

## 今後の工場立地法のあり方について（案）

——産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会報告書——

平成15年10月

産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会

## < 目 次 >

1. 工場立地法の現在までの動き及びその効果
  - (1) 工場立地法の概要とその成り立ち
  - (2) 工場立地法のその後の変遷
  - (3) 工場立地法の効果
  
2. 工場立地法の見直し検討に至った背景
  - (1) 規制改革の動き
  - (2) その他
  
3. 工場立地法見直しにあたっての主要な視点及び検討課題（2つの視点と2つの課題）
  - (1) 2つの視点
    - ◎緑地の効果・機能の変化
    - ◎既存工場
  - (2) 2つの課題
    - ◎緑地及び環境施設に関する課題
    - ◎生産施設に関する課題
  
4. 今後の工場立地法のあり方
  - (1) 緑地及び環境施設
  - (2) 生産施設
  
5. 産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会委員名簿
  
6. 産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会検討経過
  
7. 参考資料

## 今後の工場立地法のあり方について（案）

——産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会報告書——

### 1. 工場立地法の現在までの動き及びその効果

#### (1) 工場立地法の概要とその成り立ち

工場立地法は、昭和34年に制定された「工場立地の調査等に関する法律」を前身としており、当初は工場立地に関する方針の確立及びそのための工場適地に関する全国的な調査の実施を目的とするものであった。

その後、昭和40年代後半から公害問題が深刻化するにつれて、既に立地している工場の周辺住民や工場の立地が予定されている地域の住民に心理的な不安が増加していった。こうした状況を受けて、四日市における公害裁判などにより企業に対する公害責任が問われるなど、工場立地に対する反対運動が各地で展開された。

こうした中で、「今後の工場の立地に際しては、公害・災害等の防止に万全を期することはもちろんのこと、進んで工場緑化等を行い、積極的に地域環境づくりに貢献することを基本として進めることが不可欠」と認識されるようになり、「工場の立地段階から、企業自ら周辺の生活環境との調和を保ち得る基盤を整備し、社会的責任としての注意義務を全うするよう誘導、規制していく」ことが必要な状況に至った。

そこで、昭和48年に、「工場立地の調査等に関する法律」を改正し、一定規模以上の工場について、生産施設面積、緑地面積及び環境施設面積の敷地面積に対する割合並びに環境施設及び特別の施設の配置などに関する規制を行うとともに、これらの事項について届出を義務化し、勧告に従わない場合に命令する規定などを追加するとともに、法律の名称も「工場立地法」と改称した。

#### 参考資料1：工場立地法の概要

#### (2) 工場立地法のその後の変遷

昭和48年以来、四半世紀近く大きな改正がなされなかったが、その間に公害防止に関する技術が進展するとともに、環境に対する意識が高まるのを受けて国等行政においても公害物質の排出に関して各種の規制体系が整備されるようになった。

加えて、地方分権推進委員会の設置など、地方分権を求める声の高まりを受けて、工場立地法の事務のあり方を見直す必要が出てくるとともに、工場立地地域の周辺住民の不安感といった点に着目した法律である工場立地法に地域の実情に応じた制度を導入すべきとの指摘もなされるようになった。

また、産業活動や防災の面から、戦後から昭和40年代にかけて建設された工場について、老朽化した設備を更新することによって生産効率の工場や安全操業の確保を図るべきとの要請もなされるようになった。

こうした指摘等を受け、平成9年に工場立地法が大きく改正され、届出事務を都道府県及び政令指定都市（以下「都道府県等」）に一元化するとともに、地域の実情に応じた制度として、一定の範囲で都道府県等が条例を制定することにより、緑地や環境施設

の敷地面積に対する割合を強化又は緩和することができるようになった。また、他の環境規制法令によって公害防止が担保されている特別配置施設に関する規制を廃止し、公害物質排出量の低減を勘案して生産施設面積率の業種区分の見直しを実施した。更に、工場立地地域全体の緑地整備を考える観点から、工場集合地について工業団地に類似した特例制度を導入するとともに、設備更新が進められない既存工場について、一定の緑地整備を条件として、設備更新を促進する制度を導入した。

