特集：21世紀の公衆衛生

地方分権時代の公衆衛生活動

大　木　幸　子

The activities of public health under decentralization

Sachiko OKI

1.　はじめに

1999年（平成11年）に地方分権一括法が制定された．これは地方自治にとっての大きな節目である．公衆衛生活動も，地方分権の流れの中で大きなシステム変革が進んでいる．しかし財政難の波をかぶり，公衆衛生の機能の見直しは，行財政改革にすり替わっている印象がある．今回，東京都から市への1年間の研修派遣を体験する機会を与えられた．市での活動を踏まえ，地方分権時代の公衆衛生活動の視座についてまとめたい．

2.　地方分権時代＝地方自治の推進か

公衆衛生や福祉サービスは，ここ数年身近な基礎自治体である市町村をその主体として制度変更を進めてきた．1990年（平成2年）の福祉関係8法の改正，1997年（平成9年）の地域保健法の施行により，身近な地域保健，福祉サービスの提供機関として市町村が位置づけられた．また，1994年（平成6年）の地方自治法改正の中で中核市制度が創設されている．中核市となって都道府県から市へ新たに権限委譲される業務の多くは保健衛生業務であり，中核市は保健所を設置することとなった．

行政学や憲法学によると地方自治は，団体自治と住民自治とからなる．その論でいうならば，地方分権はあくまでも団体自治への環境整備であろう．保健領域でみると，地域保健法や中核市制度により，市町村は保健行政の事業実施機関から脱して，総合的な保健行政の主体となる可能性が開かれたといえる．これらの変革は，住民にとって身近なところでサービスが受けられるというメリットのみが強調されている．「身近」「地域の実情に応じて」という言葉は，地方自治にとっての錦の御旗である．しかし，それらは単なる団体自治としての権限委譲で達成されるものではない．むしろ，与えられた権限を住民自治にとってのメリットとして生かせるかどうか，そうした地方団体の自治への姿勢が問われるのであろう．

地方分権とは，地方自治体における政策姿勢が及ぶ範囲が広がることである．言い換えれば，地方自治体の首長や議会の権限が大きくなるということである．しかし，それは同時にカウンターパワーとしての住民によるチェック機能の強化が必要とされる．つまり地方分権の推進により，住民参加の仕組みづくりの重要性が一層増すといえるだろう．

地方自治は団体自治のみで成熟するものではなく，本来は住民自治が基盤である．その意味では，住民と自治体が住民自治をどのように促進していけるかが，団体自治の洗練にも増して，地方分権時代の大きなテーマであると考える．

3.　住民自治をともに創る公衆衛生活動

ひるがえって，住民自治の促進というテーマを公衆衛生分野で考えてみたい．

これまで，保健所や市町村の保健セクターは，地域の社会資源の開発や住民の自主的なグループ活動の促進といった取り組みを実施してきた．しかし，そうしたいわゆる事業化されていない活動の意義が必ずしも，認められてきたわけではない．一方で歴史的には，蚊とハエ駆除運動や母子愛育班，伝染病予防吏員など，行政主導の「住民参加」が展開されてきた面もある．すなわち，行政の手段のひとつとしての住民組織化という活動がなされてきた側面もいなめない．

しかし，人々の健康問題の解決は，個別的な施策の組み合わせではなく，限られた地域資源の配分に関する調整を必要とするものである．これらの政策決定プロセスは，住民の主体的な参加による，組織された地域社会としての解決努力が不可欠である．「共同社会の組織的努力を通じて，疾病を予防し，寿命を延長し，肉体的・精神的健康と能率の増進を図る科学であり技術である．」というウインズローの定義（1949年）を持ち出すまでもないが，公衆衛生活動は本来こうした住民による自治を促進する技術である．つまり公衆衛生活動は，健康問題を切り口とした住民自治の実践であり，住民が主体となって創る「公共」活動である．

従来の活動が「住民主体」を理念としながらも，十分に機能しなかったという点を，改めて問い直すことが必要だろう．そもそもこれまで，公衆衛生活動＝行政の活動という認識にあったのではないだろうか．それは住民を真のパートナーとしてとらえず，旧来の行政主導的発想で住民をコントロ

東京都八王子保健所（前八王子市保健センター）

ールするような活動に陥りがちである．この点の方向転換が求められているのだと考える．

公衆衛生活動は行政の占有領域ではない．参加・自治型としての市民の活動は，「公共」の担い手の一つである．1998年（平成10年）のいわゆるNPO法の施行にみるように，そうした住民，市民の動きを支援する環境整備も整い始めている．今，公衆衛生行政に求められているのは，住民の主体的活動とともに歩むパートナーシップであろう．

