政策論の作法

この夏の初めに、私は大学で書庫の整理をしていた。書庫の大きさは25mプールの半分くらいで、複数の教員によって使用されているのだが、大学の改組が遠因となりスペースが半分に削られることになってしまったのである。書庫の資料は、大学で購入したものと私物があり、前者は図書館へ移動し、後者は各自研究室で引き取るか廃棄となる。私物は、殆どが定年退職された先生方の持ち物であり(文字通り遺産となっているものもある)、ご尊顔を思い出しながらおそろおそろ取捨選択の作業を進めることとなった。

この書庫のある建物は1992年の夏頃に建ったのだが、当時学部4年生であった私は古い建物からこの書庫へ本を移す作業をしていた。その時は資料の価値など全くわからず、指導教員の指示通りに作業するだけであったが、それでも古い資料を見つけると一緒に作業をしていたゼミの仲間に見せたりしていた。しかし、「古い」だけでは話は続かず、驚きもなくなり、手が真っ黒になるにつれて無口になっていったように記憶している。

あれから四半世紀が過ぎて、この夏の書庫の整理で目を引いたのはやはり古い資料とりわけ戦後の水産庁の調査報告書であった。その理由は、まずは単純にボリュームが多いということである。当時、水産庁は漁業制度改革のための実態調査(漁業制度改革資料・漁家経済調査資料等)を大規模に実施しており、水産庁職員のみならず研究機関(水産研究会・水産事情調査所・日本常民文化研究所等)や大学の研究者が大挙この調査に参画していた。この当時を上回る規模の実態調査は今日に至るまで産官学問わず実施されていないといっていよう。

しかし、これらの調査報告書が目を引くのは量よりも質である。緻密でまさに地を這うような実態調査によって日本各地の漁村の実態を漁場利用構造、就業構造、階層構造等を把握し、そこから日本漁業の問題構造と政策課題について解明している。これらの実態調査が漁業法をはじめとした戦後の漁業制度の民主的改革に結実していくこととなり、また調査に参画した水産庁職員と大学の研究者が中心となって1953年に漁業経済学会を発足することとなった。

行政においても学問においても、まずは「認識」であり、それなくして政策や

理論の形成には至らない。元水産庁長官の佐竹五六氏は「ファクトファインディングによる現状の把握と評価、その規定要因の分析と施策による現状の操作可能性の検討は、合理的な政策策定の基本である」としている(『体験的官僚論』、有斐閣、1998年、p269)。

佐竹さんは「政策論」において優れた業績を残されており、私はこれまでに幾度かレクチャーを受ける機会に恵まれた。その際に教わったことを自分なりに整理すると以下ようになる。政策とは、「現状」を「望ましい状態」に変革するためのアクションプランであり、「現状認識」→「現状評価」→「目標設定」→「施策」と4つのプロセスによって政策が形成される。そして政策形成の原動力は「理念」であり、「理念」に基づいて「現状評価」と「目標設定」がなされる。

これがオーソドックスな政策形成プロセスではあるが、現実の政策形成は社会の諸事情によって制約的影響を受ける。近年は、政治、財政、制度、時間などの外部条件が政策形成に多大な影響を与えるようになってきている。このような制約条件が一因となり政策形成のための実態調査が戦後と比較すると疎かになってきたといわざるを得ない。その結果でもあるが、昨今の農林水産業の政策を見ると現状の認識・評価からではなく外部(他産業や諸外国)から生み出された政策理念・手法に基づいて政策形成されるケースも少なくない。それ自体は直ちに否定されるものではないが、近年の政策形成においては現状認識を重視するといった基本姿勢そのものが変化してきているのではないかという危機感を持つ。

さて、佐竹さんは先述した政策形成プロセスを「政策論の作法」と呼んでいる。作法とは「礼にかなった立ち居振る舞いのしかた」のことである。なぜ「政策論の作法」なのかといえば、上記のプロセスによって策定された政策は、その正当性や妥当性について第三者でも検証することが可能だからである。また時間が経過しても関連資料のみによって検証可能であることも重要な作法であろう。

このことは冒頭の書庫整理も同様である。時間が経過しても検証可能か否かということが資料の取捨選択の基準となった。それが先達から後続へ資料を繋いでいくための書庫整理の作法であろう。

(東京海洋大学 海洋科学部海洋政策文化学科

准教授 工藤貴史・くどう たかふみ)