

〈現場報告〉

市町村保健事業の評価法の開発とその活用

原岡智子¹⁾, 仲井宏充²⁾¹⁾ 浜松医科大学医学部看護学科地域看護学講座²⁾ 佐賀県伊万里保健福祉事務所

The Development and Application of Evaluation Methods for Municipal Public Health Services

Tomoko HARAOKA¹⁾, Hiromitsu NAKAI²⁾¹⁾ Hamamatsu University School of Medicine Faculty of Nursing (Course of Community Health Nursing)²⁾ Imari Health and Welfare Office, Saga Prefectural Government

抄録

目的 保健事業評価の重要性が強調されているが、評価手法などについて確立されたものはなく、評価もほとんど行われていないのが現状である。

そこで、科学的根拠に基づいた事業評価を行い、その結果、評価可能で明確な目的をもった事業展開を導くことができる事業評価法：「PDS (Plan Do See) 事業評価票および評価指標」を開発し事業見直しを行った。

方法 事業の全体構造の中での個々の事業の位置を明確にし、現行の全事業について整理するため、事業インデックスを開発した。次に、フィードバック機構を取り入れた個々の事業評価のための「PDS 事業評価票」を開発した。さらに、主観的評価を統一した基準で評価するための方法を決定した。

結果 事業インデックスは、既存事業の目的を明確にし、職員同士が共通認識を持つことを促進した。保健事業全体における個々の事業の果たす役割が理解しやすくなるとともに、町の行政活動全体の中での保健事業の位置がはっきりした。

評価票による事業の見直しを行うことによって、町の現状把握に必要なデータが何かがわかった。また、目標にあった事業評価の視点と尺度がわかった。役場内の他課や他機関との連携すべき内容が明確になった。

事業体系の見直しから、個々の事業の全事業体系における位置付けを考えるようになった。さらに、今回の成果を町の総合計画に活用することが決まった。

結論 評価とそれに基づいた事業見直しというフィードバック機能を有する保健事業評価票「PDS 事業評価票」を開発した。これは、従前の事業計画書や企画書とは全く異なるものである。今後、有用性、科学性について引き続き検討していきたい。

キーワード： 保健事業評価、事業評価票、主観的評価指標、事業インデックス

Abstract

Objective: For the sake of improving public health services, useful methods of project evaluation are necessary. However, there is currently no established evaluation method, and there is few evaluation.

In order to implement a project that can be evaluated with clear objectives, we developed "PDS (Plan-Do-See) Service Evaluation Sheet and Evaluation Index", that allows us to appraise services scientifically.

Methods: In order to evaluate public health services, we developed "PDS Service Evaluation Sheet", "Lists of Health Services", and "Evaluation Index".

[平成19年11月12日受理]

〒431-3192 静岡県浜松市東区半田山1丁目20番地1号

1-20-1 Handayama Higashi-ku Hamamatsu-shi, Shizuoka 431-3192, Japan.

To begin with, to clarify the position of each service unit in the entire service structure, and to arrange all current service units, we made lists of health services.

Next, an evaluation sheet to evaluate each service unit was developed. The "PDS service Evaluation Sheet" includes feedback mechanisms. Finally, the "Evaluation Index" was formulated and developed for evaluation. We established an objective and unified method for subjective evaluation.

By reviewing current services by means of the Evaluation Sheet, we came up with a new system chart.

Results: The objectives of current services were clarified by means of the lists of health services, and the staff was able to have a common recognition of services. We realized there were no clear objectives, plans, and evaluations in the practice of traditional services. We found services had been carried out by the whim of the moment. The role that each service unit in the entire public health service played became apparent, and the position of each public health service unit in the entire municipal administrative activities was specified.

We were able to obtain necessary data for comprehending the current condition of the community by using the Evaluation Sheet. We were able to assimilate the viewpoints and the measures of the project evaluation in accordance with the objective. Needs to cooperate with another section in the municipal office as well as another organization became specific.

We realized the position of each service unit in the entire service system by reviewing the system. In addition, we decided the results of our study shall be used for the comprehensive planning of the town.

Conclusions: By reviewing the evaluation of public health services, we have developed a health services evaluation sheet called "PDS Service Evaluation Sheet" that includes feedback mechanisms. Our evaluation sheet is significantly different from the conventional approaches based on the traditional service scheme books and the project books. We plan to continue to improve the sheet in terms of scientific and utility standpoints.

