



# 財政健全化法と 自治体病院



東日本税理士法人  
（公認会計士・税理士） 代表社員・長 隆

## 1 財政健全化法の成立

平成19年6月、第166回通常国会にて「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下、「財政健全化法」）が成立したことを、私は都内にある自宅にて感慨深く受け止めていた。これまで10年以上にわたり、総務省の地方公営企業病院経営アドバイザーとして数多くの自治体病院に向き、現場の状況をつぶさに見てきた経験から、この財政健全化法成立の意義というものを私なりに重く受け止めており、これにより自治体病院の改革がようやく本格的に進んでいくとの確信を持ったからである。

全国に約1000ある自治体病院の多くが赤字に苦しんでいることの本質的な原因は、病院と自治体本体との不適切な関係にある、というのが私の持論であるが、今回成立した

財政健全化法はこれに対し、一定の解釈を明示したものとすることができるところである。

本稿では、私のこれまでの多くの現場経験を踏まえ、財政健全化法が自治体病院の経営及び自治体の病院運営に与える影響というものを考察している。ここで示唆するさまざまな論点が、全国各地で自治体病院改革のリーダーシップを取っておられる議員諸氏の活躍に役立ただけならば、これ以上の喜びはない。

## 2 自治体病院経営の特徴

最初に、自治体病院における経営や会計制度の特徴について、述べておきたい。

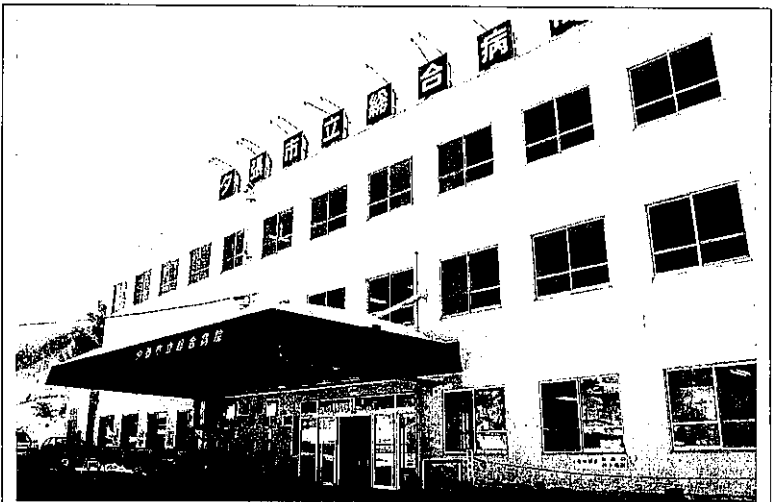
地方公営企業法が適用される自治体病院は、一般企業における制度と同じく、発生主義に基づいた複式簿記による会計制度を取り入れている。しかし、ここで忘れてはならないのが、自治体病院会計は単独で完結するもので

はなく、自治体本体の財政と密接な関係を持つているという、特有の事情である。

自治体財政は、企業会計のような発生主義に基づいた複式簿記制度ではなく、現金主義に基づく単式簿記によって処理されていると言える。これは自治体財政が、発生主義による期間損益計算ではなく、単年度予算ごとの現金収支の統制・管理を優先目的としているためである。その理由は、おもな財源が税金である行政運営に対し、議会による民主的コントロールを及ぼすことにより行政による恣意的な現金支出を制限することにあると考えられる。

また、この思想の原点をたどっていけば、国家権力を行政・立法・司法に分けることによりそれぞれの権力相互の抑制と均衡を図るという、憲法における三権分立の趣旨に行き着くということもここで申し上げておく。

以上のように、現金管理に主眼が置かれた



夕張市立総合病院は、医療法人財団「夕張希望の杜」が運営する公設民営の夕張医療センターとして再出発した（2007.4.1）

自治体財政との密接なつながり持っていることにより、自治体病院経営・会計がどのような影響を受けているかについてであるが、これは大きく二つに分けられ、①個別の会計処理に関するもの、と②病院経営上の経費負担に関するものがある。

