

第1章 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法で規定している外部監査には個別外部監査と包括外部監査があるが、この外部監査は第252条の37第1項の規定による包括外部監査である。

地方自治法 第252条の37第1項

包括外部監査人は、包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理のうち、第2条第14項及び第15項の規定の趣旨を達成するため必要と認める特定の事件について監査するものとする。

2. 選定した特定の事件(テーマ)と選定した理由

(1) 選定した特定の事件(テーマ)

札幌市における病院事業(札幌市病院局)をテーマとして選定した。

(2) 選定した理由

① 経営環境

国の医療費抑制策、医師不足、少子高齢化、人口減少など、全国的に病院を取り巻く経営環境は厳しく、医療・介護機能再編など医療制度そのものの改革も提示されている。

札幌市においては、平成27年をピークに人口が減少に転じることが予想される一方、高齢化により老年人口は増加が見込まれている。また、札幌市は人口10万人当たりの病院数が政令指定都市の中で最多であり、病床数においても北九州市について2番目に多い。さらに市内のDPC(病気の内容に応じて診療報酬が定額で支払われる制度)対象病院は増加している。これらのことは札幌市では特に病院事業に係る経営環境が厳しいことを意味している。

<政令指定都市、東京都(区部)及び全国の人口10万人当たりの病院数・病床数>

都市名	病院数	病床数	都市名	病院数	病床数	都市名	病院数	病床数
札幌市	10.7	1,946.1	新潟市	5.4	1,362.9	神戸市	6.8	1,197.8
仙台市	5.7	1,229.5	静岡市	3.9	1,087.6	岡山市	8.2	1,602.5
さいたま市	3.2	647.0	浜松市	4.9	1,176.0	広島市	7.4	1,258.3
千葉市	4.7	931.2	名古屋市	5.8	1,120.4	北九州市	9.1	1,956.8
横浜市	3.6	748.1	京都市	7.4	1,586.6	福岡市	7.8	1,476.3
川崎市	2.9	719.1	大阪市	7.0	1,236.5	東京都	4.7	880.9
相模原市	5.0	1,084.3	堺市	5.1	1,473.1	全国	6.7	1,238.7

(注)平成23年医療施設調査(厚生労働省)より

②地方公営企業法の規定

市立札幌病院は地方公営企業であり、札幌市という地方公共団体が住民の福祉の増進を目的として経営する企業である。地方公営企業法(以下「法」という。)第3条には、地方公営企業の経営の基本原則が規定されている。

(経営の基本原則)

法第3条 地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。

これによると、公共性の原則(公共の福祉を増進させる経営)と経済性の原則(経済性に則した合理的・能率的な経営)が経営の基本原則ということになる。公共性のみを追求すれば経済性が保たれなくなり、逆に経済性のみを追求すれば公共性が疎かになるので、両者の追求は矛盾するとも思われる。

しかし、経済性に則した合理的・能率的な経営をすることは、最少の費用で最大のサービスを住民に提供することであり、これにより公共の福祉を増進させることができると考えられる。

ただし、地方自治体が運営していることから、採算が取れない公共性の高い事業(へき地医療・救命救急センター・周産期母子医療などの政策医療)を行う必要もあり、そのために法は経費負担の原則を規定している(法第17条の2第1項)。

(経費の負担の原則)

法第17条の2 次に掲げる地方公営企業の経費で政令で定めるものは、地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において、出資、長期の貸付け、負担金の支出その他の方法により負担するものとする。

- 一 その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費
- 二 当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費

そして、地方公営企業法施行令第8条の5第1項と第2項において、病院事業における負担経費を定めている。

地方公営企業法施行令

(一般会計等において負担する経費)

第8条の5 法第17条の2第1項第1号に規定する経費で政令で定めるものは、次の各号に掲げる事業の区分に応じ、当該各号に定める経費(当該経費に係る特定の収入がある場合には、当該特定の収入の額をこえる部分)とする。

