

春眠暁を覚えず

—— 農業農村政策学会創設の提案 ——

(前農業総合研究所長) 野^の 中^{なか} 和^{かず} 雄^お

礼儀正しい研究者

行政改革の話題が続いたある秋の日の午後、研究所の若手研究員との懇談会を開き、研究所のあり方について意見交換をしていたところ、ある研究者から「農業総合研究所の研究レベルが昔に比べ落ちているのではないか」という意見を外部の人から聞いたことが紹介された。「昔はよかった」ふうの話はどの分野によらずよく聞く老いの繰り言だし、既に様々な改革にも着手しているから、あまり気にするものかどうかと思ったが、さりとて研究所の今後のあり方に無関心な研究者もいるようなので、ちょうど良い機会かとも思い、研究者全員に対し、外部の人の評判に絡めて研究所のあり方についての意見（研究水準に係る要因、研究者の大学への転出、政策研究と学術研究との両立等）を聞いてみることにした。それに構築したばかりの所内イントラネットのメールを早速利用してみたい気持ちもあったし、また、ある研究者によれば、「挑発されれば挑発に乗るのが研究者の礼儀」であるそうなので、ひょっとして侃々諤々の議論ができるかもしれないと期待したのである。

研究とりまとめの書き入れ時だったためなのか、それとも所長が突然メールを送ってきた真意を測りかねたのか、とにかく「挑発」に乗ってくれた研究者は、海外留学先からメールを送ってくれた者を含め9名（うち2名のメールは全職員あて）であった。「研究者の礼儀」を心得ない人が生え抜きの研究者な

どに意外に多かったのは大変残念ではあったが、それは兎も角として、送られてきた意見はいずれも長文の大変真剣な内容のもので、若手・中堅のバランスも良く、研究所の大方の意見を代表したもののように思われた。もとよりこうした議論は、研究所のあり方を考えるために提起したものではあるが、「政策研究のあり方」についても示唆するところが極めて多いので、ここに概要を紹介するとともに、これを素材に行政・大学関係の方々とも前向きの議論の輪を広げ、政策研究の充実につなげていきたいと思う。

今度こそ寂しくならないために

まず、研究水準に係る評判については、「最近、農業総合研究所の研究レベルが落ちているのではないか」との趣旨の外部の人の発言を3名の研究者が聞いたことがあるという。いずれの意見も、厳密な比較に基づくものではない「直感的な」意見のようであり、具体的な事例として、「所報」の質の低下、業績のある研究者の転出、大学等他の研究機関の充実などが言及されている。こうした評判については、「このような指摘を受けることは問題なので事実なのか検証すべき」、「その際どの年齢階層でレベル低下が顕著かも検討すべき」などの強硬な意見がある一方、「農業経済分野そのものの凋落傾向もあるし、大学の研究レベルが高いとも全く思わないから、耳を貸す必要はない」との意見もある。

何事によらず、他人の忠告には謙虚に耳を傾けるべきであると思うのだが、私がこの議

論を提起したのは、そうした指摘が正しいかどうかということより、前述のとおり、このことを契機に研究所や政策研究のあり方について率直な議論をしたかったからである。何故なら、「昔」と比べるといっても、情報など研究条件に関する国と地方や民間との格差が無くなってきていることは間違いないし、国民経済における農業の地位の低下を始め農政や研究をめぐる環境は格段に厳しくなっていて、昔との研究水準の厳密な比較はおそらく困難だし、あまり意味が無いとも思うからである。むしろ問題は、現時点で比べてみて、研究水準が学会等をリードするようなものであるか、重要な政策課題に関して行政等への影響力があるか、「昔」との比較で言えばそうした「地位」が今も維持できているかどうかであろう。そしてそのことなら、他人に指摘されるまでもなく研究者自身が一番良く知っていると思うのである。

