

## 住民組織活動を通じた SC の醸成・活用にかかる人材育成と OJT について

村嶋幸代（大分県立看護科学大学） 松本珠実（大阪市保健所） 藤内修二（大分県中部保健所）

### 要 旨

社会の変化が直接的に仕事に影響を及ぼす地域保健・公衆衛生の分野では、担当者自身が社会の動向を察知し、問題を見出し、解を探索する必要がある分、研修が重要になる。保健活動を効果的に行う上で、ソーシャルキャピタル（SC）の重要性もますます認識されつつある。

本報告は、地域保健の分野で最も多い保健師に焦点を当て、その SC 醸成能力の開発に必要な OJT を、新任期、中堅期、管理期、統括保健師に分け、その各期について、保健師の活動の特徴である「みる」「つなく」「動かす」の観点から SC 育成の在り方を整理した。情報としては、厚生労働省で平成 26 年度に発足した検討会「保健師に係る研修のあり方等に関する検討会」の中間とりまとめ（平成 26 年 12 月）と、平成 25 年度地域保健総合推進事業「ソーシャルキャピタルの醸成や活用にかかる保健活動の在り方に関する研究」の報告を活用・整理した。

### A. 目 的

OJT は、全ての組織で必要である。とりわけ、社会の変化が直接的に仕事に影響を及ぼす地域保健・公衆衛生の分野では、担当者自身が社会の動向を察知し、問題を見出し、解を探索する必要がある。その分、研修が重要になる。

保健医療福祉専門職としては多様な職種があるが、地域保健の分野で多いのは自治体に働く保健師である。

一方、保健活動を効果的に行う上で、ソーシャルキャピタル（SC）の重要性もますます認識されつつある。住民組織の育成・支援・協働を通して地域社会を強化することは益々重要となるからである。

平成 25 年 4 月に「地域における保健師の保健活動に関する指針」が改定され、保健師の活動の基本的な方向性として、「地区活動を通じて SC の醸成を図り、それらを活用して住民と協働し、住民の自助及び共助を支援して主体的かつ継続的な健康づくりを推進すること」、

「ライフサイクルを通じた健康づくりを支援するため、SC を醸成し、学校や企業等の関係機関との幅広い連携を図りつつ、社会環境の改善に取り組むなど、地域特性に応じた健康なまちづくりを推進すること」と明記された。

本研究では、保健活動の中で、SC を醸成し、活用するための能力を獲得するための研修の重要性に改めて光を当て、そのポイントを整理したい。特に、従来、比較的研修が準備されてきた新任期にとどまらず、中堅期から管理期、更に、統括保健師の研修体系の中で、SC 育成の重要性と在り方、課題を明確にし、今後、効果的な人材育成のための方策を検討することを目的とした。

### B. 方 法

本年度は、全国 6 か所で SC を醸成するための方策に関する研修を実施し、情報提供すると共に、そこで見出された課題の抽出とそれに基づく方法の洗練に力を注いだ。そのため、これ用

に準備した事項、および、そこで得られた情報を活用した。また、厚生労働省で平成 26 年度に発足した検討会「保健師に係る研修のあり方等に関する検討会」(座長：村嶋幸代)の中間とりまとめ(平成 26 年 12 月)更に、平成 25 年度地域保健総合推進事業「ソーシャルキャピタルの醸成や活用にかかる保健活動の在り方に関する研究」(分担報告書 松本珠実 全国保健師長会常任理事)の報告書を基に、各時期の研修のあり方について整理した。

## C. 結果

### 1. ソーシャルキャピタルの醸成と保健師活動

#### 1) 保健師活動のコア

保健師活動のコア:「みる」「つなぐ」「動かす」  
保健師の活動は、「みる」「つなぐ」「動かす」という言葉で言い表わされる。「みる」は、健康課題を把握するとともに地域の声を聴くことであり、「つなぐ」は人と人や集団と集団、組織同士をつなぐことである。「動かす」は、「みる」「つなぐ」ことを基盤に、関係機関、住民組織、地域住民と連携し、意思疎通しながら「動かす」のである。「地域が動いた」という認識は、継続した保健師活動によって得られるものであり、保健師として経験を積むことは、「SC の醸成」と密接な関係にあると言える。

