

平成 20 年 3 月 28 日

病院事業庁の一般地方独立行政法人への移行について

病院事業庁

# 病院事業庁の一般地方独立行政法人への移行について

## 1 経緯

医療制度改革や診療報酬改定など県立病院を取り巻く諸環境の変化を受け、県立病院のあり方について総合的に検討するため、外部の専門家で構成する「神奈川県立病院あり方検討委員会」を平成19年5月に設置した。

検討委員会では、公立病院としての役割やその運営体制等について検討した結果、平成19年12月3日に、「指定管理者制度を導入した汐見台病院を除いた県立6病院について、一括して一般地方独立行政法人に移行すべきである」という結論を取りまとめた報告書を知事に提出した。

## 2 方針

現在、地方公営企業法の全部適用という運営形態の下で、県立病院の役割である高度・専門医療、不採算医療などを提供しており、収支もほぼ均衡した病院経営を行っているものの、医療機能を充実するための人員配置や施設整備は必ずしも十分なものとはいえない状況である。

今後、我が国の医療提供体制を見通した中で、県立病院の担うべき役割はますます増大していくことが考えられるが、現行の運営形態においては制度的、実態的な制約があり、新たな政策課題に適切に対応していくことが困難であると思われる。

そこで、地方独立行政法人制度の利点を生かして、医療環境や経営状況に応じた柔軟で弾力的な病院経営を行い、経営改善の効果を県立病院の医療機能の充実に生かしていくことにより、今後とも県民が求めている良質でわかりやすい医療を、県民負担の少ない形で提供して行くことができる。

このため、新たな政策課題に適切に対応していくためには、できる限り早期に一般地方独立行政法人化することが必要であることから、平成22年度を目途に、指定管理者制度を導入した汐見台病院を除いた県立6病院について、一括して一般地方独立行政法人に移行する方針とし、今後必要な準備を進めることとする。

### 3 県立病院の現状

#### (1) 県立病院の経営状況

県立病院事業は、良質な医療サービスを提供していくため、県立病院の特性に応じた医療機能の充実を図るとともに、次のようなさまざまな経営改善を進めており、経常損益については、2年連続で経常収支の黒字を達成しているが、累積欠損金は平成18年度末で約178億円となっている。

##### <具体的な経営改善の取組み>

- 平成 17 年度  
約 15 億円の医業収益の増益を達成
  - ・ クリニカルパスの導入等により平均在院日数の短縮を推進し、より多くの患者の受入れを実現
  - ・ 病院ごとに入退院計画を定めてよりきめ細かいベッドコントロールを実施し病床を有効利用
  - ・ 新たな診療報酬点数上の施設基準の取得
- 平成 18 年度  
診療報酬の 3.16%のマイナス改定にもかかわらず、ほぼ前年度並みの医業収益を確保  
マイナス改定がなければ、実質約 10 億円の収益増
  - ・ クリニカルパスの導入促進や、検査・画像診断等の外来対応による、平均在院日数の短縮を推進
  - ・ 新たな施設基準の取得

##### <県立病院の経営状況概要>

区 分		15年度	16年度	17年度	18年度
病院事業収益 合計	千円	45,627,794	45,517,703	48,025,726	48,886,303
医業収益	千円	30,303,998	30,473,527	32,037,164	32,001,620
入院収益	千円	21,333,380	21,346,350	22,159,364	22,148,519
外来収益	千円	8,400,049	8,515,165	9,201,364	9,219,693
医業外収益	千円	15,303,156	15,039,613	15,937,945	16,884,683
病院事業費用 合計	千円	50,230,845	45,591,433	47,962,493	48,932,853
医業費用	千円	41,480,252	41,367,276	43,938,718	45,108,124
医業外費用	千円	4,723,605	4,204,257	4,012,245	3,636,196
経常損益	千円	△ 596,703	△ 58,393	24,146	141,983
負担金を除く損益	千円	△ 18,214,215	△ 13,480,779	△ 14,391,307	△ 15,327,606
負担金額	千円	13,611,164	13,407,049	14,454,540 (13,276,734)	15,281,055 (13,142,685)
繰越欠損金	千円	17,781,478	17,855,208	17,791,975	17,838,525

