

講演

中国政府情報公開制度の運用について

The Implementation of the System of Government Information Disclosure
in China

呂 艷 濱*

目 次

- 一 中国の「政府情報公開条例」の成立
- 二 旧「条例」の運用状況の評価と調査
- 三 中国における政府情報公開制度の運用状況
- 四 中国における政府情報公開制度の運用上の特徴
- 五 旧「条例」の改正と将来の発展

一 中国の「政府情報公開条例」の成立

これから「中国政府情報公開制度の運用について」¹⁾講演を行いたい。

2000年の前後に、中華人民共和国（以下「中国」という）では政府情報公開制度の導入が、1つの課題となっていた。諸外国の制度と理論を参考に、長い間、立法の準備が行われた。中国社会科学院法学研究所は、国務院の元情報化リーダーグループ事務室の依頼を受けて、外国の制度を翻訳し分析したうえで、「中華人民共和国政府情報公開条例（専門家草案）」を作成して提出した。

* 中国社会科学院法学研究所研究員

1) 本稿は2019年7月5日（金）の15時10分から17時40分まで開催された日本比較法研究所主催の公開講演会（題目は「中国の情報公開制度の運用について」、多摩キャンパス）の筆者（2019年度外国人研究者第2群、責任者は所員の通山昭治）の講演内容に筆者自ら表題を含め、一部加筆したものである。

この間、政府情報公開の制度化は、中央よりも、地方が早めにスタートした。

例えば、2004年に「上海市政府情報公開規定」²⁾が成立した。その間に、広州市などでも関係する地方立法が成立した。特に、上海市では、情報開示請求権及び政府の情報開示活動に対する行政不服審査と行政訴訟が認められたことから、政府情報公開制度は、生きた制度となった。

中央では2003年に、国務院の立法調査研究プロジェクトとして、上記の「中華人民共和国政府情報公開条例」³⁾（以下旧「条例」という）が、国務院の立法計画に取り入れられることになった。2007年1月17日に、国務院第165回常務会議で、旧「条例」の草案が正式に採択され、2007年4月5日に公布された。

まず、①旧「条例」は、国務院で採択された行政法規の1つである。中国の法システムの中では、全国人民代表大会及びその常務委員会で採択された法律より法的効力の点において下位にあり、情報を開示するか開示しないかについて、他の法律の規定に情報開示に関する規定がある場合には、その規定が優先的に適用される。

次に、②旧「条例」では、行政機関の主動的（自発的）公開の義務と公民（国民に相当する）の情報開示請求権が導入されたことである。知る権利や政府の説明義務を実現するために、かならずしも他の国のように情報開示請求権の創設に重点を置くものではない点に特徴がある。

さらに、③不開示情報を列挙するように努めたことである。ただし、不開示情報の定め方については、アメリカ、イギリス、日本などの国が詳細に不開示理由を列挙しているのに対して、旧「条例」における列挙は概括的であり、実務で運用する場合の判断基準は、不明確である。

最後に、④情報開示制度の運用を監督し、また情報開示請求に対する違

2) 2004年1月19日に上海市人民政府第29回常務会議で採択し、2004年5月1日に施行された。

3) 2007年4月5日、中華人民共和国国務院令第492号で公布し、2008年5月1日から施行することになった。

法な拒否処分に対する救済措置のために、行政不服審査と行政訴訟が導入された。また、政府の情報公開を全社会に監視監督してもらうために、政府が毎年全社会に対して前年度の政府情報公開業務年度報告を公布して公表し、社会的評価に対して、フィードバックすることになった。

なお、⑤旧「条例」の最も大きな特色は、情報公開請求権の導入と並んで行政機関による情報の主動的公開⁴⁾を強調して、行政機関にできるだけ多くの情報を自ら開示させて、公民の知る権利の実質化を図ることにある。

⑤のまとめとして、中国の政府情報公開制度の運用には、次の特徴がある。すなわち、情報開示請求権を認めながら、主動的公開を強調して、公民の情報にたいする需要（必要）を満足させること、公開される情報の範囲を拡大して、「公開を常態とする」点を実現すること、ネットワーク時代に適合させ、迅速に、顔を会わずに情報を開示すること、開示を公民が自由に請求すること、及び政府が規範に基づいて回答することを重要なポイントとしている点である。

