

2. 健康日本21評価手法検討会報告

平成16年3月

健康日本21評価手法検討会

目次

はじめに	1
1. 評価手法について	1
2. 国の評価手法について	2
1) 「健康日本21」の目標の達成度	
2) 計画策定プロセス	
3) 「健康日本21」の目標達成のための活動状況	
①普及啓発活動について	
②推進体制整備、地方計画支援活動について	
③保健事業の効率的・一体的推進活動について	
④科学的根拠の蓄積及び活用に関する活動について	
3. 都道府県の評価手法について	6
1) 都道府県計画の目標の達成度	
2) 計画策定プロセス	
3) 都道府県計画の目標達成のための活動状況	
4. 市町村の評価手法について	8
1) 市町村計画の目標の達成度	
2) 計画策定プロセス	
3) 市町村計画の目標達成のための活動状況	
おわりに	10

はじめに

厚生労働省においては、壮年期死亡の減少、健康寿命の延伸、生活の質の向上を実現することを目的として、平成12年より、「21世紀における国民健康づくり運動（健康日本21）」を推進している。「健康日本21」では、目標の設定と目標を達成するための具体的な諸活動の成果を適切に評価して、その後の健康づくり運動に反映させることを基本方針の一つとして掲げており、2005年度を目途に中間評価を行うとともに、2010年度に最終評価を行うこととしている。

このような中、「健康日本21」における目標の設定と目標を達成するための具体的な諸活動の成果を評価するための適切な手法を開発する必要がある。本検討会においては、適切な評価手法の開発を目的に、平成14年7月より議論を重ねてきた。国のみならず、都道府県及び市町村における健康づくりに関する計画（以下「地方計画」という。）の評価も必要であることから、茨城県、福岡県大牟田市、滋賀県近江八幡市、奈良県三宅町の健康づくり担当者からヒアリングを行うとともに、評価の重要な柱である調査については、分科会を設けて鋭意検討を行う等議論を重ね、平成15年3月に評価手法検討会中間報告（以下「中間報告」という。）が作成された。

この中間報告を受けて、複数の地方公共団体において中間評価の試行実施（以下「試行実施」という。）を行うことにより、独自の中間評価を行う上での参考となるような共通指標を策定するための基礎資料を得ることを目的に、本検討会のもとに、試行実施作業部会（以下「作業部会」という。）を平成15年10月に設置した。

作業部会では、中間報告で提示された評価の枠組みに基づいて、全国5自治体（愛知県、三重県、島根県、名古屋市、松阪市）において試行実施を行い、作業部会報告書がまとめられた。

中間報告及び作業部会報告書を踏まえ、平成16年3月まで計2回の検討を行い、今般、本報告を取りまとめた。

1. 評価手法について

「健康日本21」及び地方計画の評価の目的は、これまで何をしてきたか、その結果はどのようなであったかを振り返ることによって、今後の健康づくり対策の推進に資する情報を得ることである。特に、目標の達成状況や達成状況と関連する促進・阻害要因等を探ることにより、「健康日本21」及び地方計画の改善にあたっての課題を明らかにし、その解決に資する多様な情報を得る必要があると考えられる。

評価は、国、都道府県、市町村においてそれぞれ行うが、このように重層的

に評価を実施することにより、国民一人一人が健康の増進に努めるための支援活動の評価が可能であると考えられる。また、健康づくりは国民一人一人の主體的な取組が重要であることから、国民一人一人が自らの健康づくりの取組について評価することが期待される。

本検討会においては、国の評価については、1)「健康日本21」の「目標の達成度」、2)「計画策定プロセス」、3)「健康日本21」の「目標達成のための活動状況」を評価の枠組みとし、地方計画の評価についてはともに、1)「地方計画の目標の達成度」、2)「計画策定プロセス」、3)「地方計画の目標達成のための活動状況」を評価対象とした場合の各々に対する評価手法を次のとおり検討した。

