

## 「新任時期における地域保健従事者の現任教育に関する検討会報告書」について

厚生労働省では、平成14年度に行われた「地域保健従事者の資質の向上に関する検討会報告書」の提言を踏まえ、平成15年度に「新任時期における地域保健従事者の現任教育に関する検討会」を開催し、検討を行った。報告書の概要は以下のとおり。

### はじめに

地域保健分野における疾病予防及び介護予防に関する保健活動の重要性が増してきている一方、地方自治体において、住民ニーズに基づいた、かつ地域特性を活かした効果的・効率的な健康政策の推進が求められている。このような中で、地域保健の現場では、新任時期における実践能力の低下や公衆衛生の視点の希薄化等の問題点が指摘されてきており、新任時期に地域保健従事者としての基本的な姿勢を身につけるための現任教育が一層重要になってきている。平成14年度に出された「地域保健従事者の資質の向上に関する検討会報告書」の中では、新任時期の体系化した研修カリキュラムが必要であり、それに基づいた指導者の育成が重要であることが提言された。平成15年度は「新任時期における地域保健従事者の現任教育に関する検討会」を設置し、新任時期における地域保健従事者の資質の向上について検討を行った。

## 第1章 新任時期における現任教育

### 1. 地域保健従事者に求められる能力

地域保健従事者は、基礎教育において、それぞれの専門分野の知識及び技術を習得し、資格を有する者が大部分であるが、行政運営に関する教育はほとんど受けていない状況であるため、実践的な専門能力を高めることに加えて、行政機関に働く職員としての基本的能力及び行政能力を身につけることが求められる。これらの能力の中には、知識やスキルといった要素に加え、コンピテンシーの概念に相当する要素が含まれると考えられ、このコンピテンシーを新任時期から認識し、発展させていくことが、新任時期の現任教育には重要である。

### 2. 新任時期の教育目標〔求められる能力、到達目標、行動目標〕

新任時期の定義を職務従事期間が5年以下という期間とし、この時期に求められる基本的能力、行政能力、専門能力を、さらに明確に分け、それぞれの到達目標について検討を行った。なお、これらの到達目標、行動目標はあくまでも例示であり、各地方自治体の人的要因、環境要因等を加味しながら目標を設定して、具体的で、より個別性の高い、新任時期の教育プログラムを作成していただきたい。

### 1) 基本的能力

地域保健従事者は、地方分権の推進により、住民の視点に立ち、地域の健康課題に積極的に取り組むことが求められている。新任時期に求められる基本的能力として、責任感(組織目標認知能力、完遂能力)、協調性(役割認知能力、相互理解能力)、積極性(問題把握能力、問題解決能力、自己開発能力)、効率性(コスト認知能力、手段選択能力、業務遂行能力)、理解力(事実認知能力、分類能力、情報収集能力、分析能力)、判断力(権限認知能力、判断処理能力)、倫理観(規範認知能力)が挙げられる。

### 2) 行政能力

地方自治体の行政職員として、行政運営に必要な能力が求められている。新任時期に求められる行政能力として、企画・計画(法務能力、企画立案能力、計画的遂行能力)、情報処理(情報収集能力、情報管理能力、情報活用能力)、意思決定(判断力)、説明・調整(説明能力、調整力)、交渉・折衝(交渉力、住民対応能力)、組織運営(使命認知力)が挙げられる。

### 3) 専門能力

保健行政に従事する専門職種は、保健行政の機能と各職種の役割及び保健活動に必要な知識や技術等を習得し、地域における保健問題解決能力を高め、保健活動が円滑に展開できるようになることともに、公衆衛生マインドを持つ必要がある。

新任時期に求められる各職種に共通の専門能力として、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・集団支援能力、健康危機管理能力、連携・調整・社会資源開発能力、事業評価能力が挙げられる。

