

e ガバナンスの新しい可能性：

韓国ソウル市江南区の事例

安 善 姫 ・ 若 山 浩 司

New Possibilities for e-governance :

The case of the GangNam cyber residents autonomic system in Korea

Sunhee An, Hiroshi WAKAYAMA

ABSTRACT

Information Technology became widespread in the mid-1990, and, many local governments initiated e-government relatively quickly. E-government has developed into e-democracy, which has narrowed the distance between residents and government. It is carried out in every country in the world. Korea is not an exception, either. This article concerns the “GangNam cyber residents autonomic system”. GangNam-Gu has a model of e-governance that cases an electronic residents meeting system. We suggest the present status of GangNam-Gu is a very good example for Japan.

KEYWORDS : e-governance, e-democracy, e-government

1. はじめに

IT(情報技術：Information Technology)が政府部門で積極的に導入されるようになって10年余りが過ぎた。特にインターネットは自治体の開放性(openness)を高めることに大きく働いてきた¹。これは市民との外部関係(external relationship)に重点を置くガバナンスへの移動に重大な役割を果たした。過去10年の間、インターネットは市民と直接コミュニケーションをしたり大量の情報を伝達したりする時の公式的な媒介体(platform)と位置づけられ、一般市民に親しい存在として成熟した。多くの市民はウェブを通じて24時間ずっと、政府が住民のニーズを把握することを期待している²。

そして、このような動向は市民が行政・政治へ参加しやすい環境を作っている。2002年4月の(株)NTTデータ技術開発本部システム科学研

受理日：平成16年9月16日

究所の「e デモクラシーに関する全国調査」によると、「市民参加経験がない」の潜在的市民参画層もインターネットを通じた参加には積極的な傾向があることを明らかにしており、インターネットが市民の参加を促進することを裏付けている³。

このような現象は、日本だけではなく、程度の差はあっても世界各国で同様である。韓国も例外ではない。韓国は伝統的な儒教の影響が強い国で、欧米式の討論文化があまり定着していない。しかし、電子政府で頭角を現し、オンライン世界では以上でも言えるぐらいに様々な活動が活発に行われている。このような現状を許燠は「儒教的なパラドックス」と表現している⁴。

日本も電子政府との整合性を合いながら e ガバナンスがテキパキ進行している。日本は電子会議室が目立ち、2002年のNTT調査によると、都道府県・市町村を合わせて約730が存在している。また、運営する主体や内容も千差万別であるし、

藤沢市や大和市のようにうまく行っているところもあるが、そうでないところが多いのが現状である⁵。この中で、韓国の事例は一つのヒントを与えられると思われる。小論では、江南区の実例を通じて、韓国のeガバナンスの現状を検討する。

II. eガバナンスの意義

1) eガバナンスの概念及び特徴

eガバナンスとは、統治過程へ市民の接近を容易にし市民参加を促進するために、すべての市民に質の高いサービス、信頼できる情報や知識をインターネットのような革新的なICT（情報通信技術：Information Communication Technology）を使って伝達する公共領域である⁶。そして、これには市民と公共領域間のパートナーシップを強化しようとする意思決定者の明白な意思（commitment）が込められている。

eガバナンスは次のような特徴を持つ。第1に、空間上の特徴である。eガバナンスは仮想空間のパソコン・ネットワークによって形成されるガバナンスの形態である。ガンパート（G.Gumpert）は「地図にないコミュニティ」として表現している⁷。しかし、eガバナンスに地理的・空間的な領域がない訳ではない。仮想空間上で扱う問題が一定な区域の問題である場合、この参加者の範囲も地理的な空間の範囲に一致する場合が多い。eガバナンスが仮想空間で行われることであっても、一定領域での市民社会と政府、そして企業などの行為者によるガバナンスが含まれている。

第2に、時間上の特徴である。電子コミュニケーションはいつでもどこでも発・受信することができる。電子メディアが持つ蓄積や保存の機能によって、相手がそこにいるかどうか、また朝早くても、よる遅くても、時間に関係なくコミュニケーションすることが可能である。つまり、eガバナンスは非同期性を持ち、時間的な制約から逃れることができる。

第3に、eガバナンスはネットワーク性を持つ。eガバナンスには未知の人、不特定多数と共通の

関心や趣味をきっかけにコミュニケーションを展開する。情報を媒介としたコミュニティも形成される。しかも、それはしばしばオンラインだけではなく、オフラインでの新しいコミュニティの形成へ繋がる。このようなことがネットワーク性であり、eガバナンスの特徴でもある。

