

# 神戸市立医療センターの運営形態 見直しに関する基本的な方向性

平成 19 年 5 月

神戸市保健福祉局

## 目 次

これまでの取組み	1
現状	3
1 市民病院の経営状況	3
2 自治体病院等の運営形態の見直し状況	4
(1) 地方公営企業法の全部適用への移行	4
(2) 地方独立行政法人への移行	4
(3) 全部適用団体から地方独立行政法人への移行	5
(4) 国立病院の独立行政法人化	5
制度の比較	7
1 現行の制度（地方公営企業法の一部適用）	7
(1) 現行の制度における課題	7
(2) 現行制度下における取組み	8
2 地方公営企業法の全部適用	8
(1) 地方公営企業法の全部適用の利点	8
(2) 地方公営企業法の全部適用の課題	9
(3) 全部適用移行団体の経営状況	9
3 地方独立行政法人	11
(1) 地方独立行政法人への移行による利点	11
(2) 市民病院としての医療及び健全な経営を担保する仕組み	12
(3) 地方独立行政法人への移行にあたっての課題及びその解決策	13
市民病院の運営形態	18
1 市民病院の運営形態	18
2 地方独立行政法人化にあたって考慮すること	19
参考	20

## これまでの取組み

市民病院においては、これまでも経営改善に努めてきましたが、総医療費を抑制する観点から医療制度改革が進められる中、診療報酬のマイナス改定や医師臨床研修制度の必修化に端を発した医師不足の影響等病院を取り巻く環境が急激に厳しさを増しており、今まで以上に運営の機動性、柔軟性を高め、より効率的な病院運営を行っていく必要があります。

近年、他の自治体の病院事業においては、地方公営企業法の全部適用に向けた動きが積極的になっていること、平成 16 年 4 月に地方独立行政法人法が施行されたこと等、運営形態を見直す動きも活発化しています。

本市では、外部委員も入った経営計画委員会において、運営形態の見直しを含む検討を行い、平成 17 年 3 月に第 5 次市民病院経営計画を策定し、その中で、

病院運営の機動性、柔軟性、透明性を高め、患者サービスの向上と効率的な病院経営を実現するためには、運営形態そのものの見直しまで踏み込んだ検討が必須です。

現行の地方公営企業法の一部適用では改善できない病院運営上の問題の解決を図り、抜本的な経営改善を進めていくためには、地方公営企業法の全部適用または地方独立行政法人への移行いずれかの導入による運営形態の見直しを行う必要があります。

しかし、その選択と導入にあたってはいずれも検討すべきいくつかの課題があり、これらの課題解決に鋭意取り組み、この経営計画期間中（平成 17 年度～平成 19 年度）に市としての結論を出すこととします。

とされました。

市としての結論を出すために、平成 17 年度から外部委員も入ったワーキング・グループ（運営形態ワーキング）を設置し、他自治体や国の運営形態の見直し状況も参考にしながら、第 5 次市民病院経営計画において指摘された課題に対する検討を行いました。

その結果、運営形態ワーキングまとめとして、「地方公営企業法の全部適用より、地方独立行政法人の方が、より機動性、柔軟性、透明性を発揮するために実効性のある制度であり、市立病院の運営形態として望ましい形態である」とされたところです。

平成 18 年度においては、運営形態ワーキングのまとめを踏まえ、市民病院の運営形態について、さらに検証を進め、基本的な方向性としてとりまとめを行いました。

なお、本文中の「地方公営企業法の全部適用」、「( 役職員が公務員の身分を有する ) 特定地方独立行政法人」、「( 役職員が公務員の身分を有しない ) 一般地方独立行政法人」の定義等については、20 ページの「 参考」に掲げています。

## 現状

### 1 市民病院の経営状況

平成 13 年度から平成 17 年度までの病院事業会計の決算状況は次のとおりです。

(単位：百万円)

年度	H13	H14	H15	H16	H17
医業収益	28,549	29,415	30,270	27,252	27,003
うち入院収益	18,577	18,994	19,273	19,417	19,354
うち外来収益	9,255	9,719	10,363	7,220	6,886
医業外収益	5,977	5,967	5,790	4,833	4,843
その他収益	2,731	900	1,042	1,038	802
病院事業収益計	37,257	36,282	37,102	33,123	32,648
病院事業費用計	38,044	36,849	36,916	33,800	33,227
当年度純損益	787	567	186	677	579
累積欠損金	32,164	32,731	32,545	33,222	33,801
流動負債	9,360	10,123	9,836	10,066	9,267
流動資産	7,246	7,587	7,561	8,763	6,964
不良債務	2,114	2,536	2,275	1,303	2,303

