

## 保健センターにおける分煙状態の今後

□ 一切禁煙    ▨ 空間分煙    ▤ 時間分煙    ▧ 全面的に喫煙可    ▩ その他

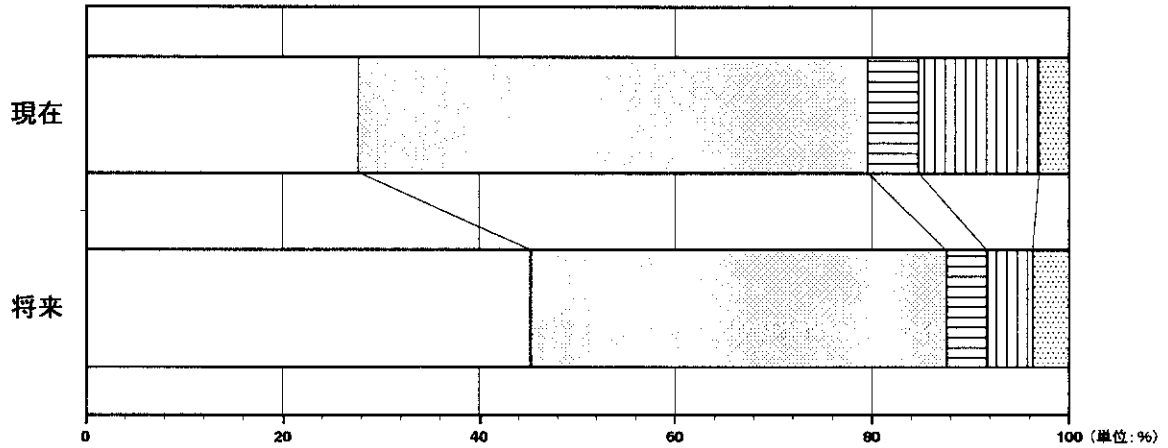


図23 職員

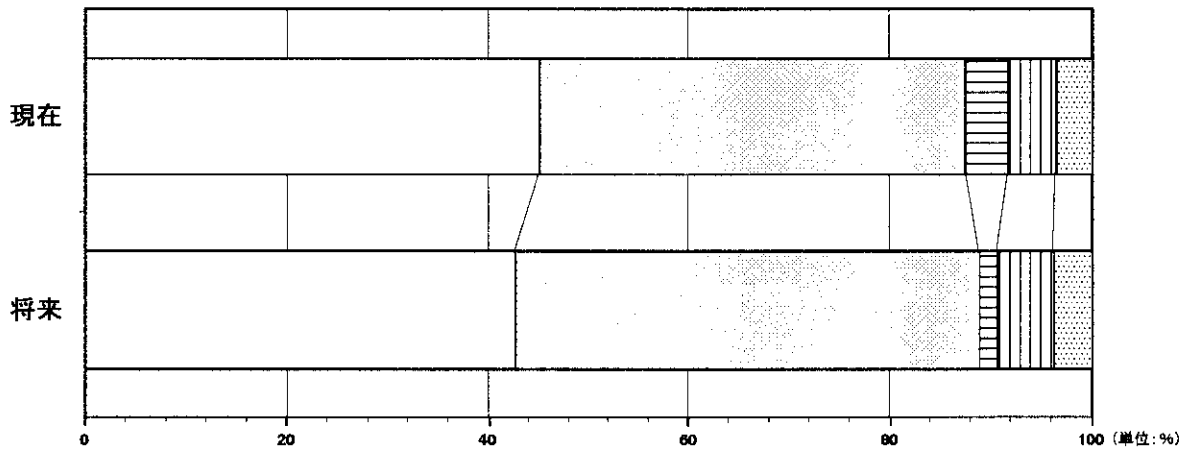


図24 外来者

図25 老人保健法による健康診査(基本診査)

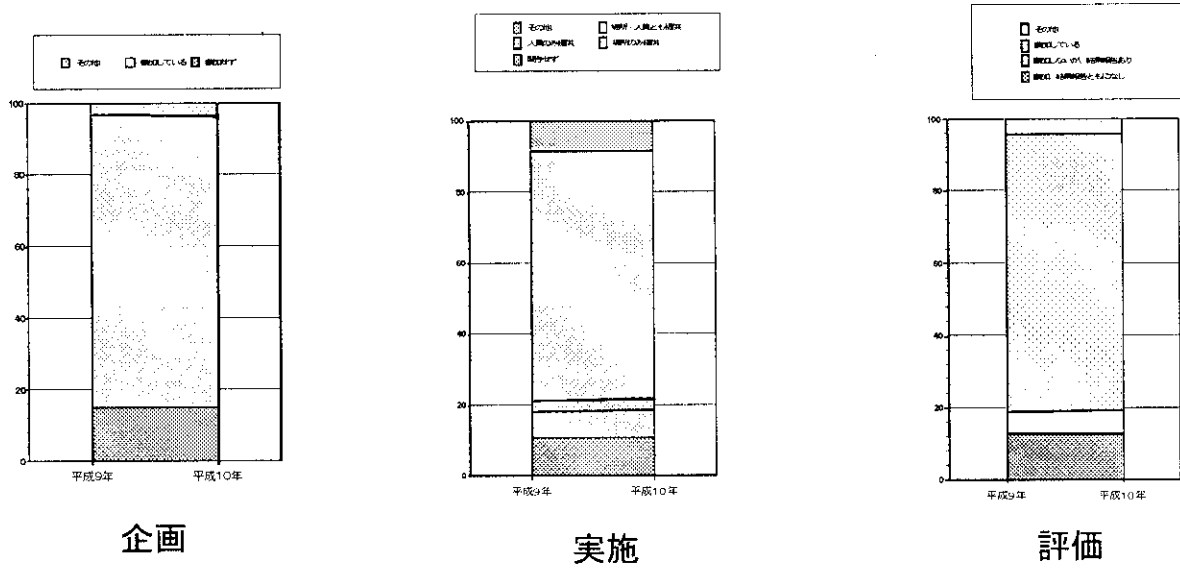


図26 老人保健法による健康診査(総合診査)

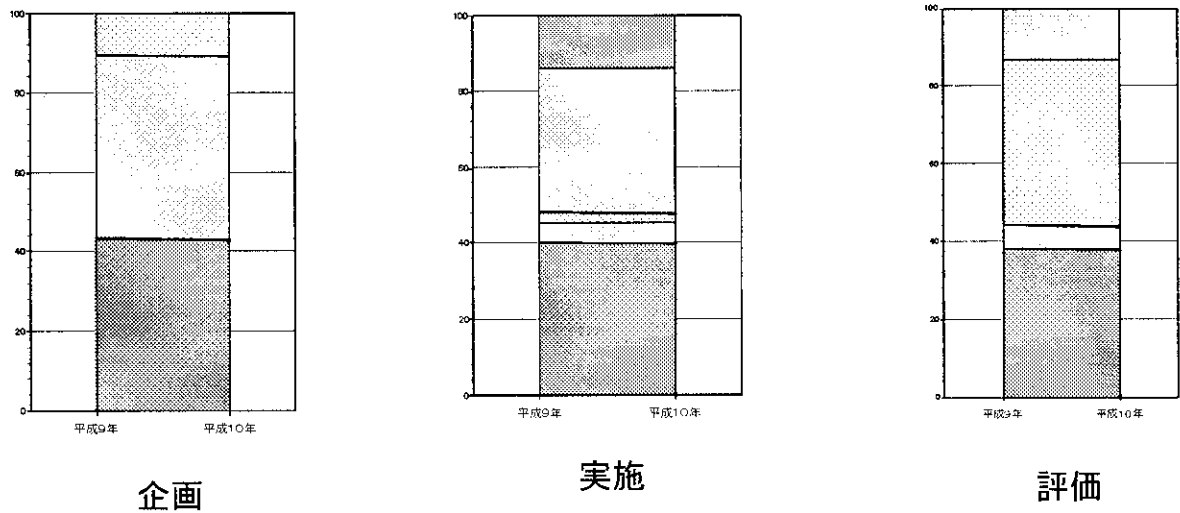


図27 老人保健法による健康診査(がん検診)