- 一 省略
 - 二 省略
 - 三 病院事業 看護師の確保を図るために行う養成事業に要する経費、救急の医療を確保するために要する経費及び集団検診、医療相談等保健衛生に関する行政として行われる事務に要する経費
- 2 法第17条の2第1項第2号に規定する経費で政令で定めるものは、次の各号に掲げる事業の区分に応じ、当該各号に定める経費(当該経費に充てることができる当該事業の経営に伴う収入の額をこえる部分に限る。)とする。
- 一 省略
 - 二 病院事業 山間地、離島その他のへんぴな地域等における医療の確保をはかるため設置された病院又は診療所での立地条件により採算をとることが困難であると認められるものに要する経費及び病院の所在する地域における医療水準の向上をはかるため必要な高度又は特殊な医療で採算をとることが困難であると認められるものに要する経費

受益者負担原則では回収できない経費、病院事業に負担させることが不適切であると判断された経費について、前者は全額、後者は収入不足となる分を一般会計などが負担することを認めている。

③医療法の規定

病院事業に適用される事業法は医療法である。

医療法第 1 条にその目的、第 1 条の 2 に理念、第 1 条の 3 に国及び地方公共団体の義務が規定されている。

<p>医療法</p> <p>第 1 条 この法律は、医療を受ける者による医療に関する適切な選択を支援するために必要な事項、医療の安全を確保するために必要な事項、病院、診療所及び助産所の開設及び管理に関し必要な事項並びにこれらの施設の整備並びに医療提供施設相互間の機能の分担及び業務の連携を推進するために必要な事項を定めること等により、医療を受ける者の利益の保護及び良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制の確保を図り、もって国民の健康の保持に寄与することを目的とする。</p> <p>第 1 条の 2 医療は、生命の尊重と個人の尊厳の保持を旨とし、医師、歯科医師、薬剤師、看護師その他の医療の担い手と医療を受ける者との信頼関係に基づき、及び医療を受ける者の心身の状況に応じて行われるとともに、その内容は、単に治療のみならず、疾病の予防のための措置及びリハビリテーションを含む良質かつ適切なものでなければならない。</p> <p>2 医療は、国民自らの健康の保持増進のための努力を基礎として、医療を受ける者の意向を十分に尊重し、病院、診療所、介護老人保健施設、調剤を実施する薬局その他の医療を提供する施設（以下「医療提供施設」という。）、医療を受ける者の居宅等において、医療提供施設の機能（以下「医療機能」という。）に応じ効率的に、かつ、福祉サービスその他の関連するサービスとの有機的な連携を図りつつ提供されなければならない。</p> <p>第 1 条の 3 国及び地方公共団体は、前条に規定する理念に基づき、国民に対し良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制が確保されるよう努めなければならない。</p>
--

この中でも、“良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制の確保”や“医療提供施設の機能に応じ効率的に、かつ、福祉サービスその他の関連するサービスとの有機的な連携を図りつつ提供”、“地方公共団体は国民に対し良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制が確保されるよう努めなければならない”など、“効率的に”という表現が何度も使われており、効率性が重視されている。

④市立札幌病院の現状

総務省が平成 19 年 12 月に「公立病院改革ガイドライン」を定め、各地方公共団体に対して「公立病院改革プラン」の策定を要請したのを受け、市立札幌病院では「新パワーアッププラン」を策定し、平成 21 年度から平成 23 年度までを計画期間として医療の質の向上や経営効率化などを進めてきた。

そして平成 22 年度には、平成 7 年に現在地に移転してきて以降初めて単年度黒字の決算となり、平成 23 年度も黒字が継続している。

黒字に転化したとは言え、累積欠損金は平成 23 年度末で依然として 17,136 百万円ある。

平成 19 年度から 5 年度の一般会計繰入金、当期損益及び累積欠損金の推移は次の表のとおりである。なお、収益的収入とは損益計算書で収益として計上される繰入金であり、資本的収入とは貸借対照表の資本の部に計上される繰入金である。

