

電子政府化の進展と地方自治・民主主義の行方

—電子地方自治の意義と活用課題—

姜 瑩基・若山浩司

The future of the local autonomy and the democracy by development of the electronic government

—The meaning and problem of electronic local autonomy—

Hyung Kee Kang, Hiroshi WAKAYAMA

ABSTRACT

Recently, the motion which is going to build the electronic government in many countries including Asia and Western Europe is developing actively. Thus, many countries are searching for ways to support efficient management of firms and enhance their competitiveness. Electronic government is a new paradigm of administrative system to properly deal with environmental changes surrounding governments. Therefore, it is the essential model of government in the future, one in which administrative operation is redesigned and administrative services are enhanced by means of information infrastructure technologies, improving the quality of life of the public and further realizing democracy.

KEYWORDS: Electronic local autonomy, Electronic government, Information Technology, Citizen Participation, e-Democracy, Administration innovation

I. 電子地方自治の意義

1. 電子政府と電子地方自治の意味

最近、西欧を始めとしてアジアの多くの国においても電子政府を構築しようとする動きが活潑に展開しつつある。特に1995年を起点としてインターネットの利用が増加した、いわゆるIT革命によって住民が時間と空間を越えて行政に参加する環境が作り出されると共に、行政運営の様相が一変しようとしている。1995年以前までになされた様相をみても欧米における政府改革作業はいわゆるBPRなどをコンピュータシステムによって実現させ、効率と効果を確保することによって行政システムの改革を摸索することがせいぜいであった。また、アジア諸国においても、行政の簡素化と効率化および公共分野の情報化は声高に叫ばれながらも、その実践は非常に枝葉的であって

部分的な分野だけに限られてきた。

ところがインターネットの出現によって24時間いつでも公文書の申請の接続と処理が可能となり、時間と空間の制約のない行政サービスが提供できるようになるにつれ、行政改革の雰囲気と可能性は大きく変わりつつある。インターネットの使用が日常化する以前は、行政機関のコンピュータに住民が直接に近づくことができたのは特定の場面に限定されていた。しかしインターネットの登場とwwwの爆発的普及により、政府機関は互いに先を争うようにホームページを作成し、住民からのアクセスを待つようになった。

このようにインターネットを経由して住民への直接的サービスの提供が可能になりつつあり、政府経営と住民参加の基本様相が変化しているのだ。すなわち、インターネットを利用するようになって以後、従来とは異った、住民のより近くへ届く

受理日：平成14年10月11日
受理者：若山浩司

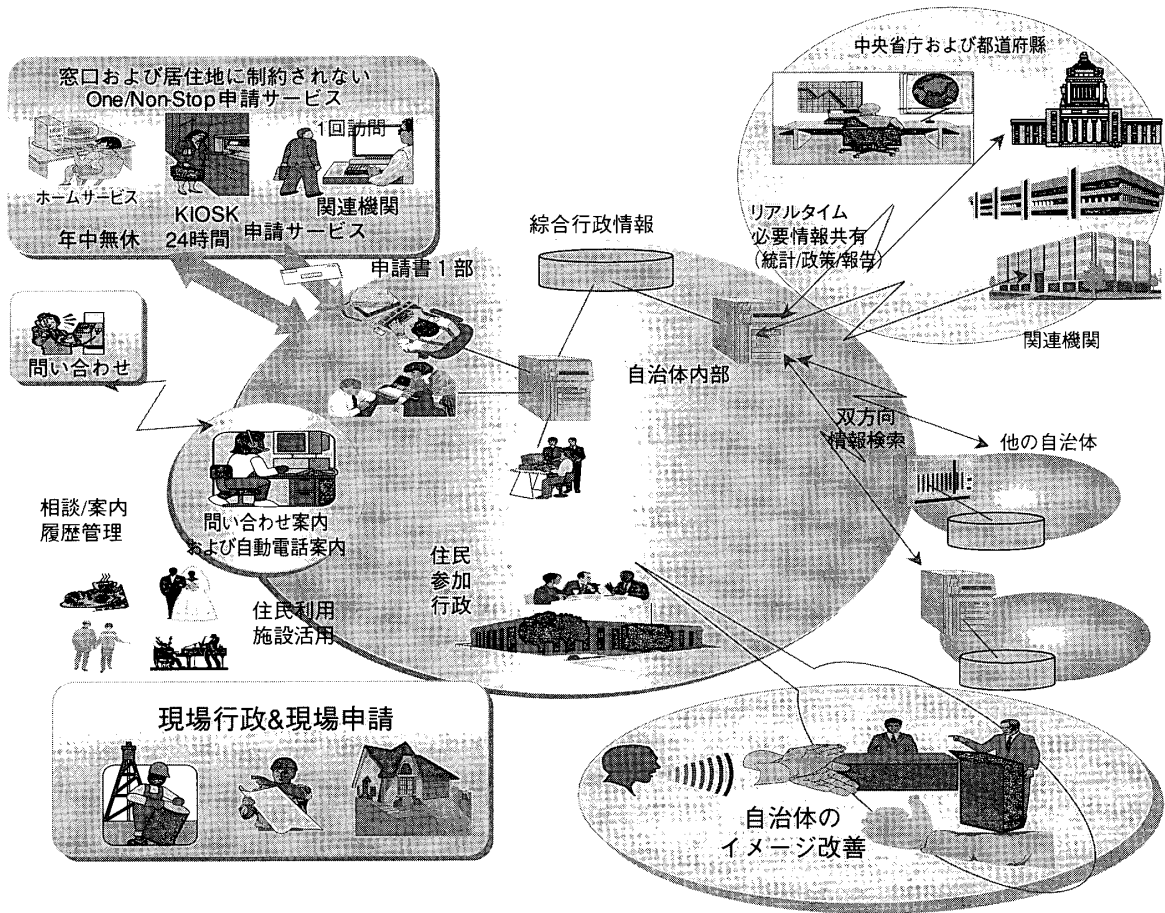


図1 電子地方自治のイメージ

行政サービスを摸索しながら住民を大事にする新しい政府の概念である「電子政府」が登場することになるのである。

このような社会システムによる電子政府を地方自治体で展開することを、電子地方自治とすることができる。言い換えれば、電子地方自治は行政内部だけでなく行政と住民、行政と事業者の間にも、書類を基本として成り立っていた業務を、オンライン化した情報ネットワークを通して省庁横断的、国と地方を一体的に情報を一瞬の間に共有活用できるシステムによって行うことである。ところでこのようなシステムは今まで試みられたためしがない。したがって全く新しい形の行政を実現させていくことになる<図1参照>。なぜなら電子地方自治は行政内部の効率と効果を追求する情報システム (IS:Information System) のみならず、ネットワークを通して住民と民間の組織も行政と一体となった新しい社会システムに変貌し

ていくからである<表組参照>。

さて、電子地方自治は電子政府の「地方版」とみることもできるから、われわれはこれを電子地方政府ということもできる。しかし強いてこれを電子地方政府ではない電子地方自治というのは次のような点を強調したいからだ。

