韓国の地方自治体における行政ＩＴ化の現状
－京畿道（キョンギ）・水原（スウォン）市を訪問して－

(社)神奈川県地方自治研究センター研究員　熊谷　隆一

１．はじめに

2002年5月31日、アジアで初めてのサッカー「ＦＩＦＡワールドカップ」がわが国と韓国との共催によって、ソウルで開幕する。このイベントは、２１世紀を迎えた両国が、その関係を友好的に再構築するという新時代の幕開けをを予兆させるものとなっている。また、近年、日本人の海外旅行先として韓国が第一位となっているという事実も、両国関係が民間レベルにおいてもより緊密化しつつあることを象徴していると言えるだろう。もちろん、「教科書問題」を始めとする歴史的・政治的な諸問題が未だに山積していることも忘れてはならないが、これらの問題は国家間（中央政府）または一部の政治家や学者によって一挙に解決され得るものではなく、またされるべきでもないだろう。それは、両国の「普通の人」の幅広い交流によって時間をかけて徐々に解きほぐして行かねばならない問題だろう。

このような基本的な状況認識のもと、(社)神奈川県地方自治研究センターでは、「韓国の地方自治体行政におけるＩＴ活用の現状視察」を目的として、2001年９月６日に京畿（キョンギ）道の水原（スウォン）市を訪問した(1)。以下、水原市訪問によって得ることのできた、韓国における地方自治体の行政ＩＴ化に関する先進的な取り組みについて論じることにしたい。

2．韓国の地方自治

水原市において先進的に取り組まれている地方自治体の行政ＩＴ化について論ずる前に、まず韓国の地方自治制度について簡単に見ておくことにしよう。

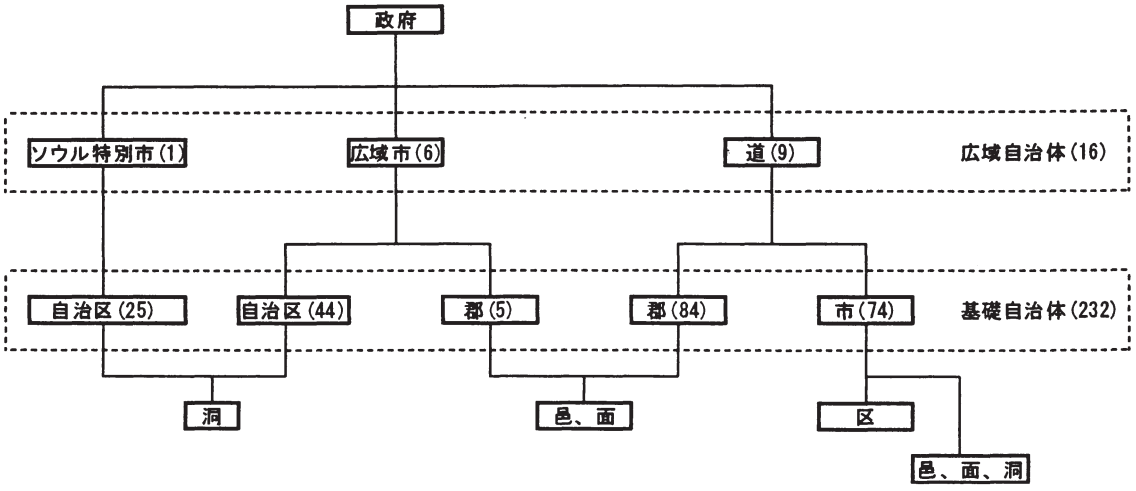
（1）地方自治体の種類

韓国の地方自治体は、広域自治体と基礎自治体とに二分される。すなわち、原則として「道」（日本の県に相当する広域自治体）と「市」または「郡」（日本の市町村に相当する基礎自治体）との２層制になっている。

ただし、ソウル市は「特別市」とされ、東京都と同じく広域の自治体となっている。そのほか、釜山（プサン）市、大邱（テグ）市、仁川（インチョン）市、光州（クァンジュ）市、大田（テジョン）市、蔚山（ウルサン）市（97年7月15日に昇格）の６都市は「広域市」とされ、「道」に匹敵する広域自治体となっている。さらに、ソウル市および６広域市の下に「自治区」が設置されているが、この「自治区」は「市」や「郡」と同じく基礎自治体となっている。この他に、「自治区」ではない「区」や「邑（ウン）」や「面（ミョン）」および「洞（ドン）」が基礎自治体（市・郡・自治区）の下部行政単位として存在する。おおむね「洞」は「市」および「区」（自治区を含む）の都市地域に置かれ、「邑」および「面」は「市」の農村地域や「郡」に置かれている。

「郡」が基礎自治体になったのは1961年以降のことで、それまでは「郡」の下にある80の「邑」と1407の「面」が基礎自治体であった。財政力の弱さや事務処理能力の不足などが問題とされ、「郡」が自治体とされ、「邑」や「面」はその行政区画となって現在に至っている。ただ、役所と住民との距離が遠くなり、そのため住民自治が縁遠いものになったという声も多いようである。

