

分担研究報告書

質の高い委託のためのプロセスの展開状況

研究分担者 鳩野 洋子

質の高い委託のためのプロセスの展開状況

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 年度に整理した、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専門職が委託事業のマネジメントとして行うべき事項を整理したチェックリストに基づき、新生児訪問、特定保健指導、通所型の介護予防事業に関して、その実施状況を明らかにするとともに、委託事業に対する主観的な評価、課題やそれに対する工夫の実態を把握することを目的とした。

方法は郵送自記式質問紙調査である。1,738 通を郵送し、得られた回答のうち、委託をしていると回答し、かつ委託の実施方法および委託の種別に回答しているものを対象に分析した。分析対象は、新生児訪問 157 件、特定保健指導 404 件、介護予防事業 547 件であった。

委託のマネジメント実施状況をみると、全般的に委託事業が開始される前までは関わりを持っていたが、モニタリング段階、評価の段階と進むごとに関わりが薄くなっている状況が見られた。マネジメントの実施状況、主観的評価の双方とも、新生児訪問が最も実施割合も評価の得点も高く、次いで介護予防事業、特定保健指導であった。委託に関しての困りごととして、「地域に委託先が少ない」「委託先の評価項目や評価指標が分からない」「委託事業者が提供する保健サービスの実施状況を把握することが難しい」「住民と直接接する場が少なくなる」などの課題を保健医療専門職は感じている一方で、事業に応じた様々な工夫を行っていた。中には、委託することを活用して、地域保健活動の活性化につなげている例もみられた。

委託事業のマネジメントの必要性の周知とともに、特に評価に関する力量向上の必要性が考えられた。また、委託事業の質の向上に向けた取り組みの共有も今後の課題である。

研究協力者

- 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)
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)

A . 目的

市町村が提供する保健事業は租税により提供されており、外部委託であってもその提供の責任は自治体にあるため、その提供プロセスの管理を行う能力が自治体に求められている¹⁾。

しかし、保健医療専門職は、基礎教育において直接的なサービス提供方法に関する教育は受けているが、外部委託のマネジメントに関する教育は全く受けていないこともあり、外部委託に関しては、「まるなげしている」といった懸念の声も聞かれる状況がある。

このため、平成 25 年度に整理した、質の高い保健事業の外部委託を行う上で必要なマネジメント項目の実施状況について明らかにするとともに、委託事業に関する主観的な評価、委託事業に対する課題、委託事業の質を確保するための工夫の実態を把握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

対象とした事業は、予想される実施形態の違いを考慮して、個別サービスでありかつ施設外で提供されるサー

ビスである「新生児訪問事業」(以下、新生児訪問と記載する)、委託を前提として開始された事業であり、最も委託割合が高いことが考えられる事業である「特定保健指導」、そして集団に対する施設内で提供されるサービスである「二次予防事業対象者に対する通所型介護予防事業 運動機能向上(以下、介護予防事業と記載する)」とした。

それぞれの事業の委託実施の有無、を実施していると回答した自治体に対して、委託の実施方法、委託の種別、平成 25 年度に作成した保健事業委託の際のマネジメント項目の実施状況、委託事業に対する主観的評価(委託先との関係性・委託した目的の達成度、保健事業としての本来の目的の達成度、全般的な委託に対する満足度)、委託に関する困りごと、自治体の属性(自治体の種別、人口、高齢化率、保健師数)とともに、質の高い委託のために工夫していることについて、自由記載で回答を求めた。

保健事業委託の際のマネジメント項目については「とても当てはまる」「まあ当てはまる」「どちらともいえない」「あまり当てはまらない」「全く当てはまらない」の 5 段階で尋ねた。

委託事業に対する主観的評価は、それぞれの項目に対して、最も悪い場合を 1、最もよい場合を 10 として、1 から 10 までの 10 段階での回答を求めた。

4 . 調査期間

平成 25 年 1 月 15 日 ~ 2 月 28 日

5 . 分析方法

分析は、委託をしていると回答し、かつ委託の実施方法および委託の種類に回答しているものを分析対象とした。

得られた回答に対してマネジメント項目に関しては頻度と割合を、主観的評価に関しては平均値と標準偏差を算出した。自由記載は、その意味内容の類似性に基づき、記載内容を整理した。

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 25 262)。

C. 結果

分析の対象となったのは、新生児訪問 157 件、特定保健指導 404 件、介護予防事業 547 件であった。

以下、図表の番号に関して、新生児訪問は新、特定保健指導は特、介護予防事業は介として記載する。

1. 委託契約の種別と方法(新・特・介 - 表 1~3)

新生児訪問は、全面委託が 7.6%ですべてが随意契約であった。特定保健指導の全面委託 24.8%で競争入札が取られては、介護予防事業では、少数ではあるが一般競争入札の方法が取られていた。介護予防事業は、全面委託が 60.3%で、一般競争入札によるものもみられた。

2. 委託を行った理由(複数回答) (新・特・介 - 表 4・5)

