経済教室

インフラ、更新優先 明確に

新規投資と両立困難

施設、多機能化・民間活用を

根本 祐二　東洋大学教授

ポイント
- 現状の予算規模では巨額の更新投資賄えず
- 道路などは事後保全から予防保全に転換を
- 国は補修や更新投資を重点的に支援すべし

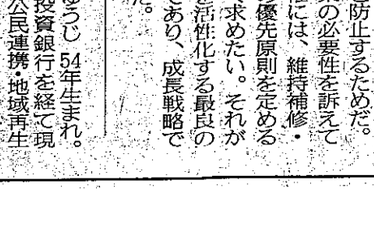
12月2日に発生した山梨県の中央自動車道の笹子トンネル天井板崩落事故を機に、インフラ老朽化問題への関心が高まっている。インフラ老朽化については、2010年6月に発表された政府の新成長戦略でも、速やかに対処すべき深刻な課題として指摘されていたはずだ。なぜ防げなかったのだろうか。

各種報道によると、コンクリート製のトンネル本体ではなく、つり天井を支える金属製付属物の破損が原因とされている。また、笹子トンネルは建設から約35年であり、一般的には老朽化とはいえない。しかし付属物の経年劣化による破損は十分に起こりうる。個人住宅でも、本体は50年以上耐えうるとしても、外壁、屋根、給排水、電気設備は定期的に交換や補修をしなければならない。それと同じだ。

老朽化という根本原因と、付属物の破損という症状を区分して考える必要がある。老朽化していたとしても、症状が発生しないようにする義務があるし、実際にできたはずだ。しかし、その点だけに焦点を当てて関係者の責任追及に終始し、根本原因である老朽化への対応が遅れるのはさらに問題だ。実際、1960～70年代に整備が始まった日本のインフラは、今急速に老朽化している。老朽化に起因する症状が笹子トンネルだけに表れ、ほかは安心だという理屈はあり得ない。同様の事故は、どこで起きても不思議ではないと認識すべきだ。

わが国のインフラは、トンネルだけでなく道路、橋、水道、下水道、学校、公営住宅などの多くが短期間に整備され、その後は大幅に減少するピラミッド型の波形を描いている。この結果、これから短期間に更新投資の波が襲ってくるとともに、現状確保できる予算規模では大幅に不足すると推測される（図参照）。

筆者の試算によれば、日本全国のインフラを現在のまま更新していくには、年間8・1兆円の更新投資を50年間続ける必要がある。期間を限って公共事業予算を過去のピーク時に戻すという考え方もあるが、現実には難しい。更新投資の必要性を見逃してきたことで公共事業費の削減が進んだのは事実だが、実はそれ以上に、高齢化に伴い急増した社会保障費を確保するために予算が削られた面が強い。今後、消費税増税が実現しても、大半が社会保障に振り向けられる以上、公共事業予算個別施設ごとに判断するのではなく、利用者の範囲の大小により3階層に分けて管理する方法が効果的である。



日本はもともと負債依存の国ではなく、バブル崩壊直後の94年の水準は経済協力開発機構（OECD）先進国の平均レベルだった。東京五輪期、高度成長期、バブル期の豊かな税収の範囲内で公共支出を賄ってきたからだ。しかしその後、バブルが崩壊し税収が低迷しても、過去のモデルに拘泥して公共支出を続けた結果、不足分を埋めるための負債が増えた。今日本人に必要なのは、過去を夢見て背伸びすることではなく、身の丈に合わせてハードに頼らないインフラを再構築することだ。

筆者は、インフラの大半を占める地方の現場で様々な工夫を助言している。公共施設と、道路や橋などの狭義のインフラに分けて紹介しよう。

まず、公共施設に関しては、第1階層では、自治体に一つしかないような中央図書館、文化ホール、大型体育施設、博物館・美術館などを対象にする。この層には「広域化」が有効だ。従来は、ある施設が隣町にあれば同じものを自分の町にも建設しようというワンセット主義が強かった。これを「隣町と一緒に使う」という発想に変える。その気になればすぐに実現でき、大きな効果が得られる。

