

## 分担研究報告書

### 外部委託の実施状況の実態

研究分担者 鳩野 洋子

## 外部委託の実施状況の実態

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 教授

### 研究要旨：

平成 25 年度に作成した調査表にもとづき、外部委託の実施割合やその委託の種別、今後の外部委託への意向などについて把握することを目的に、全国調査を実施した。

調査方法は郵送自記式質問紙調査である。1,738(災害避難区域の自治体を除く)の統括的立場の保健師宛に回答を依頼した。調査期間は、平成 26 年 1 月 15 日～2 月 28 日であった。得られた回答に対して、実数と割合を算出した。

954 通の回答が得られ、951 通の回答を分析対象とした(有効回答率 54.7%)。委託の実施状況をみると、母子保健事業において最も直営での実施割合が高かったのは「経過観察健診・発達健診」の 87.6%で、最も低かったのは「6～12ヶ月健診」49.9%であった。成人・高齢者事業では、「特定保健指導」の直営割合は 54.6%、二次予防事業対象者に対する介護予防事業の直営割合はすべて 50%未満であった。精神保健事業で直営の実施割合が高かったのは「家庭訪問」82.7%で、実施割合が低かったのは、「ケアマネジメント(地域移行・定着以外)」34.9%、「地域移行支援」35.0%であった。委託の種別をみると、ほとんどの委託随意契約(競争型以外)で行われていた。

現在および今後の委託についての意向を聞いたところ、回答 826 件のうち、「実施できていないものがある」19.6%、「今後考えているものがある」15.8%であった。「実施できていないものがある」と回答した理由で多かったのは、「質の高い委託先がない」「委託金額が高い」であった。

母子保健事業に関しては、委託の割合は過去とほぼ同様と考えられたが、成人・高齢者保健事業に関しては、事業自体が変化しているため直接的な比較はできないものの、委託される割合が高くなっていると考えられた。また今後、委託を検討している自治体も 3 割を超えること、自由記載から、多くの自治体が委託事業に対して共通した課題を感じていることがみてとれたことから、質の高い委託のあり方のノウハウを集約し、共有する取り組みの必要性が示唆された。

### 研究協力者

- |        |                         |
|--------|-------------------------|
| 森 晃爾   | (産業医科大学産業生態科学研究所 教授)    |
| 曾根 智史  | (国立保健医療科学院 企画調整主幹)      |
| 柴田 喜幸  | (産業医科大学産業医実務研修センター 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)  |
| 前野 有佳里 | (九州大学医学研究院保健学部門 講師)     |
| 小橋 正樹  | (産業医科大学産業医実務研修センター 修練医) |

## A . 目的

地域保健の課題は複雑困難化しており、この状況を改善するために市町村が提供する保健事業へのニーズが増大している。その一方で、自治体財政の逼迫化により事業を提供する保健師をはじめとする保健医療専門職の増員は困難な状況となっており、また国全体としての民間活力導入の推進を背景として、保健事業の外部委託が進んでいると言われている。

このような状況を背景として、平成23(2011)年に開かれた保健師活動指針に向けた検討会の中では、最終的な指針には盛り込まれなかったものの、保健師活動と委託との関わりについて討議された<sup>1)</sup>。しかし、このような議論の根拠となる保健事業の委託割合にかかわる調査は、平成16(2004)年<sup>2)</sup>以降実施されていない。そこで実際の地域での実態について明らかにするために、昨年度開発した調査票を用いた調査結果を分析し、外部委託の実態について明らかにすることを目的とした。

