

工場立地法の今日的役割について (討議用メモ)

1. 工場立地法の役割に関する指摘事項

これまでの工場立地法検討小委員会における主要な指摘事項は、以下のとおり。

(1) 工場立地法の必要性

各論の前に総論を議論すべき

- ・ 工場立地法の規制に関する個別の検討を行う前に、工場立地法の役割は終わったのではないかという指摘を踏まえて、工場立地法の必要性を明確化させておく必要があるのではないか。

工場追い出し政策の終了に伴い廃止すべき

- ・ 工場立地法の立法の趣旨には、適切な場所に工場を誘導するという趣旨もあったとすれば、工場制限 3 法のうち、2 法が廃止された中で、大都市から工場を追い出す性格の工場立地法も廃止すべきではないか。

既に効果を挙げているため廃止又は抜本見直しすべき

- ・ 工場立地法による緑地面積規制の導入によって、すでにギリギリまで工場緑化は進んでいる。もともと企業の社会的責任のような分野に、法律で緑地の保持を強制するような規制を設けることは不適切。工場立地法は役割を終えたと考えて廃止するか、公表制度の導入等、ソフトな規制に転換すべき。

規制緩和によって役割が縮小するなら不要になるのでは

- ・ 工場立地法は、工場適地等に関する調査、生産施設面積規制、緑地等環境施設面積規制の 3 つから成り立っているが、については撤廃が必要、については一層の規制緩和を進めていくということになれば、工場立地法の重要な柱が不要となり、工場立地法自体必要がないということにならないか。

(2) 工場立地法の役割に関する指摘

現在の工場立地法の役割に関する指摘

- ・ 工場立地法の役割が、過密地帯での工場の設置は控えさせて移転を促すことだとすれば、工場立地法の規制によって、工場の建て替えが困難になったとしても、工場跡地は緑地にすれば環境の改善にもなるといった考え方もあるのではないか。

工場立地法の役割を見直すべきとの指摘

(ア) 緑に関するニーズ

工場立地法を再生させるという観点からは、緑についての新しいニーズを入れながら考えていくべきではないか。

(イ) 国際競争力の観点

国際競争力の観点から政策が見直されて来ている今日においては、工場立地法についても必要な緑地の範囲等について見直しが必要ではないか。

2. 現在の工場立地法の役割¹

工場立地法は、昭和34年に「工場立地の調査等に関する法律」として制定され、当初は工場適地に関する全国的な調査の実施等を目的としていた。

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、工場立地に対する反対運動が各地で展開された。これを受けて、昭和48年に、「工場立地の調査等に関する法律」を改正し、工場と周辺住環境の調和を図るため²、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、法律の名称も「工場立地法」と改称された。

これまでの工場立地法の成果としては、工場における緑地面積率が、昭和48年当時それぞれ5.8%であったのに対して、平成14年に15.0%へと大幅に上昇したこと、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と相俟って、公害苦情件数に占める製造業の割合が、昭和48年の45%から、平成13年の14%に低下していることなどがあげられる。

3. 工場立地法の今日的役割に関する考え方

(1) 現在の工場立地法の役割

工場立地法は、工業等制限法³及び工業再配置促進法⁴と並んで、工場制限³

¹ 別添1の平成16年1月工場立地法検討小委員会報告書参照。

² 国会に提出された「改正法案提案理由書」において、「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。これを実現するためには、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、企業自ら周辺の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。このような新たな観点を加えて工場立地の適正化を推進するため、この法律案を提出することとした次第」であるとしている。

³ 首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律 第1条

この法律は、工業等制限区域について、工場及び大学等の新設及び増設を制限し、もつて既成市街地への産業及び人口の過度の集中を防止し、都市環境の整備及び改善を図ることを目的とする。

⁴ 工業再配置促進法 第1条

この法律は、過度に工業が集積している地域から工業の集積の程度が低い地域への工場の移転及び当該地域における工場の新増設を環境の整備その他環境の保全及び雇用の安定に配慮しつつ推進する措置を講ずることにより、工業の再配置を促進し、もつて国民経済の健全な発展を図り、あわせて国土の均衡ある発展と国民の福祉の向上に資することを目的とする。

法の1つとして位置づけられてきた。しかしながら、両法が工場の地理的配置に関して制限又は政策的なインセンティブを付与してきたのに対して、工場立地法⁵は上記2のとおり、周辺住環境との調和等を目的としているものの、都市部から地方への移転促進を行うことは目的としていない。

したがって、上記1(1)及び(2)の指摘については、前提としている工場立地法の役割に関する認識が異なる。

(2) 工場立地法の効果と存在意義

工場立地法の効果については、平成16年1月の工場立地法検討小委員会報告書においては、緑地面積規制については高い成果を、生産面積規制についてその効果を直接示す指標はなく、また環境規制の効果もあるが一定の効果をあげていると評価している。上記1(1)のとおり、既に一定の効果を挙げていることから、役割を終えたとして廃止すべきであるとの指摘がある一方、一定の効果を持続させるためにも引き続き規制が必要であるとの意見もみられる。

特に、緑化に関する規制については、これを廃止することは時代の要請に逆行するとの意見もみられる。しかしながら、将来の課題として、企業の社会的責任に関する認識の高まりを踏まえて、現在のように法律で義務付ける規制から、よりソフトな規制のあり方について検討を行うことが必要であると考えられる。

いずれにせよ、現時点において、少なくとも緑地面積規制を廃止することに関して社会的なコンセンサスは得られないと考えられることから、規制を存続させつつ、工場と周辺住環境との調和を図るという法目的の範囲内で、構造改革特区法等に基づく要望に対して、可能な限り弾力的な対応が図れるよう検討を行っていくことが適切である。

(3) 工場立地法の役割見直し

すべての規制について、時代環境の変化を踏まえながら、不断に役割の見直しを行わなければならないことは論を待たない。例えば、緑地面積規制のあり方の中で、緑地の機能について議論が行われているが、かつては、騒音、振動、煤煙・煤塵の遮蔽についても工場立地法が一定の役割を担っていたが、環境規制法が十分整備されてきた中で、視覚的な緑の潤い、周辺環境との調和といった役割に限定されてきている。

一方、1(2)において指摘されているような、地球温暖化対策や里山の再生といった緑に関するニーズへの対応という観点から工場立地法の役割の見直しを行うことは、工場立地法検討小委員会の守備範囲を大きく逸脱している。しかるべき検討の場において、様々な関連法制度も含めた視点から検討が行われることが適切である。

⁵ 工場立地法 第1条

この法律は、工場立地が環境の保全を図りつつ適正に行なわれるようにするため、工場立地に関する調査を実施し、及び工場立地に関する準則等を公表し、並びにこれらに基づき勧告、命令等を行ない、もつて国民経済の健全な発展と国民の福祉の向上に寄与することを目的とする。

今後の工場立地法のあり方について
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。

そうした中で、「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、届出内容に対し、必要に応じて勧告を行うことができることとした。更に、勧告に従わない場合には命令できることを規定するなどとともに、法律の名称も「工場立地法」と改称した。

(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向上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、立て替え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、立て替え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機関委任事務から自治事務となった。

（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、生産施設面積率については、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が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といえる。