

大学院生の政策提言力を高めるための取り組み

—准看護師養成停止の事例を素材とした政策課題のプレゼンテーションをとおして—

Initiatives to Enhance the Ability to Make Policy Proposals by Graduate Students: Through a Policy Issue Presentation Using the Case of Ending Practical Nurse Development

宮里智子¹⁾，宮城恵子²⁾，伊佐美幸³⁾，榮口 咲⁴⁾，森 彩乃⁵⁾，田村やよひ⁶⁾

本稿では、大学院生の政策提言力を高めるための取り組みとして、大学院の開講科目である看護管理・政策のなかの看護政策の授業で大学院生に提示された政策課題と大学院生が取り組んだ政策課題の実際を報告する。看護政策の授業では、看護政策の第一人者である学外講師から大学院生に政策課題が提示され、大学院生は関心のある政策課題を1題選択し、課題に取り組む。学外講師から提示された政策課題は、看護職者の教育や研修に関連する課題と看護サービスに関連する課題に分けられた。また、政策課題に取り組むことは、政策形成過程と看護政策を実現に導く要素を学ぶことにつながっていた。したがって大学院生は政策課題に取り組むことで、看護職者の資質向上に関連する看護政策と看護サービスの資質向上に向けた看護政策の決定過程を理解し、直面している問題および改善するための道筋を学んでいる。

キーワード：看護政策、大学院生、政策課題、准看護師養成

Keywords: Nursing Policy, Graduate Student, policy Issue, Practical Nurse Development

I. はじめに

政策とは個人の利害を超えて公的に取り組むべき多くの課題を解決するための方針や行動プランとされている（大串，2017）。

政策は「政策が形成される段階」、「政策が実施される段階」、「実施された政策が評価される段階」、「評価結果が新たな政策に反映される段階」というプロセスであり、一般的

1) 沖縄県立看護大学

2) 前沖縄県立看護大学

3) 社会医療法人 葦の会 オリブ山病院

4) 社会医療法人 仁愛会 浦添総合病院

5) 沖縄県立中部病院

6) 前日本赤十字九州国際看護大学

に管理のサイクルとして用いられる PDCA のプロセスを踏む (大串, 2017)。このプロセスのなかでも、政策形成過程は課題設定、政策立案、政策決定という 3 つの段階に分けることができ、課題設定で問題を明確にし、政策立案で政策の原案を作成し、政策決定で正式な政策として承認を得るという政策の方向性を示す過程であることから、特に重要だと言われている (大串, 2017)。また、どのような問題でも必ず立場の異なる人々がいるため、課題設定では立場の異なる人々間の利害調整が、また、政策立案では合意形成がもっとも大事だといわれている (田村, 2012a)。看護政策については、明確な定義は見当たらないが、看護系大学のシラバスを対象に看護政策科目で教授されている内容を調査した報告 (田中, 2005) では、科目名に「看護」、「医療」、「保健」が含まれている政策関連科目を「看護政策科目」として扱っている。また、田村 (2004b) は看護政策の基本を「国民は看護に何を期待しているか、看護は国民にどのような貢献ができるのかを考え、その期待にそえるよう看護のシステム・あり方を変革することだ」とし、どのようにしたら国民に質の高い看護を提供することができるか、そのためにはどのようにしたら看護職者の持つ能力を最大限に引き出せるか、現行制度の何をどのように改革すべきかを考え実行することになると述べている。したがって、看護

政策とは、国民に質の高い看護を提供することを前提に、看護職者の持つ能力を最大限に引き出すために看護、医療、保健に関わる現行の制度を改革し実行することだといえるのではないか。

