

# 策定プロセス訪問調査事例

福井県三方町

## 福井県三方町

### 1. 市町村の概要

三方町は福井県南西部に位置し、周辺を山、湖（三方五湖）、海に囲まれる。職場の不足から、若年層は近隣市町に流出する傾向があり、また生活の不便を理由に町外へ出る核家族もあり、少子化が進んでいる。人口は9,540人（1995年5月15日）で、65歳以上人口22%と高齢化が進行中である。町内の医療機関は、小児科を持つ病院が1院あるが、敦賀市・小浜市（ともに自動車です30分）に産科・小児科のかかりつけ医を持つ家庭が多く、一般診療は敦賀市に出る住民が多い。

### 2. 計画のアウトプットの特徴

A4判48ページ。計画部分13ページ、策定会議記録部分22ページ、資料部分13ページ。母子保健計画策定会議の議事録を全て掲載している。障害児が安心して暮らせる町づくりを基本コンセプトとして、母子保健の概念を整理し、計画策定プロセスを網羅した内容となっている。具体的な施策については8年度中に明らかにする、との表現で、明示はされていない。

三方町でも、勝山市、金津町と同様で、計画の評価方法（特に効果の評価）が明確にされていない点が改善すべきであると考えられる。

### 3. 訪問調査で分かった策定プロセスの特徴

障害児にとって暮らしやすい町づくりが、だれにとっても暮らしやすい町であるとの理念を掲げた。策定会議は、グループワークを繰り返すことで参加委員の理解を深めていく方法を採用した。提言・意見が数多く出たが、保健の領域だけでは完結しない話題もあり、町の振興計画との調整が課題として残った。

### 4. 各策定段階の促進要因

#### 1) 準備段階、合意形成

保健所で行う管内保健婦月例会で、管内の母子保健指標をテーマとし、管内1市2町の母子保健計画策定の進捗状況報告や情報交換を行った。また町保健婦、保健所保健婦が、ともに目標設定型の計画づくりについての研修を受講していた。

#### 2) ニーズ把握

保健所が、人口動態統計などの他、特に障害児関係の資料を提供した。

#### 3) 計画化

グループワークの進行を町保健婦・保健所保健婦が担当し、毎回の作業範囲は保健センター内で把握しておいた。また次回協議会までに、前回のグループワークの内容を整理し各委員に配布し、進捗状況を常に明らかとした。

#### 4) 施策の実現

計画策定会議委員から「作っただけの計画には絶対してほしくない」と強く要望されていた。

#### 5) 住民参加

住民の声の代表として、母子保健推進員、保健推進員、食生活改善推進員、育児クラブ（のびのびクラブ）、障害児親の会（ピノキオクラブ）、町PTA代表に計画策定会議委員を委嘱した。

#### 6) 保健所の役割

資料提供、保健婦月例会の開催など、計画策定の環境整備を行った。

#### 5. ワークシート（岩本保健婦と小西保健婦が記入したものを、森岡が確認し一部加筆）

訪問日：1998年2月10日

記載担当者（保健婦・岩本典子）

調査員（森岡聖次）

調査時出席者：山田（保健センター次長；保健婦）、岩本（町保健婦）、小西（保健所保健婦）

#### [I] 事例の概要

##### （町の概要）

- ・人口9,540人（1995年5月15日）65歳以上人口22%
- ・福井県南西部に位置し、周辺を山、湖（三方五湖）、海に囲まれる。職場の不足から、若年層は近隣市町に流出する傾向。生活の不便を理由に町外へ出る核家族もあり、少子化が進んでいる。
- ・町内に小児科を持つ病院は1院あり、敦賀市・小浜市（ともに自動車で30分）に産科・小児科のかかりつけ医を持つ町民が多い。一般病院は敦賀市が多い。
- ・老人会組織の力は大きいですが、何事もなく暮らしていければそれでよい、という意識がある。最近、女性のネットワーク組織が結成され、活動を始めている。
- ・町づくり懇談会組織が作られ、要望を提出しているが、その後が続いていない。
- ・保健活動の取り組みの基本として「町民の思いを大切にし、共に考え合う」こととしている。計画策定にあたって「地域づくり型保健活動」の研修に参加している。

##### （保健所の関与）

- ・1988年（昭和63年）の市町村保健計画策定に際し、保健所が協力して策定したことが今回の計画策定の素地にあった。
- ・保健所保健婦も、町保健婦とともに、目的設定型の計画づくりについての研修を受講した。

