

平成 12 年度厚生科学研究費補助金
健康科学総合研究事業報告書

保健所における母子保健活動の
あり方に関する研究

平成 12 年度研究報告書

平成 13 年 12 月

平成 13 年 12 月

主任研究者

宮崎県立看護大学 宮里和子

目 次

1. 保健所における母子保健活動のあり方に関する研究	1
2. 保健所の母子保健活動のあり方に関する研究	9
3. これからの市町村の母子保健活動のあり方と研修に関する研究	25
4. これからの市町村の母子保健活動の実施希望と研修希望についての実態調査	41
参考資料「母子保健分野における保健所の市町村支援に関する調査」郵送調査票	53

研究者一覧

研究者名	所属施設	職名
主任研究者 宮里 和子	宮崎県立看護大学 看護学部	教授
分担研究者 福島 富士子	国立公衆衛生院 公衆衛生看護学部	主任研究官
尾崎 米厚	鳥取大学衛生学教室	助教授
藤内 修二	大分県日田玖珠保健所	所長
守田 孝恵	国立公衆衛生院 公衆衛生看護学部	主任研究官
柴田 真理子	東京都立保健科学大学 保健科学部看護学科	助教授
研究協力者 生野 恵理子	東洋大学大学院 社会学研究科社会学専攻	博士後期課程

総括研究報告

保健所における母子保健活動のあり方に関する研究

主任研究者 宮里和子

厚生科学研究費補助金（健康科学総合研究事業）

総括研究報告書

保健所における母子保健活動のあり方に関する研究

主任研究者 宮里和子 北里大学看護学部

研究要旨

母子保健活動のうち主に对人直接サービスを中心とした事業が、都道府県型保健所から市町村へ委譲されたが、その後の都道府県型保健所の役割や機能を検討した。研究方法は先駆的な事例の事例分析、保健所への郵送調査、管内市町村への郵送調査であった。初年度は、全国の保健所が実施している中で特に力を入れている母子保健事業のうち先駆的な活動を取り上げ、インタビューすることにより普遍的な要因を取り出し、促進要因をまとめた。昨年度は全国の都道府県型保健所を対象に、保健所での母子保健活動の実態と先駆的な活動の実施状況等に関する郵送調査を実施した。本年度は市町村の母子保健活動の実態と市町村から見た保健所との協働の実態を明らかにするために、昨年度の保健所調査の回答保健所の管内市町村を対象とした郵送調査を実施した。これらにより、保健所の先駆的な母子保健活動を実施するための促進要因、保健所の母子保健活動の現状、市町村から見た保健所と市町村の協働の実態を明らかにし、今後の保健所の母子保健活動のあり方や市町村のニーズに合わせた支援方法を検討した。

昨年度の都道府県型保健所に対する郵送調査に回答した271の保健所の管内の全市町村の1,793市町村を対象に、郵送調査を実施した。調査内容は、1999年度実施の都道府県型保健所に対する母子保健活動の実態に関する全国調査に対応した内容とした。具体的には母子保健活動の実態として、母性保健、乳幼児保健、地域活動等について、保健所のみで実施か、市町村のみで実施か、保健所の援助により市町村で実施かを尋ねた。また、母子保健活動の機能に注目して市町村から見た保健所の支援の実態も尋ねた。企画の支援、事業実施のためのマンパワー支援、評価の支援、情報・データ提供、システムづくり支援について保健所の支援があるかどうかを尋ねた。さらに、保健所と市町村の協働についての課題に関する担当者の認識、様々な先駆的な取り組みについてニーズがあるかどうか、実施希望があるかどうか、実施可能かどうか、保健所の支援を希望するかどうかについて尋ねた。回答数は982(回答率54.7%)であった。

結果と考察

1. 市町村の母子保健事業への都道府県型保健所の支援実態

1) 母性保健

保健所の支援で実施している割合はいずれの事業も極めて少なかった。実施していない事業が多かったのは、新婚学級、防煙教育、両親学級、思春期の保健・福祉体験学習、学校での性・エイズ教育、家族計画相談、思春期のこころの問題であった。保健所で実施している割合が比較的高かったのは、思春期相談、思春期のこころの問題、学校での性・エイズ教育などであった。比較的、市町村が実施している割合が高いにもかかわらず、保健所の支援割合が少ない項目は、妊婦検診・相談、母親学級、妊婦訪問指導、産婦訪問指導、更年期の保健指導・相談などであった。

2) 乳幼児保健

乳幼児保健活動においても、保健所の支援で実施と回答する市町村の割合は低かった。その中でも比較的割合が高い項目は、未熟児訪問指導(20.8%)、身体障害児の療育指導(9.8%)、遊びの教室(発達指導)(8.2%)であった。市町村のみで実施している割合が高い項目は、乳幼児健康審査、歯科保健事業、育児学級・育児教室等であった。保健所のみで実施している割合が高い項目は、未熟児訪問指導、慢性疾患児の療育指導、身体障害児の療育指導、発達相談などであった。保健所でも市町村でも実施していない割合が高い項目は、未熟児教室、多胎児育児教室、外国人母子支援事業、喘息・アレルギー教室などであった。市町村で実施されている割合が高いにもかかわらず保健所の支援割合が低い項目は、様々な月齢の乳幼児健康審査、未熟児以外の訪問指導、歯科保健事業、乳幼児事故防止などであった。

3) 地域活動等

保健所が市町村支援している割合が高い項目は認められなかった。

2. 市町村からみた保健所の支援状況(保健所機能による分類)

保健所が企画を支援している割合が高い項目は、研修、市町村母子保健計画の策定、市町村母子保健連絡協議会であった。事業実施のためのマンパワー支援をしている割合が高い項目は求められなかった。評価を支援している割合が高い項目は、市町村母子保健計画の評価であった。情報・データ提供の割合が高い項目は多かったシステムづくり支援の割合が高い項目は、心身障害児療育システム確立、慢性疾患児療育システムづくりであった。多くの項目で最も割合が高かったのは、保健所の支援なしの回答であった。

