

平成 29 年度 包括外部監査の結果報告書 **概要版**

第 1 外部監査の概要

1 外部監査の種類

地方自治法第 25 2 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件

病院事業に係る財務事務の執行及び管理の状況について

3 特定の事件を選定した理由

平成 27 年 3 月に総務省が公表した「新公立病院改革ガイドライン」（以下、「新ガイドライン」という。）では、更なる公立病院改革の必要性が示されており、これを受け、盛岡市（以下、「市」という。）は平成 29 年 1 月に「盛岡市立病院新改革プラン」（以下、「新改革プラン」という。）を策定している。

一方、市立病院は「盛岡市立病院第 3 次経営改善計画（平成 27 年度～平成 30 年度）」（以下、「第 3 次経営改善計画」という。）を策定し、経営改善への取組みが行われているものの、多額の欠損金（平成 27 年度末で 73 億円）を有しており、厳しい財務状況にあると考えられる。

よって、病院事業に係る財務事務の執行や管理の状況について、包括外部監査人の立場から検討を加えることは、今後の行政運営にとって有意義と認識し、本年度の包括外部監査の特定の事件として選定した。

4 外部監査の方法

(1) 監査着眼点

- ① 新改革プランは新ガイドラインの趣旨に沿って策定されているか
- ② 一般会計負担は適切に行われているか
- ③ 能率的な経営により経済性が発揮されているか
- ④ 契約事務は適切に行われているか
- ⑤ 財務諸表は適切に作成されているか

(2) 実施した主な監査手続

- ① 予備調査
 - 病院事業の関連資料を入手、分析、質問により、当該事業の現状と課題を把握した。
- ② 本監査
 - 予備調査の結果に基づき、「(1) 監査着眼点」について経済性、効率性及び有効性（3E）並びに合規性の観点から検証を行った。検証に際しては、関連資料を閲覧し、必要に応じて関係部署に対する質問又はヒアリングを行った。

