

# 北京オリンピックとメディアの自由 — 中国における外国メディアの取材規制緩和措置を手がかりに —

松 井 修 視

## Beijing 2008 Olympic Games and Media Freedom : Concerning the new relaxing of controls on foreign journalists' right to gather news in China

MATSUI Shuji

### Abstract

This paper aims to elucidate how China wrestled with the problem of media access by foreign news organizations during the Beijing Olympics, and also to clarify how the Olympic Games themselves pushed China toward issuing new rules for increasing the freedom of foreign journalists. In addition it illustrates the complicated Chinese media system in which the regulations are operationalized.

"The Regulations on Reporting Activities in China by Foreign Journalists during the Beijing Olympic Games and the Preparatory Period" came into force as of Jan. 1, 2007. These new regulations stipulated that foreign journalists had only to obtain an organization's or individual's prior consent when reporting in China. The regulations are significantly different from those issued in 1990 which required consent from local government or authorities when reporting in rural districts. The new regulations follow the major principles and spirit of the media rules introduced for the Beijing Olympic Games.

After the Olympic Games, on Oct. 17, 2008, China announced a new law, essentially to sustain the Jan. 2007 regulations. This shows how basic Chinese policy has opened the country to foreign media activities, and come to protect the lawful rights and interests of the permanent offices of foreign media organizations and foreign journalists.

Even if China continues attempting to substantially control the foreign media and to maintain strict authoritarian rule over domestic media, loosening up on these controls should be expected in the very near future.

Key words: The Beijing Olympic Games, media regulation, Freedom of Expression, The Regulations on Publication Administration, The Regulations for Administration of Newspaper Publication, The Regulations on Reporting Activities in China by Foreign Journalists during the Beijing Olympic Games and the Preparatory Period, The Regulations Concerning Foreign Journalists and Permanent Offices of Foreign News Agencies, The Beijing Organizing Committee of the Olympic Games (BOCOG), media freedom

### 抄 録

2008年8月に開催された第29回北京オリンピック大会を契機に、中国においては、大会開催前から、また開催期間中を通して、中国に滞在する外国メディアに対して取材規制の緩和措置がとられた。この緩和措置は、オリンピックが終わったあとも継続して採用され、今日に至っている。国内のメディアに対しては、依然厳しい規制を行っている中国政府が、このオリンピックというスポーツイベントを通じて外国メディアに対し取材緩和措置をとるようになったことは、スポーツが法的なルールを変更する力を現実を持っているということでもあり、大変興味深い。

本稿では、中国憲法による表現の自由保障、「出版管理条例」等に基づくメディア規制の現状を取り上げたあと、1990年の「(旧)外国人記者及び常駐外国報道機関管理条例」、時限立法として制定された2007年の「北京オリンピック大会及び準備期間中の外国人記者の中国取材に関する規定」、オリンピック閉会後も引き続き規制緩和を認める2008年の「常駐外国報道機関及び外国人記者の取材に関する条例」のそれぞれの内容を紹介し、中国政府の外国メディア規制緩和措置に関して、その現状と問題点などについて整理を行った。

キーワード：北京オリンピック、メディア規制、表現の自由、出版管理条例、報紙出版管理規定、北京オリンピック大会及び準備期間中の外国人記者の中国取材に関する規定、常駐外国報道機関及び外国人記者の取材に関する条例、北京オリンピック大会組織委員会 (BOCOG)、メディアの自由

## 1. 北京オリンピックと中国政府によるメディア規制の懸念

第29回北京オリンピック大会は、2008年8月8日から8月24日まで開催され、1988年のソウルオリンピック以来、アジアで20年ぶりの夏季オリンピック大会となった。204の国と地域、11,000人を超えるアスリートが参加し、28競技302種目において、熱戦が繰りひろげられた。オリンピックのモットーである「より速く、より高く、より強く」にふさわしく、そこでは、132のオリンピック記録と43の世界記録が生まれた。そして、オリンピック観戦のためのチケット販売は、650万枚に達し、テレビ放送は世界の220か所で行われ、43億人が視聴できる環境を享受した。また、競技のインターネット配信も初めて行われた<sup>1)</sup>。第13回北京パラリンピック大会は、9月6日から9月17日まで開かれた。

この北京オリンピック大会は、「一つの世界、一つの夢」(One World, One Dream)をスローガンとし、同じ一つの世界に住む人類の平和と友情を願い、ともに手を取り合い発展することを目指すとともに、グリーン・オリンピック (Green Olympics)、ハイテク・オリンピック (High-Tech Olympics)、ヒューマニスティック・オリンピック (Humanistic Olympics) の3つのビジョンを掲げた。これらのビジョンは、環境保全を最重視する一方で、ハイテク利用のオリンピックを実現し、中国文化の中心をなす「ヒューマンイズム」の再定義を行い、中国人民と文化の世界交流を通して中国文化はもとより世界文化を高めることを目的とするものであった<sup>2)</sup>。

しかし、このオリンピック大会をめぐるのは、その招致活動の段階から、中国国内における環境問題や人権問題が取り上げられ、また、招致決定後においても、聖火リレーやチベット問題、国内地震取材の問題が指摘されるなど、中国政府に対してオリンピック開催前から批判が相次いだ。さらに、開催数週間前までは、中国国内でBBCやCNNのウェブサイトにはアクセスできないなど、中国政府のメディアに対する規制・介入の現状が指摘され、開催国中国にとってはマイナスイメージとなる諸外国の対応が続いた<sup>3)</sup>。

