

特集：地域における歯科保健推進条例と歯科口腔保健法 ～「8020」の実現に向けて～

< 総説 >

歯科口腔保健法の制定と背景

上條英之

厚生労働省医政局歯科保健課

Enactment and background for the dental and oral health promotion law in Japan

Hideyuki KAMIJO

Dental Health Division, Health Policy Bureau, Ministry of Health, Labour and Welfare

抄録

1. 歯科口腔保健法制定の経緯

平成23年8月に成立した歯科口腔保健の推進に関する法律については、日本国政府並びに国政のレベルで、昭和28年以降、何度か法制度化の試みがなされてきたが、法制定には容易にいたらなかった。

平成20年以降、一部の都道府県で歯科保健に関する条例を制定するところが相次ぎ、23年10月までに20の都道府県で歯科保健に関する条例が制定された。また歯科関係者の間でも健康増進法とは別に歯科独自の法整備を行うべきとの意向が強い状況が続き、結果的に、今回の法律制定に至った。なお、この法律は、どちらかというと基本法としての性格が強い。

2. 法律の概要とその後の動き

歯科口腔保健の推進に関する法律の目的は、国民の保健の向上のため、歯科疾患の予防等による口腔の健康の保持に関する施策を総合的に進めていくことであり、推進施策の基本的な考え方は以下のとおり。

- (1) 国民が生涯にわたって日常生活で歯科疾患予防の取り組みを行うとともに歯科疾患の早期発見、早期治療の受診を促進すること
- (2) それぞれの年代における口腔とその機能の状態と歯科疾患の特性に応じた適切かつ効果的な歯・口腔の健康保持を進めること
- (3) 関連施策（保健、医療、社会福祉、労働衛生、教育その他）との有機的連携と関係者協力による総合的な施策推進

なお、この法律では、厚生労働大臣が歯科口腔保健に関する施策を総合的に実施するための方針、目標、計画などについての基本的事項を定めることとなっており、今後、健康増進法や地域保健法などで定められている基本方針や健康増進計画や医療計画などとの調和を保ちながら、基本的事項の策定を行うことになると考えられる。

キーワード：歯科口腔保健法、歯科保健、歯科疾患、歯科保健法、口腔保健法

Abstract

1. Background for enactment of dental and oral health law in Japan

The dental and oral health law in Japan was enacted by the Japanese Diet in August 2011.

In spite of attempts to enact the Dental and Oral Health Promotion Law since 1953 repeatedly, it had not achieved

連絡先：上條英之

〒100-8916 東京都千代田区霞ヶ関 1-2-2

1-2-2, Kasumigaseki, Chiyoda-ku, Tokyo, 100-8916, Japan

Tel: 03-5253-1111

E-mail: kamijou-hideyuki@mhlw.go.jp

[平成23年10月26日受理]

enactment at the national level.

Since 2008, local dental and oral health promotion ordinances of have been enacted by some prefectures, one after another.

By March 2011, local ordinances had been enacted in 19 prefectures (out of the 47 prefectures in Japan). The enactment of a law was proposed by dental professionals; this led to the enactment of the Dental and Oral Health Promotion Law. The enacted law is characterized as a fundamental law.

## 2. Outline of the dental and oral health law and after

The purpose of the Dental and Oral Health Promotion Law is to improve health status of Japanese people, totally promoting the oral health policy for maintaining oral health by preventing dental diseases. The fundamental concepts of promoting oral health policy are as follows:

- 1) To promote the lifelong prevention of dental diseases in daily life, the detection of dental diseases, and the pursuit of dental treatment at an early stage.
- 2) To promote the appropriate and effective maintenance of dental and oral health, considering the characteristics of oral function and dental disease for each age group.
- 3) To promote a comprehensive and total health policy with the cooperation of related policy (health and medical care, social welfare, education, and so on).

The regulation of this law is carried out by the Minister of Health, Labour and Welfare, which decides principal matters like planning and goals for dental and oral health policy.

To make the principal plan, making principal matters harmonize with other existing principal plans, according to regional health and health promotion laws, will be taken into consideration.

