

工場立地法の課題と今後のあり方について（案）

平成 19 年 10 月 31 日

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

はじめに	1
1. 工場立地法の制度見直し状況	2
(1) 平成16年報告書と制度見直し	
(2) 企業立地促進法の制定と市町村準則制度の導入	
2. 工場立地法の見直しに関する要望	5
(1) 制度見直しに関する要望	
(2) 事業者及び地方自治体へのアンケート調査結果	
3. 今後の工場立地法のあり方	7
(1) 工場立地法見直しの基本的方向性	
(2) 当面見直しを行うべき措置	
工場敷地外に整備された緑地・環境施設の扱い	
十分な緑視量を持つ工場の扱い	
生産施設面積率	
委員名簿	12
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	13
資料編	

はじめに

工場立地法（昭和34年3月20日法律第24号）は、昭和48年に「工場立地の調査等に関する法律」を改正する形で実質制定された法律である。当該改正法案の国会提案理由によれば、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、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」との判断の下でされ、緑地面積規制及び生産面積規制の導入が行われた。

その後、30年以上の歳月を経て、我が国の工場立地を巡る環境は、大きく変化している。第一に、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、公害問題は著しい改善をみるに至った。第二に、経済のグローバル化が進み、企業が国を選ぶ時代となった。そして、こうした状況変化も受けて、地方自治体から地域の実情に即した規制緩和を求める構造改革特区提案等の要望が寄せられるようになっている。本小委員会においても、平成16年1月に取り纏めた報告書において、現在の工場立地法のフレームワークの下での規制緩和を行うことにとどまらずに、規制を根本的に見直して廃止することも含めて抜本的な検討が必要である旨指摘を行った。

本小委員会は、このような状況変化を踏まえ、昨年3月から審議を再開し、本年10月まで延べ13回にわたり検討を重ねた。この間、本年6月には、本小委員会の検討結果を踏まえて、市町村への緑地面積規制設定権限の委譲を行う企業立地促進法が制定される等、検討結果の一部は、既に施策に反映されている。本報告書においては、平成16年の小委員会報告書以降の制度見直しの進捗状況、工場立地法見直しに関する要望、今後の工場立地法のあり方についての考え方について取り纏める。

1. 工場立地法の制度見直し状況

(1) 平成16年報告書と制度見直し

平成16年の小委員会報告書においては、緑地面積規制及び生産施設面積規制の見直しについて提言を行った。この提言を踏まえて、以下のような措置が講じられている。

緑地・環境施設の範囲

平成16年小委員会報告書においては、「環境施設」について、雨水浸透施設や一般の利用に供していない屋内運動施設などを環境施設として認めてほしいとの要望を踏まえ、生産活動に直接的に関係しない環境施設は、地方公共団体が自らの地域の特性に応じて判断できるよう配慮すべきとの指摘を行った。この指摘を踏まえ、「雨水浸透施設」、「一般の利用に供されていない屋内運動施設及び教養文化施設」並びに「地方自治体が工場の周辺の地域の生活環境の保持に寄与することが特に認められると判断するもの」について新たに「環境施設」として認める措置が講じられている。

また、「集合地特例を適用する緑地の範囲」について、住宅との遮断性の無い緑地についても集合地特例を適用する緑地としてほしいとの要望については、地域の周辺生活環境との調和に資すること、敷地外における緑地などについても恒久性が担保されること、

地域における緑地などの整備の前進につながることで、緑地等の整備又は管理に要する費用の一部を事業者が原則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ことが考えられる旨、提言を行った。本提言については、「集合地特例における緑地」を認定するにあたっては、地方公共団体の判断により「地域の周辺生活環境との調和に資すること、敷地外における緑地などについても恒久性が担保されること、地域における緑地などの整備の前進につながることで、緑地等の整備又は管理に要する費用の一部を事業者が原則負担していること」といった要件を満たすよう配慮するよう、運用例規の改正が実施されている。

また、「環境施設以外の施設と重複している緑地」について、配管下の緑地や屋上緑地を工場立地法上の緑地として認めてほしいとの要望については、配管下の緑地、屋上緑地（但し屋上緑地は緑地面積率の1/4を上限とする）を緑地として認めることが考えられる旨指摘を行った。本件についても、配管下の緑地、屋上・壁面緑地について工場立地法上の緑地（但し、屋上・壁面緑地については、緑地面積率の1/4が算入上限）として認める措置が講じられている。