第4に、eガバナンスは文字を媒介とするコミュニケーションである。それはフェース・トゥ・フェースのコミュニケーションとは異なり、相手の顔はもちろん、声も聞こえないコミュニケーションである。このような文字のみによるコミュニケーションは、自分および相手の地位や性別などの個人属性とは無関係な自由なコミュニケーションの展開が可能である反面、その表現が不十分となり、誤解を招くことも少なくないということが短所として指摘されている⁸。

2) eガバナンスの機能

(1) 市民参加とパートナーシップの限界補完

「観客民主主義」「お任せ民主主義」から脱しようとする努力はよく見られる。住民投票が行われるとか、改革派知事の当選がよく見られるのは、市民が動き始めたとも言える¹⁰。ひいては地域の問題を同じ立場で解決しようとする試みも見られ、パートナーシップが強調されている。しかし、このパートナーシップには資金・情報・人材の不足や行政との意見交換の場の設定が少ないことなどの限界が存在する¹¹。ここでeガバナンスは、特に情報共有や議論の場を提供するという点で、この限界の解決に一つの鍵を提供しうると考えられる。

(2) 「公共の領域」(public sphere)の再生

「公共の領域」という言葉が最近注目を集めている。この理由として二つが挙げられる¹²。第1に、政府の失敗により「民」へ移された「公」の領域は、市場原理により何の利益も創出しない「公」の領域は排除されてしまうという問題点が生じた。第2に、汚職や食品問題や自動車リコールなどの経済問題はもちろん、原発、HIV、BSE、SARS、環境問題など、公私の区別がはっきりし

ない「公共の領域」が拡大した。そして、現代社会は公共領域を必要とするし、e ガバナンスにもこのような役割が期待されるようになった。インターネットは仮想コミュニティを形成し、ますます低下しているコミュニティの機能を回復する可能性を潜めている。

(3) 少数者の意見反映

従来のコミュニケーションは、面談、会議、手紙、電話、FAX などにより行われた。これらは、時間・空間的な制約などの問題点が指摘されてきた。IT は、いわゆる双方性の特徴を持ち、地域・時間・組織間及び行政と住民との壁をなくすことに役割を果たしてきた。特に、いままで公の場所で意見を話すことが難しかった障害者や高齢者の意見を企業活動や自治体の地域づくりに生かすことが可能になった。インターネットを通じて、若くて健康な人には分からない視点を導入することが可能となった。IT 革命の真の価値は、いままではサイレンス・マジョリティ (silence majority) の意見をくみ上げることができるようになった点にある¹³。

III. 江南区の e ガバナンスの現況

1. 韓国の電子政府の現況

韓国の電子政府・電子自治体の推進は、1990年代初から中央政府が主導して行われてきたが、1994年以降、地域の情報システムについては地方自治体を支援する政策へと転換した。1996年に「情報化促進基本計画」(1996～2000)、1999年にこの計画を修正した第2段階の計画である「Cyber Korea 21 (2000～2002)、2002年に、第3段階の計画である「e-Korea Vision 2006」(2003～2006) が作られ、現在、韓国はこれを軸に情報化を推進している。韓国の電子政府・電子自治体は、2002年11月からスタートしている。電子政府の対住民サービスの代表的なものとしては、この11事業中の1つである G4C (Government for Citizen)¹⁴ があげられる。

韓国は国の政策として IT に重点を置いて、電

子政府を目指してきた。特に韓国ではすでに住民登録番号が電子政府とともに幅広く利用されている。韓国の特徴としては次の二つが挙げられる。第1に、だれでも閲覧できる電子掲示板が目立つことである。これは誹謗や中傷などの弊害は残るが、すべての市民が市民の意見を見られる点が長所であり、多く利用されている。

第2に、政治へのインターネットを積極的に利用していることである。特に選挙期間に政治家とボランティアはインターネットをうまく利用している。政治家は自分の広報に、NPO などのボランティアは当選されてはいけない候補者を知らせる落選運動にインターネットを活用している。

2. 江南区の事例

江南区はソウル市の南東部に位置して、2003年基準で人口53万6千人、196,628世帯が居住している。人口構成は20代から40代が全体の55.49%で、60歳以上は8.66%と若い世代の人々が多い。関税庁、特許庁、貿易センターなど重要施設とベンチャー企業が集まる業務地域でありながら、住宅地域としても発達してきた。また、江南区は基礎自治体の中で地方税収入が1位、財政自立度は4位 (91.4%) という高い財政力を背景にして、いろいろな事業を実施してきた。

