

令和 2年 9月 23日

自民党看護問題小委員会御中

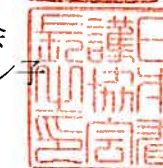
日本看護連盟

会長 大島 敏子



公益社団法人 日本看護協会

会長 福井 トシ子



令和 3年度予算・政策に関する要望書

地域包括ケアが推進される中、人々の療養の場が医療機関から地域のあらゆる場所へ広がっています。それに伴い訪問看護や地域における療養支援などがますます必要となっています。また、看護実践の場が多様化する一方で、柔軟な働き方、多様な働き方のニーズも高まっています。このような状況を踏まえた看護職員確保施策の枠組みの見直しと、看護提供を質と量の両方から担保するための堅実な看護提供体制としていくことが求められています。そのためには、特に看護師基礎教育の教育年限の見直し、効率的な医療提供に資する新たな看護資格の創設、看護師の勤務環境改善などの実現が急務であり、これらを含む2040年を見据えた準備を早急に始める必要があります。

また、昨年末から続く新型コロナウイルス感染症の拡大が看護基礎教育にも大きな影響を与えていることに鑑み、来春の新人看護職員の臨床現場における実践能力の確保の支援も求められます。

以上より、令和3年度予算案等の編成にあたっては、特に以下の事項につきまして必要な予算等が確保されるよう、格別のご高配を賜りますようお願いいたします。

要 望 事 項

1. 訪問看護提供体制の強化
2. 「看護婦等の確保を促進するための措置に関する基本的な指針」の改訂
3. 看護職の確保・質向上のための資格管理体制の構築に向けた検討
4. 2040年を見据えた看護のあり方の検討の場の設置
5. 全世代型社会保障への転換を支える 地域における療養指導環境の整備
6. 「特定行為に係る看護師の研修制度」の活用推進について
7. 新型コロナウイルス感染症の影響下における新人看護職及び看護学生の教育に関する財政支援

要望 1 訪問看護提供体制の強化

- 1)「在宅療養推進法(仮称)」を制定し、国の「訪問看護推進総合計画(仮称)」の策定及び同計画内での「訪問看護総合支援センター(仮称)」の位置づけとともに、訪問看護提供体制の強化を後押しするための財源の確保をされたい。
- 2)厚生労働省の訪問看護に係る組織体制を明確化し、訪問看護施策を推進するための「訪問看護推進室(仮称)」を設置されたい。

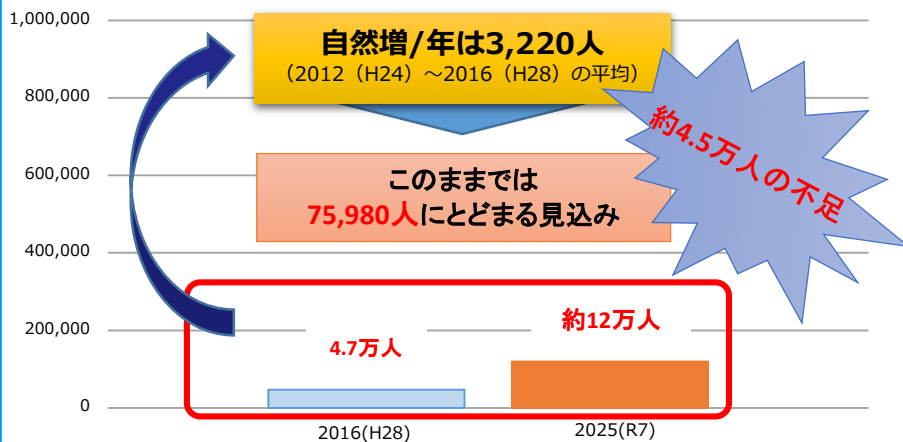
1)「在宅療養推進法(仮称)」の制定による国の「訪問看護推進総合計画(仮称)」策定及び「訪問看護総合支援センター(仮称)」の設置

