

健康危機に対応した保健所等の事務権限についての研究

カミオ ユカ フジモト シンイチ ヤマモト サトコ
 神尾 友佳* 藤本 眞一^{2*} 山本 覚子*
 コクボ カズヒロ イナバ シズヨ フジワラ ナオコ
 小窪 和博^{3*} 稲葉 静代^{4*} 藤原奈緒子^{5*}

目的 保健所の重要な任務として地域保健法の基本指針で明確に規定されている健康危機管理について、より良い権限付与のあり方を考察していくことを目的とした。

方法 全国の保健所設置主体に対して、健康危機に関して定められている法律として、2年前の先行研究により抽出された229の条項文について、各県市区の首長が保健所などの出先機関の長に条項の権限を「事務委任」、また、その権限を首長のまま、判断のみを出先機関の長などに任せる「専決」させているかを、調査した。それらの結果をもとに、各県市区における健康危機管理対応の権限のあり方を検討した。

成績 大麻取締法、覚せい剤取締法などの条項については、「権限を首長のまま」が県市区の6割以上であった。一方、食品衛生法、医療法、感染症法などの条項については、「保健所長・統合組織の長委任」が県市区の6割以上であった。また、統合組織の長へ委任し直している県市区が、先行研究（群馬県のみ）よりも、8市区（青森県、群馬県、神奈川県、富山県、兵庫県、福岡県、横浜市及び横須賀市）と、増えてきた。環境保全関係の権限などは、約1割の県市区が統合組織の長に委任し直しているが、食品衛生法などの保健所長にもともと委任されていた権限は、9割以上は保健所長に委任されたままである。また、大麻取締法の「免許の取消し」など、多くの県市区が「権限を首長のまま」にしている条項については、約9割が出先機関へ専決されておらず、保健所長等に専決されているものは僅かに1割以下であった。

結論 交通遮断のように、社会生活全般に影響を及ぼす特に重大な権限と考えられる権限でも、「出先機関への委任」を行っている県市区もあり、権限内容の重さを認識しているとは言い難い。そのような重要な権限は県市区の最終責任者たる首長が総合的に判断を下すべきである。一方、柔軟に対応するためにも、現場で処理した方が実際に迅速機敏に対処できる権限については、出先機関で対応すべきである。また、統合組織を作ったならば、出先機関に委任し直すべき権限は、統合組織の長へ委任し直すべきである。「出先機関での専決」は「出先機関への委任」と事実上の責任は変わらない。また、その意味が曖昧なため、とくに重大な権限でなければ、「出先機関での専決」を「委任」に改めるべきである。

Key words : 健康危機, 保健所, 統合組織, 事務委任, 専決

1 緒 言

公衆衛生の第一線機関である保健所は、平成9年の地域保健法施行により、役割分担が見直さ

れ¹⁾、また地方分権推進会議²⁾、地方分権改革推進会議³⁾による保健所組織の改革提言などにより、全国各地で保健所と福祉事務所などの統合化⁴⁻⁷⁾が進んだところである。これらの組織のあり方についての考察は既報のとおり^{8,9)}である。一方、一般に誤解されているように、保健所の権限の多くは事務権限が固定化しているのではなく、知事・市長や特別区長の権限を委任することにより事務が執行されているが、統合組織における権限付与は、全国的な様々な実態になっている

* 県立広島女子大学生活科学部人間福祉学科

^{2*} 滋賀県草津保健所

^{3*} 岐阜県東濃地域保健所

^{4*} 名古屋市衛生研究所

^{5*} 広島大学大学院医学系研究科保健学専攻

連絡先：〒734-0026 広島市南区仁保一丁目30-11-302 神尾友佳

と推測される。

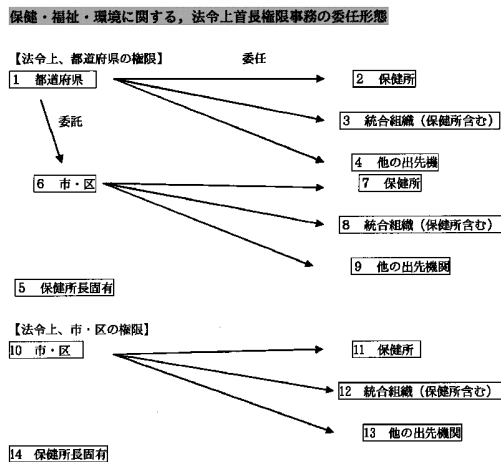
そこでこの研究では、保健所や、その統合組織が対応すべき健康危機管理に関する権限について、その保健所等への付与のあり方を提言していくことを目的とした。

II 研究方法

全国の47都道府県および12政令指定都市、保健所設置市（中核市を含む）および東京都23区の衛

生主管部局、合計123都道府県市区（以下、「県市区」という。）¹⁰⁾に郵送による自記式調査を実施し、平成14年10月現在、健康危機に関して定められている法律として、先行研究¹¹⁾により抽出された229の条項文（以下、「条項」という）について、各県市区の首長（知事、市長、区長）が保健所などの出先機関の長に条項の権限を「事務委任」、また、その権限を首長のまま、判断のみを出先機関の長などに任せる「専決」させているかを、把

