

# 海外のセーフティネット 事業体から学ぶこと

キャノングローバル戦略研究所 研究主幹 松山 幸弘

社会保障・税一体改革の議論では消費税率引き上げによる追加財源確保に加え、医療・介護・福祉サービス提供体制改革のキーワードとして地域包括ケアシステムが掲げられている。地域包括ケアシステムとは、約30分以内にかけてつけられる圏域において医療、予防、介護、生活支援等の基礎的サービスを品揃えして提供する仕組みのことである。このように社会保障の追加財源確保と地域包括ケアシステム構築は、他の先進諸国でも最重要政策課題になっている。そこで本稿では、海外のセーフティネット事業体の類型を示すことで、わが国で地域包括ケア提供の核になる事業体のありべき姿のヒントを探求することとしたい。

## ① 調整機能を担う組織

カナダでは財源確保とサービス提供体制が「公」中心である中で、地域包括ケアシステムの設計については州政府に権限が与えられている。例えば首都オタワのあるオンタリオ州は、2006年に地域ヘルスシステム統合法を制定した。それまでは、医療・介護・福祉サービスを担う施設がバラバラに経営されていた。その弊害を是正するため人口1,340万人（2011年）の州内を14地域に分割、LHIN（Local Health Integration Network）と略

称される非営利事業体を設置した。LHINの役割は、病院、診療所、介護施設など地域包括ケアに参加するすべての事業体が効率的に連携することを指導することにある。そのために、231億カナダドル（約1兆8,000億円：2012年度予算）の財源配分をはじめとする強い権限がLHINに与えられている。

英国の場合は、この調整機能を担う組織を政府から独立した非営利事業体ではなく地域行政機関として設置している。その組織の名称はPrimary Care Trust（以下PCトラストと略す）であり、人口5,220万人（2010年）のイングランド地域に151機関ある。PCトラストの役割は、医療提供者を一次医療提供者と二次医療提供者に区分した上で医療提供を契約委託し診療報酬を支払うことにある。オンタリオ州のLHINが自らサービス提供することがないのに対して、PCトラストは病院外サービスを幅広く直接提供することも行っている。PCトラストも担当地域内における財源配分、投資のあり方に強い権限を有している。

この地域包括ケアで調整機能を担う組織は、わが国においても設置されている。地域包括支援センターがそれである。同センターは包括的支援事業等を地域において一体的に実施する役割を担っ

ており、設置責任主体は市町村とされている。包括的支援事業とは、介護予防マネジメント、総合相談・支援、権利擁護、包括的・継続的ケアマネジメント支援であり、急性期ケア等は地域包括ケアの枠の外に位置付けられている。これは、地域包括支援センターが担当する人口が1万人程度とオンタリオ州LHINの約100万人、英国PCトラストの約35万人に比べて著しく小さいことの反映でもある。

また、LHINやPCトラストが財源配分権限に裏打ちされてさまざまな医療・介護・福祉サービス事業者を動かすことができるのに対して、地域包括支援センターには強制力がない。わが国の場合、病院、診療所、介護施設、福祉施設等の設置者が多種多様でサービス提供体制が細かく分断されている。同一地域内にある国公立病院や国立大学附属病院の間ですら、地域住民ニーズとのミスマッチ解消のための協力関係を築くことができていない。地域包括ケアは、高齢化がピークを迎える2025年の医療・介護・福祉提供体制の目標を政府が示したにとどまり、その実現が法律で義務付

けられているわけではない。したがって、全国津々浦々で地域包括ケアシステムを構築するためには、調整機能だけではなく医療・介護・福祉サービスを自ら提供する大規模セーフティネット事業体を多数創り出す必要がある。

