

2019「新潟県財政の分析と財政規律の確立に関する調査・研究」

## 「財政危機宣言とは何か」《 2 》

新潟県「財政危機問題」と「財政再建」への疑問と懸念

— 県の対処方針を見る —

2019年11月29日

公益社団法人 新潟県自治研究センター

## 参考資料 関係 URL

○新潟県 「新潟県行財政改革行動計画」

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/193341.pdf>

○新潟県 「新潟県行財政改革行動計画（案）に対する県民意見と県の対応」

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/193235.pdf>

○新潟県議会会議録

<https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefniigata/MinuteSearch.html>

○総務省 「平成 29 年度財政状況資料集 都道府県の財政状況資料集」

[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/jyoukyou\\_shiryou/h29/index.html](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/jyoukyou_shiryou/h29/index.html)

上記 URL のうち新潟県

都道府県財政比較分析表（普通会計決算）（3～12）

以下省略

## 新潟県「財政危機問題」と「財政再建」への疑問と懸念

— 県の対処方針をみる（第2回） — （2019年11月29日）

公益社団法人 新潟県自治研究センター

### はじめに

新潟県が潰れてしまうかの如く、花角知事が「大変だ、大変だ」と、危機感を煽っているが、今般、県から示された「県行財政改革行動計画」からは、危機に対する切迫感も必死さも伝わってこない。確かに、計画にある細かい収支バランスのグラフや数値から、今後のやり繰りは大変だろうとは思わせるが、それでも切迫感が伝わってこないのはなぜだろうか。

その要因は、ここに至った具体的経緯（責任の所在を含め）が曖昧なまま、県民にただ理解をお願いするという形になっていることにある。しかも、「聖域なき改革」や「持続可能な県政」などという陳腐な言葉を並べられては、「これまでとどう違うのか」と言いたくなる。「大変だ」という割に、覚悟が感じられないのである。

「財政状況の悪化要因の分析」に至っては、「本県では大企業が全国に比べて少ない」「県民所得の伸びが全国に比べて低い」などを上げているが、そんなことは今に始まったことではない。小学生でも分かっていることに目をそむけて、これまで漫然と県政を運営していたのだろうか。新潟県の執行部の無能さを自ら喧伝しているようなものである。こんな言い訳にもならないような要因を並べ、「金がなくなりそうです」では、県民はただ白けるだけだ。

公債費の増大についてもまた然り。「河川や道路等の投資事業の必要性が高いうえに、相次ぐ大規模災害に見舞われて…」借金が増えたということらしいが、県土の広さや河川延長の長さなどは周知の事実である。インフラ整備のための借金というが、具体的に借金で何をしたのかの記載はない。大規模災害もここ10数年、新潟県だけが特別多かったわけではない。「県民の命と財産を守るため、これだけは借金してもやらなければならないかった」という具体的な事例を示してこそ、県民の理解が得られるのである。結局、無駄な事業が結構あったということなのではないか。

「聖域なき改革」（あちこちで事あるごとに聞く言葉だが）とやらで、ゼロベースからの事業の見直しの方針も盛られているが、本来、事業の見直しなどは、その都度行われてしかるべきものだろう、これまでも裕福とはいえない新潟県が、そんなこともやっていなかった怠慢を自ら言っているようなものである。県

民意識としては「今ころ何を…」である。

そもそも、昨年4月に知事に就任した花角知事が、初めて組んだ2019年度県予算は、前年度比プラスの積極予算だった。財政危機の認識はなかったということだろう。普通は家業を継いだら、しっかり財布の中身を把握するものだ。知事に当選し舞い上がってのプラス予算だったのか。総務省あたりに釘を刺されたのだろうか、一転しての財政危機の大宣伝である。このギャップがどうにも理解できない。納得いく説明がなされなければ、花角氏の財政的資質に疑問符を付けざるを得ない。

そもそも、計画書冒頭の知事の言葉も、「県民の皆様到我慢をお願いすることもあると思いますが、…県民一人ひとりが輝ける社会を築くため…」と、通り一遍で心がこもっていないというか、である。そのなかでも「持続可能な県政を実現するため」という言葉だが、持続可能な県政とはどういう意味なのだろうか。このままでは新潟県が“倒産”するということか。そうなったら新潟県はどうなるのか。県民の生活はどういう事態に陥るのか。そこまで説明できなければ、軽々しく使う言葉ではあるまい。危機感を煽るために、こんな陳腐な言葉を引っ張り出してきたとしたら、問題外である。

同文中にはこんな言葉もある。「この計画を着実に実行し、安定した財政基盤の下で未来への投資を行っていくことで、これからも住み続けたいと思える新潟県、国内外の方々が魅力を感じ、訪ねてきていただける新潟県を創ってまいりたいと考えています」。分かったようで分らない文章だ。ほとんどの県民は、住み続けたいと思っているのである。たとえ県が“倒産”してもだ。「思って」いてもそれができなくなってきている現実が、問題なのである。本当に県民の気持ちを理解しているのだろうか。そのあたりにも心や覚悟のなさが表れている。

計画書の中で、「個人県民税は本県の所得の伸びが全国に比べ低い」とある。一方、県職員の賃金カットも俎上に上っている。県職の賃金カットは市町村職員にも波及することは容易に想像される。さらに民間にも影響が及ぶだろう。そうなれば県民所得は全国とどんどん差が開いていくことになる。当然、個人県民税も伸びてこない。「安定した財政基盤の下で未来への投資…」というなら、まず県民所得をどう上げていくかを、県庁の全頭脳をフル回転させて考えるべきである。職員の賃金カットは愚策としかいえない。

「新潟県行財政改革行動計画」（以下「行動計画」）が10月27日に公表された。公表から今日に至る知事の種々の発言等を通じて、当センターが第1回報告（9月25日）で「疑問と懸念」としてあげた諸点について、県民・職員等に対し明確に説明されたものは皆無に等しい。「疑問と懸念」は解決するどころか深まる一方であり、さらに言えばそれでは収まらない論理破綻と迷走ぶりも明らか

かとなっている。

前回の報告書で述べた諸点は引き続き追及されるべきものとして、「行動計画」等からさらに深まった問題や、今後新たに求められるものはなにかという点について以下述べていく。

## 1. 総論

### (1) 原因・責任追及について

この種の議論ではいずれ必ず出てくる、「責任追及ばかりしていてもしかたがない」「それよりも前に進めよう」といった類の主張は、争点逸らしにつながるきわめて悪質なものであり、厳に慎むべきものである。

前回も述べたように、今回の「財政危機」問題は、自然災害で勝手に起きたものではないのである。原因と責任の明確化は不可分一体であり、現状分析と対策施策の大前提であることを強く認識しておかなければならない。

いつまでも責任の議論をしても生産的ではないかのような発言は、「二度と繰り返さない」と形式的には述べている花角知事の姿勢にすら合致しないものである。

### (2) 県議会の責任について

9月11日から30日まで、「行動計画」の策定にあたり県民からの意見募集（以下パブリックコメント）が行なわれ、その反映状況とともに公表された。わずか3週間足らずの短期間での意見募集との批判がでるなかで、意見提出者124名、意見件数292件、うち反映・一部反映36件となっている。

パブリックコメントNo.263には、「議会は何をチェックしてきたのか」との意見もあるが、それに対する県の対応は「7ページから11ページに記載を追加」とされている。しかし、パブリックコメントで投げかけられた、例えば「議会は何をチェックしてきたのか」などの率直な意見や疑問に答えるものとはなっていないのである。パブリックコメントでは、県の説明不足とともに県議会の責任を問う意見も出されており、県議会としての説明責任も問われているのである。

さまざまな事情を背景としながらも、ほぼすべての会派・議員が泉田県政では「与党」となっていたはずである。特に泉田知事が期を重ねるたびに与党・与党的立場の会派・議員は増えていったと認識するが、なぜ「財政危機」に至る問題点を明らかにできなかったのか、その理由も含めて「経過」を釈明すべきである。

県議会のチェック機能の低下はよく指摘される場所であるが、議会全体としてその責任の重大性を自覚すべきである。

前回報告書で参考資料として例示したように、自民党県議が泉田知事の責任

追及を今になって花角県政で行う一幕があった（2019年2月議会）。

「危機」とまで称される事態を引き起こした泉田知事が県政を担った12年、その間に問題提起することなく、現知事の下で県幹部を追及する姿は滑稽ともいえる。「県財政破綻」の責任当事者は、現在自民党の代議士である。県政での多数派であり「責任与党」というのであれば、責任をもって泉田元知事を議会招致し問題の根源を明らかにすべき案件である。

議会全体にほぼ共通していえる点としては、責任当事者を直接たずねる機会も設けず、弁明の機会を与えることもせず、「知事の改革に協力」などということ自体は議会の責任放棄そのものである。

では、現在の県議会（会派・議員）は、以下のような点についてどのような認識なのであろうか。

- ① 県議会の責任について、どのように考えているのか
- ② 泉田元知事の主張を正しいと思っているのか
- ③ 県議会として、問題の究明に泉田元知事からの説明を求めるなど、今後どのように取り組むべきと考えるのか
- ④ 議会として、今後「財政危機」を繰り返さない方策についてどうあるべきか、それぞれが立場を明らかにするべきである。

県議会はどのように動いているのであろうか。「痛み」が想定されながら、その回避を県民は議会にも求めているのである。9月議会終了後は、本件についての動きは全く感じられないのではないだろうか。

