



# 社会資本整備重点計画策定の経緯と背景

国土交通省総合政策局政策課

しらいし ひでとし

課長補佐 白石 秀俊

## 1 はじめに

平成15年10月10日に社会資本整備重点計画が閣議決定された。社会資本整備重点計画は、これまで数次にわたって策定されてきた事業分野別の長期計画を廃止し、一つの計画としたものであり、昭和29年に初めて道路整備五箇年計画が策定されて以来50年ぶりという、昨年来取り組んできた社会資本整備に関する大改革の一つの成果である。ここでは、社会資本整備重点計画の策定に至った経緯とその背景について報告する。

## 2 社会資本整備の現状

わが国の社会資本整備は、これまでの事業分野別の長期計画の策定を通じ、方向性を明らかにしつつ、事業の着実な推進を図ることで、かなりの面で改善を見てきた。しかし、欧米に比べて社会資本整備の歴史が極めて浅いこともあり、分野別・地域別に見ると、依然として立ち遅れているところも見られる。例えば、環状道路や電線類地中化等の整備水準は諸外国と比べて低い(図 1)。

また、少子・高齢社会や環境問題への対応、グ

ローバル化の進展に伴う国際競争力の強化など、新しい課題への対応も求められている。例えば、神戸港のコンテナ取扱量が最近20年間で世界第4位から第27位に低下するなど、わが国港湾の相対的な地位が低下しており(図 1)、わが国の経済活力を維持・向上していくためにも、アジア諸国をはじめとする諸外国との競争をも念頭に置きながら、社会資本整備を戦略的、重点的に進める必要がある。

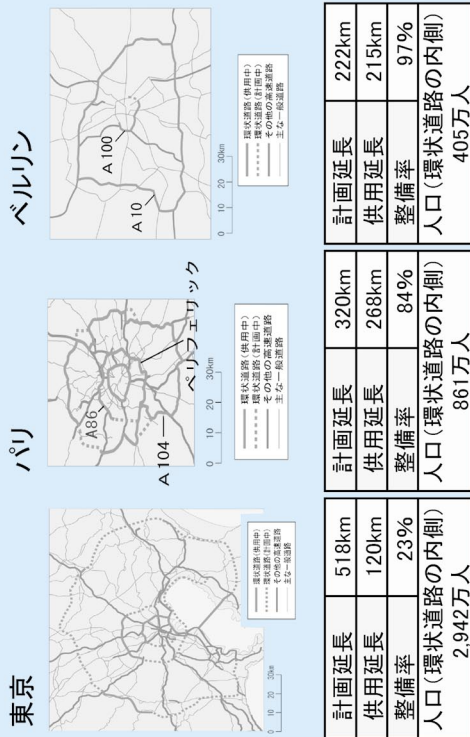
## 3 長期計画見直しに向けた動き

一方、今後の整備に当たっては、社会資本の整備水準がある程度向上してきたことも踏まえつつ、より低コストで質の高い事業を実施するなど事業の効率性を高めることが求められている。特に、財政の厳しい制約の下で社会資本整備を進めていかなければならないことにかんがみれば、より一層重点的、効果的かつ効率的に推進していくことが必要である。

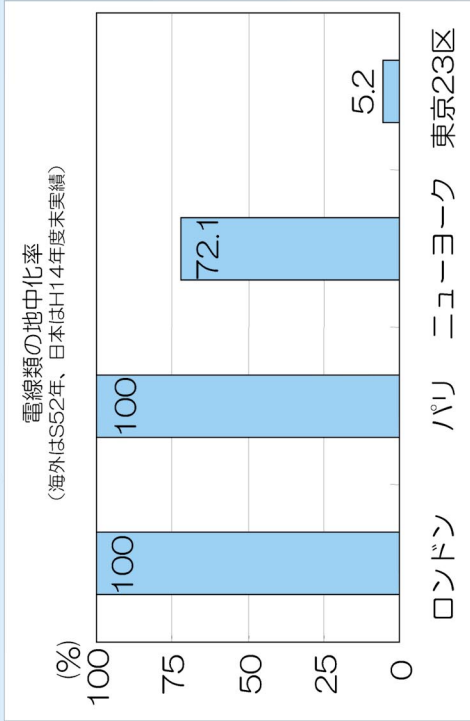
また、社会資本整備に対しては、必要性の低い事業が行われがちである、止める仕組みがない、事業の重点化、効率化がなされていない、住民の声を十分聞いていないなどの批判があり、長期計画に対しても、予算の量的確保に重点が置かれず

