

◎地域産業政策と街づくり

①京浜臨海部の再編整備と工業制限諸制度の見直し

■長谷川政男

1 背景

我が国を代表する工業集積地である京浜臨海部は、産業構造の転換や経済のグローバル化が進展する中で、「工業等制限法」や「工場立地法」等の工業制限諸制度の存在を背景に空洞化の危機に直面している。これまで本市は地元経済界や他の自治体等と連携し、長年にわたり再編整備の阻害要因であった工業等制限法、工場立地法の見直しなど京浜臨海部の活性化について要望を行ってきた。その成果もあり、京浜臨海部の活性化は国家的な課題として認識されるようになった。平成九年には「地域産業集積活性化法」が制定され様々な支援策が用意されるとともに工場立地法が改正され、平成十一年には工業等制限法

の大幅な見直しが行われた。今回の工場立地法改正により、これまで全国一律であった緑地面積率、環境施設面積率について、国の定める基準の範囲内で地域の実情に応じて都道府県、政令市が条例で設定できるようにした。

本市では、工場立地法改正の趣旨を踏まえ、北九州市に続き、全国で二番目となる独自の緑地面積率、環境施設面積率を定めた地域準則条例（「横浜市工場立地法地域準則条例」）を制定し、十二年二月公布、四月から施行することとなった。

そこで、ここでは、工業等制限法の見直し及び工場立地法改正に基づく横浜市工場立地法地域準則条例制定の背景と、京浜臨海部の再編整備における効果について考えてみたい。

2 京浜臨海部のいま

① 空洞化が懸念される京浜臨海部

大正時代から本格的な工業集積が進んだ京浜臨海部は、我が国を代表する工業集積地であり、日本経済の高度成長を牽引してきた。しかし、急速に進んだ経済成長は、首都圏への急激な人口集中をもたらし、公害問題の発生、地価の高騰、交通混雑など様々な社会問題を引き起こすこととなった。

こうした事態に対して、京浜臨海部などへの人口集中の要因は工場や大学の集中立地であるとして工業等制限法が制定され、昭和四十七年には京浜臨海部を工業等制限区域に指定し、工場と大学の新增設が制限されるようになった。さらに、昭和四十年代の公害問題の深刻化を背景に、工場立地が環境の保全を

①京浜臨海部の再編整備と工業制限諸制度の見直し

②大型店と商業振興

③横浜の観光振興・三つの「Cha」
↳ Chance, Challenge & Change

④横浜市の企業誘致

⑤21世紀の横浜港港湾関連産業の振興へ向けて

1―はじめに

2―京浜臨海部のいま

3―京浜臨海部の再編整備は国家的課題

4―京浜臨海部再編整備と工業制限諸制度の見直し

5―おわりに

図りつつ適正に行われるようにするため工場立地法が制定(昭和四十九年施行)され、工場の新増設を行う際に、一定の緑地整備を求め等の措置が実施された。

その結果、公害防止技術の進歩などにあわせて、都市環境が改善するなど一定の成果はあった。しかし、工場立地法などの規制に伴い、京浜臨海部の立地企業はその後の社会経済環境の変化にあわせた機能転換が十分にできなかったため、工場の老朽化・生産性の低下を招くとともに、工場の移転・縮小による大規模な遊休地が発生するなど空洞化の危機に直面することとなった。

② 衰退が著しい京浜臨海部の製造業

空洞化の現状を統計データを用いてみてみると、京浜臨海部(鶴見区、神奈川区)の製造業(従業員四人以上の事業所)の事業所数、従業員数はともに減少しており、従業員数は昭和四十年には八六、一九一人であったが、平成十年には二八、三〇九人と三分の一以下に減少している。また、製造品出荷額等も昭和四十年の六千二百九十九億円に対して、平成十年には一兆三百二十五億円と増加しているが、全市におけるシェアをみると五九・一%から一九・三%へと急激に低下している(表一)。このような京浜臨海部の空洞化は、京浜臨海部だけの問題ではなく取引関係のある内陸部の企業などにも大きな影響を与え、これまで工業集積地として有していたメリツトが崩壊に向かっていっていると見える。

