

地方自治体の情報化と行政効果： 行政透明性と市民参加を中心に*

Information oriented local government and
administrative effects : revolving around administrative
transparence and citizen participation

金秉準(Kim, Byong-Joon)** , 蘇淳昌(So, Soon-Chang)***

ABSTRACT

This article is mainly focused on Information oriented local government and administrative effects in Korean local governments. In that two decades, Korean local governments chalked up many administrative effects in relation to administrative transparence, citizen participation, and so on. But there are many problems, by which local governments confronted, having "small but effective E-government" in their mind. These problems are technical problem, financial problem, cultural problem, and regional inequality in Korean local governments. Therefore, Central government or Local government, at that times, must make an effort to build up "small but effective", "transparent and democratic" local E-government, continuously.

Key words: MIS, Administrative transparence, Local government

* この論文は2004年度の建国大学校の新任教員研究費支援によるものである。

** 国民大学校 教授

*** 建国大学校 教授

I.はじめに：情報通信の発達と地方政治及び行政

通信網の拡大とコンピュータの普及，そしてこれを基盤としたインターネット利用者の増加などを通して分かることだが，韓国社会においての情報通信の発達は実に目をみはるものがある。携帯電話だけを見ても，最近その数が急激に増加し，2000年12月現在，国民全体の58.7%である2,700万人を越えている。¹⁾ また情報通信網も大きく拡張され，農村地域にまで超高速通信網が構築されており，インターネット人口も下の<表 I-1>で見られるように鼠算式に増えており，2001年6月末現在，全体人口の51.6%の2,223万人にもものぼっている。²⁾ インターネット利用者の平均利用時間も1週間平均4~10時間で，米国の7~8時間に肉薄する水準である。³⁾ 絶対的な数字も高いが，成長の速度もまた非常に速い様子を示している。

<表 I-1> 年度別インターネット利用者数(千人)の成長率(%)

年度	利用者数	増加率
1994	198	-
1995	366	165
1996	731	100
1997	1634	124
1998	3103	90
1999	10860	250
2000	16400	51
2001	22230	36

資料：韓国インターネット情報センター(KRNIC),2001年7月

- 1) 情報通信部発表，インターネットハンギョレ（同胞）1月1日から再引用。
- 2) インターネット利用者は7才以上月平均1度以上インターネットを利用する人をいう。2001年8月末には2,093万人(48.6%)であり，以後3カ月間で130万人(3.0%p)増加した。標本誤差は95%，信頼水準では最大±0.907%である。韓国インターネット情報センター(KRNIC)発表資料。
<http://stat.nfc.or.kr/>.
- 3) 米国ストレティジスグループの1999年10月調査結果，朝鮮日報2000年3月24日から再引用。

このような電報通信の発達はもちろん、地方政治と行政にも大きな変化を起こしている。行政組織内部でのIT技術と装備の活用が大きくなる反面、これによって意思決定の慣行と行政慣行にも大きな変化が起きている。また市民社会と地方政治・行政組織間の非対面の関係が拡大されるにつれ、間接民主主義を基本にしていた既存の政治秩序に少なからずの変化がもたらされている。情報通信の発達が地方行政と政治に大きな影響を及ぼしており、このような変化がまた社会全体を変化させるという現象が深まっている。

このような状況においてこの文は、地方自治体間の協力増進のための日・中・韓のセミナーに参加する方々に韓国で起きている情報化革新の大きな波と内容をを紹介することを第1の目的としている。そして相互理解の幅をひろめ、経験を共有することによって、より充実した情報化革新のための日・中・韓の協力の基礎を固めて行きたいと願っている。

それでは先ず韓国での情報化の現況、即ち地方自治体で行われているIT技術と機器の活用を先ず紹介した後に、今後解決しなければならない課題を探ってみるという順序で話しを進めて行くことにする。

II. 地方自治体の情報化の推進過程と目標

韓国における公共部門の情報化事業は、下の<表II-2>で見ると大きく3段階に分けて説明することができる。先ずその最初の段階は初期導入期で、1970年代初めから1980年代中盤までと見ることができる。この時期、政府は第1次行政電算化事業(1978-1982)と第2次行政電算化事業(1983-1986)等、体系的な行政電算化事業を始めた。そしてこの事業を通して政府の各種統計が電算処理され始め、人事と給与そして出入国管理などの部署別の各種単位業務が電算化された。

2番目の段階は1980年代後半から1990年代初めにかけての時期である。この時期には国家管理に必須な電算網を構築するための国家基幹電算網事業が二度にわたって推進された。即ち行政電算網、金融電算網、教育・研究電算網、国防電算網、公安電算網など5大分野別の電算網が構築され、これを通していち部署の単一業務ではない多機関関係事業として相互協力と調整が必要な業務が電算化された。このうち特に第1次行政電算網事業は住民業務と不動産関連業務、そして自動車業務など地方自治体が遂行する対民間サー

