

国と自治体の事務配分における役割分担と機能分担 —国道の管理を例として—

小 泉 祐一郎

要約

国と自治体の事務配分の見直しを進める方法論としては、事務の中身を切り分けている線引きの変更が有効な手段である。国と自治体の事務配分の区分方法は、①政策分野別区分、②対象別区分、③内容別区分、④作業別区分の4つの類型に整理できる。国と自治体の事務の関連性は、①が最も弱く、②、③、④の順で強くなる傾向がある。この類型による整理を、分権改革における事務配分の最大の課題である国道に適用し検討する。

国道については、都道府県道から国道への昇格により事務の客体が自治体から国へと移管されるとともに、道路法の改正により都道府県から国に事務が移管され、国への事務配分が二重の意味で拡大した。第1期及び第2期分権改革においては、前者の国道の量的拡大の是正は指摘されているが、後者の国の直接執行事務化の是正は指摘されていない。

このため、国道については、役割分担の観点からみた事務の対象別区分の見直しだけでなく、機能分担の観点からみた事務の内容別区分の見直しを進めていくことが必要であると言えるが、このことは、事務配分の見直しの方法論として整理することができる。

すなわち、事務の切り分けの見直しを方法論として、作業別区分によって自治体が国に従属する形で機能を分担するのではなく、できれば対象別区分による役割分担に、少なくとも内容別区分による機能分担を拡大することで、自治体への事務配分を充実することができると思う。

キーワード：事務配分、役割分担、機能分担、事務の切り分け方、政策分野別区分、対象別区分、内容別区分、作業別区分、国と自治体の事務の関連性、国道の管理、国道の新築・改築、維持・修繕等

1 研究の背景及び目的

日本における分権改革は、1995年の地方分権推進法の制定を受けて進められた第1期分権改革、2006年の地方分権改革推進法の制定を受けて現在進められている第2期分権改革のいずれも、国から自治体への「事務の移管」ではなく、国から自治体への「統制の緩和」を中心に行われてきた¹。分権改革の進め方として、「統制の緩和」を先行させてきたことが理論的にも現実的にも正しい手法であったことは分権改革の成果が証明している。

一方、国から自治体への事務の移管については、第1期分権改革の地方分権推進委員会（以下「分権委員会」という）、及び第2期分権改革の地方分権改革推進委員会（以下「分権改革委員会」という）が、国が直轄で管理している国道の管理及び一級河川の管理の事務について勧告を内閣総理大臣に行っているが、全く実現の目途が立っていない状況である²。

改革をするためには、将来のあるべき姿を示すことが重要であるが、そのための方策がなければ改革を実現することはできない。あるべき論とともに方法論が必要である。国から自治体への事務の移管が

勧告されながら実現の目途が立たない原因は、あるべき姿や将来の方向性は示されているが、そのための方法論が定まっていないからである³。

国と自治体の分担のあるべき姿としては、明確な役割分担の状態が目標であるが、機能分担になっている現状、特に適正な分担とは言い難い事務の切り分け方を改革するためには、役割分担だけではなく機能分担の視点からも改革の方法論を示すことが必要である。

事務の移管については、国と自治体の事務配分のあり方が論点となる。1950年の地方行政調査委員会議の行政事務再配分に関する勧告ではシャープ勧告の3原則、特に地方公共団体優先の原則に沿った改革方針が示され、また、1964年の臨時行政調査会の答申では、中小企業、農業等産業、労働の分野で大幅な地方委譲を図り、道路、河川、都市計画等の地域開発行政の実施は原則として地方公共団体が行うこととされた。さらに、第1期・第2期地方分権改革では、国の役割として、国家の存立、全国統一的な準則、全国的規模・視点での施策・事業などを重点的に担うこととされている。

こうした勧告や答申にもかかわらず、事務の移管はあまり実現しておらず、道路（国道）、河川（一級河川）、労働（雇用対策）のように自治体から国に事務が移管されたものもある。

従来⁴の事務配分論は、国と自治体の事務の総量ベースの比重を改めるというマクロの視点に立って事務を政策単位で仕分けしているために、事務配分の基本方針や行政分野別の方針、事務の性質による方針は示されているが、個別の政策ごとの事務を国と自治体でどう切り分けるかというミクロの視点でのあり方が理論的に検討されてこなかった。

事務配分を見直す上では、マクロの視点だけではなく、ミクロの視点に立った個別の事務における国と自治体の分担についての考察が必要不可欠である。その際重要なことは、自治体が担う事務の量的な側面よりも権限としての質を高めることであり、そうした視点に立った事務の中身の切り分け方を事務配分論として提示する必要があると考える。

本研究は、国と自治体の間における事務の中身の

切り分け方について、役割分担と機能分担の観点から類型化し、国道の管理を例として現状や分権改革の課題を明らかにし、事務の中身の切り分けの類型ごとにミクロレベルの事務配分のあり方を提示することを目的としている。

2 分権関係の理論、先行研究と事務配分

2.1 政府間関係論と事務配分

国と自治体の事務配分は、政府間関係論⁴においても重要な論点の一つである。第2次世界大戦後の政府部門の活動の拡大に伴って多様化する中央—地方関係について、R.A.W ローズが権力依存理論（Power-Dependence Theories）で中央の地方への統制よりも両者の相互依存関係を重視しているように、多くの論者は相互依存の関係が進展していると捉えている。例えば、水口（1996：37）は、ローズのいう中央の地方に対する「執行依存」が比重を増していったとしている。日本においては、ローズの権力依存理論と同時期の1980年代に、国の第2次臨時行政調査会による行政改革が進められようとする中で、国と地方の新しい関係や政府間関係についての理論が展開された。

