

政令市における保健所の役割

西牧 謙吾*、佐藤 牧人**

要約：すべての子どもが健やかに成長することの出来る地域社会の形成を目標として、政令市（特別区）の保健所（保健所機能を持つ部局）は、母子保健の現状分析と目標設定、政策提言を行い、保育部や教育委員会など児童健全育成関係部局と連携をとりながら、市区全体として総合的な取り組みを行うことが求められる。そして少子化対策の一環として子育て支援システムを創り出していくことが必要である。

見出し語：政令市保健所、乳幼児健診、母子保健計画、子育て支援システム

【はじめに】

平成6年の地域保健法成立以後現在に至るまで、多くの政令市・特別区で地域保健体制の再構築が進行中である。身近な対人保健サービスを行う市区町村保健センターの積極的な整備が進められ、保健所は広域的・技術的・専門的機関として統合され機能強化される例や、保健と福祉が一体化され組織として区役所へ編入される例など、それぞれの政令市・特別区で組織体制の改革の方向性や相違が明らかになってきている。同じ政令市保健所といえど、行政組織内での保健所の位置付け・機能は政令市間で異なっている。

母子保健法改正により、平成9年4月より健康診査、訪問指導の実施主体は市町村に一元化される。保健所政令市・特別区では、今までから基本的な母子保健サービスは、保健所（一部

保健センター）で一元的に行われてきた。マンパワーも比較的充実しており、対人保健サービスを平均的にこなしている反面、市・区の各保健所では、同一内容の保健事業を展開することを求められ、保健所の独自性を出すことが難しい。一方、情報収集提供・評価分析・連絡調整など、県型保健所の2次機能は、本庁担当部局が行っている。

母子保健を推進していく上で政令市保健所の特徴と問題点を、堺市の歴史的変遷をふまえながら分析し、児童健全育成計画や母子保健計画策定における政令市保健所の役割と今後の都市部の母子保健の方向性を考察する。

【堺市の母子保健の現状】

(1) 乳幼児健診の全数呼び出しを行うまで
堺市保健所は、昭和23年保健所法施行令により、大阪府から移管された。以後堺市は、保

*堺市宿院保健所、**仙台市泉区保健福祉センター

健所政令市として地域保健行政の中核を担い、乳幼児健診をはじめ、種々の母子保健施策を実施してきた。

昭和20年代、昭和30年代は、乳児の栄養発育、予防接種、結核対策が母子保健の中心課題であった時期で、妊産婦検診、家族計画指導、未熟児訪問、学童対象の結核検診、赤ちゃんコンクールが事業の中心であった。

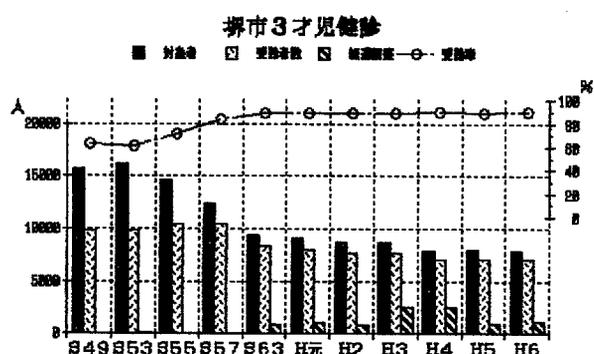
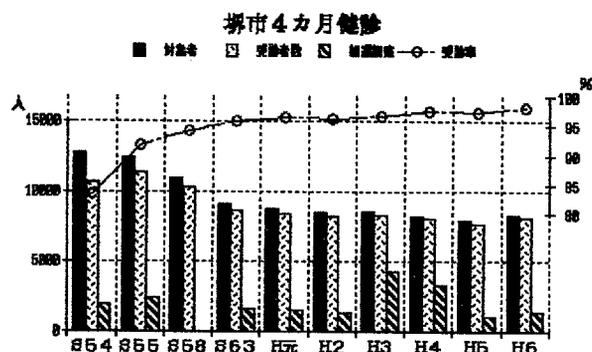
昭和40年代の高度成長期には、子どもの人口が急増し、昭和40年の母子保健法制定を受けて、自由来所による乳幼児保健相談や予防接種が母子保健の大きなウエイトを占めた。結核訪問、未熟児訪問などの他に、精神保健、寝たきり独居老人、難病、障害児対策へと業務が拡大した。昭和44年厚生省通達により、保健婦による乳幼児の一般健康診査、医療機関での妊婦・乳児の無料検診が行われるようになり、今日ある乳幼児健診体制が形作られてきた（堺市は昭和49年より実施）。地区活動の一環として「地域乳幼児相談」も行われていた。

