

行政における看護職管理者の教育研修に関する検討 —平成13年度宮城県におけるモデル研修実施の取り組みから—

湯澤布矢子、齋藤泰子、高橋香子、工藤啓、岡本ミチ子¹⁾、
赤井和子²⁾、有路公子³⁾、南條景子⁴⁾

宮城大学看護学部

キーワード：行政、保健師、教育研修

要 旨

行政における看護職管理者を対象として開発された研修プログラムを、東北6県の保健所または市町村に勤務する保健師で保健師活動を総合調整・指導する立場にある者を対象にモデル的に実施した。その結果、行政における管理者として必要な、保健行政や財政・組織管理、政策立案に関する実務的知識を習得するための講義に関しては、受講者の自己評価が高い傾向にあった。今後は、管理者として必要な知識を受講者自身の政策課題において実践、評価できるように、プログラムのすすめ方・運営についての検討が必要と思われた。

Examination Concerning Educational Training of Nursing Employment Manager in the Administration —Thinking from the Approach of the Model Training Execution in Miyagi in 2001 fiscal year—

Fujiko Yuzawa, Yasuko Saito, Kouko Takahashi, Kei Kudo,
Michiko Okamoto, Kazuko Akai, Masako Ariji, Keiko Nanjo

Miyagi University School of Nursing

Key Words : the administration, public health nurse, educational training

Abstract

The training program developed for the nursing employment manager in the administration was executed in the model for the person in the standpoint where the health master activity the synthesis was adjusted and guided as a health master who worked for the public health center or cities, towns, and villages in 6 prefectures in Tohoku region. As a result, the own evaluation of those who attended a lecture was a high tendency for the lecture of purpose that acquisition of business knowledge concerning the health administration, finance, organization management, and policy-formulating. It seems to be necessary to correct the program which practices person's of attending a lecture policy problem as a manager based on necessary knowledge, and is appreciable.

1) 仙台市泉区保健福祉センター
2) 宮城県看護協会

3) 前宮城県石巻保健福祉事務所
4) 前宮城県保健福祉部医療整備課

1. はじめに

平成6年の地域保健法及び平成12年の介護保険法施行に伴い、住民の健康の保持増進に必要な事業やそれを担う人材の確保、施設整備については、都道府県、市町村がそれぞれ責任を持ち、地域の実情に即した保健活動を行うことになった。

一方、行政で働く看護職—とくに保健師には、これまで実施してきた直接サービスの提供に加え、関係者・関係機関との連絡・調整、保健計画の策定、施策化への主体的参画などがこれまで以上に重要な役割として求められている。この期待に応えるためには、保健師としての専門性の向上を図るだけでなく、行政職として必要な組織の仕組みや施策形成、財政・予算の確保に関する知識・技術等を習得することが必須である。しかし、これまで保健師を対象に実施されてきた研修は、新しい事業を中心に、課題に対応するための知識・技術の習得に焦点をあてたものが多い現状であった。

以上のような背景から、行政における管理者として必要な知識・技術の習得をめざした系統的な研修の開発は急務であり、平成12年度には、厚生労働省の委託を受け、社団法人日本看護協会において、先駆的保健活動交流推進事業の一環として、行政における看護職管理者教育研修のための基本プログラムが開発された。

さらに、平成13年度はこの研修プログラムに基づき、東京と宮城県の2カ所でモデル的にそれぞれ研修を実施することとなり、宮城県においては、モデル研修の運営・実施・評価を行うための班が組織されて、本研究者らが班員となった（班長湯澤布矢子）。

今回は、宮城県において実施することになった研修の内容と受講者の自己評価等について、その概要を報告する。

2. 行政における看護職管理者のための教育研修プログラム

先述したとおり、本研修プログラムの全体構成、各科目の目的、内容と時間配分については、平成12年度に、社団法人日本看護協会において、先駆的保健活動交流推進事業の一環として開発された。