個別の会計処理については、借入資本金の存在や退職給与金の繰り延べ、その他、減価償却費に係るみなし償却といった、民間の企業会計における処理と大きく違っていているものが挙げられる。一会計年度ごとの現金管理で

は、将来にわたる収支計画を反映させづらいことや、自治体にはさらに国や都道府県との財政関係が存在することが、これら公営企業に特有の処理制度を生んだとも言える。

その他、これらの処理制度が認められた趣旨・背景には、自治体立の経営体であることそのものや、人事と予算の面で本体と分離しがたい関係が存在していることも深く影響している。

私が全国の自治体病院を訪問させていただく際にたびたび感じるものの一つに、適切な会計処理に対する職員の意識の低さ、というものがある。

例えば、退職給付引当金の未計上問題などはその最たるものといえることができる。市民等に対する適切な財務状況の開示という観点からも、経理担当者から事務局長、病院長にいたるまで、多少にかかわらず会計処理に関与する職員は、公営企業会計のみならず、民間企業会計の現状についての認識を持ち、適切な会計処理を目指すことが必要であろう。

もう一つの病院経営上の経費負担に関するものであるが、これは周知のとおり、自治体病院の経営には自治体本体から毎年高額な繰出金が投入されているということである。これはおもに総務省自治財政局長通知による繰出基準に基づいて投入されるものであり、原

資は当該自治体の一般会計財源や国からの地方交付税交付金である。

地方交付税については、普通交付税と特別交付税があり、それぞれの算定方法は総務省令で定められている。いったん自治体の一般財源収入として取り込まれた地方交付税は、使途が自治体の裁量に任じられてしまうものであり、病院経営分として算定された交付税額を実際に病院に対して繰り出すかどうかも自治体の裁量次第となっている。そのため、北海道の旧夕張市立総合病院のように、病院算定相当額の交付税を自治体が病院以外の行政需要に使ってしまい、病院に対して十分な繰り出しを行わないといった事例もみられる。

また、交付税について時折病院職員や市民の方から耳にする発言で、「交付税分は国から貰える権利であるから、自分たちの病院のためにどんどん使っても何の問題もない」という者がある。このような発言の裏には、自治体の財政負担が増えるのは自分たちの問題であるが、国から貰えるお金については自分の懐がいたむものではないため節約する必要はないという、自分勝手な認識が垣間見える。言うまでもなく、交付税の原資は日本全国の国民が支払った所得税や法人税などの国税である。この事実を踏まえれば、全国の赤字自治体病院の問題は当該地域の住民だけの問

題ではなく、我々全国民に関わる重大な問題である、という意見にも多くの方に納得していただけるのではないかと思う。

### 3 財政健全化法における自治体病院

前述のように自治体財政と自治体病院経営は密接な関係にあるのだが、これまでの財政再建制度や経営健全化制度はそれぞれが独立していたため、一方を叩けば一方から逃げられてしまうという、いわばモグラ叩きのような制度構成であったとも言える。これに対し、そのような両者の密接な関係を十分に認識したうえで創設されたのが財政健全化法なのであるが、以下、財政健全化法と自治体病院の関係を概観してみる。

財政健全化法の注目すべき特徴として、監査委員による審査や公表が義務づけられる「連結実質赤字比率」や「将来負担比率」といった比率が、自治体単体の財政状況だけでなく、自治体病院などの公営企業の経営状況も含めた算定方法となっていることが挙げられる。

つまり、これまでの自治体財政と公営企業経営がそれぞれ別個に扱われる財政再建（経営健全化）制度、言い換えれば、地方財政再建促進特別措置法や地方公営企業法による並

列的な制度構造を抜本的に改め、自治体と公営企業とを統一的に再建・再生する新たな制度が整備されたということである。

財政健全化法の自治体財政に関する部分であるが、第一章から第三章において地方公共団体による各種指標の公表義務等が規定されており、一定の基準を上回れば総務大臣や都道府県知事による関与や地方債発行の制限が行われることになっている。国による自治体財政への関与や起債の制限が行われれば、自治体は財政運営における相当な部分の裁量権を失うことになるため、連結指標の改善のために首長自らが公営企業等の経営に対する意識を強めることになるだろう。

