

# **産業構造審議会 地域経済産業分科会 報告書**

―産業用地の確保促進等を通じた国内投資・立地拡大に向けて―

令和8年1月

# 目次

はじめに	1
1. 本報告書の背景と現状認識	1
(1) 国内投資に関する動向	1
(2) 産業立地に関する動向	2
① 産業用地の動向	2
② 産業団地の動向	2
③ 立地ニーズの変化に応じた動向	3
2. 産業立地に関わる制度・政策動向	4
(1) 地域未来投資促進法	4
(2) 工場立地法	4
(3) 工業用水道事業法	5
(4) GX 産業立地に関する動向	6
(5) 産業クラスター形成に関する動向	6
3. 検討の方向性	7
(1) 産業用地の確保促進	7
① 既存工場の拡張	7
② 空き産業用地の活用	10
③ 工場遊休地の活用	11
④ 新規産業用地の造成	12
(i) 産業団地造成ノウハウや資金の不足	12
(ii) 官民連携の促進に向けた課題	13
(iii) 土地利用調整にかかる課題	14
(2) 産業集積の形成に向けたインフラの整備等	14
おわりに	15

## はじめに

産業構造審議会 地域経済産業分科会は、令和 7 年 6 月から 12 月の間の半年をかけて、地方創生の取組を踏まえた地域経済産業政策の方向性、特に、国内投資・立地拡大に向けた産業用地の確保に関する課題を中心に議論を行った。

経済産業省では、産業用地確保の促進に向けて、関係法令の改正も視野に検討を進めることとされており、本報告書は、分科会での議論を踏まえ、今後講ずべき措置に関して、提言をとりまとめるものである。

## 1. 本報告書の背景と現状認識

### (1) 国内投資に関する動向

我が国における国内投資は、平成 22 年以降、新型コロナウイルス感染症の影響がみられた期間を除き、継続的に拡大傾向にある。これまでの日本経済は、長引くデフレなどを背景として、事業者が足下の利益の確保のために、国内投資などを抑制するコストカット型の経済となっていた。高付加価値創出型の経済への移行を通じ、賃上げと投資が牽引する成長型経済の実現を目指すためには、積極的な国内投資が必要であり、そのためには立地の拡大が極めて重要である。

国内設備投資の目標については、令和 7 年 1 月に開催された国内投資拡大のための官民連携フォーラムにおいて、(一社)日本経済団体連合会が民間設備投資額「2030 年度 135 兆円、2040 年度 200 兆円」という目標を表明したことを受け、政府も呼応して官民一体で実現に向け取り組む旨を表明した。これを踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針 2025<sup>1</sup>」においても、「2030 年度 135 兆円、2040 年度 200 兆円という目標の実現に向け、官民一体で国内投資を加速する」こととされている。

我が国の投資を取り巻く環境を考える上で、経済政策の不確実性の高まりは、設備投資や新規事業開発といった事業者の経営判断に影響を及ぼすおそれがある。世界の経済政策の不確実性指数は、国内・国家間の格差拡大、デジタルによる富の偏在、自国中心主義による分断、大国による一方的措置の多用、ロシアのウクライナ侵略による西側先進国と権威主義国家の分断等に加え、足下の米国の動きによって、新型コロナウイルス感染症の影響がみられた令和 2 年以来の最高水準に達しつつある。

---

<sup>1</sup> 令和 7 年 6 月 13 日閣議決定。

一方で、平成 29 年頃以降、日本の経済政策の不確実性指数は、他国と比較すれば相対的に安定した状況が続いている。実際に、足下の動向では、我が国では平成 24 年以降、海外生産拠点重視の傾向から国内生産拠点重視の方向性にシフトしており、通信用ケーブル光ファイバ製品や複写機、半導体製造装置等の一部の品目において、国内生産が増加傾向にある。

## (2) 産業立地に関する動向

### ① 産業用地の動向

工場立地件数・面積の推移は、平成元年をピークに、現在は件数・面積ともに、ピーク時の 3 分の 1 から 4 分の 1 程度となっており、ここ 5 年間では、件数は 800 件から 900 件程度、面積は 1,300ha 前後<sup>2</sup>で推移している。また、工場立地の 1 件当たりの平均立地面積の推移は、平成 16 年から令和 4 年にかけて 1 件当たり 1.0ha から 1.6ha の範囲で推移している。

日本全国に分譲可能な産業団地を含む産業用地について、近年新たに造成されているものは、造成から比較的短期間のうちに分譲されており、全体として空き産業用地の面積は減少傾向にある。一方で、長期間にわたり活用が進んでいない産業団地を含む産業用地も存在している<sup>3</sup>。

### ② 産業団地の動向

地方公共団体等が関連産業を集合的に立地させる目的から産業用地を造成・分譲する産業団地<sup>4</sup>は、一般的に、交通アクセスが良い場所に造成され、電力や工業用水等の産業インフラが予め整備される。事業者が自前で立地の適地を選定し、用地確保の交渉や様々な行政手続、各種インフラ整備を行うことには相応のコストと時間を要することに加え、近年の建設業界での人手不足に伴う建設工期の長期化等により、投資決定から操業開始までのリードタイムを短くできる産業団地のニーズは根強い。加えて、工

