

## 特集：21世紀の公衆衛生

### 「地域づくり型保健活動」をとおした保健所の市町村支援の試み

飯 塚 禮 子

### Trial of Prefectural Public Health Center to support municipal governments' health activities using the "SOJO-model"

Reiko IIZUKA

#### 1. はじめに

地域保健法の施行により、保健所と市町村の役割が明確となった。住民への直接サービスを市町村が担い、保健所は企画・調整、専門性、情報管理、研修などの機能を強化しつつ、効果的な市町村支援を推進する役割を担っている。

業務の見直し・再編、機構改革の波が押し寄せる中、これらの機能を活用しながら保健所としてどのような市町村支援活動が望ましいのか模索している状況にあって、平成9年度、県から研修委託を受けた秋田県看護協会主催の「住民とともに健康なまちづくりを推進するための研修」に参加了。この研修は、ヘルスプロモーションの理念に基づいた実践モデルとしての「地域づくり型保健活動（SOJO-Model）」を実践している秋田県雄和町での実地研修であり、この研修により、地域保健法でいう「住民参加」の本来の意味を認識することが出来た。

保健所が地域の健康対策を進める上で、市町村との連携が不可欠であることは言うまでもないが、特に健康に関する意識の啓発、地域の健康づくりのような予防的視点の保健活動については、住民により身近な市町村の取り組みが重要であり、保健所は、市町村の保健活動が活発にすすめられるよう効果的に支援することにより、地域全体の健康づくりが達成されることにつながる。

そこで、住民とともに健康な地域づくりをしていくこうという認識のもとに保健活動を展開する「地域づくり型保健活動」を管内市町村に取り入れてもらい、管内全体の健康生活のレベルアップを目指し、平成10年から平成11年にかけて、秋田県大曲保健所において管内14市町村保健担当者を対象とした研修会を開催し、同時にモデル町への活動支援を試みたので、その概要を紹介しながら健康な地域づくりのための保健所の市町村支援について考えてみたい。

#### 2. 取り組みの概要

事業の企画にあたり考慮すべきこととして、県の基本計画

秋田県本荘由利健康福祉センター

や地域計画に添ってすすめことになるが、今回の取り組みについては、「地域づくり型保健活動」を地域保健医療計画に盛り込まれている健康づくり対策の一環として位置づけ、管内市町村の技術研修として年6回実施した。また、予算の関係上他の事業との合同であったり、秋田県看護協会の研修と共に開催したり、調査研究事業に組み込む等様々な形で実施した。

研修の主な内容は、①ヘルスプロモーション、健康な地域の考え方についての知識伝達②保健活動の展開方法の演習③県内先進町・モデル町の活動報告やグループワーク等の情報交換を行った。研修の実施に際し、参加の呼びかけに加え、不参加町村への情報提供、また、毎回のアンケートやカンファレンスによるマネージメントを実施すると共に、研修により1町でも実践活動をはじめることを評価目的とした。

研修と同時に管内のR町をモデル町として「地域づくり型保健活動」の展開を支援した。

R町には看護協会の研修を一緒に受けた保健婦があり、「住民参加」について考えさせられた仲間であった。保健所保健婦は活動の中心となる3人の町保健婦に、「一緒に健康なまちづくりをしてみよう」ということを持ちかけ、さらに町の担当課全員の共通理解を得るための説明会を町の保健婦とともに開催した。また、町の助役に対して、共催である秋田県看護協会長とともに事業の説明とモデル町としての協力を依頼した。

R町がモデル町を引き受けるに当たっての課題は、事業として実施する場合、単年で成果が得られるものではなく、モデル終了後も活動する場合の予算的な問題や保健所の具体的な支援体制も含めた見通しについての不安であった。モデル期間は保健所事業・看護協会事業のため町には負担がないものの、継続にあたっては地域保健推進特別事業等への切り替えも検討することとした。保健所の支援についても事業実施期間は担当職員を中心に全面的に支援し、継続の際は必要時新規事業も検討することを視野にいれた。なお、事業効果については、モデル期間と新規事業の3年間で評価することとした。

R町への保健活動支援の内容は、①打ち合わせ会議（作戦会議）のコーディネート、②座談会での司会（町保健婦）の補助・全体の調整等フリースタッフの役割、③情報提供④管内課長会議・健康づくり推進協議会等を活用し、町の上層部に対しての保健所の各ポジションによる働きかけ、⑤座談会後の住民からのアンケート分析や座談会の整理等による事業評価、⑥活動継続・事業化に向けた計画策定の支援⑦保健婦の相談役等を行った。