緑地・環境施設の各面積率

平成16年小委員会報告書においては、「地域準則による緑地及び環境施設の面積率の幅」について、都道府県等が積極的に地域準則を導入するよう、選択の幅を広げ、上下5%

から10%とすべきであるとの提言を行った。この点については、平成16年3月に準則改正を行い、地域に応じて10%から30%の範囲において緑地面積率を設定できる措置が講じられている。

また、「地域準則の対象地域の拡大の要否」については、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があるため、住居系地域と同様に準工業地域をプラス10%の対象地域とするのは適当ではなく、自治体での合意が形成されればプラスマイナス5%の地域準則とすることを検討すべきであるとの指摘を行った。本件についても、従前、「準工業地域」はプラス5%の対象地域であったところ、プラスマイナス5%とする措置が講じられている。

生産施設規制に係る業種区分の見直し

平成16年小委員会報告書においては、「生産施設規制に係る業種区分」について、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、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と指摘したところである。これについては、平成16年3月に準則改正を行い、業種ごとの生産施設面積率区分見直し措置が講じられている。

(2) 企業立地促進法の制定と市町村準則制度の導入

緑地面積規制水準の設定権限を市町村にも認めるべきであるとの要望を踏まえ、昨年3月以降、当小委員会において検討を行った。この結果、企業立地促進法において、市町村が条例により当該区域内の緑地等環境施設面積率を以下の範囲で独自に設定することを可能とする措置が講じられた。

	甲種区域	乙種区域	丙種区域
	住居の用に併せて工業の用に供されている区域	主として工業等の用に供されている区域	専ら工業等の一般住民の日常生活の用以外の用に供されている区域
環境施設	20%～25%	15%～25%	1%～15%
うち緑地	15%～20%	10%～20%	1%～10%

(3) 風力発電施設の扱い

風力発電施設を工場立地法特定工場届出の対象から除外してほしいとの要望を踏まえ、今般、当小委員会において検討を行った。この結果、風力発電施設については、引き続き工場立地法特定工場届出の対象としつつ、設置地域など一定の要件を満たす場合には、都道府県知事等の裁量により工場立地法第4条に基づく「工場立地に関する準則」を弾力的に適用する措置が講じられた。

2. 工場立地法の見直しに関する要望

以上のように、これまでも工場立地法に関する制度見直しに対する要望に対しては、逐次、対応措置が講じられてきている。しかしながら、自治体や業界団体等から、更なる制度見直しを求める要望が寄せられている。

(1) 制度見直しに関する要望

工場立地法については、平成16年小委員会報告書において、生産施設面積規制の撤廃等を含めた抜本的な見直しを行うべき旨指摘を行っているが、構造改革特区提案等¹においては、敷地外緑地・環境施設を緑地・環境施設面積に算入可能としてほしいとの要望が寄せられている。

また、本年6月22日に閣議決定された「規制改革推進のための3か年計画」において、「工場立地法における生産施設面積率基準、緑地の定義の範囲等について、制度改善の検討を行い、早期に結論を得ることを目指す」とされている。

さらに、本小委員会における審議においても、緑地については工場敷地内に確保するという視点から、より広域的な視点で整備を図ることが必要であること²、企業はセキュリティの都合上、工場構内への立ち入りをオープンにすることは困難なことから市民開放型の運動施設については敷地外の施設についても環境施設として認めるべき³、食品工場は衛生上の観点から虫が集まる緑地を工場敷地内に置くことは支障がある⁴等の指摘があった。

(2) 事業者及び地方自治体へのアンケート調査結果

また、本年1月には、事業者及び地方自治体に対して、工場立地法に関するアンケート調査を実施した。特定工場の設置事業者に対して行った「工場立地法に関する事業者アンケート調査」結果によれば、「生産施設面積規制又は緑地等環境施設面積規制がネックとなって新增設や建て替えを断念した」と回答した事業者は全体の16%に上り、このうち約3割の事業者が「増産等の事業計画自体の断念又は海外工場への転出を図った」と回答している。【資料編P1 図表1、図表2】

