

中国・地方政府の政務公開

——吉林省長春市の事例を中心として——

石 塚 迅*

はじめに

I 中国・地方政府の政務公開を分析する際の視点

II 長春市の政務公開の「進展」

III 長春市の政務公開の実際

おわりに

はじめに

国家権力の濫用を防止・制限することにより国民の権利・自由を保障すること、これが西欧近代立憲主義の核心である。その中で、「知る権利」とその具体化としての情報公開制度は、国家権力の濫用を有効に監督・抑制し、また、国民主権・民主主義を実質的に機能させるという点において、きわめて重要な意義をもつ¹⁾。

近年、中国においても、情報公開が政府の政策課題として浮上し、それをめぐる動向が中国内外の関心を集めている。まず、中国政府・共産党は、1990年代後半から、「上から」の政治改革・党改革の一環として、「政務公開」を重視する姿勢をみせ始めた。2002年11月に開催された共産党第16回全国代表大会の活動報告においても、「五、政治の建設と政治体制改革」という章の中で、「政務公開を真摯に推進する」ことが確認されている²⁾。他方で、2003年春に中国で発生したSARS（新型肺炎）騒動と孫志剛事件という二つの事例は、沿海都市部の一般市

【一橋法学】（一橋大学大学院法学研究科）第5巻第1号2006年3月 ISSN 1347-0388

※ 東京立正短期大学非常勤講師 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程修了（博士（法学））

- 1) 例えば、佐藤幸治『憲法（第三版）』（青林書院）1995年 98～99頁、101頁、松井茂記『情報公開法入門』（岩波新書）2000年 16～17頁、松井茂記『情報公開法（第2版）』（有斐閣）2003年 はしがき3頁等。
- 2) 江沢民「全面建設小康社会、開創中国特色社会主义事業新局面—在中国共産党第十六次全国代表大会上の報告—」（2002年11月8日）『求是』2002年第22期 14頁。

民を中心に、情報公開の重要性を強く意識させた。SARS騒動とは、SARSの発生の初動段階で、政府当局がそれに関する情報を意図的に隠蔽・操作したために、SARSの蔓延に拍車がかかり、一般大衆の生命が脅かされたという事例である³⁾。孫志剛事件とは、出稼ぎ青年が広州市で暫住証不携帯のために警察に身柄を拘束され、収容・送還施設で繰り返し殴打された末に死亡したという事例である。警察当局は、当初孫志剛の死因を心臓病としていたが、『南方都市報』や『北京青年報』といったメディアがこの死因に疑問を呈し、その結果、傷害致死の真相が明るみに出た⁴⁾。この二つの事例において、メディア・一般大衆が厳しく問うたのは、行政による密室での情報操作〔暗箱操作〕であった。なお、中国において、政務公開と情報〔信息〕公開とは、微妙に異なる概念であり、この点については、本論第1章において詳述する。

日本において、情報公開法制が地方公共団体レベルで先行したように、中国においても、情報公開への取り組みは地方から始まった。2002年10月には、広東省の人民政府所在地の市（以下、省人民政府所在地の市を省都と俗称）である広州市が中国初の情報公開法規といえる『広州市政府情報〔信息〕公開規定』（以下、『広州市規定』と略称）を發布した。『広州市規定』は、その目的を個人および組織の「知る権利〔知情権〕」の保障としていること（第1条）、広州市の各級人民政府とその職能部門および法律に基づき行政職権を行使する組織を「公開義務人」と、個人および組織を「公開権利人」と定義していること（第4条）、政府情報は公開が原則で非公開が例外であるとしていること（第6条第1項）、広州市人民政府の自発的公開だけでなく個人の申請に基づく政府行政情報の公開をも規定していること（第13条第1項）、「公開権利人」の権利救済の方途を定めていること（第29条）等の諸点において、きわめて画期的な内容を有する法規である。

- 3) 「中国、不手際認める」『朝日新聞』2003年4月6日、「北京、感染者8.5倍に修正」、「感染と不信 北京直撃」『朝日新聞』2003年4月21日、「SARS禍、北京一変」『朝日新聞』2003年4月27日、「中国、幕引き狙う」『朝日新聞』2003年6月5日、「「宣伝機関」限界浮き彫り」『毎日新聞』2003年6月17日等を参照。
- 4) 孫志剛事件の経緯について、季衛東「違憲審査をめぐる法と政治—中国の制度変遷に関する事例研究—」『ジュリスト』No.1258（2003年12月15日）65頁、土屋英雄「中国の憲法改正—2004年改正の過程、内容、意義—」『レファレンス』第644号（2004年9月）77頁等を参照。

その後、今日に至るまで、太原市（山西省省都）、哈爾濱市（黒竜江省省都）、深圳市（経済特区）、上海市（直轄市）、成都市（四川省省都）、重慶市（直轄市）、武漢市（湖北省省都）、杭州市（浙江省省都）、済南市（山東省省都）、長春市（吉林省省都）、鄭州市（河南省省都）等でも相次いで情報公開規定または政務公開規定が制定されている⁵⁾。

このような政務公開・情報公開をめぐる動向に着目して、日本の中国政治研究者の一部で、中国の「政治的民主化期待論」または「政治的民主化楽観論」ともいべき分析・展望が提示されている。「民主化の緩やかな前進⁶⁾」、「改革の玉突き連鎖反応⁷⁾」、「モデルなき民主化⁸⁾」等、論者により表現は異なるが、経済の発展によりインターネット利用人口が増加し、その結果、多様な民意・世論が出現・表出し、やがて政治的民主化に到達するであろうという論理構成はおおむね共通しているように思われる。そこでは、インターネットの普及、政務公開・情報公開の進展、「知る権利」の拡大等が一括りにされ、政治的民主化が進行していることの証左とされている。

こうした一連の研究成果に対しては、すでにいくつかの疑問や反駁も提示されているが⁹⁾、筆者もまた少なからず疑問を抱いている一人である。

まず、政務公開・情報公開の進展、「知る権利」の拡大を政治的民主化進行の証左とするのであれば、政務公開・情報公開、「知る権利」の定義が示された上で、その進展・拡大の状況が検討されなければならないはずであるのに、上述の研究では、それらの定義が全く示されず、単語のみが一人歩きしているかのよう

- 5) 長春市・吉林省以外で本論文に挙げた各省・各都市の情報公開規定または政務公開規定については、それぞれの人民政府のホームページを参照。
- 6) 唐亮『変貌する中国政治—漸進路線と民主化—』（東京大学出版会）2001年 11～47頁（第1章）、119～153頁（第4章）、唐亮「政策過程における国民の意見参加—公聴会制度の導入とマス・メディアの役割を中心に—」『中国21（愛知大学）』第14号（2002年10月）61～84頁。
- 7) 朱建栄「中国社会の静かなる地殻変動とは何か」『世界』2004年5月号（第726号）288～297頁。
- 8) 青山瑠妙「インターネットが導く中国式民主化」『論座』2005年3月号 76～81頁。
- 9) 唐亮・前掲書に対する書評として、高原明生『アジア経済』第43巻第12号（2002年12月）87～90頁、毛里和子『アジア研究』第48巻第3号（2002年7月）102～107頁、朱建栄・前掲論文に対する反駁論文として、鈴木賢「中国に地殻変動は生じているのか」『世界』2005年2月号（第736号）316～324頁を参照。

な印象を受ける¹⁰⁾。

次に、上述の研究の中で取りあげられている政務公開・情報公開、「知る権利」の事例の多くは、広州市、深圳市、上海市等、経済が発展した沿海部（東部地区）のものである。深圳市や広州市は、土地使用権の譲渡等、常に中央の政策を先取りし、また、中央も、ある政策について、それを全国的に実施する前に、深圳市や広州市で試験的に実施してきた。さらに、上述した SARS 騒動、孫志剛事件でもみられたように、これら地域の市民意識・権利意識は他の地域と比べて総じて高い。もとより、こうした地域を事例として取りあげる重要性を否定するものではないが、中国の政務公開・情報公開、「知る権利」の現況をより多角的・多層的に解析するためには、それだけでは不十分であり、それ以外の地方都市の状況について考察することが重要な意義をもつと筆者は考える。そのことにより、より冷徹な視点で、中国の政務公開・情報公開、「知る権利」の現段階・到達点を評価することが可能となるのである。

以上のような問題意識に立ちつつ、本論文においては、中国の地方行政機関、政務公開と情報公開の異同についてそれぞれ概述した上で、吉林省の省都である長春市を事例として取りあげ、そこにおける政務公開・情報公開がどのような形で「進展」し、現在どのような状況にあり、どのような問題点を抱えているのかについて順次検討することを通じて、中国の政務公開・情報公開の内実の一端を明らかにしたい。なお、「知る権利」については、複雑な理論的問題をも含むため、その体系的な考察は別の機会に譲り、本論文においては、政務公開・情報公開に関連する範囲での言及にとどめることとする。

吉林省長春市を事例として取りあげるのは以下の二点の考慮に基づく。第一に、長春市が典型的な地方都市であることである。その概況については、本論第1章で紹介するが、吉林省長春市は、経済が発展した沿海部（東部地区）に属するわけでもないが、かといって、貧困地域の多い内陸部（西部地区）に属するわけでもない。第二に、長春市にある東北師範大学政法学院の王景斌氏と筆者との間に研究交流があったことである。王景斌氏は、行政法が専門であり、1999年には長

10) 民主化の定義も示されていない。この点の指摘について、高原明生・前掲書評 89頁、毛里和子・前掲書評 105～106頁。

春市人民政府が新設した長春市人民政府法律顧問に就任した¹¹⁾。王景斌氏は、筆者がこのテーマを研究するにあたり、資料の入手、施設の参観にたびたび便宜を図ってくれた。ここに記して謝意に代えたい。

I 中国・地方政府の政務公開を分析する際の視点

1 地方政府とは何か～長春市と吉林省

吉林省の省都である長春市は、総面積が1万8881km²で、総人口は724万人を数える。市の中に、さらに、行政区域として、六つの区（南関区、寛城区、朝陽区、二道区、緑園区、双陽区）、三つの市（九台市、榆樹市、徳恵市）、一つの県（農安県）を抱える「地級市」である。総人口のうち、六つの区に居住するいわゆる市区人口は315万人である。産業は、伝統的に自動車産業をはじめとする国有の重工業が主体であり、また、吉林大学と東北師範大学という二つの国家重点大学を抱え、二年に一度「中国長春映画祭」が開催される文教都市としても有名である。

