

## (参考) 個人のシナリオに沿ったあるべき施策の考え方

分担研究者 平尾 智広 (香川大学医学部医療管理学)  
研究協力者 菅沼 成文 (福井大学医学部環境保健学)

従来のライフステージ別計画、分野別計画は、行政組織の縦割り構造に準じているため、役場の立場から見ると大変まとまりの良いものである。しかし実際の健康問題は生活者のものであり、住民の視点から構築されたものではなかった。また地域保健に含まれる高齢者主体の計画となりがちで、1次予防の主要なターゲットがはずれてしまうことも多かった。

個人のシナリオに沿ったアプローチは、評価の視点をサービス提供者からサービス受益者に変える試みで、医療計画見直しの中で提案された考え方である。人は生涯のなかで、家庭、職場、学校で暮らし、時に医療機関、施設と関わり、保健医療専門家と出会う。これらはすべて連続的で継続したものであり、そのサービスは時間的にも空間的にも継ぎ目のないもので無ければならない。

以下に4つの試作を提示するが、これはたたき台であって未熟なものである。今後さらにブラッシュアップを重ね、実用に耐えるものを作成する予定である。

### 例1

私は40歳のやや太り気味の男性会社員である。ずっと健康で過ごしてきたが、最近会社の健診で異常を指摘されることが多くなってきた1)。今年の健診でも肥満 (BMI26.5)、コレステロール (240)、中性脂肪 (250) であったが、どうやら普通よりも高い数値らしい2)。健診のコメントでは、食事に気をつけて、アルコールを控え、タバコを止め、定期的に運動をせよと言われたが、具体的にどうすればよいのか分からない3)。だれに相談すれば良いのだろうか4)。

#### 1) 健診

地域全体の健診受診率、有所見率、事後措置までのカバレッジ、精度管理

#### 2) リスクについての理解

個人のリスクの程度が正しく理解できている。

#### 3) 具体的方法・場所

個人に適した具体的方法を知っている。だれでも、簡単に実践できる場所がある。

#### 4) 継続的支援

継続的支援を、だれでも、いつでも、どこでも受けることができる。

## 例2

私は50歳の男性自営業である。高校を出てからずっとタバコを吸っているが1)、最近周囲からタバコに対するプレッシャーが強くなってきた2)。自分で吸うのは勝手だと思うが、どうやらそばにいる人への害も相当なものらしい3)。ご時世でもあるし止めようと思うが、いい方法がわからず4)、なかなかふん切りがつかない5)。

### 1) 喫煙

地域全体の喫煙率、タバコ消費量。

### 2) タバコの無い環境整備

健康増進法の遵守、スポーツ現場の禁煙、自動車内禁煙。

### 3) タバコの害についての正しい理解

能動、受動喫煙の害を正しく理解している。

### 4) 具体的方法

禁煙のための具体的方法を知っている。

### 5) 継続的支援

継続的支援を、だれでも、いつでも、どこでも受けることができる。

### 例3

私は40歳の女性である。夫が常々上司とうまくいっていないらしい1)。夫は休みになるとぐったりしており疲れがたまっていないか心配である。最近、夫は突発性難聴になったが、幸い回復した2)。夫は負けず嫌いの性格だが、かなり沈みがちである3)。誰かに相談したいがどうすればよいか4)。

#### 1) メンタルヘルス、職場、疲労蓄積度

職場のメンタルヘルスの現状、ストレスを感じている人の割合、

#### 2) ストレス、労働による心身への影響の正しい理解

どのような人がメンタルヘルス不全のリスクが高いか、どのような職場がメンタルヘルス不全のリスクが高いか

#### 3) 具体的なストレス対処方法、場所

ストレス対処法を持っている人の割合、定期的に運動している人の割合、会社でメンタルヘルス相談窓口があるか、看護師保健師がいるか、産業医がいるか、

#### 4) 継続的な支援

精神科医、心療内科、産業医の連携、地域のかかりつけ医によるカウンセリング

臨床心理士によるカウンセリング、家族によるケア、セルフケア、ラインによるケア、継続的な勉強会（講習会）、参加型のセミナーでのスキル習得、教会、寺院での癒し

#### 例4

私は50代の男性である。一日に20本タバコを吸っているが1) 2)、最近、禁煙の場所が多くストレスがたまる。禁煙席のないレストランで一服していても、「すみません。煙たいのでやめてもらえませんか。」などとインテリぶった婦人に言われて頭にきた3)。タバコは体に悪いと知ってはいても、風潮に迎合するようで止めようとは思えない。

#### 1) 喫煙状況、喫煙者の割合、

職場のメンタルヘルスの現状、ストレスを感じている人の割合、

#### 2) 喫煙による心身への影響の正しい理解

喫煙によりどのような疾患のリスクが高いか、

#### 3) 具体的な喫煙への対処方法、場所

禁煙外来の数・分布、禁煙外来受診者の割合、ニコチンパッチ、ガムの売り上げ、会社で喫煙対策がとられているか、地方自治体での取り組みは、行動科学的なステージによる禁煙対策アプローチ