韓国の地方行政体系



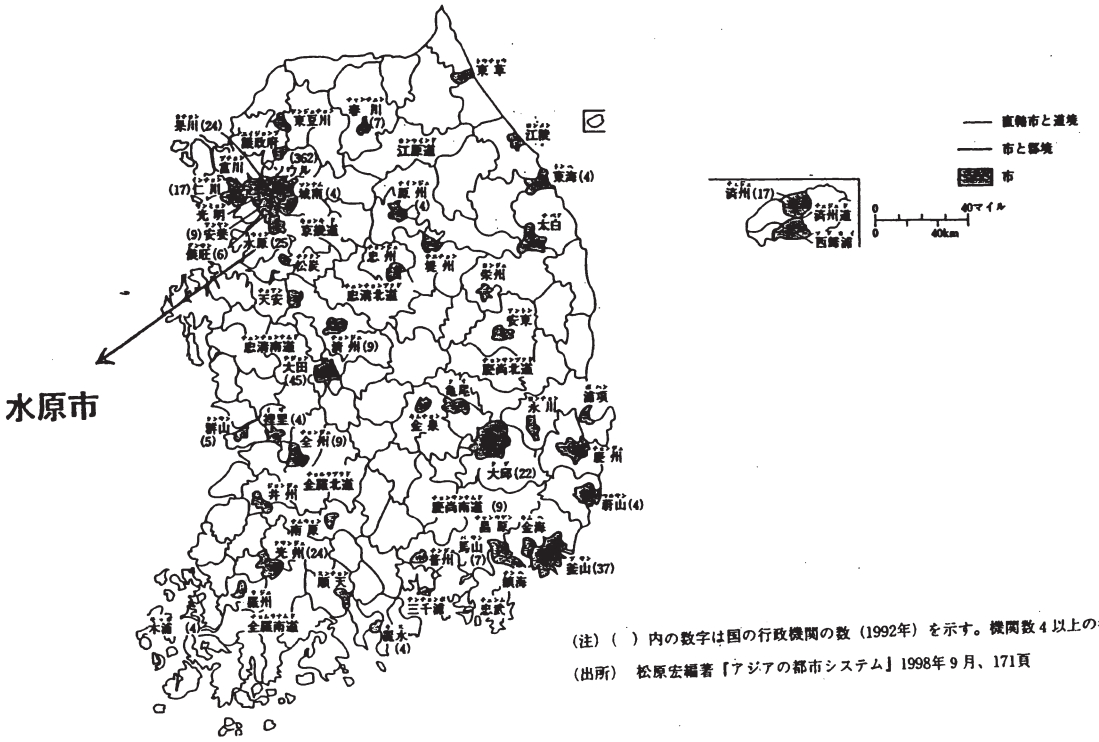
今回訪問した水原(スウォン)市は、人口 96.5 万人の大都市ではあるが「広域市」とはなっておらず、京畿(キョンギ)道に包括される「市」（基礎自治体）であるが、道庁所在地でもあり、また「広域市」を除く「市」の中で最大の都市となっている。

水原市は、ソウルから南へ約 46 kmの所に位置する。また水原市は、世界文化遺産に登録されている「水原華城」を保有していることに象徴されるように、伝統文化が現代に生きている都市である。さらに、2002 年のワールド・カップ開催およびコンベンション・センターや映像テーマパークなど世界に羽ばたく未来志向的な事業を推進し、国際的な文化観光都市の創造を目指しているという韓国でも有数の都市である。

水原市の基礎データ（水原市役所提供資料、2001 年 8 月現在）

人口	965,486 人（その内、外国人は 3,569 人）
面積	121.13 ｋ㎡
行政組織	5 局、2 担当官、20 課、1 班、13 事業所、3 区、37 洞
公務員数	2,107 名
財政規模	9,968 億 2800 万ウォン 一般会計 5,679 億 9600 万ウォン、特別会計 4,288 億 3200 万ウォン
議　員	33 名
住　宅	214,079 戸（普及率 89.5 %）
上水道	一日の給水量　303,428 ｔ／日
下水道	1,327km（設置 949 ｋｍ、普及率 71.5 %）
道　路	888.2km（開設 614.3 ｋｍ、開設率 69.2 %）
特産品	水原カルビ、ブルヒ（地酒）

行政区分の概要と国の行政機関の分布（出所：竹下譲監修・著『世界の地方自治制度』イマジン出版、1999 年）



（注）（ ）内の数字は国の行政機関の数（1992年）を示す。機関数 4 以上の都市をとりあげた。

（出所）　松原宏編著『アジアの都市システム』1998年 9 月、171頁

（２）地方自治制度の特徴

①自治立法権の制限

韓国の憲法では「地方自治体は･･･(中略)･･･法令の範囲内で自治に関する規定を制定することができる」（傍点－引用者）とされている。これに対して、日本国憲法では「地方公共団体は･･･(中略)･･･法律の範囲内で条例を制定することができる」（傍点－引用者）となっている。このため、韓国では中央政府による干渉が、より一層強いものになっていると言われている。「法律」を制定するためには国会の審議を経る必要があるが、「法令」の制定は中央省庁の裁量で行えるので、地方自治体に対する干渉がより簡単に行われやすいという訳である。確かに、韓国では地方自治体の組織・運営の仕方について、中央省庁によって具体的に指示されており、地方自治体が自主性を発揮する余地はほとんどない。とはいえ、本当にわが国の自治体が自主的な立法権を行使しているかどうかと言えば、話は別である。それは、「横並びの条例集」や「通達行政」という事例を思い起こすだけで明白であろう。

②機関委任事務

韓国の地方自治体が処理している事務は、地方自治法によって、自治事務と地方自治体の議会もある程度関与できる団体委任事務、および議会が全く口を挟むことのできない機関委任事務（「地方自治体の首長」を国の機関と位置づけ、その「首長」に委任している事務）の３種からなっている。

これは、2000 年４月の地方分権一括法施行によって機関委任事務が廃止される以前のわが国のシステムと同様である。因みに日本の場合、都道府県の事務のうち 85％が、市町村では 45％が機関委任事務であった(2)。

③副首長および幹部職員の身分と権限

韓国においても、基礎自治体である「市」の副市長や「郡」の副郡長は地方公務員である。しかし、日本とは違って、「道」の副知事や大都市の副市長は国家公務員である。形としては、「道」知事や大都市の市長の推薦に基づいて大統領が任命することになっているが、その推薦は国の国務大臣や首相のチェックを受けることになっていて、首長の裁量権が制限されている。また、副知事や大都市の副市長は、内務大臣の配下と位置づけられているので、内務省を背景にするこれらの副長の方が、民選の首長（首長民選については次節で述べる）よりも実質的には力が強いという問題があるといわれている。さらに、韓国では、大都市や「道」の局長や部長および課長のほ

とんどが国家公務員であるといわれ、中央集権的な色合いが非常に強い。

これに対して日本では、都道府県の副知事や市町村の助役も、議会の同意を得たうえで、首長が裁量で選任できるし、自治体内の職員も若干の例外を除き、ほとんどが地方公務員である[3]。

④地方財政の規模と財源移転

韓国においても、中央政府から地方自治体へ地方交付税や補助金などの形で財源移転が行われ、また内務部長官の承認を受けて地方債が発行されるが、わが国のシステムと異なる点も多いので注意を要する[4]。

地方自治体の一般会計予算を、1997 年度（当初予算ベース）の「純計規模[5]」で見ると、38 兆 2,495 億ウォンとなっており、全体（国＋地方＝ 105 兆 8,281 億ウォン）の 36.1 %となっている。また、租税収入規模で見ると、地方税が 17 兆 7,218 億ウォンで全体（国税＋地方税＝ 81 兆 7,553 億ウォン）の 21.7 %を占めるにとどまる。

