

# 工業等制限制度の今後の在り方について (素案)

国土審議会首都圏整備分科会  
平成 13 年 11 月 30 日

( 1 ) 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 3 4 年法律第 1 7 号。以下「工業等制限法」という。)は、工業等制限区域について、工場及び大学等の新設又は増設を制限し、もって首都圏の既成市街地における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、首都圏整備法(昭和 3 1 年法律第 8 3 号)第 2 7 条に基づき昭和 3 4 年に制定され、その時々  
の社会経済情勢に対応して累次の法律及び政令の改正を経て今日に至っている。

( 2 ) 工業等制限法については、法律制定から 4 0 年以上経った今日、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、既成市街地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意義を改めて問い直す必要が出てきている。

( 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 1 3 年 1 0 月 1 9 日に、首都圏整備法第 1 8 条第 1 項及び近畿圏整備法(昭和 3 8 年法律第 1 2 9 号)第 6 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 1 3 年 1 0 月 2 9 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近畿圏整備分科会に付託された。

## 目 次

### 1．工業等制限制度の制定の経緯及び位置付け

( 1 ) 首都圏整備の枠組み . . . . . P 1

( 2 ) 昭和 3 0 年代の社会経済情勢及び工業等制限法の制定 . . . P 2

2．工業等制限制度の見直しの経緯 . . . . . P 3

### 3．经济社会情勢の変化に伴う工業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 ) 既成市街地における産業及び人口の動向 . . . . . P 6

( 3 ) 工業等制限法の今日的意義 . . . . . P 8

## 1. 工業等制限制度の制定の経緯及び位置付け

### (1) 首都圏整備の枠組み

首都圏整備法は、首都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、わが国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都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、既成市街地、近郊整備地帯及び都市開発区域という三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首都圏整備計画を策定している。

また、首都圏整備計画を実施するに当たって、既成市街地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、大別して二種類のものがある。

第一は、既成市街地の近郊で、その無秩序な市街地化を防止し、計画的に市街地を整備するために指定する近郊整備地帯や、既成市街地への産業及び人口の集中傾向を緩和し、首都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、首都圏整備計画に基づき着実な事業の実施を図るとともに、首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律（昭和33年法律第98号）に基づく工業団地造成事業の施行及び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措置等の財政上の特別措置、税制上の特別措置等により、近郊整備地帯及び都市開発区域についてそれぞれ工業市街地や工業都市、住居都市等としてその整備が図られている。

第二は、既成市街地において産業及び人口が過度に集中している状況の下、それ以上の産業及び人口の流入により過度の集中状態が更に悪化し、大都市の弊害がより深刻化することを防止するため、既成市街地の人口増大の主たる要因となっている施設に的を絞って、その新增設を直接的に制限する緊急的かつ強力な規制施策である。

具体的には、現在、工業等制限法により、工業等制限区域において、工場及び大学等の新增設が原則的に禁止されているところである。

そして、これまで、これら二つの政策手段をそれぞれ実施することにより、首都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。

我が国において重要な役割を担う首都圏を全体として発展させていくためには、既成市街地に集積する諸機能の分散・適正配置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強力に規制する工業等制限法の在り方について改めて問い直す必要が生じており、その今日的意義について考察していくこととする。

## ( 2 ) 昭和 3 0 年代の社会経済情勢及び工業等制限法の制定

昭和 3 0 年代前半には、東京都区部の人口は昭和 3 0 年の約 6 9 7 万人から昭和 3 5 年の約 8 3 1 万人に増加（約 1 3 4 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、過大都市の弊害が深刻となり都市機能の混乱が看過できない状況となった。

このため、工業等制限区域において、当時の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（増設は昭和 3 7 年より制限）することにより、東京都区部等の既成市街地への産業及び人口の過度の集中を防止するために、首都圏整備法第 2 7 条に基づき、昭和 3 4 年に工業等制限法が制定された。