3 京浜臨海部の再編整備は国家的課題

① 産業立地政策の大きな方針転換

我が国のモノづくりの基盤である京浜臨海部の空洞化の危機は国政レベルの課題となっており、これまでに関係省庁をはじめ、地元自治体、経済界を巻き込んで様々な検討が行われてきた。また、工場立地法、工業等制限法についても、「既に工場が人口集中の要因でなくなってきた」「工場からの公害防止について工場立地法以外の規制が整備されたこと」などを背景に、地元は官民一体となって見直しについて要望活動を行ってきた。

このような取組を受けて、京浜臨海部をはじめとする既存産業集積地の危機的な状況に対応するため、平成九(一九九七)年頃を境に国レベルでの産業立地政策の大きな方針転換があったと考えられる。

② 産業立地政策の変遷

産業立地政策の変遷を具体的にみると(表一)、戦後復興期は四大工業地帯の復興と太平洋ベルト地帯の発展がテーマとなり、四大工業地帯へ重化学コンビナートが集中立地するようになった。一九六〇年代に入ると四大工業地帯への集中は正に向けて、「新産業都市建設促進法」(一九六二年)や工業等制限法(近畿圏・一九六四年、首都圏・一九五九年)等が制定された。

一九七〇年代に入ると地域間格差の拡大や公害問題の激化を受けて、工場の地方への移転・分散を促す「工業再配置促進法」(一九七二年)にあわせて、緑地等を整備すること

で周辺環境と調和した産業立地を促進するため工場立地法(一九七三年)が制定された。

一九八〇年代に入ると、高付加価値化の促進、経済のソフト化・サービス化への対応がテーマとなり、地方圏のハイテク製造業の立地を促す「テクノポリス法」(一九八三年)、地方圏のソフトウェア等産業支援サービス産業の立地促進を図る「頭脳立地法」(一九八八年)等が制定された。

このようにこれまでの産業立地政策は、国土の均衡ある発展のために、大都市から工場等の地方分散を促すなど地方圏での産業振興を重要な課題としてきた。しかし、バブル経済の崩壊以降、既に京浜臨海部の製造業の推移のみならず東京圏や大阪圏などの既存の産業集積地における産業空洞化が懸念されるようになった。また、経済のグローバル化の進展を背景に大競争時代が到来し、企業は国境を越えて最適立地を検討するようになり、これまでの大都市圏と地方圏という関係から、各地域において国際的な立地競争力の強化が必要とされるようになった。

こうした状況を踏まえ、産業立地政策は地方分権や規制緩和の流れを受けて各地域の主体性を尊重するとともに、京浜臨海部など既存の産業集積を活かした経済の活性化という視点を重視するようになった。具体的な取組として、産業の空洞化の懸念に対処し既存産業集積地の活性化を図るため、平成九(一九九七)年の地域産業集積活性化法に続いて、新事業創出のための総合的な支援体制を整備する「新事業創出促進法」(一九九八年)という新たな法整備にあわせ、これまで既存産業

表一 京浜臨海部(鶴見区、神奈川区)の工業集積の推移

	(従業員4人以上の事業所)		
	事業所数(所)	従業員数(人)	製造品出荷額等(百万円)
昭和40年	1,190 (29.9)	86,191 (41.2)	621,892 (59.1)
昭和50年	1,494 (25.6)	71,005 (33.5)	1,361,634 (39.5)
昭和60年	1,253 (20.2)	51,587 (25.9)	1,990,250 (32.8)
平成10年	908 (17.9)	28,309 (18.8)	1,032,471 (19.3)

