

自治体病院経営の「三位一体」改革

～ステークホルダーによるガバナンス～

自治体財政健全化法の成立促す自治体病院の収支改善

総務省の発表によれば、公営企業法が適用される病院の平成18年度の実質赤字総額は7,239億円にのぼり、地方自治体の財政負担である一般会計等から病院会計への繰入金総額は7,041億円に達している。

一方、本年6月15日に「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（略称「自治体財政健全化法」）」が成立した。同法に基づき、各自治体は、病院事業や水道事業などの公営企業を含む全会計の連結赤字（連結実質赤字比率）など4つの評価指標（健全化判断比率）を算出し、これを住民に対して年度ごとに公表するとともに、この指標が一定水準を超えれば「財政健全化計画」を策定、公表しなければならず、さらに悪化した場合には「財政再生計画」の策定と公表が義務づけられることになった。この法律は、自治体が破綻する前に「二段構え」で財政立て直しを本格化させることを目的とするものであり、自治体病院で大きな赤字を抱える自治体にとっては、病院収支の改善がますます大きな課題になってくる。赤字の「垂れ流し」は許されるものではないが、収支改善に走るあまり、不必要な医療サービスの提供ないし質の悪い医療サービスの提供となる危険性はないだろうか。「経営の暴走」を防止する適切なガバナンスの仕組みが望まれるところである。

自治体病院の経営形態の見直し

自治体病院の経営改善を図るため、組織形態の見直しが各地で検討されている。具体的には、公営企

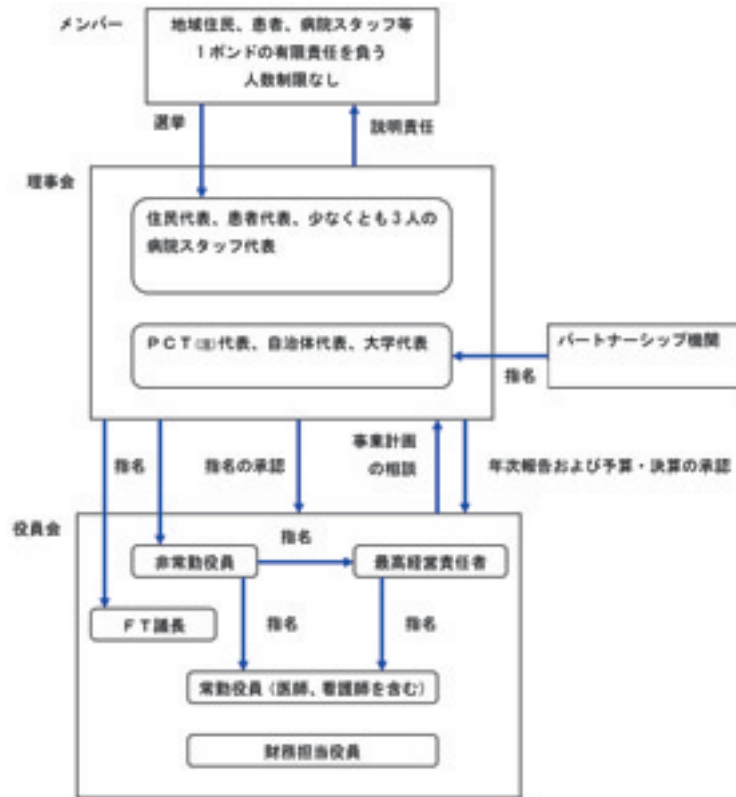
業法の全部適用¹により事業管理者の権限と責任の下で、より機動的な経営を実現し、あるいは、地方独立行政法人として文字通り自治体から独立した別法人として自律的な経営を行い、それぞれ経営改善につなげようというものであり、自治体によっては、指定管理者として民間医療法人や学校法人に病院の管理運営を任せてしまう事例もある。

地方公営企業法の全部適用の病院にあっては、地方自治体の首長および議会が病院予算（他会計繰入金を含む）の編成を通じて経営の規律付けを行うことになる。このため、赤字が発生している病院においては、その解消に最大のプライオリティがおかれ、「医療の質の向上を通じて患者満足度の向上を図り、病院収支を改善する」というような戦略的経営よりも短期的な収支改善策の実施が求められる可能性が高い。

地方独立行政法人においては、地方自治体の首長および議会が設定した中期目標に基づき、地方独立行政法人の運営責任者である理事長が5年間の中期計画を策定し、毎年度外部評価委員による評価を受け、場合によっては改善勧告を受けながら、経営を行うことになる。中期的な観点で経営を行い、その効果が外部の第三者により評価されるという仕組みは、公益性の強い組織のガバナンスとして重要な点であるが、どのような中期目標が設定されるのかは留意が必要であろう。地方自治体の首長および議会が設定する目標であるので、地域住民のニーズを踏まえた内容となることは疑いが無いが、組織体の構成員である病院スタッフのモチベーション向上などが図られるであろうか？ 近時の勤務医不足問題の

