

島根県大社町の事例

愛媛県西条中央保健所健康増進課 新山徹二

<p>自治体の概要</p>	<p>大社町は、山陰地方の日本海沿岸部に位置し、町名の由来である縁結びで有名な出雲大社を擁する。人口は16,683人（H7年国調）であるが、この近年は減少の傾向にある。0歳～14歳までの年少人口は、2,551人で人口全体の約15%でこちらも減少の傾向にあり、将来的には少子化とともにより高齢化が進むと予想されている。また出生率は7.2（H7）、合計特殊出生率は1.57（H7）で、出生数は98人（H9）と少なく、この10年間で約35%の減少となっている。</p> <p>保健婦6名の体制で保健福祉行政を行っている。町の小ぶりの人口規模と豊富なスタッフ体制を生かして、きめの細かい事業実施が可能となっている。また、町健康福祉推進協議会のもとには、母子保健専門部会の他に、5つの地区別協議会が組織されており、町民からの意見の吸い上げやニーズの把握も容易なシステムとなっている。</p>	
<p>一 押 し の 事 業</p>	<p>事業名</p>	<p>「歯を大切にしよう」(地域保健推進特別事業)</p>
	<p>事業の目的</p>	<p>妊娠期、乳幼児期、学童期を通じ町内のあらゆる機関、団体で実施体制を整備し、歯科保健を中心に「健康な生活習慣づくり」を目指す。そのため、母子保健専門部会を中心に各関係機関の調整を図り、「歯を大切にしよう」事業の具体的な取り組みを推進する。</p>
	<p>対象者</p>	<p>全年齢を対象に、あらゆる事業を通じて募集する</p>
	<p>事業の概要</p>	<p>平成9～11年度の3カ年で以下の事業に取り組み、将来的にはフッ素洗口を開始し、平成22年度には3歳児の虫歯保有率を40%、12歳児の平均虫歯数を3本以下にすることを目標に取り組むもの。</p> <p>平成9年度：生活習慣の実態の把握、妊婦歯科検診、妊婦教室での歯科健康教育</p> <p>平成10年度：生活習慣の実態の検討、歯の健康教室の開始（保育所、小中学校）</p> <p>平成11年度：活動の評価、歯の健康フェスティバル、成人歯科検診の開始</p>
	<p>事業の開始時期</p>	<p>平成9年度から。地域保健推進特別事業補助は平成9年度から11年度までであるが、母子保健計画への位置づけは平成22年度までとなっている。</p>
	<p>事業の実施に至ったきっかけ (事業の開始の背景)</p>	<p>大社町では、町民一人ひとりの声を大切に、町民の意見が十分に反映された保健活動を行うことを目的に、大社町健康福祉推進協議会が設置されており、特に健やかな子供の成長を目指した町ぐるみの母子保健活動を展開するため、協議会の下部組織として、母子保健専門部会が設けられている。この母子保健専門部会において、3歳児健診時の高い齲歯保有率などが課題としてあがり、歯を大切にしようというテーマをとおして生活習慣の改善を行うことを目的に取り組むこととなった。</p>
	<p>実施についての職場内 部の合意形成</p>	<p>「歯を大切にしよう」事業は、母子保健計画のなかに位置づけられており、歯科保健を切り口に全ての町民の生活習慣改善に取り組むというコンセンサスは、すでに十分形成されていた。</p>

