

# 社会資本小委員会報告

# 経済審議会社会資本小委員会報告

## 目 次

I. 戦後の社会資本整備の考え方の変遷	221
1. 高度成長期の社会資本整備	221
2. 財政再建期の社会資本整備	221
3. 社会資本整備の配分と財源	223
II. 社会資本整備の基本的方向と課題	225
1. ニーズの方向と整備の課題	225
(1) 多極分散促進のための高速交通ネットワーク関係	225
(2) 国民生活基盤関係	227
(3) 産業構造調整の基盤関係	229
(4) 新しい発展基盤関係	230
2. ニーズの方向への対応	231
III. 社会資本の整備方法に関する課題	233
1. 新たな対応の工夫	233
2. 財源の工夫	233
3. 整備主体の工夫	234
(1) 地方の自主性、自律性の強化	234
(2) 民間活力の活用	235
4. 整備の効率化	236
補論 計画期間中の社会資本整備	238
1. 多極分散促進のための高速交通ネットワーク分野	238
(1) 幹線道路網の整備	238
(2) 航空網の整備	239
(3) 鉄道網の整備	239
(4) 海上交通網の整備	239

2. 国民生活基盤分野 .....	240
(1) 国土保全 .....	240
(2) 生活環境基盤の整備 .....	241
(3) 地域交通の整備 .....	244
(4) 厚生福祉施設の整備 .....	245
(5) 生涯学習関係施設の整備 .....	245
(6) 資源・エネルギー基盤の整備 .....	246
3. 産業構造調整分野 .....	246
(1) 研究開発拠点の整備 .....	246
(2) 農林水産業の基盤整備 .....	246
(3) 職業教育等の基盤施設の整備 .....	247
4. 新しい発展基盤分野 .....	247
(1) 先端的技術の開発と研究基盤の整備 .....	247
(2) 国際交流拠点の整備 .....	248
(3) 学術研究基盤の整備 .....	248
(4) 情報通信基盤の整備 .....	248
参考図表 .....	250

# I. 戦後の社会資本整備の考え方の変遷

## 1. 高度成長期の社会資本整備

昭和30年代における社会資本整備の課題は、重化学工業化、輸出主導型経済構造構築のために、いかに成長の隘路をなくすかということであった。鉄鋼、電力、輸送力が成長の三大隘路として指摘され、社会資本整備の分野においては、輸送力の増強と臨海工業地帯の計画的造成が主要課題であった。このような課題に応えるためには、交通社会資本の必要量を予測し、計画的に整備する工夫が求められた。すなわち、GNPの想定から導かれる目標年次の交通輸送需要について、原単位計算により必要となる鉄道資産、道路資産、港湾資産を求めそこから必要投資額を算出し、財政制約の下での優先配分という観点から、公共投資についての長期的部門別投資配分を決めるという手法が、国民所得倍増計画においてとられた。

昭和39年佐藤内閣が成立すると、同内閣はそれまでの高度経済成長政策から、環境問題、物価問題、地域格差の問題といった高度成長の歪みの是正に取り組んだ。これは社会開発の考え方であり、この流れの中で、社会資本整備についても、ナショナルミニマムあるいはシビルミニマムといった観点から、生活関連社会資本の整備が求められるようになった。その際、投資配分の考え方の基礎として、国際比較あるいは地域間格差の平準化を目指す観点から整備水準指標が導入され、その向上を目標に社会資本整備が行われるようになった。

昭和44年には、「新全国総合開発計画」が策定され、地域間格差、過疎・過密等の諸問題を解決し、日本列島の国土利用の高度化のために、経済成長の後追いではなく、その骨格的な基盤を先行的に整備すべきとの考え方が示された。その戦略手段として国土全域にその効果が及ぶ交通・通信の新ネットワークの整備、産業開発としての工業基地、農業基地、観光基地等の建設整備、自然的歴史的環境の保全、国土保全、水資源開発等の大規模開発プロジェクトの推進が打ち出された。

