

平成13年度 包括外部監査の結果報告書(病院事業)の概要

第1 外部監査の概要

1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項の規定に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件(監査テーマ)

(1) 外部監査の対象

病院事業の「財務に関する事務の執行」及び「経営に関わる事業の管理」

(2) 監査の対象期間

平成12年4月1日から平成13年3月31日まで

3 特定の事件(監査テーマ)を選定した理由

病院事業は、地域医療の中心的な役割を果たしており、公益性・公共性が高く、住民の福祉の増進に重要な関係がある。仙台市立病院は市内唯一の自治体病院として、高度医療や救急医療などの行政医療に積極的に取り組んでいるが、平成12年度末で約42億円の累積損失を計上している。病院を取り巻く環境は、国の医療費抑制政策がますます厳しさを増す等、今後も厳しい状況となることが予想され、一層の経営効率化を図る必要性が高い。したがって、病院事業の財務事務の合規性(適法性と正当性)及び経営管理事務が地方自治法第2条第14項及び第15項の規定の趣旨を達成しているかどうか調査することが有用であると判断して選定した。

4 監査の要点

財務事務

- 診療収入は適時にかつ正確に管理されているか
- 人件費の支出は法令等に準拠しているか
- 固定資産の取得、管理及び会計処理は法令等に準拠しているか
- 医薬品及び主要経費(委託費等)の購入契約、支出、会計処理は法令等に準拠しているか
- 補助金の受入は法令等に準拠しているか
- 企業債の起債及び償還は法令等に準拠しているか

管理運営事務

- 人員配置、勤務体制は効率的か
- 予算管理及び損益管理が適切に行われているか
- 医薬品の現物管理は適切に行われているか
- 中長期経営計画は適切に策定されているか
- 関連出資団体に対する運営管理が適切に行われているか
- 情報システムの整備、運営状況は適切か

5 外部監査の対象から除外した事項

平成 12 年度に支出された医学研究費及び救護医療研究費（以下「医学研究費等」）については、平成 13 年 8 月 8 日に仙台市民オンブズマンより仙台市及び仙台市立病院に対し、その返還を求める訴えが仙台地方裁判所に起こされている。

上記訴えは、現在係争中であり、医学研究費等の支出の適法性の判断は、今後の司法の判断に委ねることが適当と思料され、包括外部監査の対象から除外した。

6 外部監査の実施期間

平成 13 年 10 月 1 日から平成 14 年 3 月 7 日まで

第2 外部監査の結果

1 建物減価償却費の他会計負担金等の二重負担

老人性痴呆疾患及び感染症病棟運営費は、地方公営企業法第17条の2に基づき、一般会計から各医療に関する収支差が他会計負担金として繰り入れられている。

当該行政医療の収支差を一般会計から繰り入れることに問題はないが、収支差を計算するにあたってその費用に建物減価償却費が含まれている。一方、仙台市立病院の建物は、すべて企業債により建設されており、当該企業債の償還元金は、別途一般会計が資本的収入の他会計出資金として繰り入れている。

したがって、痴呆疾患センターの建物減価償却費2,481千円と感染症病棟運営費の建物減価償却費488千円は、資本的収入の他会計出資金と収益的収入の他会計負担金という形で二重に一般会計が負担していることとなり、適当ではない。

2 管理職である医師に対する特殊勤務手当支給の見直し

仙台市立病院では、医師は管理職であっても、各々主治医として担当患者を受け持ち、容体急変に対処するため夜間・休日に呼び出されたり、術後の経過観察のため深夜まで残ったりするなど、マネジメントに専念する通常の管理職とは異なる勤務の特殊性を考慮して、管理職である医師が所定勤務時間外に勤務した場合、勤務時間数を勘案した特殊勤務手当（給与規程第18条第2項）を支給している（平成12年度支給総額84,835千円）。

しかしながら、管理職にある医師に対しては、いわゆる管理職手当であるところの給料の特別調整額が支給され、超過勤務手当等は支給されないことになっている。時間外勤務時間数に給与月額より決定した時間単価を乗じて計算される当該特殊勤務手当を支給することは適当ではない。当該特殊勤務手当の支給範囲及び計算方法について見直すことが必要である。