5 外部監査の実施期間

平成 29 年 6 月 30 日から平成 30 年 1 月 30 日まで

第2 外部監査の結果及び意見

I 個別検出事項

今回の監査の過程で発見された個別検出事項については、

- 監査の結果（地方自治法第252条の37第5項）を「指摘」
- 監査の結果に添えて提出する意見（地方自治法第252条の38第2項）を「意見」と記載している。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
1 新改革プラン			
(1)再編・ネットワーク化の検討不足	意見	盛岡医療圏内病院の医療機能によると、市立病院の医療機能の多くが、他の病院と重複しているため、近接する民間病院等との機能の重複、競合の課題を有していると考えられる。市立病院が新ガイドラインの示す「病院機能の再編成」の視点で十分に検討しているといえるか疑問である。	急性期病床の過剰と回復期病床の不足が予測される盛岡構想区域の環境下において、回復期病床への転換の代替性評価を行う。
(2)期待役割と計画目標水準の不整合	意見	盛岡市における救急医療全体に占める市立病院の割合は決して高くない状況にあるため、現在の救急患者の受入状況をベースとした数値目標の設定では、期待役割に相応しい目標水準と乖離が生じないか懸念される。急性期病床を有し、救急指定病院の認定を受けている病院として、救急患者数の数値目標(1,400人)が二次救急体制への貢献という市立病院が担うべき役割に相応しい目標水準といえるか疑問である。	「二次救急体制への貢献」を市立病院が担うべき役割として掲げるなら、盛岡市全体の救急患者数に対する割合(シェア)や岩手医科大学附属病院の矢巾町移転に伴う市立病院の救急体制のあり方も考慮に入れながら、救急患者数の数値目標を検討するとともに、現在の市立病院において当該期待役割を発揮可能か検証し、次期計画に反映させる。
(3)実現可能性に乏しい損益改善計画	意見	第3次経営改善計画には新入院患者数に係る数値目標が掲げられておらず、新入院患者増加に向けた具体策も不明確であることから、入院収益に係る数値計画が達成可能といえるか疑問である。もとより、平成29年度の損益計画と予算に乖離が認められる点も考慮すると、第3次経営改善計画上の損益計画は実現可能性に乏しいものと認められる。	損益計画と実績に大きな乖離が生じている点を踏まえ、現行の損益計画を見直し、新ガイドラインが要請している「平成32年度までの経常黒字化」の実現可能性を検証する。
(4)妥当性を欠いた計画目標水準	意見	公立病院の平均値と比較し高い水準にある医業収益対職員給与費比率の数値目標が、新ガイドラインが要請している「自らの経営上の課題を十分に分析し、課題解決の手段としてふさわしい数値目標」といえるか疑問である。	医業収益対職員給与費比率の目標設定(平成30年度57.4%)の妥当性を再検証のうえ、人件費比率の高い要因分析と具体的改善策を経営改善計画に反映させる。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
(5) 具体策を欠いた目標設定	意見	第3次経営改善計画に掲げられている事務職員の能力向上の取組み策「病院での在職年数を長期にする」について、具体的な取組状況が明らかではない。	医療経営の専門性に対応した事務職員の充実化を図る観点から、第3次経営改善計画に掲げている「病院での在職年数を長期にする」に係る具体策を検討する。
(6) 経営形態のあり方の検討不足	意見	地方公営企業法の全部適用により一定の効果はあったものの、所期の効果が十分達成できているとは認められず、現行の経営形態の見直しの検討を先送りする合理的理由は見当たらない。	地方公営企業法の全部適用から10年経過しながら、所期の効果の達成が不十分である、という問題認識を踏まえ、新ガイドラインで示された経営形態の見直しを検討する。
2 一般会計負担			
(1) 基準内繰入の過大積算	指摘	病院の建設改良に要する費用に係る基準内繰入を病院全体で積算している以上、リハビリテーション医療や精神病棟の運営に係る資本費を再度、基準内繰入の積算対象に含めるのは不合理であり、基準内繰入の過大積算が生じていると認められる。	減価償却費や支払利息（及びこれに見合う収益項目）を除いて、リハビリテーション医療や精神病棟の運営に係る基準内繰入を積算する。
(2) 経営改善インセンティブに乏しい積算方法	意見	現行の積算方法（収支差の実績値）は経営努力による収支改善インセンティブが働きにくいものであり、「能率的な経営を行なってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費」といえるか疑問である。	能率的な経営を前提としたモデル的な収支差の積算等、市立病院の経営改善インセンティブを阻害しない積算方法への見直しを検討する。
(3) 受益者負担軽減の一般会計負担への転嫁	意見	市立保育所と比較し、院内保育所の利用者負担を過度に軽減するのは、受益者負担軽減を一般会計負担に転嫁するものと認められ、一般会計負担として適切とは言い難い。	市立保育所の利用者負担額と比較し、一般会計負担の算定基礎とする受益者負担の妥当性を検討する。 院内保育所の受益者負担の水準が市立保育所より小さい場合に発生する差額は、病院事業収益で賄う人材確保経費と整理することが考えられる。
(4) 合理的理由を欠いた貸付条件	指摘	一般会計から病院事業会計に対する貸付けが平成8年度以降、20年間にもわたり無利息かつ返済期日未設定の貸付け条件となっている。無利子貸付は、適正な利息を支払うことを定めた地方公営企業法第18条の2第2項の規定に反している。	地方公営企業法第18条の2第2項に基づき、適正な貸付利率を設定するとともに、病院事業の収支計画を踏まえた返済スケジュールに基づく返済期日を設定する。現行の貸付条件の見直しが困難な場合、財政支援の経済的実態と整合する補助（地方公営企業法第17条の3）または出資（地方公営企業法第18条）への見直しを検討する。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
(5) 不十分な有効性評価	意見	市立病院には多額の一般会計負担が行われているが、当該一般会計負担の有効性評価の検討状況が不明確である。例えば、以下の一般会計負担に対する有効性評価が十分に行われているといえるか疑問である。 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 救急医療の確保に係る事業成果 ✓ 病床利用率の低い精神病棟の運営 	予算編成に際して、市立病院が担う政策的医療に伴う一般会計負担の有効性を十分に検証する。
3 組織・運営			
(1) 企業の経営状況を考慮しない手当支給	意見	赤字決算が継続している市立病院の厳しい経営状況を鑑みれば、期末・勤勉手当に係る現行の決定方法が「企業の経営状況」を考慮したものといえるか疑問であり、地方公営企業法第 38 条第 3 項や条例の趣旨に反したものと考えられる。	条例の規定と整合するよう、期末・勤勉手当の支給額決定を企業の経営状況を考慮した方法への見直しを検討する。