## ② 地方独立行政法人(州政府と一体型)

大規模セーフティネット事業体として各国にみられるのが、地方独立行政法人を経営形態とするものである。例えば、カナダのブリティッシュコロンビア州は、人口457万人（2011年）の州内を5地域に区分し、Health Authorityという名称の事業体を設置している。Health Authorityの役割は、担当地域で住民が必要とするケアサービスを民間施設とも協力しつつ提供することにある。また、個々のHealth Authorityで別々に行うより州内で一元管理した方がよい共同購買業務や高度医療については、別の事業体を設置している。この6法人の合計事業規模は111億加ドル（約8,700億円：2010年3月期）であり、その財源は州政府予算と一体となっている。

オーストラリアは、このブリティッシュコロニア州に類似した仕組みを全州で実施している。例えばシドニーのあるニューサウスウェールズ州は、州立の病院220、コミュニティヘルスセンター500、救急ステーション220に加え精神科、歯科、公衆衛生その他のサービス拠点を効率的に運営するため、Local Health Districtとよばれる地方独立行政法人を15設置している（図1）。同州の人口は724万人（2011年）、Local Health Districtの2011年6月期予算合計が164億豪ドル（約1兆3千億円）であるから、1法人あたりの担当人口約50万人、事業規模約11億豪ドル（約900億円）というイメージである。とりわけ都市部を担当するLocal Health Districtの事業規模は大きく、大学と共同で行っている臨床研究・教育機能も世界標準レベルである。民間病院や非営利福祉施設も当該地域を所管するLocal Health

Districtと連携せざるを得ない。その結果、オーストラリアでは患者情報共有や医療機関評価情報提供、インターネットを使った国民の利便性向上が格段に進んでいる。

この州政府予算と一体となった地方独立行政法人は米国にもある。そのうち最大のものがニューヨーク市のセーフティネット機能を担うThe New York City Health and Hospitals Corporation（略称HHC）である。HHCは、病院11、重度介護施設4、大型診断治療センター6、診療所70を運営する支出額73億ドル（約5,900億円：2011年6月期）の事業体である。HHCで診療を受ける患者は約130万人の低所得者であり、うち48万人が無保険者である。そのため州政府とニューヨーク市からの補助金が不可欠だが、財政難から最近補助金が滞りHHCは債務超過に転落、その存続が危ぶまれている。

