

市立病院の経営改革計画策定に当たっての 基 本 的 な 考 え 方

平成 16 年 5 月
横浜市衛生局

目 次

はじめに	1
基本方針	1
1 市立病院が果たすべき役割	1
(1) 地域に必要とされる医療の提供と市民の健康危機への対応	1
(2) 地域医療全体の質向上のための取組	2
2 経営改善の取組	4
各市立病院の方向性	5
1 市民病院	5
(1) 基本的な方向性	6
(2) 地域に必要とされる医療機能	6
(3) その他の医療機能	7
(4) がん検診センターの見直し	7
2 脳血管医療センター	8
(1) 基本的な方向性	8
(2) 介護老人保健施設の見直し	9
3 港湾病院	9
(1) 基本的な方向性	9
(2) 地域に必要とされる医療機能	9
(3) その他の医療機能	9
注 釈	10

はじめに

市立病院*の経営には、毎年多額の一般会計からの繰入れが行われ、それでいてなお、経常損失を生じています。また、地域医療（注1）提供体制の充実が進む中で、市税を投入して運営している市立病院の存在意義が問われており、地域医療全体に対する役割という点を含めて、市立病院の抜本的な経営改革が求められています。

ここでは、市立病院の経営改革計画を策定するに当たっての基本的な考え方として、今後取り組むべき経営改革についての基本方針、及び、その上に立った各病院の方向性を示すものとします。

今後、この考え方に基づき、本市病院事業全体としての取組項目及び各市立病院の取組項目について、具体的な数値目標や年次計画を「経営改革計画（仮称）」として定め、経営改革の確実な実現を図っていくものとします。

*市民病院、脳血管医療センター、港湾病院

基本方針

地域医療全体の質の向上という観点から、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します。

1 市立病院が果たすべき役割

市立病院はこれまで、市内に不足する一般病床の確保や地域に必要とされる政策的医療（注2）の提供等に積極的に取り組んできました。しかし、地域中核病院の整備などにより地域医療提供体制の充実が進み、民間の医療機関が政策的医療の提供主体としての役割を果たすようになってきている現在、政策的医療を実施していることのみをもって市立病院としての役割が果たされているとは言えません。

市立病院だからこそ果たし得る役割を改めて明らかにし、その実現を図っていくことが必要となっています。

全ての市民が、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きます。

(1) 地域に必要とされる医療の提供と市民の健康危機への対応

患者の強い要望や、市民の健康を守るため地域に必要なにも関わらず、民間の医療機関では積極的・継続的な対応が難しい医療については、市立病院として積極的に取り組んでいく必要があります。

こうした医療は、国民に対し良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制を確保す

ることは国や地方公共団体の責務であるとの考えなどから、従来から「政策的医療」とも呼ばれてきましたが、政策的医療の内容は、医学・医療技術の進歩、社会状況等によっても変化するものです。

政策的判断に基づき、その時代において市民に必要とされる医療の中心的な担い手となることで、地域医療の充実を図っていくことは、引き続き市立病院の重要な役割です。

また、地震・洪水等の自然災害や大規模火災等の災害、SARSやエイズ等の新興感染症、赤痢やコレラ等の再興感染症、NBC 災害（放射性物質、細菌や化学物質の散布・漏出事故等）などに対して、市民の生命・身体を守るために、総合的かつ計画的な行政施策を実施することは、地方自治体としての基本的かつ必須の責務です。

こうした集中的突発的健康危機に対して、平時から必要な体制を確立するとともに、発生時にはその対応の中心的な役割を担い、市民の安全と安心を確保することも、市立病院として重要です。

(2) 地域医療全体の質向上のための取組

医療は、市民の安全・安心に直接結びつくサービスであるとともに、個々の患者の生命や健康を取り扱うサービスであり、常に質の向上が求められています。

医療法にも、「医療は、生命の尊重と個人の尊厳の保持を旨とし、……医療の担い手と医療を受ける者との信頼関係に基づき、及び医療を受ける者の心身の状況に応じ行われる……良質かつ適切なものでなければならない」と謳われており、各医療機関においても、こうした理念の上に、医療の質の向上を図るための様々な取組が行われています。

