事例No.	1511
公表年度	R3
団体の属性	一般市
団体名	岐阜県恵那市

事例区分	公営企業

タグ	・病院事業 ・新たな政策手法の確立・活用 ・人材確保・育成

事例種類	指定管理者制度

事例内容・タイトル

住民と行政、医療人で創る地域医療の取組み
～市立恵那病院のあゆみと今後の展望～

出典

雑誌「公営企業」先進事例紹介（令和３年９月号）

先進事例紹介



住民と行政、医療人で創る地域医療の取組み
～市立恵那病院のあゆみと今後の展望～

市立恵那病院
公益社団法人地域医療振興協会

1．はじめに

我が国は急速な人口減少、少子高齢化に直面しており、この対応が喫緊の課題となっている。現在、各地域において魅力ある地域づくり、地方創生に懸命に取り組まれているところであるが、将来にわたり住民が安心して暮らすことができ、活き活きとした地域であり続けるためには、何よりも持続可能な地域医療の実現・確保が不可欠である。

しかしながら、我が国の地域医療は、医師の偏在、高齢化、後継者不足等による医師不足、看護師等の医療人材の確保の困難、人口減少に伴う患者数の減少等による厳しい経営状況など、地域医療を取り巻く環境は年々厳しさを増している。過疎化が進む地域では、閉院に追い込まれる診療施設も少なくない。これらの問題は、地域医療を守るべき立場にある公立病院等においても例外ではない。

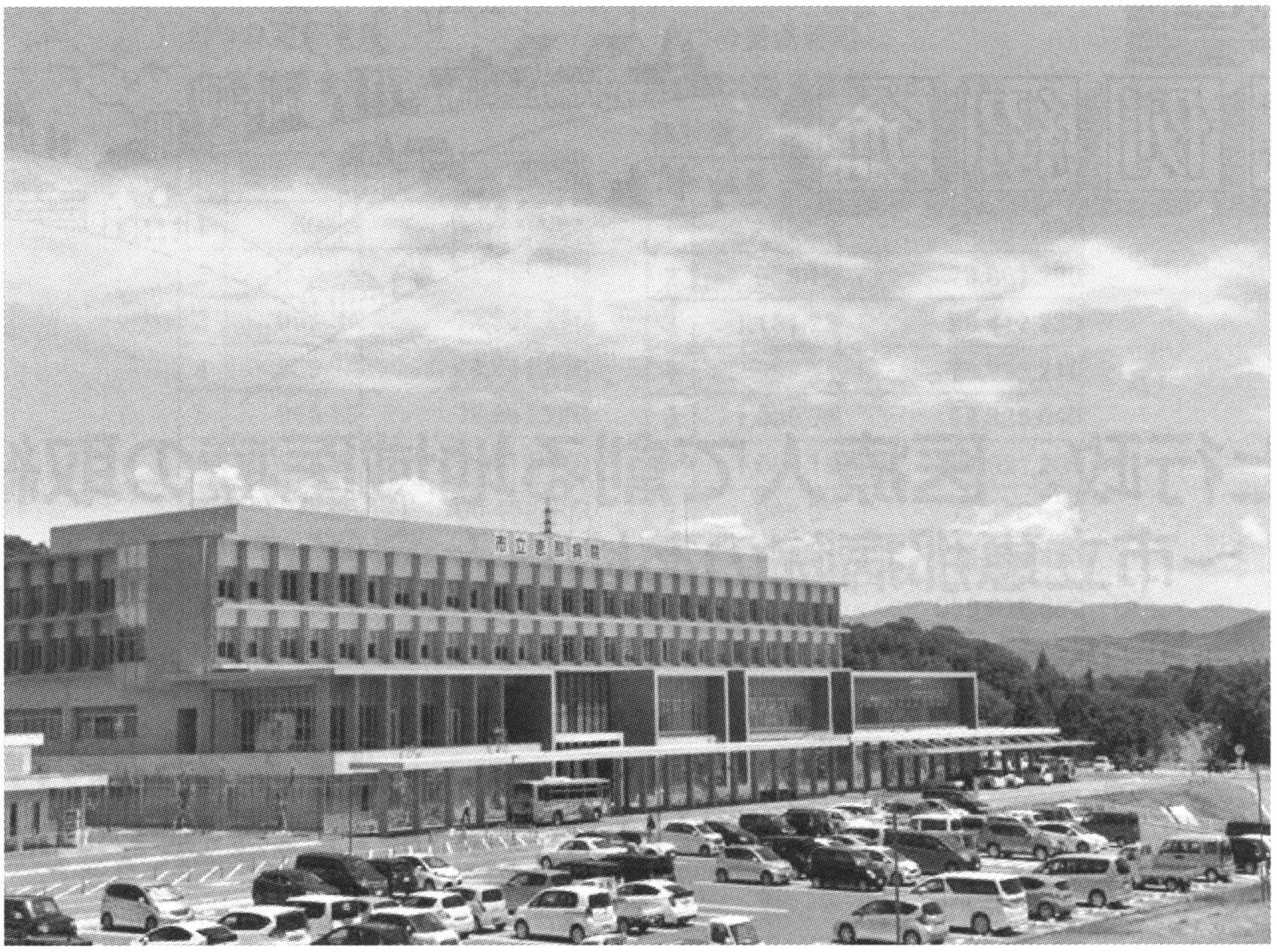
このような中、現在我が国では、中長期的な人口減少、少子高齢化を見据え、地域における適切な病床機能の見直し・再編、事業規模、経営主体の見直し等を推進しているところである。いつまでも安心して暮らしていける地域であり続けるためには、住民、行政、医療機関が一体となって地域の医療を守っていかなければならない。そのためには自らの地域の医療はどう在るべきかを皆で検討し、三者の理解・協力の下に、持続可能な地域医療を実現していく必要がある。

