



「平成の大合併」に向かって

—市町村合併と医師会の在り方—

常任理事・医療政策部長 柳内 統

はじめに

全国各地に市町村合併（以後、「合併」とする）の荒波が急速に押し寄せている。その背景には国の財政難と三位一体改革の推進があるが、後者にとともなう地方交付税や補助金の削減は、地方自治体に財政破綻という深刻な緊張感をもたらしたが、本州との経済格差が大きく、これまで中央に依存してきた北海道にとっては、重大な問題提起となっている。道州制特区の先行実施を目指す北海道では、各地で合併のための協議が行われており、この合併は道内の全産業分野において重大な影響を及ぼすが、もちろん地域医療への影響も非常に大きい。今後、北海道医師会の会員や道内の郡市医師会においては、合併問題を冷静に把握し大局観に立った行動が求められるであろう。

本稿ではこの問題に関する基礎的な事項を中心に整理してみた。会員の理解と各医師会のこれからの取り組みの一助になれば幸いである。

市町村合併とは

市町村合併には、新設合併と編入合併の二つの方法がある。前者の場合は、複数のA、B、C町村が一つになってその区域に新たな「D市」を置くもので、対等合併または合体合併とも言われる。後者の場合は、一つ以上の市町村を廃止して既存の市町村に加える場合をいい、吸収合併とも言われる。今年の12月1日に誕生することになる道南の新「函館市」は、4町村が函館市に加わる後者の編入合併の形をとる。

現在、北海道の市町村数は212と、第二位の長野県の120を大きく引き離し、全国一位であるが、道内では昭和最後（48年）の合併が函館市と旧亀田市、平成の最初の合併も函館市であること

が注目される。

今なぜ市町村合併

国・地方を通じて財政が危機的状況にある中で、地方自治体が少子高齢化や環境問題などの行政課題に自主的・自立的に対応していくことが求められている。このためには、これまでの「中央集権」型の行政システムから、住民からのボトムアップ型の行政システムへの転換が急がれ**地方分権**の確立が求められている。後者においては自治体にはある程度の規模が必要だとされており、この地方分権の基盤整備として合併の推進は最重要課題である。

ちなみに、昭和28年から開始された「昭和の大合併」では、新制中学校を効率的に運営管理するために必要とされた人口8千人規模を目安に町村合併が進められたが、現在は全町村の約4割が8千人未満になっている。

市町村合併の流れ

合併による全国の市町村数の推移は、図が示すように、「明治の大合併」、「昭和の大合併」を経て、昭和以降大幅な減少方向にあり、来年の3月には2,984となる見込みである。

平成12年4月、**地方分権一括法**が施行され、地方分権が実行段階に入った。この地方分権を推進してゆくためには、基盤整備として市町村の合併は不可欠な要素である。

また、政府は、**合併特例法**を大幅に改正し、平成17年3月末までに市町村を1,000程度に再編するという「**平成の大合併**」を強力に推進している。その内容は、合併に向けた**法定協議会**に対する合併準備補助金を始めとして、平成17年3月31日までに決定し18年3月までに合併した市町村に

は、3カ年を限度として人口に応じた年2千万円から1億円の補助金、普通交付税の10カ年延長、5カ年激変緩和措置、合併後の町づくりのための建設事業に対する合併特例債、合併市町村間の公債費負担格差是正のための財政措置などの多彩な政策誘導が行われている。これらは手厚い国の支援という見方もできるが、中長期的にみると、国からの「手切れ金」の意味合いが強い。

北海道においては、平成12年9月に「北海道市町村合併推進要綱」を策定し、市町村の厳しい財政と将来の行政基盤の強化を考え、市町村の自主的合併取り組み促進のため、全道で93の合併パターンを示した。

現在、北海道各地で合併協議会が設置され、とくに合併重点支援地域とされている29地域80市町村（平成16年7月2日現在）については、なおも離脱、解散、再協議などの動きが予想されるが、今後各地において合併が具体化すると思われる。（表参照）

市町村合併によって期待される効果

- 合併により行政基盤が強化されると、高齢社会の到来に向けた基盤整備や救急医療体制の強化など、行政サービスの充実が図られる。
- 合併で中核市、特例市、市となることによっ

