

社会資本整備審議会  
道路分科会  
基本政策部会

中間報告（案）骨子

目次

第 部 現状認識及び基本的方向

- 1 . 経済社会についての現状認識
  - ( 1 ) 戦後の経済社会の変化
    - ( 量的不足の緩和 )
    - ( 成熟型社会への移行 )
    - ( 人口の減少 )
    - ( 環境との調和 )
    - ( 高度情報化・グローバル化 )
  - ( 2 ) 持続可能な経済社会の構築に向けて
  
- 2 . 道路整備についての現状認識
  - ( 1 ) 経済社会の発展を支えた道路整備
  - ( 2 ) 量的ストックの形成
  - ( 3 ) 残された課題への対応
  - ( 4 ) 道路を取り巻く諸環境の変化
    - ( 財政制約 )
    - ( 更新時代 )
    - ( 交通量の減少 )
    - ( 都市化の収束・過疎化の進展 )
    - ( 環境との調和 )
    - ( 国際競争力の低下 )

### 3．道路行政についての課題と反省

- ( 1 ) 投資分野に対する国民の期待との乖離
- ( 2 ) 有料道路制度の限界
- ( 3 ) 公共事業の効率性に対する不信感
- ( 4 ) 有効活用の観点の軽視

### 4．道路行政の改革の基本的方向

- ( 1 ) 道路行政の使命
- ( 2 ) 改革の方向
  - ( 道路ユーザーを満足させる道路行政への転換 )
  - ( 成果重視で「取り戻す10年」の実現 )
  - ( 地域・都市構造の強化の支援 )
  - ( 既存ストックの有効活用と峻別した新規投資 )
  - ( 新たなパートナーシップの確立と連携の強化 )
- ( 3 ) 提言

## 第 部 道路行政の改革のための具体的展開

### 1．道路行政システムの改革

- ( 1 ) 評価システムによる峻別
- ( 2 ) 集中的重点整備の実施
- ( 3 ) 有料道路制度の見直し等
- ( 4 ) 既存ストックの有効活用
- ( 5 ) コスト縮減・技術開発
- ( 6 ) ユーザーの視点に立った開かれた行政運営

### 2．5つの政策目標の実現

- ( 1 ) 経済活力の増進・都市の再生
- ( 2 ) 生活の質の向上
- ( 3 ) 地域づくり・国づくり
- ( 4 ) 環境の保全・創造
- ( 5 ) 安全・安心なくらし

## 第 部 現状認識及び基本的方向

### 1 . 経済社会についての現状認識

#### ( 1 ) 戦後の経済社会の変化

##### ( 量的不足の緩和 )

- ・ 戦後、「ゼロ」から出発し、「欧米先進諸国へのキャッチアップ」を目標に、すべての分野において「量的不足の解消」を至上命題とし着実に整備（生産）を実施。
- ・ この間、効率的に量的整備（生産）を進める経済社会システムが日本経済の成長と国民生活の豊かさ向上に寄与し、高度成長を実現。
- ・ その結果、今日では様々な分野において量的不足は一定レベルまで解消。
- ・ 2度のオイルショックが大量生産・大量消費型システムの変革を促し、バブル経済の崩壊とその後の失われた10年は右肩上がりの成長神話に終止符。
- ・ これまでの画一的な量的整備（生産）を主眼としたシステムでは、現在の経済社会状況やユーザーニーズに的確に対応できなくなっている。

##### ( 成熟型社会への移行 )

- ・ 右肩上がりの成長が終焉し、量的充足が満たされつつある中で、精神的な豊かさを求める国民意識の多様化・高度化が進行。
- ・ このような成熟型社会においては、地域や個人の多様性・自主性の尊重と自己責任の下で、行政（国・地方）と国民の新たな関係の構築が求められている。

