

21 世紀型の社会資本整備に向けて

平成 25 年 5 月 7 日

伊藤 元重

小林 喜光

佐々木 則夫

高橋 進

我が国の社会資本を取り巻く環境をみると、財政制約がこれまで以上に厳しくなる中で、人口構造の変化（人口減少・高齢化、低密度化・地域的偏在）やグローバル競争の激化に直面する一方で、地域のイニシアティブによる多様かつ戦略的な地域づくりや既存施設の老朽化への対応や巨大災害に適切に備えることが課題となっている。その整備に当たっては、真に必要なサービスを効率的に供給することを基本として、官と民、国と地方の役割分担、ハード、ソフトの政策選択、優先順位等を考えていく必要がある。

1. 発想と仕組みの転換

(1) 選択と集中の「課題提起」から「徹底実行」へ

官と民、国と地方の役割分担をきちっと再定義した上で、選択と集中を徹底実行する仕組みが必要である¹。

(2) 「新しく造ること」から「賢く使うこと」へ

社会資本の老朽化が急速に進展する中、整備・管理における官民の連携や効率運営、ライフサイクルの長期化・コスト低減等が重要になっている。新たに、巨大災害に対するリスクマネジメントも推進する必要がある。

(3) 「短期的な需要創出」から「経済成長・財政健全化の両立」へ

財政状況が厳しさを増す中、民間の資金・ノウハウを活用しつつ、真に必要な社会資本の整備・維持管理と財政健全化を両立させる必要がある。

2. 21 世紀型社会資本整備に向けた基本方針と重点課題

(1) 新たなグランドデザインの策定

東日本大震災を踏まえたリスクマネジメントの重要性の高まり、経済財政状況の変化等を踏まえ、「アベノミクス」を前提とする新たなグランドデザインとその下での政策体系を提示すべき。

¹ 財源負担(国の補助金・地方の直轄事業負担金、起債にかかる交付税措置等)、設置や管理に関する権限等について、国・地方相互に入り組んでいるという問題がある。

- ・ その中では、「施設ありき」ではなく、真に必要なサービスはどのようなものかという観点から、選択と集中の徹底、マネジメントの重視²、官と民、国と地方の役割・財源分担の明確化に重点を置くとともに、地域の広域化・ブロック化等を念頭に置いた社会資本の再配置・減量化の方向性、地域のイニシアティブによる戦略の進め方等についての方針を示すべき。なお、島嶼部など条件不利地域では、地域のみでの対応では困難であり、地域の将来展望を見据えて、国・地域の協力でハード・ソフト両面からの効率的対応を推進すべき。

(2) 選択と集中の徹底実行へ

官と民、国と地方の役割分担をきちっと再定義し、民需誘発効果や投資効率等を踏まえながら、「選択と集中」を徹底実行すべき。

- 対象の選定、ハード・ソフト面の選択を含めて、大胆に民間提案を取り入れるべき。
- 国レベルでは、国際競争力を強化するインフラ(ハブ空港・港湾等)、民需誘発効果や投資効率の高い社会資本を選択し集中投資した上で、競争力強化に向けた方策を講じるべき。このためには、単純な費用便益分析だけではなく、地域経済や社会への寄与の程度を的確に評価するためのより実効ある取組みが必要である。
- 地域の特色を生かした社会資本を地域自らのイニシアティブで整備する。
 - ・ 産学金官が参画する協議会等を活用し地域のイニシアティブによる戦略を明確化し、個々のプロジェクトを優先順位付けし、民間資金の動員を含め関係者の連携で推進すべき(コンパクト・シティーの形成等)。
 - ・ 地域構造の変化に対応し、インフラ機能の集約・減量化を反映した都市計画の見直し、広域レベルの自治体間での機能分担等を推進すべき。
 - ・ 地域自らによる社会資本整備を促進するため、それによって生み出された税収が地域に還元されるようにする。
 - ・ 国は、英国のLEP制度を参考に、上記協議会等による優先順位付を前提に地域の創意工夫を国が支援する仕組みを検討すべき。これに伴い、直轄・補助・単独といった事業体系(対象、役割・権限、財源)を見直すことを検討すべき。
 - ・ 国においても、都市計画決定から長期間にわたって事業が未着手である地方自治体の現状を把握し、選択と集中の促進に向け、必要に応じて指針等を作成すべき。
- 必要と考えられるサービスを生み出すプログラム全体を一体として評価し、必要性を判断する。その上で、プログラムの中の個別の施策・事業の必要性、優先順位を評価する。

