

VI 望まれる経営形態（論点3）

論点3では、論点1、論点2で議論した「専門病院としての役割を果たす」ことを前提として、望まれる経営形態について議論をした。

専門病院としての役割を鑑み、本論点では現行の経営形態である地方公営企業法全部適用と公共性の高い事務事業を効率的に推進させるための制度である地方独立行政法人に対象を絞り検討を進めた。

具体的な検討は経営全体の課題と費用、人材の課題に分けて行った。

論点3についての考え方と検討過程は以下の通りである。

（委員会としての考え方）

- 経営形態のいかにかわらず、県立病院は安定した経営のため、職員の経営に対する意識をさらに高めながら、経常収支を均衡させるべき。
- 次のことから県立病院の経営形態は地方独立行政法人が望ましい。
 - ① 中期目標、中期計画の策定や事業実績の外部評価が法律で義務付けられており、PDCAサイクルをしっかりと回すことができる。
 - ② 地方公務員制度の枠に縛られることなく自由度の高い処遇により、医師や専門性の高い職員を確保することができる。また、採用手続も迅速である。
 - ③ 単年度主義によらない予算や契約により、コスト削減の工夫をすることができる。
- 経営形態を変更する場合は以下の事項に配慮が必要である。
 - ① 職員の意向について十分配慮することや県民からの意見を聞くべき。
 - ② 人材の活用の点からも4病院一体で地方独立行政法人化すべき。
 - ③ 地方独立行政法人化した場合であっても、県は引き続き適切な運営費負担金等を入れていくことが望まれる。
 - ④ 地方独立行政法人化にあたっては、財務基盤の強化を図るべき。

1 経営全体の課題について

(1) 平成 29 年度決算状況

平成 29 年度の損益計算書では病院事業全体で、一般会計繰入金を 3 条繰入金で 92 億円、4 条繰入金で 20 億円受けている。それでもなお 55 億円の純損失となっており、ここ数年の赤字により自己資本比率⁸が低下している。今後も資本の減少が続けば、医療機器の更新が十分に行えなくなるなど、診療に悪影響を及ぼす可能性もある。

そのため、県立病院は経営形態のいかんに関わらず、経常収支を均衡させていくべきであるが、安定した経営のためには職員のコスト意識をさらに高めていく必要がある。

【表 4 平成 29 年度埼玉県病院事業会計損益計算書の概要（単位：百万円）】

項 目	29 年度	28 年度
収益合計	50,518	46,431
医業収益	39,033	36,741
医業外収益	11,282	9,537
特別利益	203	153
費用合計	56,045	52,983
医業費用	53,024	49,448
医業外費用	2,871	2,477
特別損失	149	1,058
収支差	△5,528	△6,552
経常収支	△5,581	△5,647

【表 5 平成 29 年度埼玉県病院事業会計一般会計繰入金の概要（単位：百万円）】

項 目	29 年度	28 年度
3 条繰入金	9,202	8,472
4 条繰入金	1,951	1,194
一般会計繰入金計	11,154	9,666

【表 6 平成 29 年度埼玉県病院事業会計貸借対照表の概要（単位：百万円）】

項 目	29 年度	28 年度	項 目	29 年度	28 年度
固定資産	101,408	105,476	固定負債	83,869	86,081
流動資産	15,650	18,903	流動負債	9,702	10,472
			繰延収益	5,189	4,001
			負債計	98,760	100,554
			資本計	18,298	23,825
資 産 計	117,058	124,379	負債・資本計	117,058	124,379

※表内の数値は四捨五入しているため、合計等は一致しない場合がある。

⁸ 総資産のうちどの程度が自己資本でまかなわれているかを示す指標（資本÷総資産×100）。自己資本比率が高いほど、財務基盤が強いと判断される。埼玉県立病院事業では約 15.6%

(2) 収益増加への対応

経常収支の均衡のためには、何よりも収益増加を図ることが必要である。

病院の収益に最も寄与するのは医師であり、医師確保を十分に行うことで収益増加が見込める。現在、県立病院では医師確保が思うように進まず、整備した医療機能をフルに発揮できていない状況である。医師確保が進まない要因の一つは、十分な手当の支給や兼業を認めるなど雇用条件の整備が現行の地方公営企業法全部適用では難しいことが挙げられる。

