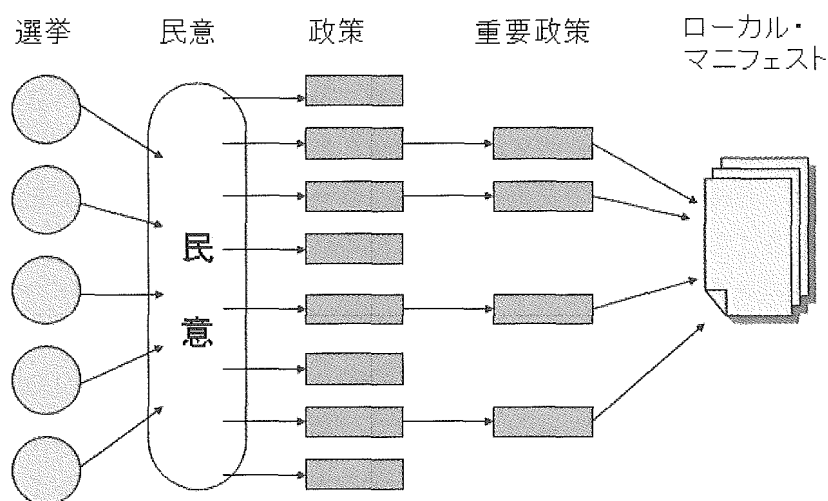


最近、選挙の際に政党や首長立候補者が政権公約を行う「マニフェスト（政策綱領）」を掲げる動きが出てきている。マニフェストは、具体的に政策実現の時期と財源を示し、「いつまでに何をやるか」を有権者に約束する契約である。候補者同士がそれぞれ「マニフェスト」を掲げて政策を競い合うことにより、選挙の質とその後の政策運営の質を高めることを目指す。わが国においてマニフェストは、2003年11月に行われた衆議院議員選挙において各政党がマニフェスト（パーティ・マニフェストと呼ぶ）を掲げて選挙を戦ったのが有名である。しかし、実際の例に遡れば、約半年前の2003年4月の統一地方選挙において増田寛也岩手県知事や古川康佐賀県知事など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。

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

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求められる。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）。

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」である。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、仕事をするのが求められる。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。議会では、具体的なローカル・マニフェストの指標を通じ、より内容を掘り下げた議論が期待でき、焦点が明確化する。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。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」「職員の数を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しての正当性を持つことができる。

3つめは「有権者の意識の変化」である。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のが期待できる。住民が行政の仕事を批判するのは簡単である。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。多くの自治体の投票率は低く、政策論議も少ない。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、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期待できる。最近、地域住民が主体となり、選挙の際に、ローカル・マニフェストの内容について候補者が議論をする「ローカル・マニフェスト型立会演説会」を開く例が増えている。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。

2 ローカル・マニフェストと健康づくり政策

筆者は、このローカル・マニフェストと健康づくり政策を結びつけることで、国民や地域保健関係者以外の行政関係者の健康づくりへの関心が高まる可能性があると考えている。日本国民の健康づくりについての計画として、健康日本21がある。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。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、不十分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2005年7月現在で策定済みの自治体は2435自治体のうちの約4

8%の1166自治体でしかない。さらに、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、さらに少なくなる。

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。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。

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。

報告者は、このような健康日本21の課題の相当部分が、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える。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。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、議員や住民など多元的な主体の議論を行うことは2つに共通する考えである。

当然、違いもある。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さ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しての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と考える。

3 地域における事例ーローカル・マニフェスト推進ネットワーク九州の試み

今回は、実際に現地調査として、地域レベルでローカル・マニフェストの試みが最も進んでいる「ローカル・マニフェスト推進ネットワーク九州」（以下LM推進ネットワーク九州と呼ぶ）のメンバーにヒアリングを行った。

(1) ヒアリングの概要

日時 平成17年12月19日（月）午後

場所 福岡市内

ヒアリング先

神吉信之氏（LM推進ネットワーク九州代表、ジャーナリスト）

近松和博氏（同事務局代表、(有) ビジョンマップ）

ほか、メンバー5名

ヒアリング者

香川大学医学部助教授 平尾智広

城西大学経営学部助教授 伊関友伸

(2) LM推進ネットワーク九州の概要（LM推進ネットワーク九州の資料を元に作成）

ア LM推進ネットワーク九州の組織

- ・運営委員（13人）を設置し、代表の下に事務局（2人）を置いている
- ・運営委員構成メンバー：大学関係者3人、NPO関係者3人、会社経営者3人、行政関係者1人、ジャーナリスト2人、青年会議所1人からなる
- ・会員数約30名
- ・平成16年11月から準備をして、平成17年1月30日に結成大会を行った

