

人事行政の情報システム化と行政文化の相関 関係に関する国際比較

SHIN, Yongcheol / 申, 龍徹

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法学志林 / Review of law and political sciences

(巻 / Volume)

110

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

11(252)

(終了ページ / End Page)

42(221)

(発行年 / Year)

2012-11

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008574>

人事行政の情報システム化と行政文化の 相関関係に関する国際比較

申 龍 徹

1. はじめに

本稿は、行政組織の文化的特性を表す行政文化（Administrative Culture）の変容に対し、ICTなどの情報化が与える影響に関して考察するものである⁽¹⁾。欧米諸国の行政システムを移植されながら、欧米の行政組織とは異なる文化的特性を維持してきた東アジア諸国における行政文化は、伝統的な儒教思想の影響を強く受けており、官僚制をはじめ行政組織の運用原理の中に融合されている。こうした上下関係による社会秩序を重んじる伝統的慣習は、社会的平等を重んじる近代化と衝突し、第3世界をはじめ開発途上国においては国家発展ないし行政発展の障害物となり、行政文化の発展的変容こそ、国家発展の要として指摘されてきた。

これまでの学際的研究の中では、伝統的な性格を色濃く残す行政文化をより合理的なものへ改革するための工夫がなされてきたが、制度化だけでは解決できない部分が多く、中でも地域の文化的特性を反映する伝統的傾向を完全に否定することは不可能であり、むしろ伝統的な特性を現代の行政組織に活かすための努力も見られた。いずれにしても、行政文化をより合理的なものへと変えていこうとする努力は持続的なものでなければならないが、1990年代以降、急速に発達してきた情報媒体の革新的な発展は、こうした行政文化の変容にも大きなインパクトをもたらすことは自明である。例えば、情報化の推進は、組織情報を独占から共有へと変えるはずであり、様々な情報に対するアクセシビ

リティの改善は、組織内の情報格差をなくし、より民主的で能率的な行政組織の構築に寄与するはずである。

本稿では、こうした観点から、東アジア諸国、とりわけ日本、中国、韓国の人事行政分野において進められている情報システムの構築を中心に、その現況と行政文化に与える影響について実証的に比較分析するものである。すなわち、1990年代以降の政府ガバナンスの効率化の要諦とあいまって、情報通信技術による行政システムの国家戦略化が進められている日本・中国・韓国の電子政府（電子自治体）やICT戦略のうち、特に公務員の人事管理および給与に関する情報ツールのシステム化に焦点を合わせ、その構築過程と運用状況⁽²⁾に関して国際比較を行うのが目的である。ここでいう「人事行政システム」は、「政府など公的セクターの人事管理部門において進められている人事・給与などの情報化された人事給与システム」のことであり、日本においては、「e-Japan重点計画2003」に基づき進められている「人事・給与等関係業務・システム最適化計画」（平成16年）上の「人事・給与総合システム」を指す。

この人事・給与総合システムの構築は、電子政府計画の推進において政府調達システムなどととも、2000年代の世界的な潮流である「良い政府」の実現のための重要な政策課題であり、効率的な人事行政システムの構築に向けての核心課題でもある。すなわち、この人事・給与総合システムの構築は、後述のOECDの指摘とおり、政府など公的部門における行政改革の可能性を展望する上で重要なポイントであり、「開かれた行政」（Opened Government）の推進こそ21世紀の情報技術革新がもつ現代的意義だからである。

以下では、まず、電子政府政策の推進及び人事給与情報システムの構築現況に関して制度化過程を中心に概括を行い、それぞれの国の特徴を考察したい。具体的には、日本の電子政府（電子自治体）の推進における人事・給与総合システムの制度的基盤と現況について検討するとともに、人事・給与総合システムの面において先行している韓国の「e-人」システムの制度化過程と仕組みについて、また、中国における人事管理の情報化の現況と課題について比較分析を行い、その相違と特徴を明らかにすることである。

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

その上、こうした人事給与情報のシステム化に対する公務員の受容度についてアンケート調査の結果から比較分析を進めたい。すなわち、日中韓の公務員を対象に行ったアンケートの結果を利用して、人事給与システムの情報化に対する公務員の認識程度、その高低差の原因、そして人事給与システムの情報化が行政組織の民主化・能率化にもたらす諸影響、さらには情報化の推進が行政組織の文化的属性に与える影響に関して日中韓の相違を分析する。

最後に、儒教的伝統に基づく閉鎖的な人事管理システムを維持してきた東アジアの諸国において人事や給与など、行政システムの維持管理に不可欠な情報のシステム化が内包する組織的課題の克服に対し、行政文化の視点から処方箋を提示したい。

2. 日本の電子政府計画と人事・給与総合システム

周知のとおり、1990年代の世界的トレンドは、国際化（グローバル化）と情報化の著しい進行であり、政治・経済・社会におけるグローバルスタンダードの進行は急流のような勢いである。こうした世界的トレンドへの対応とともに、特に公共管理の領域においては、英国生まれの「新しい公共経営」（New Public Management）の影響を受け、OECD諸国を中心に大胆な政府改革が進められてきた。

中でも目覚ましい発達を進めている情報通信技術（ICT; Information Communication Technology）を利用した「電子政府」の推進は、世界各国のガバナンスにとって共通課題となっており、電子産業を国家基幹産業の基盤とする東アジア、とりわけ日本・中国・韓国においては、この情報化技術を利用した「電子政府」・「電子自治体」の推進が国家的なプロジェクトとなっている。

「電子政府」（e-Government）という用語は、一般的にはコンピュータやデータベースなどの情報通信技術（ICT）を活用した政府を指しており、その概念は多様多義である。情報通信技術を活用した電子政府の推進は、1993年の米国の国家情報化戦略の一環であったNII（National Information Infra-

structure) の開始により誘発され、2000年代にはOECDの加盟国を中心に一般化した。例えば、OECD(2003)では、この電子政府を「良い政府」(Good Government)の有効なツールとして位置づけており、その概念について次の3つ視点を提示している。すなわち、①インターネット技術による各種サービスの提供、②政府による情報通信技術の積極的な活用、③情報通信技術による行政の革新である。言い換えれば、情報通信技術の活用を通じたサービスの提供のみならず、サービス提供のあり方やその電子デモクラシー(e-Democracy)まで、その概念は極めて包括的な内容となっていることが分かる。

2-1. 日本の電子政府政策

日本における電子政府への推進過程は、1994年の「高度情報通信社会推進本部」の設置を皮切りに、2000年には「情報通信技術戦略本部」(IT戦略本部)が設置され、同年の11月には「IT基本戦略」および電子政府推進の基本法である「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」(IT基本法)の制定、さらに2001年1月には「e-Japan戦略」が策定され、2009年7月には「i-Japan戦略2015」が新たに策定された⁽³⁾。

中でも2000年制定の「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」(通称「IT基本法」)は、「情報通信技術の活用により世界的規模で生じている急激かつ大幅な社会経済構造の変化に適確に対応することの緊要性にかんがみ、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進すること」をその目標としており、以下の施策を基本方針として示した。すなわち、①高度情報通信ネットワークの拡充、コンテンツの充実、情報活用能力の習得の一体的推進、②世界最高水準の高度情報通信ネットワークの形成、公正な競争の促進その他の措置、③国民の情報活用能力の向上及び専門的人材の育成、④規制改革、知的財産権の適正な保護・利用等を通じた電子商取引の促進、⑤電子政府、電子自治体の推進(行政の簡素化、効率化、透明性の向上)、公共分野の情報化、⑥ネットワークの安全性及び信頼性の確保、個人情報保護、⑦創造性のある研究開発の推進、⑧国際的な協調及び貢献(国際規格の整備、

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

対 LDC 協力) である。⁽⁴⁾

他方、「e-Japan 重点計画 2008」(2008)においては、「世界一便利で効率的な電子行政」(計画 1-5)を目指し、①利便性・サービス向上が実感できる電子行政の実現、②業務・システム最適化の推進、③電子行政推進体制の充実・強化、④システムの信頼性・安全性の確保、セキュリティ高度化を推進課題としている。