こうした点から、経営の自由度を上げ、人材確保の工夫を行っていくべきである。

2 費用、人材についての課題

費用、人材の課題については経営形態と密接に関連することから、23 及び 24 ページの「公立病院の主な経営形態の比較」を用いて検討を行った。

(1) ガバナンスについて

ア 各経営形態の差異の主なポイント

地方公営企業が県の一部であるのに対し、地方独立行政法人は県とは独立した法人である。また、地方公営企業が目標・計画の策定が任意であるのに対し、地方独立行政法人は目標計画の策定、業務実績の外部評価が法律で義務付けられ、より厳しく評価される。

具体的に、地方独立行政法人では設立団体の長（本県においては知事）があらかじめ、評価委員会の意見を聴き、議会の議決を得た上で法人へ中期目標を指示する。また、知事は中期目標に沿って法人が作成した中期計画を議会の議決を得た上で認可し、毎年の業務実績を評価する。さらに、中期目標終了年度の直前の事業年度終了時には、その事業年度の業務実績と中期目標終了時に見込まれる業務実績をあらかじめ評価委員会の意見を聴いたうえで評価する。

但し、どちらの経営形態も公共性の高い事務事業を効率的に推進させるための制度である点において違いはない。

イ ガバナンスについての課題への対応

現在、県立病院は3か年の「埼玉県立病院経営改善アクションプラン」を策定し目標をたて事業を実施しているが、過去3年間での目標と実績は非常に乖離している状態である。

内部の会議体などでPDCAサイクルに基づき、目標設定、進行管理を行っているが、特に実績評価とそれに対する改善活動が十分とは言い難い。

地方独立行政法人では法律により第三者の意見を交えた目標の策定、実績評価が義務付けられ、PDCAサイクルの実施などガバナンスが制度上強化されている。

県立病院を地方独立行政法人化した場合、一連のPDCAサイクルが強化され、病院全体の目標を職員個人のレベルまで落とし込み、評価・改善を含む目標管理を個々の職員までしっかりと行うことにより収益増加や収支改善に結びついていくことが期待される。

特に、評価委員会が制度上入ることで、外部の目による適切な中期目標を示せるとともに、厳しい実績評価による改善が期待される。

こうした点から現在の課題克服のためには、県立病院の経営形態は地方独立行政法人が望ましい。

但し、地方独立行政法人は中期計画期間での実績評価が大前提であり、運営費負担金などが毎年予算調製され、中期計画期間全体での負担額に見通しが立たない場合は独立行政法人としての効果が出にくい。

<公立病院の主な経営形態の比較>

	区 分	地方公営企業 全部適用
概 要	制度の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・地方公営企業法の全部を適用 ・事業管理者を設置することができ、一部権限が地方公共団体の長より移譲される。
	位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体の一部 ・公設公営
	中期目標 ・中期計画 ・年度計画	<ul style="list-style-type: none"> ・任意で作成
ガバナンス	設立団体の 長の関与	<ul style="list-style-type: none"> ・予算の調整 ・議案の提出 ・事業管理者の任免 等
	議会の関与	<ul style="list-style-type: none"> ・設置条例議決（定数変更の条例議決） ・予算の議決 ・決算の認定 等
	組織	<ul style="list-style-type: none"> ・設置、経営の基本は条例、その他は事業管理者が企業管理規程で定める。
	運営の権限	<ul style="list-style-type: none"> ・事業管理者（地方公共団体の長の補助機関）
人 材	定数管理	<ul style="list-style-type: none"> ・条例を制定した上で定める必要がある。
	職員の身分	<ul style="list-style-type: none"> ・地方公務員（企業職員）
	役職員の 任用	<ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体の長が事業管理者を任命 ・事業管理者が職員の任免、給与、勤務時間その他勤務条件を掌理
	労使関係	<ul style="list-style-type: none"> ・団結権（労働組合結成）、団体交渉権あり ・争議行為は禁止
	職員の給与	<ul style="list-style-type: none"> ・一般の公務員と同様に、給与の種類・基準は条例で定められる。
財 務	予算	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体の予算制度（議会の審査あり、事業管理者に予算原案作成権）
	資金調達	<ul style="list-style-type: none"> ・企業債を発行
	繰入金等	<ul style="list-style-type: none"> ・国の繰出基準に基づく繰入金として措置（地方公営企業法第17条の2）
	契約関係	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治法等の規定による。

