

## 〔資料〕

## 6基礎自治体における保健師の行政評価への取り組みと保健師活動評価の実施状況

松下 光子<sup>1)</sup> 大井 靖子<sup>1)</sup> 種村 真衣<sup>2)</sup> 山田 洋子<sup>1)</sup> 大川 眞智子<sup>3)</sup>Implementation of the Performance Evaluation in the Local Government and Public Health Nursing  
Practice Evaluation by Public Health Nurses in six MunicipalitiesMitsuko Matsushita<sup>1)</sup>, Yasuko Ohi<sup>1)</sup>, Mai Tanemura<sup>2)</sup>, Yoko Yamada<sup>1)</sup> and Machiko Ohkawa<sup>3)</sup>

## I. 目的

保健師活動の評価の必要性は指摘されており、活動の発展過程という視点からの評価方法（砂山ほか，2006）、成果を映し出すツールとしての評価手順（中板，2009）など数少ないが評価方法開発の取り組みが報告されている。しかし、それらの報告における評価の視点はさまざまであり、活動評価の方法が確立されているとは言えない現状にある。

一方、基礎自治体である市町村では、行政改革の一環として行政評価の導入が進んできた。行政評価も多様な視点があるが、自治体内部の評価の手法として普及している事務事業評価システムは、事務事業や施策の目的、目標や指標が挙げられ、それらに対する到達度を評価する、市町村の総合計画と連動し、総合計画の進捗管理の一環としても活用されているなどの特徴がある（南島，2010）。市町村保健師の活動は、行政の活動の一部であり、行政評価の対象となる活動である。また、保健師は市町村職員であり、総合計画や行政評価にかかわっていると考えられる。保健師が行政職員として実施している行政評価と保健師活動評価の関連については、行政評価シートを保健師活動評価に活用する試みが報告されている（大野ほか，2006）。

筆者らは、市町村保健師が日常活動の中で実施でき、その後の活動の充実や改善と保健師の実践能力向上につながる活動評価方法を開発することを目指している。市

町村保健師の活動は、行政の活動であり看護活動であること、また、評価作業の負担軽減のためにも、行政評価と保健師活動評価の関係を整理し、連動させて実施可能であるかを検討する必要があると考えた。しかし、市町村保健師の行政評価へのかかわりの現状や保健師自身が行政評価をどう捉えているかは明確ではない。そこで、本調査は、市町村保健師への面接聞き取り調査により、基礎自治体である市町村に所属する保健師の行政評価への取り組みと保健師活動評価の実施状況を明らかにすることを目的とした。

## II. 方法

## 1. 対象

了解が得られた6か所の基礎自治体（以下自治体）の保健師である。3か所は同一県内、他はそれぞれ異なる県にある。いずれも、行政評価への取り組み先進地として当該地域で挙げられたり、書籍で紹介されたりしている自治体である。

## 2. 情報収集方法

研究者2名で対象者の所属機関に出向き、面接を行った。調査対象者の了解を得て、テープ録音を行った。聞き取った内容は、記述記録に作成し、調査項目に沿って内容を整理した。作成した記述記録は、対象者に郵送し、内容の確認を行った。

1) 岐阜県立看護大学 地域基礎看護学領域 Community-based Fundamental Nursing, Gifu College of Nursing

2) 前岐阜県立看護大学 地域基礎看護学領域 Formerly of Community-based Fundamental Nursing, Gifu College of Nursing

3) 岐阜県立看護大学 看護研究センター Nursing Collaboration Center, Gifu College of Nursing

### 3. 調査内容

聞き取り項目は、1) 行政評価の実施状況、2) 行政評価への保健師のかかわり、3) 保健師活動評価の実施状況、4) 市町村の総合計画や各種保健計画と保健師活動計画との関連についての考えと取り組み、5) 行政評価と保健師活動評価の関連についての考えと取り組み、6) 取り組みについて困難と感じていること、改善したいと考えていることである。また、対象保健師の保健師経験年数、職位、所属自治体の保健師数と保健師配置部署、保健部門の保健師の活動体制についても把握した。

### 4. 分析方法

聞き取り項目では行政評価としたが、行政評価は自治体の総合計画の進捗管理の一環として実施されていることから、行政評価は、行政評価と総合計画の両者に関する内容を含むものとして、聞き取った内容を整理した。