さらに、「国民主役の『デジタル安心・活力社会』の実現を目指して」を理念とする「i-Japan 戦略 2015」(2009)においては、2015年の将来ビジョンとして、①デジタル技術が「空気」や「水」のように受け入れられ、経済社会全体を包摂し(Digital Inclusion)、暮らしの豊かさや、人と人とのつながりを実家できる社会、②デジタル技術・情報により経済社会全体を改革して新しい活力を生み出し(Digital Innovation)、個人・社会経済が活力をもって、新たな価値の創造・革新に自発的に取り組める社会等の実現を掲げている。この戦略 2015では、柱として「電子政府・電子自治体」、「医療・健康」、「教育・人材」を3大重点分野とし、規制・制度・慣行などの抜本的な見直しを行うことを示している。

この電子政府に関わる各種法制に加え、2003年に各府省情報化総括責任者(CIO)連絡会議において具体的なアクションプランの性格をもつ「電子政府構築計画」(2003策定、2004一部改定)が策定され、そのうち電子政府の構築においては、次のような6つの原則が定められている。すなわち、①国民にとって使いやすく分かりやすい、高度な行政サービスの提供、②政策に関する透明性の確保、説明責任の履行および国民参加の拡大、③ユニバーサル・デザイン(誰もが使いやすい設計)の確保、④業務効率の徹底性の追求、⑤民間活力の活用、⑥情報システムの安全性・信頼性および個人情報保護、⑦国の行政機関以外の機関との連携および国際連携の確保、⑧活力ある社会形成への配慮がそれである。⁽⁵⁾

2-2. 人事・給与総合システム

この電子政府の構築は、多くの課題によって構成されているが、そのうち、行政管理及び人事行政の側面においては、メインフレームやオフコンといった旧世代のアーキテクチャにより作られたホストコンピュータである「レガシーシステム」の見直しが最重要課題であった。すなわち、中央省庁の情報システムのうち、年間10億円以上の経費を要するこのレガシーシステムが約半数を占めており、予算ベースでは約8割に達している。このレガシーシステムを運用し続けることにより、①コストの増加、②技術革新や業務改革が進まない、③増え続けるソフトウェア資産、④COBOL技術者の不足などの問題点が指摘⁽⁶⁾されている。

このレガシーシステムの抜本的な改善を目指したのが、2004年の「人事・給与等関係業務・システム最適化計画」であり、各府省においてはこの最適化計画に基づき人事・給与システムの改革に取り組むこととなった。

内部管理の中核を構成する人事・給与等業務は、各府省等が実施している採用、人事異動、退職、分限、懲戒、昇格・昇給等による俸給決定、扶養手当・住居手当・通勤手当・単身赴任手当等の申請・認定、給与の支給（月次給与計算、期末・勤勉手当計算、年末調整等）、勤務時間・休暇、人事・給与関係の調査、共済組合の組合員資格及び被扶養者の申告、共済掛金等の控除などに係る業務であり、これまでは、各府省等において、必要に応じ個々にこれらの事務処理に係るシステムを整備し、運用してきた。

人事・給与等業務の最適化に当たっては、決裁等事務処理を見直すとともに、人事管理、給与管理、職員からの届出・申請処理等の諸機能を一体化した標準的なシステムである人事・給与システムを全府省等に導入することにより、①人事・給与等業務の簡素化・合理化、②システムの運用等に係る政府全体の経費の最小限化、③安全性・信頼性の確保及び個人情報⁽⁷⁾の保護を図ることを基本理念とする。この「業務・システムの最適化」は、費用対効果の向上に留意しつつ、これらの諸施策の実施を通じて実現されるべき業務・システムのその時点におけるあるべき姿（最適化された状態）への到達を目指す一連の取組を指

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

すものであり、便利で、簡素・効率的かつ透明な「小さな政府」の実現に寄与するものである。

この業務・システムの最適化を計画的に推進するために、エンタープライズ・アーキテクチャ（EA）を基本とした統一的手法を用いて、最適化すべき業務・システムの対象範囲やその現状及び将来のあるべき姿、最適化のための取組の内容や手順、数値による最適化の効果等を明確化したものが、「業務・システム最適化計画」である。この最適化計画の主な内容は、①情報システムの統一化、②情報の電子化と処理の自動化、③データの総合的利活用、④業務処理手続きなどの簡素化、⑤安全性・信頼性の確保および個人情報の保護などであり、この最適化の実施により、年間約 20 億円の経費削減と年間約 1,300 万時間分の業務処理時間（届出・申請に要する職員の事務負担軽減分を含む。）の短縮⁽⁸⁾が期待されている。

3. 韓国の電子政府政策の展開

周知のように、韓国の電子政府政策は 1990 年代半ばを境に、中央政府の責任のもとで積極的に推進され、2000 年代に入っては、国連（UN）や OECD など、国際的な機関が公表している電子政府に関する各種のランキングにおいて上位を占めている。

韓国の電子政府政策は、1993 年の「超高速情報通信網（KII; Korea Information Infrastructure）」整備事業がその嚆矢といわれているが、1980 年代の半ばには行政・国防・公安・金融・教育研究分野を 5 つの分野の電算網構築を主要内容とする「国家基幹電算網事業」（1987～1996）を経験している⁽⁹⁾。

3-1. 韓国の電子政府政策

しかし、情報通信技術を積極的に活用する電子政府の構築は、1996 年の「情報化促進基本法」の制定によるもので、この法律に基づき策定された「情報化促進基本計画」が実際のスタートラインであった。

その後、電子政府の推進は、「Cyber Korea21」(1999～2002)、「e-Korea Vision2006」(2002～2006)、「Broadband IT KOREA VISION2007」(2003～2007)、そして2006年にはユビキタス社会の実現に向けた「U-KOREA 基本計画」(2006～2010)を策定し、世界化・産業・社会制度・技術の4大成長動力を通じて、政府・国土基盤・経済産業・社会・個人生活などの5つの分野の先進化を政策課題とした。

そして、2008年12月には「国家情報化基本法」を制定するとともに、「国家情報化基本計画」(2008～2012)を策定し、「創意と信頼の先進知識情報化社会の実現」のための5大政策目標を設定した。すなわち、①創意的なソフトウェア、②先端デジタル融合インフラの整備、③信頼の情報社会、④良く働く知識政府、⑤デジタルで豊かな国民生活がそれである。

現在の電子政府政策の制度的根拠となっている「国家情報化基本法」(「情報化促進基本法」から名称変更、全文改正)は、情報化の推進に関する基本法として、①国家社会の情報化促進(「電子政府・公共情報化」、「情報利用環境の整備」、「情報化逆機能防止」)、②IT技術及び産業の持続的発展(「IT産業の基盤整備と新産業の育成」)、③情報通信基盤の高度化(「情報通信網の構築・高度化」)によって構成され、関連する法律が体系的に整備されている。こうした法制度の整備は、2008年の李明博政府の誕生に伴うもので、法制度の整備のほかに、散在していた情報化推進の体系も「行政安全部」(日本の総務省)を中心に統合・一元化し、迅速な政策遂行を図った結果である。

こうした電子政府・電子自治体の成果により、その窓口として「G4C」(Government for=4 Citizenの略字)、「OPEN system」(Online Procedure Enhancement for civil application, ソウル市)などが開設され、主な行政サービスをオンライン上において利用できる仕組みとなっている⁽¹⁰⁾。政府業務に関わる約5,000種類の行政手続きのうち、利用頻度の高い約800種類の手続きがオンラインで利用でき、オンライン上で申請・確認はもちろん、担当者の氏名や連絡先、処理結果などが一目で確認でき、行政の透明化や許認可をめぐる不正腐敗の防止に大きく役立っているのが最大の特徴である⁽¹¹⁾。