西尾（1983：3）は、政府間関係を①相互関係、②分担関係、③税源配分・財政調整という3つの視点から捉え、①については対等な政府間の協力的な相互依存関係、②については事務の配分ではなく権限の配分、③については地方税法や地方財政法等による規律のあり方の検討の必要性を論じている。

西尾が述べているように、国と自治体の仕事の分担関係は、事務ではなく権限の配分であるべきであるが、本研究においては、権限ではなく事務の配分になっている現状を基に事務の中身の切り分け方を検討する関係上、従来からの用語である事務配分を用いる。

また、政府間関係論の視座からは、国の分担する事務の拡大が分担関係の曖昧さを背景とした国の自治体への依存によって成り立っている状況についても述べることとする。

2.2 集権・分権論と事務配分

西尾（1987：103）が「集権・分権概念の多義性ないし混乱状況はなにもわが国の現象だけではない」と述べているように、集権・分権概念は、多義的であり、また、論者によっても違いがある。西尾（1996：103）は、ローズがdecentralizationを上位概念としてこれをdevolutionとdelegationに分解する用語法にしたがえば、西尾のいう分権はdevolutionに該当するが、devolutionには対概念がないことが不便であるので、集権・分権は、centralization and decentralizationをローズよりも限定した意味で使用するとしている。そして、本庁と出先機関の関係ような組織内部の地域的な権限配分について用いている集中・分散の用語は、concentration and deconcentrationに対応しているとしている。

岩崎（1996：78）は、事項ごとの決定と執行の権限をセットにする責任分担をdecentralization（＝権限の移譲：devolution of power）、と、決定する組織と執行する組織を分ける機能分担をdeconcentration（＝権限の委譲：delegation of power）としている。

第1期分権改革における分権委員会の勧告は「委譲」、第2期分権改革における分権改革委員会の勧告は「移譲」の用語を用いているが、第2期分権改革では、第1期分権改革による委任の概念の廃止を反映して委譲ではなく移譲としたのかは不明である。

また、Hull and Rhodes(1977：57, 77)のように、政治的な権限移譲（political devolution）と行政的な権限委譲（administrative deconcentration）を並列する用語例や、多くの自治体の機能（function）は中央政府又は連邦政府から委譲（delegate）されているとする表現法もある。

集権・分権概念には、こうした用語法の違いはあるものの、集権・分権概念を事務配分の観点から見れば、①国の本庁からその出先機関に権限を委譲することは分権とは言わないこと、②国から自治体に事務を移す場合においては、自治体が有する決定権限の程度によって大別する2つのカテゴリーが存在

することが共通していると言えよう。

本研究においては、役割分担と機能分担という2つの分担のカテゴリーを用いている。

2.3 天川モデルと事務配分

日本における国と自治体の関係の先行研究としては、集権と分権、分離と融合の2つの軸を示して占領期の地方制度改革を検証した天川晃のいわゆる天川モデルが知られている。

天川によれば、中央地方関係には集権と分権（centralization-decentralization）、分離と融合（separation-interfusion）という2つの軸があり、戦後の地方制度改革によって、日本は集権・融合型から分権・融合型へと変化したとしている⁵。天川によれば、集権・分権の軸は国との関係でみた自治体の意思決定の自律性を問題とし、分離・融合の軸は自治体の区域内の国の行政機能を国の機関が分担するのか、自治体はその固有の行政機能とあわせてこれを分担するのかを問題としている。先に述べたように、集権・分権の概念は、一般に、自治体の意思決定の自律性（自治の質）と、中央政府から自治体に移譲されている権限（自治の量）の両者を包含しているが、天川の集権・分権は、自治体の意思決定の他律・自律の意味に限定して用いられているものと考えられる。

天川モデルについて西尾（1987：123）は、「明治憲法期の〈集権・融合〉型に比べれば、確かに分権化しているが、それでもまだ〈分権・融合〉型に転換したということはできないのではないか」「戦後日本のそれは依然として集権融合型に属している」とし、日本の行政システムは国と自治体が融合した集権融合型＝地方制度であるとしている⁶。日本における国と自治体の関係は、国の法律に基づく事務の多くが国の出先機関ではなく自治体で執行され、法令基準、運用基準、許認可等の関与によって自治体の事務処理に対する国の統制が細部にまで及んでいることに特徴があり、「集権融合型」という整理はこの特徴を端的に示している。

天川の分離・融合の用語は、ストックイン（1975：56）のアメリカ型の権力分立（separation-

of-power)型とイギリス型の権力融合(fusion-of-power)型からヒントを得たとしている。ストックイン(1975:56)は、日本国憲法の議院内閣制が権力分立型よりは権力(authority)と責任(responsibility)を一本化した権力融合型と一致するとしてfusion-of-powerの用語を用いており、その意味では融合の用語はルソーの執行権は立法権に従属するというような段階的な上下関係を前提としているように理解されるおそれがあることは注意を要すると思われる。

天川モデルが一般的に用いられる集権・分権の概念を、集権(他律)・分権(自律)、分離・融合という2つの軸に分解して戦後改革の中央—地方関係を考察した方法論は、現在の中央—地方関係を検討するうえでも有用であると考えられる。特に、国と自治体の事務配分の考察においては、まず、分離か融合かが問題となる。本研究においては、天川の分離・融合の概念をベースに論ずることとする。

天川の分離・融合は、国と自治体の事務をマクロで捉えた総量ベースの視点であるが、本研究は、政策単位の個別の事務を国と自治体でどう切り分けるかというミクロの視点で捉えるものであり、西尾のいう日本の集権融合型の地方制度を分離・融合の軸で見た場合には、事務の切り分け方にポイントがあることを明らかにしようとするものである。