2001年の調査によると、江南区住民のパソコン普及率は89.5%、インターネット利用率は69.3%¹⁵ であり、江南区が情報化先進都市を目指すのに大きな基礎的条件となった。江南区はこのようなめぐまれた環境と首長のリーダーシップのもとで、情報化を推進してきた。「SMART 江南」¹⁶ という事業は日本でも紹介されている。江南区は2001年行政自治部・自治情報化支援財団が行った「基礎自治体情報化水準評価」で1位¹⁷、2002年の韓国能率協会が主催した自治経営革新の全国大会でも情報化部門の最優秀賞と受けている。

このように電子化を進めてきた江南区は、e ガバナンスにも取り組んできた。2000年には韓国地方自治学会に e ガバナンスのモデルの作成を依頼し、これを担当する人材に電算情報課長を任命し

た。また、先進事例と言われるアメリカのフィラデルフィア、イギリスのロンドンなどの海外事例をベンチマーキングした。この研究チームは‘古代アテネのように市民が政策過程へ協働的な政策形成者として参加する’というモットーの下に2001年9月、区のホームページに「サイバー住民自治」というウェブ基盤情報システムとメーリング・リストを設置し、住民の意思を政策の形成段階から反映しようとした。eガバナンスには運営のルールを設定するなど全体を管理する運営委員会(the coordinating council)が必要であるが、江南区では首長のもとでCIO、情報企画官、電算情報課長らがこの構成員となって、運営している。

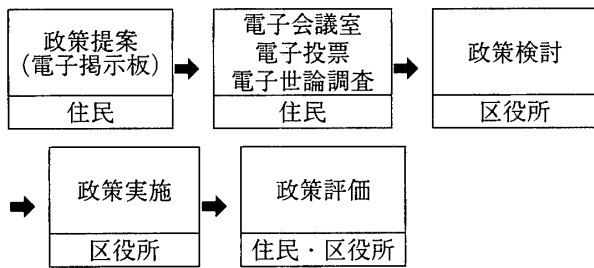


図1 江南区のeガバナンス運用の概念図

(1) サイバー地方自治システムの運用

「サイバー住民自治」は、電子掲示板で自分の意見を話し合うことから始まる。市民は自分の政策提案を掲示板で書き、この意見に対して、他の人の賛成・反対の投票を経て、政策討論に入る。この後、政策討論の結果を該当部署で検討し、反映するかどうかを決定する。この過程で、各部署は政策資料コーナーに討論に必要な資料を掲載する。また、電子投票・電子世論調査は区政の懸案を市民に諮問を求めることであり、政策提案及び討論の補助的な役割を遂行する。これはまだ初歩的な水準の市民会議の形ではあるが、反面意見の提示がとても自由であり、政策に対する諮問的な性格を持つ。

サービスが始まった2001年9月から2002年5月までの運用実績は次のようである。まず、政策提案の面では道路・交通、清掃・環境など8つ分野から総119件の提案があった。表1で見られるように、道路・交通分野が44%を占めてもっとも多

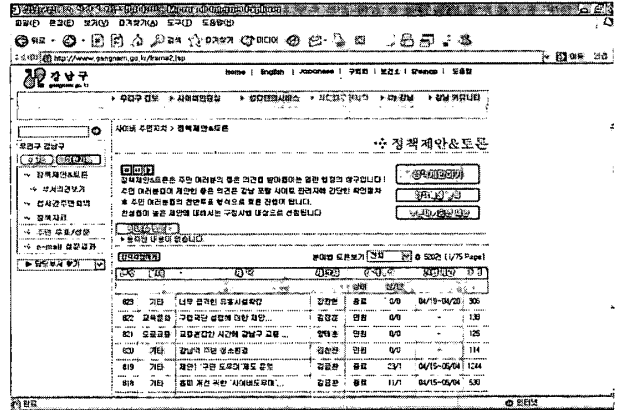


図2 「サイバー住民自治」

<出所> <http://www.gangnam.go.kr/frame2.jsp>

かった。次が清掃・環境と都市計画で、市民の関心がどこにあるかが分かる。この内で電子会議室で討論が行われたのは、都市計画など4つ分野で32件(30%)あり、この32件の中で区役所に伝達され施行するかどうかを検討されたのが9件(8.3%)であった。この8.3%という数値から分かるように、市民の政策提案が実際に区政に反映することがどれほど難しいか分かる。

