

経営形態見直しに当たっての課題と対応 (2-論点2)

2. 病院マネジメントの現状を踏まえた更なる経営の効率化に資する取組

論点2

地方独立行政法人化が困難な要因を取り除くにはどのような方策が考えられるか

【検討に当たっての方向性】

- ・ 地方公営企業法の全部適用や指定管理者制度の導入等の他の経営形態の見直しにおける検討課題と併せて、その課題や対応策について検討する
- ・ 検討に当たっては、各経営形態における実態を踏まえた課題の整理及び阻害要因について検証する

(1)これまでの研究会における主なご意見

- ・ 経営形態の見直しについて、これまでの推進の中で成功例も失敗例もあり、地域毎の最適な経営形態が何かは自治体も考察していることを踏まえるべきではないか。(第1回中川委員)
- ・ 自治体病院の経営改革を考える際には、足元の財務状況だけを見て少しでも経費を安くするために経営形態の変更という選択を行うのではなく、10年先、20年先を見た地域医療のあり方を考えた上で経営改革について考えていくべきではないか。(第1回伊関委員)
- ・ 人口構造の変化等に伴う人的・財政的な制約という今後の地域医療を取り巻く厳しい環境のもとで、公立病院のマネジメントに当たっては機能的に、また地域の実情に応じた意思決定ができる形態にしていく必要があるのではないか。(第1回島崎委員)
- ・ 地方独立行政法人化のメリットは、医師や看護師の確保が容易であること、職員定数に縛られないことや、様々な規則などを、法人内での検討・協議により、迅速に変更できるということ。(第2回田中委員)
- ・ 地方独立行政法人は2～3病院で統合すればメリットがあるだろうが、1病院では全部適用とあまり変わらないので全部適用のままで良いのではないか。(第2回森田委員)

(2) 現状(新公立病院改革ガイドラインにおける経営形態の見直し)

① 経営形態の類型整理について

新公立病院改革プランにおいては、民間的経営手法の導入等の観点から行おうとする経営形態の見直しについて、新経営形態への移行計画の概要を記載することとされている。見直しに関し、新ガイドラインに掲げられている選択肢は以下のとおり。

(1) 地方公営企業法の全部適用 (2) 指定管理者制度の導入 (3) 地方独立行政法人化(非公務員型) (4) 民間譲渡 (5) 事業形態の見直し

形態	定義	効果	留意点
(1) 地方公営企業法の全部適用	地方公営企業法第2条第3項の規定により、病院事業に対し、財務規定等のみならず、同法の規定の全部を適用するもの。	事業管理者に対し、人事・予算等に係る権限が付与され、より自律的な経営が可能となることが期待される。	地方公営企業法の全部適用については、比較的取り組みやすい反面、経営の自由度拡大の範囲は、地方独立行政法人化に比べて限定的であり、また、制度運用上、事業管理者の実質的な権限と責任の明確化を図らなければ、民間的経営手法の導入が不徹底に終わる可能性がある。 同法の全部適用によって所期の効果が達成されない場合には、地方独立行政法人化など、更なる経営形態の見直しに向け直ちに取り組むことが適当。
(2) 指定管理者制度の導入	地方自治法第244条の2第3項の規定により、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するものに、公の施設の管理を行わせる制度。	民間の医療法人等(日本赤十字社等の公的医療機関、大学病院、社会医療法人等を含む。)を指定管理者として指定することで、民間的な経営手法の導入が期待されるもの。	本制度の導入が所期の効果を上げるためには、①適切な指定管理者の選定に特に配慮すること、②提供されるべき医療の内容、委託料の水準等、指定管理者に係わる諸条件について事前に十分に協議し相互に確認しておくこと、③病院施設の適正な管理が確保されるよう、地方公共団体においても事業報告書の徴取、実地の調査等を通じて、管理の実態を把握し、必要な指示を行うこと等が求められる。
(3) 地方独立行政法人化(非公務員型)	地方独立行政法人法の規定に基づき、地方独立行政法人を設立し、経営を譲渡するもの。	地方公共団体と別の法人格を有する経営主体に経営が委ねられることにより、地方公共団体が直営で事業を実施する場合に比べ、例えば予算・財務・契約、職員定数・人事などの面でより自律的・弾力的な経営が可能となり、権限と責任の明確化に資することが期待される。	設立団体からの職員派遣は段階的に縮減を図る等、実質的な自律性の確保に配慮することが適当。 また、これまで実際に地方独立行政法人化した病院において、人事面・財務面での自律性が向上し、経営上の効果を上げているケースが多いことにも留意すべき。 なお、現在一部事務組合方式により設置されている病院で、構成団体間の意見集約と事業体としての意思決定の迅速・的確性の確保に課題を有している場合にも、地方独立行政法人方式への移行について積極的に検討すべき。
(4) 民間譲渡	地域の医療事情から見て公立病院を民間の医療法人等に譲渡し、その経営に委ねることが望ましい地域にあっては、これを検討の対象とすべき。 公立病院が担っている医療は採算確保に困難性を伴うものを含むのが一般的であり、こうした医療の提供が引き続き必要な場合には、民間譲渡に当たり相当期間の医療提供の継続を求めるなど、地域医療の確保の面から譲渡条件等について譲渡先との十分な協議が必要である。		
(5) 事業形態の見直し	地域医療構想においては、構想区域における医療需要や病床の機能区分ごとの将来の病床数の必要量が示されることになる。これに加え、介護・福祉サービスの需要動向を十分検証することにより、必要な場合、診療所、老人保健施設など病院事業からの転換を図ることも含め事業形態自体も幅広く見直しの対象とすべきである。		

