

(資料)

日本臨時行政調查會答申의 概要

徐 元 宇

— 目 次 —

머 릿 말

- I. 臨時行政調查會의 設置와 構成
- II. 臨時行政調查會의 答申의 構成
- III. 臨時行政調查會의 答申의 主要內容
 - 一. 行政改革에 관한 意見—「總論」
 - 1. 行政改革의 沿革과 背景
 - 2. 臨時行政調查會의 設立와 調查審議의 經緯
 - 3. 行政改革의 基本方向
 - 4. 行政改革의 實現에 대한 要望
 - 二. 内閣의 機能・綜合調整의 方向
 - 1. 内閣의 機能・綜合調整의 問題點
 - 2. 内閣의 運營의 改善
 - 3. 内閣의 補佐機構의 改革
 - 三. 中央行政機構改革의 方向
 - 1. 中央省廳의 改革方向
 - 2. 行政機構의 統・廢合
 - 3. 行政委員會・審議會등의 改革方向
 - 4. 公社・公團等 政府關係機關의 改革 方向
 - 四. 國家와 地方公共團體와의 關係
 - 1. 行政事務配分의 現狀와 問題點

- 2. 行政事務再配分의 原則과 基準
- 3. 具體的行政事務의 配分事例
- 4. 事務配分에 關聯된 諸問題의 改善
- 五. 公務員에 관한 問題
 - 1. 公務員의 方向에 관한 改革의 基本 方策
 - 2. 公務員에 대한 具體的 改善對策
- 六. 行政運營의 合理化 問題
 - 1. 行政運營의 合理化의 必要性
 - 2. 事務運營의 合理化・能率化의 推進
 - 3. 許・認可事務의 改善
 - 4. 豐算・會計의 合理化
 - 5. 行政節次의 改善
- 七. 新로운 行政需要에 대한 對應策
 - 1. 新로운 行政需要에 관한 答申
 - 2. 廣域行政・首都行政
 - 3. 青少年行政에 관한 改革
 - 4. 消費者行政에 관한 改革
 - 5. 科學技術行政에 관한 改革
 - 6. 經濟協助・貿易關係行政에 관한 改革
(共管競合事務의 改善措置)

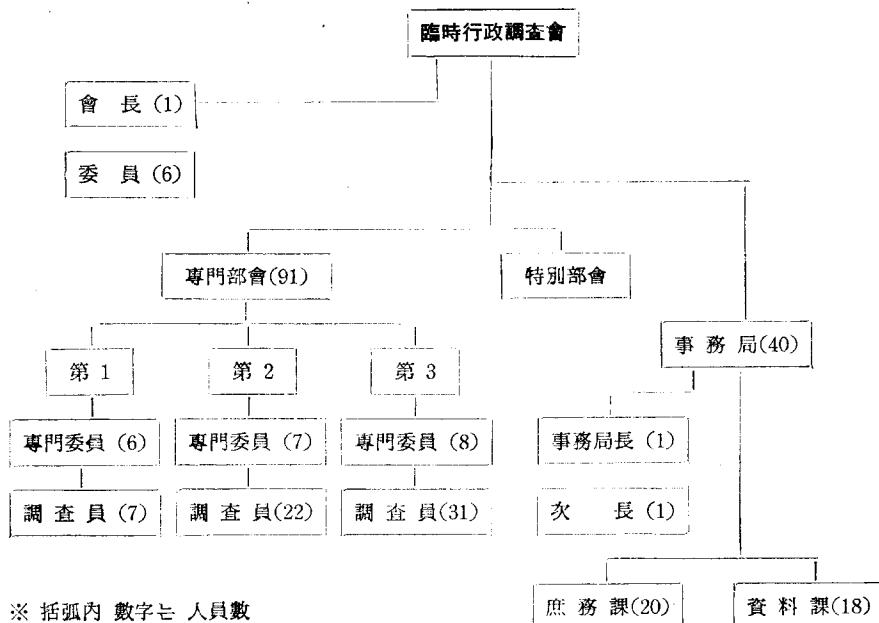
머 릿 말

1964年 9月 29日 日本의 臨時行政調查會는 2年 7個月에 걸치는 調查, 審議를 끝마치고 行政改革에 관한 歷史的인 最終報告書(答申書)를 内閣總理大臣에게 提出하였다.
1962年 2月 15日에 發足한 이 臨時行政調查會는 美國의 후비委員會를 본따서 日本의 行

政을 改善하고 行政의 國民에 대한 奉仕의 向上을 圖謀하기 위하여 行政의 實態에 全般的인 檢討를 加하여 行政制度 및 行政運營의 改善에 관한 基本的 事項을 調查, 審議함을 그 任務로 하는 戰後에 있어서 最大 規模의 行政改革調查機關이었다. 이번에 提出된 이 臨時行政調查會의 答申書는 1,000 餘面에 達하는 极히 龍大한 것이고 거기에다 若干의 附屬資料와 專門部會의 報告書, 資料등을 包含하여 答申이 行해졌기 때문에 그것을 간단하게 要約하기란 容易한 일이 아니다. 그러나 그 答申書의 全般的인 面에 있어서 어떤것이 問題되었으며, 그려한 問題에 대해서 어떠한 改善方案이 建議되었는가를 비록 概括的으로나마 紹介한다는 것은 現在 우리 自身이 當面하고 있는 우리 나라의 行政改革課業에 적지않은 도움을 주는 것이라 생각되어 手中에 있는 資料를 바탕으로 하여 그 答申書의 内容을概觀하기로 한다. 答申書의 内容紹介에 앞서 臨時行政調查會가 答申書를 提出하기까지의 經緯를 간단히 살펴보기로 한다.

I. 臨時行政調查會의 設置와 構成

1961年 11月 9日의 法律 第198號 臨時行政調查會設置法에 의하여 設置된 이 臨時行政調查會는 7人의 委員과 그 밑에서 專門事項의 調查를 擔當하는 21人의 專門委員과 60名의 調查員으로 構成되어 있는바 특히 7人의 委員과 21人의 專門委員은 모두 民間人으로 現職 公務員은 한사람도 없으며 政治的 立場을 떠난 各界의 識者들에 의해 任命되고 있다.



委 員 名 單

佐藤喜一郎	三井銀行長
高橋雄豺	日本新聞協會會長
安西正夫	昭和電工株式會社社長
今井一男	國家公務員共濟組合聯合會理事長
太田 煉	日本勞動組合協議會議長
花井 忠	辯護士
蠟山政道	行政學者, 民主社會主義研究會議長

한편 調査員은 學識經驗이 豐富한 者와 公共團體, 各行政機關의 職員中에서 任命되고 有
거니와 調査員의 出身別은 대략 다음과 같다.

區 分	人 員	內	釋
學 識 經 驗	9人	大學教授 1人, 會社 1人, 公認會計士 1人, 民間團體 2人	
公 共 團 體	5人	專賣 1人, 國鐵 1人, 電電 1人, 東京都 1人, 神奈川縣 1人	
行 政 機 關	56人	會計監查院 1人, 人事院 2人, 公取委 1人, 警察廳 1人, 行政管理廳 30人, 防衛廳 1人, 經企廳 1人, 法務省 2人, 外務省 1人, 大藏省 3人, 厚生省 1人, 農林省 2人, 通商省 2人, 運輸省 1人, 郵政省 2人, 建設省 2人, 勞動省 1人, 自治省 2人。	

當初에는 7人 委員會를 中心으로 하면서도 3個의 專門部會와 1個의 特別部會가 각각 調査項目을 分擔하여 專門的 立場에서 調査, 審議를 進行시켜 專門部會는 1963年 가을부터 거울에 걸쳐 각各 報告書를 7人 委員會에 提出하였으며 한편 特別部會는 특히 그 繁急性이 認定되는 首都行政에 관하여 그 改革意見을 整理하여 7人 委員會의 審議를 거쳐 한걸음 앞서 1963年 8月에 內閣總理大臣에게 答申書를 提出하였다. 1963年 11月 專門部會가 行할 調査도 일단 完了된 것으로 判斷되었기 때문에 그것을 解散하고 組織을 改革하여 그 뒤로는 7人の 委員이 각각 主査가 되어 13個 作業班 (이밖에 科學技術特別班이 있음)으로 調査事項을 分擔하여 專門部會에서 提出된 報告書를 土臺로하여 最終答申作成에 들어갔다. 이동안 7人 委員會는 全國 7個所에 사 地方懇談會를 開催하여 國民各界 各層의 意見을 聽取하는 한편 3千數百餘件에 達하는 「國民의 소리」를 參考로하여 專門部會의 調査에서 漏落된 點 또는 不足한 點등을 補完하는 등 無慮 144回의 會合을 거듭한 끝에 元來 1964年 3月末로서 끝날豫定이었던 調査活動期間도 同年 9月 30日까지 6個月 延長시켜 1964年 9月 29日에 야 最終答申書가 提出되었다.

II. 臨時行政調查會의 答申의 構成

臨時行政調查會의 答申書는 1,000 餘面에 達하는 极히 방대한 것이고 그것에 若干의 附屬資料와 專門部會의 報告書 資料를 添加하여 答申이 行해졌다. 答申書의 構成은 「行政改革

이 關註 意見(總論)이라고 불리우는 「總論」과 「各論」이 라 할 수 있는 16項目에 걸치는 改革意見으로構成되어 있다.

「總論」에서는 먼저 行政改革의 歷史와 背景이 그려져 있으며 臨時行政調查會의 設立과 調查·審議의 經緯를 說明하고 특히 現在 行政改革의 必要性이 社會的 經濟的인 背景에 의하여 強力히 要請되고 있으며, 또한 臨時行政調查會의 設置에 관해서는 國會에서도 與·野黨이 一致하여 賛成하고 國民一般으로 부터도 強力한 支持를 받았음이 強調되고 있다. 또한 現在에 있어서의 行政上의 問題點과 그 改革에 있어서의 基本的인 方向으로서 ① 綜合調整의 必要와 그 機能의 強化, ② 行政에 있어서의 民主化의 徹底, ③ 行政의 過度한 膨脹과 行政事務의 中央偏在의 排除, ④ 行政運營上에 있어서의 合理化, 能率化의 推進, ⑤ 세로운 行政需要에의 對策, ⑥ 公務員精神의 高揚이라고 하는 여섯가지 點을 指摘하고 끝으로 이러한 改革意見의 實現에 대한 要望으로서 最高指導者の 強力한 리더쉽을 期待함과 동시에 今後政府는 每年 行政의 實態와 그 改善의 狀況을 明白히 하기 위한 「行政改善白書」를 發表할 것을 強調하고 있다.

다음 「各論」에 該當하는 16項目에 걸치는 改革意見은 臨時行政調查會가 行政改革의 問題點으로서 提示한 具體的 改革意見이며 行政全般에 共通되는 一般的的 問題로서는:

- ① 内閣의 機能에 관한 改革意見
- ② 中央省廳에 관한 改革意見
- ③ 行政事務의 配分에 관한 改革意見
- ④ 許·認可등에 관한 改革意見
- ⑤ 行政機構의 統廢合에 관한 意見
- ⑥ 公社·公團등의 改革에 관한 意見
- ⑦ 事務運營의 改革에 관한 意見
- ⑧ 豊算會計의 改革에 관한 意見
- ⑨ 行政의 公正確保를 위한 節次의 改革에 관한 意見
- ⑩ 公務員에 관한 意見등이 있으며
 個別的 또는 特殊한 行政에 관한 問題로서는
- ⑪ 共管競合事務의 改革에 관한 意見

(內容으로는 貿易港灣, 經濟外交, 經濟協力關係行政에 관한 改革意見)
- ⑫ 首都行政에 관한 意見 (既答申)
- ⑬ 廣域行政의 改革에 관한 意見
- ⑭ 青少年 行政의 改革에 관한 意見
- ⑮ 消費者行政의 改革에 관한 意見

臨時行政調査會에 있어서의 專門部會等과 答申을

〔專門部會等 (1962. 5 結成)의 内部組織・分掌事務〕		〔專門部會等의 中間報告〕	〔專門部會等의 最終報告〕
第 一 專門部會	第一班(内閣・内閣輔助部局의 綜合調查, 内閣과 總理府와의 關係, 行政 部門 各段階의 綜合調整, 行政 委員會, 審議會制度)	第一專門部會 第1班中間報告書 (1963. 3. 22)	第1專門部會 第1班 報告書 (1963. 9. 18)
	第二班(豫算・會計制度)	第一專門部會 第2班中間報告書 (1963. 8. 15)	第1專門部會 第2班 報告書 (1963. 10. 4)
第 二 專門部會	中央行政機關의 方向, 各省所掌事務의 配分 (共管競合事務의 整理를 包含함), 國家와 地方公共團體와의 事務의 配分, 國家의 地方一線機關의 合理化, 公共企	假說에 關한 報告 (1962. 3. 27)	第2專門部會報告 書 (1963. 10. 11)
	業體, 公團에 關한 問題	第2次假說에 關한 報告 (1963. 3. 27)	
第 三 專門部會	第一分科會(許認可事務의 合理化) 第二分科會(行政節次의 合理化) 第三分科會(行政運營의 合理化・近代化) 第四分科會(公務員의 方向・公務能率의 增進, 人員의 適正配置, 人事管理의 適正化等)	許認可事務調査結果 中間報告 (1963. 4. 26)	許認可事務調査結果 報告 (1963. 11. 29)
		行政節次에 關한 中間報告 (1963. 5. 17)	行政節次에 關한 報告 (1963. 2. 7)
		第3專門部會 第3分科會中間報告 (1963. 5. 8)	第3專門部會 第3分科會報告書 (1964. 10. 30)
		第3專門部會 第4分科會 中間報告書 (1963. 9. 20)	
特別部會(首都行政)	首都行政에 關한 報告 (1963. 1. 22)		
	科學技術特別班 (1963. 12. 25)	科學技術行政에 關한 報告 (1963. 12. 25)	

위한 作業班과의 關聯性과 그 經過 概要

※ ----- 關聯성이 強함을 表示함
----- 關聯성이 弱함을 表示함

[專門部會解散・專門部早より
作業班에의 推移]

[最終答申을 위한 作業班]
(1963. 11. 1 編成)

[答申 (1964. 9. 29)의 項目]
行政改革에 關한 意見(總論)

----- 綜合調整班(佐藤會長擔當) ----- 内閣의 機能에 關한 改革意見

----- 豊算會計班(今井委員擔當) ----- 豊算・會計의 改革에 關한 意見

----- 事務移譲班(高橋委員擔當) ----- 行政事務의 配分에 關한 改革意見

----- 共管競合事務의合理化班(高橋委員擔當) ----- 共管事務의 改革에 關한 意見

----- 中央機關班(高橋委員擔當) ----- 中央省廳에 關한 改革意見

----- 機構의 整理・統廃合班(太田委員擔當) ----- 行政機構의 統廃合에 關한 意見

----- 公社・公團班(太田委員擔當) ----- 公社・公團等의 改革에 關한 意見

----- 廣域行政班(蠟山委員擔當) ----- 廣域行政의 改革에 關한 意見

----- 許認可班(安西委員擔當) ----- 許認可等의 改革에 關한 意見

----- 行政節次班(花卉委員擔當) ----- 行政의 公正性確保를 위한 節次
의 改革에 關한 意見

----- 運營班(今井委員擔當) ----- 事務運營의 改革에 關한 意見

----- 公務員班(今井委員擔當) ----- 公務員에 關한 改革意見

----- 新規班(蠟山委員擔當) ----- 青少年行政의 改革에 關한 意見

----- 消費者行政의 改革에 關한 意見

----- 首都行政의 改革에 關한 意見
(1963. 8. 13. 答申)

----- 科學技術行政의 改革에 關한
意見

⑯ 科學技術行政의 改革에 관한 意見등의 項目으로 되어 있으며 改革意見에 따라서는 약간의 差異는 있으나 大體로 각각의 問題에 관하여 現況과 問題點을 指摘하고 勸告에 있어서의 基本的인 立場을 밝힌 뒤, 具體的 勸告를 提示한다는 方式의 體系에 따라 構成되어 있다.

III. 臨時行政調查會의 答申의 主要內容

一. 行政改革에 관한 意見——「總論」

이 「總論」에 있어서는 日本에 있어서의 行政改革의 沿革과 背景 및 臨時行政調查會의 設置와 調查審議의 經緯를 밝히고 調查會가 取한 行政改革에 대한 基本的 立場에 관하여 記述하고 또한 16項目의 行政改革에 관한 意見의 重點의 概要를 提示하였다.

1. 行政改革의 沿革과 背景

「今日 行政의 全面的 改革은 國民이 다같이 切望하는 바이며 또한 國家的으로도 极히 重要的 問題가 되어 있다」라는 말로 시작하고 있는 이 「總論」에 있어서는 調查會를 設置하게 된 背景으로서 過去에 있어서의 行政改革의 歷史를 그리고 있다. 즉 우선 戰前의 行政을 回顧하면서 「行政改革의 要望은 在來의 行政制度나 그 運營이 새로운 情勢에 따라十分 그 責任을遂行할 수 없게 되는데서 發生하게 된다」고前提하고 日本에서는 이러한 狀況이 顯著하게 된 것은 第1次 世界大戰直後부터 1925年代 즉 昭和의 初期에 이르는 時期였다고 한다. 對外的으로나 國內的으로도 새로운 諸問題에 當面한 日本의 行政은 各種의 改革이 要請되었지만 이 時期에는 1925年的 濱口內閣에 의한 行政整理程度가 고작이었고 拔本的對策은 끝내 實現되지 못했다고 한다. 滿洲事變 以後 準戰時體制下에 들어가면서 政府가 強力히 統制力を發揮할 수 없게 될에 따라 内閣의 綜合調整能力의 強化를 目標로한 國務大臣·行政長官分離案, 省의 統廢合에 의한 閣僚減少案, 三相 대지 五相會議의 設置등에 의한 内閣自體의 統制力強化의 構想이라든가 各種 審議會의 設置 및 幕僚機關의 充實등에 의한 閣外로부터의 補強策을考慮하는 등 歷代內閣은 各種의 行政改革案을 試圖하였으나 결국은 그 根柢인 官僚制로부터 손을 뗄 수 없었고 國民의 政治意思를 結集할 수 없었기 때문에 結實을 보지 못했던 것이다.

終戰을 契機로하여 官僚制支配는 制度의으로 一應 排除되고 新憲法에 基하여 内閣의 性格은 根本의으로 改革되어 그 統制力이 현저히 強化됨에 따라 各種의 行政改革이 實施되게 되었다. 그러나 占領軍이 間接統治方式을 取하고 있었다는 事情등도 있고해서 역시 行政改革은十分 達成되지 못하였다. 戰後에 있어서도 行政改革은 重大한 政治問題로서 再燃하게 되었던 것이다.

戰後의 行政改革은一般的인 것만으로도 十數回나 試圖된바 있으나 그中 成功한 것으로는

1949年 吉田内閣에 의한 經濟安定九原則등 經濟安定政策에 對應하는 行政機構의 改革과 人員整理, 그리고 1952年 日本의 講和獨立에 따라 日本의 實情에 即應할 行政을 行하기 위한 簡素化改革등이 고작이었고 그 뒤에도 韓國戰爭을 契機로한 새로운 事態에 對備키위한 1956年의 鳩山内閣의 行政改革, 1958年의 第4次와 1959年의 第5次에 걸치는 一連의 行政審議會의 設置등 새로운 情勢에 即應할 責任體制의 確立과 낡은 行政慣行의 拂拭를 試圖하기 위한 行政機構의 簡素화와 管理의 改善등이 提案되었으나 모두들豫期한 만큼의 成果를 올리지 못했기 때문에 第5次 行政審議會에 이르러 이러한 새로운 事態에 對備키 위해서는 极히 權威있는 調查機關을 設置하여 行政의 實態에 관하여 各種 實證的資料를 菲集하고 審議하여 行政의 劇期的인 體質改善을 施할 必要가 있다는 認識이 생겨나 여기에 臨時行政調查會가 誕生하게 되었다는 것이다.

2. 臨時行政調查會의 設立과 調查審議의 經緯

「總論」에서는 이러한 行政改革의 歷史를 더듬고난 뒤 臨時行政調查會의 設置와 調查審議의 經緯를 說明하고 있다. 즉 1961年 第38國會에 臨時行政調查會設置法案이 提出된 뒤 充分한 審議結果 第39國會에서 與野黨의 壓倒的支持를 받아 可決된 이 臨時行政調查會의 設置에 있어서는 특히 그것이 公務員의 人員整理를 目的으로 하는 것이 아니라는 點 및 公務員의 身分上의 變更을 招來할 公務員制度의 改正은 하지 않는다는 黓, 그리고 重要問題에 관한 審議는 全員一致를 原則으로 하며, 委員의 人選은 超黨派의으로公正하게 行하여 할 것 등의 附帶決議를 하고 있음을 注目할만 하다.