(3) 新しく造ることから賢く使うことへ

民間提案を大胆に取り入れ、総合的・広域的なアセット・マネジメントを推進し、社会

² これまでは、そもそもインフラについての基礎情報が欠如しており、適切なマネジメントを行う上での障害となっている。その整備が必要。

資本を低コストで効率的に使うべき。

- 社会資本の老朽化に対して、以下を重点事項とするトータルコスト削減アクション・プランを策定し、ハードとソフトの政策選択の明示、優先的に取り組むべき事業、取り組み等を明らかにすべき。
 - ・ ストック情報の整備・活用、ICT 活用によるモニタリング、これらの基盤としての電子政府・電子自治体の連携
 - ・ 長寿命化計画の策定推進
 - ・ コスト面・安全面からの最適な維持管理手法の導入、補修エンジニアリングの基盤強化とそのための体制整備
- 国家のリスクマネジメント(ナショナル・レジリエンス)においては、まずは脆弱性を評価するとともに、プログラムレベルでの重要性の評価、ソフトとハードの適正な選択、資金負担の明確化、短期・中長期の工程と優先順位の明確化を進めるべき。また、行政の中核機能の致命的被害を回避すること(バックアップを含む)に留意する。特に、公共事業と非公共事業の連携や国交省と関連省庁(警察庁・消防庁等)との連携(予算の適正配分)が必要となる。

(4) 短期的な需要創出から経済成長・財政健全化の両立へ

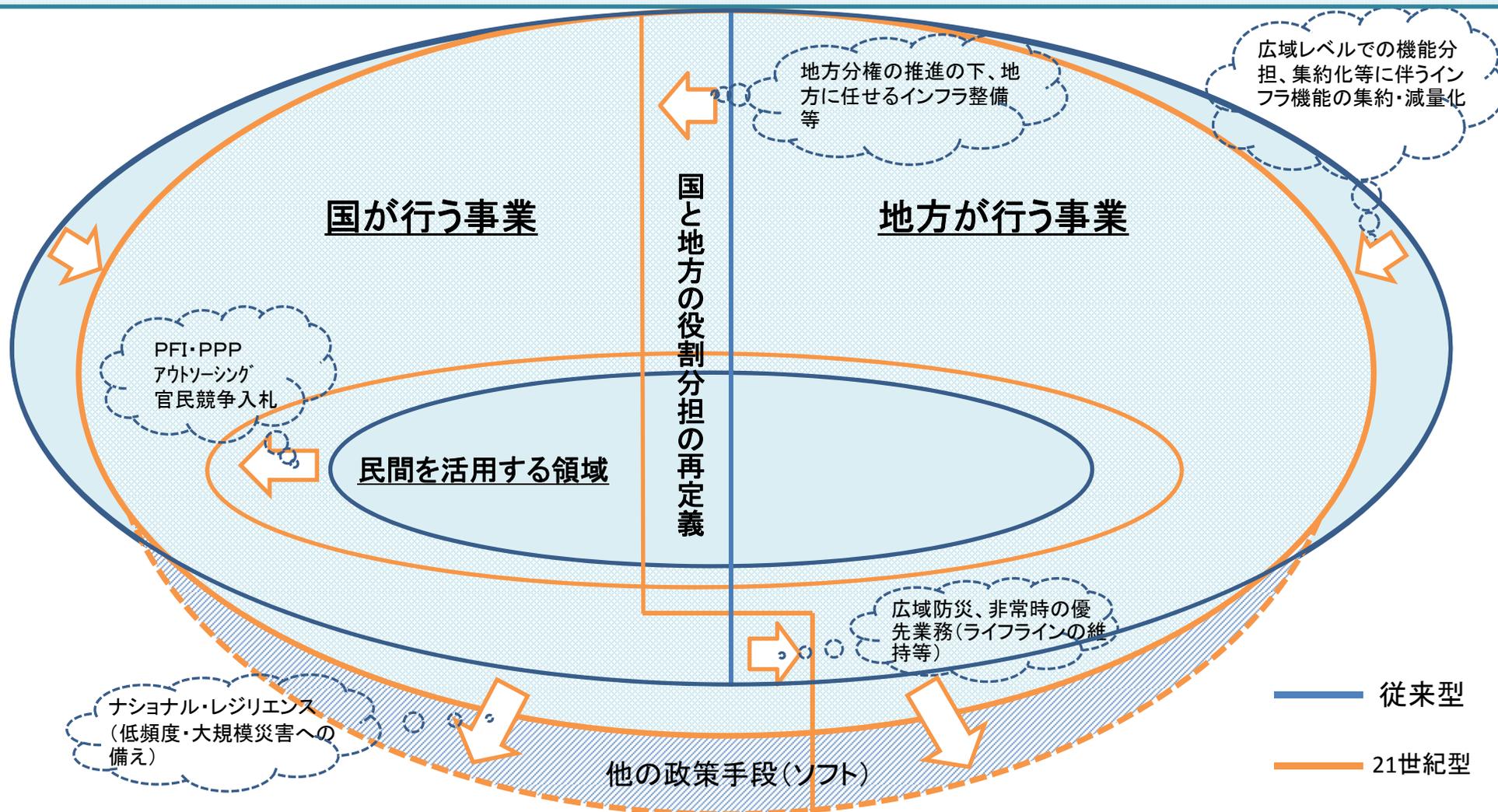
中長期的な財政健全化に向けて、「施設ありき」ではなく将来の国民にとって真に必要なサービスはどのようなものかという観点から、徹底した選択と集中に加え、国と地方の適切な分担、民間資金・ノウハウの積極的導入、コスト構造の改善等を通じた、適切な国・地方の公的固定資本形成(Ig)³について検討すべき。

