

法令に基づく権限の所在からみた 保健所の対物業務に関する研究

—健康危機管理の視点から—

堀口 逸子*1 菅沼 成文*2 玉川 淳*3 河原 和夫*4 谷 修一*5

目的 法令条文に基づく保健所業務における対物業務について、全国の政令市保健所について権限委譲の状況を把握することとした。

方法 保健所業務の法令条文に基づく対物業務内容を健康危機管理関連業務、健康危機管理周辺業務、その他の業務に分類し、これらの権限の所在について、保健所長に委譲されているものの割合を検討した。

結果 業務は全体で408項目であった。健康危機管理関連業務は82項目（20.1%）、健康危機管理周辺業務は325項目（79.7%）、その他は1項目（0.2%）であった。法律によって政令市（長）に権限がある業務は199項目で全体の48.8%で、そのうち保健所長に権限委譲されていたのは161項目（80.9%）であった。これら権限委譲されているもののうち健康危機管理関連業務に該当するものは46項目（28.6%）であった。いわゆる危機（クライシス）時の健康危機管理関連業務は、健康危機管理周辺業務の1/2以下であった。このことから、マネジメントにおける機能は日常に比較して十分ではないことが示唆された。

キーワード 保健所、対物業務、健康危機管理、権限委譲

I はじめに

保健所業務は地域保健法をはじめとする種々の法令により業務の根拠が定められている。そして、それぞれの業務の権限の所在は、条文に書かれているままである場合と、条例等により権限の委譲がなされている場合とがある。

社会的影響が大きいバイオテロ、原発事故など、保健所の管轄地域を越えた広域の健康危機管理については、保健所は危機管理体制の一部としてしか機能し得ない場合もある。このような場合は、都道府県において危機管理マニュアルが準備され、責任部署も明確に定義されていることが多い。これに対して、結核の集団発生や養鶏場での鳥インフルエンザ集団発生など、

比較的範囲の小さい健康危機管理については、保健所が主体的に事態の正常化に寄与しなくてはならない。そうした場合、昨今、保健所業務の中で重要視されている健康危機管理業務を保健所が十分に果たすためには、権限の所在が保健所にあることが望ましい。

そこで研究者らは、法令条文に基づく保健所業務における対物業務を健康危機管理関連業務、健康危機管理周辺業務およびその他の業務に分類し、全国の政令市保健所について権限委譲の状況との比較を試みたので報告する。

方法と対象

法令条文に基づく保健所業務における対物業

*1 順天堂大学医学部公衆衛生学教室助教

*2 高知大学医学部医療学講座予防医学・地域医療学分野環境医学教室教授 *3 前三重大学人文学部助教授

*4 東京医科歯科大学大学院政策科学分野教授 *5 国際医療福祉大学学長

務のそれぞれについて健康危機管理関連業務、健康危機管理周辺業務、その他の業務に分類した。分類には、それぞれ2名ずつの研究者が独立して行い、その結果を照合した。不一致例については協議の上、決定した。ここで健康危機管理関連業務、健康危機管理周辺業務、その他の業務は「厚生労働省健康危機管理基本指針」¹⁾に基づいて研究者らが決定した。この分類はおおむね「地域における健康危機管理について～地域健康危機管理ガイドライン～」²⁾の「健康危機発生時の対応」と「平常時のそなえ」を基本とし、これに該当しないものをその他とした。

また、これらの3分類された保健所業務の権限の所在について、保健所長に委譲されているものの割合を検討した。

保健所には都道府県型保健所と政令市保健所とがあるが、業務内容は政令市（保健所設置市）保健所が都道府県型保健所より網羅されていると考え、政令市（保健所設置市）保健所の法令条文に基づく業務内容を検討の対象とした。

結 果

業務は全体で408項目あり、2名（H，N）の研究者による分類はカッパ係数0.78で一致性を認めた。協議の上決定された結果、健康危機管理関連業務とされたのは82項目（20.1%）、健康危機管理周辺業務325項目（79.7%）、その他1項目（0.2%）であった。

法律によって政令市（長）に権限がある業務は199項目（48.8%）、条例によって保健所長に権限がある項目は163項目（40.0%）であった。

表1 法律で市（長）に権限ありのなかで危機管理業務分類と条例による保健所長への権限委譲の比較

(単位 項目,()内%)				
保健所長への権限委譲	総数	危機管理 関連業務	危機管理 周辺業務	その他 の業務
総数	199 (100)	51 (100)	147 (100)	1 (100)
なし	38 (19.1)	5 (9.8)	33 (22.4)	0 (0)
あり	161 (80.9)	46 (90.2)	114 (77.6)	1 (100)

法律によって政令市（長）に権限がある業務199項目のうち条例等により保健所長に権限委譲されていたのは161項目（80.9%）であった。これら保健所長に権限委譲されているものうち、健康危機管理関連業務に該当するものは46項目（28.6%）であった（表1）。