다음으로 이 「總論」에서는 臨時行政調查會의 調查範圍가 较히 廣範圍하며 調查, 審議에 있어서 「國民의 소리」를 尊重하고 反映하였고 그 改革意見의 決定에 있어서는 全員一致로서 行해졌음을 強調하고 있다.

3. 行政改革의 基本方向

(1) 臨時行政調查會의 課題——그 外在的 要因과 內在的要因——臨時行政調查會가 이번의 行政改革의 理念을 무엇으로 생각하는가에 관한 問題는 臨時行政調查會에게 負荷된 課題와 直結되는 問題이거니와 이 「總論」에서는 이러한 理念 내지 課題에 대해서는 반드시 正面으로 다루고 있지는 않으나 「臨時行政調查會에게 要求되는 行政改革에는 그 要求를 切實한 것으로하고 있는 國家的 要請과 社會的 情況이 存在한다」고 하면서 「그것을 分明히 함으로써 今日의 行政이 擔當하여야 할 役割이 明確히 되며 그를 위하여 行政의 缺陷과 그에 必要한 行政改革의 方向이 提示되는 것이다」고 말하고 있다. 그리하여 이러한 國家的要請과 社會的情況에 관해서는 「最近에 있어서 日本을 둘러싼 内外情勢의 變動에는 顯著한 것이 있다」고 하면서 「國際關係는 政治에 있어서나 經濟에 있어서 극히 複雜하게 되었고 國內에 있어서도 急速한 高度經濟成長, 產業構造의 變化, 技術革新의 進展등에 따라 經濟政策, 社會政策등은 더욱 더욱

그複雜性, 重要性을 더해가고 있다」고 說明하고 있다. 이러한 情勢下에서 「行政은 質的으로 變化하고 量의으로도 擴大할 必然性」을 가지며 또한 「行政에 課해진 責任은 极히 重大」하게 되었는바 現實의 行政은 「行政組織은 大規模의 組織이 되었고 行政事務의 運營에서 오는 非能率도 있고 해서 現代의 重要한 行政事務를 能率의으로 處理할 體制가 아닌」 實態이며 따라서 「國民의 強한 不滿」을 받고 있다는 것이다. 또한 行政의 現實에 批判을 加하여 一面에 있어서는 「民間企業에 있어서 經營管理의 改革이 進行되어 있는 環境속에서 唯獨히 行政만이 管理의 近代화가 늦어 依然히 낡은 制度와 慣行下에서 事務단이 公연히 複雜老大化하고 있는」 情況이며 他面에 있어서는 「行政을 擔當할 公務員에 있어서도 戰後 民主主義를 基調로하는 制度의 大改革이 行해졌음에도 不拘하고 그 實效가 반드시 期待했다고는 할 수 없으며 公務員의 士氣 및 倫理의 確立은 아직 멀었다고 하지 않을 수 없다」고 斷言하고 있다.

물론 이러한 事態에 이르게 된 것이 한갓 行政分野의 責任에만 있는 것이 아니라 「政治의 姿勢에도 그리고 國民의 態度에도 影響받고 있는 部분이 있음을 否定할 수 없지만 그 무엇보다도 原因의 大部分은 行政의 組織이나 運營에 問題가 가로 놓여있다는 것이다. 오늘날 行政改革이 必要한 것은 바로 「行政에 内在하는 缺陷이 日本이 當面하고 있는 急速한 社會的 經濟的 變動을 契機로하여 그 矛盾을 露呈함에 이르렀음」에 있으며 또한 「오늘의 複雜老大化한 行政의 負擔을 견디고 能率의이며 效果의行政運營을 行할 수 있도록 行政의 體質을 改善하는 것」이 臨時行政調查會에 課해진 課題라고 強調하고 있다.

臨時行政調查會에게 負荷된 課題는 要컨대 日本의 行政이 놓여있는 現況 즉 經濟情勢 내지 社會的 環境을 어떻게 把握하며 그것에 어떻게 對處해나갈 것인가 하는 外在的 要因과 日本의 行政 그自體에 内在하는 缺陷 내지 弊端을 어떻게 改善해나갈 것인가 하는 内在的 要因이라는 二面에 있다고 한다. 그리하여 往往 行政은 外在的인 環境變化에 對處해나갈 能力を 缺하고 또한 内在的인 傳統的制度, 慣行과의 關聯性에 강력하게 支配되기 쉽지만 行政改革을 行하는 以上 어떻게 해서라도 當面하는 外在的 環境의 變化에 對應함과 함께 内在的인 制度의 惰性를 匡正해나갈 必要가 있으며 이런 일을 完全히 實行하는 것이 다름아닌 臨時行政調查會의 課題이며 使命이라는 것이다.

(2) 行政改革의 基本的 立場——「總論」에서 臨時行政調查會에게 課해진 課題를 以上과 같은把握한 뒤 이어서 行行政改革의 主眼點이라 할 수 있는 改革에 관한 基本的 立場으로서 다음과 같은 6個原則을 提示하고 있다.

① 總合調整의 必要와 그 機能의 強化：日本의 行政에 있어서 무엇보다 改革이 必要한 것은 綜合調整機能의 確保라고 하면서 그 理由로서 첫째 行政需要의 增大에 따른 行行政의 質과 量의 擴大 및 行行政의 專門分化의 現象(行政이 複雜化하고 專門分化하면 할수록 그統一性確保를 위한 綜合調整을 必要로 한다), 둘째 日本에 있어서의 傳統的인 内閣에 있어서의

綜合調整機能의 缺如 (最近에 있어서의 政黨, 國會常任委員會등에 의한 行政에의 介入도 包含함), 셋째 各省廳間의 割據主義的 傾向등을 들고 있다. 따라서 이러한 實態를 改善하여 綜合調整機能을 強化하고 一體性, 統一性이 確保된 秩序있는 行政을 行하기 위한 方案으로서는 첫째로 内閣과 政黨, 國會등 政治와 行政의 關係를 改善하여야 하며, 둘째로 内閣의 指導性을 確立하고 行政의 綜合企劃과 行政運營의 統一性을 確保할 必要가 있으며 또한 셋째로 中央省廳에 있어서의 topmanagement 體制의 整備가 必要하다고 하면서 後述할 「各論」의 事項에 提示되어 있는 改革意見의 要點을 摘記하고 있다.⁽¹⁾

② 行政에 있어서의 民主化의 徹底： 現行憲法下에서의 日本의 行政은 民主主義를 그 基調로 하고 있기 때문에 戰後 議院內閣制의 確立과 함께 行政制度自體로서도 中央集權主義의 制度의 改革, 地方自治의 強化, 公務員制度의 整備, 行政委員會制度의 廣範한 採用, 審議會制度의 擴充, 行政爭訟制度의 改革, 警察·教育分野의 制度의 民主化등 적지않은 施策이 이루어졌으나 반드시 徹底한 것이라고 할 수 없었을 뿐만 아니라 日本의 實情에도 꼭 適合하지 못한것도 없지 않았다. 한편 經濟의 高度成長下에 있어서 새로이 行해져야 할 行政施策이 적지않은 오늘날 이러한 事態에 가장 適合한 方法으로서 民主化를 侵透시키고 그徹底를 期하지 않으면 아니된다.

「總論」은 이러한 認識에 立脚하여 民主化의 徹底를 期하고 名實相符合한 國民을 위한 行政을 行하기 위해서는 첫째로 「國民이 便利하도록 可及의 國民의 가까이에서 國民의 批判을 받으면서 實施하고 國民을 위해 實情에 맞는 行政이 行해지는 同時에 될 수 있는대로 國民의 負擔을 가볍게 함이 必要」하며, 그러하기 위해서 地方自治의 強化와 窓口事務의 改善을 꾀하고 國家의 一線機關의 統廢合이라든가 補助金의 合理化를 實施해야 하며, 둘째로 公務員의 態度를 民主化하기 위하여 人事管理의 合理化가 促進되어야 할 것이며, 셋째로 民主的行政組織, 즉 國民의 行政參與의 意味를 包含하는 行政委員會와 審議會制度運用의 改善을 提案하고 있다.⁽²⁾

③ 行政의 過度한 膨脹의 抑制와 行政事務中央偏在의 排除： 現在 行政의 範圍와 限界에 관해서는 一定한 基準이 없기 때문에 行政은 쓸데없이 膨脹一路의 길을 걷고 다른 한편으로는 行政事務의 中央集中化에 따른 이른바 陳情行政의 弊端이 起起되고 國民의 뜻이公正하게反映되기 어려울 뿐 아니라 行政의 實情에 맞지않는 結果를 가져온다. 이러한 行政膨脹의 原因으로서는 첫째로 社會經濟의 進展에 따른 國家機能의 擴大, 둘째로 行政府内部에서 스스로 行政費를 節約하려는 努力의 缺如 (在來의 行政需要를 溫存하려는 傾向) 등을 들 수 있으며, 한편 行政事務가 中央에 偏在하는 原因으로서는 첫째로 行政府自體의 權限意識을

(1) 内閣의 機能에 관한 改革意見, 中央省廳에 관한 改革意見, 共管競合事務의 改革에 관한 意見參照

(2) 行政事務의 配分에 관한 改革意見, 行政의 公正 確保를 위한 節次의 改革에 관한 意見, 許認可等의 改革에 관한 意見, 公務員에 관한 改革意見, 内閣의 機能에 관한 改革意見 參照.

들 수 있고, 둘째로 戰後에 있어서의 地方自治制度의 改正, 특히 首長公選制에 따르는 地方自治에 대한 不信에 基하는바가 크다.

그리하여 첫째로 이례적 行政事務의 膨脹을 抑制하기 위해서는 過不足없는 行政需要와 그에 必要한 行政事務機構를 調査把握하여 不斷히 效果와 負擔을 對比하여 事務機構의 再檢討를 加함으로써 廢止 또는 縮少를 피함과 同時に 必要한 事務에 관해서도 地方公共團體 또는 民間에서 處理할 수 있는 事務 내지 事業은 極力 그것을 移管함이 必要하다. 둘째로 行政事務의 中央偏在을 排除하기 위해서는 中央省廳은 企劃·統制·管理事務를 本來의 主된 機能으로 하게 하고 實施事務에 관해서는 極力 地方公共團體 또는 一線機關에 委任하도록 力說하면서 後述하는 「各論」의 事項에 나타나 있는 改革意見의 骨子가 記述되어 있다.⁽³⁾

④ 行政運營에 있어서의 合理化·能率化의 推進：行政이 真正으로 國民을 위한 것이 되고 今後 增大하는 傾向에 있는 行政을 適切히 處理하기 위해서는 그 運營을 近代化하고 効果的이며 經濟的이고 國民에게 便利한 것, 즉 合理的 能率的인 것임을 必要로 한다. 그러나 日本의 行政은 民間의 生產性의 向上에 比해 极히 뒤떨어져 있으며 다음과 같은 여러가지 缺陷을 内包하고 있다. 즉 첫째로 行政에는 企業에서와 같이 費用과 收益 또는 計劃과 成果의 對比라고 하는 觀念 즉 이른바 原價意識이 약하기 때문에 「行政機關의 職員들은 適法이냐 違法이냐에 대해서는 關心을 가지지만 그것이 國民에게 어느정도 損益을 가져오는가에 관해서는 그다지 關心을 갖지 않는다.」 다시 말하자면 「職員들은 行政效果를 올리는 것보다 失敗가 指摘되지 않을 것을 倦願하는 空氣에 싸여 있으며」 결국 「違法이라고 指摘되지 않도록 配慮는 하지만 能率을 向上시키기 위한 研究나 努力은 惰慢하며 舊習打破에 의한 運營의 改善에는 极히 消極的이며 이것의 價值의 크기에 대한 認識이 不足하다」는 點을 들고 있다. 둘째로 國民에 對한 奉仕觀念의 不徹底를 들수 있는바 자칫하면 行政을 行하는 側의 便宜에 따라 行政이 行해지고 있기 때문에 國民의 負擔이나 時間의 勞費에 대한 配慮가 缺如되어 있다는 것이다. 셋째로 劃一主義 또는 形式主義의 弊端을 들수 있다. 즉 지나친 合法性的 配慮와 先例의 尊重으로 말미암아 行政이 劃一主義, 形式主義에 빠지게 되어 行政施策의 本來의 目的에 適合하겠음 實情에 適應한 弾力的인 運營이 行해지지 못하고 國民에게 不必要的 負擔을 課하고 오히려 制度의 目的을 達成할 수 없는 結果가 되어있는 경우가 많지 않다는 것이다. 넷째로 圖章行政과 責任體制의 不明確을 들 수 있으며 그리고 다섯째로 具體的인 達成目標의 缺如를 들 수 있다. 行政處理上의 到達目標는 法令들에 抽象的으로 提示되어 있을 뿐 具體的 目標 즉 實施計劃은 반드시 明確히 定해져 있다고 할 수 없는 경우가 많다. 따라서 事後에 있어서의 業績評價도 適確하게 行해지지 못하고 있다.

(3) 行政機構의 統廄合에 관한 意見, 公社·公團等의 改革에 관한 意見, 行政事務의 配分에 관한 改革意見, 許認可等의 改革에 관한 意見, 中央省廳에 관한 改革意見, 內閣의 機能에 관한 改革意見 參照.

以上과 같은 諸缺陷 내지 弊端을 改善하기 위한 方法으로 「總論」은 첫째로 民間企業에서 發達하고 있는 企業運營의 原理 및 技術을 可及的 導入하여 行政運營上의 責任體制를 確立할 것이며, 둘째로 行政組織內部에 있어서 各種의 改善措置를 講究함과 同時に 許·認可事務의 運營, 豊算會計制度의 運用, 人事管理등의 諸局面에 있어서의 改革을 促求하면서 「各論」의 事項의 重點이라고 할만한 問題를 指摘하고 있다.⁽⁴⁾

⑤ 新로운 行政需要에의 對策： 行政은 그 内在的 要請에 基하여 그 體制를 整備할 必要가 있는 동시에 社會的 經濟的 變動에 따르는 外在的要請에도 適應하지 않으면 아니 된다. 最近에 있어서의 經濟의 高度成長에 따른 產業化·都市化의 急激한 進展, 開放經濟體制下에 있어서의 日本의 國際的 地位의 變化, 產業構造의 高度化에 따른 科學技術의 長足의 進步등이 바로 이러한 現象이라 할 수 있으며 이들 新로운 行行政需要에 대해서는 以上 ①에서 ④까지에서 問題된 行政一般에 共通의으로 適用되는 原理以外에 特殊한 對策이 取해지지 않으면 아니된다.

「總論」에서는 이러한 新로운 行行政需要로서 廣域行政, 首都行政, 科學技術行政, 青少年行政, 消費者行政, 貿易關係行政, 公害行政등을 들고 이를 行行政에 대한 解決策의 重點을 指摘함과 동시에 新로운 行行政需要는 앞으로도 不斷히 發生될 것이 당연히豫想되기 때문에 여기에 對處하기 위해서는 內閣 및 行政各省廳에 있어서의 企劃 및 綜合調整과 機能을 充實하게 함으로써 그것에 의한 適時適切한 政策의 決定, 實施가 行해질 수 있도록 體制의 整備를 試圖할 必要가 있음을 力說하고 있다.⁽⁵⁾

⑥ 公務員精神의 高揚： 行行政의 改善은 機構·運營의 改革에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 公務員의 士氣 및 倫理라고 하는 精神과 言動의 側面에 依存하는바가 크다. 臨時行政調查會에 보내진 「國民의 소리」의 相當한 部分이 이러한 公務員의 態度나 言動에 대한 非難이었다는 點을 생각할 때 이러한 公務員의 態度나 言動面에反省할 點이 적지 않음을 示唆하는 것이라 할 수 있다. 이러한 觀點에서 行行政을 改革하기 위해서는 公務員의 態度에 대한 根本的인 是正策을 생각할 必要가 있고 그려기 위해서는 公務員의 任務에 대한 自覺과 情熱을 鼓吹함이 肝要하며 그前提로서 公務를 魅力있는 職業으로 만들지 않으면 아니될 것이다, 첫째로 政治의 中立性의 確保와 둘째로 合理的人事管理의 實施, 셋째로 職員의 勤務條件의 積極的改善의 必要性등이 強調되지 않으면 아니된다고 指摘하고 있다.⁽⁶⁾

(5) 事務運營의 改革에 관한 意見, 許·認可등의 改革에 관한 意見, 豊算會計의 改革에 관한 意見, 公務員에 관한 改革意見 參照.

(5) 廣域行政의 改革에 관한 意見, 首都行政의 改革에 관한 意見, 青少年行政의 改革에 관한 意見, 消費者行政의 改革에 관한 意見, 科學技術行政의 改革에 관한 意見, 共管競合事務의 改革에 관한 意見, 內閣의 機能에 관한 改革意見, 中央省廳에 관한 改革 意見 參照.

(6) 公務員에 관한 改革 意見 參照.

4. 行政改革의 實現에 대한 要望

「總論」은 行政改革의 問題點과 그 基本的 立場에 관하여 以上과 같이 提示한 後, 最後로 이려한 改革意見의 原理에 대한 要望으로서 可及의 全體로서 이것이 實現될것을 強力하게 期待하고 있다. 改革 意見의 内容이 极히 多岐의이기 때문에 緩急의 程度나 輕重의 差異가 없을 수 없으나 「各論」的事項은 서로 連關性을 가지고 있는 것이기 때문에 全體로서의 調和를 維持하는 가운데 實現될 것이 期待된다.

行政改革은 앞서도 指摘한바와같이 失敗의 歷史였고 그 實現도 결코 容易한 것이 아니다. 더구나 行政組織內部에 있어서는 의례히 現狀維持의인 空氣가 濃厚하고 民間이나 利害關係團體 혹은 政黨들도 반드시 改革에 積極的이라고만 할 수 없을뿐아니라 때로는 오히려 그 것을 阻止하려는 쪽에 힘을 빌려주는 경우도 적지않다. 이에 더하여 行政改革은 결코 單一의 理念으로서 뒤받침되는 것이 아니라 서로 矛盾되는 여러가지 要素를 그 時代의 實情에 適應하도록 調和하지 않으면 아니된다. 따라서 行政改革을 實現하기 위해서는 우선 行政改革에 關聯性이 있는 모든 當事者가 각각에게 주어진 立場에서 全力を 다할것이 무엇보다必要하다. 그러나 그것보다 더 行政改革에 必要한 것은 그것이 國家的要請이라는 認識을 가진 最高指導者の 強한 리더쉽의 發動이라 할 수 있다. 왜냐하면 行政改革은 极히 政治的인 問題이며 그 實現을 위해서는 最大的 政治力を 結集할 必要가 있기 때문이다. 「總論」은 이려한 見地에서 政府와 國會에 대하여 行政改革에 最大的 努力を 다해줄 것을 要請하고 있으며 특히 政府에 대해서는 今后 每年 國民에 대하여 行政의 實態와 그 改善狀況을 明白히 해줄 「行政改善白書」를 發表할것을 바라고 있다.

「總論」은 끝으로 行政改革은 不斷의 努力を 必要로하는 難事이기 때문에 그것을 위해서는 各種의 行政의 實態를 調査하며 實證的資料를 가지고 改革에 對備함으로써 今后도 계속적인 努力이 거듭될것을 強力히 要望하면서 끝을 맺고 있다.

二. 内閣의 機能・綜合調整의 方向

1. 内閣의 機能・綜合調整의 問題點

現行行政制度下에서 그 改革이 무엇보다 必要한 것은 行政의 統一性과 그 綜合調整의 確保에 있다. 國家行政에 있어서 이러한 觀點으로부터 問題를 提起하여 改革을 必要로하는 中核은 무엇보다 内閣의 機能이며 그 方向이라 할 수 있다.

이미 「總論」에서도 綜合調整의 必要性을 말했고 内閣機能의 方向을 提示한바 있으나 答申가운데서 직접 이 問題를 다루고 있는 것은 「内閣의 機能에 관한 改革意見」이다.

