

和泉監第 52 号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、平成26年2月26日に監査委員に提出された和泉市職員措置請求について、同条第4項の規定に基づきその結果を下記のとおり公表します。

平成 26 年 4 月 28 日

和泉市監査委員 露口 六彦
同 石原 日出子

和泉市職員措置請求に係る監査の結果

第 1 和泉市職員措置請求の受付

1 請求人

2 名（省略）

2 和泉市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）の提出 措置請求書の提出は平成 26 年 2 月 26 日である。

3 請求の要旨

（1）請求の対象行為

和泉市長は、平成 26 年度当初予算において、同年 4 月 1 日から指定管理者制度導入による医療法人徳洲会の和泉市立病院運営に関し、平成 26 年和泉市議会第 1 回定例会に「和泉市病院事業の設置等に関する条例の一部を改正する条例」並びに「平成 26 年度一般会計予算」において医療体制の維持、地域医療の確保を目的とした人材確保支援金 3 億 5,820 万円を計上、議会に上程した。

（2）前記行為の違法・不当の理由

（資料 1）人材確保支援金は、医療法人徳洲会を和泉市立病院の指定管理者に決定したプロセスの中で、論議すらなされていない経費であり、前記した 4 月 1 日からの和泉市立病院運営は医療法人徳洲会が自己の責任において執り行うもので、当該予算の執行は和泉市に損害が生じることが想定される。

当該支援金の内容は、和泉市立病院在職の職員が 4 月 1 日以降引き続いて医療法人徳洲会に移籍する者に対し、移籍当初に経験年数等に応じ 50 万円～3 百万円を個々に就業支度金として貸し付け、以後医療法人徳洲会和泉市立病院において 3 年以上の勤務をもって返済免除とするもので、その必要経費を 3 億 5,820 万円とし、市が医療法人徳洲会に支出するもの。

平成 25 年 9 月 25 日において、医療法人徳洲会から和泉市に提出された報告書（資料 2）には、医療法人徳洲会が 4 月 1 日以降の和泉市立病院運営について、総力を挙げて取り組むものとしており、又、平成 26 年 1 月 30 日に締結された指定管理者協定書（資料 3）には、和泉市が新たな人材確保策を創設するなどの医療法人徳洲会への支援事業は存在しない。

和泉市は、医療法人徳洲会への和泉市立病院指定管理に対し、地域医療の根幹を担

う看護師をはじめとする医療スタッフを確保したうえでの指定管理への移行を画策しているもので、4月1日以降の和泉市立病院運営を担う医療法人徳洲会への便宜を図った行為と言わざるを得ない。

平成26年1月中旬から毎週日曜日の新聞折込広告に、和泉市立病院看護師等の募集を掲載(資料4)し、同年3月末で消滅する公務員型看護師等の医療スタッフを募り、就業支度金の対象を増やし、結果として支援金の増額をも想定される。

地方財政法第三条第1項「予算の編成」には、「地方公共団体は、法令の定めるところに従い、且つ、合理的な基準によりその経費を算出し、これを予算に計上しなければならない」と定められている。

平成26年2月23日新聞折込広告(資料5)においても継続して和泉市立病院が求人している。

そもそも支援金は、前記の「和泉市病院事業の設置等に関する条例の一部を改正する条例」に基づき、執行しようとしているものであり、その支出負担行為と考えられる看護師等の医療スタッフの募集は、予算裏づけのないものであり、不適切な行為と言わざるを得ない。

また資料5による募集は、公務員型看護師等の医療スタッフを募集しているものであるが、4月からの医療法人徳洲会への雇用継続を誘い、就業貸付金の出所を不透明にしているばかりか、4月1日以降の医療法人徳洲会の給料等の処遇についても不記載であり、応募者への配慮を欠いた求人募集であり、行政広告としては和泉市の信頼性の低下を危惧する。

以上のことから、市長は上程した当該予算案を修正し、又は可決した場合は不執行とし、看護師等の医療スタッフの募集を中止するなど、不適切な公金を指定管理者に支出しないよう求める。

なお、平成25年11月30日から市内21箇所で開催されたタウンミーティングにおいては、市長自らが看護師の確保は医療法人徳洲会が全国から募る・・・、政策医療交付金(指定管理料)以外に市の負担は基本的にはない・・・と市民説明を行っている。

事実証明書

資料1. 平成26年度一般会計予算(案)「病院事業会計補助金」抜粋

和泉市病院事業の設置等に関する条例等の一部を改正する条例(案)

資料2. 和泉市立病院の指定管理者への取り組みについて(ご報告)

資料3. 和泉市立病院の管理運営に関する基本協定書

資料4. 和泉市立病院看護師等の募集に伴う新聞折込広告(平成26年1月26日発行分)

