

野洲病院支援継続可能性に関する提言書

平成 28 年 3 月 14 日

野洲病院支援継続可能性評価委員会

はじめに

野洲市（以下「市」という。旧町も含む。）は、これまで民間病院である特定医療法人社団御上会野洲病院（以下「野洲病院」という。）を、地域における中核的医療の拠点として位置づけ、市民の医療サービスを確保してきました。このため、市は野洲病院に対し、昭和60年度から62年度に掛けて9億円の貸付けを行った上で、平成11年度と12年度には金融機関から野洲病院が受けた21億円の融資に対する損失補償を実施し、さらにその内18億円については元利償還相当額を毎年度補助するなど、包括的な財政支援を行ってきたところです。

このような状況において、平成23年4月、野洲病院は「市が土地建物と高額医療機器を調達し、当院に貸し付けることで、野洲市の地域医療を安定的に支えていく」とする内容の『新病院基本構想2010』を提案され、公設民営方式による支援を市に求められました。市は、この提案を、野洲病院が自力で経営を継続することに限界を表明されたものと整理した上で、市内に中核的医療拠点としての役割を果たす病院が必要かどうかという課題から検討を開始しました。

市は、この中核的医療機関の必要性と、市が病院を整備し持続的に経営することができるかどうかを検討するために、「野洲市地域医療における中核的医療機関のあり方検討委員会」と「野洲市新病院整備可能性検討委員会」を順次設置しました。そしてこれら委員会からの提言を基にして、市は「中核的医療拠点として、一定の役割を担う病院を市立病院として整備すべき」とする基本方針を平成25年10月に定めました。

その後市は、「(仮称)野洲市立病院整備基本構想検討委員会」での議論を経て、病院像と市立病院開設の諸条件や課題を「基本構想」としてまとめた後、平成27年3月には市立病院の基本理念や方針、主要機能や規模等の全体計画、各部門別計画等を定めた「基本計画」を、「(仮称)野洲市立病院整備基本計画評価委員会」の議論を経て策定したところです。

この策定を見込んで、市は同月、基本計画の次の段階である基本設計等に進むための予算案を市議会に提案しましたが、継続審査の後、平成27年5月に否決されました。その後、基本計画を精査し、平成27年11月5日に改めて基本設計等の予算案を提案しましたが、市議会はこれも否決されました。

このたび本委員会は、市が行った、野洲病院の施設・医療機能・経営運営状況に係る総合的な調査結果等を基にして、市がこれまでのような支援を行うことにより、野洲病院によって、今後も市民の中核的医療機能を安定的に確保し得るのかについて、検証と評価を行いました。

この結果を、今後の地域医療確保関係施策においてご活用いただくようお願いします。

平成28年3月14日

野洲病院支援継続可能性評価委員会

1. 野洲病院支援継続可能性に関する提言の審議について

当評価委員会では、市が行った「野洲病院支援継続可能性調査」の報告書等に基づき、次の各課題について検証・評価を行いました。

1) 過去から現在までの野洲病院に対する市の支援について

- ・昭和 60 年度から 62 年度までの貸付金（9 億円）の償還金利と償還期間の変更
- ・野洲病院敷地内の市所有地（4005.88m²）の無償貸付
- ・野洲病院敷地内の市所有地（4005.88m²）に対する抵当権の設定
- ・平成 10 年度（1 8 億円）、平成 11 年度（3 億円）金融機関の野洲病院への融資に対する損失補償
- ・前項 1 8 億円の元利償還を対象とした補助金

2) 野洲病院の医療機能について

- ・患者中心の医療の提供
- ・良質な医療の実践
- ・良質な医療を構成する機能
- ・理念達成に向けた組織運営の状況について

3) 野洲病院の施設（建物、機器等）性能について

- ・老朽化、狭隘化と患者アメニティ、安全性（耐震性能等）

4) 経営・運営状況について

- ・収支、財務の状況
- ・借入金の返済計画
- ・経営指標の確認

2. 市による調査結果の概要等と検証・評価の内容

1) 過去から現在までの野洲病院に対する市の支援について

《主な調査結果》

【① 貸付状況】

当時の野洲町から昭和 60 年度～62 年度に毎年 3 億円、計 9 億円の貸付を行っている。貸付はいずれも「地域医療振興資金貸付条例」（下記）に基づくもので、償還期間は当初 1 2 年間（据置期間 6 年）であったが、9 回の償還期間の延長申請により、現在償還期間は 3 5 年に変更されている。しかし償還期間がどれだけ延長されても、当該期間中に支払う利子の総額は当初の償還計画で算定された際の利子総額で「固定」される決定（約定）となっている。結果、据え置き期間中に当該利子総額を支払い終えたことから、元金償還が開始された年度以降の利子支払額は 0 円となっている。