図 1 社会資本の整備水準の国際比較

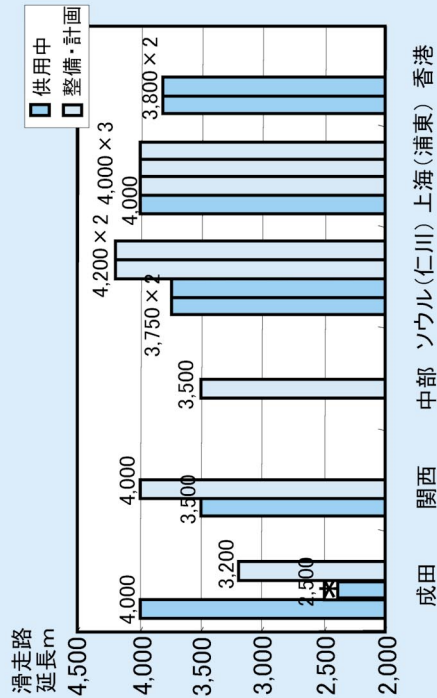
諸外国の主要都市の環状道路の整備状況



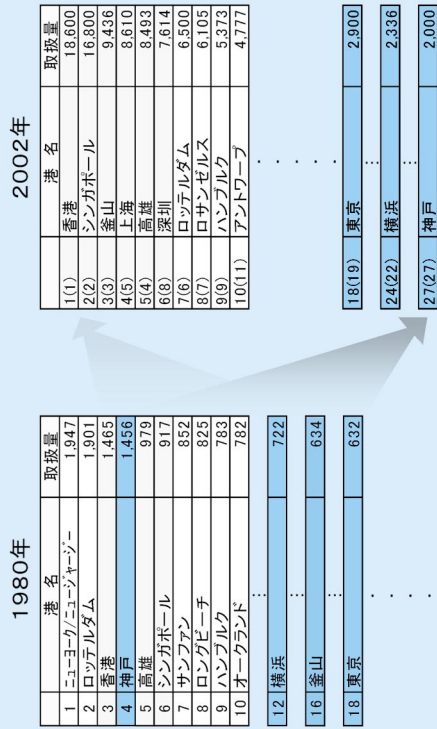
電線類の地中化率



東アジアにおける大規模空港の整備状況



世界の主要港のコンテナ取扱量



出典：CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEAR BOOK(1980年データ)  
CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEAR BOOK(2001年データ)  
March 2003 Containerisation International (2002年データ(速報値))

ぎている、分野別の予算配分を硬直化している、計画が縦割りであり事業間の連携が不十分である、などの批判がある。

このような中、内閣府に設置された経済財政諮問会議（内閣総理大臣の諮問機関）において、特に資源配分を硬直化し、経済動向や財政事情に迅速に対応できていないなどの問題意識から、長期計画の見直しについても検討が行われた。経済財政諮問会での議論は、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太方針」）や「構造改革と経済財政の中期展望」（いわゆる「改革と展望」）として答申が出され、閣議決定を行っているが、長期計画の見直しの方向として示された主な事項は次のとおりである。

関連の強い計画間の関係を十分に見直す。

計画策定の重点を、従来の「事業量」から計画によって達成することを目指す成果にする。

地方単独事業は、長期計画の目標とは位置付けられない。

計画の策定過程において想定された事業であっても、それをすべて実施するのではなく、さらに厳選する。

このような議論の中、平成14年1月に閣議決定した「構造改革と経済財政の中期展望」で公共投資基本計画が廃止された。

#### 4 社会資本整備における長期計画の役割

さて、このように長期計画に対する見方は厳しいものがあるが、そもそも、社会資本整備は大規模かつ長期にわたるものが多いため、長期的な見通し・計画の下に事業の是非を判断する必要がある。また、事業執行の計画性、効率性等の確保のため適切な進捗管理を行う必要があり、長期計画はこのような取り組みの基底をなすものとして、今もってその重要性はいささかも変わっていない。

また、社会資本は民間活動をはじめさまざまな

分野に影響を与えるとともに、多額の投資を伴うものであるため、国民に対して、社会資本整備の将来像を分かりやすく示し、説明責任を果たしていくことが今後とも必要である。さらに、地方分権の流れの中で、国と地方公共団体等が役割を分担し、連携しつつ、さまざまな事業を、整合性を持って実施していく必要があるが、そのためには共通の目標設定が不可欠である。このような観点からも、長期計画は重要な役割を担っている。

