

第6回大阪府地方独立行政法人評価委員会 議事要旨

- 1 日時 平成17年8月26日(金)15時00分～16時57分
- 2 場所 大阪キャッスルホテル6階「鴛鴦(おしどり)」
- 3 出席委員 奥林委員長、辻本委員、服部委員、松澤委員、宮嶋委員、山谷委員
(永田委員、中島委員は欠席)
- 4 議題 (1) 公立大学法人の年度評価の考え方について
・「公立大学法人大阪府立大学の年度評価の考え方について(修正骨子案)」の説明
(2) 府立の病院改革の基本的な考え方について
・府立5病院の概要及び16年度決算概要の説明
・府立の病院改革の取組状況の説明
・病院改革の基本的な考え方の説明
(3) その他
・次回及び病院視察の開催日程等の確認

5 議事概要

<開会・新委員の紹介>

議事に先立ち、8月26日付けで就任した辻本委員、中島委員、松澤委員について、事務局から紹介があった。

<議事の確認>

委員長より、次のとおり、本日の議事内容の確認を行った。

- ・今回から病院の独立行政法人化が検討対象となる。病院関係の専門家として、松澤委員、辻本委員、中島委員に参加していただき、一緒に議論していただくことになったので、ご協力をお願いしたい。
- ・第1の議題である「公立大学法人の年度評価の考え方について」は、第5回評価委員会を踏まえ、骨子案の修正点を確認することを予定している。
- ・第2の議題は、11月から中期目標・中期計画の素案を審議する大前提として、病院経営の実態、改革の方向性などを説明していただく。府立の病院について基本的な情報を共有することで、中期目標、中期計画に関する審議をよりスムーズなものにしたい。

(1) 公立大学法人の年度評価の考え方について

資料1「公立大学法人大阪府立大学の年度評価の基本的な考え方について(修正

骨子案)」に基づき、事務局から、前回の評価委員会の議論を踏まえた修正点（資料 1 の網掛け部分）を中心に説明・確認を行った。案の取り扱いとしては、今回の評価委員会では決定せず、次回以降、国立大学法人の年度評価が出た段階において、その実績を見ながら最終的に決定することとした。

（２）府立の病院改革の基本的な考え方について

< 改革の基本理念についての説明 >

事務局から、改革の基本理念及びこれまでの経過と今後の予定について、次のとおり概要説明があった。

- ・府立の病院が公的使命をよりよく果たしていくため、基本理念として高度専門医療の提供と府域の医療水準の向上、患者・府民の満足度の向上、それを支える安定的な病院経営の確立の 3 点を掲げ、地方独立行政法人大阪府立病院機構を設立し 5 病院を運営することとした。平成 18 年 4 月の法人化に向けて準備を進めており、法人運営の基本となる中期目標について、具体的な検討を進めているところである。
- ・本日は、5 病院の概要と経営状況、これまでの病院改革の取り組み状況などを説明した上で、病院改革の基本的な考え方として、今後策定する中期目標の骨格となる項目の案を説明し、ご意見を賜りたい。
- ・今後、本委員会からご意見をいただきながら、来年 1 月ごろを目途に中期目標、中期計画の案を取りまとめてまいりたい。

< 5 病院の概要及び経営状況についての説明 >

事務局から、資料 2 - 1 「5 病院の概要」に基づき、5 病院の機能・役割、病床数、診療科、職員数、患者数などを説明した。続いて、資料 2 - 2 「16 年度決算の概要」に基づき、5 病院全体の決算概要を説明した。

< 府立の病院改革の取り組み状況についての説明 >

事務局から、資料 2 - 3 「府立の病院改革の取組状況」に基づき、平成 14 年 9 月の大阪府衛生対策審議会の答申、15 年 3 月の「府立の病院改革プログラム - 診療機能の見直し編 - 」、17 年 3 月の「府立の病院改革プログラム - 運営形態見直し編 - 」について、それぞれの概要と具体的な取組内容などについて説明したほか、法人の組織概要、府・知事と法人の関係、改革の基本理念などについて説明した。

