

社会資本整備審議会
道路分科会 基本政策部会

建議（案）骨子

I 道路政策の歴史と現状

1. 明治から戦後にかけての近代的道路整備
2. 戦後の高度成長を支えた道路整備
3. 最近の新たな取り組み
4. 今後の道路政策立案に際する現状認識

II 今後目指す社会と実現に必要な道路政策

1. 少子高齢化が進む社会においても活力ある国民生活の創造
2. 東アジアの経済成長を活かした国際競争力の強化
3. 安全で安心な社会の実現
4. 環境問題への積極的対応

III 今後の道路政策の進め方の改革

1. 高齢化する道路ストックに対応した戦略的道路管理
2. 既存ストックの徹底的な利活用
3. 国民とともに進める道路・沿道空間の再生
4. 道路事業の重点化・効率化への取り組み

IV 具体的な施策の提案

1. 安全で安心できる暮らしの確保
 - (1) 災害に強い道路ネットワーク
 - (2) 安全・安心な道路空間の形成
 - (3) ストックの戦略的管理
2. 物流効率化による国際競争力向上
 - (1) 国際物流基幹ネットワークの構築
 - (2) 空港・港湾と高速道路とのアクセス強化
 - (3) 都市間物流システムの効率化

3. 豊かな生活環境の創造

- (1) 地球環境保全への積極的な貢献
- (2) 沿道環境の保全・創造
- (3) 地域の空間形成

4. 地域の自立と競争力強化

- (1) 戦略的ネットワーク整備
- (2) 既存の高速ネットワークの効率的な活用・機能強化
- (3) 都市、地域交通の快適性、利便性の向上
- (4) 観光振興の支援
- (5) 多様な機能を持った「道の駅」の新たな展開

V 道路行政の進め方に関する提案

1. 説明責任の向上とスケジュール管理

- (1) 道路整備の必要性・緊急性の客観的な検証
- (2) 今後計画的に進める道路整備の内容の提示
- (3) 供用目標の明示とスケジュール管理の徹底
- (4) 用地取得の迅速化

2. コストの徹底的な縮減

- (1) 調達方法の改善・日常管理の水準見直し・新技術の活用などによる一層のコスト縮減
- (2) 工期短縮による道路交通障害の短期解消

3. 多様な主体のパートナーシップによる行政運営

- (1) 行政機関間及び官民の境界を越えた取り組みを推進
- (2) 上位計画から市民の参画した道路計画体系の構築
- (3) 地方の創意工夫を引き出す補助金制度の工夫

4. 新技術の活用

- (1) 環境や社会科学など他の分野の技術や知見の道路政策への活用
- (2) ITS 技術の進展と普及及びそれを前提とした道路構造の検討

5. 法制面からの検討

- (1) 新たな道路行政にふさわしい道路法制の検討

I 道路政策の歴史と現状

- ・道路は、社会・経済の活動を支える社会基盤として、各時代のニーズに対応して常に改良が重ねられながら今日の姿を形成してきた。

1. 明治から戦後にかけての近代的道路整備

- ・1919年、旧道路法の公布。「第1次道路改良計画」を策定するも、1923年関東大震災に伴う財政緊縮で頓挫した。
- ・1933年、「第2次道路改良計画（20ヶ年計画）」を策定するも、財政逼迫で進まず、やがて第二次世界大戦に突入した。
- ・1952年、道路法の改正、道路整備特別措置法による有料道路制度の創設。1953年、道路特定財源制度の創設など、戦後の道路投資を支える制度が整備され、1954年の第1次道路整備五箇年計画から本格的な道路整備が推進された。
- ・1956年、名古屋－神戸間の高速道路の調査のため、米国からワトキンス調査団が来日。「日本の道路は信じがたいほど悪い。工業国にしてこれほど完全にその道路網を無視してきた国は日本の他にない」とのレポートで日本の道路事情を批評し、国内において道路整備の必要性に対する意識を高める。