また、泉田元知事からの事情聴取も必要なことは論を待たない。それを決めることができるのは県議会なのである。かつて事故隠しを行った東京電力の虚偽・隠蔽事件でも県民の期待に応えた招致が行なわれた。本人からの説明を「求める、求めない」の姿勢が、県民から問われているのである。

### (3) 花角知事の責任

泉田元知事と花角知事の県財政に対する認識については、「哲学が違う」などと知事自らが説明不能に陥っている姿が改めて明らかになっている。そもそも「哲学が違う」などとは失言に値する問題発言であるが、責任者を頑なに明らかにしない理由は、泉田県政を当時から支えた与党や泉田氏との主張に論理的整合性を見いだせないことが明らかで、泉田氏を巻き込むと「解決不能になる」と考えていたのではないかとさえ思われる。

しかし、「唯我独尊の駄々っ子評論」と「経済門外漢がパニックになって出した危機理論」との悪評もあるが、どちらが正しいわけでもない。このような身勝手な論理を押し付けられては、県民はたまったものではないのである。

県政のトップを経験した現自民党代議士（「地方創生」を所管する内閣委員）が、知事在任期間中の財政運営を振り返り、また現在の県財政について認識を問われ、「県財政が危機という認識は間違っている」と断言しているのである。泉田氏の所属する政党によって支えられ当選した花角知事が、主要因の責任者と対極的な見解に立ち、県民に説明もできないまま「痛み」を強要しようという事態は異常といえるのである。

県民が納得し得る説明もないまま、「危機への対策」を強行することは許されない。原因と責任究明は、まずは花角知事が泉田氏との間で直接会話することがあって当然ではないだろうか。国政への要望も伝えるべきであろう。その責任は「財政危機」への対策を行おうとする花角知事にある。

## 2. 泉田元知事の財政認識について

### (1) 泉田氏の認識は一貫している

泉田県政はどこから問題だったのかについては、前回報告書にも記載したように意見が分かれるところである。

しかし、泉田氏の財政運営やその基本認識について改めて整理すると、当初から認識は一貫していたのではないかと思われる。今次報告では、その旨で再整理することとし、ここでは県議会での議論を2つ取り上げたい。

#### ①財政健全化債をめぐる議論

経済通を自認する泉田氏の主張は、11月2日付『新潟日報』にもあるようにインフレ論者であり、「産業は福祉の糧」「金のタマゴを産むニワトリ」と一つ覚えのように知事就任当初から繰り返していた。それを踏まえて、議会答弁を読み返すと、泉田県政末期に突然危機が招来したという見方の皮相さは明らかである。

例えば、2005年2月議会連合委員会では、小山芳元委員（社民）が、「前平山知事県政の下で公表された、新潟県財政健全化計画骨子案と基調は大きく変わっていないという中で、（中略）どのような見通しと裏付けを持って、県財政は安全であり、財政再建団体に転落させないと言われるのか」と質問したのに対し、「安全とは言っていない」と明言しながら、以下のように答弁している（議事録の詳細は別紙資料として参考にされたい）。

「（財政再建団体への転落を）県として回避する手だてというのは十分持っているということでございます。具体的には、歳入面として県庁調達、産業振興、企業誘致戦略の推進、定住、交流人口の拡大といったものにより、経済力を拡大して税金を上げるという努力をしていく予定でございます。歳出面においては、維持管理費、事務費、第3セクターへの支援経費といった間接経費、これまでに

実施をしてきた各種の事務、事業などについて更に廃止、縮減等を実施していく余地があると認識いたしているところがございます。引き続き、行政の効率化を進めていきたいと考えています。いずれにせよ、財政再建団体に待っていて自動的に転落するというようなことはさせないということでもあります。そのような予算編成はいたしません」

第1回報告書でも記したように、泉田県政における総合計画である「新潟県『夢おこし』政策プラン」では、平山県政全否定の「2つのシナリオ」と、目指すべき方向性として上述の下線部の答弁のような方向性が示されていたのである。また、当時の財政健全化債（現在の行革推進債）について、「サラ金と財政健全化債がどう違うか、もう一度御説明したいと思うのですが、サラ金の場合は、収入と支出を比べて、つまり将来お金を生まないところに対して足りないお金を借りる場合ということだと思っています。そうではなくて、財政健全化債というのは、物を買った場合にバランスシート上反対側に資産が残るわけです。形が変わるだけであって、消費してしまうということではないわけです」として、投資事業に充当するものであり赤字県債ではないとする立場を当初から明瞭にしていた。

## ②監査委員からの懸念に対して（県財政全体の認識）

監査委員からの懸念に対しても、異なる見解を示したことが議会で論争になったこともある。例えば、2006年12月議会本会議では、佐藤浩雄議員（無所属の会）が、「(中略)公債費負担比率は1.0ポイント悪化している。新たな指標の実質公債比率は14.5%となっている。歳出面では、当年度期末の県債残高が2兆4,352億円と過去最高になり、今後も償還額が高水準で移行することなどにより、引き続き収支不足が見込まれる。主要3基金合計残高は388億円と減少し、本県財政は依然として厳しい状況が続くものと考えられる」との監査委員の審査意見を示し、泉田知事との認識の相違をただしている。これは、泉田氏が2005年度予算編成時に、県財政をサラリーマンの住宅ローンにたとえて、家計修入の5倍まで許されるとし、県予算の歳入1兆2,000億円でいえば5倍にあたるのは6兆円であり、あるいはOECD諸国の財政赤字は対GDP比で80%であることから、新潟県に当てはめれば7兆2,000億円となるとして、「私の任期中は、100%財政再建団体に転落しないことを確認した」との発言を問題にしたものである。

つまり、財政危機をどのレベルで捉えるのかという認識が「泉田基準」ともいえるべきものであり、これが12年間の任期中だけでなく今日に至るまで「私なら財政再建団体にさせない」と言い続ける根拠となっている。

本来問うべき責任とは、「経済見通しの甘さ」ばかりではなく、泉田財政の基

本認識とともに、泉田県政が強調した「歳入面として県庁調達、産業振興、企業誘致戦略の推進、定住、交流人口の拡大といったものにより、経済力を拡大して税収を上げる」という公約がどれほど実現されたのかという問題であるはずである。泉田氏がどのように強弁しようとも、十分な成果を上げなかったことは明らかなのであり、その意味で財政悪化の責任を免れるものではない。そして、12年もの間、少なくとも毎年度の予算審議において会派や議員が、あるいは最低限でも知事選挙にあたっての県政評価において政党・会派・議員がどのような姿勢を示したのかが検証される必要があるのではないか。

### 3. 「行動計画」にそった疑問と懸念

#### (1) 「はじめに」(p1) について

財政の厳しさの原因として、以下①～③を挙げている。

- ①「2017年度決算において県税収入が減少したこと」
- ②「2018年度の普通交付税等の決定額が、当初予算を大幅に下回ったこと」
- ③「国の経済成長率の見通しが低下したこと」

そのうえで、「このまま歳出歳入改革が進まなければ、2年後にも財源対策的基金が枯渇する」ため、「歳出歳入改革が急務」であるという論理となっている。

「行動計画」は、「持続可能な県政」や「安定した財政基盤」を謳っているが、上記の論理に従えば、主として国に由来する財政悪化を県単独で責任を取ることである。小泉政権での「三位一体改革」以来、今日の「地方創生」路線にいたる地方行財政制度改革が、地方を豊かにしていない現実についての本質的な批判は微塵もない。地方自治の本旨である団体自治からは、極めて遠い姿勢であると言わざるを得ない。

#### (2) 「歳入面の要因分析」(p3～) について

##### ①県税収入について

「自主財源の要である県税収入」が伸びない点について、法人二税は「大企業が全国に比べて少ないこと」、個人県民税は「県の所得の伸びが全国に比べて低いこと」を挙げている。

まず、大企業が少ないことは、ここ数年の財政悪化の説明にはならない。これは新潟県特有の地理的経済的事情である。だからこそ、それをわかつたうえで「金の卵」とうそぶき続けた者の責任が問われるのではないか。

さらにいえば、この新潟県的事情に根本的な変革が望めるものでないとするれば、県税収入は当然望めないのであり、その穴埋めとして職員賃金や県民サービスが使われるとすれば、「行動計画」が謳う「安定的な財政基盤」という説明は重大な問題である。

「県の所得の伸びが全国に比べて低いこと」についても、なんの背景も付さず

に記述してあるが、アベノミクスが地方経済を豊かにしていないなよりの証拠である。国の経済政策との関連性に触れず、「県財政の危機」を自己責任と捉える姿勢は問題である。

### (3) 「これまでの財政運営の経緯と検証」について (p7～)

「財政悪化を招いた要因の分析や経緯の確認は、同じことを再び繰り返さないためにも重要です」などと強調するが、その要因は「平成 27(2015)年度以降、地方交付税の減少などの様々な要因が重なり歳入が大幅に減少した一方で、歳出が横ばいで推移したことや、今後公債費の実負担額が大幅に増加すること」としている。

まず、地方交付税の減少が地方財政悪化の主たる要因であることは明らかであり、その原点は小泉政権の「三位一体改革」であったことは今日厳しく問われなければならない。当時、税源移譲等で不満を述べつつも基本的には評価を与えてきたのが、当時の二大政党や地方 6 団体であり、泉田知事もほぼ同様な態度であった（議事録参照）。

