

厚生労働科学研究費補助金(循環器疾患・糖尿病等生活習慣病対策総合研究事業)
公衆衛生領域を中心とした自治体栄養士養成プログラム開発のための研究
分担研究報告書

統括保健師制度の文献的な整理と考察

研究分担者 岡本 理恵 金沢大学医薬保健研究域保健学系看護科学領域

研究要旨

自治体で働く技術専門職である保健師の統括保健師制度について把握することを目的に、制度の背景やしぐみや現行の課題について文献検討により整理と考察を行った。

統括保健師は2013(平成25)年に厚生労働省局長通知「地域における保健師の保健活動について」において保健活動を組織的横断的に総合調整及び推進することを目的にその必要性が明記された。2020(令和2)年度の調査では統括保健師を配置していた都道府県は100%、保健所設置市は77.6%、特別区は60.9%、市町村(保健所設置市、特別区を除く)は48.3%であった。日本看護協会では、2016(平成28)年度に「市町村統括保健師人材育成プログラム」を開発した。また、平成29~30年度には日本公衆衛生協会地域保健総合推進事業により統括保健師を対象とした「効率的・効果的な保健活動に関する留意点」が作成され、その目指すべき姿の明確化や人材教育体制は構築されつつある。また、自治体の統括保健師が果たしている役割は「組織内の全保健師の人材育成に係る総括」が最も多く、統括保健師の配置がある自治体では配置のない自治体と比較し人材育成体制が整っている傾向が認められた。一方で課題としては、現場での統括保健師配置の意義や認識の不統一が報告された。

統括保健師の配置は人材育成体制整備のために有用であるが、各自治体の現状にあった統括保健師の役割や位置付けを検討し、職場内外でのコンセンサスを得ることが、効果的な運用のために必要であることが示唆された。

A. 目的

自治体栄養士養成プログラムの開発にあたり、同じく自治体で働く技術専門職である保健師の統括保健師制度について把握することを目的に、制度の背景やしぐみ、現行の課題について文献検討により整理と考察を行った。

B. 研究方法

検索キーワードを「統括保健師」とし文献検索を行った結果、2012年から2020年の会議記録を除く51件が検索された(実施日2021年3月19日)。これらの文献および、厚生労働省の通知や報告書、公益社団法人日本看護協会の統括保健師に関連するページを閲覧した。統括保健師に関する統計情報は厚生労働省が実施している保健師活動領域調査(領域調査)報告を使用した。

C. 研究結果

1) 統括保健師制度の背景

我が国では少子高齢化の進展により、地域の健康課題は複雑化、多様化している。平成

6年の地域保健法改正以降、各種保健活動の中心的な役割を市町村が担うことと

なり、また市町村合併の進展に伴い関係機関との連携や地域全体での広範囲な取り組みが求められるようになった。

2006(平成18)年度に開催された「市町村保健活動の再構築に関する検討会」では、保健師、管理栄養士等の技術職員が保健、医療、介護、福祉等の部門に分散して配置されている現状の中で、組織横断的な取組体制の構築についての検討が行われた¹⁾。2007年(平成19)年3月にまとめられた同検討会の報告書では、今後の推進方策として「保健衛生部門と国保部門、地域包括支援センターなど庁内で組織を横断した協議の場の設置」や「職種ごとの統括的な役割を持つ者の配置」等が提案された¹⁾。

2013(平成25)年には厚生労働省局長通知「地域における保健師の保健活動について」により、地域における保健師活動のさらなる推進を図るため、「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」を行う統括保健師

を配置するよう努めることとされた²⁾。

2) 統括保健師の配置実態

厚生労働省が毎年実施している保健師領域活動調査(領域調査)によると、2020(令和2)年度の調査で統括保健師を配置していた都道府県は100%、保健所設置市で77.6%、特別区で60.9%、市町村(保健所設置市、特別区を除く)で48.3%であった³⁾。(表1)2015(平成27)年から2020(令和2)年の6年間の設置割合の推移をみると、都道府県では2018(平成30)年に100%となったが、保健所設置市、市町村では横ばい傾向であり、特別区は2019(令和元)年に比べ2020(令和2)年の割合は減少した⁴⁾。(図1)