2. 戦後の高度成長を支えた道路整備

- ・自動車交通の需要が急拡大する中、累次の道路整備五箇年計画により、道路整備が着実に進捗。渋滞や交通事故など多くの問題を生じながらも高度経済成長を支える。
- ・1964年の東京オリンピックを目標として、時間的制約が厳しい中で道路整備が進められた。特に首都高速道路については、空間的にも制約が厳しい中、約5年の間に約32kmが整備された。
- ・高規格幹線道路網のうち放射道路の整備が集中的に進められる一方で、環状道路の整備や、空港・港湾との連結などに遅れが生じた。
- ・交通事故死者数は1970年に16,765人のピーク。翌年より交通安全事業五箇年計画がスタートし、70年代後半からは一旦8,000人台に半減するも、その後徐々に増加し、1989年に再び1万人を超えた。
- ・1960～70年代、交通量の急増とともに渋滞の悪化、交通公害の深刻化が進む

中で、渋滞対策及び沿道環境対策に重点的な取り組みがなされた。

3. 最近の新たな取り組み

- ・1990年代半ばからカーナビが普及するとともに VICS や ETC が本格導入されるなど、道路のインテリジェント化を目指す ITS（高度道路交通システム）技術の実用化が進んでおり、民間部門の取り組みを含め更なるサービス高度化を目指す状況にある。
- ・バブル経済の崩壊後、特に厳しさを増す財政事情の中で、より効率的な道路整備に対する要請が高まり、評価システムの導入（1998年）、PIの導入（2002年）など道路事業の透明性及び説明責任の向上に向けた取り組みを実施している。

4. 今後の道路政策立案に際する現状認識

- ・1995年の阪神淡路大震災をはじめとして災害が相次ぎ、また、交通事故死者数は1992年をピークに着実な減少傾向に転じている反面、死傷事故件数は近年減少傾向に転じたものの1977年以降ほぼ一貫して増加傾向にあるなど、安全・安心な生活環境の実現に対する国民の要請が一層高まっている。
- ・数次にわたる「渋滞対策プログラム」等を実施した結果、渋滞は近年やや改善の兆しが見られるものの、未だ全国に渋滞の著しい箇所が約2,200箇所存在する等、渋滞問題は引き続き主要な課題となっている。
- ・渋滞対策や沿道環境対策、発生源対策により、大気汚染や騒音等は大幅に改善されたものの未だ多くの地域において課題を残している。一方、環境分野における新たな課題として、地球温暖化への対応が求められている。
- ・これまで半世紀にわたる道路整備の結果、一定の道路ストックが形成されてきており、蓄積したストックの適切な管理と有効活用が新たな課題となっている。
- ・また、これまでの道路整備は、自動車交通の円滑化を最大の目的として進められ一定の成果を上げてきたが、その反面、自動車交通以外の利用における使い勝手の悪さ及び地域の空間の一部として道路を見た場合の景観上の問題などの課題が残っている。
- ・さらに、都心の自動車乗り入れ規制の導入に対する合意形成ができず、また、道路行政において公共交通の活用に対する取り組みが遅かったこともあり、LRTやバスを活用した交通体系整備においては欧州諸都市と大きな差異が生じた。
- ・本部会が平成18年6月にまとめた「論点整理」に対して、27,897人の方からのアンケート回答及び全国の有識者及び市町村長からの意見をいただいた。これによると、ストックの長寿命化、災害に強いネットワーク整備、交通事故対

策の推進及び事業のスケジュール管理の徹底などのニーズが多く出されている。

- 一方、道路行政に対しては、「道路整備はもう十分」、「無駄な道路がつくられている」、「いつまでたっても完成しない」、「談合等のためにコスト高になっている」といった批判が存在する。
- 平成18年12月には、道路特定財源の見直しに関して、「道路整備に対するニーズを踏まえ、その必要性を具体的に精査し、引き続き、重点化、効率化を進めつつ、真に必要な道路整備は計画的に進める」ことが閣議決定された。

