

# ①市立病院の経営改革——良質な医療の効率的な提供を目指して

## 1 改革の背景

### ①問われる自治体病院

地方公共団体が設置する、いわゆる自治体病院は、全国に10000余り存在するが、総務省の自治体病院決算統計によれば、全体の6割以上の病院で経常損失が生じている。また、総務省基準に基づかない繰入金収益から控除するなど、基準どおりの繰入れが行われた場合を想定してこの割合を計算すると、7割を超える病院が赤字経営となっているとも言われている。

横浜市病院事業は、昭和35年に市民病院、昭和37年に港湾病院を、また平成11年には脳血管医療センターを開設し、市民が安心できる医療の提供に努めてきたが、平成13年度、病院事業に対する3病院合計の一般会計負担額は約85億円であり、その上でなお、経常損失額は約42億円にのぼる状況であった(図1)。

我が国における医療提供は、昭和30～40年代以降の人口急増に対応し、国立や自治

体立病院が主導で病床の不足を補い、それに民間医療機関が追従するかたちで行われてきた。また、自治体病院は、救急医療などの政策的医療を担い、地域の医療水準を向上させる役割を担ってきたと言われている。しかし、長引く不況と国家財政の逼迫を背景に、様々な構造・制度改革や規制緩和に関連し公的主体が行う事業のあり方に関する議論が行われ、国立病院の統廃合が進められるようになる

と、改めて自治体病院の役割や経営実態が問われるようになった。全国各地で、民営化等の経営形態変更を含む、自治体病院見直し議論が行われるようになったのである。

### ②見直しへの着手

こうした状況の中、本市では、平成14年8月に、医療・病院経営に関する有識者や市民等の外部委員からなる「横浜市立病院あり方検討委員会」を設置し、市立病院の役割と経営に関する抜本的な見直しに着手した。

見直しに当たったの基本的な認識は、市立病院はこれまで、市民が安心できる医療を確保するとともに市内に不足する医療や政策的医療等を提供することを基本として運営してきたが、市内の医療提供体制の充実が進むとともに、医療制度改革等により医療を取り巻く環境も大きく変化している。また、本市の財政状況もますます厳しさを増す中

にあって、市立病院が今後担っていくべき役割や他の医療機関との連携、経営上の課題や経営形態などについて、行政の市民医療への責任とサービス提供のあり方の面から、早急に検討を行う必要があるというものであった。

折りしもこの頃、開設後40年を経過した港湾病院では再整備事業が進められ、平成15年12月の新病院竣工を目指して建設工事が行われており、病院建設に伴って発行した企業債の償還がピークを迎える平成17年頃には、一般会計からの繰出金が莫大に膨らむことが見込まれていた。

## 2 市立病院あり方検討委員会

### ①イコールフットイングの視点

横浜市立病院あり方検討委員会に対して諮問を行った事項は、「市立病院の役割」、「経営上の課題とその対策」、「経営形態」の3点である。

市立病院の改革に当たっては単に経営を改善すれば良いということではなく、医療行政を担う市が直接経営する病院として、市立病院はどのような役割を担うべきかということが最も重要な課題であり、その上に立って経営面の検討を進める必要があるとの考え方に基づいたものである。

検討委員会は、15年3月までの間に9回開催され、新港湾病院を含めた各病院の視察や医療関係団体等からの意見聴取なども含め、精力的に検討が進められたが、検討委員会の基本的な視点は、民間医療機関とのイコールフットイング(Equal Footing)：「適切・平等な競争条件」、「対等な立場や地位」等の意)の

比較のもとで、市立病院の担うべき役割と経営のあり方を明らかにしていくというものであった。

### ②市立病院と地域中核病院

検討委員会が検討を進める中で特に着目したのは、横浜市が民間の力を活用して整備を進めてきた「地域中核病院」の存在であった。

横浜市では、昭和30年代においては、市立病院の建設とその増床を図ることにより増大する医療需要に対応しようとしてきたが、昭和40年代に入ると、東京のベッドタウン化が進み、急速な人口増加に対応できるだけの病床整備を進めることが困難になってきた。そこで、昭和50年代からは、市が病院の建設用地を提供することなどにより、公的医療機関や大学の附属病院等を誘致する方法で、三大生活習慣病に対する高度な医療や救急医療等の政策的医療を提供する機能を有した「地域中核病院」を方面別に整備してきた。現在、恩賜財団済生会