本稿では、岐阜県東濃医療圏で永く地域医療を守ってきた市立恵那病院と平成15年より20年近くにわたり指定管理者として同病院の運営を任されてきた公益社団法人地域医療振興協会（以下「協会」という。）の取組みについてご紹介することとしたい。

2．市立恵那病院の概要

本稿で紹介する市立恵那病院の開設者は、岐阜県南東部に位置する人口約５万人の恵那市で

写真１　市立恵那病院（現在）全景



ある。恵那市は名古屋市の中心部からおよそ60キロメートル、愛知県と長野県に隣接した、山紫水明の豊かな自然に恵まれた地域である。平成16年10月、旧恵那市と恵那郡の５つの町村（岩村町、山岡町、明智町、串原村、上矢作町）が合併し、新恵那市として誕生した経緯をもつ[1)]。医療圏としては、多治見市、瑞浪市、土岐市の東濃西部地域と中津川市、恵那市の東濃東部地域との５市からなり、面積は1,562.8km^{2}で県全体の14.7％を占める東濃医療圏に位置する。

市立恵那病院は、開設者である恵那市より協会が平成15年に指定管理者としての指定を受け運営している公設民営の医療機関である。現在、21診療科とともに199床の病床、うち51床の回復期リハビリテーション病棟を有する地域密着型の医療機関であり、救急医療やへき地医療支援を始め、産婦人科、血液浄化センター、腫瘍総合ケアセンター、健康管理センター機能を特徴とする恵那市の中核病院である。地域住民の声に真摯に耳を傾け、最適で安心・安全な医療を提供している中で、特に住民から要望の強かった当該地域での分娩を可能とする診療体制を構築した施設である。市立恵那病院の歴史は戦時戦後まで遡る。

