

地域保健対策の推進に関する基本的な指針

(平成六年十二月一日厚生省告示第三百七十四号)

最終改正：平成一五年一二月二六日厚生労働省告示第四六一号

急速な人口の高齢化や出生率の低下、慢性疾患の増加等による疾病構造の変化、より豊かな生活を求める国民のニーズの高度化や多様化、食品の安全性、廃棄物等の生活環境問題に対する国民の意識の高まり等といった地域保健対策を取り巻く状況の変化に的確に対応するため、地域住民の健康の保持及び増進を図る地域保健対策の総合的な推進を図ってきたが、その後、地域保健を取り巻く状況は、地域における健康危機事例の頻発、社会の複雑化に伴う精神保健に対するニーズの高度化、ノーマライゼーションも含めたより豊かな社会を求める国民のニーズの高度化や多様化、介護保険制度の実施等といった大きな変化を生じている。

こうした状況の変化に的確に対応するため、地域保健対策を推進するための中核としての保健所、市町村保健センター等及び地方衛生研究所を相互に機能させるとともに、地域の特性、社会福祉、介護保険等の関連施策との有機的な連携及び科学的な根拠に基づく地域保健対策の推進に配慮することにより、地域住民の健康の保持及び増進並びに地域住民が安心して暮らせる保健医療体制の確保を図るための地域保健対策を総合的に推進することが必要である。

この指針は、地域保健体系の下で、市町村(特別区を含む。第二の一の2を除き、以下同じ。)、都道府県、国等が取り組むべき方向を示すことにより、地域保健対策の円滑な実施及び総合的な推進を図ることを目的とする。

第一 地域保健対策の推進の基本的な方向

一 生活者個人の視点の重視

戦後、我が国の公衆衛生行政においては、結核、赤痢等の伝染病のまん延及び食中毒の発生の防止を主要な課題として、社会防衛的な視点に重点を置いて各種の施策が推進され、この結果、我が国の公衆衛生の水準は大幅に向上した。

現在においても、社会防衛的な視点は重要であるが、今後は、これに加えて、サービスの受け手である生活者個人の視点を重視し、すべての住民が満足し安心できるサービスを実現することが求められている。

このため、住民が保健サービスに関する相談を必要とする場合には、個人のプライバシーの保護に配慮しつつ適時、適切に相談に応じることが可能な体制を整備するとともに、個々の住民のニーズに的確に対応したサービスが提供されるよう、サービスの質的かつ量的な確保、サービスを提供する拠点の整備及び人材の確保等の体制の総合的な整備を推進することが必要である。

二 住民の多様なニーズに対応したきめ細かなサービス

住民の価値観、ライフスタイル及びニーズは極めて多様化しており、画一的に提供されるサービスから、多様なニーズ等に応じたきめ細かなサービスへ転換することが求められる。

このため、サービスの提供に当たっては、種類、時間帯、実施場所等に関し、個人による一定の選択を可能にするよう配慮するとともに、これらのサービスの提供に関連する情報を適切に住民に提供する必要がある。

また、併せて民間サービスの活用を進めるため、サービスの質を確保しながら振興策等を検討することが求められる。

さらに、サービスの質の向上及び効率化並びに関係機関のネットワークを構築するため、情報処理設備の整備を図るとともに、情報処理技術の積極的な活用を図ることが必要である。

三 地域の特性をいかした保健と福祉のまちづくり

住民に身近で利用頻度の高い保健、福祉サービスは、最も基礎的な自治体である市町村が、地域の特性を十分に発揮しつつ、一元的に実施することが必要である。

このため、市町村は、保健と福祉を一体的に提供できる体制の整備に努めるとともに、地域の特性をいかし、住民が積極的に参加し、住民の声を反映した保健と福祉のまちづくりを推進することが求められる。

また、都道府県及び国は、市町村がその役割を十分に果たすことができる条件を整備することが必要である。

四 国民の健康づくりの推進

健康増進法（平成十四年法律第百三号）に基づき、国民の健康づくりを推進するため、国及び地方公共団体は、教育活動や広報活動を通じた健康の増進に関する知識の普及、情報の収集、整理、分析及び提供、研究の推進並びに健康の増進に係る人材の養成及び資質の向上を図るとともに、健康増進事業実施者その他の関係者に対し、必要な技術的助言を与えるよう努めることが必要である。さらに、都道府県は、国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基本的な方針（平成十五年厚生労働省告示第百九十五号。第一の四及び第六の一において「基本方針」という。）を勘案して、都道府県健康増進計画を定め、市町村は、基本方針及び都道府県健康増進計画を勘案して市町村健康増進計画を定めるよう努めることが必要である。また、母子保健における国民運動計画において設定された課題を達成するため、国及び地方公共団体は、関係者、関係機関及び関係団体が寄与し得る取組の内容を明確にして、その活動を推進することが必要である。。

