

厚生労働科学研究
(子ども家庭総合研究事業)

地域における「健やか親子21」の
推進に関する研究

平成14年度研究報告書

平成15年 3 月

主任研究者 藤 内 修 二

目 次

総括研究報告書

1. 地域における「健やか親子21」の推進に関する研究 …………… 437

大分県日田玖珠保健所 藤内 修二

分担研究報告書

1. 市町村における母子保健計画の策定から推進の実態に関する研究 …………… 444

ー策定プロセス、計画書内容、推進状況のリンケージ分析からー

藤内修二（大分県日田玖珠保健所） 岩室紳也（神奈川県厚木保健所）
尾崎米厚（鳥取大学医学部社会医学講座環境予防医学分野）
福永一郎（香川医大衛生・公衆衛生学） 澁谷いづみ（愛知県知多保健所）
犬塚君雄（愛知県新城保健所） 糸数 公（沖縄県中部福祉保健所）
尾島俊之（自治医大公衆衛生学） 笹井康典（大阪府医療対策課）
田上豊資（高知県健康福祉部） 日隈桂子（玖珠町保健環境課）
櫃本真事（愛媛大学医療福祉支援センター）
福島富士子（国立保健医療科学院公衆衛生看護部）

2. 「健やか親子21」の推進における県型保健所の果たす役割 …………… 471

澁谷いづみ（愛知県知多保健所） 犬塚君雄（愛知県新城保健所）
藤内修二（大分県日田玖珠保健所） 岩室紳也（神奈川県厚木保健所）
尾崎米厚（鳥取大学医学部社会医学講座環境予防医学分野）
福永一郎（香川医大衛生・公衆衛生学） 糸数 公（沖縄県中部福祉保健所）
尾島俊之（自治医大公衆衛生学） 笹井康典（大阪府医療対策課）
田上豊資（高知県健康福祉部） 日隈桂子（玖珠町保健環境課）
櫃本真事（愛媛大学医療福祉支援センター）
福島富士子（国立保健医療科学院公衆衛生看護部）

3. 母子保健活動の評価プロセスに関する事例検討 …………… 481

ー福島県保原町，岡山県総社市の事例を通してー

尾崎 米厚（鳥取大学医学部社会医学講座環境予防医学分野）

4. 市町村における母子保健計画の策定から推進の実態に関する研究 …………… 492

ーモデル自治体における思春期保健への取り組みのプロセスの分析ー

岩室紳也（神奈川県厚木保健所） 藤内修二（大分県日田玖珠保健所）
尾崎米厚（鳥取大学医学部社会医学講座環境予防医学分野）
福永一郎（香川医大衛生・公衆衛生学） 澁谷いづみ（愛知県知多保健所）
犬塚君雄（愛知県新城保健所） 糸数 公（沖縄県中部福祉保健所）
尾島俊之（自治医大公衆衛生学） 笹井康典（大阪府医療対策課）
田上豊資（高知県健康福祉部） 日隈桂子（玖珠町保健環境課）
櫃本真事（愛媛大学医療福祉支援センター）
福島富士子（国立保健医療科学院公衆衛生看護部）

地域における「健やか親子21」の推進に関する研究

主任研究者 藤内 修二（大分県日田玖珠保健所）

研究要旨

これまでに当研究班で収集した市町村母子保健計画に関する全国データ（平成9年度：計画書の記載内容，平成10年度：計画の策定プロセスとその後の計画書の活用状況，母子保健事業の変化，平成13年度：計画の進行管理状況，「健やか親子21」への取り組み状況）を市町村コードでリンクさせ，市町村母子保健計画の策定からその推進に至るまでの各要因（保健所の支援を含む）の関連を分析した。また，保健計画の見直しに直結する評価プロセスについては，優れた事例を分析することにより，そのポイントを明らかにした。更に，「健やか親子21」の4課題の一つである思春期保健の取り組みについて，先進事例を分析し，普遍化に向けて，その展開プロセスについて検討した。

2,702自治体のリンケージ分析から，計画策定への他部局や関係機関，住民組織，親代表の参画，ニーズ調査の実施は，既存の母子保健事業の変化や「健やか親子21」関連事業の実施，関係機関との連携の推進，住民のエンパワメントと有意な関連を認めた。

計画策定における関係資料の提供や策定委員としての参画，計画策定に関する研修会の開催，首長や幹部職員への説明，策定組織の運営への支援，ニーズ分析への支援といった県型保健所の支援は，いずれも有効であったが，首長や幹部職員への説明，策定組織の運営への支援，ニーズ分析への支援は提供可能な保健所が4割と少なかった。また，策定後の進行管理，特に，乳幼児健康診査等で得られる情報に基づく評価への支援が，必要と考えられた。

保健計画の評価が効果的に行われるためには，評価指標が明確になっていること，そのための情報収集を毎年行い，進行管理のための会議を年に複数回開催することが重要と考えられた。評価指標を明確にするためには母親などからヒアリングを行うこと，評価指標づくりを保健所が支援することがポイントと思われた。

思春期保健への取り組みにおける学校保健との連携には，学校現場，地域保健サイドの現状の把握，人材育成，関係機関との連携のための具体的方法論，具体的な事業と優先順位の検討，事業継続のための工夫が必要であり，連携を進める上での段階を一步步達成できるように意識して展開することが重要である。

分担研究者：尾崎 米厚（鳥取大学医学部衛生学），福永 一郎（香川医科大学公衆衛生学）
岩室 紳也（神奈川県厚木保健所）

A. 緒言

地方分権の推進が市町村合併を視野に入れながら、強力に押し進められようとしている今日、市町村の策定する保健福祉計画は、保健福祉領域における地方分権が真に住民の公衆衛生と福祉の向上につながるかを左右する重要な鍵を握っている。

平成5年度に全国の市町村で老人保健福祉計画が策定され、平成8年度には母子保健計画が策定された。特に、母子保健計画は主として保健師が中心となって策定に関わり、多くの自治体で住民が策定に参画するなど、老人保健福祉計画とは一線を画すものであった¹⁾。

こうした意味で、市町村母子保健計画がどのような意義を果たしたのかを検証することは、今後の保健福祉計画の策定とその推進を考える上で、重要な意味を持っていると考える。