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

表1 韓国の電子政府政策の推進

区分	形成期	基盤造成	構築	本格化	成熟期
時期	80 後～90 半ば	～2000	～2002	～2007	2008～
ビジョン		情報化促進基本計画 (96) Cyber Korea21 (99)	e-Korea Vision2006 (02)	Broadband IT Korea Vision2007 (03) U-Korea 基本計画 (06-10)	国家情報化基本計画 (08)
主要法律	電算網利用促進と普及拡張に関する法律 (86)	情報化促進基本法 (95) 電子署名法 (99) SW 産業振興法 (00)	電子政府の実現のための行政業務等の電子化促進に関する法律 (01) 情報格差解消法 (01) 情報通信網保護法 (01)	電子政府法改正 (07)	国家情報化基本法 (09) 電子政府法改正 (10)
主要政策	国家基幹電算網構築	超高速情報通信基盤構築総合計画 (95～10)	電子政府 11 大課題	電子政府ロードマップ (03～07)	国家情報化基本計画
主要事業	5 大国家基幹電算網事業 (87～96) (行政・国防・公安・金融・教育研究)	超高速情報通信網 1 段階 (95) 情報化支援事業 (95～) 知識資源管理事業 (00～)	超高速情報通信網 2 段階 (01) 情報化支援事業 (95～)	超高速情報通信網 3 段階 (05) 電子政府支援事業 (04～) 行政情報 DB 構築事業 (05～)	電子政府支援事業 (継続) 行政情報 DB 構築事業 (継続)
主要サービス	住民登録電算化 (91～) 行政情報網開通 (93～)	旅券発給電算網 (94～) インターネット政府民願サービス (98～) 不動産登記電算化 (98～) 戸籍電算化サービス (99～)	市・郡・区行政情報化 (01～) 電子民願統合窓口 (02～) 電子調達システム (02～) インターネット総合国税サービス (02～) 教育行政システム (02～)	国家財政システム (03～) 国会書類提出電子化 (03～) 外交情報通信網 (06～)	障害者接近性強化 (08～) 国土空間情報システム (08～)
推進体系	通信部・総務庁	情報通信部・行政自治部			行政安全部
	電算網調整委員会	情報化推進委員会	電子政府特別委員会	政府革新地方分権委員会 (電子政府特別委員会)	国家情報化戦略委員会
	韓国電算院 (87)	韓国電算院		韓国情報社会振興院 (06)	

(出典) 行政安全部「国家情報化に関する年次報告書」2010 より作成。

3-2. 電子政府法の制度化

1980年代以降、国家電算網の構築により電子化を進めた韓国においては1990年代後半から本格的な電子政府の構築が主要な国政アゼンダとして浮上した。1998年に登場する金大中政府（1998～2003）は、100大國政課題の中に「電子政府」の実現を掲げ、「知識情報社会」に向けた手段として電子政府政策を推し進めることとなった。

1998年の10月には与党を中心に「電子政府実現政策企画団」が発足し、公聴会などを通じて電子政府実現特別法（案）を発表した。この提案を受けた行政自治部（現、行政安全部）は、研究調査などを経て、2000年11月に「電子政府実現のための法律」（案）を国会に提出し、野党との協議・修正後に可決された。2001年3月に制定され、同年7月から施行された「電子政府の実現のための行政業務等の電子化促進に関する法律」（法律第6439号、以下、電子政府法という。）は、その制定理由について、「行政業務の電子的な処理のための基本原則・手続き及び推進方法などを規定することにより、電子政府の実演に向けた事業を促進させるとともに、行政機関の生産性・透明性及び民主性の寄与し、知識情報社会における国民の生活の質向上を図る」と述べている。⁽¹²⁾

この法律は、全7章・52条の条項と附則で構成されており、「総則」（第1章）、「電子政府の実現及び運営原則」（第2章）、「行政管理の電子化」（第3章）、「民願サービスの電算化」（第4章）、「文書業務の減縮」（第5章）、「電子政府事業の推進」（第6章）、「補則」（第7章）の構成である。この法律の主な内容は、次のとおりである。

- ① 行政部のみならず、国会・法院などの憲法機関においても情報技術を活用し、行政機関の事務を電子化する（法第2条）。
- ② 電子政府の実現及び運営などに関して必要な原則、すなわち、「国民便益中心の原則」（法第6条）、「業務革新先行の原則」（法第7条）、「電子的処理の原則」（法第8条）、「行政情報公開の原則」（法第9条）、「行政機関確認の原則」（法第10条）、「行政情報共同利用の原則」（法第11条）、「個人

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

情報保護の原則」（法第 12 条）、「SW 重複開発防止の原則」（法第 13 条）、「技術開発及び運営の外注の原則」を定めた（法第 14 条）。

- ③ 行政機関の文書は、電子文書を基本として作成・管理し、電子文書に適合した書式を作成し活用することができる（法第 15 条）。
- ④ 電子公文書には電子官印を使用し、行政機関の電子取引には「電子署名法」による電子署名を使用することができる（法第 20 条）。
- ⑤ 行政機関の長は、情報通信技術を導入に向けて既存の組織及び業務手続きを再設計し、そのための法律・制度を整備する（法第 24 条）。
- ⑥ 行政機関の長は、職員が情報通信網を利用し、勤務及び教育訓練（研修）ができるようにする（法第 30 条）。
- ⑦ 関係法令において、文書・書面などの紙文書で申請・申告または提出などを規定または紙文書で処理結果を通報するように規定している場合はこれを電子文書に読み直す（法第 33 条）。
- ⑧ 民願人が行政機関を直接訪問しないで民願業務を処理できるように関連する法令を改善・施設などの諸般の措置を施すとともに、電子民願窓口の設置・運営方案を考案する（法第 34 条）。
- ⑨ 意思決定過程の刷新と電子化、各種の申請・申告・公告の簡素化及び行政情報の共同利用などのために文書業務減縮計画を作成し、これに従い内部の執行計画を策定・施行する（法第 40 条）。
- ⑩ 中央行政機関に「文書減縮委員会」を置き、文書業務の減縮を効率的な推進し、そのための諸般事項を審議する（法第 44 条）。
- ⑪ 2 つ以上の地方自治団体が地方自治団体の間の情報化事業を共同で推進するための地方自治団体組合を設立することができる（法第 51 条）。

この電子政府法は、2007 年において全部改正されるまでに、2 回の一部改正を行った。すなわち、2003 年の一部改正（法律第 6871 号）、2007 年 1 月の一部改正（法律第 8171 号）の改正がそれである。

まず、2003 年の一部改正は、行政電子署名の使用及び使用範囲の拡大、行政機関の間の行政情報の共同活用において現れた問題点を改善するためのもの

で、主な内容は、①電子官印を行政電子署名に名称変更し、使用範囲を行政機関のみならず一般職員まで拡大する（法第2条第6号）、②行政機関の長は、民願人の要請がある場合は必要書類を発給する行政機関からその書類を電子文書で発給してもらい業務処理を可能にする（法第33条の2第1項）、③行政情報の共同利用を通じて必要書類に対する情報を確認することができる場合はその確認を必要書類と見做し、この場合において行政機関の長はその手数料を無料とすることができる（法第33条の2第3項）などの内容が中心であった。

次の2007年1月の一部改正は、「急変する情報化環境に対応するために行政情報の共同活用対象機関の拡大、行政情報の保安機能の強化、そして電子政府関連事業に対する重複投資の防止などの改善」を主な目的としており、主な改正内容は、①行政電子署名の発給範囲を拡大し、既存の行政機関及び職員から公共機関及び金融機関まで拡大する（法第2条第6号）、②電子文書の流通及び行政情報の共同利用の対象機関を行政機関から公共機関に拡大する（法第18条）、③電子的な民願処理機関を行政機関のみならず「行政権限を委託された者」に拡大する（法第33条）、④電子民願窓口が設置されていない機関においては統合電子民願窓口の活用根拠を整備する（法第34条）、⑤電子政府支援事業の遂行及び支援根拠と電子政府事業に対する事前協議の規定を新設する（法第45条の2）、⑥情報化促進基金の支援規定を削除し、情報化責任官協議会の法的根拠を設ける（法第49条）、⑦その他の電子民願処理と関連し、民願人の身元確認方法の多様化、オンライン民願の手数料の減免、電子的な住民サービスの保安体系の強化などを盛り込んだ内容であった。

3-3. 電子政府法の全部改正

この2007年における電子政府法の全部改正の背景には、情報化に関連する法体系の簡素化という内部要因とICT技術の急速な発展、電子政府政策をめぐる環境の変化という外部要因があった。すなわち、政府組織の再編に伴い電子政府に関連する法令体系の簡素化が進められ、「国家情報化」（基本法）を中心に情報化関連の法律を統廃合するとともに、行政機関及び公共機関の行政内