## 2. 財政再建期の社会資本整備

昭和40年代後半には、昭和46年にニクソンショック、昭和48年には第1次オイルショックが起り、日本経済は大きな動揺に見舞われ、高度成長期は終わり、安定成長

期へと移行した。このような経済基調の変化に伴い、昭和40年代末から、公的固定資本形成（Ig）は従来よりもその伸び率が低下した。

昭和51～54年の間は景気対策手段としての公共投資の役割が重視され、景気刺激のため国債発行による大幅な公共事業の増加が図られた。一方この間、財政は歳入不足に陥っており、国債依存度の上昇、国債残高の増大等、財政再建問題が深刻な政策課題として登場した。このため、昭和55年度予算から財政再建への取組が本格化され、昭和55年度予算においては特例公債を前年度より1兆円減額、昭和57年度にはゼロシーリングが行われた。このような状況を背景に、昭和58年に策定された「1980年代経済社会の展望と指針」においては、昭和65年度特例公債依存体質からの脱却等財政再建を最優先目標とした。これを基に昭和58年度から予算のマイナスシーリングが始まったこともあって、昭和50年代後半の公的固定資本形成の伸び率は実質でマイナスとなった。

昭和50年代の社会資本整備の一つの特色としては、「第三次全国総合開発計画」（昭和52年）の「定住構想」、大平内閣の「田園都市国家構想」にみられるように均衡のとれた国土空間の創造と豊かでゆとりのある生活空間の形成に重点が向けられ、しかも地域の主体性を尊重して社会資本整備が進められる方向が定着しはじめたことがあげられる。さらに、国、地方の予算制約もあって、民間活力の活用が期待されるようになり、社会資本整備の主体、手法が多様化しはじめたこともある。

財政制約の下で公共事業の伸びは抑制されてきたものの、昭和55年～60年の期間平均値でIg/GNP比率は、8.4%と諸外国に比べ高い水準で推移してきており、これにより、整備水準は向上してきた。また、安定成長下であったこともあって、隘路問題はさほど表面化しなかった。

しかしながら、昭和50年代後半から金融等を中心とした経済活動、人口等が東京圏へ集中する一方で、地方においては重厚長大産業の衰退等が起こり地域経済の相対的な地盤沈下が生じ国土の均衡ある発展を図る上での大きな障害が生じてきた。このため、交流ネットワーク構想の推進による多極分散型国土の形成を目標とした「第四次全国総合開発計画」が策定（昭和62年）され、その着実な推進が重要課題となっている。また、財政においても内需主導型経済への転換等を図るため、昭和62年度にはNTT株の売却益等を財源とする大型の補正予算を編成し、5兆円の公共投資等を追加するとともに、昭和63年度予算においても公共事業関係費は昭和62年度補正予算後と同程度の規模を確保した。

### 3. 社会資本整備の配分と財源

高度成長期の初期において策定された「経済自立5ヶ年計画」（昭和30年）において初めて計画期間中の公共投資総額が明示され、経済計画と公共投資計画の関連付けが行われた。「国民所得倍增計画」（昭和35年）においては公共投資総額の部門別配分が示され、以降「新経済社会7ヶ年計画」（昭和54年）に至るまで公共投資の部門別配分額と投資の重点分野が示されてきた。これらの配分、重点を基に各種公共事業長期計画が策定され、計画的な社会資本整備が行われてきた。一方、財政再建を主目標とした「1980年代経済社会の展望と指針」（昭和58年）においては部門別配分額は示されず、社会資本整備の重点を示すとともに、民間活力の活用が提唱された。

社会資本整備の財源についてみると、戦後間もない頃の公共投資は一般財源でまかなわれた。また、日本国有鉄道（昭和24年）、日本電信電話公社（昭和27年）等においては公社制度が採用され、地方においても地方公営企業法に基づき水道、電気、バス、鉄軌道等の事業が独立採算化された。

昭和30年前後から一般財源の制約が厳しくなると資金運用部資金等財政投融资資金等の活用が求められ、このため日本住宅公団（昭和30年）、愛知用水公団（昭和30年）、日本道路公団（昭和31年）等の各種の公団があいついで設立された。また、特定の歳入がある公共事業については、一般会計と区別して経理を行い事業の一体性と経理の明確化を図るとともに、事業の円滑な推進を図るため、特定土地改良工事特別会計（昭和32年）、道路整備特別会計（昭和33年）等の特別会計制度が整備された。

