

地域保健における行政主体としての  
市町村の役割の明確化について

(佐伯構成員作成資料)

## 第2回市町村保健活動の再構築に関する検討会

地域保健における行政主体としての市町村の役割の明確化

北海道大学医学部 佐伯和子

### 1. 地域保健が担当する健康課題

- 1) 住民の健康と生活権の保障  
ライフサイクルに伴う健康課題への対応
- 2) 複雑化する健康課題  
多問題、医学だけでは解決困難な家族や社会を背景とする問題  
健康危機管理、高度な専門知識と技術
- 3) 住民参加と関係機関のネットワークでの対応  
住民との協働、関係機関との連携が必要な課題
- 4) 地域の健康課題解決には長期間を要する

### 2. 行政が現在担当している業務

- 1) 平時の業務  
地域住民への対応  
住民の健康増進、一次予防、二次予防（早期発見）、三次予防（障害者）  
地域ケアシステムの構築と調整
- 2) 健康危機対応業務  
リスクマネジメント、予防、クライシス対応
- 3) 対人サービス活動（表1）
- 4) 対象システムレベル別地域保健福祉活動（表2）  
個人・家族への個別アプローチとコミュニティアプローチの連動
- 5) 総合的な地域保健福祉活動  
地域の大半は健康な人であり、リスク事例だけで地域全体を見ることはできない  
実践を通してあらゆる人々、組織とかがわることでネットワークを構築できる

### 3. 行政が担うべき保健福祉

- 1) 市町村行政の使命
  - ・住民の健康権の保障
  - ・健康課題に対する施策化と行政評価
  - ・コミュニティの活性化 地域資源の活用
  - ・効率的・効果的な保健事業の実施
- 2) 保健福祉サービスの提供と質の保証
  - ・住民にとってはサービスの利用であり、選択の幅が豊富で安価で利便性があること
  - ・行政にとってはサービスの質の保証が重要  
地域の実態やニーズが把握できる情報収集ルートの確保と情報管理  
サービス提供からリスクマネジメントができる

サービス提供機関の評価が可能なシステム

### 3) 委託の可能な健康課題

- ・ 治療が必要で保健福祉よりも医療の問題
- ・ 技術化された対応手段があり、有料化されているかまたは可能な健康課題
- ・ 家族機能、近隣機能が果たしてきた専門性の低い健康課題

### 4) 委託の不可能または不適切な健康課題

- ・ 行政の権限と責任：施策（保健計画策定）とその評価
- ・ コスト面：民間では担えない不採算業務
- ・ 技術面：住民だけでは対処できない調整課題、専門的課題
- ・ 倫理面：個人情報保護