資料5. 和泉市立病院看護師等の募集に伴う新聞折込広告(平成26年2月23日発行分)

追加資料 タウンミーティング議事録

【監査委員注記：請求の要旨は原文を記載し、事実証明書の内容は省略した】

4 請求の受理

地方自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

平成 26 年度一般会計予算における医療体制の維持、地域医療確保を目的とした指定管理者制度導入に係る人材確保支援金補助金の執行を対象とする。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 26 年 3 月 17 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人から新たな証拠の提出はなかった。なお請求人陳述の際、地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき関係部局職員 4 名が立ち会った。

請求人からの新たな事実証明の提出は無かった。

3 監査対象部局

和泉市立病院 事務局 新病院計画室

4 監査対象部局からの関係書類の調査及び事情聴取等

本件について、市長に対して請求に係る意見書の提出を求めるとともに、平成 26 年 3 月 17 日に、監査対象部局の職員（和泉市立病院）から本件に関する事実及び請求人の主張に対する意見について事情を徴した。

その概要は次のとおりである。

(1) 監査請求の対象について

条例制定や予算の議決といった市議会の行為については、可決された条例や予算に基づき、市長が具体的な行為を行う段階になってはじめて住民監査請求の対象になると解される。

本件請求において問題とされている条例改正、及び予算については議決されておらず効力を有さないから、その部分は住民監査請求の要件を満たさず、現時点においては却下されるべきものとする。

(資料 1・逐条地方自治法 第 242 条部分の抜粋)

(2) 請求書記載事項の誤りについて

ア 平成 26 年和泉市議会第 1 回定例会へ提案した議案について（請求書 1. 請求の要旨 1～6 行目）

人材確保支援金に関連する議案として、請求書に記載されている「和泉市病院事業の設置等に関する条例等の一部を改正する条例制定について」（議案第 17 号）及び「平成 26 年度和泉市一般会計予算」（議案第 1 号）のみではなく、「平成 26 年度和泉市病院事業会計予算」（議案第 9 号）も提案している。

人材確保支援金については、一般会計から補助金として病院事業会計へ支出し、さらに病院事業会計から徳洲会へ指定管理料として支出するよう予算案を提案しているものである。

(資料 2・平成 26 年度和泉市病院事業会計予算抜粋)

イ 人材確保支援金に係るこれまでの論議について（請求書 1. 請求の要旨 7～8 行目）

人材確保支援金についてこれまで論議されていない旨が記載されているが、平成 24 年 11 月の市議会病院問題特別委員会において、現市立病院職員が指定管理者に移籍した場

合の所得保障に相当する費用を市が負担する課題について検討することを明言している。

また、平成 25 年 12 月には、就業支度金の内容を具体的に示す資料を市議会議員に配付、説明している。また市議会厚生文教委員会協議会において人材確保に関し市が積極的に取り組む姿勢について説明し、市議会本会議で一般質問も受けているので、市民もこれを知り得る状況であって、論議されていないという記載は誤りである。

(資料 3・平成 24 年 11 月 市議会病院問題特別委員会議事録抜粋)

(資料 4・平成 25 年 12 月 市議会厚生文教委員会協議会資料抜粋)

(資料 5・平成 25 年 12 月 市議会本会議議事録抜粋)

(資料 6・就業支度金貸付に関する議員説明資料)

ウ 病院管理運営の責任主体について（請求書 1. 請求の要旨 8～10 行目）

4 月 1 日からの病院運営は徳洲会が自己の責任において執り行うため、人材確保支援金の執行は市に損害が生じるとの見解が記載されているが、指定管理者制度において市に責任がなくなるものではない。責任分担や経費負担については互いの協議で定められるものであるから、徳洲会が自己の責任において執り行うという認識は誤りである。

協定書第 1 条第 1 項に「市と管理者が相互に協力し、市立病院を適正かつ円滑に管理する」旨が記載され、第 45 条には包括的管理責任が市にあることを明記している。

エ 支度金の制度内容について（請求書 1. 請求の要旨 11～15 行目）

支度金の内容についての記載は概ね妥当であるが、市立病院在職の職員が徳洲会に移籍した場合にのみ対象になるのではなく、新規に採用する職員も対象とする制度である。

オ 人材確保策に関する協定の記載について（請求書 1. 請求の要旨 18～20 行目）

人材確保支援金に係る記載が協定書には存在しない旨記載されているが、協定書の細目を定めている「和泉市立病院の管理運営業務に係る仕様書」8. その他特記事項において就業支度金の貸付を明記している。

また協定書第 27 条第 2 項第 2 号において、「本業務の目的をより効果的に達成するために市が負担することが適切と市が認める経費に相当する額」を指定管理料に含める旨の規定があり、人材確保支援金は同規定に基づく支出と位置付けている。

(資料 7・和泉市立病院の管理運営業務に係る仕様書)