(2) 全数呼び出しを行うにあたって

昭和48年、開所間もない金岡保健所で、初めて全数把握体制が採られた。昭和50年9月より、未熟児を対象に、健診個人通知（3カ月、6カ月、1才）を始め、昭和51年11月から4カ月児健診全数個別通知を行うようになった。昭和53年7月、鳳保健所で4カ月児健診時、ツ反・BCG同時実施が行われ、その後股脱健診、離乳食講習会と拡がっていった（セット健診）。昭和56年から、すべての保健所で個別通知、全数呼び出し体制が採られ、現行の乳幼児健診（4カ月、10ヶ月、1才6ヶ月、3

才）体制が完成した。全数個別通知・呼び出しの結果、受診率の飛躍的な向上が見られた。

(下図⁷⁾)



それに伴い、保健所で母子保健係が独立し、歯科衛生士、心理相談員、管理栄養士と母子保健関係のマンパワーが常勤で充実していった。平成に入ってから、受診率は90%以上を維持しており、乳幼児健診はほぼ完成したといえる。要経過観察児は、健診後のカンファレンスで意見交換され、全数、地区保健婦の管理下に置かれる。さらに保健所・家庭児童相談室、児童相談所間で、子ども連絡会議を定期的開催し、症例検討会を実施している。

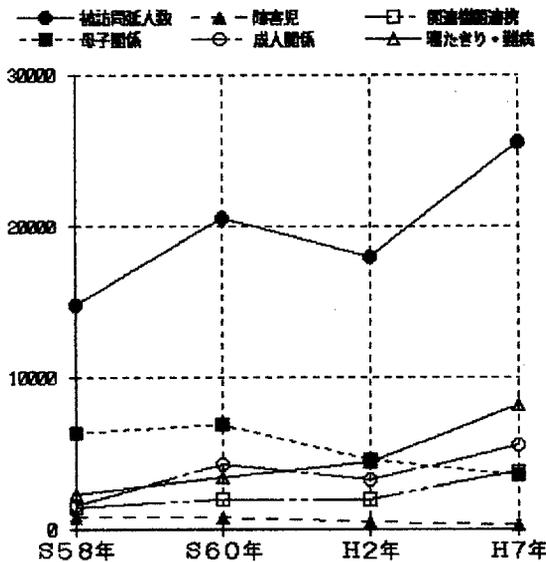
また、堺市医師会と行政で乳幼児健診検討委員会を設置し、乳幼児健診事後管理システムに関することを必要に応じて協議している。医師会小児科医会の全面的支援を受け、4カ月児健診は、保健所常勤医師（小児科学会認定医）で、

1・6、3才児健診は、堺市医師会小児科医会会員で、各保健所固定メンバーで診察が可能となった。

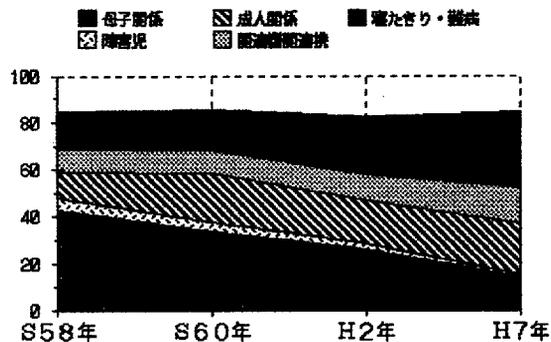
(3) 堺市における保健事業の推移

母子保健と、その他の保健事業との関係を考察しておくことは、政令市保健所の置かれている状況を理解する上で重要である。堺市における保健事業の推移を、保健婦訪問活動から見た(下図⁷⁾)。

