

1. はじめに

保健所長の医師資格要件に関し、平成14年10月30日地方分権改革推進会議において意見がまとめられ、平成14年12月24日「保健所への医師の必置を維持しつつ、保健所長の医師資格要件の廃止について、平成14年度中に保健所長の職務の在り方に関する検討の場を設ける」（国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針）との閣議報告が行われた。これを踏まえ、次に掲げる事項について関係者間で幅広い検討を行うことを目的として、平成15年3月25日、厚生労働省において「保健所長の職務の在り方に関する検討会」を開催することとした。

- (1) 保健所が担うべき業務について
- (2) 保健所長の職務について
- (3) 保健所長に求められる能力について
- (4) 保健所長の資格要件についての今後のあり方

その後、平成15年6月27日には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」が閣議決定され、この中で「保健所長の医師資格要件については、地方の自主性の拡大の観点に立って検討会で検討を進め、平成15年度中に結論を得る」とされ、検討会ではこれも踏まえつつ検討を行った。

また、地方分権改革推進会議の意見がまとめられて以降、今日までの、保健所を取り巻く環境の変化として、SARSや高病原性鳥インフルエンザなど新興感染症の発生、核・生物化学剤テロ（Nuclear Biological Chemical テロ。以下「NBCテロ」という。）への危惧など健康危機管理に関わる新たな問題の出現や、平成16年4月より医師の臨床研修が必修化され、保健所での研修も地域保健・医療についての研修として位置付けられることとなったことなどがあり、検討に当たっては、これらの点にも十分留意した。

こうして、平成15年3月25日から平成16年3月4日まで合計10回の議論を行い、今般、本報告書を取りまとめたところである。

2. 検討の手法

関係者からの意見聴取、保健所の視察、各種の調査等を行いながら、幅広い観点から検討を行った。

(1) 関係資料

関係資料を検討会資料又は参考資料として整理し、検討会における議論の参考とした。（資料1参照）

(2) ヒアリング

平成15年8月6日の第3回検討会においては、関係団体等にご協力いただき、以下の方々よりヒアリングを実施した。（資料2参照）

大森 彌（千葉大学法経学部教授）
青山 英康（高知女子大学学長）
岡田 尚久（全国保健所長会会長）

高野 健人（衛生学・公衆衛生学教育協議会代表世話人）
坂本 秀夫（全国難病団体連絡協議会事務局長）
新倉 啓一（神奈川県衛生部衛生総務室長）
發坂 耕治（岡山県真庭地方振興局次長）
石上 卓（全国知事会調査第一部長）

（ヒアリング実施順 敬称略）

（３）韓国の保健所に関する現地訪問調査

韓国には、かつて保健所長の医師資格要件が存在したが、医師の確保が困難であったため、医師が確保できない場合に医師以外の者からも保健所長を任命できることとしたという経緯があることから、検討会における議論の参考に資するため、平成15年11月11日から15日までの日程で、国立保健医療科学院の職員を調査員として厚生労働省職員同行の下、韓国の保健所に関する現地訪問調査を実施した。

調査では、国、道、区、市までの関係者、学識経験者等から、韓国の衛生行政システム、保健所制度に係る変遷、保健所の具体的業務、保健所業務で日本の保健所と異なる点、医師確保の状況等について聞き取り調査や資料収集を行った。（資料3参照）

（４）保健所の現地視察

平成16年1月7日、東京都多摩立川保健所及び埼玉県所沢保健所において、委員による保健所視察を行った。

視察対象保健所については、異なった特徴を有している保健所を選定することとし、単独型の保健所で医師が複数配置されている多摩立川保健所及び福祉部門との統合型の保健所で医師が1名配置である所沢保健所を選定した。

多摩立川保健所では、保健所長及び地域保健推進室長より、保健所における事業の内容及び所長の職務、健康危機管理等についての説明の後、保健所職員や関係機関等との質疑応答・意見交換を行った。

また、所沢保健所では、保健所の概要、保健所関係機関等の活動及び保健所との関係等についての説明の後、保健所職員や関係機関等との質疑応答・意見交換を行った。（資料4参照）

（５）地方公共団体に対するアンケート調査

検討会において議論を行うに当たっての参考とするため、保健所を設置している地方公共団体からの意見を聴取することとし、平成15年12月から平成16年1月にかけて、アンケート調査を実施した。（資料5参照）

アンケートの対象は、地方公共団体において保健所の運営に直接責任を負う立場にある方の意見を聞くため、保健所を設置している部局（127部局）である保健衛生主管部局長とした。

（アンケート項目）

- ・検討の方向についての評価
- ・資格要件の考え方についての評価
- ・これまで保健所が果たしてきた役割等についての評価
- ・医師の確保の状況、確保のための対策について
- ・健康危機管理での問題への対応のあり方について

