

保健所・福祉事務所の統合についての検討

—仙台市の取り組みから—

仙台市児童相談所 関口博久

要約：仙台市が行った保健・医療・福祉施策の包括化とその総合的推進のための組織改正のうち、保健所と福祉事務所の統合についてその有用性を分析し、メリットとして、①. 人員の有効活用、②. 保健・福祉間の理解の推進、③. 児童虐待対策の改善、の3点を、デメリットとして、①. 利用者の混乱、②. 保健婦の負担の増加、③. 職種間の連携の難しさ、の3点を取り出し考察した。

見出し語：保健所、福祉事務所、組織改正、児童相談所、児童虐待

1. 研究目的

仙台市役所は平成8年4月1日に大幅な組織改正を行った。保健・福祉・医療施策の包括化とその総合的推進がその目的の一つであった。本庁レベルでは、従来民生局と衛生局に分かれていた保健医療福祉行政の中核となる部署を健康福祉局として一つにまとめ、また区レベルでは、それまで衛生局の公所という位置づけだった保健所と、区役所の一部門であった福祉部（福祉事務所の機能＋保険年金部門）を統合した区保健福祉センターが活動を開始している。人員の有効活用と施策の一貫性を主たる目的としたこの組織改正が実際に有用か否かは、今後ある程度長期間の推移を見る中で慎重に結論を出していくべきものではあるが、とりあえず組織改正後の1年足らずの経過とそのメリット・デ

メリットを分析することは、これからの全国レベルでの施策展開にとっても一つの試金石になるのではないかと考える。

今回は、政令指定都市において住民にとって比較的身近な場である区役所レベルでの保健所と福祉事務所の統合が、どういう意味をもたらしたのかを分析したい。

2. 研究方法

保健所と福祉事務所がそれぞれ独立して独自に業務に取り組んでいた平成7年度と、区役所の中に保健福祉センターとして統合された平成8年度の業務取り組み状況について、現場職員への聞き取り調査を通し、また児童相談所が関わった事例の機関連携のあり方を分析することで比較検討することにより、組織改正のメリット

とデメリットを整理した。

3. 研究結果

(1). メリット

①. 人員の有効活用

地方分権の動きとは裏腹に、自治省が地方自治体に対して課している自治体職員についての総枠規制はなお厳しいものがある。その中でますます多様化する保健・医療・福祉のニーズに対応し、対人サービスの質を少しでも高めていくためには、可能な部門・施設を順次第3セクター方式や民間委託に切り換えていく取り組みをしながら、なおかつ庶務部門を統合することにより人員を削減し、その分を必要な部門に回していくことも必要になってくる。今回の組織改正の背景に、そうしたリストラクチャーないしスクラップアンドビルドの考え方があったことは否めない。

実際の組織改正は次のようになされた。まず、保健福祉センターの所長は従来の保健所長（医師）とし、横並びで参事を置き従来の福祉事務所長の位置づけとした。さらに、それぞれの庶務部門（福祉課総務係と保健所総務課）を統合して管理課とした。相談に関わる部門については、福祉事務所の高齢・障害・児童の各福祉係に保健所の対人サービスの部門（予防課）を吸収する形で統合を行い、福祉事務所の生活保護担当部門（保護課）と保健所の対物サービス部門（衛生課）は、そのままの形で存続となった。

仙台市の5つの区を合わせると、保健福祉センターの庶務部門となった管理課では、それまでの福祉課総務係と保健所総務課の合計人数より16名も削減されて業務を行っている。ほぼその分が、それまでの福祉事務所の各福祉担当部門と保健所の予防担当部門の人数に上乗せした形で、保健福祉センターの高齢保健福祉課・保健福祉課の業務がスタートしている。組織統合には直接関係のなかった保護課などで多少人員の減があったため、5つの区役所の合計としては、旧福祉事務所分358名と旧保健所分315名の合計673名が、組織改正により保健福祉センター職員669名となり、4名の人員減が実現したことになる。

組織改正前の業務の質が低下せず、さらに統合によってプラス面が出てくるとすれば、人員の有効活用という観点から、この組織改正はメリットを持っていることになるが、その検証には今後ある程度の期間を要するものと考え、軽々しく結論を出すことは避けることにしたい。ここでは、相談現場レベルの保健・医療・福祉の包括化を行うことが、取り合えず人員の増に結びつかず、若干の人員減に繋がったことを、あくまでも自治体の運営という観点から、括弧付きのメリットとしておくことに止めたい。

て

②. 保健・福祉間の理解の推進

保健婦・栄養士・歯科衛生士・歯科医・医師（保健所長）などの旧保健所スタッフが福祉施策・行政の実態を知り、社会福祉主事・家庭児童相談員などの旧福祉事務所スタッフが保健施策・行政の中身を知っていくことにより、相談

窓口でのたらい回しをなくし、保健と福祉の一体的なサービスの推進に繋がり得ることは、容易に推測できる。

異なる組織間の連携は口で言うほどたやすいものではなく、人事交流などによりはじめて実のあるものになる、ということは、昨年の本研究でも主として出向教員の役割についての考察の中で触れておいた。実際、組織統合の後に、互いの業務の大変さが初めてわかった、という声を聞く機会が多くなってきた。ただし、高齢・障害・児童の各福祉部門の中で福祉関係と保健業務がそれぞれまだ独立している状態のため、期待されたほどの連携は見られていない。今後の推移を見守っていく必要があろう。