図1



☆専決（簡名）

記号	専決者	専決する機関	権限としてあり得るもの
a	副知事又は出納長	衛生主管部局内	1
b	本庁の部（局）長又は相当職		1
c	本庁部（局）の次長（副部長、技監）又は相当職		1
d	本庁部（局）の課長、（総）室長又は相当職		1
e	本庁部（局）のその他の職員		1
f	保健所長		1, 3
g	保健所の次長（副所長）又は相当職	保健所内	1, 2, 3
h	保健所の課長又は相当職		1, 2, 3
i	保健所のその他の職員		1, 2, 3
j	保健所を含む「統合組織」の長	保健所を含む統合組織内	1
k	保健所を含む「統合組織」の次長（副所長）又は相当職		1, 3
l	保健所を含む「統合組織」の課長・室長・班長又は相当職		1, 3
m	保健所を含む「統合組織」のその他の職員		1, 3
n	保健所を含まない「出先機関」の長	保健所を含まないその他の出先機関内	1
o	保健所を含まない「出先機関」の次長（副所長）又は相当職		1, 4
p	保健所を含まない「出先機関」の課長・室長・班長又は相当職		1, 4
q	保健所を含まない「出先機関」のその他の職員		1, 4
x		不定	—

記号	専決者	専決する機関	権限としてあり得るもの
a	助役又は収入役	衛生主管部内	6, 10
b	本庁の部（局）長又は相当職		6, 10
c	本庁部（局）の次長（副部長、技監）又は相当職		6, 10
d	本庁部（局）の課長、（総）室長又は相当職		6, 10
e	本庁部（局）のその他の職員		6, 10
f	保健所長	保健所内	6, 8, 10, 12
g	保健所の次長（副所長）又は相当職		6, 7, 8, 10, 11, 12
h	保健所の課長又は相当職		6, 7, 8, 10, 11, 12
i	保健所のその他の職員	保健所を含む統合組織内	6, 7, 8, 10, 11, 12
j	保健所を含む「統合組織」の長		6, 10
k	保健所を含む「統合組織」の次長（副所長）又は相当職		6, 8, 10, 12
l	保健所を含む「統合組織」の課長・室長・班長又は相当職		6, 8, 10, 12
m	保健所を含む「統合組織」のその他の職員	保健所を含まないその他の出先機関内	6, 8, 10, 12
n	保健所を含まない「出先機関」の長		6, 10
o	保健所を含まない「出先機関」の次長（副所長）又は相当職		6, 9, 10, 13
p	保健所を含まない「出先機関」の課長・室長・班長又は相当職		6, 9, 10, 13
q	保健所を含まない「出先機関」のその他の職員	保健所を含まない「出先機関」のその他の職員	6, 9, 10, 13
x			不定

握した。また、もともと保健所長固有の権限についても確認した。首長の権限と出先機関の関係は図に示す通りの関係である。それらの調査内容をもとに、各県市区の健康危機管理対応のあり方を考察することとした。

III 結 果

アンケートを実施した123県市区のうち112県市区(全都道府県, 48市, 17区)から回答があった。回収率は、91.0%であった。

表1 県市区別委任率

統 合	首長の まま (%)	保健所長・ 統合組織の 長委任(%)	非統合	首長の まま (%)	保健所長・ 統合組織の 長委任(%)	市	首長の まま (%)	保健所長・ 統合組織の 長委任(%)	特別区	首長の まま (%)	保健所長・ 統合組織の 長委任(%)
青森県	62.3	37.7	北海道	34.1	62.3	札幌市	40.7	59.3	千代田	41.7	58.3
岩手県	39.5	60.5	山形県	76.4	23.6	仙台市	46.2	53.8	中央区	45.2	54.8
宮城県	39.1	59.1	茨城県	29.5	48.2	千葉市	42.0	56.4	港	100.0	0.0
秋田県	40.9	55.9	千葉県	51.4	31.8	横浜市	60.9	39.1	新宿	29.6	70.4
福島県	55.0	45.0	東京都	57.3	41.4	川崎市	55.4	44.6	台東	30.4	69.6
栃木県	39.5	60.5	長野県	31.4	68.6	名古屋市	58.7	40.8	江東	29.2	70.8
群馬県	43.6	53.6	岐阜県	48.6	48.6	神戸市	37.5	62.5	品川	42.2	57.8
埼玉県	49.5	42.7	大阪府	53.6	46.4	広島市	35.0	65.0	大田	41.2	58.8
神奈川県	34.5	60.5	奈良県	53.6	45.0	北九州市	58.3	41.7	世田谷	38.7	61.3
新潟県	22.7	70.5	徳島県	65.0	35.0	福岡市	67.4	32.6	渋谷	29.9	70.1
富山県	48.2	49.5	高知県	47.7	49.1	旭川市	32.8	67.2	杉並	43.9	56.1
石川県	45.9	50.9	佐賀県	57.7	40.5	小樽市	22.0	78.0	豊島	17.2	82.8
福井県	42.7	47.7	長崎県	61.4	38.6	函館市	3.8	96.2	北	41.6	58.4
山梨県	90.9	9.1	大分県	37.7	60.9	秋田市	27.5	72.5	荒川	33.6	66.4
静岡県	40.5	57.3	宮崎県	43.2	54.1	郡山市	40.2	58.6	足立	23.8	76.2
愛知県	35.9	63.2	鹿児島県	50.9	46.8	いわき市	13.8	84.4	葛飾	38.5	61.5
三重県	42.3	54.5				新潟市	26.4	73.6	江戸川	35.8	64.2
滋賀県	38.2	56.4				宇都宮市	32.8	67.2			
京都府	44.5	53.2				さいたま市	29.2	70.8			
兵庫県	19.1	77.3				相模原市	100.0	0.0			
和歌山県	55.0	45.0				横須賀市	80.0	20.0			
鳥取県	42.3	53.6				富山市	30.6	69.4			
鳥根県	46.4	53.6				金沢市	50.0	50.0			
岡山県	14.1	62.3				長野市	42.5	57.5			
広島県	6.4	90.0				岐阜市	5.1	94.9			
山口県	41.8	58.2				静岡市	26.9	73.1			
香川県	44.5	50.5				浜松市	37.2	62.8			
愛媛県	38.6	57.7				豊田市	35.2	64.8			
福岡県	58.2	40.0				堺市	45.3	54.7			
熊本県	55.5	44.5				東大阪市	41.5	58.5			
沖縄県	49.1	50.9				姫路市	85.5	14.5			
						尼崎市	39.3	60.7			
						西宮市	39.8	60.2			
						奈良市	18.5	81.5			
						倉敷市	20.3	79.7			
						岡山市	31.0	66.3			
						呉市	16.3	69.1			
						福山市	28.2	71.8			
						下関市	36.8	63.2			
						松山市	34.1	65.9			
						高知市	31.3	63.7			
						高松市	28.3	71.7			
						大牟田市	3.2	96.8			
						長崎市	42.5	57.5			
						佐世保市	26.6	73.4			
						大分市	26.2	73.8			
						宮崎市	9.0	91.0			
						鹿児島市	32.4	67.6			