本研究班では平成9年度に全国2,873自治体の母子保健計画の記載内容について数量的な分析を行い²⁾、平成10年度には郵送調査により、全国2,362自治体について、母子保健計画の策定プロセスとその後の計画書の活用状況、母子保健事業の変化の実態を把握、更に、平成13年度には郵送調査により、全国2,159自治体について、母子保健計画の進行管理状況、「健やか親子21」への取り組み状況を明らかにしてきた³⁾。

本年度の研究では、これら3回の全国調査のデータをリンクさせることにより、市町村母子保健計画の策定からその推進に至る

までの追跡を行い、母子保健計画の策定や見直しを通じて、「健やか親子21」を推進するためのポイントを検討した。特に、保健計画の見直しに直結する評価プロセスについては、優れた事例を分析することにより、そのポイントを明らかにした。

また、こうした分析結果から地域における「健やか親子21」の推進における県型保健所の役割について検討した。

更に、「健やか親子21」の4課題の一つである思春期保健の取り組みについて、全国の先進的な事例を分析し、普遍化に向けて、その展開プロセスについて検討した。

B. 方法

1) リンケージ分析

平成9、10、13年度に収集されたデータを市町村コードでリンクさせ、市町村母子保健計画の策定プロセス、計画書の記載内容、計画書の活用状況、策定後の変化、進行管理状況、「健やか親子21」への取り組み状況について、それぞれの関連について分析を行った。

分析には、それぞれクロスさせる項目のデータが両方そろっている自治体を対象とした。それぞれの項目の関連については、人口規模(8,000未満, 8,000~2万, 2万~10万, 10万以上)で層別化し、Mantel-Haenszelの共通オッズ比の推定値を求め、有意水準5%をもって、有意な関連とした。

2) 評価プロセスの分析

平成10年度から第1次母子保健計画の評価に着手した福島県保原町とその見直しに

多大な支援を行った福島県北保健所および平成13年度にわずか3ヶ月間で第1次母子保健計画を見直し、第2次計画を関係者の手作りにより策定した岡山県総社市を対象に研究班員が訪問して、策定プロセス、評価を始める動機と背景、見直しの手順、見直しのためのニーズ把握、見直しの作業、見直しおよび第2次計画策定の効果などについて聞き取り調査を実施した。

3) 県型保健所の役割の分析

上記のリンケージ分析から県型保健所が母子保健計画の策定に果たした支援が、その後の市町村における「健やか親子21」の推進にどのような影響を及ぼしているかを分析した。更に、県型保健所に対して郵送調査を行い、市町村母子保健計画の見直しにおいて、保健所が考えている支援、市町村母子保健事業への関わり、保健所としての「健やか親子21」関連事業への取り組みの実態を明らかにした。

4) 思春期保健への取り組みのプロセス分析

思春期保健対策に先進的に取り組んでいる保健所や市町村（愛知県豊田市保健所・石川県石川中央保健福祉センター・宮崎県宮崎市保健所・熊本県八代保健所・大分県日田玖珠保健所・沖縄県中部福祉保健所・神奈川県城山町・神奈川県秦野市）に対して、所定の様式に基づいて、事例の概要、実施に至った経緯、職場内のコンセンサスづくり、対象者の把握や選定方法、関係機関への協力要請の方法、取り組みの効果、実施における促進要因と阻害要因などについて記載してもらい、

その分析から、取り組みにおけるポイントを検討した。

C. 結果および考察

1) リンケージ分析の結果

平成9, 10, 13年度の全国調査により、複数年度のデータが得られた2,702自治体について分析を行った。

①策定組織の設置と策定組織への庁内他部局や関係機関、住民組織、親代表の参画は、目標と事業との関連図や新規事業の記載、年次計画の記載、評価や進行管理についての記載と有意な関連を認めた。

②目標と事業との関連図や年次計画、評価の記載、アウトカムの数値目標の記載は、計画書の活用と有意な関連を認めた。

③策定組織の設置、策定組織への庁内他部局や関係機関、住民組織、親代表の参画、住民や関係機関へのヒアリングやアンケートは、母子保健事業の改善や「健やか親子21」関連事業の実施と有意な関連を認めた。

④目標と事業の関連図やアウトカム数値目標の記載は母子保健事業の変化と有意な関連を認めたが、事業量の目標値の記載は事業の変化と関連を認めなかった。

⑤年次計画の記載は進行管理と有意な関連を認めたが、進行管理や評価についての記載は、実際の進行管理と関連を認めなかった。

⑥新規事業の開始など母子保健計画策定後に事業の変化があった自治体でも、健診結果の年次推移を見るなど、ルーチンの事業

での評価を行っている自治体は少なく、進行管理は充分とはいえなかった。

⑦策定委員会や作業部会に庁内他部局や関係機関、住民組織が加わった自治体では、関係機関や教育委員会の情報を活用したり、住民組織やNPOの活動を把握するなど連携が促進されていた。

⑧策定における既存の組織の活用、住民に対するヒアリング、策定組織への住民組織の参画、作業部会への親代表の参画、計画の住民への周知は、住民のエンパワメントの指標とした項目と有意な関連を認めた。

⑨策定への保健所の支援は、関係機関や住民の参画、住民ニーズの把握、策定後の住民への周知と有意な関連を認めた。

⑩策定への保健所の支援として、保健所職員の策定組織のメンバーとしての参画やニーズ分析への支援は、目標と事業の関連図、評価や進行管理についての記載と有意な関連を認めた。

⑪策定への保健所の支援は、他部局や関係機関との連携の促進や、市町村母子保健事業の評価への保健所の関わりと有意な関連を認めたが、市町村母子保健事業の企画や実施への関わりとは関連を認めなかった。

⑫策定への保健所の支援は、進行管理組織の設置と有意な関連を認めたが、母子保健事業の成果を評価したり、健診結果や問診の集計結果の年次推移を見ることなど、ルーチンワークにおける進行管理とは関連を認めなかった。