- PFI/PPP については、旧来の延べ払い型から、受益者負担の下、最大限民間の資金・ノウハウを活用するものに抜本的に変えていくとともに、数値目標を含めたアクション・プランを策定すべき。その際、以下が重要
 - ・ PFI/PPP 拡大の鍵となる民間提案制度の早期実施と政府横断的な案件形成支援のために英国の Infrastructure UK を参考として官民連携体制を構築
 - ・ コンセッション方式の空港、上下水道への積極的導入
 - ・ 高速道路(特に大改修が必要な首都高)への導入検討
 - ・ 収益施設併設型PFI事業による維持管理・更新の推進、近接する空港、港湾を対象とするなどの広域的PPPの実施
 - ・ 企業会計ベースでの資産評価など財務情報の整備促進(整備が遅れている個別港湾など)により、透明性を高める
- これまでのコスト構造改善の仕組み・内容を見直し、PFI/PPP の拡大、維持管理コストの削減、入札・契約をはじめとする調達改革、ICT等の技術イノベーションの活用等、実効性のある取り組みを大胆に進めるべき。

³ 公共事業予算の重点化とコストの見直しを通じて、対 GDP 比は 2001 年 5 % から 2008 年 3 % に低下

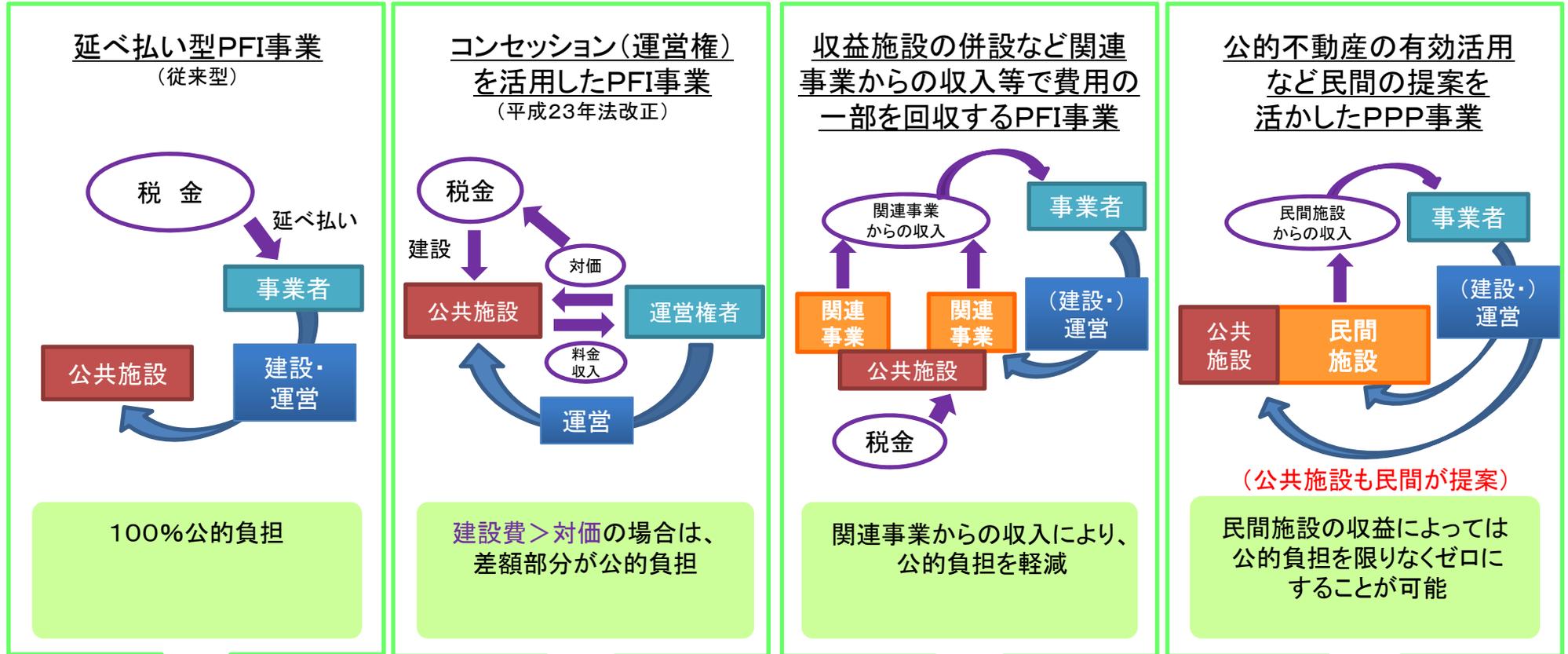
21世紀型の社会資本整備

- ① まず、各地方の発展にもっとも効果的な手段選択・提携（公共事業と他の政策手段（ソフト）の選択・パッケージ化）を考える。
- ② 国は全国的な見地から必要とされる基礎的・広域的事業（国際競争力強化、広域防災等）に限定、地方は地域に密着した事業で、地方が主体的に決定すべき事業に集中。
- ③ 民に任せることにより、社会資本整備・運営の効率化、社会資本によって提供されるサービスの質的向上、社会資本の早期整備、官の財政負担の軽減が図られる事業は、民間を活用。



