

平成24年11月24日
全国保健師長会代議員総会

地域保健をめぐる国の動向と リーダーに期待すること

厚生労働省健康局がん対策・健康増進課

保健指導室長

尾田 進

1 地域保健対策について

地域保健対策検討会報告書の概要

【地域保健を取り巻く社会的背景】

○ 人口構造の急激な変化

○ 住民生活スタイルの多様化

○ 健康危機管理事案の変容

○ NCD(非感染性疾患)の拡大

○ 科学技術の進歩、経済活動の広域化等の
一層の進展に伴う健康リスクの増大

○ 関連する制度改正等の動き

・食育基本法
・がん対策基本法
・高齢者医療確保法
・自殺対策基本法 等

地域保健対策の方向性

平成6年

保健サービスと福祉サービスとの
一体的提供

個人を対象とした公助

ソーシャル・キャピタル
の活用

平成24年

学校や企業等との積極的連携

自助及び共助支援としての公助

地域保健
の役割

方向性実現のための手段

政策課題

- 国民ニーズの質的变化(多様化及び高度化)への対応
- 保険者による保健施策や医療・介護福祉施策との一体的な展開
- 健康危機管理事案への対応
- 健康に関する地域格差の縮小に向けた対応
- 地域保健対策の新たな課題に対応できる人材の育成

【地域保健対策業務全般】

- 地域資本(公的・民間／人的・物的・社会的(ソーシャル・キャピタル等))のベストミックスによる国民ニーズへの対応

【個別事業活用のあり方】

- 医療・介護福祉等関連領域の事業等を含めた施策の総合的推進

【組織間連携のあり方】

- 事案の緊急性や重篤性に応じた国・都道府県・市町村連携の強化
(役割分担型 → 重層連携型)

【情報の取扱い】

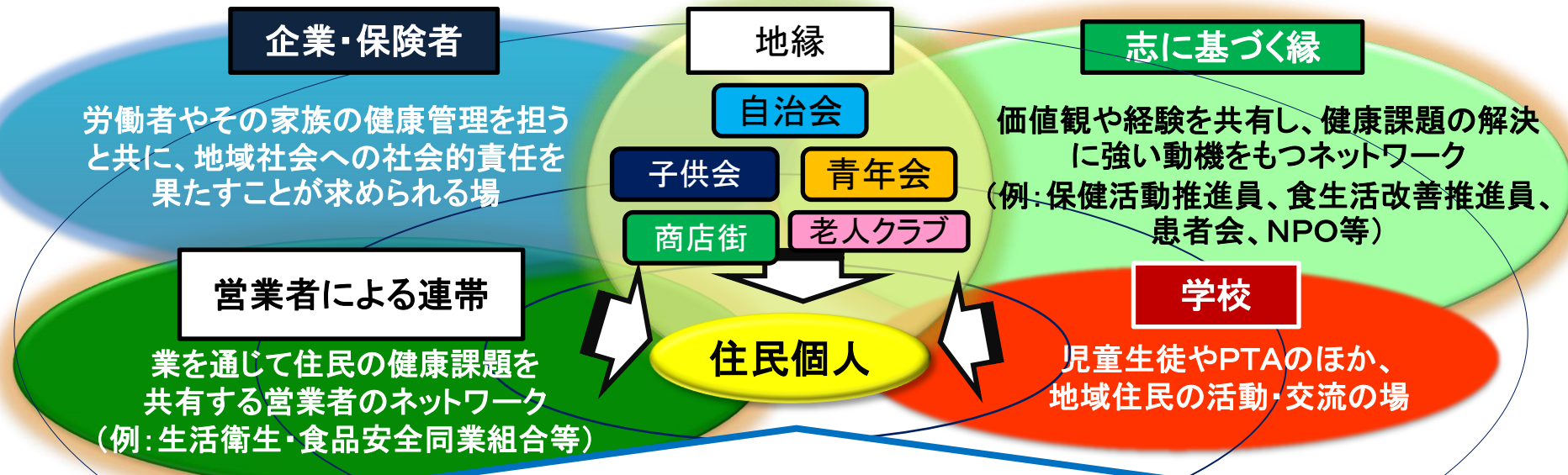
- 地域保健情報の標準化及び評価・公表による可視化、目標や改善策の共有等を通じた地域でのPDCAサイクルの構築及び推進

【地域保健人材のあり方】

- 目標達成のために必要な資質の向上及び能力の育成
(事業こなし型・活動目的型 → 目標達成型)

今後の地域保健対策のあり方

～ 地域のソーシャル・キャピタルの活用を通じた健康なまちづくりの推進 ～



地域協働推進のための具体的施策

- ソーシャル・キャピタルの核となる人材(例えば、健康意識を持ち、実践する「健人(仮称)」など)の計画的な発掘・育成を通じた住民主体の保健活動の推進
- 学校保健委員会等の学校を取り巻く協議の場への積極参画
- 企業や同業組合等による取組みを促進させる環境整備
- リスク・コミュニケーションを含めた地域への分かりやすい情報提供の推進
- 各種保健施策のほか医療・介護福祉施策との連携による効果的な施策展開 など

今後の地域保健対策を見据えた具体的体制整備

- ソーシャル・キャピタルの活用に向けた地域保健担当部門の体制整備
- 地域の健康課題等の共有のため、標準化された指標による評価・分析を通じたPDCAサイクルの確立
- 各種保健施策や医療・介護福祉施策との効果的連携のための自治体内における体制整備
- 情報共有体制の強化や担当職員の資質向上のほか、平時からの自治体間連携の枠組み構築等による健康危機管理体制の強化
- 国、都道府県・保健所、市町村による分野横断的・重層的な連携体制の構築 など

地域保健対策の推進に関する基本的な指針改正（平成24年7月31日厚生労働省告示第464号）の概要

1 ソーシャルキャピタルを活用した自助及び共助の支援の推進

地域保健対策の推進に当たっては、地域のソーシャルキャピタルを活用し、住民による共助への支援を推進すること。

2 地域の特性をいかした保健と福祉の健康なまちづくりの推進

市町村は、学校や企業などの地域の幅広い主体との連携を進め、住民との協働による健康なまちづくりを推進すること。

3 医療、介護及び福祉等の関連施策との連携強化

市町村は、保健と介護及び福祉を一体的に提供できる体制整備に努め、都道府県及び保健所は、管内の現状を踏まえ、医療、介護等のサービスの連携体制の強化に努めること。

4 地域における健康危機管理体制の確保

都道府県及び市町村は、大規模災害時を想定し、被災地以外の自治体や国とも連携した情報収集体制や保健活動の全体調整機能、応援等の体制を構築すること。また、国は、広域的な災害保健活動に資する人材の育成の支援や迅速に保健師等について迅速に派遣のあっせん・調整を行う仕組みの構築を行うこと。

5 学校保健との連携

保健所及び市町村保健センターは、学校保健委員会やより広域的な協議の場に可能な限り参画し、連携体制の強化に努めること。

地域保健対策の推進に関する基本的な指針改正の概要（つづき）

6 科学的根拠に基づいた地域保健の推進

国、都道府県及び市町村は、地域保健に関する情報の評価等を行い、その結果を地域保健に関する計画に反映させるとともに、関係者や地域住民に広く公表することを通じて、地域の健康課題と目標の共有化を図り、取組を一体的に推進することが重要であること。

7 保健所の運営及び人材確保に関する事項

保健所は、専門的な立場から企画、調整、指導及びこれらに必要な事業等を行い、市町村への積極的な支援に努めること。

8 地方衛生研究所の機能強化

都道府県及び政令指定都市は、サーベイランス機能の強化や迅速な検査体制の確立等が求められていることを踏まえ、技術的中核機関としての地方衛生研究所の一層の機能強化を図ること。

