

政策の窓モデルを用いたフロリデーション中止事例の分析

二宮 一枝

要旨 本邦におけるフロリデーションは法的根拠が乏しく、地域住民の全員参加が必要となる公衆衛生事業であり、合意形成が必要となる。Kingdon J.W (1984) の政策の窓モデルに基づき、既存資料及び現地における予備調査によって意思決定過程の流れを明らかにし、多様なステークホルダーとの対話（リスクコミュニケーション）が必要であったことを提示した。

キーワード：フロリデーション／政策の窓モデル／意思決定過程／合意形成／リスクコミュニケーション

1. 問題の所在と研究目的

フロリデーション（水道水フッ化物濃度調整）は、齲歯予防を目的に水道水中のフッ素濃度を調整するもので、公衆衛生的に優れた齲歯予防対策としてWHOが推奨している。本邦では、S27年の京都市山科地区等3か所で限定的に実施されたが、現時点では未実施である¹⁾。本邦では法的根拠が乏しく、当該地域の全住民が給水をうけ、水道料を負担するという形で全員参加が必要となる。このため、水道事業者であり、かつ歯科保健事業の実施主体である市町村が水道利用者でかつ歯科保健サービスの受け手である住民との合意に基づき実施することになる。加えて、フロリデーションに対する日本人のリスク認知は「未知性」と「恐ろしさ」とともに高く²⁾、賛否両論がある。H11年11月に日本歯科医学会がフッ化物応用の推奨を答申し、H12年12月に日本歯科医師会は「最終的には地方自治体の問題であり、地域の歯科医師会をはじめとする関連専門団体、地位住民との合意が前提である」という見解を表明した。しかし、歯科医師の認識も年代による違いがあり³⁾、市町村歯科保健担当者（保健師が8割を占める）の知識と実施希望は低かった⁴⁾。沖縄県久米島町の旧具志川村他数か所でフロリデーションに向けた取り組みがあるものの、実現には至っていない。

本邦におけるフロリデーションの施策化における意思決定過程に関する研究を概観すると、H14年

に米国での事例を①州法で決定して行政が実施、②行政が提案して議会決定、③行政が提案して議会に決定権あったが、反対派の圧力で住民投票、④行政で検討したが反対派の圧力で住民投票、⑤実施地区で反対派が中止の住民投票を請求して住民投票の5つに分類した報告⁵⁾があるのみで、本邦の事例報告はない。ただし、旧具志川村の事例をインフォームド・コンセントの視角からTom L. Beauchamp / James F. Childress (1997) の4つの原理（自律尊重・無危害・恩恵・正義）を適用して分析した報告⁶⁾とリスク学の視角から、議論の内容分析をした報告⁷⁾がある。しかし、政策科学の視角からの分析は報告されていない。

本事例は、旧具志川村（G村）限定の実施計画は仲里村（N村）との合併協定書に明記されたにもかかわらず、初代久米島町長選挙の争点となり、選挙の結果、「健康への影響」のみでなく「無添加食品の価値がなくなる」との理由で中止となっている⁸⁾。このことは歯科医師等健康関連のステークホルダー（stakeholder、利害関係者）のみでなく、無添加食品等に関連するステークホルダーとの合意が不十分であったことを示唆する。従って、政治要因の影響が強いこと、多様なステークホルダー等の合意形成が必要であったことなどから、政策科学的な視点による分析が必要と考える。また、フッ化物由来のリスク（斑状歯のみでなく、反対論者のいう癌・エ

イズ・ダウン症等)についてステークホルダーとの情報共有・意見交換等が必須であり、水道関係の先行研究でも、地域性(産業化の程度等)や年代、性別、学歴、所属階層意識等の影響要因を明らかにしたリスクコミュニケーション計画が必須であるとされている⁹⁾。そこで、政策科学的な視点による分析モデルに基づき、町(G村及びN村)の地域特性をふまえて、フロリデーシヨンの中止表明までの意思決定過程を明らかにすることを目的とした。

2. 研究の意義と方法

本事例の意思決定過程を宮川公男『政策科学入門』⁹⁾に依拠してKingdon J.W. の政策の窓モデル(以下、モデル)を用いて、既存資料及び予備的現地調査により、町の地域特性を把握し、フロリデーシヨンの中止に至るまでのプロセスを考察する。

