

母子保健計画策定における県および保健所の支援の在り方に関する研究

渋谷 いづみ*

要 約：母子保健計画策定で県及び保健所は母子保健情報の収集・分析・提供をし、保健所・市町村の適切な進行管理を行うことで格差を修正する役割があると考えられた。また、医療体制の整備など市町村のみでは対応困難な方策や医療計画等との調整も重要な役割である。地域によっては母子保健福祉計画、さらに、思春期保健、小児慢性特定疾患対策、母子の精神保健対策等、市町村母子保健計画と共に保健所の地域ビジョンが必要であると考えられた。従来からの母子保健関係団体の調整を行うと共に、母子保健計画の政策化への支援が今後の保健所の課題と考えられた。

見出し語：母子保健計画、母子保健研修会、母子保健連絡協議会、進行管理

はじめに：母子保健計画の策定は、従来の保健事業計画に止まらず、その地域のビジョン、住民の意見などが盛り込まれた母子保健行政の指針となるものが期待されている。しかし策定にあたっては、各市町村は策定の理念、母子保健に関する情報処理、策定技術等戸惑いが見られる。また保健所がどの様に支援すべきか、実態は様々である。そこで、各地で研修行った経験や愛知県での進行状況調査、保健所の事例等から、市町村の母子保健計画策定に対する考え方や、県と保健所がどの様に支援すべきか、その

役割などを検討した。

1 県の役割—事務移譲と母子保健計画策定—

(1) 情報収集・伝達と調整

愛知県では、事務移譲と母子保健計画策定に関して、保健所に具体的かつ重要な役割があるとして、県から直接全市町村への説明・援助は基本的なものとし、保健所の地域特性を考慮した調整・企画機能を期待し、保健所を中心に支援した(表1)。

また県では、市町村や保健所が効果的に実施

*愛知県衛生部保健予防課

することが困難な国や他県の情報収集、妊婦・乳児健康診査受診券の請求窓口の一本化（国民健康保険連合会と調整）、県医師会を通じた母子保健事業協力医師会員への研修会等を実施した。

(2) 市町村母子保健計画進行状況調査

方法と対象：県は、保健所保健予防課長を対象に、アンケート方式により年度開始6か月の時点での進行状況の把握を、平成8年10月に実施した。保健所から改めて市町村に調査の必要はないとした。

結果と考察：87市町村の策定状況は、95.4%に当たる83市町村が策定中で、内1町は関係団体への計画の周知調整中で、ほぼ終了に近い状況であった。管内全て未着手と回答した保健所保健予防課長には、保健所の状況の把握が不十分であり、適切な進行管理を指導した。管内1町のみ未着手とした保健所保健予防課長には、管内の先行している市町村を参考に情報交換を進めると共に、町の保健婦充足状況を考慮し、策定にかかる保健所保健婦の支援を要望した。

母子保健計画策定にあたり、母子保健連絡協議会または新たな会議を設置した市町村は28、32.2%であった。既存の会議を活用している市町村は45、51.7%であった。また、住民の意向調査をすでに実施した市町村は14、16.1%であった（図1）。会議形式の73市町村での構成員は行政組織では、保健所を入れている市町村は64で87.7%、福祉部局51で69.9%、教育委員会46で63.0%が多かったが、必須のメンバーと考えられるこれらを考慮していない市町村も少なからずあり課題となった（図2）。専門家組織は

医師会、歯科医師会は、各々69.9%、60.3%の市町村が入れていたが、助産婦会を入れたのは1市のみであった。地域での助産婦会の関与の困難性が推測された。地域住民を構成員にしている市町村は25、34.2%であったが、その他に住居組織の代表として婦人会、子供会、PTA等が上がっており、住民の声をいれる努力をしているのが推察できた。会議・調査の特別な予算化が困難な状況であるにもかかわらず、1/3が会議を起こしていることは評価できた。

