

京都府包括外部監査報告書
(平成 16 年度)

[要約]

包括外部監査人
西田憲司

【監査対象】

- ・ 京都府立 3 病院（府立洛東病院・府立洛南病院・府立与謝の海病院）
- ・ 京都府立医科大学附属病院
- ・ 京都府農業補助金

京都府立3病院

(府立洛東病院・府立洛南病院・府立与謝の海病院)

・ 監査実施概要

府立三病院の業務実施状況の合規性につき監査するとともに、毎年多額の一般会計からの補助金の流入に着目し、埋め合わせるべき赤字なのかどうかにつき「政策医療と一般医療」「イコール・フッティング論」の観点を踏まえて分析し、自治体が経営する府立病院としてのありかたを検討した。

・ 監査の結果

1. 随意契約と単独随意契約の実態について

契約形態として随意契約が非常に多いが、その根拠が薄弱であり明確でない(三病院とも)。競争入札の適否や緊急性を明確にした取扱要領の設定が必要。

2. たな卸資産の管理状況について

ボイラーの燃料について毎事業年度末に実地たな卸を実施しておらず簿外となっている。決算残高に含むべきである(三病院とも)。

3. 固定資産の管理状況について

現在の帳票ではその定められた固定資産の属性情報や所在場所情報等の記載事項を満たしておらず、別途の台帳を出力・作成すべきである(三病院とも)。

4. 薬剤在庫管理システムについて

洛南病院では薬剤受払の都度伝票処理せず、月末の薬局の实在庫を箱単位でカウントして差額を自動的に払出実績とする方法となっている。これでは月中の受払処理ミスの抽出、仕入取引や払出取引の異常が管理できない。

5. 時間外勤務命令簿の自己記入

時間外勤務命令簿を閲覧したところ、洛南病院及び与謝の海病院で自己記入が多く見受けられた。自己申告は、時間外勤務の縮減を期するという制度の目的に反する。

・ 監査の意見

1. 洛南病院の精神科救急入院料算定病院の申請について

平成14年度から導入された精神科救急入院料を請求することが可能な同質の医療を展開していながら、わずか約29百万円程度の整備改修投資と精神保健福祉士の配置転換および1名の増員に関する意思決定ができずに、年間約173百万円の診療報酬を獲得できていない。平成16年度末の収益機会損失は累計で5

億円超と予想され、最大級の迅速な対応をもってこの大きな傷を治癒すべきである。

2. 病院の建設コストについて

洛南病院の建物は昭和 58 年度から 62 年度にかけて順次建設されたが、3.3 m²あたりの建設単価は概算で約 1,138 千円であり、当時の統計資料平均に比して相当割高である。また、与謝の海病院の主な建物及び建物附属設備の 3.3 m²あたりの建設単価は、平成 4 年度 2,079 千円、昭和 53 年度 983 千円、昭和 52 年度 792 千円であり、当時の統計資料平均（例えば平成 4 年度は国立約 1,118 千円、都道府県立約 1,131 千円、市町村立約 1,072 千円、医療法人立約 963 千円）に比して著しく割高である。今後予定されている工事においては、過去の反省に基づく対応がとられるべきであり、留意を要する。

・ その他検討を要する事項

1. 業務の有効性・効率性・経済性と人件費の検討

給食部門、現業部門については、外部委託の可能性の検討が不可避である（三病院とも）。また、与謝の海病院の検査室部門においても外部委託の導入を積極的に検討すべき。

特殊勤務手当として「結核患者に接触する職員の特殊勤務手当（与謝の海病院）」、「精神病患者に接触する職員の特殊勤務手当（洛南病院）」が全職員に支給されているが、常時接触していない職員についての全額支給は問題（与謝の海病院は平成 16 年度中に改善済み）。また、医療職給料表(3)の適用を受ける看護師の深夜勤務に関して国同様「夜間勤務手当」に加えて「夜間看護業務等に従事する職員の特殊勤務手当」が支給されている。三病院ともに看護師給与費が赤字経営の大きな要因であり、全国的な問題とはいえ検討すべき。

