

設楽ダム連続公開講座 第10回とよがわ流域県民セミナー 記録

< 講演 (小峰講師) >

開催日：平成26年3月21日 (金)

場 所：愛知大学豊橋キャンパス (小講堂)

皆さん、こんにちは。ただいまご紹介をいただきました法政大学の小峰と申します。どうぞよろしくお願いいたします。今日はお招きをいただきましてありがとうございます。

ただ今ご紹介いただきましたように、私はもともと政府の役人をしておりまして、経済企画庁、今はなくなりました内閣府になっていきますけれども、こちらで経済分析とか経済政策の調整、こういった仕事をやっておりました。その中で地域問題について、例えば国土庁という役所、今は国土交通省に吸収されていますけれども、こちらで審議官というのをやったことがあります。ここで、いわゆるハンディキャップ地域、離島とか、山村、豪雪地帯こういった地域の振興をどうするかといったような問題に取り組んだことがあります。それから役人時代の最後は、国土計画局長を務めました。これは全国総合開発計画をつくるポジションですね。現在は法政大学で日本経済、地域問題などを教えております。

私が今おります、法政大学の大学院の政策創造研究科というところは、別名「地域づくり大学院」という名前になっています。大学院生は主に社会人の方ですけれども、地方公共団体や企業に勤めておられる方もたくさん来ておられます。そういった、もう一回しっかり勉強をし直してみたいという方が来て、2年間で修士論文を書いて卒業するという大学院です。

最初に本日の私のポジションを明確にしておきたいと思えます。今日お話を聞けば分かると思いますが、日本全体の経済とか社会、地域を考えた時に公共投資がどういう意味を持っているのか、特にアベノミクスなんかの中でそれが増えつつあるようなことをどう考えるか、人口との関係でこれからの地域をどう考えたらいいのかといったこととお話ししたいと思っています。

個々の地域を振興するにはどうすればいいとか、ここにダムを造ったほうがいいか、造らないほうがいいかといった問題については、私は中立的な立場です。どちらとも言えない。そういうことですのでよろしくお願いいたします。

まず、地域問題を考える時に人口というのはとても重要なファクターになるということをお話ししたいと思います。

我々いろいろなことを考える時に、これからどうなるんだろうかを常に考えます。新聞を読んだり、ニュースを見たり、人の話を聞く時の、一番大きな動機は、これから私

達の未来がどうなるのかを知りたい。未来を知ることによって、今、何をしたらいいかを考えたというのが非常に大きな動機になっているわけです。ところが、未来は分からないですよ。例えば20年前の人が今の経済や社会をどれくらい予測できたかという、たぶん、インターネットの発達とか携帯電話といったものは、誰も予測できなかったろうし、リーマンショックで経済がめちゃくちゃになるなんてことも誰も予測できない。大震災があることもわからない。つまり、将来は分からないんですね。

ところが、そういう中で非常によく分かるものがある。それが人口問題なのです。人口は、今、日本に何歳の人か何人いるかは正確に分かる。確率的にみて、今何歳の人かあと何年生きるかということもだいたい分かる。唯一分からないのが、毎年何人生まれてくるかです。つまり、出生率だけ、ある仮定をおけば将来の長期的な人口の姿をほぼ確実に予測することができるということなのです。

そういう意味で、人口は確かな未来だということです。人口という確かな未来を基礎においていろんな問題を考えるというのが一つのアプローチになるということですね。

では、その確かな未来がどうなるのかを考えてみると、これが非常に大きく変化をする。驚くほど変化する。それに伴っていろんな問題が出てくる。これもほぼ明らかだということですから、人口問題というのは確かな未来の、確かな課題だということです。つまりこれからどういう課題が出るかということがもう分かっているのです。分かっているのだから、今のうちに対応しておけばいいというのが、私が強く考えていることなのです。ところが、これができないんですね。何をすればいいのかということも大変重要な問題なのですが、それを実行するか、しないかということも大変重要な問題であるということです。

もう一つ、人口問題は「率」か「絶対数」か、という非常に大きな問題があります。

例えば、少子化問題に関して、出生率が下がるというのは率の問題です。女性が平均何人子供を産むかという率の問題なのです。それから、高齢化が進むということについては、人口の中で高齢者が何人いるかという比率を見ているわけですから、これも率の問題です。後でお話しする人口オナーズという現象があるのですが、これも率の問題として語られることが多い。