3) 人材育成プログラムの開発

日本看護協会では、2014(平成26)年度と2015(平成27)年度に「統括保健師人材育成プログラム」の開発を行った^{5,6)}。さらに、2016(平成28)年度は各都道府県での統括保健師の配置状況や現任教育体制等のニーズに即した活用を念頭に「市町村統括保健師人材育成プログラム」を開発した⁷⁾。このプログラムは厚生労働省から「自治体保健師の標準的なキャリアラダー」が示されたことを受け、このキャリアラダーとの整合性を踏まえ、統括保健師が市町村において様々な部署に配置されている保健師を専門的側面から横断的に著性・支援し、地域全体の健康水準の向上を図ることのできる環境・体制を整える能力を強化することを目的としている。

4) 統括保健師留意点の作成

曾根らは平成29~30年度地域保健総合推進事業「地方公共団体における効率的・効果的な保健活動の展開及び計画的な保健師の育成・確保について」において統括保健師等のヒアリングやグループインタビューを通し、統括保健師を対象とした「効率的・効果的な保健活動に関する留意点」を作成した^{8,9)}。大項目は以下の4項目から成る。

人材育成の課題を明確化し、課題を踏まえて人材育成を推進する。

円滑な保健活動を推進するために統括的な管理・調整をする。

統括保健師の位置づけと役割が実施できる体制整備に自ら取り組む

災害発生時の統括保健師の役割を明確化し、発災に備えて当該自治体の体制整備に関与する。

報告書では保健師の専門性を発揮して保健師が主で取り組むものと、組織としての

動きに保健師の動きを併せていくものを見極めていく必要があると記載されている。

5) 統括保健師の役割実態と課題

平成30年度保健師の活動基盤に関する基礎調査報告書(日本看護協会)¹⁰⁾によると、1万8775件の調査協力のうち、63.4%の回答者の所属組織に統括保健師がいると回答していた。うち、事務分掌に明記されていると回答した者は42.0%であり、わからないと回答した者も21.0%見られた。

統括保健師が果たしている役割は「組織内の全保健師の人材育成に係る総括」が最も多く、72.4%であった。(図2)また、統括保健師が配置されている組織に所属している者の方が、「人材育成計画の策定」をはじめとした各種の教育体制が整っていると回答した割合が高かった(統括保健師配置ありでは61.4%、配置なしでは28.5%)。

一方、奥田らによる統括保健師に対するインタビュー調査では、統括保健師を配置したことによる課題として、組織内部や、保健師職能内においても、その意義や認識が不統一であることが、統括保健師の役割遂行の妨げとなっていること、統括保健師に求められる役割を遂行するためには、管理職の職位にあることは必要条件であるが管理職と統括保健師の兼務はその責務が大きく困難性が高いことが示されている。そのため統括保健師をどの部署に位置づけ、どのような役割を担うことが望ましいのかについて、各自治体内で協議・検討を図り、自治体内部での合意形成を図った上での配置が望ましいとしている¹¹⁾。

D. 考察

統括保健師は教育プログラムや留意点等の目指すべき姿やその教育体制の枠組みは構築されつつある。統括保健師の配置がなされている自治体の方が教育体制整備なされていることに関して、鎌田らは統括保健師による組織の現任教育体制整備推進の成果である可能性があるとして述べている¹²⁾。今後はこのような統括保健師配置の成果について質的に評価していく必要がある。

一方で、市町村統括保健師の配置は約半数に留まっている。統括保健師の配置は人材育成体制整備のために有用であるが、各自治体の現状にあった統括保健師の役割や位置付けを検討し、職場内でのコンセンサスを得ることが、効果的な運用を行うために必要であることが示唆された。