Keywords: public health services evaluation, evaluation sheet, subjective evaluation index, lists of health services

(Accepted for publication 12th, November 2007)

1. はじめに

少子高齢化が進むことが予想されているこれからの時代を豊かで健やかに暮らすための「まちづくり」では、健康を基礎とした生きがいや生活の質の確保が大きな課題である。そのためにも、保健事業をさらに充実したものにする必要がある。そして、そのための有力な手段として保健事業の評価が求められているのである。

しかし、評価についての考え方や手法などについて確立されたものはなく、評価もほとんど行われていないのが現状である。厚生労働省が示している「保健事業評価マニュアル」はあるが¹⁾、これもあまり活用はされていないようである。

地域の実情や各自治体の特性をふまえた上で、評価を如何に実践すれば有効なのか、何を評価の対象とすべきかなど、評価の条件を明らかにすることが必要である。

そこで我々は、佐賀県鳥栖保健所管内某町における保健事業をモデルとして、科学的根拠に基づいた事業評価を行い、その結果、評価可能で明確な目的をもった事業展開を導くことを目指す事業評価法—「PDS (Plan Do See) 事業評価票および評価指標」を開発し、それを活用して事業見直しを行った。その概要を報告する。

II. 事業評価法の開発とその活用

(1) 事業評価法の開発

「評価」とは、事業の目的や目標の達成度を科学的に測定することであり、質的量的に査定することである。町の現状と保健事業を科学的根拠に基づき評価することを目的として事業評価法を開発した。その主なものは、「PDS 事業評価票」(以下「評価票」と記す)であるが、それに付随して「事業インデックス」、「評価指標」の開発も行った。

「評価票」は、①住民に分かりやすく、②費用対効果が高く、③住民満足度が高い保健事業の経年的展開を可能にするためのフィードバック機構を取り入れた、科学的根拠に基づいた事業を行うための評価票とする。そのために町の現状にあった「評価指標」の選定や開発が必須になってくる。

(2) 事業評価法の開発とその活用と手順

研究期間：平成15年7月～平成16年4月

研究手順

1. 町職員と話し合い

町の現状について保健所から町の関係課職員に説明し、調査研究の趣旨、作業方法やタイムスケジュール等を提示した。

2. 事業インデックスの開発作成

事業の全体構造の中での個々の事業の位置を明確にするため、現行の全事業について、目的や計画、評価、事業の概要(回数、人数、等々)を一定の様式により記載し整理した。

3. 評価票の開発

事業評価を行うための評価票を開発した。事業評価票には、インデックスに挙げた、事業目的や事業内容評価方法などを記入する。

4. 主観的指標の開発

主観的評価を統一した一定の基準で評価するための方法を決定した。

・主観的評価の尺度

1, 推定波及効果 2, 内容の良否 3, 意識の変容 → 1～3を総合的に事業効果指標で判定する。

・客観的評価の尺度

受診率, 参加率, 改善指数 等

5. 評価票による事業の見直し

町の現状に即して事業の見直しをおこない、今後の事業展開とその評価方法を示した。統一した形式で記載することで、全事業をほぼ同一の基準で検討できる様にした。

6. 対象領域別の事業体系の見直し

領域別に現行事業を図示し、それと比較する形で、評価票による事業見直しの結果に基づく新たな体系図を作成した。図2-1～2-2に例を示す。

表1 主観的指標の開発

*主観的評価の尺度・・・アンケートや感想文			
a. 推定波及率効果			
内容	難易度(質)	理解度	
多	難 × 1	低	
多	易 × 2	中	
少	難 × 2	中高	
少	易 × 3	高	
受講者数(人数)			
全体がどこに位置付けられるか。個別に見るのではなく、全体で一番、多いところをその教室の波及率として捉えること。			
b. 内容の良否			
内容	3 A. 良	理解	高 → 継続・拡大
	2 B. 中		中 → 改良の必要性
	1 C. 悪		低 → 改良・中止
c. 意識の変容			
※目指した方向に意識が変わった			
	80% A	4	
	70% B	2	
	60% C	2	
	それ以下 D	1	
●事業効果指数			
$I t = a \times b \times c$			
$I ab = a \times b$			
$I ac = a \times c$			
$I bc = b \times c$			

事業インデックス				
No	1	2	3	4
事業大枠	母子保健	母子	母子	
事業名	母親学級	健診		
対象者	妊婦			
大目的	育児支援			
中目的	育児不安の軽減			
小目的	知識の普及啓発			
開始年度	9			
14年回数(/年)	12			
15年回数(/年)	4			
14年度参加人員(延べ)	80			
15年度参加人員(延べ)	19			
14年度参加人員(実)	28			
15年度参加人員(実)	8			
事業時データの有無	有り			
データ内容	妊婦一般健診結果			
評価できる項目	妊婦の中で参加率%貧血・中毒症			
効果への担当者感想	お勤めしている方が多く、平日での参加者が少ない。また、沐浴等はご主人の参加を促したい。			