その後、平成12年に地方分権一括法により、工場立地法に係る事務は全て自治事務となった。

## 参考資料2：工場立地法の主な見直しの変遷について

### (3) 工場立地法の効果

昭和48年に改正された工場立地法により、工場立地法施行後に設置された工場はもちろんのこと、工場立地法施行以前から操業している工場においても、積極的に緑地整備等が図られた。

具体的には、昭和48年当時の工場における緑地面積率及び環境施設面積率は、それぞれ5.8%、9.9%であったのに対して、平成14年現在の緑地面積率及び環境施設面積率は15.0%、18.9%と大幅に上昇している。資料によれば、近年の緑地及び環境施設の面積率の伸び率は鈍化傾向にあるが、これは工場における緑地整備への努力が鈍化しているというよりは、工場の新設や建て替え更新といった経済活動が活発でないこと等も一因ではないかと思われる。

ただし、平成9年の改正で導入された際に、地域準則制度を活用することで緑地面積率や環境施設面積率の規制の緩和に伴って各面積率の低下が懸念されたが、現在までに導入した自治体における数値を見る限り、そうした状況は見られず、むしろ各面積率とも上昇しており、都道府県等が地域の実情に応じて条例を制定した成果であると思われる。

その他、生産施設面積率は面積率を一定以下に抑制することによって直接的な効果を得られるものではないため、その効果を直接的に示す指標はないものの、昭和48年当時、製造業が45%程度占めていた公害苦情件数について、平成13年には製造業の占める割合が14%に低下しているなどのデータが出ている。こうした成果は、環境規制法令等の制度整備が着実に進められていることによる効果でもあるが、工場立地法による効果でもある。

## 参考資料3：工場立地法の効果（緑地・環境施設面積率及び公害苦情件数の推移）

## 2. 工場立地法の見直し検討に至った背景

### (1) 規制改革の動き

昨年来検討・実施されている構造改革特区における提案や総合規制改革会議に寄せられた要請において、工場立地法に関する様々な要望が出されている。具体的には、緑

地・環境施設面積率の緩和、地域準則によって都道府県等の条例で制定できる面積率の範囲の拡大、緑地・環境施設の定義の拡大、生産施設面積率に関する業種区分の見直し、生産施設面積率について緑地・環境施設と同様の地域準則の導入等といったことが挙げられている。

これらの提案や要請の内容は、工場立地法（第4条及び第4条の2）において産業構造審議会での審議を要することとされていることから、今回開催した小委員会において検討することに至ったものである。

#### 参考資料4：工場立地法に関する提案・要望の分類

##### (2) その他

その他に、平成9年の工場立地法改正時に、衆議院及び参議院において、地域準則の導入に伴う状況の変化等に応じて、適時適切に見直しを実施すべきとの附帯決議がなされており、地域準則の導入自治体数も5件（2県3政令指定都市）を数えていることも、今回の見直しを検討するに至ったものである。

#### 参考資料5：地域準則導入の状況

#### 参考資料6：平成9年改正時の附帯決議（抄）

### 3. 工場立地法見直しに関する主要な視点及び検討課題（2つの視点と2つの課題）

#### (1) 2つの視点

##### ◎緑地の効果・機能の変化の視点

緑地の効果・機能については、昭和48年に工場立地法となった当時の緑地の効果・機能に加えて、現在の緑地の効果・機能には、更なる効果・機能が期待されるようになってきている。

##### ①昭和48年当時の効果・機能

景観の向上、緑地を利用することによる健康増進効果、輻射熱の減少・延焼遮断、飛砂・風塵の防止、地下水源の涵養、地盤の改良、災害時の避難場所としての防災、保安効果、緑地帯の遮音効果、大気汚染物質の吸着などによる大気の浄化、温度の吸収・蒸散活動による乾燥抑制、日射の遮断、リラックスや視覚等疲労回復といった心理的效果といった多様な効果

##### ②①以外の現在の緑地の効果・機能

CO<sub>2</sub>の吸収源としての地球温暖化防止効果、都市部で発生しているヒートアイランド現象への対策効果、生物の多様性を確保するための効果

①については、工場が直接的に原因となっていたものにつき効果があることを念頭に置いていたのに対して、②の効果については、①よりも工場との因果関係が薄いものに対応するものである。

