

社会資本整備重点計画の見直しに関する中間とりまとめ(たたき台)

目次

1. 社会資本整備重点計画見直しの経緯とこれまでの計画部会における議論

- (1) 社会資本整備重点計画見直しの背景・経緯
- (2) 社会資本整備審議会・交通政策審議会計画部会での議論

2. 東日本大震災を踏まえた社会資本整備のあるべき姿の再検討

3. 新しい社会資本整備重点計画の概要

- (1) 基本的な政策分野に即した社会資本整備のあるべき姿
 - ・プログラム別政策目的体系の導入について
 - ・政策課題別のあるべき姿
 - ・プログラム別のあるべき姿
- (2) 計画期間における重点目標
- (3) 社会資本整備重点計画の実効性を確保する方策

4. おわりに

※今後、中間とりまとめに向けて、項目の追加、統合、入替え、その他の変更があり得る。

社会資本整備重点計画の見直しに関する中間とりまとめ(たたき台)

1. 社会資本整備重点計画見直しの経緯とこれまでの計画部会における議論

(1) 社会資本整備重点計画見直しの背景・経緯

- 我が国は、深刻な財政状況の下、経済・社会の閉塞感、将来への不安が高まっている。こうした中で、昨年5月、国土交通省成長戦略会議において、社会資本整備を含む国土交通省の政策について、「選択と集中」、「民間の知恵と資金の活用」など、旧来のメカニズムを大きく転換するべきとの提言がなされた。
- 併せて、一昨年来、公共事業予算の削減や事業評価の改善など、公共事業の進め方について抜本的に見直すとともに、治水、高速道路、港湾、空港など、個別の分野ごとに今後の整備等のあり方について見直しが進められている。
- 今後の社会資本整備については、上記のような昨今の大きな変化を踏まえ、国民にとって真に必要な社会資本整備を戦略的に進めることが必要である。そのためには、社会資本整備を進める上での指針となる現行の「社会資本整備重点計画」(以下「重点計画」という。)を抜本的に見直し、社会資本整備の必要性を、国民によりわかりやすい形で提示するほか、厳しい財政状況の下で事業を実施する上での「選択と集中」の視点を明示することが求められる。このため、平成22年7月26日、社会資本整備審議会総会及び交通政策審議会総会並びに両審議会計画部会の合同会議において、国土交通大臣から、重点計画の見直しについて両審議会に付議され、同計画の見直しに着手したところである。

(2) 社会資本整備審議会・交通政策審議会計画部会での議論

- 計画部会では、現行の重点計画について、主に以下のような問題点が指摘された。
- 1) 重点計画は、それ以前の事業別計画が予算硬直化を招いたとの批判を受けて策定されたものであり、事業費を明示せず、それに変わって「アウトカム指標」を提示するものとなっている。しかし、重点計画で示されているアウトカム目標とそれに係る指標がわかりにくく、計画が目指すところが国民に理解されにくい。
- 2) 事業別計画を廃止して重点計画に一本化して「縦割り」を排除したことで、重点化が図られるとしていたが、現行計画の「活力」「安心」「暮らし・環境」等の視点で横断的に整理された重点目標ではかえって総花的で、重点化になっていない。

- 3) 総論が「総花的」である一方、具体の事業は縦割りで整理されており、戦略性が見られない。
 - 4) 計画の実効性を担保する方策が十分に示されていない。
- 上記の指摘を踏まえ、新たな重点計画については、以下の方向で体系化すべきとの議論がなされた。
- 1) 事業の効果を事業ごとに記述するのではなく、政策目標を実現する手段として、どのような事業・施策を連携させることが必要であるかを明らかにすることで、社会資本整備が目指す姿を総合的に提示するとともに、可能なものについては、各事業に関するアウトプット指標(事業実施に関する必要量、箇所数等)も含めて国民にわかりやすく提示する。
 - 2) 計画期間内に重点的に取り組む必要がある事業の「選択と集中」の視点を、上記とは異なる切り口で明示するとともに、それがどの程度必要なのかという量的なイメージを国民にわかりやすく提示する。
 - 3) 重点計画を「絵に描いた餅」にしないよう、従来からなされている「PDCA」等の手法だけではなく、計画の実効性を確保するために必要な方策を明示する。
- その後、本年3月11日に発生した東日本大震災は、我が国の観測史上最大の巨大な地震と津波により、広域にわたって大規模な被害が発生するという、未曾有の災害となった。この大震災を踏まえ、何よりも社会資本整備の最も重要な使命が「国民の命と暮らしを守る」ことを改めて強く認識し、計画部会では、上記の方針に加え、大震災を踏まえた今後の社会資本整備のあり方について議論を行った。

