

地域における公衆衛生活動拠点の機能に関する提言

イワナガ トシヒロ*
岩永 俊博*

Key words : 地域保健, 公衆衛生活動の拠点, 保健所機能

I はじめに

日本の公衆衛生の歴史の中で、急性伝染病や結核への対策、あるいは栄養状態の改善などにおいて、保健所が果たした役割は大きかった。しかし近年、疾病構造や社会状況の変化などにより、保健所のあり方も含めた地域保健の枠組みに対する見直しがすすめられ、その一つのかたちとして地域保健法が施行された。

地域保健法の中では、保健所の機能として、専門的・技術的業務の推進、情報管理、調査・研究、市町村支援、企画・調整、教育・研修などの重要性が指摘された。現在、それらの機能を果たすべく、保健所の機能強化や機構改革が図られているところであるが、都道府県の担当や保健所現場では戸惑いがあることも現実である。また、保健所での新しい試みや保健所の機能に対する論評も数多く報告されている^{1)~12)}。それらの試みをもとにした新たな機能の提言や多くの論評では、具体的な活動紹介や果たすべき機能について提言されたものもあるが、現在の保健所の姿の延長線上であったり、抽象論議に終始する場合も多く、地域での公衆衛生の拠点としての機能を、総体的に具体的に提案されたものはみあたらない。

そこで今回、将来的な地域での公衆衛生の中核的役割を果たすべき機構のあり方を提示し、具体的な議論を待つこととした。抽象的な議論に終わらせないために、公衆衛生活動における専門的な地域拠点として地域公衆衛生機構（以下本機構）を考案し、その具体的な組織と機能を提案し、さらに、イメージを具体化するために、いくつかの場面を例示する。著者の提案に対して、学会員諸

兄弟からの具体的なご批判、ご指摘を待つものである。

II 本機構の機能の概念的基盤と現行の保健所との関係

本稿において、将来的な専門的、中核的機構の機能を考案する際、単に現行の保健所の延長線としてではなく、以下のようなことを基盤とした。すなわち、①地域保健法に示された保健所の機能、②プライマリー・ヘルス・ケアやヘルスプロモーションなどに示された、近年の公衆衛生の潮流として重要と思われる機能、③著者自身の保健所、市町村に対する支援活動の中で必要と感じた事項などである。

また、現行の保健所との関係は次のように考えることができる。

まず、今回提示した地域公衆衛生機構では、直接的な対人サービスと監視業務を除いている。対人保健サービスは、市町村の直接業務、あるいは民間で行い、また、監視業務については監視センターで行い、それらの業務の保健計画上での位置づけの明確化や精度管理をこの機構で行うという考え方である。医学的に対応が困難な疾病に関する訪問や医療的支援は、医療機関と訪問看護の分野で対応が可能であり、セルフケア支援については、対応の方針検討は本機構で行い、具体的な支援活動は必要に応じて適当な部署が行うという考え方である。本機構に期待される役割は、調整、調査研究、情報管理、計画と評価、教育と地域開発、危機管理などといえる。

これらのことをふまえると、現行の保健所との関係としては、①本機構を将来的な保健所とする、②ここに示すような機能を持つ機構を新たに設置し、ここで除いた対人サービスや監視業務を保健所機能とする、③現行の保健所での対人サー

* 国立公衆衛生院公衆衛生行政学部
連絡先：〒180-8638 東京都港区白金台4-6-1
国立公衆衛生院公衆衛生行政学部 岩永俊博

ビスや監視以外に、ここに示す機能を保健所に持たせることなどが考えられる。政令市であれば、本機構の機能を保健所の中に持たせるか、もしくは市の部局の中にこれらの機能を持つ分野を設置することが考えられる。

もちろん、このような機構が新たに必要であるかどうかの議論が必要である。ただし、もし必要だとして、即実現するかどうかはここでは議論の外におくことにする。なぜなら、本稿の目的が地域での公衆衛生活動における専門的な地域拠点の具体的な組織と機能を提案することだからである。

また、本機構の管轄範囲や人的条件などは具体的提案や事例の検討の後に述べることにする。

Ⅲ 地域における公衆衛生拠点の機構と機能に関する具体的な提案

本機構の機構図を図1に示す。所長、次長、各課の機能や職務については以下に示す。

1. 所長、次長および総務課

所長および地域調整担当次長は M.P.H. (公衆衛生修士) 以上の資格を持った公衆衛生の専門家とする。庶務担当次長は事務系職員で総務課長を兼務し、総務課は庶務一般を業務とする。