また、補足として、参考資料「府立の病院改革プログラム - 運営形態の見直し編 - 」に基づき、病院経営の現状、改革の必要性、独立行政法人化による改革を決定するまでの検討経過などを説明した。

次に、資料 2 - 4 「病院改革の基本的な考え方について - 中期目標の策定に向けて - (案)」に基づき、現在検討中の病院改革の考え方（中期目標・中期計画の構成と盛り込むべき項目・内容の案）について説明した。

以降、事務局の説明に対する質疑応答、意見交換となった。

< 評価委員会の役割と審議のスタンスについて >

委員による意見交換に先立ち、評価委員会の役割と審議のスタンスについて、委員長から発言があった。

- ・「府立の病院改革プログラム」に従って具体的な改善が行われると思うが、評価委員会の役割というのは、具体的な改善に向かって、どういう目標を立て、その目標を場合によっては年次計画・年次目標にブレークダウンし、同時に数値目標であれば数値目標を立て、そして、それに対して病院側がどういう形で経営努力をやったかということに対して評価する、さらに、それによって、改革の方向なり実績を上げていく。これが評価委員会と皆さんの病院の事務局側との関係になるだろう。
- ・これからの作業は、中期目標の具体的な課題をどのように設定するのか、あるいは年次目標を具体的にどう設定するか、どう設定することが病院経営をいかに上手に改革することになるのか、ということを検討することになる。
- ・病院の独立行政法人化は、都道府県として最初の事例になるので、他の都道府県も非常に注目していると思う。皆さんと一緒にいい方向に進めていきたい。

< 法人化の必要性和経営改善の考え方について >

委員から、法人化の必要性和経営改善の考え方について、次のとおり意見・質問が出された。

- ・国立大学法人の大学病院は機構が複雑であり、教育・研究も含めさまざまな機能を持っているので、独立行政法人化の目的がはっきりしないまま進んだとの印象があるが、府立の病院の場合、医療の提供がベースとなる点で、もう少しわかりやすいと思う。独立行政法人化の本来の目的が何なのかということによって、非常に意味が変わってくる。府立の病院が府民の期待に答えて公的使命を果たすにはどうしたらいいか、ということを考えて改革していければ、いろんな病院のリーダーシップをとっていけると期待している。
- ・府立の病院というのは、他の府県と違って、5つの異なるコンセプトの病院という非常にいい形に再編成されている。中期目標では法人としての総論を書くこととなるが、個々の病院ではそれぞれ立場が異なるように思う。
- ・医療サービスの質の向上と経営の効率化は両立しないところがあるが、その点のメリハリをどうするのか。例えば、医師の充実、クオリティを高める機器の導入、臨床研究などを推進すれば、不採算部分が増えてくるが、本当にそれでいいのだろうか。そのためには、現状の赤字の分析が必要と思うが、そのような一番基本的なところが分析できているのか、よくわからない。
- ・今の医療制度では、民間の病院は絶対に大きな黒字にはならない。収入を増やそうと一生懸命努力をしても、儲からないように制度が変えられる。非常にい

い医療をしながら、借金を大きく返すということはなかなかできないと思う。資料2 - 4の最初に書かれているようなサービス向上をやりながら、経営面も自ら努力をせよということは、今のままでいけば、両立は難しいと思うが、そのあたりはどう考えているのか。