計画の内容に関して、健康診査の現状と問題点の既に把握済みの市町村は37で43.0%、保健指導の現状と問題点の既に把握済みは32、37.2%、訪問指導の現状と問題点の既に把握済みは27、31.4%であった。一方、母子保健をめぐる現状と、健康診査、保健指導、訪問指導の各事業量については把握済みの市町村は14のみで、他に比べやや把握しにくい内容であるので、保健所の情報提供・調整をさらに行うことが重要と考えられた（図3）。

策定上の問題点として、57市町村が「作業量が負担」、42市町村が「作成予算がない」を上げている（図4）。これは、「厚生省に提出しなくてもよいのであれば作成することを考えない」市町村が多かったためと思われる。また、計画づくりの経験がない市町村は37で43.0%であった。他部局のコンセンサスが得られないとする市町村は20で、その内担当部局のみで作成中が12であった。保健計画は同じテーブルで他部局とディスカッションする過程が重要な策定要素であるので、その理解を得るよう、保健所のさらに指導が望まれた。リーダーのいない14

市町村、評価視点がわからない、達成目標・方向性が見えない市町村各々13には今後も十分な保健所の指導が望まれた。

市町村へ直接調査するのではなく、保健所に調査することで保健所が把握していない問題点を明確にすることができ、この機会に市町村と調整するなど、この調査は保健所への動機付けとなった。

(3) 母子保健指導者研修会

前述の調査を基に、10月25日開催した母子保健指導者研修会において、母子保健計画の策定について保健所・市町村全体の意見交換会を実施した。比較的順調に仕上がっている町の実例を町とその所管保健所から報告、保健所の役割や各市町村の工夫、前述の進行状況調査の問題点に対する助言などを行った。

(4) 医師会員を対象とした研修

県医師会への委託事業として、市町村の母子保健事業に従事する医師会員を対象に、母子保健法の改正、愛知県の乳幼児健康診査システム、健康診査の実際とポイント、母子保健計画に関する役割などの内容で行なった。県を尾張と三河の2ブロックに分け10月から2回実施し、さらに1回予備日を設け計画した。乳幼児健康診査を始め母子保健事業の円滑な移譲と十分な質の確保は医師会の理解と協力が不可欠であり医師への研修が必要であると考えられた。

2 研修会の動向

平成7年10月から8年10月にかけて筆者が関与した研修をまとめた(表2)。これらを通じて課題を探った。

(1) 研修の必要性

保健所単位、若しくは数保健所を含むブロック単位のものは、保健所・市町村の保健婦等現場の母子保健従事者からの要望であることが多く、全県対象のものは、県の母子保健所管課の行政的な必要性から実施されたと考えられた。いずれもほとんど市町村と県職員を同時に実施していた。7年度中は母子保健法改正、移譲、今後の方向性などのテーマが中心で、保健所と市町村の役割を考える内容の要望が多かった。8年度は母子保健計画の策定に関するテーマの要望が徐々に増加した。厚生省への提出が伝達されるまでは策定をほとんど考えていなかった市町村が多かったのではないかと考えられた。

(2) 市町村と保健所の意識改革の必要性

研修の質疑、受講者の感想等から、今後の母子保健施策の展開には市町村と保健所に次の点で特に意識改革が必要と考えられた。

①人材確保

客観的に見て人材確保が困難な町村はともかく、第一次的には人材確保は市町村の責務であると認識し、市町村には計画的に確保努力をすることが求められる。保健所も単に数の補完の支援に止まらず、母子保健事業の質の向上、地域の母子保健水準の向上の視点での応援を考慮し、さらに保健所も具体的な母子保健事業が理解でき、保健所の役割が市町村にも理解できる人事交流システムの検討も必要ではないかと考えられた。

②ひな型至上主義からの脱却

今回の母子保健計画策定は、ひな型をなぞることを求めてはいない。関係者が情報交換し議

論し、母子保健の方向性を理解していく過程が重視されており、地域の実情にあったものを作成する創造力が求められている。熊本県は計画策定した町の事例発表もあり効果的だった。

