

機関番号：13701

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：平成 20 年度 ～平成 22 年度

課題番号：20592623

研究課題名（和文）行政変革時の保健師の役割再構築—transition 理論を用いた縦断的研究
 研究課題名（英文）Restructuring of the public health nurses' roles in the merging municipalities for administrative revolution— Longitudinal study by transition theory

研究代表者

後閑 容子（GOKAN YOKO）

岐阜大学・医学部・教授

研究者番号：50258878

研究成果の概要（和文）：市町村合併後の保健師活動や保健師の認識の変化を把握し、今後の保健師活動の在り方を考えるうえでの示唆を得ることを目的として本研究を行った。市町村合併を体験した保健師の（統括的立場）60%以上は、市町村合併を肯定的に評価していた。しかし、合併直後と比較して、地区診断、住民と保健師の関わり、住民に提供できるサービスの量、保健師の効果的な配置、事務的作業時間等は、「やや悪くなった」と評価している人が 30%を超えていた。保健師活動の方法は業務担当と地区担当制の併用を合併当初から継続して行っているのが 72.2%と最も多かった。保健師は、合併直後から現在までに、業務体制の見直し、保健師の配置・所属の見直し、増員などを行ってきた。保健師にとってプラスとなる変化には、連携、協力・共通意識、組織人としての自覚などが生まれているが、マイナス面では、仕事量の増加、専門性の低下を指摘する者もいた。諸外国の保健師活動でも、予防を中心とした地域保健活動を展開する保健師の活動が参考になる。今後、わが国特有の保健師活動として、地方自治体に所属して行う保健活動の特性を生かし、地域担当と業務の専門性を生かした活動の在り方を考察することが求められる。

研究成果の概要（英文）：The present study was done aiming to clarify the public health nurses' expertise roles and perceptions in working for merging municipalities. Merging of municipalities were affirmatively evaluated by 60% or more of the public health nurses in charge of supervises who had experienced merging of municipalities. However, more than 30% of them evaluated "worsening a little" for public health nursing activities, such as community diagnosis, interaction with people, qualities of public health service for people, public health nurses' posts, and the amounts of clerical work. As the public health nurse activity method, they are continuously after the time of merging by now managing the public health nursing practice using of the business charge and the district charge system together with 72.2%. After merging municipalities, the positive changes were recognized for the public health nurses, however, negative changes, such as increased of the workload and deterioration of professional resources, were pointed out by them.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008 年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2009 年度	700,000	210,000	910,000

2010年度	1,500,000	450,000	1,950,000
総計	3,500,000	1,050,000	4,550,000

研究分野：医歯薬学

科研費の分科・細目：看護学・地域・老年看護学

キーワード：保健師、市町村合併、保健活動

1. 研究開始当初の背景

わが国の公衆衛生看護を取り巻く環境の変化は著しく、最近、多くの保健師は市町村合併による環境的变化を経験してきた。2003年4月1日に全国で3,190あった市町村数は、2007年4月1日には1,804に減少している。公衆衛生看護を担う保健師の約60%は市町村での保健活動に従事している現状では、その多くの保健師が市町村合併による活動の変化を体験してきた。

市町村合併に関する実践報告からは、合併前の準備、合併後の調整と保健師の活動の変化などがうかがえる。(山下、2003；東郷、2003；森廣、2004)。

研究者は、全国の平成13年から18年の5年間に合併を経験した市町村を対象に実施した郵送による自記式質問紙調査では、22%の市町村は保健師数の減少があり、保健活動の業務の変更は71%の市町村に上った。保健師は、合併のメリットとして、「視野が広がった」、「相談できる人が増えた」といったことをあげ、デメリットとして、「事務的手続きの煩雑さや事務量の増加」、「広域過ぎて地域の特性が把握できない」、「住民との関係が希薄になった」などといったことをあげていた。

さらに、合併を体験した保健師への面接調査では、保健師が住民との距離を遠く感じたり、新しい組織の中で自らの位置づけを模索したりといった心理的な影響が確認された(後閑容子他：2006)。合併による日常の保健活動への影響として、「今まであった保健事業が削減された」、「人口の少ない地域での健診や相談事業が統合され、住民が利用するのに遠くなった」などがあつた。この時期では、保健師は合併を経験してから時間的経過が短いので、新しい環境への適応するまでに至らなく、混乱していたり、拒否的反応を起こしていたりといった状況であることが把握できた。

