

〔その他〕

相互交流を経験した保健師の気づきから考えた 保健施策の立案に必要な能力

栗田孝子 篠田征子

Required Abilities to Develop Health Policy Actions through Public Health Nurses' Interaction

Takako Kurita, Masako Shinoda

I. はじめに

平成6年に地域保健法が制定され、県及び市町村の役割分担が明らかになった。このことは保健師活動が保健所と市町村が活動場面をともにするということから、それぞれの役割を果し連携することによる協働へと変化したことを意味している。

また、平成6年に示された基本指針や平成13年3月厚生労働省の検討委員会の「保健専門技術職員の効果的活用に関する検討委員会報告書」¹⁾等にもみるように、保健師は保健分野を担当する専門職であるとともに、地方自治体職員としての行政能力を求められるようになってきたが、求められる行政能力の内容についての記述は見当たらない。しかし、これらが示す保健師に対する期待は、保健サービスを提供する技術的専門職であることに加えて、自治体の保健施策・政策の立案者としての役割と考えられている。

このような中、岐阜県では保健所保健師（以下、県保健師という）と市町村保健師の両者の立場を経験することで保健師の視野を広げ、相互理解による県及び市町村の一体的な発展、協調関係の促進、地方自治体に働く保健師としての行政能力等の力量形成を目指し、平成8年度から県保健師と市町村保健師の相互人事交流（以下、交流という）が開始され5年目をむかえている²⁾。

そこで筆者らは専門職に求められる保健施策の立案者としての役割を果すために必要な行政能力が明らかでないことに疑問を持ち、地方自治体に働く保健師の力量形成が交流の目的の一つに考えられていたことに加え、交

流対象者が中堅保健師であることに着目した。中堅保健師は地方自治体に勤務し10年以上の経験を持ち、専門職としてまた地方自治体職員としての価値観を持った看護実践者としての積み重ねがあり、これを培った能力とし、交流は全く経験しなかった環境であり、これが与えられることによって、形成された専門職としての能力を振り返った結果、新たな気づきになり、専門職としての能力に蓄積されていくことになると考えた。

そこでこの中堅保健師を対象とした交流による気づきを明らかにし、地方自治体に働く専門職としての保健施策の立案に必要な能力について若干の検討を加えたので報告する。

II. 方法

1. 調査方法

調査対象は平成8年度から12年度までの5年間に交流を体験し、現在在職している11名に対し郵送によるアンケート調査を実施した。調査法として郵送によるアンケートを採用したのは筆者らが、かつてこの交流の実行に深くかかわったことがあるため、調査対象者との関係からくる調査のバイアスをより少なくしたかったためである。

2. 調査内容

アンケート項目は現在の所属、交流終了後の年数、年齢、交流時の立場・担当業務、現在の立場・担当業務、交流時に学んだと思われる事柄、交流体験は役立っているか、どんなことで役立っているか、何故か、交流前と

比較し交流体験が変化を及ぼしたか、職場や仲間は変化があったか、問題解決ができなかったことはあるか、その他自由記載等15項目としたが、なるべく自由に書いてもらうよう配慮した。

3. 調査期間

平成13年9月25日から10月30日とした。

4. 分析方法

回収者の10名を対象とし、交流時に学んだ事柄、交流体験が役立ったと考える事柄、交流前と比較し交流体験が及ぼした変化に着目し、自由記載は記述内容の意味をできる限り変えないよう要約し分析した。

5. 倫理的配慮

調査依頼に目的及び結果の取り扱いを明示し無記名自記式アンケートとした。

Ⅲ. 結果

1. 対象の背景

回答者の年齢は30歳代6名、40歳代4名であり、調査までの期間は3年～4年経過している。また、現在の所属は保健所及び市町村であるが「その他の所属」が両者に見られる。担当業務は交流時は母子保健、老人保健、精神保健等の回答者の全てが地域保健活動を担当し、現在では県保健師では地域保健活動に加えて教育に、市町村保健師ではケアマネージャーや老人ホームでの看護業務等福祉分野での業務へ移動していた。