2. 地域調整室

室長および地域調整主任で構成され、それぞれ M.P.H. 以上の資格を持った公衆衛生の専門家とする。職務は、市町村から相談のあった事柄に対して、所内外から人材を集め、対処方法を検討す

る。対処方法決定後は、中心となる課や班を決定し、その課、班の通常業務とし、担当の調整主任はその後の進行管理上の相談を受けアドバイスをする。地域調整主任には、相談された問題に対して、どのような方向性を持った対応(過去対応型、未来対応型)をすべきかを区別する能力が求められる。

3. 調査研究課

研究支持班と疫学調査班で構成される。

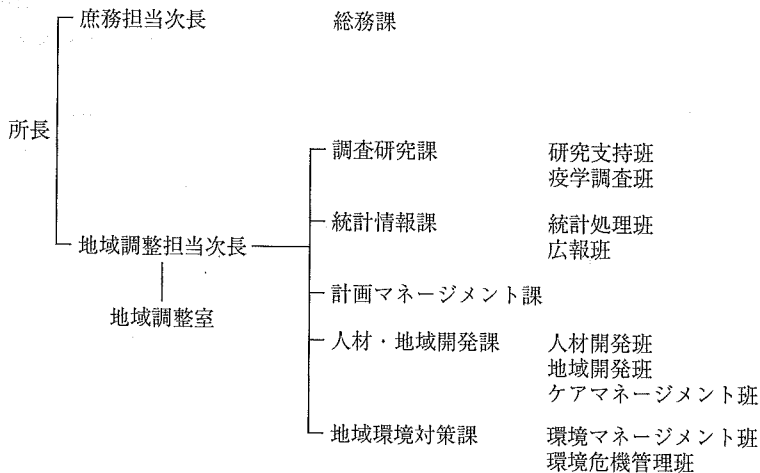
1) 研究支持班

職務は、①管内で行われている調査研究の進捗状況を把握し、必要に応じて支援する、②新しい研究課題を市町村から募集したり、自分たちで検討し、予算を獲得する、③必要に応じて公募された研究費に応募する、④地域において、健康問題解決や地域開発、人材開発などの活動を普遍化するための研究デザインを検討する、⑤市町村所属の専門職が行う研究デザインなどのアドバイスをを行うことなどが考えられる。そのために必要とされる能力としては、①地域の健康課題を研究課題として組み立て直すこと、②目的に応じて研究方法を使い分け、方法に沿ったデザインを組み立てること、③調査研究の進行管理などである。

2) 疫学調査班

職務は、①地域での健康問題に対して疫学的なアプローチをする、②緊急な健康問題の発生時に、原因究明のための疫学デザインを検討するなどが考えられる。そのために①疫学調査のデザインを組み立てること、②社会調査法の目的や方法

図1 地域公衆衛生機構の組織図



について理解し、指導すること、③調査票作成の指導などの能力が求められる。

4. 統計情報課

統計処理班と広報班とで構成される。

1) 統計処理班

職務としては、①市町村や関係団体などから定期的に届けられる報告をもとに、何らかの傾向や異常事態を察知するための統計処理を平常的に行う、②活動評価のために、事前と事後の比較分析や費用面を加味した分析を行うことが考えられ、そのための能力として、①統計処理や分析方法について理解し、目的に応じた方法を使い分けることができ、また指導できること、②介入前後の統計的比較、③市町村のデータについて、全国平均との比較や市町村間での比較が統計的にできることなどが求められる。

2) 広報班

業務としては、①統計処理された情報を市町村の計画作成や評価に活用できるよう公開する、②統計処理された地域情報を住民向けにわかりやすく公開する、③情報公開の方法を検討することなどが考えられ、そのための能力として、①広報媒体の種類について理解し、目的に応じた効果的な方法を使い分けること、②広報媒体の制作についての指導などが求められる。

5. 計画マネジメント課

業務としては、市町村や本機構自身の保健計画作成の支援や評価方法の検討、進行管理などであり、そのための能力として、①保健計画の概念と計画作成時に重要な要点(参加型、評価など)について理解し、市町村での計画作成に際して指導できること、②計画作成モデルについて、それぞれの長所や短所を理解し、場面に応じたモデルを適応することができることなどが求められる。

