The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	中国における公衆参与制度と電子政府の発展の影響
Author(s)	汪, 穎
Citation	阪大法学. 2023, 72(5), p. 67-102
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/90008
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

論　説

中国における公衆参与制度と電子政府の発展の影響

汪　　穎

序　章
第一章　中国における公衆参与制度とその実態
　第一節　公衆参与の発展と到達点
　第二節　公衆参与の問題点
第二章　中国における電子政府の発展による公衆参与の変化
　第一節　電子政府の発展と情報社会三法の整備
　第二節　電子政府による公衆参与の現状
第三章　電子政府の発展の公衆参与にとってのメリットと課題
　第一節　公衆参与にとってのメリット
　第二節　公衆参与にとっての課題
終　章

（阪大法学）72（5-67）1069〔2023. 1〕

序章

一　本稿は、中国における公衆参与制度の現状、とりわけ、その問題点を紹介した上で、近年における電子政府の発展が公衆参与にとって有するメリットと課題を検討するものである。

本稿でいう「公衆参与」とは、行政機関が行政過程における公正性、正当性、合理性の向上のため、行政過程に利害関係者及び一般社会公衆を参加させることを意味する。[1] 本稿は行政立法及び行政決定（「行政決策」[2]）における公衆参与を主要な検討の対象とし、住民運動や司法手続は検討の対象としない。そして、本稿でいう「電子政府」とは、国民の利便性向上を目指した行政サービスの提供の電子化と行政事務の効率化を目指した行政内部事務の電子化との双方を意味する。

二　近年、公衆参与は学術論文や評論のみならず、行政側の発言や公的文書においても言及されている。公衆参与は民主主義を保障する重要な要素として位置付けられており、意思表明の場、公共利益の実現、行政過程の正当性の確保などの役割が強調されている。[3] しかし、中国は長期にわたる封建的制度の影響を受けており、とりわけ、一九四九年の新中国建国の当初から一九七六年の文化大革命の終焉までの時期においては、政党と行政の区別が明確でなく、中国共産党による一元的な統制が極めて強かったため、行政と国民双方において公衆参与の意識が乏しかった。一九七八年の改革開放[4]以来、公衆参与は民主的権利として明確化され、そして、経済社会の発展に伴い、公衆参与の範囲、形式等も具体化されている。しかし現在でも、制度上の不備が数多くあることや、公衆参与が形式的なものに過ぎないことが批判されている。中国の公衆参与は先進国と比較して開始された時期が遅く、充分な効果が上がっていない。

三　他方、電子政府は一九九九年に各行政機関をネットワークに接続する国家プロジェクトである「政府オンラインプロジェクト」（「政府上網工程」）が始まって以降急速に推進されており、世界的に高いレベルに達している。国家統計によれば、二〇二〇年一二月までにオンライン行政サービス利用者は八・四三億人である。特に地方レベルの行政は、自ら運営するウェブサイトのみならず、第三者が運営しているソーシャルメディアを活用し、公式アカウントを運営して情報を発信するなどの先進例も見られる。他方で、民主化の進展に伴い、国民の行政活動に意思を表明する意欲も強くなっている。情報技術の利用により、場所や時間に拘束されている人間関係が空間的にも社会的にも拡大し、そこから公衆参与が発展することが期待できる。

四　中国の公衆参与には不備が多数存在している。それにもかかわらず、上述した電子政府の発展に伴い、インターネットやソーシャルメディアを媒介にして、行政と国民の間に情報を交換できる新たな道が多数開かれている。公衆参与に充分な経験をもたない中国の行政が、どのように対応するかなどの問題が生じている。本稿では、既存の研究成果を参照しつつ、電子政府の発展の公衆参与にとってのメリットと課題を検討する。

本稿の論述の順序として、まず、公衆参与の発展及び到達点を踏まえ、そこに顕在している問題点をまとめる（第一章）。次に、電子政府の発展と公衆参与に係る新たな動きを紹介する（第二章）。最後に、電子政府の発展の公衆参与にとってのメリットと課題を提示する（第三章）。

第一章　中国における公衆参与制度とその実態

中国において、公衆参与に関する規定は、法律、行政法規、部門規章、地方性法規、地方政府規章及び規範性文書（「規範性文件」）に置かれている。[5] 本章では、公衆参与の発展過程並びに主要領域の現行法制度を概観し、公衆

参与の主な問題をまとめたい。

第一節　公衆参与の発展と到達点

一　公衆参与の発展過程

一九八二年の「中華人民共和国憲法」には、国家事務、経済及び文化事業、社会事務を管理する権利（二条）、並びに批判及び意見を提出する権利（四一条）を国民に与える定めが置かれている。しかし、当初、行政は経済発展に重心を置き、前述した権利を如何に実現するかについては重要視していなかった。

公衆参与の萌芽は一九九〇年代初頭、改革開放の深化と外資の増大によって生じた。その際、国際金融機関の融資により建設資金を調達することが、経済発展の重要な手段の一部となった。融資を申請する場合、各開発途上国は環境ガイドライン及び地域住民やＮＧＯの参与を含む環境影響評価報告書を提出しなければならない。そのため、一九九三年の「国際金融機関からの借款による建設プロジェクトの環境影響評価管理活動の強化に関する国家環境保護局、国家計画委員会、財政部及び中国人民銀行の通知」（「国家環保局、国家計委、財政部和中国人民銀行関於加強国際金融組織貸款建設項目環境影響評価管理工作的通知」）には、「国際融資による建設事業を申請するために環境影響評価書を作成するとき、建設事業を所管する部門及び環境保護部門は借款プロジェクトの所在地の人民代表大会〔以下「人代」と呼ぶ〕の代表、政治協商会議の委員、群衆団体（市民団体）、学術団体または居民委員会、村民委員会の代表に意見や建議を直接聴取し、また、プロジェクト所在地の人代、政治協商会議または群衆団体は、影響を受ける地域の公衆に意見を求めなければならない」と記載されていた。

二〇〇〇年から、公衆参与は社会の焦点となった。その原因は、第一に、市場経済の改革と発展によって、社会

の利益が多種多様になり、管理統制を中心とした行政が機能しなくなったことである。[6] 第二に、以下のような問題が生じた。土地使用権の払下げや譲渡による収入は、地方政府の財産に属しており、土地使用権の価格が高騰したため、土地使用料は地方政府の主要な収入となっている。そして、地方政府が財政収入の最大化を追求する過程で、強制的に住民の住居を破壊するなど公権力による個人の利益の侵害が起こったため、各地で住民運動が発生し、大きな社会問題となり、このような社会問題を解決するため、公衆参与が重視されるようになった。[7] 第三に、二〇〇二年の中国共産党第一六回全国代表大会で、政策策定への公衆参与の整備が要請されたことである。[8] その後の社会発展に伴い、公衆参与の領域も拡大されている。

二　公衆参与の主要領域とその基本制度

中国の公衆参与は、国家事務における公衆参与（法令・政策作成過程への参与等）、社会事務における公衆参与（環境・衛生保護への参与等）、経済文化事業における公衆参与（経済・教育・文化に関する計画への参与等）に分類される。[9] 国家事務における公衆参与は、行政領域を問わない一般的公衆参与であり、他は特定の行政領域における公衆参与である。以下では、一般的公衆参与の制度を紹介し、特定領域における公衆参与のうち、制度の整備が進んでいるものとして、環境保護領域及び都市計画領域の公衆参与を紹介する。

（一）一般的公衆参与

ア　行政立法[10]制定の際の公衆参与手続

中国においては、改革開放後の経済発展の急展開に対応するため、立法の整備が盛んに行われ、地方では、一定

の期間内に集中的に膨大な数の地方性法規及び地方政府規章（以下「地方立法」と呼ぶ）が制定された。地方立法の中には、憲法や法律、行政法規と矛盾抵触するものがあり、同じ問題について各地方の規定が異なるといった問題や、重複立法の問題も多く存在していた。[11] それらの問題に対応するため、二〇〇〇年に中華人民共和国立法法（以下「立法法」と呼ぶ）が公布された。