- ・保健所の業務に関する今後の社会環境の変化について
- ・都市と地方の格差について
- ・求められる保健所長の資格要件についての考え
- ・医師以外の者が保健所長となった場合の問題及び対応策について
- ・検討会についての意見

(6) 保健所長の職務の在り方についての国民からの意見募集

(5) のアンケート調査とともに、国民からも幅広く意見を聴取し、検討会の議論の参考とするため、平成15年12月26日から平成16年1月14日までの間、厚生労働省のホームページにおいて、意見募集を行った（応募意見計128件）。（資料6参照）

(7) 議論の整理と検討の方向

検討会での議論を整理した「論点整理メモ」（資料7参照）を中間的にとりまとめ、これを受けて、検討の方向性として「地域住民の健康の保持及び増進並びに安全の確保」の観点から求められる保健所長の資格要件」（資料8参照）が事務局から提出され、それによって検討が行われた。

3. 保健所が担うべき業務について

(1) 地域保健法及び関係各法等により規定された業務

保健所の行う事業は、地域保健法（昭和22年法律第101号）において次のように規定されている。

第六条 保健所は、次に掲げる事項につき、企画、調整、指導及びこれらに必要な事業を行う。

- 一 地域保健に関する思想の普及及び向上に関する事項
- 二 人口動態統計その他地域保健に係る統計に関する事項
- 三 栄養の改善及び食品衛生に関する事項
- 四 住宅、水道、下水道、廃棄物の処理、清掃その他の環境の衛生に関する事項
- 五 医事及び薬事に関する事項
- 六 保健師に関する事項
- 七 公共医療事業の向上及び増進に関する事項
- 八 母性及び乳幼児並びに老人の保健に関する事項
- 九 歯科保健に関する事項
- 十 精神保健に関する事項
- 十一 治療方法が確立していない疾病その他の特殊の疾病により長期に療養を必要とする者の保健に関する事項
- 十二 エイズ、結核、性病、伝染病その他の疾病の予防に関する事項
- 十三 衛生上の試験及び検査に関する事項
- 十四 その他地域住民の健康の保持及び増進に関する事項

これらを具体的な例示で表すと次のようになる。

- 対人保健分野（保健所が実施するものと市町村等に対する技術的援助に係るものを含む）

感染症対策、結核対策、エイズ対策、難病対策、精神保健福祉対策、障害者対策、母子保健対策、老人保健対策、健康増進対策としての健康相談、訪問指導等

○ 対物保健分野

食品衛生に係る営業許可、監視又は指導。生活衛生に係る営業許可、立入検査、廃棄物の処理に係る許可等

○ 医療監視分野

病院、診療所、医療法人、歯科技工所、衛生検査所等への立入検査、使用検査等

○ 企画調整等分野

管内の保健医療状況の調査、分析。市町村に対する技術的援助・助言、市町村相互間の調整、関係機関・団体との調整・協力、地域保健医療計画等の作成・推進、献血の推進、災害時の拠点づくり等

(2) 社会環境の変化により近年対応が強く求められている業務

- SARSや高病原性鳥インフルエンザ等の新興感染症、NBCテロ対策等の健康危機管理事例への対応
- 健康増進法に基づく、生涯を通じた保健サービスを受けるための地域保健及び職域保健との連携
- 社会的入院患者の地域移行を進める精神保健福祉対策
- 社会問題化している児童虐待への対応
- 介護保険制度の導入に伴う介護保険に係る業務
- レジオネラ属菌等の水質を汚染する病原生物に関する知識の普及、啓発
- いわゆるシックハウス症候群に関する知識の普及、啓発
- 食品安全基本法の制定を踏まえた食品衛生対策の強化
- 廃棄物の不法投棄の問題への対応の強化

4. 保健所長の職務について

3. で述べたように、保健所は地域の広域的、専門的、技術的拠点として多様な業務を行っている。そうした保健所の責務を果たすために保健所長は管内の保健医療事情に精通し、関係者との良好な連携と協力関係を維持し、広範囲にわたる保健衛生部門全体を統括指導することが求められる。こうした保健所長の職務を、組織の長としての一般的な職務と保健所長特有の職務に分けると次のようになる。

【組織の長としての一般的な職務】

- ・ 所の業務の統括（組織運営）
- ・ 事業方針の決定・指示
- ・ 職員の指揮・監督
- ・ 関係機関との連携・調整・協力
- ・ 健康危機管理など緊急時の対応

※この他、市の場合には、議会对応、予算編成、計画立案を行う。

【保健所長特有の職務】

3. で述べた保健医療分野という専門的な対象分野についての業務を遂行するための医学的知識及び公衆衛生学的知識に基づく判断、方針決定、指示等

- ・地域の保健、医療、福祉についての状況把握
- ・健康危機管理に関する専門的判断に基づく対応
- ・多様な技術専門職種からなる職員の統括
- ・地域の医療、保健衛生を始めとした多様な関係者等との連携・調整・協力関係の構築