6. 人材・地域開発課

人材開発班、地域開発班、ケアマネジメント班から構成される。

1) 人材開発班

業務としては、①管内の専門家に対する教育、研修の企画や実施、②管内住民への健康教育方法の検討、③管内市町村が行う住民への教育の企画や実施の支援などが考えられる。そのための能力として、①教育心理学や認知心理学、教育学などについて理解し、市町村職員に対して講義ができ

ること、②健康教育技法や媒体を理解し、場面に応じた方法を選択することができること、③健康教育の評価方法がわかり、市町村を指導することができることなどが求められる。

2) 地域開発班

業務としては、①地域での保健・福祉のシステム開発、②自助グループの開発支援や活動支援、③地域組織の活動支援や評価などが考えられる。そのための能力として、①ある地域で行われた展開方法の経過について、モデル開発を目的として分析すること、②モデルの適応可能性の検討方法を理解し、実際のシステム開発に応用すること、③システム開発を目的にしたモデル事業をデザインすることなどが求められる。

3) ケアマネジメント班

業務としては、①慢性的な個別ケア、家族ケアに対するマネジメントの支援、②緊急を要する個別ケアへの対応の支援などが考えられる。そのための能力として、①家族力学や家族社会学に関する知識、②ケアマネジメントの考え方についての理解、③ケア計画のためのいくつかの作成モデルについて、それぞれの長所や短所を理解し、場面に応じたモデルを適応することなどが求められる。

7. 地域環境対策課

環境マネジメント班と環境危機管理班とで構成される。

1) 環境マネジメント班

業務としては、①生活環境による健康被害の予防対策として、通風、採光、換気、騒音、化学物質、家庭内事故など、特に乳幼児や高齢者の居室環境、②障害者のバリアー対策などが考えられる。そのための能力として、①生活環境が健康に及ぼす危険性を理解し、その予防法や対策に関する知識、技術、②個別ケアや地域開発のなかで、環境問題の存在を指摘し、対応策を指導することができる、③障害者にとってのバリアーについて理解し、対応策や一般住民への教育方法を知っていることなどが求められる。

2) 環境危機管理班

業務としては、①食中毒や災害など緊急事態発生時の環境による健康被害への対応、②環境に関係した市町村や住民からの相談への対応などが考えられる。そのための能力として、①対応すべき

緊急事態に応じた展開方法がわかること、②住民や市町村からの相談に応じて、そこで起こっている課題を見いだすことができることなどが求められる。

IV 活動の例

1. 事例1

管内の公衆衛生従事者に対する研修を行うことになった

1) 事例1への対応例

相談を受けた地域調整室長は、地域調整担当次長と相談して市町村公衆衛生従事者研修プロジェクトを発足させた。メンバーは健康教育担当の地域調整主任を中心として、所内から人材開発班、評価のために研究支持班と統計処理班、所外から管内市町村の課長代表と保健婦代表を入れた。そのメンバーで検討し、目的や具体的なカリキュラムを決定し、実施は人材・地域開発課地域開発班の業務として実施した。初年度の終わりに評価し、改良して次年度へと継続することにした。

2) 事例1への対応のために必要な能力

健康教育担当の地域調整主任、人材開発班の担当者は、公衆衛生従事者の研修に関する理論や実感を学んでおく。また、研究支持班の担当者は、研修の評価方法について、統計処理班の担当者は、評価のために事前、事後の比較方法や費用便益分析について、具体的な方法を、地域調整主任は、研修企画の際に現場の人を含めたグループ討議の中からニーズを把握するためにグループ法の技術を身につける。

2. 事例2

本機構管内で生まれた未熟児に対するケアのシステムを作ることになった

1) 事例2への対応例

相談を受けた地域調整室長は、地域調整担当次長と相談して未熟児ケアシステムプロジェクトを発足させた。メンバーは地域開発担当の地域調整主任を中心として、所内から地域開発班、ニーズ評価のために疫学調査班と統計処理班、所外から管内の小児科医、産婦人科医、市町村の保健婦代

表を入れた。そのメンバーで検討し、目的やシステム構築のための具体的なタイムスケジュールなどを決定し、実施は人材・地域開発課地域開発班の業務としてケアシステムの構築に取りかかった。

2) 事例2への対応のために必要な能力

地域調整主任は、健康問題に関するプロジェクトのマネジメント技術、具体的には、プロジェクト参加者による課題の共有、課題の整理とプロジェクト枠組みの構築、枠組みに基づいた具体的な作業の確認、それらを整理した文書の作成方法などを学んでおく。地域開発担当者は、地域保健活動でのケアシステムについての概念や具体的な方法を、疫学調査班の担当者は、プロジェクトの中での課題発見のための調査方法を学んでおく。