市民病院では、平成 16 年度から院外処方推進したことにより、外来収益及びこれに伴う費用は大きく減少しましたが、入院収益については、総じて増加傾向にあります。当年度純損益については平成 15 年度は新規患者数の増等による診療単価のアップや経営改善努力により黒字となりましたが、その後、診療報酬のマイナス改定、医師不足の影響及び一般会計からの基準外繰入の見直し等もあり赤字となっています。

過去からの損失の合計である累積欠損金は、321 億円（平成 13 年度）から 338 億円（平成 17 年度）へと拡大しています。

また、医業収益に対する不良債務の比率が 10%を超えると、地方債の発行が制限されることとなりますが、平成 7 年の阪神・淡路大震災による西市民病院再建の影響もあり、平成 17 年度では 8.5%（23 億円）となっています。平成 17 年度の総務省調査では、都道府県・政令指定都市で不良債務があるのは 9 団体（福島県、大阪府、徳島県、高知県、沖縄県、名古屋市、大阪市、神戸市、福岡市）でした。これらの自治体では、経営健全化に向けて、それ

それぞれ抜本的な対応が検討・実施されています。例えば、大阪府は地方独立行政法人へ移行、沖縄県は地方公営企業法の全部適用への移行や1病院譲渡等、大阪市は地方独立行政法人化に向けた暫定的な取組みとして地方公営企業法の全部適用の提言を受けています。これら他都市の例も参考にしながら検討していく必要があります。

## 2 自治体病院等の運営形態の見直し状況

### (1) 地方公営企業法の全部適用への移行

平成17年度において、地方公営企業法を適用する自治体病院は、団体数で674団体、病院数で982病院あります。

このうち、地方公営企業法の全部適用については、団体数では、平成13年度に44団体であったものが、平成17年度には81団体（全体の12.0%）、病院数では、平成13年度に107病院であったものが、平成17年度には209病院（全体の21.3%）まで広がっています。なお、政令指定都市では、仙台市、横浜市、川崎市、広島市、北九州市の5団体が全部適用となっており、これらに加えて平成18年4月からは札幌市も全部適用となっています。

### (2) 地方独立行政法人への移行

平成16年度に制度化された地方独立行政法人への移行団体は、病院事業では平成17年4月の長崎県江迎町（1病院）、平成18年4月の大阪府（5病院）、宮城県（1病院）、平成19年4月の岡山県（1病院）の4法人となっています。なお、医療観察法に規定する指定入院医療機関については、国立、公立または特定（地方）独立行政法人でなければ指定を受けられませんが、大阪府及び岡山県にはこの指定入院医療機関があることから、特定地方独立行政法人としての認可を受けています。

また、静岡県、那覇市が現在一般地方独立行政法人への移行を決定し、この他にも山形県、山形県酒田市、岡山市等で病院のあり方検討委員会からの提言等により、一般地方独立行政法人移行への準備または検討が進められているところです。

総務省の平成 18 年 11 月の調査によると、地方公営企業の病院事業を行う団体の中で 35 団体が地方独立行政法人化を検討しているという調査結果が出ています。

なお、公立大学が法人化する場合、一般地方独立行政法人となることが法定されており、附属病院を有する 10 大学のうち横浜市立大学や名古屋市立大学等 8 大学がすでに地方独立行政法人へと移行しています。

### (3) 全部適用団体から地方独立行政法人への移行

数年前に地方公営企業法の全部適用へと既に移行した団体の中で、新しい制度である地方独立行政法人を選択しようとする動きもみられます。

那覇市立病院は、昭和 55 年に開院し、平成 15 年度から地方公営企業法を全部適用していましたが、平成 20 年度から一般地方独立行政法人へ移行することを決定しています。那覇市では、全部適用から地方独立行政法人へ移行する理由として、法人の経営判断に基づき職員を増員したり、民間の良い点を採用した給与制度を導入したりできる点を挙げています。

また、山形県の 5 病院も平成 15 年度から地方公営企業法を全部適用していますが、柔軟な人事管理制度、経営の効率性、住民への説明責任の徹底という観点から、現在、一般地方独立行政法人への移行という提言を監査法人から受け、さらに検討を進める必要がある、とされています。

### (4) 国立病院の独立行政法人化

国においては、平成 16 年度に、全国で約 150 の国立病院が一つの特定独立行政法人、国立病院機構として設立され、3 年が経過したところですが、平成 16 年度、17 年度と 2 年連続で経常黒字を達成しています。

その後、平成 18 年には「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（行政改革推進法）」が施行され、その中で、「その業務を国家公務員の身分を有しない者が行う場合における問題点の有無を検証し、その結果、役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められないときは、特定独立行政法人以外の独立行政法人に移行させるものとする」、すなわち独立行政法人については、一般独立行政法人を基本

