

Kanazawa University,
Faculty of Economics and Management

Discussion Paper Series

No. 88

能登半島地震発災から半年間の自治体財政 ——国・県・市の予算編成から見えること——

武田 公子

Kimiko TAKEDA

takekim@staff.kanazawa-u.ac.jp

1 July 2024



金沢大学経済学経営学系
〒920-1192 金沢市角間町

Faculty of Economics and Management,
Kanazawa University

Kakumamachi, Kanazawa-shi, Ishikawa, 920-1192, Japan

https://keikei.w3.kanazawa-u.ac.jp/research_dp.html

能登半島地震発災から半年間の自治体財政
——国・県・市の予算編成から見えること——

金沢大学経済学経営学系

武田 公子

要旨

本稿では、2024年能登半島地震の発災から半年間における、国の財政措置、県の予算編成および基礎自治体（ここでは輪島市・珠洲市）の予算編成の関係を整理していく。通常の財政分析は決算統計に基づいて行われるが、災害のような危機対応に関してリアルタイムで政府部門の動向を捉えるためには、自治体の補正予算情報を逐次分析していくことが有用と考えたためである。この分析から明らかになったことは以下の点である。

初動の対応においては、国は予備費の使用と「被災者の生活と生業支援のためのパッケージ」による枠組み提示、復旧・復興支援会議における逐次の支援策および財政措置の追加という手法を採った。石川県の補正予算はこの「パッケージ」を踏まえて策定され、本格的には2024年度当初予算において災害対応関係費を盛り込むとともに、その後も国の予備費使用を後追いする形で補正予算対応を行った。一方輪島市・珠洲市では、発災後早期に市長専決処分て補正予算を組み、避難所運営やみなし仮設、応急修理等を含む災害救助費と危険建物の緊急解体・撤去に伴う災害廃棄物処理費等を計上していった。この時点では両市とも財源の目処は立っておらず、既存制度における国庫補助負担の想定と一般予算の削減、財政調整基金の取り崩しでの対応とせざるを得なかった。災害復旧費を中心とする本格的な災害対応予算は24年度当初予算以降となり、それ以降は「パッケージ」に基づく財政措置や県の施策を踏まえた予算編成に移行していったといえる。

なお、現時点では復旧復興に要する経費の全体像を見通すことはできないが、過去の大規模災害での支援策からの類推から、今後の施策の焦点となるのは、私有財産の復旧に対する公的資金充当の如何にあると考える。この点に関して本稿では「なりわい再建支援交付金」と「復興基金」に注目して考察を加えた。

はじめに

本稿は、2024年1月1日に発生した能登半島地震から半年を経過しつつある時点において、これまでの国の財政措置と石川県・基礎自治体の予算編成との関係を整理していくことを目的とする。この作業を通じて、災害に直面した自治体がまずどのような行動をとり、必要な財源をどのように想定したのか、また国や県の財政措置は基礎自治体のその後の予算編成にどのように反映されていったのかを描き出すことができると考える。またその中で、災害や地域の特性に応じた施策がどのように組み立てられ、運営されようとしているかも窺うことができるだろう。

そもそも都道府県や市町村の財政分析は、決算書ないし決算統計をもとに行うことが通常であるが、決算データが出そろるのは年度終了から1年半ほど後であり、災害のような危機対応に際して同時進行的な分析を行うことはできない。そこで本稿では、各自治体

がホームページで公開する補正予算の情報に着目して、予算編成の動向を逐次捉えていく方法を採用した。補正予算は、その後に更なる予算の補正や財源の組み換え等が行われるため、確定的な財政情報ではないものの、自治体が危機対応時にどのような施策に資源配分を行っているか、また災害に直面した自治体がどのような初期対応を行っているかをつぶさに示すものである。

本稿ではまず、石川県および特に被害が甚大な輪島市・珠洲市における発災後の補正予算対応の経過と国の予算措置とを対応させて整理していく。その上で、この半年間の予算編成状況を総括し、今後の予算対応への見通しと課題について整理していきたい。

1. 国の財政措置

まず、能登半島地震に関する各種法適用に触れておく。発災当日に4県47市町村（石川県内は17市町）に災害救助法が¹、1月6日には被災者生活再建支援法が3県64市町村（石川県内は全域）に適用され²、1月11日には激甚災害（本激）³および特定非常災害⁴の指定が発表された。さらに1月19日には大規模災害からの復興に関する法律の適用が閣議決定された⁵。激甚指定は主として災害対応における国庫補助負担率の嵩上げ等の財政措置、特定非常災害指定は例えば運転免許等の満了日の延長や法令上の義務を履行できない場合の免責など被災者の権利義務関係の特例、大規模災害復興法による非常災害指定は国による復旧事業の代行等を可能にするものである。

激甚指定を受け、国はまず1月9日に特別交付税3月交付分の繰上交付を発表した。特別交付税は普通交付税と同様一般財源であるが、普通交付税の算定に用いる基準財政需要額では捕捉されない特別の財政需要に即して、12月および3月に定例交付されることとされている（地方交付税法第15条）。定例交付分は過疎地域や地方公営企業等の、災害以外の財政需要に向けた配分も含むものであるが、自治体の危機対応時の資金繰りとしても活用される。この繰上交付額は例年の算定方法により過去5年間の平均額とされた（石川県17.9億円、輪島市10.4億円、珠洲市6.6億円等）。

¹ 内閣府政策統括官（防災担当）「令和六年能登半島地震にかかる 災害救助法の適用について」2024年1月1日；「災害救助法」1947年法律第118号。

² 内閣府政策統括官（防災担当）「令和六年能登半島地震にかかる被災者生活再建支援法の適用について（石川県）」2024年1月6日；「被災者生活再建支援法」1998年法律第66号。

³ 内閣府政策統括官（防災担当）「令和六年能登半島地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」2024年1月11日；「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」1962年法律第150号。

⁴ 「令和六年能登半島地震による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」2024年1月11日；「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」1996年法律第85号。

⁵ 内閣府政策統括官（防災対応）「令和六年能登半島地震による災害についての非常災害の指定に関する政令について」2024年1月19日；「大規模災害からの復興に関する法律」2013年法律第55号。