日本は少子超高齢化の進展に伴い、ヘルスケアシステムの改革が進行しつつある。医療サービスにおける最大の職業集団であり、対象者への直接ケアのほとんどを提供する看護職者は、医療政策の策定と医療サービスの立案に重要な役割を果たすことが求められており、またそれが可能である (大室, 2004)。専門職業人として責任ある職務を遂行するために、医療や看護の法律を知り、政策の意思決定場面やその策定プロセスに看護職者が参加することが求められている (大室, 2004)。このような社会の動きのなか、看護職者の医療・看護政策に対する関心を調査した報告によると (久常, 2003)、約 8 割の看護職者は医療事故や情報開示、看護職者の人員配置などの医療・看護政策に関心をもっていることがわかった。そして、このような関心の形成は、書籍や研修会などでの学習や職位に伴う責務が影響していた (久常, 2003)。一方、看護職者は看護政策に対する関心は高いが、政策が決定される過程への関心は約 6 割に減少していた (久常, 2003)。政策の決定の過程に関心をもてない理由は、関心をもっても何も変わらないということや、どのように判断して

いいか分からないということであった（久常，2003）。したがって、諦めの気持ちや看護政策に参加する具体的な行動が分からないことが政策の決定の過程に関心をもてないことに関係していることが考えられた。そこで、看護基礎教育や看護継続教育で学習の機会をつくることで、看護職者の関心を看護政策に向け、政策の決定過程へと関心を発展させることが期待できるのではないかと考えた。

看護政策の教育については、2005年に学部教育で看護政策科目を開講している看護系大学は88校のうち11校とわずかであった（田中，2005）。しかし「看護政策管理学」の確立を目指す取り組み（北爪ら，2014）や政策提言力を高めるための新しい教育方法の導入の取り組み（倉岡ら，2018）が行われており、看護政策に関心をもち関与していくという学生の意欲を高めることにつながったと報告されている。一方、大学院教育では教育方法の実態や効果的な教育方法に関する報告は見当たらない。

本学では、大学院の開講科目である看護管理・政策で看護政策の教育を行ってきた。大学院生は、日本の保健看護政策の決定過程を学び、看護界の直面している問題および改善するための道筋を明らかにするために政策課題に取り組みプレゼンテーションを行う。本稿では、大学院生に提示された政策課題と大学院生が取り組んだ政策課題の

学びを明らかにし、今後の看護管理・政策の教育方法の改善への示唆を得ることを目的とする。

Ⅱ．倫理的配慮

本報告は、2014年7月に2日間の集中講義により実施した看護管理・政策において取り組んだ政策課題の実際を報告することから、その政策課題に取り組んだ大学院生3名、および、科目担当教員に口頭で趣旨および目的を説明し、承諾を得て実施した。大学院生が作成したパワーポイントファイル等の資料を本報告に転用することについても、承諾を得た。なお、現在、大学院生3名は看護職者として活動しており、筆者とは教員と学生という関係ではないことから、承諾を得る際に強制力が働くことはない。また、大学院生は、関連団体の関係者を対象に実施したインタビューを実施し、語りの内容を整理したが、整理された語りの公表にあたっては、インタビュー対象者が会報などで公表していることが確認できる語りのみを取り上げた。個人情報を保護するために、得られたデータは電子媒体にしてパスワードをかけ、鍵のかかる場所に保管した。また、改ざんや不正をもたれたときの潔白を証明する証拠として、研究公表後10年間保管し、復元不可能な状態にして処分する。

Ⅲ. 看護管理・政策の授業概要

看護管理・政策は、大学院の博士前期課程に2単位の選択科目として開講しており、看護管理と看護政策のそれぞれ1単位の内容で授業を行っている。看護政策の授業概要は、日本の保健看護政策の決定過程を学び、看護界の直面している問題および改善するための道筋を明らかにすることであり、看護政策の第一人者である学外講師1名を招聘し、招聘した学外講師によって授業が展開されている。履修登録者の人数によって隔年で開講することもあるが、2名から7名程度の学生が履修している。

授業は、教員による講義と学生による政策課題のプレゼンテーションで構成されている。講義では、看護政策とその決定過程について、看護政策の具体的な展開をふまえて、学ぶ。その後、学生が取り組んだ政策課題についてプレゼンテーションを行い、政策課題について討議する。政策課題は、開講の2か月程度まえに学外講師から提示され、大学院生は各々の関心のある課題を1題選択し、パワーポイントにまとめ、20分程度で発表し60分程度の討議をする。学外講師からは、主要な看護政策課題であり、かつ、大学院生のキャリアに関連する課題を政策課題として提示され、歴史的変遷や影響を与えた要因、現状、看護としての課題などを示すことを求められる。

