

策定プロセス訪問調査事例

岐阜県の事例のまとめ

市町村母子保健計画策定プロセスに関する研究

A study on the factors promoting child-maternal health planning

by municipalities in Gifu prefecture, Japan

岐阜県可茂保健所 安藤 実里

国立公衆衛生院 福島 富士子、尾崎 米厚

【研究要旨】

急速な高齢化や少子化などの地域保健を取り巻く状況の変化と、地域保健法と母子保健法の改正に伴い、母子保健サービスの提供主体としての市町村に、母子保健計画に基づいた保健活動が求められてきている。今回、岐阜県の市町村で策定された母子保健計画の策定プロセスを調査し、今後の保健計画策定のあり方とこれに対する保健所の役割について検討した。

母子保健計画を推進する条件として以下の8点が重要なポイントとして抽出された。①庁内全体など行政各部署に対する策定への合意形成を担当課の課長級が行う、②関係機関を巻き込んだ策定体制づくり、③計画策定方法などの研修、④複数の方法・対象でのニーズ把握、⑤策定会議で各機関の代表が自分の分野の課題や役割の整理と素案づくりまで行う、⑥策定会議への住民参加の促進、⑦目標を指標化し、評価計画まで計画書に盛り込む、⑧進行管理組織による計画進行状況と課題の検討の定例化。

保健所の役割では、以下の6点が重要なポイントとして抽出された。①各関係機関や市町村上層部の合意形成のための支援、②医師会や福祉などの関係機関との調整、③計画策定方法などの研修会の開催、④資料の収集と提供、⑤データの分析や目標の指標化の支援、⑥広域的調整と広域的課題への対応

キーワード：保健計画、市町村、保健所、母子保健

I はじめに

我が国における地域保健を取り巻く社会情勢は、急速な少子化・高齢化、就労女性の増加、情報化、価値観の多様化など著しく変化しており、このことは母子保健においても子育て機能の脆弱化、育児不安の増加などの課題として現れてきている。

これらの状況をふまえ、「生活者の立場の重視」と「地方分権の推進」を基本的考え方として、平成6年地域保健法と母子保健法の改正が行われ、地域に根ざした保健活動のために都道府県と市町村の役割が見直された。これによって住民に身近な保健・福祉サービスは市町村から一元的に提供されることになり、保健所は企画・調整機能や調査研究などによる、より専門的・技術的支援が求められるようになった¹⁾。

また現在、法の改正や地域社会の変化に伴い、それぞれの地域特性に応じた住民のニーズや課題を抽出・顕在化し、これをより効果的・効率的に解決するための、保健・医療・福祉を含めた計画

策定の重要性が高まってきている^{2) 3)}。

そこで今回、平成9年度の母子保健サービスの市町村移譲に向け、地域の実情に応じた母子保健の総合的推進のため、平成8年度に各市町村で策定された母子保健計画とその策定プロセスから、今後の計画策定のあり方と、計画策定における保健所の具体的役割について検討を行う事とした。

II 方法

岐阜県内の市町村母子保健計画を分析した中から2市村の計画書を抽出した。これに県庁より推薦のあった2市町を加えた4市町村と管轄保健所に対し、策定プロセスの聞き取り調査を行った。

1. 望ましい母子保健計画策定市町村の抽出

(1) 目的

岐阜県内の各市町村母子保健計画書の内容を分析し、より望ましい計画書を策定した市町村を抽出する。

(2) 対象

県内99市町村の中の、中核市である岐阜市を
のぞく98市町村

(3) 期間

平成9年8月12日～平成9年8月22日

(4) 方法

厚生省心身障害研究班が作成した、母子保健計画を分析するための下記(5)の項目を用いて分析を行った。なお、望ましい計画書を策定した市町村は、策定趣旨、現状と課題、基本目標（理念）と基本計画、重点目標、事業計画、基盤整備計画、評価・管理計画までが一連の流れを持って記載されているところとした。

(5) 分析内容

計画の位置づけ、策定趣旨と他の計画との関連、現状分析とニーズ把握、目標（基本理念、基本目標等）、計画（基本計画、事業計画）、目標と計画の関連、目標の指標化、基盤整備計画、目標年度と年次計画、住民への周知、進行管理、評価計画、策定会議の構成などについての項目

2. 計画策定プロセスについての調査

(1) 目的

計画策定のプロセスの中から計画書だけでは分からない、よりよい計画を策定するために必要な条件を抽出する。

(2) 対象

方法1で抽出した2市村に、県庁から計画書だけでなく策定プロセスも考慮して推薦された2市町の4市町村と管轄保健所を対象とした。

①可児市、美濃加茂市と可茂保健所

②丹生川村と高山保健所

③巣南町と大野保健所

(3) 期間

平成9年12月9日～平成10年1月6日

(4) 方法

各市町村と管轄保健所の策定実務者に対し、両者同席で市町村の概要と下記(5)の内容とその背景について面接聞き取り調査を行った。

(5) 内容

【市町村】

1. 計画策定の準備段階について

1) 合意形成のキーマン、範囲、方法など

2) 計画策定のための環境づくり

*策定会議をここでは以下の通りとする。

策定委員会：計画の承認を得るための責任者レベルの会議

作業部会：策定のための作業を行う実務者レベルの会議

2. 地域の実態、住民ニーズの把握の段階について

1) 視点の整理と共有化のキーマン、合意形成の範囲、方法など

3. 計画化段階について

1) 具体的対応策に関する検討協議と関係者の合意形成のキーマン、範囲、方法など

4. 計画の具体化について

1) 平成9年度の実施状況

2) 計画の進行管理体制

3) 住民、関係機関への周知など

5. 全体のまとめ

1) 策定した感想、各段階の課題や今後の課題、要望など

6. 各段階への住民参加の状況について

【保健所】

1. 各段階での保健所の関与について

III 結果

1. 計画策定プロセスについて

岐阜県では市町村母子保健計画と同時に、保健所母子保健計画も策定された。平成8年4月末に県庁から策定指針の提示を受けて、市町村は平成8年8月31日、保健所は平成8年10月31日までの期間で策定された。

