

地域母子保健の向上に関する衛生行政学的検討 (地域母子保健を巡る基本対応方策の検討)

要約：近年における母子保健行政を巡る課題と対応の基本を総括的に検討した。

見出し語：母子保健行政、国・地方公共団体の役割、計画、科学技術

研究方法：研究に際し地域母子保健行政を巡る課題と対応の基本、行政の役割、計画、科学技術及び実際問題等について行政学、政策科学及び情報科学の視点から検討を行った。特に、昭和62年度においては地域母子保健の課題の実状や考え方、問題点、予測される点、さらに問題点の対応方策について地域ワークショップを通じて考察を深めた。

結果：本研究の推進に際し、地域母子保健の実態と問題点の把握を基盤に対応の基本路線についての考察を深めるとともに、新たに母子歯科保健行政の課題の検討を行った。

地域母子保健向上の基本戦略を検討するため地域ワークショップにおいて次の課題について課題の実状や考え方、問題点や今後予測される点、及び、問題点の対応方策を検討した。

- 1 近年における母子保健行政を巡る課題と対応の基本について。
 - (1) 近年における社会経済変動の影響
 - (2) 課題への対応の度合い
 - (3) 効果的政策の方向
 - (4) 学術基盤、研究方向
 - (5) 今後の課題と対応方策の基本
- 2 母子保健行政に関する国、地方公共団体の役割について。
 - (1) 同化定着と自主的判断
 - (2) 費用の国の補助率引下げ
 - (3) 地域の多様性とサービスの水準
 - (4) 都道府県と市町村の責務、役割、自主性
- 3 母子保健行政を効果的に推進する計画について。

- (1) 地方自治体の基本計画と位置づけ
- (2) 地域保健医療計画における位置づけ
- (3) 地域母子保健計画の策定
- (4) 医療、福祉、教育との連携システム
- 4 母子保健事業の向上をはかる地方保健行政機関の体系的整備について。
 - (1) 一次、二次、三次母子保健事業の体系化
 - (2) 人材確保、教育研修、調査研究
 - (3) 連絡、協議、審議及び審査機構
 - (4) 指導的役割と資格身分
- 5 母子保健に関する科学技術と情報システム開発の基本について。
 - (1) 父性の健康科学的意味
 - (2) パイロット研究、開発。応用の方向
 - (3) ハイリスク管理等施設の体系化
 - (4) 母子保健高度情報システム等の整備

母子保健行政を効果的に推進するための計画や行政機関の体系的整備は生涯を通じる健康づくりの基盤として位置づけられているが、より計画的な事業振興や関係機関の連携システムの充実が必要である。また、各段階における役割分担の不明確さや事業の発展をはかる人材としての専門職の不足が指摘されている。このため、人材開発、研究研修、住民参加システムの構築や専門機関との連携強化等全体としての法制度の検討が期待されている。さらに、科学技術や情報システムの発展は多くの課題を提供している。父性の健康科学的意味、予防対策分野の学術応用の問題、ハイリスク管理の体系化及び情報システムの整備等については技術的側面のみならず、実際の応用や運用面、財政負担能力、優先度を定めるに当たってのコストベネフィットの取入れ方等の検討が重要である。

近年における社会経済変動は保健事業全体の中で母子保健事業が相対的に低下する傾向があり、更に育児環境の変化、価値観の多様化、情

報の氾濫による様々な問題が提起されている。

現行法制はやや保護行政的色彩の強いことから母子全体のレベルアップと言う視点から問題が残されている。しかしながら、先天代謝異常の早期発見のマスクリーニング等の積極的導入など新たな展開に期待すべきものも大きい。

母子保健行政の同化定着の度合いは高いとする見方が多いが、地域特性に関する問題対応力や格差を重視する必要がある。しかし、住民に身近な行政分野は市町村で実施すべきであるとする考え方については共通認識をもっているが、母子保健サービスの1次、2次、3次機能をどのようにするかについての共通認識は未成熟の段階にある。

考察：本研究は21世紀を展望した基本政策として母子保健の向上は健全な世代の継承と生涯を通じる健康づくりの出発点からも期待されている。

行政全体の中での位置づけを考慮するとき、より明確な方針の策定と具体的見通しの明示が期待される段階にあり、第一次予防の重視、科学的手法による行政的方策の開発、地域住民自主参加、機能連携等を通じより質の高いサービスの提供について母子全体のレベルアップが望まれている。母子保健サービスは極めて地域住民に身近な機能であるとする見方は一般的であるが、サービスの全てあるいは一部を市町村行政の責務とするかどうかは尚一層の検討が必要でを基盤としつつ、将来の施策の展開に相応しい価値判断が求められる。その際、我が国の置かれた先進的母子保健水準を低下させない基本方向と地域の実際に即した基本施策の包括化が条件となり、そのための法律、制度、組織、運営、計画、調整、評価等について体系的検討が一層必要とされている。

