「ブリュッセル(霞が関)より愛を込めて」(補助金によって支えられた農業生産の場としての農村 Pubic-supported production countryside)、「おいしい生活」(顧客ニーズを最優先した消費空間としての農村 Market-oriented consumption countryside)という4つのシナリオが描かれることになった(注)。これは「頭の体操」に過ぎず、省内限りの資料とされたが、刺激的な内容だったため社会に流出して、一大論争を巻き起こすことになる。

もう1つのシナリオを生んだ報告書は、大学研究者による文献の検討と政府や関連機関に所属する政策の専門家からのヒアリングから構成されていた。ヒアリングでは「私たちは今どこにいるのか。未来を形成する要因は何か。起こり得る未来とはどのようなものか。それが何を意味しているのか」という4つの質問がされ、同じように未来を決める主要因が決定された。そして、これを前提に、農村地域に住むのはどのような人々が、住宅開発がどのように変化するか、農村地域から流出入する人々の人口構成はどのようなものと

なるかが検討され、異なる地理的条件(「近郊農村」「都市的農村」「純農村」「産業化の影響を受けていない農村」)が農村地域経済および農村住民の生計をどう特徴づけているかが分析された。この研究から導き出されたシナリオは「農村はビジネスのための空間なり」、「環境へ向かって進め」、「全ては会議で決まる」、「理想のトリプルショット」(統合的持続可能な発展 integrated sustainable development Philip Lowe氏の示唆による)の4つである。ここでの座標軸は、環境的持続可能性と社会的統合の2つである。

どちらのシナリオも農村の未来に関する社会的な議論を活発にするという効果を生み、その限りでは成功を収めたと言えるが、最終的な方向性ならびにそれを実現するための具体的な政策について何ら合意は形成されていないというのが実状である(イギリス最大の環境保護団体である王立鳥類保護協会の会長ですら、シナリオ「環境に向かって進め」は経済的な裏づけを欠き、実現の見込みはないとセミナーで発言している)。

それでも両シナリオが選定した農村の未来に影響を与える要因、シナリオ構築のために用いられた座標軸 経済的自由主義と政府介入との対立、個人主義的な価値観と集団社会的な価値観との対抗 は共通するところが多く、一般化が可能であり、また、日本の状況にもある程度適用できるように思う。ただし、こうしたシナリオも、「体制の維持を正当化し、官僚制のエートスに基づいて社会的責務を客観的かつ公正に実施遂行すること」を担う中央政府の手によるものである以上、「自らの共同幻想を長期的な未来に適用しようとする」矛盾をはらんでおり、さらにマスメディアの煽動によって政治家は「競争的な思考」によって「不確実な時間軸を持つオルタナティブな未来」という考え方に立たざるを得ない状況の下では、未来分析の実施主体として「予算的な保証を与える直接的責任を有する存在」である「公的団体を位置づけることには無理がある」という指摘が著者から行われている点も忘れてはならない。それゆえ、本稿の結論は、農村の未来分析は「現在のところ民主主義的な参加という面はかなり弱い」ので、その「手法を発展させて政策策定プロセスへの参加者を幅広く募り、それを開かれたものとしていくこと

## イギリスにおける農村の未来分析 ニューレイバーの農村政策構築手法の特徴

Future Analysis, Public Policy and Rural Studies (未来分析、公共政策、農村研究)

Neil Ward and Chirstopher Ray (ニール・ウォード&クリストファー・レイ)  
安藤 光義 訳

### 要旨

シナリオ構築による未来分析は、ヨーロッパやそれ以外の地域において農村政策および農村開発の戦略的設計を巡って論争を行うための共通手法となっている。本稿は、こうした手法がイギリスの農村政策策定において果たした役割を評価検証するものであり、政府によるシナリオ構築の社会的な分析から始めることにしたい。この問題はイギリスでは、一般的な現代の政治的文化だけでなく、ニューレイバーの政治の特殊性(「農村らしさ」という言説に関する中央政府が与える影響)にも関連している。本稿では、未来の農村に関する最近の委託調査研究についての再検討を手短に行う。特に重要なのが、環境食料農村省 Defra のために用意された『戦略的な未来の実践 Strategic Futures exercise』と、農村問題に関与する政府機関に助言を行う責任を有する法定機関である田園機関 Countryside Agency のために用意された『未来プロジェクト 2020 年の農村の状況 Tomorrow Project 's State of the Countryside 2020』である。本稿は、農村のシナリオ構築における知識創造を巡る矛盾の検討から結論を導き出そうとするものである。

### 1. はじめに

近年、未来分析は民間会社の世界はもとより公共政策を担う諸組織の間でも急速に増加している。その始まりは、Shell and the Rand Corporation のような巨大企業だけでなく、1970 年代初めにモデル分析を使用した『成長の限界』

による戦略的計画に見出すことができる (Meadows et al., 1972)。未来学は人気のあるノンフィクションの書棚にも溢れている。

「現代は目まぐるしい変化の時代だ。私たちの目の前で世界は、20 世紀のテクノロジー社会から全く新たな別のものへと移り変わろうとしている。あなたはそうした未来に向けた準備ができているだろうか」(Dixon, 1998,裏表紙)。

Patrick Dixon の著書『未来について Futurewise』(Dixon, 1998) は、空港の出発ラウンジの書店のビジネスコーナーの書棚にある、未来学を取り扱った読みやすいペーパーバックの 1 つである。「私たちが未来をつくりあげることになるのか、それとも、私たちは未来によって絡め取られてしまうのか」とその表紙は警告する。著者は興奮気味に以下のように記している。

「それは明日を変えるための計画を、あらゆる点で未来を考えることを、意図せざるシナリオも含めた幅広い視点をもつことを意味している。未来とは単なる予想を超えた問題なのであり、将来を形づくり、歴史をつくり、想定される可能性を検討することであり、言うなれば一歩先んじて機先を制することなのである」( 頁)

こういった言い回しは、5 年、10 年、20 年さらには 50 年先に何が起きるかという一般的な興味の単なる「人寄せバージョン」でしかない。あらゆる種類の組織でシナリオ構築はますます頻繁に行われるようになってきている。その理由は、将来起き得る可能性のあることを予め十分に把握しておけば、そうした変化が与える影響によりよく対処できるはずだという信念があるからである。ヘンリー未来予測センター The Henley Centre for Forecasting の前の所長の Bob Tyrrell は次のように言う。