

第Ⅱ部 「統括保健師の役割遂行力開発」

—統括保健師の育成のための研修プログラム開発—

研究要旨

本研究の目的は、統括保健師の能力育成研修の在り方を検討することである。

本年度は、1) 統括保健師のコンピテンシー、および配置や能力開発の状況について整理すること、2) 市町村統括保健師育成のため研修プログラム試案を作成することを目的とした。

文献レビューより統括保健師のコンピテンシーを整理した。また昨年度の調査結果を検討し、それらの結果から、市町村統括保健師育成のための研修プログラム試案を作成した。

統括保健師のコンピテンシーは、【政策形成】【組織横断的な総合的な保健活動推進】【健康危機管理】【人材育成】【技術指導】【統括保健師の位置付けに向けた体制整備】に分類された。また、統括保健師は市町村での位置づけは進んでいなかった。統括保健師の統括保健師としての役割の実践状況では、人材配置や人材育成、ケアシステム構築といった、特に複数の部署との調整が必要な事項の実施割合が低かった。以上の結果をもとに、市町村統括保健師育成研修プログラム試案を作成した。

研究分担者

鳩野洋子 九州大学大学院医学研究科保健学部門 教授

吉岡京子 国立保健医療科学院生涯健康研究部公衆衛生看護研究領域 上席主任研究官

成木弘子 日本赤十字看護大学さいたま看護学部 教授

研究協力者

藤原啓子 横浜市教育委員会事務局学校教育企画部特別支援教育課 担当課長

A 研究目的

地方自治体における保健活動の展開は、地域の健康課題の複雑化・多様化、地域のソーシャル・キャピタル(地域力)の低下、頻発する大規模な健康危機状態、社会の変化のスピードの速さ等に対応してゆくことが求められている。一方、地方自治体における保健師の活動状況をみると、分散配置が進んだことも影響し、地域の健康課題を保健師全体で共有し、推進してゆく体制をとることの困難さや、災害時など保健師全体で動く必要がある際の指揮命令系統が充分機能しないこと、保健師一人配置の部署にいる保健師が、保健師のキャリアレベルに応じた人材育成の対象から外れてしまうことが生じている等の課題が生じている。

これらの状況への対応として、「保健師の保健活動を組織横断的に総合調整及び推進し、技術及び専門的側面から指導する役割を担う者」の必要性が述べられ¹⁾、統括保健師を配置することが推進されている。

しかし、統括保健師は制度自体が新しく、また、もともと管理的な立場の保健師の能力育成が実施されている状況にないこと、統括保健師もすべての自治体に配置されている状況にないこと等により、その能力開発は各個人に任されている状況が見られている。統括保健師はキャリアレベルの高い保健師に求められる新たな役割であり、その能力が発揮されることは、当該自治体の保健活動の推進を通じた地域住民の健康度の向上への影響が考えられることから、その能力開発を行うことは逼迫の課題である。

以上のことから、本分担班では、統括保健師の能力育成を目指した統括保健師の能力育成研修の在り方を検討することを目的としている。この目的に向けて、本年度は、1)統括保健師のコンピテンシー、および配置や能力開発の状況について整理すること、2)市町村統括保健

師育成のため研修プログラム試案を作成することを目標とした。

B 研究方法

1) 統括保健師のコンピテンシー、および配置や能力開発の状況について

①統括保健師のコンピテンシーについて

統括保健師のコンピテンシーについて、包括的な整理が行なわれている先行研究について整理した。

②統括保健師の配置や能力開発の状況について

昨年度、本研究班で実施した全国調査の結果について整理した。

2) 市町村統括保健師育成のため研修プログラム試案の作成

研修プログラム作成にあたっての前提となる、他の研修の実施状況や実行可能な条件等に関して検討した上で、プログラム試案について班員で検討した。

C 結果

1) 統括保健師のコンピテンシー、および配置や能力開発の状況について

①統括保健師のコンピテンシーについて

統括保健師のコンピテンシーを扱っている資料を収集したところ、4つの資料が得られた^{2)~5)}。それらの大項目を整理したところ、

【政策形成】【組織横断的な総合的な保健活動推進】【健康危機管理】【人材育成】【技術指導】【統括保健師の位置付けに向けた体制整備】に分類された。このうち、複数の先行研究の中で示されたものは、【組織横断的な総合的な保健活動推進】【健康危機管理】【人材育成】であった(表1)。