とし、これを踏まえ、国立病院機構も含め独立行政法人の一般独立行政法人化が進められており、さらには、国立がんセンターをはじめすべての国立高度専門医療センターの一般独立行政法人化も検討されています。なお、国立大学が法人化する場合については、一般独立行政法人となることが法定されており、附属病院を有する 42 の国立大学についても、発足時から一般独立行政法人となっています。

また、同法には、「地方公営企業について、組織形態の在り方を見直し、一般地方独立行政法人その他の法人への移行を推進するものとする」と規定され、地方公営企業についても見直しが求められています。

## 制度の比較

### 1 現行の制度（地方公営企業法の一部適用）

#### (1) 現行の制度における課題

第5次市民病院経営計画において、指摘された市民病院の現行の制度運営上の課題を整理すると、次のようになります。

##### 機動性・柔軟性の欠如

関係部局との調整に時間を要するため、意思決定と実行に移すまでに時間がかかり、機動性・柔軟性に欠けます。具体的には、次の点が課題であると考えられます。

#### (ア) 組織・人事給与制度上の制約

組織・定数が条例等に定められていることから、その見直しには多大な時間と労力を要し機動性に欠けるとともに、状況の変化に応じた組織の変更、適正な人員配置といった柔軟な対応が困難です。

また、医師はじめ医療職員の採用や人事についても市全体のルールのなかで人事や給与面等の制約があり、たとえ優秀な医師であっても、実績に見合った柔軟な処遇が困難です。さらに臨時職員の雇用についても採用手続に時間がかかり機動性に欠けます。病院特有の複雑で専門的な知識が必要な病院事務職員の人材育成・活用策も課題です。

#### (イ) 予算制度上の制約

予算の要求から確定するまでに半年以上を要し、状況の変化に応じて機動的に対応することが困難です。

また、一定の手続を条件として予算の繰越が認められてはいるものの、単年度予算が基本となっており、複数年契約など中長期的な視点からの柔軟な運営が困難となっています。

##### 透明性に関する課題

#### (ア) 経営目標の公表・外部評価

経営目標の公表や外部評価について法定されておらず、経営の透明性の点から課題があるとする指摘もあります。

#### (イ) 経営責任

行政組織による病院経営となり、人事異動も伴うため、結果として

専門家が育成されにくく、経営責任が不明確となりがちです。

## (2) 現行制度下における取組み

以上のような課題がある中、市民病院では、経営計画を策定し、病院版の目標管理制度であるバランススコアカード（BSC）の導入、医薬品の共同購入等に取り組むとともに、業務量に応じた人員の配置に努めるほか、一所属への長期在職による業務に精通した事務職員の育成といった工夫等を行ってきました。

また、平均在院日数の短縮や地域医療機関との連携への取組み等により急性期病院としての役割を果たし新規患者の増加に努める等現行制度の下で、職員が一丸となって経営改善に努めてきました。

しかし、病院を取り巻く環境が急激に厳しさを増す中、現行制度を見直し、機動的で柔軟な病院運営を行っていく必要性が生じています。

## 2 地方公営企業法の全部適用

### (1) 地方公営企業法の全部適用の利点

地方公営企業法の全部適用による運営形態では、専任の事業管理者（以下、「管理者」という。）が設置されます。地方公営企業法は、管理者に、公営企業の日常業務を自らの判断のみに基づいて処理しうる執行機関並みの強力な権限を与えています。

#### 組織についての権限

管理者は、その権限に属する事務を分掌させるため必要な部課等の組織を設けることができます。

#### 職員の任免その他身分取扱い

管理者は、職員の任免、給与、勤務時間その他の勤務条件、懲戒、研修及びその他の身分取扱いに関する事項を掌理することができます。

#### 財務会計上の権限

管理者は、予算の原案を作成し、地方公共団体の長に送付することができます。また、自らの権限で契約を締結することができます。

このように、財務規定のみ適用される一部適用と比較すると自律的な運

営が可能となり、経営責任の明確化が図られるとともに、中長期的な視点に立ち、安定的な経営を行うことができ、日常の業務執行権を付与されているという意味では、機動的な運営が可能となる仕組みです。

## (2) 地方公営企業法の全部適用の課題

全部適用にはこのような利点が認められる反面、以下のような課題もあります。

### 予算・会計制度上の制約

全部適用に移行しても、予算の単年度主義や契約制度の制約は依然として残ります。

### 人事制度上の制約

職員定数については条例で定めることとされているので、病院として柔軟に見直しを行うことができず、また、職員採用や給与水準、処遇の面においても、公務員制度上の制約から見直しに限界があります。