<sup>2</sup> 経済産業省「2024 年（1 月～12 月）工場立地動向調査の結果について」（令和 7 年 5 月）。なお、立地面積は、令和 5 年は 1,500ha 程度、令和 6 年は 2,000ha 程度となっており、1 件当たりの平均立地面積も令和 5 年は 1.9ha/件、令和 6 年は 2.3ha/件となっていることに留意。

<sup>3</sup> 例えば、平成 28 年度から令和 6 年度までに分譲された産業用地が、平成 28 年度時点での分譲可能な産業用地面積に占める割合について、造成年度別に整理すると、平成 13 年度以前に造成：約 15%が分譲、平成 14 年度から 18 年度までに造成：約 55%が分譲、平成 19 年度から 23 年度までに造成：約 77%が分譲、平成 24 年度から 28 年度までに造成：約 73%が分譲（（一財）日本立地センター「産業用地ガイド」に基づく当年ごとの面積（地方公共団体・開発公社・民間ディベロッパーが事業主体となっている全国の造成済・造成中の工業団地、流通団地、研究団地、業務団地等及び集合工場）を集計し算出。）

<sup>4</sup> 「産業団地」の法的な定義は存在しないが、「工業団地」は、工場立地法において、「製造業等に係る 2 以上の工場又は事業場の用に供するための敷地及びこれに隣接し、緑地、道路その他の施設の用に供するための敷地として計画的に取得され、又は造成される一団の土地」と定義されている。ここでは、製造業等に用途を限定せず、産業用途に広く活用される用地を指すものとして「産業用地」という用語を用いている。

場のスプロール化を防ぎ、道路や送電線、工業用水といった様々なインフラの効率的な形成活用を図る観点からも有効である。さらに、産業団地への集積立地は、産業集積の形成に寄与するだけでなく、事業者の生産性を高めることにもつながり、国全体として質の高い経済成長に寄与することが期待される<sup>5</sup>。

一方で、経済産業省が令和5年8月から9月において実施したアンケート調査によれば、新規の産業団地の開発が行われない場合、道府県及び政令市の約8割が、分譲可能な産業団地は5年以内に枯渇が見込まれると回答した。さらに、同アンケート調査において、立地ニーズに応えられる産業団地を確保できていないと回答した42道府県における分譲可能な産業団地を含む産業用地の面積は、この10年で半減している状況にある<sup>6</sup>。

### ③ 立地ニーズの変化に応じた動向

事業者の立地に関するニーズには、交通アクセスの良さ、電力や工業用水といったインフラの整備状況が重要であるとともに、企業活動における協業先、取引先等との近接性が事業者の成長性に直結することから、サプライチェーン事業者同士の集積が重視される傾向にある。さらに、食品加工業は市場への近接性、輸送用機械は関連事業者との近接性といったように、業種によってもその傾向が異なる。中小企業・小規模企業においては、資金や従業員数の制約から既存工場の隣接地での拠点新設が現実的な選択肢となる<sup>7</sup>。

我が国の産業構造が変容し、地域経済を支える業種構成も大きく変わっていく中で、事業者の立地ニーズも、例えば臨海地ではなく内陸地を求める業種のウェイトが増すなど、従来の産業構造を前提とした産業用地の立地条件とは異なる場所に新たな産業用地の確保が必要となるような状況も生まれており、新たな立地ニーズとこれまでに整備されてきた既存産業用地との地域的なミスマッチが生じている可能性がある。

<sup>5</sup> 例えば、経済産業研究所「サプライチェーンを通じた波及効果：大規模工場進出が地元サプライヤー企業に与える影響」（令和7年9月）は、サプライヤーと大規模工場までの距離が短いほど、サプライヤーの全要素生産性の向上がみられることを報告している。

<sup>6</sup> （一財）日本立地センター「産業用地ガイド」に基づく当年ごとの面積（地方公共団体・開発公社・民間ディベロッパーが事業主体となっている全国の造成済・造成中の工業団地、流通団地、研究団地、業務団地等及び集合工場）を集計し算出。

<sup>7</sup> 日本商工会議所「地域経済を牽引する中堅・中小企業における投資動向調査結果」（令和6年11月）は、中堅・中小企業の拠点新設場所の拠点別の傾向を示しており、全体として、既存の本社・工場と同一市町村、または同一都道府県に立地が集中する傾向を示している。

## 2. 産業立地に関わる制度・政策動向

### (1) 地域未来投資促進法

地域未来投資促進法は、地域の特性を生かして高い付加価値を創出し、地域の事業者に対する経済的効果を及ぼす事業（地域経済牽引事業）を促進することを目的とした法律である<sup>8</sup>。

国が定める基本方針に基づき、地方公共団体が基本計画を策定し、国の同意を求めることとされている。国が同意した基本計画に基づき、民間事業者等が地域経済牽引事業計画を策定し、都道府県が承認した場合には、金融・税制・予算・規制面での様々な措置の対象となる。

これまでに、基本計画は全国で 235 計画<sup>9</sup>が国の同意を受けており、地域特性を活用する分野として、製造業以外にも、観光、スポーツ、文化、まちづくりや農林水産といった、幅広い分野が基本計画の中で記載されている。地域経済牽引事業計画は、これまで 5,119 件<sup>10</sup>が承認を受けており、約 7 割が製造業、約 3 割が運輸業、宿泊業、農業など多様な分野の計画が策定されている。

