

中国における情報公開と環境保護

Freedom of Information and Environmental Protection in China

By Gang He, 2008 年 7 月 28 日(月)

英語版は次のサイトでごらんいただけます : <http://earthtrends.wri.org/updates/node/324>

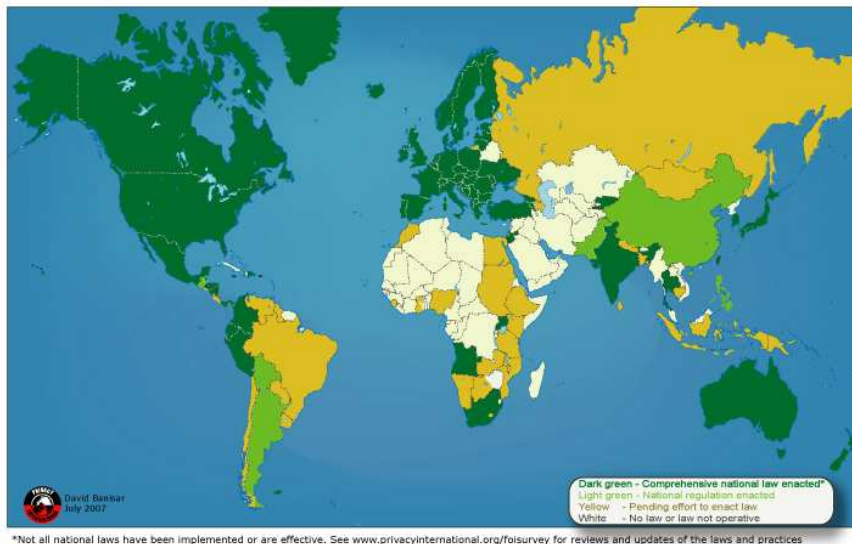


2008 年 5 月 1 日、「中国政府情報公開条例」を正式に施行したことで、中国は包括的な情報公開 (FOI) 法を制定している世界 70 カ国の仲間入りをした。この規制の目的は「公民、法人およびその他の組織が合法的な手段で政府情報を取得できるようにすること、および政府の透明性を高めること」にある。

この新しい FOI 法は中国政府の全部門に適用されるが、特にその環境面に関しては、同日施行された「環境情報公開規則」に則り、環境保護部が施行する。公開される環境情報は、政府の法律、規制、基準から、計画、統計などの行政サービス情報にまでおよび、「環境質状況」や国内の汚染企業リストも含まれる。

図：世界の情報公開法および規制の制定状況(2007 年)

National Freedom of Information Laws and Regulations 2007



(図中左下)
David Banisar, 2007 年 6 月

(図右下凡例、上から)
緑 - 包括的な法律を制定している国
黄緑 - 規制を制定している国
黄 - 法制定を検討中の国
白 - 法律がない、あっても施行されていない国

(図下)

すべての法律が施行または実施されているわけではない。各国の法律やその実施状況の最新情報は、www.privacyinternational.org/foisurvey を参照のこと。

出典: Privacy International
(拡大する場合は図をクリック)

よりよいガバナンスのための開かれた政府

「アクセス権」すなわち「知る権利」(知情権)は国民に与えられた最も重要な権利のひとつであると、環境保護部宣伝教育センターの副所長 贾峰(Jia Feng)氏は述べている。『世界環境』誌の編集長でもある贾氏は、国民は重要な情報にアクセスすることで、環境権が侵害されていないかどうかを知ることができ、法的権利を守ることができるが、これらはいずれも行政機関によって保証されるべきものだとして主張する。さらに、情報アクセスの向上は、政府の意思決定の透明性、予測性も高めていこう。

中国はこれまでも環境情報のアクセス向上に取り組んでおり、その一例に主要都市の大気質データがある。大気質情報を一般に公開する動きは、当初、都市のイメージや社会的安定性を損なうおそれがあるとして強い反発を受けた。しかし、先見の明のある指導者たちは、大都市の大気質データを週ベースで公開するよう主張した。