て、国、道からの権限が移譲される。

- 広域的観点からの公共施設の配置が可能となる。スポーツ施設、文化施設などの公共施設が効率的に配置され、地域での類似施設の重複投資が抑制される。
- 行政の効率化を図ることにより、新たな行政サービスやより高い水準の行政サービスの提供が可能になる。
- 新しい市町村の誕生は、個性ある街づくりや地域の発展の可能性に結びつき、活力に満ちた地域社会の実現に寄与する。

市町村合併によって懸念される事項

- 人口が少ない市町村においては、一人一人の顔が見える中で行政が行われているが、こうした行政が、市町村の合併によって実施できなくなる
- 合併により市町村の規模が拡大することにより、逆に行政サイドと住民の距離が広がり、住民の意向が十分に反映されなくなる
- 街の中心部に公共施設などが設置され生活上の利便性が損なわれる
- 合併により、長い歴史のなかで培ってきた独自の風土や気質郷土文化、郷土への愛着心が忘れ去られる

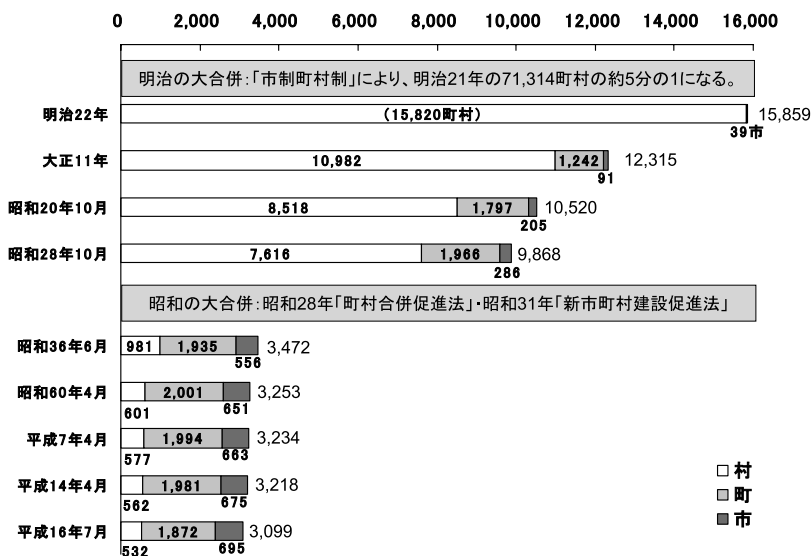


図 市町村数の推移

医師会の在り方

地方分権、三位一体改革、市町村合併という激流の中で、地域医療や介護をどのように確保してゆくべきかが、各都市医師会の喫緊の検討課題である。

1) 都市医師会の統合・再編

市町村合併による行政基盤の再編と各医師会の守備範囲が整合性をもつことが求められる。合併などに際しては、対等合併か吸収合併か、会長は誰か、会館はどこか等の面子や既得権の主張による医師会間の確執は極力避けるべきである。あくまでも、大局観に立ち、地域住民にとってより良い医師会の在り方を模索してゆくべきである。

また、新たな医師会の会費はどのように決めるのか、開業医と勤務医の関係はどうするのかなど個別の懸案も噴出するであろうが、むしろ医師会が進化する好機と捉えて前向きに議論することが望まれる。

2) 住民の保健検診活動や予防事業、健康教育活動

各医師会は、これらの事業や活動に献身的に取り組んできた。合併再編後に新たな枠組みを早急に構築し、空白期間が生じないようにしたい。

3) 自治体医療機関

地方自治体が運営する公的病院や診療所は、この激流の中で最も影響を受ける医療機関であろう。三位一体改革による地方交付税や補助金の削減・廃止は、それらを重要な経営原資としてきた自治体医療機関にとって致命傷にもなりかねない。今後の地域の患者動向など詳細な経営分析と高い公費依存度を見直した経営戦略を立て、統廃合やダウンサイジングも含めた選択肢を検討することが迫られる。

また、統合・再編にともない、医療機関が遠くになってしまう住民に対しての交通の便や、救急患者の搬送の問題など重要な課題が山積している。

4) 介護保険サービス

北海道は他の都府県と比較して、国土の22%を占める広い行政面積や過疎の町村の割合が高

いと指摘されている。介護保険制度が発足したとき、北海道内の市町村がはたして保険者機能を持ち得るか危惧された。発足5年を経過した今、高額な保険料は市町村ごとに設定され徴収されているが、はたして介護サービスは充足されているだろうか。合併によってどのように変わるのか、早急に対応しなければならない問題が多い。