それに対して、数も重要だという面もあります。

例えば、人口が減ということは新しく生まれる人の数が減ることなんですね。それから高齢者の数が増えるか減るか。これも大変重要な問題で高齢者の数が増えれば医療とか介護の対応が必要になってくるので、率ではなく数だということになる。それから人口規模が問題になる場合もある。特に、地方は人がどれくらいいるかということが問題ですから、数も非常に問題になるということですね。

まず、人口を概観してみますと、「団塊ジュニア」と言われる塊がある。

で、この塊が、だんだん塊が上に移動していきます。団塊ジュニアの人たちもだんだんに移動していくのですが、少子化を考えたときに、この団塊ジュニアの人たち

は、子供を産む年齢をもうほとんど過ぎてしまったんです。子供を産む人の数がどんどん少なくなってしまったということです。

しばしば、少子化に対応するために「出生率を上げろ」という話が出るのですが、出生率を上げて子供を産む人の数が、どんどん減っているのです。子供が産まれる数は増えない。だから、人口は減り続けてしまう。人口問題の専門家は、もう20年くらい前から「この団塊ジュニアの人たちに働きかけるような少子化対策をやらないと、その後はもう絶望的です。これが、日本が人口を取り戻す最後のチャンスです」ということを随分言っていたのですが、結局通り過ぎてしまったということですね。絶好球がきたが、空振りしてしまった。で、もう2度と絶好球はこない。そういうことです。ですから、これを回復するのは大変難しいということです。多少は挽回できるかもしれませんが、相当努力しないとイケないということですね。

これはもう過ぎてしまったことなので、今さら取り返しがつかないですが、これからの問題は、団塊の世代がだんだん年をとって行って、2025年くらいになると後期高齢者になって行って、2040年くらいまでずっと後期高齢者でいる。やがて後期高齢者が、爆発的に増える時代になるということですね。そうすると高齢化問題に対応するのは、実は今後、15年、20年が勝負時だということです。ここをうまく乗り切れば、その後の高齢者への対応は比較的楽だということなのですが、ここで失敗すると、悲劇的なことになってしまいます。そういうタイミングにあたっているわけです。

そうなってくると、人口がある程度変化しても困らないようなことを考えなければいけないということになります。これが、対策の主な焦点になってくるということですね。

ここで強調しておきたいのは、「人口ボーナスから人口オーナスへ」ということです。これから日本の人口がどう変化するかを考えると、代表的な3つの考え方が出てきます。

ひとつは、人口が減少する。それから、2番目は、少子化。3番目が、高齢化。この3つなのですが、しかし、いろいろ考えてみると、一番重要なのは、この3つではないというのが、私の考えです。一番重要なのは、働く人が減っていくことだということです。つまり、人口の中で、働く人の割合がどんどん下がっていくというのが大問題だ。大問題どころか、私は、これだけが人口の問題だと思っています。15歳から64歳の人を生産年齢人口といいます。人口の中で、生産年齢人口の割合がだんだん下がっていくという現象がこれから生まれます。ところが、これを表す言葉がないのです。そこでこれを「人口オーナス」という言葉で表現しようということです。

人口が増えているときは、人口ピラミッドがきれいな三角形をしている。人口が増えるということは、新しく生まれる子供の数がどんどん増えるということですから、人口ピラミッドの底辺がどんどん広がるということです。で、やがて少子化が始まって、人口が減り始めるのですが、このときに、三角形をそのままにして人口が減ることは絶対にない。どういうふうに人口が減るかという、新しく生まれる人の数が減って行って、亡くなる人の数が多くなったときに、人口が減り始める、ということですから、必ず人

人口ピラミッドの底辺がだんだん狭くなっていくということですが、人口は減らない。そうすると、人口ピラミッドの底辺がだんだん狭くなっていく、途中の段階で、今まで広がった底辺の人たちが、生産年齢人口に上がっていくということがおきます。そうすると人口ピラミッドが中ぶくれになる。これを「人口ボーナス」と言います。これは人口の中で働く人の割合が増えるという状態が必ずくるんです。日本は、高度成長のときがまさにそうなのですが、働く人が増えますから、経済にとって追い風になるということです。