비스業務に重点をおいたもので、地方自治体の情報化と関連して重要な意味を持つ事業であった。

<表II-2> 韓国の公共部門の情報化の推進過程

区分	内容	主要特徴
1970-1980年代 (初期導入期)	○第1・2次行政電算化事業 - 各部署別の単位業務開発 - 行政電算網の基本体系造成, 等 * 行政電算化推進規定の制定	政府次元の行政電算化計画の最初の樹立及び推進
1980-1990年代初期 (基盤造成期)	○第1・2次行政電算網事業 - 全国単位の対民間サービス業務開発 - 機関内の電算網拡大及び関連機関間の情報共同活用への誘導 * 電算網普及拡張と利用促進に関する法律の制定	総合情報システム構築
1990年代後半- (拡大推進期)	○行政情報化事業(1997-) - 24時間の住民サービス提供 - 行政情報の共同活用及び公開促進により開かれた政府の実現 * 情報化促進基本法, 電子政府法制定	電子政府具現

出典：行政自治部, 「電子政府総合実践計画」(1999.9), 43ページ, 一部修正.

そして3番目の段階は1990年代後半から続いている時期で、中央政府と地方自治体の全てにおいて、「小さいけれど効率的な電子政府」の具現が推進されている時期である。「電子政府」とは「地域共同体を基盤に情報技術を活用する効率的で透明な民主的な政府」と定義することができる⁴⁾、これを具現するということは、電算化と情報化の目標が行政業務を効率化することだけではないことを意味する。即ち業務の効率化を通して行政の生産性を高めると同時に行政過程の透明化と政策決定過程の民主化を通じて、行政の生産性向上が住民の満足度を高め、地域共同体を強化するところにまで引き上げるといふ意思を含んでいる。次に紹介されている大統領直属の政府革新推進委員会の委員長が

4) 忠清南道, 「電子地方政府具現戦略樹立研究」, 1998.

語る「地方電子政府の目標」はこれを最もよく現している。

地方電子政府の目標は何か？それは次のような3種類で提示して試みることができます。

1番目は、誰でも、いつでも、どこでも一度にサービスされる政府の実現です。これを通して家の中や外からでも昼夜にわたってone-stopサービスと、具備書類無しで申請だけで電子住民サービスが受けられる政府を実現することです。

2番目は、民間企業の水準を越える生産性の高い政府を作ることです。紙による文書や資料が電子的に生産・処理され、紙によらない行政の具現と各種の情報が円滑に流通されるようにし、迅速・正確な行政で政府の生産性の極大化を追求します。

3番目は、情報ネットワーク化によって住民とひとつになる透明な政府を作ることです。即ち、誰でも行政情報への接近が容易で、行政情報が豊富な、そして住民と公務員がいつも身近で対話できるネットワークの構築を通じて透明な政府を建設することです。⁵⁾

政府はこのような電子政府の具現のために去る3月、「電子政府具現のための行政業務等の電子化促進に関する法律(以下電子政府法)」を制定した。この法律は上記の引用文にも示したように「電子政府の具現のための事業を促進させ、行政機関の生産性・透明性及び民主性を高めて知識情報化時代の国民の暮らしの質を向上させること」を目的としている。より具体的には、このような内容の電子政府を具現するための基本原則と重要事業を公にし、このために中央行政機関と地方自治体がなすべき仕事は何かを規定している。⁶⁾

-
- 5) チョウ チャンヒョン政府革新推進委員会委員長、「地方電子政府の課題と方向」、行政自治部・情報通信部・韓国地域情報化学会主催、地方電子政府具現戦略シンポジウム基調演説、2001年5月24日、成均館大学校600周年記念館チョウビョントウ国際ホール。
- 6) 電子政府具現のための行政業務などの電子化促進に関する法律は全7章52条で構成されている。第1章 総則、第2章 電子政府の具現及び運営原則、第3章 行政管理の電子化、第4章 対民間サービスの電子化、第5章 文書業務の縮小、第6章 電子政府事業の推進、第7章 補則などである。参考として電子政府の具現及び運営原則としては次のような9つの原則が規定されている。①国民便益中心の原則：行政機関の業務処理過程は行政書類申請人が負担する時間と努力を最小化することができるように設計されなければならない。②業務革新先行の原則：業務を電子化する以前に業務過程を電子的処理に適合するように革新すること。③電子的処理の原則：電子的処理が可能な業務は特別な事由がない限り電子的に処理されなければならない。④行政情報公開の原則：国民生活に利益になる情報は積極的に公開されなければならない。⑤行政機関確認の原則：行政機関同士で電子的に確認できる事項を行政書類申請人に確認または提出をさせてはならない。⑥行政情報共同利用の原則：行政機関が保有している情報は他の行政機関と共同利用するようにするものである。⑦個人情報保護の原則：行政機関が保有・管理している情報は当事者の意思に反し

Ⅲ. 地方自治体情報化の現況

このように究極的な電子政府の具現を目標とする韓国政府の情報化、特に地方自治体の情報化は実際にどの程度なされているのであろうか。以下は電子政府の核心的内容であると言える「IT技術と機器を利用した行政業務の効率化」、「これに基づく対住民サービス向上への努力」、「行政の透明性向上」、そして「民主的参加の拡大」という4つの観点から観察してみることにする。