表1 「サイバー住民自治」の運営分析

| 区分 | 1次分析 | 実施検討 |
|-------|------------|---------|
| | 提案数(%) | 数 |
| 教育・文化 | 5(4.6%) | 0 |
| 清掃・環境 | 14(13.0%) | 3 |
| 保険・福祉 | 11(10.2) | 0 |
| 道路・交通 | 48(44.4%) | 4 |
| 都市計画 | 12(11.1%) | 2 |
| 建築・土地 | 3(2.8%) | 0 |
| 産業・経済 | 0(0%) | 0 |
| 他 | 15(13.9%) | 0 |
| 合計 | 108*(100%) | 9(8.3%) |

*2001年9月から2002年6月4日までに提案された119件の中で削除された11件を除外した数

<出所> 許燠 (2002)「サイバーガバナンスの事例と教訓—江南区庁の事例を中心に」2002夏節学術大会発表論文集, 韓国行政学会, Vol6, p.392

(2) メーリング・リストの運用

メーリング・リストによる政策への反映は、江南区がフィラデルフィアをベンチ・マーキングしたものである。メーリング・リストの会員は、2002年4月現在、26,808人として、区民全体の5%に該当する。会員はホームページで加入した住民と「サイバー住民自治」へ参加した住民の中で、メー

リング・リストの加入に同意する人から構成されている。構成内容は性別では58.7対41.3で男性が、年齢では20～30代が63%が多かった。職業は会社員が22.8%，学生11.2%であり、パソコンに馴染んでいる層が多くを占めていた。

江南区はメーリング・リストを活用し、案件に対して設問し、政策を決定している。代表的なものには2001年10月の予算編成時に、優先実施事業の選定調査がある。7の分野の課題の中で優先して予算化すべきことは何かを調査した。この調査によって、「生態環境都市構築」と「駐車場不足の解消」が選ばれた。この結果、2002年の予算には「自然にやさしい生態都市建設」に対前年比66%増加された100億ウォンを計上するなど、住民参加の予算決定が行われた。このとき、調査に答えた人は、メーリング・グループの16,000人の中で5,360人(33.5%)であった。高い数値ではないが、5日という短い時間で調査が終わるなどの点はサイバー世論調査(cyber polling)の長所であると思われる。

IV. おわりに

e ガバナンスには、懸念の声も少なくない。インターネットは民主主義を妨害するという見解である。第1、インターネットは現在の社会の鏡であり、現実の歪んでいるところをそのまま反映しているので、決して期待の通りには行かないという見解である¹⁸。第2、インターネットを含む新しいテクノロジーは、同じ考え方の孤立した人たちの意見を拾いやすくするが、競合する意見には耳を貸さなくてもすむ文化を生んでしまう。これが分極化の温床となるだけでなく、民主主義と社会秩序にとって潜在的な危険性を持つことにもなる¹⁹。第3、電子ネットワークは現実のコミュニティのようにいかどうかに関係なく、続け行く宿命なことではないので、責任ある参画の場になりにくいと指摘する。

しかし、人々はインターネット以外にも情報を得ているし、インターネット被害は規制を通じて

統制できるとしている。プライバシーを情報化の陰の部分と捉える考えが、今は陰の部分ではなく、プライバシーをきちんと保護することによって、情報化に対する消費者、利用者の信頼を確保するという認識に変わったこともこれを裏付けている²⁰。従って、これから重要になることは、電子会議室のようなシステムをどのように維持していくか、そして現実の社会のコミュニティとはどのように連携していくかである。e ガバナンスはうまく活用すると、行政と市民に利益を多く与える。江南区の事例で見られるように、解決しなければならない課題も存在するが、住民の意見を容易に反映することができるなどの長所も多い。

e ガバナンスがうまく機能するためには、行政にも多くのことが要求されるが、情報化社会で生活している市民にも要求される。各人が自分で多様な情報の質を見分ける力をもった人間すなわち情報人となる必要がある。他者が発したメッセージを鵜呑みにせず、自分で考え、斟酌し、リサーチと分析を加え、価値判断をする。そこから自分のメッセージを発信する情報行動の選択こそが、21世紀のIT化社会、情報化社会に生きるわれわれの「情報人」の最重要課題である²¹。