委員からの意見・質問に対して、事務局から、なぜ府立5病院を独立行政法人化するのか、経営改善の考え方などについて、次のとおり説明があった。

- ・現状では、人件費など事業経営の基本的な要素を自ら決定できない中で、10ヶ年計画を立てて地方自治制度や公務員給与制度の枠の中でできることは手をつけ、経営の効率化に取り組んできた。その結果、一定の経営改善は図れたが、この大きな事業体で、しかも高度専門医療を提供するという公的使命を果たし続けるためには、今のままではじり貧になり、府民の期待に応えられなくなるだろう、こういう認識に立って改革論議を進めてきた。
- ・独法化を目指すのは、一言で言えば経営の確立 高度な医療サービスを提供するための経営体をどう確立するか、経営理念をどう立てるか ということである。独法化により、具体的に経営目標を立てて、必要な中長期的な経営計画、例えば投資計画も自律的に策定できるような仕組みをつくる必要があるかと考えている。
- ・事業経営の基本的な要素である人件費については、国立病院機構では、職務給の考え方に即して、職務の内容や実績等を反映した独自の給料表をつくっており、また、役付でない職員の昇給カーブをフラット化している。府立の病院でも、国立病院機構のような給与制度を導入しようということで、昨年からは組合と交渉を続けており、この夏に一定の決着をつけて、大阪府の給与制度から切り替えるという考え方に立っている。また、組織のスリム化の取組として、アウトソーシングできる業務を整理し、事務局体制も5年間で190名から60名程度にすることを目標に掲げている。こうした取組により、具体的な経営目標を立てて運営を抜本的に見直していきたい、と考えている。
- ・もう一つ、民間では、医薬品等の購入に当たって複数年契約などの工夫を凝らしているが、こうしたことが、地方自治法の下ではできない。独法化して材料費の圧縮を図りたいということで、既に業者からSPDについてのいろんな提案を受けており、経費の節減につながると思っている。
- ・以上のような経営上の創意工夫を凝らす中で、経営基盤を安定化させ、この5年間で今の不良債務を解消して、起債を発行できる状態に持っていきたい。まずは、経営を立て直し、将来に向かってさまざまなことができる経営体制に切りかえたいというのが、この1期5年間の最優先課題である。中期目標期間の後半には一定改善が見込まれる中で、今まで遅れていた医療機器の更新、人的な充実についても、5年間の見通しや目標値を持って、経営責任を明確にした上で事業を運営していただきたいと考えている。

委員の意見や事務局の説明に関連して、他の委員から、独立行政法人制度のねらいやメリットなどについて、次のとおり意見があった。

- ・ 国家公務員法、地方公務員法、地方自治法においては、民主主義と能率が大事と書かれているが、効率や能率の部分がおろそかなってきて、いろんな手法が考えられてきた。独立行政法人制度も1960年代ぐらいからすでに考えられていた。ただ、それができるかというところ、政治的には無理だろうというところがあって、実際に日本に導入されるとは考えてなかった。行政学者の仲間うちでは、本当にこんなことができるかと思っていただけでできてしまった、という印象がある。
- ・ 事務局からの説明にもあったように、行政は単年度主義の縛りや事前チェックでがんじがらめになっているところがあり、民間企業のような経営の柔軟性が確保できないことから、1950年代から地方公営企業などのツールが考えられたが、なかなかうまくいかなかった。
- ・ 今般の独立行政法人制度の考え方は、民間でできるものは民間でやればいいのか、というのが起源の一つである。民間の病院もあるので民営化してもいいのではないかという考え方があるが、やはり民間の採算ベースでいかない病院については、ある程度行政が関与すべきでないか、こういう中間的なものをどのように考えるかといったときに一番便利な方法が独立行政法人制度だったということである。
- ・ 国の独法制度と地方の独法制度はちょっと違うということが考えられる。国際交流基金や国際協力機構の独立行政法人化では、経営より行政のトランスパレンシー（透明性）とアカウンタビリティ（説明責任）をどうするかがポイントであったが、その意味では、大阪府の大学とか病院の経営云々の話とは質的に異なる。ただ、独立行政法人制度のキーワードとして、コンプライアンス（法令遵守）、コーポレートガバナンス（企業統治）、アウトカム指標、パフォーマンスの改善、エフィシエンシー（効率あるいは能率）、クオリティーコントロール（品質管理）、権限を現場に移譲するという意味でのリセントラリゼーションなどが挙げられるが、こういう一連の考え方を入れないと、経営はうまくいかないのではないかという点は多分共通すると思う。
- ・ 事務局の説明を聞きながら、資料2 - 3が重要なポイントになってくるだろう、と考えていた。資料2 - 3では、府立の病院のいろんな問題点が示されているが、それらの問題点を解決する処方せんとして、地方公営企業法の全部適用より独立行政法人制度の方がよいだろうという判断をされたと思う。したがって、中期目標期間が終了時の5年後の評価としては、病院改革プログラムの評価というのが出てこようかと思っている。単年度の評価云々というのはかなり難しい問題なので、やはり5年間で見ようということになると思う。
- ・ ざっと見て感じた印象であるが、大阪府の病院はかなり特徴的な形で特化され