1.1 計画策定の準備段階（表1）

可児市と美濃加茂市では、保健婦が各関係機関に赴いて情報収集を行ったことで、策定委員会とは別に計画策定のための作業部会を発足させていた。これは保健婦が、地元大学の教授との「地域保健研究会」や計画策定のための自己学習等によって関係機関との連携の必要性を学んでいたことを背景としていた。

丹生川村では、既存の事業を運営するための関係機関を集めた「にこにこ広場連絡会議」で、すでに村の母子保健全体のあり方等についての話し合いができる土台ができていたため、これを作業部会として計画策定を行う合意形成がスムーズにできていた。

巣南町では、他課での経験や研修によって計画の重要性を学んでいた課長補佐（事務系）が、庁

表 1 準備段階における特徴と背景

	事例の特徴	背景
可児市	<ul style="list-style-type: none"> ・保健婦が各関係機関（保育園、養護訓練センター、児童センター、教育研究所、教育委員会、福祉事務所、環境課、都市計画課など）に行き、策定趣旨の説明と情報収集を行ったことで、計画策定の為の作業部会を発足させている。 ・中心となった保健婦が母子保健計画をまちづくりの一環として位置づけて計画策定をしようとし、各関係機関へ情報収集を行った。 	<ul style="list-style-type: none"> ・計画策定の中心となった保健婦が保健センターが地域の中で果たすべき役割や、関係機関との連携の重要性を地元教授と可児保健所管内の市町村保健婦（有志）を中心とした「地域保健研究会」で学んでいた。（地域保健研究会のきつかり） ＊可児市に大学ができたこと、大学の方針が地域に開かれた教育であったこと。 ＊保健婦が行った研修会に地元大学の教授を講師として招いたこと。 ＊教授から研究の場として会の開催提案がされた ＊母子保健計画を立てる上で保健婦が、上記の会での学びや、目的設定型保健活動の本、保健計画の本、エンゼルプランなどを読む中で、他機関との連携の必要性とまちづくりの一環として母子保健計画を考えるべきだと思った。
美濃加茂市	<ul style="list-style-type: none"> ・保健婦が企画課、都市計画課、福祉事務所などに行き、策定趣旨の説明と情報収集を行いながら、各関係機関の合意と協力を得ている。 ・保健婦間で市の母子保健の理想をイメージするところから始めている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・可児市と同じ ・H8年度の保健学科学生実習指導で目的設定型保健活動を行い、従来の課題解決型と比べ事業を見るのではなく全体を見ることができ、他課との協力体制が作りやすかったと感じた。
丹生川村	<ul style="list-style-type: none"> ・既存のここにご広場連絡会議を作業部会として計画策定を行っていく合意形成がスムーズにできている。 ＊ここにこの広場：言葉の遅れ等の要管理児を中心に、一般の母子も含めて対象とした、健康に発育・発達するための支援や子育てに関する不安の解消を目的とした遊びの教室。 ＊ここにこの広場連絡会議：H4年から関係機関が集まり、ここにご広場の運営について話し合う会議を行っている。 関係機関：児童相談所（心理判定員）、養護教諭、民政児童委員、教育委員会（社会教育主事）、保健所（保健指導課長、担当保健婦）、保育園（園長、保育士）、住民福祉課（課長、主任事務者、保健婦、保母、看護婦、栄養士） 	<ul style="list-style-type: none"> ・”ここにこの広場（遊びの教室）連絡会議”を開催する中で事業のみでなく母子保健全体の課題、あり方等の話ができる土台ができていた。 ・”グループワークと言われる子供や母親を支えていくには、保健センターだけの対応でなく、関係機関と一緒に考えていく必要があると考えたのが会議のきっかけ” ・保健婦が1人から2人に増員され、マンパワーの充実と共に1人で考えるのではなく、2人で話し合いながら課題が整理できたことで”ここにこの広場”を開始できた。 ・構成員が各機関の長だけでなく実務者が参加しているため、現状をふまえた具体的な意見がより出やすかった。 ・教室の参加者（母子）の1年間の変化や母親へのアンケート結果等を基に検討を積み上げる中で、個々の問題への関わりだけでは問題は無くならず、母親と子供自身が力を付けていくことが大切と言うことに気づいた事で、村としての母子保健のあり方や、連携の必要性が認識されてきた。
栗南町	<ul style="list-style-type: none"> ・課長補佐が策定の中心になっており、課内・市内の合意形成がとりやすかった。 ＊市内課長会議で課長補佐が母子保健計画についての説明と協力依頼をするなど。 ＊市内全体の理解のもとに、住民課（衛生係、福祉係）、教育委員会、総合計画課、総務課でプロジェクトチーム（作業部会）を組織した。 ＊助役、各関係課長が助言者 ＊メンバーを課長補佐が指名した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・課長補佐が社会教育担当時に、目標を定め計画に基づいて業務を行うことの大切さを学んでいたことから、業務の計画・評価の重要性やこれを関係者に周知し、協力を求める必要性を理解していた。 ・課長補佐が東京での目的設定型保健活動の研修に感銘を受け、保健婦にも理解を求める工夫をしていた。