2) 地域母子保健の基本施策に関する住民要請の実際と課題への対応策検討

(1) 国の現状と課題への対応方策

高野 陽・加藤則子（国立公衆衛生院）

国は、その都度、適切と思われる施策を提供している。それは、住民の健康状態の現状から導き出されたもの、住民自身の判断により要請されたものなどによっている。しかし、多くの場合、直接住民の判断や要請によるものは少なく、国の判断によっている。

さて、その施策に対する住民の示す態度としては、ごく一部の「識者」が意思表示をすることがあるが、それは、必ずしも住民の総意ではないことがある。住民にとって、不都合な施策であれば、住民の健康上好ましくない状態が発生すると思われる。その住民の健康状態の変化が直接の住民の要請とみなすことができよう。特に、小児の場合はその傾向が顕著である。

母子保健に関する国の施策は、住民に不平等な状態をできる限り少なくする必要があるので、多くの施策を提供することが期待されている。それを地域が、住民の条件に応じて適切に活用するわけであるが、国の「認識」と地域の「思惑」とに大きな「ずれ」があってはならぬ。特に、基盤整備事業においては、その点に問題があるようにも思われる。母子保健は、これまで都市よりも農村に重点を置いて事業が進められてきたが、現代では、その地域に特有の問題が山積みしており、重点の置き方に差はなくすべ

きである。その問題の把握において「認識」のずれを作るべきでない。その意味からも、人的基盤整備の確立が必要である。その場合、量的整備も必要であるが、むしろ質的整備の必要性が高いように思われる。それは住民にとっても必要であり、住民が適切な要請を出せる能力を身に着ける可能性を生み出させることにもつながると思われる。

これまでに、新しい事業が導入されるたびに、必ずしも、そのための「環境」は十分に整備されていたとは言い切れないこともあったことは事実である。今後は、そのようなことをできる限りなくすような努力を図ることを一つの課題としておきたい。この場合には、事業の提供者側の整備とともに、受ける側の整備が必要であり、日常の生活のなかで、その意識の向上を図るための働きかけを怠らぬようにすることが望ましい。これは、住民の責務であるとはいえ、その意識を導き出すための基盤は提供者側にあると考えられるためである。

(2) 地域政策における位置づけと課題

「団体事務化」の意味・問題点 大森 彌（東京大学教養学部社会科学科）

今回の研究の課題の一つは、「母子保健サービスの主体を市町村へ移行するとすれば、何を、どのような順序・手順ですすめるかを行政学の立場で体系的に策定しておく」ことである。この新たな課題は、昭和61年12月に成立した「地方公共団体の執行機関が国の機関として行なう事務の整理及び合理化に関する法律」（いわゆる第2次機関委任事務整理法）における母子保健法の改正と関係している。この法律の名称で直ちに気付くことは、「地方公共団体の執行機関が国の機関として行なう事務」という言い方をし、講学上の概念である機関委任事務という用語を避けていることである。この法律の提案理由説明をみると、次のように言われている。「機関委任事務の整理合理化に関する事項としましては、一一一地方公共団体の事務として既に同化定着しており、その自主的な判断によって処理することが適当なものについては、団体事務化する一一一。」

「団体事務」ないし「団体事務化」という事務区分の用語は、昭和58年の「行政事務の簡素合理化及び整理に関する法律」以来の新しい範ちゅうである。実は、今回の法律審議に際し、衆議院及び参議院の各内閣委員会は次のような付帯決議を行なっている。「機関委任事務、団体委任事務、団体事務等の相違については、行政の混乱を招くことのないよう、その性格について周知徹底を図るとともに、行政事務配分が複雑化し、その責任があいまいとならぬよう特段の留意を払うこと。」論点のポイントは、団体事務と団体委任事務の相違とその自治行政へのインプリケーションである。

厚生省の説明では、この度の改正における「団体委任事務化」とは、「法律の要件の枠内で（一部政令で定める基準に従い）国の示すガイドライン（条例準則）を参考にして、地方の実情に応じその基準を条例等で定める」ことであるとされている。しかし、同省児童家庭局監修の「改正・児童福祉法・精神障害者福祉法・母子保健法のすべて」の解説書は、「団体事務化後の児童福祉行政」と題し、明示的に「団体事務化」という用語を使っている。この点をどのように理解するかの手掛かりは、改正の背景としての国庫補助率引き下げ問題の処理にあったとみることができる。

