

# 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——

唐 亮

## はじめに

毛沢東時代の中国では、各級共産党委員会は党の一元的な指導を理由に政治、行政、司法の権力を高度に集中し、重大な政策から細かな行政問題の処理に至るまで意思決定権を独占していた。政策の決定過程に関して、毛沢東は革命戦争の時期から「大衆路線」を唱えてきたが、法制度、行政制度と党内運営の諸制度があまりに整備されていなかったために、共産党委員会はその時々、政治的判断で決定を下しており、「人治」の色彩が非常に強かった。また、

●●●●●

意思決定はしばしば「密室」で行なわれ、国民に結果しか知らせなかったという点では、政治指導の手法は極めて強引であった。さらに、言論の自由、批判の自由が厳しく制限されたために、意見参加の余地が極めて少なかったと言わざるを得ない。

鄧小平時代に入り、政治参加を取り巻く環境は次第に改善してきた。まず市場経済化の推進によって、利益の多元化が発生し、利害調整は重要な政策課題、政治課題となっている。政権側は円滑な政策運営を行なうために、従来以上に関係者の主張を意思決定の過程に反映させる必要がある。次に、権力内部の分権、特に地方分権と党政分離が推

進された結果、各権力機関、各地方は自主権が増大し、独自の利益と立場を強めている。それは多様な意見を権力内部の意思決定過程に反映させるに有利な環境を提供している。さらに、言論自由、學術自由および報道自由の「前進」によって、政治、行政、経済および社会問題に関する議論は少しずつ自由になって来た。そして自由になった分だけに、政策的な提言が活発に行なわれるようになってきている。そこで、国民、特に専門家、学者などの意見参加は世論形成の形で政策決定および当局の活動に影響を与えようとしている。

以上に述べたことを背景として、政策過程に対する国民の意見参加は拡大の傾向に入り、参加の意識と能力が向上し、意見参加のチャンネルと手段が増え、制度化が進んでいる。本稿は公共料金の決定過程と立法過程における公聴会制度の運営実態およびマス・メディアの世論形成に焦点をあて、国民、特に専門家とマス・メディアはどのような立場で政策過程に参加し、いかなる役割を果たしているか、意見参加の制度化はどこまで進んでいるかを分析し、政治参加の最新動向を明らかにする。「おわりに」では、意見参加の拡大傾向と政治改革との関係を簡潔にまとめ、今後の課題を指摘することにする。

## 一 公共料金の公聴会制度

従来、中国の経済体制は国营企業、計画経済を柱としていた。社会主義のイデオロギーによると、国营企業は国民所有の企業であり、国家は全人民の利益を代表して、国营企業の管理と運営を行なっている。私営企業は最大利潤の追求を主な目的とするが、国营企業は国民の利益の実現を最高目標とする。この社会主義の経済原理に基づき、経済当局は流通、価格まで計画経済体制に組みこんで、公共料金を含む商品の価格を厳しく統制してきた。

しかし、改革開放期に入り、経済原理と経済構造が次第に変化してきた。国有企業を含む企業が利潤追求を主な経営目標とすることになって来た。他方、消費者の権利意識が強まっている。価格、品質およびサービスなどをめぐって、企業と消費者との対立は表面化してきた。近年、市場を独占する国营企業に対する消費者の不満と反発が特に大きい。民間および外国企業の参入を認める分野で、経済競争のメカニズムが機能し、価格は需給関係によって決まっているが、通信、鉄道、航空、電力、郵便および金融といった分野を中心に、各級政府は経済秩序の維持や民族産業の育成などを理由として、外部の参入を厳しく制限している。ほとんどの場合、独占の国营企業は杜撰な管理を行ない、

そして経営の効率が低いツケを、料金が高くサービスが悪くという形で消費者に転嫁する。近年、専門家を中心に世論は市場独占の弊害を厳しく批判し、国営企業の民営化、独占分野への民間参入の奨励、競争メカニズムの導入を強く求め、消費者は法律などを武器に自らの権利を主張している。

当局は経済発展を図っていくために、経済社会構造の变化に合わせて制度改革、制度の整備に力を入れている。従来、各経済機構は国有企業を直接管轄し、企業と消費者との対立で企業の立場を庇う傾向が強かったが、「政企分離」および政府の役割転換が行なわれる中で、経済当局は企業と消費者の利益調整を重視するようになりつつある。特に、企業との直接的な利害を持たない総合経済機構、立法機関はそうである。たとえば、「消費者権益保護法」は生産者と消費者の利害関係を調整する枠組みであり、その重点を消費者利益の保護に置こうとしていた。

### (一) 価格公聴会の実験的な導入

一九九八年五月一日に施行された価格法は政府の価格決定に関して、公聴会の開催を次のように決めた。まず第一八条は、「国民生活と経済発展に重大な影響を及ぼす商品、資源稀少型の商品、自然的に独占経営となる商品、重要公用事業、公益性の高いサービスなどの価格に関して、政府

は企業の価格決定を指導する（政府指導価格）か、または価格決定を行なう（政府価格）」、第二二条は「政府指導価格、政府価格を制定する際に、価格、コストなどに関する調査を行ない、消費者、経営者および関係方面の意見を聴取すべきである」、第二三条は「国民生活と密接なかわりを持つ公用事業価格、公共サービス、自然的に独占経営となる商品などの価格を制定する際に、公聴会制度を実施する。担当機関は公聴会を開催し、消費者、経営者および関係方面の意見を聴取し、価格決定の必要性和実行可能性を論証する」と定めている。

以上のように、価格公聴会制度に関する価格法の規定は原則的なレベルに止まっているが、その実施が公聴会制度の実験的な導入に契機を提供した。一部の地方は公聴会開催の実施細則を制定し、実験的に価格公聴会を開催するようになった。青島市は「価格決策聴証暫行規定」を制定し、一九九八年六月から二〇〇〇年九月に至るまで一二回の価格公聴会を開催した。タクシー料金改定の公聴会は二〇〇〇年九月二三日に行なわれるが、主管部門の青島市物価局は九月一二日付の『青島晚报』に関連情報を公表し、公聴会参加の消費者代表と傍聴人員を公募した。タクシー運転手、消費者代表のほかに、学識者、人民代表大会代表、政治協商会議員および関係部門の代表は公聴会に参加し、青島テレビ局が公聴会の進行を生中継した。

表1 広州市の主な価格公聴会

公聴会名称	開催時期	公聴会後の決定と原案との比較
地下鉄の料金	1998.11	全線の乗車運賃は原案の8元から6元に修正
駐車場料金	1999.8	不明
乗用車の利用料金	2000.4	年間利用料金を1200元から980元に修正
水道料金の値上げ	2000.12	0.95元/トンから0.9元/トンに修正
生活ごみの処理費	2001.4	原案は幾つかの選択肢を提示したが、最低料金の選択肢つまり各世帯が毎月5元を支払うことに決定

出所：「広州：価格聴証、聴而不証」『羊城晚報』2001年8月2日。

広東省は「価格決策聴証会暫行弁法」を採択した。それによると、物価担当の行政当局は価格公聴会を開催する際に、(1)人民代表・政治協商會議委員・大衆団体の代表、(2)経済専門家・技術者・学者、(3)企業・消費者の代表を招き、申請者の企業が公聴会で価格改定の理由と改正案を説明し、主管機関が審査に関する初步的な意見を述べた後に、公聴会の委員は価格改正案について議論を行ない、企業の意見を質す。その後の広東省では、多くの価格公聴会が開催された。その中で最も世論の注目を浴び、激しい議論が展開されたのは、広州市水道料金値上げの公