そこで、工場が原因者となっていることが多い①の効果・機能のための緑地整備を前提として、工場立地法と工場の現状との関係に応じて②の効果・機能について

も視野に入れた対応をすべきであろう。

なお、②の効果については、地域全体で如何に緑地を整備していくかという視点が必要であり、個々の自治体における地域の緑化のあり方を検討した上で、工場における緑地整備の位置づけを決めることが必要であろう。

#### ◎既存工場に関する視点

昭和48年の法改正の際に既に操業していた、いわゆる既存工場については、その後の緑地整備の努力等により、順調に緑地・環境施設の整備が進められてきているが、未だ緑地面積率が20%に達していない。

平成9年の工場立地法改正時に、既存工場の緑地整備が進んでいない上に設備更新も進んでいないという状況を打開すべく、一定の緑地の整備を条件として既存工場の設備更新を促進する制度を導入した。しかし、構造改革特区の提案などでも既存工場について設備更新ができるような制度の導入が要望されているなど、設備更新が進んでいないようである。

こうした状況により、工場は非効率な工場経営を余儀なくされている。新たな工場敷地を取得し工場を移転することも考えられるが、既存工場が立地する地域は工業が集積した好立地にあることが多く、生産拠点の集約化によって既存の生産拠点に集約されることが多い。また、工場を移転するとしても、国内他地域への移転ではなく、海外の好立地地域を求めて生産移管に直結することとなる場合が多い。

このように、緑地の整備が進まない上に経済的な効率性も得られない（あるいは経済活動そのものの海外移転）ことは、「国民経済の健全な発展と国民の福祉の向上」という工場立地法の究極的な目的が達せられないと言え、既存工場が緑地を整備しつつその建替えも進められるような仕組みを検討する視点が必要である。

#### 参考資料7：既存工場の現況

### (2) 2つの課題

#### ◎緑地及び環境施設に関する課題

まず、(1)の視点から、そもそも現在の緑地の効果・機能の視点から緑地として認められるものは何か、という検討を行い、現在の緑地の効果・機能の面から評価の高い緑地についてどのように取り扱うかを検討する。

次に、そもそも現行の全国一律で設定されている緑地及び環境施設の面積率（それぞれ20%、25%）が、全国的な緑地等の整備に関する状況から見て妥当であるか否かにつき検討する。

最後に、地域の実情に応じた弾力的な規制の導入にあたって、現在設定されている地域準則で自治体が地域の実情に応じて設定できる規制の範囲（緑地及び環境施設それぞれの基準に対してプラス5%からマイナス5%までの範囲）や対象地域（用途地域に応じて、工業地域及び工業専用地域においてはマイナス5%、それ以外の地域においてはプラス5%）が、果たして地域の実情に応じたものとなっているかにつき検討する。

## 参考資料5：地域準則導入の状況（再掲）

### ◎生産施設に関する課題

生産施設面積率の規制は、そもそも生産施設面積1単位あたりの公害物質の排出が多い業種について厳しい率を適用し、排出の少ない業種について緩い率を適用するもの。これによって、同じ敷地面積を基準としてみた場合、業種の相違による公害物質の排出量の多寡を緩和することを目的としたものであり、これを通じて周辺生活環境との調和を図ることを目的としている。

昭和48年に生産施設面積率の規制が導入されて以来、平成9年に業種区分の見直しが行なわれた以外、生産施設面積率の規制に関して大きな改正はなされていない。これに対して、本生産施設面積率の規制目的である公害物質の排出抑制に関しては、環境規制体系が随時整備されてきている。

また、平成9年の工場立地法改正に際して、法第4条第2項に規定されていた特別配置施設に関する規定が、環境規制が整備され重複規制であるとの指摘から実質的に廃止されている。また、業種により一定の生産施設の面積当たりの環境負荷の水準が異なることにも配慮し、業種間で比較しても適切な生産施設面積比率となるように調整が求められている。

そこで、現在の工場立地法のような緑地等に関する規制が導入された昭和40年代後半以来、環境に関連する規制体系の整備が進み、規制対象となる施設の範囲も適切にカバーされてきたとともに、公害防止技術も技術の革新など大きく進展を見せている。生産施設面積に関する業種区分ごとの規制について、業種区分の見直しを検討する。