9 快適で安心できる生活環境の確保

都道府県、国等は、食中毒等に係る情報共有体制の強化や監視員等の資質向上等食品安全対策の強化及び生活衛生関係営業について監視指導の目標を設定するなど、住民が安心できる体制の確保を図ること。

10 国民の健康増進及びがん対策等の推進

健康増進計画の策定・実施等の取組を行う場合、ソーシャルキャピタルを活用した地域の健康づくりに関係するNPO等との連携及び協力も強化すること。また、地域のがん対策、肝炎対策、歯科口腔保健の推進に関し、それぞれ必要な施策を講じること。

2 地域における保健師の保健活動指針 等の見直しについて

地域における保健師の保健活動について

現行の通知 → 三部構成

- 地域における保健師の保健活動について
(平成15年10月10日付け健発第1010003号 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15年10月10日付け健総発第1010001号 健康局総務課長通知)
- 地域における保健師の保健活動指針について
(平成15年10月10日付け 健康局総務課保健指導官 事務連絡)

地域における保健師の保健活動について

○ 地域における保健師の保健活動について

(平成15年10月10日付け健発第1010003号 健康局長通知)

都道府県及び市町村は下記により、地域における保健師の保健活動の充実強化を図る。

- ・地域保健関連施策の企画、立案、実施及び評価を行うことができる体制の整備
- ・保健師の計画的かつ継続的な確保
- ・現任教育・自己啓発の奨励・地域保健対策に係る部門以外の部門への人事異動その他の手段による教育の体系的な実施
- ・様々な部門への適切な配置、地域保健関連施策の企画調整部門等への配置

○ 地域における保健師の保健活動について

(平成15年10月10日付け健総発第1010001号 健康局総務課長通知)

都道府県及び市町村が留意すべき事項

- ・一般的留意事項
地域保健関連施策の展開及びその評価、住民による主体的な健康づくりの支援、地域ケアシステムの構築、保健計画等の策定、人材育成能力の習得 等
- ・活動領域等に応じた留意事項
都道府県保健所：専門的保健サービスの提供、調査研究、各種保健計画策定への参画等
市町村：各分野に係る保健サービスの提供、各種保健計画の策定、地域ケアシステムの構築等

○ 地域における保健師の保健活動指針について

(平成15年10月10日付け 健康局総務課保健指導官事務連絡)

地域における保健師の保健活動を活動領域等別に分け、取り組むべき方向について具体的に示したものの。保健師は行政職員としての職責を担うだけでなく、専門技術職員として保健活動を行うことが重要。

地域における保健師の保健活動指針

地域における保健師の保健活動を活動領域等別に分け、取り組むべき方向について具体的に示したもの。
保健師は行政職員としての職責を担うだけでなく、専門技術職員として保健活動を行うことが重要である。

1 都道府県保健所・・・広域的に健康課題を把握し、その解決に取り組む。

- ・専門的な保健サービスの提供、健康危機管理、先駆的な保健活動の実施、医療施設等に対する指導
- ・地域の健康情報の収集・分析・提供、調査研究、各種保健計画策定への参画、保健医療福祉等の包括的システムの構築
- ・広域的及び専門的立場からの技術的な助言・支援及び連絡調整

2 市町村・・・住民の身近な健康問題に取り組む。

- ・各分野に係る保健サービスの企画及び立案・提供・評価
- ・地域特性を反映した各種保健計画の策定、当該計画に基づいた保健事業の実施
- ・障害者プラン及びまちづくり計画等策定への参画及び施策に結びつく活動、地域ケアシステムの構築

3 政令市及び特別区

- ・1、2及び5の活動

4 都道府県、政令市及び特別区の本庁

- ・保健所及び市町村等の保健活動に対する技術的及び専門的側面からの指導及び支援
- ・地域保健関連施策の企画・調整及び評価

5 福祉分野及び介護保険

- ・対象とする住民等の保健福祉関連ニーズの把握、事業の企画・立案・サービスの実施及び評価
- ・関係機関とのネットワーク強化、地域ケアシステムの構築、各種計画策定への参画、施策化に向けた活動

自治体における指針の活用状況及び改定への要望

平成24年度保健師等ブロック別研修会（ブロック別会議）事前質問等から

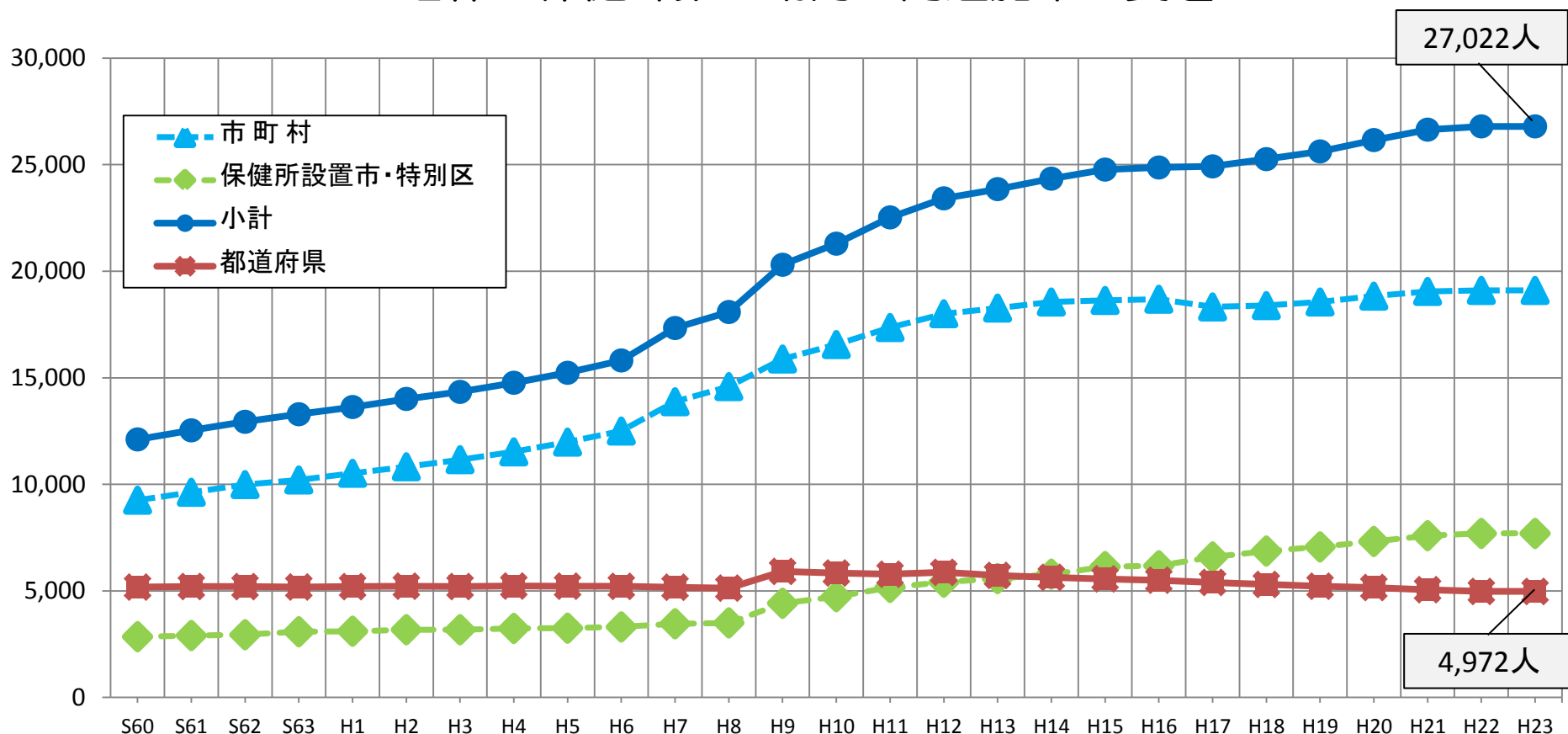
保健師活動指針の活用状況

- 自治体において、保健師活動指針を策定している・・・12都道府県
- 保健師活動指針の活用方法
 - ・現任教育、人材育成（研修等）
 - ・保健活動
 - ・予算確保、組織再編、事業の見直し 等