### 透明性に関する課題

管理者に業務執行権が一部付与されてはいるものの、病院の将来像を表す中期目標・計画の公表や業務実績評価の仕組みが制度化されていない点では、経営の透明度が高くなったとは言い難い点も課題として残されています。

### その他

後述する地方独立行政法人と同様、管理部門の肥大化や初期経費及び経常的経費の増加といった課題が考えられます。

## (3) 全部適用移行団体の経営状況

平成 17 年度の全国自治体病院の決算から全部適用と一部適用の経営状況を比較すると、もともと経営状況が悪いことから経営改善をより進めるために全部適用に移行している自治体が増えているということや、また、その一方で全部適用団体では他会計繰入金の高比率から、経常収支比率や医業収支比率をみると、あまり差がみられない状況です。

地方公営企業法全部適用病院及び一部適用病院の経営状況

(「地方公営企業年鑑(平成17年度決算)」より)

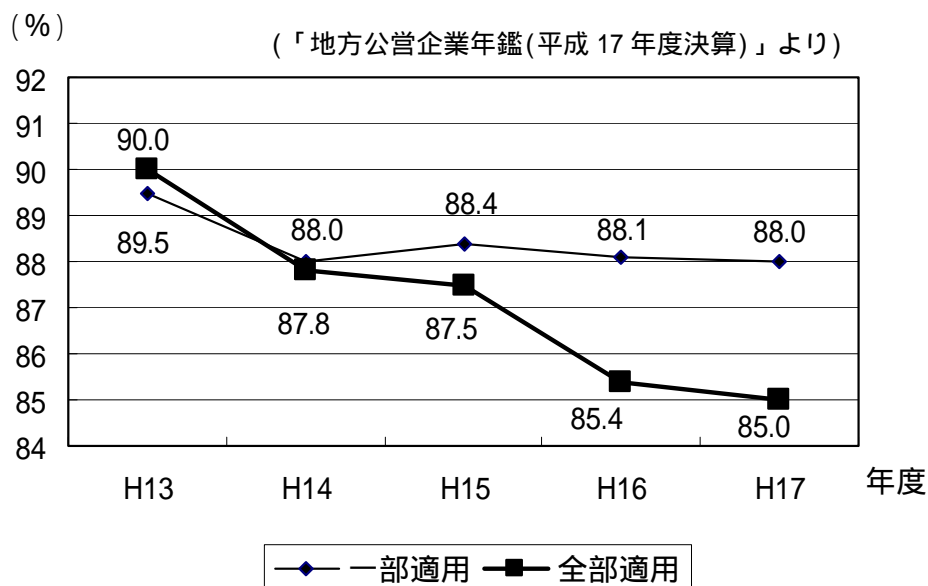
	全部適用病院			一部適用病院		
	1黒字	赤字	合計	黒字	赤字	合計
病院数	74	135	209	271	502	773
割合	(35.4%)	(64.6%)		(35.1%)	(64.9%)	
経常収支比率	103.1%	91.1%	95.4%	102.7%	92.7%	96.2%
医業収支比率	90.8%	81.8%	85.0%	92.6%	85.5%	88.0%
2 実質収益対経常費用比率	84.5%	76.4%	79.2%	87.7%	80.3%	82.9%
他会計繰入金対経常収益比率	18.0%	16.3%	16.9%	14.6%	13.6%	13.9%

1 黒字、赤字の別は経常収支比率 100 以上、未満

2 実質収益対経常費用比率 = (医業収益 + 医業外収益 - 他会計繰入金) / (医業費用 + 医業外費用)

次に、下のグラフは、全国自治体病院における地方公営企業法の一部適用と全部適用の適用区分別の医業収支比率 (= 医業収益 / 医業費用) の5年間の推移を表したものです。

地方公営企業法適用区分別医業収支比率



平成15～17年度を見ると、必ずしも地方公営企業法の全部適用病院の方が良い経営状態を示しているとはいえない状況となっています。

結論を求めるには早い段階ですが、このように経営状況の実態を見た場合も、全部適用病院に移行しても効果はすぐには表れていないといえます。

### 3 地方独立行政法人

#### (1) 地方独立行政法人への移行による利点

これに対して、地方独立行政法人の制度においては、独立した法人格を有し大幅な権限移譲が図られていることから、次のような利点が考えられます。

##### 診療時間や院内組織等の弾力化（患者の立場から期待される効果）

地方独立行政法人へ移行した場合には、勤務形態の弾力化が図りやすく条例で定められる職員定数の制約がなくなります。例えば、患者ニーズにきめ細かく対応した診療時間を設定したり診療日を弾力的に変更できるようになるとともに、医療需要の変化に迅速に対応した弾力的な院内組織や職員配置が可能となります。