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

部業務と市民サービスと関連する公共分野の情報化に関連する事項は「電子政府法」を中心に統合された。

他方、2001年の電子政府法の制定以降、国家政策としての電子政府政策の推進は、情報通信網及び情報システムの開発・構築など基盤整備に重点が置かれてきたが、基盤整備が整ったことにくわえ、新しいICT技術の向上及びユビキタスの環境に対応するコンテンツ中心の活用方案が必要とされた。こうした内外の情勢変化を踏まえ、韓国政府においては「行政情報共同利用法案」(2006)、「地域情報化法案」(2006)、「電子政府標準案」(2007)などを提案したが、大統領選挙を控えていたことから制度化の議論は深まらず、国会会期の満了とともに廃案となった。⁽¹³⁾

ところが、2008年の李明博政府(2008～現在)の誕生とともに、政府の組織再編が行われ、「情報通信部」が担当してきた電子政府関連の諸機能を「知識経済部」・「放送通信委員会」・「行政安全部」・「文化体育観光部」などの関連機関に分散・移管した。特に、情報通信部の機能のうち、国家情報化及び電子政府、電子署名、情報保安などの情報化関連機能は行政安全部への移管により、既存の「情報化促進基本法」・「電子署名法」・「情報通信基盤保護法」・「情報システムの効率的な導入・運営等に関する法律」・「情報格差解消に関する法律」なども行政安全部の所管となった。

その後、電子政府の推進体系も統廃合の対象となり、情報化責任官の規定を「国家情報化基本法」に移し、電子政府に関する主要事項は「国家情報化戦略委員会」において審議・議決されることとなった。

さらに、大統領諮問機関である「国家競争力強化委員会」においては、国民の不便解消と国家競争力の強化のための法令体系の簡素化が決定され、行政安全部の所管する電子政府関連の法律を整備することが求められ、従来の9本の法律が5つに統廃合された。また、電子政府関連の主要計画の統廃合も行われ、「行政情報資源管理の基本計画」・「文書減縮計画」・「行政情報共同利用計画」・「電子政府事業計画」などは、「中長期の電子政府基本計画」に統合された。

こうした政府組織の再編に伴い行われた電子政府関連法律の整備により全部

改正された「電子政府法」(2010)は、電子政府の推進体系を再構成するとともに、ユビキタスを基盤とする電子的な政府サービスの導入・活用、電子政府のポータル⁽¹³⁾の構築・管理、行政情報共同利用の対象情報の種類など、法律において委任された事項とその施行に必要な事項を規定する内容となった。

3-4. 電子人事管理システム「e-人 (Saram)」

日本の人事・給与総合システムに当たる情報化された人事給与システムとして、韓国では「e-人」システムが構築され、中央および地方公務員を対象に運用されている。この電子人事管理システム (e-HRM; Electronic Human Resource Management System) は、従来の PPSS (Personnel Police Support System) を拡大・統合したものであり、2010年末現在、56の行政機関など(45の中央行政機関、11の各種委員会)において約26万人の国家公務員を対象に活用されており、地方公務員対象の「人愛」システム(約25万人)、教育行政情報システム (NEIS, 教育公務員約47万人)との連携を通じて、実際にはすべての公務員の人事管理を1つのコンピュータースクリーン上において行うことが可能となった。⁽¹⁴⁾

この電子人事管理システムは、従来の「人事カード」に代わる情報化された人事管理システムとして、「国家公務員法」の規定(法第19条の2、「行政安全全部長官は、人事業務を電子的に処理できるシステムを構築することができる。」)を根拠とし、運用の詳細に関しては、標準的な電子人事管理システムの普及、人事政策の策定などのための資料の提供などを定めた「電子人事管理システムの構築・運営等に関する規定」(大統領令)および電子的な人事記録管理を定めた「公務員の人事記録および人事事務処理規定」などが設けられている。

この電子人事管理システムの導入の背景には、2000年の金大中政府による「人事改革8大改革課題」として、「人事業務の効率化および科学的な人事政策の策定の支援」が求められたことによる。このとき指摘された人事管理の問題は、①縦割りで情報作成により統合された情報の不在、②手作業による複雑か

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（中）

つ煩雑な人事管理業務処理による費用・非効率の増加，③閉鎖的な人事管理システムにより不正腐敗の発生，④各種統計資料としての活用策不備などであった。⁽¹⁵⁾

こうした指摘に対し，中央政府においては，人事管理に関連する約30種の法制度を体系的に整備するとともに，行政安全部を責任機関とし，一括管理に向けた制度改革・システム開発を進めた。その結果，中央政府の各機関が保有・運営するデータベースを行政安全部が開発した標準システムに切り替え，個別の中央行政機関の人事業務を電子的に処理できる標準人事管理システムとして「部署 e-人」を普及させるとともに，各中央行政機関から人事に関する各種データの提供を受け，上級公務員など中央政府における人事政策を支援する「中央人事政策支援システム」を構築・運用している。

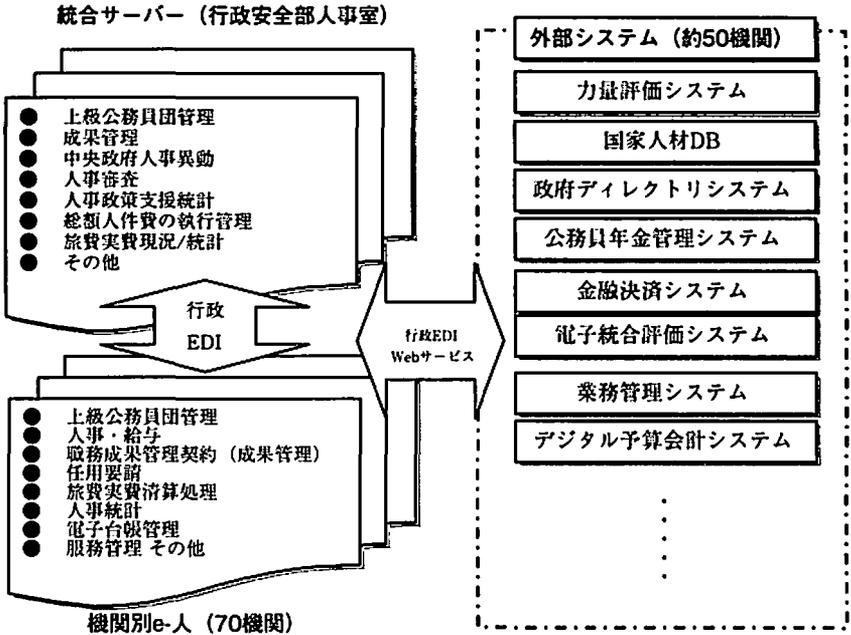
次の図1が示しているように，この「e-人」システムは，大きく「内部システム」と「外部システム」によって構成されている。内部システムは，行政安全部人事室（2008年以前は，「中央人事委員会」が担当）が管理する統合サーバーと各中央行政機関が管理するサーバーがあり，外部システムとしては，監査院の「e-監査システム」をはじめ，約50以上の外部機関の行政情報システムとの連携によって構成されている。⁽¹⁶⁾

この「e-人」システムによるサービスは，大きく5つの部門に対してサービスを提供している。その5つは，①一般市民，②公務員個人，③人事・給与業務担当者，④機関の長・部署の長，⑤政策決定者であり，それぞれの対象に対し異なった情報を提供している。

まず，①一般市民に対しては，公共サービスの一環として，関連機関のホームページなどを通じて，中央行政機関別の所属公務員に関する現況や定員，職級・職種・年齢・性別の現況，異動推移などの各種の統計データが透明性の確保の視点から公開されている。

次の②公務員個人に対しては，職場のオンライン画面上において個人情報管理ができるように個人別にアクセス権限が付与されており，本人の情報は本人の管理という視点のもとで，本人に関連する情報の登録や更新，人事異動や

図1 「e-人」システムの構成



給与支給に関連する情報の閲覧、超過勤務や休暇など個人の服務・福利厚生関係の確認、各種証明書(在職・経歴証明)の申請などが可能である。

③人事・給与担当者に対しては、効率かつ利便性の高い業務遂行を支援するために、任用や異動、教育、評価、給与などの人事管理の全般に対する業務の改善や情報処理の簡素化を図る一方、機関間の異動に際しての人事関連資料のオンライン上の移動、そして、人事・給与関連資料を同一のデータベース上で運用することによる業務の効率化などが大きなメリットである。

