

Global Report

사회자본정비중점계획

1. 서론
2. 사회자본정비를 둘러싼 상황변화와
기본전략
3. 사회자본정비 계획기간의 중점목표,
사업개요
4. 계획의 실효성을 확보할 대책

1. 서론

사회 자본은 현재와 미래의 국토·지역을 만들 주춧돌이며 장기간 폭넓은 국민 생활이나 사회 경제 활동을 뒷받침하는 것이다. 사회 자본이 세대를 넘어 유효하게 활용되려면 시대의 변화를 읽고 그에 따른 사회 자본에 요구되는 기능의 변화를 내다보고, 사회 자본 정비에 정확히 반영하고 축적·고도화를 도모하도록 요구된다.

사회 자본 정비 중점 계획(이하 「중점 계획」으로 알려졌다.)은 중장기적 관점에서 사회 자본 정비를 위한 이정표이다. 구체적으로 사회 자본에 대해 「계획 기간의 사회 자본 정비 사업 실시에 관한 중점 목표」, 「중점 목표의 달성을 위해 계획 기간에 효과적이고 효율적으로 실시해야 하는 사회 자본 정비 사업의 개요」, 「사회 자본 정비 사업을 효과적이고 효율적으로 실시하기 위한 조치」 등을 밝힌 것으로 그동안 3차례에 걸친 계획이 책정되어 왔다.

제3차 중점 계획은 2012년도에 책정되어 2016년도까지 계획 기간으로 추진됐지만 계획이 책정되고 이후에도 사회 자본 정비를 둘러싼 상황은 크게 변화하고 있다. 특히 ① 가속하는 인프라 노후화, ② 거대 지진, 기상 재난, ③ 인구 감소에 따른 지방의 폐쇄, ④ 격화하는 국제 경쟁 등 직면하는 구조적 과제에 관련된 상황 변화에 제대로 대응하고 이들을 극복하기 위한 중점 계획이 필요하다.

고도 성장기를 거치고, 성숙 사회를 지향하는 가운데 보다 풍요로운 국민 생활의 실현을 받치는 역할을 강화하던 사회 자본 정비는 앞으로도 인구 감소 및 고령화와 환경과의 상생, ICT등의 기술 혁신의 진전 등 사회 경제 상황의 변화를 바탕으로 국민이 자부심을 가질 수 있는 아름다운 국토를 장래에 걸쳐서 계승할 수 있도록 국민 생활의 질 향상에 끊임없이 추진하는 것이 요구된다.

본 중점 계획에 대해서는 지금까지의 중점 계획의 계속성도 고려하면서 특히 이하의 점에 대해서, 재검토를 실시했다.

첫번째는 「기능성·생산성을 높이는 전략적 인프라 관리 구축」이다.

어려운 재정 제약 아래 4개의 구조적 과제에 대응하고, 사회 자본의 축적 효과가 최대한으로 발휘되는 기존 시설에 관련된 전략적 관리와 유효 활용에 중점적으로 대처하고 사회 자본 정비의 목적과 역할에 따르고, 「안전·안심 인프라」, 「생활 인프라」, 「성장 인프라」에 대해서 우선도나 시간 축을 고려한 선택과 집종의 철저를 꾀한다. 특히 향후 기존의 사회자 본의 유지 관리·갱신(관리)에 관련되는 비용의 증가가 예상되어 사회 자본에 요구되는 폭넓은 역할을 해내기 위해서는 보수에 관련된 전체 비용을 중장기적으로 감축·평준화하고 투자 여력을 확보하는 관리를 철저하게 되어 있다.

두번째는 「정책 패키지의 체계화와 KPI(Key Performance Indicator)의 설정」이다.

중장기 전망을 가진 계획이기에 「전략적 인프라 관리」의 구체적인 내용으로서 중점 목표를 실현하는 정책 패키지마다 현황과 과제, 중장기적으로 목표로 하는 모습, 계획 기간에 실시하는 중점 시책과 그 진척을 나타내는 지표에 대해서, 시간 축에 입각하고 체계화하고 일련의 스토리로서 쉽게 제시하도록 되어 있다.

