

教育における規制緩和 — 看護教育の立場から —

合田典子, 大室律子¹⁾, 細越幸子²⁾, 西山智春³⁾, 鈴木良子⁴⁾

キーワード: 規制緩和, 大綱化, 教育, 看護教育

はじめに

近年, 我が国は少子・高齢化, 情報化, 国際化が急速に進展する一方, 戦後一貫して成長・発展を続けてきた経済活動が長期にわたって停滞し, 失業問題が深刻化するなど, 明治維新, 第二次世界大戦後に続く改革期を迎えている。政治, 行財政, 経済構造など社会の様々な分野において従来のシステムが見直され, 大胆な改革が進められている。この改革の第一の手段と位置づけられたのが「規制緩和」である。「規制緩和」とは, 許可・認可など各種の法規制を緩和することによって, 主に経済活動の活性化を図ろうとする措置(広辞苑第5版)である。この規制緩和の取組みは1967年の「許認可の一括整理法」¹⁾に遡り, 80年代には, 臨調・行革審や臨時行政調査会等による規制の見直しや行政事務の簡素合理化に伴う関係法律の整理等の措置が進められた。90年代において, 「規制緩和」は我が国の最も重要な経済政策課題の1つとなり, 規制緩和の主な検討項目が具体的に示されるようになった。「教育の分野」がこの検討項目に追加されるに至ったのは, 1997年3月「規制緩和推進計画の再改定」においてであった¹⁾。

ここに, 「教育の分野」はあらゆる社会システムの基盤であることから, これまでの教育の成果を踏まえつつ, 新しい時代に適合し, これを先取りするような改革を積極果敢に進めていくこととなった。一方, 教育の分野では「規制緩和推進計画の再改定」以前の1984年「臨時教育審議会」発足当時から「教育改革」の取組みが行われてきた²⁻⁵⁾。

1999年4月には行政改革推進本部長(内閣総理大臣)決定により, 規制緩和委員会が「規制改革委員

会」に改称された。これまでの狭義の「規制緩和・撤廃」のみならず事前規制型行政から事後チェック型行政に転換していくことに伴う新たなルールの創設, 規制緩和の推進に併せた競争政策の積極的展開等も含めた「規制改革」についての調査審議をすることとされた¹⁾。このように, 「緩和」が「改革」へと用語は移り変わることとなったがこれらの政策は一連のものとして捉えられる。

以上のような時代の大きなうねりの中で看護教育制度が辿った変遷を文献から概観し, そのメリットとデメリットについて検討する。検討期間は1991年(平成3年)から2002年(平成14年)の12年間を中心に行うこととした。

「教育の分野」における規制緩和の変遷について

「教育の分野」の規制緩和は1991年2月から続々と発表された大学審議会答申⁶⁾「学位制度の見直し及び大学院の評価について」「大学教育の改善について」「短期大学教育の改善について」「高等専門学校教育の改善について」「学位授与機関の創設について」等による大学設置基準の大綱化に象徴される。これら答申の内容は, 学位規則上限定的に定められている博士の種類廃止や教育内容・方法の個性化, 組織・編制の柔軟化, 学習機会の多様化, 高等専門学校専攻科制度の創設と分野の拡大, 高等専門学校設置基準の大綱化等の教育制度の緩和対策が打ち出された。この答申を受けて, 同年6月から大学等設置基準及び学校教育法が改正されていった。併せて, 自己点検・評価システムの導入が義務づけられることとなった。

一方, 1991年4月に中央教育審議会⁶⁾は「新しい

岡山大学医学部保健学科看護学専攻

1) 千葉大学看護学部附属看護実践指導研究センター

2) 岩手県立大学看護学部看護学科

3) 桐生短期大学看護学科

4) 神奈川県立綾瀬西高等学校

時代に対応する教育の諸制度の改革について」を發表し、生涯学習の成果の評価に関する実態と考え方について答申した。さらに、1992年7月に生涯学習審議会⁶⁾は「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」を發表し、社会人を対象としたリカレント教育の推進や現代的課題に対する学習機会の充実等の答申をした。このことにより生涯学習の振興は行政のみならず、幅広く家庭、学校、企業、生涯学習関連団体等に対する理解と協力が提言された。こうして、「教育の分野」の規制は一層の緩和が必要となった。そして、学位授与機構の創設