政策措置の活用状況としては、まず、建物・機械等の導入に係る課税特例について、3,887 件<sup>11</sup>の事業が国の確認を受けている。加えて、一定の要件を満たす地域経済牽引事業について、財政力指数が低い地方公共団体が、条例により土地・建物等に係る固定資産税や不動産取得税の課税免除又は不均一課税措置を行った場合に、国では減収分を補填する措置を講じている。土地利用調整への配慮については、調整を見込む地域経済牽引事業計画が 95 件<sup>12</sup>存在し、工場立地時の緑地面積率等の見直しについては、196 市町村<sup>13</sup>で地域未来投資促進法に基づく条例が制定されている。

### (2) 工場立地法

工場立地法<sup>14</sup>は、工場立地が環境の保全を図りつつ適正に行われるよう、工場立地に関する調査の実施や、緑地に関する準則等を規定する法律である。

工場立地に関する調査の一つとして、工場立地の適正化を図るため、各地

<sup>8</sup> 地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律（平成 19 年法律第 40 号）（以下、「地域未来投資促進法」という。）。平成 29 年に前身となる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を抜本改正する形で公布。

<sup>9</sup> 令和 7 年 9 月末時点

<sup>10</sup> 令和 7 年 11 月末時点

<sup>11</sup> 令和 7 年 11 月末時点

<sup>12</sup> 基本計画において、「地域経済牽引事業の促進を図るための土地利用の調整に関する基本的な事項」を記載している市町村に対し、経済産業省が確認したもの。令和 7 年 5 月末時点

<sup>13</sup> 令和 6 年 4 月 1 日時点

<sup>14</sup> 工場立地法（昭和 34 年法律第 24 号）

域にどのような適地があり、その自然条件、立地条件がどのようなものかを調査する工場適地調査を実施している。この調査結果に基づいた工場立地調査簿は「METI 土地ナビ」を通じて一般に公開されている。

令和 7 年 6 月からは、(一財)日本立地センターにおいて、工場適地調査において収集・公表した工場適地に加え、工場適地の候補とした用地で従来は公表していなかったものについても、地方公共団体から同意を得た上で、事業者が求める立地条件とのマッチングを図る事業(産業用地マッチング事業)を開始している。

工場緑地については、工場敷地に対する面積割合について、準則で緑地面積率を 20% (緑地を含む環境施設は 25%) と定めているが、市区町村が条例により地域の実情に応じて用途区域に応じて一定の範囲で独自に面積率を定めることが可能である。さらに、地域未来投資促進法、総合特別区域法<sup>15</sup>、東日本大震災復興特別区域法<sup>16</sup>、国家戦略特別区域法<sup>17</sup>では、対象となる地域において、条例で独自に緑地面積率を定めることも可能である。

### (3) 工業用水道事業法

工業用水道事業法<sup>18</sup>は、工業用水道事業の運営を適正かつ合理的に行わせることで、工業用水の豊富低廉な供給を図り、工業の健全な発達に寄与することを目的とする法律である。工業用水道は、高度成長期に顕著となった地下水の汲み上げによる地盤沈下等を防止するための代替水供給手段として、また、均衡ある国土開発や工業の再配置等の一翼を担う重要な産業インフラとしてその整備が促進されており、全国で 146 の地方公共団体等の事業者によって、231 の事業<sup>19</sup>が運営されている。工業用水の需要は近年減少傾向であるところ、供給能力はほぼ横ばいで推移している。工業用水道施設の稼働率は、1970 年代をピークに減少し、足下では約 50%まで低下している。

工業用水道事業法では、工業<sup>20</sup>に対して、一般の需要に応じて給水区域における給水義務を負うこととされている。一方で、工業以外には工業用水道に余剰が生じている場合に暫定的に雑用水として供給可能である。

<sup>15</sup> 総合特別区域法(平成 23 年法律第 81 号)

<sup>16</sup> 東日本大震災復興特別区域法(平成 23 年法律第 122 号)

<sup>17</sup> 国家戦略特別区域法(平成 25 年法律第 107 号)

<sup>18</sup> 工業用水道事業法(昭和 33 年法律第 84 号)

<sup>19</sup> 令和 7 年 3 月末時点

<sup>20</sup> 法令上、工業の範囲は、製造業(物品の加工修理業を含む)、電気供給業、ガス供給業、熱供給業とされている。

#### （４）GX 産業立地に関する動向

GX 産業立地は、産業資源であるコンビナート等や地域に偏在する脱炭素電源等を核に、GX 型の産業集積や、電力・通信インフラの一体整備であるワット・ビット連携の実現を目指す取組である。令和 7 年 8 月には、地域を選定し、国家戦略特区とも連携しつつ、支援と規制・制度改革を一体的に措置する「GX 戦略地域」制度が創設された。

具体的には、①コンビナート等の地域の資産を有効活用し、GX 型の産業クラスターを形成する取組、②電力・通信インフラを踏まえてデータセンター集積地を形成する取組、③地域に遍在する脱炭素電源を活用した産業団地の整備を後押しする取組で構成されている。

令和 7 年 8 月から 10 月までに地方公共団体及び事業者からの提案募集が実施され、合計 199 件の提案があった。こうした提案も踏まえつつ、制度を更に具体化した上で、令和 7 年 12 月に地域選定の公募が開始された。地域選定に当たっては外部有識者による厳正な審査を経て、「世界で勝てる拠点」を選定することとされている。