たしかに、泉田県政の下で毎年改訂されてきた財政運営計画において、2006 年 2 月以降も高い経済成長率を用いた収支見通しを立てた責任は厳しく追及されるべきである。

しかし、同時に「今日の危機的な状況に至った責任は、結果としての確でない見通しを前提に財政運営を行ってきた県にあり」とするだけで本当に良いのか。

第 1 回報告でも若干触れたところであるが、「行動計画」ではこれらの要因となった国策に触れることもなく、県の実行責任者も明確にしない中で県の取り組みが必要とする論理は、さながら無責任体制「抑圧移譲」の論理そのものである。これについては、「〔参考②〕平成 27(2015)年度→平成 30(2018)年度に財政状況が急激に悪化した要因」(p11)で、主要因のほとんどが「地方創生」路線の現実であることが明白であるにもかかわらず、その点に一切触れていないことから明らかである。

### (4) 歳出歳入改革の目標について (p16～)

「収支均衡を図るための必要額」としては「計画期間において 640 億円(年度平均 160 億円)の収支改革が必要」になるとされ、「大規模災害時に対応可能とするための目標額」としては「計画期間において 435 億円(年度平均 110 億円)の収支改革が必要」と 2 つのレベルの目標を設定している。そのうえで、「財政収支の見通しは、国の予算、地方財政対策の動向等に大きく左右されることから、毎年度改訂するとともに、それを踏まえて毎年度の具体的な歳出歳入改革額を見直し」とする。「国の予算、地方財政対策の動向等に大きく左右される」のは

今に始まったことではなく、問題なのは、国の交付税縮減や効果が上がらない経済政策に唯々諾々と合わせるだけでは、歳出歳入改革の犠牲として賃金や県民サービスが調整弁として繰り返し「利用」される危険性が理論的には起こり得るのである。

「行動計画」18ページの「歳出歳入改革の具体的な取組方針」で最初に掲げられているのは、「本県の人口動態・歳入規模に見合った歳出構造への転換」である。地方自治とはこの考えで良いのか。現実離れした高い経済成長率の設定も無責任であるが、「住民の福祉の増進を図ることを基本」（地方自治法第1条の2）とする自治体が、交付税縮減や行革推進債（かつての財政健全化債や地域再生事業債も含め）による借金漬けなどという、国策に合わせるだけの「財政再建」もまた無責任というべきである。ましてや、その手法が人事委員会制度すら無視する賃金削減にまで踏み込むとすれば、財政危機以上に民主主義の危機である。

## **(5) 歳出歳入改革の具体的な取組方針及び具体的方策**

### **① 具体的方策（p19～）**

現状を「危機」という表現を用い「同じことを再び繰り返さない」ことを「行動計画」で強調する以上は、当然のことながら泉田県政時代とはまったく異なる（対極にある）、もしくはこれまでになく新しい政策・手法がとられてしかるべきである。

それでは、「行動計画」が示す具体的方策は、泉田県政とどこがどう異なるのか。

「行動計画」では、①マイナスシーリングによる部局枠事業費の削減により累計120億～159億円減、②事業総点検によるゼロベース見直し、③臨時的給与削減、②と③を合わせて295億～446億円減、④投資的経費見直しで20億～35億円減、⑤使用料手数料の見直しで2億円増などと、「緊急的対策による収支改革額」が示されている。

しかし、上記の①、②、⑤は目新しい施策などとはおよそいえるものではなく、どの知事の下においてもすでに取り組みられてきたものである。

また、④については「財政危機」との認識からすれば、焦点のひとつとして特に注目される場所である。

ところが、手法やその展望に具体性がないうえに、行動計画で必要とされる収支額（最大で640億円、最低でも435億円）全体でいえば、投資的経費の見直し分が占める割合は3%程度（20億/640億）から最大でも8%程度（35億/435億）でしかないのである。

「具体的方策」などといいながら、全体として具体性もその根拠にも乏しく、これまでもよくみた「改革」がメニューとして並んでいるのである。「同じこと

を再び繰り返さない」どころか、「同じことを繰り返している」ともいえる状況では、「危機」だとするならばその深刻化しか招かず、さらに、数字を示した「新たな方策」にあたるものが、そもそもあつてはならないはずの人件費の削減となっているのであり、県民に対しても県職員に対しても制度設計の不誠実さは極まっているというほかない。

## ②公債費の抑制 (p22)

「財政危機」の主要因となっている公債費について、「行動計画」では、「公債費負担の目標及び県債発行ルールを設定するとともに、有利な財源の活用や金利負担の軽減を図ります」との方向性を示している。

しかし、この一文はそもそも大きな矛盾があると言わざるを得ない。今日の財政悪化を招いたのは交付税措置がない県債の増大にあるとしているが、震災後の対応も含めて、その都度「有利な財源」を根拠に県債を発行してきたのではなかったのか。この方策では、「これまでと同じにならない」という保証はないのである。

「危機認識」の下で公債費の抑制を行おうとすれば、それは「有利なら使う」ではなく、「少々有利でも発行しない」ことになるはずである。そのうえで、公債費の上限設定や県債の用途の限定など厳格なルールを設定するというのが、「危機認識」から発する抑制の具体的方策というものである。

金利については、第1回「有識者会議」において、「過去の年度によっては現在よりも高い金利で公債での資金調達をしていると予想されるので、借りている場合もあると思うので、借換えや基金で返済に充てた方が有利な場合もあるのではないか」との指摘があったことを反映したものと考えられる。全国の公債費利率状況や都道府県財政比較分析でも、他県に比べ高い利率割合が多くなっている事実がある。

金利負担軽減は財政構造を変える根本的な方策ではないが、その取り組み自体は否定されるものではない。

しかし、この点についても、なぜこれまで高い金利で資金調達をしたのか、その原因や責任が明らかにされなければならないはずである。また、金利負担軽減のためには、どのような取り組みが必要なのかについても具体的に示すことが必要であろう。

## ③投資的経費の見直しについて (p23～)

「行動計画」24ページには、投資的経費の見直しの方向性として2019年度から23年度までの5カ年の工程表が掲載されている。

しかし、そのなかの「①普通建設事業費の抑制」についてのみ、2019年度が

空白になっている。「歳出削減策」としては、「事務事業の見直し」「公債費抑制」「投資的経費の見直し」「県有施設の維持・運営の見直し」「公営企業における経営改善の推進」「県単独補助金の見直し」「人件費の縮減」があり、それぞれに各項目が分かれているが、工程表に空白部分があるのは普通建設事業費の抑制についてのみである。

パブリックコメントNo.47 では、これに対する疑問が出されているが、県の回答は「令和元（2019）年度当初予算からどれだけ削減（歳入の場合は増加）するかという額であるため、令和2（2020）年度から記載しているものです」となっている。

しかし、ここに巧妙なカラクリがあるのではないか。

前回の報告でも指摘したように、今年度当初予算は「財政危機」を訴える一方で膨張予算となったのである。予算成立後には、「行動計画」策定にひた走り、全事業を削減対象にすると強調してきた。それは、「いのち」「暮らし」に直結する分野で削減をしないよう求めるパブリックコメントに対しても、「歳出削減については、聖域を設けずあらゆる分野を対象として改革に取り組んで行く必要がある」の紋切り型の回答を繰り返してきたことにもあらわれている。その一方で、まるで次年度の減額に備えるかのように、今年度当初予算では建設事業費が増額になったのである。

さらに、指摘されている「入札制度見直し」には、極めて消極的な姿勢がうかがえる。

「県の公共工事の入札における『最低制限価格』の下限が、全国で2番目に高いことが判明した」（10月25日付『新潟日報』）と報道された。最低制限価格の算出は各都道府県で決められ、新潟県も独自の計算式を基に算出されている。本県の公共工事の多くのケースが、予定価格の91%に引き上げられることとなっている。こうしたなかで、新潟県の落札率は95.4%と全国6位（国交省建設業課）の状況であり、他の都道府県並みの最低制限価格の算出方法によれば、工事費を安く抑えることができる可能性が高い。最低制限価格の見直しはこれまでも行われてきたが、その視点は「建設業者保護」が優先されてきたのではないか。財政危機を強調する県にあって、他県に比しても異例の扱いにメスを入れることは当然なのではないだろうか。

たしかに、入札改革議論にあたっては、業界団体等から「建設業の保護」という主張が必ず出てくるものである。しかし、近年の建設業の課題として特にあげられている、若年層の建設業就業者の減少という課題も含めて、まもるべきは建設労働者の賃金等労働条件や地域の建設業者なのである。入札制度改革とあわせた公契約条例の制定など、具体的な制度改革に取り組むことも求められよう。

#### ④人件費 (p28)

示された「行動計画」の項目は、1点を除き極めて定型的かつ一般的な行革項目といえる。項目の節々に「効率的」「抑制基調」「節減」「適正化」などの言葉が列挙されている。これらの言葉は、常日頃からの執行にあたって当然に留意し実行すべき内容である。これまでも、繰り返された内容と全く同じと言える。これらの言葉が使われた計画に実績は伴ってきたのであろうか。このようなことを今さら計画に示すこと自体が、極めて危機的といえるのではないだろうか。

前述の1点とは、「人件費の縮減」の項である。知事は早々に自らの給与削減を公表するとともに危機感を強調し、特別職や議会への同調を求めてきた。この内容だけが明確な削減額の記載となっているのである。さらに、職員の給与削減にも言及しているが、その額は単年度あたりとしても、項目の中で最も多い削減額が見込まれる内容となっている。