②—1. 統括保健師の配置について

昨年度実施した調査から統括保健師の配置状況をみると、都道府県では100%、市町村全

体では 53.0%で、うち保健所設置市は 77.5% 特別区 46.8%，市町村は 51.8%であり、過去と比較して配置は進んでいるものの、自治体の規模によって違いが見られた。

ただし、統括保健師の自治体内での位置づけの状況は自治体の種別によって大きく異なっていた。統括保健師が「あり」と回答した自治体の中で、位置づけが「ある」と回答した自治体は、都道府県 84.1%，保健所設置市では 62.3%と半数を超えていたが、一般市町村では 23.0%であった(表 2)。

しかしながら、この位置づけの有無で、統括保健師が位置付けられていることによるアウトカムとみなすことのできる、活動指針の 10 項目の推進状況や、自治体における保健師の人材育成に関わる事項の実施状況をみると、位置づけが「あり」と回答した自治体のほうが、保健活動の推進や、保健師の人材育成に関わる体制整備が行われている状況が明らかとなったことから、統括保健師が明確に位置づけられていくことの必要性を確認した(表 3・表 4)。

②—2. 統括保健師の能力開発の状況について

昨年度の調査において、統括保健師の役割の実施状況について尋ねた項目(都道府県・市町村共通 17 項目、都道府県だけの項目 2 項目、一般市町村だけの項目 1 項目)の状況をみると、その回答状況から全般的に市区町村のほうが役割を実施に課題を有している場合が多いことが明らかとなった。

市町村において不十分と回答された役割が高かった項目は順に、「保健師が参画すべき会議を明確にしている」「保健師の研究や学会発表を推進する」「人事課と調整し、保健師採用や昇進に関わる」「分散配置の状況を踏まえた人材育成・現任教育の仕組みをつくる」「地域ケアシステムの構築に向けて関係部署の調整を行う」の項目であった。これらの項目を上①の統括保健師のコンピテンシーの大項目と

照らすと、【組織横断的な総合的な保健活動推進】【人材育成】に該当する役割と考えられた(表 5)。

2) 市町村統括保健師育成のため研修プログラム試案の作成

① 研修プログラム試案の開発に向けた前提の検討

対象について:現在、統括保健師を対象とした研修が実施されているのは、国立保健医療科学院で研修のみである。この研修は主として県、保健所設置市の統括保健師を対象としている。また、統括保健師の役割の実施状況においては、一般市町村の保健師の実施状況の割合が低いことから、一般市町村の保健師を対象とすることが妥当と考えた。また、過去、一般市町村の統括保健師が参加可能なプログラムが存在しなかったことから、まずは既に統括保健師として活動をしている人のみを対象とし、数年後、一定程度、本プログラムの受講者が輩出された後に次期統括の立場の保健師も対象とすることとした。

期間について:一般市町村の統括保健師の研修の参加可能性を考慮すると、研修のために職場を離れることが可能なのは、移動も含めて 1 日であると考え、各都道府県単位で実施するとした。これに伴い、実施主体は県とし、全国での開催が可能となるようなものとする。

研修のねらい:昨年度の調査の結果に照らすと、向上させるべき役割・能力として、【組織横断的な総合的な保健活動推進】【人材育成】能力向上性の必要性が考えられた。このうち【人材育成】は、組織の体制に依拠する部分が多く、研修だけでそのアウトカムが得られることは困難であること、国立保健医療科学院で実施されている統括保健師の研修の中核となっているテーマが組織連携であり、それとの整合性をとる必要があることを考慮し、【組織横断的な