長春市と吉林省の2004年の主要経済指標を整理したものが、〔資料1〕、〔資料2〕である。参考として、他の主要な省都、省・直轄市、さらには、全国平均の数値も表示した。まず、吉林省の数値を先に概観すれば、一人あたりGDP、都市住民可処分所得、農民純収入のいずれもほぼ全国平均に近い値であり、全国に31ある省級の行政区域（省22（台湾省は含まない）、自治区5、直轄市4）の中で、吉林省は中位にランクしている。次に、長春市についてみれば、いずれの値も、上海市、広州市、深圳市等の沿海部の都市には遠く及ばないが、同じ東北地方の瀋陽市や哈爾浜市、内陸部の成都市、重慶市等と比較すれば、ほぼ同程度のレベルであることがわかる。近年、市場経済化の進展の中で、東北三省（遼寧省、吉林省、黒竜江省）の国有企業の多くが不振にあえいでおり、このことが、長春市・吉林省の都市住民可処分所得が他の地域と比較してやや低いことに影響しているのではないかと考えられる。

11) 「長春市人民政府關於成立長春市人民政府法律顧問團的通知」（1999年9月2日）『長春政報』1999年第9期 30頁、「長春市人民政府法律顧問團工作規則（試行）」（1999年6月30日）『長春政報』1999年第9期 30～33頁。

〔資料1〕長春市の概況（主要経済指標）

| | 戸籍人口 (万人) | GDP (億元) | 一人あたり GDP (元) | 都市住民 可処分所得 (元/年) | 農民純収入 (元/年) |
|-------------------|--------------|-------------|---------------------|------------------------|----------------|
| 長春市 (吉林省省都) | *724.00 | 1,535.00 | 21,285 | 8,900 | 3,906 |
| 瀋陽市 (遼寧省省都) | 693.90 | 1,900.70 | 27,391 | 8,924 | 4,347 |
| 哈爾濱市 (黒竜江省省都) | *970.23 | 1,680.50 | 17,320 | 8,940 | 3,623 |
| 南京市 (江蘇省) | *583.60 | 1,910.00 | 33,050 | 11,602 | 5,533 |
| 成都市 (四川省省都) | *1,059.70 | 2,185.70 | 20,626 | 10,394 | 4,072 |
| 広州市 (広東省省都) | 737.67 | 4,115.81 | 56,300 | 16,884 | 6,625 |
| 深圳市 (広東省・経済特区) | 597.55 | 3,422.80 | 59,271 | 27,596 | |

*は総人口。

〔資料2〕吉林省の概況（主要経済指標）

| | 面積 (万km ²) | 総人口 (万人) | GDP (億元) | 一人あたり GDP (元) | 都市住民 可処分所得 (元/年) | 農民純収入 (元/年) |
|--------------|---------------------------|-------------|-------------|---------------------|------------------------|------------------|
| 吉林省 | 18.74 | 2,709 | 2,958.2 | 10,932 (14位) | 7,840.6 (19位) | 2,999.6 (12位) |
| 北京市 (直轄市) | 1.68 | 1,493 | 4,283.3 | 37,058 | 15,367.8 | 6,170.3 |
| 上海市 (直轄市) | 0.63 | 1,742 | 7,450.3 | 55,307 | 16,682.8 | 7,066.3 |
| 重慶市 (直轄市) | 8.24 | 3,122 | 2,665.4 | 9,608 | 9,221.0 | 2,510.4 |
| 遼寧省 | 14.59 | 4,217 | 6,872.7 | 16,297 | 8,007.6 | 3,307.1 |
| 黒竜江省 | 45.46 | 3,817 | 5,303.0 | 13,897 | 7,470.7 | 3,005.2 |
| 江蘇省 | 10.26 | 7,433 | 15,403.2 | 20,705 | 10,481.9 | 4,753.9 |
| 四川省 | 48.76 | 8,725 | 6,556.0 | 8,113 | 7,709.9 | 2,518.9 |
| 広東省 | 17.79 | 8,304 | 16,039.5 | 19,707 | 13,627.7 | 4,365.9 |
| 全国 | 960.00 | 129,988 | 136,875.9 | 10,561 | 9,421.6 | 2,936.4 |

※〔資料1〕、〔資料2〕ともに、2004年の数値。

※21世紀中国総研編『中国情報ハンドブック [2005年版]』（着者社）2005年 324～329頁、392～399頁にもとづき作成。

ここで、まず、本論文の表題に使用している「地方政府」について、定義づけをしておかなければならない。中国において、「地方政府」とは、地方の政府といった一般的意義で用いられる語ではなく、確定的な内包を有する法的概念であるからである。

現行『1982年憲法』は、「第3章：国家機構」の第5節で「地方各級人民代表大会および地方各級人民政府」についての規定を設けている。まず、第95条第1項で「省、直轄市、県、市、市が管轄する区、郷、民族郷、鎮は、人民代表大会および人民政府を設ける。」とし、続いて、第96条第1項が「地方各級人民代表大会は、地方国家権力機関である。」と、第105条第1項が「地方各級人民政府は、地方各級国家権力機関の執行機関であり、地方各級国家行政機関である。」とそれぞれ規定している。したがって、「地方政府」とは、広義でこれをいえば、権力機関としての地方各級人民代表大会とその執行機関である地方各級人民政府の両方を指し、狭義でこれをいえば、行政機関としての地方各級人民政府のみを指す、と定義することができよう。本論文においては、「地方政府」を狭義の意味で用いることとしたい。すなわち、本論文が検討の対象とするのは、長春市人民政府の政務公開への取り組みである。なお、特に断りが無い限り、本論文における長春市または長春市政府とは長春市人民政府のことを指す。

本論文では、長春市の政務公開への取り組みに加えて、吉林省および中央の動きをも一定の範囲で視野に入れる。というのも、「地方自治」の保障が憲法上明記され、都道府県と市町村という二種類の普通地方公共団体が並存する日本とは異なり、中国においては、憲法上、「民主集中制の原則」が採用されていることにより（第3条第1項）、「地方自治」が原理的に否定されているからである。「民主集中制の原則」とは、国家機関相互の関係においては、人民代表大会が国家権力機関として他の機関（行政機関、裁判機関、検察機関）を監督し（第3条第3項）、中央と地方の関係においては、中央が地方を統一的に指導する（第3条第4項）ことを意味する。長春市人民政府についていえば、まず、長春市人民政府は、同級の人民代表大会である長春市人民代表大会の監督を受け（第104条）、それに対して責任を負い、かつ活動を報告しなければならない（第110条第1項）。加えて、地方国家行政機関として、中央の行政機関（最高国家行政機関）である

国務院の統一的な指導を受け（第89条第4号、第110条第2項）、さらには、1級上の地方国家行政機関である吉林省人民政府の指導を受け（第108条）、それに対して責任を負い、かつ活動を報告しなければならない（第110条第2項）。このように、「地方自治」というものを観念しえない中国においては、長春市の取り組みだけを独立して検討するわけにはいかないのである。

長春市の政務公開への取り組みを把握・理解するにあたり、重要な手がかりとなるのが、地方的法規、地方政府規章、および規範的文書〔規範性文件〕である。地方各級人民代表大会と地方各級人民政府の職権については、憲法と『地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法』（1979年7月公布）（以下、『地方組織法』と略称）がこれを規定している。憲法は省・自治区・直轄市の人民代表大会およびその常務委員会の地方的法規制定権を規定するだけであるが（第100条、第115条）、『地方組織法』と『立法法』（2000年3月公布）は、それに加えて、省・自治区の人民政府所在地の市および国務院の批准を経た比較的大きな市の人民代表大会およびその常務委員会に地方的法規の制定権を（『地方組織法』第7条第2項、第43条第2項、『立法法』第63条第2項）、省・自治区・直轄市の人民政府、省・自治区の人民政府所在地の市および国務院の批准を経た比較的大きな市の人民政府に地方政府規章の制定権をそれぞれ与えた（『地方組織法』第60条第1項、『立法法』第73条第1項）。規範的文書とは、地方的法規・地方政府規章ではないが、地方政府が個別的な行政管理事項について公式に発する政策方針であり、「通知」とか「意見」という名称で表現される。『立法法』の規定の中で注目したいのは、地方的法規・地方政府規章については、その制定後にそれぞれ当該行政区域の人民代表大会常務委員会公報・人民政府公報、および当該行政区域で発行されている新聞に掲載することが義務づけられている点である（『立法法』第70条、第77条第2項）。これらの規定に基づけば、少なくとも、『立法法』が施行された2000年7月以降に制定された長春市の地方的法規・地方政府規章、吉林省の地方的法規・地方政府規章は、それぞれ長春市・吉林省の公報に掲載されているはずである。長春市は『長春政報（長春市人民政府公報）』、吉林省は『吉林政報（吉林省人民政府公報）』をそれぞれ発刊している。

2 政務公開とは何か～政務公開と情報〔信息〕公開

次に、本論文の表題のもう一つのキーワードである「政務公開」についても、政務公開と情報公開の異同等、その概念の整理をしておかなければならない。

実は、中国においては、今日に至るまで政務公開の概念についての統一的な理解は形成されていない。学术界（法学界・政治学界）においても、実務界においても、「政務公開」という語の用い方は論者によって様々であり、その概念をめぐる議論はなおかなり混乱・錯綜しているといつてよい。

この混乱・錯綜は、政務公開の対象情報（政務）をどう捉えるか¹²⁾、あるいは、政務公開の対象機関（義務主体）をどう捉えるか¹³⁾という問題についての議論に起因している。これら議論を整理すれば、政務公開の概念については、狭義の理解と広義の理解とに大別することができる。狭義の政務公開では、政務公開でいうところの政務を政府行政事務に限定する。したがって、政務公開の対象機関は、国家行政機関である国務院および各級人民政府に限られる。これに対して、広義の政務公開では、政務公開でいうところの政務を広く政治に関連する各種の事務として理解する。したがって、政務公開の対象機関は、国家行政機関に限られず、政務公開は、狭義の政務公開（政府行政事務の公開）だけでなく、党務公開（政党事務の公開）、村務公開（村民委員会事務の公開）、審務公開（裁判事務の公開）、検務公開（検察事務の公開）、廠務公開（国有企業事務の公開）等をも包括する¹⁴⁾。現在のところ、中国において、政務公開に関する研究成果の大多数は、政務公開の概念について広義の理解を採用しているといわれるが¹⁵⁾、これに対しては、有力な批判も提起されている。例えば、劉恒氏らは、村務公開は村民自治・基層民主と、審務公開・検務公開は裁判・検察の独立と、廠務公開は政企分離（政府と企業の分離）と、というように、それぞれ別の理念・原則と密接に関

