

安倍经济学“国土坚韧化”令人忧虑 回归公共投资 什么都解决不了

小峰隆夫（法政大学大学院教授）

日本地区遭受人口减少的巨浪袭击，使本来就严重的地区衰退进一步加速。

对于此种现象，其中一个答案是，基于“国土坚韧化”的理念，增加公共投资。

公共投资主导型的地区振兴，是违背时代发展潮流的，我所忧虑的是，对萌芽中的地区主导型发展潮流来说反而是一种妨碍。

日本的地方遭受“人口负担”巨浪的袭击

整个日本都呈现人口负担现象。因为“人口负担”这个概念还不是很出名，让我稍作说明。

“人口负担”是作为“人口红利”的相反概念而提出来的。所谓“人口红利”，是表示人口活动对经济起正面影响的状态词语，通常，从属人口指数（“老年人口和青年人口的总和”除以“劳动年龄”）下降的局势相当于此种情况。相反，从属人口指数上升是“人口负担（人口重担）”。

少子化开始后，经过一段时间，由于出生率高涨时代出生的人们正在逐渐成为劳动年龄人口，从属人口指数大大降低。这个时代是人口红利的时代，是日本经济高速增长的时代。

然而，再过一段时间，一方面重新加入到劳动年龄人口的人数减少，曾经在出生率高涨的时代出生的人们接踵而至地变老，所以从属人口指数上升。这是人口负担的时代，日本大约从一九九零年起进入这个阶段。人口负担之下，劳动力人口不足、储蓄比例下降、社会保障制度行不通。这样看的话，可以说人口负担现象对人口问题来说，是根本的问题。

这个人口负担，对地区来说也是很大的问题。该地区朝着人口负担发展的话，由于劳动力变得更少，地区的活力会衰退。

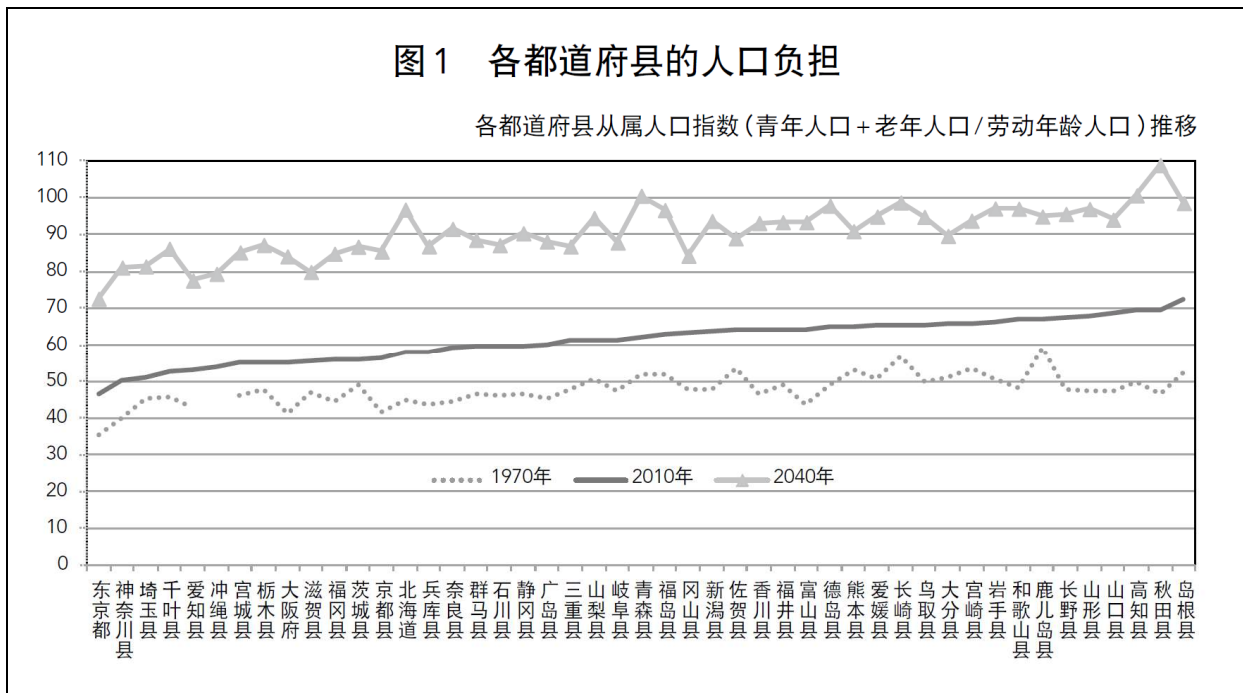
我们看一下各地区的从属人口指数的情况（图1），过去（1970年）、现在（2010年）、将来（2040年），可以看出基本上发展程度高的城市地区（东京、神奈川等）人口负担的程度低，发展程度低的农村地区（岛根、秋田等）的人口负担程度高。这种发展程度的差距，使劳动年龄人口从发展程度低的农村地区向发展程度高的城市地区流动。于是，农村地区的人口负担日趋加快。换句话说，人口负担程度导致发展程度的差距，而这种差距引起人口流动，进一步扩大了人口负



