

改正企業立地促進法案における工場立地法の特例の取扱い（案）

1. 工場立地法における規制について

(1) 規制の概要

工場立地法は、工場立地が環境の保全を図りつつ適正に行われることをもっ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し、主に次の事項について規定している。

- ①工場適地、工場立地の動向及び工場立地に伴う公害の防止等に関する調査の実施
- ②工場立地に関する準則等の公表
- ③一定規模以上の工場の設置等に係る届出義務
- ④届出内容に関する勧告及び変更命令

このうち②は、製造業、電気・ガス・熱供給業者（水力、地熱及び太陽光発電所は除く。）の一定規模（敷地面積 9,000 m²又は建築面積 3,000 m²）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それぞれの敷地面積に対する割合並びに配置等に関する一定の規制を準則により規定するものである。

(2) 国準則及び地域準則

前述の準則は、周辺の生活環境との調和を保つ工場立地を実現するため、工場立地の準拠すべきルールを確立するものであり、「産業立地」についての第一義的責任を有する経済産業大臣が全国的な観点から「国準則」を定めている。一方で、工場立地法の保護法益が、工場等の周辺の生活環境を保持することであることに鑑み、「工場立地法に係る権限はより住民に近い行政機関が有することが望ましい」との考え方にに基づき、地方公共団体が国準則に代えて定めることができる「地域準則」についても規定している。

具体的には、生産施設面積の敷地面積に対する割合は、業種毎に環境負荷の影響が異なるものの、地域間で差が生じる性質のものではないことから、国準則のみによって定めている。一方、緑地面積及び環境施設面積の敷地面積に対する割合（以下「緑地面積率等」という。）は、国準則で全国一律の基準（表 1）を定めているが、工場等が立地する周辺の地域の生活環境との調和を保つ観点からみれば、緑地面積率等の必要性の程度が地域の実情に応じて異なると考えられることから、国が定める一定の範囲（「緑地面積率等に関する区域の区分ごとの基準（以下「区域区分基準」という。）」（表 2））内で、国準則に代えて適用すべき地域準則を条例（以下「地域準則条例」という。）で定めることを可能としている。

地域準則条例は、地方公共団体が、国準則によることとするよりも、適切であると認められる区域があるときは、国が定める区域区分基準の範囲内で、条例によって住民の合意を得たうえで地域の実情に応じて制定されることから、周辺の生活環境との調和を保つ工場立地の実現に寄与するものとされている。

地域準則条例の制定権限は、平成 9 年の工場立地法の一部改正法により、都道府県及び政令指定都市のみに付与されたところであるが、地方分権改革推進の観点から、平成 23 年に一般市にもその権限が付与され、現在は、町村区域においては都道府県、市区域においては市が権限を有している。

なお、町村区域においては、財源や人的リソースの観点で全ての町村で適正な事務の執行が可能か否かの懸念があったことから、これまでは権限が付与されてこなかったものであるが、第6次地方分権一括法により、平成29年4月1日以降は、都道府県から町村へ権限が移譲されることとなっている。

表1 国準則（全国一律の基準）

緑地の面積の敷地面積に対する割合	20%以上
環境施設（緑地を含む。以下同じ。）の面積の敷地面積に対する割合	25%以上

表2 緑地面積率等に関する区域の区分ごとの基準（地域準則が適用される範囲）

	第1種区域	第2種区域	第3種区域	第4種区域
緑地の面積の敷地面積に対する割合	20%超 30%以下	10%以上 25%以下	5%以上 20%未満	5%以上 25%以下
環境施設の面積の敷地面積に対する割合	25%超 35%以下	15%以上 30%以下	10%以上 25%未満	10%以上 30%以下

第1種区域：住居の用に併せて商業等の用に供されている区域

第2種区域：住居の用に併せて工業の用に供されている区域（準工業地域）

第3種区域：主として工業等の用に供されている区域（工業地域、工業専用地域）

第4種区域：第1種区域、第2種区域及び第3種区域以外の区域

2. 現行の企業立地促進法における工場立地法の特例について

(1) 企業立地促進法の概要

企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律（以下「企業立地促進法」という。）は、産業集積が地域経済の活性化に果たす役割の重要性に鑑み、企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化のために地方公共団体が行う主体的かつ計画的な取組を効果的に支援するための措置を講ずることにより、地域経済の自立的発展の基盤の強化を図り、もって国民経済の健全な発展に資することを目的としている。

