

市町村保健師の委託事業を利用したマネジメント行為の特徴

石川 志麻 (神奈川県立保健福祉大学)

宮崎 美砂子 (千葉大学大学院看護学研究科)

石丸 美奈 (千葉大学大学院看護学研究科)

本研究の目的は、市町村保健師が委託事業を利用した活動を展開する際のPlan, Do, Check, Actionの各段階におけるマネジメント行為の特徴を明らかにすることである。データは研究者がX市事業担当保健師の立場で展開した介護予防事業のうち、委託事業を利用した運動教室の3カ年のプロセスで行った行為について、公表されている記録物等から収集し、以下の結果が得られた。

市町村保健師の委託事業を利用したマネジメント行為には、業務レベルと事業レベルでのPDCAサイクルがあり、それぞれ特徴があった。業務レベルでは、サービス提供を通じて住民一人ひとりの行動を支援し、PDCAサイクルを回しながらセルフケア能力の向上への関わりを行うと同時に、継続的な活動として新たな社会資源となり、地区に根付くよう意図したPDCAサイクルも回していた。委託事業者との関係性において、彼らが直接住民にサービス提供を行う立場である点を重視し、パートナーシップの形成・強化をしていた。事業レベルでは、ActionからPlanへと循環する際に、業務を起点として改善策を組み入れ、計画を拡大しながら立案するという特徴があった。特にActionでの業務改善および新たな試行的取組の結果を再度評価し、生み出された成果を集積していくことが重要である。委託事業者との関係性においては、彼らをサービスの担い手としていかに確保するかという視点でも捉え、彼らが活動する上で障害となることは長期目標達成への課題であると位置づけ、その解決に向けた方策を検討していた。今後は住民、委託事業者や上司などの立場から見た保健師の有効なマネジメント行為を明らかにし、より効果的、効率的なマネジメント行為を洗練していくことが課題である。

KEY WORDS : public health nurse, management, outsourcing

I. はじめに

近年、市町村の公共事業は官から民へ委託される傾向の拡大とともに、乳幼児健診や地域包括支援センターの運用、特定健診・特定保健指導など、保健師の業務委託への関わりが拡大している¹⁾。保健師が委託の判断に関わり、専門職の立場からの判断を行う重要性と共に、事業評価や委託先の質の確保、保健事業としての機能維持が課題となっている²⁾。また、効果的かつ質の高い委託を行うための市町村保健師の役割として、サービスの質の管理や委託事業のフォローアップと利用促進などが挙げられている³⁾が、保健活動の業務委託に関する調査や研究は少なく、委託事業を評価し、サービスの質の管理のために必要な保健師のマネジメント能力に関する研究はなされていない。

保健師は看護専門職であると同時に行政職でもあり、他の行政職と同様に業務の効率化や費用対効果を念頭に事業を展開する必要がある。行政職全般に効果的、効率的な業務遂行が求められており、行政経営という

考えを元にPDCAサイクルが用いられている⁴⁾。このような中、保健師は行政の中の保健専門職として独自のマネジメント能力を身に付けていくことが重要である⁵⁾。本研究により業務委託を利用した保健事業における保健師のマネジメント行為の特徴を明らかにすることは、保健師のマネジメント能力の解明およびその向上に寄与すると考える。

II. 研究目的

研究者がX市の事業担当保健師の立場で展開した介護予防事業のうち、業務委託を利用して運動器の機能向上を目的とした教室（以後運動教室とする）を企画し、実施するプロセスの中で行ったマネジメント行為の特徴を明らかにする。

III. 用語の操作的定義

1. マネジメント行為

効果的・効率的に目的を達成するために人員・物的資源、予算、時間、情報を適切に配分する行為。PDCAサイクルにより、常に評価を取り込みながら住

民満足に向けたサービス提供を志向する行為である。

2. 保健師のマネジメント行為

上記のマネジメント行為を行うにあたり、保健師の専門的な判断が加わった行為。つまり個人・家族・集団・地域の健康課題を解決していく力をいかに伸ばすことができるかに着目して効果性、効率性、住民満足を判断し、行う行為である。

3. 事業

X市高齢者福祉介護計画の基本方針の一つである「介護予防の推進」に基づき、地域支援事業における介護予防事業として実施される運動器の機能向上事業である。事業は運動教室や、そこから派生した自主グループをツールとして、全市的にどのような介護予防事業の広がりを目標とするのか、全市に広めるために何が必要なのかビジョンを描き、計画・実施される。

4. 業務

事業を運用するための活動であり、事業計画に沿ってX市が年度単位・自治会単位に業務計画を立案し、事業の一部として実際に各自治会の含まれる地区の組織や住民と共に取り組みをしている活動である。自治会単位で実施される運動教室を指す。

IV. 方法

1. 対象

平成18～21年度にかけてX市（人口約20万人；平成21年10月現在）が実施した運動器の機能向上事業のうち、運営を民間事業者へ委託し、業務として自治会単位で開催した運動教室とする。運動器の機能向上事業は地域支援事業に基づく介護予防事業として市町村に実施義務のある事業である。本事例はX市の方針として業務委託を利用して事業展開することがあらかじめ決定されていたが、事業担当保健師の意図により、継続した介護予防行動につなげるために地区組織にも働きかけながら展開した事業である。分析対象とする活動は、研究者がX市の事業担当保健師の立場で関わった運動教室のうち、企画から評価、自主運営後の全てのプロセスに関わった15地区と、自主運営支援から関わった3地区の合計18教室の活動内容とする。