二 旧「条例」の運用状況の評価と調査

上述のように、旧「条例」は法律ではなく、行政法規でありながらも、中国の法制度の整備にとってきわめて重要である。それがゆえに、中国社会科学院法学研究所の研究グループは、2009年より旧「条例」の運用状況を調査して法制度の実施を学問的な視点でサポートすることになった。今日まで、研究グループは、政府透明度、司法透明度、検察透明度、大学透明度などを調査し、評価してきた。政府の情報公開評価は、2009年から引

4) 例えば、旧「条例」第9条では、「主動的公開」の対象として、①公民、法人又はその他の組織の切実な利益にかかわるとき、②社会の公衆が広範に周知するか、又は参加する必要があるとき、③その行政機関の機構の設置・職能・事務処理手続等の状況を反映するとき、④法律、法規及び国家の関連規定に従い主導的に公開しなければならないとき、とされる。

き続き、10年以上行ってきたおり、評価の対象は、49の国務院の部門、31の省級政府、49の市政府、100の県政府となっている⁵⁾。

評価のシステムを設計し、評価を実施するために、次の原則がある。

1. 法に基づいて、評価項目を選び、評価すること
2. 世論調査ではなく、客観的に情報公開のよい点と悪い点を指摘すること
3. 情報が開示されたが、公民にとって、自分が関心を持っている情報であるか、アクセスできるか、簡単に検出できるかなどを重点として、情報公開の効果を評価すること
4. 情報公開の重要な問題を選んで、徐々に範囲を拡大していくこと
5. 現実を反映して、将来の発展について提案すること

評価の方法は、行政機関のサイトで、公開しなければならない情報が、公開されているか、また、サイトで簡単にサーチして入手できるかなどを調査するとともに、情報開示を請求して、行政機関が、規定に基づいてきちんと回答してくれるかを確認することである。

以下の分析は、これまでの調査の結果に基づいてまとめたものである

三 中国における政府情報公開制度の運用状況

1. 公開の意識の向上

中国では、情報を公民に提供すべきであるとの認識が、旧・改正「条例」⁶⁾の施行につれて、徐々に向上している。

-
- 5) 呂艷濱・田禾『中国政府透明度（2009-2016）』（社会科学文献出版社、2017年10月）を参照。なお、2019年から県政府の調査対象を拡大して125の県政府を調査対象とすることになった。
 - 6) 「中華人民共和国政府情報公開条例」（2007年4月5日、中華人民共和国国務院令第492号で公布、2019年4月3日、中華人民共和国国務院令第771号で改訂、同年5月15日から施行、以下改正「条例」という）。ちなみに、改正「条例」の「第1章 総則」の第1条で「公民、法人およびその他の組織が法により政府の情報を取得し、政府の業務の透明度を向上させ、法治政府を建設し、

その1つの例は、情報公開の意義に対する認識が徐々に変わってきたことである。中国では、2000年前後に、諸外国の理論と立法の影響を受けて、公民の知る権利を保障するために、情報公開制度を導入するべきであると主張されていた。旧「条例」を制定するときも、知る権利の保護を明確に定めるべきであると主張された。情報公開制度の導入、運用につれて、情報公開制度は、公民の知る権利を保護することに限らず、種々の役割及び意義があると徐々に認識されるようになってきている。

まず、公民の政策決定及び政府管理への参加を促進することである。人民（公民から政治的権利被剝奪者を除いた集団）は国の主人公であると宣言されているが、人民は、国と現地の政策決定及び政府の管理に参加することができなければ、主人公の役割を果たすことも不可能である。特に、ひろく公民教育の発展につれて、公民の知識レベルも向上しており、その自主性も以前よりも高くなっている。それゆえに、公権力の指示に単純に従うことに満足せず、それに疑いをかけたり、自らの立場から発想及び要望を主張したりするようになってきている。政府としても、公民のその自主性を無視すれば、公民の指摘、批判を受けるだけではなく、決定された政策も公民によく認識されないで、十分に執行されないのである。従って、中国政府は、情報公開制度を、公民の政策決定及び政府管理への参加を促進する制度とするようになってきている。例えば、中国共産党中央委員会事務局、國務院事務局が2016年に公布した「政務公開作業の全面的推進に関する

