

## 中国における政府情報の公開とその直面する実践問題

周 漢華

### 目 次

- 一 国民経済情報化および政府情報化の推進のための政府の主要な措置
- 二 政府情報化が直面する主要問題

中国は、近年の経済発展にともない、国民経済の情報化および政府の情報化に特別な関心を払い、重視している。本稿は、主として、政府の情報化推進措置と、現在の情報化において直面している問題という二つの側面から、中国における政府情報化の発展過程を回顧するとともに、今後の発展方向を総括することとする。

### 一 国民経済情報化および政府情報化の推進のための政府の主要な措置

中国は、現在、経済的には比較的初期の発展段階にあり、伝統的産業が国民経済の主導的な地位を占めている。しかし、中国政府は、国際的な情報化革命に高い関心を払っており、国民経済の情報化を推進することにより、伝統社会から情報社会への転換を目的とした一連の措置をとってきている。同時に、中国は、政府の情報化にかかる改革を行い、業務の電子化を打ち出した。これらの改革は、以下の通りである。

#### (一) 情報産業発展の強力な推進、国民経済情報化および政府情報化のための物的基盤整備

政府首脳は、早くから国際的な情報化革命を意識しており、それに関連する的確な指示を行うとともに、重要な支援を行うことを決定していた。これは、中国の情報産業の発展に対し政治的な保障を与えたことを意味する。江沢民主席は、中国の情報技術および IT 技術を加速的に発展させ、各分野がこれを積極的に活用し、国際的情報化・IT 化の発展の中で主導的な地位を占めるよう努力すべきである、と一連の講話の中で何回も強調してきた。「第十次五ヶ年計画」において明示されたように、国民経済の情報化および社会の情報化を強力に推進することは、現代化建設のための全面的戦略的な措置であるといえる。情報化は工業化を促進するものであり、後発的な地

位をむしろ活かして、社会的生産力の飛躍的な発展を実現する必要がある。これに伴い、中国共産党中央委員会は、1998年の国務院機構改革において情報産業部の設立を決定したが、これは情報化推進のための重要な一歩であると評価できる。党中央はさらに、1999年、国家情報化工作指導チームの設立を決定し、チーム長に呉邦国副総理を任命した。

中央政府によるこうした強力な推進施策の下で、中国の情報産業と情報インフラストラクチャーの建設は飛躍的に発展した。全国の通信業務収入は、1999年には、1995年比で184.2%増である。電話保有世帯数は飛躍的な発展を実現しており、百万世帯から千万世帯、さらに億世帯にまで急速に拡大している。2000年9月には、固定電話と携帯電話の合計保有者数は全国で2億人を突破している。現在のところ、固定電話と携帯電話のそれぞれの使用者数はともに世界第2位である。中国の電話普及率は14.7%で、都市部での電話普及率は32.1%であり、携帯電話の普及率は4.7%である。また、電話回線が敷設されている行政村は、80%となっている<sup>1</sup>。

情報産業の発展を推進するため、中国通信産業は抜本的な改革を行った。すなわち、政企分離（政府と企業の分離）、郵電分営（郵政と電信の分離）および電信部門の分割再編成を段階的に実現してきた。これにより、基礎電信およびその他の電信業務を含む全電信領域は、基本的に独占状態を排し、市場競争的な構造を端緒的に形成した。市場競争を通ずることにより、中国情報産業はわずか20年で驚天動地の変化を経験した。国家計画たる「第十次五ヶ年計画」により、同計画終了後に、情報産業の増加速度は20%超を、市場規模は2000年比で倍増を予定している。また、電信産業は国内総生産の7%を占めており、総合国力を増強する戦略産業となる予定である。2005年には、固定・携帯電話の規模は世界一となり、電話保有者数は5億となる。また、全国の電話普及率は40%となり、行政村への電話回線の敷設は、基本的に実現する。2010年には、市場規模は倍化し、インフラストラクチャー整備、技術研究開発と生産、情報サービスの各分野で先進国レベルに達する予定である<sup>2</sup>。

## （二） インターネット基盤施設の整備および政府情報化の発展の推進

情報産業の発展は、中国のインターネット事業と情報化を強力に推進し、情報技術は社会生活の中でいっそう利用されるようになった。中国インターネット情報センターの最新統計（2001年7月）によると、中国のインターネット用コンピュータの使用台数は約1,002万台であり、インターネット人口は2,650万人である。コンピュータ以外の機器（携帯電話、情報家電など）の利用によるインターネット利用人口は107万人である<sup>3</sup>。

情報化の発展を促進するため、中国は、近年、電信費用を大幅値下げした。1999年と1995年を

比較すると、固定電話と携帯電話の加入料をそれぞれ81%および75%値下げし、国際電話および香港、マカオおよび台湾への電話の料金を60~70%、インターネット使用料を70~80%値下げしている<sup>4</sup>。2001年7月には、固定電話および携帯電話の加入料を正式に廃止した。こうした一連の電信料金の値下げ策は、中国におけるインターネットの発展を刺激しており、今後いっそう多くの人のインターネット利用によるコミュニケーションが可能となる。2001年7月、中国政府は、世界に先駆けて国家情報化指標構成案を提出した。同案には20項目の指標が記載されており、そこには広(周波数)帯域の容量、平均通話回数、長距離光ファイバーケーブル光線の延長距離、人口100万人ごとのインターネット利用者数、および人口1,000人ごとのコンピュータ利用台数などの指標が含まれている。