とくにメディア規制の問題については、モスクワで開かれた2001年7月の招致候補地選考会直前の記者会見において、アメリカのメディアによって懸念が表明された。これに対し、北京オリンピック招致委員会事務局長の王偉氏は、北京でオリンピック大会が開催されることになれば、「中国を訪れるメディアには報道のための完全な自由 (complete freedom) が保障される。」とコメントし、さらに、IOC会長のロゲ (Jacques Rogge) 氏も、開催地が北京に決まって招致契約が締結された際、その契約書の中で、各国のメディアにはオリンピックを取材する自由が保障されていることを表明した<sup>4)</sup>。招致段階のこの

ような経緯から、その後のオリンピックに関わるさまざまな問題の噴出・展開は、中国にとって極めて厳しいものとなった。2006年12月1日、中国政府は、オリンピック期間中の外国メディアの取材について規制緩和を表明する「北京オリンピック大会及び準備期間中の外国人記者の中国取材に関する規定」<sup>5)</sup>を発表し、2007年1月1日から施行するとした。これは、外国人記者が中国国内で取材を行うに際し、政府等の事前の許可を必要としないとするもので、外国のメディアには好意的に受け取られた。しかし、現実には、上述のようなさまざまな規制・問題が残ることとなった。

その後、この規定は時限立法であったため、期限が切れたあとの中国政府の対応が注目された。2008年10月17日、中国政府は、「常注外国報道機関及び外国人記者の取材に関する条例」<sup>6)</sup>の制定を発表し、引き続きこれまでの対応を維持していくことを表明した。これによって、中国に滞在する外国メディアの取材活動は、オリンピック大会開催をきっかけに、大きく改善されることとなった。

本稿では、中国における外国メディアのこのような状況を、オリンピックを契機とした新たな展開ととらえ、その内容を紹介するとともに、中国国内メディア、特に新聞等出版物に対する規制の状況を概観し、中国におけるメディアが、今回のオリンピック大会を経て、どのようなメディア環境・状況の下で、その自由を享受する方向へ変容しようとしているか、その近未来について考えてみたい<sup>7)</sup>。

## 2. 中国メディアの表現の自由とその制限

中国のメディアは、今日、かなり厳しく規制された状況にあり、外国メディアの取材・報道活動についても、以下の節で取り上げるように、オリンピック開催に合わせて緩和措置がとられるまでは、強い規制の下にあった。ここでは、中国国内メディアの置かれた状況について、表現・出版の自由に焦点をあて、まずは、その全体像を明らかにしておきたい。

現行の中国憲法第35条は、表現（言論）の自由について、「中華人民共和国の公民は、言論、出版、集会、結社、行進、示威の自由を有する。」と定めている。また、同憲法は、表現の自由に関連して、第40条では「通信の自由および通信の秘密」を、第41条では「国家机关または国家公務員に対して批判および建議等を行う権利」「国家賠償を受ける権利」を、第47条では「科学研究、文学・芸術創作およびその他の文化活動を行う自由」を規定している。そしてこれらの権利を制限する根拠となっているのが、憲法第51条である。同条は、「中華人民共和国の公民は、自由と権利を行使するにあたり、国家・社会・集団の利益およ

びその他の公民の合法的な自由と権利に損害をあたえてはならない。」と規定する<sup>8)</sup>。

この憲法第35条の保障する表現の自由は、欧米諸国や日本の表現の自由とは異なり、「政治的な権利・自由」を保障するものと理解されている。同条では、「言論、出版、集会、結社、行進、示威」の6つの自由が保障されているが、これらは公民が法律の範囲内において享受する「意思・願望を表現し、社会生活および政治生活に参加する」権利であるといわれる<sup>9)</sup>。そこには、国の人権侵害から権利の主体である国民・人々を守るという発想はない。また、中国憲法は、前文において、「四つの基本原則」（社会主義の道、人民民主主義独裁、共産党の指導、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想・鄧小平理論の堅持）を定めているが、この原則の解釈権は共産党にあるとされ、これらの原則に反する表現の自由は許されない。すなわち、中国においては、これらの「四つの基本原則」を踏まえて個別の法律等が制定され、表現の自由の内容・限界が決まるという構図がある。しかも、この基本原則とは別に、上記の憲法第51条の制限規定がはたらいっている。さらに、法律等の憲法適合性を判断する「憲法監督制度」も十分ではなく、憲法訴訟を認める裁判システム（違憲立法審査制など）もそこには存在しない<sup>10)</sup>。

メディアの自由に関する法規としては、1997年に公布・施行され、2001年に全面改正された「出版管理条例」がある。この条例は、新聞、定期刊行誌、図書、音楽・映像製品、電子出版物等による出版活動（第2条）を規制・管理するものであるが、他方で、「社会主義出版事業を発展、繁栄させ、公民が法により出版の自由の権利を行使することを保障」し（第1条）、出版を管理する面と権利の保障を行う両方の面を有する。権利保障に関しては、同条例第5条1項で「公民が法により出版の自由の権利を行使することを、各級人民政府は保障しなければならない。」と定め、第24条1項で「公民は、本条例の規定に基づき、出版物において、国家の事務、経済および文化事業、社会の事務に対する自らの見解や願望を自由に表現し、科学研究、文学・芸術創作およびその他の文化活動に従事した自らの成果を自由に発表することができる。」と規定する。一方、管理の観点からは、第5条2項で、「公民は、出版の自由の権利を行使するにあたり、憲法と法律を遵守しなければならない。憲法に確立された基本原則に反対したり、国家・社会・集団の利益およびその他の公民の合法的な権利と自由を損なってはならない。」と定めている。これは、上記憲法第51条を受けて規定されたものといわれる<sup>11)</sup>。