昭和40年代に入ると昭和41年に戦後初めて建設国債の発行が行われた。また、官の公共性、計画性と民の効率性、弾力性の結合による新しい社会資本整備の担い手として第三セクターが登場し、地域開発、都市開発、交通プロジェクト等の分野において第三セクターの導入が本格化した。

昭和50年代以降においては、安定成長の下で社会資本整備のために、後半は抑制気味に推移したものの、建設国債が大量に発行されるとともに、財政制約の下で着実な社会資本整備を推進するため民間の資金力、技術力の向上等をも背景に民間活力を活用した社会資本整備の推進が提唱された。

関西国際空港、東京湾横断道路の大プロジェクトが民活によって実施されるなど民間活力の活用による社会資本整備が実現するとともに、民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（いわゆる民活法）等法制面の整備、

NTT 株売却益の活用等資金面での援助制度等が整備された。

また、行政改革により社会資本整備の一つの担い手であった日本電信電話公社、日本国有鉄道が民営化された。

## II. 社会資本整備の基本的方向と整備の課題

21世紀へ向けて高齢化、情報化、国際化、都市化等がますます進展していく中で、現在、内需主導型経済構造へ向けて、産業構造調整、人口、経済活動の東京圏への一極集中の是正等様々な課題が投げかけられている。このような課題の解決のために、効果的な社会資本整備が求められている。

そのため、社会資本整備のニーズの変化を的確にとらえ、整備主体、整備手法等が多様化しつつある現状に鑑み、施設整備の観点からだけでなく管理・運営面等の観点をも含め、従来の範囲にとらわれずに公的主体と民間主体が供給している社会資本について、幅広くその整備の在り方を検討することが必要である。

その際には、効率的な整備を行うため、個々の社会資本の有する多面的機能を考慮しつつ、戦略的に整備を行っていくべき分野を常に検討していくことが必要である。また、官と民との間及び国と地方との間の適切な役割分担等整備手法についても検討することが重要である。

### 1. ニーズの方向と整備の課題

#### (1) 多極分散促進のための高速交通ネットワーク関係

世界的レベルでの産業構造の調整は、東京圏への一極集中と地域経済の停滞をもたらし、地域間の格差を更に拡大させるおそれがある。このため、東京の果たす役割に配慮しつつ、東京圏に集中している諸機能のうち一部を地方に分散させるとともに地方を育成し活性化することにより、多極分散型国土の形成による均衡のとれた地域経済社会の実現に努める必要がある。このためには、高速交通網等を全国的に展開し、広域経済圏内及び圏域間の交流を円滑にすることにより、大都市圏からの諸機能の地方分散・地域経済の振興・高次都市サービスの提供による魅力ある地域づくり等を推進することが重要である。このことは、我が国経済社会の新しい発展基盤の根幹を形成し、今後の長期的な発展にも大きく寄与するものと考えられる。

交通施設の整備にあたっては、各種交通機関の適切な競争と利用者の自由な選択を通して、全体として効率性・整合性が保たれる必要がある。

(幹線道路網)

首都圏と中枢都市の間といった国土の主軸を形成するネットワークは、既にかなり



整備が進んでいる。そのため、今後は整備の重点を広域経済圏内部のネットワークの形成、既供用区間の機能強化等に移す必要がある。このためには、国土の主軸を形成するネットワークと広域経済圏内ネットワークの有機的な連携を図り、圏域間及び圏域内の交通利便性の向上、交通利便性の地域間格差の是正等に努める必要がある。今後の圏域内ネットワークの形成は、相対的に利用密度が低いことから、事業の採算性の低下等の問題が生じると思われる。従って、地域開発の動向等を踏まえた事業の展開に努めるとともに、建設費、維持管理費の低減化が重要な課題となる。また、事業の円滑な展開のためには、従来の整備方式等に加え、地域開発との連携、開発利益の還元等新たな整備手法等の工夫が必要となる。

また、大都市圏の住宅・土地対策の推進のための都市構造の再編成や交通の円滑化による都市機能の向上等に資するため、大都市圏において環状方向の道路網の整備等を促進する必要がある。その際、大都市圏の高密度市街地においては、沿道の街区のスーパーブロック化による道路用地の確保や沿道の建築物等との一体的整備による道路の上下空間の活用等の整備手法を工夫する必要がある。

