

第 2 章 外部委託の流れ

図1に地方自治体における保健事業の外部委託のプロセスをフロー図として示しました。数字はマネジメント項目（p23,24）です。以下、順を追って説明します。

1. 保健事業自体の目的の明確化

先に「I 保健事業外部委託に関わる基本的な考え方」にも述べたように、外部委託するしないにかかわらず、保健事業の事業主体はあくまで自治体であることから、通常の事業と同様にまずは事業自体の目的を明確にする必要があります。予め法律等で実施が決められている事業でも、適正かつ効果的な実施のためには、まず自治体にとっての目的を明確にする必要があります。

◎用語の説明【委託と補助】

委託：委託契約に基づき、保健事業を委託元である地方自治体に代わって第三者が実施すること。第三者である事業者は、「代わって」サービスを提供する位置づけなので、事業主体はあくまでも自治体です。

補助：事業主体は補助金を受け取った事業者です。

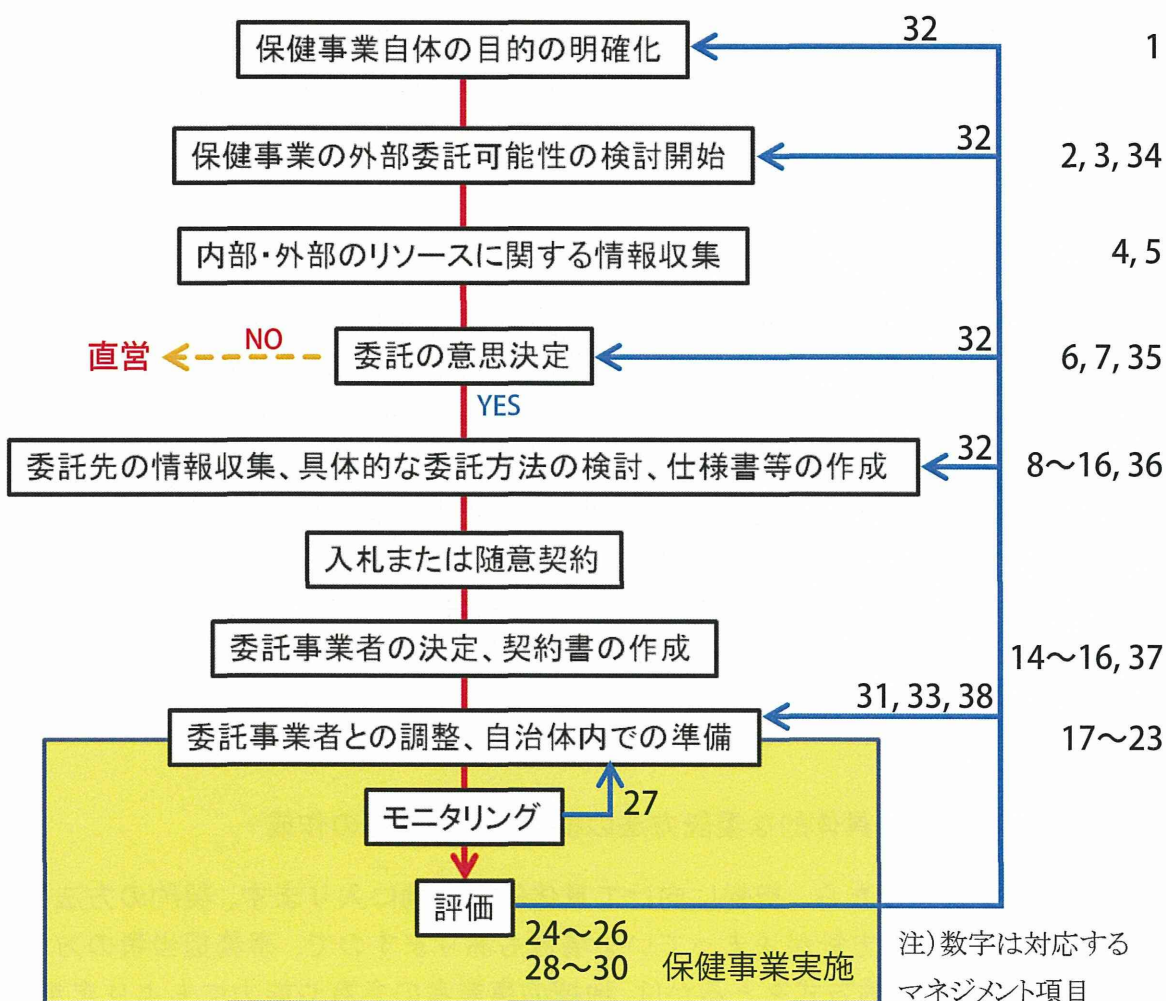


図1 外部委託のプロセス

2. 保健事業の外部委託可能性の検討開始

直営で実施することが予め決まっている場合を除いて、外部委託の可能性を検討することになります。委託するメリット、デメリットを検討するとともに、外部委託に関する自治体の方針を確認することが必要です。自治体によっては、保健事業に限らず、様々な理由で外部委託を推進しているところがあります。その点を管理職らに確認する必要があるかもしれません。

さらに保健専門職間で外部委託に関して意見の相違や温度差がある場合もあります。できれば、普段から外部委託に関する意見や情報の交換ができる場を設けておくと、いざ検討、というときに迅速かつ入念な対応が可能になります。

3. 内部・外部のリソースに関する情報収集

この情報収集は、委託するメリット・デメリットを客観的に判断するために重要なものです。内部のリソースは主としてその事業に関して人の配置、特に保健専門職の配置ができるかどうか为中心となります。土日や夜間の実施が考えられる場合はなおさらです。

