

年報 北海道自治体学

Annual Report 2021

目次 contents

巻頭言	1ページ
米一 彰夫	
巻頭論文	2ページ
北海道内の小規模自治体における地区別構想の策定の比較について	横山 翔
会員投稿	8ページ
復帰50年目の沖縄振興－その「黄昏」	畠山 大
女性医師の増加と北海道の医師不足対策について	藤根 美穂
2021年度活動報告	18ページ



年報 北海道自治体学

Annual Report 2021 No.5 通巻5号

2022年3月31日発行

編集兼発行者 北海道自治体学会 運営委員 望月 貴文 石井 和平
発行所 北海道自治体学会「アニュアルレポート」担当
江別市文京台11番地 札幌学院大学法学部 石井和平研究室内



北海道自治体学会URL : <http://jititai.net/hokkaido/>

巻頭言

職場の自主研究グループ「道庁ドラッカー読書会」に参加しています。

「20世紀の知的巨人」や「マネジメントの父」とも称される経営学者、P. F. ドラッカー。実は、彼が最も大きな影響を受けた人物のうちの一人に、「日本資本主義の父」として歴史に残る偉業を成し遂げた渋沢栄一を挙げていることも、とても興味深いです。

“万人のための帝王学”といわれるベストセラー『経営者の条件』や『現代の経営』をもとに、指定された章の中で参加者が疑問や気づきを発表し、進行役であるファシリテーターの方から読み方のポイントを教わりながら、セルフマネジメントやチームマネジメントについて、月1回、楽しく学んでいます。

約50年前の書籍ですが、その言葉は今もなお色褪せることなく、「企業」を「自治体」に置き換えて考えることで、社会や組織との関わり方、上司・部下・同僚との仕事の仕方、そして自分を上手に運用する能力などについて学びながら、その場で得た気づきを実践に結びつけ、自身の仕事の成果を上げていくことを目指しています。

勤務時間後、札幌の庁内会議室に集まって開催していましたが、新型コロナを機に、Zoomを活用しオンライン開催に移行したところ、参加者は全道各地に広がりました。若手職員の幹事が頑張って運営しています(本学会の会員です！)。

本をただ読むだけよりも、インプットした情報をアウトプットしてこそ、理解が深まり、本物の知識が得られると思います。また、普段会うことのない部署や役職・立場を超えて、志のある仲間が集まり、会合後の飲み会もまじえながら、楽しく交流できる場でもあります。皆さんの職場でも、読書会に取り組んでみては、いかがでしょうか。

さて、会員の皆さまから公共や自治体政策に関する論文・報告等を募集し、取りまとめた年報「アニュアルレポート」をお届けします。今回で5冊目の発刊となります。実践と研究の交流を通じ、会員の皆さまの活動がますます活性化されることを心よりご期待申し上げます。

2022年3月

北海道自治体学会 代表運営委員

北海道職員 米一 彰夫

北海道内の小規模自治体における 地区別構想の策定の比較について

横山 翔*

1 はじめに

本稿では、道内の人口 5,000 人～1 万人程度の自治体の地区別構想を見ていく。筆者は、人口約 7,500 人の道南のせたな町役場で勤務していた。20 年以上せたな町に在住し、生まれも育ちもせたな町で過ごしてきた。この自治体では、過疎化、少子高齢化が進み、コミュニティの形成が難しい地域が増えてきている。せたな町だけではなく、他の北海道の自治体でも過疎化、少子高齢化が進んでおり、こうした実態が増えてきている。そのような自治体が増加していく中で、筆者は地区別構想という都市内分権の観点から地域経営を行うビジョンに関心を持っている。

2 シビルミニマムと総合計画の過去

戦後、日本国憲法が制定され、国家が国民に保障する最低限度の生活を営むために必要な基準が定められ、社会保障制度が成立した。そのような思想を「ナショナルミニマム」という。この思想を日本国憲法では第 25 条「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」の生存権として定めている。

また「ナショナルミニマム」は、生活保護法などの法や社会保障制度の基礎となっている。しかし、高度経済成長期を経て 1970 年代頃より最低限度の基準だけでは不足してくるようになった。公害問題や建設問題など、都市化が進み、住民が行政に嘆願行動に移すなど自治体と住民が対立し、溝が深まるようになる。

このような背景から、東京都をはじめとした大規模自治体は「総合計画」という自治体の中長期的な計画目標を策定するようになった。その策定の際には、住民へアンケート調査を行うなどして自治体の政策に住民が間接的に参加できるようにするなど、行政がコミュニティに目を向けるようになってきた。

都市化社会・都市型社会において市民が生活していくために最低限必要な生活基準として、松下圭一は、「シビルミニマム」という概念を提唱した。松下によれば「シビルミニマムの設定は現代における生活基準の公的保障を意図しているが、それはなによりも現代における人間の自由時間を形成する物質基盤の充足であり」、また「都市化社会・都市型社会にお

* (一社)北海道酪農畜産協会／元せたな町職員 yokoyanma@gamil.com ※北海道自治体学会運営委員

いて、市民が生活していくのに最低限必要な生活基準。これに基づき市民と自治体の協働で、社会資本整備、まちづくり、社会保障等の基準を定めるべき¹」とした。

3 総合計画について

日本の自治体のほとんどがまちづくりの基本的な理念や目標、方針などを定める基本構想、基本構想にもとづく具体的な施策を示す「基本計画」、基本計画にもとづく具体的な事業を示す実施計画などからなる「総合計画」を策定し、これにもとづいて行政運営を行っている。

かつて総合計画は地方自治法において義務づけられていたが、地方自治法が2011年に改正され、基本構想の策定を義務付けていた規定が廃止されたことにより、義務ではなくなった。理由には総合計画をはじめとした各種計画が多様化されたことや自治体の独自性を尊重し、まちづくりの手法は地方自治体に委ねられたと解釈する。

4 地区別構想とは

地区別構想とは、1つの自治体の内部を北部、南部等に細分化して、それぞれの地域ごとの課題に沿った取り組みのことを指している。地区別構想というものの自体が単独で策定されているわけではない。名称は様々で、地区別構想という名称ではなく、地区ビジョンなどという名称を使われることもある。

地区別構想には大きく分けて、2つの類型が存在し、北海道内の小規模自治体で導入している事例を見ていく。1つ目は、総合計画に基づく地区ビジョンによるもの。総合計画を実現するには、各地区でどのような具体的取り組みを行う必要があるかを明らかにしたものがようになる。2つ目は、都市計画法に基づく、マスタープランによる「地区別構想」が存在する。地区別構想は、根拠条例や自治体で定めた様々な計画が関連して複雑な傾向があり、策定されている自治体では、図表を用いてわかりやすく表現している自治体がある。

なお、同じ自治体内においても、地区によって住民意識や協働のあり方には違いが見られる。市街地、農村部、山間部など同じ自治体内でも、抱える課題は地域によって異なることが一般的である。地域に住む住民がどのくらいまでに何かを整備する計画があることで、町の計画を把握できるメリットがある。地区別の構想があり、地域の住民が知ること、住民が策定する町へ要望や意見を伝えることが増加するなど、住民自治が活発になる傾向がある。