1. IT技術と機器の普及及びこれを利用した行政業務の効率化

1) IT技術と機器の普及

韓国の地方自治体は、1980年代後半期から始めた行政電算網事業と1997年に樹立された市・郡・区行政総合情報化事業など中央政府の情報化事業と独自の事業を通じて、IT技術と機器を政策決定過程と行政過程に連結させる努力を続けてきた。その結果、地方自治体を含む全国の全ての行政機関が行政電算網によって構築されるようになり、独自サーバーの構築とPC及び各種ソフトウェアの活用度も大きく広まることになった。

先ず基礎自治団体、即ち市・郡・自治区の公務員1人当りのサーバー保有金額を見れば、2000年12月現在38万2千ウォンに達している。⁷⁾ 商用ソフトウェア保有数は2000年12月現在、平均18件である。1年前の1999年に比べて各々115%となり30%成長した数値である。非常に急上昇の勢いを維持しているが、このような上昇の勢いは当分の間続くものと予想される。

PCの場合、昨年(2000年)年末では基礎自治団体所属の公務員1人当たり0.87台の最新機種PCを保有していることが明らかになっている。このうち85.6%がLANで連結されている。所属広域自治団体、市・道によっては多少異なった様子を見せているが、仁川広域市、

で使用されてはならない。⑧ソフトウェア重複開発防止の原則：ソフトウェアを重複開発してはならず、そのために必要な措置を行なうこと。⑨技術開発及び運営中心の原則：民間部分が受け持つ場合、経済性と効果性、そして保安性が高いと判断される開発業務と運營業務は民間部分に任せるようにする。

7) 行政自治部・自治情報化支援財団、「2000基礎自治団体情報化水準の測定」、2000.1., 80頁。

蔚山広域市、京畿道、済州道所属の基礎自治団体では1人1PCを備えているかと思えば、江原道所属基礎自治団体などの普及率は0.67に止まっている。LANとの連結部門においても蔚山広域市の場合100%に達しているが、慶尚北道の場合は71%程度に止まっている。⁸⁾

基礎自治団体所属の公務員の大部分がE-mail IDを持っていることが明らかになっているが、2000年の年末を基準とすれば96.6%程度であり、今年の2001年には100%に達するものと予想されている。⁹⁾ しかし普及率に比べて活用度は多少落ちるものと調査されているが、これは基礎自治団体間で大きな差がある。例えば地方自治団体長がE-mailを通じてメッセージを送るなど強い意志を見せている場合、その活用度はほぼ100%に達するが、そうでない場合には多少落ちる傾向が見られる。

2) 行政業務の効率化

電子政府具現のための様々な原則に立脚して電子化できる行政業務は全て電子化する等、地方自治体次元の努力がなされている。自治情報化支援財団の調査によれば、基礎自治団体である市・郡・自治区が遂行している295個の単位業務中、39.5%が電算化または電子化されて処理されている。<表Ⅲ-3>から見られるように環境分野業務など、一部の業務領域においては比較的高い電子化率が現れる反面、地域開発/都市管理部門と文化/体育などの部門においてはその率が非常に低くなっている。全体的にはまだ50%にも達し得ない低い水準といえるが、毎年大きく成長しているだけに何年か以内には大きな変化があるものと予想される。

行政業務の電子化は22.6%で比較的低い水準に止まっている。しかし、このような比率は基礎自治団体によって大きな差を示している。都市型自治団体は電子決裁の比率が既に100%に達している場合が少なくなく、これに基づいて行政機関間の文書受発信が可能な電子文書の流通システムまで構築しつつある。一例としてソウル市江東区の場合を見れば、2000年から文書の起案、決裁、施行、保管を統合管理する事務自動化システムを構築し、これを基礎に100%電子決裁を行っている。また幹部職員を中心にノートブックを日常化することによって「紙のない会議」をするなど、不必要な文書の生産を最少化している。¹⁰⁾ しかし、農村型自治団体の場合には異なる様子を見せている。

8) 上記の報告書, 80-81頁.

9) 上記の報告書, 同じ頁.

<表III-3> 基礎自治団体業務の電算化・電子化率

業務領域	業務(個)	1999年(%)	2000年(%)	増加率(%)
行政管理	16	38.2	43.8	14.6
財務行政	19	45.9	57.6	25.6
建設行政	35	17.5	37.8	115.7
環境	22	18.3	68.6	275.1
道路/交通	26	24.6	46.1	87.6
地域経済	21	12.7	51.9	309.9
地域開発/都市管理	14	2.2	5.5	152.4
文化/体育	16	4.5	8.5	86.1
農林水産	60	6.0	19.3	221.9
保健/福祉	37	14.3	52.3	264.9
住民/行政サービス	20	26.8	55.8	108.1
民防衛/災難	9	14.9	29.1	95.4
全体	295	17.2	39.5	129.9

資料：行政自治部・自治情報化財団，前掲報告書，98-101ページ。

地方自治体のこのような努力は多くの場合，行政手続に対する革新，即ちBPR (business process reengineering) と共に行なう場合が多い。例えば地方税納付業務の場合，電子化がなされる前には市・郡・自治区が郵便局を通して納税義務者に告知書を発送し，納税義務者が銀行や郵便局などの金融機関に納付するという手続を取ることになるが，このような業務が電子化された後は，市・郡・自治区は納税義務者にオンラインで告知書を発送し，納税義務者はインターネット決済を通して金融機関に納付する方法を取ようになる。このような手続の革新は行政効率の向上に決定的な影響を及ぼすようになることは勿論，納税者の便宜も図れるようになる。