外部のリソースは、特にその保健事業を担える委託先があるかどうかが必要になります。数だけではなく、その力量（業務運営能力、専門職の有無、過去の実績等）に関する情報も重要です。場合によっては、近隣の市町村内のリソースに関する情報も必要になるかもしれません。

4. 委託の意思決定

収集した情報やその他の状況を勘案して、組織としての意思決定をします。委託することになった場合は特に、委託する目的が明確に組織の関係者間で（保健専門職、事務担当者等を問わず）で共有され、合意されていることがその後の実施にとって重要になります。また意思決定のプロセスに保健専門職の意見が反映されるような体制を作りましょう。さらに、委託の目的が達成されたかどうかをあとで評価することになりますから、具体的な、できれば数値で表せる指標を考えておくとよいでしょう。

結果的に直営の意思決定がなされた場合も、その事業の目的や必要なリソースがより明確に把握されたわけですから、委託の可能性について検討したことは決して無駄にはなりません。

5. 委託先の情報収集、具体的な委託方法の検討、仕様書等の作成

委託することが決まったら、契約に向けて具体的な行動に入ります。契約の方法や手順については、自治体ごとに方針が決まっている場合もありますので、事務担当者の方に問い合わせてください。どの契約方式をとるかは、地域の事業者の多寡や能力にもよります。また、契約の方法にはそれぞれ一長一短がありますので、それらを十分に考慮して、事業の特徴に

合った適切な契約方式を選択してください。多くの場合、仕様書を準備しなければなりません。これはいわば委託事業の設計図ですので、事務担当者に丸投げせず、内容について保健専門職が積極的に関与することが不可欠です。

先に検討したように、委託することによるデメリットも必ず存在します。できれば、そのデメリットを最小限に抑える工夫も仕様書に盛り込むとよいでしょう。例えば、保健指導の外部委託において、実務に自治体保健専門職が携わらなくなるため、指導技能の維持や若手の育成に支障を来すことがデメリットとして懸念される場合には、一定の頻度で自治体保健専門職が指導実務に携わる旨を仕様書に記載しておくという方法もあります。

