

策定プロセス訪問調査事例

栃木県上三川町

栃木県上三川町

尾島俊之（自治医科大学公衆衛生学）、町村純子（群馬県大間々町保健婦）

1. 市町村概要

（1）市町村の概要

上三川町は栃木県の中南部に位置し、県庁所在地である宇都宮市に隣接している。人口 2万 8253 人、65 歳以上の高齢者人口割合は 12.5 %（平成 7 年 10 月現在）であり、比較的若者の多い町である。平成 2 年から 7 年の 5 年間の人口増減率は 1.5 % 増加であり、人口増加しつつある。これは、民間デベロッパーによる「ゆうきが丘団地」や、栃木県住宅供給公社による本郷台団地などの住宅団地開発が行われたことによるものが大きい。

昭和 50 年には町中央部を南北に走る新国道 4 号線ができ、また現在、東西に走る北関東自動車道が建設中である。

昭和 43 年に日産自動車（株）栃木工場ができ、町財政はかなり豊かである。しかし、そのために住民意識は「何でも町がやってくれる」という依存的な傾向がある。

（2）保健衛生担当部署の概要

今回の母子保健計画は、環境衛生課保健衛生係で担当した。保健衛生係は行政職の係長と 5 人の保健婦などからなる。5 人の保健婦の上三川町での経験年数は、それぞれ 17 年、16 年、14 年、4 年、2 年である。保健センターは、昭和 58 年に設置されている。保健センターは旧役場庁舎跡に位置し、町の旧市街の中心部にある。一方、役場は市街地の北西に位置し、保健センターとは 1 km 弱離れている。保健婦は、役場に机を持ち、事業の都度、保健センターに出かける。保健センターには常駐職員はいない。この体制は役場内での連携には役立ち、慣れると特に不便は無いとのことである。

2. 計画のアウトプットの特徴

（1）データに基づく現状分析

随所に、データに基づいて現状を分析しようという態度が感じられる点が非常に素晴らしい。

データ分析は、人口動態統計、乳幼児健康診査結果およびそのフォロー結果のほか、国民健康保険、医療費助成、療育・身体障害者手帳、学校保健統計など多岐にわたる既存資料を活用している。また、子育て実態調査（平成 8 年）、妊婦の就労状況（平成 7 年度）、中学生保護者アンケート（平成 4 年度）などの以前から行ってきた調査の結果も計画策定に生かしている。

なお、数量的分析のみではなく、アンケートのなかの自由記載部分の意見なども、計画書の中に掲載し、それらの意見も踏まえながら計画策定している点も評価できる。

(2) 数値目標

実に数多くの指標について数値目標を挙げている。

具体的には、ベビーサークル参加人数・実施回数、乳幼児健全発達支援相談事業（連絡調整会議、個別指導、集団指導）実施回数、思春期保健事業（サマースクール（集団保健指導））、健全母性育成事業（電話相談）、思春期教室、広報掲載）実施回数、保護者等への健康教育（健康教育、広報掲載、サマースクール保健学習）実施回数、乳児（4カ月、8カ月）健康診査の未受診者の把握率・受診率、12カ月児健康相談の受診率・乳児健診経過観察児の把握率、1歳6カ月児・3歳児健診の受診率・未受診児把握率、育児教室の1回あたりの人数（妊婦、母親）、1歳6カ月児・3歳児健診虫歯有病者率、フッ素塗布受診率、予防接種の実施回数・実施校数などの目標数値が記載されている。

(3) 計画書の項目立て

母子保健計画の各章は、「基本方針」「現状と課題」「目標指標」「具体的な取り組み」という項目立てになっており、保健計画として重要な点をおさえながら、整理された記述となっている。

(4) 体系図

施策の体系図を明示し、各事業の位置づけを明らかにしている。

基本目標は「子供が健やかに生まれ育つ社会の実現」としており、その下の大項目として「母子保健の充実」と「母子福祉の充実」を挙げている、そしてその下に、中項目、小項目、各事業を、それぞれ体系的に位置づけている。

また、ライフステージにおける施策の体系も示している。

(5) 施策の推進体制

施策の推進体制についても計画書の中に明示されており、母子保健施策の推進、人材の確保・充実、啓発普及、保健・医療・福祉・教育の連携の4つの項目について記述がなされている。