家庭訪問活動

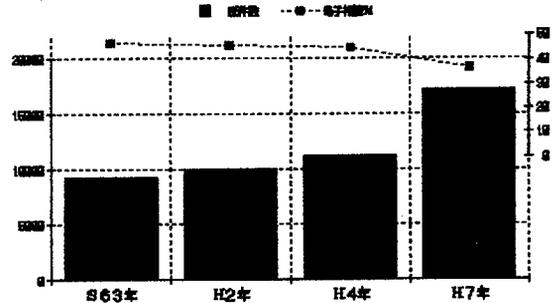


家庭訪問指導%



が減少していることが分かる。しかし電話相談に占める母子関係の割合は高く、地域における相談機関の役割を果たしている(下図⁷⁾)。

電話健康相談(母子保健関係)



また、経過観察児の事後管理は、育児不安や虐待疑い等のハイリスク者も、特別クリニックや心理相談で幅広く対応するようにし、保健婦訪問負担の軽減を図っている。

このように政令市保健所は、直接対人サービス機関としての性格が強く、保健所医師の仕事の中でも、健診出務が多く時間を占めている。新規事業導入時の意思決定はトップダウンで行われることが多く、検討会は持たれるが、具体的に事業展開の手順を決めるだけが多い。

(4) 新たな乳幼児健診の展開

高い健診受診率と高いBCG接種率を実現し、医師・保健婦・栄養士・歯科衛生士・心理相談員等の多専門職種参加による健診が可能になったが、平成に入り保健所法改正の動きもあり、新たな地域保健の動きに対応すべく、平成3年衛生部内に堺市母子保健検討委員会を設置し、堺市の21世紀の保健行政のあり方を検討し、堺市母子保健基本計画(案)を作成した。それに基づき、乳幼児健診質問票・カルテの改訂と乳幼児健診体制の変更(7カ月健診の導入、3才6カ月健診への変更、3才児健診眼科・耳鼻科健診の導入)を行った。また新しい母子保健

政令市保健所では、老人保健法制定以来、老人保健関係の訪問が増え、その分母子保健関係

課題に対応すべく、幼児肥満教室、アレルギー・ぜん息予防教室、地域での子育て教室、パパの育児教室、保健所での子育て支援事業（赤ちゃん広場）等を開催していった。

また乳幼児健診の評価を目的に、乳幼児健診来所者の健診（4カ月、3才）に対する期待度調査を行った。調査内容は、健診来所理由・目的、健診の満足度、保健所への期待である。その結果、受診率の高さは、個別通知、無料健診によるところが大きく、診察、予防接種、歯科検診を目的に来所しており、健診全体のイメージは概ね良好であるが、どちらでもないという回答にもピークが見られることが分かった。保健所への期待は、他の親子との交流・学習の場としての期待感が高かった⁽¹⁾⁽²⁾。この結果からも、『子どもの発達をいかに保障するか』から、『来所者の利便性』・『多職種の目を通じた内容豊かな健診』が求められていることが分かる。

堺市が抱える課題として、次の点が挙げられる。①障害児（慢性疾患児）のより良い対応の模索〔高い受診率が、早期に障害児を発見した事になるか〕、②子どもの疾病構造の変化に対応して、見直しがなされているか（アレルギー、生活習慣病）、③子育て支援を長期的に捉えているか〔保育所・社会教育を含む視点の必要性〕、④虐待児の早期発見（子どもの人権擁護）、⑤市区レベルで、児童関連部局間での政策の整合性の調整〔市全体の行政計画の中の少子化対策として検討すること〕。

今までの政令市保健所は、国のマニュアル化された事業をこなしていく「事業体」であった。

事業の再構築がないため、新規事業を導入するだけでも大変な労力が必要である。今後は、これらの課題を解決していくためには、限られた財源でいかに効率的な事業を行うかを自ら考える「政策体」への転換が求められる。地域保健法下の保健所には、地域と行政施策を結びつける役割が課されていると言える。

