資料　1

早期に役割・機能を果たし、効率的・安定的に市民病院を維持するための方策の検討

平成 21 年 8 月 25 日

明石市立市民病院経営検討部会

1. 課題解決の必要要件の整理

前回の経営検討部会では、明石市立市民病院のあるべき役割･機能と現実とのギャップを整理し、解決するべき課題を抽出した。
これらの課題を解決するための必要要件と、その阻害要因を整理すると、下表のとおりとなる。

解決するべき課題

1．医師の確保

2．設定された診療構造への速やかな転換、市内の他医療機関（病院、診療所）との機能分担と連携

3．病院は事業（ビジネス）であることから
　（1）採用や投資に関する権限の付与
　（2）診療報酬制度等への迅速かつ柔軟な対応

4．病院は人によってのみ成り立つことから
　（1）医師等の医療職の迅速かつ柔軟な採用
　（2）病院経営を支える事務系職員の増強

5．高コスト構造の改善
　（1）平均年齢引下げ等による給与費圧縮
　（2）委託料を含めた総人件費の抑制･削減

6．市民の無限経営責任の回避

必要要件

1．医師にとって魅力ある病院
　（1）柔軟な給与体系
　　（例）需給環境に応じた給与の改定、分娩手当・救急手当・緊急入院手当等の充実
　（2）雇用形態の多様化
　　（例）短時間正規雇用等、医師の就労事情に応じた雇用形態
　（3）研究活動への経済的・時間的支援
　（4）研修医･専攻医の増員

2．必要な職員の迅速かつ柔軟な採用と育成
　（1）診療報酬改定に対応した職員の迅速な採用
　　（例）看護師、臨床工学技士、医療クラーク　等
　（2）施策や情勢変化に応じた職員の増員
　　（例）地域連携のためのＭＳＷ、ＤＰＣ対策のための診療情報管理士　等
　（3）専門知識と経験を持った事務職の確保と育成
　　（例）医事・情報管理、用度、教育研修、地域連携　等

3．市内の他の医療機関との役割分担、連携診療が実現されること

4．市民病院の構造転換（一般外来診療の縮小、病院間の役割分担等）に対する市民の理解と協力

5．経営の健全化
　（1）施設・設備、医療機器等の適正価格での調達
　（2）薬品、診療材料、給食材料等の適正価格での調達
　（3）委託費の適正化
　（4）市の財政負担が拡大しないこと

現在の阻害要因

1．職員の採用・待遇・育成への制約が多い
　（1）職員定数や行革推進法により、職員の増員が困難
　（2）全市統一の人事システム

2．医師以外の職員採用について院長、事務局長の権限が制限されている

3．職員定数の制約の下で医療職を確保するため非医療職の削減や外部委託が進み、医療経営・管理の人材が不足している

4．単年度予算主義のため、予算化されていない設備の購入や、急を要する経費支出、職員採用に対応しにくい

5．総花的な診療機能や一般外来診療が求められたり、入院の必要性が低い患者の受入を要請されたりしやすい

6．診療材料、医療機器等の調達や委託契約に際して、全市統一の調達システム（公平性優先の入札など）の制約を受ける

2. 課題解決手段の検討

課題解決の手段は、それぞれの課題に応じて、様々なものが考えられる。しかし、当院の業務改善、収支改善を実施していくためには、職員の迅速な採用、病院経営に関する権限など、現在の経営形態（地方公営企業法一部適用）の枠内では、抜本的に解決をすることが困難なものもある。