ところがしばらくすると、その中ぶくれだった人たちが上に上がって行ってしまいますので、今度は逆ピラミッドになっていく。そうすると今度は、高齢者がどんどん増えていく、働く人の割合が下がってしまうということが必ず起きます。これを「人口ボーナス」の反対で、「人口オーナス」と呼ぼうということなのです。

働く人と働いていない人の割合をみると、高度成長の頃は働かない人の割合が下がり、90年ぐらいから上がっていく。これは、今後も上がり続けます。

世界各国の人口構造をみると、人口オーナスの度合いは、日本が世界で一番強いのです。2050年になると、日本が世界一の人口オーナス国になる。逆に言うと、人口の中で働く人の割合が世界で最も低い国になるということです。私は、これこそが人口問題の基本だと思っています。

だとすれば、日本は、働く人の割合が下がるわけですから、世界で最も女性とか高齢者とか外国人を活用する国であって欲しい。労働の移動を柔軟にして、質も高くするという国であって欲しい。世界で一番長寿の国なのですから、年金の支給開始年齢も世界で一番遅くてもいい。医療、介護が大変重要な課題になりますので、それが世界で最も効率的に提供する国であって欲しい。「シルバー民主主義」という考え方がありまして、高齢者の方の意向を尊重した政治が行われるようになってしまうということです。それをなるべく避けるような工夫を世界で最もするような国であって欲しい。地域が、どうしても疲弊してしまいます。地域の疲弊に対して、世界で最も手厚く考えるような国であって欲しいと思うのですが、残念ながら、全くそうならないというのが現状です。

最初に申し上げたように人口問題というのは確かな未来の、確かな課題であるわけですが、そこから出てくるはずの課題に我々は全く答えていないというのが現状だと思います。

これを地域からみますと、今度は人口の規模が大変重要になってきます。今後を展望してみると、人口規模が小さい地域ほど減る割合が高いということになってしまいます。当然、過疎化地域は超過疎化してしまうということが見通せる。

国土交通省の資料によると規模の小さい自治体ほど人口減少率が大きいという関係が出てきます。つまり、今、人が集まっている地域は、あまり人口が減らないのですが、人口規模が減っているような地域は益々減ってしまうということです。

高齢化とよく言われますが、我々は、人口に占める高齢者の割合が高くなっていくのが高齢化だと考えます。ところが数で考えると、団塊の世代が高齢者になったときに高齢化比率が上がるのですが、その後は団塊の世代を過ぎてしまうと、高齢者になる人はだんだん少なくなっていくです。その後、団塊ジュニアはもう一回高齢者になるのですが、その後は高齢者の数は減っていくことになります。

2040年の地域別の人口予測を見ると、東京、神奈川、大阪、愛知、埼玉、千葉などの大都市圏で圧倒的に高齢者が増えます。一方、地方部は、ほとんど増えない。これを元に、地域別に要介護者、介護需要がどれくらい地域別に出るのかを推定をしてみると、大都市圏で非常に大きな介護需要が発生する。

しかし、これがそのまま実現することはありえない。これをそのまま実現しようとしたら、東京中に介護施設、病院を大量に作って、全国のお医者さん、看護師、介護士を東京に集めないととても対応できない。「一体どうなってしまうのか」と私も自分で計算してみて、かなりびっくりしました。

これに比べて、例えば、東京では、伊豆の方に介護施設を作るという動きがある。それから、多くの方が、「このままいったら、東京ではとても安心して医療や介護を受けられない。では、どこに移住したらいいか」といったことを真面目に考えている。つまり、人の方が動くことによって、一部調整するかもしれないということですね。

さきほど説明した人口オーナスというのは、人口に占める働く人の割合のことを指すわけですが、これも地域別に計算することができます。そうすると、東京、大阪、神奈川、埼玉、千葉、愛知、こういったところがオーナスの度合いが低く、島根、秋田、高知、山口、山形、長野といったところが人口オーナスの重荷が重い。

