

近畿圏における工場等制限制度の 今後の在り方について

(報告案)

国土審議会近畿圏整備分科会
平成13年12月13日

- (1) 近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律(昭和39年法律第144号。以下「工場等制限法」という。)は、工場等制限区域について、大規模な工場、大学、高等専門学校その他人口の増大をもたらす原因となる施設の新設及び増設(以下「新增設」という。)を制限し、もって既成都市区域への産業及び人口の過度の集中を防止することを目的として、近畿圏整備法(昭和38年法律第129号)第15条に基づき昭和39年に制定され、その時々々の社会経済情勢に対応して累次の見直しを経て今日に至っている。
- (2) 工場等制限法については、法律制定から40年近く経った今日、製造業からサービス業へのシフト、産業のグローバル化等の産業構造の変化、少子化の進行等の社会経済情勢の著しい変化の中で、既成都市区域における産業及び人口の過度の集中を防止するという目的を達成する手段として、一定規模以上の工場や大学等の新增設を制限することの今日的意義を検討する必要が生じてきている。
- (3) このような背景の下、首都圏及び近畿圏の工業(場)等制限制度の今後の在り方について、平成13年10月19日に、近畿圏整備法第6条第1項及び首都圏整備法(昭和31年法律第83号)第18条第1項の規定に基づき、国土交通大臣より国土審議会に諮問がなされ、平成13年10月29日に、国土審議会運営規則第7条第1項の規定に基づき、国土審議会から本分科会及び首都圏整備分科会に付託された。
- (4) これを受けて、本分科会を平成13年11月2日より 回にわたって開催し、工場や大学立地の有識者及び近畿圏の地方公共団体からの御意見を踏まえて審議(参考参照)を重ねた結果、工場等制限制度は廃止することが適当であるとの結論に達したことから、ここに本報告をとりまとめたものである。

目 次

1. 近畿圏整備の枠組みと工場等制限制度	．．．．． P 1
2. 工場等制限法の制定及び見直しの経緯	．．．．． P 3
(1) 昭和30年代の社会経済情勢及び工場等制限法の制定の背景	
(2) 工場等制限制度の見直しの経緯	
3. 社会経済情勢の変化に伴う工場等制限制度の今後の在り方	
(1) 我が国における近年の社会経済情勢の変化	．．．．． P 4
(2) 既成都市区域における産業及び人口の動向	．．．．． P 6
(3) 工場等制限制度の今日的意義	．．．．． P 8

1. 近畿圏整備の枠組みと工場等制限制度

近畿圏整備法は、近畿圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、首都圏と並ぶわが国の経済、文化等の中心としてふさわしい近畿圏の建設とその秩序ある発展を図ることを目的としている。そのために、既成都市区域、近郊整備区域及び都市開発区域という3つの政策区域を定め、それぞれの政策区域の整備に関する事項を定めた近畿圏整備計画を策定している。

また、近畿圏整備計画を実施するに当たって、既成都市区域における産業及び人口の過度の集中を防止することに資する施策としては、大別して2種類のものがある。

第一は、既成都市区域の近郊で、当該既成都市区域の市街地の無秩序な拡大を防止し、計画的に市街地として整備するために指定する近郊整備区域や、既成都市区域への産業及び人口の集中傾向を緩和し、近畿圏内の産業及び人口の適正な配置を図るために指定する都市開発区域を整備することにより、当該地域に産業及び人口を吸着させようとする誘導施策である。

具体的には、現在、近畿圏整備計画に基づき着実な事業の実施を図るとともに、近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律(昭和39年法律第145号)に基づく工業団地造成事業の施行や地方税の不均一課税に伴う減収補填措置、首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律(昭和41年法律第114号)に基づく地方債の充当率や国庫補助率の嵩上げ、税制上の特別措置等により、近郊整備区域及び都市開発区域についてそれぞれ計画的に市街地や工業都市、住居都市等としてその整備が図られている。

第二は、既成都市区域における産業及び人口の過度の集中による大都市の弊害がより深刻化することを防止するため、既成都市区域の人口増大の主たる要因である施設に限定して、その新增設を直接的に制限する規制施策である。

具体的には、現在、工場等制限制度により、工場等制限区域において、工場や大学等の新增設が制限されているところである。

そして、これまで、これら2つの政策手段をそれぞれ実施することにより、近畿圏の建設及びその秩序ある発展が図られてきたところである。

我が国において首都圏と並び重要な役割を担う近畿圏を全体として発展させていくための圏域政策としては、地域の自立的発展と地域間の連携・交流を推進しつつ、産業及び人口の適正な配置等を図る誘導施策は引き続き実施していくことが必要であるが、社会経済情勢が著しく変化する中、工場や大学等の新增設を規制する工場等制限制度の在り方について検討する必要が生じてきており、その今日的意義を考察していくこととする。