この「出版管理条例」は、さらに、第26条で出版物に掲載してはならない10項目をあげている。それらは、(1)憲法に確立された基本原則に反するもの、(2)国家の統一、主権および領土の保全に危害をあたえるもの、(3)国家機密を漏洩し、国家の安全に危害を与え、も

しくは国家の榮譽および利益を損なうもの、(4)民族間の憎悪や民族差別を扇動し、民族の団結を破壊し、もしくは民族の風俗・習慣を侵害するもの、(5)邪教、迷信を宣揚するもの、(6)社会秩序を攪乱し、社会の安定を破壊するもの、(7)わいせつ、賭博、暴力を宣揚し、または犯罪を教唆するもの、(8)他人を侮辱または誹謗し、他人の合法的な権利を侵害するもの、(9)社会公德または民族の優秀な文化的伝統に危害をあたえるもの、(10)法律、行政法規および国家の規定が禁止するその他の内容を有するもの、である<sup>12)</sup>。

このように、中国におけるメディアの自由は、憲法第35条の保障する表現の自由を中心に、その他憲法上のいくつかの規定や個別法等によって保護されているが、他方で「四つの基本原則」、すなわち、社会主義思想・制度によって大きく制限され、さらに行政法規たる「出版管理条例」、次節で取り上げる「報紙出版管理規定」によって細かく統制されている。

### 3. 「報紙出版管理規定」による徹底したメディア規制とメディアの自由

「出版管理条例」の下、とくに新聞に限定して、その創刊と出版単位（新聞社）設立の条件・手続、守るべき事項・責任、新聞内容の審査等について定めるものが、2005年12月1日に施行された「報紙出版管理規定」<sup>13)</sup>である。これは、1990年9月に公布・施行された「報紙管理暫行規定」を全面改正したものである。

この「報紙出版管理規定」は、全6章69条からなり、簡単に内容を追うと、新聞と新聞出版単位の定義・役割、新聞出版総署（中国新聞の最終管理機関）の権限・役割、新聞創刊や新聞出版単位の創設の条件、同申請の手続、それを審査・批准する単位等、新聞発行に当たっての責任・守るべき事項、新聞内容の審査・監督及びその範囲、違反した場合の新聞発行単位等に対する行政処分の内容・範囲などについて定めている。同規定は、新聞の他、1週間以上の期間において発行される定期刊行物にも適用される（第67条）。

同規定の最大の特徴は、中国における新聞発行につき、「許可申請制度」を採用していることである。第2条第2項は、この点について、「新聞は、法に基づいて設立された新聞出版単位によって発行される。同出版単位が新聞を発行するためには、新聞出版総署の許可を得て、国内統一の連続した発行番号をもらい、発行許可証を取得しなければならない。」と定めている。これは、中国で新聞を発行できるものは、国が認めた組織・団体のみであり、個人やグループ、一般の法人企業等は自由に新聞を発行できないことを意味する<sup>14)</sup>。許可申請の条件・手続については、第2章第8条以下で、詳細に規定している。第8条は、許可申請の条件として、(1)明確で、既存の新聞名と重複しない名称があること、(2)新聞を

発行する単位の名称と規約があること、(3)新聞出版総署に認定される条件に合う「主管・主弁」単位をもつこと、(4)新聞を発行する業務範囲は明確であること、(5)30万元以上の登録資本を持つこと、(6)業務範囲に応じた組織機関と国家によって定められた資格条件に合う編集・取材を行う専門人員を有すること。(7)「主弁単位」が所属する行政地域において固定した事務所を有すること、(8)規定にある法定代表あるいは主要責任者があり、また該当の代表あるいは主要責任者は必ず国内に永住する中国国民であること、(9)法律、行政法規が規定する他の条件を遵守すること、をあげている<sup>15)</sup>。

第(3)号の「認定される条件に合う『主管・主弁』単位を持つこと」とは、中国に特有な管理制度に基づく条件であり、主弁単位とは新聞出版単位（新聞社）の上級指導部門を指し、主管単位とはその主弁単位あるいは主要な主弁単位の上級指導部門を指すといわれる。申請手続は、申請書の提出、許可、登録という過程を踏まえることになる（第9条～13条）。上記の「主管・主弁」単位を持つことの詳細とその手続については、第9条第2項が、「中国人民解放軍と中国人民武装警察部隊の関連部門が新聞の創刊と新聞出版単位の設立を行う場合は、その関連部門からの申請を受けて、中国人民解放軍総政治部の宣伝部新聞出版局が審査を行い同意したうえで、その当該新聞出版局が新聞出版総署に許可申請を提出する。」<sup>16)</sup>と述べている。ここでは、中国人民解放軍総政治部の宣伝部新聞出版局が「主管単位」ということになり、「主弁単位」は中国人民解放軍と中国人民武装警察部隊の関連部門の上級指導部門となるはずである。

中国で新聞を発行するためには、このように、「主弁単位」と「主管単位」を探す必要がある。なぜなら、上述のように「主管単位」が新聞創刊・新聞出版単位（新聞社）設立時の唯一の申請者たりうるからである。改革開放後、中国メディアは急速に発展し、新聞は1978年の186紙から、1998年には2053紙に増えたといわれる。しかし、中国政府は、1987年の「反ブルジョア自由化運動」、1989年の「天安門事件」以降、「メディアの政治方向を正す新聞の整理」を行うこととし、この「主管・主弁」部門の責任を強化する考え方を示すようになった<sup>17)</sup>。こうして、1990年の「報紙管理暫行規定」において、「主管・主弁」の制度による管理の枠組が採用され、今日の「報紙出版管理規定」に引き継がれた。

