

『財政白書2020』より転載

第三章 相次ぐ自然災害と川崎市財政の課題

—2019 年台風 19 号/2020 年コロナ対策補正予算を中心に—

川崎市議会議員(高津区選出) 堀添 健

- 1 2019 年台風 19 号
- 2 新型コロナウイルス感染症
- 3 2021 年度予算編成に向けた課題

(2020年8月18日)

2019年10月に襲来した令和元年東日本台風や、本年2月から広がっている新型コロナウイルス感染症などの相次ぐ「自然災害」は、市民生活に大きな影を落としている。市民にとって、もっとも身近な行政である川崎市の役割は極めて大きい、そのことが本市財政に与えている影響も決して小さくない。たとえば本市の一般会計を見ると、2020年第1回定例会で議決した当初予算で、総額7924億円余であったものが、4月及び5月に開催された臨時会と、6月から7月にかけての定例会を経て、すでに9841億円余に膨らんでいる。いまだ収束の見通しがたっていないコロナ禍や、これから本格的な台風シーズンを迎えることを考えれば、さらに予算規模の拡大が予想される場所である。

本稿では、これまでの川崎市財政の推移を市議会の立場から明らかにするとともに、2021年度予算編成に向けた課題を整理したい。

1 2019年台風19号（令和元年東日本台風）関連

(1) 被害状況

2019年は、例年にも増して風水害の多い1年であった。9月8日から9日にかけて襲来した台風15号では、川崎区を中心に42件の住家被害や4800軒の停電被害が生じたものの、本市の被害は比較的軽微であった。しかし、10月12日の台風19号（令和元年東日本台風）では、死者1名、1600件を超える浸水被害など、本市内の被害総額は300億円に上るとみられている。また、162か所開設された避難所には、ピーク時で3万人を超える市民等が避難するなど、本市にとって、初の本格的な避難所開設・運営となった。

本年2月に発表された「令和元年台風第19号における災害対応の検証について（中間報告）」（総務企画局危機管理室）によると、多摩川沿いを中心に、下記のような甚大な被害が発生した。

○人的被害

死者1名、軽症者7名。

○物的損害

全壊38件、半壊941件、一部破損167件、床上浸水1198件、床下浸水379件。

停電22400件、ガス停止154件。

○被害総額

公共関連：総額約165億円（道路約11億円、河川約46億円、港湾約14億円、等）

民間関連：総額約129億円（製造業等約58億円、農業約3千万円、住宅約71億円、等）

なお、これ以外にも、たとえば市民ミュージアム・地階収蔵庫の浸水により、建物や設備だけでなく収蔵品約26万点の9割近くが被害を受けたが、ようやく修復作業の緒についた現時点では、被害額の算定もできない状況である。

(2) 財政面での対応

①2019年 第5回定例会

台風被害への対応として、まず、2019年11月25日から開会となった市議会第5回定例会において、一般会計補正予算の議決を行った。

主な項目としては、

台風 15 号で被災した中小企業の機械設備や農業者の生産設備の復旧支援で約 1 億 1 千万円。
台風 19 号で被害を受けた河川施設等の補修、堆積した土砂の除去・処分費用、グラウンドの補修費用等で約 6 億 1 千万円。(2020 年度分として別途約 3 億 8 千万円。)

同、市民ミュージアムの被災収蔵品の保管賃料等で約 2 千万円。

同、中小企業の災害対策資金に係る信用保証料や利子補給で約 1 億 1 千万円。

同、市営住宅の被害調査や維持管理で約 5 千万円。

同、被災者向け市営住宅への一時避難関連で約 6 千万円。

同、災害救助法に基づく住宅の応急修理で約 1 億 8 千万円。

同、道路維持補修（堆積土砂処分等）で約 10 億 3 千万円。

同、公園緑地維持管理（樹木の処分等）で約 4 千万円。

総額では 20 億円を超える規模であり、その財源の多くは市債によって賅われた。

この他に、2020 年度までの債務負担行為として、羽田連絡道路の土砂堆積対策に 30 億円を計上している。(うち市負担分は約 5 億 6 千万円。)