このモデルは、政策プロセスの3つの流れ(問題・政策代替案・政治の流れ)からなる。まず最初に、①問題(problem)を明らかにする。これは多くの中から、ある問題がイシュー(issue, 討議課題)として認められ、アジェンダ(agenda, 議事日程)に設定されるのはどのようにしてか、また、なぜ、問題は消え去るのかについて分析する。次に、②政策代替案:政策原子スープの中で生き残るための条件は何かについて、i) 技術的フイージビリティ(実現可能性)、ii) 政策コミュニティのメンバーの価値意識との整合性、iii) 政策提案が直面する制約(予算・議員の支持・政府官僚の承認)を検討し、③政治の流れ:多数政党の交代や政権交代、全国的ムード、利益集団キャンペーンについて分析する。以上、3つの流れの合流couplingつまり、問題が認識され、その解決案がすでに準備されて、政治的風潮も変化の機が熟して、行動を妨げる制約もないという時期がくると、政策の窓policy windowは開かれる。

宮川⁹⁾に依れば、アジェンダをコントロールできることは最終的な政策選択を実質的にコントロールすることにつながる。そもそも、本事例は「問題がどのように設定されるかによって、ある一部の人々にはプラスになり、他の一部の人々にはマイナスになる。従って問題の設定は政治的な側面を強く持つており、それ自体が政治的争いの対象となり得る」という実際例でもある。従って、G村が齧歯予防のためにフロリデーシヨンを政策アジェンダに設定し

ながら中止となっていることを、政策プロセスの3つの流れ(問題・政策代替案・政治の流れ)から考察することによって、今後はフロリデーシヨンのみでなく、法的根拠の乏しい公衆衛生事業を企画立案する上で、住民の合意形成に関する基礎的要件を提示しうる。

3. 研究結果

3-1. 町(G村及びN村)の地域特性

3-1-1) 町の概況と基礎的統計

H14年4月1日にG村とN村が合併して誕生した町は、沖縄県那覇市の西方100kmの東シナ海に位置し、行政区面積は63.43 km²で久米島本島、奥武島、オーハ島の有人島及び無人島で米軍射撃場となっている鳥島、さらに鹿児島県徳之島の西方にあり県内唯一の活火山島でもある硫黄島島を含む5つの島から成る¹⁰⁾。H 12年国調人口9,359人の過疎、辺地指定地域であるが、合併後は農業振興並びに観光振興地域指定となった¹¹⁾。町概要に依れば、特産品としては国指定文化財の久米島紬、泡盛、味噌、焼き物などに加え、近年は海洋深層水を利用したミネラル水、塩、化粧品等も開発され、その生産は年々伸びており地場産業として県外にも広く知られるようになってきた¹⁰⁾。

合併前のG村及びN村の地域特性について、『統計でみる市区町村のすがた2003』¹²⁾に基づき、A. 人口・世帯、B. 自然環境、C. 経済基盤、D. 行政基盤、E. 教育、F. 労働、G. 文化、H. 居住、I. 医療、J. 福祉、K. 安全に関する統計指標を整理した。G村は人口4,237人・1,432世帯(H 12年)でN村(5,122人・1,745世帯)に比して人口・世帯数、面積ともにやや小さいもののH 12年の財政力指数(県平均0.26、町村平均0.214)はG村が0.15、N村が0.16で、殆どかわりない。しかし、H 12年の第二次産業就業者割合ではG村17%に対してN村22.3%である。また、G村はH 13年町内第二次産業事業所総数162所のうち22.8%を占め、第二次産業従業者総数844人中35.4%であった。さらに、製造業従事者数ではG村43人に対してN村は24.8倍の1,068人であり、製造品出荷額(H 12年)では、G村が419百万円、N村はその13.5倍の5,669百万円であった。また、G村は第三次産業従業者数ではN村より少ないにもかかわらず、商業商店数、商業年間販売額(H 10年)、商業地平均価格(H 13年)

においてN村の約1.5倍であり、第三次産業がやや優位で、町内唯一の空港、病院と高校が立地する等医療・教育面での優位性を有している。

3-1-2) 両村の政治・政策的特性

沖縄県の市町村概要¹¹⁾から、政治的な特性をみていく。まず、議員の党派別内訳（H 10～14年）ではG村（定数16）は全て無所属であるが、N村（法定定数22、条例定数16）は共産2、無所属14である。なお、G村出身の太田昌秀氏はH 2年12月10日～10年12月9日に知事をつとめ、N村出身の宮平洋氏は太田知事在任中に出納長（H 2年12月23日～10年1月27日）及び副知事（H 10年1月28日～10年12月9日）であった。