「報紙出版管理規定」第3条の第1文は、「新聞発行には、マルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論、「三つの代表」という重要な思想を堅持しなければならない。」と定めるが、これは、憲法の「四つの基本原則」の内容を確認するものである。また、同規定は、第4章第46条以下で、新聞の「閲読・審査制度」を取り入れ、新聞出版総署の下に専門グループを作り各新聞の閲読審査が行われる体制をとっている。上述の「主管・主弁」

単位も閲読作業を行い、それぞれ新聞出版単位の新聞をチェックすべきことが義務づけられている。今日では、全国、各レベル・単位の審査体制のネットワーク化も行われているといわれる<sup>18)</sup>。さらに、そこでは、新聞出版単位の社長・編集長を対象に「研修制度」が採用され、従業者についても「資格制度」が導入されている（第56・57条）。新聞記者には資格証明書として、新聞出版総署から「記者証」が配布される<sup>19)</sup>。

中国の新聞は、このように、「主管・主弁」制度による管理と社会主義思想・制度による統制、さらには、「閲読・審査制度」等による内容のチェックが行われ、実質、行政機関が発したルールをベースに、メディアに対する強いコントロールが行われている。およそそこに自由なメディアが存在しているとは言い難い。1978年の改革開放後、政府・共産党機関紙以外の非機関紙系の新聞が数多く発行されるようになったにもかかわらず、それらの管理・統制の難しさから、上述のような規制・管理が再び強化されてきた現状は、今日「社会主義市場経済」を掲げる中国のある意味では苦悩かもしれない。特に、「主管・主弁」制度の採用は、新聞を中国政府・共産党の権力のヒエラルヒーの中に組み込むものであり、新聞、広くは定期刊行物等出版物の窒息を意味しているようにも思われる。

ただ、唯一、「報紙出版管理規定」の第5条が「新聞出版単位は、新聞の編集、発行など新聞の発行活動に責任を負う。新聞出版単位の合法的な発行活動は法の保護を受ける。いかなる組織、個人も、新聞発行を不当に妨害、中断させてはならない。」<sup>20)</sup>と定めている点は、光明であろうか。新聞発行の権利、メディアの自由がそこには明記されていると読むこともできる。

#### 4. 1990年の「(旧) 外国人記者及び常駐外国報道機関管理条例」の内容と特徴

中国国務院で1990年1月11日に採択された「外国人記者及び常駐外国報道機関管理条例」（以下、「1990年条例」という。）は、全22カ条からなり、「外国人記者」及び外国の報道機関が中国に支社として設立した「常駐外国報道機関」の中国国内における取材活動等のあり方について規定する<sup>21)</sup>。

第1条は、同条例の目的について、「国際交流及び情報伝達を促進し、外国人記者及び常駐外国報道機関の中国国内における活動を管理し、その業務展開の便宜を図る」としている。外国人記者は、「常駐外国人記者」（中国滞在が6か月以上のもの）と「短期取材外国人記者」（6か月未満のもの）に分かれる（第2条）。両者のちがいは、12条・13条において、短期取材外国人記者及び記者団が、中国在外大使館・領事館等における取材先の申請・認可と査証手続を求められ、取材期間の延長に際しては、さらに招待組織の同意を得て査

証の延長手続が必要になることに対し、常駐外国人記者は別の方法で以下に述べるような手続が要請されているところにある。

同条例の第3条は、中国政府による常駐外国報道機関の合法的権利利益の保障と正常業務の便宜を図るとしたうえで、「外国人記者及び常駐外国報道機関は、中華人民共和国の法律、法規を遵守しなければならない」と規定する。外国報道機関による常駐記者の派遣、常駐報道機関の設立は、外交部新聞司に申請を行い、認可ののち、中国到着後7日以内にさらに登録手続が求められ、外国人記者証あるいは常駐外国報道機関証を受け取る必要がある。北京以外の地区に常駐する場合も、同様の期間内に新聞司が委託する機関（地方人民政府の外事弁公室）に赴き、同じ手続を取らなければならない（第5条～8条）。常駐外国人記者証が満1年に達したときは、新聞司又は新聞司が委託する機関に赴き、外国人記者証の検収、延長手続を行わなければならない（第10条）。

具体的な取材のあり方については、まず、第14条で、外国人記者及び常駐外国報道機関は「登録した業務範囲又は合意した取材計画内で、業務を行わなければならない」とし、さらに、「報道を職業とするものの道徳を遵守し、事実を歪曲し、謠言をねつ造し、又は不当な手段を用いて取材してはならない」、「外国人記者及び常駐外国報道機関は、その身分及び性格にふさわしくない並びに中国の国家的安全、統一及び社会の公共利益を害する行動を行ってはならない」と定めている。

また、同条例の第15条は、次のように、取材対象のちがいによって、取材の同意を得る相手が異なることを細かく定めている<sup>22)</sup>。

第15条 外国人記者が、中国の主要指導者を取材する場合は、新聞司を通して申請するとともに、同意を得なければならない。外国人記者が中国の政府部門又はその他の組織を取材する場合は、関係外事部門を通して申請するとともに、同意を得なければならない。

外国人記者が、中国の開放地区に取材に赴く場合は、事前に関係の省、自治区及び直轄市人民政府の外事弁公室の同意を得なければならない。中国の非開放地区に取材に赴く場合は、新聞司に文書により申請し、認可をえるとともに、公安機関に赴き、旅行証明書をを得るための手続をとらなければならない。