※1 他会計（一般会計）負担金について

地方公営企業法の全部適用に伴い、今まで一般会計で支払っていた退職給与を、平成17年度から病院事業会計で計上している。

※2 平成17、18年度の負担金額の欄（ ）内は、退職給与金に係る負担金を除いた数字。

※3 経常損益 = (医業収益 + 医業外収益) - (医業費用 + 医業外費用)

## (2) 県立病院を取り巻く環境

医療制度改革や診療報酬のマイナス改定、国等の行政システム改革など、県立病院を取り巻く環境は大きく変化してきている。

### ○ 診療報酬改定率の推移（平成 12 年度以降）

	2000 年度 (平成 12 年度)	2002 年度 (平成 14 年度)	2004 年度 (平成 16 年度)	2006 年度 (平成 18 年度)
本体部分	1.9%	△1.3%	0.0%	△1.36%
薬価等	△1.7%	△1.4%	△1.0%	△1.80%
診療報酬全体	0.2%	△2.7%	△1.0%	△3.16%

### ○ 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（平成 18 年法律第 47 号。いわゆる行革推進法）第 55 条第 5 項（抜粋）

地方公共団体は、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。

### ○ 行政システム改革基本方針（平成 19 年 7 月）

<目 標> 知事部局（病院事業庁を含む）職員数の 1,500 人以上削減。

## (3) 経営改善の必要性

今後とも県立病院として高度・専門医療を担っていくためには、老朽化した医療機器の更新や施設整備が見込まれることなど設備投資が必要であるが、現在以上の設備投資を行うことが困難な状況である。

このような状況からすると、現在は収支均衡の状況であるものの、今後とも県立病院の役割を担っていくためには、より一層の経営改善が求められている。

### ○ 老朽化した医療機器の更新の必要

⇒ 県立病院に配置されている医療機器のうち、取得後 10 年以上経過した機器の割合が件数で全体の約 58%を占める状況

### ○ 見込まれる施設整備

- ・ 新たな政策課題に対応するため、がんセンター総合整備
- ・ 施設が老朽化している精神医療センター芹香病院の総合整備

#### 4 地方公営企業法の全部適用の制約

国における独立行政法人化の実施状況を踏まえて、独立行政法人制度についての地方への導入を検討することとした「行政改革大綱」（平成12年12月1日閣議決定）を受け、平成14年12月に総務省から公表された『地方公営企業と独立行政法人制度に関する研究会報告書』には、地方公営企業が地方公共団体の組織の一部であることによる問題が示されている。また、本県における「神奈川県立病院あり方検討委員会」においても同様に指摘されている。

- 地方公共団体の財務、組織、人事管理等を定める地方自治制度の基本的枠組みからの自由度に制約がある。
- 管理者を完全に独立した執行機関とすることは困難である。

本県病院事業においても、そのような制度的、実態的な制約として以下のような具体的課題がある。

##### (1) 人材の確保が困難

- 看護師不足の状況

看護師不足状況	時点	不足人数
	平成18年4月	15人
	平成19年4月	23人

- 手厚い看護を評価する7対1看護基準への対応が必要

7対1看護基準対応のための必要人数	がんセンター	53人
	循環器呼吸器病センター	36人

##### (2) がんセンター総合整備等を実施するための医師、看護師等の増員が困難

- がんセンターにおける実入院患者数  
平成17年： 6,054人 → 平成37年： 9,046人（推計）
- がんセンターにおける外来患者数  
平成17年： 175,000人 → 平成37年： 257,000～289,000人（推計）  
⇒ がんセンター総合整備に必要な職員数（7対1看護基準対応を含む）：約100～150人

### (3) 医療環境の変化に即応した職員の採用が困難

- 現行の薬剤師等採用行為手順
 

採用の必要性が生じた場合の調整を実施  
↓  
次年度の採用試験で合格者決定  
↓  
次々年度の4月に採用
- 民間実態と乖離した非常勤薬剤師の報酬単価設定  
 県非常勤薬剤師報酬単価：時給約1,500円  
 民間薬剤師報酬単価：時給約2,000～3,000円