#### [II] 計画策定の準備

##### （町）

- ・計画策定の方法や方向性を保健センター職員で相互に確認し、町長にその旨を伝えた。
  - ・計画の主旨の理解を求め、個別に計画策定委員（三方町母子保健連絡協議会）を依頼。
- 行政側の関係課は、町民課、教育委員会、他に関係機関として児童相談所、若狭福祉事務所、保健所、また日頃保健事業で協力してもらっている助産婦、歯科医、養護教諭、住民の声の代表として保健センターが把握している母子保健推進員、保健推進員、食生活改善推進員、育児クラブ（のびのびクラブ）、障害児親の会（ピノキオクラブ）、町PTA代表を選んだ。

- ・町役場庁舎内での打ち合わせはほとんどなく、保健センター職員によって準備されていた。町民課、教育委員会の職員は、策定委員としての参加にとどまった。
  - ・1996年1月24日に策定委員会を発会し、以後毎月1回2時間を限度として継続した。
  - ・発会時に、小西行郎氏（福井医大・小児科）の基調講演を行い、オランダの例などでノーマライゼーションの重要性をアピールした。
  - ・連絡協議会では、グループワーク（町保健婦・保健所保健婦が進行を担当、センター事務が書記を担当）を繰り返し毎回の作業範囲は、保健センター内で予定しておいた。次回協議会までに、前回のグループワークの内容を整理し、委員に配布した。
  - ・町の振興計画との調整や関連性を持たせることができなかった。
- （住民参加）
- ・住民代表として、のびのびクラブ、ピノキオクラブの代表に参加依頼した。
- （保健所の関与）
- ・管内保健婦月例会で、管内の母子保健指標をテーマに話し合いを多く持った。
  - ・管内市町（1市2町）の母子保健計画策定の進捗状況報告や情報交換を行った。

- ①合意形成のキーは、母子担当保健婦（岩本）
- ②範囲は、実務は係長レベルまで
- ③合意形成は、グループワークで
- ④策定体制は、母子保健連絡協議会を新設

#### その他の環境づくり

（町）

- ・年度をはさんだ計画策定で、2年目に必要性を主張し、予算獲得した。
  - ・時間外勤務は莫大となったが、総務課にもスムーズに理解が得られた。
- （保健所）
- ・計画策定会議には課長と担当保健婦が参加し、策定に協力した。

#### [Ⅲ] 地域の実態・住民ニーズの把握

（町）

- ・参加委員の特性を活かし、各委員ならではの情報収集・提供を行った。情報の内容については、保健センター職員の中で検討したもの、各委員が問題だと思っていること、策定会議の話し合いの中で委員が必要だと思ったこと、について各委員が主体性を持って情報を収集・提供していけるものにした。各委員への内容の依頼は、母子担当保健婦が行った。
- ・住民の代表からは「どんな町が住みよい町か」という視点で率直な思いや課題、意見を出してもらった。また自分の職業や役職にとらわれず、一住民としてこういう町にしたい、という思いを委員全員が出し合い、話し合った。世代の違い、育ってきた環境の違い、現在の環境の違いによっていろいろな意見のあることが相互に理解でき、たいへん楽しく策定できた。
- ・弱い立場に置かれている人についての情報が多く集まり、行政として、一住民として支援していくことの課題に気付くことができた。

(保健所)

- ・人口動態統計資料の他、特に障害児関係の資料を作成した。
- ・会議前に行われる打ち合わせ会には毎回参加し、会議の進め方やその回の達成目標について話し合った。
- ・住民代表も入って行った会議では、グループワークの司会も分担した。

①地域実態把握は、主として保健所が整理した既存資料に依った。障害児の実態把握に重点が置かれた。

②具体的手法は、既存資料と、計画策定会議委員の実感との突き合わせである。

#### [IV] 計画施策化

(町)

- ・策定会議の中で得た情報や思いを基に、こうあってほしい町づくりについて、委員全員の意見を確認して、それを行政に反映していける具体的な計画は、保健センターに任せる、ということで策定会議は締めくくられた。「作っただけの計画には絶対してほしくない」と強く要望された。
- ・人材育成のための指針を示す計画と捉え、主体的な子育てのできる母親づくりを目指した。
- ・計画原案は、保健センター内で何度も会議を持って作成した。
- ・計画原案については、策定会議委員からは意見を求めず、そのまま母子保健計画として清書した。
- ・策定委員の意見は総合的な町づくり計画を必要とするものであり、その中での保健の役割の部分でしか計画は作成できなかった。
- ・具体的な計画内容は、今までの事業の見直しと、これから必要と考えるものについて盛り込んでいった。センター内での会議を多く持った。

