

新地方自治法講座 12

地方分権と地方自治 (西尾 勝 編著) ぎょうせい・平成十年

より抜粋

7 ぐらしづくりと分権改革・・・・・・・・・・大森 彌

四 ぐらしづくり行政分野における分権改革 (二二四〜二三〇頁)

1 福祉・保健の分野

イ 福祉事務所・保健所

中間報告では、「福祉事務所の所長及び職員の専任規定と、保健所長の医師資格規制とを廃止する、という方向で引き続き検討する。」(中間報告・八九頁)とされた。

社会福祉事業法及び地域保健法は、福祉事務所と保健所をそれぞれ独立の機関として設置することを前提としている。福祉事務所については、所長、指導監督所員や現業所員等を設置することとされ、指導監督所員、現業所員は、社会福祉主事でなければならず、また、所長、指導監督所員、現業所員は規定された職務にのみ従事することとされ

ているなど職員の設定、資格、配置について必置規制がなされている。また、保健所については、その所長は医師でなければならないとされている。

地域社会においては高齢者など住民の多様なニーズに的確に答えられるよう福祉と保健の施策を総合的に展開する必要があり、そのための効果的で効率的な組織編成や職員配置をできる限り柔軟に行うことが強く求められている。保健所長については、本人自身に必ずしも高度な医学的知識が具備されていなければならないというものではなく、むしろ福祉などを含めた幅広い知識や管理能力・判断力が求められるものであり、医師以外にも適材を見いだすことはできる。医師資格規制のため、ほかに適任者がいても所長とすることができず、一人の医師が複数の保健所長を兼務することになり、管理体制が不備になるなどの弊害も生じている。このため保健所長の医師資格規制を廃止する必要がある。なお、この場合でも、医師が保健所長になることを妨げないことはいうまでもない。

さらに、福祉事務所と保健所がそれぞれ独立の機関であることが前提とされ、福祉事務所について所長、指導監督所員、現業所員に専任規定がなされていることから、両施設を統合して機能の融合化を図ることができないでいる。また、指導監督所員や現業所員について保健担当者との協働を進めようように職員を効率よく配置することも困難であり、総合行政の展開が阻害されている。

〔留意点〕 ①保健行政水準の低下を招くことのないよう保健所への医師の必置は存続させる必要があるのではない。②地域保健法の改正を受けて、現在、保健所の再編が進行中であるが、保健所における医師の役割や位置付けについては十分考慮されるべきではないか。③福祉事務所長の専任規定の廃止に係る法改正が準備されているが、これは望ましい方向である。④自治体がその実情に応じた保健福祉施策の調査・企画・実施体制をつくっていくことができるよう、福祉事務所及び保健所の設置並びにこれらの機関に係る職員に関する必置規制そのものの見直しを行う必

要があるのではないか。

これらの点について厚生省の担当者とのヒアリングを通じて、第一次勧告を前にして親委員会・部会での審議ではおおむねを次のような了解となった。

a 福祉事務所について

福祉事務所の現業所員等に係る専任規定は廃止するものとしてよいか。少なくとも、業務に支障のない限り、他の業務を併せて行うことができることとすべきではないか。福祉事務所の現業所員等に係る国の定数基準は廃止するものとしてよいか。少なくとも標準的な基準とすべきではないか。福祉事務所の設置基準（おおむね人口一〇万人ごとに一か所等）は廃止するものとしてよいか。

〔趣旨〕 福祉事務所長の専任規定については、分権委の中間報告の考え方に沿った形で、九七年六月改正法が成立し、廃止されている。現業職員等に係る専任規定及び国の定数基準の廃止については、住民の多様なニーズに的確に応えられるよう（福祉と保健の施設の総合的展開を図る上で不可欠な）効率的な組織編成や職員配置の観点から検討を求めているが、厚生省は強い難色を示している。

〔厚生省の意見〕 現業所員等に係る専任規定の廃止に関しては、以下の理由から専任規定は維持すべきである。①福祉事務所の事務は、専門性の高い事務であり、現業所員等が他の業務と兼務した場合、適時適切な対応が困難となり、サービス水準の低下を招く。②先の国会において、福祉事務所長の専任規定の廃止を内容とする社会福祉事業法の一部改正が行われたが、その審議の際にも、現業所員等については引き続き専任規定を残すことによって、福祉事務所の機能に支障を生ずることのないようにすることが前提とされた経緯がある。