インターネットの普及と情報化の発展は、政府情報化の進展を促進した。実際には、70年代に、中国政府は、統計、地震、気象、および電力などの部門で、コンピュータを利用したデータ処理を行っていた。しかし、政府情報化の真の発展は、これまで三度の高揚を経験している。第一次は、管理情報システムおよび事務の自動化である。1983年、国家経済情報自動化管理システムは、企画立案および設計を開始し、「第六次五ヶ年計画」期間中の十二大プロジェクトとそれに関連する事務処理自動化の建設を促進した(郵便通信システム、気象予報システム、電力監視システムなど)。第二次は、多部門間の応用プロジェクトである。1993年の一連の「金」プロジェクトがそれで、例えば、金関、ゴールド・カード、金税、金企などである。第三次は、1997年以降で、政府間ネット、さらにインターネットで検索可能な政府ネットの整備などである。

1999年1月22日、中国電信および国家経済貿易委員会経済情報センターをはじめ、40を超える部委(弁公室、局)の情報主管部門が、北京で「政府ホームページ(HP)プロジェクト設立大会」を開催し、「政府HPプロジェクト」を提唱した。北京の本会場とは別に、全国31の省、自治区、直轄市に分会場が設けられ、各地域の政府首脳や各部門の担当者は、テレビや電話による北京会場からの生中継を視聴した。政府HPプロジェクトが正式にスタートし、中国政府HPのリンク先とサービスセンターが開設された。政府HPプロジェクトの全面实施によって、1999年は政府インターネット年とされ、これに各級政府は積極的に共鳴した。1999年4月、全国人民代表大会、国务院弁公庁、全国政治協商会議、国防科学工業委員会、中国貿易促進会議、国务院発展研究センター、国家林業局、国家測繪管理局および国家海洋局などの諸機関が、政府HPプロジェクトの加入機関となった。政府HPの加入機関は57機関に達しているが、そのうち国务院各部委および国务院直属機関は34機関となっている。政府HPプロジェクトの全面的な立上げは、中央地方のそれぞれにおいて政府情報化を直接促進し、各省各市は積極的に政府機関HPを開設するようにな

っている。サンプル調査によると、広東、河南、山東、海南、河北、湖南、黒龍江、陝西、寧夏および内モンゴル自治区などの各地方政府においては、全省（自治区）範囲の政府 HP 工作会議が開催され、専門機関を設置するとともに対策資金が投入されるなど、このプロジェクトは支持されており、政府 HP プロジェクトは同年の重要な工作の一つとして実現した。2000年7月末、同プロジェクトに登録している政府 HP は 4,000 余となった。最新統計によると、cn アドレスは 128,362 件、gov アドレスは 5,181 件であり、全体の 4.0%となっている（参照、添付資料1）。さらに、同プロジェクト実施を推進するために、中国郵電電信総局は、政府情報資源を開発利用しようとする各政府部門のために、ネットワーク技術の研究開発を行った。また、同局は、「三つの免除による優遇政策」を打ち出した。すなわち、所定期間内における、中央および省市の各政府部門のインターネット使用料の免除、ISP/ICP の組織による、政府 HP 開設費用の免除、ISP/ICP の組織による、各級の政府首脳および関係職員に対する基礎的な知識の修得および技能訓練に要する費用の免除である。

各地方および部門は、政府情報化の波に対応する改革を次々と行っており、業務の電子化は、特定分野においては基本的に達成されている。金融、財政、税関、対外貿易および科学教育などの諸部門においては、公共電信網を利用して構築された全国的なコンピュータ情報システムは、108ヶ所となっている。税関総署をはじめとする 12 の国家部委が共同開発した税関執法システムにより、税関、国家検査、対外貿易、工商および税務等の関係政府機関に対し、インターネット上で、各種の輸出入手続および行政管理手続を申請処理することが可能となった。従来のような、企業が一つの輸出輸入業務のために各行政部門を往復するような状況は徹底的に改善され、政府対企業の「一駅式服務(one stop service)」が実現された。北京市工商行政管理局は、2001年6月15日に「企業登記の一括審査および批准に関する規定」を公布し、工商登記事項は「一ヶ所で受理し、関係部門に転送し、一括審査および批准を行い、所定期間内に完成させる」という原則を打ち出した。これにより、今後は、申請人が企業設立を申請する場合、工商行政管理部門に申請するだけですむことになる。工商行政管理機関は、申請書を受理した後、インターネットで関係部門に転送し、関係部門は所定期間内に審査および批准を行い、インターネットにより審査結果を工商行政管理部門に通知することになる。このような改革は、申請者の利便性に資するものであり、時間の節約や腐敗防止にも有効である。なお、北京市政府策定の「第十次五ヶ年計画」では、計画期間中に、社会保障情報システムを構築し、全市 600 万人の社会保障受給者を対象とする、社会保障、戸籍管理、公共交通、金融および保険等の総合的な「一枚で通じる」IC カードのプロジェクトを実施する予定である。また、北京市の四つの級の社区（市、区〔県〕、街道、社

区〔居民委員会〕を連結するサービス情報網と保障体系を構築し、情報化社区計画を実施する予定である。さらに、同計画期間中に、条件を整備し、主要な政府事務を電子化するとともに、日曜休日を含む24時間ノン・ストップのオンライン・サービスを提供することにより、北京市を全国の先進的な電子政府とする予定である。

### （三）立法によるインターネット管理の強化とその規範化

インターネットおよび政府情報化の漸進的な推進を保障するため、中国政府は、一連の規則制定を行い、インターネットおよび情報安全の管理を強化した。制定された諸規則は、例えば、「中華人民共和国コンピュータ情報網国際ネットワーク管理暫定規定」、「中華人民共和国コンピュータ情報網国際ネットワーク管理暫定規定実施細則」、「中華人民共和国コンピュータ情報システム安全保護条例」、「コンピュータ情報システム国際ネットワーク登記の強化に関する管理の通告」、「コンピュータ情報網国際ネットワーク安全保護に関する管理弁法」、「インターネット情報サービス管理弁法」、「中華人民共和国電信条例」、「インターネット電子公告サービスに関する管理規定」、「インターネット新聞事業に関する管理暫定規定」、および「インターネットサービスの事業所に関する管理弁法」等である。そのほか、「秘密保護法」、「著作権法」その他の法律法規に、情報化と政府情報化に関する規定がある。