이 改革意見에서는 먼저 「問題의 所在」라는 題目下에 綜合調整의 必要性과 그要請의 增大傾向을 記述하고 現實의 行政에 있어서 이러한 統一性을 阻害하고 있는 重要한 原因으로서

① 内閣을構成하는 國務大臣이 行政長官을 兼하고 있는 것은 現實에 있어서는 綜合調整을 困難케 하고 있다. 즉 國務大臣은 國政全般의 審議에 있어서도 行政長官으로서의 立場에 拘碍되는 傾向이 強하기 때문에 閣議에 있어서의 綜合調整이 흔히 困難하게 되어 内閣總理大臣의 調整機能에 依存할 수 밖에 없는데 現在 이러한 綜合調整을 위한 内閣總理大臣의 機能을 效果的으로 遂行하기 위한 幕僚機構가 全無하다해도 過言이 아닐 정도로 不備狀態에 있다.

② 與黨의 行政府에 대한 態勢에도 問題가 있다. 즉 現實에 있어서는 内閣에 要請되는 與黨의 政策은 반드시 與黨自體內에서 充分히 調整된 것이 아닐뿐 아니라 또한 이들 政策의 行政府에 대한 要請도 모두 内閣을 通해서만 行해지고 있지 않고 與黨의 政務調查會 또는 그 部會등이 흔히 直接 各部省에 接觸하고 있어 内閣의 調整을 더욱더 困難한 것으로 하고 있다.

③ 行政府내에 볼 수 있는 割據性 또한 行政의 統一性의 保持를 妨害한다.

특히 豫算編成에서 蓄起되는 内閣의 綜合調整力의 不足에 관하여 다음과 같이 指摘하고 있다.

첫째로 與黨 및 各省은 豫算編成에 관하여 國民負擔등에 관한 配慮가 充分하지 못하고 過大經費를 要求하여 豫算의 爭奪戰의 樣相을 나타내고 있다. 한편 緊急性이 그다지 크지 않은 業務의 縮少廢止등 經費節減에 관해서는 與黨 및 各省에서는 自發的인 努力은 거의 期待할 수 없는 狀況이다.

둘째로 内閣은 豫算의 編成에 관해서 必要한 統制 및 調整을 行해야됨에도 不拘하고 實質上 거의 行하지 못하고 있다.

셋째로 大藏省에 附與되어 있는 豫算調整의 權限은 内閣이 豫算을 決定하기위한 準備로서 行하는 것지만 内閣의 調整力이 不足하기 때문에 事實上은 大藏省이 豫算編成의 主導權을 掌握하는 結果가 되어있다. 이리하여 다른各省과 同列의 行政機關이면서도 同時に 行政의 全般的調整役割을 遂行하려는데 여러가지 問題가 提起된다.

以上과같은 内閣의 機能과 그 綜合調整力を 強化하기 위해서는 물론 行政以外의 分野——政治의 姿勢라든가 그 態度——에도 問題가 없지 않지만 무엇보다 그 中心課題가 되는 것은 内閣의 運營과 그 補助機構의 改革에 있다고 하면서 答申은 다음으로 그 對策을 위한 基本的 方向을 提示하고 있다.

2. 内閣의 運營의 改善

行政의 統一性의 保持는 다분히 政治의 姿勢 내지 態度에도 關聯이 있기 때문에 内閣의 運營에 관해서는 다음의 네가지 改善點을 提示하고 있다.

첫째로 國務大臣에는 内閣의 統一性 있는 方針下에 그가 擔當하는 行政을 適切히 指導監督할 수 있을만한 適材를 充當할 配慮를 取할것.

둘째로 國務大臣의 在任期間이 顯著히 짧은 今日의 狀況(戰後의 國務大臣의 平均在任期間은 9個月)을 改善하여 國務大臣이 行政에 通曉하도록 할것.

셋째로 内閣總理大臣과 一體性을 保持하는 内閣法 第9條에 의한 内閣總理大臣의 臨時代理를 副總理格으로 常置할것.

넷째로 内閣의 綜合調整을 效果的으로 遂行하기 위하여 閣議의 分科的運用으로서 關係閣僚會議를 보다 더 效果的으로 活用할것. 閣議의 綜合調整機能을 效果的으로 發揮하기 위해서는 閣僚의 數를 現行보다 줄이는 方案도 생각할 수 있으나 行政이 顯著히 專門分化되어 있는 現狀下에서 閣僚의 數를 줄인다는 것은 오히려 國務大臣의 兼務가 늘어나고 實際의 事務를 擔當하고 있는 官僚를 統轄하기가 困難해져서 官僚制의 弊端을 助長하는 염려도 있고 또 日本의 政治現狀으로 볼때 實事上 그 實現의 困難性이豫想되기 때문에 오히려 閣僚의 數는 現在程度를 限度로 하고 그 代身 閣議의 分科的運用으로서의 關係閣僚會議를 活潑히 活用함으로써 調整이 必要한 重要한 問題를 閣議에서 事前에 審議整理하여 閣議運營의 效率化를 圖謀하는 것이 實際의 이라고 指摘되고 있다.

i) 關係閣僚會議에는 關係省大臣 및 内閣官房長官外에 必要에 따라 關係綜合・調整擔當機關(内閣府의 機關——後述함)의 長인 國務大臣을 參加시킬 수 있을것이다.

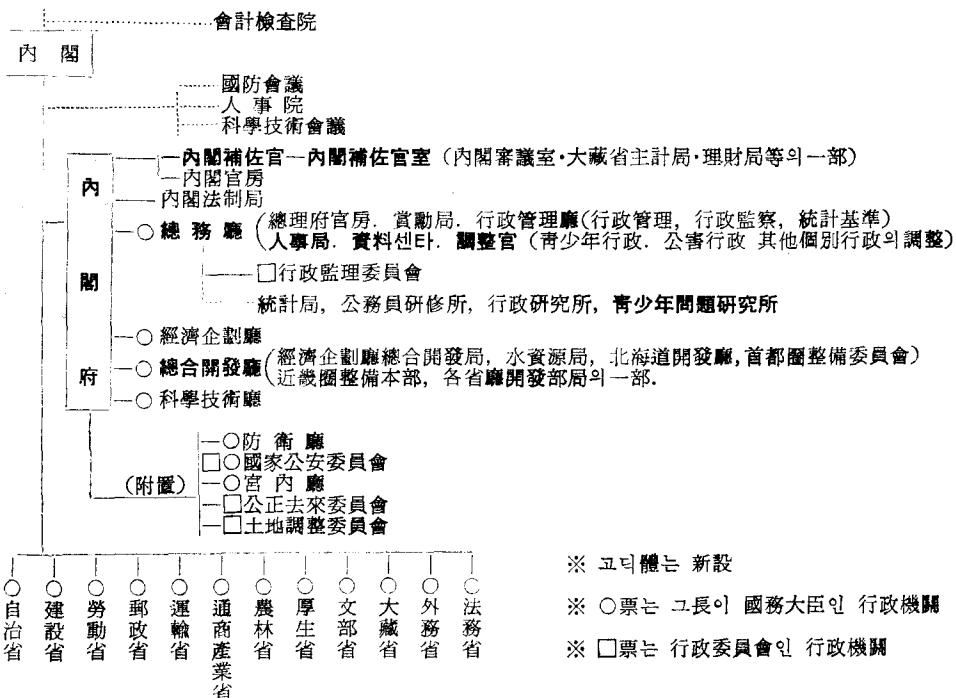
3. 内閣의 補佐機構의 改革

行政의 統一性을 保持하고 그 綜合調整을 圖謀하기 위해서는 위에서 말한 内閣의 改善도 重要하지만 그 밖에 内閣의 補佐機構를 充實하게 하는 것도 重要하다. 「内閣府」의 構想이 그것이다. 現在의 内閣補助部局 및 總理府는 弱體이며 綜合調整機能을十分發揮할 수 없는 狀態에 있기 때문에 綜合調整機能을 效率的으로 推進하고 行政의 統一性을 確保하기 위해서는 内閣의 首長으로서의 内閣總理大臣의 綜合調整에 관한 強力한 補佐機構를 設置함이 重要하다. 「内閣府」가 바로 이것이며 이 機關은 内閣의 首長으로서의 内閣總理大臣 스스로가 그 長이 되어 豫算編成을 포함하는 主要政策 및 各省間의 施策의 綜合調整을 擔當하는 것으로 되어있다.

「内閣府」는 別圖에서 보는 바와같이 現在의 内閣官房, 内閣法制局, 「總務廳」(新設), 經濟企劃廳, 「綜合開發廳」(新設), 科學技術廳등을 中心으로하여 構成되며 여기에 宮內廳, 防衛廳, 國家公安委員會, 土地調整委員會, 公正去來委員會을 附置한 機構이다.

그리하여 「内閣府」의 機關으로서 특히 重要性을 가지는 것은 「内閣補佐官」과 「總務廳」의 構想이다. 「内閣補佐官」은 内閣에 의한 政策決定 및 綜合調整을 強力히 補助하고 内閣과 國會 및 與黨파의 連絡調整을 圓滑하게하기 위하여 設置되는 것으로서 内閣 및 内閣總理大臣

臨時行政調査答申에 基한 行政機構略圖



의 부레인으로서의 機能을 가지는 것이다,

「内閣補佐官」은 特別職으로하고 國會議員, 行政經驗者, 民間有識者中에서 内閣總理大臣이 특히 信任하는 者로서 補하도록 하고 있다.

「内閣補佐官」의 任務가운데 重要한 것으로는 政黨과 内閣과의 連絡調整에 관한 것과豫算編成, 其他 重要施策의 調整에 關한 事務가 있다. 前者에 관해서는 現在와 같은 各省과 政黨과의 直接連絡은 止揚하기로하고 「内閣補佐官」制의 活用에 의하여 그 窓口의 一元化를 期하도록 하자는 것이며 内閣官房이 이를 補佐하는 것으로 하고 있다. 한편 後者の 權能에 관해서는 종래 内閣에 있어서의 調整機能이 弱體였기 때문에 大藏省이 全的으로豫算編成에 관한 主導權을 가지고 있었던 實情이었으나豫算編成이 重要政策의 樹立에 直接 關聯되어 있는 點을 考慮하여豫算編成에 있어서의 内閣의 主導權을 確立하기 위하여 「内閣補佐官」이 中心이 되어豫算編成方針,豫算規模,其他豫算編成에 관한 重要事項에 관해 審議하고 여기에서 定해진 事項을 基礎로하여 大藏省이豫算編成을 執行하도록하고 大藏省과 各省廳間의 協議不調事項에 관해서는 「内閣補佐官」이 調整의 役割을 擔當하도록 하고 있다. 또한豫算編成上의 調整事務에 관해서 「内閣補佐官」을 補佐하는 部局으로서 「内閣補佐官室」(新設)을 設置하는 것으로 하고 있다.

다음으로 「總務廳」은 現在의 總理府本府의 綜合調整機能에다가 行政管理廳의 行政管理, 行政監察, 統計管理등의 機能 및 人事管理의 機能등을 添加한 것이며 「內閣補佐官」과 함께 「內閣府」의 中樞的機能을 營爲하는 機關이다. 또한 「總理廳」에는 「行政監理委員會」(新設)를 附置하도록 되어있으나 이것은 行政監察 및 行政의 改善에 관하여 民間의 意見을 導入하여 行政의 民主的運營을 強力히 推進하기 위해 設置된 行政委員會이다. 이 밖에도 「總務廳」에는 個別的인 行政의 各分野에 걸친 綜合調整을 機動的으로 行하기 위하여 「調整官」을 若干名 設置하도록 되어 있다(例컨데 青少年行政, 消費者行政등).

그리고 「內閣府」에는 特殊한 分野에 걸친 綜合調整機構로서 經濟企劃廳, 科學技術廳, 綜合開發廳」을 設置하도록 되어 있다.

이들 가운데서 「綜合開發廳」은 現在의 經濟企劃廳綜合開發局, 水資源局, 北海道開發廳, 首都圈整備委員會, 近畿圈整備本部, 各省廳綜合開發關係部局의 一部등을 統合한 것이며 地域開發을 主體로 하는 綜合開發行政의 綜合調整을 擔當하는 것이다.

한편 이 밖에도 綜合調整에는 無關係인 機關(國家公安委員會, 防衛廳, 宮內廳등)도 다른 省廳에 移管하는 方案도 考慮된 끝하나 答申에서는 「內閣府」에 附置하도록 되어 있다.

三. 中央行政機構改革의 方向.

中央行政機構・政府關係機關의 改革方向에 관해서는 「總論」에서 行政의 過度한 膨脹의 抑制와 行政事務의 中央偏在의 是正이라는 見地에서 그것을 問題삼고 그 解決策에 관하여 言及하고 있었음은 이미 前述한바와 같다. 무릇 行政機構의 改革方向에 관하여 論하기 위해서는 行政의 對象이될 範圍와 그 限界를 制定하는 것이 重要하고 또한 그 前提條件이 되는 것이지만 答申에 있어서는 위의 「總論」에서 약간 言及하고 있는 程度以外에는 何等 이에 관해 言及하고 있지 않다. 다만 中央行政機構・政府關係機關등에 관해 論하고 있는 각改革意見을 全體的인 立場에서 考察해보면 行政改革의 對象이 되어야 할 範圍의 輪廓을 어느정도 窺知할 수 있다.

行政機構의 改革은 行政改革中에서도 가장 重要하고 그 中核을 이루고 있기 때문에 이 答申에서도 많은 改革意見이 이 問題에 관하여 言及하고 있다. 그 가운데서도 直接的인 關聯性을 가지고 있는 것은 첫째로 中央省廳의 理想的形態 내지 一般的方向에 관해서는 「中央省廳에 관한 改革意見」에서 論하고 있으며 둘째로 中央省廳과 그 地方一線機關과의 關係에 관해서는 「行政事務의 配分에 관한 改革意見」에서 論하고 있다. 또한 中央省廳의 地方一線機關의 具體的方向(統廢合등)에 관해서는 「行政機構의 統廢合에 관한 意見」에 그 改革意見이 提示되어 있다. 그리고 公社・公庫・公團等政府關係機關에 관해서는 「公社・公團에 관한 改革意見」에서 主로 그改革意見이 論해지고 있다. 이들 諸改革意見을 통일어 보면 臨時行政調查

一、中行政機關의 모습을 大略 알수 있다.

1. 中央省廳의 改革方向

行政의 統一性을 確保하고 重要施策을 重點的으로 實施하여 行政의 効率을 높이기 위해 서는 物質 内閣의企劃力·綜合力·調整力의 強化를 期하여야 함은 當然한 일이지만 行政을 分擔管理하는 各省도 또한 그 所管의 行政에 관하여 스스로 企劃立案하여 積極的으로 그 行政의 目的達成을 企圖하지 않으면 아니된다. 現在의 中央省廳의 組織·運營面에 있어서의 問題點과 함께 그 改善方案에 관하여 答申은 大略 다음과 같이 提議하고 있다.

① Top-management 體制의 確立.

中央省廳의 方向으로서 重要한 것은 行政에 있어서 政策, 方針의 統一性을 確保하고 事務部局間의 調整을 期하는 것이라 할 수 있다. 이러한 目的을 위해서는 Top-management 體制의 強化를 期하는 것이 要請된다. 그 方案으로서는 여러가지가 있겠으나 行政長官으로서의 國務大臣의 機能을 強化하기 위하여 그 在任期間의 長期化를 期할것, 政務次官을 政務職으로서 純化하여 그 機能을 強化할것, 事務次官이 實質的으로 行政長官인 國務大臣의 權限을 代行할 수 있도록 그 地位 및 指導性을 強化하고 任期를 可及的 長期로 하는 行政慣行을 確立할 것, 事務次官을 補佐할 高級幕僚를 設置할것 등을 들고 있다.

② 企劃과 實施의 分離와 그에 따른 機構改革.

中央省廳을 本來 企劃官廳이라고 볼 것 같으면 그 内部組織도 마땅히 그것에 相應하도록 構成되어있지 않으면 아니된다. 現行組織은 行政의 機能別·對象別로 區分되어 있어 그 所管事務도 對象·行爲등의 事項에 의한 配分이 되어 있으나 中央省廳이 그 本來의 機能의 強化充實을 期하기 위해서는 企劃機能·綜合調整機能을 充實케 함이 무엇보다 要請된다.

答申(中央省廳에 관한 意見)은 이러한 中央省廳의 企劃機能의 充實·強化를 期하기 위하여는 同一組織내에 混在하는 企劃·實施의 兩事務를 組織的으로 分離할 것을 檢討함과 동시에 現在 中央省廳이 지니고 있는 膨大한 實施事務에 관하여 그것을 可及的으로 下部에로 委讓하여 가벼운 모습으로 企劃 및 調整에 重點을 두는 體制를 確立하여야 한다.

이와같이 中央省廳에 있어서 企劃과 實施의 機能을 分離하기 위해서는 現行組織을 그대로 두고도 行할 수 있는 方法도 생각할 수 있겠으나 오히려 그것을 有效하게 處理하기 위해서는 現行의 組織體制를 根本的으로 改變하여 省의 所管行政을 事務의 性質에 따라 企劃事務, 實施事務, 共通事務로 大別하여 각각의 事務를 擔當할 部門을 組織的으로 分離하는 것이 바람직하다. 물론 이러한 根本的 改革은相當한 困難性을相伴하게 되지만 儘量한 計劃下에 그 實施를 期하도록 하여야 할 것이다.

이와같이 事務의 性質別로 企劃·實施·共通의 三種別로 分割한다면 각각 그에 相應한 内部組織을 考慮하여야 할 것이다.

企劃部門에 관해서는 行政事務의 實施事務를 管理하는 部·部制代身으로 審議官·補佐官등의 專門官制의 導入을 圖謀하는 것이 좋을 것이다.

또한 實施部門에 관해서는 可及的 實施事務의 下部委讓을 行하여 組織의 簡素化를 피하고 또 그 長에 대해서는 事務處理權限을 大幅委任하고 大量反覆의 現業的 實施事務로서 統一的인 基準에 의하여 實施하는 것에 관해서는 最新의 通信技術, 高度의 事務機械를 活用하여 能率的으로 實施하도록 別途의 機構를 考慮하도록 한다. 또한 共通管理部門에 관해서는 現行의 官房의 所管事務中 企劃調整事務는 企劃部門으로 移管하고 人事·文書·會計·研修 등의 管理事務와 企劃·實施事務의 補助的業務를 中心으로하여 行하도록 하고 그 組織의 名稱도 「管理局」 또는 「總務局」으로 하는 것이 좋을 것이다.

또한 中央省廳에 있어서의 劇一的인 組織編成에 의한 硬直性을 是正하고 行政運營의 能率의in 向上을 確保하기 위하여 内閣自體의 自律的인 組織編成權을大幅的으로 認定해야 할 것이다. 内部組織의 編成에 관해서는 政令以下의 法令으로서 定하도록 하여야 할 것이다.

③ 中央省廳이 行할 實施事務

以上과 같은 改革을 行하기 위해서는 결국 中央省廳은 企劃事務를 中心으로 하는 一部 實施事務를 所管하는 것으로서 再編成되는 것이지만 이러한 中央省廳이 所管할 實施事務로서는 어떤것이 있을 것인가. 答申(行政事務의 配分에 관한 改革意見)은 이 點에 관해서는 極力 事務의 번거러움으로부터 解放되어야 한다고 하면서 다음과 같은 例外的인 事項에 限定하여 實施하도록 하고 그 밖의 實施事務는 地方公共團體 및 國家의 地方一線機關에 委讓하도록 勸告하고 있다. 즉 全國的 地域性을 가지는 實施事務 및 둘 以上的 地方一線機關에 결치는 實施事務로서 相互間의 協議로서 決定될 수 없는 것(예컨대 全國을 地區로하는 칼텔의 認可 등), 特別히 高度의 行政判斷을 要하는 實施事務(예컨대 國寶, 重要文化財의 指定 등), 現業事務의 性質上 全國的으로 統一하여 行할 必要가 있는 事務(예컨대 電波管理, 氣象 등), 行政의 運營을 經濟的으로 行하기 위하여 中央保留가 適當한 實施事務(예컨대 計量關係의 高度의 檢定, 基準器検査 등) 등이 中央省廳에서 直接 處理함이 必要한 實施事務라고 하고 있다.

2. 行政機構의 統廢合

中央省廳을 비롯하여 行政機構改革의 方向을 定하는 경우 그 理想的인 類型을 생각하는 것도 必要하지만 現在 具體的으로 存在하는 行政機構를 어떻게 再編成하는가 하는 것이 問題되지 않으면 아니된다. 答申(行政機構의 統廢合에 관한 意見)에 있어서는 行政機構의 現在와 問題點을 論하고 그 改革에 관한 一般的 基準 및 具體的 改革意見을 提示하고 있다.