保健師活動指針見直しにかかる要望

- ・地域保健対策の方向性についての記載
- ・人材育成に関する内容の記載
- ・統括的な役割を担う保健師の位置づけと役割の明確化
- ・施策ごとの具体的な活動指針の提示
- ・都道府県・市町村等による分野横断的・重層的な連携にかかる記載 等

自治体の保健師数の動向と関連施策の変遷



市町村保健活動費交付金化	精神保健法	第2次国民健康づくり対策	ゴールドプラン	老人福祉等福祉関係8法改正	老人保健法改正	障害者基本法制定	地域保健法(09全面施行)／母子保健法改正／エンゼルプラン／新ゴールドプラン／交付金の一般財源化	精神保健法改正	介護保険法(12全面施行)	健康日本21／エンゼルプラン21／健康日本21／児童虐待防止法	新エンゼルプラン／精神保健福祉法改正	保助看法改正／DV防止法	健康増進法	支援対策推進法	少子化社会対策基本法／次世代育成	児童虐待防止法改正	発達障害者支援法／児童福祉法改正	介護保険法改正／障害者自立支援法／高齢者虐待防止法	医療制度改革	がん対策基本法／自殺対策基本法	こんにちは赤ちゃん事業	特定健診・保健指導	肝炎対策基本法／保助看法改正 ※新型コロナウイルスエンザ対策	介護保険法改正／障害者虐待防止法 ※東日本大震災
--------------	-------	--------------	---------	---------------	---------	----------	--	---------	---------------	---------------------------------	--------------------	--------------	-------	---------	------------------	-----------	------------------	---------------------------	--------	-----------------	-------------	-----------	-----------------------------------	-----------------------------

平成16年以降の主な制度改正等①

年	施策等	概要
平成16	発達障害者支援法制定 (17年施行)	発達障害者の定義、発達障害の早期発見・発達支援等の事業、発達障害者支援センターの設置、専門的な医療機関の確保等
	児童福祉法改正／児童虐待の防止等に関する法律改正	児童虐待の定義明確化、通告義務の範囲拡大、市町村における児童相談に関する体制強化等
平成17	介護保険法改正 (18年施行)	要介護度の区分変更と介護予防サービスの導入、市町村における「地域包括支援センター」の創設等
	障害者自立支援法制定 (18年施行)	障害の種別(身体、知的、精神)にかかわらず、共通の制度のもとで市町村が一元的に福祉サービス等の提供を行う仕組みを構築
	高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律制定(18年施行)	高齢者虐待の定義、虐待を受けた高齢者の保護と養護者への支援、家庭や施設等の虐待通報窓口を市町村とすること等
平成18	がん対策基本法制定 (19年施行)	がん対策推進基本計画の策定、がん予防及び早期発見の推進、がん医療の均てん化の促進等
	自殺対策基本法制定	自殺対策の基本理念、自殺対策の総合的推進、自殺者の親族等に対する支援の充実等
	医療制度改革 (高齢者の医療の確保に関する法律制定(20年施行))	医療費適正化計画の策定、医療保険者への特定健康診査・特定保健指導の義務づけ、後期高齢者医療制度の創設

平成16年以降の主な制度改正等②

年	施策等	概要
平成19	こんにちは赤ちゃん事業開始	市町村において生後4か月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、不安や悩みを聞き、親子の心身の状況等を把握及び助言を行い、必要なサービスにつなげる。
平成20	特定健康診査・特定保健指導開始	生活習慣病予防のため、医療保険者の義務として、40～74才の医療保険被保険者・被扶養者に対して、特定健康診査・特定保健指導を実施
平成21	肝炎対策基本法制定	肝炎対策の基本理念、肝炎対策基本指針の策定、肝炎予防及び早期発見の推進、肝炎医療の均てん化の促進等
	保健師助産師看護師法等改正 (22年施行)	新たに業務に従事する看護職員の臨床研修その他の研修の努力義務化
平成23	介護保険法改正 (24年施行)	医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが切れ目なく提供される地域包括ケアシステムの推進等
	障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律制定(24年施行)	障害者虐待の定義、虐待を受けた障害者の保護・自立支援と養護者への支援、家庭や施設等の虐待通報窓口を市町村とすること等
平成24	健康日本21(第2次)策定	目標に「健康格差の縮小」「重症化予防」等を追加
	地域保健対策の推進に関する基本的な指針の改正	地域保健をめぐる状況変化を踏まえた改正、ソーシャルキャピタルの積極的活用

地域における保健師の保健活動に関する検討会

※本検討会は地域域保健総合推進事業として実施

【構成員(五十音順・敬称略)】

青柳 玲子	新潟市保健衛生部こころの健康センターいのちの支援室 主幹
今村 知明	奈良県立医科大学健康政策医学講座 教授
(座長)内山 博之	日本社会事業大学社会福祉学部 教授
加藤 静子	埼玉県保健医療部保健医療政策課 副課長
曾根 智史	国立保健医療科学院 企画調整主幹
田上 豊資	高知県中央東福祉保健所 所長
土屋 厚子	静岡県健康福祉部医療健康局健康増進課 専門監
中板 育美	公益社団法人日本看護協会 常任理事
鳩野 洋子	九州大学大学院医学研究院保健学部門 広域生涯発達看護学講座 教授
守屋 希伊子	埼玉県三郷市市民生活部健康推進課 健康づくり係長

○今後のスケジュール (案)

- 第2回検討会 (平成24年11月上旬頃)
 - ・地域における保健師の保健活動について (論点メモ)
- 第3回検討会 (平成24年11月下旬頃)
 - ・地域における保健師の保健活動について (論点整理)
- 第4回検討会 (平成24年12月中旬頃)
 - ・地域における保健師の保健活動について (報告書 (案))

