

## 4. 奈良県の保健師がめざすもの（ビジョン）

- 県民が生涯を通じて、より健康になれる、疾病が予防できる、人づくりも含めた地域社会をつくる。
- 病気や障害をもっている人も、地域差なく、必要な支援を受け、安心して、その人らしく住み続けられるための地域社会をつくる。
- 県民一人ひとりが健康の保持増進に対する主体的な活動を行い、満足した生活を送ることができる地域社会をつくる。

### （1）保健師活動の本質

保健師は、住民及び地域全体の健康の保持増進及び疾病の予防を図るため、公衆衛生看護学を基盤として活動する。

ヘルスプロモーションの理念に基づき、住民及び地域を継続的かつ多面的にとらえるとともに、住民の生活と健康との関連を地域診断や地区活動をとおして明確化し、予防活動も含めた地域保健活動を展開することが求められている。

保健師が活動する上では以下のことが要であり、共通認識と活動の基盤とすることが重要であり、どの部署に配置されても底辺にある保健師活動の本質である。

#### ①地域を「みる」「つなぐ」「動かす」

- 個人の健康問題の共通点や地域特性等から地域の健康課題や関連施策を総合的にとらえる。個から集団へ、集団から地域へと視点を発展させる。
- 健康問題の解決に向けて住民や組織をつなぎ、自助・共助・公助など住民主体の行動を引き出し、地域に根付かせる。

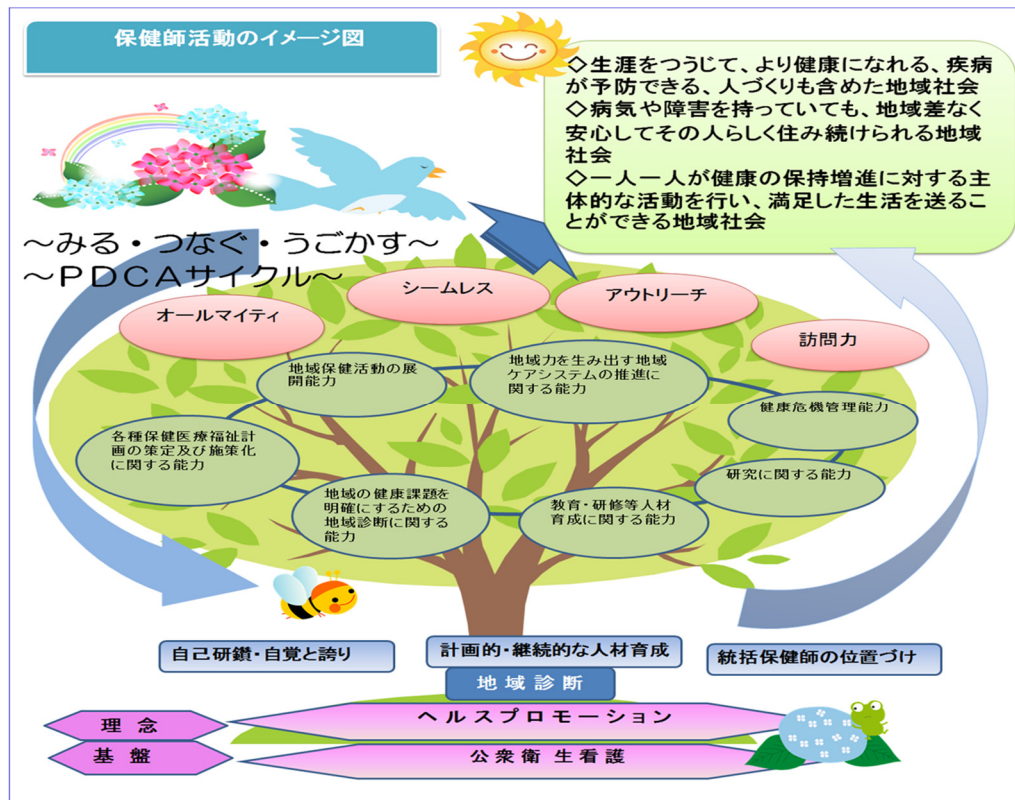
#### ②予防的介入の重視

- 日ごろの保健師活動を通じて、健康課題やそれに付随する家族問題等が顕在化する前の段階から、その可能性を予見し、予防的に関与する。
- 健康課題に気づいていない、あるいは支援の必要性を訴えることができない住民等に対し、ニーズを的確にとらえ、義務や契約に基づかないアプローチを行う。また、問題が顕在化した場合は、重症化を予防するために介入する。