また、追加補正議案として、市内中小企業の機械設備や建物の復旧支援等に約 33 億円（主な財源は県支出金）を計上した。

さらに、現行の災害救助法は地震被害を想定した支援制度であり、浸水被害のように被災家屋の多くは全壊や大規模半壊に至らないケースは支援対象とはならないことから、本市独自の支援策として総額 9 億円を追加で議決した。この財源は、市民から寄せられた寄附金及び減債基金からの新規借入金で充てられている。

②2020 年 第 1 回定例会

2020 年 2 月 17 日から開会となった市議会第 1 回定例会でも、2019 年度予算の補正を行った。一般会計についての主な項目は、

災害動員に関する経費として、約 3 億 3 千万円。

市民ミュージアムやとどろきアリーナの指定管理料に関して、約 1 億 8 千万円。

児童相談所や社会福祉施設等に関して、約 4 億 6 千万円。

高齢者施設の防災減災対策として、約 4 千万円。

港湾施設の復旧等で、約 4 億円。

被災者住宅応急修理事業費として、約 1 億 3 千万円。

市民ミュージアムの収蔵品の応急処置等で、約 3 千万円。

台風に関する総額では、約 16 億円となり、これに加えて、下水道事業会計として 4 億 3 千万円の予算補正を議決した。

2020 年度当初予算では、約 81 億 9 千万円の取組を決定した。具体的には、被災者支援の取組として、被災家屋等の解体撤去、費用償還等で約 19 億円、中小企業災害対策特別資金に係る利子補給として約 4 千万円、災害廃棄物の廃棄方法等の広報で約 1 千万円を計上した。台風の被害を受けた施設の復旧・復興等の取組として、羽田連絡道路整備に必要な体積土砂の春節等で約 30 億円（2019 年度の繰越事業）、多摩川緑地の復旧として約 12 億 6 千万円、市民ミュージアムの収蔵品の修復等で約 6 億円を計上した。

地域防災力向上や災害対策本部機能の強化として、避難所や区災害対策本部の資器材充実に約 2 千万円、区本部訓練の実施等に約 1 千万円を計上した。

さらに、地域のつながりを強化するために、消防団員の報酬引き上げや貸与装備品の充実等で約2千万円、町内会・自治会の加入促進の充実に約1千万円を計上した。

① 2020年 第2回臨時会

2020年4月21日から開会となった市議会第2回臨時会は、低価格調査により議案提出が間に合わなかった新本庁舎超高層棟新築工事に関する契約議案が主な議題であったが、令和元年東日本台風の浸水に関する検証結果を踏まえ、河川や水路維持に関する2020年度一般会計補正予算も提案され、議決した。主な内容は、河港水門の扉体の嵩上げや平瀬川護岸の整備、三沢川の水路補修等で、予算額は約4億5千万円であった。財源は、約3億円を起債で賄い、残りを財政調整基金から充当した。

なお、すでに新型コロナウイルスの感染が拡大していたため、取り急ぎ国民健康保険における傷病手当金制度の創設及び特別会計予算の補正も行った。総額は約2千万円で、全額が県支出金によって賄われるものである。

2 新型コロナウイルス感染症

本市は、ダイヤモンド・プリンセス号の新型コロナウイルス陽性患者を、早い段階から市立病院で受け入れてきたが、市内での最初の陽性患者は3月12日に確認された。その後、3月末頃から陽性者が急増したものの、5月中旬には「第1波」もほぼ終息に至っている。しかし、7月に入って、再び陽性者が急増しており、単純に陽性者の数だけを比べれば、すでに7月末の時点で「第1波」を超える勢いとなっている。現時点では、「第2波」では重篤化しやすい高齢者等の陽性者数は比較的少ないものの、PCR検査数が増えているにもかかわらず陽性率は徐々に上がっていることや、感染経路が不明な陽性者は全体の半分以上を超えていることなどを鑑みると、決して楽観できる状況ではない。

この間、国においては2次にわたって、総額57兆6千億円という大規模な補正予算が組まれた。本市においても、5月に臨時会を開催するとともに、6月からの定例会では3次にわたる補正予算を審議し、議決した。