2. 工場等制限法の制定及び見直しの経緯

(1) 昭和30年代の社会経済情勢及び工場等制限法の制定の背景

昭和30年代には、大阪市の人口は、昭和30年の約255万人から昭和40年の約316万人に増加(約61万人増)し、これに伴い、市街地の膨張発展、生活環境や交通状況の悪化等、東京都区部に匹敵する大都市問題が深刻化した。

このため、工場等制限法は、昭和34年に制定された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(昭和34年法律第17号。以下「工場等制限法」という。)の例に準じて、工場等制限区域において、当時人口増大の主たる要因であった工場及び大学等の新增設を制限することをもって、既成都市区域への産業及び人口の過度の集中を防止するために、近畿圏整備法第15条に基づき、昭和39年に制定された。

(2) 工場等制限制度の見直しの経緯

工場等制限法については、昭和39年の制定時において、既に施行されていた工業等制限法と同等の規制レベルにより制限が開始されたが、工業等制限法が、昭和47年に都市環境の整備及び改善の観点から制限強化が行われたのに対し、近畿圏では首都圏のような中小工場の増加による住工混在等の大都市問題が発生しなかったことから、特段の見直しは行われなかった。

しかし、近年における産業構造や教育のニーズの変化等の社会経済情勢に対応して、工業等制限法と同様、累次の制度緩和が行われ、平成10年には、制限の除外業種に弁当製造業、総菜製造業等を追加、容器包装廃棄物の再商品化を図る場合を許可基準に追加等を行い、平成11年には、大学院を制限施設から除外、東大阪市等の中小製造業集積地域の一定の工場の基準面積を1,500㎡に引き上げという大幅な見直しが行われた。

3. 社会経済情勢の変化に伴う工場等制限制度の今後の在り方

(1) 我が国における近年の社会経済情勢の変化

全国の製造業の動向

製造業からサービス業へ産業構造がシフト。

事業所数及び従業者数の産業別構成比(昭和35年 平成11年)

製造業 : 事業所数 15.5% 11.1%、従業者数 38.5% 21.3%
サービス業 : 事業所数 22.2% 26.7%、従業者数 12.9% 25.4%

工場立地件数(5年平均)はピーク時の4分の1以下の水準に大きく減少。単年で見ると、ピーク時の6分の1の水準に大きく減少。

工場立地件数

(年平均立地件数)

昭和43年～昭和47年：4,472件(第1次ピーク)

昭和63年～平成4年：3,488件(第2次ピーク)

平成10年～平成12年：1,091件

(単年ベース)

昭和44年：5,853件(ピーク)

平成12年：1,134件

(平成11年には974件と初めて1,000件を下回る)

製造業の海外生産比率は一貫して上昇。

製造業の海外生産比率(昭和60年 平成11年)

全体：3.0% 14.1%

うち、海外進出企業：8.7% 34.9%

全国の大学及び短期大学の動向

18歳人口は、少子化の急速な進行により大きく減少。

18歳人口

昭和41年：約249万人(第1次ピーク)

平成4年：約205万人(第2次ピーク)

平成12年：約151万人

平成21年：約120万人(予測)

大学及び短期大学への進学率の伸びは鈍化。

大学及び短期大学への進学率

昭和48年：29.89%

平成11年：49.03%

平成12年：49.01%

大学及び短期大学の入学者数も減少。

大学及び短期大学の入学者数

平成5年：約81万人(ピーク)

平成12年：約74万人

地方大学への進学機会の充実。過去10年間の大学新設の8割は地方圏。

大学数及び全国シェア(昭和35年 平成2年 平成12年)

(【 】内は過去10年間の増加数)

地方圏：106校(43.3%) 277校(54.6%) 389校(59.9%)【112校増】

大阪圏：48校(19.6%) 88校(17.4%) 104校(16.0%)【16校増】

東京圏：91校(37.1%) 142校(28.0%) 156校(24.0%)【14校増】

全国：245校 507校 649校【142校増】

地方圏：工場(業)等制限区域を含む6都府県を除く全国

大阪圏：大阪府、京都府、兵庫県

東京圏：東京都、神奈川県、埼玉県

以上のとおり、工場等制限法制定時とは異なり、近年では、我が国全体において、経済のソフト化、情報化、グローバル化等を背景に、製造業からサービス業へのシフト、海外への生産機能の移転等、産業構造が大きく変化している。