ており、その枠組みの中でどういうふうにやっていくかということで、なおかつ、民間病院と違って採算ベースというのを100%考えなければいけないということもない、という話であれば、それほど大変ではないのではないかというのが個人的な感覚としてある。ある地方の公立大学では毎年66億円の税金を投入しているが、授業料収入その他で4億円ぐらいしか入ってこないで、毎年62億円ぐらいずつ赤字が重なっているが、それと比べれば、病院が60億円ぐらいの赤字というのは案外大したことはないのではないか、という個人的な印象である。

- ・ただ、独立行政法人の評価というのは要するに通信簿の世界なので、どういうふうに通簿の項目をつけるかというところに工夫が必要である。今日、国民に対する説明責任が強く求められているが、単に説明すれば済むのではなく納得してもらおうということが大事であり、納得してもらおうための手続が大事であり、まさに評価の話になる。そこに業績、医療の高度化、サービスの充実などの項目をいかに入れ込むかとなると、国でも地方でも共通しているのは、サプライサイダー、つまりサービスを提供する側の視点で通簿をつければまずい事態になるということであり、したがって、ニーズを受け取る側、消費者側の視点をどういうふうに入れるかが重要なポイントになる、と考えている。

< 職員の意識改革等について >

委員から、国立病院機構の評価に関連して、意識改革の難しさ、評価の難しさについて、次のような意見が示された。

- ・この夏に国立病院機構の評価の会議が詰まっております、やっと終わったところである。1年目で非常に頑張り過ぎたぐらいの感じがあって、自己評価は随分Sが出ていたが、それは違うだろうと患者の立場からはそれなりに厳しいことも申し上げた。その際、一番難しいと思ったのが意識改革である。国立でもそうだが、いわゆる公務員気質というか、まなざしが上から注がれるようなことが今まで当たり前だった。それを内部で努力して視点を変えなければいけない。でも、意識改革というのは、私たち医療消費者も含めて簡単なことではない。一気呵成に1年間でそれこそS評価を自己分析できるぐらいに頑張り過ぎてしまうと、実は現場は疲弊しているのではないか、そのことが患者サービスにおいて果たしてプラスに転じているのだろうか、そんな疑問が最後まで払拭できなかった。府民としてむだは排除してほしい、サービスはよくしてほしい、だけど働く医療者も生き生きとしてほしいと非常に難しい要求をする立場で、このことを評価していくことの難しさというのを体験させていただいた。今度は府のほうにどういう形でお返しできるだろうかと、それなりの努力をしたいと、今改めて気持ちを引き締めている。

< 法人のガバナンスの重要性、累積赤字60億円の評価について >

また、他の委員から、法人のガバナンスの重要性、累積赤字60億円の評価につい

て、次のような意見が示された。

- ・それぞれ特色を持った5つの病院が機能を分担しており、今回、それを統括する機構を法人化することなので、会社で言えばコングロマリット経営持株会社があって、その傘下にかなり事業内容の異なる部分がぶら下がる というような感じになるのではないか。その意味では、5病院を統括し、それぞれ公的使命と効率性を追求していく上で、ガバナンスが非常に重要になってくるのではないか、という印象を持った。
- ・約60億円の累積赤字については、どの程度重症なのか、それほどでもないのか、ちょっと分からない。企業会計のバランスシートから言えば、債務超過になっていなければ、そう重症という感じはしない。それと別に、毎年一般会計から130億円くらいファイナンスされているので、それが今後どうなるか、その負担の重さというのをどう見るかということが大きな問題だと思う。