五 高齢者対策及び介護保険制度の円滑な実施のための取組

高齢者対策に係る取組及び介護保険制度を円滑に実施するためには、高齢者対策及び介護保険に係るサービス等を受ける必要がある住民に対して、必要なサービスを適切に提供できる体制の整備に努めることが必要である。

このため、市町村及び都道府県は、老人保健対策の実施に当たって、個々の高齢者の健康状態

に応じた健康づくり対策、要介護状態等にならないための予防対策及び自立支援対策を強化するほか、要介護者等を含めた支援を必要とする高齢者を早期に発見して必要なサービスを提供すること、高齢者の新たなニーズを把握して不足しているサービスを開発すること等により、高齢者を対象とした地域ケアシステムづくりを推進するとともに、介護保険に係る事業者の質を確保するための調査及び助言、要介護認定等に係る人材の育成のための研修、情報の提供等を含めた保健、医療、福祉サービスの質の確保及び向上を図るための活動を強化することが必要である。

六 快適で安心できる生活環境の確保

地域住民の健康の保持及び増進を図るためには、住民の生活の基盤となる快適で安心できる生活環境を確保することが重要である。

このため、都道府県、国等は、保健所の機能強化に努めるとともに、食品衛生協会、生活衛生同業組合等関係団体に対する指導又は助言に努めることにより、営業者の自主的な衛生管理等を通じた食品衛生、環境衛生等の施策の推進を図ることが必要である。

七 地域における健康危機管理体制の確保

地域において発生した健康危機に対して、迅速かつ適切な危機管理を行うために、地域における健康危機管理体制を確保する必要がある。また、その際には、健康危機に際して生じる地域住民への精神的な影響にも配慮する必要がある。

このため、都道府県及び市町村は、それぞれの保健衛生部門の役割をあらかじめ明確にするほか、健康危機情報が、健康危機管理体制の管理責任者に対して迅速かつ適切に伝達され、一元的に管理されるとともに、管理責任者から保健衛生部門に対する指示が迅速かつ適切に伝達され、かつ、他の地方公共団体を含む関係機関及び関係団体との連携及び調整が確保された健康危機管理体制を構築する必要がある。なお、健康危機管理体制の中心となる管理責任者としては、地域の保健医療に精通した保健所長が望ましい。

また、健康危機が発生した場合の危機管理体制について定めた手引書を整備するとともに、手引書の有効性を検証するための訓練、適切に健康危機管理を行うことができる人材の育成、必要な機器及び機材の整備等を行う必要がある。

八 科学的根拠に基づいた地域保健の推進

都道府県及び市町村は、地域における健康問題について、住民の健康を阻害する要因を科学的に明らかにするとともに、疫学的な手法等を用いて地域保健対策の評価等の調査研究を行うことにより、科学的根拠に基づく地域保健の企画及びその実施に努める必要がある。

第二 保健所及び市町村保健センターの整備及び運営に関する基本的事項

保健所は、地域保健に関する広域的、専門的かつ技術的拠点としての機能を強化するほか、地域の医師会の協力の下に医療機関との連携を図ること等により、また、市町村は、住民に身近で利用頻度の高い保健、福祉サービスを一元的に実施するため、市町村保健センター等の体制の整備を積極的に

推進すること等により、ライフサイクルを通して一貫した保健、医療、福祉サービスを提供することが重要である。

このため、市町村、都道府県及び国は、次のような取組を行うことが必要である。

一 保健所

1 保健所の整備

保健所の地域保健における広域的、専門的かつ技術的拠点としての機能を強化するため、次のような考え方にに基づき、地域の特性を踏まえつつ規模の拡大並びに施設及び設備の充実を図ることが必要である。

(一) 都道府県の設置する保健所

(1) 都道府県の設置する保健所の所管区域は、保健医療に係る施策と社会福祉に係る施策との有機的な連携を図るため、二次医療圏(医療法(昭和二十三年法律第二百五号)第三十条の三第二項第一号に規定する区域をいう。以下同じ。)又は介護保険法(平成九年法律第百二十三号)第百十八条第二項第一号に規定する区域とおおむね一致した区域とすることを原則として定めることが必要であること。ただし、現行の医療圏が必ずしも保健サービスを提供する体制の確保を図る趣旨で設定されていないことから、二次医療圏の人口又は面積が平均的な二次医療圏の人口又は面積を著しく超える場合には地域の特性を踏まえつつ複数の保健所を設置できることを考慮すること。

