

28. 健康推進員への効果的な支援方法の明確化と活動支援マニュアルの作成

- 荒川 美穂子 古池 孝之 寺尾 敦史（滋賀県南部健康福祉事務所）
林 宏一（前所属:滋賀県南部健康福祉事務所 現所属:滋賀県生活衛生課）
塚越 晴加（前所属:草津市健康増進課 現所属:米原市健康づくり課）
坂口 敦子（守山市すこやか生活課）
渡部 美早子（栗東市健康増進課）
日比野 真紀（野洲市健康推進課）
田口 敦子（東京大学大学院医学系研究科地域看護学分野）

【目的】

健康日本21中間評価では、今後の課題としてポピュレーションアプローチの重要性があげられている。行政が住民に対してできる直接的なサービスに限界がある中で、住民相互の健康づくり活動を支援し、住民組織と協働することが求められている。滋賀県南部地域（草津市・守山市・栗東市・野洲市、以下「各市」）では、健康推進員（以下「推進員」）は各市の「健康増進計画」遂行の重要なパートナーとして疾病予防・健康増進活動の一翼を担っている。

しかし、平成21年度に南部地域の全推進員575人を対象に実施された質問紙調査（回収率79.0%）では、①推進員活動への「やる気」のある人は、活動開始前に比べて活動開始後に減少する傾向があること、②「自信」を持って活動している人が全体の40%にも満たないこと、③経験年数の少ない者は活動への満足感が低く、負担感が高いこと等が明らかになった。さらに、近年、地縁の希薄化や働く女性の増加等により、新規推進員が減少したり、1～2年で辞める推進員が増加してきていることから、推進員が自信ややりがいを持って活動できる支援策を考えることは急務の課題である。

そこで本研究では、地域の実情に応じたポピュレーションアプローチの要となる推進員と行政の役割の明確化、支援内容の抽出等をとおして、行政による効果的な支援方法の標準化を目指し、「活動支援マニュアル（以下「てびき」）」を作成する。

【方法】

2010年5月～2011年9月に、推進員支援検討会を15回（各3時間程度）開催した。検討会メンバーは各市の推進員担当者5名、県（保健所）担当者3名、学識経験者1名であった。

検討した内容は以下のとおりである。

1. 推進員活動支援に関する課題の抽出

平成 21 年度に南部地域で実施した「健康推進員活動のあり方に関するアンケート調査」結果や各市の実態等を基に課題を整理する。

2. 行政と推進員の役割の明確化、および支援内容の抽出

(ア) 推進員・行政の SWOT 分析：組織の「強み」を活かした活動の検討を行う。

(イ) 住民組織活動に関する文献等を収集し、効果的な支援内容、パートナーシップの構築方法等を抽出する。

(ウ) 推進員活動支援の具体的内容の抽出を行う。

3. 担当者へのアンケート調査

検討会終了後に自記式質問紙により、アンケートを実施した。対象は市担当者 5 名であった。質問項目は、推進員業務について、検討会に参加する前に感じていたこと、参加した後感じたことであった。

【結果】

1. 推進員活動支援に関するの整理

「健康推進員活動のあり方に関するアンケート調査」結果や各市の実態等を基に行政による活動支援に関する課題を抽出した。課題を、①行政と推進員の役割分担と関係性が曖昧である②行政と推進員の活動目的、目標の共有ができていない③経験年数の少ない推進員のモチベーションを高める方法がわからない④自治会等との関係に困っている推進員への支援方法がわからない⑤新規推進員の募集方法の改善が必要⑥推進員の養成・育成事業が評価できていない の 6 点に整理した。

2. 行政と推進員の役割の明確化、および支援内容

支援内容については、行政と推進員がどう手を組み、何を目指していくのか、という基本的な考え方の整理が重要であることから、6 点の課題のうち、①②について優先的に検討した。

(ア) 推進員・行政の SWOT 分析を行った結果を（表 1）および（表 2）に示した。推進員の強みは「住民に身近な健康づくり活動が可能」「タイムリーな健康ニーズの把握が可能」「食に関する関心が強く、知識や実践力がある」等であった。行政の強みは「公平性、情報収集・調整・広報機能を持つ」「健康課題を分析し、データを用いた住民への説明が可能である」「住民からの信頼を得やすい」等であった。推進員と行政はお互いの強み、弱みを理解した上で、協働して健康づくりを推進していくことが重要であることが確認できた。