#### ③地区活動に立脚した地域特性に応じた活動の展開

- 家庭訪問や健康づくり活動等の地区活動を通じて地域に入り、住民やその生活の場に直接かかわる地区活動を行うことにより、健康課題の背景にある生活状況を把握し、課題の優先度を判断し、活動事業を企画する。
- 個々の事例に共通する要因や潜在しているニーズを地域課題としてとらえ、その地域特性に応じた活動を展開する。

## <保健師活動のイメージ図> 図3



## (2) 保健師活動を推進するために必要な7つの能力 (奈良県保健師活動指針P17参照)

保健師は専門職として地域住民が生涯、安心して地域でその人らしく生活ができるよう、すべての年代の住民に身近なサービスをニーズに即して一体的に提供する。また、同時に健康課題を把握し、住民とともに地域全体を健康に導く責務がある。

そのため、保健師活動は、健康課題を見極め、PDCAサイクルにより効果的な計画にもとづき推進していく必要がある。本県の保健師活動においても、本県のビジョンにあわせて機能を発揮し活動を推進するために必要な能力として以下の7つとした。

- ①地域の健康課題を明確にするための地域診断に関する能力
- ②各種保健医療にかかる計画の策定及び施策化に関する能力
- ③地域保健活動の展開能力
- ④地域力を生み出す地域ケアシステムの推進に関する能力
- ⑤健康危機管理能力
- ⑥教育・研修等人材育成に関する能力
- ⑦研究に関する能力

## (3) 県のキャリアラダーの枠組み

キャリアラダーとは、「組織の人的資源管理ならびに総合的な人材開発を目的とした個人支援システムであり、保健師の職務の目的、社会への成果責任の特性をふまえて設定されるものであり、キャリアラダーの軸となるのは職業経験に伴い発達確認ができる保健師のコンピテンシーである。」<sup>1)</sup>と定義されている。

奈良県においても、新任期・中堅期(前期・後期)・管理期と経験年数を軸にして整理していた従来の人材育成体系をふまえた上で、保健師の活動領域ごとに整理し、各領域において求められる能力をレベル別に整理して、キャリアラダーとして示すこととした。

奈良県保健師活動指針の保健師活動推進に必要な7つの能力を軸にし、ラダーにおける獲得すべき専門能力を①地域診断 ②計画策定と施策化 ③地域活動展開：個別支援 ④地域活動展開：集団支援 ⑤地区組織活動 ⑥地域ケアシステム推進 ⑦健康危機管理 ⑧人材育成 ⑨研究 の9つとした。

指針の7つの能力における、地域保健活動の展開能力を個別支援・集団支援の2つに分類し、地域ケアシステムに関する推進を地区組織活動・地域ケアシステム推進の2つに分類した。ラダーの獲得すべき専門能力については、以下の視点にもとづき必要な能力の整理をおこなった。

- i 各領域の専門能力については①→②→③→と段階別にどのような能力の獲得が必要かを整理した。(表1)
- ii キャリアラダーの順序だった能力の獲得については、人材育成計画策定ガイドライン<sup>1)</sup>の「キャリアラダーにおける到達レベルの順序だった能力の獲得の考え方」をもとに、奈良県の現状にあてはめて整理をおこなった。
- iii 能力獲得の考え方は「広さ」と「深さ」を軸にした。「広さ」とは、実践において調整やマネジメントの範囲を拡大すること。「深さ」とは、知っているというレベルからその意味や本質を理解するレベルへ深化し、さらに実践へと発展していくこととした。

表1. 県におけるキャリアラダーにおける到達レベルの順序だった能力獲得の考え方

深さ		A1	A2	A3	A4	A5
↑	他組織			☆	○	○
	自部局内(対他課)		☆	○	○	◎
	自課内(対他係)	☆	△	○	◎	
	自係内(対他係員)	△	○			
	自担当事業・事例	○				
					→	広さ