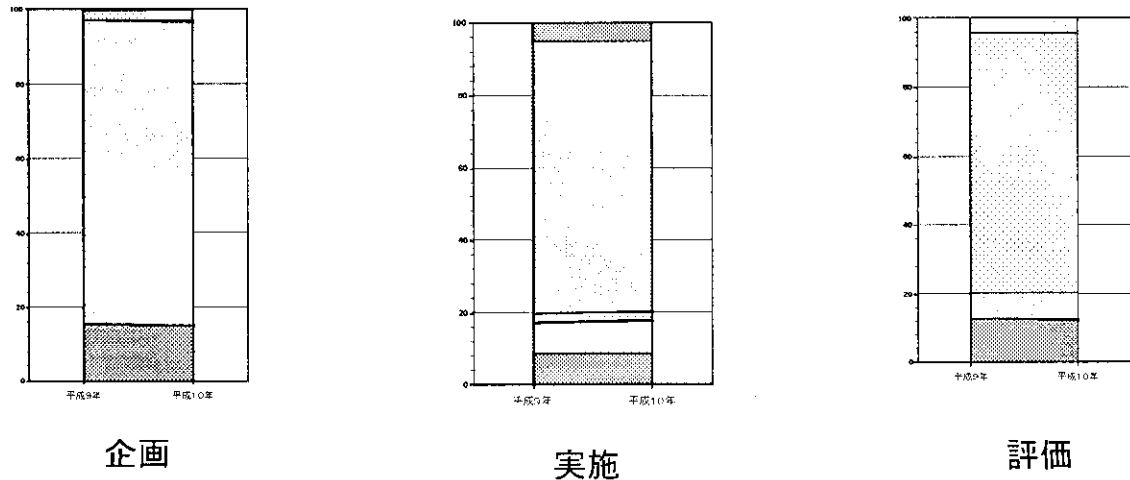


図28 老人保健法による健康手帳の交付

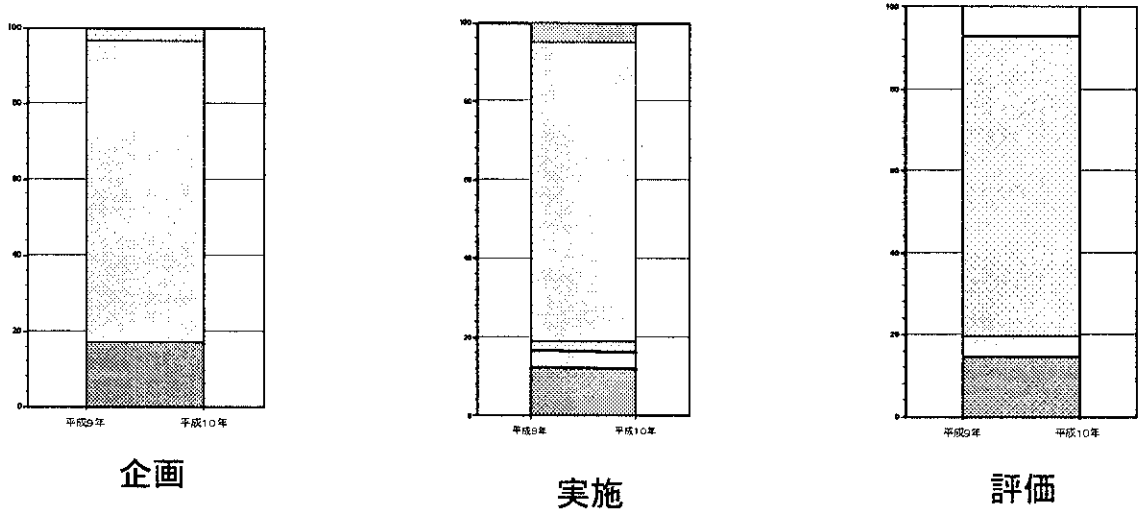


図29 老人保健法による健康教育

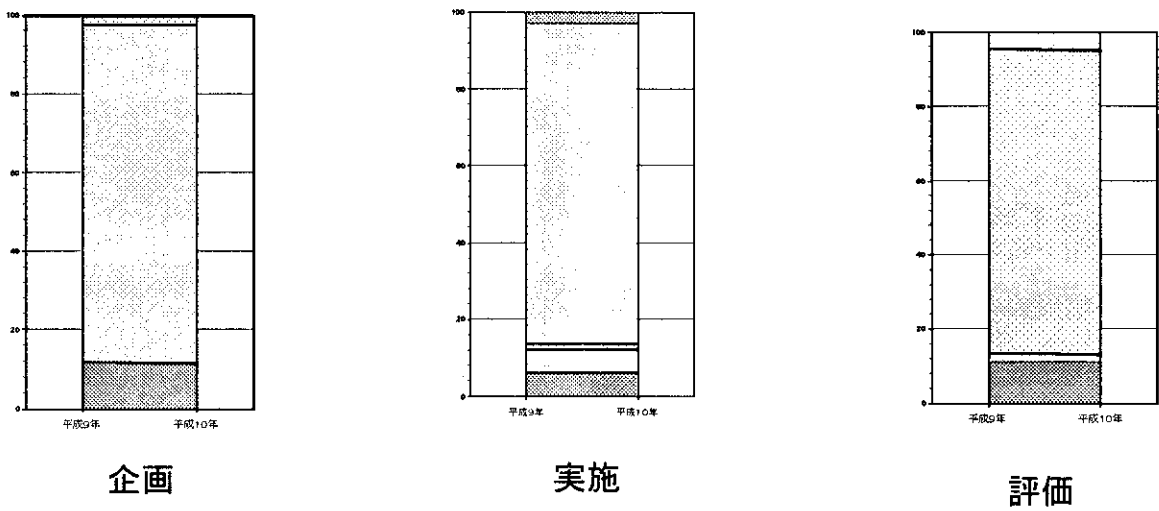


図30 老人保健法による健康相談

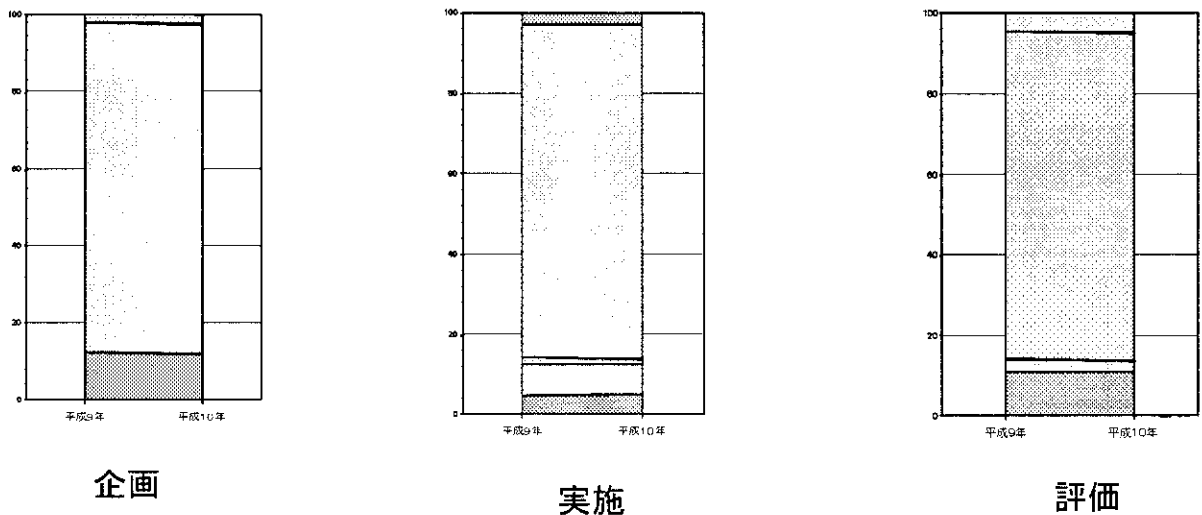
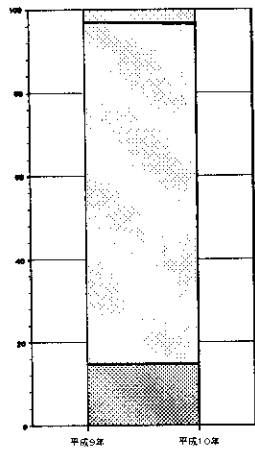
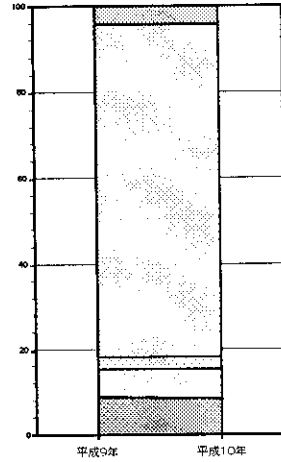