「みる」「つなぐ」「動かす」と SC の醸成

SC は、「信頼」「互酬性の規範」という【認知的要素】と、「社会的ネットワーク」という【構造的要素】によって構成され、3つの要素が相互に関連し合い、らせん状にダイナミックに展開するものである。住民と社会のありように深く関わっており、行政職員は、このような住民と社会のありように直接的にも間接的にも関与していく要となる職業人である。

この意味では、地域保健分野で働く保健師が、SC 醸成の要となり、「みる」「つなぐ」「動か

す」を行いながら、SC 醸成に関わっていくことが非常に重要である。

### 2. 系統的な人材育成の必要性と OJT

平成 25 年 4 月に発出された保健活動通知を踏まえ、保健施策を一層推進することができる実践能力習得のため、自治体で保健師の体系的な人材育成を図る必要のあることが再認識された。また、地域保健関連施策が分野ごとに実施される中、行政に働く保健師には、より一層の能力が求められている。また、そのためにはまるまる友好的な人材育成体系と OJT のあり方が課題となっている。

### 3. 各期における研修と SC の醸成

保健師の人材育成は、キャリアを新任期、中堅期、管理期の 3 つに整理していることが多い。

このため本報告では、保健師のキャリアを 1) 職務に就いて数年の新任期、2) 新任期の保健師の育成や管理期の保健師を補佐する中堅期、3) 管理的立場を担う管理期の 3 段階で整理し、さらに、保健活動通知で示された「統括的な役割を担う保健師」を加え、各期における研修の必須事項と SC 醸成上の課題を整理した。

#### 1) 基礎教育の重要性

平成 22 年以前は、看護系大学では学士課程で全員が看護師と保健師教育を受けてきた(保看統合化カリキュラム)。保看統合化カリキュラムでは、時間的制約が厳しく、また、学生が保健師を志向していない場合も多く、地区組織活動を十分に教授することができず、SC 醸成を図るという保健活動の醍醐味を伝えることもできず、保健師の機能を低下させると危惧された。

このような現状を反省し、保健師教育が大学院修士課程で行われ始めた。平成 25 年度には、2 校(大分県立看護科学大学・岡山県立大学)であったが、平成 26 年度には更に 3 校(東大・

東北大・北海道大)開設され、今後も、増加が予想されている。

修士課程の保健師教育では、「地域に出かけて地域診断を行い、住民組織の有無などによる地域の違いがわかる」ようになる。学生自身が、自ら地区住民に積極的に話しかけて地域の情報を聞く体験が豊富にできるようになり、地区組織活動の原体験ができるようになる。一方で、修士課程の実習でも、『地区組織の醸成・活用』まで組み込むことは難しく、それは、卒後研修OJTに委ねられる。

## 2) 新任期

### 新任期の研修の考え方

新任期の研修に関しては、平成23年2月に「新人看護職員研修ガイドライン～保健師編～」(平成23年2月14日医政看発0214第2号厚生労働省医政局看護課長通知)が厚生労働省から示されていることもあり、ほとんどの自治体で研修が実施されている。

新任期は、個別支援や地区診断に基づく地区管理等の能力を醸成し、保健師としての基本的な視点及び実践能力を獲得する時期である。また、管理能力も新任期から系統的に育成する必要がある。さらに、各保健師の基本的能力の習得状況を確認しつつ、個別性にも着目した人材育成のあり方を検討することが課題である。

### 新任期におけるSC醸成上の課題

新任期の保健師の指導や支援のためには、通常、「プリセプター」が置かれる。このため、まずは、「プリセプター」が住民組織活動について十分な経験を積んでいることが望まれる。

新任期には、経験者から、SC醸成を図るためのスキル、すなわち、「健康課題の把握」「地域の声を聴く」「人と人をつなぐ」というスキルを、実践を通して、継続的に伝えていくことが必要である。そして、支援が継続的にできるように、年間計画、複数年次にわたる育成計