2. 調査方法

平成18～21年度にX市が実施した運動教室に関して公開されている記録や活動報告を閲覧し、運動教室の基本情報、活動内容、企画、実施、評価のプロセスの中で研究者がX市保健師の立場で行った実践経過について情報収集を行い、時系列に沿って事業担当保健師の役割について書き起こした。また、すでに公表され

ている運動教室に関して研究者が行った研究⁶⁾および活動報告⁷⁾や、運動教室に関わる研究者（事業担当保健師）の支援について他の研究者が行った研究⁸⁾からも情報収集を行い、住民や委託事業者を支援するために行った行為をデータとした。さらに、先行研究で公表されている研究者の行為のほか、研究者が事業担当保健師の役割として実施した全行為について想起して記述し、時系列に沿ってデータ源とした。

3. 調査期間

平成23年9月

4. 分析方法

1) 業務レベル（運動教室単位）での保健師のマネジメント行為の意味内容の分析

データ源のうち、平成19～21年度に研究者が行った行為から各地区における運動教室のPlan, Do, Check, Actionの段階に沿って保健師のマネジメント行為を抽出し、意味内容を損なわないように抽象度を上げ、PDCAサイクルの段階ごとにコードとした。コードの意味内容の同質性・異質性によりサブカテゴリ、カテゴリを作成した。加えて、委託事業者へのマネジメント行為を抽出し、カテゴリを作成した。

2) 事業レベル（運動教室全体）での保健師のマネジメント行為の意味内容の分析

1)と同様にデータ源より運動教室の年度計画に沿って運動教室全体における保健師のマネジメント行為を抽出し、PDCAサイクルの各段階に沿ってカテゴリを作成した。加えて、委託事業者へのマネジメント行為を抽出し、カテゴリを作成した。

3) 業務レベルと事業レベルにおける保健師のマネジメント行為の関係の分析

上記1)2)の分析結果から、業務レベルと事業レベルのマネジメント行為がどのように影響しあい、効率的・効果的かつ住民満足の向上に向けた業務や事業改善に結びついたかという視点から業務レベルと事業レベルでの保健師のマネジメント行為の関係を検討し、その特徴を明らかにした。

妥当性の確保のため、全ての過程において地域看護学研究者2名のスーパーバイズを受けた。

5. 倫理的配慮

研究者が所属する機関の倫理審査委員会の承認を受け、教室を主催していた自治体の保健師が所属する部署の長に対し研究について文書と口頭で説明を行った。研究者がX市保健師として所属していた際の活動を研究対象としており、個人情報とは取り扱わない点、すでに公表された資料からデータ収集する点、研究者が事

業担当保健師の役割として行った全行為のうち、当時の活動について公表された資料を元に想起して記述し、データとしたものに関しは、その内容を提示してX市の確認を受ける点について配慮し、説明を行った上で同意を得た。

V. 結果

1. 事例概要

X市では平成17年度末より介護予防事業の先行的事業として高齢者を対象とした運動教室を開始した。18年度からは介護予防事業として運動器の機能向上を目的とし、プロポーザルにて委託事業所を決定し、教室運営を民間事業所へ委託して市内25地区の自治会単位で一次予防と二次予防の両対象者を含めて運営している。表1に概要を示す。18年度までは事務職員が事業担当者であったが、19年度より研究者が保健師として事業担当者となった。事業担当保健師はプロポーザルの運営、委託事業所との契約事務を含む事業に係る一連の事務、運動教室の企画、実施、評価に関わっている。18年度は1教室につき3カ月の開催であり、19年度以降は6カ月の開催へと変更し、開催期間終了後は参加者による自主運営によって継続されている。19年度に自主グループのフォロー教室を試行的に開催し、20年度以降は予算化して事業とした。20年度に評価方法について委託事業所と協議し、参加者の変化をより

詳細に評価するためにアンケートを共同開発し、評価項目に加えた。委託事業所は運動教室の準備・運動指導・片づけや、定期的な参加者のモニタリングおよび教室終了時の参加者の個別評価を行っている。

2. 業務レベルでのマネジメント行為

詳細は表2に示し、以下カテゴリを【 】、サブカテゴリを〈 〉とし、主な内容を示す。

1) Plan: 4カテゴリが示された。介護予防を目指した運動教室を新たに地区で開催するにあたり、〈地区で受け入れてもらえる教室を開催するために地区組織の協力を得る〉必要がある。だが常に忙しい自治会や民生委員・児童委員、地区社会福祉協議会に新たな役割を依頼することになるため、市が実施可能なことを提示し、また地域包括支援センターを巻き込み、〈地区で教室を開催したり参加したりすることへの負担を軽減する〉など【地区に根ざし、継続的な介護予防を支える既存の社会資源の機能の強化を図る】ように準備していた。そして既存の社会資源の機能の強化を図るだけでなく、委託事業者とのパートナーシップを築くことを通じ、〈地区組織や地区で開催する運動教室を継続的に支える社会資源を作り出す〉など【地区に根ざし、継続的な介護予防を支える新たな社会資源の開発を図る】ように行動していた。また、多くの住民の参加を促すことは効果的・効率的な教室運営となるため【多くの教室参加を促すための仕掛けを設計する】必要が