都市部の人口オーナスが軽いのは、人が移動するからです。働く人が、例えば、地方部で生まれた人たちが、大学の進学なり就職なりのときにどんどん都市部に出て行ってしまいますから、地方では生産年齢人口が減り、都市部では生産年齢人口が増えることになる。仮に、生産年齢人口、働く人が多いほど、地域の経済力が強いと考えますと、悪循環になってしまいます。つまり地方部では、人が出て行ってしまって、益々生産力が失われてしまう。するとさらに、人が出て行かざるを得なくなる。そういう悪循環になってしまいます。

次に、今日のテーマであります公共投資についてお話をしてみたいと思います。

公共投資はここ1～2年大変注目されています。2011年の11月から「アベノミクス」が始まり、新しい経済政策体系が始まった。で、これによって、株が高くなり、景気も随分良くなってきた。アベノミクスというのは三本の矢から成り立っています。第1の矢は「金融緩和」、第2の矢が「公共投資の拡大」、第3の矢が「成長戦略」という3つです。今日はこの中の第2の矢の公共投資についてお話しします。

第2の矢の公共投資は、景気を良くするための一つの手段であると位置づけられています。

どうして公共投資をやると景気が良くなるのかということは、これはもう明らかです。公共投資をやればそれだけお金を使うわけですから、お金を使えば必ずそれを受け取る人がいます。1兆円の公共投資をやれば、誰かがその1兆円を受け取る。受け取ったら誰かの所得に必ずなる。企業の儲けになるかもしれないし、企業で働いている人の賃金になるかもしれないし、誰かがその1兆円を必ず受け取るわけです。受け取れば、受け取らないよりは景気はよくなる。経済は拡大するという理屈です。これは、当たり前の話で、従って公共投資はやればやるほど景気は良くなるはずだということになります。

事実、2011年度から補正予算で公共投資を増やして、12年度の本予算でも手厚く公共投資をやって、さらに12年度の経済対策でも公共投資を相当増やしましたので、13年度は、13年度の本予算、13年度の経済対策でも公共投資を増やした。14年度もそこそこの公共投資をやるのですが、さすがに金額は減るのですが、かなり高水準の公共投資を実行してきた。

これは当然喜ぶ人がたくさんいます。それによって儲かる産業も数多く出てくる。そういった人たちは「是非そういうのをやってください」と、「そうすれば雇用も増えます」という。一見すると上手い政策だと思われるのですが、なかなかそんな上手い話はないというのが、私の考えです。私はアベノミクスの第1、第2、第3の矢のうち、第1の矢と第3の矢についてはそれなりに評価できる面もあると思いますが、第2の矢については、アベノミクスが出た時から明瞭に反対という立場です。

どうしてやらない方がいいかということ、まず公共投資の経済効果というのは1回限りだということです。ここに道路を造りますということで、1千億なら1千億の道路を造りますと、1千億のお金が落ちますと、それによって儲かる人がいます。また働く場が増えますということなのですが、これは道路が出来てしまったら終わりですね、そこから後はゼロになります。ですから、どう考えても一時的です。そうすると、公共投資の増加によって、長期間経済成長を続けることは、絶対にできない。増やし続けなければいけないわけですから。そんなことはありえない。

ただ、こうした政策が必要になる場合もないわけではない。

例えばリーマンショックの後、日本経済はかつて経験したことがないほど大幅に落ち込んだ。誰もお金を使わなくなった。雇用の場もどんどん失われた。そういう時には、相当無理をして公共投資でお金をおとしたり、雇用の場をつくるということは必要かもしれない。非常時においては、これはありうるということなのですが、今は非常時かということそれほどでもないだろうと思います。

それから2番目は財政赤字が問題になるということです。公共投資をやって、お金が落ちてうれしいなことなのですが、では誰がそのお金を負担しているのかということ、誰も負担していないのです。全部国債で借金をして払っている。誰かが懐を痛めているということはない。みんな儲かる。みんな儲かるのですが、では誰が

返すのですかという話になって、それは、将来の人が返すんですよという話で、将来の人が困るということですね。ですから、将来の人が今もし居たとしたら、「そんなことやってくれたら困る」と言うと思うのですが、将来の人は今いませんから言えない。だから、我々自身が将来の人に代わって判断しなければならないのですが、逆に我々は将来の人に負担を押し付けていると。それが、財政赤字です。