세번째는 「전략적 인프라 관리」에 「현장 담당자·기능 인력에 관련된 구조 개혁」, 「안정적이고 지속적 인 공공 투자 전망」에 대해서 지속 가능한 사회 자본 정비의 실현에 불가결의 요소로서 그 실현을 도모하는 것을 기본 방침으로 내세우고 있다.

본 중점 계획에 의거 사업·시책의 추진에 있어서는 「국토의 그랜드 디자인 2050」의 구체화를 위한 국

토 형성 계획과 조화를 모색하고 교통 정책 기본 계획(2015년 2월)과 연계·통합하고 상호 대응의 시너지 효과를 얻을 수 있도록 일체적으로 실행하는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 본 중점 계획의 계획 기간은 교통 정책 기본 계획의 계획 기간과 일치를 보고, 2020년 도쿄 올림픽 올림픽 경기 대회를 이정표로서 임하는 것을 토대로 2020년까지로 한다.

2. 사회자본정비를 둘러싼 상황변화와 기본전략

2.1 가속화하는 인프라 고령화

2012년 12월에 발생한 중앙 자동차도 터널의 천장 판자 낙하 사고는 일본의 사회 자본의 노후화 대책의 중요한 전환점이 됐다. 이 사고를 계기로 사회자본의 노후 문제에 대한 국민의 인식과 불안이 높아지고 있다. 사회 자본이 그 역할을 하도록 적절히 유지 관리·갱신(관리)을 통해 안전을 확보하는 것은 기본 중의 기본이다.

과거 1980년대의 미국에서 1930년대 뉴딜 정책에 의한 대량으로 정비된 도로교 등이 미흡한 유지 보수로 인한 략교하는 등 사고가 잦고 「황폐하는 미국」으로 알려졌다.

일본에서도 고도 성장기 이후에 대량으로 정비된 사회 자본의 노후화가 진행되어, 유지 관리·갱신이 도래하는 시대를 맞고 있다. 사회 자본의 노후화는 이용자의 안전에 위협이 될 뿐 아니라 네트워크의 두절 등을 통해 사회 경제 활동 정체를 초래할 수 있다. 전략적 관리의 철저를 도모하지 않으면, 「황폐하는 일본」이 될 수 있다.

보수 대책 비용 증가도 큰 과제이다. 국토 교통성이 관할하는 사회 자본에 관한 관리 대책 비용은 현재 기술이나 구조에 의한 유지 관리 상황이 대체로 계속하는 경우를 전제로 하면, 20년 후에는 현재 약 1.2~1.5배로 늘어날 것으로 추정된다.

또한, 사회 자본의 대부분을 관리하고 있는 지방 공공 단체 중에는 소규모 시읍면 등 관리 대책을 실행하기 위한 인재·기술이 매우 취약한 상황이 되고 있는 단체도 많다. 한 지방 공공 단체의 문제가 아니라 일본 전체 공통의 구조적 과제로 국가와 지방이 제후를 강화하고 종합적으로 임해야 한다.

사회 자본 정비를 지탱하는 현장의 민간의 기능 인력 부족도 중장기적으로 심화할 우려가 있다. 현장 담당자·기능 인력의 안정적 확보, 육성과 함께 보수에 관한 기술 개발 등을 추진하고 관리 산업의 경쟁력을 강화하는 것은 큰 숙제다.

이러한 관점에서 2013년을 「보수 원년」으로서 노후화 대책을 진전시키고 왔다. 그 해 11월에는 정부의 인프라장 수명화 기본 계획이 책정되어 2014년 5월에 책정된 국토 교통성 인프라장 수명화 계획(행동 계획)을 시작으로 관계 부처에서 행동 계획의 책정이 진행되고 있다. 또 지방 공공 단체 등에서도 2016년도까지의 행동 계획의 책정이 진행되고 있다.