① 行政機構의 現狀과 問題點

現在의 行政機構에는 여러가지 改革을 必要로 하는 問題點이 存在하고 있다. 즉 現在의 行政需要에 即應하지 않는 또는 適當하지 못한 것이 있으며, 各省廳相互間 또는 中央政府와 地方公共團體와의 사이에서 相互不信이라는 見地에서 設置되어 있는 機構가 적지 않으며, 行政權限이 中央에 集中되어 있어 行政機構가 中央集權化되어 있고, 民間企業의 自主性을 尊重하여야 할 事項을 行政全體가 스스로 實施하거나 民間企業에 대한 지나친 監督으로 말미암아 機構가 膨大해 있으며, 行政機構에 관한 法制度가 不適正하며, 傳統, 沿革的理由, 人事上의 理由, 豫算上의 理由 등 組織論以外의 理由로 因한 不合理한 組織이 많다는 點 등을 들 수 있다. 따라서 行政機構의 統廢合은 이러한 實態에 對處하여 어떻게 해야할 것인가에 관한 問題라 할 수 있다.

② 行政機構의 統廢合에 관한 一般的 基準

理想的의 行政機構를 定하기 위하여는 行政機構를 綜合的・全體的視野에 立脚하여 考察하고 不要不急의 行政機構를 整理・統合함과 동시에 伸張하여야 할 行政에 대해서는 그 機構를 強化하는 것이 重要하다.

그리하여 그 一般的 基準으로서는 다음과 같은 것을 생각할 수 있다.

첫째로는 戰後의 特殊事情下에서 必要로 했던 行政機構 가운데서 現在 그 存在理由가 疑問 觀되는 것, 社會經濟의 進展, 國民生活의 變化에 따라 不要不急이 된 行政機構는 整理・縮少하여 行政需要의 變化에 따라 必要하게 된 行政이나 그 向上, 推進을 企圖하는 것이 行政의 當然한 任務라고 생각되는 分野에 關聯된 行政機構를 擴充하여야 한다.

둘째로는 各省廳相互間 또는 中央政府와 地方公共團體間에 相互不信이라는 見地에서 設置된 審查・協議・監督 등에 關聯된 行政機構는 原則적으로 整理・縮少하여야 한다.

셋째로는 行政의 綜合的 運營 또는 相互連絡의 必要性에 의하여 또는 重複事務의 統合에 의하여 行政機構의 統廢合을 圖謀하여야 한다.

넷째로는 行政의 民主的運營을 위해서는 國民에게 直接的인 關聯性을 가지는 行政事務에 관해서는 될 수 있는대로 國民에게 가까운 段階에서 國民의 意見을反映시켜 綜合적으로 實施하기 위하여 地域的으로 處理함이 適當하다고 생각되는 事務에 관해서는 原則적으로 地方公共團體로 하여금 處理케 하도록 事務의 再配分을 行하여 이에 따라 行政機構의 整理・統廢合을 行하도록 하고 또한 補助金行政의 改革, 許認可事務의 整理・統合・窗口事務의 改善 등을 積極적으로 推進하여 이에 따른 行政機構의 改革을 圖謀하여야 한다.

다섯째로 民間企業의 自主性은 될 수 있는 限 尊重하고 民間企業에 대한 後見的監督 또는 助成的機能은 原則적으로 整理縮小하고 事業의 設計, 施行, 各種 檢查의 實施 등 地方公共團體, 民間企業에 委任하여 이러한 措置로서 不必要하게 된 行政機構는 整理・縮小하여야 한다.

答申은 以上과 같은 다섯가지 基準을 提示하고 이러한一般的基準에 따라各省廳의 具體的機構에 관한 統廢合의 具體案을 보여주고 있다. 이러한各省廳의 行政機構에 관한 具體的 事項으로서는 다음과 같은 行政機構가 提示되어 있다.

첫째의 基準에 該當하는 것으로는 大藏省臨時貴金屬處理部, 農林省蠶絲局, 日農林統計調查事務所, 同食糧事務所 등이며, 둘째의 基準에 屬하는 것으로는 大藏省理財局地方資金課, 同財務局 및 財務部 등이며, 셋째의 基準에 該當되는 것으로는 通商產業省 에너지關係部局, 建設省計劃局(「綜合開發廳」과의 關係) 등이며, 넷째의 基準에 該當하는 것으로는 文部, 厚生, 農林 등各省의 補助金關係부局, 通商產業省通商產業局, 運輸省港灣建設局, 建設省地方建設局 등이 그例이며 끝으로 다섯째의 基準에 該當되는 것으로는 通商產業省의 重工業, 輕工業, 纖維 등의 諸局, 및 運輸省鐵道監督局 國有鐵道部 등이 그것이다.

3. 行政委員會, 審議會 등의 改革方向

中央省廳에 附屬하는 審議會, 協議會 등의 合議制機關은 行政에 直接的으로 國民의 意思를 參加시킴으로써 行政의 民主化를 推進하려고 할 것이지만 實情은 形式化되었거나各省廳의 正當化 내지 口實的인 機關으로서 運營되고 있어 改善할 點이 많기 때문에 第一專門部會에서는 이들 問題를 크게 다루어 그 報告書에도 改革의 方向이 提示되어 있다.

그러나今回의 答申에서는 審議會 등(審議會, 調查會, 審查會, 協議會 등을 가지는 合議制機關)에 관해서는 「總論」에서도 言及하고 있지만 主로 「中央省廳에 관한 改革意見」의 第二篇 「審議會에 관해서」라는 項目下에서 具體的인 改革意見이 提示되어 있다. 그러나 行政委員會에 관해서는 「總論」에서 若干 言及하고 있는 程度이고 그以外에는 何等 論議되어 있지 않다.

① 審議會의 問題點

審議會 등에 관한 答申에 있어서는 그 現狀을 分析한 뒤 거기에 있어서의 問題點으로서 그 設置가 全部 法律에 基해있으며 彈力性을 缺하고 있으며 圓滑한 行政運營을 阻害하고 있다는 點,十分 그 機能을 發揮하고 있지 못하다는 點, 設置目的이 類似한 것 등이 濫設되어 있다는 點, 委員의 構成, 議事運營, 答申·意見의 取扱 등에 問題가 있다는 點, 內閣 또는 總理府에 所屬해 있는 審議會 등에는 內閣에 의한 統轄管理의 幕僚機能과의 關係가 緊密하지 못한 것이 多數 存在하고 있다는 點 등이 指摘되고 있다.

② 審議會 등에 관한 制度面의 改革

審議會 등에 관한 改革에 關하여 答申은 制度·運營의 兩面에 걸쳐 檢討되지 않으면 아 니된다고 前提한 다음, 우선 制度面의 合理化로서는 審議會의 設置를 原則적으로 政令에 의 하도록 하였으며, 둘째로 複數의 省廳에 關聯된 審議會 등은 基本的 事項은 協議에 의하여 定하도록 하였으며 그 所屬하는 省廳以外에도 意見을 陳述할 수 있게 하였으며, 셋째로 委

員에 관해서는 그 任期를 定할 必要 없이 必要에 따라 隨時 交代하도록 하고 그 數는 原則의으로 20名 以内로 하고 그 常勤制도 廢하도록 勸告하고 있다. 그리고 넷째로 審議會의 答申·意見의 取扱方式, 議事運營의 準則, 報酬의 基準등 審議會에 대한 通則을 法定할 것도 勸告하고 있다.

다음으로 審議會의 設置原則에 관해서는 그 濫設을 避하고 公聽會 또는 聽聞 등으로서 解決할 수 있는 것은 그것에 委任하기로 하고 하나의 審議會 등의 所掌事務를 廣範圍한 것으로 하여 分科會 또는 部會制에 의하여 彈力的, 機動的으로 運營하도록 할 것, 審議會 등의 設置에 관해서는 모두 行政管理部面에 의한 審查를 거친 뒤 設置하도록 할 것, 審議會의 設置에 있어서는 臨時的인 것에는 明確한 期限을 定하여 任務가 完了하거나 그 必要性이 低下한 것은 早速히 廢止하도록 할것 등이 勸告의 内容을 이루고 있다.

③ 審議會 등의 運營面의 改善.

審議會 등에 관한 運營面의 改善으로서는 制度面과 마찬가지로 여러가지 事項이 提示되어 있다. 첫째로 國會議員을 委員으로 任命하지 않을 것, 둘째로 行政府의 職員도 原則의으로 委員으로 任命하지 않을 것이며 必要에 따라서 幹事로서 參加 시킴에 그치도록 할 것, 셋째로 委員의 構成은 利害에 치우치지 않는 各方面의 意見을 綜合的으로 그리고 公平하게 反映되도록 할 것, 넷째로 委員任命은 多目的的인 것이 되지 않도록 그 任命에 있어서는 「總務廳」과 協議하여 그 兼任狀況 등에 관해 調整을 期하도록 할 것, 다섯째로 調査, 審議 등을 實質的으로 高度한 것으로 하고 行政에 對한 國民의 意見의 反映을 效果的인 것으로 하기 위하여 委員의 意見을 議事錄上 明白히 할 것, 委員의 代理는 認定하지 않을 것, 委員 및 專門委員의 報酬額을 社會의으로 安當한 것으로 改定할 것, 答申意見과 相異한 方針, 措置를 取할 때는 内閣 또는 主務官廳은 그 理由를 밝힐 것 등의 措置를 講究할 것 등이 그 骨子이다.

④ 個別的인 審議會 등에 관한 改革措置.

審議會 등에 관한 制度 및 運營에 관한一般的改善策外에 答申에서는 内閣에 의한 政策決定 또는 綜合調整에 直接 關聯되는 審議會 등은 内閣自體에는 設置하지 않도록 하고 再編된 内閣의 綜合調整擔當機關에 所屬시키는 것으로 하고 있으며 (예컨대 地方制度調查會·稅制調查會 등은 「總務廳」에 設置한다). 現在 總理府에 設置되어 있는 審議會 등 가운데서 所掌事務가 複數의 省廳에 關聯되는 것은 특히 그 事務에 關聯이 깊은 省廳에 移管하도록 하고 있다.

4. 公社·公園 등 政府關係機關의 改革方向

行政機構의 改革方向을 考慮하는 경우 中央省廳 만을 對象으로 해서는 不充分하다. 왜냐하면 近時의 行政은 이른바 行政廳 만이 그 主體가 아니라 公共企業體라고 불리우는 公社

公團·公庫·事業團·特殊法人 등 이른바 政府關係機關도 行政의 重要한 一翼을 擔當하고 있기 때문이다. 臨時行政調查會에서는 이미 第二專門部會에서 이 問題를 中心으로 하여相當히 詳細한 調查, 審議가 행해졌으나 今番의 答申에서도 「公社·公團 등의 改革에 관한 意見」에서 특히 日本國有鐵道公社, 日本電信電話公社를 重點的으로 다루어 그 改革意見을 提示하고 있다.

① 公社에 관한 改革

公社에 관한 改革意見中 日本國有鐵道公社 및 日本電信電話公社에 관해서는 이들의 本質이 企業임에도 不拘하고 政府가 지나치게 細密한 統制를 加하고 있기 때문에 經營者의 自主的 經營能力を 貧失케 하고 있는 現狀을 銳利하게 指摘하고 있다. 兩公社의 改革으로서는 이들의 本質을 企業으로서 認識하고 政府의 各機關에 代身하여 一元的으로 이들을 管理·監督할 「監理委員會」를 行政委員會로서 主務官廳에 設置하여 消費者保護라는 立場에서의 統制를 一元化하고 씨-비스의 向上 및 經營의 合理化 등에 관한 監察을 行하게 함으로써 公社를 政治 및 行政으로 부터 獨立시키도록 하고 있다. 또한 「監理委員會」以外의 政府의 監督은 一定한 事項에 限定하고 企業으로서의 獨立性을 確保시키는 同時に 그 運營面의 改善으로서 經營自主權의 確立, 外部資金의 調達, 勞使關係의 積極的確立 등을 들고 있다.

日本專賣公社에 관해서는 煙草와 鹽으로 分離하여 前者에 관해서는 現行의 專賣制度를 取하는 以上 이것을 이른바 企業이라 認定하기에는 問題가 있다고 하면서 消費稅相當分과 企業利益相當分을 區分하는 方式으로 經營하도록 提案하고 있으며 後者에 관해서는 國內鹽價格이 輸入鹽價格을 上廻하고 있으며 一般用의 鹽需用은 國內鹽으로서 充當되고 있다는 理由 등을 들어 그 公益專賣制度의 廢止를 劍告하고 있다.

② 公庫·公團 등에 관한 改革

公庫·公團·事業團 其他の 特殊法人에 관해서는 臨時行政調查會에 있어서의 審議 등의 事情上 반드시 全般的인 改革案이 되어있지는 않다. 答申에 있어서는 이들 法人에 관한 本質에 대해서는 別로 論함이 없고 다만 이들이 政府의 實施事務를 보다 能率的으로 行하기 위하여 設置한 것이라고 하면서 法人の 自活能力이 그 設立을 위한前提가 되어 있다고 指摘하고 있다. 그리고 이들에게 自活能力을 附與하는 以上 그 自主性을 尊重하고 不必要的 統制를 排除함이 要請되는 同時に 經營의 結果에 대해서도 責任을 지게함이 必要하다고 한다. 따라서 이들 法人的 각각에 관하여 그 本質을 定함과 동시에 이들에 適合한 것에는 政府의 事務·事業과는 分離시켜 自主性을 附與하여 그 機能을 強化할 必要가 있으며 또 現在의 이들 法人が운데서도 그 本質的 性格에 適應하기 어려운 것에 관해서는 政府의 直轄附屬機關으로 하던지 또는 地方公共團體에 事務를 移讓하는 措置를 取하도록 하고 있다. 그리고 이들 法人的 統廢合에 관해서는 一定한 基準을 設定하여 全面的이라고 할 수는 없으

나 一應의 具體的인 方案이 提示되어 있다. 具體案은 公團 5, 事業團 2, 公庫 1, 其他 特殊法人 10. 合計 18 이 提示되어 있으며 附屬資料에는 각각의 理由가 붙어 있다.

四. 國家와 地方公共團體와의 關係

國家와 地方公共團體와의 關係에 관한 改革方向에 관해서는 答申은 中央行政機構의 경우와 마찬가지로 直接的으로 다루고 있지 않다. 즉 「總論」에 있어서는 行政의 民主化라고 하는 見地에서 혹은 行政事務의 中央偏在의 是正이라고 하는 立場에서 事務移讓의 必要性을 論하고 地方自治의 強化를 提唱하고 있다는데 관해서는前述한바와 같지만 行政改革을 行함에 있어서 地方公共團體를 어떻게 位置지우며 또 國家와의 關聯性 내지 그 性格을 어떻게 생각하여야 할 것인가에 관해서는 何等 言及한 바가 없다. 다만 다음에 말하는 바와 같은 몇가지의 改革意見을 通하여 생각해 보면 兩者의 本質的關係 내지 그 改革方向을窺知할 수 있을 것이다.

國家와 地方公共團體와의 關係에 관해서 論議하고 있는 答申의 中心은 무엇보다도「行政事務의 配分에 관한 改革意見」이라 할 수 있다. 行政事務配分의 現狀·問題點이라든가 事務配分의 原則基準으로 부터 具體的 改革意見, 事務配分에 관련된 問題에 이르기까지 그야말로 事務配分에 관한 모든 問題가 여기에서 다루어지고 있다.

國家와 地方公共團體와의 關係에 관해서 이 밖에도 몇가지의 改革意見에서 言及되어 있다. 즉 許認可事務에 관한 移讓 등에 관해서는 「許認可 등의 改革에 관한 意見」에서 補助金 등의 改革에 관해서는 「豫算會計의 改革에 관한 意見」에서 또 國家의 地方一線機關 등의 改革方向에 관해서는 「行政機構의 統廢合에 관한 意見」에서 각각 言及되어 있다. 그리고 廣域行政·首都行政 등에 관해서는 「廣域行政의 改革에 관한 意見」 및 「首都行政의 改革에 관한 意見」에서 각각 다루어져 있다.

우선 여기서는 國家와 地方公共團體의 改革方向으로서 廣義의 事務移讓 問題를 對象으로 하여 「行政事務의 配分에 관한 改革意見」을 中心으로 하면서도 다른 改革意見도 아울러 參考로 하면서 紹介하기로 한다.

1. 行政事務配分의 現狀과 問題點

國家와 地方公共團體와의 行政事務의 配分에 관해서 答申은 行政事務配分의 現狀을 描寫하고 거기에 있어서의 問題點을 指摘하고 있다. 즉 우선 첫째로 現在 國家 및 地方公共團體에서 處理되고 있는 行政事務를 分類하여 볼때 특히 地方公共團體의 事務의 過半을 占하고 있는 것은 機關委任事務 및 團體委任事務이라고 指摘한 뒤 그 改革 및 現在에 있어서의 위치를 試圖하고 또한 行政事務의 配分과 극히 밀접한 關聯性이 깊은 國家의 地方一線機關에 관하여 그 改革과 問題點을 提示하고 있다.

다음으로 行政事務의 再配分에 관하여 過去의 調査審議機關에 있어서의 改革案의 歷史와 그 實現의 實態, 특히 이른바 「神戶勸告」(「行政事務再配分에 관한 勸告」)에 관하여 論하고 行政事務의 再配分은 中央省廳의 強力한 抵抗과 國民의 無關心으로 말미암아 거의 實現되지 못한채 오늘에 이르고 있음을 指摘하고 있다.

undles으로 行政事務의 配分의 現狀에 관해서는 國民은 수많은 不滿을 가지고 있다고 하면서 다음과 같이 集約하고 있다. 즉 ① 行政事務의 内容이 行政需要에 合致하지 않는다. ② 行政의 方式이 非能率的이고 迅速性을 缺하고 있다. ③ 行政의 方向이 實情으로 부터 遊離하기 쉽다. ④ 權限과 責任의 所在가 不明하여 그 正體를 把握하기 어려운 것이 있다는 등이 그것이다. 要컨데 이들 不滿이 問題點의 要素를 이루는 理由는 行政事務가 中央省廳에 偏在하고 있으며, 國家가 地方公共團體에 대하여 膨大한 通達이나 補助金에 의하여 끈을 달아 이른바 縱割行政을 浸透시키고 있기 때문에 따라서 地域의 綜合行政도 할 수 없으며 實質的으로浪費도 극히 크다고 指摘하고 있다. 그리하여 이러한 實態를 是正하기 위해서는 行政事務의 適正한 配分을 行함과 同시에 이에 관한 諸問題를 解決할 必要가 있다고 說明하고 있다.

2. 行政事務再配分의 原則과 基準

國家와 地方公共團體와의 間에 適正한 事務配分을 行하기 위하여는 이를 위한 原則과 基準이 確立되지 않으면 아니된다. 答申에 있어서는 먼저 그 原則으로서 現地性의 原則, 綜合性의 原則, 經濟性의 原則이라고 하는 三原則을 提示하고 있다.

現地性의 原則이라 함은 行政事務는 國民의 便利라고 하는 觀點에서 地域住民의 實情에 密着한 事務에 관해서는 可及의 그것이 가까운 곳으로 配分하도록 할 것이라는 原則인 바 地方公共團體에게 優先的으로 配分하도록 함을 의미한다. 綜合性의 原則은 地域의 行政은 綜合의 으로 處理할 必要가 있기 때문에 行政의 綜合調整機能을 發揮할 수 있는 곳으로 配分하도록 할 것이라는 原則인 바 結局 地域에 있어서의 綜合行政의 主體인 都道府縣 市町村에 많이 配分됨을 의미하며, 國家의 地方一線機關은 그 對象으로서 適當하지 못함을 뜻한다. 그리고 經濟性의 原則이라 함은 行政事務의 處理에 있어서 支拂되는 經費가 行政機關側에 있어서나 國民側에 있어서 最小限度가 되도록 經濟的配慮下에 行해지도록 해야 한다는 原則이다. 前二者의 原則이 中央政府로 부터 地方公共團體에 대한 事務移讓을 積極的으로 促進시키는 原則임에 대하여 後者の 原則에 의하여 經濟的配慮가 加해지며 消極的인 意味에서의 過度한 移讓도 抑制하게 됨을 의미한다.

答申은 이러한 三原則을 基礎로 하여 事務의 配分을 行한 경우 行政事務가 國家의 機關 <中央省廳·地方一線機關>에게 如何히 配分되어야 하는가 라고 하는 再配分의 基準을 定하고 있다. 이 경우 國家의 段階에서는 中央省廳과 地方一線機關으로 나누어 配分의 基準

을 定하고 있지만, 地方의 段階에서는 都道府縣, 市町村을 包含하여 地方公共團體라 하여 이것에 配分할 事務의 分類를 提示하고 있다.