資料：横浜市の工業
備考：括弧内は全市に対する構成比、単位：%

表二 産業立地政策の変遷

年代	産業立地政策のテーマ	主な法律
戦後復興期	四大工業地帯の復興と太平洋ベルト地帯の発展	
1960年代～	四大工業地帯への集中は正に向けて新工業地帯の形成	・新産業都市建設促進法(1962年) ・工業整備特別地域整備促進法(1964年) ・工業等制限法(近畿圏：1964年) *首都圏は1959年
1970年代～	地域間経済格差の拡大と大都市部の公害問題の深刻化を背景として、工場の移転・分散による地域経済の活性化	・工業再配置促進法(1972年) ・工場立地法(1973年)
1980年代～	高付加価値化の推進、経済のソフト化、サービス化への対応、地方における知識集約型産業の拠点開発	・テクノポリス法(1983年) ・頭脳立地法(1988年) ・地方拠点法(1992年)
1997年以降	経済構造改革の推進に対応した既存産業集積地の活性化、地域経済の自立発展の支援	・地域産業集積活性化法(1997年) ・工場立地法の改正(1997年) ・新事業創出促進法(1999年) ・工業等制限法の見直し(1999年)

集積地での企業活動を阻害していた工場立地法が一九九七年、工業等制限法が一九九九年に見直された。このように工業等制限法及び工場立地法の見直しは、平成九(一九九七)年頃を境にした産業立地政策の方針転換のなかで行われたといえる。

4 京浜臨海部再編整備と工業制限諸制度の見直し

① 京浜臨海部再編整備の方向性

京浜臨海部の再編整備については「京浜工業地帯臨海部再整備実施計画」(平成九年三月)や「京浜臨海部再編整備マスタープラン」(平成九年二月)が制定され、立地企業の意向、京浜臨海部の持つポテンシャル、社会経済環境の変化、京浜臨海部に寄せられる多様なニーズなどを踏まえ、生産機能・研究開発機能の強化が基本的な方向性となっている。

そこで、次に、生産機能・研究開発機能の強化を基本とする京浜臨海部の再編整備において、工業等制限法や工場立地法の見直しはどのような効果が期待されるのかを検討する。

② 工業等制限法見直しの内容と効果

工業等制限法では、工業等制限区域内での一定規模以上の工場や大学等の新増設を制限しており、本市の場合、工業等制限区域に指定された京浜臨海部をはじめとする市域の約半分で、原則として、作業場面積五百㎡以上の工場の新増設ができなかった。既に立地している工場は大規模なS&B(スクラップ・

アンド・ビルド)を行うことはできず、さらに京浜臨海部は工業専用地域であるにもかかわらず、工場跡地などでの工場の新設ができない状況にあった。その結果、遊休地が発生したほか、老朽化した工場そのままでは生産性を上げることができず、この地域の工場は国内外の他地域の工場との競争力を低下させ、空洞化を促進させてしまったといえる。

こうしたことから、首都圏及び近畿圏の大都市中心部における産業を取り巻く課題に的確に対応するため、平成十一年三月に工業等制限法の抜本的な見直しが行われた。見直しでは、中小製造業集積地域における工場の基準面積の引き上げ、大学院の規制対象施設からの除外にあわせ、京浜臨海部の工業用埋立地が工業等制限区域から除外された。京浜臨海部が工業等制限区域から除外されたことで、遊休地などへの工場の新規立地のほか、既に立地している工場にとっても大規模なS&Bが可能になるなど、生産機能・研究開発機能を中心とした京浜臨海部の再編整備を加速させることが期待される。

③ 工場立地法見直しの内容

工場立地法は、敷地面積九千㎡以上又は建築面積三千㎡以上の製造業、電気・ガス・熱供給業を届け出対象工場とし、準則として生産施設の敷地面積に対する割合(生産施設面積率)、緑地面積の敷地面積に対する割合(緑地面積率二〇%以上)、環境施設面積(緑地を含む)の敷地面積に対する割合(環境施設面積率二五%以上)などを定めている。工場を新設する場合には緑地面積率一〇%以上の緑地