イ 活動目的

- ・九州における地方政治・行政の活性化を目指し、市民（有権者）の選挙への関心を高めると共に、分権時代の有能なリーダーを選出できるマニフェスト型選挙普及とマニフェスト・サイクルによる行革を推進させるためのサポートを行う。

ウ 活動の柱

- ・マニフェストに関する調査・研究に関わる活動
- ・マニフェスト型選挙の普及・啓発に関わる活動

- ・ マニフェスト型選挙の推進・支援に関わる活動
- ・ マニフェストの検証・評価に関わる活動
- ・ マニフェスト・サイクルに関わる活動
- ・ 市民マニフェスト運動の推進・支援に関わる活動

エ 運営方法

- ・ 運営委員会が会員の意見を聞きながら活動を企画提案する。
- ・ 活動の実施は運営委員会の呼びかけに応じてボランティアによって担う。
- ・ 意見交換や意見確認のためにメーリングリストを利用する。
- ・ 対外窓口として事務局を置き、ホームページを開設。
- ・ 活動資金については、参加費（勉強会、資料）と支援料で当面は運営していき、将来的には会費制での会費収入も考えている。

オ 活動の状況

○第1回ローカル・マニフェスト推進九州大会

平成17年1月30日 福岡市中央市民センターで開催

早稲田大学マニフェスト研究所所長北川正恭氏の基調講演

伊藤祐一郎・鹿児島県知事と古川康・佐賀県知事のマニフェスト中間報告

北川氏、伊藤知事、古川知事、末吉興一・北九州市長、釘宮盤・大分市長、幸山政史・熊本市長、野田国善・八女市長、原田慎太郎・宗像市長のパネル・ディスカッション、山崎広太郎・福岡市長の大会宣言

○第2回ローカル・マニフェスト推進九州大会

平成17年12月18日 福岡大学で開催

早稲田大学マニフェスト研究所所長北川正恭氏の基調講演

野田国善・八女市長、池浦順文・福津市長、平安正知・小郡市長、石田宝蔵・大川市長らの取り組み報告、

宗像、大川、八代各青年会議所の報告

麻生渡・福岡県知事と古川康・佐賀県知事の2003年マニフェストの中間報告・評価

○マニフェスト型公開討論会の実施サポート

平成16年12月15日 福岡県八女市長選（主催：矢部川流域スクラム会議）

平成17年2月24日 福岡県福津市長選（主催：宗像青年会議所）

4月8日 福岡県小郡市長選（主催：小郡の明日を考える会）

4月10日 福岡県柳川市長選（主催：柳川青年会議所）

6月11日 福岡県山川町長選（主催：山門青年会議所）

- 6月15日 福岡県大川市長選（主催：大川青年会議所）
- 8月16日 熊本県八代市長選（主催：八代青年会議所）
- 10月8日 福岡県前原市長選（主催：前原の明日を考える会）
- 11月2日 熊本県玉名市長選（主催：玉名青年会議所）
- 11月3日 福岡県筑後市長選（主催：ちっごいきいき協議会）
- 11月12日 鹿児島県霧島市長選（主催：1市6町新市まちづくり協議会）
- 平成18年1月12日 鹿児島県枕崎市長選（主催：枕崎の未来を考える会）
- 1月24日 熊本県水俣市長選（主催：水俣未来づくり公開討論会 2006 実行委員会）
- 1月29日 鹿児島県志布志市長選（主催：新大隅青年会議所）
- 1月31日 鹿児島県指宿市長選（主催：指宿青年会議所）
- 3月5日（予定）福岡県宮若市長選（主催：直方青年会議所）
- 3月19日（予定）熊本県合志市長選（主催：合志市の未来を創る公開討論会 実行委員会）