## 参考資料8：公害に係る法規制、技術展開等について

### 4. 今後の工場立地法のあり方

#### (1) 緑地及び環境施設

##### ①緑地・環境施設の範囲

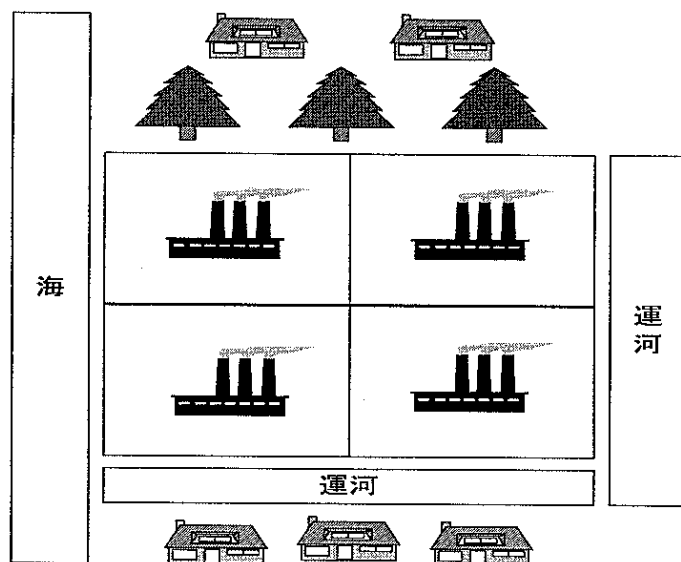
緑地・環境施設の範囲については、今回の検討では集合地特例における遮断性のない緑地（以下「遮断性なき緑地」）及び環境施設以外の施設と重複している緑地（以下「重複緑地」）、新たに提案されている環境施設を取り上げて検討した結果、緑地や環境施設として認められるか否かにつき概ね次の通りとすることでとりまとめられた。

検討にあたっては、あくまでも工場と立地地域の周辺生活環境との調和の観点から工場立地法が緑地や環境施設の整備を求めている趣旨に立ち戻って検討した。

### ◎遮断性なき緑地

#### ○現状

準則第6条において、「工業集合地に隣接する一団の土地に、周辺の地域との遮断性を有する緑地又は環境施設が計画的に整備されることにより、地域における緑地等の整備の前進につながるなど、周辺の地域の実生活環境の改善に寄与すると認められる」と規定されており、工業集合地特例を適用する際、「住宅等と遮断性を有する」ことが、本特例による緑地と認められる要件となっている。模式的に表すと以下の図のようになる。



### ○地方公共団体等の要望

遮断性のない緑地等についても、これを集合地特例が適用される緑地等として認めるよう求める声がある。これは、①工業集合地という自然発生的に複数の工場が集合している地域において、集合地に住宅等と遮断性を有する緑地等を新たに整備することが非常に困難であること、②地域の実情から考えて、遮断性のない緑地でもヒートアイランド対策につながるなど大きな効果がもたらされると予測されていること、などの理由からであろうと思われる。

### ○「遮断性」要件の趣旨

そもそも、遮断性のある緑地等を集合地において整備することを要求したのは、工場地域と周辺生活環境と調和させるためである。そのため、集合地については、複数の工場を全体として1つと捉え、工場敷地外であっても集合地と住宅地との間に整備された緑地があれば、その緑地を当該集合地の緑地として取り扱うことを認める趣旨であると考えられる。

### ○遮断性と周辺生活環境との調和

確かに、遮断性を有する緑地であれば、すなわち周辺生活環境との調和に直接的に結びつくものであるが、遮断性がなくとも集合地と周辺生活環境との調和に効果がある緑地であれば、工場立地法の趣旨にかなう。

ただし、遮断性を有する緑地と比較して、地域の周辺生活環境との調和に資することが明確になりづらいこと、また、同じ緑地でも地域によって認めることの是非が異なることから、その判断は一義的には地域の実情に通じた地方公共団体



