

原著 (Article)

母子保健法に関する一考察

A Study of Maternal and Child Health Act

中島 正夫*
NAKASHIMA, Masao*

キーワード：母子保健法, 母子保健, 母子保健計画

Key words : Maternal and Child Health Act, Maternal and Child Health, Maternal and Child Health Plan

I. はじめに

母子保健法（以下「本法」という。）が制定されるまでの我が国の母子保健施策の経緯を表1に示すが、その始まりは、感染症対策である伝染病予防法（明治30(1897)年）・予防接種法（昭和23(1948)年）や貧困対策である恤救規則（明治7(1874)年）・母子保護法（昭和12(1937)年）などを除き、昭和12(1937)年保健所法の制定により保健所で母子保健に取り組むことが明記されたこととするのが一般的であると考えられる。その後、昭和23(1948)年に施行された児童福祉法に基づき児童福祉行政の一環

表1 母子保健法制定までの主な母子保健施策の経緯

開始年	施策（根拠法など）	関連事項
昭和12(1937)年	保健所における妊産婦と乳幼児の保健指導（保健所法）	保健所法制定 日華事変勃発
昭和15(1940)年		国民体力法制定
昭和16(1941)年	乳幼児の一斉診査（予算）	人口政策確立要綱制定 第二次世界大戦開戦
昭和17(1942)年	乳幼児体力検査・乳幼児体力手帳・保健指導（国民体力法） 妊産婦手帳制度（規程：予算）	
昭和20(1945)年		第二次世界大戦終戦
昭和22(1947)年		児童福祉法制定
昭和23(1948)年	妊産婦・乳幼児保護者に対する保健指導、乳幼児の健康診査、妊娠の届出・母子手帳交付（児童福祉法）	
昭和26(1951)年	身体障害児の療育指導、補装具の交付（児童福祉法）	
昭和29(1954)年	育成医療の給付（児童福祉法）	
昭和33(1958)年	低体重児の届出、未熟児訪問指導、養育医療の給付（児童福祉法） 母子健康センター整備補助（予算）	
昭和34(1959)年	療育の給付（児童福祉法）	
昭和36(1961)年	3歳児健康診査、新生児訪問指導（児童福祉法）	
昭和37(1962)年	妊娠中毒症医療援助と保健指導（予算）	
昭和40(1965)年		母子保健法制定 (昭和41(1966)年施行)

として妊産婦・乳幼児を対象とした保健対策が講じられ、拡充が図られてきたが、昭和30年代においても妊産婦死亡率が先進諸国に比べて高率に止まるなどの状況があったことから、健全な児童の出生及び育成の基盤となるべき母性の保健について対策の充実強化が求められ^{1～5)}、昭和40(1965)年に本法が制定、昭和41(1966)年に施行されてから50年が経過した。

本研究は、本法の制定から平成28(2016)年改正までの経緯を明らかにし、今日における課題について考察することを目的とする。

II. 対象・方法

医制百年史¹⁾、厚生省五十年史²⁾、四訂母子保健法の解釈と運用³⁾、入手可能であった厚生省・厚生労働省関係通達・通知、その他の関係資料^{4,5)}などにより、本法制定時及びその後の改正の政策意図などを検討する。

III. 結果

1. 制定時の状況^{1～3)}

本法制定前においては、母子保健施策は主として児童福祉法に基づき行われていたが、妊産婦以外の未婚の女子などの母性の健康の保持増進については対象とされていなかった。一方、図1に妊産婦死亡率などの推移を示すが、当時妊産婦死亡率は先進国の数倍に及び乳幼児の死亡率なども地域的格差が大きい等の課題が残されており、特に健全な児童の出生及び育成の基盤となるべき母性の保健について対策の充実強化が求められていた。そこで、児童福祉施策の一部であった母子保健施策が、母性の尊重や乳幼児の健康の保持増進等、新たに明らかにされた「母子保健の理念」に基づいて、総合的体系的に整備される形で本法が制定された。なお、関係団体などは母性保