12) 皮純協・劉飛宇「論我国行政公開制度的現状及其走向」『法学雑誌』2002年第1期 9頁。

13) 劉恒他『政府信息公开制度』（中国社会科学出版社）2004年 28頁。

14) 例えば、崔文「中国における政務公開」『北京週報』1999年 No.11 22～23頁、劉俊祥「行政公開的權利保障功能」『現代法学（西南政法大学学報）』2001年第5期 141頁、胡仙芝「政務公開与政治發展研究」（中国経済出版社）2005年 13～15頁等を参照。

15) 劉恒他・前掲書 28～29頁。

連しているため、政務公開とは分けて考察する必要があると主張している¹⁶⁾。彼らは、政務公開という概念は多様な解釈を生じさせる曖昧模煇な概念であるため、今後の立法に際しては、「政務公開」という語ではなく、「政府情報公開」または「行政公開」といった語を用いるべきであると提言している¹⁷⁾。

本論文では、論点の拡散を避けるために、上述の劉恒氏らの指摘を重視し、政務公開の概念については原則として狭義説を採用したい。

それでは、政務公開と情報公開とはどのような関係に立つのであろうか。情報公開は中国語で主に「信息公开」と表記されるが、この語が中国の学術界・実務界において登場するのは、「政務公開」という語の使用に比べかなり遅く、一部の学者の研究を除けば¹⁸⁾、おそらく2000年に入って以降ではないかと思われる。

この「情報[信息]公開」という語をめぐっても、中国において、やはり統一的理解はまだ存在しない。漠然と情報公開を政務公開と同等視する研究も少なくない。しかしながら、近年の情報公開についての研究を注意深く検討すれば、一つの潮流があることに気づく。それは、日本においては当然視されていることであるが、情報公開を「知る権利[知情権]」と関連させて論じている研究が散見されることである。例えば、劉莘、呂艶浜両氏は、「情報公開の目的は、公民の知る権利の保障にあり、公開のための公開ではない。公開は、永遠に方式・手段・方途であり、決して目的ではない。情報公開の制度が確立されて、初めて公民の知る権利は現実的な保障を有し、さらには、公民の政治に対する十分な参与、権力に対する有効な監督、政府と公民との間の調和関係が有力な保障を得られるのである¹⁹⁾。」と述べている。こうした主張の背景には、政務公開では、公民の「知る権利」を保障し権力を有効に監督するにあたり不十分であるという意識が

16) 劉恒他・前掲書 29～30頁、同趣旨の論述として、皮純協・劉飛宇・前掲論文 9頁、11頁を参照。

17) 劉恒他・前掲書 33頁。

18) 例えば、憲法学者の杜鋼建氏は、早くから情報公開の必要性を提起していた(杜鋼建「知情権制度比較研究—当代国外權利立法的新動向—」『中国法学』1993年第2期 109～115頁、杜鋼建「信息公开化—21世紀の挑戰和要求—」『半月談』2000年第1—2期 56～57頁等)。

19) 劉莘・呂艶浜「政府信息公开研究」『政法論壇(中国政法大学学報)』2003年第2期 148頁。

ある。すなわち、「公民が情報公開請求権を享有するということは、行政機関の公開行為が行政対象者の実質的制約を受け、行政機関が過去において公開したいものを公開し、公開したくないものを公開しなかったやり方が恣意的なでたらめなものであり、それが、何よりもまず公民の監督と制約を受けなければならないということを表している。公開すべきか否か、何を公開するのか、これらはもはや行政機関一方が恣意的になしうるものではなく、相手方である公民は多くの選択権を有しているのである²⁰⁾。」

劉莘、呂艶浜両氏の認識に基づけば、政務公開と情報公開の異同を次のように整理することができよう。すなわち、政務公開とは、政府がその政府行政事務を自発的に公開することを指す。それに対して、情報公開は、政府による自発的公開だけでなくとどまらず、公民の申請に基づく政府行政情報の公開をも包括する。つまり、公民の「知る権利」の保障が情報公開の目的であり、公民が情報公開請求権を享有している点がより重視される²¹⁾。

この点について、日本の憲法学者の松井茂記氏の主張が示唆に富む。松井氏は、情報公開制度を「国や地方公共団体など『政府』の機関の保有する情報の公開を法的に義務づけ、国民（住民）に政府情報の公開を求める権利を保障した制度」と定義した上で、「それゆえ、政府の側が一定の情報を選択し、国民に提供する『情報提供』（広報など）と『情報公開』は決定的に違う。前者は、情報の公開が法的に義務づけられてはおらず、国民（住民）には情報の公開を求める権利が保障されていないからである。したがって、どんなに『情報提供』が充実していても、『情報公開』の代わりにはならない²²⁾。」と断じている。松井氏の立場によれば、従来の中国の政務公開はしよせん「情報提供」にすぎないということになるのであろう。情報公開を国民主権・民主主義や「知る権利」等の基本的人権の保障と関連して論じるにあたり、この松井氏の視点はきわめて重要である。中国の学术界においては、「情報提供」と「情報公開」の区別について直接的な論及こ

20) 劉莘、呂艶浜・前掲論文 151頁。

21) 劉恒氏は、政務公開と政府情報公開とを区別するにあたり、政府情報公開を「一種の権利型の公開」と称している（劉恒他・前掲書 2頁）。

22) 松井茂記・前掲『情報公開法入門』12～13頁。

そみられないものの、一部の学者が松井氏のような認識を一定程度において共有していることは明らかである²³⁾。したがって、本論文では、この松井氏の指摘を強く意識しつつ、考察・検討を展開していく。

その意味において、一般市民の申請に基づく政府行政情報の公開を規定した『広州市政府情報公開規定』は画期的な地方政府規章であったといえよう。この地方政府規章が「政務公開」という語ではなく「情報公開」という語を名称に用いている点がそのことを象徴的に示している²⁴⁾。

II 長春市の政務公開の「進展」

1 政務公開の前段階

『長春政報（長春市人民政府公報）』と『吉林政報（吉林省人民政府公報）』をみる限り、長春市と吉林省が政務公開に本格的に取り組み始めるのは1999年になってからである。

そこで、本節においては、長春市の政務公開への取り組みを検討する前段階として、中央・全国レベルの動きを時系列的に概観しておきたい。

政務の公開については、1980年代後半に、政治体制改革の一環として体制内部・学術界の一部がすでにこれを提起していた²⁵⁾。そうした動きを反映してか、1987年10月に開催された共産党第13回全国代表大会の活動報告においては、「指導機関の活動の開放の程度を向上させ、重大な情況を人民に知らせ、重大な問題は人民の討論を経る」という表現がみられた²⁶⁾。また、1987年11月に公布された

23) 劉莘、呂艶浜・前掲論文、劉恒他・前掲書の他、劉俊祥・前掲論文 140頁、皮純協、劉飛宇・前掲論文 9～11頁、何建華・袁飛「行政公開的法律思考」『政法論壇（中国政法大学学報）』2002年第2期 77頁等を参照。

24) ただし、中国実務界において、「政務公開」と「情報公開」の用語の区別が収斂し定着したわけではない。『広州市規定』の発布以降、一般市民の申請に基づく政府行政情報の公開を規定した地方政府規章・規範的文書は各地で制定されており、そのうち大部分は、その名称に「情報公開」という語を用いているものの、太原市、哈爾濱市は「政務公開」という語を、重慶市、済南市は「政務情報公開」という語をそれぞれ名称に用いて、ほぼ同内容の地方政府規章・規範的文書を制定している。

25) 石塚迅『中国における言論の自由—その法思想、法理論および法制度—』（明石書店）2004年 53～66頁、毛里和子『現代中国政治（新版）』（名古屋大学出版会）2004年 63～70頁等を参照。

26) 趙紫陽「沿着有中国特色的社会主义道路前進—在中国共産党第十三次全国代表大会

『村民委員会組織法（試行）』は、村民委員会の財務の公開を義務づけていた（第17条）。

しかしながら、こうした一連の政務の公開の試みは、1989年6月の「天安門事件」で大きく頓挫した。1992年10月に開催された共産党第14回全国代表大会の活動報告においては、わずかに、「マスメディアの世論監督を重視し、監督メカニズムを逐次改善」することに言及されているだけである²⁷⁾。

中央レベルの政務公開への取り組みは、この後しばらく停滞を余儀なくされたものの、他方において、基層レベルの村においては、1990年に入って以降も、村務公開が推進された。1998年4月には、共産党中央辦公庁と國務院辦公庁が、「農村において普遍的に村務公開と民主的管理制度を実行することに関する通知〔關於在農村普遍實行村務公開和民主管理制度的通知〕」を發し、同年11月に改正・公布された『村民委員会組織法』は、「村民委員会は、村務公開制度を実行する。」と明記し（第22条第1項）、その項目についても具体的かつ詳細に規定した（第22条第2項、第19条²⁸⁾）。これに先立って、1997年9月に開催された共産党第15回全国代表大会の活動報告においても、農村の財務の公開について言及されている²⁹⁾。こうした村務公開の推進は、村民委員会の選挙改革³⁰⁾と相まって展開されたものであり、その背景には、蔓延・深刻化する腐敗の防止、草の根民主