② 新公立病院改革ガイドラインに基づく主な地方財政措置について

見直し内容	公営企業としての位置づけ	主な地方財政措置	
		移行時・移行後の施設・設備等に対する措置	移行時の退職手当、債務整理に対する措置
経営形態の見直しに伴う措置			
①地方公営企業法の全部適用	公営企業存続	—	—
②指定管理者制度の導入		○指定管理者制度移行後も、従来の建設改良費の元利償還金に対する普通交付税措置等の地方交付税措置を継続	○指定管理者制度の導入に際し必要となる退職手当の支給に要する経費について、退職手当債を措置
③地方独立行政法人化 (非公務員型)	公営企業廃止 (※)	○地方独立行政法人移行後も、従来の建設改良費の元利償還金に対する普通交付税措置等の地方交付税措置を継続	○新たな経営主体(一部事務組合、広域連合又は地方独立行政法人(以下「一部事務組合等」という))の設立及び既存の一部事務組合等への参画に際し、構成団体の継承する不良債務に対しては地方債の措置が可能 ※公立病院と公立病院以外の病院との統合等により、 <u>公営企業廃止となる場合には、不良債務等に対する地方債や退職手当債を発行することは、現行制度では不可能</u>
④民間譲渡		○不要施設の除却等に要する経費について、一般会計から繰出すこととし、繰出金の一部に特別交付税措置(公営企業廃止前の実施が必要)	
⑤事業形態の見直し (診療所化、老人保健施設など病院事業からの転換)		○病院施設の他用途への転用に際しては、経過年数が10年以上の施設等の財産処分である場合、従来の元利償還金に対する普通交付税措置を継続	
再編・ネットワーク化に伴う措置	—	○病院事業債(特別分) ・病院事業債(特別分)を措置 (元利償還金の3分の2を一般会計から繰出し、繰出額の60%(事業費の40%)を普通交付税措置)(通常分は事業費の25%)	—

(※) ⑤は公営企業存続のケースもあり得る

(3) 経営形態の見直しに関する課題について

(ア) 「地方公営企業の抜本的な改革等に関する取組状況調査(平成28年3月31日現在調査)」の結果
当該調査から、各公立病院が経営形態の見直しに当たって課題と考えている事項について主なものを抜粋