再分配의 基準은 中央省廳, 地方一線機關에 配分할 事務를 限定的으로 列舉하고 나머지는 모두 地方公共團體의 事務라 하면서 그것을 類型別로 例示하고 있다. 이러한 再分配의 基準은 종래부터 問題가 있었고 또한 그 文言의 解釋의 幅에 관해서도 論議가 있었기 때문에 答申에서는相當히 詳細하게 記述되어 있다.

먼저 國家의 機關中 中央省廳은 內閣에 直結되는 것이기 때문에 綜合, 計劃, 指導, 監督의 責任을 가지는 것으로 하고 極力 實施事務를 避하게 하여 企劃, 調整, 援助, 指導등 이른바 行政管理의 機能에 透徹하게 할 것이며, 다음으로 地方一線機關은 實施事務中 地方公共團體에 配分할 것 以外의 것을 配當하는 것이지만 그 性格 機能面으로 보아서 地域綜合行政에 關聯이 없는 것, 地方自治와 無關係의 것, 地方公共團體의 行財政能力을 輝선 넘어서는 것 등에 限定할 것이며 殘餘의 事務는 모두 地方公共團體가 擔當하며, 地域의 實情에 即應하며 또한 國民의 소리를 反映시키면서 綜合的으로 行하여야 한다고 하고 있다.

3. 具體的 行政事務의 配分事例

答申에서는 위에서 말한 行政事務再分配의 原則과 基準에 基하여 具體的 行政事務에 관하여 配分原則을相當히 廣範하게 例示하고 있다. 즉 教育, 國民年金, 公衆衛生, 醫務藥務, 保健, 中小企業, 計量, 高壓깨스, カス事業, 職業安定, 農地轉用, 土地改良, 農業團體, 林野, 農林試驗研究, 水產, 陸上運送, 地域開發(都市計劃), 公害防止, 道路, 河川, 砂防事業 등 22個項目에 걸쳐 言及하고 있다.

具體的事務의 하나하나에 대해서 說明하는 것은 省略하였으나 여기에 提示된 事務를 通過하여 말할 수 있는 特色은 첫째로 都道府縣을 中心으로 한 事務配分이라는 點이다. 例시의大概가 中央政府로부터 都道府縣, 또는 都道府縣知事에 대한 것이지 市町村에 대한 것은 거의 없고 또한 前者에 대한 것인 경우에 있어서도 機關委任事務가 많다는 點이다.

둘째로 地方公共團體가 종래로부터 實施해온 事務 뿐만 아니라 全혀 新로운 行政部門에 관한 것 까지 移讓하도록 하고 있다는 點이다. 例컨대 信用金庫에 관한 事務, カス事業에 관한 事務, 택시에 관한 事務 등이 그것이다.

셋째로 公共事業을 비롯한 地域開發關係의 事務에 관하여는 그것이 地域에 있어서의 綜合的行政이라는데 着眼하여 그들에 관한 計劃의 策定이나 調整은 國家와 地方公共團體와의 協力事務로 하지만 事業의 實施나 現地에 있어서의 管理 등은 特殊한 것을 除하고는 당연히 地方公共團體의 事務로 하고 있다는 點이다. 道路나 河川에 관한 事業에 있어서 특히 이러한 傾向이 顯著하며 그 結果 新道路法이나 新河川法과는相當히 다른 方向을 提示하고 있다.

4. 事務配分에 關聯된 諸問題의 改善

行政事務의 再配分은 그것만을 實施하였다 하더라도 그것에 關聯된 諸問題가 解決되지 않으면 完結한 것이라고 할 수 없다. 答申은 이러한 事務再配分에 關聯된 問題點에 관하여 改善策을 提示하고 있다.

첫째로는 國家의 地方公共團體에 對한 關與의 問題이다. 이것에 관해서는 權力的 關與는 原則的으로 廢止하고 必要最少限度로 할 것이며 事務移讓을 될 수 있는대로 많이 하기 위하여 暫定的으로는 事前協議制나 事前承認制를 어느정도 殘存시키도록 하고 있다.

둘째로는 地方事務官制에 관해서인데, 答申은 早速히 이것을 廢止하고 身分上의 權限을 都道府縣知事에게 移管하도록 하고 있다. 다만 特別會計에 의하여 處理되고 있는 地方事務官의 行政事務에 관해서는 會計上 別途의 措置가 考慮되는 것으로 하고 있다.

셋째로는 人事交流에 관한 것인데 종래의 國家와 地方公共團體와의 人事交流의 實態는 下降式인 一方的인 人事交流이지만 이것을 是正하여 中央政府와 地方公共團體間 및 都道府縣相互間에 一定한 規則에 따른 人事交流의 制度를 確立하도록 하고 있다.

넷째로 地方財政의 確立에 관해서이다. 行政事務의 配分을 行하는 以上 당연히 그 뒷 받침이 되는 財政上의 措置를 完全히 行하지 않으면 意味가 없다. 答申에 있어서는 그 實施의 促進을 強調하고 있다.

다섯째로 補助金制度의 改革에 관해서이다. 補助金制度에 관해서는 「補助金 合理化 審議會」의 答申을 基本的 方向으로서 支持하기로 하고 補助金의 配分, 交付 등에 관한 節次를 合理화하고 補助單價 등의 適正化를 行함과 同時에 補助金自體의 整理·統合을 徹底하게 行하고 獎勵的 補助金에 관해서는 그 定額化도 考慮하여 根本的改革을 圖謀할 것이 強調되어 있다.

여섯째로 國家의 地方一線機關의 合理化에 관한 問題인데 事務配分의 對象이 되는 事務는 대체로 現在 地方一線機關 등에 의하여 處理되고 있는 것이 많기 때문에 事務移讓에 따라 地方一線機關은 大幅의으로 整理·縮少되는 것으로 하고 具體的으로 그 整理·縮少될 地方一線機關의 名稱과 그 事務가 列記되어 있다. 예컨대 財務局, 財務部, 地方農政局, 通商產業局, 陸運局, 港灣建設局, 公共職業安定所, 地方建設局 등이 그것이다.

또한 小規模의 一線機關의 改革方向 내지 地方一線機關의 管轄區域 등에 관해서도 改善策을 提示하고 한편 地方一線機關으로서 存置하는 것에 관해서는 中央省廳의 事務, 權限을 完全히 委任하도록 힘쓸것을 提議하고 있다.

일곱째로 廣域行政에 관한 國家와 地方公共團體의 整備에 관한 것인데 廣域行政一般에 관해서는 後述하는 바와 같이 地域開發計劃廳에 의하여 地域開發關係의 立法를 整備함과 同時에 「綜合開發廳」에 의하여 計劃 등의 調整의 役割을 擔當하도록 勸告하고 있으나 특히 廣域

行政에 관한 사무에 관해서는 中央政府와 地方公共團體가 協力할 必要성이 強하다는 點을 考慮하여 兩者가 協力하여 實情에 適應된 效果가 發揮되도록 할것이며 또한 協力體制를 整備할 必要性을 說明하고 있다.

五. 公務員에 관한 問題

公務員의 改革方向에 관해서는 「總論」에서도 「公務員精神의 高揚」이라는 題目아래 그 精神과 行動의 改善을 提唱하고 있지만 公務員에 관한 改善은 國民의 立場에서 바라볼때 極히 重要한 意味를 가진다. 制度・機構는 궁극적으로는 사람(公務員)에 의하여 움직여지는 것인 以上 行政에 있어서의 組織의 改革이나 事務處理의 改善과 함께 公務員의 人事管理 내지 마음가짐을 改革한다는 것은 行政改革의 要請하는 바라 할것이다.

答申가운데의 公務員問題에 正面으로 對決한 「公務員에 관한 改革意見」은 이상과 같은 基本的姿勢에 立脚하여 우선 公務員에 관한 一般輿論(「國民의 소리」에서 나타난것) 16項目, 行政機關側의 兒解(管理者, 職員組合, 一般職員) 13項目등을 分析하고 問題의 所在를 探求하여 公務員制度 내지 그 運用에 在內하는 基本的缺陷을 指摘하고 있다.

答申이 이러한 基本的缺陷으로서 들고있는 것으로는 첫째로 制度와 運用이 遊離되어 있다는 點(職階制, 勤務評定의 實施狀況등), 둘째로 公務員이 그 地位와 責任을十分 認識하고 있지 못하다는 點, 셋째로 人事管理가 確立되어 있지 못하다는 點(management에 대한 意欲의 低調, 定員管理의 不充分), 넷째로 人事施策이 劃一的인 面이 많다는 點(廣範複雜한 職種職能에 대하여一律的인 人事施策밖에 行해지지 않고 있다), 다섯째로 信賞必罰이 不徹底하다는 點(人事運用에 있어서 學歷, 資格, 年功의 偏重), 여섯째로 즐겨 公務에 專念할 수 있도록하는 配慮가 不足하다는 點(勤務條件등의 不備), 그리고 일곱째로 人事運用이 閉鎖的으로 行해지고 있다는 點등을 들고 있다.

1. 公務員의 方向에 관한 改革의 基本方策

行政의 公正・能率의in 實施를 確保하기 위해서는 公務員은 그 地位와 責任을 自覺하고 積極的으로 公務의 遂行에 當하는 것이 必要하다. 그러기 위해서는 公務員으로서 즐거히 公務에 專念할 수 있는 基盤을 整備하고 社會的地位를 向上시킴과 同시에 人事管理를 確立하고 國民의 信任에 副應함이 要請된다. 그리하여 이러한 基本的方策으로서 다음과 같은 다섯 가지 點이 指摘되고 있다.

첫째로 議院內閣制下에 있어서의 一般職公務員의 地位와 性格을 明確히함과 동시에 그 政治的中立性的保持를 一層強化할것.

둘째로 管理者は 人事管理의 意義와 重要性을 自覺하고 그 實踐에 徹底할 것이 必要하며, 政府는 人事管理機構를 根本적으로 改革하여 有能한 管理者の 養成과 그 管理意欲의 高揚에

힘을 과 함께 定員管理에 있어서도 人員配置의 合理的, 機動的運用에 힘쓸것.

셋째로 人事管理의 實施에 있어서는 組織全體의 能率에 着眼하여 喜賞必罰을 勵行하여 職員의 能力開發을 行함과 동시에 劇一性의 排除에 힘쓸것.

넷째로 公務員의 士氣를 高揚하기 위하여는 公務員이 長期에 걸쳐 마음놓고 公務에 專念할 수 있는 基盤을 整備함이 必要하며 그러기 위해서는 政府는 積極的改善을 圖謀하고 勤務條件등에 관해서는 職員과 常時 意見의 交換을 行하는 慣行을 制度化할것

다섯째로 公務員에 대하여 行政全般에 걸치는 視野에 立脚하여 公務遂行에 臨하게 하기 위하여 人事의 閉鎖性을 排除할것등이다.

2. 公務員에 대한 具體的改善對策

①公正한 行政執行을 確保하기 위한 對策——前述한 基本的方策을 實施하기 위한 具體的改善對策으로서 答申은 여러가지 點을 指摘하고 있거니와 그 첫째가公正한 行行政執行을 確保하기 위한 對策이다. 그리하여公正한 行行政執行을 確保하기 위한 具體的對策으로서 答申은 다음과 같은 것을 들고 있다

첫째로 人事行政의 民主性, 中立性, 및 公平性을 確保하며 그러기 위해서는 人事院의 權限을 強化하도록 할것

둘째로 實績制度를 確立하여야 한다. 즉 職員의 採用·昇進을 能力의 實證에 따라 實施함은 公務員의 士氣高揚을 위해서도 人事行政의 中立性保持를 위해서도 必要하다고 하면서 實績制의 確立를 위해서는 日本의 實情에 맞는 職階制를 整備하여 採用, 昇進 등의 任用方法, 給與制度, 勤務評定등에 관한 根本적인 再檢討를 加하여야 할것.

셋째로 特別職과 一般職의 區分의 再檢討에 관해서이다. 特別職과 一般職의 區別은 반드시 明確化되어 있지 않는 實情임에 비추어 이것을 改革하여 兩者的 限界를 明確히함과 同時に 각각의 實態에 알맞는 任免形態, 服務上의 規制가 必要하다고 하면서 우선 特別職에 대해서는 政黨政治와의 關聯에 있어서의 自由任用制의 政務職과 行政委員會·諮詢機關을 構成하는 委員등의 二種으로 나누어 一般職은 特別職以外의 全部를 말하는 것이지만 特殊한 職에 대해서는 (예컨대 그 管轄할 人事行政機關, 任用, 給與등의 特殊性때문에 國家公務員職의 規定을 그대로 適應시키기에는 不適當한職) 部分적으로 特例를 認定하여 實態와의 適合을 期하도록 할것.

넷째로 高級公務員의 國會議員에의 立候補制限에 관해서이다. 政治와 行政의 限界를 明確히한다는 見地에서 高級公務員의 立候補에 관해서 一定한 規制 (離職後一定期間의 立候補의 制限등)를 行하도록 할것.

다섯째로 一般職公務員에 관해 政府委員制의 廢止에 관해서인데 政黨政治面에 있어서 政治와 行政의 姿勢를 올바르게 하기위하여 一般公務員에 있어서의 政府委員制을 廢止하고 政

聽會免除하고는 國會에의 出席을 禁止하도록 하였으며 政府委員들은 内閣의 責任下에서 必要數의 特別職으로서 補하도록 할것

여섯째 이른바 落下參式人事에 대한 對策이다. 公務員의 民間企業・會社・公團등에 대한 이른바 落下參式人事는 公務의 公正을 阻害할 念慮가 많기 때문에 規制를 加할 필요가 있다. 그 根本的對策으로서는 公務員이 再就職을 考慮함이 없이 定年까지 公務에 專念할 수 있게 하는데 있지만 全面的인 體制改編은 당장은 實現되기 어려울 것이므로 우선 當面對策으로서는 現行의 規制를 強化함이 必要할 것이다. (離職後 2年間은 過去 5年間에 密接한 關係가 있었던 民間企業에 대한 轉出의 禁止, 公團등의 首腦部에의 就任禁止등)

일곱째 政治的行動에 대한 劃一的規制의 排除에 관해서 인데 現行制度下에서는 政治的行動에 대한 規制를 劃一의으로 行하고 있기 때문에 單純勞動의 職務에 대해서는 이러한 規制를 排除하는등 彙力的인 運用을 하도록 할것 또한 私企業으로부터의 隔離, 특히 이른바 落下參式人事의 禁止등도 위와같은 趣旨에서 그 適用에 어느정도의 緩嚴을 考慮할 수 있을 것이다.

② 割據主義를 打破하기 위한 對策—公務員의 方向으로서의 問題點가운데 둘째의 要點은各省廳間에 있어서의 이른바 割據主義의 排除의 必要性에 관한 것이다. 割據主義를 打破하기 위한 對策으로서는 :

첫째로 内閣에 있어서의 一括採用, 人事交流, 合同研修등을 統一的으로 管理・實施할것. 즉 우선 各省廳의 幹部職員들은 内閣이 一括採用하여 統一研修를 거쳐各省廳에 配分하도록 하고各省廳의 上級職員에 대해서는 「總務廳」人事局의 아너샤티브에 의하여各省廳相互間의 交流를 促進하도록 하고 또한 國家와 地方公共團體와의 人事交流도 相互推進하도록 한다.

둘째로 内閣에 의한 配置轉換 및 退職者の 就職斡旋事務의 一元化에 관해서 인데 具體적으로는 退職後의 斡旋에 관해서는 「總務廳」人事局에서 人事記錄에 基하여 公務員에 대한 職業安定的機能을 擔當하도록하고 配置轉換에 있어서도 人事局에서 一元화하도록 한다.

셋째로 職務上の 指揮監督命令權限과 人事管理上の 權限과의 調整의 必要性에 관해서이다. 將來의 行政機構의 改善에 따라 職務上の 指揮命令權者는 配下의 職員의 勤務實績, 人員配置등에 관한 人事管理者에 대하여 發言權을 가지며, 人事管理者도 또한 職務上の 監督權者에게 發言權을 가지도록 制度화할것. 이러한 方式이 確立되면 共管競合事務의 處理, 地方一線機關등의 官廳의 亂設防止, 機關委任事務의 圓滑한 運營, 增員의 抑制등의 效果가 期待될것이다.

③ 能率的인 行政執行을 確保하기 위한 對策——公務員의 方向에 관한 셋째의 問題는 能率的인 行政執行을 確保하기 위한 對策에 관해서이다. 答申은 人事管理의 各分野에 걸치는 問題를 示唆함과 同時に 公務員의 處遇의 改善, 服務規律의 維持, 定員管理問題등에 관

해서도 各種의 改革案을 提示하고 있다. 그리하여 能率的行政執行을 確保하기 위한 對策으로서는 다음과 같은 것이 있다고 한다.

첫째로 管理者의 方向에 관해서이다. 그 具體的對策으로서는 各級管理者가 각각의 段階에서의 人事管理의 意義와 重要性을 認識하여 適正한 人事管理를 積極的으로 實施할것, 管理·監督者의 養成을 위하여 그들에 관한 任用에 관해 配慮하고 그 任用制度를 確立함과 同時に 管理者研修를 徹底히 할것, 人事管理에 관한 責任과 權限을 明確化할것 등을 들고 있다.

둘째로 人事管理機構의 整備·確立에 관해서이다. 그 具體的對策으로서는 人事行政에 관한 内閣機能을 確立하기 위하여 内閣이 人事行政에 관한 最高統轄機關이며 人事行政은 内閣의 責任下에 있음을 明確히하고 内閣의 「總務廳」에 人事局을 設置하여 이것에다가 各省의 人事管理責任者會議를 設置하고 政府의 人事施策의 統一的, 圓滑한 實施를 圖謀하도록 할것, 各省廳등에 있어서의 人事管理機能을 強化할것, 各省廳에 있어서의 最高管理者가 積極적으로 人事管理에 徹底하게 되겠음 體制를 確立함과 同時に 人事에 관한 計劃을 策定하고 調整을 圖謀하여 資料를 整備할것 등을 들고 있다.

셋째로 管理者와 職員과의 關係의 改善에 관하여서인데 管理者와 職員團體 乃지 職員과의 사이에 信賴關係를 確立하는 것이 職員의 士氣高揚을 위해서나 公務能率의 向上을 위해서도 必要하다. 具體的方案으로서는 우선 勞使關係와 勞動基本權에 관하여 勤務條件의 改善, 人事管理의 基準등에 관하여 常時 意見의 交換을 行할 慣行을 制度化함과 同時に 勞動基本權을 認定하기로하고 그 方法으로서는 非現業公務員에 대해서는 英國의 Whitley 方式을 採用하기로 하고 따로이 審議會를 設置하여 公務員制度全般의 方向과의 關聯下에서 具體적으로 檢討하도록 하고 있다. 또한 管理者側으로부터의 積極的인 勤務條件의 改善이 必要함을 強調하고 있으며 한편 職員申告制度의 普及과 苦情處理를 制度화하는 것이 必要하다고 하고 있다.

넷째로 公務員의 多樣性에 相應할 人事施策實現의 必要性에 관해서이다. 公務員의 職種·職能이 极히 多樣하다는 實態를 생각하여 人事施策도 이에 따라 改善되어야 한다고 하면서 具體적으로는 職階制를 早速히 實施함과 함께 그 實施에 있어서는 職務의 多樣性을 考慮할것, 現行制度의 役職(階級制)本位를 是正하여 高度專門的인 知識·技能·實施로서 職務에 臨할 專門職制度를 確立함이 必要하다고 하고 있다.

다섯째로 信賞必罰의 勵行에 관한 것인데 그 具體的方法으로서는 公務員의 勤務實績과 能力を 常時 適確하게 把握하고 이것을 通하여 適正한 升進과 處遇를 圖謀하는 勤務評定의 完全實施와 그 積極的活用을 圖謀할것, 勤務評定의 結果를 升格등 紙與制度의 運用과 結付시킬것, 人事運用에 있어서의 升進·配置의 改善을 行할것, 表彰制度를 改善하고 報償制度를 設定할것들을 들고 있다.

여섯째로 公務員의 處遇를 改善하는 問題인데 公務員의 勤勞意欲을 높이고 職務에 專念시키기 위해서는 그 勤務를 위한 諸條件를 確立하는 것이 重要하며, 公務員이 마음놓고 職務에 專念할 수 있도록 紿與·福利厚生의 充實을 圖謀할 必要가 있다고 한다. 그 具體的措置로서는 그 處遇를 大幅의으로 改善할것이며, 不利益處分에 대한 實質的救濟措置를 講究하고 退職後의 保障을 附與할것, 定年制를 當面60歲를 基準으로 하여 實施할것과 이에 따른 勸獎退職制度를 廢止함과 同時に 退職手當, 退職年金制度를 整備·充實케 할것을 示唆하고 있다.