## 二 政府情報化が直面する主要問題

中国政府は、これまで国民経済情報化および政府情報化に様々な努力を払ってきたにもかかわらず、依然として、政府情報化は十分であると言い得る状況に到達しておらず、極めて大きな障害や困難に直面している。そうした問題には、主として以下のものがある。

### （一）中国語情報の極端な不足、政府情報のネット記載の困難性

現在のところ、中国語による情報の量は、全情報量の千分の一にも満たない。こうした現状は、世界人口の五分之一を占める中国語使用者数に見合っていない。中国政府部門は、長期間にわたって、社会情報資源のなかで有用性があると思われるものの80%を握っている。この中には3,000以上のデータベースがあるが、その大部分は社会に開放されておらず、いわば「死んだ」データである。有効な手段によりそれらを活用して、市場に流通させ、付加価値を増産すべきである。

各省市の関係部門は、各省市の政府情報資源をインターネットにより開発利用するよう努力してきているが、全国的規模では、政府情報資源の開発利用ははまだ形成されておらず、有効な組織および方策が欠如している。政府情報部門は、果たすべき役割を果たしておらず、情報市場の混乱を引き起こしている。そして、有用性のない情報や虚偽の情報が散見される。企業や個人が正常なルートで統計資料を入手することが不可能という事態が常態化しており、そのため、経済的損失を避けられず、生産力の発展を阻むことになっている。

その原因は、一つには、インターネットによる安価で利便性の高い情報の収集が、中国では目新しい方法であることから、自己の保有する情報を共用しようとする意識がまだ強くない政府部門もあることである。また、ある部門にいたっては、利己意識が強く、自己の保有する情報を共用することを意図的に回避しようとする。したがって、中国の情報主管部門は、こうした部門を指導する必要があるのである。もう一つの原因は、政府情報資源の開発利用は、構造的にも政策的にも融通性を欠いていることである。政府情報部門は、長期間にわたってハード面に大量の建設資金を投入しているが、その結果、情報の更新や充実化に用いられる資金や技術を欠いており、また、こうした情報資源を加工し付加価値を増加させる手段も欠いているのである。目下のところ、政府 HP の多くは、内容が古く、特色もなく、民衆とのコミュニケーションを欠如させており、単に商業サイトにリンクする際の通り道となっているにすぎない。

## (二) 政府情報保護に対する重大な潜在的危険の存在およびそれによる政府情報化の進展の制約

政府 HP を発展させるには、安全問題を解決しなければならない。インターネットは、開放性のネットであるため、ハッカーあるいはハッカー組織が大量に存在している。様々な目的により、各サーバを攻撃して HP を破壊し、内容を改ざんする事件が頻発している。インターネット上の政府は、いわば政府の姿であり、インターネットに登録された政府の重要なニュース、重大な方針政策および法規などは権威性を有することから、それらの政府情報がハッカーに改ざんされた場合、政府の権威が損なわれ、重大な政治経済の損失をもたらすこととなる。中国政府情報化の進展は限定的であるが、その原因にはこのような安全上の考慮もある。政府 HP の重要性および安全性に対する配慮から、政府機関の多くは、ネット情報を分割する方策を採用している。すなわち、インターネット上に公開する情報と各部、委員会、弁公室および局の間での内部情報との区分という方策である。これら二つの情報は相互に関連しておらず、ハッカーによる妨害を回避することができ、妙案ではある。しかし、欠点もあり、その最大のものは、ネットの一体性が制限され、

民衆による政府情報の利用制限である。

### (三) 発展の格差による情報化と政府情報化の制約

中国は人口が多く、各地域の経済発展は不均衡であり、GDP格差が存在するのみならず、明らかに情報格差も現れている。中国東部地域の平均GDPは全国平均GDPの1.5倍であり、このような状況は、中国中部と西部の通信インフラストラクチャーの整備と情報化の発展を直接に制約している。現在、北京、上海、広東、福建、および浙江等の東部沿海地域や個別に発展している省市を除いて、わが国の大部分の地域、例えば、中部の山西、安徽、および江西等省市の部分県市、西部の甘粛、寧夏、青海、チベット、新疆、および内モンゴ等の省市および自治区の大部分県市、県級民族自治区などの地域における政府業務のインターネット化は、いまだ技術的に低水準の応用管理レベルにある。北京の平均電信業務は、全国平均の5.23倍である一方、甘粛では全国平均の38.5%、チベットは30.8%、貴州は28.3%であるにすぎない<sup>5</sup>。90年代に入って、地域格差はさらに拡大する傾向にある。インターネットの普及率から見ると、北京、上海、広東の三地の利用者数は全国総数の45%を越えている。そのうち、北京は、全国平均の21.17倍である。寧夏、広西、新疆、および内モンゴの平均普及率は全国平均の約三分の一である。青海、雲南、貴州およびチベットは全国平均の五分之一にも足りない水準である。

情報格差の問題は、地域格差のみならず、都市と農村の間でも現れている。1990年段階で、都市部での電話普及率は1.78%であり、農村部では0.17%であった。1999年には、都市部では19.19%に達したが、農村部ではなお3.92%にすぎない。格差は約5倍である。最新のインターネットでは、都市と農村の格差はさらに大きくなっている。現在、農民は、インターネット全利用者の0.3%を占めるにすぎない。都市の普及率は農村の740倍である。中国の農民は、インターネット革命の部外者となっていると言えよう。