3 簿外在庫

仙台市立病院では、決算上の棚卸資産は年度末に行われる実地棚卸によって計上されているが、平成13年3月に行われた実地棚卸は、注射室倉庫、救急センター薬局及び調理室でのみ実施され、上記以外の場所では実地棚卸は行われなかった。その結果、注射室倉庫、救急センター薬局及び調理室以外の場所に保管されている在庫36,035千円が簿外在庫となっている。

簿外在庫は棚卸資産の約半分を占めており、重要な棚卸資産について実地棚卸による資産計上の処理が行われていない。合理的、経済的方法により可能な限り多くの在庫品を実地棚卸の対象とし、簿外在庫額を減少させるべきである。

4 契約締結方法の見直し

仙台市立病院は、収納・受付案内・管理サービス業務、駐車場の管理並びに駐車料金の収納業務を仙台市立病院協会に業務委託している。これら業務委託契約は随意契約で毎年契約更新されている。

収納・受付案内・管理サービス業務は主に、病院窓口での収納、各診療科等の受付窓口、電話交換等、仙台市立病院内における周辺業務であるため、特定の業者との継続的な契約が、結果として契約上有利である、というには積極的根拠に乏しい。さらに、仙台市立病院協会にこれまでの累積で 50,855 千円の剰余金が生じている事情を考慮すると、これまでの当団体への随意契約によることが契約上有利であった、とは考え難い。

当該業務の中には病理科の補助業務等、専門性を育成しながら業務に携わる必要があるものが一部含まれているが、その他の業務は「競争入札に付することが不利」であるとは認められず、随意契約としていることは適当ではない。

駐車場の管理並びに駐車料金の収納業務は主に、病院の敷地内にある駐車場における自動車の入場・出場の整理・誘導や駐車料金の収納業務である。しかし、駐車場内の誘導員業務は単純作業に近く特殊の技術を必要としない。よって、当該業務が「競争入札に適しない」とは認められず、随意契約としていることは適当ではない。

5 医薬品の払出額（薬価）と保険機構への請求額との不一致

薬剤科注射室倉庫から払出された医薬品は各医療現場で患者に使用され、医事課はその消費の事実に従い保険請求を行うことになる。よって、年間の「薬剤科注射室倉庫からの医薬品払出額（薬価）」と「医事課による保険機構への請求額」は原則として一致することになる。包括外部監査人が平成 12 年度の「薬剤科注射室倉庫からの医薬品払出額（薬価）」と「医事課による保険機構への請求額」との照合を行った結果、薬剤科からの払出額と保険請求額に 47 件、10,107 千円の差異があった。この両者に不一致が生じるということは、医薬品管理業務または保険請求業務等に問題が生じている可能性がある。

医薬品の効果的な管理及び適切な保険請求を実現するために、主要な医薬品について、「薬剤科からの払出額」と「保険機構への請求額」との照合及び差異分析を定期的（最低年 2 回）に行っていくべきである。

6 固定資産の現物管理について

仙台市立病院の会計規程では「所管課長は善良な管理者の注意義務をもって固定資産を管理しなければならない」と規定されている（第 112 条）。従って、少なくとも年 1 回は帳簿記録と固定資産の現物との一致を確かめる実査を実施すべきであるが、定期的に実査することになっていない。また、現物と帳簿記録（手書台帳及びコンピュータ）の一致を確かめるための管理番号が付されていないこと、固定資産を特定するための管理単位（償却単位）の設定の仕方に不備があるものがあった。以上の現物管理の基本を確立するとともに、医療機器等の病院内での移動や修繕等の場合の手続を明確化する必要がある。

第3 結果報告書に添えて提出する意見の概要

病院事業の経済性の発揮と公費負担の明確化

1 独立採算制と経費負担の原則

地方公営企業における独立採算制の意義は、企業に要する経費のすべてについての独立採算ではなく、経費負担区分の考え方を前提として一般会計等において負担すべき経費を除いた部分について独立採算が求められるものであり、地方公営企業の経費の中から本来独立採算になじまないものを取り除き、純粹に独立採算がなじむものについて独立採算を貫徹させることにある。