일곱째로 勤務規律의 維持에 관해서인데 公務員의 勤務規律을 올바르게하기 위해서는 管理者가 率先하여 模範을 보이도록하는 것이 必要하지만 具體的으로는 服務上 遵守할 具體的事項을 成文化하기로 할것이며 勤務時間에 관해서는 適正한 管理를 할 수 있도록 各種의 改善을 行함과 함께 그 強力的運用까지 考慮하여 職員의 接遇態度의 改善등을 圖謀할 必要가 있다.

여덟째로 公務員의 適正한 規模와 그 適正한 配置를 確立함이 必要하다. 그 具體的方策으로서는 定員管理體制를 整備하기 위해서 内閣·各省廳에 있어서의 定員管理體制를 充實케 하고 職能區分(管理·企劃職能·事務·技術職能, 書記·技能·勞務職能)에 基하는 定員management를 確立할것, 配置轉換制度를 確立할것, 人事에 관한 長期計劃을 策定할것, 定員management確立을 위하여 必要한 任用上의 措置를 考慮할것, 職務實態調查를 철저히 實施하여 이것을 活用할것 등을 들고 있다.

六. 行政運營의 合理化問題

1. 行政運營의 合理化의 必要性

行政改革에 있어서는 이제까지 보아온 綜合調整機能의 強化라든가 各行政團體에 의한 合理的인 機能의 分擔등 行政機構나 그 機能의 改革의 側面도 重要하지만 이들과 함께 強調되지 않으면 아니되는 것은 行政運營面에 있어서의 合理化이며 能率化이다. 특히 國民의 直接行政에 接하는 것은 行政의 窓口에서이기 때문에 行政運營의 合理化는 公務員에 관한 問題와 함께 어떤 意義에서는 많은 國民에게 가장 關聯이 깊은 것이라 할 수 있다.

日本에서도 戰後에 있어서의 行政改革에도 不拘하고 傳統的인 官僚主義의 弊害가 아직 拂拭되지 못했기 때문에 行政運營의 面에 있어서도 이른바 割據主義, 劃一主義, 祕密主義, 無事安逸主義등에 基한 運營이 行해지고 있으며 行政을 받는 立場인 國民側에 立脚한 合理的인 運營이 行해지지 않고 있을 뿐 아니라 非近代的인 行政慣行도 添加되어 能率을 현저히 低下시켜 行政運營의 合理化를 阻害하고 있는 實態이다.

答申에 있어서는 이러한 實態를 改革하기 위하여 「總論」에서 이미 指摘한바와 같이 日本의 行政이 民間企業의 生產性의 向上에 比하여 현저히 發展이 늦고 많은 缺陷을 內包하고

있다는 現狀을 指摘하고 事務運營全般의 合理化 能率化를 促進하기위하여 民間企業에 發達하고 있는 企業經營의 原理 및 技術을 導入하여 改革을 行할 必要性을 強調하고 있으며 「各論」의 分野에서는 다음과 같은 몇 가지의 改革意見의 각각의 見地에서 行한 運營의 合理化・能率化를 圖謀할 必要性을 力說하고 있다.

즉 먼저 行政運營一般의 合理化・能率化에 관해서는 「事務運營의 改革에 관한 意見」에서 取扱되어 改革의 方向이 提示되어 있으나 個別的인 問題에 관련된 運營面等의 改革에 관해서는 「許認可등의 改革에 관한 意見」, 「豫算・會計의 改革에 관한 意見」, 그리고 「行政의 公正確保를 위한 節次의 改革에 관한 意見」 등에서 각각 現代에 있어서의 問題點이 提示되어 있으며 改革案이 마련되어 있다.

물론 이들 改革意見은 運營面의 改革에 관해서만 다루고 있는 것이 아니라 制度面의 그것까지도 言及하고 있지만 大體로 運營面과 結付된 制度의 改革이 많기 때문에 여기서는 行政運營上의 問題로서 把握하여 그 紹介를 試圖하기로 한다.

2. 事務運營의 合理化・能率化의 推進

「事務運營의 改革에 관한 意見」에 있어서는 行政運營問題를一般的으로 取扱하고 있다. 즉 우선 行政運營의 現狀을 分析하여 그것이 非能率的이며 또 그것이 官廳本位의 것이 되어있기 때문에 마땅히 國民本位의 運營이 아니지 않으면 아니된다고 指摘하고 있다. 그리하여 이러한 國民本位의 行政運營을 行하기 위해서는 그 基本的方向으로서 國民에게 便利한 行政의 實現을 圖謀할 것이며 效果本位의 行政運營의 實現, 迅速한 事務運營의 實現, 經濟的인 事務運營의 實現을 圖謀해야 한다고 한다. 또한 行政에 있어서의 責任의 明確化를 圖謀한다고 하는 以上 5個點을 中心으로 하여 問題를 檢討할 것을 勸告하고 있다.

① 國民의 便利를 圖謀하기 위한 行政運營

答申은 事務運營의 改革을 위해서는 무엇보다 國民의 便利를 圖謀하기 위한 行政運營을 實現할 必要가 있다고 하면서 그 方法으로서 :

첫째로 實情에 맞는 行政運營을 行할 것을 들고 있다. 行政은 원래 法의 具體化 또는 執行으로서 行해지지만 法은 본래 抽象性, 形式性을 免치못하기 때문에 그 밑에서 生生한 피가 通한 行政을 行하기 위해서는 合法性 뿐만 아니라 行政對象에 관한 實態를 正確히 把握하여 實態에 立脚한 法의 合目的的運用을 期할것이 要請된다. 그 手段으로서는 法이 본래 指向하는 目的・效果中心으로 行政을 運營하도록 法令이나 基準에 定한 内容이나 實施手段, 節次등에는 彙力性을 가지게하고 또한 事務는 될수 있는대로 國民에게 가까운 實情에 밝은 行政機關에서 處理시키는 것이 必要하다.

둘째로 行政處分의 責任者の 明確化를 期할 必要가 있다. 行政의 實態에 있어서는 行政處分을 行하는 경우 그 決定을 實質的으로 行하는 者와 그 決定을 스스로의 이름으로 表示

하는 者가 遊離되어 있는 경우가 많기 때문에 國民側에서 볼때 누가 責任을 지고 處理를 하는가가 不分明한 경우가 많다. 이러한 實態를 改革하기 위해서는 이론바 委任關係를 是正 할 必要가 있으며 現在 内部的으로 決定權을 下部에 委任하고 있는 것은 委任을 받은 者의 이름으로 外部에도 表示하도록하는 이론바 外部委任을 徹底히하고 名實共의 責任者를 分明히 할것이 要請된다.

셋째로 檢查·指導등에 종사하는 職員에 관해서는 특히 注意하여야 하거니와 行政에 종사하는 職員中에서 이들 職務에 종사하는 者는 組織의 長의 管理를 떠나 個別의으로 行動하는 경우가 많은데 檢查나 指導가 法令의 根據등이 不分明하거나 지나친 것이었다든지 하기 때문에 往往 國民에게 弊를 끼치거나 說得를 받는 경우가 적지않다. 따라서 이들의 運營을 改革하기 위하여 檢查, 指導등에 있어서는 法令의 根據를 分明히하고 嚴格한 職務執行基準을 設置하여 内部管理體制를 整備하고 實效性있는 指揮監督의 方法을 考慮할것이 必要하다.

넷째로 窓口行政의 改善에 관하여서인데 國民에게 있어서 行政의 窓口가 多岐하게 갈라져 있음은 不便하기 짝이 없는 것이다. 이것은 이론바 縱割行政에 起因하는 것이지만 行政이 專門化·技術化함에 따라 이러한 縱割行政도 어느정도 不得已한 面도 없지 않다. 따라서 이것을 排除하는 方法으로서는 國民이 提出하는 書類의 書式·內容등의 統一을 期할것, 受付事務中 단순한 事務에 대해서는 組織의 事務分掌에는 너무 拘碍될것이 아니라 行政機關相互間에서 受·委託할것, 檢查·調查등은 現在 너무 多元化되어있기 때문에 그것을 共同으로 實施하든가 혹은 一方을 他方의 實施證明으로써 省略하는등 檢查調查의 合理化를 圖謀할것, 窓口에 있어서는 國民에게 親切·便利하게금 接遇·應待方法을 改善함과 동시에 苦情處理機關을 設置할것, 그리고 一線機關의 所在地의 統一 혹은 合同廳舍方式을 推進하도록 할것등을 提示하면서 改善을 促求하고 있다.

② 行政組織內部運營의 改善

다음으로 行政組織內部에 있어서의 運營의 改善을 圖謀하기 위한 方法으로서 다음과 같은 몇가지 點을 指摘하고 있다.

첫째로 決定의 責任의 改善을 圖謀할 必要性을 提示하고 있는바 行政運營의 實態에 있어서는 決定權의 行使者의 數, 決定權의 上位者에 대한 集中, 決定事務過程의 統制不備등으로 말미암아 時宜에 適合하고 實情에 알맞는 決定이 行해지지 못하고 있는 狀態이다. 이러한 實態를 改革하여 上位層에 集中한 決定權을 下部에 나누어 주고 하나의 決定에 대하여는 一人의 實質적인 責任者를 存在케 함과 동시에 受任者에 대한 評價는 節次의 勵行이 아니라 委任된 決定權의 行使의 結果가 組織目的에 얼마나 貢獻했는가의 程度에 따라 評價하는 體制로 改善하여야 하며 決定의 責任에 관한 各種의 改革案을 提示하고 있다.

둘째로 票議制의 改善에 관하여서는데 決定의 方法으로서의 票議制는 非能率의이며 迅速한

決定 또는 效果的인 決定을 行할 수 없는 것이라는 批判이 強하다. 물론 行政의 決定이 適宜適切하게 行해지지 않는 것은 稟議制만에 그 原因이 있는 것은 아니지만 改善의 餘地는 크다고 하면서 그 方法으로서 決定이 決定責任者の 責任에서 行해지는 것을 形式的으로라도 明確히 하기 위하여 종래의 稟議書의 形式을 是正하여 「決定書」로 하고 이 決定書運用의 具體的節次로서 決定의 節次調整의 方法, 決定에 관한 連絡·콤뮤니케숀, 決定에 관한 上位者에 대한 報告등에 改革案이 提示되어 있다.

셋째로 業績評價制度의 採用에 관한 것이다. 종래 各級管理者는 行政의 成果에 대한 意識이 薄弱하고 個個의 業務의 處理도 節次에만 拘碍되어 豫算에 관해서도 部分的使用보다 그 獲得·消化에 專念하는 傾向이 強하였다. 이러한 行政運營의 沈滯·非能率를 打破하기 위하여서는 언제나 上位者가 計劃과 實績과의 差異를 把握하고 必要한 措置를 위한 管理手段으로서 業績評價制度를 採用하는 것이 무엇보다 必要하다고 한다. 業績評價는 組織總體로서의 綜合評價가 行해지는 것이 理想의겠지만 行政에는 그 特殊性으로 말미암아 綜合評價를 困難케 하는 要素가 包含되어 있기 때문에 單一業務의 結果의 評價로부터 시작하여 評價技術의 研究向上에 따라 逐次 보다 高次的인 것으로 나아가야 할 것이라고 한다. 그리하여 業績評價制의 導入에 관하여 그 方法 내지 이에 관련하여 取해져야 할 措置(예컨대 事業別豫算制度의 採用, 業務에 관한 統計報告制度의 改善, 評價技術의 研究開發等)등이 報告되어 있다.

넷째로 行政事務를 能率의으로 處理하고 行政效果를 높이기 위한 其他の 改善手段으로서는 進行管理의 整備·推進(各級管理者는 實施計劃을 세워 實施狀況을 適宜把握할 수 있는 體制를 整備할것 등), 事務의 機械化(事務機構化의 推進, 合同廳舍에서의 事務機械의 共同使用, 電子計算機의 共同使用등), 文書管理 및 書式의 改善(文書의 私物化의 排除, 保管管理制度의 確立, 文書樣式의 改善등), 會議의 改善(會議의 效率化——會議時間, 議題, 參加者의 效率的運用)등에 관한 各種의 改革案이 提示되어 있다.

(3) 運營改善을 推進하기 위한 對策

끝으로 以上과 같은 事務運營의 改善을 推進하기 위한 對策으로서 다음과 같은 몇 가지 點을 指摘하고 있다.

첫째로 國民의 行政에 對한 要望을 常時 把握할 必要性에 관한 것인데 行政을 效率的으로 實施하기 위해서는 行政의 對象者인 民意를 正確히 把握하도록 努力하지 않으면 아니된다. 民意를 把握하는 方法으로서는 質疑書方式에 의하여 定期的으로 輿論調查를 實施하든가 또는 協議會를 設置하여 輿論의 把握에 努力하도록하고 把握한 各種의 要望에 대해서는 그것에 對處할 수 있는 職位에 通報함으로써 改善措置를 講究하도록 할것이며 監查擔當部門은 이를 措置狀況을 調査하여 그 推進에 臨하는 동시에 必要時には 스스로 改善措置를 講究하도록 할것.

둘째로 行政의 監査에 관해서인데 現在 監査는 各省廳에 있어서의 内部監査外에 行政監察其他 各種의 監査가 行해지고 있으나 各種의 監査·檢査가相當히 重複하여 行해지고 있다. 또 監査에 관해서는 종래 不正, 不當事項의 摘發을 為主로 생각해왔으나 그것만으로는 充分하지 못하여 行政效果를 向上시키고 行政運營을 能率的·經濟的으로 하기 위해서는 機構·定員·豫算·人事·法制등의 諸管理機能과의 提携下에서 活動하지 않으면 아니된다는 見地에서 國民의 意向을 洞察하고 그에 立脚하여 行政의 方向을 檢討·改善하여야 한다. 監査는 따라서 過度의 國民負擔의 排除, 國民의 脫法的行爲등의 原因이 實은 官廳側에 있는 경우의 是正, 行政의 硬直性排除, 機構·權限의 配分, 要員의 配分등 行政管理面의 簡素能率化, 行政經費와 行政效果의 均衡化등의 諸點을 着眼하여 合目的적으로 行해짐이 必要하며, 各省廳의 内部監査, 行政監察, 重複監査의 排除問題, 監査職員의 研修의 必要性등에 關하여 改革案이 提示되어 있다.

셋째로 行政의 研究·研修體制의 確立에 관해서이다. 行行政運營이 非能率의이며, 특히 問題가 많은것은 종래 行政에 관한 研究가 法律學의인 그에 치우쳐 行行政의 經營學的研究가 뒤져있었던 點에 있었기 때문에 學界·民間·行政機關이 協力하여 行行政의 經濟的·能率的管理의 理論과 技術을 研究하여 그 結果를 行政實務面에 導入하기 위하여 「總務廳」에 「行政研究所」를 新設함과 동시에 이 研究所에 있어서는 各省廳의 能率擔當職員 및 監査擔當職員등의 知識·能力의 向上을 위하여 研修를 實施하도록 한다.

3. 許認可事務의 改善

① 現狀分析과 基本的立場

行政가운데서 이른바 許認可事務가 차지하는 量이相當하거나와 行行政은 이러한 許認可등의 處分을 通해서 國民과 直接·間接으로 結合되어 있다. 行行政은 國民을 위한 것인 以上, 許認可등도 國民이 納得하는合理的인 것이지 않으면 아니된다.

그런데 現在 許認可等의 運營의 實態를 보면 必要性이 이미 衰失된 것, 實效性을 期待할 수 없는 것에 이르기 까지 過大한 規制와 煩雜한 節次를 마련하고 있는 경우가 적지않다. 또 이미 不要化된것이 慢然히 存置되고 있거나 事務處理가 行行政機關의 便宜中心으로 行해지기 때문에 時間이 걸리어 遲延하는 것등이 常態가 되어 있다.

그리하여 許認可制度의 改革을 試圖함에 있어서의 骨子는 첫째로 許認可의 整理·簡素化를 圖謀하는 일이라 할 수 있는데 즉 許認可는 社會 經濟의 推移와 함께 不斷히 新規로 改定할것이 發生하고 그 反面 整理해야할 것이 생긴다. 許認可의 整理·簡素化를 圖謀할 必要性은 여기서부터 생겨나는 것이다.

다음으로 둘째는 許認可設定의 合理화이다. 許認可를 設定함에 있어서는 그것이 遂行할 積極的機能·效果面과 그 許認可에 의하여 國民이 消極的으로 받는 負擔·犧牲·拘束을 較量

하여 設定하여야 할것이다. 끝으로 셋째는 許認可運用의 效率化에 관한 것이다. 許認可의 運用은 客觀的公正과 迅速性이 確保되지 않으면 아니되며 그러기 위해서는 許認可에 處理基準을 明定하고 節次規定을 整備하여 許認可의 運用의 合理化를 圖謀하지 않으면 아니된다.

② 整理簡素化의 基準

答申(許認可등의 改革에 관한 意見)은 以上과같은 現狀分析과 基本的立場에 서서 許認可등의 整理・簡素化의 基準을 廢止・統合・委讓・規則의 緩和라고하는 네가지 範疇로 나누어 그 각각에 대한 具體的法令에 基한 事例를 提示하면서 問題點을 指摘하고 있으나 그 具體的內容에 관해서는 省略하기로 한다.

③ 設定 및 運用의 基準

다음으로 許認可制度에 있어서 가장 重視할 點은 個個의 許認可를 合理的으로 設定하고 그것을 效率的으로 運用하는 것이다. 그러기 위한 基本的觀點으로는 첫째로 許認可를 設定함에 있어서 當該許認可를 必要로하는 行政 그 自體의 要不要 및 適否를 究明함이 重要하며, 둘째로는 許認可에 의한 規制方法이 當該行政의 效果를 確保하기에 效率的인가의 與否인 그 手段性을 究明할 必要가 있다는 點이다.

許認可의 設定 및 手段性에 관해서는 종래 統一된 基準도 없고 研究도 行해지지 않았고 行政機關은 大體로 慣行으로서 그것을 實施하여왔다는 點에 問題가 있으며前述한바와 같은 諸弊端이 惹起되었던 것이다. 따라서 許認可의 設定・運用兩面에 관한 改革은 이러한 認識에 立脚하여 行하도록 하여야 할 것이며, 그를 위한 基準으로서는 다음과같은 몇가지 點을 指摘할 수 있다.

첫째는 許認可등의 設定基準의 確立이다. 許認可등의 設定은 統一된 基準에 따라 國民에게 過大한 負擔을 줌이 없이 全體的立場에서의 必要性이 明確하면, 實效性을 期할수있는 것에 限定하도록 할 것이며, 設定基準의 確立과 關聯措置에 대해서 指摘하고 있다.

둘째는 許認可의 運用基準의 明確化이다. 許認可등은 審查를 비롯하여 申請節次, 處理期限등 運用上의 基準을 法令에 의하여 明確히하고 公正迅速한 處理를 行하도록 해야하며 이를 위한 處理期限의 設定, 有效期間의 設定등의 是正措置에 관해 指摘하고 있다.

셋째로 許認可의 實效性의 檢討에 관해서인데 許認可등은 行政을 行하는 側에서나 이것을 받는 側에서도 多은 期間, 勞力, 經費등을 消費시키는 것이기 때문에 具體적으로 그 明白한 必要性과 效果가 認定되는 경우에 限해서 設定하도록 하여야 할 것이며 許認可등의 不必要한 固定化, 溫存을 排除하기 위한 適切한 措置가 講究되어야 한다.

넷째로 許認可등의 處分權限의 委讓에 관해서인데 行政은 可及的 國民에게 가까운 곳에서 行해짐이 要望되는 것이기 때문에 許認可에 관해서도 國民에게 가까운 行政機關 또는 地方公共團體에게 可及的 많이 移讓하여 行하도록 한다.

다섯째로 許認可에 관련된 共管競合關係는合理화되어야하며 許認可事務에 관해서도 共管競合關係는合理화되어야한다. 즉 重複을排除하고 어느 한쪽의處分으로서目的을達할 수 있는 경우에는 다른 한쪽을排除하도록 그簡素合理化를圖謀하여야 한다.

여섯째로 許認可등에 있어서의劃一性的排除에 관해서인데 許認可는法律的規制이기 때문에劃一的인規制가 되기 쉽다. 그러나行政의客體는能力·經驗·人的物的規模, 行財政能力·技術程度, 產業構造·立地條件등에 있어서相當히 다른實態에 있기 때문에 이것에即應하여許認可등을運營하도록 할것.