上の報告一」（1987年10月25日）『紅旗』1987年第21期 19頁。

- 27) 江沢民「加快改革開放和現代化建設步伐、奪取有中国特色社会主义事業的更大勝利—在中国共產党第十四次全國代表大会上的報告一」（1992年10月12日）『求是』1992年第21期 14頁。
- 28) 村務公開については、余維良「中国農村的村務公開制度」（周漢華主編『我国政務公開的實踐与探索』（中国法制出版社）2003年 81～126頁）、胡仙芝・前掲書 174～184頁等を参照。
- 29) 江沢民「高举鄧小平理論偉大旗幟、把建設有中国特色社会主义事業全面推向二十一世紀—在中国共產党第十五次全國代表大会上的報告一」（1997年9月12日）『求是』1997年第18期 15頁。
- 30) 村民委員会、およびその選挙改革についての研究は、日本においても比較的多く發表されている。代表的なものとして、唐亮・前掲書 155～189頁（第5章）、菱田雅晴「中国で始まった静かなる民主化“革命”」『世界』1999年4月号（第660号）201～211頁、田中信行「中国の村民委員会はどうか変わったのか」『中国研究月報』1999年7月号（第617号）1～27頁、同「中国村民委員会の選挙改革」『中国研究月報』2002年1月号（第647号）1～20頁、同「逆風にさらされる中国農村の基層選挙」『中国研究月報』2005年1月号（第683号）1～18頁等を参照。

の拡大の対外的アピール、基層レベルにおける党の指導の再編成・再強化等、様々な要因が混在している。村民委員会は、憲法上は「地方国家行政機関」ではなく、「基層の大衆的自治組織」と位置づけられており（『憲法』第111条）、第1章において指摘したように、村務公開の内容の検討・評価にあたっては、村民自治・基層民主といった視点からも論じる必要があろう。

基層の地方国家行政機関である郷鎮のレベルにおいては、1980年代後半から1990年代初期に、一部の地域が「両公開一監督」という活動を開始していた。「両公開一監督」とは、地域によってその内容が多少異なるものの、主として、事務処理制度の公開、事務処理結果の公開、行政機関および事務処理人員の監督を指す³¹⁾。こうした活動が、上述の村務公開の影響を強く受けていたことはいうまでもない。「両公開一監督」活動の経験の蓄積および村務公開の進展を基礎として、2000年12月に、共産党中央辦公庁と國務院辦公庁は、「全国郷鎮政権機関において政務公開制度を全面的に推進することに関する通知 [關於在全国郷鎮政権機関全面推行政務公開制度的通知]³²⁾」を連名で発布した。これが、郷鎮レベルの政務公開に関して、中央が発布した初めての規範的文書である。同「通知」は、「一、指導思想、基本原則および基本的要求」、「二、主要内容と活動方法」、「三、監督保障制度」、「四、組織的指導」という四つの章から構成される。このうち、「二、主要内容と活動方法」において、郷鎮政務公開の重点が財務公開であることが明示され、公開すべき内容として、以下のような事項が列挙されている。すなわち、①行政管理・经济管理活動の事項：年度業務目標と執行情況、年度財政・予算および執行情況、特定項目経費および使用情況、債権・債務の情況、集団企業の請負・貸借・競売等の情況、プロジェクト項目の入札および社会公益事業建設の情況等、②村務公開と対応する事項：郷・村税费の徴収・使用の情況、計画出産の情況、土地徵用および土地補償費の使用の情況、補助金の配分と利用の情況、村宅地の審査・批准の情況、救済物資の放出・優遇優待撫恤の情況、水道・電気代の徴収の情況等、③郷鎮政府各部門および駐在站所の公開の事項：

31) 中央紀委辦公庁編『政務公開』（中国方正出版社）2001年 序1頁、胡仙芝・前掲書 16頁、56頁。

32) 中央紀委辦公庁編・前掲書 1～6頁。

業務職責、事務処理根拠、事務処理条件、事務処理手続、事務処理規律、事務処理期限監督方法および事務処理結果、執収執罰部門の料金徴収、過料の基準および徴収の情況、上級主管部門が公開しなければならないことを明確に要求するその他の事項、である。公開の形式については、政務公開掲示板の設置を義務づけ、その他、会議、ラジオ、テレビ、大衆便利手帳、電子タッチパネル等を通じて、政務を公開するとしている。

同「通知」は、その最後の部分で、「郷鎮政務公開を推進すると同時に、県（市）級以上の政権機関も、政務公開実行の有効な方途を積極的に探索し、政務公開制度を逐次推進しなければならない。」と述べている。このように、中国政府・共産党は、政務公開を基層レベルにおいて先行させ、その実施状況を観察した上で、順次それを上級のレベルに引き上げるという方針を採用したわけである。事実、中国政府・共産党が、県・市レベルの政務公開の実施を指示するのは、これよりもうしばらく先のことである。

ところが、興味深いことに、中央が2000年12月に郷鎮レベルの政務公開に関する「通知」を発布する一年以上も前に、長春市さらには吉林省は、政務公開への取り組みをすでにスタートさせていたのである。以下、検討対象を長春市に移そう。

まず、長春市は、1999年6月に「市長公開電話制度³³⁾」の実施を決定した。市長公開電話制度とは、文字どおり、一般大衆が公開電話（インターネットを含む）の形式を通じて、長春市政府に対して、苦情、通報、建議等の事項を提起することができるという制度であり、具体的な業務部門として、市長公開電話辦公室が新設された。市長公開電話の受理範囲としては、(一)市民の政府およびその業務部門に対する意見および建議の受理、(二)市民の政府公務員の業務効率、業務質量、業務作風、違法違紀問題に対する意見および建議の受理、(三)市民の経済建設、社会事業、都市管理の分野に対する意見および建議の受理、(四)社会生活における政府職権の範囲内に属する関連問題の受理、が挙げられている。ただし、この市長公開電話制度は、「市民第一」を謳い文句にする一方で、当時

33) 「長春市人民政府市長公開電話工作制度」(1999年6月10日)【長春政報】1999年第6期 23～25頁。

の共産党の政治的キャンペーンであった「三講」活動（学習を論〔講〕じ、政治を論じ、正気を論じる）と市長公開電話を連動させたり、市長公開電話办公室の職責の第一に党の路線・方針・政策の宣伝を掲げたりする等、政治的色彩の濃い内容にもなっている。ちなみに、市長公開電話の電話番号は、12345である。

2 政務公開の展開

1999年8月に、長春市は、「長春市県以上政府政務公開工作意見³⁴⁾」（以下、「政務公開工作意見」と略称）という規範的文書を発布し、本格的に政務公開への取り組みを始動させた。「政務公開工作意見」の冒頭において、『吉林省県以上政府政務公開工作意見』に基づき、長春市の実際に結合させ、『長春市県以上政府政務公開工作意見』を制定する。」と述べられていることから、この動きに上級の吉林省の指導があったことは明らかである。「政務公開工作意見」は、「一、政務公開の指導思想」、「二、政務公開の範囲、内容、重点」、「三、政務公開の形式」、「四、政務公開の要求」、「五、保証措置」という五つの章から構成される。

「政務公開の範囲」とは、政務公開の対象機関（義務主体）のことであるが、これについて、「政務公開工作意見」は、市・県（市）区政府、および市・県（市）区政府各部門、直属機構および政府部門の法律に基づく委託を受け行政職能を具える事業単位を挙げている。すなわち、「政務公開工作意見」でいう政務公開とは、狭義の政務公開を指している。

「政務公開の内容」については、「法律・法規および紀律が秘密を保持すべき、および公開に適さないと規定している内容を除き、およそ行政管理の対象者の法定の権利と関連する事項、およそ大衆の利益と関連する事項については、最大限これを公開しなければならない。およそ公開できる権力については、その操作を公開し、意識的に大衆の監督を受け入れなければならない。」と述べ、公開すべき十点の事項を列挙している。項目のみを示せば、以下のとおりである。①政府各部門の職責および管理権限の公開、②事務処理の根拠の法律・法規および規章制度の公開、③政府およびその部門が制定・実施した政策・規定、公開に適する

34) 「長春市県以上政府政務公開工作意見」（1999年8月25日）『長春政報』1999年第8期 24～25頁、31頁。

文書および政府の重要な業務の公開、④事務処理の条件、基準および要求の公開、⑤事務処理の手続の公開、⑥事務処理の時限の公開、⑦事務処理の結果の公開、⑧大衆に便宜を図る〔便民〕措置の公開、⑨事務処理の紀律および廉政・勤政制度の公開、⑩責任追究の方法の公開。

「政務公開の形式」については、(一)新聞・雑誌、ラジオ、テレビ等のマスメディアを通じての公開、(二)文書、事務処理便覧、宣伝材料等の形式を通じての公開、(三)プレスブリーフィング、諮問会、説明会、回答会等の会議を通じての公開、(四)事務処理指南、事務処理工程表、看板サービス、デスク表示等の案内手段を通じての公開、(五)公開欄、公開板、壁新聞等の形式を通じての公開、(六)インターネット等の手段を通じての公開、(七)その他の形式を通じての公開、を規定している。いずれの形式も、長春市政府による自発的公開〔主動公開〕を意味するものであり、公民の申請に基づく公開については言及されていない。それゆえ、「保証措置」についても、(一)組織的指導の強化、(二)監督・考課メカニズムの確立、という二点を挙げるにとどまっている。

このように、長春市の政務公開への取り組みにおいて、「政務公開工作意見」は、公開の対象機関を明確化し、政務公開の内容および形式を具体的かつ詳細に定めた初めての規範的文書であると位置づけることができるものの、他方で、公民の情報公開請求権を規定するには至っていない、政務公開実施の保証措置も不十分である、といった問題点も内包していた³⁵⁾。

続いて、翌2000年5月に、長春市政務公開指導小組は、「2000年全市政務公開実施意見³⁶⁾」(以下、「2000年実施意見」と略称)を發布した。ところが、「2000

35) ただし、「政務公開工作意見」の通知がなされた同日に開催された全市県以上政府政務公開動員会議において、李華理長春市副市長は、「社会主義的民主政治の本質は、人民が国家の主人公となることであるが、もし、政務がはっきりせず、規則が不明確であり、透明度が高くなく、随意性が大きく、人民大衆が状況を知らなければ、国家の主人公としての権利を行使することは不可能であり、人民が国家の主人公となるということは、空理空論となってしまう。知る権利〔知情権〕がなければ、議政権もなく、監督権もないのである。」と「知る権利」に言及した講話を行っている(「李華理副市長在全市県以上政府政務公開動員会議上の講話」(1999年8月25日)『長春政報』1999年第8期 4頁)。