（5）今後の都市部の母子保健の方向性

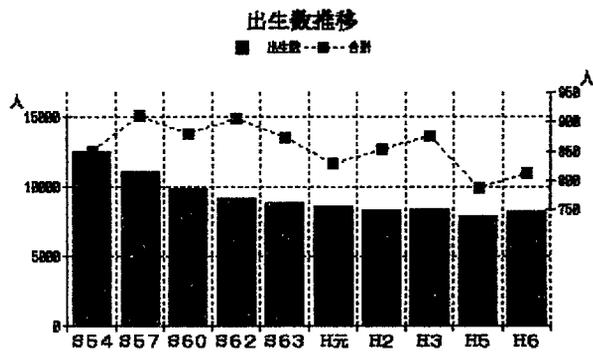
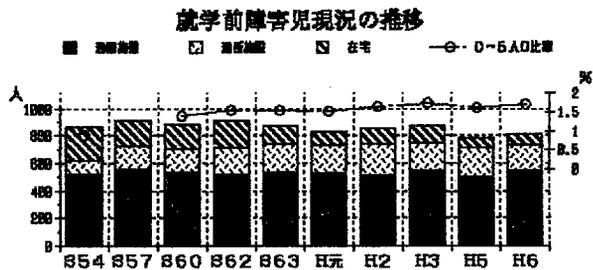
今までの母子保健対策は、母子の健康の保持増進を目的に、婚前から妊娠・出産および乳幼児に至るライフサイクルに沿って、各種健康診査、保健指導・健康教育、医療援護等の給付助成（未熟児養育医療、育成医療、小児慢性特定疾患治療研究事業）などを中心に行われてきた。一方、福祉サイドからも、心身障害児の支援・相談・措置、保育所運営など多くの子育て支援策が講じられてきた。

近年、少子化社会の進行とその背景にある子育て支援の多様なニーズに応えるために保健と福祉が連携する必要性の認識が高まってきた。一部政令指定都市では、児童健全育成計画（いわゆる地方版エンゼルプラン）や母子保健計画に先行する形で^{3) 4)}、少子化対策の議論が開始された。今後は、政令指定都市をはじめ、力のある市では、保健・医療・福祉・教育（学校保健）・労働の各分野の協働による、子育て支援のための総合的な児童福祉施策のあり方の提言が行われるようになるだろう。⁵⁾

（6）地域療育システム

乳幼児健診が市町村で一元的に行われるようになれば、同一地域で保健・福祉・（医療）の総合的サービスが提供されることが望ましい。

堺市でも、昭和53年養護学校義務化を受けて、心身障害者対策協議会の下部組織として「就学前障害児教育専門部会」を設置し、就学前の心身障害児の実態把握を行い、地域療育システムの確立に努めてきた。この調査は関係機関の協力により、毎年続けられ、把握率はほぼ100%である。少子化傾向の中、障害児数には余り変化が見られない。(下図⁶⁾)。



保健所は、障害児の早期発見・早期対応のための機関として、地域療育システムの一翼を担ってきた。現在、健診後の要経過観察児のフォローアップは、保健婦訪問と特別クリニック、幼児教室で行われている。幼児教室は、要経過観察児の中でも、集団指導の必要な児に対して、保健所と家庭児童相談室と合同で開催している。堺市の地域療育システムは、昭和50年代より懸案だった堺市立こどもリハビリテーションセンター・堺市子ども療育相談所が開設され、一応の完成をみた(別図)。

今後は、障害者基本法に基づく障害者基本計画⁶⁾により、総合的な障害者施策の一環として地域療育システムは充実していく予定である。

【行財政改革から見た母子保健】

堺市は、平成8年4月より中核市に移行し、政令指定都市に向けた都市行政を進めている。下水道整備のような都市の基盤整備や情報化による事務処理の簡略化等の情報投資を進める一方、行財政改革として全庁的な事業の見直しを迫られている。衛生部でも、母子保健関係では、乳幼児健診の見直し(10カ月相談の廃止、医師会委託化)を行ってきた。平成9年4月の機構改革でも、保健所の係体制の再編成が行われ、少人数でより効率的な業務遂行が求められている。地方財政面でも、補助金から一般交付税化が図られる中、市全体の事業の中で保健事業の位置づけを今まで以上に明確にする必要がある。