小峰隆夫
（法政大学大学院教授）

担的地区差异，使发展程度的差距更加扩大的恶性循环。

要抵御这个恶性循环，需要增加在该地区稳定的就业机会，减少劳动年龄人口的流动。我认为这是日本地区面临的巨大挑战。



如何评价公共投资主导型的地区振兴

那么，安倍政府试图如何应对这一问题？我在这一点上在意的是，作为安倍经济学的一部分，公共事业以相当大的基数在增加。

安倍经济学的下一步活动已被称为“灵活的财政政策”，总之，这是为了促进增长而对公共投资的增加。这项政策正在稳步实施。安倍政权执政后的2013年1月，立即启动了紧急经济对策，5.2万亿日元的公共投资被追加，13年度的该预算与前一年当初的预算相比，也列入了增加15.6%的公共投资预算。12月进一步消费税率的上调带来的五万亿日元的经济对策中也纳入了相当大的公共投资。

那么，这个公共投资到目前为止与地区问题密切相关，随着时代而反复变迁。以我的经验回头来看，我不能不对现状正在进行的公共投资增加感到十分担忧。我所看到的公共投资和地区的关系类似如下。

日本的公共投资在很长一段时间里国际上也创造出较高水平，但九十年代以后，为了从泡沫经济崩溃后的经济危机中解脱出来，反复公共投资主导型的经济刺激政策被执行的结果表明，该水平进一步提高了。例如，占国内生产总值的公共投资（公共固定资本形成）的比率，从九十年代前半阶段飙升，到93年，它已变成6.3%。这是当时的发达国家水平的2~3倍（93年法国是3.5%、意大利是2.1%、美国是2.3%）。

在这样的情况下，公共投资增加的特色之一是它已在地区发展上使用了公共投资。从地区来

看，有一种人均收入水平越低的地区人均公共投资的水平越高的倾向。

这意味着过去日本的经济全体对公共投资的依赖程度较高，但其中地方经济对公共投资的依赖度更高。这也意味着，公共投资已被用来做地方收入分配的一种手段。在人均收入水平较低的地区和后面的弱势地区进行相对多的公共投资，在城市地区只进行较少的公共投资，这是因为通过财政抽取城市地区的个人收入，重新再分配到地方。

我曾经在国土局（现在是国土交通省的一部分）的人烟稀少地区、孤岛、山村、暴雪地区等弱势地区担任过地区振兴的负责审议官，但是，公共投资已经被这些弱势地区定义为地区振兴的有力手段。弱势地区分别为振兴法所规定，在这里面，公共投资事宜的补助比率（比普通地区的国家补贴比率更高，减少地方的负担，使公共投资更轻松）被提高。在孤岛和山村，不能指望有就业吸引力的产业的立足之地。于是，通过实施公共事业，土木工程和建筑行业的工作岗位，可以说是强制性地增加了。

在这一过程中，发展性较低的地区完全形成了公共投资依赖体质。

新地区建设的动向和安倍经济学中的逆流现象

随之而来的是对公共投资的减少。小泉内阁以来，也有财政整顿的要求，公共投资减少，以其高峰期的公共投资名义高达6.3%的国内生产总值比例缩减至2008年的3.0%。受这沉重打击的就是迄今为止公共投资增加时代完全养成公共投资依赖体质的农村地区。

可是，从我看的地方，也能从其中看出新的地区建设的动向。它是一种脱离公共投资带动的传统地区发展的动向。我已将这种动向总结如下：

第一个是“谁负责地区经济的活跃化”。过去的地区建设中，国家是地区政策的主人公。国土建设的基本方针，依据国家制定的“全国综合开发计划”所示，以此为基础国家依次立案。然而，这种由国家推动的地区政策，由于财政资源的限制等已经到达了极限。近年来，地方成为开发的主人公，地方政府、企业、大学、非营利组织和公民等多样的主体都来参与地区建设。

第二个是“以什么为发展方向”。压制“集中”，推动“分散”的概念一直持续了下来。但是，这样的想法也变得不符合时代了，而在最近几年，却有了“集中化”的倾向。服务化的流动和信息通讯革命到城市集中，使得人口减少之中面向了紧凑的地区建设。由企业、研究机关等向地区集中发挥协调作用的“集群工业园区”的思考方式，也是导致集中化开展的活动之一。