### (4) 専門性を有する事務職員の不足

- 病院事業庁事務職員（副主幹級以下）の平均在所属年数（平成19年度人事異動者）  
 ⇒ 平均3.3年（3～4年間ごとの人事異動が原則）

### (5) 医業収益に対する給与費比率が高い状況

医業収益に対する給与費の比率は、他の自治体病院と比較して高い状況にある。

- 各県立病院と自治体立病院との医業収益に対する給与費比率比較（金額単位：千円）

<病床数200床以上300床未満>

	自治体立病院	足柄上病院	循環器呼吸器病センター
病床数	200床以上300床未満	296床	239床
医業収益	413,280,396	5,273,272	4,503,306
給与費	233,956,133	4,049,202	2,814,493
給与費比率	56.6%	76.8%	62.5%

<病床数400床以上500床未満>

	自治体立病院	こども医療センター	がんセンター
病床数	400床以上500床未満	419床	415床
医業収益	535,752,405	9,121,720	10,181,968
給与費	290,733,374	6,681,245	5,693,632
給与費比率	54.3%	73.2%	55.9%

※ こども医療センターは、小児専門病院として一般病院より手厚い看護体制を取っているため、医業収益に対する給与費比率が高くなっている。

<精神科病院>

	自治体立病院	精神医療センター 芹香病院	精神医療センター せりがや病院
病床数		445床	80床
医業収益	71,509,005	2,735,499	526,168
給与費	74,929,294	3,121,230	641,660
給与費比率	104.8%	114.1%	121.9%

（自治体立病院については、総務省自治財政局編 平成17年度地方公営企業年鑑より抜粋、神奈川県立病院については、平成18年度決算数値）

## 5 一般地方独立行政法人による県立病院事業の運営

地方独立行政法人の利点を生かして、医療環境や経営状況に応じた柔軟で弾力的な病院経営を行い、経営改善の効果を県立病院の医療機能の充実に生かしていくことにより、これまで以上に県民の方々に良質な医療を安定的、継続的に提供していくため、以下のような病院運営を行う。

### (1) 良質な医療の提供

#### ア 安全で安心な医療を提供するために必要な医師、看護師の配置と職員の労働環境の改善

安全で安心な医療を提供するために、7対1看護基準への対応を図っていく。

また、全国的な医師不足や看護師不足を受けて、県立病院においても医療従事者の人材の確保が困難になっている状況に対し、経営状況を踏まえながら、職員の労働環境を改善する以下のような取組みの実現を目指す。

- 安全で安心な医療を提供するための取組
  - ・ 7対1看護基準への対応
- 職員の労働環境の改善の取組例
  - ・ 医療従事者の育児環境向上に向けた院内24時間保育の実施の検討
  - ・ 学会や共同研究など資質向上の機会への参加手続の簡素・柔軟化

#### イ 新たな政策課題を実現するための職員体制の整備

がんセンター総合整備を始めとした県立病院の担うべき役割を実現するため、職員体制の充実強化を図る。

#### ウ 経営改善に基づく施設整備

がんセンターについて、総合整備を計画的に推進するとともに、精神医療センター芹香病院については、施設が老朽化しているため、経営改善を行いつつ担うべき診療機能にふさわしい施設整備を行う。

### (2) 健全な病院経営

#### ア 独立した経営体としての自律的、機動的な病院経営の実現

法人は、県とは別の法人格を有する組織として固有の権限を有することから、法人の判断で主体性をもって、経営に関する意思決定を行う。

また、現場で実際に経営を行う病院長の経営責任を明確にするとともに、経営努力が還元される仕組みを構築して、より自律的、機動的な病院経営を実現する。

- 法人の判断で主体性をもって経営に関する意思決定を行う取組例
  - ・ 中期目標、中期計画を実現するために、経営状況を勘案し、法人の判断で人事、予算を弾力的に運用
  - ・ 非常勤職員に関する職種ごとの報酬単価を、必要度や環境の変化に応じて独自に設定
  - ・ 工事、物品の調達方法の弾力化を実施
- 病院長が自律的、機動的に病院経営を実現する取組例
  - ・ 常勤の医療従事者採用について、法人全体で定期採用するほか、病院において必要に応じて随時に職員採用を実施
  - ・ 病院内における組織運用体制や必要人員の柔軟かつ迅速な対応
  - ・ 病院ごとに財務諸表を作成し、各病院ごとの経営改善の推進
  - ・ 医療機器の整備等を傾斜配分する等、経営改善の成果を病院に還元する取組みを実施