1. 県市区別の委任状況

県市区別に委任状況をみると、ほとんどの県市区では保健所長への委任が多く、統合組織のある県市区（31都道府県，7市1区）のうち大気汚染防止法，水質汚濁防止法などの環境保全関係以外の条項についての統合組織の長への事務委任は，青森県，富山県，兵庫県，福岡県，横浜市および横須賀市でみられ，一部の権限で群馬県，神奈川県でみられた。青森県，富山県，兵庫県，福岡県，横浜市および横須賀市では，保健所長への委任が全くなかった。また，山梨県では環境保全関係以外の権限，相模原市および港区ではすべての権限が首長にあり，他への委任はなかった。（表1）

地方自治法第252条の17の2第1項によって，都道府県の権限を市区に委任することができるが，当調査では，都道府県から市区への権限の「委託」として把握した。10以上の権限を委託されている市区は，札幌市，いわき市，相模原市，横須賀市，静岡市，浜松市および豊島区であった。委託された権限を，さらに保健所長に委任しているところがみられた。たとえば札幌市においては，医療法の病院関係の多くの権限が北海道から委託され，さらに，札幌市保健所長に委任していた。しかし，全国的にみてもそのような委託された権限の再委任は，保健所以外の統合組織や，他の出先機関への委任は皆無であった。

専決については，各県市区で異なるが，奈良県，長崎県，横浜市，川崎市，函館市，岐阜市，豊田市，姫路市，西宮市，下関市，佐世保市，鹿児島市，千代田区，新宿区，江東区，品川区，渋谷区，豊島区，北区，および足立区は全く専決をしていなかった。反対に山梨県ではほとんどの権限が専決されており，相模原市では全ての権限が専決されていた。

また，ほとんどの県市区が「権限を首長のまま」にしている条項のうち，他への専決がある場合，本庁内での専決がほとんどで，「保健所長・統合組織の長の専決」はそれぞれ10県市区前後とあまりみられなかった。

2. 条項別の委任状況

健康危機管理に関する法規を各条項別にみると，大半の県市区（70%以上）が「権限を首長のまま」にしているものは，と畜場法のと畜場の設

置許可，建築物・衛生的環境法の登録の取消し，等51権限あった。また，かなりの県市区（60%～70%）が「権限を首長のまま」にしているものは，と畜場法の許可の取消し，クリーニング業法の営業停止，閉鎖処分命令，等23権限あった。

また，「保健所長・統合組織の長委任」が大半を占める（70%以上）条項は，ほとんどの食品衛生法，ほとんどの理容師法・美容師法・興行場法・公衆浴場法・旅館業法・クリーニング法，建築物・衛生的環境法の報告の徴収および立入検査，等73権限あった。また，「保健所長・統合組織の長委任」がかなりを占める（60%～70%）条項は，食品衛生法の食品・添加物等の検査命令，食鳥法の報告の徴収，立入検査，等17権限あった。その他の条項別にみた委任状況はさまざまであった。（表2）

IV 考 察

1. 健康危機管理権限内容と委任

どのような条項を委任・専決するかは，各県市区の首長の判断により事情が異なってくる¹²⁾が，全体的にみると，ほとんどの県市区が「権限を首長のまま」にしている権限は，麻薬及び向精神薬取締法の麻薬卸売業者の免許（第3条第1項），大麻取締法の大麻取扱者の免許（第5条第1項）などのように社会に及ぼす影響が大きい恐れのある，健康危機管理において，とくに重要な権限であると言える。しかし，交通の遮断及び制限（感染症法第33条，狂犬病予防法第16条）のように，全国的に支障を及ぼす問題となる権限でも，37県市区が保健所長・統合組織の長へ委任しており，この事実は既に指摘¹³⁾しているとおり，権限内容の重さを認識しているとは言い難い。このような社会生活に極めて重大な影響を及ぼす権限は，保健所長や統合組織の長が個別に判断するのではなく，原則として県市区の最終責任者たる首長が総合的に判断を下すべきであると考えられる。

一方，食品衛生法の飲食店営業の許可（第21条）のように，現場で処理した方が柔軟に対応できるようなものは，出先機関（保健所又は統合組織）に委任すべきである。地域保健法第6条によると保健所で行う業務としては，①地域保健に関する思想の普及および向上に関する事項（健康日本21），②人口動態統計その他地域保健に係る統計に関す