#### 4) 継続的な支援

地域のかかりつけ医による禁煙外来

禁煙者会、吸わない人の喫煙者に対する配慮を高める

## ローカル・マニフェストと健康日本21

研究協力者 伊関 友伸（城西大学経営学部）

現在、地方自治体の首長選挙でローカル・マニフェスト（政権公約）を掲げて選挙を行うという動きが出ている。マニフェストは、具体的に政策実現の時期と財源を示し、「いつまでに何をやるか」を有権者に約束する契約である。ローカル・マニフェストの意義については、「行政職員の意識と行動の変化」「議会の活性化と既得権の打破」「有権者の意識の変化」の3つが考えられる。ローカル・マニフェストでは、政策形成やその実行の質を高めるために「評価」がキーワードとなる。特に必要なものはローカル・マニフェストの評価を適切に行うための支援機能である。

報告者は、ローカル・マニフェストと健康日本21が連携することで、健康日本21の抱えている問題のかなりの部分が解決する可能性があると考ええる。ローカル・マニフェストと健康日本21の共通する部分は何か。報告者は、2つの共通点の最も大きなものは、具体的な指標を通じて地域における政策課題や住民の健康のあり方を考える点にある。

健康づくり指標がローカル・マニフェストに位置づけられることによって、首長、住民、議会、行政組織など全ての関係者への強い拘束力が生まれる。自治体政策の中での優先順位が高まり、人材や予算などの資源が集中して投入されることが可能となる。住民も、投票の機会や拡大された健康づくり政策を通じて、健康づくりについて考える機会が増えることが期待できる。

### キーワード

ローカル・マニフェストの意義 政策上の優先順位 民主主義と健康づくり  
健康日本21の課題克服

### 1 ローカル・マニフェストとは何か？

『ローカル・マニフェストを通じ、国民にとってわかりやすく、参画しやすい選挙と政治の実現を目指す』。18の都道府県知事を含む185人の地方自治体の首長は高らかに宣言した。宣言が行われたのは、2005年2月4日に東京都内で行われた「ローカル・マニフェスト推進首長連盟」結成大会でのこと。首長連盟は、増田寛也岩手県知事、石田芳弘犬山市長、逢坂誠二ニセコ町長を代表発起人に、早稲田大学マニフェスト研究所（所長：北川正恭前三重県知事）などが呼びかけを行って結成された組織である。

最近、選挙の際に政党や首長立候補者が政権公約を行う「マニフェスト（政策綱領）」を掲げる動きが出てきている。マニフェストは、具体的に政策実現の時期と財源を示し、「いつまでに何をやるか」を有権者に約束する契約である。候補者同士がそれぞれ「マニフェスト」を掲げて政策を競い合うことにより、選挙の質とその後の政策運営の質を高めることを目指す。

わが国においてマニフェストは、2003年11月に行われた衆議院議員選挙において各政党がマニフェスト（パーティ・マニフェストと呼ぶ）を掲げて選挙を戦ったのが有名だ。しかし、実際の例にさかのぼれば、国政選挙に先立つ2003年4月の統一地方選挙において複数の首長候補者がマニフェスト（ローカル・マニフェストと呼ぶ）を掲げたのが最初となる。岩手県の増田寛也知事、神奈川県松沢成文知事、福井県の西川一誠知事、佐賀県の古川康知事などがローカル・マニフェストを掲げて選挙に臨み、当選した。同年8月には埼玉県の上田

清司知事が複数の候補者もローカル・マニフェストを掲げる中で、独自のマニフェストを掲げて当選している。

その後の全国の地方自治体の首長選挙において、ローカル・マニフェストを掲げ、選挙に臨む候補者は急速に増えており、大きな流れになりつつある。

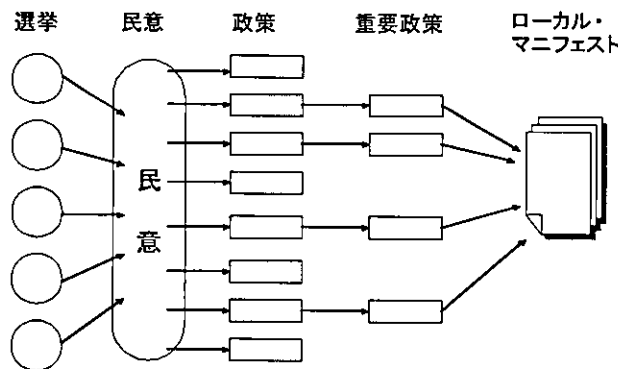
## 2 ローカル・マニフェストの意義

これまでの選挙における選挙公約は「福祉を充実します」「地域の活性化を図ります」など抽象的な言葉で語られていた。具体的な政策目標よりは、候補者の人柄や中央から補助金を持つてくるためのパイプの太さなどが強調された。マニフェストは「公共事業を3割削減する」「保育園の待機児童数をなくす」「新規開業をする事業者の数を年間50件増やす」など具体的な達成目標を示すことが特徴となっている。目標については、達成期限や財源も明示する。