10) ソウル特別市江東区，「デジタル江東区情報化戦略」(2001年1月)及び「2001年度情報化促進施行計画」，参照。

2. 対住民サービスの向上

電算化または電子化が行なわれるにつれ、地域的な範囲と時間的な範囲を跳び越えるサービスが拡大されている。先に言及した地方税納付の場合で見られるように、電子化または電算化にともなう業務処理手順の改善を通して住民の利便性が大きく増大しつつある。行政機関を何回も訪問するなどの面倒な手続なしでone-stopまたはnon-stopで行政サービス業務が処理される場合が次第に増加している。

最も代表的な場合が各種証明書類の発行であるが、この部分においては先ず全ての行政機関が行政電算網によって連結されているという点を想起する必要がある。全国の全ての行政機関が連結されていることによって、住民登録謄本をはじめとする各種証明書が居住地域以外のいかなる地域の地方自治体の行政機関でも発給を受けることができる。地域に関係なくサービスが行なわれているというわけである。

なお、在宅電子行政サービスとサイバー行政書類の配達のような、窓口と関係のないnon-stopサービスが拡大しつつある。在宅電子行政手続の場合、申請人が行政自治部の統合電子行政手続システムのウェブサービス(www.homeminwon.go.kr)や各地方自治体のホームページに接続した後、必要な行政書類を申請すれば、これを4時間以内に発給して郵便によって郵送する方式である。2001年7月現在、戸籍謄本と土地台帳謄本など20種の証明書類が発給されているが、時間が経過するにつれ訪問者及び利用者の数が急激に増加している。¹¹⁾ 20種に制限されていることは、インターネット上で使用者の身元を証明できる認証システムが確立されていないため、本人の確認無しで発給可能な証明を対象にしているためである。今後、使用者の認証システムが発達すれば対象業務の領域が大きく拡大することになる。

サイバー行政書類の配達はソウルの江東区など一部の自治団体が実施している事業で、在宅電子行政業務と同じくオンライン上で各種証明を申請すれば自治団体が宅配で送る方式である。在宅電子行政書類と共に現在ではnon-stopサービスの核心をなす事業になっている。

このような行政サービス以外にも対住民サービスの向上のための様々な形態の情報化がなされている。現在は少数の市・郡・自治区で行なわれている程度であるが、無人自動サービスシステムであるKioskの設置を通じて24時間以内に各種証明が発給される時代

11) ソウル市サイバー市民室の場合、2000年7月運営を開始して以来、月平均約3万名が4百万回以上接続したことが知られている。ソウル特別市、「新しいソウル市政改革白書」(2001)、251頁。

が開かれている。また一方では住民に、より広範囲な地域情報を提供すると同時に行政業務の効率化を図るために各種の地域情報のデータベースを構築する努力が展開されつつある。

3. 行政の透明性向上

政策決定過程と行政過程の透明性を高めるための努力も共に展開されてきた。行政手続が処理される過程がインターネットを通して住民たちに公開される一方、地方自治体自らが一般行政業務の処理と関連した各種の資料と情報を公開することもある。透明性向上の最も代表的な事例と言えるソウル市の行政書類処理のオンライン公開システム(Open System)を通してこの部分を注意深く調べてみることにする。

ソウル市の行政書類処理のオンライン公開システムは、要請が受付られた時から最後まででのいろいろな段階別の進行状況をインターネットを通して見るができるようにしたシステムである。例えば建築許可を申請した人は、自分の申請が正しく受付られて適切な手順を取られているのか、現在どの段階で検討されていて何時頃決裁になるのか、またどのような事項が問題として指摘されているのかなどを職場や家でインターネットを通して何時でも知ることができる(<http://open.metro.seoul.kr>)。

2001年7月現在、全10分野の54種の業務に対して公開が行なわれているが、公開内容はグループ長、課長、局長が各々決裁した日付と時間、検討内容、今後の予定事項、担当部署名、担当者氏名、電話番号、E-mailなどである。この制度が実施される前までは、申請人が自分の申請した書類の処理過程を知るためには担当公務員に直接電話をかけたり、探して訪ねることしかできなかった。そして、このような接触過程で処理過程に対する情報を得るために、時には希望どおりの処理のために賄賂が横行する場合があったりした。しかしこの制度の実施と共に申請人は公務員と接触しなくても自分の行政書類がどのように処理されているのか、また該当部署の意見が何かを知ることができるようになった。担当公務員または自分の行政処理がインターネットを通して公開されるだけでなく、監査担当部署のサイバー監査の対象になるという点で、より迅速で公正に処理せざるを得なくなった。

ソウル市のこのような行政書類処理のオンライン公開システムは情報化技術を利用した透明性の向上が地方行政における腐敗環境を改善した良い例と言える。国連と国際透明性委員会(Transparency International, TI)のような国際機構からも好評を受けてい

