

第7章

市町村と都道府県の事務配分②

－大牟田市における「保健所政令市」指定解除の事例から－

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

はじめに

新型コロナウイルス感染症は、我々の日常生活や都市自治体の行財政運営に大きな影響を与えた。感染症対応の最前線となったのが、都道府県や一部の都市自治体が設置する保健所である。

保健所は、平時においても食品衛生、母子保健、生活習慣病対策など多岐にわたる事務を処理しているが、今般の感染症対応にあっても重要な役割を担っている。慢性的な専門職不足をはじめとする諸課題の存在により、保健所の中には、法制度が本来要求する機能を発揮することに苦慮したのもあったものと思われる。

このようななか、今後の保健所のあり方が注目されている。もちろん議論の端緒は、新型コロナウイルス感染症であろうが、そもそもの都道府県と市町村の間での機能や役割のあり方にも議論が及ぶ可能性もある。今後の社会において、地域住民の健康を守る保健所のあり方は重要な論点となろう。

本章では、2020（令和2）年4月に保健所機能を福岡県に移管した大牟田市の事例を報告し、今後の保健所のあり方の一端を展望することとしたい¹。

1 大牟田市保健所設置の背景

大牟田市内に保健所が設置されたのは、1948（昭和23）年4月であった。当時の保健所は福岡県が設置したものであったが、これは、軍需工場、鉱山、その他の産業が立地する地域で保健指導機関

1 以下の記述は、2021年11月26日に大牟田市保健福祉部保健福祉総務課へのヒアリング調査の結果を踏まえ、筆者が解釈、構成、執筆したものである。したがって、本章の記述に残りうる誤りについての一切の責任は筆者が負うものである。

が希薄な地域に優先的に保健所を設置するという国の政策方針があったことに由来する動きであった。当時の福岡県では、大牟田市のほか、若松市（現 北九州市若松区）や久留米市をはじめとする6自治体が選定された。

一度は福岡県が大牟田市内に設置した保健所であったが、同年のうちに保健所法施行令が改正され、大牟田市が「保健所政令市」に指定されることとなった。人口15万人以上の30都市が指定され、当時人口18万人ほどであった大牟田市もこの対象とされた。

当時の保健所の役割は、衛生対策や感染症対策が中心的なものであったが、次第に成人病対策、公害対策、公衆衛生対策全般へと広がっていった。石炭産業を中心に発展してきた大牟田市にとって、公害問題や、公衆衛生、国民の栄養環境などは重要な政策課題であった。このような社会環境のなか、大牟田市では自ら保健所を設置するに至ったのである。

表7-1 大牟田市保健所の設置過程

| | |
|------------------|---|
| 1937（昭和12）年1月2日 | 保健所法成立 |
| 1948（昭和23）年1月1日 | 保健所法改正（保健所の拡充強化） |
| 4月1日 | 福岡県大牟田保健所設置 |
| 4月2日 | 保健所法施行令の改正により、人口15万人以上の市を保健所設置市に指定する「保健所政令市制度」が誕生し、大牟田市は保健所設置市に指定される。 |
| 1949（昭和24）年3月31日 | 大牟田市保健所設置条例交付 |
| 4月1日 | 大牟田市保健所設置 |

出典：大牟田市保健福祉部（2021）「令和2年版 大牟田市の保健福祉」pp.158-171をもとに筆者作成

2 大牟田市保健所廃止の検討過程

(1) 廃止の背景・理由

前述のとおり、大牟田市が設置する「大牟田市保健所」は、2020（令和2）年4月に廃止され、その機能は福岡県南筑後保健福祉環境事務所へと移管された。この廃止・移管については、人口減少が続くなか、行財政改革（自治体の業務範囲の見直し）の観点から、長らく大牟田市における検討課題であったといえる。

これらの検討の過程においては、SARSをはじめとする新型感染症、鳥インフルエンザなどの感染が急速に拡大した場合、市民の安全と安心を守るため保健所に求められる専門性をいかに確保するかが課題となっていた。

しかしながら、当時の大牟田市の行財政の状況は、求められる保健所機能の維持・拡充が難しい状況にあったことや、そのような状況下での保健所長（公衆衛生医師）の確保をはじめとする専門職・技術職の確保²、さらには技術の継承ができず、常に健康危機発生時のリスクを抱えていると言わざるを得ない状況にあった。そのような中、保健所の機能を福岡県に移管することが適当ではないかという方向性で議論がなされていたという。