第2階層は小中学校区単位の施設である。老朽化した学校を建て替える際に、校区内の公民館、地区図書館、保育所、幼稚園、児童館、デイケア施設などを、新施設内に吸収する。キーワードは「多機能化」だ。神奈川県秦野市や埼玉県鶴ケ島市では具体的なモデルの検討が進んでいる。

第3階層は集会所、公営住宅などの住区単位の施設だ。この層は、自治体が資産を持たない「ソフト化」が有効だ。公営住宅の建て替えをやめ民間アパートの空室を借りて家賃を補助すれば、財政負担を下げつつ民間も助かる。

以上の施策を通じて発生する土地や建物の余剰分を民間に売却・貸与すれば、さらに効果が出る。例えば、奈良県が都内に保有する公共施設の余剰地に民間マンションを建てることで、老朽施設を無償で建て替えられた。多機能化やソフト化も含めて、公民連携（PPP＝パブリック・プライベート・パートナーシップ）は極めて有効だ。

東洋大学が東京都国立市を最近調査したところ、早めに都市化した分、老朽化が著しく、現状の予算規模では現在の半分しか公共施設を更新できないとの予測結果が出た。だが、前述の管理方法を採り入れれば、予算の不足がほぼ解消できることも分かった。

次に、道路などのインフラに関しては、事後保全から予防保全への転換を進めるべきだ。今までは「道路の穴をふさぐ」「天井の雨漏りを補修する」という事後保全が中心になっていた。笹子トンネルの例をみるまでもなく、事後保全では住民の生命や財産への危険を回避できない。

これを「穴があかないように管理する」「雨漏りしないように管理する」という予防保全に切り替える。頻繁にチェックし障害を予見して対応する。民間委託などで予防保全の費用はかかるが、事後保全費がかからなくなり寿命も延びるので、全体費用は削減できる。地元企業のチャンスにも通じる。既に青森県（橋）、北海道清里町、同大空町（道路、橋など）、香川県まんのう町、千葉県我孫子市（公共施設）で前例がある。

筆者の試算では、これらの対策により機能を維持したまま負担を3～4割削減できる。発想を変えれば解決の道はみえてくる。

もちろん、国にも大きな責任がある。維持補修・更新投資への重点化と補助金・交付金の組み替えだ。維持補修・更新の重要性は90年代から指摘されていたが、現実には成果が出ていない。国が新規投資も重要だとのメッセージを同時に出し続けてきたことが理由だ。政治家、官僚、住民はともに重要と考えれば、成果が目に見える新規投資を優先してしまう。その結果、重要な維持補修・更新に予算が回らなくなった。

こうした状況を是正するためには、「維持補修・更新投資を優先する」、さらにいえば「新規投資を後回しにする」とのメッセージを出す必要がある。現在のインフラすら十分に更新できず、国民を危険にさらしている状態ならば、新規投資を後回しにすることは理解されるはずだ。

維持補修・更新投資に重点的に補助金・交付金を出せば、地方には大きな動機づけになる。新規投資が対象になっている現行制度を改正すれば、現状の予算規模で足りるはずだ。自治体には「選択と集中」を十分に織り込んだインフラ整備計画の策定と実行を義務づける必要がある。自助努力をせず、国のばらまきを待つというモラルハザード（倫理の欠如）を防止するためだ。

公共事業の必要性を訴えている新政権には、維持補修・更新投資の優先原則を定めることを強く求めたい。それが地元企業を活性化する最良の景気対策であり、成長戦略でもあるのだ。

ねもと・ゆうじ　54年生まれ。日本政策投資銀行を経て現職。専門は公民連携・地域再生

出典（日本経済新聞 2012. 12. 19 朝刊）