**Keywords:** Dental and Oral Health Promotion Law, dental health, dental diseases, dental health laws, oral health laws

(accepted for publication, 26th October 2011)

## I. はじめに

平成 23 (2011) 年 8 月 10 日に「歯科口腔保健の推進に関する法律」が公布された。

歯科医師法, 歯科衛生士法などに代表される我が国の歯科関係の法律としては, 昭和 30 (1955) 年に歯科技工法 (平成 6 年に法律の名称変更がされ, 現在は, 歯科技工士法) が制定されて以来, 56 年ぶりに歯科関係の新法が制定されたことになる。

歯科保健に関係する法律は, 歯科疾患が, 他の疾患に比べても, また世代を問わず有病率が高いこと等から, 歯科疾患の予防を目的とした新規の歯科保健施策が企画立案されてきたこと等も影響し, 昭和 20 年代後半以降, 何度か法制定の動きがあった [1,2]。

平成 14 年に制定された健康増進法の制定前にも, 歯科口腔保健に関する法律の制定の機運が高まったことがある [3]。

健康増進法の枠組みには, 歯科保健に関する内容が位置づけされたが, その後も, 歯科保健医療関係者の間では, 単独の法律を望む声が強くなり, 平成 20 年以降, 歯科・口腔保健に関する法律案が議員提案で, 提出されるようになり, 地方公共団体の間では, 平成 20 年 7 月に新潟県で歯科保健推進条例が制定されたのをかわきりに, 歯科・口腔保健に関する条例を制定するところが相次ぎ, 平成 23 年 10 月末までの段階で, 20 の都道府県で, 歯科・口腔保健に関する条例が制定された。現在も一部の県で制定の動きもある。

一部の都道府県での条例制定の動きと歯科関係者の熱意も影響し, 結果的に議員立法により, 「歯科口腔保健の推進

に関する法律」が平成 23 年 8 月に制定されることとなった。

なお, 今回, 制定されるに至った歯科口腔保健の推進に関する法律は, 我が国における歯科保健対策を進めていくうえでの基本法としての性格が強い。本稿では, 今回制定に至った歯科口腔保健の推進に関する法律について, 制定にいたるまでの経緯と背景, 法律の内容, 今後の推移等について, 触れるものである。

## II. 歯科口腔保健の推進に関する法律の制定までの経緯

### 1. 昭和 28 年ごろまでの動き (むし歯予防法案要綱など)

法制定を含め, う蝕予防についての政策的な措置が必要であることは, 以前から歯科医療関係者の間では指摘されてきた。日本歯科医師会の呼びかけで昭和 3 年にムシ歯予防デーが開始された前後に, 当時の日本歯科医師会で「六歳臼歯保護法」の制定について検討されたことがあるが, 法律として強制力を持たせることは困難とのことで, このときは, 国レベルでの検討が行われる段階までにはいたらなかった [2]。その後, 昭和 28 年 4 月の参議院選挙で, まだ設立して間もない日本歯科医師政治連盟の推薦を受け, 当選をはたし, 歯科医師による死亡診断書の記載に関する歯科医師法改正で活躍された林了参議院議員は, 議員になるとすぐに, 参議院法制局にむし歯予防に対する法制化の趣旨を説明し任期中に法案を成立させたいと考えていたが, 同じ年の 12 月に, 45 歳の若さで急死した [4,5]。

参議院法制局で策定がされた, 「むし歯予防法案要綱」

は、法律の目的や公共団体、歯科医師の責務等がまとめられており、その後、法成立までには至らなかったが、今日、歯科口腔保健の推進に関する法律が成立にいたることになった礎の1つになりえるものであった。

なお、昭和28年前後の歯科保健施策をふりかえると、昭和26年の児童福祉法の改正により、妊産婦や乳幼児への歯科保健指導が行われるようになり、普及奨励を促す意味から「母と子のよい歯のコンクール」が翌年の昭和27年から行われるようになった[1]。また、学校保健の分野では、昭和28年に学校歯科医を学校医と同様に、学校に設置することが定められるようになる[6]等、歯科保健に関係する施策が比較的、進められている時期でもあった。

## 2. 昭和40年代(厚生省に歯科保健問題懇談会が設置される)

表1に示すとおり、昭和41年3月に日本歯科医師会の第39回代議員会での決議をもとに日本歯科医師会が「う蝕予防法制定臨時委員会を設置し、昭和45年3月にう蝕予防対策推進の立法化に関する答申がまとめられた[2]。なお、いわゆるむし歯予防法(仮称)の議論がされるにあたっては、むし歯のみでなく、歯科保健全般についての対策が必要なことから、歯科保健法のような内容にしてはどうかとの議論もこのときあった[1]。