PPP/PFIの抜本改革

: 民間投資



民間の創意工夫・シナジー効果

都市と高速道路の一体再生に向けたPPP/PFIの活用

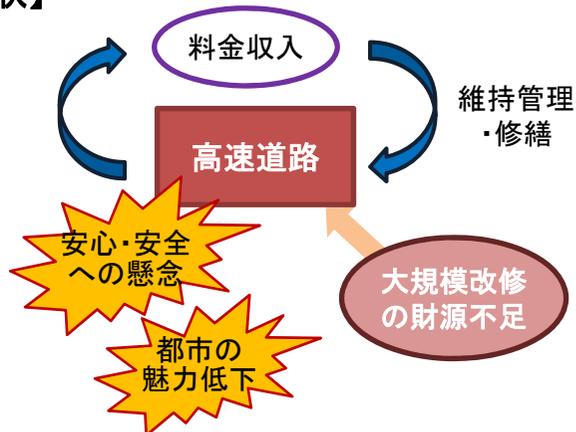
現状と課題

- ✓ 財政制約が厳しくなる中、インフラの老朽化対策をいかに進めるかは、安心・安全や都市の国際競争力とも密接に関係する喫緊の課題。
- ✓ 特に首都高速では、今後、大規模な改修や更新が必要となってくるが、現行の事業計画にはその費用(1兆円規模)は織り込まれておらず(※)、このままでは、利用料金の引上げ、返済期間の延長、財政負担等が必要となる可能性。 (※)現行の計画では、2022年度以降は道路の新設・改築を一切行わず、毎年一定額の修繕を行うのみ。
- ✓ また、道路や河川の上を通過している首都高速の大規模改修や更新は、都市の再開発とあわせた対応が必要。

改革提案

- ✓ 老朽化に直面する有料道路を活用した都市再生プロジェクトの一環として、2020年の東京オリンピック誘致に向けた都市の魅力・国際競争力の向上と首都高速の再生を、一体として実現する。
- ✓ その際、料金の引上げや新たな財政負担を回避しつつ首都高速の大規模な改修や更新を進めていくため、道路を含む都市の再生を一体で円滑に推進するための都市計画、立体道路等の諸制度を大胆に見直すこと等を通じて、PPP/PFIを大胆に導入する。
- ✓ 新たな財源を捻出するため、道路周辺の都市開発による利益、関連施設や容積率、広告などを最大限に活用し、PPP/PFI拡大の突破口とすることとし、これらを一体的に推進するための官民連携による推進体制を構築する。

【現状】



【改革案のイメージ】