るこの制度は、大田(テジョン)広域市をはじめとする国内の一部自治団体のベンチマーキングの対象となったことは勿論、国連とソウル市によって海外に普及されている。¹²⁾

この他にも多くの自治団体が独自の方法を通して政策決定過程と行政過程及びその結果を公開している。ホームページを通して住民生活に重要な影響を及ぼす決定事項を公開することは勿論、ケーブル放送とインターネット放送を通して地方議会と執行機関の会議過程及び結果を公開することもある。行政改革の話題になっている公開行政の哲学と透明性向上の原則がIT技術と連結するにつれ、公開の幅が徐々に拡大している。

4. 参加の拡大:テレデモクラシーのための努力

IT技術を活用して住民の参加を拡大する努力も展開されている。いわゆる「電子民主主義(electronic democracy)」「サイバー民主主義(cyber-democracy)」または「テレデモクラシー(tele-democracy)」等と呼ばれる新しい政治方式が出現している。¹³⁾

このような努力は大きく3種類に区分することができるが、「情報収集及び伝達」「会議討論」、そして「電子投票」がそれである。

1) 情報収集及び伝達

情報収集及び伝達は地方自治体やその所属機関が所有している情報やその運営状況をその地域の住民に、または住民が持っている情報や意見を地方自治体やその所属機関に情報通信を利用して伝達する形態をいう。

韓国の場合、一時このような情報の伝達と収集は韓国データ通信(DACOM)の千里眼と韓国通信のハイテル(Hi-Tel)等の付加価値通信網(Value Added Network, VAN)を通してなされた。しかしこのような付加価値通信網は最近インターネットの活用が増

12) 2000年11月, UN経済社会担当事務庁(Department of Economic and Social Affairs)事務次長(Under Secretary-General)所属のGuido Bertucci局長(Director, Division for Public Economics and Public Administration)がソウル市の高健市長にソウル市のオープンシステムをUNと共に全世界に普及することを提案し、これに伴いソウル市はUN会員国189カ国に案内冊子を送るなど普及運動を展開している。ソウル特別市, 前掲の本, 288-289頁, 参照。

13) このような分類体系についてはP.C.Arterton, Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy? (California : Sage Publications, 1987), Ch, I 参照。

えるにつれ、その比重が落ちている。地方自治体がインターネットホームページを運営する事例が増加するにつれ、地方自治体と住民間の情報交換がインターネットを通して行われる傾向が強くなっているためである。

2001年現在、すべての地方自治体がインターネットホームページを開設して地方政治と行政に関する情報を提供している。しばしば地方自治体の業績を知らせる広報性の情報が提供されていることもあるが、日常生活の助けになる生活情報と共に主要施策と政策に関する情報が提供されることもある。地方自治体によっては住民の助けになるように多様な形態の地域情報データベースを構築しているが、このような作業が順調になされる場合、提供される情報の内容と量は大きく増えることが予想される。

住民がインターネットに接続してくることを待たずに直接電子メールを通して情報を提供する場合も多くなっている。即ち住民に電子メール住所(E-mail address)を与えた後、住民たちの同意のもとで住民たちに必要であると判断される情報を地方自治体が先ず転送をする方式である。慶尚南道昌原市をはじめとする多数の地方自治体がこのサービスを実施している。

インターネットホームページと電子メールを通して住民からの情報と意見、そして要請事項などを受付けることもまた速い速度で進展している。電話とファックスそして口頭でなされていた仕事がインターネットによって素早く処理されているからである。ソウル市の場合、2000年現在、20%以上の住民サービスがインターネットで処理されていることが報告されている。¹⁴⁾

2) 会議及び討論

地方自治体内の特定少数者間で、または不確定多数者間でIT技術を利用した政策討論が行われることもある。コンピュータ会議(Computer conference)と、インターネットを利用したサイバー討論会などであるが、2000年2月、慶尚南道南海郡で実施されたサイバー討論会はその良い例である。「ニューミレニアム時代の南海郡が進む方向」という主題で行われた討論会は郡守と室長・課長らが主題発表をして、続いて不特定多数の住民との対話室を通して意見を交換する方式で進行された。南海郡はこのような討論会を定期的実施する一方、緊急な懸案がある時にも随時開催している。¹⁵⁾

14) 中央日報, 2000年3月24日, 1面.

15) 中央日報, 2000年2月16日, 25面.

3) 電子投票

地方自治体の運営においてIT技術の最も積極的な活用はテレボート(tele-vote)、即ち電子投票である。インターネットが発達して、このような電子投票は益々発展した姿を現している。過去のようにケーブルTVを見て電話をする方式ではなく、インターネットに連結したコンピュータ画面を通して案件を検討してコンピュータのキーボードとマウスを利用して投票行為を行なう。まさに「キーパッド民主主義(keypad democracy)」が行なわれるのである。¹⁶⁾

電子投票はこの間、法的効力をもった完全な投票制度として活用されてきたというよりも、特定政策懸案に対する住民たちの意見を聞くための世論調査として多く活用された。投票者の身元を証明できる認証制度が確立されていないので、投票の法的効力を認めることが難しかったからである。しかし最近になってからは単純に世論調査の手段を越えて法的効力を持つ実際の投票方式として採択されている傾向がある。2000年3月に行なわれた米大統領予備選挙でアリゾナ(Arizona)州の民主党は専門家の助けを借りて電子投票方式と郵便投票方式を公式の投票制度として採択して実施した。その結果、投票参加率が以前の予備選挙に比べて何と600%増加する結果を得た。¹⁷⁾

