

平成12年度地域保健総合推進事業

「保健所と福祉事務所の組織統合の

あり方に関する調査研究」報告書（抜粋）

平成13年3月

主任研究者 岡田尚久（島根県出雲保健所）

## Ⅱ. 研究の目的及び方法

### 1. 研究目的

近年、少子高齢化が進む中で、保健と福祉の課題を総合的に解決するために老人保健福祉計画（介護保険事業計画）、保健医療計画、障害者プラン、エンゼルプランが策定され、その進行管理が行われている。

この状況の中で保健と福祉の連携強化がますます重要になっており、様々な取り組みが試みられている。

一方、地方分権及び規制緩和の進展と相まって、地方行政機関の組織の見直しが進められている。

全国的にみると、平成5年に広島県が保健所と福祉事務所の組織統合を実施し、以後平成12年までに47都道府県中20府県が統合を行っている。

保健所と福祉事務所の組織統合が、これからの保健と福祉の連携強化にどのように関わっているかを調査研究し、今後の地域保健活動の推進に活用することを目的とした。

### 2. 研究計画

1) 保健所長等からなる研究班会議の開催（於：東京、4回）

2) 組織統合の実態アンケート調査の実施

①対象：組織統合した府県の保健所長及び福祉事務所長

②調査方法：調査票を郵送して実施

③調査項目：組織統合のメリット・デメリット、計画進行管理、市町村支援、健康危機管理等

3) 事例調査：組織統合をした20府県へ研究班員を派遣し、組織統合のメリット・デメリット等の調査を実施

4) フォーラムの開催

①会場：東京厚生年金会館

②日時：平成12年11月24日（金）

③内容：基調報告、事例報告を実施

④参加者：保健所及び福祉事務所職員等関係者 85名

### 3. 研究組織

主任研究者	岡田 尚久	島根県出雲保健所長
研究協力員	伊藤 善信	秋田県秋田中央保健所長
研究協力員	小林 雅與	栃木県安足保健所長
研究協力員	和田 文明	三重県四日市保健所長
研究協力員	角野 文彦	滋賀県彦根保健所長
研究協力員	岸本 泰子	島根県雲南保健所長
研究協力員	岸本 益美	広島県可部保健所長
研究協力員	福澤陽一郎	島根県立看護短期大学教授
事務局員	明正 哲郎	島根県出雲健康福祉センター総務課長

### Ⅲ. 調査のまとめ

#### 1. 保健所が置かれている状況

平成6年に地域保健法が制定され、平成9年4月から施行された。

全国保健所数は平成8年の845（都道府県型623＝100％）が、平成9年には706（525＝84.3％）、平成12年には594（460＝73.8％）に統合再編されている。

#### 2. 都道府県型保健所と福祉事務所の組織統合の状況

平成5年4月広島県で保健所と福祉事務所の組織統合が実施されて以降、平成12年4月までに47都道府県のうち20府県（42.6％）で、組織統合が実施された。

平成9年度からは、保健所の統合再編と福祉事務所との組織統合が同時に実施されている。

##### 1) 組織統合の形態

①一枚看板（センター長が保健所長と福祉事務所長を兼務）、二枚看板（センター長が保健所長または福祉事務所長を兼務）、三枚看板（センター長、保健所長、福祉事務所長が別々）と大きく分けて3つの形態がある。

②総合した組織の所属長は、a) 保健所長の場合、b) 保健所長以外の事務職の場合、c) 保健所長と事務職とが混在しているところがある。

③地方振興局方式（土木や農林部門と併置）と単独方式（保健福祉部門のみ）がある。

④環境保全部門の他部局への移管

統合を契機に環境保全業務を、保健所から切り離し、他部局へ移管したところがある。

⑤保健担当と福祉担当の課係の一本化

高齢者保健担当と高齢者福祉担当を高齢者保健福祉係とするように、保健と福祉の業務を一元化した課や係を設置したところがある。

##### 2) 組織統合についての総合的判断

①組織統合についての総合的な判断として「一体的な業務の推進ができるようになった」と保健所長は32.3％、福祉事務所長は40.0％が答えている。一方、「業務は別々に推進している」と保健所長は44.1％、福祉事務所長は40.0％と答えている。

「一体的な業務の推進ができていない」背景として、10府県では、組織統合してからの期間が、1～3年と短いことや保健所と福祉事務所の管轄区域が一致していない等がある。

事務室をワンフロアにしている方が、保健と福祉の連携や窓口の一本化ができています。

##### 3) 組織統合のメリット・デメリット

①メリットとして、保健所長及び福祉事務所長とも職員間の相互理解と一体感が深まった（精神障害者への支援等）、お互いの情報の共有化ができるようになった、各種圏域計画の進行管理が一体的にできるようになった、住民や市町村への窓口の一本化ができるようになった等を挙げている。福祉施設等へ福祉と保健が共同で支援や助言がしやすくなった、イベントや研修等の協働事業が取り組めるようになったところもある。

②デメリットとしては、両者とも人員の削減をあげており、統合を機に行政改革が行なわれたこと

が伺える。センター長と保健所長の事務決済や指揮命令系統が明確にされていないところでは、それによる事務の非効率性が指摘されている。保健婦を福祉部門に配置したために保健婦が分散してしまい保健婦活動が低下したとする意見もあった。

### 3. 地域保健法の指針に示された保健所の強化すべき機能と組織統合について

#### 1) 専門的・技術的業務の推進

組織統合により、最も多いスタッフである保健婦が福祉や企画部門に配置されたことにより、結果的には保健部門の保健婦数は減り、保健業務が機能低下している。

反面、福祉や企画に配置された保健婦が保健の視点で活躍し、評価されていることもある。精神保健業務、難病支援及び生活保護の業務では連携し効果を上げている。

#### 2) 情報の収集、整理活用の推進

直接サービスが減少する中で情報収集や発信の難しさが生じているが、市町村等の求めに応じた保健福祉情報のデータベースを作り、それをどう活用するかにかっている。

#### 3) 調査及び研究等の推進

組織統合とは直接関係は少ない。各種施策立案のための調査研究が求められている。

#### 4) 市町村に対する援助及び市町村相互間の連絡調整の推進

アンケートでは、保健所が市町村保健計画に関与しているが65%であり、広域連絡調整機能ができていないが60%であり充分機能しているとは言えない状況である。

一方、統合して福祉部門と一体的に市町村への支援する体制を築いているところもある。

#### 5) 企画調整機能の強化

専門部署が設置され、相対的には企画調整機能の強化が図られているが、担当が他の業務に追われて本来の機能を十分発揮できていない状況もある。アンケートでも「機能している」という回答は、約半数である。

### 4. 改正された基本指針（平成12年3月）に示された課題への関わりについて

#### 1) 健康危機管理の推進

組織統合により組織規模が大きくなったため、健康危機管理事例が発生した場合の指揮命令系統を明確にしておくことが必要である。アンケートでは、ほとんどが支障をきたしたことはないという回答しているが、引き続き検討すべき事項である。

#### 2) 福祉との連携（介護保険・介護予防・障害者プラン等）

組織統合して連携が最も上手くいっている部分である。

#### 3) 健康日本21計画の策定

平成12年度から動き始めたため、今回の調査では保健所の動きはつかめていない。

### 5. 今後に向けて

1) 組織統合は、保健所と福祉事務所の業務の一体的推進のための方策であるが、引き続き統合組織の効果的な運営のための工夫や改善が必要と考えられる。

2) 組織統合した中で、保健所長が保健と福祉を結びつけるため、いかにリーダーシップを発揮するかが問われている。専門技術職としてだけでなく、行政職としての役割が求められている。