以上の結果から、計画策定への庁内他部局

や関係機関、住民組織、親代表の参画、ニーズ調査の実施は、既存の母子保健事業の変化や「健やか親子21」関連事業の実施、関係機関との連携の推進、住民のエンパワメントとつながると考えられた。また、これらの策定プロセスにおける保健所支援はいずれも有効であったが、策定後の進行管理、特に、ルーチンワークで得られる情報に基づく評価への支援が今後、必要と考えられた。

2) 評価プロセスの分析

評価に至る促進因子として、保原町では、①保健所に市町村を支援する意思があった、②モデル開発を通して関わる方向性があった、③保健所に市町村支援の実績があった、④保健所内でのコンセンサス作りのためにスタッフ、上司が話し合い、意思統一し、所内の職員に意義を伝えた、⑤厚生省の研究費をとり、所内プロジェクトチーム（横断的組織）ができた、という5点が抽出された。総社市では、①第1次母子保健計画策定後進行管理組織を立ち上げた、②進行管理組織で、第1次母子保健計画の体系に沿った年次評価を積み上げていた、③進行管理組織の中で、見直しの重要性が確認されていた、④毎年積み残される課題の解決には、計画策定方法の変更が必要だとスタッフの認識があった等が抽出された。

計画の見直しの経過については、保原町では、①保健所が市町村へ訪問調査を行い、研修ニーズを把握して、見直しの指導を行った、②策定時に住民の声を反映した資料が残っており、それに基づきスタッフが評価体系図

を作成した、③評価指標、目標値、測定方法を検討し、数量的評価ができるようにしたという3点が抽出された。総社市では、①評価と第2次計画の策定プロセスが一体化していることが抽出された。

計画の見直しの作業手順については、保原町では、①評価指標についての調査を実施した、②調査結果とベースライン値を比較し、課題を明らかにした、③分析結果を元に事業改善方法を検討した、④新たなニーズに対応した事業の検討等のために、グループインタビューを実施した等が抽出された。総社市では、①理念を出すための勉強会を策定組織で実施し、理念を考えることから始めた、②職場横断的な、作業部会を立ち上げて作業にあたった、③グループインタビューを行い新たなニーズ把握に努めた、④その成果を理念の検討に活かした等が抽出された。

これらが見直しにおける様々な成果、波及効果と呼ぶことになったと考えられた。

3) 県型保健所の役割の分析

前回の市町村母子保健計画の策定において保健所が実施した支援、今回の見直しに向けて市町村が期待する支援、保健所が提供しようと考えている支援は、いずれも関係資料の提供や策定委員としての参画、計画策定に関する研修会の開催が多かった。2割前後と少数であったが、首長や幹部職員への説明、策定組織の運営への支援、ニーズ分析への支援は、策定後の母子保健事業の変化と有意な関連を認めたことから、保健所の支援として今後、充実させることが必要と考えられた。

市町村母子保健事業の企画に保健所が関わっている市町村は12.3%で、評価に保健所が関わっている市町村も24.3%と少なかった。保健所の関わりが、市町村の「健やか親子21」関連事業の取り組みと有意な関連を示したことから、計画策定後も継続して母子保健事業の企画や評価に保健所が関わる必要があると考えられた。

保健所の「健やか親子21」関連事業の実施状況では、事故防止対策や予防接種率の向上、小児救急ネットワークの構築への取り組みが低調であった。小児救急ネットワークの構築は、県担当課と連携をとりながら進めることが急務と考えられた。

母子保健事業における保健所と市町村の関わりは都道府県により大きな格差を認めしたが、関わりの薄い県においては、「健やか親子21」の推進に向けて、より積極的な関わりが望まれる。「健やか親子21」の推進における県型保健所の果たす役割として、次の4点が重要と考えられた。

4) 思春期保健への取り組みのプロセス分析

今回、8事例をケースメソッド的に分析し、他地域においても、その地域特性、マンパワー、関係機関の協力体制の状況等に応じた事業を「できるところから、できることを」段階的に実施・発展・評価できるよう各事例のポイントを抽出・整理した。

その結果、学校現場、地域保健サイドの現状、人材育成、関係機関との連携のための具体的方法論、具体的な事業と優先順位、事業継続のための工夫等が明らかになった。

連携を進める上で、以下のような発展段階があり、それらを一步步達成できるように意識して展開することが重要であろう。

Stage 1 地域保健サイドと学校現場との連携が不十分であるという現状の確認 (現状・課題の確認)

Stage 2 共同会議で話し合う機会がある (現状分析の場の設定)

Stage 3 PTA を巻き込んだ思春期保健の課題の確認 (住民参加の課題確認)

Stage 4 学校現場と地域保健サイドの共通の問題意識を確認 (目標の共有)

Stage 5 学校現場で生徒向けに話ができる人材がいる (人材確保・育成)

Stage 6 学校現場で保健関係者が生徒向けに話をする (人材派遣)

Stage 7 保健現場に生徒が参加する (赤ちゃんふれあい体験等)

Stage 8 学校現場、地域保健サイドが共通の目標にむかって相互の事業、マンパワーを活用 (役割分担の確認)

Stage 9 保健計画の中に学校現場と地域保健サイドの連携が記載される (計画策定)

Stage 10 市町村総合計画の中に学校現場と地域保健サイドの連携が明記されている

Stage 11 地域住民を含めた幅広い人材活用が行われる

D. 結 語

1) 2,702 自治体のリンケージ分析から、計

画策定への庁内他部局や関係機関、住民組織、親代表の参画、ニーズ調査の実施は、既存の母子保健事業の変化や「健やか親子 21」関連事業の実施、関係機関との連携の推進、住民のエンパワメントと有意な関連を認めた。

2) 計画策定における関係資料の提供や策定委員としての参画、計画策定に関する研修会の開催、首長や幹部職員への説明、策定組織の運営への支援、ニーズ分析への支援といった県型保健所の支援は、いずれも有効であったが、首長や幹部職員への説明、策定組織の運営への支援、ニーズ分析への支援は提供可能な保健所が4割と少なかった。また、策定後の進行管理、特に、乳幼児健康診査等で得られる情報に基づく評価への支援が、必要と考えられた。

3) 保健計画の評価が効果的に行われるためには、評価指標が明確になっていること、そのための情報収集を毎年行い、進行管理のための会議を年に複数回開催することが重要と考えられた。評価指標を明確にするためには母親などからヒアリングを行うこと、評価指標づくりを保健所が支援することがポイントと思われた。