市立病院は、これに加え、地域医療全体の質の向上を図っていくための先導的な役割を担い、地域医療機関に対して先駆的・支援的な取組を進めるとともに、市民に対する情報提供等を行っていくものとします。

患者の視点の尊重

医療は、本来、患者の意思や権利が最大限尊重され、相互の信頼関係のもとに提供されるべきものです。しかし、患者が医療機関を選択した後は、その専門性・特殊性から、あたかも医療機関が主役であり、患者はその客体であるかのように捉えられ、提供されてきた面があることは否定できません。

市立病院では、患者の自主決定権尊重の立場に立ったインフォームドコンセントや、患者に関する情報は患者のものであるという認識のもとでのカルテ等情報開示の徹底、医師の専門分野等、市民が医療機関を選択する際に参考となる情報の積極的提供などを進め、EBM (Evidence-Based Medicine = 根拠に基づく医療) 及び NBM (Narrative-Based Medicine = 患者自身の言葉をよく聞くことにより、その患者に最も適した医療を提供する) などの考え方に基づく、患者の視点を尊重した医療の確立に率先して取り組むものとします。

医療における安全管理

市立病院はこれまで、「医療事故公表基準」の策定や、第三者による「患者の安全管理に関する評価委員会」の設置など、患者の安全管理の向上に他都市等に先駆けて取り組んできました。

今後は、こうした取組をさらに進めるとともに、その内容や事例を市民・地域医療機関等に対して積極的に情報提供することで、医療事故の防止や感染管理の徹底など、地域医療全体の安全管理の向上に努めていくものとします。

地域医療機関との連携・支援、市民に対する啓発活動

在院日数の短縮や病床区分の見直しなどが、国の医療政策として進められる中で、全ての医療機関が適切な役割分担・機能分担を図ることで、一体として、市民に良質な医療を効率的に提供していく体制を構築することが、現在の医療行政に求められています。

市立病院は、地域の中核的な病院として、地域医療機関との連携・支援の中心的な役割を担うことで、市民に対する良質な医療の効率的な提供に寄与していくものとします。

また、各市立病院の持つ医療機能に応じた医療情報の収集、蓄積、分析を行い、地域の医療機関に対して情報提供を行うとともに、区福祉保健センターなど保健行政と連携し、市民に対して疾病の予防・治療等に関する正しい知識の普及・啓発活動を行うなど、市民の健康増進に寄与していくものとします。

地域医療における人材育成

地域医療全体の質向上のためには、地域医療に従事し、それを支える優秀な人材の育成が重要な課題です。

市立病院は、従来から市民病院、港湾病院が果たしてきた臨床研修指定病院としての実績を踏まえ、平成 16 年 4 月から始まった新たな臨床研修制度に積極的に対応することで、市内の医療機関において医療に従事し、地域医療を支えていく優秀な医師の育成に引き続き貢献していくものとします。

また、看護師・医療技術者養成施設からの学生の受入れを引き続き積極的に行うほか、本市の地域医療機関に勤務する医師等の継続教育にも貢献していくものとします。

なお、教育機関である市立大学医学部及び附属 2 病院も、地域医療への貢献を目指す点では市立病院と同様であり、両者の適切な連携・役割分担のもとに、効果的に地域医療に貢献し得る人材を育成していくことは非常に重要です。

今後は、診療面での連携・役割分担のみならず、人材育成の面からも、一層連携を強化していくことについて検討し、地域医療の質向上に貢献していくものとします。

病院運営への市民意見の反映

市立病院がどのような役割を果たし、どのように運営されているかを明らかにし、

市民に開かれた市立病院としていくため、市立病院が担っている医療機能、果たしている役割の実施状況や経営状況などの病院運営に関する情報、市民が医療機関を受診する際に参考となる情報等を、積極的に、わかりやすい形で市民に提供するとともに、病院運営に市民の意見を反映するための仕組みとして「病院運営委員会(仮称)」を設置します。