(2) 臨時・非常勤職員の任用根拠と勤務実態の不整合	意見	<p>■ 臨時職員 医師を除く臨時職員の多くは事実上任期の定めのない常勤職員と同様の勤務形態となっている外観を有しており、臨時的任用職員の任用根拠と勤務実態の整合がとれているか疑問である。</p> <p>■ 非常勤職員 非常勤職員のうち、「医師事務作業補助員」及び「検査事務作業補助員」の個別の職務の内容は一般職の職員と同様と見受けられるため、任用根拠と勤務実態の整合がとれているか疑問である。</p>	「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」（平成 26 年 7 月 4 日 総務省自治行政局公務員部長）を踏まえ、臨時・非常勤職員の任用根拠の見直しを含めて任用のあり方を精査する。
(3) 倫理規程に基づく届出もれ	指摘	利害関係者から講師謝金を受領しながら、倫理規程に基づく事前届出のない職員が検出された。利害関係者との間における禁止行為等を定めた盛岡市市立病院企業職員倫理規程第 4 条第 1 項第 5 号の規定に反している。	倫理規程に基づく事前届出の周知徹底を図るとともに、定期的に、製薬メーカーの情報開示資料をもとにサンプル調査を実施する等、届出のもれがないか確かめる。
4 契約			
(1) 製品指定による性能仕様	意見	医療機器購入契約のうち、製品指定した具体的根拠に乏しい事案が検出された。性能仕様が必要以上のものとなり、実質的な競争性を確保されていない可能性が懸念される。	実質的な競争性確保の観点から、性能仕様を製品指定による場合の合理的説明付け（例えば、代替品の場合に生じ得る具体的な不利益）を明確にする。 合理的説明付けが難しい場合、特定の製品に限定せず、同等品を認める等、性能仕様の見直しを検討する。
(2) 合理的理由を欠いた随意契約（年間契約業務）	指摘	年度開始前に契約を締結する必要があるから、債務負担行為により対応は可能であるから、中央監視及びボイラー運転業務委託に係る随意契約の根拠である「性質又は目的が競争入札に適しない場合」に該当するとの判断は妥当性を欠いている。	債務負担行為の設定を要する年間契約業務の範囲を明確にする。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
(3) 合理的理由を欠いた随意契約（電力調達）	指摘	市立病院における電力調達を随意契約とする理由が明らかではない。市立病院に係る電力調達は従来より特定者に限定されていないため、電力調達を随意契約とする合理的根拠は希薄である。	随意契約とする合理的根拠がなければ、公平性・競争性を確保した契約方法に見直す。
(4) 準備期間の短い入札スケジュール	意見	入札、落札業者決定（3月16日）から契約開始（4月1日）までの準備期間が15日しかなく、新規参入業者が警備業務や建物清掃業務の履行開始準備に十分な期間といえるか疑問である。準備期間の短い入札スケジュールにより、現契約業者が不当に有利となり、実質的な競争性が確保されていない可能性が懸念される。	競争入札の実効性を確保するため、新規参入業者が不利にならないよう、入札日から契約開始日まで十分な準備期間の設定を検討する。
(5) 長期継続契約の活用不足	意見	単年度ごと継続している契約のうち、長期継続契約に馴染む業務委託が検出された。市立病院において、長期継続契約の活用について十分な検討が行われているといえるか疑問である。	契約事務の経済性、効率性の視点から、長期継続契約の適用範囲の拡大を検討する。
(6) 契約交渉手続の不備	意見	覚書締結に向けた協議が長引いた原因は借地予定事業者の契約履行能力に係る問題を示唆するものと認められるが、市立病院にて、当該借地予定事業者との協議継続が適切と判断した理由が明らかではない。覚書締結までの協議が長引いた原因にやむを得ない事情があったといえるか疑問であり、契約交渉手続上の不備と認められる。	公募型プロポーザル方式では、優先交渉権者との契約交渉が困難となった場合、次順位者との交渉が可能であることを踏まえ、優先交渉権者との長期にわたる協議継続には慎重な判断を要する点に留意する。
(7) 委託業務評価の未実施	意見	市立病院では医療事務業務委託について、委託業務の完了確認は実施しているものの、委託業務評価は実施していない。市立病院が本業務委託契約について、契約の適正な履行を確保するための必要な監督または検査を実施しているといえるか疑問である。	医療事務業務委託の重要性を考慮し、業務委託仕様書にサービス水準に係る評価指標を定めるとともに、定期的な委託業務評価の実施を検討する。
5 会計			
(1) 長期前受金の会計処理誤り	指摘	平成28年度末において、資本剰余金残高が226,788千円過小計上されている。また、以下の問題により、経常損益の過大計上が生じていると考えられる。 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 長期前受金の過大計上に伴い、これまで収益計上していた長期前受金戻入の過大計上が生じること ✓ 特別利益に計上することが適当な長期前受金戻入の過年度分まで営業外収益に計上していること 	資本剰余金及び長期前受金の残高を精査し、適時に過年度修正処理を行う。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
(2)退職給付引当金の会計処理誤り	指摘	平成 28 年度末において、退職給付引当金の計上不足額 67,618 千円が生じている。 また、人事交流職員に係る退職手当の他会計間の精算処理を各年度中に行っていないため、退職給付費用の年度所属誤り（33,022 千円の過大計上）が発生している。	毎事業年度末における退職手当の要支給額を計上し、退職給付引当金の計上不足を解消する。 また、人事交流職員に係る退職手当の他会計間の精算対象は当年度の退職者に係るものであるから、当年度において、他会計に対する未収金（他会計からの入金額）または未払金（他会計への支出額）を計上する。
(3)貸倒引当金の計上不足	指摘	患者未収金に 1 年を超えて延滞している債権が多く含まれているため、1 年分の不納欠損額（実績）を基礎とした不納欠損率では回収不能見込額の見積りとして妥当性を欠いており、貸倒引当金の計上不足が懸念される。	債権の状況に応じて求めた過去の貸倒実績率等により、貸倒引当金を見積計算する。
(4)医業収益に含まれる一般会計負担	意見	勘定科目表上、一般会計負担金を示唆する項目が医業収益に明示されておらず、医業外収益に「他会計補助金」や「負担金交付金」が示されていることから、一般会計負担金を医業収益に計上するのが適切といえるか疑問である。	医業収益は病院事業に係る経営分析に重要な影響を及ぼす点に留意し、損益計算書に表示する医業収益には一般会計負担を含めず、医業外収益として表示する。
(5)係争事案の注記開示もれ	意見	係争事案の訴状では、地位確認の請求が認められなかった場合に損害賠償請求訴訟を提起予定との意向が示されていることから、損害賠償請求ではないことのみを理由に注記開示を不要とまで判断できるか疑問である。本件借地事業の中止に伴う損害発生額は金額的重要性に乏しいと判断できる根拠がないため、明瞭性の原則に沿った注記開示の要否判断が行われていたとは認められず、係争事案の注記開示もれが懸念される。	本件係争事案に係る注記開示を検討する。

