

市立岸和田市民病院の地方独立行政法人化に関する検討報告

(平成27年12月)

1. 検討の目的

病院事業を維持発展させていくために、現在の形態にこだわらず、よりよい方法があればそれを採用するとの考え方で、市長からの検討指示にある地方独立行政法人化について先行の施設のヒアリングなどから情報を収集し、院内において経営幹部によりその適否について検討を実施した。

2. これまでの経過

近年、公立病院は全国的な経営状態の悪化を改善するため、総務省から改革ガイドラインが示され、外部有識者等を参画させ今後の病院のあり方を確認した上で、経営形態の変更も踏まえた改善計画「改革プラン」の策定を指示されてきた。本院も平成19年度に示された国のガイドラインに従い、平成20年度中に市立岸和田市民病院あり方検討委員会を設置して、本院のあり方についての答申を得て、改革プランを策定した。本プランは、本院が公立病院を堅持しつつ経営改善を第一義とするものとして、平成21年度を初年度とし、平成23年度までの期間で、損益黒字達成時期を平成22年度としたものであり、目標どおり平成22年度に黒字を達成できたものである。

本プランは、外部評価委員会を設け、中間評価（平成22年度）、最終評価（平成24年度）を経て、引き続き公立病院として、地域の中核的存在となるよう求められた。

市立岸和田市民病院評価委員会 最終評価コメント

「公共性の確保」と「経済性の発揮」という二つの観点から、改革プランに対する取組状況を評価した。「公共性の確保」に関しては地域医療支援病院の承認や救急医療・がん医療など急性期病院としての医療機能の充実が図られ、「経済性の発揮」に関しても平成22年度、23年度の2年連続の経常収支黒字を達成しており、高く評価できる。一方、市民への医療情報発信や広報活動は、十分であるとは言えない。今後、税が投入されている市民病院としての責務をより一層自覚し、市民から信頼され支えられる病院となることを期待したい。

1. 地方独立行政法人化への検討

① 地方独立行政法人とはどのようなものか？

独立行政法人とは、行政運営の効率性の追求のために、その組織を行政部門から切り離し、独立した法人とした上で、行政が行う事前統制や予算による制約を撤廃し、自主的、裁量的運営を保障する代わりに、行政目的に合致させるよう、法人に中期目標、中期計画を立てさせ、計画実施を監視する評価委員会を設置して、業務効率性を追求しつつ、行政目的を達成したかその運営成績を評価し、その結果を次の運営に

反映させることで効率化と質の担保を同時に図ろうとする仕組みを基本原理とする運営手法である。したがって、その考え方の根本は、行政組織のアウトソーシングである。

② 地方独立行政法人化した場合の形態について

地方独立行政法人には、法人職員に公務員の身分を与える「特定地方独立行政法人」とそれ以外の「一般地方独立行政法人」に分類される。また、業務形態では、従来の公営企業を実施するものを「公営企業型」とし、それ以外は「通常型」とされる。さらに、設立形態上からは、法人設立以前から実施されている事業を引き継ぐ場合を「移行型」それ以外を「新設型」として分類される。

地方独立行政法人制度の基本原則、府内公立病院で地方独立行政法人化した施設の状況を勘案すれば、本院が許認可庁である大阪府から許可される場合は、「移行型一般地方独立行政法人」となる可能性が最も高い。

③ 地方独立行政法人のメリットとされている事柄と検討

法人を行政組織から切り離し、独立運営させる建前であるので、組織体制面、人事採用面など、地方公務員法、職員定数条例といった規制の外に置かれることになる。これにより自由かつ迅速に組織編成、人事採用が可能となる点は、日進月歩する医療水準、2年に一度改定される診療報酬に即応させる観点においては、メリットと言える。また、労働に対するインセンティブの与え方は、病院側で設計できる点など、デメリットの側面は注意すべきであるが、メリットもある。

ただし、新設型ではないため、移行前と移行後で大きく変化するものではない。また、従来の規制がなくなるからといって無計画、無秩序の組織編成、人事採用は論外であることは言うまでもない。仮に、医師、看護師、医療技術職員、その他職員の採用と配置のメリットを考慮しても、現在の公営企業の枠内で、可能な限り対応しており、地方独立行政法人化により劇的に変化するとも言い難い。

また、組織面では、地方独立行政法人移行時に辞令交付対象となる事務系職員は、基本的に市に引き揚げることとなるため、新規採用については、特に中間管理職となる事務系幹部職員が難しい。

幹部職員は、当該施設での経験による実績のウエイトも高いため、即戦力とならない可能性が高く、視察した施設でも公務員の派遣により業務を継続するのが現状でありそうした職員の育成が課題となっている。したがって、法人移行の事実をもって有能な職員が配置できるわけではない。