表 2 ニーズ把握の特徴と背景

	事例の特徴	背景
可児市	<ul style="list-style-type: none"> ・アンケート調査 対象：健診や相談などの来所者 内容：健診の来所目的や交流の場としてのニーズ、父親の育児参加についてなど。 ＊H8年2月に県が行った「子育て意識調査」の結果と可児市が大きくは違わないと保健婦が判断し、日頃保健婦がかかっていたニーズを確認する事に絞って実施した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・可児市では健診の受診率が常に90%以上あり、市の母子保健事業では健診が中心になると保健婦が考え、健診に対するアンケートを行った。 ・H8年2月に県が行った「子育て意識調査」の結果と可児市が大きく違わないと保健婦が判断したのは、以前から地元大学教授に、分かっていることは変化がない限り改めて調査しないというアドバイスを受けていたため。 ・保健婦のとらえたニーズと主体である住民のニーズの差や、具体的な内容の確認が計画策定には必要と保健婦が考えた。 ・4ヶ月間で策定しなければならず、直接住民の要望を聞く場を設けることができなかったため、健診等の来所者を対象にアンケート調査を実施した。
美濃加茂市	<ul style="list-style-type: none"> ・アンケート調査 ①子育て意識調査（県との比較のため） 対象：健診や乳幼児学級などの来所者 内容：H8年2月に県が行った「子育て意識調査」と同じ内容を用いた。 ＊同じ内容で実施することで県と市の比較をしようとした。 ②新生児を持つ親に対する母子保健サービスへの需要についての調査 対象：乳幼児相談の来所者 1歳までの子供を持つ母親（母子保健推進員の訪問による） 内容：新生児訪問などの事業へのニーズについて 	<ul style="list-style-type: none"> ・日頃から保健婦が住民と接する中で、その意識やニーズの変化を感じており、計画策定には行政の考えだけでなく住民が何を望んでいるかを明確にする必要があると感じた。 ・地元大学の教授から、可児市と同様のアドバイスを受けていたが、保健婦は県と美濃加茂市の子育て意識の差を見ることにした。
丹生川村	<ul style="list-style-type: none"> ・ここにこの広場参加者の意見・要望を整理したものや、連絡会議の出席者が現場で感じていること（子供の様子、これからの課題など）からニーズ把握を行っている事で、問題を持つ親の意見から一般の親の意見、関係機関の意見まで幅広く聞いている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・以前から事業評価の為に、毎年児の成長や母親の変化等についてまとめて連絡会議で報告していた。 ＊集団での関わりに加えて、年数回の個別面接をしており、その際母親からの意見（悩みを含む）・要望等を聞く場を設けていた。 ＊行政内からの意見のみでは、保育環境の整備は難しく（必要性は理解されても施策に結びつかない）、住民の声が上層部へ直接伝わる必要だと保健婦が感じていた。
栗南町	<ul style="list-style-type: none"> ・統計資料を一通り分析するのを止め、プロジェクトチームに参加している各課の代表者がつかかっている住民ニーズの分析に集中した。 	<ul style="list-style-type: none"> ・統計分析から始めると、課題解決型から目的設定型への発想の転換が難しいと課長補佐が考えた。 ・時間が少ないこともあり、まずは各担当者がこれまで聞いてきた多くの住民の意見を整理し、街づくりに何が必要か、各課で何ができるかを考え、行政としての考えを明確に持つことが第一と課長補佐が考えた。（計画は作って終わりではない為、今後の見直しで住民の意見を聞く場を作っていく予定）

内の課長会議で関係課に計画策定の趣旨説明と協力依頼を行い、母子保健計画プロジェクトチーム（作業部会）を組織していた。

1.2 ニーズ把握（表2）

可見市と美濃加茂市では統計資料の分析に加え、住民のニーズを具体的に把握するために、健診や相談などの来所者を対象にアンケート調査を実施していた。2市とも平成8年2月に県が行った「子育て意識調査」を参考にしていたが、可見市は県の結果と市の状況が大きくは変わらないと判断し、日頃保健婦が把握していた健診などへのニーズを確認することに絞って実施しているのに対し、美濃加茂市は市でも同内容のアンケートを実施し、県との比較をした上で、事業のニーズ把握のためのアンケート調査も実施していた。

また美濃加茂市では、アンケート調査以外に母子保健推進員を集めて、” どのような街にしたい

か” についての話し合いを実施してニーズ把握を行っていた。

丹生川村ではアンケート調査は実施せず、「ここに広場」の参加者や関係機関が現場で感じていることの中から住民のニーズの把握を行ったことで、一般の親子についての意見だけでなく、児の発達や育児への支援を必要とする親子についての意見を得ることができていた。

巢南町では課題解決型から目的設定型への発想の転換を図るため統計資料の分析を止めて、日頃各課の代表が把握している住民のニーズを整理する中から、各課の役割を考えていた。

1.3 計画化段階（表3）

計画の素案作成では、可見市や美濃加茂市はほとんど準備期間がないうえ、実務者である保健婦が全ての協力体制づくりをしなければならなかったことなどから十分な体制づくりができず、保健