#### 5 長期計画の見直し方針の決定

このような環境の中で、平成14年度に国土交通省の所管する長期計画のほとんどが期限を迎えることとなったが、長期計画の役割が依然重要であることにかんがみ、引き続き長期計画を策定することを前提に、そのあり方の検討を行った。検討に当たっては、さまざまな批判、指摘に対して可能な限り真摯に対応しつつ、経済社会の情勢等を踏まえて柔軟に見直していくことが必要である。このような認識の下、経済財政諮問会議等での議論も踏まえ、新しい長期計画のあり方を次のとおりとすることとした。

まず、予算の量的確保に重点がおかれ、毎年予算獲得の手段とされているなどの批判に応えるとともに、国民に対して長期計画の目標を分かりやすく提示していくため、経済財政諮問会議でも指摘されているとおり、計画内容を、作る側の「事業費」から国民から見た「達成される成果」に転換することとし、新しい計画では事業費総額は計画内容としないこととした。

このように計画を成果重視とすると、目標の達成に向けて、事業分野別にバラバラに事業を実施するのは効率的ではなく、関係のある部分は連携し、規制や情報提供等のソフト施策を活用することによって目標を達成していくことが合理的であり、縦割り批判にも応えることとなる。このようなことから、目標達成に向け、効果的、効率的に事業を実施できるよう、関係の深い長期計画を一

つの計画にまとめることとした。社会資本整備の長期計画は従来16本あり、そのまとめ方について、国土交通省内でもさまざまな議論があったが、結局、国土交通省発足による統合のメリットを活かしつつ、上記の改革を推進するために、「広く国民生活・産業活動の基盤を形成する社会資本の整備に係る計画」(道路、交通安全施設、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地崩壊対策、海岸の9本)を一つの計画として統合することが適当であるとの結論になった(図2)。計画の一本化は、「関連の強い計画間の関係を十分に見直す」との経済財政諮問会議の指摘にも応えるものである。

#### 重点化の徹底

事業の重点化、効率化がなされていないとの批判を踏まえ、新しい計画では、横断的に設定する成果目標の重点化を行い、効率的な社会資本整備を目指すこととした。また、成果目標の達成に必要な取り組みを明示し、国民に対して分かりやすい計画を目指すこととした。

#### 社会資本整備の改革の取り組み強化

事業評価の厳格な実施、コスト縮減など各事業分野に共通した課題に的確に対応していくため、社会資本整備の改革方針を明示することとした。

#### 国と地方の連携の下、国民に開かれた計画策定プロセスの実現

地方公共団体や国民の声を十分聞いていないとの批判を踏まえるとともに、社会資本整備の方向性を国、地方公共団体、国民が共有し、役割分担して整合性を持って社会資本整備を進めていくため、ブロック別の地方懇談会やパブリック・コメントを実施するなど、開かれた計画策定プロセスを実現していくこととした。

## 6 緊急措置法の廃止と社会資本整備重点計画法の制定

次に、上述した見直しの方針を具体化するため、新しい長期計画の根拠法のあり方をどうするかが問題となる。従来の事業分野別の長期計画は、事業分野ごとの緊急措置法をその根拠としていた(一部根拠法のない長期計画もある)。一本化に伴い、このような法体系を抜本的に見直し、これまでの「緊急的な措置」としての法律ではなく、見直しの方針を基本とした根拠法を整備することとした。具体的には、「社会資本整備重点計画法」を制定するとともに、事業分野別の緊急措置法は原則廃止した(図3)。

社会資本整備重点計画法では、まず、計画の対象事業として、一本化した9つの事業分野に加え、新たに鉄道や航路標識、さらには関連する事業やソフト施策を加えている。これは先ほど述べたとおり、目標達成のためには関連する事業の横断的、効率的な実施が必要だからである。

なお、成果目標達成のためには、国による取り組みだけでなく、地方公共団体や民間主体の取り組みと協力することが不可欠であることから、社会資本整備重点計画法では事業を実施する主体を限定していない。社会資本

