



情報ボックス

厚生労働省が平成21年度予算 概算要求を公表

新型インフルエンザ等の感染症対策の推進に705億円計上

厚生労働省は8月31日、平成21年度予算概算要求を公表した。それによると、一般会計における要求額は22兆9,515億円で、前年度予算額に対し、8,292億円の増額となっている。

主要事項ごとにとみると、「健康な生活と安心で質の高い医療の確保等のための施策の推進」では、医師等人材確保対策の推進のうち、救急医療を担う医師の支援（新規）に41億円、産科医療を担う医師の支援（新規）に37億円、へき地医療等を担う医師の支援（新規）に19億円を要求。また、地域で支える医療の推進では、平時から地域全体の医療機関の専門性を把握し、病状に応じた適切な医療を提供できる医療機関・診療科へ患者を振り分ける体制を整備する「管制塔機能を担う救急医療機関に対する支援」と、「救急医療機関での受け入れを確実なものとする支援策の実施」を新規に創設し、それぞれ38億円、11億円を計上した。

新型インフルエンザ等の感染症対策の推進には、705億円を計上し、うち抗インフルエンザウイルス薬、プレバンデミックワクチン、パンデミックワクチンといった医薬品の備蓄と研究開発の推進に482億円、検疫体制の強化に4.6億円を要求したほか、地域における医療提供体制の整備の推進（48億円）では、新型インフルエンザの発生に備え、医療機関における人工呼吸器等の整備、医療機関や保健所などが医療の提供などで連携するための協議会の設置、医療従事者への訓練や研修、地域住民向けの食糧備蓄等の対策に関する説明会等を実施するとした。また、新興・再興感染症対策の推進においては、麻しんの流行防止に向けた取り組みの推進（新規）に2,100万円を要求している。

がん等の生活習慣病対策や難病等の各種疾病対策の推進には、2,554億円を要求し、このうち、がん対策の総合的かつ計画的な推進に262億円、糖尿病、脳卒中等の生活習慣病対策の推進に96億円、難病対策の大幅な拡充に1,850億円、肝炎対策の充実に213億円、エイズ対策の推進に82億円、腎疾患対策の推進に4億円などを要求するとともに、子宮がんや骨

粗しょう症などを予防するために都道府県が実施する予防施策に対する支援を行う女性の健康づくり対策の推進（新規）に1.5億円を要求した。また、長寿医療の見直し等安定的で持続可能な医療保険制度の運営の確保に8兆9,718億円を要求し、特定健診・特定保健指導の円滑な実施に関しては、495億円を計上している。

「人口減少社会の到来を踏まえた少子化対策の推進」のうち、母子保健医療の充実に214億円を要求し、うち地域周産期母子医療センターへの支援（新規）や妊産婦ケアセンター（仮称）への支援（新規）などの周産期医療体制等の整備では61億円を計上している。

「高齢者が生き生きと安心して暮らせる福祉社会の実現」では、安心で質の高い介護サービスの確保に2兆1,179億円を要求し、そのなかで、広域対応訪問看護ネットワークセンターで訪問看護ステーションの請求業務などを支援する訪問看護支援事業の実施（新規）に3.2億円を計上。福祉・介護人材確保対策の推進には、173億円を要求し、潜在的有資格者等の参入支援（新規）、巡回相談などを行う新たに福祉・介護に従事した者の定着の促進（新規）といった従事者の確保の推進に58億円を計上した。また、若年性認知症を含む認知症対策の総合的な推進に48億円を要求している。

「国民の安全と安心のための施策の推進」では、食品安全対策に177億円、健康危機管理体制の強化に9億円などを計上するとともに、自殺対策の推進に24億円を計上。自殺対策では、自殺予防に向けた相談体制の充実と人材育成に12億円、自殺問題に関する総合的な調査研究等の推進に3.2億円などを要求したほか、市町村や医療機関などの関係機関の連携強化や自殺対策に関する人材育成のために保健所などに「地域自殺予防センター（仮称）」を設置したり、先進的かつ効果的な自殺対策を行っている民間団体に支援を行うなどの、地域での効果的な自殺対策の推進と民間団体の取り組みの支援に6.5億円を計上している。