5. 保健所長に求められる能力について

4. で述べた職務を遂行するために求められる能力を概括すると、次の4点に集約される。

- 地域の保健、医療、福祉の状態を把握し、保健所として果たすべき適切な役割を企画及び指導する能力
- SARSや高病原性鳥インフルエンザ等の新興感染症等やNBCテロ等の健康危機発生時に、組織の長として瞬時的に確な判断及び意思決定をする能力
- 医師、歯科医師、薬剤師、獣医師、保健師、臨床検査技師、衛生検査技師、診療放射線技師、栄養士等の多くの職種からなる保健所組織全体を統括指導する能力
- 地域の医療、保健衛生をはじめとした多様な関係者等との意思疎通を行い良好な協力体制を構築する能力

こうした保健所長に求められる能力を、日常的に求められる能力と特に緊急時に求められる能力とに分けると次のようになる。

【日常的に求められる能力】

- ・多様な技術専門職種からなる職員を指揮・監督し保健所の業務を統括する能力（組織運営能力）
- ・医学的知識及び公衆衛生学的知識に基づく判断・方針決定・指示ができる能力
- ・医療関係機関を始めとした関係機関との連携・調整・協力関係を構築する能力
- ・広報の対応を含む対外的な能力

※この他、市の場合には、議会对応、予算編成、計画立案を行う能力

【特に緊急時に求められる能力】

- ・健康危機発生等の緊急時、医学的知識及び公衆衛生学的知識に基づく判断、方針決定・指示が迅速にできる対応能力
- ・医療関係機関を含む多様な関係機関との連携を確保するための調整能力

6. 保健所長の資格要件についての今後の在り方

(1) 最も高い水準の確保

保健所長の資格要件の設定は、国民の利益の観点に立ち、「地域住民の健康の保持及び増進並びに安全の確保」のために最も高い水準の保健所長を確保することを目指して設定されるべきであり、最も高い水準の保健所長としては、前述の「保健所が担うべき業務」、「保健所長の職務」、「保健所長に求められる能力」を勘案すると、以下の3つの要件を備えた者である必要があると考えられる。

- ① SARSや高病原性鳥インフルエンザ等の新興感染症等やNBCテロ、O157等の健康危機発生等の緊急時に、組織の長として瞬時に的確な判断及び意思決定をするために必要な専門的知識を有する医師資格保有者又はこれと同等な者
- ② 地域の保健、医療、福祉の状態を把握し、保健所として果たすべき適切な役割を企画及び指導することができるだけの公衆衛生の実務経験を有するかその教育を受けた者
- ③ 医師、歯科医師、薬剤師、獣医師、保健師、臨床検査技師、衛生検査技師、診療放射線技師、栄養士等の多くの職種からなる保健所組織全体を統括指導し（平時の部内の組織管理能力）、地域の医療、保健衛生をはじめとした多様な関係者との意思疎通を行い、良好な調整、協力体制を構築し（平時の部外との調整能力）、さらにSARSや高病原性鳥インフルエンザ等の新興感染症等やNBCテロ、O157等の健康危機発生等の緊急時に的確に組織を管理、運営できる（緊急時の組織管理能力）組織管理能力を有する者

なお、保健所における所長としての管理能力については、次のような特殊性が存在することに留意する必要がある。

ア 平時の部内の組織管理能力

医師、歯科医師、薬剤師、獣医師、保健師、臨床検査技師、衛生検査技師、診療放射線技師、栄養士等の多くの職種からなる保健所組織全体を統括指導していく必要がある。

イ 平時の部外の調整能力

地域の医療、保健衛生をはじめとした多様な関係者との意思疎通を行い良好な調整、協力体制を構築していく必要がある。

ウ 緊急時の組織管理能力

SARSや高病原性鳥インフルエンザ等の新興感染症等やNBCテロ、O157等の健康危機発生等の緊急時に的確に組織を管理、運営できる組織管理能力を発揮する必要がある。

以上のような保健所長に求められる管理能力についての特殊性を勘案すれば、保健所長は医師であって十分な組織管理能力を有する者であることが最も望ましいと考えられる。

一方、これに対して、

- 「最も高い水準の保健所長としての3つの資格要件については、3つの要件すべてを100%こなし得る人というのは、日本にどの程度いるのか。むしろ、

資格、あるいは能力、資質のうち、どれを一番重視していくのかという立場で、資格なり能力というものの検証を行うほうが、より望ましいのではないか」

- 「組織の長としての組織管理能力と、対外的な交渉力、調整力が混在しているため、個々の能力、資質に分けて整理、吟味する必要がある」
- 「保健所長の資格要件、能力については、医師資格は必須ではなく、むしろ公衆衛生への熱意、コーディネート能力等の資質がより重要である」
との意見があった。

