

乳幼児健全発達支援相談指導事業に関する研究

一 調査報告書 一

青木継稔¹⁾、鈴木五男¹⁾、久保田純子¹⁾、鈴木眞弓¹⁾
青木 徹²⁾、神坂 陽³⁾、東条 恵⁴⁾、加藤忠明⁵⁾
澤 節子⁶⁾、諸岡公子⁷⁾、矢野久子⁸⁾、鈴木和子⁹⁾
日暮 眞¹⁰⁾

研究の要約：

厚生省は、平成3年7月1日からの適用にて「乳幼児健全発達支援相談事業」を開始した。本事業は、21世紀のわが国の母子保健・小児保健に極めて重要な施策に発展すると予測されるものであり、特筆すべき事業の一つとって過言ではない。目的は、児童の心身の健全な育成発達の助長や保護者の育児不安の解消を図ることにあり、都道府県・政令市・特別区宛に児童家庭局通知および母子衛生保健課長通知（平成3年5月22日付）が発表されている。本事業について実施状況を秋田県、新潟県、埼玉県、東京都23区および他の一部に地区について調査した。本事業の発布から、まだ2年しか経過していないこともあると考えられ、多くの市町村や特別区において本事業の存在すら把握されていないところが多かった。その理由としては、本事業の主旨・目的が担当上級者に理解されておらず、どこの部署・課にも通知が出されなかったり、通知が出されても見当はずれの部署・課に回っていたりしていたこと、かなりの市町村・特別区等において、すでに本事業と極めて類似の事業が実施されており、改めて参画する必要性がなかったことなど、があげられた。実施方法や内容についても一部調査を行った。

見出し語：乳幼児健全発達支援相談指導事業、児童の心身の健全な育成発達の助長、育児不安の解消、要経過観察児

-
- | | |
|-----------------------|-----------------|
| 1) 東邦大学第二小児科教室 | 6) 目黒区目黒保健所 |
| 2) 埼玉県深谷保健所 | 7) 千代田区神田保健所 |
| 3) 秋田県小児保健会 | 8) 板橋区上板橋保健相談所 |
| 4) 新潟県はまぐみ小児療育センター小児科 | 9) 大田区糞谷保健所 |
| 5) 日本総合愛育研究所 | 10) 東京大学母子保健学教室 |

[研究目的]

近年、わが国の乳幼児健康診査（以下、乳幼児健診と略す）は、精神・社会性発達強調プログラムに志向している。特に、出産数の著しい減少、核家族化、育児機会の少ない両親、働く母親の増加などがあり、「友達と遊べない」、「近所に友達がいない」、「言葉が遅い」、「母親から離れない」、「一人遊びを好む」、「ルールが守れない」など精神・社会的あるいは情緒面に問題を有する児と家族が増加してきている。これらの児の増加は、身体的に健康であっても、社会生活を営むことが難しく、孤立したり、不登校や不適応、さらには家族内暴力・非行などの予備軍が多くなると懸念されている。厚生省は、乳幼児の精神・社会性発達の強調を重要視し、平成3年度から「乳幼児健全発達支援相談指導事業」を開始した。本研究は、本事業の全国への実施・拡充のために、事業実施市町村における実施状況・実施内容等について調査し、児童の心身の健全な発達の助長を図ることに資することを目的とした。さらに、本事業の重要性を鑑み、全国への実施・拡充のための提言を行う。

[研究方法]

各研究協力者の在住する都県にある市町村（秋田県、新潟県、埼玉県、東京都23区など）を中心に、郵送によるアンケート、電話および担当者と面談し、聞き取り（ヒアリング）調査を行った。各研究協力者は、それぞれ調査した地域毎に各個別研究として集計し報告書を作成した。

[研究結果]

1. 本事業の実施状況：本事業は、実施主体が市町村となっている。平成4年度においては、厚生省の資料によると72市町村（48市18町2村）となっているが、今回の全国調査を実施していないが、平成5年度においては、さらに増加していると推定された。
2. 本事業通知の徹底：実際に実施を担当する保健所の本事業通知の把握状況は、悪いと推定された。例えば、東京都のうち、5区のみ保健所にしか通知されておらず、厚生省からの本事業通知を把握していなかったという成績が得られた。一方、埼玉県においては、県内92市町村すべてに把握され、通知されていた。また、秋田県においては、平成3年度から開始された心身障害児早期発見・早期療育ネットワークシステム事業の中に、乳幼児健全発達支援相談指導事業が含まれるという考えから、県内市町村に通知されておらず、全市町村で実施されていないという結果であった。
3. 本事業と類似の事業が実施されている市町村・特別区：本事業と極めて類似した事業が、市町村・特別区において既に実施されていたところが比較的多かった。東京都23区中、22区において類似の事業が実施されていた。埼玉県においては、92市町村中、49市町村（30市19村）にて本事業（14市町村）あるいは類似の事業が（35市町村）が行われていた。秋田県においては、1町のみ類似事業が実施されていた。
4. 本事業の実施施設：厚生省通知によると、

