

# 少子・高齢社会の社会資本整備を考える

赤塚 雄三\*, 大内 晴夫\*\*

## 1. 21世紀展望の視点

明治維新以降、130年余りに亘って営々と続けられてきた我が国の社会資本整備事業は仕上げの段階に入っている。従来の公共事業では、どちらかといえば欧米先進国との比較において、不足している分野や遅れている部門に対する重点的整備と言った政策が先行し、我が国にとって本当に必要な社会資本は何かといった視点からの議論を欠いていたように思われる。21世紀を間近に控え、内外の政治経済が激動している今こそ、社会資本整備に関する国民的な合意形成のための新たなシステムが必要である。それは21世紀の我が国の経済社会だけでなく国際社会をも展望した上で、長期的な社会資本整備計画を描き、国民に明快な形で提示し、合意形成を図るシステムである。

本稿では、筆者はこれを「少子・高齢社会」という視点から今後の我が国の社会基盤整備のあり方について問題提起を試みる。

## 2. 少子化と高齢社会

### (1) 高齢社会

1999年の日本人の平均寿命は、女性が84.0歳、男性が77.1歳で、いずれも過去最高を更新している。ちなみに女性の2位はスイスの82.3歳(98年)、男性の2位はスウェーデンの76.2歳(97年)である。我が国は高齢化の速さだけでなく、平均寿命の点でも、他の先進諸国を凌駕して高齢社会に突入し、その対応策も自ら案出せざるをえない状況に直面している。このことは高齢世帯の構成にも現れてくる。日本の世帯数は1995年の4,390万世帯から、2015年の4,923万世帯をピークに、以降は減少すると予測されている。しかし65歳以上の高齢世帯はその後も増え続け、2020年には全世帯の約35%に達する見込みである。特に75歳以上の独居老人世帯は、95年の92万世帯から2020年には306万世帯に急増すると予測されている。

このような超高齢社会であっても国家として活力を保ち、21世紀の国際社会の中で生存競争に残っていくためには、健康な高齢者が社会経済活動に容易に参加できるような社会資本の整備が求められる。従来の社会資本は主として健康で働き盛りの人々を念頭に置いて計画されたものが多い。鉄道駅にエスカレーターが整備され、道路の車道と歩道の段差をなくして車椅子が使い易くなっ

---

\*東洋大学国際地域学部教授；Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

\*\*㈱TD Planners 代表取締役

たのも比較的最近のことである。高齢者の身体機能は年齢と共に衰えてくる。その身体機能が壮年者を基準として設定された社会生活に順応できる水準を下回ると、高齢者にとって通常 of 社会生活が困難となり、この時点で高齢者に対応した社会資本が必要になる。労働や日常生活など、活動の種類によって必要な身体機能の水準は異なるが、高齢者に適した社会資本の整備が進めば身体機能の水準が下がっても社会活動はできる筈である。高齢者に限らず、社会経済活動への参加は多くの場合職場を通して行われるが、高齢者にはラッシュ時の通勤に際して経験する肉体的な負担、階段の昇り降りや道路の横断等が大きな障害となっている。大都市周辺の JR や近郊電車の駅ではエスカレーターやエレベーターの設置が進み、低床型バスの導入も始まっているが、更なる整備が求められる。路面や建物の不要な段差を少なくし、緩行歩行者の安全を如何にして確保するかも今後の交通基盤整備の課題である。その一方で、職場での参加と言った在来型の発想を転換して、情報通信基盤を整備し、職種によっては在宅参加を可能にする選択肢を用意することも必要であろう。

## (2) 少子化と人口予測

日本の人口動態の特徴の1つに、急速な高齢化と共に少子化も同時に進行していることがあげられる。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2010年前後には人口増加は静止状態になり、2050年の人口は1億人程度に減少する。さらに50年後の2100年には、7,000万人以下に減少するとの予想もある。このような高齢化と少子化傾向は当然継続するものと思われ、方向が逆転する兆しは見当たらない。一方、現行の経済計画や国土計画、都市計画等は計画期間は長い場合でも10年程度であり、結果として人口増加を前提としているものが大部分である。