聴会であった。

二〇〇〇年に入り、広州市自来水公司（水道局）は生産コストの上昇、投資資金の不足と節水の促進を主な理由として、水道料金の値上げを申請し、広州市物価局はそれを了承し、三月二四日に水道料金改正の公聴会を開くと決定した。新聞はそれを報道すると、広州市民は猛反発した。特に、広州市人民代表は水道料金の値上げと公聴会の開催が事前に知らされておらず、公聴会にも招かれていなかったことを理由に、物価局に対して説明を求めた。三月二三日の説明会で、一五名の広州市人民代表は管理コストが生産コスト上昇の主な原因であり、水道料金の安易な値上げには強く反対するとの立場を表明した。そこで、物価局の責任者は一旦三月二四日の公聴会を中止し、水道の生産コストを確認し、「以水養水」（水道料金の徴収で水道事業の建設・運営を行なう）の方針を再検討する上で公聴会を開くと応じざるを得なかった。

関係当局は水道料金の値上げを受け入れさせるために、公聴会の招集に備えて、関連情報を積極的に開示すると同時に、広報活動を強化した。三月二八日、広州市公用事業管理局はマス・メディアの関係者を招いて、広州市生活用水の質が良好であると説明した上で、値上げの理由となる生産コストの上昇、投資資金の不足などに関するデータを示した。一二月二八日の公聴会を前に、関係当局は、①広

州市周辺地域の川は嚴重に汚染されており、良質の生活用水を提供するために、市の中心部から遠く離れるところで水道工場を建設せざるを得ず、それはコストの上昇と資金の不足をもたらしたこと、②広州市の水道料金は全国レベルから見ると、最低の水準にある。値上げは節水につながることを主張した。公聴会で、広州市自来水公司是値上げの理由と改正の根拠を説明し、一立方メートルの水道料金を現行の〇・七元から〇・九元と〇・九五元に引き上げるといった二案を提示したが、公聴会に参加する人民代表と消費者代表は〇・九五元案に難色を示し、行政当局の嚴格審査を条件に〇・九元案に同意した。

広州市水道料金の値上げは最終的に行なわれたが、人民代表および世論の反対を前に一度見送りさせられたし、値上げの幅が当初より若干小さかった。また、値上げに対する反対意見を柔らげるために、水道企業および関係当局は人民代表の要望に答える形で、良質の生活用水を供給し、二、三年後に世帯別に用水のメーターを導入するように努めると答えた。というのは、マンション・アパートまとめの水道使用量は世帯別の使用量の合計をはるかに超えるが、料金は前者によって算出されるために、住民の不満が大きいかである。このように、公聴会制度の導入によって、消費者の意見、あるいは公共料金の値上げに対する反対意見は意思決定過程で公に提出され、関係当局がそれを

考慮せざるを得なくなることがわかる。

二〇〇〇年に全国的な注目を浴びたのは、電話料金改定の公聴会<sup>③</sup>であった。長い間、国営の独占企業である中国電信は通信市場を独占し、消費者の不満と反発は多かった。

近年、電話加入料の廃止、携帯電話の二重徴収制度（受話者からも料金を徴収している）の廃止、長距離電話、国際電話とインターネット使用料の値下げ、秒ごとの電話料金計算方法の導入などを求める声が強かった。また、WTO加盟の条件として、中国政府は外国企業の中国通信市場への参入を認めると公約した。こうした状況の中で、主管機関の信息产业部は中国電信の分割（移动通信の業務を中国電信から分離させ、中国移动を設置した）、中国聯通などの育成を中心に電信分野で競争のメカニズムを導入すると同時に、通信料金体系の改正を模索した。

二〇〇〇年三月から五月にかけて、信息产业部は国家計画発展委員会、財政部の協力を得て、人民代表大会代表、政治協商會議委員、通信会社の意見を参考に原案を作成した。六月から七月にかけて、信息产业部は五回にわたって座談会を召集し、人民代表大会代表、政治協商會議委員、國務院關係部門、専門家と学者、通信企業および消費者の意見を聴取した。一連の準備を経て、信息产业部と国家計画委員會は九月一八日と一九日に通信料金改定の公聴会を開催した。主管機關の参加者、新聞記者、列席者を除いて、

専門家の代表一〇名、中央と地方行政機関の代表二名、通信企業代表八名、通信関連企業代表五名、消費者代表三名が公聴会委員として参加した。専門家代表はマス・メディアで発言した人、消費者代表は中国消費者權益保護協會の推薦から選ばれたという。

通信料金の公聴会では、様々な議論が行なわれた。その中で、対立が最も激しかったのは市内電話料金の徴収方法と徴収基準である。電話会社は割高の国際電話と長距離電話の料金を引き下げる条件として、割安の市内電話の値上げを要求した。信息产业部は国際電話、長距離電話を値下げし、六秒ごとの料金計算方法を導入すると同時に、市内電話に関しては料金の計算方法を現行の三分ごとから一分ごとへと切り換え、一分間の通話料金を一角に引き上げると提案した。その結果、市内電話は事実上値上げとなる。消費者出身の公聴会委員はそれに強く反対し、消費者側と電話会社は最後まで溝を埋めることができなかった。

通信料金公聴会の議論を踏まえて、信息产业部は国家計画発展委員会などと協議して、最終的に「三十一」の妥協案、つまり市内電話は最初の三分間〇・一八〇・二二元、その後に一分ごとに〇・〇九〇・一一元を徴収する案を決めた。その根拠となるのは、以下のような国家統計局の調査データであり、すなわち、六五％の市内電話は一分以内、九〇％の市内電話は三分以内となっているという。三十一

の市内電話料金制度では、五分以内の料金は従来とあまり変わらないが、五分以上の場合には現行より割高となる。そこで、信息产业部は「三十一」の市内電話料金徴収制度が技術的に面倒であり、ベストの案ではないが、各方面が受け入れられる案である」と主張した。國務院第八七次總理辦公會議の討議・決定を経て、信息产业部は二〇〇〇年二月二五日に「關於電信資費結構性調整的通知」を正式に公表した。

## (二) 価格公聴会の制度化

従来の意思決定過程と比べれば、通信料金公聴会の開催は行政透明度の改善、意見参加の拡大に関する一つの前進であるに間違いはない。しかし、世論の反応は非常に厳しかった。電信公聴会是非公開の形で行なわれたからである。公聴会の主催側は参加者に秘密厳守を要求すると同時に、新華社、人民日報と中央テレビを除くマス・メディアの取材を排除した。そのために、消費者の代表が何を基準に選ばれたか、主管部門がどのような価格調整案を提起したか、どんな議論が戦わされ、その論争が価格の改定にどんな影響を及ぼしたかについて、公開の報道はまったくなかった。公聴会の直後から、中国の新聞、雑誌およびテレビ局は相次いで、通信料金公聴会の秘密主義を批判し、主管機關の姿勢を糾弾し、公聴会制度の改善を要求した。

今回の通信料金公聴会が開かれる三カ月前、経済学者の余暉は『中国経済時報』に「価格聴証任重道遠」を発表し、一九九八年末の郵便・通信料金改定の公聴会は効果があまりなかったことを例に、公聴会開催方法の改善を力説した。

公聴会直後の九月二二日、余暉は『中国経済時報』に「質疑電信価格聴証会」を発表し、公聴会を行政手続法の一環とするうえで、公聴会の目的は当事者の意見を聴取することによって、行政決定への関係者の意見参加を保障することであると説き、「九月の通信料金公聴会の手続きに明らかに問題があり、また、行政手続法の（事前の）告知、公開、（当事者の）回避」などの基本方針に反している」と厳しく批判した。

余暉はさらに公聴会制度の改善を提案し、「主催の行政機関は公聴会の内容、開催の時間と場所、参加者の状況をマス・メディアあるいは公開チャンネルを通して民衆に知らせるべきである。公聴会を開催する時、行政機関は弁論型（審判型）の討論を導入すべきである。当事者は根拠を示し、口頭弁論を行ない、行政機関は公聴会の記録によって決定を下すべきである。公聴会で十分なコンセンサスと解決策が得られない場合、行政機関は公聴会を再開し、合意の形成に努めるべきである」と述べた。