今日では、大都市だけでなく小都市でも毎日更新されたデータが公開されている。いまや中国では誰もが、一般に公開された情報にアクセスして各都市の大気質指数を知ることができるようになったのである。大気質の測定データは中国都市部の環境レベルを測る重要な指標となり、その過程において、監視システムの設置、改善も進められた。

こうした大気質指数は、大気環境改善を目指す政府の取り組みを促進する役目も果たしている。たとえば、北京では市民に多くの「青空」の日を約束し、1400 億人民元(204 億ドル)を越す投資が行われた。開催間近の「グリーンオリンピック」(環境にやさしい五輪)のためばかりでなく、市民に長期的な利益を与えるための投資である。

情報公開への課題

しかしこの新しい FOI 法を完全実施する態勢が中国政府に十分に整っているかどうかは疑問である。2007 年の新法可決から今年 5 月の施行までには 1 年近くの期間があり、政府各層で準備を進める時間は十分にあったはずである。しかし、同国では地域による発展格差が大きく、農村部には法を整備し施行するための態勢を整えられない地域もある。さらに、データの収集や報告基準に一貫性がないことや、政府の各層で行われる制度変更のせいで、データの入手可能性や信頼性にはいまだ問題が残っている。

贾氏は資金面と技術面もまた大きな課題となることを懸念している。法を完全実施するには、情報アクセスを容易にする新しい技術とコミュニケーションツールが必要である。2000 以上も存在する「県」がデータ収集と情報管理の基本単位の役割を担うことになるが、そこで新法の完全実施を支える資金はまだ十分に確保されていない。行政、一般市民ともオンラインで簡単に迅速に、また透明性の高い方法で、環境情報をチェックできるようになる日がくることを贾氏は待ち望んでいる。

かつて、情報を公開しない理由として「国家機密」という考え方が挙げられてきた。新 FOI 法はこの従来の慣行と対立することになるだろう。特に、1989 年の「中華人民共和国保守国家秘密法」に関しては、新法を踏まえて修正する必要が出てきそうだ。ハインリヒ・ベル基金の中国政策アドバイザー 喻捷(Yu Jie)氏は、国家機密の明確なリスト化を提案している。境界線上の事例に関しては、政府から民間部門、一般市民までの幅広い利害関係者からなる委員会が審議することも可能である。

結局のところ、この新法を政府がどの程度完全に実施できるかはまだ明らかになっていない。政府各部門および企業は、政治的、経済的不利益を伴う場合には進んで情報を提供しようとはしないことも考えられる。たとえば、新法可決後まもなく、北京大学の学者 3 名が北京市発展改革委員会に対し、北京首都空港高速道路通行料の用途公開を求めた例がある。設備投資を回収した後も通行料金を徴収し続けるのは不当ではないかとの考

えからだ。この事例はいまだに審理中であるが、変化を拒む障壁は存在するものの、新法が国民にとって政府に説明責任を要求するためのツールとなりうることも示している。

国民参加と市民社会の関与

情報アクセスの向上は中国における市民社会の育成に一役買うことになる。中国初の全国的な公共水質汚染のデータベースを作った「公衆と環境研究センター」主任の馬軍(Ma Jun)氏は、NGO が新法を活用し、環境基準に違反する企業の公開をさらに進めていくと考えている。同センターでは、企業や国民がそれぞれの企業排出データシートを更新できるよう、水や大気汚染に関するデータベースの精緻化を進めている。このデータは、リストに記載された汚染源の排出量比較を可能にし、企業の活動について知る権利を国民が行使する際の強力なツールとなるだろう。

しかし、市民の多くは環境悪化が自分たちの生活にどのような影響を及ぼしているのかを必ずしも理解しているわけではない。喻氏によると、情報請求をしているのは公益の保護を目的とする機関がほとんどだという。一般的な市民は、環境悪化による直接的な被害にあってもいない限り、情報へのアクセスを試みることもない。環境政策と生活の質との結びつきを市民に理解してもらえよう、喻氏は他の NGO と共同し、北京に中国気候変動ネットワーク(CCAN)を設立した。情報の共有は、CCAN が気候危機に関する共同行動を推進する手段のひとつである。