３．市立恵那病院の歴史

市立恵那病院の前身である傷痍軍人岐阜療養所は昭和17年に開設された。傷痍軍人療養所は昭和20年に厚生省管轄となり国立療養所として体系化された。[2)] これに伴い傷痍軍人岐阜療養所は国立岐阜療養所に改称し、長期入院患者向けの国立医療施設として歩むこととなった。一方で、恵那市の地域医療は恵那市立国保病院が担っていたが、昭和42年に廃止となり、入院患者などは国立岐阜療養所に移された。恵那地域の医療をも担うことになった国立岐阜療養所は昭和45年には国立療養所恵那病院と改称された。

写真２　経営移譲に係る調印式



（右から協会理事長、恵那市長（当時）、東海北陸厚生局長ほか（当時））

国民医療の確保に大きな役割を果たしてきた国立病院・療養所であるが、運営に関する公共性と効率性の両立の観点から再編成及び合理化が進むことになる。「国立病院･療養所の再編成･合理化の基本方針」の中で、国立病院・療養所を取り巻く環境は変化し、都道府県の医療計画策定による医療供給体制の整備の進展等を鑑み、国立医療機関としてふさわしい役割を果たしていくことが必要であるとされた[3)]。その中で統廃合が行われ、継続運営とされた施設は国立病院機構の管轄となり、がん、精神、脳卒中、急性心筋梗塞及び糖尿病の５疾病並びに救急医療、災害時における医療、へき地の医療、周産期医療及び小児医療（小児救急を含む）の５事業を担う役割をもつ施設となった[4)]。一方で、地域住民の一般的医療の確保の役割は果たしているが、病床数、診療機能、診療圏等を総合的に勘案して国が直営するよりも他の経営主体が経営することが適当と考えられた施設については、経営移譲の対象とされた[3)]。これら再編成計画の中で、国立療養所恵那病院は平成12年度末までに施設廃止を含めた最終決定を行うよう厚生労働省により求められ、最終的に旧恵那市に移譲されることになり、恵那市に市立病院が設置されることとなった。恵那市にかつて存在し廃止された市立病院が、この移譲により再び設置されたことを補足しておきたい。

４．指定管理者制度の導入と経営努力

恵那市においては、施設の委譲を受けるに当たっては、直営ではなく、公設民営を念頭に経営形態について検討することとされた。

恵那市と恵那市議会は当施設の経営形態の在り方の検討を進める上で、国立の施設の統廃合に係る当時の先進事例であった国立療養所湊病院移譲後の共立湊病院（静岡県）、国立鯖江病

写真３　平成26年度　会長表彰



（前例右から３番目浅野恵那病院長）

院移譲後の公立丹南病院（福井県）、国立山中病院移譲後の山中温泉医療センター（石川県）など、協会が運営していた指定管理施設の視察を行い、協会の管理運営による医療の充実、経営改善の状況に着目した。恵那市と恵那市議会においては、これらの視察結果も踏まえ経営形態の検討を進められた結果、新しい市立恵那病院の運営については、指定管理者制度を導入し、公設民営による経営形態とすることを決定した。そして指定管理者には協会が指定され今日に至っているところである。

協会による市立恵那病院の経営は指定管理開始以来、令和２年度までの15年間、一年度を除き黒字決算を続けている。経営の健全性が高く、かつ地域医療の確保に重要な役割を果たしていることが評価され、平成26年６月には全国自治体病院開設者協議会及び公益社団法人全国自治体病院協議会から、自治体立優良病院として全国約900施設のうち受賞７施設の中の１施設として会長表彰を受けた。（同表彰は過去５年間以上にわたり黒字決算で経営の健全性が高く、かつ地域医療の確保に重要な役割を果たしている病院の中から総合的に判断されて選ばれたものである。）

５．住民、行政とともに歩む地域医療

恵那市は、第２次恵那市総合計画（平成28年度～令和７年度）の中で、「人・地域・自然が輝く交流都市～誇り・愛着を持ち住み続けるまち～」を、目指すまちの姿、すなわち将来像に掲げ、安心・快適・活力・担い手を理念とし、基本目標を定めている。特に基本目標の一つである住民の生命と財産を守ることに重点を置き、病院や診療所との連携など地域の医療体制を充実するとともに、急病やけがなどから命を救うことができる救急体制の充実を目指すとしている。これらは行政のみで進める計画ではなく、市民・地域自治区・企業・各種団体などの

