

分担研究報告書

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（2年目）

研究代表者	森	晃爾
研究分担者	曾根	智史
研究分担者	柴田	喜幸
研究分担者	永田	昌子

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

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
研究分担者 曾根 智史 国立保健医療科学院 企画調整主幹
研究分担者 柴田 喜幸 産業医科大学 産業医実務研修センター
研究分担者 永田 昌子 産業医科大学 産業医実務研修センター

研究要旨：本研究の目的は、自治体を実施する保健事業の外部委託に関する良好な実践事例の収集・分析を行うことである。

平成25年度に6自治体のインタビュー調査を行った。本年度は、追加で3自治体のインタビューを実施した。3自治体とも随意契約方式（1自治体はプロポーザル方式）で外部事業者を選定していた。良好な事例として、プロポーザル方式での業者選定のための評価基準をより客観的なものに改善したり、介護二次予防プログラムの最終カンファレンスに市の保健師が積極的に関わり改善点を把握したりしていた中規模の自治体や、限られた事業者を当初は自治体を中心に事業を開始して徐々に外部委託の範囲を増やしながらか事業者を育てている小規模の自治体の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いかに担保するか、(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り、専門職の育成における課題などは昨年度と同様に挙げられた。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。

研究協力者

研究分担者

鳩野 洋子 九州大学大学院 医学研究院保健学部門

研究協力者

前野 有佳里 九州大学大学院 医学研究院保健学部門

小橋 正樹 産業医科大学 産業医実務研修センター

岡田 岳大 産業医科大学 産業医実務研修センター

A. 研究の背景と目的

1. 目的

本研究の目的は、自治体を実施する保

健事業の外部委託に関する良好な実践事例の収集・分析を行い、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

検討することである。

B. 方法

1. 調査方法

研究班メンバー 2 名以上で半構造化面接を実施した。面接時間は 1 ~ 2 時間程度とした。調査内容は、研究班で検討し、下記 7 項目で構成されるインタビューガイドとしてまとめた。委託プロセスについては、先行研究¹⁾を参考に、委託する前、委託中、事業終了後の評価の段階毎に尋ねた。

1. 自治体概要
2. 保健師配置状況
3. 委託実施状況
4. 委託理由
5. 委託プロセスについて
6. 現状の成果と課題
7. 良い委託を行うためのポイント

インタビューで聴取した内容は、許可を得られた場合は、IC レコーダーに録音した。録音の許可が得られなかった場合は、その場でメモをとることへの了解を得、インタビュー後、メモを元に記録を書き起こした。

2. 調査対象

有識者より良好な実践事例として推薦された自治体に電話で打診を行った結果、委託のプロセスに対しての工夫が語られ、かつインタビューの承諾が得られた 3 自治体を調査対象とした。

3. インタビュー期間

平成 26 年 4 月 ~ 7 月

4. 解析方法

録音が可能であったインタビューは、

逐語録におこした。逐語録や記録から、各自治体別に、自治体の概要および委託のプロセス、委託における工夫点、課題、特に良い委託を行う上でのポイントと考えられた点を整理するとともに、上述の項目から各自治体の委託の特徴を整理した。この分析は、それぞれの事例ごとにインタビューに参加したメンバーで行った。

5. 倫理的配慮

インタビュー調査の実施にあたっては、事前に調査の概要、目的、方法、倫理的配慮、協力しなくても何ら不利益を被らない旨について記載した説明文書を送付および電話にて説明し、調査協力を依頼した。協力が得られた場合のみ調査を実施した。実施の際には、再度調査目的を説明するとともに、中断の自由、研究結果の公表方法に関して口頭・書面で説明し、承諾のサインを得た。なお研究計画は、産業医科大学倫理委員会で承認を得た。(H25-044 号)

C. 結果

調査は 3 自治体に行った。調査対象となった自治体は 3 市で、人口規模は約 4 万 ~ 約 28 万人であった。

委託事業の内容は、すべて高齢者保健（介護予防事業）であった。委託先の選定方法は、すべて随意契約であった。委託理由は、「マンパワー不足」が主な理由であったが、1 自治体では介護保険法が改正された際に、初めから、今後の事業運営は外部委託というコンセンサスが存在していた。