しかし、このような電子投票方式は韓国ではうまく適用できていない。一部地方自治体が特定問題に対してインターネットでアンケート調査を実施する場合があるが、これもまた比較的例外的な場合に属する。

IV. 情報化革新の課題：政治・社会的観点から

大部分の国家が似たような状況であると思うが、韓国においても情報化の歴史は非常に浅い。XT級のPCが一般市民らに広く普及し始めたのが1980年代中盤のことであった。その後、わずか15年で韓国はインターネット人口が全体人口の50%を越える国家に変貌

16) Lawrence K. Grossman, *The Electronic Republic* (New York Penguin, 1995). Alexander and Grubbs, op, cit, p. 7から再引用。

17) The Website of Global Democracy Movement, www.auburn.edu/tann/homepage.hun, 2000.5.20

した。

この短い期間の間に地方自治体の情報化もまた大きく進展した。PC1台を見るのが難しかった状況から、「one-stop, non-stopサービス」や「紙を用いない行政」が論議される時期にきている。しかし、「小さくて効率的な政府」「透明で民主的な政府」とは電子政府の理念から考えてみる時、韓国の自治団体の情報化はまだ多くの課題を抱えている。行政業務の電子化への道のりも遠く、各種情報通信網の統合的利用体系の構築とイントラネットの基盤拡張、各種データベースの構築と持続的な情報化革新のための行政業務の再設計など、しなければならない問題が山積みされている。ハードウェアとソフトウェアの両面にわたり、多くの難題と課題を抱えていると言える。

政府もこのような問題を認識して地方自治体次元での電子政府具現のための各種の計画を出しており、市・郡・区の総合情報化事業など多様な内容の事業を推進している。政府が出している「電子政府総合実践計画」だけを見ても「国民主体の行政サービス実現」、「行政業務の生産性向上」、「行政情報共同利用活性化」、「行政情報技術基盤整備」、「公務員の生産性向上」、「情報化関連法・制度の整備」等の6分野にわたり数えきれない程多くの事業が並んでいる。

このような事業を実現して行くにあたって、我々は多くのことを心配しなければならない。事業の遂行に必要な制定を確保する問題から技術上の問題、そして政治・行政的リーダーシップの問題に至るまで、確認と考慮しなければならない問題が数多くあるものと考えられる。

しかし政策過程と行政過程を研究する学者の立場から、今日この席で私達がもう少し関心を持つべきだと思う政治・社会的な問題を3つだけを考えてみることにする。

1. 行政文化と意識の問題：慣行と惰性の克服

地方自治体の情報化は少なからず、多くの場合、既存の政治・行政文化や慣行と葛藤を起こすことになる。長い間ペンと紙に慣れてきた行政官僚の立場からは電子書式の作成に当惑することもある。新しい技術の習得に積極的でない場合はより一層そのようになる。そればかりでなく、対面しての決裁や対面しての会議に習熟した官僚は、電子決裁に多少否定的にならざるを得ないし、市民社会に対して権威的な態度を持ち続けている官僚においてもインターネットを通して提起される各種の行政サービスや批判的な声が嬉しいはずがない。

行政業務の電子化と情報化は多くの場合、業務処理手続の改革と改善を前提とするという点でも多くの課題を残している。新しい手順の導入にとまなう減量経営の可能性と、責任と権限の変化が官僚を脅かす要素になり得るからである。

このように見る時、今後の韓国の地方自治体の情報化がいかに早く、またいかに成功裡になされるかの可否は相当部分、既存の行政文化と慣行、そしてこれを基本にして行なわれている一部行政官僚等の消極的な態度をどのように克服するかにかかっていると見られることもできる。政府が電子政府法を制定して地方自治体と各行政機関の積極的な姿勢を誘導していることも、また学界をはじめとする社会各界において地方自治体長をはじめとする指導者等の積極的な姿勢と意志、そして多様な形態の教育と訓練を強調していることも全てこのためである。

特別な解答があるものでも勿論ない。しかしひとつの事実は明らかである。このような文化と意識の問題は一朝一夕に解決することができるものでもなく、法律を作って施行するからといって是正することができる問題でもないという事実である。技術的合理性と経済的合理性を全面に打ち出して説得を続ける一方、教育と再訓練を通して情報化に習熟するように努力を継続して行くべきであると思われる。

2. 地方自治体間の格差の問題

地方自治体は情報化のための財政力や人材においても著しい差を示している。ソウルをはじめとする首都圏地域の地方自治体は財政力においても人材の確保においても比較的容易な立場にあるが、反面、農村地域の地方自治体はこれら全てにおいて非常に劣悪な立場にある。