【ITとISの区別】

IT(Information technology: 情報技術)とは情報を処理する自動化した手段を提供するコンピュータと電子通信技術をいう。ITはハードウェアとソフトウェア全てを包含する装置・概念であるが、通信網によるコンピュータとコンピュータを連結することが正確な情報技術の意味だ。

IS (information system: 情報体系)は情報を獲得、貯蔵、加工、産出、送信する人間の要素と機械の要素を結合するシステム

と定義できる。ISは人間の努力および紙の文書に基盤をおく方法をITと結合することを意味する。・として、財政に関するデータを集め、それを処理して財政の意思決定をするための報告書を作成する際に助けとなる、財務管理とコンピュータを結合した財政情報システムが挙げられる。

⇒ITそれ自体だけでは有用な仕事ができない。人間の行動にとって有用な補助をさせるためには、ITがISの部分とならねばならない(資料：Richard Heeks, 2000 : 15)。

電子政府あるいは電子地方政府という概念は、行政内部の効率化とそれを通じたサービス提供の側面を強調する、すなわちこれは情報技術主義的観点に立脚した側面が強い。しかし電子地方自治はこれと併せて市民参加の側面を強調している。われわれは政府の窮極的な目的である市民が主人として位置する民主主義的観点から行政革新を図っていく必要があるからだ。筆者はこのような点を強調して、電子地方政府という用語の代わりに、地方自治の本旨である市民参加を強調した電子地方自治という用語を使用したいのである。

したがって電子地方自治とはIT技術を活用して地方政府の効率化とサービス向上を図ることだけではなく、市民また企業など民間部門との双方向のコミュニケーションの増大を図るシステムであると定義できよう。だが電子地方自治という用語は、これまでには厳密に定義されたことのない言葉である。電子地方自治が単純にオフラインでの地方自治を言葉としてのみ代替したオンラインの地方自治を意味すること以上になるためには、これに対する精密な議論をさらに継続することが必要です。

ただ将来ともに論議を進めるために、この概念の本質を説明するならば、電子地方自治は消極的には行政と住民の距離を縮小させる努力だけでなく、積極的に住民を行政の主人として位置することによって住民が行政の共同生産の主役として機能するようになることを、その理念としてみなす

ことである。

2. 電子地方自治擡頭の背景

1) 行政環境の変化と電子地方自治

INTEL社の創業者ゴードン・ムーア(Gorden Moore)が提唱して有名になったムーアの法則は、半導体の集積度がちょうど18ヶ月毎に費用の上昇なしに2倍に増加するというものである。これは技術の飛躍的な進歩を指摘したものであるが、最近の行政の場合においても、かつてない速度でこの概念の質的属性が変化しつつある。もちろん外形的には既存の政府それ自体がなくなったり、あるいはその規模が18ヶ月毎に2倍ずつ大きくなったり小さくなったりすることはない。しかし行政を機能させる原理は2倍ではなく全く発想自体が変わりつつある。行政の領域的空間をそのまま留め置き、サイバー空間へも領域をもつようになるからだ。

行政の変化は行政を取り巻く環境の変化に基因するものだ。ここでDenhardt(1999)の言葉をかりて、行政の質的变化を引き起こす環境変化の5つのポイントをみよう。

第1に、新しい知識と技術的革新の飛躍的發展である。第2に、知識と技術の変化が新しい政府構造と行動様式を要求していること。第3、政治・産業・文化・環境分野等に統合とグローバリゼーションが継続して起きていること。第4は、民主主義の価値が新たに認識され、市民文化が多様に展開することにより政府の役割が変容しつつある点である。そして第5に、新しい挑戦に直面して伝統的な組織と制度の力が弱くなり、新しいフレームに適応する政府構造が要請されつつあることだ。

このような環境の変化に政府は2つの方式によってその行動様式を変えねばならない。その第1は内から外へ(inside-out)、すなわち内部指向から外部指向に変わらねばならない。第2には下から上へ(bottom-up)、すなわち行政の決定様式が下向的意思決定から上向的意思決定に変化せねばならないということだ。

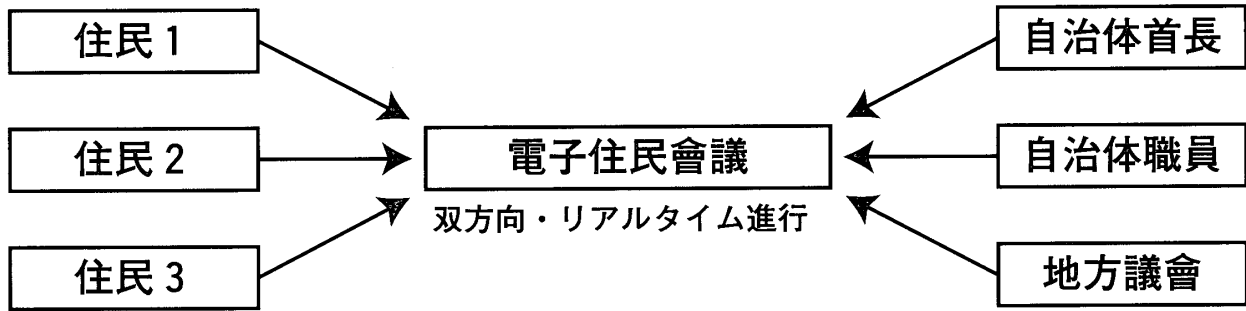


図2 電子地方自治の基本模型

この2つの傾向を窮極的に追求するという事は結局、行政そして公務員がとるべき態度は民主主義を伸張させる方式によって展開していかねばならないという意味である。これは既に述べたとおり市民が客体ではなく主体となり、行政の主人は市民ということ再認識しなければならないということだ。市民が行政の主人になるということとは共同体の運命を決定する主権者としての権利行使することに他ならない。代議制民主主義で行われる選挙に基づいた投票への参加を除外しては、政策の過程からの主権行使を不可避に制限されていた市民が、情報技術の力によって主権者の位置を復権することができるようになったということである。電子地方自治は間違いなくこのようなことが可能になる手段なのである。これは電子地方自治を導く力が行政の内外部から起こる革命的变化によって生まれるという推論を可能にする。

2) 情報革命と電子地方自治

電子地方自治が論議されるようになった背景として2番目に挙げられるのは進歩した情報技術 (Information Technology) である。

コンピュータと電気通信技術の発展は19世紀末から20世紀後半まで倦まず弛まず展開してきたが、実質的な情報革命を巻き起こしたのはインターネットであるといえる。学者たち間の情報交流を目的としたコンピュータとコンピュータの間の資料転送を立ち上げた1960年代に、このような技術が世の中を革命的に変化させると考えた人は殆どいなかった。しかしインターネットが本格的に常用化され、サービスが成り立ちはじめた1990年代以来、もはや誰もそれがもたらす未来を予測す

ることが困難になっているほどだ。現在、米国で論じられている次世代インターネットは同時通報、マルチメディア転送のリアルタイム連結を現在の1000倍の速度で達成するという野心みなぎる計画を立てているのである。