2月9日には震度6弱以上を記録した3市4町と石川県に対して特別交付税の追加交付が発表された。この追加交付分は災害対応に特化した算定方法に基づくものであり、2月時点での災害復旧費や罹災世帯数等の見込みを基礎とした追加交付が行なわれた（石川県15.2億円、輪島市10.1億円、珠洲市11.2億円等）。これら特別交付税は、一般財源として危機対応のための資金繰りとして活用されるが、そればかりでなく、後述する国の各種補助事業における自治体負担分の軽減策にも用いられるため、最終的にはこれらの査定を経て交付額が確定することになる。

1月25日には、「被災者の生活と生業支援のためのパッケージ（以下、パッケージ）」⁶として、激甚災害に対する既存の国庫補助負担への嵩上げや新たな補助制度の創設およびこれらに伴う自治体財政負担分軽減措置が発表され、翌日にはこの財源として23年度予算の予備費から1553億円の使用が公表されている。その後も、国の「復旧・復興支援本部」会議で支援策が追加され、3月1日には第2回の予備費使用が発表された。2024年度当初予算では、23年度予備費の残額を含め1兆円の予備費が計上され、ここから4月23日、6月28日にそれぞれ予備費使用が公表された（表1参照）。

表1 「被災者の生活と生業支援のためのパッケージ」に基づく予備費使用（億円）

発表日	概要	金額	計	累計額
1/26	二次避難・住まいの確保	438	1553	1553
	災害廃棄物処理	202		
	自衛隊活動	54		
	中小・小規模事業者支援	205		
	農林漁業者への支援	75		
	観光復興支援	104		
	公共土木・公共施設の復旧等	404		
	エネルギーインフラ復旧	19		
	医療・社会福祉施設等の復旧	52		
3/1	応急仮設住宅の供与等	158	1155	2708
	地域福祉推進支援臨時特例交付金	61		
	災害廃棄物処理	8		
	公共土木・公共施設の復旧等	928		
4/23	応急仮設住宅の供与等	683	1390	4098
	福祉・介護サービス提供体制緊急整備事業	16		
	農林漁業者への支援	44		
	公共土木施設・公共施設の復旧等	647		
6/28	応急仮設住宅の供与等	282	1396	5494
	災害廃棄物処理	226		
	農林漁業者への支援	21		
	公共土木施設・公共施設等の復旧等	867		

<資料>財務省令和5年度予算／令和6年度予算のサイトより作成。

「パッケージ」に基づく国の支援策には、激甚指定に伴う補助率の嵩上げや交付税措置等、自治体に対する財政措置が含まれるが、事業者や個人に対する各種補助制度も盛り

⁶ 令和六年能登半島地震非常災害対策本部「被災者の生活と生業（なりわい）支援のためのパッケージ」2024年1月25日（https://www.bousai.go.jp/pdf/240125_shien.pdf）。

込まれている。主な施策としては以下のものがある。第一に、国による復旧事業の代行（権限代行、国直轄を含む）である。これは前述のように、大規模災害復興法による非常災害指定を受けての措置である。2月1日の第1回復旧・復興支援本部会議では、8ヶ所の港湾と2ヶ所の漁港、能登空港、3ヶ所の海岸、5ヶ所の地すべり箇所⁷の代行復旧が示され、2月16日の第2回会議では、2つの河川流域の砂防と能越自動車道等が追加されている。

第二に、災害復旧事業への予算配分は、これまでの4回分の予備費使用額の約半分を占めており、公共土木施設、公立学校施設、公営住宅、福祉施設、農林水産業施設等の補助災害復旧事業について、激甚法の適用を受けた国庫補助負担率の嵩上げが行われている。補助負担率は、災害復旧費用の当該自治体の標準税収入に対する比率に応じて超過累進的に設定されているほか、それでも生ずる自治体負担分に関して、起債充当率100%の補助災害復旧事業債が起債でき、後年度元利償還費負担に対して95%の普通交付税措置がなされる。これらのほとんどは能登半島地震に関する特別な財政措置ではなく、これまでも本激適用の自治体に対して行われてきたことであるが、被災自治体の財政力（ここでは標準税収入）が弱いことから、最終的な国庫負担はかなり高くなると考えられる。

第三に、災害復旧事業の対象は前述のような公共施設等に限定されるため、公益的性格をもつ施設であっても民間主体の資産は復旧事業の対象とはならない。このことから、従来からも大規模災害時にはその時々⁸に民間の施設に対する復旧補助が盛り込まれてきた。能登半島地震でも、農林水産業関係の共同施設、医療・福祉施設等への補助が盛り込まれている。また、個人設置型浄化槽への国庫補助率が1/3から1/2に嵩上げされ、自治体負担分に最大80%の特別交付税措置が行われることになった⁷。能登地域では集落の分散性もあって、下水道は一部市街地に限定され、集落排水や浄化槽が多く利用されており、市町設置の浄化槽が3000基、個人設置が1.6万基あるとされている⁸。生活環境の再建に向けてこうした個人設置浄化槽の復旧は不可欠であり、そのため「個人負担が生じないように」⁹という趣旨から財政措置がなされた。

第四に、第2回の予備費使用に盛り込まれた「地域福祉推進支援臨時交付金」である。これは被害の大きかった6市町に居住していて半壊以上の被害を受けた高齢者や障がい者のいる世帯、低所得や家計急変等の事情のある世帯に対して、住宅再建給付金200万円を含み最大300万円を給付する制度である。被災者生活再建支援給付金（最大300万円）とあわせ、住宅再建支援としての効果が期待される。

第五に、表1で「中小・小規模事業者支援」に含まれていると考えられるのが、「パッケージ」で新設された、「なりわい再建支援補助金」である。中小企業・小規模事業者を対象とし、施設・設備の再建のために要する費用に対して15億円を上限とする補助率

