

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 16 日現在

機関番号：33305

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530174

研究課題名(和文)自治体病院に関する外部評価指標・外部評価システムの研究

研究課題名(英文) Research of the external evaluation index and external evaluation system about the public hospital

研究代表者

高橋 啓 (TAKAHASHI, HIROSHI)

金沢学院大学・経営情報学部・教授

研究者番号：70585877

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,600,000円、(間接経費) 480,000円

研究成果の概要(和文)：これまで自治体は、公立病院の運営を収支状況が良好か否かという視点で評価してきた。同時に、民間病院では提供できない医療サービスを提供するという補完性の視点からも評価してきた。本研究では、事例分析を基に、それ以外の評価視点として、先導性の視点と持続可能性の視点があることを明らかにした。また、評価指標の精緻化を図ることは評価の的確性を確保するためには有効であるが、業務改善を図るうえでは問題があること、そして、今後の業務改善を図るためには、評価結果を基に自治体と公立病院の間で定期的な協議を行うことが重要であることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：The local government has so far evaluated management of the public hospital in a viewpoint whether the income-and-outgo situation is good. Simultaneously, the local government evaluated also from the viewpoint of the subsidiarity whether the public hospital provides the medical service which cannot be provided in a private sector hospital. Based on case research, I clarified that there are a viewpoint of leadership and a viewpoint of sustainability as the other evaluation viewpoint. Moreover, it was effective to have attained elaboration of an evaluation index, in order to secure the objectivity of evaluation, but when aiming at business improvement, it was shown clearly that there is a problem. And, to aim at future business improvement, it was shown clearly that it is important to have periodical deliberations between the local government and the public hospital based on the evaluation result.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：公立病院 外部評価システム 公共サービス 公共政策

1. 研究開始当初の背景

2006年8月の夕張市が財政再建団体への指定を申請したことを契機として、自治体の財政状況悪化をより早期に発見、対処するために、2007年6月に「自治体財政健全化法」が制定された。自治体の財政にとって自治体病院への繰入金が大きな負担となっていることから、総務省は同年12月に、全国の自治体に対して「公立病院ガイドライン」を通知し、それぞれの自治体病院の運営に関して、「公立病院改革プラン」を策定し、経営改善、経営形態の見直し、再編・ネットワーク化の検討などを行うことを要請した。これを受けて、全国の公立病院は「公立病院改革プラン」を策定し、経営改善や経営形態の見直しに取り組んでいる。

病院の収支に関しては、企業会計上の赤字、黒字の形で地域住民にもわかりやすい形で把握、評価できるが、「財務内容の改善」と同時に達成されるべき「公立病院として提供すべき医療機能の確保」に関しては、必ずしもわかりやすい指標があるわけではない。このため、財務内容の改善を優先して、公立病院に期待される機能が十分に確保されなくなるのではないかと懸念される。

2. 研究の目的

本研究では、既存のモニタリングシステムや外部評価制度などを手掛かりに、自治体がそれぞれの公立病院の運営について評価する仕組みを構築するために、どのような課題が存在するかを明らかにすることを目的としている。このため、地方公営企業である公立病院の業務活動を、病院外部の自治体から、効率性と公益性のバランスに配慮して評価するための指標の検討や、当該評価を病院の運営改善につなげていくシステムの構築可能性、ないし、その構築に向けた課題の解決策を検討する。

3. 研究の方法

(1)文献調査

地方独立行政法人、指定管理者など自治体から独立した組織が公立病院の運営を行う場合、民間企業が公立病院業務の一部を行う病院PFI事業などにおける運営評価の仕組みを文献調査により整理し、その課題を検討した。

(2)ヒアリング調査

横浜市(指定管理者で横浜市立みなと赤十字病院を運営)、多治見市(指定管理者で多治見市立多治見市民病院を運営)、八尾市(病院PFIで八尾市立病院を運営)、大阪府立病院機構(地方独立行政法人として大阪府立の5病院を運営)などの自治体・病院管理当局に対してヒアリングを行い、どのような指標で評価し、その結果を運営改善にどのように結びつけているかなどについて実態調査を行うとともに、その課題を検討した。

(3)アンケート調査

全国の公立病院885病院を対象にアンケート調査を実施し、公立病院の運営に関する目標の設定とその達成状況の評価はどのようにして行われるのか、また、公立病院の運営に関して、当該公立病院の開設者である自治体とはどのような協議体制が構築されているのかなどの、公立病院の運営管理に関する評価システムの実態を把握するとともに、その課題を検討した。

4. 研究成果

(1)研究の主な成果

評価の視点としての「補完性の視点」、「先導性の視点」、「持続可能性の視点」

我が国の病院サービスの主な提供者は、医療法人を中心とする民間病院である。しかし、民間病院の提供する医療サービスだけでは地域の医療ニーズに十分応えられない場合、地域住民は当該医療サービスに対するアクセスが不可能となる。したがって、公立病院に期待される役割としては、良好な収支状況のみならず、地域において望ましい医療サービスへのアクセスを確保することと整理できる。