表2 項目別委任率

法 律	条 項	内 容	首長の まま (%)	保健所長・ 統合組織の 長委任(%)
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	第15条第1項	感染症の発生の状況、動向及び原因の調査の実施	12.7	87.3
食品衛生法	第15条	食品、添加物等の検査命令	36.4	62.5
	第17条	報告の要求、臨検検査及び取去	9.2	90.8
	第19条第2項	営業の施設等の監視及び指導	33.0	67.0
	第21条	営業の許可	6.4	93.6
	第22条	廃棄処分命令	9.2	90.8
	第23条	許可の取消し、営業の禁止又は停止	24.8	75.2
	第24条	施設の整備改善命令、許可の取消し、営業停止命令	20.4	79.6
と畜場法	第3条第1項	と畜場の設置許可	94.9	5.1
	第9条第3項	と殺または解体の支持	47.6	27.4
	第13条第1項	報告の徴収	31.9	41.5
	第14条	許可の取消し	66.0	26.6
食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律	第3条	事業許可	39.4	48.6
	第8条	許可の取消し	55.0	36.7
	第9条	整備改善命令、使用禁止命令	48.6	39.4
	第37条第1項	報告の徴収	19.3	65.1
	第38条第1項	立入検査	20.2	64.2
理容師法	第10条第2項	業務停止命令	19.3	80.7
	第11条の2	理容所の使用前の検査	6.5	93.5
	第13条第1項	立入検査	6.4	93.6
	第14条	理容所の閉鎖命令	30.3	69.7
美容師法	第10条第2項	業務停止命令	19.3	80.7
	第12条	美容所の使用前の検査	6.4	93.6
	第14条第1項	立入検査	41.7	58.3
	第15条	美容所の閉鎖命令	29.4	70.6
興行場法	第2条第1項	営業の許可	11.0	88.1
	第5条第1項	報告の徴収及び立入検査	6.4	93.6
	第6条	許可の取消し	40.4	58.7
公衆浴場法	第2条第1項	営業の許可	11.1	88.9
	第4条	伝染病の疾病患者の入浴の許可	18.3	81.7
	第6条第1項	報告の徴収及び立入検査	7.3	92.7
	第7条第1項	許可の取消し、営業停止命令	41.3	57.8
旅館業法	第3条第1項	営業の許可	9.2	90.8
	第7条第1項	報告の徴収及び立入検査	6.4	93.6
	第7条の2第1項	営業者に対する措置命令	8.2	91.8
	第8条	許可の取消し、営業停止命令	40.4	58.7
クリーニング業法	第5条の2	クリーニング所の使用前の検査	6.5	93.5
	第9条	業務従業者の業務停止命令	18.3	79.8
	第10条第1項	立入検査	6.4	93.6

表2 項目別委任率（つづき）

法 律	条 項	内 容	首長の まま (%)	保健所長・ 統合組織の 長委任(%)
クリーニング業法	第10条 2	違反営業者に対する措置命令	7.3	91.7
	第11条	営業停止，閉鎖処分命令	67.4	31.6
建築物における衛生的環境の確保に関する法律	第3条	建築物の維持管理の知識普及，相談，指導	*	*
	第11条第1項	報告の徴収及び立入検査（特定建築所有者）	11.9	84.4
	第12条	特定建築物の維持管理の改善・命令等	19.6	77.6
	第12条の4	登録の取消し	79.6	13.0
	第12条の5	報告の徴収及び立入検査（登録業者）	23.4	53.1
水道法	第36条第1項	施設の改善命令	31.5	67.6
	第36条第2項	水道技術管理者に対する勧告	33.3	66.7
	第36条第3項	簡易専用水道の検査清掃その他の配置命令	15.9	83.2
	第37条	給水停止命令	40.7	59.3
	第39条	報告の徴収及び立入検査	10.1	89.9
医療法	第5条第2項	報告及び帳簿書類の提出要求	15.5	84.5
	第7条第1項	病院等の開設の許可	17.3	20.9
	第12条第1項	開設者以外のものによる病院等の管理の許可	18.2	78.2
	第12条第2項	管理者兼任の許可	20.0	76.4
	第16条	病院に医師を宿直させないことの許可	33.8	49.3
	第18条	専属薬剤師を置かないことの許可	18.3	78.0
	第24条第1項	施設の使用制限等	40.7	56.5
	第25条第1項	報告の徴収及び立入検査	9.1	90.0
	第27条	施設の使用前の検査等	10.0	86.4
	第28条	管理者の変更命令	44.0	53.2
	第29条第1項	許可の取消し，閉鎖命令	47.2	50.0
	第29条の2	医療機関の取消し	69.2	25.6
	第20条の6	構造設備等の変更等の指示	46.4	51.8
	第20条の7	業務停止命令等	50.0	48.2
柔道整復師法	第18条第1項	柔道整復師に対する指示	21.8	78.2
	第21条第1項	報告の徴収及び立入検査	10.9	89.1
	第22条	使用制限，禁止等の命令	31.8	67.3
歯科技工士法	第24条	歯科技工所の改善命令	32.7	66.4
	第25条	使用禁止命令	40.9	58.2
	第27条第1項	報告の徴収及び立入検査	25.5	73.6
死体解剖保存法	第2条	死体解剖の許可	*	*
	第9条	解剖場所の許可	*	*
	第19条第1項	死体保存の許可	37.0	63.0
あん摩マッサージ指圧師，はり師，きゅう師等に関する法律	第8条	施術者に対する指示	33.3	66.7
	第10条第1項	報告の徴収及び臨検検査	8.2	90.0
	第11条第2項	使用制限，禁止等の命令	19.1	79.1
	第12条の3	医業類似行為者の業務停止，禁止命令	60.3	27.0