地方自治体間のこのような格差は結局、地方自治体間の情報化水準の格差につながるものと見られる。実際に自治情報化財団の比較分析資料によれば、地方自治体の情報化水準は地域によって比較的大きな偏差を見せることを示している。先ず行政階層別の業務情報化水準を見れば、財政や人材の確保において比較的有利な立場にある市と自治区の平均が各々41.3%と46.4%であるのに比べて、農村地域である群の場合には34.6%に止まっている。¹⁸⁾ 総合的な情報化水準においても都市地域の地方自治体が農村地域の地方自治体に比べて相当先んじている様子を見ることができる。財政と人材の確保において非常に有利な立場にあるソウルの江南区は総合点数84.42点で1位を占めているが、これ

18) 自治情報化支援財団, 前掲の本, 103頁

は地方自治体全体の平均の69.41点を大きく上回る点数である。19)

地方自治体間のこのような格差は、中央政府が積極的な役割をする初期段階よりは地方自治体が自律的に情報化を推進して行く段階に達すればより一層大きくなるものと判断される。独自の事業を充実して推進することができる地方自治体と、そうでない自治体間には格差が広がることは必至であるためである。

今後、韓国地方自治体の情報化は、このような格差をどのように狭めるかに大いなる関心を払うべきものと判断される。情報化が即ち競争力を意味する状況において、このような状況はこれまでの深刻な地域間格差により一層拍車をかけ、国家全体の次元において社会統合を阻害する要因にもなる恐れがあるためである。

3. 非民主的意志決定の問題

IT技術の活用は住民の政治過程へのアクセス費用を下げることによって住民と地方自治体間の距離を狭め、意見をより容易に集約化することで、市民の参加による不必要な過程上の浪費を縮めるなどの様々な機能をもっている。20) アクセス費用が減る分だけ、より多い住民が自分の意見を開陳するようになり、これを通じて地方政治過程と行政過程の民主性と効率性が向上されることもある。実際にインターネットが活用され始めるにつれ、地方自治体は過去と比較にならない程多くの市民らの叱責を受けている。不条理に対する告発と情報提供もまた目立って増えており、自分の利害関係がかかっていない公益的懸案に対してもより活発に意見を開陳してきている。21) 窓口を通して直接対面する

19) 情報化水準の測定は情報化支援、情報化投資、情報化設備、情報化組織及び人材、情報化活用という5部門19指標で構成されている。分析結果最高84.42点から最低64.69点を示した。上位20の基礎自治体中、農村型自治体である群は済州道北済州郡、忠清北道報恩郡、そして慶尚南道南海郡だけであった。上記の報告書、105頁。

20) インターネット住民サービスが活性化されるにつれて道庁前でデモをする集団デモが大幅に減っていることがわかった。全羅北道の道庁関係者は2000年度に入り3月末までに発生した集団デモは1件もなく、1999年の同じ期間の20件に比べて大きく減ったと話している。中央日報、2000年3月24日、1面。具体的な検証が必要な懸案だが情報通信の活用が地方自治体と市民社会間の対話を増進させ、市民社会の意見をより集約的に伝達する役割を果たすことができるという点を示唆している。

21) 次は中央日報2000年3月24日の1面で報道された内容の一部である。ソウル市監査官室の朴さんと言う人は、この頃は体が2つあっても足りないくらいである。市のホームページ「苦情市民の部屋」を訪れる市民がにわかに増えたためである。今年に入って昨年の同時期の5倍を越える…住民の苦情が寄せられた。…インターネットの市民の苦情の声が急増しているのは、遠く

関係において行政サービスを申請する場合や、手紙などのより形式化された形態で行政サービスを申請する場合に比べてアクセス費用が大きく下がったためである。容易にアクセスできるために自分と直接利害関係がない公益的懸案に対しても意見を提示するようになる。

しかしそうとはいえ、必ずしも肯定的な部分だけを持っているものではない。もし誤って運営されたりする場合には予想できない問題を引き起こし、地方政治にむしろ否定的な影響を及ぼすことがある。

一つ目は、アクセス(access)の問題である。情報通信の活用は住民の政治過程及び政策過程により容易にアクセスできる道を開いてくれる。顔を向き合わせる必要のないだけでなく、また地方議会や行政機関に直接出向いて行く必要なしで自分の信念と利害関係を伝達できる道が提供されているためである。しかしこのようなアクセスの容易性は地域住民全てに該当するものではない。IT技術の活用はインターネットプロバイダー(provider)への加入、そしてコンピュータ及びその操作のための基本知識の所有など、参加のための要件が取り揃った時はじめて可能になるからである。

このような要件がアクセス上の不平等を深刻化させ、情報疎外地域を作る可能性があることは勿論である。情報化の条件が良好な都市地域と農村地域住民間の格差を深刻化させたり、一定の知識・財政的条件を揃えた住民たちとそうでない住民との政治力量の差を深化させることもある。

二つ目は、参加率の問題である。一般的に情報通信が活用される場合、アクセスがより容易になるので参加が大きく拡大されるものと知られている。韓国の場合だけでも伝統的な形態の公聴会と討論会をすることより、情報通信を活用した討論を誘導した時には一般住民の参加が一層高まることを示している。しかしそれにもかかわらず、このような参加率の向上が地方政治と地方行政の民主性と合理性を保障できる程の水準に達することができるかに対しては少なからずの疑問が存在する。限界があるということだが、このような限界が前提となる場合に地方自治体の意志決定構図は、情報通信の活用にもかかわらず、ややもすると歪曲される恐れがある。特定政策懸案に対して自分の利害関係が大きくかかっている利害関係者だけが大量して参加することによって地域社会の世論を誤って導き、究極的には地方自治体の政策を誤った方向に率いることがあるのである。