見直し内容	公営企業としての位置づけ	見直しに当たっての主な課題	
		合意形成・移行事務等の負担に関すること	設立団体の財政的な負担に関すること
(1) 地方公営企業法の全部適用	公営企業存続	○事業管理者の実質的な権限と責任の明確化(病院長との明確化等)を図らなければ、民間の経営手法の導入が不徹底に終わる可能性があること	—
(2) 指定管理者制度の導入		○経営形態の見直しに当たって、地域住民の理解を得るために十分な説明等を行うなどに時間を要すること ○採算性の優先から、不採算医療や政策医療の安定的かつ継続的な提供を損なう恐れがあること	○老朽化施設の改修内容・改修費用の負担を自治体と指定管理者のどちらが負担することになるかの合意形成が困難 ○指定管理者による病院運営上の収支不足を自治体が補てんするなど、財政的な負担が大きい
(3) 地方独立行政法人化(非公務員型)	公営企業廃止(※)	○職員の身分や給与体系が変わる場合もあり、職員(組合)の同意を得ることに時間を要すること ○公務員身分を失うことに伴い、都市部や近隣の他の病院への転職等による退職者増加の懸念があること	○地方独立行政法人への移行時及び中期目標の期間において、財産的基礎の維持(債務超過ではないこと)が求められているが、特に、退職給付引当金計上により短期的に多額の負担が発生するため債務超過の解消が困難
(4) 民間譲渡		○経営形態の見直しにより再編・統合等を伴う場合、複数病院の人事制度や関係システムの統合が必要になること ○民間譲渡に当たっては、採算性の観点から事業の撤退・縮小のおそれがあること	○民間譲渡に当たっては、特に、無償譲渡・有償譲渡の選定や譲渡条件(価格設定、一定年数以上病院所在地で運営することなど)の設定に係る合意形成が困難 ○事業形態の見直しに当たっては、再編・統合等やネットワーク化に伴い見直しを行う場合が多いため、病床機能の役割、機能分化・連携に伴う負担のあり方に関する合意形成が困難
(5) 事業形態の見直し(診療所化、老人保健施設など病院事業からの転換)		○設立団体側の各種規定の整備に伴い、事務量が增大すること	○退職手当に係る資金手当が短期的に多額の負担となること

(※)⑤は公営企業存続のケースもあり得る

(イ) 個別団体への聞き取り

地方独立行政法人への移行を具体的に検討している公立病院が、移行に当たって課題と考えている事項について、別途聞き取り調査を実施。

公立病院が考える地方独立行政法人への移行に当たっての主な課題

○ 退職給付引当金の計上について

- ・ 退職給付引当金の計上は、地方公営企業であれば最大15年間の内で均等に分割計上することが認められているのに対し、地方独立行政法人では同様の分割計上が、移行当初の中期目標期間(3~5年間)内でしか認められておらず、自治体の財政的負担が短期間に集中してしまうこと。

○ 債務超過の解消について

- ・ 病院の経営改革のために地方独立行政法人への移行に取り組みたいが、地方公営企業時代の累積欠損金の解消ができず、現状では移行できないこと。
- ・ 具体的な検討を行っていたものの、現状の病院の収支の改善ができず、債務超過を解消できなかったこと。
- ・ 債務超過の解消のためには、別途設立団体からの金銭出資等が必要となるため、設立団体が短期間に多額の財政負担を要すること等の調整ができず、検討が進まないこと。
- ・ 短期間に多額の財政的負担ができない財政力が小さい自治体にとっては、地方独立行政法人に移行したくても移行できない。

○ 移行事務等に関するものについて

- ・ 例規等の整備による職員の事務負担が大きいこと。
- ・ 移行事務に関してのノウハウがなく、事務の一部を外部委託する場合もあり、その費用も多額となってしまうこと。

(4) 方向性(案)

以上の実態調査を踏まえると、

- ① 住民説明や組織内の合意形成、利害関係者との調整に多くの時間や労力を要する
- ② 自治体が短期間に多額の財政的負担を要する

ことが主な課題として考えられる。

①に関しては自治体が自らの取組で解決できるものと考えられる一方で、②に関しては、自治体の財政力等の事情によっては自らの取組のみでは解決が困難で、経営形態の見直しが進まないという実態もあるものと思われる。

以上のことから、経営形態の見直しにおける課題について、現行制度の見直し等を含めた推進方策を検討することが必要か。

(具体的な課題)

- ・ 地方公営企業と公営企業型地方独立行政法人との間にある退職給付引当金の計上方法の相違
- ・ 経営形態の見直し時に自治体に生じる多額の財政的負担