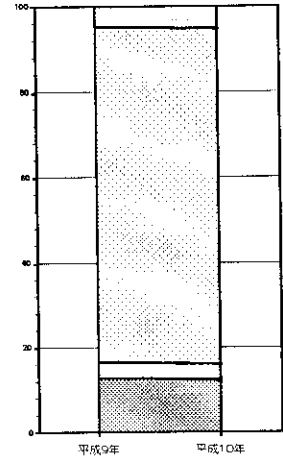
図31 老人保健法による機能訓練



企画

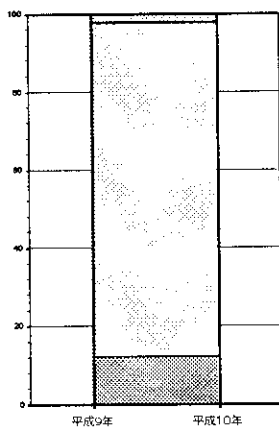


実施

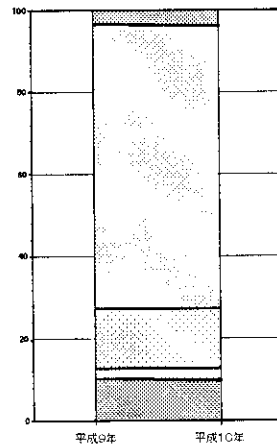


評価

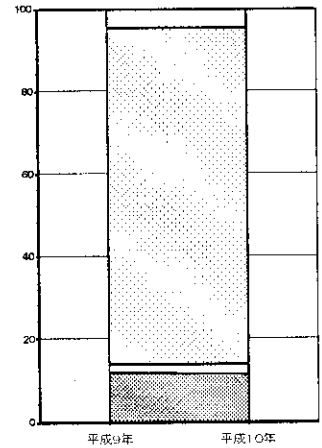
図32 老人保健法による訪問指導



企画



実施



評価

図33 精神保健福祉に対する相談

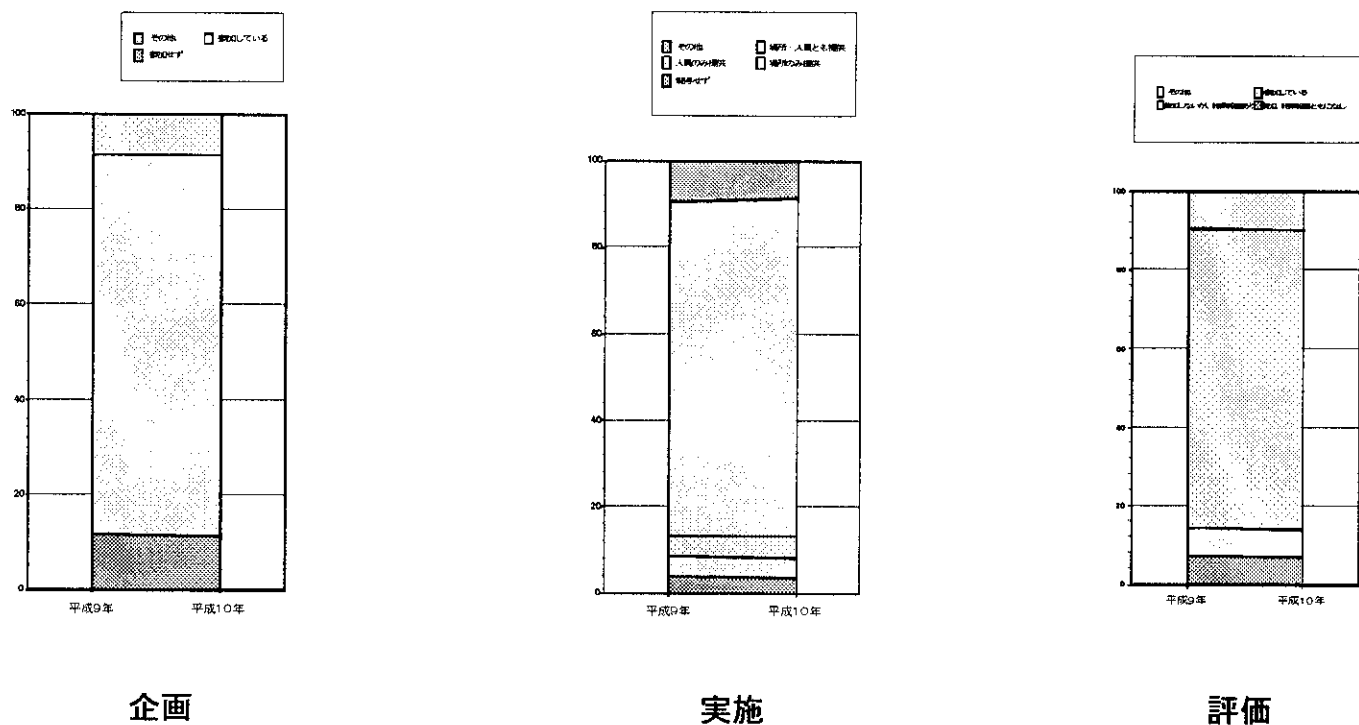


図34 精神保健福祉に対する組織育成

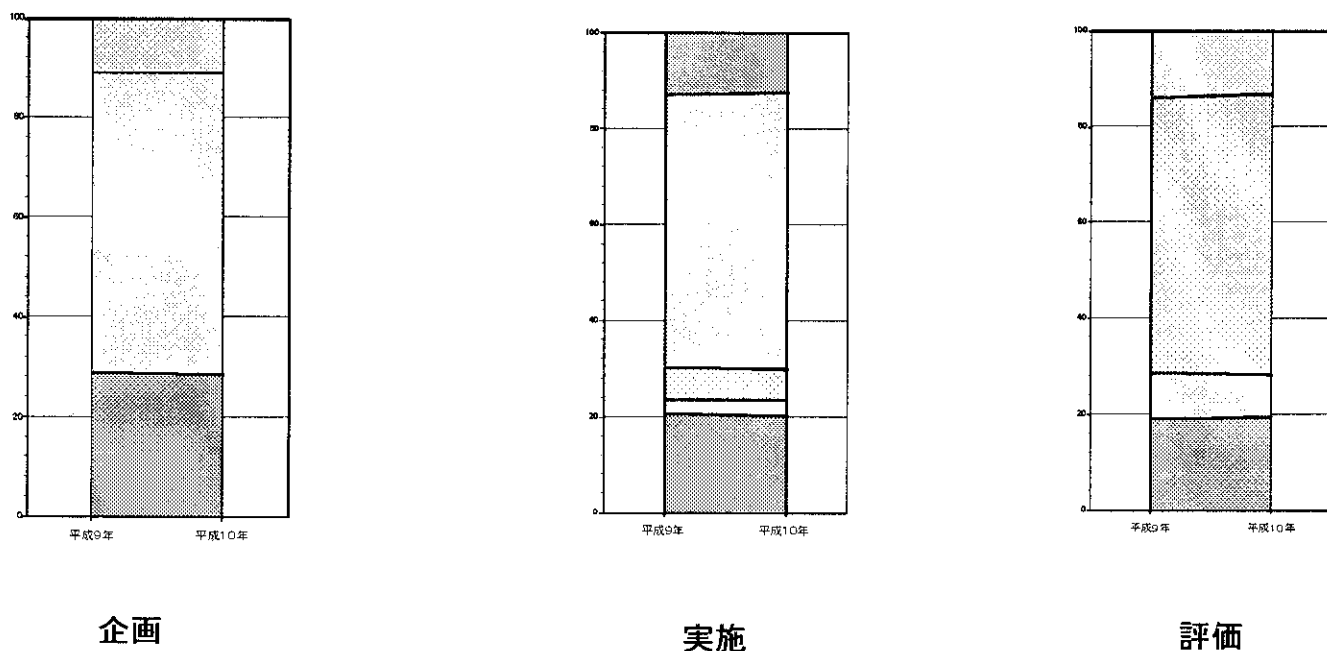
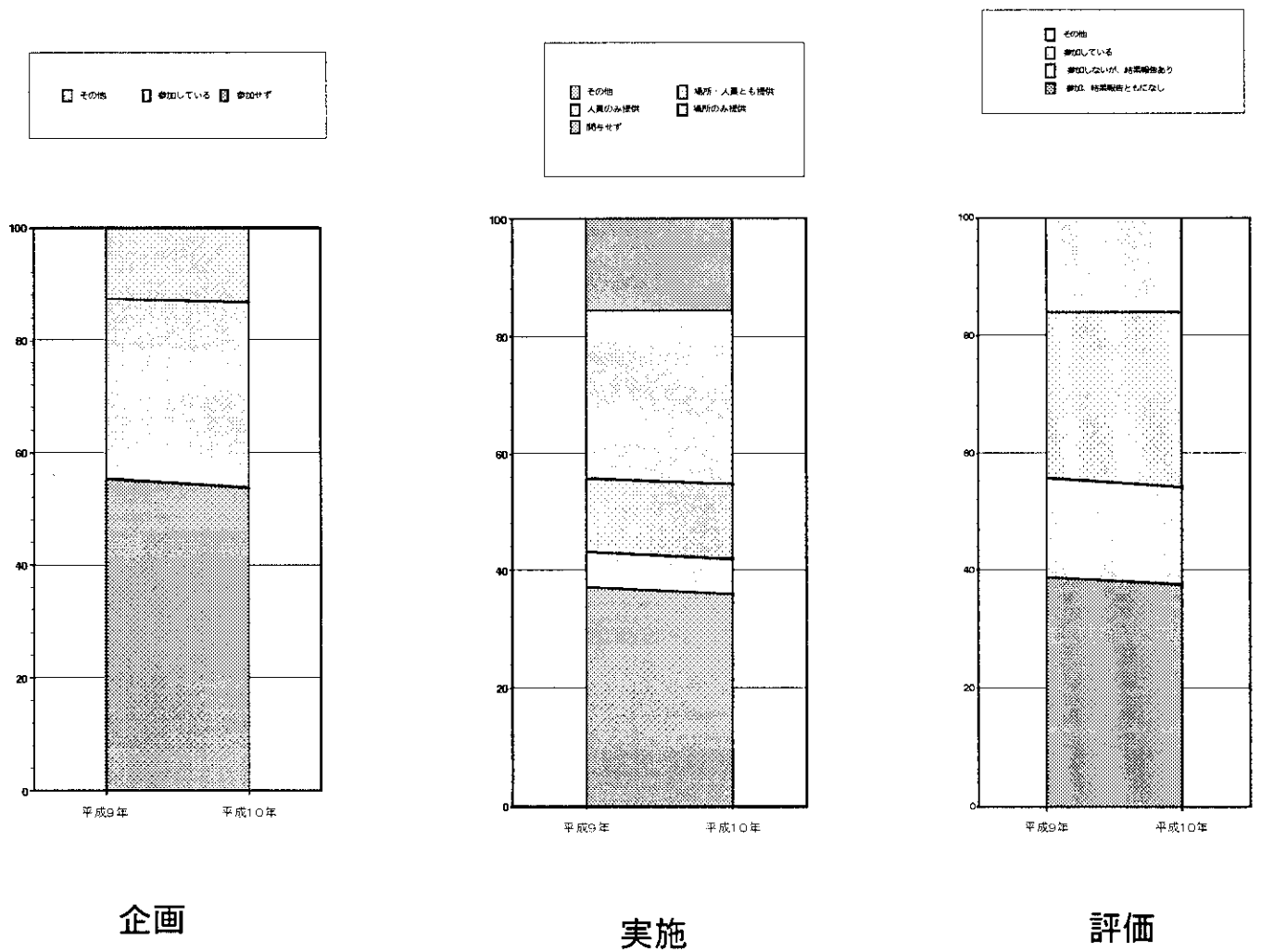