Ⅳ. 大学院生に提示された政策課題

2012年から2020年に開講した授業で大学院生に提示された政策課題を表1に示した。政策課題は、2012年の「看護教育の改革と今後の課題」や2014年の「沖縄県の准看護師養成停止をめぐる関係者の活動経緯と社会・諸団体の反応」、2019年の「看護師の特定行為研修制度」などのように看護職者の教育や研修に関連する課題と、2012年の「精神保健福祉対策の発展と看護の課題」や2016年の「わが国のがん医療政策の発展の歴史とがん看護の今日的課題」、2019年の「訪問看護制度」などように、看護の提供や看護サービスに関連する課題とに分けられる。田村(2004)は看護政策の実際を看護職者の資質の向上に関する看護政策と看護サービスの質向上に向けた看護政策の2つに焦点を当てて説明しており、看護職者の資質の向上に関する看護政策については対策の基本を1)看護基礎教育のあり方を指定規則や通知等によって時代の要請にあった教育内容や教育体制に方向づけること、2)国家試験により保健師、助産師、看護師として真にふさわしい知識と技術をもつ者に国家免許を付与すること、3)免許を有している看護職者に対して体系的な教育・研修の機会をふやしていくことと述べている。本科目の政策課題についても、看護職者の教育や研修に関連する課題は看護職者の資質の向上に関連する課題であり、看護の提供

表 1. 看護政策で提示された政策課題

年	政策課題	
	看護職者の資質の向上に関連する課題	看護サービスの質向上に向けた課題
2012 (H24)	・ 看護教育の改革と今後の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 精神保健福祉対策の発展と看護の課題 ・ 経済連携協定による外国人看護師の受け入れと看護の課題 ・ 国民の健康づくりの発展と看護の課題 ・ 新興感染症対策と看護の課題 ・ 在宅医療・訪問看護の発展と看護の課題 ・ 高齢者保健医療の展開と今後の課題・看護の課題
2014 (H26)	<ul style="list-style-type: none"> ・ チーム医療の推進と特定行為にかかる研修制度について ・ 沖縄県の准看護師養成停止をめぐる関係者の活動経緯と社会・諸団体の反応 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者の保健医療福祉の政策的発展の歴史と今日の課題 ・ がん医療の政策的発展の歴史と今日の課題
2016 (H28)	・ 我が国の看護教育政策の歴史と今日の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害医療に関する国の政策発展経緯と看護の対応と課題 ・ 世界の精神医療との比較をもとに、日本の精神医療政策の歴史と今日の課題および精神看護の今日的課題 ・ わが国のがん医療政策の発展の歴史とがん看護の今日的課題 ・ 終末期医療に関する政策の発展経緯と看護の課題
2018 (H30)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定行為研修制度の政策決定過程と現在の課題 ・ 看護基礎教育に関する制度の変遷と現在の課題 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 看護職員の需給・不足対策に関する政策の推移と現在の課題 ・ 沖縄県の地域医療ビジョンと地域包括ケア体制の整備に関する現状と課題
2019 (R1)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 看護師の特定行為研修制度 ・ 外国人看護師の導入 ・ 学校養成所指定規則 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 看護職員の需給問題（准看護養成停止後の沖縄県に絞っても良い） ・ 診療報酬制度と看護 ・ 訪問看護制度 ・ 遠隔診療と看護師による死亡確認
2020 (R2)	・ 看護師の特定行為研修制度の政策決定過程と現在の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 看護職員の需給問題 ・ 診療報酬制度と看護 ・ 沖縄県の地域医療ビジョンと地域包括ケア体制の整備に関する現状と課題 ・ 感染予防対策と政策決定

や看護サービスに関連する課題は、看護サービスの質向上に向けた課題といえる。また、日本・インドネシア経済連携協定に基づき 2008 年度から、日本・フィリピン経済連携協定に基づき 2009 年度から、それぞれ外国人の看護師候補者の受け入れが開始されたが、2012 年の「経済連携協定による外国人看護師の受け入れと看護の課題」は、外国人看護師の受け入れに関連した看護職者能団体の動き（長江，2013）など、看護政策の具体的展開を学ぶことのできる、その当時の最も関心の高い課題であった。