中央政府（国）から地方自治体へは、地方交付税、地方譲与金、国庫補助金という形で財源移転される。また、「教育自治団体[6]」へは地方教育財政交付金、地方教育譲与金、教育環境改善特別会計、国庫補助金という形で移転される。1996 年度（最終予算ベース）の財源移転状況を見ると、移転額は国家財政の約 25 %に相当する 26 兆 8,126 億ウォンとなり、その移転額は、地方自治体へ 51 %（13 兆 6,879 億ウォン）、「教育自治団体」へ 49 %（13 兆 1,247 億ウォン）という比率で配分されている。

1997 年（当初予算ベース）の「総予算規模」での地方自治体の一般会計歳入額は 47 兆 8,829 億ウォンとなる。このうち、自治体収入（地方税と税外収入）は 54 %、依存収入（地方交付税・地方譲与金・調整交付金・補助金）は 44 %、残る２%が地方債によるものとなる[7]。もちろんこれは平均値なので、各地方自治体の状況によって大きな違いを生じる。例えば、今回訪問した水原市は、財政自立度が 88 %ということで、かなり高い数字になっていた。これは、三星電子やＳＫグループなど先端産業の企業が立地していることによるものであろう。

（３）地方選挙の復活と組織改編

韓国では第２共和国崩壊の 1961 年以来、地方議員および首長の選挙は中止され、大統領に任命された知事や市長によって自治体が統治されてきた。しかし、1991 年、地方議会が 30 年ぶりに復活され、議員選挙も行われるようになった。また、1995 年６月には知事選挙や市長選挙も実施され、この民選自治実施によって住民の行政に対する関心が非常に高まったといわれている[8]。

このように地方自治に関して住民が高揚した状況のなか、金大中大統領が登場した。

それは、97 年に韓国が金融・通貨危機に襲われた直後であり、そのためＩＭＦの管理下で経済改革を進めざるを得ない時期でもあった。

金大中大統領は、「第二の建国」をスローガンに、企業（財閥）、金融、労使関係、公共部門についての徹底的な改革を打ち出したのである。そのうちの公共部門改革とは、中央政府の改革（および政府傘下機関改革、公企業改革）および地方政府の改革であり、後者では地方組織の改編が実施されることとなった。地方組織改編の概要としては、行政機構の縮小と定員削減、「邑・面・洞」事務所の統廃合とその機能転換（農村人口の減少や、次章で見る住民登録謄抄本の全国オンライン化による業務量の減少などによる）、地方行政階層構造の２層化、特別行政機関の等の自治体への統合などである[9]。

３．水原市における行政ＩＴ化の状況

前章で述べた韓国の地方自治制度についての概要をふまえたうえで、水原市において先進的に取り組まれている地方自治体の行政ＩＴ化（水原市では、「行政総合情報化」と呼び、単なる「ＩＴ化」とは区別している）について見ていくことにしよう。

（１）行政ＩＴ化の設備状況と担当部署

最初に、水原市における行政ＩＴ化の設備および担当部署の現状について確認しておこう。水原市の行政ＩＴ化のために設置された機器等の状況は、下の表のとおりである。

水原市の行政情報化の構築状況（水原市役所提供資料）

主電算機の数量	15 台（主電算機３台、ﾜｰｸ･ｽﾃｲｼｮﾝ 12 台）
パソコン保有数	2,534 台
ネットワーク装備	415 台（ルーター、ハブ、ＣＳＵ、ＤＳＵなど）
サーバー接続端末機	2,220 台
ＩＴ関連予算	71 億 9500 万ウォン

次に、水原市の行政ＩＴ化の推進にあたっている担当部署は「情報推進課」である。下表のように、情報推進課は４担当25名で構成されており、主要業務は地域情報化・行政情報化などであり、またその予算は約19億ウォンである。

情報推進課の現況（水原市役所提供資料）

機構	４担当25名（行政５名、電算10名、通信10名）
主要業務	地域情報化の推進 行政情報化の推進 行政情報通信網の構築・運営 各種統計調査および管理
予算	18億9700万ウォン

（２）情報化モデル都市となった経緯

①行政自治部（中央省庁）との連携事業

水原市における行政ＩＴ化の先進的な取り組みについては、韓国国内のみならず海外においても有名である。そこで「水原市がなぜ行政ＩＴ化に取り組むようになったのか？」という疑問が生ずるわけであるが、それについては、「水原市の行政情報化推進事業は、水原市の単独のものではなく、行政自治部（日本の総務省にあたる）との連携事業で、水原市は1997年末にモデル都市に指定された」ということであった。なお、水原市の行政ＩＴ化に関する事業の推進過程については、次ページの表「行政総合情報化事業の推進現況」に詳しいので、ついて参照されたい。

②連携の中身

前章「２．韓国の地方自治」で見たように、韓国の地方自治体に対する中央政府の関与（干渉）は、わが国のそれよりもさらに「強力」であると言われている（真偽のほどは別途検討を要するのは前述したとおりである）。では、韓国での行政ＩＴ化において、中央政府と地方自治体との関係はどうなっているのだろうか(10)。

そこで、行政ＩＴ化に関する水原市と行政自治部との連携の内容について尋ねたところ、「ＩＴ情報化分野に関して、中央政府は全国の統一基準を作ることを基本方針としているが、この基本方針の下で各地方自治体は特色のある事業メニューを選択し、独自に推進している。わが水原市では、市長を中心として、地域住民の情報化の拡大事業に取り組んでいる。水原市と中央政府とは、競争関係ではなくて、友好関係を、