2 他会計負担金等の繰入基準の明確化

仙台市立病院の他会計負担金の具体的な繰入基準を検討するとその主要な事業費である給与費が当該事業を行うための体制要員を前提に計算されているが、この算定基礎となる体制要員と配置人数は必ずしも一致していない。また、経営に伴う収支をもって充てることが適当でない金額、もしくは能率的な経営を行っても収入をもって充てられない金額が他会計負担金となるが、高度医療については、各高度医療に伴う損益も把握されていないため、本来の趣旨に合致した金額となっているかどうかの検証もできない。

包括外部監査人が不適當、不明確もしくは更なる地方公営企業としての「経済性」の発揮が必要ではないかと疑問をもち、試算できた金額と実際の繰入金額とを対比した結果、少なくとも差額（748百万円）が生じている。

仙台市立病院における繰入基準の前提となる体制要員と配置人数が一致しないことや共通費の按分方法などについて合理的で明確な基準になっていない部分があり、今後この基準の設定について仙台市と仙台市立病院の間でさらに明確にするような見直しが必要と考える。また、実際の金額算定にあたり、当該収入または経費をできるだけ直接的に把握できる正確な数値データを収集できる体制の構築も不可欠である。

3 病院事業の経営状況

仙台市立病院は、新病院開設以来赤字経営が続いていたが、平成12年度は延入院・外来患者数の増加、診療報酬改訂の影響等により、最終損益は僅かながらも黒字を出している。しかしながら、前述したように他会計負担金等の繰入基準が明確になっていないことを考慮すると、上記損益計算をもって、仙台市立病院が真に経済的・能率的に経営されているかどうか判断することはできない。実質的には依然赤字経営である可能性もある。

仙台市立病院の費用構造は、同規模公立病院平均及び救急センターのある他の政令指定都市の病院と比較してみると、医業収益に対する人件費の割合及び他会計負担金の割合が高くなっていることである。特に他会計負担金は22.8%と高く、また、人件費は医業費用の大半（50.1%）を占めている。主要経営指標でみると、100床当たり職員数は各職種にわたって比

較的多い。

仙台市立病院側では他病院との経営指標等の比較分析が行われておらず、各種指標の差がどのような要因によって生じているのか把握していない。経営指標は他と比較分析して意味のあるものであり、比較分析することにより、改善すべき分野を明確にすることが必要である。

100床当たり職員数について言えば、嘱託医師、非常勤看護婦等の採用、事務部門・給食部門等の外部委託等を検討することによって正職員数を減らし、人件費を削減させる余地があるように思われる。

病院の役割機能の発揮

1 他医療機関との連携強化の必要性

地域全体に対する優良医療サービスの確保という視点から、救急医療、高度医療の提供という仙台市立病院の本来機能を発揮していくために、他医療機関（診療所・病院）からの紹介等を通して重篤度の高い患者を受入れながら、比較的症状の軽い、ないし症状の安定した患者を他医療機関へ逆紹介することにより、地域の医療ネットワークの中核病院としての役割を果たすことが求められている。

2 患者動向分析

仙台市立病院が本来機能を発揮しているか検証するために、実態としての患者動向を分析すると、平成12年度は外来患者、特に再診患者が増加している。また、外来患者で複数併診している割合も19.4%と比較的高く、さらに、診療単価の低い診療件数が多い。同じ病院で診察すれば初診料等が1回で済む、という現行診療報酬体系のなかで、結果的に身近な診療所でも充分に対応可能な疾患で来院している可能性も推測される。

また、入院患者については、病棟によっては長期入院患者の比率が高く、この中には、重篤度が高く長期入院となっている患者の他に、慢性型の長期入院患者の割合も多いと推測される。

このように、本来機能の発揮という観点からは、実態と若干の乖離があるように見受けられる。仙台市立病院が本来機能を発揮しているかを検証できるよう、患者動向の実態を正確に把握できる患者情報データを整備し、疾患内容を含めた分析が必要と考える。

3 紹介率等の向上の必要性

平成12年度と平成13年度の比較では、紹介率はやや上昇したが、一方で逆紹介患者数は低下している。逆紹介についても、逆紹介を通して他医療機関との連携が深まり、そのことが将来の紹介率向上につながるという効果も期待されるため、積極的に逆紹介することが望ましい。