2. 研究の目的

市町村合併といった組織的移行の側面に視点をあて、環境や組織の変化によって保健師がどのように変化をしているか、どのよう

に受け止めているかを把握し、保健師が環境への適応や状況の受け入れと業務へどのように向き合っているかを縦断的に把握し、組織的移行による変化の過程をとその影響を保健活動と保健師への影響の側面から明らかにし、市町村の保健師活動が円滑に行われるために示唆を得たいと考えている。

3. 研究の方法

本研究の主な研究方法は、郵送法による自記式質問紙調査を中心に行った。

実施時期：平成22年12月から23年1月
調査対象者は、平成13年から平成21年までに市町村合併した自治体の保健師で、保健事業の統括的立場にあたる人を対象とした。調査票配布数は458であった。本研究は、岐阜大学医学部倫理審査委員会の承認を得て行った。

4. 研究成果

有効回答者数は209(回収率45.6%)。回答した保健師は、係長又は係長相当職が111人(53.1%)を占めていた。課長又は課長相当職・課長補佐等は71人(34.0%)だった。保健師としての経験年数は9年から39年と殆どが熟練といわれる年数だった。合併をした年は平成17年が最も多く127(60.8%)、次いで平成16年42(20.1%)だった(表1)。

表1 合併年別市町村数

合併年	回答件数	回答%
平成13年	2	1.0
14年	1	.5
15年	8	3.8
16年	42	20.1
17年	127	60.8
18年	24	11.5
19年	1	.5
20年	1	.5
21年	1	.5
未回答	2	1.0
合計	209	100.0

1) 合併直後から現在までの保健師活動方法の変化

(1) 合併直後から現在までに保健師の活動方法として地区担当制と業務担当制とがどのように変化したか。

保健師の活動方法としての業務担当制と地区担当制は、合併後から現在まで、業務担当制と地区担当制を併用したまま継続されているところが最も多く 151(72.2%)だった。地区担当制から業務担当制に変化した、または業務担当制のままといった、業務担当制のみの体制としている自治体数は 16 だった。他方、地区担当制の継続または業務担当制から地区担当制に変更、業務担当制または地区担当制から業務担当制と地区担当制の併用に変更した等のところは 28 だった。

合併後から現在までに、保健師の活動体制を変更したところは 44 あり、全体の 21%を占めていた。なお、現在の保健師の活動体制では、地区担当制と業務担当制の併用が 173(82.8%)と最も多い結果だった(表 2)。

表 2 保健師活動体制の変化

合併後から現在までの保健活動の変化	数	%
制業務担当制→業務担当	11	5.3
業務担当制→地区担当制	2	1.0
業務担当制→業務担当と地区担当の併用	17	8.1
地区担当制→業務担当制	1	.5
地区担当制→地区担当制	2	1.0
地区担当制→業務担当と地区担当の併用	5	2.4
業務担当と地区担当の併用→業務担当制	4	1.9
業務担当と地区担当の併用→地区担当制	2	1.0
業務担当と地区担当の併用→業務担当と地区担当の併用	151	72.2
小計	195	93.3
未記入	14	6.7
合計	209	100.0

2) 統括的立場の保健師は合併をどのように評価しているか。

(1) 保健師の立場から見た評価

合併した市町村に勤務する保健師として、合併をどのように評価するかを聞いたところ、「合併したことはまあまあよかった」は 113 人(54.1%)、「合併したことは非常によかった」は 6 人(2.9%)だった。「合併したことはあまりよくなかった」は 77 人(36.8%)あり、「合併したことは全くよくなかった」は 6 人(2.9%)あった。83 人(39.7%)は、合併したことを、否定的にとらえていた(表 3)。

表 3 保健師の立場からみた市町村合併の評価

保健師の立場から市町村合併の評価	数	%
合併したことは、非常によかった	6	2.9
合併したことは、まあまあよかった	113	54.1
合併したことは、あまりよくなかった	77	36.8
合併したことは全くよくなかった	6	2.9
小計	202	96.7
未記入	7	3.3
合計	209	100.0