聞き取り項目1) 行政評価の実施状況は、行政評価の方法および行政評価と予算の関係について、聞き取った内容を整理した。2) 行政評価への保健師のかかわりは、行政評価と総合計画の策定・実施において保健師が実施していることを整理し、共通する内容を確認した。さらに、具体的ななかかわりの内容について自治体ごとに記述を整理した。3) 保健師活動評価の実施状況は、保健師活動評価として実施している取り組みの共通する内容を整理した。4) 市町村の総合計画や各種保健計画と保健師活動計画との関連についての考えと取り組み、6) 取り組みについて困難と感じていること、改善したいと考えていることについては、記録を読み、意味内容のまと

まりで文章を切り、それぞれに要約をつけ自治体ごとにまとめた。5) 行政評価と保健師活動評価の関連についての考えと取り組みは、4) 6) と同様に要約を作成して整理し、さらに、行政評価の保健師の捉え方について、聞き取った内容を自治体ごとにまとめた。

### 5. 倫理的配慮

対象保健師にまず電話にて依頼し、了解が得られたら、所属機関あての依頼文書を郵送した。調査当日に、改めて、対象保健師に、書面と口頭で、研究目的、方法、倫理的配慮について説明し、了解を得られたら調査を行った。本研究の計画は、岐阜県立看護大学研究倫理審査部の審査を受け、承認を得た（承認番号：0016）。

## Ⅲ. 結果

### 1. 調査対象自治体と聞き取り対象者

6自治体は、表1に示すようにすべて市であり、1か所は中核市であった。人口規模は、約10万人が1か所、約12万人が2か所、約15万人が1か所、約27万人が1か所、約45万人が1か所であった。

対象保健師は、保健部門に所属する管理的立場にある保健師である。1か所は3名、1か所は2名、他4か所は1名の保健師から聞き取りを行った。保健師の職位は、主任主査級4名、係長級2名、課長級4名であった。保健師経験年数は、19年～33年であった。各自治体における保健師の総数は、20名～78名であった。いずれの自治体も、保健部門以外の部門にも保健師が配置されていた。保健部門の保健師の活動体制は、全自治体が業務担当制と地

表1 調査対象とした自治体の概要

自治体	A	B	C	D	E	F
自治体区分 人口	市 約12万人	市 約10万人	市 約15万人	市 約27万人	市 約12万人	中核市 約45万人
対象保健師数 職位	3名 全員主任主査級	1名 主任主査級	1名 係長級	1名 課長級	2名 2名とも課長級	1名 係長級
常勤保健師総数(含管理職)	21名	20名	22名	51名	56名	78名
保健師の配置部門	保健、高齢福祉	保健、高齢福祉 生涯学習	保健、高齢福祉 障害福祉、子育て 支援、職員管理	保健、高齢福祉 障害福祉、子育て 支援、国民健康保 険、職員管理、学 校給食、その他	保健、高齢福祉 障害福祉、子育て 支援、発達支 援、市民病院	保健、国民健康 保険、職員管理
保健部門の保健師の 活動体制	業務担当制と地 区担当制の併用	業務担当制と地 区担当制の併用	業務担当制と地 区担当制の併用	業務担当制と地 区担当制の併用	業務担当制と地 区担当制の併用	保健所は業務担 当制、保健セン ターは地区担当 制と業務担当制 併用

区担当制の併用であった。

## 2. 行政評価の実施状況と保健師のかかわり

### 1) 行政評価の実施状況

聞き取りの中で把握できた行政評価の方法と予算との関係は、表2に示した。6か所中5か所で総合計画の推進と連動して事務事業評価を行っていた。1か所は総合計画の年度ごとの評価は今後実施であった。部局の方針を立てて評価を行う自治体が2か所、財政担当課による評価が1か所、各職員の目標管理への取り組みが3か所、行政評価の中で他課との業務の調整も行われる自治体が1か所、行政改革、あるいは行政評価として第3者委員会や市民、学識経験者が加わり事業を検討する自治体が3か所であった。

