

第3章 全国調査からみた保健センターが他部門と業務連携している実態把握

深谷 太郎、藤原 佳典

東京都健康長寿医療センター研究所

【要旨】全国の自治体を対象に、保健センターが組織として役所(庁)内外の部門・団体（行政内外の他部署や民間団体など）と連携している事例を抽出することを目的に調査を実施した。その内、特筆すべき好事例を選抜するための調査データを集計し保健センターが他部門・団体と業務連携している状況を調べた。保健センターの連携実績については、庁内の連携が平均2.4件、庁外との連携が平均3.9件、合計6.3件であった。内訳を見ると、庁内では子育て支援部門、高齢者福祉部門が30%以上を占めていた。

A. 目的

全国の市町村保健センター及び類似施設（以下、保健センター）は、対人サービスを地域で展開する際の中核となる施設である。

住民の健康課題が多様化・複合化し、保健センター単独のサービスではその対応が困難になってきた。こうした背景から、既存の様々なサービス・施設・組織などと連携を取りながら対人保健サービス業務を推進することが求められている。

しかし、先行研究では、保健センターの連携は、そこに所属している保健師の個人的なつながりに依存している側面があると指摘されている¹⁾³⁾。これについては、保健センターの連携システムはあまり組織だで行われてはいないが、そういう連携システムが存在しなくとも連携が行えるというメリットがある反面、連携を担っていた保健師が異動・退職した場合、その連携が保健センターにとって継承されないというデメリット

も存在する⁴⁾。そのためか、保健センターの連携については地域により差が大きいと考えられる⁵⁾。そこで、本研究班では、全国の自治体に、組織として連携ができている事例を紹介してもらい、その中で特筆すべき好事例についてヒアリングを行う。

本章では、それに先立ち、好事例を抽出するための調査データを集計し全国の保健センターが他部門（行政内外の他部署や民間団体など）と業務連携している状況を明らかにすることを目的とした。

B. 方法

対象：全47都道府県、全20政令指定都市、全54中核市、23特別区、全6保健所政令市の担当部署

実施時期：2018年9月～10月

実施方法：(A)厚生労働省の担当課に依頼して、全ての都道府県、政令指定都市、中核市、特別区、保健所政令市の担当部署に対して調査票を電子メールで送信した。(B)有識

者からの紹介や、日本公衆衛生学会などの学会・業界誌において紹介されている事例の検索も行い、実施方法(A)を補完した。

調査内容：保健センターが他部門・団体（行政内外の他部署や民間団体など）と業務連携している事例の紹介を依頼した。該当事例を最大3件提示してもらい、それぞれについて事例の継続年数、対象、連携のきっかけ、保健センターの役割、連携の現状、連携先について尋ねた上で、連携の経緯・現状・成果・見通し・特徴について記載を求めた。

各事例については予算措置の有無を問わず、また、保健センターの名称については厳密ではなくても、保健センター類似の業務を行っている機関であれば該当可とした。

好事例の定義については「保健センターが行政組織内(庁内)の他部署や外部(庁外)の機関・団体との連携がうまくいっている事業」とし、具体的には下記の5つの条件のうちできるだけ多くを満たすものと定めた。

①個人としてではなく、組織として他部門・団体（行政内外の他部署や民間団体など）と連携しながら、保健事業を実施している。

②保健センターが地域づくりの拠点やステークホルダー・担い手のひとつとして機能し、活動している。

③協力を要請したり、要請されたりといった、相互支援・協働の関係である。

④相手の組織がどのような立場・意向で連携しているか把握できている。

⑤保健センターと相手組織が情報の共有を十分している。

以上の定義と要件について調査票に記載した。

次に、第4章で述べるヒアリング(二次調査)の対象をスクリーニングするために、それぞれの回答毎に、研究者が2人一組になって、連携の状況等の各回答を1～5点で点数化した。

表1 対象区分別回収状況

	n(%)			配布合計
	回答なし	回答あり	該当無し、もしくは 回答拒否連絡	
(A)都道府県	27(57.4)	16(34.0)	4(8.5)	47(100.0)
政令指定都市	10(50.0)	8(40.0)	2(10.0)	20(100.0)
中核市	45(83.3)	7(13.0)	2(3.7)	54(100.0)
特別区	17(73.9)	5(21.7)	1(4.3)	23(100.0)
保健所政令市	6(100.0)	0(0.0)	0(0.0)	6(100.0)
(B)有識者等	2(11.1)	15(83.3)	1(5.6)	18(100.0)
合計	107(63.7)	51(30.4)	10(6.0)	168(100.0)