次にH13年度主要事業では、G村は海岸保全、総合運動公園、集落地域整備、小学校体育館、保育所建設を挙げ、N村は奥武島1号線道路改築、海洋深層水線道路整備、保育所・小学校屋内運動場改築であった。

H13年9月に策定されたG・N村合併協議会新町計画案の主要事業（総額9,121,858千円）は、商工業振興として海洋深層水関連施設整備、特産品加工施設整備、商工観光会館建設等が、観光関連産業振興には、イーブ観光リゾート整備、クメジマボタルの里整備、体験滞在交流促進、島の学校体験交流施設整備、温泉利用施設整備等があり、観光関連産業の振興は約5割を占めていた。そして、合併したH 14年度の主要事業はバーデハウス久米島整備、体験滞在交流、宇江城城跡保存修理、畜産基盤再編総合整備であり、今後の主要プロジェクトとなった。

3-1-3) 両村長の施政方針と地域特性

H11・12年における両村長の新年挨拶から、政治的な地域特性をみていきたい¹³⁾。

①平成11年1月1日新年挨拶（抜粋）

G村長は、公立病院、博物館の建設着工等による将来の発展、夢実現を語り、N村長はG村長と同様に公立病院、自然文化センターの建築工事着工に加えN村内地区における県の主要プロジェクト（海洋深層水総合利用研究施設整備事業）研究施設完成にふれ、新たな産業の創出に向けて地元関係者や県内外から大きな期待があると述べていた。

②平成12年1月1日の新年抱負（抜粋）

G村長は久米島空港整備が完了し、修学旅行の誘致やプロ野球・サッカーのキャンプ誘致等スポーツアイランドを目指し、観光協会を強化。4月に開院

する公立病院は長期滞在型のリゾート地としても有望で5月には自然文化センターが開館予定である他、カンジダムの整備状況や第一次産業の振興状況について述べていた。他方、N村長は海洋深層水総合利用施設は水産業や農業への利活用研究施設で当面は実用化の高い品目の研究（クルマエビの母エビの養成や貝、海草類。野菜の周年生産技術の研究や、花き、果樹の開花時期調整による端境期出荷体制の技術開発。工業関係では民間のアイデアを生かした商品開発）を進める。また、ウミガメの放流等を通して観光客をふやし、海洋深層水と温泉を利用した医療・保養地形成事業「クワ・タラサ球美」と連動させる。観光産業を通して地場産業の育成・振興、若者の雇用と定住促進を語っていた。

3-2. 合併とフロリデーションの動向

3-2-1) 合併前の状況

琉球王朝時代の具志川間切・仲里間切はM41年に村制となり、沖縄の本土復帰後のS47年11月にG・N両村合併協議会が発足した。総会15回、小委員会延べ40回、三役会議や議会合同懇談会8回、役場職員による現地指導18回と審議したが、庁舎位置で意見が対立し、合併の賛否を問う住民アンケートでは、反対（48.9%）が賛成（34.3%）を上回り、4年以上にわたった審議は幕を閉じた。

3-2-2) 合併の機運とフッ素洗口事業導入（H元～8年）

平成の初め頃、島内経済団体の若手を中心に合併論議がおり、H 6年に商工会の合併問題研究委員会が発足した¹⁴⁾。県が海洋深層水研究拠点施設を久米島に選定したH 7年には商工会、観光協会、農協、漁協等経済団体が合併の方向でまとめ、村民への署名活動を展開した。H 8年5月、N村側（1,100人）は町漁協組合長、G村側（824人；新聞では708人）は町農協組合長が合併協議設置請求者となって両村に対する合併協議会設置を請求した。有権者7,120人のうち1,924人（有効署名者率24%）で両村ともに有権者1/50を上回った。同年9月にはN村商工会とG村商工会の定款・規約の作業が終わり、10月にはG・N村合併協議会設置に関する協議が議決された。

G村でのフッ素洗口は、合併に向けたサミットが開催されたH 3年に保育園・幼稚園児と小中学生を対象に開始された。12歳児のDMFT（永久歯の1人平均齲蝕数）がH 4年には7.6（全国4.2）であった

