

市町村母子保健計画の評価に関する研究

主任研究者：北川定謙（埼玉県衛生部）

分担課題：市町村母子保健計画の策定プロセスの評価

市町村母子保健活動の効果的な進め方

分担研究者：笹井康典（大阪府健康増進課）、田上豊資（高知県健康政策課）

1 リサーチクエスチョン

- (1) 母子保健計画の評価方法と評価指標を明らかにする。
- (2) 母子保健計画の策定および改訂の方法を明らかにする。
- (3) 母子保健計画の策定、推進および評価における保健所の役割を明らかにする。
- (4) 市町村母子保健活動の効果的な進め方を明らかにする。
- (5) 市町村母子保健活動の進め方についての啓発活動を行う。

2 研究の主旨

効果的な母子保健活動を進めるためには、ニーズに応じた母子保健活動の計画立案、実施、その評価が行われることが重要である。

全国の市町村の人口や健康課題、就業状況、生活環境、医療機関等の社会資源の状況は様々であり、母子保健ニーズも異なっている。従って、その地域の母子保健の課題や、住民の要望を分析し、的確な母子保健活動を実施することが必要である。

的確で効果的な母子保健活動を実施するためには、様々な専門職や機関、住民自身、行政等のそれぞれが母子保健の重要性についての共通の理解を持ち、その上でそれぞれの役割を明確にし、協力して活動を進める必要がある。計画づくりはこの第一歩であり、当事者も含めた関係者のコンセンサスづくりの手段であり、協議の場である。

母子保健活動の内容は、健診や指導にとどまらない。施設の整備、活用や情報の活用等の多様なハード、ソフト面に関連し、町づくりのあり方、具体的施策にも関連してくる。そのため、計画づくりは、それに参画した人たちが町の課題について認識を深める第一歩ともなり、今後の町づくりの具体的提案にも結びつく可能性を引き出す。

また、母子保健活動は行政施策の一つであり、多数の行政部局に関係し、それらの理解の上で推進されるべきものである。そして利用者にも理解される必要がある。また、担当する職員、専門職が交替しても良質のサービスが提供されなければならない。

文書化された計画は関係者、利用者等すべての住民に問題意識や協力を引き出す効果を持つ。また職員が変わっても計画された理念や方向性は継続されるものである。母子保健のニーズは変化する。従って、事業目的や内容を変えることが重要であり、計画づくりはそのための科学的な方法である。

以上のような理由で母子保健計画を策定することは大変重要な施策である。このような認識にもとずいて本研究を行った。

3 研究内容

- (1) 全国市町村の母子保健計画の評価
- (2) 優れた母子保健計画の策定プロセスについての実地調査
- (3) 研究成果を普及させるシンポジウムの開催

1. 主課題名：市町村母子保健計画の評価に関する研究

(主任研究者 埼玉県衛生部 北川定謙)

2. 分担課題名：市町村母子保健計画の策定プロセスの評価

(分担研究者 大阪環境保健部健康増進課 笹井康典)

3. 研究期間 平成9年4月1日～平成11年3月31日

4. リサーチクエスト

- 1) 母子保健計画の評価方法と評価指標の確認を行う。
- 2) 母子保健計画の策定および改訂の方法を明らかにする。
- 3) 母子保健計画策定、推進および評価における保健所の役割を明らかにする。

5. 今年度の研究成果

各都道府県を通して厚生省に提出された市町村母子保健計画を一定のフォーマットに基づいて詳細に検討し、各市町村の母子保健計画の特徴を記述する。その中でどのような要素を持った市町村が望ましい計画づくりをしていたかを明らかにし、市町村母子保健計画をよりよい方法で立案していく方法を検討することを目的とした。

研究会議の論議を重ね市町村母子保健計画書を分析するための評価表を作成した。評価表は、計画づくりの要素をなるべく客観的に抽出できるように工夫された。評価表に含まれる項目は、首長の挨拶、計画の位置づけ、策定会議の構成メンバー、現状分析、目標と事業のつながり、ニーズ調査の有無、重点目標の有無、数値目標の記載の有無、目標年度の設定の有無、評価計画、進行管理、住民への周知、マンパワー計画などであった。