プログラムの目的は、「地域保健行政において、地域保健展開のリーダーとして必要な看護管理者の資質形成」であり、行政的力量形成や人材育成、

管理能力も含めた行政の管理者としての資質と、実践的な政策能力の向上を目指すものである。

そのため、本研修プログラムの大きな特徴は、理論の習得だけでなく、実際の現場で活用できる能力を育成するために、受講者自身のフィールドにおける政策課題とそのとりくみの実践を研修内容に取り入れたことである。すなわち、研修期間を3期に分け（Phase I～Ⅲ）、Phase Iではく行政で働く管理者として必要な知識（理論）の習得を目的として、講義形式で研修が実施される（3日間）。Phase IIは、＜実際に政策を立案していくために必要な実務知識の習得＞をめざすもので、研修はグループワークが中心となり、受講者は、自身の政策課題を題材に研修を受講することになる（3日間）。Phase II終了後、受講者は自身の政策課題をそれぞれの現場に持ち返って実践し、Phase IIIにおいて＜それぞれの現場で受講者自身の課題について実践したプロセスの評価＞を行う（1.5日間）ものである。

3. 宮城県におけるモデル研修の概要

1) 研修受講者

宮城県におけるモデル研修の対象は、東北6県の保健所または市町村に勤務する保健師で、保健師活動を総合調整・指導する立場にある者、または管理職についている者（20名）とした。22名の申込があったが、最終的に受講生は20名となった。受講者の所属機関の内訳は、本庁1名、保健所5名、市町村14名であった。20年以上の保健師経験をもつ者が15名（75%）で、職位は課長補佐3名、主任主査・係長クラスが15名であった。

2) 研修内容

研修内容及び講師は、表1のとおりである。科目、内容、目的、時間配分については、平成12年度に日本看護協会において開発されたものである。その目的、内容に沿って、講師を選定した。また、Phase IIIは冬期間であり交通事情等の懸念から1日間に短縮して実施した。以下に宮城県における研修内容について、特に留意した点を述べる。

表1 平成13年度 キャリア研修—行政で働く看護職の管理者育成—プログラム

Phase I 行政で働く管理者として必要な知識（理論）を学習する（3日間）

時間	科目	内 容	目 的	担 当 講 師
8月31日(金)	9:30~10:00 研修の目的	・本研修の目的・目標 ・研修によって養成されるべきリーダー像	多様化する行政において、問題発掘能力・言語化能力・ネットワーク・インフラの活用拡大能力・施策企画立案能力・対人対応能力・施策実行能力を備えた看護管理者の必要性・重要性を理解した上で、本研修によって養成されるリーダーのありべき姿をイメージし、目標達成のための能力を育成する。	宮城大学 副学長 兼大学院看護学 研究科長 湯澤 布矢子
10:00~12:00	保健行政と財政	・行政における財政の仕組み（財政収入と予算執行） ・保健行政と予算 ・市場論を取り入れた財政評価の仕組み	政策の企画・立案過程において予算を効率よく獲得するポイントを習得するため、行政における財政の基本的な仕組みを学びとともに、財政評価の仕組みを体系的に習得する。	宮城教育大学 教授 西部 光昭
13:00~16:00	健康政策と保健行政の役割	・公害等の健康被害に対する国家レベルの行政システムの役割	公害等の事例を通して、国家レベルでの健康問題と行政とのからみや行政の動きを学ぶ。	宮城教育大学 教授 西部 光昭
9月1日(土)	9:30~12:00 組織管理及び地域保健管理能力の育成	・行政環境の変化と監督者の役割 ・リーダーの機能と条件 ・コミュニケーション能力の開発	これからの看護管理者に求められる能力、企画立案・評価・実践能力の開発及び自己啓発の重要性を理解し、監督者に必要な基本的な知識を体系的に捉えながら、多様化する保健行政にあって、行政環境の変化と求められる監督者の役割の変化について学ぶ。	宮城大学 総合情報センター長 工藤 啓
13:00~16:00	保健行政と政策	・これからの保健行政政策・行政環境の変化と政策課題・政策形成のプロセスと法規	政策形成に必要な基本的な知識を体系的に習得するとともに、政策とは何か？政策形成のプロセスやポイント、政策や法規を学びながら柔軟な発想での問題発掘能力や問題解決能力を学ぶ。	宮城大学 総合情報センター長 工藤 啓
9月2日(日)	9:30~12:00 自治体制度	・地方自治制度 ・保健行政と自治体の政策形成	地方分権の推進や多様化する住民の保健行政ニーズに対応した政策立案を図るために、政策の企画・立案に必要な自治体の制度や自治体政策を体系的に習得する。	宮城大学 副学長 山川 敏彦
13:00~16:00	保健行政と議会	・条例制定に伴う議会の動き ・保健行政と議会の仕組み	管理者としての職務遂行に必要な一般行政の知識として、議会の仕組みを体系的に習得するとともに、企画・立案した政策を実施するために必要な議会の動きや対応を学ぶ。	宮城大学 副学長 山川 敏彦

