

監査公表第 4 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求について、同条第 4 項の規定により、監査した結果を次のとおり公表します。

平成 29 年 4 月 7 日

桑名市監査委員 加藤 隆良
桑名市監査委員 城田 直毅
桑名市監査委員 畑 紀子

住民監査請求に係る監査結果

第 1 請求の受理

1 請求人

桑名市立花町 北尾 進

2 請求書の提出日

平成 29 年 2 月 13 日

3 請求書の受理

平成 29 年 3 月 1 日に請求書の補正が提出され、本件請求は法第 242 条第 1 項に規定する要件を具備しているものと認め、平成 29 年 3 月 1 日付けでこれを受理した。

4 請求の内容

請求人から提出された請求の内容は、次のとおりである。（原文のとおり）

桑名市総合医療センター建設に関する予算の執行停止を求める住民監査請求

請求の要旨

対象 桑名市長 伊藤 なるたか

財務会計上の行為

桑名市は桑名市総合医療センター建設の費用 約 225 億円を負担している。

理由

桑名市総合医療センターの建設予定地には、大規模な津波が押し寄せる可能性が高いことは客観的に明らかであり、これが現実となれば、桑名市総合センターの通院・入院患者および職員の生命および身体に重大な危険が生じる蓋然性が大きい。

違法または不当について

桑名市が、建設の費用を負担するために、公金を支出することは不当である。

請求する措置

予算執行の停止

事実証明書目録

1. 桑名市津波避難マップ -市全域版-
2. 『津波浸水予測図（平成25年度地震被害想定調査）について』

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

本件請求の趣旨から、地方独立行政法人桑名市総合医療センター（以下、「総合医療センター」という。）の新病院整備事業（以下、「本整備事業」という。）に対して、桑名市が費用を負担するために予算を執行することが不当な財務会計上の行為であるか否かを監査対象事項とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対し、法第242条第6項の規定に基づき、平成29年3月28日に新たな事実を証明する書類の提出と陳述の機会を設けたところ、請求人が出席し、陳述の要旨は以下のとおりであった。なお、新たな事実を証明する書類の提出はなかった。

- (1) 現在、新病院の建設を行っている総合医療センターは、国道1号線に面しているが、津波が押し寄せた場合には1号線が大渋滞となるはずである。そのような中、津波の影響を受けて診療を受けようとする市民がかなりみえるものと思われるし、津波そのものにより、入院患者及び職員は生命の危険を受ける可能性があると思われる。

また、入院患者を転院させなければならない場合、かなり困難になると思われる。

- (2) 東日本大震災の際の東京において、自宅に帰ろうと線路を大行列で歩く場面をテ

テレビで見たが、これは帰巢本能であると思われる。この 帰巢本能により、入院患者や職員が自宅へ帰ることが予想され、生命の危険があるものと考えている。

- (3) 津波発生時の総合医療センターの浸水深は、大きさにもよるが4 m以上と考えている。
- (4) 総合医療センターの患者及び職員の生命および身体に重大な危険が生じるという事については、東日本大震災の被災状況から想定したものである。
- (5) 市民の健康上の損害が一番大きな問題であり、市民に損害が及べば市の損害にもつながると思っている。
- (6) 3つの市民病院を統合して新たに整備することには賛成であるが、本整備事業は立地条件がよくないため反対している。建設が進められている状況ではあるが、止めたほうが良いと考えている。
- (7) 1階は外来病棟で2階は検査や外来病棟であるのが一般的であり、1、2階を駐車場としている病院は他に聞いたことがなく、利便性が悪く同意できない。
- (8) 今回求めている予算執行の停止は、平成28年度以降の未執行予算の支出である。

3 監査対象部局の陳述

監査対象部局を保健福祉部地域医療課とし、本件請求に対する意見書及び関係書類の提出を受け、平成29年3月16日に地域医療課長及び同課職員1名から陳述を聴取した。

意見書及び陳述聴取の要旨は、次のとおりである。(一部を除き原文のとおり)