行政評価と予算の関係は、A、B、D市は総合計画の管理に財政関係課が関わる、E、F市は事務事業評価や計画は予算とかわる、C市は保健事業のまとめが予算資料になるという状況であった。

### 2) 総合計画や行政評価への保健師のかかわり

総合計画や行政評価において保健師が実施していると確認できたことは、表3、表4に示した。計画作成や目標値の設定にかかわる自治体が3か所、計画の修正にかかわるが1か所、各事業に関する計画や評価シートの作成にかかわるが5か所、評価結果への対応にかかわるが3か所、個人の目標管理への取り組みを通して各事業の計画や評価にかかわるが2か所であった。保健師のかかわりの具体的な内容は、計画作成、目標値の設定では、D市

は係内で話し合って計画作成や目標値の設定、E市は事業担当者が計画作成、F市は目標値設定のための調査の調整などを行っていた。各事業に関する計画や評価シートの作成では、A、B、C市の3か所は係長などリーダーが記載、E、F市の2か所は担当者が記載し係内で話し合っていた。評価結果への対応では、B市は課長、係長が質問に対応し、担当者に結果を伝える、F市はヒアリングに対応して事業担当者が必要な資料をさらに作成していた。

### 3. 保健師活動評価の方法

保健師活動評価として実施していると把握できた方法は、表5に示した。年度ごとの報告書の作成がF市以外の5か所、行政評価とは別に保健師としての事業評価シートを作成して活用がF市1か所、担当係内でまとめの話し合いがA、D市2か所、日常的な事業改善の取り組みがA市1か所、担当地区での地区活動を評価するためのシートを作成して活用がD、F市の2か所、保健師の育成ガイドラインを活用して評価がE市1か所であった。

### 4. 市の総合計画や各種保健計画と保健師活動計画の関連

市の総合計画や各種保健計画と保健師活動計画の関連についての考えと取り組み内容は、表6に示した。6か所すべての保健師が、計画間の関連を意識するという考えを述べていた。

A市は、計画間の連動は必要であるが、保健師個々が個人目標を立てる際に、総合計画等を意識しているかは保健師によって異なると述べた。C市は、話し合うこと

表2 把握できた行政評価の方法と予算との関係

自治体		A	B	C	D	E	F
行政評価の方法	1.総合計画推進の事業計画・評価(事務事業評価)	○	○	○	今後実施	○	○
	2.部局の方針の作成・評価				○	○	
	3.財政評価		○				
	4.職員の目標管理	○			○	○	
	5.他課との調整		○				
	6.第3者委員会による行政改革としての事業の検討	○	○ 行政評価も含む検討				○ 行政評価の中での検討
行政評価と予算の関係		総合計画は、事業の必要予算4年間分も出す。財政の担当と予算を決める	総合計画と連動。財政評価も提出し、次年度予算に反映させる。各事業の必要性、成果を問われる	保健事業のまとめが予算査定、予算請求の資料となる	総合計画は、実施計画の管理についても政策調整課と財政課が関係している	事務事業計画書のヒアリングは、次年度の予算査定に反映する	評価のヒアリングでは、決算から人件費の削減状況、予算執行状況も確認される。

表3 総合計画作成や行政評価において保健師が実施していると確認できたこと

自治体	A	B	C	D	E	F
1.計画作成、目標値の設定				○	○	○
2.計画の修正	○					
3.各事業に関する計画や評価シートの作成	○	○	○		○	○
4.評価結果への対応		○				○
5.個人の目標管理への取り組み				○	○	