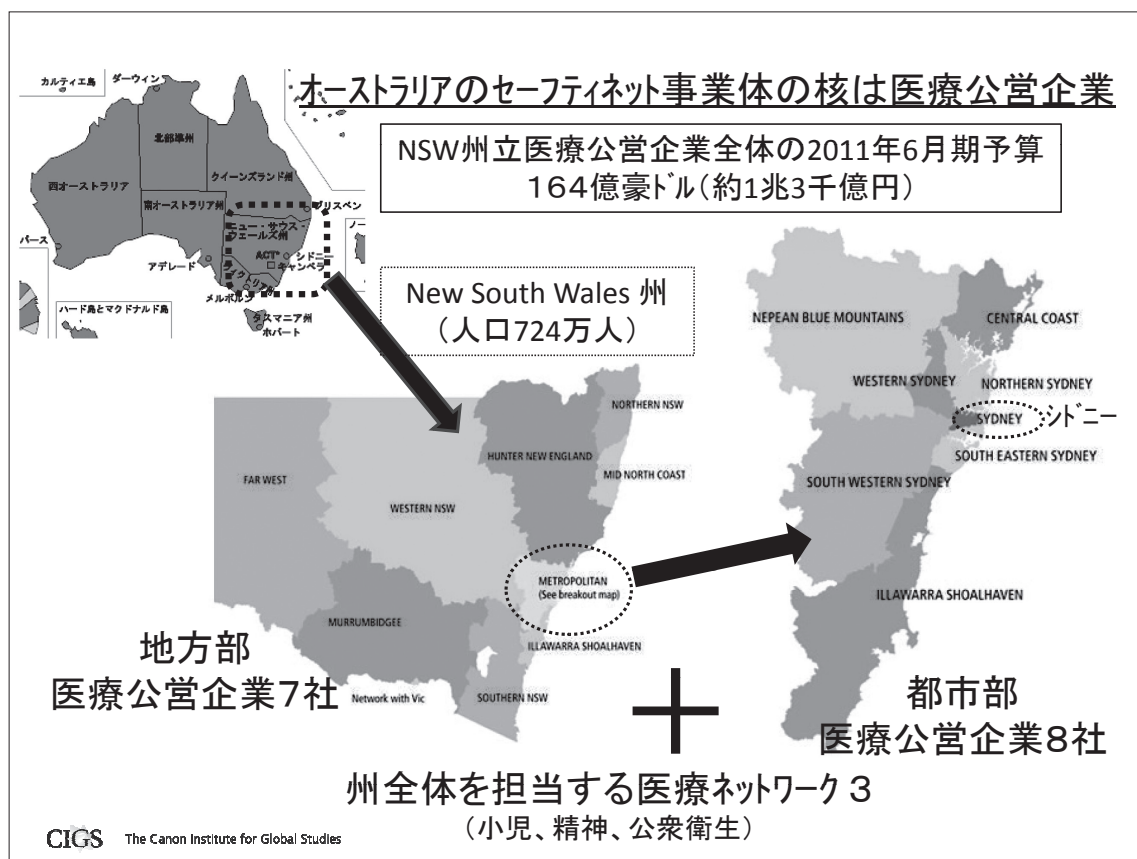


図1 ニューサウスウェールズ州の例

③ 地方独立行政法人(州政府から自立型)

このHHCとは対照的に、米国には補助金より大きな地域貢献拠出を行い州政府を助けている地方独立行政法人も存在する。その具体例が、フロリダ州のサラソタ郡公立病院区である(図2、3)。フロリダ州は、各公立病院区の補助金財源を地域住民が納める固定資産税とし、その税率決定権限を公立病院区に与えている。したがって、公立病院区の赤字が大きくなるほど固定資産税率が上昇するため、地域住民による公立病院区に対するガバナンスは厳しく、地域住民が医療介護施設建設を過剰に求めることもない。サラソタ郡公

立病院区は、病院1、サテライト事業拠点13によりセーフティネット中核機能を果たしている。2011年9月期の業績は総収入584百万ドル(うち補助金44百万ドル)、経常利益58百万ドルであったが、驚くべきことにこれは慈善医療や地域プログラム支援などの地域貢献拠出83百万ドルを控除後の数字である。これは、サラソタ郡公立病院区が民間的経営手法を徹底追求し日夜経営改革に尽力している成果と言える。その結果、同公立病院区が病院債発行に際して州政府保証を求められることもなく、州政府をセーフティネット事業体の経営リスクから解放することができている。