E. 結論

統括保健師は保健師の分散配置が進む中、2013（平成 25）年に厚生労働省通知により保健活動を組織的横断的に総合調整及び推進することを目的にその必要性が明記された。

2020（令和 2）年度の統括保健師の設置割合は、都道府県は 100%、市町村（保健所設置市、特別区を除く）は 48.3%であった。

日本看護協会は 2016（平成 28）年度に「市町村統括保健師人材育成プログラム報告書」を作成した。

統括保健師が配置されている組織の方が、「人材育成計画の策定」を行っている割合が高かった（配置あり 61.4%、配置なし 28.5%）。

統括保健師設置の課題として、組織内部や、保健師職能内での、意義や認識についての統一、適切な配置部署や職位の検討等が示された。

参考文献

1) 市町村保健活動の再構築に関する検討会：市町村保健活動の再構築に関する検討会報告書. 2007

<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/03/s0330-8.html#2>

2) 労働省健康局長（健発 0419 第 1 号）：地域における保健師の保健活動について. 2013.

3) 厚生労働省. 令和 2 年度保健師活動領域調査（領域調査）結果の概要. 2020.

https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/dl/ryouikichousa_r02_1.pdf

4) 厚生労働省.（平成 27-令和元年度）保健師活動領域調査（領域調査）結果の概要. 2015-2020.

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/index.html>

5) 日本看護協会：平成 25 年度厚生労働省先駆的保健活動交流推進事業 統括保健師人材育成プログラム実施報告書. 2014.

<https://www.nurse.or.jp/home/publication/pdf/senkuteki/2015/26-tokatsuhokenshi.pdf>

6) 日本看護協会：平成 27 年度厚生労働省先駆的保健活動交流推進事業報告書 統括保健師人材育成プログラムの開発～2 年間の試行を踏まえて～. 2015.

https://www.nurse.or.jp/home/publication/pdf/senkuteki/2016/jinzaiikusei_program.pdf

https://www.nurse.or.jp/home/publication/pdf/senkuteki/2017/28_shichoson.pdf

7) 日本看護協会：平成 28 年度厚生労働省先駆的保健活動交流推進事業報告書 市町村統括保健師人材育成プログラムの実施～今後の展開に向けて～. 2016.

https://www.nurse.or.jp/home/publication/pdf/senkuteki/2017/28_shichoson.pdf

8) 日本公衆衛生協会：平成 29 年度地域保健総合推進事業「地方公共団体における効率的・効果的な保健活動の展開及び計画的な保健師の育成・確保について」中間報告

（分担事業者：曾根智史）総合報告書. 2018.
http://www.jpha.or.jp/sub/pdf/menu04_2_h29_01.pdf

9) 日本公衆衛生協会：平成 30 年度地域保健総合推進事業「地方公共団体における効率的・効果的な保健活動の展開及び計画的な保健師の育成・確保について」総合報告書

（分担事業者：曾根智史）総合報告書. 2019.
http://www.jpha.or.jp/sub/pdf/menu04_2_h30_01.pdf

10) 日本看護協会：平成 30 年度厚生労働省先駆的保健活動交流推進事業 保健師の活動基盤に関する基盤調査報告書. 2019.

https://www.nurse.or.jp/home/publication/pdf/senkuteki/2019/hokenshi_katsudokiban.pdf

11) 奥田 博子, 宮崎 美砂子, 石丸 美奈：【今後の保健師に係る研修のあり方-自治体保健師の人材育成体制構築の推進に向けて-】統括的な役割を担う保健師の現状と課題. 保健医療科学. 65 (5) : 466-473. 2016.