表2 地域別回収状況

	回答なし	回答あり	該当無し、もしくは は回答拒否連絡	合計	n(%)
北海道・東北	15(78.9)	2(10.5)	2(10.5)	19(100.0)	
関東	30(62.5)	16(33.3)	2(4.2)	48(100.0)	
中部	13(65)	5(25)	2(10)	20(100.0)	
近畿	18(75)	5(20.8)	1(4.2)	24(100.0)	
中国	9(69.2)	4(30.8)	0(0.0)	13(100.0)	
四国	5(71.4)	0(0.0)	2(28.6)	7(100.0)	
九州	15(78.9)	4(21.1)	0(0.0)	19(100.0)	
有識者	2(11.1)	15(83.3)	1(5.6)	18(100.0)	
合計	107(63.7)	51(30.4)	10(6.0)	168(100.0)	

表3 対象区分別紹介件数

	件数 1	2	3	5	11	合計	平均 1	平均 2	n(%)
都道府県	7(43.8)	1(6.3)	7(43.8)	1(6.3)	0(0.0)	16(100)	2.19	2.06	
政令指定都市	3(37.5)	2(25)	2(25)	0(0.0)	1(12.5)	8(100)	3.00	2.00	
中核市	4(57.1)	2(28.6)	1(14.3)	0(0.0)	0(0.0)	7(100)	1.57	1.57	
特別区	3(60.0)	0(0.0)	2(40.0)	0(0.0)	0(0.0)	5(100)	1.80	1.80	
有識者	11(68.6)	2(12.5)	3(18.8)	0(0.0)	0(0.0)	16(100)	1.50	1.50	
合計	28(46.7)	7(11.7)	15(25)	1(1.7)	1(1.7)	52(100)	1.98	1.78	

表4 単純集計結果

	n(%)
Q3: 事業継続年数	
5年未満	46(45.1)
5年以上 10年未満	31(30.4)
10年以上	23(22.5)
わからない	1(1.0)
無回答	1(1.0)

表4 単純集計結果(続)

Q4:事業の対象者(複数回答可)	
高齢者	30(29.4)
乳幼児と保護者	31(30.4)
成人一般	34(33.3)
児童	23(22.5)
障害児者	11(10.8)
生活困窮者	5(4.9)
その他	20(19.6)
特定対象なし	13(12.7)
Q5:連携のきっかけ	
保健センターからもちかけた	68(66.7)
他機関・他部署からもちかけられた	21(20.6)
その他	8(7.8)
よくわからない	4(3.9)
無回答	1(1.0)
Q6:保健センターの役割	
連携の中心となっている	75(73.5)
他の機関や部署などが連携の中心で、そこに参加している	14(13.7)
ゆるやかなネットワークで、とくに中心となっている機関・団体などはない	4(3.9)
必要に応じて、後方から支援している	6(5.9)
その他	1(1.0)
無回答	2(2.0)
Q7:役所(庁)内連携先(複数回答可)	
自治体内の他の保健センター	19(18.6)
国保部門	29(28.4)
高齢者福祉部門	33(32.4)
子育て支援部門	39(38.2)
障がい児者支援部門	15(14.7)
生活困窮者部門	6(5.9)
学校教育部門	27(26.5)
障害学習部門	24(23.5)
まちづくり部門	19(18.6)
産業振興部門	17(16.7)
役所内の連携はない	10(9.8)
その他	19(18.6)

表4 単純集計結果(続)

Q8: 役所(庁)外連携先(複数回答可)	
保健所	32(31.4)
自治会など	29(28.4)
企業	22(21.6)
商店など	15(14.7)
福祉サービスの事業者や施設	13(12.7)
社会福祉協議会	25(24.5)
地域包括支援センター	30(29.4)
医療機関	31(30.4)
協会けんぽ	11(10.8)
医師会など	28(27.5)
住民組織など	53(52.0)
保育園など	34(33.3)
子育て支援センター	22(21.6)
その他公的施設	17(16.7)
その他民間施設	12(11.8)
役所外との連携はない	1(1.0)
その他	26(25.5)

