

「地域保健従事者の資質の向上に関する検討会報告書」について

厚生労働省では、平成14年度に「地域保健従事者の資質の向上に関する検討会」を開催し、地方自治体の地域保健従事者に必要な能力、地域保健従事者の初任期の研修体制の課題等についての検討を行い、報告書を取りまとめたところである。

報告書の概要は以下のとおり。

少子高齢化社会における健康課題への対応や健康増進活動の推進が地域保健従事者に求められるようになってきているが、地域保健の現場では、新卒者の実践能力の低下や公衆衛生の視点の希薄化等の問題が指摘されている。また、地方分権が推進される中で、地域保健従事者は専門的な能力に加えて健康政策に関する行政能力が求められており、このような能力を有する人材の育成が急務となっている。このため、地域保健従事者の資質の向上に関する検討会を設置し、以下の課題を検討した。

- (1) 地方自治体の地域保健従事者に必要な能力
- (2) 初任期の研修体制の課題
- (3) 少人数配置の地域保健従事者に対する現任教育体制
- (4) 効果的・効率的な人材育成を行うための現任教育体制及び研修方法

第1章 地域保健従事者の現任教育の現状

1 現任教育体制について

現任教育は、各地方自治体の人材育成計画に基づき、担当部門が企画・実施している。現任教育には職場外研修(Off-JT)、職場内研修(OJT)、ジョブローテーション、自己啓発があり、これらを現任教育体系の骨格として整理した。

2 現任教育体制の現状

当該検討会の開催に当たって、地域保健従事者の現任教育の実態を把握するために、平成14年6月に「初任期の地域保健従事者に関する実態調査」を行った。この調査から、地域保健従事者全体の研修を企画統括する体制が不十分であること、研修体系が保健師等の特定の職種を除いて体系立っていないことが明らかとなった。

現任教育は職場外研修(Off-JT)に偏る傾向があり、職場外研修では専門的な研修は実施されているが行政運営に関する研修は不十分であること、また、職場内研修(OJT)は効果的、効率的な体制となっていないことが問題点として挙げられた。さらに、人材育成

計画に沿ったジョブローテーションを行っている地方自治体はわずかであり、自己啓発は人材育成の基本であるにもかかわらず研修の受講に慣れが生じており、主体的な自己啓発、自己研鑽の意欲が高いとは言えない状況である。

市町村の研修体制については、人口規模の大きい市を除き、研修を体系的に行うこと、特に専門研修の実施は困難であることから、保健所が身近な現任教育の場となっている。市町村の地域保健従事者に対する研修の仕組みを早急に検討することが必要である。

3 各職種の現任教育の現状

医師、歯科医師、保健師、管理栄養士及び栄養士、歯科衛生士、理学療法士、作業療法士、精神保健福祉士について、それぞれの現任教育の現状を整理した。医師は、初任期から管理的業務に就くことや1人配置が多く人事交流が難しいこと、歯科医師は、医師と同様の問題があることに加え、歯科の専門職がない職場が多いこと、保健師は、人数の多さにもかかわらず配置が分散していることや小規模町村での人材育成が困難なこと、管理栄養士等は、1人配置が多く、業務が多岐に涉り、研修に出にくいこと、歯科衛生士、理学療法士、作業療法士、精神保健福祉士は配置されている地方自治体が少ないことから受講できる研修が少なく、また受講機会も少ないこと等の問題点が挙げられた。

第2章 初任期における現任教育の現状と課題

1 初任期の地域保健従事者の現状

「初任期の地域保健従事者の実態調査」によると、初任者の自己能力評価は概ねマイナス評価となっており、伸ばしたい能力は、科学的根拠に基づく対策を提案する能力や個人、家族を支援する力等の対人保健サービスに関する能力などであり、また、職種によって伸ばしたい能力の内容は異なっていた。仕事への満足度はある程度高いが、仕事をやめたいと思ったことがあるとする回答は、“たまに思う”を含めると7割あり、その理由は“自信がない”“負担が大きい”であった。職務を遂行する上で困難なことは、法律に関する知識・解釈・運用や行政組織の意思決定・指示系統と回答しており、また仕事に対する評価を受けているものは少なく、指導体制に問題がある状況であった。

次に、初任者を指導している者に対する調査では、初任者と同職種の者がその初任者を指導している割合は、保健師は9割であるが、その他の職種は6割以下となっており、指導に当たって困難と感じていることは、指導内容の目安がない、指導にあたる時間がない、専門外なので困るといった回答が多かった。