- 2025年に向け、訪問看護従事者の必要数は約12万人と推計されているが、現状(2016年)は4.7万人にとどまる。訪問看護従事者の確保は喫緊の課題であり、都道府県の第8次介護保険事業支援計画における看護職員数の目標値と戦略の策定や、訪問看護ステーションの大規模化、病院からの訪問看護の推進等について、国として「在宅療養推進法(仮称)」を制定し、法的に「訪問看護推進総合計画(仮称)」を位置づけて、確実に訪問看護提供体制を強化することが求められる。
- 訪問看護従事者の確保にあたっては、訪問看護ステーションの拡充や訪問看護師の採用・育成等とともに、職場環境の改善や訪問看護の周知等を含めた人材確保のための基盤整備、ICT活用による業務効率化等の様々な取り組みが必要である。そのため、地域における訪問看護提供体制の安定化・推進支援を図る拠点として、「訪問看護推進総合計画(仮称)」に「訪問看護総合支援センター(仮称)」を位置づけ、訪問看護に係る諸課題を一体的・一元的に解決する場を設置する必要がある。
- さらに、これらの施策の確実な推進にあたっては、国における財源確保と、都道府県に対する助言・指導が必要不可欠である。

2)「訪問看護推進室(仮称)」の設置

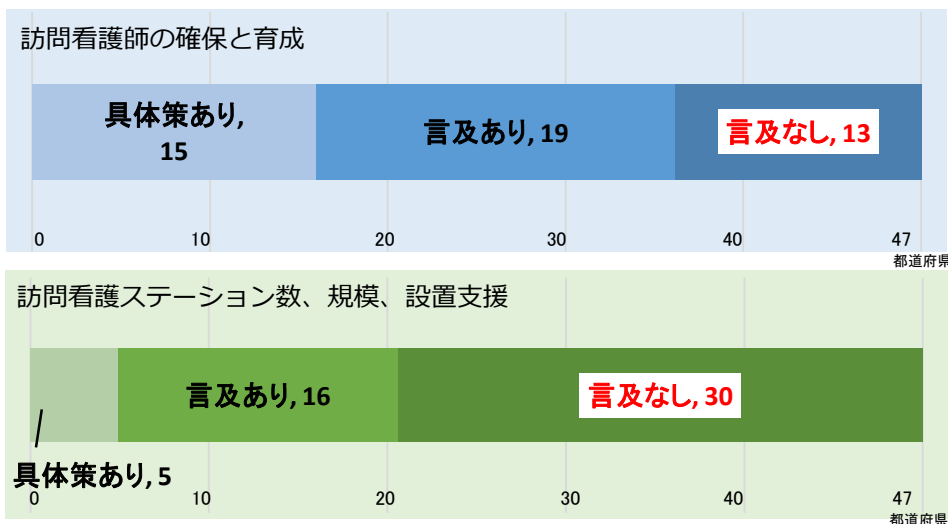
- 厚生労働省においては訪問看護に係る部局が複数にまたがっていることから、訪問看護施策の推進における一体的な対応が難しい現状がある。医療・介護・福祉等の制度の整合性を図り、訪問看護提供体制の強化に向けた施策推進のための担当部署の一本化が求められる。

国が示す訪問看護従事者数の推計値



○介護、医療、精神病床からの基盤整備量分の計。
○介護保険の訪問看護(H28介護給付費実態調査の利用者数/H28衛生行政報告例による看護職員数)×介護保険事業計画の2025年の利用者数見込み。
○医療保険の訪問看護(H29訪問看護療養費実態調査の利用者数/H28衛生行政報告例による看護職員数)×現在の利用者数及び将来推計人口等から推計。
医療従事者の需給に関する検討会 第5回看護職員需給分科会 資料2 より作成