V. 大学院生が取り組んだ政策課題の実際

ここで、大学院生が取り組んだ「沖縄県の准看護師養成停止をめぐる関係者の活動経緯と社会・諸団体の反応」について報告したい。准看護師養成停止については、1996 年に当時の厚生省「准看護婦問題調査検討会報告書」（日本看護協会，1996）において「21 世紀の初頭の早い段階をめどに看護婦養成制度の統合に努める」と提言されているが、いまだ実現に至っていない。しかし、沖縄県では 1972 年の本土復帰後に 5 校あった准看護師養成所は、2014 年をもって全て閉校・閉課に至った。2014 年の政策課題のひとつである本課題に、大学院生 3 名がグループとなり、担当教員の助言を得て、取り組んだ。大学院生の取り組みの実際を明らかに

するために、政策課題に取り組む過程で大学院生が作成した計画書と発表用プレゼンテーションファイルの内容、および、准看護師養成停止をめぐる関係者が公開した資料（垣花，2017）を用い、大学院生が課題に取り組むために行った準備、課題に取り組み理解したこと、課題に取り組むことで得た学びの 3 つの視点で整理した。

1. 政策課題に取り組むための計画

大学院生は政策課題に取り組む目的を「沖縄県における准看護師養成停止に至る経緯について、文献学習やインタビューをとおして情報収集を行い、保健看護政策を変革するためのプロセスを学ぶ」として、文献学習と関連団体の関係者へのインタビューによって得られた歴史的事実や関連団体の関係者の認識をもとに、准看護師養成停止に至る経緯を整理して示す計画を立て計画書を作成した。インタビューを行う関連団体の関係者は、以下の 5 名であった。（1）准看護師養成所の学校長、（2）医師会長、（3）看護協会長、（4）沖縄県医療福祉部看護専門監、（5）看護系大学学部長、であった。