また、病院機能の第三者評価や患者満足度調査及びその結果の公表などをおして、医療・サービス及び経営の一層の向上に努めるものとします。

2 経営改善の取組

市立病院には、良質な医療を提供し、市立病院としての役割を適切に果たしていくとともに、健全な病院経営を行っていくことが求められています。

市立病院では、病院経営に関する権限と責任が不明確であり、一般会計からの多額の繰入れが行われたうえで、なお経常損失を生じていますが、市税を投入して運営を行っている市立病院においては、効率的な経営に向けた最大限の努力を行うとともに、市税がどのように使われているかを明らかにしていく必要があります。

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むとともに、一般会計負担の縮減と使途の明確化を図ります。

地方公営企業法の全部適用

平成 17 年度から、横浜市病院事業に地方公営企業法を全部適用し、病院事業管理者を設置することにより、病院経営に関する権限と責任の明確化を図ります。

これを契機として職員の意識改革に取り組むとともに、より機動的で効率的な病院経営を行い、徹底した経営改善に取り組みます。

機動的・効率的な管理運営体制の整備

地方公営企業法の全部適用にあわせ、経営改革を着実に実行するため、病院事業管理者のもとに、横浜市病院事業を統括する局相当の組織を設置し、病院事業管理者の権限と責任を最大限有効に発揮することのできる管理運営体制を確立します。

また、病院事業管理者と病院長の適切な権限配分を行い、各市立病院の主体的な取組の促進を図ります。

病院事業にふさわしい人事管理

機動的かつ効率的な病院運営に資するため、業績評価や成果主義の導入等についての検討を進め、職員個々の能力・意欲を最大限に引き出すことを目的とした人事管理制度を構築します。

また、優秀で意欲のある医師の採用方法や、病院経営に関する知識や経験を有す

る人材の外部からの登用などについて検討し、病院経営の向上に資する人材の積極的な確保・育成・活用を図ります。

一般会計繰入金の適正化・明確化

一般会計からの繰入金については、その必要性や金額の算定根拠等を精査した上で、適正化・明確化を図り、わかりやすく市民に示すとともに、病院の経営効率を高め、一般会計負担の縮減を図ります。

医療機能の充実と適正な収入の確保

市立病院としての役割を果たし、市民に良質な医療を提供するとともに、効率的な病院経営に資するため、必要な医療機能の見直し・充実を図ります。

その上で、持てる医療機能を最大限に活用して地域医療に貢献するとともに、適切な受益者負担の検討なども含め、適正な収入の確保を図ります。

効率的な運営による費用の縮減

徹底したコスト管理により費用の縮減を図り、効率的な医療・患者サービスの提供を目指します。

情報化の推進

医療の質、患者サービスの向上を図り、機動的で効率的な病院経営を実現するためには、病院運営に係る各種の情報を適時的確に把握し、職員間の情報の共有や、患者・市民への適切な情報提供を進めることが重要です。

市立病院は、最新の情報技術等を用いた情報化（IT化）を推進し、経営戦略等に活かすことで、透明で健全な病院運営の実現に努めていくものとします。

各市立病院の方向性

上記の基本方針を踏まえ、各市立病院が今後進むべき方向性を明らかにしたうえで、経営改革に取り組むことにより、効果的に目標の達成を図るものとします。

1 市民病院

市民病院は、公設公営の総合的な病院として、地域医療全体の質向上に向けた本市施策との関連においても、重要な役割を果たすこととなります。

一方で、市民病院の経営状況としては現金収支の黒字が続き、経常収支についても徐々に損失額を圧縮してきていますが、その運営費には毎年多額の一般会計からの繰入金が入入されています。

今後は、市立病院としての役割をより積極的に担い、良質な医療を効率的に提供する

とともに、自立した経営基盤を築いていく必要があります。

(1) 基本的な方向性

「患者の視点の尊重」、「医療における安全管理」など、市立病院として担うべき役割に関する取組を積極的に進め、その成果を地域医療機関等に提供するなど、地域医療全体の質向上に向けた中心的な役割を担うとともに、感染症医療やがん診療等の特徴、これまでの経験等を活かしつつ医療機能の充実を図ります。