カ 求人広告に記載した給料等の額について（請求書 2 頁 9～11 行目）

求人広告において、4 月 1 日以降の徳洲会の給料等の処遇が不記載という点については、広告に記載した給与額は 4 月以後の徳洲会の職員としての給与額を記載したものである。面接等においても適切に説明しており、雇用条件に関して市の信頼性を低下させるおそれはない。

(3) 人材確保支援金の支出に係る見解

ア 一般会計から病院事業会計への補助金の適法性について

人材確保支援金は、一般会計から補助金として病院事業会計へ支出し、さらに病院事業会計から徳洲会へ指定管理料として支出する計画である。

このうち一般会計から病院事業会計への補助については、地方公営企業法第 17 条の 3

において「地方公共団体は、災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には、一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に補助をすることができる」とされている。

指定管理移行後の病院事業会計においては、診療報酬による医業収益は見込めないところであり、一般会計からの補助を財源として事業費を賄うことについて何ら違法・不当な点はない。

イ 病院事業会計から指定管理料として支出することの適法性について

病院事業会計から指定管理料として支出することの法的性格について、指定管理者制度は、地方自治法第244条の2の規定に基づき、公の施設の管理者として民間団体を指定し管理運営を委ねる制度であるが、管理運営の経費を市又は指定管理者のどちらが負担すべきかについて関係法令においては定められていない。

なお総務省の通知文書においては、指定管理料については互いの協議により定めること、及び適切な積算に基づいて定めることが求められている。

この点について人材確保支援金は、市と徳洲会との協議の結果として、協定書第27条第2項第2号、及び仕様書8.(3)「人材確保の取り組み」に基づき支出しようとするものである。その積算についても、資料6に示すように、移籍する現職員の人数や新規雇用職員数を想定したモデルから合理的に計算しており、総務省の通知文書の要件を満たし、指定管理料に含めて支出することに違法性はない。

(資料8・平成15年7月17日総行行第87号・総務省自治行政局長通知抜粋)

(資料9・平成20年6月6日総財財第33号・総務事務次官通知抜粋)

ウ 人材確保支援金を市が負担する理由について

仕様書8.(3)「人材確保の取り組み」において、「就業支度金の財源は、市と管理者が協議して負担する」と定められているところ、その協議においては、現在の職員数の約9割の人数(216名)への貸与額に相当する金額(3億5,820万円)を市が負担するものとした。その理由は、以下のとおりである。

(ア) 医療水準維持の必要性

既に指定管理者制度に移行している他団体の病院の事例を見ると、指定管理への移行直後において、職員の離職に伴い患者への医療水準が下がる傾向がある。このように医療水準が下がる場合、不利益を受けるのは患者であり、市民の生命・健康を守る市立病院の目的にかんがみ、設置者として、指定管理に移行しても現行の医療水準を維持するという目標を掲げた。

市としては、この目標達成に必要な措置を講じることが求められる。

(イ) 職員移籍の動向

平成25年10月以降、職員説明会や個人面談等を通じて、市立病院職員のうち指定管理者へ移籍しない職員が相当数存在する見込みが明らかとなってきた。このことから、新規職員獲得に向けた特別な措置を講じない限り、医療水準の落ち込みが懸念されたものである。

(ウ) 職員確保の責務

指定管理者制度においては、病院を民間譲渡するものではなく、引き続き市が包括的管理責任を有する。医療体制の維持に係る責務は両者にあるとしても、徳洲会が負うべき責務は、指定管理者募集の条件として市が示した「和泉市立病院指定管理者募集要項」

や、両者の合意に基づき締結した協定書の記載に基づく責務である。これらの文書における取り決めでは、移行直後において指定管理者が移行前と同規模の人員を確保するというような責務は定められていない。

なお、そもそも指定管理者募集において明確な人員確保の責務を課すべきであったとの見解も想定されるが、全国的な看護師不足が問題となっている現状において、そのような条件を付して募集することは現実的な対応ではなく、市の責任で体制維持に努める必要性を認識していた。

(エ) 職員の移籍奨励の側面

既に指定管理者制度に移行している他団体の病院の事例では、指定管理者へ移籍した職員に対して、市と指定管理者との給与差額を移籍奨励金として補てんする制度を実施している例が見受けられる。

本市においても、指定管理者の選定手続を実施していた平成 25 年 6 月頃において、移行に伴う経費として同様の支出が必要であると認識していたが、元市職員である者に限定して補てんする制度に法的な疑義があること、及び新職員の採用にも効果のある制度が望ましいとの見解から、就業支度金の制度化を市として決定した。市が主体的に必要性を認めて実施を決定し、市に利益がある取り組みであるため、市が費用負担すべきものである。