3 生活支援戦略について

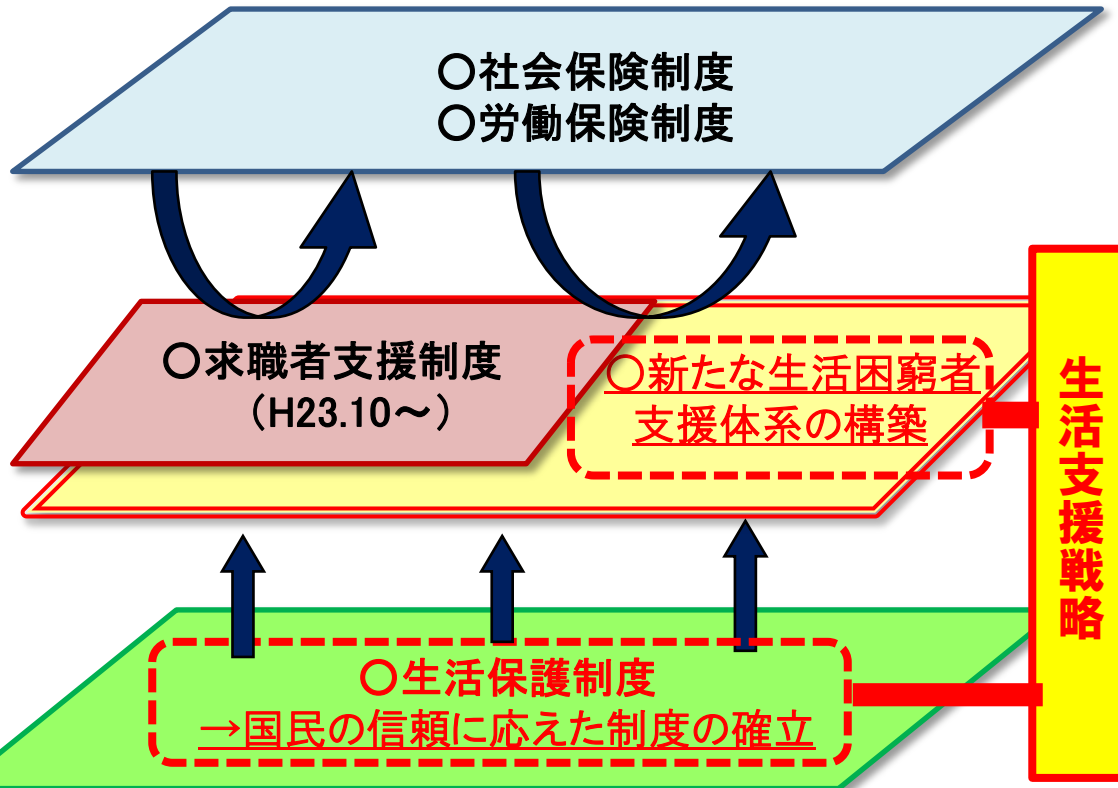
「生活支援戦略」の全体像

【「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)】

○基本目標

- ・生活支援戦略では、生活困窮者が経済的困窮と社会的孤立から脱却するとともに、親から子への「貧困の連鎖」を防止することを促進する。
- ・国民一人ひとりが「参加と自立」を基本としつつ、社会的に包摂される社会の実現を目指すとともに、各人の多様な能力開発とその向上を図り、活力ある社会経済を構築する。
- ・生活保護制度については、必要な人には支援するという基本的な考えを維持しつつ、給付の適正化を推進する等によって、国民の信頼に応えた制度の確立を目指す。

【第1のネット】
【第2のネット】
【第3のネット】



【期待される効果】

①社会参加と自立の促進

- ・生活困窮状態から脱却し、社会に参加し自立する人の増加

②「貧困の連鎖」の防止

- ・子どもの貧困の防止、若者の就労・自立の促進

③生活保護給付の適正化

- ・①・②や、指導等の強化による生活保護給付の適正化の促進

④自治体業務の軽減

- ・「官民協働」による生活保護ケースワーカー業務の軽減と自立支援強化

生活保護制度の見直しに関する論点

○切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化

○健康・生活面等ライフスタイルの改善支援

○医療扶助の適正化

○不正・不適正受給対策の強化等

○地方自治体の負担軽減

健康・生活面等ライフスタイルの改善支援

これまでの主な議論等

【「生活支援戦略」中間まとめ（抜粋）】

（３）「脱却インセンティブ」の強化

③家計・生活指導の強化

生活保護受給者の自立を支援するため、自立に向けた家計・生活面の見直し指導を強化する。

【現状と課題】

- ・生活保護受給者の中には、毎月の支出を自らコントロールができないことにより生活困窮に至った者も少なくない。
- ・保護費の使途は制限されていないとはいえ、受給者がギャンブルをしている等の状況は国民の理解を得ることは難しい。
保護費の適正な使用を図るため現物給付化を求める意見もある。
- ・住宅扶助については、宿所提供施設に限り現物給付が認められている。また、家賃滞納者等については、福祉事務所の裁量で代理納付を実施しているところもある。
※現物給付・自治体自らが公営住宅等の住宅を受給者に提供するもの
※代理納付・受給者が民間賃貸住宅等を借り、その家賃を自治体が家主に直接支払うもの
- ・都市部の古い民間賃貸住宅には空き室も一定程度あると見込まれる一方、一時的宿泊施設である無料低額宿泊所等に長期にわたり入居している者がある。
- ・また、高齢者等社会的居場所づくりが必要な者がいる。

【特別部会における議論】

- ・家計指導や保護脱却後のフォローアップは重要。その際には民間事業者への委託等の検討が必要。
- ・生活困窮者への住居の提供について、大家の理解が得られるよう、情報提供等の取組みが必要。
- ・居住の場そのものを確保するだけでなく、そこでの社会関係を作っていくための支援も必要。
- ・社会の中に居場所があることが、孤立防止に非常に重要な役割を果たすので、居場所づくりの取組みを広げることが必要。

これまでの議論等を踏まえた主な論点

◎健康・生活面等ライフスタイルの改善支援のため、以下の観点からの取組が必要と考えられるが、どうか。

【健康・生活面等ライフスタイルの改善について】

○健康・生活面等ライフスタイルの改善として、以下の取組が考えられるが、どうか。

1 健康管理について

- 受給者が自ら健康管理を行い、健康の維持、向上に努めることは、受給者の自立を助長する上では必須であるものの、そのことは現行法上明確にはされていないため、受給者自らが健康管理を行うことの責務を明記し、健康面に着目した支援を強化する。
- また、受給者の健康状況を踏まえた効果的な助言指導を可能とするため、福祉事務所は受給者に対し、健康増進法に基づく市町村の健康診査の受診などを促すとともに、これまで個人情報保護の観点から入手に問題のあった、当該健康診査結果を福祉事務所が入手可能にする（P41の調査権限強化の中で対応）。

○ あわせて、福祉事務所において、健康診査結果に基づく保健指導や、受給者からの健康や受診に関する相談等があった際に、助言指導等必要な対応を行う専門の職員の配置を検討する。これにより、受給者の疾病の早期発見や重症化予防、状況に応じた医療機関との連携及び福祉事務所自体の医療扶助に係る相談・助言に関する体制の強化を図る。

2 家計管理について

- 生活保護法上、保護費の適切な管理を受給者の責務として位置付けた上で、福祉事務所が必要と判断した者については、受給者の状況に応じて領収書の保存や家計簿の作成など支出内容を事後でも把握できるような取組を求める。 ※ 生活困窮者支援体系と一体的に検討