対象領域	
町の現状	
町の現状の問題点	
町の現状からの課題	
事業目的	(大目的) (中目的) (小目的)
事業内容	(開始年度) (募集方法) (募集人員) (対象者) (対象人員) (参加人員) (開催回数) (内容) (協力団体)
事業評価方法	(視点) (尺度) 客観的指標 主観的指標
事業評価	※データがないものは始め(ここに提示) 客観的指標 ・参加率・出席率 主観的指標 総合的にみで言えることを最後に記載する 参加者の意見 事業一維持・修正継続・中止・委譲等
総合評価	
今後の方針(課題)	(大目的) (中目的) (小目的) (事業内容) (開催回数) (協力機関) (次年度の事業評価項目)

PDS事業評価票

評価指標

- 主観的評価
- 客観的評価

インデックスにあげた項目の一部を事業評価票に記入する。事業の見直し時に、全体構造の中における個々の事業の果たす役割が理解しやすくなる。

図1. 事業インデックスとPDS評価表の関係

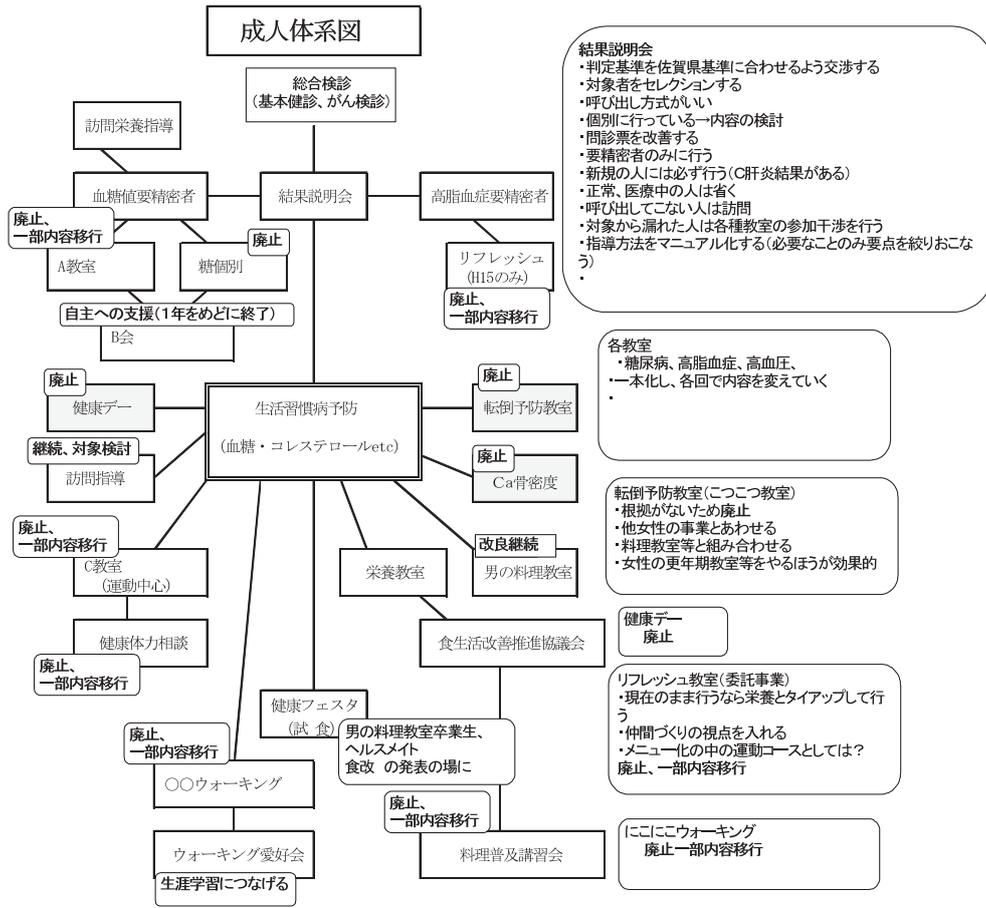


図2-1 *成人体系図 (見直し前)



図2-2 *成人体系図 (見直し後)