#### （５）産業クラスター形成に関する動向

令和 7 年 10 月に行われた総理大臣所信表明演説において、「地域の強みや技術を活かしながら、世界をリードする成長分野のクラスターを全国各地に形成していくため、大胆な投資促進策とインフラ整備を一体的に講じていく」方針が示された。令和 7 年 12 月に開催された第 1 回地域未来戦略本部では、総理大臣より、「関係大臣が連携して、前向きな地域クラスター計画を有する地方公共団体との間で、複数の地方公共団体をまたがるインフラ整備の加速も含む、地域の産業クラスター計画が効果的なものとなるよう政府が行うべき施策についての協議を早急に開始」するよう指示<sup>21</sup>が行われており、これまでの取組への評価<sup>22</sup>も踏まえつつ、対応を進めていく必要がある。

<sup>21</sup> 第 1 回地域未来戦略本部（令和 7 年 12 月 4 日）における総理大臣発言。

<sup>22</sup> 平成 13 年度から 21 年度にかけて推進された産業クラスター計画については、現在の九州地方の半導体産業やバイオ産業集積に連なる計画があった一方で、経済産業省 第 12 回産業構造審議会地域経済産業分科会（平成 28 年 11 月）では集積業種等の差別化や出口戦略の不十分さ等が課題として挙げられている。



### 3. 検討の方向性

これまでに示した国内投資や産業用地確保をめぐる現状認識、現行の地域未来投資促進法をはじめとする産業立地関連法制などの動きも踏まえつつ、今後の国内投資拡大に向けた検討の方向性を示す。その際、政府の閣議決定文書において示されている<sup>23</sup>ように、「国内投資のボトルネックである産業用地の確保」を中心に議論を行う。

#### (1) 産業用地の確保促進

投資を実現するためには様々な生産要素や関連インフラの整備が必要となるが、とりわけ産業用地は、その確保が難しければ立地そのものが成り立たないことから、投資判断に直結する重要な産業インフラといえる。すなわち、投資計画が存在しても条件の合致する産業用地がタイムリーに確保できなければ、事業者はその投資計画の断念又は縮小・変更<sup>24</sup>を余儀なくされる可能性がある。

一方で、都市計画や農業上の土地利用や、環境・生態系との調和を図る観点からは、既存の産業用地の最大限の活用<sup>25</sup>を促しながら、新たな産業用地の造成に向けた後押しを進めていく必要がある。

以下では、産業用地の確保手段ごとに現状の課題を整理した上で、解決に向けた方向性を示しており、これに沿って必要な措置を講ずることを提言する。

#### ① 既存工場の拡張

事業者の工場・事業所投資は、1.(2)③のとおり既存拠点の近傍への立地が志向される。生産拡大の局面では、既存の生産拠点等の機能を拡張し、用地内の駐車場等のスペースも活用し、拡張や建替を実施するケースもみられる。

足下では、国内設備投資の拡大に応じて、工場の拡張投資も増加傾向にある。実際に、工場立地法に基づく製造業等の工場<sup>26</sup>では、平成29年度から令和5年度までの年平均において、敷地面積の変更の届出件数の

<sup>23</sup> 「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画 2025 年改訂版」(令和7年6月13日閣議決定)

<sup>24</sup> 投資先が国外に変更されるなど、立地競争はグローバルに行われることに留意する必要がある。

<sup>25</sup> 耕作放棄地や廃校、商店街などの活用も検討すべきという意見もあった。また、産業用地は産業インフラや雇用リソースが充実しているため、老朽化したコンビナートのインフラ基盤のリノベーション等を行うことが重要であるという意見もあった。

<sup>26</sup> 敷地面積が 9,000 m<sup>2</sup>以上または建築面積 3,000 m<sup>2</sup>以上のもの。

うち、面積の増加を行った割合が約 64%であり、同期間の届出面積は平均で毎年 262ha ずつ増加<sup>27</sup>するなど、工場の拡張投資の傾向がみられる。

既存の工場敷地内で拡張や建替を実施する場合には、工場立地法に基づく緑地面積率に関する規制に直面するケースも存在する。例えば、令和 7 年 7 月に経済産業省が実施した工場投資に活用できる設備投資補助金の交付先事業者に対するアンケート調査では、緑地面積率が課題となっているという意見も挙げられている。

こうした状況もあり、工場立地法等に基づく地域準則条例を制定し、緑地面積率の引下げを実施している市区町村は毎年増加しており、令和 6 年 4 月 1 日時点で 732 の市区町村が条例を制定<sup>28</sup>し、緑地面積率を緩和している。一方で、前述のアンケート調査において規制が課題となり工場での生産拡大に影響があったと回答した 50 社のうち、33 社の立地地方公共団体は条例を設定していないと回答している。その 33 社のうち 12 社は地方公共団体に対して条例制定の要望を行っているものの、制定までには至っていない、という回答を行っており、また、地方公共団体からも、地域固有の事情に配慮した制度設計を求める声が上がっている。

実際に工場立地法に基づく地域準則条例で設定した緑地面積率をみると、下限の 5 % まで引下げを行う区域を設定した地方公共団体は 406 市町村であり、地域準則条例を制定した地方公共団体全体の 7 割を超えている。なお、国が一律で準則で定める緑地面積率（20%）より高い緑地面積率を設定した区域を設けることも可能としており、実際に 20% 超の緑地面積率となる区域を設定した市町村も計 32 存在<sup>29</sup>している。