(オ) 徳洲会の取り組み

医療水準を維持するための人員確保については、徳洲会も指定管理者として応分の負担を行うもので、その内容は就業支度金のような一時的なものではなく、恒常的な負担が中心となっている。具体的には、(1) 徳洲会グループからの応援職員の派遣、(2) 市から徳洲会に移籍を希望する職員の優先受入、及び給与・休暇等の優遇措置（徳洲会は現在非常勤・臨時の職員も本人の希望により常勤職員として受け入れる方針である。）、(3) 職員宿舎の制度新設、院内保育所の拡充など福利厚生の実施、(4) 市役所へ異動する事務職正職員【21 名】の後任者の手配、(5) 職員採用に伴うその他の経費負担（採用事務コスト、就業支度金の貸付・返済請求の事務コストを含む。）がある。

これらの取り組みも踏まえて、人材確保支援金は市が負担することが適切と判断したものである。

エ 市に損害が発生するおそれについて

請求者は、人材確保支援金により「和泉市に損害が生じることが想定される」こと、及び「徳洲会への便宜を図った行為」との認識を示している。

しかし、人材確保支援金を活用して職員確保を達成できた場合、その利益は医療の提供として反映され、ひいては市立病院及び患者の利益となるから、市に損害が発生するという主張は誤りである。

そもそも徳洲会は医療法人であって利益を追求する法人ではなく、医療における収益は医療に再投資する方針が示されている。

また、市立病院における指定管理者制度の導入の目的は、財政負担の軽減を第一としたものではなく、①医師確保と救急再開、②患者・市民、職員にとって安全で、災害時に機能を発揮できる新病院の建設、③健全な経営の確立という点であって、人材確保支援金は、指定管理者制度への移行期において医療水準を下げずに円滑に移行するとともに、将来にもわたって市立病院を維持継続し、目的を早期に達成するために必要な移行経費と位置付けている。

なお、平成 25 年度病院事業会計においては、約 8 億円的一般会計からの赤字補てんを含む補正予算を提案している。公営の管理運営体制を継続した場合、指定管理期間である 20 年間では 160 億円もの赤字補てんも想定されるところ、今後は市が赤字補てんをしない条件であり、指定管理者制度の長期的な財政効果に照らせば、円滑な移行のために一時的な経費として支出する人材確保支援金を市の損害とみることは妥当ではない。

オ 就業支度金の効果について

就業支度金の制度を示して求人を開始してから約 1 月間で、看護師 53 名、医療技術職 28 名から新規応募・問合せを受けている。この人数はこれまでの職員採用では考えられない水準であり、就業支度金に非常に高いアピール効果があることを示している。

また、他市で支出の例がある移籍奨励金と比較した場合、職員 1 人に支出する額は資料 6 のとおり就業支度金の試算額の方が低額であり、より費用対効果の高い支出と認識している。

カ 求人広告の実施について

求人広告について、3 月末まで雇用する職員を募集し、就業支度金がさらに増額するという請求者の指摘については、市職員を経ずに 4 月に徳洲会が採用する職員にも公平に就業支度金を貸し付ける方針である。

また、求人広告に就業支度金のことが記載されている点が予算裏付けのない不適切な行為という主張については、同貸付は徳洲会が 4 月以降に実施するもので、市の予算措置が確定していないことは市と徳洲会との間の問題である。

仮に市の予算が成立しない場合は、市から徳洲会への財源交付が出来ないことにはなるが、いずれにせよ応募者との関係では何ら不適切なものではない。

キ タウンミーティングでの説明について

タウンミーティングにおいて、看護師の確保は徳洲会が全国から募ることや、政策医療交付金以外に市の負担は基本的に無いという説明があったという主張については、これらの説明は決して誤りではない。タウンミーティングの場においては移行経費としての費用負担が見込まれることや、市と徳洲会の責任分担等についての詳細説明を行っていないが、未決定の事項を詳細に説明することはできない。市長は、市が責任をもって医療を守るという基本姿勢を説明しており、人材確保支援金の支出と矛盾するものではない。

(4) 請求者が求める措置についての意見

ア 予算案の修正、又は不執行について

上記のとおり、人材確保支援金は違法・不当なものではなく、市立病院が今後さらに有益な施設として生まれ変わるための移行経費として必要なものである。これを徳洲会の負担とすべき法的な事由もなく、市が負担することが損害であるとはいえない。したがって、予算案の修正、又は不執行についてはその必要がないものとする。

イ 医療スタッフの募集中止について

医療スタッフの募集についても、何ら違法・不当なものではないと考える。ただし、4 月以降においては、徳洲会が主体的に募集すべきであり、市は広報媒体の提供等の支援に留める方針である。

