

会員の声

「地域における公衆衛生活動拠点の機能に関する提言」を拝読して

フジモト シンイチ ミイムラ ハルカ
藤本 眞一* 新村 春香*

本誌第47巻第3号の岩永俊博氏の論壇¹⁾を拝読した。わが国の保健所を含めた地域公衆衛生機構の将来のあり方についての大変貴重な提言がなされており、敬意を表するものである。その一方で、保健所の現状および課題の観点から、岩永氏の述べる地域公衆衛生機構（以下、新機構という。）について、ここに意見を述べることにしたい。

筆者は従前より、今後保健所は健康危機管理機関として活躍すべきであり、また地方分権推進計画²⁾で位置づけられた保健所を含めた統合組織の問題点について危惧していることを本誌論壇で主張した³⁾。また筆者の身近に存在する広島県の統合組織は、衛生行政上の権限からみると健康危機管理上のさまざまな問題があることをすでに指摘した⁴⁾。

まず岩永氏は、新機構の機能の概念的基盤として、地域保健法上示されている保健所の機能など3項目を挙げてはいるが、現在地方分権推進計画で示されている福祉事務所などとの統合組織上の機能については言及していない。もちろん議論すべき対象を地域公衆衛生機構としているから、地域福祉機構や他の事務機構との統合組織については意識的に議論の対象外としているとも思慮される。しかしそれは非現実的であり、また閣議決定に従い、厚生省も統合組織を作ること公式に課長通知⁵⁾で容認している以上、未来の地域公衆衛生機構のあり方を議論する際に避けて通れない問題と考える。実際に中国地方5県の県立保健所は、名称・形態はそれぞれ異なるがすべて統合組織化されており（表1）、さらに必ずしも保健所

長が統合組織の長を兼ねているわけではない⁴⁾。統合組織化は中国地方のみならず全国的にも拡大の傾向⁶⁾にあり、地域公衆衛生機能に限定した新機構の提言はあまりにも現状と離離したものと言える。もしも地方分権推進計画に記述されている統合組織が公衆衛生上重大な支障があり、独立した機構である必要があるのだとすれば、日本公衆衛生学会や全国保健所長会等で、統合組織の問題点について徹底的に議論し、地方分権推進計画の見直し等を内閣に迫るべきであるが、今のところ、犬塚氏が統合組織において「保健所長および福祉事務所長の権限を明確にした事務分掌を整理すべきである」とする主張⁷⁾を除き、筆者は把握していない。また筆者は、統合組織において、衛生行政上の権限が統合組織の長になく、依然として保健所長に残されている場合がほとんどすべてであるため、健康危機が発生し、適切な対応がなされなかった際に、保健所長のみが責任を追及されてしまう恐れがあることを非常に危惧している。さらに地域保健法上名称独占とされている保健所が、閣議決定に基づくとは言え、行政指導の一環としての課長通知で、統合組織について保健所の表示を義務づけるものではないと述べられていることについて、名称独占を事実上無視したとも解釈できる通知の位置付け等、法理論上の問題があるのではないかと筆者は考える³⁾。福祉事務所と単純に統合した組織や、地方事務所のようにミニ県庁化する組織が、本当に地域住民の公衆衛生の向上に繋がるかどうかは根本的に疑問のあるところではあるが、逆に統合組織が構築されることを前提とした組織論のあり方についても、新機構の中でまったく議論されていないことは、極めて残念である。

次に岩永氏は、新機構において対人保健サービスと監視業務を除いて議論している。対人保健サービスについては、その役割は地域保健法上基本的には市町村であると筆者も認識しているので、賛同するものである。しかし、全国の保健所職員はこのことについてなお戸惑いがあり、保健所または新機構が対人保健サービスを主な業務としないことについては、たとえ法律が変わっても、いまだに多くの保健所職員が抵抗のあることは事実であろう。岩永氏は、衛生行政機関職員の教育機関である国立公衆衛生院に勤務されているので、

* 県立広島女子大学生活科学部人間福祉学科
連絡先：〒734-8558 広島市南区宇品東1-1-71
県立広島女子大学生活科学部人間福祉学科
人間発達コース 藤本眞一

表1 中国地方5県の県立保健所の統合の実態

平成12年4月現在

県名	鳥取	島根	岡山	広島	山口
統合組織名	健康福祉センター	健康福祉センター	地方振興局(保健と福祉の統合は局内の健康福祉部)	総合福祉保健センター	健康福祉センター
統合年度	平成7年度	平成6年度	平成6年度	平成5年度	平成9年度
統合組織数	3	7	9	8	9
実質的統合(所在地)	あり	あり	5/9 あり 4/9 なし	あり (県合同庁舎)	4/9 あり 5/9 なし
統合組織の長を務める者	事務吏員	4/7 医師(保健所長) 3/7 事務吏員	地方振興局長(事務吏員および技術吏員), 健康福祉部長(事務吏員)	事務吏員	7/9 医師(保健所長) 2/9 事務吏員
統合組織内の保健所長の地位	保健環境部長	4/7 センター長 3/7 次長	地方振興局次長	センター医監	7/9 センター長(兼保健環境部長) 2/9 保健環境部長
県立でない保健所の区域	なし	なし	岡山市	広島市, 福山市, 呉市	下関市
保健所の支所数	2	3	9	なし	6

