

総合研究報告書 まとめ

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 教授

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、保健事業に関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った。2年間の研究期間で、良好実践事例の収集および実態調査の実施・分析を行い、その結果をもと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マネジメント項目を整理してチェックリストを作成し、さらにチェックリストと説明を盛り込んだ「地方自治体における保健事業の外部委託実践ガイド」を作成した。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した。

「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、9自治体のインタビューを実施した。9自治体のうち、2自治体が一般競争入札方式で、7自治体が随意契約方式で外部事業者を選定していた。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、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、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自治体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事例などが収集された。

外部委託の実施状況の実態については、外部委託の実施割合やその委託種別、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。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%)結果、外部委託の多い事業と委託種別の実態が明らかになった。また、現在および今後の委託について、「実施できていないものがある」の理由として、「質の高い委託先がない」「委託金額が高い」が多かった。また、併せて質の高い委託のためのプロセスの展開状況を調査したところ、委託のマネジメント実施状況について、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委託事業との関わりが薄くなっている状況が見られた。また、自由回答で様々な困りごとについての情報が得られた。

良好事例調査および実態調査の結果等をもとに、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マネジメント項目を整理し、【委託

の検討および決定]7項目、【委託方法・委託先の検討】6項目、【仕様書・契約書の作成】3項目、【契約締結から事業開始までの委託先との調整】4項目、【契約締結から事業開始までの自治体内での準備】3項目、【委託事業者によるサービス提供期のモニタリング】4項目、【委託事業者によるサービス提供終了時の評価】6項目、【体制】5項目からなるチェックリストを作成した。

研究全体の最終的な成果物として、保健事業の質を確保し、事業全体の目的を達成するために、自治体保健医療専門職が理解しておくべき事項、実施することが望ましい「マネジメント項目」のチェックリストと説明、良好実践事例を盛り込んだ「地方自治体における保健事業の外部委託実践ガイド」を作成した。

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備えるべきコンピテンシーについて外部委託の良好実践事例としてヒアリングを行った自治体の担当者等にグループインタビューを実施した結果、ガイドで示された外部委託のプロセスにおいて保健専門職が役割を果たすために必要なコンピテンシーとして8項目が抽出された。また、中堅期、管理期の保健専門職を対象とした保健活動のPDCAを扱う既存の研修にコンピテンシーを身につけるための講義・演習を組み込むことが効率的かつ効果的であると考えられた。

以上、2年間の研究において、自治体における保健事業の外部委託の実態や課題を調査し、良好実践事例等を参考に、その課題解決のための方策を検討した。その結果、課題が解決され、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、いくつかの支援が必要と考えられた。そのうち、本研究班では、「地方自治体における保健事業の外部委託実践ガイド」の作成および外部委託に主体的に関与できる保健専門職に必要なコンピテンシーを抽出した。

今後、ガイド等の成果物が活用されるとともに、保健専門職の資質向上のための研修が行われることが望まれる。

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、多様な保健事業においては、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、良好実践事例の収集・分析および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し、それらをもと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こととした。また、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。

2年間の研究で、良好事例の収集および実態調査の実施・分析を行い、その結果をもと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マネジメント項目を整理してチェックリストを作成、さらにチェックリストと説明を盛り込んだ「地方自治体における保健事業の外部委託実践ガイド」を作成した。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した。

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9自治体(平成25年度

に6自治体、平成26年度には3自治体)に対してインタビュー調査を行った。

9自治体のうち、2自治体が一般競争入札方式で、7自治体が随意契約方式で外部事業者を選定していた。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、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、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自治体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が挙げられた。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。

2. 外部委託の実施状況の実態

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とし、1,738自治体(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%)。委託の実施状況を見ると、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。委託の種別を見ると、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見て取れたことから、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。

3. 質の高い委託のためのプロセスの展開状況

調査に先立ち整理した、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に関するチェックリスト案を用い、2の実態調査に併せて、新生児訪問、特定保健指導、通所型の介護予防事業を対象に、その実施状況、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て調査を行った。

郵送自記式質問紙調査で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見ると、全般的に委託事業が開始される前までは委託事業との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。

委託に関する困りごととして、「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、委託することを利用して、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。

4. 外部委託マネジメントチェックリストの開発

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マネジメント項目を整理し、5の「地方自治体における保健事業の外部委託実践ガイド」の骨格となる「外部委託マネジメントチェックリスト」の開発を行った。

開発にあたっては、3段階の手順を踏んだ。平成 25 年度には第一段階、第二段階を経て項目を修正し、兵営 26 年度は第三段階として、修正した項目と、研究班で整理した各項目を実施するねらいとその理由に関して、グループインタビューで意見を聴取した。インタビュー結果に基づき、再度修正を行い、最終的に委託の検討する時間軸を考慮し、【委託の検討および決定】7 項目、【委託方法・委託先の検討】6 項目、【仕様書・契約書の作成】3 項目、【契約締結から事業開始までの委託先との調整】4 項目、【契約締結から事業開始までの自治体内での準備】3 項目、【委託事業者によるサービス提供期のモニタリング】4 項目、【委託事業者によるサービス提供終了時の評価】6 項目、【体制】5 項目からなるチェックリストを作成した。

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。今後は本チェックリストの活用が委託事業のアウトカムに寄与するかの検証、および保健専門職への普及が課題である。