それから、旧来型システム、従来型の国土開発、地域づくりに戻ってしまうのではないかと心配がある。

私はアベノミクスを評価する時には、何をやったかということで評価するだけではなくて、何をやってないかということも評価に入れるべきだと思います。そういう点でいうと財政再建については、ほとんど何もやっていない。消費税を上げましたけども、これは野田内閣の時から決まっていたわけですから。安倍内閣はほとんど何もやっていない。安倍内閣は、むしろ、やりたがらないような姿勢の方が強いというのが、私の評価です。

日本の財政事情は、先進国中最悪だということは皆さん多分ご存じだと思いますが、多分皆さんが考えているよりは、もっともっと深刻なんです。それから、財政再建のために残された時間は急速に無くなりつつあると言われていまして、簡単に言えば、日本の財政は破綻してしまいますということです。

例えば、現状は年収1千万の人が2千万位借金しているということ、収入の2倍借りているということですね。これがどんどん増えているコースに乗っているのです。2倍が3倍、4倍ってなっていくのですが永遠に増えることは絶対ないので、どこかで国債の信用が落ちてしまって、大問題になるだろうと考えられています。専門のエコノミストの間では、財政は破綻するかしないのかという点については、破綻するという考えが多い。

さらに今議論になっているのは、「いつ破綻するのか？」ということなのですが、これは分からないのです。「地震がいつあるのか？」と同じような問題で、いつかはあるだろうけどいつかは分からない。結構近いかも知れない、という計算がだんだん現れてきていて、早いのは、「2020年頃という辺りから相当破綻に近くなってくるぞ」という計算が現れています。

最近ではもっと進んでいて、「破綻したらどうなるか？」という議論も相当詳しく始まっています。さらに進んで、「破綻したらどういう政策をとったらいいか」ということも議論が始まっています。

更に、今政府は公約を持っています。公約は三つあるのですが、1番目の2015年度までにこういうふうにしますというのは、これは何とか出来そうです。次が2020年度までにプライマリーバランスを黒字に、という目標があります。「そこから先はもっとそれを下げていきます」となっています。同じ政府の中で、内閣府が長期の財政試算というのを出していますが、これを見ると、2020年度の公約は実現できないとい

うことになっている。

これは、私ひどいと思います。なぜなら、政府が一方で「政府はこういうふうにしますよ」という公約を掲げておいて、同じ政府の機関が「それはできませんよ」と言っているのですから。

これを是正するためには、もっと消費税を上げる。20%、25%位まで消費税を上げないとどうしようもない。それから社会保障費を削る。これも、やらないとどうしようもない。しかし、今そういう議論をしているかということ、全然していない。ですから、公約はしているのですが達成はできないというのが今の姿なのです。

こうした中で公共投資を増やすということは、当然歳出が増える。私は、基本的に、いろんな公共投資が必要だというのは分かる。ダムも必要かも知れない。道路も造った方が良くかも知れない。問題は誰がそのお金を負担するのかということです。もし皆が税金を出してダム造るんですというのであれば、私は全く反対しません。しかし、今は全部借金で済ませているのが大問題なのです。それは財政の維持可能性を小さくすることから反対しているのです。

「国土強靱化」という考え方にも私は反対をしています。

国土強靱化というのは、建前は、震災などの経験を経て、強い、安全安心な国土にするということですから、これは誰も否定しようがない。しかし広げていくともうきりが無い。例えば、ダムも水の安全を保障するために必要だということかもしれないし、道路も一本だけでは不安だからもう一本通せというの、それも必要かもしれない。通信網も頑健なものにする必要がある。それも必要かもしれない。学校も建て直した方がいいかもしれないというふうにやっていると、結局ほとんど全部の公共投資が関係してしまうことになる。ここでも私は、「では誰がそれを負担するのか？」という話をしっかりしないといけない。

自民党の政策だった頃の国土強靱化のアイデアの中には、「日本海国土軸などの多軸型国土の形成」とか、「国土全体の強靱化を図り、国土強靱化の取組みを地域経済の中長期的発展の呼び水とするとともに、雇用を創出します」こういったことをいつている。これは昔の国土開発計画の発想と非常によく似ていると思います。