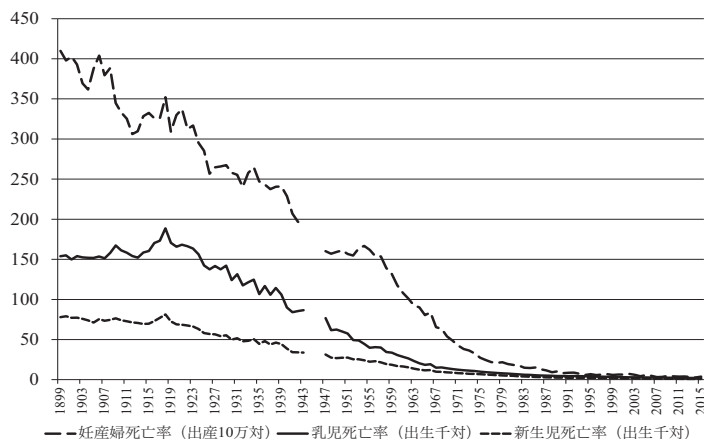


図1

母子保健の向上に関する措置	○知識の普及 都道府県知事（保健所を設置する市にあっては市長）は、妊娠、出産又は育児に関し、相談に応じ、必要な指導及び助言を行う等により、母子保健に関する知識の普及に努めなければならない。
	○妊娠の届出、母子健康手帳の交付 ・妊娠した者は、すみやかに、保健所を設置する市においては保健所長を経て市長に、その他の市町村（特別区を含む）においては市町村長に妊娠の届出をするようにしなければならない。 ・市町村長（保健所を設置する市の市長を除く。）は、妊娠の届出を受理したときは、すみやかに、その旨を保健所長を経て都道府県知事に報告しなければならない。 ・都道府県知事（同上。特別区にあっては区長）は、妊娠の届出をした者に対して、母子健康手帳を交付しなければならない。 ・妊産婦は、医師、歯科医師、助産婦又は保健婦について、健康診査又は保健指導を受けたときは、そのつど、母子健康手帳に必要な事項の記載を受けなければならない。乳児又は幼児の健康診査又は保健指導を受けた当該乳児又は幼児の保護者についても、同様とする。 ・母子健康手帳に関し必要な事項は、厚生省令で定める。
	○保健指導、新生児訪問指導 ・都道府県知事（保健所を設置する市にあっては市長）は、妊産婦又は乳児若しくは幼児の保護者に対して、妊娠、出産又は育児に関し、必要な保健指導を行い、又は保健指導を受けることを勧奨しなければならない。 ・上記において、都道府県知事（同上）は、当該乳児が新生児であって、育児上必要があると認めるときは、保健婦等をして当該新生児の保護者を訪問させ、必要な指導を行わせる。
	○健康診査 ・都道府県知事（同上）は、3歳児に対して、健康診査を行わなければならない。 ・上記の健康診査のほか、都道府県知事（同上）は、必要に応じ、妊産婦又は乳児若しくは幼児に対して、健康診査を行い、又は健康診査を受けることを勧奨しなければならない。
	○栄養の摂取に関する援助 市町村（特別区を含む）は、妊産婦又は幼児に対して、栄養の摂取につき必要な援助をするように努める。
	○妊産婦の訪問指導等 ・都道府県知事（同上）は、健康診査の結果に基づき、当該妊産婦の健康状態に応じ、保健指導を要する者については、保健婦等をして、その妊産婦を訪問させて必要な指導を行わせ、妊娠又は出産に支障を及ぼすおそれがある疾病にかかっている疑いのある者については、医師又は歯科医師の診察を受けることを勧奨する。 ・都道府県又は保健所を設置する市は、妊産婦が前項の勧奨に基づいて妊娠又は出産に支障を及ぼすおそれがある疾病につき医師又は歯科医師の診察を受けるために必要な援助を与えるように努めなければならない。
	○低体重児の届出、未熟児訪問指導 ・体重が2,500g以下の乳児が出生したときは、その保護者は、すみやかに、その旨をその乳児の現在地の都道府県知事（同上）に届け出なければならない。 ・都道府県知事（同上）は、その都道府県（その市）の区域内に現在地を有する未熟児について、養育上必要があると認めるときは、医師、保健婦、助産婦又はその他の職員をして、その未熟児の保護者を訪問させ、必要な指導を行わせる。
	○養育医療 ・都道府県知事（同上）は、養育のため病院又は診療所に収容することを必要とする未熟児に対し、その養育に必要な医療の給付を行い、又はこれに代えて養育医療に要する費用を支給することができる。
	○市町村長への委任 ・都道府県知事は、その権限に属する事務（未熟児訪問及び養育医療の給付に関する事務を除く。）を市町村長に委任することができる。 ・都道府県は、上記の規定により委任を受けて市町村長が行う保健指導及び健康診査に要する費用を負担するものとする。
母子保健施設	・市町村（特別区を含む）は、必要に応じ、母子健康センターを設置するように努めなければならない。 ・母子健康センターは、母子保健に関する各種の相談に応ずるとともに、母性並びに乳児及び幼児の保健指導を行い、又はこれらの事業にあわせて助産を行うことを目的とする施設とする。

