



The 8th General Conference
of EASTICA & Seminar
2007, 10, Tokyo

国・地域別報告：中国

中国における電子政府化と電子記録管理の進展

社会の様々な分野でコンピュータや情報・ネットワーク技術が広く利用されるようになり、情報化社会の構築においても電子政府が重要な要素と考えられるようになってきた。現在、世界の国々の大半が電子政府の推進を開始しており、これを主要なプロジェクトとして位置づけている。電子政府を構築する際は、大量の電子記録が作成されるが、これらの記録は、国家機関や社会組織、個人人の政治、軍事、経済、科学、技術および文化の面における諸活動のプロセスを記録したものである。電子記録を効率的に収集、蓄積、分類および移管し、これらにアクセスするための方法は、世界中のアーキビストが直面している全く新しい課題である。今回のセミナーでは、「電子政府と電子記録管理」を議論のテーマに、電子政府を構築するための電子記録の管理に関連した経験と慣行について意見交換することになっている。東アジア各国のアーキビストにとっては、またとない機会である。議論と意見交換により、東アジア各国で電子政府を構築する際の電子記録管理のレベルもさらに向上するであろう。

以下に、中国における電子政府と電子記録管理についての大まかな状況を手短かに紹介しよう。

1. 中国における電子政府の構築と電子記録管理

電子政府とは、時間的制約や空間的制約、さらに部門および地域間の連結の欠如を撤廃し、政府業務の効率的な監督および管理を強化し、

国民に対して効率的、高品質かつ偽りのない統合された管理およびサービスを提供するため、最新のネットワーク通信技術とコンピュータ技術を通じて、政府組織の管理機能およびサービス機能をインターネット上で実現することである。当初、電子政府は、1985年の「国家プロジェクト」で提唱された。当時の目標は、政策決定と行政に関する情報管理のネットワーク化を段階的に実現し、このプロジェクトを実施するための特別な指導集団を編成することであった。そして、このための人員と特別資金が割り当てられた。このときから20年以上が経過した現在、中国は、第一段階として、比較的統一された規格と完璧な機能、信頼性を備えた情報ネットワークのプラットフォームを構築した。主要な業務システムと基本的かつ戦略的な行政情報データベースの構築においても大きく前進し、情報源の共有の度合いが大幅に高まり、電子政府の最初の安全保障システムが形成され、人材のトレーニングも強化されて、電子政府に関連した法律や規制、規格の制定も著しく進歩した。中国の電子政府の構築は、主に初期の進展段階と急速な進展段階という2つのステージを経ている。

1.1 初期の進展段階 (1999年以前)

1982年10月、コンピュータと大規模集積回路に関する指導集団が国務院に編成された。さらに1984年9月には、電子情報産業の統一かつ集中的な指導体制を強化するため、同集団は「国務院電子産業積極開発指導集団 (Leading

Group for Vigorously Developing Electronics Industry of the State Council)」と改称された。1986年3月、中国は八六三計画を開始し、100億元を投資したが、このうち情報技術に関連したプロジェクトへの投資は総額の3分の2を占めている。1988年5月、「国務院電子産業積極開発指導集団」は、「電子情報システム推進のための国務院弁公室 (Office of the State Council for Promoting Electronics Information System)」と改称され、伝統的産業の技術変革やEDI技術、CAD/CAM、MISのような分野で多くの実績を挙げ、電子情報アプリケーション技術の綿密な開発を継続的に推進してきた。1993年には中国で経済情報に関する国家合同会議が組織され、「情報化プロジェクトの実施を推進し、情報化にともなう産業開発を実現する」という指針が定められた。1996年1月には、中国全体の統一的情報化に関する作業を指導・計画・調整するために、「情報化のための国務院指導集団 (Leading Group of the State Council for Informationization)」が編成された。

電子政府の構築に関しては、1993年までは、中央および地方の政府はオフィス・オートメーション(OA)プロジェクトを次々に展開し、内部情報のためにオフィス間に様々な水平/垂直ネットワークを敷設して、コンピュータと通信技術を利用するための基盤を築いた。

1993年末には、中国は「三金(Three Golden)」プロジェクト、すなわち金橋プロジェクト(Golden Bridge Project)、金関プロジェクト(Golden Customers Project)、金カード・プロジェクト(Golden Card Project)を開始した。これらは、政府の情報化を目的とした中央政府によるシステム・エンジニアリング・プロジェクトで、国家全体を情報化するための基盤施設を構築し、主要な産業および部門のデータと情報を送信できるようにすることに主眼が置かれている。金橋プロジェクトは、マクロ経済

の規制と管理および国家の政策決定に直接寄与しており、中国のすべての省、自治区および自治体、相当な規模のサービス能力を備えた400以上の中核都市と数十の省庁、委員会を相互接続する特別な社会基盤通信網が確立されている。金関プロジェクトは、外国貿易と関連分野における管理/サービスの近代化をさらに推進するために国が創設した情報ネットワーク・システムである。これにより、割当て許可(quota license)の管理システムや輸入/輸出統計管理システム、輸出時の支払い関税の還付を管理するシステム、輸出時に徴収された外貨や輸入時に支払われた外貨を確認・清算するシステムなどのアプリケーション・システムが定められ、銀行、外国為替管理、関税のネットワーク化が実現した。金カード・プロジェクトは、銀行間における銀行カードの共通利用を推進することを狙いとしている。また、中国は、課税業務に関する統合的な情報システムを段階的に構築するための金税プロジェクト(Golden Taxation Project)も開始している。