そうした意味で研究者の評価を聞いてみると、少なくとも他の機関と比較したこの研究所の研究水準にはかなり自信を持っているようである。しかし、やはり昔の地位と比べるとその自信も少し揺らぐようで、「東畑先生が基本問題調査会会長をされた当時と比べて研究の質は低下している」、「近年、世間的に名の通った実力ある研究者が何人も抜けたので、研究組織としてのポテンシャルや知名度は過渡的に落ちている」、「手法・理論で新規性のある論文が少なくなっている」などの意見がある。

大学や他の研究機関における農業経済研究のレベルを論評する能力は私には無いのだが、各分野の専門家がこれだけそろって切磋琢磨できる研究機関を他にあまり聞かないこと、行政関係の情報資料を入手しやすいこと、「昔」からの蓄積を受け継いだ国内最大の農業経済専門図書館があること等からすれば、この研究所の研究水準は高くても当然なのであろう。問題は、こうした「大学等より遙かに

恵まれた研究環境」に応えるだけの論文の「数」や「質」が研究所全体としてあるかどうかであり、良識ある研究者たちはそのことを心配して「挑発」に乗ってくれているのだと思う。

そして、こうした懸念が論文の数とか質とかという研究のタームで論じられている間は、「農政や研究を巡る環境変化」などの言い訳も考えられるのだが、研究者の意見にあるように、「現実の日本農業・農村がここ数年でどうなるのか、農業関係者等の不安を少しでも解消できるような研究成果が出せないのか」とか、「(研究者や学者ではなく)現場あるいは現場に近い方々から研究レベルが落ちているとか役に立たない研究とか言われるようなことがあるのなら最も憂慮される」といった状況や、ある研究者が「寂しい総研からの脱却」を提唱している問題などは、そのような言い訳をおよそ許さないものではないだろうか。これは、ある研究者が「農業経済分野の凋落傾向」と表現したような農業経済学全体の課題でもあるはずであり、門外漢ながら私自身も所内外に向けた「挑発」を繰り返してきた^(注)。研究所としては、こうした問題意識もあって、昨年来、今後の農業農村の構造変化やWTO交渉なども視野に入れながら、5～10年後の地域別農業生産構造の展望、その地域経済や雇用や環境に与える影響、実現すべき農村社会のあり方等を解明するべく、所内プロジェクト「21世紀の農業・農村展望」を推進しているが、今後とも行政や現場のニーズに応えられる先見性のある研究を充実させていかなければならないことを痛感している。

インセンティブ vs. モラルハザード

研究水準に影響する諸要因については、まず研究水準自体を何で判断するかであるが、「論文の水準は、政策とは無関係の課題で大

学の先生について研究している方が上がるかもしれないのであまり問題にすべきではなく、むしろ一定水準以上の論文数が問題」というのが共通意見のようである。その上で、研究水準に影響する要因としては、大学や他の研究機関ともおそろく共通のものとして、「インセンティブの欠如、即ち研究の成果（質）の評価を適切に行うシステムがなく、処遇にもつながらないこと」を指摘し、「例えば（国際）学術誌への掲載論文数に基づいて特別昇給を決定する」等の適切な評価システムを求める意見に同調する者が多い。この点については、東京大学経済学部の林文夫教授が日本経済新聞の「時論」欄（1998年10月19日付け、「なぜノーベル賞が取れないか——すぐに大学民営化を」）で経済学の基礎研究について同様の主張をしておられる。

ある研究者の意見にあるように、「インセンティブの欠如した所においても一生懸命研究してきた人はたくさんいる」から、評価システムだけの問題ではないし、「最近、大学でも業績審査が厳しくなった結果、院生や他の研究者との連名論文が増え、論文を書ける人にぶら下って業績を稼ぐ現実がある」との意見もあるから、評価方法を適切に定めることが当然の前提ではあるが、今や新たな研究評価システムが必要なことに全く異論はないように思う。特に、林教授も指摘されているモラルハザードの問題、研究者の意見で言えば、「個人の自己責任（満足）を前提とした個別研究が尊重され過ぎているのではないか」、「研究室として何をやるべきかの自己同定の意識が希薄なところがある」等の問題を解決し、全体の研究レベルの向上を図るためには、研究評価を厳格に実施し処遇等に反映させていくことが最重要の課題であろう。研究所としては、昨年度から、研究成果の検討や研究実行計画の作成について、研究部長による個別の相談・指導を従来以上に十分行うとともに、所長及び全研究員の出席する場で発表し