(3) 評価票の評価

当初期待した評価票の効果としては、① Plan Do See の戦略的な事業展開ができること、②町の現状に即した広い視野の長期的な事業展開ができること、③全保健事業を整理し個々の事業の位置付けを認識できること、④事業の軌道修正が容易になること、⑤担当者以外の職員が町の現状や事業について理解でき、町づくりにも役立つこと、⑥課内や他課、他機関への説明資料となること、⑦担当者自身が事業展開を振り返ることができること、⑧職員間で共通認識がもてること、⑨自分の仕事を認めてもらいやすくなること、⑩客観的、総合的な分析能力が養えること、⑪必要な事業に必要な人・金・モノを配備できることなどである。実際にそのような効果を挙げ得たか否かについて、役場の担当者及び関係職員の意見をまとめることにより、我々の保健事業評価法を評価した。

III 研究成果

今回試行した事業評価の各過程に対する役場の担当者・関係職員の意見

1. 事業インデックスの開発作成

- ・既存事業の目的が明確になり、職員間の共通認識を持つことができた。
- ・課内はもとより他機関の行う事業も明らかになった。
- ・従来の事業展開において、いかに目的、計画、評価がなかったか、その時々感覚的評価で事業をおこなっていたかがわかった。
- ・町の事業全体を俯瞰できた。
- ・全体構造の中における個々の事業の果たす役割が理解しやすくなった。

2. 評価票による現状・事業の見直し

- ・事業の前提となる町の現状を把握するために必要なデータがわかった。
- ・データの解釈の仕方や表やグラフなどへの加工方法がわかった。
- ・事業の内容について統一した整理の仕方、目標にあった事業評価法（視点と尺度）がわかった。
- ・他課や他機関との連携すべき内容が明確になった。
- ・主観的尺度については、その有用性について今後とも引き続き検討が必要である

3. 対象領域別の事業体系の見直し

- ・個々の事業の全事業体系における位置付けを考えるようになった。

4. その他

- ・総合計画の基礎の一部として活かすことができる。
- ・自分の事業への思い入れを排し、客観的に判断できるようになった。
- ・課内・課外職員との協働が実践できた。

IV 事業評価に取り組んでの町の担当職員の感想

上記Ⅲに記載した事業インデックス、評価票に対する評

価以外に、一連の作業過程を通じた感想を以下に示す。

- ・町の現状を詳細に見つめる機会になった。妊娠期の貧血などの実態を知ることで、心身の健全な発育に乳幼児期からの食育が重要であることを感じた。
- ・現状の問題点を分析し、そこから出た課題を解決・予防する手段が保健・福祉事業だと思うが、これまで必要性を感じつつも、評価方法が分からなかったり、日々の業務に流されたりして評価をすることができずにいた。今回、ツールに基づいた評価を行うことで、担当者以外の人とも客観的に事業を見極めることができたと思う。
- ・現状の問題点を分析することにより、また、問題点と事業を照合することにより、現状にそぐわない事業が相当数実施されていることがわかった。有効な事業実施のためには、次年度への事業評価尺と評価方法が決まっており、簡単に評価ができること、また協力機関との密な連携が必要であることがわかった。
- ・今まで事業評価の必要性は感じていたが、具体的な方法がわからなかった。今回の取り組みで、評価の視点をおどの点におくのか、また、評価するための必要な情報や事業の展開方法がわかった。今後は、事業参加者の意識の変容や理解度を評価していくために、事業内容をどのように組み立てていけばいいかを考えていく必要がある。

V 考察

現在、自治体の中には、事務事業の活動量や成果に目標値を設定し、どれだけ達成したかを測る目標管理型事務事業評価を行っているところもある。市町村の行う保健事業もまたいうまでもなく行政活動の一部であり、当然評価を必要とする。しかし、これまで必要とされながらもあまり取り組まれてこなかったのが実状である。また、保健事業を業務量で評価する方法などは散見されるものの²⁾、保健事業の効果や効率性についての評価方法については、厚生労働省の示す「保健事業評価マニュアル」以外に一般に使用されているものはない。

厚生労働省は、「保健事業評価マニュアル」の中で、生活者に最も身近な市町村が、住民要求に対して「最も効果的で効率的な保健事業」を計画策定し、実施した全ての保健事業について、厳しい科学的な評価を行うことが求められるようになったこと、さらに、今日、求められている「根拠に基づく保健医療－Evidence based health care (EBHC)」には、「日常業務における調査・研究－Practice based research」が必須となり、今後は総花的な保健事業の展開からの脱皮が求められていること、を明記している。