人民大衆の生産、生活および経済社会活動に対する政府の情報の服務的な役割を十分に発揮させるために、本条例を制定する」とされ、第2条で「本条例でいうところの政府の情報とは、行政機関が行政管理の職能を履行する過程において作成し、または取得するもので、一定の形式の記録、保存された情報をさす」という。また第4条第2項では、「政府情報公開業務機構の具体的な職能」として、①その行政機関の政府情報公開の事項の処理、②その行政機関が公開する政府情報の維持及び更新、③その行政機関の政府情報公開指南・政府情報公開目録及び政府情報公開業務年度報告の編成の組織、④政府情報の公開の計画に対する審査の展開の組織、その行政機関が定める政府情報公開と関係のあるその他の職能が列挙されている。

る意見⁷⁾では、公民の参加の権利を保護するために情報公開制度を強化すると宣言している。

次は、政府にたいする公民の信頼感を向上させることである。かつて政府は、権力（権限）、特に強制力をもって、法執行等によって公民を服従させることにあると考えていたが、現代社会では、それはあり得ないのである。公民は、政府の情報が公開されないと、政府を疑うが、逆に政府の権力行使の規範化及び透明化によって、政府を信頼するものである。例えば、全中国では有名な貧困の県である安徽省金寨県では、貧困の人々を扶助するために、国からは多くの資金が援助されている。そのため、農村の村長（村民委员会主任）の行政に属さない幹部でも資金を分配する大きな権力を持っている。資金を分配する時に、横領したり、自分の家族とか親戚の肩を持ったりすることがよくあったので、農民たちが苦情を訴えたりする事件が多発し、汚職などで追及された農村の幹部の数も多かったのである。そうした状況を抑制するために、金寨県では、農村の情報公開⁸⁾を強化して、農村の資金分配、農村の資金の使用方法などを公開することになっている。関係のある情報は、農村の掲示板で公開するだけでなく、インターネットでも公開するのである。他の都市へ仕事に行った住民たちは、インターネットで自分の農家にたいする資金分配について調べることができる。それによって、農村の資金分配が規範化され、農村の人々の幹部に対する疑いも少なくなった。

さらに、情報公開によって、新しい規制手段が導入されたことである。政府は、公民に情報を提供することを通じて、公民、社会及び政府が直面している問題及び政府管理の意図と目的を公民に伝えて、公民の認識と行為に影響を与え、公民に関係のある活動を行うように促すものである。例えば、中国の「企業情報開示暫定条例⁹⁾」では、政府機関が持っている企

7) 原文は「關於全面推進政務公開工作的意見」である。

8) それはいわゆる「村务公开」であり、農村の団地の分配、資金の使用などを公開することである。

9) 2014年8月7日に、中華人民共和国国务院令第654号で公布し、同年10月1

業の情報を公開して、企業の自律を強化して、信用のある市場環境を樹立させるように定めている。その発想は、企業情報の開示により、企業の取引相手及び一般の公民が企業の経営状況を自ら判断したうえで、特定の企業と取引を行うかどうかを選択させるというものである。

加えて、情報公開は、公権力を規範化する手段とされていることである。情報公開制度の実施につれて、情報公開は、公民の知る権利を保障する手段だけではなく、公権力を規範化する手段となっている。前述の通りに、行政権力と責任のリスト、行政許認可、行政処罰、法治政府建設の年度報告、提言、提案に対する回答の文書などの情報も、積極的に公開することになっている。その目的は、公開を利用して、公民による監視監督を導入して、行政機関の権力濫用と不作為を防止することである。研究者、マスメディア、一般の人々は、公開された情報によって、政府を批判するのが通常となっている。

もう1つは、旧「条例」13条に公民が自分自身の営業、生活、研究の特殊な需要（必要）に基づいて行政機関に情報開示を請求することができるとの規定があるので、実務では、請求者が自分の特殊な需要を証明したうえで、情報を開示するかどうか裁量的に決定することになっていた。特殊な需要に関する審査は、請求を受理する段階でも、公開すべきか審査する段階でも行われたので、公民の知る権利の保障を阻害するものであった。ただし、旧「条例」の施行につれて、公開を原則とすることは、認められるようになっており、また、営業、生活、研究の特殊な需要の審査は、公民の情報の需要を満足させるうえで障害となるだけではなく、行政機関にもあまり意味はないので、多くの場合、行政機関はその特殊な需要を審査せずに情報開示請求を処理するようになっている。従って、2019年に採択された改正「条例」では、営業、生活、研究の特殊な需要の規定を削除することになった。

