

## 住民参加の意識変容と保健関連スタッフの役割

### — 学習会のなかでの変化を中心に —

合同臨地訓練報告 第2チーム：根本 仁美・田中 良明・和田 秀代・三井 文子  
赤尾 典子・渡邊 まり・上住 津恵・磯濱 亜矢子  
渡邊 かおり・檀原 三七子  
指導教官：岩永 俊博・畑 栄一・川南 勝彦・佐藤 加代子  
石井 敏弘

#### I. 目的

住民の多様な子育ての問題に対応するには、これまでの事象解決型中心の公衆衛生活動だけでは対応が困難となりつつあり、住民の意志が反映された新しい方法が求められている。

平成7年度の当院合同臨地訓練報告書<sup>1)</sup>では地域づくり型保健活動のプロセスを用いた結果、地域全体を視野に入れた住民活動につながる可能性が示唆され、地域づくり型保健活動は住民参加を促進する効果的な展開方法であると報告されている。

このことから、地域づくり型保健活動は住民とともに地域での子育てを考えていく活動へとつなげるのに有効と考えた。

そこで、地域づくり型保健活動のプロセスを実際に展開する中で、住民の話し合いへの参加態度の変化とその変化をもたらした要因を検討し、その中での行政の役割について検討することを目的とした。

#### II. 方法

##### 1. 対象

神奈川県横浜市港南区保健所で実施されている「子育て学習会（以下、学習会とする）」参加者を対象とした。

港南区保健所では平成7年度から子育て支援事業を展開しており、学習会は平成8年3月に開催した子育てフォーラムから参加者を募って、民生児童委員、保健指導員、保育園長も加えて7月から開催している。

##### 2. 対象の概況

港南区は、横浜市の中心部より南部に位置し、面積は19.87km<sup>2</sup>で、83町からなっている。

人口は、平成8年9月30日現在222,087人である。人口の年齢構成は、年少人口が16.0%、生産年齢人口が75.1%、老年人口が8.9%である<sup>2)3)4)</sup>。

##### 3. 展開方法

地域づくり型保健活動の展開プロセスは、専門家、スタッフ、住民、当事者とともに何度も話し合いを重ねながら、

理想の姿やそれを達成するために必要な条件等を共有し、これに照らして現状把握や目標設定、目的実現のための方法や役割の確認を行うことで、あるべき地域の実現を目指して活動する展開方法である。

(1)今回私たちは、学習会においてプロセスのうち「達成すべき目標の設定」までを実施した。実施するにあたっては、スタッフと学生で地域づくり型保健活動による学習会を進めるためのミーティングを行った。

(2)学習会において、港南区での子育ての理想の姿やそれを実現するための達成条件を参加者と共に話し合う経過について、参加者の変化とそれに影響したと思われる要因や行政の役割について検討した。

①学習会のプロセスレコードによって参加者の発言や態度の変化を分析した。

②学習会参加者や保健婦に参加者の発言や態度の変化の要因についての聞き取り調査をした。

#### III. 結果及び考察

##### 1. 住民の参加態度の変化

今回の地域づくり型保健活動の展開において、我々は、鎌田ら<sup>5)</sup>の「変化の段階」を参考に住民の参加態度の変化を分析した。参加態度の変化の指標を次の4段階に分けた。

第1段階は、知識などを得ようとする受動的な段階である。今回もお互いの体験談や情報交換に終止し、主体的にあるべき姿を考えるような意見は出なかった。

第2段階は、行政などの他者に対して期待や要望を中心とした発言をする段階である。今回も「児童館で一時保育をして欲しい」など現実の問題点や要望、不満などの発言が多く出ていた。

第3段階は、話し合いの主旨を理解し発言する段階とし、①個人・家族を意識したうえで発言する段階、②地域を意識したうえで発言する段階である。今回の話しあいでも第1段階、第2段階を経て、「公園とか交流の状況を聞いてみよう」など個人、家族から地域での子育てに視点が広がってきた。

第4段階は、地域の中での各々の立場での役割を認識したうえで行動、実践する段階で、今回の話しあいを経て、「自分から近所の人に声をかけるようになった」など地域の

中で周りに働きかけられる住民も出てきた。

## 2. 住民の変化をもたらした要因と行政の役割

### (1) スタッフ間で地域づくり型保健活動の進め方や考え方の共有

住民と話し合いを進める前に、スタッフ間で地域づくり型保健活動の理論とその展開について学習を重ね共有した。このことによって学習会や訪問によって参加者の意識や態度の変化を促すことが容易になった。このことから、組織内で学習会や研修の場を設定することが重要と考える。

### (2) 理想の姿から話し合う方法に対する理解度を深める工夫

住民が「地域づくり型保健活動」の理解を深めるために、訪問で個別に説明したり、学習会の案内文に目的関連図の完成案を同封し、理論や展開方法について見通しをもって臨めるように対応している。これにより、参加者にこの話し合いの目的や方法が理解され話し合いがスムーズになった。あらゆる段階において、活動の理論とプロセスを提示することは、住民の意識付けのためにも必要である。プロセスを提示することによって、参加者が自分が今何をしているか、何を目指しているか、見通しをもって取り組むようになることが重要である。