③住民参加の方策

母子保健施策にどの様に住民の意見を取り入れていくか、住民参加を重視することは今回の地域保健法、母子保健法の改正の基本的な精神である。これまで実施してきた母子保健事業は、住民の視点での評価が軽視されがちであった。住民の意見が反映できるよう市町村の体制整備が望まれた。

④保健所の市町村支援

市町村には不安と期待があった。保健所は早期に策定に必要な情報提供を始めとする支援内容を提示し、さらに必要な支援を両者で検討し策定を始める契機を速やかに作る助言者の役割を果たすこと、市町村で作成しにくい思春期や小児慢性疾患対策の地域でのビジョンがあること等が重要と考えられた。大阪府ブロック研修では母子保健福祉の総合的な視点での研修企画は評価できた。

⑤評価の苦手意識

事業量の計画に終始し、評価する習慣が軽視されがちであったために、母子保健計画の必要性を十分理解できない（提出するために策定する）ものもあり、今後、保健事業や保健指標の評価機能を保健所・市町村とも強化することが必要と考えられた。

3 保健所の役割

愛知県T保健所の事例を表に示す。管内の13

市町村のうち、S町を特に母子保健計画の策定モデル地区として設定し、他の参考となるよう保健所が支援した（表3）。

保健所は国・県からの情報提供の他、管内市町村毎の移譲に当たっての問題点の調査、研修会・管内市町村の意見交換会の設定、既存資料の収集分析、市町村事業を支援できる潜在的地域マンパワーのリスト作成、素案の検討、福祉教育等他分野との調整や母子保健計画の周知の支援等を実施した。保健所長、保健予防課長の適切な助言と進行管理が効果的であった。

今後、市町村が展開する住民への母子保健計画の周知、施策への位置付けについての支援が課題と考えられた。

おわりに：市町村では今後の母子保健、事務移譲、母子保健計画策定に戸惑いが見られた。県および保健所では、以下の点で支援、機能強化していくことが重要であると考えられた。

(1) 母子保健情報の収集、分析、提供

このための基盤整備として情報収集評価システムの充実が必要と考えられた。

(2) 進行管理の実施

保健所管内市町村の格差を生じないような情報交換、研修や調査等、問題点を把握した進行管理を行うことが重要であった。県は各保健所が積極的に取り組めるよう、進行管理を調査・研修等を通じて実施した。