36) 「2000年全市政務公開工作実施意見」(2000年5月16日)『長春政報』2000年第5期 36～38頁。

年実施意見」は、「政務公開工作意見」を再確認したものにすぎず、県（市）・区政府に政務公開指導小組の設置を要求したこと以外、その内容は新味に乏しい。そればかりか、政務公開の当面の具体的目標として、市長公開電話制度の充実と後述する「一站式」事務・「一条龍」服務の実現をも挙げており、あたかも、政務公開の問題が行政効率の向上の問題に矮小化されてしまったかのような印象さえ与えている。当時、真摯に「政務公開工作意見」の要求を実施に移していたために新しい内容を提示する必要がなかったのであろうか、それとも、背伸びして比較的早い時期に政務公開に関する規範的文書を出したものの、その先どうしていいかわからずおろおろしていただけだったのであろうか。

「一站式」（「一庁式」）事務とは、一カ所において各種の手続を行うことができるということであり、「一条龍」服務とは、ある手続について、一カ所において最初から最後まで行うことができるということである。この「一站式」（「一庁式」）事務、「一条龍」服務の実現のための象徴的施設として、2002年10月に長春市政務中心が市の西部の緑園区普陽街にオープンした。長春市政務中心の管理については、市政務公開辦公室が責任を負うとされていることから、長春市政府が長春市政務中心の活動を政務公開の重要課題と位置づけていることがわかる。2004年11月に北京で開催された全国政務公開工作經驗交流會議においても、長春市政務公開指導小組は、長春市政務中心の開設について、「…『一つの窓口』を実現し、窓口の事務処理権限がはっきりせず、大衆が事務処理にあたり何度も行ったり来たりするという長い間解決されてこなかった難題を解決した³⁷⁾。」とその意義を自画自賛している。なお、長春市政務中心が開設されたのと同じ年に、市の中心街の南関区解放大路に吉林省政務大庁もオープンしている。

「2000年実施意見」の発布以降、公務活動の管理や公文書の管理に関する文書はいくつか出されたものの³⁸⁾、政務公開そのものに関する規範的文書はしばらく発布されることはなかった。長春市政府の政務公開へ向けた模索（？）が続いて

37) 吉林省長春市政務公開領導小組「創新公開载体、增強公開実効、積極探索利民便民新途径」（全国政務公開領導小組辦公室編『推行政務公開 建設法治政府』（中国方正出版社）2005年 56頁）。なお、同書には、「内部発行」の文字が印刷されているが、北京の最もポピュラーな書店の一つである王府井の新華書店において普通に販売されていた。

いたわけである。

他方で、この間、吉林省政府は、政務公開の推進を呼びかける規範的文書を繰り返し発布している³⁹⁾。2001年6月には、吉林省の各級政府、政府各部門および法律に基づき行政職能を履行する事業単位の政務公開への取り組みに対する考課・評定と賞罰を具体的に規定した「吉林省政務公開工作考課〔考核〕施行辦法⁴⁰⁾」が制定された。

こうした吉林省政府の「圧力」を受ける形で、長春市政府は、吉林省政府が「さらによりよく政務公開工作を進めることに関する意見〔關於進一步做好政務公開工作的意見〕」を発した直後の2003年7月に、「2003—2004年度“陽光政務”推進年活動实施方案⁴¹⁾」（以下、「陽光政務实施方案」と略称）を発表した。「陽光政務实施方案」は、活動の主要内容として、①「十公開」制度⁴²⁾を定着させる、②建設プロジェクトの入札、政府調達等の行政資源および公共資源の配置の全過程を公開する、③政府の重大な政策決定、重要な決定、重大な事項について、速やかに社会に対して公開・発布する、④マスメディアまたはその他の形式の媒体

- 38) 例えば、「長春市人民政府辦公庁公務活動管理制度」（2003年1月22日）『長春政報』2003年第1期 32～33頁、「長春市人民政府辦公庁公文辦理規則」（2003年1月22日）『長春政報』2003年第1期 34～35頁等。
- 39) 主要なものとして、「吉林省人民政府關於2001年全省政務公開工作的安排意見」（2001年2月18日）『吉林政報』2001年第5期 25～26頁、「吉林省人民政府辦公庁關於做好当前政務公開工作的通知」（2001年10月10日）『吉林政報』2001年第22期 38～39頁、「吉林省人民政府關於2002年全省政務公開工作安排的意見」（2002年4月29日）『吉林政報』2002年第10期 30～33頁、「吉林省人民政府關於進一步做好政務公開工作的意見」（2003年5月28日）『吉林政報』2003年第13期 22～24頁等。また、2001年6月には、上述した「全国鄉鎮政權機關において政務公開制度を全面的に推進することに関する通知」を受けて、共産党吉林省委員会と吉林省人民政府は、「鄉級以上の人民政府において政務公開制度を全面的に推進することに関する若干の規定〔關於在鄉級以上人民政府全面推行政務公開制度的若干規定〕」を連名で発布している（「中共吉林省委 吉林省人民政府關於在鄉級以上人民政府全面推行政務公開制度的若干規定」（2001年6月8日）『吉林政報』2001年第15期 24～26頁）。
- 40) 「吉林省政務公開工作考核施行辦法」（2001年6月7日）『吉林政報』2001年第13期 25～27頁。
- 41) 「2003—2004年度“陽光政務”推進年活動实施方案」（2003年7月25日）『長春政報』2003年第8期 33～34頁。
- 42) 「十公開」制度とは、吉林省政府が提起したもので、吉林省の各級政府・各部門が、審査・批准・執法・費用徴収の①事項、②具体的職能單位、③法律政策根拠、④条件、⑤手続、⑥時限、⑦結果、⑧紀律・廉政制度、⑨責任追究方法、⑩苦情通報單位・電話、を公開することをその内容とする。

を通じて、服務承諾および廉政承諾を公開し、大衆の監督を受け入れる、⑤機関内部の事務についても機関の大衆に対して公開する、⑥大衆が強い反応を示す違法・违纪・違諾行為を真摯に調査・処置し、公開する、⑦「インターネット公開」を強力に推進する、⑧全市において社区公開を実施する、という八項目を挙げている。重要な点は、それらの活動にそれぞれ期限を設け、各県(市)・区の人民政府、各部門に、自己検査およびその結果の提出を命じていることである。ただし、そうした検査・報告の内容を一般大衆に公開するという点については言及されていない。各人民政府・各部門の考課・賞罰に関係させると述べられているだけである。

以上のように、長春市政府の一連の政務公開への取り組みは、第一に、すべて政府による自発的公開をその内容としていたこと、第二に、実効性の担保については考課・賞罰等、内部の監督メカニズムに依拠していたことという二つの大きな特徴を有していた。この状況に転機をもたらしたのが、「長春市政府情報〔信息〕公開規定(暫行)⁴³⁾」(以下、「長春市規定」と略称)の制定である。

3 政務公開から情報公開へ～「長春市政府情報公開規定(暫行)」

2004年6月に長春市政府が発布した「長春市人民政府の2004年全市政務公開工作に関する実施意見〔長春市人民政府關於2004年全市政務公開工作的實施意見〕⁴⁴⁾」(以下、「2004年実施意見」と略称)において、「今年、『長春市人民政府情報〔信息〕公開規定』、『長春市人民政府の人民大衆の建議公開募集に関する實施辦法〔長春市人民政府關於人民群眾建議公開征集實施辦法〕』、『長春市人民政府の公用事業單位の事務處理公開に関する意見〔長春市人民政府關於公用事業單位辦事公開的意見〕』等の文書が陸続と制定・實施される」ことが明らかにされた。「情報〔信息〕公開」という語が長春市の規範的文書に登場したのは、おそらくこの時が初めてではないか、と思われる⁴⁵⁾。「2004年実施意見」においては、

43) 「長春市政府信息公开規定(暫行)」(2004年11月5日)『長春政報』2004年第11期 24～26頁。

44) 「長春市人民政府關於2004年全市政務公開工作的實施意見」(2004年6月21日)『長春政報』2004年第7期 33～36頁。

さらに、「政府情報公開目録・指南」、「インターネット情報公開」等、数カ所において「情報公開」という語が使われている。他方で、「2004年実施意見」は、「政務公開」という語も併用しており、両者の区別は明らかではない。長春市において「情報公開」という語が使用され始めた背景に、2002年10月の広州市を皮切りにすでにいくつかの直轄市・省都において「情報公開」という語を名称に用いた地方政府規章が採択・公布（発布）されていたという事情があったことは容易に推測がつく。

長春市に先立って、まず、2004年7月に吉林省政府が『吉林省政務情報〔信息〕公開管理辦法⁴⁵⁾』（以下、『吉林省辦法』と略称）という地方政府規章を採択した。「長春市規定」は、一部を除き、これをほぼ忠実にトレースした内容となっている。なお、付け加えれば、『吉林省辦法』の内容も、2004年1月に採択・公布された『上海市政府情報〔信息〕公開規定』（以下、『上海市規定』と略称）をかなりの程度において模倣したものである⁴⁷⁾。

「長春市規定」は、2004年11月に発布された。全二十二カ条からなり、章立てはなされていない。条文形式を採っており、一見すると地方政府規章のようにみえるが、どうやらそうではなく、規範的文書の一つのようなものである。というのも、『長春政報』をみる限り、「長春市規定」は、「人民政府令」により公布されたわけではなく、長春市人民政府がこれを各県（市）・区人民政府、各局、各直屬機構へ通知したにすぎない。そのため、その通知の日時が11月5日であるにもかかわらず、施行日がそれより前の10月30日である（第22条）というタイムラグまで生じてしまっている。また、『長春政報』において、「長春市規定」は、「地方政府規章」の箇所ではなく、「市政府文書」の箇所に掲載されているのである。

ただ、地方政府規章であれ規範的文書であれ、「長春市規定」が、長春市の政

45) 規範的文書以外では、2004年2月に開催された長春市人民代表大会の政府活動報告において、祝業精市長が「政府情報〔信息〕公開」という語を用いている（祝業精「政府工作報告」（2004年2月2日）『長春政報』2004年専刊 10頁）。

46) 『吉林省政務信息公开管理辦法』（2004年7月22日）『吉林政報』2004年第20期 32～34頁。

47) 『広州市規定』（2002年10月公布）と『上海市規定』（2004年1月公布）は、制定時期が比較的早かったということもあり、他の地域が「情報公開規定」を制定する際の雛形となった。