立法法の目的は「立法活動を規律し、国家の立法制度を整備し、立法の質を高め、中国的特色のある社会主義法律体系を完全なものとし、立法の牽引的及び推進的な役割を発揮させ、社会主義民主を保障しかつ発展させ、法に基づく国家統治を全面的に促進」（一条）することである。法は、立法活動全般を規律し、立法手続、立法権限、抵触問題等について規定を定めている。その中に、国の行政機関である国務院が行政法規を制定する際に国民に意見を表明させるための公衆参与手続が設けられている。「行政法規を作成する過程においては、関係機関、組織及び公衆からの意見を聞かなければならない。意見の聴取には座談会、論証会、聴証会等の形式を採用することができる」（五八条）としている。そして、二〇一五年の法改正によって、意見収集手続が新設された。「行政法規の草案を社会に公布して意見を聴取しなければならない」（六七条二項）としている。座談会、論証会、聴証会、意見収集手続の意義については、本章第二節で言及する。

二〇〇一年に国務院は立法法の附属法令としての規章制定手続条例（「規章制定程序条例」）を公布した。[12] 条例は国務院における各部・委員会が部門規章を制定する際及び地方人民政府が地方政府規章を制定する際に、公衆参与の実施を要求している。手続内容は立法法とほぼ同じである。

イ　行政決定の際の公衆参与手続

二〇一九年に、国務院は地方人民政府による独断的な行政決定を防止するため、重要行政決定手続暫定条例（「重大行政決策程序暫行条例」）を公布した[13]。同条例は「科学的・民主的・合法的な行政決定手続を定め、行政決定の質及び意思形成の効率を向上し、行政機関の責任を明確にする」（一条）ことを目的としている。これは県以上の人民政府が重要な行政決定を行う際の手続を初めて法制化するものであり、国民の知る権利、参加権、監視権を保障する意義をもっている[14]。

重要な行政決定とは、「①公共サービス、マーケティング管理、社会管理及び環境保護等に係る重要な公共政策、②経済・社会発展等に係る重要な計画、③自然資源及び文化資源の開発・利用・保護に係る重要な公共政策、④当該行政区域における重要な公共事業、⑤その他の経済・社会発展に重大な影響がある事項、重要な公共利益または国民と関わりの深い事項」（三条）である。「県以上の人民政府は重要な行政決定を作成・調整するとき」（二条）、「充分に群衆の意見を聴取し、多種多様な形式によって決定過程における公衆参与を保障する」（六条）としている。意見聴取の方法は、「座談会、聴証会、現地調査、意見収集、アンケート調査、民意調査等」（一四条）である。

（二）特定領域における公衆参与

ア　環境保護領域の公衆参与手続

一九九〇年代から環境被害に抗議する活動が発生し、それらへの対応が必要になったが、中央政府による監督、あるいは人事異動で汚職を防止する等のガバナンスのみでは達成し難かった。その行き詰まりを解決する手法の一つは、ＮＰＯ団体及び公衆を環境保護に参加させることであった。

現行「環境保護法」において、「環境保護は、保護優先、予防中心、総合管理、公衆参与及び損害責任の原則を

貫く」（五条）との原則が初めて明文化された。「情報公開と公衆参与」に関する独立の章が設けられ、公衆が環境保護へ参加する権利について規定された。その他、二〇一五年に国務院環境保護部が公布した部門規章である「環境保護に係る公衆参与の方法」（「環境保護公衆参与弁法」）において、公衆参与の原則は「合法、秩序、自発、便宜」（三条）と定められ、参与方式として「意見取集、アンケート調査、座談会、専門家論証会、聴証会等」（四条）が挙げられている。

イ　都市計画領域の公衆参与手続

改革開放後、都市計画が単に都市建設の手段ではなく、資源の分配でもあると意識された結果、都市計画における公平性が重要視された。そのため、公衆が都市計画に参加することが強く求められた。現在の都市計画制度は、二〇〇七年の城郷規劃法により確立された。その中で、都市計画の民主性を確保するため、公衆参与の規定も設けられている。(15)

まず、「都市農村計画が審査許可に送付される前、計画の策定を所管する機関は都市農村計画草案を公告し、論証会、聴証会その他の方法によって専門家と公衆の意見を聴取しなければならない。公告期間は三〇日以上でなければならない。計画策定の所管機関は、十分に専門家と公衆の意見を考慮しなければならず、審査許可のための送付資料に意見処理状況と理由を添付しなければならない」（二六条）と定めている。次に「計画策定の所管機関は、専門家及び関係機関を組織し、定期的に計画の実施を評価し、論証会、聴証会その他の方法によって公衆の意見を聴取しなければならない」（四六条）としている。

ウ　その他の特定領域

その他、市場経済、医療衛生、交通安全等の法制度においても、行政目的を達成するため、公衆参与に関する規定が整備されている。例えば、市場経済における独占や不当な価格表示等行為を規制するため、一九九七年に制定された中華人民共和国価格法[16]の中で、以下のように明記されている。「国民の生活等に直接関係する公共事業の価格や公益的なサービスの料金に関する政府指導価格及び政府公定価格の決定にあたり、聴証会制度を確立し、政府価格主管部門の主催により、消費者、経営者及び関連方面の意見を聴取し、その必要性と実行可能性を論証しなければならない」（二三条）[17]。

第二節　公衆参与の問題点

一　参与主体に関する問題

様々な法制度において公衆参与の規定が設けられているが、誰を参加させるかについては、法令ごとに異なり、その範囲が明確にされていない。公衆参与の主体は、環境保護法では「国民、法人及びその他の組織」（五三条）、立法法では「社会公衆」（六七条）、城郷規劃法では「公衆」（二六条）となっている。その結果、行政は大きな裁量権を有している。特に、参加者数が限られている際、参加者全員が行政によって選ばれる状況も見られる[18]。行政が参加者を恣意的に選ぶ場合、公衆参与の主体である参加者は国民の代表ではないという指摘もある[19]。

以上の法制度の問題に加えて、中国で国民と行政の間に介在している「単位」及び「社区」に関わる問題もある。先述した参加主体による参加以外に、「単位」、「社区」を通じた参加が多い。「単位」は、基本的に勤務先（行政機関、国有企業）の総称であり、計画経済体制の下で国民を組織しているが、かつては、生産や事業を営む場に限ら

ず、中国共産党からの政治指導と経済的保障を通じて、社会の末端での国民を組織する場としての機能を有していた。「単位」はそれに所属する職員の生活に必要な行政・教育・医療・福利厚生等の社会サービスを提供していた。改革開放後、市場経済化への移行過程で、経済効率の悪い国有企業が解体され、民営企業が増加した。それに伴い、国有企業にある「単位」は多数解体された。そのため、多くの国民は「単位人」から「社会人」と変化し、生活基盤も「単位」から社会へと移行した。[20] その後、「社区」（コミュニティに相当する）と呼ばれるものが設けられた。「社区」には、社区の住民から選挙された者によって組織した住民委員会（「居民委員会」）がある。「中華人民共和国都市住民委員会組織法」（「中華人民共和国城市居民委員会組織法」）では「住民委員会は住民による自己管理、自己教育、自己サービスの自治組織である」（二条一項）と定められている。

しかし、実際には、住民委員会は行政からは自分の下位組織に過ぎないと見なされているため、指令等を押し付けられることもある。[21] 住民委員会が運営している「社区」は、従前の党の指揮命令システムの末端組織である「単位」とは異なるが、自発的な意思を有しているとはいえないと思われる。

「単位」であれ「社区」であれ、このような組織が行政と国民の間に存在しているため、公衆参与を実施する際、行政が「単位」、「社区」の代表者を頼って意見を募集することも見られる。しかし、代表者が提出された意見を勝手にまとめ、自分にとって不利な内容を削除することも発生している。そして、この問題に対処する定めも存在していない。それゆえ、「単位」あるいは「社区」を経由した公衆参与は、加工されたものであり、国民の意見が十分に汲み取られていないという指摘がある。[22]

