

地方政府の政策実施の開始における特徴

大分県の一村一品運動施策を事例に

孫 京 美*

目 次

はじめに

- ・一村一品運動施策の実施の開始における特徴
- ・リーダーシップによる施策執行とその施策執行をめぐる行政組織の動き
- ・一村一品運動施策が事務系組織より官房系組織で展開する意義

おわりに

はじめに

うまく政策が展開するには、それをどのように始めればよいのか。これが、本研究の基本疑問である。それを考えるために、一村一品運動の施策が、どのような特徴の執行経過をたどっていったのかを明らかにするのが本研究の目的である。

一村一品運動施策を取り上げる理由は、日本で生まれた地域活性化のための政策として、発祥の地の大分県で全庁をあげて取り組まれ、日本の国内だけではなく世界へと広がり、様々な国で取り組まれた特徴的なものだからである¹⁾。大分県でのその施策の導入にはいろいろな評価もあるが、県の政策としての実施がうまく展開した事例と捉えることができる。一村一品運動施策の取組みが、うまく展開した理由を知るためには、その事業の内容そのものに注目するだけでなく、どのようにその施策が始められ

* そん・きよみ 立命館大学政策科学部助教

たかを知ることが重要であると考え。しかし、政策の開始の特徴を分析しようとする研究は多く見られない。そこで、本研究は、平松知事の在任6期24年の長きにわたって、県の基本政策として展開された大分県の一村一品運動施策を事例に、政策開始の特徴を探ろうと思う。

具体的には、まず、一村一品運動施策の始まりにおいてどのような特徴がみられるのかをみる。次に、行政組織が、一村一品運動施策のその特徴を生かす実施をするために、どのように取りかかったのかを示す。それによって一村一品運動施策が、事務系組織よりも、官房系組織を担い手の中心として推進されたことを示し、開始の特徴を具体的に明らかにする。さらに、一村一品運動施策が、施策として発展しながら新たな施策へと展開できたのは、一村一品運動施策の実施の中心を事務系組織ではなく、官房系組織にすることによって、多様な方向へと展開するのが容易であったことを、その開始から次の展開への特徴として指摘する。

・一村一品運動施策の実施の開始における特徴

一村一品運動施策は、どのように開始したのか。ここでは、一村一品運動施策が、一般的な施策開始の様子とは、どのように異なったのかを指摘し、一村一品運動施策の開始時の特徴を示す。

地方政府は各自に総合計画を策定している。それは行政活動の基本となる。それらの総合計画の多くは、政策、施策、事業の3層構造の体系をとる。真山によると「施策は政策課題を解決するために必要となる具体的な取り組み（事業に当たる）を、関連する分野ごとにいくつかのグループに分けたもので、事業は具体的な活動の内容を定めたものである」（真山2001：49）と指摘している。つまり、施策を開始するとは、事業を具体的に推進することなので、どの部局にその事業を推進させるのか、事業を推進させるためには、どの程度の予算が必要であるのかを明確化することである。県がそのように施策の執行を形づくり、市町村がその県の施策執行

表1. 一村一品運動施策実施の開始をめぐる動き

施策執行の現場における平松の動き			施策執行の現場の動き			施策執行の県側での動き		
年	月日	内 容	年	月日	内 容	年	月日	内 容
1997	7・6	まちづくり懇談会スタート(浦江町)						
	7・15	まちづくり懇談会(杵築町)	1			1		
	8・18	まちづくり懇談会(安心院町)	9			9		
	11・26	町村長との「自治行政連絡懇談会」で一村一品運動の提唱	7			7		
1999	12・4	市長会との「自治行政連絡懇談会」で一村一品運動の提唱	9			9		
	2・12	まちづくり懇談会(野津原町)	1・16	第1回ムラおこし研究会の開催	1・6	県広報番組(一村一品に関わる)の開始		
1998	2・14	まちづくり懇談会(大分市)						
	2・15	まちづくり懇談会(津久見市)						
	2・17	まちづくり懇談会(緒方町)						
	3・1	まちづくり懇談会(別府市)	3・25	姫島村営の「車えび養殖センター」完成				
	4・7	まちづくり懇談会(本匠村)						
	4・23	まちづくり懇談会(大野町)						
	4・25	まちづくり懇談会(直入町)						
	5・29	まちづくり懇談会(院内町)	5・2	晩柑の女王「サンクィーン」の登場				
	6・25	まちづくり懇談会(清川村)						
	6・30	まちづくり懇談会(玖珠町)						
	6・30	まちづくり懇談会(日田市)						
	7・31	まちづくり懇談会(荻町)	7・16	「豊後牛」の東京市場初出荷	7・8	地域特産開発推進事業スタート		
	8・9	まちづくり懇談会(九重町)						
	9・16	まちづくり懇談会(米水津村)	9・8	「フライト野菜」東京向け空輸開始	10・17	県農業祭に「一村一品の館」開設		
	10・8	まちづくり懇談会(大分市)						
	11・2	まちづくり懇談会(直川村)						
11・9	まちづくり懇談会(大分市)							
11・15	まちづくり懇談会(三光村)							
11・21	まちづくり懇談会(大分市)							
11・23	まちづくり懇談会(湯布院町)	11・23	牛一頭牧場、百頭突破記念祝賀会					
11・29	まちづくり懇談会(天瀬町)							
12・8	まちづくり懇談会(大分市)							
1998	1・17	まちづくり懇談会(大分市)	1・26	一村一品運動の趣旨に賛成したトキハデパートによる寄付	2・27	一村一品運動を展開するために、一村一品運動推進基金の運用益を活用し、表彰などを行う		
	2・5	まちづくり懇談会(竹田市)						
	2・17	まちづくり懇談会(大分市)						
	2・28	まちづくり懇談会(別府市)			3・9	一村一品運動を展開するために一村一品運動に関係する事業を拡充するが、その担当課を持たず、企画総務室が総合してまとめ、弾力的に対応する		
	4・27	まちづくり懇談会(朝地町)						
	5・18	まちづくり懇談会(中津市)	5・13	フライト団地第1号誕生	1			
	5・29	まちづくり懇談会(大田村)	5・14	農業振興運動協議会「一市町村一朝市運動」の推進	9			
	8・7	まちづくり懇談会(前津江村)			8			
	8・8	まちづくり懇談会(中津江村)			1			
	8・8	まちづくり懇談会(上津江村)			3・16	大分県一村一品運動推進基金条例設置		
	10・23	まちづくり懇談会(別府市)			5・20	大分県一村一品運動推進協議会設立		
10・28	まちづくり懇談会(野津町)			10・21	「81大分フェア」開催			
11・7	まちづくり懇談会(山国町)	11・1	くのみ農産加工(有)設立	10・25	「農産物空輸1周年記念フェア」開催			
1998			1	2・	1	7・13	「第30回全国椎茸品評会」開催(初の地方開催)	
			9	3・	9			
			8	7・	8			
			2		2	10・16	第1回水産振興祭	