初任者に対する研修の実施状況は、保健師は専門研修、行政研修ともに7割を超えているが、その他の職種は専門研修が4割以下、行政研修は5割以下といった状況であった。

2 初任期における現任教育の課題

課題としては、初任者のニーズ及び職場のニーズを整理し、専門技術職員及び行政職員としての教育を行い、初任者が段階を追って業務に自信が持てるような体系的な教育プログラムの構築が必要であること、また行政職としての業務遂行に困難を感じている者が多いことから、行政研修に重点を置くこと、さらに初任者のOJTに当たる指導者への教育研修の充実が必要であることが挙げられた。一方、基礎教育では地域に出向いた教育に限界があることから、初任期に地域をベースとした活動を十分行うこと、また基礎教育では

実践能力や公衆衛生の視点を十分に身につけることが困難であるので、初任期における専門教育を大学等との連携により充実する必要があることが課題として整理された。

第3章 少人数配置の現状と現任教育の課題

1 少人数配置の現状

地域保健・老人保健事業報告から各職種の配置状況を見ると、保健所保健師及び人口規模のある程度大きい市町村保健師を除くと、大部分が1人又は2人配置となっており、地域保健従事者の資質の向上を検討する上ではこのような少人数配置の現状を踏まえる必要がある。

2 少人数配置職員の現任教育の課題

少人数配置となっている職員の専門研修は、全国レベルの研修機関へ派遣するケースが多いが、これらの研修機関が相互に連携を図り系統的な現任教育体制を構築することが望まれる。また、保健師や管理栄養士等のように都道府県単位では人数の多い職種については、都道府県において現任教育の体系化を図り、少人数配置となっている町村に対して、特定町村人材確保対策事業を活用して、保健所が支援を行うことが必要であり、また、複数の市町村を単位とした研修体制の構築も今後の課題である。

各都道府県単位でみて少人数配置となっている歯科衛生士、理学療法士等については、他の職種を対象とした既存の研修に、対象者として明記することにより研修の機会を確保することが必要である。また、行政的な能力を高めるためには、事業評価や施策立案等の行政研修やプロジェクトチームへの参加やジョブローテーションも考慮に入れた仕組みが必要である。

第4章 効果的な現任教育の方法について

1 現任教育方法の現状

職場外研修(Off-JT)は、座学を中心とした集合型研修が行われているが、このような研修方法は実務に活用されにくいことが指摘されており、専門的な技能や応用力を身につける教育方法として、教育機関で効果を挙げているワークショップ形式の講義やロールプレイ、シミュレーション等を取り入れることが重要である。

職場内研修(OJT)は、共通した指導方針持たずに行われているため、効果的な人材育成につながっていないことから、OJTの指導者研修を行うことや職務を通じたプロジェクト方式を推進することが必要である。

2 現任教育の新たな方法とその活用

職場外研修の新たな教育方法としては、ワークショップ、ケースメソッド、シミュレーション、ロールプレイ、ディベートがあり、また職場内研修では、プロジェクト方式、プリセプターシップ、スーパーバイザー方式等があり、それぞれの教育方法について詳細な解説を行っている。また、ITを活用した能力開発としては、IT研修、メール相談、遠隔地コンサルテーション、データベースの構築、電子図書館などがあり、このようなITを活用した現任教育の拡充が期待される。

3 効果的な現任教育方法導入の課題

職場外研修においてロールプレイやシミュレーションを取り入れるためには適切なモデル

が必要であるが、この開発が十分ではないことや、教育を受けたグループワークのファシリテーターが少ないことが課題となっており、また、ケースメソッドではコーチ能力を持つ優秀な講師が必要であるが育成されていないこと、またケース教材の十分な蓄積がないことが課題で、国立保健医療科学院等が教育方法の開発や指導者を育成し、その方法論を都道府県等の研修実施機関に提供していくことが必要である。

また、ITを活用するためには、通信速度が遅いことから受信環境の整備が早急に必要であり、さらに、地域保健従事者の職場においてインターネットが使用できるコンピューターの整備を図るなどITを活用できる環境づくりが必要である。

第5章 地域保健従事者の人材育成の方向性

1 人材育成の基本的考え方

地域保健従事者の能力開発の基本的な方向は、首長の意向を受けた人材育成部門が人材育成指針及び目標を示して体系的に現任教育を行なうことが基本であり、個人の能力やキャリアに着目した個別性のある人材育成計画が必要である。また、人材育成に関する施策は、人事評価と関連付けていくことが必要である。