また、大学をめぐる状況についても、少子化の進行、大学・短期大学進学率の伸びの鈍化により、大学・短期大学の入学者数の減少が見込まれるとともに、地方圏における大学への進学機会が充実してきている。

(2) 既成都市区域における産業及び人口の動向

既成都市区域の人口の動向

近年、全国及び近畿圏全体の人口が増加する中、既成都市区域は減少。

人口の推移(昭和30年 昭和45年 平成12年)

既成都市区域 : 約 572万人 約 749万人 約 703万人
(177万人、30.9%増) (46万人減、6.1%減)

近 畿 圏 : 約 1,505万人 約 1,969万人 約 2,354万人
(464万人、30.8%増) (385万人、19.6%増)

全 国 : 約 9,008万人 約 10,467万人 約 12,692万人
(1,459万人、16.2%増) (2,225万人、21.3%増)

近畿圏：福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県

既成都市区域の製造業の動向

既成都市区域においても製造業からサービス業へ産業構造がシフト。

既成都市区域の事業所数及び従業者数の産業別構成比(昭和38年 平成11年)

製造業 : 事業所数 19.3% 13.3%、 従業者数 41.6% 18.6%
サービス業 : 事業所数 19.0% 24.2%、 従業者数 9.8% 25.4%

製造業事業所数及び従業者数は、40年代に比べ、それぞれ4割、5割の大幅な減少、全国シェアも低下。

既成都市区域の製造業事業所数及び全国シェア(昭和45年 平成11年)

約4.4万事業所 約2.8万事業所
(全国シェア10.8%) (全国シェア8.1%)

既成都市区域の製造業従業者数及び全国シェア(昭和45年 平成11年)

約113万人 約56万人
(全国シェア10.1%) (全国シェア6.0%)

既成都市区域の大学及び短期大学の動向

大学及び短期大学の学校数の全国シェアが低下。

既成都市区域の大学・短期大学数及び全国シェア(昭和35年 平成12年)

学 校 数 : 72校 77校(5校増)
全国シェア : 13.7% 6.3%(7.4ポイント低下)

大学及び短期大学の学生数の全国シェアも低下。

既成都市区域の大学・短期大学学生数及び全国シェア(昭和35年 平成12年)

学 生 数 : 11.1万人 24.2万人
全国シェア : 15.6% 7.9%

以上のとおり、既成都市区域の人口は、昭和45年以降減少傾向にある。また、製造業についても、全国的な社会経済情勢の変化に伴い、工場等制限区域においても製造業のウエイトが大きく低下している。大学等についても、地方圏における教育機会の充実を反映して、既成都市区域の大学及び短期大学の学生数及び学校数の全国シェアは低下している。

(3)工場等制限制度の今日的意義

(2)にみられるとおり、工場等制限制度は、これまで、他の近畿圏整備に係る施策等の推進の効果と相俟って、また、社会経済情勢の変化に対応した累次の見直しを通じ、既成都市区域への産業及び人口の過度の集中の防止という目的達成のため、その役割を果たしてきたと言える。

しかしながら、今日、製造業からサービス業へのシフト、製造業における海外生産比率の高まり等の産業構造の変化、少子化の進行等、社会経済情勢が工場等制限法制定時に比べて著しく変化した中、当時の人口増加の二要因であった工場及び大学等の新增設は、既成都市区域における産業及び人口の過度の集中の大きな要因とはなり得ない状況になっている。

したがって、現在では、産業及び人口の過度の集中を防止するという目的を達成するために、一定規模以上の工場及び大学等の新增設という社会経済活動を制限するという規制手段をとること自体の有効性・合理性が薄れてきている。

また、産業面において、新規産業の創出、国際競争力の強化、企業間の公平性の確保等の観点から、企業活動の自由度を高め、集積する既存の中小企業群が刺激し合うことにより個性的で多様な事業展開が可能となること、教育面においても、大学等の活動の自由度を高めることにより、社会人等を含めた多様な学びの場の提供、産学連携、新規産業・新技術の創出等、既成都市区域における都市機能の維持及び増進に寄与することが期待されている。

一方、都市環境の整備及び改善の観点からは、都市計画による用途地域の指定及びそれに対応した建築規制が実施されている。また、昭和40年代以降、厳しい規制を行う各種環境立法が制定されてきた。

さらに、平成4年の「環境と開発に関する国際連合会議(地球環境サミット)」において、「持続可能な発展」の必要性が世界的に合意され、「気候変動に関する国際連合枠組み条約」が締結されて温室効果ガス濃度の安定化を

図ることとされる等、あらゆる経済活動において環境負荷の軽減が国際的に喫緊の課題となっており、我が国においても環境問題はますます重要性を増すとともに、環境問題に対する国民意識も高まっている。