いずれにせよ保健専門職が事務担当と十分に意思疎通を図り、最適な事業者と最適な形で契約を結ぶことが委託事業の成否を決めると言っても過言ではありません。ここが保健専門職の腕のふるい所です。

◎用語の説明【委託契約の方法】

競争入札：入札情報を公告して参加申込を募り、参加申込者同士で競争に付して契約者を決める方式です。誰でも入札に参加できる一般競争入札と参加申込者の資格に制限を設ける指名競争入札があります。

随意契約：競争入札によらず、任意で決定した相手と契約を締結する方式です。ただし、専門性が高い事業の場合、随意契約をする事業者を決める前に、プロポーザル方式やコンペ方式を用いて選考を行う場合もよくあります。

◎用語の説明【競争型・公募型の随意契約の方法】

プロポーザル方式（企画競争）：当該業務の内容が技術的に高度なもの又は専門的な技術が要求されるものについて、事業者側に技術提案書（プロポーザル）の提出を求め、技術的に最適な事業者を選定する方式。

コンペ方式：外部委託をする際に、複数の事業者に事業の詳細な実施計画を提案してもらい、その中で最も優れた計画を選定する方式。

◎用語の説明【仕様書とは】

仕様書：委託する事業（サービス）が明確に満たさなければならない要求事項を書面で示したもので、いわば、保健事業の設計図である。プロポーザル方式で委託事業者を公募する際や契約の際に自治体側が作成する。

6. 委託事業者の決定、契約書の作成

契約書については、事務担当と一緒に細心の注意を払って内容を吟味することがとりわけ重要になります。委託先に実施してほしいことは具体的に記載しておく必要があります。契約後に、新たにやってほしいことを伝えても、実施は困難です。自治体の慣例により契約書や仕様書に詳細な具体的事項を盛り込むことが困難な場合もありますが、その時は、実施要

領や実施マニュアルを添付することでその部分を補完することもできます。

委託契約後も、自治体の保健専門職の役割がなくなるわけではありません。事前打ち合わせ、モニタリングや委託に関する評価など、直営にはない新たな役割が生ずることを忘れないようにしましょう。

7. 委託事業者との調整、自治体内での準備

契約締結後から事業開始までの間に委託事業者との細かな打合せや調整が必要になります。ここで、まず大切なのは、委託事業者と事業の目的に関する共通理解を得ておくことです。ともすれば、運営の細部に目が行きがちになりますが、まずは、事業の目的やゴールを委託事業者に理解してもらい、原則を確認し合うことから始めましょう。

また当然のことですが、自治体側の保健専門職の担当と事務担当、委託事業者側の保健専門職の担当と事務担当を明確にして、窓口を整理する事は基本です。そうすることで無用な行き違いを避けることができます。

委託事業者が当該保健事業を初めて実施する場合や能力的に若干不十分と判断される場合(特に地域資源が乏しい場合)は、特に自治体側で委託事業者を育成する姿勢が大切です。参加者の個人評価方法を共同で開発したり、委託事業者に対する研修会を実施したりするなどして、地域の委託事業者の足りない部分を補っていくことも当初は必要かもしれません。

また、委託事業者との調整と平行して、自治体内部での調整も必要となります。事業のモニタリングをどうするのか、事業自体の評価をどのように計画し、実施していくのか、あるいは、参加住民の意見や苦情をどのように把握し改善につなげていくのか、など検討課題は多くあります。委託事業であっても、PDCAを回すのは自治体側の責任であることを改めて認識する必要があります。

8. モニタリング

この場合、モニタリングとは、契約内容に沿ったサービスが実際に提供されているかを確認することです。保健事業の場合、多くは実際にサービスが提供されている場に行って確認することが必要です。ただ、その頻度は事業の性質、委託事業者の状況や自治体側の事情によっても異なります。毎回、最初から最後まで自治体の担当者が張り付く場合もあれば、最初は張り付くけれども、徐々に頻度を減らしていく場合もあります。モニタリングについては、まず自治体内部できちんと目的やチェックポイントを検討してから、契約内容に合わせて委託事業者と調整していくとよいでしょう。