3. 保健所と市町村の協働についての問題点の認識、保健所への要望について

市町村スタッフから見た保健所と市町村の協働についての問題点の認識状況をみると、そう思うと回答したものの割合が高かった問題点及び保健所への要望は、「保健所は関係機関との連携を推進してほしい」、「保健所は市町村事業の企画に関わっていない」、「保健所の母子保健活動のマンパワーが足りない」等であり、逆にそう思わないと回答した者の割合が高かったのは、「保健所は専門的技術・知識が足りない」、保健所は市町村の母子保健の実情を知らない」等であった。多くの項目で、そう思う割合とそう思わない割合はかなり近かった。

4. 先駆的母子保健事業のニーズ、実施希望、実施可能性、保健所支援希望

ニーズが大いにあると回答した者の割合が高い項目は、市町村支援(活動の評価)、小児期からの生活習慣病予防、こころの問題)、市町村母子保健計画・エンゼルプランの支援等であった。実施希望割合が高い項目は、是非やりたいでは、市町村の活動の評価、小児期からの生活習慣病予防、こころの問題等であった。できれば実施したいの割合が高い項目は、喘息・アレルギー対策、更年期の健康、こころの問題、虐待対策などであった。この中で実施可能であると回答しているものの割合が高い項目は、市町村活動の評価のみが「難しい」と回答した者の割合より高かった。その他の難しいとする回答割合のほうがかなり高かった。さらに保健所の支援を希望する割合が高い項目は、市町村活動の評価、こころの問題、虐待対策、性・エイズ教育、調査・研究、母子保健計画・エンゼルプラン策定、母子保健情報システム・精度管理と多かった。従って保健所の母子保健活動あるいは保健所の市町村支援は、管内市町村側の観点からすれば過小評価されている事態が明らかになった。しかし一方で、保健所の支援を今後の活動に望む声も多いことが明らかになった。今後の課題としては計画づくり、活動の評価、システムづくりといった保健所の得意分野の活動で保健所と市町村が顔を合わせて協働する機会をつくりながら、それぞれのおかれている事情、具体的な活動内容や支援の可能性についての相互理解をもたらすような努力を行うことが重要であるといえる。

藤内修二	(大分県佐伯保健所)
守田孝恵	(国立公衆衛生院)
尾崎米厚	(鳥取大学医学部)
柴田真理子	(東京都保健科学大学)
福島富士子	(国立公衆衛生院)

一方で母子保健活動は従来の保健所の重要な活動分野であり、特に保健婦などの看護職種の業務量の中で占める割合は、大変高い業務であった。地域保健法によると保健所の役割は一定程度示されているが、母子保健において保健所がとるべき具体的な役割は不明確で現場では最もとまどっている分野である。このように母子保健活動分野は、今後の都道府県型保健所の機能と役割を考える上で大変重要な分野であるといえる。今後、直接保健サービスが市町村へ委譲されるであろう難病分野のありかたを考える上でも参考となる。初年度は、全国の保健所が実施している中で特に力を入

A. 研究目的

地域保健法の施行に伴い、身近な保健サービスの提供主体が市町村へと移行し、その中心が母子保健であった。今後は市町村が中心となって地域住民のニーズを把握しながら効果的で効率的な母子保健活動を展開していくことが望まれている。

れている母子保健事業のうち、先駆的な活動を取り上げインタビューすることにより、普遍的な要因を取り出し促進要因をまとめた。昨年度は、全国の都道府県型保健所を対象に、保健所での母子保健活動の実態と先駆的な活動の実施状況等に関する郵送調査を実施した。本年度は、市町村の母子保健活動の実態と市町村から見た保健所との協働の実態を明らかにするために、昨年度の保健所調査の回答保健所の管内市町村を対象とした郵送調査を実施した。これらにより保健所の先駆的な母子保健活動を実施するための促進要因、保健所の母子保健活動の現状、市町村から見た保健所と市町村の協働の実態が明らかになり、今後の保健所の母子保健活動のあり方や市町村のニーズに合わせた支援方法が検討できる。

B. 研究方法

昨年度の都道府県型保健所に対する郵送調査に回答した 271 保健所管内の全市町村 1,793 の市町村を対象に郵送調査を実施した。調査内容は、1999 年度実施の都道府県型保健所に対する母子保健活動の実態に関する全国調査に対応した内容とした。具体的には、母子保健活動の実態として、母性保健(思春期保健、妊産婦対策など 13 項目)、乳幼児保健(乳幼児健康審査、各疾病対策、療育事業、虐待対策など 22 項目)、地域活動(組織づくり、システムづくりなど 4 項目)について、保健所のみで実施か、市町村のみで実施か、保健所の援助により市町村で実施かを尋ねた。また、母子保健活動の機能に注目して市町村から見た保健所の支援の実態も尋ねた。具体的には市町村母子保健計画の策定や評価、療育システムづくり、専門的業務に関わる事業の技術的支援、研修、調査研究、母子保健連絡協議会運営などについて、企画の支援、事業実施のためのマンパワー支援、評価の支援、情報・データ提供、システム作り支援について保健所の支援があるかどうかを尋ねた。さらに、保健所と市町村の協働についての課題に関する担当者の認識、様々な先駆的な取り組みについてニーズがあるかどうか、実施希望があるかどうか、実施可能かどうか、保健所の支援を希望するかどうかについて尋ねた。尋ねた先駆的事业は、外国人母子支援事業、多胎児支援事業、薬物防止教育、アレルギー疾患対策、こころの問題への対応、小児期からの生活習慣病対策、更年期の健康問題対策、性・エイズ教育、虐待対策、母子保健情報提供・精度管理、母子保健計画支援、活動の評価、研修、調査研究などであった。