(住民参加)

—空白—

(保健所)

- ・会議で話し合われたことをもとに町の担当者を中心に策定されたが、求めに応じて発言し、意見を出した。

#### [V] 計画の具体化

(町)

- ・子供と母親同士が集まる機会を提供している母子保健推進員活動に対して、予算面で支援を行った。
- ・育児不安に対する相談や教室の事業を充実させた。
- ・強い希望であった保育所における低年齢児の受け入れを平成10年度より開始する。
- ・計画について、住民・関係機関への周知は行っていない。制度が充実する時期を捉えて広報に取り上げる予定。
- ・平成10年度に町の振興計画の中で、具体的施策に反映させるための見直しを行う。現在

課長補佐クラスのミーティングが始まっている。

- ・策定委員については、母子保健推進協議会に形を変えての活動はない。
- ・育児グループが町長と話し合う機会を持った。この際の調整役を保健婦が担当した。

(保健所)

—空白—

[VI] 全体を通じた事例のまとめ

- ・住民とともに地域のことについて考え合うことの大切さをしみじみ実感した。
- ・策定委員から「お互いにそれぞれの立場を理解し合ったり、何を考えているかを知ることができたことがよかった」との感想を得た。
- ・やってみたい事業のアイデアがたくさん出て、今後予算獲得の努力が必要。
- ・町予算は各課とも削減される方向にあるが、母子保健に関しては県からの移譲時期であったため、削減は少なく済んだ。
- ・行政内での計画の打ち合わせや関連性をもたすことができなかった。ここが今後の課題であり、町行政としてどのように取り組んでいくかについて、この計画を基に今後予定している町の振興計画の中に盛り込んでいく。
- ・県や国が母子保健をどのように考えているか分かりにくい。エンゼルプランは策定されているが、それが保健とつながっているのかも不明確。「母子保健は市町村で」というが、住民の立場では広域的に行った方がよいと思われる事業もたくさんある。例えば妊婦健診などは、里帰り分娩のことを考えると、どの市町村でも一律のサービスが受けられるよう、国で一本化したほうがよい。

キーワード：グループワーク、障害者福祉、のびのびクラブ、ピノキオクラブ、

(文責：森岡聖次)

# 三方町母子保健計画

## I. 総論

「三方町の全ての母や子どもたちが健康で主体的な活動や生活を営むことができる」ことを目標に、母子保健事業の一番のねらいを「母や子の健康で主体的な活動や生活を支援する」ことにおく。

三方町は母や子、特に障害を持った子にとって住みやすい町とは言えない。環境的にも便利な町外へ出ていく人もある。それらの町全体の課題をとらえ、三方町がこの町に暮らす全ての母、障害を持った子を含めた全ての子どもたちにとって安心して住むことの出来る町となるように保健、福祉、教育、医療が一緒になった町づくりをすすめていく。

上記の2点に重点をおいた計画とする。

## II. 各論

妊産婦：妊婦や授乳中の母が妊娠中や授乳中の体の生理的な変化を知り、自分の体に合った健康な生活を実践していくための学習を支える

乳幼児：子どもの成長、発達を母と一緒にとらえながら、母が子どもの成長を支える子育てができることを支援する。

学童期：子ども自身が自分の体のつくりを理解し、体の成長のための健康な生活を思春期実践していくための学習を支える。養護教諭と協力しながら体と食の学習を中心とした教室を行っていく。

障害児：障害を持った子が安心して暮らしていけるための社会環境の整備に向けて住民と行政が一緒になって課題に対する計画を具体的に検討していく。

## III. 事業計画等で特色のあるもの

### 育児不安への支援

初妊婦の時に実際に子育て真っ最中の母の気持ちを聞いたり、赤ちゃんに触れてみる機会をつくる。また乳児訪問を通して、母の気持ちや子育て環境などの実態を把握し、育児相談や健診時の支援に結び付けていく。