現業所員等に係る国の定数基準の廃止については、以下の理由から国の定数基準を廃止することは困難である。①

現行の定数基準は、必要最小限の職員数を定めたもの。②こうした最低基準を法令で定めることは認められるべきであり、標準的な基準にとどめることは、全国的な統一性・公平性の観点から不適当である。③現行の定数基準は、生活保護の被保護世帯数をもとに決められているが、これは、被保護世帯が六五ケースある地域には、措置児童、身体障害者等のケースを含んで、一人が適当であるという意味であって、生活保護法以外の事務しかやらないという趣旨のものではなく、主として、予算技術上の単位として採用されたものである。この基準は、社会福祉事業法の制定当初（昭和二十六年）から変更されておらず、その後の福祉各法の整備状況等を踏まえると、むしろ増員する必要がある、事実、一部の自治体からは、定数基準の増員要望がある。

福祉事務所の設置基準の廃止については、現行の設置基準は標準的なものであり、これを廃止することは以下の理由から困難である。①福祉事務所の所管人口が大規模になると、現業所員等の数も著しく多くなり、所長の指揮監督が十分に行き渡らなくなる結果、社会的弱者に対するサービス水準の低下を招く。②福祉事務所の所管区域が広がりすぎると、利用者の利便性の観点からも問題である。③福祉事務所の平均所管人口は約一〇万六千人で、全国的に設置基準に見合う水準がほぼ保たれており、現行の基準を廃止すれば、この水準が確保できなくなることが懸念される。なお、先の国会において、社会福祉事業法の一部を改正し、福祉事務所の専任規定を廃止し、保健福祉センター等地域の実態に応じた適切な組織を採用しやすくしたところである。

〔第一次勧告〕

① 福祉事務所の専任規定については、当委員会の中間報告の考え方に沿って一九九七年（平成九年）六月改正法が成立し、既に廃止された。

② 現業職員等に係る専任規定及び国の定数基準については、住民の多様なニーズに的確に応え、福祉と保健の総合的展開

が図られるよう、必置規制の見直しの一環として、引き続き検討する。

(二次勧告・五二頁)

ここで引き続き検討となった項目については、第二次勧告で次のような決着を見た。

〔第二次勧告〕

指導監督所員及び現業所員の専任規制を緩和し、本来業務に支障のない範囲内で他の関連する業務に従事することができるものとする。

(二次勧告・二五二頁)

現業所員の配置数に関する基準は、各事務所の最低配置数を定めるとともに、被保護世帯数に応じた配置数を定めているが、今後の福祉事務所の業務内容の変化などに弾力的に対応できるよう、現行の基準の定め方及びその内容の妥当性について再点検のうえ、標準化を含め必要な見直しを行うこととする。

(二次勧告・二五二頁)

b 保健所長の医師資格規制について

部会は次のような方向で検討した。保健所長の医師資格規制は廃止し、保健所に医師を必置としてはどうか。これによって、保健と福祉の組織的統合を可能にするとともに、地域保健活動の充実を期してはどうか。感染症の調査、拡大の制御など、緊急、迅速かつ機動的な対処を必要とする保健衛生活動について、市町村、都道府県、国間に新たな協力体制を整備することを検討してはどうか。

〔厚生省の意見〕 地域保健法で七〇九の保健所を五一―に整理縮小している過程であり、この時期に勧告を出されても対応できない。自治体も保健所の統廃合に反対している。保健と福祉の連携をどう考えるかは意識している。感染症等の緊急時への対応は伝染病予防法の改正で対応することにした。

〔第一次勧告〕

保健所長の医師資格規制については、必置規制の見直しの一環として、その要否を引き続き検討する。(一次勧告・五二頁)

この第一次勧告自体では、必置規制の見直しという、いわば横並びの扱いとなっていたが、医師資格規制の緩和ないし廃止には、厚生省のみならず公衆衛生関係の医師たちが強い反対の立場を明らかにしていたし、また官邸周辺も極めて慎重な態度を示していた。新聞紙上でも反対・賛成の論戦が交わされた。結局、第二次勧告で次のような決着を見た。

〔第二次勧告〕

保健所については、福祉事務所等他の行政機関との統合が可能であり、その統合組織の一部を地域保健法の保健所とする条例の制定は地域保健法上は禁じられていないこと、地域保健法に基づく保健所の事務以外の事務をその統合組織に附加することが可能であり、その事務については統合組織の長が指揮・監督権限を有すること及びその統合組織の施設において保健・衛生部門を保健所としたときは保健・衛生部門に保健所の名称を表示することを通例とするが必ずしも義務づけるものではないことなど、自治体における弾力的な設置形態が可能である趣旨を明確にする。

これらの点につき、自治体に周知徹底する。

(二次勧告・二五五頁)

