

特集：今後の保健師に係る研修のあり方—自治体保健師の人材育成体制構築の推進に向けて—

<論壇>

保健師に係る研修の今後のあり方

—保健師の能力を開発し、地域保健を効果的に進めるために—

村嶋幸代

大分県立看護科学大学

**Future training of the municipal public health nurses:
To develop the competency of public health nurses toward promoting
effective community health**

Sachiyo MURASHIMA

Oita University of Nursing and Health Sciences

抄録

保健師は、地域保健の最大のマンパワーであり、保健師の能力向上は、各自治体の保健福祉の質向上に多大な影響を及ぼす。そのため、保健師の研修や人材育成体制を整備することは極めて重要である。しかし、従来は、必ずしも、系統的になされてはこなかった。この課題に対処するため、厚生労働省では、「保健師に係る研修のあり方等に関する検討会」（以下、本検討会とする）を開催し、2016年3月末に、最終とりまとめを報告した。この報告書の意図は、自治体保健師の人材育成体制構築の推進である。

筆者は、本検討会の座長として、その内容を解説すると共に、将来に向けて提言したい。

本検討会では、「自治体保健師の標準的なキャリアラダー」を作成し、各段階における保健師の能力を整理した。その中で、管理職保健師に向けたキャリアラダーも作成し、各保健師の視野に入るようにした。また、保健師のキャリアパスを明示し、能力を蓄積していく道筋を示した。更に、組織の人事部門とも協力して取り組むことを明記した。保健師の人材育成・研修に関しては、都道府県による計画的・継続的な取り組みが重要で、特に規模の小さい自治体への支援が必要である。地元の大学には、自治体と一緒に研修内容を企画立案する等、その自治体の人材育成を支援することが求められる。また、地元の専門職団体として、看護協会や大学が協働していくことが望まれる。

近年、保健師の養成が大学院でも行われる様になり、全国で既に10大学が大学院での保健師教育を実施している。他にも、大学院で保健師教育を実施したい大学は増えているが、公衆衛生は幅広く、その人材を全て備えることは難しい。国立保健医療科学院の豊富な人材の活用が期待される。

キーワード：保健師，人材育成，研修，キャリアラダー，キャリアパス

連絡先：村嶋幸代
〒870-1201 大分県大分市大字廻栖野2944-9
2944-9, Megusuno, Oita City, Oita Prefecture 870-1201 Japan.
Tel: 097-586-4300
Fax: 097-586-4370
E-mail: murashima@oita-nhs.ac.jp
[平成28年9月20日受理]

Abstract

Public health nurses (PHNs) comprise the largest human resource of the Japanese community health system. The quality of PHN practice influences the overall quality of the health and welfare of each municipality. Therefore, systematic development of PHN practice expertise is critical. However, PHN training has not been systematically planned. To address this problem, the Ministry of Health, Labor and Welfare created the “Planning Committee for the Training of Municipal Public Health Nurses” (hereinafter referred to as the Committee). In late March 2016 the Committee submitted the final report on the creation of the human resource development system for municipal PHNs.

In this article, the author, as Committee chairperson, describes the report’s content and proposes ideas for improving and promoting PHN training. Initially, the Committee created two career ladders for municipal PHNs: the “standard career” ladder and the “management level career” ladder. The former outlines competencies of the PHN at each level, and the latter enables all PHNs to prepare for an upper-level position. The career path of each PHN was illustrated as an accumulation of the competencies for each ladder. In addition, the importance of cooperation with the personnel department of the organization was emphasized.

Regarding human resource development and training of PHNs, it is important to plan for continuous efforts by prefectural governments, particularly by supporting smaller municipalities. Existing community resources such as the Department of Public Health Nursing of local universities and local Nursing Associations are expected to be involved in planning the training content cooperatively with the municipality.

