

総括研究報告書

地方自治体が行う保健事業の外部委託において、
事業の質を確保するための方策に関する研究

研究代表者 森 晃爾

地方自治体が行う保健事業の外部委託において、 事業の質を確保するための方策に関する研究

研究代表者 森 晃爾 産業医科大学産業生態科学研究所産業保健経営学

研究要旨：

地方自治体が実施する保健事業において、多くの保健事業が外部委託されている。保健事業を外部に委託する際、事業の質を保つためには、企画、実施、評価、見直し全体の流れの中で、保健事業に対する知識を持つ保健師等の保健専門職が関与し、適切な対応をしていくことが必要である。そこで、そのような流れの中で、保健専門職が関与して、委託の判断、委託先の選定、委託先の実施管理、委託先の見直しを行うことによって保健事業全体の水準を向上させるためのガイドを作成することを目的に調査研究を行うことにした。2年間の研究期間のうち、初年度である平成25年度は、自治体が行う保健事業の外部委託に関する良好な実践事例を調査し、その結果をもとに、質の高い外部委託を行うために委託元である自治体の保健師等の保健医療専門職が行うべき事項を整理したチェックリストの開発と、実態状況を明らかにするための調査表の作成を行った。

「自治体が行う保健事業の外部委託に関する良好な実践事例の調査」では、機縁法で選出した6自治体に対してインタビュー調査を行い、良好実践事例より外部委託における様々な留意点や対応における工夫等が抽出された。

「外部委託プロセスのチェックリストを盛り込んだ調査表の開発」では、まず委託元である自治体の保健師等の保健医療専門職が行うべき事項を整理したチェックリストを作成した。その上で、チェックリスト項目を盛り込むとともに、自治体事業の委託実施状況とその種別(競争入札/随意契約)や委託における課題も把握できる調査表を作成し、平成26年1月に全国の市町村に配付し、回収を行った。

最終年度に当たる平成26年度は、全国調査の結果を分析し、委託の実態が明らかになるとともに、その結果や良好実践事例調査の結果をもとに、「地方自治体における保健事業の外部委託に関するチェックリストおよび改善ガイド」および「保健事業の外部委託に関する良好実践事例集」を作成する予定である。また併せて、外部委託を含めた保健事業の質の向上に貢献する上で必要な保健専門職の資質を検討する予定である。

研究分担者

曾根智史 国立保健医療科学院企画調整主幹
鳩野洋子 九州大学大学院医学研究院保健学部門教授
柴田喜幸 産業医科大学産業医実務研修センター特任准教授
永田昌子 産業医科大学産業医実務研修センター助教

A. 研究の背景と目的

地方自治体が実施する保健事業においては、拡大する要求に対する保健専門職の人員不足やその他の要因によって、多くの保健事業が外部委託されている。保健事業を外部に委託する場合においては、事業ごとに企画、実施、評価、見直し全体の流れを明確にしたうえで、外部委託の必要性の検討や委託先の選定等が適切に実施されることが、保健事業の有効性を維持するためには不可欠である。また、その過程で保健事業に関する知識を持つ保健師等の保健専門職が関与することが必要である。しかし現実には、多様な保健事業についてその種類によって委託先のタイプが異なるため委託の手順が複雑であるとともに、保健師等の事業内容を理解する保健専門職が十分に委託に関わっていない実態が存在する。

そのような現状を改善するためにも、それぞれの保健事業について、保健専門職が関与して、委託の判断、委託先の選定、委託先の実施の管理、委託先の見直しを行うことによって保健事業全体の水準を向上させるためのガイドを作成したり、委託先の質の評価や管理を行うための保健師等の保健専門職の資質向上を行ったりして、保健事業運営の中で適切に外部委託が行われるような環境整備が必要である。そこで、地方自治体で実施される各種保健事業における外部委託の実態を調査するとともに、事業全体の成果と効率を両立させる外部委託のあり方を検討するとともに、良好実践事例の収集・分析および保健師等の保健専門職が外部委託を含めた保健事業の質の向上に貢献する上で必要な資質の検討を行うこととした。

このうち、初年度である平成25年度は、自治体が行う保健事業の外部委託に関する良好な実践事例の調査を行い、その結果をもとに、質の高い外部委託を行うために委託元である自治体の保健師等の保健医療専門職が行うべき事項を整理したチェックリストの開発と、外部委託の実態を明らかにするための調査表の作成を行った。

B. 分担研究の内容

1. 自治体が行う保健事業の外部委託に関する良好な実践事例の調査

機縁法で選出した6自治体に対してインタビュー調査を行った。6自治体のうち2自治体が一般競争入札方式で、4自治体が随意契約方式で外部事業者を選定していた。また、委託事業の内容は、特定保健指導が4自治体、高齢者保健（二次予防事業通所型介護予防事業）が1自治体、母子保健が（両親学級）1自治体であった。

良好な事例として、外部委託前に自治体内で委託事業の詳細なマニュアルを作成し、それに基づいた仕様書の作成を事務職と協働して行っていた競争入札時の事例や、外部事業者が限られるなかで、事業者を育成するような姿勢で積極的に関わっている事例などが収集された。また外部委託に関する課題として、(1)委託された保健事業のサービスの質を担保することが容易ではない、(2)サービス提供の際に得られる住民の情報が内部スタッフに伝わりにくくなる、(3)内部スタッフが外部委託されたサービスを経験できる機会がなくなる、などの課題も聴取された。