このため、ここでは、必要要件と阻害要因とのギャップを埋めるための課題解決の１つの手段として、どのような経営形態が望ましいのかを検討する。

(1) 各経営形態の概要

経営形態を比較検討する際の対象となる形態は、次のものが考えられる。

①地方公営企業法（一部適用）
②地方公営企業法（全部適用）
③地方独立行政法人
④指定管理者制度
⑤民間譲渡

このうち、⑤民間譲渡については、市長の方針をふまえ、今回の検討対象から外す。

<table>
<tr><th>経営形態</th><th>特徴（概要）</th><th>設置主体</th><th>運営主体</th></tr>
<tr><td>地方公営企業法
（一部適用）</td><td>・現在の経営形態
・地方公営企業法の財務規定等の一部の規定のみを適用</td><td rowspan="4">公設</td><td rowspan="3">公営</td></tr>
<tr><td>地方公営企業法
（全部適用）</td><td>・法の規定を全て適用
・管理者の設置、職員の任免、給与などの身分の取扱い、予算原案の作成などの権限が移譲される</td></tr>
<tr><td>地方独立行政法人</td><td>・市から独立した法人
・自立的な業務運営、意思決定が可能</td></tr>
<tr><td>指定管理者制度</td><td>・民間の医療法人などに管理を委託
・民間ノウハウの活用がしやすい</td><td rowspan="2">民営</td></tr>
<tr><td>民間譲渡</td><td>・民間に譲渡
・市からは完全に独立</td><td>民設</td></tr>
</table>

① 地方公営企業法の一部適用

地方公営企業法の一部適用は、法の財務等に関する規定のみを適用し、それ以外の事項については、法令及び市の条例や規定に基づいた経営が行われる。現在の明石市立市民病院の経営形態である。

② 地方公営企業法の全部適用

地方公営企業法の全部適用は、地方公営企業法の組織に関する規定及び職員の身分取扱いに関する規定も含めて、全ての規定を適用し、事業管理者の責任のもとで経営が行われる。

③ 地方独立行政法人

地方独立行政法人は、地方公共団体からの事前の関与や統制を極力排除し、法人の経営に対する事後チェックを重視し、法人自ら責任をもって効率的かつ効果的な業務を実施するものである。

④ 指定管理者制度

指定管理者制度は、地方自治法の一部改正に伴い、従来の管理委託制度に代わって導入された制度である。指定管理者として、地方公共団体の出資法人や設立法人等に限らず民間事業者も指定することが可能である。経営にあたっては、管理者の裁量による。

(2) 各経営形態の特徴

		地方公営企業法		地方独立行政法人	指定管理者
		一部適用	全部適用		
基本的な事項	概要	・ 地方公営企業として、経済性と公共性を両立させながら運営する。 ・ 組織的には、あくまでも地方公共団体の一部という位置づけ。	・ 地方公営企業として、経済性と公共性を両立させながら運営する。 ・ 組織的には、あくまでも地方公共団体の一部という位置づけ。	・ 地方公共団体から独立した法人であり、自立的な業務運営を行う。地方公共団体から独立した意思決定が可能となる。 ・ 設立にあたっては、地方公共団体が、その議会の議決を経て定款を定める。	・ 公の施設の管理運営を行わせるため、地方公共団体が議会の議決を経て法人を指定し、一定の期間を定めて委託する制度。 ・ 公の施設の管理を民間の医療法人などに委託し、民間ノウハウの活用がしやすい。
		・ 地方公営企業法の財務規定等の一部の規定のみを適用。	・ 地方公営企業法の規定を全て適用。 ・ 管理者の設置、職員の任免、給与などの身分の取扱い、予算原案の作成などの権限が移譲される。		
	運営責任	・ 運営責任者は地方公共団体の長。	・ 運営責任者は事業管理者で、地方公共団体の長が任命、任期は４年。	・ 運営責任者は理事長で、地方公共団体の長が任命。職員の任免、組織、予算など運営にかかる権限は理事長が有する。	・ 運営責任者は指定管理者になる。職員の任免、組織、予算など運営にかかる権限は指定管理者の裁量による。
ガバナンス	設立団体の長の関与	・ 設置条例で設置及びその経営の基本を定め、その他は地方公共団体の長が規則等で制定。	・ 設置条例で設置及びその経営の基本を定め、その他は事業管理者が企業管理規程で制定。 ・ 地方公共団体の長は、地方公営企業に係る予算の調製、議会への議案の提出等の権限を留保。 ・ 地方公共団体の長は、地方公営企業の業務と地方公共団体の他の事務との間の調整を図るため、必要がある場合に限り、地方公営企業の業務の執行について必要な指示をすることができる。	・ 地方独立行政法人の中期目標の策定、指示 ・ 中期計画の認可、変更命令 ・ 年度計画の届出 ・ 業務実績評価（毎年度･中期目標期間） ・ 中期計画終了時の検討、報告聴取、立ち入り検査、是正命令 ・ 理事長の任免	・ 指定管理者の指定 ・ 毎年度終了後の事業報告書の受理 ・ 指定管理者が定める利用料金の承認 ・ 管理業務又は経理状況の報告聴取等 ・ 事業運営状況の評価 ・ 指定取消し、管理業務停止命令
		※地方公共団体の長が運営責任者であり、一般行政部局と同様のものとなる。	**※事業管理者が運営責任者であるが、地方公共団体の長は、業務執行について必要な指示をすることができる。**	**※上記を通じて、地方公共団体の方針が反映される。**	**※地方公共団体の方針は反映される。包括的な運営委託。**
	議会の関与	・ 地方公営企業の設置、予算の議決、決算の認定、料金にかかる条例制定。	・ 地方公営企業の設置等にかかる条例の制定、予算の議決、決算の認定、料金にかかる条例制定。	・ 中期目標の議決 ・ 中期計画の議決（料金を含む）	・ 指定の手続、管理の基準、業務内容等の条例制定 ・ 指定にかかる議決 ・ 利用料金基準制定（利用料金制を取る場合）
		※議決を通じて、議会の意向を反映することができる。	**※議決を通じて、議会の意向を反映することができる。**	**※上記の事項に関する議決を通じて、議会の意向を反映することができる。**	**※上記の事項に関する議決を通じて、議会が関与することができる。**
	運営責任者	・ 運営責任者は地方公共団体の長。	・ 運営責任者は地方公共団体の長が任命した病院事業管理者。 ・ 管理者は長の補助機関としての権限を行使 ・ する。 ・ 管理者は広範な権限を有するが、一部の事 ・ 項について、地方公共団体の長の指示を受 ・ ける。	・ 設立団体の長が理事長を定める。 ・ 地方独立行政法人の財務、組織、人事等の権限は地方独立行政法人の理事長に集中し、地方公共団体とは独立してこの権限を行使する。	指定管理者が運営責任者。
		※病院の自立的な経営が困難。	**※制度上は、地方公共団体からは一定の独自の権限が付されるが、職員定数の制約や行革推進法による職員数削減、単年度予算主義が残るなど、病院独自の経営が困難。**	**※地方公共団体からは独立した経営が可能 ※経営の権限と責任の所在は明確**	**※経営の権限と責任の所在は明確 ※地方公共団体の出資・設立団体のみならず民間事業者も指定することが可能で、民間のノウハウを活用した経営が可能**