【監査請求に係る論点整理】

①適法な監査であるか

予算成立前の監査請求であり要件を満たしていない。却下すべき。

②請求書記載事項の誤り

項目	監査請求人の主張	誤りの内容
3月議会提案事項	条例改正と一般会計予算を提案	病院会計予算も提案している
人材確保支援金に係る過去の議論	これまで論議されていない	平成24年11月 ・病院問題特別委員会で所得保障に係る課題を説明 平成25年12月 ・就業支度金の資料を市議会議員に配付、説明 ・厚生文教委員会協議会で人材確保に市が取り組む姿勢を説明 ・市議会本会議 早乙女議員一般質問
病院の管理運営責任	4月1日からの病院運営は徳洲会が自己の責任において執り行う	下記事項を協定に明記 ・包括的管理責任は市 ・市と管理者が相互に協力し、市立病院を適正かつ円滑に管理する
支度金の対象者	市立病院から徳洲会に移籍する職員が対象	新規に採用する職員も対象
支度金に係る協定の記載	人材確保支援金に係る記載が協定書に存在しない	・仕様書に就業支度金の貸付を徳洲会が行うことを記載 ・協定書第27条第2項第2号に本業務の目的をより効果的に達成するための経費を指定管理料に含める規定
求人広告に記載された給料等の額	4月1日以降の徳洲会の給料等の処遇が不記載	4月以後の徳洲会の職員としての給与額を記載している

③適法性に係る論点等

項目	監査請求人の主張	市の見解
一般会計から病院会計への補助支出	—	地方公営企業法第17条の3に基づく補助

項 目	監査請求人の主張	市の見解
指定管理料としての支出	—	<p>管理運営経費の負担は互いの協議により定める。人件費を支出すること自体に違法性は無い。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 協定書、仕様書で明記 ・ 適正な積算に基づいている
市が負担する理由	<ul style="list-style-type: none"> ・ 9月25日付文書では徳洲会が総力を挙げて取り組む約束。職員採用は全て徳洲会の責務 ・ 徳洲会へ便宜を図る行為 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現体制の約9割(216名)分の金額(3億5,820万円)は市が負担する ・ 病院設置者として医療水準維持を目標としており、必要な措置が求められる ・ 継続して徳洲会で働く職員数の見込みから、現実的に医療水準低下のおそれがあると認識 ・ 指定管理者の募集時から、市の責任で体制維持に努める方針であった ・ 就業支度金は、他団体でも支出している移籍奨励金を元に市が導入を決定した制度 ・ 人材確保について徳洲会も取り組んでいる <ul style="list-style-type: none"> ①徳洲会グループからの応援職員の派遣、②移籍希望職員の優先受入、③福利厚生の実施、④事務職正職員の採用、⑤その他事務コスト
市の損害に当たるか	市に損害が発生	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人員確保の効果は医療の提供として市立病院及び患者の利益となるから、市に損害は発生しない ・ 徳洲会は利益を追求する法人ではなく収益は医療に再投資される ・ 指定管理の目的は単に財政負担の軽減ではない。救急再開等の目的を早期達成するための必要経費

項目	監査請求人の主張	市の見解
		<ul style="list-style-type: none"> 指定管理者制度の導入による今後の長期的な財政効果に照らし、円滑な移行のための一時的経費であって市の損害には当たらない
就業支度金の効果	—	<ul style="list-style-type: none"> 約1月間で、看護師53名、医療技術職28名の応募・問合せ。従前では考えられない水準であり、制度は成功 他市事例による移籍奨励金よりも職員1人当たりの金額は低額で、費用対効果が高い
求人広告の違法性	予算に基づかない募集で不適切	支度金は徳洲会の制度であり、市予算の裏付けは市と徳洲会との間の問題。職員との関係において問題ない。
市長のタウンミーティングでの説明について	看護師の確保は徳洲会が全国から募ることや、政策医療交付金以外に市の負担は基本的に無いという説明があった	<ul style="list-style-type: none"> タウンミーティングにおける説明は基本的な事項を説明したもので誤りではない 詳細な移行経費等は説明していないが、市長が説明した姿勢は人材確保支援金と矛盾しない

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

関係書類の調査等により、本件に係る事実については、次のことが認められた。

(1) 経緯について

- ① 平成24年10月和泉市立病院あり方検討委員会において、建て替え、指定管理者制度及び移籍奨励金に係る案件について議論
- ② 平成24年11月 和泉市立病院特別委員会
- ③ 平成25年4月 職員への移籍の意向調査
- ④ 平成25年5月～8月 指定管理者公募及び優先交渉権者を医療法人徳洲会に決定
- ⑤ 平成25年9月 就業支度金制度への検討開始
- ⑥ 平成25年10月 和泉市役所への職種替希望職員への説明会を実施
- ⑦ 平成25年12月 厚生文教委員会協議会資料（診療体制の確保について）