条例の定めでは、利子については「財務省資金通条件に規定する利率で市長が定め

る利率」、償還期間については「財務省資金融通条件に規定する期間で市長が定める期間」とされているが、財務省資金融通条件の「どれ」と特定されていないことから、実質的には市長の裁量で定め得る規定となっている。ただし、同融通条件において利率が0%に定められたことはなかったと目される。

なお、平成27年度末の未償還元金額は449,061千円となっている。

「地域医療振興資金貸付条例」(抜粋)

(条件)

第4条 資金の貸付けの条件は、次に掲げるとおりとする。

- (1) 利率 財務省資金融通条件に規定する利率で市長が定める利率
- (2) 償還期間 財務省資金融通条件に規定する期間で市長が定める期間
- (3) 償還方法 元金均等年賦償還
- (4) 償還期日 毎年3月31日
- (5) 延滞利息 延滞元利金に対し年10.75パーセント

(償還金の納付方法)

第5条 貸付元利金及び延滞利息の納付については、市長の発行する納入通知書により指定する金融機関に納付するものとする。

償還計画

- ①昭和60年度 3億円(年利3.025%)、財源(内1億円は市町振興資金 年利6.05%)
- ②昭和61年度 3億円(年利2.600%)、財源(内1億円は市町振興資金 年利5.20%)
- ③昭和62年度 3億円(年利2.600%)、財源(3億円全て一般財源)

【② 市有財産の無償貸付】

i 寄付行為で個人から取得した市有地を病院へ無償貸付 (S62)

昭和62年11月26日、病院創始者個人から町が病院用地として寄附を受けた土地合計4,005.88㎡を、御上会野洲病院に無償で貸し付けている。

野洲市財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例第4条1項に規定される「公共的団体」に該当すると解し、野洲市所有財産について無償での公有財産貸付契約を締結している。

ii 等価交換で取得した土地を病院に無償貸付 (H3)

現在、野洲病院の西館が建っている野洲市大字小篠原字大橋1095番地1 356㎡については、平成3年の西館増築の際に等価交換で町が個人から取得したあと、普通財産として、上記i同様、御上会野洲病院に無償で貸し付けている。

【③ 野洲病院借入金に係る担保提供】

i 寄付行為で個人から取得した市有地を担保物件として病院へ提供 (S62)

野洲市地域医療振興資金の「補償物件」として昭和62年11月26日に個人から寄

付を受け無償貸付を行っている土地(4,005.88m²)には、寄附採納当初から野洲病院を債務者とする根抵当権が付いており、現在もそのままである。

- ii 等価交換で平成3年に取得した土地を担保物件として病院へ追加提供(平成8年)
平成8年3月に、公的団体からの借入金の残債額3億6千万円を、民間金融機関に変更するための担保として、上記市有地(1番~5番)の野洲市大字小篠原字大橋1094番、1095番3、1096番、1097番、1098番1、下記市有地(6番)1095番1の計6筆の市有地を、担保として提供するよう野洲病院から依頼があり、平成8年6月21日付けでこれらの土地に抵当権の設定が行われている。この抵当権については、平成23年6月10日弁済により抹消されている。
また、1095番地の1(356.0m²)には、これと合わせて、新たに民間金融機関の根抵当権(極度額2.5億円、3億円)も同日付けで追加設定されている。

【④ 市の損失補償と元利償還補助】

④-1 金融機関に対する損失補償(平成11年度、12年度)

平成11年の野洲病院北館増築18億円及び医療機器整備3億円にかかる金融機関から借入金計21億円に対する損失補償(議会議決)を行っている。

④-2 償還金に対する元利償還補助

北館増築及び東館・西館の改修工事に要する経費(18億円)について、平成10年度以降、野洲市特定医療法人病院施設整備促進事業費補助金交付要綱により、元利償還金額の4分の3を交付。 ※平成21年度までは、元利償還金額の4分の4補助を行う。