☆ 理解している    △ 指導のもとで実施できる(指導の定義 A1:プリセプターの指導、A2~4:助言指導)  
 ○自立して実施できる    ◎ 指導、他者への指導ができる

#### (4) 奈良県ラダーにおける各領域の獲得すべき専門能力

各領域の能力は個別に独立しているものではなく、保健師活動を実施していくためには常にリンクしているものである。

##### ■ 地域診断能力

家庭訪問、健康相談、健康診査、健康教育等の直接的な保健サービスを提供することにより得られた生活実態情報や、各種業務の実績報告、既存の統計資料や他機関などから得た情報をもとに、現状を明確化することが重要である。現状を明確化することを通じて、地域の健康課題を明らかにすることが必要である。

現状の明確化のための情報収集では、得た情報をどのように活用し、住民の健康水準の向上にどう役立つかを常に意識し「目的意識をもって収集する」ことを忘れてはならない。

実際に地域がどのような実態かをわかった上で、事業がどう位置づいているのかを明らかにすることである。健康課題やその背景要因、優先度の判断については、保健師間の暗

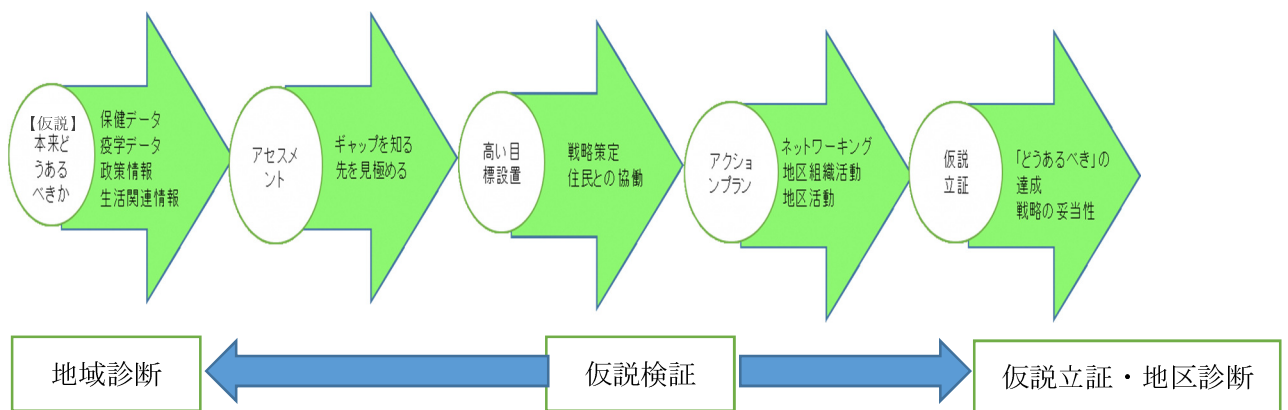
黙の了解部分に依存しやすい傾向があるため、地域の実態に立脚した論理的な説明ができることが重要である。

また、既存の各種情報によって、地域の実態が明らかにできない場合は、実態把握のための調査研究をおこない課題を明確にすることが必要である。

#### <獲得すべき能力>

- ①個人・集団・地域の情報から健康課題とその背景要因を明確化する能力
- ②健康課題を解決・改善する社会資源の量と質を明確化する能力
- ③根拠にもとづいて健康課題の優先度を判断する能力
- ④地域の健康課題の解決に寄与する根拠に基づいた社会資源の開発・改善の優先度を判断する能力

図4 地域診断からはじめる保健師活動



#### ■ 計画策定と施策化能力

地域診断により明確化された課題等により、緊急度・優先度を整理し課題を焦点化し、目標を設定し、地域に即した事業を展開することが重要である。1986年のヘルスプロモーションに関するオタワ憲章において、公衆衛生活動は「一人ひとりの健康問題を組織的な活動を通して、地域の行政施策に反映して解決していくこと、住民と共に政策的に展開すること」とされている。地域住民の健康を支援する保健師活動には政策的発想と施策化するための予算化等の行政的力量が求められている。