4) 思春期保健への取り組みにおける学校保健との連携には、学校現場、地域保健サイドの現状の把握、人材育成、関係機関との連携のための具体的方法論、具体的な事業と優先順位の検討、事業継続のための工夫が必要であり、連携を進める上での段階を一步步達成できるように意識して展開することが重要である。

E. 研究発表

学会発表

- 1) 藤内修二, 他: 地域における「健やか親子 21」の推進に関する研究 (第3報) - 市町村の取り組みの実態 - . 第61回日本公衆衛生学会 (さいたま市) 2002.
- 2) 糸数公, 他: 地域における「健やか親子 21」の推進に関する研究 (第4報) - 母子保健事業における評価指標についての情報収集の実態 - . 第61回日本公衆衛生学会 (さいたま市) 2002.
- 3) 犬塚君雄, 他: 地域における「健やか親子 21」の推進に関する研究 (第5報) - 市町村母子保健計画の見直しにおける都道府県型保健所の役割 - . 第61回日本公衆衛生学会 (さいたま市) 2002.
- 4) 福島富士子, 他: 地域における「健やか親子 21」の推進に関する研究 (第6報) - 乳幼児健康診査における問診票の効果的活用に関する研究 - . 第61回日本公衆衛生学会 (さいたま市) 2002.

F. 文 献

- 1) 藤内修二: 市町村の母子保健計画の評価に関する研究. (平成10年度厚生科学研究「母子保健施策の効果的な展開に関する研究」)
- 2) 福島富士子, 北川定謙, 高野陽, 他. 市町村母子保健計画の数量的分析. 日本公衆衛生雑誌 2000; 47 (2): 162-170.
- 3) 藤内修二, 他. 地域における「健やか親子 21」の推進に関する研究. 平成13年度厚生科学研究「地域における「健やか親子 21」の推進に関する研究」(主任研究者: 藤内修二) 2002.

分担研究報告書

市町村における母子保健計画の策定から推進の実態に関する研究

－策定プロセス，計画書内容，推進状況のリンケージ分析から－

藤内修二（大分県日田玖珠保健所） 岩室紳也（神奈川県厚木保健所）
尾崎米厚（鳥取大学医学部社会医学講座環境予防医学分野）
福永一郎（香川医大衛生・公衆衛生学） 澁谷いづみ（愛知県知多保健所）
犬塚君雄（愛知県新城保健所） 糸数 公（沖縄県中部福祉保健所）
尾島俊之（自治医大公衆衛生学） 笹井康典（大阪府医療対策課）
田上豊資（高知県健康福祉部） 日隈桂子（玖珠町保健環境課）
榎本真幸（愛媛大学医療福祉支援センター）
福島富士子（国立保健医療科学院公衆衛生看護部）

要 旨：平成9年度に収集した母子保健計画の記載内容，平成10年度に収集した母子保健計画の策定プロセスとその後の計画書の活用状況，母子保健事業の変化の実態，平成13年度に収集した母子保健計画の進行管理状況，「健やか親子21」への取り組み状況のデータをリンクさせることにより，市町村母子保健計画がどう機能したのかを検証するとともに，その機能に影響を及ぼす要因について検討した。

2,702自治体について，複数年度のデータが得られ，分析を行った結果，次のよう知見が得られた。①策定組織の設置，策定組織への庁内他部局や関係機関，住民組織，親代表の参画，住民や関係機関へのヒアリングやアンケートは，母子保健事業の改善や「健やか親子21」関連事業の実施と有意な関連を認めた。②目標と事業の関連図やアウトカム数値目標の記載は母子保健事業の変化と有意な関連を認めたが，事業量の目標値の記載は事業の変化と関連を認めなかった。③年次計画の記載は進行管理と有意な関連を認めたが，進行管理や評価についての記載は実際の進行管理とは関連を認めなかった。④新規事業の開始など母子保健計画策定後に事業の変化があった自治体でも，健診結果の年次推移を見るなど，ルーチンワークでの評価を行っている自治体は少なかった。⑤策定委員会や作業部会に庁内他部局や関係機関，住民組織，母親代表が参画した自治体では，連携が促進され，住民のエンパワメントの指標とした事象が多く認められた。⑥策定への保健所の支援は計画策定への関係機関や住民の参画，住民ニーズの把握，策定後の住民への周知と有意な関連を認めた。⑦保健所職員の策定組織メンバーとしての参画やニーズ分析への支援は，目標と事業の関連図，評価や進行管理についての記載と有意な関連を認めた。⑧策定への保健所の支援は庁内他部局や関係機関との連携を促進し，市町村母子保健事業の評価への保健所の関わりと有意な関連を認めたが，市町村母子保健事業の企画や実施への保健所の関わりとは関連を認めなかった。⑨策定への保健所の支援は，進行管理組織の設置と有意な関連を認めたが，母子保健事業の評価や，健診結果や問診内容の集計結果の年次推移を見るなど，ルーチンワークでの進行管理とは関連を認めなかった。

A. 緒言

地方分権の推進が市町村合併を視野に入れながら、強力に押し進められようとしている今日、市町村の策定する保健福祉計画は、保健福祉領域における地方分権が真に住民の公衆衛生と福祉の向上につながるかを左右する重要な鍵を握っている。

平成5年度に全国の市町村で老人保健福祉計画が策定され、平成8年度には母子保健計画が策定された。特に、母子保健計画は主として保健師が中心となって策定に関わり、多くの自治体で住民が策定に参画するなど、老人保健福祉計画とは一線を画すものであった¹⁾。

こうした意味で、市町村母子保健計画がどのような意義を果たしたのかを検証することは、今後の保健福祉計画の策定とその推進を考える上で、重要な意味を持っていると考える。

本研究班では平成9年度に全国2,873自治体の母子保健計画の記載内容について数量的な分析を行い²⁾、平成10年度には郵送調査により、全国2,362自治体について、母子保健計画の策定プロセスとその後の計画書の活用状況、母子保健事業の変化の実態を把握した。更に、平成13年度には郵送調査により、全国2,159自治体について、母子保健計画の進行管理状況、「健やか親子21」への取り組み状況を把握した³⁾。本研究はこれら3回の全国調査のデータをリンクさせることにより、市町村母子保健計画の策定か

