

3 地区活動のあり方とその推進体制について考える

国立保健医療科学院公衆衛生看護学部

主任研究官 中板 育美

倉敷市保健所保健課総務係

主任 森永 裕美子

1) 講演

地区活動のあり方とその推進について

国立保健医療科学院公衆衛生看護学部

主任研究官 中板 育美

保健師中央会議 H21.7.23

地域（地区）というフィールドを踏みしめて
～保健師らしい地区活動をすすめるために～

「地区活動のあり方とその推進体制に関する検討会報告書」

国立保健医療科学院 公衆衛生看護部
中板 育美

保健師活動の継承

よりよい人材育成・現任教育体制を目指して～

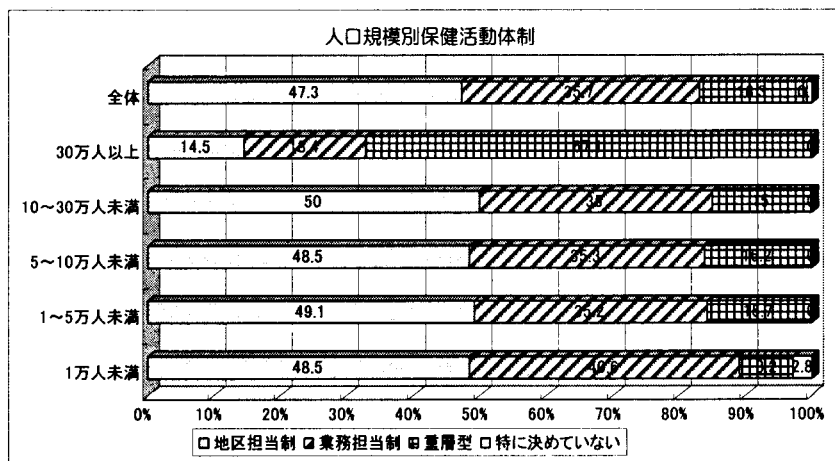
- ・保健師の2007年問題に関する検討会報告書
- ・市町村保健活動の再構築に関する検討会報告書
- ・新任時期の人材育成プログラム評価検討会
- ・指導者育成プログラムの作成に関する検討会報告書
- ・保健師のベストプラクティスの明確化とその推進方策に関する検討会報告書
- ・地区活動のあり方とその推進体制に関する検討会報告書

本報告書の目的

新任期および中堅期の保健師が、地区活動をイメージし、より自信を得て積極的に地区活動を実践していけるよう現任教育の参考資料として作成したものである。

市区町村の保健師の活動体制についての調査

(1,782市区町村(平成20年9月時点)のうち402保健所管内の1,538市区町村の回答(86.3%))



地区担当制におけるメリット・デメリット

メリット 485文節	デメリット 429文節
地区の全体像・健康問題把握が可能	業務の専門性追求が困難で力量に差が出る
地区健康課題や実態に沿った保健活動ができる	業務量が増加して地区活動がしづらい
住民と距離が近く、また地域との連携・協働活動も築きやすい	担当地区以外に関心がなく、内部調整が困難



業務担当制におけるメリット・デメリット

メリット 265文節	デメリット 359文節
業務の専門性を獲得や発揮しやすい	地域を見て地区活動を見通す視点の弱体化
業務に専念しやすく、業務展開しやすい	地域全体把握が困難
効率性がある	保健師間の共有化不足になりやすい

重層型におけるメリット・デメリット

メリット 210文節	デメリット 223文節
地区をみて実態に沿った保健活動が可能	責任の不明確さゆえの住民への不利益感
総合的な視点がある	地域を見て地区活動を見通す視点の弱体化
(業務) 専門性の獲得/発揮が可能	業務量増加による地区活動へのしわ寄せ

「専門性」という言葉が指しているものは??