3 住宅扶助について

- 住宅扶助費の目的外使用を防止するため、代理納付を推進する。

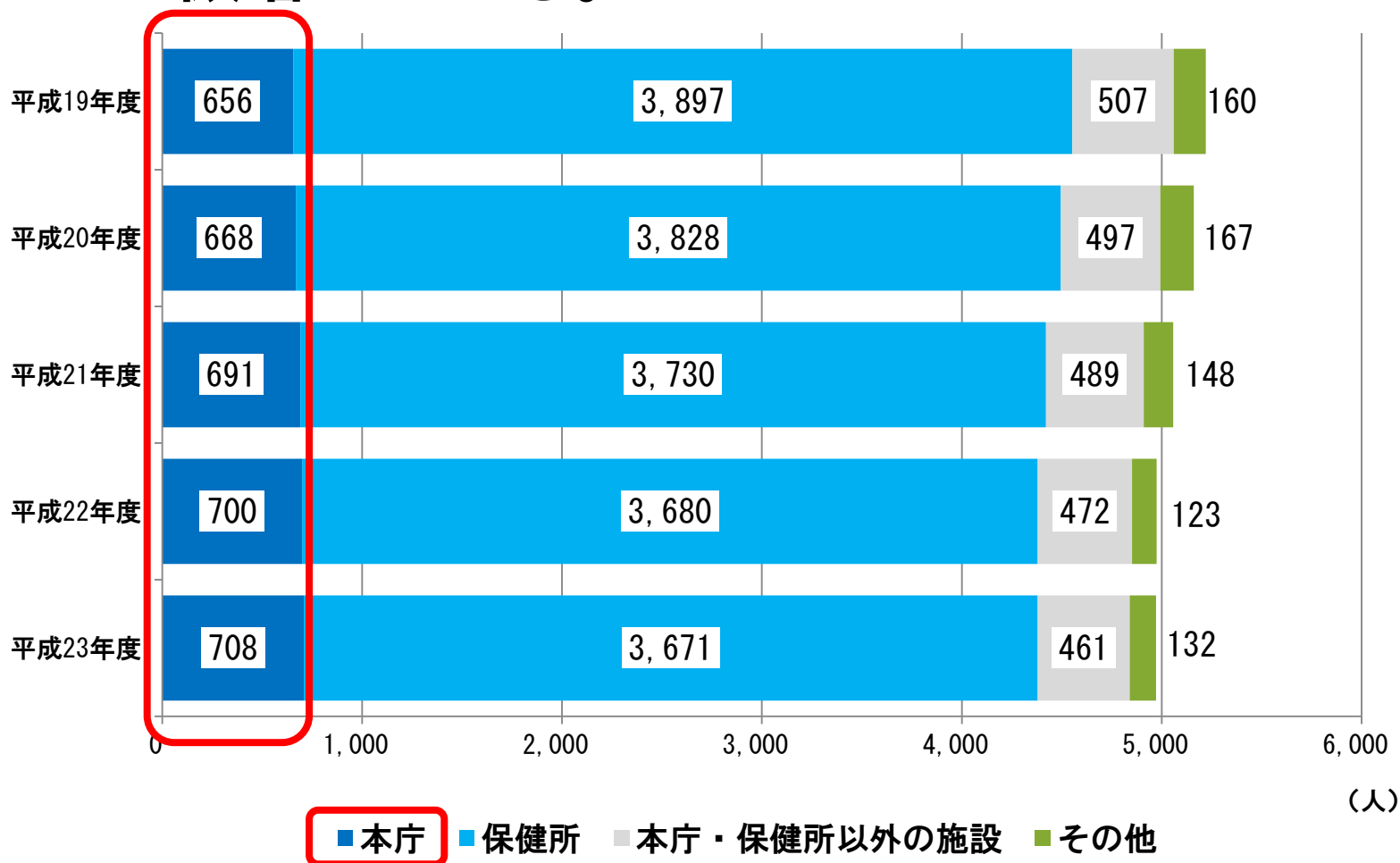
4 民間住宅を活用した居住支援について

- 住宅扶助の代理納付の仕組みを利用して、家賃滞納のリスク解消という大家に対するメリットと引換に既存民間住宅ストックへの生活保護受給者の受入を促進する。
- あわせて、受給者が地域に円滑に定着できるかといった大家の不安や、代理納付した場合、受給者と大家の間で解決すべき日常生活上の課題についてまで自治体での対応を求められる状況があることに鑑み、この居住支援を地域で見守り活動を行う民間団体に委託する。
- この場合、高齢・独居の多い生活保護受給者の一定の日常生活支援・相談を行ってもらうことにより、孤独防止や地域での生活をできる限り継続することが可能となることも見込める。

4 保健師の配置状況について

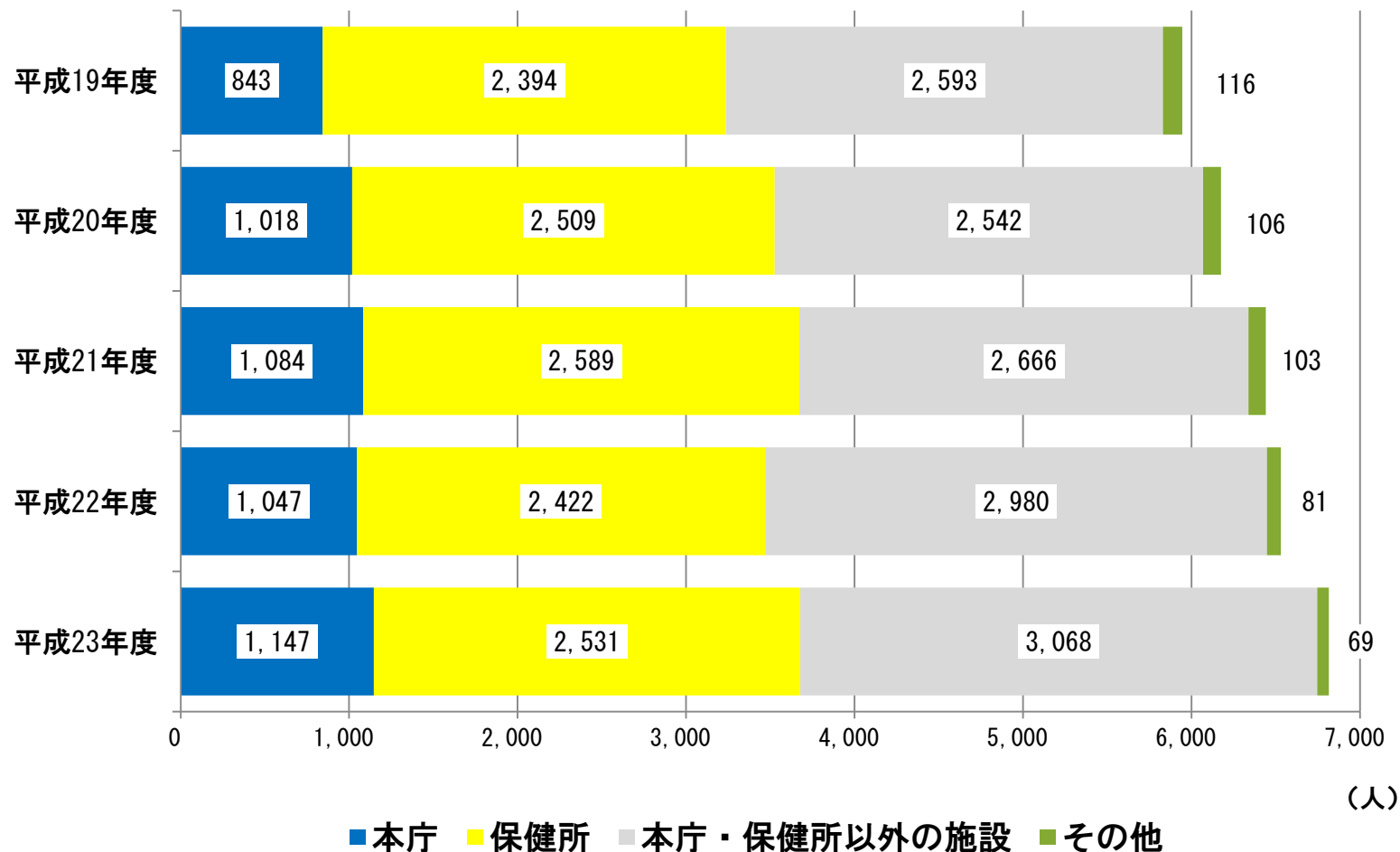
保健師の配置部門の推移(都道府県)

- 総数が減少する中、本庁に所属する保健師のみ微増している。



保健師の配置部門の推移(保健所設置市)