国は、この法目的を達成するため、地域における産業集積の形成及び産業集積の活性化の促進に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めている。地方公共団体は、国が定める基本方針に基づき、都道府県及び市町村が共同して、産業の集積を図る区域（以下「集積区域」という。）、集積を図ろうとする産業の業種（以下「集積業種」という。）を定めた基本計画を作成し、国は基本方針に合致する基本計画について同意するものとなっている。

基本計画においては、集積区域内で地域の実態に即した形で産業活性化と緑地等の適切な確保による生活環境の保持の両立に向けた取組が行われることが期待されており、集中的に政策資源の投入を行うことで企業立地を特に促進させることが適当な区域（以下「企業立地重点促進区域」という。）を設定することが可能であり、当該区域について工場立地法の特例措置が設けられている。

なお、同意された基本計画を踏まえ、集積業種の事業者が、集積区域内で工場等の新增

設を実施する計画（「企業立地計画」）、または、集積区域内で生産性向上に資する事業の高度化を実施する計画（「事業高度化計画」）を作成し、都道府県の承認を得ることで、①課税の特例（現在は廃止）、②融資を受ける際の優遇等が受けられることとなっている。

（2）企業立地促進法での特例措置の趣旨及び特例の内容

工場立地法では、地域準則条例の制定権限が、町村域については都道府県に、市域については市に移譲されているところであるが、都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、市町村間で著しくバランスを欠くことのないよう準則を定めることが必要であるため、地域毎に設定の根拠が異なるような柔軟な区域を設定することは実質的に困難である。

一方、企業立地促進法の基本計画において企業立地重点促進区域を定めている場合には、国が定める基準（「緑地面積率等に関する同意企業立地重点促進区域における区域の区分ごとの基準」（表3））の範囲内で、市町村が、国準則及び地域準則に代えて適用すべき準則（以下「市町村準則」という。）を条例（以下「市町村準則条例」という。）で定めることを可能としている。これは、企業立地重点促進区域に限って特例措置が適用されるものであり、具体的な区域及び準則の設定にあたっては、より地域の実情を把握する基礎自治体である市町村が主体となることが適当という考え方にに基づき規定しているものである。

企業立地促進法を制定した当時は、都道府県及び政令指定都市のみが、工場立地法の地域準則の制定権限を有していたところであるが、前述のとおり都道府県は市町村間で柔軟な区域を設定して地域準則条例を制定することが困難であることから、市町村にその権限を特例として付与し、地域の実情に応じた緑地面積率等の設定を可能とする意義が大きかった。また、企業立地促進法の特例措置に基づく市町村準則においては、丙種区域においては緑地面積率等は1%以上であれば足りることとするなど、工場立地法に定められた地域準則よりも設定可能な緑地面積率等の基準の範囲を引き下げ、工場立地のコストを軽減することで企業立地の促進を図った。

他方、特例を措置しようとする市町村は、基本計画について①地域の商工業関係者等で組織する協議会での協議を経て都道府県と共同して作成し、②国の同意を受け、③その基本計画に基づく企業立地重点促進区域に限定し、④国が区域の区分ごとに定める基準の範囲内で、⑤条例で定めなければならないこととしている。

この結果、工場等の周辺環境の保全を図るという工場立地法の目的を保ちつつ、地域における産業集積の形成及び活性化を通じて、地域経済の自立的発展の基盤の強化を図るとした企業立地促進法の目的にも大きな役割を担ったものであったといえる。

なお、企業立地重点促進区域に立地する事業者であれば、企業立地促進法に定める企業立地計画等の承認を受ける必要はなく、また、地方公共団体が定める集積業種である必要もなく、工場立地法の特例が受けられることとしている。これは、①工場立地法の法目的を担保したうえで企業立地を促進するという観点では、集積業種に属する事業者に限定する理由がないこと、②緑地の設置や除去は容易に行えるものではなく、事業者の業種の転換及び入れ替わりが考えられることから、業種毎の規定は適当ではないという考え方に基づくものである。