Phase II 実際に政策を立案していくために必要な実務的な知識を習得する（3日間）

時間	科目	内 容	目 的	担 当 講 師	
9月17日(月)	9:30~12:00	政策立案に必要な能力とリーダーシップ	・政策形成の目的とポイント ・企画提案書の必要条件 ・創造性を伸ばす企画提案書の作成	政策形成に必要な政策企画・立案能力において創造的意欲を養い、組織内や議会・住民を説得し得るに足るような企画提案書の作成技術とプレゼンテーション能力を習得する。	宮城県看護協会 副会長 仙台市泉区保健福祉センター次長 岡本 ミチ子
13:00~16:00	グループワーク政策立案に必要な能力とは何か	・上記の内容をテーマにディスカッションを行う	自己の課題を明確化する。	宮城大学 看護学科長 齋藤 泰子 宮城県看護協会 副会長 仙台市泉区保健福祉センター次長 岡本 ミチ子 宮城県保健福祉部 医療整備課 看護班長 南塚 泉子	
9月18日(火)	9:30~11:00	プレゼンテーションの理論と実際	・効果的なプレゼンテーションのポイント	組織内や議会、住民を説得し得るに足るようなプレゼンテーションの基本的事項を学ぶ。	宮城大学 総合情報センター長 工藤 啓
11:00~16:00	グループワーク具体的なモデル事例の提示効果的なプレゼンテーションの手法を用いて	・各モデル事例の報告・討議	モデル事例の報告を通して、プレゼンテーションの手法はもとより、事例内容の整合性や妥当性・柔軟性を互いに討議することで、評価を行う。	宮城大学 看護学科長 齋藤 泰子 宮城大学 総合情報センター長 工藤 啓 宮城県石巻保健福祉事務所 技術副参事兼技術次長 有路 公子	
9月19日(水)	9:30~12:00	グループワーク	・討議結果のプレゼンテーション	討議結果のプレゼンテーションを行い、互いのモデル事例の評価を行う	宮城大学 看護学科長 齋藤 泰子 宮城大学 総合情報センター長 工藤 啓
13:00~16:00	まとめ	・セミナーの評価と意見交換		宮城県看護協会 副会長 仙台市泉区保健福祉センター次長 岡本 ミチ子	

Phase III 実際に立案した政策を評価する（1日間）

時間	科目	内 容	目 的	担 当 講 師	
1月11日(金)	9:30~12:30	報告会	・立案したのち実践した政策の報告・討議	実践過程において生じた問題や疑問の解決などを行い、今後の政策立案・施行過程に必要な自己の知識や技術の確認を行う。	宮城大学 看護学科長 齋藤 泰子 (コメンテーター) 宮城教育大学 教授 西部 光昭 宮城大学 総合情報センター長 工藤 啓 宮城県看護協会 副会長 仙台市泉区保健福祉センター次長 岡本 ミチ子 宮城県看護協会 専務理事 赤井 和子 宮城県石巻保健福祉事務所 技術副参事兼技術次長 有路 公子
13:30~15:00	21世紀の保健福祉行政における看護職管理者の役割	・21世紀における保健福祉行政の展望と行政における看護職管理者の役割について	研修当初にイメージしたリーダー像が研修を通して今後求められるであろう看護職管理者の現実像として捉えられたかをそれぞれが確認する。	厚生労働省健康局総務課 保健指導官兼保健指導室長 野村 陽子	

① Phase I について

Phase I は、「行政で働く管理者として必要な知識（理論）の習得」を目的として計画されていたため、各科目の講師には、宮城大学の教職員を中心に、自治体での行政経験、活動実績の豊富な講師を選定した。