## イ 事務の効率化

### (7) 法人固有の事務職員の独自な採用・育成と定型的事務の委託化

法人で独自に事務職員を採用することにより、事務職員の専門性を高めるとともに、定型的な事務について委託化を進めることにより、経営効率の高い業務執行体制を構築する。

### (イ) 能力と業績に基づいた人事管理の実施

職員の能力や業績を的確に反映した人事管理を行う。

### (3) 県民のための医療を継続して実施

一般地方独立行政法人に移行して弾力的な病院経営を行い、経営改善に努めるとともに、県立病院が担う政策医療、不採算医療等に対して必要となる運営費交付金を確保し、県民の求める良質な医療を継続的に実施する。

## 6 一般地方独立行政法人への移行に向けた取組

### (1) 主な準備業務

平成22年度を目途に、県立6病院を一括して一般地方独立行政法人に移行するにあたり、主な準備業務として、以下の取組みを移行までの2年間に行うこととする。

なお、平成20年度において、定款案の作成に併せて、収支見通しを作成する。

ア 地方独立行政法人の組織、人事、給与制度、財務会計制度に係る検討

イ 地方独立行政法人定款案の作成

ウ 中期目標案・中期計画案、年度計画案の作成

エ 地方独立行政法人評価委員会の設置

オ 関連条例案の作成

カ 県から地方独立行政法人への出資財産の確定

キ 総務省への一般地方独立行政法人の設立認可申請

### (2) 平成20年度当初予算における一般地方独立行政法人化関係事業

ア 法人化準備支援業務委託

(7) 一般地方独立行政法人化に向けて、県立病院の人事給与システムや財務会計システム等の導入に必要となる業務運用概念図等の作成を行う。

(1) 一般地方独立行政法人化に向けて、資産、備品等の財産の精査と課題整理を行う。

イ 固定資産承継事務委託

一般地方独立行政法人移行にあたり、権利、義務の承継を行うために資産の登記を行う必要がある。県立病院の建物については未登記であるため登記に必要な測量、申請手続きの委託を行う。

(3) 今後のスケジュール（予定）

時期	内容
平成21年 2月議会	○ 地方独立行政法人定款案上程 ○ 地方独立行政法人評価委員会条例案上程
平成21年度	○ 以下の議案を上程 ・ 中期目標案 ・ 中期計画案 ・ 法人への出資無償譲渡議案 ・ 重要財産指定条例案 ・ 職員の引き継ぎに関する条例案 ・ 神奈川県病院事業の設置等に関する条例を廃止する条例案  ○ 総務大臣による一般地方独立行政法人設立認可
平成22年 4月	○ 一般地方独立行政法人設立登記

## 地方独立行政法人制度の概要

### 1 定義

住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、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のうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律の定めるところにより地方公共団体が設立する法人（地方独立行政法人法（以下「法」という。）第2条第1項抜粋）

### 2 種類

#### (1) 職員の身分による分類

- ・ 一般地方独立行政法人（非公務員）
- ・ 特定地方独立行政法人（公務員）

※ 特定地方独立行政法人は、「地方独立行政法人のうち、その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ため、又はその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ため、その役員及び職員に地方公務員の身分を与える必要があるもの（法第2条第2項抜粋）」に限定される。

#### (2) 業務による分類

- ・ 公営企業型地方独立行政法人（公営企業（病院など）の経営）（法第81条）
- ・ 通常型（試験研究、社会福祉事業の経営、公共的な施設の設置及び管理）
- ・ 公立大学法人（大学の設置及び管理）