表1 事例概要

項目	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
事業主担当者	事務職	保健師	保健師	保健師
新規開催教室数	3教室 (A～C地区)	5教室 (D～H地区)	5教室 (I～M地区)	5教室 (N～R地区)
各教室の参加者数 (平均年齢)	17～42人 (69.0～72.4歳)	20～31人 (70.7～74.2歳)	1期目: 18～39人 (71.2～72.9歳) 2期目: 21～48人 (70.7～73.6歳)	1期目: 18～33人 (71.7～75.3歳) 2期目: 26～35人 (71.8～74.9歳)
自主グループ	なし	3教室 (A～C教室)	8教室 (A～H教室)	13教室 (A～M教室)
・フォロー教室	なし	試行的に3回実施	予算化して4回実施	予算化して4回実施
・リーダー連絡会	なし	1回	H20～21年度 自主グループフォロー教室にて毎回開催	
新規教室開催期間	3カ月	6カ月 (6カ月×1クール)	6カ月 (3カ月×2クール)	6カ月 (3カ月×2クール)
新規教室開催計画	平成18年度開催した時点ではH19年度以降、1教室3カ月ずつ、年間7～8教室開催を計画していたが、平成18年度に開催した全3地区の自主化後フォローに密な支援を要したことや、開催地区数を早急に増やすことよりも、教室開催した地区で継続的に介護予防に取り組む力を醸成することが重要であるという保健師の判断が加わり、当初予定していた教室開催地区数を5地区に絞り、開催期間を3カ月から6カ月に延長して実施するよう計画変更した。		H20～21年度 各地区から「参加を勧めても、6カ月間の教室と聞くと長期間に感じ、躊躇する人が多い」「運動教室開催後に評判を聞きつけ、途中から参加希望する人を受け入れてほしい」という意見が多く聞かれ、開催期間を3カ月×2クールの形に改善した。	
新規教室開催地区の選定方法	市内の自治会長会議にて開催希望する地区を募った。	H19～21年度 自治会長会議にて今後5カ年で全25地区にて開催することを説明し、年度ごとにその年に開催する5地区を選定してもらった。		
アウトプット評価方法	開催した運動教室数、参加人数、	途中から不参加になった人数		
アウトカム評価方法	参加者の体力測定、SF-36v2	参加者の体力測定、SF-36v2 自主グループの活動状況、運動教室終了後の運動の継続状況の確認	H20～21年度 参加者の体力測定、SF-36v2、アンケート(委託事業者と共に作成したアンケートを実施した)、自主グループの活動状況、運動教室終了後の運動の継続状況の確認	
運動指導者連絡会	なし	なし	4回	3回
委託事業者	3事業者 (S～U事業者)	5事業者 (S～W事業者)	5事業者 (S～W事業者)	5事業者 (S～W事業者)

表2 業務レベルでのマネジメント行為

段階	カテゴリ	サブカテゴリ
Plan	地区に根ざし、継続的な介護予防を支えるために既存の社会資源の機能強化を図る	・地区に受け入れてもらえる教室を開催するために地区組織の協力を得る ・地区で教室を開催したり参加したりすることへの負担感を軽減する
	地区に根ざし、継続的な介護予防を支える新たな社会資源の開発を図る	・地区組織や地区で開催する運動教室を継続的に支える社会資源を作り出す ・継続的に地区を支援してもらうために委託事業者とのパートナーシップを築く
	介護予防効果の高いサービスを地区性に合わせて計画する	・地区性に合わせた介護予防に効果的な運動プログラムを検討する 他1項目
	多くの教室参加を促すための仕掛けを設計する	・教室参加へのアクセスの良さを確保する 他1項目
Do	多くの教室参加を促すための仕掛けを稼働する	・効果的・効率的に運動教室のプロモーションを行う 他2項目
	継続して参加したくなる仕掛けを設計する	・まずは自分自身が継続して参加しようという意欲に働きかける 他1項目
	介護予防効果の高いサービスを参加者の状況に合わせて地区で展開する	・委託事業者のアセスメント技術を高める ・委託事業者が参加者の信頼を得られる姿勢と技術を持てるように保健師も運営スタッフとして共同する 他3項目
Check	地区に根ざし、継続的な介護予防を支える新たな社会資源の機能強化を進める	・継続的に地区を支援してもらうために委託事業者とのパートナーシップを強化する ・参加者間で助け合う力を醸成する 他1項目
	サービスの内容及び施行上の改善点を確認し、改善することが即対応可能か判断する	・参加者が感じる効果や意向からサービスの改善点を明らかにする ・改善点の緊急性や即対応できるか否かを明らかにする 他2項目
	参加者の心身の変化を主観的・客観的に評価する	・参加者自身が感じる自身の変化を確認する 他1項目
	参加者の心身の変化を主観的・客観的に評価することを通じて提供したサービスの質を評価する	・体力測定やアンケート結果の変化からサービス内容が介護予防に効果があったかを評価する 他1項目
Action	地区に根ざし、継続的な介護予防を支える新たな資源となるかを評価する	・地区で開催した教室が自主グループとして地区の資源となるかを評価する
	現在の参加者の満足度を高め、継続した運動行動を促す	・委託事業者へサービス評価に関する情報を提示し、サービス内容を改善・強化してもらう ・業務期間中に即対応可能と判断した改善点をサービスに反映し、満足度を高める 他1項目
	継続的な介護予防活動が新たな社会資源として根付くように育む仕組みを作る	・既存の地区組織が地区の介護予防を支えている効果を伝え、メリットを感じられるようにする ・自主グループとして地区で継続した介護予防を担う資源として機能するように参加者と自主グループで中心となる人材とのパートナーシップを築く 他2項目
Action	地区内に潜在している介護予防の対象者にサービス提供ができる仕組みを作る	・継続参加が難しい参加者が継続できる方策を練り、試みる ・参加者を介して教室には未参加だが介護予防の必要な住民へ働きかける

