

北海道深川保健所における管内市町村母子保健計画策定支援の実際

吉田浩二 *

要約 北海道深川保健所では、平成8年5月の厚生省通知「母子保健計画の策定について」を受けて、管内市町村に対し、母子保健計画策定の支援を行った。7月に保健所としての方針とスケジュールを示し、隔月に担当者の会議を開催して、進捗状況の確認を行うこととした。方針としては、目標設定型の計画とすること、ヘルスプロモーションの理念に従って住民参加と他部局への働きかけを行うことを示した。当初、市町村の担当者には戸惑いが大きかったが、ひとつの町が保健所の方針に従って作業を始めたことがきっかけとなり、また保健所が開催した定例の会議の中で各市町村が策定作業の進捗状況を確認しあうことが刺激となり、当初の予定より1か月程度遅れはしたが、平成9年2月現在、策定作業はほぼ順調に進んでいる。策定のプロセスにおいて、保健所が果たした役割としては、定例の会議を開催することによって、各市町村が自分たちの動きを客観的に捕らえることができたこと、健診に対する小児科専門医の派遣などについて、関係各機関の調整を図ったこと、計画書素案に関する個別の協議にあたって、目標設定型の計画に修正するよう、具体的な助言を行ったことなどが上げられる。

見出し語：母子保健計画、ヘルスプロモーション、目標設定型保健計画

1 はじめに

北海道深川保健所では、平成6年度から保健婦研修会や市町村保健福祉担当者会議などで、ヘルスプロモーションの理念や目標設定型保健計画の手法について学習を行ってきた。特に平

成7年度には、各市町村において、それぞれ「母子保健のあるべき姿」を描く演習を行った。そして平成8年5月に、厚生省より「母子保健計画の策定について」の通知が発令されたことを受けて、保健所では市町村における母子保

* 北海道深川保健所

健計画の策定に向けての具体的な支援を開始した。

本研究の目的は、保健所における市町村母子保健計画策定の支援の実際を事例を通して紹介し、その評価を行うことによって、市町村母子保健計画の策定における保健所の役割を検討することにあるが、原稿の提出期限の関係で、取り組みの途中経過の報告とならざるを得ない。従って、本報告では、平成9年2月上旬までの市町村の取り組みと保健所の関わりを紹介し、中間段階ではあるが、ここまでのプロセスで得た市町村における計画策定の効果とそのプロセスにおける保健所の支援に関する評価を述べることとする。

なお、本報告に述べたリーダー保健婦会議などの場面における市町村保健婦の動きについては、当所保健婦係長から情報を得たものであり、筆者（所長）の目からは見えない市町村の動きを把握する上では貴重な情報であった。

2 地域の概況

北海道深川保健所は、北海道石狩平野の北端に位置し、豊かな田園地帯である。1市6町から構成され、管内人口は50,587人（平成7年国勢調査）、平成7年の出生数は374人（人口千対7.4）であり、市町村の概要は表1のとおりである。

保健所の管轄は、北空知第二次保健医療圏に合致し、医師会の圏域とも合致している。分娩施設は地域センター病院でもあるA市の市立病院産婦人科のみであり、小児科専門医は、市立病院小児科と、市内の2開業医の3施設である。

また当地域には、平成7年に、医師会、市町村、保健所、保育所、幼稚園、薬剤師会の構成員からなる北空知乳幼児保健会という組織が発足し、今回の母子保健計画策定にあたって、貴重な役割を担っている。

3 母子保健計画の策定にあたっての保健所における支援方針と当初のスケジュール

平成8年5月の厚生省児童家庭局母子保健課長通知「母子保健計画の策定について」を受けて、深川保健所では7月に市町村担当者の会議を開催し、計画策定作業のスケジュールと策定にあたっての保健所の支援方針を示した。

表2の左側に、保健所が当初示したスケジュールを記した。当初の予定としては、7月、9月、11月に保健所において市町村担当者の会議を開催して各段階における策定作業の支援を行い、1～2月に計画書素案の個別協議を行うこととした。

第1回の会議で示した保健所の支援方針は表3のとおりである。従来の課題解決型の計画ではなく、目標設定型の計画とするために、まず地域の「あるべき姿」を描くことから始めることを強調した。また、ヘルスプロモーションの理念に従い、住民参加を得ること、他部局への働きかけを行うことを強調した。更に、保健所

表1 北海道深川保健所管内市町村の概要

市町村	人口*1	出生数*2	出生率
A	28,770	204	7.1
B	4,507	33	7.3
C	3,543	23	6.5
D	3,825	34	8.9
E	2,785	26	9.3
F	4,743	38	8.0
G	2,414	16	6.6
合計	50,587	374	7.4