様々な主体による目標達成に向けた施策や事業の連携・参画を見込んでいるが、それは恵那市の「人口減少対策」と「市（財政）の存続」を視野に入れている[5)]。

その恵那市と足並みを揃え、協会も医療を通じ地域の安心・安全に寄与すべく尽力を続けている。協会においても、まさに恵那市の総合計画にうたわれているのと同じく、目指す地域医療を「医療人､住民と行政が三位一体になって、担当する地域の限られた医療資源を最大限有効に活用し、継続的に包括的な医療を計画･実践･評価するプロセス」と定義した上で､「いついかなる時でも医療を受けられる安心を、すべての地域の方々にお届けしたい」という信念のもと、それぞれの地域で住民の声に真摯に耳を傾け、住民及び行政と連携して、医療を通し地域に貢献している。

協会による市立恵那病院の運営は平成15年の運営開始当初より、協会内の他の施設からの医師や看護師の派遣支援等(協会の支援システム)を受けながら医療人材不足を中心とする運営上の諸問題を乗り越え、病院機能を充実させてきた。

救急医療には特に注力し、当初救急車受け入れ台数は年間約600台であったところ、令和元年には年間1,670台、１日５台弱を受け入れるまでとなった。また回復期リハビリテーション病棟設置や訪問看護ステーションを開設し、急性期医療実施後の亜急性期、回復期の医療にも力を入れてきたところである。

６．新病院の開設と機能強化

こうした中、恵那市においては、市を取り巻く環境変化に対応した総合計画の見直しにおいて、医療機能の更なる充実等を図り持続可能な地域医療の実現を目指し、新病院の開設も念頭に検討を進めることとされた。検討に当たっては、平成22年度に、医療施設の再整備計画と地域医療を安定的かつ継続的に提供していける経営の在り方を市民レベルで検討する「恵那市公立病院等の在り方検討委員会」が設置された。当委員会は10か月間で８回開催され、恵那市13地域の意見を聴取するため、公立病院等の在り方フォーラムの開催、パブリックコメントの募集を行った。その中で､市立恵那病院(協会)は、医療機関として恵那市の推進する「健幸都市」のまちづくりにおいて果たす使命をさらに強く認識し、住民が「ずっとこのまちで暮らし続けたい」という思いに沿い､これを実現するため、新病院の開設に当たり、特に次の４つの機能を新設し、更なる医療機能の充実・強化を図ったところである。

１つは、安心して子供を産み育てることができる環境を整え、当地域の人口減少にも歯止めを掛けることができるよう、住民の産婦人科開設の強い要望に応え、新病院では新たに市内唯一となる「産婦人科病棟」を設置したことである。２つ目として「血液浄化センター」を新たに開設し、恵那市内の約130名の人工透析患者を対象に診療を行うこととした｡恵那市内では、高齢化など自分で医療施設まで通うことができない方が多いこともあり、民間を含め人工透析治療している患者は約50名のみであった。透析の導入や入院治療を含め、少しでも身近で治療できるよう、無料送迎ワゴン車の導入も行ったところである。３つ目として「腫瘍総合ケアセンター」（化学療法室）を設置し、がんと診断された時から患者の不安に寄り添い、いかなる段階においても患者のより良い生活を維持できるよう、がん患者を包括的にケアできるように

した。そして４つ目として「健康管理センター」を開設し、恵那市民に多かったがんや脳卒中、急性心筋梗塞、糖尿病、精神疾患の５疾病の早期発見と保健指導を充実させた。

住民や行政を交えて、多くの議論とコンセンサスを経た上で新病院が開院されたのが平成28年11月である。住民の声をできる限り反映することに重心を置いてきたが、特に住民からの強い意向が示された産婦人科の開設については、住民・行政・医療人が一体となって実現させた特徴的な取組みであり、全国的にも望む声が強いものであることから、改めて、次項で紹介したい。