○マニフェスト勉強会；

- ・平成17年6月25日 マニフェスト勉強会（主催：飯塚青年会議所）の実施サポート
古川康佐賀県知事の基調講演、古川康・佐賀県知事と地元のパネリストで、来年行われる飯塚市長選でのマニフェスト型公開討論会の可能性についてパネル・ディスカッション
- ・11月19日 マニフェスト勉強会
穂坂邦夫・前埼玉県志木市長、後房雄・名古屋大教授、マニフェストと住民自治と自治像について

カ マニフェスト型公開討論会の影響と効果

○関心度の高揚

- ・「投票率」
八女市長選での投票率は72.29%と、前回の60.34%より約12ポイント上がった。
福津市長選での投票率も最後の両町長選の投票率を合算した52.61%より約6ポイント上がった。
- ・「来場者数」
八女市長選1500人、宗像市長選700人、小郡市長選400人、
柳川市長選1400人、大川市長選1700人（有権者数3万3千人の5%以上）、
八代市長選1400人、山門町長選600人（有権者数4000人の15%）、
玉名市長選700人、筑後市長選1350人
- ・「アンケート」
福津市長選では、74%が「参考になった」と答えた。

大川市長選では、70%が「大変良かった」（32%）「良かった」（38%）と答えた。
八代市長選では、78%が「大変良かった」（37%）「良かった」（40%）と答えた。

○投票への影響

・「柳川市長選」

柳川市、大和・三橋両町合併に伴い実施された市長選で、河野弘史前市長と、合併した石田宝蔵旧大和町長の戦いの結果、当初劣勢だった石田宝蔵旧大和町長が当選した。

投票結果：石田宝蔵 22,786票　河野弘史 19,502票

大和町（有権者数23%）は人口から見たら柳川市（有権者数54%）の3分の1程度だが、石田宝蔵旧大和町長はマニフェストを重視し、数値目標も明確に提示した。例えば、「水郷としての水環境の改善」についての両候補者のマニフェストは、河野氏が、「合併協議会で決めた新市計画に沿って実現する」とだけで、同計画に達成期限や事業費は明示されておらず、公約の冊子に並ぶのも「自然環境の保全に努力」といった抽象的なもの。一方の石田氏は、「多大な費用と期間を要する公共下水道事業を見直す。国の新制度と合併特例債30億円を活用し、10年以内に合併処理浄化槽を一万基増設する」と示した。

・「大川市長選」

現職で再選を目指した江上均氏、無所属新顔で元福岡市部長、無所属新顔で元市議の酒見豊文氏の三つ巴の戦いの結果、予想外の大差で植木光治氏が当選した。

投票結果　植木光治 13,162票　江上均 7,504票　酒見豊文 905票

大川市の場合、自主財源の6割を家具産業の納税で占め、極度の経営不振で、生産額は最盛期の1/3までに減少。納税額が減少したため、市の財政を危機的なものになっている。さらに、平成14年度末から、産業廃棄物処理法、ダイオキシン類対策特別措置法にもとづいて、ダイオキシンの排出基準が規制強化されることになり、家具、木工業者は、家具製造過程で出る木屑、廃材は、自前の焼却炉で処理している。排出基準を守るためには、現在使用している焼却炉の改造、買い替えが必要となり、新たな費用負担が迫られ、その対応にも苦慮していた。現職の江上氏は、4年前の選挙で木屑処理問題の解決を最大の争点として当選。木屑処理を三セク・大川総合インテリアセンターを設立し、木屑を回収しリサイクル事業を始めたが、回収率が悪く、経営破綻した。

争点となった木工業再生策で、植木氏はマニフェストの中で、家具回収システムや木くずの発電利用による大川家具の「環境ブランド」化を唱えた。植木氏は大川市の出身だったが、前職は福岡市の職員で、いわば“落下傘候補”だったが、公開討論会を機に非常に票を集め、予

想外の大差で勝った。「環境」というキーワードを入れたのが市民の要望にマッチして、そこから流れが変わり、無名の候補者が公開討論会においてマニフェストで訴えた結果、ダブルスコアに近い大差で選挙に勝ったのでは、と思われる。