公聴会制度の改善を求める声はそれだけではない。例えば、二〇〇〇年九月二三日付の『法制日報』は「価格聴証

不能走過場」を掲載し、専門家の主張を交えて次のような意見を述べた。まず、公聴会が形式的なものにならないために、主管部門が公聴会の意見を意思決定の参考にすべきであり、公聴会の意見は記録されるべきである。次に、民意と公正さを確保するために、主管部門が一方的に参加者を指名する選考方法を止め、消費者の申し込み参加、消費者權益保護協會の推薦制度を導入すべきである。

世論の厳しい批判を前に、信息产业部は関連情報の開示に動かざるをなかった。二〇〇〇年一月五日、張曉鉄・信息产业部經濟調節與通信清算司副司長は中央テレビの「經濟三〇分」に出演した。張曉鉄は通信料金公聴会の開催状況について、「公聴会の参加者は信息产业部と國家計画發展委員會が相談して決めた」「公聴会開催の半月前に、信息产业部は電信價格改正案と関連データを参加者に配った」「公聴会で参加者は八割の内容について合意を得たが、残りの争点について、信息产业部は公聴会の議論を整理して最終案を國務院に提出した」と披露した。他方、張曉鉄は秘密主義という世論の批判について、「関係当局はいまだに公聴会の運営細則を制定していない。信息产业部はいつもの透明性と公正性を実現するために、公聴会の開催方法を模索している」と述べ、関係者の批判をかわそうとした。張曉鉄のテレビ出演をきっかけに、電信公聴会関連の報道が事実上解禁され、今までベールに包まれていた参加者の名

簿や論争の実態が次第に知られるようになった。さらに、注目されるべきことは、世論の批判を和らげるために、中国電信は従来以上に情報開示や広報活動に力を入れていることである。

通信料金公聴会の秘密主義に対する批判が噴出する中で、国家計画発展委員会は「政府価格決策聴証弁法」(価格公聴会の運営細則)の制定作業を急いでおり、年内の頒布・実施を目指していると披露した。予定より若干遅れたが、「政府価格決策聴証暫行弁法」は二〇〇一年八月一日に施行された。ここで、同条例のポイントを纏めると以下のようになる。

第一は、価格公聴会の対象である。同条例は「政府が決定権を持つ商品・サービスについて、主管部門はその価格を制定する前に、関係者を組織し、価格制定の必要性と実行可能性について論証を行なう。その主な形式は公聴会である」(第二条)、「主管部門は価格の制定権に従って公聴会の目録を制定する。公聴目録に含まれる価格の制定について必ず公聴会を行なう」(第三条)と定めている。ちなみに、二〇〇一年一月、国家計画発展委員会は各部門、各地方に先立って、電力、鉄道運賃、航空運賃の基準価格と通信料金を所管範囲内の価格公聴会目録に指定した。現在、各省政府は独自に公聴会の開催が必要とされる商品・サービス目録の制定に取り組んでいる。

第二は、公聴会の透明度である。同条例は「公聴会は公正、公開、客観の原則に従って関係者の意見を十分に聴取する。国家機密を除いて、公聴会はすべて公開されるべきである」(第四条)、「公聴会のプロセスは社会の監督を受けるべきである」(第五条)、「公開の公聴会に関して、主管部門は事前に公聴会の時間、場所、主な内容および傍聴席などを公示する」(第二〇条)と定めている。

第三は、公聴会の進行方法と効力である。同条例は「主管部門は価格を決める際に、公聴会で出された意見を十分に考慮すべきである。多数の参加者は価格案に反対し、あるいは価格案に対する重大な食い違いがあるとき、主管部門は申請者に価格案の調整を申し入れ、または公聴会の再開催を組織すべきである」(第二四条)と定めている。

今までの価格公聴会の開催状況は関係者の「開明度」によるところが大きかった。地方指導者、担当機関の幹部が開明である場合、公聴会の運営が透明であり、反対意見が意思決定に考慮される。しかし、大多数の場合、担当機関の幹部が所管企業との癒着関係から公聴会に消極的な姿勢を見せ、公聴会を開催しないケースと、形式上の公聴会しか開かないケースが大変多かった。他方、制度化されればされるほど、関連企業や担当行政機関の意思にかかわらず、公聴会の開催は行政決定の要件として行なわなければならなくなる。この意味で、「価格法」の抽象的な規定と比べれ



ば、「政府価格決策聴証暫行弁法」と価格公聴会目録の制定は公聴会の制度化に向かつて大きく前進し、公聴会の運営に対する世論の監督を強化したに間違いない。

部分的ではあるが、公聴会運営制度の効果がすでに現れている。春節期間中の交通運賃の値上げ決定はその例である。一九九〇年代に入ってから、鉄道、バスなどは経営の弾力性などを理由として、春節などの期間中に運賃の値上げを実施するようになった。しかし、値上げ幅が大きく、その根拠がほとんど明確に示されなかった。二〇〇一年春節期間中に、鉄道部門が二〇・三〇%、広東省の長距離バス会社が百%以上の運賃値上げを断行した。河北省の弁護士である喬占祥は公聴会を開催しない鉄道運賃の値上げを行政手続違反などとして、行政不服を申し立てたが、鉄道当局は公聴会制度の未整備を理由に申請を却下した。その後、喬弁護士は行政訴訟を起こしたが、敗訴を喫した。一方、広東省の弁護士である李勁松も百%以上のバス料金値上げを「暴利行為」として民事訴訟を起こしたが、勝つことができなかった。

両弁護士が物価法などを根拠に行政不服を申し立て、訴訟を起こしたこと自体は世論の関心を集め、価格公聴会制度の整備に繋がったと思われる。さらに、強調したいのは、価格公聴会制度の整備が進む中で、運輸当局および関連企業はかつてのように一方的に値上げを行なうことができな

くなるということである。二〇〇一年二月八日、広東省関係当局は二〇〇二年春節期間中のバス料金値上げに関する公聴会を開催し、中央テレビ局はその進行を生中継した。消費者代表の公聴委員は大多数の住民が値上げに反対しており、交通局の値上げ案の根拠が十分な説得力を持たず、通常料金を三〇%から九〇%までに切り上げることが「暴利行為」に近いと力説した。この議論を踏まえて、広東省関係当局は値上げ案を修正し、最高の値上げ幅を原案の九〇%から六五%へと縮小した。こうして、公聴会の開催によって、意思決定の透明度が向上し、値上げの根拠が公に問われるようになっていくことは事実である。また、広東省公聴会の直後に、国家計画発展委員会の幹部は二〇〇二年春節期間中のバス運賃値上げはすべて公聴会を開くべきだと明言した。

## 二 立法公聴制度の導入

改革開放期に入り、中国は法治国家の建設を目標に次第に法律の整備に力を入れ、各級人民代表大会は政策決定の重要舞台として浮上してきた。また、各級人民代表大会は開かれる立法過程を目指して、法案作成への専門家の参加、座談会の開催、立法情報の公開および法律条項に関する公開的な議論などを通して、関係者の意見を法律の制定に取

り入れようとしている。たとえば、一九九八年末、全人代常務委員会は村民委員会組織法改正案を審議する過程で、事前に新聞などで草案を公表し、国民から意見を募るほかに、担当行政機関の國務院民政部は座談会などを開催し、関係者に意見を求めた。一部の意見は法律の改正に活かされた。北京市人民代表大會常務委員会は二〇〇〇年に「中关村ハイテク開發区（科技园）条例」を制定するに当たって、法律、經濟、科學技術關係の専門家六名を草案の起草に参加させたほか、二十数名の學者を顧問として迎えて専門的な意見を聴取した。

近年、立法公聴会制度は意見参加の新しい傾向として模索されている。二〇〇〇年三月、全人代は「立法法」を制定し、その第三、四條が「全人代常務委員會の審議日程に組み込まれた法案に関して、法律委員會、關係する專門委員會と常務委員會は關係方面の意見を聴取すべきである。意見聴取は座談会、論証会、公聴会などの形式を取る」、第五、八條が「行政法規を起草する過程で、幅広く關係機關、組織と公民の意見を聴取すべきである。意見聴取は座談会、論証会、公聴会などの形式を取る」と定めた。立法座談会などと比べれば、公聴会制度は立法過程の一環であり、法案審議が公聴会の議論を重要参考とするために、意見参加の効力が比較的によい。また、公聴会は明確な手続きと手順に従って開催されるために、立法過程の透明度が高く、