【総合医療センター建設に関する予算の執行停止を求める桑名市住民監査請求に対する意見書】

総合医療センターの新病院建設地につきましては、平成18年に桑名市民病院あり方検討委員会から「現在の市民病院は立地条件が良くなく、利便性に難がある。新病院を建設する際は、来院しやすいことを第一に、その立地場所を選定されたい。」と答申を受けておりますこと、また、平成21年に実施しました「桑名市民の地域医療に関する意識調査」におきましても、桑名市民病院の立地場所について、不便であり、交通の便も悪いとのご意見が多数あったこと、桑名東、西、南の各医療センターの患者に占める高齢者の割合が高い(交通弱者の方が多い)ことから、できるだけ利便性の

良い駅周辺での新病院整備を望む声が少なくありません。

更には、まちづくりの観点から考えて、病院への患者や見舞客などが桑名駅周辺に集客されることで、中心市街地の活性化にもつながると考えております。

このような経緯をふまえて、桑名市として総合的に判断した結果、桑名市民病院と山本総合病院の再編統合に伴う地域の中核を担う本整備事業については、その建設候補地を桑名東医療センターとその付近（桑名市寿町三丁目地内）として、三重県が作成する三重県地域医療再生計画（拡充分）に提出いたしました。その後、平成24年7月策定の桑名市総合医療センター基本構想・基本計画に盛り込み、現在、総合医療センターにおいて、新病院整備を進めているところでございます。

平成27年8月 総合医療センター新棟新築工事 契約

平成30年1月 総合医療センター新棟新築工事 竣工

平成30年4月 総合医療センター新病院 開院

平成30年度 既存棟改修工事

※契約以外は予定

請求者が指摘しております大規模な津波について、南海トラフによる巨大地震で想定される桑名市の最大津波高は5m（三重県「津波浸水想定」平成27年3月公表）でございます。

現在、建設中の新病院につきましては、新築棟の1、2階部分は駐車場を基本として進めるとともに、改修し使用します既存棟についても1、2階部分には診療施設・エネルギー供給設備を配置しないことを基本としており、津波の発生においても病院機能の維持は可能と考えています。

なお、同地震発生による津波（1m）の桑名市への到達最短時間は85分（三重県「津波浸水想定」）、桑名市役所本庁舎及び三重県桑名庁舎付近が浸水深30cmとなる到達時間は90～720分（三重県「津波浸水想定」）と想定されていること、また、桑名市沿岸には7.5mの高潮堤防が整備されていることもあり、津波や洪水等の災害時においても救急や中央診療機能の維持、そして、なにより、医療センターにおける通院・入院患者及び職員の安全確保は十分に可能と考えています。

次に、本整備事業計画に係る費用225億円につきましては、再編統合事業から新病院開院（既存棟の改修を含む）までの総額であり、その負担（財源）の内訳は、

- | | |
|--------------------------|-------|
| ① 国からの地域医療再生臨時特例交付金（県基金） | 30億円 |
| ② 合併特例事業債 | 45億円 |
| ③ 病院事業債 | 136億円 |
| ④ 市の一般財源負担分 | 6億円 |
| ⑤ 市から病院への一般財源貸付分 | 8億円 |

と、なっています。

上記につきまして、①は県を通した国からの補助金、③・⑤は病院の自己負担分です。

地方独立行政法人は、その制度上、設立団体以外からの長期借入ができないことから、③については、市が借入れたものを法人に貸し付けるもの、⑤については市の一般財源から法人へ貸し付けるもので、法人より市へ返済されるものであります。

このようなことから、市が新病院建設の為に負担する部分は②と④でございます。しかしながら、②合併特例事業債については、市が金融機関等より借り入れ、法人へ交付しておりますが、その償還金の70%が、国から市に配分される普通交付税の基準財政需要額に算入されることから、実質的な負担は30%程度でございます。