⁷ 復旧・復興支援本部第3回会議（2024年3月1日開催）資料。

⁸ 第2回上下水道地震対策検討委員会（2024年5月10日開催）資料。

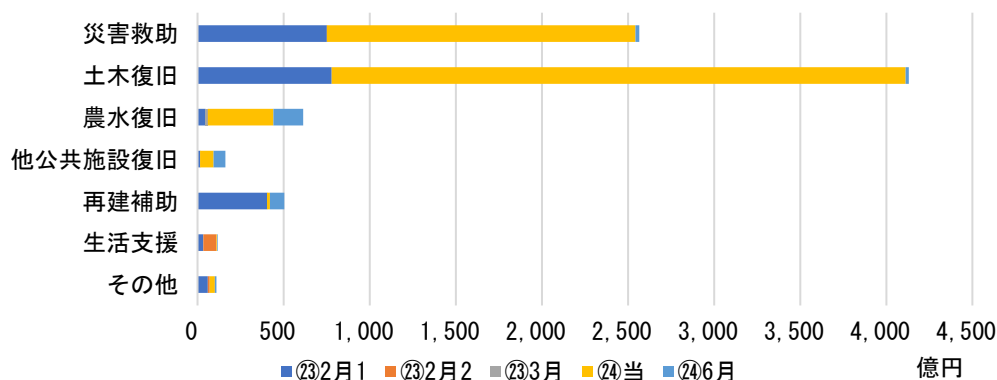
⁹ 復旧・復興支援本部第2回会議（2024年2月16日開催）資料。

3/4の支援事業である。この事業の詳細については後述する。

2. 石川県の予算編成状況

石川県は2月招集の3月議会までの間、補正予算を組まないまま災害対応を行い、国の「パッケージ」発表を待つ形で発災後初の補正予算（2月15日発表、3月議会上程のため県の呼称は3月補正であるが、以下では便宜上2月補正とする）が組まれた。図1に示すように、発災後初の県の補正予算の中心は災害救助と公共土木復旧、および再建補助である。なお、以下の県・市の補正予算からの分析に際しては、筆者独自の費目区分を設け、それによって集計を行っている。ここで「再建補助」に区分したのは、民間（事業者、個人）の資産の被災施設・設備の再建や再取得に対する補助等である。

図1 石川県震災関連予算措置の経緯



②③④はそれぞれ2023年度予算、2024年度予算。月は予算案発表時を示す。

まず災害救助について。災害救助法第2条に列挙される応急修理、避難所設置、仮設住宅建設・借り上げ費、災害弔慰金・援護資金貸付等は、都道府県知事が実施することとされている。救助にかかる費用は都道府県が支弁し、その費用の当該都道府県の標準税収額に対する比率によって国庫負担率が50%から90%の超過累進的に設けられている。2022年度の石川県標準税収額に対する、半年間の災害救助費の計上額の比率は150%を超えていることから、国庫負担率は9割近くになるものと推測される。

石川県は1月半ば以降、孤立集落や断水長期化による生活環境の悪化への対応として、加賀地域を中心とする宿泊施設での二次避難を推奨した¹⁰。これを受けて2月補正では避難所設置・運営と生活物資支援に係る経費や仮設住宅建設費等が計上されている。また、24年度当初予算は23年度補正予算と同日に発表されており、そこではさらに災害救助費の予算額は大きくなっているが、この多くを占めるのは1270億円を計上した仮設住宅建設事業費である。仮設住宅は早いところでは1月中旬に着工し、6600戸の建設が計画され、6月18日までに4828戸が完成している。

¹⁰ この経緯については、武田公子「2024年能登半島地震急性期の問題—避難の多様化と広域化を中心に—」金沢大学経済学経営学系ディスカッションペーパーNo.81、2024年3月（<http://hdl.handle.net/2297/0002000473>）参照。

次に災害復旧費関係費のなかでも突出して多い公共土木災害復旧費については、2月補正で780億円、2024年度当初予算で3334億円、6月補正で1686億円、計4130億円が計上されている。これら補助災害復旧にかかる費用にかかる国庫補助負担率は、前述のように本激指定によって嵩上げされる。災害救助費と同様、当該団体の標準税収額に対する復旧費用の比率により、50%から90%の超過累進的負担率が適用される。その後生ずる地方負担分に対しては補助災害復旧事業債が充当率100%で起債でき、その後年度元利償還費の95%が交付税措置される仕組みである。因みに単独事業の場合も一般単独災害復旧事業債が100%充当できるが、後年度交付税措置率は財政力により47.5%~85.5%とされるため、自治体負担率はゼロではないものの、実質負担は限定的になると考えられる。

とはいえ、今後の復旧費用の全体像はなお不確定である。6月県議会での答弁によれば、5月末で国の災害査定が完了したのは1267ヶ所で、対象と見込まれる8122ヶ所に対して16%にとどまっており、完了分の査定額は817億円となっているとのことである¹¹。また、別の報道によれば、道路や河川等の公共土木の被害は5月までに8315件余り確認され、被害額は7922億円とされている。このうち、道路が4131億円、下水道が1429億円、河川が1223億円、港湾が803億円などとされている¹²。災害査定が完了していない段階であるため、あくまで概算と考えられるが、それでも6月までに計上されている災害復旧費を大きく上回る。因みに熊本地震における公共土木の災害査定は発災から約8か月後の2016年末に完了し、4830ヶ所、約900億円とされた¹³。能登半島地震の被害はこれを大きく上回るものとなると予想される。

また、2月補正で目立つのが、「再建補助」に分類した約400億円の予算計上である。このうち300億円が「なりわい再建支援事業費」（後述）であるが、その他にも伝統工芸、商店街、農林業・畜産業、漁業の他、介護施設・事業所等の施設設備再建・再取得への補助事業が数多く盛り込まれており、多くは国の10割補助金として計上されている。また、この区分には事業者ではなく住家・宅地に関する再建補助事業も含まれており、中でも6月補正で盛り込まれた被災宅地等復旧支援事業費30億円が目される。国の復旧・復興支援本部の第4回会議（3月22日）で追加されたもので、液状化を含む地盤災害への対応として、地盤改良等の経費に対し上限766万円で約2/3を補助する制度であるが、物価高騰を考慮して上限額は熊本地震の1.2倍とされた。県はこの制度をもとに、各種の補助事業を組み合わせた支援モデルを示しており、耐震改修の併用も可能としている¹⁴。この事業に対する国庫補助率が1/2に嵩上げされ、準備工事等にかかる効果促進分に

¹¹ 2024年6月17日石川県議会予算委員会での質問に対する土木部の回答。朝日新聞デジタル版2024年6月18日。

¹² NHK 石川 News Web、2024年6月23日。

¹³ 熊本県「平成28年熊本地震等により被災した公共土木施設の災害査定結果」2016年12月28日 (<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/53700.pdf>)。