あり、参加者に対して効果的な運動プログラムを提供できるように【介護予防効果の高いサービスを地区性に合わせて計画する】行為を行っていた。

2) Do：4カテゴリが示された。Planの段階で計画した【多くの参加を促すための仕掛けを稼働する】ことにより、地区で核となる人材の負担を確認しながら協働したり、広報活動をしたり、できるだけ多くの高齢者を教室参加へと結びつけていた。そして運動指導者を介し、参加者に対して個別に【介護予防効果の高いサービスを参加者の状況に合わせて展開する】ことにより、【継続して参加したくなる仕掛けを設計する】ようにシフトさせていた。

Planの段階では、地区の既存の社会資源である民生委員や自治会の協力に負う部分が大きく、それを支える新たな社会資源として委託事業者を位置づけていた。だが、Doの段階になると教室を通じて〈参加者間で助け合う力を醸成する〉ことにより、運動教室の社会資源としての機能を強化していた。また一部の参加者と運動指導者との関係性が濃くなると他の参加者が継続参加する意欲を削がれることがあるため、〈継続的に地区を支援してもらうためにパートナーシップを強化〉することを通じて、委託事業者が【地区に根ざし、継続的な介護予防を支える新たな社会資源として機能強化

を進める】ことができるようにしていた。

3) Check：4カテゴリが含まれた。保健師は参加者が感じる効果や意向、長期欠席や中断者の継続参加できない理由を自ら確認することで、継続参加を促すために必要な教室のプログラムを再考していた。また、教室を運営する委託事業者の立場から見たサービスの改善点や、改善の緊急性や即対応できるか否かを明らかにするなど【サービスの内容及び施行上の改善点を確認し、改善することが即対応可能か判断する】行為を取っていた。そして【参加者の心身の変化を主観的・客観的に評価する】ことにより、参加者個々にどのような効果があったのかを評価するとともに【参加者の心身の変化を主観的・客観的に評価することを通じて提供したサービスの質を評価する】ことにより、集団を見る視点からの評価も行っていた。さらに開催した教室を自主グループとして地区の資源となるかという【地区に根ざし、継続的な介護予防を支える新たな資源となるかを評価する】ことにより業務のアウトカム評価をしていた。

4) Action：3カテゴリが含まれた。【現在の参加者の満足度を高め、継続した運動行動を促す】ためにCheckで確認した改善点のうち、即対応可能だと判断した内容について業務期間中に改善を試行していた。

また運動教室が地区に根ざし、新たな社会資源となることを確認した後、〈既存の地区組織が地区で介護予防を支えている効果を伝え、メリットを感じられるように〉したり、負担なく地区に根ざし継続的な介護予防を見守る方策を練ったりすることにより、新たな社会資源を地区の中で支え育む体制を整えていた。また〈自主グループとして地区で継続した介護予防を担う資源として機能するようにパートナーシップを築く〉ように支援の方向性をシフトさせ【継続的な介護予防活動が新たな社会資源として根付くように育む仕組みを作る】よう行動していた。継続的な介護予防活動がより幅広く機能するように【地区内に潜在している介護予防の対象者にサービス提供ができる仕組みを作る】ために、〈参加者を介して教室には未参加だが介護予防の必要な住民へ働きかける〉ことを行っていた。

5) 業務レベルでの委託事業者へのマネジメント行為

業務レベルでは委託事業者に対し、【地区に根ざし、継続的な介護予防を支える新たな社会資源の開発を図る】ためにPlanで〈継続的に地区を支援してもらうために委託事業者とのパートナーシップを築き〉、そしてDoで〈強化して〉いた。また、Checkで【参加者の心身の変化を主観的・客観的に評価することを通じて提

供したサービスの質を評価】したことをActionで〈委託事業者へサービス評価に関する情報を提供し、サービス内容を改善・強化してもらう〉ように委託事業者にフィードバックしていた。

3. 事業レベルでのマネジメント行為

詳細は表3に示し、以下主な内容を示す。

1) Plan：3カテゴリが含まれた。業務を各地区で実施し、全市に広げていくために【長期目標に基づいた事業計画を立てる】ことを行っていた。また【実施可能な事業計画にするために市の組織内で調整を行う】ことにより、ルーチンワークとしての各年度事業が効果的・効率的に進むように計画していた。また、前年度までの事業を元に【評価（Check）から試験的に実施した業務（Action）を事業計画に位置付ける】ことにより事業計画を修正しながら立案していた。