### (四) 政府情報公開制度が直面する実際の問題

政府情報化の前提は、政府情報の公開である。政府情報が公開されてはじめて、政府情報の電子化、ネットワーク化が可能になる。ここ数年来、中国では、経済改革の深化、腐敗の撲滅、WTOへの加盟、法律による行政の実現、および基層組織の民主制度の強化および国民経済の情報化などの推進政策が行われてきた。このような背景の下で、中国の各地方政府と中央各省庁は政府の情報公開に関する規定を制定した。たとえば、公開入札制度、公開競争、公開募集試験、データの公開、事務処理制度の公開および結果の公開などの政府情報公開制度を導入し、各政府部門が

著しい成果をあげている。この動きの中で、革新的な政府部門が多く現れた。この分野において、比較的詳細な規定をおき、改革の動向が大きいものとして村務公開、警察事務公開、検察事務公開の三つの分野を取り上げることができる。また、情報公開について、最も広範に行われているのは政府のネットワークの構築作業である<sup>6</sup>。これら一連の流れは政府の情報公開制度の発展を推進し、人民の知る権利の実現を保障すると同時に、政府の情報公開に対する全社会的な関心を引き起こすようになった。

しかし、いかなる側面から見ても、中国における政府情報公開制度は依然として様々な矛盾と困難に直面しており、またますます深刻化している<sup>7</sup>。以下では、具体的に存在する問題点を分析する。

#### 1. 情報公開に対する認識の強化と情報公開政策を統一し協調させる権威的機関の設立の必要性

現在、中国が推進している各種の情報公開は往々にして縦割り行政の特徴を呈し、相互に統一性と協調性を欠いており、具体的な施策もかなり異なる。たとえば、村務の公開について、現在の管理部門は主に民政部門、紀律検査部門およびその他の部門である。同様の体制は郷および鎮の公務情報公開に適用される。その他のレベルの政府公務公開については、現行の管理指導体制が比較的複雑であり、それぞれ異なる法制部門、人事部門、民政部門、監察部門、および党の宣伝部門などが取り決めを行っている。このような多元的な指導体制の弊害の一つは、総合的協調性が欠如するため、各地方政府および各中央省庁における政府情報公開の施策に大きな相違が生ずることである。ある部門が蓄積した経験がその他の部門においては利用されにくく、制度全体のコストを増大させることになる。その他の弊害として、総合的調整のための機関が存在していないため、情報公開問題に関する全般的な計画と施策が欠如しており、各種の改革は依然として漸進的な改革にとどまっていることである。比較の視点からすると、他の多くの国家は、情報公開の問題を非常に重視し、情報公開施策を調整するため専門的政府機構を設立しただけでなく、個々の政府機関内においても情報公開事務を担当する情報官を配置している。

認識すべきことは、インターネットをはじめとする情報社会の中で、情報は最も貴重な資源および社会的財産であり、政府と社会の主要な交流の手段でもあることである。権力行使を特徴とする伝統的な管理体制は、情報社会においてすでに情報の交換とサービス体制へと進展して次第に変化しつつある。そのため、国家は情報公開問題に高度な関心を持ち、かつ、高レベルの調整機関を設立することにより、関連政策を統一し、調整しなければならなくなっている。さもなければ、情報化、グローバル化および民主化という課題に対応するのは困難であろう<sup>8</sup>。

## 2. 「政府情報公開法」の早期制定の要請

中国における政府情報公開制度の最大の特徴は、統一的な法律が制定されていないこと、および相応する管理部門がないことである。政府情報公開に関係する具体的な規定は、多数の法律と法規に散在している。例えば、「保存書類法」に定められた「保存書類」は、多くの政府情報の管理と公開に関わっている。「国家秘密保護法」に定められた「国家の秘密」は、政府情報に対する秘密の認定、秘密の保護および秘密の解除に関わっている。「不正競争禁止法」は「商業秘密」の保護に関わる。「統計法」は、政府の「統計資料」の管理および公布に関わる。関連問題を明確に規範する統一的な法律が存在していないため、各地方政府および各中央省庁は、改革の中で相互に調整して協力することができず、いくつかの改革施策の策定が遅延している<sup>9</sup>。このような状況が今後も継続するならば、WTOに加盟した後に、中国におけるいくつかの地方政府や各中央省庁の運営は透明性の原則に合致しないと認定される可能性がある。そのため、できるだけ早く統一的政府情報公開法を制定し、中国の政府公開の法律制度とWTOの要求の相互調和を図らなければならない。その上で認識すべきことは、このような法律の制定が、WTOへの加盟からの要請ではなく、社会主義の民主を発揚し、中国的特色のある社会主義市場経済を建設し、行政管理の効率を高め、反腐敗・清廉潔白の提唱にも欠くことができないことである<sup>10</sup>。

## 3. 事務処理の制度公開の成果確保とこれを基礎とする政府情報公開制度の導入

制度の設計とその理念から見ると、中国の政府情報公開制度は、政府の一種の事務処理制度であると認識される。そのため、多くの地方政府および各中央省庁は、事務制度の改革を中心として政府情報公開制度をスタートさせた。事務処理制度の面から改革するというのは、従来の非公開的な事務処理制度を改善し、事務処理に関する手続および結果を民衆に公開しなければならないということを意味する。ある意味では、事務処理制度の改革は、実際、単なる政府の内部的事項にすぎず、政府の一種の「社会的承諾」にすぎないのである。どのように公開するか、なにを公開するかなどについては、すべて政府機関によってこれを決定し、民衆は事務処理制度改革の受動的な受益者にすぎない。もし政府が公開すべき情報等を公開しないとしても、民衆は自分の力でこれを変える方法が整備されていない。