表5 役所(庁)との連携数

	n(%)					
	0箇所	1箇所	2箇所	3箇所	4箇所	5箇所
庁内連携	10(9.8)	34(33.3)	21(20.6)	10(9.8)	10(9.8)	6(5.9)
庁外連携	1(1.0)	26(25.5)	13(12.7)	10(9.8)	11(10.8)	12(11.8)
合計	0(0.0)	9(8.8)	12(11.8)	14(13.7)	4(3.9)	9(8.8)
	6箇所	7箇所	8箇所	9箇所	10箇所	11箇所
庁内連携	8(7.8)	1(1.0)	2(2.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
庁外連携	14(13.7)	4(3.9)	4(3.9)	4(3.9)	1(1.0)	1(1.0)
合計	9(8.8)	11(10.8)	9(8.8)	1(1.0)	7(6.9)	3(2.9)
	12箇所	13箇所	14箇所	15箇所	16箇所	18箇所
庁内連携	0(0.0)	/	/	/	/	/
庁外連携	0(0.0)	1(1.0)	102(100)	(0)	0(0.0)	/
合計	4(3.9)	3(2.9)	2(2.0)	1(1.0)	3(2.9)	1(1.0)

表6 対象区分ごとの役所(庁)内・外連携数の差異 (連携数、得点別)

		平均	都道府県	都市 政令指定	中核市	特別区	n(%) 有識者
役所(庁)内連携数	都道府県	2.1	-				*
	政令指定都市	2.5		-			
	中核市	1.2			-		**
	特別区	1.7				-	*
	有識者	3.8	*		**	*	-
	合計	2.4	-	-	-	-	-
役所(庁)外連携数	都道府県	3.4	-				
	政令指定都市	5.0		-		**	
	中核市	2.7			-		
	特別区	1.3		**		-	**
	有識者	5.2				**	-
	合計	3.9	-	-	-	-	-
庁(内外)連携数合計	都道府県	5.5	-				**
	政令指定都市	7.5		-		*	
	中核市	3.9			-		**
	特別区	3.0		*		-	***
	有識者	9.0	**		**	***	-
	合計	6.3	-	-	-	-	-
研究班採点得点	都道府県	6.6	-				***
	政令指定都市	7.4		-	*		
	中核市	5.9		*	-		***
	特別区	6.6				-	*
	有識者	8.5	***		***	*	-
	合計	7.1	-	-	-	-	-

*p<0.05、** p<0.01、*** p<0.001

表7 事業発足のきっかけと保健センターの役割

n(%)

	連携の 中心	他機関 が連携 の中心	連携の 中心は 特にな ない	後方支 援	その他	無回答	合計
保健センターから もちかけた	62(60.8)	1(1.0)	1(1.0)	3(2.9)	1(1.0)	0(0.0)	68(66.7)
他機関・他部署から もちかけられた	8(7.8)	10(9.8)	0(0.0)	3(2.9)	0(0.0)	0(0.0)	21(20.6)
その他	4(3.9)	1(1.0)	2(2)	0(0.0)	0(0.0)	1(1.0)	8(7.8)
よくわからない	1(1.0)	2(2)	1(1.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	4(3.9)
無回答	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(1.0)	1(1.0)
合計	75(73.5)	14(13.7)	4(3.9)	6(5.9)	1(1.0)	2(2.0)	102(100)

(注) この表のみ、割合は全体を100%とした数値を示している。実線囲い部分=巻き込み型、点線囲い部分=巻き込まれ型

C. 結果

実施方法(A) (B) 合計の回収率は61自治体 (36.4%) で、うち有効回答は51自治体 (30.4%) であった (表1)。

対象区分別の有効回答では政令指定都市が40.0%、都道府県が34.0%と高く、特別区・中核市・保健所政令市は低かった。また、(B) 有識者等については、事前に回答の可否を打診した上での依頼であったため、他と比べて回収率が高かった。

以下、好事例として紹介された事例の属性を示すと共に、一部、好事例内の属性別比較を行う。

好事例の対象区分別の紹介件数は表3のとおりである。政令指定都市の紹介件数が多かった (平均1) が、これは1つの政令指定都市が、区ごとに回答を寄せたため、紹介件数が11と多いことが影響している。他に

も、同一自治体で複数の組織から回答があったケースが2つあったが、他の自治体は「上位3つ」と依頼していたため、これらの自治体も「上位3つ」で打ち切ると、いずれの対象も紹介件数に大差はなかった (平均2)。

事業の継続年数は5年未満がほぼ半数で、5~10年、10年以上がそれぞれ1/4程度であった。

連携事業の対象としては、成人一般が33.6%と全体の約3分の1を占めており、ついで、乳幼児と保護者、高齢者、児童の順となっている。

連携のきっかけ、および保健センターの役割は、「保健センターからもちかけた」・「保健センターが連携の中心」といったように保健センターが重要な役割を果たしていた割合がそれぞれ67.3%、74.3%であっ

た。

連携件数は、役所(庁)内連携が平均2.4件、役所(庁)外連携が平均3.9件、合計6.3件であった。内訳を見ると、役所(庁)内では子育て支援部門、高齢者福祉部門が30%を超えていた。次いで、国保部門が28.7%、学校教育部門が26.5%であった。