また、一方で、

- 「保健所長が医師であることは最低限の基準というべきであって、それ以上の知識その他のものが必要である」
- 「不確定要素が非常に多いものを何らかの決断をして、とにかく被害の拡大を防がなければいけない。医師以外の者が保健所長になるというのは、非常に危機感を感じる。未知の問題にも対応しなければならないという点において、一般的にマニュアルがないのが、保健所長の他の行政組織の長と違うところ」
- 「本来あるべき姿を目指しながら考えていくという形にしなければ、現実ができないから緩和するというのであれば、国民の健康を守るという公衆衛生の方向性が危うくなる」
との意見があった。

(2) 現行制度の変更の是非と妥当性の有無

現行資格要件変更の是非と妥当性の有無を検討するに当たっては、現行制度の評価を行うとともに、組織運営の効率性、今後の社会環境の変化の予測、都市と地方の格差等についても参酌する必要がある。

a 現行制度の評価

わが国の保健所は、過去及び現在ともその役割を相当程度果たしているとは評価され、医師が所長であることが保健所の業務の質と機能を高く保ち、住民や関係者から信頼を得ることに相当程度貢献してきていると言える。現行の資格要件の下で保健所の果たしてきた役割、実績の評価については、地方公共団体に対するアンケート調査の結果においても、「評価できる」と「相当程度評価できる」を合わせると100%であり、「医師が所長であることが保健所の業務と質を高く保ち、住民や関係者から信頼を得ることに貢献してきたと思いますか」との問いに対して「貢献してきた」と「相当程度貢献してきた」を合わせると93.7%であった。

なお、保健所が評価されていることについては、「医師である保健所長の努力の他に他の職種の職員の努力もあったことを考慮すべき」との意見があった。

ヒアリングにおいては、全国難病団体連絡協議会から「難病患者にかかわる対策を実施する保健所に地域格差があっては大変困る。全国均一での、最先端医療の情報と疾病についての知識をもった医師資格をもった保健所長が、ほかの主治医や保健師、看護師、理学療法士などを束ねていくことが必要である」との発言があった。

「保健所の現地視察」においても、医師である保健所長への関係者の期

待・信頼が高いことが示されている。

一方、従来の健康危機管理に加え、近年ではSARSや高病原性鳥インフルエンザ等の都道府県域、国域を越えた広域的かつ新たな感染症の発生やNBCテロ等の発生が危惧されており、それらへの対処が重要となっていることから、今後の保健所における健康危機管理の役割も拡大していくことが予想される。したがって、医師である保健所長への期待と役割が今後益々大きくなると考えられる。

全国知事会によるアンケート調査によると、保健所長の医師資格要件の廃止について平成14年の調査結果と平成15年の調査結果を比較すると「直ちに実施してほしい」が71.4%から44.7%へ、「原則的に賛成だが、一定の配慮が必要」が16.7%から31.9%へ、「さらに慎重に検討が必要」が11.9%から21.3%となっている。これは保健所長の医師資格要件の廃止に対して、慎重な傾向となってきたと解されるが、その原因の主なものとしては、SARSという新たな健康危機管理事例が生じたことが考えられる。

なお、この点については、「このアンケート結果によれば、SARS発生直後でありながら、なお77%の都道府県がこの医師資格要件の廃止に賛成をしており、反対とする意見はゼロであった」という解釈もできるとの意見があった。

この意見に関しては、「アンケート調査の結果については、77%のうち44.7%が「直ちに廃止すべき」、31.9%が「原則的に賛成」であるが、「原則的に賛成」との回答については、むしろ直ちに医師資格要件を廃止することには反対と解釈すべき」との意見があった。

平成15年の「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」の改正、同年の「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律及び検疫法の一部を改正する法律案に対する付帯決議」において、感染症対策等健康危機管理のための体制確保の重要性が指摘されているように、全国的な公衆衛生水準の維持の観点からも、保健所をより良く機能させる努力が求められている。

b 参酌すべき事項についての検討

① 組織運営の効率性

組織運営の効率性の観点からは、健康危機管理のように現場で瞬時に判断・対応すべき問題に対しては、組織の長たる保健所長が相当の知識・経験に基づいて責任を持って判断できる組織が最も効率的であり、かつ効果的であると考えられる。また、スタッフによる判断の補佐には限界があり、またそのために他の者を充てるのは人的資源の有効活用の観点から非効率であると考えられる。

一方、「一定以上の公衆衛生についての知識・能力・経験のある者を所長とし、スタッフ医師が支える体制を整えるということも可能である」という意見があった。

なお、地方公共団体に対するアンケート調査の結果では、「保健所にお