2. 交流の受けとめとその理由

全ての回答者が交流は役立ったと回答しており、体験はどんなことで役立ったかを見ると県保健師の場合は「活動を企画する上で」「協働する上で」「役割を担う上で」「業務改善する上で」の回答が多く、市町村保健師では「活動を企画する上で」「実践する上で」の回答が多かった。両者とも「活動を企画する上で」と回答したものが多かった。役立った理由の自由記述をみると県保健師では「業務推進にあたり法の考え方や根拠を意識するようになった」「予算の取り方がわかった」「市町村の求めが見やすくなった」と記入しており、市町村保健師では「法や通知を読み理解し、企画・実践が考えられるようになった」「他の部署の仕事や役割が解った」と回答していた。また、「他の町村の仕事をみる事ができた」「所属を離れて自分の仕事を見る事が出来た」と

「障害者の対応や家族の思いを知った」と記述していた。

3. 交流時に学んだ事柄

自由記述したものを見ると県保健師では「事業が必要なものか、方法はよいか、常に意識するようになった」「住民のための仕事をする事」「活動をとおして得た住民や関係者の声」「補助金・予算要求・地区活動との関わり」と記述し、市町村保健師では「県の保健指導業務」「他機関との連携」「保健所の仕事、役割」と記述していた。

4. 交流前と比較し、交流体験後の考え方や行動の変化

自らの変化を自由記述していた内容は県保健師では「業務を行う上で町村の求めているもの、市町村の立場に立った場合を常に意識するようになった」「市町村がやりやすくするには」「市町村が使えるように」「市町村の負担を少なくするようになった」や「市町村保健師の話を聞く場を設けるようになった」と記入している。また、「事業の企画や実践するとき目的を考え直す姿勢が身についた」と記述していた。市町村保健師では「協働して業務にあたるという考えが明確になった」「役割分担を理解し仕事ができるようになった」「文書をみて流れがわかることがあり、事業を考えて行う努力をしている」と回答していた。また、「対象に対して一人一人大切に对应するようになった気がする」とも記述していた。

アンケート結果（回答者11名中10名）

表1 現在の所属 (人)

県・保健師*		市町村・保健師*	
保健所	2	市町村	3
その他	3	その他	2
計	5	計	5

注) *以後県保健師を県とし、市町村保健師を市町村と記す。

表2 担当業務 (*複数回答あり) (人)

区 分	交流時		現在	
	県	市町村	県	市町村
母子保健	1		1	1
老人保健	2		1	2
全般 (成人・母子)	2	3		1
精神保健		1	2	
保健指導		1		
教育			2	
ケアマネジャー (社協)				1
看護業務 (老人施設)				1
計	5	5	6 *	6 *

表3 記述結果

交流場所	現在の年齢	交流終了後の年数	交流時に学んだ事柄	役立っているか	どんなことで役立ったか*注	役だった事柄・理由	交流前と現在を比較して交流体験が及ぼした変化（考え方や行動の変化）
保健所 ↓ 市町村	40歳代	4年目	自分たちの行っている事業が本当に必要なものか、この方法でよいのか常に意識するようになった	いる	b, g	業務を行う上で法律上の考えや根拠を必ず意識するようになった	業務を行う上で市町村の求めているもの、市町村の立場に立った場合どうなのか、常に意識するようになった
	30歳代	4年目		いる	a, c, f	市町村の仕事の仕方が解った 予算確保の仕方が解った	保健師の役割をより意識するようになった
	30歳代	4年目	保健所保健師と市町村保健師の役割の違い、住民のための仕事をするということ	いる	a, c, f, d, g		事業を企画・実践するとき「市町村がやりやすくするには」「市町村が使えるように」という視点が入るようになった。市町村の信頼を得るため、市町村保健師等の話を聞く場を努めて設けるようになった
	40歳代	3年目	仕事を含めた生き方に対する考え方、活動を通して得た住民や役場関係者の現場の声	いる	a, c, f, d, g, b, e	理論と実際をバランスよく見る ことの必要性を認識できた	事業の企画や実践するとき、何故、目的について考え直す姿勢が身についた
	30歳代	3年目	補助金、予算要求、食生活改善協議会等の地区活動との関わり	いる	c, f	市町村が求めているのは何かが見えやすくなった 役場の中での立場や専門職の役割を知った	市町村は住民サービスが多忙であるため照会には期限に余裕を持たせたり負担を少なくするように工夫している。市町村が保健所に質問するときはせっぱ詰まっている場合があるので早急に回答するようにしている
市町村 ↓ 保健所	40歳代	4年目	県の保健指導業務	いる	f		協働して業務に当たるという考え方が明確になった
	30歳代	4年目	他機関との連携	いる	b, c, d, g	それまで法・通知等を深く読むことをしなかったが保健所でそれを体験し通知等を理解し企画・実践を考えるようになった。他の部署の仕事や、それぞれの役割、立場が解った	
	40歳代	3年目	保健所の機能、仕事が専門職を中心に分業されているということ	いる	b, c, g	精神障害者を含む障害者の対応や家族の思いを知ったり業務の流れを理解した	文書を見て流れが解ることがあり、事業1つにもじっくり考えて行う努力をしている。 1人1人大切に对应するようになった気がする
	30歳代	3年目	役割	いる	a, c, d	他町村の仕事を見ること	
	30歳代	1年目	保健所の仕事が理解出来た	いる	d	自分の所属を離れて自分の仕事を見ることが出来た	役割分担を理解し仕事が出来ようになった