知事、議員の人件費削減は、事態を招き、容認してきた責任の取り方として認識されるべきものである。職員の給与削減は、処分的措置に等しい。職員にどのような非があったというのであろうか。ましてや他の行動計画等による実効性が不透明な状態の中で、給与削減を優先する行為は、職員のみならず県民も納得しがたいものであろう。「県民への痛み」が強調されているが、「痛み」をどのように避ける努力が説明されているのであろうか。

ある試算によれば、職員の提案削減額は年間約50億円近くにもなると見積もられている。単年度の削減予定額でもかなりの割合となる。財政運営の過失的行為を職員の賃金で穴埋めにする内容なのである。

そもそも、公務員賃金の決定には憲法に沿った縛りが存在していることは周知のとおりである。国家公務員と同様に地方公務員には、労働協約締結権と争議権が制約されており、これに対する代償措置として、各地方公共団体に人事委員会または公平委員会を設置するものとされている(地公法第7条)。さらに、都道府県、政令市等に設置される人事委員会は、専門的な人事行政機関として、「毎年少なくとも一回、給料表が適正であるかどうかについて、地方公共団体の議会及び長に同時に報告するもの」(地公法第26条)とされ、人事行政の公正な行使を確保し、職員の利益を保証する重要な責任を負っていることから、それらが円滑に行使されるよう強力な権限が認められているのである。

人事委員会に、こうした責任と権限が与えられている理由には、専門的かつ公正な判断によって職員のあるべき給与を保障するとともに、勧告に基づく給与制度および水準について、住民に理解を求める根拠と位置づけられているからである。そのことから、県には人事委員会の設置義務だけではなく、勧告実施の責任も課せられていると理解すべきである。

以上の内容から、全職員への賃金削減提案自体が、地方公務員法の理念に反し

公務員給与制度に対する逸脱行為であることは明白であり、使用者責任を放棄するものである。北海道で管理職の賃金削減が継続されているが、財政の悪化を理由として全職員の賃金削減を提案しようとする自治体は皆無である。

単に削減率や期間を提示し、職員団体との交渉で決着することは許されず、公務員制度の本質を内包する問題なのである。

報道によれば、今年度の勧告について12月議会への提案を見送るとの方針が知事から示された。まったく勧告の意義を無視した行為である。勧告は若年層を中心とした、金額的には僅かな改定である。では、マイナス勧告が出されても同様の方針で臨むのであろうか。また、複数年にわたる削減案を考えているようであるが、「行動計画」による具体的効果も明らかにされず、今後の予算編成での状況変化もまったく不明である中で、複数年にわたる案を一括提案することは極めて理解しがたいところである。職員は、選挙で選出され任期が定められている知事や議員とは違うのである。自らの削減期間も任期も3年間でありながら、非はないとする職員に対しては4年間の削減期間とする提案となっている。これは責任の持てない期間までも制約することであり、知事としての無責任さだけでなく資質自体を疑わざるを得ない。

職員賃金の削減影響は、職員の生活だけではなく県経済や新潟県の風評にも大きく響くこととなる。賃金削減の影響は、他の自治体や民間の賃金にも跳ね返ることが過去の事例となっている。また、人材の確保面においても悪影響を及ぼすであろう。そして、職員のモチベーションが低下することは当然である。賃金削減が「行動計画」の「未来に希望をつなぐための取組」とは、真逆の行為であることを認識すべきである。

#### 4. 財政構造を変えることなどできるのか（まとめ）

##### ① 新潟県の財政状況（財政比較分析表から）

毎年公表される全国自治体の財政状況は、総務省で取りまとめられ地方財政状況関係資料として財政比較分析表などを含め公表されている。現時点では、平成29年度決算分の公表となっているが、まもなく平成30年度が公表されることとなる（以下の数値等は平成29年度・普通会計決算の内容）。

財政危機に直面したとのプレス発表には、全国順位が度々公表されているが、都道府県の財政状況の見方としては、総務省が行っているように財政力指数に基づく類型区分（別紙参照）との比較が正当であろう。

この分析では、新潟県はグループCと分類され、北海道、富山など10道県のグループに入っている。新潟県の財政力指数は、「指数としては全国中位水準」（平成29年度決算で25位）となっている。このグループ内での諸数値の比較では、たしかに厳しい財政状況にはあるが、「極めて憂慮すべき緊急事態」との

判断に至ることはない。例えば、財政力指数は、前年度より 0.01 ポイント増加し 0.46 となり、グループ内では 3 位であった。

人件費、扶助費、物件費、補助費等については、グループ内でもポイントは低くなっている。公債費は、グループ内で 9 位の 30.5 ポイントであるが、県の説明は「公債費は引き続き減少しているものの、県費負担教職員に係る給与負担の政令市移譲等による経常経費全体に占める割合が拡大した」とされている。つまり、比率自体は増加したが、本質の変化はないということである。

職員関係などでは、人口 1 人当たりの職員数や給与水準も比較すれば低いことがわかる。憂慮すべき指標としては、将来負担比率が高い水準にあることである。しかし、この数値を見れば「危険域」に急速に近づいたのではなく、少なくとも数年前から状況把握できた内容である。いったいどの時点で、将来不安を誰が感じていたのであろうか。その現状を知りながら、予算編成が行われてきたことは不可解である。特に、PFI の活用による施設建設や病院建設費が影響していると県が説明しているが、それらの執行がおよぼす影響は容易に予測できた内容である。併せて、全額県負担とはいえ資金手当債については総務省との協議が必要であるが、それぞれどのような理由であったのであろうか。行政改革推進債は、どのような取り組みを説明し、どのような効果があったのか。繰り返さないためには、いずれの疑問にも答える責任が県にはある。

それぞれの数値分析には、県としての短文の説明と今後の対応が記載されているが、その文面から「緊急事態目前」との認識を得ることはできない。県債については、「今後とも計画的発行及び償還を図り、財政の健全性確保に努めてまいります」と昨年報告が出されている。

つまり今回の「財政危機宣言」とは、緊急事態として極めて短期間で借金の将来負担比率を下げるのが目的となっている。「健全性の確保」とは、新たな県債発行の抑制とともに歳出の「選択と集中」が対策とされている。「財政危機」を宣言し、賃金などの削減を行うことで解消すべきものと考えていたとは思えない。そこには、新知事の意味が反映されたものなのであろう。

平成 30 年度の決算による上記報告が間もなく出されることとなるので、今年度予算と新年度予算を含め次期報告の中でより詳細な分析を行うこととしたい。

## ② 建設事業にかかる公債費縮減は目指せるのか

「過去の県政運営において、公共事業への過大な（身の丈に合わない）歳出を続けてきたことへの反省と責任についても触れるべきである」とのパブリックコメントに対して、「本県は他県に比べ広い県土と長い河川延長等の地理的な特徴を有し、投資事業の必要性が高いことに加え、相次ぐ大規模災害に見舞われたこともあって防災・減災対策などに取り組む必要があり、近年減少傾向の中でも

インフラ整備を進めてきたところであり、御理解をいただきたいと思います」と回答している点も重要である。

新潟県の地理的特性は今後も変わらないのであり、財政構造を変えるなどということ自体が大言壮語というべきであるが、それより問題なのは、上述のように「反省」でなく「理解」を求める立場だとすれば、実質的な「聖域」が存在していることになるのではないか。

「財政運営計画」で危機的と認識し、議会に説明しながら、膨張予算となった花角県政による今年度当初予算についても、パブリックコメントにおいて県民から批判があがっているが、それに対する返答は、「防災・減災を一段加速させるため」「有利な財源活用」と紋切り型の返答を繰り返し、ここでも「ご理解いただきたい」の一点張りなのである。

しかし、この立場は泉田氏も同様なのである。在任中に資金手当債を100～300億円超発行したことについて「公共事業や防災・減災に充てた」とし、「防災・減災をしなければよかったということか」と主張したことが、11月2日付『新潟日報』に掲載されている。

危機だと言いながら防災・減災の建設事業費を正当化する花角知事と、危機ではないとの認識の下で防災・減災の建設事業費を正当化する泉田元知事。どちらの認識が事実として正しいのかを明らかにする責任は、花角知事と泉田元知事、そして予算を議決した議会と三者にある。

財政構造を変えるかのようなスローガンを掲げ、しかし実質的な「聖域」が既存の財政構造の根本部分で存在しているとすれば、削減の方向性が本来手を着けてはならない賃金や県民サービスへと向かい続けるのではないか。パブリックコメントに対する回答では、「関係団体等と意思疎通を図りながら進めていく」との一文が常套句になっているが、花角知事との距離が近い関係団体等、特に実質的な「聖域」として予防線を張っているように感じられる建設関係予算にどのような結果があらわれるのか、今後注視していかなければならない。

まず、特に県単独事業と防災・減災事業の縮減された事業費枠を決め、事業精選を行なうことは当然である。端的に言えば、これらの事業によって積み重ねられてきた借金である認識を持つべきである。返済に苦慮する状況で新たな借金をすることは、誰からも理解されるものではない。「防災・減災は一丁目一番地」との知事コメントがあったが、いくら地方交付税措置があるとしても実負担が必要となる。全国でただ一人の「財政危機宣言」を出した知事の危機認識は、その程度なのであろうか。