##### ( 人口の減少 )

- ・ 21世紀は本格的な人口減少局面に入り、地方部を中心に大幅に人口が減少と予測。また、都市においても郊外への外延的拡大が終焉する傾向。

### ( 環境との調和 )

- ・ 地球温暖化など地球環境問題が深刻化し、地球規模での環境・エネルギー制約が高まる中、経済と環境の調和が不可欠。
- ・ また、精神的豊かさを求める国民意識は自然環境や景観を重視する傾向。

### ( 高度情報化・グローバル化 )

- ・ インターネット等IT化の進展に伴い、時間や距離の制約が克服され、企業立地や居住地選択などの面で既存の集積からの分散が進むとともに、アジアとの交流・競争を中心にグローバル化が一層加速される結果、国民の暮らしや国土構造に大きな影響。

## ( 2 ) 持続可能な経済社会の構築に向けて

- ・ 今日、経済・社会構造の改革の遅れから、経済が長期に渡り停滞し、社会全体に閉塞感が蔓延。
- ・ しかしながら、日本は人材、技術などの面で世界に誇りうる良質な資源を有するとともに、豊富な個人金融資産、安定した社会状況などを勘案すれば、日本を取り巻く環境は必ずしも悲観的なものばかりではない。
- ・ 安定成長による持続可能な成熟型社会を実現するために、我が国が有するポテンシャルを最大限に発揮させる経済社会システムを構築することが必要。
- ・ しかし、少子高齢化の進展に伴う生産人口の減少や社会保障関係費の増大等による財政の悪化を勘案すれば、我々に残された時間は少ない。
- ・ 様々な制約や限られた資源の下、最も成果の出る投資や施策を峻別する経済社会システムへの改革が急務。
- ・ また、これまで「官」が担ってきた分野について「民」の関心が高まっており、パートナーシップと自己責任原則による、より効率的かつ透明性のある社会の構築のための環境を早急に整備することが必要。

## 2 . 道路整備についての現状認識

### ( 1 ) 経済社会の発展を支えた道路整備

- ・ 戦後、早急に欧米先進諸国へキャッチアップするため、経済成長に対応し、「人」と「物」を早く、大量に移動させる交通インフラの早期整備が不可欠。特に機動性に富む自動車交通への対応、すなわち道路整備が最優先課題であった。
- ・ 当時の我が国の道路は極めて貧弱であり、社会の要請に対応するため効率的に量的整備を進めることが至上命題。そのため、道路特定財源制度、有料道路制度、全国一律の構造基準など最も効率よく整備できるシステムを導入。
- ・ 飛躍的な交通需要の増大に対応し、経済成長、国民生活の豊かさ向上、地域格差の是正に対して道路整備は大きく貢献。

### ( 2 ) 量的ストックの形成

- ・ 戦後一貫した着実な整備の結果、国土を縦貫する高速道路は概成し、国道のほぼ100%が舗装され、約90%が大型車のすれ違いができる程度まで改良されているなど、一次的な改良という意味において一定の量的ストックは形成。
- ・ これまでのような画一的な量的整備システムでは、国民のより高度な機能に対する要請や経済状況の変化、社会システムの変化に的確に対応できなくなってきており、今後の成熟型社会においては必ずしも最適なシステムとは言えなくなった。

### ( 3 ) 残された課題への対応

- ・ 都市部における慢性的な交通渋滞や沿道環境問題、年間死傷者約120万人と過去最悪を更新している交通事故、地方部における基幹ネットワークの未整備など、定時性、快適性、安全性、信頼性などの観点から、地域に応じた解決すべき課題は依然存在。

- ・ 特に、交通渋滞を大幅に低減し沿道環境の改善に有効な環状道路の未整備区間（ミッシングリンク）の解消は、経済効果も高く、早急に解決すべき課題。
- ・ また、国土や地域の信頼性の向上、効率的な国土利用を実現するネットワークの整備も急務。特に、整備が進んだ地域と未整備地域の差異が顕在化しており、様々な活動への参画の機会均等が求められている。