誰もが情報技術がもたらす社会の革命的变化を成功裡に描くことはできないが、明らかなことは、進歩した情報技術が政治・行政への市民参加を今より遥かに効果的に可能にすることは想像に難くない。すなわち、情報技術によって政治・行政の参加システムは市民の積極的な参加欲求を充足させる電子住民会議に似た、双方向の意思疎通の道具として機能するようになった。その結果、過去の行政内部の情報共有から行政と市民間の情報共有、さらに進んで市民間の情報共有の必要性と可能性が現実化するようになった<図2参照>。したがって市民と市民間の意思疎通と関係網および情報共有を統合してサイバーコミュニティが構築され、直接民主主義の理想をサイバースペースの通して実現することができる現実がまさに電子地方自治の土壌となるのである。

もちろん IT による電子政府あるいは電子地方自治の実現が、行政の能率性を高めるだけで、行政の民主性を増大させる方向にはさして機能しないという批判も提起されている。つまり情報化を重視した電子政府の構築は、公共サービスに対する技術的能力だけを強化することで電子民主主義 (e-democracy) ではない「管理的民主主義」 (managerial democracy) を強化することも避けられないという点もある (Bellamy & Taylor, 1998: 95)。それだけでなく、電子政府は地域社会を破

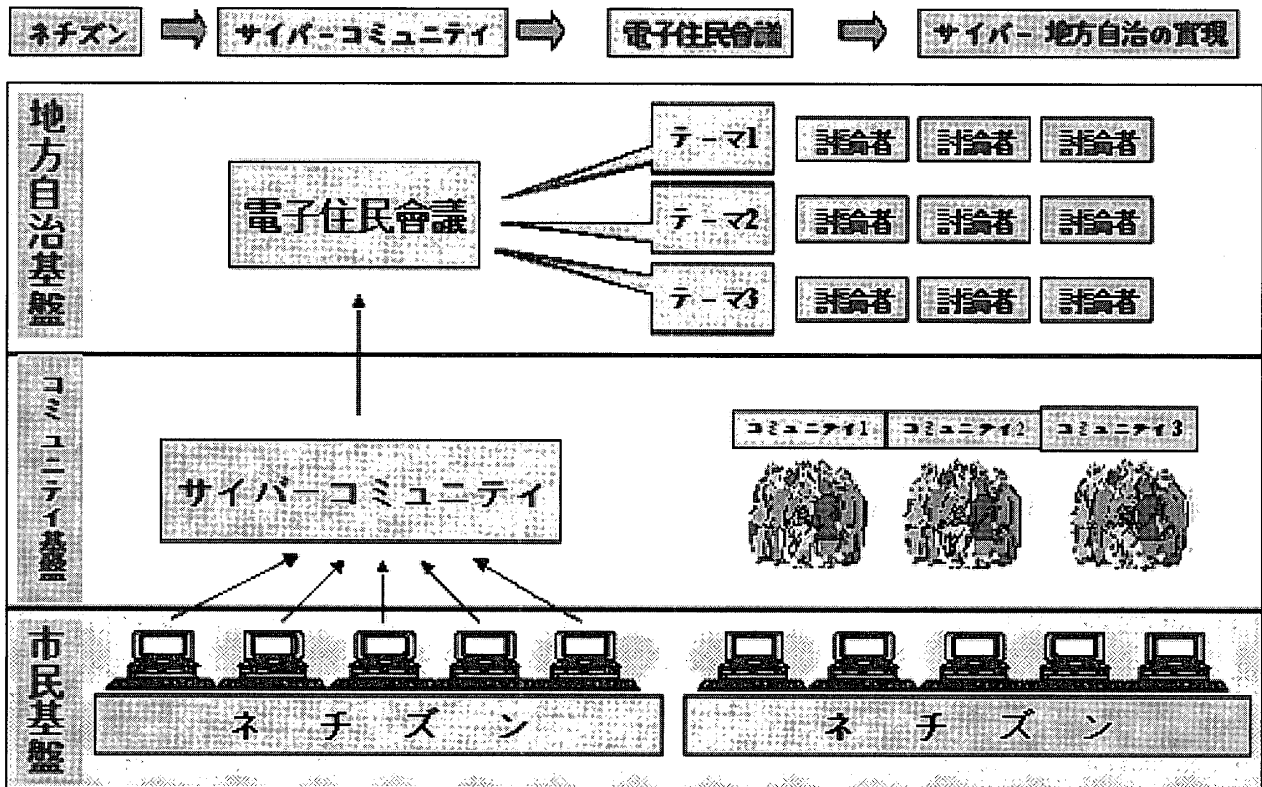


図3 サイバーコミュニティと電子地方自治のの関係

壊す電子独裁 (telefascism) またはパノプティコン (panopticon: 圓形監獄) の状況をつくりだすか、情報弱者たちが一種の電子専制主義によって支配される状況をつくりだすという指摘もある (ibid)。

しかし情報技術がもたらす世界がこのような暗さだけで彩色されているわけではない。それよりはインターネットの活性化によるサイバーコミュニティの活発な展開 (Cafe, 文化同好会, 障害者, コミュニティ等の拡散) などはいっそう強力な市民文化の出現を鼓舞させ、個人や部門の利害関係を調整する場がつくられる契機を用意した。そして政策決定過程に多数の市民たちの参加を不可能にしてきた技術上の困難が、IT 技術の革命的進化によって相当な部分解消できるようになった。このような状況の下で、代議制民主主義の弊害を克服し、強い民主主義 (strong democracy) を可能にする電子地方自治の実現が要請されるようになったのである<図3参照>。

3. 電子地方自治の価値

電子地方自治の構築は行政の簡素化・効率化・透明性の向上と同時に、住民および各種の経済主体に多様な利益をもたらす。電子地方自治の実現がもたらす実益は行政改革の推進と住民サービスの飛躍的向上を促す点である。しかるにこれをもう少し具体的に説明するならば、次のように整理ができる。

第1, 電子地方自治は行政手続の電子化による簡素化と効率化という利点を確保できる。そして公務員たちにとって文書の整理・保存と検索が容易になるようにし、書類をつくり取り交わす時間を減らし、より重要で本質的な業務に時間を投入できるようにすることで、行政と住民が一段と創造的な関係になる。

例えば、住民たちは今までのように時間と労力をかけて官庁に行くことはなく自宅でコンピュータまたは携帯電話を通して必要な業務を処理することができるようになる。最近、韓国の地方自治体ではインターネット入札が拡がりつつある。自治体が今まで随意契約によって行ってきた工事と