７．多職種チームによる分娩体制の構築

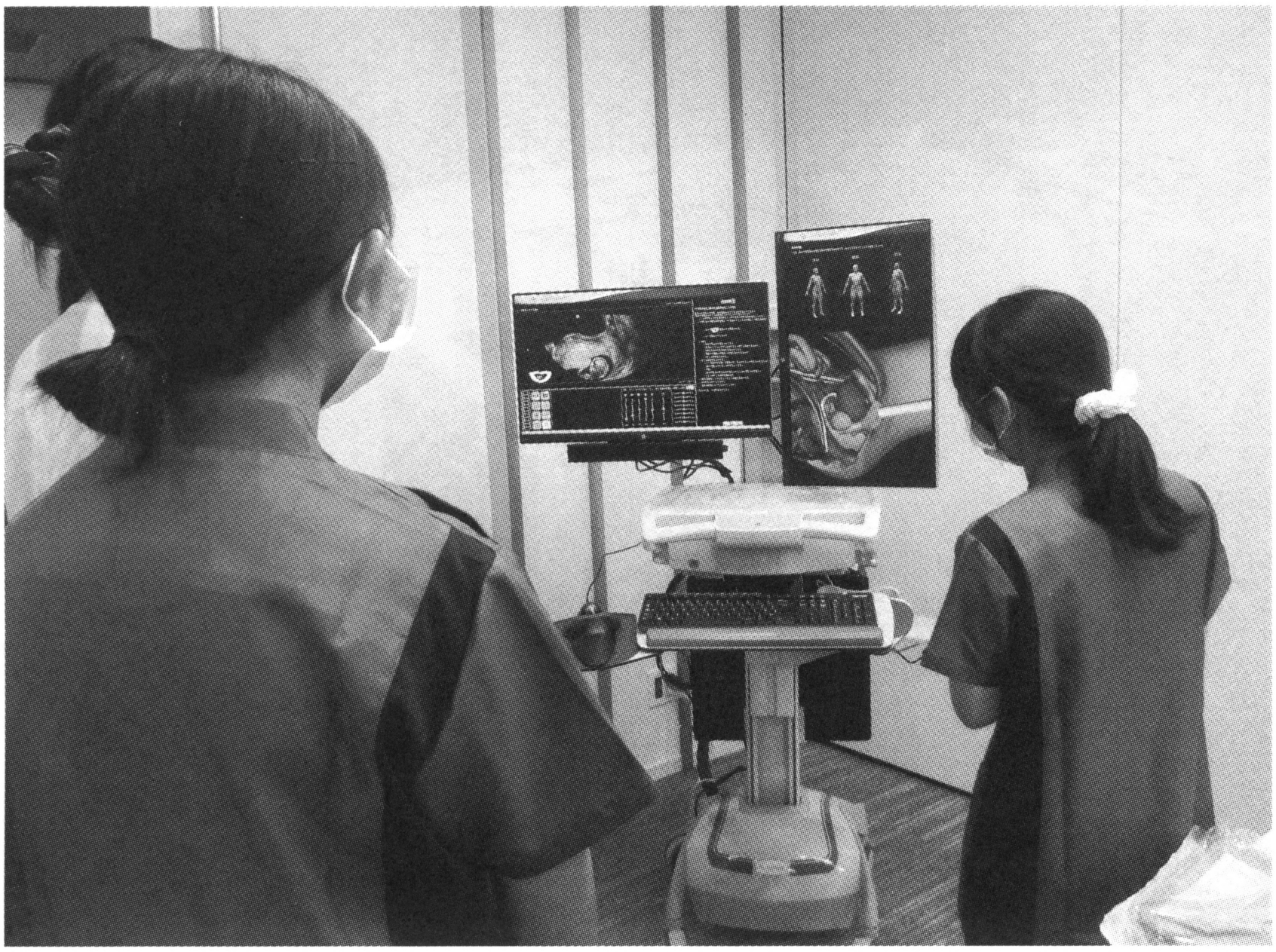
住民自らが生活する地域で出産し、周産期を安心して過ごすことを望む声は全国各地で多く聞かれ、関係する自治体などを通しその医療体制の実現を協会が要望されることは少なくない。一方で、産婦人科医の不足や偏在は日本各地で起きており、人材確保に難儀することに加え、助産師や看護師など多くのスタッフを抱える必要があるという経営的課題を鑑みると、医療機関が産婦人科機能を持つことには一定程度の人口規模がないと難しい。全国で80施設を運営し、幅広い人材ネットワークを持つ協会においてもそれは例外ではない。全国的に進行する人口減少下においては、新規開設のみならず現在運営している産婦人科でさえも維持できる地域も限られてくるのではないかと捉えている。