実施施設は、保育所、乳児院、児童館等の児童福祉施設及び保健所、母子保健センター等であって、市町村長があらかじめ指定した施設とするとある。東京都 23 区においては、保健所が主体となり、保育所、児童館、福祉事務所、地域集会場等が利用されており、埼玉県においては、市町村保健センターにて実施されている頻度が高かった。新潟県新発田市においては、青少年健全育成センターが利用され、秋田県象潟町では、保健所が利用され事業が実施されていた。

5. 本事業および類似事業の対象者：厚生省通知の本事業対象者は、1歳6か月児健診、3歳児健診等において「要経過観察」とされた児童及び保護者並びに育児不安を持っている母親等のうち、実施施設の利用を希望する者（以下、「利用希望者」という。）とするとある。各市町村や特別区における対象者は、厚生省の通知と同様に、乳幼児健診の結果、直ちに継続的指導等を必要としないが「要経過観察」とされた児童や育児不安を持っていると考えられる母親などが中心であった。地域によっては、これらの境界児やグレイゾーン児のほかに、精神遅滞児、自閉症児あるいは自閉傾向児、言語発達遅滞児等の広汎性発達障害児とその家族を含めて実施されていた。秋田県においては、乳幼児健診後の境界児やグレイゾーンに属する児童の把握がほとんどなされていないところが多く、その対応に苦慮しているところもあった。

6. 連絡・調整会議の設置とその機能：厚生省通知によると①市町村は、母子衛生主管課長、児童福祉主管課長、医師、保健婦、児童指導員、

保母、児童福祉司、心理判定員、実施施設者の代表者、その他関係機関代表者等から構成する連絡・調整会議の設置するものとする、②連絡・調整会議においては、実施施設の選択、指導対象者の決定、指導対象者のグループ編成、指導（処遇）方法（方針）、指導期間等にわたり個々のケースについて協議し、その結果を市町村長へ報告するものとする、と記述がなされている。東京都においては、昭和38年から「地区母子保健対策協議会」が設置され、拡大メンバーにて本事業の類似事業の連絡会としている所があった。今回の調査においては、本事業を円滑化に市町村にて実施するための連絡・調整会議の設置状況を調査しなかったが、音頭取り・リーダー役をどこが、誰が行うかによって本事業の成否が決まるであろうことが議論された。多くに地域において、保健婦が熱心であり、努力されていることが成功の要因に挙げられていたことは特筆すべきことであった。

7. 実施方法・実施内容（業務）について：厚生省通知は①実施施設においては、市町村長が決定した指導方針等に基づき、指導対象の児童及び保護者に対し、個別的あるいは集団的な指導を実施するものとする、②児童の指導については、児童福祉施設における入所措置指導との集団指導、保健所、母子健康センター等における指導対象者のみの集団指導及び個別指導によって実施するものとし、保護者については、類似の不安を持つもの同士のグループ別又は個々の不安に対する個別の指導を行うものとする、とある。本事業あるいは本事業の類似事業を実施している各市町村・特別区において、実施内

容は、いずれもほぼ類似していた。従事者の職種は、マンパワーの問題、予算の問題などがあり、保健婦のみで実施している小規模なものから、東京都23区内においては、保健婦、看護婦、栄養士、助産婦、心理判定員、運動指導員、PT、OT、ボランティアなど多彩な職種が関与するもので大きな差が認められた。実施回数は、月1～2回、週1～2回のものが比較的多かった。主な内容は、「母と子の遊び」を中心に、集団あるいは個別指導が実施されていた。実施事業名は親しみ易い名称がつけられており、その名称の主なものについて表1に示した。