毎年度 45 億円前後の金額で、札幌市の一般会計から病院事業に税金が投入されており、それでもなお平成 21 年度まで損失計上であり、欠損金を累積すると 170 億円以上になる。

＜一般会計繰入金、当期損益及び累積欠損金の推移＞

(単位:千円)

項目\年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
収益的収入	3,233,414	3,044,670	3,013,185	2,796,461	3,135,792
資本的収入	1,350,343	1,396,899	1,427,347	1,515,876	1,508,143
繰入金合計	4,583,757	4,441,570	4,440,532	4,312,338	4,643,936
当期損益	△866,505	△852,452	△151,817	593,842	223,089
累積欠損金	16,948,809	17,801,261	17,953,079	17,359,236	17,136,146

⑤結論

病院事業を取り巻く経営環境、特に札幌市における一層厳しい経営環境のもと、地方公営企業法及び医療法で求める経済性と公共性及び効率性を達成するのは至難の業と言えるが、会計及び監査の専門家として市立札幌病院の経営効率化などについて改善すべき事項を提言できれば、収支や損益の更なる黒字化、それによる繰越欠損金の減額及び一般会計からの繰り入れの減少などに繋がると思われ、今年度の包括外部監査の事件(テーマ)として選定した。

なお、札幌市の病院事業は平成 12 年度における包括外部監査のテーマに取り上げられている。しかしその監査では、主に診療科別の原価計算の実施とその結果分析が行われており、今回同じ病院事業を再びテーマとして選定しても全く別な切り口で監査できると考えた。

3. 監査対象部局及び監査対象期間

(1) 監査対象部局

上記特定の事件(テーマ)に関連する部局、すなわち札幌市病院局(経営管理室及び市立札幌病院)を対象とした。

(2) 監査対象期間

主として平成23年度(平成23年4月1日から平成24年3月31日まで)を対象としたが、必要に応じて過去の年度や平成24年度も監査対象期間とした。

4. 監査実施要領

(1) 監査の要点

地方自治法第252条の37第2項の規定により、包括外部監査人は監査をするに当たって、包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理が地方自治法第2条第14項及び第15項の規定の趣旨に則ってなされているかどうかについて、特に留意すべきことになっている。

そのため、札幌市における病院事業に係る事務執行が適切になされているかどうかを、主に3Eの視点すなわち経済性(Economy)、効率性(Efficiency)及び有効性(Effectiveness)に重点を置き、さらに適法性・真実性の観点を加えて監査を実施した。

地方自治法 第2条第14項・第15項
14 地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。
15 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。
地方自治法 第252条の37第2項
2 包括外部監査人は、前項の規定による監査をするに当たっては、当該包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び当該包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理が第2条第14項及び第15項の規定の趣旨にのっとりなされているかどうか、特に、意を用いなければならない。

(2) 監査の方法

病院局（主として経営管理室）の業務担当者からのヒアリング、ウォークスルー（その業務が本当にそのとおりに実施されているかどうかを確かめること）、提供された資料の閲覧、予算や決算数値の分析、病院の現場視察などにより監査を行った。

① 概要把握

札幌市病院局における事務を所管する部署である経営管理室直轄の経営管理部に属する総務課・経営企画課及び医事課の業務担当者から、札幌市病院局全般の事業概要について資料に基づき説明を受けた。

内容は、沿革、基本方針・運営方針、施設概要、機構、病床数、職員数、患者数、指定・認定の状況、施設基準、医療機器設置状況、平成24年度病院局実施プランなどである。

② 主な入手資料・閲覧資料

監査にあたり入手した主な資料は、事業概要（平成23年度及び平成24年度）、市立札幌病院パンフレット、病院局管理規程一式、機構図、各課各係の事務分掌表、札幌市病院事業会計決算書（平成19年度から平成23年度）などである。