¹ 病院事業に適用されている地方公営企業法に関して、法律上当然に適用される「財務規定」のみではなく、任意適用とされている「組織及び身分取扱いに関する規定」を、条例で定めることにより新たに適用するもの。「財務規定」のみ適用されている病院は「一部適用」と呼ばれる。

【図1 FTのガバナンス構造】



(注) PCT (Primary Care Trusts) は NHS 本体から一定の独立性を有する組織で、地域医療確保の責任と権限および予算を有し、地域の医療計画の策定や NHS トラストや一般医 (かかりつけ医: GP) に対して医療サービス提供を委託する。NHS トラストは PCT からの委託費で住民に対する医療サービスを提供する。(出典) 伊藤善典〔2005〕および伊藤善典〔2006〕を基に作成

要因の一つには、病院の過酷な労働環境やキャリアパスの将来性に関する不安などがあるとされている。中期目標の設定に当たって、組織としての活力向上の視点も必要であろう。

複眼の視点でのガバナンス、ファウンデーショントラスト病院

国が医療サービスの提供主体となっているイギリスでは、PFI 手法で NHS トラスト²と呼ばれる公的病院を整備していることで有名であるが、経営のガバナンスの観点からは、2003年に導入された「ファ

ウンデーショントラスト病院 (以下「FT」とよぶ) が注目される。

伊藤善典〔2006〕によれば、FT は、良好な成果をあげている NHS トラストが改組された協同組織的性格を持つ公益法人³である。FT のガバナンスの特徴は、株式会社の株主に相当する「メンバー」が地域住民や患者、病院スタッフなどで構成され、メンバーの選出した理事会が、経営を行う役員の名の承認や予算・決算の承認を行うという重層的なガバナンス構造を有する点である (【図1】参照)。

地域住民が出資者 (実際には出資は求められない

² 1991年の導入された、「エージェンシー」と呼ばれる国の組織の一種。保健省が指導監督を行い、保健省が任命した理事会が経営を執行する。

³ 良好な成果をあげている NHS トラストが、保健大臣の同意を得て監督官に FT 設立の認可申請を行い、認可が得られれば、NHS トラストは解散し、その資産は新たに設立される FT が承継することになる。

が、清算する場合などは1ポンドの有限責任を負う)の立場で経営を外部から監視し、住民代表、患者代表、病院スタッフ代表に加えて、自治体代表や医師の教育を行う大学代表など病院運営に関係するステークホルダー代表から構成される理事会が、株式会社における株主総会や財団法人における評議員会と類似の役割を果たし、経営陣である役員会を牽制する構造となっており、それぞれの地域において良質な医療サービスを効率的に提供しているかが、患者や病院スタッフ等多角的な視点から常にチェックされる体制となっているものと評価できる⁴。

望まれる「三位一体」のバランス

地域において不可欠な医療サービスを提供する自治体病院の経営改善は、財務・収支の改善、医療サービスの質の向上、患者および地域住民の満足度アップなどの複数の視点でバランスのとれた改善がなされる必要がある。このため、組織形態の見直しにあたっては、ガバナンスの仕組みとして、自治体の視点のみならず、患者および地域住民の視点、病院スタッフの視点という「三位一体」のバランスに配

慮し、ステークホルダーが経営のチェックと評価を行える仕組みを導入することが重要であると考えられる。

【参考文献】

安登利幸〔2006〕「地方公共団体における民間型経営の可能性」、(財)日本経済研究所調査局編著「地域経営改革!」、第12章、p152-p169、2006年3月、(株)ぎょうせい

伊藤善典〔2005〕「英国の医療福祉サービスの動向と官民関係(上)」、『大原社会問題研究所雑誌』No.560、p33-p45、2005年7月、法政大学出版局

伊藤善典〔2006〕「ブレア政権の医療福祉改革—市場機能の活用と社会的排除への取組み」2006年6月、(株)ミネルヴァ書房

総務省自治財政局公営企業課「平成18年度地方公営企業決算の概況」2007年9月28日発表、総務省報道資料

(財団法人日本経済研究所調査局

研究主幹 高橋 啓)

⁴ 伊藤善典〔2006〕によれば、理事や議長の役割が不明確で混乱し、また、中央政府の目標と地域の優先順位との間での調整が難しいなど、「コミュニティによる所有・運営という新たな理念が住民に浸透し、運営が円滑に行われるようになるまでには、しばらく時間を要すると思われる」という慎重な評価がなされている。