平成29年2月末現在における、未支出事業費は約164億円で、その財源内訳は

① 国からの地域医療再生臨時特例交付金（県基金）	14億円
② 合併特例事業債	36億円
③ 病院事業債	108億円
④ 市の一般財源負担分	0億円
⑤ 市から病院への一般財源貸付分	6億円

と、なっています。

●請求を受けての見解

請求者が主張する大規模な津波が押し寄せる可能性について、完全に否定するものではありません。

しかしながら、現在、工事を進めております新病院の建設地につきましては、桑名市民病院あり方検討委員会からの答申、桑名市民の地域医療に関する意識調査の結果、そして、中心市街地の活性化の観点、また、3病院の統合に当たり、機能の集約と集中化によるメリットを十分に生かし、桑名地域で救急医療、高度医療を担う地域の中核病院としての機能を発揮することなどから、総合的判断し、桑名東医療センターの既存施設を利用しながら隣接地に新棟を建設することを決定し、基本構想・基本計画を策定した上で、市議会による予算等の議決を経て進めている事業であります。

また、新病院につきましては、地域の中核病院であると同時に、災害時には拠点的な役割を担うために、津波／洪水対策として、診療機能は現状地盤レベルより5m以上の階（既存建物の3階以上）を基本としており、災害発生時にも救急や中央診療機能を維持できる計画となっており、想定される南海トラフ巨大地震の発生時におきましても、通院・入院患者や職員の生命および身体に重大な危険が生じることはないものと考えています。

今回、請求者が主張していますが、桑名市が新病院建設に対して公金を支出することについての不当の事実はなく、予算執行を停止する理由はないと考えています。

【陳述聴取】（上記、陳述書内容と同内容のものを除く）

- (1) 新病院建設地と三重県桑名庁舎及び桑名市本庁舎は距離がさほど離れておらず、また、高低差の違いも少ないため、浸水深 30 cmに到達するまでに要する時間は同等であると考えている。
- (2) 合併特例事業債は、元金及び利子の 70%が普通交付税の基準財政需要額に算入されるが、調整率を考慮した市の実質的な負担は 30%程度である。
- (3) 本整備事業の事業費は、平成 28 年 1 月の市議会臨時会において、平成 27 年度から平成 30 年度までの債務負担行為の予算承認を受けたことにより、総額約 225 億円のすべてが市議会で承認されている。
- (4) 津波等の災害を想定して、1、2 階を駐車場とする設計変更に伴い増額された事業費はおよそ 10 億円である。
- (5) 新棟の 1、2 階に核医学や放射線治療を配置しているのは、放射線遮蔽のため壁を厚くすることで部屋全体の重量が非常に大きくなり、3 階以上に配置することが適当ではないためである。
また、上記以外にも既存棟の 1、2 階には、院内保育や化学療法等の患者や職員等の利用が想定される施設が配置されているが、最大津波発生時においても到達までには一定の時間を要するため、予報を把握することで安全に避難できるものと考えている。
- (6) 桑名東医療センター、桑名西医療センター、桑名南医療センターの各病院で防災計画を策定し、年 2 回の防災訓練や防災に関する講演会を開催し、防災や災害の意識を高める取り組みを行っている。
- (7) 想定される最大津波到達時の周辺道路状況について、建設地付近は最大時 5 m 程度の冠水が予想されるが、建設地付近の国道一号線の海拔は+1.2mであり、一時的な津波の冠水をしのげば、人員や物資の輸送等に大きな支障が生じる事はないと考えている。
- (8) 桑名東医療センターは、災害医療支援病院の指定を受けている。災害拠点病院としては、現状は要件を満たしていないため指定を受けていないが、新病院整備後には指定の可能性はあると考えている。
- (9) 建設地選定にあたっては、利便性や中心市街地活性化の観点とともに、桑名東医