このような計画下で整備される社会資本プロジェクトは計画時点から供用開始まで20年から30年も要するものが少なくない。加えて、その耐用年数は少なくとも50年程度が目安となっている。急速に増加し続けている社会資本を有効に機能させるためには十分な維持補修が必要であり、その費用は増大する一方である。現在計画されている大型プロジェクトが供用される頃には利用者の人口減少はほぼ確実であり、適正規模を超えた社会資本を維持するための過大な負担を、減少した人口に求めることは合理性を欠くと言わざるを得ない。

## (3) 生産年齢人口の減少

我が国経済の長期的展望では、生産年齢人口の減少と従属人口の増加が経済成長に及ぼす影響は避け難い。15歳から64歳の人口は2025年までの間、年率0.3%のピッチで減少するものと予想されている。就業者の比率が過去のトレンドで上昇するとしても、潜在的な就業者数は2005年以降は減少に転じ、2010年以降は急速に減少する。社会資本の整備や維持管理の費用の実質的な負担者はその時点での生産年齢人口であり、2010年以降の世代の負担増は避けられない。今後は高齢者の就業増加を期待するとしても、日本経済への労働投入量の減少は避け難い。生産性向上の程度にもよるが、これは経済成長率の低下を意味する。経済成長率が下方に屈折して行く過程では、交通基盤施設のようなハード面での社会資本整備を対象とした公共事業の景気浮揚効果も乏しくなる。21世紀の社

会資本整備は生産年齢人口減少の視点からも検討を要する。

#### (4) 少子・高齢社会の福祉サービス

子供の数が減り、頻繁に転勤のある社会では、(1)で指摘したように高齢者だけの夫婦や1人暮らしの世帯が増える傾向は止められそうにない。都会に住む子供が年老いた親を呼び寄せて同居する例もあるが、親にとって必ずしも幸福な生活とは言えないのが実態である。自ら希望する土地で生活するのが望ましいが、老夫婦の一方が介護に迫られる生活で共倒れの事例も増加している。一方、高齢者のすべてが介護を必要とするわけではなく、高齢者に適した職場や交通手段があれば、社会経済活動に参加し、地域社会の活性化に貢献できる高齢者も少なくない。介護保険や施設とか方法などの充実は国策として重要ではあるが、それと併せて過疎地に居住する高齢者でも社会経済活動に積極的に参加できるような交通基盤や情報通信基盤の整備が必要なのではあるまいか。そうした交通・情報通信基盤は過疎地における福祉サービスの改善にも繋がると考える。

#### (5) 地域社会の活力の維持

高齢社会では、高齢者が果たすべき役割は大きく、彼らに適した社会資本の整備がもたらす福祉的また経済的便益も少なくない。この社会資本の整備は、障害者等一般に社会的な弱者と言われる人々にも大きな便益をもたらす。一般の人々にとっても、より暮らし易い社会の実現という形で貢献する。このことは、生産年齢人口の割合が急激に減少する時代を展望し、蓄積された巨大な社会資本の機能維持のために次世代の生産年齢人口に過大な負担が掛からないように、長期的展望に立った社会資本整備計画が必要なことを示している。

こうした視点から社会資本整備のための公共事業を点検すると幾つかの問題点が浮かび上がってくる。すなわち、

- ・公共投資の規模を縮小する時代に入っていること；
- ・本当に必要な所に、効果が発揮できる公共投資に限るべきこと；
- ・地方の役割；

等の再認識である。国家も地方も赤字体制では、持続可能な社会資本整備は継続できない。高齢社会の地方行政では、福祉問題は最重要課題であり、公共投資が最優先という時代ではなく、公共投資は財政規模に見合ったレベルにせざるを得ない状況にある。今後の公共投資では受益と負担の問題を明確にし、負担がどう言う形で受益に繋がるのかが明確に分かる仕組みにすべきであろう。事業の担い手を地方に移すことによって、負担者と受益者との関係を近くし、高齢者が地域の活性化に貢献でき、個性のある美しい地域社会が生まれるような仕組みが必要である。