保健師の新しい地区活動のあり方を検討 中堅期を意識したガイドライン策定を目指す

平成20年度地域保健総合推進事業「地区活動のあり方とその推進体制に関する検討会」が初会合

「地区活動のあり方とその推進体制に関する検討会」（座長＝中板育美・国立保健医療科学院公衆衛生看護部主任研究官）は8月20日、第1回目の会合を行った。これは平成20年度地域保健総合推進事業として行われ、実施主体は日本公衆衛生協会である。

同検討会は、健康問題の多様化、新制度の創設などに伴う業務量の増加、市町村合併や分散配置などにより、保健師の地区活動の弱体化が指摘され、専門分化された業務内だけの活動に終始し、地域全体の健康課題の把握、全体の健康水準や健康意識の底上げ、個別支援が行われるべき地区活動が展開しづらくなっている現状を踏まえ、そのあり方と推進体制について検討するために設置された。

事務局を務める厚生労働省健康局総務課保健指導室の勝又浜子室長は、「市町村における業務形態の違いによる地区活動の効果と課題を明らかにし、地域で保健師が展開する地区活動とは何か、その具体的な展開方法および技術について整理を行い、保健師が実践する地区活動のあり方を示したガイドラインを作成したい。そして、そのガイドラインによって、新任期および中堅期が地区活動をより積極的に行うとともに、それを現任教育の教材的媒体としても活用できるようにすることも目指したい」「この検討会により、地区全体を見て、健康づくりなどを行い、ボトムアップできる保健師活動に戻したい」などと趣旨や意図を説明。主なターゲットが中堅期であることを示唆した。

この日はまず、事務局がこれまでに国などが示してきた「市町村保健活動の再構築に関する検討会」「保健師のベストプラクティスの明確化とその推進方策に関する検討会」の報告書における地区活動関係の記述や、地区活動に関する各種文献、テキストの抜粋などを整理し、その上で、フリーディスカッションが行われた。そのなかで、市町村など現場の委員は、「子ども課が新設され、分散配置が進み、母子保健も健康部門からそちらへ移行した。新人保健師もそこへ配置されているため、地区活動をどのように行うべきか悩んでいる」「中堅保健師が介護保険部門に移り、若手が地区活動をできなくなっている。中堅期にターゲットをあてるのは意味がある。行政内で保健師の役割を明確にしておけば、活動がブレることはない。ブレないことが大事だ」「保健師の地区活動のなかで精神障害者の作業所をつくったり、介護保険導入前には地域を歩く活動からニーズを拾い、デイサービスを創設するなど先取りした活動ができていた。いまは地域包括支援センターなどができ、新生児訪問など肝心の活動がおろそかになっている面がある。きちんとした地区活動が必要だ」「これまで業務担当制を敷いてきたが、2～3年前より地区担当制を求める声が上がってきて、業務担当制と地区担当制の併用をとる市町村が出てきている」などと話した。さらに、教育現場の立場からは桐生大

学医療保健学部看護学科教授の錦織正子委員が、「教育現場では保健師は保健サービスの提供者などとは一言も言ってはいない。課題が何かを把握し、それを改善することが何より重要と教えている。ところが現場に入ると、相談できる先輩がいないと卒業生は言う。家庭訪問しても、どうだったの一言もないと若い保健師はこぼしている」などと指摘した。