恵那市においても人口減少や少子高齢化、若者の流出が進む中で、2007年に市内唯一の産科医院が後継者不在により閉院した。住民は居住する恵那市ではなく隣接する中津川市や瑞浪市にてお産をせざるを得ない状況となった。住民の大きな負担を背景に、恵那市には住民から産科医院の存続を求め１万人以上の署名が届けられた。地域でのお産を可能とすることは住民の念願であった。

住民の強い要望と新病院計画の進行に併せ、協会は当地域での産婦人科の立ち上げのための検討を行なった。地域でも安心して生み育てられる環境とするには、医師を中心とした人材確保を含めて、安定的で持続可能な産婦人科の運営体制を構築する必要があった。従来の特定の産婦人科医の想いや力に依存する属人的な体制では、産婦人科を持続的に維持することは困難である。（ただし、産婦人科医自身の去就の意向の中には医師のキャリアプランだけでなく、過酷な労働環境や訴訟リスク等の医師が背負う負担も多く、一概に医師個人の考えだけでなく環境要因が作用していることは付け加えたい）。産婦人科を立ち上げ、それを維持していくためには協会としても組織的なバックアップとともに運営上の工夫をしていくことが必要不可欠であった。

これらの状況を鑑み協会が立ち上げたのが「総合診療産婦人科養成センター」である。前述した産婦人科医のみに頼る体制ではなく、妊産婦ケアや分娩も行うことができる総合診療医を育てそれを専門医（産婦人科）がバックアップという、チームで妊婦の健診と分娩を担うことを特徴とする体制である。総合診療医の育成とともに助産師のスキルアップを図りながら、産婦人科に関わる人材育成とその確保に努めることとし、それを実践する施設として市立恵那病院において平成29年に産婦人科チームを立ち上げた。市立恵那病院では自院での診療能力を評価し、対象とする分娩は低リスクから中リスクとするとともに、一定のリスクを超える症例

写真４　総合診療産婦人科養成センター（医療を支える人づくり）



は、より大きな県立病院などへ移送をする体制とした。お産に関わる総合診療医が１年も研修をすれば正常なお産に関われるようになる一方で、急変するリスクに備える必要があり、専門医や連携する総合病院のバックアップが安心・安全な診療体制となる。このチーム医療体制を立ち上げた初年度の年間分娩数は約200例弱であり、さらにその後順調に分娩数を伸ばしている。これらの取組みはスキルアップを図ろうとする外部の医療従事者にも注目されることとなった。さらに市立恵那病院が新専門医制度の産婦人科専攻医専門研修プログラムの連携施設として認定されたことで、その動きは加速した。市立恵那病院では、複数の産婦人科専門医と産婦人科専攻医が勤務しており、さらに定期的に総合診療医の産婦人科研修を継続して受け入れ、現在でも安定的な診療体制が維持されている。