二　情報公開に関する問題

情報公開は公衆参与の基礎である。かつて、中国においては、限られた情報だけが国民に公開された。ＷＴＯに加入した後、透明性原則に対応するため、二〇〇七年に中華人民共和国行政情報公開条例（「中華人民共和国政府信息公開条例」）を公布した。現行条例に基づいてその内容を紹介すると、まず、行政情報（政府信息）は、「行政機関が職責履行の過程において作成又は取得し、一定の形式で記録・保存する情報」（二条）と定義されている。そして情報公開の方法は、各行政機関による情報の公表（三章）と、個人や団体がその生産活動、生活、研究等に必要な情報について行う開示請求に基づく公開（四章）がある。それ以外に、教育、衛生健康、水・電気・ガス・地域熱供給、環境保護、公共交通等、公衆の利益と緊密する事業を行う公共企業・事業者も行政機関に準じた情報公開を行うこと（五五条）が定められている。本条例は情報へのアクセス保障の法的根拠として重要な役割を果たしている。[23]

もっとも、情報公開についても問題が指摘されている。[24] 例えば、情報の開示が請求された場合、本来は公開が原則であるとされている。しかし、条例において例外的に不開示が認められている国家秘密（一四条）、商業秘密、プライバシー（一五条）、行政の内部事務（一六条）に該当することを理由に、情報を公開しないことが多い。[25] そして、自発的に情報を公開していても、誤字、誤情報など質が極めて低いこともある。中国政法大学が発表した「二〇一六年法治政府評価報告」によれば、多数の地方人民政府のウェブサイトでの情報公開は不十分であり、特に環境領域や消費領域などに関わる情報が少ない。また、内容が更新されておらず、時期が遅れているものも多い。[26] ウェブサイトでリンクが機能していないなど技術的な問題もあるため、訪問者に多大な不便を与えている。[27]

また、公衆参与を実施する際、行政機関は理解しやすい資料を作成して公開する必要がある。しかし、実務上、行政機関は、政策などの案の作成にかかる労力を節約し、また、案を作成する迅速性を確保するため、公開資料を

簡略化するなど、公衆参与を丁寧に実施していないことも多い。

三　各参与手続の問題

前述した通り、公衆参与手続の方法は、座談会、論証会、聴証会と意見収集手続（「公開征求意見程序」）である。これらのうち、論証会（「専門家論証会」ともいう）の参加者は専門家に限定されている。そこでは、行政立法または行政決定の必要性、実行可能性、科学性を中心に検討される。[28] 中国では、行政が専門家の意見を聞くことも公衆参与であると考えられているため、論証会も公衆参与の一つに位置づけられている。しかし、一般人が参加するものではないため、本稿の対象としない。

それ以外の方法のうち、聴証会の利用頻度が最も高いため、まずこの制度から紹介する。聴証会は各利害関係者が平等に意見を出し合うことを目的として開催されるものである。公衆参与手続である聴証会には、行政立法の前に行うものと、重要な行政決定の前に行うものがあると考えられている。[29] 聴証会の手続は、行政許可の設定及び実施を規律するための「行政許可法」で定められている。行政許可は「行政機関が公民、法人又はその他の組織の申請に基づき、法による審査を経て、これらの者に特定の活動に従事することを許可する行為」（二条）である。同法は、「行政許可が申請者と第三者との間の重大な利害関係に関わる場合」、行政機関は「申請者及び利害関係者に聴証を申し立てる権利があることを告知しなければならない」（四七条一項）とし、各利害関係者への通知、聴証主宰者の選任や聴証における主張の陳述及び答弁などを定めている。行政立法における聴証会の手続は立法法に定められていないが、実務上、上述の規定を準用している。また、比較的に最近公布された重要行政決定手続暫定条例においては、重要な行政決定における聴証会の手続に関して、行政許可法とほぼ同じ規定が置かれている。しか

し、実務上、聴証会には、国民の代表が行政によって選ばれることや、国民の代表の発言時間が保障されないなどの問題が指摘されている。[30]

座談会とは行政決定を行う過程において、行政が必要があると認めた場合に開催するものであり、一般的に六～八人で構成される円卓会議である。そこでは参加者が特定の課題をめぐって検討を行う。参加者には専門家も含まれるが、一般的に国民の代表が多い。しかし、少数の参加者が行政によって選ばれることがあり、しかも座談会の国民への公開を義務付ける定めもないため、公衆参与の方式としては不充分であるという批判がある。[31]

意見収集手続は、日本の行政手続法等が定める意見公募手続に類似しており、行政機関が政策等を決定するにあたり、政策等の素案を公表し、広く一般からの意見、情報及び専門的知識を募るものである。しかし、意見収集手続については、行政に政策等の素案の関連資料を公開することが要求されていないという問題が指摘されている。[32]

四　参与結果に関する問題

行政の呼びかけに応じ、意見を提出した人の立場からは、意見が採用されたか、どのように反映されたかについて関心を持つのは当然である。公衆の関心・支持を維持し、さらに政策の策定過程の透明性を確保するためには、行政が意見に回答して説明することがきわめて重要である。[33]

しかし、特に意見収集手続について、実施された後、行政機関に提出された意見等の内容並びにその採否及び理由等を公表する義務が設けられていないため、完全に一方向的な意見を聞くだけの手続に過ぎないといわれる。[34]他の公衆参与手続についても、述べられた意見がどのように取り扱われたかにつき、行政機関の公衆に対する応答義務は全くないという問題が指摘されている。[35]

第二章　中国における電子政府の発展による公衆参与の変化

中国には新しい技術を受け入れやすい社会環境がある。新しい技術を導入する場合、慎重に議論をしてから導入するというより、まずは導入して何か問題が生じたら変えようという姿勢がある。情報技術についても、先進国は個人情報保護などの法制度を整えてから電子政府を推進しているのに対し、中国では逆のプロセスとなっている。その結果、インターネットの利用により、利用者の個人情報の漏洩などの被害も生じている。[36] このような問題を解決できない場合、電子政府による公衆参与の発展にも支障となると思われる。近年、中国はインターネットの利用による問題を解決するため、情報社会三法、すなわち、インターネット安全法（「網絡安全法」）、データ安全法（「数据安全法」）及び個人情報保護法（「個人信息保護法」）を整備した。以下では、電子政府の推進過程と情報社会三法の整備を概観した上で、電子政府の発展による公衆参与の変化を紹介する。

第一節　電子政府の発展と情報社会三法の整備

一　電子政府の推進とその現状

（一）電子政府の発展経緯

電子政府の発展過程は技術の推進と理念の変化により、四期に分けられる。[37]

第一期として、一九八〇年から、国家機関に行政事務のＯＡ化を所管する部門が設置された。一九九〇年までに、国家経済情報システムを含む、多種多様な情報システムが十数個整備され、四三の国務院部局に情報センターも設置された。ただし、この段階では「電子政府」という概念はまだ形成されておらず、コンピューターを利用して行

政の事務処理能力を高めることが考えられていたにすぎなかった。

第二期として、一九九〇年から、情報技術が速いスピードで発展した。世界的範囲での情報スーパーハイウェイの発展に応じるため、全国にわたる情報システムの整備という目標を含む一九九三年の「三つのゴールデンプロジェクト」（「三金工程」）、そして、各行政機関をネットワークに接続する国家プロジェクトである一九九九年の「政府オンラインプロジェクト」（「政府上網工程」）により、電子政府の基礎となる情報技術が全面的に整備された。この段階では、情報技術は単なる事務処理の手段であるという考え方が変化し、情報技術を利活用した行政管理ないし行政サービスの必要性が認識された。

第三期として、二〇〇〇年から、国は各行政機関に分散した情報資源の統一化を図り、政府ウェブサイトの標準化作業を開始した。スマートフォン版のウェブサイトが作成され、ソーシャルメディアアプリであるWeChatの公式アカウントを利用した情報公開も行われてきた[38]。そしてネットワークの情報安全性も意識されるようになった[39]。二〇一四年に、習近平は、「全体的な国家安全観」、すなわち電子政府の安全を含む、国家安全の問題を全面的・体系的に把握するという新たな理念を打ち出した。しかし、この理念は、国民一人一人の権利よりも国家全体の問題を重要視している。