新生児訪問で最も回答割合が高かったのは「市町村保健師のマンパワーが足りない」86.0%で、ついで「委託したほうが、専門性の高いサービスが期待できる」63.7%であった。その他の理由としては、「助産師による専門的なサービスが提供出来る」、「出産した病院からの訪問により継続したサービスが提供出来る」などが記載されていた。

特定保健指導事業の理由としては、「市町村保健師のマンパワーが足りない」77.5%、「住民の利便性を高める(曜日や場所)」50.5%、「委託したほうが、専門性の高いサービスが期待できる」42.0%となっていた。その他に記載された理由としては、「委託先との共同作業により、委託元保健師に刺激を与えられる」など地域保健活性化をねらうものが多かった。「複数の委託先を選択することで、委託先間の競争心を掻き立てさせる」という記載もあった。

介護予防事業の理由としては、「委託したほうが、専門性の高いサービスが期待できる」75.6%、ついで「市町村保健師のマンパワーが足りない」59.6%であった。その他の理由をみると、「送迎が可能になる」、「保健師や保健師以外の専門職の不足を補える」などが記載されていた。3事業とも「経費が節減できる」は高い割合ではなかった。

3. 質の高い委託のために実施すべき

事項の実践状況(新・特・介 - 表 6)

事業により、実施割合は若干異なる様子が見られた。3事業を比べる中では、「とても当てはまる」「まあ当てはまる」という回答割合が全般的に高いのは新生児訪問で、次に介護予防事業、そして特定保健指導となっていた。

実施割合は異なるものの、3事業とも計画段階の項目の実施割合が全般的に高く、モニタリング段階においてその割合が低くなり、評価の段階ではさらに実施割合が減少することは共通していた。

4. 委託事業に対する主観的評価

委託先との関係性に関する評価に関して、平均点を算出したところ、新生児訪問 8.83 ± 1.09 、介護予防事業、 8.11 ± 1.42 、特定保健指導 7.78 ± 1.61 の順となっていた。

委託した目的の達成度では、新生児訪問 8.77 ± 1.05 、介護予防事業 7.92 ± 1.39 、特定保健指導 7.21 ± 1.79 であった。

保健事業としての目的の達成度は、新生児訪問 8.88 ± 1.05 、介護予防事業 7.55 ± 1.58 、特定保健指導 6.83 ± 1.69 であった。

総合的な満足度は、新生児訪問 8.89 ± 1.13 、介護予防事業 7.61 ± 1.64 、特定保健指導 6.90 ± 1.93 であった。

すべての事項において、新生児訪問の平均値が最も高く、次いで介護予防事業、特定保健指導となっていた。

5. 委託に関する困りごと(新・特・介 - 表 7・8)

委託の計画の作成や委託先の選定

および決定の際の困りごとでは、3事業とも「地域に委託先が少ない」が最も多く、「委託先の評価項目や評価方法がわからない」が続いていた。自由記載では、特定保健指導事業では、「毎年、委託料の値上げを要求される」という費用面の問題、また「自治体と委託先との間で、地域課題と事業目的の考えが一致しない」という委託先との連携問題にまつわる記載があった。介護予防事業では、包括支援センター等の委託と連動しているために「委託先が変更できない」や、事業が運動・栄養・口腔機能の向上等の多種のプログラムであるために「委託に関わる事務量が多い」などがあった。

委託を実施している際の困りごとでは、新生児訪問と特定保健指導では「委託事業者が提供する保健サービスの実施状況を把握することが難しい」の割合が最も高く、介護予防事業では「期待するサービスの提供を委託事業者が行ってくれない」が最も高かった。その他の自由記載では、新生児訪問では、「個々の力量に差がある」、「指導内容が統一されていない」などのサービスの質の管理に関する課題が見られた。特定保健指導事業においても、サービスの質の問題、およびサービス提供量の問題について記載があった。また、「委託先保健師の中途退職率が高い」、「委託先においての担当者と保健師との連携がうまくいっていない」などの記載があった。介護予防事業においても、「事業所によって、体制・サービス内容に差がある」

「事業所によって、スタッフのスキルに差がある」などがあつた。また、「他機関へのつながりが出来ていない」、「報告が遅い(正確でない)」などの対象者や事業の管理の不足が記載されていた。

委託することによって自治体保健師に生じる問題では、「住民と直接接する場が少なくなる」「委託先との調整に時間がかかる」と続いているのは3事業に共通していた。新生児訪問、と特定保健指導では、その次に回答割合が高かった項目は「自治体保健師の実務能力が低下する/若手が育たない」で、介護予防事業は「委託先の教育に労力を要する」となっていた。

6.当該事業の委託において、質の高いサービスを提供できる委託先の選定および委託先との連携において工夫していること

自由記載をまとめたところ、新生児訪問では、「定期的な情報交換会」や「研修会の開催」により、ハイリスク者などの情報共有やサービスの質の管理の取り組みが見られた。

特定保健指導事業においても、情報共有やサービスの質の管理に対する取り組みは行われていた。また、「実施率が下がる際は一緒になって原因を追及する」フィードバックを行うという取り組みが見られた。

介護予防事業では、「他の事業所の見学」、「事業所に出向いて、個別指導」、「一緒に事業を行う」などによる力量向上の取り組みや、「対象者情報シート」の共有化、「事業者向けサイトの開