調査の回答数は982(回答率54.7%)であった。

C. 研究結果

1. 市町村の母子保健事業への都道府県型保健所

の支援実態

1) 母性保健

保健所の支援で実施している割合はいずれの事業も極めて少なく全て6%未満であった。特にその割合が低かったのが、新婚学級(実施割合0%)、両親学級(0.5%)、母親学級(1.2%)、家族計画相談(1.5%)であった。市町村で単独で実施と回答した割合が高い項目が多く、特に高かった事業は産婦訪問指導(92.6%)、妊婦訪問指導(85.4%)、妊婦検診・相談(80.1%)、母親学級(62.6%)、更年期の保健指導・相談(44.9%)であった。実施していない事業で多かったのは、新婚学級(未実施割合97.4%)、防煙教育(73.8%)、両親学級(59.5%)、思春期の保健・福祉体験学習(57.8%)、学校での性・エイズ教育(57.4%)、家族計画相談(55.4%)、思春期のこころの問題(53.5%)であった。保健所で実施している割合が比較的高かったのは、思春期相談(42.1%)、思春期のこころの問題(28.9%)、学校での性・エイズ教育(18.4%)などであった。

比較的、市町村が実施している割合が高いにもかかわらず、保健所の支援割合が少ない項目は妊婦検診・相談、母親学級、妊婦訪問指導、産婦訪問指導、更年期の保健指導・相談などであった。

2) 乳幼児保健

乳幼児保健活動においても保健所の支援で実施と回答する市町村の割合は低く、その中でも比較的割合が高い項目は、未熟児訪問指導(20.8%)、身体障害児の療育指導(9.8%)、遊びの教室(発達指導)(8.2%)であった。市町村のみで実施している割合が高い項目は、1歳6カ月児健康審査(95.3%)、新生児訪問指導(95.2%)、乳幼児訪問指導(95.0%)、3歳時健康審査(94.5%)、3～4ヶ月児健康審査(92.8%)、乳幼児歯科保健事業(87.1%)、育児学級・育児教室(80.3%)、9～10ヶ月児健康審査(71.6%)等であった。保健所のみで実施している割合が高い項目は、未熟児訪問指導(48.1%)、慢性疾患児の療育指導(45.6%)、身体障害児の療育指導(41.3%)、発達相談(39.0%)、喘息・アレルギー教室(22.8%)などであった。保健所でも市町村でも実施していない割合が高い項目は、未熟児教室(未実施割合84.0%)、多胎児育児教室(83.7%)、外国人母子支援事業(82.8%)、喘息・アレルギー教室(74.5%)などであった。市町村で実施されている割合が高いにもかかわらず保健所の支援割合が低い項目は、様々な月齢の乳幼児健康診査、未熟児以外の訪問指導、歯科保健事業、乳幼児事故防止などであった。

3) 地域活動等

保健所が市町村支援している割合が高い項目は認められなかったが、比較的高いのは精度管理(保健所支援割合8.3%)であった。市町村が単独実施している割合が高い項目は、自主グループ活動(49.5%)、精度管理(49.4%)、母子保健推進員活動(44.8%)、であった。保健所単独実施の割合はいず

れも低かった。全ての項目で保健所でも市町村でも実施していない割合が高かった。特に母子愛育班活動(非実施率87.3%)で顕著であった。

2. 市町村からみた保健所の支援状況(保健所機能による分類)

保健所が企画を支援している割合が高い項目は、研修(34.6%)、市町村母子保健計画の策定(22.1%)、市町村母子保健連絡協議会(17.1%)であった。事業実施のためのマンパワー支援をしている割合が高い項目は求められず、すべて6%以下であった。評価を支援している割合が高い項目は、市町村母子保健計画の評価(17.0%)であった。情報・データ提供の割合が高い項目は多かった。特に割合が高かったのが、市町村母子保健計画の策定(34.6%)、調査・研究(33.4%)、市町村職員への研修(23.8%)、市町村母子保健計画の評価(20.1%)などであった。システムづくり支援の割合が高い項目は、心身障害児療育システム確立(14.2%)、慢性疾患児療育システムづくり(9.8%)であった。多くの項目で最も割合が高かったのは、保健所の支援なしの回答であった。その割合が特に高かったのは、専門的業務に関する事業の支援(未支援割合72.1%)、慢性疾患児療育システム確立(68.1%)、市町村母子保健連絡協議会(53.6%)、市町村母子保健計画の評価(52.8%)、心身障害児療育システム確立(51.6%)などであった。

3. 保健所と市町村の協働についての問題点の認識、保健所への要望について

市町村スタッフから見た保健所と市町村の協働についての問題点の認識状況をみると、そう思うと回答したものの割合が高かった問題点及び保健所への要望は、「保健所は関係機関との連携を推進してほしい(92.8%)」、「保健所は市町村事業の企画に関わっていない(73.7%)」、「保健所の母子保健活動のマンパワーが足りない(66.5%)」、「保健所の母子保健活動の予算が足りない(60.8%)」、「将来保健所の母子保健活動がなくなりそう(56.0%)」、「保健所スタッフと一緒に仕事ができない(53.8%)」などであった。逆に、そう思わないと回答した者の割合が高かったのは、「保健所は専門的技術・知識が足りない(そう思わない84.6%)」、「保健所は市町村の母子保健の実情を知らない(62.8%)」、「保健所は母子保健統計の分析が十分できていない(59.5%)」、「保健所は市町村スタッフのニーズを知らない(54.7%)」、「保健所は母子保健関係の独自事業を実施すべきである(50.6%)」であったが、多くの項目で、そう思う割合とそう思わない割合はかなり近かった。