表3 緑地面積率等に関する同意企業立地重点促進区域における区域の区分ごとの基準

	甲種区域	乙種区域	丙種区域
緑地の面積の敷地面積に対する割合	10%以上 20%未満	5%以上 20%未満	1%以上 10%未満
環境施設の面積の敷地面積に対する割合	15%以上 25%未満	10%以上 25%未満	1%以上 15%未満

甲種区域：住居の用に併せて工業の用に供されている区域（「区域区分基準」の第2種区域に相当する区域、都市計画法の用途地域の定めがある場合は準工業地域等）

乙種区域：主として工業等の用に供されている区域（「区域区分基準」の第3種区域に相当する区域、都市計画法の用途地域の定めがある場合は工業地域又は工業専用地域等）

丙種区域：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（乙種区域に相当する区域の内、一般住民の日常的な生活の用に供する建築物がない区域等）

（3）特例措置の評価

①実績

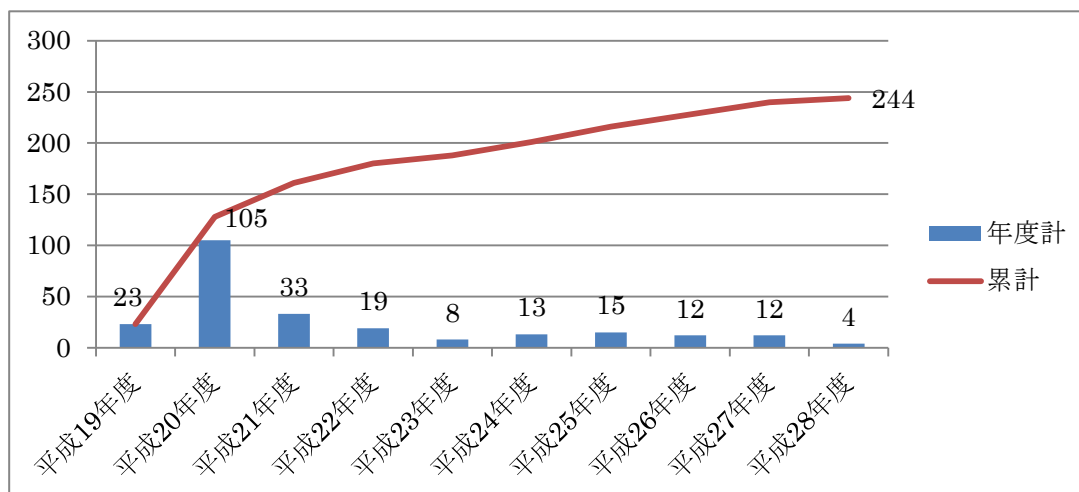
平成28年11月1日現在、企業立地促進法における基本計画については、191計画が策定されているが、このうち96計画（50.2%）が本特例措置を利用している。

企業立地促進法における工場立地法の特例の活用状況を確認するため、市町村準則条例の制定状況について、各都道府県へのアンケート調査を実施した。

○市町村別の市町村準則条例の制定件数

策定主体	件数
市	130
町	103
村	11
合計	244

○年度別の市町村準則条例の制定件数



○市町村準則条例の制定により企業立地が促進された事例

事例 1

ある自治体において、湾岸の工業団地等を適用区域とする市町村準則条例が制定された。適用区域は全て丙種区域となっており、緑地 3%以上、環境施設 3%以上という大幅な緩和を実施した結果、6 件の工場の新增設が行われた。

事例 2

ある自治体において、複数の工業地区等を適用区域とする市町村準則条例が制定された。区域の区分ごとにそれぞれ、

- ・甲種区域：緑地 15%以上、環境施設 20%以上。
- ・乙種区域：緑地 10%以上、環境施設 15%以上。
- ・丙種区域：緑地 5%以上、環境施設 7%以上。

という面積率を設定した結果、甲種区域 1 件、乙種区域 8 件、丙種区域 31 件の工場の新增設が行われた。

事例 3

企業立地重点促進区域に設定した工業団地において、市町村準則条例を制定し緑地面積率を大幅に緩和し 1%以上としたところ、A 社が工場を建設した。当該用地は都市計画区域内の用途区域が無指定の地域であり、工場立地法では、地域準則により最大限緑地面積率の緩和を行ったとしても 5%以上の緑地面積の確保が必要となるが、特例措置の活用より敷地内に大型車両の一時駐車スペースと従業員駐車場のための十分な面積を確保することができたため、生産性の向上と雇用の拡大につながっている。なお、当該企業の雇用者数は建設当初の 30 名程度の従業員が、平成 28 年 3 月 31 日現在では 88 名の体制となっている。