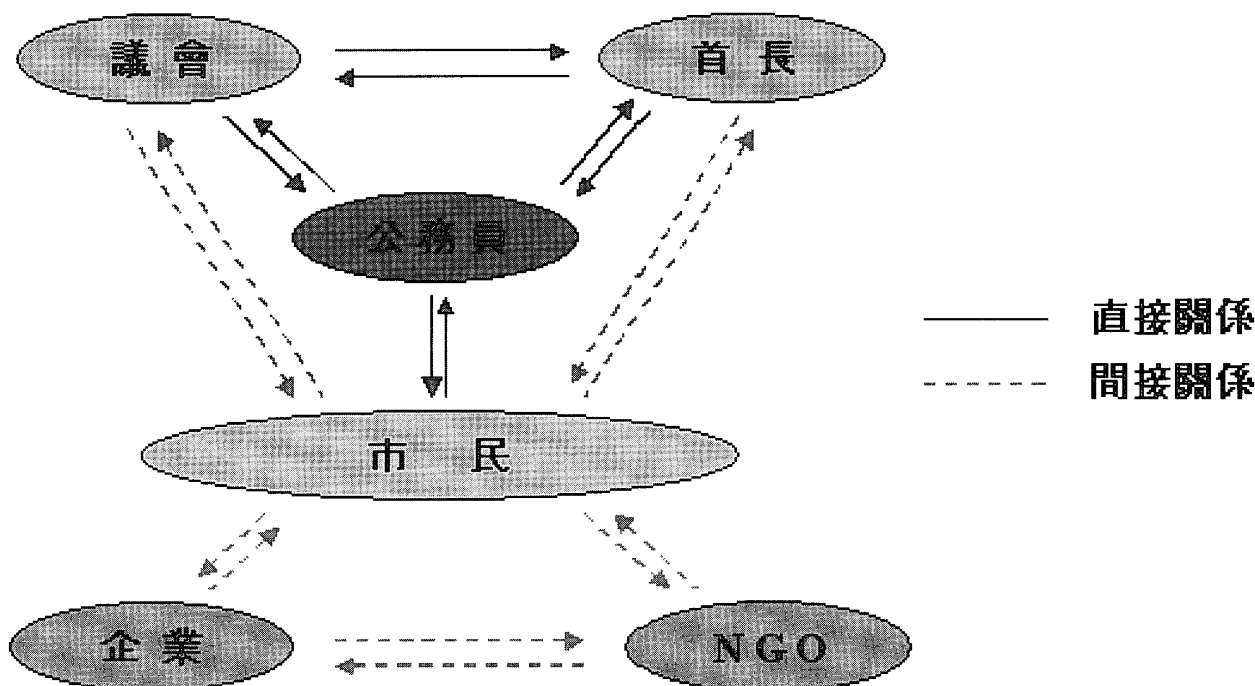


図4 伝統的自治体の交流方式

小規模物品の購入もインターネットで入札する「電子入札」または「電子随意契約」によって行う事例が次第に増えてきている。入札のあらゆる過程をインターネットで公開することで行政の透明性を高め、公務員の不正を防止する趣旨で始められたこの制度は、全国にある業者らが自分の事務室でも入札に応じることができるようになり、時間と経費をかけずにすむようになった。また全国的な競争を通してより低廉な価格で物品を調達できるという利点もある。

このように電子地方自治は行政サービスの迅速・便利化を可能にすることによって、実質的な行政サービスの質的向上をもたらすようになる。

第2、電子地方自治システムは地方行政の根本的な改革を前提にする。住民が自治体の庁舎に行かずとも必要な情報を共有しながら必要なサービスを楽しむようになるには、まず現行の業務様式が変わらねばならないことが前提になるからである。したがって電子地方自治制を構築する核心は、単に今まで紙を中心に行ってきた手作業の処理をコンピュータで処理することだけにあるのではない。それは既存の行政システム（制度・組織・運営）の様相を利用者である住民の立場で再

設計するなど根本的に再構成し、このような再構成ができたシステムを基礎にして電子化を図るところにあるのだ。

第3、電子地方自治は開かれた地方行政を可能にする。主権在民の精神に立脚するとき、住民は民主主義の主体として政治と行政に参加することは当然のことである。しかしこれは理論上の問題に限られる。なぜなら現実的にこのような主権在民の哲学が成立するためには、基本的に政府と住民間に情報の共有が実現されなければならないからである。換言すれば、政策形成過程と決定に関する情報、そして政策執行情報および評価に必要な情報など、住民が参加する際に必要性を感じる情報を地方政府がより積極的に提供するとき、住民参加の可能性は拡大する。電子政府の構築とは、これこそ基礎的な情報の共有を前提にすることで、当然のごとくに住民の政治・行政的参加の可能な領域と質的水準を高めることができるのである。

第4、電子地方自治がもつ最も積極的な価値は、名実共に住民自治の可能領域を拡げたことである。今日、住民たちは単なるお客の立場として行政に参加しようとするのではない。もちろん今まで大部分の住民は現実的に時間と空間の制約によって、