政令市・特別区でも、都市の財政構造には大きな差が存在することにも注意する必要がある。堺市の場合、個人市民税・固定資産税に依存し、法人市民税の比率が小さい。そのため財政基盤が弱く、経常的収支の占める割合の増加が著しい⁹⁾(H8の中核市の平均:76.8%、堺市96.8%)。現在の堺市の財政状態では、新規事業が組めないばかりか、基金を取りつぶし、歳入欠損を補填できなくなれば、日常業務遂行にも支障を来すようになることを意味する。このように、今後公的サービスとして市町村で母子保健を展開していくとき、保健所職員は保健事業にコスト意識を持ち、行財政改革の進行状況にも注意を払わなければならない。

【〇157の経験】

堺市では、平成8年夏、学校給食が原因と考えられる大規模集団食中毒事件（〇157感染症）が起こった。この事件は、これからの母子保健を進め、子どもの健康問題を考える上で、いくつかの問題点を明らかにした。政令市保健所のあり方にも関係することなので考察をまじえて報告する。

これからの保健所機能の中で、特に強化する必要があるものに、連絡調整、情報収集・分析・提供機能がある。阪神淡路大震災や堺市学童集団下痢症のような大規模な「災害」で、保健所の危機管理機能が注目されたが、その内容は、連絡調整、情報収集・分析・提供機能である。それも、緊急性を持って、少ないマンパワーで、マニュアルもない状態で行わなければならない。

堺市の場合、数千人に上る学童患者が数日以内に発生し、土・日曜日の医療機関休診日に医療ニーズが増大したことになる。この一両日に、医療機関の確保（外来・入院）、患者搬送体制の確立を行いながら、医療機関からの患者情報の収集し、市民に対して〇157の情報提供を行う必要があった。第5病日ごろからHUS発症者が出はじめ、透析可能な高次医療機関の確保が必要になった。

まず医療対応は、堺市・大阪府医師会の協力、府医療対策課との連携、消防本部・堺市対策本部・府救急医療情報センターによる患者搬送体制の確立と（情報センターの）適切なトリアージ、大阪府の医療レベルの高さで、比較的円滑に運んだと考える。

情報収集は、困難を窮めた。行政としては、患者発生状況を把握するために、混乱を極めている医療機関から直接収集し、経過を追う必要があった。しかし、マスコミ対応に追われ、公衆衛生的対応のための情報収集・分析が十分に出来なかった。また短時間に情報を共有化出来るほどの整理も出来ず、組織として行動する上で問題があった。対策本部の特定の人に、全体の情報が集中し、プレス対応・対応策の企画・立案を任せるシステムを作り上げる必要があった。

今まで住民に対する保健所の情報提供手段といえば、広報紙、各種パンフレット・健康教育が中心であった。今回の場合、短時間に適切な知識を提供するという意味で、これらの手段は充分機能しなかったと考える。インターネットは、〇157に関する情報の伝達に大きな役割を果たしたが、感染を受けた学童全体という特定の集団への情報提供には不向きであり、情報の質と量がある程度出そろうまでに時間がかかった。影響の善し悪しは別にして、一番大きな役割を果たしたのが、TV、新聞等の圧倒的なマスコミの情報である。「公衆衛生的対応」の中に、マスコミの動きも視野に入れた社会的な対応の方法論の必要性を感じた。

また、堺市の保健所の危機管理機能が充分機能しなかったという指摘がある。その理由として、保健所長が保健所（現場）にいなかった、本庁・保健所間の命令系統がうまく動かなかったと指摘されている。しかし感染症対策、食中毒対策は、保健所の日常業務であり、そのノウハウは十分に蓄積されていたはずであり、保健

