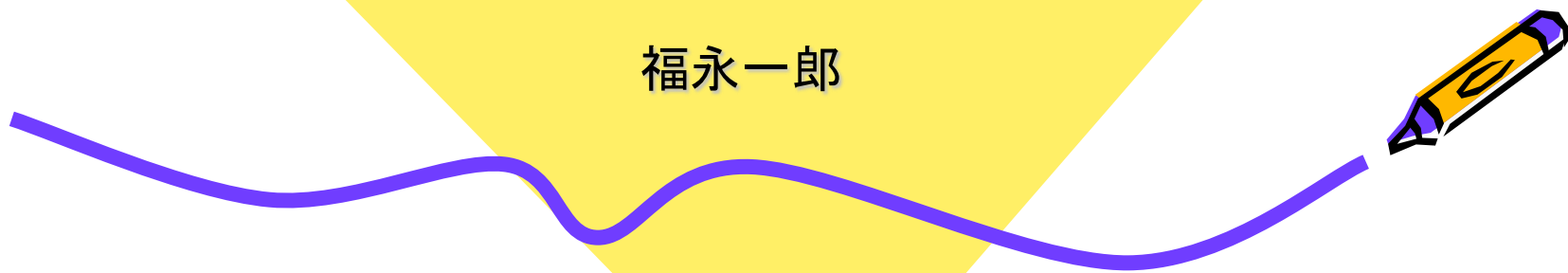




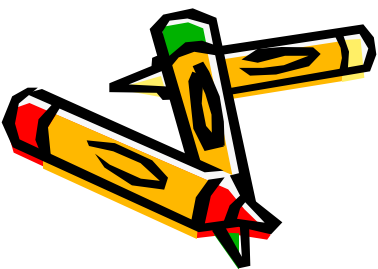
健康づくりと住民自治

保健計画総合研究所

福永一郎



地方自治基礎事項の復習



地方自治制度の発足



- 1888(明治21年)市町村制、1890年(明治23年、実施は10年程度延びる)府県制
- 国会設置(明治24年)。自由民権運動が地方へ波及する前に地方制度をつくった。主に制度を作ったのは山県有朋である。
- 府県は国が地方長官を任命、市町村の首長は間接選挙制
- 内務大臣の強い監督下におかれたが、基本的な団体自治機能は持っていた。



団体自治と住民自治



- 地方自治の政治・行政が地域社会で成り立つための条件
- 団体自治: 地方公共団体が国家とは別個の独立した存在で、ある程度国家の支配から離れた独自の政治・行政を運営する権限と責任を持つ
- 住民自治: 地域社会の政治・行政を地域住民の参加の下で、その意思と責任において行うこと
- 日本国憲法では、この両方を保障している。





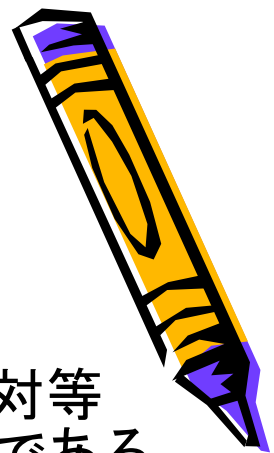
市町村基本構想、基本計画

- ④ 市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。(地方自治法第2条第4項)



都道府県と市町村

- 都道府県と市町村は対等の関係にある。しかし、実際に対等の関係にならないのは、いわゆる力関係から生ずるものである。
- ③ 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。但し、第5項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- ⑤ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。
- ⑥ 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。



(過去、一昨年廃止) 機関委任事務



- 地方公共団体の長が国の機関として行政事務を処理することである。**普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については、普通地方公共団体の長は、都道府県にあつては主務大臣、市町村にあつては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける。**ということから、国の執行機関として位置づけられる事務である。一方、団体委任事務はここまでの指揮監督を受けることはなかった。
- 非常に業務の分量が多く、地方自治体業務の7割程度を占めたと言われる。