注) 大分県『一村一品運動20年の記念』2001, 大分県『主要な施策の成果』1979-1983, 大分県『県政のあゆみ』1982, 大分県議会『大分県議会会議録』1980-1981をもとに筆者が作成。

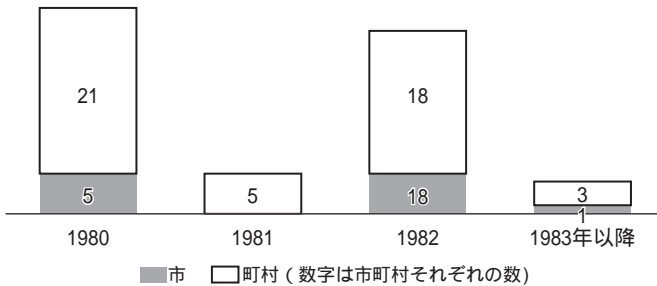
の受け皿となって取り組むようになる県の施策の開始の様子が一般的に見られる。

しかし、一村一品運動施策は、県の行政機関の長の平松知事が始めた県の施策執行であるが、通常の開始時の様子とは異なる。表1は、一村一品運動施策の開始をめぐって、施策執行の県側の動きと施策の受け皿である市町村での動きをまとめたものである。そこからは、一村一品運動施策が、施策執行を形づくる県の行政機関や議会での施策執行の始まりではなく、施策執行の受け皿の市町村から始まり、県へとその施策実施が移りかわったことが分かる。

平松知事は、知事に就任したその年から、施策執行の現場である市町村との関わりを重視し、まちづくり懇談会をスタートさせた²⁾。そのような活動の中で、平松知事は、市町村長との自治行政連絡懇談会で「各市町村で新しい産品を発掘していただきたい。この産品なら全国的な評価に耐え得るという産品を各市町村一つずつ選んでいただきたい。」と表明し、一村一品運動施策を提案した。すなわち、それは事業のマネジメントをする施策執行の県側の組織の部局を通り越して、具体的に事業を推進する施策執行の受け皿である市町村に、一村一品運動施策に関する事業を直接要請したことを意味する。

それを受けて施策執行の現場の市町村では、姫島村の「車えび養殖センター」事業をはじめとして、一村一品運動施策の実施に取りかかった。それは、一村一品施策の実施を担当する部局が明確にされない状態と一村一品運動施策を推進のための予算編成がなされていない状態のまま、施策執行の現場である市町村において一村一品運動施策が始まったことを示す。そこで、そのような施策実施のあり方に懸念を抱いた議員は、一村一品運動施策をさらに展開するためには、具体的な計画と事業推進を担う担当課が必要であると知事に求めた³⁾。しかし、平松知事は、一村一品運動施策においては、施策執行の県組織が施策内容をつくり、市町村に実施させるような管制をしないことが、大事であると主張した。平松知事は、一村一

図1. 施策の受け皿の現場である市町村における一村一品運動施策の取り組み



注) 大分県一村一品運動推進室『一村一品運動調査概要書(活動・生産団体編)』2000をもとに筆者が作成。

品運動施策を内発的な発展のための施策として展開することを望み、それを仕切る担当課を設けないことを明確にした⁴⁾。それが一村一品運動施策の開始時における特徴であり、そのような施策実施のあり方は、既存の施策実施において県側の施策執行に求められる行動の性格とは異なっている。

このような一村一品運動施策の実施状況は、市町村において実際にどのような現状であったのか。それを示しているのが、図1である。これは大分県の11市47町村(現在は平成合併をへて14市4町村)において、1979年11月に初めて一村一品運動施策の提案をうけて、その施策の展開のための特産物づくりに関する事業が推進されはじめた状況をあらわしている。図1が示すように、過半数に近い市町村が、一村一品運動施策での事業である特産物づくりを、施策の提唱があった翌年の1980年には、取り組んでいるのがわかる。一村一品運動施策のスタートポイントといえる1983年には、すべての市町村において、一村一品運動施策の特産物に関する事業が実施されていることもわかる⁵⁾。それによって、一村一品運動施策が、一般的に施策実施における県の担当部局の設定と予算配分のプロセスを踏まずに、施策の実施へと踏み出したと言える。

