

## 2.16. 公衆衛生審議会

### 保健事業（医療を除く）の推進 方策について（答申）（58.12.23.）

昭和57年10月12日厚生省発衛第176号をもって諮問のあった「保健事業（医療を除く。）の推進方策」については、当審議会老人保健部会において専門委員会を設置し、鋭意検討を重ねたが、同委員会の報告をもとに意見を取りまとめたので、別添のとおり答申する。

（はじめに）

我が国の人口構造の急速な高齢化を前提として、社会・経済の将来像につき国民の大きな関心が集まり、さまざまな立場から多くの議論が行われてきたが、なかでも、増大する高齢者の健康問題については極めて大きな関心が寄せられてきた。寝たきり老人を多く抱え、医療費の高負担にあえぐといった将来の社会の姿が示されることも多く、何らかの早急な対策が叫ばれてきている。

また、我が国の疾病構造については、近年の傾向としてがんや循環器系疾患のいわゆる成人病が主流となりつつあり、また将来の方向としてもこの傾向が確実に強まることが示されている。成人病については、早期発見や日常生活管理による予防が最も効果的かつ不可欠の対策とされ、これに即した保健医療体制の確立が要請されてきた。

この中において、老人保健法の制定は、予防から治療、リハビリテーションに至る総合的保健事業の実施によって国民の老後における健康の保持と適切な医療の確保を目指すものであり、高齢化社会の健康問題に対する正攻法として高く評価されるものである。特に医療以外の保健事業については、今回新たに市町村を実施主体として、全国的かつ総合的に実施することが制度化されたものであり、極めて画期的な施策といえる。

このような保健事業の実施を軌道に乗せその定着を図ることは、制度の創設以上に重要なことであり、本審議会に対し「保健事業の推進方策」についての諮問がなされたのもこの観点に立ったものと理解している。

本審議会においては鋭意検討を行った結果意見を以下にとりまとめたが、答申に当たって特に強調したいことは、保健事業の推進については、その意義を十分国民に浸透させること及びその実施を市町村行政に確実に定着させることの2点が最も早急に実現すべき問題であるということである。

国民の健康に対する関心は必ずしも低くなく、むしろ今日は一種の健康ブームと言えるほどいわゆる健康食

品、健康器具、健康法が多く出回っているが、その実情は健康情報の氾濫とも言えるものであり、健康及び健康づくりに関する正しい認識が周知徹底していないことを示している。中高年における健康は壮年期からの日々の生活管理や定期的健診の蓄積によってのみ得られる貴重な資産であることをまず周知徹底させるべきである。その正しい認識の普及こそが、健康への関心を単なる関心で終わらせず、保健事業への積極的な参加を通じて健康への自己努力にまで結びつけるうえで、何にも増して肝要なことである。

また、全国の市町村が直ちに本格的な保健事業を実施することは、必ずしも容易ではないが、市町村の取り組み方いかんは、住民の健康を高め活力ある地域づくりを目指すという自治体行政の基盤にかかわる問題であるとともに、市町村自らの老人保健財政、国民健康保険財政に影響を与え、将来の国民の医療費負担を左右する国全体の問題でもあり、この点を市町村関係者が十分に認識し行政の重点課題として積極的に取り組むことが、事業の発展の大きな前提である。

その際、新たに実施主体となった市町村に向けて、保健事業の実施上の具体的方策が示されることが、事業の円滑な推進のため特に重要であることから、本答申はこの点を中心に取まとめたものである。なお、市町村等の実務担当者に対する技術的な面を含めた指針については、本答申と一体をなす専門委員会（健康づくりグループ、がん予防グループ、循環器疾患グループ）報告に取りまとめられている。

保健事業は長期的展望に立ったものであり、その本格的な効果は1～2年の短期には現れるものではない。しかし、過去のがん検診、循環器検診等の実績にかんがみると、住民の協力を得ておおむね10年程度にわたり積極的な保健事業の推進を図った場合には、例えば、胃がん、子宮がんの死亡率を3割減少させ、脳卒中の発生率を半減させることも、達成不可能な目標ではないと考えられる。このような目標を掲げ、長期にわたって積み重ねられてゆく保健事業の成果は、本格的な高齢化社会の到来に向けて必ずや健やかな高齢者と適正な医療負担の実現を約束するものと確信する。