しかし、北海道内の自治体では、あまり策定が進んでいない現状がある。地区別構想に取り組んでいる自治体は、ニセコ町、東神楽町、夕張市、栗山町など少数である。地区別構想

¹ 松下(2003)p.4

を策定したからといって国から交付金を多くもらえるなどの措置はないことも理由の一つである。次節以降、地区別構想に取り組んでいる5つの自治体の地区別構想を紹介する。

5 ニセコ町の「地区ビジョン～地区別構想」について

ニセコ町では「情報共有」と「住民参加」を取り入れることに力を入れており、地区別構想では、アンケート調査が主体、懇談会の声も反映している。過去の総合計画からの引継ぐ項目や満足度を数値化しているところに特徴がある。

ニセコ町では、外国人や新興住宅地が増えている川北地区と他の地区とでは地域課題がかなり異なる。川北地区は、他地区のような「農村エリア」から「国際リゾート観光エリア」としての変貌を遂げている。その結果、高齢化が進む農民層と、リゾート観光地を労働市場として移住してきた青壮年や外国人による新しいコミュニティが混在しているエリアとなっており、地区の実情に合わせたビジョンや取り組み手法が求められているためである。

ニセコ町川北地区の課題点について、川北地区は、従来の、農村エリアとしての地域特性から、国際リゾート観光地としての地域特性に大きく変化しており、その結果、従来のコミュニティ構成員の高齢化と、リゾート観光地を労働市場として移住してきた現役世代による新しいコミュニティが混在しているエリアとなっている。

6 東神楽町の「地区別構想」「東神楽町地区別まちづくり計画」について

東神楽町では、公民館単位で7地区に分けて、住民懇談会などのヒアリングを活用して地区別構想に反映している。この計画は、基本構想・基本計画・実行計画で構成された第8次東神楽町総合計画とまちづくりを進める両輪と位置づけ、2024年を目標年度としている。「地区別まちづくり計画」は、「第8次東神楽町総合計画」の重点プロジェクトに位置付けられているもので、「自治・協働」をテーマに、東神楽らしい個性的で自立したまちづくりを推進していくため、町全域の視点ではなく町内を7つの公民館地区に分け、より身近な地域での課題解決に焦点を絞った取り組みを展開している。またフロー図を用いて策定手順が明確化しているほか、住民の役割、役場職員の役割、コンサルタントの役割を分類している。

また「地区別まちづくり計画」は総合計画を補う役割を受け持ちながらも、実情が異なる7つの地区ごとに住民と役場職員が議論を繰り返し、それぞれの地域の良さや課題を掘り起こし地域の将来像を定め、それを達成するための取り組みについて地域と行政の分担等を明確化したものである。東神楽町は5年ごとに地区別構想の見直しを行っており、2018年1月から3月にかけて開催した地区会議を通じて、会議の決定事項や住民意見を公表している。7つの地区の現状を確認し、計画の中で見直すべき点、より力を入れて取り組むべき項目など住民から意見をもらい反映させている。

7 夕張市まちづくりマスタープランにおける地区別構想について

夕張市では、2007 年に財政再建団体に指定され、国の指導・監督のもと厳しい財政運営を行っている。夕張市は、「都市計画マスタープラン」における「地区別まちづくり方針」を策定している。2012 年 3 月に当初計画を策定して以降、市営住宅再編事業をはじめ、拠点複合施設の整備、市立診療所等の移転改築の決定など、地域再生に資する取組を推進してきた。一方で、鉄道事業の廃止など変化してきた。

市街地が分散化しており、地域を維持するために、様々な面で市の負担が大きくなっている。20 年後、「人口が残る地区」と「人口減少が進む地区」が明確になるような計画を策定している。計画は、20 年であるが 10 年目の中間年には、計画の進捗確認を行い、計画を見直している。アンケートの結果を最後に掲載しているがアンケートを踏まえた部分は見られていない。人口のピークは、1960 年に 11 万人を超えていたが、炭鉱の閉鎖、財政破綻等による転出、少子高齢化の進行により、7000 人まで減少している。

8 栗山町まちづくりマスタープランにおける地区別構想

栗山町の地区別構想は 4 つの地域に分けて都市計画法上のマスタープランの延長線上で作成されたものである。地域の強みを生かした振興計画を策定している。地域の沿革と現況には、今までの地域の歴史や地域の魅力・快適性を高める主要要素を紹介している。その要素には、自然、歴史・文化、まちなみ・景観、生活利便・にぎわいといった項目を設けている。

しかし栗山町の地区別構想は、都市計画法の用途地域に記述など、住民が理解するのは難しい用語が散見されているなど、住民目線で作られていない点が存在している。

創意工夫による活動ができるような協働体制の構築や町民参加の場の提供を推進すると記載があったが具体的のどのような方法をとることが重要であって、抽象的な表現で分かりにくい項目も見られた。

9 地区別構想

図表 各自治体の地区別構想

地区別構想	根拠法令、条例	地区の分け方	計画年数	住民との協議回数
ニセコ町	まちづくり基本条例	5 地区	12 年 4 年毎に見直し	10 回以上
東神楽町	東神楽町総合計画	7 地区 公民館毎	10 年 5 年毎に見直し	4 回～5 回
夕張市	夕張市まちづくりマ スタープラン 財政再建計画	3 地区	20 年 10 年毎に見直し	ワークショップ複数回
栗山町	都市計画法、都市計画 マスタープラン	4 地区	15 年	不明

筆者作成

10 まとめ

総合計画をベースに策定された自治体の地区別構想では住民アンケートで得られたデータや住民懇談会で挙げられた意見、要望を地区別構想に反映させて自治を行っている。

他道内の地区別構想を策定していない自治体も、住民アンケートや住民懇談会を取り組んでいる自治体は多くあると筆者は把握する。しかし、得られたデータや住民の声を自治体が拾って取り組んでいる自治体は多くはない。今後、少子高齢化、過疎化が進行していく中で、住民の声を反映させて町政に活かすことがより求められる。過疎化少子高齢化が進行する中、特に北海道の自治体では、首長らの考え、ビジョンがわかる計画が必要となってくると考える。地区別構想を積極的に行っている自治体では、住民自治への積極的支援を行っている傾向が強く、革新的な自治体が策定する傾向があるのではないかと。

マスタープランをベースに地区別構想を策定した自治体を見ていくと、少子高齢化、過疎化など規模縮小を迫られる自治体も多い中、特に財政再生団体の夕張市の計画の中には、建物平均老朽度分布を活用し建築物が古い地域から比較的新しい地域への移住を推進ことで、コスト削減を図っており、地域・地区アンケートにも取り組んでいる。構想の文中には、難しい表現も目立ち、住民が読んでも理解が進まないと考えられる文面があるなど読みにくさはあるが町内会活動の運営に支障がある、若しくはできていない町内会は全体の 4 分の 1 以上あることを把握し、拠点地区、地域再編地区、生産地区に分類し住居地域をコンパクト化する取り組みを行っている。

シビルミニマムは、人間の自由時間を形成する物質基盤の充足を図るために都市型社会

における最低限度の生活基準である。シビルミニマムの概念が登場して、50年以上経過するが、近年では議論されることが少なくなった。シビルミニマムの概念が終了したわけではなく、改めて議論されるべきであると考え。時代が進展し、科学技術が発展していくことで、基準が日々向上していくことであると考えている。

