

厚生労働省

平成 17 年度民間資金活用等経済政策推進事業

**自治体立病院の再編成・統合に関し、
PFI事業を推進するための調査研究報告書**

平成 18 年 3 月

株式会社三井物産戦略研究所

目次

はじめに(本調査・研究の目的).....	5
第1章:自治体立病院の現状と再編成・統合へのニーズ(要因・背景).....	8
1.1 地方公共団体を取り巻く環境:.....	9
1.2 地方公営企業たる自治体立病院を取り巻く環境:.....	10
1.2.1 全般的状況:.....	10
1.2.2 地方における救急医療体制の必要性.....	11
1.2.3 地方における医師不足の現状:.....	13
1.3 自治体立病院における運営面の課題:.....	16
1.3.1 損益収支と赤字体質:.....	16
1.3.2 有形固定資産の整備状況:.....	18
1.4 自治体立病院の再編成・統合へのニーズ:.....	20
1.4.1 再編成・統合への一般的ニーズ:.....	20
1.4.2 救急医療の必要性和広域的な再編成:.....	25
1.4.3 市町村合併と自治体立病院再編成・統合化:.....	26
1.5 自治体立病院の再編成・統合に際し、PFI手法を適用する可能性:.....	28
第2章:自治体立病院の再編成・統合に関する基本的な分類(分類の考え方).....	31
2.1 要因からの分類:.....	32
2.1.1 自治体合併に伴う自治体立病院事業の再編成・統合:.....	32
2.1.2 複数自治体間の医療事情・環境から生じる自治体立病院の広域的な再編成・統合:.....	34
2.2 異なる類型に共通な側面:.....	37
2.3 考えるべき視点:.....	40
2.4 再編成を前提とする多様なPFI類型の可能性.....	42
第3章:自治体立病院の再編成・統合に係わる選択肢(選択肢のあり方).....	45
3.1 再編成・統合を検討するに際しての具体的な選択肢:.....	46
3.1.1 前提:.....	46
3.1.2 選択肢:.....	47

3.2 再編成・統合と施設整備・内部的合理化、PFI との関係：.....	51
3.3 再編成・統合の基本的パターン・機能のあり方：.....	54
3.3.1 統廃合：.....	54
3.3.2 広域的な機能の再編成・ネットワーク化：.....	57
3.4 連携・協力を可能にし、強化する環境や工夫：.....	64
第4章：自治体立病院の再編成・統合とPFI手法(PFIとの併用・手順)	67
4.1 再編成・統合とPFI との関係：.....	68
4.2 再編成・統合に際し、PFI 手法を適用する可能性：.....	70
4.2.1 再編成・統合とPFI～効率化の相乗効果(シナジー)～：.....	70
4.2.2 PFI がもたらす多様な効果と価値.....	71
4.3 再編成・統合を伴うPFI の実践手順：.....	76
4.3.1 基本的な考え方：.....	76
4.3.2 基本的な再編成・統合の枠組みを合意するための手順：.....	78
4.3.3 再編成・統合の枠組みを実現するための手順：.....	83
4.3.4 PFI により施設整備と運営の枠組みを実現するための手順：.....	90
第5章：再編成・統合に際し、PFI を併用する場合の留意事項(実務的留意事項)	98
5.1 PFI の検討と実践に際し、留意すべき事項：.....	99
5.1.1 基本的考え方とアプローチ：.....	99
5.1.2 実践に際しての実務的留意点：.....	101
5.2 自治体間の連携と協力のあり方：.....	104
5.2.1 自治体間の連携と協力の複雑さと難しさ：.....	104
5.2.2 自治体間財政負担のあり方と選択肢：.....	105
5.2.3 医療施設の再編成・統合PFI を実現するに際しての課題：.....	108
5.3 PFI 実践のための課題等：.....	111
5.3.1 再編成・統合に係わる制度的課題：.....	111
5.3.2 再編成・統合とPFI を同時平行的に実践する場合の実務的課題：.....	112
第6章：PFI の更なる展開に向けて	115
6.1 わが国におけるPFI の一般的な課題.....	116
6.2 再編成・統合を踏まえた新たなPFI の展開.....	119

【 参考資料 】

海外における参考事例：.....	122
国内における参考事例：.....	137
企画検討委員会の概要：.....	149

はじめに（本調査・研究の目的）

地方公共団体が担う公的医療サービスは、地域社会における基礎的な医療サービスや政策的医療を提供する基盤でもある。かかる公的医療を提供する多くの施設においては、施設の老朽化や病棟の耐震性能の不足、求められる医療の質を維持する為の設備やシステムの不足と陳腐化、深刻化する医師不足、地域の医療ニーズと提供される医療サービスとのミスマッチ、