研究課題ごとに検討することとしたり、研究費や旅費の配分について、研究の推進状況をみて研究部長が重点的に配分する余地を拡大したりしているが、「まだ公平すぎる」との意見も届いており、更にインセンティブを高めるようにしていかなければならないと思う。

研究水準に係るその他の要因については、「政策と関わりの深いテーマを選ばないと居心地が悪くなっており、純粋に好奇心や学問的関心から研究テーマを選んだり、そうしたテーマについて所内で自由に議論を戦わせたりするような雰囲気が減った」、「短期的に成果を求められるようになってきている」、「プロジェクト研究や会議に時間をさかれ、一つの研究課題に長く深く係わっていることができなくなっている」との研究環境の変化にふれた意見がある。一方、「他の研究機関など異分野との交流が少ない上に、他分野との交流を無駄なことと思う者が多く、研究者の現実感覚を希薄化させてしまう」、「個人の自己完結的な研究では効率が悪い」、「支所があった頃は現場に密着した説得力のある優れた研究が多かったことからすると、現場から遠い立地条件がハンディになっているかもしれない」といった視野の広がりを求める意見もある。研究所としては、今後とも、将来の政策展開をにらんだプロジェクト研究等のウェイトを大きくしていく必要があるが、これに併せて幅広い人事交流、特に大学や民間機関で実績のある研究者の任期付き等の中途採用とか、海外勤務や制度改正を経験した行政官の一定期間の出向、こうした外部の専門家を加えた研究チームの編成などを積極的に行っていくべきであると思う。

また、「若い研究者の育成が個人の自主的努力に委ねられていて指導・教育の体制が整備されていない」との中堅研究員の意見があるが、これに対しては、若手の方からも、「入所後すぐに疑問に思うのは、研究に関してどうして誰も声をかけてこないのだろうかという

こと」、「研究に誘ってくれないことにすごく不安がある」という声が届いている。ベテランからは、「むしろ自分の方からどんどん先輩の門をたたくべきで、昔からそうした中で優秀な研究者が育ってきた」との反論もありそのような気がするし、私としても、最近強化した新人研究者に係る研修・指導体制の効果ももう少し見てほしい気もするが、農政も研究も以前に比べれば、随分、複雑かつ高度になっているから、やはり組織として責任をもって育成していくようにしなければならないと思う。また、恒松制治氏（(財)埼玉総合研究機構理事長）によれば、「昔の総研では議論を始めると隣の部屋からも壁越しに反論が返ってきた」そうであり、根本的な対策としては、そのような談論風発する所にしていかなければならない。

末は博士か先生か

中堅研究者等が大学へ転出する背景については、基本的な事情として、大学の研究者養成機能が希薄化したこと、大学側が人材を広く求めるようになったこと、大学教授の方が社会的地位が高いとみられる（「大学によりけり」と強く反論する意見あり）とともに定年まで長く勤められること、恩師や先輩の誘いを断るのは将来のことまで考えると勇気のいること、若い世代ほど組織への忠誠心や依存度が低いことなどが指摘された。

この研究所に係る要因としては、「社会科学系の研究では著書を執筆すべく自分の研究を体系化することが大きな関心事であり、かなり長い期間一定領域の研究を継続したいと考えるのだが、研究所では、研究業績を上げる人ほど管理職や企画連絡関係やプロジェクト研究（個人としての関心の薄い領域の研究）の職務を与えられ、自分の研究を進められなくなる」（大学も雑用は多いがその量は研究業績には関係ない由）との意見が代表的なもの