(3) ヒアリングを終えて

ヒアリングを行って、ローカル・マニフェストは思った以上の効果があるという話しであった。ローカル・マニフェストの効果を十二分に発揮させるためには、立会演説会を行うことが重要である。LM推進ネットワーク九州の場合、立会演説会は、LM推進ネットワーク九州が主催をするのではなく、地元の市民団体やJCが主催し、ネットワークは協力するという形を取っている。地域における政策議論を盛り上げるためには、地域の人間が主体的に行動を行うことが重要である。この点で、LM推進ネットワーク九州の方向性は間違っていないものと考えられる。

立会演説会では、LM推進ネットワーク九州が選挙の論点を絞り込み、候補者の考えを明確にさせる手法を取っている。争点を明確化することは、有権者の選択のためにも、また、当選後の政策の重点化を図るためにも意義があることであると考えられる。

LM推進ネットワーク九州のメンバーの話では、候補者が、健康づくりに関しての公約を行うことは、少ないということであった。その理由としては、候補者にとって健康づくり政策は、やはり専門的ではないかという話しであった。健康づくり政策の重要性からすれば、もう少し重要な政策として取り上げられるべきであると考えられる。しかし、重要政策として健康づくり政策が候補者に取り上げられるためには、なんからの働きかけが重要であることを強く感じた。

メンバーとの議論の中で、候補者に健康づくり政策の効果を訴える方法として、健康づくり指標の説明だけでなく、先進的に健康づくり政策を行っている自治体の紹介をパンフにして説明するのも一つではないかという意見が出された。

4 行政学的検討—健康づくり政策は、地方自治体政策の中心になれるか

(1) 政策とは

行政学の研究者として、自治体政策の中の健康づくり政策について検討していると、本質的な疑問に突き当たる。その疑問は「そもそも、健康づくり政策は、地方自治体政策の中心にすることができるか」である。地域保健の関係者にとって、健康づくり政策は、当然、地域にとって最も大事な政策である。しかし、残念ながら、先に述べたように、地方自治体関係者にとって最も関心のある政策とも言えないのが現状である。

行政学の観点から、政策決定のあり方について考え、自治体関係者や住民が健康づくり政策に関心を持たせるには、どのようにすべきなのか。そもそも、「政策」とは何か。「政策」という言葉を良く口にする行政関係者も答えに窮する質問である。行政の活動は、目的なく活動を行うのではない。何らかの目的があって活動を行う。行政の活動は、社会に発生する諸問題を解決するために行われる。福祉行政を例にとると、人々の活動を自由に行わせるだけでは、競争に負け、生存できない人たちが存在するという問題が発生する。このため、お金のある人豊かな人からお

金を集め、ハンディを負った人に分配する。生活環境を整える。

「政策」は社会に発生する問題の解決のために、行政が資源（人・モノ・カネ）を分配する過程を意味するものといえる。健康づくりの「政策」も、人々が野放図に生活していると健康を害する危険性がある。そのため行政が資源を使い、健康診断や専門家の指導、意識啓発などを行い、国民の健康な状態を維持するものであると考える。

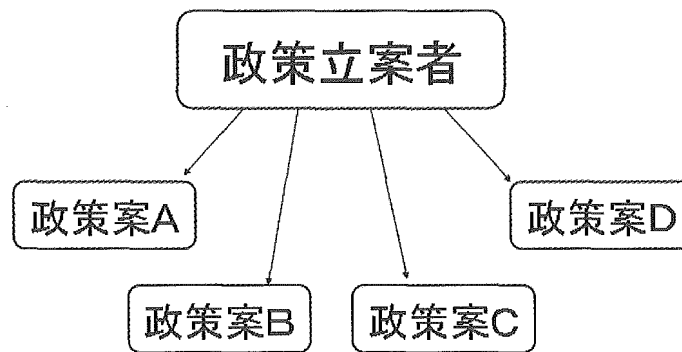
今日的に健康づくり政策が重要であれば、国民や政策担当者は、健康づくり政策を最重点項目の一つに上げるはずであるが、実際はそうではない。これは、政策の決められ方に問題がある。

（2）合理的選択理論

政策立案をする際の理念型の一つとなるのが、「合理的選択理論」である。合理的選択理論は、政策決定における合理性、政策目標の効率的な達成を追求する政策モデルである。合理的選択論においては、次のような方法で政策案が検討される（図2）。