2. 政策課題の取り組みとまとめ

文献学習と関連団体の関係者へのインタビューの結果を以下の 3 つにまとめた。Ⅰ日本の准看護師制度を巡る取り組み、Ⅱ沖

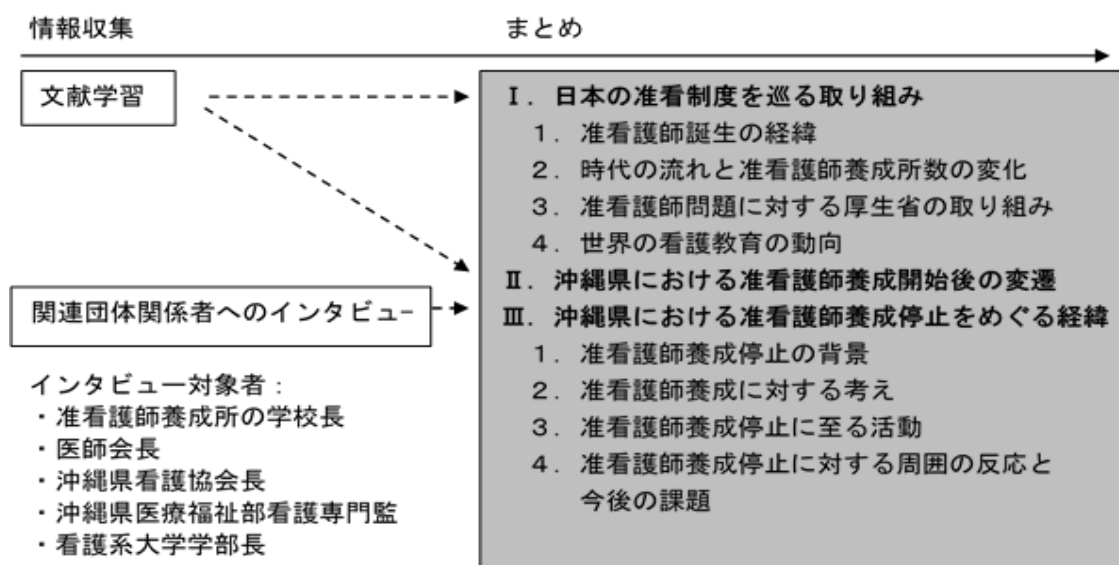


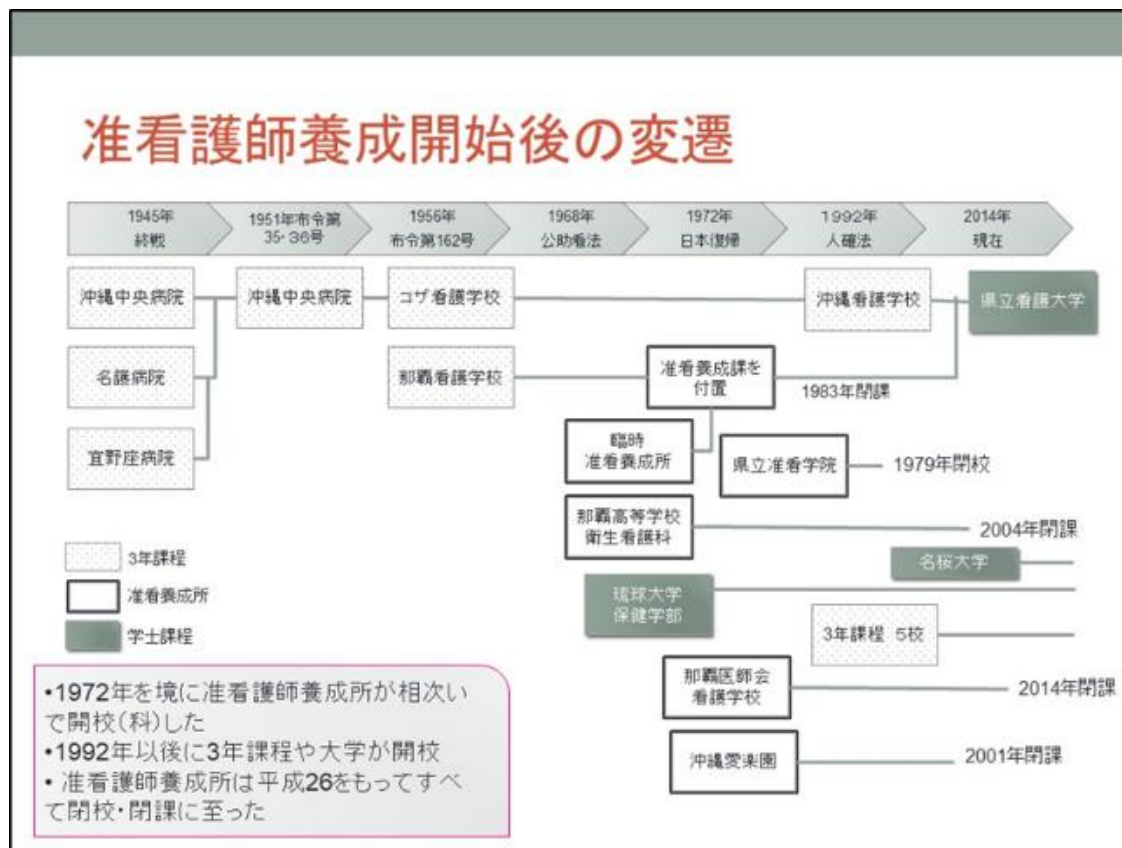
図1. 政策課題の取り組みとまとめ

縄県における准看護師養成の変遷、III 沖縄県における准看護師養成停止をめぐる経緯、であった（図1）。

1) 文献学習による学び

保健師助産師看護師法や看護師等の人材確保の促進に関する法律などの関連する法律や看護制度検討会報告書や准看護婦問題調査検討会報告書など厚生省における准看護婦制度に対する検討の報告書をはじめ、沖縄県議会定例会の議事録、准看護師課程・看護師2年課程閉課記念誌、沖縄県看護協会報、沖縄医師会報、沖縄県看護協会50周年記念誌などの関連団体の発行物、沖縄県よりも先に准看護師養成を停止した福井県について取り上げている雑誌記事や沖縄県に続き養成停止をしたいと考えている神奈