有権者は、候補者のマニフェストを参考に投票を行うこととなる。マニフェストを掲げて当選した首長（候補者）は、有権者との「契約」としてマニフェストに沿った政策を進めることが必要となる。マニフェストに掲げられた政策が達成されない場合は、首長と有権者の契約が守られなかったとして責任を問われる。マニフェストを掲げた首長は、マニフェストの項目について、なぜ達成できなかったかについて説明をすることが求められる。

マニフェストに掲げられた政策は限られた資源の中で達成を義務づけられることから、これまでのような「あれもこれも」というものではなく「あれかこれか」に絞られたものとなる（図1）。

図1ローカル・マニフェスト作成の仕組み



UFJ総合研究所「ローカル・マニフェストによる地方のガバナンス改革」ぎょうせいP184を参考に作成

### (1) 意義1—行政職員の意識と行動の変化

ローカル・マニフェストの意義は、3つあると考えられる。

第1に「行政職員の意識と行動の変化」だ。

首長は、地方自治体で働く職員に対して、マニフェストに掲げた具体的な目標達成を求める。当然、達成目標の相当数は、住民にアピールするために、行政機関にとって達成の困難な挑戦的な目標となる。職員は、これまでのような惰性で仕事をしていては目標の達成はできない。しかも首長の任期という期限が切られている。期間内に目標を達成するために、職員は本気になって知恵を絞り、仕事をする事が求められる。

民間企業において画期的な商品は、達成可能な目標の設定の中ではなく、達成が不可能と思われる目標から生まれてくることも多い。例えば民間のメーカーで5%のコスト削減を求めると関係部所調整に手間取り、結局達成できない。しかし、20%のコスト削減を求められると、全ての関係者が本気になり、製品やその製造過程を根本から見直し、これまででは考えられなかったような製品を生み出すことも多い。イノベーションは、ぎりぎりの制約から人間が知恵を絞って生まれる面がある。

これと同じようなことがローカル・マニフェストについても言える。各自治体において課題とされ、先送りさ

れている問題ほど、住民にとっての緊急の問題として、ローカル・マニフェストの政策綱領に盛り込まれる可能性が高い。また、有権者である住民の視点でローカル・マニフェストを書くことから、職員が日常の仕事では考えもしないような目標が設定される可能性も高い。

このように設定されたローカル・マニフェストの目標達成のためには、これまでのような仕事の仕方では達成は難しい。中央省庁や都道府県庁の言われたとおりのやり方とかこれまでの前例のやり方に従っているだけでは問題が達成できない。今までと違った発想と方法で仕事をする必要がある。当然、地域の使えるリソースは、フルに使うことが重要だ。行政組織だけでなく、民間の力を積極的に借りることも必要となる

自治体職員の多く（特に管理職）は、今までのような「お上意識」が抜けておらず、「定年まで問題なく仕事ができればいい」と考えがちだ。達成目標が明示されていれば、そうは言っていられない。必死になって懸案となっている仕事に取り組むこととなる。このようにローカル・マニフェストは、職員の意識と行動に変化を促す強い契機となる。

## （2）意義2－議会の活性化と既得権の打破

2つめは「議会の活性化と既得権の打破」である。議会は首長と並び、住民の代表機関として重要な役割を担っている。地方議会の形骸化が問題とされる中で、ローカル・マニフェストは議会における議論の活性化を図ることが期待できる。

報告者は元埼玉県庁職員であり、基礎自治体である町村の企画財政課長への出向経験を持つ。公務員時代の議会対応の仕事で感じたことは、議会における政策議論の限界である。議論が「首長の政治理念は何か」「地域の活性化策についてどのように考えているのか」というような大所高所に立った抽象的な問題か、「地元の道路はいつ拡張されるのか」というような個別事例に片寄り、具体的な政策について議論を深めるということは少なかった。

当然、大所高所の議論や地元が困っている問題について議論することも重要である。しかし、それだけでは自治体の政策の質は向上しない。ローカル・マニフェストの指標を通じた議論をすることにより、議論の内容が掘り下げられ、焦点が明確化する。