また、主動的公開と情報公開請求権との関係に関する認識が変化してい

る。情報公開制度の目的は、公民の情報開示請求権を導入して、公民に政府の情報を開示請求することを認めることにより、公民の知る権利を保障することである。いくら行政機関が情報を積極的に開示してもそれには限界があるが、公民は、政府のすべての情報に開示請求権を有するのである。

要するに、積極的に開示された情報であれ、まだ積極的に開示されていない情報であれ、公民は開示請求を行う権利を持っている。換言すれば、行政機関が法律法規の規定から自らの権限に基づいて、関係のある情報を積極的に開示しない場合には、公民は、情報開示請求権により、自分の知る権利を主張して、また行政機関に情報開示義務を果たすように促すのである。

しかし、旧「条例」の施行の中で、両者を混交する事例が少なくなかった。例えば、2011年にある当事者が多くの行政機関に接待費などの経費使用の情報の開示を請求したことに対して、そのような情報は積極的に公開する情報であり、情報開示請求権の保護の範囲に属しないと回答された事例があった。また、2012年にわれわれの研究グループが人事任免の情報を請求したことに対して、政府情報公開目録に載っていない情報を請求することを支持しないと回答した行政機関もあった。情報公開制度に関する認識が深まっていくうちに、そのような対応にも変化が生じている。今日、請求する情報が主動的公開の情報に属していても、行政機関は、開示請求の情報が主動的公開の情報に属することを説明すると同時に、その情報を閲覧するホームページや政府の出版物などを請求者に教えることになっている。

公開の認識の向上は、行政機関の勤務員（スタッフ）が情報開示を処理する態度からも垣間見える。筆者が所属する研究グループは、2009年から情報開示請求を理由にした行政機関の対応をチェックしている。2009年と2010年に、電話で行政機関のスタッフと接触したさいには、多くのスタッフは、傲慢な態度を取り、情報開示のことにも詳しくなかったが、近年では、大多数のスタッフは、情報の請求者に親切に対応して、できるだけ請

求者の要求を満足させるようになってきている。

情報公開に関する行政不服審査及び行政訴訟の数がだいぶ増えていることも、公民の公開意識の向上に繋がるといえる。例えば、寧波市の統計によれば、2011年に寧波市の人民法院（裁判所）では、わずか4件の情報公開訴訟の事件を受理したのに対して、2018年に293件の関係事件を受理し、72.25倍に上ったが、同じ時期では、行政訴訟の事件の数は、2.59倍に上ったにすぎないのである¹⁰⁾。

2. 情報公開の管理の規範化

かつて、スタッフは、自分の行政機関には、どのような情報があるか、詳しく知らなかった。十分に情報を開示するために、情報を十分に管理しなければならない。今日まで、行政機関は、情報公開リストや目録の整理に努めている。旧「条例」では、情報開示目録を編纂して公開する制度が導入された。それ以来、行政機関のホームページでは、情報開示目録が公開されるようになってきている。しかし、その情報開示目録は、行政機関が自らの情報を整理し管理する役割を果たせず、ただ開示した情報を載せるだけの場所となっている。情報公開制度の施行につれて、どのように政府の情報を十分に管理し、また何の情報を開示すべきか、どのように開示すべきかなどを明記しなければならないので、情報開示リストの制度が導入された。

中国の教育部（省に相当する）は、情報公開の主体の1つとしての大学の情報公開を推進するため、2014年に大学の情報公開のリストを制定して公布した¹¹⁾。北京市は、2015年に一部の重点分野の情報公開リストを編纂して、公開した。2018年に北京市は、すべての分野の情報公開リストを公

10) 浙江省寧波市中級人民法院「寧波市情報公開行政訴訟事件に関する調査報告」, 田禾・呂艷濱『中国政府透明度(2018)』, 中国社会科学出版社, 133頁。

11) 筆者が所属する研究グループは、そのリストに基づいて、中国における大学の情報公開について調査したことがある。詳細は、『中国高等教育透明度指数報告』(中国社会科学出版社, 2015年)を参照。

開した。そのようなリストに基づいて、行政機関のスタッフにとっても、公民にとっても、当該行政機関が何の情報を持っているか、どのような方法で開示すべきかなどがはっきりしてきたのである。

また、情報開示目録は情報公開リストのシステムの導入とともに、公開内容について、定期的に審査し、動的に範囲を拡大することになっている。以前の国務院の要求と現行の規定に基づいて、毎年、不開示情報及び情報公開の請求が集中する情報を積極的に公開するように調整するべきかどうかについて、全面的に審査することになっている。