Currently, 10 universities across the country already have opened PHN courses in the graduate school. As additional universities want to incorporate graduate-level PHN education, the expertise needed for teaching specific subjects of public health may be limited. Therefore, the active participation of the rich human resources of the National Institute of Public Health are expected.

keywords: career ladder, career paths, human resource development, public health nurses, training
(accepted for publication, 20th September 2016)

I. はじめに

一つの組織が、その機能を発揮して社会的役割を果たしていくためには、組織の構成員の能力を開発し、高めていく必要がある。組織の構成員に求められる能力は、職位に応じ、また、専門分野に応じて異なるが、いずれにしても、各人が自分の仕事を見つめ、役割を自覚し、将来を展望しながら、自ら積極的に取り組み、能力を磨いていくことが不可欠である。組織（自治体や専門職団体を含む）として人材育成を行い、その態勢を整えていく必要がある。実施すべきは、各々の構成員に求める能力や態度を明示し、各人が努力する方向性や目標を明確にすることである。

保健師は、地域保健の最大のマンパワーであり、その人材育成の成否は、各自治体の保健福祉の成果に多大な影響を及ぼす。従って、保健師の能力を向上させること、そのための研修等の手立てを整えることは極めて重要である。しかし、保健師の研修や人材育成は、従来、必ずしも、系統的・効果的になされていたとは言い難く、職位に応じた必要な能力を育成する方法や、その提供のあり方が課題となっていた。

この課題に対処するため、厚生労働省では、「保健師に係る研修のあり方等に関する検討会」（以下、本検討会とする。）を立ち上げ、平成28年3月末に、最終とり

まとめを報告した。この報告書の副題は、「自治体保健師の人材育成体制構築の推進に向けて」である。筆者は、本検討会の座長であった立場から、その内容を解説すると共に、将来展望と課題について述べる。また、国立保健医療科学院への期待も述べたい。

II. 「自治体保健師の標準的なキャリアラダー」の作成と能力の明確化

1. 2種類のキャリアラダー：保健師の専門的能力と管理職保健師向け

保健師は、看護師に比して、ともすれば仕事内容が見え難いといわれることがある。直接的な対人保健サービスはともかく、施策化等は、直接住民の目に触れにくいからであろう。可視化するためにも、保健師が各段階でどのような能力を必要としているのか、また、その獲得状況について、明示することが必要である。本検討会では、この点を考慮し、標準的なキャリアラダーを作成し、求められる能力を整理した。キャリアラダーは、能力の成長過程を段階別に整理したもので、それぞれの職務内容や必要なスキルを明確にし、はしごを昇るようにキャリア向上の道筋を示したものである。厚生労働科学研究、奥田班の成果 [1] を参考に、本検討会で作成した。

今回作成した「自治体保健師の標準的なキャリアラ

ダー」は、「保健師の専門的能力に係るキャリアラダー」と「管理職保健師に向けた能力に係るキャリアラダー」の2種類である。前者がすべての保健師を対象としているのに対し、後者は専門的能力が一定程度積み上げられた管理職保健師に適用される。

近年、課長や部長など管理職に就く保健師が増加傾向にある。職位によって出席できる会議や入手できる情報、及ぼす影響の範囲が異なってくる。通常は、職位が上がる方が影響を及ぼし得る範囲が大きい。特に、事業創出や予算取りといった施策化に際しては、会議等で説明したり、財政課との交渉をする必要があるが、それには一定の職位が必要である。このため、管理職保健師に求められる能力を明確に示すことによって、保健師が、将来の選択肢の一つとして、管理職保健師も視野に入れることができるようにした。

各自治体では、まずは、自分たちの自治体で必要とされる保健師の標準的なキャリアラダーを検討して合意することが重要である。その上で、人事部門とも連携して自治体の人材育成の一環として位置づけること、また、保健師の一人一人がキャリアラダーを活用して自己点検し、自己啓発を図るようにすることが望まれる。

