

中国の「高等教育機関情報公開法令」(2010年)

黄 海 玉

はじめに

1998年から中国における高等教育機関の在学者数は急速に増加し、高等教育規模の拡大に公財政支出が追いつかず、国公立高等教育機関の収入源における公的財政支出の割合は急速に減少した。公財政支出が削減されるなか、設置者の別を問わず、大学運営および教育研究環境の改善のために、外部資金獲得の重要性は増大している。中国の大学は、質の高い教育研究を継続して提供するため大学の財務基盤を維持・強化する必要に迫られている。

一つの対策は各高等教育機関、政府が様々な努力を行うと同時に、社会のあらゆる要素、例えば企業、個人などを導引して、高等教育費の一部を負担させることである。ここで重要になってくるのが高等教育機関の情報公開である。資金の獲得には、特に財務に関する情報公開が不可欠である。大学の財務状況を公開することによって、社会は大学の運営状況を確認でき、大学の需要を認識するようになる。これにより、寄付等の活動も活発になることが期待できる。また、研究情報などの公開によって、寄附講座の依頼、研究成果を産業化する要求など、産学連携の契機にもなってくるだろう。

つまり、大学は常に情報を公開し、アピールすることによって、財源の拡充を実現することが求められている。さらに、授業料徴収の根拠、徴収基準等について公開することによって、学生、親に授業料徴収の正当性をアピールでき、その負担を強化させることもできる。

この資料解題で取り上げる「高等教育機関情報公開法令」は、中国の高等教育機関における今後の発展のための重要な法令である。なお、この法令において高等教育機関とは、大学、独立学院、高等専門学校、高等職業学校、成人高等学校などを含んでいる。以下、この法令について、「中華人民共和国政府情報公開条例」など、関連法令を踏まえながら制定に至るまでの経緯とその内容を解説し、最後に法令の全文を訳出する。

1. 政府情報公開条例

2007年4月5日、国務院は「中華人民共和国政府情報公開条例」(以下「条例」と記す)を公布し、2008年5月1日より施行した。これは中国の立法史上、公民の知る権利を専門に保証した最初の法規だと法学界に評価されている(北京週報日本語版、2009年5月26日付)。

(1) 背景

1980年代後半から、政府の情報公開に向けた法整備がはじまった。改革開放により経済が発展し、市場経済が浸透する中、政府情報公開は必然的な要求になっていった。中国政府は体制維持を念頭におき、農村部における政府情報公開の制度整備の第一歩を踏み出した。それが、1988年の「村民委員会組織法(試行)」に基づく「村務公開」である。約十年の試行期間を経て1998年には本格的に実施

されることになった。都市部においても同様に、「都市住民委員会組織法」（1990年）が施行された。また、2000年の「全国郷鎮政権機関が政務公開制度を推進することに関する通知」は、全国における郷鎮政府機関の情報公開について明確に規定するものであった。郷鎮とは、中国の行政区分である省、県（市）、郷（鎮）の内最も小さな単位のことである。当該「通知」が公表された後、全国各地で、積極的に情報公開が行われ、一定の成果が蓄積された。

2002年11月、広州市政府は「広州市政府情報公開規定」を規定し、翌年1月1日から施行した。これは中国初の情報公開条例である。それに続いて1年後、「上海市政府情報公開規定」も公布した。「条例」公布前、31の省・自治区・直轄市でさまざまな形式の政務公開制度が確立された。

中国政府が政府情報公開について法制化の検討を本格的に開始したのは1998年である。この年、中国社会科学院法学研究所に「政府情報資源の開発・利用・管理に関するプロジェクトチーム」が編成された。2002年7月、同チームによって42条からなる「政府情報公開条例（案）」が提出された。この条例案を基に、政府内部での正式の立法作業が始まった。立法作業は、2003年のSARS危機から連発する災害対策の面からも喫緊の課題とみなされ、さらに加速された。その後、一連の審議を経て2007年4月5日、「中華人民共和国政府情報公開条例」（國務院令第492号）が公布された。