全国3,202市町村、61保健所政令市のうち平成8年度に母子保健計画を立てた、2,849および24市町村を研究対象にした。首長の挨拶（行政内で認知された計画かどうかの指標）のあった市町村の割合は出生数の少ない市町村で高い傾向が認められた。市町村総合計画との整合性の記載がない市町村も出生数が少ない市町村で多く認められた。母子保健活動の目的が記載してない市町村も23%も認められた。記載してある市町村の割合は出生数が少ない市町村で低かった。策定メンバー表が計画書に記載してあるものは全体の23%にすぎなかったが、人口規模が大きい市町村で記載してある割合が高かった。これは人口規模が大きいほど正式な組織を作らないと策定作業が進まないためだと考えられる。メンバー表が記載してある市町村のうち教育委員会がメンバーに入っている割合は、86%であったが、出生数が少ない市町村でその割合が低かった。児童福祉部局がメンバーに入っている割合は69%であったが、人口規模が大きい市町村でその割合が高かった。住民代表がメンバーに入っているのは、74%であったが、保健婦数が多い市町村ではその割合が高かった。メンバーに保健所が入っているのは89%であったが、保健婦数が多い市町村のほうでその割合が高かった。保健婦数が少ない市町村の計画づくりに保健所がより多く関わっているであろうという仮説とは逆の結果が得られた。保健婦数の多いすなわち規模の大きい市町村では関係機関の調整、広域的な調整などの必要性がより大きいためかもしれない。

各市町村の母子保健の状況の問題点が記載してあったのは84%であった。保健婦数が少ない市町村では記載してある割合が低かった。ニーズ把握のための何らかの調査を行った市町村の割合は37%であった。年度の途中で計画を年度内で作らねばならないことがはつき

りしたため十分な準備期間がなかったためかもしれない。保健婦数が少ない市町村でニーズ調査を行った割合が低かった。現在行っている母子保健関連事業の対系図を計画書に掲載してる市町村の割合は60%であり、保健婦数の少ない市町村でその割合が低かった。

厚生省が挙げている母子保健活動の4つの目標をすべて掲げていた市町村は25%にすぎなかった。これは市町村の規模、保健婦数などとの関連はみられなかった。その他の目標を掲げた市町村は逆に64%と多かった。保健婦数が少ない市町村ではその割合がやや低かった。母子保健活動の目標と事業の関連がわかるように図示してあった市町村は36%であった。保健婦数が少ない市町村ではその割合が低い傾向にあった。多くの目標のうち重点目標を設定していたのは全体の38%であった。出生数の少ない市町村でその割合が高い傾向にあった。目標の到達度を数値目標として記載していたのは16%にすぎなかった。基本計画を記載してたのは64%に認められ、出生数が少ない市町村でその割合が低かった。事業計画が記載してあったのは84%であった。事業体系を目標に対応する形で記載している市町村も24%に認められた。事業量の数値目標を設定していたのは65%であった。人口規模が大きい市町村でその割合が高かった。目標年度が記載してあったのは62%に認められた。新規事業が明記してあったのは39%で、保健婦数が少ない市町村でその割合が低かった。保健婦数が少ない場合業務量の関係があり新規事業を行いにくい環境にあると思われる。年次計画が記載してあったのは23%に過ぎなかった。マンパワー確保についての記載があったのが45%に認められたが、保健婦数が少ないところでも記載が特に多いわけではなかった。

計画の住民への周知方法について記載してあったのは、わずか4%であった。人口規模の大きい市町村でその割合がやや高かった。進行管理計画について記載してあったのは22%であった。計画を評価することについての記載があったのはわずか6%であった。

人口規模の大きい市町村では望ましい母子保健計画のもつべき要素を備えていることが多かった。それは、都道府県別に県内の良い計画だと思われるものを1ないし2箇所抽出した時に、人口規模の大きい市町村が選ばれる場合がやや多かったことでもうなずける。しかし、規模の小さい市町村でも計画が行政内で認められやすい、重点事項が記載してあるといった特徴も認められ、また規模の大きい市町村とも引けを取らない項目もあるため必ずしも規模だけが望ましい計画の決定要因ではないと考えられた。また、進行管理、住民への周知、目標値設定、評価計画等が不十分な計画書が多いことも明らかになったため、改訂時にはこれらの点を改善する取り組みが必要である。このように、まちまちの状態では提出された計画書を一定のフォーマットで分析することにより計画書の特徴を明らかにできたと考えられる。そして、この分析の中で望ましい計画書の持つべき要素が確認できたと考える。

6. 今後の研究方針

市町村人口、出生数、保健婦数は相互に相関の強い要因ではあるが、それぞれの例外も現実にはみとめられる。たとえば人口が同規模で保健婦数はずいぶん異なったりする。従って、今回の情報を人口規模などで層別した分析を行うとより詳細な計画書の特徴が明らかにできる。また、望ましい計画書が持つべき要素同士の関連を分析することも計画書の特徴を明らかにするにや有効だと考えられる。