従来、このアクセスを評価する視点として、「民間医療機関だけでは足りない部分を公立病院が補い、補完する」という「補完性の視点」が言われてきた。調査対象の自治体はすべて「政策医療」として救急医療をあげており、地域によっては、小児医療やリハビリテーション医療が地域において不足していることから、その補完を公立病院の運営目標として設定していた。大阪府立病院機構の場合は、「高度専門医療の提供および医療水準の向上」ということが目標として設定されている。このような高度・先進医療の提供は「質的補完」の役割を期待されているとみることができる。

しかし、医療サービスへのアクセスと考えた場合、公立病院に期待される役割は「補完性の視点」だけでは評価できない。医療機関が集積している大都市圏の病院では、地域の医療水準の向上に向けて役割を果たすことが期待されている。みなと赤十字病院の場合は、「地域医療全体の質の向上に向けた役割」が指定管理業務として規定されている。大阪府立病院機構の場合は、「患者・府民サービスの一層の向上」や「府域の医療水準の向上への貢献」が中期目標の細目の一つとして規定されている。これは、それぞれの病院が地域医療の質の向上に取り組むことが他の病院の行動の呼び水となることを期待したものであり、「先導性の視点」として整理することができる。

さらに、「医療の成長と変化の中にあっても、安定的に医療サービスが提供されるという期待感」も無視することはできない。これは、環境変化に積極的に対応することであり、公立病院が医師の確保に取り組むとともに、

専門医や専門看護師の養成、教育・訓練にあ
たっているのも、地域住民のこのような期待
に応える努力と見ることができる。多治見市
民病院の場合、事業者選定基準の軸に「安
定的な人的基盤と人材確保の可能性」を
おいていた。大阪府立病院機構の場合、第2
期中期目標では、「診療機能充実のための基
盤づくり」という目標が設定され、その中
で「優秀な医療人材の確保・育成」と「施
設及び医療機器の計画的な整備」という
項目が掲げられている。医療環境の変化に
キャッチアップするという意味で、「先導性
の視点」と区別して、「持続可能性の視点」
として整理することができる。

以上の通り、公立病院の運営を評価する
視点として、従来から意識されてきた「補
完性の視点」に加えて、「先導性の視点」と
「持続可能性の視点」があることが文献調
査およびヒアリング調査により把握するこ
とができた。

客観的指標の限界と業務改善システムの 的的確性の確保

公立病院の運営状況を評価するためには、
評価指標が必要となる。地方独立行政法人
、指定管理者、病院PFIなど、自治体から
ある程度独立した事業体の業務実績を計測
・評価するに当たってどのような点に留意
しているかを調査したところ、計測・評価
の目的は、その結果を基にした業務改善
にあると考え、業務改善につながる仕組
み、業務改善システムの的的確性をより
重視していることが把握できた。

上記の典型例として同時期の病院PFI
事業である、高知医療センターPFI事業
と八尾市立病院PFI事業の対比がある。両
者とも基本的な構造は似たようなものでは
あるが、モニタリングに対する考え方に
大きな違いがあり、実際の運用においては
両者で大きな違いが生まれ、結果として
高知医療センターPFI事業では、公共部
門と民間事業者の間の信頼関係構築に失
敗している。高知医療センターPFI事業
では、モニタリング項目の客観化・精緻
化を図ることにより評価システムの的的確
性を確保することを重視したが、八尾市
立病院PFI事業では、モニタリングを、
相互に業務改善に向けた取り組み過程と
捉え、課題事象の認識とその原因につい
ての情報共有に努めることを重視した。結
果的には、高知医療センターはPFI事業
を解約しており、業務改善における公共
セクターと民間セクターの役割分担の明
確化と信頼関係強化という点で、八尾市
立病院PFI事業は成功例といえる。

横浜市、多治見市の指定管理者の管理
においても八尾市と同様の考え方を見るこ
とができる。両市の場合とも、指定管理
者に対して事業報告書の提出と複数の評
価項目での自己評価を求めているものの
、両市の病院管理当局による毎年の評
価は、病院運営の課題に関する「情報
共有のツール」という位置づ

けで行われている。両市とも、市の幹
部職員と指定管理者側の幹部職員とに
よる協議会が設置され、その協議会に
おいて実績評価結果に基づく、運営改
善の検討がなされることになっている。

運営状況の適正な計測・評価という観
点から詳細な評価項目の設定や定量的
評価指標の設定を行うことは、評価シ
ステムの的的確性という意味では望ま
しい方法であるが、業務改善につな
がる仕組みとして十分でない。文献調
査およびヒアリング調査によって、業
務改善システムの的的確性の確保の観
点から、定量的評価指標の設定に拘泥
しないことが重要であることが把握で
けると同時に、アンケート調査によ
っても、多くの公立病院において、定
量的目標と同時に定性的目標を設定し
ていることが確認できた。

