

包括外部監査について

1. 外部監査の概要

横浜市では、平成 11 年 4 月から外部監査制度(地方自治法第 252 条の 27)を導入しました。外部監査制度とは、監査機能を強化するため、民間の専門家を監査人として監査を受ける制度です。これには、包括外部監査と個別外部監査があります。

(1) 包括外部監査

横浜市の財務事務や横浜市が財政援助等を行っているものについて、外部監査人が監査テーマを決めて監査を行うものです。

(2) 個別外部監査

住民監査請求等の、請求又は要求に基づく監査において、監査委員による監査に代えて、外部監査人による監査を求めることができるものです。

2. 平成 20 年度包括外部監査について

(1) テーマ

「横浜市の医療提供に関連する事業の管理及び財務事務の執行について」

(選定理由)

横浜市は、全ての市民に対し公平に良質な医療を提供するための環境を整備する責任を持つものですが、これは公的病院及び民間病院の適切な役割分担の下に実現されるべきものです。また、公的病院が住民に対し良質の医療を継続的に提供していくためには、病院経営の健全化が確保されることが不可欠です。

しかし、公的病院の累積赤字は異常な拡大を示し自治体の財政に大きな影響を及ぼすという事情が発生していることから、監査を実施する必要があるものと認め、平成 11 年度に外部監査の対象とされていますが、再び特定の事件(テーマ)として選定しました。

(2) 包括外部監査人

仁平 信哉(弁護士)

(3) 対象団体

都市経営局、行政運営調整局、健康福祉局、安全管理局、病院経営局、公立大学法人横浜市立大学、日本赤十字社(横浜市立みなと赤十字病院指定管理者)

(4) 対象期間

原則として平成 19 年度(但し、必要に応じて平成 18 年度以前及び平成 20 年度の執行分を含む。)

(5) 実施期間

平成 20 年 6 月 27 日から平成 21 年 2 月 9 日まで

(6) 監査結果の集計

| | 指摘 | 改善要望 | 意見 | 合計 |
|-------------------|----|--------|--------|------|
| 第4章 繰出金 | — | 1項目(1) | — | 1項目 |
| 第5章 市立病院等の状況 | — | 1項目 | 2項目 | 3項目 |
| 第6章 給与費 | — | — | 1項目(1) | 1項目 |
| 第7章 委託 | — | 4項目(2) | 2項目(2) | 6項目 |
| 第8章 指定管理者制度 | — | 1項目 | 2項目 | 3項目 |
| 第9章 救急医療体制 | — | — | 1項目 | 1項目 |
| 第10章 市立病院等の基本的な課題 | — | — | 2項目(2) | 2項目 |
| 合計 | — | 7項目 | 10項目 | 17項目 |

※ () 内数は都市経営局及び公立大学法人横浜市立大学に対してなされたもの

(7) 「指摘」「改善要望」「意見」について

「指摘」・・・監査の結果、包括外部監査人が改善の必要性があると認めた事項であり、主に、法令、条例、規則、規定、要綱等に抵触する事項で、不適切な事務の是正を求めるもの及び3E（経済性・効率性・有効性）の視点から、改善を求めるもの。

「改善要望」・・・指摘には該当しないが、3E（経済性・効率性・有効性）の視点から、施策や事務事業について、包括外部監査人として改善を要望するもの。

「意見」・・・監査の結果に基づいて必要があると認めるときは、監査の結果の報告とともに意見を提出できるということになっており、監査の結果（指摘、改善要望）に添えて、包括外部監査人が組織及び運営の合理化に資するために付す見解。

3. 措置について（平成22年3月公表予定）

市長等は、監査結果等に基づき措置を講じたときには、その旨を監査委員に通知する（平成21年12月頃）こととされています。包括外部監査に関しても、措置の通知は監査委員に対してなされます。

通知を受けた場合に、監査委員は、当該通知に係る事項を公表することとされています。（地方自治法第252条の38 第6項（包括外部監査人の監査の措置に関する報告・公表））

※ 「指摘」「改善要望」「意見」が対象

※ 監査委員は平成20年度以前の監査の結果について、平成21年度中にどのくらい改善が進んだかを監査し、改善状況、改善された件数、されなかった件数、改善率等を公表する。（参考：平成20年度包括外部監査改善率 62%）