◆地区担当制におけるメリットとデメリット
 メ：「地域の動きがわかり実情にあった活動ができる」
 デ：「専門性が深まらない」

◆業務担当制におけるメリットとデメリット
 メ：「専門性が深まり、業務をしやすい」
 デ：「地域が見えない」

活動を振り返り、専門性に揺れる想い…

- 業務担当制になったおかげで、その分野の事例にたくさん対応するので専門性が増す
- 担当業務のスキルアップが可能で、専門性が上がる
- 業務担当制の方が保健師としての専門性は身につくと感じる
- 担当業務やりこなせる自信が出て、専門性が高まったと感じる
- 業務担当制にしたことで、保健師による地区への関わりに偏りがなくなり、平均した事業や保健活動で保つことができた。
- 地区という感覚が除かれ、事業の共有化がしやすくなった。



“流れやすい” “傾きやすい” . . .
保健師活動の現実に対する揺らぎや戸惑い

- ◆保健師の分散配置で、（衛生部門での）一人の保健師の担当地区が広範囲になり、業務分担の併用の影響もあり、業務優先になりやすい。
- ◆予防のところは、初任期とベテランで中堅がない現状。もっとバランスを考えるべきだと思う。
- ◆地区担当があっても、業務担当の比重が多くなり、保健師としての専門性を活かす地域全体の健康課題の把握までいかない。
- ◆地区課題を感じながらも、業務に追われてしまい、地区担当のいいところが生かされた対策を講じることができていない。
- ◆地区担当制でも、保健師の経験年数が浅いと業務主体の活動が楽なので、そちらに流されやすく、結局、家庭訪問の件数も少なく、地区活動が展開できていない。
- ◆地域の実態を把握し地区ごとの対策を立てる力が弱くなっており、保健師らしさが活かされにくい。