現状の紹介率等の水準では、本来機能の発揮という観点から他医療機関との連携が十分に

行われているとは言いがたい。仙台市立病院では平成12年9月に医療連携室を開設しており、今後のより一層の他医療機関との連携が期待される。

経営管理基盤の構築と経営効率の改善

1 計数による経営管理制度の確立

経営改善を推進するにあたり、事業会社で行われている計数による経営管理の手法を適用することが有効である。仙台市立病院においても、病院事業会計上の予算や決算に関する必要最小限のデータはあるものの、「独立採算的手法に基づき経営するための基礎となる計数データを的確に把握する」という点については充分とは言いがたいのが現状である。

経営改善の成果を統合し把握するためには、経営管理基盤の構築が不可欠であり、それなくしては継続的な経営改善活動は期待できない。診療科別原価計算の導入及び導入のための経営システムの整備、業績評価基準の採用等の経営管理基盤の構築が必要である。経営管理基盤を構築することにより、仙台市立病院の経営効率を阻害している要因を分析し、経営効率の改善を図るための具体的な方策をとることが可能となる。

(1) 月次決算制度の確立

毎月の損益データが、タイムリーに経営・管理者に提供されることが必要である。

また、年度・月次の決算内容について、病院事業の業績を適切に反映できる制度になっているか見直すことが不可欠である。

(2) 診療科別原価計算の導入

経営管理に役立つためには、病院全体の損益だけではなく、本院・救急センターの別、かつ診療科別に損益が計算されることが重要である。本院・救急センター別に診療科別損益計算を実施することが望まれる。

(3) 事業計画の策定

3年から5年の中期的な視点で経営目標を定めた「中期事業計画」を作成し、各年度の実績による達成度合いの検証を行い、方針・施策の見直しを行うことが必要である。特に公営企業では、公費負担の明確化が必要であり、補助金や繰出金等の公的負担の部分と自助努力で改善を図って行くべき部分を明確化する上でも望まれる。

(4) 予算制度の活用

単に費用（支出項目）だけではなく、損益（収益と費用）について、しかも本院・救急センター毎の診療科別の損益について、「中期事業計画」を具体的に達成して行くための年度目標及び月次目標を立てて行くことが必要である。

2 外部委託の推進

(1) 給食業務

病院給食の外部委託は一般的に行われているものであり、仙台市立病院内の設備を利用すればサービス内容は直営と変わらない。むしろ、直営では職員の定期的な配置転換があるため、市職員の給食業務従事が職業上の動機付けに好影響を与えているかは疑問である。

現在の診療報酬水準では給食部門は赤字にならないと言われており、給食業務の外部委託による損益改善の余地は大きいと考える。

(2) 病院施設管理業務

仙台市立病院のボイラー業務は直営で行っており、ボイラー技師 5 名が配置されている。当該職員に係る人件費（給与の他、法定福利費を含む）は平成 12 年度で 53,363 千円であり、1 人あたり直営コストは 10,672 千円となっている。

ボイラー業務を外部委託することにより、直営とサービス内容に差が生じるとは考えにくく、むしろ現状の直営コストと比較すれば外部委託による損益改善の余地は大きいと考える。

(3) 医事業務

診療報酬請求業務は、外来医事業務については関連出資団体である(株)仙台医事業務受託協会に委託しているが、入院医事業務は直営で行っている。診療報酬請求業務は極めて専門性が要求され、その業務内容の修得には相当の時間を要する。

同じ医事業務でありながら外来部門は外部委託し、入院部門は直営で行っている、というのは積極的理由に乏しい。こうした事情を考慮すると、市職員は請求業務の監督業務のみとし、入院医事業務についても外部委託することが望ましいと考える。

3 収納事務の見直し

患者負担分未収金は 1 年以上経過すると回収が困難である。仙台市立病院では医療福祉相談室を設置して、高額医療費の返還請求の説明、分割払いの相談等を行い未収金の発生・減少に尽力されている。また、未収金計上後も督促、催促を行っている。診療拒否等できない現状では、例えば下記の対応策により未収金の回収促進を図ることが望まれる。

病棟にも事務職員を配置し、収納してから退院させる手続を遵守させる。

後払いを認める場合、退院手続の際に、本人の住所、勤務先及び保証人並びに返済方法等を明確にする。

未収金があって再度外来された患者に対して、診療は拒否しないまでも窓口で未収金がある旨の一言を伝えることができるように、あるいは会計の際に未収金残を加算して請求できるように、診察券（ID 番号）を活用する。