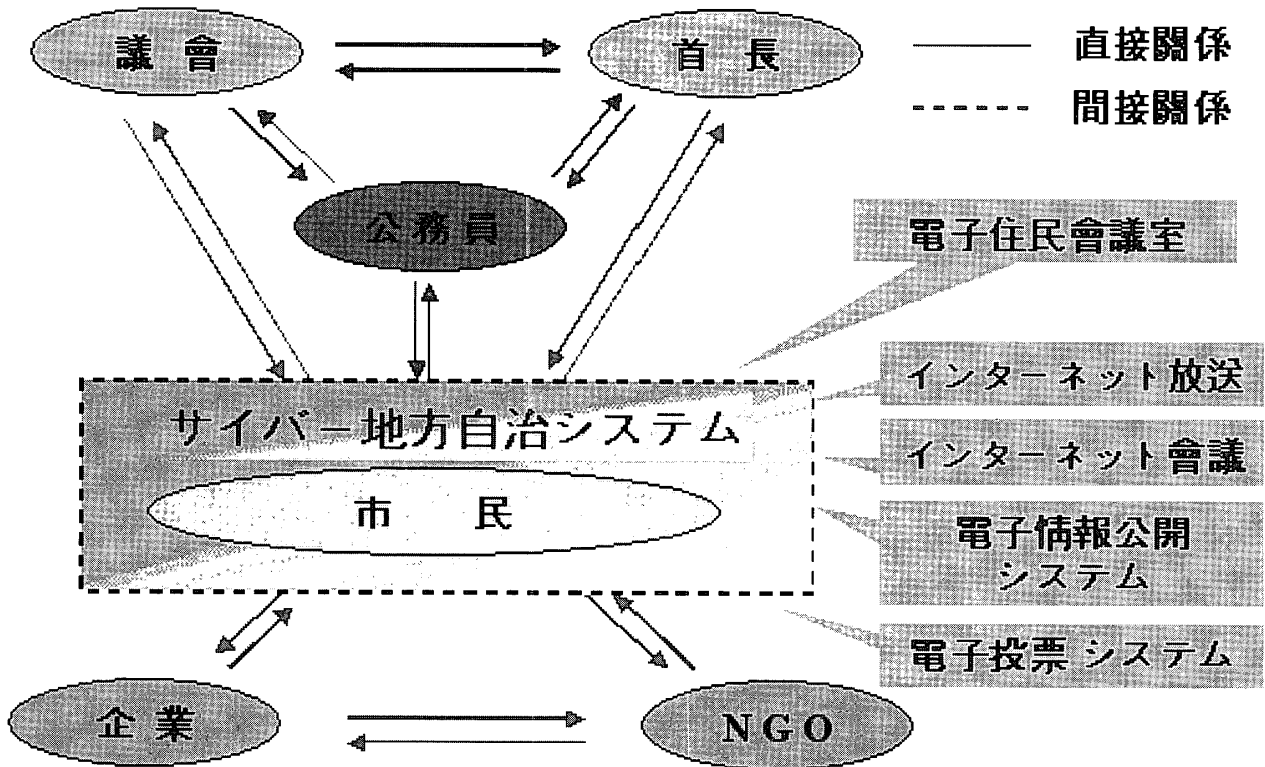


図5 電子地方自治の交流方式

ただ行政の受動的な消費者として暮らしてきただけであった。市民は自治体の首長や議員を選ぶが、それでも下のように<図4>間接的な関係に転落してしまっていた。

しかし今や、われわれ住民は行政と政治の主人として、そして主権者として直接的に政治と行政に参加することを望んでいる。電子地方自治はこのような住民の政治的な消費水準と現実的な生活および参加制度の欠乏という障壁の間に橋をわたす役割をする。<図5>のようにインターネット放送、電子住民会議室、電子情報公開システム等の情報技術による参加チャンネルの多様化は、地方自治現場における行為者間の意思疎通と相互関係を直接的に変えることができる。いわゆるサイバー地方自治、ないしはE-デモクラシーと表現されている住民参加の様相は、他ならぬ電子地方自治が実現する姿なのである。

II. 電子地方自治の基本構想と活用方向

1. 電子地方自治の基本構想

サイバー地方自治は住民だけを利する制度ではない。住民は政策参加の機会を拡げることができ、公務員は問題解決型の行政管理を遂行ことができ、首長は住民接近型の市政実現を可能にし、議会は住民接近型の議会政治活動を可能ならしめる。住民、議会、首長、そして公務員がみな電子住民会議を通してInputできるだけでなく、自らが投入(Input)した事項に対してその産出結果(Output)を期待できる方式として活用できる。この過程を図で表示すると<図6>のようになる。

当然サイバー地方自治の参加グループが活用する内容はそれぞれ異なることもある。

第1に、住民、企業、NGOの活用内容は類似するゆえ共に整理すると、その3つの参加グループは地域問題に対する政策提案、討論を通した住民間の葛藤解消、住民と民間企業間の葛藤解消、そして地域住民間のコミュニティ復元であると要

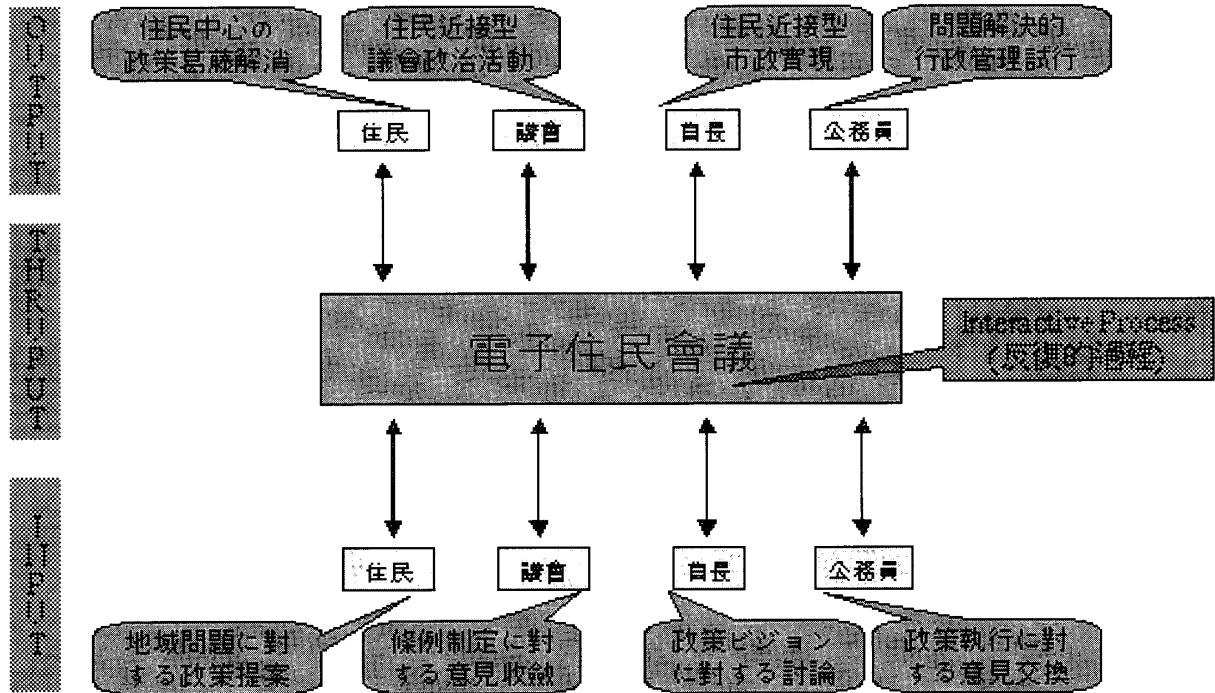


図6 電子地方自治活用の基本構想

約できる。特に急激な都市化によって伝統的コミュニティが瓦解し、新しいタイプのコミュニティが復元されていない時点での地域住民間のコミュニティ復元は、サイバー地方自治の最も大きな効果といえる。

第2、地方議会もサイバー地方自治を活用することで議会の機能を活性化させることができる。現行の地方自治は間接民主主義の方式をとっているため、住民と地方議員の関係が疎遠になる可能性が高い。それだけでなく住民の上に君臨する議会という指摘も出てきている状況を勘案すると、地方議会がサイバー地方自治を活用することで、住民のより近くへ行ける機会を備えられる。具体的に活用方法を整理すれば、条例制定に関する意見の収斂が可能となるだけでなく、住民近接型の議会政治活動が可能になるという点が提示できる。

第3、首長もまた、サイバー地方自治を活用することにより住民と共に行政を拡げることができる。首長は政策ビジョンに関して地域住民と直接討論できるだけでなく、住民近接型の市政実現を補助する道筋としてサイバー地方自治を活用できる。

第3、公務員はサイバー地方自治を通し、問題

表1 サイバー地方自治における参与グループの活用内容

参加グループ	活用内容
市民, NGO, 民間企業	・ 地域問題に対する政策提案 ・ 討論を通じた住民の葛藤解消 ・ 地域住民間のコミュニティ復元
地方議会	・ 条例制定に関する意見の収斂 ・ 住民近接形の議会政治活動
首長	・ 政策ビジョンに関する討論 ・ 住民近接形の市政実現
公務員	・ 問題解決的な行政管理 ・ 政策執行に関する意見交換