以前は、国は機関委任事務を果たさない首長を罷免することができた。

たとえば自治体健診は、結核健診は機関委任事務、基本健診(老人保健法)は団体委任事務であった。



法定受託事務



- 地方公共団体の事務は自治事務と法定受託事務に分かれる。
- 本来国が行うべき業務(執行)を地方にゆだねているもので、国の仕事が地方に押しつけられているという批判が大きなものである。ただし、以前の機関委任事務のように国と地方との上下関係を明瞭につけてはいない。保健衛生領域の例としては、医事、薬事、食品衛生、感染症予防などの多くの事務が法定受託事務である。多くの保健所は基本的に法定受託事務で飯を食っていることになる。保健所機能を発揮することは**自治事務をきちんと位置づけることである**と言えよう。





- ⑨ この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。
 - 一 法律又はこれに基づく政令により都道府県市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という）。
 - 二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という）。
- ⑩ この法律又はこれに基づく政令に規定するもののほか、法律に定める法定受託事務は第一号法定受託事務にあつては別表第一の上欄に掲げる法律についてそれぞれ同表の下欄に、第二号法定受託事務にあつては別表第二の上欄に掲げる法律についてそれぞれ同表の下欄に掲げるとおりであり、政令に定める法定受託事務はこの法律に基づく政令に示すとおりである。



地方公共団体の財源



- 一般財源とは使途が特定されていない財源である。地方税収入、使用料・手数料収入などの自主財源と、地方交付税などからなる。地方交付税は旧自治省（総務省）が持っている。地方交付税のうち特別交付税というワケがあり、一般財源も「上位」官庁のコントロールを受けている部分があると言ってよい。また、法定受託事務でも、一般財源からまかなうものが多い。
 - 一方、使途が特定されている財源がある。この代表は、補助金である。
 - 補助金には、負担金と呼ばれる必ず出るものと、狭義の補助金と呼ばれる手あげ式のものがある。補助金は各省庁（国庫支出金）や都道府県が持っている。これらが国の地方の関与として取りあげられており、一般財源化する方向にある。
- 地方債という借金もある。地方債は負担の次世代の先送り、財政を硬直化させる一因となる。



基礎知識のまとめ



- 法定受託事務だけ行っているのは地方自治ではない。それだけで仕事をしたと思っているのは、行政職員の自己満足であり、住民にとってははなはだ迷惑。
- その地域で必要とされていることを政策化し、調整して実行することが地方自治である。
- その中心に住民を据えるのが、住民自治である。