また、「既存工場の隣接地に拡張可能な用地を確保できるか」との質問に対しては、全体の66%の事業者が「確保できない」と回答しており、既存工場が建て替え等に際して

¹ 第6次(H16.10)、第9次(H18.6)、第10次(H18.12)の兵庫県による提案では、「各工場の敷地面積の取り方について、一区画内の土地に加え、「飛び緑地」についても工場敷地面積に算入する。」とし、いわゆる敷地外緑地を認めたいとする旨の要望が行われている。

² 明治大学農学部 奥水教授(第9回工場立地法検討小委員会(H19.4))

³ 川崎市経済局産業政策部産業誘致課(第8回工場立地法検討小委員会(H19.3))

⁴ 川崎市経済局産業政策部産業誘致課(第8回工場立地法検討小委員会(H19.3))

現在の生産力を保ちつつ工場立地法の面積規制を充足することが困難な実態が示されている。【資料編P 1 図表3】

また、同時期に実施した「工場立地法に関する地方自治体アンケート調査」結果によれば、都道府県及び政令指定都市のうち、「生産施設面積規制を維持すべき」と回答した団体はわずか9%に留まっており、約6割の団体が建築基準法の建蔽率規制に一本化すべきと回答している。緑地面積規制については58%の団体が、環境施設面積規制については77%の団体が、現在の規制を廃止又は緩和すべきと回答している。

【資料編P 1、2 図表4～図表6】

3. 今後の工場立地法のあり方

(1) 工場立地法見直しの基本的方向性

上記の生産施設面積規制の廃止や敷地外緑地に関する要望への対応以前の問題として、工場立地法制定以降の状況変化を踏まえて、工場立地法のあり方について検討を行うことが必要である。本小委員会の審議においても、工場立地法の立法の趣旨には、大都市から地方へ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工場立地法も廃止すべきではないか、工場立地法の緑地面積規制の導入によって相当程度の効果をあげていることから役割を終えており廃止すべき、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であり、少なくともP R T R法のように企業から報告を求め公表するといった制度とすべきといった指摘が行われている。

以上のような廃止論とは別に、工場立地法の役割を見直した上で制度設計を行うべきという指摘もなされた。具体的には、緑についての新しいニーズを取り入れるべき、S O_x、N O_xといった従来の環境負荷物質にのみ着目するのではなく、新たにC O₂などのグローバルな環境問題に係る排出物質を基準として生産施設面積規制を考えるべき、国際競争力の観点から必要な緑地の範囲等について見直すべき等の指摘がなされている。これらの議論については、以下のような考え方も存在する。

(ア) 工場制限3法としての位置づけ

工場立地法は、工場等制限法及び工業再配置促進法と並んで、工場制限3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、工場立地法は結果的に大都市から地方への移転促進効果を有していた側面は否定できないものの、法目的は周辺住環境との調和等に置かれている。したがって、工場等制限法及び工業再配置促進法が廃止されたことをもって、直ちに法律の役割を終えたと判断することは適切ではない。

(イ) 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あげているとの評価を行っている。また、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、一定の効果があると評価している。このため、既に一定の効果을あげていることから、役割を終えたとして廃止すべきであるとの指摘がある。また、企業から工場の緑地面積について国に報告を求め、これを公表することによって、周辺住民やマーケットの評価を通じて、自主的な対応が期待できるとの意見がある。

こうした意見に対しては、逆に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指摘もある。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。

(ウ) 工場立地法の役割見直し

都市計画的な観点から緑地の整備を行うことや地球温暖化対策を進めていくことは、いずれも重要な課題である。これらの課題への対応を工場立地法の目的として取り込んでいく際には、工業立地の問題に限らず、都市計画政策あるいは地球温暖化政策の全体像の中で、しかるべき位置づけを与えることが必要である。これらの課題は、工場立地法検討小委員会の守備範囲を逸脱していることから、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。

以上のように、工場立地法については、法律の存廃や果たすべき役割について様々な意見がみられる。本小委員会においては、生産施設面積規制については、環境規制体系の整備や技術の進展による公害防止効果等を慎重に見極めた上で、撤廃することが適当であるとの考え方で意見の集約が図られているが、工場立地法自体の廃止や役割の見直しについては、現時点で特定の考え方に意見が収束したとは言いがたい。緑地や環境施設に関する規制の必要性や、報告・公表制度導入の適否、さらに工場立地法の必要性については、今後更に議論を深めていくことが必要である。