次頁に続く

前頁より

		地方公営企業法		地方独立行政法人	指定管理者
		一部適用	全部適用		
職員・組織に関する事項	組織・定数	・ 条例で組織設置や運営に関する基本的なことを定め、その他は長が規則等で定める。 ・ 定数は条例で定める。	・ 条例で組織設置や運営に関する基本的なことを定め、その他は事業管理者が企業管理規程で定める。 ・ 定数は条例で定める。	・ 理事長、監事以外の内部組織は理事長が定める。 ・ 理事長の裁量で決定することが可能である。	・ 協定締結時に地方公共団体が組織体制について審査。 ・ 定数は、指定管理者が定める。
		※一般行政部局と同様であり、迅速性・柔軟性に欠ける。	※制度上は、一般行政部局とは異なるものを独自に定めることが可能である。しかし、地方公共団体の一部という位置づけであるため、一定の制約が残る。	※理事長権限により組織の設置が可能であり、定数についても、柔軟な対応が可能である。	※指定管理者の裁量による。
	職員の任命	・ 地方公共団体の長が任命する。	・ 事業管理者が任命する。	・ 理事長が任命する。	・ 指定管理者が定める。
		※事務職については、一般行政部局と同様の人事異動の中で職員が任命される。結果的に在職期間が短期間であり、医療事務等に精通した職員が育ちにくい。	※制度上は、独自の人員配置を行うことができ、医療事務等に精通した職員を育成することが可能である。しかし、実態としては一部適用と同様の運用（一般行政部局と同様の人事異動）がなされているところが多い。	※地方公共団体とは独立した職員の任命や人員配置が可能であり、職員の育成等が可能。	※指定管理者の裁量による。
	職員の身分	・ 地方公務員	・ 地方公務員	・ 地方公務員ではない。	・ 地方公務員ではない。
		※地方公務員法の制約を受ける。	※地方公務員法の制約を受ける。	※地方公務員法の制約は一部（守秘義務等）。	※地方公務員法の制約はない。
	職員の処遇	・ 現行のまま	・ 手続としては事業管理者に新たに任命される	・ 一般行政部局への異動辞令等がない限り、独立行政法人の職員に自動的に移行する。	・ 指定管理者が任命する。
		―	※基本的には、現行のままである。	※制度上は、自動的に独立行政法人に移行するため、独立行政法人を設立した時点で、職員も確保することができる。	※指定管理者との契約による。制度上は、職員が自動的に引き継がれるものではない。このため、指定管理者における職員の確保と、現行職員の処遇が問題となる。
	職員の給与体系	・ 一般行政部局と同様に条例で定められる。	・ 地方公営企業の経営状況等を考慮して、独自の給与体系を設定することが可能である。	・ 地方独立行政法人の経営状況等を考慮して、独自の給与体系を設定することが可能である。	・ 指定管理者による。
		※独自の給与体系が設定できない。	※制度上は独自の給与体系の設定が可能であるが、実態としては一般行政部局の体系と大差がないところが多い。	※経営状況、職員の業績を反映させることができる。	※指定管理者の裁量による。
予算		・ 単年度主義	・ 単年度主義 ・ 事業管理者が予算原案を作成するが、一部適用と同様、地方公共団体の長が議会に提出する。	・ 中期計画に基づき、予算の年度計画を定めるため、単年度主義ではない。年度計画は、地方公共団体の長に届け出る。	・ 指定管理者が事業計画を作成し、地方公共団体と協議する。
		※中長期的な視点からの対応が難しい。複数年契約を締結しにくい。 ※予算要求から確定までが半年以上要するため迅速的な対応が難しい。	※中長期的な視点からの対応が難しい。複数年契約を締結しにくい。 ※予算要求から確定までが半年以上要するため迅速的な対応が難しい。	※中長期的な対応が可能。 ※期中の情勢変化などに応じ迅速に経費支出することは行いやすい	※中長期的な対応が可能。 ※民間病院と同様に、経費予算という枠にとらわれず、期中の情勢変化などに応じた迅速な対応がしやすい。