4. 先駆的母子保健事業のニーズ、実施希望、実施可能性、保健所支援希望 ニーズが大いにあると回答した者の割合が高い

項目は、市町村支援(活動の評価)(55.3%)、小児期からの生活習慣病予防(44.0%)、こころの問題(43.4%)、市町村母子保健計画・エンゼルプランの支援(43.1%)、母子保健情報システム・精度管理(40.0%)などであった。実施希望割合が高い項目は、是非やりたいでは、市町村の活動の評価(34.9%)、小児期からの生活習慣病予防(26.1%)、こころの問題(24.7%)、母子保健計画・エンゼルプラン(21.9%)、虐待対策(19.8%)、母子保健情報システム・精度管理(19.6%)などであった。できれば実施したいの割合が高い項目は、喘息・アレルギー対策(70.8%)、更年期の健康(70.5%)、こころの問題(64.8%)、虐待対策(64.8%)などであった。この中で実施可能であると回答しているものの割合が高い項目は、市町村活動の評価(49.1%)のみが「難しい」と回答した者の割合より高かった。これに次いで、比較的「可能である」と回答した者の割合が高い項目に、虐待対策(可能vs難しい、19.2%、66.6%)、喘息・アレルギー対策(18.6%対63.9%)、性・エイズ教育(18.0%対61.5%)、こころの問題(24.9%対64.4%)、母子情報システム・精度管理(28.0%対59.6%)、更年期の健康(28.8%対58.9%)などであった。さらに、保健所の支援を希望する割合が高い項目は、市町村活動の評価(82.3%)、こころの問題(80.0%)、虐待対策(77.7%)、性・エイズ教育(73.7%)、調査・研究(73.6%)、母子保健計画・エンゼルプラン策定(73.1%)、母子保健情報システム・精度管理(67.8%)などであった。

D. 考察

昨年度、都道府県型保健所の母子保健活動の実態調査を行ったことにより、わが国の保健所の母子保健活動の現状が明らかになった。本年度は、市町村側から見た保健所の市町村支援の状況が明らかになった。これらを比較することにより、その問題点と今後の課題が明らかになるものと考えられる。

母性保健において、保健所が市町村へ支援しているかどうかについては、保健所側の回答も市町村側の回答も低く、双方一致はしていたが保健所で実施しているという回答が保健所調査では割合が高く、市町村調査の結果ではその割合が低い傾向が認められた。これは保健所の活動が市町村へ伝わっていない、あるいは支援していると認められていない可能性があり、認識の違いを埋める必要があることがわかった。たとえば、学校での性・エイズ教育と思春期のこころの問題については、保健所調査では、保健所で実施と回答した割合がそれぞれ、学校での性・エイズは64.4%であり思春期の心の問題については68.15%であったが、今回の市町村調査では、学校での性・エイズは18.9%、思春期の心の問題は28.9%の市町村が、保健所で実施していると回答していただけであった。

乳幼児保健に関しては、乳幼児健康審査や未熟児以外の訪問指導は市町村中心に実施していると

保健所調査でも市町村調査でも回答しているが、たとえば3歳児健康診査では市町村を支援していると回答した保健所が18.9%、一部の市町村を支援していると回答した保健所は24.8%であった。市町村調査では、保健所に支援してもらって実施していると回答した市町村の割合は5.2%に過ぎずここでも保健所と市町村のギャップが認められた。

地域活動事業等に関する回答は、保健所及び市町村とも実施していないと答えた割合が多かった。実施していると答えたところは市町村が主体で行っていると回答しているが、やはりこの項目でも保健所が回答するより市町村が回答したほうが保健所の支援があると回答する割合が低い傾向にあった。

保健所機能別に見た市町村支援状況のギャップについては、事業ごとの支援状況の回答状況に類似しており、すなわち保健所に比べて市町村が支援なしと回答するケースが多く、いずれの機能についても支援を受けていると回答する割合が低い傾向が認められた。

一方で保健所の母子保健活動の問題点の認識については、市町村のほうが保健所の専門的知識や技術がないと思わないとする回答の割合が高く、母子保健統計が十分でないと思わない回答の割合が高いなど、項目によっては市町村のほうが問題点を重く見ている場合もあるが、その逆もあった。これは、実態と期待のあいまった回答であると考えられ、保健所が市町村と協働して母子保健活動を行うことへの期待を持たれているのではないかと思われる。

先駆的な事業についてのニーズ認識状況、実施希望、実施可能の判断はいずれも保健所の回答と市町村の回答はほぼ同じである傾向があったが、一部ギャップが認められるものも存在した。性・エイズ教育、虐待対策については保健所の回答の方がニーズ、希望、実施可能性いずれを取っても推進的な回答の割合が高かった。これは現状の活動で力を入れている事業であると考えられる。

また、市町村のみに尋ねたこれらの先駆的活動に保健所の支援を希望するかという問いの回答は、

支援を望む回答割合が高く、市町村からの期待の高さをうかがわせた。

E. 結論

保健所の母子保健活動あるいは保健所の市町村支援について、管内市町村側の認識は過小評価されている事態が明らかになった。しかし一方で、保健所の支援を今後の活動に望む声も多くいることが明らかになった。今後の課題としては、計画づくり、活動の評価、システムづくりといった保健所の得意分野の活動で保健所と市町村が顔を合わせて協働する機会をつくりながら、それぞれのおかれている事情、具体的な活動内容や支援の可能性についての相互理解をもたらすような努力を行うことが重要であるといえる。

F. 健康危機管理情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表 未定
2. 学会発表 第60 日本公衆衛生学会 香川

H. 知的財産権の出願・登録状況 なし

分担研究報告

保健所の母子保健活動のあり方に関する研究

分担研究者 福島富士子
尾崎米厚
守田孝恵
藤内修二
柴田真理子

研究協力者 生野恵理子

保健所の母子保健活動のあり方に関する研究

市町村母子保健活動への保健所の支援に関する保健所回答と市町村回答の比較

要旨

都道府県型保健所の今後の役割について母子保健分野を例にとって検討することを目的とした。その中で特に市町村支援のあり方について検討するために、保健所の市町村母子保健活動支援の実態を保健所側とその管轄市町村側の両面から郵送調査を行い、その違いを検討する中で今後の課題を明らかにすることを目的とした。

1999年度は、全国の都道府県型保健所を対象に、保健所での母子保健活動の実態、保健所の市町村母子保健活動への支援状況および保健所での先駆的な活動の実施状況等に関する郵送調査を実施した。調査対象は全国の都道府県型保健所474であり、調査回答数は270(回答率57.0%)であった。