¹⁴ 石川県「被災宅地等復旧支援事業 制度概要チラシ」。
<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kenju/saigai/documents/gaiyou.pdf>

も 1/3 の国庫補助がつくほか、これにかかる市町負担の 8 割に特別交付税措置がなされることとなった¹⁵。

さて、石川県における 23 年度 2 月補正から 24 年度 6 月補正までの震災関連予算について、その財源を示したものが図 2 である。6 月補正時に追加された約 540 億円の復興基金造成（後述）を除き、これまでの災害対策予算としては 8211 億円が計上されているが、これは 2022 年度標準財政規模と比較すると 2.6 倍に達する。その財源内訳をみると、約 2/3 が国庫支出金である。本激指定による国庫補助負担率の引き上げと、新たな補助制度の追加を受け、かなりの部分が国庫で賄われる見込みとなっている。その上で生ずる県負担については、災害復旧事業債や災害対策債等の充当が認められるため、予算全体の 1/4 は県債で賄われる。ただし元利償還費に対する高率の後年度交付税措置がなされるため、実質的な負担は軽減される。

図2 石川県震災関連予算財源
(24年度6月補正まで、単位億円)

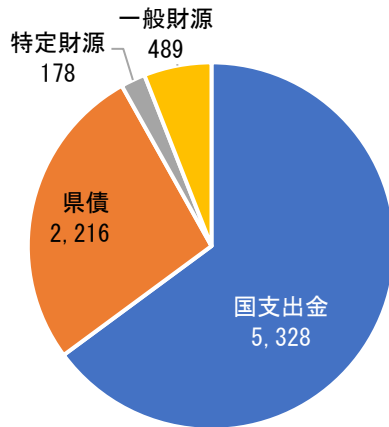
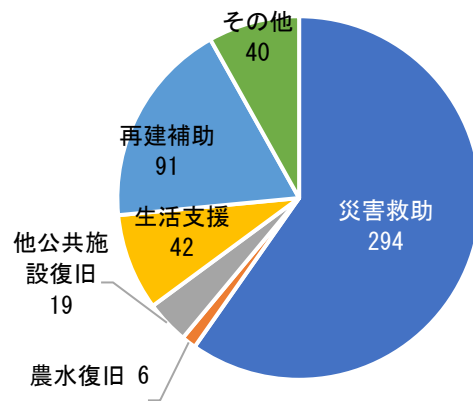


図3 一般財源の充当状況
(単位億円)



一方で一般財源の充当がこれまで 500 億円近くに達しているが、図 3 にその充当状況を示した。災害救助は県が実施主体であるため、まずは優先的に一般財源が充当されているが、事後的に国庫負担や特別交付税措置がなされる。また、生活支援に分類したものには、被災者生活再建支援法に基づく給付や、この震災への追加的な措置として設けられた前述の地域福祉推進支援臨時特例交付金の県負担分や、各種減免措置や相談・ケア事業が含まれる。「再建補助」は前述のなりわい再建支援事業や被災宅地等復旧支援事業など、国庫補助事業に伴う県費負担分が主である。

23 年度内の対応における一般財源は、予備費や一般経費削減分の充当のほか、財政調整基金の取り崩しで確保され、震災前に 144 億の残高があった基金から一旦は 77 億円取崩されている。23 年度内の特別交付税の繰上交付（2 回分で 33 億円）や国庫補助負担措置等の結果、年度末の基金残高は 154 億円とむしろ震災前を上回る見込みである¹⁶。しか

¹⁵ 能登半島地震復旧・復興支援本部第 4 回会議（2024 年 3 月 22 日）資料。

¹⁶ 石川県「財政のあらまし」2024 年 6 月 1 日より、「令和 5 年度下半期の補正予算と決算

し24年度当初予算で17億円、6月補正で71億円の取り崩しがなされており、6月補正後の基金残高は66億円となっている。このように震災対応においては、財政調整基金が資金繰りの緩衝としての役割を果たしており、事後的に特別交付税や国庫補助負担金を通じて補填される状況が見て取れる。

3. 輪島市・珠洲市の予算編成状況

(1) 国の財政措置と県・市の予算編成

自治体の補正予算は、一般には3月、6月、9月、12月に開催される定例議会に上程される他、臨時議会を招集する例もある。災害対応等の緊急時には首長が専決処分で執行し、事後的に議会で報告する手順を踏む。また、市町の予算情報の詳細は現時点では入手が難しく、さしあたり自治体のホームページで公開されている限りでの情報を頼りにせざるを得ない。ここでは被害が甚大であった輪島市、珠洲市を取り上げるが、両市ともホームページで予算情報が公開されているものの、詳細な予算説明資料（明細書）ではなく、概略を示す資料にとどまっている。そこで必要に応じて市議会の会議録、本会議における市長の議案説明の録画等も活用しながら、両市における補正予算の経過を整理した。

表2 自治体の予算編成と国の財政措置

2024年	輪島市	珠洲市	石川県	国
1月	4日 ^㉓ 専 31日 ^㉓ 専	26日 ^㉓ 専		9日特交繰上交付 26日予備費使用 ^①
2月	13日 ^㉓ 専 29日 ^㉔ 当**		15日 ^㉓ 補 15日 ^㉔ 当 27日 ^㉓ 補*	9日特交第二回交付
3月	11日 ^㉓ 補* 28日 ^㉓ 専 31日 ^㉓ 専*	11日 ^㉓ 補 11日 ^㉔ 当	7日 ^㉓ 補	1日予備費使用 ^②
4月	1日 ^㉔ 専	15日 ^㉔ 専		予備費追加 24日予備費使用 ^③
5月	8日 ^㉔ 補		21日 ^㉔ 補	31日復興基金発表
6月	7日 ^㉔ 補	18日 ^㉔ 補	5日 ^㉔ 補	28日予備費使用 ^④

^㉓^㉔はそれぞれ2023年度予算、2024年度予算を指す。

専：専決処分による補正 *災害関係以外の補正や一般予算の削減 **骨格予算
予算日付は市については議会上程日（専決は処分日）、県は発表日。

表2はこうして入手した輪島市・珠洲市における予算編成情報を、県の予算編成・国の財政措置と対照させて時系列的に整理したものである。前述のように国による財政支援は、23年度・24年度予備費を財源とし、復旧・復興支援本部の会議において各省庁から提出される支援事項をまとめた「パッケージ」に即して予備費使用を発表するという手順となっており、県の予算編成は国の財政措置を後追いする形で行われている。2月15日には、「パッケージ」による予備費執行を踏まえて県の23年度予算の第1次補正と、24年度当初予算案が同時に公表された。その後は、予備費使用の第3回使用を受けて3月7

