

ルーラルプルーフイングとは何か

—英国の農村政策の手法—

解題／翻訳 安藤 光義

解題	2
イングランドにおけるルーラルプルーフイング —要請に基づく公的な再検討—	9
要約	9
1. はじめに	10
2. ルーラルプルーフイングとは何か	11
3. どのようにして政策の ルーラルプルーフが行われるか	13
4. 誰がルーラルプルーフイングを行うのか	15
5. 2000年以降に何が達成されてきたか	17
6. ルーラルプルーフイングの今後	22

解 題

ルーラルプルーフイングとは何か —英国の農村政策の手法—

安藤 光義

(東京大学大学院農学生命科学研究科准教授)

「ルーラルプルーフイング Rural Proofing」とは日本では聞きなれない言葉だが、英国では定着した農村政策の手法である。字義通り訳せば「農村に防水加工を施す」ということになるが、農村の地理的・社会的特殊性によって政策が効果を発揮しないことがないように、農村の視点から政策を検査するという意味である。ここでいう農村政策 rural policy とは農業政策に限定されるものではなく、産業面では1次産業以外の産業を含む地域経済を対象とした幅広い政策である。それ以上に農村地域に暮らす人々を対象とした政策であり、かなりの部分は社会政策の範疇に属するものである。この点は日本の農村政策のイメージと大きく異なるので最初に注意しておきたい。

ルーラルプルーフイングは1997年に政権を奪取したニューレイバーが用意した政策であり、2000年の農村白書 Rural White Paper に登場する。労働党は本質的には都市政党であるが、1997年の総選挙において農村地域でも勝利を収めたため、この農村地域の選挙民のための政策を講じる必要があった。そこで打ち出されたロジックは、農村問題は農村固有の問題ではなく一般的な問題であり、都市で生じている問題と本質的な差はなく、農村の地理的・社会的特殊性によって問題は多様なあらわれ方をしているにすぎないというものであった。農村問題の領域を拡張することで、実際、求められている政策ニーズに応えとともに、労働党の得意とする領域を農村政策に持ち込んだのである(注1)。それは次のような政策の理解の仕方にも繋がる。つまり、農村固有の問題とされている問題も、政策策定

者が農村の事情を十分理解すれば、一般的な政策で十分対応することができるのであり、そうした配慮を行うことができる資質が官僚には求められるということである（注2）。そのための手法がルーラルブルーフィングである。これは2000年の農村白書では「13. thinking rural」という項目の中で記されている。そこでの問題認識は以下のようなものである。

農村地域の人々や事業、田園空間に与える政策の影響は常に適切に配慮されてきたとはいえないし、農村特有の問題が考慮されてきたともいえない。農村地域における政策の間の調整の欠如によって、問題は解決できていないし、人々が望むような結果を出すこともできていない。農村地域の人々は自分たちのことを十分聞いてもらえていないと感じている。そのため次のことが求められている。①政策を展開・実施するに際し、国・地域・地方の各レベルにおいて、全ての政策を農村という視点からシステムティックに評価すること、②地元のコミュニティや事業と合意している目的を実現するための農村地域の管理政策が、最大限に効果を発揮し、政策の重複や矛盾を避けることができるように調整を図ること、③農村コミュニティが望んでいるものを把握し、政策の実施の当事者となるのを確実にするように調整を行うことの3点である。これを実現するための手法がルーラルブルーフィングである。日本でも農村地域を対象とした政策は数多く実施されているが、それを特殊な政策としてではなく普遍的な政策として捉え返し、そのうえで農村という状況が不可欠とする配慮を行うとともに、その重複や矛盾を取り除く必要があることは共通した課題であろう。

このルーラルブルーフィングとは具体的には、政策を展開・実施するに際して政策策定者がシステムティックに、①農村地域に多様かつ重要な影響を与えることになるかどうかを考え、②そうした影響があるとなれば、それがどのようなものとなる可能性があるかを評価し、③農村地域の実情に適合するように、どのような調整あるいは補償を行えばよいかを考えることである。

特に国レベルではそのためのチェックリストが設けられている。チェッ

ク項目は次の15点である。①当該政策は公的サービスや民間サービスの利用に影響を与えるか、②当該政策は既存のサービス—学校、銀行、一般診療所など—を通して実施できるか、③受益者が分散し、規模の経済の発揮が難しい農村地域での当該政策の実施は高いコストがかからないか、④当該政策は移動を必要とするか、あるいは、移動コストを下げることになるか、⑤当該政策はコミュニケーション技術に依存したものかどうか、⑥当該政策は民間セクターや官民パートナーシップで実施されるべきものかどうか、⑦当該政策は社会資本—ブロードバンド、ICT、主要幹線道路、施設など—に依存したものかどうか、⑧当該政策は自営業を含む農村地域の事業に影響を与えるか、⑨当該政策は土地を活用した事業に特別な影響を与えるか、その結果、農村地域経済や農村環境に影響を与えるか、⑩当該政策は低賃金労働者、パートタイマー、季節労働者に影響を与えるか、⑪当該政策は恵まれない人々を対象としているか、⑫当該政策の実施は地元の組織に依存したものか、⑬当該政策は新設の建物や開発地を必要としているか、⑭自然と建築物による農村景観の質と特徴に当該政策は影響を与えるか、⑮レクリエーションや行楽の場として農村を訪れ、利用したいと思っている人々に当該政策は影響を与えるか。これは単なるチェックリストではなく、こうした配慮を政策策定者が行えるだけの能力を持ち合わせていることが求められているのである。こうした資質は日本の官僚に対しても求められていることは言うまでもない。