《委員会の検証・評価》 1) 過去から現在までの野洲病院に対する市の支援について

- ・過去からの補助金、貸付金、損失補償等の財政支援の公益性の評価に当たっては、当該支援を決定してきた当時の議会等が、意思決定過程において、どれ程十分な議論を、いかに透明性を保って尽くされたのかということが、重要な判断材料の1つになると考える。
- ・また、特に補助金に関しては、その金額の大きさに鑑み、金額の適正性、目的と手段の均衡性、実効性、能率性、さらには将来的展望を、当時どれ程熟慮した上で決められたのかという点が、課題になると考える。
- ・施設性能の調査結果を基にすれば、野洲病院が引き続き病院としての機能を維持しようとした場合、今まで実施されてこなかった施設の改修や、ボイラー等の日々使用する機器の修繕に多額の費用が必要になると見込まれる。そしてその資金の外部からの調達においては、再び市に損失補償が求められる可能性が高いが、これには慎重な判断が必要である。
- ・さらに、その償還金に対して補助金を交付しようとする場合、補助金の額は今と同程度か更に高い水準で続くと想定されるにもかかわらず、施設性能は現状維持されるのみとなる可能性が高い。このため、将来、市がこれを支援した意義が乏しかったと評価されること

も危惧され、熟慮される必要があると考える。

- 平成 8 年 3 月、野洲病院が金融機関から借入を行うに当たって、総務大臣の指定なしに市有地を担保提供していることについては、財政援助の制限に関する法律第 3 条に鑑み、手続的に瑕疵があったと評価せざるを得ないと思われる。
- 9 億円の貸付金の利率、償還期間の問題については、無利息期間は実質的に補助金を出していることになるが、その当時の意思決定がどれ程の慎重性と透明性をもってなされたかが重要である。
- 無利息としたことが、条例に反するかどうかについては、破綻を防ぐためにリスケジュールに応じたという結果とも解釈でき、直ちに反する措置とは考えられない。しかし、リスケジュールが 9 回、2 年おきになされている。本来、こういった場合、改善計画であるとかそういった対策が伴ってくるべきであると考えられ、その辺りの健全化の展望がどのようになされたかが重要な視点と考える。

2) 野洲病院の医療機能について

《調査結果、総括より》

- ① 患者からの信頼を得るための医療提供機能としての人材、マインド、医療の質は、類似他病院基準値と比較して劣る部分もあるものの、全体的には遜色なく、地域医療連携方法やある部分においては、レベルの高い医療を提供している。具体的には、次の事項があげられる。
 - 医療提供にとって重要な患者への説明と同意に関して患者・家族の理解を確実に得るための工夫が行われている。
 - 医療安全確保、医療関連感染制御についてはおおむね適切に取り組まれているが、各部署での業務の手順に温度差があり、標準化のためにルールを明文化することが必要である。
 - 患者の情報共有のための仕組みやツールが整備され、患者の情報や診療・ケアの記録は、確実に記録に残されている。さらに、記録の質の担保についての取り組みとしての記録監査も行われており、適切である。
 - チーム医療の実践としては、説明と同意の場面や身体抑制の早期解除・回避、カンファレンスの実施等において、多職種が協働して患者の診療・ケアを行っていることや、診療・ケアの質の向上を目指している。
 - 野洲病院の理念達成に向けた組織運営については病院の運営上の課題が明確にされ、年度事業計画も定められ、病院幹部がリーダーシップをとって、解決に向けて取り組まれている。

《委員会の検証・評価》 2) 野洲病院の医療機能について

- 医療提供機能としての人材、マインド、医療の質は全体的には遜色なく、類似他病院基準

値と比較して劣る部分もあるものの、地域医療連携方法等の部分において、レベルの高い医療を提供していると考える。

- ・医療機能に関して、医療者の方はよく頑張っているという印象だが、（調査報告書 13 ページ）のレーダーチャートから患者安全性の確保と、感染制御という医療リスク管理上最も重要な項目の評点が低いことが懸念される。施設環境が厳しい中、個々の医療者は頑張ってやっておられることが分かる一方で、改善活動の評点が低いという点から、組織全体の取り組みについては弱いという感じを受ける。医療の安全管理を含めて、組織のマネジメントシステムをしっかりと構築する必要がある状況であると考える。
- ・今日までの野洲病院の地域医療に対する貢献については、評価すべきと考える。