2. 東日本大震災を踏まえた社会資本整備のあるべき姿の再検討

東日本大震災の経験から、我が国は地震・津波の大きなリスクにさらされていること、何よりも社会資本整備の最も重要な使命が「国民の命と暮らしを守る」ことにあることを、国民の多くが改めて認識した。

また、個々の社会資本は、本来その施設が求められる機能を十分に発揮するだけでなく、他の施設やソフト施策との組み合わせにより、総合的かつ多様な効果を発揮することが期待される。

社会資本整備に求められる使命を十分に果たすためには、今後もこのような大災害が発生しうることを念頭に、津波対策の考え方の中で明らかにしてきた、低頻度で大規模な災害に対する「減災」の考え方について、他の災害対策にどのように反映されるか等について検討し、以下の視点から、限られた財源の中で最も合理的かつ効率的な社会資本整備のあり方について検討すべきである。

○ 災害への対応力を高めるための対策の充実

今後発生すると想定されている首都直下地震、東海・東南海・南海地震等の大規模地震や、台風等による風水害、土砂災害などの災害においても、大規模な被害の発生を防止するため、ソフト施策との連携を図りつつ、構造物の災害への対応力の向上などにより、強靱な国土基盤の構築を図ることが重要である。

そのため、個々の構造物について、その機能を十分に発揮し続けることができるよう適切に維持管理・更新を行うことが重要である。また、必要に応じて個々の構造物の耐震性・耐浪性を確保するほか、外力に対してできる限り粘り強く作用するよう検討すべきである。

また、例えば避難計画の策定、防災訓練の実施、情報収集伝達体制の確保、防災教育等のソフト施策の充実についても、検討すべきである。

○ 災害の発生により損なわれる機能をカバーするシステムの構築

今回の大震災のような未曾有の大災害が生じた場合であっても、国民の安全・安心を確保するためには、それぞれの機能に応じ、国土全体や、地域全体で支え合える体制を構築する等、災害に強いしなやかなシステムを持つ国土への再構築を図ることが重要である。

そのため、相互ネットワーク化を通じたバックアップ体制の強化に向け、特に災害発生時の緊急輸送路やシームレスな物流網等の確保に向けた代替性・多重性の確保や被災時に活動を継続させるための対策(バックアップ、スイッチング、BCPの検討等)について検討すべきである。また、避難や救援活動の拠点として、例えば道の駅やSA/PA、駅前広場等を計画的、積極的に活用するための方策についても検討すべきである。

○ 地域の産業・経済に活力を与え国際競争力を確保する災害に強い都市・交通基盤等の形成

災害の発生は、サプライチェーンを通じて、被災地のみならず、国内外の産業、経済に影響を与える。今回、「大都市の脆弱性」が露見し、国内における生産撤退、海外移転などが国の雇用、経済、さらには将来の成長可能性にも影響した。

従って、大災害による日本経済、国際競争力の低下を防止するため、インフラ整備全体の「選択と集中」を図る中で、我が国の基幹産業、地域産業を支える都市・交通基盤を災害に

強いものにすることが重要である。

○ 災害に強く、暮らしの安全・安心を守り、環境と調和したまちづくりの実現

人口減少や高齢化の進展に伴い、地縁型のコミュニティが弱体化し、地域社会の防災力の低下が懸念される。そのため、高齢者等に配慮し、住民相互や地縁型コミュニティの中で助け合う共助を進められるよう、住民間の交流の場づくりや相互扶助など地域コミュニティを維持・再生し、住民相互のコミュニケーションを通じた防災意識の強化を図ることが重要である。

また、災害に強いまちづくりを進める際には、コンパクトなまちづくり、再生可能エネルギーの導入など低炭素社会の実現や、災害廃棄物のリサイクルなど循環型社会の実現、自然との調和などの視点のほか、日常生活を支えるモビリティの確保等にも十分配慮すべきである。

上記の視点に留意し、新たな社会資本整備重点計画に関する最終答申に向け、プログラム別のあるべき姿やプログラムに関連する施策・事業について、具体的な検討や見直しを進めるべきである。