2 地域保健従事者に求められる能力

地域保健従事者に求められる能力を「基本的な能力」「行政職員としての能力」「専門職員としての能力」に分けて整理した。基本的な能力としては、責任感、協調性、積極性、効率性、理解力、判断力が求められており、また行政職員として行政運営に必要な能力としては、企画・計画能力、情報収集・活用能力、意思決定能力、説明・調整能力、交渉・折衝能力、組織運営能力、育成・指導能力が挙げられた。このような行政職員としての能力に加え、地域の健康課題に対応するための専門職員としての能力は、企画・立案能力、情報収集・調査研究能力、保健事業運営能力、個人・家族に対する支援能力、集団に対する支援能力、健康危機管理能力、連携・調整・社会資源開発能力、事業評価能力が必要であることが明確にされた。

3 人材育成過程と能力開発

能力開発は、経験年数や職位等によって、到達すべき能力レベルは異なっていることから、それぞれの能力ごとに、能力開発のステップを明確にする必要がある。本検討会では基本的な能力、行政能力、専門能力ごとに、キャリアアップ過程を初任期、中堅期、管理期として区分し、それぞれの時期に沿った能力開発の目標を記述したマトリックス表を例示として作成した。参考までに行政能力及び専門能力のマトリックス表(例示)を別紙として添付している。

第6章 今後の資質向上推進方策

1 現任教育体制強化の基本的考え方

地域保健従事者の現任教育の実施に当たっては、組織全体の人事管理制度との連携や予算措置など制度面、実態面での環境整備を行い、また専門性の向上に配慮した効果的な仕組みの構築をトータルな観点から進めることが必要である。

また、資質の向上を効果的に進めるためには、部下の指導育成の役割を担っている管理者の責務を明示し、評価者や研修指導者としての役割を制度的に位置づけるなど、管

理者の意識改革を図っていく必要がある。

2 具体的な資質向上推進方策

今後、地方自治体及び地域保健従事者自身、並びに国等が取り組むべき推進方策を以下の9点にまとめた。

- (1)地域保健従事者全体の資質向上を担当する部門を組織として位置付け、現任教育体系を構築すること。また、全国レベルの研修について研修内容を把握し体系化を図る方向で国が指導力を発揮すること。
- (2)市町村が研修を企画・実施する体制が不十分なことから、これを補完する体制として都道府県、保健所がその役割を担うこと、特に市町村にとって身近な保健所を専門研修の中核機関として位置づけること。
- (3)行政研修を強化するために、既存の研修に地域保健に関するテーマを組み入れることや、専門能力と行政能力を組み合わせた研修プログラムを開発・実施すること。また、ジョブローテーションを行うために短期派遣制度、任用制度などの支援策が必要であること。
- (4)初任期の現任教育について、到達レベルを明らかにしたカリキュラムと評価表を作成する必要がある。また、都道府県が市町村職員も含めた初任期の現任教育マニュアルなどを作成し、組織全体の共通認識の下に現任教育が進められる体制整備が必要なこと。
- (5)少人数配置となっている職員が計画的な研修に参加できるよう、職場環境の整備、研修の体系化を図ること等、資質の向上を図れる基盤をつくる必要がある。
- (6)OJTの指導者に対して、指導方法のマニュアル化を図り指導者研修を行う等、OJTを行うための体制整備を行うこと。
- (7)地域保健従事者の幅広い人材育成を図るためには、人材育成を考慮したジョブローテーションを推進することが必要であり、このためには、組織全体が人材育成に取り組む共通認識を持ち、人材育成部門の強いリーダーシップの下に進めていく必要がある。
- (8)初任期に自己啓発意欲をもって職務に取り組む姿勢を身につけることは重要な課題であり、自己啓発意欲を高めるためには、地域活動を行うこと、個別研修計画を立てさせ研修を講座選択性とする等が必要。また、自己学習会や学会への発表、大学院進学時の休職制度、研修日の設定等の自己啓発意欲を高める支援策が必要である。
- (9)効果的な教育方法を都道府県等の研修実施機関が取り入れるために、国立保健医療科学院等でその開発を行い、教育方法のノウハウを記述したマニュアルを作成する等、教育方法の普及を図ることが必要。またITを活用した研修の開設や、電子図書館の充実、活動事例のデータベース化なども必要である。

地域保健従事者は、時代の要請に応えた保健活動を行い、健康寿命の延伸等の成果を挙げてきたが、今後も地域の健康課題に的確に対応するために資質の向上を図ることは重要な行政課題となっている。本報告書は7回にわたって現任教育のあり方等を検討し、地方自治体が現任教育の体制整備を図っていく上で参考となるよう、今後の取り組みの方向性を提言した。現任教育は地域保健従事者の自己啓発が基本であることから、今後の関係者の努力に期待するものである。