

平成 28 年 11 月 22 日

要 望 書

全国自治体病院開設者協議会
公益社団法人 全国自治体病院協議会
全国自治体病院経営都市議会協議会
全国知事会
全国都道府県議会議長会
全国市長会
全国市議会議長会
全国町村会
全国町村議会議長会
公益社団法人 国民健康保険中央会

はじめに

本日、自治体病院全国大会を開催し、地域に必要な医療を公平・公正に提供するために自治体病院が取り組むこと、そのために必要な施策について検討・協議を行いました。国及び関係機関への要望については、平成 28 年 5 月 17 日付けで要望書を提出していますが、平成 29 年度の国の予算編成の検討に当たって、特に講じられる必要がある事項について要望いたします。

東日本大震災から 5 年 8 カ月が経過し、平成 28 年度から、復興の新たなステージとして復興・創生期間に入りました。関係者のご尽力により復興に向けた取り組みが続いております。本年度も新築移転等により再建される病院がある一方、いまだ再建途上にある病院がある等、必要な医療が十分に確保されている状態ではありません。

また、今春発生した熊本地震では甚大な被害が生じました。関係者のご尽力により復旧・復興に向けた取り組みが続いておりますが、いまだ、必要な医療が十分に確保されている状態ではありません。

いずれの被災地においても一日も早い復興が望まれるところであります。

全国の自治体病院は地域医療の最後の砦として、都市部からへき地に至るさまざまな地域において、行政機関、医療機関、介護施設等と連携し、地域に必要な医療を公平・公正に提供し、住民の生命と健康を守り、地域の健全な発展に貢献することを使命としております。地域住民の命と健康を守ることが地域の担い手を地域に定着させるための基本であり、そのためには、とりわけ、地域において救急、小児・周産期等の医療を確保することは論を待たないところです。現在、進められている地方創生の要は地域医療と教育であり、自治体や自治体病院の役割は益々高まってきているといえます。

「地域医療構想」は既に策定されつつあり、今年度末までにはすべての都道府県で策定されることとなっており、医療制度改革が具体化・本格化しています。

しかしながら、この改革が、医療費抑制を強調する余り、患者中心の医療から離れたり、医療現場の気概を失わせたりするものであってはなりません。

国においては、その実現に向けた具体的方策について、地域医療構想は病床削減を目的としたものではなく、地域の医療ニーズに対応するためにどのような医療提供体制を構築するかという、その本旨に即して協議が行われるよう積極的な支援を行うことが期待されています。

そうした中、自治体病院では、へき地・離島はもとより、地域における拠点病院等にあっても医師が不足しております。とりわけ、救急医療や小児科、産科、外科、整形外科、麻酔科、精神科などは深刻であり、地域医療の確保もままならない状況です。医師の地域偏在、診療科偏在、医師不足による病院勤務医の労働過重、看護師不足等は深刻な状況にあり、その対応は喫緊の課題となっています。

また、自治体病院がその役割を担い、地域医療構想・地域医療ニーズに対応するためにも、現在検討が進められている新専門医制度が地域医療の確保に支障を来さないような、制度設計・運用が必要です。

これらの課題は、開設者である首長と病院、都道府県の取り組みだけで改善することは困難であり、国レベルでの実効性ある施策が不可欠であります。

平成 28 年度診療報酬改定では、本体は 0.49% (498 億円) プラスとなりましたが、実際は薬剤や材料等に関する制度改革等で 1,495 億円のマイナス、ネットではマイナス 1.31% となりました。前回の実質 1.26% マイナスに引き続きマイナス改定となっており、大変厳しい改定率でありました。

全国自治体病院協議会の「平成 28 年度診療報酬改定影響率調査結果(第 1 報)」によれば、平成 28 年度診療報酬改定が会員病院の平成 28 年 4 月から 6 月までの診療収入に与えた影響率は▲1.7%から▲1.9%の範囲でした。経過措置期間内(平成 28 年 9 月 30 日まで)にも関わらず、既にマイナスの影響を受けており、大変厳しい内容であったことから経過措置終了後の影響が大変危惧されます。

国民が、居住する地域にかかわらず国民皆保険制度の趣旨に沿って等しく適切な医療が受けられる体制を整えるためには、人的、物的、財政的な面での公的な支援が必要であり、2025 年以降の超高齢化社会に向けて、国、地方自治体、医療関係者が力を合わせ、このことを踏まえた適切な医療提供体制が確保できるよう、ここに要望いたします。