### 3. 社会資本整備のあり方

#### (1) 国土利用の歴史的背景

社会資本整備に当たっては、日本の国土の形状や形成を十分に考慮する必要がある。

日本は小さな島国と言われることが多いが、国の面積としてそれ程に狭い分けではない。問題は、居住可能面積と農耕可能面積を合わせた国土の割合が、全国土面積の20%程度に過ぎないことで、これが主として沿岸域に展開している。加えて、我が国の文明発達は東京湾、伊勢湾、大阪湾と北九州の四大沿岸域に集中して展開してきた歴史的な背景があり、この沿岸域にあらゆる交通機関が集中している現実がある。かなり整備された道路網、鉄道網、全国的に展開する港湾や空港にサポートされた沿岸航路網や国内航空網が展開している。国土面積全体としてではなく、居住・農耕可能な国土における社会資本整備の実体を欧米先進国のそれと比較した場合、遜色ないどころか、むしろ突出しているのが実体である。問題は、異なる交通モード間を相互に補完する計画が欠如していたことにある。道路、鉄道、港湾、空港のいずれも各部門別の整備計画を持っているが、これを総合的な交通体系として全体を効率的に形成するといった視点が欠如していたのである。

これらの社会資本の供給量が絶対的に不足していた時期にはその欠陥が顕在化することはなかった。しかし国家経済の規模が世界2位にまで成熟した我が国では現状を冷徹に見直すべき時と考える。国家経済という視点からは我が国の熟成度は高く、従来型の公共事業では、投資効果も多くは望めないのである。

#### (2) 情報公開

国家経済や財政運営に関する行政のあり方が問われているが、公共事業のあり方に関しても問題が少なくない。その是正には民間の分析や発言が必要で、これに率直に耳を傾けるべき時期である。しかし、肝心の情報は「行政」に独占され、最も基本的な情報資料である公共事業計画等の上流部分に関するものは一般には入手困難である。民間からの発言がこのような形で封じられている。行政としても特別に意識して隠しだてしてしている分けではないにしても、要求しても簡単には公開されないのが現実である。「情報公開法」が成立し、行政の透明性が確保されれば、民間の活力もより有効に生かされるものと思われる。

#### (3) 既得権益構造

我が国には公共事業が縮小できない社会構造が存在している。地方経済の中で公共事業は極めて大きな力を持ち、日本社会のかなりの部分を動かしている。日本が経済成長を遂げた過程で、公共事業による社会資本の整備は国造りや地域社会の発展、産業の振興等の点で、大きな役割を果たした。しかし、その過程で至る所に既得権益構造が定着し、必要な所に適正規模の公共事業を効率的に実施する本来の機能が失われて今日に至っている。

本稿の冒頭に述べたように我が国の社会資本は過去130年にわたって、公共事業を通して進められ



てきた。道路や港湾等の産業基盤施設は相当高い水準にまで整備されている。その整備水準については欧米先進諸国との比較評価が行われているが、国内に蓄積された膨大なストックの効果に関する評価は皆無に等しい。こうした評価の欠如が、

- ・もうキャッチアップの時代は終わった；
- ・公共事業の規模は過大である；
- ・有効性が疑わしい無駄な施設や事業が目立つ；

等といった批判の背景となっている。公共事業が壮大な無駄を生んでいるという危機感がこれを反映している。国民の間のこのような危機感が放置され続けた結果として、必要な公共事業に国民の理解が得られず実施困難となった事例も少なくない。事業計画や実施主体の適切な対応が求められている。

公共事業財源の配分に関して、省庁間のシェアが固定しているが、これも極めて憂えるべきことである。背景には定着した政界、業界、官界間の既得権益構造があり、そのために本当に必要な投資ができないとか、経済社会環境の変化に応じて縮小すべき事業も縮小できない社会構造になっている。既得権益構造以外の何物でもない。加えて、公共事業の価格や進め方についても談合や入札価格の高止まりとか最低価格制度の硬直化等の報道が後を断たず、公共事業は不透明な不正の温床といった印象が国民の間に広がり、大きな疑問が提示されている。