が総合的に判断して認定することとすべきであろう。

具体的には、①当該集合地全体の緑地整備の状況、②当該地域全体から見た広域的な観点からの効果の大きさ、③認定する緑地の整備にあたって原則として工場側が負担していること等を指針として、地方公共団体が個別具体的な事情に即して判断する、といったことが考えられる。

#### 参考資料 9：遮断性のない緑地（具体的事例）

### ◎重複緑地

#### ○現状

現在、環境施設以外と重複している緑地については、緑地として認めないこととしている。環境施設と緑地が重複する場合に緑地として認めている趣旨は、環境施設が緑地に準ずるものであり、それに緑地が重複していても、緑地の効果・機能が発揮されることが見込まれるからである。

#### ○自治体や事業者からの要望

屋上緑化をはじめ環境施設以外の施設等と重複しているものを緑地として認めるよう要望する声が多い。特に、緑地を整備する余地がなく工場建物の建て替えが進められない既存工場に関するものが多い。このため、緑地の整備が進まない原因となっているという指摘もなされている。

#### ○従来までの緑地等との比較と取り扱い

地方公共団体や事業者からの要望が大きく、一定程度の緑地に類する効果が期待できるとはいえ、従来までの工場立地法が認めていた緑地等が期待されている効果と比較すると、これらの緑地等の効果はそれほど大きくないと思われ、通常の緑地として認めるとしても、既存・新設の工場間での取り扱いの相違及び既に整備された緑地の減少ができる限りないように考えるべきであろう。

参考資料 10：駐車場緑化（具体的事例）

参考資料 11：パイラック下の緑化（具体的事例）

参考資料 12：屋上緑化（具体的事例）

参考資料 13：壁面緑化（具体的事例）

### ◎新たな環境施設の範囲

#### ○現状

「環境施設」とは、工場立地法施行規則第4条に掲げられているものであり、緑地に準じた効果があるものであって、周辺生活環境の保持に寄与するものを念頭に置いている。環境施設か否かについての具体的な判断基準としては、以下の通りである。

①オープンスペースであり、かつ、美観等の面で公園的に整備されていること

②屋内運動施設及び教養文化施設であって、一般の利用に供されるよう管理されていること

### ○自治体等からの要望

新エネルギー発電施設、NO<sub>x</sub>を分解する建材を使用した施設や雨水浸透施設などを環境施設として認めるよう要望する声がある。また、一般の利用に供されるよう管理されていることが要件となっていることが、環境施設の設置が進まないという指摘もなされている。

### ○従来までの環境施設との比較と取り扱い

上記要望されている施設は、従来までの環境施設と比較して、景観の向上やリラックスといった効果は期待できないが、クリーンエネルギーの活用を通じたCO<sub>2</sub>削減、それに伴う省エネ効果による廃熱の抑制、公害物質の分解、雨水浸透による雨水流出抑制といった、特定の面で周辺生活環境との調和という効果が期待できる。

そこで、工場と周辺生活環境との調和の観点から、地域の実情から見て特定の面での効果が大きい施設であると地方公共団体が認めること等を条件として、環境施設と認めるべきである。

## ②緑地・環境施設の各面積率

次に、①全国一律に規定する緑地及び環境施設の面積率の変更の要否、②地域準則による緑地及び環境施設の面積率の幅に関する拡大の要否、③地域準則の対象地域の拡大の要否、につき検討した。

### ○全国一律に規定する緑地及び環境施設の面積率の変更の要否

全国での緑地及び環境施設の面積率が未だ達成されていないことから、全国一律に規定する緑地及び環境施設の面積率の変更は不要である。今後、この基準を達成すべく、地域によって緑地や環境施設の面積率の数値にばらつきがあることや工場立地法の事務は全て自治事務となっていることから、地方公共団体が地域の特性に応じて地域準則制度を活用することが期待される。

### ○地域準則による緑地及び環境施設の面積率の幅に関する拡大の要否

平成9年以降現在までの6年間で、地域準則を導入する都道府県等が5つにとどまっていることから、都道府県等が地域準則の導入を検討するにあたって、緑地等規制を強化しあるいは緩和する選択肢として現行の幅では十分ではないとも考えられる。

そもそも、地域準則が導入されたり本法の事務が自治事務となっている理由は、地域の特性に応じた事務の遂行を可能にするためであり、国が地域準則の幅を規定することは、そうした趣旨と矛盾しているのではないか。

