

平成15年11月 5日

保健所長の職務の在り方に関する検討会

座長 石井 威望 殿

保健所長の職務の在り方に関する検討会委員

全国知事会事務総長 中川 浩明

保健所長の職務の在り方に関する検討会の
論点整理に関する意見の提出について

保健所長の職務の在り方に関する検討会の論点整理にあたり、別添の意見書を提出いたします。

保健所長の職務の在り方に関する検討会 論点整理に関する意見

保健所長の職務の在り方に関する検討会委員
全国知事会事務総長 中川浩明

I 全体的な意見

- 「医師資格要件」に関する賛否等の意見を、現在の「地方の自己決定権の拡大」「地域住民の健康の維持及び増進並びに安全の確保」の2本に分けて整理することは、反対である。
- 地方側は、単に地方分権を推進するために、資格要件廃止を求めているものではなく、住民の健康と安全を軽視するというものでもない。保健所における医師の必要性を認め、たうえて、より適切な保健所運営や適切な健康と安全の確保に向けた地方の主体的判断を尊重しつつ、保健所機能の発揮、総合力の向上を図るという観点から、所長の医師資格という制限をなくすことが保健所全体の機能をアップする1つの方向であると考えている。それが結果的に、地方分権の流れにも沿うということである。
- この検討会では、医師資格要件廃止の可否や適否を論ずることが課題であり、「資格要件を堅持すべきであるとする考え方」と、「資格要件廃止を可能とする考え方」の2つに分けてまず意見を整理すべきである。
- 検討会設置の趣旨から、「少なくとも特定の場合には資格要件の例外を認めること」及び「その際の留意点、条件は何か」という方向で議論を行うべきである。
- 保健所長が単独で保健所の業務を担うのではなく、保健所が組織全体として機能を発揮する（所長はそれを総括的に指揮監督する）のが現実の組織の姿であることを考えると、「所長の職務」だけに着目するのではなく、「保健所組織と機能の在り方」の視点から議論することが必要である。

II 論点整理メモに対する意見

1 基本的事項

〔意見〕

- 論点整理メモでは、「地域住民の健康の保持及び増進並びに安全の確保」という内容が、「2 論点整理」で初めて示されるが、これは保健所の目的そのものであり、業務、役割を論じる前提ともなるので、「1 基本的事項」の方に位置づけて記述すべきである。なお、法にある「地域住民の健康の保持及び増進」或いは基本指針にある「地域住民の健康の保持及び増進並びに地域住民が安心して暮らせる保健医療体制の確保」という表現が適当ではないか。

(※「安全の確保」という表現は、法及び指針では使われていないため。)

① 保健所が担うべき業務

〔意見〕

- ・個々の業務内容をあげる前に、保健所法から地域保健法への改正、市町村への権限移譲、保健所再編の進行等、保健所の体制に関わる法改正後の大きな流れについて記述すべきである。
- ・地域保健法第6条に保健所の行うべき事業が列挙されているが、項目に漏れがあるのではないか。
- ・「(2) 社会環境変化により近年対応が強く求められている業務」に「産業廃棄物不法投棄問題の大規模化・広域化等に対応した、廃棄物対策の強化」を追加すべきである。

② 保健所長の職務

〔意見〕

- ・②職務と③能力の内容が混同している部分があるため、再度整理する必要がある。③のなお書き部分は、能力ではなく職務内容であるため、②に移動すべきである。
- ・行政機関の長としての一般的な職務と、保健所長独自の職務に分けて、職務内容を列記した方がわかりやすい。
- ・施設の統合設置により、保健所長が福祉事務所長等を兼ねる場合の職務についても、参考として記載すべきである。(都道府県において、その部分で資格要件の支障が生じているため)

〔代案〕

②保健所長の職務

【長としての一般的な職務】

- ・所の業務の統括（組織経営）
- ・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、協力関係の構築
- ・危機管理（リスクマネジメント、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。）

【保健所長独自の職務（専決事項）】

- ・法に基づく業務、知事から委任された業務
- ・医学的知識（又は公衆衛生学的知識）に基づく判断、方針決定、指示

【統合施設長を兼ねる場合の職務】

- ・統合先の機関に係る業務の統括、方針決定・指示、職員の指揮・管理、関係機関との連携・調整

③ 保健所長に求められる能力

【意見】

- ・日常の業務遂行と重要・緊急案件発生時に求められるものを分けて、必要な能力を列記した方がわかりやすい。
- ・②職務と同様、施設の統合設置により、所長が福祉事務所長等を兼ねる場合に必要な能力についても、参考として記載すべきである。