見込みの概要」。

日に23年度第3次補正を公表し、その後は5月（6月議会）で24年度予算の補正が追加されている。

次に両市における予算編成の動きを見ていきたい。輪島市ではかなりの頻度で補正予算が編成されている状況が窺える。1月中に災害廃棄物処理や災害救助関係費を主内容とする23年度予算の補正を市長専決処分で2度行なっている。最初の専決補正は、特別交付税の繰上交付が発表される前に行われているが、財源については県支出金、地方交付税、財政調整基金他、とのみ記されており、財源見通しが不確定な状況での予算計上であったことが窺われる。その後、災害復旧費と災害廃棄物処理費等を中心に2月に1回、3月に2回の専決補正を行っている一方、2024年度当初予算は骨格予算として災害対応を含んでいない。市の「予算の概要」では次のように説明されている。「能登半島地震により、災害対応を最優先とすることから、原則、経常経費や継続事業等を中心に「骨格予算」として再編成することとしました。能登半島地震からの復旧・復興予算については、一部債務負担行為の歳出予算化を計上していますが、その他につきましては状況を見据えながら随時補正対応といたします。」実際、その後4月から6月にそれぞれ月1回の補正を組んでおり、特に4月専決補正がこれまでで最も大きな予算計上となっている。

これに対して珠洲市では補正予算編成の回数が絞られている。23年度予算の補正としては、1月に専決補正処分を行い、3月議会に補正予算を上程するのと並行して24年度当初予算を公表している。24年度当初予算については輪島市と異なり、200億円を超える災害対応経費を計上しており、その後は6月補正でも大規模な予算編成を行っている。因みに2023年5月5日の奥能登地震時には、珠洲市は5月、6月2回、9月、12月とそれぞれ補正予算を組んで災害対応に当たっていたのだが、今般では補正予算回数は最小限化されている。地震被害があまりに甚大であったためか、あるいは度重なる災害のなかでの経験を踏まえて予算編成の省力化を図ったものか、いずれかであろう。

(2)輪島市・珠洲市における予算計上の内訳

図4、5は、輪島市と珠洲市における発災から約半年間における、23年度予算の補正と24年度の当初予算およびその補正に関する資料より、震災関連の費用について筆者独自の区分で分類・集計したものである。なおこれらは、各自治体が救助・復旧・復興のプロセスを推測し、必要となるであろう費目を計上しているのもであって、実際に当該事業に着手するまでにはタイムラグがあること、また災害査定が完了していない段階では金額も大きく変わる可能性があることは考慮しておかねばならない。

その上で両市の予算計上の状況をみてみよう。発災後の2023年度補正予算から2024年度6月までの震災対応関係の一般会計における予算総額は、輪島市650億、珠洲市395億円となっており、2022年度の標準財政規模に対する比率でいえば、5～6倍に上っている。あくまで予算計上であって執行額ではないとはいえ、平年の経常的支出を大きく超える支出が災害対応に想定されているのである。

図4 輪島市の災害関係費予算

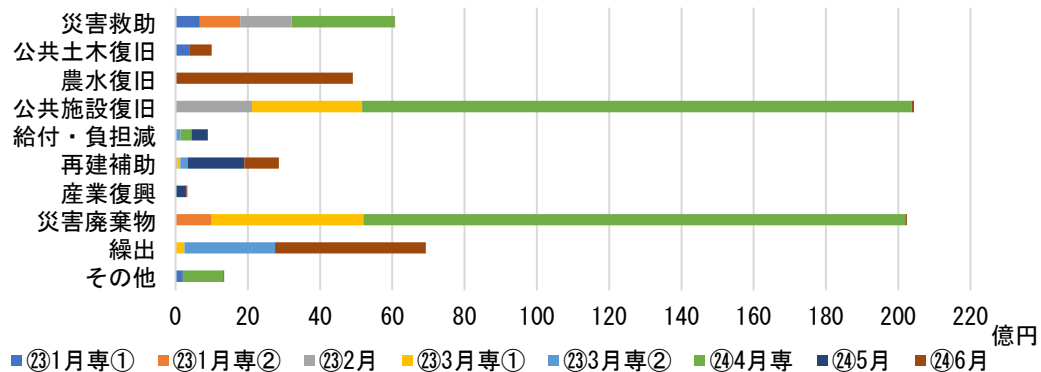
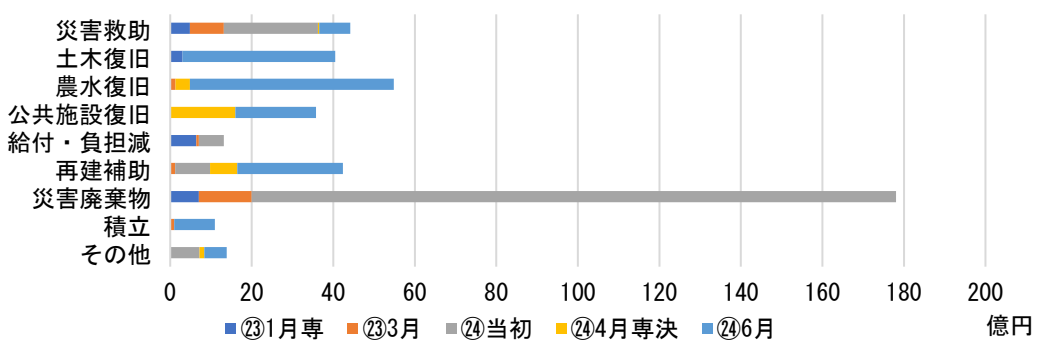


図5 珠洲市の震災関連予算



両市に共通しているのは、第一に、発災直後の専決処分では財源が明確に示されず、既存の補助制度を前提としつつ特別交付税繰上交付と財政調整基金の取り崩しを示すにとどまったことである。震災対応の予算計上は24年度予算以降に本格化しており、珠洲市では3月に組まれた24年度当初予算における震災関連予算が203億円に上っている。輪島市では24年度予算を骨格予算とし、震災関連予算は4月の補正で345億円を計上している。国における第2回の予備費使用、県の24年度当初予算を踏まえて、このあたりから財源確保の見通しが立ったものと考えられる。