工場立地法により緑地の整備割合は増加しており、法施行当時の工場立地法の対象となる工場の緑地面積率は平均 5.8%であったが、平成 21 年には平均 15.8%まで上昇している<sup>30</sup>。加えて、全国の地方公共団体に寄せられた公害苦情の件数は、昭和 48 年当時で年 86,777 件あり、そのうち製造業が占める割合は 43.2%（37,467 件）であったのに対し、平成 21 年度には 9.6%（81,632 件中 7,800 件）と低くなっている<sup>31</sup>。平成 23 年の工場立地法検討小委員会報告書では、減少の背景として、環境関連

<sup>27</sup> 経済産業省 第 26 回産業構造審議会地域経済産業分科会（令和 7 年 10 月）

<sup>28</sup> 工場立地法、地域未来投資促進法、総合特別区域法、東日本大震災復興特別区域法、国家戦略特別区域法のいずれかに基づき、市区町村が独自の緑地面積率等を設定する際には、条例を制定する必要がある。

<sup>29</sup> 令和 6 年 4 月 1 日時点

<sup>30</sup> 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「規制改革要望等への対応の方向性について」（平成 23 年 7 月）（以下、「平成 23 年の工場立地法検討小委員会報告書」という。）

<sup>31</sup> 総務省公害等調整委員会「平成 21 年度公害苦情調査」（平成 22 年 11 月）

法制<sup>32</sup>の充実、環境技術の発展、企業の実組の進展等に加え、工場立地法に基づく規制も寄与してきた、と評価している。

このように、工場立地法の制定当初との状況と比べて、個別の環境規制の導入や、公害防止技術の進歩により工場そのもののあり様に変化していることに加え、緑地を利用した環境教育、緑地の多様な機能を活かした防災等の取組など、新たな形で周辺地域との調和を図る、質の高い緑地整備の取組が始まっている。これらを質と量の双方から客観的に評価し、産業用地の確保と生活・地域環境の向上を両立する制度を目指すべきである。

加えて、制度の理解醸成に向けた周知をしっかりと行うとともに、工場立地法において例外的に認められる工場の外に緑地を整備する敷地外緑地の活用<sup>33</sup>や、1つの工場の中だけではなく地域全体の環境を守ること、敷地内での再エネ利用や廃棄物のエネルギー利用などに導くといった環境貢献を求めることなどにも留意する必要がある<sup>34</sup>。

これまでの工場立地法検討小委員会における緑地規制の見直しに向けた提言等も受けて、国家戦略特区など地域を限定した累次の措置が取られてきたところ、工場立地法そのものにおいてこれらの効果・課題や、事業者や業種・業態による差異<sup>35</sup>、工業地域や農村地域といった地域ごとの状況及び緑地の意義等も考慮すべき時期にきており、工場立地法の法目的を踏まえて周辺の生活環境との調和を前提に、より柔軟な対応を検討する必要がある。

あわせて、現行の地域未来投資促進法において運用されている重点促進区域内に設定した区域内に立地し<sup>36</sup>同法に基づき承認された事業を実施する工場について、地域の期待や住民の声の反映が可能となるよう、市区町村が条例で独自に定めた緑地面積率等を特例的に適用することを可能とすることが考えられる。こうした措置については、緑地の質の高度化等、生活環境の保持について配慮する取組を行う工場を対象とすることが妥当であり、今後、具体的な制度設計を図ることが求められる。

<sup>32</sup> 環境基本法（平成5年法律第91号）や土壌汚染対策法（平成14年法律第53号）等がある。

<sup>33</sup> 敷地外緑地は、工場敷地内の緑地整備が難しい場合、地方公共団体が個別の事情を審査し認められる措置。

<sup>34</sup> また、若者の雇用に当たって重要な福利厚生施設や職場環境への投資支援や、そうした施設を拡張する際の緑地規制の見直しを求める意見もあった。

<sup>35</sup> 例えば、食品製造業のように、緑地の維持により相対的に害虫発生リスクが高まり、衛生管理の観点で課題が発生していることを指摘する意見もあった。

<sup>36</sup> 工場立地法の特例措置を実施しようとする区域である、工場立地特例対象区域に限る。

## ② 空き産業用地の活用

1. (2) ①で示したとおり分譲可能な産業用地は減少傾向にあるが、その内訳をみると、近年新たに造成された産業用地は比較的短期間のうちに分譲されている一方で、長期間にわたり活用が進んでいない産業用地も存在しており、こうした用地の活用促進が課題となっている。産業用地の活用が進まない原因の一つとして、財政力が高い地方公共団体では充実した誘致活動を行うことができる一方、財政力が低い地方公共団体においては、十分な誘致活動を実施できていないことも要因として考えられる。

過去 20 年程度の市町村の財政力指数の推移を見ると、財政力指数の低い市町村が増加傾向にある中で、地方への投資を促進するためには、こうした市町村の誘致活動を後押しし、事業者の投資を促すことが必要である。これにより、地方公共団体の税源涵養が図られることで地方住民の生活環境が向上するなど、地域の活性化にも繋がるといった地域経済における投資と成長の好循環の基盤の形成に寄与する。現行の地域未来投資促進法では、地域経済牽引事業に対し、財政力指数の低い市町村が固定資産税の減免を行った際の一部減収補填措置を講じているが、一定の条件を付した上でこのような措置を拡充することが必要である。