(3) 広域な計画との調整

医療整備等市町村のみで対応困難な方策の企画、例えば保健医療計画との調整などは重要な機能と考えられた。

(4) 保健所母子保健事業との関連

思春期保健、小児慢性特定疾患対策、母子精神等、市町村母子保健計画と共に保健所の地域ビジョンが必要であると考えられた。

(5) 政策化への支援

従来からの母子保健関係団体の調整を行うと共に、母子保健計画の政策化への支援が今後の保健所の課題と考えられた。

最後に御協力頂いた津島保健所三上治美保健予防課長、愛知県衛生部保健予防課杉浦守人課長補佐はじめ担当の皆さんに感謝いたします。

表1 母子保健計画策定及び事務移譲に関する県の対応

年 月 日	事 項	出 席 者
7・7・12	市町村保健衛生関係課長等説明会 (地域保健対策の推進、移譲予定事務等の説明)	市町村、保健所関係課長
7・10・25	母子保健指導者研修会(母子保健事業マニュアル概略説明)	市町村、保健所保健婦等
7・10・26 "	母子保健事業マニュアルを市町村等へ通知 定例保健所長会議(母子保健事業マニュアル概略説明)	保健所長
7・11・20 ～・12・8	市町村ヒヤリング(移譲事務に関する意見交換)	市町村保健婦、事務担当者
7・11・27	保健所保健予防課長会研修会(母子保健事業マニュアル説明)	保健所保健予防課長
8・3・11	保健所保健予防課長会議(移譲事務に関する指導について)	保健所保健予防課長
8・3・13	ブロック別市町村事務移譲説明会(尾西、尾東ブロック)	市町村、保健所関係者
8・3・15	" (西三、東三ブロック)	"
8・4・22	全国母子保健担当係長会議(母子保健計画の報告義務についての説明あり)	
8・4・30	保健所保健予防課課長補佐・主査会議(事務移譲等について)	保健所保健婦
8・6・12	保健所保健予防課長会研修会(母子保健計画の策定について)	保健所保健予防課長
8・6・17	保健所担当者会議(母子保健計画の策定について)	保健所保健婦、事業担当
8・8・16	市長会保健衛生部課長会議(事務移譲等について)	市保健衛生部・課長
8・10・25	母子保健指導者研修会(母子保健計画の策定について等)	市町村、保健所関係者
8・10・29	保健所保健予防課課長補佐・主査会議(事務移譲等について)	保健所保健婦
8・12・3	母子保健事業等の移譲予定事務説明会(事務処理方針等)	市町村、保健所関係者

表2 母子保健関連研修会（筆者関係分）

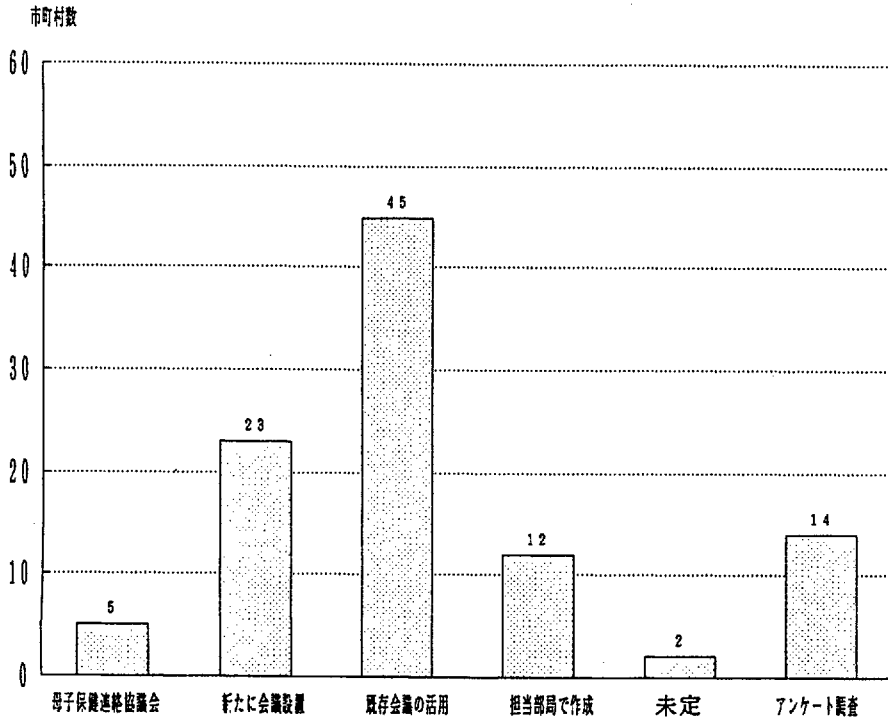
年月日	開催地・主催	対象者（概数）	テーマ
95.10.27	愛知県豊明保健所 管内保健婦研究会	市町村・保健所 保健婦 30名	「母子保健管理について」－乳幼児健康診査の充実（母子健康診査マニュアルの活用）－
95.11.7	大阪府市町村地域保健関係職員研修連絡会 北ブロック市町村母子保健事業研修会 大阪府茨木保健所	市町村・保健所 医師・保健婦・栄養士・歯科衛生士・事務職 80名	これからの母子保健福祉行政の課題－市町村と保健所の役割－