私は役人の最後のポストは国土計画局長という、まさに国土開発計画を所管している担当だった。これまでの、全国総合開発計画は、全総、新全総、三全総、四全総、五全総まであります。かつてはこういう全国総合開発計画があつて、「これからはこういう方針で国土を造っていきますよ」ということを示していた。率直に言って、私が局長をやっている時に、「この全国総合開発計画について話をしてください」とか、「次に全国総合開発計画を作るときにはこういうことを盛り込んでください」といった話は皆無でした。これからは全国総合開発計画のような形で、国づくり、地域づくりをリードする様な時代ではないと思いました。要するにニーズがない。みんな関心がない。これは要らないというのが、私の当時の実感でした。私の次の次の局長の時

に、結局廃止してしまうこととなります。ですから今は、全総はありません。そういうふうに国が上からリードして地域づくりを進めるのではなく、地域が自分で考えないといけない時代になっているということなのです。

かつてはその有力な手段が公共投資でした。そのなかで大きな特徴は、「社会資本整備」ということです。公共投資というのは、社会資本を整備するために行われるということなのです。例えば、ダムを造るのであれば、ダムを造ることによってどういう効果があるのか、つまり、「ダムがある状態とない状態を比べてダムがあったほうがこういういいことがありますよ」というのが、公共投資の効果です。

これを「アウトカム」といいます。それを造ることによってどういう成果が経済社会全体にあるのか、それがアウトカムです。これまで、地域作りの手段として公共投資を使うことがよく行われてきたのですが、それはどういうことかという、目的外使用だというのが私の理解です。

つまり、その社会資本をつくとどういふ良いことがあるかということではなくて、「社会資本を造る過程でお金が落ちますよ」というところに期待する考え方だったので。「お金が落ちたり、働く場が生まれますよ」というのを期待した。

例えば、私は「離島振興」を担当していたことがあります。離島はなかなか働く場所がないですから、公共投資で働く場をつくろう、という発想にどうしてもなってしまう。

例えば、「景気対策で公共投資の予算が増えますよ。だから、離島にも公共投資の予算を増やしてあげますから何かやりたいことがあったら言ってください」と言うと、彼らは、一時的に増えるのは困ると言う。むしろ毎年安定的に公共投資をやってもらったほうがいい。それは公共投資が生活の手段、雇用の確保の手段になっているから、毎年少しずつでもいいから長く続けて欲しいということなのです。

公共投資というのは本来、「それを造ってどんないいことがあるか」ということなのですが、それを造るプロセス自体に期待を持っている、という意味で、「目的外使用」を続けていたのではないかと思うのです。

公共投資の地域別配分を見ると、所得水準が低い地域ほど、公共投資が手厚い、という関係が見られます。これはまさに、地域開発の遅れた地域を開発するための手段として公共投資を使ってきた、ということの現れです。

例えば、離島に手厚く公共投資やるというのと全く同じことですね。これはだんだん限界にきています。そもそも財政制約が大きくなっているし、これから更新投資も増えてくる。やればやるほど社会資本の効率も下がってくる。このへんが見直しを迫られているということですね。

地域域作り、地域政策は、パラダイム転換、従来と違う、イノベーションをしていかないといけないのではないかと思います。

その方向としては、誰がやるのか、ということについては、国が主導して、上からこういうふうにしたらどうか、ということではなくて、むしろ地方が自分で考える、自分

で発展の方向を考えていく。

目標は何かという点では、従来は国土の均衡ある発展ということが掲げられ、全国が同じように発展するということがあったのですが、今後は、地域の個性を活かして、競争しながら発展していくという方向になるのではないかと。

手法としては、公共投資はもうなかなか使えないので、知識、ソーシャルキャピタル、人間関係、伝統、そういったソフトの資源を利用していく。哲学は、いままでは集中より分散、ということだったのですが、これからはむしろ、集まったほうがいいという時代になりつつある。

例えば、知識は、人が集まらなると新しい知識は生まれにくい。過疎地では人がバラバラになりますので、行政コストが高くなってしまいます。ですから過疎地も集約した方がいいという考え方になってきます。

対象地域、従来については、遅れた地域をどうやって引き上げるかという点を中心に政策が行われてきたのですが、これからは、「伸びるところは伸ばす。遅れたところは限定的に政策的に救済していく」ということになるというのが、私の考え方です。これが全般的な私の評価ですので、あとは皆さんで個別の課題に即したことを是非お考えいただければと思います。

以上で私の話を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。