らその推進に至るまでの追跡を行い、母子保健計画の策定の意義を検証しようとするものである。

B. 目的

平成9年度の母子保健法の改正を前に全国の市町村で策定が行われた母子保健計画がどう機能したのかを検証するとともに、その機能に影響を及ぼした要因を明らかにすることにより、今後の保健計画の策定やその推進に資する知見を提供する。

C. 方法

平成9, 10, 13年度に収集されたデータを市町村コードでリンクさせ、複数年度のデータが得られた自治体を分析の対象とした。この際、この4年間に市町村合併によりリンケージができなかった自治体は調査の対象から除外した。

分析に用いた調査項目を以下に示す(括弧内は調査年度)。

1) 母子保健計画の策定プロセス (H10)

- 策定組織として既存の組織の活用したか
- 策定委員会の設置の有無
- 作業部会の設置の有無
- 関係機関に対するヒアリングの有無
- 関係機関に対するアンケートの有無
- 住民に対するヒアリングの有無
- 住民に対するアンケートの有無
- 策定委員への研修会の開催の有無
- 策定委員会の構成メンバー

- 親，住民組織，他課，関係機関の代表が
策定委員に含まれているか
- 作業部会の構成メンバー
- 親，住民組織，他課，関係機関の代表が
策定委員に含まれているか
- 作業部会の回数
- 議員への周知の有無
- 住民への周知の有無
- 2) 策定への保健所の支援 (H10)
- 首長や幹部職員へのレクチャーの有無
- 計画策定に関する研修会の開催の有無
- 作業部会や策定委員会への出席の有無
- 策定組織のの運営への支援の有無
- 母子保健統計などの資料の提供の有無
- ニーズ調査の集計や分析の支援の有無
- 3) 計画書の記載内容 (H9)
- 厚生省が示した4目標以外の有無
- 目標と事業との関連図の有無
- 目標に対応した事業計画の有無
- 新規事業等の記載の有無
- アウトカム数値目標の有無
- 事業量の目標値の有無
- マンパワー確保の有無
- 年次計画の記載の有無
- 進行管理についての記載の有無
- 評価についての記載の有無
- 4) 計画書の活用状況 (H10)
- 事業の度に関いて活用している
- 事業の実施計画を立てる際に活用
- 予算の編成の根拠にしている
- 課内のコンセンサスづくりに活用
- 関係者とのコンセンサスづくりに活用
- 評価指標による事業の評価に活用
- 5) 計画の進行管理
- 既存の組織で進行管理を行う (H10)
- 進行管理を行う組織を設置した (H10)
- 母子保健事業成果の評価状況 (H13)
- 健診結果の年次推移を見ている (H13)
- 問診結果の年次推移を見ている (H13)
- 健診以外での情報収集の有無 (H13)
- 6) その後の母子保健事業の変化
- 新規事業の開始の有無 (H10)
- 事業廃止の有無 (H10)
- 訪問指導の変化 (H10)
- 対象者の変化，他の機関との同行訪問の
増加，訪問記録の活用方法の変化
- 乳幼児健康診査の変化 (H10)
- 集団指導内容の変化，個別に関わる時間
の増加，相談時のプライバシーの確保
- 保育士など新たな職種の参画
- 各種教室や相談事業の変化 (H10)
- 対象者や内容の変化，運営の自主化
- 住民組織，関係機関の協力の増加
- マンパワーの増員の有無 (H10)
- 母子保健事業予算の増加 (H10)
- 健やか親子21関連事業の実施状況 (H13)
- 虐待対策，予防接種率の向上
- 事故防止対策，思春期精神保健
- 7) 関係機関等との連携の推進
- 他部局との連携の推進の有無 (H10)
- 事業情報や個人情報の行き来の増加
- 共同事業の増加

関係機関との連携の推進の有無 (H10)

事業情報や個人情報の行き来の増加

共同事業の増加, 専門職の相互活用

保健所との連携の推進の有無 (H10)

事業情報や個人情報の行き来の増加

共同事業の増加, 研修会への参加の増加

事業の企画・実施での相談が増えた

関係機関や組織・団体の情報活用 (H13)

教育委員会や学校の情報活用 (H13)

住民組織やNPOの活動の把握 (H13)

事業企画への保健所の関わり (H13)

事業実施への保健所の関わり (H13)

事業評価への保健所の関わり (H13)

8) 住民のエンパワー

住民の主体性の向上 (H10)

母子保健担当保健師の主観的な評価

教室等の運営への住民の参画 (H10)

企画から評価までへの住民の参画 (H13)

分析は、図1に示すフレームワークに基づいて、それぞれクロスさせる項目のデータが両方そろっている自治体を対象とした。

それぞれの項目の関連については、人口規模(8,000未満, 8,000~2万, 2万~10万, 10万以上)で層別化し、Mantel-Haenszelの共通オッズ比の推定値を求め、有意水準5%をもって、有意な関連とした。

解析にはSPSS 10.0Jを用いた。

D. 結果および考察

平成9, 10, 13年度の全国調査により、

複数年度のデータが得られた2,702自治体のデータを用いて解析を行った。

1. 策定プロセスと母子保健計画書の記載

策定プロセスにおける策定組織として、既存の組織を活用した自治体では、進行管理の記載がある計画書が多かった。

策定時、策定委員会を設置した自治体では、厚生省が提案した母子保健の4目標以外の目標を掲げており(地域特性が出ていることの代用指標)、目的と事業の関連を示す図が明記され、目標に対応した事業計画が記載されていた。さらに、新規事業やマンパワー確保計画、進行管理、評価計画についての記載がある計画書が多かった。

作業部会を設置した自治体では、目標と事業の関連を示す図が明記され、目標に対応した事業計画が記載され、進行管理についての記載がある計画書が多かった。

計画策定時、ニーズ把握の一環として関係機関にヒアリングを実施した自治体では、厚生省が提案した母子保健の4目標以外の目標を掲げており、目的と事業の関連を示す図が明記され、新規事業の記載がある計画書が多かった。