2. 損失構造の分析

累積赤字の状況は、洛東病院約 16,160 百万円、洛南病院約 26,981 百万円、与謝の海病院約 33,326 百万円と巨額である。そのほとんどが一般会計からの繰入金により補填されてきている。下記の表は平成 15 年度の赤字の構造を監査人が分析・試算した結果である。「真に政策医療を担う理由による赤字」を埋めている部分は実は小さく、そのほとんどは、短期的な経営管理の視点では管理不能・回避不能というべき赤字と、経営の失敗による赤字とを埋めているにすぎない。

(単位:百万円)

	洛東病院	洛南病院	与謝の海病院
赤字総額	626	934	1,125
従事員の給与水準が民間と乖離していることによる管理不能の赤字	297	518	657
建物投資額過大及び借入利息過大による既決コストとしての管理不能の赤字		82	239
本来は府立医大やその附属病院、看護学校で負担すべきコスト			177
計 管理不能・回避不能の赤字	297	600	1,073
差引 管理可能な赤字	329	334	52
コスト意識が希薄であることが生み出したと考えられる赤字	182	34	0
収益獲得のための努力が不足することによる収益機会ロスがもたらした赤字	147	203	0
計 経営の失敗による赤字	329	237	0
経営責任が問われない真に政策医療を担う理由による赤字	0	97	64
平成15年度一般会計繰入金	651	921	998

． 監査人の提言

1. 洛東病院の将来像

府下のリハビリ医療の充実と効果的な施策展開の観点及び投資の社会的合理性の観点を踏まえた議論を前提に全病棟を廃止すべき。

2. 洛南病院の将来像

電子カルテシステムをバックボーンとして精神科救急体制による地域連携を強化し、地域医療機関が役割を明確化して患者本位の地域チーム医療を構築すべき。府立病院は他の地域医療機関が担うことができる機能を可能な限り縮小し、地域に不足する医療を提供しつつ、地域医療連携の扇の要としての機能を有するべきであり、一般医療分野の縮小による人件費コストの削減（減床に伴う人員配置の削減が不可欠）及び外部委託できる部門の外注化が必要。

政策医療を合理的コストで実現する体制のため、地方公営企業法の全部適用組

織が最適な選択肢のひとつである。その延長線上で、国が設置を検討している司法精神医療病棟への参加も、触法精神障害者への対応能力に秀でる洛南病院は積極的に検討すべき。

3. 与謝の海病院の将来像

電子カルテシステムを中核ツールとした地域医療連携システム体制の構築を

めざし、地方公営企業法の全部適用組織となって、医療の公共性に立脚し「すきまを埋めて」地域医療を完成し、過疎地域のモデルケースとなるよう、以下のポイントを同時に推進すべき。

役割分担に立脚し、状況によっては外来部門の縮小や病床減少までも視野に入れる。

電子カルテシステムの効果を病診連携のみならず病病連携にも拡大し、舞鶴圏を含む府北部地域での役割分担・医療連携体制の構築をめざす。

医療センター医師派遣方式は、真に地域に根ざした医療や高度な救急医療が担えるのか疑問となる側面もあり、新たな医師確保体制への布石となるように、 を推進し、府北部の医療機関協調体制の構築に尽力する。

京都府立医科大学附属病院

・ 監査実施概要

病院の管理運営が適切かつ効率的になされ、医療施策の担い手として役割を十分に果たしているか、政策医療とイコールフットイングの両視点から検証。

・ 監査の結果

1. 単独随意契約による給食業務委託は改善が必要

昭和 22 年から続く特定業者との単独随意契約について、必要性、許容性、相当性が認められず早急に改善すべきである。

2. 給食業務の委託業者が病院内に本店所在地をおくことは改めるべき

特定商人の本店所在地が病院内にあることは、当該商人の社会的信用性を高め、事実上、付加価値という利益を供与することとなり改善すべきである。

・ 監査の意見

1. 病院経営管理と経営戦略の展開に資する経営会計システムの導入

診療科別収支の把握や収支管理・利益損失の発生原因を追及するなど、適切な経営管理と正確な経営情報に基づく経営戦略の立案や意思決定のために経営会計の制度化が必要である。