（2）内容及び特色

「条例」は、総則、公開の範囲、公開の方式と手続、監督と保障及び附則の5章38条から構成されている。「条例」は初の国レベルでの政府情報公開に関する行政法規である。まず、ここでは「政府情報」に対して明確な定義づけが行われている。「この条例において政府情報とは、行政機関が職責履行の過程において作成又は取得して、一定の形式で記録し、保存する情報をいう」（第2条）。また「行政機関が政府情報を公開するときは、公正、公平、利便性の原則に従わなければならない」（第5条）と規定した。これら定義、原則について明確に規定した上、中国政府情報公開制度についての設計が行われたが、その主要な内容及び特色は以下の通りである。

政府情報公開の目的 「公民、法人その他組織が法に基づいて政府情報を取得することを保障し、政府の業務の透明性を高め、法に基づく行政を促進し、人民大衆の生産、生活及び経済社会活動に対する政府情報の服務機能を十分に発揮させるため」（第1条）である。

政府情報公開主体 「各級人民政府及び県級以上の人民政府部門の行政機関」（第4条）、「法律又は法規により権限を授けられた公共事務管理機能を有する組織」（第36条）、「人民大衆の利益と密接に関わる公共企業・事業体」（第37条）3種類が挙げられている。

政府情報公開の方法 「行政機関は、自発的に公開する政府情報を政府公報、政府ウェブサイト、報道発表及び新聞雑誌、ラジオ、テレビ等の公衆が知るのに便利な方法によって公開しなければならない」（第15条）と規定した。

「条例」違反の処理措置 「公民、法人その他組織は、行政機関が政府情報公開義務を法に従って履行していないと認めるときは、上級行政機関、監察機関又は政府情報公開業務主管部門に通報することができる。通報を受けた機関は、これを調査・処理しなければならない。公民、法人その他組織は、行政機関の政府情報公開業務における具体的な行政行為がその合法的な権利利益を侵害すると認めるときは、法に基づいて行政不服申立てを行い、又は行政訴訟を提起することができる」（第33条）と規定した。明らかに、これから政府情報公開は「準拠する法があつて、違法したら追求できる」

という新段階に入った。

2. 高等教育機関情報公開法令

「政府情報公開条例」は実施以来、行政機関が法に基づく行政を行い、公民と法人の知る権利を保障し、腐敗行為の予防と削減に一定の成果があるが、同時に問題点もあった。教育など、公共事業・企業体の情報公開はただちに実行に移されなかった。

2010年3月、教育部は、公民、法人及び他の組織が法に基づいて高等教育機関の情報を取得することを保障し、法に基づいた高等教育機関の管理を促進するために、「高等教育法」と「政府情報公開条例」に基づいて「高等教育機関情報公開法令」を制定した。同年9月から施行された「高等教育機関情報公開法令」は初めて高等教育機関の情報公開は義務であることを明確に規定した(第2条)。

(1) 背景

まず、「高等教育機関情報公開法令」(以下、「法令」と記す)の制定は、「条例」が国务院教育行政部門に与えた重要な職責である。2008年5月1日に施行された「条例」は、「教育……等の人民大衆の利益と密接に関わる公共企業・事業体が、社会公共サービスを提供する過程で作成し、又は取得した情報の公開は、この条例に照らして施行する。その具体的な方法は、国务院の関係主管部門又は組織が策定する」と規定した。2008年4月29日、国务院官房は特に、国务院の関連主管部門に出来るだけ早く「条例」の要求に基づいて、当該組織における公共企業・事業体の情報公開の実施方法を制定するよう、通知を出した。