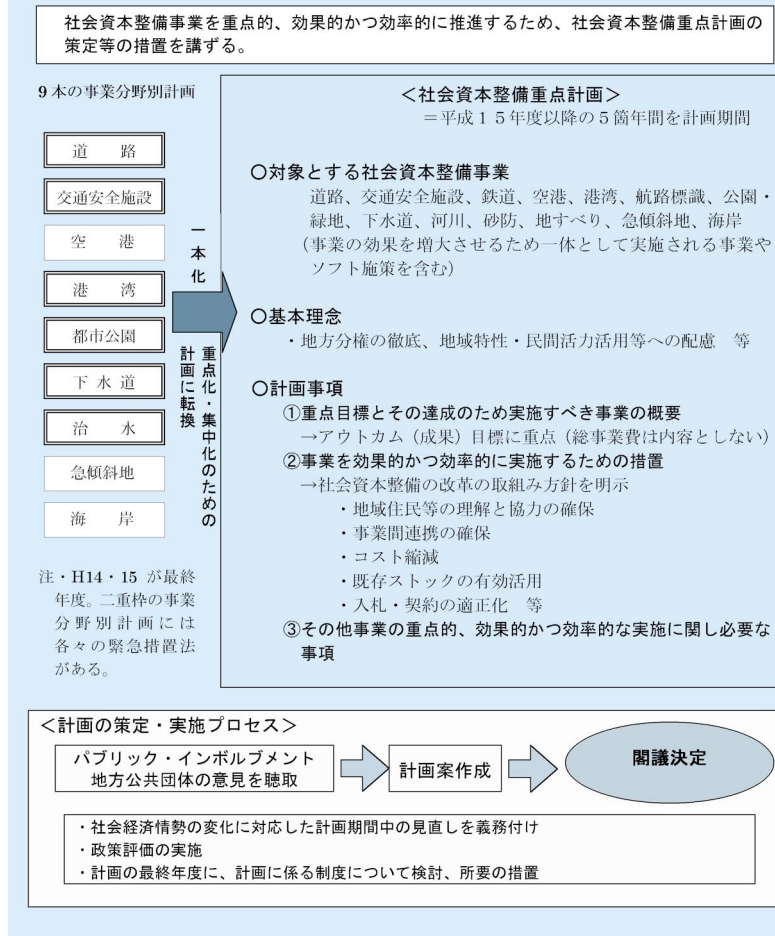
図 2 公共事業関係長期計画一覧

道路整備五箇年計画	社会資本整備重点計画(H15から)
特定交通安全施設等整備事業七箇年計画	
空港整備七箇年計画	
港湾整備七箇年計画	
都市公園等整備七箇年計画	
下水道整備七箇年計画	
治水事業七箇年計画	
急傾斜地崩壊対策事業五箇年計画	
海岸事業七箇年計画	
住宅建設五箇年計画	住宅建設五箇年計画
土地改良長期計画	土地改良長期計画
治山事業七箇年計画	森林整備保全計画(H16から)
森林整備事業計画	
漁港整備計画	漁港漁場整備長期計画(H14から)
沿岸漁港整備開発計画	
廃棄物処理施設整備計画	廃棄物処理施設整備計画



図 3 社会資本整備重点計画法

＜平成15年3月28日：成立 3月31日：公布 4月1日：施行＞  
 ＜警察庁、農林水産省、国土交通省共管＞



すること

- ・PLAN・DO・SEEのサイクルを徹底するため、毎年、重点目標に照らして政策評価を実施しなければならないこと
  - ・社会資本整備重点計画は、国土計画や環境基本計画との調和が保たれたものでなければならないこと
  - ・社会経済情勢の変化に対応し、必要に応じて計画を見直さなければならないこと
- などを規定している。

社会資本整備重点計画法は、平成15年通常国会に提出され、3月28日に成立し、3月31日に公布、4月1日に施行された。

なお、海岸は農林水産省と、交通安全施設は警察庁と、それぞれ共管であったので、社会資本整備重点計画法は3省庁の共管となっている。

整備重点計画では、地方単独事業や民間主体の取り組みも含めて成果を示している。

次に、「地方分権の徹底」「地域特性・民間活力活用等への配慮」など、計画策定に当たっての基本理念を定めている。

さらに、計画内容について、

- ・「事業量」ではなく、「重点目標(成果目標)」と「その達成のために実施すべき事業の概要」を定めること
- ・事業評価の厳格な実施、コスト縮減等事業分野に共通した課題に的確に対応するため、社会資本整備の改革方針を明示すること

などを規定している。

「その他」

- ・開かれた計画策定プロセスを実現するため、計画策定に当たり、国民や都道府県の意見を聴取

## 7 よりよい社会資本整備に向けて

社会資本整備重点計画は、このような背景、検討を踏まえ、社会資本整備重点計画法に基づき策定されたものである。計画の概要は前稿で紹介するが、計画そのものはよりよい社会資本整備に向けたフレームの一つであり、今後は、重点目標の達成に向け、社会資本整備事業を重点的、効果的かつ効率的な実施に取り組むことが重要である。

しかし、計画そのもののあり方についても、国民のニーズを踏まえつつ、社会経済の情勢の変化に的確に対応するため、適宜適切にフォローアップを行い、必要に応じ見直しを行っていきたいと考えている。