

序

近年、急速に少子高齢化が進展しており、世界に冠たる長寿国となったものの、疾病構造が変化し、がん、心臓病、歯周病等の生活習慣病等の増加や介護を要する高齢者が増加しており、医療や介護に関する制度の見直しが喫緊の課題となっている。これらの制度を見直す中で重要な課題となっていることは、医療や介護を必要とする国民を増加させない対策、すなわち生活習慣病予防、介護予防を実効性のある施策として実施することが重要な鍵となってきている。

このことから、昨年5月に健康フロンティア戦略が政府与党によって取りまとめられ、国民の「健康寿命」を伸ばすことを基本目標に置き「生活習慣病対策の推進」と「介護予防の推進」について、平成17年度から10年間にわたり当該戦略が推進されることになった。この中で働き盛り層を対象とした健康安心プランは、生活習慣病予防及び健康増進を地域保健、職域保健を含めた多くのセクターで実施していくこととされており、戦略の重要な柱の1つとなっている。

生活習慣病予防などの健康づくり対策は、健診を基盤として事後指導を実施することにより、健康増進につながっていくものであり、地域保健では老人保健法、健康増進法などにより推進されてきたところである。一方、就労者の健康づくりは、労働安全衛生法や健康保険法に基づいて行われている。これら、それぞれの法律は、その目的が異なっており、また、健診内容や事後指導体制もかなり異なったものであった長年、その制度間の相違については、問題とされてこなかった。

しかし、平成12年4月に策定された第3次国民健康づくり運動である「健康日本21」は、健康寿命の延伸や生活の質の向上を目的とし、健康に関する70項目の指標を目標に掲げた目的指向型の施策で、この健康指標を達成するためには、地域保健のみではなく、職域保健、学校保健等と一体的に推進することが重要であり、それを健康日本21の推進体制に掲げている。これは、生活習慣病予防や健康増進に関する制度にかなりの格差があり、このようなバランスが悪いままでは生活習慣病予防の効果が期待できないこと、そのことはひいては国民の健康レベルの向上にはつながっていかないということ、また、生涯を通じた国民の健康づくりを支援する観点からみると、退職等で職域保健から地域保健に移行した場合、その連続性がないことから個人にとって不便な制度となっていること等が指摘され、改善の方向性が検討されることとなった。

一方、健康日本21と並行して平成12年の省庁再編において厚生労働省となったこともあり、地域保健と職域保健の連携を進める具体的な動きが始まっている。平成11年度からの3年間は、連携の現状、連携の意義、推進方策など幅広く検討を行い、平成14年3月に報告書がまとめられた。この報告書には、連携方策として1つは健診情報を総合化して地区診断や退職時の継続的な保健指導に活用をするモデル事業が提言され、もう1つ

は本報告書のベースとなった健康教育等の保健事業を連携するモデル事業が提示された。保健事業の連携共同モデル事業は平成14、15年度の2年間に11ヶ所の県で実施され、成果が得られたことから、平成16度には、このモデル事業を全国的に普及していくためのガイドラインを作成することを目的として当該検討会が設置された。

また、本検討会において連携事業のガイドラインの検討を始めた平成16年6月に健康増進法第9条1項に基づく健康増進事業実施者に対する健康診査の実施等に関する指針（以下「健診指針」という。）が策定され告示されている。この健診指針の保健指導に関する事項において、地域保健及び職域保健の連携を図ること、そしてその推進にあたって都道府県単位及び地域単位に協議会を設置することが明記され、健診指針に基づいた連携事業を全国的に展開することが必要となった。

地域保健と職域保健の連携は、長年の課題であるが、今日、改めてその必要性が明確にされ、その具体的な方策が、これまで6年間の検討を経てガイドラインの作成までに至ったのである。本検討会において作成された連携推進ガイドラインは、その具体的な方策を示したものであるが、地域保健と職域保健の連携は未だスタートラインに立ったところと言えよう。

このような、連携という外形的に見えにくい活動は、それに関係する人々の熱意によるところが大きいものであろう。関係者はそのことを念頭において、それぞれの地域で特性を考慮した地域保健と職域保健の連携を検討し、推進していただきたいと思う。また、政府では、平成17年度予算案において、その支援策として、専門家による支援体制をつくることとしているところであり、これらを活用して、早期に地域・職域保健の連携活動が行われ、実効あるものとして、全国で展開されることを期待したい。