（アンケート記載内容）



保健師の専門性は？

保健師活動に託された使命は？

使命を果たすための保健師らしい活動とは？

保健師の専門性

…業務・事業に精通し、うまくこなすこと？

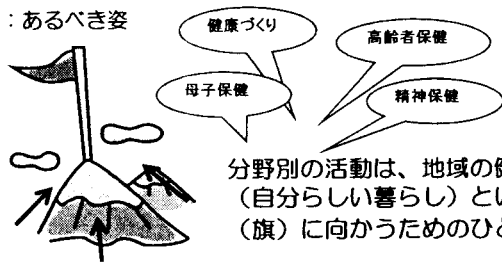
◆あるべき姿を成就する！

手段（事業や業務）は、なしうるプロセスに欠かせない条件
いくつもの手段（条件）が組み合わさり、地域の安心を守り、
みんなの健康を守ることに繋がっている。

*手段（投資）を講じたことで成果（あるべき姿）を得る

*成果は、手段（事業）の実施を指すものではない！

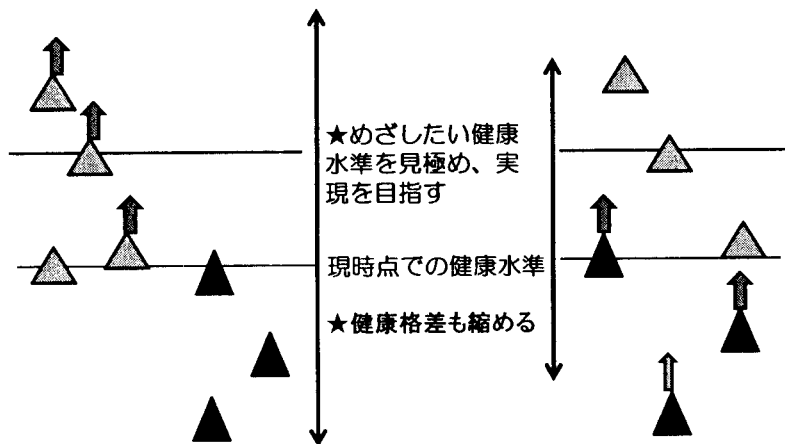
GOALの旗：あるべき姿



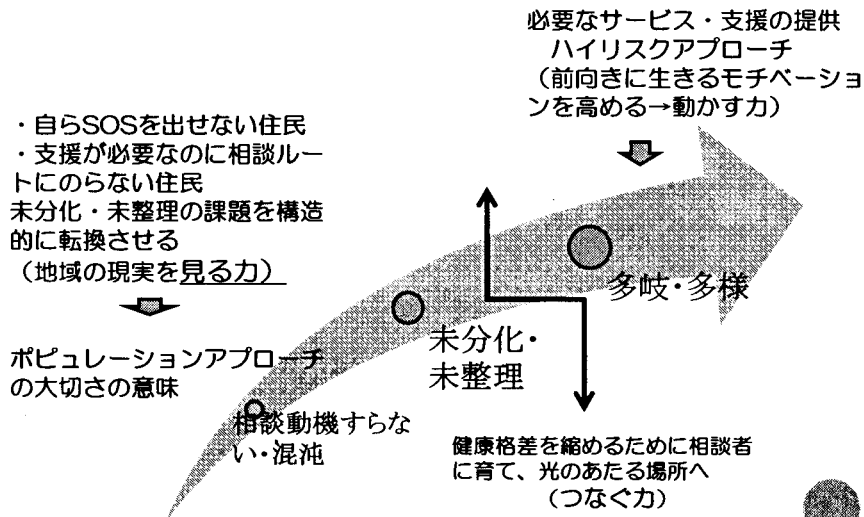
保健師活動に託された使命は？

*健康水準の向上には、健康の格差を縮める努力があってこそ！！

健康が阻害されているのに支援が行き届かない・SOSを発信できない住民への働きかけが乏しければ、見かけの健康水準は向上しても、健康の格差を拡大させる結果となり、地域全体の利益には至らない場合もある



プロフェッショナルなジェネラリストとして
縦系と横系



地区活動とは

『保健師活動の使命を果たす最適な手法である』

『地区活動とは、地域の健康格差を縮小させながら、健康水準の向上をもたらすために、一人ひとりの健康問題を地域社会の健康問題と切り離さずに捉え、個人や環境、地域全体に働きかけ、個別はもちろん、地域の動きを作り出す活動である。』

この地区活動を、保健師は、家庭訪問や健康教育、健康相談、地区住民との協働などの手法を用いて、対象地区に入り込み、地区の伝統や風土（地理的条件・歴史的条件・文化社会的条件など）と、個々の生活意識や行動を結びつけておこなっている。



地区活動を推進するために
使命を果たすための保健師らしい活動とは

◆エリアマネージャーと
サービスマネージャーの重層的な関係の構築

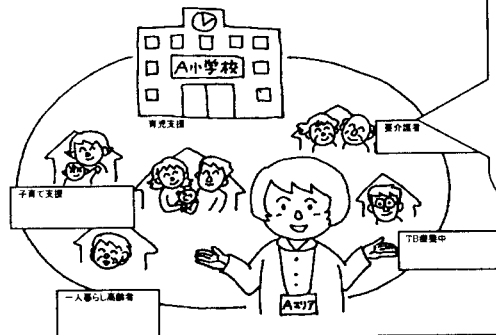


使命を果たすための保健師らしい活動とは

エリアマネージャー（地区管理に責任を持つ保健師）
～地域というフィールドをしっかりと踏みしめて～

最も誇らしく“私の地区のあるべき姿”を語る保健師

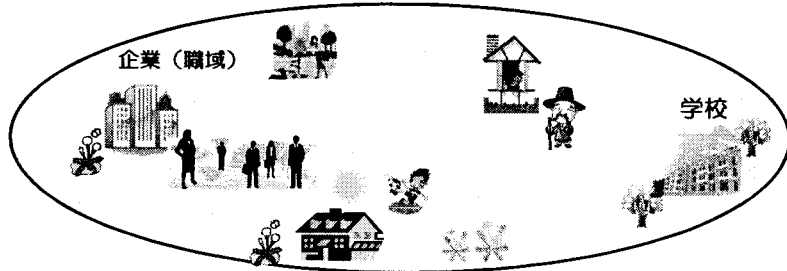
***地区内の関係者や住民たちと協働で、地区全体の
ビジョン＝めざしたい姿（活動の達成の姿）を描く
保健師
（私の地区のケースにとどまらない）



A地区のある団地では、
小さな子をもつ家族が一人暮らしの高齢者宅に声掛けする世代を超えたネットワークがある。また、公民館では、元気高齢者から伝統料理の良さを引き継ぎながら食育を学ぶ教室が大繁盛。仕掛け人は民生委員から得たAエリアマネージャー！！

地区とは、

風土や慣習、社会的ルールや暮らしを包括的にとらえた一定の地理的な広がり

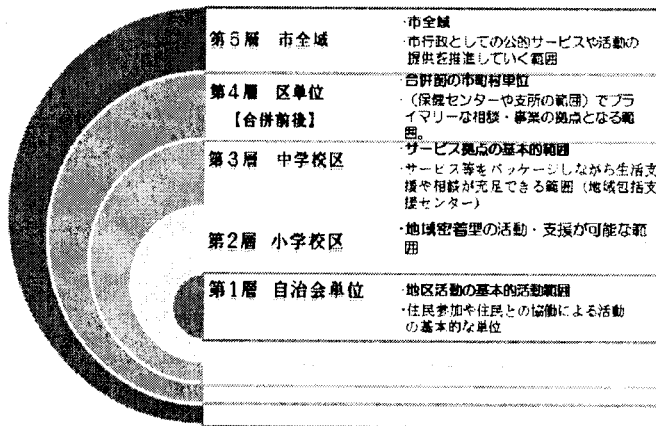


地区の担当でも、職域保健に属する大小さまざまな企業や学校保健に属する小中学校などの教育機関、それらを除外して地域を捉えるのではなく、職域における健康、学校教育における健康も包含して「地域」や「地区」と捉える。

