

令和8年5月21日

議員視察報告書

赤穂市議会議長
西川 浩司 様

議員氏名	<u>中谷 行夫</u>
〃	<u>木下 秀臣</u>
〃	<u>土遠 孝昌</u>
〃	<u>松崎 昭彦</u>
〃	<u>榊 悠太</u>

下記のとおり、行政視察に参加しましたので報告いたします。

記

- 1 実施日 令和8年5月12日（火）
- 2 調査市及び主な調査項目（詳細については別紙のとおり）
 - (1) 大阪府箕面市（10：00～11：30）
 - ・箕面市立病院指定管理者制度への移行について
 - (2) 兵庫県三田市立母子小学校（13：30～15：00）
 - ・小規模特認校制度の導入について

2 調査及び主な調査項目

(1) 大阪府箕面市

- ・箕面市立病院指定管理者制度への移行について

【目的】

令和9年4月1日より、赤穂市民病院の経営形態を指定管理者制度移行に向け、箕面市立病院も人口減少に伴う患者数の減少と、老朽化した病院の建て替え、医師の確保等、病院経営に向けた諸問題解消のため、指定管理者制度移行へ舵を切った。そこで、令和7年4月1日より「医療法人協和会」運営による指定管理者制度へ移行した経験を踏まえ、赤穂市においても制度移行に向けた諸準備や、移行過渡期、移行後の課題について調査、研究を目的に視察を行った。

【内容】

①協定締結時の主な課題

(医療機能の維持範囲の明確化)

箕面市立病院が赤穂市民病院と大きく違う点は、指定管理者制度移行に向け、直営時の医療機能は継続、特に急性期を中心とした医療提供を基本とし、政策的医療である「救急、小児、災害、新興感染症対策」を必須機能と位置づけ公募を行った点である。指定管理料は、これら政策的医療に対し支払うこととし、万が一政策的医療を行わなかった場合は指定管理料を支払わないことを協定書に明文化している。また、その他の医療機能についても診療科や看護体制の維持、既存患者の引継ぎ等も仕様書に定めている。この点は、2021年に新市立病院整備審議会を立ち上げ、2025年に指定管理者制度移行に至るまで綿密に調査検討を行っている。

(職員の身分、処遇問題)

指定管理者制度移行にあたり、市立病院職員の雇用確保を協定書上で義務化した。もともと626名の職員がいる中で、指定管理先である協和会へ移った職員は484名(77%)、退職者96名(15%)、市への配置転換者42名(7%)となっている。指定管理先である協和会に移籍する職員は、特段の事情がない限り全員採用を義務化している。また、指定管理者側の給与体系への移行に伴う収入減に対しては、5年間にわたり現給保障の枠組みを設けた。市は、その財源として指定管理者に対し人材確保対策補助金を交付している。なお、旧箕面市立病院と、医療法人協和会は月曜日から金曜日の診察で、勤務時間も30分違いのため、移籍に関しては比較的スムーズであった。

(財政負担・リスク分担・設備投資)

医療法人協和会に支払う指定管理料は、年間約3億5千万円程度の見通しとのこと。次に病院施設等の大規模整備については、市と指定管理先とで費用を分担する仕組みとしている。リスクの分担については、協定書上のリスク分担表等により、設置、管理上瑕疵や不可抗力を明文化し、疑義等あれば、その都度協議する。医療機器は原則市の資産であるが、実務ニ

ーズは指定管理者が把握しているため、施設更新や新規購入については1,000万円未満の改修や更新は、指定管理者が独自で発注主体となるが、1,000万円を超過する場合は市が発注主体となることを協定書上でルール化している。この場合の費用負担割合は1/2とし、病院整備については指定管理者側の負担割合は42.5%と定めている。但し、昨今の建築単価の高騰や人件費高騰の絡みから、費用負担割合は見直しをする予定である。

(市の権限と評価)

指定管理者は、病院の経営責任を負い、行政側は病院開設者として医療機能の確保と、公平性の監視を行う。そのため、市は「箕面市立病院指定管理者評価委員会」を設置し、ガバナンスを担保する仕組みを作っている。評価は、漠然とした感覚論ではなく、ひな型に基づいたチェック表にて数値化し、この評価制度（箕面市立病院指定管理者評価委員会）は、大阪大学教授や、公認会計士、病院経営者等で構成された市長の附属機関となる。さらに、市議会においても「市立病院評価委員会」を設置しており、市の「市立病院指定管理者評価委員会」同様のチェックを行っている。