また、財政健全化法の条文では、公営企業に関するものが一章設けられている。「第四章 公営企業の経営の健全化」の第二十二条から第二十四条である。また、第二十二条第三項と第二十四条の準用規定により、第三条第二項から第七項、第五条から第七条も関係条文となる。

#### 第四章 公営企業の経営の健全化

（資金不足比率の公表等）

第二十二条 公営企業を経営する地方公共団体の長は、毎年度、当該公営企業の前

年度の決算の提出を受けた後、速やかに、資金不足比率及びその算定の基礎となる事項を記載した書類を監査委員の審査に付し、その意見を付けて当該資金不足比率を議会に報告し、かつ、当該資金不足比率を公表しなければならない。

2 前項に規定する「資金不足比率」とは、公営企業ごとに、政令で定めるところにより算定した当該年度の前年度の資金の不足額を政令で定めるところにより算定した当該年度の前年度の事業の規模で除して得た数値をいう。

3 第三条第二項から第七項までの規定は、資金不足比率について準用する。

本条については、損益計算書上の損失などではなく、資金の動きに焦点を絞っていることに着目する必要がある。これは以前から実施されてきた総務省の病院事業経営健全化措置が、不良債務の比率等を基準指標として使用していたことと合わせて考えれば、現金のストックという、より実質的な評価方法になったと歓迎すべきであると思う。

この点について事例を紹介するが、旧夕張市立総合病院では、経営破綻状態が明るみに出る以前の数年間、決算資料上は繰出金が計上されているのに、実際の現金の繰出は存在

していなかった。詳しく言えば、病院において繰出金の歳入調定を行ったため損益計算書上は繰出があったのだが、貸借対照表上に現れる実際の現金の増加がなかったのである。

この理由として推測されるのは、年度当初に調定を行い、実際に病院に繰り出す予定であったのが、年度途中になって夕張市の財政状況が苦しくなったために、繰出が難しくなったのではないかとということである。だがもし仮に、これが意図的な会計操作を狙ったものだとすれば、まったくもって不適切な会計処理であると非難されるべきである。

#### (経営健全化計画)

第二十三条 地方公共団体は、公営企業(事業を開始する前の公営企業を除き、法適用企業にあつては、繰越欠損金があるものに限る。)の資金不足比率が公営企業の経営の健全化を図るべき基準として政令で定める数値(以下「経営健全化基準」という。)以上である場合には、当該公営企業について、当該資金不足比率を公表した年度の末日までに、当該年度を初年度とする公営企業の経営の健全化のための計画を(以下「経営健全化計画」という。)を定めなければならない。ただし、この項の規定により既に当該公営企業に

ついて経営健全化計画を定めている場合その他政令で定める場合は、この限りでない。

2 経営健全化計画は、当該公営企業の経営の状況が悪化した要因の分析の結果を踏まえ、当該公営企業の経営の健全化を図るため必要な最小限度の期間内に、資金不足比率を経営健全化基準未満とすることを目標として、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 資金不足比率が経営健全化基準以上となつた要因の分析

二 計画期間

三 経営の健全化の基本方針

四 資金不足比率を経営健全化基準未満とするための方策

五 各年度ごとの前号の方策に係る収入及び支出に関する計画

六 各年度ごとの資金不足比率の見通し

七 前各号に掲げるもののほか、経営の健全化に必要な事項

(準用)

第二十四条 第五条から第七条までの規定は、経営健全化計画について準用する。

（略）

第二十三、二十四条では、経営健全化計画への取組方法が規定されている。経営健全化基準を上回った場合、健全化計画を地方公共団体の長が作成し議会の議決を経るとともに、上級機関への報告等も義務づけられる。ここで確認しておきたいのが、第二十二条もそうであったように、この公営企業の章においても取組主体名が一律的に首長と定められていることである。議会の議決と上級機関への報告等といった内容を踏まえれば当然のことと思われるが、このような点からも、地方公営企業法適用の経営体制の独立性に限界があることがうかがえる。