は生涯学習体系への移行及び高等教育機関の多様な発展を目指すこととなった。

これらの答申や法改正によって「教育の分野」において規制が緩和された項目(表1)は多岐に亘った。

以上のように、過去12年間に行われた「教育の分野」における改革の中心は「高等教育」に関ることであった。このことは看護教育への影響が多大であることが示唆される。

表1 「教育の分野」における規制緩和年表

| 年 | 主な規制緩和事項(★高等教育, ☆初等・中等教育等) |
|------|--|
| 1991 | <ul style="list-style-type: none"> ★学位規則の改正 ★大学等設置基準の大綱化(開設授業科目及び卒業要件, 昼夜開講制, 大学等以外の教育施設等の学習成果の単位認定, 既修得単位の認定, 科目等履修, 校舎面積等) ★学位授与機構の創設 ★高等専門学校に専攻科制度の創設 |
| 1993 | <ul style="list-style-type: none"> ☆全日制単位制高等学校及び総合学科の設置を可能とする ★大学院の教育方法, 形態等についての弾力化(夜間, 定時制等の博士課程) |
| 1994 | <ul style="list-style-type: none"> ★大学院入学資格の弾力化 |
| 1995 | <ul style="list-style-type: none"> ☆幼稚園設置基準の大綱化 |
| 1997 | <ul style="list-style-type: none"> ☆学校選択の弾力化(公立小・中学校) ☆国立大学教員等が, 休職して企業との共同研究等に参画した場合の退職手当算定上の特例を定めた ★「数学又は物理学の分野において特に優れた資質を有する者に対する大学入学年齢制限」を緩和 |
| 1998 | <ul style="list-style-type: none"> ★通信教育を行う大学院の修士課程の設置 ★「大学の校地面積基準について」6倍基準を3倍基準に緩和 ☆社会人の教員への登用を促進 ★科目等履修生として一定の単位を修得して当該大学に入学した場合, 入学前の学習期間のうち相当年数を入学後の在学期間に通算できる |
| 1999 | <ul style="list-style-type: none"> ★大学設置認可手続の簡素化・弾力化 ★専修学校専門課程から大学への編入学を可能とするよう学校教育法の改正 ★大学等における推薦入学制度の弾力化 ★修士課程の1年制コース, 長期在学コースの導入 ★大学院入学資格の弾力化(高等専門学校卒業者等に対する大学院入学資格の付与) |
| 2000 | <ul style="list-style-type: none"> ★国立大学と企業との共同研究・受託研究の複数年度契約を可能にし, 産学連携等研究費の「目細」を廃止 ★大学設置認可手続の簡素化・弾力化 ★3年以上の在学で大学(学部)の卒業を可能とするよう学校教育法を改正 ★国立大学教官等による技術移転機関(TLO)の役員兼業を可能とする措置 ★TLOが行う技術コンサルティングに国立大学教官等が従事する場合のTLO職員兼業を可能とする措置 ★国立大学教官等の民間企業役員兼業を可能とする措置 |
| 2001 | <ul style="list-style-type: none"> ★国立大学の教員組織を各大学が自主的に決定 |
| 2002 | <ul style="list-style-type: none"> ★社会人の様々な学習需要に対応し, 大学等が多様で柔軟な学習機会を提供し, 社会人の受入れを一層促進しうよう, 長期履修学生制度の設置, 通信制大学院博士課程の設置及び専門大学院の標準就業年限を1年以上2年未満とすることができる(平成15年度に開設される大学院に係るものから適用) |