2000年度は、市町村の母子保健活動の実態と市町村から見た保健所との協働の実態を明らかにするために、前年度の保健所調査の回答保健所の管内市町村を対象とした郵送調査を実施した。前年度の都道府県型保健所に対する郵送調査に回答した270保健所管内の全市町村1,793の市町村を対象に郵送調査を実施した。調査の回答数は982(回答率54.7%)であった。

保健所の母子保健活動あるいは保健所の市町村支援について、保健所の回答と管内市町村の回答を比較した。概して保健所が支援していると回答したほど市町村は支援してもらっていると回答していない傾向が認められ、一部の事業ではお互いが自分たち単独で実施しているとの認識の隔たりが認められた。しかし、市町村が保健所と協働したいとの要望は強く、今後の母子保健活動の取り組みでも多くの新たなニーズに対応した新しい取り組みを展開していきたい、その際に保健所の支援がほしいとの要望が核にされ、保健所と市町村の協働による母子保健活動が特に新しいニーズに対応した、専門的取り組みではますます推進されるべきであると考えられた。そのためには、相互の認識の差を埋めるために、モデル開発などを通じた具体的な事業を両者の協働により、その他の活動を含めた相互認識を深める方法が妥当ではないかと考えられた。

A. 研究目的

地域保健法の施行に伴い、身近な保健サービスの提供主体が市町村へと移行したが、具体的な活動分野として事業の委譲が行われたのが母子保健活動であった¹⁾。それに伴い市町村には市町村母子保健計画を策定し、それに基づいて母子保健活動を展開することが求

められ、1996年度には全国のほとんどの市町村が市町村母子保健計画を策定し、母子保健活動を展開してきた。

従来、母子保健活動は都道府県型保健所の主要な活動分野のひとつであり、保健婦等公衆衛生専門家の稼働時間の多くの割合を占める分野でもあった^{2, 3)}。また、市町村でも母子保健活動は重要な活動分野であり、特に乳幼児健診にかかる時間は多く、市町村が主体として実施していた健診においても都道府県型保健所との協働により事業実施していた場合も多かった⁴⁻⁶⁾。戦後の公衆衛生の歴史の中でこの母子保健活動の成果がわが国の世界一の母子保健指標に結びついたものと考えられているが、その成果を客観的に詳細に評価した研究は認められないため、どの活動に効果があったのか、今後どのような活動を展開すればよいのか、どのような活動の役割は既に終わっているのかといった事業評価ができていないなかでの委譲となっている。

このようななかで市町村はとりあえず保健所で実施されていた母子保健活動の質と量を落とさない形の委譲のために市町村母子保健計画を立てて母子保健活動の維持を図った側面があることは否めない。

今後は市町村が中心となって地域住民のニーズを把握しながら効果的で効率的な母子保健活動を展開していくことが望まれている。しかし、地域保健法によると保健所の役割は一定程度示されているが、母子保健において保健所がとるべき具体的役割は不明確で現場ではとまどっているのが実情である。そして、市町村と保健所の協働のありかたについても現場では戸惑うことが多かったのが現実である。このように母子保健活動分野は、今後の都道府県型保健所の機能と役割を考える上で大変重要な分野であるといえる。現時点では、都道府県型保健所の母子保健活動における市町村支援の取り組みが、専門的業務⁷⁾や計画策定や評価⁸⁻¹²⁾に関して事例報告的に発表されているにとどまり、全国の保健所の母子保健活動の実態とくに保健所市町村支援の実態や課題が総合的、数量的には示されることがない。従って、先駆的事例はわかっても一般的、平均的な保健所と市町村の関係の実態と課題はいまだに明らかにされていない。

本研究では、都道府県型保健所の今後の役割について母子保健分野を例にとって数量的に検討することを目的としている。その中で特に市町村支援のあり方について検討するために、全国の保健所の市町村母子保健活動支援の実態を保健所側とその管轄市町村側の両面から調査を行い、その違いを検討する中で今後の課題を明らかにすることを目的とした。

B. 研究方法

1998年度に全国の保健所が実施している母子保健活動の中で特に力を入れている事業を郵送調査により把握し、回答のあった母子保健活動のうち、先駆的な活動を取り上げインタビュー調査を実施することにより、普遍的な要因を取り出し促進要因をまとめた。このような方法により現時点での先駆的な保健所での母子保健活動の事業名をリストアップした。この全国の保健所に対する往復はがきによる郵送調査の調査対象は平成10年10月時点での全国の保健所666ヶ所（政令市・特別区181ヶ所、都道府県型保健所485ヶ所）であった。調査はそれぞれの保健所の母子保健担当者宛に往復はがきを送り、必要事項記入の上返送してもらった。回収に際して、催促は行わなかった。調査時期は1998年10月～11月であった。調査内容は、平成9年以降保健所が実施している母子保健活動の内力を入れている活動についての記載を自由記載欄してもらった。事業名と事業対象者及び事業の概要を簡潔にまとめ記載してもらった。回答は216保健所（政令市・特別区48保健所、都道府県型保健所168ヶ所）から寄せられた。回収率は32.4%であった（政令市・特別区26.5%、都道府県型保健所34.6%）。

1999年度は、全国の都道府県型保健所を対象に、保健所での母子保健活動の実態、保健所の市町村母子保健活動への支援状況および保健所での先駆的な活動の実施状況等に関する郵送調査を実施した。都道府県型保健所においてどのような母子保健活動が実施されているかを明らかにするために郵送法による全数調査を実施した。調査対象は全国の都道府県型保健所で母子保健担当宛に調査依頼を行った。調査にあたり全国保健所長会の承認を所定の手続きを経て得た。対象は474保健所であり、調査回答数は270（回答率57.0%）であった。