① 2020年 第3回臨時会

5月13日から開会となった市議会第3回臨時会では、総額2200億円規模（のちに2300億円に拡充）の対策方針に基づき、約1781億3千万円の一般会計補正予算が提案された。財源内訳をみると約1610億9千万円が国庫支出金、約6億3千万円が県支出金であった。

国庫支出金には、個別事業に対する補助と、自治体の事業選択に自由度を持たせた補助の2種類がある。前者は、一律に1人あたり10万円を給付する「特別定額給付金給付事業」（約1549億5千万円）や、児童手当に1万円を上乗せする「子育て世帯臨時特別給付金事業」（約18億円）等で、「神奈川モデル」に基づく医療機関支援である「新型コロナウイルス感染症緊急対策事業」（約6億3千万円）も同様の性格の事業といえる。

これに対し、後者は「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を財源とするもので、新型コロナウイルス感染症への対応として、感染拡大の防止や雇用の維持、事業継続、経済活動の回復を目的とする事業であれば、自治体の判断で活用できるため、「使い勝手の良い」国庫支出金といえる。

第3回定例会に提案された議案では、地方創生臨時交付金を約42億円交付されることを前提に、プレミアム付商品券事業である「川崎じもと応援券推進事業」に30億円、中小企業の信用保証料を国の制度に上乗せして補助する「信用保証等促進支援事業」に約11億4千万円、といった配分がされていた。

しかし、5月1日に国から示された要綱では、本市への地方創生臨時交付金は上限額が約21億円にとどまり、補正予算で見込んでいた半分が欠損するという異例の事態となった。本来であれば、提出議案の修正を行うか、議会審議の中で減額修正すべきとの意見もあったが、本市としての強い姿勢を国に示す意味を含め、提案通り42億円を前提とした議決を行った。本市の場合、キャッシュフローという観点では、減債基金からの新規借入余力が残っているためリスクは小さいといえるが、予算編成のあり方としては課題を残したと言わざるを得ない。

議会での議論のもう一つの焦点は、臨時交付金の充当事業である「川崎じもと応援券」についてであった。5月臨時会の時点では、まだ「第1波」の収束が見えていない状況であり、そうした中で「外出奨励策」ともとられかねないプレミアム付商品券事業が適切なかどうか。また、地元商店等の支援策ということであれば、実施時期が未定の事業ではなく、直接給付金など即効性を持った事業を優先すべきではないか、等々の議論が行われた。

こうした議論を踏まえ、第3回臨時会が閉会した5月15日、感染症の影響により売上が減少している小規模事業者に対して支援金を給付する「小規模事業者臨時給付金給付事業」（20億円）の実施が示された。