３. 必要要件別に見た経営形態の評価

明石市立市民病院が果たすべき役割・機能を実現するための必要要件別に、それぞれの経営形態を評価する。なお地方公営企業法一部適用については現状の通りであり、評価の対象としない、

必要要件	地方公営企業法全部適用	地方独立行政法人	指定管理者
１．医師にとって魅力ある病院 **（１）柔軟な給与体系** **（２）雇用形態の多様化** **（３）研究活動への経済的・時間的支援** **（４）研修医・専攻医の増員**	×病院事業者管理者に人事に関する一定の権限移譲があるものの、実態として市長部局と同じ人事システムのままの傾向があり、給与体系の柔軟性、雇用形態の多様化が困難 ×職員定数の規制にかかり、柔軟な医師の増員が困難	○独自の給与体系や雇用形態、研究支援制度等を設定することが可能 ○職員定数の枠にとらわれず、状況に応じた医師の採用や増員が可能 ○医師の採用について様々な手法が利用できる △医師の確保・増員は独自の努力による	○独自の給与体系や雇用形態、研究支援制度等を設定することが可能 ○指定管理者の裁量で、状況に応じた医師の採用や増員が可能 ○様々な医師採用の手法が利用できる ○指定管理者が擁する医師陣による医師増強が期待できる
２．必要な職員の迅速かつ柔軟な採用と育成 **（１）診療報酬改定に対応した職員の迅速な採用** **（２）施策や情勢変化に応じた職員の増員** **（３）専門知識と経験を持った事務職の確保と育成**	×病院事業者管理者に一定の権限移譲があるものの、職員定数の規制にかかるため、病院の裁量での増員は困難 ×採用できる場合も、市長部局との調整が必要であり迅速性に欠ける	○法人独自の権限で迅速な採用が可能となる ○職員定数の枠にとらわれないため、必要な職員数を確保できる △基本的には現行職員が法人職員となるため、短期的には現状とほぼ同じ専門知識であるが、中長期的には人材育成が可能となる △人材育成機能の整備は独自の努力による	○指定管理者の権限で迅速な採用が可能となる ○職員定数の枠にとらわれないため、必要な職員数を確保できる ○指定管理者の職員の活用が可能で、専門的知識を有する職員を直ちに確保できる ○指定管理者が既に持つ人材育成機能を活用することができる
３．市内の他の医療機関との役割分担、連携診療が実現されること	○市の意向を反映しやすいため、ほかの医療機関との連携は確保しやすい	○市が中期目標の策定・指示を行い、それをふまえて法人が中期計画を立案・実施するため、市の意向を反映した他の医療機関との連携は確保しやすい	○募集条件にすることで確保が可能 △指定管理者によっては、指定の後に他の医療機関との連携が滞るリスクがある
４．市民病院の構造転換（一般外来診療の縮小、病院間の役割分担等）に対する市民の理解と協力	○市の決定事項であれば、市民病院の方針に対する協力と理解は得やすいが、今後の取組み次第	○市の策定・指示した中期目標をふまえて運営されるため、市民病院の方針に対する協力と理解は得やすいが、今後の取組み次第	△指定管理者によっては、協力と理解を得られにくい可能性がある
５．経営の健全化 **（１）施設・設備、医療機器等の適正価格での調達** **（２）薬品､診療材料､給食材料等の適正価格での調達** **（３）委託費の適正化** **（４）市の財政負担が拡大しないこと**	×施設・設備については、最終的には議会の議決が必要であり、管理者の権限が制限されている ×全市統一の調達システムの制約があり、適正価格での調達ができない可能性がある △管理者の責任のもと、収益増、コスト削減が実現した事例がある ×財政面については、現状と同じであり、市の財政負担が拡大する可能性は現状と変わらない	○施設、設備は法人の所有物となり、基本的には市から独立した意思決定がなされる ○法人の自立性が高まり、収益増、コスト削減が期待できる ×法人設立時に新しいシステムを導入する場合、初期費用と保守管理費が増加する △市との連結決算対象であり、最終的には設置者である市に責任は残るが、市からは独立しているため、一定の歯止めはかかる	△施設や高額設備は市の所有物であり、これらの購入・更新は、市の意思決定下にある。ただし、高額設備を指定管理者の裁量で購入する例もある ○調達方法は、指定管理者である民間のノウハウによる運用がなされる ○委託費や経費などの運営コストについても、民間のノウハウが生かされる ○管理運営部分の財務リスクは、市の財政負担とは切り離すことができる △指定管理者が経営破綻するリスクがある