行政総合情報化事業の推進現況（水原市役所提供資料）

1997.12.12	モデル地域の確定
1998. 1.23	行政自治部関係官の会議開催
1998. 2. 3	事業の意義、必要性および計画説明のための巡回教育（780名))
1998. 2.14	推進団の構成　－10ヵ業務分野26名（団長：自治企画局長）
1998.2～9月	10ヵ業務BPRおよび現業業務面談　－業務担当者238名(業務、制度改善など)
1998.10.29	システム適用、産出物の結果、業務検討　－現業担当者11名で検討
1998.12. 9	設計のためのプロトタイプの検討　－業務担当者65名
1999.3.15～4.2	システム管理者の専門教育（7名）
1999.3～6月	システムの構築　－行政自治部の無償譲与の主電算機設置（4億500万ウォン） －水原市の主電算機の購入および設置（4億1300万ウォン）
1999.5～10月	初期資料の構築および変換（総5,469,267件） 環境898,378件　保健福祉508,367件　住民2,194,838件　農村79,357件 民願126,350件　地域産業 15,120件　車両1,646,857件
1999. 5.25	業務別統合テスト（8ヵ業務）
1999. 6.30	使用様式の比較および実用性点検のための特別教育（1次事業担当者46名）
1999. 7.15	引き受けテストの実施　－住民、土地地籍、民願など10ヵ業務 －単位プログラムの完全性、業務間共有化の検証
1999. 7.16	無人「民願」発給機を設置（水原・華西駅） －民願案内9種　－民願発給11種（今後、32種に拡大の予定）
1999. 7.31	住民資料の要約、DB構築　－洞別住民情報を要約、他の行政システムに提供
1999. 8. 4～9.14	試範運営および運営者教育（12回664名） －システム欠陥および補完事項の導出・点検 －事業概要、フローチャートおよび運営要領など
1999. 9.15	行政総合情報システムの全面稼働（8ヵ業務）
1999.9.15～12.31	使用者の要求事項を把握および対応　－保健福祉など8ヵ業務（93件）
1999.11.24 ～12.27	建築行政システムの構築および関係者教育 －サーバー環境構築およびデータベース生成、建築行政関係者教育(5回130名)
2000. 2. 1	無人「民願」発給機の追加運営（2台）
2000. 3. 1	建築行政システムの運営
2000. 8. 1	「民願」手続き等の処理状況をインターネットで公開開始 （公開対象：1,402種の有期限訪問民願、13ヵ処理手続き）
2000.12.31	無人「民願」発給機をさらに4台追加（現時点で8台稼働中）
2001. 4. 1	インターネットによる「民願」受付サービスを実施
2001. 6. 1	衛生・農村・環境の連携システムを構築・運営
2001. 7.28	行政総合情報システムサーバーの増設（メモリ2G→4G）

相互に助け合う関係を作っているのだ」という説明だった。

③水原市の立候補

行政ＩＴ化の連携事業は、「中央政府の基本方針の下にありながら、『友好関係』を築きつつ、水原市が独自に推進している」ということであるのだが、ではその「独自性」とはどのようなものなのだろうか。そこでさらに「情報化モデル都市に指定された際、行政自治部から指名されたのか、水原市から名乗り出たのか？」と質問してみた。

それに対する答えは、「情報化モデル都市へ韓国内の 231 の地方自治体から応募があったが、結果的に水原市を始めとして４つの都市が中央政府からモデル都市に選ばれた（水原市は大都市のモデルとして選ばれた）」というものであった。

④水原市選抜の背景

水原市が積極的に情報化モデル都市に立候補し、大都市モデルとして選抜されたことはわかったので、今度は水原市が選抜された理由について、「水原市が韓国で初めて公式ホームページを開設したというような実績を積んでいたことで情報化モデル都市に選抜されたのか」と尋ねてみた。

それに対して「もちろん、その選抜の背景には、水原市が広域市以外の都市としては最大のものであることや、水原市が韓国で初めて公式ホームページを開設したというような実績を積んでいたことなどもあるだろうが、それ以前からの、例えば 93 年度から中央政府が推進したＩＴ関連の情報化モデル事業に積極的に参加してきたという水原市の取り組みが評価されたのであろう」ということであった。

したがって、あくまでも中央政府の基本方針があり、水原市はその基本方針に沿って積極的・先進的に行政ＩＴ化に取り組んできたのであって、その際の具体的な方法については、他の地方自治体とは異なる水原市の「独自性」をもっているのだ、ということになるのであろう。

（３）水原市の財政状況と情報化予算

次に、水原市の情報化推進事業（行政ＩＴ化事業）への国からの予算（財政援助）はどれくらいの比重を占めているのかについて尋ねてみた。

これについて、まず、水原市の財政自立度（自主財源比率）は 88 %で、残りの 12 %が国または京畿道からの財政援助となっているという説明があった。また、一般の行政事務以外の事業、サッカー場建設、コンベンション・センターや映像テーマパーク

の設立、情報化推進事業などは、国や道からの補助の仕組みはケースによってそれぞれ異なるということであった。

例えば、「ＦＩＦＡワールドカップ」の会場となる水原サッカー場は、2001 年５月に開場したが、その建設については京畿道が 60 %を、残る 40 %を水原市が投資した。また、映像テーマパークなどのケースは、100 %民間の資本でまかなわれている[11]。ＩＴ産業の分野では 142 億ウォンの民間資本が導入され、電子貨幣システムを構築して水原市をデジタル都市として創造しようという試みがなされている。

情報化モデル都市の事業として中央政府から援助された資金は、５億ウォンだけであり、全体の予算からすると数パーセント程度であるということであった。

（４）「民願」処理システム

前掲の表「行政総合情報化事業の推進現況」にあげられた事業のうち、住民にとって最も身近で、かつ日常的に利用されているサービスは、「民願」処理に関するものであろう。表で見るように、まず無人「民願」発給機によるサービスが導入され、最近ではインターネットによる「民願」受付が始められている。さらに、「民願」手続きの進捗状況がインターネット上で確認できるというサービス（「民願」処理オンライン公開システム）も水原市ではいち早く開始されている[12]。

①「民願」とは？

韓国においても地方自治体は、窓口で直接住民と接する業務を行っている。業務の内容は住民登録をはじめとして、印鑑登録、各種許認可、免許、認定、検査等である。このように住民が行政機関に対し「特定の行為」を要求する行為を韓国では「民願」と呼んでいる[13]。

役所のロビーや駅などの公共施設などに設置されているのが、無人「民願」発給機で、オンラインで市役所のサーバーと結ばれている。また、住民が家庭からインターネット経由で「民願」を処理できるようにしたものが、「居間民願処理システム」である。なお、インターネット経由で「民願」処理する際には、特別なソフトは必要なく、インターネット・エクスプローラやネット・スケープなどのブラウザのみで申請可能である。