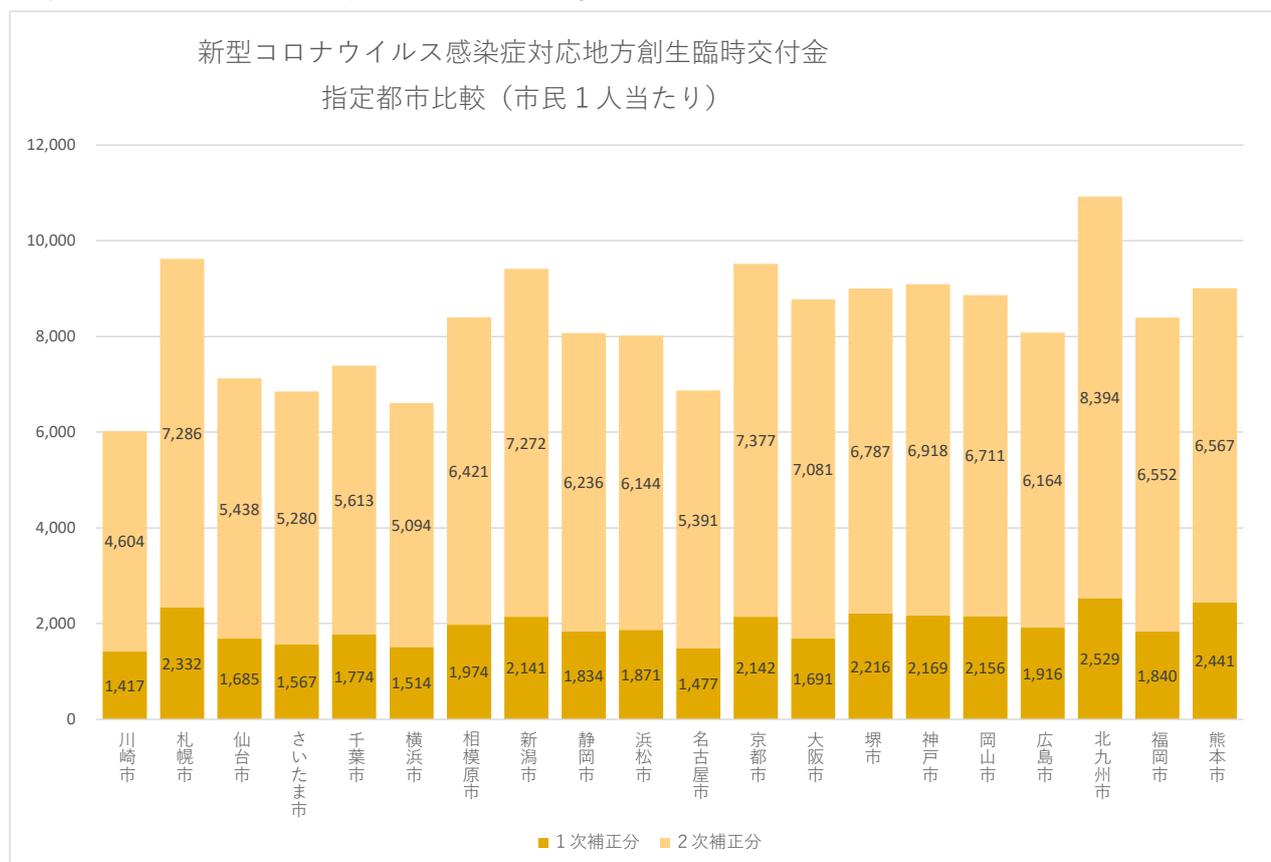
② 2020年 第5回定例会

6月1日から開会となった市議会第5回定例会では、開会日に2つの補正予算が提案された。

1つ目が先行議決議案として提案されたものであり、「小規模事業者臨時給付金給付事業」を含め、総額約21億3千万円の補正予算である。この給付事業は、国の持続化給付金事業を補完するものであり、持続化給付金事業は前年同月比で5割以上売上が低下した事業者を支援対象にしているのに対し、3割から5割未満減少した事業者に一律10万円を支給する事業である。これ以外にも、ミューザ川崎シンフォニーホールのフランチャイズオーケストラである東京交響楽団に対する支援である「音楽のまち・かわさき応援事業」（約4千万円）や、テイクアウト等への参入を支援する「商業力強化事業」（約6千万円）、「テレワーク導入促進事業」（約1千万円）、雇用に関する専門相談窓口に関する「働き方改革推進事業」（約1千万円）など緊急性の高い事業に係る補正が計上されている。これらの財源については、全額を減債基金からの新規借入金で充てられている。

2つ目の補正予算では、新型コロナウイルス感染症に関連する項目としては、保育所等のマスクや消毒薬購入経費を補助する「民間保育所施設振興費」「保育環境充実支援事業費」（計2億円）、感染症対策コールセンターや帰国者・接触者相談センターの体制強化のための「感染源対策事業費」（約7億5千万円）、病床確保や医療資機材、従事者の支援となる「新型コロナウイルス感染症緊急対策事業費（医療施設分）」（約18億9千万円）、等、総額約28億6千万円が計上された。財源の多くは国庫支出金及び県支出金だが、本市の一般財源からも約3億2千万円が充当されており、財政調整基金からの繰入金となっている。

国の第2次補正予算が6月12日に成立したことを受け、さらに3つ目となる補正予算が6月15日に提案された。第2次補正自体は都道府県に対するものが中心であったが、本市においても約27億5千万円を追加計上するものであった。