横浜市南部病院（港南区）、聖マリアンナ医科大学横浜市西部病院（旭区）、横浜労災病院（港北区）、昭和大学横浜市北部病院（都筑区）が開設されており、5番目の地域中核病院として、恩賜財団済生会横浜市東部病院（鶴見区）が建設中である。

検討委員会では、これらの地域中核病院と市立病院について、担っている医療機能や政策的医療に係る一般会計負担額などを客観的データに基づいて比較し、検討を重ねた。そして、その結果得られた評価は、地域中核病院は、市立病院への繰出金と比べても格段に少ない額の補助金等で政策的医療を担っており（図2）、また、現在の市立病院は、地域中核病院と比べて特段の役割を担っているわけではないとの趣旨のものであった。

以下に、検討委員会最終答申の關係部分を抜粋する。

◆市は、国や県と共に、すべ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が、一方で、市民にとって最も効果的な方法を選ぶ責任をも同時に有している

◆「政策的に必要な医療機能」を担うための病院が公設公営でなければならないという必

然性はなく、市立病院に毎年多額の税金を投入することが、市としてすべての市民に公平に良質な医療を提供する最も効果的な方法であるか否かについて再検討する必要がある

◆現在の市立病院は、「政策的に必要な医療」の提供に関して、地域中核病院などと比較して特段の差異があるとは認められず、市からの委託や補助などがあれば、民間にも「政策的に必要な医療」を担い得る医療機関がある

### ③市立病院の経営形態

こうした認識に立った上で、検討委員会は、経営形態に関する市立3病院に共通した考え方として、「現在の市立病院が担っている医療機能や新港湾病院で計画されている医療機能を考慮しても、このまま多額の税金を毎年投入しなければならない根拠を見いだすことはできない」、市立病院は「委譲による民営化」を第一に検討すべきであり、その実現が困難な場合には「公設民営（民間委託）」を、さらにそれについても実現不可能な場合「地方公営企業法の全部適用」への変更を検討すべきであるとの見解を示した。また、個々の病院の経営形

態に関しては、港湾病院につ

いて、新病院の開院を契機として委譲による民営化を実現すべきであることを強く示唆するとともに、市民病院及び脳血管医療センターについては、現に担っている医療機能等を考慮すると、地方公営企業法の全部適用により経営改善に取り組み、一定期間経過後に改めて経営形態を含めた検討を行った上で、必要と認める場合には、「委譲による民営化」や「公設民営（民間委託）」に移行すべきであるとした。

こうした検討委員会の答申を受け、本市として市立病院の経営形態に関する検討を行ったが、その際にとった基本的な考え方は、「市立病院について抜本的な経営改革に取り組むとともに、これまで市立病院に投入されてきた税金を小児救急などの新たな医療施策の展開に振り向けるなど、地域医療全体の充実を図っていく」というものであった。

新港湾病院の経営形態については、市会常任委員会における10回に及ぶ集中審議を経て、公設民営化の方針を決定するとともに、市民病院及び脳血管医療センターについては、地方公営企業法を全部適用し、抜本的な経営改革に取

り組んでいくこととした。

### 3 新港湾病院への指定管理者制度の導入

#### ①公設民営方式のメリット

新港湾病院の経営形態について、公設民営方式を選択することとした理由は、次のとおりである。

◆答申を踏まえ、委譲の可能性について検討したが、委譲先を見いだせなかったこと

◆公設民営によっても、受託事業者と適切な契約を交わすことで、政策的医療など市民に提供すべき医療機能の確保が可能であること

◆民間医療機関の医療に関する知識・経験や得意分野を市の医療施策に反映させることで、市民に還元できること

◆民間医療機関の経営手法を活用した経営改善により、本市一般会計負担の大幅な軽減が期待できること

なお、新港湾病院の経営形態の決定に当たっては、従来どおりの公設公営方式による場合と公設民営方式による場合、それぞれの運営費、整備費に対する本市一般会計負担額の試算を行っているが、整備費に対する負担は経営形態により変わるものではないが、運営費に対する負担