② Phase II のグループワークについて

Phase I の研修をふまえ、効果的なグループワークとなるように、その内容と運営方法を検討した。

その結果、Phase II 初日のグループワークは、各受講生の政策課題の明確化が重要であるため、各自のプレゼンテーションにおいて「問題の所在」と「何をどうしたいのか」をできるだけ明らかにする、2～3日目のグループワークでは、「誰に向かって、何を」伝えるかに焦点を絞って、プレゼンテーションの方法や企画書の検討を実施することとした。これらをより円滑に実施するために、以下の4点について配慮した。

- a. グループの編成は、限られた時間内で受講者間の共通理解が得やすいようにと考慮して、本庁・保健所グループ1班（6名）、市町村グループ2班（各7名）とした。
- b. 各グループそれぞれに講師（班員）が参加し、グループワークがスムーズに進むよう適宜アドバイスを行った。
- c. グループワークの結果と次の課題を明確にするために、初日、2日目とも各グループの討議内容を全体発表することとした。
- d. 3日目のグループワーク成果の発表に向けて、2日目午前に「プレゼンテーションの理論と実際」に関する講義（90分）を加えた。

③ Phase III の報告会について

Phase III の報告会は、「各自の政策課題の企画書と実際の到達状況について、自己評価・分析した成果報告をプレゼンテーションする」という目的であったため、各自のプレゼンテーション時間は5分間とし、発表後に質問・意見交換を2分間設け、全員の発表が終了したところで全体討議及び各コメンテーターから助言を行うこととした。

4. 結果及び考察

1) 各科目の目標達成度に関する受講者の自己評価

1つのPhaseを終える毎に、各科目の目標達成度について受講者の自己評価を調査した（図1）。行政における管理者として必要な、保健行政や財政・組織管理、政策立案に関する実務的知識を習得するための科目（講義）に関しては、受講者の自己評価が高い傾向にあった。Phase II のグループワークやPhase III の報告会については、目標が達成できたと回答した者は全体の半数にとどまった。

2) 各受講者が取り組んだ政策課題

各受講者がPhase II 開始時に研修で取り組みたいと考えていた課題および実際に現場の実践領域で取り組んだ課題の一覧を表2に示した。Phase II 開始時には「健康〇〇21計画の実効性を高める啓発普及について」など抽象的な課題が多くみられたが、Phase II 終了後の現場での取り組みでは、「健康〇〇21計画推進事業～未来を支える子どもの健康づくり事業～」というように、やや焦点が絞られて具体的な政策課題へと変化がみられた。

3) 研修終了後2か月目の質問紙調査結果

研修終了後2か月目に、以下の①～③の内容等について質問紙調査を実施した。

① 研修内容が期待通りだったか

研修受講前の期待と比較し、「期待どおりまたは期待した以上だった」と回答した者は12名であった。その理由では「行政で働く管理者として必要な知識・理論を学び、実践を通して実務的な知識が習得できた」「現場での活動経験のある講師だったので、よく理解できた」などがみられた。

② 各自の政策課題を具現化するためにどのように働きかけたか

全員が「企画書を作成し、所属部課内で検討した」と回答しており、さらに「関係者・関係機関との協議」が12名、「予算要求等財源確保に向けて関係各課に働きかけた」が8名であった。

③ 研修は現場でどれだけ役に立ったか

全員が「役立った」と回答し、「管理者としての日々の行動や施策化につなげる企画書作成などが有効であった」「管理職としての自分の立場・仕事などを見直し、日々の業務に活用できた」などの理由をあげていた。

以上、総じて研修に対する受講者の評価は高く、

満足の得られる内容であったと思われる。しかし、目標達成度のあまり高くなかったPhase IIのグルー

プワークやPhase IIIの報告会に関しては、いくつかの修正が必要と思われた。

図1 各科目の目標達成度に関する受講者の自己評価
(「達成できた」との回答数) (n=20)