平成 2 0 年度包括外部監査における改善要望及び意見についての対応

| 改善要望・意見 | 対応 |
|--|--|
| <p>第 4 章 繰出金</p> | |
| <p>【改善要望】・・・抜粋版 P 7 繰出金等の支出には慎重な審査のうえ金額及び項目を決定すべきである。</p> <p>本来「政策的医療」の充実を図るために繰出金が支出されているにもかかわらず、厳密に必要な「政策的医療」のみならず、「一般的医療」にかかる赤字となっている部門に補填して使用されている部分が発生している。</p> <p>各繰出金の計算根拠に関して、いくつか問題点がある。その共通的な問題点を記載すると以下の通りである。</p> <p>①計算根拠となる「政策的医療」のコストの実績を把握していない。 ②本来繰出金の計算は、収入から費用を控除した実質負担額を計算すべきところ、収入は考慮せず予想費用を繰出計算根拠としているものがある。</p> | <p>運営交付金は、設立団体（横浜市）が法人に示した中期目標の達成に向け、法人自らが策定した中期計画を実現するために、あらかじめその用途を特定されていない、いわゆる「渡し切りの交付金」として措置されています。</p> <p>大学病院として担うべき政策的な医療の実現、良質な医療人の育成や高度な医療を提供するため、救急医療、高度医療機器や結核病床の運営、医学部学生教育・実習経費等、大学病院の運営に必要な経費相当分を交付されているものであり、附属 2 病院への運営交付金については、単に収支差引の赤字補填というようなものではありません。</p> <p>なお、「政策的な医療について実績把握を行い、以後の運営交付金の算定に反映させる仕組みを検討しなければならない。」というご意見については、次期中期計画策定の際の参考としたいと考えています。</p> |
| <p>第 6 章 給与費</p> | |
| <p>【意見】・・・抜粋版 P 1 2 市立病院等の給与のあり方は、民間病院の動向を反映しながら漸次改定すべきである。</p> | <p>現在、法人職員は、本市職員に準じた給与体系となっています。</p> <p>その中で、医療技術員、事務職員、技能労務員の 1 人当たりの平均給与月額については、職員の年齢構成や地域の給与水準の影響などがあると考えられます。</p> <p>給与改定にあたっては、医師、看護師については、現在の医師不足、看護師不足などの社会状況も見据えていくことが必要と考えており、他の職種については、現状を分析し他大学病院等の状況を把握しながら、適切な給与のあり方について考えていきます。</p> |

改善要望・意見

対応

第7章 委託

【改善要望】・・・抜粋版P19

指名競争入札では、競争の透明性が確保されているとは言い難く、できる限り一般競争入札の導入により競争性を高めるべきであること。

指名競争入札が実施された場合の落札率が99%以上であること、指名競争入札が行われたにもかかわらず、落札者がいない場合においても、すべて1回目と2回目の最低入札者が同じなため、予定価格の100%で随意契約がなされているということは、競争性が不十分であることを示すものである。一般競争入札の導入等で広く入札参加の機会を与え、入札の競争性を確保する必要がある。

病院に定着した委託業務については、契約ごとに委託内容にそれほど変更が伴うものではないことから、仕様内容も前年度と同仕様に近くなるように推移することが多くなっています。
このような状況で予定価格を設定して契約手続きを行った結果、平均落札率が高くなったものと考えます。
今回の指摘を真摯に受け止め、21年度中に一般競争入札導入に向けての規程・運用ルールの整備を行い、また案件ごとに、入札方法、委託内容および仕様等の見直し等を推し進め、契約金額の削減に取り組んでまいります。

【意見】・・・抜粋版P20

随意契約による契約をできる限り排除し、一般競争入札等の導入を求めるもの。

医事業務、給食業務、滅菌業務、リネン類管理業務などは、排他的特殊業務とは言えず、長期間にわたり同一業者との随意契約が継続される必然性に乏しい。企画競争や指名競争入札などを実施しているものの、その成果は未だ不十分であり、随意契約によらざるを得ない取引を厳格に解し、経済合理性の観点から、入札の実施対象を拡大すべきである。

過去においては必ずしも排他的特殊業務とは言えない委託業務について、長期間にわたり同一業者との随意契約が継続されておりました。このため、法人化以降は企画競争の導入や随意契約から指名競争入札への移行により、見直しに向けて努力しているところです。
また、病院の信用や患者の生命に関わるリスクが高い業務もあることから、一般競争入札の導入にあたっては様々な課題がありますが、経費削減に向けて、検討を進めてまいります。