(2) 保健所の集約化により、食品衛生及び生活衛生関係事業者等に対するサービスの提供に遺漏がないよう、例えば、移動衛生相談、関係団体の協力による相談等の地域の特性に応じたサービスを行うこと。

(二) 政令市及び特別区の設置する保健所

(1) 政令指定都市(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下同じ。)は、地域の特性を踏まえつつ、保健所が、従来おおむね行政区単位の設置されてきたことに配慮しながら、都道府県の設置する保健所との均衡及び保健所政令市(地域保健法施行令(昭和二十三年政令第七十七号)第一条第三号の市をいう。以下同じ。)の人口要件を勘案し、住民が受けることができるサービスの公平性が確保されるように保健所を設置することが望ましいこと。

(2) 政令指定都市を除く政令市(地域保健法施行令(昭和二十三年政令第七十七号)第一条の市をいう。以下同じ。)及び特別区は、都道府県の設置する保健所との均衡及び保健所政令市の人口要件を勘案し、地域の特性を踏まえつつ、保健所を設置することが望ましいこと。

(3) 保健所の設置及び運営を円滑に遂行できる人口規模を備えた市が保健サービスを一元的に実施することは望ましいことから、人口三十万人以上の市は、保健所政令市への移行を検討すること。

(4) 人口三十万人未満の現行の政令市は、引き続きその業務の一層の推進を図ること。

2 保健所の運営

(一) 都道府県の設置する保健所

都道府県の設置する保健所は、次のような地域保健の広域的、専門的かつ技術的拠点としての機能を強化することが必要である。

(1) 専門的かつ技術的業務の推進

ア 精神保健、難病対策、エイズ対策等の専門的かつ技術的な業務について機能を強化するとともに、老人保健、母子保健、障害者福祉、栄養改善、介護保険等の市町村の実施するサービスについて、市町村の求めに応じて専門的な立場から技術的助言等の援助に努めること。

イ 精神保健、難病対策、エイズ対策等の保健サービスの実施に当たっては、市町村の福祉部局等との十分な連携及び協力を図ること。

ウ 食品衛生、環境衛生、医事、薬事等における監視及び指導、検査業務等の専門的かつ技術的な業務について、地域住民の快適で安心できる生活環境の確保を図るという観点を重視し、監視及び指導の計画的な実施、検査の精度管理の徹底等、一層の効率化及び高度化を図ることにより、食品等の広域的監視及び検査を行う専門的かつ技術的拠点としての機能を強化すること。

(2) 情報の収集、整理及び活用の推進

ア 所管区域に係る保健、医療、福祉に関する情報を幅広く収集、管理及び分析するとともに、関係法令を踏まえつつ、関係機関及び地域住民に対して、これらを積極的に提供すること。

イ 市町村、地域の医師会等と協力しつつ、住民からの相談に総合的に対応できる情報ネットワークを構築すること。

ウ このため、情報部門の機能強化を図ること。

(3) 調査及び研究等の推進

ア 各地域が抱える課題に即し、地域住民の生活に密着した調査及び研究を積極的に推進することが重要である。

このため、調査疫学部門の機能強化を図ること。

イ 国は、保健所における情報の収集、整理及び活用並びに調査及び研究を推進するため、技術的及び財政的援助に努めること。

(4) 市町村に対する援助及び市町村相互間の連絡調整の推進

ア 保健所に配置されている医師を始めとする専門技術職員は、市町村の求めに応じて、専門的かつ技術的な指導及び支援並びに市町村保健センター等の運営に関する協力を積極的に行うこと。

イ 市町村職員等に対する現任訓練を含めた研修等を積極的に推進することが重要である。

このため、研修部門の機能強化を図ること。

(5) 地域における健康危機管理の拠点としての機能の強化

ア 健康危機の発生に備え、保健所は、地域の保健医療の管理機関として、平常時から、法令に基づく監視業務等を行うことにより、健康危機の発生の防止に努めるほか、広域災害・救急医療情報システム等を活用し、地域医療とりわけ救急医療の量的及び質的な提供状況を把握し、評価するとともに、地域の医師会及び消防機関等の救急医療に係る関係機関と調整を行うことにより、地域における医療提供体制の確保に努め、また、保健衛生部門、警察等の関係機関及びボランティアを含む関係団体と調整することにより、これらとの連携が確保された危機管理体制の整備に努める必要があること。なお、地域の保健医療情報の集約機関として、保健所の対応が可能となるよう、休日及び夜間を含め適切な対応を行う体制の整備を図ること。

イ 健康危機発生時において、保健所は、広域災害・救急医療情報システム等を活用し、患者の診療情報等の患者の生命に係る情報の収集及び提供、健康被害者に対する適切な医療の確保のための支援措置等を図ること。また、管内の市町村に対して法令に基づき、健康危機管理を適切に行うこと。

