

規制撤廃でよみがえる大阪経済

増田 悦佐

(HSBC 証券シニアアナリスト)

大阪経済衰退の主因は、大規模工場の新増設を厳重に制限する工場等制限法であった。大阪圏は慢性的な過少投資で製造業労働生産性が1990年代から低下しつづける一方、製造業からサービス業主体の経済への転換では東京圏に後れを取った。だが、この法律が2002年7月に撤廃されてから、大阪圏における工場着工は激増している。そして、工場用地選択においてもジリ貧がつづいていた近畿臨海部が2003年に一挙に倍増近い選好度の急上昇を記録した一方、海外立地選好度は急降下し、空洞化の終わりを示唆している。今回の日本経済の回復は、過去30~40年間にわたって潜在していた大阪圏の製造業設備投資の急回復に支えられた腰のすわった高成長につながるであろう。

目次

- I 何が大阪経済を衰退させたのか？
- II なぜ製造業生産拠点は2大都市圏からその他地方に移転したのか？
- III 製造業1事業所当たり就業者数の低迷は、省力化の成果ではありえない
- IV ようやく転換し始めた「国土の均衡ある発展」路線
- V 「製造業空洞化」も、主因は2大都市圏の工場制限立法

I 何が大阪経済を衰退させたのか？

近畿地方は日本国内の経済活動に占める地位を過去約40年間にわたって低下させてきた。しかも、この傾向は日本経済が第2次大戦後初めての本格的な不況に陥った1990年代から21世紀初頭の数年間でいっそう顕著になった。たとえば、2000年以降の近畿地方の有効求人倍率は、ほぼ一貫して0.5倍を下回りつづき、常に3大都市圏中では最低、全地方の比較でも北海道、九州といった遠隔地で観光産業依存度が高く景気変動に左右されやすい地域経済構造をもった地方と最下位争

いをしてきた。

この低迷を如実に示しているのは、完全失業率の推移である。バブルピークの1990年でさえ、近畿地方の完全失業率は2.5%と3大都市圏でいちばん高く、その後1995年の4.0%、2000年の5.9%は全地方で最悪であった。中でも近畿地方経済の中核をなす大阪府の完全失業率は、1990年の4.2%が沖縄県、高知県、福岡県、青森県に次ぐ全都道府県中5番目に高い数字、1995年の6.2%、2000年の7.0%はいずれも沖縄県に次ぐ2番目に悪い数字であった。

近畿地方の国民経済に占めるシェアの低下については、古いタイプの中小零細製造業の温存や、サービス業経済への転換の遅れといった要因が従来から言われてきた。だが、大阪経済圏の衰退は、決して諸個人や企業の経済合理性に基づく選択の結果としてもたらされたものではない。実際には、大阪経済の衰退は「人や資源を全国土に分散配置させることが、望ましい」とする誤った経済思想のもとで制定された工場立地に対する制限立法の結果、つまりは政策不況だったと断言できる。

大阪圏の地域経済を衰退に向かわせた最大の元

表1 各地方の域内総生産成長率（1991～2001年度）

（単位：％）

	累計域内 総生産成長率	従業者数 変化率	従業者1人当 たり総生産変 化率	製造業総生産 成長率	製造業従業者 数変化率	従業者1人当 たり製造業総 生産変化率	第3次産業総 生産成長率	第3次産業 従業者数 変化率	従業者1人当 たり第3次産業総 生産変化率
北海道	11.1	0.7	11.9	-1.0	-16.4	7.9	17.7	3.8	13.4
東北	9.9	1.7	8.1	-9.2	-20.7	6.1	26.6	10.2	14.9
関東	4.7	0.9	3.7	-22.3	-23.5	6.1	23.1	10.5	11.4
北陸・中部	4.5	0.1	4.4	-9.0	-18.1	5.8	19.5	9.8	8.9
近畿	-1.1	-3.1	2.0	-24.3	-21.5	6.9	14.2	4.4	9.4
中国	2.4	-1.9	4.3	-15.5	-22.6	5.9	18.3	6.5	11.2
四国	8.8	0.4	8.4	-1.0	-22.7	9.5	22.9	8.1	13.8
九州	9.2	4.1	4.9	-8.7	-16.5	8.9	20.8	9.8	10.0
全国	4.6	0.2	4.4	-16.9	-21.0	6.7	20.6	8.6	11.0

出所：中小企業金融公庫調査部「地域経済の変化と地域中小企業の動向」（2004年9月30日刊）

凶は、1964年制定の工場等制限法（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）の存在である。この法律は、大阪湾岸沿いの港湾施設や鉄道網の発達した利便性の高い地域で大規模工場や大学キャンパスの新增設をほぼ全面的に禁止していた。東京圏にも、1959年制定の東京湾岸沿いで利便性の高い土地について同種の制限を加える工業等制限法（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）という法律があった。しかし、東京圏では製造業主体の経済からサービス業主体の経済への転換がスムーズに進んでいたため、工業等制限法の存在はむしろすでに始まりつつあった東京経済の転換をさらに推し進める方向に作用した。

