

保健所及び市町村保健センターの整備及び運営についての研究

研究分担者 永井 仁美（大阪府富田林保健所 所長）
研究分担者 白井 千香（枚方市保健所 所長）
研究分担者 土屋 厚子（静岡県健康福祉部医療健康局技監）

研究要旨：

地域住民の健康を支える機関としての保健所および保健センターについて、その連携や役割分担における現状・課題の把握をすべく自治体へのヒアリングを実施した。また、増加する中核市における都道府県との連携状況、都道府県に期待すること等についてもヒアリングを実施した。

多様な健康問題に対応するため、各自治体では保健師の分散配置が進んできている中、その統括者の必要性が強く感じられる一方で、統括保健師の配置が困難な自治体もある。そのためにも地域保健対策の推進に関する基本的指針への明記を望む声が多かった。

都道府県に望む機能としては、災害時や大規模感染症発生時における連携、様々なデータを処理・分析し、地域全体を視野に入れた施策の推進や市町村業務への助言を求める声が聞かれた。

A. 研究目的

保健所および保健センターは共に地域住民の健康を支える機関であるが、広域的・専門的・技術的拠点としての保健所と、住民に身近な保健サービス等の提供を担う保健センターとしてそれぞれの機能を発揮している。

また近年、中核市移行が増加し続けており令和2年3月現在で58市存在するが、今後移行予定あるいは移行検討中の市が9市ある（中核市長会ホームページより）。これまでいわゆる一般市町村であった自治体が中核市に移行する際には、保健所を設置することとなるが、その利点や果たすべき役割をどのように考えるかという点も重要である。

本研究においては、保健所及び保健センターの整備及び運営に関してこの数年での変化や見えてきた課題などを明らかにし、

地域保健における保健所の役割について検討し、政策的提言を行うことを目的とする。

B. 研究方法

中核市として20年以上（それ以前より保健所政令市）の歴史のあるH市および、中核市8年目のT市、そして一般市町村であるI市の3市を訪問し、保健所長や統括（的）保健師等の幹部よりヒアリングを行った。また、本研究事業の他分担研究者による関係者を招へいしてのフォーカスグループディスカッションの際にも、関係者からヒアリングを行った。

ヒアリング内容としては、

- ・統括保健師の配置に関して
- ・人材確保、育成
- ・地域包括ケアシステムのあり方・健康寿命延伸に向けた取組
- ・中核市に求められる業務

・疾病や障がいを持つ方への保健医療福祉
・大災害への備え
・一般市町村、中核市からみた都道府県との連携
など、様々な分野における現状と課題、提案等について意見を伺った。

C. 研究結果

ヒアリングでは要約すると以下のような意見が得られた。

1 統括保健師の配置に関して

厚生労働省健康局長通知「地域における保健師の保健活動について」（平成25年4月19日付け、健発0419第1号）に「3 …保健師の保健活動を組織横断的に総合調整及び推進し、技術的及び専門的側面から指導する役割を担う部署を保健衛生部門等に明確に位置付け、保健師を配置するよう努めること」との記載はあるが、それでも全国の自治体の中には、統括保健師の配置が困難なところもあり、さらに強く「明記」を望む。人事部局や他職種に配置を認めさせる（辞令交付、事務所掌への記載）にはもっと強い記載が必要である。

多様な健康問題に対応するためにも各自治体では保健師の分散配置が進んでいる中、その統括者は必要であり、指針への明記を望む。

2 人材育成のための都道府県と市町村の連携について

一般市町村ではハイリスク患児・者を経験できる機会が少なく、都道府県型保健所では健常児の発達・発育や成人の健康増進事業を理解する機会が少ないといったことから、都道府県と市町村での人事交流などで機会を増やすべきである。

それぞれの現場のイメージも持たせる必要がある。

災害時の対応についてもそれぞれの役割や活動内容を理解しておく必要があり、都道府県と市町村の人材交流は積極的に推進すべきである。

3 地域包括ケアシステムのあり方・健康寿命延伸に向けた取組について

地域包括ケアシステムの推進にあたっては、健康医療部門のみでは対応に限界があり、すまい等を含めた街づくりが重要である。また住民の力を活かす工夫も必要である。福祉部門との連携も重要であるが、他部局との調整能力、横串をさすことのできる力が求められる。

健康寿命延伸においても上記と同様のことが言えるが、ハイリスクアプローチとポピュレーションアプローチは並行して取り組む必要がある。全市民を意識した街づくりが重要で、住民（リーダー）をどのように育成し、どのように活躍してもらうかといった工夫が必要と感じる。

