

工場立地法見直しの主要論点（案）

. 検討の視点

工場立地法は、昭和48年に、「工場立地の調査等に関する法律」を改正する形で制定された法律である。

改正法案の提案理由によれば、当時、「今後の工業開発を進めるにあたって最大の問題は、地域環境と産業活動との関係」であり、「この問題を解決するため、今後の工業立地に際しては、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である」とされている。工業開発の円滑化を図るためには、「公害に関する規制の強化、防止技術の開発等と並んで、工場立地の段階から、企業自ら周辺的生活環境との調和を保ちうる基盤を整備し、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」であるとの判断の下、上記改正が行われた。

一方、工場立地法の規制は、立地企業の敷地利用を大きく制限するものであることから、土地生産性を低下させ、ひいては我が国立地企業の国際競争力¹にも影響を及ぼす虞がある。また、近年、我が国の工場立地を巡る環境は、工場立地法が制定された当時と比べて、大気汚染防止法等の環境規制法体系が整備されるとともに公害防止技術も長足の進歩を遂げたことに伴い公害問題は著しく改善していること、経済のグローバル化に伴い企業活動のボーダーレス化が進展し、企業が国を選ぶ時代となったこと、構造改革特区提案等において、地域の実情に即した規制の緩和等を求める要望がなされていること等の状況変化が見られる。

また、当小委員会においても、平成16年1月にとりまとめた報告書の中で、生産施設面積規制を廃止することも含め、抜本的な検討が必要であることについて、指摘を行っている。

当小委員会においては、以上の視点を踏まえながら、生産施設面積規制のあり方、緑地面積規制及び環境施設面積規制のあり方、法定着工制限期間の短縮、について検討を行うこととする。

¹ 第8回小委においても、工場制限三法のうち、他の二法が廃止されている状況の中で、工場立地法についても、我が国の「国際競争力」の観点から見直すことの必要性についての指摘が行われている。

1．生産施設面積規制のあり方

工場立地法制定当時の資料²によれば、「工場立地に関する準則は、公害法等の規制によるような何 ppm 減少したというような定量的な公害防止効果を生むようなものではないが、周辺の生活環境の保持という広い観点から基盤整備をすることを内容としている」ものである、また、「生産施設面積率を抑制する効果は、単位面積当りの環境負荷を合理的な水準以下に抑えることにある。そして、生産施設面積を抑制することにより、限られた一定の工業用地面積の生産量が抑制される結果、当該地域の環境負荷が抑制されることになる」、また、「緑地等を確保し、周辺に配置する効果としては、地域社会を公害等の危険から空間的に遮断する効果とともに周辺環境と十分融合していく一つのシンボルとして周辺住民との感情的な融和の媒体にもなる。その他緑地の直接的公害防止効果としては、(イ)亜硫酸ガス、炭酸ガスのような有毒ガスの吸収、吸着による空気浄化効果、(ロ)粉塵やミストなどの防塵効果、(ハ)騒音、振動の軽減効果、があることが提唱されている」と、説明されている。

また、産業公害の防止には、排出規制などの直接的な規制により汚染物質を削減あるいは一掃する方法（直接規制法）、土地利用規制などを補完的あるいは代替的に用いて、居住空間と発生源を隔離あるいはその間に緩衝物を設置する方法（間接規制法）がある。直接規制法は、公害による被害が著しいか又は広域的に排出される汚染物質に対してとられているが、発生源が一地域に高度に集中したりあるいは事業者の対応力、技術的理由により基準の達成が困難な場合には、排出規制に加えて間接規制法が用いられる³。

したがって、発生源が高度に集中している地域における基準達成のための規制措置が講じられている場合や、事業者の対応力・技術力の向上により基準達成が可能な場合に、補完的・代替的手段である「土地利用規制」を継続することは、過剰規制となるおそれが高いと考えられる。

今日、工場がその周辺地域に与える環境負荷については、総量規制の導入⁴等の環境規制法体系の整備、公害防止技術の長足の進歩・公害防止機器の普及⁵等により、工場立地法制定当時に比して著しく低減⁶している。このため、環境基準達成のための「補完的・代替的手段」である「生産施設面積規制（土地利用規制）」を存置する意義が既に失われていないか検討する。

² 47年4月、企業局・公害保安局工場立地法想定問答。

³ 昭和55年版環境白書。

⁴ 資料1の1.(3)(4)及び2.(2)参照。

⁵ 資料4の(1)(2)参照。

⁶ 資料4の(3)(4)参照。

2. 緑地面積規制及び環境施設面積規制のあり方

緑地等面積規制は、緑地等を工場周辺に配置することにより「地域社会を公害等の危険から空間的に遮断する効果とともに、周辺環境と十分融合していく一つのシンボルとして周辺住民との感情的な融和の媒体⁷」とすることを目的として導入された。本規制によって、昭和48年当時は5.8%であった緑地面積率は、平成17年に15.3%となる等の効果をもたらしている。

一方、緑地等の面積規制がネックとなり工場の新增設や建替ができない、建替等に際して規制対応のためのコスト負担が大きい、この結果、工場転出の懸念が増大する等の問題点が指摘されている⁸。特に、緑地面積規制導入前の既存工場については、経過措置が認められているが、建替時には規制水準をクリアすることが求められるため、建物が老朽化しているにも拘わらず、建替ることが困難との声が寄せられている。

このような状況を踏まえつつ、周辺住環境との調和を図りつつ、緑地面積規制及び環境施設面積規制の弾力化を図ることを通じて、企業立地を円滑化する方途について検討を行う。

