

第2章 共同福利施設事業における財政支援措置

共同福利施設事業は、事業団^{補註(1)}が地方公共団体と譲渡契約を締結した後に、産業公害の防止を事業目的として、工場地帯と住宅市街地との間に緩衝帯となる緑地(「緩衝緑地」という。)を整備する事業であり、1960年代後半から事業が進められ、今日では約1,000haの緑地のストックが形成されている。経済の成熟化・ソフト化と産業構造の変化等社会経済環境が大きく変化を遂げる中で、1999年から2001年にかけての特殊法人等改革において公害対策として財投制度を活用した当該事業の緊急性・必要性についての見直しが行われ、現在継続中の事業をもって、約40年間にわたり公害防止計画に位置づけられた緩衝緑地の大半を整備してきた当該事業の廃止が確定した。「特殊法人等整理合理化計画」¹⁾によると、今後の緩衝緑地の整備は「地方の事務」として整理され、地方公共団体の行う都市公園事業によって遂行されることとなる。第1章において、共同福利施設事業が緩衝緑地のストック形成に果たした事業制度上の特性を明らかにするため、事業の早期効果発現について都市公園事業と比較した結果、平均の事業期間が5年未満で実施されており、同等規模の事業費と面積を有する都市公園事業の約1/3という短期間で当該事業による緑地が整備されたことを明らかにしている。このような、短期間での事業実施を可能とした要因の一つとして財政支援措置による地方財政負担の軽減が考えられる。

そこで、本章では、緩衝緑地整備に果たした共同福利施設事業の意義を検証するため、都市公園事業制度との比較により地方負担率について理論値と実績値の両面から検討を行い、当該事業制度における財政支援措置により、地方財政負担の軽減がどのように図られたかを検証する。

1. 研究の方法

研究の方法として、緑地整備事業を担ってきた共同福利施設事業の「財政支援措置」について、既存の文献や統計資料に基づき、事業の財源構成を整理し、建設事業費に占める地方財政負担の比率(地方負担率)を整理した。具体的には、①環境事業団²⁾の統計資料や文

献(公害防止事業団, 1976)³⁾等に基づき、当該事業における事業財源と特性を整理し、当該事業における譲渡先の地方負担率を理論値として算出した。次に、②国土交通省(1998)⁴⁾や都市公園の補助事業に関する既存の資料(国土交通省監修, 2002)⁵⁾等に基づき、地方公共団体の行う都市公園事業の財源構成について整理し、地方負担率を理論値として算出した。さらに、③共同福利施設事業と都市公園事業の事業実績から地方負担率を算出し、①、②の理論値との比較・検討により、共同福利施設事業における、地方の財政負担の軽減について考察した。

2. 制度特性と理論値での比較

2.1 共同福利施設事業

共同福利施設事業では、事業に要する財源として、建設段階では地方公共団体は自己資金である頭金を事業費の5~10%を負担する他は、事業団が財投資金を措置するとともに、建設省(現国土交通省)より公園事業補助金の交付を受けて、当該事業が執行されてきた。これを事業費の負担構成で示すと図2-1のとおりである。共同福利施設事業では、表2-1に示すとおり、①公害防止事業費事業者負担法(昭和46年制定)に基づく「公害防止事業」として位置づけられるとともに、同法第2条の2に基づき「事業者負担」が義務づけられ、事業費の1/4~1/2の企業負担を課している。また、②国庫補助金も公害防止に関する国の財政上の特例措置に関する法律(昭和46年制定)の適用を受けて用地費について国庫補助率1/2への嵩上げ措置が講じられている。さらに、③企業負担分以外の財投償還分については、特別交付税に関する自治省令(昭和51年12月)により、償還時に償還費の1/2を上限として特別交付税が措置されるしくみとなっている。財投の借入れ分については、事業団から地方公共団体に緑地が譲渡された後に、地方公共団体より事業団に対して企業負担分と併せて、譲渡後2年以内の据置期間を含め20年以内、元利均等で割賦償還される。

以上の制度的スキームを踏まえ、共同福利施設事業の場合の地方負担率を理論値として算出する。企業の負担率は1/3、特別交付税率は0.5、自己資金(頭金)を10%と仮定して、地方負担額(C_0)を算出した。図2-1より、総事業費(C)に対して、 $C_0 = 0.217C$ となり、地方負担率(ϕ)は、

$$\phi = C_0 / C \times 100 = 21.7 \%$$

表 2-1 共同福利施設事業の事業者負担と財政支援措置

事項	内容	根拠法令
事業者負担	事業者負担により、事業費の1/4～1/2を企業が負担	公害防止事業費事業者負担法第7条
補助率高上げ	国庫補助率の1/2への高上げ(用地費1/3→1/2に高上げ)	国の財政上の特別措置に関する法律第6条
特別交付税措置	地方公共団体からの償還費の1/2を上限に特別交付税を措置	特別交付税に関する自治省令