例えば「保育園の待機児童数をゼロにする」という政策目標について考えてみよう。そもそも待機者は何人いるのか。待機者の生まれる構造はなぜ生まれるのか。政策目標の達成のために、保育園をいくつ増やすのか。保育士を何人雇用するのか。民間委託は考えないのか。トータルコストはどの程度かかるのか。目標達成のためのスケジュールはどうなっているのか。毎年の政策の達成状況はどのように評価するのか。目標が達成に当たっての工夫は何か。目標が達成できない理由は何か。など、1つの政策目標を通じて様々な視点から議論を深めることが可能となる。

さらに、ローカル・マニフェストは、特定の者への既得権問題についての議論が密室ではなく、公開の場にさらされるという効果がある。選挙で選ばれる首長・議員は、支援者の応援を得て選出される。どうしても支援者は、自治体全体の利益というよりは自分たちの利益を求めがちになる。

特に、強い既得権を持つグループは、その既得権を守るために、様々な政治圧力を首長や行政職員などにかけることを志向する。それら特定のグループの支援を受けて議員は、既得権の利益代弁者になる。首長や行政職員も、既得権者を代表する首長自身や議員に気兼ねをして、特定の者への既得権を切り込むことに躊躇することが多い。

ローカル・マニフェストは、例えば「公共事業について3割削減する」「職員数を20%減らす」など、既得権そのものに切り込んでいくことを可能とする。選挙を通じてなされた首長と住民の契約であるがゆえに、首長自身が既得権を切り込んでいくことに対する正当性を持つことができる。

ローカル・マニフェストに掲げられた既得権の削減の可否は、これまでのような密室ではなく、議会など公開

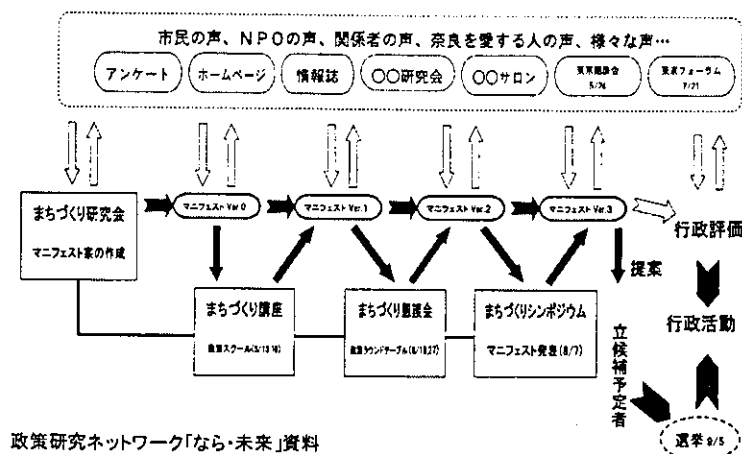
の場で議論される行為となる。政策目標について反対することは、選挙によって示された民意を否定することになる。ローカル・マニフェストを通じ特定の政策目標を掲げて選挙を行われたということの意味はとても重い。ローカル・マニフェストの出現で、一部の人たちの既得権を打破し、議会とそこで議論される議論の質が格段に向上する可能性は高い。

### (3) 意義3－住民意識の変化

3つめは「有権者の意識の変化」だ。ローカル・マニフェストを通じて有権者の政策への関心が高まることが期待できる。「選挙しかない議員・選挙もしない国民」という言葉がある。住民が行政のお役所仕事を批判するのは簡単だ。しかし、行政機関を監視すべき首長や議員を選挙するのは住民である。例えば、2003年4月27日に行われた統一地方選挙における市区町村長選挙（全国673の自治体で実施）の平均投票率は56.15%にしか過ぎない。東京23区の区長選（14区）の平均投票率に至っては43.55%で、6割近くの人が投票を行っていない。このような状況で、住民が行政の批判をすることはできない。一方、住民から見れば、選挙の投票の判断を行うための情報が少ないという面もある。争点が明確でなく、自分の投票の結果が自分の生活にどのように関わっていくのかが分からなければ、積極的に投票をする気にならない。ローカル・マニフェストにより具体的な政策目標を明示し、投票の結果が自分の生活にどのように反映するかが分かりやすくなることによって有権者の投票への関心が高まる。

さらにローカル・マニフェストの利点として、マニフェストを通じて地域の様々な主体が政策の形成に参加することが可能となることがある。例えば、社団法人日本青年会議所では、「JC版ローカル・マニフェスト型公開討論会推進」を進めることとしている。同会議所では、全国728の各地青年会議所との協働により、公開討論会を全国で同時多発的に開催。主権者である住民に地域政策を分かりやすく示し、政策本位による候補者選択の実現を図るとしている。

図2 奈良マニフェスト運動の流れ



さらに、ローカル・マニフェストでは、逆に、住民がマニフェストの案を候補者に提示することも考えられる。例えば、奈良市では市民が市役所とは別に独自に勉強をしながら「奈良マニフェスト」を作成し、候補者に提示を行った（図2）。住民も万能ではない。情報が不足していたり、思いこみで物事を考えていることも多い。ローカル・マニフェストづくりを通じて、住民は多くの気付きを得る。自らが住む地域の課題を自らのものとして考え、責任ある政策の提案と行動を行うことができることとなる。