また村松(1996:19)は、日本の地方制度の統合型を前提により分離型に近づけるといふ主張は有意義であるとし、金井(2007:23)は、「融合路線である点では、いわば『2000年改革前後連続論』として理解可能」としている。そうした意味では、本研究は、事務の切り分け方を変えることで、日本の融合型の地方制度における国が分担する事務と自治体が分担する事務の関連性を弱めようとするものである。なお、本研究における融合の用語は、国と自治体の間の対等な政府の協力関係を前提としている。

2.4 役割分担論・機能分担論と事務配分

日本においては、1960年代から1980年代にかけては機能分担が、1990年代中頃以降は役割分担が国と自治体の関係の改革における核心的な概念とし

て用いられてきた。多くの場合、役割分担の主語は主体的な意思を有する人や組織であり、機能分担の主語は意思を有しない物か命令に忠実な人や組織である⁷。

日本の政府が進める改革において機能分担論が登場するのは、1963年の第9次地方制度調査会の答申である。同答申では、国も自治体も、ともに国家の統治機構をなすもので、国は中央政府として、自治体は地方政府として、国民の福祉の増進という共通の目的に向かって、それぞれ機能を分担し、協力して行政を行うものであるとしている。

機能分担論が出された背景には、国道の管理をはじめとして、自治体の事務を国に移管しようとする中央集権化が進みつつある状況があった。こうした状況は、地方自治の母国である英国においても見られ、ロブソン(1966:47)は、幹線道路等の機能(function)が自治体から国の機関に移管される中央集権化の傾向を地方自治の危機として論じている。

日本において機能分担論は、国道や一級河川の事務を自治体から国に移管することを阻止することはできなかったが、都市計画等の事務を国から自治体へ機関委任又は団体委任するうえでの論理となるとともに、臨時行政調査会の1964年答申、第2次臨時行政調査会の1982年答申、臨時行政改革推進審議会の1985年答申、第2次臨時行政改革推進審議会では、国の行政改革の推進に向けた自治体への委任事務拡大の論理としても使われた。

これまでの機能分担論では、国と自治体がどのように分担をするのかという根幹の部分は不明確であったため、実質的な権限は国に留保しながら事務の執行を自治体に行わせる受付事務のような国の下請け仕事までもが「権限委譲」と称される面があった。

日本の政府が進める改革において役割分担論が登場するのは、第3次臨時行政改革推進審議会の1993年答申である。同答申においては、自治体の役割として、企画・立案から実施までを一貫して担うとしており、こうした考え方は地方分権推進法や地方分権改革推進法に反映され、役割分担論の下で第1期

分権改革，第2期分権改革が推進されてきた。役割分担論は，機関委任事務制度や自治体の事務処理の法令基準といった国の自治体への統制を緩和していくうえで成果をあげたが，国道や一級河川の管理といった国が執行している事務の自治体への移管の論理としては，実績を挙げるまでには至っていない。

3 事務配分における事務の中身の切り分け方と役割分担・機能分担

事務配分とは，国と自治体で事務執行の全部又は一部を分担するものである。事務配分の方法は，次の4類型に整理することができる。本研究における考察の対象は，第1番目の政策単位で事務を仕分けるマクロレベルの事務配分ではなく，事務の中身を国と自治体で分担するために切り分けるミクロレベルの事務配分，すなわち，第2番目から第4番目までのものである。

第1番目は，道路，河川，都市計画のように政策分野を単位として区分（以下「政策分野別区分」という。）する方法である。第2番目は，政策分野別区分の事務を一級河川，二級河川，準用河川のように事務の客体となる対象別に区分（以下「対象別区分」という。）する方法である。第3番目は，政策分野別区分の事務を河川の指定，整備方針，整備計画，河川工事，河川の維持のように事務の内容別に区分（以下「内容別区分」という。）する方法である。

第4番目は，内容別区分の事務を申請の受付，申請の許可のように作業別に区分（以下「作業別区分」という。）する方法である。4類型のうち，対象別区分と内容別区分，対象別区分と作業別区分は併用される場合がある。すなわち，政策分野別区分の事務を対象別に区分した上で，さらに内容別又は作業別に区分するのである。

政策分野別区分は国又は自治体の一方が事務を執行する役割を全面的に担っているといえる（全面的役割分担）。

また，対象別区分においては，事務の客体となる対象は限定されているが，国又は自治体はそれぞれ事務を一貫して執行する役割を担っているといえる（並立的役割分担）。

一方で，内容別区分では，自治体は事務の一部を主体的に執行する機能を担ってはいるが，事務の執行の全体から見れば，建設は国，維持管理は自治体というように執行上の一貫性を欠いており，事務の執行の役割を担っているとは言えない状況にある（部分的機能分担）。

さらに，作業別区分では，自治体が分担する作業のみでは行政の行為としては完結しないものであり，国の作業の補助的作業を分担しているにすぎず国の事務執行の従属的な機能を担っている（従属的機能分担）にすぎない状況にある⁸。そして，作業別区分の最大の問題点は，法律上は補助的な作業，例えば許可申請書の受付しか担っていない自治体が

表1 事務の切り分け方による国と自治体の分担関係と両者の事務の関連性

	政策分野別区分	対象別区分	内容別区分	作業別区分
区分の特徴	国又は自治体の一方が事務の全てを執行	事務の対象により国と自治体で分担	事務の内容により国と自治体で分担	国が執行する作業の補助的作業を自治体が分担
自治体の権限	全ての対象について事務を一貫して執行	対象が限定されているが事務を一貫して執行	事務の一部の内容を執行	一連の事務作業の一部作業を実施
自治体が分担する事務の例	墓地・埋葬法，公衆浴場法，旅館業法に規定する事務	都道府県による県道の管理，市町村による市町村道の管理	国道の指定区間外における維持・修繕（新築・改築は国）	大規模農地転用における申請の受付（許可の審査は国）
分担関係	全面的役割分担	並立的役割分担	部分的機能分担	従属的機能分担
関連性	最も弱い	弱い	強い	最も強い