第二に、両市とも大きな金額が計上されているのは災害廃棄物処理にかかる予算である。廃棄物処理は平時より基礎自治体の事業として位置付けられるため、県の予算にはこの項目はほとんど計上されず、市町の災害関係費のなかでも特に大きな歳出項目となる。建物被害に伴う建材や瓦、損傷家財の回収・処理や、道路の通行を妨げる建物や危険な状態にある建物の緊急解体が先行して行われ、その後全壊・半壊判定住家の所有者の申請による公費解体も5月以降徐々に増加してきている状況にある。被災地においてまずは倒壊した建物の撤去とそれに伴う災害廃棄物処理が大きな課題となっていることが窺われる。

第三に、発災直後から計上されているのが災害救助費である。発災直後から避難所の開設・運営にかかる経費や支援物資の配送、みなし仮設住宅の借上げ、住宅の応急修理等が計上され、24年度予算以降は仮設住宅の建設の本格化を見込んでのことと思われる。

第四に、両市とも24年度予算以降に「再建補助」に区分した費目が計上されているこ

とである。災害復旧事業の対象とならない住宅や農地・事業所等の復旧について、被災者が実施する復旧に対して補助する施策が両市とも予算計上されている。これには、「パッケージ」発表後に逐次追加されてきた各種補助制度、液状化等の宅地の復旧に対する補助、個人設置浄化槽の復旧補助等が含まれている。「なりわい再建支援事業」は県の事業であるため市の予算には直接関わらないが、さらなる当事者負担軽減のために市が独自措置をとる場合もある。

他方、災害復旧費の予算計上には両市の間で相違も見られる。珠洲市では当初予算段階まで災害復旧費に関する計上があまり多くない。この点は、国の災害査定を待たねば復旧費用を見積もることが困難であるためと考えられる。他方では輪島市ですでに大きな金額が計上されているのは、被害の大きさに鑑み、まずは予算を確保しておきたいという思いからではないかと考えられる。なお、輪島市の4月補正までの「公共施設災害復旧」には、公共土木と農水施設復旧費も含まれている。これは市のホームページで公開されている予算情報の限界によるためであるが、この点は留意願いたい。

また、輪島市では繰出金が3度にわたって計上されている。これは主に上水道、下水道、病院の各特別会計に対するものが主内容である。水道事業については別稿で論じている¹⁷ためここでは省略するが、これら公営事業における施設設備の損壊の甚大さを示すものである。またこの他に公営住宅用地先行取得のために土地取得会計に繰出したものもある。珠洲市では2回にわたって積立金が計上されている。市議会では、この積立金に既存の地域振興基金を廃止してこれに統合することにより、珠洲市震災復興基金を40億円造成したと説明されている¹⁸。

4. 公的資金による私有財産の再建支援をめぐって

前述のように、災害復旧事業の対象は公共土木、農林水産業基盤、公共施設等に限定されており、民間の公益的施設、共同施設を含め、民間事業者や個人の資産にかかるものは対象外とされてきた。このため、過去の災害時にはこれら民間資産の再建・再取得に関しては個別の補助事業で対応する形をとってきたが、東日本大震災以降はより踏み込んだ支援がみられるようになった。能登半島地震でもこうした支援策は少なからず見られ、前出図1～5に示した「再建補助」に区分した施策がそれにあたる。これら支援策のうち、以下では「なりわい再建支援事業」および「復興基金」に焦点化して、過去の被災地の例を引きつつ、今後の課題となる点を検討しておきたい。

(1)なりわい再建支援事業

なりわい再建支援事業は、損壊した建物・設備の再建・再取得のために、15億円を上

¹⁷ 武田公子「能登半島地震と水道事業——復旧と持続可能な水道事業への課題——」『環境公害』54巻1号、2024年7月掲載予定。

¹⁸ 2024年6月18日珠洲市議会本会議での市長による議案説明。

限として所要経費の3/4を補助する仕組みである。この補助事業費については国が2/3、県が1/3を負担することとされているが、県負担分については災害対策債を100%充当可能であり、後年度元利償還費の95%に普通交付税措置がなされる。起債対象外の場合も地方負担分について95%の特別交付税措置がなされることとなっている。なお珠洲市では、6月補正でこの事業者負担1/4に対する独自の軽減措置を盛り込んでおり、今後他自治体でも同様の動きとなる可能性がある。

同事業は、2020年7月熊本豪雨の被災地で導入された経緯がある。東日本大震災や熊本地震では「グループ補助金」が多く活用されたが、事業所の集積が弱くグループ化が困難な地域性を考慮して、「なりわい再建支援事業」では個別事業者からの申請を総括して「グループ」と見なして補助するものであり、商業・工業のみならず、農林水産業や医療・福祉事業者を含む広い分野にわたって支援するものとなっている。

石川県24年度当初予算での同補助金計上額は300億円であるが、その交付決定件数は5月末現在で17件にとどまっており、そのほとんどは加賀地域の中小企業である。今後、能登地域の小規模事業者や個人事業者がこの制度をいかに活用していくかが課題であるが、その際熊本豪雨被災地での活用事例が参考になるだろう。熊本県におけるなりわい再建支援補助金は、2023年12月時点で522件、補助総額は252.4億円となっており¹⁹、この事業が多く活用されたのは、人吉市（2020国調人口31,108人）と芦北町（同15,681人）と、いずれも能登と同様過疎地域指定の自治体であることから、この事業が今後能登半島地震被災地でどのように活用され得るのかを予測することにもつながる。実際、石川県の同補助金交付要綱や復興事業計画は熊本県のそれに準じた形となっている²⁰。

熊本県の復興事業計画では、「復興に向けて必要となる類型」として、①サプライチェーン型、②経済・雇用貢献型、③地域生活・産業基盤型、④地域資源産業型、⑤商店街型の5類型を設けているが、この類型は石川県でも全く同じである。熊本県のこれまでの交付実績件数でいえば、71%が③地域生活・産業基盤型であり、次いで20%が④地域資源産業型である。また、事業者区分では、小規模企業が54%、中小企業と個人事業主がそれぞれ21%という構成である。