図35 難病に対する相談



## 市町村の母子保健計画の評価に関する研究

藤内修二（大分県佐伯保健所）  
田上豊資（高知県健康政策課）  
櫃本真一（愛媛県健康増進課）  
尾島俊之（自治医大公衆衛生）  
尾崎米厚（国立公衆衛生院疫学部）  
笹井康典（大阪府健康増進課）  
渋谷いずみ（愛知県稲沢保健所）  
岩室紳也（神奈川県平塚保健所）  
福島富士子（国立公衆衛生院）  
犬塚君雄（豊田市保健所）

要 旨：市町村母子保健計画の策定プロセス、計画書の内容、計画書の活用状況、策定後の母子保健事業の変化についての分析から、効果的な母子保健事業の展開には、次の6点が重要と考えられた。

- 1) 住民や関係機関を巻き込んだ計画策定プロセス
- 2) 具体的な評価指標の設定
- 3) 計画の住民への周知
- 4) 進行管理組織の設置とその活性化
- 5) 評価指標のルーチンワークにおけるモニタリング
- 6) これらのプロセスに対する保健所の支援

### 1. はじめに

平成5年度の老人保健福祉計画の計画策定以来、エンゼルプラン、障害者プランなど、自治体における保健福祉計画の策定が相次いでいる。自治体の中には厚生省の指示に基づいて策定はしたものの、行政計画として充分機能させることができずにいる自治体も少なくない。平成9年度の母子保健法の改正に伴い、平成7年から10年度にかけてほとんどの自治体で母子保健計画が策定されたが、果たして母子保健計画は行政計画としての機能を十分に果たしているのだろうか？

こうした保健計画の評価なしに、計画の策定やその見直しを繰り返すことは、時間と労力、予算の無駄と言われても仕方のないところであろう。保健計画の策定プロセスとその効果を検証し、真の行政計画の策定のための知見を集積することは、地方分権の推進を意味あるものにするために不可欠なプロセスと考える次第である。

### 2. 研究目的

母子保健計画の策定プロセスと策定後の母子保健事業の実施状況を把握し、計画の策定が母子保健事業に及ぼす効果を分析することにより、効果的な母子保健事業の推進のために必要な計画策定からその推進に至るポイントを明らかにする。

### 3. 方法

平成8年度末までに厚生省に提出された全国の地方自治体の母子保健計画について30項目の評価指標を設定して定量的な評価を行った。高い評価を得た計画および各県の担当課から推薦された計画を策定した全国の48自治体に対して訪問調査を行い、効果的な母子保健計画の策定のために必要なプロセスについて分析を行った。

こうして抽出された効果的な母子保健計画策定のために必要なプロセスについて全国調査を行い、母子保健計画の策定プロセスや計画書の内容とその後母子保健事業の実施状況との関連について分析を行った。

更に、母子保健計画の策定プロセスや策定後の母子保健事業の展開が優れていると思われる10

自治体に対して訪問調査を行い、母子保健計画の推進におけるポイントや母子保健事業の効果的な展開におけるポイントを分析した。

#### 4. 結果および考察

##### 1) 母子保健計画書の数量的な評価

平成8年度末までに厚生省に提出された2,849市町村と24政令市の母子保健計画書について分析を行った。

首長の挨拶文が掲載されていたのは77.8%であり、行政内での認知度はかなりされていると考えられたが、製本されていたものは49.3%であった。市町村総合計画との整合性が記載されていたのは44.9%であった。

現状の問題点が記載されていたのは83.4%で、厚生省が掲げた4つの目標以外の目標を記載していた自治体も64.0%にのぼり、地域に根ざした計画なっていると考えられた。

事業体系図が記載されていたのは59.8%で、目標と事業との関連が図示されていたのは35.6%であった。事業量の目標値が記載されていたのは64.7%で、重点目標が記載されていたのは37.4%であった。こうした事業計画としての要素に欠ける自治体も少なくなかった。

新規事業が記載されていたのは38.7%、人材確保計画が記載されていたのは44.8%、年次計画が記載されていたのは22.7%、進行管理計画が記載されていたのは21.8%、評価計画が記載されていたのは6.0%であった。これら実効性のある計画かどうかを評価する項目については、満たしている計画書が少なかった。

##### 2) 母子保健計画の策定プロセスの評価

有効回答が得られた2,362自治体（回収率72.6%）のうち、母子保健計画の策定を終えてい

た自治体は2,260自治体（95.7%）について分析を行った。

計画策定にかかるコンセンサスを得る手段として住民や関係機関にヒアリングを行っていたのは29.5%で、アンケート調査を実施していたのは41.1%であった。策定委員会を設置していたのは43.1%で、作業部会を設置していたのは30.8%であった。

数値目標として事業量を設定した自治体は63.7%、3歳児の平均う歯数のような保健統計指標を設定した自治体は27.1%、育児不安や父親の育児参加の割合など、新たな指標を目標値として設定した自治体は9.4%であった。

計画の周知方法として、議会の厚生委員会などで報告をした自治体は13.7%で、ダイジェスト版を作成して配布した自治体は9.5%であった。

##### 2) 母子保健計画の策定による効果

計画書は策定された計画書は予算編成の根拠（34.1%）、関係者とのコンセンサスづくり（25.2%）、事業のねらいの確認（21.3%）、事業の評価（20.0%）、課内のコンセンサスづくり（17.8%）などに活用されていた。計画の進行管理については、現時点で何もしていないと回答した自治体が53.2%と半数を超えていた。

計画に基づいた新規事業の開始は71.2%の自治体で行われており、既存の事業を廃止した自治体は9.8%であった。

母子保健事業の改善効果として、訪問指導の質的な変化（訪問対象の変化、訪問記録の管理・活用方法の変更、福祉担当者との同伴訪問が増加）が見られたのは、31.5%であった。

乳幼児健康診査に質的な変化（健診に携わる専門職の増加、集団指導内容の変更、個別相談の時



間の増加、待ち時間の有効活用)が見られたのは49.3%であった。

各種教室や相談事業に質的な変化(教室内容の変更,対象者の拡大,住民組織や関係団体の協力,住民の主体的な運営)が見られたのは,54.8%であった。

関係機関との連携が改善した(情報の行き来や共同事業,他機関の専門職の活用が増えた)のは,44.4%であった。庁内の他部局との連携が改善した(情報の行き来や共同事業が増えた)のは,29.2%であった。保健所との連携が深まったと回答した自治体は33.6%であった。

### 3) 市町村母子保健計画の事業実施に及ぼす影響

数値目標の設定において,事業量の数値目標を設定した自治体では,計画書が予算編成の根拠として活用され,マンパワーや予算の確保につながり,訪問件数の増加などの変化が認められた。