②「民願」の手数料

水原市の「民願」手数料は、窓口での直接申し込みでもインターネット申し込みでも、書類の種類によって多少異なるものの基本的には 600 ウォン（約 60 円）である

という。書類の郵送希望の場合、その郵送料は別払いとなる。「民願」の申し込み自体はインターネットでできるが、その後の手続きは電話または直接窓口で行う必要があるそうだ。

なぜ、インターネットで全ての申し込み手続きが完了できないかといえば、それは申し込み者が本人かどうか確認するためであるという説明であった。このセキュリティが確立していないと個人情報が漏洩する危険が非常に高くなってしまうということだった。現在、水原市は中央政府と共同でこのセキュリティ問題を解決する研究に取り組んでいるそうで、2002 年中にインターネットで全ての申し込み手続きが行えるようなシステムを構築する予定であるという。

③インターネット上でのセキュリティ

ａ．申込者の確認

韓国では住民登録番号制度[14]が存在し、その番号を検索すれば氏名・年齢・住所などが全て判明する。したがって、「民願」を申し込む際に、この住民登録番号と氏名および電話番号とを入力してもらい、それを当局が照合する。これにより「民願」が本人によるものかどうか確認することができる。さらに念のため、その電話番号へ確認の電話を入れるので、他人の住民登録番号が使われてしまうような不正は不可能であろうという説明であった。

ｂ．「民願」手続きをインターネットで行ったことを証明するには？

手数料がかかる「民願」の場合、自動振り込みで処理されるので、インターネット・バンキングに記録が残る。さらに、申込者に当局からｅメールで受け付け確認メールが届くので、それらによって証明が可能であるという。

ｃ．三重の保安チェック

個人情報流出の保安対策としては、手数料が必要となる「民願」の場合、三重のチェックが掛かるようになっているという説明だった。すなわち、住民登録番号、電話番号、口座番号に関するチェックである。

④インターネットによる「民願」と直接窓口での「民願」との比率

インターネットによる「民願」は、比較的簡単な「民願」に限られている。認可・

許可にかかわる「民願」は比較的に複雑で、インターネットによる申し込みでは無理があるからである。したがって、「民願」全体に占める割合としては、どうしても窓口申し込みの方がインターネット申し込みよりも多いということであった。

⑤申請する住民側のインターネットの設備環境

水原市では、住宅の約９割がインターネットを利用できる状態にあると思われる。一般市民が利用している回線はＡＤＳＬが主流となっており、その平均スピードは２Mbps 級である。地方自治体間の回線は光ケーブルを敷設しており、現在８割程度の完成率であるということだった。

（５）事業成果

水原市の行政ＩＴ化事業による成果については、行政側および住民側からの視点に分けて、以下のような説明があった。

①行政サイド

第一に、生活保護対象者の選定基準となる所得・財産などに対する事項を住民、不動産、自動車システムなどから迅速に照会できるようになった。次に、「民願」受付の際、住民システムと連携して、住民登録番号だけで関連情報を正確に把握でき、「民願」処理の効率性および透明性が高まった。第三に、住所変動の自動一括処理などを通して、機関間および業務間のリアルタイムでの情報共有が可能となり、正確な行政処理ができるようになった。

そのほかにも、住民、不動産、自動車システムなどとデータ連携し、資料の二重入力などの煩わしさを排除できるようになり、さらに、各種資料のデータベース化を通じて、各種統計を自動的に行わせることが可能となり、それに伴い効率性が非常に高まった。

②利用者サイド

第一に、多様な「民願」サービス・チャンネルによって、訪問無しに（または一回だけの訪問で）「民願」を済ますことができるようになった。第二に、単純な証明「民願」については、情報共有体制を構築することによって添付書類の廃止および省略化ができたので、従来の「民願」の不便さを解消することができた。第三に、無人「民願」発給機による「民願」書類の発給で、全国どこでもオンライン「民願」サービス

が提供できるようになり、時間的・財政的経費の削減が可能となった。最後に、「民願」窓口の一元化を通して、多様な行政サービスの提供ができるようになった（ワンストップサービス）ことがあげられる。

（6）2001年度の情報化重点事業

さらに、水原市の行政ＩＴ化に関する 2001 年度の重点事業として、以下の６点があげられた。

①ホームページ運営の活性化

第一の重点事業として、インターネット・ホームページ運営の活性化があげられる。現在、一日の平均接続者数は、5,500 ～ 6,000 名となっている。水原市のホームページは１９９６年５月１５日に開設されたが、これは市のホームページとしては韓国で最初のものである。水原市のホームページでは、韓国語で９つの分野で 86 の小メニューが設けられている。また、英語でも８分野で33の小メニューが運営されている。

ワールドカップ関係のホームページでは、韓国語で９分野・65 の小メニューが、そして英語と日本語では各８分野・46の小メニューが設けられている。

インターネットによる「民願」手続きの実績は、14,181件である。

インターネットによる「民願」手続きの実績（水原市役所提供資料）

区分	計	1996	1997	1998	1999	2000	2001.6
件数	14,181	12	194	710	2,575	5,280	5,410
増加率		—	—	365 %	362 %	205 %	—

②ＧＩＳ構築の推進

第二の重点事業としては、地理情報システム（ＧＩＳ）の構築を推進することである。その事業期間は、1999 ～ 2003 年までであり、また所要予算は 173 億 9100 万ウォンである。しかしながら、このシステム（ＧＩＳ）がどのような仕事に生かせるのかということは、最も難しい問題のひとつである。地方自治体だけでなく、中央政府もその活用については悩んでいる。まず、地下に埋め込む施設を中心に入力をスタートしている。ところが、目に見えない施設だけに、その位置が正確かどうかに疑問が持たれている。もし正確さが 80 %以上であるならば、その活用の目処も付いてくるだろう。現状では、10年ぐらいのタームで考える必要がある。

③電子ブック発刊サービス

第三の重点事業として、今後の市政広報および住民参加のため、電子ブックの発刊サービスを実施している。

電子ブックには、「わが水原市」「Clean City Suwon」「2000 年水原統計年報」の３つがある。これにより期待できる効果としては、各種刊行物のインターネット電子ブック発刊による広報効果の極大化、および市民が新知識および新技術などの先進文化を習得できやすくなること、があげられる。