2. 統括的な役割を担う保健師の育成

一方で、統括的な役割を担う保健師（以下、「統括保健師」）の重要性も強調したい。統括保健師は、保健活動通知に、「保健師の保健活動を組織横断的に総合調整及び推進し、技術的及び専門的側面から指導する役割を担う部署を保健衛生部門等に明確に位置付け、保健師を配置するよう努めること。」と明記されて以来、全国の自治体で、配置が進みつつある。人材育成の推進は、統括保健師の役割の一つであり、まずは、設置が必要である。一方で、統括保健師の育成には、時間がかかる。ジョブローテーションによる職場内教育（OJT：on the job training）と研修を組み合わせる計画的に育成していくこと、また、候補者にも自覚を促し、主体的に能力を獲得することができるよう、上司や先輩保健師がサポートしていくこと、更に次の世代を速やかに育成していきけるように補佐役の保健師を確保し、位置づけていくことが重要である。

III. 研修体系を構築し、人事とも協力して組織的に取り組む必要性

1. キャリアパスを活用した体系的な人材育成と人事部門との連携

人材育成は、OJT、職場外での研修（Off-JT：off the job training）、そして、自己研鑽が組み合わさることによって効果を上げる。能力開発のためには、その時点の能力に応じた職位や部署に配置して能力を積み上げていけるよう、定期的かつ計画的に部署や職場の人事異動（ジョブローテーション）を行い、様々な業務経験を積

めるようにする必要がある。

保健師の人材育成においても、効果的なジョブローテーションが必要であり、人事部門も含めた組織的な合意形成が不可欠である。

OJTと研修を組み合わせる能力を積み上げる道筋をキャリアパス等として示し、可視化する必要がある。各自治体で、まずは、保健師の間で議論して、目指すべき保健師像や人材育成方針等について共通理解を図る必要がある。その上で、キャリアパス作成の当初から、保健師と人事部門が協議・調整し、方針を共有するとともに自治体の人材育成方針との整合を図り、ジョブローテーションや研修とも連動するキャリアパスを作成することが望まれる。

2. 個別性にも配慮したきめ細かな人材育成

近年、保健師免許を取得する課程は多様化している。従来主流であった1年課程の養成所が減少し、看護系大学の増加と共に、学士課程における保健師養成が主流となった。平成21年に保健師助産師看護師法が改正されて、保健師の修業年限が1年間になり、それまでの学士課程における全員必修（保看統合化カリキュラム）から選択制の導入、また、大学院修士課程における保健師教育へと多様化してきた。その分、保健師として入職する時点での準備状態が大きく異なる。また、その後の研鑽等により、同じ経験年数でも個別性が大きい。中堅期には、産前産後休業や育児休業等の取得状況も多様である。育児休業等により長期間職場を離れた保健師のキャリア継続支援では、ワーク・ライフ・バランスがとれるような職場環境づくりに加えて、個別の事情を勘案した対応も必要である。

そのためには、個々の保健師の業務経験や研修受講履歴等をポートフォリオ形式で記録し、獲得した能力等を自ら確認すると共に、その内容を上司との面談等で共有し、人材育成計画に反映することが望まれる。組織内で共通の様式（「人材育成支援シート」等）を開発・活用し、研修受講歴や業務経験、業務を通じて獲得した能力を記録すれば、これをキャリアラダーやキャリアパスと連動させることによって、保健師の人材育成に効果的に活用することができよう。

一方で、人材育成では、主体的に自らの目指すべき方向を考えることが非常に重要である。個々の保健師が、「人材育成支援シート」に、獲得した能力だけでなく、自らの目指す保健師像や将来ビジョン、伸ばしたい能力を明記することによって、目標を再確認するとともに、自己研鑽や意欲向上につなげることができると期待される。