次に、全国高等教育機関の校務公開の全面的な発展とともに、校務公開はその成果に対するまとめとより一層の向上が必要になってきた。2002年には、教育部及び労働組合の全国連合組織ある中華全国総工会による「校務公開を全面的に推進する事業に関する意見(关于全面推进校务公开工作的意见)」(以下「校務公開」と記す)が発布された。それ以降、各級教育行政部門は「校務公開」の指導に、各高等教育機関はその新形式の模索に努力をした。「校務公開」は、高等教育機関の管理上の規範性、監督の強化、党風の廉潔、民主的な政治の建設等、一定の成果を上げていた。しかし、公開対象が校内の教職員であったため、社会からの要求を満たすことができなかった。各教育部門と高等教育機関は、地域社会も視野に入れた情報公開も積極的に取り組むべきであると指摘した。

最後に、高等教育機関の情報公開は高等教育の発展の必然の選択である。現代高等教育の発展は高等教育機関の役割と機能を変化させた。「知の世紀」といわれる現代社会において、重要な役割を期待される高等教育機関は、①教育と研究を一体として行っている、②社会とのかかわりにおいて、社会の発展への寄与が特に求められている、③大学の自治に基づく配慮がある、④国際的にも一定の共通性が認められる存在であるなど、特別の性格を有する存在である。そうした役割の重要性・特殊性を踏まえ、新たな試みが必要になってきた。

(2) 内容・意義

本「法令」は、総則、公開の内容、公開の方法と条件、監督及び保障、附則の5章43条から構成されている。第1章総則、主に本「法令」制定の目的と根拠、適用範囲、管理体制、原則、秘密保障の審査と公表する情報の審議・批准体制を明確にした。第2章公開の内容、主に、自発的に公開し、申請によって公開する情報の範囲と内容を規定した。また、秘密の保障、安定、プライバシーなどで公開できない情報も挙げた。第3章公開の方法と条件、主に高等教育機関の情報を公開する機構の職

責、情報公開のルート、プロセス、期限、情報公開申請を提出する時の要求、申請の処理と費用徴収、及び高等教育機関の内部組織の情報公開等を規定した。第4章監督及び保障、主に高等教育機関の情報公開の日常管理、業務審査、社会評価、監査、年度報告、責任追及、法律救済、経費保障等を明確にした。第5章附則、本「法令」の適用範囲、相関規則との関連、省レベル教育行政部門と高等教育機関の実行職務及び施行時期等を規定した。

「法令」第2条によると、「高等教育機関は学校の経営活動と社会公共サービス活動中に発生、制作、獲得した記録と保存された情報を国の関係法律、法規及びこの法令での規定により自発的に公開すべきものである」。ここでいう「高等教育機関」とは、「高等教育法」及び「法令」第29条1項の定めにより、「大学、独立学院、高等専科学校、高等職業学校、成人高等学校」を指す。第29条2項は、「高等教育機関以外、その他の高等教育機構の情報公開は本法令を参照する」と規定した。ここで「その他の高等教育機構」とは、非学歴高等教育機構である。

この「法令」において着目すべき点は、公開の範囲と内容を比較的詳しく規定したことである。学校基本情報、学位評定、財務資産管理など、12種の情報を自発的に公開する範囲に入れた。今後は、これまで非公開とされてきた高等教育研究に必要な情報も入手することが可能となる。高等教育の改善に向けた研究の活性化、そして高等教育の発展が期待される。

本「法令」は、高等教育機関の校務公開を深化し、法による運営、高等教育機関の管理と業務の透明性、公衆の知る権利、参与権、表現の自由、監督権のために積極的な意義を持つ。高等教育機関は、社会と密接な関係がある公的機関であるため、その情報公開は社会の注目を集めるだろう。

おわりに

「政府情報公開条例」は、教育等公共企業・事業体を情報公開の重要な主体とした。「条例」発布後、これを教育分野に徹底的に実行させるため、教育部は即時に「高等教育機関情報公開法令」を制定した。上記の「条例」と「法令」は、「政府情報は公開を原則とし、非公開を例外とする（以公开为原则，以不公开为例外）」との理念の下で制定された。ここで「例外」として非公開となるのは国家機密、個人のプライバシー、商業秘密などである。ところが、何が国家機密であるのか、何がプライバシーであるのかについては、なかなか明確には確定できない。これは、往々にして関係部門が情報公開を拒否する理由となっている。実際のところ、これも「条例」の立法過程における最大の争点となった。情報公開と「国家秘密保護法」のギャップは今後においても、最大の課題である。