東京圏ほど本社機能の集積を持たなかった大阪圏が受けた影響ははるかに深刻であった。大阪圏の製造業労働生産性は、1980年代末まで工場等制限法という大きなハンディにもかかわらず内陸部への展開などで高水準を保っていた。だが、この製造業労働生産性の高さは、古いタイプの中小零細規模製造業が比較的多数温存されており、1事業所当たり就業者規模も1970年代以降進展著しい名古屋圏に比べて格段に小さいというハンディを抱えながらの健闘であった。他方で、大阪圏は製造業主体からサービス業主体の経済への転換については、完全に東京圏に後れを取っている。したがって、大阪圏は製造業でもサービス業でも他地方に比べて優位性を見いだしにくい経済圏となってしまう。

近畿地方の現在の苦境を象徴するのが、1991～2001年度の累計で各地方の域内総生産が

どう推移したかを示した表1である。議論の余地なく、最悪のパフォーマンスを示したのは近畿地方だった。全産業ベースでマイナス成長に陥ったのは同地方だけである。さらに、この間、近畿地方の労働生産性は累計で2.0%と最低の伸びにとどまったほか、製造業生産高の落ち込み幅が最も大きく、逆に第3次産業生産高の伸び率は最低だった。

製造業全体として日本経済に占める比重が低下しつつあることは明らかである。全国の製造業生産高が10年間の累計でマイナス16.9%という大幅な減少になったのみならず、製造業設備投資の中核をなす工場建築着工は1990年度ピークの2920万㎡から2002年度の880万㎡へ約70%減少している。だが、ここで注目すべきは、製造業の縮小を小さく食い止めることのできた地方ほど域内総生産の伸び率は高かったという事実だ。

1. 北海道、東北、九州、四国は、製造業の落ちこみが少なかった結果、大都市圏を大きく上回る域内総生産成長率を達成した。
2. 一方、関東、近畿、中部の3大都市圏は、製造業の急減で域内経済成長率が低かった。
3. 最も低調だったのは近畿で、1991～2001年度までの10年間の域内経済成長率は-1.1%だった。
4. 関東は第3次産業の成長にもかかわらず、製造業の急減が足を引っ張り、10年間の域内経済成長率は4.7%にとどまった。
5. 中部は国内製造業の中心地と見なされているが、この間に製造業生産高は9.0%減少した。すなわち、「製造業は名古屋圏が

強い」という定評は、あくまでも3大都市圏間での比較であって、全地方との比較で名古屋圏の製造業が格別よいパフォーマンスをしたわけではない。

関東地方の製造業の減少率は、近畿地方とほぼ同程度であった。だが、関東地方の場合、第3次産業が全地方中第2位の高い伸びを示したため、全産業ベースでの総生産成長率は近畿地方を大幅に凌駕し、全国平均をも若干上回る成長を達成した。さらに、従業員数を見ると、関東は製造業の減少率が最大だった反面、第3次産業で最も大きな伸びを記録した。すなわち、関東地方では全国で最も急速に第2次産業から第3次産業への労働力の移行が進んだのである。反対に、近畿地方は製造業就業人口の減少率はほぼ全国平均並みだったが、第3次産業の就業人口伸び率が北海道をかわり上回る全国で2番目に低い水準にとどまっております。サービス業における事業機会の創出においても非常に魅力に欠ける地域であったことがわかる。

要するに、東京圏は製造業の就業者数急減による地域経済に対するマイナスの影響を第3次産業の持続的高成長でカバーできた。世界で最も大企業の本社が集中する東京でこそ豊富なビジネスチャンスを生かせる法人サービス業が、地域経済成長の牽引役となったのである。製造業の生産拠点の他地方や海外への移転は、むしろ、地域経済が本社機能に特化し、そこから生ずる法人向けサービス需要がますます第3次産業化を促進するという好循環を形成した。

しかし、大阪圏は東京圏のような高い本社機能の集積度を持たない。したがって、製造各社にとって主力工場の移転に際して本社を残す理由はほとんどなかった。大阪のメーカーが地元の主力工場が手狭になり、いっそうの発展を求めて主要生産拠点を国内の他地域ないし海外に移転した場合には、並行して本社機能を集積のメリットが見込める東京に移転してしまうという傾向が強かった。

II なぜ製造業生産拠点は2大都市圏からその他地方に移転したのか？

1959年、東京圏市街地での大規模工場と大学キャンパスの新增設を事実上禁止する工業等制限法が制定された。そして、1964年には同様に大阪圏市街地での大規模工場の新增設を禁止する工場等制限法が制定された。立法趣旨は、両大都市圏への人口集中を抑制し、その他地域での経済発展を促進することだった。