その後、当時の厚生省において、昭和46年11月に「歯科保健問題懇談会」が設置され、49年4月に報告書がまとめられた。この時の報告書では、表2に示すとおり、「む

し歯予防法(仮称)」の設定が提言[7]されており、国の報告書としては、はじめて、歯科疾患の保健予防対策に関する法制定についての提言がされたことになる。

## 3. 法制定まで

年号が変わり、平成になると、我が国の人口の急速な高齢化が進みつつあったこともあり、平成元年12月に取りまとめられた成人歯科保健対策検討会中間報告で8020(はちまる・にいま)運動が提唱される[7]等、我が国の歯科保健施策も、子供のむし歯予防から成人や高齢者に対する歯周疾患を含めた対策を重視しながら、生涯を通じての歯の健康づくりを進める視点が加わり、施策も多様化・充実化が図られるようになってきた。

その後、平成5年頃までに要介護者や障害者を対象とした歯科保健推進モデル事業が新設されたり、平成7年には、当時の老人保健事業の総合健診に歯周疾患健診が導入された[8]。また、平成9年には、地域保健法が制定されるとともに、都道府県及び市町村における歯科保健業務指針が策定されるなど、以前に比べて歯科保健施策が広がりを見せるようになってきた。このため、一部の関係者の間で、歯科保健法を制定する必要性が指摘されるようになり平成11年に日本歯科医師会で「総合的な歯科保健医療対策のあり方検討会」が設置され、12月に報告書がまとめられ、「提言されている事項について、総合的かつ積極的に推進していくためには、歯科保健法(仮称)のような根拠となる法令の整備が望ましいという意見は多かったが、その具体化について、さらに検討することが必要である。」との提言がされた[9]。その後、平成14年に健康増進法が制定され、結果的に歯科保健についての内容も含まれることとなった。

平成20年になると、7月に新潟県で歯科保健条例が制定され、他の都道府県にも波及し、条例を制定する動きがでてきた。

また、日本歯科医師会でも8月に「これからの口腔保健のあり方に関する考え方」が示され、法整備を行うべきである旨の提言がなされた。[10]

国会では、表3に示すとおり、平成20年6月に民主党が歯の健康の保持の推進に関する法律案を提出し、翌21

表1 歯科口腔保健法制定までの経緯とその後

昭和28年ごろ	参議院法制局が「むし歯予防法案要綱」を策定
昭和41年3月	日本歯科医師会の第39回代議員会でう蝕予防法案の推進について決議が採択
昭和41年12月	日本歯科医師会が「う蝕予防法制定臨時委員会」を設置→昭和45年にう蝕予防対策推進の立法化に関する答申をとりまとめ
昭和46年10月	歯科保健問題懇談会が厚生省内に設置
昭和49年4月	歯科保健問題懇談会報告書→「むし歯予防法(仮称)の制定」が提言される。
平成元年12月	成人歯科保健対策検討会中間報告(8020運動が提唱される)
平成12年12月	8020推進財団設立(同年に8020運動推進特別事業が開始)
平成14年7月	健康増進法が成立(8月2日に公布)
平成20年8月	社団法人日本歯科医師会が「これからの口腔保健のあり方に関する考え方」を示し生涯を通じた口腔保健を推進するための法的基盤の整備を目指して一をとりまとめ
平成23年8月2日	歯科口腔保健法が成立(8月10日に公布)
平成23年8月26日	医政局歯科保健課に歯科口腔保健推進室が設置

表2 歯科保健問題懇談会報告書(抜粋)―1974年4月16日

むし歯予防法(仮称)の設定
国民のほとんどが患しているむし歯対策については、独立した法体系が必要である。

表3 歯科口腔保健法が制定されるまでの議員立法による法律案の提出について(平成20年6月～21年7月)

年 月 日	法案を提出した政党	提出した法案の名称
平成20年6月4日	民主党 (発議者: 櫻井充参議院議員ほか5名)	「歯の健康の保持の推進に関する法律案(参法第22号)」
平成21年4月9日	民主党及び国民新党 (発議者: 島田智哉子参議院議員ほか6名)	「歯の健康の保持の推進に関する法律案(参法第13号)」
平成21年7月15日	自民党及び公明党 (発議者: 保岡興治衆議院ほか9名)	「歯科疾患の予防等による口腔の健康の保持の推進に関する法律案(案法第53号)」