表4 行政評価への保健師のかかわりの具体的内容

項目	聞き取った内容（自治体）
1.計画作成、目標値の設定	<p>総合計画担当部署が立案した大きな目標、方向性に沿って実施計画、数値目標等施策を示す。成人、母子各担当係内で話し合い、計画、数値目標を挙げる（D）</p> <p>事務事業計画・評価シートでは、事業担当者が事業単位で計画書(5年単位の指標を出す)を作成し、事業の評価をし、予算にも反映させる（E）</p> <p>全ての計画に数値目標を挙げる。健診等日々の業務で行っているアンケートと計画評価のための市民アンケートの内容は似ており、これから調整していく（F）</p>
2.各事業に関する計画や評価シートの作成	<p>総合計画の推進としての評価は、年2回、事業実施方法、予算についての照会に回答する。係のリーダーが回答する。事業担当者に確認する場合もある。行政改革としての評価では、行政改革の担当部署が検討する事業を決める。照会があったら今年度の事業について回答する（A）</p> <p>係長が作成。事業担当者が作成した業務報告書から必要な情報をとる。必要であれば事業担当者にデータ提出を指示。事業担当者は、係長の指示を受ければ行政評価に何を求められているか理解でき、また、行政評価の結果についても意識している。係長が作成したシートを課長が確認する（B）</p> <p>年2回、その年度の業務実施計画を作成。取り上げるのは重点施策のみである。係長が記入し、課長に提出。その段階で総合計画担当課のヒアリングが入る。確認調整の後に、部長に提出する（C）</p> <p>事業担当者が作成し、担当グループで確認する（E）</p> <p>事業担当者が記入し、係長が確認、係で話し合い作成。その後、課長、参与、所長、総務局長とあげ、総合計画担当部署がとりまとめる。参与以上には、課長と事業担当者がヒアリングを受けて説明し、内容が他者に理解できるように修正していく（F）</p>
3.評価結果への対応	<p>評価結果は、課長と係長が結果の報告と質問を受ける。その後、事業担当者に結果を伝える（B）</p> <p>一般市民や学識経験者も参加した仕分け・棚卸作業がある。シート記載内容から、必要か効率的かチェックされ、必要でないとされた事業がヒアリング対象となる。市民と学識経験者のチームから事業担当課がヒアリングを受ける。一般市民に理解してもらうための資料が必要。今年度実績、昨年度予算執行状況、人件費削減状況も確認される。急遽必要となる資料も事業担当者が作成（F）</p>

表5 把握できた保健師活動評価の方法

自治体	A	B	C	D	E	F
1.報告書の作成	○	○	○	○	○	
2.保健師としての事業評価シート						○
3.担当係内でのまとめ	○			○		
4.日常的な改善への取り組み	○					
5.地区活動用の評価シート				○		○
6.保健師の育成ガイドラインによる評価					○	

で計画を見直し、保健計画の目標値は国や県、市の計画に合わせて策定していた。D市は、同時期に複数の計画を作成したので、連動させて捉えることができた、市の総合計画と保健師が計画する内容は重なっていると述べた。E市は、市の計画も保健師の計画も行政の計画であると考えており、市の基本構想の項目と事務事業計画の目標に挙がる項目は関連していると述べた。計画間の関連を意識する取り組みとして、B市は総合計画の下位目標と係単位で作成する保健活動の重点活動を連動させる、