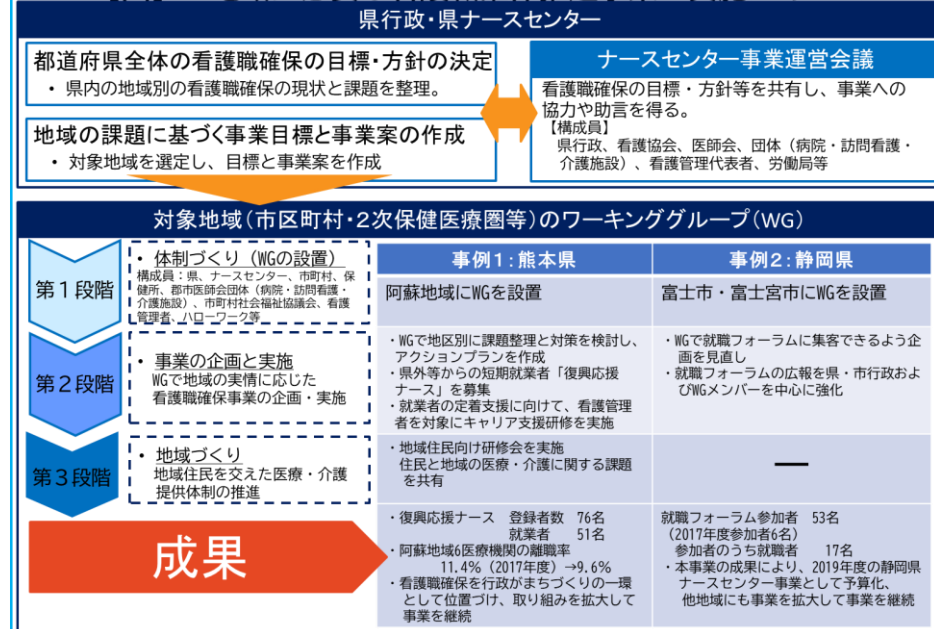
第7次医療計画における「訪問看護」に関する記載状況



- 働き方改革の推進及び「医療従事者の需給に関する検討会・看護職員需給分科会中間とりまとめ」(令和元年11月15日)をうけ、「看護婦等の確保を促進するための措置に関する基本的な指針」を改訂し以下を追加されたい。
 - 勤務負担軽減に向け時間外・休日労働時間及び深夜業の回数の改善目標値、確保すべき勤務間インターバル時間数
 - 都道府県ナースセンター、中央ナースセンターの機能として看護職員の領域・地域別偏在の調整を目的とする事業の実施
- 中央ナースセンターが上記1)②を担うための財政措置をはかられたい。

- 「看護婦等の確保を促進するための措置に関する基本的な指針」は「人確法」が国に策定を義務付けているものであるが、施行・告示(1992年)から一度も改訂されていない。2019年「働き方改革関連法」の施行、「看護職員需給分科会中間とりまとめ」(令和元年11月15日)を踏まえ、人口構造の変化や、領域・地域別偏在等、地域の実情に応じた看護職確保が推進されるよう、「基本指針」を見直す必要がある。
- 現行の「基本指針」では、「病院等に勤務する看護婦等の処遇の改善に関する事項」として、週40時間労働制、完全週休2日制、複数を主として月8回以内の夜勤体制、有給休暇の計画的取得等を改善目標として示しているが、3交代制以外での夜勤回数についての目安が示されず、勤務間インターバル確保、特に夜勤後の休息確保について示されていない。このため、深夜業回数制限・勤務間インターバル確保について具体的な改善目標の明示を求める。
- ナースセンターは、2017年度から「地域に必要な看護職確保推進事業」に取り組み、2019年度は、モデル事業の結果等から、行政と関係団体が連携し地域の実情に応じた確保対策を実施する事業スキームの有効性を確認した(図)。また、「看護職員需給分科会中間とりまとめ」(令和元年11月15日)では、本事業が一定の成果を得ていることについて評価された。看護職員の領域・地域別偏在の調整に有効な本事業が全国のナースセンターにおいて展開できるよう、事業に財政措置をされたい。

【図】 地域に必要な看護職確保推進事業 実施スキーム



人材の確保・質の継続的向上を図るため、実効性の高い資格データベースとその活用を進める仕組み等の構築に向けた検討に早急に着手し、体制整備準備のための予算を確保されたい。

1)看護の実効性確保に資する資格管理体制構築の必要性

- 地域包括ケアシステムの推進により、今後、医療と生活その双方を支える看護職に求められる役割は拡大していくとともに、地域における医療・看護ニーズの更なる増加が見込まれている。少子化の進展により生産年齢人口が減少していく中、看護の役割が多様化しニーズが増加していくことに適切に対応していくためには、資格保有者をより一層有効に活用していくことが重要となる。
- 看護職があらゆる場所であらゆる世代の人々の健康に貢献していくためには、看護提供を量と質の両面から担保していかなければならない。そのためには、多様な場存在するすべての有資格者を把握・データベース化し、分析したデータを活用して人的資源の確保対策や労働力の円滑な移動を図るとともに、研修の受講促進等により看護職の資質向上に取組むことが必要である。