また、④機関の長や部署の長に対しては、公正かつ透明な人事管理のための多様な情報の提供を目指し、所属公務員の人事情報の照会、特定分野の専門家など適材適所に必要な人材の検索、組織の人事管理の現況に関するリアルタイムでの情報提供などが行われている。

その上、中央行政機関全体の人事政策を決定する⑤の場合、リアルタイムで

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

の統計資料及び人事政策の策定に必要な外部システムからの情報が提供され、任用の要請や昇進など、中央政府の人事政策の決定を支援できる。また、国家人材 DB などの政府組織外からの情報提供により、外部からの人材採用、開放型人事や中央政府の各種委員会のメンバー選定にも役立っている。

この「e-人」システムは、今後の運用計画において中央行政機関別のサーバーを政府統合サーバー（統合 DB）に移行を予定している。この統合は、システムの保安を強化とともに、政府の共通サービスと各行政機関別のサービスの区分、各行政機関の人事の自立性の拡大に伴う人事・給与システムの柔軟性の確保がその狙いである。また、各種の人事政策支援用の統計分析の強化のための DW（Date Warehouse）の構築を進めている。この DW の構築により、従来の供給者中心の統計から使用者の要請に基づく統計へと利便性の向上が期待⁽¹⁷⁾されている。

4. 中国における電子政務の発展及び人事行政の情報化

e-Government は、日本と韓国において「電子政府」と呼ばれているが、中国では「電子政務」と訳されることが多い。中国における本格的な電子政府政策への取り組みは、2002年8月の中国国家情報化指導グループによるものであり、情報化に重点をおいた電子政府の建設に向け、政府が先行する形で国民⁽¹⁸⁾経済と社会発展の情報化を推し進めることを表明している。

4-1. 中国電子政務の発展

中国の電子政府は、1980年代初頭に始まった。およそ4つ段階に分ける。第1段階は、オフィス・オートメーション（OA: Office Automation）の段階⁽¹⁹⁾である。1992年に国務院弁公庁が発行した「国務院弁公庁による政府機関のサービスシステムの構築に関する通知」を根拠に、中央政府と地方政府は積極的なオフィス・オートメーション・プロジェクトを展開し、さまざまな内部オフィスネットワークの確立を行った。

一般的に中国政府における国家情報化への始まりは、1986年に科学技術育成策の一環として策定された「国家ハイテク研究発展計画綱要」、いわゆる「863計画」に遡る。基本政策としては「863計画」、「火炬計画」、「三金工程」及び「第10次5ヵ年計画」などが挙げられ、「国家ハイテク研究発展計画」（「863計画」）に関しては、政府がバイオ、宇宙、情報、レジャー、自動化、エネルギー、海洋関連技術の8分野1500のプロジェクトを選定し、総額15億人民元（約200億円）の投資をこれらの先端技術研究領域に投じた。これまでの5ヵ年計画期間において、「863計画」が成功を収めたのをベースに、中国政府が第10次5ヵ年計画（2001～2005）期間に「863計画」を継続実施する⁽²⁰⁾とした。

そして、1988年、産学連携によるハイテク研究開発の成果を産業化し、ハイテク産業を国際化するために、政府は、バイオ、宇宙、情報、レーザー、自動化、エネルギー、新材料の7分野において全国各地域の大学、関連企業に1200のプロジェクトを頼んで、「火炬計画」を実施した。

第2段階、「金字工程」の段階である。⁽²¹⁾この段階は、1990年代初頭から1999年まで、政府主導により、情報化を図るために策定された一連の情報化政策の工程に関する基礎施設の建設段階である。1993年には国家情報化指導グループの「国家情報化」、「第9次5ヵ年年計画」と「2010年長期計画（綱要）」が制定される一方、國務院では関係省庁に対し、いくつかの主要なプロジェクトへの多大な努力を要求した。その結果、1993年末からは「国民経済情報化」を目指すいわゆる「三金工程」というプロジェクトを開始されたが、「三金工程」（Three Golden Projects）というのは、「金橋工程」、「金関工程」、「金カード工程」（⁽²²⁾金税工程）を指すものである。

次の第3段階は、政府上網段階である。⁽²³⁾1999年から2001年の間、中國電信と國家經濟貿易委員會が40以上の省庁合同で、政府上網工程を発起した。中央と地方政府がそれぞれのホームページを開設し、政府ポータル・サイトの構築をメインラインにした革新的な公共サービスを開始した。

そして第4段階は、2002年以降の急速な発展の段階である。2002年頃の中

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

国の電子政務の発展は、明確に統一されたものとなってきた。例えば、2006年には国家情報化指導グループが「国の電子政務の全体的な枠組み」を制定し、国家電子政務の総体の要求や目標や枠組みの構成を規定した。主な内容は、サービス及び緊急システム、情報資源、インフラ、法令及び標準化システムと管理システムである。それ以来、電子政務の構築は、政府機能の転換と政府サービスのパフォーマンスを向上させるために本格化した。⁽²⁴⁾

電子政務を推進することは、中国政府の仕事方式の転換や政府行政効率を上げることになりつつある。特に、政府のネットワークプラットフォームは、一般市民の知る権利を保護し、普通の市民が政治、政府、電子民主主義の発展に参加することに役に立つことになる。具体的には、2006年の第12次5カ年計画（第4章第16条）では、「情報のレベルを向上させ、積極的に公共サービスと管理機能を強化し、国家の電子政府ネットワーク構築、統合を促進する」とされ、2020年まで、「2006-2008 国家情報化発展戦略」により、電子政府アプリケーションおよびサービス・システムの整備を完了し、社会管理と公共サービスを組み合わせ、ネットワークの公共サービス能力の大幅な強化目標を提唱した。⁽²⁵⁾

4-2. 中国人事情報管理システム（CHNR）

中国では人事給与システムとして「中国人事情報管理システム」が広範囲にわたり使用されており、一般的には「CHNR」と呼ばれている。中国人事部は、この人事情報管理システムを全国人事人才基礎データベースのソフトウェアプラットフォームとして推奨している。⁽²⁶⁾

この「全国人事人才基礎データベース」は、公務員情報データベース、専門家と技術者情報データベース、復員軍情報データベース、移動人材情報データベースと他のデータベースを含んでいる。このなかで、公務員情報データベースは、中央（人事と社会保障）、省（区、直轄市）人事部、直轄市の人事部、⁽²⁷⁾ 県（市）人事部、4つの部門に分割することができる。各部門は、人事主管部門、政府人事部門と所属部門の3級データベースに分かれており、各級部門の

データ伝送と交換は、データ伝送の適時性とセキュリティを確保するために、党政のプライベート・ネットワーク・部門・データベースの間で交換すること⁽²⁸⁾となっている。

他方、ローカル部門は、人事情報セットや学位情報を中央人事部門に対しデータを送信するように要求されており、中央の部門は、この情報の内容の概要を取りまとめ、各機関間の情報共有を達成するための「中央公務員基本情報データベース」⁽²⁹⁾を構築している。

データベース・ソフトウェア・プラットフォームを構築することに加えて、機構管理、人事管理、給与管理、報告表管理機能を備えた人事情報管理システムは、主に様々な政府省庁や機関に適用される。すなわち、「機構管理」は、機構の設立、機関情報の守り、合併・統合を含んでおり、「人事管理」は、情報エントリ、大量処理、出力の機能がある。「給与管理」は、様々な機関の賃金上昇標準テーブルにより、賃金の調整と支払いと会計処理などの機能を行われる。「報告表管理機能」は、統計表の制作と生成、登録表、名簿、元帳制作などの機能があり、これらの機能により政府部門の人事管理のニーズを満たしているといえる。中でもいくつかの地方自治体は、連合体あるいは企業に依頼し、人事情報システムに加えて、実際の作業に沿って人事管理ソフトウェアを開発した。例えば、内モンゴル人事情報管理システム、無錫市公務員業績評価情報システム、佛山市工商関連部門業績評価管理情報システムなどがその具体的な事例である。

実際に、1995年1月に中国共産党中央委員会の組織部は「中共中央組織部全国組織、幹部、人事管理情報システムの構成」を發布し、全国組織、幹部、人事管理情報システムの設計依拠と基準の統一を図った。このシステムには、4つの情報グループ、64個情報集、698個情報項目が含まれており、指導幹部、国家公務員、行政幹部、専門技術幹部、労働者、退役軍人（武装警察）、共産⁽³⁰⁾黨員など、国籍や政党を問わず、様々な部門の人員が管理の対象となっている。