以上のことから、地方独立行政法人化については、人事設計が最大のポイントと思われる。

④ 地方独立行政法人のデメリットとされている事柄

法人化に伴い新規コストが人的、物的に発生する。

- (1) 新しく、法人運営に係る理事長、理事、監事などの報酬が増加する。院長、看護局長、事務局長が理事となる場合があるが、理事長、監事は純増が想定される。

(2) 管理体制の再構築のため、人事管理、契約管理、財務管理など、主に事務管理に関するシステム構築に伴うコスト増加、評価委員会委員報酬の新規増加、法人運営にかかる契約、会計、人事等の事務系職員の純増が想定される。その他準備費用が発生する。

(3) 一般会計部局では病院行政の管理部門の設置が必要となり、かつ評価委員会事務局も必要になる。

なお、評価委員会費用は、一般会計負担となる。

堺市立総合医療センター	理事長1、副理事長1、理事5、監事2	全9名
市立吹田市民病院	理事長1、副理事長2、理事4、監事2	全9名
りんくう総合医療センター	理事長1、副理事長1、理事5、監事2	全9名

堺市 評価委員会 5名	庶務 健康医療推進課
吹田市 評価委員会 7名	庶務 福祉保健部保健センター
泉佐野市 評価委員会 5名	庶務 健康福祉部保健センター

⑤ 会計基準等の変更に伴う影響

会計基準については、平成27年度現在で、地方独立行政法人も地方公営企業も大差はなくなっている。

- ◆ 地方独立行政法人法に基づき、企業会計原則に準拠した会計基準となる。
- ◆ 地方公営企業法の改正により、企業会計原則を最大限取り入れた会計基準となっている。

⑥ 一般会計繰入金のあり方について

地方独立行政法人と地方公営企業双方ともに大きな違いはない。

- ◆ 地方独立行政法人法 第42条(運営交付金)、第85条(運営負担金)に基づき繰入が認められる。
- ◆ 地方公営企業法 第17条の2、第17条の3、第18条に基づき繰入が認められる。

地方独立行政法人法上の運営交付金、負担金は、地方公営企業法上の繰入金と内容は全く同じである。

地方独立行政法人化という制度による繰入金の縮減はない。

現在の繰入項目の地方独立行政法人化に伴う移動

A 救急医療負担金、一般行政派遣負担金

(収入科目名)	(根拠法)		(収入科目名)	(根拠法)
	<地方公営企業法>	➡		<地方独立行政法人法>
医業収益	第17条の2第1号		医業収益	第85条第1号 (運営負担金)

B 高度医療負担金、特殊医療負担金、利息償還金負担金

医業外収益	第17条の2第2号	➡	医業外収益	第85条第2号 (運営負担金)
-------	-----------	---	-------	--------------------

C 研究研修費補助金、共済追加費用補助金、基礎年金拠出金補助金、児童手当補助金

医業外収益	第17条の3	➡	医業外収益	第42条 (運営交付金)
-------	--------	---	-------	-----------------

D 出資金(元金償還金充当)

資本的収入	第18条	➡	元金償還金負担金 医業収益	第85条第2号 (運営負担金)
-------	------	---	------------------	--------------------

⑦ 一般会計への影響

【人的側面】

保健福祉部局等の所管課において、病院担当の設置及び評価委員会事務局の設置が必要となる。

【財政的側面】

移行型の地方独立行政法人では、旧公営企業の資産を承継するため、移行時点での資産の時価評価において資産価値が減少するため、負債を下回った場合は、市からの追加出資を行う必要が生じる（地方独立行政法人法第6条第5項）。

路線価を使用した概算による積算では、評価額の減少により追加出資額が概ね20億円程度必要と試算される。担当所管課の配置、評価委員会委員報酬など、一般会計負担経費が発生する。

⑧ 医療の質的向上について

医療機能の増進のために、医療従事者の増配置が必要となる場合がある。そのため、意思決定の迅速化、人事採用の柔軟性は先の③で述べたメリットと一致する。ただし、この場合も診療報酬で経費として認められていることが前提であり、必ずしも医療機能増進の為だけの人事配置は地方独立行政法人といえども達成は難しい。

また、医療機能の増進、品質の向上は、地方独立行政法人であれ、その他の経営手法であれ、目指すべき方向性は大きく変わらないため、制度移行のみで劇的に品質が向上するとは言い難い。

しかし、メリットの一例では、平成18年度診療報酬改定で新設された一般病棟入院基本料7対1の取得に係り、看護師の増配置と公立病院における定数管理による抑制とが、真っ向から対峙している自治体においては、地方独立行政法人化を選択させることで、目的を達成させた事例がある。