都道府県、市町村においては、「目標の達成度」、「計画策定プロセス」及び「目標達成のための活動状況」に関する重点的な事項について、全国共通の評価等を行うことにより、相互に比較を行うことを考慮しつつも、それぞれの独自性に基づいた自己評価を行うことが望まれる。また、「計画策定プロセス」については、定性的な評価を行うこととなるが、評価を通じてこれまでの「計画策定プロセス」における課題を明らかにすることが重要であると考えられる。

このような考え方に基づき、地方公共団体において試行実施を行った結果、作業部会において、地方計画の評価の枠組みは概ね妥当であると判断された。さらに、ヘルスプロモーションの理念に基づいた評価の実施、目標達成のためのアクションプランを明確にする必要性、優先して取り組むべき目標及び評価すべき目標とその指標の検討、環境整備に関する指標の開発等が課題として挙げられ、評価方法については、自己評価を主とするが、客観性を補完するため必要に応じ、住民、専門家、関係団体等による外部評価（アンケート、パブリックコメント、ワークショップ等）を実施することが望ましいとの指摘が作業部会においてなされた。

また、評価の実施にあたり、評価結果の活用及びその公表の方法についてもあらかじめ検討しておくことが必要と考えられる。

2. 国の評価手法について

国は、「健康日本21」という全国レベルでの戦略的な基本計画を策定し、これを推進するとともに、地方計画の策定・推進・評価に関し、各種説明会の開催や資料の作成・配付等を通じた技術的な支援を行う役割が求められている。

2005年度の間接評価においては、現在の推進方策をより一層効果的なものとするよう見直すことが必要であると考えられる。試行実施において、独自の領域や指標の設定をしている地方公共団体がみられることから、こうした取組を参考とし、現在、設定されている領域及びその指標の意味や関連性等につ

いて検討し、再整理を行うことが必要と考えられる。また、環境整備に関する指標が重要であり、あわせて検討を行うことも必要と考えられる。

2010年度の最終評価においては、推進方策及び目標の見直しを行うことにより、「健康日本21」を進化させ、さらに効果的な健康づくり対策とすることが期待される。

1) 「健康日本21」の目標の達成度

「健康日本21」の現状値及び目標値については、その課題が、疾病の減少、危険因子の減少、検診の充実、生活習慣の改善等様々な段階のものであるとともに、現状値設定に用いた調査の出典が多様であることから、目標値を把握することが困難な場合があると考えられる。しかしながら、国は可能な限り、評価年を勘案しながら、現状値設定に用いた調査と同様な調査設計がされた調査を行うことが望ましい。

一方で、長期的な視点から、「健康日本21」の中間評価、最終評価、さらには、今後、「健康日本21」以降の健康づくり対策を進める上で、継続的に健康関連データのモニタリングを行うことのできるシステムを国は構築していく必要があると考えられる。このため、国は「健康日本21」における目標値を把握する視点を持ちつつ、自己記入式調査により把握できる生活習慣や、それに対する意識等については、国民健康・栄養調査等の中で調査を行っていくことが求められる。なお、国民健康・栄養調査のあり方については、本検討会の調査分科会報告書に示されている。

また、国の「健康日本21」の目標値は多数であるため、中間評価においては、目標達成の実行性が高いもの、5年という年月で変化する可能性が高いもの及び重要度の高いものから優先的に把握するという視点も重要である。

健康関連データについて把握した結果を評価するためには、健康づくり対策を行わなかった場合に、そのデータがどのように変化するかについて、予め予測し、その予測値と実際のデータとの乖離について考察する手法についても必要に応じて取り入れることが望ましい。

なお、「健康日本21」の目的に掲げられている健康寿命及び生活の質（QOL）に係る指標は、現状値の把握等が行われていないが、健康づくり施策の評価に活用する観点から、国のみならず、都道府県、市町村においてどこまで設定及び評価が可能であるか引き続き検討していく必要がある。

また、人口の急速な高齢化とともに生活習慣病の割合は増加しており、これに伴って、要介護者等の増加も深刻な社会問題となっている。こうした社会背景のもと、厚生労働省では高齢者リハビリテーション研究会において、平成16年1月に報告書がまとめられ、生活機能低下の予防について指摘がなされており、「健康日本21」の目的の一つに「寝たきりにならない状態で生活できる

