

## 情報公開制度の整備

唐亮

中国共産党政権は一党支配の政治体制を維持するために、今日に至るまでメディアなどを統制下に置き、情報規制、世論誘導および言論弾圧を行っている。他方、改革開放路線が拡大する中で、政治、行政および経済などの情報は量的に急拡大し、質的な改善が幾分かは見られたのも事実である。それは、情報手段の充実化、情報技術の浸透およびメディアの商業化運営などが中国の情報流通に好影響を与えたほか、近年、共産党政権は「透明政府」、「知る権利」および「政務公開」（政府機関、公的機関の情報公開を指す）などのスローガンを掲げて、情報公開の推進に積極的に取り組み始めているからである。なお、中国では、情報公開は「信息公开」という。それは政務公開を中心に、企業、「事業単位」、共産党などの情報公開をも含んでいる。

### ● 反腐敗の要請

改革期に入ってから、情報公開は経済分野を中心に徐々に進められてきたが、国の政策として初めて打ち出されたのは、一九八七年の中国共産党第三回全国代表大会

前後である。当時、旧ソ連で進められたグラスノスチ（公開化）からの刺激もあり、趙紫陽などの改革指導者は鄧小平の承認を得て、大胆な政治改革に取り組み、情報公開の面では「重大問題は人民に知らせるべき」とのスローガンを掲げ、政治透明性の改善を主張し、報道改革などに着手した。全人代常務委員会に関する会議傍聴制度の導入、政治局会議開催に関する報道の定例化および新聞法制定への取り組みがその主な成果であった。しかし、一九八九年六月、天安門事件が発生し、政治改革も情報公開の政策も大きく挫折した。

一九九〇年代後半から情報公開は徐々に再開される。ただし、その重点は政治改革の推進というより、政治腐敗の防止である。この時期に来て、政治スキヤンダル、幹部の不正が量的に急増し、また、段々と大型化していった。「腐敗の取り締まりをしなければ、国が減びる。腐敗を取り締まれば、共産党が減びる」という言葉がその深刻さを如実に示している。一九九七年の中国共産党第一五回全国代表大会政治報告は、「都市と農村の基層政権および自治組織は

民主的選挙制度を改善し、政務と財務の公開を実施し、民衆を基層の公共事務、公益事業に参加させ、幹部に対して民衆監督を行う」と述べ、情報公開によって国民の監視を腐敗の防止、腐敗の摘発に活用する方針を示した。

中国では、村は自治組織とされているが、村民委員会などは事実上権力末端機能の一部を担っている。情報公開制度の整備は村務公開から始まり、下から上へのプロセスを辿る。一九九八年四月、中共中央辦公庁と國務院辦公庁は村務公開の推進に関する通達を各地方に送付し、村の公共事務と公益事業の管理に関する村民の参加と監督を村務公開の目的として指摘したうえで、①村の経済プロジェクト、②村の財産と財務収支、③土地の収用と宅地申請の審査と許可、④計画出産の枠、⑤各種の経済負担、⑥集団土地と集団企業の請負、⑦救済資金と救済物資の配分、⑧村幹部の活動計画、⑨村幹部の給与などを公開事項として列挙したうえで、掲示、有線放送および村民会議の招集などを公開の方法とし、二〜三カ月ごとの定期公開と随時公開の併用を主張

## 特集／現代中国の政治変容



## 特集／現代中国の政治変容

している。

農村幹部はその既得権益が損なわれるために、村務公開に対して様々な抵抗を行っているが、共産党政権は村務公開の実施が農村の改革、発展と安定に寄与しているという評価を下し、村務公開制度のさらなる改善を図ろうとしていると同時に、二〇〇〇年一二月から郷鎮政府、二〇〇一年一月から県級政府、二〇〇四年四月から市級政府に関する政務公開制度の整備を指示した。さらに、政務公開の活動を組織的に推進するために、党中央は全国政務公開領導小組を二〇〇三年初めに発足させた。全国政務公開領導小組は何勇・中央書記処書記兼中央規律検査委員会副書記を中心とし、毎年会議を開き、各年度の政務公開の取り組みの重点を決めている。