常駐外国人記者及び常駐外国報道機関による現地スタッフの採用等に関しては、「常駐地区の外事服務組織を通して、業務人員として又は服務員として、中国公民を採用することができる。本国又は第3国の公民を業務人員又は服務員として採用する場合は、新聞司の同意を得なければならない」（第16条）とする。これは、記者やカメラマンの正式採用を認



めるものではなく、あくまでも補助的スタッフとして採用することを認めるものといわれる<sup>23)</sup>。

最後にこの条例違反については、「新聞司は、情状により、警告し、業務活動を一時停止又は停止させ、外国人記者証又は常駐外国報道機関証を没収することができる」（第19条）としている。その他、「中華人民共和国外国人出入国管理法又はその他の法律、法規に違反した者は、中国の関係主管機関が法に従い処理する」（同19条）、「この条例に規定する常駐外国人記者及び常駐外国報道機関以外のその他の外国人及び機関は、中国国内で報道業務に従事してはならず、違反した者は、中国の公安機関が情状により処罰する」（第20条）と定めている。

この条例は、1989年の天安門事件の直後に制定されたことから、外国人記者の取材活動については、かなり厳格に定めているといわれる。特に、外国人記者が取材にあたり、事前に外交部や地方人民政府外事部門に申請をして同意を得る必要があることは、大きなネックであった。上記第15条の内容からもわかるように、取材先によって、同意を得る相手も大きく異なる。また、記者やカメラマンなど中国人スタッフを正式に採用することが禁止され、取材活動の充実を図ることも難しい状況にあった。さらに、本条例の下での取材の困難さは、たとえば、自然災害の規模などについて「社会の安定」にかかわるとして長い間公開されず、唐山地震の犠牲者の数が公表されたのは発生から3年後の1979年であったこと、また、中国の内外政策、経済・社会状況等について、報道官制度による外国人記者への情報提供が必ずしも十分に機能してはこなかったことなどが指摘されているが、これらの状況からもうかがい知ることができる<sup>24)</sup>。加えて、外国人ジャーナリストの団体によって、取材行為を理由とした警察による外国人記者の「拘束」など、数多くの報告がなされていることも看過できない状況といえる<sup>25)</sup>。

1990年条例のこのような不備、あるいは中国政府の不十分な対応から、今回の北京オリンピック大会に際し、外国メディアによって取材の自由への懸念が表明されたことは、当然の結果であった。

## 5. オリンピック大会終了までの外国人記者の取材規制緩和と実際の取材状況

中国政府は、2007年1月1日より、上記1990年の条例の内容に変更を加え、2008年10月17日までを期限とし、外国人記者および常駐外国報道機関の取材について、その制限を緩和することとした。繰り返しになるが、2001年7月、モスクワにおいて、北京オリンピック招致委員会事務局長の王偉氏が、招致候補地の選考会を前に、オリンピック取材で中国

を訪れるメディアには「報道のための完全な自由を保障する」と言明してから、5年以上経っての措置であった。

「北京オリンピック大会及び準備期間中の外国人記者の中国取材に関する規定」（以下「2007年規定」という。）<sup>26)</sup>として発表された規制を緩和する規定は、全9カ条からなる。全文をあげると、以下の通りとなる。

第1条 北京オリンピック大会及び準備期間中に、外国人記者が中国において法に従って取材を行い、オリンピック精神を高め広めることに資するため、この規定を定める。

第2条 北京オリンピック大会及び準備期間中、外国人記者が中国において北京オリンピック及び関連事項を取材するときは、この規定を適用する。

この規定で北京オリンピック大会とは、第29回オリンピック競技大会及び第13回パラリンピック競技大会をいう。

第3条 中国で取材しようとする外国人記者は、中国の在外大使館・領事館又は外交部が権限を与えた他の査証（ビザ）機関で査証の申請をしなければならない。

オリンピック及びパラリンピックのIDカードを所持する外国人記者は、カードの有効期間中、査証が免除され、オリンピックIDカード、有効な旅券又はその他の旅行証明書を示して、中華人民共和国国境を数次にわたり出入りすることができる。

第4条 中国で取材を行う外国人記者が携帯する合理的な自用のための取材器材は、免税とする。ただしそれらの器材は取材活動終了後、再び持ち帰らなければならない。

外国人記者が自用のための取材器材を免税で持ち込もうとするときは、中国の在外大使館・領事館で器材確認書の手続きをとり、入国時に器材確認書及びJ-2査証を示して通関手続をとらなければならない。オリンピック及びパラリンピックのIDカードを所持する外国人記者は、第29回オリンピック競技大会組織委員会が発行する器材確認書を示して通関手続をとることができる。