地域での保健活動







地域の活動



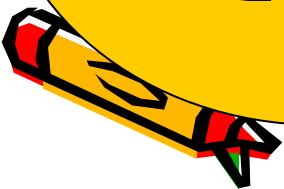
住民が自分(たち)で
できること

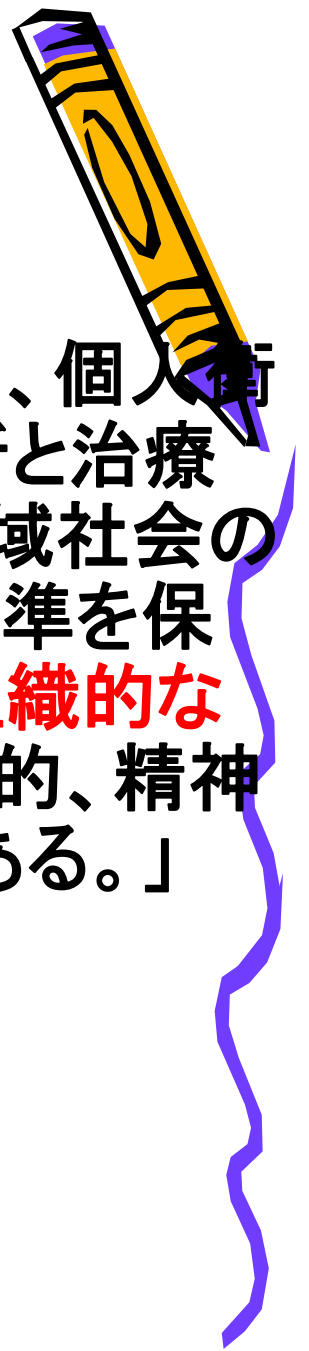


みんな(周
囲)と協力
してできる
こと



行政や専
門家が果
たすべきこ
と





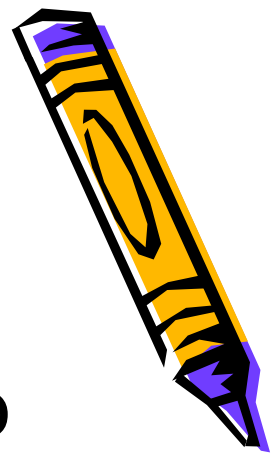
公衆衛生の定義

• Winslow, C, E, A 1877-1957

「公衆衛生とは、環境衛生の改善、伝染病の改善、個人衛生の原則についての衛生教育、疾病の早期診断と治療のための医療と看護サービスの組織化、及び地域社会のすべての人に、健康保持のための適切な生活水準を保障する社会制度の発展のために、**共同社会の組織的な努力**を通じて疾病を予防し、生命を延長し、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。」
1920-1949改変



公的責任の具体化



- 制度、法規
 - …公による公衆衛生の保障の形態の一つ
- システム化とマネジメント
 - …住民の健康水準の維持を保障するために公によるコミュニティの社会資源、関係機関活動を調整し、合目的化する手段…政策化

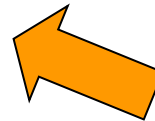
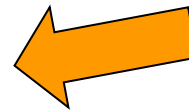
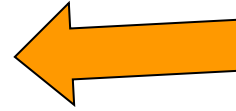
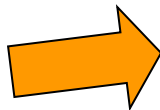
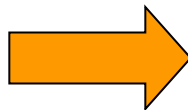
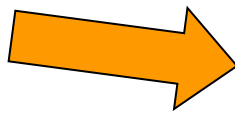


住民自治に基づいた
健康づくり

自分の選んだ行動が
できる能力の向上

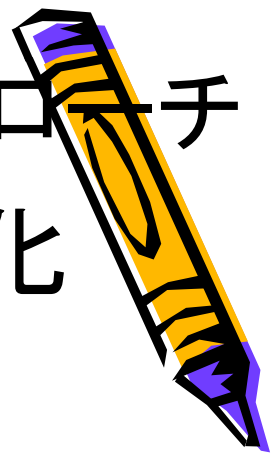


住民

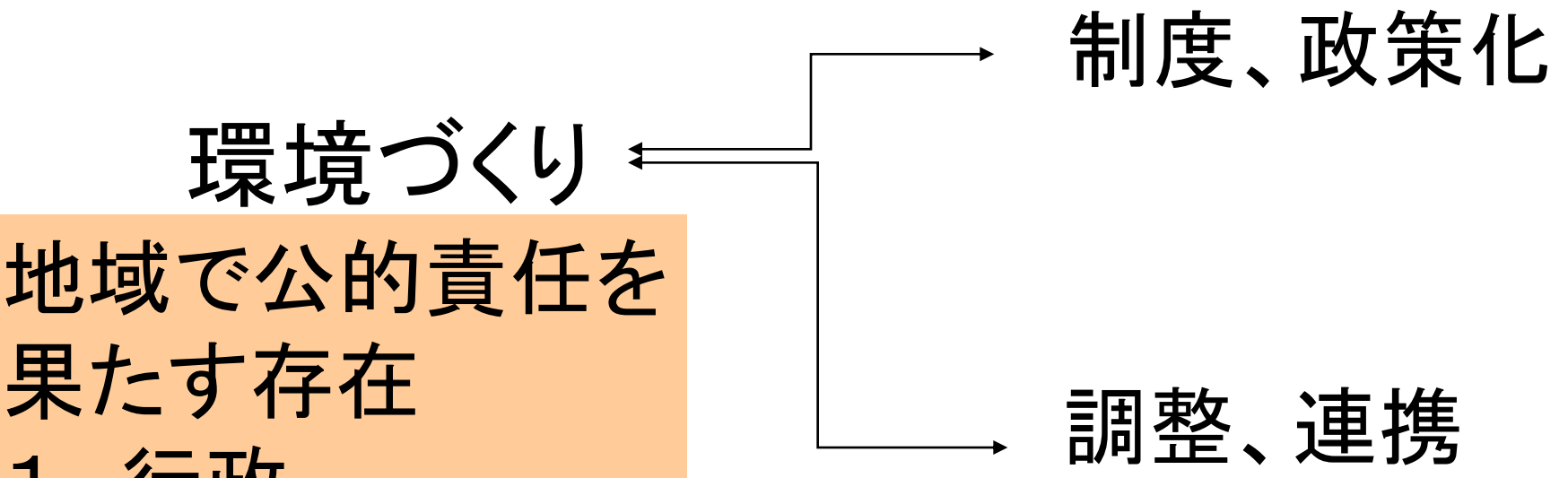
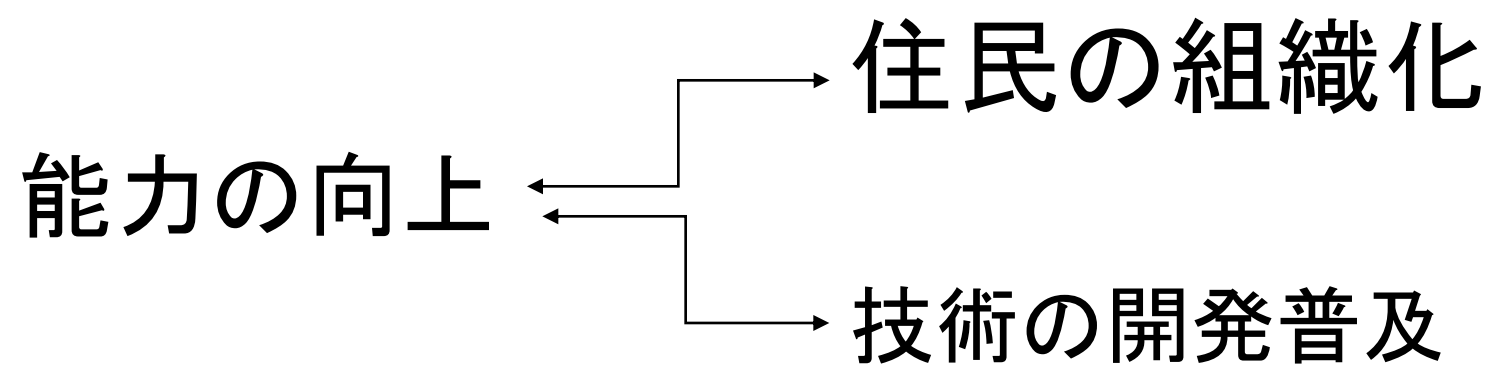