情報公開推進の動きは多くの行政分野に広がっているが、ここで、行政許可法の制定は強調しておきたい。行政機関は勝手に許認可の項目を増やし、許認可権を使って余計に手数料を徴収したり、賄賂を強要したりする。近年、中国各地の行政改革は行政許可の事項を大幅に削減したうえで、保留の許認可事項に関しては簡素化を行い、その手続きと手順などを公表するようになった。二〇〇三年八月、全国人民代表大会（全人代）常務委員会は「行政許可法」を審議・採択し、「許認可の規定はすべて公表すべきである。公表されないものは許認可を実施する根拠にはならない。許認可

可の実施と結果は国家秘密、商業秘密あるいは個人のプライバシーに関わるものを除いてすべて公開されるべき」（第五条）と定めたほか、新たな許認可項目を設置する場合、公聴会の開催などを義務付けた。

### ●WTO加盟と電子政務

中国にとって、WTO加盟交渉は情報公開を推進する大きな契機ともなった。従来、中国の各級政府は「紅頭文件」（指示、方針、政策、通達および報告書などのこと）を多用した。その閲覧、伝達の範囲が権力内部に限定されるために、「紅頭文件」は当局による情報管理の手段であり、秘密主義そのものであった。改革期に入り、経済および行政の効率化は情報の自由化を求め、各級権力機関は緩やかに情報の公開を進め、「紅頭文件」を減らし、政策報告書などをより早く、より詳しく公表するようになった。一九九〇年代末、中国のWTO加盟交渉が大詰めを迎えた中で、各級政府は、WTOの透明性ルールを経済貿易政策以外の情報公開へと拡大しようとした。現在では、温度差があるものの、主要都市以上の政府はホームページで『政府公報』を公表し、政策文書を政府档案馆などで公開し始めている。

インターネットは情報公開の重要手段となりつつある。中央政府は一九九〇年代半ばから徐々に経済発展における情報産業の重要性を認識し、一九九六年一月、国务院

情報化工作領導小組が発足し、情報産業の政策指導、部局間調整を統括するようになった。一九九七年四月、全国情報化工作會議は「情報化に関する第九次五カ年計画と二〇〇〇年へのビジョン」を採択し、インターネットの建設を国家情報産業のインフラ整備計画に組み入れた。一九九九年一月、中国電信、国家経済貿易委員会経済情報センターは四〇以上の中央部門に働きかけ、「政府上網工程」を推進し始めた。その呼びかけをきっかけに、中央部門、地方政府は相次いでホームページを開設するようになった。二〇〇〇年九月の中国共産党第五期中央委員会第五回全体會議は情報化の推進を近代化建設の大局に戦略的な意義を持つ措置と位置付けたうえで、「電子政府」の建設をガバナンス能力の向上、行政効率の改善および情報公開の促進に活用しようとした。

電子政務の建設は複数の目的を有する。現段階では、情報公開と行政サービスの改善は監視・管理能力の向上、行政効率の改善に比べれば、その優先順位がまだに低い。他方、各級政府は情報公開を政策目標に取り入れ、それなりの努力を行っているのも事実である。二〇〇四年九月、雑誌『電子政務』は都市政府ホームページに関する評価報告を纏め、六五項目の機能をオンラインサービスと応用の二つに分けて、電子政務の現状を分析した。その結論として、①北京、上海などの主要都市は政府ホ

ームページの建設がサービス型の電子政府を理念としていること、②大多数の政府ホームページは初期段階にあるが、発展のスピードが速く、数多くの政府ホームページは二〇〇三年にはかなり充実してきたこと、③政府ホームページは行政サービスの機能が改善されつつあること、などを発展の中間成果としてまとめている。