務公開への取り組みを検討するにあたり、決定的に重要な文書であることは間違いない。以下、その内容を概観しておきたい。

まず、「長春市規定」は、「公正・透明な行政管理体制を確立し、公民、法人およびその他の組織の知る権利を保障し、政府機関が法律に基づき職責を履行することを監督する」ことをその目的としている（第1条）。「知る権利」の保障を制定目的の筆頭に配置した広州市とは異なり、「公正・透明な行政管理体制の確立」が制定目的の筆頭に配置されているが、それでも「知る権利」明記の意義は大きい。

次に、「政府情報」を「政府機関が製作・掌握する、経済・社会管理および公共サービスと関連する、紙質、フィルム、磁気テープ、磁気ディスクおよびその他の電子メモリー等の媒体に反映された文書資料」と、「政府機関」を「本市各級人民政府およびその業務部門、派出機構およびその他の法律に基づき行政職権を行使する組織」と、それぞれ定義している（第2条）。情報化社会の進展、とりわけインターネットの普及を考慮して、いわゆる「電磁的記録」をも「政府情報」の範囲に含めたのであろう。こうした考慮は、情報公開の申請提出方法、自発的公開の方法等、他の箇所においても散見される。

第3条第1項では、「本規定第8条が列挙した法律に基づき公開を免除するものを除き、およそ経済・社会管理および公共サービスと関連する政府情報については、すべて公開し、または申請に基づき提供する。」と述べられている。広州市、武漢市、杭州市等のように、「公開を原則とし非公開を例外とする」という文言はないものの、それとほぼ同様の趣旨に基づく規定であると考えてよい。そして、第1条の「知る権利」の保障、第3条第1項の情報公開の原則を再確認するものとして、第5条が、「公民、法人その他の組織は、本規定に基づき、政府機関に関連の政府情報を提供するよう要求する権利を有する。」と公民等の情報公開請求権を明定している。

「長春市規定」が、政府情報の自発的公開と申請に基づく公開の双方を射程に入れていることは、第3条第1項の文言からも明らかである。政府機関による自発的公開については、第6条が長春市の政務公開史上、これまでにない詳細な内容を規定している。（一）管理規範および社会発展計画の分野、（二）公衆と密接

に関連する重大事項の分野、(三) 公共資金の使用および監督の分野、(四) 政府機構および人事の分野、(五) 法律・法規・規章が公開しなければならないと規定するその他の政府情報、という項目が設けられ、それぞれの項目でさらに具体的な内容が列挙されている。これまでも推進してきた自発的公開について、それを義務づけた点に一定の意義があるように思われる⁴⁸⁾。加えて、政府が決定する政策や制定する規定が、公民や法人の重大な利益に関わったり、重大な社会的影響を有するような場合には、その草案を社会に公開し、十分に公衆の意見を聴取しなければならない（第7条）。自発的公開の方法は、これまでとあまり大きな変化はない。『長春政報』または『長春日報』等の新聞・雑誌、市政府ホームページ、ラジオ・テレビ等の公共メディア、公共閲覧室・政務公開板・電子スクリーン・電子タッチパネル等を通じての公開である（第13条）。その他、政府機関は、政府情報公開指南および自発的公開の範囲に属する政府情報目録を編纂し、それらを随時更新しなければならない（第15条）、また、政府スポークスマン制度を確立しなければならない（第17条）。

公開を免除する政府情報も明確化した。(一) 国家秘密に属するもの、(二) 商業秘密に属し、または公開が商業秘密の漏洩をもたらす可能性があるもの、(三) 個人のプライバシーに属し、または公開が個人のプライバシーに対して不当な侵害を構成する可能性があるもの、(四) 現在、調査・討論・処理の過程にある事項、ただし、法律・法規が本規定とは別に規定を設けているものは除外する、(五) 行政執法と関連し、公開後、検査・調査・証拠収集等の執法活動に影響を与える可能性があり、またはその他の組織・個人の財産もしくは生命の安全に危害をもたらす可能性があるもの、(六) 法律・法規が公開を免除すると規定しているその他の事項、が公開が免除される政府情報である（第8条）。注意すべきは、『吉林省辦法』が「公開しない [不予公開]」としていた表現が、「長春市規定」では、「公開を免除する [免予公開]」という表現になっている点である。

48) 公民による情報公開の申請がなくても、一定の政府行政情報についての公開が義務づけられる制度は、義務的情報公開制度と呼ばれる。日本の情報公開法においては、このような義務的情報公開制度は設けられていない（松井茂記・前掲『情報公開法（第2版）』 1～2頁）。

「政府情報は公開が原則である」という立場に立つ時、中国語にしてこのわずか一文字の違いは非常に重要である⁴⁹⁾。

申請に基づく公開については、第9条が、「公民、法人およびその他の組織が、本規定第6条に基づき政府情報の取得を要求する場合には、封書、電報、ファックス、電子メール等の形式を用いて、政府情報を掌握する政府機関に対して申請を提出することができる。」と規定している。実は、この条項には重大な疑問がある。「本規定第6条に基づき」とあるが、第6条とは、上述のとおり政府機関による自発的公開を定めた条項であり、それに基づいて公開申請を提出することとはいかなることを指すのかよくわからないのである。第6条に列挙された情報についてのみ、公開申請を提出することができる、と理解するのであれば、第9条はあまりに無意味な条項となってしまう。第6条に列挙された情報は、公開申請を提出しなくても、政府機関は自発的公開の義務を負っているからである。この点、「長春市規定」が『吉林省辦法』、さらには『上海市規定』をトレースしていることはすでに指摘した。『吉林省辦法』、『上海市規定』にも、「長春市規定」の第9条と同内容の条項がある。ところが、いずれも、公開申請の提出にあたり、依拠する条項は政府機関による自発的公開を定めた条項ではなく、その一つ前の条項、つまり「長春市規定」でいえば、第5条の公民等の情報公開請求権を定めた条項なのである。「長春市規定」第9条の文言は立法のミスなのであろうか。筆者が参照した『長春政報』は、第1章で言及したように「長春市人民政府公報」である。『立法法』は、地方政府規章については、地方人民政府公報に掲載された規章のテキストを標準のテキストとすることを規定しており（第77条第3項）、『立法法』の施行を受けて、2000年10月に、長春市は「長春市人民政府の『長春政報』が掲載した市政府規章のテキストを標準のテキストと確定することに関する通知 [長春市人民政府關於確定《長春政報》刊登的市政府規章文本為標

49) この点については、中国の学者の一部も意識してきた。例えば、劉華、呂艶浜両氏は、「『非公開』とは、『絶対に非公開』または『公開してはならない』ということではなく、『公開しなくてもよい』ということである。なぜなら、情報公開法は、秘密保護法ではなく、その非公開に対する規定は、公共の利益とその他の利益との権衡を考慮するという基礎の上に、行政機関の公開義務の免除を許容したものすぎないからである。」と指摘している（劉華、呂艶浜・前掲論文 150頁）。

準文本的通知⁵⁰⁾」を發布している。長春市人民政府のホームページでも「長春市規定」の文言を確認したが、『長春政報』の文言と同じであった。単なる誤植というわけではない。

申請に基づく公開の手続の流れについては、第10条が六種類の決定を規定している。すなわち、(一) 公開の範囲に属する場合には、速やかに提供し、または申請人が当該政府情報を取得しうる方式と方途を告知しなければならない、(二) 公開を免除する範囲に属する場合には、申請人に公開しないことを告知しなければならない、(三) 受理機関の掌握の範囲に属さない場合には、そのことを申請人に告知し、当該情報の掌握機関を確定しうる場合には、その連絡方式を告知しなければならない、(四) 提供を申請した政府情報が存在しない場合には、そのことを申請人に告知しなければならない、(五) 申請内容が不明確な場合には、申請人に申請内容を変更・補正するよう告知しなければならない、(六) 提供を要求した政府情報に公開を免除する内容が含まれていたが、区別して処理しうる場合には、政府機関は公開しうる内容を提供しなければならない。回答の期限は、その場で回答できるものを除き、5日（業務日）以内である。また、申請人に情報を提供する場合、提供の期限は、その場で提供できるものを除き、5日（業務日）以内である。ただし、いずれの場合も、政府機関の情報公開機構の責任者の同意を得てさらに期限を最長5日（業務日）延長することができる（第11条）。5日という期間は、他の地域と比べると比較的短い。

自発的公開または申請に基づく公開において、公民等が提供された情報に誤りがあることを発見した場合には、政府機関は直ちにこれを是正しなければならない（第14条）。この点、広州市や上海市、吉林省では、誤りの是正を要求することを公民等の権利として明記しているが、「長春市規定」に「権利を有する [有権]」という文字はみられない。

権利救済制度については、市政府辦公庁による政府情報公開行為に対する監督、検査および考課、政府機関が本規定に違反した場合の市政府辦公庁による是正命令および行政処分、さらに、公民等による同級・上級政府の事務部門・監察部門

50) 「長春市人民政府關於確定《長春政報》刊登的市政府規章文本為標準文本的通知」（2000年10月13日）『長春政報』2000年第10期 23頁。

への通報を規定しているにすぎない(第20条)。公民には行政不服審査や行政訴訟の提起が認められていないのである。このことは、「長春市規定」が規範的文書にすぎないことも関係しているのかもしれないが、権利救済制度としてはきわめて不十分であるといわざるをえない。

このような「長春市規定」は、政府による自発的公開に加えて公民の申請に基づく公開を規定している点で、これまでの長春市の政務公開への取り組みを次の段階へ引き上げるものであると評価できる。他方で、もう一つの特徴である実効性の担保の不十分性という点については、「長春市規定」においても大きく改善されることはなかった。

Ⅲ 長春市の政務公開の実際

中国において、法と政治に関連する分野の実際の状況を観察・調査することには、多くの困難と制約が伴う。すでにみてきたように、政務公開は、「共産党の指導」とも関わる政治的に「敏感」な政策課題であるため、その困難性の度合いはひととき大きい。筆者は、2004年と2005年の夏に、それぞれ長春を訪れ、政務公開について、『長春政報』と『吉林政報』を中心に資料を収集し、関連の研究者と交流の機会をもった。2005年には、実際に長春市政務中心と吉林省政務大庁に足を運んでみた。それらの経験により、長春市の政務公開について、あくまでも「周辺」部分にすぎないものの、その実態の一端を垣間みることができた。