・リーダーシップによる施策執行と その施策執行をめぐる行政組織の動き

1. 施策執行側の県を動かした平松知事の戦略

副知事をへて1979年に自民，民社，新自由クラブの三党推薦で78.2%の得票率を得て知事になった平松知事は，就任するその年に，地域活性化を目指す施策として一村一品運動施策を始めた⁶⁾。しかし，一村一品運動施策は，一村一品運動の元祖と呼ばれる大分県の大山町の NPC 運動や前政権による地域振興政策があることで，それらの流れの一つとして扱われる可能性が無いわけではなかった。それは新たな施策の開始につながるものではなく，過去の施策に含まれて継続的な業務の部分となる余地もあった。そこで，平松知事は「行政による政策実施は，現政権が何らかの新たな改変を加えようとしない限り，政策としてとりたてて意識されることはない」（西尾 1993：247）と考へて，一村一品運動施策を過去の施策に飲み込まれない施策として展開しようとした。そのために一村一品運動施策の戦略として，行政指導と行政頼りを避け，県の行政組織に背を向けた方向で施策の開始を試みた⁷⁾。それによって平松知事は，一村一品運動施策が，市町村で自主的に推進され，地域に長く根付く施策になると考へた。

一方，県でも自主的に取り組むようにするために平松知事は，具体的にどのようにしたのか。一村一品運動施策は，平松知事の提唱から始まった施策が，県の施策執行部局で，具体的な施策として展開するためには，知事主導だけでは説得力に欠ける恐れがある。なぜなら，施策は時によっては首長の思いつきから突然つくられることもあるが，本来施策は，何らかの偶然や思いつきで始まるのではなく，社会にある問題の解決が必要な時や，住民のニーズに応える必要から，生み出されるべきものである（佐々木 1998：38）。つまり，施策執行部局としては，知事の思いつきだけでもとづく施策の運用は続けることが難しいかもしれない。そこで，平松知事

の戦略は、一村一品運動施策に取り組む現場である市町村が進める施策が地域のニーズとして施策執行側の県に届くようにすることで、市町村のニーズに応える県の自主的な施策として具体化した。

一村一品運動施策の実現に向けての動きが、施策に取り組む現場の市町村で明確になり、その動きが市町村のニーズに結びつくようになることで県の組織もその施策を積極的に取り組まざるを得なくなった。そこで、まず、平松知事は企画課の既存の広報事業に、市町村の一村一品運動施策の取り組みを紹介する広報事業の展開を命じた。その後、農政部は、既存の農業祭に一村一品運動施策の事業推進で作られた産物を展示する場を提供した。つまり、県の施策執行部局は、平松知事が主張する担当課と予算を持たさない一村一品運動施策の推進のために、既存の事業に一村一品運動施策を関連付けて、一村一品運動施策の展開を始めた。

しかし、このままでは行政組織の取り組みは、首長が提案した施策を行動に移したというパフォーマンスで終わりかねない。そこで平松知事の現場主義が一村一品運動施策の実施に大いに役に立った⁸⁾。平松知事はその現場主義によって市町村の要請に対して県の不十分な対応にすぐ接することができて、陳情から県の施策執行部局を厳しく問い詰めることができた。その陳情は、先の表1でも見られるように平松知事がまちづくり懇親会へ積極的に参加することで直接知事のもとに届いた。その結果、各部局は一村一品施策の実施に積極的に関わらざるを得なかった。これは、佐々木が指摘するように「首長に予算編成権を独占させ、首長優先という特徴を捉えた日本の首長制」ならではのこを生かした結果である(佐々木 2009: 91)。

このように一村一品運動施策が、市町村で取り組まれたことによって、県による単なるパフォーマンスに終わることなく、実現に向けて動いた。要するに平松知事は、一村一品運動施策実施を担当する課を持たせないようにし、知事の行政運営のサポートを行う企画総室に調整を委ねることで、自分の手元で展開できる施策にしたと考えられる。それが可能であったの

は、平松知事が首長優先という日本の特徴を生かす施策実施を試みたからであろう。それによって、平松知事は行政組織の全般が何かと一村一品施策に取り組むような体制を作り上げることができた。

2. 施策執行側の県が担当課を持たないまま施策を実施する戦略

施策執行側の県は、一村一品運動施策の推進において、今までとは異なる実施の環境に直面した。一つは、一村一品運動施策を具体的な事業へと展開させる担当課がないことである。もう一つは、県の施策執行部局による一村一品運動施策の取り組みの現状が、強いリーダーシップを発揮する知事に直接に届くことで、県組織の全体が、一村一品運動施策に取り組みざるを得ない環境となった。そこで、県の施策執行部局は、担当課を持たない施策実施をどのように試みたのか。まず、各部局が一村一品運動施策の実施にどのように関わろうとしたのかをみる。その上で、各部局が実際に、どのように一村一品運動施策の事業を展開したのかをみる。

担当課が指定できない条件で、県の施策執行部局が、県に先立って施策執行の受け皿の市町村で実施された一村一品運動施策の展開を図るために、どのように動いたのかをまとめたものが、表2である。県組織の全体は、施策実施において担当課が決められないことで、施策実施に戸惑った。そこで、県の施策執行は、一村一品運動施策を展開するための戦略として、旧来の事業に一村一品運動の内容を加えることで、一村一品運動施策の推進に取りかかった。

そのモデルを作ったのが、企画総室であり、既存の広報番組に市町村の一村一品運動を紹介することで、一村一品運動施策のPRの事業として活用した。それから農政部局は、既存の事業である農業祭に一村一品の館を作り、市町村の一村一品運動に関わるものを展示する場を設け、一村一品運動施策の事業の展開として試みた。その後は、林業水産部、商工労働部、福祉生活部、すなわち行政組織の全般で、既存の事業に一村一品運動施策に関わる何らかの事業展開を加えようとした。つまり、担当課を持たない