## ●政府スポークスマン制度の発足

毛沢東時代には、『人民日報』をはじめとする官製のメディアは政府の立場を完全に代表し、国外情報の流入を厳しく制限したために、中国政府は国内外に対して情報サービスを行わなければ、政府広報活動を行う必要もなかった。改革期に入り、まず外交の立場、対外政策の真意を迅速かつ正確に説明する必要性が高まった。一九八三年二月、中央宣伝部、中央対外宣伝領導小組は通達を送付し、外交部および國務院の対外関係部門に対しスポークスマン制度を設け、定期または不定期に情報を発布するように指示した。三月、外交部は正式にスポークスマンを任命し、それから週一回のペースで定期の記者会見を開くようになった。一九八八年、中央当局はスポークスマン制度の整備と改善を指示し、対外経済貿易部、国家統計局、國務院台湾弁公室がそれぞれスポークスマンを任命した。

國務院新聞弁公室は中国の対外広報活動の窓口として、一九九一年一月に設立され

た。同弁公室は中国メディアの対外報道を組織し、対外文化交流を推進するほか、政府白書を発表し、テーマ別に内外の記者会見を組織する。一九九三年一月、國務院新聞弁公室は対外経済貿易部長の李鳳清を招いて初の新聞発表会を組織し、対外貿易の状況を紹介した。その後、國務院新聞弁公室は多くの記者会見を組織した。特に、二〇〇四年度には、國務院新聞弁公室は國務院の五〇以上の部門、七の地方政府による六〇回の記者会見を組織し、年間の数としては一番多かった。最近、國務院新聞弁公室は党務公開などの要請に応じて、中央組織部などの記者会見を主催したりもしている。

政府スポークスマン制度は中央政府の対外行政機関を中心に整備されたが、一九八〇年代の後半から、外交以外の行政機関や地方政府による記者会見も散発的に行われ始めた。さらに、二〇〇三年の春に中国を襲ったSARS事件は各級政府に情報公開の重要性をいっそう認識させる契機となった。二〇〇三年五月、上海市は「国内外の記者に規範のある情報サービスを提供する」ために、全国初の地方政府スポークスマン制度を発足させた。スポークスマンは二週間に一回の頻度で定例の記者会見を行い、行政情報、政府の施策を公表・説明し、内外の報道機関の質問に答える。記者会見の進行を見ると、地元報道機関からの質問が圧倒的に多かったが、そのほかの報道機

関も独自の関心からしばしば質問する。二〇〇五年の「反日デモ」以降、日本人記者からの関連質問も増えた。記者会見の内容を中継するサイト「東方網」では、記者会見が行われる日のアクセスが通常より約二〇%の増加になるという。市民の関心が強いことがうかがわれる。

上海市政府の経験を踏まえて、國務院新聞弁公室は國務院新聞弁公室、國務院各部門および省政府の三級スポークスマン制度の構想を打ち出し、二〇〇三年九月から二〇〇四年六月までに三回にわたって省政府スポークスマンの研修会を主催し、六六の中央部門および各省から一七七名の関係者を参加させた。二〇〇四年二月現在、六二の國務院部門、二〇の省、自治区と直轄市および一五の大都市（省政府の所在地と計画単列市）は政府スポークスマン制度を設けた。國務院新聞弁公室は二〇〇五年度の活動目標として、①政府活動の重点、メディアと民衆が関心を持つ問題に関して新聞発表会を組織すること、②大手の国有企業、病院、学校、金融機構などの「事業部門」のスポークスマン制度を整備すること、③共産党中央機関による新聞発表会を組織して党務公開を推進すること、④突発事件に関する新聞発表制度の改善を取り上げた。二〇〇五年末、中央政府のホームページが開設され、中央行政機関、地方政府のスポークスマンによる記者会見の内容を掲載している。