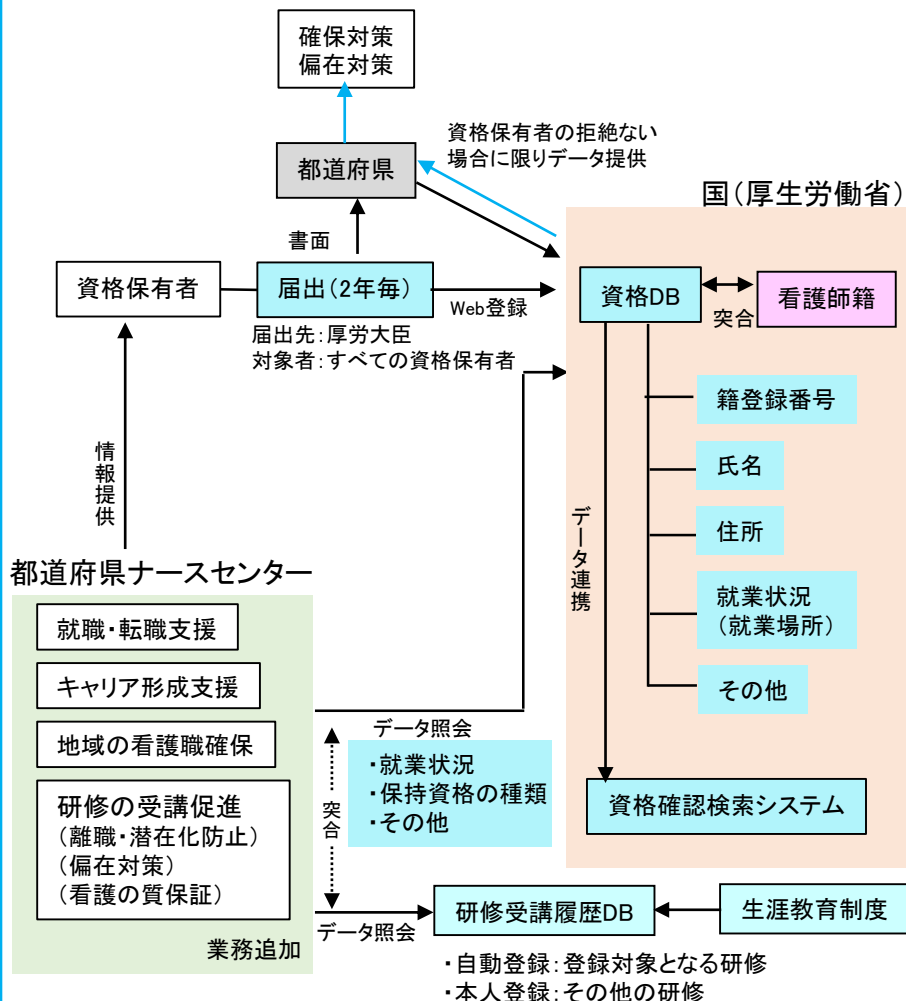
2) 現状及び課題

- 現在、看護職の資格保有者を把握する仕組みとしては、「保健師籍・助産師籍・看護師籍（以下「看護師籍等」）」、「業務従事者届」、「看護師等免許保持者の届出制度」があるが、看護の実効性確保に資する資格管理体制としては、以下の課題がある。
- 【看護師籍等】
- 登録されている事項に住所地や就業状況が含まれておらず、確保対策や偏在対策に活用することができない。また、登録内容の変更が本人からの届出によるため、実態として最新性が担保されていない。
- 【業務従事者届】
- 届出先が都道府県知事であり、国に個別データとしての蓄積がされていない。また、届出の対象もすべての資格保有者とはなっていない。
- 【看護師等免許保持者の届出制度】
- 努力義務であるため、未就業の資格保有者すべてを把握できない。また、登録内容の変更が本人からの届出によるため、実態として最新性が担保されていない。