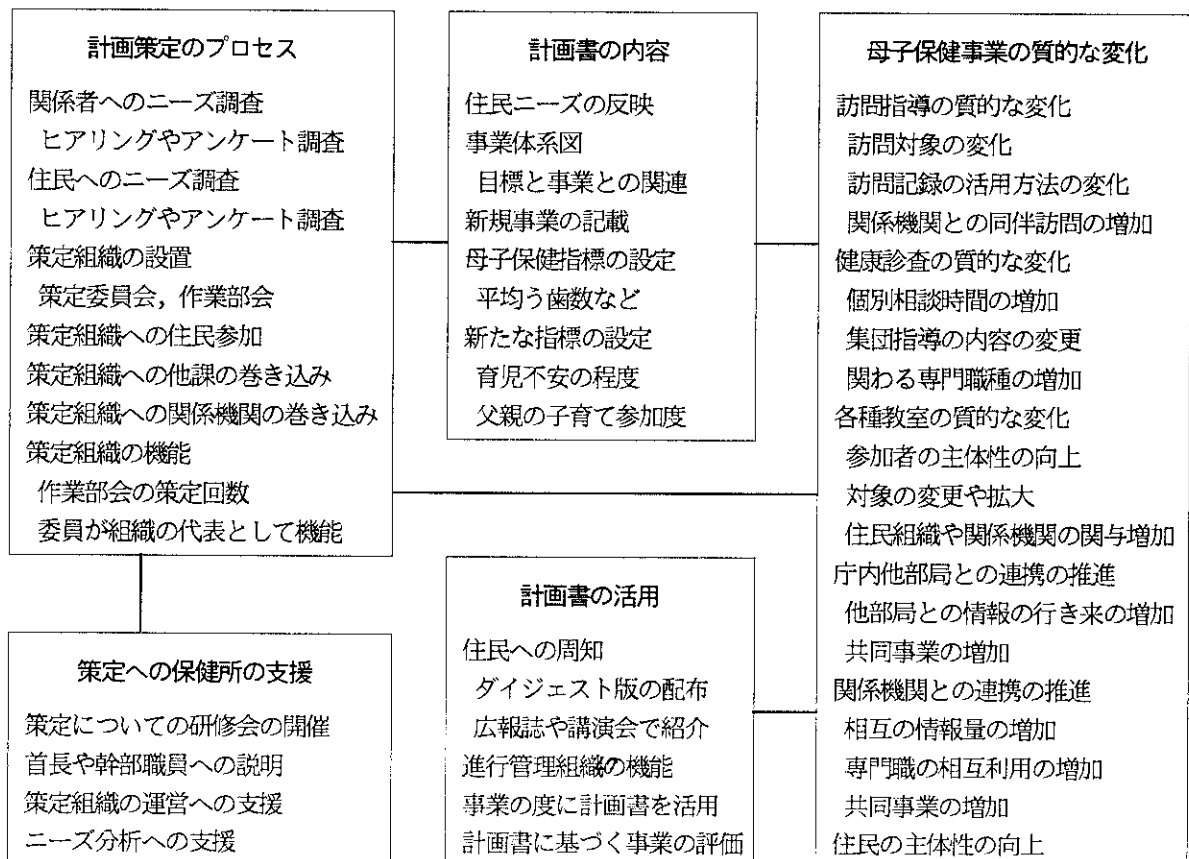
一方,育児不安や父親の育児参加の割合など,

新たな指標を目標値として設定した自治体では,新規事業の実施や住民の主体性の向上が見られ,母子保健事業の改善では訪問記録の管理・活用の変化,健診時の個別相談の増加,集団指導内容の変更,教室運営の自主化,各種教室や相談事業の内容の変更,対象の変更・拡大など質的な変化が顕著に認められた。また,各種教室や相談事業への住民組織の協力や新たな関係機関の協力などにもつながっていた。

### 4) 市町村母子保健計画の策定プロセスが計画の推進に及ぼす影響

策定委員会や作業部会の設置,策定委員会や作業部会への住民代表や関係機関・団体の参画,住民や関係者を対象にしたニーズ調査,素案作成に向けての作業部会の機能といった策定プロセスが,策定後の新規事業の開始や各種母子保健事業の改善,関係機関や他部局との連携の推進,住民の主体性の向上と有意な関連を示した。こうした策定

図1 母子保健計画の策定から効果の発揮に至るまでのプロセス



プロセスと母子保健事業の推進との関連は小規模町村に顕著であった。

また、計画の周知や進行管理組織の設置も、新規事業の開始や住民の主体性の向上に有意な影響を及ぼしており、計画の周知や進行管理まで含めた策定プロセスの重要性が確認された。

#### 5) 市町村母子保健計画の策定および推進における保健所の役割

政令市を除く 2,210 自治体について分析を行った。計画策定における保健所の支援は、既存の母子保健統計などの資料の提供が最も多く (61.7%)、ついで作業部会や策定委員会のメンバーとして参加 (38.7%)、研修会の開催 (33.7%)、首長や幹部職員への説明 (18.3%)、策定委員会や作業部会の運営の支援 (12.2%)、ニーズ調査分析の支援 (11.9%) であった。一方、保健所からの支援がなかったと回答したのは 14% であった。保健所が首長や幹部職員への母子保健計画についての説明を行った自治体では、策定後、計画書がよく活用されており、計画の住民への周知や進行管理組織の設置が有意に高率になされていた。これらの計画策定からその策定効果の発揮にいたるまでのプロセスを図 1 のように整理した。

#### 6) 優秀事例の選定

優秀事例を選定するために、母子保健計画の策定プロセス、計画策定における保健所の支援、計画書の内容、計画書の活用状況、計画策定後の母子保健事業の質的な変化について、表 1～4 に示すような評点でスコア化を行った。

これらのスコアが高い自治体の中から、人口規模を勘案して 10 の自治体を選定した。

表 1 母子保健計画策定プロセスのスコア化

ニーズ調査 (住民対象、関係者対象のヒアリング)	両方が実施なら、 片方だけなら、	2点 1点
--------------------------	---------------------	----------

やアンケート調査)	いずれもなければ、0点
ニーズ把握の評価	把握できた 2点 できなかった 1点 特別に把握なし 0点
策定組織 策定委員会と作業部会	それぞれあれば、1点 なければ、0点
策定委員会や作業部会への住民参加	参加があれば、1点 なければ、0点
策定委員会や作業部会への関係機関の巻き込み	策定委員会に5機関以上、作業部会に3機関以上あれば、それぞれ1点
策定委員会や作業部会への庁内他部局の巻き込み	3課以上の参画があれば、それぞれ1点
作業部会の開催回数	1～4点 0点 5～9回 1点 10回以上 2点
策定委員会や作業部会の機能	かなり機能 1.0点 ある程度機能 0.5点 あまり機能せず 0点
策定プロセスの評価スコア (14点満点) = ニーズ把握の評価×ニーズ調査 + 作業部会機能×(作業部会の有無+部会への住民参加+部会への庁内巻き込み + 部会関係機関巻き込み + 部会開催回数) + 策定委員会機能×(策定委員会の有無+委員会への庁内巻き込み+委員会への住民参加 + 委員会への関係機関巻き込み)	

表 2 計画策定における保健所の支援のスコア化

<ul style="list-style-type: none"> <li>母子保健計画の意義について首長への説明</li> <li>母子保健計画の策定についての研修会の開催</li> <li>策定委員会や作業部会の運営への支援</li> <li>ニーズ調査における分析の支援</li> </ul>
これらの4項目の内、保健所が支援してくれた項目数

表 3 計画書の活用状況のスコア化

<ul style="list-style-type: none"> <li>住民への周知 (ダイジェスト版、広報誌への掲載、イベント等での紹介)</li> <li>進行管理組織の設置 (既存の組織等を活用している場合も含む)</li> <li>事業の度に計画書を取り出して活用</li> <li>記載された評価指標により事業の評価に活用</li> </ul>
これらの4項目の内、該当する項目数

表 4 計画策定後の事業の質的な変化のスコア化

- ・訪問指導の質的な変化（訪問対象の変化，訪問記録の活用，同伴訪問の増加）
- ・健康診査の質的な変化（個別相談時間の増加，集団指導の内容の変更，専門職種の増加）
- ・各種教室の質的な変化（参加者の主体性の向上，対象の変更や拡大，組織や機関の関与の増加）
- ・庁内他部局との連携の推進（他部局との情報の行き来，共同事業の増加）
- ・関係機関との連携の推進（関係機関からの情報の増加，専門職の相互利用，共同事業）
- ・住民の主体性の向上が見られた

これらの6項目の内，該当する項目数

こうした評価の視点によりに基づいて，優秀事例と判断された自治体の中から，人口規模（1995年国勢調査）などを勘案して10の自治体（表5）を選定して訪問調査を行った。

表5 訪問調査の対象となった自治体

自治体名	人口（1995年国勢調査）
宮城県金成町	8,750人
神奈川県座間市	118,159人
富山県氷見市	58,786人
福井県三国町	23,677人
大阪府茨木市	258,233人
島根県大社町	16,683人
岡山県津山市	91,170人
岡山県奈義町	7,230人
大分県玖珠町	19,659人
沖縄県宜野湾市	2,862人

#### 7) 優秀事例への訪問調査

訪問調査においては，母子保健計画に基づいて開始された「一押し」の事業について，事業名，事業の目的，対象者，事業の概要，事業の開始時期，事業実施に至ったきっかけ（事業開始の背景），予算・人的体制・補助金の有無と種類，関連機関への協力要請（担当者，手段，協力養成の手順）事業の実施要領づくりに参画した人，実施できた

促進要因，阻害要因とその克服，サービスの受け手の感想，担当者の感想，取り組みについてのPR，事業効果の客観的な評価資料，反響や波及効果，今後の課題について聞き取りを行った。更に，ルーテンワーク（健康診査，訪問指導，相談事業等）の実施状況（主として市町村が実施するメリットを発揮できているかどうか），計画の進行管理の状況，母子保健事業の評価の状況，マンパワーの変化（平成9年前後でマンパワーが増員されたか，マンパワー増の決め手は何か，保健所との人事交流の有無，自治体内における専門職の異動の有無），予算の増減について（評価指標が予算獲得に有効に機能できたか），住民の主体性が向上したか，計画を推進する上で困難に感じていること，計画の見直しに向けての抱負とその阻害要因，保健所への期待について聞き取りを行った。