### (3) 保健婦による住民の理解

保健婦は話し合いでは引き出せなかった住民の考え方や感じ方を知るために、参加者に対して訪問を実施している。このような経過を通じて相互理解を深めながら活動していくことで、住民の考え方や備えている力を把握した。これらのことは参加者が地域の中での自分の立場や役割を認められたという実感を得られ、各々が役割を持った活動に結びつく働きかけになっている。このように、自分の役割を認識できたとき、その役割を果たすべく、より積極的な参加につながる事が考えられる。

### (4) 参加者が自由に発言できる場の設定

保健婦が参加者のどんな発言も聴く姿勢を持つことで、参加者が認められていると実感した。そのことにより参加者の自由な発言を可能にし、態度に変化をもたらした。時には行政がリーダーシップをとりながら進めることも主体的な参加のために重要な要素である。

### (5) 参加者への情報の提示

参加者に今までの学習会で話し合った理想の姿や目的関連図からの調査結果を提示することで、参加者自らが聴取した情報と結びつけられ、地域での自分たちの役割を意識するような発言があった。前田<sup>9)</sup>が「地域の生きた情報こそが、意志決定の参画を含めた口先だけでない心身一体の住民参画の礎となる」と言っているように、地域の生きた情報を住民の目に見える形でフィードバックすることは住民とともに活動するうえでとても重要である。

行政として、得られた情報を共有しやすいように提示することが重要な役割といえる。

## 3. 聞き取り調査

保健婦への聞き取りの中では、「特に何もしていない」「これをしたから参加者が変わったということは思い浮かばない」という答えが多く、保健婦自身には参加者に特別働きかけている意識はなかった。

しかし実際には、参加者の気持ちやこの活動に対する思いを理解しようと家庭訪問や個別の働きかけを行ったり、学習会では、一緒に考える姿勢で取り組んでいる。参加者からは「わたしも重要視されているんだなと思った」などの声が聞かれた。

このような保健婦や住民への聞き取りから保健所の役割を考察すると、まず、保健婦が参加者と同じ視点で考え、実践しようとする思いが住民に伝わり、住民が変化した要因となったと考えられる。これは、前田<sup>9)</sup>の「住民と行政の間の問題では対等な関係に立つこと、住民同士が交流することが参加の基本をなす」に相当すると考えられる。

このことは保健所保健婦からは意識した言葉としては聞かれず、今回の分析を進める過程で明らかになった要因と言える。このような分析をすることも県型の保健所の役割であると考えられる。

このほか、保健婦への聞き取りから見えたきた住民参加を促すための要因を以下の4点にまとめた。

### (1) スタッフ間の保健活動の目的の明確化と共有

「活動の目的を共有することにより、係や課全体で共通の意識をもてるようになった」という保健婦の意見があった。

スタッフ間で何のために保健活動をしているのか、何を目指しているのかを明確にし共有していくことで、スタッフ間が統一した考えで係・課全体として取り組むことができたと考えられる。

### (2) リーダーシップ機能

「地域づくり型保健活動」を取り組み始めるきっかけとして、「母子保健事業で住民からの苦情があり、本当にこれでよいのか、保健所のやるべきことは何なのか迷っていた」という保健婦の声があった。さらに、「地域づくり型保健活動を継続してきた理由として、「みんなで進めていこうと引っぱっていき姿勢の人がいたから」と答えている。

現状の問題だけでとどめず、保健婦全体の問題として考え、率先してリーダーシップをとっていき者の存在と機能がが必要であると考えられる。

市町村が保健活動を進めていくうえで生じた悩みや疑問に対し、保健所はこのようなリーダーシップ機能を果たしていけるのではないかと考えられる。

### (3) 基盤体制の整備

「保健婦間の勉強会を勤務時間内に実施することを上司が認めてくれた」「フォーラム開催にあたって、他課や他部署のスタッフも協力して実行委員会を開くことができた」と言う保健婦の意見があった。

「地域づくり型保健活動」を進めていくうえで係・所内の理解を得、協力体制を整えることで時間や予算の確保、事業の継続に結びつくと考えられる。

### (4) スーパーバイズ機能

「やり方のノウハウがよくわからない時期や、理論はわかるが、業務にどうつながっていくのか、変わっていくのかわからない時期に、講師が方向性のアドバイスを行うことで何をしているのかわかった」という保健婦の意見があった。

保健活動の展開の行き先を予測しながら、現在の位置づけを確認し、保健活動の発展を促すような支援をしていくことが重要であり、この機能も県型保健所の役割の一つとして考えられる。

#### 参考文献

- 1) 飯塚俊子他：地域づくり型保健活動による住民参加を考  
える，国立公衆衛生院合同臨地訓練報告書，1995
- 2) 横浜市総務局職員研修部：職員ガイド，1995 4)市民のひろば：港南区版，1996
- 3) 港南区役所：平成7年度版港南区福祉保健事業概要，1995
- 4) 港南福祉保健プラン策定委員会 横浜市港南区役所：港南福祉保健プラン，1995
- 5) 鎌田明美他：地域づくり型保健活動の試み3－住民の参加態度と役割意識－日本公衆衛生雑誌，43巻10号，1996
- 6) 前田秀雄：「住民参加」というはや言葉について考える，保健婦雑誌，49(13)，1993
- 7) 岩岡淳子：保健活動の推進要因の検討，国立公衆衛生院特別演習集録；p239-248，1995
- 8) 岩永俊博：地域づくり型保健活動のすすめ，医学書院，1995