3. 情報公開を利用した市民参加の推進

情報公開は、行政への市民参加をより効果的に実現させるルートの1つである。そのために、最近、政策制定段階の公開にも主体的な情報公開制度を拡大することになっている。「重大行政政策決定手続暫定条例」¹²⁾に基づいて、重要な政策を制定する場合に、草案を公開して、公民に意見と提案を出してもらおう。また、そのさいに公民による意見と提案を認めない場合には、その理由を開示することになっている。

「重大行政政策決定手続暫定条例」に基づいて、行政の政策決定の事項について、社会に対して公開して意見の募集をする場合に、政府のサイト、ニューメディア、ラジオ、テレビなどで、政策決定の草案及びその説明を公布しなければならない。2019年の調査では、33の国務院の部門、15の省級政府、33の市政府、51の県政府のサイトでは、2019年の政策決定の草案を公布した。また、公開して意見の募集を行う行政機関は、電子メール、手紙などの意見提出のルートを提供した。また、一部の行政機関は、募集した意見を採用するかしないかの結果及び採用しない理由をも公布した。

12) 2019年4月20日、中華人民共和国国務院令第713号で公布し、2019年9月1日から施行された。

4. 主動的公開に関する情報の範囲の拡大

主動的公開は、中国では多くの法律法規に散在している。2015年7月までのわれわれの統計によると、同年まで、中国では、全国人民代表大会及びその常務委員会で採択された法律は、243件であったが、その中の、97件には情報公開についての規定が定められている。2015年7月までに國務院で採択された732件の行政法規の中で、情報公開について定められているものが250件ある。そのような規定は、すべて主動的公開に関するものである。主動的公開の主体、開示情報の範囲、開示方法などについて、体系的な規定はなかった。旧「条例」では、一部の情報を列挙することに努めたが、あまり効果がはっきりしていなかった。旧「条例」が施行されている中、國務院は、通知などの文書で主動的公開を推進していた。2015年以後、情報公開リストを整理することによって、引き続き主動的公開を推進することに努めた。

また近年、中国では、主動的公開の情報の範囲を徐々に拡大して、公民に容易に入手できるように努めている。その目的は、大多数の政府情報を、主動的公開の情報として公民の請求を必要とせず、公民に開示することによって、迅速に公民の情報上の需要を満足させ、また情報開示請求の数を縮小させることである。

実務の中で、法律法規よりも公民の利益に影響を与える一定の規範的効力を持つ「規範的文書」¹³⁾の公開が、今日まで問題となっていることに対して、現在、特段の理由がなければ、「規範的文書」をサイトで開示しなければならない。また、失効後でも、それを公開する必要がある。2019年の調査結果では、12の國務院の部門、14の省級政府、26の市政府、50の県政府は、公開した規範的文書の効力の有無についても示すことになっている。

法による行政を推進する中、行政機関にどのような権限があるかについて

13) 旧「条例」第10条で県級以上における重点的な公開の対象とされた「行政法規、規則及び規範的文書」が改正「条例」第20条ではより一般的に、行政機関による政府情報の主導的な公開の対象とされた。

て、まず公開すべきである。最近、行政機関の権力（権限）、責任などをリストの形で整理して公開することになっている。2013年の調査では、多くの政府機関は、自分の機関の権力、責任などを整理してリストの形で公開することになっている。2019年の調査結果として、100%の省級政府、91.84%の市政府及び93.60%の県政府は、自らの権力リストを公開した。

規制緩和の一環として、権力を削減するとともに、適正な管理を強化し、企業と社会により優れた公共サービスを提供することになっている（中国語で「放・管・服」と呼ばれる）。その基礎固めとして、行政許認可の段階の効率を向上させるために許認可のマニュアル（原文は「指南」）などを十分に公開しなければならない。それから、行政機関は、法に基づいて、許認可の権限を行使しているが、監視するために、その過程と結果も開示しなければならない。

具体的な行政処罰の結果も、今日原則として公開することになっている。すなわち、過料などの情報とともに、公開によって、それらの情報が企業の信用を評価するデータとなっている。2019年の調査結果では、一部の地方政府は、政府サイトで、具体的な行政処罰や過料などの情報をまとめて開示することになった。例えば、広東省では、省、市、県、鎮の4級の処罰情報を公開するサイトを開設して、1つのサイトで全広東省の行政処罰の情報を調べることができる。