【意見】

公立大学法人横浜市立大学契約事務取扱規程の改定を求めるもの。

事務取扱規程第37条2号は、「国、地方公共団体その他の公益法人与契約するとき」とされており、公益法人与契約する場合には、競争性を考慮する必要がないため、合理性を有すると解され、現状においても財団法人シルバー人材センターとの間では、随意契約がなされている。

高齢者や障害者の自立を支援する等の目的により、随意契約をするという合理性が認められる反面、公益法人がさらに下請け孫請けと契約するような委託の連鎖を発生させかねない懸念もあり、このような規定を存置させ続けるかどうかについては、議論のあるところである。

また、市大病院では、企画競争を行ったうえで随意契約を締結している取引が存在する。これは、横浜市の規定を準用しているとの説明であるが、厳密にはその根拠規定がなく、どのような場合に企画競争を実施することで随意契約とすることが許容されるのか不明である。したがって、根拠規定を明文化する必要がある。

企画競争については案件ごとに実施の可否を判断した上で、横浜市に準じた手続きをふまえ、随意契約を締結していますが、指摘の根拠となる規定については、公正さやより良い運営を実施するためにこのたびの意見を受け止め、今後明文化していきたいと考えます。

| 改善要望・意見 | 対応 |
|--|---|
| <p>【改善要望】 契約資料について、市大病院に組織として十分な管理責任を持つことを求める。</p> <p>市大病院に対し、監査手続実施上提出を求めた資料に関し、調査終了後校了数日前において、市大病院より資料の訂正依頼を受けた。 監査人としては、横浜市の事業に無駄がないかという観点から市民と同様の視点で監査を実施しているものであり、監査人は市大病院に再三資料の確認を行っているにもかかわらず、適時適切に資料が提示されないことは、市大病院の資料作成及びその管理等について問題があり、市大病院の管理責任が十分に果たされていないものとする。 監査人としては、訂正依頼内容の正確性について、監査実施日程上可能な限り検証を試みたが、訂正依頼を受けた数値についても基礎資料との整合性を確認することができない部分があるなどの事情により、市大病院より訂正依頼のあった内容の正確性を確認しえないまま監査手続を終了し、本報告書該当部分への注記に留めざるを得ない部分があった。</p> | <p>今後、院内において作成する資料についてはダブルチェック等を実施し、また内外の様々な調査・情報提供に備えて、データ類等資料について、一元化を進めてまいります。</p> |
| <p>第10章 市立病院等の基本的な課題</p> | |
| <p>【意見】・・・抜粋版P31 市立病院等の経営効率化を目指しながら、救命救急の機能を高める等医療の質を維持するために、地方独立行政法人の設置等、早急に抜本的な改革案を検討すべきである。</p> | <p>良質な医療人の育成、高度医療の提供に資する研究・開発等、大学附属病院本来の目的も踏まえると、病院を大学から分離し、新たな独立行政法人に市民病院等とあわせて移管するという案への対応は困難と考えます。</p> |
| <p>【意見】・・・抜粋版P35 「政策的医療」の実績に関する事後報告の徹底を求める。</p> <p>繰出金が「政策的医療」の目的に適正に使用されたか実際検証する方法が今現在確認されていない。「横浜市立病院経営改革計画」の中で記載されている「政策的医療」と自立した経営基盤を築くべき「一般的医療」とは、区分して収支を把握すべきと概念上は記載しているものの、実際は収支実績を区分して把握できていない。結果として損益計算は「政策的医療」と「一般的医療」が混在し、繰出金は病院事業の「一般的医療」の赤字補填に使用されている可能性がある。 また、繰出金と同様に市大病院には交付金という名目で、病院に資金を提供しているが、繰出金と同様にその使用実績に関しては把握されていない。 繰出金等の名目で根拠をあげたものに関しては、必ず実績把握を行い、以後の繰出金等の算定に反映させる仕組みを検討しなければならない。「政策的医療」の実績把握をすることにより、「一般的医療」の実績を区分把握して病院経営管理者の経営責任を明確にすることが必要である。</p> | <p>運営交付金は、設立団体（横浜市）が法人に示した中期目標の達成に向け、法人自らが策定した中期計画を実現するために、あらかじめその用途を特定されていない、いわゆる「渡し切りの交付金」として措置されています。 なお、「政策的な医療について実績把握を行い、以後の運営交付金の算定に反映させる仕組みを検討しなければならない。」というご意見については、次期中期計画策定の際の参考としたいと考えます。</p> |