この勧告によって、医師資格規制は存置されることになった。自治体の自主組織権を尊重するための必置規制の廃止・緩和という点で分権委側に理はあったが、結局、この規制緩和が見送りとなったのは「政治的決着」であり、保健所のあり方自体を含め今後の課題として残ったといえる。しかし、少なくとも保健衛生・福祉の総合的な展開を可能にするような組織編制が可能になったという意味では前進であり、部会の当初の意図のほぼ半分が実現したことになる。

「くらしづくり行政」と必置規制の見直し（二五六～二五八頁）

〔注〕 より抜粋

(7) 私は、くらしづくり部会長の肩書きもつけて、一九九六年七月三一日付けの「朝日新聞」の「論壇」に「保健所長の医師資格ははずせないか」と題する次のような一文を投稿した。今でも、この主張は正しいと思っている。なお、同九月二日の「論壇」に全国保健所長会会長の佐藤章氏が「保健所の重要性に十分な配慮を」という投稿をされ、保健所機構と保健所長の資格要件の改変に反対の主張をされている。

「地方分権推進委員会は三月の「中間報告」の中で、福祉・保健の分野にかかわる「改革の方向」の一つとして、「福祉事務所の所長及び職員の専任規定と、保健所の医師資格規制とを廃止する、という方向で引き続き検討する」と提言した。これは、高齢者や障害者などが、くらしの場としての地域で安心して生活し活動するという観点に立って、いかにして施設、サービス、資源（資金・人・情報など）を横につなげ、可能な限り統合型の保健・医療・福祉システムを構築するか、という問題意識に発するものである。幸い福祉事務所の専任規定は廃止された。

現行の地域保健法では保健所は独立の機関とされ、同法施行令でその長に医師資格が求められている。このように、国が地方自治体に対し特定の行政機関や特別の資格・職名の職員などの設置を義務づけていることを「必置規制」と呼んでいる。必置規制は自治体の自主組織権・人事権への制約という面を持っているから、今日では不要と考えられるも

のはできるだけ撤廃するというのが地方分権推進の課題の一つである。

さて、三日付本欄で岡田晃氏は、「中間報告」の関連部分に言及しつつ、「保健所長は医師でなければならぬ」と主張されている。関係者の一人として、なぜ保健所長の医師資格の廃止を問いかけたか、その基本的な考え方を述べておきたい。

岡田氏は、保健所を中心とした公衆衛生活動が世界一の長寿国日本の健康水準を実現し、所長が医師だからこそ業務を効率的・効果的に遂行してきたと主張されている。我々も、保健所とその所長である医師が果たしてきた功績を何ら否定するものではない。むしろ、人口の高齢化、疾病構造の変化、国民の健康志向の高まりなどを考慮すると、保健・医療・福祉の総合化の方向で、地域の実情を踏まえた保健活動を今後一層推進していく必要がある、そのために医療専門家の知識と経験は不可欠であると考ええる。

しかし、このことが、保健所の「長」が医師でなければならぬことと直結するのであるか。保健衛生サービスの水準を低下させないためには保健所に医師は必置とすべきである。ただし、保健所に専門的判断を下せるスタッフとして医師がいるのであれば、どこの保健所でも例外なしに所長が医師でなければならぬものであるか。

ある自治体で、保健所と福祉事務所とを統合した「福祉保健センター」を設置しようとしたが、保健所長の医師資格規制などの必置規制があるため、結局、当初の構想を変更し保健所組織を残したまま屋上屋を架する形でセンターを設置せざるを得なかった、という事例もある。

次に、岡田氏は、伝染病や食中毒発生時の対応や医師会など関係機関との協力、調整には所長が医師であることが必須（ひつす）であると主張されている。しかし、こうした緊急時の活動については、今回のO157による集団食中毒への対処に見られるように、現場では関係スタッフがそれぞれ役割を分担し、必要に応じて地域医師と本庁の応援を得ながら対応しているのが実態ではなからうか。また、「保健所の多様な職種をまとめるためには所長が医師であることは不可欠」とも主張されているが、そもそも医師が長でなければ保健所の多様な職種は一丸とはなりえないのであろうか。むしろ、各スタッフの意欲と能力を十分に発揮させ、職員をまとめあげられる人物であれば、職種にこだわらなくともよいのではなからうか。このような考え方で選考された結果として、医師が所長になるのであれば、願ってもないことである。

我々は「所長は医師でなくともよい」というように消極的な考え方をしてはいない。地域保健に情熱を持つ医師が所長に就くことはきわめて望ましい。岡田氏は医師資格を廃止すると、保健所勤務を希望する医師の地域保健に対する情熱をそぐことにもなりかねないとしているが、所長にならないと情熱が持てないというのであるのか。医師しか所長になれないとすると保健所の他の多くの専門職は地域保健に情熱を注げないことにならないか。「所長は必ず医師」という固定観念は見直されるべきではないかと考える。」