医療機能の充実にあたっては、総合的な病院としての機能を最大限に活かすとともに、医療・患者サービスの質の向上、経営基盤の強化に重点をおいた特徴的な機能の整備を図ります。

また、病院の機能を最大限発揮するとともに、機動的で効率的な病院運営を行うことで、経営改善を進め、一般会計繰入金金の縮減を図ります。

(2) 地域に必要とされる医療機能

救急医療機能

市民病院は、救急専用病床の完成を機に、昭和62年から内科・外科・小児科の24時間365日救急医療に取り組んできました。

24時間365日の救急医療については、その後、地域中核病院等でも実施されるようになっていますが、病院群輪番制を中心とした本市の救急医療体制を補完する役割を引き続き担っています。また、小児救急医療については、近年、少子化傾向が進む中であってその重要性が増しており、小児科医の減少や確保の困難性等とも相まって、重要な役割を担っていると言えます。

こうした取組の実績と経験を活かし、本市の救急医療体制の中心的・補完的役割（注3）を担うとともに、政策的判断や他の医療機関との適切な役割分担のもとに、地域に必要とされる救急医療の積極的な実施に取り組むことは重要であり、必要な機能の充実を図るものとします。

感染症医療機能

最近のSARS、ウエストナイル熱、高病原性鳥インフルエンザ等で経験したように、感染症対策は、健康危機から市民を守る極めて重要な本市の責務です。

市民病院は、これまでのエイズ拠点病院や第2種感染症指定医療機関としての実績と経験を活かし、市民の感染予防、正確な情報の提供などについて、平時から市の対策部門と密接な連携をとるとともに、発生時には、患者・感染者の治療に迅速に対処できる体制を整備することで、市民の信頼に応えていく必要があります。

今後は、市民の健康危機に対して迅速・的確に対応するためのさらなる機能強化に取り組めます。

新たに地域に必要とされる医療機能

今後の医療環境の変化等に伴い、新たに地域に必要とされる医療についても、行

政的判断やその要請に基づき、病院の機能と特徴を活かしつつ積極的に対応するとともに、市民の健康危機に対して適切に対応し得る体制を常に確保し、その充実を図ります。

(3) その他の医療機能

地域医療支援機能

医療機関相互の適切な役割分担のもとに、市民に対して適切かつ効率的に医療提供を行うため、市民病院は、従来にも増して入院中心の医療を行うこととし、紹介率・逆紹介率の向上に積極的に取り組むものとします。

また、地域の中核的病院として、地域医療連携の中心的役割を担うため、地域医療機関に対する支援機能を強化します。

がん診療機能

病院の持つ医療機能の特徴づけにより経営基盤を強化するため、これまでの実績や経験を活かし、がん診療機能の強化を図ります。

また、特徴ある診断・治療機能を整備・充実するなど、他の医療機関との差別化を図ります。

その他の医療機能

医療機関相互の適切な役割分担と経営基盤の強化の観点から、その他の医療機能についても必要に応じて適切な見直しを行います。

見直しにあたっては、各診療科や専門分野が連携・協力して診療にあたる総合診療分野の強化について検討するなど、総合的な病院としての機能を最大限発揮することで、効果的・効率的な医療提供と病院経営を目指します。

(4) がん検診センターの見直し

役割・機能の見直し

一次検診から二次検診まで一貫して行うがん検診専門機関としての特徴を活かし、市全体の精度管理を担うとともに、蓄積されたデータやこれまでの経験をもとに、他の実施機関に対する支援や市民に対する啓発活動等にも積極的に取り組むなど、市の施策としてのがん検診の一層の充実に貢献していく方向も視野に入れつつ、役割・機能の見直しを検討します。

経営の健全化

市民病院がん検診センターは、これまで多額の一般会計からの繰入れのもとに運営してきましたが、その繰入れの考え方は、がん検診センターが主体となって行う事業の収支不足額を本市一般会計が補填するというものでした。