環境

行動を支持する環境づくり



住民自治のための公的責任によるアプローチ



地域で公的責任を果たす存在

1. 行政
2. 専門家

専門職の役割



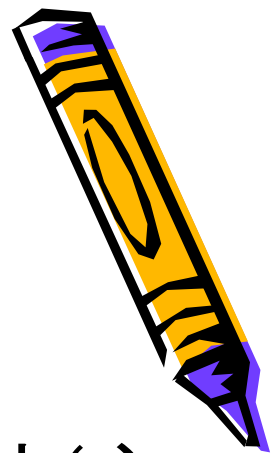
今後の市町村保健活動に必要な要素



- ① 保健活動に必要な基本的技法の確保
- ② Evidence Based Public Healthに基づいた保健活動
- ③ 疫学・保健統計の重要性
- ④ 保健計画の概念の反映
- ⑤ 行政内での意思形成過程における企画立案の展開と総合的な地方自治行政としての保健対策の樹立 ことに行政ライン、財政、企画における事業の位置づけと具体的な展開方策
- ⑥ 住民の主体性の確保と地域での人的資源・社会資源の活用



担当スタッフに必要な 3つの能力



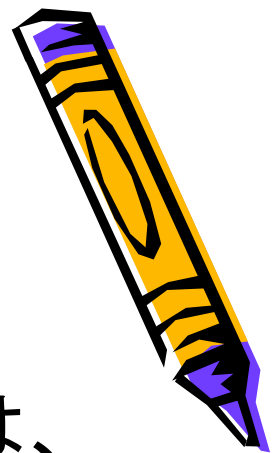
- ・ **基本職能**が持っているべき知識や技術・技法（主としては看護、栄養学、健康運動、及び臨床的技術）
- ・ **公衆衛生技術者**としての知識や技術・技法（疫学や予防医学といった、公衆衛生学的な知識や技術） 活動に科学性を持たせるために必要である
- ・ **行政職**としての知識や技術・技法（保健計画論や行政学、組織論＜行政、関係機関、住民＞に代表されるような政策） 保健活動を政策として提供するため