表3 計画化段階の特徴と背景

	事例の特徴	背景
可見市	<ul style="list-style-type: none"> 協議会や実務者会議以外に、(母子)保健推進員全員に素案を渡し、計画に対する意見をもらう場を設けている。 *父子家庭や予算などに対する意見・質問が出された。 	<ul style="list-style-type: none"> 計画素案は保健センターで作成しており、その内容が具体的な要望に応えているかの確認とアンケートでは見えてこない少数（障害児保育など）の意見・要望を聞く場が必要と保健婦が考えた。 上記のような住民の声をどう計画に盛り込むかのポイントだと思ったが、時間的余裕がないため、母親とのパイプ役の(母子)保健推進員に聞いた。
美濃加茂市	<ul style="list-style-type: none"> 数値目標まで設定した評価計画までできていないが、事業評価用紙を作成し、評価時期(年1回)を設定している。 	<ul style="list-style-type: none"> 日常業務の中で評価に興味にしていることに保健婦が不安を感じていた。 中心となった保健婦が、計画策定についての本を読んだなどの事前学習によって、計画を評価する事の重要性を知っていた。
美濃加茂市	<ul style="list-style-type: none"> 保健センターだけで計画の素案づくりをしたため、他機関の計画の具体化(内容、実施時期など)ができず、保健センター計画になってしまったという思いを残した。 *素案づくりからのワーキンググループなど、関係機関の計画策定への主体的な協力体制づくりまで行えなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> 関係機関の計画部分は、担当者からの聞き取りで保健婦が文章化を行ったため、具体的な計画の内容、実施時期まで明記できなかった。 体制づくりのための時間的余裕がなかった。 保健婦が各担当者に策定趣旨と連携の必要性を一から説明して回らなければならなかった。 指針に関係機関との連携の必要性の記載もあったが、老人保健福祉計画と違い関係機関へ県から公式文書が出されていない事等があり、関係機関の業務の中で母子保健計画策定に対する認識が低かった。
丹生川村	<ul style="list-style-type: none"> 策定会議で村の母子保健の目標設定や課題の整理を行った結果をもとに、保健センターで具体的な計画の素案を作るワーキング会議に、保健所の母子保健担当者、栄養士が参加し、外部の人間が入ることにより広い視野で客観的に村についてとらえることができた。 	<ul style="list-style-type: none"> 広域的な視点での事業等の見直しを目的として村から協力依頼した。 *新しい情報や広域的な情報の提供と計画策定の方向性へのアドバイス等 以前より保健所がモデル的にこの村に関わることが多く、協力体制のとりやすい土台があった。
丹生川村	<ul style="list-style-type: none"> 保健婦の意見で村長、議会代表などを含めた最終会議に住民の代表が出席し、意見・要望を出す事で、村の母子保健の現状に対する上層部の理解が深まった。 *住民代表：障害児を育てている親の代表、乳幼児学級運営委員、民生児童委員、保健推進員 *課長は最初住民が入ることに難色を示したが、会議後にはその意義を認識し継続の必要性を感じている。 	<ul style="list-style-type: none"> それまでの様々な行政関係者の会議で、地域の課題や育児の大変さ等は理解されても、施策に結びつきにくいと保健婦が思っていた。 アンケートだけでは伝わらない住民の生の声を聞いてもらうことで、地域の実態を表面的な理解ではなく、実感してもらう事で施策化に結びつけることができないかと保健婦が思った。
巢南町	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクトチーム会議を全て業務時間内に開催(1回当たり半日)し、策定作業もほとんど時間内に行っており、時間外の使用がほとんどなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> 課長補佐が庁内課長会議で母子保健計画策定についての説明と各課への協力依頼をし了承されていたため、会議の出席や計画策定のための作業への理解があった。 会議開催前に住民課長名で各課に担当者の出席依頼文書を出していた。
巢南町	<ul style="list-style-type: none"> 各課の代表者が前回の宿題(ワークシートを用いて各課の課題やすべきことの整理をする)を発表し、それらを検討する形で会議が進められているため、それぞれが果たすべき役割を考え、各課が行うべき事まで盛り込んだ内容となっている。 	<ul style="list-style-type: none"> 事前に目的設定型の方法をスムーズに進められるように、メンバーの選定を行っている。 各課代表者に対し、毎回ワークシートを用いて各課の課題やすべき事等を整理する宿題が出され、次回にこれを自分で発表していた。(欠席時も提出) 必ず次回の日時と何を検討するかの計画を伝え、目的を持って参加できるようにした。 一人一役(発表も含め)とし、お客さんを作らないようにされていた。
巢南町	<ul style="list-style-type: none"> 各担当者が自分の分野の計画素案を作成し、具体策ごとに目標年度が設定された計画の実現性を高めようとしている。 *計画を作り放しにせず、見直しをしていくために目標年度を設定している。 	<ul style="list-style-type: none"> 計画は作って終わりではなく、いかに実現していくかが重要であり、その為には常に見直ししていく必要がある事を課長補佐が理解していた。 担当者が文章化することでその内容に文責を持たせている。

婦が中心になって保健センターで作成していた。このため、他課や関係機関の分野についての計画内容が具体性に欠ける内容になっていた。また丹生川村では、計画の目標づくりまでは作業部会の中で共有しながら行っていたが、各代表がその組織全体の意向を反映した参加体制ではなかったため、具体的な事業計画まではこの会議で検討する事ができず、保健センターで作成したことで、保健センター事業のみの計画となっていた。しかし、巢南町では各課の代表に対し、ワークシートを用いて各課の課題や役割を整理する宿題を出す形が取られており、これによって出席者が主体的に自分の課やお互いの課の役割を考え、それぞれが自分の分野の素案を作ることができていた。

計画化段階への住民の参加として、可児市ではアンケートでは見えてこない少数の意見・要望（障害児保育など）を計画に盛り込むため、(母子)保健推進員に計画の素案を渡し、意見をもらう場を設けていた。また、丹生川村では村の上層部に母子保健の現状に対する理解を深めてもらうため、策定委員会の最終会議に障害児を育てている親の代表や乳幼児学級運営委員などの住民が出

席していた。

評価計画については、可児市が具体的な評価指標を用いた評価計画まではできていないが、事業評価用紙の作成と評価時期の設定を行っていた。

計画策定のための時間の確保については、巢南町は最初に課長補佐が庁内会議で関係課に対し、協力依頼をしていたことと、会議前に住民課長名で会議の出席依頼文書を各課へ出していたことで、作業部会や計画策定のための作業時間を業務時間内で確保することができていた。しかし、他の2市1村では時間外対応がされてはいたが、通常業務に計画策定作業が上乘せされることになり、長時間の残業を連日行っていた。

また4市町村全てが、計画策定後に議会の承認を得ていた。

1.4 計画策定後（表4）

計画の進行管理としては、4市町村とも策定委員会（計画策定時にこれに変わる役割を果たした会議を含む）が、今後も継続して開催され、進行状況について確認することになった。