を整備する必要があるが、法施行(昭和四十九年六月)以前から立地している工場(既存工場)の場合には、S&Bを行う際に緑地面積率二〇%の確保を目標に、ビルド分の生産施設面積に応じた緑地を整備することになっている(表一三)。このことは既存工場の場合、生産施設を増設しない限り緑地整備の必要はない、つまり、緑地整備を進めるためには工場のS&Bの促進が必要であるということである。

京浜臨海部は古くから形成された工業集積地であることから、ほとんどが既存工場で緑地面積率も一桁台であり、目標値の二〇%はあまりにハードルが高かった。多くの工場は緑地創出のためのまとまった空きスペースがなく、生産用地面積も減らせないことから、大規模なS&Bを行わず、建屋や施設配置の現状維持を前提とした設備更新にとどめていくため、工場の老朽化や生産性の低下を招いて活力を弱めると同時に、緑地も増やせない状況にあった。

平成九年十二月の工場立地法の改正は、こうした現状を考慮し、規制の適正化・合理化を図り、地域の実情に応じた効果的な緑地整備や工場施設のリニューアルの進展等により、工場と周辺環境との調和の一層の促進を目的に行われた。

今回の改正では、これまで全国一律であった緑地面積率(二〇%以上)、環境施設面積率(二五%以上)について、国の定める基準の範囲内で、地域の実情に応じて地域準則として、都道府県、政令市が条例で設定できるようになった。国の定める基準によると、京浜臨海

表一四 独自の緑地面積率、環境施設面積率の設定に際しての国の定める基準

	第一種区域	第二種区域
緑地の面積の敷地面積に対する割合	(20%超～25%以下)以上	(15%以上～20%未満)以上
環境施設の面積の敷地面積に対する割合	(25%超～30%以下)以上	(20%以上～25%未満)以上

第一種区域：住居の用に併せて商業、工業等の用に供されている区域であって、その区域内の住民の生活環境を保全するため、特に緑地及び環境施設の整備に配慮すべき区域。原則、工業専用地域、工業地域以外。
 第二種区域：主として工業等の用に供されている区域であって、その区域内の住民の生活環境を悪化させないため、緑地及び環境施設の整備が必要な区域。原則、工業専用地域、工業地域。

表一三 既存工場がS&Bを行う場合の緑地整備面積の計算方法

基本的な考え方	既存工場が既存生産施設の一部のスクラップ&ビルドや生産施設の増設をする場合、ビルド分の生産施設面積から逆算される相当分の緑地を整備する。
事例	電子部品(生産施設面積率40%)を製造する工場が、1,000㎡の工場をビルドする場合
計算方法	<ul style="list-style-type: none"> ビルド部分の生産施設面積(1,000㎡)に対して、生産施設面積率(40%)に適合するための必要な計算上の架空敷地面積を求める。 $\rightarrow 1,000\text{m}^2 \div 0.4 = 2,500\text{m}^2$ 架空敷地面積に対して必要となる緑地面積を求める。 $\rightarrow 2,500\text{m}^2 \times 0.2 = 500\text{m}^2$ (整備すべき緑地面積)
手順	ビルド部分の生産施設面積に緑地整備面積は比例

部のような主に工業系の土地利用が行われている地域は第二種区域として、緑地面積率、環境施設面積率の引き下げが可能となり、一方、主に住居等の土地利用がされている地域は第一種区域として、緑地面積率、環境施設面積率の引き上げが可能になった（前頁表1-4）。

④ 横浜市工場立地法地域準則条例の制定とその効果

本市では、工場立地法改正の趣旨を踏まえ、「横浜市工場立地法地域準則研究会」での検討結果などを受けて、工場と周辺地域の生活環境の一層の調和を図ることを目的に、横浜市独自の緑地面積率、環境施設面積率を定めた「横浜市工場立地法地域準則条例」を制定した。

