

工業等制限法が地域工業集積に与えた影響

— 地方自治体の都市計画と産業政策への示唆 —

宮坂 彰志

Effects of the Industrial Restriction System on Regional Industrial Accumulation — Suggestions to City planning and Industrial policies by Local government —

Akiji Miyasaka
Kanagawa University

【要約】 首都圏整備法は、既成市街地から市街地開発区域へ工業を分散・吸収させ、首都の過密化を防止しようとした。工業等制限法（正式名称「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」）の制限制度も、同じねらいを持って制定された。制限地域となった東京都城南地域では、工場立地の困難により多数の工場が移転したが、実際に集積した地域は横浜市北部の近郊農業地帯であった。

なぜ、意図せぬ地域に工業集積が形成されたのか。工業等制限法が工場移転に与えた影響を分析するとともに、工場立地に係る都市計画と産業政策を連携させる重要性について検討する。

【キーワード】 首都圏整備法、工業等制限法、工場移転、城南地域、新羽・新吉田地区

【Abstract】 National Capital Region Development Act aimed to prevent the overcrowding of the capital by dispersing industries from existing urban areas to urban development areas. The industrial restriction system based on “Industry Restriction Act” was also established with the same aim.

In “Jonan area of Tokyo”, which became a restricted area, a large number of factories were relocated due to difficulties in plant operation. The area where actually factories were accumulated was a suburban agricultural area in the northern part of Yokohama City.

Why did industrial accumulation form in unintended areas? Analyze the effects of the Industrial Restriction System on factory relocation. And examine the importance of coordinating industrial policies with City planning related to factory location.

【Keywords】 National Capital Region Development Act, “Industry Restriction Act”, factory relocation, Jonan area of Tokyo, Nippa-Shinyoshida area of Yokohama City

目 次

はじめに

1. 本稿の問題認識

2. 工業等制限法の背景とねらい
3. 城南地域の工場移転の実態
4. 新羽・新吉田地区の工業集積のプロセス
5. 工業等制限法に対する評価

はじめに

地方自治体の都市計画と産業政策の総合化が叫ばれて久しい。都市の将来像を描き、これに基づく産業振興ビジョンを指針にしながら、都市計画と産業政策を連携させて推進することの重要性が指摘される。これは、縦割り行政の弊害を除き、地域という横軸に基づいて総合的行政を展開するという、地方自治体のあり方に関わる問題でもある。方向性は正しいが、非常に困難がある。

というのは、都市計画は強制力を持つ法的規制であり、産業政策は特定産業・企業の誘導・支援だから、これを連携させ組み合わせることに十分な慎重さや合理性が求められるからである。

都市計画が産業政策によって歪められてはならないという論理が、基本にある。しかし、実際のまちづくりの現場では、産業・企業に対しどのような土地利用を準備していくか、立地問題において都市計画と産業政策は深く交錯せざるを得ない。

土地や都市基盤を利用しない産業・企業はなく、どのような場所に立地するかは産業・企業の将来的な発展に大きな影響を与えるからである。その点で、地方自治体の産業政策の中心は立地誘導政策だといっても過言ではない。政策金融、税優遇措置、補助金制度といった産業政策は、地方自治体では規模も効果も限定的である。最も効果を持つ産業政策は、土地利用規制に基づく立地誘導政策なのである。

工業等制限法による「工業等制限」の経験は、土地利用規制に基づく立地誘導政策を考える際の重要な事例である。首都圏の建設と秩序ある発展、産業の適正配置という都市計画に基づく、既成市街地の工場・大学等を対象にした土地利用規制であった。

工業等制限法は、どのような影響を工場に与えたのだろうか。工場の移転・立地、その結果としての地域工業集積⁽¹⁾の変化という視点から考察するとき、地方自治体の都市計画と産業政策のあり方にどのような示唆が得られるのかを考えてみたいと思う。

1. 本稿の問題認識

(1) 工業衛星都市と工業等制限法

1955年から85年、高度経済成長の始まりからプラザ合意に至るおよそ30年間にかけて、北関東や多摩地域をはじめとした首都圏外周部の特定地域に工業集積が形成された。

地元の地方自治体は、工業衛星都市の形成を目指し、工業団地（日本住宅公団が造成・分譲した団地等）を準備し、既成市街地から工場等を積極的に誘致するなど、立地誘導政策を展開し

(1) 特定地域に工場等の産業が高密度に集積している状態を指して、「地域工業集積」と呼ぶこととする。

た。その多くは、「首都圏整備法」(1956年制定)を根拠に制定された首都圏市街地開発区域整備法に基づく施策だった。

地方自治体のこのような誘導政策とともに、各地の工業集積の形成を強力に後押しした政策は、同様に「首都圏整備法」を根拠にして設けられた「工業等制限制度⁽²⁾」であった。

1959年3月制定の「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」(本稿において、「工業等制限法」と略す)は、最初に導入された制限制度である。

同法は、既成市街地に工業等制限区域を指定し、同区域では作業場の新增設(用途変更・増床を含む)を厳しく制限し、生産拡大や設備近代化を検討する既存工場の立地を事実上困難にして、誘導政策との相乗効果をもって、工業衛星都市へ分散・吸収させるという首都圏整備計画の柱だった。

1983年以降は、徐々に基準の緩和が行われていったが、43年間にわたり制限制度は維持され続けたのである。

(2) 横浜市北部地域における地域工業集積

既成市街地における工場追出しを推進力とし、首都圏外周部に工業衛星都市を形成しようという政策的意図であった。したがって、既成市街地周辺は近郊地帯(グリーンベルト)として、開発を抑制する方針であった。しかし、その政策的意図と異なり、近郊地帯には多くの地域工業集積が形成される結果になった。

その代表的な例といえるのが、横浜市北部内陸(港北区・緑区・青葉区・都筑区)の工業集積である(以下、「横浜市北部地域」という)。ここには、約3,000もの工場等が集積する一大集積地域が形成された。これらの集積の背景には京浜工業地帯の取引ネットワークにおける神奈川県的位置が影響しており、その構造を踏まえて考察する必要がある。

(3) 「城南地域」と「新羽・新吉田地区」

このような地域工業集積の変化に工業等制限法はどのような影響を与えたかを考察すること、これが第一の問題認識である。

考察対象とする地域工業集積は、まず「東京都城南地域(品川区・大田区・目黒区)」である(以下、「城南地域」という)。京浜工業地帯の中核地域であり、神奈川県に近接している。