(1) 飛び緑地及び飛び環境施設

工場の敷地内に緑地等を確保することが困難な場合において、周辺住環境との調和という観点から特段の支障が認められないときには、工場敷地外に確保した緑地及び環境施設を規制面積に算入することを検討する⁹。

【具体的な事例】

- ・食品系工場においては、植栽により虫が集まり、生産工程に混入する懸念があるため、敷地外緑地（飛び緑地）を認めるべき（第8回小委・川崎市）
- ・工場内への一般の立ち入りは厳しく制限されることが多く、工場近隣の飛び環境施設を認めるべき。これによって近隣の生活環境の向上につながる。（同上）
- ・「テニスコート」など一般に開放されている施設については、隣接・飛び地の如何にかかわらず、「環境施設」として取り扱うべき（第8回小委・石油化学工業協会）

⁷ 47年4月、企業局・公害保安局工場立地法想定問答。

⁸ 資料2の2.参照。

⁹ 第9回小委において、輿水教授より、工場立地法は、個々の工場を対象としているが、個々の敷地内の対応では難しい。今後の工場の緑化は、敷地主義の呪縛から抜け出し、都市の視点を入れていくことが必要と指摘。

(2) 公共緑地及び公共環境施設

また、立地企業が、公共（地方公共団体が設置管理者となっているもの）の街路樹、緑道、公園等について、当該設置費用及び維持管理費用の一部を負担する場合には、その費用負担割合相当の面積について、緑地等面積に算入することを認めてよいか検討する。

【具体的な事例】

- ・自治体が所有する緑地の整備・管理を企業が負担する場合に、これを敷地内の緑地として算入できるようにすべき。（第10回小委・横浜市）

(3) 「緑の質」の反映

工場立地法は、周辺住環境との調和を確保するために、緑地面積及び環境施設面積について規制している。しかしながら、環境との調和という観点からは、緑化は視覚的に捉えることが基本であるとの指摘¹⁰がある。

こうした指摘を踏まえ、例えば、工場の環境緑視量¹¹が2割を超えている場合には、緑地面積規制をクリアしているとみなす措置について検討する。

また、緑地面積については、壁面緑化等の場合を除き緑地等の「水平投影面積」をもって把握することとしているが、視覚的な緑量・緑視率といった観点も重要との指摘があることを踏まえて、「質の高い緑（例：周辺住環境との調和に配慮した生垣¹²、大景木¹³）」を整備維持している場合には、それを「面積」換算し、緑地等面積規制における緑地面積として加算することを検討する¹⁴。

(4) 「緑地以外の環境施設」の範囲

「緑地以外の環境施設」の範囲については、施行規則4条等において限定列挙されている。しかしながら、どのような施設が地域の生活環境の保持に寄与するかについては、地域特性もあると考えられる。

このため、現在の環境施設に加えて、自治体が適当と認める施設については「環境施設」として取り扱うことを検討する。

¹⁰ 第9回小委における奥水教授の指摘。

¹¹ 「環境緑視量」とは、正面を向いた視野の上下、左右180度に占める緑の割合であり、環境緑視量が20%を超えると好ましい緑の量になる。（第9回小委・奥水教授）

なお、国土交通省ホームページにおいては、「視覚に入ってくる緑の量」を「緑視量」、また、「日常生活の実感として捉えられる緑の量として、特定方法で撮影した写真の中に占める緑の割合」を「緑視率」と定義使用している。【資料4の(5)参照】

¹² 資料4の(6)参照。

¹³ 資料4の(7)参照。

¹⁴ 「川崎市緑化指針」においては、「幅員1m以上の接道部緑化」について「実面積の1.5倍」を、「生け垣植栽」について「高さ×延長」値を、「大景木植栽（ランドマークツリー）」について「高さを直径とした面積」値を、それぞれ緑地面積計上することとしている。（第8回小委・川崎市）

(5) 住環境のない工場専用地域相当エリアに関する特例

工業専用地域における緑地面積率等の弾力的運用を認めるべき¹⁵、工場の敷地単位の規制から広域的な視点の仕組みを導入すべきという指摘がある。

企業立地促進法における丙種地域のように、工場周辺に配慮すべき住環境自体が存在し得ない工場専用地域相当のエリアについては、当該地域と周辺環境とが接する地点（境界地点）に「必要十分な緩衝緑地帯（いわゆるグリーンベルト）」が設けられている場合には、工場立地法が求める周辺住環境との調和を満たしていると考えられる。

このため、こうした地域については、緑地面積規制をクリアしているとみなす措置について検討する。

3. 法定着工制限期間の短縮

第11条に規定する着工制限期間（90日間）は、第6条に基づく届出を受理した都道府県知事が相当と認める場合には、その期間を短縮できるとなっている。

しかしながら、実際には短縮することが予定されている場合であっても、立地申請企業側から見れば、期間短縮が保証されているわけではなく、また、短縮されるのか否か必ずしも明らかではない¹⁶。

このため、企業立地円滑化の見地から、当該法定期間を短縮することを検討する。

¹⁵第8回小委において、石油化学工業協会から、緑地用地確保がネックとなって設備更新（能力増強投資）を諦め、他工場にて設備新設しなければならないケースがあるが、原料、中間製品、最終製品を製造している工場が隣接して立地している場合には、生産プロセスに組み込まれている工場が移転を余儀なくされることによって効率性が損なわれ、また多量の原料等を輸送しなければならないことから環境面でも負荷が増大するとの指摘が行われている。

¹⁶平成18年9月29日から1ヶ月間実施した「今後の工場立地法のあり方に関する主な論点（案）」に係るパブリック・コメントにおいて、「軽微な変更届出については、30日前届出とすることを要望する」旨のコメントが寄せられた。