### ③県民が納得できるさらなる説明を

「がまんをお願いする」などと、原因・責任も明らかにしないまま県民サービ

ス削減を先行して宣言している印象が強いことは否めない。

事業費削減や強行しようとする賃金削減が、県経済にどの程度影響を与えるかと試算されているのであろうか。

島澤 諭 氏（公益財団法人中部圏社会経済研究所 研究部長 法政大学兼任講師）による影響分析によれば、「新潟県職員の賃金が年間 48 億 7,932 万円削減されることで、公務労働者の消費の冷え込みが民間労働者にも波及する結果、県内全体の消費額は 72.1 億円の減少、県内総生産は 119.3 億円が減少することとなる。さらに、税収も 17 億円の減少となる」との試算がなされた。

これらのマイナス要因は当然予想されるが、影響の把握も対応策もまったく示されていない。影響は予想以上に大きいのではないか。また、「行動計画」が市町村財政にどのような影響を与え、個々の地域経済にどの程度マイナス影響を及ぼすと想定し、その歯止めとしてどのような施策を講じるのか。

県行政の動向が県民の経済や生活にどう影響をおよぼすかについては、その都度、検証するとともに、変化に応じた内容を県民に明らかにすべきである

単に、計画をつくり「実行中」では、到底納得されるものではない。

以上述べてきたことは、現時点での疑問と懸念である。これから来年度予算編成の時期をむかえるが、県民に不安や不信がもたれない編成に期待したい。

## 5. 県立病院と財政再建

前回の報告で述べたように、県立病院にかかわる運営や累積負債そして県財政からの繰入の課題は、今次の「県財政危機問題」の「洪水の一つ」と捉えることや危機的財政の短期的な再建対策の対象とすることは、全く的を射ていない視点であることを改めて述べておく。

全国の公立病院の運営状況は、9 割以上が診療収益では赤字の状況である。そのことを良とはしないが、民間では採算が取れない医療分野を公立病院として多く抱えていることから、税からの繰入を行うことにより運営されている現状にある。

また、広い県土を有する新潟県は、地域医療の要として県立病院の充実に努めてきた。現在 13 県立病院の運営を担っているが、このような体制で地域医療や専門医療を担う例はない。しかし、広範な県土かつ医療ニーズも多様化するなかで、各医療機関の採算性が問題として挙げられている。県立病院は、国からの交付金とともに県からの繰入金を含め運営されているが、特に中規模、へき地などの公立病院運営への負担は決して少ないとはいえないであろう。今後、人口減少とともに高齢化社会はさらに進行し、特に団塊の世代の全員が 75 歳以上となる 2025 年は医療にとっても大きな環境変化となることは必至である。

県民医療は、県行政だけで担うものではなく、社会的変化の中で必要な医療体

制を維持することやその負担のあり方も含め検討すべきであることは論を待たない。

以下では、前回の報告を踏まえ、県立病院運営の今後について提言することとする。

## (1) 県立病院の財政的ないくつかの視点

### ① 県立病院の現状と課題

2018年度の県立病院の決算状況が、5月末に公表された。基幹病院を含めた県の病院事業にかかる一般会計からの繰り出した実負担額が2015～2017年度の平均で年104億円と報道された。また、県財政課は全国の病院事業への実負担額は、平均29億円との調査結果を報告した。負担額の数値を取られば、県の財政負担が多いことは明白である。

しかし、新潟県の地域医療を13県立病院が中核となり担っている現状や基幹病院への繰り出し状況を含め考えると、妥当な額とは言えないまでもかなりの負担が必要であることは理解できるところである。地域医療を維持する中で、負担額の軽減を図ることは当然であるが、個々の病院の課題とともに診療報酬制度の問題も大きく影響していると考えなければならない。つまり、節約や医療外収益の増収策を行うことも必要であるが、公立病院の宿命と言われる高度医療やへき地医療などの不採算部門を放棄することはできず、税からの一定の負担は自治体に課せられた仕組みと役割が存在しているのである。仮に、医療の全てに経営に満足な診療報酬制度がかなうならば、公立・公的病院の存在は必要がない理屈である。

新潟県の病院事業は、前回の報告でも触れたように、広い県土に医療人材を配置することや冬期間など利便性を考慮し配置され、公表された3年間に限らず概ね100億円近い実負担が行われてきている。累積の負債は、会計の歴史でも累積負債解消の措置がとられたこともあったが、現状は累積負債も多額となっている。

病院事業会計の赤字にかかわる問題点は前回報告で示したが、そのことを踏まえながらも、改善の視点について述べることとする。

まず一点目は、「必要に応じた規模となっているのか」という問題である。人口減少による患者数の減少が課題となっている。それ以外にも、県内は高速道路をはじめとした交通体系が大きく変化し、移動や生活圈域も広がっている中で、医療についても選択の幅が広がり、単に人口減少だけではなく病床の利用率や患者数に変化があると推察することができる。本来であれば、そうした状況を常日頃から把握し、対応することがベストであろう。しかし、「言うは易く行うは難し」の問題である。病床数の削減は、診療科や医師の配置などにも大きく影響

し、地域の医療機関の状況や変化とも関係することである。

このような視点での取り組みや対応が恒常的に行われなかったことは、大いに反省すべき点であろう。

二点目は、県立病院の運営費負担のあり方についてである。

「県立だから県が負担することが当たりまえ」との考えが定着し、地元自治体等の負担が検討されてこなかったのではないだろうか。経営や運営面からは、県が主体になるメリットは大きい。例えば、医療人材の配置や移動についても、へき地などの一地域への人材確保は容易ではない。しかし、広域の移動の中での人材配置は、一定の期間や条件によって可能となるのである。また、ある程度の規模を維持することによって、診療科などの充実も図れることとなる。県病院局は、地域から様々な要望がありながら、常に限られた人材の配置によって持続の努力を行ってきたのである。「人件費が高い」との指摘もされるが、医師などへのある程度の厚遇は人材確保の手段であった。

今後の継続的運営を考える場合は、地元への移譲ではなく、応分の負担を求めた県運営が適切ではないであろうか。その選択による継続的な運営のためは、「県任せ」ではなく関係する自治体等の負担が当然に担保されるべきと考える。

三点目は、機能統合によるサテライト・分院化による再編である。

すでに、県立病院経営委員会からも同様の主旨で提言がなされている。現状でも診療科によっては、周期的な診療が行われていることから、医療人材の配置に配慮することができると考えられる。しかし、入院が必要な患者への対応について、十分に配慮・検討が必要である。

上述以外にも課題はあると考えられるが、県立病院経営委員会の更なる議論と検討がなされ、地域が理解と納得する方向が示されることに期待したい。

また、これらの実現には、県病院局が重要なかわりを持つこととなるが、極めて政治的な判断が予想されることから、知事の前面に立った指導力が求められることは当然であろう。

これらの方策を実現したとしても、県立病院の機能として高度医療などの不採算部門を縮小することには限度があり、また、急性期医療には人材も医療費も必要となる。さらに、これまで見送られてきた部門への拡充も考えていく必要があるのではないだろうか。その点を含めて、繰入制度の見直しも当然行うべき課題であろう。

見直しに聖域はないというが、命は聖域なのである。

## ② 県央基幹病院の見直し問題

### ア、経過と現状

県央基幹病院の建設計画は、来年度から建設の実施段階をむかえる予定とさ

れてきた。また、建設計画を巡っては、県の行財政改革有識者会議では、「計画の見直し」を提言し、知事も6月県議会で「計画策定時以降の状況変化を踏まえ、速やかに検証する」と答弁し、見直しの方向を示唆している。計画の進捗状況は、すでに用地取得と造成工事が進められ、年度内の建設工事発注へと進んでいる。この状況を考えれば、「見直し」を行う時間的余裕は限られている。

では、「見直し」とは、どのような選択と課題が考えられるのであろう。

県央基幹病院の整備計画では、燕労災病院と厚生連三条総合病院を統合再編し、救命救急医療を提供する地域の基幹的な病院とされ進められてきた。既に、燕労災病院は今春から県立燕労災病院となり、基幹病院の開設に向けた準備に入っている状況にある。しかし、現計画での開院については、医師や看護師などの医療人材の確保や周辺医療機関（特に、県立の加茂病院や吉田病院）との機能分担や必要病床数などについて、危惧の念が多方面からも示され、とりわけ県立2病院の運営状況の問題や政府が進める「地域医療構想」への対応、さらに県財政問題を受けて、当初計画の見直しは必然との認識が高まったといえる。

本来であれば、加茂病院の改築にあたり、これらの課題に対する整理が必要であったことは言うまでもない。さらに、現計画では県立吉田病院との関係が全く不明瞭であるが、吉田病院自体は老朽化が進んでいることから、今後の方策や方向が関連することは十分に認識されていたものと考えられ、燕労災病院と厚生連三条病院との関係だけの視点で進めるべきではなかったことは論を待たない。

上述の流れを踏まえ、「県立病院経営委員会」で議論されて「県立病院の役割・あり方に関する提言」がまとめられている。この中で示されている「3. 病院類型別の役割・あり方に関する委員会意見」は、これまでになく具体的方向を示しているものとなっている。