またこの日は、市町村等の業務形態を、①受け持ち地区を担当し、あらゆる相談に対応する一方、業務を分担して担当するなどの「地区担当制（業務分担併用）」、②地区を担当せず業務を完全に役割分担している「業務担当制」、③住民に近い部署では主に地区担当制をとり、保健センターや支所以外の部署では業務担当制を採用している「重層型」に整理。保健所を通じて9月中に市町村の活動形態を調査し、現体制で活動を展開するうえでのメリット、デメリットを整理するとともに、ヒアリングを行い事例を収集し、その分析を行うことを明らかにした。これに対し、鳥取大学医学部社会医学講座の尾崎米厚委員は、「担当制の形態を整理する必要があるのか。現場できちんと地区活動できる人をいかに育てるかが大事なのではないか」「医師臨床研修のような研修自治体を各都道府県等で設け、人材を派遣し、地区活動を見せる、といった具体的なシステムを中央と地方が連動してつくってほしい。育てるシステムを思い切ってつくったほうがよいのではないか」と述べた。また、山梨県中北保健所長の古屋好美委員は、「市町村合併は人減らしの政策なので、以前と同じような活動を求めるのは無理がある。人員が減ったなかでできる新しい地区活動のあり方を考える必要がある」などと指摘した。

一方、座長の中板氏は「保健師として期待して現場に入ってきたながら、しぼんでいく姿を見るのは、同じ保健師として悲しい。いい地区活動のあり方を示したい」「昔ながらの地区活動ではなく、いまの人員、状況にあった活動を工夫する必要がある」「事業と事業の隙間を埋めるのも保健師の仕事と思えるようなものをつくりたい。いまは乳幼児健診の未受診者のカルテすらつくっていない市町村もある。そうした状況だからこそ、地域全体をみる視点、実践できる工夫をきちんと示していきたい」と抱負を語った。

なお、同検討会の今後のスケジュールは、10月22日に実態調査結果の分析、事例およびヒアリング対象の選定、11月12日にヒアリング、論点整理、12月16日にヒアリング内容等の分析、論点整理、ガイドライン骨子作成を行い、平成21年1月7日にガイドライン作成を目指す。

新型インフルエンザ対策における 現地での対応力の向上を保健師に要請

平成20年度全国保健師長研修会を秋田県で開催

平成20年度全国保健師長研修会が8月27日～29日の3日間、秋田県ビューホテルで開催された。初日は、内閣府参事官の柴田雅人氏による自殺防止対策についての講演に続いて、厚生労働省健康局結核感染症課新型インフルエンザ対策推進室課長補佐の関なおみ氏が、新型インフルエンザ発生への対策を中心に説明。そのなかで関氏は、「もし発生した場合には、パンデミック（大流行）を避けることはできないだろう。であれば、私たちは罹患率と死亡率を最小限に抑える、社会基盤の破綻を最小限に抑える、医療システムを維持する、流行の拡大を少しでも遅らせる、といったことを実行しなければならない」と述べ、とくに「社会的距離」「隔離と行動制限」といった「非医学的介入」の重要性を指摘した。大流行時の公衆衛生的介入の目的については、「第一例発症からの流行のピークの波が急速に来るが、その立ち上がりの速度、患者数をできるだけ抑え、社会機能の維持をはかりながら、ワクチン開発をする時間稼ぎをすることがその目的」と説明し、現在、国立感染症研究所感染症情報センター長の岡部信彦氏や東北大学大学院医学研究科教授の押谷仁氏らが、有効とされている学級閉鎖などの対策のエビデンスを集めているところだと述べた。また、「パンデミック期には、政府から現地に出向くことができなくなる。したがって、その地域でがんばるしかない」とし、地域における対応力の向上を求めた。このうち、地域における対応戦略の一つであるサーベイランスについては、「患者などの地域情報を集めるのは、保健所のとくに保健師になる」などと強調した。

一方、パンデミック時の行政や企業などにおける「事業継続計画」については、「継続させる事業のプライオリティを決め、どう継続させるか、どんな体制をとるか、具体的な検討が当面の課題だ。復旧あるのみの地震とは異なり、パンデミックはただただ流行が続く。したがって、何を維持するかをあらかじめ考えておく必要がある。個人に対しては、電機等のライフラインを使えるようにしつつも、どんな備蓄をすべきかなど検討すべきことがある」などと説明した。このほか、今後は行動計画を改定するとともに、各種ガイドラインも見直し、10月、11月頃にはパブリックコメントする予定であると、そのスケジュールを明らかにした。