今後は、住民やNPOが自分たちの関心事についてマニフェストを作り、候補者に提示するということが多くな



るものと思われる。

ローカル・マニフェストは、地域住民の民主主義のレベルを格段に向上させる可能性がある。

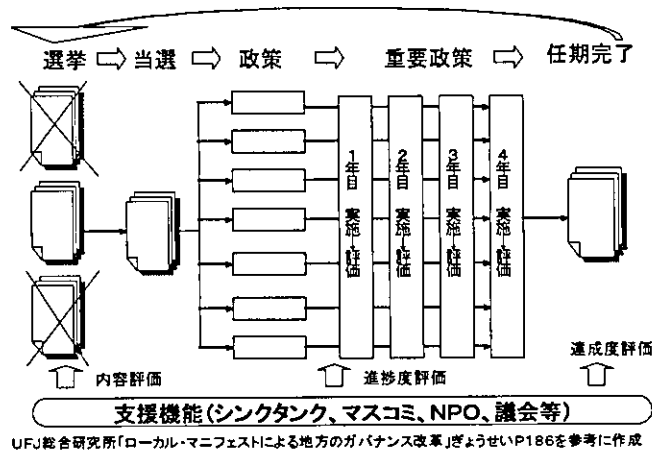
### 3 「評価」がキーワード

ローカル・マニフェストでは、政策形成やその実行の質を高めるために「評価」がキーワードとなる。図3は、ローカル・マニフェストと「評価」の関係を図示したものである。選挙の時点で候補者が掲げたマニフェストについて、有権者が議論という評価を行う。その上で選挙という評価によって、地域において採択すべき首長のマニフェストが確定する。マニフェストに基づき首長と行政機関は、具体的な政策を行う。行った政策はマニフェストの達成状況について評価を行い、次年度の政策に反映していく。4年の首長の任期終了後は、任期中にどれだけのことを達成できたかについての評価を行う。評価の結果は次の選挙の有権者の判断に反映される。

この際、必要なものはローカル・マニフェストの評価を適切に行うための支援機能である。首長と行政機関が、自らのローカル・マニフェストの達成状況を自己点検して政策に活かすことは重要である。しかし、それだけでは、どうしても評価が甘くなるし、政策実施の当事者として気付かない点も多くなる。外部からの評価とともに、政策の質を高めていくための仕組み（支援体制）が必要となる。

外部からの評価の試みの例として、2004年9月に東京都内で行われた第1回ローカル・マニフェスト大会がある。大会では岩手県・埼玉県・神奈川県・福井県・佐賀県の5つの県の知事が出席。それぞれの知事が知事選挙の時に掲げたマニフェストの達成状況について第三者が検証を行った。評価者は「形式要件（30点）」「実行過程（30点）」「進捗・成果（20点）」「評価者判断（20点）」の100点満点で得点評価を行い、88点から79点までの評価を受けた。評価の結果を見ると5つの県知事のマニフェストごとに評価者が違うため、評価の基準にはばらつきがあり、結果が客観的であるかどうかについては疑問が残る。しかし、様々な形でマニフェストが議論されることにより、首長はマニフェストの達成に真剣に取り組むことを求められる。また、評価を通じて政策目標達成に当たっての課題が明らかになり、次の事業への展開への参考となる。

図3ローカル・マニフェストの評価システム

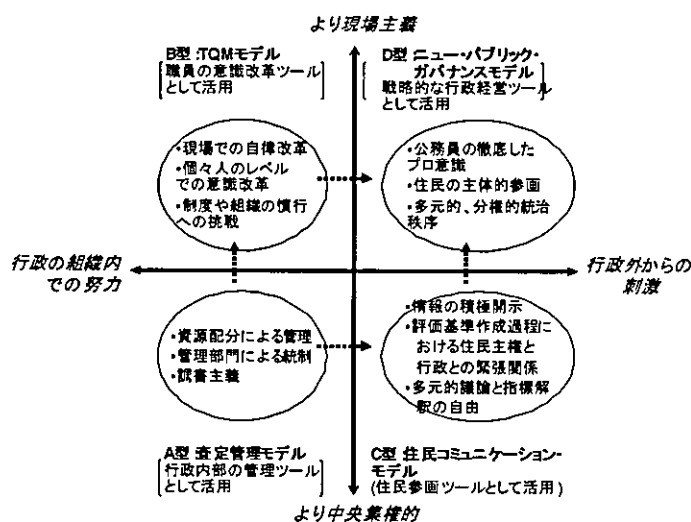


### 4 自治体行政評価の進化モデル

かつて、報告者と慶應大学上山信一教授は、著書「自治体再生戦略—行政評価と経営改革（日本評論社）」において自治体行政評価の進化モデルを提示した（図4）。進化モデルは、自治体行政評価のモデルを2つの軸（行政内部の努力か外部の圧力なのか、管理部門の統制か現場による自主的なものか）に分けたものだ。