3) 新たな資格管理体制の構築

- 2040年を見据え看護の実効性を確保していくためには、医師・歯科医師・薬剤師のように、未就業者を含むすべての資格保有者の届出を義務化するとともに、看護職の資格情報を適切に管理するため、①すべての看護職を対象にしていること、②住所地及び就業状況に関する情報を含んでいること、③収集した情報が定期的に更新されていること、の3要件を充足しているデータベースを構築する必要がある。
- その上で、すべての資格保有者の動静を把握し、潜在看護職を含む看護職に対し、確保対策及び偏在対策に関する施策を実施するとともに、個々の看護職の状況に応じた研修の機会を提供するなど、専門職としての資質の向上を支援できる体制構築が急務である。

新たな資格管理体制のイメージ



- 1) 2040年に向けた社会状況の変化等を踏まえ、強化すべき看護の機能を明確にし、これらを制度の中に位置付ける等、推進されたい。
- 2) 上記を的確に進めるために、看護の基盤となる教育・需給等も含め、2040年を見据えた看護のあり方の体系的な検討を早急にされたい。

1) 2040年に向けた看護のあり方の検討の必要性

- これまで国の保健医療政策においては、所謂2025年問題を念頭においた施策が講じられてきた。一方で、2025年以降の人口構造・社会状況の変化とそれに伴う医療・看護ニーズ等の変化を踏まえた対応も急がれる。
- 目下、国においては、高齢者を中心においた施策から、全世代型社会保障制度に転換を図る検討がなされており、医療・看護が対象とする人や場の広がりに応じた看護のあり方の検討が必要である。

2) 2040年を見据えた看護機能の強化推進のための検討

- 2040年の社会状況下で必要となる看護の役割・機能について、早急に明確化を図るとともに、これらを推進し強化する取組が急がれる。まずは、国において検討の場を設け、2040年を見据えた看護のあり方を明らかにするとともに、関係者間での合意形成を図ることが必要である。
- 看護の機能の強化にあたっては、看護に係る主要施策の見直しも必須であり、看護教育に関する抜本的な改革(基礎教育4年制化及び准看護師の養成停止・進学推進)、効率的な医療提供のための役割拡大(ナース・プラクティショナー(仮称)制度の創設)、看護職の需給対策等により、看護提供の基盤を盤石なものとするべきである。
- したがって、2040年を見据え、より重要となる看護機能の明確化とその強化の推進、看護実践の基盤の確立等、大局的な観点から体系的な議論に基づいた看護のあり方に関する検討を早急にされたい。



- 1) 人々の身近で健康を支援する看護の療養指導について、制度の中に位置付ける等、その環境の整備を推進されたい。
- 2) 一次予防から三次予防まであらゆる段階の人々に、看護が身近にかかわることによる効果等を把握するための調査研究に係る予算を確保されたい。

目下、国においては2040年を見据え、高齢者を中心においた施策から、全世代型社会保障制度に転換を図る検討がなされている。あらゆる世代の国民の健康への貢献は、個人のQOL向上はもとより、わが国の労働生産性の向上につながり、社会保障の支え手を増やすことにも寄与する。

1) 地域において看護の療養指導を強化することの有用性

- 地域包括ケアシステムが推進される中、地域で療養する人々の治療と暮らしを支える外来医療の役割は今後ますます大きくなる。
- 退院後、地域での生活が円滑に送れるよう、外来では看護的なアプローチとして、医療と生活の両方の観点から個々の患者のライフスタイルに合わせた療養指導や専門的支援を行っている。
- 外来における看護師の療養指導の効果の例として、以下がある。
 - ・慢性心不全の外来患者を対象に行われた調査では、看護師が塩分制限や食事、運動、禁煙、薬などに関する療養指導を6か月間継続的に実施することで、軽症化(BNP<脳性ナトリウム利尿ペプチド>の低下及び息切れ症状のある患者割合の低下)が確認されている¹。
 - ・切迫性尿失禁を持つ外来患者を対象とした調査では、看護師が膀胱訓練や骨盤底筋運動などの自己管理指導を実施することで、1回排尿量の増加や夜間排尿回数の減少がみられQOLが向上したとされている²。
- このように、疾病の重症化予防や機能回復に一定の成果が確認されている外来の療養指導が、地域においても提供できるようになれば、より多くの人々のQOL向上に貢献できる可能性は高い。外来での療養指導などの看護実践を核に、その実践の場を広げ、内容を広げることは、地域の人々全般の健康の維持・増進を図り、健康な地域社会づくりに貢献すると期待される。
- このことは、地域の医師、医療機関等と協力しながら地域の「かかりつけ機能」を強化することにもつながる。したがって地域における看護職による療養指導が提供可能な環境を整備できるよう政策方針の中に盛り込み、推進されたい。