#### (航空網)

今後とも着実な増大が見込まれる航空輸送需要に対応して、国際交流機能の強化及び東京圏、大阪圏との直結を始めとする国内航空ネットワークの充実を図る必要がある。そのため、東京圏、大阪圏における基幹的な空港の整備を推進するとともに、地方圏における一般空港の整備を推進し、国際・国内航空ネットワークの充実を図ることが必要である。また、他の高速交通機関の利用の可能性等を勘案しつつ航空輸送サービスが享受できない地域の解消、地域的な旅客・貨物輸送、緊急輸送等の多様な航空輸送需要へ対応していく必要がある。

その際、基幹的な空港及び一般空港については今後とも国、地方公共団体等がその整備を推進していく必要があるが、コミューター空港及びヘリポートの整備については、比較的小規模かつ短距離の輸送需要に対応した地域密着型の輸送であること等から地方公共団体が主体的な役割を發揮し、その整備を進めていくことが重要であり、国は全国的な空港整備計画等との整合性を図り、地方公共団体に対し一定の支援を行うことが重要となる。

#### (鉄道網)

中距離都市間を結ぶ基幹交通機関としての役割を果たすため、全国にわたるネットワークの高速化や、新幹線と在来線が一体となった広域的な鉄道網の形成及び JR 各社

による地域に密着した運行計画の充実を図り、その機能を強化していくことが求められている。

こうしたニーズの方向を踏まえつつ、鉄道は利用者負担の原則に基づき整備・運営されているが、その整備に要する費用は多額であるため、比較的需要の少ない路線においては適切な運賃水準の維持や運営が困難な場合がある。このため、施設計画の検討や技術開発等による建設費の低減に努める一方、公的な助成や地域にもたらす外部利益の還元策の検討が望まれる。また、路線の性格や経営基盤の安定化といった観点から、整備主体、運営主体の在り方について適宜検討を行っていくことが必要である。

#### (海上交通網)

高度化する物流に対応した効率的な物流サービスの全国的な普及、海上交通の高速性、定時性の向上等による利便性の向上等により地域の振興を図る必要がある。そのため、海上交通の結節点である港湾について、その相互間の機能分担・連携強化、情報やその他の交通網との連携の強化が必要となっている。

その際、港湾は、管理者である地方公共団体等が、主体的役割を発揮しその整備を進めていくこととなるが、収益性の確保が可能と考えられる施設については、民間活力の活用を図るとともに、利用者の特定が可能な施設については、受益者負担の導入を図る等の施策を講じていく必要がある。

#### (2) 国民生活基盤関係

我が国経済は、世界のGNPの1割以上を占めるとともに、私的消費の面では欧米先進諸国に比肩するほどの水準にまで達している。しかし、国民生活をとりまく環境に眼を向ければ、東京圏を中心とした大都市圏においては人口、産業の集中による土地、住宅問題等の深刻化、地方圏においては生活関連社会資本の整備の立ち遅れ等により、我が国の経済発展の成果が住生活等一人一人の国民の生活に未だ十分いかしきれていない。そのため、豊かさの実感できる経済社会の実現が強く求められている。

社会資本整備の分野においても、このような国民生活の豊かさを実感できる経済社会の実現に向けて重点的な努力を傾注する必要がある。今後の経済社会を特徴づける流れとしては、生活様式を含めた都市化の一層の進展、高齢者人口の増大や国民ニーズの高度化、多様化等が考えられ、また、自由時間の増大等を背景に、国民の間に健康や体力の向上、知識や教養、個性や創造力の発揮等を目的とした余暇活動の充実を求める要請も強まりつつある。

このような流れに即応して、国民生活基盤としての社会資本の着実な整備が必要である。このため、国民の生命、財産の安全を守り、将来に対する不安を取り除いていく国土の基盤の確保を図ることはもとより、国民生活の快適さや利便性の向上を目指した生活空間の充実に努めるほか、本格的な高齢化社会の到来に備えた福祉基盤の整備、生涯にわたる学習基盤の整備、資源・エネルギーの安定供給基盤の整備が必要である。また、大都市圏においては、都心部への都市機能の集中がもたらす交通混雑等の交通問題や、水需給の逼迫等社会資本サービスの需給アンバランスに対応していく必要がある。