### ( 参考 ) 昭和 3 3 年 1 0 月 1 6 日 工業等制限法案 提案理由説明より

「・・・( 略 ) 東京都区部におきましては人口増加がきわめて著しく、最近においても年間 2 0 数万人の増加が見られるものでありますが、このうち約 7 割は他の地域から流入して来る人口でありまして、このまま推移すれば近い将来においてその人口は 1 2 0 0 万人に達し、その結果市街地の無計画な膨張発展、居住環境の悪化、公共施設の不備、交通条件の悪化等幾多の過大都市としての弊害が深刻となり、都市機能の混乱を招くおそれがあるのであります。」

東京都を首都として十分にその政治、経済、文化等についての機能を発揮させますためには、重要都市施設の整備を推進する一方、区部並びにこれに連なる武蔵野市及び三鷹市の人口を、適正収容と考えられる 8 8 5 万人程度に抑制する措置が必要なのであります。このためには市街地開発区域を整備し、ここに産業及び人口を吸収定着させる方策と相まって、人口増加をもたらす主たる原因と考えられる大規模な工場、大学等の施設の新設を制限する措置が必要なのであります。」

## ２．工業等制限制度の見直しの経緯

工業等制限法については、その施行後も大都市の弊害が更に深刻化したため、昭和３７年、昭和３９年及び昭和４７年に、基準面積の引き下げ、制限施設の増設の制限、工業等制限区域を横浜市、川崎市等まで拡大、法目的の追加、制限から除外される業種の縮減等、制限の強化が次々になされた。

特に、昭和４７年には、当時の基準面積未満の中小工場の立地が増加し、工業等制限法による産業及び人口の集中抑制効果を弱めるだけでなく、住工混在等の土地利用の混乱、道路交通の麻痺、都市公害の発生等により、生活環境の悪化をもたらす等放置できない状況となったため、工業等制限法の目的に「都市環境の整備及び改善」が追加されるとともに、工場の基準面積が１，０００㎡から５００㎡に引き下げられた。

その後、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、昭和５８年に、中小企業者が経営合理化又は事業共同化を図る場合の許可基準の追加を行ったのを最初に、累次の制限緩和が行われてきた。

近年の制限緩和として、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、京浜臨海部の一定の区域を工業等制限区域から除外、大学院を制限施設から除外、大田区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業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% 11%、従業者数39% 21%

サービス業：事業所数22% 27%、従業者数13% 25%

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】

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

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

全 国：245校 507校 649校 【142校増】

地方圏：工業（場）等制限区域を含む6都府県を除く全国

東京圏：東京都、神奈川県、埼玉県

大阪圏：大阪府、京都府、兵庫県

以上のとおり、工業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・短大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いる。



## （２）既成市街地における産業及び人口の動向

## 既成市街地の人口の動向

近年、人口増加の伸びは、全国及び首都圏全体と比べ、大幅に緩和。

人口の推移（昭和30年 昭和45年 平成12年）

既成市街地：約 884 万人      約 1,257 万人      約 1,331 万人  
(373 万人、42.2%増)      (74 万人、5.9%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）

首都圏：約 2,146 万人      約 3,026 万人      約 4,132 万  
(880 万人、41.0%増)    (1,106 万人、36.5%増)

首都圏：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県

## 既成市街地の製造業の動向

既成市街地においても、製造業からサービス業への産業構造がシフト。

既成市街地の事業所数及び従業者数の産業別構成比（昭和 3 5 年 平成 1 1 年）

製造業：事業所数 19.7% 12.1%、従業者数 41.1% 14.2%

サービス業：事業所数 19.6% 25.3%、従業者数 13.1% 29.6%

製造業事業所数及び従業者数は、ピーク時に比べ、それぞれ5割、6割の大幅な減少、全国シェアはそれぞれ3ポイント、10ポイントの低下。

既成市街地の製造業事業所数及び全国シェア（昭和４４年 平成１１年）

約 6.9 万事業所 (全国シェア 24.1%)      約 3.5 万事業所 (全国シェア 20.9%)