第5条 外国人記者は取材のために必要な場合は、通常の許可手続をとって、無線通信設備を一時的に持ち込み、設置し、使用することができる。

第6条 中国で取材しようとする外国人記者は、取材される団体又は個人の同意を得るだけでよい。

第7条 外国人記者は外事サービス機関を通じて、取材活動に協力する中国公民を採

用することができる。

第8条 北京オリンピック大会外国人記者メディア・ガイドは、第29回オリンピック競技大会組織委員会がこの規定に基づいて定める。

第9条 この規定は2007年1月1日から実施し、2008年10月17日に廃止する。

この2007年規定は、中国外務省がおおよそ1年の準備期間を経て練り上げたものといわれる<sup>27)</sup>が、特徴は、上記条文からもわかるように、第6条で、「取材される団体又は個人の同意」さえ得ることができれば、事前に中国政府の新聞司や他の関係外事部門等を通すことなく、ダイレクトに外国人記者による取材が可能となったことである。これまで、過去、中国で取材する外国人記者が警察等によって拘束される場合は、決まって「外事弁公室の許可を得ていない」という理由が持ち出されたというから、この新たな規定の存在は大きい。この新規定は、外国人記者による地方取材の解禁と受け止められ、実際、2008年5月の四川大地震における外国メディアによる取材活動に活かされ、記者会見も連日行われるなど、その効果は実証されたといわれる<sup>28)</sup>。しかし、一方で、チベット自治区ラサカル後におけるオリンピックリレーを含む取材制限、さらには、四川大地震取材においても現地政府による取材妨害が行われ、同規定の効果は、かたや疑問視される結果となった<sup>29)</sup>。同様の問題は、アムネスティ・インターナショナルや、ジャーナリスト団体のFCCC (Foreign Correspondents Club of China)、さらにはCPJ (Committee to Protect Journalists) の報告書等によっても、明らかにされている<sup>30)</sup>。2007年4月30日のアムネスティ・インターナショナルの報告書は、この規定による規制緩和を評価しながらも、同規定がチベット自治区等に適用されるかどうかかわからないこと、また、中国国内メディアには適用がなく、この国内メディアは中国国内で開かれる歴史的イベント等に関するセンシティブな報道について、新たに中国共産党中央宣伝部 (CCP) の事前検閲に従わなければならなくなったことなどをあげ、これらの状況は、オリンピック大会開催において中国が約束した「完全なメディアの自由」に反している、としている。また、同報告書には、特に国内プリントメディアの「不正な行為」等につき、CCP中央宣伝部が満点12点からスタートする減点制の規制システムを導入したことが記されている<sup>31)</sup>。ここでは、外国メディアに対する規制緩和と国内メディアに対する規制強化という、中国政府の「ダブルスタンダード」がむしろ問題となっている。

## 6. 外国人記者の取材規制を引き続き緩和する新たな条例の制定とその特徴

2008年10月17日、中国政府は、オリンピック準備中と開催期間中に適用した2007年規定

の規制緩和の内容を、北京オリンピック大会が終わった後も維持するとし、新たに「常駐外国報道機関及び外国人記者の取材に関する条例」(以下、2008年条例という)<sup>32)</sup>の制定を発表した。

同条例は、23カ条からなり、条例全体の基本的な組み立て方は1990年条例とほぼ同じであるが、2007年規定の趣旨を受け継ぎ、外国人記者が中国国内で取材を行う場合、下記の第17条で定めるように、取材相手の同意のみを必要とし、政府あるいはその他の政府関係部門等の事前の同意は一切必要でないことを明確にしている。

第17条 外国人記者が、中国国内で取材をする場合は、取材を受ける組織又は個人の同意を得なければならない。

外国人記者は、取材に当たっては、常駐外国人記者証又は短期取材記者査証を携帯しかつ提示しなければならない。

第17条第2項は、取材にあたる外国人記者に、常駐外国人記者証又は短期取材記者査証の携行と提示を義務づけるものである。1990年条例は、第15条で中国の主要指導者を取材する場合、政府部門又はその他の組織を取材する場合、さらには、中国の開放地区に取材に赴く場合、いずれにおいても新聞司、関係外事部門等を通し事前の同意を得る必要があったが、この規定がなくなった。また、1990年条例では、開放地区と非開放地区の区別があったが、本条例ではそれらも削除されている。しかし、非開放地区については、事前の同意が依然必要であり、チベット自治区へ入るには、自治区政府外事部門に申請し認可を受ける必要があるといわれる<sup>33)</sup>。

また、1990年条例は、第17条で、外国人記者及び常駐外国報道機関は、中国国内で無線受発信機を設置し、衛星通信設備を備えつけてはならないとし、トランシーバー等の利用も認可制としていたが、2008年条例第19条は、常駐外国報道機関及び外国人記者は、「取材及び報道のために必要な場合、法に従い認可申請手続きを経た後、無線通信設備を一時的に輸入し設置し及び使用することができる。」としている。これも緩和措置の一環と見ることができる。

しかし、中国人を正式の記者やカメラマンとして雇用したいという外国メディアのかねてからの要請は、この新条例においても受け入れられず、本条例第18条は、常駐外国報道機関及び外国人記者は「外事服務組織を通して中国公民を採用し、補助的業務に従事させることができる。」としているのみである。「外事服務組織を通して」の意味は、人選までも外事服務組織が行うということではないといわれる<sup>34)</sup>。

その他、2008年条例は、目的規定の中から、外国人記者及び常駐外国報道機関の「中国

国内における活動を管理し」の部分を削除し、管理主義的な色合いの表現を控えたことも、特徴である。主管部門を外交部と外交部が委託した地方外事部門としていることについては、1990年条例と同様であるが、國務院新聞管理弁公室に一定の権限を与え、常駐外国報道機関及び外国人記者に関する事務について責任を負わせるようにしたところは、新しく追加されたところである。さらに、常駐外国報道機関の名称・所在地の変更、業務の終了等についての手続、常駐記者の記者証や査証の変更手続など、若干の修正が行われている<sup>35)</sup>。