3. 訪問調査で分かった策定プロセスの売り

基本的に、保健婦を始めとした町の保健衛生課職員の工夫と努力により、素晴らしい母子保健計画を策定することができたと考えられる。しかし、そのような工夫と努力ができた理由を考えると、次のような点が有効であったと考えられる。

(1) 保健婦学校での教育、現任研修

上三川町の保健婦は全員、栃木県立衛生福祉大学校保健学科の卒業生である。この学校では、現在の保健婦の在学時代に、実習として地域診断などのための情報収集・分析をか

なりしっかりやっていたようである。母子保健計画書の随所に、データに基づく現状分析を行おうとする態度が感じられたが、これは保健婦学校時代の教育によるところが大きいのではないかと思われた。

このように、他地域での事例では余り重視されていなかったが、保健婦学校における教育は、市町村において良い母子保健計画、良い母子保健事業が行われる上で、重要な鍵を握る可能性があると考えられる。

一方、中心となった保健婦は、栃木県で行われた国立公衆衛生院の岩永先生の講習会に1度参加したことがあった。保健計画書の中で、事業の体系図が明示したこと、また、庁舎内担当者会議において、メンバーが役場の職員としてではなく、それぞれ一住民としてどんな町であったらよいかという視点で話し合いを持ったことも、この講習会によるところが大きいのではないかと思われた。とかく、講演形式による研修会は、あまり意味がないのではないかという議論がなされるが、たとえ1回限りの研修会でも重要な影響力を発揮する可能性があると考えられる。

(2) 保健所との共同作業

今回の母子保健計画に限って言えば、保健所との密接な連絡はむしろ余りなかったと言えよう。しかし、今回、素晴らしい母子保健計画が策定できたことは、平成2年および平成5年に上三川町保健活動計画を策定していることによるところが大きい。そして、そもそも平成2年の保健活動計画策定時には、保健所の2名の担当保健婦が頻繁に町を訪れ、計画策定についての打ち合わせを行った。すなわち、この計画は、保健所との密接な共同作業のたまものと言ったことができよう。

(3) 自由にさせてくれた上司

現在の中心的保健婦が採用された当初は、年輩の役職保健婦が上司にいた。しかし、その役職保健婦は、新人保健婦に対してかなり自由に仕事をさせてくれていた。そのため、若い保健婦の発想やバイタリティーを十分に発揮できた。

また、上三川町では教育委員会との連携がかなりうまく行っている。ある保健婦がまだ新人であったころ、障害児教育の状況などについて、素朴に現状を知りたいと考えた。上司の、「教育委員会に聞いてくれば？」とのアドバイスにより、何の先入観も無く教育委員会に行った。このことがきっかけで、保健部局と教育委員会が一緒に考える素地ができてきたようである。老練な策よりも、新人が素朴にぶつかってみることが、連携のきっかけになることもあるようである。

その他の実例として、最初の保健活動計画策定時には、上司であった係長が長期療養中であった。そのため保健婦が予算策定なども担当した。保健婦にとって、この経験は、予算策定などの行政の流れを会得する上で、非常に貴重なものであったと考えられる。また、現実的には、保健婦の感じていた必要性をかなり反映した予算を策定することができたと考えられる。

なお、過去のこれらの経験は、今後の上司、部下の人間関係にも生かされることが期待される。現在、保健婦間の人間関係は非常に和気藹々としたものであると感じられた。ただし、中心保健婦と新人保健婦の間には圧倒的な経験と実力の差があり、新人保健婦は

知らず知らずのうちに先輩保健婦のやり方や考え方の影響を受けていると考えられる。しかし、これからの激動の時代において、常に新しい保健活動を実現していくためには、時には先輩保健婦が新人保健婦を突き放し、新人保健婦が自分の発想で事業を企画・実施してみることも大切であろうと思った。

4. 各策定段階の促進要因

1) 準備段階、合意形成

(1) 過去からの保健活動、保健活動計画

現在の中心保健婦が昭和 56 年頃から採用されて以来行われてきた保健活動、また平成 2 年および平成 5 年に策定された保健活動計画が、今回の素晴らしい母子保健活動計画策定の準備段階と位置づけることができる。