第 I 章 地域・職域推進連携事業ガイドライン作成の経緯

地域・職域連携共同モデル事業評価検討会は、平成14年度及び15年度に実施された地域・職域連携共同モデル事業（以下「モデル事業」という。）を評価し、ガイドラインを作成することを目的として平成16年度に開催された検討会である。当該検討会の検討課題は、①モデル事業の評価、②問題点及び課題の整理、③地域職域連携の普及方策、④ガイドラインの作成であったが、平成17年度以降には連携事業を全国的に行う予定であったことから、ガイドラインの作成に重点をおいて検討を行った。

当該検討会の下に、検討会メンバーのうちの7名で構成されるワーキンググループを設置し、検討会の前後に開催して詳細な内容の整理を行った。当該検討会は17年3月までの間に4回開催され、またワーキンググループは3回開催された。

ガイドライン作成までの経緯であるが、まず最初に平成15年度にモデル事業を実施した9ヶ所の自治体からヒアリングを行った。ヒアリング項目は、地域特性、行政計画における地域職域連携の位置付け、モデル事業実施前の連携の状況、モデル事業の効果、連携のメリット、全国展開の可能性、協議会の運営状況、実施した共同事業の内容、事業実施上の工夫や評価、今後の継続性などであった。

9ヶ所のモデル事業の事業内容を簡単に説明すると、参考資料1にあるように、事業の実施主体は都道府県であったがその事業運営は保健所が行っており、保健所が開催した協議会に、地域保健、職域保健、その他の関係者がかなり多く参画している。協議会の開催は年間で2回から3回であったが、協議会の下部組織として共同事業を行うための保健指導部会などのワーキンググループが設置され、ここに参加したメンバーが中心となって、様々な共同事業が行われている。例えば、健康管理実態調査、出前講座、健康教室、フォーラム、マップの作成、研修会の開催など、地域の健康課題や住民や労働者のニーズに合わせた共同事業を工夫して行っている。

検討会の中で行われたヒアリング時に出された問題点及び課題を整理すると、地域保健側の問題としては、市町村は日常業務が忙しく時間が割けない、また、職域保健との連携の必要性に関する認識が低いということが指摘され、一方、職域保健側の問題は、小規模事業所の事業主に健康管理に対する意識の程度に差がある、地域産業保健センターが活用されていないという点などが事業実施自治体から報告され、また、両者の問題点としては、事業を行うためのマンパワーに限りがあることなどが出されている。また、このような問題を解決するための今後の課題としては、事業主への普及啓発の徹底や、地域産業保健センターを利用した体制を検討すること、ボランティアの活用を図ること、連携を図るためには細かに情報交換を行い、具体的な話し合いを積み重ね、役割分担を行い、連携によるメリットを明確にしていくことが重要であること、そして連携を推進するために事業の計画段階から地域や職域の両者を知っているキーパーソンや、有識者に加わってもらう

ことが必要であることなどが提案された。

以上のようにモデル事業を行った地域では、様々な問題があり、課題を抱えてはいるが、モデルを実施したすべての自治体では、モデル事業終了後も何らかの形でこの事業を継続することとしており、モデル事業の成果、連携の必要性を事業実施者が認識できたことが明確となっている。

このようなモデル事業実施者からの報告を受けて、当該検討会ではガイドラインを作成する作業に入った。ガイドラインを活用する対象者は、サービス提供者、すなわち協議会に参加するメンバー及び地域・職域連携を企画、推進する都道府県行政の担当者を想定し、また、利用しやすくするためにフローチャートや図を挿入し、また内容は簡潔でわかりやすい表現として、できる限りページ数を抑えることとした。

ガイドラインは“指針”という性格ではあるが、多くの自治体ではこのような他機関と共同した事業を行うという経験が少ないことから、協議会をどのように運営していくのか、また、共同事業を行うための企画プロセスを詳細に記載し、想定される共同事業についてその運営方法を詳述している。また、連携事業を改善し発展していかれるように、評価に関するチェック表を入れ込んでおり、また、モデル事業を実施した経験から、共同事業を行う上で支障となったことやそれを乗り越えた方法、また連携の推進要因となったことなどを整理しており、今後、連携事業を実施する自治体の参考となるような内容としている。最後により具体的な質問に回答をする形でQ&Aを載せ、また協議会に参画する関係機関の種類と各機関の概要、そして9ヶ所の自治体で行われた共同事業の代表的な事例を掲載している。

なお、9ヶ所の自治体からヒアリングの場に提出された資料は、参考資料55ページから138ページに掲載しているので、詳細については、資料編を参照されたい。