1970年代の都市型社会における最低限度の生活水準としてシビルミニマムの基準には、下水道の整備率、ごみ処理施設の整備、都市公園数、保育園の充足率などが挙げられていた。ほとんどの自治体では整備が終わりつつある。現代の北海道の自治体でシビルミニマムの基準を考えると、光ファイバー網の整備などで、快適な速度でネットワークが利用できるように環境整備が行われている。面積の大きい自治体では、環境整備が進んでいない自治体も多くあるので、整備を進めている自治体も多くある。

地区別構想を策定することは、住民が町の方向性、方針を理解して、住民協働のまちづくりをより推進できる手法となる。最低限必要な生活基準を押し上げるきっかけになるのではないか。

11 最後に

ニセコ町、東神楽町、夕張市、栗山町における地区別構想について調査を行い、比較を行った。北海道内の1万人以下の自治体で、紹介した以外の自治体で地区別構想を策定し積極的に取り組んでいる自治体が他にあれば教えて欲しい。

参考文献

- [1] 松下圭一(2003)『シビルミニмум再考』公人の友社
- [2] ニセコ町(2020a)「第5次ニセコ町総合計画」
- [3] ニセコ町(2020b)「地区ビジョン～地区別構想」
- [4] 東神楽町(2014)「東神楽町地区別まちづくり計画」
- [5] 夕張市(2021)「まちづくりマスタープランー夕張市都市計画マスタープラン(都市計画の基本的な方針)ー」
- [6] 栗山町(2014)「都市計画マスタープラン(第4章地区別構想)」 pp.85-105

復帰 50 年目の沖縄振興－その「黄昏」

畠山 大*

2022 年は 1972 年の沖縄の本土復帰から半世紀の節目である。2022 年 2 月現在、10 年ごとの沖縄振興特別措置法とこれに基づく沖縄振興計画²の延長・改正・策定の作業が大詰めを迎えており、この時機を捉え、今日的な「変化」を強く意識して問題の構図を提示したい。キーワードは「一般化」と「特殊性」である。

沖縄振興(開発)特別措置法や沖縄振興(開発)計画に象徴される沖縄振興開発体制の理念は、日本本土に対する「格差是正」と「自立経済」の確立である。前者の「格差是正」は「一般化」の次元に属するものであり、生活や産業に関する基盤整備をその内容とする。

一方、後者の「自立経済」は「特殊性」の次元に属するが、多面性をもっている。まず第一に、「基地経済」からの脱却としての「自立経済」がある。第二に、沖縄の本土復帰＝施政権返還を米国の日本への“burden sharing”と捉えるならば、基地との共存を前提・目的とし、日米両政府にとって政治的・財政的に持続可能な沖縄社会を維持するための「自立経済」もある。

第三に、東・東南アジアとの結節点としての地理的位置、亜熱帯気候という日本全国における「特殊性」を活用することによる「自立経済」がある。第四に、琉球王国、特に「大交易時代」以来の歴史的・民族的な気風や琉球政府時代の「一国並み」の経験を発揮するための「自立経済」もある。

ただし、第三、四の面については、「特殊性」の活用による「自立経済」の結果としての「格差是正」や、日本経済による国際交流拠点としての沖縄経済の「活用」といった文脈になれば、「特殊性」による「一般化」の実現ということになる。このように、「一般化」と「特殊性」は、本土と沖縄との、および、本土と沖縄それぞれの内部における利害や考え方の相違を孕んで交錯するのである。

だが、この 10 年「格差是正」と「自立経済」という理念、具体的には、沖縄振興開発特別措置法や沖縄振興開発計画に象徴される沖縄振興体制が後景化、もしくは、変化しつつある。財政依存、「ザル経済」の誹りを受けながらも、社会資本整備は進み、「おきなわのすがた(県勢概要)」によれば、人口は復帰時(1972 年)の 96 万人から約 146 万人(2020 年推計)へと増加し³、1 人当たり県民所得の 1 人当たり国民所得に対する比率も 59.5%(1972 年)から 2018 年の 74.8%へと改善⁴している。

* 北海道教育大学教育学部准教授 hatakeyama.dai@h.hokkyodai.ac.jp ※北海道自治体学会運営委員

² 2001 年 3 月までは、沖縄振興開発特別措置法および沖縄振興開発計画

³ 沖縄県(2021) p.4

⁴ 沖縄県(2021) p.5

入域観光客数は 2019 年に 1,000 万人を突破し、情報通信関連産業や国際物流等の新しい産業も立地・発展している。完全失業率も 2019 年には 2.7%まで低下した。もちろん、社会や経済、生活や産業の「質」、沖縄の内部における貧困や格差といった問題は重大だが、マクロの数字を見る限り、「格差是正」は一定の成果を挙げているとはいえよう。

一方、近年の沖縄では、社会や生活の「質」、沖縄の内部における貧困や格差といった問題が前景化されつつあり、沖縄振興がその理念の次元から問い直されている。自公政権に対抗的な「オール沖縄」による玉城デニー沖縄県知事は、「誰一人取り残さない」という SDGs の理念を掲げ、次期振計の策定でもその推進を打ち出した。「新たな振興計画（素案）に対する答申」⁵は、沖縄における SDGs 達成に向けた 12 の優先課題として「基地から派生する諸問題の解決の促進」を提示し、伝統的な沖縄振興（開発）のあり方には収まりきらなかった人権や環境、貧困や格差の問題、それらと直接・間接に関係する狭義・広義の「基地問題」を SDGs に紐付けている。「沖縄問題」や沖縄振興体制の脱構築、および、グローバル・イシュー化＝「一般化」をめざす戦略が透けて見えるが、沖縄の「特殊性」に裏打ちされた沖縄振興体制の意義をいっそう失わせる方向へと作用するかもしれない。

政府・与党に目を転じれば、米中対立が日中間の軍事的な緊張も含んで深化する中、南西諸島への自衛隊の展開が進み、「沖縄問題」も沖縄本島の普天間や嘉手納、辺野古から宮古・八重山へと焦点を移しつつある。沖縄振興は、自公政権に対抗的な県政を素通りし、基地を抱える（ことになる）市町村やコミュニティと直接的に「リンク」する状況が公然化、全県化した。また、沖縄振興開発金融公庫の存続を明示しなかったり、沖縄振興開発特別措置法の期間を 5 年単位にする案を提示したりする等の「揺さぶり」ともいえる動きがあったが、その後、自民党総務会において、前者の件は「日本政策金融公庫への統合時期を 10 年延長」、後者の件は「離島・北部振興や子どもの貧困対策、文化の担い手育成などに関する努力義務を新設。法期限を 10 年とし『所要の見直し』が必要な場合は、5 年以内に実施するとの付則を盛り込む」ということに落ち着いている⁶。

ただし、筆者がもっとも注目する「変化」は、以下の状況である。菅義偉前政権の河野太郎沖縄相（当時）は、（沖縄振興の）「議論のベースには国の統計に民間企業のビッグデータを加えた地域経済分析システム（リーサス）を使用する」とし、沖縄振興開発計画について「エビデンス（根拠）を示す」と発言⁷するなど、「政治」に対する「市場」の論理を優先している。社会科学では数理的、統計的な分析がソフト・ハードの情報技術や情報産業の発展とともに標準化し、政治や行政の分野で EBPM が導入される状況がある。県内の識者も、例えば、沖縄国際大学教授の比嘉正茂氏が「市場メカニズムの中で比較優位の産業が伸びることを政策で是正する必要はない」、「どれくらい地域経済の発展に貢献したか、政策の効果を『見