1. 東日本大震災及び熊本地震の被災地における医療提供体制の確保

1) 東日本大震災の被災地について

①被災した医療機関の復興に向けた継続的な支援

被災した医療機関の復興に当たり、未だに労務費や建設資材等の高騰が続いていることから、被災地における復興計画期間を通じて安定した財源の確保を図ること。

②被災地における医療従事者の確保

地域の医療機関の復興に向け、長期的かつ継続的に医師や看護師等の医療関係職員を確保することが重要課題であり、また震災による心のケアをはじめとした新たな医療ニーズも生じていることから、医療従事者の確保に対して支援を行うとともに、財源の確保のため、「地域医療再生基金」について、交付年度間の柔軟な運用と更なる延長を図ること。

2) 熊本地震の被災地について

今春発生した熊本地震では、地域の中核的病院の施設・設備に大きな被害を生じ、医療機能が停止したため、現在、再開・復旧のための施設・設備の整備が急務となっている。ついては、医療提供体制を確保するために必要な財源を確保すること。

2. 地域医療構想及び医師確保について

「病床機能報告制度」と「地域医療構想」が相俟って推進される医療機能分化・連携に対応して、医療機関は効率的かつ質の高い医療提供体制の構築と地域包括ケアシステムの構築に努めなければならない。

さらに、精神病床は、在宅医療とともに二次医療圏での取り組みが不可欠である。

病床の機能分化・連携、在宅医療・介護の推進と地域における医師、看護職員等の確保、勤務環境改善の推進等の一連の改革の中で、地域において、自治体病院は中心的役割を果たしながらその運営に当たってきている。

このため以下の事項の速やかな実行を図ること。

1) 自治体病院は、救命救急などの高度急性期や中山間地域の回復期など、地域医療において重要な役割を担っており、「地域医療介護総合確保基金」においては、官民の公平に配慮しつつ、民間病院のみならず、自治体病院が十分活用できるようにすること。また、医療に携わる人材の確保に係る事業を中心に既存

財源による事業を廃止して、基金事業への振り替えがなされているが、深刻な医師・看護師不足を解決し、地域医療を維持していくため、安易な事業廃止は行わず、消費税の引上げの際には、消費税の引上げ分を新事業の予算として確保すること。

2) 「地域医療介護総合確保基金」においては、地域ごとに課題が異なっており、それぞれの地域の実情に応じた創意工夫が必要になることから、予算配分に当たっては施設設備整備事業に偏重することなく、各都道府県の要望を反映させること。また、事業区分間の額の調整を柔軟にできるようにすること。

3) 医療法の改正では、超高齢社会に対応した医療提供体制の実現に向け、病院・病床の機能再編を進め、これまでの「病院完結型」の医療から、地域全体で治し生活を支える「地域完結型」の医療への転換を提示している。

このうち、限られた医療資源を有効に活用する観点から、病床の機能分化・連携の推進を図ることは重要であるが、医療機能の転換への対応に関し、自治体病院に偏重した対応とならないよう国として都道府県に対する助言を的確に行うとともに、機能転換によって自治体病院の経営に影響を及ぼすことのないよう財政支援策を講じること。

4) 地域医療構想に基づき病床の機能分化・連携を図るためには、不足している回復期機能を充実させる必要があり、地域包括ケアシステムを推進するため、各医療機関、地域の実情に応じた病棟整備が進められるよう必要な対策を講じること。

5) 医師の地域偏在、診療科偏在を解消するために、需給調整に必要な開業規制と診療科ごとの医師数規制について導入を検討し、専門医師数の制限や一定期間医師不足地域への勤務の義務付けなどを講じ、医療提供体制の均てん化施策を早急に実行すること。

6) 病院勤務医の過酷な勤務実態を踏まえ、労働過重の改善について、引き続き国民が安心できる良質な医療を提供するための医師数を確保するため、診療報酬の抜本的見直しを含む、適切かつさらに充実した施策を講じるとともに、夜間救急へのいわゆるコンビニ受診を抑制するため、かかりつけ医療機関への受診などにより救急医療を確保し、また勤務医の負担軽減につながるよう各種媒体を活用して国民に対して継続的かつ強力な周知を行うこと。

7) 医師不足を解消するに当たり、女性医師が出産、子育てなどで休職後復帰するための働きやすい環境整備を図ること。

3. 新専門医制度について

平成 29 年度から始まる予定とされていた新専門医制度においては、専門研修基幹施設は大学病院や都市部の大病院に限られ、専攻医の都市部集中がさらに進み、医師の地域偏在を増幅させ、また、指導医や症例数などの条件が整っていても地域や病院規模によっては、専攻医の確保が困難となり、地域医療が崩壊することが危惧されている。