表3 母子保健法制定時の法律事項

児童福祉法から移行した事項	母子保健法制定時の新規事項
<ul style="list-style-type: none"> ・妊娠の届出、母子健康手帳（母子手帳の改称）の交付 ・妊産婦・乳幼児の保護者に対する保健指導、新生児訪問指導 ・3歳児健康診査、乳幼児健康診査 ・低出生児の届出、未熟児訪問指導 ・養育医療 	<ul style="list-style-type: none"> ・母子保健の原理（母子保健の理念、国・地方公共団体の責務） ・知識の普及 ・妊産婦健康診査 ・妊産婦訪問指導、妊娠中毒症等医療援助 ・栄養摂取援助* ・母子保健施設（母子健康センター）設置*

* 市町村を実施主体とする。

「母性」については本法で定義されていないが、女性の妊娠、出産及び育児の機能に着目した概念とされている。厚生省児童家庭局長通知「母性、乳幼児の健康診査及び保健指導に関する実施要領（昭和41年10月21日児発第688号）」では、「母性」の範囲について「思春期前後」から「更年期未満」を想定していると考えられる。なお、本法が対象としている「子」は「乳児及び幼児」である。

本法では、母子保健の理念として、母性及び乳幼児の保護者は、みずからすすんで母子保健に関する知識の習得並びに母性及び乳幼児の健康の保持及び増進に努めるべきことが定められた。これは、特に母性及び乳幼児の場合は心身の変化が微妙であることから、その健康の保持増進には自発性が強く要請されることを踏まえたものとされている（厚生事務次官通達「母子保健法の施行について（昭和41年3月7日児発第22号）」）。

市町村に設置に関する努力義務を課した「母子健康センター」とは、母と子の生活の場と密着する市町村が妊産婦及び乳幼児の保健指導、受胎調節指導、栄養指導、母親学級の開催などを行う中核施設であるとともに、衛生的で安全な施設分娩の普及を目的とした助産施設であった。

なお、政府原案では、事業の実施主体を原則として市町村とし、費用は一般財源化することとしていた。その趣旨について、中央児童福祉審議会報告では次のとおり記載されている。

「母子保健事業は、従来主として保健所を中心として行なわれてきたが、その指導の対象は、すべての市町村のすみずみまであまねく分散しており、しかも手近かなところで随時即応的な指導を行なうことを本質とするものである。このような住民の健康生活に直結したキメの細かい保健指導は、平均10万人をこえる人口と広範な地域を管轄している保健所では、現在すでに伸び悩みの状態にあり、むしろ住民福祉に関する直接の責任者である市町村が実施することが効果的であり、望ましい姿であると考えられる。このことは、さきに発表された行政事務の再配分に関する臨時行政調査会の改革意見にも示されたところである。したがって、市町村単位の母子健康管理態勢の確立をはかり、保健所は、これに対して全般的な企画調整や必要な技術的援助を行なうほか、未熟児対策のような特殊な分野を担当する等その体系を早急に確立すべきである。」