#### (3) 設立形態による分類

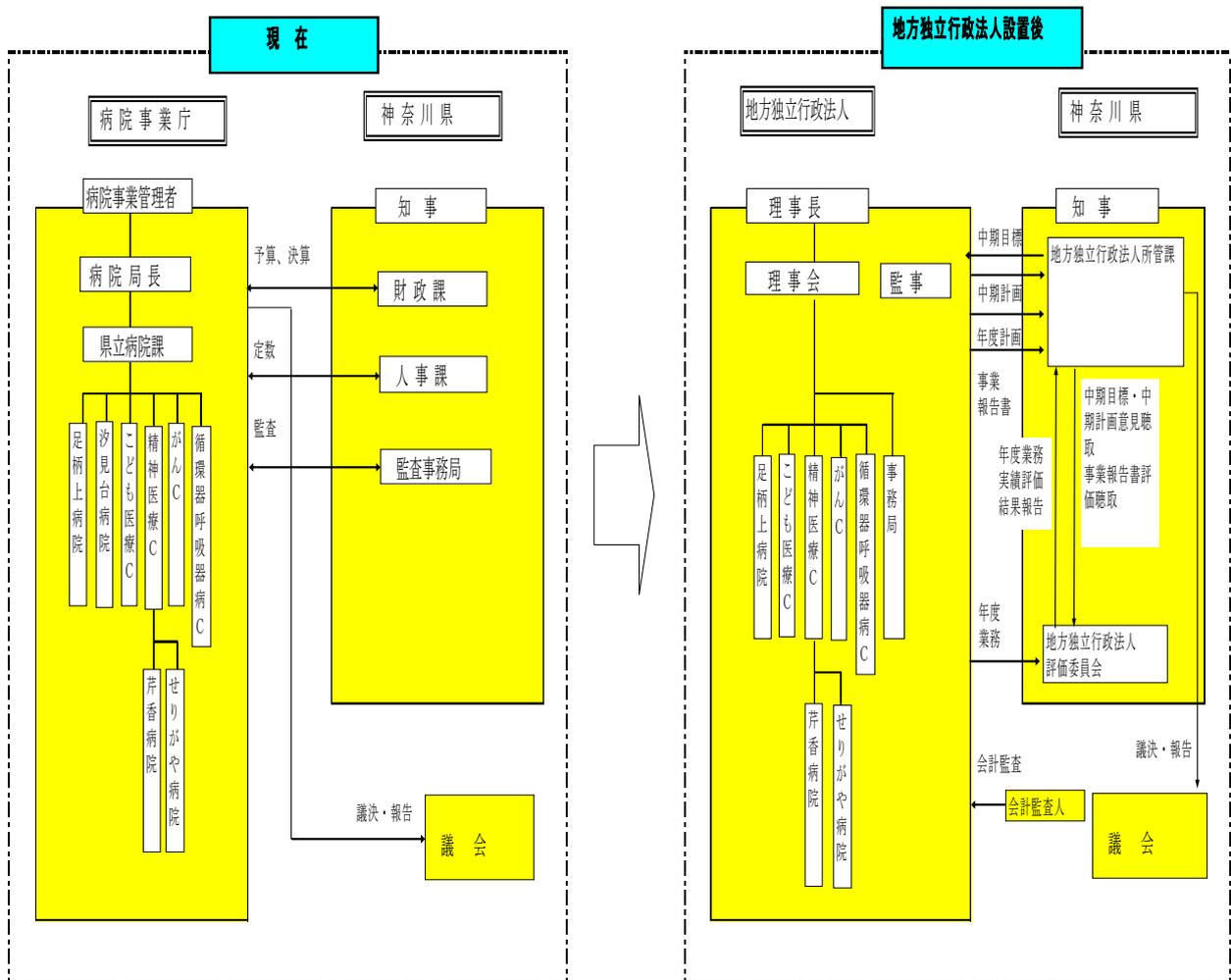
- ・ 移行型地方独立行政法人（地方独立行政法人であってその成立の日の前日において現に設立団体が行っている業務に相当する業務を地方独立行政法人の成立以後行うもの（法第59条）
- ・ 新規（設立）

### 3 運営体制（設立団体（県）と地方独立行政法人との関係）

地方独立行政法人は、地方独立行政法人法により、公共性の担保が実現する運営体制となっている。

- ・ 地方独立行政法人は県が県立病院を運営するために県が設立（法第2条）
- ・ 県が議会の議決を経て地方独立行政法人に中期目標を示し、その目標に対して地方独立行政法人が策定する中期計画を知事が認可して、その中期計画に基づき地方独立行政法人が運営を実施（法第25条、第26条）
- ・ 地方独立行政法人の運営実績については、県の機関である評価委員会が評価を実施（法第11条）
- ・ 政策医療・不採算医療等に係る経費について、県が地方独立行政法人に対して運営費交付金を交付（法第85条）