第四期として、二〇一五年に、国務院の部門として設置された国家発展と改革委員会（「国家発展改革委」）が「『インターネットプラス』行動計画の策定に関する通知」（「関於做好制定『互联網＋』行動計劃有関工作的通知」）を公布してから、一連の新たなサービスが提供され始めた。ここでいうインターネットプラスとは、情報技術と経済・社会の各領域を融合させ、「インターネットプラス物流」、「インターネットプラス医療」等のように、新たなサービスの形態の創出を図るものである。例えば、待ち時間をなくすインターネットでの医療診察や、イン

ターネットでの物流過程のすべての可視化などの実現により、国民の生活は一層便利になった。その中に「インターネットプラス政務サービス」も含まれる。

「インターネットプラス政務サービス」の推進過程は以下の通りである。第一に、二〇一六年に国務院の総務局にあたる部門である国務院弁公庁は「『インターネットプラス政務サービス』の技術システムの整備についてのガイドライン」（「国務院弁公庁関於印発『互联網＋政務服務』技術体系建設指南的通知」）を公布し、「データを利活用することによって国民に便宜を与える」という目標を明らかにし、行政手続のオンライン化が進んだ。第二に、二〇一八年に国務院が公布した「全国一体化オンライン行政サービスの建設に関するガイドライン」（「国務院関於加快推進全国一体化在線政務服務平台建設的指導意見」）によって、各地域、各レベルの行政部門にある情報の壁が無くされ、公衆にとってさらに便利なオンライン行政サービスが推進された。第三に、二〇一八年に広東省で「粤省事」という全国初のスマートフォンプログラムが開発されてから、「パソコンからスマートフォンへの行政サービス」の転換も行われた。[40]

（二）電子政府の発展現状

インターネットの発展状況を記録して分析するため、中国インターネット情報センター（「中国互联網絡信息中心」）[41]は、一九九七年から年に二回、「中国インターネット発展状況統計報告」を作成している。第四七回統計報告によると、二〇二〇年一二月までにインターネット利用者は九・八九億人に達し、そのうち、オンライン行政サービス利用者は八・四三億人である。[42]合計一万四千四四四の政府ウェブサイトが存在している。ここでいう政府ウェブサイトは、各級政府及びその部門、出張所並びに委任事務を処理する他の組織が設立し、情報公開、行政サービ

ス、コミュニケーション等の機能を有しているウェブサイトと定義されている。その内訳は中国政府ウェブサイト一、国務院部門及びその内部組織のウェブサイト八九四、省級及び省級以下行政機関ウェブサイト一万三千五四九である。[43]

他方、国際連合の経済社会局（Department of Economic and Social Affairs：DESA）が作成した「二〇二〇年国連電子政府調査報告」[44]によれば、中国の電子政府は、国連が電子政府調査で用いる発展指数（E-Government Development Index：EGDI）[45]において、二〇一八年の〇・六八一一から二〇二〇年の〇・七九四八に増加し、順位は六五位から四五位に上昇した。さらに、国民の電子政府への参与度も前回の二九位から九位になり、世界的に「非常に高い」レベルに達したと評価された。

しかし、電子政府は国全体で統一的に推進されたものではなく、最初は各地方により独自の方針で整備された。その結果、各地方の経済能力や電子化に対する考え方により、電子政府の発展には地域間に大きな格差がある。[46]

二　情報社会三法の整備

電子政府の発展に伴い、情報社会における各主体の権利義務を定める法制度の整備が重要な課題となる。この点に関わる重要な法律は、二〇一六年に公布されたインターネット安全法、二〇二一年に公布されたデータ安全法及び個人情報保護法である。これら三つの法律の目的と内容は以下の通りである。

（一）インターネット安全法

インターネット安全法は、「インターネットの安全を保障し、インターネット空間の主権並びに国家安全及び社

会公共利益を保ち、公民、法人その他の組織の合法的な権益を保護し、経済・社会の情報化の健全な発展を促進する」（一条）ことを目的とする。同法でインターネット運営者の義務が明確され、取得したユーザー情報に含まれる秘密を守ること（四〇条）、個人情報を収集・使用する場合に合法、正当、必要の原則に従うこと（四一条）、改ざん又は第三者への無断提供等をしてはならないこと（四二条）等が規定されている。なお、インターネット運営者とは、インターネットの所有者、管理者及びインターネットサービスの提供者を意味する（七六条）。

それ以外に、同法はオンラインコミュニティの健全で秩序ある発展を促進し、国家の安全及び社会公共利益を守ることを目的として、初めて法律の形でインターネット実名登録制（二四条）[47]を設け、そして、中国国内の情報インフラを攻撃、破壊する国外組織や個人の法的責任を問うこと（七五条）も規定している。このように、インターネット安全法はインターネットの安全を重要視しているが、個人情報保護より国の安全及び社会公共利益が強調されている。[48]

（二）データ安全法

データ安全法は、行政や事業者が扱うデータの管理を規律するとともに、データの利活用策を定める法である。「データの処理活動を規律し、データの安全を保障し、データの開発利用を促進し、公民や組織の合法的な権益を守り、国家主権、安全及び発展に関する利益を維持する」（一条）ことを目的とする。データは「すべての電子的またはその他の形態による情報に関する記録」（三条一項）であり、データの処理活動は、「データの収集、保存、使用、加工、伝送、提供、公開等」（三条二項）である。法五章「政務データ安全及び公開」においては、国家機関がデータを収集・使用する場合、法律、行政法規に従うこと（三八条）、国家機関が健全なデータ安全管理シス

テムを構築し、データ安全保護の責任を履行し、政府データの安全を保護すること（三九条）、国家機関が事業者に電子政務システムの設置・維持、政務データの保存・加工を委託する場合、厳格な手続に従い、かつ監督すること（四〇条）、国家が政務データの公開目録を作成し、相互利用可能で安全かつ制御可能な政府データオープンプラットフォームを構築し、政務データの公開・利活用を促進すること（四二条）が明記されている。

他方、同法は、国家がデータ安全審査制度を構築し、国家安全を害するおそれがあるデータ処理活動を審査すること（二四条）及び中国に対して差別的な措置を取った国に対抗措置を取ることができること（二六条）を定め、データ処理活動の過程での違法行為に対する罰則（四五条）を設けている。データ安全法においても国家の安全が強調されている。インターネットの安全を主要な内容とするインターネット安全法と比較すると、データ安全法は、インターネット以外のデータ処理活動によって国家利益、公共利益や国民の利益が侵害される場合においても適用される。[49]

（三）個人情報保護法

個人情報保護法が公布される前、個人情報保護に関する定めは様々な法令に散在していた。例えば、二〇〇六年の中華人民共和国パスポート法（「中華人民共和国護照法」）におけるパスポートの発行機関とその職員の個人情報にかかる守秘義務についての規定、二〇一三年の中華人民共和国消費者権益保護法における消費者の個人情報保護のための規定があった。情報社会の発展に伴い、個人情報に関する一般的かつ基本的な規定を定める要請が強くなった。[50]

個人情報保護法は「個人情報の権益を保護し、個人情報の処理活動を規律し、個人情報の合理的利用を促進す

る」（一条）ことを目的とする。「個人情報の処理」は「個人情報の収集、保存、使用、加工、伝送、提供、公開、削除等」（四条）と定義されている。個人情報の収集は必要最低限でなければならず、過度の収集が禁止される（六条）。個人情報の処理は原則として当事者の同意を得なければならない（一三条）。他の法律に規定がない限り、個人情報の保存期限は処理目的を達成できる最短の期間とする（一九条）。当事者の同意を得た場合以外、当事者の個人情報を公開してはならない（二五条）。また、同法は、個人情報の処理に関して、個人の知る権利、決定権、制限又は拒否権（四四条）、閲覧・複製権（四五条）、訂正・補充権（四六条）、削除権（四七条）を定めている。そして、同法に違反して個人情報を取り扱う者に対しては、個人情報保護職責履行部門が、是正命令、違法取得の没収及び警告などの措置をとる（六六条）。その他、個人情報保護職責履行部門及び国家ウェブサイト所管部門に、個人情報保護に関する評価体系の作成や技術の発展の促進など複数の責務を課している（六一、六二条）。