#### （４）道路を取り巻く諸環境の変化

##### （財政制約）

- ・ 現在、国及び地方の合計で650兆円を超える長期債務残高を抱えており、加えて少子高齢化の進展に伴う生産人口の減少や社会保障関係費の増大等による更なる財政の悪化を勘案すれば、今後、道路整備に対する財政制約は大きい。

##### （更新時代）

- ・ 既に高度成長期に整備された道路の大規模な更新時代が到来し新規投資が制約を受けるため、既存道路ストックを有効活用した上で、新たな道路整備を検討することが必要。

##### （交通量の減少）

- ・ バブルの崩壊後、経済の低迷や産業構造の空洞化が続いており、今後更に構造改革が進むと予想される中、自動車交通量についても将来の人口減少の影響等により、20～30年後に現在の1～2割増をピークに減少に転じると予測。

##### （都市化の収束・過疎化の進展）

- ・ 経済成長、人口増加に伴う急激な都市化が収束し、都市の外延的拡大が終焉。一方で、既成市街地の再生・再構築による都市の再生に注目。
- ・ 人口減少に伴い、中枢・中核都市から遠隔にある中山間地域では大幅な人口減少となる可能性。
- ・ その結果、地域社会を支える基礎的サービスの存続が困難になり、また、国土保全に対しても大きな脅威となる恐れ。

### （環境との調和）

- ・ 地球温暖化問題など地球規模で環境問題に取り組むことが国際的潮流。また、沿道環境については引き続き厳しい状況。今後の道路整備においては、環境や景観との調和を図ることが必要。

### （国際競争力の低下）

- ・ 中国をはじめとするアジア諸国は、驚異的なスピードで整備を進めるインフラにも支えられ産業の国際競争力を向上。
- ・ 一方、我が国は生産性向上を意識したインフラ整備に必ずしも重点を置いてこなかったことが一因となって、国際競争力は大幅に低下。高コスト構造の是正、生産性の向上、国際競争力の回復を図るインフラ整備に重点を置くことが必要。

## 3．道路行政についての課題と反省

### （1）投資分野に対する国民の期待との乖離

- ・ 道路整備により経済の成長、生活の利便性向上が実現されてきたが、一定の量的ストックが形成されつつある現在、道路の整備効果は以前に比べれば相対的に低下。
- ・ 一方、道路に求めるサービスの内容も時代とともに多様化してきていることから、道路に対する国民の期待と整備効果との間に大きなギャップが生じてきている。
- ・ 例えば、生産性の向上、国際競争力の回復に資する環状道路等の整備については、社会的合意形成の遅れにより、その整備が遅々として進んでおらず、投資すべきところに十分投資してこなかったことに対し大きな批判。
- ・ また、これまでは主に渋滞解消など自動車交通への対応に重点を置いてきたが、地域によっては歩行者や自転車などを優先し、沿道と一体となった生活空間として捉えた道路の整備・利用を求める声も強い。

## ( 2 ) 有料道路制度の限界

- ・ 有料道路制度は、戦後の資金不足の時代に、限られた公共事業費の不足を補う補助的手段として発足。
- ・ その後、急増する交通需要に対応するため、借入金を用いた集中投資により整備促進を図る手法として拡大し、道路整備の推進に大きな役割を果たした。
- ・ 道路の絶対量が不足し、右肩上がりの経済状況下では、道路を整備すれば、予測通りあるいはそれ以上の利用がなされ、有料道路事業が成立。
- ・ しかし、一般道路の整備が進んだ現在、一般道路に比べ有料道路の料金に見合うメリットが低下していること、自動車交通量の伸びも鈍化してきたこと等から、今後、有料道路制度による道路整備は限定的に運用すべき。
- ・ 特に、本州四国連絡道路や東京湾アクアラインについては、オイルショックやバブルの崩壊など予測し得ない経済状況の激変はあったものの、将来需要の推計が十分でなかったことに起因する採算見通しの失敗については猛省しなければならない。
- ・ 今後、同じ過ちを犯さぬように、有料道路事業を実施する場合には、国民各層の意見を十分に踏まえつつ、厳格な採算性検討を行うことが重要。
- ・ また、本州四国連絡道路等の過去の事業に伴い発生した有利子負債について、将来の国民負担を軽減するため、一刻も早く処理することが必要。