이들의 계획의 실행으로 기존의 사회 자본의 안전 확보와 유지 보수에 관련된 총 비용의 감축·평준화를 양립할 수 있도록 전략적 관리를 철저히 해야 한다.

2.2 거대지진과 기상재해

일본의 국토는 다양한 재해가 빈발하는 등 매우 취약하다.

일본은 세계의 대규모 지진의 약 2할이 발생하는 세계 유수의 지진국이다. 특히 남해 트로프 지진, 수도 직하 지진과 같은 거대 지진 발생이 향후 30년 이내에 70%정도의 높은 확률로 예측되고 있고 엄청난 수의 사상자·피해자, 심각한 경제 피해의 발생이 우려되고 있다. 또한, 세계의 활화산의 약 10%가 존재하는 일본은 세계 유수의 화산국이기도 하다. 한번 대규모 화산 폭발이 발생하면 그 피해는 장기화하면서 주민 생활이나 사회 경제 활동에 막대한 영향을 초래한다.

2014년 8월 히로시마의 토사 재해로 상징되도록 비의 특징이 국지화·집중화·격심화되고 있으며, 또한 기후 변화에 따른 수해·토사 재해가 빈발, 격심화가 우려된다. 이 때문에 위기감을 가지고 수해, 토사 재해 대책 등에 임할 필요가 있다.

일본에서는 이처럼 다양한 자연 재해 위험에 노출된 가운데 국토 면적 중 홍수 구역 내에 인구·자산이 집중되고 있다. 토사 재해의 우려가 있는 산 기슭부에 시가지가 확대되면서 사회 복지 시설 등이 다수 입지하거나 내수 범람 우려가 있는 도시에 지하상가가 많이 존재하는 등 도시 지역 구조 자체도 재해 취약성을 내포하고 있다.

글로벌화와 공급망 확대, ICT의 진전 등 사회 경제 활동이 고도화함으로써 피해를 입었을 경우의 영향도 광역화·복잡화할 우려가 확대하고 있다.

또한, 지방의 중산간 지역이나 도서 지역 등을 한번 재해가 닥치면서 지역의 거점 시설, 기간산업 등에 심각한 피해를 초래할 경우에는 재해로부터의 회복력을 잃은 지역의 부흥·재생이 매우 어렵다고 될 우려도 있다. 삼림이 국토의 약 70%를 차지하는 국토의 보전, 수자원의 함양 등의 다면적인 기능을 가지고 있지만 인구 감소 등에 따른 그 적절한 관리가 이루어지지 않을 경우에는 토사 재해 등의 리스크로 이어질 수 있다.

2015년에는 히로시마 현의 토사 재해의 교훈을 토대로 토사 재해 방 법이 개정되었고고, 2015년에는 최근 빈발하는 침수 피해의 대응을 도모하기 위하여 상정할 수 있는 최대 규모의 홍수·내수·쓰나미에 대한 대책이나 지역의 상황에 따른 관민 연계에 의한 침수 대책을 추진하기 위한 수방 법, 하수도 법 등의 개정이 이루어졌다.

또한, 2014년 9월 온타케 산 분화의 교훈 등을 토대로, 화산 폭발 대책의 강화를 위한 활화산 법 개정이 이루어졌다.

일본은 다양한 재해가 빈발하는 취약 국토가 있다는 인식 아래 이 같은 방재·재해 감소, 국토 강인화 등의 새로운 틀과 제도 등을 바탕으로 재해 특성이나 지역의 취약성에 따른 재해 리스크를 저감하기 위한 하드웨어·소프트웨어의 종합적·효과적인 대책을 한층 강화할 필요가 있다.