年には、与野党がともに、それぞれ法案を提出した。いずれも法律の成立には至らなかった。

今回は、民主、自民両党の歯科関係の国会議員6名で成案が検討され、表4に示すとおり、平成23年7月26日に参議院厚生労働委員会の委員長の提案にはじまり、衆議院、参議院ともに全会一致で、平成23年8月2日、成立にいたった。なお、健康増進法がすでに成立しており、歯科保健の内容が中に含まれていることもあり、政府として、法案を提案することは、難しい状況であった。このため、議員立法による法案成立が唯一の方法であったと考えられる。

表4 歯科口腔保健法が国会に提出された後、公布されるまでのプロセス

平成23年7月26日	参議院厚生労働委員会で委員長が提案し発議される
平成23年7月27日	参議院本会議で、全会一致で可決
平成23年7月29日	衆議院厚生労働委員会で可決
平成23年8月2日	衆議院本会議で、全会一致で可決
平成23年8月10日	公布（法律番号95）

### Ⅲ. 法律の概要

今回制定された法律の概要は、図1に示すとおりである。法律制定の目的は、国民の保健向上に寄与するため、歯科疾患の予防等による口腔の健康の保持を進めていくための施策を総合的に進めることであり、その背景としては、国民が健康で質の高い生活を営む上で口腔の健康保持が基礎的かつ重要な役割を果たしているとの考え方に基づいている。

法律で規定されている主な内容に基づき、それぞれ、

1. 基本理念
  2. 責務
  3. 歯科口腔保健に関する施策
  4. 施策を進めていく上で必要な支援
- に分けられる。内容の詳細は、ここに示すとおりである。

#### 1. 基本理念

この法律の第2条で規定されており、歯科疾患の予防等による口腔の健康保持を進めていくうえでの施策の基本的な考え方を示しており、

- (1) 国民が生涯にわたって日常生活で歯科疾患予防の取り組みを行うとともに歯科疾患の早期発見、早期治療の受診を促進すること
- (2) それぞれの年代における口腔とその機能の状態と歯科疾患の特性に応じた適切かつ効果的な歯・口腔の健康保持を進めること
- (3) 関連施策（保健、医療、社会福祉、労働衛生、教育その他）との有機的連携と関係者協力による総合的な施策推進により、施策を進めることが基本理念として位置づけられている。

#### 2. 責務

第3条から第6条まで、以下の者に対する責務が規定されている。

- ・国及び地方公共団体
- ・歯科医療等業務に従事する者（歯科医師、歯科衛生士等）
- ・国民の健康の保持増進のために必要な事業を行う者（保険者等）
- ・国民

なお、健康増進法では、業務に従事する者への責務は設けられてなく、医療機関等の関係者への協力を努力義務として規定しているが、歯科口腔保健法で規定されている個々の責務については、以下に示すとおりとなっている。

##### (1) 国および地方公共団体の責務

基本理念にのっとりながら、歯科口腔保健について、国に対しては施策を策定し実施する責務が規定され、地方公共団体に対しては国との連携を図りながら地域の状況に応じた施策を策定し、実施することが規定されている。