首都圏整備法では既成市街地に該当し、工業等制限法の制限区域であるから、基本的に工場追出しを受ける地域である。住工混在等公害問題発生の典型的な地域という特徴も挙げられる。

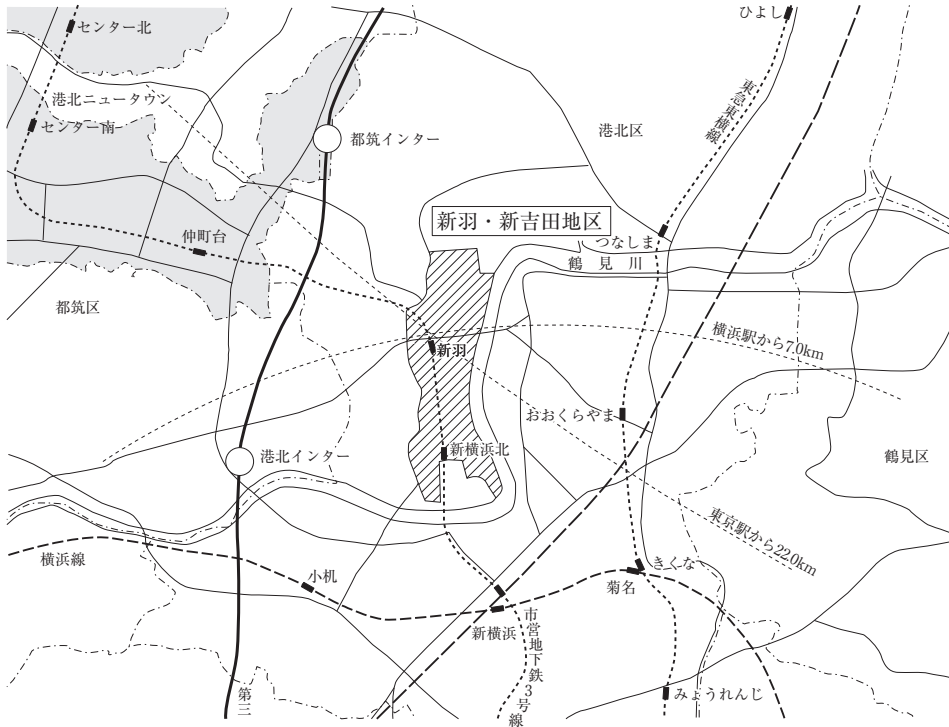
次に考察する地域は、図1に示す横浜市北部地域の「新羽・新吉田地区」である。北部地域には「緑地区」という集積地域もあるが、同地区を対象とした理由は、横浜市の中核的工業地区で、かつ典型的な近郊地帯の地域工業集積だからである。

同地区は、もともと鶴見川沿いの農業地域だった。高度経済成長期に、土地所有者である農家が農地転用許可を得て、面積約120haに約400の中小工場が高密度に集積する地域となった。

横浜市経済局が実施した「新羽・新吉田地区及び池辺・佐江戸地区ファクトリパーク整備事業

(2) 工業等の立地活動を規制する工業等制限制度は、通常、工業等制限法、工場立地法、工業再配置促進法の3法を指す。最初の法律として工業等制限法が制定された。

図1 横浜市北部地域の新羽・新吉田地区の位置



出所：横浜市経済局「新羽・新吉田地区及び池辺・佐江戸地区ファクトリパーク整備事業調査報告書」（平成8年3月）

調査報告書」（平成8年3月）により、工業集積形成プロセスの一端を説明する。

「新羽・新吉田地区」は、「昭和30年代～40年代にかけて、東京都大田区を中心とした城南地域の工場の移転需要に対応した地主農家が、『倉庫』の名目で貸工場⁽³⁾として受け皿を整備し、その状況を受けて準工業地域に指定された。その後、昭和40年代、昭和50年代に急激に工場立地が進み、工場が集中する地区として形成された」（報告書7頁）のである。

地方自治体は、工業衛星都市のように工業団地を準備したわけではなく、工場移転需要に目をつけた農業経営者の対応だった。土地改良された農地が受け皿となり、工業団地に類似する立地条件を提供した。しかし、用途地域指定に当たり、農地も残存していたから、工業専用ではない「準工業地域」のゾーニングにならざるを得なかった。

（4）「城南地域」と「新羽・新吉田地区」の関係

注目すべき点は、「新羽・新吉田地区」に移転・集積した工場の多くが、「城南地域」に立地していた工場だったという点である。「城南地域」から追い出された工場は、神奈川県近郊地帯の農地に「滲み出し」⁽⁴⁾集積したのである。

(3) 「横浜市史Ⅱ」によると、昭和40年代から貸工場が建ち始めた。高度経済成長期には、「建てればすぐに客が付くという状況」であった。

(4) これを「外延化」、「スプロール化」と表現することも可能であろう。しかし、乱開発ではなかった点を踏まえ、「滲み出し」と表現する。

表1 新羽・新吉田地区に移転してきた企業の移転元（当地創業を含む）

地域	城南地域	その他の区部	区部以外の都	川崎市	横浜市	その他神奈川	その他首都圏	不明	当地創業
企業数	39	0	2	16	39	4	1	8	66
構成比	22.3%	0.0%	1.1%	9.1%	22.3%	2.3%	0.6%	4.6%	37.7%

注：回答は175工場である。

資料：横浜市経済局「新羽・新吉田地区及び池辺・佐江戸地区ファクトリパーク整備事業調査報告書」（平成8年3月）

同報告書によると、「新羽・新吉田地区」の企業は、当地創業37.7%に対し、新たに移転してきた企業が62.3%である。その移転元をみると、城南地域22.3%、横浜市22.3%、川崎市9.1%の順となっている（表1参照）。

なぜ、首都圏外周部の市街地開発区域ではなく、近郊農業地域に「しみ出し」が生じたか。首都圏整備法・工業等制限法に基づく都市計画の「不備」を意味するのか。これが、第二の問題認識である。

以上の問題認識に立ち、工業等制限法が制定された背景と改正経緯、ねらいがどこにあったかを最初に整理する。主な資料は、東京都広報渉外局首都建設部・東京都建築局指導部「工業等制限法の解説」（「都解説」と略称）及び横浜・川崎地域企画連絡協議会「工業等制限法の解説」（「横浜解説」と略称）である。