*1 平成7年国勢調査 *2 平成7年

が行う具体的な支援の内容として、基本的統計資料の整理、関係機関の広域調整などを掲げた。また、検討組織の委員としての参加依頼や個別の相談にも積極的に応じることを確認した。

4 市町村の取り組みと保健所の支援の経過の実際

表2の右側に、市町村の取り組みと保健所の支援の経過の実際を記した。

第1回会議の時点では、市町村は戸惑いの色を隠せなかった。厚生省の通知が年度途中の突然のものであり、しかも8年度中に策定するという過密なスケジュールであったこと、他部局の職員や関係者による検討組織の設置、住民参加など保健所の示した方針を、予算措置もない中でこれだけの期間に行うことはとても困難に思われたことなどのためである。

8月に行われたリーダー保健婦会議では、ほとんどすべての市町村の保健婦は、保健所が示

した方針に沿って計画を策定することは困難であり、「適当にやろう」という雰囲気であった。しかし、その中のひとつの町(B)が、8月上旬に早速組織を設置し、すでに住民アンケートを作成したという報告をすると、他の市町村が刺激を受けた様子であった。

この時期に、保健所では独自の動きとして、股関節脱臼検診の市町村への移管に向けた医師会との協議を開始した。これまで深川保健所では、乳児健診とは別に3～4か月児を保健所に集め、股関節脱臼検診として全員にX線間接撮

表3 計画策定にあたっての方針

- 1 目標設定型の計画とすること
厚生省の「策定指針」の「基本的視点」に基づき、めざすべき方向の体系図を描くことから作業を進めて下さい。
- 2 住民参加を得ること
ヘルスプロモーションの理念に基づき、保健事業の対象者の声を聞いたり、子育て中の一般住民を検討委員に加えて下さい。
- 3 他部局に働きかけること
上記の理念に基づき、福祉、教育、企画財政、医師会、歯科医師会など、役場内外の他の部局に検討委員への参画を働きかけて下さい。

表2 市町村母子保健計画策定スケジュール

月	当初の予定	実際の経過
7	第1回母子保健計画策定会議 ・方針とスケジュールの提示	7/19 第1回母子保健計画策定会議 ・市町村は戸惑いの色を隠せなかった
8	市町村における計画策定検討会の設置	リーダー保健婦会議 ・具体的検討開始はB町のみ 股関節脱臼検診実施体制の協議を開始
9	第2回母子保健計画策定会議 ・目指すべき方向の体系図	9/20 第2回母子保健計画策定会議 ・5町が課内での検討を開始 ・乳幼児健診の医師確保についての要望
10	保健事業実施体制の協議	リーダー保健婦会議 ・「やらなければ」という雰囲気に変化
11	第3回母子保健計画策定会議 ・保健事業の実施体制	11/12 第3回母子保健計画策定会議 ・5町が検討組織を設置、4市町がアンケートを実施 ・乳幼児健診の実施体制が概ね合意 ・問診票等の統一の要望
12	計画書素案を検討会議に提出	保健所から基礎的統計資料を提供 12/13 乳幼児保健会役員会 ・乳幼児健診の実施体制がほぼ合意
1	保健所における計画書素案の個別協議	1/23 第4回母子保健計画策定会議 ・ほぼすべての市町でかなり検討が進む
2		5市町から計画書素案について個別協議
3	計画書の提出	

影を行っていた。X線による検診が長年の慣例になっていたこともあるが、小児科専門医による乳児健診が行われていない市町村がいくつかあったことも、このような方法を続けてきた原因であった。これを本来の乳児健診として行うべく、医師会の関係者と協議することにより、小児科専門医による乳児健診の中で股関節の異常をスクリーニングすることについて、概ね合意が得られた。

9月に第2回の会議を開催した。この段階では、5つの町が課内での検診を開始していたが、2か所では、保健センターの開設や組織の機構改正の時期と重なったこともあり、母子保健計画に関しては、まだ全く取り組んでいない状態であった。

また、この会議の席で、乳幼児健診の医師の確保について保健所の調整を希望する声があがったため、各市町村から9年度の医師派遣回数希望をとり、これをもとに医師会との協議を開始した。

10月に行われたリーダー保健婦会議では、ある程度先行して動き出した町に刺激されて、他の町でもやらなければいけないという雰囲気になってきた。また、「隔月に行われる保健所の会議で取り組みの状況を『発表させられる』ので、動かざるを得なくなってきた」「期末テストの前のような緊張感がある」「会議での発表が、自分たちのやっていることの確認の場になっている」という発言も見られた。