##### 人事給与制度

地方独立行政法人では、法人独自の人事給与制度を構築することが必然的に求められることとなります。このため例えば、一定期間必要な職員を雇用する期限付き採用や能力のある人材を採用・育成するための業績結果に基づく弾力的な人事給与制度を導入することもできます。また、医療の質と経営の質の両面に精通した事務職員であるホスピタリストの育成も可能となります。

一般地方独立行政法人へ移行した場合には、法人の定める規程の範囲内で、職員の企業等への従事自由度が増すため、医療産業の集積が進む本市の場合、民間企業との共同研究が可能となるなど活動領域が広がるという結果につながります。また、給与の支給基準について、特定地方独立行政法人のように国及び地方公共団体の職員の給与等を考慮して定める必要がなく、法人の業務実績を考慮し、社会一般の情勢に適合するよう定めることで、より弾力的な給与体系の構築が可能となります。

こういった柔軟な制度を活用することにより、優秀な医療者を採用・育成し、市民により質の高い医療を提供することも可能となります。

##### 透明性の確保

あらかじめ公表される中期目標・中期計画に基づく運営と、勧告権のあ

る評価委員会による第三者評価が法定されていることから、経営責任が明確になり、経営の透明性が確保できます。また、外部評価が制度化されていることにより、病院事業全体で PDCA サイクルを確立し、業務改善へのインセンティブが働くことにもなります。

#### 機動的な運営

予算の単年度主義から脱して複数年契約が可能となるとともに、法人の定める規程の範囲内で、煩雑な契約手続が不要となり、中期計画のもとで、法人の裁量による柔軟な意思決定と市民・患者のニーズに応じた弾力的・機動的な病院運営が可能となります。

#### (2) 市民病院としての医療及び健全な経営を担保する仕組み

地方独立行政法人では、市民病院と同様の医療及び健全な経営を担保するために、例えば次のような仕組みが法定されています。

地方公営企業と同様に、救急医療等の行政的医療や高度医療、特殊医療等の不採算的医療については、市から財源措置されます。なお、国からは市に対して交付税措置があります。

地方独立行政法人の行う業務は公益性が高いこと、財政秩序の維持、財政運営の透明性の観点から、出資元や長期借入先が地方公共団体に限定されており、民間からの長期借入や債券発行ができません。

法人税や事業税、住民税といった多くの国税、地方税が非課税となるのは地方公営企業と同様です。

理事長及び監事の任命及び解任、中期目標の設定・変更、中期計画の認可、会計監査人の選任及び解任等、一定の重要事項については市長が行うこととし、また、年度計画を定め市長に届け出なければならないことになっています。

地方独立行政法人の設立、中期目標の設定・変更等、中期計画の認可、重要な財産の譲渡等、一定の重要事項については議会の議決を要件としています。また、年度評価の通知結果、中期目標に係る事業報告書について市長が議会に報告しなければならないとされています。

中期目標・計画の策定や条例で設置される評価委員会の第三者による評価が法定されています。

### (3) 地方独立行政法人への移行にあたっての課題及びその解決策

以上のように、様々な利点があり、市民病院としての医療及び健全な経営が制度的に担保されている地方独立行政法人制度ですが、いくつかの課題も想定されます。以下、考えられる課題を挙げるとともに、その解決のための方策について検討しました。

#### 管理部門の肥大化

運営形態を見直した他の自治体病院の管理部門の人員がどのように変化したか、調査を実施した結果は次表のとおりです。平成 14 年度以降に全部適用団体又は地方独立行政法人へ移行し、複数病院を持っている 10 自治体について調査を実施したところ、全部適用への移行により管理部門が肥大化しているところが 6 自治体ありました。ただし、これらの人員増は、必ずしも人事・給与等の業務が増加したことのみが原因ではなく、運営形態の見直しに合わせて、経営改善業務等への職員配置を行ったことによる影響も大きいと考えられます。また、管理部門への増員に際しては、病院事務局との業務見直しにより対応した自治体もあります。先行事例を参考に、管理部門の適正な職員配置を検討する必要があります。なお、給与計算や旅費等の事務を外部に委託することが可能であり、できる限り管理部門の肥大化を抑えることも検討していきます。

大阪府（5 病院）では地方独立行政法人への移行に伴い、新たに経営企画グループを設置して中期計画の進行管理や法人の経営分析を行っていますが、給与計算や未収金収納業務の外部委託化を進め、事務部門の集約化等の再構築を行うことにより、管理部門の肥大化は抑えられています。

全部適用等への移行による管理部門の肥大化について

1 調査対象(平成14年度以降全適に移行し、複数病院を持っている主な自治体)