2. 工業等制限法の背景とねらい

（1）首都圏整備法の政策区域

工業等制限法の理解に当たって、まず、首都圏整備法に定める「既成市街地」などの政策区域を説明する必要がある。

首都圏整備法は、工業等制限法に先立つ1956年4月に制定された。当時、東京都区部人口は約700万人、既に過大都市の弊害を露呈していた。「交通、住宅、上下水道、生活環境施設等いたるところで行き詰まりをみせるに至っている。他方、東京都の経済的、社会的機能は都の行政区域を越えて広がり、（中略）首都の建設は、単に東京都の行政区域のみを対象としていたのでは不可能と考えられる」（横浜解説1頁）。

そこで、首都圏（東京都、神奈川県、千葉県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県及び山梨県の1都7県）を定め、「既成市街地」、「近郊地帯」、「市街地開発区域」の政策区域を設定し、各区域の整備に関する事項を首都圏整備計画で定めることとした。

表2は、政策区域の整備の基本的考え方を示している。

「既成市街地」は、具体的には、東京都の特別区全域（緑地地域として指定された区域を除く）、武蔵野市、三鷹市の大部分、横浜市、川崎市、川口市の一部地域である。

この区域は、「工業等制限区域を指定し、大規模な工場その他人口の増大をもたらす原因となる施設の新増設を制限するとともに、この既成市街地の平面的膨張を一定限度において防止する」（横浜解説1頁）こととした。

「近郊地帯」は、「既成市街地の無秩序な平面的膨張をここで遮断するための緑地帯の性格を持ち、既成市街地内に求められない緑地的施設を計画し、また生産緑地を保存していくことをねら

表2 首都圏整備法における政策区域の整備の基本的考え方

政策区域	定義	整備の基本的考え方
既成市街地	首都圏整備法第2条第3項 「東京都及びこれと接続する枢要な都市を含む区域のうち政令で定める市街地の区域」	・大規模な工場その他人口の増大をもたらす原因となる施設の新増設を制限する必要があるときは、別に法律で定めるところにより、工業等制限区域を指定できる
近郊地帯	首都圏整備法第2条第4項 「既成市街地の秩序ある発展をはかるため緑地地帯を設定する必要がある既成市街地の近郊で政令で定める区域」	・緑地帯（グリーンベルト） ・緑地的施設を計画し、また生産緑地を保存する
市街地開発区域	首都圏整備法第2条第5項 「既成市街地の周辺地域内の区域で第24条第1項の規定により指定」 首都圏整備法第24条第1項 「工業都市又は住居都市として発展させることを適当とする既成市街地の周辺地域内の区域」	・宅地の造成その他市街地開発区域の整備に関し必要な事項は、別に法律で定める ・工業立地条件を整備する（工業衛星都市） ・住宅、生活環境施設等を整備する

い」（横浜解説1頁）とした。グリーンベルトである。

「市街地開発区域」は、「工業都市又は住居都市として発展させることを適当とする既成市街地の周辺地域内の区域」である。「既成市街地の過度の膨張を抑制するとともに、周辺地帯の秩序ある発展を図る」（横浜解説2頁）こととした。

「工業衛星都市を建設するもので、工業立地条件や交通条件の良好なこと、工業用地の取得が良好なこと、地方開発の中心都市となりうることを等々を勘案して指定」（都解説87頁）、具体的には、相模原・町田、八王子・日野、大宮・浦和、千葉・五井、平塚・茅ヶ崎、熊谷・深谷、高崎・前橋の7地区⁽⁵⁾であった。

（2）工業等制限法の制定とねらい

首都圏整備法第27条は、既成市街地内の区域を工業等制限区域として指定することができることと規定した。これが工業等制限法の根拠であるが、問題は、どの地域を指定するか、どの施設を制限対象とするかであった。

1959年の制定時は、指定地域を「東京都区部並びに武蔵野市及び三鷹市の区域」とし、工場については大規模な「作業場の新設」を対象とした。

つまり、横浜市、川崎市、川口市にも既成市街地はあったが、指定されなかったのである。横浜市は、臨海部で大規模埋立事業の最中で、これから大規模工場を集積させるという事情が考慮された。東京都の工業等制限区域内も、政令で定める区域を除外することができ、臨海部埋立地を除外した。「東京都の水域において造成されている埋立地を一括して工業等制限区域に包含したのでは、当初より工業用地造成の目的をもって造成している埋立地がその目的を失ってしまう」（都解説40頁）からだ。

制限施設は、基準面積1,600㎡以上の作業場の新設であり、中小規模は除外され、既存工場は

(5) その後に、太田、大泉、水戸、勝田、宇都宮、藤沢、青梅、羽村、小山、間々田、川越、狭山、土浦、阿見、古川、総和、佐野、足利、真岡及び石岡等の地区が追加指定された。

適用除外の特例があった。つまり、「大規模なものの制限により、それに連なる下請工場や関連工場等の増加は当然減少することになり、また今後新設される中小工場又は、学校であって将来制限規模以上に増設する意志のあるものは自然立地しなくなるものと思われる」（横浜解説6頁）。

ということは、制定時の工業等制限法は、成長発展の過程にある企業の「大規模工場新設」をターゲットにしていたとわかる。(株)アスク（現エーアンドエーマテリアル）の社史『新世紀を拓く—アスク70年史』の「山梨工場の拡張と東京工場閉鎖」という項をみると、そのねらいが見えてくるだろう。

「昭和40年代初め頃、自動車産業の急激な発展に伴い、当社自動車部品部門もようやく春を迎えようとしていた。山梨工場では戦後すぐに生産を開始したジョイントシートをはじめ、接着ライニングやエンジン用ガスケットなどが好調に生産量を伸ばしつつあった。しかし、その一方で、当社における同部門発祥の地、東京工場は、生産縮小による採算悪化のためその存立さえ危ぶまれる状況に追い込まれていた。老朽化した建物や設備を改築あるいは新設すれば再建も可能であったが、「既成市街地における工業等制限法」の制約によってそれも不可能とわかり、42年（1967年）2月、東京工場の閉鎖が決定された」。結局、山梨工場に設備は移され、その後に第二工場も新設された。