#### (4) 政策評価

1997年に北海道庁が着手した「時のアセスメント」は、瞬く間に国や地方自治体に広がり、公共事業の再評価の代名詞となっている。「行政が一度始めたことはどんなに状況が変化しても止まらない」と一般市民に諦観を抱かせてきた背景には、「行政の無謬性」の神話があった。これが我が国の財政・金融危機を招いた原因であり、公共事業も例外ではない。前例踏襲と難問の先送りで当面の問題は片付く。こうした前例踏襲とか先送りと言う体質を変えるために考えられたのが、「過去を否定しない仕組み」である。公共事業の構想から調査、計画、予算化、実施といった過程の中で時は経過し、それと共に社会経済環境も変化して、公共事業の必要性に影響する場合もある。こうした時の流れに伴う環境変化は個人の責任の範囲を超えたものとし、時の変化に伴う社会経済環境の変化を謙虚に受け止め、改めて公共事業継続の可否を検討しようとする仕組みである。公共事業の決定に、行政機関の一員として立ち会った個人の責任を追及せず、事業の廃止や中止を前提にすることもなく、行政機関が事業を再検証、再評価する姿勢を取り入れた制度、これが「時のアセスメント」と言われるものである。結果として、明らかに制度疲労を起こしている公共事業の仕組みを、国も全国の地方自治体も見直そうという方向にある。

「時のアセスメント」は過去の事業の再評価であるが、将来の事業についても評価システムは必要である。すべての事業について政策調書を作り、事業の成り立ち、目的、実施計画を明示し、できれば、その達成度を客観的な指標で示すシステムである。優先性の観点から事業を評価して、無駄な事業を中止し、必要な施策を新たに開始することができるような仕組みが必要である。行政を

進めるには、仕事を始めるときも、途中も、完了後も、市民に情報を提供して説明責任を果たす仕組みが必要である。公共事業が意図する中には「ゆとり」とか「快適性」といった効果の数値化が困難な要素もある。フランスでは情報を公開し、住民参加を求め、彼らの感性を数値化することによって評価し、住民の合意を集約している。「情報公開」によって住民の合意を得るプロセスである。要するに、情報の共有が基本である。「事業の履歴や現況を政策調書のなかで全面公開する」、そのこと自体が政策評価となる。事業の情報にすべての住民がアクセスできるようになれば、事業者の中にも事業を漫然と進められない意識が生まれ、結果として、政策評価が目指していることと同じ効果を生むことを期待したい。

#### (5) 評価システム

昨今の公共事業批判の背景には、景気対策として打ち出された公共事業が、厳しい財政状況や経済状況のなかで突出していること、撤退を決めた大規模事業、全国的な議論的になる事業が目立っていること、住民には必要性が感じられない事業が目立ち始めたこと、事業の効率が必ずしも良くないこと、事業の不透明さや高コスト構造の問題、等がある。これらの問題がジャーナリズムを通して一般市民の関心を呼ぶに至っている。

このような背景の下で、建設省は公共事業評価システムを導入し、従来のように要望に基づく採択ではなく、事業が持つ意味を評価した上で、採択を判断しようとするものである。評価の過程には、「費用対効果分析」手法を取り入れ、そのガイドラインも発表している。これからの公共事業についても、その必要性や選択の経緯等、住民への説明責任やさまざまな意見を収斂させる手法を開始しようとする姿勢である。こうした行政の姿勢は歓迎すべきものではあるが、肝心の情報公開が伴わなければ、折角の努力や姿勢転換も市民の信頼を勝ち得る所とはならないであろう。

これからの事業計画だけでなく、従来整備してきた社会資本についても事後評価が必要である。そのための評価システム作りが優先されるべきである。これには幾つかの問題がある。公共事業に関する情報資料が事業主体によって全面的に管理・保管されている現状では、第三者評価は不可能であり、事業主体評価に依存せざるを得ない。そうした条件の下では、評価の客観性の確保が第一の課題である。

次いで、評価基準が確立していないことにも留意する必要がある。事後評価の結果として必ず出てくるプラス、マイナスのうち、事業主体である行政の内部でマイナス評価を指摘することは現実として容易ではない。このようにいろいろな制約はあるが、新しい事業への取り組みに先立って、既往の事業の事後評価を行い、その結果を公表すべきである。

#### (6) 住民参加と情報公開

国民が納得できる公共事業にするためには、「情報公開」、「住民参加」、「評価システム」の3本が柱になる。高知県では、1998年4月に情報公開条例を大幅に改正して、全面公開を原則としている。公表すれば、必ずその理由が問われるから、担当職場に緊張感が出て、事業評価等へのインセンティ