役所(庁)外との連携では住民組織との連携が51.5%、次いで保育園など、保健所、医療機関が30%以上であった。

役所(庁)内連携数、役所(庁)外連携数、連携数の合計、研究班の研究者が採点した得点の差異について一元配置分散分析を用いて評価した。

対象区分別に、連携数の合計、研究班による採点の得点をみたところ、有識者からの紹介(実施方法B)が連携数・得点とも他の対象と比べ有意に多かった。

有識者を除くと、庁内連携についてはいずれの調査対象間でも有意差は認めず、庁外連携および連携数合計で政令指定都市が特別区より有意に多く、研究班採点得点は政令指定都市が中核市より有意に高かった。

連携のきっかけについて保健センターの立場をみたところ、「巻き込み型(保健センターから連携を持ち掛け、かつ保健センターが連携の中心)」(表7の実線囲い部分)と、「巻き込まれ型(《保健センターから連携を持ち掛けられた又はその他又は不明》かつ《他機関が連携の中心又は連携の中心は特になく又は後方支援》)」(表7の点線囲い部分)に分けてみると、「巻き込み型」は全体の61.4%、「巻き込まれ型」は全体の17.8%であった(表7)。この2種で、連携数・採点について差異を見たが、有意差は見られなかった。

地域による違いをみるため、全国を7つの地域(北海道と東北を統合した)に分類したが有意差は見られなかった。

D. 考察

少子高齢社会・核家族化の進展に伴い、住民の健康課題が多様化・複合化し、従来のいわゆる縦割り型サービスではその対応が困難になってきた。こうした背景から公助・共助を強化する策、つまり対人保健サービス業務を効果的・効率的に遂行するための策という視点では、行政職・専門職における職種間の互恵的ネットワーキングによる連携策が重視されるべきである⁶⁾。

本調査の結果から、保健センターの連携数については、役所(庁)内の連携が平均2.4個、役所(庁)外との連携が平均3.9個、合計6.3個であった。内訳を見ると、役所(庁)内では子育て支援部門、高齢者福祉部門が3割を超えており、子育て支援や地域包括ケアシステムにおける多分野連携が今日的行政課題となっていることを鑑みると妥当な結果と考えられる。

本調査は、ヒアリングを行う好事例を選択するためにおこなった調査である。故に、得られたデータは、『自治体担当者、もしくは有識者が好事例と思った』という点で、好事例を十分把握していない、また認識していない自治体からの回答は得られなかった可能性がある。

しかしながら本調査の目的が好事例把握のためのスクリーニング調査の意味合いを持つことからすると、回収率がさほど高くなかったことや偏りがあることは結果を検討する上でさほど、支障はないと考える。

E. 結論

保健センターの連携の好事例は、母子領域や高齢者領域を中心とした組織・団体との連携が進んでいる。

F. 引用文献

- 1) 筒井孝子、東野定律：全国の市区町村保健師における「連携」の実態に関する研究、日本公衆衛生雑誌、53 巻 10 号、p.762-776、2006
- 2) 三橋祐子、錦戸典子：自治体に働く保健師を対象とした職域保健との連携状況ならびにその関連要因に関する全国調査 保健所設置市と市町の比較を通して、日本公衆衛生雑誌、57 巻 9 号、p.771-784、2010
- 3) 大友光恵、麻原きよみ：虐待予防のために母子の継続支援を行う助産師と保健師の連携システムの記述的研究、日本看護科学会誌、33 巻 1 号、p.3-11、2013
- 4) 藤内修二. 平成 25-26 年度厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）総合研究報告書。「地域保健対策におけるソーシャルキャピタルの活用のあり方に関する研究」（研究代表者 藤内修二）2014.
- 5) 増田和茂、尾島俊之、他. 平成 25 年度「市町村保健活動調査/市町村保健センター及び類似施設調査」調査結果報告書、日本公衆衛生協会、2014.3
- 6) 藤原佳典：第 6 章 地域保健施策におけるソーシャル・キャピタルを醸成・活用した戦略と戦術. 武藤孝司、磯博康、村島幸代編集、『公衆衛生学領域における連携と協働～理念から実現に向けて～』、日本公衆衛生協会、pp205-212、2015.

G. 研究発表

なし

H. 知的所有権の取得状況

なし

I. その他補足事項

第 4 章で報告されるヒアリング対象自治体のうち、1 自治体（有識者紹介）からは、質問紙調査の回答が得られなかった。そのため、回収数について、全国調査の回収数は 102 ケースであるが、全国調査とヒアリング調査の合計は 103 ケースとなっている。