2) Do：6カテゴリが含まれた。事業計画が市内全域に効率的に展開されるように【市内全域にスムーズに事業展開できるよう、各地区の受け入れ体制を作る】、【課内で組織的に事業に取り組む体制を作る】行為を行い、業務として【ルーチンワークを実施する】と同時に【長期目標達成に向け、効果的な業務展開が見込めるサービスの担い手を確保する】ようにしていた。ま

表3 事業レベルでのマネジメント行為

段階	カテゴリ	サブカテゴリ
P l a n	長期目標に基づいた事業計画を立てる	・各地区で自主的に運動を継続できることを目標に、全市で事業展開を進めるための計画を考案する ・委託事業所が継続的に地区を支援する資源となるように事業計画を立てる
	実施可能な事業計画にするために市の組織内で調整を行う	・課内の職員が職位や専門性に応じた役割を發揮できるように調整する 他1項目
	評価（Check）から試験的に実施した業務（Action）を事業計画に位置付ける	・当初計画に入っていなかったことへの対応を元に事業化への必要性を判断し、計画に位置付ける ・事業評価から必要性が見出された事項を予算化して正式な計画に位置付ける 他1項目
D o	市内全域にスムーズに事業展開できるよう、各地区の受け入れ体制を作る	・介護予防事業の目的や市の長期目標、ビジョンを地区の核となる人々と共有する
	課内で組織的に事業に取り組む体制をつくる	・課内で事業の目的やビジョンを確認し、職種や地位に応じた役割を果たせるようにする
	長期目標達成に向け、効果的な業務展開が見込めるサービスの担い手を確保する	・長期目標の達成に向け、効果的な事業展開が見込める委託事業者をサービスの担い手として選定する ・委託事業所が継続的に地区を支援する資源となるような業務委託契約を結ぶ
	ルーチンワークを実施する	・各年度の業務を行う 他1項目
	試行的計画を実施する	・評価を元に改善した計画を試行する
C h e c k	各業務の効果を元に事業として評価する	・各業務が事業計画に沿って進行しているのかアウトプット評価、アウトカム評価をする ・各業務の効果にバラツキがないか確認する
	長期的な事業目標（住民が継続的な介護予防行動を取ること）を達成するために必要なことを明確化する	・業務期間中に即対応が難しい問題点を確認する ・サービス提供の担い手が継続的な担い手として機能するために解決すべき障害を確認する
	今後の計画に反映させるべき内容を洗い出す	・住民の要望に対し、事業目的に照らして対応したことを評価する ・事業担当者として自分が改善すべき点を確認する 他1項目
A c t i o n	業務を起点に優先的に解決すべき問題点を明確化し、改善策を検討し、次の事業計画に反映させる	・各業務から把握した問題点の解決の実現可能な時期と方法を判断する ・各業務から集約した問題点を解決する方策を立て、試行し、評価する 他2項目
	効果的に事業展開するために必要な組織内および組織間の関係性を形成する	・保健師とサービスの担い手である委託事業者とのメンバーシップを形成する ・複数のサービスの担い手である委託事業者が切磋琢磨できる関係性を形成する ・事業改善に必要な市の組織体制を整える
	事業を拡大して継続していくために必要な方策を検討する	・業務全体を改善するために必要な方策を試行し、効果を確認する ・事業展開に伴い、不足していることを確認し、充填できるものを探す

た、ルーチンワークの事業に加え、評価から試験的に実施した業務を事業計画化して【試行的計画を実施】していた。さらに、【住民からの要望に対し、事業目的に照らして対応する】ことで、予期していなかったことに対しても長期目標の効果的な達成につながるように対処していた。

3) Check：3カテゴリが含まれた。【各業務の効果を元に事業として評価する】ために各業務が事業計画に沿って進行しているのかアウトプット評価とアウトカム評価を行い、また各業務の効果にバラツキがないかを確認していた。そして【長期的な事業目標を達成するために必要なことを明確化する】ために業務期間中では対応が難しい問題や、〈サービス提供の担い手が継続的な担い手として機能するために解決すべき障害を確認〉していた。また【今後の計画に反映させるべき内容を洗い出す】ために、事業計画改善策として試行したことなどを評価していた。さらに保健師自身が委託事業者に対し、どのように関わることで問題点を共有して効率的・効果的な協働ができるのか、〈事業担当者として改善すべき点を確認〉していた。

4) Action：3カテゴリが含まれた。Checkで長期的な事業目標を達成するために必要なこととして明確化した点や、今後の計画に反映させるべき内容として洗い出した点を整理し、【業務を起点に優先的に解決すべき問題点を明確化し、改善策を検討し、次の事業計画に反映させる】ように試行錯誤していた。また、事業を効果的に進行させるために調整が必要であると評価した結果に対し、事業改善に必要な市の組織体制を整えるといった行為を取り、【効果的に事業展開するために必要な組織内および組織間の関係を形成する】ようにしていた。そして【事業を拡大して継続していくために必要な方策を検討する】ために様々な方策を試行し、効果や不足していることを確認し、充填できるものを探すなどしていた。

5) 事業レベルでの委託事業者へのマネジメント行為

事業レベルでは【課内で組織的に事業に取り組む体制を作る】行為をしながら【長期目標達成に向け、効果的な業務展開が見込めるサービスの担い手を確保する】ために、保健師が委託事業者を選定し、契約を結んでいた。またCheckで委託事業者に〈サービスの担い手が継続的な担い手として機能するために解決すべき障害を確認〉し、Actionで〈サービスの担い手とのメンバーシップを形成〉しながら【事業を拡大して継続していくために必要な方策を検討】していた。これらによってサービスの担い手としてのマンパワーの確