	予算，人的体制 補助金の有無と種類	事業予算については，企画当初は町単独事業として計画していたが，平成9年度から11年度までは地域保健推進特別事業の補助を得ることとなった。その後については別途検討の予定。人的体制については，町スタッフと雇いあげで対応するが，所管保健所からの人的応援もある。
	対象者の把握及び選定方法（ルーチンワークとの関連）	もともとの事業の目的が，歯科保健を切り口に全ての町民の生活習慣改善に取り組むというものであるため，町が実施しているあらゆる事業を通じて対象者の募集を行っている。従って，日常のルーチンワーク実施の際も，常にこのことを念頭に望んでおり，地域課題発掘のためのモニタリングとして位置づけられている。
	関係機関への協力要請（担当者，手段，協力要請の手順）	歯科医師会，各学校の養護教諭，各保育園保母，町国保担当，保健所。協力要請は，母子保健計画の進行管理組織としての位置づけのある，母子保健専門部会を通じて行っている。
	事業の実施要領づくりに 参画した人	母子保健専門部会において検討されたため，部会のほとんどのメンバーが参画したといえる。
	実施できた促進要因	母子保健計画の進行管理組織としての位置づけのある，母子保健専門部会を中心に企画・実施できたこと。町単独事業として計画したが，地域保健推進特別事業の補助を得ることができ，予算的に余裕が生まれた。
	阻害要因とその克服	もともと町と歯科医師との接点が少なく，事業開始当初は苦労があったが，母子保健専門部会を通じて接点を拡大するなど，事業実施のなかで歯科医師との連携は徐々に深まった。
	サービスの受け手の感想	乳幼児の母親や学校関係者，成人歯科への参加者からはおおむね良好な評価を得ている。また，歯科保健を切り口に生活習慣改善に取り組むという趣旨も次第に理解されている。
	担当者の感想	事業実施に伴い，様々な立場の参加者やスタッフから健康問題に関する情報が集まるようになり，他事業への良い影響も出ている。
	取り組みについてのPR	ルーチンワークを通じた呼びかけと共に，母子保健計画を包含したエンゼルプラン「たいしゃ・こども夢未来21プラン」への掲載により，十分な手応えを感じている。また，管轄保健所と共に実施することにより，他の公衆衛生関係者への情報提供も保健所の協力により行うことができている。
	事業効果の客観的な 評価指標	保健所歯科衛生士と協力し，事業の効果判定方法を検討している。これまでには「歯を大切にしようアンケート」を実施し，母子保健専門部会において検討した。
	反響や波及効果	事業実施から約3年が経過し，様々な立場の参加者やスタッフから健康問題に関する情報が集まるようになり，他事業への良い影響も出てきた。
	今後の課題	歯科保健を切り口に生活習慣改善に取り組むという当初の大きな目標を，再度関係スタッフで共有し，この事業を母子・歯科保健への位置づけから，町全体の保健計画への位置づけとしていきたい。
ルーチンワーク	各事業の目的をスタッフ で確認しているか	いる

	モニタリングとして位置付けているか	い る
	事業委託の有無	な し
	直営で実施するメリットを発揮できているか	い る
計画の進行管理	担当課，担当係内における進行管理の状況	課内で進行管理がきちんとして行われている
	進行管理組織の構成	健康福祉推進協議会の下部組織である母子保健専門部会と住民モニター制度が，計画の進行管理に機能。
	進行管理組織に下部組織があるか	あ り
	関係機関の取り組みについての情報	あ り
	評価指標についての論議が行われているか？	あ り
母子保健事業評価	評価指標の決定プロセス	母子保健計画を包含したエンゼルプラン「たいしゃ・こども夢未来 21 プラン」のなかに事業実施計画と共に数値目標として盛り込まれている。これらの指標の設定と評価方法は共に母子保健専門部会で検討されている。
	評価指標は関係者により認知されているか	認知されている
	評価のための情報収集	ルーチンワークでの情報収集
	評価結果を住民や関係者に還元しているか	母子保健専門部会や住民モニター制度の活用
予 算	予算の変化（印象）	重点施策として計画した「歯を大切にしよう」事業については予算増となったが，母子保健事業全体ではあまり増減はなし
	予算増加の決め手	母子保健専門部会による企画によってエンゼルプランへの位置づけがなされたから
	評価指標の有効性	予算化獲得のための評価指標は，町単独では説得力のあるものは作成しきれなかったが，保健所による全県統一アンケートの結果などを有効に利用した。
住民の主体性	主体性が向上したか	向上した
	主体性向上を示す具体例	住民主体の母子保健活動の例として，公民館を活動の場にした地区住民の運営による育児サークルがある
	主体性を引き出すために有効だった取り組み例	大社町における母子保健事業推進の中心は母子保健専門部会であり，このメンバーには各種団体の代表者が入っている。また，健康福祉推進協議会には地区別の組織もあり，これとは別の住民モニター制度とあわせて，計画の進行について町民の意見も反映しやすいシステムとなっている。
計画を推進するうえでの困難	既存事業の充実や新規事業を行う上での予算獲得が非常に厳しい状況にある。また，現在配置のない栄養士の採用などマンパワーの確保にも苦慮している。	
計画の見直し	母子保健計画は，平成 9 年度を初年度とし平成 11 年度に中間見直しを行い，その後平成 12 年には大社町保健福祉計画と完全統合し，平成 22 年度を目標年度とする予定である。見直しの視点として，特に，安全な妊娠・出産の確保，安心できる子育て環境の確保，健康的な環境の確保，個人の健康状態に応じた施策の推進など，全ての子供が健やかに成長することのできる町づくりを目指す。	
保健所への期待	市町村自立の原則を守りつつ，効果的な市町村援助のできる保健所を望みたい。広域的な視点から市町村の力量に応じた指導・援助のできる保健所であるためには保健所のさらなる機能強化が必要である。	