事務処理公開制度の成果を確保すると同時に、できるだけ早く政府の情報公開を加速させ、政府の情報を民衆がより自由に利用できるようにしなければならない。統計によると、中国における利用価値のある情報の80%は政府にコントロールされている。しかし、統一の法律が存在しないため、これらの情報はしばしば政府に秘匿され、民間による入手と利用は難しい。ここ数年来、政府のいくつかの部門は、意識的に政府情報の公開の範囲を拡大した。例えば、環境保護部門が

定期的に都市環境汚染データを発表すること、商工業管理部門と土地の管理部門は民衆が一定の範囲内で商工業と土地登記を調べることを認めていること、統計部門は定期的に各種の統計資料を公布すること、産業管理部門が入札を公開すること、および教育部門が有償で学歴を提供することなどの例がある。これらの施策は、政府のイメージを改善しただけではなく、各種の偽造問題を根絶し、市場の正常な秩序を維持する重要な役割をも果たした。情報化時代において、最も貴重な資源は、正確な情報である。政府情報の自由流通および使用は、急速に流通する銀行の資金と同じように、巨大な経済的利益と社会的利益を生む。この意味において、政府情報公開制度は、WTOの要求に適合するためだけではなく、さらに中国の市場経済にとって必要なことである。

当然、情報は資源であるため、政府はさまざまな理由から情報を隠蔽し、情報を利用して不正な利益を得ることさえある。これはいかなる国においても同様である。そのため、政府情報公開制度の導入は、必然的に制度と観念を改革し、市場経済と情報社会に適合しない規定を廃止し、政府情報が自由に流通するのを妨げる障害を取り除き、民衆が政府情報を利用することのできる権利自由を保障しなければならないのである<sup>11</sup>。

現実には、我が国の法治行政は依然として不十分であるため、政府の各部門が往々にして罰金および過料、費用の徴収、ならびに許可などの権力行使を通じて不正な利益を得ることがある。またネットワーク化と政府情報公開制度を実施する前段階として、民衆は政府情報を使用する機会が少なく、情報に接触することができないことさえある。法治行政が浸透するにつれ、権力と利益との結合の場は小さくなり、その一方で民衆の政府情報に対する需要は増える。そのため、財政上の不足が根本的に改善されない場合、政府情報と利益を交換することによって、一種の新たな利権がうまれる。実際には、このような現象はいくつかの地方と部門において様々な形式で現れている。このような現象は、政府情報を入手するコストを増大させ、実際には政府情報の公開および自由な流通を妨げた<sup>12</sup>。今日、いくつかの政府機関の情報提供ネットワークサービスにおいては、法情報の入手にも料金を払わなければならない。ネットワークにより国外の最新法律およびその他の政府情報を無料で入手することができるようになるが、国内の法律および政府情報を獲得するための高いコストによって、情報社会における情報独占が生じるかもしれない。このような状況において、必然的に情報の自由な流通および中国情報産業の発展を妨げることになり、WTOによる政府の透明性の要求にも対応ができない。よって、民衆が自由に政府の情報を使えることを法律で明確に規定すべきであり、政府情報の利用においては、情報に関する原価コストを価格・使用料とすべきであって、市場価格であってはならない。政府機関による情報市場の独占を禁止することによって、政府情報公開および情報産業の迅速な発展が可能になる。

#### 4. 「国家秘密保護法」等の法律の改正および公開と秘密保護の関係に関する科学的な規定

政府の透明性の原則を実現するために最も重要なのは、公開と秘密保護法の展開である。さもなければ、国家の根本利益および国家の安全に影響が及ぶことになる。我が国では、現行の秘密保護の法制度は十数年前に制定されているが、たとえば法律の対象、秘密の解除、秘密の漏洩に対する処罰およびその救済体制などに関する重要な制度は、はるかに遅れている。本法の対象であるべきものがそうはなっていない。このような状況は、政府情報公開制度の発展を制約しており、いくつかの機密漏洩事件は、国家に対して深刻な損害をもたらした。もしこのような状況でWTOに加盟するならば、透明度に関するWTOの要求に合致しない結果になる。よって、現行の秘密保護の法制度は改正されなければならず、我が国の秘密保護の法制度および政府の情報公開制度は歩調を合わせて発展する必要がある<sup>13</sup>。

諸外国の経験から見ると、政府情報公開においては多くの例外事項がある。そのような例外的情報は、民衆に公開しない。秘密ファイルはこのような例外の一つであり、ほかにも民衆に公開しない政府情報がある<sup>14</sup>。我が国では、秘密ファイルを除くほかの政府情報を公開すべきか否かについての科学的な認識あるいは統一的な規定がない。結局、秘密の範囲が広範にわたりすぎ、秘密にすべきではないものも秘密ファイルに含め民衆に対して非開示にしている。制度上、実務上の原因、および秘密の範囲を確定することができず、公開可能なものか否かを区分できないことが大量の政府情報を非公開にした重要な原因の一つである。合理的な分類を行い、公開できるものと公開できないものとを明確にすることにより、秘密を科学的に決定することができ、その上で政府情報の公開を実現することができる。この点で、我々は外国の経験を参考とすることができるが、一体どのような政府のファイルが公開できるかは、我が国の事情から判断することが必要である<sup>15</sup>。この角度から見れば、政府情報公開を試行している各地方政府と各部門が、それぞれの具体的な状況によって、研究し、いかなる情報が公開可能か、いかなる情報が公開不可能かを明確に確定することは、国家秘密保護法の改正および政府情報公開法の制定のために必要な準備作業である。