表2. 一村一品運動施策の実施をめぐる各部局の動き

出 所	頁	言及者	一村一品運動施策実施に対する言及内容	関わり部局
大分県議 会会議録	1980年3月4日 ～3月25日	31 佐藤総務 課長	毎週1回テレビで放映しております民間放送2局に 対する委託料3,391万5千円で、来年度は特に、 <u>知 事が主唱いたしております一村一品運動の紹介を もってさらに進めていきたいと考えております。</u>	企画総室
一村一品 運動20年 の記録 ヒアリン グ	2010年2月1日	30 前知事の 平松さん	1980年10月17日に開催された <u>県農業祭に「一村一品 の館」開設</u> 当時の <u>農政部局の課長が、一村一品で作られたもの を既存の農業祭で展示することを進めた</u>	農政部
大分県議 会会議録	1981年2月27日 ～3月28日	201 後藤議員 の質問 217 倉田林業 水産部長	一村一品運動の中で野津原町など生シイタケをあげ ているところも多く、大分県乾シイタケの OSK の 名声を生かせば、生シイタケも大産地化が可能で あると思われておりますが、生シイタケ振興が乾シ イタケの生産に与える悪影響はないのか。生シイ タケをどの程度振興しようとしているか。 県産シイタケの振興についての答弁：生シイタケの 生産振興に当たりましては、……中略、従って、 <u>県 としては、県特用林産振興計画に基づきまして生シ イタケの振興地域を指定し、関係部門と十分連携を 取りながら振興を図る。</u>	林業水産部
一村一品 運動20年 の記録		35	6月10日農産物加工指導所が開設、一村一品を運動 を推進するなかで、……中略、この指導所では、農 産物加工についての情報収集や加工についての技術 指導、地域特産加工品の育成指導などを行った。	商工労働部
大分県議 会会議録	1982年12月7日 ～12月22日	8 平松知事 が回答	観光と一村一品運動の相関について、知事のお考え を伺いたい 観光と一村一品運動との相関につきましての質問で すが、……中略、従来のように名所旧跡を訪れる中 ということだけでなく、 <u>余暇の利用または余暇の中 における学習の中における観光を考えており、具体 的に地域の人々との交流、日常生活には体験し得な い心の安らぎを得るとか、名所旧跡で歴史を勉強し ていく学習とかが観光というものの内容になってい く</u>	商工労働部
一村一品 運動20年 の記録		30-33	<u>牛一頭牧場(湯布院)、第1回食べ物文化フェア開 催などの活動から観光と一村一品運動の関係が伺え る</u>	
大分県議 会会議録	1983年12月7日	30 手島教育 長	人材の育成につきましては、 <u>知事が提唱して おります新しい豊の国づくりを進める上での重要 課題の一つであり、県教育委員会としても、学 校教育のみならず各種の分野において最大の努 力を傾注している。</u>	教育委員会 (福祉生活部)

注) 大分県『一村一品運動20年の記念』2001、大分県議会『大分県議会会議録』1980-1983、
2010年2月1日に前大分県知事の平松氏に行ったヒアリングをもとに著者が作成。

表3．一村一品運動施策に関する事業展開

事業名	事業内容	事業の開始時	事業開始の性格
地域特産開発推進事業	特産品の掘り起こし，新しい特産品の研究開発あるいは特産品の施策，市販などを行う	1980	既存の施策の利用した新たな事業
農産加工振興対策事業	一村一品の呼びかけと地域振興意識を盛り上げるための講習，研修	1982	既存の施策の利用した新たな事業
一村一品強化資金	地域の特性を生かした特産品の開発，育成などのための融資	1981	既存の施策に加える
県産品の開発・販路開発事業	県産品の開発，県産品の愛用運動，一村一品物産展の開催など	1982	既存の事業の利用

注）大分県議会議事事務局『議会資料』1979-1983，大分県『県政のあゆみ』1982をもとに筆者が作成。

構造でも県全体の組織が，一村一品運動施策に関われる土壌ができた。しかし，一村一品運動施策が，県の全般に広がるのは，横割りの組織が多元的に分立すればするほど，命令系統の一元化が，ますます有名無実（西尾1993：186）になることが避けられない可能性もあった。そこでそれを防ぐために，一村一品運動施策実施においては，官房系の企画総室に施策の総合的なマネジメントを委ねた。

表3は，そのように行政全般が一村一品運動施策を事業として，実際に取り組んだことを示すものである。一村一品運動施策は「ローカルにしてグローバル」，「自主自立・創意工夫」，「人づくり」の三つの原則として展開されるが（平松 2006：60），その三つの原則に従う事業を全て踏まえた施策が，実施されるのは1983年である⁹⁾。一村一品運動施策の基盤になるのが「自主自立・創意工夫」であり，その原則に関わる事業として一村一品運動施策の提唱後すぐに着手したのが，地域特産開発推進事業，農産加工振興対策事業，一村一品強化資金，県産品の開発・販路開発事業である。それらは既存の事業の枠組みに，一村一品運動施策の内容を加えてアレンジした事業として展開したものである。これらの一村一品運動関連事業に

関わった部局は、企画総室、商工労働部、農政部、林業水産部である¹⁰⁾。以上のように、一村一品運動施策の実施のための施策執行側の県の戦略は、既存の事業を利用し、それに新たな事業内容を添加して調整することで、新たな施策の展開へ導かせたことである。

3. 担当課を持たず官房系の企画総室に施策を調整させる意味

すでに述べたように、県の施策執行部局が、新たな施策へと展開するために、既存の事業の枠組みを利用して自らその実施を試みたことだけでは、一村一品施策が必ずしも実施開始へと結びついたとは言えない。行政組織が活動をするためには、その活動の妥当性を根拠づけるものが必要で、多くの地方政府は行政運営の在り方を根拠づけるために基本計画において示すのが普通である。一村一品運動施策は、施策実施への妥当性をどのようにつくったのか。

平松知事は、県政運営の方向性を定めるために、一期目の任期で2回の基本計画の修正を行う。そのような基本計画の修正で、平松知事は、就任以降の行政運営の方針を前政権より具体化しながら、地域活性化を目指す地域づくりにおいて一村一品運動施策を位置づけた。平松県政が基本計画を修正していく中で、その内容の変化が著しいのは地域づくり政策であり、その変化をまとめたのが、表4である。