1.2 急速な進展段階(1999年以降)

2000年5月、中国国務院弁公庁(General Office of the State Council)は「中国政府全組織におけるオフィス・オートメーションの構築・適用の更なる推進に関する通知(Notice on Further Promoting Building and Application of Office Automation at All the Government Organizations of the Country)」を発した。2002年7月には「情報化のための国務院指導集団」が「国家経済および社会を情報化するための特別計画(Special Plan for Informationization of the National Economy and Society)」および「中国の電子政府構築に関する指針(Guiding Ideas on Building China's E-Government)」を可決し、情報化に関する法律と規制の発布をさらに促し、国の情報技術のための標準システムを考案して、情報産業に

関する知識の普及と人材のトレーニングを後押ししている。政府による数々の推進へ向けた取り組みおよび国策による積極的な指導により、情報ネットワーク技術は急速に進歩し、情報の基盤施設も徐々に完成した。1990年代末には、電子政府構築のための努力が急速に進展する時期を迎えた。部門および地域による制約が排除され、双方向的な方向性へ、またインターネットの利用へと進んでいった。1999年1月、情報化に関連した40以上の省庁、委員会、管理組織およびオフィスの当該部門が共同で「電子政府プロジェクト (Government-online-Project)」を開始した。現在全国の県もしくは市レベル以上の政府の大半は、インターネット上で業務を処理するための各自のウェブサイトおよび窓口を開設している。また「金会計監査 (Golden Auditing)」や「金盾 (Golden Shield)」、農業の情報化、電子政府のための国务院プラットフォーム構築、デジタル・ライブラリー、デジタル・アーカイブなど、一連の電子政府プロジェクトも次々と実施されている。中国の電子政府の構築作業は着実な進展を見せている。

電子政府を構築するにあたり、中国は、電子署名に関する中華人民共和国法 (Law of the People's Republic of China on Electronic Signature)、情報開示に関する中華人民共和国規則 (Regulations of the People's Republic of China on Disclosure of Information) など、電子政府の健全な発展を確保するための法制化を積極的に展開してきた。電子政府の構築政策に関しては、中国政府は「電子政府大綱 (The General Framework for E-government)」(以下、「大綱」という) を発表しているが、これは中国の第11次五ヵ年計画中に電子政府を構築するための一般原則を示している。この大綱では、構築中の電子政府のサービス・システムおよびアプリケーション・システムは、政府組織の改革の推進およびその組織構造の最適化を促すようなものでなければならず、単に既存の

システムと業務手順をもとにアプリケーション・システムを構築するという状況は回避しなければならない、と指摘されている。情報を収集および更新する際の国民および企業の負担も軽減しなければならない。情報の開示および共有に関しては、国民や企業、政府の事業/組織にとって最も関連が深く直接的かつ現実的な重要問題を中心に、政府の業務の透明性と効率を高め、情報開示を原則とし、非開示を例外としなければならない。上記「大綱」では、電子政府のための一連の法律、規制および規格を策定することが求められており、電子政府に関する調査を開始する重要性が明記されている。特に電子政府の構築と政府機能の改革、政府による創造的な管理を緊密に結び付け、電子政府の相互的な推進と発展のメカニズムを形成し、行政機関の改革を進め、電子政府の管理システムに重要な歴史的使命を与える必要性が強調されている。

電子政府を構築するにあたって中国が実現してきた重要な前進を確認する一方で、私たちは現存する問題点も明確に認識している。電子政府を構築するための総合的な計画と統一規格の欠如、安全性に関する深刻な課題、電子政府に関する法制化の遅れ、そして公務員の意識と彼らの情報ツールの利用レベルを向上させる必要性などがその主なものである。中国における電子政府の構築は、業務の過程で学習していく中でこうした問題点が解決されたときに初めてスムーズに進展するのである。

2. 中国における電子記録の管理

国の情報化が絶え間なく進み、電子政府や電子商取引、オフィス・オートメーションの利用が日常化し、CAD やオンラインでの試験および認可、電子メールの送信といった情報技術手段が普及するにつれて、あらゆる種類の大量の電子記録が作成され、国家の档案関連業務においては電子記録の長期的な保存、集中管理および効率的な利用が重要な問題となりつつある。