8. 費用・予算について：本事業について

国の補助が受けられ、国と協議とし承認を受けることになっている。東京都23区において、一部の意見として、「厚生省と事前協議などの手続きが面倒で、その割には国庫補助が少な過ぎて割りが悪い（ので実施しなかった）」、埼玉県のある市町村では、「本事業の申請を行ったが認められず、その判定基準が明確でない」と疑義を訴えたところがあった。国庫補助額は、平成4年度における予算は3,200万円であり補助率は1/3となっているため、事業が全国的

約5,000余の市町村に拡大するとすれば、単純計算額は、1市町村当たり1万円以下となってしまふ。いずれにしろ、少額といわざるを得ないであろう。

9. 本事業実施の必要性とその評価：関連した保健所の保健婦を対象に本事業の実施の有用性について、ほとんど100%の者が必要であると回答している。その理由として、①地域住民のニーズが極めて高い、②核家族化しているので大切である、③友達づくりの場として大切である、④母と子の遊び方と交流が大切である、⑤地域の自主保育グループの育成と連携が大切である、などの意見が多かった。一方、本事業や類似事業に参加した母親にアンケート調査を実施し、98.5%が参加して良かった、95.6%が継続して参加したいとの回答であった。参加して良かったあるいは継続参加を希望する理由として、①友達づくりができる、②子供の遊ばせ方が理解できた、③母親同志の交流の場となり相談相手ができ、共通の悩みを話し合うことができた、④色々な不安に対して相談できた、⑤母親自身のストレス解消にもなった、などの意見が多かった。一方、参加することに否定的な意

表1、本事業あるいは類似事業実施のニックネームの多くの例

すくすくクラブ、子供ひろば、子育て勉強会、母と子のふれあい教室、あつまれフレッシュママ、育児教室、子供グループ、なかよしグループ、竹の子グループ、子供の健康教室、いしぶみの会、ラッコの会、ラッコグループ、出張育児相談、母親学級クラス会、母乳教室、母と子のつどい、地域育児相談、障害児親の会、ピッピの会、わばくクラブ、こづれ大根サークル、あそびの会、絵本相談室、ホットケーキの会、ことばの相談室、育児学級、ピヨちゃん会、子供相談室、子供相談、親子グループ

見として、①実施会場が遠い、②保健婦さんに強要された、③忙しくて通えない、などが挙げられた。

[考察および今後の展望・結論]

わが国における出生数の激減は、予想をはるかに上回り、急速な勢いで下降してきた。従って、少子化と高齢化社会の到来は、試算より早く進行しているという過言ではない。家庭の崩壊、核家族化の進行、女性の就労の増加など育児環境として好ましい方向にない。都会を含めて核家族化の進行と近隣に子供が余りいない環境が露呈し、乳幼児の精神・社会的発達や自立の遅れなど環境適応に障害を持つ児童の増加が相次いで報告されるようになった。精神医学者・児童精神医・発達心理学者あるいは小児科医等から乳幼児期からの精神・社会的発達の育成・促進の重要性が指摘され、特に、幼児期の社会性や情緒面の発達に問題を有する児の学童後半期、思春期および青春期における社会への不適応が警告されている。また、少子化の進行に育児機会の少ない母親の増加、核家族化に於ける母親の育児相談を気軽に行える経験者が身近にいないことによる育児不安や子供への対応の未熟性などがクローズアップされている。

保健所を中心に実施されている乳幼児健診の場において、医療や療育に直ちに必要としないが、境界児・グレイゾーン児あるいは何らかの問題を有する児やその家族が年々増加傾向にあり、「要経過観察」となっている児童や育児不安を抱える母親・家族に対する支援が重要視されてきた。地域によっては、すでに約 20 年以

上も前から、保健所を中心として、親と子の遊びの教室やお友達づくりの教室が自然発生的に保健婦さんを中心に実施されてきており、その後、この10年間の間にかかなり広い地域に浸透してきており、母子保健事業に熱心な市町村は予算化して助成している。しかし、まったく反応に苦慮している地域も多く、事業として取り上げていない市町村も多いのが現状である。

以上のような状況下で、厚生省は平成3年5月22日付にて、「乳幼児健全発達支援相談指導事業の実施について」（児童家庭局長通知、児童家庭局母子衛生課長通知）の補助事業が発令された。厚生省の本事業の主旨は、各市町村が主体となり、地域の乳幼児健診にて「要経過観察」と判断された児童、育児不安を抱えている母親等の不安解消、その他地域内の問題を有する児童などを対象に、保育所、乳児院、養護施設、虚弱児施設等の児童福祉施設、保健所、母子保健センター等において、個別的あるいは集団的な指導を行うことにより、保護者の不安を解消し、児童の健全な心身の成長発達を助長することであり、上述のすでに各市町村の多くに実施されている発達支援事業に極めて類似した内容になっている。本事業は、厚生省が発令したことにより全国的に普及することが期待され、冒頭の要約にも記載したごとく、21世紀のわが国の母子保健・小児保健の極めて重要な施策に発展するものと考えられ、特筆すべき事業の一つである。