## 図4 自治体行政評価の進化モデル

上山信一・伊関友伸「自治体再生戦略」(日本評論社)P51より



モデルは、行政評価の類型をA型（査定管理モデル—行政内部の管理ツールとして活用）、B型（TQMモデル—職員の意識改革ツールとして活用）、C型（住民コミュニケーション・モデル—住民参画ツールとして活用）、D型（ニュー・パブリック・ガバナンスモデル—戦略的な行政経営ツールとして活用）に分ける。A型からB・C型に。最終的にはB型とC型の融合進化形であるD型を目指すというのが「自治体行政評価の進化モデル」である。

現在、全国の地方自治体で行われている行政評価は、A型の管理部門主導の内部だけで行う評価がほとんどである。多くの自治体が、企画や行革セクションが様式を作る「事務事業評価調査」という調査書を各担当に配って書かせる。職員はとりあえず調査書を書くが、やらされ感が強い。調査書に本音を書くと予算や組織を減らされる可能性が高いので、組織防衛のため、当たり障りのない記述に終始する。わが国で行われているA型の評価の多くが形骸化しており、ただ調査書だけを書いただけで成果が疑問視されるものがほとんどである。

この状態を変えていくには2つの方向がある。

1つは、現場の職員に裁量を与え、自らが仕事の改善目標を立てて仕事を行うというモデルである。これがB型モデルである。中央集権的なわが国の行政組織文化の中で、現場の職員が自律的に仕事の改善目標を立てて仕事を行うことはとても難しい作業だ。現在、全国の自治体において、現場レベルで改善運動を行い、それを大会で発表しあうという動きが活発になりつつある。福岡市役所の「DNA どんたく」、尼崎市役所の「YAA らぞカップ」、名古屋市役所の「なごやカップ」、横浜市役所の「ハマリバ収穫祭」などが代表的なものである。職員は仕事について、仕事の内容や問題を深く分析し、改善方策を考え、目標を設定して具体的に改善を行う。わが国では予算の単位である事業を評価することが行政評価という意識が強いが、このような改善も「PLAN-DO-SEE」のマネジメント・サイクルを回すB型の行政評価のタイプの1つである。

もう1つは、住民など外部の者が評価を行うことにより、外圧をもって行政組織の変化を促そうというものである。行政は行政組織内部だけではなかなか変わらない。外部から評価を受けることにより、行政組織内部が変革を迫られる。行政組織外の住民などの外部評価者も評価を通じて気付きを得る。このC型は今までローカル・マニフェストについて述べてきた特徴と重なる。ローカル・マニフェストは、自治体行政評価の進化モデルの中でA型からC型やD型に向かうための評価モデルであると考えられる。

## 5 地方自治体における健康日本21の課題

これまで、ローカル・マニフェストの議論を行ってきた。

多くの方が気づかれたと思われるが、ローカル・マニフェストと健康日本21考え方に共通する点も多い。結論から述べると、報告者はローカル・マニフェストと健康日本21が連携することで、健康日本21の抱えている問題のかなりの部分が解決する可能性があると考えている。

健康日本21は、すべての国民が健やかで心豊かに生活できる活力ある社会の実現を目指すため、健康に関してのベンチマーク指標を作成、国民の健康づくりを行い、ひいては医療費の削減も目指そうという計画である。壮年期死亡の減少、健康寿命の延伸、生活の質の向上を目的に、9つの領域で、70の目標と100の数値指標を設定する。個々の指標も、これまでの健康計画のような施設の整備や人材の育成というような量的な整備ではなく、個々人がどういう状態になればよいかを具体的に示している。国の示す数値指標を参考に、都道府県や市区町村において計画づくりが進められている。

だが、実際の地方自治体の現場にいた者としての感想であるが、健康日本21が各地方自治体に浸透しているかといえば、道は半ばと言わざるを得ない。現在、計画は、全ての都道府県で作成されている。しかし、市区町村では2004年7月現在で策定済みの自治体は3123自治体のうちの約4割の1222自治体となっている。市町村合併などを抱えて計画づくりをためらう自治体も多いのは理解できる。しかし、2007年度以降の策定を含めて策定時期が未定の自治体が1274自治体あるのは、市町村レベルへの浸透は今ひとつであることの証の一つとなる。

さらに、当然であるが、計画策定をすれば良いというわけではない。計画を策定しただけで終わってしまい、計画の実践も含め、住民の健康づくりの機運が盛り上がったという自治体は、それほど多くはないのではないか。