(2) 統括的立場からみた市町村合併の評価

統括的立場から、市町村合併をどのように評価するかを把握した結果は、以下の通りだった。すなわち、「合併したことは非常によかった」7 人(3.3%)、「合併したことはまあまあよかった」128 人(61.2%)だった。他方、「合併したことはあまりよくなかった」62 人(29.7%)、「合併したことは全くよくなかった」3 人(1.4%)だった。合併を肯定的にとらえている人は 135 人(64.6%)あった。合併したことを否定的にとらえている人は 65 人(31.1%)だった。これは、保健師の立場で、合併の評価を否定的に回答した人の割合と比較してやや少なくなっていた(表 4)。

3) 合併直後と比較した現在の保健師活動内容の変化

保健師活動内容を合併直後と現在の状態を比較した結果は以下の通りだった。すなわち、合併直後と比較して現在の活動が「非常に良い」あるいは「まあまあよい」と評価した人が 50%を超えた保健師活動内容は「電算化・システム化」の一つだけだった。「非常に良い」あるいは「まあまあよい」と評価した人が 40%を超えた保健師活動内容は、「共通目標・価値観の共有化」「情報の共有化」「住民に提供できるサービスの質」「保健師仲間との支え合い・協働・協調」「他部署の職員と

の調整や連携」などだった。

表4 統括的立場からみた市町村合併の評価

統括的立場としてみた市町村合併 の評価	数	%
合併したことは、非常によかった	7	3.3
合併したことはまあまあよかった	128	61.2
合併したことはあまりよくなかった	62	29.7
合併したことは全くよくなかった	3	1.4
小計	200	95.7
未記入	9	4.3
合計	209	100.0

合併直後と比較して現在の活動が「やや悪い」「非常に悪い」と評価した人が30%を超えた活動内容は、「地域特性の把握、地区診断」「住民と保健師とのかかわり」「住民に提供できるサービスの量」「保健師の効果的な配置」「事務的作業時間」などであった。合併直後と比較して現在の活動が「やや悪い」「非常に悪い」と評価した人が20%を超えた活動内容は、「共通目標・価値観の共有化」「情報の共有化」「保健所との関係」「住民参加」「保健師の人材育成・教育」「勤務条件」「勤務環境」等であった。

合併直後と比較して現在の活動を変えないと評価した人が40%を超えた活動内容は、「保健事業評価の実施」「保健所との関係」「住民参加」「住民と保健の関わり」「保健師の人材育成・教育」「他部署の職員との調整や連携」「市町村の方針に沿った保健事業の提案」「電算化・システム化」「保健師の専門性の意識化」「勤務条件」「勤務環境」「保健師資格を有する管理者の確保」などだった。

4) 合併直後からの保健師の活動体制、保健師の業務の変化について…内容分析から

(1) 合併後の保健師の活動体制と業務の変化

①保健師の活動の体制としては、増員となったところは少なく、多くが、保健師の配置の見直しを行ってきた。合併当初は各地域に分散配置していた保健師を、本庁や保健部門に集中配置するようにしたこと、その中で、福祉や子育て・介護部門に保健師を配置して、保健師の活動範囲を拡大していた。このような配置の変更を行うことにより、保健師間の連携の必要性が生じて、保健師連絡会等を発足させていた。しかし、一方で、保健師主導

の体制にならず、保健・福祉・介護などへの保健師の配置により、保健師数の不足や専門性や意識の違いなどが生じていると指摘している。

②保健師業務の変化としては、事業を見直すための様々な努力をしていた。例えば、目標の共有化、考え方の統一など会議や業務連絡を密にもって、意識の統一をするようにしていた。さらに、業務分担制から地区分担制を取り入れるようにする工夫をして、専門性を高めること、保健活動の充実を図る工夫をするようにしていた。しかし、合併後の命令系統の不一致や地域の広域化、事務作業量の増加などマイナス面を指摘する者もいた。保健師同士の関係性も、新しい関係性を構築するためにワーキンググループを作成したり、担当の交代による連携の難しさなどもあった。