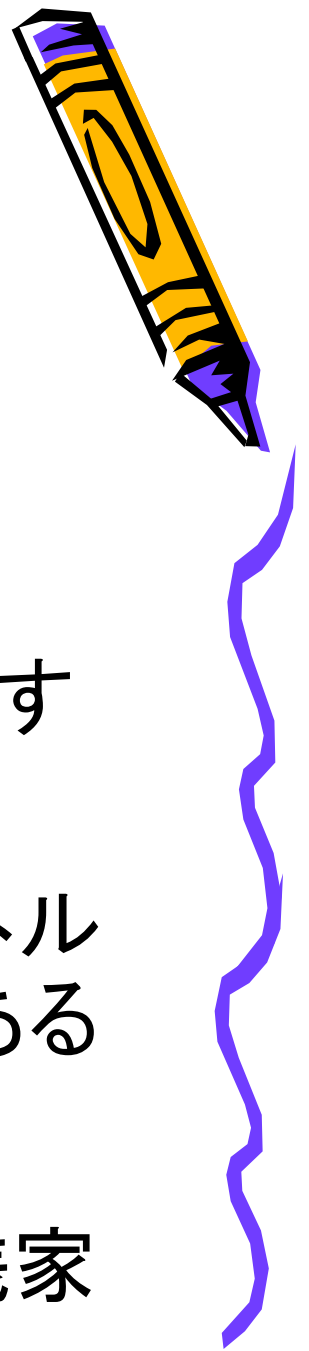


行政の役割

- 計画づくりは政策づくりでもある。ということは、計画の展開は政策の実行である。
- 行政の役割は大きく分けて2つある
 - ひとつは、直接対住民の事業を実施すること
 - もうひとつは、計画が自立的・自律的に進んでゆくように調整を行うことである

Point → 総合的見地から行政の役割を眺められるか？





関係機関の活動

- 専門性を生かして活動する
- 専門家が組織的に活動する
- 専門家が持つチャンネルを通して活動する

それは2つある。住民へ直接的なチャンネルと、各方面に働きかけるチャンネルである



point → 専門家が批評家ではなく実践家になるには？

市町村合併と健康づくり



市町村自治体の持つべき役割



基礎自治体である

- ・ 広域合併しても広域行政ではない。地区に根ざした基礎的な活動を維持する必要がある。……地区活動の強化

適切な政策を提示し実施する

- ・ 単なる与えられた業務の執行ではなく、政策として住民に提示し実行、評価する……政策立案機能の強化



市町村合併と健康づくり

- 市町村合併して変わるのは行政
- 市町村合併しても**変わらない**のは住民と地域の専門家

住民と地域の専門家に着目した健康づくりを進めよう

住民の自治を育てることが第1歩



地区活動の強化



- 広域合併によって変わること
- 小さなエリアの(市)町村であれば、ある程度その町村で一体的で均質できめ細やかなサービス提供や地区組織育成が可能であったが、広域エリアになり、人口規模も大きくなると、**保健活動の主体は、必然的に自治体のエリアから地区のエリアに移る。**
- この担い手は**地区組織等のそのエリアの住民活動**であり、そのためのアプローチが重要になってくる。残念ながらこのような議論は、「サービスの量と質」「サービスの提供の仕方」という議論に終始しているうちは出てこない。しかし、ヘルスポモーションの本質を議論すれば当然出てくる
- 「わがまち」から「わが地区」へ移る



合併前に保健計画をつくろう



- 保健計画は本来、住民と関係機関、行政との約束事であるとするならば、**合併後変わるのは行政だけであり、住民と関係機関はそのまま残るのである。**だから、住民と関係機関が、保健計画の続行を新しい行政に実行することを要求することもできる。それは、新しい自治体からみれば、地区の保健計画である。つまり、住民参加型の住民主体的な保健計画が存在すれば、その保健計画は、自治体の合併後も、「当然」にかつ「自律的」に実行される性格を持っているのである。すなわち、合併を控えた自治体では、住民主体型の保健計画を立てる努力は、地区活動の活性化と言う形で必ず実を結ぶはずなのである。合併という大イベントを前に、住民へ旧自治体行政の最後のプレゼントとして、そう言う「冒険」を試してみてもいいではないか？