国民の意見参加がしやすくなる。

#### （一）立法公聴会の実験的な開催

一部の地方当局は「立法法」の立法過程に合わせて、一九九〇年代の末から立法公聴会の実施方法を作り、住民が重大な関心、特に重要な利害關係を持つ法案、行政法規を選んで立法公聴会を開催し始めた。

初の立法公聴会は一九九九年九月九日に広東省で行なわれ、「広東省建設工程招標管理條例（修訂草案）」に関するものであった。事前の公示によると、公聴会の発言者は申込者の中から選ばれ、発言の記録は本人の確認を得て、公聴会全体の報告書と一緒に法案審議の参考資料として提出される。公聴会は傍聴者の参加や国内外のマス・メディアの取材・報道を許可する。公聴会では、公聴会委員および一部の出席者は法案の内容に様々な注文をつけた。特に、深圳衆望法律顧問公司の總經理である曹疊雲は「特別に中止してほしい」「すべきでない」「すべき」「不適当」「妥当でない」「論理的におかしい」などの言葉で法案の内容を批判し、注文をつけた。ただし、初の公聴会を開催するだけに、主催側は必ずしも論争を好まず、全体の公聴会はそれほど盛り上がりなかった。

経験が蓄積するにつれて、立法公聴会の開催は透明度が向上し、議論が活発化になる。二〇〇〇年一月二三日、

江蘇省人民代表大会は「江蘇省物業管理條例（草案）」の立法公聴会を開催した。参加者はマンションなどの所有者（業主）、不動産管理会社（物業管理公司）および担当行政機関の代表を中心に、物業管理の範囲、業主の権利と義務、サービスの範囲と料金の徴収基準、施設の使用と修理について激しい議論を展開した。まず「物業」の範囲に関して、集合住宅は規模が大きく、施設が整っているために、管理コストが低く、管理会社にとって利潤が大きいのが、旧住宅地は住宅が古く、住民が分散されているために、利益が薄い。公聴会で、行政側の代表である王利生・南京市房產局物業処長は物業管理の範囲を大規模な建物とする草案の規定を擁護した。一方、住民側の代表は、不動産管理会社は利潤が大きいビルの管理に注目し、利潤が少ない普通の住宅を無視していると批判し、草案を修正して普通住宅の条項を取り入れるべきと主張した。

特に、対立が大きかったのは、サービスの範囲と料金の徴収基準に関するものである。近年、政府房產局の房屋管理所は不動産の管理会社へと改組され、古い住宅地の不動産管理を担当している。公聴会では、華峰・南京市鼓樓区房產局の幹部は、古い住宅地の住民の収入、意識などが原因で、料金の徴収は困難であり、赤字経営を強いられている不動産の管理会社の経営状況を改善するために、特別な措置が講じられるべきと述べた。南京市バス会社の職員で

あり、住民代表として公聴会に参加した樊肇はそれに対して、不動産の管理会社が住民に十分なサービスを提供していないことを厳しく批判し、料金の引き下げ、経営の多様化とサービスの充実化を努めるべきと要求した。

近年、都市開発は中国各地で急速に行なわれている。浙江省だけで、二〇〇〇年に八万戸の住民が古い市街地から立ち退き、その面積は一千万平方メートル以上に達した。しかし、地方当局、開発会社は住民に対して十分な話し合いと経済的補償を行わず、立ち退きを強引に進めたりするケースも多く、トラブルが続発している。二〇〇一年六月、國務院は「城市房屋拆遷管理条例」を改定し、市場原理で立ち退きの住民に補償する方針を決めた。それに合わせて、各地方の人民代表大会は関連の地方立法を進めている。浙江省人民代表大会常務委員会は「浙江省城市房屋拆遷管理条例（草案）」を制定するに当たって、二〇〇一年八月五日に立法公聴会を開催し、取り壊す住宅の補償基準、商業用住宅の補償基準および立ち退きに伴う住宅難世帯の居住条件の改善などの三項目を中心に、立ち退き住民、開発会社、主管機関および法律専門家の代表から意見を聴取することを決定した。住民の関心を喚起するために、浙江省人民代表大会常務委員会は事前に地元のテレビや新聞を通じて公聴会開催の情報を知らせるほか、関連のホームページに「浙江省城市房屋拆遷管理条例（草案）」の全文を公表

表2 「浙江省城市房屋拆遷管理条例」の公聴会参加者リスト

住民代表	金廷元・省海洋工程總公司高級エンジニア 傅惠昌 臨安市林業局公務員 崔塩生 元・杭州機床廠エンジニア 史舜琦 陶麟脚 朱昇
不動産業者の代表	朱建華 南都置業股份有限公司總經理 陸国良
行政主管部門の代表	張湘鎮 嵊州市房屋拆遷弁公室主任 戴孟軍 寧波房管局幹部
法律専門家	朱亜元 浙江六和弁護士事務所弁護士 戴和平 浙聯弁護士事務所弁護士 蔣瑛 杭州商学院教師 陳信勇 浙江大学法学院教授

出所：『錢江晩報』報道特集、2001年8月6日。

した。

一五人の公聴会委員は立ち退き住民、開発会社、主管機関および法律専門家から選ばれた。身近な問題あるいは自分の利益に直接関係するだけに、住民の関心が高かった。二百数名の傍聴者は会場で意見陳述の進行を見守るほか、

会場に入りきらない民衆はスピーカーを通じて公聴会の様子を見守った。立ち退きの補償基準について、意見対立は不動産評価機構と政府関係部門のどちらが価格の評価を行なうべきか、価格の評価基準は完全に市場の取引価格を導入すべきか、または前年度の平均価格を目安に、不動産と土地の使用年間に合わせて導入されるべきかに集中していた。開発会社の代表は政府の介入を強く求めるが、住民代表は民間の不動産評価機構が市場価格の評価を行ない、政府が監督するに留めるべきと主張する。また、住民代表は不動産の価格が基本的に上昇する傾向にあることを理由に、前年度の価格を基準とすることに反対した。

公聴会開催後に、浙江省人民代表大会常務委員会は「浙江省城市房屋拆遷管理条例（草案）」を大幅に修正し、二〇〇一年一月に同条例を採択した。その内容を検討すると、消費者代表の主張が条例に取り入れられたことは分かる。例えば、草案の第二三条は政府の関係部門が前年度の価格を参考に補償金額を決めるとしていたが、条例は「不動産市場の評価によって貨幣補償額を決める。法定の不動産評

価機構は政府が公表した『貨幣補償標準』を根拠に、不動産の位置、建築構造、面積、築年数、階、内装などを考慮して決め、評価額を確定する前に立ち退き住民の意見を聴取すべき(二三条)と定め、評価対象を細かく列挙すると同時に、住民に主張の機会を与えた。さらに、草案では、開発企業が不動産価格の評価機構を推薦するとされたが、条例はその推薦権を行政機関に与え、「再開発管理部門が少なくとも二つの不動産価格評価機構を提出し、その資産と信用度などを説明し、立ち退き住民の選定の材料にする(三三条)」と定めた。関係者、特に住民の監督を強化するために、条例は新たに三四条を設けて、不動産価格の評価結果に関して公示制の導入を決めた<sup>10)</sup>。

河北省政府は一九九四年に「河北省自営業(個体商戸)条例」<sup>11)</sup>、「河北省私営企業条例」を制定した。その後、民間経済が急速に進展し、条例の内容は古くなった。二〇〇〇年に入ると、河北省政府は二つの条例を修正して、省人民代表大会常務委員会の審議に提出した。八月二五日に開催された公聴会では、私営企業家を中心に多くの公聴会委員は私営企業の発展を図っていくには、省政府の修正案が必ずしも十分でなく、省人民代表大会常務委員会は新たに地方法規を制定すべきと主張した。河北省人民代表大会常務委員会はこの意見を取り入れ、二〇〇一年三月三〇日に「河北省支持鼓勵個体工商戸和私営企業發展条例」を採択した。