そこで、現在の地域準則の幅を規制せず、地方公共団体が地域の実情に応じて自由に基準を設定できるようにするべきであろう。

このため、都道府県等が積極的に地域準則の導入に向かうこととなるよう、現在認めているプラスマイナス5%の範囲を拡大することとすべきである。具体的には地域間や用途地域間のばらつきを考慮して、上下10%とすべきである。

#### ○地域準則の対象地域の拡大の要否

また、③については、現行では準工業地域がプラス5%の対象地域であることに加えてマイナス5%の対象地域とする意見については、本来、住工混在地域を想定した準工業地域に工業地域や工業専用地域と同様に規制を緩和することを認めるのは妥当ではないこと、から、今回の本小委員会の検討において緩和することは適当ではないとの結論に至った。

また、③については、現行では準工業地域がプラス5%の対象地域であることについて、住工混在地域を想定した準工業地域であっても、地域によっては、工業専用地域や工業地域と同様の土地利用がなされている地域もあることも想定されることから、関係者の合意が形成されれば、こうした地域を対象を絞ってマイナス5%の地域準則を導入することを検討すべきである。

なお、既存工場については、対象地域を限定した上で、自治体がより弾力的に対応することで、既存工場における緑地整備を一層促進させるべきである。

最後に、今回の結論は、将来的に地域準則の規制数値の範囲や対象地域の見直しを否定するものではなく、今後の地域準則の導入状況を踏まえて、引き続き検討を進めるべきものである。

#### (2) 生産施設

環境に関連する規制体系の整備が進み、公害防止技術も進展を見せていることから、公害物質の排出量が一定程度低減している業種については、業種区分を見直すことを検討すべきである。具体的には、第5種(40%)以外の全業種について、昭和48年の生産施設面積率の規制導入当初及び平成9年の業種区分の見直し時の公害物質の排出量と比較して、現在の業種区分を見直すべきである。その際、他の業種との比較で顕著に改善している業種については優先的に見直しの対象とすべく、業種横断的な比較も活用すべきである。

なお、工場立地法における生産施設面積に関する規制は、そもそも公害物質の排出を抑制するために導入されたものである。平成9年の工場立地法改正の際にも、各種環境規制体系の整備等によって特定配置施設に関する規制が廃止されている。こうした事情等を踏まえると、生産施設面積について、敷地面積に対する割合を規制する根拠は薄くなりつつあると考えられ、将来的にはこの規制を根本的に見直して廃止すべきであろう。

## 産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会委員名簿

- 内田 紘司 横浜市経済局工業振興部長
- 大塚 景久 神奈川県商工労働部工業振興課長
- 大西 隆 東京大学先端科学技術研究センター 教授
- 下村 彰男 東京大学大学院農学生命科学研究科 教授
- 土屋 徳之 新日本石油株式会社 社会環境安全部社会環境推進グループ参事
- 中山 義治 財団法人 日本緑化センター常務理事
- 半田 真理子 財団法人 都市緑化技術開発機構 都市緑化技術研究所長
- 向 正憲 日産自動車株式会社 財務部グローバル資産管理グループ担当部長
- 和田 正武 帝京大学経済学部 教授

(五十音順：敬称略)

## 産業構造審議会地域経済産業分科会工場立地法検討小委員会検討経過

平成15年 9月11日(金)

### 第1回工場立地法検討小委員会

- ・工場立地法の概要
- ・工場立地法を取り巻く状況
- ・工場立地法の平成9年改正事項に関する状況
- ・工場立地法に関する効果

平成15年10月10日(金)

### 第2回工場立地法検討小委員会

- ・工場の緑地及び環境施設配置と立地地域周辺環境との関係について
- ・公害防止技術の進展等と生産施設面積率について

平成15年10月20日(月)

### 第3回工場立地法検討小委員会

- ・第2回の検討のポイントの整理及び検討
- ・今後の工場立地法のあり方について(案)

平成15年11月2×日(○)

### 第4回工場立地法検討小委員会

- ・パブリックコメントで寄せられた意見について
- ・今後の工場立地法のあり方について(案)