2008年10月17日、この新条例の発表の記者会見において、外交部新聞司長劉建超氏は、外国人記者によって中国取材が自由にできることは、「世界に情報が伝えられるその中国にとって大きなステップ (a big step forward) であるというだけでなく、外国人ジャーナリストの報道活動をより促進するためにも大きなステップ (a big step) である。」<sup>36)</sup>と述べたが、まさにこの二つの「ステップ」こそが、オリンピック大会を通してためされ、不十分ながらも実を結んだもののように思われる。しかし、この2008年条例が施行されたあとも、この条例の運用をめぐる問題は発生している。FCCCの2009年5月29日の報告は、同条例によって、外国人記者の取材旅行がしやすくなったが、一方で、情報提供者と中国人スタッフへの「脅迫」(intimidation)が、この国際的な報道基準実現への歩みを妨げている、と指摘している。この「脅迫」は、情報提供者を沈黙させるために使われ、また中国人スタッフが外国人記者に協力できないようにしむけているといわれる<sup>37)</sup>。2008年条例の下で、このような問題は今後どのような展開を見せるのか、他方で強まる国内メディアへの規制にも目を向けながら、見守っていく必要がある。

## 7. 北京オリンピック大会が中国メディアにもたらしたもの

中国政府と北京オリンピック大会組織委員会 (BOCOG) は、2007年5月9日、「北京オリンピック大会及び準備期間中の外国メディア取材サービス・ガイド」(Service Guide for Foreign Media Coverage of the Beijing Olympic Games and the Preparatory Period)<sup>38)</sup>を公表した。このガイドブックは、2007年1月1日より施行された2007年規定、すなわち「北京オリンピック大会及び準備期間中の外国人記者の中国取材に関する規定」に基づき、外国の報道機関や外国人記者が北京オリンピック大会をすべからず十分に取材し報道できるよう、企画・編集されたものである。内容は、2007年規定の解説と同規定に関連する事項について、外国報道機関・外国人記者に対し具体的にアドバイスを行うものである。ビザ申請・通関手続、中国人オリンピック選手へのインタビュー、公的に関心のある緊急事

態報道、補助的業務のための中国人公民の雇用、住いや事務所のレンタル、無線通信機器・衛星放送機器の国内持ち込み・設置・使用、取材用自動車の国内持ち込み・一時的な運転免許の付与、税と保険、外国新聞・番組の購読・視聴、インターネットへのアクセスなどについて説明を行い、便宜を図っている。特徴は、これらの手続や目的を「ワン・ストップ」サービスの方式で行い、実現しようとしているところにある。その窓口は、北京オリンピック・メディア・センター（Beijing Olympic Media Center）である<sup>39)</sup>。

「ワン・ストップ」サービスは、BOCOGが関係政府諸機関の間に立って指揮・調整役を務め、具体的には上記センターが諸申請の受付、審査、確認、承認、回答などすべてのサービスをそこでを行い、外国メディア機関・外国人記者の便益に應えるものである<sup>40)</sup>。これは、2007年規定の内容を「オリンピック大会組織委員会」の背景にあるオリンピック精神と同委員会の実践的な努力によって実効あるものとし、まさにオリンピック大会の組織的な力によって「メディアの自由」の実現を図るものである。

中国におけるメディアの自由は、すでに述べたように、外国メディア機関に対する取材規制緩和の動きがあるにもかかわらず、国内メディアへの規制はむしろ強化される傾向にある。しかし、今回のオリンピック大会によってもたらされたこの「ダブルスタンダード」は、第19条で「表現の自由」について定める「国際人権規約B規約」の批准をまだ中国政府が行っていないことから、同規約の批准という次のステージが待っており、いずれ解消されなければならない国際環境にある<sup>41)</sup>。また、中国におけるメディアは、「社会主義市場経済体制」の下で、現状、メディアの政治的独立は困難としても、市場化・商業化が進むなかで「メディアの自由」が確保されるようになってきていることは確実であり、「表現の自由」の経済活動的側面は、今後肯定的に受け入れられ、さらに自由化が進むであろう。オリンピック開催を契機として中国にもたらされた外国メディアの取材の自由は、オリンピック後の新たな展開とその充実によって、中国におけるメディアの自由の確かなさらなる一歩となることを願いたい。

#### 注

- 1) このインターネット配信のことも含めて、北京オリンピック夏季大会の概要については、IOC "Marketing Report - Beijing 2008" [http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en\\_report\\_1428.pdf](http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1428.pdf) 12頁以下などを参照。
- 2) J. A. Mangan, Dong, Jinxia. Beijing, 2008: Preparing for Glory (Routledge 2009) p.149, Susan Brownell, Beijing Games (Rowman & Littlefield Pub.Inc. 2008) p.189.