とりわけ、地方の空き産業用地においては、近年大規模災害や安全保障の観点から地方分散が進められているデータセンターの誘致も考えられる。データセンターは稼働に大量の電力を消費するが故に、サーバーの発熱を抑えるための水需要の増加が見込まれる<sup>37</sup>ため、データセンターの誘致に当たっては、冷却水の低廉かつ安定的な供給は重要となる。

2. (3) で述べたとおり、工業用水の需要が近年減少する一方で、エネルギー効率の改善にも取り組みつつ、コストや安定性、地盤沈下等の環境負荷の低減といった点で工業用水の利用は有効な手段の一つである。

こうした状況や工業用水道政策小委員会での審議の結果を踏まえ、データセンターの立地判断に重要な冷却水の安定確保に向けて、立地地方公共団体が認めるデータセンターに対し、給水義務のある形で工業用水の供給を行うことを可能とする必要がある<sup>38</sup>。あわせて、データセンターの立地に当たっては、電力・通信インフラの整備の効率性を踏まえたデ

<sup>37</sup> データセンターに設置されるサーバー機器は、放置すると熱暴走し、稼働停止や故障に陥るおそれがあるため、絶えず冷却が必要になる。近年急速に普及が進む生成 AI 等の活用を念頭に置く AI データセンターにおいては、特に処理能力が高く、消費電力や発熱量も従来に比べ格段に大きいサーバーが必要とされている。そのため、近年では、従来主流とされてきた空冷と比して冷却能力が高いとされる水冷の普及が進んでおり、今後さらなる水需要の増加が見込まれる。

<sup>38</sup> ただし、水・電力等インフラの確保と開発を、遅滞なくバランスよく行う必要があることに留意する必要を指摘する意見もあった。

ータセンターの集積やそれを核とした産業クラスターの形成を目指す GX 戦略地域制度との連携が重要である。

### ③ 工場遊休地の活用

既存の産業用地の活用という観点からは、操業が停止されているなど何らかの理由により有効に活用されていない工場遊休地や跡地の活用も不可欠である。しかしながら、過去に工場としての利用があった土地については、土壤汚染の可能性が一定程度ある中、こうした土地を活用するに当たっては、保有地の汚染が公知になることによるレピュテーションリスクや、土壤汚染対策に要する費用が調査段階まで確定せず、事前の予見性が低いといった課題が存在している<sup>39</sup>。結果として、こうした土地が市場で流通せず、実態把握もされづらい状況となっている。

現在、環境省中央環境審議会において、内陸部・臨海部ともに、引き続き工場等として利用する場合に、健康リスクを踏まえて状況に応じ土地の所有者等に求めるべき調査等の見直しが検討されている。特に、臨海部の土地に対しては、一般の居住者による地下水の飲用等に伴う健康リスクが低いという特徴に応じた見直しが検討されている。こうした検討によって、業者の予見可能性の向上を通じ、操業を停止した産業用地の有効利用が進むことが期待される。

他国においては、汚染除去費用の汚染者負担を原則としつつも、様々な工夫により、工場遊休地の利活用を積極的に進めている例も存在する<sup>40</sup>。一般的には、工場遊休地の活用は土地の大規模性と引き換えに、一定の事業リスクを伴うものであるところ、その有効な土地利用を促す観点から、設備投資補助金において、工場跡地を活用する場合の土壤汚染対策費も対象経費となり得ることを明確化することも有効である。このほか、2.（2）に記載した産業用地マッチング事業において、工場適地である工場遊休地に関する情報を対象に含めることも有効である。

このような活用ポテンシャルがある土地の活用を土地利用者等に促していく前提として、工場遊休地や跡地に関する情報を、地方公共団体と連携し、国として一元的に集約していくには、工場立地法に基づく工場適地調査における、工場遊休地に関する情報把握の強化について検討する必要がある。その上で、未活用の遊休地に関する情報は、設備投資補

<sup>39</sup> 特に中小企業では負担感が大きく、公的な汚染対策への支援や、実際に環境問題が顕在化した際の支援、リスク負担や補償に関する取り決めなどを考える必要があるという意見もあった。

<sup>40</sup> 例えばドイツでは、旧製鉄所の跡地の活用と併せて住宅を近接地で開発しており、周辺住民との調整を実施しつつ、人材確保の観点からも地域全体の魅力確保が重要であるという意見もあった。また、米国では土壤汚染対策に係る多様な支援策が講じられており、参考にすべきという意見もあった。

助金に関する重点的な広報などにワンストップで活用していくことも必要である。加えて、過去の用地活用判断や手法、課題と解決策やシミュレーションについて AI を活用して分析するなど、地方公共団体が候補選択、実行に移すための相談が可能な専門家プールのような体制や、目的に応じた産業団地の候補選択を支援する仕組み等を国が構築する必要がある。

3. (1) ②及び③を検討するに当たり、これまで特定の基幹産業に特化して発展してきたような地域では、新たな産業用途への転換は容易ではない。地域の産業構造はどうあるべきかを俯瞰した上で、都市計画への落とし込みや計画的なインフラの再整備を図る必要がある。