3. 사회자본정비 계획기간의 중점목표, 사업개요

국가의 활력 있는 미래를 구축하는 사회 자본 정비는 큰 역할을 맡고 있다. 지역에 밀착한 방재·재해 감소 대책 및 유지 보수에 대한 대응을 포함한 미래 사회 자본 정비의 착실한 실시를 도모하려면 인구 감소 사회도 내다본 현장의 생산성 향상을 도모하면서 산업 정책의 관점에서도 현장의 담당자를 안정적이고 지속적으로 확보·육성하는 것이 불가결하다.

그러나 과거 십수년간 건설 투자의 급격한 감소에 따른 지역 건설 기업은 적자 수주 등의 경영 환경이 나빠졌고, 그 결과 기능 근로자의 임금 저하, 청년 취업자 감소 등 구조적 문제에 직면하고 있다. 또한, 기술자에 대해서도 같은 문제가 생기고 있다.

특히 24세 이하 건설업의 취업자수는 15년간 3분의 1까지 저하하였으며(2012년 8.3만명), 건설업 취업자의 연령 구성에 대해서도 55세 이상이 약 30%를 차지하며 29세 이하의 젊은이가 약 10% 되는 등 전 산업에 비해서 젊은 비율의 저하와 고령화가 현저하게 진행되고 있다.

이러한 위기감이 배경이 되어 2014년에는 법 개정이 이뤄졌고 건설업 담당자의 확보·육성에 중요한 규정이 개정되는 동시에 덤핑 수주의 방지 조치 등이 포함되었다.

앞으로 전후 세대의 대량 이직을 앞둔 상황에서 미래의 사회 자본의 품질 확보와 적절한 기능 유지를 지속적으로 말기에는 청년 취업자 감소와 고령화 등 구조적 문제에 대해서, 중장기적인 시점에 선 인재 확보·육성 대책을 강화하는 것이 최대 중요 과제이다.

이 때문에 건설 노동 시장의 실세를 반영한 공공 공사 설계 노무 단가의 상승이 기능 근로자의 처우 개선으로 이어지도록 적절한 임금 수준의 확보를 꾀하는 동시에 사회 보험 등 가입에 대해서, 2017년도를 목표로 사업자 단위에서는 가입 의무가 있는 허가 업체의 가입률 100%, 근로자 단위는 제조업 수준의 가입 현황을 목표로 대응 강화를 추진한다.

사회 보험 등의 가입 현황 확인의 실효적인 실시와 기능과 경험에 따른 적절한 처우 등에 이바지한 취업 이력의 관리를 위한 환경 정비를 관민이 시급히 마련하고 저 입찰 가격 조사 제도 등의 도입·활용의 촉진이나 걷고 근절 등 현장에서의 주휴 2일제의 보급이나 산업 재해 방지 등 안전 확보를 추진한다.

우수한 젊은 기술자 등이 조기에 활약할 수 있는 환경 정비, 젊은이의 건설업 입직 의욕에 압력을 넣고 전략적 홍보, 학교에서의 캐리어 교육 및 직업 교육의 건설업자의 협력 촉진을 도모한다.

여성을 배증하는 것을 목표로 2014년 8월에 관민이 들어 책정한 「더 여성이 활약 할 수 있는 건설업 행동 계획」을 착실하게 실천하면서 여성의 등용을 촉구하는 모델 공사의 실시, 화장실, 탈의실 등 여성도 일하기 쉬운 현장 환경 정비, 여성용 정보 포털 사이트 등을 활용한 전략적인 홍보·정보 발신의 전개 등을 관민 일체로 추진한다.

더불어 재건 사업을 한층 더 가속화를 도모하면서 2020년 도쿄 올림픽 경기 관련 시설 정비 등에 따른 일시적인 건설 수요 증대에 대응하기 위한 긴급하고 시한적 조치(2020년도에 종료)로 국내에서 인재 확보에 최대한 힘쓰는 것을 기본으로 한 뒤 적절한 감독하에 즉시 전력이 될 수 있는 외국 인재 활용을 도모한다.

