

「科学技術イノベーション政策のための科学 研究開発プログラム」 研究開発プロジェクト事後評価報告書

令和4年3月

プロジェクト： 病床の減床と都市空間の再編による健康イノベーション
研究代表者： 伊藤 由希子（津田塾大学総合政策学部 教授）
実施期間： 平成30年10月～令和4年3月

■ 1. 研究開発プロジェクトの目標の達成状況

目標は、ある程度達成されたと評価する。

本プロジェクトは、病床の多さが指摘されながらも削減が進まない現状を踏まえたうえで、減床に向けたインセンティブが希薄であるという課題認識に基づいて「病床の減少と都市空間の再編」を同時に達成する手法の提案を試みたものである。

具体的には、①人口減少下における病院のダウンサイジング・マネジメントの方法論を効率化すること、そして②既存の病院事業の転換に向けて、医療機関の持つ空間や情報を他業種の事業展開と有機的に結合することが目指された。こうした目標設定は、長期的な人口減少におけるダウンサイジングを効果的に推進する方策を模索する本プログラムの趣旨に合致しており、妥当であったといえる。

しかしながら、2020年初頭からの新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の感染拡大は、本プロジェクトの研究開発の推進に深刻な影響を与えることとなった。周知のとおり、COVID-19の流行はわが国における病院を中心とした医療提供体制のあり方を大きく変えた。そうしたなか、本プロジェクトが企図していた急性期病床の削減や病院事業の一部転換といった構想は、感染者の爆発的な増大や病床の逼迫といった危機管理下であって患者対応が優先されるなか、その可能性を追求することそのものが非常に困難であったものと推察される。実際に、現実の政策展開としては病床の数量確保が優先されることとなるなど、プロジェクトとしては文字通りの「逆風」に直面することになった。

このような事情を考慮し、本プロジェクトではプログラム側との協議のうえ研究開発内容を現実的に対応可能な範囲に見直すなど、計画に関する事実上の修正を行ってきた。具体的には、2つ目の目標である②「医療施設のもつ空間や情報を他業種の事業展開と結合する」という達成目標については実質的な対応が難しいと判断したうえで、①「ダウンサイジング・マネジメントの方法論」の効率化に注力する運びとした。そのうえで、あらためて A「病院が病床を減らすことで地域の持続に貢献する、という政策目標を地域ごとに共有すること」と B「実際の地域における病床の戦略的なダウンサイジングの実行と、地域の健康につながるサービスの実行を研究者として支援すること」の2つの目標設定に再構成している。こうした目標の変更は、COVID-19禍における現実的な対応可能性を考慮したものであり、ある程度妥当であった。ただし、こうした主たる研究計画の変更については、研究代表者とプログラム総括およびアドバイザーとのミーティングを通じて確認されてきたものの、全体計画書等の記載内容を抜本的に修正する等の対応が行われなかったため、結果的に実際の研究開発内容と目標および計画との齟齬をきたすこととなっ

た。この点については、COVID-19 をめぐる状況が極めて流動的であったために、計画書における記載内容の具体化とそのタイミングについてプログラムマネジメント側との十分な協議や確認をはかることそのものが困難な性質を伴うものであったと判断される。また、医療機関の持つ空間や情報を他業種の事業展開と有機的に結びつけることにより都市空間の再編可能性を検証するという目標設定については、当初よりやや過大な目標設定であった感は否めず、この点についてもプログラム側でより仮説や計画の具体化を促すべきであった。

このように、研究開発の推進としては非常に難易度の高い環境下におかれ、様々な制約が存在するなかにもありながらも、プロジェクトとしては意欲的な研究開発を展開してきた。

地方自治体や病院関係者との間で丁寧なコミュニケーションを重ね、連携関係を構築したうえであらためて急性期病床数や病院数の多さの課題を指摘しつつ、その検証に向けて DPC データの提供を受けている。そのうえで個票データの分析を通じて、急性期病床数や機能の重複が治療アウトカムの（3次救急と比べた）低さにつながっていることを明らかにした。こうした試みは、実際に二次医療圏における病院統合が検討されていた山形県置賜地域において、実際の病院統合を推し進める根拠として活用されるなど、現実の病院再編、すなわち病院のダウンサイジング・マネジメントに対して科学的エビデンスを提供するに至っている。