委員からの意見に対して、事務局から、一般会計からの運営費負担金について、次のとおり説明があった。

- ・本来行政が見るべき研究所などの行政的な費用、あるいは不採算医療の費用については、法律で設立者が負担するようになっており、府としては、引き続き公営企業と同じ考え方で措置することになる。したがって、合理的な経営をやれば、今までできなかった新しい分野、あるいは本来やるべきだけでもできなかった分野についても投資できると考えている。そのときに一番問題になるのは人件費、材料費であろうと考えている。

<財務状況、建物等の更新の考え方について>

引き続き、他の委員から、財務状況、建物等の更新の考え方について、次のとおり意見・質問があった。

- ・民間病院や企業の中には、借入金の返済が負担になっているところが多いという印象を持っている。今回の目標では、とりあえず累積の赤字を解消したいということなので、ぜひ解消して、単年度でも黒字に持っていただきたいと思う。ただし、府立の病院では、採算ベースに乗るものだけを残すといった考え方はそぐわないと思うので、採算に乗らない部分は大阪府からの運営費負担金で補うというようなことになるかと思う。また、5つの病院があるので、収支のいい病院から悪いところへ補てんしていくというような考えも必要なのではないかと感じた。
- ・昭和30年代に整備された病院については、医療機器の更新だけでなく、建物の更新も考える必要があると思うが、その点はどうなっているのか。

委員からの質問に対して、事務局より、医療機器の更新や建替えにかかる考え方について、次のとおり説明があった。

- ・運営費に関しての大阪府の負担金は毎年120～130億円であるが、これとは別に、医療機器の更新や建物の建替の場合には、大阪府が起債を発行し、全額を法人

に貸し付けることになっている。なお、償還にあたっては、法人が起債の償還元金と利息分を負担するが、その際、元金負担分については2分の1を税金で負担することとなっており、16年度では大体30億円ぐらいの税金が投入されている。このルールは法人化されても同じ考え方なので、総額では150～160億円ぐらいの税金の投入が行われることになる。また、新たな投資に対する負担についても、償還に際しては2分の1の税金が投入されるので、その限りで効率的な経営をやっていけば、建替えを視野に入れた計画も可能と考えている。

<病院経営に関する人材育成等について>

他の委員から、病院経営に関する人材について、次のとおり質問があった。

- ・民間から見ると非常に恵まれた環境の中で運営できることになるが、細かいお金、経営のことはなかなか思い通りにならないところもある。国立大学の附属病院には本当に経営のプロがいない。事務長は文部科学省所管のいろんなところから異動してきて、3年間ほどやって覚えたところで、そのままどこかへ異動するが、いまだにその状況は変わっていない。府立の各病院には病院経営のプロはおられるのか。これは大きな問題だと思う。

委員からの質問に対して、事務局から次のとおり説明があった。

- ・平成14年の大阪府衛生対策審議会の答申においても、府立の病院の現行の運営形態を見直すべきという指摘の一つとして、事務局が府の行政職で、通常の人事異動で定期的に変わっていく中で専門職員が育っていないという指摘も受けており、今後の大きな課題と考えている。実際、法人の理事長も副理事長も外部から招くが、いろんな工夫ができるので、民間のノウハウを持った人をできるだけ活用しようと考えている。また、活用の仕方についても、任期付きの採用や民間OBを使うとか、ある部分をアウトソーシングするとか、いろんなことができると考えており、これから努力しなければいけないと思っている。