また、現場でのモニタリングの際には、実際の事業利用者の反応を確認する場を設けることも重要です。それによって、数値だけでは判断できないサービスの質を確認することができます。場合によっては、利用者にアンケートやヒアリングを実施することも考慮しましょう。

いずれにせよ、モニタリングは単に委託事業者を「監視」するのではなく、気づいた点を

彼らに随時フィードバックし、契約内容の範囲内でより質の高いサービスになるよう改善を進めるのが目的です。したがって、モニタリングの結果について、日常的に委託事業者と意見交換をする場が必要となります。委託事業者と顔の見える関係を築くことが大切です。ただし、馴れ合いは禁物です。お互いの立場を理解した上で、敬意を持って接し、よりよい信頼関係を保ちましょう。

9. 評価

委託であろうと直営であろうと事業自体の評価は必要ですが、委託の場合、契約内容の遵守状況の評価および委託した目的の達成度の評価が加わります。契約内容の遵守状況については、モニタリングで随時チェックし、フィードバックをしています。フィードバックによる改善の状況も含め、契約された要求事項がどの程度達成されたかを全体的に評価します。遵守されなかった場合はその理由を分析し、次年度の委託先の選定に役立てます。

委託した目的は、(4)で共有・合意した委託の目的がどの程度達成されたか、(2)で検討した委託のメリット、デメリットが実際にはどうだったかによって評価されます。例えば、サービス利用者層の拡大、費用削減などが目的の場合は、実績の数字で評価可能です。

また、事業自体の評価、つまり事業の目的が達成されているのかも評価しなければなりません。これは、直営の場合と同様で、この評価は、自治体側がPDCAをきちんと回すことができるかどうかの要となります。

以上の評価結果は、関係者にフィードバックし、共有するとともに、事業自体の目的の明確化や外部委託可能性の検討、委託の意思決定、事業者との調整等の各段階の改善や意思決定に役立てます。

10. 体制

以上が図1の外部委託のプロセスに沿った説明ですが、加えて、全体として、外部委託を円滑に進めるための体制づくりが重要になります。

①保健事業の外部委託に対する考え方に関して保健専門職間で合意しているか、②委託可能性の検討、委託契約の方法や委託内容(要求事項)の決定、委託事業者の最終的な決定等に保健専門職が関わったり意見が反映されたりする環境が整備されているか、が特に重要です。もし、委託を検討する時点でその体制が整っていない場合は、管理職や事務職の協力や理解を得るための働きかけを行う必要があります。外部委託は、直営と異なり、「委託事業者選定」や「契約」というプロセスが加わるため、保健専門職が近寄りがたく感じられるかもしれませんが、PDCAのP(Plan)を実行するという点では変わりはありません。これらのプロセスにも保健専門職が関われるよう知識と技術を身につける姿勢が重要です。

第3章 保健事業外部委託のマネジメント

委託事業のマネジメント項目一覧 チェックリスト

【委託の検討および決定】

- 1. 委託を考える事業の目的を明確にする
- 2. 委託するメリット・デメリットの双方を検討する
- 3. 委託に関する自治体の方針・方向性を確認する
- 4. 対象事業に関する自治体内の資源(人員・予算)についてアセスメントを行う
- 5. 対象事業に関する地域の資源についてアセスメントを行う
- 6. 委託する目的を明確にする
- 7. 委託する事業の目的、内容や、委託を行う目的について、事業に関係する職員(事務担当者および保健専門職)で合意する。

【委託方法・委託先の検討】

- 8. 委託事業者に求める具体的な業務内容を明確にする
- 9. 委託契約の方法(一般競争入札か、随意契約か)の方法について、事業に関係する職員間で合意する
- 10. 委託することによって生じるデメリットを軽減する方法を検討する
- 11. 委託する事業に関して、委託後に保健専門職が行う役割を明確にする
- 12. 委託事業者の選定に関して、その選定基準を事業に関係する職員で合意する
- 13. 委託する可能性のある事業者の業務実績や業務遂行能力について情報収集する