解決的な行政管理をすることができる。それだけでなく、政策形成と政策執行に関する意見交換ができ、政策評価にもサイバー地方自治を活用していくことができる。以上の活用内容を整理すると<表1>のようになる。

2. 電子地方自治の活用方向と事例

電子地方自治は多様な側面から活用できる。電子地方自治は、政策に関する政策会議室や自由会議室等で討論を通して政策の全過程に参加することができる。したがって政策の形成、執行、評価等、政策の全過程に参加し、これを活用する方法

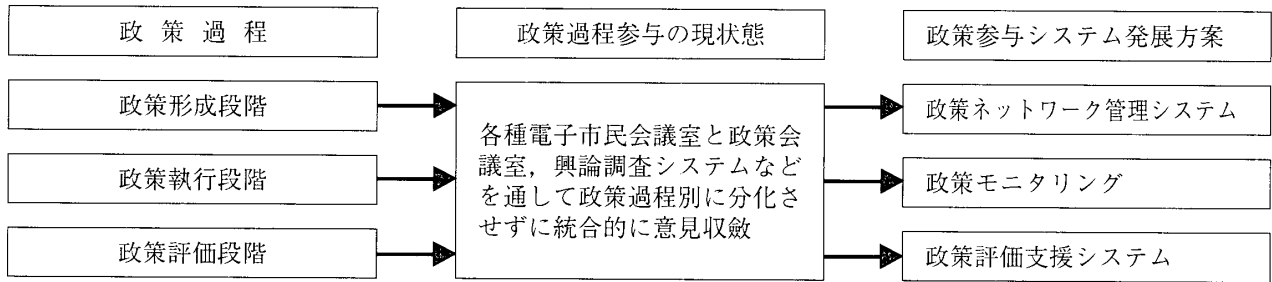


図7 電子地方自治の活用方向

が設計されねばならない。

このような政策の全過程に参加をするためには政策形成、政策執行、そして政策評価を分化したシステムを構築しなければならず、政策部門の活用方向には政策コミュニティの管理システム、政策モニタリングシステム、政策評価支援システム等の3つの点を挙げる事ができる<図7参照>。

同じくこのような過程から施行できる事例をみると、次のようなことが挙げられる。

1) 電子市民会議システム

市政全般にわたる議題をもち、市民たちが情報システムを活用して討論、意見交換、整理、要約をすることで市政に影響を及ぼそうとするインターネットの会議体をいう。一種のウェブ・フォーラム (Web Forum) の性格をもち、世界的な情報化先進国においてこのようなシステムの実例を簡単にみることができる。

例えば、日本の藤沢市「市民電子会議室」、三鷹市の「電子市民会議」、フィラデルフィア市の Neighborhood.org、フィンランドのオタカナシステム等を挙げられる。ところで電子市民会議室の運営は「電子市民会議室運営委員会」を市民を主として構成し、運営政策等を決定できるようにする必要がある。

電子市民会室の運営効果としては政策立案、市と市民の討論による政策投入により市民との市政の共同経営を達成でき、地域のオンラインのコミュニティを活性化する契機をつくり出すということだ。そして政策を立案する公務員の創案にも肯定的な効果を与えることができた。

【三鷹市の市民参加支援システム】

- 市の長期ビジョンと市基本計画を策定するため1998年に公募した「三鷹市民プラン21会議」を設立し、約400人の市民が10の分野に分かれ、活発な討論を通して意見集約を行った。
 - この市民会議は面対面会議と並行して e-mailing list を活用した会議ならびに情報共有と専用ホームページを構築し、市民会議の活動状況および会議録等を市民に公開した。
 - 活動の結果2000年10月、市長に最終報告書を提出し、ここで示された市の長期ビジョンと基本計画案を市のホームページで公開してインターネット上で意見を交換できる「電子市民会議実」を開設した。
- 資料：<http://www.city.mitaka.tokyo.jp/>

【フィンランド電子政策フォーラムの広報戦略】

- 沿革
 - 1999年11月に財務省は New Technology and Citizen Possibilities という名称のプロジェクトを施行し、その一環として2000年2月1日に上記の電子フォーラムを開始した。
- 特徴
 - －ウェブに基盤をおいた討論の場 (www.oatakantaa.fi)
- 特徴
 - －ウェブに基盤をおいた討論の場 (www.oatakantaa.fi)

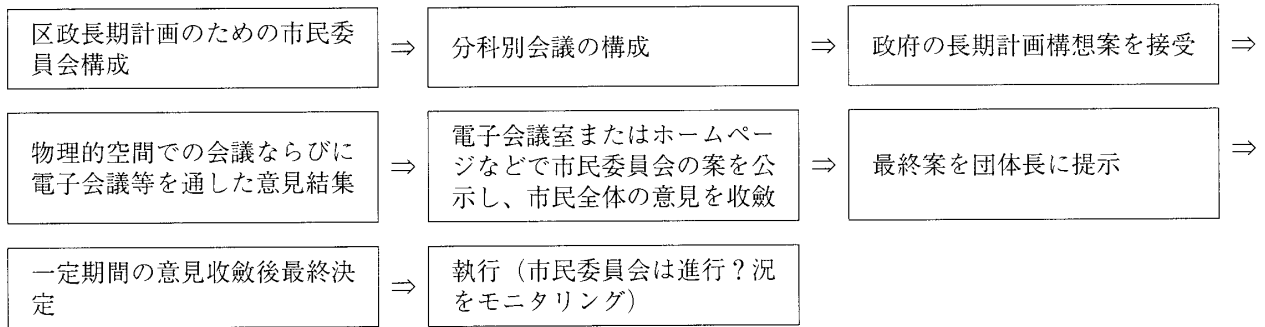


図8 長期発展計画樹立の電子化

—中央省庁である財務省が開始し、市民との意思疎通に焦点をあてる（このフォーラムが中央部署から開始された理由は、地方政府は中央政府と比較して市民との接触距離が短く、既にある程度の交流ができていたので、IT技術を活用して市民との距離を狭めようとしたことである）。

○広報戦略

- 1) フォーラム運用開始日の選定：毎年2月に「公共管理祝祭」が催され公務員と市民の関心が集中する日。
- 2) 広報物の製作：報道資料の製作／電子フォーラムに対するパンフレット25,000枚を配布して、これを400か所の図書館に配布。
- 3) 戦略的な討論主題の選定：フィンランドの著名な人物である Salias 財務長官が直接「国家が予算を節約する方法」に対する質問をこの電子フォーラムで提示し、これに対する意見を市民と言論に報道資料等を通して告知した。
- 4) 討論に対する対応：Salias 長官は直接にあらゆる意見を読み、予算に対する責任がある部署にこの意見を通報した。

○運営結果に対する評価と発展方向

市民の意見を反映する重要な通路として高い評価を国内外から得ており、この電子フォーラムは2001年3月には市民公聴会を包含して改善を行い、今は財務省だけでなく各省庁まで拡大するに至った。

2) 長期発展計画樹立の電子化

地方自治体の長期発展計画の樹立時、より多くの市民の参加と関心を引き起こすためにインターネットを通して資料を公開し、市民の参加を図っていく必要がある。このような事例には、日本の三鷹市の電子住民会議室と、カンデンバロウの Planning Online を挙げることができる。