附属病院の会計が、経営会計(企業会計的な会計)によっていないため、適切な経営管理がなしえない。診療科別、医療区分別、患者別等の損益が算出されず、従って、損失発生の原因がどこにあるのか(政策医療と一般医療との区分を含む)も、十分に把握できない。府立医科大学部門(教育、研究部門)との経費の負担も明確でない。経営会計の導入が急務である。

2. (財)日本医療機能評価機構による医療機能評価の受診

公的病院という社会的立場やその重要性から医療機能評価を受診し、今後の円滑な活用を期待する(平成 17 年 2 月、既に受診申込済み)。

3. 清掃業務の委託にかかる入札のあり方の見直し

16 年度の入札では委託内容変更等の影響があるものの、前年度の業者が 3 千万円高で落札しており、専門家等を活用した適正価額の算出も必要である。

4. 老朽化施設(築山寮)の早期売却

施設の老朽化(築 30 年超)が要因で、築山寮の入居者は 4 名(稼働率 14%)という状況である。

5. 薬剤の棚卸しによる在庫管理

棚卸在庫をシステムの的に把握する体制の整備が必要である。

6. 外来患者に対するプライバシーの確保

外来診療室が完全に独立していないなど、患者個人に対する完全なプライバシー保護の改善が必要である。

・その他検討を要する事項

1. 附属病院の特性

附属病院が府下の他の総合病院と比べて、唯一差別化できる特性は、「中核・広域性」に求めざるをえない。この「中核・広域性」を軸としたビジョンや政策医療との関係を、今後より厳密にかつ具体的に検討することが望まれる。

2. 環境 ISO と環境会計への取り組み、地域連携・医療連携強化の必要性

・提言

1. 医療管理のシステム化

適切な経営管理のために、薬剤管理システム化、電子カルテシステムの導入が火急の課題である。投資効果は十分に考えられ、徹底したコスト管理との確な経営意思決定が期待できる。

2. 外来診療棟の整備・新築

外来診療棟の整備・新築にかかる投資規模は 250 億円近くにも達し、資金の調達は病院債の発行が予定されている。府民の血税が投下されるのだが、「新築まずありき」の感があり、その効果分析、コスト収益分析、政策医療と一般医療との峻別といった検討が十分になされているとは言いがたい。PFI 方式や PPP 方式の検討も同様である。今後十分な議論と検討を期待したい。

250 億円という巨額投資に見合う効果が、真に府民に還元されるのか、府民は当該投資を歓迎しその負担を甘受する意思があるのか、「中核・広域化」を確立し推進する契機となるのか十分議論される必要がある。

3. 府立医科大学附属病院を取り巻くその他の課題

医局講座制、医師人事と事務方人事のあり方の見直し、厚生労働省による医療計画制度の全面見直しへの対応が必要である。

公的かつ最先端の病院として世界標準を視野に入れつつ、時代に適応した看護体制の確立が必要であり、患者（潜在的患者たる府民を含む。）の安全を確保するとともに、高い社会的評価を受ける病院になることを切望する。

4. 府立医科大学附属病院とその展望

政策医療と一般医療は単純に区分できるものでなく相互補完的に存し、相乗的効果を生み出すものである。

経営戦略方針を具体的に計画し、当該計画による業務管理が義務づけられ、ディスクロージャーが要請される地方独立行政法人化と軌を一にする経営会計システムの導入と電子カルテや在庫管理等各種業務のシステム化が、附属病院に最も求められている課題である。

京都府農業補助金

・監査実施概要

1. 選定理由

農業施策の中から農業者や農業団体の活動にかかわる補助金事業を取り上げ、執行管理手続きの合規性検証に加えて、事業実施後の農地・施設等が有効に活用されているか等、府民的視点で税金使途の有効性と効果を検証