表 2-2 都市公園事業の国庫補助率と起債充当率

区分	都道府県事業	市町村事業
国庫補助率	施設費 1/2 用地費 1/3	施設費 1/2 用地費 1/3
起債充当率	70%	75%
地方交付税	30%	30%
地方負担率(理論値)	施設費 39.5% 用地費 52.7%	施設費 38.7% 用地費 51.7%

2.2 都市公園事業

次に、図 2-2 は都市公園補助事業の財源構成の制度スキームを模式的に示したものである(建設省, 1998)。都市公園補助事業は、都市公園法第 19 条において国庫補助についての法的規定がなされ、同法施行令第 25 条に補助率について、施設費 1/2、用地費 1/3 の規定がなされている。これより、事業費は、国費(国庫補助金)と地方費に区分され、このうち地方費は自己資金と起債に区分される。国庫補助金について、施設費の場合は補助対象施設について補助率が 1/2、用地費については 1/3 である。補助対象施設は、都市公園法施行令第 25 条に限定されているが、理論値の算出において、施設費の 100%を補助対象として検討した。また、1995 年度までは補助率とともに、補助対象施設に対する補助対象率が設定されていたが、理論値の検討では、補助対象率は 100%と仮定した^{補注(2)}。

1985 年度から 2002 年度までの起債充当率は、都道府県事業の場合は 70%、市町村事業の場合は 75%であり、理論値の算出においてこの率を適用した。なお、起債充当分の 30%は地方交付税が措置される。

以上の条件の下で、市町村が事業主体の場合の都市公園事業での用地費の地方負担率を算出すると、図 2 より地方負担額(C_0)は、 $C_0 = 0.517C$ となり、地方負担率(ϕ)は、

$$\phi = C_0 / C \times 100 = 51.7\%$$

次に、施設費についても、同様の方法で算出すると地方負担率(ϕ_p)は、38.7%となる。このうち、建設段階での自己資金の比率(自己資金率)については、用地費で 16.7%、同様に施設費で 12.5%となる。

一方、都道府県事業の場合は、起債充当率が 70%となり、同様の方法で地方負担率を算出すると、用地費で 52.7%施設費で 39.5%となる。このうち、建設段階での自己資金率は、用地費で 20.0%、施設費で 15.0%となる。

これらの算出結果は、表 2-2 のとおりである。以上のことから、制度上の理論値として算出した地方負担率について共同福利施設事業と都市公園事業とを比較した場合、表 2-3 より共同福利施設事業の地方負担率は、県事業、市事業とも都市公園事業の約 4～6 割であった。また、建設段階に必要な自己資金率については、都市公園事業の場合と比較して県事業(譲渡先が県の場合)では約 5～7 割、市事業(譲渡先が市の場合)では 6～8 割であった。

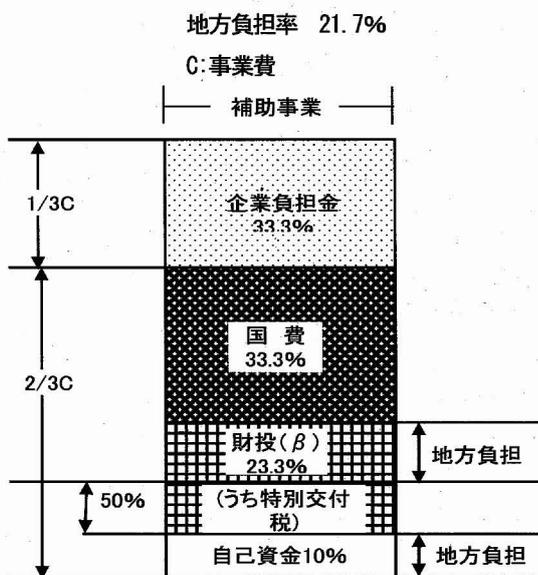


図 2-1 共同福利施設事業の事業者負担^{補注(3)}
(企業負担率 1/3 の場合)