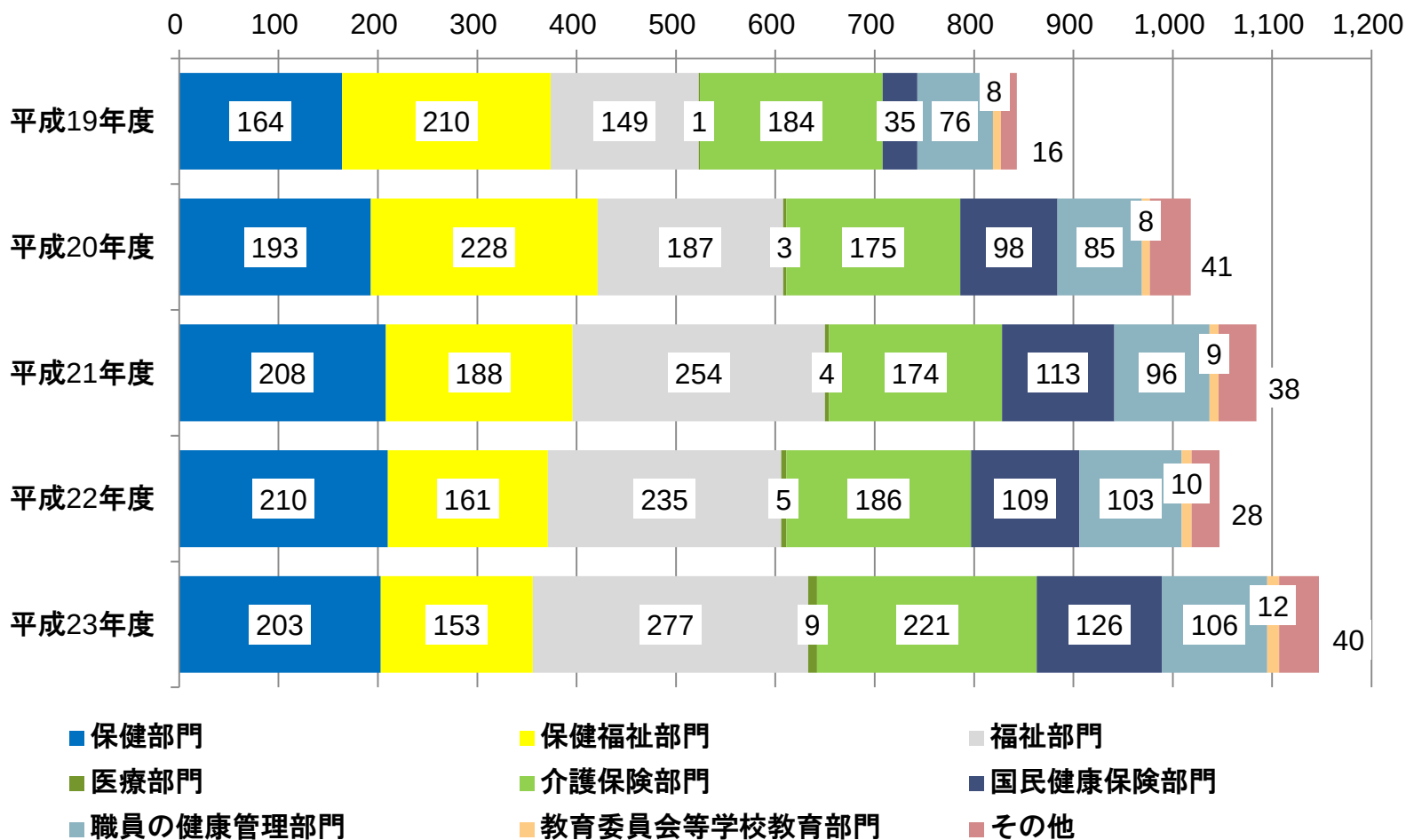
- 総数が増加しており、いずれの部門に所属する保健師も増加している。



保健師の配置部門の推移

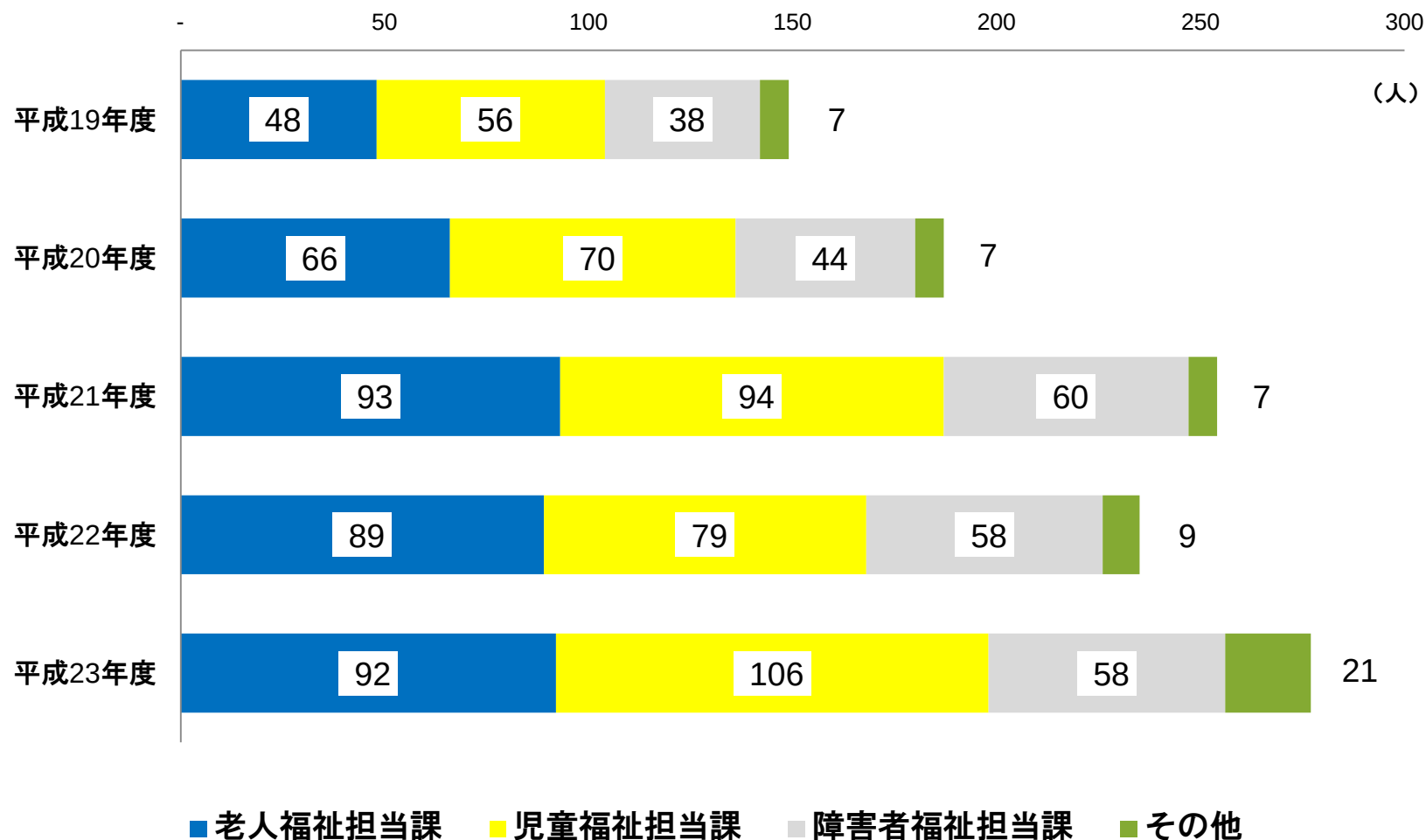
(保健所設置市の本庁部門の内訳)

- 介護保険部門、国民健康保険部門、福祉部門で増加がみられる。(人)