保だけでなく、委託事業者のサービスの質の向上への支援も行っていた。

4. 業務レベルと事業レベルでのマネジメント行為の関係

業務レベルと事業レベルでのマネジメント行為の関係を図に示す。

業務のCheck段階には【参加者の心身の変化を主観的・客観的に評価する】ことによりサービスの受け手である参加者の個人評価と、【地区に根差し、継続的な介護予防を支える新たな資源となったのかを評価する】という集団評価、そして【参加者の心身の変化を主観的・客観的に評価する】ことを通じて提供したサービスの質を評価する】というサービス評価の3つの側面があった。またActionへつなげる視点として【サービスの内容と施行上の改善点を確認し、改善することが即可能か判断する】ことを通じ、業務期間中に改善できる業務については改善策を検討し、すぐにActionで実行することで【現在の参加者の満足度を高め、継続した運動行動を促す】ようにしていた。業務期間内には実施することが難しいと判断した改善策や、業務レベルで得られた成果については、事業レベルでのCheckで【長期的な事業目標を達成するために必要なことを明確化する】という視点から事業化する必要性について判断されていた。そして必要性を判断されると事業レベルでのActionで【事業を拡大して継続していくために必要な方策を検討する】ことや【業務を起点に優先的に解決すべき問題点を明確化し、改善策を検討し、次の事業計画に反映させる】ことで、業務が事業レベルのPDCAサイクルへと反映されていた。

事業レベルでは【長期目標に基づいた事業計画を立てる】ことにより【市内全域にスムーズに事業展開できるように、各地区での受け入れ体制を作る】などして事業を全市的に広めていくために広域的な視点から計画を立て、組織の体制を整えていた。前述の通り、業務レベルのCheckから事業レベルのCheckへ反映されることから、業務で得られた成果や改善すべき点が事業レベルのPDCAサイクルに乗り、それによって事業として広域的に展開されることへとつながっていた。