## B . 方法

### 1 . 調査対象

平成25年4月1日現在の全市町村1,738(災害避難区域の自治体を除く)である。自治体の統括的立場の保健師宛に自記式質問紙への回答を郵送で依頼した。

### 2 . 調査方法 無記名自記式質問紙調査

### 3 . 調査内容

自治体の属性、事業の実施方法、委託を行っている場合の委託方法の種類、その他の委託している事業、委託に関する意向である。

なお、委託事業割合の変化を検討するため、項目は可能な範囲で先行調査<sup>2)</sup>と一致させるよう配慮した。

### 4 . 調査期間 平成26年1月15日～2月28日

### 5 . 分析方法

得られた回答に対して頻度や割合を算出した。

### 6 . 倫理的配慮

本調査は無記名で実施した。また調査の実施にあたっては、九州大学医系地区部局臨床研究倫理審査委員会の承認を受けた(承認番号25262)。

### 7 . 用語の定義<sup>2)</sup>

直営:市町村常勤職員のみ、あるいは市町村常勤職員及び非常勤職員だけで事業を実施するもの

部分委託:直営で実施する部分もあるが、委託契約に基づき第三者が部分的に事業を実施するもの

全面委託:委託契約にもとづき第三者が全面的に事業を実施するもの

## C . 結果

### 1 . 回収状況

954通の回答が得られ、951通の回答を分析対象とした(有効回答率54.7%)。

### 2 . 回収自治体の属性(表1～表6)

「保健所設置市」73(7.7%)、人口の平均は89,517.8人、高齢化率は28.0%、常勤保健師数の平均は18.4人であった。

### 3. 保健事業の実施方法と割合

保健事業の委託の実施方法について示す(表7)。なお、この項目ではひとつの事業に対して複数の実施方法の回答もみられた。事業によっては対象などにより委託の実施方法が異なる場合があるためとも考えられたが、記載の誤りか否かの判断が困難であったため、そのデータは欠損として扱った。

母子保健事業の健康診査において、最も直営での実施割合が高かったのは「経過観察健診・発達健診」の87.6%で、最も低かったのは「6～12ヶ月健診」49.9%であった。この割合を過去の調査と比較すると、多少の増減はあるものの大きな変化はみられなかった。委託契約の種別では、回答が得られた範囲では、ほとんどの幾多において随意契約(公募型契約以外)が行われていた。

成人・老人保健事業では、「特定保健指導」の直営割合は54.6%、二次予防事業対象者に対する介護予防事業(運動機能向上、閉じこもり予防、認知症予防)の直営割合は、すべて50%未満であった。委託契約の種別では、若干、一般競争入札や指名競争入札によって行われているという回答がみられたが、ほとんどは随意契約で、特に公募型以外の契約形態が多かった。

なお、特定保健指導では、一般競争入札3.2%、指名競争入札5.6%、随意契約(公募型)12.6%、随意契約(公募型以外)78.6%となっていた。

精神保健事業では、直営の実施割合が高かったのは「家庭訪問」82.7%、「精神保健相談(一般)」77.4%で、一方直営の実施割合が低かったのは、順に「ケアマネジメント(地域移行・定着以外)」34.9%、「地域移行支援」35.0%であった。委託の種別においては、他の事業と同様に、随意契約(公募型契約以外)の割合が最も高かった。

委託事業に対する保健師の意向の反映や関わり方に影響が生じると考え、委託契約の種別もあわせて尋ねた。回答が得られた範囲では、すべての事業で随意契約(公募型契約以外)の割合が最も高かった。

### 4. その他の委託している事業(表8)

標記以外(ただし精神保健関係を除く)で委託している事業を記述してもらったところ、記述が多かったものは、予防接種、各種健診(妊婦、乳幼児、後期高齢者など)、検診(がん、歯科、骨粗鬆症など)、各種運動教室、高齢者の一次予防関連事業(普及啓発も含む)、二次予防対象者把握事業などであった。

数は多くないが記述がみられたものとしては、24時間健康相談(電話相談)、産後ケア事業、不妊相談、巡回相談員整備事業、食に関わる住民組織の育成事業、健康増進計画や介護予防事業の評価事業、障害者に対する相談

事業(虐待防止等)、措置入院患者移送業務、また震災後の仮設住宅入居者への健康管理に関わる事業などが記載されていた。

#### 5. 委託に関する意向 (表9)

現在および今後の委託についての意向を聞いたところ、回答 826 件のうち、「なし」533(64.5%)、「実施できていないものがある」162(19.6%)、「今後考えているものがある」131(15.8%)であった。このうち「実施できていないものがある」と回答した人に理由を聞いた結果(表10)では、回答割合が高い順に、「質の高い委託先がない」「委託金額が高い」「委託できる先がない(物理的ない)」であった。その他は、「財源の確保ができない」のほか、「委託内容が現時点で明確にできていない」「委託先の体制が整わない」などであった。