住民に対するアンケート調査を実施した自治体では、目的と事業の関連示す図が明記され、目標に対応した事業計画の記載があり、アウトカム数値目標や年次計画、進行管理についての記載がある計画書が多かった。

策定時、策定委員への研修会を実施した自治体では、評価計画の記載がある計画書が多

かった。

策定委員会に、親代表や住民組織の代表、他部局の代表、関係機関の代表などが加わっていた自治体では、目標と事業の関連を示す図が明記され、目標に対応した事業計画の記載があり、新規事業や進行管理についての記載、評価計画の記載がある計画書が多かった。

一方、作業部会への親代表の参画や住民組織の参画、関係機関職員の参画は計画書の記載内容と有意な関連を示す項目が少なかった。作業部会に他部局の職員が参画した自治体では、目標と事業の関連を示す図が明記され、目標に対応した事業計画が掲載され、新規事業や進行管理の記載がある計画書が多かった。

作業部会の開催回数が5回以上の自治体では、目標に対応した事業計画が掲載され、年次計画の記載がある計画書が多かった。

議員への周知を行った自治体では、目標と事業の関連を示した図や目標に対応した事業計画が記載され、マンパワー確保計画の記載がある計画書が多かった。

住民への周知を行った自治体では、目標に対応した事業計画が記載され、アウトカム数値目標の記載や年次計画、進行管理についての記載がある計画書が多かった。

このように、本分析のアウトカムである母子保健計画書に望ましい記載がある自治体は、策定プロセスも望ましい要素をより多く持つことが示唆された。特に、策定委員会の設置と、多彩なメンバーを策定委員会に入れ

ることは、望ましい計画内容の記載につながり、議員や住民への周知は、年次計画や進行管理が記載されたより実効性のある計画書につながると考えられた。

2. 母子保健計画書の記載内容と活用状況

計画書の記載内容のうち、分析に用いた6項目の活用状況のいずれにも有意な関連を示したのは、目標に対応した事業計画の記載の有無であった。一方、事業量の目標値の有無、マンパワー確保についての記載の有無はいずれの項目とも関連を認めなかった。

事業の度に計画書を活用しているかどうかにも最も強い関連を認めたのは、評価についての記載の有無で、ついで、目標と事業の関連図の有無、目標に対応した事業計画の記載の有無、新規事業の記載の有無であった。

事業の実施計画を立てるために活用しているかどうかにも最も強い関連を認めたのは目標に関連した事業計画の記載の有無と年次計画の記載の有無であった。

予算の編成の根拠に活用しているかどうかにも最も強い関連を認めたのは年次計画の記載の有無であった。

課内のコンセンサスづくりに活用しているかどうかにも有意な関連を認めたのは、目標に対応した事業計画の記載の有無のみであった。

関係者とのコンセンサスづくりに活用しているかどうかにも最も強い関連を認めたのは、目標と事業の関連図の有無であった。

計画書が事業の評価に活用されているか

どうかにも最も強い関連を認めたのは、評価についての記載の有無で、ついでアウトカム数値目標の記載の有無であった。

以上のような結果から、育児不安の軽減といった目標と各事業との関連が体系図で明示されていたり、各目標に対応した事業計画の記載により、各母子保健事業の目的が明確になっていることが、計画書を事業の度に活用したり、課内や関係者とのコンセンサスづくりに活用されるために重要であると考えられた。また、年次計画が記載されていることにより、事業の実施計画づくりや予算編成の際の根拠として活用されると考えられた。

計画が評価のために活用されるためには、計画書に評価についての記載がなされている、言い換えれば、策定の段階で評価を意識して計画書が作られることが重要であると考えられた。更に、母子保健統計や育児不安の程度といったアウトカムの数値目標の記載も、事業の評価に計画書が活用されることにつながると考えられた。

従来の保健福祉計画は、事業量の目標値を記載することが多かったが、母子保健計画においては、事業量の目標値の記載は、計画書の活用という点では意義が乏しいと考えられた。目標と事業との関連を明らかにすること、年次計画の記載や評価についての記載がより重要であると考えられた。

3. 策定プロセスと母子保健事業の変化

策定委員会への関係機関の参画は、最も多くの事業変化と有意な関連を認め、次いで、

作業部会の設置、策定委員会への住民組織の参画、策定委員会の設置、策定に既存の組織の活用、関係機関に対するヒアリング、策定委員会への他部局の参加、作業部会への関係機関の参加、計画の住民への周知であった。

逆に、事業の変化との関連があまり認められなかったプロセスは、作業部会への住民組織の参画、作業部会の回数、策定委員会への親代表の参画であった。

これらの結果から、行政内部の他部局を含めた多彩な関係機関や団体を巻き込んで策定することが事業の実施やその改善につながりやすいと考えられた。

また、作業部会への住民や関係者の巻き込みは、策定委員会への住民や関係者の巻き込みに比して、事業の変化への関連が少なかった。こうした作業部会と策定委員会の違いは計画書の記載内容の分析でも同様に認められており、作業部会が十分に機能するような運営ができなかったことを示唆するものとする次第である。

望ましいと考えられた策定プロセスのほとんどに有意な関連が認められたのは、新規事業の開始、各種教室等の変化であった。

この他、事業予算の増加、虐待対策の実施、思春期の精神保健や予防接種率の向上の取り組み、乳幼児健診や訪問指導の変化なども多くの策定プロセスと有意な関連を示した。

従って、望ましいと考えられる策定プロセスは、新規事業の開始や各種教室等の事業の改善、事業予算の確保、新しい課題に対応し

た事業の開始などの促進要因として重要と考えられた。

一方、望ましいと考えられる策定プロセス項目がほとんど関連しなかったのは、事業廃止の有無、マンパワーの増員であった。前者は廃止事業が実際はあまりなかったこと、後者は策定プロセスが良いだけでは、昨今の状況では増員はかなり困難であることによると考えられた。

4. 母子保健計画書の記載と事業の変化

目標と事業の関連図や目標に対応した事業計画を記載していた自治体では、新規事業を開始したり、各種教室等に変化が見られたり、思春期の精神保健に取り組む自治体が多かった。アウトカム数値目標を記載した自治体では、新規事業を開始したり、訪問指導に変化が見られたり、思春期の精神保健に取り組む自治体が多かった。