総合的な保健活動推進】に関わる能力向上を中核のテーマと決定した。

②試案の作成

①で検討した研修プログラムの前提を考慮し、プログラム試案を作成した。1日の中で行うべき内容を検討した。そのため講義に関しては基本的に事前の遠隔学習を計画した。

対面で行うプログラムでは厚生労働省の講義とリフレクションの考え方に基づいたグループワークを計画した。統括保健師の分野横断的な調整を行う方法論に関しては現行において十分な方法論の整理が構築されていない。グループワークでリフレクションの方法を用いることは、参加者の実践知の交換の場となりまたそれらの結果を統合することで方法論の構築にもつながり、今後の研修へのフィードバックも可能となることを考えて採用した(表6)。

D 考察

1) 統括保健師のコンピテンシー、および配置や能力開発の状況について

統括保健師のコンピテンシーに関して整理されたものは多くはなかった。また、初期に整理されたコンピテンシーとその後のものは異なってきている。具体的には健康危機管理が加わっているが、これは近年の災害の頻発状況を反映したものと考えられた。地域の課題の状況によって求められるコンピテンシーが変化することは当然である。統括保健師の研修は継続的な実施が必要となると考えられる。今後はその時期の求められるコンピテンシーの探求とプログラム内容の合致に関しての確認をしてゆくことも重要である。

配置に関しては、都道府県と比較し、市町村においてははまだ未設置のところが多かった。市町村では保健師が管理職ポストについていないところも多い中、部署横断的な役割という、

自治体の指揮命令系統とある意味相容れない役割を位置付けることは困難な部分が多いことが考えられる。しかし、調査結果に見られたように、統括保健師としての位置づけがあるほうが、保健活動の推進や人材育成の推進に良い影響があることから、それらの結果を活用した自治体内部での配置に向けた働きかけや、既に100%の配置が行われている都道府県の支援が求められる。

統括保健師の能力の発揮状況に関しては、主観的評価であることの限界はあるものの、他部署との調整が必要な人材配置や人材育成、ケアシステムの構築等の実施において、不十分な状況が見られた。ただしこのような組織を越えた調整こそが統括保健師に求められる役割であるため、これらの能力開発のニーズが高いことが考えられた。

2) 市町村統括保健師育成のため研修プログラム試案について

研修プログラムはリフレクションを行うことを中心に構成した。リフレクションは意識しないままに行っている日常の中での行為について理解する、「暗黙の中での経験」を、「知」としてつくりあげることでもあると言われている⁶⁾。統括保健師が分野を超えた調整を行うスキルは現行において整理されていない。そのため、各統括保健師がそのスキルを振り返り、言語化し、共有することを想定した本プログラム試案は、現在の統括保健師のスキルの研究の発展段階と合致するものと考えられた。

E 結論

文献レビューおよび昨年度の調査結果の分析に基づいた研究班での討議により、市町村の統括保健師を対象とした研修プログラムの試案を作成した。次年度はこの試案の妥当性の検討が求められる。

引用文献

なし

1) 厚生労働省. 地域における保健師の保健活動について. 2013

https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tb9310&dataType=1&pageNo=1

2) 日本公衆衛生協会. 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. 平成 30 年度地域保健総合推進事業報告書. 2019.

http://www.jpha.or.jp/sub/pdf/menu04_2_h30_01.pdf

3) 日本看護協会. 統括保健師人材育成プログラムの開発. 平成 27 年度厚生労働省先駆的保健活動推進事業報告書. 2018

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

4) 厚生労働省. 保健師に係る研修のあり方等に関する検討会最終報告書自治体保健師の人材育成体制構築の推進に向けて. 2017

<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-10901000-Kenkoukyoku-Soumuka/0000120158.pdf>