第二節　電子政府による公衆参与の現状

一　電子政府による公衆参与の実態

二〇一六年から「インターネットプラス政務サービス」が推進され、政府ウェブサイトを利用した情報公開にとどまらない、電子政府による公衆参与が充実するようになった。

現在、政府ウェブサイトによる国民との交流ルートは主に三つある。第一に、政府ウェブサイトを通じて国民が意見・要望を自由に述べることである。第二に、行政が政府ウェブサイトで特定の問題についての意見を募集することである。ここでいう意見募集は、行政立法、行政決定に対する意見公募に限らず、ロゴ募集や論文募集など多様な内容を含む。第三に、オンライン・インタビューである。オンライン・インタビューとは国民の関心事を理解

してもらうため、所管部門の担当者または専門家が政府ウェブサイトを通して、直接国民に説明し、その場で質問に回答することである。

二〇二〇年に、国務院弁公庁政府情報及び政務公開弁公室（「国務院弁公庁政府信息与政務公開弁公室」）は、各地方・部門の政府ウェブサイト及び政務ニューメディア（政府が活用しているソーシャルメディア）の運用状況について、抽出検査を行った。検査報告によると、検査を受けた地方政府が運営する三二八の政府ウェブサイト（全国政府ウェブサイト総数の二・三％）の中で九八％は政策を公表しており、六三・四％は政策を公表すると同時に、それについての説明も公表していた。また、四五・一％は五日以内に利用者の質問・意見に対応し、二〇・三％は二四時間以内に対応している。[51] さらに、政府ウェブサイトをベースにして、政務ニューメディアを整備した地方政府も多い。

二　電子政府による公衆参与の具体例

以下では、「二〇二〇年国連電子政府調査報告」の「世界中の一〇〇電子自治体ランキング」で第九位を獲得した上海市が運用している「一網通弁―上海市人民政府」ウェブサイト及び上述した検査報告の中で、得点が上位であった「首都之窓―北京市人民政府」ウェブサイトを先進例として紹介する。

（一）「一網通弁―上海市人民政府」ウェブサイト

二〇〇二年に上海市は「中国上海」という政府ウェブサイトを運営し始めた。ウェブサイトで重視されている内容は、情報公開、オンライン行政サービス及び国民との交流である。そして、二〇一八年から上海市で開始された

「様々の申請を一つのウェブサイトで行うことができ、一つの申請を一回の手続で済ませられること」を目的とした「一網通弁」（The data-centric online-offline integration）というプロジェクトは、現在、近隣の浙江省、江蘇省、安徽省と連携して「長三角一体化一網通弁」として実現された。[52] それによって、一地域の枠を越えた政府ウェブサイトが構築され、三省一市でのデータやオンライン行政サービスの共有が実現された。このようなシステムは、申請手続における利便性の向上にとどまらず、三省一市における公衆参与のための活用も期待できる。近年、「一網通弁―上海市人民政府」ウェブサイトは高齢者版と外国語版をそれぞれ新しく整備した。[53]

国民との交流の状況について、上海市の「二〇二〇年度政府ウェブサイト運営報告表」（「政府網駅工作年度報表（二〇二〇年度）」）によれば、第一に、当年度に政府ウェブサイトによって合計四万六千二一四件の質問が収集され、そのうちの四万五千九九七件が処理された。所要時間は平均五・九八日であった。そして六千四八六件の処理結果が社会に公開されている。第二に、政府ウェブサイトで合計一〇回の意見収集手続が実施され、国民から一四件の意見が提出された。第三に、オンライン・インタビューが二八回実施され、国民から七三件の意見が提出され、そのうち五六件に対して回答がされた。政務ニューメディアとして、「中国上海門戸網駅」という WeChat 公式アカウントがある。そこで公表された情報は一五〇件があり、また、同年度の新規登録者数は六万四千六八九人である。[54]

（二）「首都之窓―北京市人民政府」ウェブサイト

北京市の「首都之窓―北京市人民政府」ウェブサイトは一九九八年に運用が開始された。「首都之窓」（The window of the capital）という名称は社会に向けての窓口という意味をこめてつけられたものである。創設の目的

として、第一に、社会に対して政府の方針・政策・都市のイメージを広報すること、第二に、行政事務に関する情報を公開すること、第三に、オンライン行政サービスを提供すること、第四に、公衆参与を実現することが挙げられている。「首都之窓」の大きな特徴の一つは、中国語以外に八種類の言語で提供されており、利用者の質問・意見に対して、多言語による対応も可能であることである。[55]

「二〇二〇年度北京市人民政府ウェブサイト運営報告表」（「北京市人民政府門戸網駅二〇二〇年度工作報表」）によれば、まず、同年度に政府ウェブサイトによって合計一九万九千一三八件の質問が収集され、そのうちの一九万四千五〇三件が処理された。所要時間は五・七日であった。そして五千八七九件の処理結果が社会に公開された。次に、政府ウェブサイトで合計一七三回の意見収集手続が実施され、国民から四万七千三一四件の意見が提出された。そして、オンライン・インタビューが二九七回実施され、国民から一万九千四五六件のコメントが提出され、そのうち八二八件に回答された。[56] 他方、政務ニューメディアとして、同じく「首都之窓」という名称の WeChat 公式アカウントがある。二〇二〇年度に公表された情報は三千九七件あり、同年度の新規登録者数は三二万五千五七三人であった。また、WeChat 以外にも、他の公式アカウントが六つ存在している。[57]

三　電子政府による公衆参与の発展の方向性

電子政府による公衆参与の発展の方向性について、公式の計画は存在していないが、二〇一九年に国務院弁公庁秘書局が公表した「政府ウェブサイトと政務ニューメディアについての検査基準」（「政府網駅与政務新媒体検査指標」）の中に、それを窺わせるものが存在する。[58] そこでは交流ルートの基盤整備、国民からの意見に対する応答及び参与の結果公開が検査項目とされ、それぞれについて以下のような要求を満たすことが合格の条件とされている。

まず、政府ウェブサイトと政務ニューメディアにおける国民との交流ルートの整備に関して、ルートが設置されたか否かにとどまらず、それを通して国民との交流がスムーズに実現できたか、そして国民の便宜のため、各地方の政府ウェブサイトにある各交流ルートへの登録アカウントが同一化されたかも要求されている。

次に、国民の質問・意見に対して迅速な対応がされること、応答の内容が明確であることが要求されている。いくつかの地方では、政府ウェブサイトで人工知能による回答も実現している。

そして、交流ルートの利用状況を公開する必要がある。現在、いくつかの地方では利用者からの質問・意見をすべて公開しなければならないとされている。その上、質問・意見がされた時間、行政が質問・意見を応答した時間、応答機関、応答内容も必ず公開すると規定している地方も見られる。また、質問・意見に関する統計データを定期的に公開している地方もある。

第三章　電子政府の発展の公衆参与にとってのメリットと課題

電子政府の発展に伴い、情報技術を利用した公衆参与も見られるようになった。そこには様々なメリットがあるが、課題も存在している。現在、中国では、電子政府による公衆参与に対して肯定的な見方が比較的多い。しかし、公衆からの意見の真実性の確保などについては未だに問題が存在しているため、今の行政が電子政府による公衆参与をどこまで適切に対応できるかという懸念もある。本章は現在の議論を踏まえつつ、この点について検討を加えるものである。

第一節　公衆参与にとってのメリット

一　国民にとっての参与の容易さ

第一に、電子政府による公衆参与は場所と時間を自由に選択できるため、国民にとって参加のハードルが低くなると評価されている。[59] かつて、参加が積極的に行われなかったため、行政は国民からの意見を聴取する必要がある場合、「単位」あるいは「社区」の代表者を頼って意見を募集することが多かった。しかし、前述した通り、「単位」、「社区」の代表者が意見を勝手にまとめ、自分にとって不利な内容を削除するなどの問題が生じていた。電子政府による公衆参与においては、直接国民の意見が反映されるようになった。そして、遠方の者を含む多数の者と電子会議で行うことができるため、座談会や聴証会に参加する代表者の人数が少ないという問題も改善できる。