主要参考文献・サイト

- ・ 中華人民共和国教育部 HP、<http://www.moe.edu.cn/>（2011年2月10日最終アクセス）
- ・ 中華人民共和国中央人民政府 HP、<http://www.gov.cn/>（2011年2月10日最終アクセス）
- ・ 中華人民共和国国务院官房 HP、<http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/>（2011年2月10日最終アクセス）
- ・ 「高等教育機関の情報公開の規範と保証」、『中国教育報』、2010年7月9日
- ・ 劉恒「中国政府による情報公開制度：歴史、現状と展開」、（第三回日中公法学シンポジウムにおける発表レジュメ）、2007年10月27日、日本福岡
- ・ 岡村志嘉子・刈田朋子「中国の政府情報公開条例」、『外国の立法』235号、2008年3月、国立国会図書館調査及び立法考査局、146-168頁

〈資料・日本語訳〉

高等教育機関情報公開法令（中華人民共和国教育部令第29号）

二〇一〇年四月六日

第一章 総則

第1条 公民、法人及び他の組織が法に基づいて高等教育機関の情報を取得することを保障し、法に基づいた高等教育機関の管理を促進するために、高等教育法と政府情報公開条例に基づいてこの法令を制定する。

第2条 高等教育機関は学校の経営活動と社会公共サービス活動中に発生、制作、獲得した記録と保存された情報を国の関係法律、法規及びこの法令での規定により自発的に公開すべきものである。

第3条 国務院教育部が指導を担当し、全国高等教育機関の情報公開業務を監督する。

省級教育部は行政担当エリア内の高等教育機関の情報公開業務を統一して計画案配して推し進め、調整、監督などを担当する。

第4条 高等教育機関は公正、公平、利便性の原則に従って情報公開のメカニズムと各種業務の遂行方法を構築しなければならない。

高等教育機関の情報の公開は、国家の安全、公共の安全、経済の安全、社会の安定及び学校の安全と安定に危害を及ぼしてはならない。

第5条 高等教育機関は情報の公表に係る秘密保護審査の枠組みを構築、整備して審査の順序と責任を明らかにしなければならない。高等教育機関は情報公開前に、法律法規及び国家の他関連規定により公開予定の情報について秘密保護審査をしなければならない。

国家の関係規定或いは実際の状況により審査が必要な関連情報に対しては高等教育機関が審査を行い、許可なしで公開してはいけない。

第6条 高等教育機関は、学校と社会安定に不利な偽り情報或いは完全ではない情報を発見した時は、その職責範囲内で直ちに正確な情報を発表しなければならない。

第二章 公開の内容

第7条 高等教育機関は以下の情報を自発的に公開しなければならない：

- (1) 学校の名称、所在地、性質、設立の趣旨、学校運営のレベル、規模、内部管理システム、組織構造、役員の基本情報など；
- (2) 学校の規程及び学校で制定した各種規定、制度；
- (3) 学校の発展計画と年間業務計画；
- (4) 各レベル、同等の学歴を有する機関の新入生の募集、試験と選抜規定、学籍管理、学位の評定方法、学生申告方法と処理の手順；就職指導と支援の状況など；
- (5) 学科と専攻の設置、重点学科の設置状況、課程と教授の計画、実験室、器機設備配備と図書蔵書量、教授と研究成果に対するの評価、国家で組織した教学評価の結果など；
- (6) 学生奨学金、助学金、学費減免、学生ローンと校内アルバイトの申請と管理規定など；