还有，关于要说每个地区以怎样的方法为目标这一点，不是全国统一的方式，而是各地区灵活使用地区资源的个性方向为发展目标。

第三是“把怎样的地区作为对象”这一点。地区政策根本被“扩展应该伸展地区”政策和“解救被留下的地区”这个政策一分为二，但传统的地区建设，政策的重心是“如何解救延迟的地区”。

可是，像近几年一样地需要提高增长率水平的话，地区也被质疑如何最大限度发挥地区的增长潜力。当然，有必要照顾落后地区，但今后我们需要“帮助选择真正需要的地区”。近几年的地区建设正在向“锁定扩展地区为对象，协助深入集中”发展。

第四，使用怎样的手段。像前述一样地传统型的地区建设的中心路线，是围绕扩大公共投资为中心的硬件路线。然而，这个方式已经达到了极限。近几年，比起硬件方面，以历史传统和人们的信任关系等的“社会资本”为基础促进地区成长的考虑方式和大学、研究据点、创办企业环境等智力资源相结合，这将提高该地区的成长潜力的构思日益强大。

踏着这种模式转换的地区建设的革新在逐渐萌芽（参考表1）。

然而，在安倍经济学推行的供给投资依赖型经济政策之中，地区建设看起来好像回归了以往

的旧身姿。

表1 地区建设的新方向

	传统型	今后?
主体	国家主导型	地方主导型(企业、居民、非营利组织等)
目标	指向分散的国土均衡发展目标	选择性的集中也有必要(集群工业园、紧凑型城市等)
手段	公共投资、硬件中心	知识、社会资本等的软件资源中心
对象地区	落后地区	一方面扩展延伸地区,集中对应遗留下来的地区

安倍内阁的公共投资增加的名义,是经济措施和国土坚韧化。首先,以经济措施为手段的公共投资数额正在剧增,以公共投资为名义的国内生产总值的比例再次高涨,本应缩减份额的土木工程和建筑行业会恢复吧。好不容易脱离公共事业深入的地区开发,也会再次成为公共事业的依赖吧。然而,通过九十年代的经验透露的是,公共投资依赖型经济发展和地区建设缺乏持久性(不可持续的),遗留下财政赤字的负面影响。

因为公共事业确实需要创出效果,所以它在运行期间的增长率高涨。但是,它不可能永远持续增加公共投资,如果被中断,公共投资依赖地区的增长会转瞬停止。

由公共事业带来的地区经济,偏离众多地区指向的基本方向,它不太可能发展为可持续的经济振兴,我也注意到这一点。

譬如产业结构方面,许多地区通过激活当地的传统产业,与本地紧贴型的农林渔业,旅游服务业等,旨在激活地区,创造就业机会。有迹象表明,几乎没有一个地区打算把公共事业带来的土木工程和建筑行业培育成地区的主导产业。

此外,在就业方面,从事土木工程和建筑行业的劳动者,暂时进入该地区的外来工很多,不一定能和当地稳定的就业相挂钩。

对国土坚韧化的这种想法,甚至隐藏了回归传统型的要素。自民党原本建议的“土地坚韧化基本法案”,以下三点都显示为其基本理念。我进一步总结如下。

- ①过度集中,并纠正国土的脆弱性,形成多极分散型的国土。
- ②活用地区建设特色,稳定的推进等方式以推广国土的均衡发展(形成多个国土轴)。
- ③我们将尽最大努力防止大规模灾害,确保灾难发生时的政治、经济和社会的可持续性。

而且,政府成立了“全国土地坚韧基本计划”,以它为基础,广域地方圈、都道府县、市镇村分别制定出各自的坚韧计划。

这个当初的自民党方案未必就那样作为政府最终的坚韧化政策被推进,不过,至少像上述一样的情况是独创的构思,这是毫无疑问的。如果你看看这个,地区建设看起来好像正在再次与“向国家主导(地区遵循国家的基本计划)”、“向分散意向”、“向公共投资的硬件中心”、“向落后地区中心”(国土的均衡发展意向)逆行一样。

综上所述,安倍经济学的公共投资主导型的增长政策,不仅不能推动持续性的地区发展,还

会使萌芽的地区建设的新潮流，推回落伍的陈旧传统模式，我对以上感到十分忧虑。

[译自《中央公论》12月刊，本文经中央公论社同意翻译转载。]

小峰隆夫

1947年出生在埼玉县。东京大学经济学部毕业后，进入经济企划厅。担任过同厅的调查局国家调查第一课长、经济研究所所长、物价局长、调查局长、国土交通省国土计划局长等，2003年至今在职。著作有“日本经济的结构变动”、“人口负担社会”、“老去的亚洲”（合编）、“日本经济论的罪与罚”等。