⁵ 沖縄県、沖縄県振興審議会(2022) p.17

⁶ 沖縄タイムス 2022 年 2 月 2 日付け記事

⁷ 沖縄タイムス 2020 年 10 月 2 日、12 月 24 日付け記事

える化』することが重要だ」と主張⁸している。

沖縄における自治や民主主義は、「アイデンティティー」の存在、沖縄戦や米軍統治の経験、基地問題といった「特殊性」に立脚するが、振興開発に対する市民による議論や行動を通じても育てられたのではないか。情報技術や情報産業、データ・サイエンスの発展が、沖縄振興の「一般化」を推進するプロセスで「特殊性」を捨象するならば、市民は「人間の個体」へと転化し、地域を含む社会は人間の個体が制御される「座標空間」へと解体され、コロナ禍がこれを不可逆的にしよう。ゆるやかに訪れる「政治の死」や「市場の死」を沖縄振興の「黄昏」に予感しつつ、筆をおきたい。

参考文献

- [1] 沖縄県(2021)「おきなわのすがた(県政概要)」
- [2] 沖縄県、沖縄県振興審議会(2022)「新たな振興計画（素案）に対する答申」
- [3] 沖縄タイムス 2020年10月2日付け、12月24日付け、2022年2月2日付け記事

⁸ 沖縄タイムス 2021年9月17日付け記事

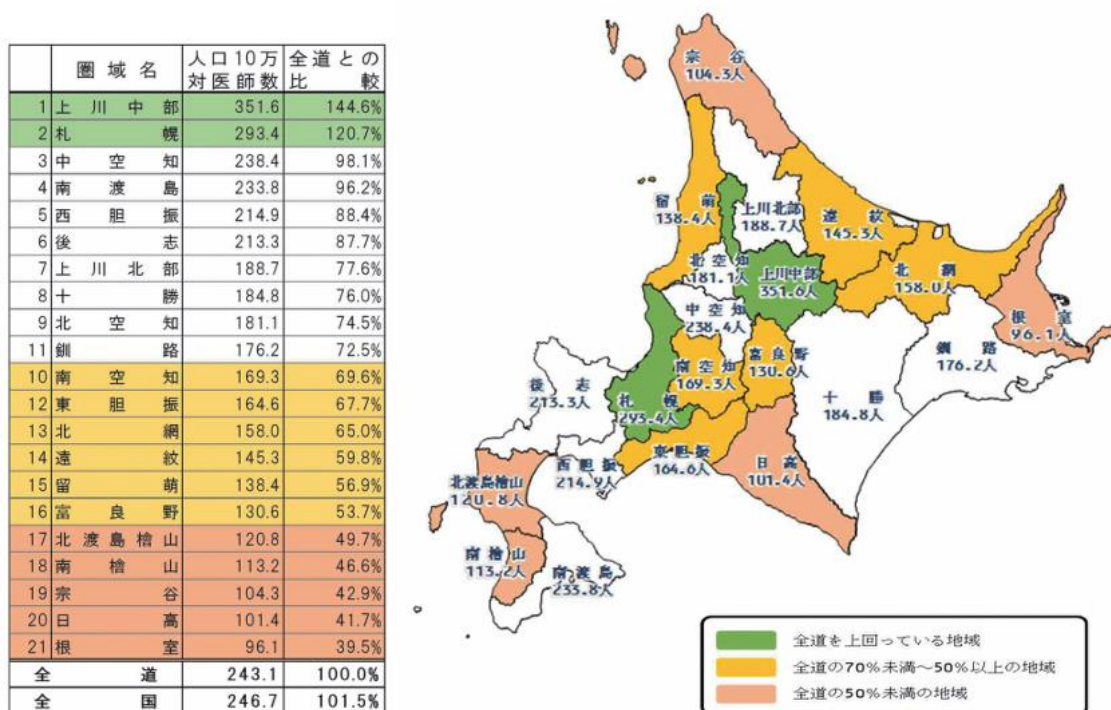
女性医師の増加と北海道の医師不足対策について

藤根 美穂*

1 医療圏としての北海道の特徴

北海道では医師不足が叫ばれて久しい。日本一広い面積には全国の政令指定都市で第4位の人口を誇る札幌市と、人口密度が日本一低いその他の地域を同居させている¹。そのため道内全医療機関のほぼ半分が存在する札幌市内とそれ以外の地域での医師の偏在が大変大きいこと²、そして地域によっては医師不足が深刻で対策に大変苦慮している³。(図表1)

図表1 北海道内の各地域の医師偏在状況



*厚生労働省「医師・歯科医師・薬剤師統計（調査）」

(出典) 北海道(2020)p.6

* 岩見沢市立総合病院小児科 rosemarinum@yahoo.co.jp ※北海道自治体学会運営委員

¹ 総務省統計局(2020) p.10

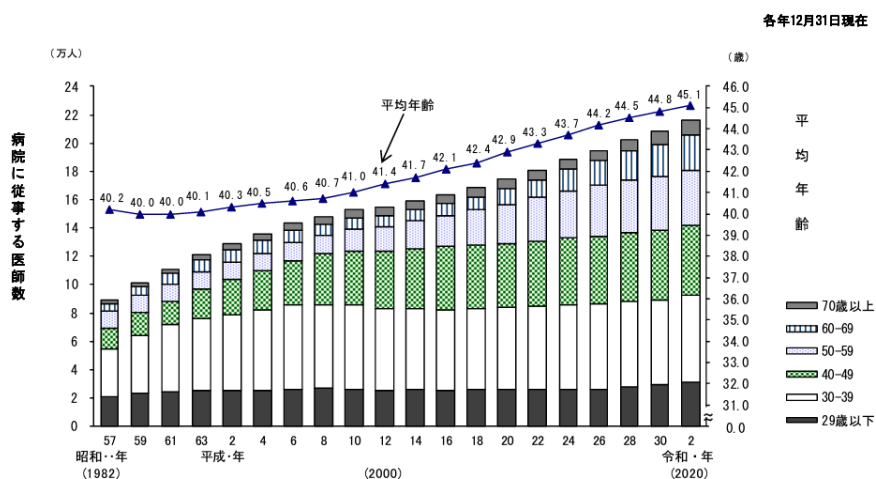
² 北海道(2020) pp.11-14

³ 沢野(2020)