引き続き、九州大学大学院医学研究院保健学部門

教授の鳩野洋子氏が、座長を務めた保健師の確保方策に関する事例集作成検討会の報告書の要点などについて説明。保健師増員の要因として、①自治体内での明確な位置づけ、②自治体の風土・体制、③ステイクホルダーの理解、④保健師活動の体制、⑤自治体外部からの支援、⑥保健師のアクションを挙げるとともに、伊勢市、牧之原市、草津町の増員要因を解説した。

管理期の保健師の能力に力量差 地域を見る力の醸成と人材育成を求める

2日目は、「後輩に引き継ぐベストな活動」をテーマに活動紹介が行われ、秋田県健康推進課政策監の石塚共實氏が「秋田県における自殺対策」について、また秋田県北秋田地域振興局鷹巣阿仁福祉環境部健康・予防課の飯塚禮子氏が「藤里町連続児童殺害事件における町への対応」について報告した。石塚氏は、モデル事業の成果を機に全県的な対策に着手して、首長への市町村トップセミナー、キャンペーンなどを展開し、県の自殺率を減少に導いたとする一方、自死遺族対策、自殺未遂者対策が課題と述べた。また、平成18年4月に発生した藤里町連続児童殺害事件に対応した飯塚氏は当時、保健所内には「捜査中でもあり、どう動いたらいいのか」などの意見もあったものの、「保健師がまず訪問活動をスタートさせ、何かあったら事業化しよう」と率先して活動を開始したと述懐。個別訪問、ケース検討会、座談会、相談所設置、支援者研修会、地域ケア会議等、講演会などを行い、「個別訪問では日中仕事に出ている人に夜間訪問し、PTSDのアンケートも実施した」と説明した。課題としては、活動体制の整備、個別相談の質確保を挙げ、とくに後者については「相談技術が千差万別で、情報を共有しても対応する保健師のカラーが出てしまう。技術を磨くことが大切だ」と指摘。また、支援活動を通じ重要と感じたこととして、「地域の出来事を気にかける」「事実を確認する」「関係機関とのつながりは財産である」「情報はすべて共有する」「ケアされる側とする側が一緒に取り組む、寄り添う」「住民の安心できる暮らしを取り戻す」などを挙げた。

両氏の報告を受け、コーディネーターの国立保健医療科学院公衆衛生看護部主任研究官の中板育美氏は、「あの保健師がいたからできたではなく、自分たちの町だから自分たちで何とかするのが当たり前だと、住民に言わせるのが保健師。その意味で黒子だが、今後はその黒子ぶりを学会などで見せていかなければいけない」と強調した。

その後、グループに分かれ、ケースメソッド的討論が行われ、横須賀市南健康福祉センター館長の森田佳重氏が定期的な事例検討会を通じた人材育成への取り組み、また仙台市泉区保健福祉センター家庭健康課の鈴木由美氏が事業開始から新人を投入し「みる」「つなぐ」「動かす」のプロセスを言語化して見せた、介護予防事業を通じた人材育成の取り組みをそれぞれ紹介した。

これらを受け中板氏は、管理期の育成体制が未確立、力量に差がある、担当業務以外への関心が薄いなどの課題を示し、「地域全体を見られなくなっている。その危機感を持ってほしい。業務担当制から入っているために個から地区活動へ展開する能力、経験がないためだ。そのため、新任期の保健師が見る、つなぐ、動かすを身につけられない」と管理期の力量不足を厳しく指摘。その上で、「背中を見て育てと言うが、先輩の背中には何も書いていない。後ろを振り返り、解説してあげてほしい」「新人は、あの先輩みたいになりたいという思いと、それでいいんだよという第三者の評価があって、はじめて自信を持つ。自信を持ってないと、失敗を先輩や同僚に報告できなくなる。管理者は、こうなりたいという思いを引き上げないといけない。そういう職場の風土づくりに尽力してほしい」と語った。さらに、「訪問したけどいませんでしたと言ってきた新人には、洗濯物はどうだった？ 電気メーターは回っていなかった？ と一つずつ教えてほしい。1～3年目くらいの保健師は、0勝10敗の覚悟でいい。失敗は、先輩がカバーすればいい」と語り、「私たちの魂を伝承できる人が入ってきているのだから、その失敗を受け入れる環境、育てる環境をぜひ整備し、いい人材を育ててほしい」と強く訴えた。