95.11.28	愛知県知多保健所 管内保健婦研究会	市町村・保健所 医師・保健婦・事務職 30名	地域保健法に基づく母子保健事業の進め方
96.1.31	平成7年度第2回西三河地区保健所保健婦研修会 愛知県岡崎保健所	市町村・保健所 医師・歯科医師・保健婦 50名	母子保健事業市町村移譲に向けて－母子保健活動の視点－
96.3.18	大分県地域保健関係職員研修 大分県市町村会館	市町村 保健衛生担当課長・保健婦 150名	これからの母子保健活動の視点－市町村と保健所の役割－
96.3.19	宮崎県母子権限移譲講演会 宮崎県小林保健所 小林市文化会館	公衆衛生関係者 医師・保健婦・栄養士・事務職 70名	これからの母子保健活動の視点－乳幼児健康診査の事後管理システムについて－
96.5.1	福岡県母子保健事業研修会 福岡県吉塚合同庁舎	保健所 所長・保健予防課長・母子担当者 90名	これからの母子保健活動の視点－母子保健情報の考え方と評価システム－
96.5.24	熊本県市町村保健衛生担当者研修会 熊本県健康センター	市町村・保健所 所長・保健婦・事務職等 175名	母子保健事業の効果的な推進について－新しい母子保健の理念と方向性について－
96.5.27	愛知県津島保健所 管内保健婦研究会 愛知県海部事務所	市町村・保健所 所長・保健婦・栄養士・歯科衛生士・事務職等 60名	母子保健事務の移譲について
96.6.3	愛知県豊田保健所 管内保健婦研究会	市町村・保健所 保健婦 60名	乳幼児健診における発達と保健指導のチェックポイント
96.7.16	鹿児島県母子保健計画策定に係る研修会 鹿児島県看護会館	市町村・保健所 保健婦・事務職 240名	これからの母子保健活動の視点－母子保健計画の策定手順と母子保健情報の考え方－
96.7.23	愛知県瀬戸保健所 管内保健婦研究会 尾張旭市役所	市町村・保健所 所長・保健婦・栄養士・歯科衛生士・事務職等 23名	これからの母子保健活動の視点－乳幼児健康診査と母子保健計画の策定－
96.7.29	愛知県江南保健所 地域保健関係職員研修	市町村・保健所 保健婦・助産婦看護婦・栄養士・歯科衛生士・事務職 23名	これからの母子保健活動の視点－母子保健計画の策定と母子保健情報の考え方－
96.8.2	愛知県美浜保健所 母子保健計画策定に係る研修会	市町村・保健所 保健婦・事務職 17名	母子保健計画策定手順への取組み－母子保健活動の視点と母子保健情報の考え方－
96.8.21	三重県南紀ブロック 母子保健活動研修会 尾鷲保健所	市町村・保健所 所長・保健婦・事務職 36名	これからの母子保健活動の視点－母子保健計画の策定手順と母子保健情報の考え方－
96.10.29	愛知県地域保健関係職員研修会 田原保健所	市町村・保健所 所長・保健婦・事務職 20名	母子保健計画策定にむけて