F市では総合計画のどこに該当するか確認するという取り組みを行っていた。

#### 5. 行政評価と保健師活動評価の関連についての考えと取り組み

行政評価についての保健師の捉え方を確認できた4自治体の内容は、表7に示した。

A市は、総合計画の進捗管理と行政改革のための評価を区別しており、また、リーダーの保健師が対応するために、スタッフ保健師は内容を知らないかもしれないと

表6 市の総合計画や各種保健計画との関連についての考えと取り組み

自治体	要約	聞き取った内容
A	計画間の関連への意識は保健師個々で異なる	所長が作成する重点目標に基づき、係の課題、目標を立て、個人目標を立て評価する。担当業務の評価となる。この個人目標を立てるときに、総合計画等を意識しているかは、保健師個々で異なる
	総合計画を見ながら事業をしているとはいえない	総合計画には法的位置づけのある事業は含まないため、総合計画を見ながら事業をしているとは言えない
	市の計画と保健師活動の連動は必要であるが、十分に認識されていない	総合計画を保健師活動と連動させ、活動の方向性は知っておかないといけない。市の計画と保健師活動の関連の共通認識は大切である。リーダー以上の保健師は総合計画と保健計画を確認しているが、若い保健師には伝わっていない。若い保健師は、総合計画と保健計画がつながっていないと思う。計画のことを知らなくても業務ができる状況
	各種計画は関連がある	同じ目標であれば計画を重ねることはある。プランを重ねた計画書もある
B	計画間の関連を意識する	総合計画の下位目標と係単位で出す保健活動の重点活動は連動させている
C	計画間の関連を意識する	母子保健計画は目標値を国や県、市の計画に合わせて策定している
	各種計画との関連がある	母子保健計画(5年計画)の子育て支援や学校教育の項目と関連している
	話し合うことで計画を見直す	事業については話し合いの機会を持つようにしている。話し合いの中で疑問に思ったことは発言し、計画の見直しができるようにしている
D	計画間の関連を意識する	市の総合計画と保健師が計画する部の方針、健康日本21等は重なっている
	同時に計画を作成したため連動させて捉えられた	今年度は、総合計画評価と次期計画作成、市長マニフェスト作成、健康日本21計画中間評価が重なったため、大変ではあったが、それぞれの計画を連動させて捉えることができ良かった。個人また係や課として、計画立案、評価することで、計画と事業及び保健師活動の連動性を認識できた
E	計画間の関連を意識する	市の基本構想の項目と事務事業計画の目標に掲げる項目は関連している
	市の計画と保健師の計画はいずれも行政の計画である	市の計画と保健師の計画はどちらも行政のものである。行政の取り組みを保健師の技術をもって行うことが、保健師の活動である。保健師以外の職種であっても、同じ目的で取り組むことができれば良い
F	計画間の関連を意識する	総合計画のどこに該当するか、確認している

表7 行政評価の保健師の捉え方

自治体	聞き取った内容
A	・行政改革として事業のスリム化を目指す評価と市の総合計画の推進としての評価がある
	・総合計画推進としての評価の照会には係ごとのやり方で回答。係のリーダーが回答し、スタッフ保健師は照会・回答の内容をほとんど知らない、また、総合計画を身近に感じていないと思われる
	・行政改革としての評価は、廃止や委託する事業がある。事業の無駄を省く視点で取り組む
B	・総合計画に基づき、市政改革プランにより行政評価を推進している
	・評価結果で受ける指摘はかなり厳しく、事業担当者が落ち込まないようフォローする必要がある
D	・総合計画、市長マニフェスト、総合計画と連動した部の方針、個々の職員の目標管理がある。部の方針、個々の職員の目標管理の評価は毎年度実施。総合計画の評価は今後実施予定である
	・毎年作成する部の方針は、総合計画と連動し、かつ、その年度の新規事業等の独自計画も含む。毎年度作成、評価するため、総合計画よりも身近な計画である
F	・行政評価シートの作成は大変な作業であるが、現場の仕事を理解してもらう機会となっている。膨大な作業量で時間もかかるが、予算を管理する立場としてはやらなければならないと考える
	・市民、学識経験者によるヒアリングは事務職も同席するため、職員と市民の両方に保健師活動をアピールし理解してもらう機会となる

述べた。B市は、総合計画に基づいて、行政改革として実施しており、評価結果の指摘が厳しいと捉えていた。D市は、総合計画よりも部の方針のほうが身近であると捉えていた。F市は、活動評価シートの作成は大変であるが、予算との関連で重要である、保健師活動を理解してもらう機会と捉えていた。

行政評価と保健師活動評価の関連についての考えと取り組みの現状は、5自治体について表8に示した。B、C市は、行政評価は保健師活動を振り返る機会である、F市は保健師活動を理解してもらう機会であると捉えてい

た。E市では、保健師活動は行政活動であり行政評価で保健師活動は評価できると捉えていた。また、F市では、保健師活動を振り返るための評価シートも事務職員にわかるようにする必要があると考えていた。