④市民情報化教育の実践

第四の重点事業として、さらに情報文盲を無くすための市民情報化教育を実践している。その対象は、老人、障害者、主婦などの情報化から疎外された階層を中心としている。

教育場所は、市役所の情報化教育所など 67 カ所で実施されている。2001 年１月から８月末までに、延 6,982 名がこの講座を受講している。

さらに、情報疎外階層ためにパソコンを贈る運動を展開している。今年の予想台数は 520 台である。補給の対象は、社会福祉施設、低所得者、その他の一般市民などである。パソコンの伝達式は 2001 年 7 月 25 日に行われた。

⑤電子決済、文書流通システム化の電子化の推進

第五の重点事業として、電子決済、文書流通システム化の電子化の推進があげられる。水原市では 1999 年１月から電子決済が開始され、2001 月の８月末現在、97 %の電子決済率をあげている（全 24,546 件のうち、電子決済は 23,809 件であった）。

⑥電子貨幣の導入

最後の重点事業として、「ONE-Pass 水原カード」という電子貨幣の導入がある。事業期間は、2001 年から 2002 年までで、投資金額は 141.7 億ウォン、全額民間資金である。推進の内容は、電子貨幣を基盤としたデジタル・シティ水原および知能型交通システムの構築である。さらに、地域・周辺商店街の活性化のための電子商取引環境の構築および超高速インターネット基盤による地域コミュニティの構築を目指している。

4．むすびにかえて

以上、水原市の行政ＩＴ化の現状について六つの節に分けて見てきたが、全ての関連事業について触れることはできなかった。例えば、「民願」についても前述の無人「民願」発給機およびインターネットによる「民願」処理サービス以外に、ファクシミリ「民願」というものがある。

（1）ファクシミリ「民願」

ファクシミリ「民願」とは、ファクシミリで申請できる「民願」ではなく、全国の他機関が所管する「民願」（国の機関や他の地方自治体が所管する「民願」など、計229種類の書類）をファクシミリで取り寄せるというサービスである。例えば、大学の卒業証明書を最寄りの「民願」窓口で取り寄せることができる。日本では、自分自身で直接大学へ行って申請するか、事情を説明のうえ電話等で依頼したのち郵送してもらうしかないが、韓国では最寄りの「民願」窓口で取り寄せることができるのである。

その具体的な方法は次のようになっている。まず、申請者が「民願」窓口で住民登録証を提示して「大学卒業証明書発行申請」を行う。その申請にしたがって「民願」窓口職員が大学に連絡をとる。大学は住民登録番号を基に卒業証明書を作成し、依頼元の「民願」室にファクシミリで送信する。「民願」窓口職員は送られてきたファクシミリ用紙の裏側に市郡区長の証明印を押し、申請者に渡してくれる[(15)]。そのファクシミリ用紙がそのまま全国で大学卒業証明書として通用するのである。

（2）日本の住基ネット構築と韓国への影響

このファクシミリ「民願」においても、前述の住民登録番号（註14を参照）が必要不可欠な役割を果たしていることに注意を要する。わが国でも、1999年8月、国民一人ひとりに11桁の住民票コード（番号）をつけることおよび希望者に電子住民カードを発行することなどを内容とした住民基本台帳法改正案が国会で可決された。これに伴い、「住民基本台帳ネットワークシステム」（住基ネット）が構築されることとなった[(16)]。このシステムは、市町村の住民基本台帳を基礎に、全国の市町村を通信回線で結び、住民票コードの導入により本人確認を容易に行うことができるほか、住民票の写しの広域交付や転入転出に伴う住民サービスを提供しようとするもので、2002年８月に１次サービス開始（住民異動処理）、2003年８月に２次サービス開始（広

域交付・付記転出入）の予定であるであるが、準備不足の自治体も少なくないという（日本弁護士連合会の住基ネットに関するアンケート調査[17]）。

韓国の住民登録証は、強度確保や変造防止等のためプラスチックカード製へ切り替えられているが（全体の約 70 %、2000 年末現在）、大量のデータが処理・記憶できるＩＣカードではない。韓国ではいったん住民登録証のＩＣカード化の関連法案が成立したが、通貨危機による財政問題やプライバシー保護を求める反対運動などのため 1999 年に中止となった経緯がある。ところが、今回わが国で導入されつつある「電子住民カード」は、まさにこのＩＣカードなのである。

これにより、韓国では IC カード化した住民登録証の再導入計画が浮上しているという。日本で住基ネットが導入され、安定的に使われていることがわかれば、韓国でも積極的に進めていこうということになると推測されている[18]。まさに行政ＩＴ化に関してもわが国と韓国とは相互に大きく影響しあう関係にあるといえるだろう。

最後になったが、今回の行政ＩＴ化についての視察団を快く受け入れてくださった水原市役所のみなさん、また直接われわれに応対して懇切丁寧な説明をしてくださった課長の朴鐘會（パク・ジョンホイ）さんを始めとする情報通信課のみなさんに、ここで改めてお礼を申し上げたい。また、訪問団と水原市役所との仲介の労をお執りいただき、貴重な時間を割いて訪問当日もご一緒していただいた水原ＹＭＣＡ事務総長の黄勇源（ファン・ヨンウォン）さんと、今回の訪問団の通訳兼コーディネーターおよび水原市提供資料の翻訳を引き受けていただいた神奈川大学大学院の金日東（キム・イルドン）さんにも心からお礼申し上げる次第である。

【 註 】

(1) 訪問団は、団長・勝島行正（(社)神奈川県地方自治研究センター事務局長）、副団長・吉田三千雄（桜美林大学経済学部教授・相模原地方自治研究センター理事長）、幹事・熊谷隆一（(社)神奈川県地方自治研究センター研究員）、小沢弘信（(社)神奈川県地方自治研究センター研究員）、菅沼康二（税理士・神奈川大学経済学部非常勤講師）、武田好弘（横浜市政調査会）、岸仁（横須賀地方自治研究センター事務局長）、山田三津男（横浜市南区役所）、および通訳兼コーディネーター金日東（キムイルドン、神奈川大学大学院経済学研究科博士課程）というメンバーで構成された（順不同・敬称略）。

(2) 機関委任事務が法律の上で廃止になったからといって、わが国における中央政府による地方自治体への「関与」の問題が全て解消されてしまったわけではないことは言うまでもないであろう。

(3) だからといって、日本の方が韓国よりも地方分権が進展しているとは到底言い難い。というのも、都道府県の副知事や府県の部長・課長にも多くの中央官僚が天下っているというのが日本の実状だからである。これらの官僚は、自治体に勤務している間は地方公務員として位置づけられ