### 3. 能力習得のための教育内容及び方法

前項で整理した基本的能力、行政能力、専門能力をどの時期に、どのような方法で習得すればよいのかについて、それぞれの能力毎に時系列で表にまとめた。また、教育方法について、職場外研修、職場内研修、自己啓発のそれぞれの方法で能力を身につける具体例を例示した。能力習得の時期や教育方法については、作成された表を参考として質の高い教育プログラムを作成してほしい。

### 4. 新任時期の現任教育体制

業務に追われて忙しい現場では、新卒者に対して密な現任教育を実施することは、現実的には困難であると思われることから、現場で実際に指導にあたる者だけでなく、首長や人事部門の管理職、現場の管理者が人材育成の重要性を認識し、体制整備を率先して行うことが重要である。

## 第2章 指導者(現任教育担当者)の育成

### 1. 地域保健従事者の指導者(現任教育担当者)に求められる能力

新任者を教育することは、組織の将来に関わる重要なことであり、新任者の教育を担当するためには、人材育成の能力を養っておく必要がある。人材育成の能力は、地域保健活動におけるリーダーシップや人材管理の能力の育成にも関連し、中堅期以降の地域保健従事者のキャリア発達上の課題である。

また、新任者にとって指導者は単に先輩であるだけでなく、職業上の役割モデルとなっている。したがって、新任者指導を行うためには、教育的な能力とともに、行政機関で働く行政職員ならびに専門職としての能力も備えていることが求められる。

### 2. 指導者育成の教育目標

指導者が具備すべき能力として、基本的な能力に、責任感(役割認知能力)、コミュニケーション、柔軟性、教育に関する能力に、教育課題認識、教育計画立案、後

輩指導、新任者への説明、連携・調整・社会資源開発、教育評価が挙げられる。

### 3. 指導能力習得のための教育内容と方法

#### 1) 指導者への教育内容

指導者は、新任者の経験や能力に合わせて、ゴールや教育期間、進め方等を決定し、職場での教育を担当する役割を担うとともに、新任者のアセスメントとその部署で必要とされる基本的な技術を指導すること、社会化のプロセスを支援することである。

教育プログラムを検討するためには、まず新任者の教育ニーズを正確に把握し、アセスメントの結果、教育目標を設定する。そして、基本的能力、行政能力、専門能力について、時期に応じてバランスよく組み込み、設定した目標が到達できるように体験内容を選定し、順序性を持って体験が蓄積できるようにする。新任者への指導方法は、指導すべき内容や新任者の能力に合わせて選択するが、新任初期における職場内研修は、指導者の主導で知識や技術の習得を行えるように関わることが必要である。新任者が職場に適応し、地域保健業務の全般を理解できた段階で、指導者主導から新任者の主体性を尊重した指導方法に転換することで、新任者の自発性を育成することができる。

#### 2) 指導者育成のための教育方法

職場外研修での教育には、指導者として新任教育に携わる前に、指導者になるための準備教育や、指導者として実践しながら、新任者への指導と並行して行われる集合研修があるが、方法としては、講義と実際に教育計画を立案する演習が望ましい。

一方、職場内研修での教育は、新任者を担当し教育実践することである。指導者としての行動目標の設定は、指導者の指導経験や日常業務の体験を考慮して決定し、指導者が自分で自分の将来を見つめて、自己設定し、管理者との協議で修正し、現実的なものとするのが望ましい。また、指導者への助言は、指導者のやる気を引き出すように、指導者の主体性を尊重した指導を行う。さらに、管理者らの適切な助言や支持があれば、自信を持って指導にあたることができる。

この他に、指導者は自分自身をも成長させ、人間的にも自己を磨いていく必要があるため、自己啓発として職場内だけではなく、広く社会とのつながりを持ち、柔軟な思考を養うことが必要である。