期間の延伸」があることから、こうした視点からの評価も必要と考えられる。

2) 計画策定プロセス

「健康日本21」は、国の健康づくり施策であるとともに、運動論の側面を持っている。このため、計画の内容、地方計画策定状況、関係者の広がり状況等を評価することは、「健康日本21」に引き続く今後の効果的な健康づくり対策及び運動論を展開する上で有用である。まずは、このような「計画策定プロセス」の国による自己評価を実施することが求められるが、この際に、地方公共団体への広がりのみならず、民間における広がりも把握することが重要である。

さらに最終評価においては、国は、「目標の達成度」と「計画策定プロセス」の関係についての分析・考察を行うことが重要である。

3) 「健康日本21」の目標達成のための活動状況

国においては、「健康日本21」の推進のための基盤的な整備に関する活動として、国民の健康実現に資するため、以下に示す①から④の4つの柱をもって推進してきたところである。このため、基盤的な整備に関する活動状況については、4つの柱に沿って評価を行うことが必要であると考えられる。

さらに、作業部会において、ヘルスプロモーションの理念に基づいた評価の実施や目標達成のためのアクションプランといった視点についても勘案すべきではないかという指摘があった。

また、「健康日本21」を推進するにあたって、各領域に関連する関係機関及び関係団体等の役割の明確化、個人のニーズに合わせた情報提供といった新たな普及啓発の手法の開発、効率的かつ効果的に健康づくり運動を推進するための有効な方法についても、中間評価における検討課題と考えられる。

最終評価においては、国は可能な範囲で、目標の達成度と活動状況についての分析・考察を行うことが重要である。目標の達成が不可能であった際には、目標を見直すべきか、活動を見直すべきか等の課題を整理し、その対応策を明らかにすることが推奨される。

①普及啓発活動について

これまで国では、インターネット等による情報提供、パンフレット、リーフレットの作成、健康日本21全国大会、各種シンポジウム、ビデオ、政府公報等を通じて、普及啓発活動を行ってきた。

国は、評価年を勘案しながら、個別の目標値からは把握できない基盤的事項に関しては、認知度調査等を行うことによって、評価に資する情報を得ることが期待される。なお、認知度調査等の例としては、内閣府が実施した平成12

年生活習慣病に関する世論調査における生活習慣病という言葉の認知度、生活習慣病という言葉の理解度、生活習慣改善の意識等について、再度同様の調査を行い、評価するとともに、「健康日本21」の認知度について把握することが考えられる。これらの認知度の他、その情報の入手経路、情報の量について尋ねることも、今後の普及啓発活動を一層効果的に行うために有効であると考えられる。

②推進体制整備、地方計画支援活動について

推進体制整備活動については、次の3つの全国的な体制が整備されてきた。

第1には、厚生労働省内の各部局が横断的に施策を推進していくため、旧厚生省内に「健康日本21推進本部」が設置された。その後、平成13年1月の厚生労働省の発足に伴い、新たに、労働基準局安全衛生部、労働基準局労災補償部、雇用均等・児童家庭局が加わり、推進体制の強化を図っている。

第2には、厚生労働大臣の主宰により、国民各層を代表する委員の参加を得て、運動の効率的かつ継続的な事業展開を図るための中核的推進組織として、「健康日本21推進国民会議」（以下「国民会議」という。）を設置している。これまで、国民会議は5回開催されており、運動の進め方に関する意見交換等に加え、「健康日本21全国大会」の厚生労働省との共催の決定等を行うとともに、各層における「健康日本21」の推進に関する情報を交換している。

第3には、「健康日本21推進全国連絡協議会」（以下「協議会」という。：事務局（財）健康・体力づくり事業財団）である。この協議会は、「健康日本21」の主旨について各団体を通じた国民各位への情報発信の中核としての機能を担うとともに、「健康日本21」の推進について情報交換・連絡協議することにより相互の連携を図ることを目的として、「健康日本21」に賛同する団体によって設立されたものである。それ以降、協議会ホームページの設置、「健康日本21推進セミナー」の開催や「健康日本21全国大会」における展示コーナーへの参加等様々な活動が進められている。