ているが、数年を経て、ある人は中央省庁に帰り、ある人は他の自治体の一段上のポストに栄転という具合に、次のポストに移っていく。これは自治体幹部職の多くが、たとえば、A県の副知事は旧自治省、B県の土木部長は旧建設省、C県の財政部長は旧大蔵省というように慣習的に決まっていることなどに起因している。これらの天下りは、知事が懇請したという形をとるが、知事が特定の人物を指名するわけでなく、どういう人物をどの自治体に派遣するかは中央省庁の判断で行われているのである。

それ故、韓国の場合は法律を改正することによって、劇的に地方分権が進む可能性があるが、日本の場合は法的な形式においては地方分権が確立している部分が多いが、内容においては慣習によって中央集権的になっており、「一筋縄ではない」といわざるを得ない。

(4) 詳細については、(財) 自治体国際化協会「韓国の地方予算制度について」CLAIR REPORT No.168. (July 10,1998) を参照されたい。

(5) 「純計規模」とは、地方財政の「総予算規模」から、一般会計と特別会計間の転出入金および広域自治体から基礎自治体への調整交付金・補助金などの重複計上額を控除して得られる。例えば、1996 年度（当初予算ベース）の地方財政の「総予算規模」は 58 兆 4,031 億ウォンであったが、重複額を控除した「純計規模」は 47 兆 2,498 億ウォンとなる。

(6) 韓国では、地方自治体の教育学芸に関する事務について、広域自治体（道や特別市および広域市）の事務としながらも、執行機関として「教育監」を分離・設置している。そのため、この「教育監」を執行機関とする「教育自治団体」が各広域自治体ごとに存在する。また、基礎自治体（市・郡・区）にあっては、単独または複数の市・郡・区を管轄区域とする「教育庁」が、「教育監」の下級行政機関として設置されている。そして、地方教育財政については、国庫で賄われる地方教育財政交付金と地方教育財政譲与金を主たる財源とする教育費特別会計が地方財政と分離されて運営されており、地方財政としてではなく、国家財政として整理されている。詳しくは、(財) 自治体国際化協会「韓国の地方予算制度について」（前出）を参照されたい。

(7) 日本では地方債収入は依存財源に含めるが、韓国では「依存収入」には含めないようである。

1997 年度（当初予算ベース）の「純計規模」で見れば、地方財政の一般会計および特別会計との合計総額は 53 兆 2,424 億ウォンとなり、そのうち自体収入は 65 %、依存収入は 28 %、地方債収入 7 %となっている。

さらに、広域自治体（道・特別市・広域市）が中央政府に依存する割合は、「純計規模」で見た広域自治体の一般予算の約 15 %である。これに対して、基礎自治体（市・郡・区）が、中央政府および広域自治体に依存する割合は、「純計規模」で見た基礎自治体の一般予算の 71 %となっている（いずれも 1996 年度当初予算ベース）。これについても、(財) 自治体国際化協会「韓国の地方予算制度について」（前出）を参照されたい。

(8) この選挙では 245 の首長ポストに 918 名が立候補し、その投票率は全国平均で 68 %であった。主要な自治体では、すべての有力政党が候補者をたてたが、多くの自治体で中央の政権党が敗北した。同時に行われた地方議員の選挙では、5,416 のポストに 13,158 名が立候補した。有力政党は全選挙区で候補者を擁立し、日本のような政党の「相乗り候補者」もなく、無投票当選という

ようなこともなく、盛り上がった選挙になった。韓国の住民が首長や議員といった自分たちの代表を自ら選ぶ権利を獲得するために費やした年数と努力を考えれば、当然のことといえる。韓国におけるこの教訓をふまえて、日本の住民や政党も首長選挙や議員選挙の意義を今一度考えてみる必要があるだろう。

(9) 詳細については、(財) 自治体国際化協会「韓国の地方組織改編について」CLAIR REPORT No.189. (November 30,1999) を参照されたい。

(10) わが国においても、中央政府が行政のＩＴ化を推進する計画を立て、各自治体に対してその促進を働きかけており、中央政府の影響は決して小さいとは言えないが、他方で独自に計画を推進してきた自治体も多い。例えば、神奈川県の横須賀市では首長の強いリーダーシップのもと、行政のＩＴ化について先進的な取り組みをしてきた。これ以外にも全国各地の自治体が、ＩＴ化を推進するために様々な工夫を試みている。

(11) 韓国では 100 %民間資本による「公共事業」が珍しくない。例えば、水原市ではハイテク型工業団地を現在建設中で、主に「現代建設」が担当している。その際、工業団地を造る前にまず、アパートやマンションなどの住宅団地を建設するのであるが、その事業も「現代建設」が実施し、その利益を資本として工業団地を建設するという方式である（これが「民間資本」という概念である)。

住宅団地の民間資本による建設事業の例として、盆唐新都市（ソウルのベッドタウン）のケースが典型である。その事業主体である「韓国土地開発公社」は、政府からの支援や投資のない独立採算制で、事業地区内基盤施設及び地区外幹線施設等の公営開発に必要な財源を、需要者である民間開発企業と入居予定者から直接調達した。そのために、「土地先分譲」という開発方式がとられた。それは、上水道等の基盤施設が設置されていない時に民間開発企業と分譲契約をして、土地代金も含めて契約時に 30 ～ 40 %の代金を納入させ、４か月以内に代金の 60 ～ 70 %を納入させるようにする分譲方式である。「土地開発公社」は先に取得した代金、すなわち需用者負担で基盤施設の開発を行うことができるというわけである。なお、詳細については、(財) 自治体国際化協会「韓国の『新都市』について」CLAIR REPORT No.178. (Janyary 14,1998) を参照されたい。

(12)「民願」処理オンライン公開システムについては、(財) 自治体国際化協会の「海外事務所だより」の「韓国自治体のインターネット活用事例」において、ソウル市の事例が照会されているので、以下のウェッブを参照されたい。

(http://www.clair.nippon-net.ne.jp/HTML_J/FORUM/JIMUSYO/133SEOUL/INDEX.HTM)