「市町村への事務移譲に伴う財政措置については、国としても十分な配慮をなす必要があるが、事業の性格や市町村における事務運営上の観点から補助金よりは地方交付税で措置することが適当であると考えられる。この場合、必要にして十分な事業費及び人件費を基準財政需要額に算定し、交付税の率の引上げを図る必要がある。」

しかし、国会審議の中で、当時の市町村には委譲する事業を実施する財政力や人的資源などが十分ではないと判断され、当該事業は児童福祉法で規定されていたとおり

都道府県・保健所がこれを担うこととする修正が行われた。この時点で実施主体を市町村とした事業は、「栄養の摂取に関する援助」及び「母子健康センターの設置」のみであった。しかし、将来への含みを残すため、事業の実施に係る協力や委託に関する規定が盛り込まれた。その意図について、厚生事務次官通達「母子保健法の施行について（昭和41年3月7日児発第22号）」では次のとおり記載されている。

「母子保健施策なかんずく保健指導等の一般的事業は、その性格からみて地域住民の日常生活に極めて密着しているため、その実施範囲を小地域に区分して行なうことがより効率的であることはいふをまたない。それゆえ、本法においては、市町村長（特別区の区長を含む）は都道府県知事が行なう母子保健施策について積極的に協力するものとするとともに、将来において、市町村（特別区を含む。）の母子保健施策の実施体制が整備され次第、政令の定めるところにより、都道府県知事が実施する母子保健事業の一部を市町村長に委任することができるとされたものである。」

2. その後の法改正など^{1~3)}

本法制定後の主な関連予算事業と法改正などの経緯を表4に、また本法の現在の概要を表5に示す。

この間、母子保健施策に関する予算事業として、昭和52(1977)年に一歳6か月健康診査が実施主体を市町村として開始された。また、関連する動きとして、昭和53(1978)年から開始された「第一次国民健康づくり対策」の中で、予算事業として市町村保健センターを10年計画により全国で設置することとなった。さらに、昭和58(1983)年に施行された老人保健法では事業の実施主体は市町村とされ、市町村保健センターを事業実施の拠点と位置づけ、国民健康保険保健婦を市町村保健婦として配置するとともに計画的に増員が図られることになった。

このような流れの中で、平成3(1991)年の本法の改正（平成4(1992)年施行）では、知識の普及を市町村にも義務づけるとともに母子健康手帳の交付事務が市町村に委譲された⁶⁾。そして、地域保健法制定時に行われた平成6(1994)年改正において、昭和40(1965)年政府原案の基本方針どおり、母子保健施策のうち住民に身近で頻度が高い事業の実施主体は市町村とする整理が行われ、平成9(1997)年に施行された。その後、平成23(2011)年改正（平成25(2013)年施行）により、「低体重児の届出」、「未熟児の訪問指導」及び「養育医療」が市町村に委譲されたことにより、本法に基づく母子保健施策は原則として市町村が実施することとなった。

平成28(2016)年には、児童虐待防止対策の拡充に関する一連の法改正が行われ、本法の「母子保健の原理」中「国及び地方公共団体の責務」に国・地方公共団体は、母子保健施策が児童虐待の発生予防・早期発見に資することに留意すべきことが明確化された（同年施行）。また、「母子健康センター」を改め、市町村は妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を提供する「子育て世代包括支援センター（法律では「母

