

「地域保健法施行10年の軌跡とこれからの展望」

～政令指定都市保健所の立場から～

仙台市青葉保健所長 大熊 恒郎

政令指定都市は増加しつつあるが、新たな政令市では市域で保健所は一ヶ所しか持たない状況にある。その場合は本庁組織の中に存在したり、それに近い組織構成になっている。一方、旧来からの政令指定都市では、たとえ現在は一保健所の都市でも、本来的な保健所固有の業務を行政区毎に残しながら今日にいたっている。この点でこの10年と未来を語るには、後者の保健所のありかたを語ることになる。仙台市がその典型とは言えないが、例として示しながら、課題を整理する。

1. 政令指定都市のおかれた立場

県との関係では、あらゆる業務での権限や事務範囲で制約がある。特に医療法では、医療計画の策定や市域に集中する医療機関との関係で困難を招いている。県の保健所と本庁2ヶ所を経由したやりとりにも改善の余地がある。

地方自治団体としては、地理的に市域が限られ、本庁での情報把握の容易さが保健所としての独立性を脅かし、実質的な一保健所体制に陥りがちである。保健所固有の事務と市町村事務とが混在しているため、固有の事務の不完全執行や、市町村事務への企画・提案の機能を忘れがちである。人材育成についても、自らの努力すべき課題としてとらえられなくなっている。

2. 仙台市の保健所の10年

この10年間は保健と福祉さらに社会保障を取り扱う組織としての保健福祉センターの誕生と進化の歴史である。

平成9年に地域保健法の改正がなされたが、仙台市では先取りした形で平成8年度当初には、組織の統合再編がなされた。仙台市の局構成の中で、福祉と社会保障を担当していた民生局と、保健医療行政を担ってきた衛生局が統合され、健康福祉局となった。市民への窓口の側では、衛生局の一組織であった各区保健所と、区役所に設置されていた福祉事務所および社会保障部門が統合され、保健福祉センターとして区役所内におかれた。他都市に先がけたこの変更は注目を浴びる存在になった。

この大改革で、保健所長は保健福祉センターの長とともに福祉事務所長をも兼務した。実際の職務では衛生業務の3倍程度の民生・社会保障業務が加わったことで、立ち止まって考えることなどできない多忙さとなった。区役所という市民に近い場所での業務は、サービス提供の意味では大きな利点となった。

1) 保健所としての機能

先駆的な取組みが功を奏した部分も大きかったが、多くの問題点も表面化してきた。保健師をはじめとする専門職が、組織の都合で所属課が分けられていたために、連携・連帯・人材育成の面での機能低下が起きた。衛生業務と民生業務での事例に対する根本的姿勢の違いに気づかず、所謂「深入り」が問題化したり、逆に地域での保健師活動の停滞を招いた。保健所固有業務と市町村業務の根拠と意義を、職員が意識できなくなった現状も見えてきた。保健所長の近傍に保健所固有業務が集約されていないために、指揮系統が不明確で、危機管理が困難となったことは特に大きな問題であった。

2) 保健と福祉での基本姿勢

保健分野では、事業の趣旨に沿って自ら企画調整をしながら、目標に向かって事業を進めていくもので、自由裁量にゆだねられる部分が多い。それゆえに、個別の事例に応じた臨機応変な対応が可能で、この自由度が危機管理を支える根拠にもなっている。

福祉分野では市民サービスの公平性が優先されることから、事業の詳細まで規定されていることが多く、せいぜい条文の解釈の中での裁量という制約の中での事務である。

3) 市民へのサービス提供のあり方

衛生では、求められなくても、例えば健康づくり事業などのように、必要があれば積極的に市民にかかわっていく姿勢である。

福祉では、求められて初めてサービスの提供への行動が起こされる点で、大きく異なっている。事業上の協働という点ではもこの相違は、大きな課題のままである。

3. 二つめの転換期となるか

平成12年度の介護保険制度の導入で、一定の整理をして組織再編を行ったが、来年度導入の保険者による特定健診事業と後期高齢者医療保険事業にあたっては、組織の再編が検討されている。しかし、基本的な方向性に変更が無い以上、組織変更ではなく、組織の運営で対応すべきものと展望している。他方、危機管理のための組織の手直しの必要性については切実である。

御 略 歴

大熊 恒郎 (おおくま つねお)

昭和 50年 東北大学医学部卒業

昭和 50年 公立気仙沼総合病院外科にて初期研修

昭和 52年 東北大学医学部第二外科入局。以来、血管外科を専門として研究。
(仙台鉄道病院、石巻赤十字病院、東北公済病院への派遣を含む)

平成 2年 東北大学医学部第二外科講師

平成 8年 仙台市健康福祉局保健衛生部主幹

平成 9年 仙台市泉区保健福祉センター所長(仙台市泉保健所長)

平成 17年 仙台市青葉区保健福祉センター所長(仙台市青葉保健所長)

現在に至る