(13)「民願」とは、住民が行政機関に対し処分等特定の行為を要求するすべての行為であり、①許認可、免許、特許、承認、指定、認定、推薦、試験、検査、検定等の申請、②台帳等への登録、登載または申請、③特定の事実または法律関係に関する確認または証明の申請、④法令、制度、手続等の行攻業務に対する質疑、相談を通じた説明や解説の要求、⑤行政制度や運営の改善に関する意見の建議、⑥その他行政機関に対し特定の行為を要求する事項、等々が全て含まれる。行政サイドからみると対住民サービスのすべてを意味する用語である。

(14)韓国の住民登録制度は、朝鮮半島における南北対立を背景に、自国民の識別など治安上の必要性から 1962 年にスタートした。68 年にはすべての国民に対して重複しない 12 けたの番号（75 年から 13 ケタ）を付番する「住民登録番号制度」（国民総背番号制）を導入した。70 年には 18 歳以上を対象にした住民登録証の発行制度を確立し、75 年には 17 歳に対象年齢を引き下げ、80 年には登録証の常時携行義務（現在は努力義務）を課した。68 年、83 年、99 年と 3 回にわたり、老朽化した身分登録証を更新している。

住民登録簿の記載事項は、住所、氏名、生年月日だけでなく指紋、兵役事項や血液型など、より厳格な保護が要請される「センシティブ情報」を含め 141 項目にのぼる。住民番号は、住民登録だけでなく不動産、自動車、警察の情報も電算化され、共通番号として活用されている。住民登録番号は民間分野でも利用されており、たとえば 65 歳以上のお年寄りは住民登録証を示すことで地下鉄やバスに無料で乗車できる。住民登録証の IC カード化こそまだだが、すでに住民番号は「定着」しているともいえる。さらに、韓国行政自治部は一度導入を断念したＩＣカード化された電子住民カードの再導入にも意欲的であるという。

(15)釜山市ではファクシミリ「民願」の申請から発給までを四時間以内（閉庁間際に申請すれば発給が翌日になることはある）と規定し、サービスの向上に努めているという。ファクシミリ「民願」で取り寄せることができる書類の種類など、詳細については(財)自治体国際化協会の「韓国の窓口行政サービス」（海外事務所だより）を参照されたい（アドレスは以下のとおり）。

（http://www.clair.nippon-net.ne.jp/HTML_J/FORUM/JIMUSYO/122SEOUL/INDEX.HTM）

(16)わが国の住基ネットの目的として、住民負担の軽減と行政改革などが謳われている。住民側のメリットとしては、住民基本台帳をめぐる手続きの簡素化（住民票がどの市町村でももらえ、引っ越しなど転入・転出の手続きが転入時の１回で済むようになるなど)、正確で簡素な本人確認、ＩＣカード活用の可能性（註 17 を参照されたい）等があげられている。これに対して、「本人確認の仕組みそのもの再検討」、「個人情報の一元管理に対する危惧」、「ＩＣカード自体のセキュリティ」などの問題点が指摘されている。

これらの問題の対策として、例えば、本人の居住関係を確認するための利用に限定したり、民間部門での利用を禁止するなどの対策が取られるということであるが、個人データが漏洩（ろうえい）したり、プライバシーがあらわにされたりという最近の事件（1999 年 5 月、京都府宇治市の住民基本台帳に掲載されている 21 万人分の個人情報がインターネット上で売買されるという事件が発覚した。また、2001 年 2 月には神奈川県横須賀市の男性職員がインターネットの出会い系サイトで知り合った同市内に居住する女性の個人情報を同市の住民基本台帳データを使って不正に入手していたという事件が発覚した。他にも類似の事件が頻発している）を見ると到底万全なものであるとは言い難い。さらに、国民総背番号制への移行も懸念されている。

東京都杉並区の山田宏区長は、「韓国社会は住民番号が根付いている。公共図書館やビデオレンタルショップでも住民番号の利用が進んでいる。住民番号というのは一度与えられると、いずれ民間利用にも広がっていくのは韓国を見ても明らかだ。そうなれば身分証明番号から個人の活動履歴が分かってしまう。日本もこういうことになってもいいのか、よく考えなければならない」

と住基ネット導入に慎重姿勢を示してきた。

しかし、「参加・不参加は自治体の判断とする法律解釈は極めて困難」として、2001 年９月に住基ネットへの参加を表明したが、その際、「住民基本台帳の個人情報保護に関する条例案（住基プライバシー条例案）」という住基ネットに歯止めを講じた条例を全国で初めて提出して可決され、その後同様の条例を制定した地方自治体も多いという。

杉並区の同条例は、全 11 条で構成されている。特に、住民情報の不適正利用についての措置を定めた６条では、区長が「漏えい又は不適正な利用により、区民の基本的人権が侵害されるおそれがある」と判断した場合、国に対して「報告」や「調査」を求めるとともに、区長に「必要な措置」を講じる権限を与えた。具体的には、各省庁や他の自治体で住民情報が外部に漏れた場合や、法改正による利用事務の拡大があった場合の適用を念頭に置いている。適用をめぐって、法と条例が対立することも想定されるが、その際は、区から提訴して司法判断を求める。「日弁連による住基ネットのアンケート結果」（註 17 を参照）によれば、同様の条例を制定した地方自治体が 47 団体確認されている。

(17) 日本弁護士連合会「住民基本台帳ネットワークシステムに関する地方自治体アンケートの最終報告 」（調査期間：2001 年 11 月 1 日～ 12 月 31 日、調査対象：3247 全市区町村、回答数：1837 通、回収率：約 57 %、内訳は市：481 ／ 671[約 72 %]、区：20 ／ 23[約 87 %]、町：1041 ／ 1987 [約 52 %]、村：294 ／ 566[約 52 %]、http://www.nichibenren.or.jp/iinkai/question/index.htm）。

(18) 韓国政府の保険福祉部は 2001 年の春、医療情報を IC カードで管理する「電子健康カード」計画を提案した。別のサービスから IC カードを普及させようとする韓国政府の思惑があるといわれる。

わが国でも、経済産業省が「IC カードの普及等による IT 装備都市研究事業」に取り組んでいる。事業費は約 170 億円、2001 年に 21 地域（東京多摩地域の６市や山形市など）、55 市町村が選定された。この実験は、住基ネットの、「実証実験」の性格も併せ持っている。

具体的には、120 万枚の高機能 IC カードを配布して、住民票の取得・申請や健康保険、図書館での図書貸し出しなど各種の行政サービスのほか、病院の診察券、買い物の際の電子決済などの民間サービスの実験を行うという。