- ⑧ 平成 25 年 12 月 定例会「医療法人徳洲会と人材確保に向けて財政的支援協議中の報告」
- ⑨ 平成 25 年 10 月～平成 26 年 2 月 医療法人徳洲会と協議
- ⑩ 平成 25 年 12 月 10 日～ 就業支度金の内容を市議会各会派へ説明
- ⑪ 平成 26 年 1 月 就業支度金を明記した求人広告の開始
- ⑫ 平成 26 年 1 月 30 日 基本協定・仕様書の締結

(2) 人材確保支援金について

平成 26 年 3 月 27 日に開催された平成 26 年和泉市議会第 1 回定例会において、「和泉市病院事業の設置等に関する条例等の一部を改正する条例制定について」、「平成 26 年度一般会計予算」、「平成 26 年度和泉市病院事業会計予算」等提案されていた予算案が可決され、人材確保支援金については、一般会計から補助金として和泉市病院事業会計へ支出し、和泉市病院事業会計から医療法人徳洲会へ指定管理料として支出しようとするものである。

(3) 和泉市立病院の管理運営について

地方自治法第 244 条の 2 第 1 項は、「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。」とある。また、(新版逐条解説第 7 次改訂版 松本英昭著 1047 頁)には、「総務省においては、平成二十年六月、指定管理者制度が導入後 5 年を経過したこともあって、その運用について次の事項に留意し、その在り方について検証及び見直しを行うことについて通知した(平成二〇年六月六日付総務事務次官通知「平成二〇年度地方財政の運営について」(記・第一 4 「(8)指定管理者制度の運用」参照))。

ア 指定管理者の選定の際の基準設定に当たっては、公共サービスの水準の確保という観点が必要であること。

イ 指定管理者の適切な評価を行うに当たっては、当該施設の態様に応じ、公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入することが重要であること。

ウ 指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的事項をあらかじめ盛り込むことが望ましいこと。また、委託料については、適切な積算に基づくものであること。」

このことにより、責任分担等については互いの協議で定められるものであると考えられる。

よって、和泉市立病院の管理運営に関する基本協定書第 1 条第 1 項「市と管理者が相互に協力し、市立病院を適正かつ円滑に管理する」とあり、同協定書第 45 条において、市の包括的管理責任を明記している。

(4) 就業支度金の制度内容及び効果について

就業支度金制度の対象者は、和泉市立病院在職で 4 月 1 日以降に医療法人徳洲会に移籍する者及び新規採用者である。これらの者に対し経験年数に応じ 50 万円～300 万円を就業支度金として貸し付け、以後医療法人徳洲会において 3 年以上の勤務をもつ

て返済免除とするもので、下記の(5)事実確認に記載の医療法人徳洲会の取り組みを踏まえ、包括的管理責任を有する和泉市立病院において現行の医療水準維持への責務と考え行おうとする制度である。就業支度金の支払い方法については、借入申出があり、貸付が決定すると、職員本人へ支払うこととなる。途中退職者については、勤務期間に応じて返済を求めるものである。しかしながら、返納の確約は得られないことから、平成26年4月1日締結の『和泉市立病院の管理運営に関する年度協定書』第4条第3項により、「人材確保支援金を財源として管理者が職員に就業支度金を貸与した後において、3年を経過しない間の離職その他職員に返済を求める事由が生じた場合は、管理者は、職員からの返済の有無にかかわらず、当該額を市に返納するものとする。」とある。

また、効果については、就業支度金の制度を示し求人を開始してから約1ヶ月間で、看護師53名、医療技術職28名から新規応募及び問い合わせを受けている。

- (5) 人材確保策に関する指定管理者協定書の内容について
仕様書については、以下のとおりである。

ア【和泉市立病院の管理運営に関する基本協定書】

第6条第2項に「前項各号に掲げる業務の細目は、別に定める仕様書のとおりとする。」となっている。

イ【和泉市立病院の管理運営業務に係る仕様書】

その他特記事項「人材確保の取り組み」

- ・指定管理期間の開始時における人材確保のため、管理者が新たに雇用する職員（市が雇用していた職員を含む。）に対して、就業支度金を貸し付け、一定期間の就業をもって返済を免除する制度を実施すること。
- ・就業支度金の財源は、市と管理者が協議して負担する。
- ・就業支度金の詳細は、市と管理者の協議により定める。

- (6) 医療法人徳洲会の取り組みについて

医療水準を維持するための人員確保について、医療法人徳洲会の指定管理者として応分の負担を行うもので、就業支度金のような一時的なものではなく、恒常的な負担として以下の内容があげられている。

- ① 医療法人徳洲会グループからの応援職員の派遣
- ② 市から医療法人徳洲会に移籍を希望する職員の優先受入、及び給与・休暇等の優遇措置（医療法人徳洲会は現在非常勤・臨時の職員も本人の希望により常勤職員として受け入れる方針）
- ③ 職員宿舎の制度新設、院内保育所の拡充など福利厚生の実施
- ④ 市役所へ異動する事務職正職員21名の後任者の手配
- ⑤ 職員採用に伴うその他の経費負担（採用事務コスト、就業支度金の貸付・返済請求の事務コストを含む）