業務改善システムの的的確性を補完する 仕組み

業務改善システムの的的確性を重視す
ると、自治体による公立病院間の評価
に対して緊張感が失われる可能性もあ
る。両者の「馴れ合い」を防ぎ、適
度な緊張感のもとで業務を進めるた
めの工夫も必要となる。また、公立
病院の業務改善には、ユーザーであ
る患者や地域住民の意見を反映させ
ることも重要である。このような意味
で、業務改善システムの的的確性を確
保するとともに、同時に、それを補
完する仕組みも検討する必要がある。

業務改善システムの的的確性を重視
する場合、当事者の情報共有は進む
反面、評価の客観性や透明性が低下
する可能性がある。そのため、業務改
善システムの的的確性を補完する仕組
みとしては、まず、客観性や透明性を
高める観点から、第三者評価を適宜
組み込むことが有効であると考えら
れる。実際、多治見市民病院の事例
において、第三者機関が指定管理者
の運営状況を評価する仕組みを組み
込んでいる。多治見市民病院の場合
は、指定管理者が提出した毎年度の
事業報告書等を基に、多治見市医
療整備課が市としての評価を行って
いる。この評価結果を、第三者委員
会で検証することになっている。

次に、ユーザーである患者や地域住
民の意見を公立病院の業務改善に反
映させる方法としては、横浜市の市
立病院に設置されている「市民委員
会」方式が参考になる。これは、病
院利用者・その他の住民、地域医療
関係者などを委員として、年に1度
、病院の運営状況、経営状況等を説
明し、委員の意見を聞く会として
運営されている。病院関係者にとっ
ても、市民の声が直接聞ける貴重
な機会であり、病院の運営改善にも
活かされている。

このような業務改善システムの的的確
性を補完する仕組みは、自治体の状
況に応じて多様なものが考えられる
ところであり、ヒアリング調査やア
ンケート調査において、自治体によ
って多様性があることが把握できた。

(2) 得られた成果の位置づけ

公立病院の役割としては、これまでば 政

策医療」以外目立った切り口はなかった。しかしながら、文献調査やヒアリング調査を基にした分析により、公立病院においては、先導性と持続可能性の視点があり、これは将来の医療へのアクセスを確保するものだということを見いだすことができた。従来言われてきた公立病院の役割＝政策医療という「補完性の視点」以外に、先導性と持続可能性という新たな視点を設定することができた。

また、実際に運営されている目標設定・事後評価・事後統制システムの中で、どのような評価が行われているのか、病院PFI、指定管理者、地方独立行政法人の3タイプの事業の業績測定・評価の実態を、「評価システムの的確性」と「業務改善システムの的確性」という二つの視点から整理した。これらの事業手法および経営形態は、公立病院運営の効率的な運営に関してどのようなメリット、デメリットを有しているのかという観点で比較されたことはあったが、業績測定システムの運用面まで視野に入れて比較分析されたものはなかった。特に、病院PFIの初期案件を比較することにより、システム設計上のわずかな違いが、「業務改善システムの的確性」を左右し、当事者間の信頼関係の構築に大きく影響することは新しい発見であり、評価システムを構築する上で見逃すことができない検討要素である。

(3)今後の展望

アンケート調査結果によれば、評価結果を病院の運営管理に反映する場合の課題として、評価のタイミングと予算措置や制度化のタイミングが合わないことをあげる病院が数多くあった。「業務改善システム」を構築するに際して、自治体の予算サイクルとの連動性を確保することが重要であるが、そのためにはどのような課題があるのかについても今後検討する必要がある。

また、業務改善システムの的確性を補完する仕組みとして評価者に第三者を参加させる自治体がある。公立病院の運営評価であるので、地域住民の参加は望ましいものと考えられるが、情報の非対称性の問題の解決や地域代表としての性格を持たせるのか等については、検討するべき課題が多い。

今後、上記の点について検討を深めることにより、一層効果的に業務改善につながる公立病院の外部評価システムの構築が可能になると考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

高橋 啓、自治体は公立病院をどのような視点で管理すべきか、公益学研究、査読無、12巻、2012、21-31

高橋 啓、地域医療行政における自治体 - 公立病院間関係に関する考察、法政大学大学院紀要、査読無、71巻、2013、257-277

[学会発表](計2件)

高橋 啓、自治体病院に関する外部評価の検討、日本公益学会、平成23年10月1日、日本公益学会第12回大会

高橋 啓、自治体による公立病院のマネジメントについて、自治体学会、平成26年8月22日、第28回自治体学会富山高岡学会

[図書](計0件)

[産業財産権]

出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

[その他]
ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

高橋 啓 (TAKAHASHI, Hiroshi)
金沢学院大学・経営情報学部・教授
研究者番号：70585877

(2)研究分担者

()

研究者番号：

(3)連携研究者

()

研究者番号：