おわりに

道内において、市町村合併をしなければ先行きは見えず、合併すると薔薇色の未来が待ち受けているのであろうか。あくまでも合併はひとつの選択肢である。広大な面積をもつ北海道においては、市町村自治を取り巻く環境が合併により大きく変わることが予想され、そのメリットとデメリットを十分に比較検討する必要がある。

合併は地域住民の自主的な判断による将来への希望の灯火であるべきだ。そのためにも、合併の選択にあたっては、財政状況などの徹底的な情報公開と、住民投票で民意を問うなどする各自治体の姿勢が重要となる。同時に、地域の医療を担う各医師会の役割りも大きく、自治体と都市医師会の協力なくして住民が健康で安心して暮らすことができる合併は実現できない。

【市町村合併に関連するキーワード】

三位一体改革：国の財政難と地方の自立を大義名分に、「国庫補助金の縮減・廃止」、「地方交付税の見直し」、「税源の地方への移譲」を同時に実施しようという施策。実際には、これに「歳出の抑制」を加えて「四位一体」改革であるとも言われる。

明治・昭和・平成の大合併：明治21年から昭和28年から始まった合併はそれぞれ明治、昭和の大合併と呼ばれている。今回の市町村合併の流れは「平成の大合併」とよばれている。

合併特例法：「市町村の合併の特例に関する法律」のことで、行政の効率化、自治体財政の再建、補助金交付の適正化を目的に平成11年7月に大幅に改正された。

地方分権：国に集中している権限や財源を県や市

町村に移し、住民と自治体が協力して地域のことを自分たちで決めるようにすること。

地方分権一括法：平成12年 4 月に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」のこと。

合併協議会等：合併協議会等には法定協議会、任

意協議会、研究会などがある。この内、**法定協議会**は平成11年 7 月16日に施行された一部改正合併特例法に基づくもので、都道府県知事は公益上必要とされる場合に関係市町村に合併協議会の設置を勧告し、公表するとされている。

表 市町村合併協議会設置状況
 □：合併重点支援地域 ■：法定 ▨：任意
 平成16年 7 月 2 日現在

ブロック別	合併協議会名	区域	市町村名	設置年月日	合併期日	当該都市医師会
中 央	当別・月形・新篠津合併協議会 (16.6.30解散)	石狩郡	当別町 新篠津村	15.7.30	—	江 別
	石狩市・厚田村・浜益村合併協議会	石狩市 厚田郡 浜益郡	石狩市 厚田村 浜益村	15.1.1.	17.10.1	石 狩
道	函館市・戸井町・恵山町・般法華村・南茅部町合併協議会	函館市	函館市	15.9.29	16.12.1	渡 島
		茅部郡 亀田郡	南茅部町 戸井町 恵山町 般法華村			
	七飯町・鹿部町合併協議会	茅部郡	七飯町 鹿部町	15.9.22	17.2.1	
	上磯町・大野町合併協議会	亀田郡 上磯郡	大野町 上磯町	16.4.1		
	森町・砂原町合併協議会	茅部郡	砂原町 森町	16.1.30	17.4.1	
松前町・福島町合併協議会	松前郡	松前町 福島町	16.4.16			
南	檜山南部 4 町合併協議会	松山郡	江差町 上ノ国町 厚沢部町 乙部町	16.1.26		松 山
		爾志郡	八雲町 熊石町 今金町			
	今金町・熊石町・八雲町合併協議会	山越郡 爾志郡 瀬棚郡	瀬棚町 北檜山町 大成町	16.5.1	17.10.1	渡 島 松 山
	檜山北部 3 町合併協議会	久遠郡	久遠町	16.4.1	17.9.1	北 部 松 山
後 志	長万部町・黒松内町合併協議会	山越郡	長万部町	16.6.21	17.10.1	渡 島 寿 都
		寿都郡	黒松内町			
日	伊達市・壮瞥町・大滝村合併協議会	伊達市	伊達市	15.10.1	18.3.1	胆 振 西 部
		有珠郡	大滝村 壮瞥町			
胆	豊浦町・虻田町・洞爺村合併協議会	虻田郡	虻田町	16.6.28		苦 小 牧 市
		洞爺郡	豊浦町 洞爺村			
	早来・追分合併協議会	勇払郡	早来町 追分町	16.4.12		
	鶴川町・穂別町合併協議会	沙流郡	鶴川町 穂別町	16.5.6		
日 高	日高町・平取町・門別町任意合併協議会	沙流郡	日高町	15.1.15		日 高
		新冠郡	平取町 門別町			
空 知	空知中央地域合併協議会	新冠郡	新冠町	15.11.1		岩 見 沢 市
		静内郡 三石郡	静内町 三石町			
空 知	南空知 3 町合併協議会	岩見沢市	岩見沢市	16.4.1		岩 見 沢 市
		空知郡	栗沢町 美流渡 北村 栗沢町			
	(再掲) 当別・月形・新篠津合併協議会 (16.6.30解散)	夕張郡 空知郡 樺戸郡	栗山町 由仁町 南幌町 月形町	16.2.9	18.3.1	空 知 南 部
				15.7.30	—	