2 医師集団の変化

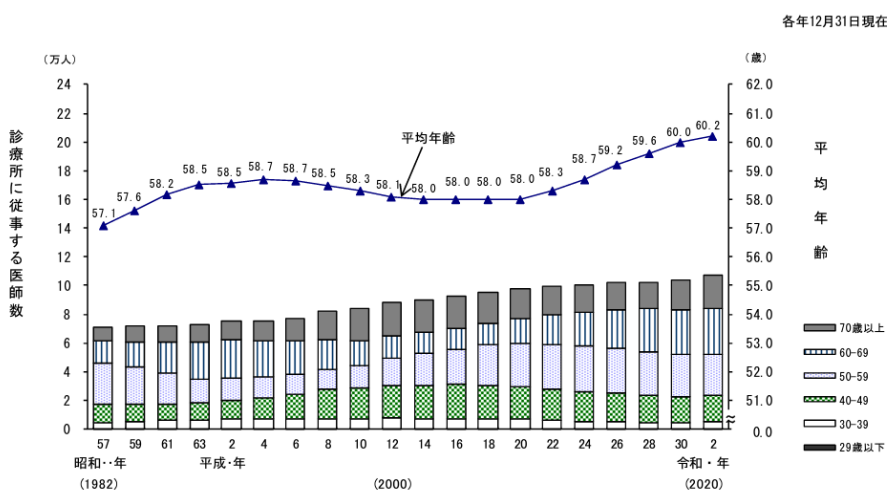
例えば平均年齢が上がったこと、女性医師が増加したことが挙げられる⁴。平均年齢は全国のデータでは、1982 年と比較して 2018 年では病院勤務医師で 4 歳半、診療所勤務医師で 3 歳ほど上昇している(図表 2、3)。

図表 2 年齢階級別に見た病院に勤務する医師数及び平均年齢の年次推移



(出典) 厚生労働省(2020) p.7

図表 3 年齢階級別にみた診療所に従事する医師数及び平均年齢の年次推移



(出典) 厚生労働省(2020) p.7

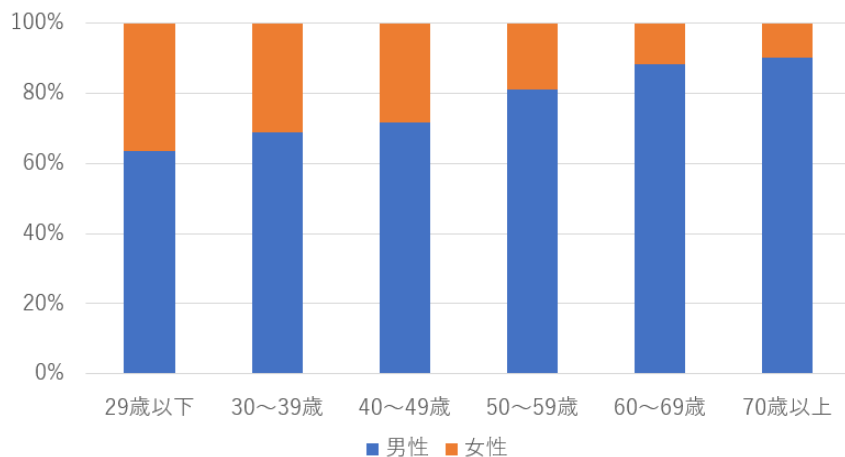
⁴ 厚生労働省(2018) p.5

特に病院勤務医師では50歳未満の総数は変化が少ないが、50歳以上の医師数が3倍以上に増えており、高齢になっても勤務を続ける医師が多くいることを示している。北海道は全国一勤務医が多く、公的病院が医療を支えている地域である。高齢医師たちは退職しても非常勤として働き続けるケースが多く、地域医療を支えているが、この医師たちが現場を離れていくと医師数の減少は加速してゆくことが予想される。

臨床研修病院として若者を抱えられる基幹病院は何とか運用することができるだろうが、そうでない病院では、現状でも夜間・休日の診療を縮小せざるを得なくなっている。病院ごとの機能や提供できるサービスの差がより一層開く可能性があると思われる。

女性医師の割合も徐々に増加し、年代別で見ると40代以下では20~35%程度にまで増えている⁵（図表4）。世代交代が進めば女性医師の重要性がさらに上がっていくことが予想される。

図表4 北海道内医師の男女比 年次推移



（出典）厚生労働省(2020) p.5 より筆者作成

3 今後の医師招聘

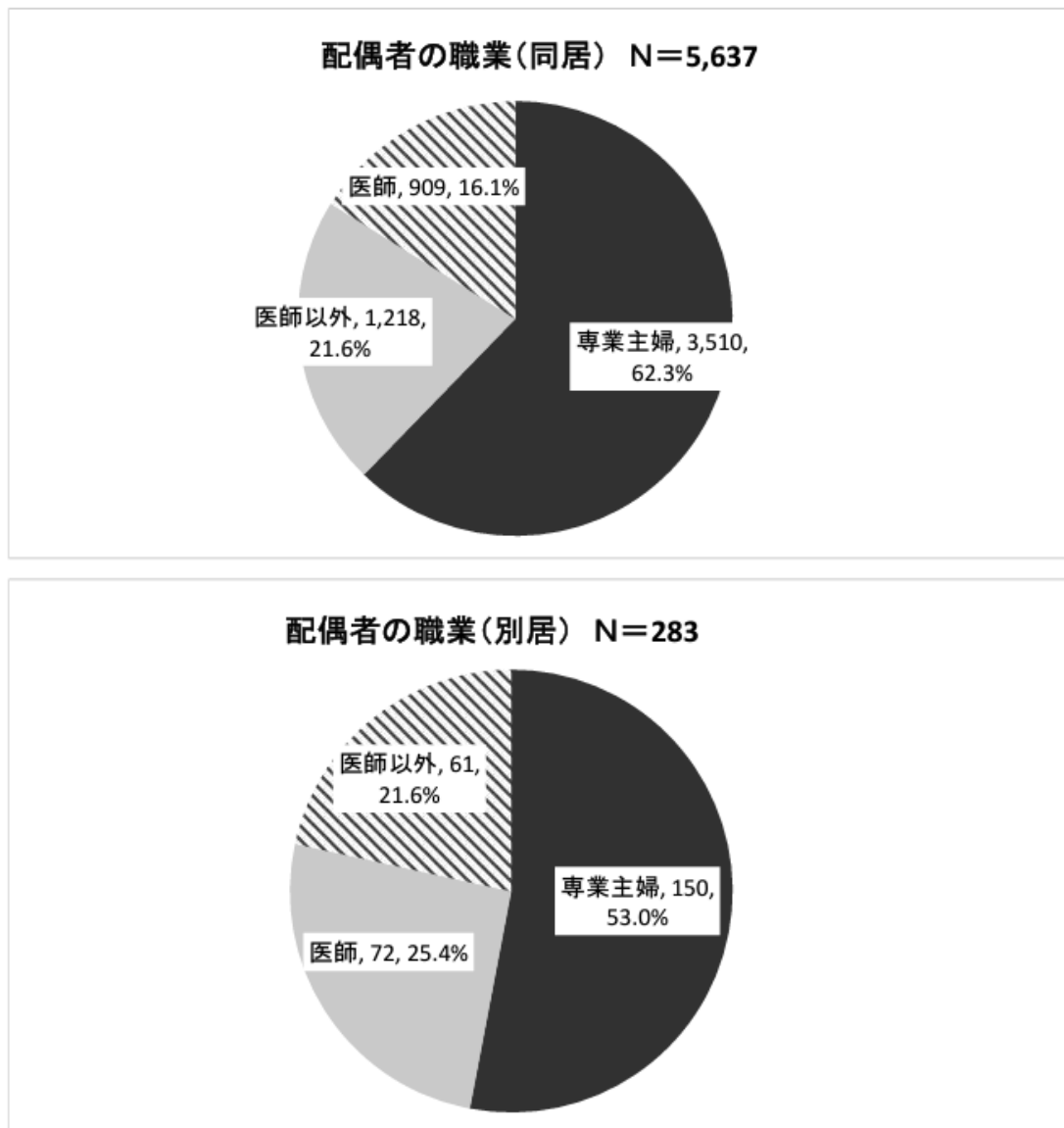
私はこれまで同様の対策では不十分なのではないかと考えている。例えば高齢医師が地方赴任した場合、頻回の当直勤務や夜間の呼び出しは難しいだろう。若い男性医師は子育てや家庭生活にもっと参加したいと考える医師が少なくなく、主婦としてのパートナーに家事育児をゆだねて仕事だけを考えるという従来のスタイルが通用しなくなりつつある。