(表1) 健康推進員組織についてのSWOT分析結果

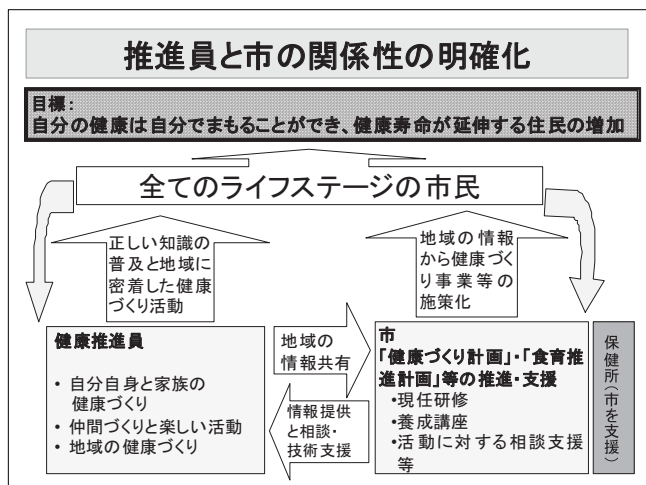
強み(Strength)	弱み(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> ・食に関する関心が高く、知識や実践について身につけている ・住民に情報を効率的に伝達することができる(情報網を持っている) ・地域住民に身近な健康づくり活動を展開できる ・地域住民の健康ニーズの把握をタイムリーにできる <p><行政との協働による強み></p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政と協働しておくことで、いざという時に行政の協力が得られやすい(広報、プログラム立案支援、専門的な情報提供等) ・専門的な知識や行政サービスの情報を得やすい(⇒個々に有益な情報の入手と、その情報を用いた地域での活動がやりやすくなる) ・行政委嘱であることにより、住民にアプローチしやすい(信頼を得やすい) 	<ul style="list-style-type: none"> ・健康推進員の意識や力量に差がある(活動に地域差がある) ・後継者の減少、リクルートが困難である ・就労者の増加によって推進員活動への負担感を感じる者の増加 ・様々な関係機関から依頼があり多忙である ・自治会に位置づいている場合、自治会の仕事量が多い <p><行政との協働による弱み></p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政委託事業があるため自主的な推進員活動に支障がある ・行政委託事業は枠にはまった活動になるため受身になりやすい(やらされている感を持つ)
機会(Opportunity)	脅威(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> ・自治会での位置づけがあることで地域住民への周知や活動がしやすい <p><行政との協働による機会></p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政を通して様々な関係機関との関わりが可能になり、活動の幅が広がる ・行政と協働することにより、地域でのボランティア活動を実践できる場と機会の確保が可能になる 	<ul style="list-style-type: none"> ・活動資金の減額の可能性 ・活動資金を得るためには効果を目に見える形にすることが必要 ・近所づきあいの減少、推進員等の他人との関わりを断る人の増加

(表2) 推進員事業における行政についてのSWOT分析結果

強み(Strength)	弱み(Weakness)
<p><一般的な強み></p> <ul style="list-style-type: none"> ・公平性、情報収集機能、調整・ネットワーク構築機能、広報機能、等を持つ ・地域の健康課題を専門職の立場から分析し、客観的なデータを用いた地域住民への説明が可能 ・住民から信頼を得やすい <p><健康推進員との協働による強み></p> <ul style="list-style-type: none"> ・健康推進員と日常的に協働しておくことで、住民の協力が必要な事業において、協力得られやすい ・地域住民に身近な健康づくり活動を展開できる ・住民から地域のニーズや課題を把握しやすく、事業や施策への反映が行いやすい ・地域における健康推進のマンパワーになりうる ・住民に情報を効率的に伝達することができる(情報網を持っている) 	<p><一般的な弱み></p> <ul style="list-style-type: none"> ・財政の悪化、マンパワー不足 ・委託事業の依頼・質の確保に時間を要する <p><健康推進員との協働による弱み></p> <ul style="list-style-type: none"> ・健康推進員の活動資金・委託費がかかる ・健康推進員の意識や力量に差がある(活動に地域差がある) ・健康推進員の研修・相談・支援に時間を要する ・健康推進員から地域に情報が伝わらない ・健康推進員との役割分担が不明確であるため、どこまで関わっていくべきかわからない(担当者はもう少し自主的な組織になることを望んでいる)
機会(Opportunity)	脅威(Threat)
<p><一般的な機会></p> <ul style="list-style-type: none"> ・健康に対する関心の高まり ・地域の住民組織の存在、活性化 ・ライフスタイルの多様化 <p><健康推進員との協働による機会></p> <ul style="list-style-type: none"> ・健康推進員と日常的に協働しておくことで、住民の協力が必要な事業において協力が得られやすい ・住民参画の高まりにより、推進員を通して様々な関係機関との関わりが可能になり、事業展開の幅が広がる 	<p><一般的な脅威></p> <ul style="list-style-type: none"> ・少子高齢者社会によって、予防活動の必要性は高まっている ・健康情報の氾濫による住民の混乱 ・地域住民同士の交流の減少 <p><健康推進員との協働による脅威></p> <ul style="list-style-type: none"> ・活動資金の減額の可能性 ・活動資金を得るためには効果を目に見える形にすることが必要 ・自治会からの理解を得る必要があるが困難