図1 一般会計負担額及び経常損失額の推移（市民病院・港湾病院・脳血管医療センター合計）

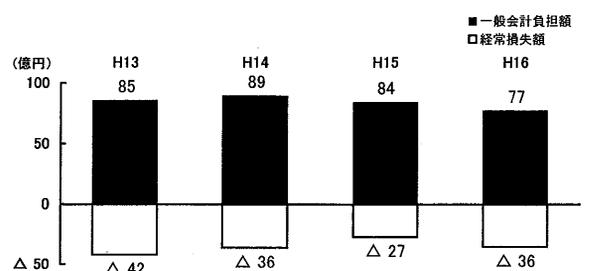
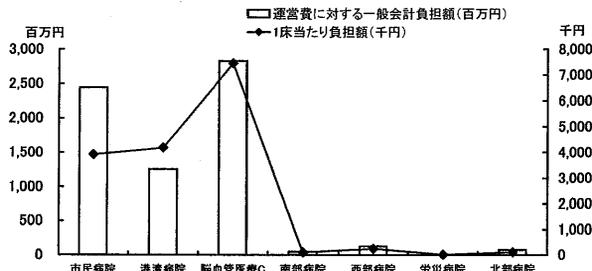


図2 市立病院等の運営費に対する一般会計負担額（平成14年度決算額から算出）



では、両方式の間に10億円から26億円程度の差が生じるものと試算された(図3)。

## ② 指定管理者制度の導入

指定管理者制度は、平成15年9月、地方自治法の一部改正により導入されたが、新港湾病院についても、これにより、病院施設としては全国ではじめて指定管理者制度の導入に向けた条例改正を行うこととなった。

条例では、指定管理者の選定手続きについて定めているが、指定管理者制度導入によっても、市立病院として市民に提供すべき政策的医療機能が確保され、かつ地域医療の質の向上に向けた先導的な役割を担うことができる法人を選定するとともに、その選定過程について、公平かつ透明性のあるものとなるよう特に留意した。指定管理者の募集に当たっては、公募プロポーザル方式を採用し、市が策定した指定管理を行う上での条件を示すとともに、これを踏まえた提案については、外部委員のみで構成する「指定管理者評価委員会」にその評価を委ねることで評価の専門性、客観性を確保するものとした。

## ③ 指定条件の内容

指定条件は、「港湾病院で実施する医療の内容」、「指定管理に伴う交付金等の仕組み」などについて定めており、こうした条件は、1000以上の項目に及ぶ詳細なものとなった。その上で、これらの条件をすべて充足することを前提に、27項目95課題について、指定管理者にならうとする者の提案を求めた。

「港湾病院で実施する医療の内容」については、市立病院として市民に提供すべき医療及び病院運営の水準を確保していくために、再整備構想の中で検討していた政策的医療はすべて指定条件の中に盛り込むこととした。また、地域医療の質向上に向けた先導的な役割を果たしていくため、良質な医療の実施を求める条件についても具体的な設定を行った。

「指定管理に伴う交付金等の仕組み」については、指定管理者が行う管理に対して支払う対価(指定管理料)の設定について、指定管理者側に病院運営に対するインセンティブを確保する一方、経営上のリスク負担を求める内容とした。従来の「公の施設の管理」の場合の委託料は、施設管理運営に必要な経費等か

ら設定することを基本としていたが、収入と連動していたために、受託者側に収入の確保や経営の効率化に向けたインセンティブが働きにくいという難点があった。そこで、新港湾病院への指定管理者制度の導入に当たっては、新たな仕組みを指定条件として取り入れることとした。