公開範囲の確定については、現在の国家秘密保護法と刑法の調整問題も解決しなければならない。国家秘密保護法によると、国家秘密は極秘、機密および秘密の三種類に分類される。その上、これらの秘密は関係部門の権限に相応する秘密の級を表示しなければならない。もし、ある政府情報が秘密の級を明示されていなければ、この情報は国家の秘密ではないことになる。そして、このような情報を漏らしても漏洩の問題にはならない。しかし、刑法第111条には、国外の機関、組織または人員のために国家秘密もしくは情報を盗み取り、探り、買い集め、または不法に提供

することは、犯罪であると定めている。この条文については、国家秘密を漏らしてはならないこととは理解できるが、提供してはならない「情報」の定義は不明確であり、中国の法律にも関係規定が存在していないため、理解が不明確になる。また、国家秘密であると明記されていないものは、事後的に国家秘密であると追及される可能性があるため、このような情報を公開した人の行為は犯罪とされる<sup>16</sup>。もし、このような規定が改正されなければ、情報公開制度の進展につれて情報公開の範囲が益々拡大しつつあることから、情報公開制度の主要な制約要素になる可能性がある<sup>17</sup>。

公開できる範囲について、今一つの重要な領域は、政府情報と保存書類の相互関係である。諸外国においては、保存書類は情報公開法の調整範囲であり、上述の例外の範囲内でなければ、その他の政府文書と同じように民衆に公開する。我が国では、関係法律によって、政府情報は実際に保存書類と非保存書類とに分けられる。保存書類は保存書類法に規定されるが、非保存書類はこれを規定するいかなる法律も存在していない。政府の保存書類について、保存書類法第19条によると、「国家保存書類館に保存された保存書類は、保存開始後30年を経て公開する。経済、科学、技術および文化等の保存書類は、30年以内においても公開することができる。国家の安全、重大利益に関わるものおよびその他の公開に適応してはならないと認められるものについての非公開期限は30年を超えるものとする。その具体的な期限は国家保存書類の行政管理部門が制定する」と定めている。つまり、保存書類法は、実際に政府情報を民衆に公開することを制限している。保存書類は秘密ではない場合でも、30年未満は原則的に公開しないからである。同様の政府情報では、一旦保存書類にされる場合は、30年の公開期間に制限される。保存書類にされない場合は、法律の制限がないため、公開の可能性がある。明らかに、保存書類法は政府情報公開の趣旨にそぐわず、かえって政府情報公開を制限していることになる。仮に、政府情報公開法が制定されれば、保存書類法のこの問題を解決しなければならない。さもなければ、政府情報公開法は非保存書類に適用することしかできず、その適用範囲は大きく制限される。

##### 5. 多様な形式による政府情報公開の実現、民衆への政府情報請求権の付与

中国で施行中の政府情報公開は、事務処理制度の公開に限定されている場合が多い。このような公開は、能動的である。たとえば、政府機関の事務室に、事務処理手続や事務処理制度を掲示し、各種の事務処理を紹介する便覧を印刷して配布する。また、メディアを通じて、広告欄を設立し、政府のホームページを作るなどの方法がある。実際的な効果から見ると、これらの行為は、民衆の政府に対する理解および民衆自身の正当な権利を保護するために大きな効果を発揮している。しかし、公開に関する規範が存在しないため、事務処理制度の宣伝には一定の限界がある。

特に時が経つにつれ、政府の推進力が落ちると、民衆の事務処理公開に対する理解の進行が順調ではないことが序々に明らかになってきた。規範化と制度化の角度から考慮すると、本稿では、国レベルの事務処理制度を公開する国務院官報を充実させ、各部門の事務処理制度を公開する専門官報を出版することを提案する。各地方においても、都市を中心に類似した政府官報を出版し、政府機関の事務処理制度を公開すべきである。インターネットの発展を考慮して、できるだけ早く政府のネットワーク化を開始し、事務処理方法などをネットワーク上で公開し、民衆に利用可能となるように工夫すべきである。

WTO の枠組の中で、情報検索の指導窓口を設立することは、すでに政府の透明度の重要な参考指標になっている。それは、実際に民衆の政府情報に対する情報請求権と関わっている。政府情報公開制度を導入すると同時に、申請人に一定の手続的権利を付与することによって、一定の条件の下に、政府機関に事務情報の公開を申請できるようにする。このことはある程度現行の公開手段の不足を補うことができ、漸進的に政府情報公開制度を開始させることとなる。このように、関連事業のコスト、費用の徴収、軽減と免除、機構の設置、申請手続および事務手続の改革など、多様な角度からの検討が必要である。これらの現実の問題を解決することによって、新たな情報公開制度の創造が可能となる。

## 6. インターネットの十分な利用と政府情報公開の実現

政府情報公開においては、公開にコストを必要とするのみならず、情報の保存および民衆への情報提供のためにもコストを必要とする。財政上の制約のため、民衆はこのようなコストを分担しなければならず、また経済上の原因で、民衆は政府情報を入手できない可能性がある。しかし、インターネットはこのような状況を徹底的に変化させた。インターネットを通じて政府情報を発表することによって、民衆の情報請求費および政府の情報提供費を軽減することができる。このように、政府情報を入手するコストを軽減することによって、すべての民衆は平等に知る権利を行使することができる。同時に、政府機関にとって、インターネットを利用して政府の情報を発表することにより、情報の管理と保存はより容易になり、大量の事務を軽減することができる。