施策化とは、「政策・施策・事業からなる政策体系をふまえ、公衆衛生の視点から政策目的を達成するために、政策体系の中で施策へ展開していくこと」と定義されている。

計画・実施・評価を繰り返す中で、また住民・関係機関と協働した活動を展開することを通して、地域全体を総合的に把握し地域の健康課題を関連施策に反映していく活動である。

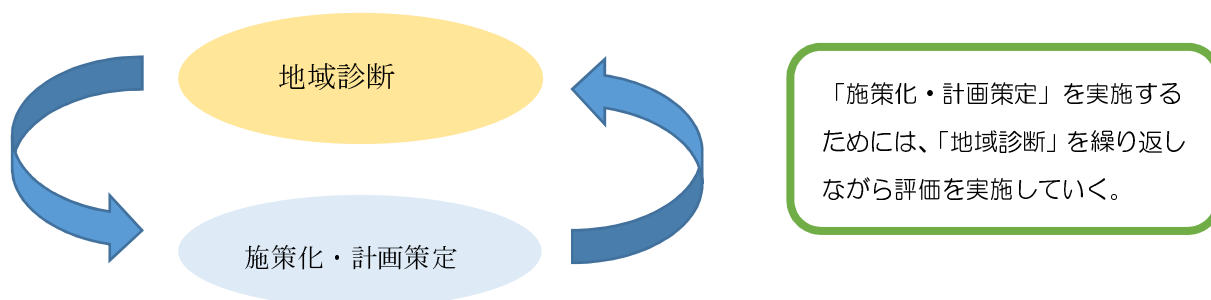
施策化にあたっては、住民主体の視点に立ちながら、各自治体の基本理念、基本計画等との整合性や国や関連分野の動向も踏まえた専門的視点が必要である。また、行政組織内の合意形成を図るとともに、住民を主体として関係機関・行政が地域の健康課題や目標・計画・評価から施策化へのプロセスを共有することが重要である。

実施計画の対象や具体的方法、期待する成果などは、保健師間の暗黙の了解部分に依存しやすいため、ただ闇雲に目標を立てたり、前年度の計画をそのまま踏襲したりするのではなく、なぜそのような目的・目標になるのか、なぜそのような計画がふさわしいかについて、地域の実態に即して論理的な説明ができることが重要である。

<獲得すべき能力>

- ①健康課題・背景要因をいつまでにどの程度解決するか目標を設定する能力
- ②目標に到達する事業・活動を計画する能力（エビデンスに基づいて実施する能力）
- ③既存事業の評価に基づき、より目標の到達に寄与する効果的・効率的な事業を改善・開発する能力
- ④目標の到達に寄与しない事業をスクラップする能力
- ⑤目標の到達度を測る評価計画を立案できる能力（アウトカム/アウトプット/プロセス・企画/ストラクチャー）
- ⑥地域の課題解決のための保健施策を予算化する能力

図5 地域診断とリンクさせた施策化・計画策定



## ■地域活動展開

地区活動展開には、「個別支援」と「集団支援」があり、健康と思っている人、健康に不安を持っている人、異常を自覚し医療を受けようと思っている人、医療を受けている人、または社会復帰をしようとしている人などあらゆる健康レベルの人を対象に保健予防活動を実践していくことである。

その働きかけには、①個別への働きかけ ②集団への働きかけ ③地区全体への働きかけ ④自主グループへの働きかけ がある。

保健師は、公衆衛生行政を担う看護専門職であり、保健師の担うすべての保健サービスは公的な活動として位置づけられている。各々の所属する自治体内における保健事業の方針にそって、その事業を住民サービスとして充実させるという立場で実施することが必要である。単に事業を実施するだけではなく、他職種と協働し、住民とともに地域の健康課題を解決していくことである。また、日常業務の保健サービスは単にサービスの提供にとどまることなく、地域情報や住民ニーズを収集する手段及びサービス提供を入口にして、ケアのネットワーク化等の仕組みづくりに活用することが重要である。

個人の健康問題解決のための方法は、地域の健康問題を解決する方法（社会資源・ネットワーク）を示唆する。また、個人に起きている問題は、同様の状況にある他の人にも起きている起こりうる問題であることを常に念頭において活動を展開することが必要である。