Ⅱ. 今後目指す社会と実現に必要な道路政策

1. 少子高齢化が進む社会においても活力ある国民生活の創造

- ・ 現在は高齢者も活発な社会参加を指向。少子・高齢化を社会的・経済的衰退の危機ととらえるのではなく、新たな価値観に基づき豊かで活力ある成熟社会の実現に向けた構想を描く機会ととらえるべきである。
- ・ 国民が多様な価値観に基づき、都市と田舎の二地域居住やキャンピングカーでの国内旅行など、個性的で豊かな生活を求めていける社会を目指す上で、「安全・円滑で快適な移動」の確保が必要である。
- ・ 人口減少下において地方における生活を維持し、国土や文化資源の保全・活用を図っていくためには、総合病院、大型商業施設、雇用の場など地域の経済と生活を支えるサービスや資源を広域的に効率よく共有できる交通網がこれまで以上に必要とされている。
- ・ 現在の住民のみならず、域外、さらには海外の人々が住みたくなるような魅力ある環境づくりを指向する地域を見定め、その取り組みを道路の面からも支援することが必要である。
- ・ 都市においては、集約型都市構造の実現を目指すとともに、豊かで品格ある公共空間の創造に向け、道路空間の景観や文化的要素といった面にも視点を向けるべきである。

2. 東アジアの経済成長を活かした国際競争力の強化

- ・ 1990年代以来の停滞を経てわが国の経済によりやく上昇基調が見えつつある中で、東アジアにおけるめざましい経済成長をプラスに捉え、共に成長する経済を目指すべきである。
- ・ 民間企業の発想を活かしながら国際競争力の一層の向上を目指すためには、陸海空一体となった国内交通サービスのレベルアップが急務となっている。
- ・ 中国において環状道路や広幅員の高規格幹線道路網が驚異的な速度で整備されているなど、各国において必要な基盤づくりが進む中、わが国が国内のインフラ投資を怠れば、産業の生産性等において国際競争力の大幅な低下を招くおそれがある。
- ・ 高速道路の整備やその料金は、物流コストを通じて生産性への影響を持つことを認識し、競争力向上の観点からも検討すべきである。
- ・ 地方部の人材や土地を活用した産業立地が各地で見られるところであり、この流れを促進するためには、通勤圏の拡大に資する道路の整備や、企業集積地、

国内外の大消費地、空港・港湾などと地方都市とを結び物流の効率化に資するサービスレベルの高い交通ネットワークの構築が必要となっている。

- ・急速に進展する東アジアの都市整備により、わが国の大都市圏が相対的な魅力を失わないよう、道路の面でも効率性、都市の個性、快適性など、「都市の競争力」を高める視点が必要である。

3. 安全で安心な社会の実現

- ・近年の豪雨・豪雪や地震等の多発傾向をうけ、国民の間に災害への危機感が高まっている。また、日常においても、歩行者・自転車乗用中の交通事故による死者数の割合は、欧米に比べて約2～3倍と高い。
- ・さらに、高度経済成長期に建設された道路ストックが急速に高齢化し、適切な修繕を行わなければ架替えなど近い将来大きな負担が生じる。
- ・この他にも、昨今の通学路などの日常的空間における犯罪や国際テロの動向など、国民生活におけるリスクの高まりが見られる。
- ・こうしたリスクに対する安全性や安心感の向上は、国民生活の基礎的な要件であり、災害に強い道路ネットワークづくりや交通安全対策、戦略的な道路管理を進めていくことが必要である。

4. 環境問題への積極的対応

- ・わが国のCO₂排出量に関し、2008年～2012年の5年間の平均値を1990年の水準から6%削減させる内容を盛り込んだ京都議定書が発効（2005年）した。
- ・地球環境問題については、国民意識においても関心の高まりが見られ、国際社会におけるわが国の責務を果たす観点からも、積極的な取り組みが必要となっている。
- ・運輸部門から排出されるCO₂はわが国全体の約2割を占め、そのほとんどが自動車に起因することから、目標達成に向け、自動車交通の効率化を図ることが重要である。
- ・さらに、幹線道路の沿道環境については、大都市圏を中心に環境基準を上回る箇所が見られ、早期に環境改善を図るため、集中的に対策を行うことが必要である。