医師としての成長にとって決して無用なものではないと考えられ、医師会でもできるだけバックアップすべき考え方として受け入れつつある。男性医師のパートナーは6割以上が専業主婦で2割程度が女性医師であるが⁶、専業主婦は減りつつある。（図表5）

⁵ 北海道(2020) p.5

⁶ 日本医師会男女共同参画委員会・日本医師会勤務医委員会(2014) p.4

図表 5 男性医師のパートナーの職業

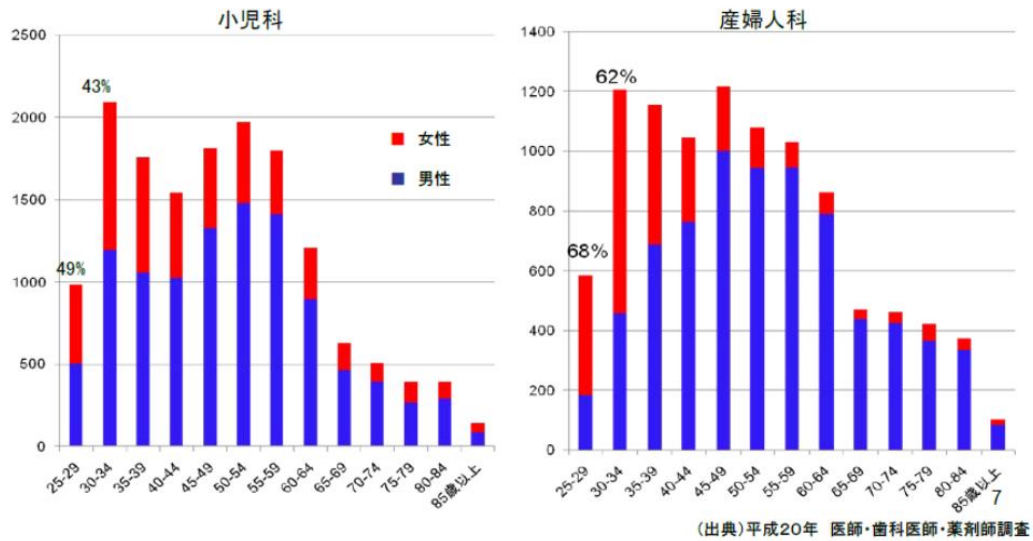


(出典) 日本医師会男女共同参画委員会・日本医師会勤務医委員会(2014)p.4

女性医師は未婚率も高いが、パートナーが医師である場合も多く、免許取得後早期離職する女性医師がほとんどいないことから考えて、既婚女性医師のほとんどが共働きである。また、産婦人科医は40以下では女性の方が多く、小児科医も35歳未満で男女がほぼ半々⁷である。(図表6)

⁷ 文部科学省(2010) p.7

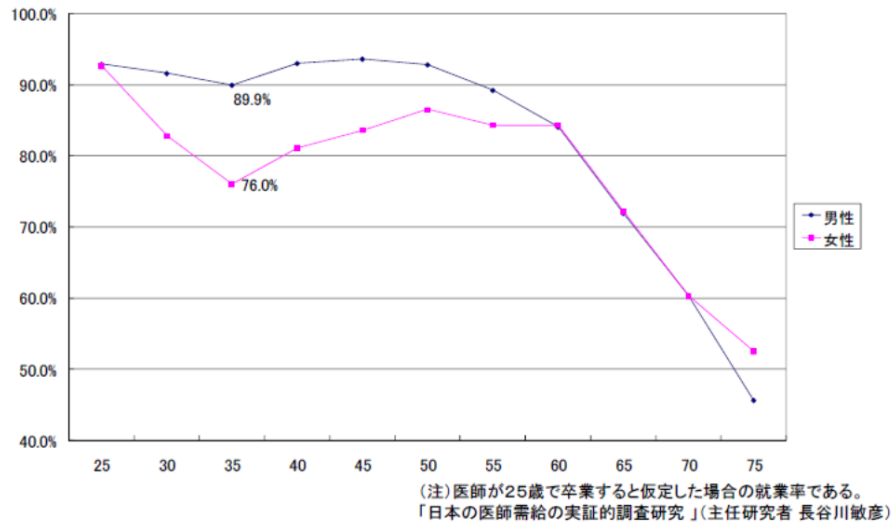
図表 6 年齢別小児科医、産婦人科医数の男女比



(出典)文部科学省(2010) p.7

地方の病院は大学からの派遣医師に支えられているが、大学勤務の医師の多くが 50 歳以下であり、初婚年齢の遅い医師にとって子育て真っ盛りの年代である。女性医師の年代ごとの就業率のグラフは M 字カーブを描く⁸ことがわかっているが(図表 7)、陥凹部分は子育て期と重なる。

図表 7 男性医師と女性医師の就業率



(出典)文部科学省(2010)p.6

⁸ 文部科学省(2010) p.6

つまり子育て中の女性医師が地域に派遣される可能性が高くなることが予想される。実際に大学勤務の産婦人科医師によると、子どものいる女性医師はだれしも異動を嫌うため人事担当者の負担が大きいとのことだった。地方の医療を支えてきたサイクルが回りづらくなっている。

女性医師もいわゆる女性としてのステレオタイプに強く影響を受けており、家事や育児の負担を一手に担っていることが多い⁹。アンコンシャス・バイアス¹⁰から自由になり切れていないという問題については別に考えることとして、まず女性医師が働き続けるためには子育てや家事を援助する仕組みが必要である¹¹。

最も手助けとしてありがたいのは、パートナーや親兄弟の支援である。そのため女性医師はできるだけ自分やパートナーの両親の近くで子育て期の仕事を探すことが多く、そうでなければ比較的潤沢な資金を使って子育て支援や家事の各種サービスを利用することが昔から多かった。

こうしたお金で賄えるサービスは都市部には様々あるが、地方では探しても見つからない。ここ 10 年くらいで子育てサポート事業が徐々に浸透し、病気の子どもの預かりサービスや夜間休日の託児を札幌市や旭川市以外でも利用できるようになってきた。

それでも一日中フルに働き夜間や休日の呼び出しに応じることもある女性医師にとって、家事はかなりの負担であり、母親として子どもに向き合い、学校の活動にも参加することまで手が回らず、できない自分に傷ついてしまう時さえある。また夜間呼び出し時に家に子どもたちだけを家に置いて出ていくことそのものが不適切養育ともいえる。

