

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：

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、外部委託を行った際のマネジメントの実施状況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。なお、マネジメント項目に関しては、良好実践事例から抽出した項目に対して、先行研究、研究班内での討議の結果を加えて作成した。

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、母子保健事業では最も直営割合が低かったのは「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割合が低かったものは、「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。

外部委託を行った際のマネジメントの実施状況では、委託事業が開始されるまでの段階では保健師は関わりを有していたが、モニタリング段階、評価段階と順を追うごとにこの割合が低くなっていた。その一方、様々な質の確保のための工夫も行われていた。

保健事業の委託は、広がりが見られていることが推察された。委託のマネジメントに関しては、特にモニタリング、評価を行うことが課題と考えられた。委託事業の質の確保のための様々な工夫が共有されることも今後必要である。

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。しかしながら、保健事業の委託の実施状況に関しては、平成 16 年に調査¹⁾が行われて以降実施されておらず、その実態は明らかでない。

加えて、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²⁾。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。そのため多くの市町村では保健医療専門職が質の高い委託方法を模索しつつ、外部委託を実施している状況が想定される。しかし、この状況は住民に対し質の高い保健サービスを提供し、住民の健康の維持・向上に寄与するという市町村の保健サービスの基本的な目的を果たす上で、望ましい状況ではない。

そこで本研究では保健事業の外部委託がとどの程度行われているのか明らかにするとともに、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医療専門職が実践すべき事項を整理した上で、その実施状況について把握することを目的とした。

B . 方法

1 . 調査対象

平成 26 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、委託に関する意向をすべての自治体に回答を求めた。

また、質の高い委託のために実践すべき事項の実施状況を明らかにする目的で、「新生児訪問事業」(以下、新生児訪問と記載する)、「特定保健指導」、「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)」について委託を実施している場合は、それぞれの事業の委託実施の有無、委託の実施方法、委託の種別、質の高い保健事業委託のために実践すべき事項の実施状況(5 段階)、委託事業に対する主観的評価(10 段階)、委託に関する困りごと、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。

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 25 262)。

7. 用語の定義³⁾

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

8. 質の高い委託のために実施すべき事項項目の作成

第一段階として、機縁法で抽出した 6 自治体の外部委託状況に関してのインタビューの中から、委託事業の質の確保のために重要と思われる項目を抽出、整理して 40 項目の項目原案を作成した。第二段階として、インタビュー対象者に郵送法により項目の妥当性を尋ね、回答に基づいて研究班内で再度検討し、38 項目に修正し、調査に使用した。

C. 結果

全自治体に回答を求めた委託事業の実施割合を把握するための調査を【調査 1】、当該事業を委託している自治体のみが、質の高い委託の実施状

況の実施状況を回答する調査を以下、【調査 2】とする。

【調査 1】

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(表 7)

保健事業の委託の実施方法について示す。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

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(表9)。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(表11)。

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。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」、「いても品質が担保されない」などの実態が挙げられた。

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」、「信頼作り」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。

【調査 2】

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、表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践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」などがあった。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. 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

1. 【調査1】委託の実施割合について

本調査においては、委託割合の推移をみる目的で、可能な範囲で平成16年調査¹⁾と同様の質問項目を設定した。

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¹⁾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。また、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。

以上のことから、委託割合の増減は比較するものが限定されているため明確ではないが、委託される事業は拡大していることが推察された。

2. 【調査2】委託事業のマネジメントの実態について

質の管理の実施状況を見ると、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³⁾、その能力の獲得が課題とされている⁴⁾。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。

3. 委託事業の質の管理に向けた保健

医療従事者の役割と課題

調査1で保健事業の委託は拡大していることが考えられる一方、調査2の結果で、そのマネジメントには課題を有していることは、上述した通りである。しかし、目的の項でも述べたとおり、保健医療従事者が過去の委託事業に関わる知識やマネジメント技術を習得する場がなかったことも事実である。委託事業のマネジメントの必要性を周知するとともに、その技術獲得の場が今後検討される必要がある。

また、委託事業に関するノウハウを集約し共有する取り組みも今後求められるだろう。調査1の自由記載において、委託に関わる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。そして調査2の中では委託事業の質を確保するために、様々な工夫が行われていることも明らかとなっている。

委託された保健事業が、保健事業として十分機能するよう、質の高い委託を行うためのコンピテンシーの開発が地域保健従事者に求められる。

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 新生児訪問、特定保健指導、介護予防事業に関して、委託事業のマネジメントの実施状況を尋ねたところ、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については、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。
- 4 地域保健従事者は、委託事業に対して様々な課題を感じている一方で、その課題に対応した工夫を事業に応じて行っていた。
- 5 質の高い委託を行うためのコンピテンシーの開発が地域保健従事者に求められる。

F . 引用文献

- 1) 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
- 2) 地域における保健師の保健活動に関する検討会 . 平成 24 年度地域保健対策総合推進事業 地域における保健師の保健活動に関する検討会報告書 . 2012 .
- 3) 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.
- 4) 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

(その他論文)

・ 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 .

・ 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.

巻末添付: 調査票