法治政府建設の年度報告の開示も要求されている。「法治政府建設の実施綱要（2015-2020年）」¹⁴⁾に基づいて、県以上の政府は、毎年の第一四半期に、前年度の法治政府建設の状況を年度報告として、社会にたいして開示することになっている。また、今年公布された「法治政府の建設及び責任を実施に移すことについての監督に関する業務規定」¹⁵⁾では、毎年4月1日までに、法治建設の年度報告は、国家の秘密を除き、新聞、サイトなどで社会にたいして開示して、大衆の監視監督を受けることになってい

14) 中国共産党中央委員会・国務院が2015年12月27日に公布した。

15) 原文は「法治政府建設と責任落實督察工作規定」である。

る。法治政府建設の年度報告は、主に下記の内容を含む。すなわち、①前年度に法治政府建設を推進した主な措置と効果、②前年度における法治政府建設の不足と原因、③前年度に責任者が法治政府建設を推進したこと、④今年度において法治政府の建設を推進する主な手配、⑤ほかに報告する必要のあることである。2020年4月の調査結果として、すべての省級政府は、2020年4月1日までに、前年度の法治政府建設年度報告を公開したことがあきらかになった。

それから、人民代表の行政機関に提出した提言及び政治協商会議の委員の行政機関に提出した提案について、行政機関は、それを処理して回答するが、かつて、提言、提案及び行政機関の回答は、公開されなかったのである。それは、民主を促進すること及び行政権を監視監督することによって不利であったので、2015年から、すべての行政機関が、毎年受理した提言、提案に対する回答の文書を自分のホームページで全社会に対して開示することになっている。2019年の調査結果では、46の国務院の部門、31の省級政府、49の市政府及び88の県政府は、政府サイトで提言と提案の処理結果を公開するホームページを開設し、その開設率は、それぞれ、93.88%、100%、100%、70.40%を占めた。また、39の国務院の部門、24の省級政府、38の市政府は、2019年の人民代表大会の代表の提言に対する処理結果を公開し、その公開率は、それぞれ79.59%、77.41%と77.55%を占めるが、34の国務院の部門、23の省級政府、38の市政府は、政治協商会議の委員の提案に対する処理結果を公開し、その公開率は、それぞれ69.38%、74.19%と77.55%を占めた。

要するに、中国では、主動的公開の範囲を徐々に拡大させることによって、開放的な政府を建設し、公民の需要を満足させて、公民の権利利益を保護することに努めているのである。

5. 情報開示請求の処理の重要性

相対的に見れば、12年間で情報公開は、よく進んでおり、主動的公開では、公開の内容も充実したものとなっている。ただし、開示された情報が

公民のほしい情報でないこと、アクセスしにくいことは、まだよく指摘される点である。すなわち、政府の情報公開における公民の需要との間の矛盾は、一貫して存在している。従って、情報開示請求権の保護も非常に重要である。

2009年に、筆者が所属する研究グループは、34の市政府へ情報公開請求を提出したが、12の市政府は、法定の期限内に回答を行った。その法定期限内の回答率は35.39%にすぎなかった。2015年に、54の国務院の部門、31の省級政府及び49の市政府へ情報公開請求を提出した時に、41の国務院の部門、23の省級政府、37の市政府が、法定の期限内に回答を行った。その法定期限内の回答率はそれぞれ75.93%、74.19%、75.51%であった。

しかしながら、2008年以來の情報開示請求の処理から見れば、種々の問題が出てきている。

1. 情報開示請求の方法に制限がある。例えば、インターネットによる請求方法が許されないこと、郵送による請求が許されないこと、政府の現場からの請求が許されないこと、がよくあげられる。すなわち、政府機関は、自分の便宜から情報開示の請求方法を決定しているのである。

2. 情報開示請求の方法の利用が可能でない。例えば、行政機関の通信先にミスがあり、郵送で請求書が届かないこと、インターネットで提出する場合に、政府サイトの請求ルートがあまりよく機能していないことがあげられる。

3. 政府の情報の範囲を縮小解釈する。旧「条例」第2条では、この条例でいう政府情報とは、行政機関が、職責を履行する中で作成し、又は取得した、一定の方式で記録し、又は保存する情報であると定めている。しかし、多くの行政機関は、職責の履行を「公民を直接に管理すること」と解釈して、内部の運営で生じた情報を政府の情報から除外しようとする。