#### 1 保健事業推進の当面の方策

保健事業は、成人病の予防の観点からまず住民の健康への自覚を高めそれを実践的な生活管理にまで結びつけることを大きな目的としており、さらに疾病の早期発見、管理により早期治療、生活管理への誘導を図

るとともに、脳卒中等の後遺症に係る機能回復、痴呆の防止をねらいとしている。この事業が真の成果をあげるためには、保健事業に必要な専門技術者の養成、確保を図るとともに、健康教育、健康診査等の個々の事業が相互に有機的な連携をとれるシステムが必要であり、さらには、医療、福祉、教育等他の施策との幅広い連携が望まれるところである。また、この事業の性格は、実施方法を画一的に考えるべきものではなく、地域によってその特性や実情に即して創意工夫を活かした独自性が発揮されるべきものである。

このような保健事業の基本的考え方を十分踏まえ、当面の事業の推進方策として、まず、次の諸点について重点的に配慮すべきである。

#### (1) 国の当面の方策

##### 啓発活動の重視

都道府県、市町村とともに、マスコミや保健、医療の専門団体の協力を待つ「老人保健週間」の設定等国民を啓発するキャンペーンを実施し、保健事業による保健づくりを国民運動にまで発展させるべきである。また、健康に関する情報を整理し、国民に正しい健康情報の提供を行うことが必要である。

##### 実施状況の評価

市町村ごとの事業の進捗状況を常時把握し、比較検討を行うとともに、それが一目でわかるように「健康マップ」等の指標化を行い、市町村関係者等の事業推進に当たっての目安を示すべきである。

##### ノウハウの普及

先進的に事業を実施しているモデル的市町村の事例を収集、分析し、市町村関係者に向けて、利用しやすい形で紹介し周知徹底させるとともに、実務担当者に対する研修、講習を実施することが必要である。

##### 効率的な助成

保健事業についての国の財政的バックアップについては、法律に基づいて、積極的な措置を講ずるとともに、市町村の実情に応じて効率的な補助を行うほか、モデル的な事業の推進に関しても、特別な配慮を払うよう検討すべきである。

#### (2) 市町村の当面の方策

##### 計画的な推進

保健事業は、その基盤となる施設・人員を段階的に整備しつつ実施されるものであり、計画的に

推進される必要がある。したがって、各市町村が、関係者から成る協議会等の意見を十分踏まえて健康づくりの基本方針及び将来的な実施計画を明確にし、その計画に沿って着実な実施を図る必要がある。

##### 事業主体としての態勢づくり

保健事業の実施に当たっては、関係者が総力をあげて取り組む態勢づくりが望まれ、事業主体となる市町村とその他の関係者の協力関係を確立するとともに、事業の責任体制を明確にする必要がある。また、市町村においても関係部局間の連携を図ることが重要である。

##### 既存施設の活用

保健事業については、住民の身近な場所での実施を図るため実施拠点を充実することが必要であり、市町村保健センターの整備はもちろん、老人福祉センター、身体障害者福祉センター等地域の既存施設の積極的な活用を図る必要がある。

##### マンパワーの確保

保健事業の効果的实施を図り、その実施回数を充実するには相応の専門技術者の確保が必要である。このため、市町村自ら保健婦等の確保に努めるとともに、退職した在宅の保健婦・看護婦の活用が不可欠であり、都道府県や専門団体の協力を得て退職保健婦・看護婦の組織化を図るとともに必要な研修を行う必要がある。

##### 専門家の協力と地域組織の活用

住民の信頼を得て地域に密着した保健事業を推進するためには、必要に応じて医師、歯科医師、薬剤師、保健婦、看護婦、栄養士等の関係団体の協力を得るとともに、市町村健康づくり推進協議会等の場を利用するなどして、町内会、老人クラブ等地域の住民組織の活用を図る必要がある。

##### 健康教育の重視

健康教育は、全ての保健事業の基礎として最も重視すべきであるが、これに当たっては、単に知識の伝達だけでなく習慣形成的な手法を用いることも重要であり、日記等への健康状態の記入や食事内容の選定、歯科保健の実践のように日々の習慣的行為を通じて健康への関心を高めることが望まれる。

#### (3) 都道府県の当面の方策

##### 計画的推進の指導

市町村においては、計画的に保健事業を推進す

る必要があるが、積極的かつ着実な計画が策定され実施に移されるよう都道府県の的確な指導が必要である。

#### 広域的な対応

広域的に利用すべき機器の整備、専門団体の協力によるマンパワーの確保、保健所を通じた技術協力・援助、退職保健婦等の組織化等の都道府県の対応が必要となる分野については積極的に取り組むことが望まれる。