5. 「地方自治体における保健事業の外部委託実践ガイド」の作成

研究全体の成果物として、保健事業を外部委託する自治体の保健専門職向けのガ

イドを作成した。保健事業の質を確保し、事業全体の目的を達成するために、自治体保健専門職が理解しておくべき事項、実施することが望ましい「マネジメント項目」のチェックリストと説明を盛り込んだ。「地方自治体における保健事業の外部委託実践ガイド」の作成

ガイドの作成は、研究班で作成したガイド案をもとに構成や内容についてグループディスカッションで聞き取り調査を実施し、聴取された意見をもとに再度研究班で検討し完成とした。ガイドは「マネジメント項目」に、「委託の基本的な考え方」「委託の流れ」、「仕様書の例」、「用語集」を追加した厚生になっている。また、1の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収集した事例を、具体例として盛り込んだ。

今後、保健専門職に普及していくことが望まれる。

6. 保健専門職が外部委託プロセスに関与するために必要な資質に関する研究

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備えるべきコンピテンシー（行動として表される実践能力）を明らかにし、さらにそれを修得するための研修の方向性を検討することを目的とし、平成 25、26 年度に外部委託の良好実践事例としてヒアリングを行った自治体の担当者 4 名、過去、自治体に所属していた際に外部委託を行った経験を有する有識者 1 名の計 5 名を調査対象としてグループインタビューを実施した。

ガイドで示された外部委託のプロセスにおいて保健専門職が役割を果たすために

必要なコンピテンシーとして以下の8項目が抽出された。

事業自体の目的や委託の目的を理解し、委託のプロセスに生かすことができる。

委託に関連する用語や委託のプロセスを説明し、実践に生かすことができる。

委託のプロセスに関して事務職と良好な協力体制を作ることができる。

地域の委託事業者に関する情報を収集・分析することができる。

仕様書に必要事項を盛り込むことができる。

適切なモニタリングや評価の手法を適用することができる。

良好なコミュニケーションを含め、委託事業者と建設的な関係を築くことができる。

委託事業における保健専門職の役割を理解し、実践できる体制を作ることができる。

外部委託事業は、あくまで自治体の実施主体であるため、その計画・実施・評価にあたっては、直営事業と同様、PDCAサイクルをきちんと回すことが求められる。その意味で、新たに外部委託用の研修を立ち上げるよりも、中堅期、管理期の保健専門職を対象とした保健活動のPDCAを扱う既存の研修にこれらのコンピテンシーを身につけるための講義・演習を組み込む方が効果的であると考えられた。

C. 考察

1. 保健事業の外部委託の実態と課題

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。今回行った外部委託の実態調査では、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。また、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。

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。自治体側の課題には、委託そのものの課題と委託プロセスによる課題が存在する。委託そのものの課題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。また、また、委託プロセスの課題としては、主にノウハウやリソース不足があり、特に「委託先を評価・品質管理する技術がない」ことが挙げられた。一方、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」、「いても品質が担保されない」などのリソース上の課題が挙げられた。これらの課題は、短期間で解決できるものではなく、自治体と地域が事業を一緒に創りあげてゆくことのできる関係づくりが重要と考えられた。

2. 保健事業の外部委託の課題解決の方向性

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方際には、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。

3. 外部委託マネジメントチェックリストの開発

外部委託には、一般競争入札と随意契約の方法がある。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な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。

このような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を検討して、「外部委託マネジメントチェックリスト」の開発を行った。チェックリストは、好事例調査、実態調査や有識者インタビュー等を経て検討され、委託を行う場合の時間軸を考慮し、【委託の検討および決定】、【委託方法・委託先の検討】、【仕様書・契約書の作成】、【契約締結から事業開始までの委託先との調整】、【契

約締結から事業開始までの自治体内での準備】、【委託事業者によるサービス提供期のモニタリング】、【委託事業者によるサービス提供終了時の評価】、【体制】から成っている。

4. 適切な外部委託を可能として、保健事業の成果を上げるための支援

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専門職に向けた研修プログラムの開発・提供などである。

そこで、外部委託マネジメントチェックリストとその解説を基本として、「委託の基本的な考え方」、「委託の流れ」、「仕様書の例」、「用語集」を追加した「地方自治体における保健事業の外部委託実践ガイド」を作成した。今後、保健医療専門職に普及していくことが望まれる。また、今後は本ガイドおよびその基本であるチェックリストの活用が委託事業のアウトカムに寄与するかの検証、および保健専門職への普及が課題である。

一方、保健師等の保健専門職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が、ガイド等のツールを活用し、外部委託に主体的に関与する保健師等の養成が重要である。その前提となる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したところ、8つのコンピテンシーが抽

出された。これらについて、中堅期、管理期の保健専門職を対象とした既存の研修にこれらのコンピテンシーを身につけるための講義・演習を組み込むことが効率的かつ効果的であると考えられた。

D. 結論

2年間の研究において、自治体における保健事業の外部委託の実態や課題を調査し、良好実践事例等を参考に、その課題解決のための方策を検討した。

課題が解決され、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、いくつかの支援が必要と考えられた。そのうち、本研究班では、「地方自治体における保健事業の外部委託実践ガイド」の作成および外部委託に主体的に関与できる保健専門職に必要なコンピテンシーを抽出した。

今後、ガイド等の成果物が活用されるとともに、保健専門職の資質向上のための研修が行われることが望まれる。

E. 研究発表

1. 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
- ・ 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
- ・ 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, February 5-6, Taipei, Taiwan

1 . 論文発表

- ・ 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
- ・ 曾根智史.わが国における公衆衛生のアイデンティティ.公衆衛生 2015;79(1):6-9