事業量の目標値の記載はいずれの項目とも有意な関連を認めず、予算の増加やマンパワーの確保にも結びついていなかった。

マンパワーの確保について記載していた自治体では、マンパワーの増員や母子保健予算の増加が見られた。

新規事業の開始は、計画書に新規事業について明記されていた自治体で有意に多かったが、その他、厚生省が示した4目標以外に独自の目標を記載した自治体や目標と事業の関連を明記した自治体、アウトカム数値目標を記載した自治体でも開始された自治体が多かった。

健やか親子21関連事業の実施や既存の事業の変化は目標と事業の関連を明記した自治体やアウトカムの数値目標を記載した自治体で多く認められた。

これらの結果から、目標と事業の関連を明記した、言い換えれば、策定段階で目標と事業の関連を確認した自治体では、事業の目的が再確認されたことにより、事業の見直しが行われたと考えられた。同様に、アウトカムの数値目標が明記されたことで、母子保健事業により達成すべき目標が再確認され、それが事業の変化につながると考えられた。

一方、事業量の目標値の記載が母子保健事業の変化につながらなかったことは、従来の事業量の数値目標が中心であった保健福祉計画の効果の限界を示唆する結果と考えられた。

5. 母子保健計画書の記載と進行管理状況

計画書の記載内容と進行管理状況については、有意な関連を認めた項目が少なかった。

年次計画を記載した自治体では、既存の組織で進行管理を行い、母子保健事業の成果を毎年評価し、健診以外の事業からも方法収集を行っている自治体が多かった。

進行管理について記載した自治体では、進行管理のための組織を設置したり、既存の組織を活用する自治体が多かったが、母子保健事業の評価を毎年行ったり、問診内容の集計を行い、年次推移をみるという進行管理は、進行管理についての記載のない自治体と差を認めなかった。同様に、評価についての記

載は進行管理に関するいずれの項目とも有意な関連を認めなかった。

実際に進行管理や評価についての記載があった自治体はそれぞれ 21.8%、6.0%と少なかったが、こうした記載があった自治体で必ずしも進行管理ができていなかったのである。この結果は母子保健計画が進行管理という点では十分な意義を発揮することができなかつたことを示唆するものである。

これまでの保健福祉計画は、「策定したら、終わり」という自治体も少なくなく、毎年、成果を評価しながら進行管理を行うことができていなかったが、母子保健計画においても同様であったのである。

健康診査をはじめとするルーチンの母子保健事業の中で、進行管理や評価のための情報収集を行うこと、計画策定において、評価指標を明確にする作業の重要性を確認することが必要であろう。

6. 母子保健事業の変化と計画の進行管理

計画策定後に、新規事業を開始した自治体では、既存の組織を活用して進行を管理したり、進行管理を行う組織を設置している自治体が多く、健診以外の事業での情報収集を行っている自治体も多かった。

訪問指導の変化があった自治体では、既存の組織を活用して進行管理を行っている自治体が多かったが、健診以外の事業での情報収集とは有意な関連を認めなかった。

乳幼児健康診査の変化があった自治体では、既存の組織を活用して進行管理を行って

いる自治体が多かったが、健診結果の年次推移や問診の集計結果の年次推移を見ることについては、有意な関連を認めなかった。

各種教室等の変化があった自治体では、既存の組織を活用して進行を管理したり、進行管理を行う組織を設置している自治体が多く、健診以外の事業での情報収集を行っている自治体も多かった。

マンパワーの増員があった自治体では、既存の組織を活用して進行管理を行っている自治体が多かった。また、母子保健予算の増加があった自治体では、進行管理のための組織が設置されたり、既存の組織が活用されている自治体が多かった。

虐待対策や事故防止対策に取り組んでいる自治体は、母子保健事業の成果を毎年評価したり、問診の集計結果の年次推移を見たり、健診以外の事業での情報収集を行っている自治体が多かった。

予防接種率の向上に取り組んでいる自治体では、問診の集計結果の年次推移をみたり、健診以外の事業での情報収集を行っている自治体が多かった。

以上の結果より、新規事業の開始など母子保健計画策定後に事業の変化があった自治体では、進行管理のための組織を置いてはいるものの、いわゆるルーチン事業の評価や健診結果の年次推移を見るまでには至らず、十分な進行管理ができていたかどうかは疑問が残った。

また、乳幼児健康診査に変化があった自治

体においても、健診結果や問診の年次推移を見ることに有意な関連を認めなかったことから、健診結果や問診が十分活用されていない可能性があると思われた。

その一方で、虐待対策や事故防止対策などの新たな課題に取り組んでいる自治体では、事業の評価や問診結果の年次推移、健診以外の情報収集が行われているところが多く、これらの評価や情報収集を繰り返し行うことが、地域の新たな課題を発見することにもつながっていると考えられた。

7. 策定プロセスと連携の推進

既存の組織を活用して策定を行った自治体では、他部局や関係機関との連携が推進された自治体が多かった。

新たに策定委員会を設置した自治体では、他部局や関係機関との連携が推進され、さらに教育委員会や学校の情報活用したり、住民組織やNPOの活動を把握するようになり、保健所が事業評価に関わっている自治体が多かった。

策定委員への研修会を開催した自治体では、他部局や関係機関との連携が推進され、関係機関や組織団体の情報を活用したり、住民組織やNPOの活動を把握している自治体が多く、更に、保健所との関係では事業の企画、評価に関わっている自治体が多かった。

策定委員会に親の代表や住民組織、関係機関を参画させた自治体では、他部局や関係機関との連携が推進され、関係機関や教育委員会の情報を活用し、住民組織やNPOの活動

の把握している自治体が多かった。

策定委員会に他部局が加わった自治体では、他部局や関係機関との連携が推進され、教育委員会の情報活用や住民組織やNPOの活動を把握している自治体が多かった。

一方、作業部会を設置した自治体では、他部局や関係機関との連携が推進され、住民組織やNPOの活動を把握し、保健所が事業評価に関わっている自治体が多かった。

作業部会へ関係機関が加わった自治体では、保健所との連携が推進され、教育委員会の情報を活用し、住民組織やNPOの活動の把握をし、保健所が事業評価に関わっている自治体が多かった。