3. 事例3

A市では、数年前から市の保健婦、保育園保母、児童館職員などが参加して子育て支援連絡会を月1回の頻度で開催していた。この会には要綱や予算があるわけではなかった。ある会合のときにメンバーからさまざまな不満が出て、今後どうしようかということになった。そこで、A市の担当者が本機構に相談に来た。

1) 事例3への対応例

相談を受けた地域調整室長は、地域調整担当次長と相談して対応のためのプロジェクトを発足させた。メンバーは地域開発担当の地域調整主任を中心として、所内から地域開発班、人材開発班、所外からは、A市担当者、県立公衆衛生研究所に所属する地域組織化活動支援の専門家、地域開発の専門家などとした。そこで連絡会の問題分析と将来像の検討を進め、介入方法やその具体的なタイムスケジュールなどを決定した。実施は人材・地域開発課地域開発班の業務として、市の担当者の活動を支援することになった。

2) 事例3への対応のために必要な能力

地域調整主任は、「現在の進め方にどのような問題があり、それは将来的にはどうあるべきか」というタイプの問題解決のための考え方や技術、具体的には、参加者による課題共有を目的とした話し合いや将来像の共有を目的とした話し合いの

進め方、枠組みの整理方法、それに基づく具体的な作業スケジュールの確認などを学ぶ。地域開発班の担当者は、地域の保健活動の中での周囲からの支援という概念や方法について、さらに、支援のシステム構築のための会議の持ち方について学んでおく。人材開発班の担当者は、参加者が問題を整理したり、将来像を描くための会議の持ち方や話し合いの進め方について、統計処理班の担当者は、評価のために事前、事後の比較方法や費用便益分析について、具体的な方法を学んでおく。

4. 事例4

B町の保健婦が、ある地区のリーダーから、自分たちの地区で健康に関する講習会を開くように要望されたが、どのような進め方をすべきかを本機構に相談に来た。

1) 事例4への対応

相談を受けた地域調整室長は、地域調整担当次長と相談して対応のためのプロジェクトを発足させた。メンバーは健康教育担当の地域調整主任を中心として、所内から人材開発班、地域開発班、環境マネジメント班、評価のために統計処理班と方法の普遍化の可能性を探るための研究支持班、所外からB町保健婦と当該地区のリーダーを入れた。そのメンバーでその地区住民の健康に対する認識や獲得目標を検討し、具体的なカリキュラムを決定した。実施に際しては町が主体となり、人材・地域開発課人材開発班が手伝うことになった。作成された評価計画に基づき、研究支持班と統計処理班の指導によって評価し、改良して継続することにした。地域開発班は、このプロジェクトで得られたプログラム開発のモデルを、他の市町村や地区に当てはめ、その適応の可能性を検討することになった。研究支持班は、検討開始からカリキュラムまでの検討経過をプログラム開発のモデルとして論文にまとめることになった。

2) 事例4への対応のために必要な能力

人材開発班の担当は目的に応じた健康教育技術を、人材開発班と統計処理班は健康教育の評価方法について、地域調整主任はプログラム開発の手順を身につけておく。地域調整主任はプログラム開発を目的とした課題整理のためのグループワークの方法を、地域開発班の担当者は、モデルの適

応可能性を検討する手順を身につけておく。

5. 事例5

A市には、難病患者の団体や脳卒中の後遺症を持つ人たちの集まり、子育て中の母親の自主グループなどが、それぞれ活発に活動を進めており、それらの活動をどこかで結びつけることはできないかと考えているが、どのような進め方がいいのだろうか。

1) 事例5への対応

相談を受けた地域調整室長は、地域調整担当次長と相談してA市自主グループ発展プロジェクトを発足させた。メンバーは地域開発担当の地域調整主任を中心として、所内から地域開発班、人材開発班、環境マネジメント班、評価のために統計処理班と方法の普遍化の可能性を探るための研究支持班、所外からA市保健婦と市内の代表的な自主グループのリーダーを数人入れた。そのメンバーで今後の進め方を検討し、具体的なプログラムを決定した。実施に際しては市が主体となり、人材・地域開発課地域開発班が手伝うことになった。作成された評価計画に基づき、研究支持班と統計処理班の指導によって評価し、改良して継続することにした。