療センターの既存施設を利用するという、経済性や効率性の観点を考慮した。

第3 監査の結果及び判断

1 事実関係の確認

(1) 新病院設立の経緯

①桑名市民病院あり方検討委員会

平成18年1月、経営形態を含めた市民病院の今後の方向性について検討し、専門的な見地から提言する事を目的に、医療関係者及び有識者で構成する桑名市民病院あり方検討委員会が設置されている。

当検討委員会は、同年8月までに6回の会議を開催し、「基本機能のあり方」「経営改善のあり方」「経営形態のあり方」についての検討を行っている。その内、「基本機能のあり方」において、「現在の市民病院は立地条件が良くなく、利便性に難がある。新施設を建設する際は、来院しやすい事を第一に、その立地場所を選定されたい。」との答申を市に行っている。

②桑名市民の地域医療に関する意識調査

平成21年度に行われた「桑名市民の地域医療に関する意識調査」において、「桑名市民病院は利用しやすいですか」の問いに対して、「利用しやすい」が25.0%で、「利用しにくい」が33.5%であった。さらに、「利用しにくい」理由として、「交通の便が悪い」54.7%、「待ち時間が長い」38.2%、「病院が遠い」29.8%等が挙げられている。

また、「桑名市民病院利用者のうち不満に思ったことのある方」393件の不満内容(複数選択可)として多く挙げられていた項目は、「待ち時間が長い」192件、「病院への交通の便が悪い(車でしか行けない、バス便が少ない)」186件、「病院までの道路事情が悪い(狭い、桑名駅から遠い、坂道など)」185件、「駐車場(少ない、狭い)」150件、「病院全体(古い)」130件であった。

この意識調査は、愛知県医師会が、桑名市民3,000名を対象(回答1,534名、回収率51.1%)にアンケート調査を行ったものであり、地方独立行政法人へ移行前の桑名市民病院(桑名市北別所地内)を対象に行われている。

③総合医療センター

平成21年10月1日に当時の桑名市民病院と特別医療法人和心会平田循環器病院が統合し、地方独立行政法人桑名市民病院を設立し、さらに、平成24年4月1日には医療法人山本総合病院との統合を行い、これを機に法人の名称を変更し、地方独立行政法人桑名市総合医療センターが設立された。以降、総合医療センターは、桑名東医療センター、桑名西医療センター及び桑名南医療センターの3病院の運営を行っている。

④中期目標及び中期計画

桑名市は、平成 21 年 10 月 1 日から 4 年 6 か月間を期間とする「地方独立行政法人桑名市民病院 中期目標」において、桑名市民病院あり方検討委員会答申を踏まえ、地域の中核病院として担うべき診療機能を有し、利便性等も考慮した立地の選定及び施設の整備を計画的に進めることと、新病院の施設整備について指示している。

これを受けて、総合医療センターは、「地方独立行政法人桑名市民病院中期計画」において、「現在の桑名市民病院は、交通の利便性も悪く、開院後 43 年が経過し、施設・設備の老朽化と狭隘化が進んでおり、これらを解決する必要がある。このため、桑名市と連携して施設整備計画を早急に策定した上で、新たな地域の中核病院の実現に取り組みることとし、それまでの間は、桑名市民病院及び桑名市民病院分院において医療を提供することとする。」としている。

⑤地域医療再生計画

三重県が平成 23 年 11 月に策定した「三重県地域医療再生計画（拡充分）」において、桑名市民病院と山本総合病院の再編統合に伴う地域中核病院整備事業が位置づけられており、新病院の概要として、経営形態を一般地方独立行政法人、所在地を桑名市寿町三丁目地内、建物の概要を延床面積約 30,000 m²の耐震（免震）構造、病床数を一般病床 400 床としている。

なお、地域医療再生計画は、救急医療の確保や医師確保など地域における医療課題の解決を図るため、県が国からの交付金により設置した「地域医療再生基金」を財源として、各種取組を実施するものである。

（2）新病院整備事業

①整備事業の概要

本整備事業は、急性期医療および高度医療に対応した新しい施設・設備の整備を図り、二次救急医療を完結させることが可能な地域の中核病院を設置するため、新棟建設及び既存施設の改修を行うものである。