4. 公衆衛生活動の視座

地方分権時代の公衆衛生活動がめざすべきものは住民自治の促進であり，言い古されてきた「住民主体」や「住民参加」である．言い古されながら理念先行となりがちであった「住民主体」を，実態あるものとして進めていくための視座について，改めて整理したい．

(1) 情報公開と情報交流

視座の１点目は，住民との間で，サービス提供側と受け手側という出会いの一方向性を取り払うことである．その前提となるのが，情報の公開と情報交流であろう．

これまで行政の専門職は，住民に対しより情報優位に立つことで専門職としての体裁を取り繕うとしてきた．しかし，情報化社会の進展はそうした小手先の専門性を剥ぎ取りつつある．公衆衛生従事者の専門性は，地域住民のエンパワメントをとおし地域の公共性を促進する技術にある．そのためにも，行政や専門職がもつ情報が住民に公開されることは当然のことである．

さらに，地域の健康課題の解決に重要な情報の質は，そうした既に行政がもっている情報のみではない．つまり，住民とのコミュニケーションの中で作りだされるリアリティを持った質の高い「地域の情報」がより必要とされている．そうした住民間，住民と行政間の情報交換や情報交流，話し合いを形成していくことが，地域の「公共」を生み出し，エンパワメントする上で，重要な視座であると考える．

(2) 生活への視座と現場性

活動の重要な視座の２点目として考えるのは，生活の中に視座を置くことである．上部機関から施策がトップダウンでおろされ，それを単に実施するのであれば，それは地域の課題とは無縁である．地域の具体的課題を見極め，解決を探るには，生活の現場からのボトムアップのアセスメントが必須である．

東京都の保健所では，精神障害者の社会復帰の場が地域にほとんどなかった時代に，共同作業所づくりを各地で進めてきた．これらの活動は，各地域の実情に応じて，家族会や福祉事務所のケースワーカー，専門病院の職員などさまざまな関係者とともに共同して進められた．また，精神障害者の家族会やさまざまな難病療養者の患者会等セルフヘルプ・グループの設立を支援してきている．このように保健婦・士の活動は，生活の場にかかわり，そこでの困難や課題を直接に当事者とともに共有し，関係者や住民とのネットワークを結んでいくという活動方法をもっている．

ここ数年，福祉や保健サービスメニューが増加し，民間企業も含めてサービス供給主体の多様化とともに，住民の生活に関わる地域の関係機関や関係者が増えている．今後，保健婦・士は自らが出会う人々の生活の実態と多くの関係者が把握する生活実態を照合しながら，地域の本質を捉えた課題を抽出することが期待されているのだと考える．また，声を出せない人々の生活の場に出向き，地域の課題をキャッチしていくことも行政で働く保健婦・士の大きな役割であろう．

そして，こうした活動の中から捉えられた課題を，関係者だけではなく，同じ街に暮らす住民と共有し社会的・組織的解決をめざすことが，地域のエンパワメントを志向したコミュニティ・アプローチへとつながっていくのだと考える．たとえば，さまざまなセルフヘルプ・グループ間のネットワークや他の住民活動との出会いの促進はそうした活動のひとつのヒントである．

人々の生活に視座をおき，住民との情報の交換と話し合いの中で，解決すべき健康課題を明確化する．その上で，それぞれの機能をもちよりながら解決に向けた公共性のある実践を作っていく．このような作業は「住民主体」の住民自治を進める基盤である．地域の課題も地域の共同社会による解決も，住民との双方向性の出会いの中で明確にされ，形づくられていくのだと考える．こうした住民の生活に根ざし，生活実態に密着した現場性こそが，公衆衛生の専門性である．

5. おわりに

公衆衛生活動を地方自治という観点から整理してきた．地方分権は，結果として都道府県の空洞化をもたらしている．公衆衛生についても県型保健所と市町村の役割分担論が繰り返されている．本稿では紙幅の都合でその点について触れることができなかったが，県型保健所の役割は，単に市町村の後方支援というより，市町村行政と住民の関係性を見据えつつ，その両者に現場性をもたせることではないだろうか．

参考文献

(1) 三多摩精神看護研究会編：地域で生活することを支えて．やどかり出版．2000
(2) 柏木由美子：これまでの保健婦活動から精神保健福祉を考える．保健婦雑誌56(8)．医学書院．2000
(3) 西尾勝：未完の地方分権．岩波書店．2000
(4) 新藤宗幸：地方分権．岩波書店．1998
(5) 牧里毎治：地域福祉論．川島書店．2000
(6) 橋本正己・大谷藤郎：対談　公衆衛生の軌跡とベクトル．医学書院，1990