子健康包括支援センター」) を設置するよう努めるものとされた (平成29(2017)年4月施行)。

表4 母子保健法制定後の主な関連予算事業・法改正などの経緯

開始・改正年	施行年	主な内容
昭和51(1976)年		乳児保健相談事業 (予算:市町村事業;翌年「妊産婦乳児保健相談事業」に拡充)
昭和52(1977)年		1歳6か月健康診査 (予算:市町村事業)
昭和53(1978)年		第一次国民健康づくり対策 (予算:市町村保健センターを10年計画により全国に設置)
昭和57(1982)年	昭和58(1983)年	老人保健法:事業の実施主体は市町村 市町村保健センターを保健事業実施の拠点と位置づけ その他:国民健康保険保健婦を市町村保健婦として配置・保健婦の計画的増員
平成3(1991)年	平成4(1992)年	【法改正】 ○母子保健に関する知識の普及を都道府県のみならず、市町村にも義務づけ ○母子健康手帳の交付事務を市町村に委譲 (省令:母子健康手帳の構成の抜本改正)
平成6(1994)年	平成6(1994)年	【法改正】 ○国及び地方公共団体は、妊産婦及び乳幼児に対し高度な医療が提供されるよう、必要な医療施設の整備に努めなければならない ○国は、母性及び乳幼児の健康の保持増進に必要な調査研究の推進に努めなければならない ○母子保健事業の体制整備のための所要の規定の整備 ・都道府県は、市町村相互間の連絡調整を行い、及び市町村の求めに応じ、必要な技術的援助を行う ・母子保健事業の実施に当たっての学校保健及び児童福祉対策との連携等
	平成7(1995)年	【法改正】 ○低体重児の基準を WHO の定義に合わせて2,500g未滿に改めた
	平成9(1997)年	【法改正】 ○妊産婦又は乳幼児の保護者に対する保健指導、新生児の訪問指導、3歳児健康診査、必要に応じた妊産婦又は乳幼児に対する健康診査及び妊産婦の訪問指導を市町村に委譲 ○市町村の行う健康診査の対象に1歳6か月児を加える ○妊娠、出産又は育児に関する保健指導の対象者に妊産婦の配偶者を加える
平成23(2011)年	平成25(2013)年	【法改正】 ○低体重児の届出、未熟児の訪問指導及び養育医療を市町村に委譲
平成28(2016)年	平成28(2016)年	【法改正】 ○国及び地方公共団体は、母子保健施策を講ずるに当たっては、当該施策が乳幼児の虐待の予防及び早期発見に資するものであることに留意すること
	平成29(2017)年	【法改正】 ○市町村は、母子保健に関し、支援に必要な実情の把握等を行う「子育て世代包括支援センター」※を設置するよう努めなければならない ※法律上の名称は「母子健康包括支援センター」

表5 母子保健法の概要

目的	母性並びに乳児及び幼児の健康の保持及び増進を図るため、母子保健に関する原理を明らかにするとともに、母性並びに乳児及び幼児に対する保健指導、健康診査、医療その他の措置を講じ、もって国民保健の向上に寄与すること
母子保健の原理	母子保健の理念 ○母性の尊重 母性は、すべての児童がすこやかに生まれ、かつ、育てられる基盤であることにかんがみ、尊重され、かつ、保護されなければならない。 ○乳幼児の健康の保持増進 乳児及び幼児は、心身ともに健全な人として成長してゆくために、その健康が保持され、かつ、増進されなければならない。 ○母性及び保護者の努力 ・母性は、みずからすすんで、妊娠、出産又は育児についての正しい理解を深め、その健康の保持及び増進に努めなければならない。 ・乳児又は幼児の保護者は、みずからすすんで、育児についての正しい理解を深め、乳児又は幼児の健康の保持及び増進に努めなければならない。
	国及び地方公共団体の責務 ○国及び地方公共団体は、母性並びに乳児及び幼児の健康の保持及び増進に努めなければならない。 ○国及び地方公共団体は、施策を講ずるに当たっては、当該施策が乳児及び幼児に対する虐待の予防及び早期発見に資するものであることに留意するとともに、その施策を通じて、母子保健の理念が具現されるように配慮しなければならない。