Ⅲ 今後の道路政策の進め方の改革

1. 高齢化する道路ストックに対応した戦略的道路管理

- ・ 高度成長期に建設された橋梁などの道路ストックの多くが高齢化することとなる。適切な時期に十分な補修をしなければ、橋梁架け替えなど将来に大きな負担を生じることが予想される。
- ・ そのため、個別の損傷対応のみならず、事前の状況把握に基づく早期の対応により、橋梁などの延命化を図り、修繕に伴う交通影響を最小化するとともにトータルコストを抑制するなど、戦略的な道路管理を行う必要がある。
- ・ わが国に先行して道路整備が進んだ欧米では、わが国に比べ道路事業費の中で道路管理の占める比重が高くなっている。日本の道路は、地震や塩害などによる損傷は欧米に比べて厳しい条件下にあり、また都市部の大型車交通量の多さや過積載による疲労損傷など、これらの特徴を踏まえた構造物や道路交通のマネジメント・システムを構築すべきである。
- ・ そのためデータの蓄積、調査・研究および技術開発が急務であり、予算体系や行政組織のあり方を含め早急な対応が必要であるとともに、国民に対し幅広く対応の必要性についての理解を求める必要がある。

2. 既存ストックの徹底的な利活用

- ・ これまで蓄積してきた道路ストックを徹底的に活用し、いかにその価値を高めるかという視点が今後一層重要になる。
- ・ このため、既存道路の部分的な改良や情報通信技術の活用、交通運用施策の導入などハード、ソフトを組み合わせた施策が重要である。
- ・ これらの対策を通じて、長距離・高速サービスを提供する高規格幹線道路、安全・快適な日常生活を支える生活道路など、道路の機能分化を図り、それぞれの道路が期待される機能を十分に発揮するようにすることが重要である。
- ・ 既存道路の部分的な改良については、「維持修繕」と「新設」の中間的概念として、「改良再生」（既存道路の質的向上を主眼とする小規模な改良や更新）が重要な分野として認識されるべきである。（例：インターチェンジの追加、交差点の立体化や右折レーンの設置、既存の道路空間の再配分による歩行者や自転車のための空間確保、自転車等の駐車対策、荷さばきスペースの確保、歩道の段差解消、耐震補強、国際標準コンテナ通行支障区間解消のための橋梁補強、標識の改善など）。
- ・ 情報通信技術の活用については、ITS技術をさらに進歩させ、安全走行支援、

物流効率化及び歩行者支援など、多様な分野での交通サービスの向上を図るべきである。

- ・ 交通運用施策については、料金引き下げによる有料道路と周辺的一般道路の需要バランスの調整、都市中心部への自動車の流入抑制などを積極的に取り入れるべきである。
- ・ 路上駐車や路上工事など、道路の機能を損なう要因に対し、影響を小さくするための対策が必要である。

3. 国民とともに進める道路・沿道空間の再生

- ・ 道路は地域空間の一部として存在し、例えば、オープンカフェや道の駅等の利用者は、道路と沿道を一体の空間として認識していることにも留意しつつ、交通ニーズ以外にも地域活動に伴う多岐にわたるニーズがあることを道路管理者が認識することが必要である。
- ・ 地域の景観の多くは道路と沿道の景観要素が一体となって形成されていることから、景観の改善に対するニーズに応えるためには、道路と沿道を一体的にとらえることが必要である。
- ・ こうしたニーズに応える上では、直接の道路利用者のみならず、沿道の市民、企業、NPOなど多様な主体との連携と協働を一層促進すべきである。
- ・ 道路と沿道空間の一体的な利活用を可能にする制度など、利用価値の高い地域空間づくりに向けた仕組みづくりを検討すべきである。

4. 道路事業の重点化・効率化への取り組み

- ・ 維持修繕費用の増加により、相対的に新規投資への資源の制約が強まることから予想される中、中期的に達成すべきサービス水準を設定するとともに、それに必要な事業についての直接効果及び間接効果を総合的に評価して、事業のプライオリティーを明確化するとともに、スピーディーな事業進捗を図ることが必要である。
- ・ 目標とするサービス水準や地域の状況に応じて、道路の規格・構造を柔軟に設定するなど、コストの縮減に向けた取り組みを一層推進することが必要である。
- ・ 事業のプライオリティーを評価するにあたっては事業の性格に応じた適切な視点を設定すべきであり、例えば、「国家の発展を支える戦略投資」と「問題解決型投資」、「安全を維持する上で必要な投資」については、それぞれ異なる観点からの評価が必要である。