結局、地方公営企業法の全部適用であろうと、所詮は自治体行政組織の一部門に過ぎないのである。この点、指定管理者制度や地方独立行政法人の制度を活用した経営形態の場合、財務数値の取り扱いがまったく違うものになるため、一部対象指標から外すことを目的として、今後経営状況の悪い自治体病院の経営形態の変更が加速することも考えられる。

#### 4 地方公営企業法による経営の限界

以上見てきたように、財政健全化法の基本的な姿勢は、公営企業に対する自治体の主導

権の再確認にあることが分かるであろう。地方分権という大きな流れのなかで自治体独自の裁量権は増えたが、自治体から公営企業への再分権ということは想定されておらず、逆に、自治体が自ら所有する公営企業への管理は強化すべきであるという方針がうかがえる。

しかし、ここで注意したいのが、現在の自治体病院改革の流れの一つに、地方公営企業法の全部適用のように病院経営に関する権限を自治体から病院へ移す、というトレンドが存在することである。つまり、財政健全化法と現場の流れがまったく逆であるかのような印象を受けるため、ここでは内容の詳しい認識と理解が必要と思われる。

まず、そもそも地方公営企業法の全部適用という手法が本当に病院側の権限を強めることになるのかという疑いがある。この点に関する現状であるが、全適へ移行したのには実際は市役所等が実質的な権限を握ったままであるとの声を聞くことが多く、また、地方公営企業法の諸規定や、議会運営・予算編成に係る各種事務手続きといった現場におけるさまざまな事情を考慮しても、病院が実質的な権限を持つことができるような制度設計とは考えにくい。

このため、現行の地方公営企業法に基づく経営体制では権限に限界があるのは当然であ

り、地方公営企業法の全部適用によって経営に関する権限を病院へ移行するというのは、実態と異なる幻想ではないのか。また、自治体病院の院長が真の人事権・予算決定権を持つためには、指定管理者制度による公設民営化や、地方独立行政法人化による経営独立性の分離・確保などの手法に拠る以外にはないか、というのが私の意見である。

ちなみに、地方独立行政法人などは、財政健全化法上の連結指標（連結実質赤字比率、将来負担比率）のうち将来負担比率のみで連結対象となり、さらに将来負担比率については早期健全化基準に含まれるが財政再生基準の指標には含まれていない。このため、財政再生計画対象団体に陥落することを恐れる自治体が、赤字で足を引っ張る自治体病院を独立行政法人化することにより、財政再生基準の連結対象から外すことを目論む事例が増えてくるのではないかとも思われる。

## 5 地方議員による チェック機能への期待

これまで自治体病院の経営と財政再建法について概観してきたが、最後にこれらを踏まえた地方議員の役割について考えてみたい。

自治体病院改革へ情熱を持って取り組まれて

いる議員諸氏の活動は常に耳にしており、ただ頭が下がるばかりであるが、数多くの自治体及び自治体病院のお役所体質を目の当たりにしてきた立場から、自治体病院改革に対するチェックを行うにあたっての、大まかな視点を提案させていただく。

まず、首長が病院だけに改革の責任を押し付けていないか。例えば、地方公営企業法の全部適用体制へ移行したからあとは病院がすべて責任を持って経営してくれというのは、前述したとおり、実質的な権限を持たない病院に対する詭弁である。公設民営化や地方独立行政法人化するのでない限り、首長及び自治体部局が責任を持って病院経営を考えていくべきである。財政健全化法上の連結指標の存在がこの点に対してどのような影響を与えるのか、これから注目していきたい。

次に、自治体と職員労働組合との関係は適切なものかどうか。これまで国がたびたび要請してきた自治体病院の経営改革が、現場ではなかなか進まなかった主要因として、既得権益を守ろうとする労働組合の存在が挙げられる。一般的に見ても、病院は労働集約型の産業形態であるため、職員の給与費をいかに管理するかで経営の成否が分かれるものである。

これに対し、労働組合は病院の窮状を顧み

ず、自分たちの高待遇を守ろうとしている。そして、伝統的に病院事務方の幹部職員などは組合対応に労働時間の8、9割を割かれるなど、膨大な時間的・精神的負担を強いられるため、病院の経営企画・管理といった本来の業務が疎かになることも、これからの自治体病院改革の流れでは放置することは許されないとと思う。