用語の定義	<ul style="list-style-type: none"> ○妊産婦：妊娠中又は出産後1年以内の女子 ○乳児：1歳に満たない者 ○新生児：出生後28日を経過しない乳児 ○未熟児：身体の発育が未熟のまま出生した乳児であって、正常児が出生時に有する諸機能を得るに至るまでのもの ○幼児：満1歳から小学校就学の始期に達するまでの者
都道府県の援助等	<p>都道府県は、この法律の規定により市町村が行う母子保健に関する事業の実施に関し、市町村相互間の連絡調整を行い、及び市町村の求めに応じ、その設置する保健所による技術的事項についての指導、助言その他当該市町村に対する必要な技術的援助を行う。</p>
連携及び調和の確保	<p>都道府県及び市町村は、この法律に基づく母子保健に関する事業の実施に当たっては、学校保健安全法、児童福祉法その他の法令に基づく母性及び児童の保健及び福祉に関する事業との連携及び調和の確保に努めなければならない。</p>
母子保健の向上に関する措置	<ul style="list-style-type: none"> ○知識の普及 <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県及び市町村は、妊娠、出産又は育児に関し、相談に応じ、必要な指導及び助言を行い、並びに地域住民の活動を支援すること等により、母子保健に関する知識の普及に努めなければならない。 ○妊娠の届出、母子健康手帳の交付 <ul style="list-style-type: none"> ・妊娠した者は、速やかに、市町村長に妊娠の届出をするようにしなければならない。 ・市町村は、妊娠の届出をした者に対して、母子健康手帳を交付しなければならない。 ・妊産婦は、医師、歯科医師、助産師又は保健師について、健康診査又は保健指導を受けたときは、その都度、母子健康手帳に必要な事項の記載を受けなければならない。乳児又は幼児の健康診査又は保健指導を受けた当該乳児又は幼児の保護者についても、同様とする。 ・母子健康手帳の様式は、厚生労働省令で定める。 ○保健指導、新生児訪問指導 <ul style="list-style-type: none"> ・市町村は、妊産婦、その配偶者又は乳幼児の保護者に対して、妊娠、出産又は育児に関し、必要な保健指導を行い、又は保健指導を受けることを勧奨しなければならない。 ・上記において、市町村長は、新生児であって、育児上必要があると認めるときは、保健師等をして当該新生児の保護者を訪問させ、必要な指導を行わせる。 ○健康診査 <ul style="list-style-type: none"> ・市町村は、1歳6か月児及び3歳児に対し、健康診査を行わなければならない。 ・上記のほか、市町村は、必要に応じ、妊産婦又は乳幼児に対して、健康診査を行い、又は健康診査を受けることを勧奨しなければならない。 ○栄養の摂取に関する援助 <ul style="list-style-type: none"> ・市町村は、妊産婦又は乳幼児に対して、栄養の摂取につき必要な援助をするように努める。 ○妊産婦の訪問指導等 <ul style="list-style-type: none"> ・健康診査を行った市町村の長は、その結果に基づき、当該妊産婦の健康状態に応じ、保健指導を要する者については、保健師等をして、その妊産婦を訪問させて必要な指導を行わせ、妊娠又は出産に支障を及ぼすおそれがある疾病にかかっている疑いのある者については、医師又は歯科医師の診療を受けることを勧奨する。 ・市町村は、妊産婦が前項の勧奨に基づいて妊娠又は出産に支障を及ぼすおそれがある疾病につき医師又は歯科医師の診療を受けるために必要な援助を与えるように努めなければならない。 ○低体重児の届出、未熟児訪問指導 <ul style="list-style-type: none"> ・体重が2,500g未満の乳児が出生したときは、その保護者は、速やかに、その旨をその乳児の現在地の市町村に届け出なければならない。 ・市町村長は、未熟児について、養育上必要があると認めるときは、保健師等をして、その未熟児の保護者を訪問させ、必要な指導を行わせる。 ○養育医療 <ul style="list-style-type: none"> ・市町村は、入院することを必要とする未熟児に対し、その養育に必要な医療の給付を行い、又はこれに代えて養育医療に要する費用を支給することができる。 ○医療施設の整備 <ul style="list-style-type: none"> ・国及び地方公共団体は、妊産婦並びに乳児及び幼児の心身の特性に応じた高度の医療が適切に提供されるよう、必要な医療施設の整備に努めなければならない。 ○調査研究の推進 <ul style="list-style-type: none"> ・国は、乳児及び幼児の障害の予防のための研究その他母性及び乳児及び幼児の健康の保持及び増進のため必要な調査研究の推進に努めなければならない。
母子保健施設	<ul style="list-style-type: none"> ○母子健康包括支援センター <ul style="list-style-type: none"> ・市町村は、必要に応じ、母子健康包括支援センターを設置するように努めなければならない。 ・同センターは、母子保健に関し支援に必要な実情の把握、相談、保健指導、関係機関との連絡調整、助産等を行うことにより、母性及び乳幼児の健康の保持増進に関する包括的な支援を行うことを目的とする施設とする。