- (7) 教員と他の専門技術員の数、技術職務のレベル、職位の設置と雇用方法、教員間のトラブルの解決方法など；
- (8) 料金徴収の項目、根拠、標準と苦情を訴える方法；
- (9) 財務、資産と財務管理制度、学校資金出所、年度経費の予算・決算方案、公財政資金、寄付金使用と管理、器機設備、図書、薬品など設備の購入とインフラ建設工事の建設権入札情報など；
- (10) 自然災害など突発的の事件に対するの応急処理案、処理状況、学校に及ぶ重大な事件の調査と処理状況；
- (11) 国際交流、中国と外国で協力して運営する学校の状況、外国人教員と留学生の管理制度；
- (12) 法律、法規で定めたその他の公開すべき事項。

第8条 第7条で公開すべきだと定めた情報以外、高等教育機関は他の自主公開が必要な情報の内容と公開範囲を明確にしなければならない。

第9条 公民、法人と他の組織は書面の形式（デジタル文句形式も含む）で自分の勉強、科学研究、業務などの特別需要から高等教育機関が既に公開した情報以外ほかの情報の公開を要求する権利がある。

第10条 高等教育機関は以下の情報を公開しなくてもよい：

- (1) 国家秘密に関連する情報；
- (2) 商業秘密に関連する情報；
- (3) 個人情報に関連する情報；
- (4) 法律、法規及び学校の規則により公開しないと定めた情報。

第(2)号、第(3)号の情報で有権者が公開することに同意、或いは公開しないと公共利益に重大な影響を与えると高等教育機関が判断したときは公開する事ができる。

第三章 公開の方法と条件

第11条 高等教育機関の学長が情報公開の主担当になる。学長下の専属部門（秘書室）が情報公開業務を担当し、日常の各業務の公開を実行する。

具体的責任：

- (一) 本校の具体的な情報公開事務を務める；
- (二) 本校で公開した情報を管理、調整、保護、更新する；
- (三) 公開を求められた情報に対して統一的に受理、協調処理し、統一的に返事をする；
- (四) 本校の情報公開フローの説明、情報公開目録と情報公開年次報告などを制定する；
- (五) 公開する予定の学校情報に対するの秘密保護審査に協力する；
- (六) 学校情報公開業務に対するの内部評価を行う；
- (七) 学校組織機構の構成情報の公開を実行、監督する；
- (八) 本校のその他の情報の公開と関連する職責を担う。

高等教育機関は社会に対して情報公開業務機構の名称、責任者、所在地、勤務時間、電話番号、Fax番号、Emailアドレスなどを公開しなければならない。

第12条 この法令に基づいて情報公開が必要な時は、高等教育機関は自校の実際状況に応じて学校ホームページ、学校新聞、校内ラジオなど校内媒体と校外媒体を利用して情報を公開するべきである。需要によって資料の調査室（インターネット可能）、情報掲示板など情報を収集できる設備の設置が必要である。

第13条 高等教育機関はホームページ内に問い合わせ、意見欄を設置し、また情報公開欄を設置してクライアント側との情報交流と情報共有を強化すべきである。

第14条 情報公開リストを作成し、直ちに情報の公表と更新をしなければならない。情報公開リストには情報の索引、名前、日付け、担当部門などの内容が含まれる。

第15条 高等教育機関は基本的な規則と制度を書籍として刊行するべきであり、学校の関連内部組織、資料保存館、図書館など場所で、無料で調べる事ができるようにする。

高等教育機関は学生の管理制度、教員管理制度を書籍として刊行するべきであり、新入生と新規教員へ無料で提供すべきである。

第16条 高等教育機関は制作、獲得した情報に対して直ちに公開可否を判断し、公開すべきものは公開して、公開できないものは理由の説明が必要である。公開可否の判断ができないものは、上級主管部門に報告する必要がある。

第17条 自発的に公開すべき情報であれば、制作或いは獲得後20の業務日以内に公開すべきである。公開した内容に更新がある時は更新した後20の業務日以内に更新内容を公開すべきである。