主な内容としては、避難所や事業者等の感染防止対策に必要な衛生用品・備品の整備を行う「新型コロナウイルス感染症拡大対策事業費」として、2億5千万円、保育所等の感染防止対策に必要な衛生用品等の経費を助成する事業費として、約5億8千万円、低所得のひとり親世帯への支援を行う「ひとり親世帯臨時特別給付金事業費」として、約6億円、住宅確保給付金を増額する「生活困窮者自立支援事業費」として、7億7千万円、臨時休校の長期化や段階的な学校再開に対応するための人的体制強化として約9千万円、学校での感染防止対策や熱中症対策の経費として、約3億1千万円、家庭学習のためのICT環境整備の経費として、約1億3千万円が計上されている。これらの財源は、国庫支出金が約14億円、県支出金が約5億8千万円を見込んでおり、不足分は減債基金からの新規借入7億円および財政調整基金繰入金約3千万円が充てられている。

なお、第2次補正でも「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」の交付が見込まれたが、3月補正段階で約21億円の不足が生じたこともあり、この補正予算においては臨時交付金をまったく含んでいない。その後、国から約68億円を上限額として交付されることが通知されたことを受け、9月から開会となる第6回定例会で新たな補正予算を審議することになる。

3 2021年度予算編成に向けた課題

行政内部では、すでに2021年度予算の編成に着手しているが、新型コロナウイルス感染の収束が見えない中での作業ということで、異例の事態を迎えている。2020年度から2021年度は総合計

画の第2期実施計画の後半期間であることから、本年度は中間評価を行うとともに、2021に策定する第3期実施計画の準備期間となる。6月定例会の時点で、2020年度中に策定予定の行政計画22件のうち、すでに4件の見直しが必要であることが表明されているが、総合計画の枠組みを含め、改めて検討が必要となっている。

新型コロナウイルス感染症による影響は、第1に歳出規模の拡大となって表れている。2020年度はまだ前半だが、すでに一般会計は、9841億円を超えている。国の補正予算では合計12兆円という前代未聞の予備費が計上されており、また秋から始まる臨時国会においても、新たな対応策が検討されることを考えると、本市の予算規模はさらに拡大することが推測される。もちろん、財源の大半は国等からの交付金によって手当されているが、たとえば臨時交付金を見ても、自治体規模や財政力指数による補正が加えられており、本市にとっては最低限必要となる額が交付されていない。また、制度設計自体が自治体も事業費の一部を負担する構造となっている施策も多く、本市財政にも少なからぬ影響を与えている。

「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」については、都道府県を含め、1次・2次合計で3兆円の予算が配分されている。自治体ごとの上限額算定式を見ると、1次補正分では特定警戒都道府県内の自治体や保健所設置市については割増がされる一方で、人口10万人以上の単価は最大で51%まで減額されている。さらに財政力指数による補正割合は大きく、財政力指数が0.2よりも低い自治体は増額補正、0.2よりも高い自治体は最大で1/5までの減額となる。2次補正分では一部緩和されたものの、大都市にとって厳しい算定方法である状況は変わっていない。

影響の第2は、歳入に対するマイナス効果である。本市は歳入予算全体の約45%を市税収入で賄っており、景気の動向によって受ける影響は小さくない。とくに、景気の悪化は法人市民税や償却資産税だけでなく、個人市民税にも大きな影響を与えることになるだろう。他方で、7月31日に発表された「普通地方交付税大綱」では、本市は2020年度についても普通地方交付税の不交付団体となることが示された。単年度の財政力指数は1.038となっており、これで5年連続での不交付が決まったことになる。

影響の第3は、既存事務事業の見直しを広範にわたって行わなければならないということである。2020東京オリンピック・パラリンピックの延期はわかりやすい例だが、仮に事業を実施するにしても、密閉・密集・密接の「3密」を避けるなど、新型コロナウイルス感染症の拡大につながらないように事業形態への変更が必須となる。少なくとも、ワクチンや画期的な治療薬が流通するようになるまでは、感染症を前提とした施策展開を行っていかなければならない。