一方で、「保健所政令市」の指定を解除するためには、財政的な試算や市民サービスに影響が出ないことなどを慎重に検討する必要があった。大牟田市では10年以上前から検討されてきた経過があるが、一旦は廃止を見送ったこともあったという。その後、自治体の人口ビジョン策定等も契機となり、将来にわたる人口減少の見通しの中、市民が安心して暮らし続けることができるまちづくりを続け

2 保健所においては、医師、薬剤師、保健師、臨床検査技師、放射線技師などの専門職が必要となる。大牟田市の場合、保健所長となる医師の確保に際し、一時期、福岡県に派遣を依頼していたこともあったという。

ていくために、これまで市が担ってきたサービスを見直し、基礎的自治体としての役割をしっかりと担っていくことが重要であるとの判断のもと、再び保健所の問題が取り上げられるに至った。

大牟田市保健所の廃止自体については、地域保健法施行令の改正に関わる事項であるため、直接的には大牟田市と国（厚生労働省）での協議となるが、同保健所が廃止された場合、その機能は福岡県に引き継がれることになるため、国は市と福岡県との事前の協議・調整を求めた。

(2) 移管の影響

大牟田市保健所が廃止され、その機能が福岡県南筑後保健福祉環境事務所（柳川市所在）に移されることとなった。業務の移管にあたっては、市議会の議論でも、廃止・移管に伴う市民サービスの低下がないようにという要望が出ることもあった。

医師や薬剤師の免許更新手続き、食品衛生関係の手続きなど“業”として行われるものに関しては手続き先の変更について理解を求めることができたものの、県から保健所設置市として受託して実施してきた指定難病医療費助成の手続きなど“個人”として行われるものに関しては、その利便性の維持確保のため福岡県とも協議を重ねてきた。

結果として、県の常設窓口を市内に置くことは叶わなかったが、一定規模の対象者がいる手続きに関しては、更新時期に臨時の出張受付窓口が市内に設けられることとなった。

このようなかたちで、できるだけ市民の利便性を低下させることがないように移管を進めるべく検討や協議を行ってきた。

(3) 新型コロナウイルス感染症への対応

保健所廃止の検討は、新型コロナウイルス感染症が拡大する以前

から進めていたことではあるが、保健所機能が県に移って以降は、陽性者に関わる情報などが入ってこなくなった。感染症の直接的な対策は県が担うことが大きいとしても、市民への啓発や一般的な注意喚起は行っていく必要があるため、感染経路を含む状況が分からないと効果的な周知啓発ができにくいというもどかしさはあったという。

大牟田市としては、新型コロナウイルス感染症については、従前の市保健所の人員体制では十分な感染症対策ができかねたのではと考えているという。福岡県における保健所・本庁間の連携・協力などしっかりとした体制のもと感染症に対応することで、結果的に大牟田市民の健康危機管理ができており、2020（令和2）年4月の時点で保健所を県に移管したことが幸いしたと考えているとのことであった。

おわりに

本章では、大牟田市における「保健所政令市」解除にいたる経緯を紹介した。保健所は、いうまでもなく地域住民の健康を守る重要な拠点であるが、これを設置・維持し続けるためには、一定以上の都市規模、財政規模が必要となる。もっとも、都市自治体がこれらのコストを負担しても、基礎的自治体として一元的かつより細やかな保健福祉サービスを提供するために、保健所を設置することの意義は十分にあるものと思われる。

一方で、住民の生命に直結するがゆえに、十分な体制を構築できるという見通しがないということであれば、今後の市保健所のあり方を抜本的に検討することにも意義があるともいえる。保健所は、日常的な業務にくわえ、予見しがたい感染症等への対応も担うことから、専門性をもつ人員の確保等については一定の「冗長性」も必

要となろう。

大牟田市の事例はあくまで一例であるが、新型コロナウイルス感染症は、今後の都市自治体が保健所を設置する意義の再検討を迫っているようにも思われる。保健所を設置する各都市自治体においては、今後の保健福祉の需要に対応するために、どのような体制整備が可能であるのかを検討することが求められよう。

参考資料

大牟田市（2018）「大牟田市保健所の設置主体変更等に係る基本方針」

大牟田市保健福祉部（2021）「令和2年版 大牟田市の保健福祉」