また、本プロジェクトの活動として特筆されるのは、こうした実際の病院のダウンサイジングへの貢献のみならず、COVID-19 禍において医療提供体制への社会的関心が高まっているという社会情勢をむしろ「追い風」として、地域医療介護総合確保基金の機能不全や数量確保を優先した「病床確保」に関する課題の指摘、さらには急性期病床数の多さが病床逼迫の要因となっていることなど、資源配分をめぐるガバナンスの重要性と構造的課題について、国・地方自治体・マスメディアに対して積極的に発信してきた点である。未曾有の危機のなかにあって、本プロジェクトを通じて得られた知見を背景に、精力的な問題提起や情報提供を行った点は極めて高く評価される。このように、本プロジェクトについては、当初計画された目標の一部については実質的に研究開発を推進することができなかったものの、事実上の計画の見直しを経て、病院のダウンサイジング・マネジメントに関する方法論を実践的に探究・検証してきたものであり、本プロジェクトの目標はある程度達成されたものと評価できる。

■ 2. 政策のための科学プログラムの目的達成への貢献状況

○客観的根拠に基づく科学技術イノベーション政策形成への寄与という観点で、成果は、科学技術イノベーション政策形成の実践に将来的に資するとある程度期待し得ると評価する。

本プロジェクトは、病院と自治体から DPC をはじめとするデータの提供を受けたうえで、隣接する急性期病院・病床を対象に、症例数の多い5疾患を比較分析し、在院日数、退院時 ADL、入退院 ADL 差分、日次 ADL について統計的有意差があることを明らかにした。それにより、あらためて急性期病床の削減の必要性を学術的観点および政策的観点の両面から提示したことは政策上の大きなインプリケーションがあったものと評価できる。

また、これまで病院固有のビジネスモデルの特性や地域におけるステークホルダー間の政治的な力学の問題もあり、減床をめぐる合意形成は極めて難しいものと考えられてきたところ、データ分析の実施とその結果の提供等を通じて、山形県置賜地域における病院再編という現実のダウン

サイジング・マネジメントに実質的な貢献を果たしたという点において、本プロジェクトの取り組みは政策形成の実践に具体的に貢献しているものと評価される。国の審議会における委員としての関与や地方自治体からの相談対応・データ提供等を通じて、平時と有事の病院再編の課題の共通性や柔軟な医療需要の増減に適応するために医療職が必要であることが提起されるなど、国の政策評価や地域の医療機能評価に貢献した様子が窺われる。

ただし、こうしたダウンサイジングに関して得られた知見が他の政策領域にも応用可能な形でとりまとめられていない点に加え、COVID-19の影響を受け当初構想されていた病院の事業転換に関する研究開発が推進できなかったこともあり、本プロジェクトの取り組みは純粋に医療政策、とりわけ医療提供体制の再編に関するスコープの中に位置づけられるものとなっており、必ずしも科学技術イノベーション政策との対応関係が整理されていない点が惜しまれる。

○本プロジェクトは、「科学技術イノベーション政策のための科学」に資する新たな指標や手法等の創出および制度等にある程度貢献し得ると評価する。

アクション・リサーチの結果として「実際の地域における病床の戦略的なダウンサイジングの実行と、地域の健康につながるサービスの実行を研究者として支援すること」が可能であることが明らかにされたという点で、本プロジェクトはダウンサイジング・マネジメントに関するひとつのアプローチのあり方を提示するに至っていると評価される。特に、DPC データ等の分析結果を用いて減床の必要性を可視化したうえで、行政および病院に対する説得を試みるという政策実装に向けたアプローチは、「政策のための科学」に関する取り組みを進める多くの研究者や行政官が共有することができる視点といえる。

他方でこうしたアプローチは、研究代表者がこれまで構築してきた有形無形のネットワークや信頼関係に多分に依存するものである。したがって、第三者が本研究開発と同様のアプローチのもとに長期的な視野に基づいたリスクコミュニケーションを展開しさえすれば、類似する成果を得られるとは考え難いものである。そうして点において、本プロジェクトにおいて研究代表者が行政や病院との交渉や合意形成を進める中でいかなる工夫や調整が重ねられてきたのか、一般化可能な要素を抽出したうえで体系的に整理することが強く期待される。

なお、本プロジェクトの推進にあたっては、本プログラムにおける他の研究開発プロジェクト（上道プロジェクトおよび阿部プロジェクト）との間で、合同での調査の実施やシンポジウムの開催など、積極的なプロジェクト間連携が推進された点が特筆される。特に、上道プロジェクトとの連携にあたっては、本プロジェクトが有する医療分野のネットワークを提供するなど、同プロジェクトによる研究開発の推進に重大な貢献を果たしたほか、当該連携を基盤に新たなプロジェクトが組成されるといった具体的な展開がみられた。このように、プロジェクト間連携というプログラム運営上の工夫という面においても具体的な貢献があった点は非常に高く評価されるものである。