(2) 当面見直しを行うべき措置

今後、現行緑地規制を維持することの是非、緑地整備状況に係る報告義務を課す制度へ移行することの是非等について、引き続き検討を進めていく必要があるが、当面、構造改革特区提案等で求められている事項については、速やかに対応することが適当である。

工場敷地外に整備された緑地・環境施設の扱い

まず、工場敷地外の緑地・環境施設については、現在、特定工場の設置等に係る届出を受けた地方自治体が、工場敷地隣接地等「工場等の周辺の区域」内にある敷地外緑地及び敷地外環境施設によって実質的に緑地面積率等の規制値を充足していると判断する場合には、これを勘案して、工場敷地内緑地等が規制値に満たない場合であっても勧告を行わないことができるものとされている。

しかしながら、「工場等の周辺の区域」外にある敷地外緑地又は敷地外環境施設であっても、工場周辺の地域の住環境との調和という観点からみて、工場等の周辺の区域内にある敷地外緑地等又は工場敷地内にある緑地等と同等の効果が期待できる場合もあると考え

られる。特に、昭和48年改正法の施行以前に設置された特定工場の一部においては、現在も緑地等面積規制値を下回るレベルの緑地等を保有するにとどまっており、他方で、生産施設の老朽化が進んでいる。こうした工場が増改築を行い生産施設を更新するとともに、工場敷地外に相当程度の緑地等を整備することは、現状と比べて周辺の地域的生活環境の向上に貢献するものと考えられる。

このため、現に立地している特定工場が生産施設の増改築を行う場合については、当該工場が工場立地法に係る事務を司る地方自治体に対して申し出を行い、申し出を受けた地方自治体が「工場等の周辺の区域」外の緑地又は環境施設についても考慮する仕組みとすることが適当である。この際、どの程度の範囲の緑地又は環境施設まで認めるか等について、地方自治体は、あらかじめガイドラインや判断基準を作成し、当該敷地外緑地等が工場の周辺地域の住環境の保持に効果をもたらすものであるかどうかを判断できるような体制としておくことが適当である。

十分な緑視量を持つ工場の扱い

工場周辺住環境との調和という観点からすると、工場敷地の周辺部に整備された緑地によって工場周辺の住環境から視覚的に当該工場が遮断されている状態は、周辺住環境との調和が保たれ、周辺地域的生活環境が保持されている状態のひとつであると見ることができ。特に、昭和48年改正法の施行以前に設置された特定工場の一部においては、現在も緑地等面積規制値を下回るレベルの緑地等を保有するに留まっている。こうした工場が増改築等に際して工場周辺の住環境からの十分な緑視量を確保することは、上記の場合と同様に、現行よりも周辺の地域的生活環境の向上に資するものと考えられる。

このため、現に立地している特定工場が生産施設の増改築を行う場合に、当該工場が工場周辺の複数地点の住環境を視点とした工場施設の立面図を提出し、一定基準以上の緑視量（緑視率）が確認できる場合には、実質的に工場立地法の規制を満たしているとみなす運用とすることが適当である。この際、どの程度の緑視率が確保されていれば工場周辺住環境との調和が保たれていると判断しうるか等、地方自治体の判断の一助とするため、国は、あらかじめガイドラインや判断基準を示しておくことが適当である。

【緑視率確認方法のイメージ】



(注) 立面図を用いて算定した緑視率が一定基準を超えている場合には、十分な緑視率が確保されているものと判断する。

$$\text{緑視率} = \frac{\text{立面図中の緑の面積}}{\text{主要な建物等の外縁を囲んだ枠内の面積}}$$

生産施設面積率

生産施設面積率については、平成9年及び16年に見直しを行っている。具体的には、各業種における環境負荷物質（SO_x、NO_x、ばいじん、COD、BOD、SSの6種類）の生産施設面積一単位当たりの排出量から算出される低減率（環境負荷排出量低減率）に応じた見直しを実施している。前回の見直しから3年が経過し、更に環境負荷排出量が低減している業種も存在すると考えられることから、改めて生産施設面積率の見直しを行うことが適切である。

なお、今般の見直し作業については、過去2回の見直しに対して、以下のような点について改善を図るべきである。まず第一に、過去2回の見直し作業においては、環境負荷排出量低減率の大きかった業種についても、10%、15%、20%、30%、及び40%の5段階に分けられた生産施設面積率区分の中で、一段階に限った移動（緩和）しか認めていない。一段階に限定することに合理性が見られないことから、環境負荷排出量低減率の大きさに応じた生産施設面積率とすることが適当である。