#### 健康診査管理指導事業の実施

健康診査の精度を高め、健康診査への信頼を確保するためには、検診実施機関、細胞診検査センター等の精度管理や検診従事者の質の向上、養成等が重要であり、都道府県が行うこととされている健康診査管理指導事業を実施、充実することが必要である。

#### 保健所による専門・技術的な指導、援助

保健事業の推進に当たって、保健所による専門・技術的な指導、援助は不可欠である。このため、保健事業への保健所の協力体制の整備、強化を図ることが必要である。

### (4) 都市における対応

都市部においては、地域的な繁りが薄いこと、生活パターンが多様であること等さまざまな理由で、従来の保健所活動等においても効果的な事業実施が困難な事情をかかえていた。したがって、保健事業を全国的に普及させるうえにおいて、都市部については特別な対応が必要となってくる。

#### 多重的な広報活動

健康教育の実施や保健事業の参加の呼びかけの手段は多様であるが、人口が多く生活が多忙な都市部にあっては、多重的な広報活動が必要である。このため、通常的手段に加えて、例えば、テレビ、ラジオを利用して茶の間にいながら健康教育を受けられるようにしたり、ダイレクトメールさらには電話による個別的な参加の呼びかけを行うことなど検討すべきである。

#### 総合的、弾力的な実施

都市部における保健事業の実施に当たっては、住民の参加の利便を図るため弾力的な対応を行う必要がある。健康教育・相談については、公共施設に限らず、デパート等住民の日常生活の場で近くで開催したり、開催時間について住民の生活パターンに応じた時間を設定することなどを検討す

べきである。

健康診査についても、一般診査とがん検診を同時に実施することや併せて健康相談も実施すること等効率的で魅力ある実施を検討すべきである。

#### 検診対象の重点化

健康診査の受診率が低い都市部においては、受診率の向上のため、漫然と住民一般に働きかけるのではなく、厄年の者、誕生日を迎えた者等一定年齢層全員に対する健康診査といった計画検診を実施したり、自営業者に対する商店街ごとの健康診査やパートの主婦を念頭においた時間帯での健康診査を設定する等実施方法の検討が特に必要である。

#### 職域との連携の強化

都市部サラリーマン家庭については、職域における保健活動の積極的実施が、健康意識の向上については主婦の保健事業参加意欲の増進に大きな効果を及ぼす。

このことから、大企業から中小企業までの数多くの職域が存在する都市部においては、効果的、積極的な保健活動が行われるよう職域との連携を強化する必要がある。

## 2 保健事業の今後の課題

保健事業のより効率的な実施のためには、今後とも事業の推進方策についてのたゆまぬ検討が行われるべきであるが、今後の課題として特に以下の点を指摘しておきたい。

保健事業の成果は、中長期的には疾病の程度や構造、医療費の伸び、さらに死因、寿命等の指標の変化によって測定、評価されるものであり、その評価方法を確立し、保健事業の成果を明らかにするとともに、健康マップ等の作成を通じて地域ごとの事業評価を行うべきである。

保健事業は、厚生省において5カ年計画が策定され、計画的に推進されているが、今後とも市町村の実施状況等を踏まえつつ中長期的視点に立った事業運営が必要であり、保健、医療、福祉の各施策にわたる総合的な戦略を明確にし、プライマリーヘルスケアや在宅福祉との連携の在り方をも検討することが必要である。

疾病予防や健康増進の重視という保健医療施策の変化に応じて、教育・研究機関におけるこれら分野への取組みを強化するとともに、今後重要になって

くる歯科保健について現在実施中のモデル地区における調査も含め研究を進める必要がある。

健康診査の対象疾病，検査内容については，疾病構造の変化や診断技術の進歩に応じ，WHOの地域健診の基準等を考慮して見直すべきである。なお，今後市町村における保健事業の進捗状況を勘案しながら，増加が予想される肺がん等についても検診手法の確立等をまって改めて検討すべきである。

（おわりに）

保健事業は，未だ，実施に移されたばかりであり，これからの推進に当たっては，必ずしも容易な道だけが引かれているわけではないが，我が国の高齢化社会への適切な対応と保健医療水準の真の向上を考えると，本番議会は，本事業の効率的推進を切に望むものである。

なお，今後，保健事業の進展に応じてその促進方策等につき，適時検討を行うこととする。