IV. 関係機関の役割と連携の推進

1. 都道府県と市町村・市町村同士の連携の推進

行政保健師は、主に、都道府県と市区町村に配置され

ている。保健師の人材育成・研修に関しては、都道府県による計画的・継続的な取り組みが重要であり、特に規模の小さい市町村への支援が必要である。

都道府県や保健所による市町村への支援・連携には、様々な取組が望まれる。例えば、「保健活動通知」に示されるように、保健所には市町村保健師の人材育成を支援する役割が期待されている。まずは、これを再確認し、実施することが重要である。また、市町村連絡協議会等の定例開催などを通して市町村間の連携促進を図る。同時に、市町村からの相談対応体制を整備し、市町村の実態を常に把握するようにする。更に、困難事例に市町村と連携して対応したり、事業評価を一緒に実施することにより、市町村支援を行うと共に、把握した地域の課題を保健所業務に反映・活用する。また、都道府県と市町村との間で保健師の人事交流を行う等、顔の見える関係性を構築する。一方で、市町村には、人材育成方針を自ら検討し明確にするとともに、必要に応じて関係機関を活用することが望まれよう。

また、規模や特性に近い市町村間の連携は重要であり、広域連合など市町村間連携の仕組みを活用して、保健師の研修会を合図で開催するなどにより、連携を進めることが期待される。

2. 教育機関との連携推進

自治体保健師の人材育成に関する教育機関の全国的な取組状況について、全国保健師教育機関協議会が調査した結果、多くの大学で、教員が地元自治体の研修に講師として協力していることが明らかになった [2]。一方で、教育機関は、保健師の現任教育の研修内容の構築にまでは関わっていなかった。本検討会では、永江委員から、島根県立大学が、県と連携して行っている研修体系が示された。全国的に見ると、県の研修体系の構築に関わることができている大学もあるが、その数は多くは無いようである。

地元の保健師の養成機関が、地域保健の動向や保健師の専門性向上に関する道筋を理解し、研修体系の構築に協力することにより、「自治体保健師との連携が強化される」、「大学として地域貢献の役割を果たせる」等のメリットがある。更に、自治体に就職した卒業生への支援や、教員の得意分野等で関わることも、現任教育として期待される。教育機関は、ともすれば、講演等の講師を依頼されるだけの役割にとどまりがちであるが、それでは、本来的な役割を果たしているとはいえない。むしろ、自治体と一緒に研修内容を企画立案するなどの役割も担うことが望まれる。

また、自治体保健師と大学（特に、県立大学）とは、人事交流があるところもある。大学では、自治体勤務ではできないような体験もできる可能性がある。例えば、保健師として自治体で行った仕事をまとめること、修士号や博士号を取得すること、更に、海外留学で見分を広めること等である。実際、若い時に大学に勤務した経験

が、その後、管理者となった時に自信となっていることを見ると、人事交流が活きていると感じる。その組織の将来を担うような人材を交流させることによる実りが大きい。

「研究」は、実は、保健師が受け持つ対象の全体像を描いたり、自分の得意分野を持つことにつながる。一人一人の保健師が、ジェネラリストであると同時に、自分の得意分野（専門性）を持ち、その分野に関しては常に最新の知識を得ておくことが有用である。これは、住民に寄り添うこととは矛盾しない。少子高齢化の中で、地域保健の動向は大きく変化している。自治体保健師が能力を開発し、十分に発揮できるようになるために、地元の教育機関である大学が実施可能なことから速やかに実施していく必要がある。

3. 専門職団体への期待

保健師の人材育成には、日本看護協会や各県の看護協会、全国保健師長会等の役割も大きい。各々が実施する研修は、全国大会だけでなく都道府県毎やブロック毎にも開催されており、より参加し易く、組織を越えた横のつながりを築くことができるという利点がある。特に、地域保健を推進する上では、自治体や地域包括支援センターの保健師、学校保健で児童・生徒の健康管理を担う養護教諭、また、労働者の健康管理を担う産業保健師、更に、病気になった時に在宅療養を支える訪問看護師や外来等でプライマリケアを担う看護師等が連携・協力していくことが不可欠である。地元の専門職団体として、看護協会や大学が協働し、効果を上げていくことが望まれる。