## 6. 取り組みについて困難と感じていること、改善したいと考えていること

取り組みについて困難と感じていること、改善したいと考えていることについて把握できた5自治体の内容は、表9に示した。

A市は、保健師の活動と行政の計画や評価を連動させ

表8 行政評価と保健師活動評価の関連についての考えと取り組み

自治体	要約	聞き取った内容
A	総合計画や行政評価と保健師の活動評価は、同じ方向を向く、整合性をはかる	行政評価(上位評価)と保健師の活動評価は同じ項目が入っている。目指すところは同じなので同じ方向を向いているようにしている。総合計画や市長マニフェストと保健師の活動評価の整合性を図っている
	評価に追われている	いろんな評価があり、評価に追われている。同じ項目があると、同じ評価になる項目もある。課題も同じものがあり、評価、課題が関連するものもあればそうでないものもある
B	行政評価への対応は、保健師活動の振り返りの機会である	毎年「保健活動のまとめ」を作成し活動を見直す。行政評価(財政評価)により事業の根拠を問われた際、保健師は当然やるべきと考えていた事業の根拠が抜けていたことに気づかされた。行政評価で受けた指摘は、始めは何も知らないのにと抵抗を感じたが、保健師活動の根拠を問われていることに気づき、振り返るきっかけとなった。これまで事業の方法しか検討してこなかったことに気づくことができた
C	各種計画への対応は、保健師活動の振り返りの機会である	母子保健計画や母子保健事業のまとめは、保健師の活動を振り返るきっかけになっていると思う。母子保健計画を作成したことで、健診の見直し等、改善の取り組みが実施されており、以前とくらべて課題が見えるようになり、改善できるようになった
D	評価につながる目標値は、各所属の計画(次世代育成計画等)と総合計画は関連させている	各所属の計画(次世代育成計画等)と総合計画を関連させている。保健センターでは健康日本21計画と関係所属の計画を関連させている。目標数値の掲載の仕方は異なるが取り組みの方向性は同じ。健康日本21は国の計画指標と連動させ、また市民等にわかりやすい表現にしている
E	それぞれの保健事業は、重点施策や部の方針を達成するための手段だと思う	課長が課の目標を設定し、スタッフは個人で目標を立てる。評価シートの内容は、事業評価と人事評価を併せた様式であり、事業が何のためにあるのかという点に視点を置いたシートになっている。それぞれの保健事業は、重点施策や部の方針を達成するための手段だと思う
	事務事業計画・評価とスタッフ個人の評価の各シートは連動しているとは言えない	事務事業計画・評価と個人の評価、両方の評価を実施しているが、この2つのシートは連動しているとは言えない
	行政評価は保健師活動評価であり、事務事業評価によって保健師活動は評価できる	行政の中で働く保健師にとっては、行政評価が保健師の評価と言えるのではない。事務事業計画書の評価項目で、事業の評価を細かく記載できるので、保健師の活動評価はこの事務事業計画書で足りていると思う
F	行政評価と保健師活動評価は事業でみていくと十分つながる	行政評価と保健師活動の評価はつながっている。事業でみていくと十分につながる
	保健師活動を振り返るため事務事業評価とは異なるシートを作成したが、事務職にもわかるようにする必要がある	保健師活動評価は、自分たちの活動を振り返る目的で作成した。きちんと必要な人をフォローできているか、保健師業務の評価は自分たちで行う必要がある。以前は保健師が自由に評価していたが、今は事務職にもわかるようにする必要がある
	行政評価は、保健師活動をアピールする機会である	行政評価を保健師の活動をアピールする機会とし、保健師活動の評価項目は、行政評価と共通する項目を確認して作成した。各課で職員の定数削減の要求が来ており、保健師の必要性を説明できるようにする

る、保健師として地域の実態を捉え活動することや計画することができていない、市の計画と担当業務の関連を保健師全員が意識しているとは言えない、評価指標作成にかかわりたいであった。B市は、費用対効果の評価が苦手、D市は、数値で表せない保健師活動を地区活動評価用のシートによって表現する、保健師の活動と行政の計画や評価を連動させる、保健師の想いや考えを引き出す地区活動の評価方法をつくるであった。E市は、保健師活動を評価したい、保健師活動とは何かが各保健師に明確になる、保健師として地域の実態を捉え活動することができていない、F市は、ポピュレーションアプローチなど見えにくい保健師活動を表現する、評価の重なりがわかるようにし、個別支援と集団支援を合わせて評価できるようにするであった。

#### Ⅳ. 考察

##### 1. 保健師の総合計画、行政評価への取り組みと保健師活動評価の実施状況

いずれの自治体も保健師が総合計画や行政評価に何らかのかかわりを持っていた。特に各事業に関する計画や評価シートの作成は、それぞれが担当業務を通じて作業を行っていた。行政評価は総合計画推進のために取り組まれており、評価だけでなく、総合計画の作成にもかかわっている自治体があった。具体的なかかわり方は、係長などのリーダー的保健師が主となって対応する場合と、事業担当者が直接計画や評価を記載した後に係内で話し合う場合があった。今回、作業の方法はその部署の管理者の指示か、自治体の方針かを確認しなかったが、行政評価における各担当部署内での役割分担は、その部署の