第二に、電子政府による公衆参与においては、情報公開の方式が多様化されたため、国民にとって理解しにくいものを動画配信などの多様な方式で分かりやすく伝えることが実現した。

第三に、電子政府による公衆参与においては、地域間に存在している壁もなくなった。例えば、前述した上海市、浙江省、江蘇省、安徽省が連携して設置した「長三角一体化一網通弁」を通して、三省一市の範囲内でのデータの共有が実現した。

二　参与手続の実施コストの削減

公衆参与を実施する場合、国民からの意見を充分に収集することと、政策等の案を作成する迅速性との両者が重要である。しかし、これまで行政は公衆参与を実施する場合でも、政策等を作成する迅速性の方をより重視していた。それには以下の原因があった。まず、意見を充分に収集するため、理解しやすい材料を作成し、意見を提出する時間を充分に設ける必要がある。しかし、その場合、案を作成する迅速性が損なわれることになる。特に、意見

収集手続などの広い範囲の者の意見を収集できる手法を採用しても、すでに述べたような手続の不備などの問題で多くの意見を収集することができなかった。そのため、公衆参与をしても、十分な意見を収集できないにもかかわらず、政策等の案を作成する迅速性が損なわれるおそれがある。このような事情の下で、行政は意見収集手続のための公開資料を簡略化するなど、意見収集手続を丁寧に実施しなくなり、その結果、提出される意見がさらに減少するという悪循環が生じている。

公開資料の作成・整理や参加結果のまとめにかかる時間と労力を、情報技術の利用によって大幅に減らすことができる。このことは上述した悪循環を断ち切る突破口の一つになりうると思われる。(60)

三　新たな参与方式の実現

現在、中国の公衆参与の方式としては、座談会、聴証会、意見収集手続など従来からの方式以外にも、情報技術を利用したオンライン・インタビューという新たな参与方式がいくつかの地方で運用されている。こうしたリアルタイムで行われる公衆参与においては、事前登録した視聴者は、全員、政府ウェブサイトを通じて、行政職員や専門家からの説明を聞きながら直接に質問をしたりコメントや意見などを提出したりすることができ、行政との交流がスムーズになった。

オンライン・インタビューを従来の参与方式と比較すると、視聴者が提出した内容を同時に数多くの他の視聴者も見ることができ、また、それに対しての意見を述べることもできる。オンライン・インタビューは新たな公衆参与の方式として、行政と国民の交流のみならず、国民間の交流も実現できる。

第二節　公衆参与にとっての課題

一　公衆参与に残されている課題

中国では公衆参与の結果に関して、述べられた意見がどのように取り扱われたかについて、行政機関に応答義務は全くないという問題がある。そのような手続上の不備がある結果、公衆参与手続は不透明であり、一方向的に意見を聞くだけのものになっている。

かつて、国民は行政が政策を作成する過程に参加することが少なく、公衆参与に対する関心も少ないため、手続上の不備があるとしても、深刻な問題として受け止められなかった。しかし、現在、インターネットやソーシャルメディアの利用によって、行政と国民の間で意見を交換できる道が多数開かれ、情報交換のスピードも迅速になるとともに、国民の公衆参与についての意識も変化している。このため、公衆参与を実施するにあたって、短時間で大量の意見が集まることもある。それらの意見に積極的に対応している地方もあるが、法制度上の定めが欠けているため、提出された意見を無視している地方もある。意見が無視された場合、そのことが国民の間で短時間に拡散されてしまう可能性も高くなっている。それゆえ、電子政府による公衆参与を実現しようとすれば、既存の公衆参与手続上の不備を補完する必要がある。

二　新たに生じた課題

（一）不平等の拡大のおそれ

電子政府による公衆参与は、これまで一部の人々に限られていた参与手続へのアクセスを拡大した。しかし、電子政府による公衆参与に存在している不平等にも注目すべきである。こうした不平等は、インターネットを利用で

きる国民とできない国民、また、インターネットを利用できる国民の中でも、利用しやすい者と利用しにくい者の間に存在している。

第一に、インターネットの利用者と非利用者の年齢差が大きい。「中国インターネット発展状況統計報告」（第四七次）によれば、二〇二〇年一二月において、インターネットの非利用者のうち六〇歳以上の国民は四六％である。全人口のうちの六〇歳以上の比率である一八・七％と比較してかなり高い。[61]

第二に、経済発展のレベルの差が大きいため、都市と比較して、農村ではインターネットの普及率が明らかに低い。[62] 国民がインターネットへのアクセスを確保していることは、電子政府を通じた公衆参与を実現するための基礎である。しかし、このままでは大きな不平等が生じてしまうと思われる。

第三に、第二章第二節で紹介した検査報告に示されたように、各地方は公衆参与へのルートを設置したが、その質において公衆参与への可能性と利便性には差が出ている。

以上の不平等が緩和されない限り、今後情報技術のさらなる発展に伴い、公衆参与における格差は継続的に広がるおそれがあると考えられている。[63]

（二）インターネットによるコミュニケーションの危険性

電子政府による公衆参与の空間は、異なる観点を持つ国民間の対立や誹謗中傷が生じる場所になる可能性がある。インターネットは、対面での意見交換と比較して、客観的な証拠・データを示して説得を図ろうとする場というより、感情的な対立と抗争の場となりやすいからである。[64] 現在、オンライン・インタビューなどの公衆参与方法が新たに運用され、国民間の意見もオンラインで瞬時に交換できるようになった。その空間で誹謗中傷などが発生する

可能性も高い。

政府ウェブサイトで発言しようとする場合、実名によるアカウントの登録が要求されるとすれば、誹謗中傷などはある程度抑えることができると思われる。なぜなら、発言者は自分の発言に対して責任が問われる可能性があると思うからである。中国は二〇一六年に公布された「インターネット安全法」によって、法律の形でインターネット実名制を確立したが、実名制の実施は二〇一〇年に遡る。これは、未成年のインターネットゲームの利用時間を規制するため、国務院文化部が「インターネットゲーム管理に係る暫定方法」（「網絡遊戯管理暫行弁法」）によって設けたものである。[65] その後、インターネット実名制が広がっており、インターネットでの犯罪と言葉の暴力の防止などインターネットの安全の保護も期待できる。

しかし、インターネットでの言葉の暴力を定義することは極めて困難であるため、中国にはインターネット実名制があるとしても、責任を追及することが容易ではない。結局のところ、重大な影響がない限り、行政機関及びインターネット運営者は発生した言葉の暴力を無視することが多い。ゆえに、インターネットによるコミュニケーションの安全性を確保することは未だに実現していないともいえる。

電子政府における実名制の公衆参与は、匿名の参与と比較すれば、参加が恣意的に運用されることをある程度防げると思われる。しかし、恣意的な運用を防ぐための十分な手段は未だに用意されていない。

終　章

本稿では、中国の公衆参与に関わる法制度の概要及びその問題点並びに電子政府の発展状況及びその下での公衆参与の現状を紹介し、電子政府の発展の公衆参与にとってのメリットと課題を整理した。公衆参与は、行政と国民

の協力によって社会問題を解決するために設けられているものである。情報技術が発展している現代社会において、公衆参与は時代の変化に応じて、より便利で効率的なものに進歩させる必要がある。

現在の中国の状況を見ると、公衆参与に関する法制度には不十分なところが少なくない。例えば、参与結果の公開や提出された意見に対する行政の回答義務などの規定が欠如している。しかし、地方の中には、電子政府による公衆参与を実施する場合、政府ウェブサイトで参与結果を公開し、提出された意見に対しても決められた時間内で回答しているところもある。そのように、電子政府による公衆参与には進展も見られる。そして、それにとどまらず、オンライン・インタビューなど新たな公衆参与の方法も現れており、情報技術は公衆参与を活性化している。しかし、それはあくまでも実務上の運用にすぎず、従来の公衆参与の代わりにはならないと思われる。電子政府による公衆参与をどのような法制度によって定着させるかについて、今後、他国の状況を把握・比較してから、再び論じたい。