- (7) 平成26年度予算確定以前の新聞折込広告の実施について

求人広告については、和泉市立病院において、例年予算計上を行い必要に応じて募集を行っており、新聞折込広告への掲載内容について医療法人徳洲会へ校正を依頼している事実は確認できた。

○求人広告実施までの経緯

職員への移籍意向調査を2回実施。

第1回和泉市立病院職員意向調査結果

平成25年4月・・・正職員242名中、指定管理者への移籍109名(45%)、市役所へ職種替60名(25%)この結果から、指定管理移行後の体制維持に支障を来たす可能性を認識。

平成25年10月・・・和泉市役所への職種替希望職員への説明会

109名が参加、4月の意向調査より和泉市役所へ職種替を検討している職員数が増えていることを認識。

平成25年12月・・・第2回目の和泉市立病院職員意向調査及び面談を実施し、移籍の状況を把握。

平成25年12月10日から支度金の内容を市議会各会派へ説明。人材確保により地域医療の水準を適正に維持することについて総括的責任は市にあることから、指定管理者へ移行するに当たって、市の役割を果たす方針、及び1月から求人を開始することについて、各会派へ理解を求めた。

平成26年1月26日・・・就業支度金を明記した求人広告の開始

(8) 平成26年度一般会計から和泉市病院事業会計への補助金の適法性について

地方公営企業法第17条の3「地方公共団体は、災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には、一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に補助をすることができる。」という規定に基づき、平成26年度一般会計から補助金として和泉市病院事業会計に支出し、さらに和泉市病院事業会計から医療法人徳洲会へ指定管理料として支出しようとするものである。

地方自治法第232条の2において、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」となっており、(新版逐条地方自治法第7次改訂版 松本英昭著 822頁)によると、「公益上必要があるか否かは、一応当該団体の長及び議会が個々の事例に即して認定するが、これは全くの自由裁量行為ではないから、客観的に公益上必要であると認められなければならない(行実 昭二八、六、二九)。当該団体としては寄附又は補助を行うに当たっては慎重にその必要性及び効果等について検討を要する。」とある。

既に指定管理制度に移行している他団体の病院の事例を見ると、指定管理への移行直後において、職員の離職に伴い患者への医療水準が下がる傾向にあることから、市民の生命・健康を守る市立病院の目的に鑑み、設置者として指定管理に移行しても現行の医療水準を維持することは公益上必要なことである。

(9) 和泉市病院事業会計から指定管理料として支出することの適法性について

管理運営の経費を市又は指定管理者のどちらが負担すべきかについて関係法令においては定められておらず、事実確認(3)でも示したとおり、指定管理料については互いの協議により定めることが求められている。

また、総務省の通知文書においても「指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者

の間で協定等を締結することが適当であること。」と記載されている。
※平成 15 年 7 月 17 日総行第 87 号・総務省自治行政局長通知抜粋

(10) 人材確保支援金を市が負担することについて

ア 医療水準維持の必要性

平成 25 年 4 月職員への移籍の意向調査結果及び平成 25 年 10 月和泉市役所への職種替希望職員への説明会の参加人数から、指定管理移行後の体制維持に支障を来す可能性を認識していた。既に指定管理者制度へ移行している他団体の病院の事例から指定管理への移行直後職員の離職に伴う患者への医療水準が下がる傾向が伺える。このことから、不利益を受けるのは患者であり、市民の生命・健康を守る市立病院の目的を鑑みると、設置者として、指定管理に移行しても現行の医療水準を維持するという目標を掲げていることから、市として目標達成に必要な措置を講じることが不可欠としている。

イ 職員確保の責務

地方自治法第 244 条の 2 第 3 項によると「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる。」とされている。また（新版逐条地方自治法第 7 次改訂版 松本英昭著 1042 頁）に、「第三項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとされている。その具体的な内容としては、次のようなものである（通知 平一五、七、一七参照）。なお、詳細な管理基準、業務の範囲、リスク分担、委託費の額その他必要な事項の細目的事項については、地方公共団体と指定管理者との間で協定書等を締結することが適当である。「指定の手續」としては、申請の方法や選定基準等を定めるものである。（中略）選定する際の基準としては、例えば、住民の平等利用が確保されること、事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること、事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること、といったことを定めておくことが望ましい。」とあり、責務としては定められていない。

ウ 職員の移籍奨励の側面及び医療法人徳洲会の取り組み

指定管理者の選定手続きをしていた平成 25 年 6 月頃においては、移行に伴う経費が必要であると認識していたが、元市職員である者に限定して補填することについて法的な疑義があること、及び新職員の採用にも効果のある制度が望ましいとの見解から、就業支度金の制度化に向け取り組みを始めた。