図6は熊本県における同補助金の交付実績の件数を、産業分野と類型・事業所規模のクロスで集計したものである。両図を見比べながら、その活用状況を読み取ってみたい。まず類型のなかで最も多いのが③地域生活・産業基盤型であるが、この類型が多くを占める分野が建設業、卸売・小売業、医療・福祉である。またこれらの分野では他分野と比較して中小企業の比率が高い。④地域資源産業型が多いのは、農林水産業、飲食・宿泊業、製造業、サービス業である。当該地域には温泉観光地が含まれており、それに関連する事

¹⁹ 熊本県「なりわい再建支援補助金の交付決定（第15回）」2023年12月25日。

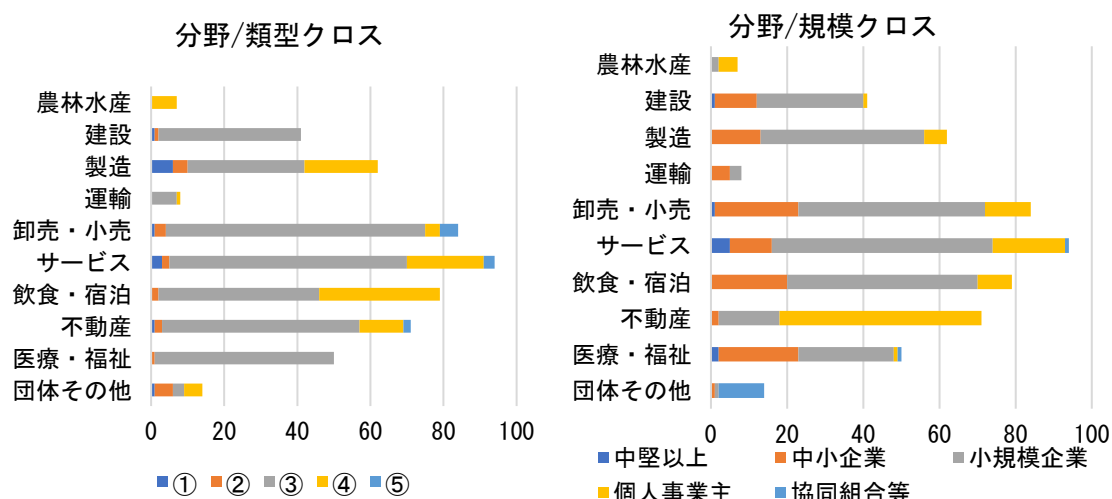
²⁰ 熊本県「なりわい再建支援補助金」に係る復興事業計画

(https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/life/201881_526116_misc.pdf) および石川県「なりわい再建支援補助金」に係る復興事業計画

(https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kinyuu/keicishien/documents/fukkoujigyou_plan.pdf) 参照。

業者が多く含まれる。製造業としては製材業、酒造業、食品加工業等が含まれている点も地域特性を示すものであろう。また、特異に思われるのは不動産業が多いということであるが、その多くが個人事業主である。熊本県の復興事業計画では、事務所や店舗を賃借して事業を行っている事業者が少なからずあり、所有者による早期復旧も併せて図ると記されており、事業所や住宅の賃貸者が含まれるものと思われる。

図6 熊本県なりわい再建支援補助金の交付件数



熊本県「なりわい再建支援補助金交付決定事業者一覧」（2024年4月1日更新）より作成。

また、⑤商店街型で交付されているのは10件にとどまるが、交付決定事業者は個人名・商店名となっており、個別店舗が申請する形をとっているように見える。なお、「団体その他」と区分したのものとしては、森林組合、農業協同組合、商工会議所等が含まれている。

以上のように、熊本県におけるなりわい再建支援補助金は、被災した事業者の建物や設備の復旧・再建に関して、多様な事業分野の個人事業者や小規模事業者が活用可能な事業であると考えられる。熊本県における同補助金の交付先は、能登半島地震の被災地域の「なりわい」のイメージと重なるところが多く、これら活用事例に学ぶところは大きいと思われる。石川県内における同事業活用が未だ進まないのは、周知不足と申請書類・手続きの煩雑性にあると考えられ、今後丁寧な申請支援を進めていく必要がある。

(2)復興基金

石川県は補正予算への6月7日付追加提案として復興基金の造成を発表した。5月31日に国が基金造成財源として520億円の特別交付税を発表したことを受けたもので、これに能登半島地震被災地支援宝くじ収益金の石川県配分額のうち20億円を市町に配分した後の残額をあわせ、539.8億円の復興基金を創設した²¹。この用途は、国制度の隙間とな

²¹ 2024年6月5日付石川県知事記者会見。

る被災者や被災事業者の支援等に活用するもので、市町への配分を含む活用方法について今後市町との意見交換を行い、9月議会以降に順次予算化するとしている。今後、基金メニューにどのようなものが盛り込まれるかが注目されるが、以下では基金による住宅再建支援のあり方に焦点化して論じておきたい。

復興基金は、1990年の雲仙普賢岳噴火災害時に初めて導入され、その後も阪神淡路大震災や中越地震等、大規模災害のたびに造成され、国の公的資金を補完して復旧・復興を支援するものとして活用されてきた。なぜ国による直接の予算配分でなく基金という形をとるのかについては、次のような説明がある。「国は原則として、私有財産の形成に資するものには公的支援を行わない方針であり、直接的に被災者の生活再建支援のために公費投入は行わないとする一方で、都道府県等に復興基金を創設しその事業の範囲で被災者の生活再建支援等がなされている」²²。逆にいえば、復興基金は私有財産への間接的な公費投入の手段ということになる。

なお、07年の能登半島地震時の復興基金は国から貸与された元本から生じる利子を活用するものであったため、公費の直接投入を回避する形で住宅再建への充当を可能としていた。これに対して東日本大震災および熊本地震における復興基金は、低金利を背景として、取崩し型基金となっているため、住宅再建への充当については判断が分かれているように見える。例えば東日本大震災の復興基金による住宅再建支援に関して、宮城県では直接支援ではなく利子補給にとどまったのに対し、岩手県では直接補助を行ったという異なる運用結果となった²³。熊本地震の復興基金では住宅再建に対する直接支援はなされず、利子補給にとどまっている²⁴。今回の能登半島地震ではこの点がどのように取り扱われるかが今後の焦点となろう。住宅ローンを組むことが難しい高齢者世帯の多い能登地域においては、利子補給では住宅再建支援とはならないことに留意すべきである。