## ( 3 ) 公共事業の効率性に対する不信感

- ・ 公共事業に関連した談合問題や不祥事が度々生じていることから、国民の間には公共事業全般に対し大きな不信感。
- ・ さらに、高い事業コスト、プロジェクト実施期間の大幅遅延など時間管理の甘さ、不透明な発注システム、経済社会の

変化に即応して見直しがされないといった柔軟性の欠如など、公共事業の効率性に対しても多くの疑問が投げかけられているが、公共事業を実施する主体としてこれらに対する説明責任を十分に果たしているとは言い難い。

- ・ これらの批判や不信感は公共事業全般に対するものだが、道路は生活に最も密着し、国民が日常的に利用する身近なインフラであり、公共事業の代表と見なされている。道路行政が率先してこれらの批判や不信感に真摯に耳を傾け、率直に反省しなければならない。

#### (4) 有効活用の観点の軽視

- ・ 量的不足の解消のため、これまで道路を「つくる」ことに重点を置き過ぎ、完成した道路を有効に「つかう」観点を軽視してきたため、違法路上駐車や路上工事などにより、道路の機能が最大限に発揮されているとは言い難い状況。
- ・ 例えば、違法路上駐車の集中的な排除は、新たな車線を追加することと同等の効果があり、新規投資なしに道路交通の効率化が図れる可能性がある。
- ・ 今後は、まず既存道路の使われ方を検証し、その有効活用を十分に図った後、真に必要な新規投資を無駄なくスピーディーに行うことが必要。

### 4. 道路行政の改革の基本的方向

#### (1) 道路行政の使命

- ・ 豊かな暮らしとこれを支える活力ある経済社会を実現し、美しく安全で持続可能な誇りの持てる国づくりが究極の目的。
- ・ そのため、国土を有効活用・適正管理し、安全で効率的に利用できる国土形成を実現するハード・ソフトのインフラ整備が必要。

- ・ 特に道路は国民の日常生活から経済活動に至るまで、すべての経済社会活動に密接不可分な最も基礎的なインフラであり、道路の持つ機能を最大限に発揮させることが道路行政の使命。

## ( 2 ) 改革の基本的方向

### ( 道路ユーザーを満足させる道路行政への転換 )

- ・ 人間や地域の尊厳、多様性、自主性を重視し、「台」で数える道路行政から、道路ユーザーである「人」を満足させる道路行政へ転換することが必要。
- ・ このため、「道路が提供できるサービスは何か」、「サービスを提供することにより何が実現されるのか」を常に意識し、道路の機能・役割をユーザー満足度の観点からのサービス体系として再構築することが必要。
- ・ その際、個人や地域が本来潜在的に持つ「公」の意識を引き出すため情報公開と説明責任を果たし、「公」の意識による参画と責任の共有を目指すことが必要。

### ( 成果重視で「取り戻す10年」の実現 )

- ・ 様々な制約の下、我々に残された時間は少ないが、優秀な人材や高い技術力などの良質な資源、安定した社会状況などを勘案すれば、今が、真に必要な道路整備を行う絶好かつ最後の機会。
- ・ ただし、事業量確保の整備ではなく、道路が提供するサービスにより実現される成果（アウトカム）を重視した道路行政に転換することが重要。
- ・ その際、求められる成果（アウトカム）は地域特性、交通特性、道路機能等により異なることから、政策目標を明確にした上で評価するシステムを構築することが重要。
- ・ 効率的かつ集中的な投資により、早急に生産力の向上、国際競争力の回復、生活の質の向上を目指す「取り戻す10年」を実現すべき。