#### ④ 新規産業用地の造成

上記①から③に示した既存の産業用地の活用促進を進めていくと同時に、業種特性や産業構造の変化を踏まえれば、産業用地整備に関する事業計画の枠組みを設け、新たな産業用地の造成に向けた後押しをすることも必要である。

造成の主要な主体である地方公共団体の実情を踏まえ、産業団地の造成促進に向けては、大まかに (i) 産業団地造成ノウハウや資金の不足、(ii) 官民連携の促進に向けた課題、(iii) 土地利用調整にかかる課題に整理される。

##### (i) 産業団地造成ノウハウや資金の不足

かつては地方公共団体を中心に産業団地が積極的に造成されていたが、バブル経済の崩壊以降は、新規の産業団地造成に抑制的であった地方公共団体も多い。産業団地などの公共用地等の取得・造成等を目的として地方公共団体が設立する土地開発公社の数は、ピーク時の平成 11 年に比べ 3 割台まで減少しており<sup>41</sup>、経済産業省が令和 5 年 8 月から 9 月において地方公共団体に向けて実施したアンケートでは、産業用地を造成する専門的な団体・機関<sup>42</sup>が無いと回答した地方公共団体は約 7 割であった。

産業団地の整備は、業種特有の事情を踏まえた整備が必要であることに留意する必要があるが、地方公共団体の職員が参考にできるようなモデルやマニュアルも必要であり、経済産業省において産業用地整備の進め方や事例等を整理して公開した「自治体担当者のための産業

<sup>41</sup> 総務省「令和 5 年度土地開発公社事業実績調査結果概要」（令和 7 年 2 月）

<sup>42</sup> 地方公共団体の企業部局や土地開発公社等。

用地整備ガイドブック」のようなガイダンスの一層の充実が求められる。

多くの地方公共団体において産業用地整備ノウハウの不足が認識される中、地方公共団体等による新たな産業団地造成を促すためには地方公共団体等が自ら産業団地の整備を行えるようなノウハウを補完する必要性があり、そのための伴走支援業務を（独）中小企業基盤整備機構などの機関が実施する必要がある。

あわせて、3.（1）②のとおり、以前の状況と比べても市町村の財政力は全体として低下傾向にあり、また足下の金利が上昇傾向にある状況において、地方公共団体等が産業団地造成を行うための資金は、市中借入によってのみでは、金利負担をはじめとした借入制約により十分な調達が行えず、結果として必要な産業団地が適正な規模で迅速に供給されない可能性がある。こうした資金供給を補完するべく、地方公共団体等への融資を（独）中小企業基盤整備機構といった公的機関を通じて実施する必要がある。

また、産業団地の造成のみならず、道路や調整池等の関連インフラの整備も必要となることから、こうした整備に対して重点的な資金措置を行う事業について、産業用地整備に関する制度改革も踏まえて連携を進める必要がある。

## （ii）官民連携の促進に向けた課題

地方公共団体が産業用地整備を行う場合のノウハウ面・資金面での課題を解決するためのアプローチとして、一部の地方公共団体においては民間開発事業者と連携するケースもみられる。

しかしながら、こうした事例を全国に展開するに当たっては、様々な課題が存在する。例えば、土地の取得の際に、現行制度では、産業用地整備を行う地方公共団体に対して地権者が土地等を譲渡する場合に税制措置が講じられている。一方で、地権者が地方公共団体と連携した民間開発事業者に土地等を譲渡した場合には、このような税制措置が存在していない。

このため、産業用地整備に関する事業計画の枠組みの範囲内で、このようなケースに対し、土地譲渡所得に係る税制措置を講ずる必要がある。

産業団地の整備に当たっては、その事業計画の範囲が、長期間土地利用が行われていない山林等に及ぶこともある。こうしたケースでは、所有者不明土地について所有者の特定に難航することも多い。所

有者不明土地の相続人探索等を支援する制度である長期相続登記等未了土地解消事業<sup>43</sup>の対象の更なる明確化を行う必要がある。

### (iii) 土地利用調整にかかる課題

現行の地域未来投資促進法は、承認された地域経済牽引事業の用に供する施設の整備が円滑に行われるよう、土地利用調整に関する配慮措置が講じられており、立地する事業者が決まっている場合にその適用を受けることが可能である。一方で、産業集積の戦略的な形成には、関連サプライチェーンを含めてタイムリーな投資決定及びその実施が求められる。事業者の投資スケジュールのスピード感を考慮すると、立地事業者が決まる前の段階から地方公共団体等が団地造成に着手できることが望ましく、柔軟な土地利用調整のニーズは高い。関係省庁と連携しつつ、地方公共団体のまちづくりの方針と調和のとれた形での対応を行う必要がある。

上記（i）から（iii）に挙げた課題については、前述のとおり、産業用地整備に関する事業計画の枠組みを設けて対応する必要があるが、その際には、それぞれの措置の性質に応じて、措置の許容性を考慮した事業計画の要件設定や事業規律に関する規定を適切に設定する必要がある<sup>44</sup>。あわせて、整備を行った産業団地が、地域に波及効果を生み出す事業に供されることを適切に担保する仕組みについても検討する必要がある。