3. 新しい社会資本整備重点計画の概要

(1) 基本的な政策分野に即した社会資本整備のあるべき姿

① プログラム別政策目的体系の導入について

- 社会資本整備が目指す姿を、「国土」、「生活」、「産業・活力」という基本的な政策分野に即して、事業別ではなく、国民の視点に立った横断的な政策目標に照らして、総合的に明らかにする。その際の政策目標は、社会資本はその整備・運営や効果が長期間に渡るものであることを踏まえ、計画期間よりも長期なものを想定する。
- 具体的には、同じ政策目標を共有する事業、施策の集合体を「プログラム」ととらえ、プログラム単位で、関連する事業、施策の概要を明らかにする。その際、プログラムに係る政策目標は、国土形成計画等で提示されている政府全体の政策目標から、社会資本整備に関係の深いものを選定して整理する。
- 基本的な政策分野ごとに、以下のような視点で大括りの政策課題を提示し、各プログラムがどの政策課題と密接に関係するかを体系的に示す。
 - 1) 各分野で最も基本的な、持続可能で安全な国土や生活、地域等を維持する上で取組が必要な政策課題
 - 国土 →「国土保全」
 - 生活 →「暮らしの安全」
 - 産業・活力 →「地域の活性化」これらの政策課題については、関連する事業・施策等を実施することで、将来の姿がどのように改善するかをわかりやすく示す。
 - 2) 国や地球規模の大きな環境変化、国土構造等の大転換に対して、危機意識をもって取り組むべき政策課題
 - 国土 →「地球環境」
 - 生活 →「少子・高齢化」
 - 産業・活力 →「人口減少」これらの政策課題については、目指すべき目標を実現するために、どのような取り組みが必要か、新たな施策等の提案も含めて提示する。
 - 3) 新たな成長や価値を創造する国家戦略・地域戦略の実現を目的とする政策課題
 - 生活 →「快適な暮らしと環境」
 - 産業・活力 →「交流の促進、文化・産業の振興」「国際競争力」これらの政策課題については、社会資本整備関係の事業・施策の実施と将来像との関係について、地域の特性等に応じて柔軟に提示し、パブリックコメント等の場を通じて、目指す姿について幅広い意見を求める。

② 政策課題別のあるべき姿

「政策体系自体を体系化、重層化する必要があるのではないか」とのご指摘を踏まえ、9つ政策課題について、その必要性やあるべき姿について示す。

○ 国土保全

有史以来日本列島に居住してきた人々が厳しい自然条件に対する備えを施しつつ、それぞれの時代に応じて国土に対する様々な働きかけを行ってきた結果、我が国を形成する様々な蓄積は相当なものとなっている。しかしながら、急激な経済成長期など時代のニーズに対応して蓄積されたものの中には、量的な充足を第一義的に考えてきたものもあり、防災や国土管理を進め、持続可能で安全な国土を維持するという観点からは改善の必要が生じているものがある。

成熟期を迎えた我が国にふさわしく、将来にわたる国内外の様々な変化にも柔軟に対応することが可能な国土となるよう防災対策、国土の適切な管理を通じた自然環境の保全・再生、健全な水循環の再生や生態系の維持・形成を進め、美しい国土を守り、次世代へと継承していくことが求められている。

【防災対策】

持続可能で安全な国土を維持する上で、まず重要となるのが防災対策である。我が国は、度重なる地震災害や水害などによる国土の脆弱性を有しており、特に未曾有の大災害となった東日本大震災を受け、改めてその重要性が国民の間で再認識されている。

我が国の防災対策の歩みを振り返ると、まず、現代の防災対策は、昭和34年の伊勢湾台風を契機に制定された災害対策基本法及び同法に基づく防災基本計画において、その基本が定められた。防災の目的は「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」とされ、防災行政を総合的かつ計画的に推進することとされた。

その後、高度経済成長期に入り、市街化の進展に対応して社会資本整備とまちづくりの調和が求められるようになるなどの経緯を経て、平成7年に発生した阪神・淡路大震災後は、地震対策における「減災」対策の重要性が強く認識されることとなった。「減災」を重視する考え方は、その手法とともに更に発展し、ハード事業だけでなくソフト事業も組み合わせた総合的な防災対策が制度的に取り組みされるようになり、例えば、土砂災害警戒区域の指定やハザードマップの整備による警戒避難体制の整備など、ソフト対策をより重視する取組が行われるようになった。

さらに、平成17年には、大規模地震について、事前対策を一層加速させ、被害の軽減を図るため、被害想定をもとに人的被害、経済被害の軽減について「減災目標」を定めるという方針が決定された。

このようにこれまでも様々な防災対策が講じられてきたが、我が国は、そもそも災害に対して脆弱な国土条件を有しており、複数のプレート境界に位置していること、多くの活断層の存在などから東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震等の大規模地震・津波の発生等が懸念されている。加えて、急速な都市化の進展と河川流域の開発という社会的要因により、国土の10%の洪水氾濫区域(洪水時の河川水位より地盤の低い区域)に、総人口の約50%の人々が居住し、全資産の約75%が集中するなど、洪水や高潮、津波による災害により大きな被害を受けやすい構造にある。

さらに、気候変動による海面水位の上昇、大雨や台風の強度の増加等により、中長期的な将来においては、河川氾濫等の頻度や規模の増大による壊滅的な被害の発生が懸念されるなど、災害リスクが高まっている。