⑨ 府外先行団体視察事例について

平成27年度現在 全国自治体病院協議会会員における施設の内訳は下記のとおりである。

都道府県立	184 施設
政令指定都市立	35 施設
市町村立	662 施設
地方独立行政法人	80 施設
組合その他	135 施設

地方独立行政法人化のメリットの一つに、組織統合がある。組織統合によるメリットは、人事制度の統一や、契約行為におけるグロスメリット化などが一般的に考えられる。

都道府県立、政令指定都市立の病院では、2病院から5病院程度を1つの機構が統括するスタイルが多い。この点、1施設しかない本院には利点といえないので、複数施設を統合し地方独立行政法人化した団体を除外し、環境のよく似た施設を中心にヒアリングを実施した。

福岡県、大牟田市民病院及び筑後市民病院は、単独で地方独立行政法人化した施設である。大牟田市民病院は、一般病床 350 床、筑後市民病院は一般病床 231 床であり、本院より規模は若干小さいが、よく似た環境にあるため、地方独立行政法人移行に関する契機等についてヒアリングを行った。

移行前年度の決算では、大牟田市民病院では損益が黒字であったが、筑後市民病院では赤字であった。契機となったものは、大牟田市では、平成 19 年度に経営形態検討委員会の答申において、地方独立行政法人が強く推されていたこと、筑後市では、赤字続きで市職員の大半が病院職員である同市では、公立病院改革プランの遂行と病院存続の危機があったため、労使ともに危機感を持って経営形態の見直しを検討し、最終的に経営形態検討委員会を設置して、平成 20 年度末に地方独立行政法人を選定したことにある。

両施設ともに、地方独立行政法人化を決定づけたのは、一般病棟入院基本料 7 対 1 を獲得するために看護職員の増員が必要であり、そのためには、市の定数条例がいずれも足かせとなっていた点にある。大牟田市民病院では、平成 22 年 4 月に地方独立行政法人となり、同 5 月に一般病棟入院基本料 7 対 1 を獲得、筑後市民病院では、平成 23 年 4 月に地方独立行政法人となり、同 12 月に一般病棟入院基本料 7 対 1 を獲得し、その後、両市民病院とも経営改善している。

他方、医療品質の向上に対する視点では、一般的に中期目標等が公表されるため、その限りにおいて臨床指標の一部が明示される点は評価されるが、両市民病院ともに劇的な医療品質の向上を目指したわけではなく、むしろ施設基準獲得が中心である。

上記について本院と比較した場合、以上の課題点は、平成 21 年度に病院の看護職員の増員を成し遂げているので、同じメリットは享受している。もし、大牟田市、筑後市両市のような事情があったならば、地方独立行政法人化の価値はあったと言える。

ただし、その一方で、理事長と市長との考え方をよくすり合せその方向性を確認しておかなければ、建前上独立した法人格であるため、理事長の意向が独走する嫌いがあり、さらに病院職員も市と疎遠になっていく点について注意が必要であることは、地方独立行政法人化後の懸念として感じているとも説明があった。

2. 院内運営幹部検討会での結論

院長、副院長、看護局長、事務局長における病院運営会議において以上の報告を検討材料に議論を実施し、看護局では、改めて全体で検討を行った。

以下の意見を踏まえ、病院内での結論とした。

本院の現在の経営が行き詰まっているとは言い難い状況で、地方独立行政法人化することで、今以上に状況を好転させられる決定的理由は見当たらない。現状の形態で、経営改善を目指しても特に問題は感じられない。

今回の議論では、移行後の勤務形態、勤務条件など見えない部分が多い。法人化のメリットと、伴うデメリットを比較して、仮に現在の労働条件で地方独立行政法人化したとしても、新体制で一丸となって頑張ろうという契機に乏しい。ただし、今後、本院を取り巻く環境に大きな変動があれば、経営状態を見ながら、再度ふさわしい経営形態を研究する必要がある。

先行の地方独立行政法人の財務状況が好転してゆくのかどうか不透明である。財務状況を好転させるためだけに地方独立行政法人化を考えているならば、先行団体の状況が不透明である以上、地方独立行政法人になれば、必ずよくなるとは考えにくい。

また、地方独立行政法人化することで、給与体系など変動がある場合、労働条件の変更により職員の混乱が想定されるため、それを上回るメリットが見えない。それよりも、眼前の経営改善に注力する方が受け入れやすい。

上記意見をまとめ、現時点では、地方独立行政法人化についてその必要性を見出すには至らず、引き続き現在の経営形態を継続して、黒字の堅持を第一義とするという結論に至った。

(市立岸和田市民病院の地方独立行政法人化に関する検討報告書より)