## (2) 産業集積の形成に向けたインフラの整備等

地域に波及効果を及ぼす投資が行われている地域では、タイムリーかつ持続可能な産業インフラの確保・整備や、周辺の道路を含めた生活環境・インフラの整備、商業集積エリアの活性化、急増する人材需要に対応した人材の育成・確保が課題となっている場合も多い。大規模な投資を一過的なものとし、周囲のサプライチェーンを含めた産業集積を伴うものとして定着させ、地域に受け入れられるものとするためには、投資による影響を包括的に評価し、大胆な投資促進策とインフラ整備を一体的に講ずること

<sup>43</sup> 登記官が、公共事業等の実施主体からの求めに応じて法定相続人を探索し、その結果を長期相続登記等未了土地へ登記するとともに、法定相続人情報を登記所へ備え付けることにより、事業実施主体が公共事業等の遂行に活用することができるようにする法務省の事業。

<sup>44</sup> なお、産業団地の造成に当たっては、郊外に大型商業施設が進出することにより、中心市街地が空洞化した事例もあり、広域的な目で適正な立地を行うことにも留意する必要性を指摘する意見もあった。また、山間部から海に流れる栄養分が減少し漁業に影響が出るため、山間部を切り崩して産業団地を造成することを控えることを求める意見もあった。



や、投資と一体での人材の育成・確保促進策についても、地方公共団体のまちづくりの方針やコミットメントを踏まえつつ検討する必要がある<sup>45</sup>。その際、国が主導して、産業クラスターを設計することで地域一体のエコシステムの形成につなげ、競争力のある分野について、新たな産業を創出していくことが求められることに鑑みれば、2.（5）で示した地域未来戦略本部に関する動向は、こうした考え方と軌を一にするものである。

産業集積地に限らず周辺地域の中堅・中小企業の新たなビジネス展開も総合的に後押ししていくことが重要であり、その担い手となる経営人材の確保についても、都市部と地方の待遇差の解消等を含め政策的に後押しするべきである。一方、大規模な投資による波及効果が及ばない地域も存在することから、地域が主導する形で、地場産業や地域の企業の振興を図るアプローチも重要になる。

人口減少に直面する地方において投資を実現するためには担い手の確保が不可欠であり、雇用の確保が見通せないことを理由に投資を断念するケースもみられる。こうした事態は全国の様々な地域で今後とも起こり得るところ、本分科会の下に設けた地域生活維持政策小委員会での議論も踏まえながら、地域の生活を支えるエッセンシャルサービス供給事業者の事業継続性の確保に向け、民間活力を取り入れながら、採算性向上の取組を支援する必要がある。

## おわりに

本報告書は、経済産業省を中心に、上記に示した方向性に沿って、関係省庁の協力の下で、関係法令の改正に向けた検討を進めることを提言する。政策の検討・措置の実行に当たっては、目標設定を明確にし、これに至るマイルストーンを設け、政府全体として示された地域ごとの産業クラスターの戦略的な形成やGX 産業立地に向けた政策と連動し、その実現に寄与するよう進めていくことが期待される。

地域への大規模な投資は、住宅、医療、介護など経済に様々な影響を及ぼす。人材の定着と立地の持続性は表裏一体ともいえ、地域の生活を支える社会インフラそのものであるエッセンシャルサービスの維持と、産業立地を両輪で進め

<sup>45</sup> 国土交通省が公表した『『社会的インパクト不動産』の実践ガイドンス』のような、一定の評価ができるフレームワークを作成することで投資的資金が入る機会が得られることを指摘する意見もあった。また、雇用の創出、人材の確保、地域間連携、地域の暮らし、GX、DX 等も含め、地域の実態に即した総合パッケージを示すよう指摘する意見もあり、地域未来戦略の枠組みでの検討について考慮すべきである。

ていく必要がある。こうした様々な効果を包括的に評価しながら、政策を前へと進めていくことを期待したい。

以上

産業構造審議会地域経済産業分科会 委員名簿

分科会長	浜口 伸明	神戸大学経済経営研究所 教授
委員	宇佐川 邦子	株式会社インディードリクルートパートナーズ リサーチセンター 上席主任研究員
	大井川 和彦	茨城県知事
	鎌倉 夏来	東京大学大学院総合文化研究科地域未来社会連携研究機構 准教授
	岸本 幸宏	地方独立行政法人神奈川県立産業技術総合研究所 副理事長
	北村 慎也	株式会社 QUICK データソリューション事業本部 シニアマネジャー
	工藤 七子	一般財団法人社会変革推進財団 常務理事
	新谷 真寿美	クニヒロ株式会社 代表取締役社長
	田口 裕久	尼崎信用金庫 常務理事執行役員
	中西 拓郎	一般社団法人ドット道東 代表理事
	長野 恭紘	大分県別府市長
	羽藤 英二	東京大学大学院工学系研究科 教授
	広井 良典	京都大学 名誉教授
	福田 映美	日本共創プラットフォーム マネージングディレクター
	藤井 さやか	筑波大学システム情報系 教授
	藤岡 実佐子	帝國製薬株式会社 代表取締役社長
	松井 洋一郎	株式会社まちづくり岡崎 代表取締役
	山下 真一	東京都商工会連合会 会長
	山田 雄一	公益財団法人日本交通公社 理事・観光研究部長
	横山 英子	サステイナブルエネルギー開発株式会社 代表取締役副社長
	和久田 恵子	富士商工会議所 副会頭

(敬称略・五十音順)