総務庁編：2000年版 規制緩和と白書－これまでの規制緩和の歩みと規制改革の将来展望－ p.56, 表1-1-24表「教育」分野の規制緩和年表を一部改編

「看護教育」における規制緩和の変遷について

この12年間（1990年～2002年）における看護系大学の増加はめざましく、学士課程は11校から100校へ、修士課程は5校から54校へ、博士課程は2校から16校へと各々約10倍となった（表2）。この看護系大学の飛躍的な増加は1992年6月に成立し、11月施行された「看護師等人材確保の推進に関する法律」⁷⁾が根拠となっている。「看護師等人材確保の推進に関する法律」の基本指針は看護師等の就業の動向、養成、処遇の改善、資質の向上、就業の促進、その他看護師等の確保の促進となっており、我が国における急速な高齢化の進展及び保健医療を取り巻く環境の変化に伴う看護師等の確保を促進するための法整備がなされた。

同時期に「看護職員生涯教育検討会報告書」が提出された。この報告書は国民の高学歴化、健康に対する関心の高まりにより、高い資質を備えた看護職者が期待されている。さらに、患者の立場に立った心豊かな幅広い人間性が看護職者に対してより一層求められており、社会の要請に応え専門職として社会的評価を得ることができるとのこと。また、看護を魅力あるものとして生涯続けていくためには、看護職者の生涯教育を推進することが極めて重要であることが強調された。

これら看護界における報告書や法整備により、看護教育に関する規制緩和が推進されることとなった。

1. 看護教育カリキュラムの大綱化・弾力化

1996年8月、保健師助産師看護師学校養成所指定規則が改正された。この改正により、看護教育カリキュラムの大綱化・弾力化が図られ^{8,9)}、看護教育は大幅に規制緩和された。この改正に先立ち、文部省は閣議決定後に総務庁からの「医療技術者養成に関わる規則等の規制緩和」の意向を受けて、1995年6月に「大学・短期大学に適用される保健師助産師看護師学校養成所指定規則の在り方について（まとめ）」を公表した。これに続いて、厚生省は1996年3月に「看護教員の養成に関するカリキュラム等改善検討会中間報告書」を公表し、指定規則の規制緩和を図るために1996年8月26日に指定規則の一部改正を行った。

指定規則の主な改正事項は；

1) 教育内容の充実等として

(1)看護師養成所三年課程において、在宅医療者に対するニーズに対応した訪問看護サービスの拡

充が求められているために「在宅看護論」を新たに設定。また、患者の精神的緊張や不安の緩和を図るため、精神の健康の保持増進と精神障害者の看護を身につけるように「精神看護学」を新たに設定

(2)教育科目による規定から教育内容による規定に変更

(3)時間数の規定から単位数による規定に変更

2) 統合カリキュラムの提示

施設内の看護と地域の看護とを視野に入れた看護サービスを提供できる能力を有する看護職者を育成するための統合カリキュラムを提示

3) 教育体制の充実

(1)看護師養成所三年課程の専任教員の配置について

①各専門領域における教育水準を向上させる

②講義、演習及び実習において一貫性のある効果的な教育ができるようにするため、従来の各学年、各学級ごとの配置を改め、専門領域を重視した配置とし、現行の四人以上から八人以上とした

(2)さらに、保健師養成所及び助産師養成所の専任教員の配置にあつては、現行の二人以上から三人以上とした

4) 実習施設の拡大

(1)臨床実習から臨地実習への変更

(2)実習施設については、病院での実習のみならず、実習施設としての要件が満たされていれば訪問看護ステーション等、看護が行われているあらゆる場で実習を行うこととした