### 栄養指導の充実

全ての相談、健診、教室において栄養士による相談指導を取り入れていく。その基本は住民が体のつくりとそれを支えるものが食であるということ学習し、実践していく力をつけることにおく。

## IV. まとめ

今回の計画は住民の生活にとって必要な条件を整備していくための計画となるように力を入れてきた。その基本はやはり住民の思いが中心であり、その思いを大切に住民とともに地域を築いていくことにあると痛切に感じている。

母子保健指標(H1~5年平均率)

人口(平成6年10月現在)	9,561
出生率	9.68
低体重児出生率	49.9
新生児死亡率	2.12
乳児死亡率	2.12
死産率	4.3
周産期死亡率	23.0

策定会議の中で話されたこと

<こんな町になるといいな、という題で出された意見>

- \*子育てをしていると遊んでいると思われる。子育ても大切なことと認めてもらえる町。
- \*母親同志知りあえる場所、乳幼児が安心して遊べる公園がある町。
- \*妊娠出産や育児でたくさんある悩みを相談出来るところがある町。
- \*忙しい毎日の中家族でゆったりする時間が持てない。もっとゆとりがあるといい。
- \*仕事をしている母を支援する0才児保育や延長保育がある町。
- \*障害を持つ子にとっては偏見があったり、社会環境が整っていないため住みにくいので、障害を持った子が安心して暮らせる町。
- \*子どもをたくさん産める町。保育料を安くしてほしい。

\*父親が育児や家事を一緒にしてくれる町。

<これらのことについて現状や課題について話し合ったこと>

- \*育児不安の内容は昔では考えられないことがたくさんある。子育てはもっと自然にしたらいいのではないか。
- \*実際、自分の娘をみていると育児をしているといっぱいの不安が出てきたりして余裕がなくなっている。そんな時にちょっと聞いてあげたり、しばらく子どもをみてやったりするとまた元気になる。支えてあげる人が必要だと思う。
- \*敦賀の街の中では娘や孫とゆっくり散歩できるが、三方町ではそんなことしとったら遊んでいると思われるのではないかと他の人の目が気になってできんと思う。
- \*家で育児をしていたら、あそこの人はブラブラ遊んでいると言われた。県外から三方町に来てみんな仕事をしているのでびっくりした。
- \*ゆとりがほしいというのは今の若い人は自分の欲求を優先しているのではないか。人に与えてもらうことばかり言っているように聞こえる。
- \*現代の児童虐待などの原因に母子密着があると思うと、母が子と離れられる時間も大切だと思う。そういう意味ではゆとりというのは必要なことだと考えられる。
- \*女性の社会進出が言われているが本当に女性はそれを望んでいるのか、教えて欲しい。
- \*自分のやりたい仕事に就くとずっとやりたいと思う。子育てと仕事と両立していきたいと思う。そのためには保育制度が必要であるし夫の協力も必要。延長保育などの希望が少数であってもその少数の人たちを支えて欲しい。
- \*保育の整備も他の市町村がやっているからするというのではなく、三方町にとって本当にいい方法は何かを考え、三方町に合ったものにすべきである。
- \*専業主婦でいるには夫の年収は一千万以上いる（三方町ではそんだけいらんのでは）。
- \*私は子どもは3人欲しいと思ったが妻は自分の時間がなくなるから嫌だ、あなたが育ててくれるかと言った。一人目の時から家事育児など協力していたら妻も産むと言ったのではないかと思った。夫も協力せんとあかんと思う。
- \*核家族ではもともと人手がないから協力してするのは当たり前だと思ってやっている。
- \*障害を持った子が福井の盲学校に通うために親が毎日福井まで送迎していた。とても大変なことだと思った。
- \*養護学校を卒業しても次に行くところがない。地域の受け皿が必要である。



- \* 障害者にとっての学校や施設の充実は、そのことに対する意識があるかないかだと思ふ。  
また施設があればいいのではなく、その中身が大切である。
- \* 母や子はそれぞれにおかれた立場が違うため思いや願いが違う。それぞれの思いをきちんと聞いていく場を設定していかなければいけない。
- \* しかしそれにしても今の母ちゃんらを見とってこんなことを希望しているのかと思うと昔のものに言わせると龍宮城のような話やなあと思ふ。

などとおかれた立場や年代によっていろいろな意見が出され、話し合いが繰り広げられた。そんな話し合いの中から、やはり「三方町の全ての子どもたち、母親がいきいきと暮らせるまちをめざしたい、そのためには何が必要か」を考えることが大切であることを確認しあつた。そして次の7つの条件が出てきた。