平松政権の前政権である立木県政の基本計画においては、一つの県政方針の柱である特性を生かした地域づくりがあり、それは三つの政策から成り立っている。そこには、地域づくりが県政の柱とはなっていないが、政策としては明確に提示されてない。しかし、平松県政になって1回目の修正を行った基本計画においては、地域づくりが政策として明確になる。さらに、2回目に修正された基本計画においては、地域づくりの政策の施策として一村一品施策が、明確に位置付けられたことがわかる。その時期は1983年であり、一村一品運動施策の三つの原則に関する事業が揃えられた時点と合致する。

表4．基本計画における一村一品運動施策の位置づけ

	柱	政策	施策		柱	政策	施策	
1978年 基本 計画	特性を 生かした地域 づくり	広域生活圏の整備	地域の概要					
			地域の概要展望					
			地域別開発の方向					
		過疎地域の振興						
		特別地域の振興	特別地域の振興					
1980年 基本 計画	均衡の とれた 地域づ くりと 交通体 系の整 備	特性を生かした地域づくり	都市の整備 住宅、宅地の整備 モデル定住圏等の整備 生活環境施設の整備	1983年 基本 計画	交通体 系の整 備と均 衡のと れた地 域づく り	バランスのとれた地域づくり	一村一品運動の推進 5つのプロジェクトの推進	
			農山漁村の整備				都市の整備 住宅・宅地の整備	快適な生活環境のために 上下水道の整備 廃棄物処理の対策の推進
			鉄道の整備 道路の整備 空港の整備 港湾の整備				くらしと産業を支える交通体系の総合的整備のために 鉄道の整備 道路の整備 空港の整備 港湾の整備	
			情報通信網の整備				情報化社会の進展に対する情報通信網の整備のために	
	国土保全の拡充	治山対策の推進 治水対策の推進 砂防対策の推進 海岸の保全	災害のない県土のために 治山対策の推進 治水対策の推進 砂防対策の推進 海岸の保全					
資源・エネルギーの開発	水資源の開発 エネルギーの安全供給	水資源の開発 エネルギーの安全供給	発展を支える水資源とエネルギーの確保のために 水資源の開発 エネルギーの安全供給					

注) 大分県『大分県長期総合計画』1978, 大分県『大分県長期総合計画第一次推進計画』1980, 大分県『大分県総合振興計画』1983より作成。

このように一村一品運動施策が、基本計画によって施策実施の妥当性を
得て、行政全般が携わる施策になったのは、平松知事が官房系組織に施策
実施の総合的なまとめ役を与えたことが、理由として考えられる¹¹⁾。それ

は平松知事が、官房系組織は長の分身として行動しているスタッフ組織で、官房系組織こそが、日本の行政機関に発達した日本的なスタッフ組織である(西尾 1993:187-188)ことを最大限に生かした結果である。それによって、平松知事は、一村一品運動施策を確実に自分の手元に置いた状態とすることが可能になり、自らが思う施策実施にできたと言える¹²⁾。つまり、一村一品運動施策が、直接的な行政サービスを提供する事務系組織が主となって施策実施されたというより、政策立案や計画、情報などを扱う官房系組織が主に一村一品運動施策を推進する戦略で展開された。

・一村一品運動施策が事務系組織より 官房系組織で展開する意義

ここでは一村一品運動施策が、官房系組織を中心に据えて展開されることで、それがどのような施策の展開へと結びついたのかをみる。それによって一村一品運動施策を事務系組織ではなく、施策の総括的なまとめを官房系組織に委ねながら推進する意義が、どこにあるのかが指摘できると思う。

1. 人づくりの関連事業の推進とその展開

すでに述べたように、一村一品運動施策は三つの原則で成り立っている施策である。その一つが「自主自立・創意工夫」で、後の二つは「人づくり」と「ローカルにしてグローバル」の原則である。一村一品運動施策の「ローカルにしてグローバル」の原則に関わる事業の内容は、主に国際交流で、それはローカル外交と深く関わる内容である。その事業の始まりは、一村一品運動を外国に紹介するため、上海市を訪問することから始まる。そこで使われた予算は、寄付金によって推進する一村一品運動推進事業から執行された。これらの事業は、広報活動ともつながりが強く、企画総室の官房系組織で実施される可能性は十分にある。

ところで、「人づくり」原則に関する施策は、どのように展開したのか。大分県にはすでに、中央政府の指針を背影にした人材育成に関する事業が存在している。その主な内容は、農業生産の担い手対策であり、そこには農業後継者育成対策、農村婦人対策がある、また、活力ある人材の育成施策としての婦人対策がある。農業後継者育成対策事業の内容は、地域農業振興の中核的担い手を確保することで、1980年度の予算執行額は23,651千円であった。農村婦人対策事業の内容は、農業の主要な担い手である農村婦人を中心に、生活環境及び農作業環境改善などの自主的活動の促進を図るために、実践グループの育成と地域への普及を目的として1980年度の予算執行額は25,508千円であった。このような人材育成に関わる事業は、中央政府から委託された施策の展開として他の多くの県でも実施する内容であった¹³⁾。

しかし、平松知事は、このような中央からの人材育成ではなく、その地域を引っ張っていく地域リーダーを育成して自ら地域おこしに取り組むことが、本当の地域の自立へとつながると主張した¹⁴⁾。そこで、地域活性化のための地域づくりの施策である一村一品運動においても、人材育成が重視された。ところが一村一品運動施策は、県からの補助金を出さないで助力することが、その施策推進の中心になる。そのため人材育成においても中央政府の委託を事務系組織で実施するような形の事業の展開はしなかった。その代わりに、一村一品運動施策の推進の柱となる補助金を出さないことを順守しながら施策を実施するために、人材育成の推進を広報公聴課である官房系組織で行うことにした¹⁵⁾。官房系組織は、事業推進において彼らの特徴である計画と調整を生かすことで、少ない予算で人材育成のための「豊の国づくり塾」を事業として展開できた。それによって官房系組織が、人材育成の事業を推進するという比較的稀な展開を推めた。