ニュースクール大学で国際情勢を学ぶ中国人大学院生常天乐(Chang Tianle)氏は、かつて『中国発展簡報』(北京に拠点を置き、独立した立場で中国の市民社会、海外援助、社会発展の諸問題を扱う刊行物)に執筆していた。常氏は、新 FOI 法が政府と市民社会双方にとって格好の学びの場になると考えている。確かに、NGO や活動家らは、政府への非難と対立に終始するのではなく、より戦略的で建設的な方法による状況改善を政府に保証させるツールとして新法を活用することができる。このような観点からすると、新法は市民社会が政府に意見し影響を与える機会だけでなく、政府の開放性と説明責任を試す場ともなる。

中国の市民社会は、民間部門においてすでに新 FOI 法を活用している。2008 年 6 月、中国グリーンピースは BASF グループをはじめとする多国籍企業に「ダブル・スタンダードを廃止し、すべての環境情報を公開すること」を要請した。ドイツの化学会社である BASF は、ドイツ、米国、カナダといった国々では汚染排出情報を公開しているが、中国では公開していない。情報公開要請のターゲットとなるのは、まずは主要産業部門の大手企業だろう。新法が期待通り厳格に実施された場合、法実施に伴うこれら大手企業の経験は企業の社会的責任の基盤形成に役立つと思われる。

情報公開が開く窓

WTO への加盟によって、中国はグローバル化の只中に立つこととなった。「サービス貿易に関する一般協定」(GATS)の第 3 条によれば、「サービス貿易に多大な影響を及ぼす法令または行政上の指針の導入および変更」はすべての加盟国に通知しなければならない。中国は独自性を保ちながらも、国際的慣行(国際接轨)の取り入れている最中である。政府改革と社会変化への道のりは遠く、中国には数多くの課題が残されているが、情報公開の拡大は間違いなく過去 30 年間にわたり行われてきた改革をさらに推し進めている。

香港特別行政区の前行政長官董建华(C.H.Tung)氏は、第 4 回中国問題シンポジウムで、過去数十年にわたり行われてきたような情報統制には「後戻りすべきでない」と強く主張した。また「中国のひとつの側面だけを取り上げれば、見るべきものはないかもしれない。しかしすべての側面をつなぎ合わせると、新たな動きが見えてくる」とも指摘している。こうした変化が背景にあればこそ、中国では今や「ネット市民」が 2 億人を超え、携帯電話利用者も 5 億人にのぼる。政府は今なおインターネットのコンテンツにいくらかの規制をかけているが、もはやすべての情報を統制することはできないのだ。

最近起きた「周老虎事件」(絶滅危惧種のトラが写っているとして林業庁が発表した写真に対し、中国のネットユーザーらが捏造疑惑を投げかけた事件)は、情報アクセスをめぐる新しい動きを示す一例である。政府は情報の流れを統制しようとしてもうまくいかないことを思い知らされた。またこれは、情報が公開されてさえいれば、国民が波

紋を投げかけ状況を変えていけるという好例でもある。情報ツールの利用拡大は「国民の権利」の啓蒙に欠かせないものであり、この意識向上が、透明性の高い、信頼しうる公正なガバナンスへの最大の原動力となっている。

新法が施行され、その今後の成り行きについて中国国内の環境団体は楽観的に見ている。メディアや国民のコメントからも、この新法は情報公開を渋ってきた政府のこれまでのやり方を一転させるという歴史的な意義を持ちうるとの期待がうかがえる。国民の「知る権利」はいまや合法的に確立された。政府関係機関には情報公開の責任があり、「ガラス張りの政府」(阳光政府)を実現するためのシステム構築が担われている。

(和訳: 妹尾有里・環境問題翻訳チーム・ガイア)

関連リンク:

[Center for Environmental Information and Communication](#)

[Institute of Public and Environmental Affairs](#)

[China Dialogue](#)

EARTHTRENDS DATA:

Theme: [Environmental Governance and Institutions](#)

Searchable Database: [Freedom of information \(FOI\) legislation status](#)

Map: [Public Access to Industrial Pollutant Information](#)

Feature: [Implementing the “Access Principles”: Measuring Nine Countries’ Progress in Strengthening Environmental Governance](#)