##### (2) 歯科医療等業務に従事する者への責務（歯科医師、歯科衛生士等）

歯科医師、歯科衛生士等に対しては、医師等の関連業務

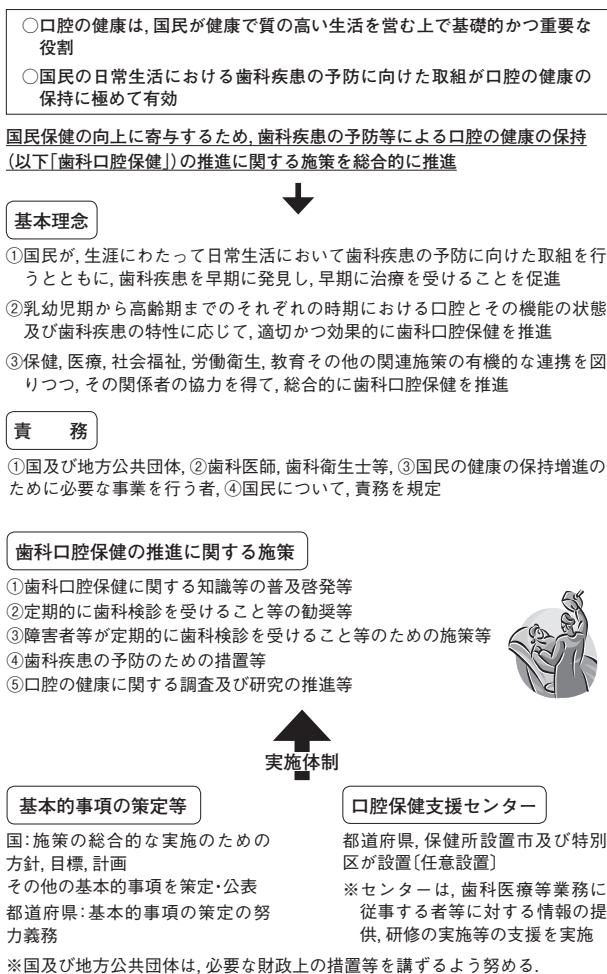


図1 歯科口腔保健の推進に関する法律の概要

に従事する者との緊密な連携のもとに適切に業務を行うことと国や地方などの公共団体が実施する施策への協力へ努めることが規定されている。

(3) 国民の健康の保持増進のために必要な事業を行う者及び国民の責務

医療保険の保険者を含め法令に基づいて国民の健康の保持増進を行う者には、国や地方が実施する施策への協力に努めることが規定され、国民に対しては、日常生活での歯科疾患予防に向けた取り組みを促し、定期的な歯科検診を受け、必要に応じて歯科保健指導を受けることが規定されている。

### 3. 歯科口腔保健に関する施策

第7条から第11条まで歯科保健に関する施策について規定されており、図1には個々の条文に示されたタイトルに基づき、歯科口腔保健に関する施策を記載したが、条文の内容の詳細は、以下のとおりとなっている。

- (1) 歯科口腔保健に関する知識及び予防に向けた取り組みの普及啓発等（歯科口腔保健について国民の意欲を高めるための運動の促進を含む）：第7条
- (2) 定期的に歯科検診を受けることおよび必要に応じて歯科保健指導を受けることの推奨：第8条
- (3) 障害者、介護を必要とする高齢者等が定期的に歯科検診を受けること等：第9条
- (4) 個別的または公衆衛生の見地から行う歯科疾患予防等の措置等：第10条
- (5) 以下の調査または研究の推進並びにその成果の活用促進：第11条

- ア 口腔の健康に関する実態の定期的な調査
- イ 口腔の状態が全身の健康に及ぼす影響に関する研究
- ウ 歯科疾患に係るより効果的な予防及び医療に関する研究
- エ その他の口腔の健康に関する調査研究

なお、平成14年度に、要介護者の口腔保健医療システムの開発を目的として行われた厚生労働科学研究では、要介護者で、なんらかの歯科治療または専門的な口腔ケアが必要である者が約9割に対して実際に歯科を受診した者が約27%で、歯科受診者と歯科治療の必要な者のギャップがあること[11]が報告書で示されており、(3)に示す障害者や要介護者の歯科健診などについて、位置づけられる背景の

表5 最近の主な歯科保健施策の推移

平成19年	「新健康フロンティア戦略」の分野の1つに「歯の健康力」が位置づけられる
平成20年	歯の健康力推進歯科医師等養成講習会並びに在宅歯科診療設備整備事業開始
平成21年	歯科保健と食育のあり方に関する検討会報告書提出(噛ミンクサンマルの提唱)
平成22年	在宅歯科医療連携室推進整備事業を開始
平成23年	第10回歯科疾患実態調査 歯科口腔保健推進法制定(歯科保健課に歯科口腔保健推進室を設置)

1つになっているのではないかと考えられる。参考までに最近の歯科保健施策を表5に示したが、平成20年から長寿医療制度が開始され、平均入院日数を減らしていくトレンドから、在宅医療が重視される流れや医療連携を進めていく方向性などが影響し、新たな施策として、在宅歯科に関する保健医療サービスについて重視されるようになってきた。

また、平成5年と平成17年の歯科疾患実態調査を比較すると、むし歯の状況や喪失歯の状況などで歯科保健状況の改善が認められているが、さらに状況改善を図っていくことも必要であり、同時に、在宅や障害者を含め歯科医療に対するアクセスの改善を図っていくことが施策としてのプライオリティーが高い状況がしばらく続くと考えられる。