4. 合理的でない条件を設定する。前記の経営、生活、研究上の必要、また現場に開示請求の回答を受領するように要求する。

5. 回答の場合に、書面を提出しないこと。情報を不開示にする場合、根拠、理由を説明せず、救済措置を説明しない。

四 中国における政府情報公開制度の運用上の特徴

中国では、政府情報公開制度は、諸外国の制度と理論を参考にして導入されたものであるが、中国の現実に照らして下記のような規律を課している。

① まず、情報開示請求権を導入するとともに、主動的公開の重要性を強調する。日本をはじめ諸外国では、情報開示請求権の導入を通じて、国民の知る権利を保護するが、中国では、知る権利の明文の規定はないものの、情報開示請求権も重要視して、改正「条例」の条項でも実務でもその権利を保護する。従ってたんに情報の開示を請求に求めるだけでなく、開示の利益をより実質的に保護し、公民に効果的に情報を獲得させるために、主動的公開の制度を導入することとし、情報公開の実務でも、主動的公開の制度を重要視している。今日まで、主動的公開の情報の範囲を徐々に拡大し、明確化することによって、より良く公民の情報を入手したいとする需要（必要）を満足させようとするのである。そのさい、情報開示請求権の保護は、主動的公開の補充として運用されることになる。もちろん、そういっても、情報開示請求権が中国の情報公開法制度において重要ではないとはいうことにはならない。情報開示請求権が導入されて、法の中で定められることによって、政府機関が主動的公開を行う場合に権力を乱用して開示しないということの有効に防止して、公民の情報開示に対する需要（必要・要求）を適切に満足させるのである。

要するに、中国では、主動的公開を、より良く重要視して、情報公開を推進する中では、多くの政府機関の主な情報公開に関する業務は、主動的公開に関する業務である。また、情報開示請求の状況に照らして、関係のある情報の公開を申請による公開から主動的公開へと改めることは、徐々に政府機関では認められるようになっていく。

② 次に、中国では、公民の需要に照らして情報公開を規律する。情報公開の効果に対する評価については、公民の需要（必要）を満足させるこ

とを、公開の効果を評価する基準とする。実務の中で、行政機関は、公民の需要、要請などを調査して、情報開示の範囲、方法などを規律する。例えば、2020年の新型コロナウイルスに対応する中で多くの公民は、新型コロナウイルス患者がどこへ行ったのか、誰と接触したのか、という情報を即時に公民に開示して、全社会的な防疫措置を強化するように要請する声が強かった。それについて、成都市は、患者のプライバシーの権利を保障するとともに、他の都市の関係措置を参考にして、患者が感染した時までの行動範囲などをインターネットで毎日開示することになった。

③ 中国の情報化の趨勢に照らして、情報公開を推進する。中国の情報公開制度を施行する時期は、ちょうど中国でインターネットが速いスピードで発展している時でもある。情報公開が、政府広報、マスコミなどの伝統的な方法で実施されているのは、公民の情報アクセスの需要と齟齬することになるわけである。従って、旧「条例」が実施された当初から、情報公開の第一のルートは政府のサイトであると提唱されてきた。現在の情報公開の方法としては、行政機関のサイトで開示するのが、通常である。これまで、多くの行政機関のサイトは、リーダーのことをよく宣伝して、政策の内容や管理の結果や重要な情報はあまり載せていなかった。最近、サイトの位置づけは、情報公開、オンラインで公民の請求を受けて処理すること、オンラインで公民の相談・苦情を処理することであると認識されるようになってきている。また、最近のモバイルインターネットの普及につれて、公民にスマートフォンで自由に政府の情報にアクセスすることができるようになってきている。

五 旧「条例」の改正と将来の発展

2019年5月まで、ちょうど11年間旧「条例」が実施されており¹⁶⁾、中国

16) これらの点については、「政府信息公开条例实施11年，新修订条例将公布」（『人民日报』2019年4月12日）を参照願いたい。そこでは例えば、旧「条例」について、2017年6月から改訂や意見の聴取等の作業が始まったとされる。

では情報公開制度も徐々に人々に知られて、利用されるようになった。しかし、法規が成立した時よりこの間に、種々の問題点も出てきている。それに対して、改正「条例」では、様々な工夫がなされている。