地域開発班は、このプロジェクトで得られたプログラム開発のモデルを、他の市町村や地区に当てはめ、その適応の可能性を検討することになった。

研究支持班は、検討開始からカリキュラムまでの検討経過をプログラム開発のモデルとしてまとめることになった。

2) 事例5への対応のために必要な能力

地域調整主任は、「現在の進め方にどのような問題があり、それは将来的にはどうあるべきか」というタイプの問題解決のための考え方や技術を身につけておく。地域開発班担当者は、地域保健活動のなかでのセルフヘルプグループの意義や位置づけや集団力学やリーダーシップ機能、あるいは、地域開発班の担当者は、地域でのさまざまな集団が目的を共有し、目的実現のためにそれぞれの役割を見いだす進め方について身につけておく。

6. 事例6

A市の保健婦から、市民の学習会が市民主体で行われるようになったのはよかったが、ほとんどが休日や夜に集会がもたれるため、保健婦はなかなか出席できず、住民からの信頼がなくなってくるという相談があった。

1) 事例6への対応

相談を受けた地域調整室長は、地域調整担当次長と相談して、地域住民からの出席の要望にどのように対応するべきかを協議するためのプロジェクトを発足させた。メンバーは地域開発担当の地域調整主任を中心として、所内から地域開発班、人材開発班、所外から県立公衆衛生研究所から地域組織化活動支援の専門家、地域開発の専門家に来てもらった。そのチームで今後の行政、専門家と住民との関係の在り方を検討し、一応の基準を定めた。そこで定めた基準に基づき、モデルの学習会をいくつか選定して対応を試み、その結果をさらに検討して基準作りを継続することになった。

2) 事例6への対応のために必要な能力

地域調整主任は、一つの課題からモデルを開発する手順や考え方を、地域開発担当者は、行政と住民との関係性について、公衆衛生の立場を踏まえ、行政学や社会学の視点から学んでおく。人材開発班の担当者は、住民自身で考え学ぶ力をつけるための健康教育について、その考え方や技法を学んでおく。

7. 事例7

酪農が盛んな管内のB町では、乳製品の消費拡大のために、農政担当が中心になり牛乳を使った料理の普及や牛乳消費運動を展開している。一方、冬は雪に閉ざされるため運動不足になりがちで、町の保健婦は脂肪分の過剰摂取になっているのではないかと心配し、本機構に相談に来た。

1) 事例7への対応

相談を受けた地域調整室長は、地域調整担当次長と相談して、乳製品普及や運動不足と健康被害の関連を検討するためのプロジェクトを発足させた。メンバーは調査研究担当の地域調整主任を中

心として、所内から疫学調査班、研究支持班、統計処理班、所外からB町農政担当、消費拡大の一翼を担う婦人組織、町保健婦に来てもらった。そのチームで調査デザインを検討しプログラムを作成した。プログラムに基づき疫学調査班は一定の調査結果を出した。研究支持班は、研究課題としての体裁を整え、民間の研究費の助成を申請するとともに、県への予算要求の手続きをとり、さらに、研究結果をまとめる作業を支援した。

2) 事例7への対応のために必要な能力

疫学調査班担当者は、疫学調査デザインの作成方法を、地域調整主任、疫学調査班は、解決を目指すための調査としての参加型行動調査の考え方や進め方を学んでおく。統計処理班担当者は、ある地域に起こっていることが、通常とは違う状態であるかどうかを統計的に確認する方法を学んでおく。

8. 事例8

農村地帯である管内のC村では、家と家の間が非常に離れており、近所といっても100メートル以上離れたところも多い。そのため近所の家でどのようなことが起こっているのかもわからない状況である。老夫婦二人暮らしの家で、寝たきりの状態の夫を介護していた妻が脳卒中で倒れた。寝たきりの夫は動くことができないため誰にも連絡できず、自分の面倒も見切れないまま、2日後に近所の人がどうもおかしいということで行ってみたら妻はすでに死亡しており、夫も非常に衰弱した状態であった。C村の保健婦からこのような事態にいかにか備えるべきなのだろうかという相談が来た。

1) 事例8への対応

相談を受けた地域調整室長は、地域調整担当次長と相談して、今回問題になった事例の分析をもとにC村での高齢者ケアのシステムを開発するためのプロジェクトを発足させた。メンバーは地域開発担当の地域調整主任を中心として、所内からケアマネジメント班、地域開発班、人材開発班、疫学調査班、所外からC村の福祉担当者や保健婦、訪問看護婦、ホームヘルパーなどに来てもらった。