これらの問題に起因する患者の外部流出、あるいはこれらの結果としての事業としての恒常的な慢性赤字基調と過重な繰出金負担など、多様な課題を抱えている。一方、上記の問題点を解決し、医療施設の整備を図り、医療に求められる水準を維持し、事業を運営するためには、かなりの財政負担を必要とし、かかる問題を解決するために施設の近代化や経営の合理化を進めようにも、財政基盤の弱い地方公共団体の場合には、単独では身動きが取れない状況にある。これが為に、市町村合併を好機として行財政基盤の強化を図り、より広域的な単位で自治体立病院の統合・再編成を進めたり、あるいは、複数の地方公共団体が一部事務組合等の手法を用い、協力・協働により、地域社会全体の公的医療の提供のあり方の再編成を実現し、この過程で高度救命医療実現の為の新たな基幹施設を設けたり、既存の施設を後方支援医療施設として、面としての地域全体の合理化・効率化を図るなどの事例も生まれてきている。

一般的に規模の小さい医療人口を対象として地方公共団体が医療サービスを提供する場合、逼迫する財政の下では医療技術の高度化や多様化する住民の保険医療ニーズへ対応することは単純ではない。上述した事例は、かかる現実に対応する為に、一定の医療圏における複数の団体が、質の高い地域医療サービスを確保し、同時に施設の統廃合や更新を実現する目的で、一定医療圏内に存在する複数の自治体立医療施設等（病院、診療所等）が担う機能を面的に再編成し、これに伴い一部施設を統廃合し、更新する考え方を意味している。一定地域における医療サービス供給体制全体を再考する考えになり、地域の医療ニーズを満たし、医療機能を地域に見合った形で再構成することをこれは意味している。複数自治体、複数施設を関与させ、これらを再編成し、結果として一部施設を統廃合する考え方でもある。

これにより、

地域全体の医療のあり方が合理化され、質の高い医療サービスの提供が可能になること、
社会全体の費用を縮減できること、

老朽化した施設の改築・統廃合を実現し、機能の集約化により、医療の質を高めることができること、

医療サービス提供の枠組み全体を地域ぐるみで再構成し、医療施設間のネットワーク化や協力・連携により、総費用を縮減しながら、对患者サービスを向上させることができること

等が実現できると考えられている。

PFI は財政負担を縮減し、民間の資金・経営力を活用しながら、公共施設の整備・運営等を図る効果的な手法であり、現在に至るまで法施行後、国・地方公共団体・その他特殊法人等を含め 228 事業(内閣府公表、実施方針公表済み平成 18 年 2 月末段階)が存在し、着実にその発展が¹見込まれている。これらの内、医療関連 PFI 事業は 6 件にすぎず、実績は限られるといえ、具体的な案件を検討中の団体も数多く存在し、今後の発展が期待されている。一般論として PFI 事業は、当初は単純、かつ単一地点における単一施設の整備維持管理運営等が対象でもあったが、経験の蓄積により、同一施設内に包括的に複数の事業を包摂する PFI 事業(例えば、小学校・ケアハウス・公共ホール等の複合施設を単一建物の中に組み込む PFI 事業)や、複数地点における施設整備を同時的に一つの契約で包摂する PFI 事業(例えば、複数の義務教育施設の同時並行的な耐震性補強・改築・新築などを含む PFI 事業)などが生まれてきつつある。類型が多様化し、様々な PFI 事業が生まれており、医療分野においても、地域医療の進展に伴い、これら分野と同様に、新たな PFI 類型を適用できる機運が生まれてきているといっても過言ではない。

上述せる自治体立病院の再編の考えは、

複数自治体に跨る複数公共施設を同時的にあるいは一つの枠組みの中で段階的に整備すること、並びに、

提供されるサービスが複数立地点に跨りなされること、

を前提とするが、現在に至るまで、一定地域における広域的な医療施設の再編成と PFI 手法を同時的に併用して、地域医療のあり方を再構成する試みは複数既存施設の単純統合等の若干の試み以外には実践されていない。これは、地域医療の再構成、複数異種地域における同時的整備や統廃合という問題の複雑さや利害関係者の多さ、合意形成の難しさ、あるいはとられるべき手順やこれと PFI の手続きとの組み合わせ等に不案内であることなどが背景にあるからであると推察されている。複数地方公共団体による事務事業の共同化、事業自体の経営統合は、明確な地域の医療ニーズがあり、始めて実現できるが、この考えは、医療圏全体における限られた医療資源配分の最適化という意味において今後益々必要となるアプローチにもなりつつある。この場合、必要となる施設整備や運営の合理化に関しては、民間委託を効果的・効率的に活用する PFI 手法を併用することが効果的である可能性が高い。