今後はさらに、全国の各市町村への郵送調査などにより計画した事業の実施実績や計画書で不十分だった点のその後の改善点などを明らかにする予定である。

1. 主課題名：市町村母子保健計画の評価に関する研究
(主任研究者 埼玉県衛生部 北川定謙)

2. 分担課題名：市町村母子保健活動の効果的な進め方
(分担研究者 高知県健康政策課 田上豊資)

3. 研究期間 平成9年4月1日～平成11年3月31日

4. リサーチクエスト

- 1) 市町村母子保健活動の効果的な進め方を明らかにする。
- 2) 市町村母子保健活動の進め方についての啓発活動を行う。

5. 今年度の研究成果

各都道府県庁の母子保健担当部所に各県で優秀な母子保健計画を策定した市町村を1～3市町村推薦してもらい、研究班の調査チームが全国の推薦市町村への現地調査を行った。調査内容は、母子保健計画書ではわからない策定プロセスを詳細にインタビューするというものであった。調査項目は①策定準備段階；合意形成のキーマン、範囲、方法、計画策定のための環境作り（策定委員会、作業部会、会議時間の保証、予算など）、②地域の実態、住民ニーズの把握；どのような調査をどのような手法を用いて行ったか、何のために誰に何を聞くかをどのように話し合ったか、③計画化段階；計画書づくりを行った範囲、キーマン、計画書の内容をどのように他部署と協議したか、数値目標をどのように設定したか、目標と事業との整合性をどのように図ったか、④計画の具体化；計画書で盛り込まれたことが実現したか、進行管理の状況、住民への周知の状況、⑤住民参加；それぞれの段階での住民参加の状況、スタッフの働きかけの実際、どのような住民をどのような理由で選んだか、⑥保健所の役割；各段階の保健所の関与、会議への参加、研修、情報提供、作業協力などであった。

策定プロセスに関する現地訪問調査により明らかになった、望ましい母子保健計画を策定するための条件あるいは促進要因は以下の通りである。

1) 計画策定のための体制作り

策定委員会と作業部会の2本立てが望ましい。作業部会レベルでも機関間連携ができることが望ましい。既存の組織を作業部会もしくは策定委員会とする方法も考えられる。この場合今までの経過もあるため議論を深めやすい。計画づくりの最初の段階で計画を作る必要性を確認し、基本理念や基本目標を話し合い共有しておくことも重要である。

策定組織を作る場合などは課長など上司が動き各機関や他部署に協力依頼することが重要である。これは業務として位置づけてもらうためにも大切だが、これが事業の予算化が進みやすいとか各機関との協力で事業を実施しやすいことへつながる。

2) 研修

保健所が行う市町村の保健婦およびその保健福祉職員への研修が重要である。研修により望ましい計画づくりの要素を学ぶことのみならず、研修に複数のスタッフが行く、上司が研修に行くなどが職場内での計画づくりへの合意形成に有効である。また、地元大学など地域の社会資源を利用した研修も効果があがる場合もある。

3) ニーズ把握

複数の方法でニーズを多面的に捉えることが望ましい。計画の目標に照らし合わせて誰に何を聞くべきかを検討してから調査すべきである。従来の地区診断による問題発見も軽視してはならない。アンケート調査だけでは少数意見が消されてしまうことがありうる。住民参加、あるいは住民の既存組織、自主グループを介した情報収集も有効である。

4) 策定会議の進め方

参加職員がそれぞれの役割が認識できる工夫が大切である。各スタッフの担当部署に関連した事業案をだしてもらえば実行されやすい。自由な意見が出し合える場にするのが大切。

5) 住民参加

今後の計画づくりには何らかの形で住民参画をめざすべきである。既存組織がない場合、行政が何らかの方法で集めた人々からニーズを把握し、その後も計画化、事業実施の段階で意見を聞くという方法がある。既存住民組織があり、母子保健のありかたについて語れるような場合その組織が計画の目標などを考えるという方法もある。この場合住民組織は行政から意見を求められるのではなく、計画づくりの中心になる。ニーズ把握段階を住民自身が運営することもありうる。

6) 計画の評価と実施

計画を立てる時点で母子保健計画を評価するための計画を立てておく必要がある。そのためいつどのようなデータを取っておくべきかを検討すべきである。評価指標は量的なものと質的なものが設定できていることが望ましい。目標量、目標年度は具体的な程よい。機関や役場内連携で策定した計画は事業の実現にむすびつきやすい。計画を策した後も策定組織を進行管理組織として継続させることが事業実施に大切である。また、住民への周知や議会の承認など役場内での認知への努力を行うことも有効である。