- ア 政策案について、比較が可能なように金銭や時間など同じ価値にする
- イ 採用しうる政策代替案をすべて上げる
- ウ 政策代替案を取ったときの全ての結果を調べる
- エ 政策代替案の中で、統一された価値が最大になる政策を選ぶ

図2 合理的選択論



政策案A～Dまでで最も合理的なものを選択する

合理的選択論は、政策決定の理念型であり、政策決定者が完全な事実の認識と価値判断の能力を持っていることを前提としている。しかし、実際の政策決定を考えた場合、限界があるように思われる。

まず、社会全体において合意が成立する社会価値は存在しない。人の価値観は多様であり、対立していることも多い。価値の重みづけや比較は困難である。また、全ての政策案やその結果についての情報を集めることは難しい。

健康づくり政策について考えてみるならば、地域保健関係者が重要と考え、実際に価値がある判断されても、それが純理論的に最重要政策として採用されることは難しいということである。実際の行政では、健康より道路、地域振興と考える関係者は多数存在し、社会全体の価値としていくことは非常に困難な作業となる。

(3) インクリメンタリズム (incrementalism: 増分主義)

リンドブロムは、伝統的な合理性モデルの非現実性を指摘し、インクリメンタリズムの考えを示した。インクリメンタリズムは、公共政策を基本的に過去の政策の延長であると考え、修正は付加的、増分的なものにとどまるという考え方である。政策立案者が、政策案を考えるのは、理想の目標に近づくというよりは、差し迫った問題をなくすためである。

政策案は、所属する組織と関係者の利益の観点からこれを行う。政策案は、既存業務に微修正を加えたものが提案される。現在ある課題を一度に解決しようとせず、何回も政策の修正を行って、少しずつ解決を目指すというモデルである。

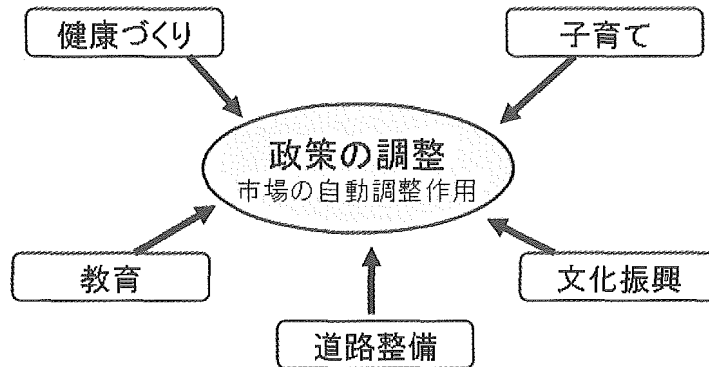
政策決定についての時間や情報が限られる中で、不確実性を伴う行動を行うリスクを最小限に抑え、政治的関係者の合意を得ようという、現実的な理論であるといえる。リンドブロムは実際の行政の予算編成過程を分析して、インクリメンタリズムの考えに至ったという。

元公務員として、実感を伴うモデルであると考え。地方自治体においても、これまでの公共事業優先の政策が継続しており、その中で、子育て支援や防犯など、マスコミで話題となったものをインクリメンタリズム的に部分的に取り上げていると解しても間違いがないと考える。実際のところ、そこに健康づくりの視点が入ることは難しい状況にある。インクリメンタリズムは、現場での現象を理論化したものであるが、目標とすべきモデルとはいえない。インクリメンタリズムを克服する必要がある。

(4) 多元的相互調節の理論 (リンドブロム)

リンドブロムは、インクリメンタリズムを克服する理論として「多元的相互調節の理論」を提示している。多元的相互調節の理論は、個々の政策立案者がインクリメンタリズムに立つことを前提とする。政策立案者がそれぞれ、利己主義と現実主義に基づいて行動することで、政策が自動的に調整され、マーケットの調節作用と同じような合理的な結果となるという考えである。この考えは、政治的に多元化し、様々な意見や行動が出されることを重要視する (図3)。