また作業部会についても、今後も継続して連

表4 計画策定後の特徴と背景

	事例の特徴	背景
可児市	・栄養士や歯科衛生士から事業の企画が出されるようになった。 *計画外でH10年より離乳食教室開催予定。等	・計画づくりの中で保健センター内の多職種間で、意見を出し合い協力する基盤ができた。
	・今回集まった実務者会議を今後も継続していく予定。(全機関が毎回集まるのは難しいため、課題別に集まることを検討)	・関係機関の連携の必要性を策定会議をする中でお互いに実感でき、実務者会議を継続する事が意見として出されたため、保健婦が中心になって今後も継続していくことになった。
	・中心となった保健婦が、策定後に老人保健全体の計画も立てようと思った。	・母子保健計画策定が今までの活動を見直す良い機会となったと保健婦が感じた。 ・事業ごとでなく、全体をみながら目標を持って保健活動をする重要性を保健婦が実感した。
美濃加茂市	・庁内の他課や関係機関に保健センターに業務が理解してもらえるようになった。 ・医師会、歯科医師会など関係機関との連携がスムーズになった。	・計画のダイジェスト版を各課、民生児童委員、ボランティア等に配布した。 ・計画策定会議（協議会、実務者会議等）を通して、保健センターの業務に対する理解と関係機関の連携の必要性を理解し合うことができた。
丹生川村	・一部の事業の中に住民組織が参加してきている。 *乳幼児学級の子育て学習会の際、中高年学級（生涯学習）の人が子守のボランティアとして参加。 *食生活改善指導員が母と子の料理教室やにこにこ広場、保育園でのおやつ作り教室に参加。 ・保育所の学習会の講師や、養護教諭の研修への参加の誘いなど他機関からの依頼や情報提供がされるようになった。	・関係機関と一緒に村全体の母子保健のあり方を考えることで、既存の事業をより充実させる為に関係業務などの情報提供や連携すべき事の理解ができた。 ・自分自身と他機関の業務や役割を明確化し理解できたことで、協力体制の取り方や、伝えるべき情報内容が理解できた。
巢南町	・公園整備など関係課の事業計画の際に意見を求められるようになった。	・チーム会議の中でそれぞれの役割について理解でき、協力し合うことができるようになった。 *担当課のみで事業を行うのではなく、関係機関が協力し合う（依頼する）事への抵抗感、遠慮が少なくなった。 ・庁内合意の上で計画策定をしたため、今回のプロジェクトチームに入っていない課にも、母子保健活動への理解が得られた。
	・H9年度の計画は他課も含め、ほとんど実施できてきている。 *中には目標年度より早く実施できたものや、計画時には目標年度も定まらなかったことが計画に盛り込んだことで実現したものもある	・計画を自分たちの力で手作りにしたことで、計画への思い入れが大きく、実行へ向けての意欲が強い。 ・庁内全体の理解のもとでの計画策定のため、内容への認知度が高い。 ・総務課がチームに入っているため、事業の予算化への理解がある。 ・計画策定をしたことで各事業内容が理解でき、事業などを予算も含めて共同で行うようになり、各課の予算の有効利用が可能になった。

携を深める必要性が、出席した関係機関の中から意見として出されたため、開催していくことになった。

平成9年度の計画実施状況は、可児市、美濃加茂市、丹生川村では両親学級の新規開催など保健センター事業を中心に実施されていた。巢南町では、各課の代表者が自分たちで計画を策定したことで計画の実行への意欲が高いことや、プロジェクトチームに総務課が入っていたこと、庁内全体の理解のもとで策定したこと等から、他課を含めてほとんどの計画が実行できており、中には目標年度より早く実施できたものや、計画策定時には目標年度が決まらなかったが、計画に盛り込んだことで平成9年度中に実現できたものもあった。

このほか、丹生川村ではお互いの業務に対する理解が深まったことで、協力すべきことが具体化され、学習会の子守やおやつ作り体験教室などに

住民組織が参加するようになってきていた。

今回の計画策定によって、4市町村とも共通して他の関係機関から、保健センターなどの保健分野が何を行っているかについての理解が深まったこと、保健分野においても多職種間の役割の理解が深まったことによって、連携がとりやすくなっていた。

計画の周知については、4市町村とも一般住民に対して計画内容の公表までは行っていなかった。しかし、可児市や美濃加茂市ではダイジェスト版を作成し、市の上層部や庁内各課、民生児童委員、ボランティアなどへの周知をしている。また巢南町でも民生委員会や町内医師会への説明を行っていた。

1.5 計画策定への保健所の関与（表5）

準備段階での各保健所の関与では、平成8年4

表5 保健所の関与の特徴と背景

	事例の特徴	背景
可茂保健所 (可児市 美濃 加茂市)	準備段階：管内保健婦研修会で保健所保健婦が市町村保健婦へ「計画策定指針」等についての説明と人口規模別の分かれてグループワーク。 *総合計画、地域保健医療計画等他の計画との整合性等（市町村全体の中の母子保健という位置づけ）の説明 *関係機関との連携のもとに計画策定する必要性の説明 *協議会の設置や実施把握のアンケート調査の準備など管内で進んでいる町からの報告 策定後：H9年度に市町村担当者を対象に計画の進捗状況と課題についての検討を行った。	・左記の研修会が年10回開催され、市町村との接点になっている。 ・保健所に企画調整係を経験し、保健医療計画の作成に関与したことで計画の大切さを知っている保健婦がおり、管内保健婦研修会の運営委員もしていた。 ・この保健婦は学生時代に受けた講義が、計画策定や保健活動全ての考え方の基礎が形成されており、これを時代の流れの中で応用している。 ・また身近に総合計画の重要性を説く人が存在している。 ・H9年度担当保健婦が計画を実行する事の大切さ、広域としての進行調整の必要性を知っていた。
高山保健所 (丹生川村)	・準備段階：市町村担当課長、事務者、保健婦を対象に説明会の実施 *指針、目的設定型の方法の説明、統計資料の提供 *事前に保健所内で所長、担当課長（保健婦）、係長、担当保健婦間で策定についての方針、進行計画などについて話し合った。 ・計画化：1) 要望のあった市町村の策定過程（素案づくり等）への支援（丹生川村など） 2) 市町村保健婦を集め、計画策定の進捗状況の情報交換をする場を設けた際に、計画策定の意義・方法について説明を行っている。	・担当課長がH16年心身障害児研究報告書（大分県のもの）を読んで、現状や課題から業務を考えるのではなく、目的を設定した仕事の仕方がよいと感じていた。（ビジョン（目標）を持つことで仕事の整理ができる。） ・担当者だけでなく、所としての方針を話し合う体制が作られてきていた。 ・計画策定に慣れないこともあり、市町村の目的が計画を形として作ることにのみにならないようにする必要があると課長と担当保健婦が感じた。
大野保健所 (巢南町)	・準備段階：1) 保健所内での話し合いで計画策定を単に作るのではなく”まちづくり”を視点においた計画づくりをすることとした。 2) 市町村保健衛生担当課長会議での説明会実施 3) ”まちづくり”研修会を2回開催 内容：第1回 目的設定型計画づくりの方法について 第2回 自主グループ育成について - 対象：保健福祉担当課長、係長、担当者 教育関係者、福祉事務所担当者 など 4) 学習会の開催 内容：母子保健の考え方やまちづくり *計画の対象者の捉え方と策定方法について - 対象：各町の代表者（事務担当または保健婦） 4) 郡医師会に母子保健計画策定の連絡と説明を行っている。 ・計画化：1) 町村別母子保健計画策定検討会（ヒアリング）の実施 ・各町村を保健所チーム（保健婦と栄養士）が訪問し、町村の課長及び担当者との計画内容、まちづくりの視点の導入方法、町村基本計画との整合性等について検討。 2) 町村開催の研修会に参加 ・要望のあった町村の住民グループ、母子保健推進員、母子保健計画策定委員会の研修会で「母子保健計画の進め方」について講演し、意見交換を行った。 ・その他：1) 保健所母子保健計画を策定する為に、広域対応課題について市町村母子保健計画策定関係者に対し、アンケート調査を実施。 2) 広域対応に関する検討会の開催 内容：医療圏等の条件の違う管内2郡別に「まちづくり」の手法を用いて、目指す地域の目的課題の作成。 対象：各市町村代表、福祉事務所、教育事務所。	・今後の母子保健活動を考える場合、従来の医師や保健婦を中心とした行政主導・医療主導型でなく、ヘルスプロモーションの考え方をもち、住民や団体も巻き込んだものにしていく必要があると保健指導課長、担当保健婦が考えた。 ・保健指導課長が母子保健計画策定を担当者一人の仕事としないで、保健所全体の仕事となるように、所長と総務課などへ働きかけ協力体制を作った。 *最初、保健所に雛形の提示を求めている市町村担当課長が、計画書の提出時に、手作りの計画策定の楽しさや街づくりへの夢を語っていた。