実質上は内容の事前審査や違反の指導、制度への苦情処理といった権限外の事務を担うことを当然のこととして国の事務執行が行われているという国の自治体への依存体質である。

そして、4類型について自治体が分担する事務と国が分担する事務の関連性の強度を比較すれば、政策分野別区分によって全面的役割分担とした場合は「最も弱い関連性」があると言える。また、対象別区分によって並立的に役割分担とした場合は、「弱い関連性」があると言える。

一方で、内容別区分によって事務の内容ごとに部分的に機能を分担した場合は、「強い関連性」があると言える。さらに、作業別区分によって事務を作業ごとに従属的に機能分担した場合は、国の主たる作業に従属した「最も強い関連性」があると言える。

4 国道の管理の変遷における国が分担する事務の拡大

国道（一般国道をいい、高速自動車国道を除く。）の管理は、旧道路法制定、戦後復興、現行道路法制定、道路法の1958年改正、1964年改正と、次第に国が分担する事務が拡大し、自治体が分担する事務が縮小する方向で、以下のとおり変遷を遂げてきた。

(1) 旧道路法における国道の管理

1919年に制定された旧道路法においては、国道の管理者は都道府県知事とされ、道路の新設、改築、修繕、維持などの全ての管理は、原則として管理者である知事が行うこととされていた。ただし、主務大臣が必要と認めるときは、国道の新設・改築を主務大臣が直轄で行うことが可能とされていた。

(2) 戦後復興期の国道の管理

1948年に道路の修繕に関する法律が戦争直後の荒廃した国土の復旧を緊急に行うための「当分の間」の臨時的な措置として制定された。同法で導入された国の直轄による国道の修繕工事の執行は、10年後にはさらに維持管理、その他の管理を含めた

指定区間制度へと拡充され、結果的には国が分担する事務が拡大する端緒となった。

(3) 現行道路法の制定時における国道の管理

1952年の現行道路法制定時においては、国道が一級国道と二級国道の2種類に分類され、一級国道、二級国道ともに、都道府県知事が引き続き国の機関委任事務として管理することとされた。特に注目されるのは、旧道路法では要件が定められていなかった国が直轄で国道を新築・改築をする場合の要件が法定化されたことである。また、国道の管理に要する費用負担は、原則として一級国道、二級国道ともに道路管理者である都道府県知事の統轄する都道府県の負担とされる一方で、新設・改築については国の負担割合が定められた。

(4) 1958年の道路法改正

1958年の道路法改正においては、国が分担する事務が拡大する方向で、旧道路法以来の国と自治体の事務配分が以下のとおり変更された。

1) 一級国道の新設・改築

現行道路法制定時においては、一級国道の新設・改築を原則として都道府県知事が行うこととされ、例外的に建設大臣が直轄で新築・改築を行うこととされていたが、原則として建設大臣が直轄で行うよう改正された。

2) 一級国道の指定区間の管理者

現行道路法制定時においては、一級国道の管理者は都道府県知事とされていたが、一級国道に指定区間制度が設けられ、指定区間においては建設大臣が管理者として新築・改築はもとより、維持、修繕、災害復旧、その他の管理を行うよう改正された。この結果、都道府県知事が管理する国道は、一級国道のうちの指定区間外の区間及び二級国道となった。

3) 一級国道の指定区間の費用負担者

現行道路法制定時においては、国道に関する費用は原則として都道府県の負担とされていたが、一級国道に指定区間制度が導入されたことに伴い、指定区間の一級国道については、国が原則的な費用負担者とされた。

以上のように、1958年の道路法改正は、国道の管理における国と自治体の事務配分を抜本的に変更し、大幅に国が分担する事務を拡大するものであった。国が直轄で一級国道の新設・改築を行う場合の要件が撤廃されるとともに、国が直轄で一級国道の指定区間の維持・修繕・その他の管理まで行うこととされた。

(5) 1964年の道路法改正

1964年の道路法の改正においては、一級、二級の国道の種類が廃止され、一般国道として一本化されるとともに、一般国道の新設・改築は建設大臣が行うこととされ、それまで都道府県知事が原則として新設・改築を行ってきた二級国道についても、建設大臣が直轄で執行することとされた。これに伴い、都道府県知事が一般国道の新設・改築を行う場合は、指定区間外の一般国道の工事の規模が小である

ものなどの特別の事情により、都道府県知事が施行することが適当であると認められるものに限定されることになった。ところが、改正法附則では、当分の間はこれ以外の場合も建設大臣は都道府県知事に新築・改築を行わせることができるとされ、現在もこの経過措置が適用されている。

このように、事務の担い手の原則と例外が制度と実態で逆転していることが、国の分担する事務の領域を拡大するうえで有効な手段とされてきたことに留意する必要がある。国と自治体の事務の切り分けが、時々々の国の都合によって変更できるというフレキシブルな状況は、国が自治体に依存しながら国の分担の領域を拡大しているものと言えよう。

以上のように、1964年の道路法改正は、旧来の二級国道の新築、改築までも国が行うとしており、国が分担する事務をさらに拡大することになった⁹。

表2 道路法の制定時と現行の一般国道の事務配分の比較

道路の種類別		道路法制定時		現在の道路法	
		一級国道	二級国道	国道の指定区間	国道の指定区間外
道路管理者		都道府県		国	都道府県
事務内容	路線の決定	国		国	
	区域の決定	原則：都道府県 例外：国		国	原則：都道府県 例外：国
	供用の開始	都道府県		国	都道府県
	新築・改築	原則：都道府県 例外：国		国	原則：国 例外：都道府県
	維持・修繕等	原則：都道府県、例外：国		国	都道府県
分担関係		原則：都道府県が役割分担 例外：国が暫定的機能分担		国が役割分担	国と都道府県が機能分担