②今後の課題

(公共と民間力の共存)

公立病院としての公共的な役割を担うため、協定書や仕様書で明文化し、指定管理者としての経営実施状況を継続的に確認や是正できる仕組みを取っている。これらを踏まえた上で、民間の持つマネジメント手法を用い、迅速かつ柔軟な病院経営を求め、患者サービスの向上と持続可能な医療体制の維持を両立させる仕組みとしている。

(人材確保と定着)

市は、協和会に移籍する職員に対し5年間にわたり月額7万円の現給保障を行う。また、看護師不足に備え、看護師確保対策補助金として1人当たり20万円を引越し支度金として支給する。なお、本支給は年間40名採用を前提として予算化し、年間8,690万円の予算を当てている。

(経営改善による効果)

病床稼働率や救急応受率は1年で劇的に改善している。病床使用率は、66.1%から70~80%に向上し、救急応需率も65%から80%に改善している。病床使用率は、ベッド数より、看護師の人数によって決定され、応需率向上の要因は、救急医師の増減ではなく、毎週救急ワーキンググループにて応需しなかった理由と、できる方法の検討をチームとして行うことで向上している。なお、医師数は指定管理者制度前後で変化はない。

③箕面市立病院指定管理者評価委員会

(委員会設置の経緯及び目的)

病院の運営は指定管理者側へ移行するが、公的病院としての役割を維持するため、公的病

院としてのチェック機能を確保する目的で市立病院指定管理者評価委員会を設置している。

なお、評価委員は先述のとおり、大阪大学教授、公認会計士、病院経営者等で構成されている。設置に際しては、箕面新市立病院整備審議会の答申において設置が検討され、令和5年（病院開設1年前）に「箕面市病院事業の設置等に関する条例」を改正し設置している。

委員会は、年2回（1月、7月）に開催され、1月は当該年度の上期実施状況の報告と翌年度の計画案を提出、7月は1月に評価した実績を基に、必要に応じ指導や改善指示を行う。評価方法は、指定管理者が自己チェックし、評価委員会が審議の上再評価を行い、実績を数値化するものである。評価の対象となるものは、病院の利用状況や運営状況、政策的医療等の医療サービス、患者の満足度、紹介、逆紹介等の地域医療との連携、医療安全、職員の育成にわたる6項目となる。なお、指定管理者制度による地域医療とのあつれきは一切ない。

④所感

○指定管理者制度への移行については、赤穂市と箕面市では、急性期医療の維持と政策的医療の維持だけではなく、職員の保証についても協定書に明文化している時点で大きな隔たりがあると感じた。また、市役所内においても、指定管理者制度への移行に向けた審議会の設立や、仕様書、協定書の作成など事前準備が整っているからこそ円滑な移行が適ったものとする。その前段階として、箕面市立病院が、指定管理者を公募することで政策的医療、急性期医療の維持、職員の雇用問題等、できる限り市民や職員に対し配慮した点については、赤穂市は大いに反省し、学ぶべき点であると感じている。もっとも立地条件や市内人口等違いがあることから、同じ土俵で考えるべきことではないが、既に指定管理者制度への移行に向け1年を切った現在でも箕面市の協定書や仕様書は大いに参考になると考える。全国的に見ても類のない赤穂市民病院の指定管理者制度への移行の未来を考えたとき、市民のため、地域医療のため、そして公立としての公平性を保つためにも、今一度市民や職員、そして地域医療の未来を考えた指定管理者制度を考えるべきではないか。

○箕面市立病院の再編統合・指定管理者制度導入は、主に「病院の老朽化」「医師確保の困難化」「将来の医療需要への対応」を背景に進められた。

赤穂市民病院は経営悪化による閉院や一般会計の財政破綻というリスクを避け、地域の医療提供体制・医療水準を維持するために、調整期間が限られた中での指定管理者制度への意向は、多くの課題解決に対して調整不足が懸念されている。そのような中で、地域医療の確保は指定管理に係る協定書、指定管理に係る業務仕様書が重要になってくることを改めて感じた。

近年、県内でも公立病院が指定管理者制度へ移行・検討する自治体が増えており、他の自治体を参考にし、赤穂市に合った協定書の作成が必要である。箕面市は、指定管理者の運営状況を継続的に確認するため、市長の附属機関として「箕面市立病院指定管理者評価委員会」を設置している。議会においても市が指定管理者制度への移行に対して、より質の高いチェック機能を確保し、長期的かつ継続的に設置者としての責任を果たしていくため、第三者的な視点で点検・評価するための「市立病院評価委員会」を設置しており、赤穂市議会におい