### ( 地域・都市構造の強化の支援 )

- ・ 人口減少下にあっても、生活に必要なサービスを維持するため、既存の行政区域を越えた都市圏・生活圏を構築することが必要。
- ・ また、各地域が成長著しいアジアと交流し、競争し得る自立した地域ブロック圏を形成するためには、都市圏の連携を強化するネットワークが必要。
- ・ あわせて、美しい景観や環境の創造、大規模災害への備え、ライフライン・情報通信網の充実などにおいて、道路の空間機能を十分に活用し、美しさと強さを兼ね備えた国土構造の形成を図ることが必要。
- ・ 道路と沿道地域は相互に影響を及ぼし合っており、道路の利用者・関係者も多岐にわたる。沿道地域と一体となって、道路の使い方、沿道景観の形成を図る施策を進めるべき。

### ( 既存ストックの有効活用と峻別した新規投資 )

- ・ 既存ストックが有効に活用されているかどうか十分に検証し、既存ストックの改良（ハード）あるいはその使い方の工夫（ソフト）による対応を検討することが必要。
- ・ その上で、新規投資については、地域特性等に応じた成果の高い事業を峻別し、集中的に実施することが必要。

### ( 新たなパートナーシップの確立と連携の強化 )

- ・ 官と民、国と地方、異なる行政分野間などにおいて、規制緩和、民営化、地方分権の潮流を踏まえ、新たなパートナーシップを確立し緊密な協調関係を築くことが必要。
- ・ 都市計画や土地利用計画など他の計画、農道、林道、臨港道路など他の行政分野との調整、鉄道、空港・港湾、バス、地下鉄など他の交通機関等との連携など、総合的な取り組みを強化していくことが必要。

## ( 3 ) 提言

### ( 進め方・行政手法に係るもの )

### ( 政策目標に係るもの )

## 第 部 道路行政の改革のための具体的展開

### 1 . 道路行政システムの改革

#### ( 1 ) 評価システムによる峻別

峻別のための評価システムの導入

事業評価の充実

施策評価の充実

#### ( 2 ) 集中的重点整備の実施

集中投資期間の設定

重点整備事業の峻別

(a) 渋滞解消等経済効果の高い事業

(b) 都市の再生に資する都市計画道路の整備

(c) 生活の安全・安心を確保する基礎的ネットワーク

(d) 総合的な交通体系の確立を図る事業

道路特定財源制度の活用

(a) 受益と負担の関係に基づき、用途等について見直しを行い、重点整備に活用

#### ( 3 ) 有料道路制度の見直し等

道路 4 公団の民営化

制度の見直しと限定的運用

多様で弾力的な料金施策の導入

(a) 環境改善、物流効率化、モビリティ向上の観点

(b) 混雑区間におけるピークシフト誘導料金

(c) 非混雑区間における値下げや割引制度

(d) ETC の更なる活用 ( 環境ロードプライシング、乗り継ぎ拡充など )