その上、2005年に、中国人事部が、「人事システムの情報化強化」を目指し、かつ、その人事システムの情報化手順における指導思想、基本原則、全体的な

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

目標の明確化を明らかにした。具体的には、共同的計画と分業体制にシステム化を実行するとともに、各ニーズへの配慮と応用に向け、標準の統一、安全の確保に重点を置いた基盤管理を強化することが示された。

全体の目標として、「第12次5ヵ年計画」期間の間に、「三網一庫二平台」というスロガーンの下、いわゆる、すべてのレベルでの人事部門には健全な内部LANシステムを確立すること、人事における専用LANシステムと人事部のポータル・サイトの設置、全国人事人材の基礎情報をデータベースに入力し、それらをすべて利用して国民に使用できるようにプラットフォームを構築などが掲げられた。

中国人事部は、アプリケーションプラットフォームを選ぶ際の基準として、「人事システムのアプリケーションプラットフォームは、三網一庫に基づいて確立し、内部職員向けと大衆向けのシステムに分ける、2つ種類を設計すべき」との指針を発表し、人事系統専用のネットワーク・アプリケーション・プラットフォーム・ソフトウェアの選択と開発は、この人事部のネットワークの要件指導を満たすために、統一基準の人事制度により構築された。また、すべての地方政府は、インターネットと接続するソフトウェアの選択と電子政務プラットフォームの開発においては実際の地域ニーズに応じて決定することとなった。さらに、アプリケーションプラットフォームの積極的な構築と共に、人事人才業務応用システムの建設の歩調も速めることとし、特に、OAA（オフィス・オートメーション・アプリケーション）、電子政務アプリケーション、人事人才業務諮問システムに焦点が当てられた。

こうした20年における人事行政システムの情報化の経験を経て、中国の人事管理情報システムは体系的な形を取り始めており、いくつかの部門においてはかなりの成功を収めている。まず、人事部と合併した人力資源及び社会保障部は、最初に形成された人事情報の標準化システムについて、「国家幹部、人事管理情報システム分類とコード」（国家標準）、「全国人事管理情報システム指標体系」（部門標準）、「全国幹部人事管理情報システムデータ」（部門標準）を構築・運用している。

第2は、基本的にすべての人事情報データベースが完成されたことである。2010年までは、県レベル以上の人事資源社会保障部門はデータセンターを建設し、大部分の地区は市立中央集中型管理のビジネスデータを確立されており、省は地方のネットワークの普及率は100%に達し、省、市、県のネットワークの普及率は実質的な成長を遂げていることがいえる。

第3は、各地方政府は、自らの人事管理の実験経験により、独立研究あるいは企業と技術提携で、大量の人事管理応用ソフトを開発した。例えば、人事情報管理センターの中国人事情報管理システムと、広州市のパフォーマンス管理システムなどは、他の地方にも使用されている。

第4は、管理規則や規制は、改善されつつあり、人事部と各級人事管理部門は、「人事システムリモート通信ネットワーク、人事部外部ネットワーク管理規定と強化」(方法)を公布し、違法利用、情報漏らしと安全問題の発生を防ぐため、制度と措置に力を入れている。

5. 情報化と公務員の受容性 (地方公務員アンケートの結果)

周知のように、行政管理の基盤である人事行政分野における情報化の推進や活用は、2000年代以降UNやOECDが推奨する「より良い政府」(Better Good Government)の構築や実現において欠かせない最重要の道具であり、この情報化の活用に基づく効率のよい政府の推進にとっての人的資源の活用方法は、行政改革の柱であるといえる。

また、政府活動において情報化の推進は、従来から指摘されてきた行政活動の透明性拡大に直接結び付くため、公務組織はもちろん公務員の意識や行動にも大きく影響されることが予測され、その影響の賛否や強弱など、いわゆる行政組織における情報化の受容度は、行政組織の文化的属性である「行政文化」(Administrative Culture)を左右する決定的な要素となりうることから、単に行政活動の効率性向上のみならず、行政の透明性拡大、行政文化の変化にまで影響を与える要素といえる。⁽³¹⁾

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

以下では、東京都の特別区研修所・S県・Y市・N市の地方公務員（以上、日本）、北京大学・吉林大学・山西大学のMPA（Master of Public Administration）コースにおいて研修を受けている地方公務員（以上、中国）、忠清南道庁所属の地方公務員（韓国）の協力を得て行われたアンケートの結果にもとづき、情報化推進に関する公務員の受容度及び行政文化への影響について比較分析したい。

日本・中国・韓国の地方公務員（各国333人、計1000人）を対象に行われたこのアンケートは、人事行政の情報化に関する内容を中心に、情報化の認知度、情報化への期待、克服課題と展望などを中心に計30項目の質問を行った。1000人への質問に対し、508人から回答を得ており、全体の回収率は、50.8%（508人）であった。男女の性別は、男性348人、女性160人であり、経験年数では、5年未満（115人）、10年未満（89人）、15年未満（47人）、20年未満（69人）、25年未満（79人）、その他（100人）の分布であった。また、職級の区分では、一般職（372人）、管理職（111人）、上級職（10人）であった。ここでは、各国における法制度や運用状況の相違などを勘案し、クロス分析などは使用せず、単純集約による結果を使用し、人事行政の満足度の他に、情報化の認知度、活用分野など、主要7つの内容について比較を行った。⁽³²⁾

（1）人事行政に対する満足度

現在の人事行政の満足度及び不満分野について5段階（とても満足／満足／普通／不満足／とても不満足）で聞いた質問に対し、全体公務員の過半数は「普通」と答えており、国別においては、日本と中国は約30%、韓国は20%が不満だと答えている。不満足の原因については、全体では、人事評価と報酬の順であった。日本は「人事評価」と「報酬」、中国は「報酬」と「人事評価」の順で、韓国は「人事評価」と「福利厚生」がもっとも高く、全体としては、人事評価に対する不満が一番多く、この背景には近年急速に浸透しつつある成績主義（能力主義、業績主義）の影響と伝統的な考え方（年功序列）のズレが原因として考えられる。また、職場内のOA化の浸透により、個人別の作業

が増加したことから、職務上の人間関係の軽減が進んでいることも推測できる。

表1 人事行政の不満足分野 (Q6)

区分	a 人事評価	b 報酬	c 福利厚生	d 人間関係	e その他
日本 (301)	69	64	14	13	24
中国 (93)	40	45	33	20	18
韓国 (114)	33	11	16	2	1
総計 (508)	142	120	63	35	43

(2) 人事行政の情報化推進に関する認知度

他方、日中韓の電子政府戦略の一環として進められている人事行政の情報システム化に関する認知度を聞いた質問に対し、全体のうち、過半数以上は「良く知らない」と答えており、「良く知っている」と答えた割合は、全体の10%以下であり、人事行政の情報化推進に関する公務員の認知度は、日中韓ともに過半数を割る低い水準であった。このような認知度における低さの原因としては、人事行政の情報化に対する研修や広報などの情報提供の不足が考えられており、実際、公務員に対する人事行政の情報化に関する研修はほとんど行われていないことが明らかとなった。すなわち、全体の公務員の過半数以上の約70% (349人) がこの種の研修を受けたことがないと答えていることから、関連業務に従事する一部の職員を除き、情報システムに関する研修(訓練)などは、ほとんど行われていない現状が浮き彫りとなった。特に、人事関連情報が本人に開示されないことが一般的な日本・中国においては、人事情報のシステム化が行政組織の中で「一人歩き」していることが指摘できる⁽³³⁾。研修の徹底や

表2 人事行政の情報化に関する認知度 (Q7)

区分	a 良く知っている	b 聞いたことはある	c 良く知らない
日本 (301)	28	79	183
中国 (93)	3	42	48
韓国 (114)	13	43	48
総計 (508)	44	164	287

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

広報の強化が必要と思われる。

(3) 人事記録 (Personnel Record) の公開性

人事行政の情報システム化の最大の効果と考えられる公務員の人事記録の公開についての質問において、日本と中国、韓国に大きな差があることが明らかとなった。すなわち、電子政府の戦略的な推進により人事行政分野においても情報化推進が著しい韓国においては、約70% (85人)の公務員が本人の人事記録を日常的に見て確認していると答えているのに対し、日本では約60% (236人)、中国では約80% (79人)が各人の人事記録を見たことがないと答えている。こうした人事記録の非公開の慣習こそ、先ほどの人事行政分野、特に人事評価などの不満属の原因ではないかと推察される。