しかし、基幹病院の見直しについては、新潟県地域医療構想調整会議での議論にゆだねられており、県央医療圏としての見直しの必要性を示唆するにとどまっている。たしかに県立病院の経営会議としての範疇や権限を越える内容となるが、地域医療の中核を担い今後も連携の重要な医療機関であり、医療人材の配置や自らの経営にも係わる課題として意見を述べるべきである。

今後の会議での重要な課題として、検討を願いたい。

#### イ、見直しの方向と方策 — 延期が最良 —

では、見直しをどのように進めるべきであろうか。

現実的に進めるには、県立病院経営委員会の提言を基にすべきと考える。特に県立吉田病院のあり方については、民間移譲の提言もなされたが、単に移譲だけではなく今後の他病院との診療科毎の連携など、地域不安を取り除くより具体的な提言を期待したい。県立吉田病院は、これまでも存続のあり方が再三検討

され運営の努力がなされてきた。しかし、現状は患者数の激減から脱しきれない状況が続いている。同院は、県央医療圏に位置するが、患者は新潟医療圏へも相当数流れている状況と推察される。また、県央基幹病院の開院を前提とすれば、医療人材確保の意味合いからも統廃合の対象と考えるのが妥当ではないだろうか。しかし、併せて吉田病院が担ってきた「子ども医療の役割」の検討が必要であろう。

また、加茂病院については、委員会では「療養・介護病床への早期転換」が提言されている。これは、加茂病院改築に伴う地元との協議内容と相反する内容が含まれることとなるが、極めて近隣の基幹病院開院の計画であることから、患者動向を推察するとその方向は妥当と考えられる。

いずれの方向や実現には、地元の理解が必要であり、周辺の民間医療機関等の今後の方向や動向も尊重すべきことは当然である。

上述の内容をまとめることは、容易ではない。地域医療構想調整会議が、同様の内容でまとめられても、地域の理解にも相当の時間を要することとなるであろう。その状況が見えるなかで、基幹病院の建設を優先することは、地域医療の将来や県立病院の運営に大きな禍根を残すことになるのは明らかである。

また、計画の中止の選択肢もあるが、当初の最大の課題である救命救急の整備を断念することやこれまでの投資と中止に伴うリスクを負うこととなり、現実的とは思われない。

「救命救急の整備」についても一言申し述べるが、3次救急の整備を目指す方向は、現実的な整備なのであるだろうか。2次よりも3次救急の病院が近隣に存在することは、地域にとって安心感が高まることはいうまでもない。では、その必要性や相応しい安定的な医療人材の確保については、どれ程議論・検討され、不安はないのであろうか。高速道の整備状況やドクターヘリの活用など急速に環境は変化しており、別手段で補うことの検討はされたのであろうか。3次救急を備えた病院は、大規模化に伴う施設設備と人材が必要となり、維持・継続には多くの課題への対応が求められる。改めて現状の把握や将来予測を検証し、他の手段の有効性についても再検討が必要と考えられる。

そこで考えられる見直しの方策は、「計画の延期」なのではないか。

まずは、改めて県央医療圏の現状と将来を見据えた県央基幹病院と県立加茂・吉田病院、さらに民間医療機関を含めた役割分担・機能・連携手法を明確にすべきであり、人口変動等に対応し得る規模を確保することが必要である。

それらの将来構想を明らかにし、地域の理解を得ることが優先する対応ではないだろうか。

また、基幹病院を含め県立病院が将来にわたり安定した運営を行うためには、運営や負担のあり方も重要な課題であると考えられる。

これらの整理・理解には十分な時間をかける必要があり、県立病院事業の財政状況、さらに基幹病院建設の負担を考えると、拙速に結論を求めるべきではなく、一定期間の「延期」が最良と考えられるのである。

単に、病床数の削減や縮小見直しなどの方策はあり得ないのである。

### ③ 厚生労働省の「非効率」とする公立・公的病院の公表について

去る9月26日に、厚生労働省が道県・市町村などの公立病院と日本赤十字社などの公的病院の約25%にあたる424病院について、「再編・統合について特に議論が必要」とする分析をまとめ、病院名を公表した。424病院は、全国の公立・公的病院の約25% (1652)、診療実績データ入手の病院の約29% (1455)を対象に分析した。公立257、公的167の病院であった。公表では、診療実績が少なく、非効率な医療を招いて、医療財政を圧迫しているとのコメントも出された。また、ベッド数や診療機能の縮小も含む再編を地域で検討し、2020年9月までに対応策を決めるように求め、他の病院への統合や病床数の削減、診療機能の縮小などを2025年までに終えるようにとの要請も出された。

本県関係は、41病院の内22病院が挙げられ、その割合は53.7%と全国でも高い割合であった。

この公表は、その直後から「地域事情が無視されている」「権力的な暴挙だ」など、極めて厳しい批判が相次ぎ、各地で反発が広がったのである。国は客観的データを基にしたとしているが、その内容は極めて機械的で、現状を把握したとは到底思えない内容が含まれており、具体化するにつれ厚労省との対立は激化するのではないだろうか。

分析データの主な内容は、1カ月間の手術件数や分娩件数、1年間の救急車の受け入れ件数などの診療データや車で20分以内の隣接する病院の有無などであったが、隣接していても機能分担が図られているなど実情を考慮したものではなく、一方的な公表は問題視されて当然である。

政府・厚労省は、経済財政諮問会議での医療費削減の方針を受け、地域医療構想の有識者会議などで議論を重ねてきた。政府は、2025年時点で病床数を115万～119万床を目標とし、現状より16万～20万床の削減を図ろうとしている。手厚い看護が必要としていない30万～34万人を自宅や介護施設での療養に切り替えることで医療費の抑制につなげることをしている。しかし、病床再編のめどが立っていない現状にある。再編は地域の医療機関や自治体担当者が参加する「地域医療構想調整会議」での合意に委ねられているが、これまで地方から出された計画はほぼ現状維持の内容であった。政府・厚労省は削減が思うように進まない現状にあり、かなりの危機感を持つての強硬姿勢を示し始めていると考えられるのである。

この背景には、今後の高齢者の増加に必要と見込まれるリハビリを施す回復期の病床を38万床と3倍に増やすとし、高度急性期や救急医療などの急性期病床をそれぞれ3割程度削減し、医療費の抑制を図る狙いがある。

そのためには、自宅療養や介護施設の環境が必要であるが、その環境整備も進んでいない状況がある。たしかに、病床数は世界的にも人口比で突出して多い国であるが、これまで日本の医療では、施設整備を進めて医療の充実を図ってきた結果である。

病院にとって病床数の確保は、経営に直結する課題となり、その数の確保には既得権も存在してきたのである。都道府県には病床の新設や増床の認可権はあるが、既存病床を削減する権限はないのである。

しかし、今後の高齢化と人口減少により医療ニーズは変わり、変化にあわせ必要な病床数を確保するためには、病床の機能別変換が求められているのである。

また、同時に自宅での療養を広げることも目標とされている。しかし、環境は整備されているのであろうか。自宅療養には、家庭環境や訪問看護などの充実が欠かせない。働き方にも影響する課題である。単に病状で判断され、自宅療養を強要されることがあってはならない。介護施設も同様に、施設整備と人材確保が必要となる。政府はもとより地域においても、その環境づくりに本腰を入れなければならない。

県立病院の運営問題とは、県民の医療（診察・治療）だけではなく、福祉や暮らしとも密接に関連する課題なのである。

単に医療費の抑制と病床数の削減の視点では「安心できる医療環境」は整備されないのである。

## 参考資料 新潟県議会会議録

<https://ssp.kaigiroku.net/tenant/prefniigata/MinuteSearch.html>

以下は新潟県議会会議録から一部抜粋したものである

### ○2005年3月17日 県議会連合委員会 小山芳元委員質問

#### ◆小山芳元委員

まず、最初の財政問題でありますけれども、今定例会では厳しい状況下に置かれている県財政の受け止め方をめぐって、多くの委員から様々な論議が交わされましたけれども、知事の言われる、県財政は安全であり、財政再建団体に転落させないという意気込み、姿勢については理解をするところでありますけれども、確たる裏付けがなかなか論議の中で出てこなかったと考えます。平成17年度予算では、県税収の伸びや地方交付税が前年度対比で微増ということになりましたけれども、依然として500億円の収支不足であります。加えて、今後団塊の世代の退職者が増加されるとなると、更なる収支不足が想定をされます。これを補てんする財源として、総務文教委員会でも論議で明らかになりましたけれども、財政健全化債の枠が今後も広がる要素もあるようですが、追加発行を含めて400億円程度。それに347億円の財源対策的な基金残高しかないのが実態ではないかと思えます。

このことは、昨年9月の前平山知事県政の下で公表された、新潟県財政健全化計画骨子案と基調は大きく変わっていないという中で、今言われたこのような状況の中でこの先ののげるのか、このような疑問というのを今回の定例会で論議した中では、私としては確たる理解ができなかった。ややもすれば、財政再建団体への転落も十分に予想される状況ではないのかという一面もあると思えます。わずか半年足らずで、それまでの県財政に対する認識と説明が大きく変わることにより県民はなかなか理解ができないと思えます。改めて、どのような見通しと裏付けを持って、県財政は安全であり、財政再建団体に転落させないと言われるのか、知事の所見を改めてお伺いしたいと思えます。