(イ)住民組織活動に関する文献等収集・学習後、支援内容の普遍化をめざして、あるべき姿を話し合い、推進員と行政の関係性を明確化した(図1)。推進員と行政が協働して行うヘルスプロモーション活動の目的は「自分の健康は自分で守ることができ、健康寿命が延伸する住民の増加」であった。

(図1)



(ウ)推進員活動支援の具体的内容の抽出では、これまで実施して効果的であった支援内容をブレインストーミングにより抽出し、その内容を整理・分類し、てびきに記載した。抽出の過程では、「市によってやっていることが違うので、てびきにするのは難しいのではないか?」という意見が何度も出た。そこで、「本当に違うのか」という投げかけを継続し、支援目的を意識して話すように促したところ、一見異なる支援内容も目的を確認すると同じであることにメンバーが気づき、支援の共通点が見えてきた。

3.市担当者へのアンケート結果のまとめ

市担当者5名の年齢は20歳代が3名、30歳代が1名、40歳代が1名であり、職種は保健師3名、管理栄養士2名であった。行政経験年数は1年～11年であり、推進員業務の担当年数は1年～2年であった。

参加する前には、「推進員に楽しく活動してもらうには、どのように支援していけばいいか悩んでいた」「推進員の活動やあり方を学ぶ機会がなかった」などがあげられた。参加後は「他市の取り組みや担当者の工夫点について知ることが出来た」「時代と共に変わる推進員活動の目的を前向きにとらえることができ、過去にとらわれなくなった」「推進員の負担感や活動の困難さを知り、問題解決を図る必要性を感じた」など、認識に変化が認められた。また、「推進員とともに組織の見直しを行えた」「てびきを作成していることを現任研修会で説明できた」「検討内容を市に持ち帰り、推進員同士のディスカッションの場を設定できた」など、活動支援にも変化が認められた。

【考察】

本検討会では、「行政、推進員のパートナーシップの構築方法」や「具体的な支援内容」について話し合い、保健所および各市のメンバーが協働しててびき作成に取り組んだ。推進員活動支援の根幹でありながら明文化してこなかった「行政、推進員のパートナーシップの構築方法」について明確にできたことは特に意義深いと考える。また、検討会終了後のアンケート結果から各市担当者の推進員支援に対する認識や内容に変化が認められたことがわかった。変化の背景には、各市担当者が感覚的にとらえていた課題を言語化し、パートナーシップの構築方法を検討するプロセスで、自身の活動を客観的にとらえ、改善点に気づいた可能性があることが考えられる。これらは、保健所と各市が集まり、各市同士の活発な情報交流を通じて比較検討したことが促進要因になったと推測する。推進員育成・養成の主体は各市であるが、担当者からは、定期的に情報交換や評価し合える場が必要との声もあがっており、保健所としては管轄地域における役割を認識し企画することの重要性が示唆された。

本てびきを行政担当者が活用することで、効率的・効果的な推進員活動の支援が可能になることが期待できる。今後はてびきの妥当性や活用可能性を検討し、評価を行っていく予定である。

【学会発表】

荒川美穂子, 福山一枝, 寺尾敦史, 田口敦子. 「健康推進員活動支援てびき」の作成～県と市の協働による取り組み～. 第70回日本公衆衛生学会.

【参考文献】

- 田口敦子, 錦戸典子, 竹内奈緒子(2003). 保健師活動におけるグループ支援の特徴と意義. 看護研究, 36(7):3-12.
- 蔭山正子(2003). グループの自主化のための理論・技術. 看護研究, 36(7):39-48.
- 麻原きよみ, 加藤典子, 宮崎紀枝(2003). グループ活動が地域に発展する理論・技術. 看護研究, 36(7):49-63.
- 中山貴美子(2007). 保健専門職による住民組織のコミュニティ・エンパワメント過程の質的評価指標の開発. 日本地域看護学会誌, 10(1):49-58.

【経費使途明細】

推進員支援方法検討会議 講師旅費(往復 27440 円×8 回、振り込み手数料)	223,720 円
推進員支援方法検討会儀 実施経費(文房具、コピー用紙、お茶等)	21,264 円
推進員支援マニュアル 印刷費	52,500 円
郵送費(検討会書類 45 通×80 円・マニュアル 20 通×240 円・報告書 510 円)	8,190 円
合 計	305,674 円