計画地は、現在の桑名東医療センターとその周辺地（桑名市寿町地内）であり、桑名駅から徒歩 5 分程度の距離である。新たに 2 棟を新築するとともに、既設の 5 棟のうち 3 棟を改修し、2 棟は将来的には解体することとしており、現在、新棟の建設が行われている。

災害時には拠点的な役割を担うことを想定し、津波や洪水対策として、診療機能を現状地盤レベルより 5.0m 以上の階（既存建物の 3 階以上）に配置し、災害時にも救急や中央診療機能を維持できるよう計画されており、建物構造は、大規模地震時において、内部空間および設備機器の稼働を確保し、医療機器等の転倒被害を最小限にするため、制震構造が採用されている。

②整備事業スケジュール

(桑名市)

- ・平成 24 年 7 月 桑名市総合医療センター基本構想・基本計画策定（総合医療センター）
- ・平成 25 年 2 月 新病院建設予定地取得
- ・平成 25 年 3 月 基本設計完了
- ・平成 26 年 3 月 実施設計完了
- ・平成 27 年 8 月 新棟新築工事契約締結
(建築工事、電気設備工事、機械設備工事)
- ・平成 30 年 1 月 新棟新築工事竣工
- ・平成 30 年 4 月 新病院開院
- ・平成 30 年度 既存棟改修工事

③整備費支出状況及び支出予定

本整備事業にかかる事業期間は、平成 23 年度から 30 年度までの 8 年間で、費用総額は 22,540,140 千円である。

ア. 支出状況

事業開始から平成 29 年 2 月末までに支出された費用は、6,098,474 千円でその内訳は下記のとおりである。

- ・県支出金（地域医療再生臨時特例交付金）・・・1,605,052 千円
- ・地方債（合併特例事業債）・・・・・・・・・・ 936,870 千円
- ・地方債（病院事業債）・・・・・・・・・・ 2,811,266 千円
- ・一般財源（市負担分）・・・・・・・・・・ 570,652 千円
- ・一般財源（総合医療センターへの貸付分）・・・ 174,634 千円

イ. 支出予定

今後、事業終了までに支出が見込まれる費用は、16,441,666 千円でその内訳は下記のとおりである。

- ・県支出金（地域医療再生臨時特例交付金）・・・1,420,016 千円
- ・地方債（合併特例事業債）・・・・・・・・・・ 3,611,030 千円
- ・地方債（病院事業債）・・・・・・・・・・ 10,832,734 千円
- ・一般財源（市負担分）・・・・・・・・・・ 0 千円
- ・一般財源（総合医療センターへの貸付分）・・・ 577,886 千円

(3) 津波浸水想定

①桑名市津波避難マップ

請求人が提出した「桑名市津波避難マップー市全域版ー」は、三重県が平成 23 年 10 月に公表した「津波浸水予測図」をもとに、市が防潮堤等の施設を考慮しない場合における浸水想定区域や浸水の深さ、避難所等を示したものであり、平成 24 年度に全戸配布したものである。

なお、この三重県の「津波浸水予測図」は、東北地方太平洋沖地震と同等規模の東海・東南海・南海地震が連動して発生した場合、「防潮堤等の施設がないとした場合」と「防潮堤等の施設を考慮した場合」について、三重県沿岸地域における最大浸水深（津波で浸水したときの地面から水面までの深さの最大値）の分布を表示しており、一年で最も潮位が高くなる時期の満潮時に地震が発生したことを想定したものである。

②津波浸水予測図（平成 25 年度地震被害想定調査）

請求人が提出した「津波浸水予測図（平成 25 年度地震被害想定調査）について」は、平成 26 年 3 月に三重県が「平成 25 年度地震被害想定調査」を公表した時の資料である。