(3)また、実習施設は病院の病床数で規定するのではなく、看護の質や実習指導体制の状況等で規定することとした

以上、4項目にわたる大幅な改正が行われた。

2. 国家試験の改正

1995年に、「看護師等国家試験改善検討委員会」報告書⁷⁾が出され、国家試験の合格発表の早期化とそれに必要な措置についての提言がなされた。

(1)国家試験日を繰り上げて、2月第4週に変更する

(2)卒業（修業）証明書の提出時期とその取扱を3月中旬とする

表2 「看護教育」の規制緩和に関連した事項年表

| 年 | 主な規制緩和事項 (★法整備, ☆報告書等), その他関連事項 (*法規, ・報告書等) | 学士 | 修士 | 博士 |
|------|---|---------|---------|---------|
| 1991 | ・「看護の日」及び「看護週間」の制定 *「救命救急士法」の制定 ・「看護職員需給見通し」の策定(養成力の確保) | 11 校 | 5 課程 | 2 課程 |
| 1992 | ☆「看護職員生涯教育検討会」報告書 ★「看護婦等人材確保の推進に関する法律」の成立, 施行(養成, 資質の向上等) | 14 | 5 | 2 |
| 1993 | ・「看護業務検討会」報告書 ☆「専修学校卒業者の学士課程進学に関する研究」報告書 ☆「看護婦2年課程検討会」報告書 ★「保助看法の一部改正」男性保健士の誕生 | 22 | 7 | 3 |
| 1994 | ☆「21世紀の看護学教育-基準の設定に向けて-」の発表 ・「少子・高齢社会看護問題検討会」の設置 ・「少子・高齢社会看護問題検討会」報告書(看護婦等の名称の変更等) *「地域保健法」の改正(保健所と市町村の役割分担) | 31 | 7 | 3 |
| 1995 | ・「看護婦等国家試験改善検討委員会」報告書(合格発表の早期化) ☆文部省「大学・短期大学に適用される保健婦助産婦看護婦学校養成所指定規則の在り方について(まとめ)」 ☆厚生省「医療関係職種等の教育課程等の改善に関する検討会意見書」(指定規則の大綱化) ☆厚生省「准看護婦問題調査検討会」の発足(看護婦養成制度の統合等の検討) ☆日本看護協会「専修学校卒業生の学士取得に関する検討プロジェクト」報告書 | 41 | 7 | 5 |
| 1996 | ☆「看護職員の養成に関するカリキュラム等改善検討会」中間報告書 ☆「看護学の大学院の基準設定に向けて」報告書 ★「保健婦助産婦看護婦学校養成所指定規則の一部を改正する省令」公布 *「労働衛生法」の改正 *「らい予防法」の廃止 ☆厚生省「准看護婦問題調査検討会」報告書 | 47 | 8 | 5 |
| 1997 | ☆大学基準協会「看護研究科分科教育基準」の発表(大学院の自己点検・評価等) ★「看護職員の養成に関するカリキュラム等」の改正 *「言語聴覚士法」の制定 *「医療法」の改正(インフォームド・コンセントの努力義務化) | 54 | 14 | 6 |
| 1998 | ☆「准看護婦問題検討会」報告 ☆「看護記録開示に関する検討プロジェクト」の提言 | 65 | 22 | 7 |
| 1999 | ☆日本看護協会「医療現場の改革」(リスクマネジメント) ☆「准看護婦の移行教育に関する検討会」報告書 ☆「准看護婦の資質向上に関する検討会」報告書 ☆「地方分権の推進及び准看護婦試験の基準」の策定 *「精神保健法」の一部改正 *「労働基準法」の改正(女子保護規定の撤廃) ★「保健婦助産婦看護婦学校養成所指定規則の一部を改正する省令」公布(専攻科等) | 76 | 31 | 9 |
| 2000 | ☆「リスクマネジメント検討委員会」報告書 ・「介護保険制度」の実施 *「児童虐待の防止等に関する法律」の成立, 施行 ☆「看護職員の需給に関する検討会」報告書(介護保険制度の実施に伴う需要増等) | 86 | 36 | 11 |
| 2001 | *「医療法」の改正 *「医師法」の改正(障害者等に関する欠格事由の適正化等) *「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」の施行 *「予防接種法」の一部改正(インフルエンザ) ★「保健婦助産婦看護婦法」の改正(名称改正等) | 91 | 44 | 15 |
| 2002 | ★「保健師助産師看護師法」の施行(名称改正等) ★「保健師助産師看護師学校養成所指定規則の一部を改正する省令」の施行(准看護師カリキュラムの改正) ☆「大学における看護実践能力の育成の充実に向けて」-「看護基礎教育における技術教育のあり方に関する検討会」報告書 ☆「新たな看護のあり方に関する検討会」中間まとめ ☆厚生労働省「看護師等による静脈注射の実施について」 | 100 | 54 | 16 |