表9 取り組みについて困難と感じていること、改善したいと考えていること

自治体	要約	聞き取った内容
A	保健師の活動と行政の計画や評価を連動させる	保健師の技術面(日々の活動)は総合計画には出てこないことなので、保健師の技術(日々の活動)をどのように計画と連動させるか課題
	保健師として地域の実態を捉え活動すること、計画することができていない	本来は保健師の活動計画が定められていて、その中から重要な施策を総合計画に挙げていくべきだが実際にはできていない。総合計画の目標だけでなく日々の活動から課題を見つけ取り組んでいくことが大切
	市の計画と担当業務の関連を保健師全員が意識しているとは言えない	計画に沿って事業を行っている感覚ではなく作業として実施状況の照会に回答している。計画のこの部分に取り組んでいるということが伝えられていない。評価していることも知らない保健師もいるかもしれない
	評価指標作成にかかわりたい	評価指標については、保健センター以外の職員が作るのではなく、担当課で考えられると良い
B	費用対効果の評価が苦手	保健師はお金に換算して評価すること(費用対効果)が苦手。データを集め検証する機会が少ないように思う。費用対効果は、係長が意図的に中堅保健師や担当の保健師を巻き込み、見るようにしている
D	数値で表せない保健師活動を地区活動評価用のシートによって表現する	総合計画、市長マニフェスト、健康日本21計画、職員の個人目標では、評価において数値で評価することが求められる。数値であらわせない活動(保健師活動)について、地区活動目標シートで表現できると良い
	保健師の活動と行政の計画や評価を連動させる	地区活動目標シートに挙げる地区の活動の積み重ねが、今後、個人目標に反映できるようにになると良い
	保健師の想いや考えを引出す地区活動の評価方法をつくる	保健師の地区での活動をどのように地区活動目標シートに表現するかが課題。また、管理職者が保健師の思いや考えを引き出し気づきにつなげるようにしなければならぬ。地区活動目標シートを改善していきたい
E	保健師活動を評価したい	何等かのツールを使って保健師活動を評価したいと考えているが、日々の業務に追われて評価できていない。今後は、評価を行っていききたい
	保健師活動とは何かが各保健師に明確になる	行政評価、保健師の活動評価も大切なことであると思うが「保健師の活動って何?」「保健師の専門性って何?」という部分が各保健師の中できちんと押さえられていないと保健師の能力評価はできないのではないかと
	保健師として地域の実態を捉え活動することができていない	地域の健康課題への取り組み 市町村合併後十分取り組めていないため、課題である。合併後、地域が広くなり、すべてを把握できていない状況であるため、地域を把握し活動につなげていくことが課題
F	ポピュレーションアプローチなど見えにくい保健師活動を表現する	成人保健活動は特定健診が分断されて説明しにくい。健診に来る人は健康に関心がある人といえるが、その他多くの人を対象の健康づくりは何をしているかわかりにくく事業の棚おろし対象にされてしまう。健康教育・教室が切られてしまう。ポピュレーションアプローチの必要性が理解されにくい。現在、市民の健康への関心度に応じたアプローチ方法を整理中。成人の健康づくりも母子・高齢者等とつなげての説明を試行中
	評価の重なりがわかるようにし、個別支援と集団支援を合わせて評価できるようにする	保健師の地区活動の評価、活動体制ごとの評価、それぞれに評価しているが、それらの重なりがわかるようにすること、個別支援と集団支援も合わせて評価できるようにしたい

自主性に任せられるのが普通との指摘がある(金井, 2010)。管理者が変わると、具体的なかわり方は変わる可能性がある。

また、行政評価を実施する一方で、保健事業のまとめとして報告書を作成しており、さらに、保健師活動を評価するために別の評価シートを工夫している自治体もあった。

## 2. 総合計画、行政評価と保健師活動評価の関連性と課題

今回の聞き取りでは、行政評価と保健師活動評価の関連について、行政評価は保健師活動の改善や行政内や住民に理解してもらうための機会ととらえる意見があった。これは、行政評価の導入目的である成果を目指した改善サイクルの確立、住民への説明責任を果たすこと(稲沢, 2008)と一致するが、行政内に対しても保健師活動を理