健康日本21が地方自治体の中で浸透していない理由としては3つ考えられる。

第1に「住民代表である首長・議会の健康づくり政策への関心が今一つ」ということがある。これまでの地方自治体の政策の関心は、地域の社会資本が不足していたこともあって、目に見えやすい道路や文化施設の建設などのハード中心に展開されてきた。そして、ハード事業の整備の財源として、中央政府が補助金や起債（借金）の返済を地方交付税で補てんするという制度を整え、整備を後押ししてきた。健康づくり政策も保健センターや運動施設の整備という箱モノの整備という形で進められ、地域の住民の健康をどのようにするかというソフト政策は、後回しになりがちであったのが現実であった。

第2に「地方自治体組織の中における健康づくり担当の力が弱い」ということがある。市区町村の国民健康保険会計が慢性的に赤字で破綻寸前であるなど、地方自治体組織の中でも健康づくりの重要性の認識はされている。しかし、重要性の認識に比べて、自治体組織内の健康づくり政策の位置づけは今一つという状況であるように思われる。

この原因の1つとして、自治体組織の中での専門職の地位の低さがある。健康づくり政策の主体となる保健師や栄養士は専門職であり、集権的で一般事務職の地位が強い行政組織の中では傍流に過ぎない。この傾向は自治体の規模が大きければ大きいほど強くなる。このため、現場レベルで考えた健康づくり政策がなかなか行政組織内で資源分配の権限を持つ企画や財政などの管理部門に伝わらない。これは、事務職が健康づくりの現場に対しての理解が少ないこと。専門職である保健師や栄養士が、事務職員にアピールするような政策プレゼンテーションの能力が弱いことなどが原因と考えられる。管理部門に現場の考えが伝わらなければ、首長を始めとする地方自治体の幹部職員に伝わることもない。行政組織内の職員の力関係において政策として注目されず、集中した資源配分がされていないのが地方自治体における健康づくり政策の現状ではないか。

第3は「健康づくり政策の対象は基本的に住民全体であり、数が多すぎて具体的な政策が伝わりにくいこと」

がある。基本的に健康づくりの問題は住民全体の問題であり、一部の住民だけが関心を持って問題も解決できない。しかも、全ての住民が健康の問題を自らの問題と認識して行動しない限り、問題は解決しない。

健康日本21の地域計画で行われているように、住民自ら健康づくり計画に関わり、自らの健康について考えるということは方法論では正しい。しかし、計画づくりに参加できる住民の数は限られており、住民全体が健康づくりを考える機会が絶対的に不足している。

## 6 ローカル・マニフェストが健康日本21の課題を克服する可能性

報告者は、このような健康日本21の課題のかなりの部分についてローカル・マニフェストと連携することにより解決できる可能性があると考えます。解決のカギは2つの共通点と相違点に着眼することにある。それでは、ローカル・マニフェストと健康日本21の共通する部分は何か。報告者は、2つの共通点の最も大きなものは、具体的な指標を通じて地域における政策課題や住民の健康のあり方を考える点にある。

抽象論ではなく具体的な指標を通じて、地域における政策や住民の健康のあり方を考える。行政職員だけでなく、議員や住民など多面的な主体の議論を行う。ローカル・マニフェストと健康日本21は、先に述べた「自治体行政評価の進化モデル」のC型からD型に分類されるモデルであると考えられる。

当然、違いもある。先に述べたように、ローカル・マニフェストは首長の選挙という制度と組み合わせられたシステムであり、政権公約は首長と住民との間の契約となる。そのため、単なる行政計画である健康日本21に比べて、首長、議会、住民、行政職員に非常に強い拘束力を持つ。逆に言えば健康日本21は行政計画の限界から関係者に対する拘束力が弱いという弱点がある。先に述べた健康日本21の浸透度が低いということは、この拘束力の弱さに基づく。

この首長と住民の契約であるローカル・マニフェストの強い拘束力を健康日本21と結びつけることはできないか。すなわち健康日本21の健康づくり指標をローカル・マニフェストの政権公約の指標に位置づけさせるのである。健康づくり指標がローカル・マニフェストに位置づけられることによって、首長、住民、議会、行政組織など全ての関係者への強い拘束力が生まれる。自治体政策の中での優先順位が高まり、人材や予算などの資源が集中して投入されることが可能となる。住民も、投票の機会や拡大された健康づくり政策を通じて、健康づくりについて考える機会が増えることが期待できる。政策の中心がハードからソフトに移り、その中でも健康づくりは住民の大きな関心事でもある。健康づくり政策が地方自治体の最重要課題になっても全くおかしくない。国民健康保険会計の健全化の視点からも健康づくり指標をローカル・マニフェストに位置づけることは重要なことである。