図2 フロリダ州サラソタ郡の例

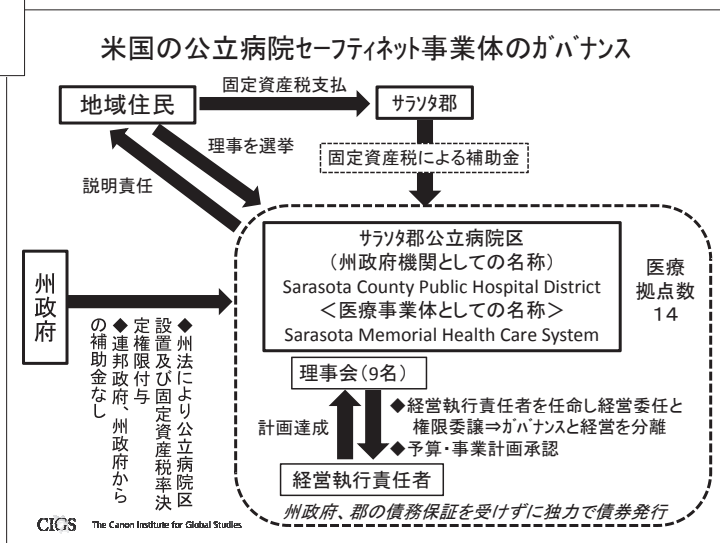


図3

#### ④ 純民間広域事業体

米国には、サラソタ郡公立病院区のように州政府から自立した地方独立行政法人が目標にしている純民間のセーフティネット事業体が約500存在する。その中で経営力がトップと評価されているのがバージニア州ノーフォークに本部を置くSentara Healthcare（以下センタラと略す）である（図4）。センタラが事業展開しているのは、ノーフォークを中心に半径130kmの地域であり、ノースカロライナ州北部にも及んでいる。また、ワシントンDCに近いバージニア州北部の中小規模の純民間セーフティネット事業体から合併を申し込まれた結果、その活動地域がさらに拡大しつつある。センタラは、そこに病院11、外来センター16、各種療法センター23、介護施設7、介助付き居住施設3、フィットネスセンター2、医療スタッフ教育機関3、癌研究所など100以上の事業拠点を最適配置している。しかも、患者情報が医療チームにより何時でも何処でも共有され、

地域住民が自宅パソコンやスマートフォンから診療録閲覧、予約、簡易健康相談、投薬管理サービスなどができるようになっている。

センタラは、地域住民全体の共有財産である。仮にセンタラが売却された場合には、その売却金を基に財団が創られ地域住民のために使われる位置づけであり、売却代金が自治体や州政府、連邦政府に行くことはない。センタラのガバナンスは地域住民の代表16名とセンタラのCEO（最高経営責任者）1名の計17名で構成する理事会で行われている。センタラは、州政府と連邦政府から非課税優遇措置を受けている見返りに地域貢献拠出する義務を負う。センタラの2010年12月期の業績は、収入3,386百万ドル、営業利益190百万ドルであったが、この営業利益は慈善医療163百万ドルや地域福祉プログラム補助金などの地域貢献拠出を控除後の数字である。2009年12月期は、営業利益126百万ドルより慈善医療138百万ドルが大きかった。これは、センタラが免税額以上の地域貢献拠出を行っていることを意味する。