#### 7つの条件

1. 子どもの心と体が健康
2. 子どもの遊びが豊かで友達、仲間がたくさんできる
3. 育児者が元気である
4. 母が不安や悩みを解消できる場がある
5. 地域周辺が子育ての大切さに理解がある
6. 仕事と子育てが両立できる
7. 安全で安心な環境が整っている

そしてこれらの条件を整えていくためには

- A. 住民自身の意識の高揚、母と子の主体性
- B. 地域周囲家族の理解
- C. 専門職の支え
- D. 行政的な条件整備

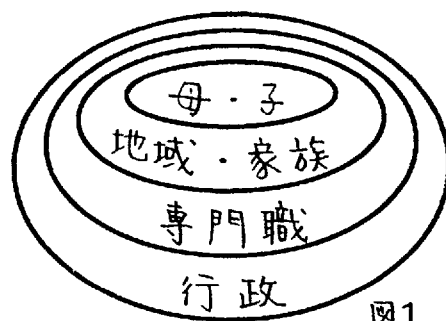


図1

これら4者がどのように力を発揮していくとよいか話し合う中で「行政ばかりでなく、自分や地域ですべきことがたくさんある」「地域が頑張らないといけないんだなあ」ということが出てきた。また「中心に母や子があって、その個人を支えるために行政、専門職があるのではないか」という問題提起があり、そのことについて話し合った。そしてこのような図式が出来上がった(図1)。個人を中心にその個人が主体性を持ち責任ある行動をすること、また出来るようになることを地域、専門職、行政が支援していく形が大切だということを確認しあつた。

今回の策定会議では、母子を取り巻く問題、課題は地域の健康、教育、福祉などあらゆるものを包括していることを改めて認識したものであつた。会議の中で、あるいはその他の機会において常に住民から声の上がっていることは、母や子はまだまだ弱い立場におかれており、まして障害を持った子にとっては住みにくい町であることなどであつた。そのような町の現状から、この町が全ての人にとって住みやすい町になることを強く望むものであつた。これらの住民の声を踏まえて、平成8年度中に保健、福祉、教育、医療が連携しながら現状のニーズを把握し、課題に向けての計画を具体的に検討する。

### 第3回母子保健計画策定会議記録

司会 河原保健婦

#### 1. 第1、2回会議で話し合われたことの確認（別紙資料1）

第1回の時に小西医師の話を聞きながら、三方町で母や子が安心して暮らしていけるためにはどういう条件が必要か、ということ話し合った。その中で「3人以上子どもを産むことのできる町」を大きな目的に据えて、その条件を第2回目に話し合った。この2回の中で出たことをまとめてみたものが資料1である。それぞれについて保健分野、福祉分野、教育分野、家庭の分野に分けてみた。こうやって見てみると、まだまだ足りないところがたくさんあることに気付くことが出来る。

<これを見て気付くことはどんなことですか>

- \* 他力本願みたいな気がする。こういうのがあったらいいと思うのなら努力しないといけない。理想論ではないか。もっと大きな夢を持った方がいい。すすく学級のお母さんはもっと大きな夢を持っていた。
- \* 保健センターの分野が少ないなあと思った。やはり保健の分野は表に出ない仕事なのではないか。町民に行き渡っているのだろう。
- \* 医療の分野が出ていないということは、言っても無駄だと思っているからではないか。
- \* 私は14才の子をもっていますが、障害児です。保育所の増井先生にちようど見てもらった。みんなと一緒に入れて欲しかったので頼んで入れてもらったが、一番に感じたのが偏見でした。三方町では障害児がいれば家の恥だと思われている。三方町には障害児の働ける施設がない。町民のレベルが低い。毎日大変だったが、養護学校へ行ってから元気が出た。私だけじゃないとわかったから。養護学校を卒業しても安心して生きていける受け皿が欲しい。
- \* 西浦へ行ったら養護学校まで送迎に2往復している親がいた。この現状を知って、学校まで送迎してくれないのかと思った。年寄りを持って初めて苦しみがわかる。苦しみをもった人の思いを聞く耳が欲しい。障害児をもつ人の話を聞く場を設けてはどうか。

<ここで三方町の障害児の状況について説明>

保健所斉藤保健婦より資料に基づいて説明（別紙資料2）