地方独立行政法人の組織体制イメージ



## 平成20年度当初予算病院事業庁主要事業

### 1 がんセンター総合整備関係業務

県のがん対策を総合的に進めるために、都道府県がん診療連携拠点病院である県立がんセンターの機能充実を図り、平成25年度のオープンに向けて再整備を行う。

また、国の「第3次対がん10か年総合戦略」や県の「がんへの挑戦・10か年戦略」において、県立がんセンターには様々な役割が求められているため機能充実を図る。

### 2 がんセンターの診療体制の充実

都道府県がん診療連携拠点病院である県立がんセンターでは、患者数が増加し待機患者も400名を超えている。

「がんへの挑戦・10か年戦略」を踏まえ、がんセンター総合整備事業に先立ち、都道府県がん診療連携拠点病院の機能整備と緩和外来開設のため、とりわけ患者数等が増加している、呼吸器科、血液科、化学療法科、病理診断科、緩和医療科について各1名増員し、総合内科で1名減員し4名の医師を増員し、診療体制の充実を図る。

### 3 こども医療センター新生児集中治療室の整備

近年の周産期医療の進歩に伴い、これまで困難であった超低出生体重児や重症新生児の救命が可能となり新生児集中治療室（NICU）の必要性が高まっているが、病床はほぼ満床状態にあり、医療機関に搬送され緊急に治療を必要とされる患者の受入に支障をきたしている状況が全国的に問題となっており、本県においても重要な課題となっている。

こども医療センターは、県内唯一のこども専門病院であり、周産期救急の基幹病院として平成15年1月から小児三次救急を実施しているところであり、こども医療センターのNICUの増床を行い患者受入の拡大を行うことにより、本県の周産期救急医療システムの充実を図る。

### 手厚い看護をするための7対1看護基準について

患者と看護師の比率により診療報酬が支払われる基準であり、患者7人に看護師1人の看護体制

- 7対1看護基準における看護師数  
49床の場合、3交代勤務で1日につき合計21人の看護師が必要であり、土日を含めると35人の看護師が必要
- 10対1看護基準における看護師数  
50床の場合、3交代勤務で1日につき合計15人の看護師が必要であり、土日を含めると25人の看護師が必要

### 7対1看護病院に新卒の就職者が集中している状況

- 看護師の新卒採用者全体に占める7対1看護病院の採用の比率：36.7%  
(平成19年4月採用)  
7対1看護病院に勤務している看護師全体の比率：26.6%  
(比率については、社団法人日本医師会「看護職員の需給に関する調査(2007年7月5日)」より抜粋。)

### 看護配置の高い病院ほど看護師の離職が少ない状況

- 看護師の離職が前年度より減少している病院の割合(平成18年度)

7対1看護病院	37.4%
10対1看護病院	27.7%
13対1看護病院	24.2%
15対1看護病院	21.9%

(割合については、社団法人日本看護協会「7対1入院基本料に関連した看護職員確保及び定着の状況(平成19年10月3日)」より抜粋。)

(参考資料4)

看護職員の職務構成の状況

<医療職給料表3表級別標準職務における人数比較> (平成19年4月1日現在)(単位・人)

区分	国立病院機構		神奈川県病院事業庁	
職務	准看護師	1,563(6.7%)	准看護師	0(0%)
	看護師・助産師	18,000(77.7%)	看護師・助産師	623(45.3%)
	副看護師長	1,894(8.2%)	主任看護師・主任准看護師	674(49.0%)
	看護師長	1,470(6.3%)	看護科長	60(4.4%)
	副看護部長・副総看護師長	127(0.5%)	副看護局長	11(0.8%)
	看護部長、総看護師長	87(0.4%)	看護局長	7(0.5%)
	理事長の定める規模の大きい病院の看護部長	22(0.1%)	(上記のほか、主査3名、副技幹6名)	

※ 国立病院機構の人数は、国立病院機構公表資料より抜粋。神奈川県病院事業庁の人数は、現員数。