2. 監査対象事業

- ・平成15年度「農林水産部行政の概要」の予算総括表より以下の事業を選定
- ・抽出した8事業は、予算ベースで19億3,000万円、監査対象事業は、事業数で約10%、金額ベースで約30%のサンプルとなる

農業共済団体事務費等助成事業【農政課】

小規模農業基盤整備事業【耕地課】

ハイレベル水田農業振興事業【農業流通課】

京野菜こだわりプロジェクト推進事業【農業流通課】

農業委員会および農業会議費【農村振興課】

新地域農場づくり総合対策事業【農村振興課】

中山間地域等直接支払交付事業【農村振興課】

農業後継者定着促進総合対策事業【農村振興課】

・外部監査の結果

1. 補助金交付に係る添付書類の不備

市町村からの補助金交付申請において、添付書類に義務づけられた市町村が定める交付要綱の添付がなく、必要要件を欠くケースあり

2. 府単独による補助事業完了後の土地・機械の活用に関するチェックがない

府単独補助事業において、整備農地の休耕田等があることから、事業後の使用状況、効果のチェックが必要

3. 中山間地域等直接支払交付事業の交付金の使途に関するルールづくりが必要

交付金の使用に関する方向付けや積立・繰越金の使途に関するルール作りが必要

4. 新地域農場づくり事業の機械等導入後における利用状況の確認が必要

作業用機械、ハウス施設等の導入後の状況を規則や要綱上の手続きを策定したうえ、把握することが必要

・外部監査人の意見

1. 継続的事業等に関する手続きの合理化が必要

継続事業等の補助金交付要綱において過大な手続きを定めており、初回申請で確認された書類等については手続きを合理化・簡素化することが望ましい

2. 中山間地域等直接支払交付事業における事業主旨に沿った有効活用が望まれる

共同取組活動分の積立・繰越率が全国平均に比べ高いため、使途例についてより積極的な広報活動が望まれる

3. ソフトウェア・システム整備事業における執行管理が「補助事業の手引き」に基づき確実に実施される改善が必要

原則禁止されている入札後の契約変更が実施され、また、検査調書・検査復命書が未作成であり、改善が必要

4. 検査調書等の記入ミス及び添付書類の未添付などに対する執行管理上の改善が必要

実績報告への確認書類の添付を徹底し、完了検査における書面報告及び添付書類との照合を義務づけるべき

5. 作業用機械等導入の業者選定に際して公正性の確保が必要

作業用機械選定の会議に特定の販売者が参加する状況は正常ではなく、一定の改善措置が必要

6. 補助金事業における説明責任や公開性を向上すべき

- ・ 補助金交付組織での補助金運用が効率的かつ、合理的に運用されていることを積極的に評価・公表すべき
- ・ 補助金の交付率が高い事業や団体は、より運用の透明性を向上させるべき
- ・ 交付要綱において支払項目の該当事項を厳密、明確に定義して支出使途を明確にすべきである。(農業会議に交付される補助金のうち退職金、事務所管理費扱いなど)
- ・ 中山間地域等直接支払交付事業(交付金使途不特定)においては、農業者が交付金をより有効に活用できるためのルール作り・広報等の工夫が必要

7. 補助金受託団体において効率性の改善が必要

- ・ 「農業会議」の独自性・効率性を評価する仕組みや運営効果を判断する手法が不十分
- ・ 「京のふるさと産品価格流通安定協会」への職員給与負担等は、京都府からの出向職員，OB 職員の存在を考慮してのその必要性を明確にすべき

・外部監査人の提言

1. 補助金交付後における事業管理

- ・ 「施設、整備農地等」の活用状況について農業者に報告義務を課し、抽出した事業の現地調査を実施すること
- ・ 判明した未活用施設、整備農地の休耕田等への対策は、農業委員会等でそれを確認し、受益地域で有効活用策を検討する体制を敷くことが望ましい

2. 京都府農業公社のあり方

公社に対する業務委託の必要性について、京都府自体での業務実施や民間を含めた公社以外の選択肢について検討の上、その結果、最も優れた選択肢を選べるよう法律改正がなされるべき