

# 政策科学としての公衆衛生学

新井 宏朋\* 藤田 雅美2\*

**Key words** : 政策科学, パラダイム シフト, ヘルスプロモーション, 住民参加型保健活動

## I はじめに

筆者(新井)がこのような表題の原稿依頼を受けたのは昨年10月の公衆衛生学会総会の会長を務めた際、“次世紀に結ぶ健康政策”をメインテーマに掲げ、人づくり, 政策科学, 国際保健の3つをキーワードとしたためと考えられる。政策科学という用語は公衆衛生従事者の中で完全な市民権を得たものとはいえないし, 固有の学問領域として十分に整理されたものともいえないのが現状である。宮川公男氏は, 政策科学 (Policy Sciences) とは「政策問題の解明と合理的解決のための政策プロセスおよび政策決定の方法とシステムを研究する科学」と定義している<sup>1)</sup>。そして政策 (Policy) とは「一般に何らかの問題についての目標志向的行動パターンないし指針である」とする。政策というと, 政府のおこなう活動を指すのが一般的な理解と思われるが, 政策という用語は国や地方公共団体の活動にとどまらず, 各種の組織, 団体等の活動に関わる“はかりごと”を意味するわけである。こう考えてゆくと政策科学は公衆衛生学と無縁のものではなく, 公衆衛生の実践活動(健康管理・衛生行政)を体系化する科学として重要な意味を持っていることがわかる。

## II 政策科学と公衆衛生のパラダイム

筆者は, 公衆衛生学会の会長講演で“次世紀の公衆衛生に対する願い”を自筆のイラストを提示して次のように述べた。これまでの公衆衛生活動は, 例えてみれば2輪のバイクだった。医師がハンドルを握り, 保健婦が後ろに乗せられている。

バイクの前輪に当たるのは疾病管理で後輪は疫学だった。一応の成果を挙げ, 日本が世界一の長寿国になるのに貢献したが, ハンドルを握る医師が暴走して, 保健婦さんが振り落とされて目をまわし, 街の人たちも迷惑するといったことがなかったわけではないと反省している。住民の“思い”や“願い”と無関係な第三者の立場に終始する疫学と, 自治体の首長の政策決定と遊離した疾病管理が住民の“しあわせ”をもたらすものだろうか? これからの公衆衛生は最新流行の四輪駆動車でなくてはならない。疫学と並んで, もうひとつの後輪には“住民の思い”が, 前輪は臓器別疾病管理から全人的な健康管理に発展するとともに, 新たに“政策化”という車輪が加わる。イラストではハンドルを行政担当者が握り, 住民は横でナビゲーターの役を, 後席では保健医療の専門家がアドバイザーしている(政治家も加えるべきだった)。時にはドライバーが交代するし, 相互の連携が大切である。これを自動車のボディに描いた“共生”と“組織化”という言葉であらわす。さらに自動車のエンジンにあたるのが“公衆衛生の人づくり”で, 専門家の養成のみならず, 行政や住民も包括したものでなくてはならない。このイラストは, 筆者の考えている健康政策科学の体系を提示するとともに, 昨年度総会の特別講演とシンポジウムのシステム構成図ともなっていた。

これまで, 健康管理の科学的体系としてはレベルとクラークの疾病予防の5段階があった。これをまとめた一次予防, 二次予防, 三次予防という考え方は, 今でも公衆衛生活動の理論的な枠組み(パラダイム)として通用している。しかし, このパラダイムが21世紀の公衆衛生活動のために十分なものかについては多くの疑問も提出されている。松田正己氏はこのパラダイムは1950年代の医

\* 山形大学名誉教授公衆衛生学

2\* 国立国際医療センター国際医療協力局

連絡先: 〒171 東京都豊島区池袋2-23-15

学と公衆衛生学の水準に基づいて構想され、早期発見と治療により疾病をなくすことが健康につながるという医師主導の考えを基盤とした、臨床医と公衆衛生医の協同の概念で、“健やかに老いる”町づくり、村づくりまでも包括した、これからの公衆衛生の枠組みとしては不十分なものであることを指摘している<sup>2)</sup>。