4 医薬品の在庫管理

(1) 受払記録のない保管場所での実地棚卸について

注射室倉庫及び救急センター薬局以外の場所の在庫は、実地棚卸が行われていない。実際にはいまだ消費されていないにもかかわらず、会計上は消費されたことになっている。年度末に調剤室や病棟など全ての医薬品保管場所での実地棚卸を行い、保有する全ての資産を貸借対照表に計上することが望ましい。

(2) 受払記録のある保管場所での実地棚卸について

受払記録のある注射室倉庫及び救急センター薬局では、期末在庫数を確定するためだけに実地棚卸が行われており、実地棚卸高と理論在庫数(帳簿残数)との差異の分析調査が行われていない。差異の分析調査は、在庫管理方法や購買管理方法などの改善に非常に役立つ情報を提供する。常に企業の経済性を発揮し、より効率的、効果的に業務改善を行っていく上で不可欠な作業であるため、実地棚卸後には必ず差異の分析調査を行うべきである。

5 薬品仕入値引率の改善

平成12年度においては、消費税等を考慮した値引率は3%弱であり、外来調剤業務に係る人件費等を考慮した場合、外来調剤業務の採算が悪化している可能性も否定できない状況である。したがって、仙台市立病院の値引率が低い原因を分析し、契約締結方法の見直しを含め、薬品仕入値引率を改善させることが必要と考える。

なお、仙台市立病院の現状では99%が院内処方であるが、薬品仕入値引率の状況によっては、院外処方の積極的導入に向けての検討が必要と思われる。

6 高額医療機器の稼働状況管理について

高額医療機器(取得価額又はリース契約額50百万以上)の稼働状況については、十分な管理データの収集・分析はなされていない。その最大利用可能な能力(キャパシティ)と現実の利用実態を把握して、利用効率向上の方策を検討したり、高額な投資額がどの程度の期間で回収されているのか検討する必要があると考えられる。

会計処理

1 診療報酬の収益計上方法

仙台市立病院では、審査・支払機関への請求については毎月末締め翌月 10 日請求（入金は翌々月末）で行っているが、当月の診療分全額を当該月の請求に含めず保留している部分があった。

収益が実現したものとして計上される時期は調定時（地方公営企業法施行令第 10 条第 1 号）の他、収益発生の原因である事実が生じた時（地方公営企業法施行令第 10 条第 1 号但書）である。従って、診療行為がすでに行われた部分については調定を経ていなくとも計上することが必要であると考えられる。上記但書の方法によって、期間損益を算定すると、平成 12 年度医業収益は 25,265 千円少なく計上されている結果になる。

2 医療機器等の無償譲受の会計処理

リース期間終了後に無償譲受された医療機器等は、当初より固定資産として取得したのものとして計算された簿価をもって固定資産に計上（受贈益は計上せず資本剰余金に計上）され、以後減価償却は行われていない。無償譲受された場合には、固定資産に計上するとともに、受贈益（損益計算書：特別利益）に計上し、その後の固定資産の利用については毎期減価償却手続を実施すべきである。

3 減価償却の実施時期

固定資産の減価償却については、地方公営企業の会計では取得年度の翌年より減価償却を実施して差し支えないため、仙台市立病院では翌年度より実施している。しかし、発生主義の原則に従って、費用の発生の事実在即して取得日より減価償却を実施することが望ましいと考えられる。

4 リース契約の会計処理

仙台市立病院では、年間予算枠内の医療機器及び高額医療機器（一件 50,000 千円以上）については、リース契約によっている。

当該リース物件は、事実上リース期間終了後無償で譲り受けることが当初より予定されていることから、仙台市立病院が契約しているリース取引は「所有権が借主に移転すると認められるファイナンス・リース取引」に該当しているため、売買処理（固定資産を購入し、減価償却を実施する処理）を行うことが望ましいと考える。

5 退職給与引当金

病院職員の退職給与金については、退職者に実際に支給した退職金が損益計算書に計上されているが、退職給与引当金は計上されていない。公営企業の会計は本来、企業会計原則にしたがって実施すべきもので、財政状態、経営成績を明瞭に表示する上でも、退職給与引当金の設定が望ましいものとする。