VI. 考察

1. 委託事業を利用した保健師の業務マネジメント行為の特徴

業務レベルでは、参加者個々にどのような効果があったのかを評価するとともに【参加者の心身の変化を主観的・客観的に評価する】ことを通じて提供した

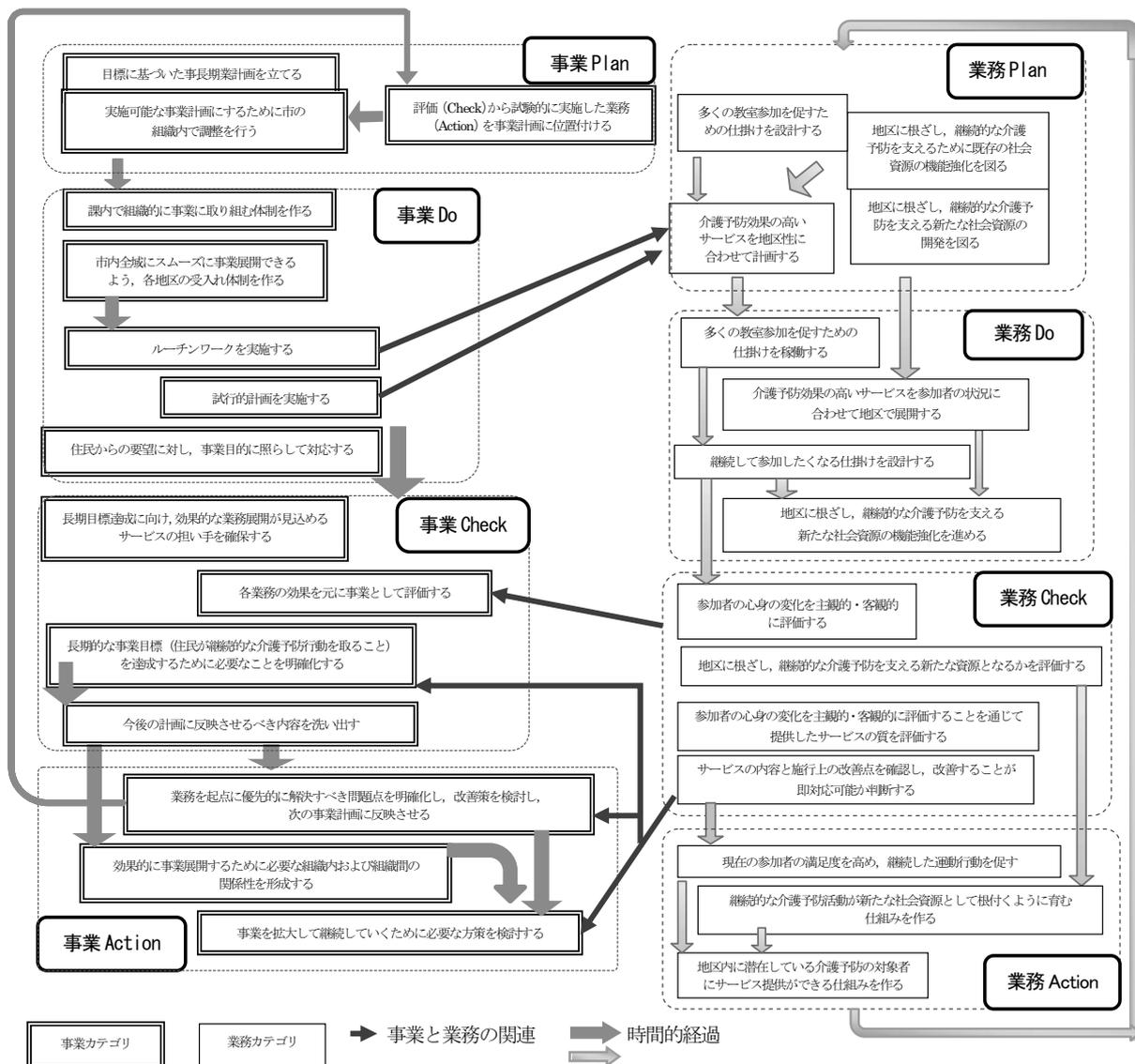


図 業務レベルと事業レベルのマネジメント行為の関係

サービスの質を評価する】ことにより、集団を見る視点からの評価も行っていた。これは業務期間中に現れる参加者個々人の変化だけでなく、業務期間終了後に予期される変化も意識しており、ここに大きな特徴があると考えられる。そして、集団を見る視点から既存の社会資源に対して【地区に根ざし、継続的な介護予防を支える既存の社会資源の機能の強化を図る】ように関わり、さらに新たな社会資源の開拓を意識して各地区で運動教室を展開し、【継続的な介護予防活動が新たな社会資源として根付くように育む仕組みを作る】ようにPDCAサイクルも回していた。その際、Plan段階から委託事業者が既存の地区組織を支える意識を持ってもらうように関わり、Do段階では委託事業者が公平に

地区に関わることができるよう地区と委託事業者の間を取り持つことにより、委託事業者が【地区に根ざし、継続的な介護予防を支える新たな社会資源として機能強化を進める】ことができるように支援していた。

事業や業務のいずれに位置付けて活動展開するかによって、活動の規模や範囲に差が出る。業務は事業の目標達成を支援する活動⁹⁾であり、具体的な保健事業の展開という特質を併せ持っている。そのため、業務レベルでのPDCAサイクルの各段階の行為において、個人・家族・集団・地域の力を引き出す保健師の専門性が発揮されていた。すなわち、地域の健康課題を把握し、その解決に向け、委託事業者を運動教室の運営を委託した一企業として捉えずにパートナーとして位

置付け、継続的に地域に関わりやすいように参加者との距離感を整えたり、サービス内容の強化・改善を期待するフィードバックを行うことで、委託事業者のモチベーションを支援したりするなどしてPDCAサイクルを回していたところに保健師の公衆衛生的判断が大きく活かされていたといえる。

2. 委託事業を利用した保健師の事業マネジメント行為の特徴

事業マネジメントで保健師の専門性を発揮していくためには、業務マネジメントの中で、いかに保健師の専門性を生かしたマネジメント行為を積み上げていくかが鍵となる。業務は事業の一部として実施されるものであり、業務の積み重ねにより事業が形成される部分が多い。事業でのPDCAサイクルでは、ActionからPlanへと循環する際に業務を起点として【各業務の効果を元に事業として評価する】ことを通じ、【評価(Check)から試験的に実施した業務(Action)を事業計画に位置付ける】など改善策を組み入れて拡大した計画が立案されているところに大きな特徴があった。このことから、Checkにとどまらず、Actionで新たな取り組みを考案して試行したり改善策を試行したりした結果を再度評価し、生み出された成果を集積していくことに次のPlanを拡大していく効果があることが示唆される。より効果的なPlanの策定をめざし、成果を集積していくためには成果を判断する基準が鍵となる。Doの結果を評価し、成果を判断する際、および事業の効率や効果を判断する際に、住民が主体となり、個人のみならず地域全体が健康課題を解決する力をつけることを長期的な目標とする保健師の視点を生かすことが重要である。一般的に少ない予算で業務を展開することで効率性が判断される傾向があるため¹⁰⁾、たとえば1つの教室開催期間を延長したり、各年度に開催する教室数を減らしたりすることは、一見効率低下のように見える。だが、開催した教室が新たな社会資源として地区に根差すために必要なマンパワーと時間、予算を確保する必要性を見極め、成果を判断して住民や市の組織、委託事業者と共有し、次の計画へ組み入れるところに保健師の専門性を生かしたマネジメントの特徴がある。

保健師は事業を改善しながら市内全域に拡大していくために【長期目標達成に向け、効果的な業務展開が見込めるサービスの担い手を確保する】という視点からも委託事業者を捉えていた。複数の事業者に委託することによりサービスの提供量を確保する一方、サービスの質のバラツキへ対応し、質の確保についても

PDCAサイクルを回していた。その際、複数の委託事業者とパートナーシップを形成する中で、直接住民にサービスを提供している各パートナーが互いに助け合い、自らのサービスの質を向上していく力を涵養していたのではないかと考える。