### ・個別支援能力

<獲得すべき能力>

- ①健康課題をかかえる個別の事例に対し、当事者自らが主体的に健康課題を解決するプロセスへの援助を行う能力

- ②健康と生活における包括的なアセスメントを行う能力
- ③生命に関わる優先度の高い健康課題に迅速に対応する能力
- ④自立、QOLの向上に向けて適切（予防的支援）な支援方法を選択し支援する能力
- ⑤潜在する健康課題や対象を把握する能力

・集団支援能力

<獲得すべき能力>

- ①集団での支援を要する健康課題を明確化する能力
- ②支援を要する集団を特定する能力
- ③特定の集団にアクセス/アプローチし支援にむすびつける能力
- ④集団の特性に応じたグループ支援の方法を選択し、実施する能力

■地区組織活動能力

「地区組織活動」とは、住民自らの健康課題を明らかにし、その解決に取り組むための活動手段である。保健師として地域の動きを創り出す活動である。

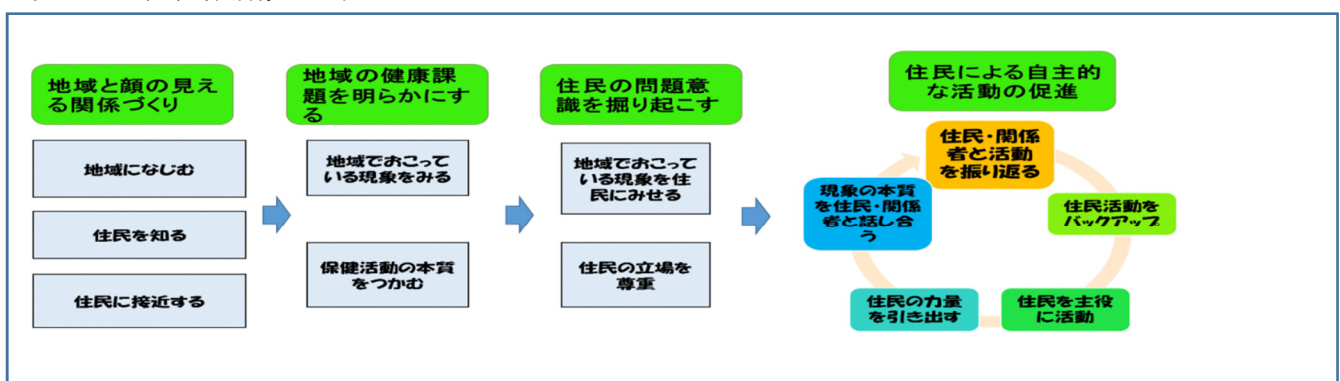
地区組織活動は、事例を積み重ね、住民の問題意識を掘り起こす材料の準備や科学的根拠に基づいた保健活動の展開技術が重要である。いかに、住民に地域で起こっている現象について意識してもらうかが、住民が地域のために行動を起こしていく準備を整えるためには必要である。

住民の考えや視点を重視し、地域で起こっている現象や解決するための活動計画を住民とともに考え、住民の力量を引き出し、住民を主役に活動し、住民活動をバックアップするとともに、住民・関係者とその活動を振り返るといふ全ての活動過程を住民の主体性を育みながら、PDC Aサイクルをまわし地域に根付かせることである。

<獲得すべき能力>

- ①住民、住民組織が主体的な健康づくり、地域づくり活動をはじめられるよう関係を築き動機づけができる能力
- ②組織化に至るよう支援する能力（実態の見える化、先駆例提示等）
- ③住民組織及び自主グループの活動を継続できるよう支援する能力（成果のフィードバック、助言等）
- ④各組織同士、関係機関が協働しネットワーク化を支援する能力
- ⑤行政への提言、施策への参画の段階へと育成する能力