2) エビデンスに基づく実効性の確保

- 地域の人々全般の健康の維持・増進を図り、健康な地域社会づくりを進める仕組みにおいて看護職の役割・機能を確立していくには、その実態や効果に関するエビデンスの存在が不可欠である。
- 一次～三次予防まであらゆる段階の人々に、看護が身近にかかわることの効果：エビデンスの収集・評価を推進するための調査研究や、その体制整備のための予算を確保されたい。



- 1) Otsu H, et al. Effectiveness of an educational self-management program for outpatients with chronic heart failure. Jpn J Nurs Sci 2011;8(2):140-52
- 2) 高植幸子, 林智世. 切迫性尿失禁をもつ外来患者のためのコーチングを用いた自己管理指導プログラムの短期的評価. 日本看護技術学会誌 2014;12(3):40-9.

- 1) 研修修了者の増加方策の立案および指定研修機関への財政措置を講じられたい。
- 2) 研修修了後の円滑な活動にむけた予算を確保されたい。
- 3) 研修内容の標準化をはかられたい。
- 4) 効果的・効率的な研修の推進をされたい。

1) 研修修了者の増加方策の立案および指定研修機関への財政措置

- 研修修了者は2019年3月末で約1700人と10万人に遠く及ばない。研修修了者の増加がはかられるよう早急に増加方策を立案し、周知することが必要である。
- また、本制度の創設の趣旨は、「今後の在宅医療等を支えていく看護師を計画的に養成していくこと」とされている。
- 研修機関の設置状況においては、自施設での人材育成を中心とした研修機関も多く、自施設で研修を実施していない看護師の特定行為研修の受講機会が限られている。このため、研修修了者の活動は急性期を中心とした病院が大半であり、回復期や慢性期、また在宅・施設等での活動が広がっていない状況がある。
- 本制度が広く活用されるためには、多様な施設・組織で活動する看護師に受講機会が保障されることが必要である。そのため、自施設以外の受講者の受入れ枠が一定数以上の指定研修機関について、特段の財政措置を図られたい。
- 研修受講機会の保障に加え、早急に、訪問看護ステーション等に所属する看護師の実効力のある受講推進方策について検討し、対応を講じられたい
- また、本研修では実習の位置づけも重要であるが、地域での施設間連携等により実習機会の確保が促進されるよう、必要な支援も講じられたい。

2) 研修修了後の円滑な活動にむけた予算確保

- 研修機関を通じた活動実態の把握によれば、研修修了者の22%はすでに活動場所が不明である。
- 研修修了者の活躍を推進するため、活動実態の継続的な把握をするとともに、継続的な活動評価がなされるよう、研究等について検討を進められたい。
- 加えて、研修修了者が円滑に活動を進めるためには組織での体制整備等が不可欠である。
- そのため、施設管理者や関係者への体制整備等について周知や、活動の質・安全性の担保に向けたフォローアップ支援など、研修修了者の円滑な活動にむけた支援についても予算措置を講じられたい。

3) 研修内容の標準化

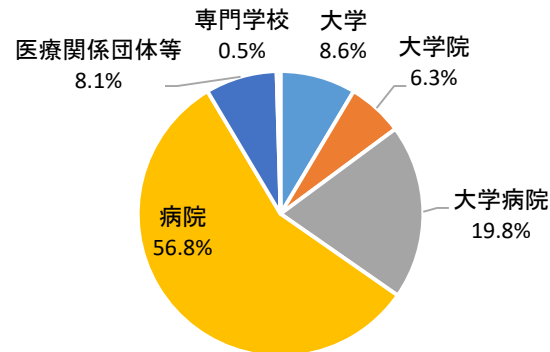
- 研修内容について、「学べき事項」として「臨床解剖学」等の記載しかなく、各研修機関により研修内容のばらつきがあることが、看護師特定行為・研修部会において指摘されている。研修内容の標準化を行い、制度として研修の質の担保を図ることが不可欠である。