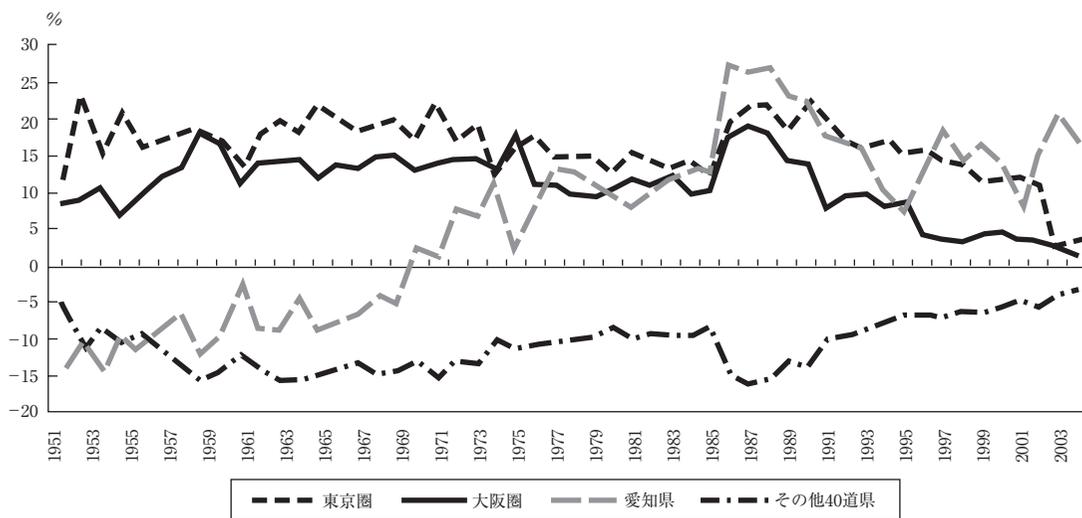
工業等制限法は、東京都、神奈川県、東京湾岸沿いの市街地と埼玉県川口市の一部で就業者数100名以上、延べ床面積1600m²以上の工場を新增設する場合は、当該知事の特別許可を要すると規定した。規制対象となる延べ床面積は1962年に1000m²以上、1972年に500m²以上に引き下げられた。工場等制限法は、大阪府、兵庫県、大阪湾岸沿いの市街地と京都府京都市の一部で就業者数100名以上、延べ床面積1000m²以上の工場と大学キャンパス新增設には、当該知事の特別許可を必要とするとした。東京圏、大阪圏ともに物流の利便性がよい湾岸地域はほぼ全面的に、大規模工場の建設が制限された。製造業各社は、両都市圏で工場を新增設するには中心地から離れた湾岸地域を選ぶか、利便性が悪い内陸部を選ぶかするしかなかった。

図1は、東京圏、大阪圏、愛知県1県、そしてその他40道県の製造業労働生産性の全国平均に対するプレミアム/ディスカウントの推移を検証したものだ。

東京圏・大阪圏の製造業労働生産性は、きびしい立地制限にもかかわらず、1980年代末までは内陸部への展開などによって全国平均（図1ではx軸で示される）を10~25%、その他40道県を15~35%上回っていた。2002年7月の工業（場）等制限法撤廃まで東京圏・大阪圏の湾岸部での工場の新增設が厳重に規制されていたにもかかわらず、1980年代末までは、両都市圏の郊外部や内陸部での工場建設は製造業各社にとって効率のよい投資でありつづけたわけだ。

しかし、1990年代に入って、まず大阪圏のプ

図1 東京圏、大阪圏の製造業労働生産性の全国平均に対するプレミアムの推移（1951～2003年）



注：1) 東京圏は東京都、神奈川県、埼玉県の1都2県。
 2) 大阪圏は大阪府、京都府、兵庫県の2府1県。
 3) 各数値はすべて従業者4人以上の事業所の統計。
 4) 平成14年日本標準産業分類の改訂により、「新聞業」および「出版業」は製造業から情報通信業に移行となっている（平成13年以前の数値には「新聞業」および「出版業」が含まれている）。

出所：経済産業省（旧通商産業省）『工業統計』『産業編』データ。

レミアムがはげ落ち始める。なお、東京圏の労働生産性は、2001年まで全国平均を少なくとも10%程度上回っていたが、2002年に突然この優位性が数%まで急落した。一見すると東京圏は2001年まで優れた労働生産性を維持していたように見えるが、2002年の急低下は統計上の分類見直しによるものと推定される。すなわち、2001年まで新聞・出版業は製造業に分類されていたが、2002年から情報産業に括り直されたのである。

両業種の場合、従業員の大半を給与水準の高い専門職である記者、編集者が占めている。暦年2003年から2004年にかけて、新聞放送業勤労者の平均給与は980万円から1140万円へと上昇した。これに対して、一般製造業勤労者の平均給与は、同期間に790万円から770万円へと下落している。また、新聞社、出版社は東京圏に集中している。したがって、東京圏の製造業労働生産性が2001年まで高水準を保っていたのは、主として製造業に新聞・出版業が含まれていたためであり、この2業種を除くと1990年代前半から大阪圏とほぼ同様のプレミアム低下を経験していたはずである。

要するに、東京圏・大阪圏の製造業労働生産性がその他40道県に対するプレミアムを失いはじめたのは、1990年代に入ってからなのだ。東京圏・大阪圏沿岸部の製造各社は、過去30～40年間、工場を建て替えたり拡張することができなかったため、手狭で老朽化の著しい工場内に可能な限り多くの生産設備を押し込まなければならなかった。にもかかわらず、東京圏の製造業生産高の全国シェアは1960年代初めの約30%から、直近の21～22%へと緩やかな減少率に食い止められていた。同様に、大阪圏の製造業生産高の全国シェアは1960年代初めの23%から12～13%へと緩やかに低下した。