1 『長春政報』と『吉林政報』

『長春政報』は、1985年発刊の月刊誌である。従来は、政府機関・共産党の内部向けに発行されていたようであるが、上述したように、『立法法』の制定や長春市の政務公開への取り組みの中で、「長春市人民政府公報」としての位置づけが明確化された。そのことを実際に示す興味深い変化が、表紙に印字されている副題である。2004年第5期まで「長春市人民政府機関報」とされていたものが、2004年第6期以降、「長春市人民政府公報」となっている。『長春政報』には、掲載が義務づけられている「地方的法規」、「地方政府規章」、規範的文書(「市政府文書」と「市政府辦公庁文書」とに区別)以外に、「政府活動報告」、「指導者講

話」、「政務動態」、「経験交流」、吉林省の重要な地方的法規・地方政府規章・規範的文書等も掲載されている。また、各号の最後には、「市長公開電話（運行）総述」、「市政府および市政府辦公庁發文目録」、「長春市人民政府大事記」といった項目が設けられている。

『吉林政報』は、1950年代に発刊され、その後一度停刊となったが、1982年に復刊した。現在は隔週発行〔半月刊〕である。『長春政報』と同様の理由から、『吉林政報』の副題も、2003年第24期まで「吉林省人民政府主辦」とされていたものが、2004年第1期以降、「吉林省人民政府公報」となっている。『吉林政報』の変化として、もう一点注目しておきたいのが、その定価である。2003年第24期まで3元とされていたものが、2004年第1期以降、無料となった⁵¹⁾。公共サービスの提供という視点からすれば、歓迎されるべき変化である。『吉林政報』の掲載内容も、『長春政報』のそれとほぼ同じスタイルである。「政務公開専門欄」という項目もあり、各部門や吉林省各都市の試み等を紹介している。各号の最後には、「政務要聞」、「人事任免」といった項目が設けられている。

『長春政報』と『吉林政報』は、長春市政府と吉林省政府による政府情報の自発的公開の媒体として、重要な位置づけを与えられているにもかかわらず、筆者のみたところ、一般大衆がこれを手にする機会はほとんどないといってよい。これは、ただ単に、一般大衆がこのような政府公報に興味を示さないからだけではなく、長春市がその環境整備を怠っているからでもある。筆者が2005年の夏に長春を訪れた際、両公報は、吉林省図書館におかれていただけで、長春市図書館にはおかれていなかった。長春市図書館が『長春政報』をおいていないのは問題であろう。また、吉林大学、東北師範大学の図書館や法学部資料室も両公報を所蔵していなかった。吉林省は、長春市に比べて多少真剣にこの課題に取り組んでおり、2001年には、『吉林政報』の宣伝・発行に関する会議も開催している⁵²⁾。最近の月号だけではあるが、吉林省政務大庁には、『吉林政報』の無料頒布コー

51) 洪虎「不斷創新、服務大局」『吉林政報』2004年第1期 卷首語1頁。

52) 「全省政報工作會議在長春召開」『吉林政報』2001年第17期 36頁、40頁、「吉林省人民政府辦公庁關於認真做好2002年度《吉林政報》宣傳發行工作的通知」（2001年9月1日）『吉林政報』2001年第17期 41頁。

ナーも設けられていた。この点について、上海市や鄭州市の情報公開規定は、政府庁舎、檔案館、公共図書館、書店、郵便局等に政府公報の無料閲覧・頒布コーナーを設けなければならないと規定している。長春市の状況はあまりにお寒い。

中国の学术界・実務界は、立法の公開を政務公開の重要な成果として高く評価してきた⁵³⁾。確かに、政府による自発的公開をその主要内容とする政務公開の趣旨からすれば、『立法法』や情報公開規定によって地方的法規・地方政府規章・規範的文書の公開が義務づけられたことの意義は小さくない。しかしながら、「知る権利」の保障を目的とする情報公開の趣旨からすれば、立法の公開は情報公開の成果ではなく、むしろその前提と考えるべきであろう。長春市の場合、現段階においては、立法の公開について、制度と実践の両面で改善すべき課題はなお多いように思われる。

2 長春市政務中心と吉林省政務大庁

中国の省人民政府や市人民政府の庁舎は、日本でいう県庁や市役所に相当するが、その敷居は高く、日本のように用事もないのに気軽に訪ねていけないわけではない。また、婚姻・離婚ならば民政部門へ、転出・転入ならば公安部門へ、というようにそれぞれ出向いて手続を行うが、こうした行政部門は一カ所に集中しておらずその不便さが指摘されていた。この不便さを解消する試みが、長春市政務中心・吉林省政務大庁の建設・業務開始による「一站式」事務・「一条龍」服務の実現であったのである。

2002年に業務を開始した長春市政務中心は八階建ての立派な建物である。入口で登記する必要はなく、門衛に呼び止められることもない。「受付にテーブルがある。しかも、そのテーブルが低い。一般庶民の側に椅子がある。一般庶民が椅子に座って相談・各種手続を行い、それに対して、市の職員が立って対応している。以前は逆だった。」筆者に同行して下さった東北師範大学の王景斌氏の感想である。「官本位」の意識が根強い中国において、このような変化の兆候が表れ

53) 皮純協、劉飛宇・前掲論文 8頁、陳斯喜「我国立法公開的現状与未来」(周漢華主編・前掲書 50~80頁)、李岳徳「中国政府信息公开制度現状及其完善」(周漢華主編・前掲書 308~310頁)等。

ていることは、長年中国の行政法を研究してきた王景斌氏にとっても感慨深かったのだろう。

市政務中心には、2005年8月の時点において、民政局や公安局はまだ入っていなかったが、工商行政管理局や労働・社会保障局等が窓口業務を行っていた。企業登記、各種許認可、退職、再就業等に関する簡単なパンフレット（事務処理指南）も無料頒布していた。他方で、この市政務中心が長春市の政務公開の基地となりうるかどうかといえ、やや心許ない。三階に「長春市政府政務公開辦公室」があり、筆者は王景斌氏とともに同辦公室を訪ね、副所長にインタビューを実施したが、業務らしい業務を行っているという印象は受けなかった。同辦公室には一般大衆向けの窓口はなく、公民が情報公開の申請をなすにあたってはきわめて不便である。また、文書閲覧室のようなものも市政務中心にはなかった。

吉林省政務大庁は、長春市の中心街に位置しているため、敷地面積は市政務中心に比べ狭い。執務室はすべてガラス張りとなっており、やはり、公共サービス意識をうかがわせる。市政務中心と異なるのは、政務公開に関する部分である。五階にある「省政務公開協調辦公室」はおそらく「長春市政府政務公開辦公室」と同様の性格を有するものであろうが（未訪問）、それ以外に、一般大衆向けに二階に「省政府現行文書閲覧室」があった。入室には入口で登記し、文書閲覧の目的を記載する必要があるが、実際の運用は緩やかであり、無目的でも入室し文書を閲覧することができた。その他、二階にコピー室、一階に行政不服申立および法律相談の窓口があった。

長春市の政務公開のアピールポイントである市長公開電話の開設も市政務中心の業務開始も、政務公開の内容というよりも、むしろ公共サービスの提供、さらには、公共サービス提供のための環境整備にすぎない。それでも、こうした環境整備が、長春市の政務公開・情報公開に対して物質的基礎を提供するものであることは間違いない。

3 「長春市政府情報公開規定（暫行）」の運用状況

長春市の政務公開・情報公開の実際を観察するにあたり、筆者の最大の関心は、「長春市規定」がどのように運用されているのかという点にあるのだが、「長春市

規定」は施行されてからまだ一年余りしか経過しておらず、現在のところ、その運用状況については不明である。もちろん、中国において、法の運用にはきわめて不透明な部分が多く、施行後月日が経過したからといって、その運用状況がはっきりしてくるわけではない。

まず、「長春市規定」は一般大衆にとって利用しやすいものなのであろうか。この点、すでに述べたように、市政務中心には専門の情報公開申請受理窓口はなく、直接来訪しての情報公開申請には不便が予想される。他方で、インターネットを利用すれば、比較的簡単に情報公開申請が行える。長春市人民政府、または各区人民政府のホームページにアクセスして、そこに掲載されている「政府情報公開申請表」〔資料3〕に必要事項を記入して送信すればよいのである。

次に、物理的に利用が容易であっても、情報公開を申請するにあたり、心理的な圧迫はないのだろうか。公共サービス意識が向上しているとはいえ、依然として「官本位」の意識が根強い中国においては、公民が情報公開を申請するにあたり、行政当局による有形・無形の事前の圧力、事後の報復が予想されよう。『行政訴訟法』の施行にあたって指摘された問題と同様の問題が情報公開申請についても起こりうる⁵⁴⁾。「長春市規定」は、監督規定を設けているが(第20条)、それがどこまで機能するかはわからない。

上海市、武漢市、杭州市の情報公開規定は、毎年3月末に市政府の情報公開年度報告の公布を義務づけている。このうち、上海市はすでに「2004年政府情報公開年度報告⁵⁵⁾」を作成し、情報公開規定が施行された2004年5月1日から同年12月31日までの詳細なデータを公表している。申請に基づく政府情報公開の部分のみを簡単に紹介すれば、政府情報公開申請の総数は8799件で、申請量の上位5位は市人事局、市公安局、市工商局、市労働保障局、市文化・ラジオ・テレビ局である。このうち、すでに回答がなされたものが8722件で、その内訳は、「公開の同意」が6913件(79.3%)、「部分的公開の同意」が479件(5.5%)、「関連情報の未提供」が1330件(15.2%)、となっている。さらに、「関連情報の未提供」の内