改正母子保健法の附則第18条（昭和61年度から昭和63年度までの特例）は、「第21条第2項及び第27条第3項の規定の昭和61年度から昭和63年度までの各年度における適用については、これらの規定中「10分の8」とあるのは、「10分の5」とする。」としている。言うまでもなく、これは、養育医療及び保健指導に要する費用に対する国の補助率の引き下げを明示したものである。

今回の改正によって団体事務化された母子保健事務は、従来、ナショナル・ミニマムの確保という見地に立って、全国的な公平性・統一性の必要から、機関委任事務にするとともに、国はその費用の10分の8を負担してきたものである。つまり、国は、自ら設定した水準を経費負担を逼して維持することにより、その責任をはたすものとしてきた。

国の補助率を「10分の5」に引き下げるといふことは、考え方としては、とりあえず、「国に及び地方公共団体が双方で等しく負担を分かち合う性格の事業」とみなすという趣旨であると理解することができる。問題は、このように補助率を半分に引き下げた場合の国による事業実施への関与のありかたがどのように変わらざるをえないかということである。

事務を、機関委任から団体委任にかえるということは、その事務に対する主務大臣の指揮監督が当然には及ばなくなり、それまでのような実施基準の遵守を担保するための大臣の訓令や告示が、法律上の強制力をもちえなくなることを意味すると考えることができる。機関委任事務ではないのであるから、通達等で示される基準も単なる指針にすぎなくなる。もしそうでなければ、団体委任にした理由がわからなくなる。

そこで、事務の責任主体は地方自治体に移し、しかも応分の財政負担を求めつつ、サービス水準については、国が統一的に決定できる手掛かりを残すためには、団体委任化にあたって、「政令に定めるところにより」とか「政令の定める基準に従って」とかいった文言を法律のなかに入れることである。

こうした考え方は、この度の改正の直前に、団体委任事務化を審議した中央社会福祉審議会等福祉関係三審議会（合同企画分科会）が、「実施にあたって留意すべき事項」として次のように述べていることにも表れている。「団体委任事務に移行しても、国の社会福祉行政全般の維持発展のために尽くすべき責任は不変である。従って、① 行政の基本的な枠組みについて、法令上明確に規定することはもとより、具体的事項についても、統一的な実施運用の必要な部分については、条例準則を示すことなどにより、適切な運用が図られるよう努めるべきである。② 団体委任事務とする場合、運用面においてある程度地域の実情に応じて違いが生ずることは考えられるが、行政水準において差が著しく大きなものとならないよう配慮すべきである。」ここでは、団体委任事務化によって自治体の自主性が強まることに伴って起こりうるバラツキと格差への危険が表明されている。

事務の責任主体を国の機関としての知事及び市町村から都道府県及び市町村（長）に移行しても、実施基準が相変わらず国の設定する統一的な基準と同じであるならば、なんのための団体委任事務化なのか、その理由が不明確になる。自治体側から、「団体事務」あるいは「団体事務化」という新たな事務区分は、要するに、財政負担を自治体に転嫁しつつ、国の関与を減こうとする巧妙な手法ではないのかという疑問が出される理由もそこにある。おそらく、「団体事務化」に伴う自治体の自主的事務運用の可能性は、「政令の定める基準」を文字通り「基準」と考え、基準を指標としつつ、それぞれの地方の実情に応じた運用を創意工夫することにあるであろう。

地域の実情に応じた運用が可能になり、地域間に多様性がうまれてくるということが、従来のサービス水準が低下し、ひいては福祉の後退につながるというのでは、自治体は、新しい責務に應える力がないということになってしまう。そこで、自治体は、国の意図がどこにあれ、「団体事務化」とは、事務の責任主体が自治体になったことを意味し、「政令で定める基準」があくまでも「基準」でしかないことを確認して、より充実した、より適切なサービスの展開の方途を探って行く必要がある。

そこで、いかなのような諸点を実証的に調査検討してみなければならない。

- 1) この度の事務移管を自治体はどのようにうけとめているか。
- 2) 母子保健行政の分野では、自治体の自主性とはどういうことか。
- 3) 広域自治体（都道府県）と基礎自治体（市区町村）では、上記1) 2) についてどのような相違があるか。
- 4) 改正以前における自治体の母子保健行政には多様性がなかったか、あったとすればそれはどうして生じたのか。その理由や背景。
- 5) 母子保健事業は、自治体の基本計画のなかでどのように位置付けされているか。そうした計画策定の過程にどのような人々が大きな影響力を及ぼしているのか。
- 6) 今回の改正後に基本計画を策定しようとしている自治体では、「団体事務化」にもなっても何か従来と異なった施策を考慮しているか。
- 7) 事業計画の策定にあたって、ニーズをどのように把握し、また行政資源（予算、人員、実施態勢など）をどのように考えているか。

↓ 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:近年における母子保健行政を巡る課題と対応の基本を総括的に検討した。