ても、特別委員会の設置が必要と感じた。

○箕面市では、市立病院の指定管理者を公募により選定している。そもそも赤穂市のように特定の指定管理者と契約せざるを得ない状況は特殊であるが、公募されていることにより、対等な立場での協定書・仕様書が策定されていると感じた。また指定管理者の評価等については、執行部・議会の双方に市立病院指定管理者評価委員会を設置されており、運営などについて評価や提言を行われているとのことであった。

本市においては、特定の法人に指定管理者となってもらうか、それができなければ閉院するかという極めて選択肢が限られた状況であるため、市側に不利な協定内容になることや市が病院運営に関与しにくい状況となることが懸念される。そのため、他市での政策的医療の確保や費用分担、また指定管理料等の考え方など、様々な事例について視察できたことは非常に有意義であった。

今回学んだことを参考にしながら、市民に不利益のないように今後の協定内容や運営に対する審査に臨みたい。

○病院の指定管理者制度への移行については、公募の有無という点で大きな違いがある。箕面市立病院では、移行時点で指定管理者の特段の事情がない限り、全員採用する取扱いとした。箕面市は、病院設置者として、必要な医療機能が確保され、公共性が担保されるよう監督する立場で箕面市立病院指定管理者評価委員会を設置し、ガバナンスを担保する事とした。

医師確保については、大阪大学医学部付属病院と連携を図り、また看護師確保については就職支度補助金・生活支援補助金等充実した看護師確保対策に努めている。

箕面市立病院の指定管理に係る協定書には、きめ細かな取決めが盛り込まれているので、赤穂市民病院においても、箕面市立病院の指定管理者に係る協定書を参考に取組まれてはどうかと思った。

○箕面市は、高齢化・人口減少を見据えた上で移行準備が進み、本市の状況等と少し異なる点もあったが、指定管理者制度への移行の実務的な内容を学べた。行政側と指定管理者側が実施体制の維持・継続をするための対策や工夫があった。

職員の身分・処遇では給与の減額分を指定管理者が5年間補填するという手厚い保証をすることは、移行時に8割近い看護師等が残った理由だと思う。

市側の監督責任として、事業報告や実地調査、評価委員会での徹底した取組をしている。評価委員会では、前年度の事業計画を確認し、翌年度に評価する流れで、しっかり管理する仕組みを作り上げていた。市側と指定管理者側が切磋琢磨し、市民や患者のために努力していると感じた。

今後の課題として、医療の公共性と経営効率の対立については、市民の要望と民間の経営力を生かすことの難しさを感じた。人材確保については、新たに箕面市立病院に勤務する看護師等に生活資金の補助を行う制度により補えそうだが、定着する事が必要だ。しかし、予算を上回る20名以上の採用があったことは今後期待できそうだ。



【説明者】

箕面市役所	健康医療部	医療政策課	課長	長島	美帆氏
箕面市役所	健康医療部		副部長	三好	正記氏
箕面市役所	議会事務局		主事	小西	二郎氏

(2) 兵庫県三田市立母子小学校
・小規模特認校制度の導入について

【目的】

赤穂市の出生数は年々減少し、令和6年度に至っては188名と200名を割込んでしまい、この傾向は人口減少と共に今後も続くと考えられる。さらに、本年度より児童の不在により有年幼稚園が休園し、再開の見通しは立っていない。

このように、赤穂市北部地区に加え西部地区の生徒児童数も減少し続け、学校の統廃合の意見も出ている中、視察先の三田市立母子小学校では、地域住民及び小規模特認校で学びたい市内の児童を受け入れる小規模特認校制度を平成24年から導入している。

赤穂市においても母子地区同様の問題を抱えていることから、小規模特認校に対する運営方法や課題について調査研究の目的で視察を行った。

【内容】

①小規模特認校制度導入に至るまでの経緯

(母子小学校設立から現在に至る経緯)

母子小学校は、創立150年を迎える歴史ある小学校で、最大生徒数は戦時中疎開先の小学校として70名を数えた。しかし、戦後母子地区を離れる家庭や、核家族化、離農の影響で人口は減少し続け、現在は80軒程度となり平成24年4月1日より、小規模特認校制度を導入した。