既成市街地の製造業従業数及び全国シェア（昭和38年 平成11年）

約177.1万人 (全国シェア17.5%)      約66.1万人 (全国シェア7.1%)

## 既成市街地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大幅に低下。

既成市街地の大学・短期大学数及びその全国シェア（昭和35年 平成12年）

学 校 数： 1 4 3 校      1 5 0 校（ 7 校增）

全国シェア：27.2% 12.3%（14.9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大幅に低下。

既成市街地の大学・短期大学生数及びその全国シェア(昭和35年 平成12年)

学 生 数：32.8万人 59.9万人

全国シェア：46.1% 19.5%

## 東京都区部における人口回帰の要因

東京都区部の人口は、平成 12 年に増加に転じた。(国勢調査ベース)

東京都区部の人口

昭和 30 年：約 697 万人

昭和 40 年：約 889 万人(ピーク) 過去 5 年間の平均増加数：約 26.8 万人

平成 7 年：約 797 万人

平成 12 年：約 813 万人 過去 5 年間の平均増加数：約 3.2 万人

他県からの転入者数は、昭和 40 年より、ほぼ一貫して減少。

他県から東京都区部への転入者数

昭和 40 年：約 58.1 万人

平成 元年：約 32.2 万人

平成 11 年：約 31.0 万人

東京都区部では、平成 9 年以降、転入超過。これは、地価下落等を背景にした都心居住の進展による転出人口の減少が原因。

東京都区部への転入超過数

昭和 48 年：約 17.7 万人(転出超過)(ピーク)

平成 8 年：約 0.7 万人(転出超過)

平成 11 年：約 2.2 万人(転入超過)

東京都区部から他県への転出者数

昭和 45 年：約 64.4 万人

平成 元年：約 38.5 万人

平成 11 年：約 28.6 万人

以上により、既成市街地の人口の増加傾向は、既成市街地に対する人口の流入圧力が弱まっていることから、制度創設時に比して大幅に緩和されてきている。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、工業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、既成市街地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大きく低下している。

他方、近年の人口の都心回帰は、都心居住の進行による転出人口の減少によるものである。

### ( 3 ) 工業等制限制度の今日的意義

( 2 ) にみられるとおり、工業等制限法は、これまで、他の首都圏整備に係る施策等の推進の効果と相まって、既成市街地への産業及び人口の過度の集中の防止に一定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、社会経済情勢が工業等制限法制定時に比べて著しく変化した中、当時人口の社会増の二大要因であった工場及び大学等の新增設は、既成市街地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のために、一定規模以上の工場及び大学等の新增設という経済社会活動の自由を原則禁止するという強力な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が重要であり、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・新技術の創出等が期待され、既成市街地における都市機能の維持及び増進に寄与することとなる。

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、工業等制限区域の一定規模以上の工場と大学等のみに限定して、その新增設制限という強力な規制手段を取ることで、都市環境の整備及び改善を図ることの合理性は薄れてきている。

工業等制限制度を廃止した場合の影響については、以下のとおり具体的に考察した結果、制度を廃止した場合においても、既成市街地において、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、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、地方圏の企業立地における地元本社企業の役割がより重要になっている。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、工業等制限法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、本社が東京圏にある企業は、地方圏の企業に比べて６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、知事等の許可なく新增設できた工場３１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、当該制限の緩和前も許可は可能であったが、緩和により許可手続きが不要となったものが１５件、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、地方圏への立地を考えていた工場はなかった（残りの８件は理由不明。）

このことから、工業等制限法を廃止したとしても、工業等制限区域の外から同区域内への工場移転が大量に生ずることは想定されず、工業等制限区域内の既存の工場の設備投資の促進に寄与するに止まることが窺われる。

また、大学に関しては、地方圏における同一道県内進学率が、昭和４６年から平成１２年までの間に１０ポイント上昇しており、個別の地方圏における同一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、工業等制限法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。

（ ）地元大学進学率：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、工業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。