（1）中国の公衆参与は、狭義には選挙を指し、広義には社会公共事業、行政活動への参加も含む。現在、公衆参与の定義は多数存在しているが、その内包及び外延は明確ではない。例として「共同の利益や関心のある社会集団が公共利益事務に関わる政府の政策に対して介入したり、意見を提出したり、建議したりする活動」（李艶芳『公衆参与環境影響評価制度研究』（中国人民大学出版社、二〇〇四年）一六頁）、「各種利益主体が十分に意見を述べ、交渉及び協議を行って合意に至るための制度手続」（王錫鋅『公衆参与和行政過程――一個理念和制度分析的框架』（中国民主法制出版社、二〇〇七年）四一頁）、「公共事務を策定・管理・執行・監視する過程において、公衆が知る権利、発言権、行動する権利等の参加型権利を有し、自由に自身の立場・意見・建議を示し、法に基づく個人及び社会公共の利益を保護する行動」（程琥「公衆参与社会管理機制研究」法学雑誌二〇一一年第S1期（二〇一一年）二七頁）といった定義がある。これらの定義をみると、まず、公衆参与の主体は、社会集団に限る定義もあるが、各種利益主体をすべて含む定義も存在している。そして、

参与できる段階は、明確化されていない定義があるのに対して、公共事務を策定・管理・執行・監視する段階とする定義もある。さらに、公衆参与の主体が有する権利を明示する定義もある。

（2）　行政決定は、一定の公共利益を実現するためになされるものである。法によって授権された枠内では行政の自由な裁量の余地があり、しかも、通常政策決定として機能するものであるから、決定の合理性が求められる。

（3）　公衆参与が対象とする行政決定により、個人の権利が侵害された場合、行政救済を求めることができる。具体的には、「行政訴訟法」に基づく行政訴訟、「行政不服審査法」（「行政複議法」）に基づく行政不服申立、「国家賠償法」に基づく国家賠償請求訴訟が可能である。

（4）　改革開放とは、文化大革命で疲弊した経済を立て直すため、一九七八年に開催された中国共産党第十一期中央委員会第三回全体会議で提出された国内体制の改革及び対外開放の政策である。

（5）　中国の法源の種類は以下の通りである。全国レベルのものとしては、全国人民代表大会（以下「全人代」と呼ぶ）と全人代常務委員会が制定する規範が「法律」であり、国の行政機関である国務院が制定する規範が「行政法規」と呼ばれる。行政法規は、「〇〇条例」、「〇〇規定」、「〇〇弁法」等様々な名称を有する。また国務院における各部・委員会は、各部門の行政執行を担当しており、「部門規章」という形式の規範を制定できる。次に、地方レベルの法源は以下の通りである。中国の地方行政区画は、「省級（省、自治区、直轄市）、県級（市、県、自治州、自治県）、郷級（郷、民族郷、鎮）の三階層から成る」（中華人民共和国憲法三〇条）。地方の各級には、地方の行政機関である地方人民政府から独立した人民代表大会（以下「地方人代」と呼ぶ）が置かれており、地方人代常務委員会も設置されている。省・自治区・市（直轄市の他、省・自治区の人民政府の所在市、経済特区のある市、国務院が承認した比較的大きい市を含む）の地方人代や地方人代常務委員会は「地方性法規」を制定できる。省・自治区・市（その範囲は前の括弧と同じ）・自治州の地方人民政府は、「地方政府規章」という規範を制定できる。上記以外の各級地方人民政府及びその部門は、「規範性文書」を制定できる。公衆参与に関する規定について、本稿で紹介する主要領域とその制度以外に、地方レベルでは、二〇〇七年に広州市が、市の規章を作成する際の公衆参与を確保するため、初めて「広州市規章制定公衆参与辦法」を制定した。それ以降、各地方が同様に公衆参与についての規定を設けている。現在、地方レベルの規定の数は非常に多いが、それらの内容はほぼ同じである。

（6）蔡定剣「中国公衆参与的問題与前景」民主与法治二〇一〇年第五号（二〇一〇年）二七頁。

（7）例えば、土地使用料は、二〇〇一―二〇〇三年に地方人民政府の収入の三五％を占めたが、二〇〇九年には四六％に上昇した。土地を使用した建設や不動産から得た税金を加算すると、より多額となる（人民日報二〇一〇年一二月二七日「土地財政不可持続」finance.sina.com.cn/review/20101227/0633916545.shtml（最終閲覧日：二〇二二年六月九日））。

（8）「在中国共産党第十六次全国代表大会上的報告：江沢民『全面建設小康社会、開創中国特色社会主義事業新局面』」二〇〇二年一一月八日、cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429125.html（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。

（9）姜明安「公衆参与与行政法治」中国法学二〇〇四年第二期（二〇〇四年）三〇頁。

（10）行政立法に該当するのは、国務院が制定する行政法規、国務院の各部・委員会が制定する部門規章、地方人民政府が制定する地方政府規章である。

（11）喬暁陽「開展立法法研究」行政法学研究一九九四年第三期（一九九四年）二五頁。

（12）同時に「行政法規制定手続条例」（「行政法規制定程序条例」）も公布された。同条例には行政法規の立案、起草、審査等についての規定がある。公衆参与手続の定めは「立法法」と同じである。

（13）新華社二〇一九年五月一六日「我国出台重大行政決策程序条例扎緊約束権力的『制度籠子』」www.gov.cn/xinwen/2019-05/16/content-5392255.htm（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。

（14）法制日報二〇一九年五月二四日「中国頒布首部重大行政決策暫時条例　让行政決策権陽光運行」http://www.rmzxb.com.cn/c/2019-05-24/2351145.shtml（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。知る権利、参加権と監視権は、二〇〇六年の中国共産党第一六期中央委員会第六回会議の報告書の中で初めて現れた。その後、様々な会議や公文書の中で言及され、民主政治に対する権利を具体化したものとして広く認められている。その根拠は、「中華人民共和国憲法」における国民の国家事務、経済と文化事業及び社会事務を管理する権利（二条）、批判及び意見を提出する権利（四一条）である。

（15）全国人民常委会法制工作委員会経済法室等編『中華人民共和国城郷規劃法解説』（知識産権出版社、二〇〇八年）三六頁。

（16）中国国家工商行政管理局市場秩序状況調研課題組『市場秩序的現状、問題、成因及対策（徴集意見案）』「市場秩序的形成及維持」検討会資料（一九九五年）。

(17) 例えば、政府が水道料やタクシー代などを決めるとき、聴証会を開催しており、その決定プロセスの透明性が高くなった。

(18) 例えば、北京市のある聴証会では、参加者二八人の中で、恒常的な参加者が一九人いる。その内訳は行政職員一〇人、人大代表五人、その他行政と関わりがある四人である（程元元「立法的公衆参与研究」重慶工商大学学報二〇〇五年第三期（二〇〇五年）九五頁）。

(19) 周麗「公衆参与行政決策的有効性及其実現」哈爾浜師範大学社会科学学報二〇一九年第六期（二〇一九年）六二頁。

(20) 奥田進一「中国社会の原動力としての社区」ジュリスコンサルタス一九号（二〇一〇年）二九頁。

(21) 陳偉東＝馬涛「居委会角色与功能再造：社区治理能力的生成路径与価値取向研究」吉首大学学報三八巻第三期（二〇一七年）八〇頁。

(22) 周・前掲注（19）六二頁。

(23) 人民日報二〇一九年四月一二日「人民日報関注政務公開：条例実施一一年、公開従約束漸成習慣」https://baijiahao.baidu.com/s?id=1630563036178450654&wfr=spider&for=pc（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。

(24) 情報公開の問題については、後向東「論我国政府信息公開制度変革中的若干重大問題」行政法学研究二〇一七年第五期（二〇一七年）、周慧＝盧安霖「論我国政府信息公開存在的問題及対策研究」理論観察二〇一六年第三期（二〇一六年）。