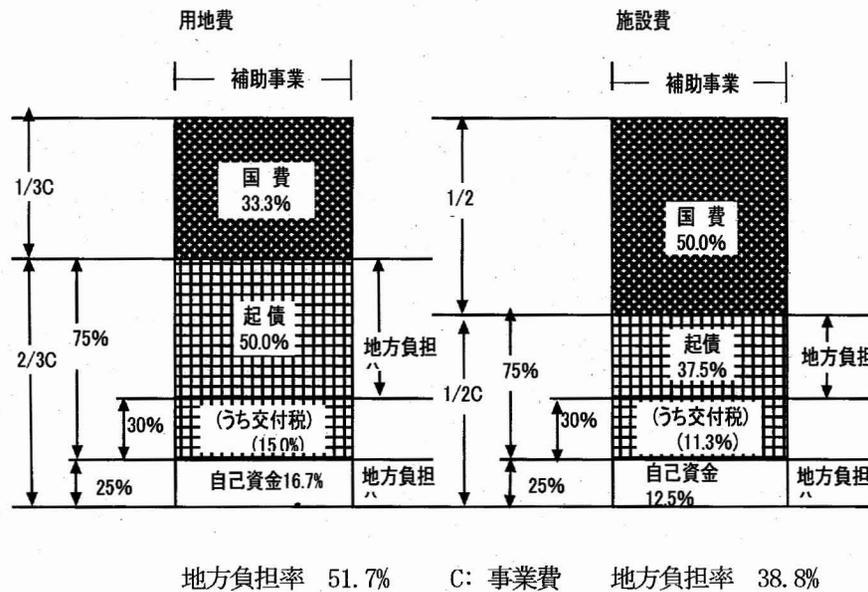


図 2-2 都市公園事業の財源構成(市町村事業の場合) 補注(4)

3. 事業実績での比較

次に、共同複利施設建設譲渡事業と全国の都市公園事業の財源構成を事業実績から整理し、地方負担率を比較・検討する。

3.1 共同福利施設事業

表 2-4 は、共同福利施設事業について、国庫補助金が投入されることとなった 1968 年度以降に事業に着手し、完了した事業、及び 2000 年度末現在で事業実施中の事業の全 48 地区の事業費とその財源内訳を環境事業団の資料²⁾と関係県・市へのヒアリングにより、とりまとめたものである。これより、県事業では、地方負担率(県負担分)は 38.8%となっている。また、市事業においては、地方負担率(市負担分)は 34.5%となっている。

企業負担の割合は、県事業よりも市事業の方が若干低くなっているが、これは公害防止事業費事業者負担法により企業負担は 4分の1 から 2分の1 と幅があることに起因しているものと考えられる。なお、建設段階における地方公共団体の自己資金は頭金のみであり、表 2-5 より自己資金率は市事業の場合は 6.7%、県事業の場合は 7.5%であり、理論値の 6~7 割であった。

3.2 都市公園事業

表 2-6 は、国土交通省の資料(国土交通省、2002)⁵⁾等に基づき、都道府県事業と市町村事業との別に財源構成の集計が可能で 1996 年度から 2002 年度までの全国の都市公園事業を対象に集計し、都市公園補助事業についての財源構成についてとりまとめたものである。都道府県事業については、国庫補助金は 19.1%、都道府県費が 27.9%、市町村費が 2.4%、借入金である地方債(起債)が 49.4%、都市計画税等が 1.1%となっている。これより、都道府県事業が事業主体の場合の地方負担率は、都道府県費と地方債、都市計画税等の合計で 78.4%となる。建設段階における自己資金率は都道府県費の 27.9%となる。

一方、市町村事業については、表 2-6 より、国庫補助金は 20.9%、市町村費が 25.0%、都道府県費が 1.7%、借入金である地方債が 44.8%、都市計画税等が 7.6%となっている。これより、市町村が事業主体の場合の地方負担率は、合計で 77.4%となっている。建設段階における自己資金率は、市町村費の 25.0%である。

地方負担率、自己資金率とも理論値よりも実績値が上回っているが、これは理論値では補助対象施設、補助対象率をいずれも 100%と仮定したことによるものと考えられ。また、実績値においては、地方交付税の

表 2-3 理論値での比較

区分	事業対象		地方負担率	自己資金率
(A) 共同福利	県事業		21.70%	10.00%
	市事業		21.70%	10.00%
(B) 都市公園	都道府県	(用地)	52.70%	20.00%
		(施設)	39.50%	15.00%
	市町村	(用地)	51.70%	16.70%
		(施設)	38.80%	12.50%
(A)/(B)	県事業	(用地)	0.41	0.5
		(施設)	0.55	0.66
	市事業	(用地)	0.42	0.6
		(施設)	0.56	0.8

表 2-4 共同福利施設事業の事業費負担(実績)

(単位：百万円)

譲渡先	地区数	総事業費	事業費負担			
			国費	県	市	企業
県	16	95,949	25,313	37,260	2,580	31,575
		100.0%	26.4%	38.8%	2.7%	32.9%
市	32	136,465	38,951	8,578	47,121	41,788
		100.0%	28.5%	6.3%	34.5%	30.6%