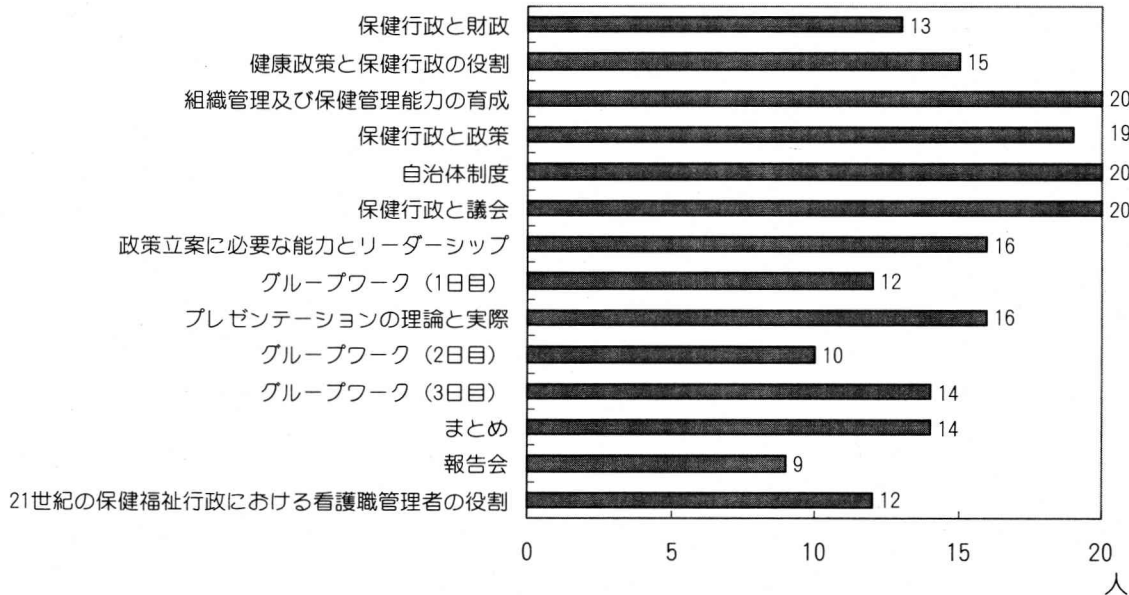


表2 各受講者が取り上げた政策課題 (タイトルのみ)

No.	所属	保健師経験年数	各受講者が本研修で取り組みたいと考えていた課題 (Phase II 開始時)	Phase III 報告会において発表した各受講者の取り組んだ課題	
				事業名	企画の名称またはサブタイトル
1	本庁(県)	29	健康〇〇21計画の実効性を高める啓発普及について*	健康〇〇21計画推進事業*	〇〇の未来を支える子どもの健康づくり事業*
2	市町村	16	ヘルスプロモーションの理念に基づく母子保健計画立案と実践	健康づくり行動計画作成事業	健康△△△△21・アクションプラン~自立と協働健康づくり行動計画作成事業~*
3	市町村	17	第2期介護保険事業計画の策定	第2期介護保険事業計画の策定	
4	市町村	18	総合福祉センター構想の明確化	絵本の町づくり事業	絵本で子どもたちの心を豊かに
5	市町村	20	介護保険対象外となる虚弱高齢者、閉じこもり高齢者等支援を要する高齢者に対する予防事業	高齢者生きがい活動支援事業	シルバー生きがいデイサービス「おひさまサンサンクラブ」
6	市町村	20	介護予防も含めた健康づくりの対策	子育て支援	子育て支援ネットワークの整備
8	市町村	21	健康日本21・すこやか親子21を含む保健計画の策定	健康△△△△21計画策定事業*	
9	市町村	22	介護予防事業を保健と福祉がどのように連携して推進すればいいか	早期痴呆予防対策事業	脳活性化訓練教室の開催と人材育成
10	市町村	22	精神障害者の社会復帰、自立及び社会経済活動の参加の促進を図るための政策	精神障害者の生活支援事業	障害者ヘルスアップ作戦(精神保健福祉総合相談窓口の新設)
11	市町村	27	精神保健事業の移管にともない当事者が自分らしく暮らすためのサポートシステムの構築	障害者在宅ケア支援事業	ヒューマンライフサポートセンターの設置
12	市町村	28	緩和ケア事業の見直し	〇〇市緩和ケア事業の見直し*	
13	市町村	30	健康△△△△21プラン策定事業*	健康△△△△21プラン推進事業*	
14	市町村	31	精神保健福祉事業の市町村移譲に伴う体制整備	精神障害者在宅生活支援ネットワーク事業	ハートフルセンターの設置(精神保健福祉総合相談窓口の新設)
15	市町村	31	基幹型在宅介護支援センターの設置	基幹型在宅介護支援センターの整備	
16	県型保健所	17	地域リハビリテーション支援体制整備	地域リハビリテーション支援事業	退院時要介護状態でも住み慣れた地域で自分らしく生活が継続できる事業
17	県型保健所	22	管内市町におけるインフルエンザ予防接種の円滑な実施に向けて	〇〇〇地区健康対策*	〇〇〇地区住民への健康対策を早期に*
18	県型保健所	24	精神保健福祉業務が管内市町村に円滑に移管できる体制整備	精神保健福祉	地域ぐるみで考える心の健康づくり推進事業
19	県型保健所	25	痴呆対策の体制整備	21世紀の痴呆性高齢者支援事業	~いつまでも輝いて~あったかケアサポート作戦
20	県型保健所	25	自殺予防について	〇〇地域自殺予防「いのち&病おこころ」支援ネットワークづくり*	