月末に策定指針が県から提示されるまで、可茂保健所（可児市と美濃加茂市を管轄）と高山保健所（丹生川村を管轄）では、市町村に対し計画策定について伝えたのみで、ほとんど何もされていなかったが、大野保健所（東南町を管轄）では平成8年1月に目的設定型の策定方法の研修会を開催し、市町村保健福祉関係者、教育関係者や福祉事務所などに対し、目的設定型での計画策定について学ぶ場を設定していた。

計画策定についての説明会の開催については、可茂保健所では定例の管内保健婦研修会を用いて、市町村担当事務者と保健婦に対し指針の説明等を行っていた。高山保健所では市町村担当課長、事務、保健婦に対し説明会を開催し、指針や目的設定型での策定方法について説明していた。大野保健所では管内保健婦研修会と町村保健衛生担当課長会議での説明と医師会への説明を行っていた。

計画化段階では、3保健所とも市町村の要望によって所長や保健指導課長が策定委員会に出席していた。また実務レベルでは高山保健所は、依頼のあった市町村に対し、担当保健婦や栄養士が作業部会に参加し、広域的な視点での助言などをしていった。大野保健所でも、町村が住民グループや母子保健推進員など関係者への研修会を開催する際に講師として参加し、目的設定型計画づくりの手法を用いて母子保健計画の進め方や対象のとらえ方を説明していた。

このほか、大野保健所では母子保健計画の考え方と目的設定型計画づくりについての学習会や自主グループ育成についての研修会、策定途中での市町村に対するヒアリング、他県の市町村の計画書の提示などを実施していた。また保健所母子保健計画策定のために、市町村母子保健計画策定関係者に対し、広域対応の必要な課題についてのアンケートを実施すると共に、市町村代表や福祉事務所、教育事務所を対象に広域対応に関する検討会を開催していた。

平成9年度の関与としては、可茂保健所で市町村担当者に対し、進捗状況と課題についての検討会が開催されていた。

1.6 市町村から保健所への要望

今回聞き取り調査を行った4市町村からの要望

として以下のことが挙げられた。

- 福祉事務所等の関係機関との調整や連携の強化
 - ・計画策定における、保健所レベルでの関係機関への協力依頼及び調整
 - ・日常業務の中での福祉との連携
- 保健所としての姿勢や情報の迅速な提供
 - ・広域的な情報
 - ・単に数字や情報をそのまま提供するのではなく、一定の基準を持って特徴・課題などを分析し、その結果の利用方法や問題解決の糸口となる選択肢の提示
- 計画策定のための研修の開催と策定過程での実務的支援
 - ・広域的な視点での策定過程への関与
 - ・広域的な課題への対応
- 策定過程でのヒアリングの実施
- 計画の評価や全体の指針への指導

IV 考 察

1. 計画策定のあり方について

1.1 計画策定のための体制づくり

母子保健計画の策定に当たっては、可能なら計画の承認を得るための策定委員会と、策定作業を行う作業部会の2本立てにすることが望ましいといわれている⁴⁾。特に作業部会の設置では、保健・医療・福祉・教育などとの連携はもとより、どのような範囲の関係機関に、どのように連携を取るかが課題となってきた。

今回、約4ヶ月という短い策定期間にも関わらず、4市町村すべてに策定委員会と作業部会が作られていた。特に作業部会の設置では、丹生川村のように、既存の会議で村の母子保健のあり方について話し合える土台ができている場合は、これを作業部会と位置づけて策定を行うと、単なる関係機関からのニーズ把握にとどまらず、基本理念や基本目標など計画の重要な部分までを共通認識のもとで話し合うことがスムーズにできる。

このような既存の会議がない場合は、計画策定のための作業部会を作る必要がある。その場合には、関係機関への協力依頼や調整を実務者が行うより担当課の課長級が行うことで、より広い範囲の合意形成と主体的な協体制づくりが可能になる。これは可児市と美濃加茂市で、保健婦が関係機関へ情報収集に行く中で、協力依頼や調整を行

った結果、作業部会を作るところまではできたが、すべての策定作業の中心が保健センターとなっているのに対し、巢南町では、課長補佐が庁内課長会議で協力依頼等を行ったことで、庁内全体の理解と各課代表者の主体的参加のもとに策定作業が行えていることから考察できる。

なお、身近な地域にある大学や研究機関などと日頃から関係づくりを行い、アドバイスを受けるなど、社会資源を有効に活用することも重要である。

1.2 研修

WHO専門委員会報告で保健計画の要素について示された中に、保健計画担当者への研修があげられ、保健計画の業務を遂行するのに必要な能力を、計画担当者が持つことが望ましいとされている⁵⁾。

計画をただ作成するのではなく、より望ましい計画策定のためには、巢南町の課長補佐が事前に目的設定型保健活動の研修を受けていたように、保健計画策定の方法論についての研修をはじめ、多様化する住民ニーズにこたえていくため、時代の流れや地域の中での課題・必要性にあった研修を受ける機会が保障されることが必要である。