## 第3章 現任教育の評価方法等

### 1. 目的と概要－教育における評価の重要性－

評価は、コミュニケーションを成り立たせ、促進させる有力なツールと考えられる。評価の意義及び効果としては、評価情報によるフォローアップ効果、評価手続きによるフォーカシング効果、評価制度によるアナウンスメント効果があるが、一定の条件が整備されていなければ、評価が本来持つ有用性や効果も損なわれてしまうため、評価の観点及び基準が明確であること、評価情報が適切に管理され、活用できるような仕組みづくりがされること、「ノイズ」が排除されることが必要となる。

### 2. 評価方法

新任者の育成を効果的に進めるためには、計画に基づいて新任者の指導が行われることが必要であり、大きく評価には大きく3つの方法がある。

一つ目の形成評価は、新任者指導の経過において、新任者がどの程度能力を獲得できているのかを明らかにし、以降の目標または指導方法の修正に活用するものである。これには職場内の同僚からのフィードバックが有効であり、方法として担当業

務の遂行過程の評価、目標到達評価表(チェックリスト)、レポート、カンファレンス(面接)がある。

次に総括評価があり、これは最終的な目標到達の状況の評価し、新任者の地域保健従事者としての基本的能力、行政能力、専門能力を総合的に捉えようとするものである。総括評価には新任者自身による自己評価、指導者による到達状況の評価、さらには職場内の管理者である上司による評価があるが、新任者は客観的に自分の能力を評価することが困難とも考えられるので、第三者からの評価は重要である。方法としては、目標到達評価表、総合課題として業務の遂行、課題レポート、カンファレンスがある。

最後に、プログラムについての評価がある。これはプログラムを企画、実施する者が第一次的な評価者となるが、最終的には、職場の長が評価を行うこととなる。評価の一般的基準として住民の福祉の増進と能率性が、評価の具体的基準としてプログラムの合目的性、実現性、効率性等がある。人材の育成は数値での評価が難しいこと、また、公益の生産性は定量的な評価は難しいことから、定性的な評価にならざるを得ないが、評価結果は客観的にする必要があるので、十分工夫して評価基準を設定する必要がある。

## 事例集

この検討会を開催するにあたって、現在、各地方自治体において新任者に対して実施されている現任教育の実態を把握するために、各地方自治体から関係資料を収集した。その中から新任者または指導者に対する現任教育の適切な事例を選定した。事例集に掲載した自治体は以下のとおりである。

1. 基本的能力、行政能力、専門能力の育成が盛り込まれているもの  
(奈良県、川崎市)
2. 行動目標まで書かれた具体的な内容のあるもの  
(奈良県、沖縄県、川崎市、静岡市)
3. 単発の研修ではなく、段階を追って能力を高めるような継続性のあるもの  
(福島県、長崎県、沖縄県、川崎市、豊島区、柏市)
4. 座学中心ではなく、職場内研修(OJT)や地域実践が含まれているもの  
(福島県、奈良県、沖縄県、川崎市)
5. 評価を行う仕組みがあるもの  
(福島県、沖縄県、川崎市、相模原市、静岡市)
6. 1年目については、1年後の到達目標ではなく、例えば月単位レベルといった短いスパンで到達目標が設定されているもの  
(奈良県、相模原市、柏市)
7. 新任者側だけでなく、指導者側も同じ項目について評価できるようなフォーマットのもの  
(沖縄県)
8. 大学等外部の教育機関と連携をとって、研修内容を吟味しているもの  
(川崎市)
9. 生活場面から乖離しない研修内容が含まれているもの  
(奈良県、沖縄県、静岡市)

## おわりに

この10年間の課題としては、生活習慣病、健康危機管理、児童虐待や介護予防、自治体の行財政改革、地方分権の推進や市町村合併の推進等がある。住民の信頼に応える地域保健の仕組みを構築するうえで、地域保健の専門職種の資質の向上はその基礎をなすものである。この検討会の報告書が自治体の地域保健関係者の新任時期の教育・研修に役立つことを期待したい。