4. 論点

明石市立市民病院が果たすべき役割・機能を実現する手段の1つとして、経営形態の変更を検討する際の主な論点としては、下記のものが考えられる。

a）明石市立市民病院の課題を解決するという視点から、各経営形態の良い点、悪い点は何か

最も重要な論点。明石市民病院の課題を解決するための手段として、それぞれの形態のメリットとデメリット、メリットを出すための要件、メリットの大きさ、デメリットの受け入れやすさなどを検討する。

b）早期に役割・機能を果たし、効率的･安定的に市民病院を維持するために何を優先すべきか

第１回　明石市安心の医療確保政策協議会　資料１「安心の医療確保に向けて」より

１．基本方針

① 明石市域において、市民がこれまで以上の安定した医療サービスを受けられること。

② **市立市民病院を存続させること。廃止や民間委譲は考えない。**

２．検討事項

① 明石市域における疾患別医療や救急医療の現状と課題をどう捉えるか

② 市立市民病院の役割･機能

市民病院の担うべき役割の設定と、**これらの役割を平成 23 年度までに実現できる方策について**

③ 市立市民病院の経営

市民病院の現状分析（経営指標、財務分析など）を通して、**医師確保の方策**、**病院の権能や機動性の強化**、**病院職員（医師等）の処遇**、**経営のあり方**などについて

④ 地域医療を守るシステム、或いは疲弊させないための基本的な考え方、方策

現行の医療システムの課題と解決方策、**医療連携（病病連携、病診連携、疾患別クリティカルパス）のあり方**、**市民への積極的な情報提供**、**市民の理解、協力**について

３．検討期間

① **全体の検討期間は 2 年間とします。ただし、2 年目は検証を含みます**。

② 医療制度や診療報酬体系の大きな転換点になると予想される**平成 24 年 4 月までに、一定の取組みを完了させておく必要がある**ため、**市立市民病院の経営に関することについては、平成 21 年度中を目途に、その方向性について、まとめていただきたい。**

平成 21 年 6 月 3 日　　明石市長　　北口寛人

c）より詳細に検証するべき点はないか

今回の資料では十分に検証されていない点、深く掘り下げて検討するべき点はないか。全形態に共通しなくても、形態別に検証するべき点がないかを検討する。