このような活動の評価については、国のみならず、国民会議及び協議会、さらには、「健康日本21」に賛同し取組を進めている、あるいは進めようとしている医療保険者、保健医療機関、教育関係機関、企業、ボランティア団体をはじめとした民間団体等が、各々の活動を自己評価することが推奨される。

一方、国は、「健康日本21実践の手引き」作成・公表、「健康日本21事例集」作成・公表、「健康日本21全国都道府県主管課長等会議」や市町村セミナー等の開催を通じた地方計画の支援活動を行ってきた。これら进行评估するという視点から、「健康日本21」の全国的な広がり把握するため、従来から行ってきた地方計画策定数等地方計画の状況を引き続き把握する必要がある。一方で、都道府県の市町村に対する地方計画支援状況や民間団体等の健康づくり活

動の状況についても把握していくことが重要である。また、作業部会において、地方計画の評価に対する支援として、具体的な評価の進め方等を内容とした研修会等の実施についての必要性が指摘された。

さらに国は、「健康日本21」という目標設定型の運動論に対する地方公共団体や民間団体等の受けとめ方（例えば、「健康日本21」の開始により、健康増進事業に取り組みやすくなった等の利点や「健康日本21」に取り上げられていない課題に取り組みにくくなった等の欠点等）に関する調査や、地方計画の策定について、推進されている理由、又は策定していない場合、その理由に関する聴取等を通じ、計画策定に関する促進要因と阻害要因を明らかにすることにより、今後の地方公共団体及び民間団体等「健康日本21」を推進する主体に対する支援方策を検討することが必要である。

③保健事業の効率的・一体的推進活動について

国における保健事業の効率的・一体的推進に資する活動については、個別健康教育の推進、健康度評価の普及、保健指導マニュアルの作成・普及、地域と職域の連携強化（生活習慣病予防のための健康診査等の保健事業の連携の在り方に関する検討会報告書とりまとめ、生活習慣病予防のための地域・職域連携保健活動検討会、地域・職域健康管理総合化モデル事業、健診結果記載様式の作成等に係る検討事業等）を行ってきた。

これらを評価するため、国は、保健事業の効率的・一体的推進活動に関する国の取組についての地方公共団体等の受けとめ方（例えば、地域と職域の連携に取り組みやすくなった等の利点等）について把握することが重要である。

④科学的根拠の蓄積及び活用に関する活動について

国においては、これまで国民栄養調査や厚生労働科学研究費補助金等による調査・研究の推進、データベースの作成等を（独）国立健康・栄養研究所、国立保健医療科学院の協力の下に行ってきた。

これらを評価するため、国は、科学的根拠の蓄積及び活用に関する地方公共団体等の受けとめ方（例えば、「健康日本21」の開始により、健康づくりに関連する調査を実施しやすくなった等の利点等）を把握することも考えられる。

3. 都道府県の評価手法について

地方計画のうち、都道府県における地方計画（以下「都道府県計画」という。）は、平成13年度末までに全ての都道府県において、具体的な都道府県独自の戦略的な基本計画と行動計画の両方の性質を合わせもった計画が策定・推進されているところである。

国は、2005年度を「健康日本21」の中間評価年としているが、都道府県計画の評価年は、その開始年が異なっていることから、多様に設定されている。また、都道府県によって、その計画において重点を置く内容、進め方等に大きな相違があるため、都道府県の個別性に配慮した評価を行う必要がある。なお、既に、いくつかの都道府県においては、独自の都道府県計画の評価手法について検討されつつあるところであり、都道府県の実情に合った手法が確立されることが望まれる。

一方で、全国共通で使用可能な都道府県間共通の評価指標を用いて都道府県自らが評価することにより、各々の都道府県計画の実施状況について認識し、その結果をその後の運動の改善に活用するために、有用な情報を得ることが可能であると考えられる。