導入の経緯は、平成21年に「母子幼少の会」が地元自治会とPTAで結成され、小規模特認校制度へ向けた協議が開催された。その年の9月本会議において、母子小学校小規模特認校制度の導入について質問され、平成23年10月に当該制度導入に向けた要望書が提出される。母子小学校の募集要項は、「自然環境に恵まれ、特色ある教育を推進する小規模校に、市内の全域から通学を認める制度です。」とされている。

なお、視察先である三田市立母子小学校は、現況が馴染めない児童も希望すれば通うことができるかとされている。

(小規模特認校の児童数と通学者の動態)

母子小学校の在校生は11名で、本来は1年生と2年生、3年生と4年生、5年生と6年生をそれぞれひとつの学年としているが、現在は1年生と3年生が不在のため、2年生と4年生をひとつの括りとして授業を行う。

在校生11名のうち、母子地区から通学する児童は2名で、残りの9名は母子地区以外からの通学となる。最も遠い地区からの通学者は三田駅周辺とのこと。ちなみに、母子地区での在校生は4年生の2名が最後の児童になる。

通学は、母子地区在校生は徒歩通学となるが、母子地区以外は、自家用車通学、下校時は自家用車に加え神姫バスでの迎車も選択肢の一つとなる。なお、バス停の出立時間は、神姫バス側より通学時間に合わせた時刻を配分することで、後追いの時間割となっている。

母子地区以外にも数校の小規模特認制度校（藍那小学校、六甲山小学校）が存在するが、ス

クールバスによる送迎が可能な小規模特認校は人気が高く、入学に際しても抽選となる。

(授業内容について)

小規模特認校の教職員数は7名で、県費対応の教師は2名。また事務員は不在である。授業風景としては、算数の場合、教師がガイド(同じ児童役)として同じ目線で行う。今回視察した授業は、5年生と6年生が英語を、2年生と4年生が算数を学んでいた。4年生(2人)は、ひとつの問題を児童の一人が先生役となり、問題に対する応用問題を提出し答える方式を取り、教師は都度質問のアドバイスを送る形をとっている。2年生(1人)は、教師が同じ机で共に考え学ぶスタイルで授業を行う。そのため家庭教師のような押し付け教育ではないため、子供にとってもストレスなく楽しく学べる環境を整えている。

英語は、別地区の英語教師が週1回母子小学校に赴きタブレットにて発音や絵図を基に授業を行う。

修学旅行については、3校合同で行う。また、6年生になったら進級する中学校も含め、4校(母子小学校、茂原小学校、高平小学校、小野小学校)での交流会を企画しており、文化祭への参加も打診中とのこと。さらに、社会性を学ぶために、三田駅までオリエンテーリング形式で散策する授業も取り入れている。

教師の母子小学校への赴任希望は、教育委員会の異動希望用紙の中で、母子小学校のみ別枠で設けられている。

②授業風景見学

- ・ 5・6年生の英語
- ・ 2・4年生の算数
- ・ 全校生徒による神楽舞

③所感

○小規模特認校は、過疎地域に設置されるケースがほとんどであるが、児童は過疎地出身の子供のみではなく、それまでに通う学校に馴染めない子供たちの学びの場としても提供されている。不登校児童や、馴染めない子供が社会性に欠けないよう、ひとつ前のステップ校として、十分に意義のある学校であると感じた。

一方で、施設管理や先生の配置が一般の学校に比べ大幅に多く、学校運営には非常に高額な運営費用が掛かると考える。財政難の赤穂市にとって、子供のことを考えた場合、必要な場であるとは思いますが、小規模特認校制校制度の導入には周辺状況も鑑み、慎重な審議が必要であると考えます。やみくもに統廃合のみを議論するのではなく、小規模特認校制度を導入し、子供たちの社会性や地域の活性化も含めた丁寧な議論は必要ではないでしょうか。

最後に、校長先生より運動会は地元の祭りと話があったが、過疎化する地域にとっては、子供の声は大切な宝であり、地域を守る最後のとりでであることから、学校の統廃合と小規模特認校制度の導入は、双方を公平に議論すべきと考える。

○三田市小規模特認校制度の導入は、少子高齢化、過疎化が進む母子地区において、自治会とPTA関係者等で結成された組織「母子幼少の会」により、学校の活性化に向けて検討が進められている。

学校の存続、地域の活性化が地区の存続につながることにより、学校と地域が連携した学校運営がなされているが、当初から複式学級を前提に募集しているため、全校児童が11人の内、地元の児童が2人であるが、この2人が卒業すると地元の児童がいなくなることで、今後の課題となっている。