が、H11年には1.9（全国2.6）と顕著な効果を挙げている¹⁵⁾。なお、H5年12月17日に報じられた西宮斑状歯裁判最高裁判決の影響に関しては不詳である。また、N村側の齲歯の状況は現時点で把握できていない。

3-3-3)合併協議会設置と海洋深層水総合利用（H9～11年）

H9年1月には、両村三役調整会議で合併協議会構成メンバーを検討し、両村三役、議員6名、教育長、両村総務・企画課長他、農協、漁協、商工会、区長会、婦人会、老人会、青年会の各団体長ら40名（女性2名）を選び、事務局は会長に選任される首長が属する村に設置することとした。5月13日にG村で開催された両村合併協議会初会合で、会長は「前回（S47年）はN村長が協議会長だったので、今回はG側がやるほうがベター」という両村長の合意でG村長が就任し、委員からは女性委員の増員が提案された。

H10年4月には、ロータリークラブ主催、合併協議会共催で宮平副知事（N村出身）の基調講演や10年後の久米島像をテーマとしたサミットが開催され、約350名が参加した。参加者125名のうち6割が合併に賛成した。

H10年9月13日のN村長選挙で前助役が前収入役を599票差でやぶり（投票率93.0%）、3期在職の平良村長の後継者となった。同時に、N村議長には沖縄県初の女性議長が就任した。結果、合併協議会の構成はG村長を会長、N村長を職務代理者に、委員は両村助役・収入役、両村議会正副議長、両村議員各4名、両村教育長・総務課長・企画（開発）課長、両村区長会長、両村青年団協議会長、両村婦人会長、両村老人クラブ連合会長、町商工会長・婦人部長、同理事、町農協組合長・女性部長、町漁協組合長・女性部長、県市町村課長、県企画調整室副参事、ロータリークラブ会長、両村生活研究会会長、両村農業委員会会長、両村建設業協会長の46名となった¹⁶⁾。

H11年4月、N村では村内に建設中の海洋深層水総合利用研究施設を利用した保養施設建設計画等、自然環境を生かした多様な事業を展開し、商工会はH10年度から3か年計画で小規模事業広域活性化事業として海洋深層水活用を推進した。8月にはロータリークラブが中心となって、久米島「美ら島」推進協議会（会長はN村助役・町観光協会会長）を設

立、環境美化運動を一元化した。事務局長はロータリークラブ会長、事務局は町観光協会内（G村）、副会長（アクツの会、久米島の自然と文化に親しむ会）、会計（N村婦人会）、監査役（両村商工会）であった。一方、フロリデーション関係では、H11年11月に日本歯科医学会が「フッ化物応用についての総合的見解」でフッ化物応用を推奨する答申をまとめた。しかし、この答申が住民に及ぼした影響に関しては不詳である。

3-3-4)合併協議の課題と本事業中止表明（H12～14年5月）

H12年12月に日本歯科医師会は水道水フッ化物添加は公衆衛生的に優れた齲歯予防の方法であること、最終的には地方自治体の問題であり、地域の歯科医師会をはじめとする関連専門団体、地域住民との合意が前提であるという見解を表明した。そして、G村でフッ素洗口はじめ齲歯予防に長年尽力してきた地元歯科医師から村行政及び村議会あてに本事業の要望書が提出された。

厚生労働省（以下、国）はH13年2月の全国母子保健主管課長会議で、水道水フッ化物添加事業推進について説明し、H12年度から3か年計画で厚生科学研究班（主任研究者：高江洲義矩東京歯科大学教授）を発足させた。研究班では、G村から県及び国を通して依頼されたフロリデーションの学術・技術的支援をおこなうために、H13年度は久米島 Water Fluoridation Projectを設けた。