基準面積以上の「作業場の新設」すべてが、知事等から許可されなかったわけではない。許可基準があり、「人口の増加をもたらしさない」という基準に適合することが必要であった。だから実際は、既存工場が同規模で建て替えるといった場合に限られたのである。制定時にあった既存工場を除外する特例は、1962年には全面的に廃止されてしまっていた。

（3）工業等制限法の変遷—制限強化の改正

工業等制限法は、1959年から43年間の長期にわたって存続した。円高による産業空洞化が問題となった1983年を境に、その前は制限強化、以後は制限緩和の時代であった。ターニングポイントの1983年は、くしくも東京都の工場数がピークに達した年でもあった。

① 第一次改正（1962年5月）

「増加のすう勢は僅かながら鈍化してきたが、増加人口に占める工場及び学校による増加人口の比重は極めて高い状況にあったため、従来の規定によっては十分な制限効果を期し難いため」（横浜解説4頁）、制限強化が行なわれた。

制限強化のポイントは、既存工場を除外する特例を全面的に廃止して、既存工場が増設する場合も許可対象となったこと、そして、基準面積の引下げ（工場は1,600㎡から1,000㎡）により、大規模から中小規模へと対象を拡大した点である。さらに、工業等制限法を早めに川崎・横浜方面に拡大適用しようとする動きがあり、地元自治体からこぞって強い反対を受けた。

② 第二次改正（1964年7月）

「首都を中心とした既成市街地の現状は依然として人口集中のやまない状況であり、交通難の異常な深刻化をはじめとして、生活環境の悪化、公共施設の不備等都市の過大化による弊害はとみに深刻の度を加えて」（横浜解説4頁）いた。

人口増加は、周辺地域の横浜市⁽⁶⁾、川崎市、川口市の3地区の方が著しかったので、制限区域

の拡大が行なわれた。

この改正は、翌年1965年5月に行なわれた首都圏整備法改正と一連の動きである。都市問題の深刻化と地域的広がり背景にあったことを押さえておくことが重要である。既成市街地で住工混在・公害問題が拡大すると同時に、近郊地帯のスプロール開発が急速であったため、工業団地造成も可能とする緊急的対応策（「近郊整備地帯」に名称を変更）をとらざるを得なくなった。

③ 第三次改正（1972年12月）

この改正は、「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」（平成13年12月国土審議会首都圏整備分科会資料）である。

基準面積を1,000㎡から500㎡にさらに引下げ、京浜臨海部等も制限区域に追加されたのである。法の目的に「都市環境の整備及び改善を図ること」と追加されたことが象徴的である。

この改正は、1969年に新都市計画法、市街化区域及び市街化調整区域の指定、新用途地域の指定等の新たな都市計画制度が導入されたことと軌を一にしたものである。

新用途地域の指定は、現状追認型であったとはいえ、新たに開発された臨海部埋立地や内陸部工業団地など工場を集積させる地域に、工業専用地域・工業地域などのゾーニングを行なって誘導し、用途混在など都市問題の解決を図るという都市計画であった。その意味で、住工混在地域の工場移転再配置⁽⁷⁾の課題をクローズアップさせて、本格的な課題として浮上させたのである。

（4）工業等制限法の変遷—制限緩和の改正から廃止へ

④ 第四次改正（1983年3月）

1983年3月、「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、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なった」（同国土審議会首都圏整備分科会資料）ことを端緒にして、中小企業者特例措置へ踏み出した。

また、工業専用地域等の一定の工業団地（特定工業団地）に立地する工場は人口増大にはつながらないとされ、都市環境改善に配慮されていれば、既存施設の建て替え・増設を可能とした。

⑤ 第五次改正（1999年3月）

1997年3月、地域産業集積活性化法が制定され、これに伴い、工業等制限法も本格的な制限緩和が行なわれた。

大きな見直しは3点である。第一に、京浜臨海部の埋立地の一定区域が、工業等制限区域から除外された。第二に、規制対象施設から大学院が除外された。第三に、特定の業種は、基準面積が500㎡から1,500㎡に緩和された。地域産業集積活性化法の指定地域における中核的業種として

(6) 横浜市の既成市街地は204.1km²で、工業等制限区域は62.9km²が指定された。よって、横浜市の除外区域は345.6km²となった。

(7) 1972（昭和47）年、工業の再配置を促進することなどを目的に「工業再配置促進法」が制定され、1973（昭和48）年、「工場立地の調査等に関する法律」が全面改正され「工場立地法」となり、環境面からの規制も強化された。ここに、工業制限3法が揃うことになった。

図2 工業等制限区域



資料：国土庁大都市圏整備局「工業等制限制度のあらまし」

定めた業種である。

⑥ 工業等制限法の廃止（2002年7月）

2001年、国土審議会首都圏整備分科会は、「『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」を提出し、廃止しても、「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」と結論づけた。2002年7月、工業等制限法は廃止された。最後に、法廃止時点の工業等制限区域を図2に示す。

以上、変遷をたどってきたが、500㎡以上の作業場の新增設が制限され、中小零細工場以外は、新增設は事実上不可能な時代が続いた。許可基準があったとはいえ、極めて限定されていた。東京都資料によれば、法律制定以来30年間の許可実績は157件であり、年平均にすると5件に過ぎない。横浜市でも、年1～3件という状況であった。工業等制限区域の工場は、既存作業場の範囲で生産継続に努力しながら、工場移転をすべきか否か立地判断に悩み続けたのである。

3. 城南地域の工場移転の実態

(1) 工場移転の端緒

工業等制限法は、城南地域の工業集積にどのような影響を与えたのか。城南地域の中心、大田区に焦点を当てて考察する。

最初に、「大田区史」に掲載される「蒲田今昔物語—機械屋さんの話」を引用する。

「(昭和)28年には新宿小学校も建ち、住宅も密集してきましたからね。公害規制がだんだん厳しくなってきました。鑄造工場の煙塵とか、エンジンを試運転する油分含有量（さらに排水中のPPM量）等々の制約条件に加え、建物や生産技術も老朽化し、拡張したくても、近代設備を入れたくても無理であることなどから、やむなく群馬県太田市の西部工業団地に移転することになりました」。1976年に移転した新潟鉄工所蒲田工場の話である。

ここに大田区の工場が直面していた問題が集約されている。

第一の問題は、住宅密集化による公害問題の深刻化で、それに伴う公害規制の強化である。工場公害は社会問題になり、児童生徒の呼吸器疾患等も報告されるようになった。東京都は、1964年3月、公害工場を埋立地に移転する方針をたて、大田区においても臨海部の昭和島や京浜島への工場移転が推進された。