設」などによる情報共有・情報提供の工夫がなされていた。

D. 考察

質の管理の実施状況をみると、3事業とも計画段階の項目の実施割合は高いが、モニタリング段階においてその割合が低くなり、評価の段階に関しては、モニタリング段階よりも割合が減少していた。このことは、マネジメントの基本であるPDCAサイクルが展開されていないことを意味するものであり、委託事業の質の管理における課題が明らかとなった。

今回整理された項目から考えると、モニタリングは何か方法論を学ばないとできないというのではなく、当該委託事業の自治体担当者がその必要性を認識し行動すれば可能な事項が多いと考えられた。その一方、評価に関しては、委託事業だけでなく、直営の保健活動においてもその実施が行われていないことは、地域保健従事者、ことに保健師の課題であると言われており²⁾、その能力の獲得が課題とされている³⁾。このことから、委託事業におけるモニタリングの必要性が広く周知されるとともに、評価の能力獲得に対しての方策は今後の課題と考えられた。

全般的な傾向に関しては、上述のとおりであるが、3つの事業はそれぞれ特徴が見られた。

新生児訪問においては、サービス実施の場面で1人の専門職が対応するサービスであるため、サービスの質は

個々の専門職の能力に大きく依存することになるが、委託先の選定は顔の見える関係性の中で行われていた。そのため、委託後は、委託先との密なコミュニケーションにより、困りごとの解消につながる対策が実施されていることが特徴であった。このことが、委託事業に関する主観的評価の得点の高さにつながっていることが考えられた。

一方、全般的にみてマネジメントの実施割合が低く、主観的評価の得点も低かったのが特定保健指導である。マネジメントの中でのモニタリングに関していえば、家庭の場で提供される新生児訪問に比較すれば、実施場面等への立会い等は比較的容易であることが推察され、評価も厚生労働省から評価指標も含めたひな型が示されていることから、他の2つの事業に比べれば実施に向けた環境は整えられていると考えられる。それにも関わらず、マネジメントの実施割合、そして主観的な評価が他の事業に比較して低い理由は今回の調査では特定することはできないが、自由記載から考えると、委託を前提として開始された事業であるにも関わらず、委託先との十分な連携が取れていない状況が、影響しているのかもしれない。いずれにしても本事業は生活習慣病対策の柱として開始された事業であり、広く委託が実施されていることから、マネジメントが確実に実施されることが望まれる。

介護予防事業は、民間事業者が集団

への健康プログラムを提供するサービスであるため、3事業の中では最も全面委託の割合が高くなっていた。このことは、サービスの質が事業者の体制や雇用専門職の意欲に影響されることを意味する。これに対し、自由記載からは、委託事業開始後も自治体から委託先に積極的に働きかけ、個々の委託先に情報や技術を伝えることだけでなく、委託先間のつながりもつくることで、委託先の意欲を引き出していた。またプログラム運営に主眼が置かれ、サービス利用者である住民個々への支援が手薄になりがちな状況に対して、自治体の専門職が利用者の情報を十分把握するとともに、委託先に頻繁に出向き、利用者への支援状況を確認するなどの密な連携により、対応が行われるなどの自治体の積極的な関わりが感じられた。この自治体の姿勢は、マネジメントの実施割合が特定保健指導よりも高いことからもうかがえた。

その他の着目すべき事項として、特定保健指導の委託目的の自由記載でみられたような、「委託先との共同作業により、委託元保健師に刺激を与えられる」「複数の委託先を選択することで、委託先間の競争心を掻き立てさせる」など地域保健活性化をねらうものがあつた。委託は本結果の中で示されたように、マンパワーの不足、専門性の問題で選択される手段である場合が多いが、このように委託をすることを手段として活用する視点をもつことは、委託の有効活用の一つと考え

られた。また、整理されたように保健師は委託事業の質を確保するために様々な取り組みを行っている。この「実践の智」の共有がなされるようにすることも今後と課題と考えられた。

E . 結論

- 1) 3つの事業に関して、委託事業の質を確保するための間のマネジメントの実施状況等に関して調査した。
- 2) それぞれの事業において、委託事業が開始される前までに関しては、保健専門職は関わりを持っていたが、それ以降のモニタリング段階、評価段階と経るごとに関わりが薄くなっている状況が見られた。
- 3) 委託事業の質の確保や向上に向けて、保健専門職は様々な工夫を行っていた。

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)岡本玲子．変革期に対応する保健師の新たな専門技能獲得に関する研究．平成 18 年度厚生労働科学研究費補助金健康危機管理研究事業報告書.2007.
- 3)中板育美．公衆衛生看護活動における評価の現状と課題．保健医療科学.58(4),349-354.

G . 研究発表

・ Yukari Maeno, Yoko Hatono, Koji Mori, Tomofumi Sone, Tomoko Nagata, Yoshiyuki Shibata. Measures that Community Health Nurses Perform to Secure Quality of Business for Outsourcing. the 18th EAFONS 2015 Congress, February5-6, Taipei, Taiwan.