ここで、マスコミの動向をみておくと、H13年1月24日にNHKテレビ（あすを読む－水道水フッ素化－）が推進的な報道をおこなった。これに対して消費者団体、日本フッ素研究会等が抗議し、NHKは5月9日にラジオ放送を通じて賛否両論をとりあげた。なお、9月には毎日新聞が西宮斑状歯裁判例も紹介し、11月には長崎放送も賛否両論を放映した。このような中で、10月から11月には両村の幼稚園児、小学校児童及び中学校生徒全員1,212名とG村成人・老人126名を対象に健診と質問紙調査による健康の実態把握が行われた。さらに、12月からH14年1月には、G村福祉課がコーディネートしてG村内14地区（字単位）で住民説明会を開催した。この説明会では、地元歯科医師とWater Fluoridation Projectの歯科専門家のみでなく、G村水道課長も説明した。説明には、住民に対するフッ化物情報の提供資料として作成した「フロリデー

ション問答集」が用いられた。加えて、水道行政担当者への支援として、米国疾病予防管理センター（CDC）からThomas G. Reeves氏を招聘して研修を実施した¹⁷⁾。

3月2日には県・G村・県歯科医師会主催の「水道水フッ化物応用シンポジウム」が開催された。これに先立ち、2月22日に日本フッ素研究会から村長あてにフロリデーションに反対でありシンポジウムで討論したい旨の申し入れがあった¹⁸⁾。当日のシンポジストは県歯科医師会長、公立病院長、朝日新聞編集委員、G村健康づくり推進協議会会長（村議会議長）の4人であった。G村議長は住民の総意が不可欠なのに説明会への参加者が少なく、まだ議論が不十分であるとした¹⁹⁾。村議会は要望書が提出されたフロリデーションについては、合併後の継続審議とした。

一方、H12年4月には念願の公立病院開院、6月沖縄県海洋深層水研究所開所、7月久米島ウミガメ館オープンと主要事業が進展した。とりわけ海洋深層水は過疎地における若者の流出防止等への期待もあり、19の企業・団体が海洋深層水研究所の取水量の一部を有効活用して研究に取り組み、商工会の小規模事業広域活性化事業の成果もあって、久米島海洋深層水開発KKの「琉美の水」と「琉美の塩」や味噌、パン、沖縄そば等の新しい特産品が開発された。さらに、合併後は役場も縮小するので、雇用確保のためにも久米島観光振興ビジョンに基づき深層水利用プールや露天風呂を整備したバーデハウス久米島を建設して体験・滞在型観光を推進し、6-9月限定の東京-久米島間の直行便を期間延長するよう、村長らが県に展開協力を要請した。合併についてみると、4月1日に両村商工会が町商工会となり、既に農業協同組合、漁業協同組合は一本化されているため、残るは行政合併のみという状況になった。N村は6月議会でも合併早期実現を全会一致で決議した。しかし、G村では議員側で合併への意見が一致を見ず、合意形成が不十分という状況が報告された。協議会から合併時期の設定を付託された総務・財政委員会は、両村の執行部と議員それぞれの合意形成を設定の前提にしており、G村議会側の合意取り付けが今後の焦点となった。そして、2月開催の合併協議会で合併の目標時期をH14年4月1日に再設定した。このため、H12年度から事務局体制を強化（2名増員）して住民説明、両村の9月

議会を経て11月には県に申請予定となった。合会では水道の水源となるダムの建設や海洋深層水の利用についての具体的な取り組みを計画に位置づけるべきだとの意見もだされ、両村と調整することになった。H13年度には事務局体制をさらに強化（2名増員）、役場内に設置した合併推進本部（本部長はN村長、副本部長はG村長）主導ですすめた。この時点においても一部議員からは各論反対が表明された¹⁴⁾。8月には両村合同の「2001久米島まつり」が両村、町商工会など同まつり実行委員会主催のもと、G村内公園を主会場に行われ、N村長は実行委員長として「心をついにしようという両村民の強い気持ちでこの祭りが実現した。ともに健康で創造性豊かな久米島にしていきましょう」と挨拶した。9月の合併協議会では、新町建設計画、合併協定書が議決された。フロリデーションについては合併協議会において、文教・厚生委員会付託事項審議結果、「住民の合意を図ったうえで、当面の間、G村の給水区域に限定して事業を推進していくものとする」と明記された。県との正式協議、各小学校区別住民説明会を経て、10月5日には県知事や県内市町村長を招いて合併調印式を盛大に挙行了。10月9日に両村議会で合併関係議案が議決され、10月10日には両村長が県知事宛に申請、さらに10月23日に総務大臣へ新町建設計画策定を報告した。結果、H14年1月に総務大臣告示、3月には両村での閉村式が行われた。