#### 6. 自治体における事業の外部委託に関する課題や考え(表12)

調査の自由記述欄には、外部委託に関する課題や考えがさらに細かく寄せられた。

自治体が問題の原因と考えられる、ノウハウやリソース不足の中には「委託先を評価・品質管理する技術がない」の記述が多かった(17)。一方で「人員不足で委託はしたいが、それによって住民の顔や課題が見えなくなってしまう」という悩みも挙がった。

委託先が問題の原因と考えられるものでは、(委託先が)「物理的にない」

以外に、「(事業者自体は存在しても)「特定職能がない・いない」(16)、「いても品質が担保されない」(4)などの実態が挙がった。

また自治体と委託先の関係に起因するものも記載された。「協働で行う品質向上や改善」(14)、「信頼作り」(2)が重要であるなど、単に契約で成立する関係ではなく、事業を一緒につくりあげてゆくことのできる関係性が重要と考えられていることが見てとれた。

### D. 考察

#### 1. 委託の実施割合について

過去との比較が可能であった母子保健事業に関してみると、委託の割合に大きな変化はみられなかった。成人・高齢者保健事業に関しては、特定保健指導は約半数、二次予防関連事業は6割程度が委託されていたが、これらは平成16年時点では実施されていなかった事業であるため比較はできないが、当時実施されていた個別健康教育の委託割合は3割程度、A型機能訓練2割5分、B型機能訓練2割程度であった<sup>2)</sup>ことを考えると、成人・高齢者保健事業の委託割合は増加していることが推測された。精神保健事業は、平成16年には調査が行われていないため比較はできないものの、最も直営割合が高いものでも82.7%であることから、かなりの割合で委託がされている実態が明らかとなった。

#### 2. 委託契約の種別について

委託契約の種別では、随意契約(公募型契約以外)が多かった。特に母子保健事業ではその割合が高いが、これは事業の内容から、医師あるいは医療機関への委託であることが想定され、それ以外の契約種別は考えがたいためと思われた。そのほか、委託に関する意向での委託ができていない理由で、「質の高い委託先がない」の回答が多かったことから、地域にある資源の不足により競争型の契約ができないことも理由の一つと推察された。

このほか分析経過で気になったことは、回答数でわかるように、契約種別への無回答がかなりみられたことである。無回答の中には、契約種別に関する知識や関心がない者も含まれている可能性がある。委託契約の種別によって質の高い事業展開が行われるために保健師が力をいれる点は異なってくるため、自治体の保健専門職に対して委託の基本的な知識を周知することの必要性が考えられた。

### 3. 委託に関する課題と今後のあり方について

委託に関わる課題には、自治体側、委託先側双方に原因があると考えられていた。その課題の内容は多岐にわたるものの、共通した課題が多く見られた。今回の調査で多くの自治体において委託が行われていることが明らかとなったことを考えると、課題への対処方法に関してのノウハウを集約し、共有する取り組みの必要性が高いことが考えられた。

## E . 結論

- 1 外部委託の実態を把握するための全国調査を実施した。
- 2 母子保健事業に関しては、過去と比較して委託割合が増加している状況はみられなかったが、成人・高齢者事業では委託割合が高くなっていると考えられた。また、精神保健事業においても、多くの事業が委託されていた。
- 3 今後、委託を検討している事業がある自治体は3割以上であった。
- 4 委託事業の課題には自治体側、委託先側双方に原因があると考えられたが、回答者は事業を一緒につくりあげてゆくことのできる関係性が重要と考えていた。

## F . 引用文献

- 1) 厚生労働省:地域における保健師の保健活動に関する検討会、平成24年度地域保健総合推進事業 地域における保健師の保健活動に関する検討会報告書,2013.
- 2) 日本看護協会.地域保健サービス提供体制に関する報告書」(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 2005

## G . 研究発表

(論文)

・鳩野洋子、森晃爾、曾根智史、柴田喜幸、永田昌子、前野有佳里、小橋正樹.市町村の保健事業委託の実態 2013年度調査から.保健師ジャーナル

2014; 70(8):694-698

(学会発表)

・鳩野洋子、森晃爾、曾根智史、永田昌子、柴田喜幸、前野有佳里．市町村における保健事業委託の実態．第73回日本公衆衛生学会．2014年11月7日

・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.