3. 業務レベルと事業レベルをつなげながら循環させるPDCAサイクルにおける保健師のマネジメント行為の特徴

全市的に介護予防活動が継続されるという長期目標達成に向けて事業レベルのPDCAサイクルを回すためには、業務レベルでのPDCAサイクルから得られた成果や改善策を公衆衛生看護の視点から判断し、積み重ね、事業に吸い上げることが重要であった。そして再度業務に下して実施し、成果と改善を事業に吸い上げるといったサイクルを回すことで活動の規模や範囲を拡大することにつながることを示唆された。

鳩野¹¹⁾は委託事業の利点としてマンパワーの確保ができるが、欠点として委託先の質の管理の困難さがあるため、保健師が委託先の質の維持・向上に関わることが重要であると述べている。本研究では、サービスの担い手として委託事業者の量的な確保やサービスの質の向上に向けた支援については事業レベルでのマネジメント行為として実施されていた。その際、業務レベルでは委託事業者とのパートナーシップを築き、強化した上でフィードバックを有効に行い、事業レベルではメンバーシップを形成しながら、複数の委託事業者と共に長期目標を達成していくためにサービスの質を向上させていた。保健師はどのような関わりをすべきか、業務レベルでのPDCAサイクルを回すことを起点に常にPDCAサイクルを回し、自身の在り方についても内省することが重要である。

VII. おわりに

本研究は研究者自身の実践活動を分析対象としているため、詳細に記述しデータ化することができた。だが、記録に基づき想起したデータであるため、データの厳密性に限界があった。また、より事例数を増やして一般化を進める必要がある。さらに、事業担当保健師が働きかける対象としている住民、委託事業者や上司など複数の立場から見た事業担当保健師の有効なマネジメント行為とはどのようなことかを明らかにし、より効果的、効率的なマネジメント行為の在り方について洗練していくことが課題である。

引用文献

- 1) 鳩野洋子：保健活動のアウトソーシングと保健師活動，からだの科学 増刊 (0303-0334) 増刊これからの保健師，72-76，2006.
- 2) 鳩野洋子，菊間博子，山口佳子，飯田恵久子，坂口佳江，鈴木恵子：保健事業委託に関する現状，保健師ジャーナル，61(10)，906-910，2005.
- 3) 山口佳子，菊間博子，鳩野洋子，飯田恵久子，坂口佳江，鈴木恵子：効果的かつ質の高い委託をするための市町村保健師の役割，保健師ジャーナル，61(10)，926-931，2005.
- 4) 大住荘四郎：パブリック・マネジメント戦略行政への理論と実践，第1版，日本評論者，2002.
- 5) 日本看護協会：保健師業務要覧，第2版，日本看護協会出版会，88-91，2008.
- 6) 石川志麻：地域支援事業（高齢者筋力向上トレーニング事業）を通じた地域づくり，神奈川県公衆衛生学会誌，(54)，28，2008.
- 7) 石川志麻：高齢者筋力向上トレーニング事業を通じた地域づくり，平成20年度（第12回）チヨダ地域保健推進賞活動成果報告集，財団法人千代田健康開発事業団，31-33，2009.
- 8) 山名由希子，石川志麻，有本 梓，田口敦子，永田智子，村嶋幸代：〇市における地域診断・活動展開実習－保健師の高齢者筋トレグループ活動に対する自主化および継続支援－，保健の科学，52(4)，246-250，2010.
- 9) 平野かよ子編著：最新保健学講座5 地域看護管理論，第2版，メヂカルフレンド社，2008.
- 10) 小田切康彦，浦坂純子：企画公募型事業の委託プロセスにおける意志決定要因－大阪府を事例として－，The Nonprofit Review，5(1)：43-55，2005.
- 11) 前掲1)

THE CHARACTERISTICS OF MUNICIPAL PUBLIC HEALTH NURSE'S MANAGEMENT ACT USING OUTSOURCING

Shima Ishikawa^{*}, Misako Miyazaki^{*2}, Mina Ishimaru^{*2}

^{*}: Kanagawa University of Human Services

^{*2}: Graduate School of Nursing, Chiba University

KEY WORDS :

public health nurse, management, outsourcing

The purpose of this study was to identify the characteristics of each phases of development activities using the outsourcing by municipal public health nurse (PHN) to "Plan, Do, Check and Action" Management Act. The following results were obtained, and collected data from being published about the Act went in physical exercise using the outsourcing businesses out of long-term preventative care services for the elderly, the researcher expanded from the standpoint of X city program by PHN, 3-year process, recording.

The management act using the outsourcing by PHN, PDCA cycle in business and project levels, each had the characteristic. At the business level, PHN intended to help each resident's behavior through providing services and to relate with the improvement of self-care ability with circulating PDCA cycle. At the same time, they intended to run another cycle which became the new social resources as an ongoing activity, took root in the area. In the relationship with the outsourcing operators, PHN made much of the strong partnership with them because they provide the services to the residents directly. When circulating to Plan from Action at the project level had a characteristic which incorporated into the project as a starting point for improvements, and extended the plan to develop it. Especially at the Action phase, it is important to reassess the results of project improvements and the new attempt activities, and to accumulate and integrate the outcomes. In the relationship with the outsourcing operators, PHN considered the strategy of the problems on their activities, how to secure the contract with them for the supporter of the services, and how to break the barrier in challenges to achieve their operation as the problem of the long-term objectives.

In the future, it will be the task to refine the management act by PHN effectively and efficiently, revealed from the residents, the outsourcing operators and the supervisory standpoint.