## 特集／現代中国の政治変容

ただし、政府スポークスマン制度は充足したばかりであり、少数の地方を除くと、その運営は必ずしも満足できる状態ではない。外交部、上海市、南京市などを除いて、各級政府の新聞発表会は不定期開催か、間隔が長い。また、各級政府のスポークスマンは記者会見で政府活動の実績などを積極的にアピールするが、重大な不祥事、スキャンダルに関しては情報の公開に消極的である。

### ●情報公開条例の整備

「情報公開法」、「情報公開条例」は情報公開政策の集大成である。二〇〇二年一月一四日、広州市政府常務会議は「知る権利」の実現を保証し、政府活動の透明度を高めるために、「全国初」の地方情報公開条例を制定した。同条例は「原則は公開、非公開が例外」を高らかに宣言し、「公正法」、「迅速」(及時)、「真実」、「公正」などの原則を明記した(第六八条)。例外として非公開の情報は、個人のプライバシー、商業秘密、国家機密のほか、討議中の政策情報とされている(第一四二条)。また、同条例は政府が積極的に公開すべき情報に関して、①政策、②財政、③人事(以上は第九九条)、④行政活動(第一〇一条)、⑤行政処罰(第一一条)および⑥清廉潔白(第一二条)などを列挙し、情報請求権を明記した上で請求の手続きを定めた。さらに、申請者は非開示の決定に対しては、行政不服を申し立

て、行政訴訟を起こし、賠償を請求することができ(第二九条)といった救済の措置も示された。

改革期に入り、各地方政府は開明、開放のイメージを競い合い、世論の支持、上級機関の評価を得ようとする傾向が強い。広州市政府が「全国初」の条例を作ってから、地方政府は相次いで情報公開条例の制定に動き出した。筆者がインターネットで検索したところでは、深圳市、杭州市は二〇〇四年四月、上海市、成都市、重慶市と武漢市は五月、寧波市は一月にそれぞれ情報公開の条例を制定した。また、これらの地方政府は広州市の情報公開条例の内容を踏襲したうえで、できる限り世論、上級機関にアピールできる独自色、全国初のものを打ち出そうとした。

全国レベルでも、情報公開の立法化を求める動きが活発化してきた。二〇〇四年三月、第一〇期全人代は党中央の批准を得て、五年間の立法計画を公表し、「政務情報公開法」を第二種の立法計画リストに取り入れた。それは党中央、全人代が情報公開法制定の必要性を認めつつも、その条件がいまだに熟していないと判断していることを意味する。現段階では、国務院による政務公開条例の制定は最も有力である。二〇〇五年一月の報道によれば、国務院法制弁公室などがすでに「政府情報公開条例」の草案を国務院の討議決定に提出した。二〇〇六年三月の全国政務公開領導小組第六次会

議で、何勇・中央書記処書記は準備を急ぎ、できるだけ早期に「政府情報公開条例」の制定を実現したいと述べた。

近代化の推進は情報公開を要請し、改革実績による支配の正統性の改善は情報統制の重要度を幾分か低下させた結果、中国は徐々にではあるが、情報公開に関して様々な中間成果を挙げてきた。しかし、同じ情報公開と言っても、言論・報道の自由がすでに確立されてから、情報公開を進めている先進国と違って、中国の現段階では、情報公開は比較的に進んでいる沿海地域でも、その重点が未だに行政制度、政策内容の公開となっている。ホットな社会問題、突発事件および意思決定のプロセスは部分的な公開に止まっておらず、人事、利益の配分および重大政策の決定は不透明な部分が極めて多い。共産党政権は自由競争の選挙を実施しない状況下で、徹底した情報公開、自由の議論に耐えられない脆弱さを持つからである。この意味で、限界を打破する鍵は、民主化運動の成功である。最近の研究成果が示しているように、中間層の台頭、NPOの発展、国家から社会自立性の増大および政治参加の活発化を中心に、中国の市民社会は政治体制から様々な制約を受けながら、その芽生え、そして発展の兆しを少しずつ見せ始めている。

(とつ) りょう／法政大学法学部教授