しかし、作業部会への親代表や住民組織、関係機関、他部局の参画は、策定委員会への参画と比べると、連携の推進と有意な関連を示す項目が少なかった。特に、作業部会の回数については、策定後の関係機関との連携で有意な関連を示す項目は一つも見られなかった。

関係機関に対するヒアリングやアンケート調査を実施した自治体では、他部局や関係機関との連携が推進された自治体が多く、特に、人口10万人以上の自治体で強い関連が見られた。

今回、母子保健計画の策定プロセスにおいて分析に用いたほとんどの項目が、策定後の他部局や関係機関との連携の推進に有意に関連しており、望ましい策定プロセスであると考えられた。特に、策定委員への研修会の

開催や、関係機関に対するヒアリングの実施は高いオッズ比を示しており、連携の推進に有用な手段であると思われた。

また、策定委員会や作業部会に關係機関や他部局が加わったことで、關係機関や教育委員会の情報を活用したり住民組織やNPOの活動を把握するなど連携が深まることが示唆され、策定時のネットワークが策定後も有効に生かされていると考えられた。

保健所との關係では、今回の策定プロセスと多くの關係が見られたのが事業評価への関わりであったことから、保健所は事業評価、ひいては計画全体の進行管理に関わっていくことが重要であると考えられた。

8. 策定プロセスと住民のエンパワメント

教室などの運営への住民の参加に有意な關係を認めた策定プロセスは多数の項目にのぼったが、オッズ比の大きい順に、住民に対するヒアリング、計画の住民への周知、作業部会の設置、作業部会への親代表の参画であった。一方、住民へのアンケートや策定委員会への親代表の参加は有意な關係を認めなかった。

住民に対するアンケートに比較して、住民へのヒアリングの方が、その後の教室などの運営への住民の参加に影響が大きいと考えられた（オッズ比 2.340 vs 1.188）。

住民の主体性の向上に有意な關係を認めた策定プロセスは多数の項目にのぼったが、オッズ比が2を超えた項目は、大きい順に、作業部会への親代表の参画、計画の住民への

周知、住民に対するヒアリング、策定委員会への親代表の参画、策定委員への研修会の開催であった。

母子保健事業への企画から評価までの住民の参画に有意な關係を認めた策定プロセスも多数の項目にのぼったが、オッズ比の大きい順に、策定委員会への親代表の参画、策定委員会への住民組織の参画、作業部会への親代表の参画であった。

これらの住民のエンパワメントの指標とした3項目全てに有意な關係を認めた策定プロセスは、策定に既存の組織を活用、住民に対するヒアリング、策定委員会への住民組織の参画、作業部会への住民組織の参画、作業部会への親代表の参画、計画の住民への周知であった。計画策定を通して、住民のエンパワメントを図るには、これらの策定プロセスが重要と考えられた。

住民に対するアンケートに比較して、住民へのヒアリングの方が住民のエンパワメントへの關係を多く認めたことは、自記式調査よりも、直接住民から保健師などが思いを聴くことで、ニーズを把握できただけでなく、エンパワメントのプロセスである「傾聴－対話－行動」という一連の流れのきっかけにもなったと考えられる。こうした意味で、ヒアリングによって得られた住民の思いを住民に投げ返すことにより「対話」のプロセスを進めることが、今後、重要であろう。

9. 策定への保健所の支援と計画策定プロセス
首長や幹部職員へのレクチャーは、策定委

員会の設置をはじめ17の策定プロセスに有意な関連を認め、多くの具体的な策定プロセスに有効な働きかけであった。特に、策定委員会の設置、策定委員への研修会の開催、策定委員会への親代表の参画、策定委員会への住民組織の参画、策定委員会への関係機関の参画、住民への周知の6プロセスには、いずれの人口規模の市町村においても有意な関連を認め、有効な支援と考えられた。

計画策定に関する研修会の開催は、住民へのヒアリングや策定委員会の設置をはじめ、18のプロセスと有意な関連を認め、有効な支援と考えられた。

策定組織のメンバーとして保健所が参画し、直接支援することは、関係機関に対するアンケートを除く19のプロセスに有意な関連を認めたが、策定委員会および作業部会に関する14プロセスを除くと、関係機関に対するヒアリングや住民に対するヒアリングとアンケートの実施、議員への周知や住民への周知に有意な関連を認めた。特に、住民への周知はオッズ比 3.293（95%信頼区間 2.722-3.983）であった。

策定組織運営への支援は17のプロセスに有意な関連を認めたが、策定組織に関する14プロセスを除くと、住民に対するヒアリングやアンケートの実施および住民や議員への周知に有意な関連を認めた。

市町村への母子保健統計の資料提供は、策定委員への研修会の開催をはじめ18のプロセスに有意な関連を認めたが、首長や幹部職

員へのレクチャー、計画策定に関する研修会の開催、ニーズ調査分析への支援に比較すると、オッズ比が小さかった。

ニーズ調査分析への支援は、住民に対するアンケートをはじめ16のプロセスと有意な関連を認め、有効な支援と考えられた。

住民参画に関与する住民に対するヒアリング、住民に対するアンケート、策定委員会への親代表の参画、策定委員会への住民組織参画、作業部会への親代表の参画、作業部会への住民組織の参画に対し、保健所支援の6項目は全てに有意な関連を認めた。

同様に、策定委員会や作業部会への関係機関や行政他部局の参画に対して、保健所支援の6項目はいずれも有意な関連を認めた。

行政計画としての認知や進行管理に関与する議員への周知、住民への周知に対しても、保健所支援の6項目は全てに有意な関連を認めた。

これらの結果から計画策定への関係機関や住民の参画を促したり、行政計画としての認知度を上げることに、保健所の支援は有効に機能していると考えられた。

10. 策定への保健所の支援と計画書の記載

保健所の支援の中で、計画書の記載内容と最も多くの関連を示したのは、作業部会や策定委員会のメンバーとしての参画で、次いで、ニーズ調査の集計や分析への支援であった。有意な関連を示す項目が最も少なかったのは首長や幹部職員へのレクチャーであった。

最も強い関連を示したのは、策定組織の運