「豊の国づくり塾」の事業は1983年に始まり、そこに使われた予算の主な内訳は講師謝礼と場所のレンタル代で、その予算額は3,900千円と少ない¹⁶⁾。さらに県は、豊の国づくり塾の講義内容やカリキュラムなどの専門

表6．大分県における地域づくりグループの活動

グループ分類	グループ数	一村一品の以前のグループ数	旧の割合 (%)	新の割合 (%)
産業振興	13	4	46	54
教育・文化・芸術	20	1	5	95
イベント・観光・地域間交流	41	10	27	73
環境保全・福祉	7	2	29	71
その他地域活性化全般	33	4	12	88

注) 大分県企画総室過疎・地域振興対策局『地域づくりグループ活動集』1994をもとに著者が作成。新旧は1983年の豊の国づくり塾が始まる年度を中心に分けた。

全般に関わるグループは1983年以降に形成されていることがわかった。その中でも、教育・文化・芸術に関わるグループ活動は、豊の国づくり塾事業が実施された1983年以降に見られる。そのような住民のグループ活動は、一村一品運動施策の事業の展開と結びついて、一村一品運動施策が新たな展開へのステージに移っていたことを示している。

2．一村一品運動施策の新たな展開へ

人材育成の内容が、一村一品運動施策に加わることで、さらに一村一品運動施策がどのように展開したのか。それを知るために、一村一品運動施策が、基本計画においてどのような施策として取り上げられたかをみる。それをまとめたものが表7であり、そこから一村一品運動施策が、どのような方向へと展開されようとしたかを示せる。

すでに指摘したように、一村一品運動施策は、1983年に一村一品運動施策の展開の戦略が明確になり、その時点が施策のスタートポイントである。しかし、その時点で、一村一品運動施策における人材育成の事業は、計画行政には位置づけられてない。そこで、平松県政は、既存の中央政府からの委託事業の人材育成の事業とは異なる一村一品運動施策での人材育成を推進する根拠を作るために、1990年の基本計画で、一村一品運動施策の内容として人材育成を明確に位置付けた。

表7. 基本計画における一村一品運動施策の人材育成事業の新たな展開

1990年 基本 計画	施 策 の 概 要	生産・加工技術の向上対策	
		流通対策と消費の拡大	
		人材の育成	
		顕彰, 研修等の推進	
1999年 基本 計画	一 村 一 品 運 動 支 援 体 制	運動の普及啓発の推進	各種イベントの開催, 広報活動の推進, 地域づくり等に寄与した団体などへの顕彰
		運動支援体制の充実	一村一品21推進協議会の調査研究機能の充実, 県庁内支援体制の強化, 活動を実践する地域組織のネットワーク化, インターネットなどによる情報発信機能の強化
		運動を支える人材の育成	地域づくり団体に対する情報提供やアドバイザー派遣, 「豊の国づくり塾」の卒塾生間の交流・連携の促進, 女性や高齢者の地域づくりへの主体的参加に向けた環境整備
	新 た な も の づ く り の 展 開	生産加工技術の向上対策の推進	農水産加工総合指導センター等の各種試験研究機関の連携強化, 食品メーカーとの共同研究などによる生産性の向上や新技術・商品の開発, 商業ベースに対応できる企業的加工グループの育成
		おおいたブランドの確立と地域内流通の推進	有機農産物等認証制度の適切な運用やマーケティングの強化, デザイン開発, 直売所の整備, 各種メディアによる消費宣伝, 県内市場への安定供給体制の整備
		地域複合産業化の推進	既存の産業の枠を超えた交流の促進, 連携の取り組み事例等の情報収集提供, グリーンツーリズム活動, 新製品開発などに対する支援
	一 村 一 品 運 動 の 多 彩 な 展 開	地域の生活文化の創造	美しい農山漁村景観や伝統的まちなみの保存, 伝統産業や芸能の育成・保存, 地域独自のイベント開催などによる地域アイデンティティの醸成
		運動を通じた多彩な交流の促進	都心部との交流, アジア諸地域を中心にした一村一品ローカル外交, 一村一品運動を国内外に発信

注) 大分県『21大分県長期総合計画』1990, 大分県『おおいた新世紀創造計画』1999より作成。

表5からみられるように豊の国づくり塾事業が、より広い範囲の内容に関わりながら展開したのが1998年である。当初の豊の国づくり塾は、主に地域リーダーづくりを目指す事業であったが、地域を活性化するためには住民が様々な分野で活動することも必要視され、1998年以降は、人材育成に関する事業内容が地域リーダーづくりに留まらず、国際交流、文化、観光へと広がった。そのような一村一品運動施策の展開が、行政運営の指針になる基本計画で新たに位置づけられたのが、1999年の基本計画である。表7でみられるように一村一品運動施策に国際交流、文化、観光に関する活動を一村一品運動の多様な展開として位置づけ、一村一品運動施策に関わる事業展開の広がりにも妥当性を与えた。

以上のように、一村一品運動施策は、その施策の開始時は主にハード面を中心的にするモノづくりの内容の施策であったが、人材育成の内容が加わることで、ソフト面を中心的にする文化づくりの内容へと新たなる展開するようになった。

お わ り に

うまく政策が展開するには、それをどのように始めればよいのか。この問いに関する政策実施の研究はそれほどない。それは、今村（今村1996：85）が指摘するように、政策実施はうまくいってあたり前という認識が漠然とあるために、実施場面に注目して研究を進めないところに理由があると考えられる。政策実施過程の研究の出発点は、1970年の初期のPressmanとWildavskyの研究である¹⁹⁾。その研究は、事業の始まる当初の目標が達成できなかった失敗の理由を探るものであった。