すなわち、本市からは、指定管理者が行った診療行為に対する診療報酬収入に相当する「診療報酬交付金」(診療報酬の増減により指定管理料も変動する。)や、指定条件に定める政策的医療機能の実施に対する「政策的医療交付金」等を交付することとし、一方で指定管理者からは、同種の建物の標準的な減価償却費に相当する「指定管理者負担金」等の支払いを求めることとした。また、この「指定管理者負担金」については、医療収益が、同規模の公的黒字病院の標準的医療収益(113億円)を下回る場合にはあらかじめ定めた基準額を、標準医療収益を上回る場合には、基準額に上回る額の10分の1を加えた額の支払いを求めることとした(図4)。

さらに、病院で使用する医療機器等については、指定管理者が必要とする機器等を、

自らが調達・整備することとしたことなど、新たな仕組みの採用により、前述の公設公営で病院を運営した場合の試算に比べて、開院後10年間(平成17年度から平成26年度)の一般会計負担額は、約250億円から290億円抑制される見込みとなった。

## ④ 指定管理者評価委員会

こうした指定条件の設定のもとに、指定管理者にならうとする者の公募を行った。提案の公募は、「指定管理者評価委員会」の意見も聞いた上で、政策的医療を担いうる法人として、「県内で300床以上の病院運営の実績を持つ公的医療機関等」と「関東圏で300床以上の病院運営の実績を持つ医学部を持つ学校法人」、合計23法人を対象として行ったが、そのうちの2法人から提案書が提出された。

評価委員会は、医療や病院経営について専門的な見識を持つ人材を有する団体から推薦を受けた7名の委員で構成され、精力的に審査、評価が行われた。その結果、2法人とも

図4 みなと赤十字病院の収支の仕組み

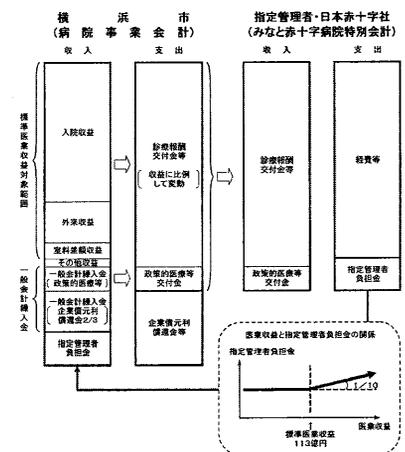
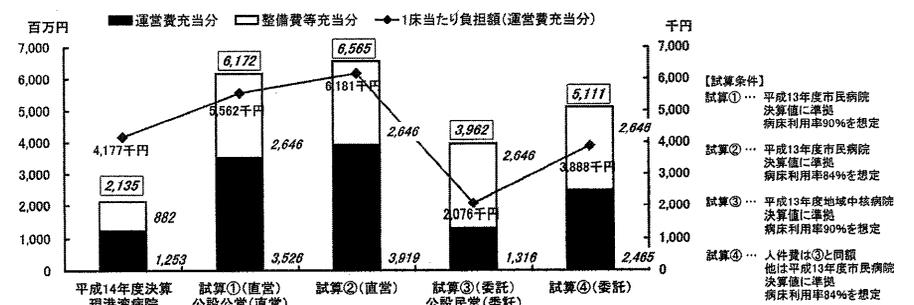


図3 新港湾病院・経営形態別一般会計負担額の比較(平成20年度における試算)



指定条件の趣旨を良く理解し、その提案は地域に対して良質な医療を提供して欲しいと意欲にあふれたものであり、また、両者とも市が示した指定条件を満たしたものであると評価されたが、その上で、日本赤十字社の提案が優れたものであるとされた。

この結果を受け、本市は、同社を新港湾病院の指定管理者とするための議案を上程し、平成16年2月、正式に決定した。その後、日本赤十字社による約1年の開院準備期間を経て、新港湾病院は、平成17年4月1日、横浜市立みなと赤十字病院として開院した。