	山形県	群馬県	埼玉県	千葉県	川崎市	横浜市	愛知県	大阪府	兵庫県	長崎市
病院数	5病院	4病院	4病院	7病院	3病院	3病院	5病院	5病院	12病院	4病院
病床数	2,288床	1,031床	1,139床	1,346床	1,552床	1,560床	1,684床	2,873床	4,120床	746床
移行形態	全適	全適	全適	全適	全適	全適	全適	地方独法	全適	全適
移行年月	H15年4月	H15年4月	H14年4月	H16年4月	H17年4月	H17年4月	H16年4月	H18年4月	H14年4月	H15年4月

2 管理部門職員数

移行前	22	9	25	21	28	36	23	43	34	5
移行後	22	15	25	28	32	36	28	35	43	17
増減数	0	6	0	7	4	0	5	-8	9	12
H17年度	22	15	25	31	32	30	26	43	43	16

大阪府は移行後、一部職員を本庁部門に配置。

(運営形態ワーキング調査(平成18年1月))

初期経費及び経常的経費の増加

新しい会計制度への移行を契機として、効率化を図るための財務会計システムや人事・給与システムを導入する場合には、開発経費や保守のための経常的経費が増加することになります。システム導入にあたっては、その導入時期や業務の外部委託も含めて十分に検討していきます。また、管理部門に係る経費等経常的経費の増加については、抑制を図っていきます。

初期経費

項 目	備 考
公有財産(土地)の権利確定・現況図測量等・鑑定評価・(工作物・立木)の確定と評価	
監査法人による準備支援	
財務会計及び業務システム新規構築	システム内容により金額は大幅に変わる。
法人会計基準研修	
法人登記等経費	
法人化広告等経費	独立行政法人化を内外に PR

## 経常的経費

項 目	備 考
地方独立行政法人法に基づく法定監査	資本金 100 億円以上、又は 負債合計額 200 億円以上の場合
手数料（振込手数料、収納手数料、ファーム・ソング料、派遣職員給与計算手数料）	現状では、手数料は無料となっているが、独立行政法人化すれば原則として必要となる。
雇用保険料	特定独立行政法人は雇用保険法の適用除外可。市からの派遣職員は発生しない。
財務会計及び業務システム保守経費	
財務会計システムリース料	
人事・給与システムリース料	
管理部門経費	本庁から法人への事務移管に伴うもの（採用、給与、評価、監査、審査、出納・資金管理等）
役員報酬	監事等を新たに登用した場合
顧問料（弁護士・税理士等）	

### 不良債務の解消及び資産・負債の評価（財産的基礎の確保）

地方独立行政法人への移行では、累積欠損金と不良債務の解消が基本となっていますが、仮に、移行時にすべての不良債務を解消できない場合は、当初の中期計画で不良債務を解消する実現可能な計画を国に提出しなければなりません。

大阪府では、累積欠損金については、府から継承する土地が時価評価になるなど法人化に伴う会計制度の変更により解消し、不良債務については、業務の見直しや、給与制度の見直し、契約手法の創意工夫による材料費の削減により当初の中期計画において解消する計画を立てた上で国から法人化の認可を受けています。

本市においては、平成 17 年度決算で 23 億円となっている不良債務について、引き続き、経営改善を図り、その解消に努めていきます。

また、平成 17 年度決算で 338 億円ある累積欠損金については、法人化で計上が義務付けられる退職給付引当金（概算で 100 億円程度）と合わせて、土地等の資産の時価評価等法人化に伴う会計制度の変更も織り込みながら、資本剰余金 183 億円や資本金 352 億円を充当することで解消することが可能となります。

しかし、診療報酬のマイナス改定や医師不足の影響、さらには、団塊の

世代の退職等非常に厳しい状況が続いており、今後の経営状況によって累積欠損金や不良債務が発生した場合、より一層の経営改善に努めていきますが、それでもなお解消できない状況が発生した場合については、市からの追加出資等の支援策を検討していかなければなりません。

#### 人事給与制度上の課題

地方独立行政法人法では、原則として現職員は法人の職員へと自動的に移行することとなっています。すでに法人化した事例では、一定の職種については、自治体から一定期間派遣方式をとっているなどの経過措置を設けており、移行する場合にどのように対応していくか十分な検討が必要です。

平成 18 年度では、全国的に不足している病院勤務医師の確保のために、市民病院における人事・組織上の問題点等について院長や医師へのヒアリングを行いました。この結果、医師の勤務体制、人員等の組織・定数上の問題点と並んで、努力が報いられずインセンティブを付与する仕組みがない給与や人事評価に関する問題点が抽出されました。さらに他病院の医師の人事評価制度の情報収集を行い、それらを参考に人事評価の考え方について整理・検討を行いました。