#### (地域の総合的な整備)

生活関連社会資本の整備は、地域の総合的な生活環境の向上に資することを目的とするものであり、各施設の整備に当たってもそれぞれのもたらす便益が総体として最も効果的に発現されるよう努める必要がある。このためには、地域づくりの主体となる地方公共団体の自主性や自律性を基礎に、地域に根ざした特色や独自性が発揮されるような総体としての地域環境づくりの発想が必要である。また、地域の総合的な生活環境レベルを示す指標の開発に努めるとともに、その活用による社会資本整備の一層の効率化を推進することも今後の重要な課題である。

また、社会資本の整備に当たっては、これまでは、ややもするとそれぞれの施設の機能を重視する一方で、整備された施設が新たに生み出す空間が国民生活の潤いをも向上させるという面での工夫が必ずしも十分ではなかったことも否定できない。今後の社会資本整備に当たっては、各地域の豊かな自然環境や歴史、風土等も勘案しつつ、国民生活の貴重な空間の創出という観点も踏まえて、より質の高い生活環境の整備に努める必要がある。

#### (先行的な整備)

国民生活基盤の形成に当たっては、国民のニーズを後追いするのではなく、的確な見通しに立って先行的、計画的に整備することが必要である。特に、今後の多極分散型の国土形成や都市化の影響の下に、地方都市等においては急速な市街化の進展が見込まれるので、無秩序な市街化を抑制しつつ、長期的な投資効率の観点から計画的かつ重点的な社会資本整備が必要である。

#### (民間活力)

国民生活関係の社会資本については、国民生活の高度化、多様化等に伴い新たなニーズが増加する傾向にある。このような分野については、大都市圏においては民間活

力を活用した整備が進んでいるところであり、今後、さらに民間活力の活用に向けた条件整備に努める必要がある。一方、地方圏では、民間ではその整備が必ずしも十分に期待できない場合もあり、公的部門での効率的な支援に努める必要もある。

### (3) 産業構造調整の基盤関係

円高、貿易摩擦、NICsの追い上げ、情報化等を背景として内需主導型経済への転換、産業の国際的展開、サービス経済化という3つの側面で我が国の産業構造調整は急速に進みつつある。

また、農業部門についても、生産性向上や、市場開放、内外価格差縮小を求める声が高まっている。

#### (都市型産業等の基盤)

今後特に発展が見込まれる産業部門は、先端技術産業やそれを支援する情報処理・通信等の高度な対事業所サービス、レジャー、ファッション等の多様化、高度化した消費需要に応える対個人サービス等の都市型産業等と考えられる。これら都市型産業への転換を円滑に行うためには人材育成、研究開発のための施設や事業の企業化を支援するためのインキュベーション施設等の整備が必要である。

この場合、地域産業育成のための研究開発、人材育成の支援等の産業基盤の整備は主として民間によって行うものであるが、必要に応じ官民の連携による基盤の整備も必要である。

また、構造転換により生じる跡地や未利用地の有効活用により新市街地の整備の促進や地域の歴史的景観、自然環境等の特性を活用したりリゾート開発等新しい雇用の場を確保するための基盤が求められる。その際、民間活力の活用を図りつつ、その関連公共投資の重点化を図る必要がある。

#### (農林水産業の基盤)

国際化時代にふさわしい農業を実現するため、特に稲作をはじめとする土地利用型農業においては構造改善を加速し、生産性向上や高付加価値化により産業として自立しうる農業の確立が求められている。このため、大区画圃場の形成、圃場の汎用化等の基盤整備や近代化施設等の整備とともに、基本的な食料の安定的供給の観点等から優良農地、水資源等の確保を図る。その際、地域の実情に応じて重点整備を図るなど計画的、効率的な整備を進めていく必要がある。

また、森林に対する国民の多様なニーズに対応するため、多面的機能を高度に発揮

しうる森林の整備や生産性向上を図り林業を活性化するための基盤整備を進める。この場合、森林が国民的資産であるとの観点にたった森林づくりのための国民運動も推進する必要がある。

水産業については、200海里体制の定着に伴う我が国周辺水域の高度利用の必要性の高まり、海洋レクリエーション需要の増大等に対応した水産業振興のための基盤整備が求められている。このため、技術開発の成果を活かしつつ「つくり育てる漁業」の推進等に資する漁場、漁港等の総合的整備に焦点を合わせる必要がある。