しかし、東京圏・大阪圏の工場建築着工シェアは1960年代半ば以降急低下した。東京圏では1960年代初めの38%から、1975年度までにすでに15%前後へと低下し、その後も直近の10%前後へと低下がつづいている。大阪圏では、1960年代末のピーク18%から、1970年代末には8%へと低下し、その後は規制立法の影響下にあった2002年度まで、7～8%の範囲内で低迷していた。すなわち、因果関係としては、工場建築着工が急

表2 東京圏、大阪圏、名古屋圏とその他地方の工場建設投資の生産効率（2000年度現在）

（単位：％）

	東京圏	大阪圏	名古屋圏	その他地方
工業出荷額の対全国シェア	21.8	12.6	14.1	51.5
工場建設投資の対全国シェア（床面積ベース）	13.5	6.6	10.4	69.4
工場建設投資の対全国シェア（金額ベース）	16.3	7.2	9.3	67.2
m ² 当たりの工場建設相対価格（全国平均比）	120.7	109.1	89.4	96.8
床面積ベースでの工場建設の生産効率（全国平均比）	161.5	190.9	135.6	74.2
金額ベースでの工場建設の生産効率（全国平均比）	133.7	175.0	151.6	76.6

注：1）この表においては東京圏は東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県の上3県。

2）この表においては大阪圏は大阪府、京都府、兵庫県の2府1県。

3）この表においては名古屋圏は愛知県、三重県の2県。

4）工場建設の生産効率は、平均資本係数と限界資本係数が同一という大まかな仮定から算出している。

出所：中小企業金融公庫調査部「地域経済の変化と地域中小企業の動向」（2004年9月30日刊）、国土交通省国土計画局「平成15年大都市圏実務必携——首都圏・近畿圏・中部圏」

減した結果、製造業生産高のシェアが徐々に低下したのであって、その逆ではない可能性が高い。

逆に言うと、表2に示すように東京圏・大阪圏は製造業設備投資における資本係数（一定の産出高を生み出すのに必要な投下資本の額）が低く、本来であれば工場建設が活発化して当然の地域なのである。

だが、その他地方では、製造業生産高は1970年代以降もほぼ一貫して全国の50%台にとどまっていたにもかかわらず、工場建設投資額は全国の60%を上回る水準を維持してきたのである。すなわち、ほぼ30年間過剰投資がつづいたにもかかわらず、資本装備率の上昇によって当然高まっていたはずのその他地方の製造業労働生産性は1970～80年代を通じて全国平均を大きく下回る水準にとどまり、1990年代に入ってようやく顕著に全国平均に接近し始めたのである。

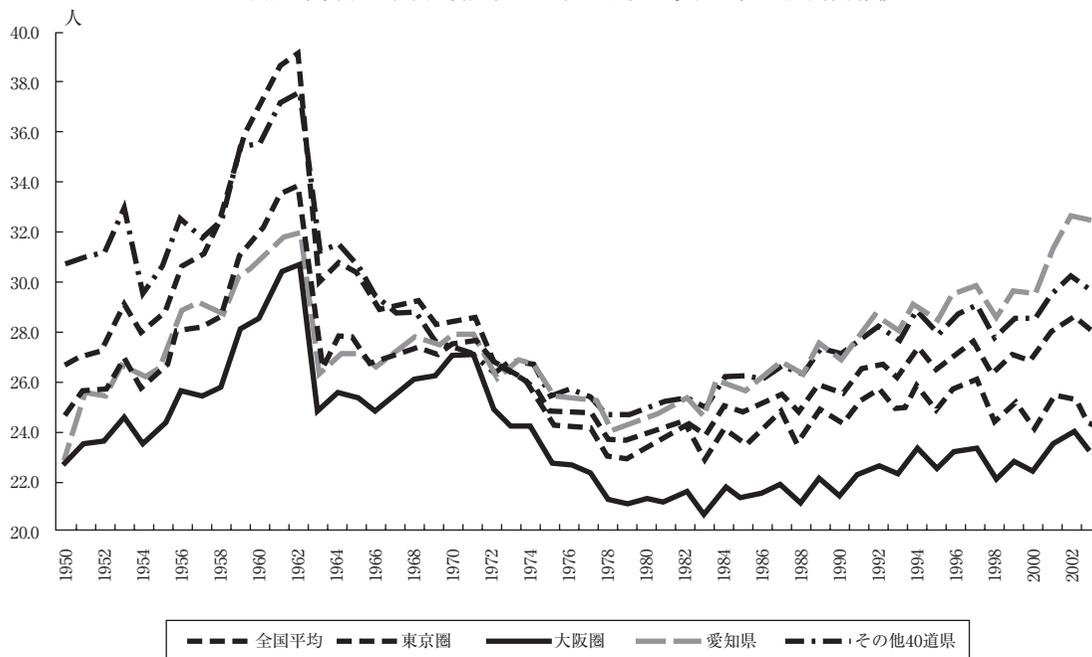
一方、ほぼ30年にわたる慢性的な過少投資のおかげもあって、1990年代に入って製造業労働生産性が全国平均に対する相対レベルで低下し始めた東京圏・大阪圏では、現在でも工場の新増設工事の効率性という点では、その他地方をはるかに上回っているはずである。平均資本係数と限界資本係数が同一という大まかな仮定を受け入れるとすれば、東京圏・大阪圏の工場建設投資の効率は、表2に示す通り、非常に高い。なお、この効率性の数値は全国平均との比較であるから、製造業の中心地である3大都市圏と、全国平均の約75%の効率しかないその他地方との格差は、3大都市圏と全国平均の格差よりさらに大きい。