よりよい保健師教育の確立に向け 現場と養成機関の大同団結を要請

続いて、東京大学大学院医学系研究科地域看護学分野教授の村嶋幸代氏が「保健師教育における臨地実習のあり方」について講演し、大学における保健師教育や実習施設の現状、また看護基礎教育に保健師の養成教育を入れ込んだことによる混乱などを指摘。「このままでいけば保健師資格がなくなる」との危機感を示し、公衆衛生を支えるマインドと技量を持った保健師とするため、学生の絞り込みが必要とした。その上で、村嶋氏は、そうした問題点に対処する形で提案された「保健師助産師看護師学校養成所指定規則 別表一 改正案」や「看護師養成所の運営に関する指導要領 別表一 保健師教育の基本的

考え方、留意点等 改正案」などのポイントを解説。地域看護学実習の改正案では、「個人・家族・集団の生活支援実習」「地域看護活動展開論実習」「地域看護管理実習」という3つを加え、その備考において「保健所・市町村での実習を含む」「継続した訪問指導」を追加したとし、前者については「この3つの実習をどこで行うのか、自治体は大学に聞いてほしい」、また後者については「何度か会うことで、対象者から話をしてくれるようになる。だから、“継続した”という文言を入れた」と述べた。さらに、「看護師養成所の運営に関する指導要領 別表一」の留意点に、「公衆衛生看護の基本理念と目標を学び……」（地域看護学概論）、「健康危機管理を含む内容とする」（地域看護管理論）、「学んだ知識を活用した実習とする」（臨地実習）を新規に加えたとし、とくに臨地実習については「単なる見学にならないように、学んだ知識を活用した実習という表現を加えた」と解説した。最後に村嶋氏は、大学をこれらで縛ることはできないとしながらも、「自治体はこれを盾に大学にどうするつもりなのか、聞いてほしい。そうすれば、地域看護学部も大学側に対し、現場の要望だとして要求しやすくなる」と呼びかけ、「いま必要なのは保健師の大同団結だ。各県レベルで現場と養成機関の保健師が集まり、望ましい保健師像について討議し合おう」と訴えた。

最終日には、全国保健師長会長の太田エミ氏の講演に続き、厚生労働省健康局総務課保健指導室長の勝又浜子氏が生活習慣病対策その他の施策の説明で登壇。特定健診・保健指導に触れながら、「メタボリックシンドローム以外の疾患は健康増進法にもとづき、一般衛生部門で対応するわけだが、メンタルヘルスの問題を含め、職域と連携しポピュレーションアプローチをしてほしい。たとえば、地域で勉強会などを聞くと、企業などにも声を掛け、一緒にスキルアップしてほしい。積極的にアタックし、地域全体の底上げを是非してほしい」と述べた。さらに、「特定保健指導機関を育てることも、都道府県や市町村の保健行政の役割だ。メタボ以外の人への対応は行政の役割であるが、資源を使って対応するシステムをつくっていただきたい」とした。また、特定健診・保健指導に伴う住民全体の健康づくりなどの需要増に対応するために確保された、行政保健師確保に関する交付税措置についても触れ、「事務職員からの振り替えで新規増員をはかった1,400人を是非確保してほしい。人員要求は秋からが勝負。手助けできることは一緒に考えたいので、積極的に情報を寄せてほしい」と訴えた。

(記事提供=株式会社ライフ出版社)