4 中核市に求められる業務について

全国で58市まで増加してきた中核市であるが、その歴史や規模、取り組む事業はまちまちであり中核市の組織を意識した「中核市保健所の標準的な機能や業務」を示して欲しい。

中核市保健所を設置した場合、保健所に加えて基礎自治体としての保健センターの設置が必要なのか統合すべきなのかといった点や、保健所を持つということは常勤医師（所長）を少なからず配置することであり、一般市町村と中核市の違いはどうあるべきかという点などの意識が必要である。常勤医師を配置することで公衆衛生的・科学的な底上げや効率的、効果的な業務運営ができることがメリットであるが、そういった記載を基本

指針に盛り込むべきではないか。中核市になったことで市民に対し「何が変わったのか」が示せないといけないと考える。

5 一般市町村、中核市からみた都道府県（都道府県型保健所）との連携について

特に有事の際（大規模感染症、新興再興感染症発生時や災害時対応）を意識し、日ごろから都道府県型保健所と中核市保健所を横並びの目で見ておいてほしい。

むしろ、医療資源においては中核市に集中していることが多く、保健所の規模も中核市のほうが大きくなっている場合が多い。これまで、都道府県の役割は市町村の支援・指導となっていたが特に中核市においては市側の成熟度も進み、指導・支援の段階にない印象がある中、都道府県型保健所（含都道府県庁）に何を求めるのか、何かを頼るメリットが感じにくくなっている。

災害時の DHEAT 支援・受援においても中核市への支援は都道府県型保健所職員のみチームでは中核市の支援が困難である。都道府県職員の中核市業務への理解が不十分であることが考えられる。

都道府県型保健所（含都道府県庁）に求めるものの一つとして、様々なデータの処理・分析が挙げられる。大規模データにおいては AI の活用を都道府県が行うことや、他市町村との比較など都道府県内全域を視野にいれ、中核市や一般市町村では取り組みにくいことを推進すべきである。地区診断や各種統計分析について、指針に「県が整備し市町村と共にかかわるべきこと」と記載願いたい。

D. 考察

ヒアリング結果を踏まえて、指針への提言に含めるべき事項を以下に述べる。

1 統括保健師の配置に関して

厚生労働省健康局長通知「地域における保健師の保健活動について」（平成 25 年 4 月 19 日付け、健発 0419 第 1 号）の記載では、全国の自治体において統括保健師の配置が困難なところもあり、人事部局や他職種に配置を認めさせる（辞令交付、事務所掌への記載）ためにはもっと強い記載が必要である。

多様な健康問題に対応するためにも各自自治体では保健師の分散配置が進んできている中、その統括者はより一層必要であり、指針への明記が望まれる。

2 人材育成に関して

都道府県と市町村は、平時から互いの業務や災害時の対応について、それぞれの役割や活動内容を理解しておく必要がある。都道府県と市町村間での人材交流は積極的に推進すべきといった記載が望まれる。

3 中核市に求められる業務に関して

全国で 58 市まで増加してきた中核市であるが、その歴史や規模、取り組む事業はまちまちであり中核市の組織を意識した「中核市保健所の標準的な機能や業務」の記載を望む。併せて、一般市町村と中核市の違いはどうあるべきかという点などの記載も望まれる。

4 中核市保健所と都道府県型保健所（含都道府県庁）との連携

これまで、都道府県型保健所は「地域保健の広域的、専門的かつ技術的拠点としての機能を強化すること」と記載されており、また市町村に対しても「求めに応じて専門的かつ技術的な指導及び支援並びに市町村保健センターの運営に関する協力を積極的に行うこと」とされてきたが、現在においては都道府県型保健所（含県庁）に何を求

めるのかを明記しないとその価値が不明瞭と感じられている。

求めるものの一つとして、AIの活用が挙げられた。規模の大きなデータに対し、AIの活用を都道府県が行うことや、他市町村との比較など都道府県内全域を視野にいれ、中核市や一般市町村では取り組みにくいことを推進すべきである。地区診断や各種統計分析については指針において「都道府県が整備し市町村と共にかかわるべきこと」と記載が望まれる。

E. 結論

複数の自治体へのヒアリングおよび、本研究事業の他分担研究者による関係者を招へいしてのフォーカスグループディスカッションの際に関係者からヒアリングを行った。

統括保健所の配置を必須とするような基本指針への強い記載が強く望まれていた。

また、都道府県（保健所）に望む機能としては、災害時や大規模感染症発生時における連携、様々なデータを処理・分析し、

地域全体を視野に入れた施策の推進や市町村業務への助言を求める声が聞かれた。

F. 研究発表

1. 論文発表
特になし
2. 学会発表
特になし

G. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得
特になし
2. 実用新案登録
特になし
3. その他
特になし