地方独立行政法人(一般) 公営企業型
<ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体から独立した法人格を与えられたもの ・地方公共団体が自ら行う必要性はないが、公共性の高い事務事業を効率的に推進させるための制度
<ul style="list-style-type: none"> ・独立した法人 ・公設公営
<ul style="list-style-type: none"> ・地方独立行政法人法において目標計画の策定が義務付けられている。
<ul style="list-style-type: none"> ・中期目標の策定、指示 ・中期計画の認可 ・業務実績評価 ・計画終了時の検討、報告聴取等 ・理事長の任免
<ul style="list-style-type: none"> ・独立行政法人の設立議決 ・定款の作成・変更議決 ・中期目標の作成・変更議決 ・中期計画の作成・変更 等
<ul style="list-style-type: none"> ・理事長、監事以外の内部組織は理事長が定める。
<ul style="list-style-type: none"> ・理事長
<ul style="list-style-type: none"> ・理事長が自らの裁量で弾力的に決定
<ul style="list-style-type: none"> ・非公務員（法人固有職員）
<ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体の長が理事長及び監事を任命 ・理事長が副理事長、理事及び職員を任命
<ul style="list-style-type: none"> ・労働三権付与（団体権、団体交渉権、争議権）
<ul style="list-style-type: none"> ・法人の定める規定による（業務成績を考慮することも可能）。
<ul style="list-style-type: none"> ・法人独自制度（議会の審査なし）
<ul style="list-style-type: none"> ・設立団体から借入れ（銀行からの短期借入も限定的に可能）
<ul style="list-style-type: none"> ・国の繰出基準に基づく運営費負担金として措置 （地方独立行政法人法第85条）
<ul style="list-style-type: none"> ・法人独自制度

また、地方独立行政法人の運営費負担金は、会計基準上業務等の達成度に応じて収益化を進行させる場合もあることから、業務達成度合いをしっかりと管理できる形を検討するべきである。

(2) 人材について

ア 各経営形態の差異の主なポイント

定数管理について地方公営企業では、職員を増員する場合は定数条例を改正する必要があるが、地方独立行政法人では中期計画の範囲内で理事長自らの裁量により増員が可能である。

職員の身分について地方公営企業の職員は公務員の身分を持つが、地方独立行政法人では病院事業は一般地方独立行政法人となるため、職員は公務員ではなくなる。

職員の給与は、地方公営企業では一般の公務員と同様に種類・基準などを条例で定めるが、地方独立行政法人では法人独自に定めることができる。

イ 人材についての課題への対応

地方独立行政法人は県立病院の人材についての課題克服のために優れた制度である。

例えば、医療ニーズの変化に応じた医療スタッフの確保を定数に関わりなく迅速に行うことができ、雇用条件についても兼業を認めるなど法人独自で民間同等に整備可能である。条件整備を行った上で、医師の確保が十分にできれば、収益増加を期待でき、また、がんセンターでの合併症を持つ患者への対応など、がんセンターと循環器・呼吸器病センターの医師を相互派遣してより有効な病院運営を行うことも期待できる。

手当についても法人独自の裁量で新設が可能であり、管理職の時間外手当やオンコール手当なども定めることができることから、優秀な医療スタッフの確保・定着に寄与することが期待される。

また、事務局職員についても職員のプロパー化により、専門性を持つ職員の計画的な育成が図れ、例えば今後の病院運営に重要となるデータマネジメントの専門家の確保・育成も容易になる。

こうした点から、現在の課題克服のためには、県立病院の経営形態は地方独立行政法人が望ましい。

なお、地方独立行政法人は法律上実績評価が義務付けられ、目標管理が厳しくなると想定される。目標達成に対する職員へのインセンティブも制度上、理事長の裁量の範囲内である程度行えることから、地方独立行政法人化の際にはこうした点を研究しても良いと考える。

(3) 財務について

ア 各経営形態の差異の主なポイント

地方独立行政法人は地方公営企業よりも事業の弾力的な運営が可能な制度である。具体的には地方公営企業は単年度予算主義など自治体の予算制度に則り予算の作成や事業の支出を行い、実際の収入が見込みより多くても予算計上がなければ支出ができない。一方、地方独立行政法人は収入が見込みより多い場合、その分を医療機器などの調達に回すなど弾力的な事業執行ができる。