他方で、私有財産の再建に対する公的資金の充当は果たしてタブーなのかという点についても再考が必要である。この点については2007年の能登半島地震を受けての被災者生活再建支援法改正時の考え方が示唆に富む。被災者生活再建支援法は阪神淡路大震災の経験を踏まえて制定されたが、創設時には私有財産への公的資金充当は適切ではないという考え方から自宅再建への使用を認めてこなかった。しかし2007年の能登半島地震の際には、住宅再建なくして地域コミュニティの復興はないとの判断から、住宅再建への充当を認める改正が行われたのである²⁵。これは、同年に発生した中越沖地震被災地も含め、

²² 地方公共団体金融機構 地方財政に関する調査研究会「大規模災害後の地方公共団体の財政運営に関する調査研究報告書」2021年3月、14頁。

²³ 青田良介「東日本大震災被災地（岩手県・宮城県）における住宅再建支援と復興基金の役割に関する考察」『災害復興研究』6号、2014年；青田良介「岩手県・宮城県における東日本大震災復興基金の活用に関する考察」『災害復興研究』8号、2016年。

²⁴ 栗田但馬「平成28年熊本地震復興基金の実態分析」『岩手県立大学総合政策学会 Working Papers Series』151号、2021年。

²⁵ この経緯については武田公子「震災と自治体財政－輪島市の事例を中心に－」『金沢大

過疎高齢化が進む地域での災害からの復興においてはきわめて意義の大きい改正であったといえる。

さらにその後の東日本大震災では、その広域性や甚大性、複合性に鑑みて、私有財産への公的資金投入をタブー視する旧来の考え方はむしろ後景に退いた観がある。また前述のように、その後の熊本地震や熊本豪雨など多発する大規模災害のなかで、なりわい再建支援事業や被災宅地等復旧支援事業等、私有財産の再建にかかる公的支援制度は多岐にわたり設けられてきている。こうした動向を踏まえるならば、復興基金を活用した住宅再建への直接支援を躊躇う理由はもはやなくなっているともいえよう。

結語—基礎自治体・県・国の財政運営上の課題

さて、ここまでの検討を踏まえて、能登半島地震における基礎自治体、県、国それぞれの財政運営の動向とこれらの相互関係を整理すると、以下のようになろう。発災後、まず基礎自治体は被害の把握と住民の安全確保を図り、避難所を設置し生活に必要な物資やサービスを提供するとともに、インフラの損壊状況を把握し、移動経路を確保するための応急復旧に着手した。この時点ではこれらの業務に必要な財源の目途は立っておらず、既存制度による国庫補助負担や特別交付税の想定と財政調整基金の取崩しを見込んだ補正予算を専決処分した。県は災害救助の実施主体として、被災自治体の支援にあたるとともに、国との調整に着手したが、補正予算編成は国の財政措置を待つ形となった。一方、国は予備費を活用した支援策をとりまとめ、「パッケージ」として発表し、その後は県や市町はこれを受けて更なる補正予算編成を行った。これが今回の能登半島地震における政府間財政関係の流れである。これをめぐる各政府部門には、それぞれ次のような財政運営上の課題がある。

まず基礎自治体においては、いつ発生するか予想できない災害に備えて、財政調整基金の積立は不可避ということである。幸いなことというべきか、2020年度以降のコロナ禍とそれに続く燃料費高騰への対策としての国の財政出動により、多くの自治体は財政調整基金を積み上げてきた経緯がある。他方で財務省はこれまで、自治体における財政調整基金が過大であるとして批判的な言説を繰り返してきた。しかし災害多発時代にあって、財政調整基金の「適正規模」については改めての議論が必要であろう。

次に都道府県レベルについて。石川県の補正予算は、国による財政措置を待つて組まれており、その発表は発災から1ヶ月半の時点であった。県がなぜ早期に補正予算を組まなかったのかという点については疑問が残る。例えば熊本地震（2016年4月14日）に際しては、熊本県では4月27日に、366億円の補正予算を知事が専決処分している。主な内容は、災害救助に170億円、事業者向け緊急融資に93億円、災害復旧費に102億円等である。財源としては国庫支出金、県債、基金取り崩し等であり、この国庫支出金も既存制度からの想定で組まれたか、あるいは国との間で何らかの調整があった可能性もある。い

学経済論集』第30巻第1号、2009年12月 (<http://hdl.handle.net/2297/27726>) に記した。

ずれにせよ、県における早期の補正予算編成は、現場での救助・復旧を担う基礎自治体に財源確保見通しと安心感を与え、補正予算編成作業を円滑化させる意味で重要なのではなからうか。

そして国の財政措置について。能登半島地震への対応に必要な財源について、国は23年度予算の予備費に24年度予算での予備費追加を追加することで「パッケージ」の財源確保を行っている。このような予備費対応は、コロナ禍対応の際に10兆円もの予備費を計上して以降、恒常化している観があり、能登半島地震対応の予算もコロナ禍対策および物価高騰対策を契機とした予備費の残額を充当する形となっている。熊本地震の際には、5月13日閣議決定の2016年度第1号補正予算において、7000億円の「熊本地震復旧等予備費」を計上した。同じ「予備費」であっても、熊本地震にあつては災害対応を目的とした予備費計上であるのに対し、能登半島地震のそれは既存予算の流用であつて、災害対応に限定して確保されているものではない。このことはつまり、能登半島地震に関する国の予算フレームが示されていないということの意味する。その結果被災地にとっては、国がどれほどの財政的規模感で災害対応にあたらうとしているのかが見通せないものとなっているのである。

災害対応をめぐる政府間財政関係において、まずは基礎自治体が現場で必要なニーズを把握し、応急的に補正予算を組むことになる。しかしこの時点において、県や国による財政支援が明確に想定できない状況での暗中模索が長期化する事態は望ましいことではない。基礎自治体の予算策定に対して国・県が迅速に財源保障を示すことが求められる。

*本稿は、科学研究費補助金特別研究促進費課題「2023年5月5日の地震を含む能登半島北東部陸海域で継続する地震と災害の総合調査」(23K17482)(代表:平松良浩)による研究成果の一部である。