図6 地区組織活動の展開のプロセス・ポイント



## ■地域ケアシステム推進能力（図7参照）

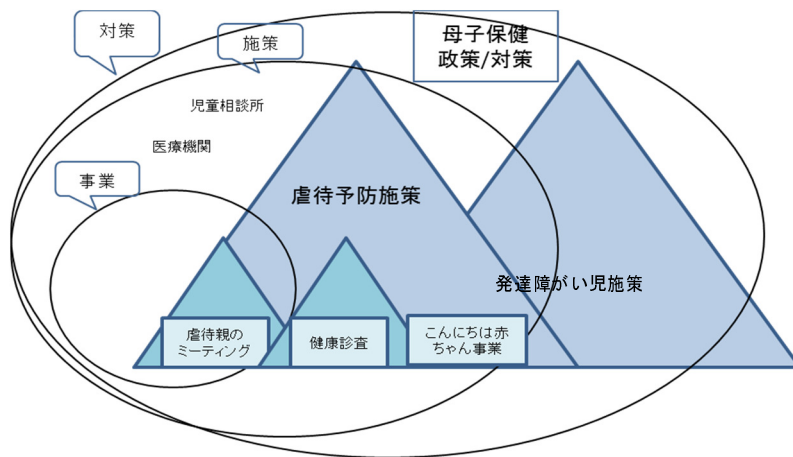
「地域ケアシステム」とは、地域ケアの目的を達成するためになされる一連の支援の仕組みであり、支援を必要とする人が住み慣れた地域で生活を送れるように、保健・医療・福祉などの公的（フォーマル）サービスと住民組織や民間を含むインフォーマルなサポートが一体的にネットワークを構築し、支援するシステムである。

住民や関係機関との協働活動を基本として有効かつ包括的な保健、医療、福祉のネットワークを構築するために、関係機関と総合的な調整を行い健康課題の共有や体制の整備を図ることが重要である。

### <獲得すべき能力>

- ①既存の地域ケアシステムの全体像を把握し、課題を明確化する能力
- ②地域ケアシステムのあるべき姿、ビジョンを構築する能力
- ③②に到達するために、協働・対話が必要な住民・関係機関を選択する能力
- ④協働・対話を推進し、地域ケアシステムをよりよい方向にリードする能力

図7 地域ケアシステムにおける事業/活動の位置づけ



## ■健康危機管理能力

「健康危機管理」とは、医薬品・食中毒・感染症・飲料水その他何らかの原因により生じる国民の生命、健康の安全を脅かす事態に対して行われる、健康被害の発生予防、拡大防止、治療等に関する業務であって、厚生労働省の所管に属するものである。

健康危機管理は、健康危機発生の未然防止のための平時からの備えと健康危機発生時から被害の回復に向かう過程での一連の対応である。平時から、危機管理に対する意識や危機発生時に速やかに対応できる能力を身につけておくことが必要である。

### <獲得すべき能力>

- ①組織的に健康危機管理マニュアルの内容を把握し有事に備える能力
- ②平常時に地域の健康危機管理体制の課題を明確化し、被害の低減化にむけ整備する能力
- ③健康危機発生時に情報を適切に収集・処理し、迅速かつ適切に対応する能力
- ④健康危機発生時に組織内外の関係者と連携・調整・交渉する能力

## ■人材育成能力

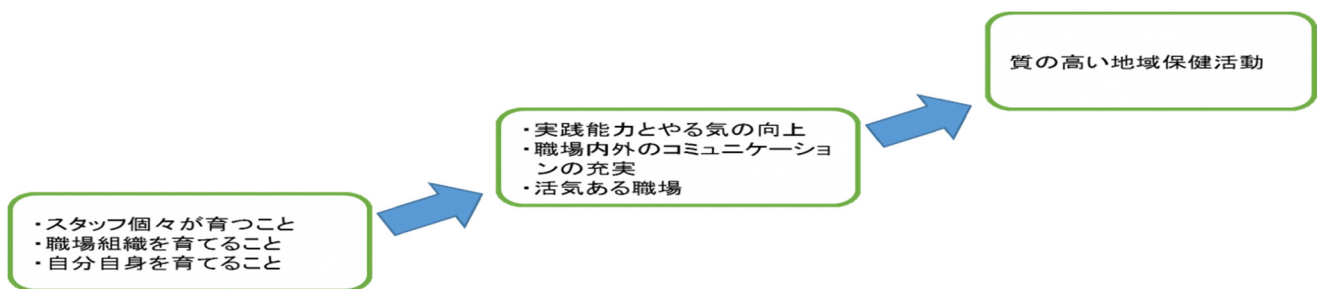
人材育成は、組織理念や組織目標に対する貢献度を高めるために、個々の専門能力を高める、あるいは組織化能力・マネジメント力を高めることを目的に行われる。