#### 8) 訪問調査結果

各自治体の訪問調査結果の詳細な報告は，別稿にゆずり，本稿では訪問調査結果の概要のみを紹介する。

訪問した優秀事例に共通してみられたポイントは次の4点であった。

まず，計画策定に参加した育児サークルなどの活動が計画策定に参加することで活性化し，新たな事業につながっていた点が挙げられる。特に，宜野湾市において，育児情報ブックとして作成された「ほけっと」は計画策定に加わった母親の自主グループによって編纂され，地域の母親にとって貴重な情報を提供する子育て支援本に仕上がっている。この編集作業は計画策定中に開始されており，計画策定による住民の主体性の向上をタイムリーに活動に生かすことが重要と考えられた。

次に，ルーテンワークで抽出された課題や住民ニーズに応える事業が企画されていた点である。

茨木市の訪問母乳相談は、4か月健診の相談内容で最も母乳についての相談が多かったこと、新生児訪問において、継続訪問となる理由として母乳不足が最も多いことが判明し、そのニーズに応えるべく開始された事業である。このように、ルーチンワークを単に母子保健サービスを提供するだけでなく、住民のニーズを抽出する機会として捉えることが重要である。母子保健統計や育児不安、父親の育児参加度など新たな評価指標を設定した自治体においても、これらの評価指標を5年後にチェックすることで、母子保健事業へのフィードバックが有効にできるであろうか。事業へのタイムリーなフィードバックのためには、随時、これらの指標がモニターされていることが求められるよう。こうした意味で、ルーチンワークが評価指標のモニタリングの機会として機能することが重要と考えられた。

3点目として、計画づくりを目的ではなく、手段として位置づけていた点である。課長を含めて、担当課の職員が母子保健計画を期限までに「提出する」ことを目標にするのではなく、母子保健事業の円滑な委譲をめざし、その手段として母子保健計画を策定していた。各種保健福祉計画の策定作業が相次ぎ、行政の担当者の中には、その策定目的を見出せないままに、策定作業に追われている場合も少なくない。こうした計画策定の意義を市町村職員に周知することも保健所の役割として挙げられよう。

4点目として、保健所が市町村を支援することに徹した点が挙げられる。地域保健法の施行に伴い、保健所は広域的・専門的業務や企画調整機能、市町村の支援などが新たな役割として期待されるようになったが、母子保健事業については、市町村に委譲されたことで、「それは市町村の仕事、

これは保健所の仕事」といった棲み分け的な役割分担が行われている保健所も少なくない。優秀事例で訪問した市町村と保健所の関係は、棲み分け的ではなく重層的であり、保健所が市町村を支援する姿勢が明確に打ち出していたことが印象的であった。こうした市町村への「支援」においては、従来のような「指導」するという立場ではなく、保健所も一緒に学ぶ姿勢が重要である。保健所が市町村よりも上位にあり、優れているといった呪縛から逃れることが必要であろう。

こうした訪問調査の対象となった自治体の中にも計画の進行管理が十分に行われていない自治体が見うけられた。管理組織が必ずしも機能しておらず、評価指標をいつ評価するのかという評価計画が明確になっていない自治体も少なくなかった。優秀事例と考えられた自治体でもこうした状況であり、計画の進行管理における保健所の支援が、今後重要と考えられた。

今回、訪問調査を行うことにより、ヒアリングの対象となった職員から「こうした聞き取り調査をしてもらったことで、自分たちのしてきたことが整理できて良かった」という声を複数の自治体で耳にした。このことは市町村が平成9年度以降、計画策定に始まり、母子保健事業の展開を試行錯誤で行う中で、肯定的に評価されることが少なく、不全感に悩まされながら、頑張ってきたことが伺えた。保健所が管内市町村の母子保健事業の評価を行う場合には、「あら探し」をするのではなく、肯定的に評価できる部分をきちんとフィードバックすることが重要と考えられた。

#### 9) 母子保健セミナーの開催

これらの訪問調査で得られた知見を平成12年2

月7日に大阪市において開催された「母子保健セミナー2000 in 大阪」で報告した。セミナーの詳細については別稿に譲る。

## 5. 結 語

1) 母子保健計画策定におけるポイントとして以下の4点が指摘された。

- ①策定委員会や作業部会への住民代表や他部局、関係機関・団体の参画
- ②住民や関係者を対象にしたニーズ調査の実施
- ③素案作成（新たな評価指標を含む）に向けての作業部会の運営
- ④策定委員や作業部会のメンバーを対象にした学習会の開催

2) 母子保健計画推進のポイントとして以下の5点が指摘された。

- ①議会での承認や常任委員会での報告を行う
- ②広報誌等への掲載やダイジェスト版の配布により住民へ計画を周知する
- ③具体的な事業内容や事業の実施要領を計画に明記する
- ④事業量以外の具体的な評価指標（健康指標や行動指標）を明記する
- ⑤ルーチンワークの中で評価指標についての情報が集められる仕組みを作る

3) 母子保健事業の効率的な展開のポイントとして以下の4点が指摘された。

- ①ルーチンワークを委託ではなく直営で行っている意義（母と児の健康状態や育児不安の状況等をモニターする機会、各種の事業の対象者や他機関との連携を必要とする児を把握する機会）を確認し、そのメリットを最大限に発揮する

②住民ニーズを施策化するための理論的な枠組みを用いて、ルーチンワークで把握された課題を解決するための事業展開を行う

③住民参加による施策づくりを進める、④他機関との個人情報の共有、事業情報の共有、専門職の相互活用を進める

4) 母子保健計画策定と推進における保健所の役割として次の6点が指摘された。

- ①保健計画の策定や見直しにおける支援
- ②新たな課題（虐待、摂食障害、不登校等々）に対する取り組みのモデル開発
- ③市町村の予算化の支援（予算化するために必要なデータや根拠の提供）
- ④事業評価における市町村の支援
- ⑤単なる棲み分けでない市町村との協同体制
- ⑥ニーズを施策化するための方法論の提供

「健康日本21」の一環として、アウトカムの評価指標の目標を盛り込んだ「健やか親子21」の策定が進められているが、こうした評価指標を設定するプロセスを住民や関係者と進めることこそ重要であり、設定された評価指標がルーチンワークで常時モニターできる仕組みづくりが急務と考えられた。

## 母子保健セミナー2000 in 大阪

岩室 紳也 (厚木保健所)

### はじめに

平成6年度にスタートした市町村母子保健事業のあり方に関する研究の成果を発表し、新たな母子保健事業の展開に資するセミナーを平成12年2月7日大阪市内にて開催した。全国から母子保健関係者約350が参加し、活発な議論が行われた。以下にその議論の要旨を紹介する。

### 基調講演「ヘルスプロモーションと母子保健」

厚生省児童家庭局母子保健課 藤崎清道課長  
母子保健課長になって、課内で、地域保健をどうするのかの議論が希薄になっていたことに驚いた。生殖医療など特殊な課題に忙殺されており、地域の母子保健事業がどうなっているのかを把握できずにいた。母子保健事業は系統的に行われてきたので、もう大丈夫という過信があったのかもしれない。

都道府県型保健所では、市町村が母子保健事業どころでなくなっていることに気になりながら、かといって、保健所に市町村の情報が入ってこなくなってきたことに懸念を抱いている。

20世紀の母子保健の成果として、母子保健統計の指標は良くなった。事業も丁寧に実施されていたが、これらが21世紀も担保されるのだろうか？小児科医も小児医療水準の低下を危惧していた。小児科希望者の減少、小児病棟の閉鎖（不採算の問題）が問題になっている。

また、新たな課題が出現し、身体の問題から心の健康問題がクローズアップされてきた（専業主婦の育児不安、虐待の問題、子供のメンタルヘルスの問題）。思春期保の健康問題（性感染症、薬物中毒、ダイエット）も今日的な課題であろう。

まだやり残している課題として、妊産婦死亡率、小児の事故死亡、SIDS等が挙げられ、個別に取り組みが必要な領域である。

昨年末に新エンゼルプランが発表されたが、この中に母子保健（周産期医療ネットワークづくり、小児救急システム）も盛り込まれたが、もっと総合的なビジョンの必要性を感じた。そこで、「健やか親子21」の策定に着手した。2月3日に第1回の検討会を開き、10月までに発表したいと考えている。

### 健やか親子21の主要課題について

母子保健事業の枠組みの中だけでは、解決が困難なものであった。検討会の答申に基づいて事業の予算化をすればいいという訳ではなくなった。5、10年かけて、解決する、あるいは解決できる仕組みを作ることが必要であり、関係者との連携が不可欠になってきている。

- 1) 思春期の保健対策の強化と健康教育の推進
  - 2) 妊娠・出産に関する安全性と快適性の確保と不妊への支援（妊娠できない女性へのカウンセリングも含めて整備が必要）
  - 3) 子供の体の健やかな発達を図るための環境整備
  - 4) 育児不安の解消と子供の心の安らかな成長の促進
- ### ヘルスプロモーションと健やか親子21

ヘルスプロモーションは「健康づくりを進めるための技術的、体系的な方法論とその背景にある理念であり、環境整備とコミュニティエンパワーメントが2つのエッセンスである」母子保健でこのヘルスプロモーションをどう適用するのが課題である。

健やか親子21に基づいて、地方自治体に何をどうし

なさいという指示はしない。ビジョンを提示し、どう実践するかは地方で考えていただきたい。中核的な展開方法として、自主グループづくりの支援（コミュニティエンパワーメント）、環境の整備（心の健康づくりを支援できる環境）も重要であろう。健診や保健指導のあり方についての見直しも必要になろう。自主グループづくりの支援につながるような事業の展開になっているかの検証が必要である。