## 7 ローカル・マニフェストであまり取り上げられない健康づくり分野

しかし、問題は簡単に進まない。実際のローカル・マニフェストにおいて健康づくりの分野はどのように取り扱われているのか。現状から言えば、現在のローカル・マニフェストにおいて健康づくりの分野は扱いが弱い。例えば、先に紹介した第1回ローカル・マニフェスト大会で第3者の評価を受けた5県の知事のローカル・マニフェストを見ても、どの知事も介護老人施設や保育所の充実を掲げているのに対して、健康日本21の指標に関連した政策目標は、西川福井県知事が「健康寿命」の引き上げとがん検診の徹底について掲げたほかは、神奈川県知事の松沢知事が看護師や理学療法士、作業療法士の育成などを掲げる程度である。

ローカル・マニフェストにおいて健康づくりの分野が取り上げられにくいのはなぜか。最も大きな理由は、候補者が健康づくり分野の指標を掲げたくても専門的で、具体的な情報が少なく、何をどのように掲げて良いのかわからないことがある。健康づくりの指標は専門的な指標のため、素人の候補者から見て指標を掲げにくい。住民の健康向上が具体的な自治体行政にどのような影響を与えるのか。特に、どの自治体についての懸案となって

いる財政の向上にどのように影響があるか。住民に具体的にアピールするには具体的な情報が少ない。さらに、住民の健康づくりの指標の数値を向上させるために、具体的にどのような事業を行うのか。事業を行った結果どのような効果が出るのが期待できるのか。などの分かりやすい情報が候補者にはない。情報がなければ、候補者は自信を持って住民に政策を訴えることができない。専門的で情報が少ないことが、候補者が健康づくりの指標をローカル・マニフェストに掲げにくいことにつながっている。

## 8 NPO「健康づくりマニフェスト」結成

ローカル・マニフェストの効果や地方自治体における健康づくり政策の必要性を考えれば、各候補者が掲げるローカル・マニフェストに健康づくり政策を位置づけることは緊急の課題である。このためには、健康づくりの指標目標の設定の仕方など、健康づくり政策について分かりやすく説明を行い、各候補者のローカル・マニフェスト作成を支援することが重要である。

今回、報告者は平尾智広（香川大学医学部助教授）と共に、健康分野に関するローカル・マニフェスト作成の支援を行うNPOを設立した。名称は「健康づくりマニフェスト」。NPOの目的は、首長選挙におけるローカル・マニフェストに関し、健康づくりに関する指標を盛り込むように情報提供を行うことである。当選後のマニフェストの達成の状況と達成に至る首長及び職員組織の努力と工夫の状況を評価することにある。現在、各候補者に提供するための資料「(仮称)健康づくりのローカル・マニフェスト作成のために Ver1」を作成中であり、完成した時には各候補者に配布予定である。

今後、このような組織や資料は複数できるものと考えられるが、今回の健康づくりマニフェストの試みはその先駆けとなるものである。

ローカル・マニフェスト自体がわが国の民主主義の質を高めるための実験である。そして、そのうねりは次第に大きなものとなりつつある。2005年度は、大規模な市町村合併に伴い、全国で400を超える地方自治体の首長選が予定されている。これらの選挙の相当数で候補者がローカル・マニフェストを掲げることが予想される。このようなローカル・マニフェストのうねりは、国民が健康づくりについて真剣に考える大きなチャンスであるともいえる。困難もあるかもしれないが、積極的に取り組んでいく価値はあるものと考えられる。

## 参考文献

上山信一・伊関友伸「自治体再生戦略」(日本評論社)

伊関友伸『日本の行政は保健師が変える！—保健師活動とニュー・パブリック・マネジメント』「保健師ジャーナル2004/3月号」(医学書院)

UFJ総合研究所「ローカル・マニフェストによる地方のガバナンス改革」(ぎょうせい)

新藤宗幸「選挙しかない政治家・選挙もしない国民」(岩波書店)

早稲田大学マニフェスト研究所「第1回ローカル・マニフェスト検証大会資料集」

日本青年会議所HP <http://www.jaycee.or.jp/modules/xfsection/article.php?articleid=33>

健康日本21HP <http://www.kenkounippon21.gr.jp/>

総務省選挙部「平成15年4月13日執行統一地方選挙結果の概要(速報)」

[http://www.soumu.go.jp/senkyo/chihou/pdf/030413\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/senkyo/chihou/pdf/030413_1.pdf)

厚生労働科学研究費補助金 健康科学総合研究事業

地方健康増進計画の技術的支援に関する研究

平成 16 年度 総括・分担研究報告書

平成 17 年 3 月 31 日発行

事務局

東京医科歯科大学大学院 政策科学分野

主任研究者 河原 和夫

〒113-8519

東京都文京区湯島 1-5-45

TEL (03) 5283-5863 FAX (03) 5283-5864

e-mail kk.hcm@tmd.ac.jp