「保健師指導者の人材育成プログラムの開発 平成17～19年度厚生労働科学研究費補助金（地域健康危機管理研究事業）」において、「自分自身が育つ、スタッフや後輩を育てる、職場・組織を育てる」ことが、「住民の期待に応えることができる質の高い地域保健活動」につながることで整理されている。「お互いが刺激しあい、ともに育ちあう」意識と「育ちあう環境づくり」が重要となる。人材育成能力を獲得するためには、組織的な体制が整っていることが最も重要である。

### <獲得すべき能力>

- ①自己の学習課題を明確にして自己研鑽を継続し経年的にキャリアを積む能力
- ②学生・後輩・同僚の学習を理解し学習を支援する能力
- ③キャリアレベルに応じた到達目標と人材育成計画を立案する能力
- ④人材育成のビジョンをもち、計画的・継続的・組織的に取り組みを進める能力

図8 人材育成の流れ



## ■研究

「研究」とは、受け持ち集団の健康状態・課題を分析し、因果関係を含めて、真の原因を突き止め、原因に応じた対策をとっていくために必要な方法である。

また、地域診断を効率よくおこない、次の一步を踏み出すための効果的な展開方法を探るための手段である。

加えて、保健師が仕事を遂行し、その成果を確認し、他者に理解してもらう手立てとしても必要かつ有用な手段である。

### <獲得すべき能力>

- ①適切な研究デザインを用いて評価計画を立案する能力
- ②評価計画に基づき評価、政策・施策評価する能力
- ③日頃から研究的視点をもって活動し、保健活動の改善に向けた研究を遂行する能力
- ④研究成果を公表し、普及する能力



## <用語説明>

- ・社会資源

ニーズの充足のために利用、動員される施設・設備、資金・物品、諸制度、技能、知識、人・集団などの有形、無形のハードウェアおよびソフトウェアを総称するもの。

- ・優先度

優先度を判断するためには、保健活動の意思決定の3要素（価値、資源、エビデンス）があり、それぞれの優先度を判断する軸として、価値では人々の価値を損なう状況があるか（健康課題が多くの人に影響を及ぼすか・生命・人生に深刻な影響を及ぼすか・緊急に解決を要するか・住む場所や人種によって違いを生じているか）、資源では法や制度、サービス、人、物、予算、時間、情報などに実現可能性があるか、エビデンスでは解決可能性があるかで判断する。

- ・アウトカム

活動目的の達成度（目標の達成度を含む場合もあり）

- ・アウトプット

事業、活動の実施量 例) 実施回数、参加者数、参加率

- ・キャリア

生涯を通じて経験してきた仕事や活動において、自身が築いたと認識する態度と行動の経歴。人が、生涯の中で様々な役割を果たす過程で、自らの役割の価値や自分と役割との関係を見いだし、いく連なりや積み重ね。

- ・研究デザイン

対象集団の設定方法別により介入研究デザインがある。例えば、介入研究デザインと無作為化は伴わないが、対象者を複数の群にわけて介入効果を検証することである。

- ・スーパーバイズ

専門職の資質向上のために、熟練した指導者（スーパーバイザー）が示唆や助言を与えながらおこなう教育。

- ・グループダイナミクス

レビン Lewin, K. (1947) が提唱した人間の集団生活に関する社会科学的アプローチを指す。集団力学と訳される。集団の基本的な特性、集団発達の法則、集団と個人の相互作用、集団と集団の関係性、集団とより上位の組織や諸制度との関係を対象とする研究として位置づけられる。実験や調査による実証的方法を重視し、集団生活の力動的な側面に注目しながら、幅広く多様な社会科学と連携し、得られた知見を社会的に応用して現実問題の解決を指向するところに特徴がある。

- ・エンパワメント

地域や文化の違いに応じて住民参加が推進される状況のなかで、住民がケア提供者から知識とスキルを付与され、自分の役割の理解のもと、課題解決に向けた活動を展開する過程。