ブとなることを期待したものである。さらには公共事業の透明性確保の重要なプロセスでもある。社会資本を整備し、充実させるには、中央省庁や地方自治体の指導的な立場にある個人、たとえば、大臣や都道府県知事、あるいは市町村長等、の意志決定が必要である。このような「個人」の判断に依存しながら、しかも公平性を保つためには、そのプロセスの透明性が必要不可欠となる。

情報公開では「いつ」、「誰が」、「何を」、「何処まで」公開するかが大きな課題である。1つの事業は行政内部でも、調査、企画、予算、実施計画、設計、発注、施工管理、等の幾つもの部署を通して実施され、権限や責任の所在も自ずから段階ごとに分割されている。情報公開を実現するためには、いつ、誰が、どのような仕組みで公開するのかについて、関係者が事前に共通した認識を持つことが重要である。

公開結果についての市民の反応の取り上げ方にも一考を要する。かつて、美濃部東京都知事は「都民の1人でも反対する限り、公共事業は行わない」と公約して選挙民の支持を集め、長年にわたって都政に君臨した。これも1つの識見である。しかし、その間に東京都の社会資本整備が著しく遅れ、多くの負の遺産を残したことも事実である。住民の賛否を問い、多数決で決定する方法もあるが、その結果、反対を押し切ったという批判が起りかねない。情報公開に関して経験の乏しい現状では、一般市民に共感の得られるルールが欠如しており、試行錯誤を重ねながら、新しいルールを確立して行かねばならない。

幾つかの自治体の経験によれば、大半の賛成が得られている事業に関しては、地域住民が参加したワークショップ方式が有効とされている。従来の公聴会方式では、住民の意見の開陳は一方通行で、意見が聞いて貰えたという意識に繋がり易い。ワークショップ方式による事業決定は、一定のルールが築かれるまでに時間がかかるが、公共事業への理解を得る確実な方法のようである。情報公開とはその性質において若干異なるが、成田空港問題も公開討論を積み重ね、長年に亘って反対してきた地権者の合意を得るに至ったことは記憶に新しい。情報公開に関しても、まず分かり易い言葉で説明し、十分な議論を重ねることが前提である。その上で、多数の賛成が得られるならば、最後は行政が責任を持って判断すべきである。マスコミには中立的な立場からこれを監視する役割が期待されている。

公共事業の実施段階に至って情報を公開するのではなく、計画段階から公開し、工事段階では予定価格や入札参加企業の成績評定を公表すれば、不正防止や品質確保など、現時点で問題となっている改善目標の大部分は達成可能である。行政には会計法や地方自治法等の制約もあるが、公開を要求し続けることが制約の解除にも繋がる。すでに、幾つかの自治体が予定価格の事前公表に踏み切っている。予定価格の事前公表では「高止まり」も指摘されているが、予定価格の公表は秘匿された価格への誘惑を断ち、企業に対して自己責任による採算可能価格の算定を促すメリットがある。いずれは、予定価格そのものの意味がなくなり、入札最低価格の限度も廃止されて、本格的な価格競争が起きることになるだろう。次の段階として品質確保の問題が起り得る。しかし、公共事業全体のプロセスの透明性が確保されるならば、問題が発生しても責任の所在は明らかで、問題解決も容易なものとなるだろう。

### (7) 21世紀の建設市場

1998年度から99年度にかけては、景気回復への一斉合唱の下で公共事業支出は大幅に増額された。しかし、この前代未聞の公共支出を担保する歳入は欠如し、巨額の赤字国債のみであり、大きなツケの次世代への先送りである。日本経済が成長軌道に戻り、緩やかな成長が続くとしても、その償還は21世紀を越えて22世紀に持ち越されようとしている。このような公共支出は異常であり、21世紀初頭には是正策として厳しい削減は避け難い。このような環境の下で、公共事業を含めて、建設産業のあり方にも構造変化が求められている。