## パネルディスカッション

「母子保健計画をどう推進するか～事例から学ぶ～」

### 1. 大阪府茨木市の母子保健事業

中村悦子（大阪府茨木市）

「計画づくりは手段である」

母子保健計画では事業の移管がスムーズに行くように考えた。健診の受診率が低い地域はその改善のために、個別通知を行った。健診を住民のニーズを探る場であると考えた。大阪府がやってきた母子保健事業の低下を招かないように考えた。13年度までの計画のほとんどを11年度までに達成できた。茨木市では財政基盤が整っていた。保健所や助産婦会、医師会などの協力が得られた。計画策定の課程で培われた人づくりが推進にも有効だった。子育て支援も力を入れた母子保健計画にした。住民のニーズとしては子育て環境づくりが必要だった。児童福祉の担当部局からは最初抵抗があったが、2年後にエンゼルプランに新たな事業として母乳相談を開始した。健診での相談内容として多かった。助産婦会の協力も得られた。

5%の未受診者のフォローを確実に行ったところ、この中から虐待死が出たこともあり、徹底的に追跡しようということになった。

計画策定を通して保健所と市との協力関係ができた保健婦が力を付けることになった。母子保健情報の一元化をあと2年かけて取り組みたい。

推進できた要因としては、手段として計画づくりを位置づけたこと。計画が予算やマンパワー獲得のための作戦として機能した。スローガンだけの保健計画にしないことが重要。あるいは、国の指示通りの内容にしないことである。大阪府が母子保健については高い理念を掲げていたことが刺激になった。数値や率にとらわれずに、達成できる事業を盛り込んだ計画にした。

計画の策定から推進まで、市民が手伝ってくれた。関係機関からの情報も得られるアンテナを高くしていた。

Q：いつから、こうした考え方に到達したのか？

A：事業の移管を仕方ないと早期に頭を切り替えた移管調整会議を平成8年度に9回程度開催した。他の課や関係機関との協力が得られるように課長がお願いに行った。

### 2. 沖縄県宜野湾市の母子保健事業

宮城吉孝（沖縄県宜野湾市）

「住民主体の事業展開」

宜野湾市は19平方キロ、人口85000人、市の中央に普天間基地がある。過去10年間で人口が18%増、出生率は14、高齢化率の小さな市としてベスト20に入っている。計画策定のプロセスは従来の問題対処型ではなく、地域づくり型保健活動を用いて、18回もの委員会を開いた。全庁的な取り組み計画策定を行った。母子保健計画の策定プロセスの中で子育て応援本の必要性が指摘され、子育て応援本「ほけっと」が作成されることになった（5000部作成したA5で172ページ 予算82万円）。

母子保健計画の進行管理は年間2回推進会議を開催している（5月と10月）。

Q：計画策定に抵抗はなかったか？

A：コザ保健所から計画策定の意義やヘルスプロモーションについて講義を受けた。住民のニーズを考える

際の考え方を学ぶことができ抵抗はなかった。

### 3. 島根県大社町の母子保健事業

愛媛県西条中央保健所 新山徹二

「保健所の支援によるヘルスプロモーションの推進」

大社町は人口16600人 保健婦6名で保健所と連携しながら進めてきた。大社町の母子保健事業の特徴として、第二次大社町保健計画の中に、母子保健計画が組み込まれていること、計画の進行管理を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が行っていることが挙げられる。島根県の保健所と市町村の関係は車の両輪として機能していたので、保健所のスタッフとともに企画立案しその評価もともに行っている。保健所と定例のスタッフ会議を頻繁に行い、重点地区活動を一緒に行ってきた。住民の声を吸い上げる取り組みを行ってきたが、最近の保健所と市町村の関係は微妙になってきており、市町村にとって頼りになる保健所であり続けることが望まれるが、保健所が元気がなくなってきた。市町村の老人保健事業が見えなくなっている保健所も多い。保健所が次年度の事業計画を考える際に市町村の状況を把握できてない。

大社町の一押しの実業は「歯を大切にしよう」で、健康な生活習慣づくりをめざすのが最終的な目標（目標年は平成22年度）であり、事業をモニターにしようという仕組みができています。

渡部保健婦（大社町）：保健所との共同作業の歴史があり、ルーチンワークでも一緒に相談しながら進めてきた。事業を進める上でのビジョンを保健所が与えてくれた。保健婦は技術職だけでなく、行政職である。施策づくりができなければ駄目であると先輩保健婦にも言われてきた。

### 4. 大分県玖珠町の母子保健事業

愛媛県保健福祉部 横本真一

「先進地に見る Showmanship」

（行って驚いた光景！）

玖珠町への訪問なのに、まず、保健所に連れて行かれた（保健所で乳児健診を行っていた）。保健所の課長が「市町村の信頼を得るように努力をしている」と発言した。市町村と保健所がしっかり手を握っている。お互いの事業と役割を市町村、保健所の保健婦が理解していた。応接机の上に白い紙を広げ、保健所保健婦と市町村保健婦が事業を書き出した！人材育成を意識した業務展開ができており、ベテランの保健婦が若い保健婦を育てていた。「期待している」というプレッシャーがうまく作用している。母子保健計画策定にも目的意識あり（玖珠町が母子保健計画を策定した理由）、人を増やしたかったから やりたい事業があったから策定したのだと。

玖珠町にも悩みがあり、事務職の課長が理解してくれないときにどうするかが問題。住民が課長を変えていくことがポイントであり、課長に「住民が言ってくれたから事業化できた」と住民への挨拶の中で言わせている。このことは住民主体の町づくりに重要であり、住民が町を動かせるようになってきていることに自信を持っている。

保健所への期待として、「やってみて、やらせて見せて、誉めてやらねば、市町村は動かない」ので、エイズ対策や精神保健など保健所がやっていることをもつと教えて欲しい。

客観的な評価が重要だが、町に視察に来る人が評価してくれる。自分たちが当たり前だと思っていたことが、素晴らしいのだと気づく。どこの町でもこうした当たり前だが素晴らしい取り組みをしているはず。

Q：ルーチンワークが情報提供の機会である？

A：地域の住民が欲しい情報を提供できるのが自治体の保健婦である



ディスカッション

ルーチンワークの重要性 → 足元を固めて新規事業へ  
司会：ルーチンワークの時にどんなことを意識しているのか？ フロアの珍珠町の麻生保健婦さんにうかがいましょう。

ルーチンワークは情報収集と提供の場

—住民と共に考え育む姿勢が大切—

麻生：住民一人一人にとってどうあったら良いのかを考えて仕事をしている。行政にできることの限界も感じながら、住民と一緒に解決方法を考えている。住民と一緒に考える中で情報を収集したり、得られた情報を再び住民に返すようにしている。

ルーチンワーク（事業）から施策へ

中村：母子保健事業だけでも 280 回ある！！4ヶ月健診の担当は誰というように担当性をしている。定期的に問題点を話し合う機会を持っている。2年目の若い保健婦が4ヶ月健診後に母乳について相談が多いことを指摘した。助産婦により新生児訪問でも継続訪問の理由に最も多かった。そこで、母乳相談事業が始まることになった。担当の保健婦に企画書を作成させた。婦長が納得できるデータを付けて、説明させた。母子保健の担当者は若い保健婦が担当しているが、子育てを経験しているのは1人だけだった。大阪府からの人事交流でベテランに1人来てもらい、若い人を鍛えた。

ルーチンワークから得られた情報の活用

司会：保健婦が集めた情報を係長としてどう活かしているのか？

宮城：ミーティングの中で、意識して仕事をしている保健婦からは伝わってくる。保健婦の提案で、母親教室の託児サービスに保母を確保した。

司会：宜野湾市の仲里保健婦さんに子育て応援本「ぼけっと」の作成のプロセスを紹介してもらえますか

仲里：ドラエモンのポケットをイメージして作るようになった。2年前に那覇市が作った子育て情報誌がと

ても好評だったこともある。母子保健計画策定と同時進行で作成が始まった。子育てサークル waiwai キッズクラブに声をかけてボランティアを募った。新聞も用いて、公募したところ 16 名が集まった。行政が関わることで、主観的な部分を押さえて、客観性を重要視したが、母親に喜んでもらえる情報誌になることを心がけた。ボランティアが子供を抱えて、取材をしてくれた。母親同士がとても親密になり、情報交換が増えた。「ぼけっと」を作ったことは手段でしかない。

住民参加ってどういうこと？

住民の役割、住民主体とは

住民自身の意識が変わる

住民の力を引き出すこと

司会：ボランティア代表の藤井さんから一言

（セミナー参加旅費をコザ保健所が用意してた！！）

藤井：在宅保健婦であるリーダーである知念さんから声をかけられた。自分も転勤族で、こんな情報誌が必要だと考えていた。2歳の子供を抱えての制作作業は大変だったが、細かいところは自分たちが望むようにさせてくれたことがありがたかった。自分たちがやっていることの意義や行政の考えがわかるようになった。他のお母さんを誘おうという気持ちになった。自費出版ではなく、行政と一緒に作ってくれたことが嬉しかった。地域と各家庭のとの距離が縮まってくるのではないか。