「住民の思い」や「政策化」、「人づくり」までも視野に入れた公衆衛生の研究と実践活動の体系に関しては、F. Baum氏(1995)の提言が多くの示唆を与える<sup>3)</sup>。同氏は保健医療の研究を3つの観点から整理している(表1)。基礎的研究は研究者が、自らの仮説に基づき、対象を「客観的」に見つめ、実験医学や統計学の技法を駆使して、研究の結果を一般化することに最大の関心を払う。分化と細分化の傾向が強く政策決定者、実践者、住民等にとっては難解になりやすく、研究の便益が研究者集団内にとどまる危険がある。次の応用的研究と参加的研究は、本文の主題である政策科学研究に対応する。応用的研究は行政主導の政策科学研究であり、厚生省の厚生科学研究費補助金等による研究(健康政策調査研究費による研究、長寿科学総合研究など)を想起すれば十分であろう。Baum氏の表で特に注目すべきことは、住民主体の参加的研究が公衆衛生の第3の研究と

して登場していることである。住民が研究者による研究の成果を、受け身の形で享受するのではなく、研究の発端から研究の全過程を通じて研究者や行政担当者とともに対等の立場で参画し、その成果を現場の問題解決に直結させてゆく参加的研究<sup>4)</sup>、ヘルスプロモーションの思想による次世紀の公衆衛生学として一層の発展が期待される。

### III 政策科学研究の方法と事例

筆者がはじめて政策科学研究を発表したのは1965年(昭和40年)の本誌(高血圧管理システムの研究)であった<sup>5)</sup>。以来、1970年(昭和45年)の日本公衆衛生学会第一分科会シンポジウム「公衆衛生行政の近代化(1. 公衆衛生活動の現場から)」を経て、最近の厚生省国際医療協力研究委託事業(分担研究)による「市町村における住民参加型保健活動の評価と国際的一般化」に至るまで原著、総説等十数編にのぼる<sup>6-14)</sup>。その内容も、地域保健活動のシステム科学、目標設定と需用予測、解決案の探究と結果の予測、ネットワークプランニング(PERT手法の紹介)、政策決定のための情報処理の事例研究、地域組織活動のための概念的モデル図(活動の構造と機能図)、住民の組織活動(成人病予防)の実態分析と評価など多岐にわたる。この間、筆者以上にユニークな

表1 保健医療における基礎的・応用的・参加的研究のアプローチの相違点

	基礎的研究	応用的研究	参加的研究
目標	理論的・抽象的	問題解決・啓発・評価 ニーズ把握・政策	現場の状況に見合った参加者が利用可能な知識
誰が結果を利用するか	医学/社会科学 研究者のコミュニティ	保健医療専門家 官僚	コミュニティ(居住者・ロビ ーグループのメンバー)
研究者と研究対象の関係	研究者は研究対象からデータを 集めるが継続的な関係はない	専門家はクライアントと作業 を共にする・多少の参加を許 容する	コミュニティと対等な立場で 共同作業、仲間
研究者の役割	ジェネラルセオリーの創造	結果を利用する組織に変化を もたらし、マネジメントの意 志決定を支援する情報を提供	コミュニティが知りたい情報 を発見することを支援し、現 状を変革するための行動を支 援する
誰が研究をコントロールし課題設定するか	研究者と研究費の提供者	研究費の提供者 保健医療機関 官僚	コミュニティと研究者のパー トナーシップ

(Frances Baum, 1995)