平成23年に発生した東日本大震災は、我が国の観測史上最大のマグニチュード9.0という巨大な地震と津波により、広域にわたって大規模な被害が発生するという、未曾有の災害となった。我が国は災害の大きなリスクにさらされており、「災害には上限がない」こと、何よりも社会資本整備の最も重要な使命が「国民の命と暮らしを守る」ことにあることを、国民の多くが改めて認識した。

これらを受け、社会資本整備に求められる使命を十分に果たすためには、多様で激甚な災害のリスクの増加や災害の広域化・複合化・長期化の恐れに対応する必要がある。災害に強い国土の形成に当たっては、災害の素因となる地震やこれによる津波、火山噴火、豪雨、豪雪、高潮等による災害が発生した場合でも、なんとしても人命を守るという考え方にに基づき、ハード対策だけでなく、ハード・ソフト施策の適切な組み合わせにより、人命を守りつつ被害を出来る限り軽減する「減災」のための対策を進めていくこととする。

今後も東日本大震災のような津波災害が発生しうることを念頭に、低頻度で大規模な災害に対する「減災」の考え方については、津波以外の災害対策にも反映し、限られた財源の中で最も合理的かつ効果的に、持続可能で安全な国土を維持するための社会資本整備を進めていく。

【国土の管理】

持続可能で安全な国土を維持するためには、適切な国土管理を進めることも必要である。

国民が生活、生産等の諸活動を展開する共通の基盤であるとともに、現在及び将来における国民のための限られた資源である国土を、それぞれの時代の要請に対応しつつ、長期的かつ総合的な視点から適切に管理することにより、より良い状態で次の世代へ継承していくことが、使命である。

さらに、環境意識の高まりにより、各種公共事業において環境に配慮した事業や水質浄化等を行うとともに、我が国の自然環境を健全なものに蘇らせるための自然再生推進法の施行などを受け、それに基づく自然再生の取組が行われてきた。

今後美しい国土を守り、次世代へと継承するため、国土を適切に管理し、回復していく各地

域における取組を進めるとともに、地域間や多様な主体間での連携を図り、美しい国土の管理と継承に向けた重層的な取組を進める。さらには、流域圏における健全な水循環系の構築や、山地から海岸までの一貫した総合的な土砂管理の取組の推進に加え、流域全体での総合的な治水対策等を推進するとともに、都市内緑地・水辺、河川、海までと、その中に分布する湿原・干潟等を有機的につなぐ生態系のネットワーク(エコロジカル・ネットワーク)を形成するなど、循環と共生を重視した国土の管理を進めていく。

- 暮らしの安全
- 地域の活性化
- 地球環境
- 少子・高齢化
- 人口減少
- 快適な暮らしと環境
- 交流の促進、文化・産業の振興
- 国際競争力

その他の政策課題についても国土保全と同様に、中間とりまとめまでに文章化を図ることとする。記述概要については、別紙1に示す。

③ プログラム別のあるべき姿

- ・ プログラムの提示方法の方向性を、中間とりまとめに示す。(別紙2参照)
- ・ 最終答申までにプログラム別に成案を完成させる。

(2) 計画期間における重点目標

別紙3の論点をもとに、ご議論いただき、中間とりまとめで「選択と集中」の基準について明らかにする。

(3) 社会資本整備重点計画の実効性を確保する方策

① 審議会による評価

社会資本整備審議会・交通政策審議会(計画部会)は、重点計画で掲げた目標等(今回導入を検討しているアウトプットや事業量(規模)等も含む。)の達成状況、事業・施策の実施状況について定期的に報告を受け、必要に応じ改善等に係る提言を行う。

② 広域ブロックごとの社会資本整備方針の策定

新たな政策目標のもとに国土の骨格を成す基盤を戦略的に整備するため、国は、重点計画で広域ブロックごとの社会資本整備に関する基本的方向を明らかにし、それに基づき、ブロックごとの社会資本整備事業の効率的かつ効果的な実施に関する方針を策定する。

③ 「地域計画」(仮称)の提案

地方公共団体は(他の地方公共団体や地域の民間事業者・経済団体等と連携することも含め)、地域における内発的な取り組みにより目指す方向と、必要な社会資本整備事業等を盛り込んだ「地域計画」(仮称)案を提案することができることとする。国が提案主体と調整の上、計画に同意した場合は、国及び関係地方公共団体は、当該計画を踏まえ、社会資本整備事業等を実施するよう努めることとする。

④ 必要な方策等を計画で明示

PPP/PFIの活用、人材育成、技術開発等の社会資本整備の進め方に関する方針について計画で明示する。

4. おわりに

今後、プログラムごとの具体的目標や、施策・事業の内容等については、最終的な計画の策定に向け、上記を十分に踏まえながら検討を進める。

また、実効性を確保する方策についても、最終的な計画の策定に向け、引き続き検討する。