12) 鎌田 久美子, 村中 峯子：【令和時代の保健師キャリアを目指して】「平成 30 年度保健師の活動基盤に関する基礎調査」の概要 保健師の人材確保・定着・育成に向けて. 保健師ジャーナル. 75 (5) : 370-377. 2019.
(URL 最終確認 2021. 3. 19)

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

表1 統括保健師を配置している自治体数

	全自治体数	統括保健師 配置自治体数	配置割合
都道府県	47	47	100.0%
市町村	1,741	868	49.9%
保健所設置市	85	66	77.6%
特別区	23	14	60.9%
市町村	1,633	788	48.3%
合計	1,788	915	51.2%

出典：厚生労働省令和2年度保健師活動領域調査(領域調査)結果の概要

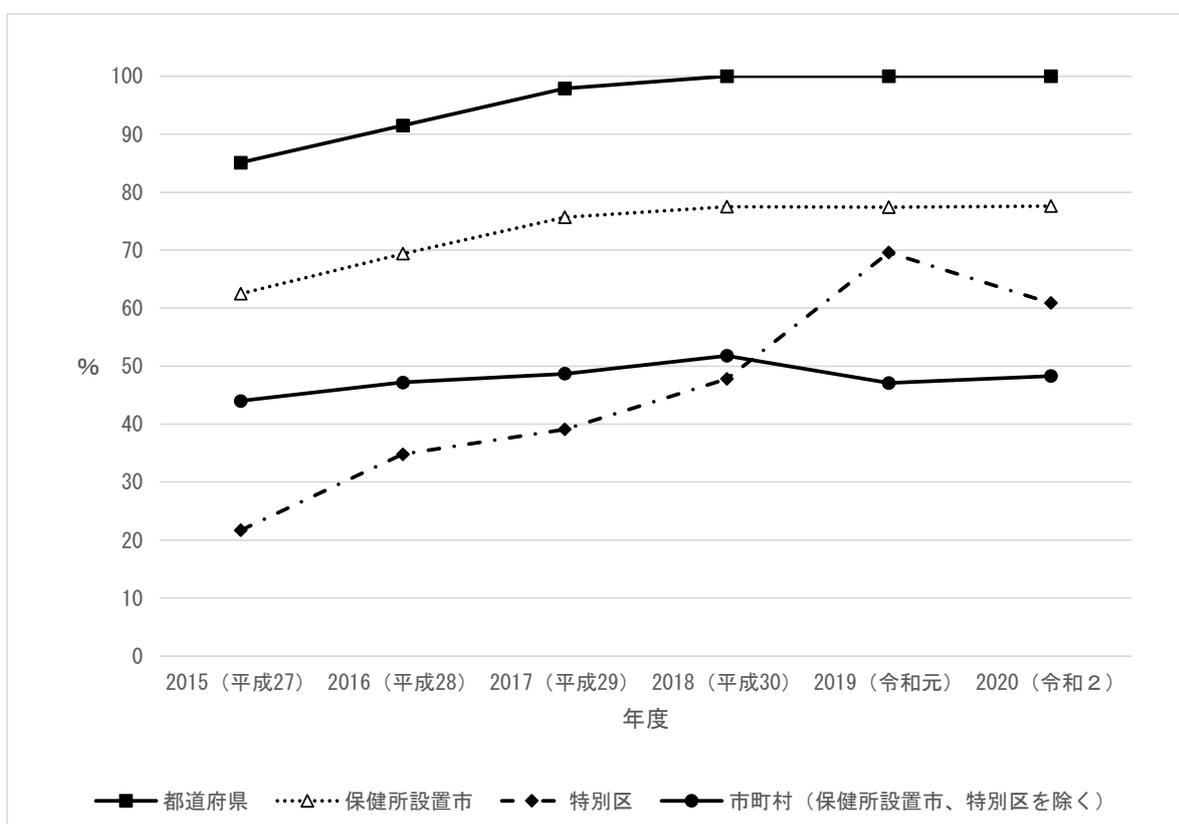


図1 統括保健師を配置している自治体割合の推移

出典：厚生労働省保健師活動領域調査(領域調査)結果の概要 平成27-令和元年度データより著者作成

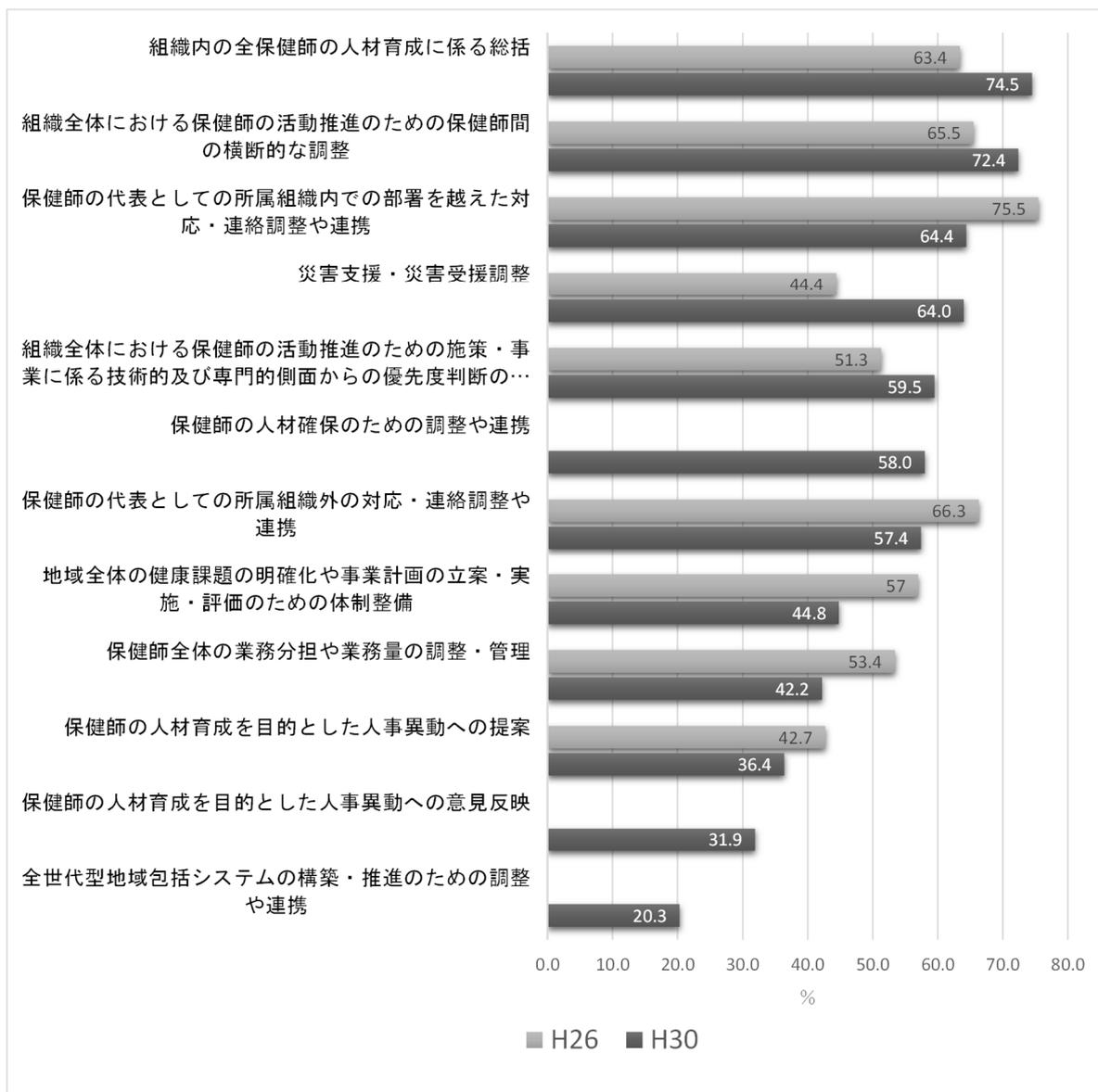


図2 統括保健師の果たしている役割（複数回答）

出典：平成30年度保健師の活動基盤に関する基礎調査報告書（日本看護協会）