(3)合格発表の早期化に必要な準備期間および出題形式の改善等

このことにより、長い間画一的に決定された試験日をできるだけ現状の雇用実態（4月採用）に合致するように弾力的に改正されることとなった。

3. 大学への編入制度の改正

1999年には、学校教育法の改正により専修学校卒業の看護師の大学編入が可能になった。この専門学校卒業者の大学への編入学については、大学審議会の大学教育部会において1992年以降6年間にわたり検討された¹⁰⁾。1995年には「大学教育部会における審議の概要－高等教育の一層の改善について（報告）」、1997年には「高等教育の一層の改善について（答申）」を受けて、一定の基準を満たす専門学校の卒業生に対して大学への編入学の途が開かれた。その間、1993年には日本看護協会からも「専修学校卒業者の学士課程進学に関する研究報告書」が提出され、専修学校を卒業した看護師の大学編入が可能となるプログラムが提言された。

4. 准看護師における看護師への途拡大

1999年6月の「看護師2年課程検討会」報告書では長年業務に従事している准看護師における看護師への途を拡大するための方策が検討された。

5. 看護職者の名称の改正と資格取得の拡大

1999年11月には保健師助産師看護師法が一部改正され、男子においても「保健士」の名称を用いて保健指導に従事することができることとなった。

さらに、2001年12月には保助看法の一部改正により、保健師、助産師、看護師、准看護師への名称改正や絶対的欠格事由の条項の撤廃等の法整備が行われた⁷⁾。

6. 新しい基準作成の動き

一方、これらの規制緩和が進行する中、1993年「看護業務検討会」報告は看護業務改善の基本的視点を示すとともに、他の職種との連携、看護業務自体の在り方、勤務体制等についても考え方を示した¹¹⁾。続いて1994年、看護学教育研究委員会は「21世紀の看護学教育－基準の設定に向けて－」¹²⁾、1996年の「看護学の大学院の基準設定に向けて」¹³⁾報告が相次いで公表され、看護教育改革への具体的な改善基準が示された。2001年12月の「保健師助産師看護師法」の改正では守秘義務規定が保健師、看護師、

准看護師に加わり⁷⁾、さらに「医療法」が改正されて、インフォームド・コンセントを医療従事者の努力義務としたこと¹¹⁾等、規制強化の動きが見られるようになった。

規制の強化は1999年頃から医療現場における重大な事故が多発するようになってきた¹⁴⁾ことにより顕著となってきた。同年4月の日本看護協会から提出された「医療現場の改革」¹⁵⁾では；

- (1)リスクマネジメント検討委員会の設置
- (2)リスクマネジメントに関する業務のガイドラインの作成と普及
- (3)看護職個人や医療機関に対する支援の強化
- (4)医療機器・器材の安全管理とその開発について医療機器メーカー等への提案活動
- (5)市民からの意見や相談への対応

が提言され、9月には「組織でとりくむ医療事故防止－看護管理者のためのリスクマネジメントガイドライン」が配布された。さらに、2000年12月には第1回リスクマネージャー養成研修が開始された。

このような状況下で、2002年3月に看護教育の在り方に関する検討会から「大学における看護実践能力の育成の充実に向けて」¹⁶⁾が発表され、看護教育の在り方の検討から看護実践能力の育成に向けた教育課程とその実施体制について充実・発展方策が提言された。

ま と め

以上のことから、看護教育における規制緩和は教育を受ける学生や学校の設置、運営等に関する多くのメリットがもたらされた。

学生については、多様な入学試験制度の導入により、学生の個性が尊重され学習機会が広がった。また、カリキュラムの大綱化により、各校の特色ある自主的で多様な学習方法や幅広い自由な単位履修が可能となった。入学年齢の引き下げや就学期間にも能力主義が取り込まれ規制緩和が進展した。特に、専修学校卒業者が学士課程へ編入学できるようになったことは専修学校卒業者の多い看護界においては大きなメリットである。併せて、学位授与機構および夜間・定時制の大学院等の設置は生涯学習を充実させ、促進させることとなった。学校の設置・運営については、校舎面積の基準縮小や設置手続の簡素化および多様な実習施設の選択が可能となった。