川県知事のインタビュー記事など、大学院生が政策課題に取り組むために活用した文献は多岐にわたっていた。文献学習から、日本の准看護師制度を巡る取り組みとして、まず、沖縄県は、1972年以前にはなかった准看護師制度が、日本復帰間近の日本の諸制度への移行準備のなかで「公助看法」が成立し、准看護師制度を受け入れることを余儀なくされたこと、米国民政府の公衆衛生福祉局に看護専門監が配置され、琉球大学単位認定制度や琉球大学委託学生制度が確立されるなど高い教育レベルを目指して看護教育が行われていた一方で、現場では資格をもたない人たちが看護を担っていたこと、那覇（高等学校）衛生看護学科の第1回卒業を目前にしており、譲歩せざるをえな



作成：伊佐，榮口，森

図2. 大学院生がまとめた沖縄県における准看護師養成開始後の変遷

かったことなど、沖縄県における准看護師誕生の経緯を整理し、沖縄県における准看護師養成の背景には、沖縄県に特有の事情があったと記した。そして、社会保障制度などの社会基盤の整備に伴い、病院数が急速に増加して看護師不足がおきたことから、准看護師養成のニーズが高まり養成所数が増加したという、時代の流れと准看護師養成所数の変化を結びつけて示した。また、准看護師制度の改善と准看護師の資質向上に関する厚生省の取り組みを示し、准看護師制度に対する国の考えをまとめた。さらに、世界の看護教育の動向についても記した。

次に、沖縄県における准看護師養成の変遷を整理した（図2）。このように、大学院生は、「沖縄県の准看護師養成停止をめぐる関係者の活動経緯と社会・諸団体の反応」に取り組むために、日本の准看護師制度や世界の看護教育まで視野を広げ、准看護師養成を俯瞰したうえで、沖縄県における准看護師制度導入に至った沖縄県に特有の事情について学んだ。

2) 関連団体の関係者へのインタビューをとおして大学院生が理解したこと

大学院生は、関連団体の関係者へのインタビューにより得られた関連団体の関係者

の認識を以下の観点で整理し、発表用プレゼンテーションファイルに示した。

（１）准看護師養成停止の背景

カリキュラムの改正により授業時間数が増加し、就学しながらの学習が困難になってきたことや実習受け入れ施設が大学や3年課程、進学コースの実習を優先して受け入れるようになり、実習施設の確保が困難になったこと、7対1看護体制の導入により、規模の大きな病院では准看護師の就職が困難となってきたこと、また、准看護師養成課程の卒業生の多くは看護師になりたいという希望をもっていることなど、准看護師養成停止の背景には社会の動きが関係していた。また、臨床で看護をしている多くの准看護師は患者への良いケアの担い手になっているが、そのケアの担い手に見合った待遇や社会の評価を得られていないことなど、准看護師養成所の学校長の准看護師制度の矛盾への気づきがあった（垣花，2017）。そして、准看護師養成所の学校長は、学校の教育のブランド化に取り組むべきだと考えた。

（２）准看護師養成に対する考え

看護師も医師も同等の立場に立って仕事をしてほしいという看護師に期待する考えや、准看護師の多くが看護師を希望している現状があることを考えると准看護師養成は回り道であるなど准看護師の立場から述べた意見などがあった。

（３）准看護師養成停止に至る活動

准看護師養成所の学校長は准看護師養成課程・看護師養成2年課程から看護師養成3年課程に移行する計画を立てた。

まず、3年課程を立ち上げ、教育のブランド化を図った。次に進学コースを閉課し、3年課程の教育が軌道にのった頃に准看護師養成の閉課の準備を始めた。3つの課程を運営することになり看護教員の確保が大変であったが、必要なことであった。遂行は、設置者の合意を得ながら戦略的に展開した。学校長が工夫したのは、准看護師養成停止に向けて10年前から構想し、看護を取り巻く社会や状況を読み取って、この時期に何をするというように戦略的に取り組んだことである。また、関連団体の会報などにデータを示して問題を共有したこと、組織の問題として組織の中で解決するようにしたことなどであった。この発展的移行で得た事は、学生の思いを受け止め、解決に向けて創造的・戦略的に取り組むことの大切さと社会や臨床の場のニーズに応える教育について、設置者ともに議論する場をもつことの重要性であった。最終的に、設置者による総会において、准看護師養成停止はひとりの反対もなく議決された。