③. 児童虐待対策の改善

児童相談所の側から見ると、この組織改正の最も大きなメリットは、児童虐待の事例についての連携が以前に比して格段にスムーズになったことである。児童の問題が多様化し、対応に苦慮する例が相対的に増えている中でも、児童虐待は特に難しい。予防・早期発見・早期対応・親権への介入・心的外傷体験への心のケア・虐待者である親へのカウンセリング、など難しさの要因を数え上げればきりがないが、そのうちの一つに関係機関との連携のあり方が挙げられる。多くの機関が関わる際に連携がスムーズに行われるかどうかの鍵を握るのが、互いの弱点・不得手なことをどれくらい理解し合っているか、ということである。できることを理解し合うのは比較的たやすいが、できないことを理解し合うのは相当難しい。それが、お互いをな

じり合う関係に終始し結果的に十分な連携がケースワークの中で出来ずに対応に苦慮する例を作りだすことになる。福祉事務所に伝えたことが保健所に伝わっておらず、保健所と話し合ったことが福祉事務所には報告されず、保健所と福祉事務所との間での整理を依頼してもいつまで経ってもらちがあかない、そういう例を随分経験してきたが、保健福祉センターとして一本化された結果、風通しがかなり良くなってきている。今後児童虐待が激増していく可能性が極めて高い中で、児童相談所という「最後の砦」と区レベルの相談窓口との連携の強化は、大きな武器になっていくものと考ええる。

(2). デメリット

①. 利用者の混乱

区の保健福祉センター内に高齢保健福祉課・保健福祉課などがあり、本庁の健康福祉局内に高齢保健福祉課・障害保健福祉課・児童保健福祉課などがあり、そして平成9年4月1日には精神保健福祉総合センターが発足する予定になっており、「保健福祉」という言葉が随所に使われることになってしまった。同一名称の課が本庁と区役所の両方にあることも含めて、極めて分かりにくい組織名称が並んでいるため、市民からの問い合わせも多いという。定着していけば解決する、という問題でもなく、かといって名称を変更すれば別の混乱を生んでいくことにも繋がる。「保健福祉」は、保健・医療・福祉の包括化を端的に表す言葉として確かに使いやすいものではあるが、安易に使い過ぎると混乱

の原因となる。事前により周到な配慮・準備がなされるべきだったものとする。今回の組織改正に対しては、現場の意見の吸い上げが十分に行われず一部の机上の論理が先行した結果、「家長が子どもの意見を聞かずに結婚を決めてしまった」との批判も強く出されている。今後こうした取り組みをしていく際の留意点であろう。

②. 保健婦の負担の増加

保健婦が高齢保健福祉課と保健福祉課に分かれ、しかも地区分担制を維持したことから、課を越えて連絡する際に連絡カードの記載が必要になるなど、事務手続き上の煩雑さが生じてきた。福祉部門にも関わる中で業務が見えやすくなった反面、健診等へのはりつき回数が増えて家庭訪問に割ける時間が減少してきており担当している地区の把握に支障が生じてきている、との声もある。組織が大きくなった結果、内部の情報伝達にも支障が出てきている。このことは本庁レベルにも当てはまる。とりあえずは、申請書類や内部決裁の簡素化が必要であろう。

③. 職種間の連携の難しさ

保健婦・栄養士・歯科衛生士など専門職採用がほとんどの旧保健所と、社会福祉主事も含めて一般行政職採用がほとんどの旧福祉事務所では、人事異動に対する考え方や仕事に取り組む姿勢が大きく異なるこめ、組織が一緒になったが故に逆に連携が難しくなる、という事態も一部生じている。

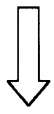
保健医療福祉についてのニーズがますます多

様化していく中で、福祉関係の専門職採用をしている自治体は残念ながらまだ少数に止まっているが、今後互いに専門職として尊重し合い、お互いを高め合える関係を作り上げていくためには、福祉専門職の制度化が避けて通れないことと考える。

こうして見てみると、デメリットとして取り上げたことの大部分は、様々な工夫をしていくことによって徐々に解消していく可能性がある。組織改正に先立って、福祉事務所内に区高齢者総合相談センターを作り、福祉サイドに保健婦が入り込む形で職種間の壁を取り払う準備をしてきた実績はあったが、より周到な準備が必要だった、との反省が現場のみならず机上で準備をした側にも出てきている。

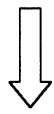
とは言っても、多様化するニーズに対応するための福祉事務所と保健所の組織統合は、児童虐待への対応を例に挙げるまでもなく、有用性があることは事実である。健診未受診児のフォローアップがなかなかできなかった保健所サイドが、生活保護受給家庭など福祉サイドの相談例の中にそのケースを発見することができ、総合的なアフターケア・行政サービスの展開に繋がった、という例も少しずつ聞くようになってきている。

組織統合の真のメリットを引き出すためにも、現場の意見をくみ上げ本当に意味での連携がとれるシステムを作り上げる必要がある。今後の推移を見守ることとしたい。



検索用テキスト OCR(光学的文字認識)ソフト使用

論文の一部ですが、認識率の関係で誤字が含まれる場合があります



要約: 仙台市が行った保健・医療・福祉施策の包括化とその総合的推進のための組織改正のうち、保健所と福祉事務所の統合についてその有用性を分析し、メリットとして、(1). 人員の有効活用、(2). 保健・福祉間の理解の推進、(3). 児童虐待対策の改善、の3点を、デメリットとして、(1). 利用者の混乱、(2). 保健婦の負担の増加、(3). 職種間の連携の難しさ、の3点を取り出し考察した。