ここで紹介する、Jane Atterton(2008), *Rural Proofing in England: A Formal Commitment in Need of Review*, Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No.20, University of Newcastle upon Tyne、このルーラルブルーフィングに対する評価を行ったものであり、2000年以降、これがどのような道筋を辿ることになったのかを整理し、今後を展望したものである。詳しくは訳文を参照されたい。その内容は組織再編の問題を含めて複雑極まりなく、英国の農村政策を専門に扱っている研究者以外の方には非常に分かりにく

い面が多々あるが、ニューレイバーの農村政策の1つの総括となっているので訳出した次第である。

複雑な組織再編の事情を脇に置くとすれば、先にも記したが、農村政策は農村を対象とした独自の領域を形成するのではなく、普遍的な政策の一部として位置づけられるべきだということである。アタートン氏は次のように記している。「環境食料農村省 Defra は狭い意味での農村施策にはあまり力を注ぐべきではない…それは予算と影響力を小さなものとし、農村コミュニティ施策の実施は重要ではない仕事だと政策策定者に認識させてしまい、農村の状況に応じてサービス提供の多様化を図るために必要な追加的な予算の獲得は非現実的だと思わせてしまう可能性があるからである。そうではなく、農村地域におけるあらゆる種類のサービスや公共政策に影響を与えるような長期にわたる施策や予算配分システムを効果的に実施することに労力が注がれるべきなのである」。繰り返しになるが、「農村だけを独自の対象として策定された国レベルの施策は都市と農村の相互依存関係を切断し、農村経済を支えるために望まれる地元レベルへの権限移譲に逆行し、農村地域だけでしか機能しないものになってしまう」危険性がある。ルーラルプルーフィングによる「農村地域の考慮は特別に農村地域を弁護するためではなく、政策を全ての人々にとってよりよいものにするためのもの」であり、それによって農村政策を普遍的な政策とすることができるのである。こうした視点は都市に基盤を置く労働党ならではものかもしれないが、頷かされるところが大きい。

当時、英国の農村地域で問題とされていたのは次の23点であった。それは、(1)権利を有する人々の便益を確実なものにすること、(2)国の最低賃金水準以上の賃金を確保すること、(3)失業者がインターネットの必要性に対応できるようにし、季節労働者として働けるようにすること、(4)長期の疾病や障害者が職に就けるよう支援すること、(5)人々の技能訓練のニーズに対応すること、(6)子供の保育利用への支援、(7)財政的な支援の改善、(8)

移動コストの低減、(9)車を持たない人々に対する輸送手段の提供、(10)ICTの便益をすべての社会集団が享受できるようにすること、(11)地元で会合を開き、サービスを提供する場を確保すること、(12)非公式の社会的支援の促進、(13)恵まれない境遇にいる人々の声を伝えること、(14)雇用の質の改善、(15)購入（賃借）可能な価格水準の住宅の供給の増加、(16)輸送手段とアクセスの増加、(17)農村を理想と考える神話の払拭、(18)農村は遅れているという烙印の克服、(19)農村の特徴を配慮した予算配分、(20)すべての政策・戦略において農村の不利性を配慮すること、(21)国家的優先度や公共サービス合意目標に農村の不利性を確実に反映すること、(22)場所ではなく人を政策対象にすること、(23)政策遂行の最低水準を設定することである(注3)。いずれも日本で「農村政策」という言葉から想像される内容とは大きく異なるが、英国的文脈の産物である(15)と(17)を除けば、現在の農村地域で必要とされる項目も少なくない。

その後、労働党は政権を失い、保守党と自由党の連立政権に移行したが、このルーラルプルーフィングは現在も継続しており、農村政策の手法として定着したと考えることができる。ただし、それはルーラルプルーフィング・サイクルに進化している。このサイクルは、①問題の確定（政策の目的は何か。農村地域にどのような影響を与えようとしているのか）→②状況の理解（農村の状況を示す証拠を確認し、農村地域のステークホルダーとともに作業を行う）→③選択肢を展開して評価を行う（農村地域での政策遂行のコストと手段を検討し、公正な実施を確実なものとするためにはどの方法がよいかを決定する）→④政策遂行の準備と責任の引き受け（政策を確定し、影響評価 Impact Assessment でのルーラルプルーフィングの証拠収集）→⑤政策の遂行とモニタリング（農村地域における政策の影響のモニタリングと評価）→⑥評価と修正（農村地域で公正な結果が確実に出るように政策および遂行メカニズムを修正する）→①問題の確定→…、というものである。以前のチェックリストとは大きく内容は異なっている点に注意する必要がある。