このように、都道府県ごとの独自の自己評価及び都道府県間共通の自己評価を実施し、得られた結果から、都道府県計画を進化させ、さらに効果的な健康づくり対策とすることが推奨される。

また、作業部会において、都道府県計画においても、ヘルスプロモーションの理念に基づいた評価の実施、目標達成のためのアクションプランを明確にする必要性、優先して取り組むべき目標及び評価すべき目標とその指標の検討、環境整備に関する指標の開発等が課題として挙げられた。

1) 都道府県計画の目標の達成度

都道府県計画は、定性的な目標を設定した計画、数値目標を設定した計画等があり多様であるが、少なくとも計画策定のために把握した健康関連データについては、個々の都道府県の評価年を勘案しながら把握していくことが求められる。また、これを契機に、各都道府県においても、定期的に、国民健康・栄養調査と同様の調査を実施する等により、計画策定のために把握した健康関連データをモニタリングできる独自のシステムを構築すること等が期待される。

2) 計画策定プロセス

「計画策定プロセス」については、都道府県における委員会の設置（計画策定のための委員会、計画推進のための委員会、評価のための委員会等）、都道府県における関係団体との連携状況、民間団体の参加を促す仕組の有無、住民参加の機会の確保、住民活動組織・ネットワーク・グループ等の組織資源の有無や変化、その他の「計画策定プロセス」に係わる活動に関し、自己評価を行うことが推奨される。

さらには、都道府県は、当該市町村や民間団体等における健康づくり活動を支援する役割が求められており、都道府県計画の周知を始めとして、市町村が住民の健康状態や生活習慣の実態を調査・分析する際の協力及び資料提供体制

や、市町村の行う検討委員会やワーキンググループへの参加状況、さらに、市町村職員や住民等を対象とした研修会、セミナーの開催等を通じた「健康日本21」の理解促進や人材育成等の支援、保健医療機関や学識経験者等の専門家の紹介等、様々な支援・協力を行っているかについて自己評価することが重要である。この際に、地域における健康づくりの拠点である保健所についても、都道府県が市町村等支援を行う際に研修会の開催や窓口的な役割等の支援状況について評価を行う必要があると考えられる。

さらに、上記の状況について、市町村、民間団体、健康科学センター、大学等研究機関等の意見を把握すること等により、外部評価を実施することが推奨される。

また、最終評価においては、「目標の達成度」と「計画策定プロセス」の関係についての分析・考察を行うことが重要である。

3) 都道府県計画の目標達成のための活動状況

活動状況については、これまで重点を置いてきた分野、成功した理由や課題、今後の方向性等については、都道府県の個別性が明らかとなるように全国共通の観点からの自己評価を行う必要がある。

また、個別の事業の評価については、都道府県ごとに実情に応じて、その事業の必要性や効率性に注目しながら実施するとともに、目標の達成度と活動状況の関係についての分析・考察を行うことが望ましい。目標の達成が不可能であった際には、目標を見直すべきか、活動を見直すべきか等の課題を整理し、その対応策を明らかにすることが推奨される。

4. 市町村の評価手法について

「健康日本21」の地方計画のうち、市町村における地方計画（以下「市町村計画」という。）については、平成15年7月末時点までに、保健所政令市・東京都特別区においては、80市区のうち65市区が、その他の市町村においては、3,127市町村のうち、750市町村策定が終了しており、その他については、現在進められている、あるいは今後進められると考えられる。

市町村においては、新たな健康に関連する調査や既存のデータを活用し、市町村の健康課題を明確にし、住民生活に最も密着した地方公共団体として、地域の実情に応じて効果的・効率的な計画を策定・実行していくことが期待されている。この際、対人保健サービスの第一線の実施主体であることから、実施目標や手段目標を設定する場合もあると考えられる。