(2) 乳幼児健全発達支援相談事業連絡調整会議

平成 4 年から開始され、現在に至るまで継続している乳幼児健全発達支援差横断事業の中での連絡調整会議が関係者の合意形成の柱になっている。また、そのメンバーのうち福祉課、教育総務課職員を含めた庁舎内担当委員による庁舎内担当者会議や、関係課長会議も開かれた。

なお、庁舎内担当者会議で、「役場の職員としてではなく、それぞれ一住民としてどんな町であったらよいか」という視点で話し合いを持ったことも有効であった。

2) ニーズ把握

(1) アンケート調査などによる数量的分析

子育て実態調査（平成 8 年）、妊婦の就労状況（平成 7 年度）、中学生保護者アンケート（平成 4 年度）など以前から種々の調査を行っており、その数量的分析結果をニーズ把握に役立てている。

(2) 日頃の事業の中での把握

日頃の事業のなかで住民から聞いた意見などを通してニーズ把握に努めている。また、アンケート調査においても自由記載部分を重視し、計画書の中に掲載している。

3) 計画化

○保健婦中心の素案作成

母子保健計画の素案作成は、保健婦が中心になって行った。計画そのものについては、平成 5 年に策定された保健活動計画を基礎にしており、また素案は少人数で責任を持って分担して作成したため、比較的短期間で計画書を作成することができた。

4) 施策の実現

○母子保健計画による直接的な施策化

日頃の事業の中で必要なニーズを把握し、必要な事業化を行うことを以前から随時行ってきたので、今回の母子保健計画によって新規に事業化されたものは特にない。ただし、予算策定に関しては、基本的母子保健事業の市町村への一元化によって町として取り組むべき事業が数量的にも明確になり、平成9年度予算での雇い上げ賃金の計上などがスムーズに行われた。

5) 住民参加

○アンケート調査など

住民参加は、種々のアンケート調査や事業の中でのニーズの把握を通じて行われた。特に、住民の生の声を聞く機会の多いものとしては、健康づくり推進協議会、生命の貯蓄体操普及会、ベビーサークル、のびのび教室（療育集団指導）、サマースクール・思春期教室などがある。

ただし、保健計画策定組織そのものへの住民の委員の参画などは無いため、今後、そのような形での住民参加もなされると、さらに素晴らしい保健活動・計画策定が行われると考えられる。

6) 保健所の役割

(1) 以前の保健活動計画策定時の役割

平成2年および平成5年の保健活動計画策定においては、保健所の担当保健婦が頻繁に町を訪れ、詳細な事項に渡って町保健婦と連携を取りながら策定が行われた。

(2) 今回の母子保健計画策定時の役割

保健所の関与としては、計画策定当初に、保健所管内4町を集めて、県のマニュアルの読み合わせが行われた。また、人口動態等の統計資料の提供が、保健所から町に対して行われた。

平成9年2月には、管内4町の進捗状況の報告が行われた。なお、この時、上三川町は他の3町よりも策定作業が進行していたため、上三川町の経験を他の3町の参考とする意義も大きかった。

策定作業全体を通して、今回の母子保健計画策定においては、上三川町保健婦には既に保健計画策定のノウハウがある程度蓄積されていたため、以前の保健活動計画策定時のような密接な保健所の役割はあまり必要でなかった。

なお、上三川町の所管保健所が、平成7年度までは宇都宮保健所、平成8年度は真岡保健所河内支所、平成9年度からは県南健康福祉センターと、毎年、変更になり、母子保健計画が策定された平成8年度は、ちょうどその移行期にあたった点も、保健所の関与が薄くなった理由のひとつと考えられる。

5. 母子保健計画策定プロセスに関する調査票

【I】 事業の概要 及び 【VI】 全体を通じた事例のまとめ

◆事例検討に当たって理解しておくべき背景など

1.保健活動計画を全員が必要を感じ平成2年から策定していた。

(平成2年, 平成5年)

- ・ 計画は地区把握、地区分析(診断)をし全員で検討、作成していた。
- ・ 基本計画5年。実施計画2年と位置づけ、全員で評価、修正をしながら事業を展開している。
- ・ 町の総合計画とあわせて計画策定している。
- ・ 国の施策とあわせ町独自の施策をたてている。
- ・ 事業の目標や内容を全員で共有できるので、同じ方向で事業に取り組める。
- ・ 事業経過がわかるので、新人、異動できた他職種の人、また、外部の人にも事業に対しての理解が早い