*注：a=役割を担う上で、b=法・通知を理解する上で、c=活動を企画する上で、d=実践する上で、e=予算獲得する上で、f=協働する仕事を行う上で、g=業務を改善する上で、h=その他

IV. 考察

1. 交流体験者の気づき

交流時の学びや交流体験が役立った理由、交流体験後の変化等の記述を交流体験者の気づいた事柄としてみると「住民のための仕事・住民の声」は県保健師の気づきとなっており中堅保健師の10年以上の経験者であっても県と市町村の役割分担により住民への直接サービスが少なくなり、住民の生活に触れることがなくなってきたことを物語っており、住民生活を振り返る機会となり気づきに繋がったと推察する。「障害者や家族の思いを知った」「一人一人を大切に対応するようになった」と回答したものは市町村保健師であり、特に今まで障害者へのかかわりが少なかったためと考えられる。県及び市

町村の両者とも看護の対象である住民や障害者の生活にかかわることによって得た記述であり、対象の理解に繋がる記述をしていることになる。

「自分の行っている事業が本当に必要か、この方法でよいのか、常に意識するようになった」「市町村の仕事の仕方がわかった」「住民のための仕事をする」「他町村の仕事や自分の仕事を見ることができた」等自分の今までの仕事や業務の仕方を振り返り自らの姿勢を考えることに繋がる記述がみられ、何を大切に何をするべきか、仕事としての問題解決や改善に向けた気づきがあったと考えられる。

自らの仕事や業務の振り返りの記述は異なる場所に身を置いたことによって異なる対象に出会い接近したこと

と、考え方や視点の異なる人々の刺激を受けたこと、また他市町村の仕事を見ることによって自分の町の仕事や自らの仕事に対する姿勢に気づく結果となったものと考えられる。

「市町村の求めや市町村の立場を意識する」「市町村がやりやすくするには」「協働して業務にあたる」「保健所の仕事や機能」「役割分担を理解し仕事ができるようになった」等は相互の立場や役割の違いに対する気づきであり、相互理解や尊重、連携や調整に係わる気づきと考えられる。これに関する事柄は県及び市町村保健師の全ての回答者の気づきであった。

以上のように交流が保健師として対象の理解や問題解決に向けた看護の基本を再確認したり、役割に気づく結果になった。

一方、法解釈に関する記述「法律上の考えや根拠を意識するようになった」「法や通知を良く読む事をしなかったが解釈することを体験し企画実践を考えるようになった」が県保健師、市町村保健師の両者にあった。

本来、県や市町村に勤務する保健師は行政機関の一員として法や通知を読み解釈する、あるいは自ら要綱などを作成することがあると考えられるが、10年以上の経験もあり実際面で法を紐解くことよりはサービスを提供することに着目してきた結果であり、また経験的に実施し読み解く必要性がなかったのではないかと推察する。