第二に、現行の生産施設面積率区分においては、全業種を10～40%の5段階区分に

位置づけている。企業にとっては、土地の有効活用を図ることは国際競争力の観点からも非常に重要な課題であることに鑑みれば、より実態に則した生産施設面積率を設定することが適切である。このため、現在10%刻みとなっている区分について5%刻みとすること、及び現行40%が上限となっている生産施設面積率区分の引き上げについて検討すべきである。

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

委員長 和田 正武 帝京大学教授

委員 太田 慶一 堺市産業振興局長

大西 隆 東京大学教授

塩崎 保美 住友化学株式会社レスポンシブルケア室環境安全部長

下村 彰男 東京大学教授

土屋 徳之 新日本石油精製(株)社会環境安全部社会環境推進グループチーフスタッフ

半田 真理子 財団法人都市緑化技術開発機構理事

前田 博 財団法人日本緑化センター常務理事

森 雄一 神奈川県商工労働部企業誘致室長

(敬称略、順不同)

〔オブザーバー〕

総務省消防庁防災課長

財務省理財局総務課たばこ・塩事業室長

国税庁課税部酒税課長

厚生労働省医政局経済課長

農林水産省総合食料局食品産業企画課食品環境対策室長

国土交通省総合政策局環境政策課長

環境省総合環境政策局環境影響評価課長

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

第1回小委員会 平成18年3月1日(水)

- ・自治体の要望を踏まえた当面の準則改正について(1)

第2回小委員会 平成18年3月7日(火)

- ・自治体の要望を踏まえた当面の準則改正について(2)

第3回小委員会 平成18年9月29日(金)

- ・工場立地準則の改正に係る市町村提案制度について
- ・工場立地法のあり方に関する検討について

第4回小委員会 平成18年11月6日(月)

- ・市町村レベルで適用する緑地面積率等に係る市町村提案制度について
- ・今後の工場立地法のあり方に関する主な論点について

第5回小委員会 平成18年11月29日(水)

- ・産業構造審議会地域経済産業分科会における「戦略的な企業立地促進を支援するための新たな法的枠組みについて」に関する検討について
- ・緑地面積率等についての一段の緩和適用を可能とする区域の設定に関する検討について
- ・風力発電施設の工場立地法の適用除外化に関する要望について

第6回小委員会 平成18年12月13日(水)

- ・市町村での緑地等の面積率の設定を可能とする新たな制度の考え方について

第7回小委員会 平成19年3月1日(木)

- ・今後の工場立地法のあり方に関する関係者ヒアリング(太陽光発電協会)

第8回小委員会 平成19年3月13日(火)

- ・今後の工場立地法のあり方に関する関係者ヒアリング
(石油化学工業協会、川崎市経済局産業政策部産業誘致課)

第9回小委員会 平成19年4月13日(金)

- ・今後の工場立地法のあり方に関する関係者ヒアリング
(明治大学農学部 輿水教授、(株)日本総合研究所 足達上席主任研究員)
- ・工場立地法準則等告示案について

第10回小委員会 平成19年5月30日(水)

- ・今後の工場立地法のあり方に関する関係者ヒアリング
(横浜市環境創造局環境活動推進部、(財)日本立地センター)
- ・工場立地法準則等告示案のパブリックコメントの結果について

第11回小委員会 平成19年7月11日(水)

- ・環境規制法の変遷について
- ・自治体・企業に対するアンケート調査結果について
- ・工場立地法見直しの論点整理について
- ・風力発電施設の工場立地法上の取り扱いについて

第12回小委員会 平成19年8月28日(火)

- ・緑地面積規制及び環境施設面積規制のあり方について(1)
- ・風力発電施設の工場立地法上の取り扱いについて

第13回小委員会 平成19年9月28日(金)

- ・緑地面積規制及び環境施設面積規制のあり方について(2)
- ・生産施設面積率の緩和について

第14回小委員会 平成19年10月31日(水)

- ・工場立地法検討小委員会報告書(案)について

パブリックコメント募集 平成19年11月 日() ~平成19年12月 日()

- ・「工場立地法の課題と今後のあり方について(案)」に対するパブリックコメント募集

第15回小委員会 平成19年12月 日()