第二の問題は、基準面積以上の作業場の新增設が許可されず、公害防止施設を含めた近代的生産設備を導入できない問題である。公害規制をクリアすると同時に生産能力を高めたい既存工場にとり、工業等制限は立地上の大きな制約になっていた。

大田区では、1960年頃から大規模工場の地方や近県への移転が相次いだ。大規模工場の周辺には、部品を供給する協力工場と呼ばれる中小下請工場が多数立地していたが、大規模工場移転に伴い、取引関係の強い中小工場の移転も続くことになった。

(2) 工場跡地開発問題の発生

大規模工場等の移転により区内には工場跡地が多数発生し、大同特殊鋼跡地開発のように区議

会で問題となる事例も起こった。

工場跡地の利用パターンは、「①比較的小規模跡地でのミニ開発、②工場地域における高層住宅の建設、③中規模跡地での細分化工場、④大規模跡地での住宅系、工業系、流通系などの混合細分化利用」（「大田区議会史」通史編）という形態で、いっそう土地利用の混在度合いが進行するという状況であった。

工場跡地の開発は、工場移転の背景となった立地環境の悪化をますます深刻化させるという結果を生んだ。こうした悪循環を目前にし、大田区の多くの工場は、新たな立地環境を求め工場を移転させるか否かの経営判断を求められる状況になっていた。

（３）中堅規模以上の工場移転の実態

東京都都市計画局は、「工業等制限に伴う影響調査—東京の工場の実態調査及びアンケート調査—」を1981年度に実施した。調査対象は、工業等制限区域内にあって1976年以降に移転した製造業2,122工場のうち、作業場面積の大きい順の600工場（有効回収192）である。中堅規模以上の工場となり、大田区に限られた調査でないが、その結果から工業等制限法の影響を確認しよう。

まず、移転により、新工場の土地所有形態は自社所有地78.1%と、旧工場45.8%に比較し約30ポイントも増加している。作業場面積は、1工場当たり平均で3,680㎡と、旧工場のおよそ2.1倍に拡大、年間出荷額も2倍強と拡大している。

次に、移転のきっかけは、「生産拡大や新製品の生産、生産の効率化など積極的な経営政策による面が強い」62.0%、「旧工場周辺地域の住宅地化等によって、工場用地として不適になったことが強い」55.7%が高くなっている（図3参照）。旧工場は、立地環境が悪化し工場用地として適地でなくなり、発展の地として将来性がないという経営判断があったとみられる。

法的規制が移転に与えた影響はどうだろうか。「特にない」が44.3%と多く、「公害防止条例・工業等制限法の規制」という回答はその次である。一方、旧工場稼働時に法的規制の必要をどう考えていたかを聞くと、「規制の緩和を望んでいた」が最も多く、公害防止条例で40.6%、工業等制限法で30.7%と高い割合を示す。つまり、法的規制は直接的な工場移転の理由ではないが、立地上の制約と捉えられていたとみられるのである。

このことを如実に示すのが、旧工場の存続希望に関する回答である。「存続希望がなかった」が何と67.2%もある。「存続希望があった」21.9%の工場でも、存続条件として突出して挙げられた条件が、「工業等制限法の規制緩和」45.2%と、「公害防止条例の規制緩和」40.5%なのである。

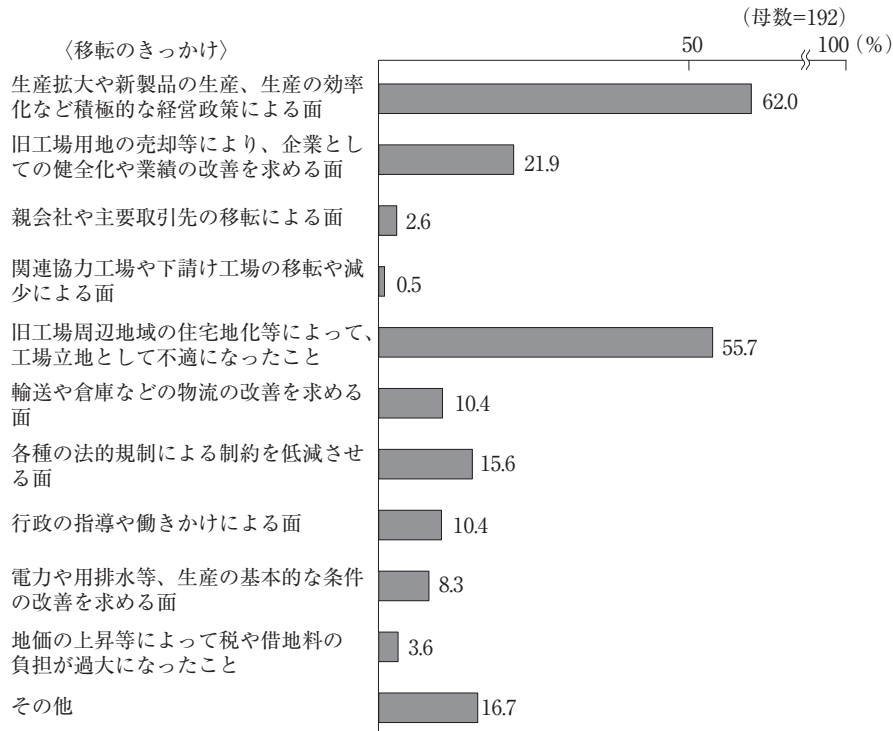
制限区域内は、積極的な経営に希望が持てない立地だった。規制緩和があれば残存もあり得たが、生産拡大・効率化のため工場移転を経営判断した、とまとめることができよう。

（４）中堅規模以上の工場は前向きに新天地を求めた

一定規模を有した工場は、前向きに移転を検討しただろう。なぜなら、工場用地の資産価値が高く、売却・活用により得られる資金が工場移転を後押しした側面を指摘できるからである。

先のアンケート調査では、旧工場跡地の利用状況も聞いている。工場跡地を「売却」したケースは59.4%、うち住宅用地として売却したものが51.8%である。一方、「自社」で利用しているケースが20.4%、うち非生産部門で利用しているものが74.4%となる。資産価値の高さが、区内の土地利用混在を招く要因になった。