同条例は「自営業、私営企業は市場参入に関して、国有企業、集団所有制企業と同等の待遇を享有する。法律、法規が自営業、私営企業の投資と経営を明確に禁止する分野、商品を除いて、自営業、私営企業は投資、経営を行なうことができる」と定めた。

## (二) 立法公聴会の制度化

改革期の中国では、法制度の導入と改善はおおよそ以下のようなプロセスを経ている。まず中央は改革の原則と基本方針を示し、各地方は実施細則を作り、制度を実験的に導入する。次に、地方が運営の経験を蓄積することになる。中央は制度を改正し、国全体の実施細則を作ることになる。公共料金改定の公聴会と立法公聴会もその例外ではなかった。「立法法」は全人代常務委員会の立法過程、行政法規の起草過程に関して、公聴会などを開催して関係者の意見を聴取すべきと定め、地方法規の立法過程がそれに準ずると述べた。その規定は原則論に過ぎない。

現段階では、立法公聴会の制度化は地方を中心に進んでいる。二〇〇一年五月三十一日、杭州市政府は「杭州市實施立法聽証會制度的規定」を頒布・実施し、公聴会運営方法を次のように決めた。まず公聴会開催の対象に関して、①市政府は許可制度と料金徴収の設置事項、②企業、市民の利益にかかわる事項、③その他の事項が含まれている場

合、市政府法制弁公室と担当行政当局は行政法規の草案について公聴会を行なうべきである。次に、公聴会の公開性に関して、市政府法制弁公室は公聴会開催の時間と場所、主なテーマ、参加者の条件などの情報を事前に市民に知らせるほか、公開の形で公聴会を開催し、傍聴者を受け入れる。第三に、公聴会代表の選び方に関して、関係当局は公聴会のテーマ、申し込み順を考慮し、反対意見の代表を同じ人数にする。主催側は事前に公聴会関連の資料を代表に配布する。第四に、公聴会の進行に関して、代表は自らの意見を陳述し、行政法規の起草者に回答を求めることができる。公聴会代表は行政側の回答に不満を持つ場合、主催者の同意を得て、行政側に対して質疑、弁論を行なうことができる。第五に、行政法規の決定過程における公聴会の効力に関して、市政府法制弁公室は参加者の意見、論争のポイントなどを整理して報告書をまとめ、市政府法制弁公室が地方法規および政府規章の草案を審査する際に参考とし、また、市政府常務会議に関連草案の付属資料（附件）として提出する。

「杭州市實施立法聽証會制度的規定」は杭州市政府によって制定され、主として行政機関の決定段階で適用されるものである。最近、浙江省、上海市などの人民代表大会常務委員会は立法公聴会の運営細則を作った。経済特別区の深圳市人民代表大会常務委員会は二〇〇一年七月二七日に「深

圳市人民代表大会常務委員會聽証條例（草案）」に関する初審議を行ない、一〇月一六日に同条例を採択した。関連報道によると、同条例は以下の内容を含んでいる。人民代表大会常務委員会、各専門委員会と法制工作委员会は立法活動を行なう際に、法案の内容が①特定の組織・個人の権利と義務、あるいは公共利益に影響を及ぼすもの、②社会的な関心が強く、焦点、難問となっている問題に関連するもの、③公聴機構の内部で重大な意見対立が発生するもの、④意見、情報を幅広く収集すべきもの、⑤上記以外に公聴会開催が必要とされるものにかかわる場合、公聴会を開くことができる。また、関係組織および個人は人民代表大会に公聴会開催を求めることができるが、その場合、市人民代表大会常務委员会主任會議は開催の決定を下す。公聴会の代表は公聴会の事項と利害を持つ当事者、専門家とその他の関係者から選ばれ、公聴会開催の一〇日前に開催の時間、場所、公聴会の事項、公聴会委員と傍聴者の申し込み方法などを新聞に公表する。発言の信憑性を確保するために、公聴会委員は宣誓を行なう。主催側の許可を得て、公聴会委員は意見対立の事項について弁論を行なうことができる。公聴会終了後に、公聴会委員は多数の意見に従って公聴会報告書を纏めて、法案審議の主な根拠とする。

各人民代表大会は立法公聴会の制度を導入するに当たって、国外の立法公聴会の運営経験を吸収しようとしている。

二〇〇〇年一月二日、ドイツとアメリカの国會議員は上海、北京で人民代表大会の關係者と法律専門家を対象に報告会を行ない、ドイツ、アメリカ両国の立法公聴会の開催手続きと手順を紹介した。二月四日と五日の北京報告会では、全人代關係者は出席者の大多数を占めていた。杜鋼建・国家行政学院教授は「議會立法公聴証程序比較」を題名に論文を公表し、欧米諸国の立法公聴会開催の手續きと手順を説明したうえで、関連の制度改革を主張している。たとえば、欧米諸国の議會と各委員會の運営では、議員は立法公聴会開催の動議を提出し、表決によって開催の決定を下す。一方、中国の全人代では、各委員會の運営細則は立法公聴会開催に関する規定がなく、委員は會議開催の動議を提出する權利が制度上必ずしも保障されていない。そこで、中国は立法公聴会の活性化を図るために、議事の運営規則を修正すべきと杜論文は主張している。また、顧嘉禾は二〇〇一年七月号の『上海人大』に「由国外立法公聴証制度引發的思考」を発表した。同論文はアメリカの立法公聴制度の特徴を分析したうえで、中国は立法公聴会の範圍を広げ、公聴会運営制度を改善し、公聴会での議論の活性化を図るべきと力説している。

### 三 意見参加とマス・メディアの役割

公聴会制度の導入は政治参加のルートとなり、国民、特に決定事項に直接的な利害關係を持つ關係者、専門家はそれぞれの立場で自己主張を行ない、政策決定過程に影響を与えようとしている。他方、国民の幅広い参加と政治への厳しい監督がなければ、公聴会の開催は形式的なものに過ぎず、權力側の隠れ蓑になる恐れがある。そこで、公聴会は効果を發揮するために、マス・メディアの報道などによるところが大きい。また、現段階では、公聴会制度の適用範圍は政策決定過程の一部（行政処罰を含む一部の行政過程、公共料金の決定と一部の立法過程）に過ぎない。そこで、国民に必要な情報を提供することによって政治過程への参加を促進し、意思決定の過程に多様な主張を反映させ、權力側の行動を監督していくに当たって、マス・メディアの役割が大きく期待される。

毛沢東時代の中国では、マス・メディアは共産党の厳しい統制下に置かれ、權力の道具に徹してきた。改革開放期に入り、報道・言論の規制緩和、独立採算制の導入および報道競争を背景として、中国のマス・メディアは權力に対する自主性を少しずつ強め、その報道立場もかつての「權力一辺倒」から読者、視聴者へと傾斜しつつある。現時点



で、マス・メディアは権力から完全に自立せず、報道と言論がいまだに当局の規制を受けている。しかし、従来と比べれば、情報量が飛躍的に増加し、質的な改善も見られる。それは結果として政治参加の拡大に繋がっている。ここでは、いくつかの事例を通して政治参加におけるマス・メディアの役割を分析する。

## (一) 南丹鉍山事故<sup>15)</sup>

マス・メディアの報道は当局の行動を動かして、問題の解決および政策の断行に直結する例が多い。南丹鉍山事故はその例である。一九八〇年代以後、郷鎮企業の発展奨励と規制緩和を背景として、地元の中小企業は鉍山開発、資源開発に参入してきた。その参入は地域経済の活性化に寄与するが、他方、資金力、技術力が充分ではないために、鉍山労働者の労働条件、安全を無視し、乱開発を進めることも多かった。そこで、資源の浪費問題が発生するだけではなく、鉍山事故が多発している。担当行政機関や国営鉍山企業はしばしば開発の秩序を主張するが、開発優先という状況の中で、その声が空しく終わる。地方政府は地元の利益を優先し、地元企業の資源開発を支持・黙認するからである。たとえば、広西チワン族自治区南丹県委書記は公の場で「我々は朱鎔基の金で南丹経済の活性化を図るべき」と公言していた。