調査内容は、母子保健活動の実態を母性保健13項目、乳幼児保健22項目、地域活動4項目にわけ、それぞれ保健所で実施、市町村を支援して実施、一部の市町村を支援、実施していないのいずれかに回答してもらうようにした。さらに市町村支援に関する項目8項目、保健所の母子保健活動の問題点に関する項目11項目、これからの母子保健活動とおもわれる18事業に関してニーズがあるかどうか、実施したいかどうか、実施可能かどうかについて尋ねた（表1）。

2000年度は、市町村の母子保健活動の実態と市町村から見た保健所との協働の実態を明らかにするために、昨年度の保健所調査の回答保健所の管内市町村を対象とした郵送調査を実施した。これらにより保健所の先駆的な母子保健活動を実施するための促進要因、保健所の母子保健活動の現状、市町村から見た保健所と市町村の協働の実態が明らかになり、

今後の保健所の母子保健活動のあり方や市町村のニーズに合わせた支援方法が検討できる。

前年度の都道府県型保健所に対する郵送調査に回答した 270 保健所管内の全市町村 1,793 の市町村を対象に郵送調査を実施した。調査内容は、1999 年度実施の都道府県型保健所に対する母子保健活動の実態に関する全国調査に対応した内容とした（表 1）。調査の回答数は 982(回答率 54.7%)であった。

表 1 保健所および市町村調査の調査内容

都道府県型保健所の母子保健活動の実施状況	保健所で実施市町村を支援 一部の市町村を支援 実施/支援無 のいずれかを選択*	母性保健（思春期相談、思春期の保健・福祉体験学習、妊婦検診・相談、家族計画相談、新婚学級、母親学級、両親学級、妊婦訪問指導、産婦訪問指導、更年期の保健指導・相談、学校での性教育・エイズ教育、学校での防煙教育、こころの問題相談・教室） 乳幼児保健（乳幼児健康診査（3-4ヶ月、6-7ヶ月、9-10ヶ月、1歳、1歳6ヶ月、3歳）、新生児訪問指導、未熟児訪問指導、乳幼児訪問指導、育児学級・育児教室、発達相談、発達指導、身体障害児の療育指導、慢性疾患児の療育指導、喘息・アレルギー教室、外国人母子支援事業、乳幼児歯科保健事業、虐待対策、子どもの生活習慣病対策、未熟児教室、多胎児育児教室、乳幼児事故防止） 地域活動事業（母子保健推進員活動、母子愛育班活動、自主グループ活動、健康診査などの精度管理）
保健所の機能別にみた市町村支援状況	市町村支援なし 企画を支援 マンパワー支援 評価を支援 情報・データ提供 システム作り の該当の有無を調査	市町村母子保健計画の策定 市町村母子保健計画の評価 心身障害児療育システムの確立 慢性疾患児療育システムの確立 専門的業務に関する事業支援 市町村職員への研修 調査・研究 市町村母子保健連絡協議会
保健所の母子保健活動の課題についての認識	そう思う、思わないのいずれかを選択	市町村の母子保健の実情がつかめない 市町村スタッフのニーズがわからない 専門的技術/知識が足りない 母子保健統計の分析が十分でない 市町村スタッフと一緒に事業ができない 市町村事業の企画に関われない 保健所独自事業が実施できない 母子保健活動の予算が足りない 母子保健活動のマンパワーが足りない 関係機関との連携組織がない 将来保健所の母子保健活動はなくなりそうだ
先駆的母子保健活動についてのニーズ、実施希望、実施可能性についての認識	ニーズは（大いにある、少しある、あまりない、全くない）から1つ選択 実施希望は（是非やりたい、できればやりたい、やりたくない）から1つ選択 実施可能性は	外国人母子支援 多胎児対策 薬物関連事業 アレルギー疾患関連事業 こころの問題への対応 子どもの生活習慣病対策 更年期の健康問題対策 性・エイズ・STD関連事業 虐待対策 地域療育事業 小児慢性疾患児への取組

	(実施可能, 可能だが難しい, 不可能である) から1つ選択**	母子保健情報、健診の精度管理 母子保健計画、エンゼルプラン策定支援 活動の評価 研修 住居衛生 アニマルセラピー 調査研究
--	----------------------------------	---

市町村への調査の場合

* (保健所で実施, 市町村単独で実施, 保健所の支援で実施, 実施なし) のなかから1つ選択

** 保健所からの支援希望も調査 (希望する, 希望しない, わからない) から1つ選択

また、調査項目は他の項目と重なっていた「地域療育事業」「小児慢性疾患児への取組」「情報・精度管理」を削除している。

C. 研究結果

1. 保健所の市町村母子保健事業支援に関する回答

保健所の回答をみると、市町村の母子保健活動を支援していると回答した割合が高い項目は、健診等の精度管理 (21.5%)、乳幼児訪問指導 (18.5%)、母子保健推進員活動 (16.3%) であった。「一部の市町村を支援」と回答した割合も加えると、3歳児健康診査 (39.6%)、3-4ヶ月児健康診査 (30.4%)、1歳6ヶ月児健康診査 (30.0%) の順になり健康診査の割合が高くなった。

一方、市町村の回答を見ると、保健所に支援してもらって活動をしていると回答した割合は保健所が支援していると回答した割合に比べるとかなり低かった。保健所に支援してもらっていると回答した割合が高い項目は、未熟児訪問指導 (20.8%)、虐待対策 (13.4%)、身障児療育指導 (9.8%) であった。

保健所が市町村を支援したと回答した割合に比して、市町村が保健所に支援してもらったと回答した割合が低いのは、乳幼児訪問指導、健診等の精度管理、母子推進員活動等であり、逆に市町村回答の割合のほうが高いのが、未熟児訪問指導、身障児療育指導、慢性疾患児療育指導であった(表2)。

2. 保健所が単独で実施している母子保健活動

保健所の回答による、保健所で独自に実施している母子保健活動をみると、未熟児訪問指導 (90.4%)、発達相談 (76.7%)、慢性疾患児療育指導 (71.1%)、身障児療育指導 (70.4%) 等であった。これらは、市町村回答をみても保健所単独で実施していると回答している割合も他の項目に比較すれば高いが、慢性疾患児療育指導を除けば市町村単独で実施していると回答した割合も高く、市町村と保健所の認識が大きく異なってい