図3 多元的相互調節理論



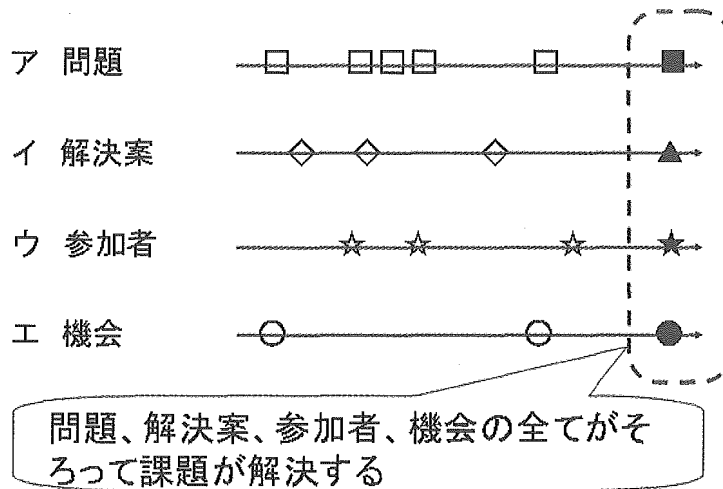
それぞれの立案者が行動することにより、最も合理的な政策が選択される

インクリメンタリズムモデルにより政策が決定されている自治体行政の現場において、健康づくり政策の関係者が、自らの政策の価値を主張し行動に移さなければ、政策の市場において生き残っていくのは難しいことをこの理論は教えてくれる。さらに言えば、政策の市場で勝ち残っていくには、従来のような、中央省庁→都道府県→市区町村という形での政策展開では限界があるのではないかと。様々な主体が様々な形で、自らが信じる政策の価値を訴える必要がある。ローカル・マニフェストは、その重要な手段の一つであると考えられる。

(5) ゴミ箱モデル

ゴミ箱モデルは、組織の意思決定のモデルとして、コーエン、マーチ、オルセンなどによって提示されたモデルである。組織の行動選択は、合理的モデルのように論理的に決定されるのではない。様々な問題とその解決策が乱雑に混ざった中で選択される。それは、あたかもゴミ箱の中で選択されるようなものだとする理論である（図4）。

図4 ゴミ箱モデル



組織の意思決定構造には4つの別々に動く流れがある。「問題」、「解決案」、「参加者」、「選択の機会」である。この4つの流れがたまたま一致した時に「政策の窓」が開き、意思決定がなされるとする。政策決定のモデルとして、説得力のあるモデルである。

政策は、良い政策でもタイミングが良くなければ意思決定されない。健康づくり政策も、時期にかなった、解決案、参加者、選択の機会を得ることが重要である。ローカル・マニフェストが、政策の窓を開く契機となるか筆者にも分からない。しかし、政策の窓を開くために、様々な参加者が様々な試みを行うことが重要である。

5 終わりに

ローカル・マニフェスト推進ネットワーク九州のヒアリングを通じて、ローカル・マニフェストは、健康づくり政策に関して、新しい政策推進者を掘り起こす可能性を有していることを改めて確認することができた。

だが、健康づくり政策をローカル・マニフェストと連動させるために課題がある。特に、候補者に分かりやすい指標の説明をすることは難しい。候補者は、健康づくり政策と国民健康保険などの医療費との関係について、分かりやすい情報を求めている。しかし、健康づくり政策が医療費縮減に与える効果は、専門家の間でも難しい議論がある。それを整理して候補者に提示することはとても難しい作業となる。

また、行政学的に見れば、残念ながら、健康づくり政策が、どんなに意義があっても、政策的に働きかけをしなければ、政策の市場で優先的な地位を占めることは難しい。様々な機会を捉えて、健康づくり政策の重要性を訴えていくことが必要となる。その際は、健康づくり政策の専門家だけでなく、行政関係者、さらには市民と協働していくことが重要となる。

参考文献

- 上山信一・伊関友伸「自治体再生戦略」(2003) 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)
- 伊関友伸『ローカル・マニフェストを通じた地域の健康づくりの推進方策』「公衆衛生 2005年10月発行 (Vol. 69 No. 10)」(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」(2004) ぎょうせい
- 西尾勝「効率と能率」『行政学の基礎概念』(1990) 東京大学出版会
- 宮川公男「政策科学の基礎」(1994) 東洋経済新報社
- 健康日本21HP <http://www.kenkounippon21.gr.jp/>
- ローカル・マニフェスト推進ネットワーク九州HP
<http://www.localmanifesto.com/kyushu/index.php>

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 17 年度 総括・分担研究報告書

平成 18 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