（４）准看護師養成停止に対する周囲の反応と今後の課題

沖縄県議会では、准看護師養成の社会

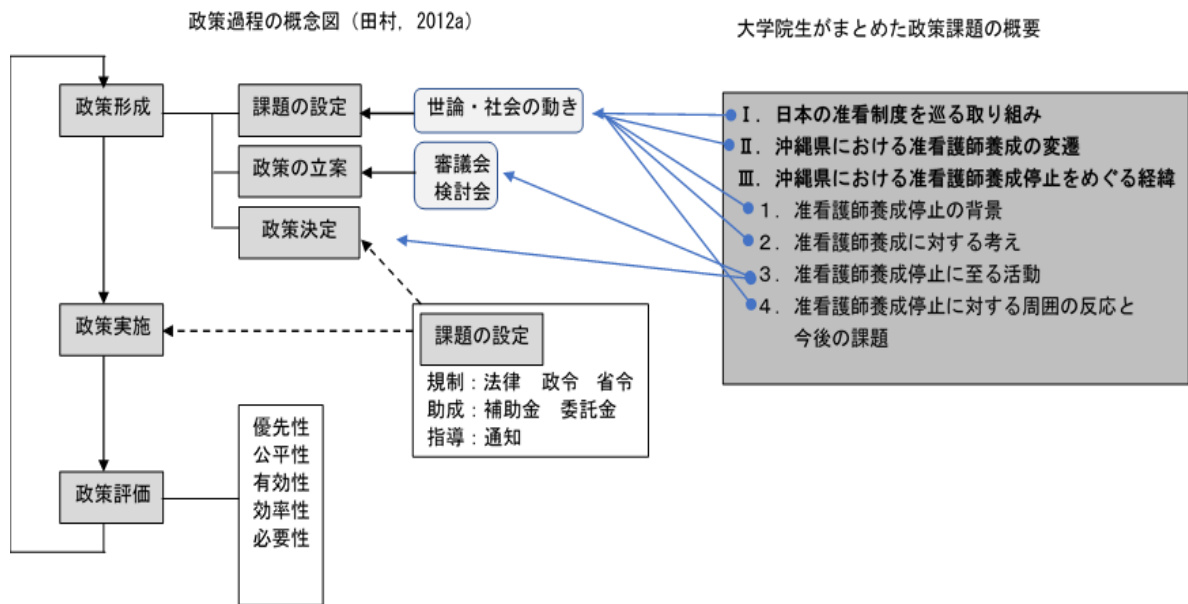


図 3. 政策過程と大学院生がまとめた政策課題の概要

的ニーズがある、看護師 3 年課程に行きたくてもいけない人はどうするのか、希望の芽をつぶしてもらっては困るなどの意見があった。また、准看護師が看護師に移行するための教育体制を整えるなど、組織的に取り組んでいく必要のある新たな課題が生じた。

VI. 大学院生が政策課題に取り組むことで得た学び

大学院生の政策課題の取り組みは、何を学んだことになるかを政策過程に照らして考察した。政策過程は政策形成、政策実施、政策評価という段階をたどり、さらに、政策形成は課題設定、政策立案、政策決定という 3 つの段階に分かれている。そして、課題設定では立場の異なる人々の間の利害調整が、