- 3) この時期の状況については、富窪高志「中国に常駐する外国人記者の取材活動について」外国の立法239号（2009. 3）113頁以下、渡辺陽介「北京五輪に向けた報道規制緩和に関する考察——北京五輪で中国政府が実施したメディア規制とその緩和策について——」龍谷大学国際社会文化研究所紀要第11号（2009年6月）79頁以下、同「報告Ⅱ 中国のメディア規制」中国研究月報63巻1号（2009. 1）13頁以下、Briar Smith, *Journalism and the Beijing Olympics*, Monroe E. Price and Daniel Dayan ed. "Owning the Olympics - Narrative of the New China" (2008) 210-226などを参照。本稿でとりあげる1990年1月1日の「外国人記者及び常駐外国報道機関管理条例」、2006年12月1日の「北京オリンピック大会及びその準備期間中の外国人記者の中国取材に関する規定」、2008年10月17日の「常駐外国報道機関及び外国人記者の取材に関する条例」の内容・訳文については、上記のこれらの文献に負うところが大きい。また、これらの規定の動きについては、元北京オリンピック放送機構（BOB）放送情報部長藤原庸介氏から貴重なアドバイスを受けた。ここに記してお礼を申し上げたい。
- 4) Beijing 2008: Taking a bet on the Olympic Ideal .<http://www.igfm-muenchen.de/olympia/Taking%20a%20Bet%20FTC.pdf> p.10.
- 5) 同規定については、中華人民共和国駐大阪総領事館訳「北京オリンピック大会及び同準備期間中の外国人記者の中国取材に関する規定」<http://osaka.china-consulate.org/jpn/zyxx/t282887.htm> や3)の渡辺陽介 前掲（2009年）81～82頁を参照。英訳については、Beijing Organizing Committee For the Games of the XXIX Olympiad, Service Guide for Foreign Media Coverage of the Beijing Olympic Games and the Preparatory Period (2007), [http://en.beijing2008.cn/upload/Service\\_Guide\\_en.pdf](http://en.beijing2008.cn/upload/Service_Guide_en.pdf) pp.89-90参照。
- 6) 同条例については、3)の富窪高志（外国の立法239）123頁以下に日本語訳がある。
- 7) 同問題と関連する先行研究としては、上記3)に掲げた論考がすでにある。
- 8) 石塚迅著『中国における言論の自由』（明石書店2004年）81頁以下を参照。
- 9) 西村幸次郎編『現代中国憲法講義』（石塚迅氏執筆部分）（法律文化社2001年）30頁。
- 10) 西村幸次郎（2001）18頁以下を参照。
- 11) 石塚迅著（2004）93頁。
- 12) 同、資料「出版管理条例」269頁以下を参照。
- 13) 「報紙出版管理規定」<http://media.people.com.cn/BIG5/40606/3790147.html> 本規定の日本語訳については、関西大学大学院社会学研究科マスコミ学専攻の博士課程後期課程院生（中国からの留学生）の協力を得た。
- 14) 西茹『中国の経済体制改革とメディア』（集広舎2008年）101頁。
- 15) 同 102頁参照。第8条の許可申請の要件については、基本的に西茹氏の日本語訳を利用させていただいた。
- 16) 同 103頁参照。
- 17) 同、新聞の数については102頁、「主管・主弁」制度については106頁を参照。
- 18) 同 122頁参照。
- 19) 崔梅花「九〇年代以降中国の新聞管理規則の再構築」一橋社会学第7号（2009年8月）106-107頁を参照。
- 20) 木原正博「『新聞の権利』掲げる中国、報紙出版管理規定を公布」新聞通信調査会報525号（平成18年）22頁を参照。
- 21) この旧規定については、3)の富窪高志 外国の立法239号（2009）126頁以下に日本語訳がある。本稿では、この富窪氏の訳を利用させていただいた。
- 22) 富窪高志 外国の立法239号（2009）128頁などを参照。

- 23) 同 119頁参照。
- 24) 同 115頁参照、渡辺陽介 龍谷大学国際社会文化研究所紀要第11号（2009年）80頁を参照。
- 25) 渡辺陽介 同紀要11号81頁、Jonathan Watts, *One Journalist's View* (2008) <http://www.fccchina.org/reporters-guide/one-journalists-view/>などを参照。
- 26) 同規定については、5)を参照。
- 27) 渡辺陽介 龍谷大学国際社会文化研究所紀要第11号81頁参照。
- 28) 富窪高志 外国の立法239号（2009）113頁参照。
- 29) 同
- 30) 2007年規定下の状況については、<http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/015/2007/en/bc173ad7-d3a0-11dd-a329-2f46302a8cc6/>, <http://www.fccchina.org/2007/11/20/recommendations-to-international-olympic-committee/>, <http://www.cpj.org/reports/2007/12/journalists-in-prison-in-2007.pdf>などを参照。さらに、渡辺陽介 龍谷大学国際社会文化研究所紀要第11号81頁以下に詳しい。
- 31) Amnesty International, People's Republic of China — The Olympics countdown: Repression of activists overshadows death penalty and media reforms (23 April 2007), <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/015/2007/en/bc173ad7-d3a0-11dd-a329-2f46302a8cc6/> p.18以下参照。
- 32) 同条例については、3)の富窪高志（外国の立法239）123頁以下を参照。
- 33) 富窪高志（外国の立法239）119頁、2008年10月17日の記者会見での外交部新聞司長劉建超氏の発言 [http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-10/18/content\\_7117876.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-10/18/content_7117876.htm)を参照。
- 34) 同
- 35) 2008年条例第11条～14条を参照。
- 36) China eases restrictions on foreign journalists (AP Oct. 17, 2008) <http://www.msnbc.msn.com/id/27243054/>を参照。
- 37) Olympic Progress Marred By Intimidation (Posted May 29, 2009) <http://www.fccchina.org/?s=olympic+reporting+rule>を参照。
- 38) 全体の内容については、5)の Beijing Organizing Committee For the Games of the XXIX Olympiad, Service Guide for Foreign Media Coverage of the Beijing Olympic Games and the Preparatory Period (2007), [http://en.beijing2008.cn/upload/Service\\_Guide\\_en.pdf](http://en.beijing2008.cn/upload/Service_Guide_en.pdf)を参照。
- 39) 「ワン・ストップ」サービスについては、同7頁以下を参照。
- 40) 同8頁。
- 41) 中国政府は、1997年10月、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（社会権規約・A規約）に、1998年10月、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（自由権規約・B規約）に署名し、2001年2月に社会権規約の批准を行ったが、自由権規約については、まだ批准を行っていない。

\* 本稿は、平成20年度 関西大学重点領域研究（申請研究領域～豊かな未来への政策と社会のあり方に関する多面的研究）の助成を受けて行った「東アジアにおけるメディアスポーツの展開」に関する研究の一環として執筆したものである。