3) 野洲病院の施設（建物、機器等）性能について

《調査結果、総括より》

- ② 療養環境、施設設備については狭隘さ、老朽化が目立ち、中でも患者のプライバシー確保や利便性、安全性の確保、衛生管理などで対策が必要な箇所が多く見受けられた。
- ③ 建物は、各所で経年劣化が見られ、躯体の老朽化、仕上げ材の劣化、設備機器の劣化、能力不足が顕著である。特に東館は、構造上最も重要視する建物の耐震性能が低く、耐震補強を必要とするが、病院建物の構造架構が耐力壁等耐震化を具体化させる上で、制約が多いことや、稼働しながらの工事という病院の性格上、耐震補強工事が極めて困難である。
- ④ 医療機関としての継続を前提とした場合、建て替えが必要であるものの、制約の多い現在地での建替えは難しく、敷地の拡大も不可能であることから、移転建て替えによる全面的更新が必要である。

《委員会の検証・評価》 3) 野洲病院の施設（建物、機器等）性能について

- ・老朽化とともに、耐震対策を施しても厳しい現状が、調査結果から非常によく理解できた。老朽化については報告書のとおり認めるところである。狭隘性についても、今日では一床当りに換算した延床面積は 70 m²が一般的であることから、今の野洲病院の 52.5 m²は確かに時代から掛け離れているものと考える。
- ・病室の面積は、現在の医療法施行規則によると一床当たり 6.4 m²以上が求められているが、現状、緩和規定が適用されている状況にある。今の時代の施設基準を考えると、機能的に限界であろうことがうかがわれ、仮に存続したとしても、患者のアメニティは確保できにくい状況であると考える。また、駐車場を含めて 6,578 m²という敷地面積を考えると、外部空間の豊かさにも課題を見受けられる。1床当たり病室面積も少ない上、建て詰まり感があるという状態は、アメニティの確保や緊急時の安全面でも非常に厳しい環境といえる。
- ・建物は各所で狭隘さ、老朽化が顕著であると見受けられる。特に昭和 56 年に建築された東館

は、「手術室」「病棟」「放射線・生理機能検査部門」「厨房」等、病院のコア機能が配置されているにもかかわらず耐震性能を満たしていない。耐震補強を必要とするが、耐力壁等耐震化を具体化させる上で、病院建物の構造上の制約が多いことや、稼働しながらの耐震補強工事についても、病院の性格上、施工が極めて困難であると判断する。そのため、建て替えが必要であるが、制約の多い現在地での建替えは非常に困難で、敷地の拡大も極めて困難であることから、医療機関としての継続を前提とした場合、移転建て替えによる全面的更新に依らざるを得ないものとする。

- ・ 今後、仮に調査報告書にある費用（14 億円）を掛けて修繕を行っても、狭隘性は解消されず、耐震化もできないということでは、実施について将来的な効果があるとは言い難い。
- ・ 仮に耐震工事や修繕工事を行った場合、その間の医療機能は落ちることから、それを補うコストも必要になると考えられる。
- ・ 駐車場も分散して距離も離れており、通行安全性から考えても問題があるとする。
- ・ 総合的に施設面ではかなりの問題を有しているものとする。

4) 経営・運営状況について

《調査結果、総括より》

- ⑤ 経営状況をみると、平成 26 年度は医業損益で 33 百万円の黒字となり、野洲市、県からの補助金など医業外損益を加えた純損益は約 119 百万円の黒字決算となっており、同年度の減価償却費を戻すと合計約 270 百万円の資金（キャッシュ）となっている。
- ⑥ 借入金の返済は、平成 28 年度は約 280 百万円、平成 29 年度は約 193 百万円、平成 30 年度は約 173 百万円、平成 31 年度から 34 年度で約 297 百万円の返済が見込まれる。市からの補助が同額程度交付され、平成 26 年度と同程度の黒字額が確保されることを前提とすると、この部分の返済は可能であると考えられる。
- ⑦ 現行施設での運営を続ける場合に必要な施設の改修費用は、耐震費用を含まず約 14 億円と試算されるが、実質的な効果がなく、この費用の独自の捻出は不可能であると見込まれる。また、東館の耐震工事も困難であることから、大規模改修工事のみでは必要とされる抜本的な施設機能の改善は達成できない。
- ⑧ 野洲病院が地域中核病院としての継続を前提とする移転建て替えの全面的更新計画（資料 1）は、現在の野洲病院における土地資産が 118 百万円であることから土地担保を前提とした自力の資金調達力での実現は不可能であると考えられる。