入札や長期継続契約の制度については、地方公営企業は地方自治法等の規定によるが、地方独立行政法人は独自の制度での運営が可能である。

但し、繰入金等は地方公営企業、地方独立行政法人とも同じ総務省基準による繰入れとなるため違いはない。

イ 財務についての課題への対応

県立病院では保守点検まで含めた医療機器購入契約や医療機器保守点検の長期契約化など、コスト削減の工夫が必要だが、現状の地方公営企業では地方自治法や条例上の制約などがあるため課題への対応ができない。

一方、地方独立行政法人は独自の制度で契約形態などを工夫することができ、事業上のコスト削減などに寄与することが期待される。

現在の課題克服のためには、県立病院の経営形態は地方独立行政法人が望ましい。

以上から、本委員会では本論点について、経営全体の課題ではまず、「経営形態のいかんにかかわらず、県立病院は安定した経営のため、職員の経営に対する意識をさらに高めながら、経常収支を均衡させるべき」とし、費用、人材についての課題を克服するためには「県立病院の経営形態は地方独立行政法人が望ましい」とした。

3 経営形態の変更に関し配慮すべき事項

経営形態に関する議論を進める中で、委員からいくつか留意点が挙げられた。そこで、経営形態の変更に関し配慮すべき事項として以下のとおり考え方をまとめる。

(1) 職員の意向についての配慮と県民からの意見の聴取

県病院局では経営形態の在り方に関する検討を行うにあたり、今年度の初めから既に職員との勉強会を始めている。その中で職員から経営形態の検討に関する意見や疑問などが多数寄せられている。

意見の中には「事務局職員は短期間で異動するのではなく長期に渡って勤務できるようにすべきである」、「中長期的に病院経営に携われる事務職員が必要である」、「部長職になると時間外手当が出ない。医師のような特別な職種、専門職を公務員の給与体系に当てはめることには無理がある」といった地方独立行政法人化すれば解決できるものが見られた。

一方で「県の採用試験で採用されたにも関わらず、独法化で公務員の身分がなくなるのは疑問」、「給与を国の水準に合わせると下がる懸念がある」など処遇に対する不安や、「県立病院は3次医療機関だが、独法化して採算性を良くするために患者の受入れを制限してしまうのではないか」といった意見も見られた。

経営形態の変更にあたっては、職員の意向について十分配慮することが重要である。そして、移行後も円滑な事業運営に向けて、マネジメント層と職員との信頼関係の構築、職員のモチベーションの向上が何よりも重要である。

また、県立病院へ来院する患者さんや納税者たる県民の方々も県立病院のステークホルダーである。経営形態の変更にあたってはこうした方々の意見も十分聞くべきである。

(2) 地方独立行政法人化の形態について

経営形態の検討に際し、地方独立行政法人化は4病院一体で行うのか、病院単位で行うのかという点も議論となった。

各病院の課題の検討の中で、がんセンターの合併症を持つ患者さんへの対応などについて、循環器・呼吸器病センターとがんセンターとの医師派遣による相互補完を一步進め、両病院を他病院とは別に地方独立行政法人化し融合することを考えても良いのではないかと意見があった。

しかしながら、現在まで4病院一体で運営を進めてきたこと、4病院一体での地方独立行政法人化により、大きな枠組みの中で専門性に配慮した人事ローテーションやキャリアパスなど行えることから4病院一体で地方独立行政法人化すべきである。

(3) 運営費負担金等について

地方独立行政法人化の主たる目的は弾力的な運営を行い、少子高齢化など医療環境の変化により柔軟に対応していくことである。

地方独立行政法人化後も県立病院は政策医療の実施など公共性の高い医療の提供を行っていくことから、設置者である県は引き続き県立病院に適切な運営費負担金等を入れていくことが望まれる。

(4) 財務基盤の強化について

平成 29 年度の決算時点では資本が減少しており、自己資本比率も厳しい状況である。

地方独立行政法人化した場合には会計基準の変更により退職給付引当金の積み増しなどが必要であり、さらに財務基盤が弱くなると想定される。

県立病院は県の政策医療・高度専門医療を担うことから、それに見合う一般会計繰入金を受けており、それを含めた経常収支の均衡を目指す必要があるが、地方独立行政法人スタート時に財務基盤が弱いままであると、必要な医療機器の更新ができないなど診療に悪影響を及ぼす可能性がある。

県民の医療を守るという立場から、これらの医療の提供ができないということはあってはならず、地方独立行政法人化にあたり財務基盤の強化を図るべきである。