虐待などの複雑かつ困難な個別事例

コミュニティレベルでの関係機関調整等の調整およびマネジメント

## 4. 保健事業委託における課題

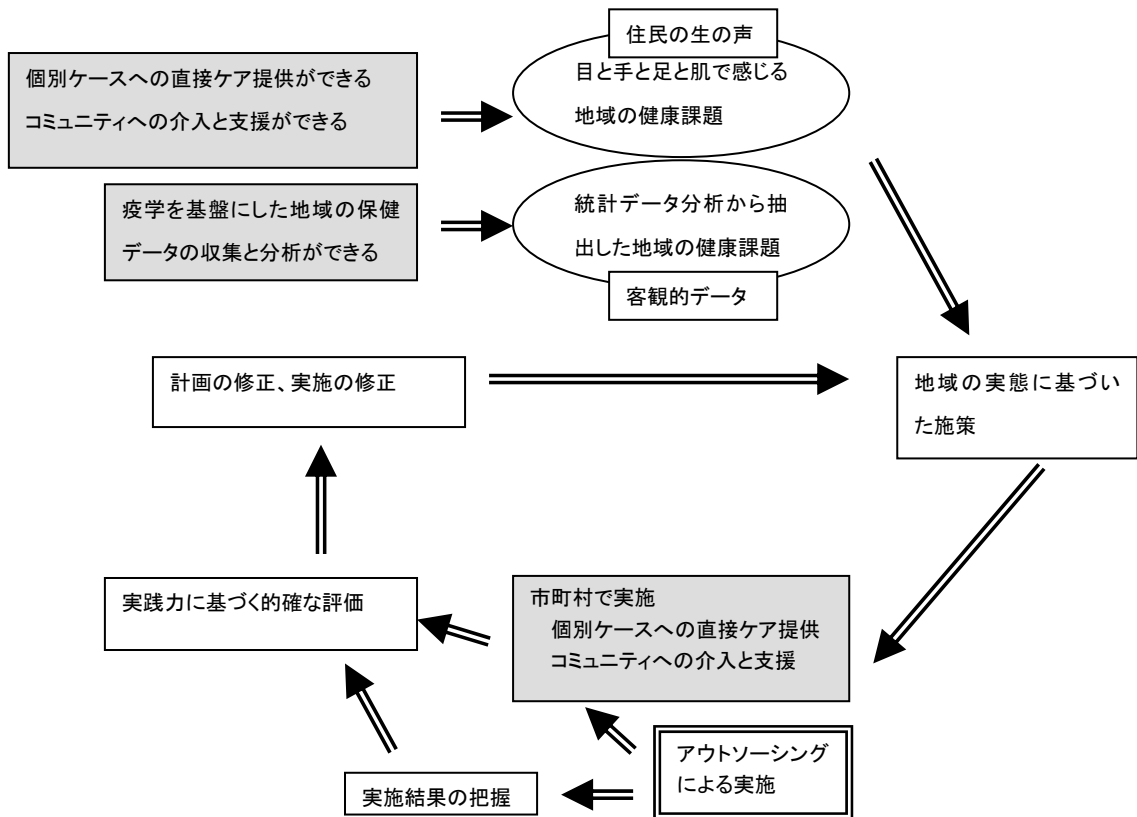
表5 母子・老人保健事業の業務委託における課題

<b>保健事業としての機能維持に関すること</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 個人を長期的・継続的に見ていくことが困難</li><li>● 観察などから得られる情報が得られなくなった</li><li>● 事後フォローの時期が遅れがちになる</li><li>● 委託先からの結果が人数でしか戻らないため、その部分からの実態把握ができない</li><li>● 委託対象の住民と接する機会がなくなってしまった</li><li>● 未受診者に対する対応が手薄になった</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 住民の利便性を考慮した結果、費用が増大</li></ul>
<b>委託先の質の確保に関すること</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 委託先に保健的な観点不足している</li><li>● 委託先が複数の場合、質にばらつきが生じている</li><li>● 委託先のスタッフの状況により、サービスの質が左右される</li><li>● 委託先によって基準値が異なるため、統一的な管理ができない</li><li>● 委託先に対する第三者評価のしくみがないため、質が不透明</li><li>● 入力ミスなどが多く、かえって業務量が増えた</li></ul>	<b>委託先との関係について</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 委託先と対等の立場でない、委託の条件や、基準などを設けること自体が困難</li><li>● 委託先と、事業目的についての合意したりする場や、評価をフィードバックする場がない</li></ul> <b>プライバシーについて</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 事業実施場所の条件で、プライバシーが十分保たれない状況がある</li><li>● 個人情報保護との関係で、個人あるいは地域情報把握のために必要なデータが十分に得られない</li></ul>
<b>委託料・委託費に関すること</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 委託単価が高くて、委託先が限られていると条件をのまざるを得ない</li></ul>	<b>行政内での体制・保健師に関することについて</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 委託に関して行政内で方向性の統一ができていない</li><li>● 委託先が金額だけで決まってしまう</li><li>● 委託の決定に保健師が参与できない</li><li>● 効果的な委託のあり方について理解できていない</li><li>● 委託事業の評価を行っていない、やり方がわからない</li></ul> <b>その他</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● 委託先が多く、かえって調整に時間がかかっている</li><li>● 委託しようにも委託先がない</li></ul>