有利子負債の早期処理

(a) 本州四国連絡道路

( 4 ) 既存ストックの有効活用

多様で弾力的な料金施策の導入（再掲）

(a)環境改善、物流効率化、モビリティ向上の観点

(b)混雑区間におけるピークシフト誘導料金

(c)非混雑区間における値下げや割引制度

(d) E T C の更なる活用（環境ロードプライシング、乗り継ぎ拡充など）

違法駐停車の徹底排除

(a)公安委員会との連携強化

(b)レッドゾーンの導入

路上工事の徹底合理化

道路の情報化（スマートウェイ化）の推進

( 5 ) コスト縮減・技術開発

都市部、地方部それぞれの地域特性に応じた柔軟な道路構造（線形・断面形状等ローカルルール）

整備効果早期発現のための時間管理手法の導入

コスト縮減技術や I T S を活用した利用技術、維持管理・更新技術など技術開発の積極的な推進

( 6 ) ユーザーの視点に立った開かれた行政運営

個人、企業、N P O 等の参加による既存道路管理手法の導入

(a)「公」と「私」のパートナーシップ型の道路管理

(b)協働型道路パフォーマンスマネジメント

(c)沿道特性に応じた道路空間の活用

市民参画型道路計画プロセスの導入

P F I の試行

情報公開の徹底

2 . 5 つの政策目標の実現

( 1 ) 経済活力の増進・都市の再生

円滑なモビリティの確保

(a)自動車専用道路、幹線道路、生活道路の機能分化の徹底

(b)既存ネットワークを最大限に機能させる環状道路等への  
重点投資

(c)既存幹線道路の有効活用の徹底

(d)都市部の高速道路の利用高度化のための料金施策の導入

(e)公共交通機関との適切な役割分担を考慮した総合的な交  
通システムの構築

#### 都市の再生

(a)都市部における渋滞解消、高コスト是正等経済効果の高  
い事業への重点投資

(b)民間の建築活動を誘発する道路の整備

(c)都市拠点の形成、中心市街地の活性化など多様な都市再  
生の課題に対応した面的な道路整備

#### 情報化への対応

(a)E T C技術の積極的活用

(b)スマートウェイ化の推進

### ( 2 ) 生活の質の向上

既成市街地の隘路区間や密集市街地の解消に資する都市計画  
道路の重点整備

沿道と一体となった道路政策の推進

(a)「公」と「私」のパートナーシップ型の道路管理（再掲）

(b)協働型道路パフォーマンスマネジメント（再掲）

(c)沿道特性に応じた道路空間の活用（再掲）

歩行者・自転車を重視し、生活環境の改善に資する道路整備  
の推進

(a)通過交通や車利用抑制による人や自転車の利用を優先し  
た生活環境ゾーンの形成

(b)バリアフリー化等による歩行者・自転車のための快適な  
移動経路の形成

(c)無電柱化の推進

( 3 ) 地域づくり・国づくり

連携を重視した地域ブロック・地域生活圏形成の支援

(a)隣接地域の連携による生活の基礎サービスの格差の是正

- ・市町村合併を支援する地域連携道路の整備
- ・ネットワーク整備による公共施設整備の効率化（フルセット型整備の見直し）

(b)地域生活圏を考慮した面的な社会資本整備

(c)土地利用計画等他の計画との総合的・合理的な調整

地域のモビリティの向上

(a)地方部高速道路を有効活用した広域モビリティ型社会の形成

(b)地域の実情に応じた最適な構造による適正規模・規格のネットワーク構築

(c) E T C を活用した I C 間隔の縮小

(d)値下げや割引制度の導入による利用拡大のための料金施策の導入

( 4 ) 環境の保全・創造

地球温暖化の防止

(a)環状道路等ネットワーク整備による交通円滑化の着実な推進

(b)自動車交通量の抑制への本格的取組み

- ・自動車利用者と地域が主体となった T D M 施策の展開
- ・多様な料金施策に有効な E T C 普及のための支援

(c)低燃費車の開発など環境対策に資する技術開発への積極的取組み

- ・車両の低燃費化などの支援

沿道環境の改善

(a)低公害車の開発など環境対策に資する技術開発への積極的取組み

- ・ディーゼル貨物車の低公害化などの支援

(b)特定の沿道における自動車交通量抑制への本格的取組み

- ・環境ロードプライシングの導入の検討

自然環境の保全・回復

( 5 ) 安全・安心なくらし

安全な生活環境の確保

(a) 高齢化社会を考慮した交通安全対策の推進

- ・ 事故危険箇所の重点対策
- ・ 歩行者、自転車が安全に通行できるエリアの形成
- ・ 高齢運転者への対応
- ・ 寒冷地での除雪・凍結防止

災害や救急医療等緊急時への備え

(a) 地域・生命を守るための道路の確保

- ・ 豪雨、地震などの災害に強い道路ネットワークの確保
- ・ 救急医療、高度医療サービスを確保するための信頼性の高い道路の実現
- ・ 大規模な災害時の救援ルート、緊急輸送路の確保

更新時代への対応

(a) 更新時代に対応した施設管理・体制の充実と効率化

- ・ 路線管理からネットワークの管理へ

(b) ライフサイクルコストに着目した整備の推進