【代案】

③保健所長に求められる能力

【日常的に求められる能力】

- ・組織運営能力
- ・保健・医療分野全般に関する専門的知識と所の業務（行政施策）の理解
- ・保健・医療、環境衛生関係専門職種の業務の理解と、多職種からなる職員を掌握し、指揮監督する能力
- ・医学的知識（特に唯一の医師である場合）
- ・公衆衛生学的知識
- ・リスクマネジメント能力
- ・保健・医療等の関係機関との良好な協力関係を構築する能力

【特に緊急時に重要な能力】

- ・迅速な状況判断力
- ・緊急時の冷静・的確な対応能力（判断・決定と指揮命令）
- ・パブリシティ対応を含む対外的な対応能力
- ・行政機関を含む多様な機関との連携を確保するための調整能力

【統合施設長を兼ねる場合に求められる能力】

- ・統合先の機関に係る業務の理解、職員の指揮監督力、関係機関との連携・調整力等

2 論点整理

〔意見〕

- 「医師資格要件」に関する賛否等の意見を、現在の「地方の自己決定権の拡大」「地域住民の健康の維持及び増進並びに安全の確保」の2本に分けて整理することは、反対である。
- この検討会では、医師資格要件廃止の可否や適否を論ずることが課題であり、「資格要件を堅持すべきであるとする考え方」と、「資格要件廃止を可能とする考え方」の2つに分けてまず意見を整理すべきである。
- 地方側は、単に地方分権を推進するために、資格要件廃止を求めているものではなく、住民の健康と安全を軽視するというものでもない。保健所における医師の必要性を認め、たうえて、より適切な保健所運営や適切な健康と安全の確保に向けた地方の主体的判断を尊重しつつ、保健所機能の発揮、総合力の向上を図るという観点から、所長の医師資格という制限をなくすことが保健所全体の機能をアップする1つの方向であると考えている。それが結果的に、地方分権の流れにも沿うということである。

〔参考〕

地方分権改革推進会議 意見 (14. 10. 30)

住民の健康と安全を確保するためには、保健所長（福祉事務所等との統合機関の場合は、保健所部門の長）は医師でなければならないというのが、国の主張である。これに対し、当会議の立場は、保健所に医師が必須であることは認めた上で、場合によっては地方公共団体の判断で、保健所長は医師ではない者を充てるという選択肢も認めるべきであるというものである。

（中略）それは決して住民の健康と安全を軽視するというのではなく、より適切な保健所運営、より適切な健康と安全の確保に向けた地方ごとの主体的判断を尊重することであり、当会議としてはかかる地方要望に答えるべく、国に見直しを求めたい。

〔代案〕

①資格要件廃止を可能とする考え方、例外を認めるべきとする考え方

- 所長が医師でなくても、スタッフ医師を確保し、適切な体制をとることにより組織として機能することは可能ではないか。
- 医師による決定を要する部分について、医師ではない所長ではなく、医師に決定権限があるというシステムを組むことは組織上可能である。
- 所長が医師でない場合、医学的知見が政策判断や方針決定に適切に反映されるよう、医師が意思決定に参画するしくみの整備や権限・役割の明確化等が必要である。
- 医師でなくても、公衆衛生的判断は可能なのではないか。

- 医師が1人で判断するのではなく、また医師にはわからないこともあり、チームで考えていくことが重要である。医師しか判断できないということではない。
- 例えば人材がいない時には、地域で一生懸命やっていてコーディネート能力のある人が所長になれる余地があった方がいいのではないか。
- 予測できない事態が発生した場合の調整能力は、医師でなければならないとは思われない。
- 公衆衛生の基準とするのであれば、保健所に必ず医師を置くということでは足りる。
- 医師が長でなければ多様な職種が一丸になれないことはない。むしろ各スタッフの意欲と能力を十分発揮させ、職員をまとめあげられる人物であれば、職種にこだわる必要はない。
- 保健・医療・福祉の連携を図るうえで、各分野に幅広く精通し、組織運営能力に長けた人物が必要だが、資格要件が支障となる。統合施設の長と保健所長を別にした場合、命令系統が二元化する。
- 医師の中に保健所長の適材を得ることが困難な場合があり、地域によっては、行政経験が乏しい医師を保健所長に配置せざるを得ない場合もあり、十分な行政的な管理能力や判断力が期待できないという問題や、複数の保健所を兼務することによる管理体制の不備などが生じている。
- 数%は医師以外にも適任者があれば所長になれるようにしないと、組織全体のモラルが落ちる。

<論点>

- ☆所長が医師でなくとも、医師スタッフの配置等の体制整備により対応できる。
- ☆兼務により所長不在になるよりも、他の職種の所長を配置した方が良い。
〔兼務では、通常の業務が滞るし、緊急時の対応にも支障が生じる。〕
- ☆適材の医師を得られない（資質が不十分である）場合、「長」としての資質のある他の職種が所長になる機会が与えられるべきではないか。
〔組織モラル維持の点からも必要〕
- ☆保健・医療・福祉の連携を図るうえで、資格要件が支障になる。
〔統合施設の長は、広い人材の中から全体に通じた人物を選ぶべき。〕