図3 移転のきっかけ（複数回答）



出所：東京都都市計画局「工業等制限に伴う影響調査—東京の工場の実態調査及びアンケート調査—」（昭和57年7月）

最後に、新工場の所在地と立地特性に関する回答を確認しよう。所在地は、千葉・埼玉・近県（神奈川）が39.6%と最も多く、東京23区内も35.9%と多い。立地特性は、埋立地24.0%、内陸部工業団地22.4%、その他32.8%となっている。

つまり、中堅規模以上の工場は、工業等制限区域になっていない近県や都の地域、すなわち京浜臨海部の工業専用地域や内陸部「市街地開発区域」等に新たな発展の地を求めたとみられる。

（5）大田区内に残存しようとした中小零細工場

これと対照的な動向を示すのが、中小零細規模の工場である。大田区は、1977年9月、工場移転計画についてアンケート調査（回答4,264企業）を実施した。「大田区工業の実態」報告書（昭和53年6月）により、移転計画について考察する。

「移転計画なし」企業は58.7%で、「移転したいが、種種の事情で移転できない」14.6%も含めると、4分の3の企業が残存することを希望している。「移転計画あり」は11.7%、500企業にすぎないが、移転先を聞くと、大田区内が59.0%、大田区以外の都区内7.4%で、神奈川・千葉・埼玉は合計18.8%と少ないのである。公害問題を背景にした業種の違いはあるが、中小零細工場の大部分は区内に残ろうとしたのである。

工業等制限法が500㎡未満の作業場であれば制限対象外とし、法改正により設けられた中小企業特例もあり、中小零細工場に制約とならなかったと考えられる。実際、大田区で零細加工業者数は増え続けた。「タコ足工場」現象も同様であり、作業場と生産能力の拡大を図るため、近隣

に新工場を建てたり工場を買い取ったりと、タコ足の如く工場を増やしていく動きだった。

(6) ME 革命が中小零細工場の二極分化を生んだ

だが、立地環境の悪化を受けながらも区内に残存しようとした工場の中から、近隣の近郊地帯に多くの工場が移転していったのも事実である。製缶・板金・熱処理等といった公害発生型重装備の工場が、移転を余儀なくされたのはいうまでもないが、そうした業種に限らず幅広い機械金属系業種で工場移転が行なわれている。

区内に立地継続するか工場移転するかの判断の違いは、どこから生まれたのだろうか。そのきっかけは、1980年代に進展したマイクロエレクトロニクス (ME) 化など技術革新を背景にした、京浜地区の親工場の機能変化にあったといえることができる。

高度経済成長期の1960年頃より、親工場となる大規模工場が、京浜臨海部や三多摩などの内陸部工業団地に移転・展開したことは既に述べた。これら親工場は、ME 化の技術革新の波を受け、量産機能をさらに首都圏外周部に外延化させる一方で、京浜地区は研究開発部門を核とした母工場へと機能変化したのである⁽⁸⁾。

大田区の中小零細工場にも、母工場の研究開発を支える小ロット・高難度の加工技術が要求され、ME 化された機械設備の導入は生き残りに不可欠の前提となった。機械設備導入のため作業場の拡張を必要とする工場は移転せざるを得なかった。それでも、区内の高度基盤技術と切っても切り離せない工場は残存せざるを得なかった。つまり、ME 革命は中小零細工場の対応に二極分化を生み、その移転の動きを受け止めた地域が近郊地帯だったのである。

4. 新羽・新吉田地区の工業集積のプロセス

城南地域からの移転の受け皿となった地域では、どのような集積プロセスが進行したのだろうか。その事例として、横浜市北部地域の「新羽・新吉田地区」を取りあげることにする。

(1) 農業地域から工業地域への変貌

新羽・新吉田地区は、もともと鶴見川沿いの農業地域である。横浜市は、戦後、土地改良事業を市内数箇所を進めた。「最も大規模な土地改良事業は、昭和25年に調査計画し、27年から着工した港北の鶴見川流域780町歩の灌漑排水事業である」(横浜市立大学経済研究所「戦後横浜経済十年史」23頁)。まず、左岸の新羽町外8ヶ町にわたる470町歩を対象とする工事が1952年度に着工し、1957年度に完成した(1町歩は1ha)。

農業増産を目的に土地改良事業は行なわれたわけだが、既に生産意欲は後退しており、区画整理された農地は、結果的に工場用地を準備することになった。ただし、農地を工場用地にするには、農家が農業委員会に申請し、転用許可を得る必要がある。

表3は、横浜市港北区N地区(新田地区)⁽⁹⁾の場合で、1960年から1年半を集計している。約

(8) 大田区工業実態調査報告「ナショナル・テクノポリス大田区における高度工業集積の課題」を参照。

(9) 神奈川県は、1961(昭和36)年4月に「京浜内陸工業適地経済調査報告書」を作成し、「土地利用からみた農地を工業用地に転用する可能性」等を調査した。報告書ではN地区としているが、新田地区(新田村とされる地区、現在の高田町、新吉田町、新羽町)と推察される。

表3 横浜市港北区N地区の農地転用の構成（構成比）

購入者内訳		購入者数	売却農家数	転用面積（坪）	
企業の購入	工場敷地	5,000～3,000坪	2（1.2%）	25（10.8%）	8,152（19.8%）
		3,000～1,000坪	4（2.4%）	25（10.8%）	6,350（15.6%）
		1,000～500坪	6（3.6%）	15（6.5%）	3,766（9.3%）
		500坪未満	11（6.6%）	18（7.8%）	2,752（6.7%）
		小計	23（13.8%）	83（35.9%）	20,920（51.4%）
	建売住宅	2（1.2%）	28（12.1%）	8,601（21.1%）	
	道路	2（1.2%）	49（21.2%）	1,534（3.8%）	
個人的購入	自営業	16（9.6%）	16（7.0%）	1,476（3.6%）	
	住宅	124（74.2%）	55（23.8%）	8,167（20.1%）	
合計		167（100%）	231（100%）	40,698（100%）	

出所：神奈川県「神奈川県内陸部への工場進出にともなう諸影響」（1963年1月）

注：昭和35年1月から昭和36年6月までの集計である。

4万1,000坪（13.5ha）が転用され、うち2万1,000坪の51.4%が工場敷地として売却されている。1,000坪以上という大規模購入で、約7割の面積を占める。60年代は、賃貸よりも土地購入のケースが多かった。