表3 人事記録の公開性 (Q9)

区分	aある	bなし
日本 (301)	50	236
中国 (93)	19	74
韓国 (114)	85	29
総計 (508)	154	339

(4) 人事行政の情報化の影響

人事行政の情報システム化の推進が行政組織の文化的属性（行政文化, Administrative Culture）に与える影響に関する質問に対し、全体の60% (302人)は、人事行政の情報化推進と行政文化の改革の間の相関関係はないと答えており、日本と中国においては同じ傾向であった⁽³⁴⁾。ただ、情報化が一段と進行しつつある韓国においては、「改善する」と答えた割合が約過半数に近く、「変化なし」や「悪化する」の割合と均衡しており、人事行政の情報化に対する評価において、日本や中国より肯定的であることが分かった。

他方、人事行政の分野のうち、情報化の推進によって改善されてほしい分野を聞いた質問の結果（全体）は、「昇進/異動管理」(163人)、「公開性」(154

法学志林 第110巻 第2号

表4 人事行政の情報化推進と行政文化の改善 (Q13)

区分	a 改善する	b 変化なし	c 悪化する
日本 (301)	40	183	40
中国 (93)	14	57	17
韓国 (114)	50	62	2
総計 (508)	104	302	59

人)、「人事評価」(133人)、アクセスの容易性(124人)の順であった。ただ、日本では「昇進／異動管理」(93人)、「人事評価」(73人)、中国においては「アクセスの容易性」(54人)、「公開性」(51人)、韓国では「公開性」(50人)の順であり、それぞれの国における状況がにじみ出ていると考えられる。

(5) 人事行政の情報化推進と行政運用原理の関係

さらに、人事行政の情報化推進が行政組織の運用原理である「能率性」及び「民主性」の向上に寄与するのかを聞いた質問の結果は、民主性よりは効率性⁽³⁵⁾の向上に寄与するとの答えが支配的であった。まず、民主化への寄与を聞いた質問では、全体の約30%の139人が「寄与する」と肯定的に答えた一方、「変化なし」・「寄与しない」・「良く分からない」といった否定的な答えが70%を占めており、やや否定的な結果となった。

表5 人事行政の情報化と行政組織の民主化の関係 (Q16)

区分	a 大きく寄与する	b 寄与する	c 変化なし	d 寄与しない	e よくわからない
日本 (301)	3	29	72	69	104
中国 (93)	1	37	37	8	10
韓国 (114)	10	59	9	20	16
総計 (508)	14	125	118	97	130

その上、能率性との関係を聞いた質問に対しては、約40%の215人が「寄与する」と答えているものの、「変化なし」及び「寄与しない」・「良く分からない」を含めた答えが約60%を占め、この能率化もやはりそれほど楽観的な

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

表6 人事行政の情報化推進と行政組織の能率化の関係（Q17）

区分	a 大きく寄与する	b 寄与する	c 変化ない	d 寄与しない	e よくわからない
日本 (301)	16	75	81	35	67
中国 (93)	1	46	28	3	14
韓国 (114)	10	67	4	20	13
総計 (508)	27	188	113	58	94

ものではない結果となった。

(6) 人事行政の情報化推進の要素

人事行政の情報化を積極的に推進するに当たって必要な要素を聞いた質問に対しては、「予算措置」（169人）、「組織構成員の理解」（154人）、「上司のリーダーシップ」（145人）、「専門技術」（139人）の順であった。国別の順位では、日本は「予算措置」、中国は「上司のリーダーシップ」、そして韓国は「組織構成員の理解」がトップであった。

表7 人事行政の情報化の推進要素（Q22）

区分	日本 (301)	中国 (93)	韓国 (114)	総計 (508)
a 上司のリーダーシップ	60	54	31	145
b 予算措置	112	44	13	169
c 人員増員	32	13	11	56
d 専門技術	80	43	16	139
e 組織構成員の理解	89	14	51	154
f 労働組合の理解	46	5	5	56
g 法的根拠	33	44	13	90
h 先進情報	66	28	10	104
i その他	8	3	2	13

他方、人事行政の情報化の推進に当たって妨げになっている要素について聞いた質問に対しては、日本・中国・韓国ともに行政組織における「伝統的な慣習や風土」という答えがもっとも多く、「予算措置」（日本）、「上司の理解不

足」(中国・韓国)が続いた。

表8 人事行政の情報化を妨げる要素 (Q28)

区分	日本 (301)	中国 (93)	韓国 (114)	総計 (508)
a 伝統的な慣習／風土	38	28	25	91
b 上司の理解不足	9	25	10	44
c 法的根拠の不備	12	25	4	41
d 予算不足	28	9	8	45
e 技術力の不足	16	9	2	27
f その他	4	4	2	10

(7) 人事行政の中において情報化を活用したい分野

管理職を対象に、人事行政の分野のうち、情報化を活用したい分野を聞いた質問に対し、日本・中国・韓国ともに「人事評価」(成績評定)がもっと多く、「研修」(訓練)、「コミュニケーション」(意志疎通)、「福利厚生」の順であった。この人事評価への高い関心は、近年の能力主義の浸透を反映しているとともに、行政組織の中での能力の評価をめぐる客観性及び透明性、アクセスの確保が求められていると指摘できる。

表9 情報化を活用したい分野 (中間管理職対象)

区分	a 人事評価 (成績評定)	b 意志疎通 (コミュニケーション)	c 福利厚生	d 研修 (訓練)	e その他
日本	34	17	12	32	3
中国	38	14	13	16	3
韓国	22	10	7	5	2
総計	94	41	32	53	8

6. おわりに

以上においては、日本、中国、韓国において、政府改革および電子政府政策

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

の中で進められている人事・給与総合システムについての制度化の側面と、公務員のアンケートの結果から人事行政の情報システム化に対する公務員の受容の度合い、行政文化との兼ね合いについて考察した。

まず、飛躍的な ICT 技術により押し進められている人事行政の情報システム化を支える制度的側面では、東アジア諸国が重点課題として位置づけ、様々なシステム構築に取り組んでいる状況が分析できた。例えば、日本においては、人事院、総務省、財務省などを中心に、「人事・給与総合システム」の導入が進められており、中国においては、「三金工程」に基づき「中国人事情報管理システム」(CHNR)が構築・運用されており、韓国では、「e-人」システムが構築され、公務員の人事管理が国家公務員・地方公務員・教育公務員など、実際には一括管理を行っているが明らかになった。

こうした人事行政の情報システム化の構築及び運用は、効率の良い政府活動を支えるための基本的要素であり、府省横断的な一括の人事管理システムの構築・運用は、民間セクターの人事管理に比べ、年功性および閉鎖性が強い公的セクターの人事管理の改革に向けて OECD 諸国においても共通の課題であることから、客観的かつ透明性の高い人事システムの構築を急いでいるといえる。

中でも、韓国の電子政府の制度化過程は、強い政治的リーダーシップに基づくもので、大統領制の下での政権交代による組織や法制度などの変更は見られるものの、電子政府政策の方向性やフレームワークは、維持されているのが最大の特徴である。すなわち、資源の乏しい韓国にとっての電子政府の推進は、国家発展に対する未来像を示すものであり、この情報化によって成り立つ未来に対する世代間・政党間など社会各層の間のいわゆる「社会的合意」の形成こそ、1990年代半ば以降、10年という短期間で電子政府政策を世界最高水準に引上げた原動力となっているといえる。

既述のとおり、情報通信技術の飛躍的な発展を背景に、21世紀の「知識情報化社会」に向けて進められている各国の情報化戦略は、電子政府を軸に政府調達などはもちろん、情報化に基づく人的資源管理にまで広範囲に広がっている。特に、NPMの影響を受け、急速に主流となってきた HRM (Human Re-

source Management) では、行政効率の中核として公務員制度の効率化を強調しており、効率性の強化ツールとしての情報システムの構築は、どの政府を問わず、喫緊の課題である。