#### ◎知事

財政問題についての御質問でございます。まず、言っていないことを言っているとされると困るのですが、安全でありというのは一度も言ったことがございません。

それから、財政再建団体の定義をもう一度確認をさせていただきたいと思うのですが、実質収支の赤字が標準財政規模の5パーセントを超えた場合というのが、財政再建団体に転落するときの要件になっております。待っていると自動的に財政再建団体になってしまうというものではございません。県として回避する手だてというのは十分持っているということでございます。具体的には、歳入面として県庁調達、産業振興、企業誘致戦略の推進、定住、交流人口の拡大といったものにより、経済力を拡大して税収を上げるという努力をしていく予定でございます。歳出面においては、維持管理費、事務費、第3セクターへの支援経費といった間接経費、これまでに実施をしてきた各種の事務、事業などについて更に廃止、縮減等を実施していく余地があると認識いたしているところでございます。引き続き、行政の効率化を進めていきたいと考えています。いずれにせよ、財政再建団体に待っていて自動的に転落するというようなことはさせないということであり、そのような予算編成はいたしません。具体的にどのような政策オプションがあるのかについては、平成17年度に作成いたします財政運営計画の中で、その詳細な根拠も含めて運営の方向性をお示ししたいと考えております。

#### ◆小山芳元委員

平成 17 年度予算編成の後で、総額が 580 億円という発行になった財政健全化債について、私どもはこれまで実質は赤字県債だという受け止め方できていたわけでありましたが、知事は、これは投資事業に充当するのだから赤字県債ではないという主張をされております。しかしながら、実際は元利償還金に対する交付税の補てんが全くない、全額県費で返済をしなければならないという特例的な県債でありますので、収支不足を補てんするために財政健全化債をこのまま発行し続けるということになれば、一般家庭でいうサラ金地獄に陥るようなものだと私は思うわけであります。改めて、赤字県債ではないとする財政健全化債についての知事の受け止め方。このまま発行することは、将来の公債費負担を考えると非常に大きな問題となると思いますが、今後の発行見通しについてどのような姿勢で臨まれるのか、この辺をお聞きしたいと思います。

#### ◎知事

今、委員の例えで使われたサラ金、サラ金と財政健全化債がどう違うか、もう一度御説明したいと思うのですが、サラ金の場合は、収入と支出を比べて、つまり将来お金を生まないところに対して足りないお金を借りる場合ということだと思っています。そうではなくて、財政健全化債というのは、物を買った場合にバランスシート上反対側に資産が残るわけです。形が変わるだけであって、消費してしまうということではないわけです。例えば、土地を買ったときに消費したと言いますか、確かにローンは残るかもしれないけれども、税金を無視して手数料を無視すれば、もう一度この土地を売れば元に戻ってくるわけです。形として土地で持つのか、もっと分かりやすく言えば、株式という形で持っていれば、株を買ったからお金が無くなるということではないわけです。株を買って利益が出たらまた元に戻せばいいということであって、飲み食いに使ってしまっただけで無くなったものに対してお金を充てているわけではないということをして是非御理解していただきたいと思っております。飽くまでも、これは将来と現世代がどのような形で、現在、国は地方自治体の財政をキャッシュフローという形で縛っているわけです。その中で現世代と将来世代がどう負担をするのが公平かという問題に帰する問題であって、決してサラ金と同じような形での借金ではないと認識をいたしております。

#### ◆小山芳元委員

それは分かります。土地に例えて、土地を買ったから金は無くなっても土地は残るからということでは分かりますけれども、投資的な事業に充てるのは分かるのですけれども、後々にしっかりと金が返ってくるというものばかりではないわけでしょう。例えがいろいろとあるわけです。そのようなことで、サラ金とは違うというのは分かりますけれども、一定の歯止めはやはりかけなければならない。これは再三私も質問してきているわけでありましてけれども、知事は今も言われているように、県債発行、後年度に対する投資だ。そのような面では抑制はしなければならないという気持ちはあると思っておりますが、一律の歯止めは考えていないということはこの定例会でも答弁をされていたわけでありまして、でもやはり収支不足を補うのです。そのようなことからすれば、元利償還金の交付税補てんがない、私に言わせれば赤字県債だと思うわけでありまして、これはやはり、収支不足の補てんを続けていくということは、結局は財政再建の課題を将来に先送りしているだけだということもできるのではないかと。結果として、財政健全化債を含めた県債発行の残高がどんどん膨れあがっていくということになると思うのですけれども、そのような面からしても、この財政健全化債を含めて県債発行の一定の歯止めはやはり作るべきだろうと、ここをしっかりとさせていただきたいと思うわけでありまして、この辺について再度お聞きしたいと思います。

## ◎知事

ですから、これは自治体ではなくて国に縛られているわけです。既に一定の歯止めのルールはかかっています。つまり、投資的経費に充てる頭金でなければ認められないというキャップがかかっているわけです。それを超えて野放図に赤字を垂れ流すというものとは性質が違うということでもあります。飽くまでも、将来に向かってどのような形でインフラを整備していくのか。できれば、新潟県の経済が拡大するような形で使っていった方が私は望ましいと思っています。新潟県の経済圏は、現在市町村合併が一段落をしたという段階になってまいりました。いずれ出てくるであろう道州制という議論を踏まえたときに、新潟県の経済圏がどうなっていくのか。やはりもう少し有効に活用できるインフラが新潟県にあるのではないかと。空港にしても新幹線にしても港湾にしても、新潟県民だけで使うのではなくて、もっと広く使っていただいてもいいのではないかと。それを使いやすくしていくことによって拠点性が高まっていくというのは将来に対する投資であって、更に企業の立地の促進をして、税金の拡大につながる可能性もあるわけです。その費用対効果をいかに見極めるかという問題であって、単に公債残高のみをもって議論するというのは妥当ではないと考えているところでもあります。

## 2006年12月13日 12月県議会本会議 佐藤浩雄議員質問

まず最初に、監査委員と知事の我が県財政に対する認識の相違であります。

監査委員の審査意見では、財政構造の弾力性を示す経常収支比率は92.0%、公債費負担比率は26.1%と、経常収支比率は0.5ポイント改善しているが、公債費負担比率は1.0ポイント悪化している。新たな指標の実質公債比率は14.5%となっている。歳出面では、当年度期末の県債残高が2兆4,352億円と過去最高になり、今後も償還額が高水準で移行することなどにより、引き続き収支不足が見込まれる。主要3基金合計残高は388億円と減少し、本県財政は依然として厳しい状況が続くものと考えられる。中長期的な視野に立った財政の健全化に取り組まなければならない。

こうした監査委員の意見と知事の発言は、明らかに違っています。平成17年度予算編成時には、我が県の財政をサラリーマンの住宅ローンにイメージして、家計収入の5倍まで許される、具体的には我が県の予算の歳入1兆2,000億円の5倍、6兆円という数字が出てくる。OECD諸国の財政赤字は、対GDP比で80%、新潟県に当てはめると7兆2,000億円となる。私の任期中は、100%財政再建団体に転落しないことを確認したと記者会見で発言しています。

この発言と監査委員の意見には大きな差があります。したがって、その後6月定例会、9月定例会で知事発言を財務省の国家財政を家計とみなした分析と同じ手法で分析したり、OECD諸国の財政赤字と同じ方向で我が県財政の県債残高を計算した分析を示してまいりましたが、知事は、「そもそも一般論として、県債の発行水準について、何度も申し上げますが、GDPと比べると債務残高は22%です。OECD諸国の平均76%よりも低くなっております。日本は、160%から170%ぐらいだと思われましても、それと比べるともう大幅に低い状況と。つまりどうということかという、これもわかりやすく言えば、国は借金まみれで、それに比べると総体的に地方の財政はいいというのが現実の姿であります。」「また、サラリーマン世帯の話はあくまでも3番目に申し上げた例示であり、また発言内容そのものについても誤りという認識はありません」と答弁しています。

これを県庁内もマスコミも財政安全と受けとめたわけです。しかし、知事は、安全という言葉

を使っていないから答えられないといい、しまいには普通会計決算審査特別委員会で私の質問を意図的な印象操作であると答弁しているわけです。

しかし、知事、監査委員と知事の記者会見の発言は、だれが聞いても正反対で大きな乖離があり、疑問に思うのは当然ではないでしょうか。

知事は、県債1人当たり100万円ということで不安をあおってもしようがないと言いますが、現実には監査委員の意見とも違っていますので、知事の県財政に対する認識を再度お伺いいたします。

(中略)

第5に、監査委員の意見書のこれからの本県財政は依然として厳しい状況が続くものと考えられるという認識のもと、中長期的視野に立った財政の健全化に取り組まれないとの審査意見が出ております。この監査委員の意見と、昨年9月25日発表の新潟県財政運営計画についてお伺いいたします。

昨年9月定例会でも財政運営計画についてお伺いしましたが、知事答弁では、「本県の資産は全体で約5兆円、そのうち正味資産は3.1兆円の黒字でございます。県債残高のみでいたずらに県民に不安を与えるというのはいかがなものかと考えております。」「発言内容そのものについても誤りとの認識はございません。」「具体的な人件費、投資、一般行政経費の抑制の組み合わせの内容は、毎年の予算編成を通じて、議会で御議論していただきながら決めていくべきものと考えています」と答弁しています。

監査委員の意見は、「中長期的視点に立った財政の健全化に取り組まれない」というものです。私は、監査委員の意見を正直に受けとめれば、例えば10年後の財政のあるべき姿を目標にして、現状の危機的な財政から出発した法律や条例などの厳格なルールによる各年度の財政健全化の数値目標を入れた計画を策定すべきであると考えています。