5) 鳩野洋子, 鈴木浩子, 眞崎直子. 市町村統括保健師の役割遂行尺度の開発. 日本公衆衛生雑誌. 2013 ; 60(5) : 273-284

6) Donald A. Schon. 柳沢昌一, 三輪建二訳. 省察的実践とは何か プロフェッショナルの行為と試行. 鳳書房. 2007 50-75

健康危機管理情報

特記事項なし

研究発表

1 論文発表

なし

2 学会発表

なし

知的財産権の出願・登録状況

表1 統括保健師のコンピテンシー・役割を示した先行研究

資料名等 役割分類	① H29効果的効率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1*	② H28保健師に係る研修のあり方等に関する検討会最終とりまとめ1*	③ H28厚生労働省・保健師のキャリアラダー2*	④ H28日本看護協会	⑤ H25統括保健師役割遂行尺度1*
政策形成			政策策定と評価		
組織横断的な総合的な保健活動推進	円滑な保健活動を推進するために統括的な管理・運営をする	組織横断的な調整や交渉を行い、保健活動を総合的に推進する能力		部署横断的な調整による地域の健康課題や優先度の明確化	自治体全体の保健活動の推進
					職能代表としての調整の遂行
健康危機管理	災害発生時の統括保健師の役割を明確化し、		危機管理	健康危機管理に関する保健師活動の調整	
人材育成	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	組織目標等に基づき保健師の人材育成体制を整備する能力	人事管理	専門職としての視点からの保健師配置等に関する意見具申	部下の保健師の能力開発
				保健師の人材育成	
技術指導		保健師としての専門的知識・技術について指導する能力			
統括保健師の位置づけに向けた体制整備	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				
1* 下位項目があるもの					
注)下位項目の中には、他の領域の内容が含まれるものもあるが、大項目だけで近い内容に分類している					
2* 出典は②と同様					

表2 統括保健師の位置づけの状況

(単位:自治体)

	n	あり		なし	
		回答数	%	回答数	%
都道府県	44	37	84.1	7	15.9
市町村*	774	194	25.1	578	74.7
うち保健所設置市	53	33	62.3	20	37.7
特別区	11	3	27.3	8	72.7
市町村*	679	156	23.0	522	76.9

* 市町村に2件の不明があるため、100%にならない部分がある

表3 統括保健師の位置づけの有無別に見た活動指針に示された10項目の推進状況
 (「できている」「とちらかといえはできている」の割合)

	あり n=236	なし n=585
①地域診断に基づくPDCAサイクル	50.6	42.9
②個別課題から地域課題への視点および活動展開	56.7	47.5
③予防的介入の重視	75.7	67.9
④地区活動に立脚した活動の強化	54.1	41.0
⑤地区担当制の推進	62.3	54.9
⑥地域特性に応じた健康な町づくりの推進	54.1	49.1
⑦部署横断的な保健活動の連携および協働	74.9	57.4
⑧地域のケアシステムの構築	49.3	46.9
⑨各種保健医療計画の策定および実施	76.2	69.4
⑩人材育成	68.9	35.7

表4 統括保健師の位置づけの有無別に見た人材育成体制の状況 N=816(%)

	あり n=231	なし n=585
人材育成計画策定	45.9	17.1
新人教育体制の構築	78.8	46.5
ジョブローテーション	47.2	28.7
人事部門との連携	77.9	59.7
教育機関と連携した人材育成	26.8	5.8
自治体間で連携した人材育成	71.0	57.6
中堅期からの統括保健師育成	41.1	15.2
採用計画	58.4	39.0

表5 統括保健師としての役割の実施状況 N=816(%)