### 3. 取り組みの結果・課題

#### 1) 結果

研修会では、モデル町であったR町が「地域づくり型保健活動」の取り組みを開始し、研修に毎回複数で参加したT町が取り組みの準備をはじめた。研修会で理解が深まったのは実践報告と演習であり、特に演習では、参加したほとんどの町村が地域づくり型保健活動について一連の流れを理解することが出来た。反面、研修会のテーマを1つに絞ったことにより、参加回数及び複数参加が少ない町村は理解不十分であったり、また理論的に理解しても、活動への取り組みに結びつくことが困難であると察せられた。

R町では、住民との座談会のテーマを「母と子の健康づくり」とし、住民への呼びかけや座談会の運営など直接住民に関わる部分は町が担当し、保健所は、R町保健担当者がいきいきと活動に取り組めるよう環境づくりに心がけた。住民は徐々に話し合いに慣れ、積極的に意見を述べる人が増えてきた。R町保健担当者は座談会を重ねるにつれ、従来の説明・答弁型の参加から次第に住民と同じ立場で考えたり意見を述べる場面が見られるようになり、“意見を聞く、吸い上げる、参考にする”ではなく、“一緒に考える、語り合う”という姿勢に少しずつ変わってきた。

モデル終了後もR町は地域保健推進特別事業として活動を継続することとなり、保健所も地域づくり型保健活動支援事業として新規事業を立ち上げ、支援活動を継続することとなった。

2) R町が活動に取り組み継続できた要因として次のことが考えられる。①最初の看護協会の研修に管内から保健所とR町が一緒に参加し、同じ内容の動機付けがあった。②保健所とR町の間に保健活動上の相談など比較的コミュニケーションがとれていたと思われる。③R町保健婦が従来の保健活動に対し問題意識を持っていた。④保健担当者の研修と同時にR町の活動を開始したため、研修内容をタイムリーに実践することによりスタッフの動機づけが継続され、理解も

深まったのではないか。⑤保健所内（課）の協力体制が良好であり、市町村窓口の企画担当・母子保健担当（座談会のテーマが母と子の健康に関するものであった）がペアで関わったり、事業継続の際保健所の事務担当も加わり町の計画策定に深く関わった。⑥看護協会の研修と共に催されたため、予算面での全面的なバックアップを受け、国立公衆衛生院をはじめ、研修目的に添った県内外の希望する講師により指導を受けることが出来た。

#### 3) 課題

R町への支援にあたり、当初担当課の取り組みから始めたが、今後は徐々に町全体の活動として広がることを期待すると共に、他の市町村への情報発信の役割を持つような支援も必要と思われる。

また、管内の他町村に対しても機会あるごとに働きかけ続ける必要があると考える。

保健所としては、転勤などによるスタッフの入れ替わりに関わりなく継続的な充実した支援が出来るよう、保健所としての共通理解に基づいた支援体制を整えることや、支援スタッフの技術的な研鑽も定期的に実施する必要があろうと考える。このようなことから、地域保健対策において、健康づくりに限らず県レベルでの保健所の機能強化に関わる前向きな取り組みを今後期待するところである。

### 4. おわりに

地域の健康対策に關し、保健所と市町村の役割分担はあるものの、地域の中核機関としての保健所は、管轄地域全体の健康を見守る役割を担っている。市町村における住民の健康づくりについて、保健所は管内全体の健康づくりと認識し、常に管内の地域を見回し、市町村に対する適切な支援が必要と考える。すなわち、保健所はいつでも市町村が相談できるような体制・意識を持ち、市町村の抱えている保健活動上の問題を分析・整理し明確にして解決手法について情報提供し、具体的な方向についてアドバイスし、時には市町村間や他機関との調整をするなどの役割を果たすことが大切ではないだろうか。

住民が自分たちの地域の健康について真剣に考え、語り合い、問題解決に向かう姿を市町村が支え、保健所もまたその市町村を支え、見守る姿勢を忘れてはならないと思う。そして、誰もがいきいきと暮らせる地域を目指し、市町村、そしてそこに暮らす地域住民に目を向けた地域保健活動をすすめることを今後も心がけていきたい。