2.母子保健計画策定時には、すでに関係課、関係機関などと連携がとれていた。

各事業を展開していく上で他課、関係機関との共同事業、協力事業、協議会会議など計画し連携をうまくとって事業をしていた。それがさらに、よい関係を生んできた。

3.事業計画、評価のために調査研究を積極的に行って発表している

昭和45～46年	農夫症についての調査
昭和57年	高齢者生活実態調査
昭和61年	地域住民の健康及び健康診査の受診に関する意識調査
昭和62年	高血圧者等健康管理実態調査
昭和63～元年	脳卒中発症調査
平成2年	健康体操(生命の貯蓄体操普及会)医療費調査

住民組織

母子保健推進員	同和地区にいただけで、実際は稼働していない
食生活改善推進員	生命の貯蓄体操普及会の人を中心に平成8年より組織化 現在育成中

4.経過を追った背景

昭和53年 健康づくり推進協議会設置 会議 年2回開催

委員: 助役・医師代表・歯科医師代表・各種地区組織代表・町議員
保健所長・保健所指導課長・教育委員会社会教育課長

◎総合的な保健計画の策定などに関係して町事業の現状を理解してもらえよう
な場として活用している。

昭和56年 保健婦2名退職 保健婦1名採用 保健婦数2名

新規採用として入ってみての感想

事業の項目別に単年度評価はしていたが、事業の目的が明らかでなく、

その事業をしてそれがどうしたのか全体の大きな評価がなかった。

歴史は古いが、活動が進歩していないと感じた。

記録の書式がなく、担当保健婦の頭の中での記憶になっていた。

※この年に入った現在の中心保健婦の一人は看護婦経験もあり、共有できる記録の大切さを感じていた。実行力のある人でこの年には、個人管理台帳を作成した。また、各検診関係、予防接種の個人通知廃止し、広報のみの周知とした。通知がくるから受けてやるという住民が多かったため、住民の健康に対する意識の向上を目的に住民教育としてこれを実行している。