私自身もかつてシングルマザーだった時、2日に1回の小児科当番、週に1~2回当直が当たる勤務をしていた。赴任前、自分一人で家事と二人の子どもの世話はできないと考え、家政婦を雇えないかと紹介所に相談したことがあったが、子どもはリスクが高いため対応できないと断られた。やむを得ず車で1時間ほどのところの両親宅に子どもを預けて働くことにしたが、2週間に一度子どもたちに会えるかどうかという暮らしを2年以上も続けることになった。両親にも子どもたちにもたくさんの負担をかけていたと思う。

教育に関しても、医師の家庭は一般に教育熱心である。乳幼児期から都市部の様々な教育サービスを利用している女性医師たちは札幌以外で働くことについていっそう消極的になるだろう。

つい30年ほど前には妊娠出産とともに仕事を辞めてしまう女性医師もしばしばいた。しかし今はほとんどの女性医師が辞めることなく働き続ける。そうした頼もしい女性医師たちにもぜひ地域医療を担ってもらいたいと思うが、お金では解決しづらい障害がまだたくさんある。これまでの男性医師中心の時代とは異なる不安やニーズがあるのである。

これからの医師招聘には、子育て・介護へも積極的にかかわろうとする医師たちの生活全

⁹ 野村 恭子(2012) pp.8-9

¹⁰ 自分自身が気づいていないものの見方や捉え方のゆがみ・偏りのこと

¹¹ 日本医師会(2018) p.34,p.36

般における、これまでとは少し違ったニーズを知り、対応する必要があるのではないかと考える。

参考文献

- [1] 沢野天(2020)「地域医療を守れー北海道の深刻な地域医療の現実と運動」住民と自治(682), pp.20-23 <https://www.jichiken.jp/article/0156/> (最終閲覧: 2022 年 3 月 31 日)
- [2] 野村恭子(2012)「医師不足時代の女性医師の就労問題とその対策」民主党男女共同参画調査会資料 <https://www.teikyo-u.ac.jp/application/files/3115/8381/9478/minsyutou.pdf> (最終閲覧: 2022 年 3 月 31 日)
- [3] 総務省統計局(2020)「国勢調査ー人口速報集計結果」
- [4] 厚生労働省(2020)「令和 2 (2020)年 医師・歯科医師・薬剤師統計の概況」
- [5] 文部科学省(2011)「医師を取り巻く現状について (厚生労働省説明資料)」
今後の医学部入学定員の在り方等に関する検討会 (第 1 回) 配付資料
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/043/siryo/1300372.htm
(最終閲覧: 2022 年 3 月 31 日)
- [6] 日本医師会 (2020)「男女共同参画についての男性医師の意識調査報告書」
- [7] 日本医師会 (2018)「女性医師の子育て～8 年間で何が変わったか、何が変わっていないか～」女性医師の勤務環境の現況に関する調査 2017 年と 2009 年の詳細比較報告書
<https://www.med.or.jp/joseiishi/wp-content/uploads/2018/10/2018hikakusyosai.pdf>
(最終閲覧: 2022 年 3 月 31 日)
- [8] 北海道(2020)「北海道医師確保計画(令和 2 年度(2020 年度)～令和 5 年度(2023 年度))」

2021 年度活動報告

北海道自治体学会とは

北海道自治体学会は「実務と理論の出会いの場」です。

憲法には、地方自治が定められましたが、ながらく自治体は中央省庁の政策を末端で執行する地方行政機関でありました。しかし時代は大きく転回しました。

自治体の政策自立は、必然的な時代の流れです。自治体学とは、「現代社会の課題を解決するために理論枠を組み替え、基礎概念を再構築した自治体関連の諸学の総称の学」と、定義することができます。学者・研究者は現場の実務から理論化のヒントをつかみ、職員と市民は理論と基礎概念に導かれてまちづくりを実践します。自治体学会の会員は、自治体職員、市民、学者、研究機関の職員、ジャーナリスト、企業や団体の役職員、議員や首長など実に多彩です。異質領域の人々や立場の異なる方々が、問題を出し合って討論し相互の考え方に触れ、情報や体験を交流することによって人と知り合い、自身の問題意識が触発されて政策構想能力を高めることができます。

北海道では、95年7月8日会員が中心となってニセコ町で「地方自治の未来」をテーマに第9回フォーラムを開催し、都道府県単位としては全国で初めての「北海道」自治体学会を設立しました。以来、政策シンポジウムを毎年1回開催してきましたが、2020年度以降は、新型コロナウイルスへの対策としてオンライン活動に軸足を移し、現在に至っています。

学会活動報告

オンライン研究会の開催	全12回開催 ※詳細は22ページに記載
ニュースレターの発行	98～106号(2021年4月～2022年3月)

研究会活動報告

集落研究会
道内の集落においては、少子高齢化の進行に伴い自治機能の維持や住民生活の確保が困難になるなど、様々な問題が顕在化しており、道内自治体が共通に抱える政策課題であると認識することができます。このことを踏まえ、地域の現場に最も近い自治体学会会員が、各地域の集落の現状について意見交換することにより、集落の再生対策の取り組みについて研究することを目的としています。活動としては、研究会(主に札幌市で開催)と、視察研修を行っています。 [事務局：大山幸成(北海道自治体学会会員／新十津川町)]
☐ 研究会等の開催 ☐
2021/11/6 研究会(於 札幌学院大学) 次ページ参照
2022/5月 研究会(於 札幌市内)

2021 年度北海道自治体学会集落研究会第 1 回研究会 報告書

1 はじめに

新型コロナウイルスの第 5 波が低調になった 11 月に、道内各地から会員が集まり、そして北海道史研究の第 1 人者を招いて、真新しい札幌学院大学新札幌キャンパスで研究会を開催した。

日 時 令和 3 年 11 月 6 日(土)13:30~17:30

場 所 札幌学院大学新札幌キャンパス(北海道札幌市厚別区厚別中央 1 条 5 丁目 1-1)

講 師 関 秀志 氏(元北海道博物館学芸員)

参加者 17 人(Zoom による参加者含む)

2 講義

「明治期における北海道開拓と集落の成立－集落の成立過程の諸問題を中心に－」

(1) 講師の着眼点

集落変容・崩壊の状況下において、集落の成立過程を考察することの意義、生活の新天地を求め、無人の原野に移住し、多くの困難と闘いながら新たな集落を形成した開拓者・住民の思いとその過程を検討した。

変容・崩壊の危機に瀕する集落の諸問題を考えるヒントが得られないか、歴史と史実としてのみ語るのではなく、それが現在にどう繋がってくるのかを事例をもって講義を行った。

(2) 数字が語る北海道開拓の進展

図表 人口と耕地面積の増加

	1877 (明治 10)年	1887 (明治 20)年	1897 (明治 30)年	1907 (明治 40)年	1917 (大正 6)年	1927 (昭和 2)年
人口	約 19 万人	約 32 万人	約 79 万人	約 139 万人	約 209 万人	約 247 万人
耕地(田畑)	約 1 万町歩	約 3 万町歩	約 14 万町歩	約 43 万町歩	約 75 万町歩	約 79 万町歩

(資料)北海道「特輯統計数字に依る北海道史(1)」(『北海道統計』第 2 号、昭和 8.5)