解してもらおうことを目指しており、専門職の活動でもある保健師活動の特徴とも考えられる。また、行政評価の事務事業評価が保健師活動評価となると述べた自治体と、行政評価だけでは保健師活動の評価には不十分と考え、保健師活動を振り返るための事業評価シートや地区活動の評価シートを作成している自治体があった。これも、行政の活動であり、専門職の活動でもあるという2面性の反映と考えられる。

総合計画等については、保健師活動も行政の活動であり関連を意識する必要があると全自治体の保健師が考えていた。しかし、係長などリーダー的立場の保健師は、総合計画等との関連を意識しているが、若い保健師は知らないかもしれないと述べる自治体もあった。これは1か所の意見であったが、今回は管理的立場にある保健師

から聞き取ったため、より行政全体の動きを意識する立場からの意見を把握した可能性がある。

### 3. 市町村保健師の活動評価方法に求められる視点

今回、行政評価によって保健師活動は評価できると述べた自治体もあったが、同じ自治体から保健師活動の評価したいとの意見も聞かれた。保健師活動の評価のためのシートを作成している自治体もあり、行政評価と保健師活動評価は完全に一致するものではないと考えられた。

保健師活動評価のために地区活動の評価シートを作成していた2自治体は、保健師の思いや考えを引き出したい、ポピュレーションアプローチなど見えにくい保健師活動を表現したい、個別支援と集団支援のつながりを示したいなどの考えがあった。また、それらの評価と行政評価の重なりやつながりを説明したいと考えていた。また、保健師活動を振り返るためには行政評価と異なるシートが必要と考えて事業評価シートを作成した場合も、事務職員にも理解できることが必要と考えていた。これらから、地域生活集団を対象とした看護活動を行う保健師が専門職として地域生活集団をどのように捉え、判断し、活動しているかを他者に伝わるよう表現することを目指していると考えられる。また、活動の振り返りを行うには、行政評価シートでは内容が不十分との認識であった。

行政官の活動結果の評価基準として、適法性、有効性、効率性という3つの視点が指摘されている（森田，2012）。行政改革、総合計画の推進を目指す行政評価は、特に有効性や効率性を重視した評価と考えられる。有効性は成果評価につながり、保健師活動がどのような成果を地域にもたらしたかという評価の視点である。市町村保健師の活動評価方法に求められる視点には、成果の確認だけでなく、地域の現状をどのように捉えて判断したか、計画したか、実施したかという専門職としての判断や実践を振り返ること、事務職員や地域住民に活動を説明することも重要と考えられる。

また、いずれの自治体も、総合計画と保健師活動の連動は必要と考えており、行政の活動としての位置づけを保健師が確認できることも必要と考える。

（本調査は、科学研究費補助金(基盤研究（C）課題番号23593388の助成を受けて実施したものである。）

### 文献

- 稲沢克祐. (2008). 行政評価の導入と活用—予算・決算、総合計画—(pp.7-10). イマジン出版.
- 金井利之. (2010). 実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価(pp.236-238). 第一法規株式会社.
- 南島和久. (2010). 第12章自治の課題(評価). 佐藤竺(監), 今井晃, 馬場健(編), 市民のための地方自治入門(新訂版)(pp.205-223). 実務教育出版.
- 森田朗. (2012). 現代の行政(改訂版)(pp.147-157). 放送大学教材.
- 中板育美. (2009). 公衆衛生看護活動における評価の現状と課題. 公衆衛生, 58(4), 349-354.
- 大野佳子, 原田ケイ子, 永山充代, ほか. (2006). 行政評価シート活用による保健師活動評価の標準化に関する研究. 日本公衆衛生学会総会抄録集, 65, 453.
- 砂山圭子, 斉藤しのぶ, 高岸久江, ほか. (2006). 保健活動展開過程見直しプログラムの開発(第2報). 日本公衆衛生学会総会抄録集, 65, 536.

(受稿日 平成25年 9月 2日)

(採用日 平成26年 1月15日)