表2 項目別委任率（つづき）

法 律	条 項	内 容	首長の まま (%)	保健所長・ 統合組織の 長委任(%)
薬事法	第5条第1項	薬局の開設の許可	51.6	35.5
	第12条第1項	医薬品等の製造業の許可	37.7	26.4
	第18条第1項	医薬品等の製造品目の変更等の許可	58.5	32.1
	第26条第1項	一般販売業の許可	35.5	63.6
	第26条第3項	販売又は授与の許可	36.4	62.7
	第28条第1項	薬種商販売業の許可	52.8	37.7
	第35条	特例販売業の許可	41.5	49.1
	第69条第1項	報告の徴収，立入検査等	38.5	58.3
	第70条第1項・第2項	不良医薬品等の措置命令	45.8	51.0
	第72条	設備の使用禁止命令等	45.8	50.5
	第72条の2	薬剤師の増員命令	45.8	50.5
	第73条	管理者の変更命令	50.0	45.4
	第75条第1項	業務停止命令等	48.1	47.2
	麻薬及び向精神薬取締法	第3条第1項	麻薬卸売業者の免許	93.8
第29条		麻薬の廃棄の許可	81.3	18.8
第50条第1項		向精神薬卸売業者等の免許	91.5	8.5
第50条の38第1項		報告の徴収，立入検査及び・取去	61.7	38.3
第50条の38第2項		報告の徴収及び実地検査	65.3	32.7
第50条の39		向精神薬の保管等に関する措置命令	91.5	8.5
第50条の40		設備の改善命令等	93.6	6.4
第50条の41		向精神薬取扱い責任者の変更・命令	95.7	4.3
第51条第1項		業務停止命令等（麻薬）	95.7	4.3
第51条第2項		業務停止命令等（向精神薬）	95.7	4.3
第51条第3項		向精神薬試験研究施設設置者の登録の取消し	95.7	4.3
大麻取締法	第5条第1項	大麻取扱者の免許	91.5	8.5
	第18条	免許の取消し	61.7	4.3
	第21条第1項	報告の徴収，立入検査等	61.2	36.7
あへん法	第44条第2項	報告の徴収，立入検査等	69.4	28.6
覚せい剤取締法	第3条第1項	覚せい剤使用期間，覚せい剤・研究者の指定	89.4	10.6
	第8条第1項	業務，研究の停止命令	91.5	8.5
	第22条の2	廃棄の処分（覚せい剤）	75.0	22.9
	第30条の2	覚せい剤原料取扱者，覚せい剤原料研究者の指定	89.4	10.6
	第30条の3第1項	業務，研究の停止命令	91.5	8.5
	第30条の13	廃棄の処分（覚せい剤原料）	79.2	18.8
	第31条	報告の徴収	56.3	41.7
	第32条第1項・第2項	立入検査，取去及び質問	51.0	46.9
	大気汚染防止法	第9条	計画の変更，廃止の命令	69.0
第9条の2		指定ばい煙処理方法の改善等の措置命令	87.5	8.3
第14条第1項		ばい煙発生施設の改善命令等	66.0	15.5
第14条第3項		指定ばい煙の処理方法の改善等	91.9	6.8

表2 項目別委任率 (つづき)

法 律	条 項	内 容	首長の まま (%)	保健所長・ 統合組織の 長委任(%)
大気汚染防止法	第15条の2第1項	燃料使用基準適合勧告	92.0	5.3
	第15条の2第2項	燃料使用基準適合命令	93.3	5.3
	第18条の4	一般粉じん発生施設の使用の・一時停止命令等	78.4	19.3
	第18条の8	特定粉じん発生施設設置の計画の変更命令等	70.5	26.1
	第18条の11	特定粉じん発生施設設置の改善命令等	79.5	18.2
	第18条の16	特定粉じん排出等作業の方法の計画の変更命令等	69.3	27.3
	第18条の18	作業基準適合命令等	76.1	21.6
	第26条第1項	報告の徴収及び立入検査	65.2	30.3
水質汚濁防止法	第8条	特定施設設置の計画の変更及び廃止の命令	68.6	27.9
	第8条の2	汚水等の処理方法の改善その他必要な措置命令	82.5	13.8
	第13条第1項	施設の改善命令等	75.6	20.9
	第13条第3項	汚水等の処理方法の改善その他必要な措置命令	87.3	8.9
	第13条の2第1項	特定地下浸透水の浸透の一時・停止命令等	80.2	16.3
	第13条の3	指導, 助言, 及び勧告	80.0	15.0
	第14条の3第1項・第2項	地下水の水質浄化に係る措置・命令	84.9	11.6
	第22条の第1項	報告の徴収及び立入検査	62.1	31.0
特定工場における公害防止組織の整備に関する法律	第11条第1項	報告の徴収及び立入検査	68.2	25.0
廃棄物の処理及び清掃に関する法律	第8条第1項	一般廃棄物処理施設の設置の許可	85.9	12.7
	第8条第5項	施設設置に関する市町村への通知等	88.2	10.3
	第8条の2第4項	一般廃棄物処理施設の検査	86.0	12.9
	第9条第1項	施設の変更の許可	87.1	11.8
	第9条の2	施設の使用停止命令等	83.9	16.1
	第9条の3第3項	施設の計画の変更又は廃止の命令	77.4	20.4
	第9条の3第9項	施設の改善又は使用停止命令	77.4	20.4
	第12条の5	産業廃棄物の処理に関する措置勧告	83.2	15.8
	第15条第1項	産業廃棄物処理施設の設置の許可	90.4	7.4
	第15条の2の4第1項	産業廃棄物処理施設の変更の許可	90.4	7.4
	第15条の3	施設の改善命令等	85.1	11.7
	第18条第1項	報告の徴収	68.8	28.1
	第19条第1項	立入検査	66.7	30.2
	第19条の3	改善命令	79.8	18.1
	第19条の4第1項	措置命令	90.1	8.8
浄化槽法	第5条第2項	設置等の計画に係る勧告	53.8	41.8
	第12条第1項	助言, 指導及び勧告	52.7	41.9
	第12条第2項	改善及び使用停止命令	53.3	41.3
	第53条第1項	報告の徴収	54.3	40.2
	第53条第2項	立入検査等	54.3	40.2
化製場等に関する法律	第2条第2項	解体等の許可	29.2	70.8
	第3条第1項	化製場等の設置の許可	48.1	51.9
	第6条第1項	報告の徴収及び立入検査	14.7	85.3