IV. 考察

本法は「母性」と「乳児及び幼児」の健康の保持増進を図り、もって国民保健の向上に寄与することを目的としており、母子保健の原理や理念を明確にし、母子保健の基本法たろうと意図するものであったが、全体としては基本法とは言いがたく、児童福祉法や学校保健安全法など関連する多くの法律と相まって、その目的を達成しようとするものである³⁾。その他の関連する現行の法律としては、児童虐待防止法、少子化社会対策基本法、次世代育成支援対策推進法、子ども・子育て支援法、母体保護法、感染症予防法、予防接種法、労働基準法、労働安全衛生法、育児・介護休業法、男女雇用機会均等法、地域保健法、健康増進法、食育基本法、医療法、医療保険関係法、障害者総合支援法、精神保健福祉法、発達障害者支援法などがある。制定当時、母性保護に関する規定が不十分であるなどの批判があったが⁴⁾、このような位置づけであることを踏まえれば、現在においては、「母性」と「乳児及び幼児」の健康の保持増進を図るための本法での規定は、ほぼ満たされていると考える。一方で、近年課題となっている子育て支援、児童虐待防止、特定妊婦（出産後の子どもの養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦）支援、思春期にある子どもへの対応、神経発達症（発達障害）の特性がある子どもの早期の気づきと保護者を含めた支援などの観点から、地域での関係機関・団体などが連携・協働した、当事者に寄り添った、切れ目の無い、きめ細やかな施策の運用が求められていることは当然である。これらのことを含め、地域において、母子保健対策が総合的・計画的に推進されるためには市町村・都道府県レベルで「母子保健計画」が策定されることが必須であると考えられる。

本法制定前、中央児童福祉審議会報告では「市町村においては、共同保健計画（著者注：保健所と市町村の役割分担を明確にするもの）等を通じて、保健所、福祉事務所、医師会、歯科医師会、助産婦会等の専門機関、団体の参加協力が得られるようつとめる……必要がある。」と記載されていたが、法律上特段の規定は設けられなかった。その後、平成6年改正時に、「連携及び調和の確保」として「都道府県及び市町村は、この法律に基づく母子保健に関する事業の実施に当たっては、学校保健安全法、児童福祉法その他の法令に基づく母性及び児童の保健及び福祉に関する事業との連携及び調和の確保に努めなければならない。」とされたが、「母子保健計画」の策定に関しては法律で規定されず、平成8年に母子保健課長通知「母子保健計画の策定について（平成8年5月1日児母第20号）」で「市町村における母子保健計画策定指針」を示し、市町村に対して母子保健計画を策定するよう行政指導するにとどまった。平成12(2000)年、ヘルスプロモーションの理念に基づき国民運動計画として策定された「健やか親子21」は、国レベルの母子保健計画といえるが、このときも、母子保健課長通知「市町村における母子保健計画の見直しについて（平成13(2001)年8月2日雇児母発第46号）」で、「健やか親子21」の趣旨を踏まえた見直しを行うよう行

政指導するにとどまった。

前述した本法と関連する法律においては、対策を総合的・計画的に実施するため、国レベルで基本計画、都道府県・市町村レベルで推進計画などの策定を義務づけているものがあり、表6に母子保健計画と関連する法律に基づく主な計画に関する状況を示す。この中で特に、平成15年に次世代育成支援対策推進法（以下、「次世代法」という。）が制定された際、「母子保健計画」が法定事項でないため、その取扱いに大きな混乱が生じることとなった。具体的には、平成15年6月18日母子保健課事務連絡「母子保健計画と次世代育成支援対策推進法に基づく市町村行動計画の関係について」において、次のとおり指示されるに至った。

「市町村行動計画は「母性並びに乳児及び幼児の健康の確保及び増進」を対象とするものであり、従来の母子保健計画とその対象が重なること、また、市町村行動計画は、従来の母子保健計画と異なり、すべての市町村が法律に基づき、その策定を義務づけられるものであることから、平成17年度以降は、母子保健計画を市町村行動計画の一部として位置付ける方針で検討を進めております」