る（表3）。

3. 保健所の機能別にみた市町村支援

保健所の機能別にみると、保健所の市町村支援の有無の認識が異なっているのが、母子保健計画策定、母子保健計画評価、心身障害児療育システム、専門的業務、母子保健連絡協議会であった。いずれも、支援無とする割合が保健所回答より市町村回答で高かった。企画支援は、母子保健計画策定以外は保健所回答も市町村回答も支援ありの割合が近かった。情報提供、評価支援、システム作りはいずれの項目でも保健所回答と市町村回答の割合が近かった（表4）。

4. 保健所の母子保健活動の課題についての認識

保健所回答では、マンパワーが足りない、統計分析が不十分、予算が足りない、専門的技術・知識が足りない、市町村の企画に関われない等が課題であるとの回答の割合が高かった。市町村回答では、市町村の企画に関われない、マンパワーが足りない、予算が足りない、市町村スタッフと一緒に仕事ができない等が多く、保健所回答との差が大きい項目も認められた。保健所が市町村より深刻に受け止めている課題は、統計分析不十分、専門的技術・知識の不足等であった。逆に、市町村が保健所より深刻に受け止めている課題は、市町村の企画に関われない、保健所の母子保健活動がなくなりそうである、市町村のニーズがわからない、市町村スタッフと一緒にの事業ができない等であった（表5）。

5. 先駆的母子保健活動のニーズ、実施希望、実施可能性、保健所の支援希望

保健所回答によりニーズが大いにあると回答された割合が高かったものは、こころの問題対策、虐待対策、活動の評価、母子保健情報・精度管理等であった。

一方、市町村回答によりニーズが大いにあるとされた項目は、活動の評価、小児期からの生活習慣病対策、こころの問題対策等であった。ニーズを感じている項目は実施希望も高く、実施可能性もあると回答される傾向にあった。これら先駆的事業実施の際の保健所支援希望はいずれも極めて高率に認められていた（表6）。

D. 考察

1. 本研究の回答市町村、保健所の代表性

本調査の意義は、都道府県型保健所に対する母子保健活動と市町村支援の実態を明らかにするとともに、保健所の支援を受けている側の市町村側にも保健所の支援をどのように認識しているかを調査し、両者の結果をつきあわせたことにある。これにより、保健所の母子保健活動のあり方や市町村支援のあり方が検討でき、課題解決のためにどのような努力をなすべきかが分析できる。

本研究の問題点として調査への回答率の悪さがある。保健所調査の回答率は57.0%であり、一般的な保健所や市町村を対象とした調査に比べやや低い程度であったが、市町村調査は、回答保健所の管内市町村の54.7%であった。これも決して低い値ではないが、全市町村数に占める本調査の回答市町村数の割合は3割程度となる。本調査の回答保健所は母子保健活動に熱心な保健所の割合が高いと考えられるが、その管内市町村の回答市町村の場合は、市町村からみた保健所の支援についての調査のため、母子保健活動に熱心なところと保健所との協働がうまくいっているところと、保健所への不満が強いところと混在していると考えられ一定方向のバイアスのかかった情報かどうかは判定しにくい。従って、本調査は保健所が母子保健活動を熱心に行っている管内市町村の状況を比較的代表した結果ではないかと推察される。

2. 保健所の母子保健活動の実態と市町村、保健所の相互の認識

保健所は未熟児訪問指導、発達相談、慢性疾患児療育指導、心身障害児療育指導等の障害や疾病をもった子どもへの専門的業務と言われる取り組みや、虐待対策や思春期保健対策など多くの母子保健活動を実施していたが、市町村の受け止めとはギャップが見られた。市町村もそれらの活動は保健所を中心に行われていると回答している割合が高いものの、発達相談のように保健所が単独で実施と回答し、市町村が市町村単独で実施と回答するような認識が異なる項目も認められた。また、性・エイズ教育のように市町村が保健所が実施していると回答しているにもかかわらず、保健所で実施していると市町村が認識していないし、市町村で実施しているわけでもない取り組みもあることがあきらかになった。

専門的業務については、保健所の市町村支援の重要性が指摘されている分野であり、たとえば発達支援については多くの市町村が保健所の支援のもと事業を実施しているという報告もある¹³⁾。本調査では保健所は、これら専門的業務については保健所だけで実施しているあるいは保健所が中心に実施していると認識している傾向が認められ、一方で市町村は保健所の支援のもと自らが実施していると認識している傾向

が明らかになった。これは、保健所が専門的業務を保健所の母子保健活動と認識し¹⁴⁾、市町村も保健所の支援を希望している¹⁵⁾ という既報の結果とは一致するため、この認識の格差は解消することが不可能ではなく、どちらも主体的に取り組む必要性を感じた上でのギャップであると考えられる。特に人口規模が小さく出生数が少なかったり、母子保健関係の社会資源が十分ではない市町村では保健所の支援は必須であり、このような地域での認識の格差は早急に解消すべきであり、母子保健サービスの市町村格差を解消することになる¹⁶⁾。本研究でも、市町村は保健所の専門的業務に関する知識と技術に期待していると思われる結果も同時に得られているので、ギャップを埋めることによる協働の推進、あるいは逆に協働しながらギャップを埋めることが大切であると考えられる。とりあえずは、お互いの母子保健活動の具体的実情を相互に知る場を定期的に持つことも大切であろう。