■ 3. 研究開発プロジェクトの目標の達成に向けた取り組みの状況

○研究開発活動は概ね適切になされたと評価する。

前述のとおり、本プロジェクトは COVID-19 の影響を直接的に受ける形で、主たる研究開発目標の実質的な見直しを行っている。そのため医療機関側にも他業種側にも経済的便益の見込まれ

るビジネスモデルを新たに提案するという目標については実質的な活動が中断され、事実上減床を通じた病院のダウンサイジングに向けたアクション・リサーチに研究開発の焦点が絞られる形となった。しかしながら、計画当初の状況からの情勢の変化を鑑みれば、こうした目標と計画の見直しは適切であったものと評価される。

こうした計画内容の変更を行うことにより概ね効果的に研究開発が推進されたものと判断する。他方で、感染状況をめぐる状況変化を見通すことが困難であったとはいえ、こうした柔軟な対応が、計画変更等の全体計画書の適宜の改訂によってではなく、主としてプロジェクト側の運用上の工夫と判断に委ねられた点はプログラムマネジメント側の課題として残される。

○また、本プロジェクトにおいては、研究代表者の強い情熱や高い使命感のもとにプロジェクトが適切に管理運営されていたものと評価される。そうした確かなマネジメントのもとで、地方自治体における政策担当者や医療機関における病院関係者等の多様な関与者との良質な関係性が担保されていた様子が窺える。こうした関係性が、本プロジェクトにおいて活用されたデータの提供や、実際の合意形成を進める基盤となっているものと推察される。その点において、研究開発の実施体制および管理運営は概ね適切になされたものと評価する。

他方で、研究代表者以外のメンバーが本プロジェクトにどのような貢献を果たしたかについても明示されるべきであり、報告書からはチームとしての活動量については評価が困難である。

○なお、本プロジェクトの成果については、テレビや新聞報道などにおいても非常に多くの機会に取り上げられており、社会への訴求は大きかったものと思慮される。

■総合評価

一定の成果が得られた／一定の期待が持てると評価する。

本プロジェクトでは、DPC等のデータをもとに病床の減少や病院数の多さに起因する諸課題について浮き彫りにするとともに、そうしたエビデンスをもとに、地方自治体の政策担当者や病院関係者に対して病床の削減に向けた説得を試みるといったアクション・リサーチが展開された。

山形県置賜地域におけるケーススタディでは、規模が類似し、機能が重複している病院において、患者の機能予後が低くなっていることを明らかにすることで、二次医療圏内の病院機能の再編を通じて急性期機能を集約する必要性を示した。こうした取り組みは、政治的な駆け引きによって決定されがちな医療提供体制の再編について、科学的な観点から検討、実行していくうえでの先駆的な事例になるものと期待される。

また、COVID-19の流行を受けて、当初構想されていた医療機関の持つ空間や情報を他業種の事業と結びつけることで健康イノベーションに関する新たなビジネスモデルを提案するといった目標の実現には至らなかったものの、事実上、減床に関する医療経済学的分析とその結果に基づく政策実装活動に重点化したことにより、本プロジェクトが現実の政策形成に一定の貢献を果たすに至った点は高く評価される。また、社会的に病院および医療提供体制に関心が集まっていることを好機とらえて、あらためて急性期医療機能の再編の客観的指標として「急性期の病床減床」が不可避であることを提唱するなど、アウトリーチの活動も積極的に展開された。

その一方で、本プロジェクトを通じて、こうした実際の地域における戦略的なダウンサイジングの実行に関する様々な有形・無形の知見が創出されたように窺われるものの、これらが第三者

にも利活用可能な形の知見として公開されていない点が惜しまれるところである。成果の公開にあたっては、情報提供者等に対する守秘義務等を慎重に考慮しつつ公開可能な範囲を見定め、知見をオープンにしていくことを期待したい。

ダウンサイジングをめぐる課題は、いまや医療分野のみならず我が国におけるほぼすべての政策領域に共通の課題である。その点において、本プロジェクトはその先導的な役割に位置付けられるものといえ、本プロジェクトにおける経験知をより一般化した形で整理することを通じて、同様の問題関心を有する研究者あるいは政策担当者・事業者等が参照可能な形で知見が取りまとめられることを期待する。

■特記事項

特になし。