また可児市や美濃加茂市の保健婦が地元大学の教授との研究会に自主的に参加し、日常の活動を報告書としてまとめていたり、計画策定に当たって様々な関係文献を読んで勉強しているように、研修を受けるだけでなく日常の中で自己研鑽が行われることも重要である。

1.3 ニーズの把握

計画は地域特性やサービスの必要性を基盤にして策定されることが原則である⁶⁾。このためには、地域の問題を客観的に示す各種保健統計の分析に加え、より住民の立場に立ったサービスを提供するためのニーズ把握が必要である。方法には4市町村がそれぞれ行っているように、アンケート調査やグループインタビュー方式、関係者が日常活動の中で把握したニーズの整理など様々なものがあるが、一つの方法・対象で把握するのではなく、複数の方法・対象を組み合わせる必要がある。その理由としては、アンケート調査だけでは多数の意見の中で障害児などの少数の意見が消えてしま

ったり、関係者の把握しているニーズが実際には住民のニーズとずれていることもあるということが挙げられる。

これらのニーズ把握を行う際には、対象の選定は偏りがないようにする事が望ましいが、短期間に予算もない中で策定しなければならない場合は、可児市や美濃加茂市のように、健診や相談などの来所者を対象にしたアンケート調査や、母親とのパイプ役である母子保健推進員を対象にしたグループインタビューなど、すでに行政が連携をとっている組織の構成員を住民の意見の代弁者とみなしてニーズ把握を行うなどの方法も有効である。

1.4 策定会議の進め方

WHOによると、保健計画の定義は「保健計画とは、保健上の目標を達成するための複数の代案の中から最良の案を選ぼうとする、組織だった、意識的で、継続的な努力である⁷⁾。」とされており、策定そのものだけでなく、策定過程において関係する職員が、計画づくりを通して、もう一度地域の健康特性を概括し、活動を振り返り、これまでの体験的な蓄積を通して、創造的な意見を共有する事が重要であるといわれている⁵⁾。

巢南町では、会議の際に毎回ワークシートを用いて各課の課題や役割を整理する宿題が出され、各機関の代表者がそれぞれの役割を検討する中で、計画の素案づくりがされている。

このことから、各関係機関が策定会議に主体的に参加し、果たすべき役割を検討していくための方法の一つとして、目標・課題・対策とこれらの優先順位を整理して記載するようなワークシートを用いた検討方法が有効だといえることができる。

1.5 住民参加

計画策定の大きなポイントとして住民参加があげられる。自己決定権の認識、ニーズの多様化、学習・参加意識の高まりなど市民自治の成熟と、社会環境に起因する健康課題が中心となってきたことにより、個人に完結する保健サービスでは根本的な解決は困難になってきていることから、地域に住む人々と行政が、その地域の保健・医療・福祉システムがどうあるべきかを考え、施策化していくことが必要になってきている⁸⁾。

香川県の津田町では、母子保健計画の策定において、住民組織の一つである母子愛育班と行政が母子保健の課題を共有する中から、住民が要望を出すだけでなく、全体の中から自分たちの役割を見だし、行政がその活動を支援するという、住民主体の計画づくりがされている。(平成9年度厚生省心身障害研究会議より)

今回の4市町村の中では、時間が十分でなかったこともあり、策定過程の全体への住民参加はみられなかったが、可児市で(母子)保健推進員に素案への意見を聞く場を設けたり、丹生川村でも策定委員会の最終会議に住民代表が参加したりするなど、少しずつではあるが施策化への住民参加が行われてきており、今後さらにこのような場が増えていくことが望まれる。

1.6 計画の評価と実行

計画の一つの要素として、事業を実施する以前に評価計画を策定することが重要であり、「このような保健計画を実施することによって、住民の健康度は5年後にこのように改善する」という指標化された作業仮説を明確にし、そのことが実証かつ評価できる評価計画が必要であると言われている⁴⁾。しかし聞き取り調査を行ったうち、可児市で事業評価についての具体的な記載があったのみで、そのほかは「5年後に見直しを行う」という漠然としたものや、事業量を評価する様な記載などにとどまっていた。これは3市町村に限らず、計画書の分析を行った98市町村のうち、可児市を除く97市町村の計画書で同様であった。今後は評価指標の明確化やこれを用いた評価計画が計画書に盛り込まれることが望まれる。

計画書に沿った事業の実施状況を見ると、4市町村とも、計画に沿った平成9年度の新規事業を開始させていたが、巢南町ではさらに先の目標年度の事業も予定より早く実施できており、計画策定時には実施する目標年度が決定されていない事業も、平成9年度内に実現できている。この要因としては、最初に庁内全体の理解のもとで計画策定されているため、新規事業の実施の必要性を理解されやすいことや、総務課が作業部会に入っていたことで、事業の予算化への理解がある事などがあげられる。中でも最も大きな要因は、各課の代表が自ら手作りで、所属の枠に縛られず、メン

バー全員で一つの理想とする街を描きながら計画書を作成したことである。これによって作業部会のメンバーが、それぞれの課の役割について理解でき、事業での協力体制づくりがなされ、計画実行への意欲も高まっている。目的設定型を用いた検討方法は、縦割りになりがちな行政で、横断的に事業を行う協力体制を作り、事業の推進を図るための方法の一つとして有効だったといえる。

計画の進行については、計画策定過程で培われた連携体制を生かし、策定委員会のメンバーを進行管理組織として位置づけるなどし、定例的に関係機関全体で計画の進行状況や課題を検討する事も必要である。

また、保健計画は最終的には議会の承認を得て、市町村長名で広く住民に公表されるべきものとされている³⁾。この理由の一つは、保健婦や栄養士などのマンパワーの確保と保健事業の予算確保への理解を求めることである。そして公表性のもう一つの理由は、情報公開である。住民のために作られた計画である以上、その内容を知る権利を持っていることに加え、施策化への参加を促す重要な支援となる^{8) 9)}。可児市や美濃加茂市では、予算が十分でなく全市民まで配布できなかったが、庁内各課や民生委員などへダイジェスト版の配布を行っている。今後、このようなダイジェスト版の作成や広報などを用いて、計画の内容を住民に広く公開していく必要がある。