医師の人事給与制度を効果的に運用するためには、処遇決定の前提となる人事評価制度の設計が重要となります。

また、医師以外の職種についても、医師同様、モチベーション向上のためにどのような人事給与制度を導入していくか十分に検討していきます。

今後、能力向上とモチベーション向上、不足している職種の人材確保対策の観点からも、評価項目等の内容の妥当性や継続的な運用が可能な制度設計に留意することが必要です。

さらに、法人化に向けて、規則・規程等の作成、各種届出の準備、労働安全管理体制の検討、給与計算業務等の発生に伴う人事給与システムの導入等を行っていく必要があります。

### 市民病院群間の連携

市民病院群では、従来から医療機能に応じて相互に患者紹介を行い、また、医療スタッフの人事交流を行っています。

市民病院が運営形態を見直した場合にも従来通りの連携を充実させることが必要であり、それにふさわしい連携や人事交流のあり方を考えていきます。

現在、病院管理監のもと市民病院群さらには5病院の連携強化に取り組んでいますが、地方独立行政法人化後の連携や人事交流のあり方についても検討を進めていきます。

## 市民病院の運営形態

### 1 市民病院の運営形態

以上見てきたように、地方公営企業法の全部適用の場合は一部適用と比較すると、機動性・柔軟性という点で管理者に一定の権限が付与されることにより、柔軟に組織を設置し職員を配置することができ、管理者が契約を締結できることから機動的な業務運営が可能となりますが、予算の単年度主義、契約制度上の制約、公務員制度上の制約等の課題が依然として残ります。

これに対し地方独立行政法人の場合は、法人に一定の権限が付与されることは全部適用の場合と同様ですが、組織や職員配置について条例で定められる職員定数の制約がなくなり勤務形態についても弾力化が図りやすくなります。また、予算単年度主義を脱し複数年契約が可能となることにより機動的な業務運営も可能となります。さらに、柔軟な人事給与制度の導入が可能となり人事評価制度と併せて能力のある人材の確保や職員の努力に報いる仕組みの構築も容易になります。しかし一方で、地方独立行政法人は、法人として市から独立することから、全部適用に比べて、管理部門の肥大化が大きく、初期経費・経常的経費も増加するといった課題もあります。

これらを総合的に勘案すると、病院を取り巻く環境が急激に大きく変化する中において、市民病院としての医療を市民・患者のニーズに応じて提供するにあたり、地方独立行政法人の方が機動性・柔軟性に富んでおり、これからの病院運営に適した制度であるといえます。

さらに、特定地方独立行政法人と一般地方独立行政法人を比較した場合、一般地方独立行政法人については、より柔軟な法人独自の人事給与制度と評価制度を構築することにより、優秀な人材を採用・育成し、弾力的な病院運営が可能となります。また、民間企業との共同研究が可能となるなど、医療産業都市構想に寄与することもできます。先にも述べたとおり、行政改革推進法に基づき、地方公営企業の一般地方独立行政法人への移行が推進されており、機動的な運営を行い、より質の高い医療の提供をめざす市民病院としては、一般地方独立行政法人がより望ましい運営形態であると考えられます。

最近、運営形態の見直しを行った横浜市や大阪府では、運営形態の見直し検討期間を除くと2年程度の準備期間を要しています。本市においては、新中央

市民病院の整備との十分な調整を行いながら、平成 21 年度を目途に一般地方独立行政法人への移行に向けて準備を行っていきます。

## 2 地方独立行政法人化にあたって考慮すること

以上のように、公的使命を担う市民病院を一般地方独立行政法人とする場合には、その制度が持つ機動性、柔軟性を十分に発揮し、職員がモチベーションを持って働けるよう運用していくことで、市民・患者により質の高い医療を提供していくことが重要です。そこで、諸制度の構築にあたっては次の事項について考慮していきます。

- (1) 患者の立場に立って、人間性豊かなあたたかい医療を提供することにより、市民の生命と健康を守り、市民の信頼に応えるため、より多くの市民に効率的に医療を提供する、という市民病院の基本理念を堅持するよう努めていきます。
- (2) 業務内容を積極的に公表すること等を通じて、地方独立行政法人の業務状況や経営状況を市民に明らかにするよう努めていきます。
- (3) 地方独立行政法人の中期目標の設定にあたっては、必要な改革の実行について盛り込むよう努めていきます。
- (4) 地方独立行政法人の業績評価にあたっては、財務面のみならず、患者・市民の視点、急性期病院としての医療の質や安全対策、人材育成、といった多面的な視点から評価する制度が確立されるよう、その体制整備に努めていきます。
- (5) 地方独立行政法人への移行にあたっては、関係職員団体や労働組合と十分に協議するよう努めていきます。