本市財政は実質的には赤字決算が続いており、それを減債基金からの新規借入で充当している。2020年度末の減債基金残高は2289億円余であるが、2021年度当初予算で新たに120億円を借り入れ、累積借入額は667億円に達している。この間の補正で、さらに28億円の新規借入を行ったので、2020年度末の借入残高は695億円となる。2018年に策定した収支フレームでは、同798億円を見込んでいたものの、同時にこの収支フレームでは2024年度には収支がバランスする見通しとなっており、現実との乖離を感じざるを得ない。収支フレームの見直しは、2021年度の第3期実施計画の策定にあわせて行われる予定であるが、前倒しでの実施が求められている。

以上を踏まえ、2021年度予算編成にあたっては、次の点に留意すべきと考える。

① 減債基金からの新規借入ルールの明確化と財政規律の確保

市民に一番身近な行政として、市民の生命と暮らしを守るために、必要な手立てを行っていくことは、本市の責務である。ふるさと納税制度を含めた国の地方財政計画のあり方や、頻発する大規模災害を考えれば、減債基金からの新規借入等により財源を確保することはやむを得ないだろう。しかし、減債基金借入残高が基金残高の1/3を超えようとしている現状は、やはり課題があると言わざるを得ない。まずは、財政フレームの見通しを早急に行い、具体的な姿を明らかにする必要がある。

② 地方分権の推進

令和元年東日本台風や今般のコロナ禍をみても、地域ごとに被害状況は異なり、課題や必要な施策も違ってくる。昨年の台風15号では、千葉県や横浜市では甚大な被害が発生したが、本市においては比較的軽微であった。逆に、台風19号では、本市や東北地方では河川の決壊や浸水被害が広範に発生したが、横浜市の状況は異なった。こうした自然災害の特性を踏まえ、2016年の熊本地震を契機に、災害救助法における権限が道府県から指定都市へと大幅に委譲され、本市は国と直結した災害対応が可能となった。しかし、たとえば浸水被害の大きな要因となった多摩川の水位上昇への対応は、基本的に国の役割のままである。さらに、都市型災害の一つである感染症対応は、その多くが都道府県の権限下で進められており、指定都市をはじめ保健所を有する基礎自治体であっても対応は限定的な範囲に留まらざるを得ない。

定額給付金の支給事務一つを見ても、具体的な施策は住民と密着した基礎自治体抜きに実施できないのは明らかであり、地域の特性にあった取り組みを迅速に進めるためにも、権限と財源を基礎自治体に移譲していくことが必要である。「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」についても、現在の3兆円から、さらに大幅に拡充するよう、強く国に求めていかなければならない。

③ 自治体内分権の推進

令和元年東日本台風では、行政区ごとに被害状況は大きく異なっていた。また、たとえば高津区のように多摩川近隣地域では深刻な浸水被害が発生した一方で、まったく影響がでず、台風翌日には日常生活が完全に復活していた地域もあった。指定都市として、広域的に災害対応をしていくことが基本であるが、本市のように中堅クラスの都道府県と同等の人口規模があり、地域差も大きい自治体においては、行政区の機能が極めて重要になってくる。さらに、今回の台風では本市として初めての避難所開設・運営となったが、緊急避難所開設にあたって現場となる区役所の人的余裕がまったくないことが、はからずも明らかとなった。幸い、ほとんどの避難所は翌日には閉鎖することができたので結果的に大きな問題には至らなかったが、今後の重要な課題として留意する必要がある。

おわりに

今回のコロナ禍は、コロナ以前から社会に内在していた格差や不公正など、脆弱な部分に集中的に問題があらわれた。厚生労働省の調査によれば、コロナに関する解雇等はすでに3万件を超えており、完全失業者数もリーマンショック時を上回りつつある。これらは、非正規労働者などの「弱い」部分から現れており、障害者の解雇が急増し雇用環境が悪化していることも、その一つである。また、飲食店や宿泊業を中心に倒産が拡大しているが、比較的経営基盤が脆弱な中小

企業にも影響は広がっている。社会福祉協議会が窓口となっている生活福祉資金貸付事業の利用申請者も全国的に急増していることは、市民生活が根底から脅かされている実態を映し出している。

コロナ禍に関しては、少なくともワクチンや有効な治療薬が出現するまでは、波のように続くとみられている。市民に密着した行政である川崎市の役割は極めて大きい、そのためにも計画的な行財政運営が求められている。