土地改良された農地は、安価であったから、急速に工場用地や宅地に転用されていった。工業等制限区域から追い出された工場が、まず、そうした農地を取得し進出したことはいうまでもない。

（2）工場適地の農地斡旋と工場誘致

地元自治体の横浜市も神奈川県も、こうした工場進出を促進するため、農地の工業用地への転用などに積極的な支援を行なった。1955年、横浜市経済局は、工場誘致の事業主幹課として産業振興課を設置し、工場敷地の紹介、斡旋・売買契約、農地法に基づく農地転用申請等の関連手続きの推進にあたった。

産業振興課が行なった「誘致指導の一覧表」（59工場）から、城南地域に本社が所在する工場を整理すると、オーバル機器、昭和機械製作所、昭和機械工具、高見沢電機製作所、目黒製作所、三伸工業、安中電気、加賀通信工業、大倉陶園、大塚製靴、奥野電気製造、東京通信機工業、東邦精機工業、ソニー、小糸製作所、東京竜野製作所、富士機械工業の17工場が挙げられる。そのうち、10工場が横浜市北部地域に立地している。

斡旋農地は、優れた操業空間であった。ガス・水道は敷設され、用排水が便利であった。また、農業用オート三輪車が通行できる幅員の道路は整備され、一定の工業立地条件は整備されていた。とはいえ、計画的な工業団地に備えられる幹線道路体系や下水道などの産業基盤までが整備されているわけではなかった。

（3）取引ネットワークの地域的完結性

京浜地区の業種の特徴は、電機・精密・輸送機など耐久消費財組立工業の厚みである。取引

表4 横浜・川崎6事業所の「1次メーカー」「2次メーカー」の所在地（構成比%）

		東京都				神奈川県	その他	総計
		都心	城南	その他	小計			
一次メーカー	資材・副資材	41.5	17.9	18.9	78.3	4.7	17.0	100%
	完成部品	18.4	38.2	9.2	65.8	17.1	17.1	100%
	部品	5.3	33.2	14.7	53.2	37.6	9.2	100%
	鑄鍛造品	7.5	20.8	18.9	47.2	24.5	28.3	100%
	その他	9.6	22.9	10.9	43.4	49.4	7.2	100%
	総計	14.1	29.4	15.1	58.6	28.0	13.4	100%
		東京都				神奈川県	その他	総計
		都心	城南	その他	小計			
二次メーカー	資材・副資材	17.2	30.0	28.5	75.7	10.0	14.3	100%
	完成部品	15.5	39.2	26.3	81.0	9.5	9.5	100%
	部品	4.5	40.6	23.7	68.8	21.6	9.6	100%
	鑄鍛造品	3.0	33.4	16.7	53.1	23.2	23.7	100%
	その他	5.6	47.5	18.4	71.5	19.8	8.7	100%
	総計	7.6	39.3	23.1	70.0	18.5	11.5	100%

出所：大河内一男編著『京浜工業地帯の産業構造』第2章第29表・第30表を加工

ネットワークは、組立完成品メーカーの親工場の主導により組織され、高度組立という業種特性に基づき、技術を軸とした下請関係に支えられていた。城南地域の機械金属工業の加工技術は不可欠なものとして組み込まれ、取引範囲は広域なものではなく、地域的完結性があったのである⁽¹⁰⁾。

すなわち、親工場の大規模工場は、横浜・川崎・三多摩・湘南など首都圏南部中心に展開し、中小工場は協力メーカーとして親工場と強いつながりを持っていた。その協力メーカーを支える下請工場が、高度加工技術を有する城南地区だったわけである。

こうした城南地域と神奈川県の連関をみるため、神奈川県側から取引関係（1960年）を整理したものが、表4である。横浜・川崎の家庭用電気機器、通信用電気機器、重電機器、自動車シャシー、船舶製造を行なう巨大6事業所について、生産に必要な資材・部品等を調達するために取引する「1次メーカー」835事業所、「2次メーカー」2,170事業所を所在地別にした。

1次メーカーは、都内に6割、城南地域に3割が所在、2次メーカーになると、都内に7割、城南地域に4割となり、地域的連関が強まる。横浜・川崎地区と城南地域の連関の強さが表れており、下請取引の下部になるほど連関が強くなることがわかる。

このように、横浜・川崎の大規模工場は下請の相当部分を城南地域の中小工場に依存していたから、横浜市の工場誘致政策も、「東京方面にとられていた下請けをもっと横浜で展開したい」という方針に基づいたものであった（横浜市「横浜市史Ⅱ」421頁）。

(10) 『経済地域の研究』（昭和43年、博文社）所収、竹内淳彦「京浜地域における工作機械工業」を参照。

(4) 工場誘致政策から産業基盤整備へ

1960年4月、「横浜市工場誘致条例⁽¹¹⁾」が制定された。一定要件の工場が、道路、水道、下水道または排水路等の整備工事を施行した場合、横浜市が整備工事の一部を負担するというものだった。

しかし、4年後の1964年に条例は廃止されてしまう。「奨励措置を講じなくても、工場は適地を求めて進出している状況であった。したがって、誘致よりも道路下水など公共施設を整備して立地条件をよくするほうが重要になってきた」(横浜市「横浜市史第2巻」)のである。

都市計画が不在の近郊農地に、道路、工業用水、上下水道、学校、住宅をはじめとした産業基盤を整備することにより、結果として工場誘致を図るといふ政策への転換が行なわれた。大規模な宅地開発によるスプロール化が既に進んでいたから、産業基盤整備は、宅地開発の面からも必要性が高まっていた。

後追い計画とはなかったが、北部第一下水処理場の決定(1964年)、第3京浜道路開通(1965年)、宅地開発指導要綱制定(1968年)、市街化区域・市街化調整区域の決定(1970年)、港北ニュータウン事業着工(1974年)が計画された。

(5) 地域工業集積が形成された理由

用途地域指定や、幹線道路・下水道など基盤整備の都市計画が不十分だったにもかかわらず、1970年代～80年代と工場移転が止むことがなかったのは、土地利用条件や産業基盤条件、親工場・下請工場との取引ネットワークが維持できるという立地条件が、廉価で安心できる操業環境を提供したからである。

加えて、後追いでも基盤整備がされたこと、横浜市域に工業等制限区域が指定・拡大され、既成市街地から内陸部への移転が生ずる状況になったことも挙げられる。その趨勢は、本来、工場が立地できない市街化調整区域にも、農家の貸工場が建築され、集積地域を生み出すことになってしまった⁽¹²⁾。