表 2-5 共同福利施設事業の財源構成(実績)

(単位：千円)

譲渡先	地区数	総事業費	事業費負担		
			国費	頭金	財投
県	16	95,949	25,313	7,180	63,456
		100.0%	26.4%	7.5%	66.1%
市	32	136,465	38,951	9,124	88,390
		100.0%	28.5%	6.7%	64.8%

表 2-6 都市公園事業の財源構成

(単位：百万円)

区分	国費	都道府県費	市町村費	起債	都市計画税 他	計
都道府県事業	331,346 (19.1%)	484,215 (27.9%)	41,571 (2.4%)	856,082 (49.4%)	19,858 (1.1%)	1,733,073 (100.0%)
市町村事業	526,915 (20.9%)	42,785 (1.7%)	632,046 (25.0%)	1,131,960 (44.8%)	192,036 (7.6%)	2,525,743 (100.0%)

表 2-7 実績値での比較

区分	事業対象	地方負担率	自己資金率
(A) 共同福利	県事業	38.80%	7.50%
	市事業	34.50%	6.70%
(B) 都市公園	都道府県	78.40%	27.90%
	市町村	77.40%	25.00%
(A)/(B)	県事業	0.49	0.27
	市事業	0.45	0.27

交付分が控除されていないが、共同福利施設事業の場合においても、特別交付税分を控除しておらず、当該事業の交付率が都市公園事業を上回るため、交付税控除後の地方負担軽減の程度は、より大きくなると考えられる。

事業実績での地方負担率と自己資金率をまとめると、表 2-7 のとおりである。これより、地方負担率については、共同福利施設事業の場合は、県事業、市事業とも都市公園事業の場合と比べ、1/2 以下の負担率となっており、理論値とほぼ同様の傾向であった。また、自己資金率については、県事業、市事業とも都市公園事業と比較して 27% であり、理論値の場合よりも軽減率は大きくなっていた。

共同福利施設事業では、事業費の 1/4~1/2 の企業負担を課しているが、公害防止事業費事業者負担法により地方公共団体の行う都市公園事業についても、「公害防止事業」として位置づけることにより事業者負担を求めることは制度上可能である。共同福利施設事業では、この企業負担分が財投で措置されており、建設段階では企業の財政負担とならない。一方、都市公園事業により公害防止事業を行った場合には、企業負担分は起債対象外となるため、企業自ら建設段階で多額の事業者負担金を自己調達することが必要となり、都市公園事業において企業負担を伴う緩衝緑地整備事業を成立させることは、実際には困難と考えられる。したがって、共同福利施設事業においては、事業者負担として企業負担を事業制度に内部化するとともに、用地費の嵩上げ措置等による国費の傾斜的配分が行われ、整備段階では自己資金以外は財投予算により財源措置が図られる等の当該事業における財政支援措置が、地方公共団体の財政負担の軽減に有効であり、事業効果の早期発現に寄与したものと考えられる。

まとめ

緩衝緑地の整備を担ってきた共同福利施設事業における地方の財政負担の軽減について、制度スキームと事業実績に基づき、都市公園事業との対比により比較・検討を行った。この結果、共同福利施設事業においては、都市公園事業と比較すると、

- (1) 理論値と事業実績値のいずれにおいても、地方負担率については県事業、市事業ともに 2 分の 1 以下となっていた。
- (2) 建設段階の自己資金については、実績値が理論値よりも大幅に下回り、初期投資は理論値よりも軽減されていた。

これらのことから、環境保全対策として、早期の効果発現が望まれる緑地を整備する上において、共同福利施設事業における財政支援措置は、地方の財政負担軽減に有効に作用したものと考えられる。

補注

- (1) 公害防止事業団は、1994 年に環境事業団となり、2004 年 4 月に組織・機構の見直しにより、独立行政法人環境再生保全機構に再編されている。
- (2) 補助対象率は、1996 年度以降は廃止されている。
- (3) 環境事業団(2000)⁶⁾より、作成した。
- (4) 建設省(1998)⁴⁾より、作成した。

引用文献

- 1) 閣議決定 (2001) 特殊法人等整理合理化計画
- 2) 環境事業団(2002) 事業統計, 145pp.
- 3) 公害防止事業団(1976) 公害防止事業団 10 年のあゆみ, 628pp.
- 4) 建設省都市局公園緑地課 (1998) 平成 10 年度予算概要, 53pp.
- 5) 国土交通省都市・地域整備局公園緑地課監修 (2002) 公園緑地マニュアル. (社) 日本公園緑地協会, 東京, 307~316
- 6) 環境事業団(2000) 環境事業団の緑地整備建設譲渡事業実施要領, 13pp.