委託事業、自治体の規模や方針、地域の資源やニーズなどの要因により、望ましい外部委託の方法は異なるが、全国の

自治体において、課題を最小限にとどめ、保健事業の成果を上げるためには、今後いくつかの支援が必要と考えられた。

2. 外部委託プロセスのチェックリストを盛り込んだ調査表の開発

まず、委託元である自治体の保健師等の保健医療専門職が行うべき事項を整理したチェックリストを二段階で作成した。第一段階として、1のインタビュー調査の内容から、委託事業の質の確保のために重要と思われる項目を抽出、整理して40項目のチェックリスト原案を作成した。第二段階として、インタビュー対象者に郵送法により項目の妥当性を尋ね、回答に基づいて研究班内で検討を繰り返し、最終的に38項目からなるチェックリストを開発した。チェックリストは、その作成プロセスから一定の内容妥当性を有していると考えられた。

その上で、全国調査に向けて、チェックリスト項目を盛り込んだ調査表を作成した。調査表は自治体事業の委託実施状況とその種別(競争入札/随意契約)や委託における課題も把握できるものとした。作成した調査表を平成26年1月に全国の市町村に配付し、年度内に回収を行った。次年度において詳細な分析を行う予定である。

C. 考察

住民の保健事業へのニーズの高まりを受けて、多くの自治体において保健事業の外部委託が行われている。自治体が保健事業を行う際、まず、直営で実施する範囲または外部委託する範囲を検討することになる。その際、外部委託の範囲の決定を適切に行うためには、まず外部委託の意義と課題を明確に意識することが

必要となる。昨今、保健事業の多様化によって、保健師の重要な業務である地域診断を行う時間が十分に確保できないといった課題が存在する。外部委託の意義として、まず限られた自治体保健師等の内部の専門資源が、自治体の内部で行うべき業務の遂行に当てることができる時間を確保することが挙げられる。次に、自治体内部では実施困難なサービスを提供という意義がある。実施困難なサービスには、時間の確保が難しい週末における事業や個別の専門的な技術が必要な事業が相当する。さらに、一部外部委託を行うことによって、外部の専門職の技術に接することになり、内部スタッフが自らの技術を磨くことに積極的になるといった効果を期待することが挙げられる。

一方、外部委託にはいくつかの課題が存在する。主なものとして第一に挙げられるのが、委託先のサービスの質への不安である。提供されている質が仮に高くても、質の管理状況や実際のサービスが見えない状況において、質に対する不安が生じる。第二に、サービス提供の際に得られる住民の情報が内部スタッフに伝わりにくくなることである。第三に、内部スタッフが外部委託されたサービスを経験できる機会がなくなり、専門職の育成における課題が生じることである。

いずれにしても、自治体の内部スタッフが直接行っても、外部に委託しても、住民の立場からすれば、実際の提供者による区別はなく、自治体が提供するサービスとみなされるため、保健事業を外部委託する行う際には、自治体はそのサービスの質についても責任を持たなければならない。したがって、以上のような外部委託の意義と課題を意識して、外部委託の範囲を決めた上で、外部委託の課題

を可能な限り解決できる適切な外部委託が実施されなければならない。具体的には、外部委託先の選定や委託内容や実施計画の策定を含む企画、外部委託先によるサービスの提供、評価および見直しの流れに沿ったプロセスを明確にした上で、外部委託を実施していくことが不可欠である。また、その過程で保健事業について専門的な知識を持つとともに、地域のニーズを十分に理解している保健師が主体的に関与していくことが質の高い外部委託には必要である。

外部委託のプロセスは、どのような自治体においてもある程度共通の留意点が存在すると考えられるが、委託候補となる外部事業者が豊富な自治体と外部資源が限定的な自治体では、一部で留意点が異なってくる。前者では、契約の遂行状況やサービスの質の管理状況を監査したり、事業者間で競わせたりしながら、一定の緊張感を保つ方法を選択しうる。一方後者では、限られた外部事業者を育成するような姿勢で、積極的に関わっていくことが望ましい。現実には、委託先を選別できる豊富な外部資源を持つ自治体はそれほど多くないと考えられ、信頼できる事業者を外部委託の関わりの中で地域資源として育てていくようなアプローチが求められる。

いずれにしても、全国の自治体において、地域のニーズに合った外部委託が適切に行われ、保健事業の成果を上げるためには、今後いくつかの支援が必要と考えられる。具体的には、事業全体の成果と効率を両立させる保健事業の外部委託における基本的事項をまとめたガイドの

作成、各自治体の工夫や成果をまとめた良好実践事例集の作成、外部委託に主体的に関与する保健師に向けた研修プログラムの開発・提供などである。

そこでまず、質の高い委託を行うためのチェックリストを開発した。本チェックリストの特徴としては、委託の種別、すなわち競争入札か随意契約かにより一部の項目を分けたことが挙げられる。また、質問項目の内容に関しては、委託における仕様書の重要性に鑑み、仕様書の作成に関する内容を盛り込んでいること、仕様書作成や契約時の一般職との共同を記載したこと、委託先との関係性に関する事項を加えたことなどがある。

今後、今回作成されたチェックリストを基本に、事業全体の成果と効率を両立させる保健事業の外部委託における基本的事項をまとめたガイドを作成する予定であるが、そのためには現在の委託の実態を把握することが不可欠となる。自治体の外部委託に関する全国調査は、平成16年以降実施されていないため、今回作成した委託事業の質を確保するためのチェックリスト項目を盛り込んだ調査表を作成して、自治体への配布および回収を行った。今後、回答の詳細な分析をもとに、現状の委託事業の実態が明らかにしていく予定である。

D . 発表表

平成 25 年度中はなし