所は、2次感染予防を行えるだけの機能を持っているはずである。しかし、通常の規模の食中毒や伝染病であれば、（政令市型）保健所でも十分に対応可能だったと思われるが、今回のように圧倒的な患者数の前に、本庁・保健所という衛生行政システム全体を迅速に機能させる必要が生じたとき、上意下達に慣れた政令市保健所の弱点が如実に現れたと考える。〇157パニックとも呼ぶべき状態の中、無料検便、医療費の無料化など、行政対応という名のもとに本来的な保健所活動を優先出来なかったことは反省点として大きい。

堺市学童集団下痢症では、保健所と学校保健との連携が（2次感染予防だけでなく、消毒活動や食品衛生面でも）重要課題であった。学校保健から保健所への期待が非常に高まった。教職員全体への研修、発生校での職員会議や2学期の学校再開に向けての保護者説明会への協力を行った。食品衛生監視員は、給食再開に向けて給食施設管理と調理過程の監視指導を行った。実際に学校現場に飛び込むことで、現場に必要な情報が、充分伝わっていないことが分かると同時に、教育委員会という組織構造も理解できた。相手が求めていることを分かりやすく適切に伝えることで、新学期再開に向けて教職員・保護者の不安解消に役立った。今後は、「地域保健と学校保健の連携」という課題の抽出だけに終わらず、連携の糸口を見つけ、まず始めてみる事が重要である。

【おわりに】

平成9年4月より、今まで（県型）保健所と市町村で重層的に行われていた乳幼児健診が、

市町村レベルで一元的に行われる。乳幼児健診の方法論は、既に完成されており、保健所には「ノウハウ」の蓄積があり、比較的短期間に一定のレベルの健診を行えるようになるだろう。保健婦研修は容易に行えるが、健診の質を担保するためには、医師確保が重要なポイントとなる。保健所でのフォロー健診を含む地域療育システムの確立には、その地域の医療状況や福祉施設の充実度が大きく関係する。そのためには、子ども病院の設立など、都道府県レベル、国レベルでの施策の展開が求められる。一部の町村で、出生数が少ない地域では、自治体の枠を超えた乳幼児健診体制の確立や児童健全育成計画や母子保健計画の策定も求められる。この場合は、県型保健所の役割になるだろう。

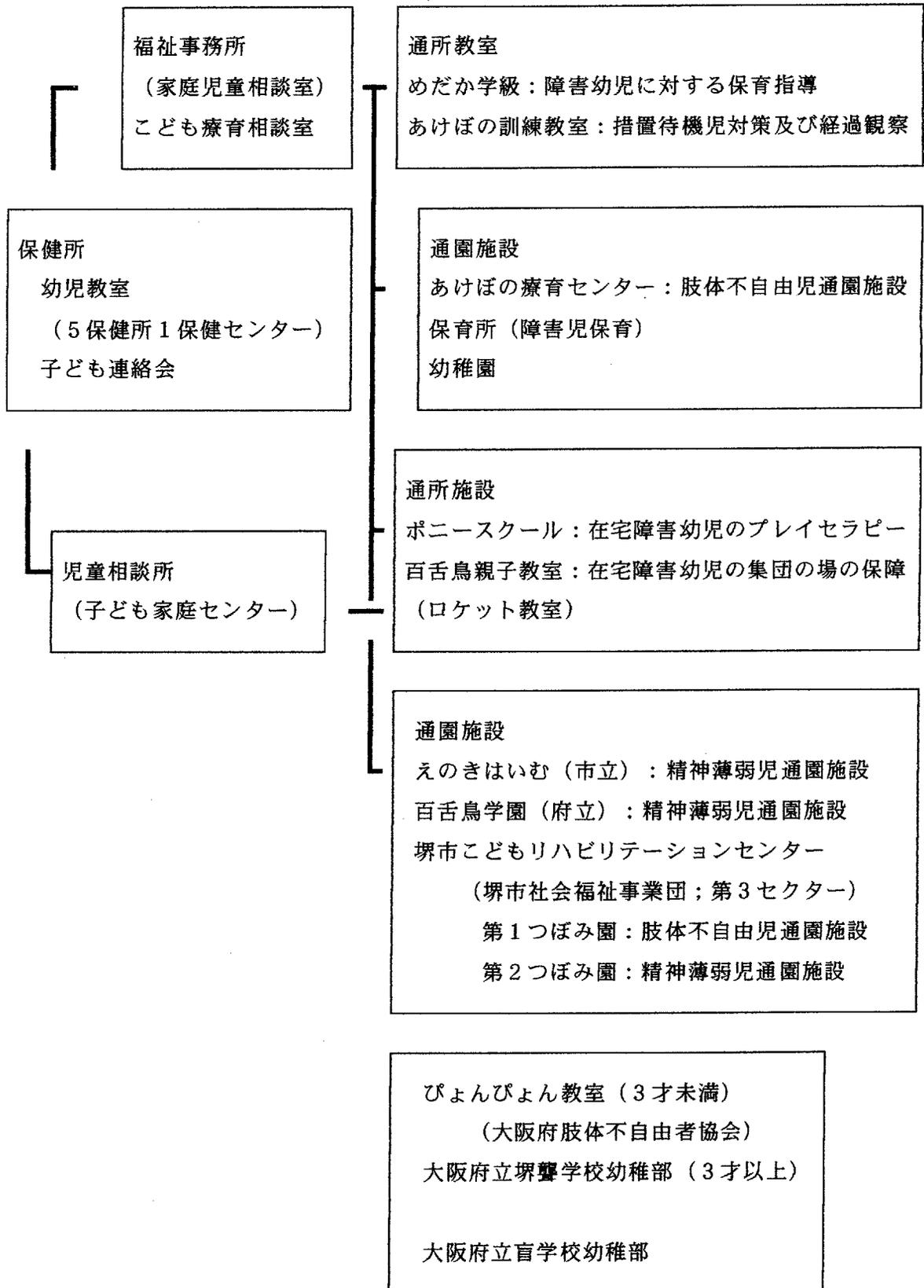
政令市の乳幼児健診は完成度が高く、今後は市全体として総合的な少子化対策を立てるべく、政令市保健所は政策提言を行っていく必要がある。