先導的研究も少なくない。費用効果分析については、がん対策の事例など多くの研究がある。最近の研究として筆者の印象に残っているのは、岩永俊博氏の「地域づくり型保健活動のすすめ」(医学書院, 1995年)である。「住民の思い」に結びついた目的と目標設定の方法, 疫学調査から出発した事象解決型保健活動と住民の「思い」から出発する地域づくり型保健活動の違いなどを論述している。また, 衛藤幹子氏は「医療の政策過程と受益者」(信山社1993年)において, 難病対策(スモン, 進行性筋萎縮症など)の事例から公衆衛生における政策過程, 特に行政による保健活動と住民参加型保健活動を比較考察している。これらの研究の特徴は, 実践者と研究者, 住民と行政と専門家が保健医療の知識にとどまらず, 政治学, 経済学, 経営学, 社会学等さまざまな学問分野の知識を糾合して, 問題解決のための協働作業を行い, その活動の過程を構造的, 機能的に捉える概念的モデルを提示して, 評価と一般化を図っていることである。特に参加的研究においては, 従来の疫学的研究のごとく対象集団を第三者の立場で客観的に観察し, 各種の統計技法を駆使した数量的把握によって, 問題の分析(流行要因の解明)を行うだけではなく, 研究者がその問題に関わる人々の「思い」や「願い」に理解と共感を持ちながら, 自身もその活動に参加し観察を重ね, 問題解決のための方策の探究と実践を行うことが特徴である。そして, この領域の研究には数量的研究のみならず, 人々の価値観やライフスタイルにも関わる質的研究の導入が重要とされている。

#### Ⅳ おわりに

これまで, 我が国では公衆衛生活動の科学として疫学が重視されてきた。疫学は疾病流行の原因解明を強く指向した科学である。しかし, 原因が解明されても, それが直ちに問題の解決に結びつくものではない。公衆衛生における政策科学は, 問題解決の科学として今後, 一層の充実強化が望まれる。

最近の日本公衆衛生学会総会のシンポジウム, 一般演題で, この領域の研究が目立つようになったことは喜ばしい。その反面, 毎月の学会誌の原

著として, この種の研究が少ないことは, これからの学会誌のあり方を考究する上で大きな課題であろう。日本公衆衛生学会が行政・住民・専門家の理解と共感に基づく「健康政策学会」として発展することを強く期待するものである。

(受付 '96. 5. 8)

#### 文 献

- 1) 宮川公男. 政策科学入門, 東洋経済新報社, 1995, 東京
- 2) 松田正己. 地域看護学講座1, 地域看護学総論(2. 新しい地域看護のパラダイムへ向けて), 医学書院, 1994, 東京
- 3) F. BAUM. RESEARCHING PUBLIC HEALTH: BEHIND THE QUALITATIVE-QUANTITATIVE METHODOLOGICAL DEBATE, Soc, Sci Med 40(4) 459-468, 1995
- 4) W. F. Whyte (editor). PARTICIPATORY ACTION RESEARCH, SAGE PUBLICATIONS, LONDON, 1991
- 5) 新井宏朋, 他. 高血圧管理システムの研究, 日本公衆衛生雑誌 12, 723-728, 1965
- 6) 新井宏朋, 他. 地域健康管理へのアプローチ, 日本公衆衛生雑誌 14, 959-968, 1967
- 7) 新井宏朋. 地域保健計画における PERT の応用, 公衆衛生 33 560-566, 1969
- 8) 新井宏朋. 公衆衛生行政近代化へのアプローチ, 厚生指針 17(4) 8-14, 1970
- 9) 新井宏朋, 他. NIRA OUTPUT 高齢化社会と成人病予防の地域組織活動, 総合研究開発機構, 1983, 東京
- 10) 新井宏朋, 他. 老人保健事業の行政科学的評価, 公衆衛生 52(10) 685-688
- 11) 新井宏朋, 他. 長寿科学と公衆衛生, 公衆衛生 52(12) 802-806, 1988
- 12) 新井宏朋, 他. 特集 老人保健福祉計画策定のノウハウ, 計画策定の意義, 公衆衛生, 57(2) 84-87, 1993
- 13) 新井宏朋, 中島紀恵子編: これからの老人保健活動, 住民・行政・専門家集団の共生をめざして, 医学書院, 1994, 東京
- 14) 新井宏朋: 市町村における住民参加型保健活動の評価と国際的一般化, 厚生省国際医療協力研究委託事業「開発途上国における公衆衛生活動と PHC の推進に関する研究」(主任研究者, 東京大学 丸井英二)