2. 計画策定における保健所の役割

山口¹⁰⁾は、市町村保健計画における保健所の役割として、①関係職種の合意づくりのための学習・検討の場の提供、②資料収集と情報提供、③データ分析などの技術的支援、④関係機関・職種の連絡調整をあげている。今回聞き取り調査を行った保健所の母子保健計画策定への関与の状況と市町村からの要望をふまえ、保健所の役割を整理すると以下ようになった。

(1) 準備段階

市町村の保健婦だけでなく、担当課長や事務者を含めた説明会を開催し、策定の意義と望ましい策定体制(行政各部局の参画)、策定の方法などについての説明を行う。これは、市町村の課長級が関係機関に対し、より広い範囲の合意形成と協力体制づくりを行うための支援として重要であ

る。このことは、大野保健所が市町村担当課長会議での説明や、主な関係機関に対し目的設定型計画づくりの研修会などを行った結果として、巢南町だけでなく他の市町村の課長の計画への考え方が、ひな形の要求から計画書の提出時には、主体的な計画づくりの楽しさや街づくりの夢に大きく変化していることからいうことができる。また、医師会や学校関係者、福祉事務所など関係機関との連絡調整や、各市町村の上層部に対する計画策定の合意形成のための支援なども大切である。このためには、高山保健所や大野保健所が行っているように、事前に保健所内で所長や総務課などを含め、保健所としての方針や体制を検討するなど、担当者一人の業務でなく保健所全体で取り組む体制づくりが必要である。

また、計画策定の方法などについての研修の開催も重要である。ひな形に沿って計画を作るのではなく、地域の実情に合わせ、関係機関と協働で計画づくりを行う手法を身につけている者はまだ多くないため、大野保健所が主な関係機関を対象に実施した、計画の方向性や策定方法などについての研修会の開催は、重要な市町村支援となる。しかし、保健所自体もまだ計画策定の手法を身につけている者は少ないため、研修や自己研鑽によって知識を得ることや、地域保健医療計画の見直し時などで実践技術を獲得していくことが必要である。

(2) 計画化段階

実際の策定作業では、3保健所とも行っていた統計資料の提供をはじめ、県内・外の市町村の計画情報や専門文献などの情報提供とともに、データの分析や見方、目標設定とその指標化、広域的な視点での助言などの技術的支援を行う。また、策定方法の実践についての支援も保健所の専門的技術支援となる。

これらの支援では、多くの時間を必要とするものもあるため、一保健所の管轄する市町村の多い所では、全ての市町村に同様に対応することは不可能となる。この場合十分な時間を要する支援については、モデル的な関わりを持つ市町村を決めて実施し、その結果をまとめて管内保健婦研修会などで他市町村へ広めるといった方法も考えられる。

また他の計画との整合性の調整や市町村格差の

調整のため、策定過程でのヒアリングも必要である。

(3) 策定後

各市町村の計画の進行状況の広域的調整や、計画の評価に対する支援が必要である。また、視聴覚や発達に課題のある児への専門的な医療や指導の確保など、単独市町村では解決することが難しい課題が出てきた場合は、保健所が広域に対応することの検討が必要となる。大野保健所では広域的課題の把握のために市町村に対し、アンケートを行うと共に、検討会を実施している。このように広域的課題を把握する努力も重要である。

以上、母子保健計画策定における、保健所の役割について考察した。母子保健計画策定は地域保健法でその機能強化が唱われた、保健所の企画・調整機能を発揮する重要な場であり、今後の積極的な取り組みが望まれる。

V 結論

今回、より望ましい計画書（策定プロセスを含む）を作成した4市町村とこれを管轄する3保健所に策定プロセスの聞き取り調査を行い、望ましい保健計画策定のあり方と保健所の役割を以下のようにまとめた。

【母子保健計画策定のあり方】

1. 庁内全体など行政各部局に対する策定への合意形成を担当課の課長級が行う
2. 関係機関を巻き込んだ策定体制づくり（策定委員会と作業部会の2本立て）
3. 計画策定方法などの研修による、策定担当者の育成と自己研鑽
4. アンケート調査だけでなくグループインタビュー等の複数の方法・対象による幅広いニーズ把握
5. 作業部会で各機関代表者が自分の分野の課題や役割の整理と素案の作成まで行う
6. 計画策定への住民参加の推進
7. 目標を指標化し、評価計画まで計画書に盛り込む
8. 進行管理組織による計画進行状況と課題の検討の定例化

【保健所の役割】

1. 各関係職種や市町村の上層部の合意形成のための支援

2. 医師会などの関係機関との調整
3. 計画策定方法などの研修会の開催
4. 資料の収集と提供
5. データの分析や目標の指標化の支援
6. 広域的調整と広域的課題への対応

謝 辞

本特別演習に多大なるご協力をいただきました市町村の皆様、保健所の皆様、岐阜県衛生環境部健康増進課の皆様に厚くお礼申し上げます。

また、終始温かくご指導くださいました国立公衆衛生院疫学部の尾崎米厚先生、公衆衛生看護学部の福島富士子先生に心より感謝申し上げます。

文 献

- 1)厚生省健康政策局計画課他監修：これからの地域保健；中央法規出版
- 2)保健計画研究会：保健計画策定マニュアル；ライフ・サイエンス・センター
- 3)星 且二編：みんなの保健計画マニュアル；医学書院
- 4)藤内修二：これからの母子保健における保健所の役割；公衆衛生研究, 45(2)：105-111, 1996
- 5)久常節子、島内 節、星 且二編：地域看護学講座5, 地域活動計画と評価；医学書院
- 6)高野 陽：母子保健計画の基本的なあり方；地域保健, 6, 7：16-22, 1996
- 7)郡司篤見監修：保健医療計画ハンドブック；第一法規出版
- 8)前田秀雄：地域社会、地域保健の基盤の変容；公衆衛生, 62(1)；4-11,1998
- 9)小林修一、加藤晴明：情報と社会学；福村出版
- 10)山口 亮：計画策定支援と保健計画のマニュアルづくり；地域保健, 2：34-43, 1997