건설업의 기능 인력 교육 훈련에 관련된 하드웨어 및 소프트웨어 기능의 내실 강화를 도모하고, 지역 제휴 네트워크에 의한 각 회사 교육 훈련 시스템 구축을 추진한다.

4. 계획의 실효성을 확보할 방책

4.1 다양한 효과를 감안한 공공 사업 평가 등의 실시

사업의 효율성 및 그 실시 과정의 투명성 향상을 도모하기 때문에 신규 사업 채택 시 평가, 재평가 및 완료 후 사후 평가에 따른 일관된 사업 평가 체계 아래 공공사업 평가를 실시하고, 신규 사업 채택 시

평가의 전 단계에서 정책 목표를 명확히 한 후 복수 안의 비교 평가할 계획 단계 평가를 실시한다.

신규 사업화에 있어서는 건설비용뿐만 아니라 유지 관리비도 포함한 전체 비용을 감안한 사업 평가가 필요하다 국토 교통성 소관 공공사업의 신규 사업화에 있어서는 사업 평가 실시 요령 등에 근거하여 비용 대비 효과 분석에서 종전부터 그 비용에 건설비 등과 함께 유지 관리비를 계상하고 평가를 실시하고, 직할 사업에 대해서는 그 평가 결과를 공표하고 있다. 신규 사업 채택 시 평가시와 재평가시에는 환산하기 어려운 정량 및 정성적인 효과 항목을 포함하고 사업의 투자 효과를 평가하는 등 비용 대 효과 분석 등을 포함하여 종합적으로 실시한다.

완료 후 사후 평가에 대해서는 사업의 효과의 발현 상황, 환경의 변화 등의 관점에서 평가하고 필요하다면 적절한 개선 조치를 검토한다.

평가의 객관성을 향상시키기 위하여 학식 경험자 등의 최신 지견의 축적 상황을 바탕으로 평가 방법 개선을 실시하는 동시에 필요한 기능의 확인이나 신공법 채용 등에 의한 비용을 재검토 사업에 적절히 반영한다.

또한 안전·안심의 확보, 생활의 질 향상, 민간 투자 유발 및 생산성 향상으로 생산 확대 등 사회 자본 스톡 효과의 발현 상황에 대해서, 다면적인 효과를 바탕으로 사업 완료 후의 지역 즉지적인 사회 경제 상황의 변화를 계속적으로 파악·공표하는 등 스톡 효과의 가시화를 추진한다.

4.2 정책 간 연계, 국가와 지방 공공 단체의 연계 강화

사회 자본 정비가 직면하는 4개의 구조적 과제에 중장기적 관점에서 계획적으로 대응해야 할 본 중점 계획의 실행을 도모함에 있어서는 사회 자본의 다양한 사업 분야 간 협력은 물론 사회 자본 정비 정책 이외의 관련 부처가 관할하는 각종 정책 분야와의 제휴 강화를 꾀할 필요가 있다.

본 중점 계획과 차의 두 수 바퀴인 교통 정책 기본 계획과의 일체적인 대응을 도모하기 위한 교통·물류 정책과의 연계, 정보 통신 정책·기술과의 제휴를 시작으로, 안전·안심 인프라, 생활 인프라, 성장 인프라의 각각의 역할을 위한 관련 정책 분야와의 연계가 필수적이다.

안전 안심 인프라는 생활 방식, 생활 방식을 포함한 토지 이용, 산업면에서 입지 안전성과 공급망의 계속성의 확보, 에너지 등의 정책 분야와의 제휴 강화가 요구된다. 생활 인프라는 의료·복지, 교육·문화, 환경·에너지 등 관련 정책과 연계하여 지역과 시대의 요구의 변화에 맞는 지속 가능한 도시 지역 만들기 종합적으로 추진해야 한다. 성장 인프라는 농림 수산업과 제조업, 관광업 등 지역 기간산업과의 연계는 물론, 지역 금융 및 대학 등 교육·연구 개발 분야의 정책 공조를 추진해야 한다.