5 国道の国直轄管理の分権改革の進捗状況

5.1 分権委員会の第5次勧告、政府の第2次地方分権推進計画、道路審議会の答申

分権委員会は橋本総理からの要請を受けて、1998年に第5次勧告に向けた審議を行うことになった。分権委員会では、全国知事会の「全国を対象とする骨格的かつ根幹的な国道を国が直接整備・管理し、その他の道路は、都道府県又は市町村が整

備・管理すべき」「具体的には、国の直轄管理区間をできる限り減らし、国道もできる限り都道府県道に移すべき」という意見に沿った勧告を目指していた。

しかしながら、第5次勧告に向けた分権委員会と建設省、運輸省、農水省等との調整は難航し、与党の関係部会の関係者からも強い異論が出されたため、勧告を出すことが難しい状況になる中で、最終的には、勧告では方向性を示すに止め、国と自治体

との事務配分の具体的な基準は関係省庁に委ねることと決着した。

1998年の分権委員会の第5次勧告においては、国道の直轄事業の見直しの基準について、原則として、次の(ア)又は(イ)の区間に限って直轄で管理するよう勧告された。政府の第2次地方分権推進計画も同様の内容となっている。

(ア) 国土の骨格をなし、国土を縦貫・横断・循環する都道府県所在地等の拠点を連絡する重要な区間(大都市圏における広域にわたる環状道路を形成している区間を含む)

(イ) 重要な空港、港湾等と高規格幹線道路あるいは上記の路線を連絡する区間

道路審議会は、1998年11月に「直轄管理区間の指定基準について」の中間報告をした。この中間報告は、分権委員会の第5次勧告とほぼ一致した内容となっている。その後、分権委員会の第5次勧告を受けて、その具体化に向けた審議が行われ、1999年7月に「直轄管理区間の指定基準に関する答申」が行われたが、第1期分権改革では、その後の具体的な改革は行われないうまま終了した。

5.2 第2期分権改革における改革の進捗状況

分権改革委員会は、2007年の「中間的なとりまとめ」において、一般国道の整備者と維持管理者を区分し、大規模投資の必要等から新設・改築は国が行うとしても指定区間の維持、修繕その他の管理の権限を都道府県に移譲するべきとの考え方を示したが、その後の勧告には反映されなかった。

2008年の第1次勧告では、直轄国道については、主に地域内交通を分担する道路は都道府県が担い、それ以外を補完して国は全国的な交通ネットワークの形成を図ることを基本として、直轄国道の要件を見直すよう勧告された。具体的には、高規格幹線道路の区間を除く直轄国道について、同一都道府県内に起終点がある区間や特に重要な都市の要件を厳格に適用する区間(人口おおむね30万人を基本)などに該当するものについては、従前と同様の管理水準を維持するため財源等に関して必要な措置を講じたうえで、一般国道の位置づけを変えずに、原則とし

て都道府県に移管することとされた。

国土交通省が2008年9月30日の分権改革委員会に提出した資料によれば、国からの移譲の協議の対象は直轄国道21,500kmのうちの17.7%となっている。2008年10月には、分権改革委員会から国土交通省への資料請求の回答として、直轄国道のうち人口30万人未満の都市を連絡する区間として、該当する83都市、73路線が報告されている。

2008年の分権改革委員会の第一次勧告以降、国土交通省と都道府県との調整は、全国知事会との協議と個別の都道府県との協議の2段階で行われ、2009年3月末の時点において、①移管する方向で今後更に調整を進めていくものが、80路線、2,521km、②移管の可能性について引き続き協議するものが、61路線4,385km、合計で123路線(重複除き)、6,906kmとの説明が国土交通省から分権改革委員会に行われている。その後は国と都道府県との協議は進んでいない状況にある。

6 国道の管理の事務配分の課題と見直しの方向

6.1 道路の管理における国と自治体の事務配分

本章では、役割分担と機能分担の観点から、国道の管理の事務配分について課題と見直しの方向を明らかにする。現行の道路法における国と自治体の事務配分の状況は次のとおりである。

6.2 国と自治体の役割分担の観点からの事務配分

役割分担の観点からは、国が国土全体を結ぶ全国的な交通ネットワークとして、そのあり方を企画しなければならない道路の範囲を明確化し、「本来の国道」を限定することが必要である。「本来の国道」については、武藤(2008:236-237)が指摘するように、国道の利用者の実態により、道路の性格付けをし、国道か否かを決定すべきである。本来の国道以外の国道は、自治体が役割を担うべきものである。

2008年9月30日の分権改革委員会の審議では、委員から国土交通省に対し、武藤博己著『行政学叢書

表3 現行の道路法における国と自治体の事務配分

道路の種類別	国道（指定区間）	国道（指定区間外）	都道府県道	市町村道	法定外道路
路線の指定・認定	国		都道府県	市町村	市町村
新築・改築	国	国（例外：都道府県）			
維持・修繕等	国	都道府県			
分担関係	役割分担	機能分担	役割分担		

*国道とは一般国道に限り、高速自動車国道を除く。

『10道路行政』の中に、国道の利用者の実態により、道路の性格付けをし、国管理か都道府県管理かを決定すべきとの指摘があり、その通りだと思うが、そのようなデータはあるのかとの質問がされた。国土交通省は指摘を踏まえデータを精査すると述べているが、そうした検討が公式の場でなされてこなかったことが役割分担を曖昧にしたまま国の役割の肥大化を招いてしまった要因の一つであると言えよう。交通量のうち当該都道府県のナンバーの車が過半を占めている路線は都道府県道として位置づけ、当該都道府県を通過する車が過半を占めている路線は国道と位置づけることが国と自治体の役割を明確化するうえでのメルクマールとなると考えられる。