【仕様書・契約書の作成】

- 14. 必要な事項が盛り込まれた仕様書・契約書を作成する
- 15. 仕様書・契約書に記載することが難しい詳細な実施を求める事項に関して、仕様書以外の実施要領やマニュアル等で提示する
- 16. 仕様書・契約書の作成に事務担当者の協力を得る

【契約締結から事業開始までの委託先との調整】

- 17. 委託事業者と事業の目的を共有する
- 18. 委託事業のモニタリングを行う保健専門職を決める
- 19. 委託事業者との調整窓口となる保健専門職を決める
- 20. 委託事業者の担当窓口(担当者)を明確にする

【契約締結から事業開始までの自治体内での準備】

- 21. 事業のモニタリングの方法を具体的に決定する
- 22. 事業の評価方法を具体的に決定する
- 23. 対象となる住民の意見や苦情等を把握できる場やしきみを整える

【委託事業者によるサービス提供期のモニタリング】

委託事業のモニタリングを行う

- 24. 契約内容に準じたサービスが提供されているかを確認する
- 25. 委託事業者のサービスの質を具体的に確認する
- 26. 対象となる住民の反応を確認する機会を設ける
- 27. 委託事業者の担当者と日常的に意見交換を行う

【委託事業者によるサービス提供終了時の評価】

委託事業の評価を行う

- 28. 委託した事業の保健事業としての目的の達成度の評価を実施する
- 29. 委託した目的の達成度の評価を実施する
- 30. 契約内容の遵守状況に関する評価を実施する
- 31. 委託先に評価結果をフィードバックする
- 32. 評価結果をふまえ、委託継続の可否を含めた検討を行う
- 33. 評価結果をふまえた委託事業の改善を行う

【体制】

- 34. 保健事業における委託をどのように考えるか、保健専門職間で合意している
- 35. 委託するか否かに関して、保健専門職の意向が反映される(体制がある)
- 36. 委託契約の方法(一般競争入札か、随意契約か)に関して、保健専門職の意向が反映される体制がある。
- 37. 委託事業者の最終的な決定に、保健専門職は関与できる(体制がある)
- 38. 委託事業者との日常的な意見交換以外に、時間をかけて話し合う場が設定できる

I, 委託の検討および決定

1. 委託を考える事業の目的を明確にする

【ねらい】

事業目的を自治体内で共有するとともに、委託に当たって委託先に明確に伝えます。

【基本的考え方】

保健事業は住民の健康の保持増進を行うために実施されています。委託してもその事業の目的は変わりません。委託事業者との調整や評価のためにも、事業の目的が明確になっていることが必要です。

2. 委託するメリット・デメリットの双方を検討する

【ねらい】

事業を委託することが妥当であるのかについて判断する材料にします。

【基本的考え方】

委託には、当然メリットとデメリットが生じます。それらをまず明確に認識することが必要です。

3. 委託に関する自治体の方針・方向性を確認する

【ねらい】

自治体の方針に沿っているか、確認します。

【基本的考え方】

委託に関する方針を出している自治体も少なくありません。保健事業委託の検討においては、自治体の方針を十分考慮した上でおこなわれる必要があります。

4. 対象事業に関する自治体内の資源(人員・予算)についてアセスメントを行う

【ねらい】

事業を委託する必要があるか、また事業全体のどの部分を委託するかについて判断する材料にします。

【基本的考え方】

なぜ直営では不可能であるのかを明確にします。また事業全体のどの部分を委託することが妥当か検討します。それは事業を委託することが妥当か否かの判断材料の一つになります。

5. 対象事業に関する地域の資源についてアセスメントを行う

【ねらい】

事業を委託することが妥当か、どのように委託先を選定するかについての判断の材料にします。

【基本的考え方】

対象事業に関して、当該地域に委託できる資源があるのか、その資源の力量も含めて明確にします。将来を見越して、地域の状況によっては、現在は十分な能力がなくても、将来的に資源となるように働きかけが必要な場合もあります。