11月の第3回会議の直前に、10月末現在の進捗状況調査を行った。その結果は、表4のとおりである。策定体制については、Eは検

討組織は設置せず、担当者が関係部局に個別に協議する方法をとったが、5町ではすでに検討組織を設置していた。計画の構成員は表4に示したとおりである。住民参加の方法としては、

表4 計画策定の進捗状況(平成8年10月末現在)

1 現在の策定体制について	A	B	C	D	E	F	G
(1) 検討組織を設置		●	●	●		●	●
(2) 組織の設置を検討	●						
(3) 関係者へ協議					●		
2 検討組織の構成員	A	B	C	D	E	F	G
(1) 児童福祉担当者		●	●	●	▲*1	●	●
(2) 教育委員会	●	●	●	●	▲	●	●
(3) 保健所	●	●					
(4) 医師会	●				▲		●
(5) 歯科医師	●						
(6) 保育所・幼稚園		●	●	●	▲	●	●
(7) 民生委員							●
(8) 地域住民・父母						●	
(9) 市(町)議会議員							●
(10) 企画・財政・建設部局		●	●			●	●
3 住民の参加の方法	A	B	C	D	E	F	G
(1) 委員として参加	▲*2	▲		▲		●	
(2) 意見を聞く場を設ける		▲			▲		
(3) 住民アンケートを実施	●			●	●	▲	▲

*1 委員としてではないが、協議した対象
*2 今後実施を予定している

表5 計画策定の進捗状況(平成9年1月17日現在)

1 検討組織の構成員	A	B	C	D	E	F	G
(1) 児童福祉担当者	●	●	●	●	▲	●	●
(2) 教育委員会	●	●	●	●	▲	●	●
(3) 企画・財政担当者	●	●	●			●	
(4) その他の役場内部局	●		●			●	
(5) 保健所	●	●			▲		
(6) 医師会	●				▲		●
(7) 歯科医師	●	●					
(8) 保育所・幼稚園	●	●	●	●	▲	●	●
(9) 民生・児童委員	●						●
(10) 地域住民・父母	●						●
(11) 市(町)議会議員	●						●
(12) その他	●						●
▲は、委員としてではないが、協議した対象							
2 組織についての議会承認	A	B	C	D	E	F	G
(1) 承認を得た	●			●			
(2) 関係議員の了解を得た							●
(3) 特に説明していない			●			●	
(4) 計画書は承認得る予定		●			●		
3 アンケートの作成方法	A	B	C	D	E	F	G
(1) 事務局のみで作成	●		●				●
(2) 実施前に関係者に協議				●	●		
(3) 他部局が参加して作成		●					
(4) その他						●	
4 あるべき姿の検討	A	B	C	D	E	F	G
(1) 事務局案作成中				●		●	
(2) 事務局案はほぼ完成	●				●		●
(3) 他部局と協議中							
(4) 協議を終え、ほぼ成案		●	●				
5 母子保健の現状の検討	A	B	C	D	E	F	G
(1) 統計資料の整理中						●	
(2) 統計資料は整理した	●						●
(3) 課題を整理した				●			
(4) 課題を他部局と協議中		●					
(5) 協議を終え、ほぼ成案			●		●		
6 計画策定の効果	A	B	C	D	E	F	G
(1) 事業目的の再確認	●	●	●	●	●	●	●
(2) 他部局の理解が得られた			●	●	●		
(3) 首長等の理解が得られた				●	●		
(4) 既存事業の予算が増額	●	●		●	●	●	
(5) 既存事業が整理・縮小			●				
(6) 新規事業が企画された	●	●	●	●			

検討組織への委員としての参加が1町（他に3市町が予定）、4市町がアンケートをすでに実施し、2町はこれから実施する予定であった。会議の席で、これらの資料をもとに、各市町村の進捗状況を発表しあった。

また、この会議と相前後して、乳幼児保健会の構成員である医師会、保健所、市町村により、乳幼児健診への医師の派遣体制について協議を重ねた結果、独自に大学病院からの医師の派遣を受けているFと、隣接の他の圏域の地域センター病院からの医師の派遣を受けることとなったDを除く5市町が、医師会との委託契約により小児科専門医の派遣を受ける方向で概ね合意した。更にその協議の経過で、問診票や診察用紙も、管内で統一した方がいいということになり、その作業は乳幼児保健会に一任することとなった。