学校の重要な決定に教員、学生、他係員の意見を必要とする時、意見募集日が10の業務日以上でなければならない。

法律、法規で他に定めがある時は、その定めに従う。

第18条 情報公開の申し込みに対しては、以下の状況に基づいて15の業務日以内に返答する：

- (1) 公開範囲に属するものについては、申請人に当該政府情報を取得する方法及び手続きを告知しなければならない；
- (2) 非公開の範囲に属するものは、その理由を申請人に告知しなければならない；
- (3) 本校の職責範囲以外或いは情報が存在しないときは、その理由を申請人に告知しなければならない。当該情報の公開機関を確定する事ができるものについては、当該機関の名前、及び連絡方法を申請人に告知しなければならない；
- (4) 公開申請中に公開してはならない内容が含まれている場合、申請人に公開できない部分についての理由を告知し、公開できる内容は公開する；
- (5) 申請内容が明確でないときは、変更又は補足するよう申請人に告知しなければならない；
- (6) 同じ申請人が同じ内容を申請したときは重複処理を行わない；
- (7) 高等教育機関が実際状況によって出したその他の返事。

第19条 申請人が高等教育機関へ情報公開を申請する時は申請人の身分証明のできる資料が必要である。

公開された情報が正確でない場合、申請人は高等教育機関へ修正を要求する権利がある。高等教育機関で修正出来ない場合修正が出来る上級部門へ修正を要求する申請権がある。

第20条 高等教育機関から公開情報を受けると申請人は規定された各費用を自己負担する。

高等教育機関は他の組織、個人を通じて情報を提供してはいけない。

第21条 高等教育機関は内部の情報公開制度を整備し、公開内容を明確にすべきである。

第四章 監督及び保障

第22条 各級人民政府は、政府情報公開業務の審査制度、社会評価制度及び責任追求制度を構築、整備し、定期的に政府情報公開業務に対し審査及び評価を行わなければならない。

第23条 政府情報公開業務の主管部門及び監察機関は、行政機関に置ける政府情報公開の実施状況に対する監督、監査に責任を負う。

第24条 各級行政機関は情報公開業務年度報告を毎年10月末まで行わなければならない。

第25条 各級教育行政部門は情報公表に係る枠組みを構築、整備して各級代表を組織して情報の公開業務に対して評価を行わなければならない。

第26条 公民、法人その他組織は、行政機関が政府情報公開義務を法に従って履行していないと認める時は、上級行政機関、監察機関又は政府情報公開業務主管部門に通報する事が出来る。通報を受けた機関は、これを調査、処理しなければならない。

第27条 高等教育機関が関連法律法規とこの法令の規定に違反し、次の場合のいずれかに該当する時は、監察機関又は1級上の行政機関が是正を命ずる。情状が重大である時は、当該行政機関に直接責任を負う主管者及び他の直接責任者に対し法に基づいて処分を行う：

- (1) 法律に従って履行しないとき；
- (2) 公開する情報の内容、情報公開案内及び公開目録を素早かに更新しなかったとき；
- (3) 公開してはいけない内容を公開したとき；
- (4) 公開中にもかかわらず事実ではない内容がある時；
- (5) 規定に違反して費用を徴収したとき；
- (6) 他の組織又は個人を通じて有償サービス方式で情報を提供したとき；
- (7) この法規に違反する他の行為があったとき。

犯罪を構成するものについては、法に基づいて刑事責任を追求する。

第28条 情報公開に必要な費用は年度予算に編入し業務資金を保障すべきである。

第五章 附則

第29条 本法令の高等教育機関とは大学、独立学院、高等専門学校、高等職業学校、成人高等学校などを含む。

高等教育機関以外、その他の高等教育機構の情報公開は本法令を参照する。

第30条 資料保管室で管理する情報の公開は保管資料管理法律、法規と規則に従うこと。

第31条 各級教育行政部門は需要によって実施方法を定める事ができる。高等教育機関は本法令に従うべきである。

第32条 本法令は2010年9月1日から実行される。

黄 海玉（筑波大学大学院人間総合科学研究科教育基礎学専攻 後期1年）