④ 許認可制度의改革을推進하는行政機關側의整備

答申에 있어서는以上과 같은基準을確立함과 동시에 끝으로 이러한許認可制度의改革을推進할行政機關側의整備의必要性을提議하여各省廳에 있어서自主的改善努力이이루어져야함을力說함과 동시에政府部내에 있어서許認可에관한統轄機關設置의必要性을指摘하고있다.

4. 豊算·會計의合理化

豫算·會計의一般的인것에관해서는「豫算會計의改革에관한意見」에서取扱되어있고豫算編成機構에관해서는이미言及한바와같이「內閣의機能에관한改革意見」에서取扱되고있다.

① 豊算·會計合理화에관한問題點

日本에 있어서의豫算·會計制度運用의現狀을볼때豫算에관해서는豫算配分에대해서非常한關心과努力이주어져있음에反하여그執行및執行의成果에대해서는一般的으로輕視되어있는實態에있다.豫算의編成은本來行政施策을決定하는段階라할수있거나와그豫算編成의基準이明確하지않고또한限定된短期間내에行해지는경우도있고해서政策에관한審議가充分히行해지지않고있다.또한豫算의樣式이豫算內容을十分表示해주는것이못되어있는點이豫算의執行이나決算을輕視하는原因으로서나타나기도한다는것이다

한편會計에관한實態를보면종래그때그때의必要에따라規定을補完하는方法을取해왔기때문에全體的으로보면形式的이며煩雜함이눈에띠며또한劃一的인것이되어事業의能率的인執行에應할만한體制가되어있지못하다.이것은會計事務區分마다責任者라할수있는會計機關이많이設置되어있어이것이組織의區分敘이劃一的으로適用되어있기때문에實際上은극히少數의管理者에게集中되어形式化되어있으며또한權限과責任의下部委任을認定하지않기때문에煩雜하고도無意味한事務가많이行해지고있으며또한事務,事業의主된것은大部分大藏大臣의承認協議를要하기때문에行政責任의所在의不分明,事務의煩雜,遲延을招來케하는狀態에있다.

② 豊算의 編成 및 執行의 效率化

答申에서는 豊算과 會計에 관하여 각각 따로이 改革案을 提示하고 있거나와 우선 豊算에 관해서는 다음과 같은 點을 指摘하고 있다.

첫째로 豊算編成의 合理化問題 と 豊算의 編成에 있어서는 國家의 施策의 内容, 程度, 實現手段등을 明確히 하도록 留意하여야 하거나와 이러한 目的을 위한 財政支出의 範圍와 國民負擔의 程度등에 관한 原則를 確立할 必要가 있는 동시에 豊算單價에 관해서도 實情에 即應한 客觀的인 基準을 確立할것을 強調하고 있다. 또한 閣議등에 있어서 施策의 實質의인 審議調整이 필요하며 이를 위해서 具體的인 豊算編成方針을 早期에 定하도록과 동시에 標準豫算制度의 活用, 新規·重要事項의 事前協議등에 의하여 豊算編成事務를 平準化하여 그것에 相應한 體制를 確立하도록 하여야 한다.

둘째로 事業別豫算制度의 導入에 관해서이다. 豊算是 行政의 具體的表現인 동시에 國民 및 國會의 行政監視의 手段이라 할 수 있기 때문에 豊算是 豊定된 事務나 事業을 明確히 나타낼 뿐 아니라 그 成果에 대하여 豊定과의 對比가 可能하도록 制度화할 必要가 있다. 日本의 豊算에 있어서는 이러한 要請을 充足할만한 體制가 되어있지 않다 따라서 事業計劃 및 目標를 具體的으로 表示할수 있는 事業別豫算制度를 採用하여 執行結果와 當初의 目標와의 對比에 의하여 그 達成度 내지 有效性등의 評價를 할 수 있도록 體制를 確立하고 實施하도록 해야하며 事業別豫算制度의 内容·效果등에 관한 比較的 詳細한 劘告를 行하고 있다.

셋째로 豊算執行의 早期化 및 彈力化에 관해서이다. 豊算執行은 決算과 함께 종래 상당히 輕視되어온 分野이며 現行豫算制度의 커다란 缺陷이라 할 수 있다. 豊算執行에 있어서는 早期執行을 하도록 힘쓸것이며 豊算의 示達, 補助金의 交付決定등도 早速히 行하도록 하여야 할것이다. 그리고 豊算執行의 效率化에 관해서는 基本적으로는 經濟性, 效率性이라는 見地에서 制度의 劃一的인 運用을 避하도록할 必要가 있으며 이를 위한 各種의 措置가 提示되어 있다.

넷째로 決算의 充實에 관해서이다 豊算이 執行의 計劃인데 대하여 決算是 豊算執行의 實績이며 그것은 极히 重要한 機能을 가지는 것이다. 그러나 豊算獲得에는 많은 精力を 기울이고 있는데 反하여 決算에 관한 關心은 极히 薄弱하다. 또 豊算 그 自體의 批判도 包含한 強力한 監督機關이 缺如되어있다. 따라서 이에 대한 改善策으로서 첫째로 豊算의 執行實績을 具體的으로 把握하고 決算의 結果가 豊算에 充分히 反映되도록 하지 않으면 아니된다 이를 위해서 事業別豫算制度의 導入을 圖謀하여 豊算의 執行을 管理함과 동시에 그 成果를 決算上에 表示되도록 하여야 할것이다. 둘째로 現行의 「決算의 說明」을 豊算에 의하여 提示된 計劃內容과 實績과의 對比라는 形式으로 是正함과 동시에 過去 數年間을 並記하여 豊算의 執行實績과 그 推移를 明確히 하여야 할것이다. 셋째로 豊算의 意圖를 實現하고 그것을

效率的으로 執行하기위하여 内閣에 附置될 「行政監理委員會」에다 強力한 監查機能을 附與하여야 할것등을 들수있다.

다섯째로 補助金등의 合理化에 관한 問題이다. 이미 國家와 地方公共團體와의 關係에서도 言及한바와같이 現在 補助金은 极히 膨大되어있으며 그 種類나 運用上 여러가지 問題나 弊害가 있다. 이것을 改善하는 方策으로서 答申은 「補助金合理化審議會」의 勸告를 우선 基本的方向으로서 받아드리며 특히 補助金의 整理統合에 관한 그 勸告는 全面적으로 實施될것을 期待하는 동시에 다른 한편으로는 그 交付節次·補助金單價등 運用의 效率화를 圖謀하고 특히 奬勵的補助金에 대해서는 그 整理統合을 圖謀함과 동시에 綜合化·定額화를 圖謀하여야 할것이다.

③ 特別會計 및 政府關係機關의 整備·答申에서는 特別會計 및 政府關係機關의 整備에 관한 問題點을 指摘함과 동시에 그 改善策을 提示하고 있는데 特別會計의 設置에 있어서는 財政의 一覽性등의 見地에서 嚴格하게 制限함과 동시에 事業의 健全한 發達을 期하고 事業의 實態에 即應하도록 會計處理를 行하며, 彈力條項의 發動의 範圍를 擴大하여야 한다고 指摘하고 있다. 한편 政府關係機關에 관해서는 그 機能의 明確化를 圖謀할것이며 그 豫算會計制度에 관해서는 收入 支出豫算의 形式을 是正하여 資本의 維持 및 事業의 適正한 執行을 위한 企業의豫算制度를 採用할것이라고 한다. 또한 이豫算에 관해서는 事業計算書를 國會에 報告시킴과 동시에豫算統制 및 監查를 充實하게 해야한다고 提議하고 있다.

④ 會計事務의 効率化

끝으로 會計事務의 効率化에 관해 言及하고 있는데 會計는 執行의 正確한 記錄일뿐 아니라 事業을 能率의로 實施할 수 있는 것으로 改良할 必要가 있다. 그리하여 이를 위한 改善策으로서 다음과 같은 여섯가지 點이 指摘되고 있다.

첫째로 會計機關의 統合을 期함과 동시에 責任權限을 下部機關에 委讓함이 必要하다.

둘째로 大藏大臣의 承認事項이 极히 많거니와 이것을 廢止 또는 簡素化하며 省廳의 責任體制를 整備함으로써 事務의 簡素迅速化에 努力할것.

셋째로 契約의 適正化에 관해서인데 契約에 관한 各種의 問題點(契約의 形式·豫定價格의 決定등)을 指摘하여 契約의 適正化를 圖謀함은豫算을 効率의로 執行하는 것과 重大한 關係가 있으며 특히 契約價格의 適正化라고 하는 見地에서의 勸告가 行해지고 있다.

넷째로 物品·國有財產管理의 効率化인데 物品·財產의 管理가 不適正한 實態를 指摘하여 物品등의 管理의 彈力化를 圖謀함과 동시에 省廳間 管理換을 推進할 것이며 國有財產의 特例措置를 再檢討하여 社會的으로 妥當한 基準에 基하여 整序하여야 한다고 指摘하고 있다.

다섯째로 物品의 集中調達에 관해서는데 國家가 購入하는 物品은 多種多樣인데 그 調達에 관해서는 調達處理節次面에 있어서 여러가지 問題點이 많다. 答申은 이것을 改善하기 위하

여 調達事務의 基準을 作成함과 동시에 集中調達의 方式을 徹底히 할것을 勸告하며 그 具體的方策을 提示하고 있다.

여섯째로 複式簿記의 採用에 관해서이다. 複式簿記가 가지는 意義와 그 効用의 問題點을 指摘하여 特別會計가운데서 事業特別會計에 대해서는 事業의 實態에 適應한 複式簿記를 採用할 것이라 하고 있다. 一般會計에 대하여 이것을 採用함에는 疑問이 있으나 그러한 思考方式을 計理上 導入하여야 할 것이라고 勸告하고 있다.

5. 行政節次의 改善

行政은 能率的으로 行해지지 않으면 아니되는 동시에 公正하게 行해지지 않으면 아니된다. 이를 위해서는 行政處分의 事前·事後를 통하여 國民이 充實히 그의 立場을 主張할 수 있도록 하여야 할것이며 또한 이미 行해진 行政處分에 대해서는 不服申立을 할 수 있는 機會를 주어야하며 其他 國民의 權利, 利益에 관련되는 事項에 대해서는 聽聞, 公聽會等의 節次에 의하여 行政權의 慻意의in行使를 排除하도록 하여야 할것이다.

現在 이러한 行政의 公正確保를 위한 節次에 관한 法制는 주로 事後救濟節次에 있어서는 行政不服審查法이 制定, 施行되어 統一的으로 運用되게 되었으나 事前節次에 대해서는 그 大部分이 個別의in 實體法속에 散在되어 規定되어있음에 不過하며 그 内容도 不統一하고 節次의 名稱도 雜多하며 何等 統一性을 가지지 못하고 있다.

答申(「行政의 公正確保를 위한 節次의 改革에 관한 意見」)은 이러한 實態의 改善을 위한 方策으로서 여러가지가 생각되지만 第一次 行政處分의 節次, 事後救濟節次, 苦情處理 및 行政立法節次의 全部에 관하여 統一的인 行政節次法을 制定하는 것이 가장 適當하다고 하면서 이러한 法的規制를 行함에 있어서 考慮하여야 할 點으로서 日本의 社會的, 經濟的, 政治的條件에 대한 配慮, 行政의 多樣性에 대한 配慮, 行政의 能率性에 대한 配慮등이며, 또한 行政節次法에 規定할 事項으로서는 行政府의 處分 其他 公權力의 行使에 當하는 行政에 있어서의 共通의in 事項을 定하도록 할 것이라 하고 그밖에 行政의 統一의in 運營을 期할것, 行政上의 聽聞, 辯明節次의 整備 統一,公正한 行政節次의 確立, 不服審查節次의 整備, 事前節次와의 關係調整, 行政廳의 處分, 法令에 基하는 申請등에 관한 必要한 事項을 定하여 國民의 權利·利益의 保護를 圖謀하고 行政에 관한 國民의 苦情에 대하여 簡易한手段에 의한 處理의 圖謀 行政의 迅速 適切한 運營의 確保등과 함께 行政立法에 관한 節次를 整備하고 行政의 公正한 運營을 圖謀할것등을 提示하고 있다.

答申은 이러한 立法에 있어서의 基本의in 立場을 밝힌 다음 勸告로서公正하고도 民主的이며 또한 能率的인 行政을 實現하기 위하여 行政節次法을 制定할 것을 提議하고 있으며 行政節次法의 立案에 있어서는 以上에서 들은 諸點을 考慮하여 이 調查會가 試案으로서 作成한 「行政節次法案」을 參考로하여 이것을 整理함과 동시에 現行의 行政節次制度에 檢討를 加

하여 行政節次에 관한 法制를 調査·審議·立案시키기 위한 專門的인 調査會를 設置하여 이問題를 慎重히 調査審議도록 할 必要가 있다고 指摘하고 있다.

七. 新しい 行政需要에 대한 對應策

1. 新しい 行政需要에 관한 答申

最近의 行政에는 經濟的, 社會的 變動에 對應하며 早急히 解決하지 않으면 아니 될 性格의 새로운 것들이 急激히 增加하고 있다. 이제까지 다루어온것은 주로 行政一般에 共通하는 原理, 原則이었으나 새로운 行政需要에 대해서는一般的인 原理, 原則과는 다른 具體的, 特殊의 原理, 原則이 要請되며 그를 위한 適切한 對策이 講究되어야 할것이다. 臨時行政調查會의 答申에서는 이처럼 새로운 行政需要로서 첫째 廣域行政 및 首都行政, 둘째 青少年行政, 셋째 消費者行政, 넷째 科學技術行政, 다섯째 經濟協力關係行政, 여섯째 公害行政등을 들고있는데 「總論」에서도 이러한 새로운 行政需要에 관한 問題點의 重要性을 指摘하고 있지만 主로 各論의 分野의 改革意見에서 다루어지고 있다. 즉, 「廣域行政의 改革에 관한 意見」, 「首都行政의 改革에 관한 意見」, 「青少年行政의 改革에 관한 意見」, 「消費者行政의 改革에 관한 意見」, 「科學技術行政의 改革에 관한 意見」, 「共管競合事務의 改革에 관한 意見」(經濟協力關係行政)등이 그것이며 다만 公害行政에 관해서는 獨立시켜 改革意見을 提示할 만한 論議에 까지 이르지 못했으므로 「內閣의 機能에 관한 改革意見」의 附屬資料에서 다루어지고 있다. 以上 이를 諸答申의 内容에 관해 간단히 個別的으로 紹介하기로 한다.

2. 廣域行政·首都行政

廣域行政 및 首都行政에 관한 問題點은 모두 最近에 있어서의 產業構造의 變化, 都市化의 急激한 進展에 따라 發生한 것이다.

① 廣域行政體制의 整備

廣域行政에 관해서는 이미 國家와 地方公共團體의 事務配分에 관한 答申에서도 若干 言及한바 있으나 廣域行政의 改革에 관한 意見에서 全面的인 問題를 다루고 있다.

答申에서는 廣域行政의 意義로서 最近問題되어 있는 廣域行政의 背景을 그리고 난뒤 그 具體的動向에 관해 論議하고 있거나와 廣域行政이 특히 論議되게 된 直接的인 理由로서 國土의 綜合開發을合理的으로 遂行하기 위한 要請을 들고 있다. 最近에 있어서의 經濟의 高度成長下에 있어서의 社會構造의 變化는 既成都市의 再開發이 라든가 人口, 產業등의 過度集中을 불러싼 問題, 後進地域開發등 많은 어려운 問題를 提起하고 있다. 더구나 이러한 廣域行政에 관한 問題는 그 共通的性格으로서 現地性, 綜合性을 具備할 必要가 있는 同시에 計劃性, 協力性을 必要로 하는것이고 이 解決을 위해서 國家도 스스로의 一線機關의 合理化를 통하여 對處하려고 하며 地方公共團體도 相互協力方式에 의하여 이러한 要請에 對應하려고 하고 있다.

다. 그러나 그 어느쪽 對策도 不備하여 行政處理上 適切한 解決方法과 그 體制의 整備가 必要하다고 한다. 答申은 이러한 廣域行政에 대한 要請에 대한 解決策으로서 地域綜合開發計劃方式에 의한 廣域行政의 推進을 提唱한다. 地域綜合開發計劃方式이라 함은 全國綜合開發計劃에 基하는 經濟의 高度成長을 確保하면서 地域格差를 是正하고 全國에 걸친 均衡있는 發展을 圖謀하기 위하여 開發地域을 計劃的으로 全國各地域에 設定하여 國家와 地方公共團體가 相互間機能을 分擔하여 努力하는 方式이라고 한다.

廣域行政을 推進하기 위한 地域綜合開發計劃方式의 具體化方案으로서 첫째는 開發關係의 法律의 體系化의 必要性이며 둘째는 開發計劃部門의 整備, 統合의 必要性이다. 前者는 現在 地域開發關係의 立法이 极히 雜多하여 體系整備되어있지 않으며 相互間 關聯性도 不充分한 實態이기 때문에 먼저 地域開發에 관한 基本法을 制定함과 同시에 關係法律의 體系的整備 및 그 計劃의 實施의 確保를 圖謀하여야 할것이다.

後者 즉 廣域行政 내지 地域開發關係의 計劃部門의 整備, 統合에 관한 解決方法으로서는 現在 이들 機能이 經濟企劃廳綜合開發局, 同水資源局, 北海道開發廳, 首都圈整備委員會, 近畿圈整備本部, 各省廳 各部局으로 分散되어있어 그 機能의 調整이 极히 不統一한 實態에 있으므로 이들 行政機關에 分散된 機能 가운데서 地域開發의 計劃에 관한 部分을 統合하여 新設하는 「內閣府」(「內閣의 機能에 관한 改革意見」參照)속에 「綜合開發廳」에서 廣域行政, 地方開發行政에 관한 計劃面의 調整을 實施토록하는 構想이다. 이 「綜合開發廳」에는 國土開發審議會를 設置하여 全國綜合開發計劃의 策定, 變更 및 地方綜合開發計劃의 決定(承認)을 行하게 함과 同시에 地域開發에 관한 重要事項의 諮問에 應하도록 하고 있다.

또 地域에 있어서의 地域開發에 관한 協力體制를 確保하기 위하여 全國綜合開發計劃에 의한 地方區分을 擔當할 「調整官」若干名을 「綜合開發廳」에 所屬시켜 地方綜合開發計劃의 企劃, 立案, 連絡, 協議에 當하도록 하고 있다.

그리고 答申에서는 第二案으로서 「國土開發省」構想을 提示하고 있으며前述한 「綜合開發廳」과의 對比아래 그 利害得失을 論하고 우선은 「綜合開發廳」構想이 時宜에 맡고 實際의 인可能性이 크다고 말하고 있다.

② 首都行政의 改革

首都行政에 관해서는 그 解決이 繁急한 課題라하여 이미 1963年 8月에 答申이 提出되어 있지만 最終 答申에서는 다른 改革意見과 함께 다시 提出되어 있다.

首都行政의 根本問題는 人口, 產業의 集中擴大에 대한 社會經濟構造의 急激한 變化에 起因하는 것이거니와 그것은 政治, 經濟, 文化的 中樞管理機能이 集中되어 있는 首都의 特性에 起因하고 있다 하여도 過言이 아니다. 그런데 이러한 構造的變化에도 不拘하고 그 解決에 對處할 行政主體가 弱體이며 制度面에서도 不備, 缺陷이 적지 않다.

答申(「首都行政의 改革에 관한 意見」)에서는 首都行政에 관한 緊急問題로서 複雜多岐한 行政需要의 增大, 首都行政에 있어서의 責任所在의 不明確, 住民의 首都行政에 대한 理解와 協力의 缺陷, 首都行政의 特性 및 緊急性에 대한 國家의 配慮의 缺如 등을 들고 있으며, 現在 대로 放置해 둘 수 없음을 強調하고 있다.

答申은 首都行政의 改革에 있어서의 基本的立場으로서 첫째로 地域綜合整備開發計劃의 策定과 이것에 基한 調整의 必要性을 들고 있으며, 둘째로 水道, 交通, 道路, 住宅, 港灣, 公害등에 관한 應急施策의 實施가 必要하다고 하며, 셋째로 首都 및 首都圈에 관한 合理的인 整備開發計劃의 策定과 그 實施를 위한 強力한 計劃, 調整機關의 改革이 必要하다고 한다. 넷째로 이들 諸施策을 實施하기 위하여 地方公共團體 및 그 地域住民이 地域開發에 있어서 擔當할 役割을 고려하여 이들 意見이 積極的으로 反映되도록 配慮되어야 한다.