医療水準を維持するための人員確保については、双方に責任があり、医療法人徳洲会の取り組みとしては、事実確認（6）のとおりである。

2 本件に係る判断

以上のような事実関係の確認、監査対象部局の説明に基づき、本件について次のように判断する。

(1) 違法・不当な行為があったか

人材確保支援金については、平成 26 年度一般会計予算から補助金として和泉市

病院事業会計へ支出し和泉市病院事業会計から医療法人徳洲会へ指定管理料として支出しようとするものであり、事実確認（１）により平成 26 年 1 月 30 日に締結された「和泉市立病院の管理運営に関する基本協定書」及び「和泉市立病院の管理運営業務に係る仕様書」に基づき事務処理を行おうとするものである。また事実確認（７）により、指定管理への移行直後において、職員の離職に伴い患者への医療水準が下がる傾向があるとのことから、体制維持に努める必要性を認識したものとする。市から医療法人徳洲会へ移籍する職員及び新規採用職員を対象として支給する就業支度金は、職員のインセンティブを高める効果を図ったもので、あくまでも貸与であり、3 年間の勤務により最終的に本人の収入になったとしても、労働の対価として支払う給与とは異なると考え、地方自治法第 204 条、地方公営企業法第 38 条第 1 項及び第 4 項、和泉市企業職員の給与の種類及び基準に関する条例第 2 条第 1 項及び第 3 項に対し違法とまでは言えないと判断する。

（２）人材確保支援金を指定管理料として市が負担することについて

和泉市立病院指定管理者募集要項 7（１）指定管理者の収入②指定管理料には、「支払う額は、病床数等に基づき国から市へ交付される地方交付税等の額を基本とし、予算の範囲内において支払う。」とある。事実確認（７）により、議会承認以前の行為は極めて不適切な行為であると考えられるが、地方自治法第 232 条の 3 によると「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。」とあり、また（新版逐条地方自治法第 7 次改訂版 松本英昭著 825 頁）に「支出負担行為は、予算に基づいてなされる支出の原因となる契約その他の行為であり、歳出予算、継続費、繰越明許費及び債務負担行為の経費の金額の範囲内で行われるものである。」予算の定めるところに従いとは、（中略）予算を効率的に使用することも予算の本来的な目的であるから、支出負担行為をする場合には、当然その必要性又は緊急性を考慮し、かつ、金額の当否についても検討しなければならない。」とある。このことから、違法とまでは言えないと判断する。

（３）市への損害について

和泉市立病院における指定管理者制度の導入の目的は、財政負担の軽減を第一としたものではなく、地方自治法第 244 条の 2 第 3 項によると「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するものに当該公の施設の管理を行わせることができる。」とある。また（新版逐条地方自治法第 7 次改訂版 松本英昭著 1041 頁）に「公の施設の設置の目的を効果的に達成するとは、公の施設の管理を指定管理者に行わせることにより、地方公共団体が自ら管理するよりも一層向上したサービスを住民が享受することとなり、ひいては住民の福祉がさらに増進されることとなる場合をいう。」とある。

人材確保支援金を活用して職員確保を達成できた場合、その利益は医療の提供として反映され、ひいては和泉市立病院及び患者の利益となると考える。そのことから、今回の人材確保支援金は一時的な支出である。よって地方自治法第 2 条第 14 号に値すると思われ、合理的に積算された予算であり、市に損害を与えるものではないと判断する。

(4) 新聞折込広告の実施について

看護師不足は病院にとって非常に深刻で、病院の経営、如いては病院存続にも関わる重大な問題にもなっており、公益社団法人日本看護協会が実施した「2013年病院における看護職員需給状況調査」によると全国平均の離職率 11.0%、新卒 7.9%となっており、大阪では 13.9%、新卒 9.6%と全国平均を上回っている状況である。そのような状況のなか、短期間でより優秀な人材を確保するために講じた対策は致し方ない事実であるといえる。しかしながら、給料等の処遇など、面接時において応募者には、口頭説明は行っていると和泉市立病院から確認は取れたものの、誤解を生じるような掲載方法は、応募者に対しての配慮がなく反省すべき点である。

(5) 市長の判断の不当性について

平成 25 年 11 月から行われたタウンミーティングにおいての市長説明について、移行経費としての費用負担が見込まれることや、市と医療法人徳洲会の責任分担等についての詳細説明が行われなかったことについては、情勢等により変化が生じる場合もあり、詳細説明は行ってはいないが、市が責任をもって医療を守るという基本姿勢は説明していることから、市長の不当性はないものと考え判断する。

第 4 結論

以上の判断により、本件請求には理由がない。