全業務のなかで健康危機管理関連業務に該当する業務（82項目）で、保健所長に権限が委譲されているものは46項目（56.1%）、健康危機管理周辺業務では114項目（35.1%）で、現場の即座の対応を要する健康危機管理関連業務については権限委譲されている割合が高かった（表2）。

考 察

健康危機管理という場合の「危機」が何を指し示すかを整理しておく必要がある。「厚生労働省健康危機管理基本指針」¹⁾によれば、健康危機管理の概念については、「医薬品、食中毒、感染症、飲料水その他何らかの原因により生じる国民の生命、健康の安全を脅かす事態に対して行われる健康被害の発生予防、防止拡大、治療等に関する業務であって、厚生労働省の所管に属するものをいう」とされている。また、「地域における健康危機管理について～地域健康危機管理ガイドライン～」²⁾によれば、これらの業務は「平常時の備え」と「健康危機発生時の対応」の2種類に分けて考えることができるとされている。

したがって、健康危機管理関連業務は、健康被害の発生予防、防止拡大、治療等に「直接」

表2 危機管理業務分類と条例による保健所長への権限委譲の比較

(単位 項目,()内%)				
保健所長への権限委譲	総数	危機管理 関連業務	危機管理 周辺業務	その他 の業務
総数	408 (100)	82 (100)	325 (100)	1 (100)
なし	247 (60.5)	36 (43.9)	211 (64.9)	0 (0)
あり	161 (39.5)	46 (56.1)	114 (35.1)	1 (100)

関わる業務であって、おおむね地域健康危機管理ガイドラインが「健康危機発生時の対応」として整理している業務に相当するものである。

次に、健康危機管理周辺業務とは、地方保健行政において緊急時に健康危機管理が適切に実施されるよう、平常時から実施されているモニタリング等のリスク管理業務であって、おおむね地域健康危機管理ガイドラインが「平常時の備え」と整理している業務に相当する。

最後に、その他の（上記以外の）業務は、地域保健行政の業務であって、上記のいずれにも該当しないものとなる。その1つは、母子保健や老人保健など健康増進に係る対人保健の業務が考えられる。これらの分野における健康リスクの顕在化は、超長期的な進行をたどることが通常だからである。他には、費用負担関係の業務が挙げられる。地域保健に関連する費用負担が公費等で賄われることは、リスク管理の確実な実施につながるものではあるが、リスク対応のものには該当せず、多くは事後的に対応すれば足りるからである。この他、精神保健福祉相談など地域保健業務全体からみれば、周辺（または境界）領域の事務がある。各種の虐待など関連分野と連携して、地域保健行政が関与を求められる分野も拡大してきているが、例えば福祉との連携を直ちに健康危機管理と整理することは慎重さが求められる。

保健所の機能についての研究はまだ十分ではなく³⁾⁴⁾、議論の結論を出すには至っていない。また、それぞれの業務からみた調査、研究であり、対物業務について、かつ権限委譲の観点から検討した調査報告はみられない。今回、研究者らは、いわゆる対人業務は地域保健法によって市町村で実施されている現状から、保健所特有の機能として対物業務に絞り、また業務分析

として権限委譲に着目した。

保健所の対物業務は、法令条文に基づいた健康危機管理関連業務、健康危機管理周辺業務、その他の業務の分類では、研究者による一致性がみられたことから、そのほとんどが何らかの形で健康危機管理に関わりのある業務であると考えられた。しかし、いわゆる危機（クライシス）時の健康危機管理関連業務は健康危機管理周辺業務の1/2以下であった。保健所はリスク要因の制御のためのリスクマネジメントを中心に業務を実行する機関であり、日常のリスクマネジメントが破綻したと考えられるクライシス（危機）時におけるマネジメントにおける機能は日常に比較して十分ではないことが示唆された。

この研究は、平成17年度厚生労働科学研究費補助金健康科学総合研究事業「地域保健行政の再構築に関する研究」において実施された。

文 献

- 1) 厚生労働省．厚生労働省健康危機管理基本指針，厚生労働省ホームページ（<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/kousei/kenkou/sisin/index.html>）．
- 2) 厚生労働省．地域における健康危機管理について～地域健康危機管理ガイドライン～．厚生労働省ホームページ（<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/kousei/kenkou/guideline/index.html>）．
- 3) 佐藤牧人，森泉茂樹，長屋憲他．医療機関への立入検査と保健所機能に関する現状と課題．日本公衆衛生雑誌 2003；50（3）：246-55．
- 4) 武村真治，大井田隆，曾根智史他．全国都道府県保健所における地域保健法施行後の保健所機能強化の実態－情報機能，調査研究機能を中心に－．厚生 の 指標 2001；48（6）：20-5．