H14年4月1日の新町開庁式は職務執行者（前N村助役）のもとで、職員辞令交付が行われた。なお、前回の合併で問題となった庁舎については分庁方式として、N庁舎には総務、企画財政、福祉、健康づくり課、議会事務局等、G庁舎には総合窓口、環境保全、農林水産、水道、建設、商工観光、教育委員会等を置いた。

初代町長選挙は両村長の対決となり、N村長はフロリデーション反対を掲げた。H14年5月7日告示、同12日投票の初代町長選挙結果は13票差（有権者数7,002人、投票者数5,918人、投票率84.52%）で、N村長が選出された。そして5月13日の当選記者会見で「健康への影響」と「無添加食品の価値がなくなる」という理由で本事業の中止を表明した。

4. 考察

県の過疎地域指定を受けた離島の両村は農業を基

幹としつつも、経済・政治的指標の相違による地域特性は両村の重点事業や村長の政策方針に影響を与えていた。G村は島内唯一の空港・病院・高校を有し第三次産業がやや優勢であるのに対して、N村は商工業が優勢であり、県海洋深層水研究所をいかし、特産品開発や観光振興等を重点施策とした。さらに、新町建設計画においても海洋深層水は未来型産業として重要な事業として位置づけられた。

平成の合併は、島内の各種団体等の連携・統合がすすみ、残るは商工会と行政のみとなっていたため、産業経済の飛躍には合併が必要であるという商工・観光等の経済団体関係者からの請求による。県も合併の先駆的な成功例として期待した。合併協議会が設置され、協議がすすむものの、N村に比してG村の合併への合意形成は時間を要し、時期を延長した。

このような産業経済・政治の動向のなかで、G村ではH3年に開始された学校でのフッ素洗口が齲歯予防効果をあげていた。H13年には、日本歯科医学会・日本歯科医師会の本事業容認を受け、国の本事業推進方針説明があった。G村では地元歯科医師が村行政及び村議会にフロリデー導入を提案した。G村から県及び国を通して依頼された研究班は本事業の学術的・技術的支援を開始した。字単位での住民説明会を経てG村健康づくり推進協議会で審議したが、村議会では合併後の継続審議となり、合併協議会の文教・厚生委員会付託事項審議結果、合併協定書には当面の間、G村の給水区域に限定して事業を推進すると明記されたものの、初代町長選挙を機に「健康への影響」と「無添加食品の価値がなくなる」との理由で中止となった。

以上、本事例は渡辺らの5分類⁵⁾に従えば「②行政が提案して議会決定」に類するが、「行政が提案して議会決定したが、合併に伴う選挙の結果、首長の判断で中止」という、新たな分類となる。ただし、現時点ではその後の議会等の動向が不詳であり、検討の余地がある。政策科学的な視点からすれば次のように言えよう。フロリデーが健康即ち効果的な齲歯予防にとって良いと考える人々（ステークホルダーA）にはプラスになり、齲歯予防のみでなく健康全体への悪影響を考える人々（ステークホルダーB）と無添加食品の価値がなくなると考える人々（ステークホルダーC）にはマイナスになる。従って、齲歯予防のためのフッ化物応用としては局所的応用のフッ素洗口は容認できるが、全身的应用

であり、かつ住民全体に供給され、生活（経済活動を含む）全体に影響する水道水を介するフロリデーションが問題とされたと考えられる。従って、フロリデーションは健康リスクにとどまらず、生活（経済）への影響リスクとして受け止められたのではない。本稿ではN村側の歯科保健実績等が不詳で十分な論拠に欠けるが、G村限定実施ではあっても、合併目前の新町建設計画にとってマイナスと受け止められ、フロリデーション自体が初代町長選挙の争点となったのである。