広西チワン族自治区南丹県は鉍山資源が豊かであり、昔から「錫の都」と知られていた。南丹県龍泉鉍冶総廠は一九八八年に設立された郷鎮企業であり、十数年の発展を経て固定資産四・五億元、従業員五八〇〇人を有し、二〇〇〇年度の納税額は八〇〇〇万元に達した。その経営実績は評価され、龍泉鉍冶総廠は「広西郷鎮企業之首」、「全国文明郷鎮企業」などの称号、所有者の黎東明は広西と全国の「労働模範」、「郷鎮企業家」の称号を得ていた。しかし、龍泉鉍冶総廠は経営業績の陰に「乱開発」、「安全無視」、政府との「癒着」などの問題を抱えていた。そうした問題を表面化させたのは、龍泉鉍冶総廠所属の拉甲坡鉍山事故であった。

二〇〇一年七月一七日、拉甲坡鉍山の労働者が採掘作業を行なっている時、突然、浸水事件が発生した。八一名の従業員は逃げ遅れ、後ほど八〇人が死亡、一人が行方不明と確認された。経営者側は処罰を恐れて、経済補償の形で遺族との和解を図り、死亡事故発生の情報隠し続けた。しかし、大量の死者が出ただけに、事故発生伝聞が何らかの形で流れる。七月下旬、事故の発生は未確認の情報としてインターネットで報じられた。この情報は七月二六日に人民網の「強国論壇」にも貼り付けられた。七月二七日、地元『南寧晚報』、『南国早報』、広西テレビ局は読者から情報を得て、現地取材を試みたが、龍泉鉍冶総廠、地元当



局は徹底的に取材妨害を行なった。南丹県当局、地区当局および広西チワン族自治区関係当局はマス・メディアの取材、上級当局に対して事故の発生を強く否定し、隠蔽工作に深くかかわった。

広西当局がコントロールできたのは管轄下にある地元のマス・メディアであり、中央の報道機関と地元以外のマス・メディアは取材と報道に力を入れた。人民網は南丹鉱山事故の暴露報道の中で先頭に立っていた。七月三二日一五時、人民網は「広西南丹鉱山事故撲滅迷離」を題名に、民間の取材で大量死亡の事故が発生したことを報道し、無秩序な開発はしばしば事故をもたらしているが、地方政府が開発企業との「癒着」関係で事実を隠し、企業をかばう傾向にあると指摘した。これをきっかけに、人民網は毎日十数本の関連記事、報道写真で南丹鉱山事故の追跡報道を続けた。人民網を含む有力なマス・メディアの報道によって、上級政府は本格的な調査に乗り出すことになる。八月一日、広西チワン族自治区の責任者は現地を視察し、自治区調査チームを作った。八月二日、龍泉鋳冶総廠の関係者は事故発生の事実を認め始めた。八月四日、李榮融・国家経済貿易委員会主任は國務院事故調査チームを率いて事故現場に到着した。

マス・メディアの報道は上級当局の行動を促し、事件の調査、関係者の責任追及と今後の防止策に繋がった。八月

末の時点で、関係当局は龍泉鋳冶総廠總經理の黎東明以下一人を事故の責任者、南丹県委書記、県長以下四人を職権乱用、事故隠蔽工作の容疑でそれぞれ逮捕した。一〇月に入り、南丹県の上級機関である河池地区の党委員会書記、行政專署專員などの三人は事件との関連で解任された。また、マス・メディアは南丹事件を報道する中で、無秩序な鉱山開発、企業と地方政府の癒着関係および事実隠しの体質などを大きく取り上げた。

ここで、マス・メディアの取材・報道は経営者、地元当局の妨害を乗り越えて行なわれたことを強調したい。特に、人民網は積極的に暴露報道を行なったために、地方当局の強い不満を招いた。事故調査の説明会で、広西チワン族自治区の責任者はほかの報道機関の取材を許可する場合でも、人民日報記者の取材を締め出そうとした。さらに、強調したいのはマス・メディアの暴露報道が増えていることである。近年において、組織的な大学入試の不正事件（広東省電白県と湖南省嘉禾県）、河南省焦作市の火災事件（二〇〇一年三月二九日）、銀広厦事件（上場会社の銀広厦が粉飾決算を行なったこと）などはいずれもマス・メディアの報道によって暴露されてから、関係部門が事後処理に乗り出し、場合によって制度改革に踏み切る。

## (二) 「陽光報業事件」

マス・メディアの取り上げ方によって、事件や政策問題は国民的な関心を引き起こすことが可能である。そして、世論の形成は政策の議論に直結し、中長期的な政策決定に影響を及ぼしていく。ここで、河北省張家口市で起きた「陽光報業事件」<sup>(16)</sup>を例に挙げたい。

中国では、新聞・雑誌は郵便局のネットワークによって配達されてきた。新聞社、雑誌社は購読料の二五〜四〇％を配達料として郵便局に支払うが、読者に届く時間が遅く、サービスも必ずしもよくなかった。一九九九年九月、郭東生はほかの個人出資者と一緒に私営企業の「陽光報業」(全称は陽光報業服務公司)を設立し、地元河北省張家口市の新聞・雑誌発行市場に参入してきた。従来、読者は購読手続きをするために、郵便局に向かなければならないが、「陽光報業」は戸別に購読を勧誘したりして、良好なサービスで順調に購読者数を伸ばした。他方、競争で不利な立場を強いられた地元郵便局は新聞に声明を出し、「陽光報業」の購読者募集が自らの専売権に対する侵害と主張した。

その警告が無視されると、郵便局は行政、政治の力を動員し、「陽光報業」に様々な圧力をかけてきた。一九九九年末、国家郵政総局は各郵便局に通達を送り、「陽光報業」が新聞・雑誌購読の手続きを行なうことは郵便秩序に混乱を

もたらす行為であり、それをとめなければならないと指示した。二〇〇〇年九月二五日、河北省政府は「河北省郵政管理規定」を制定し、購読者の募集を郵便局の専売事業にすると明文化した。二〇〇〇年十一月、張家口市郵政通信管理弁公室は「陽光報業」に対して「期間内に購読者募集の活動を停止するよう」に命じた。二〇〇一年二月、張家口市工商行政管理局は「陽光報業」の営業許可書を更新する際に口頭で「郵便局が経営する新聞雑誌の経営活動を行なってはならない」との条件をつけると警告した。三月、張家口市郵便局は罰金通知書を「陽光報業」に送った。

「陽光報業」は張家口市郵便局の罰金決定を不服として、「行政処罰法」の規定に基づき、公聴会の開催を求めた。四月一九日の公聴会で、「陽光報業」と郵便局は、郵便局が処罰権を持つか否か、小売り(零售)の定義が新聞・雑誌購読者の募集活動を含むか否か、新聞・雑誌発行に関する郵便局の独占経営の法的な根拠をめぐって、激しい論争を展開したが、合意が得られなかった。二〇〇一年五月、「陽光報業」は裁判所で訴訟を起こした。法廷の弁論は郵便局の行政処罰権の法的根拠をめぐって行なわれたが、一審判決は「陽光報業」の敗訴とした。原告の「陽光報業」は判決を不服として、張家口市中级人民法院に上訴した。