第2期分権改革における分権改革委員会の勧告では、直轄国道移譲の対象とする4つの基準の1つとして「特に重要な都市の要件を厳格に適用する区間（人口おおむね30万人を基本）」という基準が示されている。道路法施行規則第1条の2では、直轄国道の指定要件の一つとして、「都道府県庁所在地その他政治上、経済上又は文化上特に重要な都市を効率的・効果的に連絡する一般国道の区間」とされているところ、「特に重要な都市」を厳格に適用することで、直轄国道の対象を絞り込もうとするものであるが、国土交通省と分権改革委員会との間で、絞り込みの程度について意見の相違が見られる。

すなわち、分権改革委員会は人口おおむね30万人以上の地方中核都市に絞るべきとの考え方であるのに対し、国土交通省は人口おおむね10万人以上かつ昼夜間人口比率1以上の中核的な市を含めるべきとの考え方を、表現を変えながらも維持しているように見える。

国土交通省の「特に重要な都市」の考え方は、前述した道路審議会の答申で、広域交通の拠点となる

都市の選定について、「地方中核都市、すなわち都道府県庁所在地及び人口概ね30万人以上の市を基本としつつ、地方都市においては、経済・社会活動や生活の基盤となる中核的な都市、すなわち人口概ね10万人以上かつ昼夜間人口比1以上の市を考慮すべきこと」とされていることに基づくものである。特例市にも満たない市を国が直接管理する国道区間の起終点とする考え方は、全ての幹線道路を国が直接管理していこうという従前の発想を脱却できていないように思われる。

こうした国直轄国道の基準をめぐる議論は、役割分担と機能分担の議論が混在して論点が摩り替わってしまっていると言えよう。「特に重要な都市」を結ぶ路線であるかどうかは、国が国土全体を結ぶ全国的な交通ネットワークとして、そのあり方を企画するという役割を担ううえでの基準とはなるが、国が直轄で新築・改築するか、民間高速道路会社にさせるか、都道府県に委ねるかという機能分担の基準とは本来は別物である。国直轄で新築・改築するかどうかは、現況と計画との比較によって工事の規模等を明らかにして検討しなければならないのである。また、維持・修繕は後述するように別の論点がある。

6.3 国と自治体の機能分担の観点からの事務配分

(1) 国直轄の指定区間の維持・修繕等の機能分担

機能分担の観点から言えば、本来の国道であっても、国が直接、全ての事務を執行しなければならないわけではない。本来の国道とも言うべき高速自動車国道が、その整備の緊急性及び財源調達等を理由に有料道路として建設整備され、国はかつての日本道路公団、現在では分割民営化後の各高速道路会社に道路の新設を含む管理の全てを行わせている。高

速自動車国道は、道路法令の理論上は、本来は国が直接整備すべき国道である。武藤（2008：238-239）は、「最も重要な幹線ネットワークとされている高規格幹線道路であっても高速道路会社によって管理されていることが、国が直接道路の管理に関わる必要がないことを証明しており、国は直接道路を管理することよりも、道路に関する技術開発や長期的な視点、先導的な施策を都道府県に伝えることが重要である」と指摘している。

国道の国直轄管理の拡大の過程では、旧一級国道（現行の指定区間の路線が基本）の維持・修繕等や、旧二級国道（現行の指定区間外の路線が基本）の新築・改築といった、かつては都道府県が主体として執行していた事務の内容が国の直接執行事務に改められており、現状の機能分担を事務の内容別区分の観点から見直す必要がある。

まず、指定区間の路線の維持・修繕等については、分権改革委員会が2007年に公表した「中間的なとりまとめ」において示した、国道の整備者と維持管理者を区分し、大規模投資の必要等から新設・改築は国が行うとしても、指定区間の維持、修繕その他の管理の権限を都道府県に移譲するべきとの考え方がベースになると考えられる。

本来の国道とも言うべき高速自動車国道は、整備促進のための財源上の理由から有料道路として高速道路会社が整備したうえで、将来的には国が無料の国道として維持管理することになっており、理論上は、整備者と維持管理者が区分されている。

また、広域農道や基幹林道は、国や都道府県が整備し、整備完了後は、市町村が維持管理を行うとともに、その後、道路法の市町村道となるケースもあり、農林水産省所管の分野では、整備者と維持管理者の区分を前提に事務が執行されている。

国は、国道の管理を行うため、都道府県内にいくつかの工事事務所を設けるとともに、その出先機関として、出張所を国道の沿線に配置しており、国土交通省（本省）一ブロック単位の整備局—都道府県にいくつかの工事事務所—国道沿道の出張所という四階層の体制となっている。四階層で事務を執行することは、予算・事業の管理や現場の意見・情報の

把握のうえでも非効率である。

国の出張所のエリアには、都道府県の土木事務所が設けられ、都道府県が管理する道路のパトロールや改良・修繕工事等が日常的に行われている。事務の効率の観点からすれば、必要な財源措置を講じたうえで、都道府県が国道と都道府県道の維持管理を一元的に行うことが適当であることは明らかであろう。また、道路の維持管理については、沿道の住民との協働の取組みが行われているが、そうした取組みを進めていくうえでも自治体によって管理することが適当である。

(2) 指定区間外の新築・改築の機能分担

指定区間外の路線の新築・改築については、道路法の原則では国が執行の主体とされているが、現実には都道府県が地域高規格道路の整備を実施するなど、例外が原則となっている実態がある。第2期分権改革では、国が直轄で管理している指定区間の路線を国道の位置づけを変えずに指定区間外の路線として都道府県が維持・修繕等を行うよう改めることとしているが、現行の制度のままでは、国が引き続き新築・改築を行うことが原則とされることになる。