今後は、市施策として保健行政上必要とする事業の実施をがん検診センターが担うことに対して、本市一般会計が必要な経費を負担するという考え方に改めるなど、

一般会計繰入金の明確化と抜本的な見直しを図ります。

また、検診項目や内容の見直し、業務執行体制の徹底した見直しなどを行い、業務効率・経営効率の改善を図ることで収支改善を図ります。

2 脳血管医療センター

脳血管医療センターは、急性期から回復期に至るまでの一貫した治療に取り組み、全国でも有数の脳血管疾患専門医療機関として、市民の強い期待を担っています。

しかし、脳血管疾患による後遺症の軽減と社会復帰の支援という目的に対して、全ての市民に良質な医療を最も効率的な方法で提供するという視点から考えた場合、センターの持つ専門性を活かしつつも、より広い市民に対して貢献していくことが求められています。

近年の脳血管疾患医療の進歩に的確に対応するとともに、センターの持つ優れた設備・機能・医療人材等を活かした上で医療機能の適切な見直しを行い、施策目標を効果的に達成することが必要となっています。

加えて、現在の経営状況は極めて厳しいものとなっており、将来にわたって安定的な医療提供を行っていくためには、徹底した経営改善を行うことが急務となっています。

(1) 基本的な方向性

脳血管疾患については、救急患者数が増加傾向にある中で、急性期医療や発症予防の重要性が改めて認識されるようになってきています。

また、急性期医療を担う医療機関と、回復期以降の医療を担う医療機関が、相互に適切な連携・役割分担を行い、患者の早期社会復帰を目指すという視点が重視されるようになってきており、民間においても、回復期のリハビリテーションに特化した専門病院が開設されています。

脳血管医療センターでは、これまで急性期から回復期に至るまでの一貫した治療に取り組んできましたが、このような状況に対応し、他の医療機関との連携・役割分担等も視野に入れながら、脳血管疾患による後遺症の軽減と社会復帰の支援という本来の目的を効果的に達成するために、センターが担うべき機能をより広域的な観点から見極めていく必要があります。

また、経営改善を実現するためには、医業収益の増加を図るとともに、人件費の大幅な削減と効率的な管理運営体制の構築が必至であり、抜本的な見直しについて検討していきます。

(2) 介護老人保健施設の見直し

役割・機能の見直し

脳血管医療センターの医療機能等の見直しに合わせ、介護老人保健施設としての

役割や機能についても検討するものとします。

経営の健全化

介護老人保健施設は、民間の介護老人保健施設の経営状況等からみても、指定管理者制度を導入することにより効率的な経営を実現し得るものと考えられます。

今後は、脳血管医療センターにおける医療機能等の見直しに合わせ、介護老人保健施設の経営形態に関しても改めて検討を行うものとします。

3 港湾病院

(1) 基本的な方向性

指定管理者制度を取り入れる新港湾病院においては、指定管理者の知識と経験を活用した効率的な病院運営を行うとともに、市立病院として、地域医療全体の質向上のための取組を積極的に進めます。

(2) 地域に必要とされる医療機能

新港湾病院で計画している医療機能については、充実した内容での確実な実施を目指します。

なお、アレルギーセンター機能については、新港湾病院に移転・統合し、アレルギー疾患医療の充実・強化を図ります。

また、今後の医療環境の変化等に伴い、新たに地域に必要とされる医療についても、行政的判断やその要請に基づき、病院の機能と特徴を活かしつつ積極的に対応するとともに、災害時医療や市民の健康危機に対して適切に対応し得る体制を常に確保し、その充実を図ります。

(3) その他の医療機能

医療機関相互の適切な役割分担のもとに、市民に対して適切かつ効率的に医療提供を行うため、紹介率・逆紹介率の向上に積極的に取り組むものとします。

また、地域の中核的病院として、地域医療連携の中心的役割を担うため、地域医療機関に対する支援機能を強化します。

注 釈

(注1) 地域医療(地域)