８．更に地域課題に向き合う医療機関として

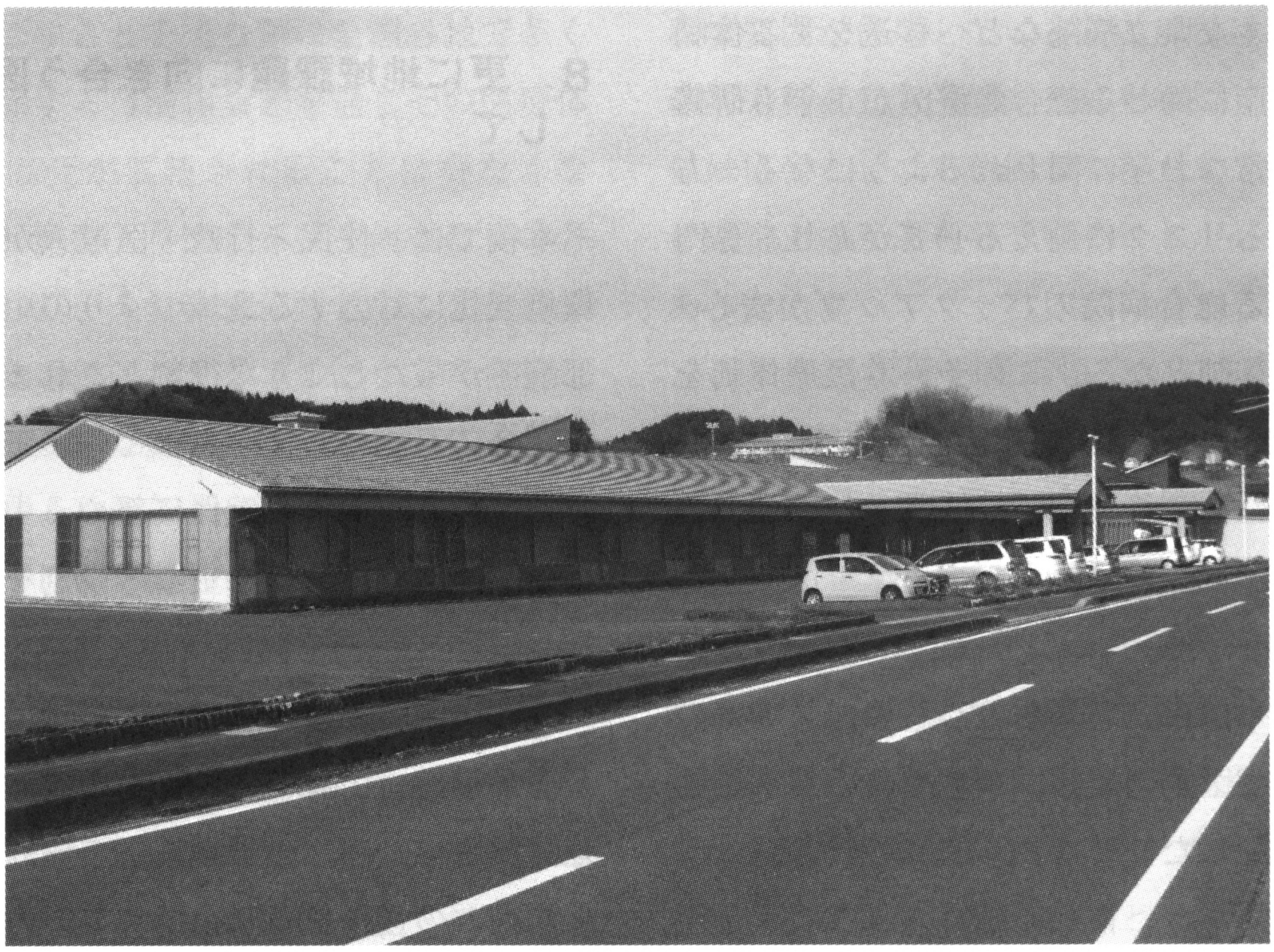
本稿では、住民・行政・医療人が一体となり環境変化に対応する地域づくりの中で、市立恵那病院が果たしてきた役割とこれまでの取組みを紹介した。そして恵那市との緊密な連携による地域の安心安全の確保に努める中で、市立恵那病院は地域において更なる役割を担うよう前進している。