答申은 이러한 基本的立場에 서서 首都行政의 改革을 行하기 위해서는 首都圈의 整備開發計劃의 策定과 그 實施를 推進하기 위한 強力한 計劃・調整機關으로서 國務大臣을 長으로하는 單獨制의 機關인 「首都圈廳」의 設置가 要望된다고 하면서 그 權限, 現模 및 首都圈計劃의 方向등에 관해 言及하고 있다.

3. 青少年行政에 관한 改革

經濟의 高度成長에 따른 顯著한 社會, 經濟의 諸條件의 變動下에서 青少年 對策은 國家의 基本的重要施策의 하나가 되어 있다. 青少年을 둘러싼 問題는 极히 多種多樣하며 오늘날 새로운 여러가지 問題가 提起되어 있다. 答申(「青少年行政의 改革에 관한 意見」)은 먼저 青少年 行政의 意義로서 青少年 題가 蒙起되는 社會經濟의 背景(家庭環境의 變化, 經濟成長, 人口構造, 就業構造의 變化와 人口의 都市集中등)과 青少年 問題의 實態(青少年의 非行, 生活環境, 家庭과 青少年, 勤勞青少年, 乳幼兒, 問題兒등의 實態)를 그리고 난뒤 現在로서는 青少年 自體를 다만 價値的存在로서 認識하고 手段化된 存在가 아니라 權利의 主體, 道德의 主體로서 把握하여 그 위에 서서 青少年行政을 考慮하여야 된다고 強調하고 있다.

다음으로 青少年行政의 實態를 兒童福祉行政, 年少勞動行政, 青少年團體活動, 非行少年行政등으로 나누어 分析하여 그 問題點을 指摘하여 青少年行政의 指向할 方向을 提示하고 있다. 즉 무엇보다 青少年에 관한 理念을 確立함과 동시에 青少年倫理의 確立, 青少年의 家庭環境淨化, 매스콤의 健全化, 社會福祉의 向上등을 行하도록 해야한다고 提唱하고 있다.

青少年行政의 改革의 必要性에 있어서의 最大的要素는 무엇보다 그에 관한 行政의 綜合調整의 必要性이다. 青少年行政은 极히 多樣性을 가지며 이것을 所管하는 省廳도 警察廳, 文部省, 厚生省, 農林省, 勤勞省등 极히 多岐의이다. 더구나 이들 關係官廳은 각각 青少年行政의 一部만을 取扱하고 있음에 不過하기 때문에往往 그 核心을 壓失하는 結果를 招來하고 있다.

答申은 이러한 實情를 改革하기 위하여 무엇보다 綜合調整機構을 強化함이 必要하다고 하고 現在의 中央青少年問題協議會를 廢止하고 새로이 「內閣府」의 「總務廳」내에 青少年行政의 綜合調整機能을 擔當할 調整機關을 設置함과 동시에 「總務廳」에 「青少年對策審議會」(學識經驗者, 關係省廳의 代表, 地方公共團體, 關係團體의 代表者들로서 構成하며 青少年行政에 관한 各省廳의 重要施策의 實施에 관하여 諮問에 應하고 青少年行政에 관한 政府의 施策의樹立 및 實施에 관하여 必要한 報告를 行하는 機關)을 設置하여 또한 青少年問題에 관한 綜合的이며 基本的인 研究를 行하고 아울러 關聯機關의 職員에 대한 綜合的研修를 擔當할 「青少年問題研究所」의 設置가 必要하다고 劍告하고 있다.

4. 消費者行政에 관한 改革

消費者行政도 青少年行政과 마찬가지로 經濟의 高度成長에 따라 이른바 大量消費時代가 現出하게 되어 이러한 事務에 對處하여 消費者保護에 관한 行政의 必要性이 부르짖어지게 되었으며 이러한 行政의 改善, 強化가 答申속에 提示되어 있다.

答申(「消費者行政의 改革에 관한 意見」)은 먼저 消費者行政의 意義와 必要性에 관하여 經濟發展에 따른 消費水準의 向上과 構造變化는 國民의 消費生活上의 諸問題를 提起하고 있다고 하면서 消費者行政의 現狀과의 關聯下에 改善, 保護를 要하는 國民生活上의 問題로서 食糧構造의 不均衡, 物價의 騰貴, 品質의 表示에 관한 問題, 量目의 不足, 廣告·表示·懸賞의 取締에 관한 問題, 住宅·生活環境施設의 問題, 消費者教育의 問題, 地域間·階層間의 格差의 問題등을 列舉하고 이들 諸問題에 관해서는各省에서 이른바 生產行政 내지 流通行政이라는 이름으로 여러가지 施策이 行해지고 있지만 그 解釋, 範圍, 程度는 統一性이 缺如되어 있고 行政의 內容自體도 弱體임을 免치 못하고 있다.

答申은 이러한 問題解決을 위한 基本的立場으로서 消費者行政에 관한 中心機關의 設置必要性을 主張하고 現在各省에서 行해지고 있는 消費者行爲를 積極的으로 強化함과 동시에 특히 이들各省의 消費者保護行政을 統一的見地에서 綜合調整하기 위한 強力한 綜合調整機關을 設置하고 또한 「消費者基本法」의 制定도 考慮할것이라 한다.

答申은 이상과 같은 基本的立場에 서서 그 具體的勸告로서 첫째로各省의 消費者行政의 統一的인 綜合調整을 위하여 「內閣府」의 經濟企劃廳에 「消費者局」을 新設할것, 둘째로 經濟企劃廳에 「消費者評議會」를 設置하여 内閣總理大臣 및 關係各大臣의 諮問에 應하게 함과 동시에 積極的으로 消費者的 意見를 反映도록 할것, 셋째로 地方公共團體에 있어서도 그 必要에 따라 消費者行政을 推進할 擔當部局을 設置하여 關係部局의 綜合調整을 行하고 中央行政機構와 步調를 마주도록 劍告하고 있다.

5. 科學技術行政에 관한 改革

答申(「科學技術行政의 改革에 관한 意見」)에서는 먼저 科學技術에 關한 現狀과 問題點으

로서 純粹·基礎研究의 輕視, 研究投資의 不足, 研究體制의 不備, 科學技術教育의 隘路等을 드는 동시에 이들 問題에 添加하여 科學技術行政의 機能 및 機構面에서 여러가지 缺陷이 있음을 指摘하고 있다. 즉 이것을 擔當하는 各省廳에서는 科學technology行政은 比較的輕視되어 있으며 그 機能·機構의 兩面에 있어서 綜合性과 統一性이缺如되어 있으며, 또 科學technology廳은各方面의 意見을反映시켜 科學technology에 관한 政策의企劃·立案·調整을 行하는 機關으로서는 不充分하다고 指摘하고 있다.

答申은 이러한 問題에 관한 延告로서 먼저 科學technology行政機構의 整備를 提議하고 있는데; 첫째로 現在의 科學technology會議를 改組하여 學術振興의 重要性의 認識에 立脚한 國家의 最高政策을 政治的次元에서 審議할 閣僚委員會의in 것의 設置.

둘째는 現在의 科學technology廳의 企劃調整을 擴大함과 함께 純粹·基礎研究를 援助하고 그 基礎的研究와 應用研究와의 協調를 圖謀하는 見地에서 科學technology廳의 企劃調整機能의範圍에 大學에 있어서의 研究에 관한 事項을 包含하도록하되 學問의 自由와 大學의 自治를 侵犯하지 않도록 할것이며 科學technology廳의 豫算面에 있어서의 調整機能을 強化하고 重要綜合研究에 관한 豫算의 一括計上을 提唱.

셋째로 科學technology廳에는 同廳의 所管事務中 重要事項을 決定시키기 위한 機關으로서 「科學technology政策委員會」를 附設하기로하고 여기서의 決定은 科學technology廳長官을 拘束하는 것으로 함.

다음은 科學technology行政의 整備와 함께 行할 重要한 關聯措置에 관해서인데;

첫째로는 科學technology에 관한 研究投資를 크게 增額함과 동시에 그의 運用에 彈力性을 附與하도록 하여야한다. 이런 경우 應用面에만 치우칠것이 아니라 純粹·基礎科學의 面도 充分히 考慮하여야 할 것이다.

둘째로는 民間에 있어서의 科學technology에 관련된 研究investment에 대해서도 政府는 稅制 其他面에서 考慮하여야 한다.

셋째로 科學technology에 관한 各種의 施策을 推進하기 위하여 國家는 經濟計劃이나 教育施策과의 關聯下에 國家의 基本方針을 明確히 한 長期的, 綜合的計劃을樹立하여야 한다.

셋째로 試驗研究에 관해서 政府가 擔當할 役割을 明確히하고 研究連絡에 있어서도 政府는 可及的으로 많은 便宜를 圖謀하도록 하여야 한다.

다섯째로 科學technology의 研究體制의 合理化에 관한 問題이며 試驗研究機關의 内部組織의 合理化에 힘쓰는 한편 大學에서의 研究와 國立試驗研究機關에서의 研究의範圍를 明確히 하여야 한다.

여섯째로 科學technology振興을 위하여 政府는 内外의 最新關係情報의 迅速·的確하게 蒐集하여 普及啓發하도록 하여야 한다.

일곱째는 研究公務員制度의 改善에 관해서인데 科學technology의 研究에 종사하는 公務員에 대

해서 教育公務員에 대한 特例에 準해서 採用, 處遇, 研修 其他面에서 改善이 있어야 한다.

6. 經濟協力・貿易關係行政에 관한 改革(共管競合事務의 改善措置)

經濟協力・貿易關係行政에 관한 改革意見은 다른 新規行政에 관한 分野와는 달리 個別的인 改革意見으로서가 아니라 「共管競合事務의 改革에 관한 意見」의 具體的例로서 나누어졌다. 答申은 共管競合事務가 行政의 不便과 非能率을 招來하고 있으며 國民으로부터 그合理化가 要望되고 있으면 그 改善이 이루어져야하나 原則적으로는 問題가 起起되는 個人的行政에 관하여 具體적으로 解決方法이 提示되지 않으면 아니되는 것이지만 現在 當面하는 緊急한 分野로서는 貿易・港灣 및 經濟外交・經濟協力에 관한 行政이라 하면서 이 각각에 대하여 改善策이 提示되어 있다.

(1) 港灣에 있어서의 通關關係行政의 改革

港灣에 있어서의 通關關係行政은 通關에 關聯된 各種의 檢查・檢疫이 많은 擔當機關에 의하여 相互 連携함이 없이 行해져있기 때문에 港灣利用者에게 不便을 끼치고 있으며 그 事務節次面에서도 船舶의 出入港이나 貨物의 通關등에 必要로하는 書類가 過大하여 港灣利用의節次上의 負擔이 되어 있다.

答申은 이러한 實態를 改革하기 위하여 다음과 같은 몇 가지 改革을 提唱하고 있다.

첫째로 通關關係檢查에 있어서 다른 機關의 窓口機能의 代行, 通關關係檢查實施의 進行管理에 관한 關係機關에 대한 指導監督등 權限을 附與할 것.

둘째로 稅關의 機能을 圓滑히 遂行하게 하기 위하여 關係行政機關의 職員, 港灣利用者團體의 代表者들로서 構成되는 協議會를 稅關에 附置시킬 것.

셋째로 臨時로 關係各機關을 監督할 中央省廳과 行政管理廳으로부터 이루어지는 「協議會」를 設置하여 書類 및 節次의 具體的 改善案을 作成케 할 것.

넷째로 各行政機關의 事務處理에 있어서 連絡調整, 經費節減이라는 見地에서 合同廳舍의 建築을 促進할 것.

다섯째로 以上에 관련한 措置로서 大藏省의 組織改革, 現地機關에의 權限委讓, 擔當職員의 養成등을 遂行할 것.

(2) 貿易關係許認可事務中 共管競合에 관한 것의 改革.

貿易關係許認可事務——특히 外國換 및 外國貿易管理法을 中心으로한 貿易換管理關係의 現行許認可에는 二省廳 以上的 共管對象이 되어있는 것이라든가 主管省廳의 許認可에 대하여 他省廳의 同意, 承諾, 協議등을 必要로하는 것이 많고 그 때문에 事務處理節次를 복잡하게 하고 있다. 이러한 實態를 解決하고 貿易關係의 許認可節次를 圓滑히 行하게하기 위하여 答申은 다음과 같은 各種의 改善策을 提示하고 있다.

첫째는 法令에 의한 改善인데 貿易關係 許認可中 共管競合이 되어 있는 것에 대하여 法令

의 改正으로서 改善함이 妥當하다고 認定되는 것을 列舉하고 있다. 한편 改善內容과 그것이 必要한 理由에 관해서는 이미 言及한 「許認可의 改善에 관한 意見」 가운데 個別事項으로서 詳細히 記述되어 있다.

둘째로 行政運營의 改善에 관해서인데 事務運營準則을 宣言할 것을 勸告하고 있다. 共管競合이 되어 있는 許認可事務改善의 目標는 共管競合에 起因하는 許認可申請者の 負擔을 덜고 國民에게 便利한 行政을 事實上 實現함에 있다. 따라서 必要한 改善의 主眼點은 國民과의 接觸窗口의 多元化의 改正과 事務處理期間의 長期間化의 改定에 있다고 한다. 이를 위하여 法令 其他에 基하는 二省廳 以上의 協議를 要하는 貿易關係許認可의 事務處理에 관해서는 「事務運營準則」(提出書類의 制限, 許認可申請者에 대한 機關의 明示 및 그 以外의 機關의 申請者에 대한 直接接觸등의 制限, 許認可基準의 設定과 事前同意方式의 採用, 一定期間을 經過해도 協議不調時에는 内閣總理大臣의 指揮를 求하도록 하는등)을 定하여 그 勵行을 確保하도록 提議하고 있다.

또한 答申은 이 運營準則은 비록 貿易關係許認可에 있어서의 事前協議와의 關聯下에서 提議한 것이지만 許認可一般에도 適用될 수 있으며 이것에 의하여 많은 事務運營의 合理化가 圖謀되어야 한다고 附言하고 있다.

(3) 經濟外交에 관한 改革

보통 經濟外交라고 불리우는 것은 經濟的 問題에 관한 國家間의 交涉을 가르키는 것으로 理解되어 있으나 이 以外의 經濟問題에 관한 國家의 行政事務는 모두 包含한 것으로서 海外經濟行政事務라고 總稱되고 있다. 世界經濟의 變遷에 따라 海外經濟行政事務에는 事務內容의 專門化, 細目化, 廣域의 으로 處理할 必要性이 있는 事務의 激增, 對外交涉事務에 있어서 占하는 經濟問題의 比重의 增加등 여러가지 變化가 나타나고 있다. 이러한 現象에 따라 國內經濟行政事務와의 關聯性은 一層 密接增大하게 되거니와 經濟外交에 관련된 現行體制에 있어서는 在外公館의 經濟擔當官不足, 廣域經濟對策機能의 不備, 在外公館, 外務省과의 關係經濟省廳間의 情報連絡의 不備, 關係省廳間의 調整不充分등 問題가 적지 않다.

이러한 現狀에 대한 改善方策으로서는 理論的으로 이것을 檢討하면 다음과 같은 세 가지 方法이 생각된다.

첫째는 現行體制下에서는 海外經濟行政事務의 萬全한 處理는 困難하다는 立場에서 이것을 全面的으로 改編하여 海外經濟行政事務의 處理를 第一次의 으로 關係經濟省廳의 權限으로 하고 外務省을 外交的 見地로부터 關與시키는 方式이다.

둘째는 위의 方法과 마찬가지로 現行體制를 改善하여 海外經濟行政事務의 處理를 外務省과 經濟省廳의 共同責任事務로 하고 兩者가 對等한 立場에서 協議調整하여 國家意思의 統一 을 圖謀하는 方式이다.

셋째는 現行體制는 原則的으로 그대로 維持하고 主로 運營面의 改善을 實施함으로써 合理化하려는 方式이다.

이들 諸方式은 모두 一長一短이 있으나 答申은 前二者의 方式은 現行體制의 根本的 改編을前提로하는 까닭에 實施過程에 있어서相當한 마찰을 가져오기 때문에 適當하지 못하다하여 우선은 運營改善의 方式에 의하는것이 適當하다고 指摘하고 있다.

그리하여 運營의 改善에 의한 方式에 관해서도 여러가지 改善案이 있으나 첫째로는 在外公館에 있어서의 經濟擔當官을 充實하게 함과 동시에 廣域經濟問題의 比重이 큰 地域에 대하여 그 地域內의 在外公館中의 하나를 廣域擔當在外公館으로 指定하여 그 内部에 廣域擔當班을 두어 專門的 廣域的 問題를 處理시키도록 한다. 둘째로는 海外經濟行政事務中 外交的配慮의 必要性이 比較的 薄弱한 特定範圍의 事務에 관해서 在外公館과 國內經濟省廳間의 直接連絡・指示를 認定하고 그 合理化를 圖謀하도록 한다, 그리고 셋째로는 對外交涉方針의 樹立에 있어서 國內省廳間의 圓滑化를 圖謀함과 동시에 人事交流의 活潑化, 民間人の 大公使등에의 起用등에 의하여 國內體制를 整備한다.

(4) 經濟協力關係行政에 관한 改革

經濟協力行政가운데서 現在 主要한 内容은 低開發國에 대한 資本協力, 技術協力 및 貿易面에 있어서의 協力이다. 經濟協力問題는 복잡다단하며 國際的으로 重要한 問題가 되어가고 있다.

現在에 있어서의 經濟協力行政의 問題點은 内政外交兩面을 綜合한 立場에서의 改革, 基本方針의 企劃機能의 缺如, 技術協力關係豫算의 所管의 二元化에 因한 豫算・事業의 一體的効率의 遂行의 缺如, 日本輸出入銀行과 海外協力基金과의 業務分擔의 不明確과 基金의 適用에 관한 政府의 基本方針의 未確立등에 놓여 있다. 이러한 現狀과 問題點을 改善하기 위하여 答申은 다음과 같은 改革方案을 提示하고 있다.

첫째는 經濟協力에 관한 政策의 企劃・綜合調整機能의 整備에 관한 것인데, 그 内容으로서는 여러가지가 있으나 主된 것으로는 經濟協力關係會議를 設置하여 政府의 最高政策에 있어서 經濟協力에 관한 基本方針을 審議하고 關係豫算이나 重要條件등의 調整을 할 것, 現行의 對外經濟協力審議會를 改組하여 民間委員만으로 構成되는 諮問機關을 設置할 것, 現行의 外務省經濟協力局에다 經濟協力에 관한 基本政策의 企劃, 綜合調整, 一括計上으로 하는 技術協力, 豫算의 所管, 閣僚審議會議의 事務등 새로운 任務를 附與할 것 등을 들 수 있다.

둘째는 海外經濟協力基金과 日本輸入銀行의 業務分擔의 明瞭化 및 海外經濟協力基金에 대한 自主性附與의 問題이다. 日本輸出入銀行과 海外經濟協力基金의 業務分擔은 종래 明確하지 못했으나 今後 輸出入銀行은 通常의 貿易등을 推進獎勵함을 目的으로 하는 機關으로 하고 또 基金은 政府의 主導의인 政策配慮에 의하여 低開發諸國의 經濟發展에 대한 協力援助

를 위한 財政資金供與機關으로서 각각 確立할 것으로 勸告하고 있다. 또한 基金의 自主性을 保障함으로써 그 活動을 活潑化시키며 이를 위하여 基金에다 管理委員會를 設置할 것을 檢討함을 提議하고 있다.

셋째로 海外技術協力事業의 業務運營등의 改善에 관해서인데 技術協力事業의 實施機關인 海外技術協力事業이 복잡 다단한 技術協力事業을 効果的으로 行하기 위해서는 各方面에 걸쳐 그 主體的活動을 容易하게 할 수 있도록 그 自主性을 強化함이 適當하다. 이러한 見地에 立脚하여 海外技術協力事業國에 대한 關係省의 是正, 職員組織등 그 組織의 檢討, 豫算制度의 合理化, 研修의 範圍擴大등에 관한 改善이 實施되어야한다고 提議하고 있다.

<筆者 本大學院 副教授>

參 考 文 獻

1. 「自治研究」第 40 卷, 臨 11 號, (臨時行政調查會答申의 全文이 掲載되어 있음)
2. 「時の法令」No. 518, 519, 520, 521, 525, 527 號. (答申의 概要가 連載되어 있음)
3. 「ジュリスト」No. 310, 311號 (行政改革特輯).
4. 「法律時報」No. 416號 (行政改革の基本動向 特集).
5. 盧隆熙, “日本의 臨時行政調查會의 活動 (上), (下)” 「地方行政」No. 130, 132 號.
6. 「東南亞諸國(比·中·日)의 行政改革狀況觀察報告」(行政改革調查委員會)