制度面においては、専攻医の研修中における身分保障の制度設計がなされておらず、就労条件の悪化につながりかねない。さらに、症例を経験するために短期間で居住地が変わることもあり、特に増えつつある女性医師においては、結婚・子育てなど人生設計にも支障を来す可能性が極めて高い。

新制度の開始は 1 年間延期され平成 30 年度からとなったが、医師の地域偏在懸念を解消する具体策は決まっておらず、その対応は喫緊の課題となっている。

したがって、新専門医制度は、これらの問題を解決した上で、地方にバランスよく若手医師が配置されるような仕組みとし、地方勤務の促進を図られるなど、勤務医の地域偏在、診療科偏在が是正されるよう進めること。

については、厚生労働省の社会保障審議会・医療部会及び「医療提供体制における専門医養成の在り方に関する専門委員会」での審議等を十分踏まえるとともに、新専門医制度により、医師の診療科偏在や地域偏在が助長されないか、国が責任をもって検証し、必要な対策を講じること。

地域包括ケアシステムを構築・推進するうえでの総合診療専門医の役割は重要であり、公益社団法人全国国民健康保険診療施設協議会と公益社団法人全国自治体病院協議会が認定している地域包括医療・ケア認定制度の活用を図ること。

4. 医療事故調査制度について

昨年 10 月から医療事故調査制度が運用されたが、WHO ドラフトガイドラインでいうところの非懲罰性、秘匿性、独立性といった考え方に整合的な運用を引き続き堅持されたいこと。

また、この制度の趣旨が国民に正しく伝わるよう適切に周知を図ること。

5. 医療機関に対する消費税制度の改善について

平成 26 年 4 月から消費税率が 8% になり、消費税分の診療報酬は考慮されたが、基本診療料を中心とした上乗せであり、実際に支払う消費税額に応じたものではないため、診療報酬の上乗せによる対応が続けば、損税負担が継続することとなり病院経営に深刻な影響が及び、医療提供体制の維持が困難になることが懸念される。

医療機関に対する消費税の「補填」について、全国自治体病院協議会の「平成 26 年度診療報酬改定影響率調査結果」によれば、消費税対応 3% 分の仕入れに係る消費税負担と診療報酬上の上乗せ部分を比較した結果、いわゆる補填率の平均値は一病院当たり 80%、全体の金額ベースでは 69% であり十分ではない。そもそも過去の 5% 分については、これまでの診療報酬改定を経て、減額、包括化等の措置がとられてしまっている。

また、消費税が 5% 課税の際に調査したところ、500 床以上の病院では 3 億円以上の損税が発生している。

それは、病院が医療機器や薬品、診療材料を購入する際には課税されるが、患者に転嫁できず、控除対象外消費税（損税）が生じる結果である。特に自治体病院は職員数を抑制せざるを得ず、外部委託が多くなっているため、損税負担が大きい。外部委託が多い自治体病院は、損税負担が大きくなっており、自治体病院の経営を一層圧迫している。

については、診療報酬によって措置されている額を超えて医療機関が負担している仕入税額相当額について、これを控除し、もって還付ができる税制上の措置を講じること。

6. 精神科医療について

1) 急性期入院医療および措置入院・医療保護入院等の非自発的入院医療については、質の高い入院医療および退院後の適切なフォローアップが重要であり、高規格の精神科病棟に入院先を限定するべきである。この分野においては、精神科特例（昭和 33 年厚生省事務次官通知等）を廃止して施設基準と医療費給付を一般病床並みとすること。

2) 自治体病院精神科は、災害精神科医療、司法精神科医療、重度・慢性期の医療、児童・思春期精神科医療、重度依存症医療、身体合併症医療等の政策医療の中心的役割を担っている。これらの医療提供体制確保のためには診療報酬では担保できない多くの人員が必要である。そのための制度的支援を充実すること。

3) 高齢化が進み、認知症対策をはじめ精神科と一般科が協同した地域医療体制の構築が喫緊の課題である。深刻化している病院勤務医師の不足および医師の地域偏在に対する抜本的な対策を講じること。

7. 看護師等確保対策について

1) チーム医療を推進する上で、患者に寄り添い安全で質の高い看護を継続的に提供できるよう看護師等人材の確保、定着は必要不可欠である。卒後臨床研修制度による指導体制整備、短時間勤務導入や院内保育等の就労環境整備ならびに地域性や重症度、医療・看護必要度に応じた看護師等の確保と質の向上に対する諸施策等を、財政的支援も含め、早急かつ積極的に実行すること。