使命を果たすための保健師らしい活動とは

管轄地域の階層化分類のイメージ（5区分）

***顔の見える関係を担保して活動をする小学校単位の第2層が最適な活動範囲**



住民ニーズと活動や地域資源を結びつけていくのに効果的な範囲

- *中核には地域住民の存在！
- *住民参加や住民との協働による活動の基本的単位(第1層の自治会の範囲)
- *介護保険法で構想された第3層の中学校単位（生活支援や相談が充足できる範囲）
- *非日常的で特別なあるいは稀な問題やニーズへの対応は第4層、第5層で捉えて対応する。

サービスマネージャー

◆主に児童福祉分野、高齢福祉分野等の衛生部門以外の分散配置先の保健師

◆縦割りで細分化される組織のあり様が進む中、サービスマネージャーは人々の健康と生活を守ることにほつれが起きないように、エリアマネージャーというジェネラルな横系を支える縦系である。



使命を果たすための保健師らしい活動とは

I. 総合的にプライマリーに引き受け、質の高いサービスを提供

一分野別で相談を引き受ける体制ー

いつも子どものことで相談のっていただいています。実は、母が最近忘れっぴいんです。

まあ、大変そうですね。うーん、でもここはお子さんのことのご相談を受けるところで...

そうですか...でも困っているんです。どうすれば...

大丈夫ですよ。〇〇科の△×科でご相談できますよ。

そうですか...

ー総合的にプライマリーに引き受ける体制ー

いつも子どものことで相談のっていただいています。実は、母が最近忘れっぴいんです。

確か65歳でしたっけ?どんなことが特に気になりますか?

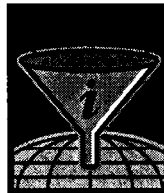
もう亡くなった父のことを生きているように置ったり、ご飯食べていないと主張したり...

なるほど、それはご心配ですね。高齢〇〇課にも保健師がいて、いろいろな情報があるので、私相談してみますね。またご連絡します。

相談を受けた保健師は高齢〇〇課に相談に行き来した。

今年、一緒に訪問しましょうか。サービスも紹介できるし...それに、高齢だけじゃなく、全体の理解を持った上で対応する必要があるよね。家族全体の相談だもんね。

「何が何だか分からない相談でも逃げない」(ベストプラクティス報告書)
健康を脅かす可能性がある相談ならとりあえずプライマリーに引き受ける



顕在化した問題の裏にある本質を当事者や家族とともにひも解き、
必要なサービス(縦系の役割:サービスマネージャー)
をコーディネート(横系の役割:エリアマネージャー)して
真の回復・解決を目指す。

2009/7/14

19

使命を果たすための保健師らしい活動とは

Ⅱ. 個別支援からシステムづくりを生み出す

「個別援助活動(aマネもsマネも)」と「地域全体を見る目(aマネもsマネも)」
～両価性が担保されてこそ保健師活動～

個・家族の思い・願い(個別援助)



同じ問題を抱える仲間(集団)



地域の関係者とのネットワーク化



一領域にとどめず多領域への拡大



地域のセーフティネットへ

地域で暮らすセーフティネット
在宅で療養している高齢者の要請を機に、家庭訪問等の地区活動を経て、在宅ケア協議会を設立し、主治医照会・退院情報連絡システムとそれを結ぶ人的ネットワークを構築した。年齢、疾病、障害を問わず、地域に必要なケアを受けられる顔の見えるセーフティネットが定着している。その背景には、住民の声に謙虚に事例検討を繰り返してきたベースがある。

支援の目線が途切れずに、個別支援を支える仕組みを生み出す体制
～セーフティネットの立役者～



Ⅲ. 生活重視・住民主体の活動を保証 生活モデル>疾病モデル



◆公衆衛生=公衆（Public=みんな）の生命・生活を守る
病気や障害から人を見るのではなく、長年の生活スタイル、
生活行動、傍にいる人々との関係性・情緒的なやり取りを経てき
た人が抱えた病、障害とみる。だから、生活環境抜きに公衆衛生
は語れない。