離れた官公署を直接訪れなくても自宅でコンピュータで申請することができ、お金も節約できるだけでなく書類を作成する不便さもないからである。処理結果もe-mailですぐに受け取る事もできる。

そして三つ目は、議題設定(agenda setting)の問題である。インターネットを利用したサイバー討論やサイバー会議などにおいても大部分の場合に案件がプログラムを運営する運営者によって決定される。市民団体などの地域公益団体が各々の役割ができない場合、大部分のプログラムが地方自治体によって運営されるためである。議題を定めることが特定議題に対して決定を下すことよりも一層重要になり得る場合もあるという点でも大きな関心を払わざるを得ない。

V. 結びのことは

過去20年余の間、韓国は地方自治体の情報化と関連して多くのことを達成してきた。しかし「小さいけれど効率的な電子政府」を指向する時点において韓国は依然として多くの課題を残している。IT技術の単純な適用ではなく、行政に対する基本的な哲学と原則を変え、行政手続を全面的に再設計しなければならない状況に達しているからである。

過去20年余もそうであったように、韓国は目の前に置かれたこのような課題に対し、ひとつひとつ解決に向けて努力をしていくはずである。しかしその過程において多くの難題を経験するものと予想される。先に言及したように技術的な問題と財政的な問題が台頭する場合もあり、行政文化の問題や地域間不均衡の問題が進むこともある。しかし地方自治体の競争力が国家の生存を左右する時点において、さらに資本も資源も不足した国家において、地方自治体の情報化が何を意味するのか韓国国民にはよく分かっている。時には中央政府が先頭に立って、また時には地方自治団体が先頭に立って、「小さくて効率的で」「透明で民主的な」地方電子政府を作っていく努力を続けていくことになると思われる。

参考文献

- 金秉準. 「韓国地方自治論」, ソウル: 法文社.
- 蘇淳昌. 「地方政府の理論と実際」, ソウル: 社会科学社.
- ソウル特別市, 「新しいソウル市政改革白書」, 2001.
- ソウル特別市江東区, 「デジタル江東区情報化戦略」, 2001.1.
- ソウル特別市江東区, 「2001年度情報化促進施行計画」, 2001.1.
- 中央日報, 2000年2月16日, 25面.
- 忠清南道, 「電子地方政府具現戦略樹立研究」, 1998.
- チョウ チャンヒョン政府革新推進委員会委員長, 「地方電子政府の課題と方向」, 行政自治部・情報通信部・韓国地域情報化学会主催, 地方電子政府具現戦略シンポジウム基調演説.
- 行政自治部・自治情報化支援財団, 「2000基礎自治団体情報化水準の測定」, 2000.1.
- 行政自治部・自治情報化支援財団, 「2000基礎自治団体情報化水準の測定」, 2000.1.
- 行政自治部, 「電子政府総合実践計画」, 1999.9.
- Alexander, Jason Hansen, and Joseph W. Grubbs. "Wired Government: Information Technology, External Public Organization, and Cyber-Democracy." *Public Administration and Management: An Interactive Journal*. Vol.3, No.1 (Jan.1999).
- Arterton, P.C. *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*, California: Sage Publications, 1987.
- Grossman, Lawrence K. *The Electronic Republic*. New York: Penguin, 1995.
- The Website of Global Democracy Movement, www.auburn.edu/tann/homepage.hun. 2000.5.20.
- <http://stat.nfc.or.kr/>.

저자약력

김병준 : 미국 미) 델라웨어대학교에서 박사학위를 마치고, 현재는 국민대학교 행정학과 교수로 재직 중에 있다. 주요관심분야로는 도시행정, 지방행정, 등이다. 저서로는 「한국지방자치론」(법문사, 2002) 등이 있다.

소순창 : 국민대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 「지방의회의원의 대표활동에 관한 경험적 연구」, 1992), 일본 동경대학 대학원 박사과정을 수료하고(1998), 한국학술진흥재단 파견 박사후과정(Post-Doctor)으로 일본慶應義塾大學에서 1998년 2월까지 연구하였으며, 그 후 일본 문부성 일본학술진흥회의 초청으로 2년간 일본 동경대학에서 특별연구원으로 연구를 마치고, 현재는 건국대학교 사회과학부 행정학과에 재직중에 있다. 주요 관심분야로는 일본의 정치행정, 지방행재정, 비교행정, 복지행정 등이다. 지금까지 발표된 저서와 논문으로는 「지방정부의 이론과 실제」(사회과학사, 2002), 「지방정부의 실증연구 : 한미일 3개국의 비교분석」(한울, 2001), “韓國地方選の地域主義と政黨支持”(1997), “地方エリートの役割認知”(1998), 「地方自治の實證分析-日米韓3カ國の比較研究-」(共著, 1998), 등이 있다.