#### (4) 新しい発展基盤関係

##### (先端的技術の開発と研究基盤の整備)

我が国の経済活動や社会活動の国際化が一段と進んでいく中で、経済力、技術水準等から考えると、科学技術分野での国際貢献は、国際社会の中で生きていくための戦略として極めて重要な柱である。同時に、次代の我が国経済社会の自律的発展への基盤整備を図るためにも、長期的な経済成長の基礎を築くものとして、創造的で自主性の高い基礎的研究の推進が求められている。

基礎研究に必要な研究施設・設備等は大型化、高度化が進んでおり、投資の規模が大きく、リスクを伴うため、公的支援の拡大及び民間企業の取組みを促すための環境整備が求められている。同時に、これら独創的な研究開発を担う優秀な人材を育成していくことも重要である。

##### (国際交流拠点の整備)

幅広いレベルでの国際交流の促進と国際相互理解の増進を図ることによって、我が国の国際経済との調和ある発展に寄与していくことも重要である。そのため、各地域と世界との連絡を強化し、地方都市が国際交流機能を適切に分担する必要がある。

地域の国際化のための国際交流基盤施設の整備については、民間の主体的な関与が期待できるが、この場合には、採算性の向上等のために民活法の活用等インセンティブの付与が必要である。

##### (学術研究基盤の整備)

国際化への対応を長期的に支えるため、国際社会において真に信頼され、国際社会に貢献しうる日本人を育成するとともに、教育を国際的に開かれたものにする必要がある。このため、独創的・先端的な学術研究の推進や多角的な留学生の受入体制の充実等積極的な施策の展開を進めていく必要がある。

### (情報通信基盤の整備)

21世紀に向けて、経済社会の変化をもたらす次代の創造的な発展基盤を築くうえで、ソフトウェアを充実しつつ、ISDNなどのネットワークの整備等高度情報化への円滑な対応を図ることが重要である。経済社会の諸活動分野において高度化する情報通信が組み込まれていくと予想され、情報通信の活用は、個人の欲求充足、企業の生産性向上を促進するにとどまらず、個人や企業が、既存の産業、社会の枠組みを超えた活動を展開することを可能にし、個人のライフスタイル、産業構造を変革していく原動力となるものである。

情報通信の整備に当たっては、民間が主体となって進めることが基本となるので、民間活力の発揮しやすい環境づくりが必要である。また、整備の過程では一般的に地方では需要が少なく採算ベースに乗りにくく、専門的知識・ノウハウを有する人材が少ない等の問題があり、大都市に比較して情報化が進展しにくい状況にあることから、地域の情報化を進めるうえでは、各地域の自主的な計画の下で、各種メディアの普及の支援、民活法施設整備事業の推進等を図るなど、必要に応じ有効・適切な支援措置を講ずることが必要である。

なお、新しい発展基盤の整備は、特に経済社会の変化に対応して戦略的に整備していくことが必要であるが、今後、急激な構造変化が起こることも予想されることから、ニーズの動向を十分踏まえつつ、弾力的に対応していくことが重要となる。

## 2. ニーズの方向への対応

今後の社会資本の整備に当たっては、進行しつつある構造調整に積極的な役割を担っていくことが必要であり、経済社会の変化に即した新しいニーズに対応するよう、既存の制度や枠組みにとらわれることなく随時その見直しを行いつつ、社会資本整備の戦略的な観点からの推進に努めなければならない。

計画期間中の整備については、

- ・多極分散型国土の形成を図るため、高速交通ネットワークは各種長期構想を基礎に可及的速やかに整備する。
- ・国民生活基盤に係るものについては、国民生活の質の画期的な向上を目指して着実に進める。
- ・産業構造転換の円滑な推進を図るための基盤整備については、産業構造の転換を

効果的に促すよう機動的に整備を進める。

・新しい発展基盤の整備は、経済社会の変化に対応して早急に整備すべきものや、21世紀に備えて先行的に整備すべきものがあり各々の緊急度合いに応じて戦略的に整備する。

ことが必要である。

また、計画期間中の具体的事業については、補論に述べられているとおりであるが、これらの事業の実施においては、上述のニーズの方向と整備の課題に沿って、重点的な整備を推進していく必要がある。