

「首都圏における工業等制限制度の
今後の在り方について」の考え方
(案)

国土審議会首都圏整備分科会
平成13年12月20日

目 次

- 1 . 首都圏整備の枠組みと工業等制限制度 P 1

- 2 . 工業等制限法の制定及び見直しの経緯 P 3
 - (1) 昭和 3 0 年代の社会経済情勢及び工業等制限法の制定の背景
 - (2) 工業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 5
 - (2) 既成市街地における産業及び人口の動向 P 7
 - (3) 工業等制限制度の今日的意義 P 9

参考資料・図表集

1 . 首都圏整備の枠組みと工業等制限制度

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、近郊整備地帯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、既成市街地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、既成市街地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、工業等制限制度により、工業等制限区域において、工場及び大学等の新增設が制限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中、工場や大学等の新增設を規制する工業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 工業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業等制限法の制定の背景

昭和30年代前半には、東京都区部の人口は昭和30年の約697万人から昭和35年の約831万人に増加(約134万人増)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、大都市問題が深刻化し、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37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27条に基づき、昭和34年に工業等制限法が制定された。

(参考)昭和33年10月16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20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1200万人に達し、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885万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問題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、交通状況の悪化、都市公害の発生等により、生活環境が悪化する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 3 5 年 平成 1 1 年)

製 造 業 : 事業所数 1 6 % 1 1 %、従業者数 3 9 % 2 1 %

サービス業 : 事業所数 2 2 % 2 7 %、従業者数 1 3 % 2 5 %

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 4 3 年 ~ 昭和 4 7 年 : 4 , 4 7 2 件 (第 1 次ピーク)

昭和 6 3 年 ~ 平成 4 年 : 3 , 4 8 8 件 (第 2 次ピーク)

平成 1 0 年 ~ 平成 1 2 年 : 1 , 0 9 1 件

(単年ベース)

昭和 4 4 年 : 5 , 8 5 3 件 (ピーク)

平成 1 2 年 : 1 , 1 3 4 件

(平成 1 1 年には 9 7 4 件と初めて 1 , 0 0 0 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 6 0 年 平成 1 1 年)

全 体 : 3 . 0 % 1 4 . 1 %

うち、海外進出企業 : 8 . 7 % 3 4 . 9 %

全国の大学及び短期大学の動向

1 8 歳人口は、少子化の急速な進行により大きく減少。

1 8 歳人口

昭和 4 1 年 : 約 2 4 9 万人 (第 1 次ピーク)

平成 4 年 : 約 2 0 5 万人 (第 2 次ピーク)

平成 1 2 年 : 約 1 5 1 万人

平成 2 1 年 : 約 1 2 0 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】

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・短期大学への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4,132万人
(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35年 平成11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% 26.3%、従業者数13.1% 29.6%

製造業事業所数及び従業者数は、昭和40年代に比べ、それぞれ5割、6割の大幅な減少、全国シェアはそれぞれ6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45年 平成11年)

約6.7万事業所 約3.5万事業所
(全国シェア16.5%) (全国シェア10.1%)

既成市街地の製造業従業者数及び全国シェア(昭和40年 平成11年)

約166万人 約67万人
(全国シェア17.5%) (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：143校 150校(7校増)

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10年間の平均増加数：約19.2万人

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

昭和45年：約52.6万人

平成8年：約30.6万人

平成12年：約31.7万人

東京都区部では、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が減少。このため、平成9年以降、転入超過。

東京都区部から他県への転出者数

昭和40年：約58.5万人

昭和45年：約64.4万人(ピーク)

平成8年：約31.1万人

平成12年：約27.9万人

東京都区部への転出入超過数

昭和40年：約0.3万人

昭和45年：約11.8万人

平成8年：約0.5万人(転出超過)

平成12年：約3.7万人(転入超過)

以上のとおり、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、工業等制限制度は、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、既成市街地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、社会経済情勢が工業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、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、その新增設の制限という規制手段を取ることににより、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、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、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、工業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制限緩和により、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、現在においても工業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、工業等制限制度が生き残りをかけた新たな試みに対し、制約要因となっているケースが存在している。

このことから考察すると、工業等制限制度を廃止したとしても、工業等制限区域内の中小企業の生き残りをかけた既存企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。

（ ）同一地区内大学進学率：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。