V. 保健師の人材育成に関する国立保健医療科学院の役割と期待

国立保健医療科学院が、保健師の人材育成に果たしてきた役割は、旧国立公衆衛生院の時代を含めて極めて大きい。特に、各県の保健師養成が、県立の一年課程でなされてきた時代には、その教員候補者が公衆衛生院に1年間の研修に行き、合同臨地訓練等を体験して鍛えられ、その学びを各県に持ち帰り、活かしてきた。この長期派遣によって、研修生同士の顔の見える関係が築かれ、それによって全国的にネットワークが広がり、地域保健関係者のつながりができ、公衆衛生を強化してきた。

各県の保健師養成が大学に移行し、教員の資格が大学設置基準に則ることを求められるようになり、同時に、各県の財政が厳しくなって長期に渡る研修に派遣することができなくなった。その分、保健師の人材育成に果たす保健医療科学院の役割に変化が求められるようになった。現在も、研修は実施されており、その重要性は変わらないが、研修の提供方法については、変革も求められるというところであろう。

また、大学に移行した保健師養成は、平成22年度まで

は看護師と抱き合わせで全員必修という形で進められたため、返って、保健師教育としては薄まり、その弊害が大きくなってきた。平成21年に保健師助産師看護師法が改正され、保健師の修業年限が1年間になったことを契機に、近年、保健師の養成は、大学院で実施する課程が増えてきた。筆者が勤める大分県立看護科学大学が平成23年に大学院修士課程で保健師教育を開始したのに始まり、全国で既に10大学が大学院での保健師教育を実施している。また、学士課程で選択制で保健師を養成している大学では、その限界を認識し、大学院で実施したいと考える大学も増えている。

しかし、県立の単科大学では、公衆衛生関連の人材が限られている。一方で、国立保健医療科学院には、公衆衛生や医療経済関連の人材が豊富に揃っている。保健医療科学院で実施される公衆衛生関連の講義をe-learning等で学び、必要に応じてスクーリング等で、保健医療科学院で学ぶような仕組みを作り、それが、大学院における保健師教育の単位になれば、大学院における保健師教育が開設し易くなる。このような仕組みにより、各県の保健師教育機関と、保健医療科学院がWin-Winの関係を築くことができれば、日本における保健師の人材養成と質の向上は一気に進むであろう。

VI. おわりに—自治体保健師の人材育成の一層の推進に向けて—

保健師は地域保健における最大のマンパワーであり、地域保健を取り巻く状況が大きく変化する中、保健師の

資質を向上させることは、住民の健康増進にも寄与するため、極めて重要かつ急務である。各自治体が、人事部門も参画して、保健師の人材育成に取り組む必要がある。一方で、保健師の免許取得に係る教育体制は多様であり、就業後も産休・育休等により長期間職場を離れる場合もある。保健師の人材育成には、多様性を踏まえた個別の対応が必要である。本検討会では、キャリアラダーという概念を導入し、自治体保健師に求められる能力を示すとともに、「人材育成支援シート」の活用方法と記載事項の例を整理した。また、キャリアパスの策定プロセスと策定における留意事項等を示した。今後、これらが活用されることにより、個々の保健師の目標や能力の獲得状況、ライフステージ等の多様性に応じた、効果的な人材育成体制が構築され、人材育成が一層推進され、地域保健が強化されることを願っている。

引用文献

- [1] 奥田博子, 研究代表者. 厚生労働科学研究費補助金「地域保健に従事する人材の計画的育成に関する研究」平成 26~27年度研究報告書.
http://www.soumu.go.jp/main_content/000295843.pdf (acc)
- [2] 鈴木良美, 岡本玲子, 野村美千江, 村嶋幸代. 行政保健師の現任教育に関する保健師教育機関の関わりの特徴: 研修に着目した国公立と私立大学による関わり方の比較. 保健師ジャーナル. 2016;72(10):866-872.