ウ 健康危機発生後において、保健所は、保健医療福祉に係る関係機関等と調整の上、健康危機発生に当たっての管理の体制並びに保健医療福祉の対応及び結果に関し、科学的根拠に基づく評価を行い、公表するとともに、都道府県が作成する医療計画及び障害者計画等の改定に当たって、その成果を将来の施策として反映させることが必要であること。なお、健康危機による被害者及び健康危機管理の業務に従事する者に対する精神保健福祉対策等を人権の尊重等に配慮しつつ、推進すること。

(6) 企画及び調整の機能の強化

ア 都道府県の医療計画、介護保険事業支援計画、老人保健福祉計画、障害者計画等の計画策定に関与するとともに、各種の地域保健サービスを専門的立場から評価し、これを将来の施策に反映させるほか、地域における在宅サービス、障害者福祉等の保健、医療、福祉のシステムの構築、医療機関の機能分担と連携、医薬分業等医療提供体制の整備、食品衛生及び環境衛生に係るサービスの提供及び(1)から(6)までに掲げる課題について企画及び調整を推進すること。

イ このため、保健所の新たな役割を十分に担うことのできる人材の確保等を含め、企画及び調整の部門の機能強化を図ること。

(二) 政令市及び特別区の設置する保健所

政令市及び特別区の設置する保健所は、市町村保健センター等の保健活動の拠点及び福祉部局との間の情報交換等による有機的な連携の下に、(1)に掲げる専門的かつ技術的業務の推進、(2)に掲げる情報の収集、整理及び活用の推進、(3)に掲げる調査及び研究等の推進、(5)に掲げる健康危機管理機能の強化、並びに(6)に掲げる企画及び調整の機能の強化に努めること。

また、保健所を地域保健医療に対する総合的な企画機能を有する中核機関として位置付け、地域住民のニーズに合致した施策を展開できるようにすることが望ましいこと。

二 市町村保健センター

1 市町村保健センターの整備

- (一) 身近で利用頻度の高い保健サービスが市町村において一元的に提供されることを踏まえ、各市町村は、適切に市町村保健センター等の保健活動の拠点を整備すること。
- (二) 国は、市町村保健センターの設置及び改築等の財政的援助に努めること。
- (三) 町村は、単独で市町村保健センター等を整備することが困難な場合には、地域住民に対する保健サービスが十分に提供できるよう配慮しながら、共同で市町村保健センター等を整備することを考慮すること。
- (四) 都市部においては、都市の特性をいかしつつ人口規模に応じた市町村保健センター等の設置を考慮すること。
- (五) 国民健康保険健康管理センター、老人福祉センター等の類似施設が整備されている市町村は、これらの施設の充実を図ることにより、住民に身近で利用頻度の高い保健サービスを総合的に実施するという役割を十分に発揮できるようにすること。

2 市町村保健センターの運営

- (一) 市町村は、健康相談、保健指導及び健康診査等の地域保健に関する計画を策定すること等により、市町村保健センター等において住民のニーズに応じた計画的な事業の実施を図ること。
- (二) 市町村は、市町村保健センター等の運営に当たっては、保健、医療、福祉の連携を図るため、老人介護支援センターを始めとする社会福祉施設等との連携及び協力体制の確立、市町村保健センター等における総合相談窓口の設置、在宅福祉サービスを担う施設との複合的整備、保健師とホームヘルパーに共通の活動拠点としての運営等により、保健と福祉の総合的な機能を備えること。
- (三) 市町村は、市町村保健センター等の運営に当たっては、保健所からの専門的かつ技術的な援助及び協力を積極的に求めるとともに、市町村健康づくり推進協議会の活用、検討協議会の設置等により、医師会、歯科医師会、薬剤師会、看護協会、栄養士会等の専門職能団体及び地域の医療機関との十分な連携及び協力を図ること。
- (四) 市町村は、精神障害者の社会復帰対策、痴呆性老人対策、歯科保健対策等のうち、身近で利用頻度の高い保健サービスは、市町村保健センター等において、保健所の協力の下に実施することが望ましいこと。特に、精神障害者の社会復帰施設等の利用に係る調整及び精神障害者保健福祉手帳の交付申請の受理の事務等を市町村において行うこととなっていることから、精神障害者の社会復帰対策を、保健所、精神保健福祉センター、福祉事務所、医療機関、精神障害者社会復帰施設等との連携及び協力の下に実施すること。
- (五) 政令市は、保健所と市町村保健センター等との密接な連携を図り、効率的かつ効果的な保健サービスの提供を可能にする体制を整備すること。