(25) 張競丹＝陳希「我国政府信息公開存在的問題及解決対策」法制与社会二〇一九年第二期下（二〇一九年）一三〇頁。

(26) 中国政法大学法治政府研究院『中国法治政府評估報告（二〇一六）』（社会科学文献出版社、二〇一六年）一五一頁。

(27) 王敬波＝李帥「我国政府信息公开的问题、対策与前瞻」行政法学研究二〇一七年第二期（二〇一七年）八〇頁。

(28) 蘇玉超＝劉建「談我国行政立法中的公衆参与制度」法制与社会二〇一七年第八期上（二〇一七年）四一頁。

(29) 王錫鋅編『行政過程中公衆参与的制度実践』（中国法制出版社、二〇〇八年）八五頁。

(30) 周・前掲注（19）六三頁。

(31) 喬暁陽「関於立法法規定的座談会　論証会　聴証会」吉林人大二〇〇一年第八期（二〇〇一年）四〇頁、俞栄根＝江材訊「試論立法聴証的論弁性―以重慶市立法聴証為例」法制与社会発展二〇〇五年第五期（二〇〇五年）一二三頁。

(32) 汪全勝＝衛学芝「法案公開征求意見的法理分析及方式選択」四川理工学院学報三二巻第四期（二〇一七年）一一頁。

(33) 顧愛平「公衆参与地方立法的困境与対策」江蘇社会科学二〇一七年第六期（二〇一七年）一〇八頁。
(34) 汪全勝＝黄蘭松「我国法案公開征求意見回応機制的建立与完善」南通大学学報三一巻第二期（二〇一五年）四四頁。
(35) 丁祖年＝呉恩玉「立法公開的規範化与実効化探討」法治研究二〇一三年第三期（二〇一三年）一二〇頁。
(36) 李海敏「我国政府数据的法律属性与開放之道」行政法学研究二〇二〇年第六期（二〇二〇年）一五五頁。
(37) 王偉玲「従起跑到加速：我国电子政務的四次嬗変」中国工業和信息化二〇一九年第五期（二〇一九年）九二頁。
(38) WeChat は、IT 企業テンセントが開発したソーシャルメディアアプリである。現在、約一〇・九億人が利用している。二〇二一年一月二〇日、山西晩報（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。
(39) 楊道玲＝王璟璇「中国電子政務『一二五』的進展回顧於評価」電子政務二〇一五年第四期（二〇一五年）七頁。
(40) 広東省の「粤省事」は WeChat によって開発された。行政サービス約八〇〇項目が提供され、その中の六四九項目はスマートフォンだけで手続を完了させることができる。二〇一九年七月までに、登録した省民の数は一三〇〇万人を超え、実施された業務は二・一億件に達した。南方日報二〇一九年七月一五日「広東：首推『秒批』政務服務　民生事項『指尖弁理』」www.gov.cn/xinwen/2019-07/15/content-5409426.htm（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。
(41) 中国インターネット情報センターは、一九九七年に国務院によって設立された、インターネット管理とサービスを所管する機関である。
(42) 中国互联網絡信息中心「第四七次中国互联網絡発展状況統計報告」（二〇二〇年）二頁。
(43) 中国互联網絡信息中心・前掲注（42）六一頁。
(44) 国連電子政府調査は、二〇〇一年から始まった。調査は国連の加盟国に ICT によって公共政策の透明性やアカウンタビリティーを向上させ、公共政策における国民参画を促すことであり、電子政府の進捗状況に関するデータを提示することで、各国が互いに刺激し合うことも目的とする。
(45) EGDI は三つの内容から構成される。第一に、オンラインサービス指数（Online Service Index: OSI）であり、加盟国の電子政府ポータルを対象に、どの行政サービスを提供しているかを調査したものである。第二に、情報通信インフラ指数（Telecommunication Infrastructure Index: TII）であり、固定電話の普及率、携帯電話の契約者数、ブロードバンド普及率などで算出されるものである。第三に、人的資本指数（Human Capital Index: HCI）であり、就学率などで構

成される。EGDI は、OSI、TII、HCI から算出される。

$$EGDI = \frac{1}{3}(OSI + TII + HCI)$$

(46) 李健＝張鋭昕「政府電子公共服務供給共性問題分析――基於三三個省級政府門戸網駅的調研結果」電子政務二〇一七年第一二期（二〇一七年）四四頁。

(47) インターネットサービスを利用する際、公開する名前はニックネームでもよいが、アカウントの取得には携帯電話番号あるいは身分証による実名認証が必要である。

(48) 澎湃新聞二〇二〇年七月一五日「国家行政学院　如何理解『数据安全法』、有哪些需要完善之処」k.sina.com.cn/article-5044281310-12ca99fde02001bw9u.html（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。

(49) 澎湃新聞・前掲注（48）。

(50) 周小稚「中国における個人情報保護の立法の動向――個人の尊厳と公共性との協調の視点から――」東アジア研究一七号（二〇一九年）一〇〇頁。

(51) 国務院弁公庁政府信息与政務公開弁公室「二〇二〇年政府網駅和政務新媒体検査情況通報」（二〇二一年一二月一六日）www.gov.cn/zhengce/content/2020-12/16/content-5569781.htm（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。

(52) 中安在線二〇一九年五月二三日「長三角地区政務服務『一網通弁』正式開通」http://ah.anhuinews.com/system/2019/05/23/008147852.shtml（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。

(53) 解放日報二〇二一年二月一五日「上海：『一網通弁』長者専版上線運行」https://app.www.gov.cn/govdata/gov/202102/15/468365/article.html（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。新聞晨報二〇二〇年一一月七日「上海『一網通弁』国際版上線」sh.people.com.cn/n2/2020/1107/c134768-34400284.html（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。

(54) 上海市大数据中心「政府網駅工作年度報表（二〇二〇年度）」（二〇二一年一月）https://www.shanghai.gov.cn/newshanghai/2021project/2020wzndbb/政府网站工作年度报表.pdf（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。

(55) 英語、韓国語、日本語、ドイツ語、フランス語、ロシア語、スペイン語、アラビア語がある。北京市人民政府門戸網駅 www.beijing.gov.cn（最終閲覧日：二〇二二年六月九日）。

(56) 首都之窓「北京市人民政府門戸網駅二〇二〇年度工作報表」(二〇二一年一月二二日) http://www.beijing.gov.cn/gongkai/gkzt/2020szfwzndbb/202101/t20210127_2234119.html (最終閲覧日：二〇二二年六月九日)。

(57) 首都之窓・前掲注 (56)。

(58) 全国の政府ウェブサイトと政務ニューメディアを発展させるため、「政府ウェブサイトと政務ニューメディアについての監督管理の考課基準」(「政府網駅与政務新媒体監管工作年度考核指標」) も公表された。以上の検査基準と考課基準は国務院弁公庁秘書局「国務院弁公庁秘書局関与印発政府網駅与政務新媒体検査指標、監管工作年度考核指標的通知」(二〇一九年四月一八日) に含まれる。www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/18/content-5384134.htm (最終閲覧日：二〇二二年六月九日)。

(59) 喩国明「人工知能与算法推薦下的網絡治理之道」新聞与書作二〇一九年第一期 (二〇一九年) 六三頁。

(60) 孫国鋒＝蘇竣「電子政府促進民主与発展」清華大学学報二〇〇一年第五期 (二〇〇一年) 八五頁。

(61) 中国互联網絡信息中心・前掲注 (42) 二二頁。

(62) 二〇二〇年一二月に、都市のインターネット普及率は七九・八％があるが、農村は五五・九％にすぎない。都市での利用者は全部の六八・七％を占めた。前掲注 (42) 一八頁。

(63) ルチアーノ・フロリディ著 (薛平訳)『信息論理学』(上海訳文出版社、二〇一八年) 一三頁。

(64) 阿部潔「ソーシャルメディアはポピュリズムの夢を見るか？――コミュニケーション資本主義の条件」伊藤守編『コミュニケーション資本主義と〈コモン〉の探求』(東京大学出版会、二〇一九年) 八八頁。

(65) ゲームでのアカウントを作る際に、身分証で記載されている情報を提供しなければならない。