しかし、日中韓の人事行政の情報システムの構築と運用過程における公務員アンケート調査において示されたとおり、人的資源の効率性強化は単なる情報システムの制度化ではなく、運用する公務員の意識水準の変化を伴う、いわゆる車の両輪のような関係である。例えば、この両者に対する認識が欠如した場合、情報システムの高度化に伴う技術的な置き去りにくわえ、人事情報を公開しない伝統的かつ権力的慣習の下では、民主性は担保できないはずであり、民主化の進展なしで効率化の向上は期待できないことは、戦後改革の中で経験済みである。

また、日々飛躍する情報技術の可能性は、単に技術的な側面ではなく、コミュニケーションツールとしての可能性にある。コミュニケーション機能を抜きにして情報技術の高度化だけを追従するIT行政の帰結は、テクノクラート議論から学んだはずである。

東アジアの主要国である日本・中国・韓国においても1990年代半ばを起点とし、電子政府の構築に向けた戦略的取り組みが進められ、中でも人事行政をめぐる情報化システムの構築は効率のよい政府の実現に向けた重要課題として位置づけられている。言い換えれば、「閉鎖的な行政システム」(Closed System) を特徴とするこの東アジア諸国の人事行政における情報化の推進は、行政効率の向上のみならず、行政組織の文化的属性である行政文化の性格を左右する重要な要素である。

行政情報化が行政文化にポジティブな影響を与え、行政組織の透明性や客観性、アクセスビリティなどの向上に寄与することこそ、現代行政における情報化の真髄である。

(1) 近年における行政文化の研究動向については、Joseph G. Jabbara and O. P. Dwivedi, *Administrative Culture in a Global Context*, de Sitter Publications, Canada を参照。

人事行政の情報システム化と行政文化の相関関係に関する国際比較（申）

- (2) 本稿は、(財)電気通信普及財団の研究助性（平成 22～23 年度）及び平成 23 年度日本学術振興会科学研究費（基盤研究 C、代表申龍徹、東アジアにおける行政文化の形成と変容、23530166）の成果の一部である。
- (3) 上村進、「電子政府の〈歴史〉」『季刊行政管理研究』135, 2011 を参照。
- (4) この IT 基本法の諸課題に関しては、佐藤隆「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT 基本法）に基づく行政情報化のための法整備をはじめとする諸課題の検討」『神奈川大学大学院法学研究論集』12, 2003 が詳細に記述している。
- (5) 「電子政府構築計画」（平成 15 年策定、平成 16 年一部改定）、各府省情報化総括責任者（CIO）連絡会議決定。
- (6) 詳細は、田熊剛人、「電子政府構築計画におけるレガシーシステムの見直し」『UNISYS TECHNOLOGY REVIEW』82 号, 2004: 57 頁以下参照。
- (7) 「人事・給与等業務・システム最適化計画」（平成 16 年）参照。
- (8) 中川弘文、「電子政府推進に向けて（4）業務・システム最適化の現状と今後の取り組み課題（現場における課題と IT ガバナンス強化に向けた考察）」『行政 & 情報システム』46 (5), 2010 が詳しい。
- (9) この流れに関しては、申龍徹、『韓国行政・自治入門』公人社, 2006 の第 4 章「国家戦略としての電子政府政策」が詳細に記述している。
- (10) Chung, Choongsik. *E-Government Initiatives in Korea: Government for Citizen (G4C) Case*, 『韓国地域情報化学会』9 (2), 2006 参照。
- (11) Oh, GangTag, 「政府フォータルの概念的モデルと G4C の評価」（韓国行政学会夏期学術大会発表論文）, 2004 参照。
- (12) この電子政府法の主要内容及び特徴については、Park, Kyeunseong, 「電子政府法の基本構造と課題」『インターネット法研究』2, 2003 及び Choi, Seungwon, 「電子政府の法的枠組み」『行政法研究』18, 2007 を参照。
- (13) 電子政府構築の際に課題となっている行政情報の共同利用に関しては、Kim, Ilhwan, 「電子政府構築における行政情報の共同利用方式と類型に関する考察」『成均館法学』19, 2007 及び Kim, Tejin ほか, 「行政情報の共同利用における障害要因に関する研究」『韓国地域情報化学会誌』14 (2), 2011 など参照。
- (14) 行政安全部「e-人」資料, 2010。
- (15) この点に関しては、Kwon, Hyojin & Song, Heejun, 「韓国における電子的人的資源管理（e-HRM）政策過程に関する研究：中央人事委員会の電子人事管理システム（PPSS）を中心に」『社会科学研究論叢』（梨花女子大学社会科学研究所）, 12, 2004 参照。
- (16) 企画財政部の発表によれば、2011 年 4 月現在、全国 110 の公企業及び単政府機関が IT を活用した「E- 監査システム」を導入しており、重複監査の防止及び監査資料の電子処理により監査に伴う事務的負担が大幅に軽減していることが明らかになった。企画財政部報道資料（2011 年 4 月 11 日）。
- (17) 行政安全部資料, 2010。
- (18) 国家情報化指導グループ、「我が国電子政務の建設に関する指導意見」『中国情報導報』, 2004 年 4 月 14 日。

法学志林 第110巻 第2号

- (19) 王長勝・許曉平,『中国電子政務発展報告—情報資源の開発サービス能力の向上』,社会科学文献出版社,2009。
- (20) 鄧風華,「中国とアメリカ合衆国におけるITインフラストラクチャー比較」『大学院論文集』(杏林大学大学院国際協力研究科),第3号,2006:55頁。
- (21) 姚国章・胥家鳴,「全球電子政務發展現状と趨勢」『電子政務』(第2期),2012。
- (22) このうち,金税工程に関しては,宇都宮浩一「金税工程と中国税制の情報化」『立命館経営学』44(1),2005が情報化の推進過程について詳細に述べている。
- (23) 金江軍・潘慧,『電子政務理論と方法』中国人民大学出版社,2009:20頁。
- (24) 国家情報化指導グループ,「国家電子政務総体框架」(国信2号),2006年3月発布。
- (25) 中共中央弁公庁・國務院弁公庁,「2006-2020年國家信息化發展戰略」,2006年12月30日発布。
- (26) 人事部,「全國人事人才基礎データベースの建設に関する通知」(国人部発22号),2005。
- (27) 中国人事部は,2008年に大部制改革により「人力資源と社会保障部」と改称された。
- (28) 前掲,人事部(国人部発22号),2005。
- (29) 即人事人才基礎データベースの中央部門の情報。
- (30) 中共中央組織化部弁公庁,『中共中央組織部全國組織,幹部,人事管理信息系統信息結構体系』,党建读物出版社,1997:13-15頁。
- (31) この点に関しては,拙稿「東アジアの行政文化と文化変容に関する予備的考察」『法学志林』108(4),2011及び同「行政文化の理解に関する考察:韓国の行政文化研究(1968~2000)を素材に」『法学志林』107(2),2007が詳細に分析している。
- (32) 同様の観点から中国と韓国の行政文化を比較分析した先行研究として,金榮梓・鄭仁和,『儒教文化の二面性:韓中公務員比較を通してみたアジア的価値探求』(高麗大学アジア問題研究所,アヨン出版部,2004)を参照。金は,儒教という文化的共通基盤を持つ韓国と中国の行政文化比較において,アジア的価値としての儒教的伝統は限定的であり,共通性よりは西歐的価値観に基づく多様性のほうが強いことから,儒教的伝統に基づく行政文化をアジア的なものとして解釈することはもっと慎重であるべきと指摘している。
- (33) この人事記録の閉鎖性に関しては,拙稿「公務員の人事記録に関する一考察」『自治総研』32(8),2006がその法的根拠や課題について詳細に記述している。人事記録の独占及び閉鎖性は,権力的な人事慣行を生み出す原因の1つであり,人事行政の民主化及び透明性を阻害し,健全な行政文化の形成を妨げる要素であることを指摘している。
- (34) 東アジア,特に日本・中国・韓国における行政文化の諸特性に関して比較研究を行った文献としては,金萬基「東アジア地域の行政文化の比較考察」『韓国地域研究』1(1),1983を挙げることができる。金は,この論文の中で,家族意識・権威意識・法意識などに関する比較を行っている。
- (35) ここでの民主性及び能率性の概念は,必ず統一的なものではなく,むしろそれぞれの国において使われる一般的な用語で捉えている。従って,日本における民主性及び能率性の水準とかけ離れていることも考えられる。