### 4. 施策を進めていくために必要な支援

第12条から第15条までは、施策を進めるための支援について、規定されており、以下の内容が法律で規定されている。

- (1) 厚生労働大臣が施策を総合的に実施するための方針、目標、計画などの基本的事項を定めること（第12条）
- (2) 都道府県が国の基本的事項を勘案し、地域の実状に応じた施策を総合的に実施するための基本的事項を定めるように努力すること（第13条）
- (3) 国および地方公共団体が施策実施のための必要な財政上の措置に努めること（第14条）
- (4) 地方公共団体が施策実施のための支援を歯科医療従事者等に行う口腔保健支援センターを設置できること（第15条）

が法律で規定されており、図1に示すとおり、国が基本的事項を定めたり、口腔保健支援センターで歯科医療従事者への情報提供や研修等が行われること等で実施体制が確保されることや都道府県の努力により施策が進められると想定される。

## IV. 法制定後の動きと今後

歯科口腔保健法が公布された同じ月の平成23年8月26日に、法律に位置づけられている基本方針を円滑に策定するとともに、関係部局との円滑な連携を図り、総合的な施策の推進を図ることを目的として、歯科口腔保健推進室が厚生労働省の医政局内の組織として設置された。

今後、法律の規定に基づき、歯科保健施策を進めていくための方針や目標、計画などの基本的な事項を策定することになる。また、歯科口腔保健に関する目標などの設定にあたっては、健康増進法や地域保健法などで定められている基本方針などと調和が保たれていることが歯科口腔保健法で規定されており、今後、国や都道府県において、健康増進計画や医療計画などとの調和を保ちながら、歯科口腔保健に関する施策の基本的な事項等の策定を進めるのが望ましいと考えられる。

## V. おわりに

今回の歯科口腔保健法の制定は、単独法による制定を望む歯科保健医療関係者の声が強く反映されて生まれたものであるが、今後、法律の運用にあたって、地域の歯科医療関係者の協力が得られながら、国民のニーズに沿った内容であることが求められるのは、言うに及ばない。

歯科保健に関する施策は、長い期間にわたり培われてきたものもあり、いままでの施策が生かされながら、国や地方の公共団体での施策の推進が図られ、歯科医療関係者の協力のもとに、国民の方々のニーズに沿った新たな展開が、今まで以上に求められるものと考えられる。

## 参考文献

- [1] 社団法人日本歯科医師会. 日本歯科医事衛生史第2巻. 東京：日本歯科医師会；1984.11.
- [2] 社団法人日本歯科医師会. 日本歯科医師会史. 東京：日本歯科医師会；1993.3.
- [3] 日本歯科医師会地域保健委員会編. 公衆歯科衛生史 (1985-2010年). 東京：日本歯科医師会；2011.3.
- [4] 榊原悠紀田郎. 続歯記列伝. 東京：クインテッセンス出版；2005. p.261-3.
- [5] 工藤逸郎, 三宅正彦, 見崎徹, 金山利吉, 西山寶, 若松佳子, 他. 歯科医師死亡診断書交付問題を解決した参議院議員林了の生涯とその業績. 日本歯科医学学会々誌. 2007;27:27-39.
- [6] 厚生省医務局編. 医制百年史. 東京：ぎょうせい；1976.9. p.480-1, 509-11.
- [7] 厚生省健康政策局歯科衛生課監修. 歯科保健指導関係資料第3版. 東京：財団法人口腔保健協会；1994. p.17-21.
- [8] 財団法人口腔保健協会編. 2011年版歯科保健関係統計資料. 東京：口腔保健協会；2011. p.234-5.
- [9] 社団法人日本歯科医師会. 総合的な歯科保健医療対策のあり方検討会報告. 東京：日本歯科医師会；1999.12.
- [10] 社団法人日本歯科医師会. これからの口腔保健のあり方に関する考え方—生涯を通じた口腔保健を推進するための法的基盤の整備を目指して— (2008年8月21日時点でのとりまとめ). 東京：日本歯科医師会；2008.8.
- [11] 河野正司, 主任研究者. 厚生労働科学研究費補助金 総合的プロジェクト研究分野 長寿科学総合研究「情報ネットワークを活用した行政・歯科医療機関・病院等の連携による要介護者口腔保健医療ケアシステムの開発に関する研究」. 平成15年度総括研究報告書. 2003.