そのような観点から、地域保健法で保健所の性格が変貌したことを地道かつ積極的に教育・啓発していただければ幸いである。なお地域保健サービスを民間で行うことについても賛同する。今年度発足した介護保険制度が従来の福祉制度上の「措置」を「契約」に変革させたように、「対人保健サービス」も「契約」になるという発想は傾聴に値すると考える。ただ、監視業務をなぜ除くのかは筆者には理解に苦しむところである。むしろ精度管理は、たとえば全県一区の地方衛生研究所に担わせ、監視業務は地域保健サービスを間接的に適正に管理するために、地方公衆衛生機構に残した方が実用的ではないかと筆者は考える。

また岩永氏は、新機構に期待される役割のひとつとして、調整を筆頭に掲げている。しかし、極論ではあるが調整機能はあった方がよいが絶対になければならないものではない。なぜなら、個別の機能が十分に果たされている機構が存在すれば調整機能は必ずしも必要ないと言えるからであり、調整機能は新機構の筆頭業務としては相応しくないのではと筆者は考える。むしろ健康危機管理機能が筆頭業務であることを明確に打ち出すべきと考える。

岩永氏は、新機構についてその所長を M.P.H. (公衆衛生修士) 以上の資格を持った公衆衛生の専門家とするとしている。これは現在の保健所長の医師資格規制を単純に M.P.H. に置換したものとも考えられ、根拠が示されていない。もちろん M.P.H. は公衆衛生学を理論的・系統的に学んだ象徴であることは同意する。しかし、その資格があった方がよいことは理解できるが、なければならぬとする議論は、結局従来の資格固定化の議論と本質的には変わらないのではないかと思われる。また、現行の M.P.H. 養成カリキュラムを考えると、特に健康危機管理能力の養成がメインにはなっていないことも、今後の検討課題となる。

地域調整室、あるいは地域調整室長についてであるが、活動の例に述べられているように、調整業務等の主役となる活発な役割を担うものである。現実には特に若手の有能かつ活発な保健所長は例に示した行動を行っていると思われる。つまり組織形態に問題があるというより、むしろ保健所長のマネージメント能力の問題に帰結するのではないかと考える。

最後に新機構の管轄範囲等である。4~6 程度

の複数の自治体としているが、なぜこの規模で必要なのかという根拠がよくわからない。県によって地方公衆衛生機構は全県一区でよいのではという極論もある中で、やはり規模等についても根拠を示すべきであろう。ひとつの法的根拠が地域保健法で参酌して設定すると規定されている2次医療圏であろうが、この設定も実は地域医療の実態を客観的に提示したのではなく、地域の実情に応じて総合的な判断により都道府県が地域医療計画の必要的記載事項として記載し設定されたものであるから、現時点では政治的・行政的に設定されていると言えよう。仮に2次医療圏を地域公衆衛生機構の管轄として想定するとしても、岩永氏の指摘する規模では、それよりも小さいものとなっており、また非現実的な組織になってしまうと言える。また2次医療圏そのものについて、科学的根拠に基づき、定量的に範囲を設定できる手法を我々学会員が開発すべく努力をすべきであろう。

以上岩永氏の提言について様々な考察・意見をここに述べたが、未来の地域公衆衛生機構の議論に貴重な一石を投じたことには大いに価値のあるものと考え。岩永氏の提言や筆者の述べた意見

を含め、学会等で21世紀の公衆衛生機構のあり方について、国民の幸福追求の立場から建設的な議論が益々展開されることを大いに期待するものである。

(受付 2000. 5.15)
(採用 2000. 6.12)

文 献

- 1) 岩永俊博. 地域における公衆衛生活動拠点の機能に関する提言. 日本公衛誌 2000; 47: 197-203.
- 2) 内閣. 地方分権推進計画. 東京: 内閣, 1998; 20-23.
- 3) 藤本眞一. 健康危機管理機能を期待する21世紀の保健所像. 日本公衛誌 1999; 46: 751-755.
- 4) 藤本眞一. 広島県立保健所における所長の権限についての考察. 広島女子大学生生活科学部紀要 1999; 5: 85-92.
- 5) 厚生省保健医療局地域保健・健康増進栄養課長. 地方分権推進計画における保健所に関する事項について (通知). 東京. 厚生省, 1998.
- 6) 岡田尚久. 「保健と福祉の連携のよりよい方策の探求」に関する調査研究報告書, 平成10年度地域保健総合推進事業補助金, 島根県出雲保健所, 1999.
- 7) 犬塚君雄. 保健と福祉の統合にあたって—21世紀に向けての地域保健. 公衆衛生 2000; 64: 74-75.