最後であるが、平成19年7月に設置された総務省の「公立病院改革懇談会」の動きにも注目していただきたい。この懇談会は、僭越ながら私が座長という大任を務めさせていただいているのだが、まさにこれからの自治体病の行く末を左右することになるものとして注視していただきたい。現在身の引き締まる思いで懇談会への準備・検討に臨んでいる。

懇談会では自治体病院改革のガイドラインが示される予定であり、今後自治体がこのガイドラインに沿った改革を進めるかどうかについて、議員による厳しいチェックが重要な役割を果たすと考えている。当懇談会における議論の状況については総務省のホームページ等で確認できるほか、併せて私からも東日本税理士法人のホームページ上で随時情報提供を行わせていただいております。これら一連の活動が自治体病院改革関係者の一助になるとを切に願っている。

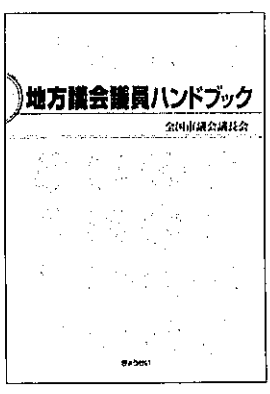
## 「地方議会議員ハンドブック」

全国市議会議長会／著

- 地方議会のしくみや議事の流れを分かりやすく解説し、議員活動のポイントをまとめています。
- 「議会の基本」「本会議の運営」「委員会の運営」に分け、小見出しだけで要点をつかめるよう工夫するとともに、読みやすいように2色刷になっています。
- また、難解な条文の内容についてもキーワードごとに簡潔に整理されており、新人議員の方からベテラン議員の方まで、議会審議活性化のために有用な一冊となっています。
- 報酬、費用弁償、期末手当
- 議員派遣
- 第2章 本会議の運営
  - 地方議会の招集と会議の種類
  - 応招
  - 会期
  - 議席
  - 会議時間
  - 休憩、延会、休会
  - 定足数とその例外
  - 議長及び副議長など
  - 議案の種類
  - 議事日程
  - 基本的な議案等の審議の過程
  - 議案等の説明
  - 説明員
  - 一般質問と質疑
  - 緊急質問
  - 事件の委員会付託と省略
  - 委員長報告、委員会の中間報告
  - 討論
  - 議案の修正
  - 事件の訂正、撤回
  - 発言と発言通告書
  - 議員の発言取消しと発言訂正
  - 表決
  - 議会の諸原則
  - 除斥
  - 閉会中の継続審査
  - 第3章 委員会の運営
    - 委員会
    - 委員長及び副委員長の互選方法
    - 委員会の招集
    - 委員会の会議時間
    - 委員会への公開
    - 委員会における会議運営
    - 議長と委員会
    - 委員会の特殊形態
    - 委員会の権限
    - 委員会外部からの意見聴取
    - 閉会中の継続審査
    - 委員派遣
    - 中間報告
    - 委員会報告書
    - 少数意見
    - 附帯決議
    - 委員会における一事不再議の原則の例外
    - 委員会の会議録
    - 委員会協議会
    - 秘密会
    - 発言
    - 審査期限
    - 秩序保持に関する措置
    - 本会議と委員会の関係

### 【主要目次】

- 第1章 議会の基本
  - 議員の定数
  - 議員の選挙
  - 議員の身分の得喪
  - 任期
  - 兼職禁止
  - 兼業禁止
  - 議員の権利
  - 議員の義務
  - 議会の権限
  - 検査権
  - 懲罰
  - 請願、陳情
  - 意見書提出権
  - 100条調査
  - 資格決定
  - 不信任議決
  - 自主解散権
  - 政務調査費



発行所 株式会社ぎょうせい  
 本部 〒167-8088  
 東京都杉並区荻窪4-30-16  
 (営業部) 03-5349-6666  
 定価 本体1714+税  
 体裁 A5判・208頁