これを実現するためには第1に、長期計画も市民委員会（推薦および公募方式）を構成し、独自の案をつくりながら地方自治体が提供する案も検討し、首長へ最終案を出す権限を与える。第2に、会議方式は物理空間での会議と電子会議室を並行して行い、会議結果は常に電子的な公示をする。第3に、最終案は電子会議室を通して最終公示を行い、市民全体から意見の収斂を受け地方自治体首長が最終決定をする<図8参照>。

3) 電子市民評価システムの導入

市民の市政に対する参加意識が高潮しながら、市政の成果に対する関心も高くなってきている。電子市民評価システムとは、地方自治体の行政成果に対して市民が容易に評価できるよう情報技術を活用した情報システムをつくり、評価を完了して市政に反映することを意味する。

このような事例には、ソウル市が市民評価制を導入して施行しているものと、東京都世田谷区が施策評価支援システムを導入して区政全般に関する評価を施行しているものをみることができる。

【日本の世田谷区の施策評価支援システム】

○行政評価制度を情報化によって実現するために評価の方法等に関する情報システム

をつくり、財政計画および予算編成等に反映している。

○このシステムは役所・ネットワークに接続して財務会計システムと連結、決算および事業実績、予算等のデータを入力し、市民はこれら事業別に整理された資料を見て、提供された「施策評価 sheet」に評価を実施する。

○評価の結果は公開され区役所と市民間で共有される。

電子市民評価システムの導入方案では第1に、当該年度の主要業務計画から選定した主要事業の中で、執行が完了した事業の当初目標と実績、予算と決算、結果等を電子文書として作成、DBをつくり、これを市民評価システムの上へ公開、ウェブ上に提供した評価表へ市民が評価できるようにする。

第2として、行政ならびに政策評価を担当する組織においてこのような情報システムの開発を推進する。

第3は、専用D/Bをつくり、既存の財務会計、情報公開システム等のD/Bと連携して運用する。

第4、アウトソーシングを通してシステムを開発し、次のような機能を包含するようにする。

第5、システムの機能は行政評価表の入力と更新、集計と自動計算、分析と報告機能、検索、蓄積、公開機能が可能となる設計を行う。

市民評価システムの効果は何であるか。それは1つには「計画→執行→評価」という行政の過程の中の評価部分を電子的に完遂できるシステムの導入を通して、行政の専門化と知識化を促進できる点である。2点目としては、施策評価を科学的に行うことで仕事を処理する方式を画期的に変化させることができる。3点目に、行政評価の結果を庁内組織間に共有し市民に対して公開することで、科学的な管理と民主的な市政が可能となる。

4) e-ombudsman の導入

電子オンブズマン (e-ombudsman) とは、市民の苦情を電子的に処理するオンブズマン制度を

導入したものをいう。これはオンブズマンをオンライン上で任命し、活動させ市政に対する市民不満を最小化しようとすることを指向する。

オンブズマンはスウェーデンなどで発展し、欧米各国で活発に運用されている制度であるが、オンライン上での e-ombudsman の導入は既存の組織あるいは制度との衝突を最小化するという象徴的な意味も大きい。

e-ombudsman は簡単なシステム開発 (ホームページ等) でも活動できる。したがってこれを導入するときに提起される技術的問題はあまりない。制度上そしてリーダーの意志が何より重要である。但し、導入初期段階にはサイバーヘルパーの性格を強くして制度上の摩擦を避けることが望ましい。それゆえに次のような推進戦略を立てることが適している。

第1、オンブズマンシステムの開発 (相談様式と活動規程を入れたシステム)。第2、e-ombudsman の任命 (公務員のみならず議会からも任命し、市民を名誉オンブズマンとして任命することも可能だ)。第3、この活動を保障していく根拠となる規程の用意。第4、活動の結果、対象になった部署の設定。第5、処理の内容と処理結果はD/B化し、知識経営の根幹が成り立つよう知識ベース化を推進する段階である。

e-ombudsman の効果としては第1、市政に対する顧客不満を最小化する制度を導入することで行政満足度を高めることができ、今日首長に集中している行政処理を分担できるようになる。第2に、首長に対して政策問題へ没頭する時間を与えることができる。第3として先進的制度による波及効果が大きい点などが挙げられる。

【e-ombudsman 事例】

○イタリアの Banking e-Ombudsman

○イタリアの多くの銀行はe-ombudsman を導入して顧客の要求と不満を処理している。

—顧客は電子的に提供される、不平および行政処理の様式を作成すれば、e-ombudsman が活動を開始し最大60日以内

に問題を処理することができるようになっている。

<http://www.consumatori.it/banche/ombudsman.htm>

○Arizona の E-ombudsman

— アリゾナでは、市民が州行政に不満があると e-ombudsman に不平を申告して固定処理を行う。

<http://www.azleg.state.az.us/ombuds/ombuds.htm>

Morris が1999年10月30日に開設した。Dick Morris はこれを利用して米国の政治・経済・社会の分野の懸案に対して有権者を対象にインターネット賛反投票を実施し、その結果を国会議員と行政当局に直ちに伝達し政策に反映させるようにしている。○開設した最初の日だけで5千人あまりの人が接続し、1票を行使する熱気を示したこのサイトの意義は、世論調査が普通1千—2千人を対象とするのに比べて、全国で1百万人以上が常時待機して投票に参加するという、影響力が甚だ強いことにある。

5) Cyber Poll システムの導入

サイバー世論調査システムとは、市民の欲求と選好を容易に把握できるソリューションを意味している。市民の欲求と選好を把握することは、今日の地方自治にとって最も基本的な事項である<表2参照>。

【電子投票の事例】

○電子投票を先導する www.vote.com サイトはクリントンの政治参謀であった。Dick

サイバー世論調査システムの推進方案には第1、サイバーポールシステムの活用が必要な分野の規程等を明示すること。第2、サイバーポールシステムを活用する部署がこのシステムを簡単に利用できるように開発すること。第3、市民が簡単に接続できるようなシステム・デザインと位置に変えること。第4、システムの運用結果を政策に反映する制度を確立することだ。

表2 意見収斂の必要な業務と根拠

業務	内容	根拠法	備考
法制の制・改定	各種地方自治団体の法規の制・改定	電子政府法 28條	2001. 7. 1月から施行
行政予告	国民生活に非常に大きい影響を與える事項 多くの国民の利害が相衝している事項 多くの国民に不偏や負擔を與える事項 その他あまねく国民の意見収斂が必要な事項	行政節次法46條の内容を電子政府法が補完	行政節次法は1999. 8月から施行民願業務
民願業務の改善	民願業務の改善/世論蒐集	民願事務処理に関する法律施行令第65, 67條	2001. 2月施行
都市業務	都市計画の樹立 都市開発および再開発 交通影響評價	都市計画法22條 都市開発法7條および都市再開発法25條 都市交通整備促進法8條	基礎調査時市民意見反映
環境影響評價	環境, 災害, 交通などの影響評價	環境交通災害等に関する影響評價法6條	この他にも産業立地および産業団地の造成/エネルギー開発/道路建設/水資源開発/河川利用および開発/開墾および公有水面の埋立/観光団地開発/産地開発/特定地域開発/体育施設・廢棄物処理施設等に適用