また、政策立案では合意形成がもっとも大事だといわれている。大学院生は文献学習により日本の准看制度をめぐる取り組みと沖縄県における准看護師養成の変遷から、沖縄県における准看護師制度導入の背景には沖縄県に特有の事情があったことを学んだ。また、関連団体の関係者へのインタビューにより准看護師養成停止の背景、准看護師養成に対する考え、准看護師養成停止に至る活動、准看護師養成停止に対する周囲の反応について関連団体の関係者の認識を理解した。これは、政策形成において、世論や社会の動きから課題が設定され、また、准看護師養成停止にあたり、立場の異なる人々にどのような利害が生じ、どのように利害調整や合意形成が行われたかを学ぶことにつながったのではないかと考える。す

なわち、政策課題に取り組むことは、政策形成を具体で学んだことになる（図3）。

大学院生は、准看護師養成停止に至る活動には、准看護師養成所の学校長の、設置者の合意を得ながらの、戦略的な展開があったことを理解した。これは関連団体との合意形成と政策を決定する過程を学ぶことにつながっていたといえ、政策形成の第2段階である政策立案と第3段階の政策決定を学ぶことにつながっていたといえる。また、准看護師養成所の学校長の戦略的な展開を理解することで、看護政策を実現に導いたリーダーの信念とリーダーシップ、そして、戦略などの看護政策を実現に導く要素を学ぶことにつながっていたといえる。すなわち、政策課題に取り組むことは政策形成過程と看護政策を実現に導く要素を学ぶことにつながっており、取り組んだ政策課題の政策について、決定過程を理解し、直面している問題および改善するための道筋を学んだことだと考える。

VII. 結論

看護管理・政策で大学院生に提示された政策課題と大学院生が取り組んだ政策課題の実際を報告した。大学院生に提示された政策課題は、看護職者の教育や研修に関連する課題と看護サービスに関連する課題に分けられた。また、政策課題に取り組むこと

は、政策形成過程と看護政策を実現に導く要素を学ぶことにつながっていた。したがって、筆者らは、大学院生が政策課題に取り組むことで、看護職者の資質向上に関連する看護政策と看護サービスの資質向上に向けた看護政策の決定過程を理解し、看護界の直面している問題および改善するための道筋を学んでいると考える。大学院生が行った政策課題に取り組むための計画、文献学習、関連団体関係者へのインタビューは、政策課題に取り組む有効な方法だといえることから、今後の授業で取り入れていきたい。

利益相反：本研究における利益相反は存在しない。

文献

久常節子，小池智子，齋藤訓子．（2003）．

看護職者の医療・看護政策に対する関心．
日本看護管理学会誌，6（2），27-45．

垣花美智江．（2017）．沖縄県における准看護師制度の適用と停止 教育の発展プロセスとして停止を実現した意味を考える．
日本看護学教育学会誌，27 101．

北爪明子，巴山玉蓮，加藤栄子．（2014）．
看護基礎教育における「看護政策管理学」の構成要素の検討．群馬県立県民健康科学大学紀要，9，77-89．

倉岡有美子，吉田千文．（2018）．看護学生

の政策提言力を高めるための取り組み-
看護政策論での政策提言コンペティショ
ン. 聖路加国際大学紀要, 4, 74-78.

日本看護協会編. (1996). 2001年に准看護
婦養成停止の実現を. 准看護婦問題調査
検討会報告書』完全収録. 日本看護協会
出版会.

大串正樹. (2017). 看護職者者のための政
策過程論. 見藤隆子, ほかに執筆. 看護職
者者のための政策過程入門. 制度を変え
ると看護が変わる! (pp5). 日本看護協
会出版会. 東京.

大室律子. (2004). なぜ看護政策を学ぶの
か①. 保健・医療・福祉政策の中で看護
が果たす役割. 看護教育, 45, 34-48.

田村やよひ. (2012a). 国民の生命と生活
を守る看護からの政策提言のあり方. 日
本看護科学学会, 32(2), 79-81.

田村やよひ. (2004b). なぜ看護政策を学
ぶのか②. 看護政策の実際 特に看護職
者員の資質と看護サービスの質向上に焦
点を当てて. 看護教育, 45, 126-130.

田中幸子, 菱山祐子. (2005). 看護政策に
参与する人材育成に関する研究-看護政
策に関する学部教育の実態-. 北里看護
学誌, 7(1), 19-27.