我が国において現存するいくつかの政府のウェブサイトを観察すると、そこにおける情報の公開は依然として十分な展開をみせていない。ある事例においては、政府のウェブサイトが商業的ウェブサイトになっており、政府としての機能を失っている。また、ある事例においては、政府のウェブサイトが新聞や世論機能を果たしており、掲載された内容は、実際にはメディアによる報道を繰り返すものであった。またある事例では、政府のウェブサイトはその内容の更新がわずかで、しかも長期間にわたり更新を怠っており、情報提供者としての機能を失っている。

普通のウェブサイトにくらべ政府のウェブサイトの長所は、政府情報における正確性、全面性、速報性および権威性である。政府のウェブサイトを通じて、民衆は最も有効に政府の情報を獲得することができるようにすべきである。そのため、政府は、インターネットを通じて最大限に政府の情報を公表すべきである。現在の段階では、一定の基準を設定することを検討すべきである。また、政府のウェブサイトにおける情報公開に対して社会評価を行い、それによって政府のネットワーク化の一層の進展を促進すべきである。長期的視野に立ち、インターネットを通じた政府情報公開によってもたらされた新しい問題を深く検討すべきである。すなわち、技術の急速な発展および情報の保存の方法、情報の分類と定義、情報の公開とセキュリティ、ならびに情報の提供の多元化である。かかる問題の所在に対して、いかなるアプローチをするかによってインターネットの成否が左右されるといえよう。

添付資料1：cn アドレスで記載された域名に関する統計

	ac	com	edu	gov	net	org	行政区域名	合計
数量	667	99922	1239	5181	15055	2864	3434	128362
比率	0.5%	77.9%	1.0%	4.0%	11.7%	2.2%	2.7%	100.0%

出典：中国インタ - ネット情報センター「中国ネットワーク発展状況統計報告」(2001年7月)

註

- 1 呉伝基「扎扎实实地推进我国信息化建设」、『電信軟科学研究』2000年第10期、2頁。
- 2 呉伝基「把握歴史機偶、迎接新的挑戰：實現我国信息産業十五更大跨越」、『電信軟科学研究』2001年第1期、3頁。
- 3 中国互聯網情報中心『中国互聯網發展狀況統計報告、2001年7月』
- 4 錢晋群、張毅「近年来我国電信資費調整情況」、『電信軟科学研究』2000年第3期、28頁。
- 5 胡鞍鋼、周紹傑「縮小信息差距的国家戰略」、『電信軟科学研究』2000年第8期、6頁。
- 6 中国共産党中央委員会および国務院は、1991年「農村および農村工作に関する決定」において村務公開制度を提起し、1998年には全国的に村務公開を普及させる旨の命令文書を発した。村務公開は、最も多くの政治的支持を得られた改革であるといえる。これに基づいて、2000年末、中共中央弁公庁および国務院弁公庁は、全国的に、郷、鎮のレベルの政務公開を普及させる旨の命令文書を発した。警務公開は、公安部の長年の結果である。1999年、公安部は、その推進強化のため、各地の公安機関に10月1日までに警務公開の普及を命ずる旨の通知を発した。これは社会的な好評を博した。檢察事務の公開については、檢察院改革のなかの重要な位置を占めており、1998年、最高檢察院は、「檢察事務の十公開」を公表し、人民の擁護、人民の賛成および人民の満足を檢察工作の根本基準とした。1999年の全人代では、檢察院の改革措置は、高い評価を受けた。
- 7 このような問題を如実に表しているのが、最近の事例である。『南方週末』2000年10月12日付けの報道によると、中共江西省委員会農工委機關雜誌『農村發展論叢』の出版社は、2000年の増刊で『農民

負担を軽減する工作手帳』を出版した。この本は、半月足らずで12,000部売られた。購買者は、ほとんどが農民であり、江西省の11地区にも及んだ。8月11日に同出版社に突然ある通知が届いた。それはこの本の販売を停止し、販売された本を回収せよというものであった。関係部門は、購入した農民たちの住所を調べ、農村まで向いて、無償で『手帳』を回収した。また、ある地方の地方政府は、『手帳』を残らず回収する指令を受けた。8月末で、11,000冊余の『手帳』が農村から南昌に送られ、倉庫に保存されており、廃棄されるのを待つだけとなっている。しかし、不思議なことに、この本はいかなる不法な出版物でもなく、党の農業政策集である。

<sup>8</sup> 承認すべきことは、国家の関係部門は情報化を非常に重視しているということである。しかし、これまでの多くの措置は、産業発展およびハード建設のためのものであり、政府情報の利用(内容の開発)については、統一的な管理部門および政策の決定機構を欠いている。実践中の問題にみられるように、情報産業部による情報内容の規制を産業情報部が担当するのは、不合理であり、不適切である。

<sup>9</sup> 例えば、中国人民銀行の貸出登記の諮問システムは、全国最大のデータベースを持っている。しかし、法律の根拠がないため、保有している情報を公開することはできず、市場経済に必要な信用制度の構築に直接的な影響がでている。また、国家は国民経済情報化および政府のインターネットのプロジェクトを推進しているにもかかわらず、関係法律が欠けているため、政府のプロジェクトはその役割を果たしにくいのである。このような例は多く存在している。

<sup>10</sup> 中国行政法学においては、近年提唱されている「立法法学」は多くの学者からの批判を受けており、多くの学者はこの法律の実際的な意義が失われる恐れがあり、国民の法律に対する信頼を損なう可能性があるかと懸念している。こうした意見は、二つの面から分析できる。第一に、制定された「行政処罰法」、「立法法」および立法中の「強制法」、「許可法」などを見ると、中国の行政立法は、確かに過多、時期尚早、および不十分な実施状況といった事態が存在している。したがって、情報公開法についても、こうした事態が生じうるという懸念は、理解できる。しかし、情報公開法は、その対象が明確な法律であるため、一般法である「立法法」や「許可法」と事情は異なっており、これらの法律との単純な比較により制定の必要性を否定することは困難である。第二に、中国の改革実践から見ると、政府情報公開に関する多くの措置は、各地方、各部門の自発的な制度創造の産物である。しかし、このような制度創造を、事務処理レベルから権利保護レベルへと進めて強化することは、抜本的な制度改革や基本法の支持がなければならない。それがなければ、地方と部門が決意や勇気をもつことは不可能である。立法を通じて実践を推進し前進する必要がある。