その後、実施過程の研究は、政策実施過程の分析モデルに対する研究が盛んになった²⁰⁾。そのモデル研究は、政策実施に対して影響を及ぼす重要な要因を探るもので、これらはトップダウン・アプローチによる説明である。しかし、このトップダウン・アプローチでは、政策の失敗が十分に説

明できないとして、ボトムアップ・アプローチと呼ばれるモデルが考案された²¹⁾。このアプローチは、政策が、法律、規則などの統制によって実施されるよりは、実施組織の構成員と政策対象の集団間の相互作用と交渉で最終的に決定し、実施されるとみなされる。それにより、ストリートレベルの官僚の考えや意見の反映の必要性を議論する研究もみられた²²⁾。このような政策実施過程は、真淵(真淵 2008:116)や足立・森脇(足立・森脇 2003:152)が指摘しているように政策失敗に注目する研究である。

一方、日本では、村松(村松 1999:215)が指摘するように、政策実施過程の研究は、具体的に日本の調査よりは、諸外国の紹介にとどまるものが多かった。しかし、1980年代半ば以降から、日本での調査による政策実施過程の研究が多く見られるようになった。そこには、森田の研究のように、執行活動の分析に重点を置いて執行活動への参加者の決定や行動の在り方に注目した研究があり、他方、寄本、北村、大橋の研究のように、政策の実施を行政法の領域として捉えたものもある²³⁾。しかし、政策実施の開始を具体的に研究するものは少ない。このような中で、この研究は、政策がうまく展開することにつながる施策開始の戦略を、具体的な事例で、実証的に示したことに意義がある。

本稿では、一村一品運動施策が、どのように特徴的な執行経過をたどっていったかを実証的に検討した。それにより、うまく政策が展開することにつながる施策開始での戦略の一例を明らかにできた。まず、一村一品運動施策の仕掛け時には、どのような特徴があるのかをみた。施策執行の県側と施策の受け皿になりうる市町村が、施策の実施をめぐるどのような動きをしたのかを示すことで、通常よくある県から市町村への施策実施のプロセスのような県での担当課の決定と予算編成が、まず行われたのではなかったことがわかった。それは知事の宣言をきっかけに、現場の市町村での事業の実施から始まり、その後を追って、施策執行の県側が、実施へ取り組んだことが明らかになった。

次に、一村一品運動施策を主導的に進めようとする施策提案者の知事と

施策執行の側が、どのように取りかかったのかを示し、その取り組み方の特徴を検討した。一村一品運動施策の特徴を生かす現場でのプログラムやプロジェクトを求めることで、知事の強いリーダーシップが形成された。そのようなリーダーシップに基づくコントロールに加えて、県の施策執行部局は、包括的な担当課をもたない一村一品運動施策について、知事のリーダーシップに沿うように既存の事業の枠組みを変えながら対応していった。そのようにして作られた新たな事業を計画行政に位置づけることで、執行の妥当性を得た事業は、事務系組織に担われるのではなく、計画行政を推進する官房系組織を中心に進められていった。

最後に、一村一品運動施策が施策発展しながら新たな施策へと展開できたことは、その施策推進の中心が官房系組織であったことによる特徴が、多様な一村一品運動施策の展開をもたらしたことを示した。例えば、人材育成の関連事業が、官房系組織で実施されることで、一村一品運動施策の内容がモノから文化へと広がるような方向ももたされた。

以上から、一村一品運動施策の開始の戦略が示す特徴は、大きく二つであったと言えるだろう。一つは、一村一品運動施策の推進を総合的に担う担当課をおかず、官房系組織を中心に施策展開する戦略である。その開始時の戦略の特徴は、事業がルーティン化することなく、環境の変化に柔軟に対応する展開へのつながりをもたらした。もう一つは、一村一品運動施策が、施策を掲げて事業を進めるのではなく、事業を進めながらその展開を踏まえた施策を行政計画へとつなげる戦略で実施されたことである。そのような戦略が示す施策開始時の特徴が、施策の新たな展開の可能性を広げた。施策実施の開始におけるこれらの戦略的な特徴は、首長に予算編成権を独占させる首長優先と官房系組織こそに行政機関の発達を託してきた日本の行政の特徴を最大限に活用して、平松県政が一村一品地域活性化の政策に取り組んだ結果であると言えるだろう。

1) 松井和久・神山進編『一村一品運動と開発途上国 日本の地域振興はどう伝えられたか』アジア経済研究所、2006 年では、大分県の一村一品運動が、タイ、マラウイ、モ

