

福井県における市町村保健計画から みた母子保健事業役割分担の問題点

矢島 鉄也*
林 佳子*
梶田 悦子**

要約：住民の健康管理、保健サービス提供の一元化は重要なことであるが、保健事業が目指しているのは住民の健康に対する満足の上昇である。住民に満足される保健事業を行なうためには、住民のニーズ調査、市町村保健事業の業務量分析と目標値設定が必要であるが、市町村が策定した保健計画をシステム工学的的手法により分析した結果、そのための検討は十分なされていないことがわかった。質を含めた業務量の測定および検討を厳密に行なうことは非常に困難であるが、県と市町村との役割分担を行なうためには必要なことであり、こうした詰めを行わずに市町村に事業を任せるとサービスの低下を招き住民の満足が低下する。県は市町村との役割分担を明確にし資源の有効な配分を行なうために、市町村が業務量分析と事業目標値設定を行なうために必要な現状分析の資料作成を行なう必要がある。

見出し語： 市町村保健計画、システム工学、業務量分析

目的：今年度、福井県では35市町村全てに県と同様に保健計画を策定するように指導しており、すでに20市町村（57%）で保健計画が策定された。今回の研究では市町村が策定した保健計画を分析し母子保健事業の県と市町村の役割分担について問題点の検討を行なった。

研究方法：実際に保健計画を策定した20市町

村の保健計画（表1）を基にし、市町村と県の役割分担について調査、分析を行なった。調査、分析の方法は保健事業のフィージビリティをみるためにシステム工学的的手法^{1, 2, 3)}により表2に示す項目について行なった。母子保健事業を検討するにあたり比較対照として市町村が事業実施主体である老人保健事業についても検討を行なった。

* 福井県厚生部保健予防課

** 福井県立短期大学

結果：保健計画策定にあたり全ての市町村が現状分析（人口構成、疾病構造、死亡数、出生数、産業構造等）を行なっているが、数量的に分析を行なっている市町村数は14箇所あるが、1箇所母子保健事業について全く触れていなかった市町村がある。保健事業の業務分析については13箇所で行なわれているが、数量的に分析をしているのは4箇所だけである。事業の過不足について検討し文書化を行なっているところは4箇所だけである。事業の問題点、対策について文書化を行なっているのは16箇所であるが、老人保健事業だけ行なっているところが1箇所ある。

保健計画策定にあたり市場調査（住民のニーズ調査）を行なっているところは1箇所もないが、計画の中で実施を予定しているところが2箇所ある。保健事業の対象者数を把握しているところは8箇所であるが、老人保健事業だけ行なっているところが1箇所ある。年次別に対象者数を推計しているところは1箇所だけであり、老人保健の対象者数だけ推計を行なっているところが1箇所ある。

保健事業の目標設定を具体的に数量化している市町村は6箇所であり、母子保健は6箇所あるが、老人保健は9箇所である。年次毎に目標設定を行なっているところは11箇所あり、母子保健だけでみると12箇所あるが、老人保健は13箇所ある。

設定した目標に優先順位をつけているところはないが、重点的に行なうものを示し事業に重みづけをしたところが1箇所ある。目標の根拠をはっきり文書化したところは1箇所しかないが、

老人保健だけ根拠を示したところがもう1箇所ある。

目標達成のための必要人員を計算したところは4箇所であるが、老人保健だけ行なったところが1箇所ある。必要人員数の分析を行なった市町村は全て保健事業の目標を達成するためには人員が不足していることを指摘している。目標達成のための必要予算を計算し計画に文書化したところはなかった。また、目標を達成するために資源（人員、予算、時間）配分の検討を行なった市町村はなかった。県との役割分担を文書化しているところは1箇所だけであり、県への要望を文書化しているところは2箇所だけである。

考察：行政が保健事業を行なう目的は住民の健康に対する満足度を高めることであると考えられる。そして、満足度の水準が高ければ高いほど、住民は望ましい状態にあるといえる。満足度を高めるために、その目標を具体的に示す保健計画というものが重要になってくる。新しいシステム（保健計画）を設計しようとする場合、現在のシステム（保健事業）がどうなっているか調査し、その問題点や改良すべき点の資料を得ることが必要である。行政は希少な資源（予算、人員、時間）がどのように配分されているか、あるいは配分されるべきかを探求している。⁴¹限られた予算を前提とした場合、住民に対する適切なサービスを最大にするには、どのような政策介入が考えられ、またそれらにどのような割合で費用（予算、人員、時間）をふりむければよいかの検討が必要になる。（医療の費用効

果分析)。⁵⁾ そのためには具体的な目標を数量的に設定しその実現に向けて資源の配分を科学的に行なう必要がある。限られた資源を使う以上、あるプロジェクトに有利なことは他のプロジェクトに不利となる。したがって、資源の配分は全体的見地から科学的、合理的に進める必要がある。

保健事業は以上のことができてはじめて、県と市町村との役割分担を明確にできると考えられる。市町村の保健計画をシステム工学的に分析を行なうと、県と市町村で役割分担を行なうまえに、解決しなければならない問題があることがわかる。

市町村が実施主体になっている、1歳6ヶ月検診でさえ、受診率を目標にはっきり設定しているところは3箇所しかなく、たとえば受診率100%を目指すためには、対象者が5年間の推計で何人いて、職員が何人必要で、保健事業全体の資源配分から現在何人しか充足できないから、県から保健婦の派遣が何人、何回必要であるというような分析までなされていない。