恵那市との協議の上で、協会は平成29年度から恵那市内（山岡町）の国保山岡診療所（へき地診療所：無床）の管理運営を受託し、市立恵那病院との連携により当該地域での医療確保の役割を果たしている。平成30年度から恵那市内（明智町）の介護老人保健施設ひまわり（入所定員95名、通所リハビリテーション定員15名）の管理運営を受託した。地域包括医療を実践するため、市立恵那病院を中心とした医療と福祉

写真５　介護老人保健施設ひまわり



写真６　国保山岡診療所



の連携、施設間での人材の交流（人事異動と長期研修）や経営の効率化を実施し、関連施設全体での提供する医療の質の向上に努めている。医療人材不足が表面化する中で、特に確保が困難とされる一職種である介護福祉士については、市立恵那病院と介護老人保健施設ひまわりが連携しながら、協会の職員を教員とする実務者養成施設（市立恵那病院研修センター）の認

可を岐阜県から取得した。令和３年度からは、近隣施設からも受講生を募集できる体制とし開設し、３年の実務経験のある受講生には、介護福祉士試験への支援も併せて実施している。また、岐阜県へき地医療支援機構のもとで、恵那市のみならず岐阜県内の医師の指導・調整の役割も担うことになり、へき地診療所で勤務する医師の休暇等の代診医の派遣も実施するなど、へき地医療拠点病院としての責務を全うし地域医療の一端を担っている。

総病床数199床（急性期148床、回復期51床）で開始した恵那病院は、地域における将来的な医療ニーズの変化を考慮した対応も現在進行形で検討している。その一例として新型コロナウイルス感染症が蔓延する中、令和３年４月には、岐阜県の要請に応じてそれまでの一部区画内での患者受入から、急性期病棟（52床）をコロナ専用病床（27床）に転用している。また高齢化が進むことによる今後の患者属性の変化を鑑み、急性期病棟47床を回復期病棟に変更出来るように設計しているところである。いずれも地域ニーズの変化に対し、柔軟かつ適切に対応していくことが重要と考えている。

９．終わりに

本稿では、国立病院から地元自治体に移譲され、さらに協会が指定管理者として運営を任されるという同じ経緯・背景をもつ全国のいくつかの施設の中から、市立恵那病院を取り上げ、住民、行政、医療機関（協会）が一体となって、地域医療を守り育てるため取り組んできた事例、経緯等を紹介した。

協会では、市立恵那病院を含め運営しているすべての施設において、社会情勢や医療を取り巻く環境の変化に常にアンテナを張り、行政と歩を一にして地域のニーズを的確にとらえ様々な取組みを進めてきたところである。さらに今後は協会の運営施設だけでなく、全国の中小公立病院が抱える医療機能の見直し・再編や、事業規模、経営形態の見直し等の課題に対し、協会が培ってきた経験、ノウハウを生かし、その支援を行っていくこととしている。今後ともそうした取組みを通して、日本の地域医療の充実・発展に貢献してまいりたいと考えている。

参考文献等

１）恵那市ホームページ
https://www.city.ena.lg.jp/shiseijoho/enashinoshokai/3394.html

２）国立療養所史研究会、国立療養所史（総括編）. 1975;577.

３）厚生労働省「国立病院・療養所の再編成・合理化の基本指針」見直しの概要
https://www.mhlw.go.jp/www1/houdou/0811/1101-1.html

４）独立行政法人国立病院機構令和２年度
https://nho.hosp.go.jp/files/000124721.pdf

５）恵那市ホームページ
https://www.city.ena.lg.jp/material/files/group/5/02soukeigaiyou.pdf