4) 効果的・効率的な研修の推進

- 制度創設初期より特定行為研修を実施している指定研修機関では、効果的かつ効率的に研修を実施するための研修体制・方法等が蓄積されている。これらを明らかにすることにより、他施設においてもこれを参考に、さらに効果的かつ効率的な研修が実施されることが期待される。これを推進するための財政措置を講じられたい。

図1 指定研修機関の状況

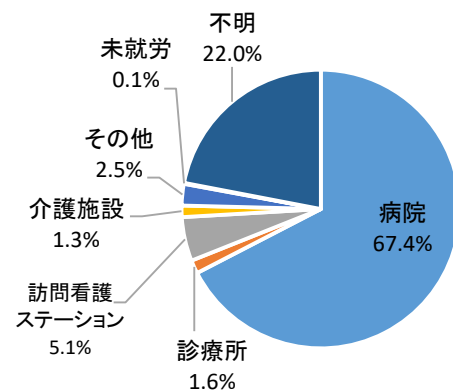
N=222機関



出典：厚生省ホームページに基づき作成（2020年8月時点）
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000087753.htm>

図2 就業場所別修了者

N=1801人



出典：日本看護協会調べ（2019年）

- 1) 新型コロナウイルス感染症の影響により臨地実習の実施に影響を受けた、新人看護職の教育に関する財政的支援を講じられたい。
- 2) 看護師等養成所に対する教育環境整備への支援をはかられたい。

1) 臨地実習の実施に影響を受けた、令和3年度新人看護職への教育に関する財政的支援

- 臨地実習は、講義・演習で学んだ知識・技術を実際の看護の場で体得する、看護職の養成課程において、極めて重要なプロセスである。しかし、新型コロナウイルス感染症の拡大により、看護基礎教育の臨地実習について、感染防止の観点から、期間の短縮、人数の制限、そして実習の受け入れ停止等の事態が生じている。
- なかでも在宅看護論や精神看護学等、一部の領域については、その実践の場の特徴から、特に困難を感じているという声もある。
- 令和3年度の新人看護職は、養成機関における教育の工夫、学生の努力によって専門職として必要な知識・技術の習得に励み、卒業要件は満たしたとしても、これまでの新人看護職よりも臨地実習を通じた学習機会が不足していることが懸念される。
- 臨地実習が十分に行われないうまま実践の場に出ることで、自らが描く看護を实践できない無力感に駆られたり、適性や能力への不安を抱えることが危惧される。こうしたリアリティ・ショックは、かねてより新人看護職の離職の原因として指摘されており、臨地実習の経験を補うような教育・支援が必要である。
- コロナ禍において、臨地実習の経験が不足している新人看護職への教育支援に財政的支援を講じられたい。

2) 看護師等養成所に対する教育環境整備への支援

- 新型コロナウイルス感染症の終息はいまだ見通しが立たず、看護師等養成所では感染防止に取り組みつつ、必要な教育内容の教授、教育水準の維持に努めている。
- しかし、遠隔授業の環境整備や新たな教材の購入について財政面で苦慮している看護師等養成所も少なくない。教育の質を担保するため、看護師等養成所の教育環境整備に対して財政的支援を講じられたい。

新人看護職の受け入れ

6割の医療施設が新人看護職を受け入れる

(n=8412)

新人看護職員
がいる, 59.0%

新人看護職員が
いない, 41.0%

出典: 厚生労働省「平成29年度 医療施設調査」

新卒看護師の退職理由

能力不安は離職の原因に

(n=73)

第1位: 適性・能力への不安

24%

14%

第2位: 健康上の理由(精神的)

家事・出産
育児 10%

健康上の
理由
(身体的) 8%

人間
関係 8%

他施設
へ就職 7%

5%

4%

4%

4%

3%

その他・
不明 7%

出典: 栃木県看護協会「平成28年度離職状況施設調査」

看護系大学4年生の臨地実習科目の実施状況(4月～7月の実習計画)

臨地実習に大きな影響が出ている

(n=695科目)

計画通り実施,
1.9%

すべて学内に
変更, 74.1%

8月以降に実施
の予定, 5.2%

計画を変更し、臨地
で実施, 18.8%

出典: 一般社団法人 日本看護系大学協議会「2020年度4年生の臨地実習科目(必修)の実施状況調査結果」