母子保健に関する対策を総合的・計画的に実施するための基本となる「母子保健計画」を次世代法に基づく「行動計画」の一部に位置づけるということは、検討・記載内容が制限を受けるなど、市町村における母子保健対策を後退させる恐れがあり、「母子保健計画」が法定事項でなかったために生じた極めて遺憾な状況であった。

その後、子ども・子育て支援法が平成24(2012)年度に制定、同27(2015)年4月に施行される際、「市町村子ども・子育て支援事業計画」及び「都道府県子ども・子育て支援事業支援計画」の策定が義務化され、一方で次世代法に基づく「市町村・都道府県行動」は任意化（できる規定）されたが、「子ども・子育て支援事業計画」には

表6 母子保健計画と関連する主な法定計画の状況

根拠法	計画名	義務規定	制定年 (計画に関する改正年)	施行年 (同左施行年)
健康増進法	市町村健康増進計画	努力義務	平成14年	平成15年
	都道府県健康増進計画	義務		
食育基本法	市町村食育推進計画	努力義務	平成17年	平成17年
	都道府県食育推進計画			
次世代育成支援対策推進法	市町村行動計画	任意（子ども・子育て支援法施行前は義務）	平成15年 (平成26年)	平成17年 (平成27年)
	都道府県行動計画			
子ども・子育て支援法	市町村子ども・子育て支援事業計画	義務	平成24年	平成27年
	都道府県子ども・子育て支援事業支援計画			
なし(局長通知)	市町村母子保健計画	なし	平成26年	—
	都道府県母子保健計画			

「母性並びに乳児及び幼児の健康の確保及び増進」に関する事項を含めるとは明記されなかった。

このような状況の下、平成26(2014)年に「健やか親子21(第二次)」が取りまとめられたことを受ける形で、雇用均等・児童家庭局長通知「母子保健計画について(平成26年6月17日雇児発0617第1号)」により、「母子保健計画策定指針」が示され、市町村及び都道府県の母子保健計画の策定・見直しの参考とするよう行政指導している。その中で、他計画との関係について、つぎのとおり記載されている。

「次世代育成支援対策推進法に基づく市町村行動計画及び都道府県行動計画については、母子保健に関する事項も盛り込むこととされていることから、これらの計画と母子保健計画を一体的に策定しても差し支えない。ただし、その場合には、母子保健計画に係る部分を取り出して状況把握、評価等が確実に行えるよう工夫することが必要である。また、子育て支援計画等と一体的に取り組むだけでなく、母子保健の一義的な目的である、母子の生命を守り、母子の健康の保持・増進を図ることを念頭においた計画づくりが求められる。」

「母子保健計画」について、現時点において、これまでの経緯を振り返ってみると、平成6(1994)年地域保健法制定の際に法定化されていればその後の混乱は発生しなかったと考える。ちなみに、老人保健の分野では、平成2年の老人福祉法と老人保健法の改正により、市町村及び都道府県老人保健福祉計画の策定が規定されていた(平成5(1993)年4月1日施行)。今となっては極めて困難と考えるが、今後の法改正の機会に、母子保健の基本法たろうと意図して制定された本法に「母子保健計画」の策定に関する規定を加えることが期待される。

■引用文献

- 1) 厚生省医務局編. 医制百年史. 東京:ぎょうせい, 1976.
- 2) 厚生省五十年史編集委員会. 厚生省五十年史. 東京:財団法人厚生問題研究会, 1988.
- 3) 厚生省児童家庭局母子保健課監修. 四訂母子保健法の解釈と運用. 東京:中央法規出版, 1997.
- 4) 西内正彦. 日本の母子保健と森山豊. 東京:日本家族計画協会, 1988.
- 5) 森山豊. 母子保健法の成立. 産婦人科の世界. 1965; 17: 1029-1030.
- 6) 中島正夫. 妊産婦と乳幼児の健康を支援する手帳制度の変遷と公衆衛生行政上の意義について. 日本公衆衛生雑誌. 2011; 58: 515-525.