事務局からの説明を受け、さらに委員から次のような意見があった。

- ・独立行政法人になると、もうちょっと機動的な財務運営ができるし、公務員制度とは異なる新しい人事制度にして、しっかり人事考課をしながらメリハリをつけて優秀な人材を登用することもできる。そういう意味で、改革の努力が可能であり、一気に改善できる可能性があると思う。
- ・ただ、そういう問題と並行して非常に重要なポイントとして、府の行政医療の部分は本当に不採算でやっていくということ、民間病院と一体どこが違うのかということをも明確に出さないといけない。例えば、人件費比率を下げると言われて、どんどん医師や看護師の数を減らすことによって医療ミスが起こってくる。先進的、最先端の医療をやればやるほど医療ミスにつながるが、それは人が少ないからである。その点は十分ケアしながら、一般の民間病院とは違うということをするのか、独立行政法人化にあたってのコンセプトを明確にする必要がある。ここに書かれている改革の基本的な考え方は、当たり前というか、

余りに総花過ぎて、これを全部やれば最高のすごくいい病院になる。

- ・病院にも株式会社制度を導入せよという議論があるが大反対である。民間病院でも、社会貢献という意味で不採算部門をいっぱい残しているが、株式会社にしてい、不採算部門を切り捨てて儲かるところだけにするというようなことはあり得ないし、それは医療ではない、と考えている。民間ですらそういう意識でやっているの、府立として行政医療的なことをどうやって進めるか、その基本コンセプトを表に出したら、府民だって、その部分に税金を投入することに文句を言わないのではないか。
- ・ただし、従来の公務員制度の中で年功序列により給料を出したり、あるいは経営努力をしていないということでは、税金による負担はだめだということになると思う。そのあたりを踏まえていけば、非常に理想的な独立行政法人になる可能性を秘めているように思う。

< 審議のまとめ >

本日の審議のまとめとして、委員長から、評価委員会の役割等について次のようなコメントがあった。

- ・評価委員を任命されている立場から、評価委員会の役割とは一体何なのかということを考えざるを得ない。「評価」という名前があるがゆえに、通信簿をつけるのが評価委員会の役割だと一般的に理解される。しかし、通信簿をつけるというのは、その人を評価するだけではなく、評価を通じてその人の成長を促進するということが、実は評価の最も基本的な教育的課題と考えている。したがって、単純に数値目標があって、それに対してどれだけ努力したかしていなかったか、これではまずいのではないかと、という評価をするのではなく、大阪府立病院機構という新しい独立行政法人が掲げた目標を本当に達成しているか、あるいは、具体的に評価を通じて、アカウントビリティ、つまり社会に対する説明責任、トランスペアレンシー、つまり行政機構が持つ組織の公開性、こういうものを通じてより成長していくように側面から援助していくというのが、評価委員会自身の役割だろうと思っている。
- ・評価が悪かったからということではがっかりされるのではなく、むしろ評価の基準をここで決め、そしてそれに向かっていかに努力できるかということを議論するのも、実は評価委員会の場の仕事だろうと思っている。皆さんと評価委員会が協力しながら、あるいは共鳴しながらよりよいものをつくっていく、これが我々評価委員会の役割だろうと思っている。
- ・今後、事務局の皆さんには大変な仕事をお願いすることになるであろうし、たくさんの書類をつくる過程で、なぜこんな細かな書類を準備しないといけないのかと思われる場面も出てくるのではないかとと思うが、その背後にある意義なり意味とはそういうことであるということを理解していただき、我々の意見にも耳を傾けていただきたいと思います。

(3) その他

< 次回評価委員会の開催日程等に関する説明 >

病院視察及び第7回評価委員会の日程等について、事務局から次のとおり説明した。

- ・病院視察については、9月16日金曜日午後1時から実施する予定としており、5つの病院のうちいくつかを視察いただきたい、と考えている。
- ・第7回評価委員会については、11月中旬の開催を予定している。