このようにみえてくると、新羽・新吉田地区に地域工業集積が形成された理由は、城南地域に失われてしまった工場用地としての将来性が存在したからだといえよう。経済合理性に基づき、工場立地として最適な選択をしたのだと総括することができよう。

5. 工業等制限法に対する評価

(1) 工業制限諸制度の問題点

制限緩和へと踏み出す前年に当たる1982年2月、神奈川県工業制限諸制度研究協議会は、「工業制限諸制度の問題とその改善策に関する報告」をまとめ、見直し要望を行なった。報告では、「国の政策としての工業の地方分散」と「工業の再配置政策をめぐる状況の変化」を評価し、「工業制限諸制度の地域にあたる影響」を整理している。1972年12月の第三次改正による制限強化

(11) 横浜市の「産業に寄与すると認める工場を、新たに本市内に設置して事業を営む者で」、投下固定資産が1億円以上、使用従業員が300人以上のもの。

(12) 港北区新吉田町御霊地区は、市街化調整区域のメリットを生かし、農家が安価に工場を貸し出し、市街化調整区域にもかかわらず、約20haの区域に約200事業所が集積立地するという状況となった。

の影響が及び、京浜地区工業の活力低下が目に見えて余ようになってきたのである。

そのポイントを以下に要約する。

- ① 現に立地をし、将来も現在地での立地を希望する企業が、経営環境の変化に対応できるよう見直すべき。
- ② 技術立国たる我が国の試作開発機能の最大集積地帯である京浜工業地帯の存立基盤がやがて崩壊してしまう。
- ③ 新たな住工混在の弊害を生ずる等、都市環境悪化をきたす場合が多く、立法目的に離反する事態も顕在化している。
- ④ 工業の地方分散政策は、工業の存立する基礎的条件となる社会資本の整備等により誘導されるべきであり、法規制による移転促進策は再検討が必要である。
- ⑤ 工業等制限法が大都市問題解決に必ずしも繋がらないのみならず、立法以後における社会資本の整備状況等社会経済情勢が変化を遂げていることを踏まえ、立法の意義を再検討すべき。

多様な問題が指摘されているが、要するに、大都市圏の産業活力の低下が著しかったことである。しかし、産業空洞化への対応は産業政策に求められていたのであって、国は、地方圏への配慮から工業地方分散の都市計画を転換することができなかった。首都圏でも北関東など外周部の自治体は、工業等制限法の堅持を求めている。

結局、「地域産業集積活性化法」の制定が、地方分散政策を終了させる画期となった。地域産業集積活性化法に基づいて、活性化施策の対象に大都市圏を地域指定しながら、他方で工業等制限法により制限をかけ続けるという矛盾が生じたからである。

(2) 本稿のまとめ

新羽・新吉田地域に集積した工場にとって、農業地域の色彩を帯びていた1980年代までは、立地環境に大きな不安はなかっただろう。しかし、1990年代に入って宅地化の波が押し寄せ、市営地下鉄駅近隣の地域を中心に、住工混在の地域へと変貌してしまう。残存農地、駐車場、工場跡地が集合住宅・戸建住宅に変わり、工場と住民とのトラブル発生の原因となった。

工業等制限法は、住工混在などの都市問題の解消を目的にした都市計画として、「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」ため工業分散の役割を果たしたことは、確かである。

既成市街地の城南地域は、確かに大規模工場が存在しない、数多の中小零細工場が残存・集積する「住工調和」の地域へと変貌した。一方、近郊地帯の新羽・新吉田地区は、良好な立地環境を求めて経済合理性に基づいて工場が移転・集積したはずだったが、再び同じ都市問題に直面しているのである。

工場立地に適合した都市計画の必要性、すなわち、工場立地誘導に表される経済合理性を反映した産業政策と、土地利用規制などの都市計画とを総合化することの重要性を示しているのではないか。

その意味で、工業等制限法がねらいとした首都圏整備計画に基づく工業の再配置、そして近郊地帯の外周部の市街地開発区域（工業衛星都市）に地域工業集積を形成するという構想は、ねらい通りに実現されたとはいえないだろう。

都市計画権限の地方への移譲が進む現在、地方自治体は、地域づくりという視点に立ち、土地利用計画と産業政策の融合を図った立地誘導政策を立案することを期待したいと思う。

●参考文献

- 国土庁大都市圏整備局総務課「工業等制限制度のあらまし」
国土審議会第二回首都圏整備分科会（2001）「工業等制限制度をとりまく現状と課題について」
東京都広報渉外局首都建設部・東京都建築局指導部（1959）「工業等制限法の解説」光和堂
東京都都市計画局（1982）「工業等制限に伴う影響調査」
東京都労働経済局・都市計画局（1989）「東京都における工場の機能変化及び工業制限諸制度の影響に関する調査報告書」
大田区（1996）「大田区史下巻」、大田区議会「大田区議会史」通史編
大田区（1978）「大田区工業の実態」
大田区（1986）「ナショナル・テクノポリス大田区における高度工業集積の課題」
大田区立郷土博物館（1994）「大田区の工業」
神奈川県（1961）「京浜内陸工業適地経済調査報告書」
神奈川県（1963）「神奈川県内陸部への工場進出にともなう諸影響」
横浜・川崎地域企画連絡協議会（1965）「工業等制限法の解説」
神奈川県工業制限諸制度研究協議会（1983）「工業制限諸制度の問題とその改善策に関する報告」
横浜市（2002）「横浜市史Ⅱ第3巻上」
横浜市立大学研究所（1982）「戦後横浜経済十年史」
横浜市建築局（1987）「既存工業集積地区等再整備計画書（御霊地区）」
横浜市経済局（1996）「新羽・新吉田地区及び池辺・佐江戸地区ファクトリパーク整備事業調査報告書」
株式会社アスク（1995）「新世紀を拓くーアスク70年史」
鎌倉健（1999）「大都市圏における工業集積の構造変化と自治体産業政策の課題」（京都大学）『経済論叢 別冊 調査と研究』第18号
井出策夫・竹内淳彦・澤田裕之著（1977）『経済地域の研究』博文社
大塚昌利（1982）「京浜地域の過密化と工場立地」『立正大学地理学論文集録』第9集
大河内一男編著（1963）『京浜工業地帯の産業構造』東京大学出版会