公衆衛生看護活動の担い手としての保健師

一人ひとりの住民を（病者・障害者としてではなく）第1に
“この地区の生活者”として理解し、生活者が住まう地域と
して健康問題を見出す。

その課題を生活者が住まう地域に根付く、伝統・文化、地
域ルールから乖離させずに、受け止め、

そこの生活者である住民とのパートナーシップ・協働に価
値をおきながら解決していく道筋を模索する。

これが公衆衛生看護活動の姿であり、公衆衛生看護活動の
担い手である保健師が、地域に対するこだわりを持ち続ける
意味である。

保健師は、地区活動という地区に入り込む手法でこの活動
を守り続けてきた専門家である。

IV. 活動（関係）をつなぐ

- ・地域との信頼としては、地域関係者（民生委員や自治会長など）を重視
- ・ツールとしては、記録を重視

◆人と人のつながりの引き継ぎ

地区内で関わりのあった自治会長や民生委員、主任児童委員など地域関係者や必要と判断されるケースへの挨拶

◆活動の引き継ぎ

*事業の位置づけや事例への対応などの総体的な記録

*関係機関・地域の関係者の名前と連絡先、連携時の注意点などのまとめ

*特に地区活動は、地域診断・企画意図（目的・目標）・行動計画など具体的な動きを記したフローチャート、進捗状況、優先順位、リスクも含めた今後の見通しなどを記録したもの



保健師活動の成果は、数年の経過を積み上げて、ようやくもたらされる。一方、行政保健師の異動は常則で、志半ばで異動！活動が異動とともに途絶えてはならず、多忙を理由に努力を惜しんではならず、その努力が活動の厚みや豊かさにつながる

◆エリアマネージャーの役割・機能

- ・地区住民とのつながりを総合的に捉えるためにどんな相談にもワンストップサービスで対応する。
- ・一定の地区を担当し、地区の健康情報並びに健康データを分析し、データ上の地域を把握する。
- ・さらに、住民とのヘルスコミュニケーションを通じて得た情報や声を反映させ、地区全体のビジョンをめざしたい姿（活動の達成の姿）を提案する。
- ・sマネの分野毎の深い知識・技術を活かして、ネットワークやケースマネジメント、セーフティネットという横糸の機能を果たす

◆サービスマネージャーの役割・機能

- ・持ち込まれる相談内容の複雑化、多様化、困難化に対応できるよう、各分野の精通度を高く保つ。
- ・a マネからの専門的相談に対応し、サポートする。
- ・切り口は1分野であるが、常にホリスティックに見渡すことを意識する
- ・a マネの地区管理に、1分野のより深い情報提供で加わる

使命を果たすための保健師らしい活動とは

◆管理的立場（統括）の保健師の役割

分散配置されているsマネと衛生部門のaマネとの連携体制を構築する。
（横断的かつ縦断的に地域情報を結び役割を担えるよう調整する）
・連絡会（地区管理連絡会）の開催・復活・充実

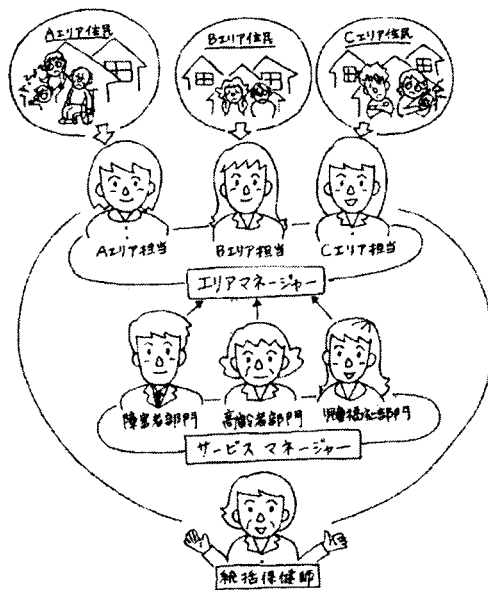
人材育成（後輩育成）の観点から、

- 新任期の3～5年間は保健衛生部門での
エリアマネージャーとして優先的に配置し、地区活動への愛着形成を図る。
- エリアマネージャーとサービスマネージャーは固定せず、計画的な研修と
ジョブローテーションがなされるよう配慮する。