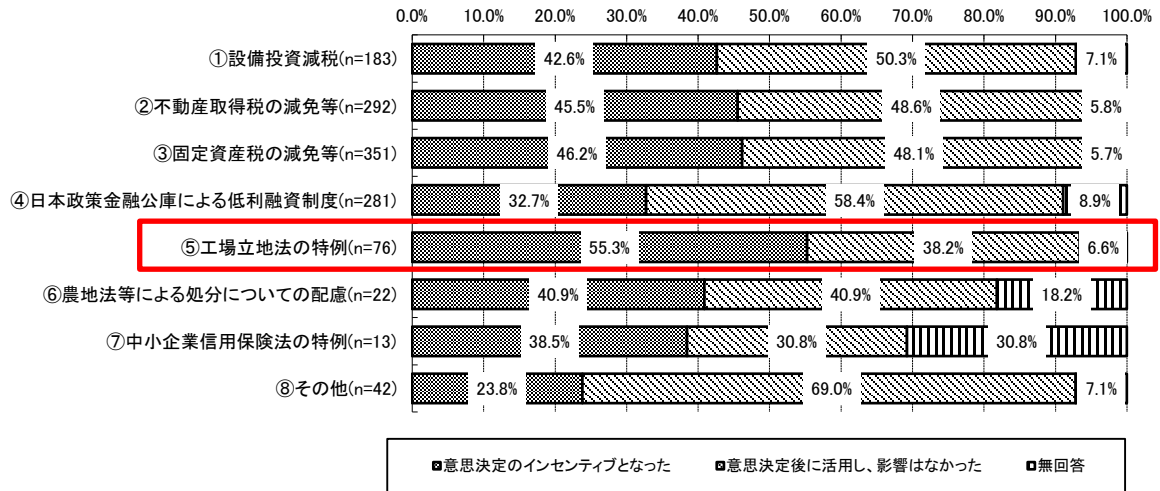
②評価

平成 28 年 1 月 1 日現在で、244 市町村が企業立地促進法に基づく市町村準則条例を制定しているが、地域準則条例を制定している地方公共団体は 1 都 8 県 212 市であることに鑑みると、市町村準則条例は地域準則条例と同等以上の水準で活用されており、企業立地促進法の特例によって市町村準則条例の制定を可能としたことによって、地域毎の緑地面積率等の設定が進んだと言える。

このように企業立地の際のコスト軽減が図られたことで、工場等の新增設が全国各地で促進され、平成 27 年度末現在で、市町村準則条例を制定している市町村において累計 964 件の企業立地計画が承認されるに至っている。

また、平成 26 年度に行った事業者へのアンケート調査において、企業立地促進法における各種の支援措置が工場の新增設・移転の意思決定に与えた影響を調べたところ、工場立地法の特例については「意思決定のインセンティブとなった」割合が 55.3%となっており、支援措置の中で最も高い割合となっており、工場立地法の特例の有無が意思決定へ大きく影響していたことが分かる。

企業立地に関する意思決定への影響度



3. 改正企業立地促進法案における工場立地法の特例措置について

(1) 現行法の施行状況と施行後の環境の変化

現行の企業立地促進法では、地方公共団体が集積区域及び集積業種を定めた基本計画を作成し、事業者の企業立地及び事業高度化を促進する支援措置を講ずることによって、地域における産業集積の形成及び活性化を図ってきたところであり、施行後9年間で、47都道府県で延べ384件の基本計画が作成され、企業立地計画3,577件、事業高度化計画2,055件の承認がなされるなど、全国各地で多くの事業が促進されてきたところである。