(2) 住民への影響

住民へ提供する保健活動に関しては、合併後の変化を、肯定的にも否定的にも捉える両面があった。肯定的な影響は、サービスの向上として、専門性の充実、協働、集約によるサービスの均質化、健診や相談の機会の増加等を挙げていた。さらに保健師の意識も人材交流により好ましい変化を遂げていた。

しかし、合併を否定的な影響があったと捉える保健師の意見には以下のようなものがあった。住民への個別サービスの低下や、集中化による地理的不便さやきめ細かなサービスの提供ができなくなった、住民との直接接する機会の減少等を挙げていた。特に、住民との密着性の低下として、保健師の存在が遠くなった、かかわりが不十分、地区活動の減少等を挙げる者が多くあった。

5) 合併直後の調査と今回調査との比較

合併後の平成18年に行った全国調査の結果と今回の調査の結果との比較を行った。平成18年度の調査は当時市町村合併を行った市町村の保健師を対象に調査し、193の市町村の保健師から回答を得た。

保健師活動の方法：地区担当制と業務担当制の併用は118(61.1%)、合併を機に保健師数が減少したところは43(22.2%)、保健師の担当地区が変わったのは69(35.7%)、業務廃止や委託など保健事業の見直しがあったのは137(71%)あった。

この結果と今回の結果とを比較すると、明らかに、業務担当制と地区担当制の併用をしている市町村が増加している。さらに、保健事業の見直しの内容が、合併直後は廃止や委託といった見直しの方法だったのが、今回の

調査では、業務の実施方法や担当など業務そのものの見直しとなっている。合併直後の大きな見直しを経て、業務の見直しの内容が変わってきていた。

保健師の面接内容や記述からの質的分析結果では、以下のような変化があった。すなわち、前回の調査では、保健師は新しい環境に慣れること、新しい仲間との関係作り、新しい地域での保健活動展開に向けた地区診断や住民との関係作りなどが重要であると考え、努力をしていた。一方で、今まで作ってきた保健師と住民との関係や保健事業との喪失感もあった。しかし、新しい仲間との関係により相談する相手や専門性を学べるよいチャンスでもあったとしていた。

今回、保健師は、地区診断や活動の分析といった保健師の活動の基礎となる専門的な部分が、合併当時と比べて低下していると指摘している。さらに、保健・福祉・介護などの分野への分散配置が進み、業務量の増加や住民との距離感を感じているといったことがあった。

合併直後は新しい環境に慣れるためのストレスを訴えていた保健師があったが、今回の調査ではなかった。しかし、合併直後ではなく、数年たった現在での問題として、合併後に確保した保健師の体制の変化や保健師数が減少したりして、新たな問題を訴えている保健師もいた。

6) 考察と今後の課題

市町村合併後の保健師の活動と保健師・住民への影響について調査を行った。平成 18 年と平成 23 年の調査では、保健師の活動体制の変化があった。すなわち、今回の調査では、保健師は、活動体制の中に地区担当制を業務担当制と併用していたり、地区担当制のみとしていたりとは違いはあるにしても、地区を担当するといった活動体制をとるところが非常に多かった。このことは、保健師の専門性に基づく活動の在り方として、保健師が重要と考えていることである。今後、このような活動体制と保健師活動の効果を検証していくことが必要であると考えられる。

Transition 理論を活用して、質問紙や面接内相の構成を考え、環境的变化、役割、合併への肯定的、否定的捉え方との関連性などを把握してきた。今後、さら保健師としての役割と合併への捉え方、活動の在り方への期待等を検討していきたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者に

は下線)

[雑誌論文] (計 0 件)

[学会発表] (計 1 件)

[図書] (計 0 件)

[産業財産権]

○出願状況 (計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

○取得状況 (計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

後閑 容子 (GOKAN YOKO)

岐阜大学・医学部・教授

研究者番号: 50258878

(2) 研究分担者

石原 多佳子 (ISHIHARA TAKAKO)

岐阜大学・医学部・准教授

研究者番号: 00331596

玉置 真理子 (TAMAOKI MARIKO)

岐阜大学・医学部・助教

研究者番号: 00377681

(3) 連携研究者

無し