II 真の期待役割と市民への説明責任

(1) 地域医療構想

急速な少子高齢化による医療介護需要の増大と疾病構造の変化に対応するため、国では平成 26 年 6 月に「地域における医療と介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」を制定し、都道府県に対し以下の内容を定めた地域医療構想の策定を義務付けている（医療法第 30 条の 4 第 2 項）。

- 構想区域（一体的に地域における病床機能の分化と連携を推進する区域）
- 構想区域における将来の病床の機能区分ごとの必要病床数
- 構想区域における将来の在宅医療等の必要量
- 地域医療構想の達成に向けた、病床機能の分化と連携の推進に関する事項

これを受け、岩手県では、平成 28 年 3 月に岩手県地域医療構想を策定している。岩手県地域医療構想では、構想区域（二次保健医療圏）を単位として将来の医療提供体制を一体的に構想しており、盛岡市は「盛岡構想区域」に属している。

構想区域	構成市町村
盛岡	盛岡市、八幡平市、滝沢市、雫石町、葛巻町、岩手町、紫波町、矢巾町
岩手中部	花巻市、北上市、遠野市、西和賀町
胆江	奥州市、金ヶ崎町
両磐	一関市、平泉町
気仙	大船渡市、陸前高田市、住田町
釜石	釜石市、大槌町
宮古	宮古市、山田町、岩泉町、田野畑村
久慈	久慈市、普代村、野田村、洋野町
二戸	二戸市、軽米町、九戸村、一戸町

出所：岩手県地域医療構想

盛岡構想区域における病床機能報告（平成 26 年度）と必要病床数（平成 37 年度）を比較すると以下のとおりであり、高度急性期、急性期及び慢性期が過剰となり、回復期が不足すると見込まれている。

(単位：床)

機能区分	H26 病床機能報告「許可病床」		H37 必要病床数 C	差引 B-C
	H26 時点 A	H32 時点 B		
高度急性期	1,773	1,773	547	1,226
急性期	1,821	1,683	1,553	130
回復期	870	900	1,861	▲961
慢性期	1,717	1,780	1,224	556
無回答	39	84	-	84
合計	6,220	6,220	5,185	1,035