* : 市町村名のため、〇〇〇または△△△と表記した。

PhaseⅡのグループワークは、各自の政策課題をグループメンバー内で共有する作業を通して自分の政策課題を明確化し、施策化に向けての企画立案・プレゼンテーションの演習であった。そのため、グループ編成や班員らによる助言指導等について配慮した。一日ごとにグループワークの討議内容を全体発表したことは、翌日のグループワークでの課題を明確化することに役立ったと思われるが、政策課題の根拠である住民の健康実態に関する情報の不足などの理由から、グループ内での課題の共有に時間がかかったり、企画書の作成に終始しメンバー内での意見の統一に苦慮する場面も見られた。PhaseⅡの目的を達成するためには、政策課題の根拠である住民の健康実態を明確化する工夫と助言指導するファシリテーターの役割がさらに重要であると思われた。

PhaseⅢの報告会では、予定時間を超過するケースが複数あり、全体討議を省略し、各発表者ごとに適宜コメントする方法に変更したが、時間的余裕が無くなり、受講者から「自分の報告に対する評価やコメントが欲しい」などの意見が聞かれた。PhaseⅡでは、宮城県独自のプログラムとして「プレゼンテーションの理論と実際」に関する講義を設けたが、時間内でいかに自分の伝えたいことをプレゼンテーションするかの訓練はさらに必要と思われた。一方、PhaseⅢの日程は時間的余裕を持たせて、受講者の個別評価を十分できるよう配慮することが必要であった。

また、PhaseⅡ・Ⅲのグループワークや報告会における受講者への助言は、主に「行政の他職種との連携をふまえた施策化や予算獲得」、「実現可能性の検討」、「根拠となる住民ニーズの明確化」等の観点から行われた。研修終了後2か月目の質問紙調査では、本研修が実務に役立ったとの回答が多かったが、今後は本研修が現場での実践にどの程度反映されているかなどの長期的な評価が必要であると思われる。

なお、宮城班の班員は、宮城大学、宮城県看護協会、宮城県保健福祉部医療整備課看護班、宮城県石巻保健福祉事務所に所属するメンバーで構成した。これら各関係機関との連携のもと、研修開催の広報や受講者、講師の選定、研修の実施等が組織的かつ有機的に行われたものとする。また、班員には(社)日本看護協会本委員会のメンバーも

2名含まれており、本委員会との整合性を図りながら実施することができた。

5. おわりに

平成12年度厚生科学研究補助金「地域保健総合推進事業 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⁾では、自治体の保健専門技術職員に求められる力量として、①社会経済情勢を的確に捉え、各種施設の計画策定、評価、②適切なサービスの提供体制の整備、③先駆的な事業の企画、事業運営、評価、④必要な住民への行政サービスの提供、⑤公正で良質なサービスの保証、⑥個人情報の保護と必要な情報の公開などをあげており、保健専門技術職員にはサービスの効果が最大となるような政策の立案に、どう関わることが問われていると課題を提示している。このことから、行政に働く看護職管理者には、専門的立場から住民のニーズを捉え、施策に結びつけていける行政手腕が強く求められており、このような能力を効果的効率的に習得するための研修等のあり方を今後も引き続き検討する必要があると思われる。なお、本研修は平成14年度も継続して実施され、13年度の評価を踏まえてプログラムを修正して行う予定である。

参考文献

- 1) 竹中浩治ほか：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「新しい時代に対応する保健専門技術職員」、2001