鳩野洋子他：保健事業委託に関する現状、保健師ジャーナル、p 905、2005

## 5. 行政で働く地域保健従事者の専門性と機能

対人支援の実践能力を備えた行政職である



- 1) 地域の実態に基づいた施策の提案
- 2) 行政としての対人サービスの実施
  - ヘルスプロモーション（健康増進）、健康課題の予防、健康危機管理と介入
- 2) コミュニティのケア力
  - 地域のケア資源の育成と調整
  - 個人家族、集団、組織、コミュニティへの支援を関連させながら実施
- 4) 専門分野に対する高度な評価能力
  - 対人支援の質を評価

## 6. まとめ

- 1) 平時の効果的な住民への保健福祉サービスの提供と健康管理
- 2) 健康危機時の円滑な情報の把握と住民への対応
- 3) 人材育成の観点
  - 実践業務を行いながら専門職として育つ

表1 地域保健福祉の対人サービス活動例

		一次予防	二次予防	三次予防
		健康増進, ウェルネス 特異予防	早期発見, 早期治療 適正治療	リハビリテーション, ターミ ナルケア
母子保健活動	思春期 妊娠期	思春期教育 母子健康手帳の交付 妊婦健康診査 母親学級・両親学級	妊婦健康診査	
	乳幼児期	新生児訪問 4ヶ月児健康診査 6ヶ月児健康診査 12ヶ月児健康診査 1歳6ヶ月児健康診査 3歳児健康診査 育児教室 育児相談 育児サークル	新生児訪問 4ヶ月児健康診査 6ヶ月児健康診査 12ヶ月児健康診査 1歳6ヶ月児健康診査 3歳児健康診査  被虐待児への対応	障害児家庭訪問, 障害児 の会
	学童期		被虐待児への対応 ひきこもり・不登校児への対応	虐待する親の会
成人保健活動		生活習慣病予防教室 基本健康診査 健康度評価 健康手帳の交付  健康教育(個別・集団・介護家族) 健康相談 訪問指導	生活習慣病予防教室 基本健康診査 健康度評価 がん検診 歯周疾患検診 骨粗しょう症検診 肝炎ウイルス検査 健康教育(個別・集団・介護家族) 健康相談 訪問指導	機能訓練教室
高齢者保健活動		健康相談 健康教室 転倒予防教室 認知症予防教室	健康診査 訪問指導	
介護保険	介護予防	介護予防ケアマネジメント事業 総合相談支援事業 包括的・継続的マネジメント支援事業	介護予防ケアマネジメント事業 総合相談支援事業 包括的・継続的マネジメント支援 事業 高齢者虐待事例への対応	機能訓練教室
障害者福祉		健康相談	訪問指導 健康相談	機能訓練教室 患者会、家族会 デイケア 社会適応訓練事業
感染症対策 まちづくり		予防接種  健康に関する自主組織の育成・支援 健康に関する普及啓発 地域人材の育成		

表2 対象システムレベル別地域保健福祉活動

		個人・家族	集団(人々)	地域(地区)	組織	地域(自治体)
計画	ニーズアセスメント 計画立案	個別支援計画 介護(支援)計画	保健・福祉事業計画	地区活動計画		保健計画 施策策定
実施	直接対人サービス	ハイリスクアプローチ 家庭訪問 健康相談	ポピュレーションア プローチ 健康教室 健康診査			
	調整・マネジメント	ケアマネジメント 資源の導入 ケースマネジメント 家族内調整		既存組織への助言 既存組織との協働	関係機関間の調 整、会議 関係機関への指 導助言 連絡、情報提供	
	ケアシステム構築			健康課題解決のため の組織育成	組織の創設	制度の創設
評価	実施の評価 システムの評価	ケースの評価	事業の評価	地区の保健福祉活動 評価		施策の評価 ケアの質の評価
改善		計画修正	事業計画、実施計画の 修正			保健計画の修正
管理	人材育成 進行管理、精度管 理			地域の人材育成 ボランティア等		技術専門職の人 材育成(研修) ケアの質保証
担当		ケース担当者 市町村保健福祉部門 介護保険・事業者	事業担当者 市町村保健福祉部門 事業委託業者	地区担当者 市町村保健福祉部門 地域包括支援センタ ー		市町村担当部署