また、閲覧した主な資料は、経営管理部各課または各係が保管している会議の議事録、伺書、会計帳簿、会計帳票、内部監査資料などである。

③ 市立札幌病院での実地調査

札幌市病院局経営管理室（経営管理部）は市立札幌病院の中にあり、そこで行われている病院事務に係る主要業務（医事プロセス・医療機器取得プロセス・医薬品購入プロセス・人件費計算プロセス・原価計算プロセスなど）について、実際の業務の内容を帳票やパソコンの操作画面を確かめながらウォークスルーを実施した。また病院の施設を視察し、資産管理状況・利用状況なども確かめた。

④ 報告書作成

上記の手続の結果得られた情報により、札幌市病院局の概要、改善が必要と思われる事項などを報告書としてまとめた。報告書作成の過程で生じた新たな疑問や必要になった新たなデータについては、その都度経営管理部の各課担当者を通じて回答などを得た。

(3) 監査の実施者

今回の包括外部監査に従事した監査人とその補助者の氏名、資格及び公認会計士登録番号は以下のとおりである。

<u>区 分</u>	<u>氏 名</u>	<u>資 格</u>	<u>登録番号</u>
包括外部監査人	坂 野 健 弥	公認会計士	第 8663 号
同 補 助 者	松 浦 浩 一 郎	同上	第 10485 号
同上	小 泉 修 一	同上	第 20326 号
同上	佐 藤 弘 和	同上	第 23927 号

(4) 監査の実施期間

包括外部監査の契約期間は平成 24 年 4 月 1 日から平成 25 年 3 月 31 日までであるが、報告書の作成を含めて監査を実施した期間は平成 24 年 5 月 29 日から平成 25 年 3 月 27 日までである。

なお、監査人と補助者が監査に要した日数は 1 日 7 時間換算で概ね 170 日である。

(5) 監査の参考書籍及び資料

この報告書を作成するにあたり参考にした主な書籍及び資料は、「図解 地方公営企業法」(細谷芳郎著・第一法規)、「自治体病院経営ハンドブック」(自治体病院経営研究会編集・ぎょうせい)、「病院経営のしくみ」(木村憲洋編著・日本医療企画)、「病院原価計算」(荒井耕著・中央経済社)、「平成 23 年度地方公営企業決算の概要」「平成 22 年度地方公営企業年鑑」(総務省)、「平成 23 年医療施設動態調査」「平成 24 年度診療報酬改定について」(厚生労働省)である。

5. 特定の事件についての監査の制限

地方自治法第252条の29の規定により、包括外部監査人は監査契約の期間において、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件または自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができないことになっている。

今回監査対象として取り上げた事件(テーマ)は監査契約の期間において、包括外部監査人及び上記の者らの一身上に関するものではなく、また、包括外部監査人及び上記の者らが従事する業務に直接の利害関係のあるものでもない。このことは、今回の包括外部監査に補助者として従事した3名の公認会計士についても同様である。

したがって、監査の制限を受ける特定の事件には該当しない。

地方自治法 第252条の29 (一部省略)

包括外部監査人(普通地方公共団体と包括外部監査契約を締結し、かつ、包括外部監査契約の期間(包括外部監査契約に基づく監査を行い、監査の結果に関する報告を提出すべき期間をいう。)内にある者をいう。)又は個別外部監査人(普通地方公共団体と個別外部監査契約を締結し、かつ、個別外部監査契約の期間(個別外部監査契約に基づく監査を行い、監査の結果に関する報告を提出すべき期間をいう。)内にある者をいう。)は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない。

6. 用語の定義と記載方法及び金額表示

第3章から第8章までの各章に、改善すべき事項を指摘事項と意見事項に分けて記載しているが、指摘事項とは財務に関する事務の執行等において違法または不当があったと判断したものであり、意見事項とは組織及び運営の合理化の観点から改善が望まれると判断したものである。

なお、本報告書に記載されている金額は、特に記載がない限り単位未満を切り捨てて表示している。