参考

地方公営企業の全部適用、特定地方独立行政法人、一般地方独立行政法人の制度比較

項目	地方公営企業(全部適用)	地方独立行政法人		
		特定地方独立行政法人(公務員型)	一般地方独立行政法人(非公務員型)	
定義	・地方公共団体が、企業の経済性を発揮し、直接地域住民の福祉の増進を目的として経営する企業(地公企法3条)	< 定義、目的 > (1)住民生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要なもの (2)地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもの (3)民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれのあるもの(地独法2条 )  < 要件 > (1)業務の停滞が住民の生活、地域社会若しくは地域経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすもの (2)業務運営における中立性及び公正性を特に確保する必要があるもの(地独法2条 )		
組織人事 給与	運営責任者	病院事業の管理者 ・地方公共団体の長が任命 ・任期:4年(地公企法7条の2)	理事長 ・設立団体の長が任命(地独法14条 ) ・任期:4年以内(定款で定める期間)(地独法15条)	
	内部組織	条例で設置及び経営の基本を定め、その他は管理者が決定(地公企法4条)	理事長、監事以外の役員(理事)及び内部組織は理事長が決定(地独法14条)	
	職員の身分	地方公務員(地方公共団体職員)	地方公務員(独立行政法人職員)	非公務員(民間労働者と同じ)
	役職員の任用	・管理者は、地方公共団体の長が任命(地公企法7条の2)	・理事長・監事は設立団体の長が任命(地独法14条 ) ・副理事長・理事及び職員は理事長が任命(地独法14条、20条) ・地公法の任用に関する規定を適用(地公法15条～22条)	・役職員の任命については左記と同じ  ・法人の長の任命により、法人と職員の間雇用契約関係が生じる
	労働基本権	・団結権、団体交渉権(協約締結権あり) ・争議権なし ・地方公営企業等の労働関係に関する法律を適用(労働基準法、労働組合法、労働関係調整法等は一部を除いて適用)	・労働三権あり  ・労働基準法、労働組合法、労働関係調整法等を適用	
	身分保障(社会保障)	法律又は条例で定める事由でなければ、意に反して降任、休職、免職されない。(地公法27条)	降任、休職、免職(解雇)等の事由については就業規則において規定	
	給与退職手当	・職務給の原則、職員が発揮した能率を考慮 ・生計費、同一又は類似の職種の国及び地方公共団体の職員、民間事業の従事者の給与、経営の状況等を考慮(地公企法37条の2、3) ・人事委員会勧告の対象外	・職務給の原則、職員が発揮した能率を考慮 ・支給基準を設立団体の長に届出、公表 ・同一又は類似の職種の国及び地方公共団体等の職員、民間事業の従業員の給与、業務の実績、中期計画の人員費の見積もり等を考慮(地独法51、55条) ・人事委員会勧告の対象外	・勤務成績を考慮した給与 ・支給基準を設立団体の長に届出、公表  ・給与及び退職手当の支給基準は法人業務実績を考慮し、社会一般の情勢に適合(地独法57条)
服務規程、勤務時間等	・原則として地方公務員法上の服務規定を適用(職務専念義務、信用失墜行為の禁止、守秘義務、政治的行為の制限、営利企業等の従事制限等)(地公法30～38条)  ・企業管理規程等により決定	・法人で規程を定め設立団体の長に届出、公表 ・国及び地方公共団体の職員の勤務時間等を考慮(地独法52条)	就業規則等により決定	
財務	会計制度	地方公営企業法による企業会計	地方独立行政法人会計基準に基づく企業会計	
	一般会計からの財源措置	一般会計から、経費負担区分に基づく繰出金の交付	地方自治体より、業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部の交付	
	予算編成	管理者が予算原案を作成し、地方公共団体の長が調整して議会に提出	中期計画に基づき、年度毎の業務運営に関する年度計画を定め、長に届出	
	情報公開	毎事業年度少なくとも2回以上、業務の状況を説明する書類を公表(地公企法40条の2)	・中期目標・中期計画・年度計画等を積極的に公表(地独法25～27条) ・設立団体の長の承認を受けた財務諸表、事業報告書、決算報告書を遅滞なく公表(地独法34条 )	
目標管理	制度なし	・設立団体の長が中期目標を設定 ・中期目標を達成するための中期計画を作成、設立団体の長が認可、年度計画の届出 ・業務実績等に依る評価委員会の評価		

国の独立行政法人についても、地方独立行政法人と同様に、特定独立行政法人は役職員が公務員の身分を有する法人であり、一般独立行政法人は役職員が公務員の身分を有しない法人のことをさしています。なお、国の独立行政法人通則法については、一般独立行政法人という名称は使われておらず、「特定独立行政法人以外の独立行政法人」と表記されています。