このように、市町村計画の評価年は、市町村間で相当程度異なると想定されるとともに、保健所政令市・東京都特別区とその他の市町村によって、市町村

計画の内容に大きな相違があるため、市町村においては特にその個別性に配慮した評価を行う必要がある。また、既にいくつかの市町村においては、独自の市町村計画の評価手法について検討されつつあるところであり、市町村の実情に合った手法が確立されることが望まれる。

一方で、保健所、健康科学センター、大学等研究機関等が協力してその技術的支援を行い、全国共通あるいは各都道府県や保健所圏内ごとに共通で使用可能な市町村間共通の評価指標を用いて評価することにより、互いの市町村計画の実施状況を認識し、その結果をその後の運動の改善に活用するために、有用な情報を得ることが可能であると考えられる。

このため、市町村ごとの独自の評価を実施するとともに、市町村間共通の評価を自ら実施し、市町村計画を進化させ、さらに効果的な健康づくり対策とすることが推奨される。なお、推進方策及び目標の見直しを随時行うことにより、一層効果的な健康づくり対策とすることが求められる。

また、作業部会において、市町村計画においても、ヘルスプロモーションの理念に基づいた評価の実施、目標達成のためのアクションプランを明確にする必要性、優先して取り組むべき目標及び評価すべき目標とその指標の検討、環境整備に関する指標の開発等が課題として挙げられた。

1) 市町村計画の目標の達成度

市町村計画では、定性的な目標を設定した計画、数値目標を設定した計画等があり、多様であるが、少なくとも計画策定のために把握した健康関連データについては、個々の市町村における評価年を勘案しながら、把握していくことが求められる。また、これを契機に、各市町村においてもそれぞれの実情に応じ、定期的かつ簡便に計画策定のために把握した健康関連データをモニタリングできる独自のシステムを構築することが期待される。

特に、基本的な保健行動や健康状態に関する数値等については、個々の市町村で把握することが望ましい。

なお、国民健康・栄養調査の質問票は、市町村で新たに健康に関する住民調査を実施する際の参考となる。

2) 計画策定プロセス

「計画策定プロセス」については、市町村における委員会の設置、住民参加の機会の確保、民間団体の参加を促す仕組の有無、住民活動組織・ネットワーク・グループ等の組織資源の有無や変化、その他の「計画策定プロセス」に係わる活動に関し、市町村による自己評価を行うことが推奨される。さらには、住民の健康満足度、保健サービス満足度等について、住民、専門家、団体等の意見を記述する等の外部評価を同時に実施することも有用であると考えられる。

また、「目標の達成度」と「計画策定プロセス」の関係についての分析・考察を行うことが重要である。

3) 市町村計画の目標達成のための活動状況

活動状況については、これまで重点を置いてきた分野、成功した理由や課題、今後の方向性等については、市町村の個別性が明らかとなるように全国共通あるいは各都道府県や保健所圏内ごとに共通の観点からの自己評価を行う必要がある。

また、市町村が行う個別の事業の評価については、その事業の必要性や効率性に注目しながら実施するとともに、目標の達成度と活動状況の関係についての分析・考察を行うことが重要である。目標の達成が不可能であった際には、目標を見直すべきか、活動を見直すべきか等の課題を整理し、その対応策を明らかにすることが推奨される。

なお、平成14年度から、全国8市町村において実施されている『国保ヘルスアップモデル事業』等の評価も、ここで指す個別の事業評価の一つに相当するものと考えられる。

おわりに

これまで、本検討会及び作業部会において「健康日本21」、都道府県計画及び市町村計画の評価手法について検討を進めてきた。本検討会及び試行実施の結果を参考にしつつも、国、都道府県、市町村ごとの実情に応じた評価手法を用い、さらに効果的な健康づくり対策を進めていくことが必要である。また、市町村計画の策定にこれから取り組むような場合に、評価の実施を考慮に入れた迅速な計画策定が望まれる。

今後も、「健康日本21」の推進に関係する民間団体等の計画や活動の評価、都道府県計画及び市町村計画の評価に向けた支援方策、評価結果を踏まえた健康分野の施策形成や都道府県計画及び市町村計画の推進方策の検討等については、今後も更なる検討が必要であると考えられる。