それでは、モデルによる考察をすすめ、本事例の意思決定過程の3つの流れについて述べる。第一に、問題（problem）を明らかにする。まず、問題は齲歯（予防）ではなく、齲歯予防の解決策としてのフロリデーションそのものであることから出発する。では、なぜイシューとして認められたのであろうか。これは10年に及ぶ地元歯科医師の指導によるフッ素洗口の成果があり、齲歯予防の重要性が村長・行政担当者に認識されていたこと、更には歯科医師会、国及び研究班、県行政（保健所含む）の支援があったことが挙げられる。ここでのステークホルダーを挙げれば、フロリデーション推奨の歯科専門家と関係行政・団体がステークホルダーAと考えられる。ステークホルダーBは、日本フッ素研究会等、NHK報道に抗議した人々が想定される。又、日教組養護部会が、安全性の未確立を理由に反対していることから、学校保健関係者の見解を明らかにする必要があるが、現在は不詳である。ステークホルダーCは無添加食品や海洋深層水利用製品の製造・販売等に関連する人々と考えられるが、未調査のため今後の課題である。合併協議の経過で、新町建設計画に海洋深層水の利用についての具体的な取り組みを位置づけるべきだとの意見がだされたことからすれば、合併協議会構成委員の所属団体活動とあわせて分析の余地がある。

次に、なぜ、フロリデーションが実施されないのかということである。これについては、H13年度の村内説明会への参加状況や健康づくり推進協議会（議長）の発言にあったように浸透度が十分でないこと、村議会で決議されず継続審議となっていることが挙げられる。そして合併協議会の文教・厚生委員会付託事項審議結果、「水道水フッ化物調整事業の取り扱いとして住民の合意を図ったうえで、当面の間、G村の給水区域に限定して事業を推進してい

くものとする」として合併協定書に明記されたにもかかわらず、現在まで未実施である。従って、この理由を明らかにすることも今後の課題である。

第二は、政策代替案：政策原子スープの中で生き残るための条件についてである。条件 i) の技術的フイージビリティ（実現可能性）は研究班の学術的・技術的支援と地元歯科医師・水道担当者等の実施レベルにおいてクリアできている。しかし、条件 ii) 政策コミュニティのメンバーの価値意識との整合性においては、3月のシンポジウムでG村健康づくり推進協議会会長（村議会議長）が発言したように、G村内でも十分とは言いがたく、さらにN村側への働きかけが不十分であった。当面はG村限定としても観光・無添加食品等への影響があり、新町の重要施策への懸念は否定できない。健康への悪影響を懸念するステークホルダーBについても、日本フッ素研究会からの申し入れがあり対話の機会はあったがいかしきれなかった。G村内食品関係者には説明があったが、無添加食品に代表されるステークホルダーCとの対話は不十分であり今後の課題である。神田⁷⁾が指摘したように、ステークホルダーAとB・Cとの乖離があり、この乖離を客観的に捉え、埋めていくことが必要である。続いて条件 iii) 政策提案が直面する制約（予算・議員の支持・政府官僚の承認）では、歯科保健及び水道関係は問題がないと思われるが、N村側の見解を明らかにしてははいないので、改めて町としての見解を確認しておくことが必要である。とりわけ、G村議会で継続審議となったことから十分な支持を得ているとはいいがたい。また、予算確保においては保健部門外の担当者の理解のみでなく、予算事前議決原則から議会の承認がなければ成立しないので議員の支持は重要である。

第三に、政治的流れ：多数政党の交代や政権交代、全国的ムード、利益集団キャンペーンに関する流れをみていく。まず、村会議員の所属政党ではG村は全員無所属、N村は共産党2名外は無所属であった。党派による見解の相違については未調査のため論究できない。全国的ムードとしては、NHKのフロリデーション肯定の報道から反対表明の動きがあり、その後は賛否両論報道となった。朝日新聞編集員をシンポジストとするなど報道関係への理解を求める努力をしていた。

以上、フロリデーションの実施それ自体が問題で

あり、G村に限定実施という設定でありながらも合併目前の新町建設計画にとってマイナスと受けとめられたが、新町建設の進捗と政権交代があり、政治・経済状況は変化した。技術的支援も研究班活動とあいまって実施可能な段階にある。しかしながら、ステークホルダーB・Cとの対話（リスクコミュニケーション）不足があり、N村側を含む町としての見解やG村側に限定したフロリデーションが実施されない理由が解明されていない状況では3つの流れそのものを把握したとは言えない。このため、今後の課題は合併協議会の委員選出を含めた審議経過と合併後のフロリデーションに関する動向を明らかにすることである。

本研究はH19年度厚生労働科学研究補助金（医療・安全技術評価総合研究）フッ化物応用による歯科疾患予防プログラムの構築と社会経済的評価に関する総合的研究（研究代表者眞木吉信）の分担研究¹⁹⁾としておこなわれた報告に加筆修正した。