指定区間外の路線の管理は、制度上の建前は事務の内容別区分によって新築・改築は国、維持・修繕等は都道府県というように機能が分担されているが、実態に合わせて制度を改め都道府県が新築・改築から維持・修繕等を一貫して執行することにすれば、国道としての路線の指定は国が行うとしても、都道府県道の管理とあまり変わらなくなる。

第2期分権改革における分権改革委員会の勧告で「一般国道の位置付けを変えずに」都道府県に移管するとしている点は、第1期分権改革における分権委員会の第5次勧告では明示されていなかった点であり、むしろ第1期分権改革における都道府県道化の議論とは相反する面を有している。第1期分権改革は役割分担を目指したが、第2期分権改革は機能分担で改革の実現可能性を高めたものと言えよう。分権改革委員会が一般国道の位置付けを変えずに移管するよう勧告したことには、同委員会が2008年の「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する

意見」で示した「一般国道の地方移管に伴い管理の水準を落とすべきではなく、整備・維持管理に要する事業費は直ちに変わるものではない。」という財源確保への配慮があるものと思われる。また、武藤（2008：218）が指摘しているように、「国道があることの満足感や国道としてのステータスというやや論理性のない理由」が国道昇格を望む地域の動機の一つになっており、こうした地域の感情へ配慮した面も否めないであろう。

分権改革委員会の勧告どおり国道の位置づけを変えずに、指定区間から指定区間外に路線を変更し、維持・修繕等の事務を国から都道府県に移管するだけでなく、指定区間外の新築・改築の事務についても、都道府県を制度上の執行主体と位置づけることが機能分担から役割分担に限りなく近づくことになり、国と自治体の事務の関連性を弱めることになると言えよう。また、国が都道府県に依存して自らの領域を制度上は確保し、国の都合によって国の執行となるという不安定な分担関係を解消することにもなる。

6.4 国道に関する事務配分の見直しの方向

国道の管理における国と自治体の事務配分は、都道府県道から国道への昇格や国が直轄管理する指定区間の拡大によって、事務の客体が自治体から国へと移管されたが、そればかりではなく、4で前述したように1958年及び1964年の道路法の改正によって、それまで都道府県知事が機関委任事務として処理していた事務が国の直接執行事務とされ、国への事務配分が二重の意味で拡大した。第1期分権改革及び第2期分権改革においては、前者の国道の量的拡大の是正の観点から改革の方向が示されているが、後者の国の直接執行事務化の是正の観点からは改革の方向が打ち出されていない。

国道の管理の事務配分については、事務の切り分けの視点に立って、6.2で述べた役割分担の観点からみた事務の対象別区分の見直しとともに、6.3で述べた機能分担の観点からみた事務の内容別区分の線引きの変更を進めていくことが必要であると言えるが、このことは、7で述べるように、事務配分の

見直しの方法論として整理することができる。

7 事務配分の見直しの方法論としての事務の切り分け論

国と自治体の事務配分は、3で述べたように、事務の切り分け方によって役割分担か機能分担か、また自治体が分担する事務と国が分担する事務との関連性の強度が異なってくる。

事務配分の改革は、事務の切り分けの線引きを変えずに事務の対象を移動させる方法、事務の切り分けの線引きを変える方法、新たに線引きを行う方法の3つがある。

(1) 事務の切り分けの線引きを変えずに事務の対象を移動する方法

事務の切り分けの線引きを変えないということは当該事務の制度を改正しないということである。対象別区分の事務における対象物の法的位置づけを変更することによって、国から自治体に事務の対象を移し、自治体の分担を拡大することができる。例えば、特定の道路の位置づけを国道から都道府県道に変更するのである。一級河川から二級河川への変更、自然公園における国立公園から国定公園への変更も同様である。

(2) 事務の切り分けの線引きを変える方法

線引きの変更によって、国から自治体に事務を移管するとともに、機能分担における国と自治体の事務の関連性の強度を変化させることができる。

①内容別区分の事務における線引きの変更による自治体の分担の拡大

内容別区分では、線引きの変更によって、国から自治体に事務の内容を移すことができる。例えば、道路の管理（路線の決定、区域の決定、供用の開始、新築・改築、維持・修繕等）のうち、維持・修繕等を担っていた自治体が、線引きの変更によって区域の決定、供用の開始、新築・改築も執行するのである。一級河川の管理（河川指定、整備方針、整備計画、工事、維持）のうち、整備計画、工事、維持を担っている自治体が、整備方針も執行する場合も同様である。この方法を徹底して全ての事務の内容が

移管されれば、最終的には内容別区分から対象別区分に、すなわち、機能分担から役割分担に転換することができる。

②作業別区分の事務における作業の線引きの変更による自治体の分担の拡大

作業別区分では、線引きの変更によって、国から自治体に事務の作業を移すことができる。例えば、大規模な農地転用許可の一定規模以下のものについては、受付作業だけでなく許可の審査作業を自治体が担うのである。保安林の指定・解除など国が自治体を經由して許認可をしている事務に共通する方法である。この方法を徹底して特定の事務内容のうちの全ての作業が移管されれば、最終的には作業別区分から内容別区分や対象別区分に転換することができる。

(3) 新たな線引きを行う方法

新たな線引きが必要となるのは、国が一貫して事務の内容・作業を執行しているものの一部を自治体に移管する場合である。例えば、国が全ての管理を直轄で行っている国道の指定区間の事務について、内容別区分による線引きによって維持・修繕を、又は、作業別区分による線引きによって維持のうちの道路パトロールを、自治体に移すのである。