調査者のコメント

1) 母子保健計画及び策定プロセスの特徴

大社町では従来から、母子保健事業を保健所（県）の行政的、技術的な指導と全面的な協力を得て実施してきたが、平成9年度からの改正母子保健法全面施行にあわせて、これらの事業を町民に身近な町において総合的かつ効果的に実施する体制を整えることとした。また大社町では、平成8年度から「健康な町大社・第2次大社町保健計画」をスタートさせており、町民一人ひとりが生涯を通じて健康で安心して暮らせる町づくりを目指し、保健・医療・福祉の連携を強化し、健康づくり事業やサービスの充実、健康づくり施設の整備を推進している。

このような状況を踏まえ、「第2次大社町保健計画」に基づき、町における母子保健に関する効果的な施策を総合的に、またより具体的に推進することができるよう、健やかな妊娠、出産、育児その他子育てに関する現状分析と望ましい方向性を検討し、町における母子保健体制の確立に資することを目的に、「大社町母子保健計画」を策定した。

母子保健計画は、平成8年度に「大社町健康福祉推進協議会」の専門部会として発足した「大社町母子保健専門部会」において協議され策定されたが、部会には保健所をはじめ、町内各機関から母子保健の現場で実際に活動しているスタッフが参加しており、これによって町内の様々な課題やニーズを効果的にとらえることが可能となっている。

2) 事例紹介者のコメント

私は、現在愛媛県の保健所に勤務していますが、愛媛県に入る前は今回調査レポートさせていただいた大社町のある島根県で6年間（S60～H2）保健所に勤務しておりました。大学卒業後、研修医を経て始めて保健所に勤務した私にとっては、この6年間は公衆衛生行政の基礎を学んだ大切な期間であったといえます。

島根県の保健所では主に対人保健のスタッフとして勤務し、同僚である保健婦や栄養士など他職種のスタッフと共に、たびたび市町村に出向き市町村スタッフとともに地域において公衆衛生活動を行ってきました。当時から島根県では、保健所と市町村による共同保健計画を地域における公衆衛生活動の基本的指針としており、保健所と市町村間の情報交換は十分に行われ、保健所と市町村はあたかも保健衛生行政の車の両輪であると教えられてきました。今回、ほぼ10年ぶりに訪れた出雲保健所（現在では出雲健康福祉センター）や大社町役場で母子保健に関する様々な取り組みを紹介していただき、改めて島根県における地域保健活動のレベルの高さを感じました。

しかし、この数年間で地域保健法の施行や母子保健法、栄養改善法の改正など対人保健に関する枠組みが大きく変化し、保健所の役割や市町村との関係など新しく考え直さなくてはならない課題も出てきました。愛媛県においても、平成10年度からの保健所統廃合を含む組織改編の影響も受け、保健所や市町村のスタッフも新しい体制でのそれぞれの立場や、役割分担について模索中です。今日、地方分権・住民主体の行政推進が重要視されるなかで、住民に身近なサービスは市町村、広域的・専門的なサービスは保健所といった単なる法律上の解釈ばかりで保健衛生行政を進めるとしたら、住民に目線に沿った効果的な事業展開は難しくなってきます。

今後は住民主体をキーワードに、保健所と市町村がそれぞれの立場で、また既成観念やうわべの法的な縛りにとらわれることなく、住民の声に真摯に耳を傾けながら母子保健事業を展開していくことが大切ではないでしょうか。