出所：岩手県地域医療構想

盛岡構想区域における以下の課題を踏まえ、急性期医療を掲げる市立病院においても改めて医療機能の精査が求められているといえよう。

<p>(課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 過剰となることが予測される高度急性期、急性期及び慢性期の病床を、不足することが予測される回復期の病床に転換していくことやこれらの医療資源を在宅医療等の体制整備に活用していくこと等を検討する必要があります。 ○ 慢性期については、主に岩手中部構想区域、二戸構想区域、宮古構想区域等からの患者の流入が見られることを踏まえ、他の構想区域との適切な連携体制を引き続き確保していく必要があります。 ○ 平成 37 年にかけて 75 歳以上人口が大きく増加し、更に平成 52 年にかけても増加が続くと予測されるため、住民の高齢化に伴って増加する疾病への対応が必要と考えられます。 ○ 三次保健医療圏（全県）で対応する高度急性期をはじめ全県の医療機能を支える中核的な役割が求められます。

出所：岩手県地域医療構想

(2)盛岡市立病院のあり方

市立病院は、平成 17 年に医療や経営等の有識者で構成する盛岡市立病院あり方検討委員会を設置して、市立病院の役割、課題や経営形態等についての検討が行われた。当委員会の検討結果の中で、市立病院の経営形態のあり方として、「指定管理者制度による公設民営の形態をとることが最も望ましい」との提言がなされている（「添付資料 5. 盛岡市立病院のあり方に関する報告書」を参照）。

(3)包括外部監査人の問題認識

今回の包括外部監査を踏まえた包括外部監査人の所見を、新ガイドラインが示す 4 つの視点で整理して示すと以下のとおりであり、市の策定した新改革プランが市民に対する説明責任を果たしているとは言い難い。

新ガイドラインの視点	包括外部監査人の所見	関連する個別検出事項
地域医療構想を踏まえた役割の明確化	市立病院が掲げている役割を十分に発揮可能といえるか疑問である。	✓ 期待役割と計画目標水準の不整合
	期待役割を十分に発揮せずとも、一般会計負担の有効性評価が不十分なため、不作為による矛盾が表面化していない可能性が懸念される。	✓ 合理的理由を欠いた貸付条件 ✓ 不十分な有効性評価
経営効率化	新ガイドラインが目標として示す「平成 32 年度までの経常黒字化」を達成可能といえるか疑問である。	✓ 実現可能性に乏しい損益改善計画 ✓ 妥当性を欠いた計画目標水準 ✓ 具体策を欠いた目標設定

新ガイドラインの視点	包括外部監査人の所見	関連する個別検出事項
再編・ネットワーク化	急性期が過剰という盛岡構想区域の経営環境下において、病院機能の再編成に関する代替評価が十分に行われているとは言い難い。現行の経営形態で、医療圏内の他の医療機関との効果的な連携・役割分担が可能といえるか疑問である。	✓ 再編・ネットワーク化の検討不足
経営形態の見直し	重要な経営課題の存在を過小評価し、対処すべき課題への取組みを先送りしている印象は否めない。	✓ 経営形態のあり方の検討不足

前掲の「盛岡市立病院のあり方に関する報告書」は今から10年以上前に報告されたものではあるが、提言されている内容の多くは、現在の市立病院においても当てはまるものと考えられる。これらを包括外部監査人の視点で整理すると以下のとおりであり、市立病院は、市民にとって「なくてはならない病院」としての真の期待役割を精査のうえ、必要な改革を迅速に進めることが求められている。

	「盛岡市立病院のあり方に関する報告書」の提言
地域医療構想を踏まえた役割の明確化	平均在院日数の短縮化という国の政策と医師充足が困難な状況の下、集中する他の大規模病院と同様に急性期医療を担当する病院として競合する必要性はない。 急性期医療で手術直後のリハビリテーションを経た後の病状が安定期に向かう中での回復期リハビリテーション病床は、盛岡保健医療圏において不足しており、かつより経営改善の可能性が高いことから必須の機能と考える。
経営効率化	経営改善のほとんどは人件費の見直しに尽きるといって過言ではなく、人件費の適正化を図ることは必須である。
再編・ネットワーク化	市立病院の改革を基礎に、市立病院のみならず岩手医科大学附属病院、岩手県立中央病院、盛岡赤十字病院などの急性期医療を担当する病院や療養型病院群などと連携した地域医療システムを構築することを強く期待する。
経営形態の見直し	指定管理者制度による公設民営の形態が望ましい。