②資格要件を堅持すべきとする考え方

- 健康危機発生時の緊急な対応のためには、所長は医学的知識を有する医師である必要がある。
- 広範囲にわたる専門職種を統括指導するためには、所長は医師である必要がある。（医師法を頂点とした関係各資格法間の関係の観点、総合的医学知識を有するという観点）
- 地域の医療関係者や保健衛生関係者との医学的・専門的調整及び協力を行う必要があるため、所長は医師である必要がある。
- 住民に対し適切な専門的保健サービスを企画、提供するため、特に難病患者への適切なサービス提供の視点から、所長は医学の知識に精通した医師である必要がある。

- 公衆衛生施策は国全体で統一がとれていないと安全を十分に確保できない。1カ所の対処が不適切であったことが全体に影響するため、国の規定により全国一律の水準を保った実施体制が必要であり、その水準を担う所長は、その機能を最も適切に発揮できる医師である必要がある。
- 資格要件は広域的な安全性を確保するための最低限の基準の1つである。
- 医師スタッフがいたとしても、所長たる医師の役割は代替不可能である。
- 保健所医師の確保の観点からも、所長は医師である必要がある。
- 医師資格要件を撤廃すれば、身分法体系の見直しが必要である。
- 所長の要件として、今まで以上に高度な公衆衛生研修が必要である。

<論点>

- ☆緊急対応や職員の統括指導、関係者との協力上、所長は医師でなければ対応できない。
- ☆適切な人材が得られず、兼務となっている保健所に、医師以外の所長が就くことは問題がある。
- ☆十分な資質の医師が得られない場合は、医師以外の人材を充てるのではなく、万全のスタッフを用意して、これを補佐したり、医師に対する研修の充実により対応すべきである。

③人材確保に関する意見（両者に共通するもの）

- 医師要件を定めながら、保健所長になるべき医師の養成や、保健所長に対する処遇の改善を怠った国の責任である。
- 保健所長は医師であることが必要なのであれば、しっかりした専門家の保健所長を、年100人位補充できる規模で計画的に養成することが必要である。
- 医師を初めとした公衆衛生の専門家の養成・確保策の拡充が必要である。

3 議論の方向性

〔意見〕

○検討会で発言された内容については、ヒアリングに出席した参考人や各委員が一方的に発言しただけで、議論されていない項目が多い。
内容の妥当性も含め、各項目についての委員の意見交換、議論を行うべきである。

○検討会設置の趣旨から、「少なくとも特定の場合には資格要件の例外を認めること」及び「その際の留意点、条件は何か」という方向で議論を行うべきである。

○保健所長が単独で保健所の業務を担うのではなく、保健所が組織全体として機能を発揮する（所長はそれを総括的に指揮監督する）のが現実の組織の姿であることを考えると、「所長の職務」だけに着目するのではなく、「保健所組織と機能の在り方」の視点から議論することが必要である。

○議論の方向性

①（保健所長を補佐する）保健所組織体制の整備

○所長の資格要件を問わず、所長を補佐する体制整備は必要

○仮に医師の適材が得られず、所長に医師以外の者を充てる場合、医師スタッフの配置を含め、保健所が適切に機能する組織・システム整備が特に重要

（必要な対応の例）

- ・所長の交代等があっても保健所が十分機能できるよう、スタッフ組織を整備する。
- ・医師を所内の適切な部署に配置する。
- ・医師の医学的判断を、所の意思決定に適切に反映するため、権限や組織上の役割分担を明確化する。医師の専決事項とすべき業務がある場合には、その部分について法令上明記する。

②健康危機管理体制の構築

○所長の危機管理能力の向上を図ること、職員の資質向上と所内の体制整備を図ることは、所長の資格要件を問わず必要

○仮に医師以外の者が所長となる場合、所長と医師スタッフに関する緊急時の指揮命令系統、役割や連携に関する規定整備やマニュアル策定等が特に重要

○本庁を含めた危機管理体制の構築が重要

（具体的な例）

- ・マニュアル策定を含む健康危機管理体制の整備は、本庁が中心となり行っている。
- ・SARS患者台湾人医師の問題が発生した際、兵庫県では当該保健所に本庁や他の保健所から医師を含む職員を派遣し、応援態勢を組んだ。阪神淡路大震災の折は、本庁に指揮命令系統を一元化して対応した。

③医師を含む公衆衛生の専門家の養成・確保の拡充

○人材面での問題（兼務の存在など医師確保の問題、所長を含む職員の資質向上の問題）に関する対応の強化が必要

4 その他の参考事項

〔意見〕

○「4 その他の参考事項」については、「論点整理メモ」に必要なものかどうか疑問がある。

○⑤については、意見なのであれば、「2 論点整理」に移すべきではないか。