#### 4 市立病院への地方公営企業法全部適用

① 地方公営企業法の全部適用  
市立病院は、従来、地方公営企業法の一部(財務規程等)を適用して運営されてきており、自動車(バス)事業や高速鉄道(地下鉄)事業、水道事業等のように、組織や人事・給与等の規程を含めた法の全部を適用している事業に比べて、経営の機動性・効率性に欠ける面があったと考えられる。経営改善を図るためには、より企業性をいかした経営を可能とする仕組みを導入する

必要があることから、市立病院あり方検討委員会の答申も踏まえ、地方公営企業法の全部を適用することとした。

全部適用とした場合、職員任免や予算原案の作成、契約等の権限を市長から独立して持つ「病院事業管理者」を設置することで、経営にかかわる権限や責任が明確になるとともに、機動性・効率性をいかした経営が可能となる。しかし、全国の自治体病院のうち、全部適用の病院の収支状況を見てみると、赤字経営となっているのはごく限られた病院のみであり、全部適用だからと言って、必ずしも効率的な経営がなされているとは言えない状況がある。そのため、全部適用に当たっては、病院経営に優れた手腕を有する外部の人材を病院事業管理者として登用するとともに、経営改革に向けて取り組み

様々な項目や、中期的な収支目標と一般会計負担の縮減目標額などを計画として定めることとした。

② 横浜市立病院経営改革計画  
平成17年度から平成20年度の4年間を計画期間とする「横浜市立病院経営改革計画」は、平成17年3月に策定されたが、「地域医療全体の質の

向上の観点から、市立病院が果たすべき役割を確実に担っていくとともに、徹底した経営改善に取り組み、良質な医療の効率的な提供を目指す」ことを基本に、次の2点を基

本方針として掲げている。

◆ すべての市民が、質・量ともに充実した医療を安心して受けられるよう、市立病院は、地域に必要とされる政策的医療等の中心的な担い手としての役割に加え、地域医療全体の質向上に資するための先導的な役割を果たしていく

◆ 病院経営に関する権限と責任の明確化を図り、徹底した経営改善に取り組みとともに、一般会計負担の縮減を図る

具体的な計画としては、市立病院が果たすべき役割の実現に向けて、各病院で行う医療機能の充実・強化策や、地域医療全体の質向上を図るための「患者の視点の尊重」、「医療における安全管理」、「病院運営への市民意見の反映」等に関する取組項目を年次目標として掲げている。また、徹底した経営改善に向けては、「機動的・効率的な管理運営体制の整備」、「病院事業にふさわしい人事管理」、「適正な収益の確保と効率的な運営による費用の削減」等に関する取組項目を年次目標

として掲げるとともに、計画期間中の4年間で合計16億円の一般会計負担縮減を図ることを目標とした収支計画を定めている(図5)。

このような計画のもとに、市立病院は、平成17年度から地方公営企業法を全部適用するとともに、市立病院の経営を所管する病院経営局を衛生局から独立して設置するなどして、抜本的な経営改革に取り組んでいる。

#### 5 市立病院の経営改革が目指すもの

市立病院の経営改革を進めるに当たって目指してきたものは、すべての市民が、公営・民営の違いなく、市内のどの医療機関においても良質な医療を安心して受けることができる環境を、できる限り効率的な方法で整備することにある。そして、それを実現するために、市立病院について選択し得る効果的な方法のひとつが、公設民営化であり、地方公営企業法全部適用であったと考える。そうした意味でこの問題は、市立病院の経営上の問題といふことのみにとどまらず、横浜市の医療行政そのものの課題であるとも言うことができる。

図5 横浜市立病院経営改革計画のアウトライン



今後は、指定管理者によるみなと赤十字病院の運営状況や、市立病院経営改革の実施状況について、適切に点検・評価を行うとともに、市民の意見を本市医療行政にフィードバックしていくことが、重要な課題であると考えている。△新井勉△衛生局医療政策課担当課長・城博俊△総務局行政システム改革課長▽