基本的統計資料については、すでにある程度のもものは各市町村において独自に作成していたが、保健所としても、時を同じくして二次医療圏の地域保健医療計画の策定にあたって統計資料の整理を行っていたため、当初の予定からは少し遅れたが、12月中旬に、人口動態統計に基づく出生率、合計特殊出生率、乳幼児の死亡に関する諸率、出生施設の場所などに関する統計資料を市町村に提供した。

当初の予定では保健所における会議は3回で終了するつもりであったが、進捗状況から考えて、1月にも会議を行うこととなった。第4回の会議の直前、1月中旬現在の進捗状況は、表5のとおりである。Eを除くすべての市町村で検討組織が設置され、構成員も10月段階と比

較して、かなり増えていた。児童福祉担当者、教育委員会、保育所・幼稚園関係者はすべての市町村に入っており、企画・財政担当者も4市町に入っていた。保健所が委員として参加したのは2市町のみで、そのうちAは所長が参加した。医師、歯科医師の参加は各2市町のみであった。民生・児童委員、一般住民、議会議員の参加も、各2市町ずつ見られた。組織の設置にあたって議会の承認を得たのは2市町のみであったが、1町は組織の構成員に議員が参加し、他の2町では策定した計画書は議会に提出する予定である。

アンケートについては、すべての市町村で実施された。アンケート結果が計画に反映された項目については、このあとの「計画の効果」の項で述べる。アンケートの作成方法にあたって、関係者との協議を行ったのは3町であった。

あるべき姿、現状と課題の検討の進捗状況については、市町村の間に差が認められた。

この段階での計画の効果としては、担当者の間における保健事業の目的の再確認が最も多く、他部局の理解が得られたところが3町、既存事業の予算増額が5市町、新規事業の企画が4市

表6 計画策定の効果の具体的な例

- A・従来乳児相談のみであったが、小児科医による健診が行われることになった。*
- ・マタニティーサロン（母親学級）の回数が増加された。*
- ・保育センターの看護婦が増員された。
- ・育児サークル、離乳食教室が新規に企画された。*
- B・予防接種が個別化、委託料が予算化された。*
- ・集団接種の立ち会い医師も、小児科専門医に委託された。*
- ・1歳6か月児健診、3歳児健診にことばの療育担当者が参加することになった。
- C・住民課、教育委員会、図書館でそれぞれ行っていた育児学級が教育委員会に一本化された。
- ・各課で管理している公園について、共通理解が得られた。
- D・教育委員会と育児学級について今後に向けた協議ができた。
- ・保育園との早期療育に関するケース検討会をより頻回に行うことになった。
- E・乳幼児健診を小児科専門医に委託することになった。*
- ・予防接種も個別化された。*
- F・予防接種の実施回数が増加。

* アンケートの回答が反映されたもの

町であった。首長の理解が得られた、既存事業が整理・縮小されたところも、それぞれ1町ずつ見られた。具体的な例は、表6に示したとおりである。この中には、アンケートの回答が反映されたものも、少なくなかった。

保健所における全体の会議は4回で終了し、その後はある程度の素案ができたところから、現在個別の協議を行っているところであるが、その内容については機会を改めて報告したい。

5 策定のプロセスと保健所の役割に関する評価

保健所が当初示した方針は、①目標設定型の計画とすること、②住民参加を得ること、③他部局に働きかけることの3点であった。平成9年2月上旬の段階で、これらがどの程度達成されたかを評価する。

まず、目標設定型の計画とすることについては、支援の過程で再三にわたって母子保健のめざすべき方向の体系図を描くことから始めるように勧めていたが、結果的には、まず地域の現状を統計資料によって調査し、その中から課題を抽出するという手順で行うところがほとんどであった。また、3市町では、検討組織の設置に先立って、事務局のみでまずアンケートを実施し、その結果を検討組織に提示して意見を求めるという方法をとったが、これも課題解決型的手法である。しかし、計画書素案の個別協議にあたって、再度めざすべき方向の体系図を描くことを勧め、具体的な助言を行うことによって、これまで5市町において、計画書を目録設定型に修正している。具体的な成果の例として

は、Aにおいて、第1回目の策定会議では、人口動態や保健事業の現状、あるいはアンケートの集計結果の膨大な資料を提示して、委員の意見を求めたが、ほとんど何も意見が出なかったが、その後計画書を目録設定型に修正し、自治体としての母子保健に関する基本的な考え方や各事業の目的を明確にした簡単な資料を作成し、第2回目の会議に提出したところ、一般住民の委員も含めて、積極的な意見（重箱の隅をつつくような、あるいは否定的なものではない意見）がどんどん出るようになった。なお、市町村に対してこれらの助言を行う際、今回示された課長通知の策定指針の中に、「母子保健計画の策定上の基本的視点」として4つの柱が明記されていたことが、非常に大きな推進力となったことを付記したい。