		あまり・全くの割合	
全員回答		保健所	市区町村
1	保健師全体の活動方針を検討し、明確化する	13.6	36.9
2	保健師全体の意思疎通や合意形成ができる機会をつくる	4.6	15.8
3	業務上の悩みや課題を検討する場や機会をつくり、保健師業務の質を担保する	11.4	16.0
4	保健師全体で自治体の健康課題を共有する機会をつくる	34.1	26.2
5	自治体全体の保健活動の進行管理を行う	63.6	49.9
6	各保健師の状況をふまえて保健師間の協力体制をマネジメントする	27.3	27.9
7	議員やマスコミ、他機関等、所属組織の外に対して保健師代表として発言、交渉する	38.7	27.3
8	他職種、自治体上層部等、所属組織の内部で保健師代表として発言、交渉する	20.5	35.3
9	保健事業の財源の確保を支援する	45.5	32.6
10	行政計画策定に参加・参画し、保健活動を位置づける	36.4	40.7
11	組織横断的に適切な人材配置に関与する	18.2	54.3
12	分散配置の状況をふまえた人材育成・現任教育のしくみをつくる	4.6	51.6
13	人事課と調整し、保健師採用や昇進にかかわる	25.0	56.5
14	次世代の統括的役割を担う保健師を育てる	11.4	45.9
15	保健師の研究や学会発表を推進する	20.5	57.1
16	地域ケアシステムの構築に向けて関係部署の調整を行う	59.1	54.0
17	保健師が参画すべき会議を明確にしている	54.5	59.2
都道府県だけ回答			
18	管内の市町村保健師の人材育成を視野に入れて推進する	4.4	-
19	管内の市町村の健康格差をアセスメントし、その是正のための対策を講じる	47.7	-
市町村だけ回答(保健所設置市を除く)			
20	都道府県の人材育成の方針とすり合わせ、都道府県と連携しながら自治体の人材育成を推進する	-	33.3

注)塗りつぶしは「あまりできていない」「全くできていない」の項目が5割以上の項目

表6 市町村統括保健師研修プログラム試案

	研修内容	ねらい	講師
事前準備	【遠隔講義1】20分 統括保健師の役割	・市町村保健師で統括的立場にある者の役割や機能・活動実態について説明できる	大学等学識経験者 (遠隔・DVD)
	【遠隔講義2】30分 組織横断的な調整能力発揮の ために必要なこと	・市町村統括保健師の組織横断的な調整能力発揮のために必要な役割や機能について説明できる。	大学等学識経験者 (遠隔・DVD)
	【遠隔講義3】20分 リフレクションの考え方と 事前課題の進め方	・事前課題に必要な基礎知識としての「リフレクションの考え方」と事前課題の進め方について説明できる。	大学等学識経験者 (遠隔・DVD)
	【事前準備資料】 (1) 所属組織の基本情報 (2) 自らの組織横断的な活動に関するリフレクション	(1) 所属自治体の保健師が配置されている組織の情報を整理し、統括的立場にある者の果たす役割を考えるための情報を整理する。 (2) 市町村統括保健師として、自組織における組織横断的な活動を振り返ることを通して、統括保健師としてのマネジメントのあり方を考える。	・事前準備資料の開発と提供→ 大学等学識経験者 ・配布や対応 →主催都道府県の担当者
一日目	【挨拶・趣旨説明】10分	・研修全体を把握し説明することができる。	都道府県担当者等
	【講義(DVD等)】60分 保健医療福祉施策の動向と統括保健師への期待	・施策展開に必要な市町村保健師管理者の機能と、必要な能力について説明できる。	厚生労働省 (対面・DVD)
	【GW:オリエンテーション】20分	・リフレクションの方法を理解し説明できる。	都道府県担当者
	【GW・休憩時間】260分 自らの組織横断的な活動に関するリフレクション	・自らの組織横断的な活動を推進する上で果たした自身の役割についてリフレクションすることを通し、より具体的に説明することができる。	◇コーディネート 各都道府県の企画運営者等 ◇ファシリテーター 各都道府県保健師
	【まとめ】20分	・今後の実践に活かす統括保健師としてのあり方を説明できる。	〇〇県 企画運営担当者