また、「評価の視点」を以下のように定めている。

1) 疫学的評価

事業を実施したことにより特定の疾患の罹患率や死亡率の増減に影響を与えたかどうかを明らかにする。

2) 技術的評価

採用した測定法の精度又は安全性などを明らかにする。

3) 経済的評価

事業に要した費用と事業によって得られた経済的な利益との差を明らかにする。

4) システム評価

事業の実施体制について、対象や方法の選定の妥当性、取組の人員配置、確保した予算等についての適切さを明らかにする。

5) 総合評価

上記の各評価を総合的に検討して、利益が不利益を上回っているか明らかにする必要がある。

また「指標」とは、科学的な評価に用いる「尺度」であり、その要件として以下の3点を掲げている。

- 1) 正確性— Correctiveness : 正確に測定できる。
- 2) 比較可能性— Comparability : 比較することが出来る。
- 3) 代表性— Representativeness : 評価すべき内容を最も的確に測定している。

今回行った事業評価は、厚労省の示す評価の視点のうちシステム評価の一部を満たすものであると考えている。また、今回作成した主観的指標についてはアンケート等の方法によって数値化可能であり、正確性、比較可能性を有すると考えるが、代表性については引き続き検討をしなければならぬと考えている。

今回の作業を通じて、「PDS 事業評価票」の当初期待した効果をあげることができた。町の現状や事業に対して、職員間での共通認識が持てたこと、職員同士が協働し、事業を客観的に検討する目を養うことができたことなどである。そして、課内のみならず他課の職員も、事業を効率的に進めるためには、「目的や視点を明確にし、町の現状を把握したうえで、事業についての科学的な評価を行う必要があること」を改めて認識した。さらに、目的の設定を長期的と短期的とに分けて明確にし、その評価尺度を選定しておくことが修正可能な戦略的事業展開につながることを理解した。

また、事業立案の基礎となるべき町の現状に関する分析を、保健分野に偏らず、広く人々の健康生活に関連すると考えられる分野を対象とした結果、現状の問題点を分析評価するために必要な情報が何なのか明らかとなった。また、担当者が各自の事業を客観的に整理し、さらに、課内職員が協働して、総合的に町の現状と全事業の位置付けを検討し、事業体系を作成できた。これにより、各関係課・機関への協力依頼の具体的方法が明確に示された。

事業評価の尺度として、参加者の意識の変容や理解度などを評価する主観的評価尺度を作成したことにより、評価が一定となり評価しやすくなった。住民の健康度や満足度

などに関する定性評価や定量評価を行う必要が言われている中、今後事業の効果を判定し見直しや改善の根拠としての活用が期待される。また、現在、受診率、参加率、各種データの改善などの既存の客観的指標以外に、生活習慣についての行動変容についての点数化できる評価項目を検討中である。

評価票の記入には、マネジメントサイクルをしっかりと意識して問題や成果を捉え、多角的な検証や分析など高度な行政経営能力が必要である。今後、評価票の記入について、どのような考え方、視点で評価していくかを分かりやすく解説したマニュアルを充実して、能力を補強していくべきである。

職員一人一人が評価システムの真の目的を理解して、業務にあたることが求められている。日常的に業務に対する問題点の発見を意識する気構えで働くことが望まれる。

現在の行政評価に欠けているのは、行政活動の「対象」である住民の評価への関与である。専門的で内部的な事務事業評価だけでは住民の関心も低く参加も弱い傾向になってしまう。今後の課題として、保健事業を実施する側の評価だけでなく、関連する課との行政施策の融合や他機関との連携を含めどのような問題や課題があるのか、また地域資源を活用した創造的な施策とは何かを明らかにすることが重要であると考えられる。さらに、住民の声を評価にどう取り込むかということも重要であると考えられる。たとえばインターネットを通じたアンケートによる評価などが考えられるが、ITに強くない住民の意見が相対的に反映されにくい欠点もあり、健康作りに関する既存の委員会などを活用して可能な限り全住民の意見を吸い上げる方を講じる必要があるであろう。

VI 結論

従前の事業計画書や企画書とは全く異なる、評価とそれに基づいた事業見直しというフィードバック機能を有する保健事業評価票「PDS 事業評価票」を開発した。今後、このツールの有用性、科学性について引き続き検討していきたい。

VII 謝辞

本研究に多大な御協力をいただいた役場の皆様方に深謝いたします。

文献

- 1) 厚生労働省保健事業評価マニュアル作成研究班. 保健事業評価マニュアル1996.
- 2) 糸数公, 福永一郎. 地域行政活動の評価について. 厚生指標. 2005; 52(13): 17-24.