過疎化対策には特色ある教育を推進することで、移住による児童の確保、地区の活性化につながるのではないかと感じた。

小規模特認校制度は地区の活性化においても必要であり、事情による不登校児童などの受け入れとしても必要な制度だと感じた。

赤穂市においても学校の統廃合の前に、小規模校存続には小規模特認校制度は必要な制度であり、現在の教育環境からしても少なくとも1校は必要と感じた。

○三田市立母子小学校では平成24年度から小規模特認校制度を導入している。授業の見学をさせていただいたが、少人数だけに一人一人にスポットが当たる機会が多く、児童全員が教員の話をしっかり聞いている様子が印象的であった。その点と学力は比例するのかと思ったが、それについては個々により様々であるとのことであった。

母子小学校に通学を希望する理由については、それぞれ事情が異なり、中には居住地区の学校に馴染めなかった児童が新たな選択肢として母子小学校を選ぶケースもあるようだ。

どうしても今通っている学校や環境が合わない場合もあるため、そのような方の受け皿として赤穂市においても1校程度は小規模特認校を検討する価値があるのではないかと感じた。

一方で、本制度を活用して強力な特色を持たせ、地域の活性化を図るという点については、小規模特認校の特性上、規模を拡大できないため困難な側面もありそうだ。

地域視点では児童数の増加が望まれるものの、人気が出て児童が増えれば少人数教育のメリットが薄れてしまう点や中大規模校への転換も制度上できないという点はもどかしい部分である。

児童の一生懸命な姿や校長をはじめ教員の人間的な魅力など、教育環境としての素晴らしさを実感した一方で、子育ての当事者としては、敢えて遠方の小規模校に子供を通わせるほどの魅力は感じなかったのが本音である。

子供たちのためにどのような教育環境が望ましいのかについては、特定の地域や特定の学校のみで検討するのではなく、市全体で検討する必要があるのではないかと感じる。

そしてその際に何よりも優先されるべきは、地域や行政といった「大人の事情」ではなく子供たちであるべきだと感じた。

○自然環境に恵まれ、特色ある教育を推進する小規模特認校に市内の全駅から通学を認める制度として導入されている。さまざまな事情で区域内の小学校に通えない子供たちを自然豊

かな、非常に恵まれた環境で小学校生活が行われている。

学校の授業は少人数であるため複式学級として、現在は1年生と3年生の児童が欠員なので2年生と4年生の児童が、また5年生と6年生の児童が同じ教室で授業を受けていた。

児童数11名に対し、校長先生を含め教員7名で子供たちの小学校生活に取り組んでおり、充実した小学校生活を送っているとのこと。

また、地域とのつながりが深く、地域の伝統行事として神楽舞の指導を地元の方が行い、子供たちとのふれあいを大切にしていた。さらに運動会は、地域住民の方が段取りを行っており、地域密着型の小規模特認校であった。

赤穂市においても少子高齢化が年々進み、児童数が少なくなっており、今後は複式学級や、小中一貫校等を検討していく必要性があると感じた。

○創立153年の歴史ある母子小学校が地域から愛されていると感じた。現在は全校生徒11名で2・3年生と5・6年生の2クラスの複式学級であった。最初に授業見学ということで、5・6年生の英語の授業の教室に入ったところ、5名の児童が大きな声で発音し、先生も児童も楽しく生き生きと授業をしていたことに驚いた。今年度から英語の先生が週2回来られて、子供たちも楽しみにしているとのことだった。次に2、4年生の算数の授業では、教室半分ずつ4年生2人に対し先生1人、そして2年生1人に対し先生1人の体制だった。

2、4年生は自分たち主体で質問や答えを出し合い、先生は見守るスタイルでも、児童は考え答えていた。2年生に対しての先生は同じ2年生の友達役として授業をしているということだった。そのあとに校長先生の挨拶があり、子供たちが主体的に学ぶよう取組をしているとお聞きし、その成果が出ていると感じた。

この日は神楽教室があり、運よく授業を見ることができた。地域の方が指導に来られ、舞と篠笛を児童と先生が一体となって練習している光景は、地域の特性を生かした教育だった。

小規模特認校制度については、それぞれの家庭の事情に応える努力をされている。また、ガイド学習に力を入れており、一輪車による表現運動や地域運動会、芸術のつどい秋祭りなど地域の住民と連携しながら小規模複式学級の良さを生かした教育をしていると感じた。

今後の課題としては、地元児童2人が卒業した後の母子小学校の在り方や、中学校の進学先の仕組みなどであった。私も今後、母子小学校の教育を学ぼうと思った。