工場の床面積を1単位広げるとに生産高がどの程度伸びるはずかを示す工場建設投資効率では、2000年度現在でその他地方を大阪圏が2.6倍、東京圏が2.2倍、名古屋圏が1.8倍上回っていた。無論、1m²当たりの建設費は地域ごとに異なるため、金額ベースのほうがより適切な比較であろう。金額ベースで見ても、大阪圏がその他地方の2.3倍と格差が最も大きい。しかし、名古屋圏は2.0倍、東京圏は1.7倍と、2,3位は床面積ベースの順位とは異なる。したがって、規制撤廃後も、工場建設地としての東京圏の魅力は名古屋圏よりも劣っているはずとの見方もありうる。

しかし、1m²当たりの工場建設コストの比較にも注目したい。コストが最も高いのは東京圏で、全国平均を21%上回っており、大阪圏は9%上回っている。これらに意外感はないが、名古屋圏の場合は全国平均を11%、その他の地域さえ3%下回っている。おそらく、東京圏・大阪圏は高賃金、物価高に加え、床面積が規制されているなかで、多くの製造設備を詰め込むための工夫をせざるをえず、そのための追加費用が上乘せされているのではなかろうか。東京圏・大阪圏の建設コストに付加されているプレミアムが、純粋に都市部建設労働者の高賃金や建設資材物価の高さによるものとしたら、名古屋圏のコストは全国平均を下回らず上回るはずである。

結局のところ、工業（場）等制限法で漁夫の利を得たのが愛知県を中心とする名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）であった。愛知県は第2次大戦直後の日本経済の中では、むしろ製造業後進地域

図2 東京圏、大阪圏、愛知県、その他40道県の1事業所当たり就業者数推移



注：1) 東京圏は東京都、神奈川県、埼玉県の1都2県。
 2) 大阪圏は大阪府、京都府、兵庫県の2府1県。
 3) 各数値はすべて就業者4人以上の事業所の統計。
 4) 平成14年日本標準産業分類の改訂により、「新聞業」および「出版業」は製造業から情報通信業に移行となっている（平成13年以前の数値には「新聞業」および「出版業」が含まれている）。
 出所：経済産業省（旧通商産業省）「工業統計」「産業編」データ。

であった。前出の図1で、1950年代前半の愛知県の製造業労働生産性は全国平均に対してその他40道県より大きなディスカウントになっていた。しかし、2大都市圏内で利便性の高い地域での大規模工場の新増設がほぼ全面禁止されてしまったので、人口集積地域での大規模工場新設を図る大手製造業各社にとって、最も有利な立地は名古屋周辺となった。

とくに裾野が広く、各種の部品製造から組み立てまで、何段階にもわたって広大な敷地を必要とするケースが多い自動車産業では、もともと本社機能および主力工場が名古屋市周辺に集中していた企業が圧倒的に有利だった。生産規模がどんなに拡大してもグループ内のすべての企業が、資材や労働力の調達においても、顧客との結びつきにおいても有利な地元での同心円の拡大をつづけることができたからだ。したがって、東海地方（ふつう名古屋圏と呼ばれる愛知、岐阜、三重の3県プラス静岡県）の製造業は日本の自動車産業の興隆

とともに、日本経済全体に占めるシェアを拡大していった。

東海地方の国内製造業生産高に占める地域シェアは、1990年度の23.0%から2000年度の28.4%へと上昇した。一方、関東（東京圏と周辺県）、関西（大阪圏と周辺府県）両地方の製造業生産高シェアはそれぞれ、34.0%から31.5%へ、21.7%から19.7%へ低下した。こうして、かつて日本最大の工業地帯であった大阪圏全体の製造業生産高が新興勢力である愛知県1県の製造業生産高とほぼ同水準というところまで、大阪圏の地盤は沈下し、愛知県の地盤は隆起したのである。

III 製造業1事業所当たり就業者数の低迷は、省力化の成果ではありえない

この間の事情は、それぞれの都市圏における製造業の事業所規模の変遷に如実に現れている。近代製造業においては、事業規模の拡大は生産性向

表3 規模別製造業事業所の労働生産性変化率（1991～2001年度の累計）

（単位：％）

	大規模製造業			中小規模製造業		
	従業員1人当たり 総生産変化率	事業所数 変化率	1事業所当たり 就業者数変化率	従業員1人当たり 総生産変化率	事業所数 変化率	1事業所当たり 就業者数変化率
北海道	-6.3	18.2	-14.1	9.9	-18.7	4.5
東北	8.2	-8.4	-6.9	29.7	-26.1	2.2
関東	-3.7	-17.6	-13.8	8.8	-21.1	3.1
東海・北陸	6.1	-12.1	-2.6	10.5	-15.4	2.8
近畿	0.0	-20.3	-5.3	1.8	-18.9	1.0
中国	10.1	-11.1	-13.1	14.9	-23.8	2.6
四国	16.0	-13.7	-5.2	19.7	-25.0	7.1
九州	5.0	-7.4	-9.2	16.9	-21.5	3.0
全国	1.5	-14.2	-8.9	10.7	-20.3	2.8