つまり、これまでは法の意味を解釈し地域の特性を考えた保健活動というより国から示されたとおりに保健活動を実行してきた、という一つの実態が表現されたものと思われる。今回の交流で人が変り事業を新たな視点で再構築するような体験をする中で、法や通知への抵触、あるいは適合性などを検討する過程にこの必要性が生まれ、気づきになったものと考ええる。また、事業提案への手続き上、保健師以外の他者への説明に法的根拠を求めた結果、自らの業務としての気づきに繋がったものと考ええる。「予算確保・補助金・予算要求」など予算の確保に関する記述が市町村へ交流派遣された県保健師が記述している。予算については従来その業務を事務と考え、事務は保健師本来業務でないと受け止められてきた経緯³⁾が影響していると思われるが、現行の組織体制の中で保健所勤務をしているとその機会はなく、今回の交流で2回の予算策定期間を経験したことによる気づきで

あったと考える。

2. 保健活動を自ら企画実践するために必要な能力

交流体験をととしての気づきを整理すると住民を大切にした対象理解や対象のニーズにあった業務の必要性や方法の妥当性を検討する姿勢であった。交流は県及び市町村保健師の相互の理解を深めそれぞれの役割を認識する結果となっていた。

対象の理解や業務の必要性を検討する姿勢、相互理解と役割の認識は看護専門職として住民の求める保健活動を提供するために必要な能力であり、これを表現するものが施策であると考え。また一方では法の解釈や予算の確保にかかわる気づきがあり、これらは保健師の専門性というより、行政機関の仕事としての性質による気づきと考えるが、県や市町村に所属して自らの求める看護を提供するためにはこれを熟知し活用しなければ自らの求める看護を表現することはできない。

従来、この分野は事務の担当者が主として担っており、専門職としてはそのことを経験することは少なく、必要性も感じなかったと考えている。しかし、最近は基本指針⁴⁾に見るように専門職として施策立案が求められることになってきている。

また、地方自治法⁵⁾によれば地方公共団体の役割は住民の生命と安全を守り、福祉の増進をはかることを基本としており、地域で働く保健師は住民の健康に予防的視点から責任をもつことであり、住民の健康増進や福祉に寄与することであると考え。特に保健師は働く場が地方公共団体に所属することが多く、保健活動そのものが住民の暮らしへのかかわりであり、人々の暮らしを大切にし、住民ニーズを把握している保健師が、行政マンとして施策を立案することは合理的であると考え。

この施策を立案し実践するために、行政機関としての仕事の仕方、法解釈や予算を確保することも熟知し活用することによって自ら考える看護を施策として表現し検証していくことになる。市町村合併が進行し、地方分権が推進される中で、住民の健康に責任ある保健師が地域の独自性のある保健活動を施策立案することは重要な意味を持つものと考え。

住民自治や住民の暮らしを大切にする考え方に加え、法の精神を読み取り活用する力や自らの考えを予算として表現する力を行政能力と表現すると、保健師は看護専

門職としての専門性の追求をするとともにこの行政能力を統合していくことこそが、自らの求める看護を施策として表現し実践することに繋がると考える。

VI. まとめ

交流体験者の気づきには、看護専門職としての対象の理解や提供する仕事を振り返り自らの姿勢にかかわる気づきがあった。また県及び市町村保健師の相互の役割等に関する気づきと行政機関に働く特性からの法解釈や予算の確保に関するものであった。保健師が住民のニーズを施策として企画していくことは看護専門職としての能力と、公的機関の仕事としての行政能力を統合していくことであり、地域の独自性がある保健活動を実践していくために必要な能力である、と考えた。

謝辞

本調査に御協力いただきました保健師の皆様に深く感謝いたします。

引用・参考文献

- 1) 保健専門技術職員の効果的活用に関する検討委員会：新しい時代に対応する保健専門技術職の効果的活用に関する検討委員会報告書，2001.
- 2) 小田清一：これからの保健婦に期待される役割と人事交流の意義，保健婦雑誌，52(11)；846-850，医学書院，1996.
- 3) 厚生省公衆衛生局地域保健課長通知：市町村における保健婦活動について，昭和53年4月24日.
- 4) 基本指針：保健医療法研究会，地域保健法2000改正，厚告143・616.
- 5) 平井宜雄他：地方公共団体の役割，小六法14年版，地方自治法；202.
- 6) 地域における保健婦及び保健士の保健活動指針について：保健医療法研究会，保健医療六法13年版；58.

(受稿日 平成15年2月26日)