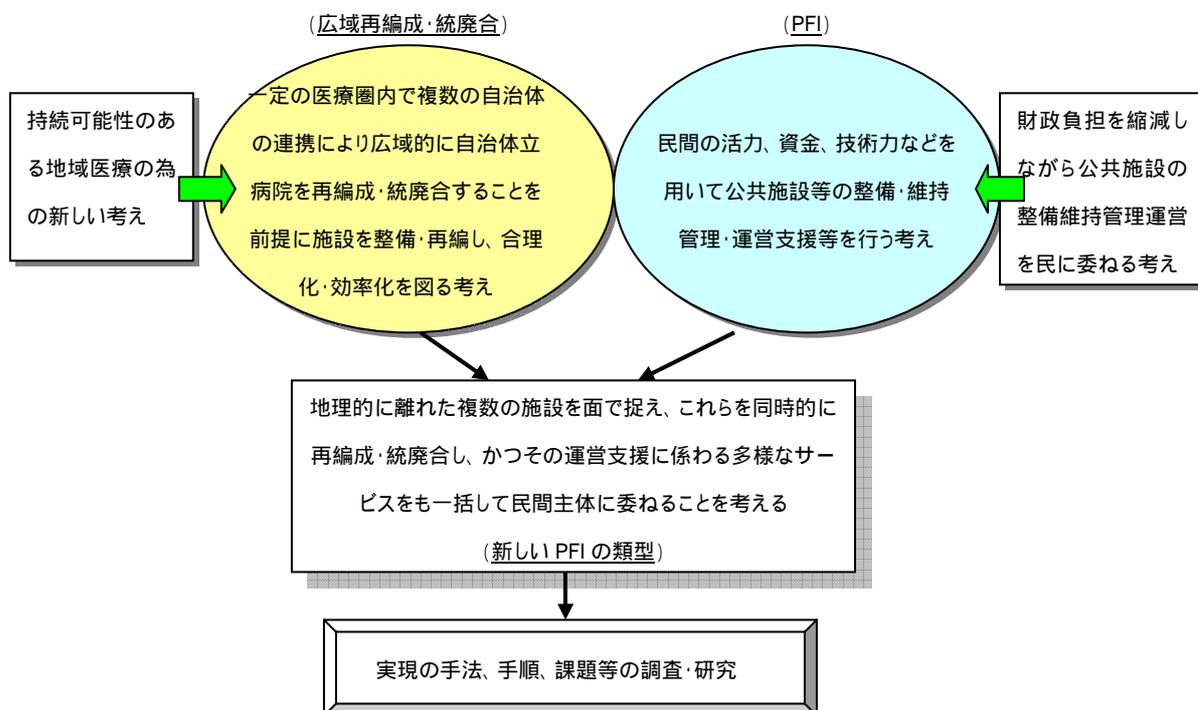
地域医療を再生するために自治体立病院を再編成したり、統廃合することは必須の政策的選択肢となりつつある。面の統合・再構成という観点から複数自治体を関与させる複数施設の同時的な PFI 手法による公的医療施設の PFI 化は現実の課題として存在する。機能の再構成と絡み、広域単位での複数施設の整理統合化を包含する PFI 事業化を企図する試みはわが国ではまだ実現していないが、医療分野において先行して実現する可能性が高い。尚、自治体立病院の再

¹ 一つの例として、平成 18 年 3 月 28 日に福岡市保健福祉局から「平成 18 年度 福岡新病院 PFI 等アドバイザー業務委託」が公表され、福岡市のこども病院・感染症センターと市民病院の統合(病床数は 414 床から 470 床程度を想定)に関する PFI の導入が検討されている

編成・統合に PFI を採用する考えは、必ずしも新たな大規模病院施設を新築したり、全面改築する考え方には留まらない。例えば既存の複数の医療施設の一部改修や高度医療機器あるいはIT情報システムの導入等、投資対象を医療施設間の連携・協力を可能とする範囲のみに限定し、これに医療周辺業務の一括委託を組み合わせたりするアプローチも考えられよう。単純な施設整備のみに留まらず、専ら医療支援サービスのネットワーク化や包括委託に着目し、合理化・効率化を図る医療関連 PFI 事業²も、今後わが国においてその展開が期待される新しい PFI 事業の分野になるともいえる。

本調査・研究は自治体立病院の再編成・統廃合に際し、効果的に PFI 手法を適用する可能性や課題を検証し、実務上の考え方や手順を検討することがその目的になる。このために、先行している自治体立病院の再編・統廃合などを事例として参照しつつ、面的な自治体立病院の再編並びにこれらの施設整備に PFI 手法を適用した場合、如何なる手順でこれを実行できるかに関し、実践上の課題や留意事項等を明らかにすることを狙いとしたものである。

調査研究の目的



² 平成 17 年の PFI 法の改正「民間資金等を活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の一部を改正する法律」(平成 17 年 8 月 15 日法律第 95 号)において PFI 事業がサービス分野をも対象とすることの明確化が図られ、専ら運営やサービスを中心にした施設の一部整備や機械等の設置を含む案件も PFI 事業の対象となりうるとされている。