のようである。また、研究員自身の研究機関としての一体感が希薄になっているとの意見や「文部省の科研費のように自分のテーマに引き寄せた小回りのきく助成金制度に乏しいこと」をあげる意見もある。

確かに自然科学系と違って社会科学系の研究では、管理職の年齢になっても研究能力や意欲は高いから、研究以外の職務を与えられることは苦痛かもしれないが、それが本質的な要因であろうか。研究者の中には、「若い間は、学生指導などの雑用が無く研究に専念できる研究所にいて、教授の年齢になったら大学へ移ろう、と始めから考えて国の研究機関へ入る人もいる」との意見もあるからである。価値観の相違や個人の人生設計の問題にも関係するから、人それぞれであってよいのだが、研究者の多数意見によれば、「農業総合研究所の研究環境は大学に比べて客観的に恵まれている」そうであるから、少なくとも研究所としては、そうした条件を十分活かしてレベルの高い研究ができるようにするとともに、後述するように学術研究における政策研究の評価を確立していくことが本質的な解決策として重要ではないかと思う。

「若手研究者の動揺を招かないよう転出は教授以上とし、助教授以下は原則認めず、どうしてもというなら出向でなく退職辞令にするべき」との意見もあったが、これについては当の若手勢から強い反論が寄せられた。私も、引き抜きがあるということはこの研究者、ひいては研究所の水準が高いということであろうから、研究所のあり方にはもっと自信を持つべきで、原則的には転出を押さえるべきでないと思う。研究者によれば、「大学の採用基準は業績主義なので、大学に移ろうとすることは研究所で業績を上げることの強い動機になる」そうだから、なおさらのことそれでよいのではないか。そのかわり研究所としても、その研究者にプロジェクト研究に加わってもらったり、大学や民間から熱意のあ

る研究者を積極的に補充したりするとともに、そうした希望者の殺到する魅力のある研究所にしていくことが大事であると思っている。

敢えて2兎を追う

政策の企画立案に活用できる研究成果を多数輩出することと一流の研究レベルを維持することを両立させる方策については、「優れた政策研究は学会でも評価を受けるものであり、また、農業経済分野の優れた学術研究であれば現実の政策に対しても示唆に富むから、政策研究と学術研究を対立的に考えるべきではない」との意見に賛成する意見が相次いだ。こうした意見は、研究と行政の関係をめぐる伝統的議論からするとやや意外な感じもあるような気がするが、「両立しにくい政策研究が半分くらいあったとしても、何らかの形でペーパーとして残るようにすれば研究者にとってもメリットのない話ではない」、「研究は少なくとも今までよりは提言的であるべき」等の意見もあり、両立を図っていくべきだという前向きな議論として大変好感の持てる気がする。もっとも研究者の意見としては、これとのバランスで、「経済学を理解せず経済学に基づかない政策の企画立案」の改善を求めることも忘れてはいない。

学術研究と政策研究の質を高める方策については、「まず経常研究の質を高めるべきで、そのためには研究の質を適切に評価し処遇に生かすべきである」、「研究の質の評価にあったっては学会誌への掲載数などを評価部門のアウトソーシングとして活用した方がよい」という意見に同調する意見が多いが、「行政の調査研究報告書や啓蒙誌への執筆もその影響力は学会誌より遙かに大きいので評価するべき」との意見も前者の意見と対立するものではなく、一理あるように思う。

こうした議論を行う場合には「政策研究」の定義や範囲を明確にしなければならないが、行政と研究では集まる情報量に格差があるから、研究の方で政策提言を行うのはなかなか難しく、行政もそこまでは期待していない。必要なのは「政策の企画立案に活用できる研究成果」なのであるが、その場合の研究成果は、行政に都合のよい内容かどうかに関わらず、広く学術的にも評価を受けるような水準のものでないと原則的には使いものにならない。従って、研究所としても日頃から基礎的な研究の質を高めるとともに、公表できない研究成果を別途十分に評価することと併せて、政策研究を適切に評価する学会誌の評価を活用することは当然のことであろう。