まず、ケアマネジメント班担当者を中心に、

今回問題になったケースの分析を開始し、同じような事例がこれまでに起こっていないかを調査した。一方では、C村での高齢者ケアの将来的なあり方を検討し、現状とのギャップを検討し、今後の進め方を決定した。今後の展開方法が決定後は、個別ケアについてはケアマネージメント班、システム開発については地域開発班の業務として村を指導、援助することになった。

この過程で得られたシステム開発のためのプログラムについて、他の市町村への適応の可能性を地域開発班で検討することになった。

2) 事例8への対応のために必要な能力

ケアマネージメント班の担当者は個別ケアに関する経過分析の方法や経過分析から地域課題への結び付け方を身につけておく。地域調整主任は問題解決や目的共有のための話し合いの進め方を、疫学調査班は、事例調査の方法を身につけておく。

V 本機構の管轄範囲や人的条件

ここにあげた事例をもとにした検討から、本機構の管轄範囲や人員などの規模、職員の専門性について提案する。

まず、管轄の範囲としては、管内の市町村の規模にもよるが、4~6程度の複数の自治体を考える。職員数は、地域調整主任が地域開発、調査研究、健康教育などそれぞれの担当ごとに少なくとも複数配置として各担当2~3人を考える。また、各課の班単位でも複数配置として、管轄の規模により2~4人が必要と考える。そうすると、1機構当たり、30人から60人程度の人員になると考えられる。人事異動による配置換えは、班や課を越えて行すべきではないだろう。その理由は、専門性の捉え方を、母子保健、精神保健など臨床医学的な分類ではなく、公衆衛生的な機能から、地域開発や健康教育、統計分析、疫学デザインや分析などとして捉える考え方に立つからである。

管轄自治体数や人員配置を以上のように考える理由は、本機構の役割を、自治体の具体的な事業に対する手段的な支援ではなく、運営管理や評価、活動のデザインなどへの支援、あるいは緊急時での支援を中心に置くためである。

VI おわりに

本稿では、公衆衛生に関する地域での専門機関

の果たすべき役割について、現在の保健所の延長線上としてではなく、今後の公衆衛生活動における専門的な地域拠点としての機構を考案し、その具体的な組織と機能を提案したものである。

近年の公衆衛生が対応すべき健康問題の構造が、起こってしまった問題、つまり発生源の問題から、もっとよくしたいという問題、もしくはこれからどうすべきかという問題、つまり探索型や設定型の問題へと広がってきた。それに伴って、公衆衛生の中心機関もその役割を広げていく必要がある。それらの幅広い問題へ対応する理論と技術を身につける必要がある。さらにそのような問題構造や中心機関の役割に対応するためには、公衆衛生専門職の果たすべき役割や備えるべき能力も変化しなければならず、当然卒前、卒後の教育、訓練も重要な役割が期待される。いずれにしても、具体的な議論を待つものである。

(受付 1999. 9. 6)
採用 1999.12.27)

文 献

- 1) 奥村二郎. 動き出した改正地域保健法. 公衆衛生研究 1997; 46: 200-208
- 2) 重松峻夫. 保健諸機能の今後の方向. 公衆衛生研究 1997; 46: 209-213
- 3) 長澤脩一. 保健所の機能強化と本庁の役割. 公衆衛生研究 1997; 46: 218-223
- 4) 田沢光正. 保健所のこれからの可能性. 公衆衛生研究 1997; 46: 224-227
- 5) 阪上賀洋. 感染症予防活動と保健所の役割. 公衆衛生 1998; 62: 845-848
- 6) 川西悦子. 感染症予防活動と保健所の役割. 公衆衛生 1998; 62: 849-852
- 7) 赤穂 保. 保健所としての企画調整. 保健婦雑誌 1998; 54: 534-538
- 8) 沖 勉. 北九州市における模索1市1保健所体制での保健所の役割. 保健婦雑誌 1998; 54: 385-389
- 9) 細川えみ子. 大都市における保健所. 保健婦雑誌 1998; 54: 352-356
- 10) 柳 尚夫. 21世紀に向けて保健所はどうあるべきか. 公衆衛生 1998; 62: 363-367
- 11) 福永一郎. 全国の事例や活動に学ぶ今月の事例香川県保健所の情報機能について. 公衆衛生 1999; 63: 60-61
- 12) 眞鍋 馨. これからの移植医療の方向性と保健所に期待される役割. 保健婦雑誌 1999; 55: 21-29