条例では、国の定めた基準に基づき、主として工業系の土地利用が行われている工業専用地域、工業地域については第二種区域として、緑地面積率一五%以上・環境施設面積率二〇%以上と、それぞれ五%基準の引き下げを行った。一方、住居系地域や商業系地域、市街化調整区域については、工業系の土地利用を制限している地域であることから第一種区域として、緑地面積率二五%以上・環境施設面積率三〇%以上と、それぞれ五%基準の引き上げを行った。なお、準工業地域については、工場と住宅等の共存を図るべき地域であることから、工業専用地域・工業地域と住居系地域・商業系地域・市街化調整区域の中

間値である緑地面積率一〇%以上、環境施設面積率二五%以上とし、条例で定めることなく、これまでの基準を適用することとした（表1-5）。

今回の条例制定により、工業専用地域と工業地域で構成される京浜臨海部は第二種区域となり、より現実的な目標値が設定されたことと、工業等制限法の見直しと相まって、老朽化した工場のS&Bが促進され、競争力のある工場として再生を図られることが期待される。また、工場のS&Bにあわせた緑地整備も進むことから、周辺地域の生活環境と調和した二十一世紀に相応しい都市型工場への転換を促すことにもなる（図1-1）。

5 おわりに

京浜臨海部をはじめとする既存産業集積地が空洞化の危機に直面するなかで、産業立地政策の大きな方針転換が行われ、工業等制限法や工場立地法が見直されたこと、また、京浜臨海部再編整備を進める上でその見直しの効果についてこれまで検討してきた。最後に次の二つを指摘して終わりとしたい。

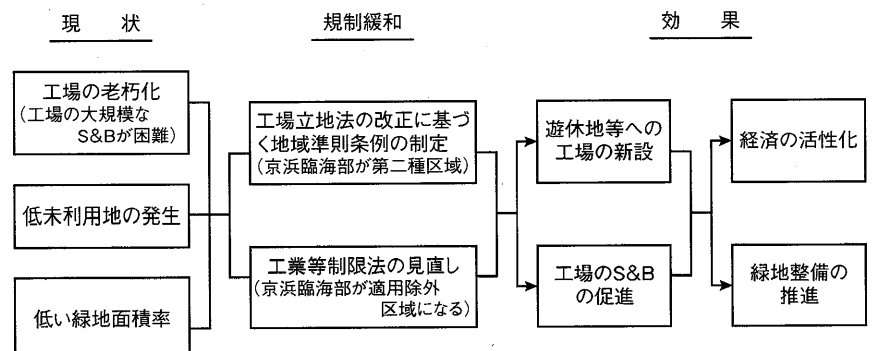
一つは、工場立地法の改正に基づく条例制定と工業等制限法の見直しが同時期に行われたことに意義があるということである。つまり、工業等制限法が緩和されたことで工場のS&Bを計画しても、緑地面積率が引き下げられ、現実的な目標値になっていないと、敷地に余裕がないことなどから、既存工場の多

表1-5 横浜市工場立地法地域準則条例の概要

用途地域	条例施行前		条例施行後	
	緑地面積率	環境施設面積率	緑地面積率	環境施設面積率
第一種区域 第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域及び商業地域並びに用途地域の指定のない区域	20%以上	25%以上	25%以上*	30%以上*
第二種区域 工業専用地域 工業地域			15%以上	20%以上
指定無し区域 準工業地域			20%以上	25%以上

* 第一種区域に条例施行前から立地している工場に対しては猶予期間がある。

図1-1 工業制限諸制度の見直しの背景と効果



くは計画に沿ったS&Bが難しくなり、企業の投資意欲が阻害されてしまう可能性が高い。その結果、京浜臨海部立地企業は工業等制限法の見直しの効果を十分に享受することができず、再編整備も進まないことになる。

二つ目は、今回の工業等制限法の見直し及び工場立地法に基づく条例制定は、京浜臨海部の再編整備に向けた環境整備を行ったという点である。今後、これらの措置を活かした立地企業等の積極的な取組が期待される。

△経済局経済政策課担当係長・前工業課担当係長▽