次に住民参加については、市町村では「住民アンケート＝住民参加」という理解が強かったようであり、早い段階からアンケートを実施する市町村が多かった。しかし、アンケートの作成にあたって、関係者との協議を事前に十分行わなかったある町では、アンケートの結果をいきなり検討会議に提示したために、関係者の不信感を招くという一場面もあった（その後の会議では、相互の理解は深まったが）。アンケート結果が計画に反映された例としては、Aでは母親学級や乳児相談などの保健事業に参加した親にその事業に関するアンケートをとった結果として、母親学級の回数を増やす、小児科専門医による乳児健診を実施する、育児サークルや離乳食教室を新規に企画するなどの動きにつながった。従って、「住民アンケート＝住民参加」

という理解は危険であり、アンケートが住民参加の手段として有効に機能するためには、アンケートの対象者の選定、作成のプロセスが重要であると考えられる。また、検討組織に地域住民が委員として参加した例としては、Aにおいて、幼稚園、保育所、母子通園センターの親の会から代表者各1名が検討組織に参加し、子育て当事者の立場から、先に述べたように、積極的な意見が出された。しかし、一般住民の委員としての参加は2市町のみにとどまっており、住民参加型の計画策定は、まだ十分に浸透したとは言えない。

第三に、役場内外の他部局への働きかけについては、児童福祉、教育委員会はすべての市町村において参画しており、4市町では、企画・財政など、その他の部局の参画も見られた。Cでは、産業、建築、土木、消防、交通安全、議会事務局など、役場内の広範な部局が参画しており、その結果、妊婦の労働条件、道路や公園の整備、児童・生徒会活動にまで踏み込んだ計画が策定されつつある。計画の効果として他部局の理解が得られたと答えた市町村が3町あることから、この第三の方針については、かなり浸透したと考えられる。

スケジュールの進行としては、検討組織の設置は当初の予定より2か月近く遅れたが、その後遅れは次第に回復し、計画書素案の個別協議は、約1か月近い遅れではあるが、現在ほぼ順調に行われているところである。

保健所が果たした役割としては、当初は市町村に戸惑いを生じさせることにはなったが、はじめに全体のスケジュールを提示し、その進行

管理のために定例の会議を開催して、他の市町村の動きなどに関する情報を逐次提供したことにより、各市町村が自分たちの動きを客観的に捕らえることができたことが最も大きいと考えられる。これは、リーダー保健婦会議などの場で、市町村の保健婦が強調していたことである。また、乳幼児保健会の活用により、小児科専門医の派遣について、関係各機関の調整を図ったことも重要な役割であったと思われる（この点については、まだ課題が残されてはいるが）。更に、計画書素案に関する個別の協議にあたって、目標設定型の計画に修正するよう、具体的な助言を行ったことも重要である。

一方、当初、市町村からの要望が強かった基本的な統計資料の整理については、保健所からの提示がやや遅れたために、すでに各市町村である程度の資料は独自に整理することができ、また、保健所から提示した資料は人口動態統計の分析によるものがほとんどで、地域の課題につながるような特別重要なものは特になかったこともあって、保健所の果たした役割としては、それほど大きくはなかったと思われる。

以上、北海道深川保健所における管内市町村の母子保健計画策定への支援の実際について、経過をおって紹介し、平成9年2月上旬の段階における中間的な評価を行った。



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 北海道深川保健所では、平成8年5月の厚生省通知「母子保健計画の策定について」を受けて、管内市町村に対し、母子保健計画策定の支援を行った。7月に保健所としての方針とスケジュールを示し、隔月に担当者の会議を開催して、進捗状況の確認を行うこととした。方針としては、目標設定型の計画とすること、ヘルスプロモーションの理念に従って住民参加と他部局への働きかけを行うことを示した。当初、市町村の担当者には戸惑いが大きかったが、ひとつの町が保健所の方針に従って作業を始めたことがきっかけとなり、また保健所が開催した定例の会議の中で各市町村が策定作業の進捗状況を確認しあうことが刺激となり、当初の予定より1か月程度遅れはしたが、平成9年2月現在、策定作業はほぼ順調に進んでいる。策定のプロセスにおいて、保健所が果たした役割としては、定例の会議を開催することによって、各市町村が自分たちの動きを客観的に捕らえることができたこと、健診に対する小児科専門医の派遣などについて、関係各機関の調整を図ったこと、計画書素案に関する個別の協議にあたって、目標設定型の計画に修正するよう、具体的な助言を行ったことなどが上げられる。