- ・政策

自治体としてとりあげる本質的な問題

- ・施策

本質的な問題を解決するための、具体的なレベル

- ・事業

施策を解決するための解決策

## (5) 県のキャリアレベルの枠組み

県においては、国の「保健師に係る研修のあり方等に関する検討会最終とりまとめ」において、能力の成長過程を段階的に区分けしたキャリアレベルの考え方を参考にしながら、新任期・中堅期（前期、後期）・管理期を軸にした経験年数を踏まえた「保健師の資質向上マニュアル」（平成21年9月 奈良県）、「保健師人材育成ガイドライン」（平成22年3月 奈良県）をもとに、A1～A5までの5段階に区分けした。また、キャリアレベルは、下位レベルが到達したことを前提に次のレベルにあがることとした。

### ①キャリアレベルA1

自治体保健師の新任者として、専門職としての能力と組織人としての能力を獲得する時期である。保健師に必要な資質・姿勢を養いながら個人・家族への支援を展開できることが求められるとともに、保健師としてのアイデンティティを確立し実践者としての力量を強化する重要な時期である。

また、行政に働く専門職としての自覚をもち、組織の一員としてのルールや活動をするための法的根拠や活動体制が理解できること、必要な報告や連絡など上司や同僚との職場内のコミュニケーションが図れることが求められる。

1. 年度単位でひとつの業務を実施することができるレベル
2. 個人・家族への基本的な支援に責任をもつレベル

### ②キャリアレベルA2

新任教育を担うことのできるプリセプターとして、また保健活動の中核を担う存在として、幅広くかつ高度な役割を担うことが期待されている。また、個別支援及び担当事業を地域の健康課題と関連づけて活動することが重要な時期である。

特に、この時期はプリセプターを経験し、新任期に到達すべき能力を新任・先輩と「共に確認」しながら「共に育つ」ことが基盤となる。

1. 複数年単位で複数の業務の方向性を決定し、実施することができるレベル
2. 集団・組織・地域への基本的な支援に責任をもつレベル

### ③キャリアレベルA3

所属全体の軸になり、自分自身の保健師活動の根拠をもちながら実践するとともに、後輩への助言・指導を役割として担う。ラダーで示した9つの専門職として獲得すべき能力のそれぞれを連動させ一体的に活用した上で業務を創造的に実施していくことが必要である。地域をみることができると洞察力と分析力を獲得することが重要な時期である。また、キャリアレベルA4に向けた準備段階として、担当領域の事業評価・施策化にむけてリーダーシップを発揮して実践していく立場である。

この時期は、キャリアレベルA1からA5の中でもとても重要な役割と働きをもっていることを自覚し、業務を創造的に展開していくことが必要である。

1. 複数業務の展開、改善に責任をもつレベル
2. 住民・関係機関と協働しより深い支援に責任をもつレベル

#### ④キャリアレベルA4

これまでの経験をふまえ、後輩や同僚からの相談に対しスーパーバイズができるようになるとともに、キャリアレベルA5の保健師の補佐役、サポート役として行政能力を組織内で発揮する役割を担うことが必要である。

専門職として、業務の進行管理について、1つの業務だけでなく全体をみて後輩保健師に指示をし、目の前にあることだけでなく、中・長期的に広い視野をもち、予測したうえで客観的にとらえることが必要となる。

国や他の自治体、他部署の動きや最新情報を視野にいれ、調整・資源・制度を創り出す政策的対応の力量も必要となる。

1. 管理的役割の補佐ができるレベル
2. 施策化・システム化の提案に責任をもつレベル

#### ⑤キャリアレベルA5

保健師としての専門職であるとともにリーダーとしての役割を求められる。また、行政職としての管理的立場でもある。組織内を横断的にコーディネートする調整役の役割を担う。地域住民の健康のために業務担当をつなぐための環境整備の役割や組織横断的に調整し、健康課題を俯瞰できる環境整備の役割を担うことも重要である。

また、保健師のキャリアアップや人材育成、人材確保に力をいれ、部下を育てるという意識をもち、職場内の調整を行うことも必要である。

1. 全庁的な管理的役割を担うレベル
2. 施策化立案・システム化に責任をもつレベル