(3) 開拓集落と農村・市街地の成立

開拓集落が農村や市街地として成立する過程で、必須の 3 要件は、学校、神社、寺院が建設(建立)されていることと話された。

3 会員発表

(1) 山本進(東神楽町長)

大正時代に発生した小作争議を東神楽の成立過程に沿いながら、さらに現在の自治確立のための「地区別計画」について発表した。

(2) 大山幸成(新十津川町役場職員)

集団移住によって成立したマチ、新十津川の人口推移グラフをもとに第1次世界大戦による豆景気や、第2次世界大戦後の戦後開拓について発表した。

(3) 岡英彦(江別市議会議員)

幕末期の漁業による入植から、製紙や煉瓦などの工業発展と歩む江別の成立過程を説明し、北海道民の気質について自身の見解を披露した。

4 集落研究会と令和3年度第1回研究会について

集落研究会が今まで取り上げてきた分野は、社会学(コミュニティ論など)、交通工学、建築、法制、産業、歴史…など、多岐にわたる。

「集落崩壊」や「限界集落」というワードを前に、「本当にそうだろうか？」と疑問を持つことによってスタートした研究会だが、答えを的確につかむことがない状況にある。また同時に簡単につかめないものとも考える。

今回はテーマを歴史に絞り、北海道史研究者を招き、意義ある講義と活発な意見交換ができました。先生から「北海道の開拓には“無理”を伴ったものが多くあった。無理を伴ってできた集落は、崩壊するのは止むを得ない」との言葉に、参加者一同は北海道開拓の“重さ”を改めて感じた。

ジェンダー研究会

ジェンダー研究会は、ジェンダー(社会的・文化的に形成された性区分)についての認識を深めるとともに、多様な価値観や文化が認められる社会の実現に向けた取り組みを研究することを目的に、2016年5月に設立されました。女性問題と捉えられがちなジェンダーを、市民の誰もが関わる社会の課題として認識し、ジェンダーに縛られた社会の歪みを改善していきたいと考えています。現在の会員は11名、課題研究と情報交換を中心に活動しています。

[代表：宮下裕美子(北海道自治体学会会員／元月形町議会議員)]

☐研究会等の開催

随時 メールによる情報交換・役員打合せ

議会技術研究会

議会技術研究会は、市民自治を基調に自治体議会の力量を高める観点から、議会における理論と実務をつなぐ、普遍性のある議会技術を豊かに構想・開発することで、「実務を踏まえた理論」形成と「理論を踏まえた実務」構築を目指して、2016 年 11 月に設立しました。

2008 年 5 月に全国初の議会基本条例を制定した栗山町をはじめ、福島町、芽室町など先駆的な議会改革に今なお取り組んでいる、あるいは、これらの議会に続き改革に取り組んでいる自治体議会が存在する一方、議員一人ひとりに意欲があっても合議制機関としてまともらず、改革が進んでいない議会もあります。このような現状に対応していくため、研究会活動をととして、議員や市民、職員の皆さんとともに、改革に向けた方策をともに考え、情報の共有化を図り、相互支援を行っていきます。

加えて、「政策議会」の実現が図られるよう課題解決のための研究を進め、フォーラムやセミナー等を通して研究成果の還元を図り、自治体議会の深化を支援していきます。

2021 年度は、新型コロナウイルスの第 5 波、第 6 波の影響を大きく受け、当初予定していた年 2 回程度のフォーラム、セミナー等の中止を余儀なくされましたが、2022 年度は、運営委員会を中心に、2020 年に実施したアンケート調査結果の活用及びさらなる議論を踏まえ、コロナ禍を経験した今後の議会改革を展望した座談会を行うなどにより、新型コロナウイルス後を見据えた議会活動への提言や活動の充実化につなげていきたいと考えています。また、新型コロナウイルスが感染拡大する前までは、例年実施していたフォーラム、セミナー等についても、感染状況を見極めながら検討していきたいと考えています。

○運営委員：阿部忠彦、神原 勝、澤田元気、高野 譲、辻道雅宣、西科 純、松山哲男、渡辺三省

○現在の会員数：自治体学会の会員を中心に 147 名

※ ただし、新型コロナウイルス感染拡大が続く中、特に会員が集まる取組みについては、実施できない場合がありますことを、ご承知おきください。

[共同代表：渡辺三省(北海道自治体学会会員／札幌市)、西科純(同会員／芽室町)]

□研究会の活動□

- ・北海道自治研究(公益財団法人北海道地方自治研究所発行)に「議会改革短信」寄稿(会員を中心に)してきたが 2021 年 4 月号の第 50 号をもって終了。その後、2021 年 12 月号において、「チャレンジ! 議会改革」として、第 1 号をリニューアルして再開。以後、隔月で寄稿(会員を中心に)
- ・議会技術研究会の Facebook において、会員相互による情報発信
- ・随時 共同代表等で構成する運営委員会の開催(Zoom 併用)

□オンライン研究会□

開催日	テーマ／講師
4/3	会員交流会～ポストコロナ社会をめぐる対話～ ／武藤俊雄氏(北海道大学公共政策大学院准教授)
5/23	会員交流会～マスコミをめぐる対話～ ／庄司清彦氏(元 NHK 記者・ニュースデスク、HBC 北海道放送記者・ディレクター)
6/12	厚真町『氷室熟成あつまいも夢のスクープ』誕生物語 ／菅原文子氏(厚真町地域おこし協力隊)
7/3	オンラインの活用など議会改革度 No1・今、取手市議会がすごい！ ／岩崎弘宜氏(茨城県取手市議会事務局次長)
8/9	台湾と日本(北海道)の架け橋を目指して／孫若梅(Sun Jomei)氏(FRUCENT 代表)
9/11	行動をそっとあと押し～行動デザイン(ナッジ等)とは？～ ／岩元あや氏(北海道行動デザインチーム／北海道水産林務部水産局水産経営課)ほか
10/2	スペシャルデー“会員交流会”
11/3	アイドルでまちおこし／屋根田秀貴氏(琴似飲食業組合理事長)
12/18	自治体のこれからのオープンデータと活用事例 ／喜多耕一氏(北海道総合政策部次世代社会戦略局 DX 推進課係長)
1/15	「儲からないところを大切に」～価値観の転換とまちづくり～ ／木嶋悦寛氏(別海町議会議員)
2/5	地方分権時代における首長の政策ビジョンと政策過程 ／元吉由紀子氏((株)スコラ・コンサルト プロセスデザイナー、行政経営デザイナー)
3/12	アートによる社会課題の解決 ／村井拓人氏(TAKT 代表 共創アーティスト・ディレクター)

4 2021 年度運営体制

代表運営委員	米一 彰夫 永井 真也 辻 ひろし
事務局長	安田 あきの
運営委員	石井 和平 石垣周一 大貝 健二 大山 幸成 小山田 健 加藤 知愛 齋藤 方嗣 鹿谷 雄一 菅原 文子 高田 誠 竹中 進一 玉田 悟 西 大志 畠山 大 藤根 美穂 古内 伸一 堀 直人 松井 健 松田 兼宗 宮下 照太郎 武藤 俊雄 望月 貴文 吉田 博 横山 翔
監事	今川 かおる 大坂 敏文