文献

- 1) 筒井昭仁：米国の水道水フッ化物添加を中心としたフッ化物利用の歴史と現状：う蝕、歯のフッ素症の状況に関するレビュー，口腔衛生学会雑誌，51(1)，2-19，2001.
- 2) 岡本浩一：リスク心理学入門-ヒューマン・エラーとリスク・イメージ，サイエンス社，1992.
- 3) 沖義一・恒石美登里・高島恭一：高知県歯科医師会員のフッ化物局所応用に関する意識調査，口腔衛生学会雑誌53（5），618，2003.
- 4) 山本武夫・晴佐久悟・田浦勝彦他：市町村の歯科保健担当者のフッ化物に関する知識・態度：口腔衛生学会雑誌54（4），425，2003.
- 5) 渡辺達夫・川口陽子他：フッ化物応用の保健情報・EBMと行動科学，厚生科学研究費補助金（医療技術評価総合研究）歯科疾患の予防技術・治療評価に関するフッ化物応用の総合的研究（H12-医療-003）平成13年度研究報告書，227-231，2002.
- 6) 二宮一枝：公衆衛生におけるインフォームド・コンセント-齲蝕予防と水道水中のフッ化物，慧文社，2005.
- 7) 神田玲子・辻さつき・土居雅広：結核予防法施行令一部改正と水道水フッ素添加-健康影響に関するリスクをめぐる議論の内容分析，日本リ

- スク研究学会誌17(2),117-126,2007.
- 8) 三竹育男：リスクコミュニケーション計画の策定，水道協会雑誌60(7),25-27,1991.
- 9) 宮川公男：政策科学入門，東洋経済新報社，1999.
- 10) 久米島町ホームページ
<http://www.town.kumejima.okinawa.jp/>
- 11) 沖縄県企画部市町村課：市町村概要
<http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/cateview.jsp~cateid=38>
- 12) 総務省統計局：統計でみる市区町村のすがた 2003,日本統計協会,2003.
- 13) 仲里村史編集委員会・仲里村史新聞集成検討委員会・久米島町教育委員会編：仲里村史第5巻資料編4新聞集成，2004.
- 14) 高里久三：「久米島町」誕生～長年の合併協議を経て、名実ともにひとつの島へ～，住民行政の窓,17 (11), 13-19, 2005.
- 15) 水道水フッ化物応用シンポジウム報告集
<http://www.f-take.com/WFS.HTM>
- 16) 合併関係資料（旧合併協議会HP）
<http://www.town.kumejima.okinawa.jp/gappei/subu6.htm>
- 17) 高江洲義矩：沖縄県尻郡具志川村における水道水フッ化物添加事業の学術・技術的支援に関する予備的調査,厚生科学研究費補助金（医療技術評価総合研究）歯科疾患の予防技術・治療評価に関するフッ化物応用の総合的研究平成13年度総括研究報告書,48-58,2002.
- 18) 沖縄県久米島の具志川村長への申し入れ
<http://plaza.umin.ac.jp/~JSFR/kenkai.html>
- 19) 二宮一枝：フッ化物調整事業におけるインフォームド・コンセントー具志川村におけるフッ化物調整事業中止事例のプロセス，厚生労働科学研究費補助金（医療安全・医療技術評価総合研究）フッ化物応用による歯科疾患予防プログラムの構築と社会経済的評価に関する総合的研究（H19－医療－一般－019）平成19年度総括研究報告書，84-99,2008.

Analysis of a Case of a Water Fluoridation Plan Being Called off, Using the Policy Window Model

KAZUE NINOMIYA

Department of Nursing, Faculty of Health and Welfare Science, Okayama Prefectural University, 111, Kuboki, Soja, Okayama 719-1197, Japan

Abstract

Water fluoridation, which is deficient in legal basis in Japan, is a public health project which requires all local residents to participate in agreement formation and give informed consent. Based on the Policy Window Model by Kingdon J.W (1984), this study attempted to explore a case in which the water fluoridation plan of a certain town was called off as a result of the mayoral election held after its merger with another. The existing documentation including official documents, agendas for seminars and symposia were reviewed to clarify the decision-making process. As a result it was shown that such problems as a lack of mutual consensus among a variety of stakeholders and poor risk communication remained to be solved.

Keywords : Fluoridation, Policy window model, Decision-making process, Consensus building, Risk communication