6. 委託する目的を明確にする

【ねらい】

事業を委託することを関係者に説明するとともに、委託がうまくいったかどうかについての基準にします。

【基本的考え方】

自治体の事業は、租税で運営されており、すべての活動には説明責任が伴います。直営でなく委託を行う妥当な理由が明確に示される必要があります。またそれは委託事業の評価の項目になります。

7. 委託する事業の目的、内容や、委託を行う目的について、事業
に
関係する職員(事務担当者および保健専門職)で合意する

【ねらい】

よりよい委託にむけて、関係者の意識統一を図ります。

【基本的考え方】

効果的な委託を行う上では、事業の必要性や内容を十分知っている専門職と、委託のプロセスや事務上の手続きに詳しい事務担当者との共同が求められます。共同を行うためには、これらの項目に関する合意が出発点となります。

II, 委託方法・委託先の検討

8. 委託事業者を求める具体的な業務内容を明確にする

【ねらい】

委託しても必要な業務が提供され、事業の目的が達成されるようにします。

【基本的考え方】

事業を直営で行う場合、地域の状況等に応じて、様々な工夫が行われています。それらは委託しても継続して実施して欲しい事項です。そのような工夫も含め、質の高い事業展開のために委託事業に実施して欲しい事を具体的にしておきます。

9. 委託契約の方法(一般競争入札か、随意契約か)の方法について、事業に関係する職員間で合意する

【ねらい】

事業にあった委託契約の方法を検討します。

【基本的考え方】

委託契約の方法には、それぞれ一長一短があります。そのことを理解した上で、どの方法がよいか合意します。これは、次の段階である仕様書・契約書の作成や、契約締結後に関係者が果たすべき役割を検討することにもつながります。

10. 委託することによって生じるデメリットを軽減する方法を検討する

【ねらい】

委託によるデメリットを最小限にします。

【基本的考え方】

目的をもって委託を行っても、必ずデメリットが生じます。デメリットに関して多角的な観点から予想し、できるだけデメリットが生じないような委託方法を考えます。

11. 委託する事業に関して、委託後に保健専門職が行う役割を明確にする

【ねらい】

委託事業に関して、自治体保健専門職しかできない事、行うべき事を明確にします。

【基本的考え方】

事業を委託したら、その事業に関して自治体保健専門職の役割は何もなくなるわけではありません。自治体保健専門職にしかできない事、自治体保健専門職が行うべき事を具体的にしておきます。

12. 委託事業者の選定に関して、その選定基準を事業に係る職員で合意する

【ねらい】

委託先の選定にあたっての、重視する事項を合意するとともに、事業者選定の透明性を担保します。

【基本的考え方】

質の高い委託事業者を選定できる要素を明確に提示することは、評価の適切性と透明性を確保することにつながります。

13. 委託する可能性のある事業者の業務実績や業務遂行能力について情報収集する

【ねらい】

委託事業者の能力を査定します。

【基本的考え方】

質の高いサービスの提供が可能な事業者であるか判断するための情報収集を行います。

Ⅲ、仕様書・契約書の作成

14. 必要な事項が盛り込まれた仕様書・契約書を作成する

【ねらい】

委託先に実施して欲しい事項が提供される根拠を明確にします。

【基本的考え方】

契約書に記載されていることが実施される事項になります。そのため、委託先に実施して欲しい事は、具体的に記載されていないと、あとからそれを求めることは困難です。

15. 仕様書・契約書に記載することが難しい詳細な実施を求める事項に関して、仕様書以外の実施要領やマニュアル等で提示する

【ねらい】

仕様書では記載が困難な要求事項を提示します。

【基本的考え方】

仕様書には具体性が求められるとはいえ、詳細すぎる仕様書は仕様書作成のルールから外れることとなります。仕様書には十分具体的な事項まで盛り込むことが難しい場合は、実施要領やマニュアルでその部分を補完します。