2) 看護職員需給見通しの策定に当たっては、入退院支援などの病院の機能分化・連携に対応した新たな需要や、都市部への偏在などの状況を的確に把握し、きめ細かな人材確保対策を推進すること。

3) 潜在看護職員の復職支援のため、看護師等免許保持者のナースセンターへの届出制度が創設されたが、医療関係者のみならず広く国民に周知することにより制度を実効あるものとする。

4) 医療が高度化、専門化する中で、高い水準の知識と技術を有する看護職員が求められており、所定の研修を受講した看護師の配置が、多くの診療報酬の要件となるなど質の高い医療に直結している。

しかし、地方においては研修機会が少ないため、長期間、遠方での研修派遣をせざるをえず、職員個人、医療機関ともに負担が大きいものとなっている。

については、地方における研修機会の増大を図るため、教育体制の整備及び実施に対する財政措置を含めた養成教育への支援施策の実施について、早急な対応を行うこと。

5) 2025 年に向け、在宅医療を推進していくに当たり、看護師の特定行為に係る研修制度においては「在宅・地域」分野で必要とされる研修実施の推進を図ること。

また、制度の推進のため指定研修機関に対し、研修の実施区分数や受講者数に応じた補助金の充実を図ること。

8. 薬剤師確保対策について

病院等においては、チーム医療の推進や病棟薬剤業務の展開、さらには高齢化社会に伴う在宅医療患者への薬剤管理指導など薬剤師の需要が拡大しているが、大手調剤薬局やドラッグストアの多店舗戦略等により、特に地方の自治体病院においては薬剤師の確保が著しく厳しい状況であるため、国においては診療報酬の見直しを含めた適切な薬剤師確保対策を早急に講ずること。

9. 財政措置等について

病院事業にかかる地方交付税措置については、厳しい財政の状況下で、自治体病院が担う小児医療、救急医療、精神科医療、へき地医療、高度医療、周産期医療等不採算部門や医師確保に配慮し、段階的に増額されてきており、昨年度からは建設改良に係る交付税措置が拡充されたところであるが、自治体はなお多額の負担をしており、社会経済情勢の動きに即してその所要額を確実に確保するとともに充実を図ること。

医療・介護サービスの提供体制改革や公立病院改革においては、例えば、地域医療の実状に応じた病床機能の強化にも対応できるよう地方交付税措置等による支援を柔軟に行うこと。

また、医師確保困難地域に対する財政措置の拡充を図ること。

10. がん医療提供体制の充実について

高度急性期の医療機能の強化において、特に国民の2人に1人が罹患する「がん」の医療提供体制の充実が重要である。

とりわけ粒子線治療は生活の質を維持する効果に優れ、小児腫瘍に対する陽子線治療や切除非適応の骨軟部腫瘍に対する重粒子線治療が平成28年度診療報酬改定において公的医療保険適用となったところである。個人の経済的負担を軽減し、粒子線治療を望む多くの人が治療を受けられるよう、有効性や安全性など適正な医療の提供と認められた粒子線治療については、早期に公的医療保険を適用すること。

また、建設費の大きい粒子線治療施設については、がん対策推進基本計画に関する議論において、粒子線治療の集約化も検討されていることから、地域ごとの必要施設数など全国的な配置のあり方を検討し、過剰整備とならないよう調整を行うこと。

11. 医療分野における ICT 化の推進について

医療・介護情報の共有化と積極的な活用を図り、円滑な医療・介護連携を実現するための ICT ネットワークシステムの構築を進めることとされているが、平成 28 年 1 月から「マイナンバー制度」や「全国がん登録制度」の運用、平成 28 年度診療報酬改定では DPC データ提出を要件とする病棟の拡大等、官民を問わず、医療機関に求められる ICT を活用した医療連携や医療に関するデータの収集・利活用の推進が求められている。昨今、医療情報処理に係る費用は増大する一方である。そこで医療分野における ICT 化の積極的推進については、国の標準化により医療機関での負担を最小限に抑えつつ、診療報酬をはじめとした必要な財政措置の拡充を図ること。

おわりに

全国の自治体病院は、医師不足などの厳しい環境においても、住民生活に不可欠な医療を適切に提供するために懸命に努力を続けております。今後一層進展する高齢化に対しても、関係者と連携の上、地域医療を守る気概をもって医療を提供していく所存であります。

今般の地域医療構想等の改革により、都道府県の役割が一層大きくなりますが、依然として国が果たす役割は制度整備や所要財源の確保など、基本的かつ重大であります。

国においては、以上 11 の事項について早急に取り組んで頂くよう強く要望いたします。