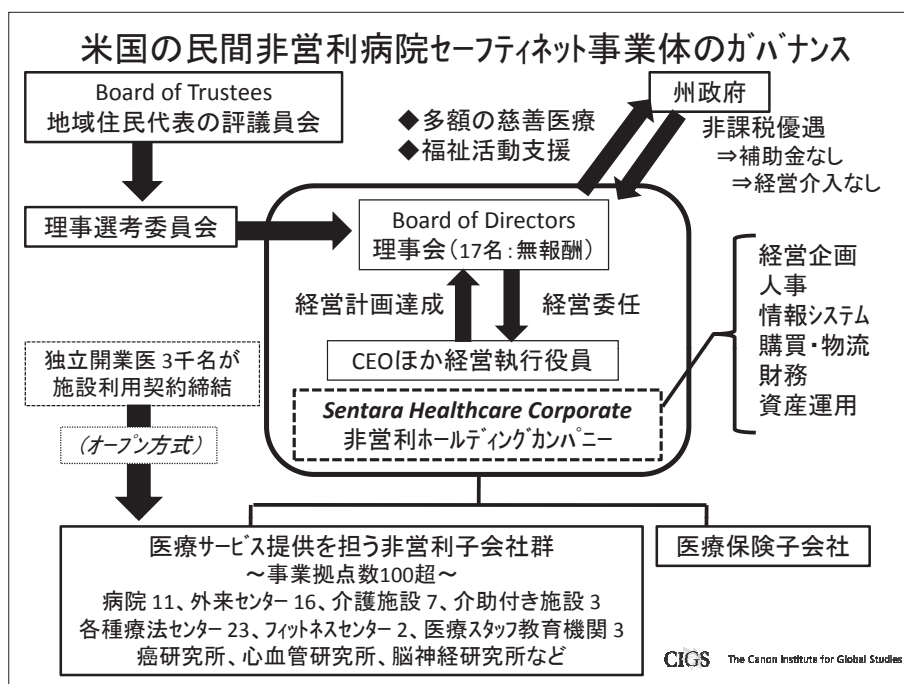


図4 バージニア州ノーフォークの例

⑤ 世界ブランドのメガ事業体

このような純民間セーフティネット事業体が大学と業務提携することで世界ブランドとなったメガ事業体が、米国には10前後存在する。その代表格がペンシルバニア州ピッツバーグに本部を置く University of Pittsburgh Medical Center (略称 UPMC) である (図5)。UPMCのガバナンスなど地域住民との関係はセンタラと同じである。異なるのは、UPMCが地元のピッツバーグ大学、カーネギーメロン大学と業務提携し一体運営されていること、その高い研究機能と医療水準に魅せられて世界中から患者、医師、科学者、企業、資金が集まる医療産業集積を形成していること、医療経営ノウハウを輸出していること、事業拠点数が400以上で収入100億ドル (2012年6月期見込み) と格段に大きいことである。

さらに、UPMCは営業利益を大きく上回る地域貢献拠出を毎期行っている。2010年6月期の営業

利益は232百万ドルだったが、地域貢献拠出は慈善医療218百万ドル、研究・教育244百万ドル、地域健康プログラム等101百万ドルの計563百万ドルである。しかも、教育拠出の中には貧困のため高等教育を受けることができない若者に対する支援金まで含まれている。そして、UPMCの最大の地域貢献はセーフティネット事業体として成長を続けることによる雇用創出である。ちなみに、ピッツバーグを郡都とするアレゲニー郡の失業率 (2012年3月6.7%) は、全米平均を常に約2ポイント下回っている。

以上のとおり、海外のセーフティネット事業体は、第三者によるガバナンスが確立し、規模が大きく当該地域の発展にとって不可欠の存在になっている。社会福祉法人、社会医療法人、国公立病院、国立大学付属病院などわが国のセーフティネット事業体の次なる改革にぜひ参考にしてもらいたいと考えるしだいである。

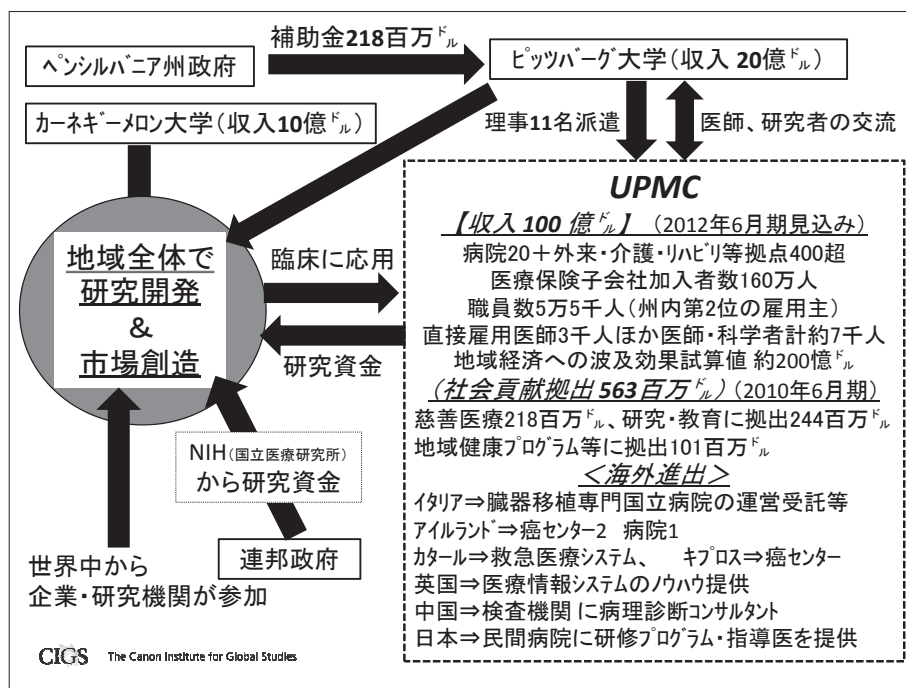


図5 ペンシルバニア州ピッツバーグの例