表2 項目別委任率（つづき）

法 律	条 項	内 容	首長の まま (%)	保健所長・ 統合組織の 長委任(%)
化製場等に関する法律	第6条の2	構造設備の改善命令	19.4	80.6
	第7条	許可の取消し等	47.2	52.8
	第9条第1項	動物の飼養等の許可	31.1	68.9
墓地、埋葬等に関する法律	第10条	墓地等の経営等の許可	52.1	41.5
	第18条第1項	報告の徴収及び立入検査	28.3	63.9
	第19条	施設の整備改善命令等	38.9	56.8
毒物及び劇物取締法	第4条第1項	販売業の登録	37.3	62.7
	第15条の3	廃棄物の回収等の命令	53.2	45.9
	第17条第1項	報告の徴収，立入検査等	45.9	54.1
	第19条第1項	設備の改善命令	50.0	50.0
	第19条第2項	登録の取消し	87.1	11.8
	第19条第3項	毒物劇物取扱責任者の変更命令	57.8	41.3
	第19条第4条	業務停止命令等	60.2	38.9
採血及び供血あっせん業取締法	第12条第1項	報告の徴収及び立入検査	80.8	17.3
温泉法	第13条第1項	温泉の利用の許可	25.7	73.4
	第26条	温泉利用施設等改善の指示	83.5	15.4
	第30条第1項	報告の徴収	22.2	76.9
	第31条第1項	立入検査	20.4	78.7
	第27条	許可の取消し，温泉の利用の制限等の命令	57.9	41.1
狂犬病予防法	第13条	健診，臨時予防注射	80.8	19.2
	第14条第1項	病性鑑定のための措置の許可	58.3	39.8
	第15条	犬又はその死体の移動の禁止・及び制限	83.7	16.3
	第16条	交通の遮断及び制限	69.2	29.8
	第17条	犬の集合施設の禁止	77.9	20.2
有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律	第6条第1項	家庭用品の回収等の命令	54.7	45.3
	第7条第1項	報告の徴収，立入検査等	26.4	72.6
予防接種法	第3条第1項	定期予防接種の実施	68.8	29.7
	第6条第1項	臨時の予防接種の実施	80.6	17.7
結核予防法	第4条第2項	定期的健康診断の指示	*	*
	第5条	定期外の健康診断の実施	9.1	90.9
	第14条	定期外の予防接種の実施	9.1	90.9
	第24条	結核登録票の作成	*	*
	第24条の2	登録者の精密検査	*	*
	第25条	家庭訪問指導（登録者）	*	*
	第28条	従業禁止命令	33.6	65.5
	第29条第1項	結核療養所入所命令	14.5	85.5
	第30条	家屋の消毒その他の措置命令・及び措置	5.5	94.5
	第31条第1項	物件の消毒廃棄等	10.0	90.0
	第32条第1項	質問及び立入検査	13.6	86.4

表2 項目別委任率（つづき）

法 律	条 項	内 容	首長の まま (%)	保健所長・ 統合組織の 長委任(%)	
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	第17条第1項	健康診断の勧告	9.1	90.9	
	第17条第2項	健康診断の実施	10.9	89.1	
	第18条第4項	就業制限に係る確認	7.3	92.7	
	第19条第1項	入院の勧告（一類感染症患者）	8.2	91.8	
	第19条第2項・第4項	入院の実施	9.1	90.9	
	第20条第1項	入院の勧告（第19条の規定により入院している者）	9.1	90.9	
	第20条第2項・第3項 第4項	入院の実施	10.0	90.0	
	第21条	入院患者の移送	14.5	85.5	
	第22条第1項	患者の退院の実施	10.9	89.1	
	第27条	消毒の指示及び命令	12.7	87.3	
	第28条	わずみ族等の駆除の指示及び命令	13.8	86.2	
	第29条	物件に係る措置命令等	12.7	87.3	
	第30条第1項	死体の制限等	13.6	86.4	
	第30条第2項	埋葬の許可	17.3	82.7	
	第31条	生活用に供される水の使用制限等	43.5	55.6	
	第32条	建物に係る措置	54.6	44.4	
	第33条	交通の制限及び遮断	65.4	3.6	
	第35条第1項	質問及び調査	14.5	85.5	
	第45条第1項	新感染症に係る健康診断の勧告	25.5	74.5	
	第45条第2項	新感染症に係る健康診断の実施	26.4	73.6	
	第46条第1項	新感染症の所見がある者の入院の勧告	24.5	75.5	
	第46条第2項・第3項 第4項	新感染症の所見がある者の入院の実施	24.5	75.5	
	第47条	新感染症の所見がある者の移送	29.1	70.9	
	第48条第1項	新感染症の所見がある者の退院	27.3	72.7	
	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律	第29条第1項	入院措置	69.5	25.4
		第29条の2第1項	診察及び緊急入院措置	37.3	57.6
		第29条の4第1項	入院措置の解除	69.0	25.9
第34条		移送の告知	55.2	39.7	
第38条の6		報告の徴収	74.6	23.7	
食品衛生法	第27条第2項	中毒の届け出の受理等	*	*	
毒物及び劇物取締法	第16条の2第1項	応急措置の指導	*	*	