昭和57年 保健婦2名採用 保健婦数4名

① 地区調査実施

→既存資料を基にしたが、事業に反映されなかった

② 保健所、町で共同保健計画をたてる（保健所との連携）

③ 乳児検診の医師を町内医療機関から自治医大付属病院小児科へ依頼

昭和58年 保健センター設立 ◎ 役場とは1kmくらい離れている

机は役場にあり、事業がある時だけ保健センターに移動。保健センターには簡単な事務所があるだけ

◎ 現在関係する課とは同じ庁舎内なので、情報交換、連携はとりやすい。

保健センターへの移動の不便さを感じているが、住民の情報は役場に入ってくるため、連携を優先に考えている。

* 会場準備、片づけ、事業中の庁舎内保健婦不在時の対応など考えると、第三者的にはかなり不便だと思われる。

昭和59年 保健婦1名退職 1名採用 保健婦数4名

☆保健婦メンバー若手になる☆

昭和56年採用1名 57年採用2名 59年採用1名

① 同じ保健婦学校を卒業して、同じ教育を受けた、特に前向きな人材がそろったようである。

→同じ疑問を持ち、同じに歩めた。同じ目標に向かって取り組める人材がそろった。

② この年より地区診断、統計分析などを全員で始めた。

時間外、自宅での作業も、地域に根ざした保健活動を行いたいという全員の気持ちがあったので作業分担をし、スムーズに行えた。

③ 地区調査に時間をかけ、データをまとめた

→情報収集に関係する課と顔つながりができた。

→保健婦はそんなことまで知らなければいけないのかと、保健婦を理解してもらえた。

④ 上司、保健所をうまく巻き込んだ。

平成元年 係長が病気で長期休暇のため、次年度の予算を保健婦が組んだ。

事業計画を製本する予算措置済み

平成2年 保健事業計画のため（保健所連携）

保健所より地区担当保健婦2名、上三川町に来てもらい話し合い。

- 平成3年 町総合計画策定
- 平成4年 ①乳幼児健全発達支援相談事業開始
 保健・医療・福祉・教育関係者の連絡調整会議 年2回
 保育所などと保健婦と担当国会議 随時
 関係課で、係長以下の担当国会議が開かれている
 事業に町内の保育所4ヶ所より保母が交代で、スタッフとして入っている。事前打ち合わせで内容検討、また、毎回終了後カンファレンス実施
 ※この事業ができるまで経過
 ことばを育てる親の会 親同士集めて愚痴のこぼしあい・・・
 保健センターで個別に対応していたが
 関係職員と話し合いが持て ↓
 この時点で、連携がとれるようになった ↓
 教育委員会に会を発足するよう陳情
 ◎これにより、就学指導委員会に保健婦が出席するようになる
 (教育委員会との連携)
- ②思春期保健事業 社会福祉協議会主催の福祉体験学習に保健婦活動を取り入れた形で保健学習と乳児検診体験学習を開始
- 平成5年 ①町ゴールドプラン策定 保健婦も委員に入る
 縦割り行政をコンサルタントがはいりきちんと位置づけた。
 ②保健活動計画策定 町総合計画の保健分野の位置づけを大切にした
 平成2年に作成した計画に、年度毎の実績を書き入れて評価していた
 製本の予算措置済み
 ③できあがったものを課長会議で配布
- 平成7年 エイズ教育(性教育)推進委員会設置により教育委員会との連携が密になった
 事務局 教育委員会
- 平成8年 子育て実態調査実施(福祉課)

【Ⅱ】計画策定の準備

◆計画策定の目的、策定の手法等の合意形成

- ①合意形成のキーマン 特になし
- ②範囲 町長、財政、福祉課、教育委員会の決裁
- ③合意形成の手法 保健婦の打ち合わせを頻回に実施
- ④策定体制の有無、構成、運営

策定委員会：乳幼児健全発達支援相談事業連絡調整会議ではかった

構成員：医師、保健婦、保母、児童福祉司、心理判定員、実施施設長、
 環境衛生課職員、福祉課職員、教育委員会職員

運営：

第1回連絡調整会議 平成8年7月22日

庁舎内担当委員11名(係長以下福祉課3名、教育総務課2名含む)

第1回庁舎内担当者会議 平成8年12月25日

庁舎内担当委員11名（係長以下福祉課2名、教育総務課会2名含む）

☆役場の職員としてでなく、一住民としてどんな町であつたらよいか。仕事として見ると立場があつて言いにくいが一住民になれば話しやすい。

第2回庁舎内担当者会議 平成9年1月30日

庁舎内担当委員10名（係長以下福祉課2名、教育総務課2名含む）

☆意見をもらう場

担当課長会議 平成9年2月20日

庁舎内担当委員8名（福祉課、教育総務課各1名含む）

第2回連絡調整会議 平成9年3月27日

庁舎内担当委員 8名

住民参加

事業ごとにアンケートの見直しをしてとり入れた

◆その他計画策定のための環境づくり

- ・予算 なし
- ・人的体制 なし
- ・時間の確保 なし

【Ⅲ】地域の実態、住民ニーズの把握

①地域の実態、住民ニーズ把握の視点の整理と共有化
策定以前にできていた

②具体の手法

平成7年度 子育て実態調査（福祉課）

☆時代にあわせてどう変わっていくか、再調査していきたい

《保健所の関与》

- ①県のマニュアル 管内4町集めて読み合わせ
- ②平成9年2月 管内4町進捗状況
話し合つて県のマニュアルでない方法に決定
- ③地区の概況 人口動態等の統計指標からみた現状と課題の統計資料提供

【Ⅳ】計画（施策）化

①具体の対応方策に関する検討協議と関係者の合意形成

ほとんど保健婦内部で検討

思春期保健事業

社会福祉協議会主催の福祉体験学習の中で保健学習

乳幼児健全発達支援相談事業

乳幼児健全発達支援相談事業連絡調整会議

エイズ教育（性教育）推進地域事業

エイズ教育（性教育）推進委員会 事務局：教育委員会

②内容

- ・ 具体の目標、数値目標、評価指標
母子保健計画に掲載

【V】計画の具体化

- ・ 9年度予算への反映
雇い上げ賃金計上 保健婦・栄養士・歯科衛生士
- ・ 住民、関係機関への周知等
なし

上三川町