画など、戦略を立てることが肝要である。

「みる」能力の育成は、新任期にはプリセプターと一緒に地域へ出て、地区組織活動に従事する経験を持たせる。そこで、地域に潜在する事例や課題を見いだせるよう育てる。保健師や関係者からだけでなく、住民を通して複数の経路から入ってくる情報をどれだけキャッチできるかによって、「みる」ことに相違が出るということが学べるようにする。

次に、「つなぐ」能力の習得は、担当する業務を糸口として、他の業務を担当する保健師や他の職種、関係機関等の職員と「つながって」いく体験をすること、かつ、そのつながりが、住民組織や団体へも広がって行くことと認識する必要がある。

こうして、保健師自身のSCが醸成されるという体験を通して、人と人がつながる意義を実感できるのである。

新任期には、まずは自分自身のネットワークが広がるという体験、かつそれを通して楽しいという体験をするということが必要である。

## 3) 中堅期

### 中堅期の研修の考え方

中堅期には、プリセプターとして新任期の保健師の育成や管理期の保健師の補佐をすることが求められる。また、管理職を志向する者もいれば、現場での実践能力を高めてより専門性を発揮していきたいと考える者もいる。出産・育児期でもあり、産前産後休業を取得する者も多い。中堅期には、多様性を踏まえた対応をするとともに、主体的に自らの目指す方向を考えることができるようにすることが必要である。

### 中堅期におけるSC醸成上の課題

平成25年度地域保健総合推進事業「SCの醸成や活用にかかる保健活動の在り方に関する研究」では、「SC醸成の経験がある」と回

答した保健師は、「個別コーディネート」「地域コーディネート」といった「つなぐ」役割を業務全体の中で多く担っていたということが明らかになっている。

また、こうした経験のある保健師は、「キーパーソン」の存在を認識できており、「住民の思いを引き出すことの重要性」や「住民の主体的参加」も認識できていたということである。

即ち、中堅期の保健師に必要なスキルとして、「つなぐ」、「動かす」が挙げられる。新任期の「みる」「つなぐ」に比して、格段に「動かす」の割合が増えている。

「つなぐ」プロセスでは、住民と共に地域の課題を話し合い、住民組織による課題解決を支援するためにどう関わればいいのか、住民同士の関係性や協力体制の程度等を「アセスメントする力」が重要である。また、異なる分野の住民組織をつなぐ視点や共通する課題についての分析なども求められる。

「動かす」プロセスでは、課題解決のため戦略を立て、住民組織とともに実施し、評価するというPDCAサイクルを回しながら、次なる戦略として、住民組織主体に移行していくという段階を踏むことが大切である。

「地域が主体的あるいは自律的に動く」といった活動を行ったときに、多くの保健師は「保健師活動への意欲が増した」「保健師の仕事が面白い」といった実感を持つようになるという。中堅期の保健師は、SC醸成を経験することを通して、自らのモチベーションも高めることができるといえよう。

#### 4) 管理期

##### 管理期の研修の考え方

管理期には、地域診断を基盤として健康課題を見出すという保健師の特性ともいえる機能に加えて、自治体の社会資源や財政状況も勘案した施策立案、健康危機管理、組織運営管理等

の管理機能の発揮が求められるために、とくに管理能力の習得が課題である。

また、近年、部長職や課長職に就く保健師が徐々に増えており、職位に就くまでに必要な能力を系統的に習得することができるよう、人材育成体系を構築するようにする。

##### 管理期におけるSC醸成上の課題

管理期は、自分が担当する地域全体を「みて」「つないで」「動かす」ために、必要な施策を講じる役割がある。他の専門職の成長と同じように、保健師の成長にも、「ラインとしての職員上昇」と「スタッフとしての専門性の向上」の両方の方向性がある。管理期にどちらの方向に向かうのかについては、その保健師の適性や志向性によると考えられるが、ラインでポストが上がった場合には、SC醸成を行うことができるような人材の確保と育成、時間の確保、更に、SCを醸成・活用する必要性を施策の中で明確に位置付ける事等が役割となる。