3. 保健所の市町村支援についての認識

保健所は、事業単位で見ると健診の精度管理、健康診査を通した市町村支援を実施していると回答しているが、市町村が保健所に支援してもらっていると回答した割合は保健所が支援していると回答した割合に比べるとかなり低かった。しかも、事業内容にもずれがあり市町村は専門的業務に関する事業には保健所が回答するよりも高く支援してもらっていると回答していた。これは保健所の人的支援のもと事業を展開したいという市町村の意向にも一致する結果である^{17) 18)}。しかし、これらは保健所回答では保健所で実施していると思っている事業でこれも認識格差があるといえる。この行き違いはそれぞれが思っているほど支援が認められていないわけで、この溝を埋めるのは相互が協働して事業を行うことを協議して両者が協力をして活動をしている相互認識を深める必要があると考えられる。

4. 保健所の機能別にみた支援状況

保健所の機能別の市町村支援状況の認識をみると、やはり保健所と市町村の認識の違いが認められた。いずれも保健所が支援していると回答したほど市町村が支援してもらっていると回答していなかった。特に、情報提供などではなく、企画支援、評価支援、システムづくり支援で差が認められた、保健所は企画、評価、システムづくりについて市町村の要望に答えるようなより一層の努力を求められるであろう。平成8年度の母子保健計画策定においても不十分な点が多く認められており、今後一層の保健所の支援は

重要である¹⁹⁾。さらに、先駆的事例では、企画や評価をテーマに、研修、モデル開発、市町村個別支援など一貫した方法で市町村支援している地域もあり、今後の保健所の役割を考えるうえで参考になる¹⁰⁻¹²⁾。

5. 保健所の母子保健活動の課題についての認識

概して、保健所は自らの母子保健活動に多くの課題があると認識はしていたが、市町村はさほどではなかった。マンパワーや予算を除けば特に能力的な面では市町村は保健所を決して厳しくみているわけではないことも明らかになり、むしろ、事業の企画、立案、実施など同じ現場で協働したい願いの表れと取れる回答の傾向が認められた。この思いは保健所より市町村に強いと考えられ、これが保健所がもっと市町村支援を具体的な事業を通して推進すべきであるとの根拠になると考えられる。市町村は保健所のスタッフに対して同じ目線で汗を流す協働をしながら、しかし、専門的な技術・知識の支援を得たいとの両面を期待しており、保健所からみれば市町村支援の姿勢を確立するにはかなり難しいことを要求されていることになろう。保健所からすれば「指導」という態度で市町村に接しないことが重要であろう。

6. 先駆的母子保健活動のニーズ、実施希望, 実施可能性, 保健所の支援希望

今回の調査により多くの市町村や保健所で新しいニーズに対応した先駆的取り組みに対しての意欲が高いことが明らかになった。多くのテーマのニーズがあると認識しており、実施したいとの希望も強く、しかも実施可能だと思っていた。市町村の保健所支援についての要望もきわめて高かった。これは、先駆的と思われた事業を抽出し調査項目としたが²⁰⁾、その妥当性を示したことになると考えられ、保健所が今後、市町村と協働して新しいニーズに取り組む活動を推進する大きな根拠になると考えられる。市町村の期待を裏切らないよう是非今のうちから、モデル開発をして研修などをおして管内へ伝達していく活動展開をする準備を整えるべきであると考えられた。市町村での取り組み体制を立ち上げ、予算、マンパワー確保など基盤整備を確保しやすいよう、保健所組織としての市町村への働きかけ、さらに、動きのできた市町村へはシステム作り支援や関係機関等の連携ネットワーク作り等継続的な支援が期待される。

E. 結論

保健所の母子保健活動あるいは保健所の市町村支援について、保健所の回答と管内市

町村の回答を比較した。概して保健所が支援していると回答したほど市町村は支援してもらっていると回答していない傾向が認められ、一部の事業ではお互いが自分たち単独で実施しているとの認識の隔たりが認められた。しかし、市町村が保健所と協働したいとの要望は強く、今後の母子保健活動の取り組みでも多くの新たなニーズに対応した新しい取り組みを展開していきたい、その際に保健所の支援がほしいとの要望が核にされ、保健所と市町村の協働による母子保健活動が特に新しいニーズに対応した、専門的取り組みではますます推進されるべきであると考えられた。そのためには、相互の認識の差を埋めるために、モデル開発などを通じた具体的な事業を両者の協働により、その他の活動を含めた相互認識を深める方法が妥当ではないかと考えられた。

文献

- 1 市町村へ移管された母子保健対策事業の現状と将来について. 鈴木和子. 小児科. 40(9), 1127-1133, 1999
- 2 母子保健活動実績と保健婦稼働時間との関連に関する研究. 星旦二、中原俊隆、岩永俊博、尾崎米厚、金子仁子、高野陽、郡司篤晃. 日本公衛誌, 39(12), 883-890, 1992
- 3 市町村の母子保健に携わる職種の稼働時間に関する研究. 尾崎米厚、星旦二、岩永俊博、金子仁子、高野陽、郡司篤晃. 日本公衛誌, 41(3), 243-252, 1994
- 4 全国の市町村が実施している5か月までの乳児健康診査の状況. 星旦二、中原俊隆、高林幸司、岩永俊博、尾崎米厚、田中久恵、福本久美子、成木弘子、久常節子、郡司篤晃. 日本公衛誌, 41(7), 629-641, 1994
- 5 全国の市町村が実施している1歳6か月児健康診査の状況—特に人員配置の状況を中心として—. 田中久恵、星旦二、中原俊隆、高林幸司、岩永俊博、尾崎米厚、久常節子、郡司篤晃. 日本公衛誌, 42(10), 843-853, 1994
- 6 全国の市町村が実施している3歳児健康診査の状況. 星旦二、中原俊隆、田中久恵、岩永俊博、尾崎米厚、福本久美子、成木弘子、高林幸司、久常節子、郡司篤晃. 日本公衛誌, 40(8), 644-652, 1993
- 7 再編された保健所における母子保健事業と保健婦の役割 —市町村との連携による療育相談事業—. 東京都衛生局学会誌. 100, 368-369, 1998
- 8 市町村母子保健計画策定における保健所の役割 —行政各部局と住民参加による母子保健計画づくり—. 藤内修二. 日本公衛誌. 44(10 特附), 408, 1997