* →保健所長固有の権限

る事項、③栄養の改善および食品衛生に関する事項、④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、⑤医事および薬事に関する事項、⑥保健師に関すること、⑦公共医療事業の向上および増進に関する事項、⑧母性および乳幼児並びに老人の保健に関する事項、

⑨歯科保健に関する事項、⑩精神保健に関する事項、⑪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、⑫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、⑬衛生上の試験および検査に関する事項、⑭その他地域住民の健

健康保持および増進に関する事項の14項目が掲げられているが、これらのうち、健康危機の事前管理に関係する権限は現場で十分に判断可能と思われる。なお、昭和28年の厚生省の公衆衛生局通知によると、保健所法第3条（現在の地域保健法第7条）の規定は「保健所長」に対して委任し得る規定と解する¹⁴⁾とあるので、これは、現在、全国的に少しずつ展開されつつある保健所長から統合組織の長への委任し直しを行う際に、法理論上は支障をきたすことになる。この通知は統合組織に権限を付与することを事実上認めている平成10年の厚生省通知¹⁵⁾と矛盾するので、前者の通知を直ちに廃止すべきと考える。

2. 統合組織の長への委任

つぎに、統合組織のある県市区で委任するとしたら、どの出先機関が適当か考察したい。平成14年10月現在、31府県7市1区が保健所と福祉事務所など他の組織と統合されていたが、平成12年10月に行われた先行研究では、大気汚染防止法などの環境保全関係以外の権限が、統合組織の長へ委任し直されている県市区は、群馬県だけであった¹⁶⁾。今回の調査では8市区（青森県、群馬県、神奈川県、富山県、兵庫県、福岡県、横浜市および横須賀市）と前回よりも統合組織へ委任し直している県市区が2年間で増えてきた。とくに兵庫県では、県民局が構築され、すべての行政措置（処分通知、許認可書発行等）も県民局長名で行われる¹⁷⁾という全面的な権限の付与し直しが実施された。これらのことにより、多くの保健所長が、行政がやりにくくなったことを訴えている¹⁸⁾ように、裁量と権限を持ちつつ保健所長としての仕事を継続する意欲が低下することが懸念される。権限を全体的にみると、環境保全関係の権限などは、かなり統合組織の長に委任し直しが行われているが、食品衛生法などの健康危機管理に直接関係する保健所長にもともと委任されていた権限は、ほとんどの県市区では保健所長に委任されたままである。統合組織の長が保健所長以外の場合、健康危機発生時に保健所長だけが責任を負わされるリスクがあるなどのさまざまな問題が生じる可能性がある¹⁹⁾。さらに、統合組織では、前述の通り、人事や予算などの権限は、統合組織の長にあり、それらの制約を受ける恐れを保健所長に背負わせたまま健康危機の対応をさせることは無

謀である¹⁹⁾との指摘がある。これらのことから考えると、健康危機管理の観点からは、保健と福祉の統合組織の必要はないと考えられる。しかしながら、現在、保健所が他の事務所と統合される事情は、必ずしも首長が健康危機管理の拠点としての組織のみを意識しているわけではないので、統合組織を作ってしまったのであれば、本来の組織権限のあり方から考えて、権限も統合組織の長へ委任し直すべきである¹¹⁾と考える。とくに、現在、岩手県や三重県など13県で形成されている、いわゆる「ミニ県庁型」の組織は、単に保健福祉サービスを一体的に提供するのではなく、地方分権の立場から、その地域のことは地元で総合的に解決することを目的として形成された組織であり、言わば、その統合組織の長は「ミニ知事」に相当するとも考えられることから、権限の委任し直しは必須と考える。それと同時に保健所長としての仕事への意欲の低下を招かない処遇や仕事へのやりがいへの配慮を忘れてはならないと考える。

3. 出先機関での専決

今回の研究結果からは、ほとんどの県市区が「権限を首長のまま」にしている権限のうち、他への専決がある場合の「保健所長・統合組織の長の専決」はあまりみられなかった。そもそも「権限を首長のまま、保健所長・統合組織の長の専決」と「保健所長・統合組織の長委任」の形態は、事実上は変わらず、その権限行使を首長の名で行うか、保健所長の名で行うかに過ぎない。埼玉県某保健所で発生した腸管出血性大腸菌感染症O157のハムからの毒素検出ミス事件では、食品衛生法の廃棄処分（第22条）の権限は埼玉県知事のままであったが、保健所長に権限が専決されていたためか、停職2か月の処分を受けたのは、保健所長だけであり、知事の責任は不問にされている²⁰⁾。そのことから考えると、出先機関での専決はかえって責任の所在が曖昧であるため、すべて「保健所長・統合組織の長委任」にすべきだと考える。