母子保健の目標を数量的に設定しているのは7箇所だけであり、目標の優先順位、根拠をはっきり示しているところは1箇所しかない、母子保健の目標達成のためには人員がどれだけ必要かを分析しているのは4箇所だけであり、いずれも人員の不足を訴えている。保健事業に全体的見地から優先順位をつけているところは1箇所だけであり、予算の配分、資源の配分をおこなっているところはない。

この原因としては市町村保健婦の業務の約半数を老人保健事業が占め、市町村は母子保健に

手が十分まわせないことが考えられる。⁶⁾ 市町村は老人医療費対策、長期入院対策、成人病対策、成人病検診の受診率アップ、高齢者対策で手一杯であり、対人サービスを画一的に市町村に押し付けるとサービスの低下をもたらす危険がある。

また、市町村のなかには、現状分析の手法がよく理解できず十分な検討ができなかったのも、県が全県の立場から現状分析を行ない県の平均値を基準にして各市町村毎の問題点を示してほしかったという指摘もあった。

市町村は老人保健事業で住民健康台帳をコンピュータ化しているところが多く、将来も増えることが予想される。住民の保健情報の一元的管理という観点からは情報を市町村が持っていたほうが効率的と考えられる。包括的な保健システム、一生涯を通じた保健サービスの提供、保健指導の一貫性という観点から保健事業の対人サービスは一元化すべきであるという考えがある。住民の健康管理を一元的に行なうことは、好ましいことではあるが、保健事業が目指しているのは、住民の管理ではなく、住民の満足のはずであるから、その住民の満足を最大にするように資源(予算、人員、時間)を有効に配分し、事業を選択していくことが重要になる。

今回の研究で、市町村は保健事業の業務量分析、目標値設定、目標達成のための資源配分方法について実績が不十分であることがわかった。これは母子保健事業ばかりでなく市町村が実施主体である老人保健事業も同様であり、その原因としては保健事業の業務量測定の手法が確立していないことがあげられる。今後、県として

市町村との役割分担を明確にするうえでも、市町村が業務量分析と目標値設定を行なうために必要な現状分析の資料作成を行なう必要がある。

文献

- 1) 近藤次郎：オペレーションズ・リサーチ入門。NHKブックス、1978
- 2) 渡辺茂：システム工学とは何か。NHKブックス、1988

- 3) 石部公男：システム設計入門。同文館、1984
- 4) 倉澤資成：入門 価格理論。日本評論社、1988
- 5) 西村周三：医療の経済分析。東洋経済、1987
- 6) 須川豊：母子保健における保健婦活動の効率的展開に関する研究。公衆衛生情報、1988. 3:40-47

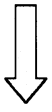
表1 保健計画を分析した市町村 (人口は昭和63年4月1日現在)

市町村	人口	保健計画のページ数	別資料
福井市	235324	256 B5	
小浜市	34029	146 B4	
大野市	41702	176 B5	
勝山市	30324	101 B5	
鯖江市	61759	149 B5	
松岡町	9441	42 B5	別資料 28 B5
永平寺町	6415	75 B4	
上志比村	3653	50 B4	
和泉村	1105	97 B5	
三国町	23109	32 B5	別資料 112 B4
春江町	19441	96 B4	
今立町	14785	92 B5	
南条町	5651	89 B4	
河野村	2591	28 B4	
越前町	7975	137 B5	
織田町	5220	45 B5	
三方町	9842	38 B5	
美浜町	13322	66 B5	別資料 33 B5
名田庄村	3120	34 A4	
高浜町	12316	48 B4	

表2 保健計画の内容分析 (該当する市町村数)

内容	計画全体	母子保健分野	老人保健分野
現状分析を数量的に行なっている	14	13	14
業務分析を行なっている	13	12	13
業務分析を数量的に行なっている	4	4	4
業務の過不足について文書化している	4	4	4
業務の問題点について文書化している	16	16	17
対策について文書化している	16	16	17
市場調査(住民のニーズ調査)を行なっている	0 (2)	0 (2)	0 (2)
対象者数の把握を行なっている	8	8	9
対象者数を年次別に推計している	1	1	2
目標設定の数量化を行なっている	6	6	9
年次別の目標設定を行なっている	11	12	13
目標に優先順位を設定している	1	1	1
目標の根拠を文書化している	1	1	2
目標達成のための必要人員数を文書化している	4	4	5
目標達成のための予算を文書化している	0	0	0
目標達成のための資源配分を文書化している	0	0	0
県との役割分担を文書化している	1	1	1
県への要望を文書化している	2	2	2

注：() は保健計画の中で、実施を予定している数



検索用テキスト OCR(光学的文字認識)ソフト使用

論文の一部ですが、認識率の関係で誤字が含まれる場合があります



要約:住民の健康管理、保健サービス提供の一元化は重要なことであるが、保健事業が目指しているのは住民の健康に対する満足の向上である。住民に満足される保健事業を行なうためには、住民のニーズ調査、市町村保健事業の業務量分析と目標値設定が必要であるが、市町村が策定した保健計画をシステム工学的手法により分析した結果、そのための検討は十分なされていないことがわかった。質を含めた業務量の測定および検討を厳密に行なうことは非常に困難であるが、県と市町村との役割分担を行なうためには必要なことであり、こうした詰めを行わずに市町村に事業を任せるとサービスの低下を招き住民の満足が低下する。県は市町村との役割分担を明確にし資源の有効な配分を行なうために、市町村が業務量分析と事業目標値設定を行なうために必要な現状分析の資料作成を行なう必要がある。