表3 母子保健計画策定への保健所支援－T保健所の事例－

保健所の動き	考え方
<p>H8. 4.30: 移譲による市町村の母子保健事業等の考え方について調査</p> <p>H8. 5.13: 市町村衛生事務担当課長会議で母子保健担当係長会議資料 (H8.4厚生省母子保健課) に基づき説明</p> <p>H8. 5.30: 管内保健婦研究会開催 (市町村主管課長及び保健婦対象) * 9年度以降の母子保健事業の考え方と方針について市町村発表 * 研修員講師 * 三歳児視聴覚精検と精検費用 * 「都道府県等及び市町村における栄養改善指針(抜粋)」</p> <p>H8. 7. 1: 所内会議 (次長・総務課・保健予防課) * 既存資料の収集(7月中) * マンパワーリストアップ 役割分担を確認</p> <p>H8. 7. 9: 市町村母子保健計画のための参考資料送付 (他県の事例)</p> <p>H8. 7.26: S町をモデル地区に設定し母子保健計画に参画 (第1回会議) * 現状の事業目的を明らかにする資料を提供するよう事前に指示</p> <p>H8. 8.6: 母子保健をめぐる現状分析に基づき素案を検討 (S町第2回会議)</p> <p>H8. 8.9: 郡保健研修会にて母子保健計画策定の骨子を提案、既存資料提供 * S町の現状の分析結果を評価</p> <p>H8.10.1: 素案へ保健所長、保健予防課長助言</p> <p>H8.10.9: 歯科保健関係者9年度事業計画会議</p> <p>H8.10.11: 母子保健関係者懇談会に参画</p>	<p>H8.4: 市町村から母子保健事業、母子保健計画の説明要望あり。保健所は移譲事務が実施できるか、マンパワー確保等問題点を把握するため調査実施</p> <p>市町村間の情報交換によりサービスの格差を明確にし、意識啓発をねらい会議を運営</p> <p>市町村母子保健計画について保健所の役割を確認 (既存の資料の提供、総務課と保健予防課で作業分担を決定、市町村からの情報、要望等を集約する窓口を確認)</p> <p>母子保健をめぐる現状分析として指標を提案。* あるべき姿の目標は町民憲章のなかにある「健康で心のふれあう町づくり」* 既存の資料から住民のニーズ把握</p> <p>* 5年後評価できる指標を策定指針の4つの視点に基づき作成</p> <p>何を盛り込むか保健所長の助言により骨子を考案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 日常業務が母親の視点で実施されている ・ plan-do-seeという姿勢が買われている ・ 現在実施されていない事業は計画に盛り込みばよい <p>社会教育、児童福祉、養護教諭等との連携企画を助言</p> <p>* 母子保健事務移譲に協力依頼 順次関係団体への原案説明</p> <p>* 母子保健計画策定趣旨説明、保育園、学校での問題点、活動への期待を把握し、計画検討</p>