《委員会の検証・評価》 4) 経営・運営状況について

- ・ 現状は各医師等の個々の努力によって適正に医療提供がなされている状況だが、このような老朽化・狭隘化した病院施設のままであると、必要な医療機能への対応や、今後の医師

等のスタッフの確保が困難化することは十分あり得るものとする。

- ・耐震工事もできないまま、かつ、狭隘性は残る中で、仮に大規模修繕に14億円を掛けることについては、将来的な投資効果があると言えないものとする。また報告書42ページ⑥中、同程度の黒字が維持できれば、という行があるが、整形外科が2人体制で頑張っておられることで確保できている収益であり、今後の医師確保が前提である。中心的な外科等の収益が徐々に縮小傾向にあること等を考えると、病院経営全体としては徐々にマイナス傾向で、脆弱な状況であると思われる。これを前提として経営はかなり厳しいということ認識する必要があるとする。
- ・報告書42ページ⑦中14億円以外にも、実際に修繕工事を実施しようとする、医療機能が落ちるため、それを補うコストもその後のメンテナンス費用も掛かってくるものとする。
- ・報告書42ページ⑥の返済可能であるという部分について、医師確保に支えられた平成26年度が黒字であったことを前提としているが、今の好況の継続は不確実性が大きい、という認識が必要ではないかと考える。新病院に展開していくという前提で、院内の医師や看護師、職員の士気が維持され、また大学からの医師の派遣も確保できていると思われるが、その前提がなくなると一気に体制が崩れる可能性があるとする。
- ・野洲病院は、民間病院でありながら、市に財務的な部分を依存し続けてきた。また、最近まで、市の特別職や市議会議員等が理事として経営に参画していたということであり、これらのことが、自立した病院経営・運営のマネジメントシステムの構築が阻害されてきた一つの要因ではないかと考えられる。
- ・これまでの経営の実績を踏まえると、現状の経営体制のままでも今後も公的支援を継続することが根本的解決に繋がるとは考え難い。

3. まとめ

今回、「野洲病院支援継続可能性調査」報告書を基に、各課題について検証・評価を行った結果、現野洲病院については、医療リスク管理等に多少の課題はあるものの、人材とそのマインドに支えられて医療機能は全体的に遜色なく、地域医療連携方法等において高いレベルを保っていると評価します。

しかし、野洲病院の施設は狭隘さ老朽化ともに顕著で不具合も多い状態であり、また、構造及び機能上、耐震工事の実施が困難な上、制約の多い現在地での建替えは難しく、敷地の拡大も極めて困難な状況です。

これらのことは、医療の機能や患者の安全に関わる根本的な課題ですが、野洲病院の財務及び資産状況から判断して、この課題の解決に要する資金を自力で調達されることは困難であると見受けられます。さらに、野洲病院の今後の経営見通しについても、平成26年度の収支は大幅に改善しているものの、これは、新病院に展開していくことを前提として、一部の診療科（整形外科等）で医師が充実した成果であることから、今後も無条件で担保されるものではないと考えます。

今日までの野洲病院への財政支援は、同院の地域医療への貢献度に照らせば、対症療法的

には一定の役割を果たしてきたと考えられます。しかし、いくつかの不明瞭な運用に拠ってきた上、市の支援が実際に適用・充当された病院の施設や設備の現状、財務や経営の実態をその果実として評価した場合、今後も野洲病院を確実かつ安定的な中核的医療機関として存立させることに結実したとは言い難い状況です。

よって、市が選択すべき中核的医療機関の確保政策として、今後、市から野洲病院に対しての財政支援を継続することは、妥当であるとは評価し難いと結び、本委員会からの提言といたします。

野洲病院支援継続可能性評価委員会 委員名簿

区 分	所属・団体など	委 員	備 考
学識経験者	京都大学大学院医学研究科 医療経済学分野	教授 今中 雄一	委員長
	立命館大学 理工学部 建築都市デザイン学科	教授 及川 清昭	
専門的な知識 を有する者	益川総合法律事務所	弁護士 原田 未央子	
	梅山公認会計士事務所	公認会計士・税理士 田中 正志	

(順不同、敬称略)

【委員会開催経過】

第1回 平成28年2月18日(木)

- ・野洲病院支援継続可能性調査の結果報告と検証、評価

第2回 平成28年3月14日(月)

- ・野洲病院支援継続可能性に関する提言の検討、確定