出所：表2と同じ。

上の重要な要因である。図2は東京圏、大阪圏、愛知県、その他40道県と、全国で製造業1事業所当たりの就業者数がどう変化したかを示したものである。

東京、大阪圏で労働生産性の優位性が低下した要因のひとつは、両地域が工場規模拡大のリーダーから落第生に転落したためである。1960年代初頭までは両都市圏の1事業所当たりの就業者数は他地域を上回っていた。しかし、工業（場）等制限法が工場の立地戦略に影響を与えはじめた1960年代前半に大幅な減少に転じた。この一過性の下落は、おそらく1962年までは就業者数10名以上の事業所しか捕捉できていなかったが、1963年以降は就業者数4名以上の全事業所を捕捉できるようになったというような統計上の精度の問題によるのであろう。

だが、全国的な1事業所当たり就業者数の急減の中で、落ち込みが非常に大きかったのは東京圏・大阪圏であった。なかでも落ち込みが顕著だったのは、第2次大戦直後は、全国最大の水準であり、また顕著な伸びを示していた大阪圏である。工場等制限法の制定後、1事業所当たり就業者数で見た大阪圏は全国でも最後進地域に転落してしまった。

なお「この現象は、日本の2大製造業地帯における事業所規模が一過性の縮小の後低迷をつづけたと見るべきではなく、オートメーション化を積極的に進めて労働力投入量を節減してきたので、従来に比べて1事業所当たり就業者数が少なくすすむようになったと見るべきだ」というポジティ

ブな評価も論理的には成立する。しかし、以下の3点を踏まえるとこの見方は筋が通らない。

1. 労働力節減に向けた設備は、技術革新の波に応じて断続的に導入されてきたはずである。しかし、東京圏・大阪圏の1事業所当たり就業者数は1960年初頭に急減した後、40年を経過しても一度たりとも持続的な回復の兆候を示していない。
2. 愛知県は当初、製造業1事業所当たり就業者数でも、製造業労働生産性でも2大都市圏に後れを取っていた。しかし、1事業所当たり就業者数が全国平均を追い抜くのとほぼ並行して、労働生産性も全国平均を上回るようになり、最近では2大都市圏に対する優位性も高まっている。
3. 大規模工場に関して適正な就業者数を判断することは難しい。しかし、中小規模工場の場合、統計的に就業者数が増加すれば生産性が向上する傾向が顕著である。言い換えれば、現在、国内の中小規模工場はおおむね、就業者数が過少なのである。

製造業事業所の従業員数と産出高の累計変化率を地方別に表した表3を参照していただきたい。1990年代を通じて、大規模工場数は全国的に減少した。しかし、大規模工場の就業者数がこれを上回るペースで減少したため、1事業所当たり就業者数は全地方で低下した。

四国、中国、東北、東海・北陸、九州地域は、1事業所当たり就業者数が低下するなか、労働生産性（従業員1人当たりの生産高）が上昇した。こ

これらの地域では、大規模工場の人員が過剰だったので、人員削減により生産性が向上したと考えられる。一方、関東、北海道の場合、1事業所当たり就業者数が減少するとともに、生産性も低下した。このケースは反対に、すでに人員が過少な状態だったと言える。関東、北海道の大規模工場では生産性を高めるには、雇用増加が必要となろう。

近畿の場合は判断が難しい。大規模工場は1991~2001年度の間、1事業所当たり就業者数が5.3%減少したにもかかわらず、労働生産性は変わらなかった。一見すると、近畿地方の大規模工場は、事業所当たりの就業者数に無頓着なまま運営しても差し障りがないように思える。しかし、この点については以下の要因を加味して考察する必要がある。

1. 大阪圏の工場は、工場等制限法で大規模工場の新增設が制限されていたため、十分なスペースを確保できず、最新設備の導入も難しかったはずである。こうした状況のもとでは、1事業所当たり就業者数がどの程度の規模かは重要ではなかった。しかし、工場建設や建て替えに制限がなかったとすれば、規模の経済を享受できていたであろう。
2. 1事業所当たり就業者数が5.3%減少しても、労働生産性が向上しなかったということは、少なくとも顕著な余剰人員を抱えてはいなかったはずだと言える。もし余剰人員を抱えていたならば、1事業所当たり就業者数の減少は即生産性向上につながっていたであろう。

中小規模工場の場合、就業者数と生産性の関係は単純明快で、1事業所当たり就業者数の増加率が高いほど労働生産性の伸び率も高くなっている。唯一の例外は東北地方で、1事業所当たり就業者数の伸びが比較的小さいにもかかわらず、生産性は最も大きく向上した。近畿の中小規模工場は、1事業所当たり就業者数の伸びが10年間の累計で1.0%と最も低く、生産性の上昇率も10年間で1.8%と最低である。関東の中小規模工場の労働生産性上昇率は近畿に次ぐ全地方で2番目の低さだが、1事業所当たり就業者数が3.1%増加し