ンゴルでどのように取り組まれているのかを説明している。

- 2) 大分県の知事としては初めて施策執行の現場(市町村)に直接出向いて、現場の事情を聴きまわった。平松守彦『一村一品のすすめ』ぎょうせい、1982、8-18頁。
- 3) 大分県議会『大分県議会会議録』1981、3月9日。
- 4) 施策実施における指針については、2010年2月1日に前大分県知事の平松氏に行ったヒアリングより明らかになった。一村一品運動施策と内発発展の議論は宮本憲一『地方自治の歴史と展望』自治体研究社、1986、175-181頁を参照。
- 5) 大分県『県政のあゆみ』1982、79-82頁。
- 6) 初期の平松県政を中心にした大分県の政治をめぐる様々な動きに関しては、清原芳治『大分県の戦後政治()』大分合同新聞社、2003を参照。
- 7) 大分合同新聞社『回想・平松県政四半世紀』2004、4頁。
- 8) NPO 法人大分一村一品国際交流推進協議会の専務理事である内田忠志に2010年8月11日に行ったヒアリング調査より。内田氏は、平松の県政下の1984年~1990年の間、秘書課に勤めた。内田氏とのヒアリング調査から以下のことがわかった。平松知事は何より地域である市町村を重視した。その平松知事は、かなり几帳面な人で、各部局から上がってきた施策・事業をかなり綿密に検討し、その妥当性や予算などを各部局に追及した。しかし、平松知事は、一村一品運動施策の実施においてはかなり寛容で、一村一品運動施策に関わる既存の事業の展開や一村一品の名を含む事業にはそれほど厳しい態度を示さなかった。それで、各部局の課長はできる限り、一村一品運動施策に接点がある事業展開に取り組もうとした。
- 9) Kyungmi Son, "The start of a new program in a local government: The case of one village one product movement in Oita", Journal of Policy Science, Vol.5, 2010で一村一品運動施策の開始時点が1983年であることが実証的に検証されている。
- 10) その内容は、大分県『県政のあゆみ』1983、80頁に明記されている。
- 11) 地方政府の執行機関に関する官房系組織と事業系組織に関する議論は、佐々木信夫『現代地方自治』学用書房、2009、117-120頁を参照。
- 12) NPO 法人大分一村一品国際交流推進協議会の副理事長である安東忠さんと2010年6月21日に行ったヒアリング調査より。
- 13) 大分県『昭和55年度における主要な施策の成果』1980、157-161頁。
- 14) 平松守彦『地方自立への政策と戦略』東洋経済新報社、2006、42-59頁。
- 15) 2010年2月1日に前大分県知事の平松氏に行ったヒアリング調査より。
- 16) 大分県『議会資料』1983、3頁より。その以降の豊の国づくり塾事業の予算額は、それほどわかりなく、他の事業と比べて少ない予算で実施される。具体的には、大分県『議会資料』1984~1989からみることができる。
- 17) Kyungmi Son, "A Japanese Case of Human Resources Policy for Rural Development", Japanese Studies Journal, Vol.26, No.1, 2009で、孫は一村一品運動施策における人材育成の事業の広がりを詳細に説明している。
- 18) 一村一品を構成する内容は、特産品はもちろん、地域の名所やそれを生かす観光資源として生かす活動、地域をめぐる様々な活動もすべてが一村一品になり得ると平松知事は述

地方政府の政策実施の開始における特徴（孫）

べている。平松守彦『一村一品のすすめ』1982, 41-68頁を参照。

- 19) Pressman, J. & Wildavsky, A., *Implementation*, University of California Press, 1973.
- 20) Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework"; *Administration and Society*, February, 197, pp. 462-478; Paul A. Sabatier & Daniel Mazmanian, "Policy implementation: A Framework of Analysis"; *Policy Studies Journal*, Special Issue, 1980, pp538-560; George C. Edwards, *Implementing Public Policy*, Washington, D.C: Congressional Quarterly Press, 1980 を参照。
- 21) 代表的な研究としては, Walter Burnham & Martha Weinberg (eds.), *American Politics and Public Policy*, Cambridge: MIT Press, 1978における R. F. Elmore の "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision" と Michael Lipsky の "Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head" を参照。
- 22) Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy*, MIT Press, 1980. (田尾雅夫・北小路信郷訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社, 1986) を参照。
- 23) 森田朗「執行活動分析試論(一, 二, 三)」『国家学会雑誌』九五巻三・四号, 九六巻一・二号, 五・六号, 1982-83. 北山俊哉「日本における産業政策の執行過程(一, 二)」『法学論叢』一一七巻五号, 一一八巻二号, 1985-86. 寄本勝美『ゴミとリサイクル』岩波書店, 1990. 大橋洋一編『政策実施』ミネルヴァ書房, 2010.

参 考 文 献

- 足立幸男・森脇俊雅『公共政策学』ミネルヴァ書房, 2003。
- 今村都南雄『行政学』北樹出版, 1996。
- 大分合同新聞社『回想・平松県政四半世紀』2004。
- 大橋洋一編『政策実施』ミネルヴァ書房, 2010。
- 北山俊哉「日本における産業政策の執行過程(一, 二)」『法学論叢』一一七巻五号, 一一八巻二号, 1985-86。
- 清原芳治『大分県の戦後政治()』大分合同新聞社, 2003。
- 佐々木信夫『現代地方自治』学陽書房, 2009。
- 佐々木信夫編『政策開発調査・立案・調整の能力』ぎょうせい, 1998。
- 松井和久・神山進編『一村一品運動と開発途上国 日本の地域振興はどう伝えられたか』アジア経済研究所, 2006。
- 真淵 勝『現代行政分析』放送大学教育振興会, 2008。
- 真山達志『政策形成の本質』成文堂, 2001。
- 宮本憲一『地方自治の歴史と展望』自治体研究社, 1986。
- 村松岐夫『行政学教科書』有斐閣, 1999。
- 森田 朗「執行活動分析試論(一, 二, 三)」『国家学会雑誌』九五巻三・四号,

- 九六卷一・二号,五・六号,1982-83。
- 西尾 勝『行政学』有斐閣,1993。
- 平松守彦『地方自立への政策と戦略』東洋経済新報社,2006。
- 平松守彦『一村一品のすすめ』1982。
- 寄本勝美『ゴミとリサイクル』岩波書店,1990。
- Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn, " *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* "; Administration and Society, February, 1975.
- George C. Edwards, *Implementing Public Policy*, Washington, D. C: Congressional Quarterly Press, 1980.
- Kyungmi Son, " *A Japanese Case of Human Resources Policy for Rural Development* "; Japanese Studies Journal, Vol. 26, No. 1, 2009.
- Kyungmi Son, " *The start of a new program in a local government: The case of one village one product movement in Oita* "; Journal of Policy Science, Vol. 5, 2010.
- Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy*, MIT Press, 1980. (田尾雅夫・北小路信郷訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社,1986)。
- Paul A. Sabatier & Daniel Mazmanian, " *Policy implementation: A Framework of Analysis* "; Policy Studies Journal, Special Issue, 1980.
- Pressman J. & Wildavsky, A., *Implementation*, University of California Press, 1973.
- Walter Burnham & Martha Weinberg(eds.), *American Politics and Public Policy*, Cambridge: MIT Press, 1978.