① 情報開示の基準を、できるだけ明確にした。後述の不開示情報だけではなく、主動的公開の場合に、どの機関が、いつ、どこで、どのような方式で公開すればよいのかについて、基準はなく、やり方が人と機関によって違うので、公開の効果も理想的ではなかった。改正「条例」では、情報開示の主体、情報開示の方法などについてより詳細な規定を導入することになった。例えば、20条、21条で開示情報について列挙したうえで、22条では、行政機関は主動的公開情報の範囲を確定して、上級の行政機関の要請で主動的公開の内容を絶えず増やすと定めることになった。

② 情報公開請求権に関する制限を廃止した。旧「条例」13条では、行政機関が自ら公開する（すなわち、主動的公開である）場合を除き、公民は自らの経営、生活および研究上の需要（必要）により（中国語では「生産、生活及研究」、いわゆる「3つの需要」）、情報開示を請求できると定めていた。このため、実際の開示請求において情報開示請求者は、自らの申請について、「3つの需要」を証明するように要求されてきた。これは実際には種々の困難をとまなうので情報公開に関する行政訴訟では、人民法院は、行政機関のいわゆる「3つの需要」を理由に情報を開示しない主張を認めないようになった。改正「条例」では、「公開が常態であり、不公開が例外である」との原則に沿って、「3つの需要」の規定を廃止することになった。

③ 情報開示請求の対象機関を拡大した。行政機関の派出機構と内部機構が情報開示請求を受理して処理すべきかどうかについて、従来地方の対応方法は異なったが、今回の改正「条例」では、それらの付属的な機構は、自らの名義で行政管理の職能を履行する限り、履行する職能と関連する情報公開の決定機関としての役割を果たして、情報開示請求を受理して処理すると定めている。

④ 不開示情報の範囲を詳細に定めた。旧「条例」では、不開示情報の

範囲を、国家秘密、営業秘密及びプライバシーだけを規定していたが、国家の秘密以外の秘密事項をどう認定するかは基準はない。またそれ以外に、審議中の情報「例えば覚書、会議の記録」は、行政の過程の内部情報であり、公開は無理だという情報は、公開しないという根拠規定が存在しなかった。改正「条例」では、非開示情報の範囲を以下のように詳細に定めることとした。まず、国家秘密に関する情報、法律と行政法規で公開を禁止する情報、開示後国家の安全、公共の安全、経済的な安全、社会の安定などを阻害する情報を公開しない情報としたことである。それから、裁量的に公開しない情報を列挙することになっている。そのような情報には、営業の秘密、個人のプライバシー、及び行政機関の内部情報・行政過程の情報が含まれる。もちろん中国でも、日本のような黒塗りのやり方もある。それは、部分的公開といわれている。旧「条例」でも改正「条例」でも、そのような規定¹⁷⁾が設けられている。

⑤ 情報開示請求権の濫用を防止することを明確にした。近年、情報開示請求権の濫用の問題もよく出てきた。情報の入手を目的としない請求者が、同じ情報を繰り返し申請するケースが、全国で増えてきた。それを防止するとともに、情報を求めることを目的としない請求を保護しないこと、また、量の多い請求には料金を徴収することを定めた。

総じて将来、中国では、情報公開を推進する中で、まず、情報公開を政府活動の有機的な一部とすること、次に、公民からの請求を前提とせず、政府が自ら情報を公開することが主流になること、それから、インターネットとモバイルインターネットの時代に応じて公開を推進することに力を

17) 旧「条例」第22条では、「公開が申請された政府情報において公開してはならない内容が含まれるが、区分して処理できるとき、行政機関は申請者に対して公開できる情報の内容を提供しなければならない」とされ、改正「条例」第37条では、「公開が申請された情報において公開してはならないか、又は政府情報に属さない内容が含まれるが、区分して処理できるとき、行政機関は申請者に対して公開できる政府情報の内容を提供しなければならない、あわせて公開しない内容について理由を説明する」と定められている。

注ぐべきである。

ご清聴を感謝する。

参 考 資 料

岡村 志嘉子・刈田 朋子「中国の政府情報公開条例」, 国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』235 (2008. 3)

拙稿「中国における情報公開条例の適用について」, 早稲田大学『比較法学』2010, Vol. 44, Issue 2, 238-247頁

拙稿「中国の情報公開制度-中華人民共和国政府情報公開条例の成立を中心に」, 早稲田大学『比較法学』2008, Vol. 41, Issue 2, 229-253頁