従来、一つの民営企業が地元当局、上級政府の河北省政府と中央行政機関である国家郵政総局の意思に抵抗して、

営業活動を続けることはまず不可能であった。それを可能にしたのは「法治」の前進のほかに、世論の支持が極めて大きかった。経済改革を進める中で、国民は国営企業の独占に対する不満と反発を強くし、国有企業の民営化、独占事業に対する民間の参入を求めている。そこで、「陽光報業事件」はまさに時代遅れの行政部門、国有企業が競争を恐れて、行政手段で民間企業を独占市場から締め出そうとした典型的な事例である。「陽光報業」と郵便局の対立が表面化した後に、マス・メディアは事件を大きく取り上げ、行政側の対応、郵便局の専横ぶりを厳しく批判し、「陽光報業」の立場を応援してきた。

筆者の調べでは、中央テレビ局、新華社、國務院機關紙の『經濟日報』、人民日報系列紙の『市場報』、国家工商管理總局機關紙の『中國工商報』、全國勞働組合機關紙の『工人日報』、『中國經濟時報』、『中國青年報』、『財經時報』、人氣紙の『南方週末』などは特集、評論記事などで事件を大きく取り上げ、追跡報道を行なった。たとえば、『中國工商報』は二〇〇一年一月一〇日に「砲擊『報刊壟斷發行』」（新聞發行的独占經營を打破せよ）、二月二八日に「反壟斷拔劍四顧心茫然」（独占に立ち向かっているが、周りを見て茫然となる）をタイトルに、「陽光報業事件」の経緯を報道すると同時に、独占經營の弊害を厳しく批判した。行政処罰の公聴会直後に、各新聞は公聴会の論争を整理し、「陽光報

業」支持の姿勢を鮮明に打ち出した。四月二五日、『中國工商時報』は「陽光報業何時見陽光」（陽光報業はいつ日を見るか）のタイトルをつけた。

「陽光報業」が一審で敗訴を喫した後に、『財經時報』と『南方週末』は北京で「陽光報業案与報刊發行市場學術研究討論会」を主催し、原告、被告の弁護士のほか、著名な經濟學者の茅于軾、国家行政學院教授の應松年（全人代内務司法委員會委員）、中国人民大学法學教授の皮純協などの學者、専門家をシンポジウムに招いた。議論は「陽光報業事件」のは非から独占經營の弊害、郵便事業の見直し、民營企業の經營活動の自由および法体系の不備などに及んでいた。八月一五日付の『財經時報』は「郵局拘禁公民非法陽光報業敗訴法院斷案是否公正」（郵政局が人を拘束するのは違法であり、陽光報業敗訴の判決は公正か否か）をタイトルに、詳細にわたってシンポジウムの内容を報道した。マス・メディアの報道あるいは世論の支援は直ちに「陽光報業」の勝訴に繋がることはなかった。しかし、その意義ははるかに訴訟の勝敗を超え、郵便事業の見直しおよび独占禁止制度の整備に向けて一石を投じたに違いない。原告側の弁護士もこの点を認めている。

### （三）オピニオン・リーダーの出現

近年、マス・メディアでの政策議論が活発化している。

新聞、雑誌、ラジオ、テレビおよびインターネットは学者、研究者および文化人などに議論の場を提供し、後者は専門家の立場で政策論を積極的に展開し、世論をリードしていく。その結果、日本、欧米のようなオピニオン・リーダーあるいは評論家グループが形成されつつある。

一九九〇年代に入ってから、中国の株式市場は急速に発展してきたが、問題も多い。まず行政規制が多く、制度整備が遅れている。次に、株式市場に対する経済当局の介入が多く、株価は当局の言動に影響されやすい。さらに、企業は証券取引所への上場を資金調達的手段として利用するが、経営情報の開示や経営管理の面で株主の投資に対しては必ずしも責任を十分に果たさない。大多數の株主は株の購入を長期的な投資と考えるのではなく、投機的な側面が強い。

二〇〇一年一〇月、人気の経済誌である『財經』は内部報告書をもとに一〇月号に「基金黒幕」という報道特集を掲載し、株式市場の「安定的な要素」として創設された基金会はしばしば手を組んで株価を操作し、暴利を貪っていることを暴露した。それをきっかけに、マス・メディアは積極的に基金会の不当な株価操作を中心に中国株式市場の諸問題を取り上げ、専門家、関係者を巻き込んで株式市場のあり方をめぐる大論争を展開した。その中で、経済学者の吳敬鏈は頻繁にマス・メディアに登場し、人々の不満を

代弁し、基金会の黒幕、株式市場の不正を厳しく批判し、証券市場の規範化を強く求めたために、世論の支持を得ていた。

暴露記事の掲載直後に、『財經』誌と基金会との対立が表面化した。一〇月二十九日、吳敬鏈は中央テレビ局の取材を受けて、証券投資基金の不正および中国株式市場の過熱的な投機に対して批判的な見解を述べた。一月二日付の『南方週末』は「吳敬鏈・股市不能太『黑』」という過激なタイトルを付けて、吳敬鏈インタビューを掲載した。二〇〇一年一月一三日、中央テレビの「対話」番組は吳敬鏈を視聴者との対話に招き、キャスターと出演者の質問に答える形で中国株式市場に関する意見を述べた。一月一四日、中央テレビ局の「経済半小时」は吳敬鏈インタビューを放送した。その中で、吳敬鏈は、まず第一に中国の株式市場は規範化されていない賭博場のようなものであり、詐欺、株価操作が多いということ、第二に国民の多くは株投機に参加していること、第三に株価は収益率の六〇〜八〇倍に達し、異常に高いことなどを指摘した。

一部の専門家は必ずしも吳敬鏈の意見に賛成していない。二〇〇一年二月一日、厲以寧、肖灼基（以上は北京大学教授）、董輔初（中国社会科学院経済学者）、吳曉求（中国人民大学金融研究所所长）、韓志国（若手経済学者、北京邦和財富研究所長）は、懇談会を開き、賭博と資本市場が本

表3 新聞における経済専門家の政策的な提言 (2001年6月下旬)

内 容	主な記事(新聞と掲載日)
反独占	「周其仁：郵政専営三個理由無一成立」『21世紀経済報道』6月25日 陳淮「郵政専営的說法十分惡劣」『中国経済時報』6月25日 周漢華「監管機構与反壟斷機構的權力配置」『中国経済時報』6月22日
中国版ナスダックの創設	「厲以寧指出：創業版不能再等了」『中国証券報』6月20日 「経済学專家談創業板」『中国經營報』6月22日
民間企業の家族経営問題	「劉紀鵬：增加对家族企業上市的限制性規定」『中華工商時報』6月21日 「吳敬鏈：民營企業也存在“一股独大”問題」『北京青年報』6月25日
国有銀行の株式化	「厲以寧：国有銀行改制分三步实施」『中国經營報』6月22日

出所：人民網「專家學者論壇」(<http://www.peopledaily.co.jp/GB/jinji/>)

質的に違い、個人投資家の増加が市場経済化の発展方向と合致していることを述べ、吳敬鏈批判を行なった。その後、大論争が展開された。結果から述べると、大方の世論は吳敬鏈の意見を支持し、証券市場の改革、特に監督管理制度の強化を求めた。さらに、吳敬鏈個人の意見とは限らないが、二〇〇一年に入ってから、國務院と中国証券監督委員会は様々な措置を講じて、上場制度の見直し、情報公開の促進と監督の強化を図ろうとした。

新聞、テレビを中心に、経済政策に関する専門家、学者の議論と提言は日常的に掲載されている。人民網は「專家學者論壇」で著名なオピニオン・リーダーの言論を纏めている。二〇〇一年六月下旬だけで、吳敬鏈、周其仁（北京大学教授）、厲以寧、吳曉求、胡鞍鋼（清華大学教授）らの政策的な見解を中心に二十数本の記事が収録され、その主な内容は郵便局などの独占経営の打破、中国版ナスダックの創設、民営上場企業に関する家族の経営権独占問題、国有企業の株式化などと多岐にわたり、いずれも経済改革が直面している重要課題である。例えば、郵便局の独占経営に対する批判が高まる中で、郵便局は通信の安全、規模経営と普遍的なサービスの実行を理由に、封書および小包の速達業務に対する独占経営の維持を主張した。周其仁（北京大学教授）は『二十一世紀経済報道』に「周其仁…郵政専営三個理由無一成立」を発表し、民間の参入が必ずしも通