7) 保健所の役割

望ましい計画づくりのモデル開発をどこかの市町村で行い、研修その他を通して各市町村へ指導することが重要であると考えられた。関係機関の合意形成の橋渡し、データ分析と提供、広域調整の必要なことに関する援助、数値目標設定への援助も重要である。

これらの成果を基に、高知県において平成10年2月20日に市町村母子保健活動の進め方についての全国シンポジウムを開催した。市町村、保健所および都道府県の母子保健担当者を対象に望ましい母子保健計画策定のプロセスに重要な要素を提案して活発な論議を行った。これにより、本研究班で明らかになった望ましい母子保健活動の進め方を迅速に全国に広めることを行った。

6. 今後の研究方針

全国の優秀な市町村への訪問調査で得られた貴重な多くの情報がまだ、全体的なまとめが終わった段階にすぎないので、詳細な分析を継続し母子保健計画改定のための有効な方法についての提言をまとめる。その際、さまざまな市町村の条件に対応した要素をまとめていく。一部は公衆衛生従事者の実践的な教科書として出版することも考えられる。

さらに、計画した事業が軌道に乗った時点で再度訪問して、それも踏まえた策定プロセスの再評価も行う予定である。これにより重要な策定プロセスが更に明確化できる。

分担研究報告

分担課題：計画の推進方策に関する研究

分担研究者：高野 陽（日本子ども家庭総合研究所）

研究目的

各市町村において、母子保健計画が策定され、それに応じて事業が実施されている。その際に大きな課題となることとして、事業に携わる人材に関する問題があることは、過去の研究においても明らかにされている。母子保健計画が適切に推進されたためには、その人材の資質の向上が必要とされる。それ故、その人材の育成に視点を当て、今回の研究を行うこととした。

研究方法

人材育成について、多くの市町村が、母子保健計画には、健全な子どもの成長を支援することを推進するための対策をあげている。その観点から、今年度から導入されることになった子どもの心の健康作り対策事業における人材育成を取り上げることとした。

研究を、乳幼児をはじめとする健康診査・保健指導、育児相談等、虐待対策、出産前後の母子支援、子育てグループ支援、障害児対策としての統合保育等における人材育成について検討することとし、小規模市町村においても担当者にとって有効な人材育成が可能な方法の検討にも努めた。

研究結果

(1)健康診査等における経験の少ない医師が適切な対応ができ、母親の悩みを解決できるように、困っている母親や家族の相談ができるような事項について実際に有効な内容となるように、年月齢別の悩み・不安とその対応、食生活上と精神面との関係、子どもの性格とその相談、について基本的内容を作成した。さらに、医師としての限界があることで、他分野の職種や領域との連携の必要性を強調し、経験の浅い医師の育成を可能にした。（千葉良研究協力者）

(2)今日の育児環境からみて、各地で子どもの心の健康づくり対策の必要性は高い。しかし、この対策を事業として実施していく場合、その担当の人材に苦慮する地域が多いことが、多くの地域の保健所の保健婦から指摘された。それを解消すべき人材育成のための研修のあり方について検討した。その際、虐待対策、出産前後の母子支援対策、これらの原点といえる育児不安対策における相談や指導を担当する人材の研修について検討した。担当者にとっては、家庭の状況、親子関係の把握、ハイリスクとなる条件の理解、等の項目、カウンセリング技法の実習、地域の育児支援対策と自主育児グループの紹介、連携のあり方の項目の研修内容の基本方針を作成した。（高野 陽分担研究者・加藤則子研究協力者）

(3)育児不安の解消には育児グループの役割は大きく、それを行政の立場で支えることは必要である。その場合、リーダーとして、母子保健従事者は必ずしも有効な人材ではなく、周辺からの支援が望ましい。リーダーを支えるための、母子保健関係者に対する研修は必要で、その基本的研修方法と内容を検討した。(中村 敬研究協力者)

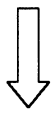
(4)障害児対策は各地での母子保健計画にも提示されている。その対策の一つとして統合保育がある。しかし、その具体的方法には多くの課題があり、特に、その担当者の資質の向上が指摘されている。そこで、統合保育の実践に向けてのマニュアルを作成し、実践者の研修方法についても検討した。(日暮 真研究協力者)

結論

母子保健計画の適切な推進においては、担当者の人材の資質の向上が不可欠な条件である。この点の検討を、今年度から導入された子どもの心の健康づくり対策、障害児対策の視点から検討し、人材の育成に必要な研修のあり方についてまとめた。



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



市町村母子保健計画の評価に関する研究
市町村母子保健計画の評価に関する研究
市町村母子保健計画の策定プロセスの評価
市町村母子保健活動の効果的な進め方
計画の推進方策に関する研究