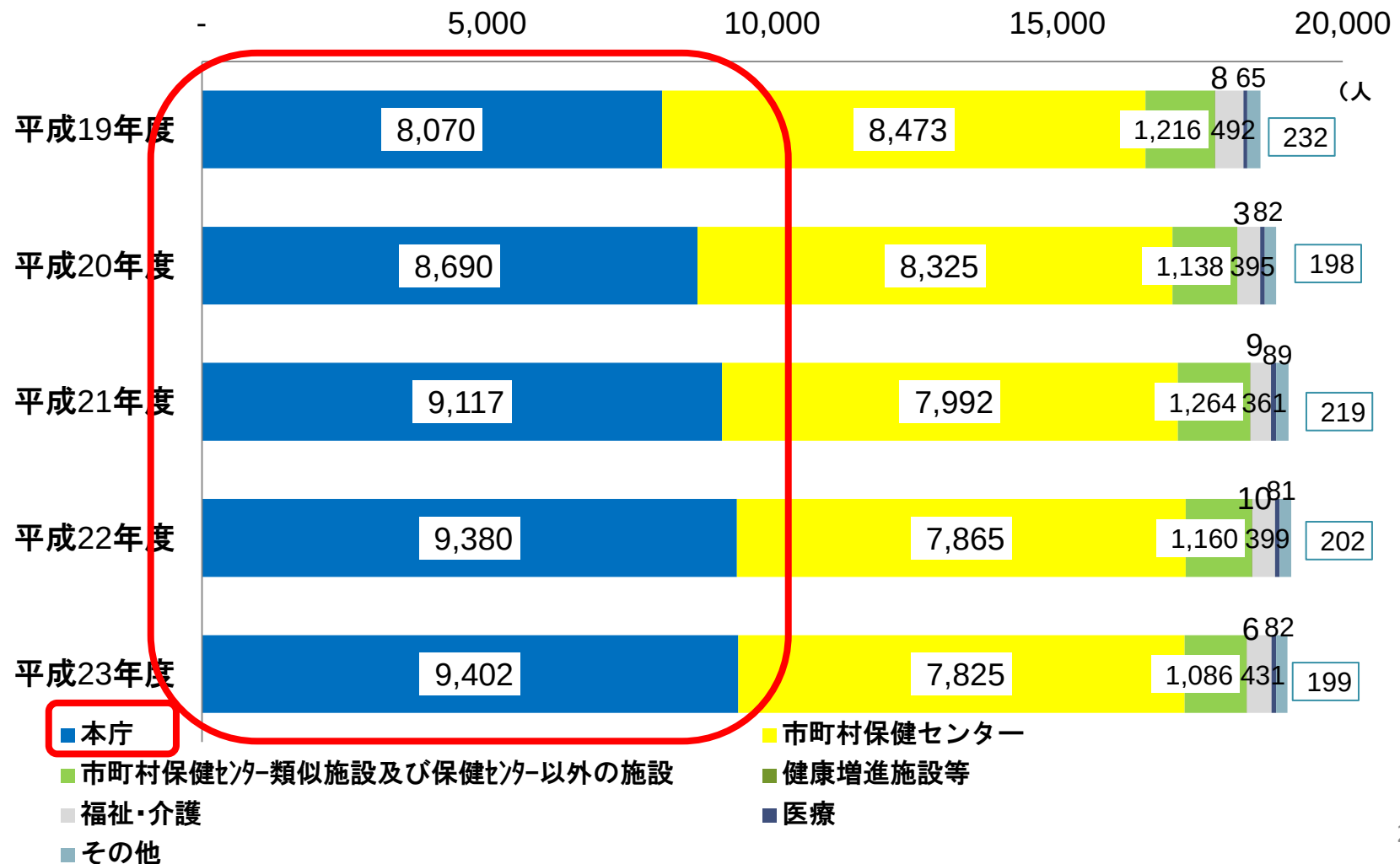
保健師の配置部門の推移 (保健所設置市の本庁福祉部門の内訳)

- 23年度は児童福祉担当課で急激な増加がみられる。



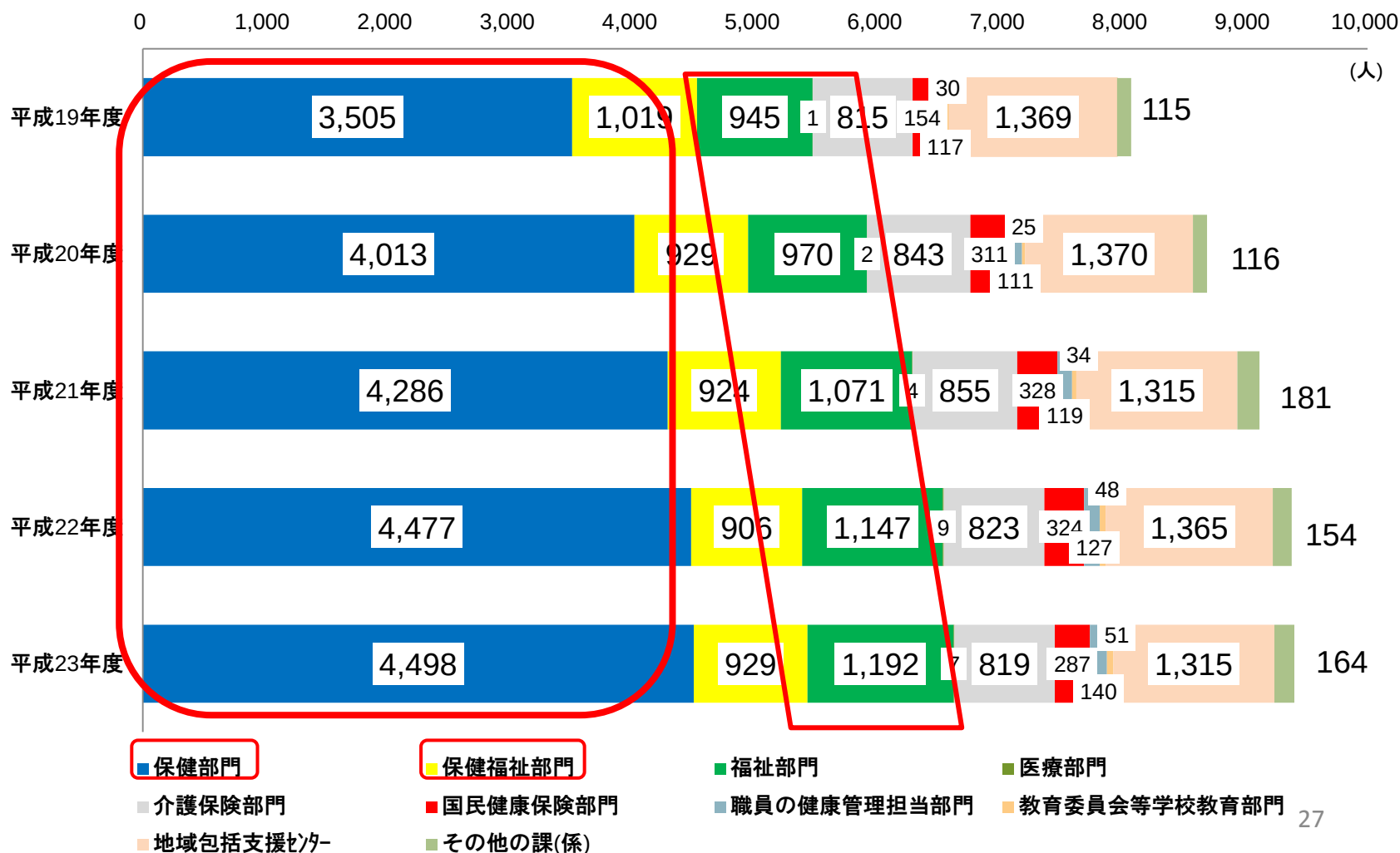
保健師数の配置部門の推移(市町村)