一方、デメリットとしては、医療事故の多発に象徴される「看護実践能力の低下」の問題が挙げられる。このことはカリキュラムの大綱化による「ゆと

り」が授業時間数、特に臨地実習時間の削減を余儀なくされたことと無関係とは言い難い。

ここに2002年3月、看護教育の在り方に関する検討会から出された報告「大学における看護実践能力の育成の充実に向けて」においては学生の看護実践能力の到達度が不明であることを問題とし¹⁶⁾、教育の質や教師の教育能力等が問われることとなった。

看護学教育は規制緩和されつつあるが、それに伴うカリキュラム改革、臨地実習の改革、教員の資質向上と改善（FDと教育能力の育成）が益々重要となってくると考えられる。

（この資料は平成14年度 千葉大学看護学部附属看護実践研究センター プロジェクト研究成果の一部である。）

文 献

- 1) 総務庁編：2000年版 規制緩和白書－これまでの規制緩和の歩みと規制改革の将来展望－。大蔵省印刷局，2000。
- 2) 文部省編：平成7年度 我が国の文教施策 新しい大学像を求めて－進む高等教育の改革－。大蔵省印刷局，1996。
- 3) 文部省編：平成11年度 我が国の文教施策 進む「教育改革」。大蔵省印刷局，1999。
- 4) 文部科学省編：平成13年度 文部科学白書 21世紀の教育改革。財務省印刷局，2002。
- 5) 高等教育研究会編：大学審議会全28答申・報告集－大学審議会14年間の活動の軌跡と大学改革－。ぎょうせい，2002。
- 6) 文部省内生涯学習・社会教育行政研究会編：生涯学習・社会教育行政必修 平成14年版。第一出版，2001。
- 7) 看護行政研究会監：平成14年度版 看護六法。新日本法規：名古屋，2001。
- 8) 「看護教育」編集室編：看護教育新カリキュラム展開ガイドブック1新カリキュラムの改正のポイント。医学書院：東京，1996。
- 9) 「看護教育」編集室編：看護教育新カリキュラム展開ガイドブック13 保健婦助産婦看護婦学校養成所 指定規則等の改正。医学書院：東京，1996。
- 10) 大室律子：「専門学校卒業者の大学編入学」を可能とした制度改革について 専門学校卒業者の大学編入学を中心に解説。看護教育，39：755-759,1998。
- 11) 日本看護協会編：平成13年度版 看護白書 21世紀－看護職の課題，日本看護協会の方針と活動。日本看護協会出版会：東京，2001。
- 12) 看護学教育研究委員会報告：21世紀の看護学教育－基準の設定に向けて－。大学基準協会資料第41号 平成6年4月，1994。
- 13) 看護学教育研究委員会報告：看護学の大学院の基準設定に向けて。大学基準協会資料第46号 平成8年7月，1996。
- 14) 医療事故例：<http://www.dscyoffice.com/public/jiko/jikko10.htm>
- 15) 日本看護協会編：平成14年度版 看護白書「まちの保健室」構想とモデル事業＊看取りの看護の実践＊安全な医療・看護の提供。日本看護協会出版会：東京，2001。
- 16) 看護学教育のあり方に関する検討会：報告 大学における看護実践能力の育成の充実に向けて。2002。

Deregulation in the Education : The Transition of Nursing Education

Noriko GODA, Ritsuko OHMURO¹⁾, Sachiko HOSOGOE²⁾,
Chiharu NISHIYAMA³⁾ and Yoshiko SUZUKI⁴⁾

Key Words : deregulation, flexibility, education, nursing education

Department of Nursing, Faculty of Health Sciences, Okayama University Medical School

1) Center for Education and Research in Nursing Practice, School of Nursing, Chiba University

2) Iwate Prefectural University Faculty of Nursing

3) Kiryu Junior College School of Nursing

4) Ayase-Nishi Kanagawa Prefectural High School