54) 王晨「人権と行政訴訟—民が官を訴える—」(土屋英雄編著『中国の人権と法—歴史、現在そして展望—』(明石書店)1998年 240~241頁)。

55) 中国上海市人民政府ホームページ (<http://www.shanghai.gov.cn/>)。

[資料3] 政府情報公開申請表

政府信息公开申请表

| | | | | |
|----------|---|---|---------|----------------------|
| 公民 | 姓名* | <input type="text"/> | 工作单位* | <input type="text"/> |
| | 证件名称* | <input type="text"/> | 证件号码* | <input type="text"/> |
| | 联系地址* | <input type="text"/> | 邮政编码* | <input type="text"/> |
| | 联系电话* | <input type="text"/> | 传真 | <input type="text"/> |
| | 电子邮箱 | <input type="text"/> | | |
| 法人或其他组织 | 名称* | <input type="text"/> | 组织机构代码* | <input type="text"/> |
| | 营业执照号码* | <input type="text"/> | 法人代表* | <input type="text"/> |
| | 联系人姓名* | <input type="text"/> | 联系人电话* | <input type="text"/> |
| | 通信地址* | <input type="text"/> | 邮政编码* | <input type="text"/> |
| | 电子邮箱 | <input type="text"/> | 传真 | <input type="text"/> |
| 所需信息 | 所需信息信息描述(本人(单位)承诺所填写内容真实有效)* | | | |
| | <input type="text"/> | | | |
| | 所需信息用途 | <input type="text"/> | | |
| 所需信息载体 | <input type="checkbox"/> 纸质 <input type="checkbox"/> 电子邮件 <input type="checkbox"/> 光盘 <input type="checkbox"/> 磁盘 | | | |
| | 获取信息方式 | <input type="checkbox"/> 自领 <input type="checkbox"/> 邮寄 <input type="checkbox"/> 快递 <input type="checkbox"/> 电子邮件 <input type="checkbox"/> 阅看 <input type="checkbox"/> 传真 <input type="checkbox"/> 其他 | | |
| 是否申请免除费用 | <input type="radio"/> 申请 <input checked="" type="radio"/> 不申请 | | | |

说明:

- 1、申请表应填写完整、内容真实有效。
- 2、个人提出申请时,请同时提供身份证复印件。
法人或其他组织提出申请时,请同时提供组织机构代码证复印件以及营业执照复印件。
- 3、依申请公开的政府信息收取的费用请参看资费标准。
- 4、申请人根据本市有关规定属于低收入者的,如需免除费用,须在本表中提出,并同时提供相关证明。
- 5、申请人应当对申请材料的真实性负责。

※中国长春市人民政府法制办公室ホームページ (<http://fzbg.changchun.jl.cn/index.jsp>) より転載。

訳は、「情報の不存在」が380件、「本部門が掌握しないもの」が471件、「申請内容の不明確」が119件、「公開免除の範囲内」が87件、「その他の原因」が273件、である。政府情報公開事務に関する行政不服審査の申請は38件あり、争議は家屋の取り壊し・立ち退き、社会保障、戸籍政策、建設プロジェクトに集中している。行政訴訟は6件提起されている。

情報隠蔽の印象の強い中国において、上海市がここまで詳細な情報公開年度報告を公表したことは正直いって驚きである。「長春市規定」には、情報公開年度報告に関する規定はおかれていない。長春市がここまでできるであろうか。長春市も、2005年の1月の「政府活動報告⁵⁶⁾」の中で、政務情報公開諮問点の設置、プレスブリーフィングの開催、市長公開電話の受理等について、その数値を一部公表しており、とりあえずは、2006年の「政府活動報告」に注目してみたい。

おわりに

以上、吉林省長春市の政務公開・情報公開の「進展」と現況について、制度と実践の両面から検討を加え、その問題点を析出してきた。ここで、暫定的な結論と残された課題を提示しておきたい。

第一に、長春市の政務公開・情報公開の「進展」と現況に対する評価である。長春市の政務公開・情報公開への取り組みの進捗状況は、他の地域に比べて著しく早いわけでも遅いわけでもない。また、情報公開規定の内容も、他の地域と比べれば標準的なレベルはクリアしていると評価してよい。ただ、注意しておきたいのは、松井氏が力説し、中国の学者も少なからず論及している「政務公開と情報公開の相違」、「情報提供と情報公開の相違」について、長春市政府が十分に意識していないのではないか、という点である。このことは、第2章で指摘したように、情報公開規定における権利救済制度の不十分性にも表れている。2004年11月の全国政務公開工作経験交流会議における長春市政務公開指導小組の報告も、依然として、市政務中心と市長公開電話を長春市の政務公開の成果として強くアピールする内容のものであり、当時制定直後であった「長春市規定」は「陽光政

56) 祝業精「政府工作報告」(2005年1月12日)『長春政報』2005年第2期 4～13頁。

務推進年」活動の一環として言及されたにすぎなかった⁵⁷⁾。2005年4月に発布された「2005年全市政務公開工作の実施意見⁵⁸⁾」においても、相変わらず無原則に「政務公開」と「情報公開」という語が併用されており、長春市の認識に全くといっていいほど変化はみられていない。

第二に、「長春市規定」の制定等、長春市の政務公開・情報公開への取り組みに民意がどの程度反映されたのか、という問題である。『立法法』は、法律の制定に際して各分野の意見を広範に聴取すべきことを規定している（第74条、第34条第1項）。実際に、広州市や南寧市（広西壮族自治区区都）は、情報公開規定の制定にあたり、その草案を社会に公表し一般大衆の意見を集めた。しかしながら、長春市がこのようなことを行った形跡はみられない。現在のところ、市政務中心は盛況であり、市長公開電話もそれなりに利用されているようであるから、長春市がいうところの政務公開には一定の成果がみられているのかもしれない。しかしながら、「知る権利」の保障を目的とする情報公開に対して、一般大衆はどれほど関心をもっているのだろうか。この点において、長春市政府と一般大衆との間を媒介する役割を期待されるのが法学者・政治学者をはじめとする知識人である。吉林大学、東北師範大学という二つの国家重点大学をはじめとする長春市の研究機関、あるいはそれらに所属する個々の法学者・政治学者は、長春市の政務公開・情報公開に関する政策形成や規範的文書の作成にどの程度関与したのであるだろうか。筆者は、長春市の政務公開・情報公開に関する彼らの研究成果を目にしたことはない。長春市人民政府法律顧問を務めた行政法学者王景斌氏も、長春市の政務公開・情報公開についてはノータッチであったという。

これらは、情報公開規定を制定した背景に高い市民意識・権利意識が存在していたことが推測される広州市や深圳市とは対照をなしている。広州市の場合、情報公開規定が制定されてしばらくして後に、中山大学法学院院長劉恒氏らが情報公開に関する著書を刊行し、その中で、『広州市規定』の内容およびその問題点

57) 吉林省長春市政務公開領導小組・前掲報告（全国政務公開領導小組辦公室編・前掲書 55～59頁）。

58) 「2005年全市政務公開工作的實施意見」（2005年4月21日）『長春政報』2005年第5期（中国長春市人民政府ホームページ（<http://www.cc.jl.gov.cn/infopub25/>））。

を詳細に分析している⁵⁹⁾。このことは、『広州市規定』の制定に際して、中山大学が何らかの形でそれに参与したことをうかがわせる。また、『広州市規定』に比べて内容的にはやや後退したものの、2005年7月に、広東省人民代表大会常務委員会は、『広東省政務公開条例』を採択・公布した。中国において、初めての政務公開・情報公開に関する地方的法規である。一般的に言えば、人民政府が發布する地方政府規章よりも、人民代表大会が採択・公布する地方的法規の方が、その制定過程により民意が反映されることは明らかである。

長春市は、政務公開と情報公開との異同を十分に理解することなく、また、民意の反映および知識人の参与を考慮に入れることもなく、他の地域に遅れをとるまいと、吉林省の強力な指導の下で⁶⁰⁾、政務公開に取り組み、その後、情報公開規定の制定へ向けてとりあえず突っ走った、というのはいいすぎであろうか。少なくとも、筆者の眼には、「長春市規定」が、長春市の一般大衆にとっていまだ自分たちのものとなっていないように映るのである。

最後に、もう一点指摘しておかなければならないのは、政務公開・情報公開における共産党の地位の問題である。長春市の政務公開において、共産党は常に政務公開・情報公開の指導主体あるいは監督主体として位置づけられてきた。規範的文書には、必ずといっていいほど、「指導思想」の章が設けられ、その中で「三講」活動や「三つの代表」重要思想⁶¹⁾等、その時々共産党のスローガンが掲げられている（さすがに、「長春市規定」には、「三つの代表」重要思想の記述はない）。第2章において概観したように、長春市は、1999年8月に「政務公開工作意見」を發布して、政務公開への取り組みを始動させて以降、政務公開を狭

59) 劉恒他・前掲書。

60) 長春市の政務公開への取り組みが吉林省の強い影響下にあった原因の一つに、吉林省が長春市一極集中型の省であることが考えられる。吉林省の総人口のうち、実にその四分の一がその省都である長春市に居住しており、この比率は、他の省と比較してかなり高い（〔資料1〕、〔資料2〕を参照）。そうした地理的条件が、吉林省と長春市の「二人三脚」を可能としたのであろう。

61) 共産党が、中国の①先進的生産力の発展の要求、②先進的文化の前進の方向、③最も広範な人民の根本的利益、を代表するという理論。2000年2月に江沢民国家主席・共産党総書記（当時）が提起し、その後、2002年11月の共産党第16回全国代表大会において共産党規約に、さらに、2004年3月の憲法部分改正において憲法前文に、それぞれ書き加えられた。

義の意味で把握・理解してきた。政務公開を狭義の意味で把握・理解する以上、当然、党務の公開は政務公開の射程の範囲外である。しかしながら、「共産党の指導」が憲法に明定され、「党政不分（党と政府の未分離）」や「以党代政（党をもって政府に代える）」の弊害⁶²⁾が指摘される中国の国家・政治体制の現状を考慮に入れた時、果たして、中国において、政務公開・情報公開の対象機関（義務主体）を人民政府に限るべきという理解が妥当なのであろうか、という疑問が残る。この問題に対しては、「党政分離」の徹底が最も簡明な解決方法なのであろうが、その実現がなしえないのであれば、何らかの形で党務の公開を模索することが必要となろう⁶³⁾。

62) 「党政不分」、「以党代政」の弊害について、王景斌・石塚迅「現代中国憲法の「利益関係・構造」に対する調整」『中国21（愛知大学）』第12号（2001年6月）81～82頁を参照。

63) 劉恒氏らは、「党務情報は、社会情報の重要な一部分であり、それを公開することは、長期的にみれば、透明な民主社会を建設するにあたり非常に有益である。したがって、党組織がその他の社団組織と同様に社会公共情報公開の義務主体の一つとなることは、合理性を有するものである。」と述べ、慎重ないまわしではあるが、党務公開の必要性に言及している（劉恒他・前掲書 34頁）。その他、問題点の指摘として、何建華、袁飛・前掲論文 77頁を参照。