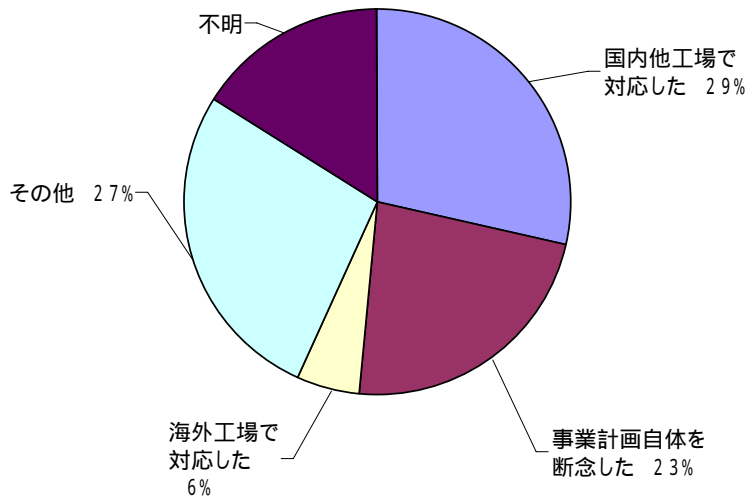
- ・工場立地法検討小委員会報告書(案)について

【別添】資料編

図表1 工場立地法の規制により工場の新増設を断念した経験の有無(事業者アンケート)

ある	ない	わからない
199	825	192
16%	68%	16%

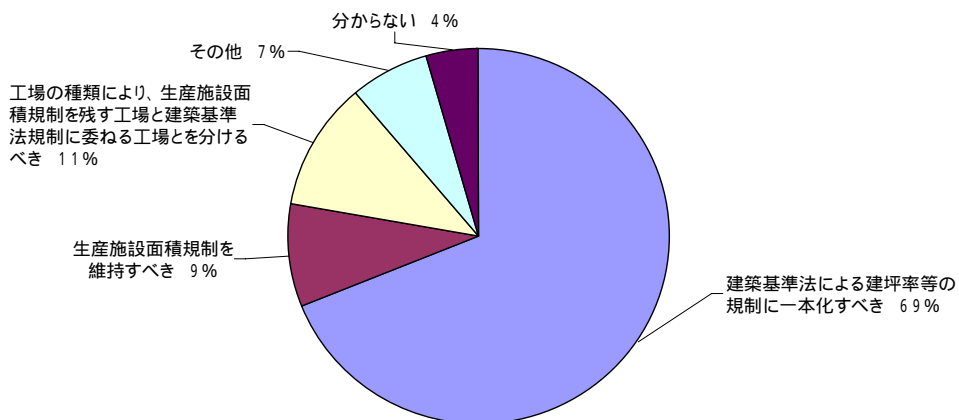
図表2 工場の新増設等を断念した後の対応(事業者アンケート)



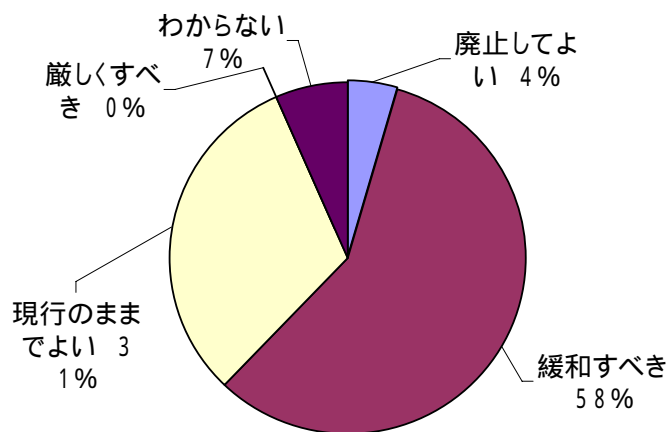
図表3 既存工場の隣接地に新増設のための用地は存在するか(事業者アンケート)

存在する	存在しない
334	821
29%	71%

図表4 生産施設面積規制の今後のあり方(都道府県・政令指定都市アンケート)



図表5 緑地面積規制の今後のあり方（都道府県・政令指定都市アンケート）



図表6 環境施設面積規制の今後のあり方（都道府県・政令指定都市アンケート）