ブロック別	合併協議会名	区域	市町村名	設置年月日	合併期日	当該都市医師会
空知	中空知地域合併協議会	歌志内市	歌志内市	16.1.1		空知
		砂川市	砂川市			
		空知郡 樺戸郡	上砂川町 浦白町			
		滝川市	滝川市			
		赤平市	赤平市			滝川市 赤平市
道北	北空知1市4町合併協議会	深川市 雨竜郡 " " " "	深川市 妹背牛町 秩父別町 北竜町 幌加内町	16.6.1		深川
	南富良野町・占冠村合併協議会	空知郡 勇払郡	南富良野町 占冠村	16.5.10		富良野
	風連町・名寄市合併協議会	名寄市 上川郡	名寄市 風連町	16.3.30		上川北部
	士別市・朝日町合併協議会	士別市 上川郡	士別市 朝日町	16.4.30		
	剣淵町・和寒町合併協議会	" " " "	剣淵町 和寒町	16.1.21		
	中川郡3町村任意合併協議会	中川郡 " " " "	美深町 音威子府村 中川町	16.4.24		
	留萌南部3市町合併協議会	留萌市 留萌郡 増毛郡	留萌市 小平町 増毛町	16.7.1		留萌
	留萌中部3町村合併協議会	苫前郡 " " " "	苫前町 羽幌町 初山別村	16.6.24		宗谷
	天北三町村合併協議会	宗谷郡 枝幸郡	猿払村 浜頓別町 中頓別町	16.3.28		
	枝幸歌登合併協議会	" " " "	枝幸町 歌登町	16.3.23		
利尻町・利尻富士町合併協議会	利尻郡 " "	利尻町 利尻富士町	16.7.1			
	宗谷北部地域任意合併協議会(16.7.2解散)	稚内市 礼文郡 天塩郡	稚内市 礼文町 豊富町	15.12.1	—	
北見	北見・端野・常呂・津別・留辺藜任意合併協議会	北見市	北見市	15.10.4		北見
		端野町	端野町			
		常呂郡	常呂町			
		網走郡	津別町			
		常呂郡	留辺藜町			網走
	置戸・訓子府任意合併協議会	" " " "	訓子府町 置戸町	16.3.6		北見
見	遠軽地区4町村合併協議会	紋別郡	遠軽町	15.5.14	17.1中	遠軽
		" "	丸瀬布町			
		" "	白滝村			
		" "	生田原町			
	佐呂間町・上湧別町・湧別町合併協議会	" " " "	湧別町 上湧別町 佐呂間町	15.12.8	17.10.1	
	女満別町・東藻琴村任意合併協議会	網走郡 " "	女満別町 東藻琴村	16.5.14		美幌 網走
道東	帯広市・中札内村合併協議会	帯広市 河西郡	帯広市 中札内村	16.4.23		帯広市
	十勝中央合併協議会	中川郡 河西郡 広尾郡	幕別町 更別村 忠類村	15.12.25		十勝
	士幌町・上士幌町任意合併協議会	河東郡 " "	士幌町 上士幌町	15.9.22		
	新得町・鹿追町任意合併協議会	" " 上川郡	鹿追町 新得町	15.7.25		
	南十勝二町任意合併協議会	広尾郡 " "	大樹町 大尾町	15.12.19		
	釧路地域4市町合併協議会	釧路市 阿寒郡 白糠郡 " "	釧路市 阿寒町 白糠町 音別町	16.6.30		釧路市 釧路国
	中標津町・羅臼町合併協議会	標津郡 目梨郡	中標津町 羅臼町	15.12.26	17.10.1	根室市外三郡