「地域医療」又は「地域」という用語については、いくつかの異なる意味合いで使用している場合があります。

「地域」とは、一般に、行政区域や自然地理的なもの、交通体系や生活圏、文化的・風土的なものなど、様々な意味合いで使われている言葉ですが、医療提供に関しては、主に次のような使われ方をされています。

医療法に基づいて、都道府県が、医療を提供する体制の確保等の計画について定める「地域保健医療計画」のように、行政区域全体(横浜市の場合で言えば「市域」)を指す場合

例えば、「地域の特性に見合った医療の提供」といった使い方をするときのように、生活の場を中心とした、共通の特性やニーズなどをもった区域を指す場合

それぞれの医療機関(病院・診療所等)を利用している方が主にどの範囲から通・入院しているかなど、医療機関からみたときの診療圏を指す場合(これとほぼ同じ意味で、「地域医療連携」といった使い方をする場合、患者の紹介を受ける病院からみて、紹介元の診療所等が主にどの範囲にあるかといった見方で「地域」を捉えることもできます。)

例えば、 の「基本方針」の冒頭で「地域医療全体の質の向上」という使い方をしている場合には、主に の意味で使用していますが、 の1(1)「地域に必要とされる医療の提供と・市民の健康危機への対応」という使い方の場合には、主に の意味合いで、 の1(2)「地域医療機関との連携・支援、市民に対する啓発活動」という使い方の場合には、主に の意味合いで使用しています。

(注2) 政策的医療(地域に必要とされる医療)

患者の強い要望や、市民の健康を守るため地域に必要なにも関わらず、民間の医療機関では積極的・継続的な対応が難しい医療で、政策的な判断に基づき、行政が自ら公立病院において実施したり、何らかの誘導策をもって民間の医療機関に実施を促したりする医療を、従来から「政策的医療」又は「政策医療」と呼んできました。

政策的医療の最も典型的な例としては、離島等における「へき地医療」があげられますが、横浜市のような都市部においてはあてはまりません。都市部を中心に考えた場合には、主に次のようなものをあげることができます。

その医療を実施することによって医療機関が受け取ることができる診療報酬が、必ずしも十分でないなど、医療機関にとっての採算性が低い

特定分野の専門的な知識・資格や技術などを有する医療スタッフを多数必要とするが、人材の不足などによりその確保が困難である

高度かつ先進的な技術を必要としたり、技術を開発するための研究的要素を多く含むなど、その医療を一般的に提供する条件が整っていない、又は、特定の医療機関でしか提供できない

例えば、24時間365日の小児救急医療を例にとると、休日・夜間に患者が来なくても、医師・看護師等のスタッフを確保しておかなければならず、収入がなくても体制確保に関わる費用が発生せざるを得ないということからは、理由が、診療体制を維持するためには多くの小児科医を確保する必要がありますが、小児科医は供給不足の状態にあり、必要な人員を確保することが難しいということからは、理由があてはまりません。

横浜市では、政策的医療を市立病院において実施する場合には、病院事業会計への繰入金として、また、民間医療機関において実施する場合には、当該医療機関に対する補助金として、必要な費用の一部を負担しています。

(注3) 中心的・補完的役割

地域中核病院の整備等により、市内の医療提供体制が充実してきている現在は、かつて市立病院が率先して取り組んできた政策的医療を民間の医療機関が担うようになっていますが、市立病院は、初期の段階では、政策的医療の実施に当たっての中心的な役割を果たしてきました。また、民間の医療機関が政策的医療を担うようになってからは、まだ十分とは言い切れない医療提供体制の中での補完的な役割を果たしています。

救急医療は、市立病院がそうした役割を果たしてきた代表的な例とすることができます。

政策的医療の内容は、医学・医療技術の進歩、社会状況等によっても変化しますので、現在、市立病院が中心的な役割を果たしている政策的医療についても、将来は補完的な役割にとどまることも考えられ、また、今後、新たに必要となる政策的医療については、市立病院が中心的な役割を担い、取り組んでいく必要が生じてくるのが考えられます。

政策的医療の実施に当たっては、市立病院が、こうした二つの役割を果たしていく必要があることを表現しているものです。