注

¹Demchakらは、ウェブ技術がとくに開放性を高めることを指摘している。開放性とは透明性(transparency)と相互作用性(interactivity)という2つ要素で構成される。透明性は政府機関が提供する情報(巨大な社会システムを操縦するために必要とする最低限の情報)であり、相互作用性とはこの情報に接近する際の利便性(訪問者が容易にクリックできること(clickable))を指す。Demchak, Chris C., Friis, Christian S., La Porte, Todd M. (2000), Webbing Governance-National Differences in Constructing the Face of Public Organization, *Handbook of Public Information Systems*, Garson, G. David, Marcel Dekker, pp. 179-196

²Ho, Alfred Tat-Kei (2002), Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative, *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 4, American Society for Public Administration, p. 435

³清原慶子(2002)「自治体経営と協働の視点による電子自

- 治体」『都市問題』(財)東京市政調査会, 8月号, p.18
- ⁴許燠 (2003), 「江南区のサイバー住民自治システム運営分析研究」, 『韓国社会と行政研究』, ソウル行政学会, 14巻1号, p.201
- ⁵金子郁容・藤沢市市民電子会議室運営委員会 (2004) 『eデモクラシーへの挑戦』岩波書店, p.60
- ⁶United Nations and American Society for Public Administration (2001), Benchmarking E-government: A Global Perspective-Assessing the Progress of the UN Members States, pp. 53-56 <http://www.unpan.org>
- ⁷ゲーリィ・ガンパート著・石丸正訳 (1990) 『メディアの時代』新潮社, pp.232-265
- ⁸許燠, 前掲書, p.201
- ⁹船津衛 (1996), 『コミュニケーション入門』, 有斐閣, pp.208-210
- ¹⁰松村岐夫 (2003), 「世紀転換期の包括的地方ガバナンス改革」『包括的地方自治ガバナンス改革』村松岐夫・稲継裕昭編著, 東洋経済新報社, pp.1-4
- ¹¹新川達郎 (2004) 「パートナーシップの失敗—ガバナンス論の展開可能性—」『ガバナンスと行政学』日本行政学編, 年報行政研究39, ぎょうせい, pp.26-47
- ¹²山脇直司 (2004), 『公共哲学とは何か』ちくま新書, pp.7-12
- ¹³関根千佳 (2001), 「自治体に求められる情報のユニバーサルデザイン」, 『農』, 2001年2月号, No. 2, Vol.20, pp.31-33
- ¹⁴G4C (Government for Citizen) とは韓国の行政自治部の事業名称で, 英語 'for' に代わり数字 '4' を使って使用している。この事業を通じて, 住民はどこにいても, 電子政府サイトを通じて住民票, 戸籍謄本, 土地台帳, 地籍図, 事業者登録証の発行など393種の住民サービスを申請することができる。また, インターネットバンキングで手数料を払って, 郵便で受けることができるようになっている。
- ¹⁵「情報化に対する江南区民の世論調査要約報告書」(2001), 江南区, <http://www.gangnam.go.kr>
- ¹⁶「SMART 江南」事業は行政業務をインターネットで処理できるように最新の情報技術を活用・開発することで, 「誂え向きのサイト構築」, 「インターネット・オークション運営」, 「交通管理システム開発」など71の事業を2001年から実施している。
- ¹⁷韓国では毎年, 行政自治部・自治情報化組合(元自治情報化支援財団)が基礎自治体の情報化水準を評価している。この時, 測定される部門は, 情報化支援部門, 情報化投資部門, 情報化設備部門, 情報化職人組織部門, 情報化活用部門の5つである。
- ¹⁸Benjamin R. Barber (2001), Which Technology for which democracy? International Journal of Communications Law and Policy, Issue 6, <http://www.ijclp.org>
- ¹⁹キャス・サンスティーン著・石川幸憲訳 (2003), 「インターネットは民主主義の敵か」毎日新聞社
- ²⁰堀部政男 (2004) 「IT 社会のインフラ, プライバシー権を明文化せよ」『中央公論』第119巻6号, 2004年6月号, 中央公論社, p.176
- ²¹柴山哲也 (2001) 『情報人のすすめ』集英社新書, p.25
(安 善姫: 四国大学大学院 経営情報学研究科 博士後期課程研究室)
(若山 浩司: 四国大学 経済学研究室)