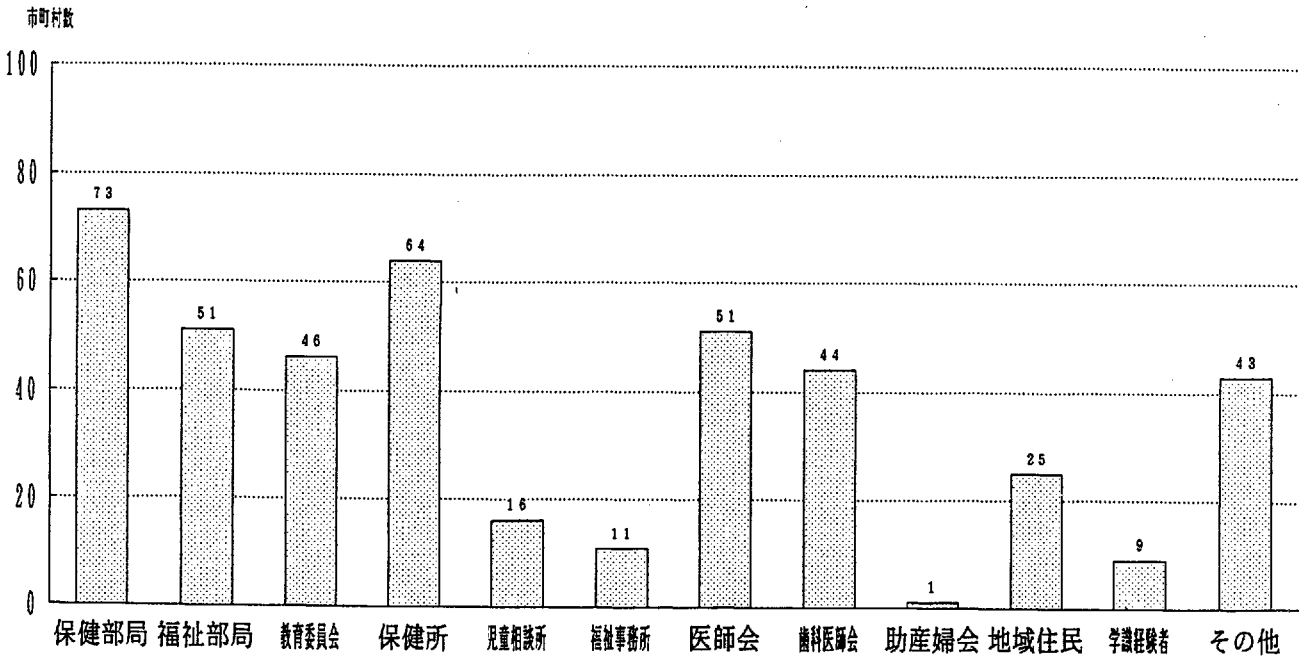
S町: 人口28,000人、保健婦数7人

図1 市町村母子保健計画策定体制（87市町村）



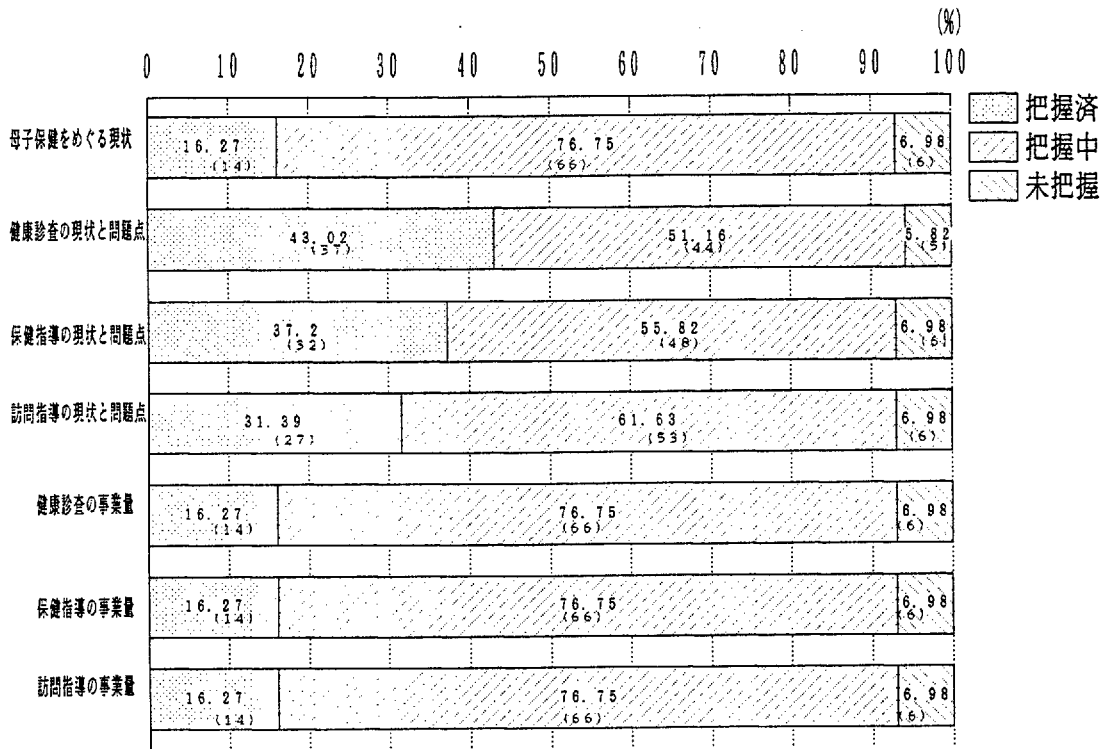
※アンケート調査は重複計上

図2 会議形式で作成する場合の構成員（73市町村）



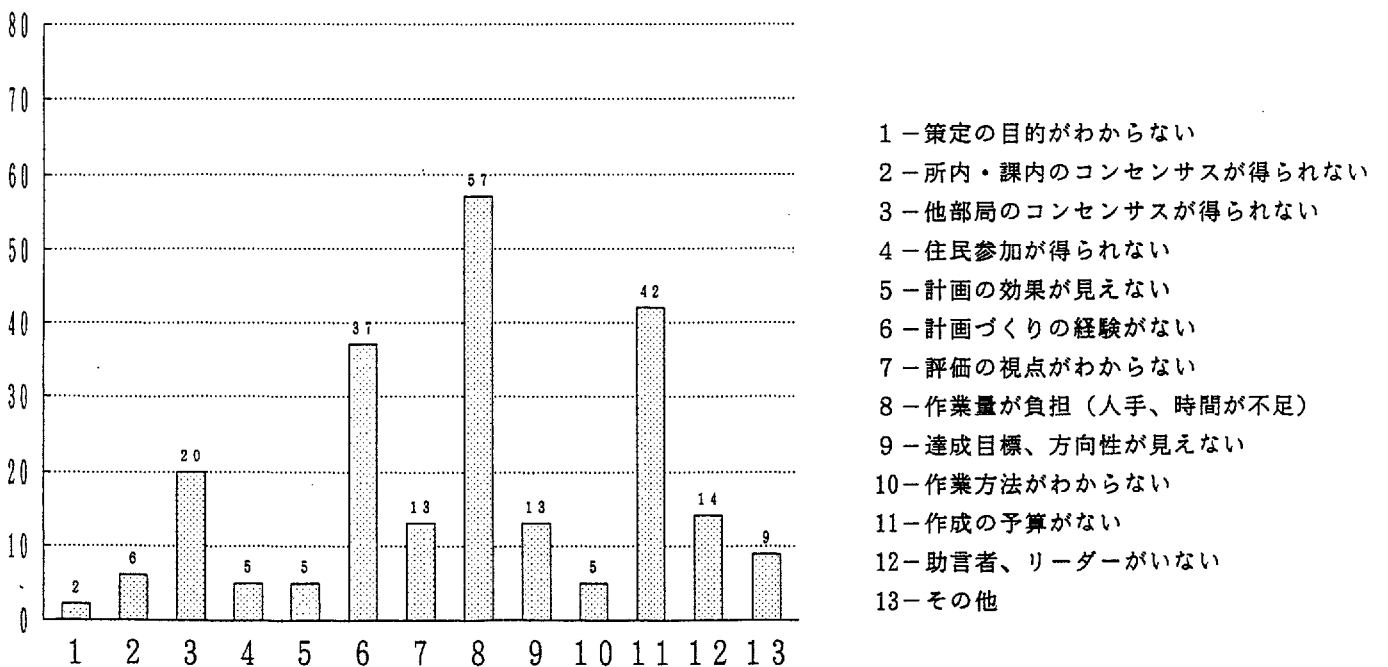
※「その他」の内訳（薬剤師会…6市町 婦人会…6市町 議会代表…4市町村 民生委員…3市町 老人クラブ…3町
母子保健推進員…2市町 市民病院…2市 企画部局…2市 学校保健会、保健推進員、食生活改善推進員、
PTA、子供会、保育協会、児童委員、商工会、環境部局、土木部局、財政部局、総務部局、衛生委員、
区長、社会福祉協議会…各1市町村）

図3 計画内容の把握状況（86市町村）



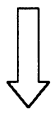
() 内は市町村数

図4 策定上の問題点（86市町村）





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:母子保健計画策定で県及び保健所は母子保健情報の収集・分析・提供をし、保健所・市町村の適切な進行管理を行うことで格差を修正する役割があると考えられた。また、医療体制の整備など市町村のみでは対応困難な方策や医療計画等との調整も重要な役割である。地域によっては母子保健福祉計画、さらに、思春期保健、小児慢性特定疾患対策、母子の精神保健対策等、市町村母子保健計画と共に保健所の地域ビジョンが必要であると考えられた。従来からの母子保健関係団体の調整を行うと共に、母子保健計画の政策化への支援が今後の保健所の課題と考えられた。