- 本庁に所属する保健師が増加している。



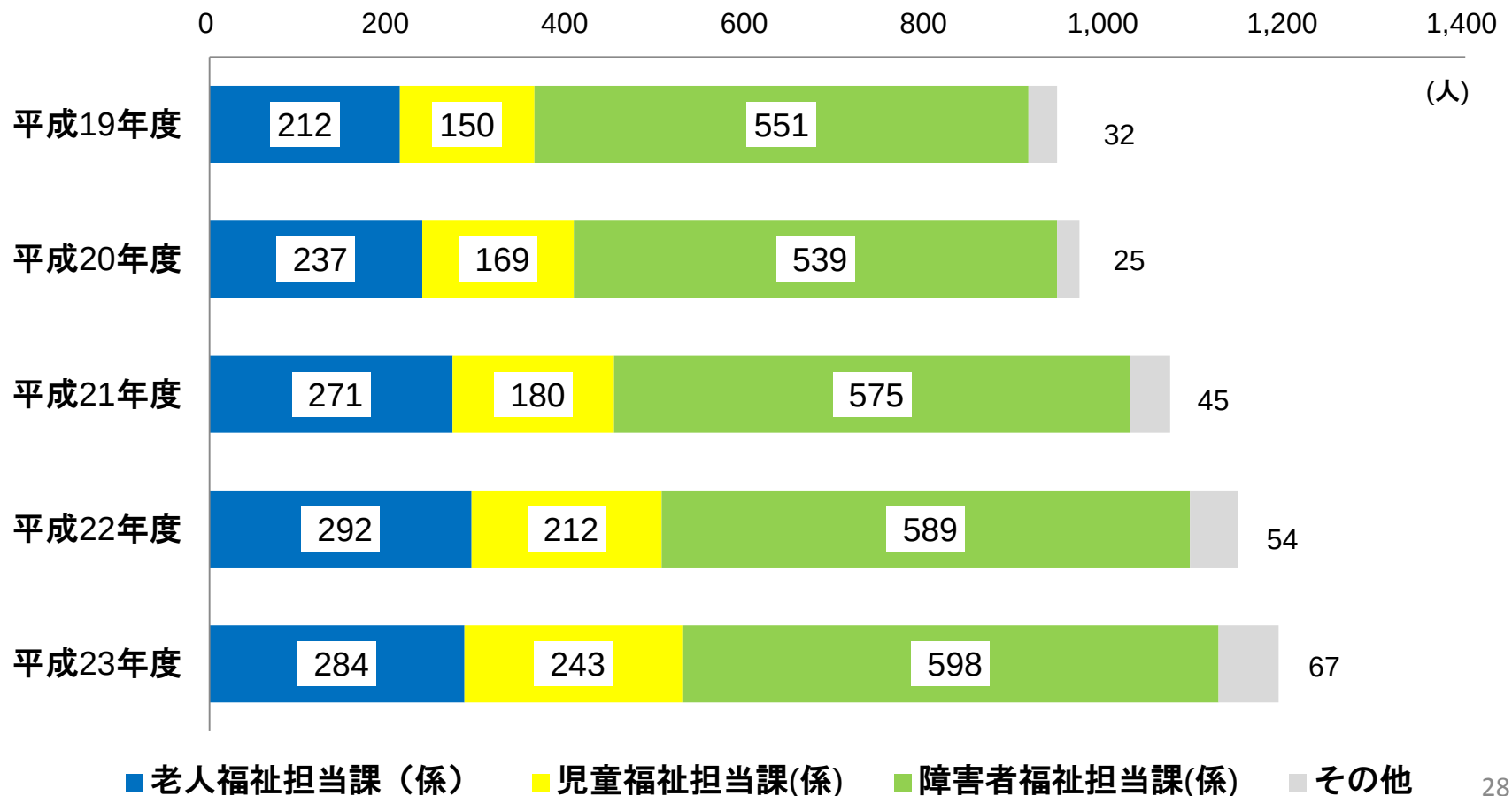
保健師の配置部門の推移 (市町村の本庁部門の内訳)

- 保健部門、福祉部門に所属する保健師が増加している。



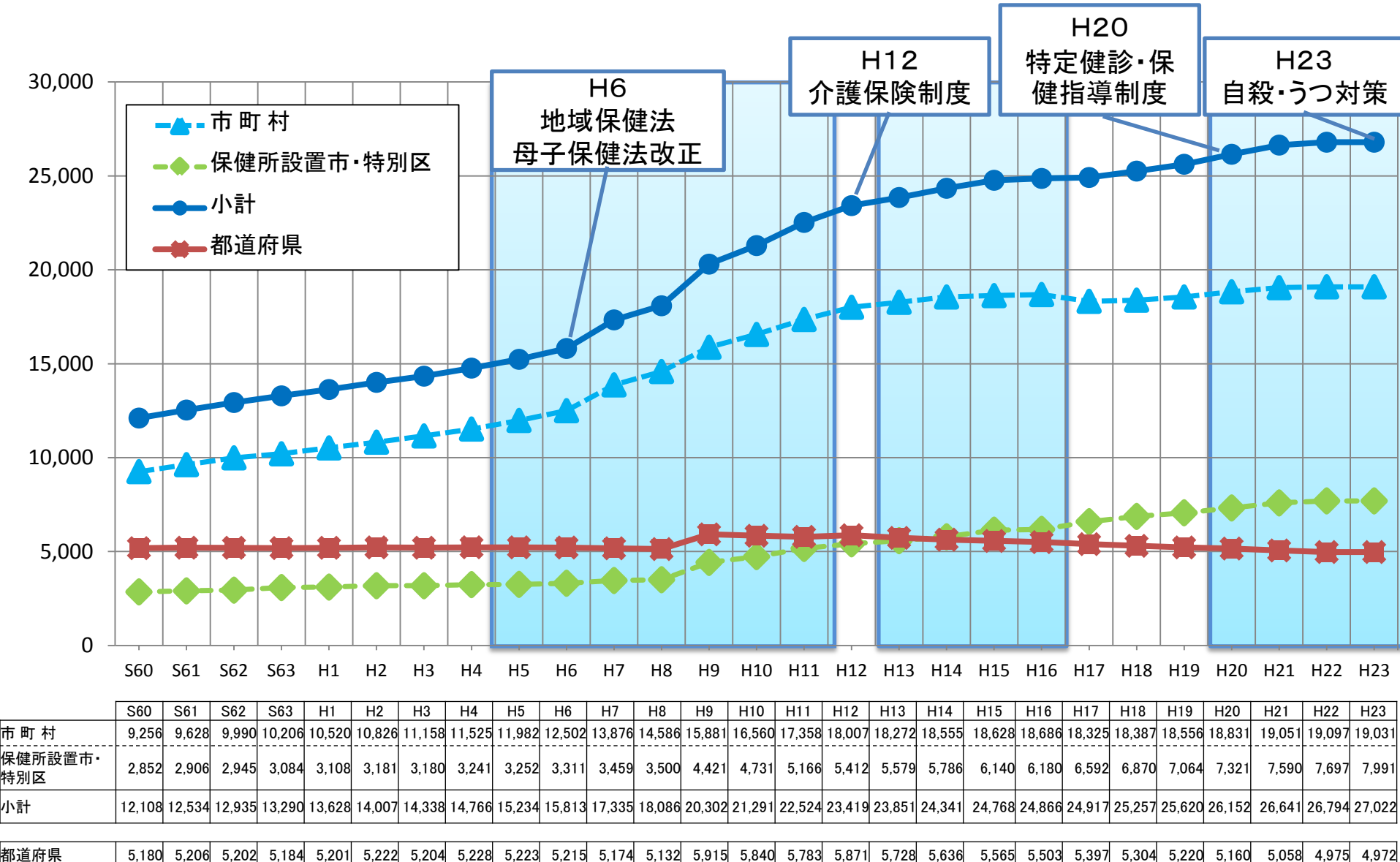
保健師の配置部門の推移 (市町村の本庁福祉部門の内訳)

- 児童福祉担当課（係）、障害福祉担当課（係）が増加している。



自治体の保健師数の動向

～地方分権の流れの中で市町村保健師の役割は拡大している～



出典: H7年までは保健婦設置状況調査、H8年は保健所運営報告、H10年は全国保健師長会調査、H9年、H11-20年は保健師等活動領域調査、H21-23年は保健師活動領域調査