信の安全と矛盾しないこと、経営赤字が独占経営の維持に  
ならないこと、普遍的なサービスを経営の活動と区分  
すべきであることを主張した。

政治の敏感度との関係で、行政、外交、法律、社会、特  
に政治の分野では、政策的議論は経済分野ほど自由ではな  
いが、専門家、学者はマス・メディアで様々な発言、政策  
提言を行ない、オピニオン・リーダーの役割を果たしてい  
る。二〇〇〇年から二〇〇一年にかけて、「婚姻法」の修正  
は国民的な関心を呼び、マス・メディアは審議の動きを詳  
しく伝えると同時に、法改正のポイントについて読者、専  
門家に議論の場を提供した。巫昌楨は中国政法大学教授で  
あり、中国法学会副会長、婚姻法研究会会長の肩書きを持  
ち、婚姻法修正案の作成に参加した。二〇〇一年一月一  
日付の『南方都市报』は「広東対婚姻法修訂貢献很大」を  
タイトルに巫昌楨インタビューを掲載した。徐安琪は上海  
社会科学院女性研究センター副主任を務め、上海市婚姻家  
庭研究会副会長の肩書きをもち、全人大常務委員会法律工  
作委員会の招きで婚姻法修正案の討論に参加した。二〇〇  
〇年一月五日付の『南方都市报』は「婚姻法修正案」八  
問」をタイトルに徐安琪インタビューを掲載した。インタ  
ビューの中で、徐安琪は修正案作成の内幕を紹介しながら、  
自らの見解を述べた。

最後に、権力側は従来以上にオピニオン・リーダーの発

言に注目し、彼らをブレイクとして活用していることを指  
摘したい。なぜなら、オピニオン・リーダーの発言は学者、  
専門家としての意見が政策立案の参考になるだけでなく、  
世論の形成に一定の影響力を持つからである。吳敬鏈は国  
務院発展研究センターに在籍し、多くの経済政策立案に携  
わってきた。しかし、ブレイクの立場は必ずしも彼の独自  
な発言を妨げるものではない。二〇〇〇年末、中央テレビ  
局は「二〇〇〇経済年度人物」の選考を主催し、一二三万  
のインターネット投票を含む二百万以上の人が投票に参加  
した。吳敬鏈、国内最大IT企業の聯想社長である柳伝志、  
大手電機メーカー海爾社長である張瑞敏、香港出身の中国  
証券監督管理委員会首席顧問の梁定邦などの十人が選出さ  
れたが、その中で、吳敬鏈の得票は断トツであった。個人  
差はあるが、マス・メディアなどで大胆な議論を積極的に  
展開し、政策立案に参画するオピニオン・リーダーは増え  
ている。

## おわりに

前述したように、政策過程に対する国民の意見参加は活  
発化し、その制度化が進んでいる。その意義は政策過程の  
透明度を高め、政策の論点を整理し、国民的な議論を展開  
し、多様な意見を政策決定に反映させるところにある。政

治改革の視点から述べると、意見参加の拡大は政策の運営が民主主義的な手法を取り入れ、国民の政治意識が向上していることを示している。また、政策的な議論、利益の主張および政策的な提言は言論の自由の拡大、マス・メディアの活性化および政治寛容度の向上を前提としているという意味で、意見参加の拡大は政治改革、民主化への緩やかな前進と捉えることができる。

しかし、現段階における国民の意見参加は問題と課題も多い。まず、政策過程に対する意見参加は初歩的な段階にある。例えば、公聴会制度は制度の不備が多く、権力当局は公聴会を開催しない場合もあれば、「お気に入り」の人は公聴委員に選んで、公聴会を権力意思の隠れ蓑にする場合もある。<sup>18</sup>意見参加を促進するために、公聴会を含む制度改革が必要とされている。次に、意見参加は依然として政治の制約を受けている。例えば、言論の自由、報道の自由などは従来と比べれば拡大した。その分だけ、意見参加も拡大した。しかし、限界は依然として大きい。特に、一党支配体制の是非を自由に議論・批判することができない。最後に、普通選挙権、つまり国民が指導者を選ぶ権利は政治参加の核心であり、また、意見参加の有効性を確保する重要な手段である。現段階では、自由競争による選挙は村レベルの実験的な導入に止まっている。

## 注

〔1〕「部分市民談出租车運賃聴証会」『青島日報』二〇〇〇年九月二十四日。

〔2〕広州市水道料金値上げの公聴会について、『南方都市报』は二〇〇〇年三月二十四日、二月二十八日と二十九日に報道特集を掲載している。

〔3〕通信料金公聴会は人民網の「電信価格聴証会」を参照。  
<http://www.peopledaily.co.jp/CB/channel13/topic1577/>。

〔4〕「価格聴証任重道远」『中国経済時報』二〇〇〇年六月二日。

〔5〕価格公聴会運営制度の整備は「価格聴証不能走過場」『法制日報』（二〇〇〇年九月二三日）、「政府価格決策聴証暫行弁法」(<http://www.peopledaily.co.jp>)を参照。広東省のバス料金値上げに関する公聴会は『南方都市报』二〇〇一年二月九日の特集などを参照。

〔6〕拙稿「村民委員会選挙改革の政策決定過程」中居良文編『中国の政策決定過程』日本貿易振興会アジア経済研究所、二〇〇〇年。

〔7〕「議大衆積極参与」『人民日報』二〇〇一年二月二十八日。

〔8〕「広聴民声博採民意」『南方都市报』一九九九年九月一日。『広東首次人大立法民主聴証会顕露朝氣』中国新聞社、一九九九年九月一日。

〔9〕「直面民意」『江蘇人大』(<http://www.jsrd.gov.cn/>)。

〔10〕地元の『錢江晩報』などは二〇〇一年八月六日に浙江

省立法公聴会を特集した。「草案」全文は、<http://www.unn.com.cn/GB/channel4/5/457/1239/200107/1079800.html> 採択された条例は <http://www.zjdaily.com.cn/node2/node803/node59712/node59717/user> を参照。

〔11〕「河北省將立法保護和支持個體私營經濟發展」『河北日報』二〇〇〇年九月二八日。

〔12〕「杭州市實施立法聽証會制度的規定」(<http://www.hznet.gov.cn/>)。

〔13〕「聽証法規在深圳呼之欲出首開我國人大聽証先河」『深圳晚報』二〇〇一年七月二七日。「我國第一個聽証法規即將出台」『深圳商報』二〇〇一年一月一三日。「我國首部聽証法規在深誕生市民可通過參加聽証向市人民代表大會常委會進言獻策」『深圳特區報』二〇〇一年一月一八日。

〔14〕杜鋼建論文は <http://www.wyzy.net/dugangjian7yhuitingzheng.htm> を参照。「中國立法聽証悄然興起」『法制日報』二〇〇〇年十二月一七日。

〔15〕人民網は「広西南丹鉱区特大事故」で南丹鉱山事故の重要報道記事、新聞論説などを纏めている。<http://www.peopledaily.co.jp/GB/shehui/212/6048/6049/index.html>。

〔16〕「陽光報業事件」の主な報道記事、新聞論説などについて、<http://search.peopledaily.com.cn/search.wcf?chanIID=2196> を参照。

〔17〕公聴会の議論が政策決定に繋がった事例は第一節、第二節で述べた通りであるが、政策的な議論、提言が政策決定に反映された最近の例には、中国電信の分割などがある。

〔18〕例えば、二〇〇一年の春節期間中に、鉄道部は運賃の大幅な値上げを行なったが、事前に公聴会を開催しなかった。また、多くの公聴会で、幹部出身の委員は行政当局の案に同調し、活発的な議論がなかった。

〔付記〕本稿は財団法人日本国際問題研究所の研究プロジェクト「中国におけるグローバル化と政治体制変容の可能性」(代表者 慶應義塾大学国分良成教授)の研究成果である。