この「津波浸水予測図」は、南海トラフの理論上最大クラスの地震を想定した場合に、どこまで逃げなければいけないかを判断するための予測図であり、「津波浸水深 30 cm 到達予測時間分布図」は、避難行動がとれなくなる一つの目安とされている“津波浸水深 30 cm”に、どの場所がどのくらいの時間で達するかを示し、いつまでに、どの方向に避難しなければいけないかを判断するための予測図である。

③津波浸水想定

地域医療課が提出した「津波浸水想定について（平成 27 年 3 月 31 日公表）」は、三重県が津波防災地域づくりに関する法律第 8 条第 1 項の規定に基づき設定し、公表したものである。

この津波浸水想定は、内閣府の「南海トラフの巨大地震モデル検討会」が平成 24 年 8 月に公表したケースから、三重県への影響が大きいと想定されるケースを選定し、最大クラスの津波が悪条件下において発生した場合に想定される浸水の区域（浸水域）と水深（浸水深）を表したものである。

2 監査委員の判断

本件請求について、請求人及び監査対象部局の主張並びに提出された資料、認定した事実に基づき監査した結果は、次のとおりである。

請求人は、総合医療センター建設地には、大規模な津波が押し寄せる可能性が高いことは客観的に明らかであり、その際に、通院・入院患者および職員の生命および身体に重大な危険が生じる蓋然性が大きいことを理由に、市が建設費を負担するために公金を支出することは不当であるとして、市の予算執行の停止を求めている。

そこで、新病院の建設に対して、公金を支出することが妥当であるか否かについて

判断する。

まず、新病院の建設地選定にあたっては、主に3つの観点から判断されている。まず、一つ目に「桑名市民病院あり方検討委員会からの答申」や「桑名市民の地域医療に関する意識調査」を受けての利便性の観点、二つ目に桑名駅前という中心市街地活性化の観点、三つ目に桑名東医療センターの既存施設及びその周辺地を利用するという経済性・効率性の観点から選定されており、三重県地域医療再生計画（拡充分）や桑名市総合医療センター基本構想・基本計画に位置付けられている。

また、本整備事業の事業費約225億円のうち、29年2月末時点で約61億円が支出済みであり、今後、約164億円が執行される予定であるが、これらは市議会において審議がなされたうえで、予算の承認を受けたものである。

なお、今後の執行分については、平成28年1月に平成27年度から平成30年度までの債務負担行為が設定されている。

次に、建設地において想定される津波の浸水と対策についてであるが、桑名市津波避難マップでは、新病院建設地の浸水の深さは1.0m～2.0m未満の区域と2.0m～3.0m未満の区域とされている。

また、三重県の津波浸水想定（平成27年3月）では、市の最大津波高は5.0m、最短津波到達時間は85分、市庁舎が浸水深30cmに到達するまでに要する時間は90～720分である。

そこで、本整備事業における津波浸水対策としては、基本的に診療機能を地盤レベルより5メートル以上である建物3階以上に配置し、新棟の1階及び2階は一部を除き駐車場とし、地域の中核的な医療機関として、災害時においても継続して医療サービスを提供できる体制を維持できる構造としている。

また、最短津波到達時間の予測が85分であることから、津波が到達するまでに患者や職員が3階以上へ避難することは可能であると考えられる。

以上により、建設地は、利便性、中心市街地活性化、経済性・効率性に考慮して選定されたうえで、整備事業費は議会の承認を受けたものであること、また、新病院は想定される地震や津波への対策を講じた構造により建設が行われていると認められるので、総合的に判断して、市が本整備事業に対して、今後の予算執行を停止すべき不当性は認められない。

3 結 論

これらのことから、本整備事業の実施については合理性があり、これに係る公金の支出について、市長の判断に妥当性を欠く事由は認められない。

よって、請求人の主張には理由がないから、本件請求はこれを棄却する。

4 意 見

南海トラフ地震や巨大台風による大規模な被害の発生が懸念されており、市民の防

災に関する不安や医療ニーズは非常に高いことから、引き続き、市と総合医療センターが密接に連携し、災害時の医療体制の整備を進めるよう要望するものである。