aマネもsマネも、「地域をみて・つないで・うごかす」につなげるために

- 個々のケースへの家庭訪問
- 地区への訪問、住民との協働体験を積極的に行えるよう支援する。

aマネとsマネが、それぞれの機能・役割を担うことで、保健衛生部門の総合的な地域
マネジメント機能がより一層厚くなり、第1線の予防活動を強化することにつながる。



地区への想い・住民への想い～体制を超えて～

「地域をみる」ことを大切に、現状とのギャップに苦慮しながらも、意識化によって「地域をみることができる」体制づくりを目指していた。

- ◆地区担当保健師は、地域に対する自覚を持ち、関係機関や市民の相談を引き受ける窓口として明確になり、活発化している。
- ◆業務に偏ることも、ライフステージで途切れることもなくなり、支援、相談が可能になっている
- ◆地域の実情を捉えた地区診断ができ、一元的な地区活動が展開できている。
- ◆地域特性を活かした活動ができ、柔軟かつスピーディに対応できるし、住民にとっての利便性は高いと感じている。
- ◆地域を知ることが保健師活動を進める基本。地区担当制で広く浅くみえても、住民と接する機会が多く、そこから地域を知ることが有意義である。
- ◆地域を担当しているとコミュニティの課題や対策も、住民との話し合いですすめやすく、一緒に活動するような再構築への取り組みができる。

地区活動の力量を形成する人材育成（OJT=職場内研修）

- 1 地図を手に～人と人が暮らす環境を捉える力を～
私の地区”と言える愛着
- 2 健診データと事業のすり合わせから家庭訪問によるニーズ把握へ
～地域と絡むことで学び、育つ～
- 3 援助の個人技（密室化）からの解放PART 1
～家庭訪問とOJT～
援助者側から出向いて行く活動＝アウトリーチ活動
- 4 援助の個人技（密室化）からの解放PART 2
～事例検討会とOJT～
事例検討会を開く！（住民のために！私のために！）

個人技（密室化）からの解放～家庭訪問～

オープン化されにくく、個人技となりやすい家庭訪問

◆OJTと位置付けて、家庭訪問をオープン化し、家庭訪問のスキルアップを狙いましょう。

* 後輩の訪問を批評するのではなく、ベテラン保健師が見本を見せる形式

（後輩の内省の機会となるように工夫する）

* 業務担当ごとではなく、業務の枠を超えて行う。

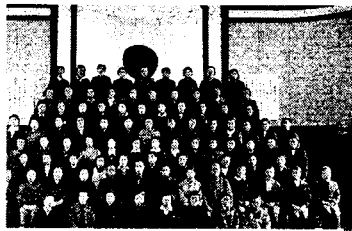
* 訪問時の話の進め方として言葉のかけ方などをミニレクチャーしていく。

地区診断 ～“私の地区”と言える愛着…～

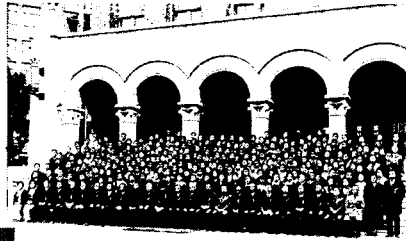
◆新人育成を意識した地区診断の方法について、先輩らで捉え直しを！（地区診断って？なぜ必要？）

◆机上での自然環境、交通など地産業理的条件や人口特性、地域の成り立ちや文化的条件、地域の社会資本（自治会等の地区組織、保健推進員、民生委員など）、住民の声を知るために、地図作成という目的で方法で実際に歩き、地区の理解に近づけよう

◆地区への訪問の推進
愛育班活動の担い手、主任児童委員、ケアマネージャー、自治会長へのあいさつ・異動時引き継ぎ



九州地方幹部保健婦再教育講習錬成会
昭和二十年自一月十六日至一月二十日



昭和十六年十一月二十九日
日本保健婦協会発会式



保健指導要覧 第1版
(昭和二十三年四月一日印刷・四月五日発行)
編集：厚生省
日本助産婦看護婦保健婦協会保健婦部会



健康の守り手である保健婦は幸せの守り手でもある。七千万人一人ひとりの胸に幸せの灯をともすために歩かなければならない
この尊い保健婦という仕事の伴侶として...

(地域の豊かな健康文化を守るために)