た結果、生産性が8.8%上昇しており、近畿との水準の差は大きい。

一般的に、中小規模工場の場合、1事業所当たりの就業者規模の拡大で生産性は大幅に向上すると結論しても、大きな間違いはないであろう。すなわち、東京圏・大阪圏の大規模工場新增設に対する厳しい規制による最大の被害者は、両都市圏の中小工場であった。工業（場）等制限法はこれらの工場の規模拡大を抑制し、その結果両都市圏の製造業1事業所当たり就業者数は、愛知県とその他40道県では拡大に転じた1980年代以降も低迷をつづけた。したがって、両都市圏は製造業労働生産性でもかつての優位を失っていったというわけだ。

また、四国の労働生産性が大規模、中小規模工場のいずれでも極めて高い伸び（大規模は首位、中小規模は2位）だったことも、工場の新增設規制で受けたダメージはとくに大阪圏が大きかったことを示唆している。瀬戸内海を挟んで近畿と隣接する四国は、伝統的に大阪の製造各社が地元では設備能力を拡大できない際の設備投資の受け皿になることが多かった。

工業（場）等制限法がなかった場合を想定するには、愛知県の例が参考になる。全国で3番目に大きな製造業集積地である愛知県には、とくに大規模工場の建設を制限する規定がない。1960年代初めの愛知県は、工場建築に関する限り過剰投資地域だった。愛知県では、1960年代初頭から製造業生産高のシェアは8%程度にすぎなかったが、工場建築着工は床面積ベース、金額ベースともに10%以上のシェアを保っていた。しかし、製造業生産高のシェアは1980年代から緩やかに上昇を始め、1990年代に工場建築着工のシェアと同水準に達した。現在とともに10%台前半で推移している。

愛知県とその他40道県の1事業所当たり就業者数は、1970年代後半から増加傾向に転じはじめ1事業所当たり30名程度まで規模を拡大した。だが、東京圏、大阪圏は低迷をつづけた。2003年時点で、東京、大阪圏の1事業所当たり就業者数は、第2次世界大戦直後の統計数値をも下回る20名程度にすぎない。

もちろん、上述の統計精度の向上といった要因による見かけ上の変化が大いに影響している可能性もあるので、経年変化のみを根拠に結論を急ぐのは賢明とは言えない。しかし、各時点を横断的に見渡すと、1950年代から1960年代半ばまでは製造業事業所規模の先進地域であった東京圏・大阪圏が、1970年代以降は一貫して後進地域にとどまっていたという事実は動かしがたい。

IV ようやく転換し始めた「国土の均衡ある発展」路線

工業（場）等制限法は、大都市圏における人口過密化を是正し、経済成長の恩恵を全国に平等に配分することが目的だった。過密化の弊害なるものが具体的に何を指しているのかが不明だという問題点はさておき、政策自体は理想主義的なものだったと認めるとしよう。それにしても、この政策が日本経済にもたらした悪影響は大きい。製造業の設備投資先を強引に生産性の高い地域から低い地域に移転し、それによって経済全体の成長率を押し下げてしまったからである。

その他40道県の工場建設投資効率の低さは決して、工場建設投資は意欲的に拡大しているのに、たまたま製造業出荷額はまだ工場設備のキャパシティが小さかった過去の姿を反映しているといった過渡期の現象ではない。1990～2000年度の10年間、その他40道県の工場建築着工シェアは安定的に60～63%で推移した一方、製造業出荷シェアは50～52%にとどまっていた。過渡期ですますにはあまりにも長期にわたる停滞であり、その他40道県の製造業が構造的に非効率であることを示している。大規模工場が大都市圏内の郊外や地方へ移転した結果、国内製造業の生産効率が低下したという意味で、工業（場）等制限法は1970年代半ば以降GDP成長率の押し下げ要因となっていた。

政府は、1990年代末から2000年代初頭にかけて、「国土の均衡ある発展」路線を放棄する方向に舵を切り始めた。こうした政策スタンス変更の一環として、過去約40年間にわたって東京圏・大阪圏の工場建設を阻害しつつあった工業（場）等

制限法も2002年7月に撤廃された。この規制撤廃によって、東京圏・大阪圏における工場建設案件は激増しているはずだ。実際に、東京湾沿岸部に比べると他の用途との競合が少ない大阪湾沿岸部での工場建設工事の伸び率にはめざましいものがある。

工場等制限法が撤廃されてから最初の財政年度に当たる2003年度に、大阪圏の工場新築着工は激増した。床面積ベースで前年度比48.6%増、金額ベースでも同33.4%という驚異的な伸びである。これは同年度のあらゆる地方の中で最も高い成長率であった。また、暦年2004年上半期の大阪府における工場用地の取得は、件数ベースで前年同期比77%増の23件、土地面積ベースではじつに前年同期比143%増の34haに上った。2004年上半期の全国都道府県の中で最高の成長率である。最終的には、2004年通年の大阪府内における工場用地の新規取得面積は僅差で史上最高には到達しなかったが、高度成長のラストスパート期に迫る史上第2位の高い水準となった。

現下の大阪圏における工場建設急増は循環的な回復ではなく、過去40年間蓄積されていた需要がようやく顕在化し始めたことを示している。したがって、長期的に増加傾向がつづく可能性が高く、大阪圏の経済回復への展望は非常に明るい。