一方、リーマンショックや東日本大震災、円高の影響等もあり、地方公共団体が作成した基本計画の目標値である付加価値額増加率、製品出荷額等増加額、企業立地件数、新規雇用創出数の達成に至らなかった基本計画もあり、地域経済への波及効果が十分であったとはいえない状況にある。また、投資額の状況についても、製造業、非製造業ともに一部で持ち直しつつある地域があるが、全国的な投資額はリーマンショック前の水準には戻っておらず、地域経済の好循環につながっていない。

このような中、地域固有の強みである技術、観光資源、農水産品等を活用することにより、新たな収益機会を地域の内外に創出する事業が登場しつつある。その際、中心となる事業者を軸に、地域経済に裨益する波及効果の高い事業の創出を促すことが重要である。

(2) 改正法案の方向性

これまでの企業立地促進法の施行状況、施行後の環境変化、地域で生まれつつある新たな動きを踏まえ、地方公共団体が集積区域、集積業種を定め、これに該当する事業者を広く支援して産業集積の形成及び活性化を図るのではなく、地域固有の強みを活用した今後成長が期待される分野での新事業など、地域経済への波及効果の大きな事業（以下、「地域中核事業」という。）を促進することで、限られた政策資源による効率的な支援を実施するべきと考えられる。

その際、現行の企業立地促進法と同様、地方公共団体が行う主体的かつ計画的な取組を効果的に支援するための措置を講ずることにより、地域経済の自律的発展の基盤の強化を図るという観点から、国が地域中核事業の促進に関する基本方針を示したうえで、都道府県及び市町村が共同して地域における基本計画を作成し、これを踏まえ事業者が事業計画

を策定し都道府県の承認を受けることで様々な支援措置が受けられるという現行法の支援スキームを、改正法案においても維持すべきと考える。

(3) 改正法案における特例措置の必要性

現行法において措置されている工場立地法の特例は、①都道府県及び政令指定都市のみが有していた緑地面積率等に係る条例制定権限を市町村に付与したこと、②区域の区分ごとに、③工場立地法に定める地域準則の基準よりも緩和することができる旨を措置していたものである。①については、そもそも工場立地法上の地域準則条例の制定権限が市町村まで移譲されることに伴い、改正法案での同様の措置は不要である。

これまでの特例措置による効果に鑑みると、②及び③は事業者の積極的な事業促進に大きな効果を持っているといえる。

改正法案において支援の対象にしようとする地域中核事業では、地域固有の強みを活用した今後成長が期待される分野での新事業など、地域経済への波及効果の大きな事業として、工場等の新增設を伴う事業も想定される。緑地面積率等の緩和措置は事業者のインセンティブを高め、こうした事業の促進が期待できることから、現行法に引き続き本特例を措置する政策効果は大きい。

(4) 改正法案における特例措置の許容性及び特例の内容

改正法案において特例措置を設けるにあたって、工場立地法の本来の保護法益は十分に担保されなければならない。①地域の商工業関係者等で組織する協議会での協議を経て都道府県と共同して作成し、②国の同意を受け、③その基本計画に基づく特定の区域に限定し、④国が区域の区分ごとに定める基準の範囲内で、⑤条例で定めなければならないこととしている現行法の特例措置と同様の手続規定を定めるものとする。

また、現行法における緩和措置の水準で大きな効果が認められていることから、国が定める区域の区分ごとの基準の範囲についても、現行法の特例の内容（表3（再掲））を維持することとする。

さらに、法的安定性の観点から、現行法において特例措置が適用される区域が変更となる場合や廃止される場合には、立地する事業者にも適用される緑地面積率等が大幅に変化して混乱を来すことのないよう、市町村が合理的に必要と判断される範囲内で、所要の経過措置を定めることができるよう規定されているが、改正法案においても同様の規定を設け、法的安定性を確保すべきである。

なお、第6次地方分権一括法により、工場立地法の改正がなされたため、平成29年4月1日以降は都道府県が有する事務処理権限が全ての町村に移譲されることから、改正法案においては、事務処理権限に関する特例を措置する必要はない。

表3 緑地面積率等に関する同意企業立地重点促進区域についての区分ごとの基準(再掲)

	甲種区域	乙種区域	丙種区域
緑地の面積の敷地面積に対する割合	10%以上 20%未満	5%以上 20%未満	1%以上 10%未満
環境施設の面積の敷地面積に対する割合	15%以上 25%未満	10%以上 25%未満	1%以上 15%未満