住民がパートナーという意識の変化が生まれている

—押し付けから吸い上げへ—

司会：住民の力が 50 から 100 にもなることを教えてくれた事例である。

榎本：行政は住民に良かれと思ってきた（迷える子羊を救おうと考えていた）が、現在の流れは、これを大きく変えることが必要になってきた。住民が適切なことをやろうとしたことを支援できる行政であることが重要であり、主体は住民である。住民であるが、行政

の橋渡しをする「セミプロ」を増やすことも重要であろう。藤井さんには、市長にファックスでも送って、保健婦たちを誉めてあげて欲しい。

司会：市民が主役という発想を持った上司が必要だと思います。茨木市の森脇次長さんいかがでしょうか。

森脇：市長にも今回の発表の件を話したら、もっと母子保健をやろうということになった。これからは子供が重要であると。詳しいことは専門家の意見を聞こう、事務職はその根回しをしよう。

司会：富山県氷見市の塚口保健婦さんに氷見市の取り組みを紹介して欲しい

塚口：ヘルスポランテア 700 名が活発に活動している。かつては行政のお手伝いと言うことで、活発ではなかった。ボランティアがいきいき活動できることを目標に取り組んだ。保健婦の抱える問題をボランティアと一緒に考えることにした（10 年間）。母子保健計画の策定において、ボランティアの考えていることを施策化した。計画策定に加わることでいきいき活動し始めた。今も策定委員のメンバーが定期的に集まって話し合いをしている。これからは、子育て中の母親や父親に入ってもらうようにしている。5 年我慢すれば、住民ボランティアが育つのではないかな。

ヘルスポモーションって何？（それぞれの役割）

司会：では専門職の役割は何でしょうか？茨木市の調査に行かれた和歌山県湯浅保健所の森岡先生・・・

行政マンである専門職は戦略家たれ

森岡：茨木市の訪問調査に行って驚いたことは保健婦が自分で予算書を作成していることだった。根拠となる資料も自分で用意していた。8 月中旬には予算書ができ、年末に向けて根回しをきちんとしていた。

司会：玖珠町は首長を洗脳しているらしいが・・・。玖珠町の日隈保健婦さんいかがでしょうか。

日隈：根回しにおけるそれぞれの役割を明確にしている。誰が、どんな資料を持って誰に根回しをするのか

を検討している。保健所も住民も根回しをする上で重要な役割も果たしている。専門職の意識が変わりつつある（厚生省が狙う人材育成の成果？）。

新山：黒子になって動く人、表舞台で動く人、両方が大切であり、人づくりが重要であろう。感性が豊かでも行動に移せない人も少なくない。気づいて、自分で動く部分と人を動かす部分とがわかる。

森脇：保健所も三師会も人がやっているのだから、人がやっているから熱意があれば変えられる。保健婦は課長に自分たちがどんなに素晴らしいことをしているかを PR しよう。

柳（大阪府高石支所）：森脇課長は係長時代にもこの課にいたが、こうした事務職の専門性を考えることも重要であろう。玖珠町の思春期保健の取り組みはとても素晴らしいと思うが、育委員会や学校との連携がうまくとれることが重要。健やか親子 2 1 も文部省と一緒にやるのかをはっきりさせるべきでは・・・

司会：玖珠町が考えるヘルスポモーションとは？

日隈：母親学級・父親学級を経て、出生した子が思春期になり、また、親になる。こうしたサイクルを考えると思春期保健が当然重要になる。ヘルスポモーションはライフサイクル全体を視野に入れたものであるべきであろう。

連携、役割分担の重要性

横本：玖珠町が一押しの事業として思春期保健セミナーを挙げてきたが、この問題意識の先見性が素晴らしい。現場での学校との連携が困難と言われるが、現場で困難なことを中央で調整できるはずがない！現場こそこうした調整ができるはずである。

藤崎：文部省や労働省との連携は確かに難しい

市町村ではかなりうまく行けるという話も聞いているので、市町村では是非、どんどんやって欲しい。健やか親子 2 1 では中央省庁間での連携をテーブルに載せている。こうした素晴らしい事例を紹介する役割を是

非したい。

司会：性教育をする際には、是非、岩室をご利用ください（笑い）

**保健所の役割は？**

司会：今までにも出てきたがあらためて保健所の役割についての議論は？訪問調査を行って、外部が視察に行くといい評価ができることを感じた。保健所がどうしたら、こうした役割を果たせるのだろうか

新山：こうした訪問調査をすべての市町村にするといいねと言われた。外の目で誉めてもらうことの大切さがここにあるのだと思う。

やってみて、やらせて見せて、誉めてやらねば、市町村は動かない

司会：訪問調査が終わる頃には、市町村の担当者の目が輝いてくる。先ほど櫃本さんがおっしゃった「やってみて、やらせて見せて、誉めてやらねば、市町村は動かない」が重要なのですね。

**研究班総括**

司会：最後に愛知県稲沢保健所の澁谷先生に今年度の研究班の総括をお願いしたい。

澁谷：自分たちが気づいていない優れた点を誰が気づいて引き出してあげるか。保健所がその役割を果たすことが重要であろう。訪問調査した事例は、市町村も保健所も住民のことをよく知っている。改めてルーチンワークが必要であることを感じている。既にある事業から発想することが重要であろう。次の計画の見直しに向けて取り組むことになるが、その際には、住民参加がキーワードであろう。サービスを提供する側の視点から住民の視点に変わったかが重要。住民の視点による事業の評価が重要であろう。

計画策定を通じて変わったこととして、母子保健関係者の意識が変わり（成長した）、住民組織を育てながら、育てられていた。住民参加が不可欠であること、ビジョンがあることの重要性が理解された。

保健事業の質が変化し、広がりや深みのある事業へと変化していた。

司会：パネルディスカッションのねらいであったキーワード「ルーチンワークの重要性→足元を固めて新規事業へ」、「住民参加ってどういうこと？」、「ヘルスプロモーションって何？」、「保健所の役割は？」はそれぞれの事例を通してご理解いただけたでしょうか。

このディスカッションを踏まえて全国で母子保健計画が積極的に推進される事を願ってディスカッションを終了したいと思います。本日はパネラーの皆さん、フロアの皆さんお疲れさまでした。

# 宮城県金成町の事例

神奈川県厚木保健所 岩室紳也

<p>自治体の概要</p>	<p>面積：78.45 平方キロ，人口 8,700 人，世帯数 2,152 世帯。宮城県の北端に位置し，穀倉地帯「金成耕土」の中心。米，畜産，果樹の複合農業。東北自動車道若柳・金成 I・C の開通により，企業誘致に成功し，農工商三位一体の町づくりに取り組む。温泉保養施設「金成延年閣」は，平成 3 年 11 月のオープン以来，入館者が平成 8 年度末で 131 万人を超え，憩いの場，交流の場となっており「平成 5 年度宮城地域づくり大賞」「平成 6 年度自治大臣表彰」を受賞。産業・特産品：稲作，果樹（リンゴ），畜産，野菜，花卉（バラ・菊）</p>	
<p>— 押 し の 事 業</p>	<p>事業名</p>	<p>乳児健診（3～4ヶ月・9～10ヶ月児健診）</p>
	<p>事業の目的</p>	<p>子育てについて話し合える仲間づくり，思春期ふれあい体験学習，自信を持って楽しく子育てできること</p>
	<p>対象者</p>	<p>3～4ヶ月児・9～10ヶ月児の親子・妊婦とその配偶者・中学生</p>
	<p>事業の概要</p>	<p>乳児健診の場を利用して                  パパ・ママセミナー：妊婦とその夫を対象として新しい家族を迎える心構え，役割，妊婦の不安解消，育児参加の父親を増やす等など。                  ふれあい体験事業：中学生（希望者・夏休み，冬休みを利用）を対象に，乳幼児と触れ合う機会を提供し，父性や母性の涵養を図る。</p>
	<p>事業の開始時期</p>	<p>平成9年4月～</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>母子保健計画を住民参加型で樹立したこと。PCM（Project Cycle Management）手法について，郡内保健婦，栄養士を対象に保健所長より講習を受けた。これまで保健活動のデータを本にスタッフ側だけで樹立。大きな変わりばえが見られないため，住民参加型を試みる。事実，PCM手法とは言え，KJ法プレイクスルーなど混合型となっている。第1回の協議会では「資料がないところで議論できない」と批判があったが最後には計画づくりの楽しさが芽生えていた。</p>
	<p>実施についての職場内 部の合意形成</p>	<p>係として一緒に計画樹立に参加しているので，意思統一されていた</p>
	<p>予算，人的体制 補助金の有無と種類</p>	<p>予算：必要額の確保は困難で，毎年一割カットの予算となっている。                  人的体制：保健婦 4 人，栄養士 1 人。ただし一般衛生業務（事務 2 人分）が増えたにもかかわらず，事務職は配置されていない。他，開業医，在宅保健婦，助産婦，看護婦，栄養士の雇い上げ                  補助金の有無と種類：                  1才半児・3才児健診・・・10年度                      国庫負担金 178 千円 県補助金 178 千円                  乳幼児健康診査                      県補助金 36 千円                  児童環境づくり基盤整備事業                      地域活動事業（保健推進協力員 43 名）                      390 千円</p>