<sup>11</sup> 中国「著作権法」第5条第1項は、著作権の保護に関し、法律、法規、国家機関の決議、決定、命令その他の立法的、行政的および司法的性質を有する文書ならびに政府の正式な翻訳文書を、適用除外としている。したがって、この規定によると、ほとんどの政府文書は公有領域に属しており、民衆は自由に利用可能である。当然ながら、著作権法においては、関係規定の具体的な適用範囲にすべての政府情報および保存書類を含むか否かを明示していない。明確にする必要がある。また、他の法律法規の多くの具体的な規定から見ると、著作権法における政府情報の自由な利用を奨励する精神は、留保なしで支持を得ているわけではない。例えば、1990年公布の国務院「法規集の編集および出版に関する管理規程」においては、法規集の編集権は政府にあり、民間はその内部使用の非売品のみを編集することが許される。この規程により、政府は唯一の法規編集者の地位を与えられていることになる。この規定は、法規編集の質を維持し、市場にある粗悪品を消滅することを当初の目的としており、その意図を理解しえないわけではないが、しかし、その有効性や合理性は疑わしい。

<sup>12</sup> 弁護士の外地への工商登記資料の問い合わせを例にとれば、工商登記資料は全国的ネットワークにされていないため、弁護士が外地に行き調査する費用は当該資料そのものに要する費用の数千倍にもなる。また、部門間の情報の閉鎖性により、最も権威ある国家の情報総合部門である国家統計局でも、他の政府部門の情報を把握することは困難である。

<sup>13</sup> 立法論としては、専門の情報法を制定することは困難であるため、一種の代替的措置として、秘密

---

保護法の改正によって人民の知る権利を保障することは、ある程度有効な選択であるといえよう。

<sup>14</sup> 例えば、スウェーデンの出版自由法では、七つの例外規定があり、アメリカ情報自由法では九つの例外規定がある。秘密文書は、それらの例外の一つにすぎない。

<sup>15</sup> 法律上、公開できない非秘密文書は政府文書法の調整範囲内である。すなわち、これらの文書は一定期間の経過により公開を義務づけられている。

<sup>16</sup> 2000年11月20日の最高人民法院「国外の機関、組織または人員のために、国家秘密もしくは情報を盗み取り、探り、買い集め、または不法に提供した場合の案件の審理に関する若干の具体的な法律問題の解釈」第5条および第7条により、行為者は、秘密のレベルが明示されていない事項が国家の安全および利益に関わるものであることを知り、または、当然知りおくべきである場合、外国の機関、組織または人員のために国家機関もしくは情報を盗み取り、探り、買い集め、または不法に提供したときは、刑法第111条により犯罪となると規定されており、処罰される。この案件を審理するにあたって、当該事項が国家秘密に該当するか否か、該当するとしていずれのレベルの秘密に該当するかを認定することは、国家の秘密保護部門が担当する。この二つの規定により、国家秘密であると明示的に規定されていない情報であっても、事後に秘密と認定される可能性がある。

<sup>17</sup> 実際に、現実の生活においては、いくつかの紛争事例がある。

## Summary

# Digitalization of Government Affairs and Its Problems in China

Hanhua Zhou

### 1 Major Steps taken by the Chinese Government to Promote Digitalization of National Economy and Government Affairs

In China, digitalization has been promoted due to economic and political factors. However, it should be noted that “digitalization” involves China’s own definition, distinct from the globally accepted meaning that refers to the electronic processing of information and development of infrastructure and its standardization. In China, the term digitalization presupposes the provision of information and has forced the government to change its centralized style of managing information.

With a view to improving China’s governing style, sometimes called the “Rule of Men”, the first thing we need to do is to disclose government information necessary for reducing arbitrariness. The digitalization of application procedures enables equality, in the sense that all applicants could be licensed or approved if they fill in the standardized form.

Such Digit-Government has the potential to change China’s own governing style since it is related to U.S.-centered economic and cultural “globalization”. However, if we only have misgivings about political and economic systems, and cultural unification, we will be unable to evaluate the information technology phenomenon objectively. At the present moment, how digitalization will be accepted in China cannot be foreseen.

### 2 Major Problems in Connection with the Digitalization of Government Affairs

Presently in China, ‘The Freedom of Information Act’ should be codified as soon as possible. In addition, the secretive nature of the Chinese Government needs to be reformed, never an easy task. To establish the perception that digitalization is necessary in China will require time. Even if a system for Freedom of Information is codified, many potential challenges - such as how it will be used and whether it will function in accordance with the purpose of the system - will be faced. In spite of those potential challenges, the system is indispensable for digitalization.

However, information is never produced or distributed without any interest. It is not easy to predict how domestic society will change with the acceptance of “globalization” in Chinese society, where a division between urban areas and rural areas continues to exist.

When we take information disclosure as an example, and if we turn a blind eye to the identity and purpose of the body, the establishment of a system of Freedom of Information in which anyone, irrespective of their identity or motive, can make a claim, may turn out to be a mere formality.

How the western system such as Freedom of Information or electrical processing of administrative procedure will be utilized in China should be a matter of interest and object of study for legal scholars.