本事業は、平成3年7月1日からの適用であり、平成5年度の今回の調査において、本事業通知の徹底が各都道府県、市町村あるいは特別

区によってかなりの差が認められた。特に、各地方自治体の衛生部などにおいて、市町村などへの通知を出さず、対応に苦慮したところが多かったため、実際に実施を行う保健所等が知らなかったところがかかなり多かったといつて過言ではない。従つて、厚生省は、本事業の目的を各自治体に理解を再度求めることと、各市町村長・特別区長への通知と本事業実施主体となる部・課への徹底を行う必要があると痛感した。また、上述のごとく、本事業と類似の事業が市町村にて行われているところも多いことが判明したため、すでに類似事業を実施している市町村では、改めて国庫補助を受ける手続等の問題や期待より少ない補助額などの理由にて、申請しなかったところが比較的多かった。国庫補助額の増加により、申請する市町村が多くなるものと期待される。従つて、本事業の申請を行い、国庫補助を受けている市町村のみの調査ではなく、全国市町村を対象とした調査を実施しないと、本事業あるいは類似事業実施の実態を把握することは不可能である。

本事業あるいは類似事業の実施状況についての今回の調査は、東京都 23 区および埼玉県において、本事業の助成を受けている区は目黒区と千代田区の 2 区であったが、類似事業は世田谷区を除くすべての区にて実施されていた。埼玉県においては、92 市町村中、本事業の助成を受けて実施しているのは 14 市町村(15.2%)、類似事業の実施は 35 市町村(38%)、実施していないのは (43%)であった。一方、秋田県においては、類似事業が 1 町のみを実施され、他の市町村においては全く実施されていなかった。

以上の調査結果は、全国的にみて同様の傾向が推定され、母子保健事業に熱心な都道府県あるいは市町村にて本事業あるいは類似事業が実施されているであろうと推定され、本事業あるいは類似事業の全国への拡充・普及への努力が必要であると考えらる。

本事業あるいは類似事業の実施方法、実施内容等には各市町村・特別区において大きな差はないと推定されたが、携わる職種には大きな差があり、多くの職種の参加は、東京都など大きな都市ほど多い傾向であった。費用の問題、人的資源の確保の問題は、町村ほど苦慮している傾向が認められ、人口の少ない市町村においては、広域の連携あるいは巡回相談機能などへの対応が苦慮される必要性が推定された。

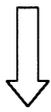
本事業あるいは類似事業に対する実施者および参加者(受益者)の評価は高く、地域住民のニーズは非常に高い結果を得た。本事業の重要性やニーズの高い結果から、本事業が全国的に普及し、拡充されることが大切であると痛感した。

次年度においては、可能な限り全国市町村を対象に本事業および類似事業について調査を実施し、本事業の普及と人口構成別のモデル策定を計画する予定である。



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



研究の要約:

厚生省は、平成3年7月1日からの適用にて「乳幼児健全発達支援相談事業」を開始した。本事業は、21世紀のわが国の母子保健・小児保健に極めて重要な施策に発展すると予測されるものであり、特筆すべき事業の一つとあって過言ではない。目的は、児童の心身の健全な育成発達の助長や保護者の育児不安の解消を図ることにあり、都道府県・政令市・特別区宛に児童家庭局通知および母子衛生保健課長通知(平成3年5月22日付)が発布されている。本事業について実施状況を秋田県、新潟県、埼玉県、東京都23区およびその他の一部に地区について調査した。本事業の発布から、まだ2年しか経過していないこともあると考えられ、多くの市町村や特別区において本事業の存在すら把握されていないところが多かった。その理由としては、本事業の主旨・目的が担当上級者に理解されておらず、どこの部署・課にも通知が出されなかったり、通知が出されても見当はずれの部署・課に回っていたりしていたこと、かなりの市町村・特別区等において、すでに本事業と極めて類似の事業が実施されており、改めて参画する必要性がなかったことなど、があげられた。実施方法や内容についても一部調査を行った。