公共事業費の削減もさることながら、入札契約制度の改革、建設コストの縮減、建設工事の国際的な情報化、品質確保や環境対応の問題、等が緊急の課題となっている。加えて、プライベート・ファイナンス・イニシアティブ（PFI）などの民間活力の導入等、社会資本整備における官民の役割分担の論議も俎上に上っている。社会資本整備のための公共事業を巡る今日の状況はダイナミックな動きの中にある。日本経済がグローバル化、ボーダーレス化の渦中であって、日本の経済社会を構成する各分野がその影響を受け、将来の安定した秩序の構築に向けて暗中模索している状態にあると思われる。内外無差別の原則も一般化しつつあり、すでに韓国や米国企業が各地で公共事業を受注し始めている。建設産業のマクロ環境の変化は容易に予見でき、市場規模は21世紀初頭から縮小することになるだろう。仕事の内容も補修・更新投資の比重が高くなり、新しい需要分野の開拓が喫緊の課題となる。民間の組織だけでなく行政組織についても、ソフト分野へのシフトが促進され、組織の形態もピラミッド型からネットワーク型へ移行したり、業務内容もアウトソーシングが進み、発注者と受注者との垣根が極端に低くなることも予想される。

### (8) 社会資本整備費用の負担システムに新しい工夫が必要

社会資本が量的にはかなりの程度整備されている現時点での問題は、いつの時点で量的な拡大から質的な改善へ転換するかにある。また、それを危機的な国家財政の下で、どのような形で実現するかに掛かっており、少なくとも、従来のバラマキ行政では問題は解決されない。50年とか100年といった長期的な視点から優先順位を考え、優れた資産を次世代に残すといった視点が必要である。先にも述べたように、2020年には人口増加は静止し、2050年の人口はおおよそ1億人に減少し、2100年には7,000万人にまで減少するとの予測もある。社会資本の整備計画もこうした枠組みの中で検討しなければならない。

公共事業によって整備される社会資本はこれから50年とか100年といった長期に亘って供用されるものであり、その維持補修費用も莫大なものになる。マイナス経済成長の下では維持補修費用が新たな公共投資を上回る時期もそう遠くないとの予測もある。現時点の人口1億2,000万人をベースとして、中長期的に計画された社会資本整備計画が実現する21世紀の人口減少は確実である。一方、景気回復の担い手としての公共事業を支える巨額の赤字国債は、嘗て経験したこともないような未曾有の経済危機の中であって増加することはあっても減少する傾向にはない。問題は先送りされ、その莫大な負債は確実に平成の世代に押し付けられることになる。昭和の世代は太平洋戦争の負の

遺産を引き継ぎ、国家経済を再建した実績を持つ。その一方で、戦渦や戦災による被害を遙かに上回る負債を次世代に残そうとしている。これを後世の歴史家はどのように評価するであろうか。次世代への負の遺産を最小にする新しい費用負担システムの開発が緊急課題と思われる。

#### 参考資料

- ・厚生省ホームページ、“平均余命の年次推移”
- ・国立社会保障・人口問題研究所ホームページ、“世帯数の将来推計”
- ・赤塚雄三、“社会資本の整備：21世紀に向かって”、積算技術、1992年1月、pp5-8
- ・赤塚雄三、吉田恒昭、“インフラ整備と経済発展の軌跡：日本の経験と開発途上国へのメッセージ”、運輸と経済、（前編）2000年1月、PP37-45、（後編）2000年2月、pp67-73

## Infrastructure Development for an Aging Society with a Low Birthrate

Yuzo Akatsuka, Haruo Ouchi

One hundred and thirty years ago, during the Meiji Restoration, Japan embarked on a program of rapid modernization. Since then, tremendous time, effort, and money have been devoted to developing the country's infrastructure. Today, that development is in its last stages.

Although public works are essential to infrastructure development, the government has given priority to fields that are less developed than those in the more advanced countries of the West. As a result, the government has failed to consider what facilities and services were actually required by Japanese society.

The world's politics and economy are currently undergoing dramatic changes. This is a good time to form a national consensus regarding a new system for infrastructure development. This system should be able to develop long-term public projects that address Japanese economic and social needs as well as international concerns. It should also provide a way to present projects to the public in a clear and easy to understand manner in order to achieve national consensus. This paper proposes such a system from the viewpoint of an aging society with a low birthrate.