政策研究機関が行う基礎的な研究領域については、「現実の制約はあるにせよ、地域レベルのニーズまで考えると、世界全体を鳥瞰して今後の動向を予測するようなマクロのものから、地域計画といったミクロのものまで、色々な『商品』を描えるという姿勢を忘れてはならない」、「歴史研究や政治学的研究も強化すべし」等の意見があったが、地域や政治学の視点を加えつつも、やはり政策研究に欠かせない分野等を重点的に取り上げるべきであろう。

行政ニーズに対応したプロジェクト研究や情報提供については、原則としてすべての研究者が手分けして行うことに異議を唱える人は無く、むしろ、「努力している人が損しないよう公平かつ明確な評価基準を作る必要がある」、「研究費獲得という広い意味での営業活動に参加しない研究者には研究費を配分すべきでない、また研究テーマ選定の自由を与えるべきではない」との前向きな意見が目立つ。また、こうした行政対応の研究や情報提供を組織的・計画的に行うとともに、そのベースとなる基礎的な経常研究の位置づけを明確にする観点から、「例えば食料需給や環境評価など定期的に成果を出して行政に対し情報提供

や支援を行う分野を『研究所の基本的機能(コア・コンピタンス)』として行政部局との間であらかじめ明確にしておくべき』との提案もある。確かに、基礎的なものから応用的なものまで様々にある政策研究について、行政と研究の思惑は必ずしも一致するわけではないから、双方が十分な協議を行い、プロジェクト研究や簡単な分析を加えた定期的な情報提供と重要な基礎研究との両立を図っていくことは、高い研究水準を維持していくために欠かせないことであろう。

政策研究の「輪」を広げよう

さて、このように研究者との真剣な議論を素材に政策研究のあり方を考えてきたが、今後、食料・農業・農村に係る政策研究の重要性は益々高まるであろう。既に新しいWTO体制の下で国内的な政策さえも国際的な評価にさらされるようになっていし、国民に対する政策の透明性も、農政に限らず最近とみに重要になっているからである。こうして政策決定についてオープンな議論が行われるようになると、その背景にある政策研究も様々な議論にさらされるはずであり、農業経済学者だけでなく、社会科学、自然科学等の広範な関連分野の研究者、政治家、行政官、経済界、地域リーダー、農業経営者等からも実践的・学際的な議論が提起されるであろう。また、そうした議論を乗り越えてこそ政策研究もさらなる発展を遂げるのであろう。

もとよりこうした議論はどのような形で

行っても良いのであるが、農業農村に関する政策研究がこのような多様な専門家の参画を得てその学術的な水準を高めていくためには、独自の「農業農村政策学会」を立ち上げるべきではないだろうか。農業総合研究所は、その中心的な役割を引き受けてもよいであろうし、その季刊誌の一部をこうした政策研究に係る様々な論稿の発表の場として提供することも考えられよう。政策研究のあり方について、学術研究との両立や大学への人材流出が問題となるのには、「昔」から行われてきた農業農村政策研究が行政や研究をめぐる環境変化の中で次第に矮小化され、今や学術研究としての評価及び地位を確立し得ていないことがその背景にあるのではないか。問題を根本的に解決するには、政策研究の「輪」の広がりとそのでの活発な論争を通ずる政策研究のレベルアップと評価の確立こそが急務であり、それでこそ食料・農業・農村政策の充実や地域の発展にも更に大きな貢献ができると思うのである。関係者の前向きの議論を期待したい。

(注) 筆者の問題提起等については、「いま政策研究がおもしろい」(『農総研だより』No. 35, 1997年)、「経済社会における「農」と研究者の責務——世界的な価値観の転換に関する「農」学的研究の提案——」(『農総研季報』No. 36, 1997年)及び「中山間地域の新しい経済社会システムの構想——農村地域政策のグローバルスタンダードをめざして——」(『農総研季報』No. 39, 『農総研だより』No. 40, 1998年)参照。