V 結 語

(1) 健康危機管理において社会生活全般に影響を及ぼす、とくに重大な権限（たとえば、感染症法や狂犬病予防法の交通遮断及び制限）と考えられるものは、ほとんどの県市区において「権限が首

表3

首長が判断を下すべき権限 (例)	出先機関 (保健所, 統合組織) に対応すべき権限 (例)
感染症法や狂犬病予防法の交通遮断及び制限	旅館業法の営業者に対する措置命令
	クリーニング業法の違反営業者に対する措置命令
	食品衛生法の営業の許可

健康危機管理において社会生活全般に影響を及ぼす、とくに重大な権限と考えられるものは、首長が総合的に判断を下すべきであり、柔軟に対応するためにも、現場で処理した方が実際に迅速機敏に対処できる権限については、出先機関 (保健所又は統合組織) に対応すべきである

長のまま」であった。しかし、そのような権限にも拘わらず「出先機関 (保健所又は統合組織) への委任」を行っている県市区もあり、権限内容の重さを認識しているとは言いがたい。これらの権限は首長が総合的に判断を下すべきである。一方、柔軟に対応するためにも、現場で処理した方が実際に迅速機敏に対処できる権限 (たとえば、旅館業法の営業者に対する措置命令、クリーニング業法の違反営業者に対する措置命令、食品衛生法の営業の許可などの多くの権限については、出先機関 (保健所又は統合組織) に対応すべきであると考えられる。

(2) 保健所と福祉事務所等の統合組織がある県市区では、2年前に比較して、統合組織への委任し直しが進んでいたが、依然として統合組織に委任し直していない県市区が多かった。統合組織を作ってしまったならば、各県市区において、出先機関に委任し直すべき権限は、保健所長のモラルの低下を招かぬように配慮しつつ基本的には統合組織の長へ委任し直すべきである。とくに、ミニ県庁型組織では、より積極的に委任し直すべきである。

(3) 今回の調査では「出先機関での専決」はあまりみられなかった。「出先機関での専決」は「出先機関への委任」と事実上の責任は変わらない。また、その意味が曖昧なため、とくに重大な権限でなければ、「出先機関での専決」を「出先機関への委任」に改めるべきである。

なお、本研究は、平成14年度厚生労働科学研究費補助金健康科学総合研究事業「地方保健医療行

政機関における健康危機管理の在り方についての実証的研究」の助成を受けて実施したものである (表3)。

(受付 2003. 7. 1)
(採用 2004. 3. 18)

文 献

- 財団法人厚生統計協会. 国民衛生の動向2002・厚生生の指標 臨時増刊. 2002; 49: 14.
- 内閣. 地方分権推進計画. 東京: 内閣, 1998; 20-23.
- 内閣. 地方分権改革推進会議. 「事務・事業のあり方に関する意見―自主・自立の地域社会をめざして―. 東京: 2002; 11-14.
- 特集・保健所と福祉事務所の統合 (1). 官庁速報 1994; 9月6日 6-10.
- 特集・保健所と福祉事務所の統合 (2). 官庁速報 1994; 9月7日 13-15.
- 特集・保健所と福祉事務所の統合 (3). 官庁速報 1994; 9月8日 14-19.
- 特集・保健所と福祉事務所の統合 (4・完). 官庁速報 1994; 9月9日 5-9.
- 藤本眞一. 健康危機管理機能を期待する21世紀の保健所像. 日本公衆衛生雑誌 1999; 46(9): 751-755.
- 藤本眞一, 上窪聡子. 「保健所の再編の現状と今後の組織・再編のあり方に関する報告書」(抜粋) を拝読して. 日本公衆衛生雑誌 2002; 49(10): 1128-1129.
- 財団法人日本公衆衛生協会内. 全国保健所長会会員名簿. 東京: 全国保健所長会事務局, 2002; 17-82.
- 藤本眞一. 健康危機管理に関わる地域保健関連法規・制度とその運用. 多田羅浩三, 高島毛敏雄, 近藤健文. 地域における健康危機管理の推進―テロ対策の具体化に向けて―. 東京: 株式会社新企画出版社, 2002; 21-34.
- 西 正美. 保健所概論ノート (第2版) 財団法人日本公衆衛生協会 1986; 73-74.
- 藤本眞一, 新村春香. 健康危機管理の観点からみた中国地方の保健所とその統合組織の分析. 日本公衆衛生雑誌 2001; 65(6): 472-475.
- 厚生省公衆衛生局長. 衛生事務に関する権限委任について (通知). 東京: 厚生省, 1953.
- 厚生省保健医療局地域保健・健康増進栄養課長. 地方分権推進計画における保健所に関する事項について (通知). 東京: 厚生省, 1998.
- 藤本眞一, 龍田葉子. 健康危機管理機能から観察した, 保健所組織・機能の実態. 県立広島女子大学生活科学部紀要(7) 2001; 111-140.
- 高岡道雄. 保健と福祉の統合についての検証. 公

- 衆衛生 2003; 67(5): 36-38.
- 18) 大井田隆. 保健所における医師づくり百年河清を
挨つ. 公衆衛生 2003; 67(6): 2-3.
- 19) 藤本眞一, 小窪和博. 保健所長は本当に医師でな
くて良いか? 地方分権改革推進会議の中間報告を拜
読して. 日本公衆衛生雑誌 2003; 50(1): 11-14.
- 20) 埼玉県総合政策部人事課: 職員の処分について,
記者発表資料 1, 2000.7.24.
-