このような中、平成5年には環境基本法が制定され、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進することとし、加えて、地方公共団体においても独自の環境条例が次々に制定されてきているところである。

このように、環境対策については、国及び地方公共団体のそれぞれにおいて様々な制度が充実してきており、都市環境の整備及び改善の観点から、工場等制限区域の一定規模以上の工場及び大学等のみに限定して、その新增設の制限という規制手段を残す合理性は薄い。

工場等制限制度を廃止した場合の影響については、以下のとおり、制度を廃止した場合においても、既成都市区域において、産業及び人口の過度の集中につながるような工場及び大学等の新增設が発生することはないものと考えられる。

まず、工場立地に関しては、昭和58年以降、工業等制限制度が規制緩和に転換した後も、地方圏の工場立地シェアは、低下することなく9割を超える水準で推移している。また、近年、地方圏に立地している工場はその7割以上が同一圏内に本社がある地元の企業であり、かつ、地方圏の企業立地における地元本社企業の割合がわずかながら上昇傾向にある。また、立地地域の選定の要因として最も大きなものは、「用地の確保の容易さ」「地価」等であり、工場等制限制度の有無が立地動向を大きく左右しているとは考えにくい。更に、本社が近畿圏にある企業は、地方圏の企業に比べて9倍程度の高い割合で海外進出を志向しており、その傾向が今後ますます高まることが予想される。

実際、平成11年3月に行われた大幅な規制緩和により、過去2年間において、知事等の許可なく新增設できた工場31件(首都圏30件、近畿圏1件)については、新設5件、増設26件と増設が圧倒的に多く、新設5

件の中に地方圏からの新規立地はなかった。また、その意識調査の結果によると、制限制度の緩和がなければ不許可であったが、緩和により新增設自体が可能となったもの及び新增設規模の拡大ができたものが8件であり、緩和により許可手続きが不要となったものが15件(緩和前においては許可申請が必要)、地方圏への立地を考えていた工場はなかった(残りの8件の新增設理由不明。)。

ちなみに、の事例の一方で、現在においても工場等制限制度が適用されている地域の中小企業においては、例えば、設計・金型・鍍金・試作など企業間分業ネットワークによる都市型産業集積の中で、多品種少量生産の対応のために必要な部門の増設ができないことから集積内での工場間連携に支障が生ずるなど、工場等制限制度が生き残りをかけた新たな試みに対し、制約要因となるケースが存在している。

これらのことから考察すると、工場等制限制度を廃止したとしても工場等制限区域内の中小企業の生き残りをかけた既存事業の拡充や新規事業展開への設備投資の促進に寄与することはあっても、同区域の外から内への工場移転が大量に生ずることは考えにくい。

また、大学に関しては、地方圏全体における同一地方圏内進学率()が、昭和46年から平成12年までの間に16ポイント上昇しており、個別の地方圏における同一地方圏内進学率を見ても、約15から30ポイント程度上昇しており、地方における地元大学への進学傾向の高まりが顕著である。地方圏における大学の充実や、少子化という実態を踏まえると、工場等制限制度の廃止によりこの傾向が大きく変化することは考えにくい。

()同一地方圏内進学率：各地方圏の高校を卒業して大学に進学した者のうち、出身高校と同一圏にある大学に入学した者の割合。

以上の近年の社会経済情勢の変化や昨今の工場及び大学等の動向の具体的な分析にかんがみると、工場等制限制度は時代の役割を終えたものであり、廃止することが適当である。

国土審議会 近畿圏整備分科会 委員名簿

1. 関係地方公共団体の長

太田 房江 大阪府知事(近畿開発促進協議会会長)

2. 学識経験を有する者

青山 吉隆	京都大学大学院工学研究科教授
秋山 喜久	関西電力(株)代表取締役会長
石毛 直道	国立民族学博物館長
稲盛 和夫	京セラ(株)取締役名誉会長
紙野 桂人	大阪大学名誉教授
木内 啓介	西日本建設業保証(株)取締役社長
北浦 かほる	大阪市立大学生活科学部教授
篠崎 由紀子	(株)都市生活研究所代表取締役所長
新宮 康男	住友金属工業(株)名誉会長
高橋 叡子	大阪国際文化協会会長
田代 和	近畿日本鉄道(株)代表取締役会長
本間 正明	大阪大学大学院経済学研究科教授
三木 克彦	(財)道路開発振興センター理事長
室崎 益輝	神戸大学都市安全研究センター教授
領木 新一郎	大阪ガス(株)代表取締役会長

: 分科会長

: 分科会長代理