サイバー世論調査システムの効果としては第1、市民の欲求と選好を把握することなどによって市政のサービスを高めることで市政の科学化が達成できる。第2に、市民の政策に対する投入制度を確保することで市政の共同経営が一層前進すること。第3、緊急に市民の意見収斂が必要な政策ならびに行政 이슈へ効果的に対応できるという点などである。

6) 市民陪審員制度の導入

市民陪審員制度とは政策の全ての過程に市民の意見を直接反映するために、陪審員(juror)をおき、ちょうど裁判所で評決をするがごとく、イシューとなっている政策に対する討論を開き、政策の妥当性に対する評決をすることをいう。情報技術の発達と共に、この制度はウェブ上で実現できるようになり、市民に権限を与える(empowerment) 実質的に政策に参加する制度として大きな意義をもつ。

市民陪審員制度の推進方法には第1、ウェブに基盤をおく市民陪審員支援システムを開発、該当する政策の背景資料が提供され、該当する政策の担当者から説明を聞いた後に(画像会議方式等)、相互討論を経て評決にかけることができるようになる。第2、市民陪審員は地域に居住する住民に限定し、年齢・職業・教育・居住地等にしがって無作為に選定し、代表性を確保するようにする(陪審員の活発な討論のため20名前後の陪審員をおくこと)。第3、市民陪審員の議決にしたがって該当の政策に対する専門家の助言や賛否両論の立場を示すことができる権限と責任を附与し、政策に実質的な助力を与えるようにする。

この制度を導入するためには次のような手順にしたがう。第1、市民陪審員制度導入の法的、組織的根拠(この制度の運営を目的とした条例の作成と担当組織の指定)の用意。第2、市民陪審員制度運営のためのシステム開発。第3、市民陪審員の任命(議会の推薦、首長の推薦、市民の推薦を経て首長が任命)。第4、市民陪審員制度の活動のための予算編成。

市民陪審員制度の効果は、市民の意見を聞く電

子民主主義の実質的方法によって機能できるという点だ。同じようにサイバー世論調査あるいは電子市民会議などに比べて比較的少ない数の市民陪審員を選定し、政策過程に参加するようにすることで運営費用が低廉で、また市民陪審員という名誉を受ける責任によって積極的な参加を誘導できる。

【Minneapolis の事例】

○市民陪審員制度を1973年から活用運用した世界最初の事例として知られる。インターネットの発展からサイバースペース(www.jefferson-center.org)に活動空間を拡げてつ運用している。

○運用主体はジェファーソン・センター(The Jefferson Center for New Democratic Processes)という民間組織で、市民・企業・財団などの寄附を受けて運用している。○このセンターは年齢、性、人種などの社会社会経済的変数によって無作為に選定された24名の市民陪審員を選定し、懸案である政策に対しては概要と予算、効果などに対する説明を聞き、資料の提供を受けて市民陪審員間の討論を経て該当政策の妥当性を検証していく。

○市民陪審員は所定の会議費と活動費を支給され、彼や、彼女らが評決しなければならない問題に対して専門家の助言を聞き、賛否両論の主張も示すことができる。

Ⅲ. 電子地方自治の実現のための課題

インターネットとパーソナルコンピュータの普及など情報技術が地方政府の運営様相を変えつつあり、このような雰囲気にも速く適応することは、われわれの競争力を高める近道に他ならない。しかしわれわれが直面している状況を見ると、考えているほど電子地方自治制を構築することは簡単ではない。越えねばならない障壁があまりにも多いからである。

第1に、環境の変化に対応できていない法律が

その障壁である。地方政府職員の活動はひとつひとつが法律によって拘束されている。この法律はそれが存在する社会の規範であり、この規範はその社会の生活様式と価値観を反映するものだ。問題はこの社会が急速度に変化しており、それにしたがって法律が基盤にしている社会の生活様式と価値観が急速度に変化していることだ。このような急速な社会変化に法律がついていけなくなっているのである。したがって自治体が独自の政策によってITを活用しようとしても、遅れている法律がこれを遮ってしまう。例えばIT技術の発達によって住民参加が次第に増してきているが、地方自治体の次元で住民の意見をどのように結集し、行政または政策に反映させていくべきか、どの程度の義務あるいは強制性を設けるべきか、などに対する規範的合意をしていることが殆どないのが現実である。

第2に、法制度の整備よりもさらに大きな問題は、変化を怖れている公務員の意識である。電子住民自治を構築するにあたってわれわれが越えるべき大きな山は、地方自治体のリーダーとこれを支えている公務員たちが電子地方自治の基本を理解しこれを推進するために管理システムの全般的な革新を遂行せねばならないという点である。つまり行政改革の一環としてITを導入し、従来の業務手続きと組織文化を変革していくためには、何よりも指導者の確固な哲学とリーダーシップが要求される。したがって指導層が魁となってITに関して深く理解し、率先して公務員を導いていかねば、ITを組織文化革新の手段として活用できるわけがない。しかし現実をよく見れば、上位層であるほどむしろIT活用に消極的なのがわれわれの姿なのだ。

第3に、硬直した人事制度も地方政府のIT革

命を立ちふさぐ障碍物になっている。電子住民自治が成立する基本的土壌は、情報共有と前向きな行政革新が日常的になされていることだ。しかし現実的にわれわれの行政の実態を見てみると、行政内部でさえ情報が共有されず縦割り行政のせいで各種の情報は紙のカーテンに隠されているし、事務室の壁に取り囲まれ、その空間が生存空間となっている。それもその情報をつくった当事者が在任している間だけ存在しているという状況が日常茶飯事だ。特に減点主義的な人事システムはより革新的で新思考を実践しようとする公務員を育てることができない。やはりまた循環人事制度においても担当業務が頻繁に変わる現実からは専門家を育てられない。

電子地方自治は民間企業とも競争しようという革新的な思考から出発したものだ。それゆえに電子地方自治が成功することで年功序列から脱皮し、業績主義と柔軟な人事採用システムを駆使していくとき、はじめてその実現可能性が高くなるというシステムなのだ。

第3に、行政に依存的で受動的・消極的な住民意識も、電子地方自治の可能性を減少させてしまう。電子地方自治のシステムを準備するのは行政の役割だが、これを積極的に活用する主体はやはり住民である。したがって地方政府においては住民がより積極的に電子地方自治制度を活用していくように誘導する多様なプログラムを提示し、行政を住民と共同で経営していく参加チャンネルを提供し、住民がお客としてではなく名実共に主人として参与していく領域を拡大していかなければならない。

(姜 瑩基 韓国忠北大学校社会科学部教授)
(若山浩司 四国大学大学院経営情報学研究科教授)