だが、名古屋圏の工場建設投資が東京圏・大阪圏を大きく上回ることは当分ないであろう。過去30年以上、東京圏・大阪圏では厳重に規制されていた工場の新增設が、名古屋圏では自由に行えていた。したがって、今後の工場建設動向は、大阪圏で長期にわたって潜在需要の顕在化がつづく反面、名古屋圏にはそもそも潜在需要が存在しなかったのだから、その顕在化もないわけである。

V 「製造業空洞化」も、主因は2大都市圏の工場制限立法

「景気が好転しつつあることは認めるが、製造業設備投資が海外へと逃避しつつける限り、今回の景気回復は1980年代までの日本経済が示したようなダイナミックな成長とはならない」という意見も多い。実際に、国内の工場建築着工が

表4 製造業各社の将来の工場立地選好度調査 (1998~2003年)

(単位：%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
関東臨海	13.1	15.8	10.6	11.1	16.7	10.9
近畿臨海	8.1	1.3	8.5	6.9	5.6	10.4
東海	17.2	10.5	11.7	9.7	12.5	16.3
その他地方	55.5	64.5	57.5	51.5	41.6	53.0
海外	6.1	7.9	11.7	20.8	23.6	9.4

注：1) この表においては関東臨海は東京都，神奈川県，埼玉県，千葉県の一部3県。

2) この表においては近畿臨海は大阪府，兵庫県，和歌山県の1府2県。

3) この表においては東海は愛知県，三重県，岐阜県，静岡県の一部4県。

出所：(財)日本立地センター「新規工場立地に関する意向調査」。

1990年度のピークから2002年度まで約70%減少したことで、製造業の海外生産比率が1992年度から5年間で倍増したことを結びつけて、「国内の工場着工の減少は、製造業各社が円高や国内の高賃金労働力を嫌って生産拠点を海外に移転したためだ」という見解が定説となっている。

だが、2大都市圏の製造業労働生産性が他の地域を大幅に上回っていた時期には、日本製造業の海外生産比率は他の先進諸国と比べるとはるかに小さな水準であった。1992年に6.2%だった海外生産比率が5年後の1997年には2倍の12.4%へ上昇したのは、1990年代前半に東京圏・大阪圏のその他地方に対する労働生産性の優位が急低下した結果、工場立地に両地域を選択する理由が失われてしまったからだ。対米ドルで円が高騰した1980年代後半ではなく、1990年代半ばに国内製造業の空洞化が起きたのはこのためであろう。

つまり、日本における「製造業の空洞化」は決して、日本の工場労働者の労賃が生産性を超えて高くなってしまったこととか、外国為替市場で円があまりにも高騰してしまったことに触発されたものではない。国内で最も製造業に適した立地であった東京圏・大阪圏の製造業労働生産性が下がってしまったために、次善の策として海外拠点が選好された可能性が高い。すなわち、2大都市圏と比べて労賃はやや低い程度で労働生産性はかなり落ちる国内の地方と、労働生産性は非常に低いが労賃はそれ以上に安い海外との比較で、後者が選ばれたということである。

しかし、この点においても2002年7月の規制撤廃は、めざましい効果をもたらした。経済産業省の外郭団体、日本立地センターは毎年製造業2

万社にアンケート用紙を配布して、次期工場用地としてどこが望ましいかを尋ねた調査を集計している。

表4に見るように、2003年の調査結果では2002年までギリ貧がつづいていた近畿臨海部が一挙に倍増近い選好度の急上昇を記録した一方、海外立地選好度は1998年から2002年まで4年間にわたる大幅増がつづいた後、2003年には急降下した。2002年までの4年間、製造業各社の海外進出意欲が急上昇していたのは、その他地方との比較においてであった可能性が高い。工場生産の効率が高い2大都市圏では法律によって自由な工場立地ができなかったことを前提として、地方と海外の二者択一で海外が選ばれていたわけである。

90年代初め以降の「製造業空洞化」そのものが、経済実態に基づくものではなく、法律的制約に基づくものであった。そして、その法律的制約は、すでに完全に撤廃されている。こうした状況を考えると、他地方に対する比較優位がほぼ全面的に製造業の集積に依存していたにもかかわらず、その製造業における設備投資が非常に厳しく制約されていた大阪圏経済の復活の足取りは、きわめて力強いものとなる。

近畿地方の最近の完全失業率推移を見てみると、相変わらず全地方の中で最下位争いをしており、一見事態が改善しているようには見受けられない。しかし、地域経済全体が回復に転ずると、従来就職活動をあきらめていた、無職だが失業者にはカウントされていなかった層が急激に就職活動を再開して失業者の定義に入ってくるので、完全失業率の数字は改善しないというケースが多い。現に

近畿地方の有効求人倍率を見ると、2003年暦年末まで0.57倍と九州、北海道、東北地方と最下位争いをしていたものが、2004年の10～12月期では0.86倍と大幅に改善している。

今回の日本経済の回復は、東京圏の法人サービスの持続的高成長と、過去30～40年間にわたって潜在していた大阪圏の製造業設備投資の急回復

という二つのエンジンに支えられた腰のすわった高成長につながると見てよいのではなかろうか。

ますだ・えつすけ HSBC証券調査部シニアアナリスト。
最近の主な著作に『高度経済成長は復活できる』（文春新書、2004年）。