16. 仕様書・契約書の作成に事務担当者の協力を得る

【ねらい】

仕様書作成のルールに基づき、かつ要求事項が十分に盛り込まれた仕様書を作成します。

【基本的考え方】

仕様書の作成には、様々なルールがあります。事務職と共同することで、そのルールに則った仕様書の作成が可能となります。

IV、契約締結から事業開始までの委託先との調整

17. 委託事業者と事業の目的を共有する

【ねらい】

委託先に事業目的を理解してもらいます。

【基本的考え方】

委託先のスタッフも公衆衛生の専門職です。専門職として、事業の目的を理解してもらうことは、実施を依頼する内容を理解する上での基本になります。

18. 委託事業のモニタリングを行う保健専門職を決める

【ねらい】

モニタリングを行う責任の所在を明確にします。

【基本的考え方】

責任者を決めておくことで、モニタリングが実行されることを担保します。ただし、これは一人の人だけが行うという意味ではありません。

19. 委託事業者との調整窓口となる保健専門職を決める

【ねらい】

委託事業者と相談・調整を行うラインを明確にします。

【基本的考え方】

窓口を一本化することで、事業者にも窓口が明確になるとともに、委託事業者からの情報の集約化がはかれます。また保健専門職が担うことで、サービスの質に関わる情報が確実に把握できるようにします。

20. 委託事業者の担当窓口(担当者)を明確にする

【ねらい】

委託事業者と相談・調整を行うラインを明確にします。

【基本的考え方】

23 と同様、窓口の明確化、情報の集約化が図られます。また、その担当者は、ただ情報を運ぶ人でなくも内容に関して話し合いができるを考えましょう。

V、契約締結から事業開始までの自治体内での準備

21. 事業のモニタリングの方法を具体的に決定する

【ねらい】

適切なモニタリングの実施を担保します。

【基本的考え方】

実施方法、時期を具体的にすることで、モニタリングが適切に、また確実に行われることが保証されます。

22. 事業の評価方法を具体的に決定する

【ねらい】

説得力のある評価ができるようにします。

【基本的考え方】

事業開始前に評価計画を立てていないと、評価に必要なデータの収集が行われず、また事業の成否の基準も存在しないため、説得力のある評価ができない場合がほとんどです。

23. 対象となる住民の意見や苦情等を把握できる場やしきみを整える

【ねらい】

事業の対象となる住民の意見を把握できるようにします。

【基本的考え方】

戻ってくるデータや観察した事項だけでなく、対象者である住民が感じた問題点が自治体に戻ってくるしきみを作っておく必要があります。それらはプログラムの改善のための貴重な意見です。

Ⅵ、委託事業者によるサービス提供期のモニタリング

24. 契約内容に準じたサービスが提供されているかを確認する

【ねらい】

契約どおりのサービスが提供されているか確認します。

【基本的考え方】

モニタリングの1つでもあります。最低限、まもってもらうべき事項として確認します。仕様書の記載事項がその基本となります。

25. 委託事業者のサービスの質を具体的に確認する

【ねらい】

提供されているサービスの質を確認します。

【基本的考え方】

保健事業の場合、直接確認しないと、質の判断はできない場合がほとんどです。

26. 対象となる住民の反応を確認する機会を設ける

【ねらい】

提供されているサービスの質を確認します。

【基本的考え方】

住民の生の声や反応を聞くことで、委託事業者から戻ってくる数値だけでは判断できないサービスの質を確認します。状況によりアンケート調査等も実施します。

27. 委託事業者の担当者と日常的に意見交換を行う

【ねらい】

相互理解を図るとともに、事業展開について微調整を行います。

【基本的考え方】

サービスの提供が開始された後のサービスの調整は、互いの信頼関係が土台です。日常的な意見交換を行うことで、相互理解がはかられます。