事実、日本を除いて、すべてのOECD諸国は厳格な法律に基づいた財政健全化計画を策定し、マーストリヒト条約の国際条約まで結び、財政の目標を明確にし、財政健全化を成功させてきています。スウェーデンは、国民負担が60%を超える高率の中で歳出削減や増税を行い、1年間でGDPの30%も財政健全化を実行する計画を策定し、実行し、非ケインズ効果も生み出し、財政健全化をなし遂げ、今日、ヨーロッパで最も模範的な経済成長をとげています。こうした先進的事例を検討すればするほど、臨機応変な計画などは存在していません。

しかるに、我が県の財政運営計画は、前段で見てきたようにルールも目標もなく、臨機応変に対応する案であり、計画という言葉自身が矛盾する内容となっています。幸い、経済が長期的な好況期を迎えている今日、税収も予算を上回っていることから、財政を健全化すべき好機を迎えています。こうしたときだからこそ、目標とルールを明確にした財政健全化法や条例をつくり、それに伴う財政健全化計画を策定すべきであります。

こうした経済状況下で臨機応変に予算編成をする計画なら、財政は健全化することなく、再び経済が悪化したときに持ちこたえがきかず、財政破綻に陥り、結局は昭和21年の財産税のような国民生活を破壊するような増税が起こり得る可能性があります。

こうした国民生活を破壊する危機を回避するために、今こそ臨機応変な財政運営計画にかわるべきルールと目標に基づく真の財政健全化計画を策定すべきです。知事のお考えをお伺いいたします。

### 佐藤浩雄議員に対する泉田知事答弁

次に、財政運営ルールについてであります。

県財政の運営は、県経済の成長や地方分権改革の進展状況等多くの要素に左右されます。確定的な将来試算というものは困難であります。固定的な目標の設定に大きな意味はないと考えております。

ちなみに、佐藤浩雄議員が目標の設定にこだわっている前提の中で、無意識の中に入り込んでいる部分、なぜ固定目標が必要と考えているのか、そしてまたそれが誤りであるかということが今の質問を聞いていてわかったのですけれども、EU諸国になぞらえていらっしゃるんですね。新潟県の財政をEU諸国と比べている。EU諸国というのは国ですから、どのような税制を講じるか、それからどのように財政運営するか、自己決定能力を持っています。ところが、新潟県を含めます日本国の地方自治体は、財政の自己決定権がないわけです。起債の発行もそうだし、課税自主権も制約をされているということで、国の地方財政計画全般の影響を受けるということになっていますので、国の話と県の話、それも中央集権が進んでいる我が国の財政運営について、自由にできるという前提のもとでお話をしているから、このような質問が出てくるのだということがわかりました。違いがあるわけです、EU諸国と新潟県は。その前提の中で固定的な目標を定めることは意味がないということだと思っております。

いずれにしても、財政運営計画では一定の前提を置いた上で財政再建団体とならない財政運営は可能であるということをお示しをいたしております。さらに、毎年、国の制度が変わるわけですから、地方財政計画も変わる、また新型交付税などというものが突如出てくるということにもなるわけですから、その時点、その時点で毎年度の予算編成でこの財政運営計画をアップデート、ローリングをしていく必要があると思っております。

今後ともお示ししている計画に基づきまして、歳入・歳出両面にわたる不断の努力を通じて、県民の皆様にご不安を持たれない財政運営に努めてまいりたいと考えております。

### ○2007年9月28日 県議会本会議一般質問 竹山昭二議員に対する泉田知事答弁

まず初めに、三位一体の改革に対する評価でございます。

三位一体改革によりまして、大きなところで、フレームワークを見ますと、基幹税による税源移譲が実現したことは一定の評価をしていいのではないかとこのように考えております。

一方で、議員御指摘のとおりですが、補助率の引き下げと国の関与を残したまま、形だけ見せかけて財源が移譲しているということでございます。国の関与、義務づけが多く残っている。また、国庫補助負担金制度改革は、補助率の引き下げ、スリム化によるものが大半でございましたので、地方自治体側の自由度、裁量の度合いの拡大は不十分であるというふうに考えております。すなわち、事務量は変わらないわけですね。国に申請をするために、地方自治体の職員が一生懸命作業をするという行政の二重性というのがちっとも解消されていないところが問題だと思っております。

また、三位一体の改革の結果、都市部で税収がふえて、本来地方に配分すべき財源である地方交付税が削減されたということですから、都市と地方の格差が拡大したという側面があると思っております。結果的に見てみますと、三位一体改革は国の財政健全化のみにつながったのではないかとこのように考えております。真の地方分権の自立に向けた財源確保を改めて強く感じているところでございます。

次に、新分権一括法案に関する期待と危惧についてでございます。

今ほど申し上げたとおり、三位一体の改革というのは地方への負担転嫁、それも地方というのいろいろなございますけれども、都市部よりも地方部に対して痛みを押しつけた結果で進められたということになっているのではないかと感じております。それらの反省も踏まえまして、改めて2期の分権改革の実現に向けて、現在、地方分権改革推進委員会を中心に検討が進められております。

私といたしましては、委員会が示しました基本的考え方は、地方の裁量、自由度の拡大に向けた各種施策が盛り込まれておりますので、全体としては評価をいたしております。今後、新法の制定等により、これらの施策が着実に実行に移されるよう期待いたしております。

しかし、各府省は、さまざまな理由により現実の実施段階において、実質的な地方への権限移譲がなされないように、さまざまな取り組みがなされていると。それから、残念なことです、地方選出の国会議員も本心で地方分権を進めようと思っていないのではないかと感じるどころが多々ございます。実際に国会議員の議論される場面を聞いてみますと、地方分権を進めるための地盤を国主導に改めさせるような議論がなされているという報告も全国知事会でなされております。だれのための政治なのかと。地方、住民のかゆいところに手が届くような愛情を持った政治をぜひ進めていただきたいというふうに感じております。改革が骨抜きにならないように、世論も味方に引き入れながら、改革の実現に取り組んでまいりたいと考えております。

今般の新政権におきまして、増田総務大臣が留任いたしました。増田さんとも話してきましたけれども、任期がどこまであるかわかりませんが、とにかく地方と国が話し合える仕組みとこのをしっかりと埋め込めるかどうかということが重要だろうと思っております。増田大臣に期待したいのは、制度とか仕組みをつくるだけではなくて、仕組みとして地方と国が話し合える仕組み、フレームワークをぜひつくっていただきたいと期待をいたしております。

次に、地方債のあり方についてであります。

地方公共団体の自己決定、自己責任の幅が広がる分権時代におきましては、地方が経営感覚を持っていくということが必要だと思っております。主体的に地域経営に取り組んでいくことができる、また、地域の経営努力が報われる税財政基盤が確立すべきであるというふうに考えております。

議員は、地方債について若干の懸念をお持ちのようでございますけれども、現実はどうかという、現在は、単式簿記のもとで、キャッシュで地方自治をコントロールするという仕組みになっています。

もう一度申し上げますけれども、以前にも申し上げましたが、本人以外の第三者の同意がないと借金ができない人はどういう人なのかということなのです。民法の原則に振り返っていただきたいのですが、第三者の同意がないと借金ができない人は、未成年、成年被後見人、被保佐人ということになるわけです。地方自治体が置かれている立場は、そういう後見制度が必要な、そういう能力しか認められていないという現実をどう考えるかということだと思っております。

国から見ると、地方というのは、起債権限を自由にさせるとどんどん借金して、破綻していくという目で見られていない。そうではなくて、自己規律がしっかり働き、一人前の大人として扱ってもらえるようなセルフガバナンスといいますか、みずからを統治をしていく能力をしっかりと認識してもらおうということ、住民の皆さんにも安心をもらった上で財政運営、地域経営というのは自分の責任で行っていくというのが私は筋ではないかというふうに考えております。

## ○2007年9月28日 県議会本会議 小林林一議員に対する泉田知事答弁

これも議員の御質問の中にありましたが、財政再建団体にならない程度の借金を重ねても、住民福祉を向上させるべきとの声も根強いという御指摘がありました。これが問題だと思っています。借金の多寡ですべて決まるわけではないわけです。つまり単式簿記、現金主義であるので、財政当局から借金が多いと自治体が破綻しますよという単純な宣伝にひっかかってしまっているということなのではないかと思っています。

1つ例を申し上げます。今回の新潟県中越沖地震の復興に伴います基金の設立を今、議会でお諮りしているところでございます。確かに1,600億円の起債をして、借金はふえます。でも、消えてなくなるわけではないのです。資産として残って、銀行預金としてあると、交付税措置をしてもらうための通行手形として起債したものが将来の負担になるわけではない。むしろそれがあることによって交付税措置が講じられているというところを無視して、借金残高だけ議論しても、全く意味がない。借金の残高と、それから収入と支出の差の赤字の区別もつかない中で、借金イコール赤字みたいな考え方をしていると、全く何を考えているのか理解できないということになるのだと思っています。地方自治体の財政状況を正しくあらわすような制度改革をしっかりと進めていく必要があると思っています。

財政健全化の努力が評価される制度づくりはどうしたらいいのかというと、官だけ特別、公だけ特別というようないびつな財務会計制度を改め、だれでも理解のできる公会計改革を進め、普遍性のある、透明度の高い会計制度に移行するということが必要なのではないかと考えております。