委託にあたって、10 万人以下の小規模な 2 自治体では、委託可能な事業者が 1

ヶ所しかなく、当初は直営で行ったり、自治体保健師が事業運営を手伝うなどして事業を開始し、その後事業者を育てながら段階的に外部委託の程度を増やしていくという対応を行っていた。一方、約24万人の自治体では、プロポーザル方式での選定において、評価基準を改善するとともに、個々の利用者の最終カンファレンスに、包括支援センター、プログラム提供事業者および市の保健師が合同で行って、翌年のプログラム立案や改善に活かすなどの積極的な関わりを行っていた。また各調査結果を添付1に示した。(G市、H市、I市)

D. 考察

昨年行った6市の自治体に、今回の3市の調査結果を加えて、自治体が実施する保健事業の外部委託に関する良好な実践事例についてのインタビュー調査の結果に基づき、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のあり方について考察する。

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、自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ある。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を、自治体の内部で行うべき業務を遂行

できるよう時間を確保することにある。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よって、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、外部委託の課題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必要である。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不可欠である。

9 自治体のインタビューの結果から得られた外部委託のあり方に関するポイントを以下のとおり整理した。

外部委託の方法には、主に一般競争入札と随意契約がある。一般競争入札は、入札額によって委託先が決定されるため、委託内容についてどのような仕様書を作成するかが非常に重要となる。しかし、保健事業において質を担保し、利用者の満足を得ることができるよう複雑な内容になるため、一般競争入札による選定は容易ではない。一方、随意契約は対象となる事業者が1ヶ所に限られる場合を除き、プロポーザル方式で行われることが多い。プロポーザル方式では、事業者からの提案を評価して委託先を選定した上で、詳細な内容はその後の打ち合わせによって具体化される。したがって、提案内容の妥当性や実現可能性など、事業者を選定の段階で行われる評価が重要となる。委託先が決まり、事業計画が策定されれば、事業の実施に移る。外部委託された内容も、自治体が責任を持つべき住民サービスの一部として、自治体側の保健師等は事業実施中においても様々な形で関わり、情報を共有していくことが望まれる。その上で、定期的に外部委託の状況や成果を評価し、委託先や委託内容を見直す必要がある。

このような外部委託のプロセスは、ど

のような自治体においても共通と考えられる。

しかし、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、一部で外部委託のプロセスにおける自治体保健師の関わりに違いが観察された。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が選択しうる。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く、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提供、各自治体の工夫や成果をまとめた好事例集の作成、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。

E. 結論

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、それに基づいた競争入札時の仕様書の作成を事務職と協働して行っていた事例や、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

のサービスの質をいかに担保するか、(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り、専門職の育成における課題なども聴取された。

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。

F. 参考文献

1. 「地域保健サービス提供体制に関する報告書」(社)日本看護協会 事業開発部 平成16年度 地域保健サービス提供体制に関する検討小委員会

G. 研究発表

学会発表

1. 鳩野洋子、森晃爾、曾根智史、前野有佳里.保健事業外部委託のマネジメントと保健師の役割 . 第3回日本公衆衛生看護学会ワークショップ.2015年1月11日

表1 良好事例の特徴

G 市	外部委託している事業に対しても自治体が主体性をもって関わり、事業全体および対象者の個別評価結果をもとに、プログラムの内容、委託先の選定の審査基準など委託事業全体の継続的改善を図っている事例
H 市	委託可能な事業者が存在しなかったため、当初は介護予防事業を直営で行いながら、委託先になれるように事業者のスタッフ等を育成するとともに、1ヶ所では対応できない内容において他の地域資源を組み合わせるなど、フレキシブルに対応を行っている事例
I 市	委託可能な自治体が限られていたため随意契約で委託を行う一方、契約書の作成、事業のモニタリングや評価などに自治体保健師が中心的に関わって質の管理を行うとともに、徐々に関わりを減らしながら自立を支援した事例

平成 26 年度に、3 自治体のインタビュー調査を実施している。(G 市～I 市)