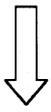
後記：保健所政令市は、政令指定都市、特別区、中核市から人口10万人程度の地方都市までさまざまである。地域の抱える問題点や自治体の財政事情を考慮すると、一律には議論できるものではない。そこで、本研究班員である堺市の西牧は、乳幼児健診や地域療育システムが完成するまでの変遷を示し、市町村での乳幼児健診一元の実施に資することを目的にした。また、政令市保健所で経験した〇157感染症について述べた。同じく研究班員である仙台市の佐藤は、政令指定都市の児童健全育成計画、母子保健計画の策定状況や母子保健先進市の方向性を検討し、両者を併せ共同研究とした。

文献：

- 1) 大塚他：「乳幼児健診の今後を考える－乳幼児健診アンケート調査の結果より（第1報）第31回日本公衆衛生学会近畿地方会要旨集136、1992
- 2) 大塚他：「乳幼児健診の今後を考える－乳幼児健診アンケート調査の結果より（第2報）第32回日本公衆衛生学会近畿地方会要旨集34、1993
- 3) 京都市社会福祉審議会：子育て支援のための総合的な児童福祉施策のあり方について（答申）、平成8年5月
- 4) 神戸市：神戸市母子保健計画、平成6年12月
- 5) (財)堺都市政策研究所：「こどもを取り巻く社会的環境のあり方に関する調査研究」報告書、1995
- 6) 堺市：第2次障害者長期計画、平成8年3月
- 7) 堺市衛生年報
- 8) 堺市就学前障害児教育専門部会：「堺市就学前障害児の実態把握；第1回～第10回」1996
- 9) 堺市：堺市統計書

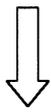
堺市地域療育システム (別図)





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:すべての子どもが健やかに成長することの出来る地域社会の形成を目標として、政令市(特別区)の保健所(保健所機能を持つ部局)は、母子保健の現状分析と目標設定、政策提言を行い、保育部や教育委員会など児童健全育成関係部局と連携をとりながら、市区全体として総合的な取り組みを行うことが求められる。そして少子化対策の一環として子育て支援システムを創り出していくことが必要である。