専門性を向上させたスタッフの場合には、先ずは、「SC醸成の技術」として蓄積したものを活用する事、伝承する事が重要である。

#### 5) 統括保健師の役割

##### 統括保健師に係る研修の考え方

統括的な役割を担う保健師は、「保健師の保健活動を組織横断的に総合調整及び推進し、技術的及び専門的側面から指導する役割を担う部署を保健衛生部門等に明確に位置付け、保健師を配置するよう努めること。(保健活動通知)」と明記されたこともあり、自治体で重要性が認知され、配置も進んできている。

統括的役割を担う保健師の配置と継続的な確保に向け、各自治体でこのような役割を担う保健師をどのように育てていくかが重要な課題である。

## 統括における SC 醸成上の課題

統括的立場にある職員が、SC 醸成上に担うべき役割として、報告書では6つを挙げている。

一つ目は、人材育成である。職員の力量形成を図るため、ひとり一人にあった研修の機会を与えることである。

次に、組織横断的な意見交換の場を設けることで、分散配置等により、SC の醸成に関わる機会がなくならないよう、定期的な話し合いの場を設定したり、情報交換の場を確保することが重要である。

3つめは、適切な助言・指導である。困難事例や健康危機に対する適切な助言や指導を行い、必要に応じて、指示命令を行う。

4つめは施策化である。継続した SC の醸成を図るためには、保健計画に盛り込むなどして、自治体の重要な施策として位置づけるとともに、必要な人材や予算等を確保する必要がある。

5つめは、ワーク・ライフバランスの確保で、住民との協議の場が増えるにしたがって、勤務時間を超過しがちとなるため、職員の体調管理や人員配置等に配慮する必要がある。特に、新たな組織の立ち上げを行う場合には、どれくらいの業務量になるのかを見極め、必要な人員の手当てをする。

6つ目は、相談の場づくりである。自らが初任期・中堅期の職員の良き相談者となること、また、相談しやすい職場の体制づくりが求められる。具体的には、相談役を配置したり、相談の機会をつくる必要がある。

## D. 考 察

### 1. SC 醸成能力を伸ばすための方策

保健師の SC 醸成能力、即ち、住民組織の育成・支援・協働のための能力を育成する方策には、保健師の免許を得る課程で SC の概念や住民組織活動の方法論を確実に学ぶ事、新任期にはプリセプターの支援を得て、SC 醸成を

図るためのスキルを、実践を通して身に付ける事、中堅期には、「つなぐ」、「動かす」ための技術を確実にする事が挙げられた。更に、管理期や統括には、自治体の政策の中で、SC 醸成を位置付け、人材育成や時間の確保も含めて、円滑に SC 醸成ができるようになる事を進める役割がある。

何れの段階でも、地区組織活動や SC の醸成が保健師活動の核心に触れることを認識しておくこと、また、「楽しいこと」が必要である。

一方で、このような SC 醸成は、基礎教育ではできないことから、OJT として行うことが必要である。

## 2. 今後に向けた SC 醸成に係る研修体系構築

一方で、SC の醸成技術は、意図的に育成していく必要がある。SC は、「みる」「つなぐ」だけでは育てることができず、「動かす」体験が必須だからである。「動かす」ためには、関係機関とそこでのキーパーソンを知り、働きかけていく必要がある。それは、保健師自身の SC の醸成でもある。自分自身が人とつながり、信頼を得るという体験を通して、人は大きく成長していく。

保健師活動、即ち、地域保健活動の遂行スキルは、言語化し難いもの、即ち、伝承し難いものが多い。また、座学では伝わり難いため、OJT が必要である。地域保健の課題を解決していくために、研修と保健師に対する効果的なジョブローテーションも含めた人材育成の仕組みを意識的に構築する必要がある。

自治体によっては、研修や OJT を効果的に組むことができない場合もある。より多くの自治体で、保健師の人材育成が体系的に推進されるように、既に人材育成の仕組みを構築している自治体の例を参考にできる仕組みも必要である

2．学会発表

なし

G 知的財産権の出願・登録状況(予定を含む)

1．特許取得

なし

2．実用新案登録

なし

3．その他

なし