内容別区分によって維持・修繕を自治体に移管することは、維持・修繕という事務の内容が新築・改築とは別個の独立した事務として成り立っており、事務量のウエイトも高いことから、国が現に新築・改築中の区間を除いて自治体が維持・修繕等を行うとすることは、分権改革の観点から意義があるものと考えられる。

一方で、道路パトロールのような作業別区分による新たな線引きは、国が分担する事務と自治体が分担する事務との関連性が極めて強く、かつ、国に従属した補助的な機能を分担するものであり分権改革としては適当ではない。こうした事務の移管は、自治体に国の事務の下請けをさせ、国が自治体に依存することで国が分担する事務の領域を確保するという、分権改革に逆行した結果を招くおそれがあることに留意する必要がある。

国と自治体の事務配分の改革では、国道から都道

府県道への変更のように役割分担の見直しも必要不可欠であるが、国と自治体が融合した現在の体制の下においては、自治体が分担する事務と国が分担する事務の関連性が強まらないように留意しながら、機能分担の見直しを行うことも重要である。

そのためには、前述した事務の切り分けの見直しを方法論として、作業別区分による自治体が国に従属する形での機能分担ではなく、できれば対象別区分による役割分担に、少なくとも内容別区分による機能分担を拡大することで、自治体への事務配分を充実していくことができると考える。

注

- 1 統制の用語は、英国におけるCentral Controlの訳語である中央統制の略語として広く用いられている。小滝敏之(1983, p.37)は、「Central Controlという用語自体、日本語でいう中央の『支配』というよりは、中央による『制御』といったニュアンスを帯びていることに注意しなければならない」と述べている。
- 2 第1期分権改革における国からの事務移管の成果は、農地転用許可及び保安林の指定・解除の事務について、国の権限の一部が都道府県に移譲されたのみである。第2期分権改革においては、国からの事務の移管は実現していない。
- 3 第1次勧告で機関委任事務制度の廃止を勧告した分権委員会が、その後、475の法律に規定された機関委任事務の仕分け作業をして追加の勧告をしなければ政府は機関委任事務制度を廃止できなかったことが、改革におけるあるべき論だけでなく方法論の必要性を象徴している。
- 4 西尾勝(1983:2)は、政府間関係の用語は、1950年代、アメリカ合衆国連邦政府に連邦・州・地方の関係を再検討するために「政府際」関係諮問委員会(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)が創設されて以降、しきりに使われるようになったとしている。
- 5 天川晃(1984:229)は、「結局、国の行政機能と地方団体との関係は、占領下の改革を経てもなお解決は得られず、〈融合〉型制度を継承するとともに、〈分離〉化が進行し混乱は拡大されたのである」と述べている。
- 6 西尾勝(2007:11)は、「私の集権融合型は、日本では地方自治制度という概念に代えて「地方制度」なる独特の概念が戦前から使用されてきた所以を間接的に説明したものであった」と述べた上で、「日本で「地方制度」と称されたものは、地方行政制度と地方自治制度を表裏一体に張り合わせた制度であった」と指摘している。
- 7 Rhodes(1999:113, 132)では、政府は役割を有し、政策は機能として表現している。「肝臓は正常に機能している」も肝臓に主体的意思はない。上司の指示に従っ

て業務を着実にこなした場合は、役割 (role) ではなく、職務 (function) を果たしたのである。

- 8 新藤宗幸 (1985: 48-51) は、第2次臨時行政調査会の答申 (1982年7月30日) の「国と地方の機能分担の合理化」の内実は、「地方政治の否認を強調し国財政の身軽化を、かなり極端に推進するもの」として問題点を指摘し、こうした動きを「新々中央集権」と呼んでいる。
- 9 武藤博己 (1995: 279) は、「地方建設局についても、イギリスではカウンティの道路技師が大きな役割を担い、カウンティの道路行政との連携を図る構造になっているが、日本では建設省の出先機関としての役割を果たしているにすぎない」と述べている。

参考文献

- Hull, C. and Rhodes, R.A.W., 1977, Inter-governmental relations in the European Community, Gower Publishing Company
- Rhodes, R.A.W., 1999, Control and Power in Central-Local Government Relations, Ashgate Publishing
- Robson, W.A., Local Government in Crisis, George Allen & Unwin
- Stockin, J.A.A., 1975, Japan: Divided Politics in a Growth Economy, Butler & Tanner
- 天川晃, 1984, 「地方自治制度の再編成」, 日本政治学会編『年報政治学1984』, 岩波書店, pp205-229
- 岩崎美紀子, 1996, 「分権と中央—地方関係」, 日本行政学会『年報行政研究31』, ぎょうせい, pp77-95
- 金井利之, 2007, 『行政学叢書 3 自治制度』, 東京大学出版会
- 小滝敏之, 1983, 『政府間関係論』, 第一法規
- 新藤宗幸, 1985, 「新々中央集権下の国と地方関係」, 日本行政学会『年報行政研究19』, ぎょうせい, pp29-58
- 西尾勝, 1983, 「政府間関係」概念の由来・構成・意義」, 自治体学会『自治体学研究17』, pp2-6
- 西尾勝, 1987, 「集権と分権」, 国家学会『国家学会百年記念 国家と市民』第2巻, 有斐閣, pp97-132
- 西尾勝, 2007, 『行政学叢書 5 地方分権改革』, 東京大学出版会
- 水口憲人, 1996, 「分権改革と中央地方関係」, 日本行政学会『年報行政研究31』, ぎょうせい, pp35-54
- 武藤博己, 1995, 『イギリス道路行政史—教区道路からモーターウェイへ』, 東京大学出版会
- 武藤博己, 2008, 『行政学叢書 10 道路行政』, 東京大学出版会
- 村松岐夫, 1996, 「日本における地方分権論の特質」, 日本行政学会『年報行政研究31』, ぎょうせい, pp17-34