2006年に実施された調査によると、中央政府や国家機関、中央政府の管理下にある企業の80%近くがOAもしくは電子政府システムを採用しており、各種の電子記録の数は2億件に達しようとしているが、これらはあらゆる分野の業務の記録の重要な部分を占めるようになっている。電子記録の管理は、電子政府の構築においても重要な要素であり、基本的な業務である。国家档案局(State Archives Administration)も電子記録の保存を重視しており、電子記録の管理方法がその記録の長期的な真実性、完全性および可読性に直接影響すると考えている。電子档案は、最終的には将来の档案コレクションの中心的な部分を構成し、電子記録の管理が国家の記憶の保存にとって重要なプロジェクトとなるだろう。電子記録を管理する場合、中国の档案関連部門は主として次のような取組みを行っている。

2.1 電子記録を管理するための法律、規制および技術規格を完成させる

中国の档案関連部門は、10年以上前から電子記録の管理という問題に関心を持ち始めていた。国家档案局は、電子記録の管理に関する問題点について研究および精査するため、つねに一定数の科学技術プロジェクトを準備している。同時に、複数の場所で電子記録の管理に関する実験を積極的に実施している。国家档案局は、「档案の情報化を全国的に実施するための要綱(An Outline for Implementing Informationization of Archives in the Whole Country)」を作成・公表し、電子記録の管理に関する明確な要求を提起して、中央政府と国家機関、各省の档案局の一部において実験と実践を進めてきた。最近では「電子形式の公式記録を保管するための暫定手順(Interim Procedures for Filing and Managing Electronic Official Records)」、「光ディスクにCAD電子記録を保存する際の要件(Requirements on Storing CAD Elec-

tronic Records in Optical Disks)」、「档案の保管(Filing and Management of Archives)」、「電子記録の保管規格(Standards for Filing and Management of Electronic Records)」、「公務に関する電子メール・メッセージの保管規則(Rules for Filing and Managing E-Mail Messages on Official Business)」、および「紙ファイルをデジタル化する際の技術規格(Technical Standards for Digitalization of Paper Files)」などを作成・公表し、電子記録を科学的かつ規格に則って管理するための一定の基盤を築いている。これらが、電子記録の管理を推進していくための基本方針の基盤となり、業務規格となっている。

2.2 電子記録センター設立のための調査の取組み

電子記録センターを設立するということは、一つの地域で電子記録を集中管理することである。つまり新しい状況下で電子記録を管理するためのシステムとメカニズムを考案するということであり、電子記録センターの設立は、電子記録の集中管理と安全な保管、共用および長期保存にも役立つ。また情報化の推進源に繰り返し投資し、これを組み込むという問題も解決され、集中化、専門化に向けた発展が具現されることになる。SAAC(国家档案局)は今年4月、電子記録センターの設立に関する経験について意見交換するため、全国規模の特別会議を招集した。最近では、中国の一部の档案関連部門が電子記録センターの設立を積極的に検討し、作業を進めている。江蘇省は、省全体について総合的に企画立案し、推進していくという方法を組織的に採択している。陝西省は、プロジェクトを開始するにあたり、代替案を準備してから進めるという安全策を強調している。安徽省は規格の作成と段階的な実施を優先するという戦略を採っている。天津市は、科学調査を接点とし、作成作業(creations)を重視して

いる。上海市は、草の根レベルで様々な作業方法を推進し、これらを互いに奨励させている。山東省は、デジタル・アーカイブズを設立し、電子記録の管理を行うという方法を採用している。四川省は、最初の突破口として行政のウェブサイトの開設に介入している。これらの自治体はいずれも、全国規模で電子記録センターを設立するにあたって貴重な経験を披露してくれた。省の電子政府の構築に貢献し、国の情報源を強化するという段階からスタートした広東省の各レベルの档案関連部門は、電子記録を適切に管理するという事は、国の行政を確立するうえで重要な意味を持った基本的な職務であり、新たな状況下で国の情報源を確立するうえでも重要な要素であるにとらえている。電子記録とファイルの管理を電子政府の構築に織り込み、電子記録の管理と電子政府に関する取組みを調和の取れたかたちで同時に進行させていくことが、情報化時代の政府業務の情報管理にとって主導的な方向性であるのは間違いない。

2.3 档案情報資源の開発および利用について、積極的に実験を進める

「国家情報化推進戦略 (Strategy for Developing Informationization of the State)」(2006～2020年) を実行するため、SAAC および國務院情報化弁公室 (Office of Informationization of the State Council) は、2006年9月、档案情報資源の開発と利用に関する共同実験を開始した。実験のテーマは6つで、対象としては16のユニットが選ばれた。1つ目のテーマは、従来の媒体による档案のデジタル化である。実験では、先導的思考、基本原則、業務上のメカニズム、作業手順、技術的条件および実験の成果の管理をまとめなければならない。2つ目のテーマは政府業務に関する情報の管理である。ここでは、電子政府やオフィス・オートメーションなどの情報システムで作成された重要な情報資源の収集、保存、管理および利用に関する作

業が総括される。3つ目のテーマは、すでに一般に知られている既存の記録の利用である。これに関しては、政府業務に関する情報を一般に知らしめるための作業と、档案情報資源の開発/利用を有機的に組み合わせるための手段および方法が総括される。4つ目のテーマは、企業の档案情報資源の開発および利用である。実験では、情報化社会における企業の档案情報資源の収集、保存、管理、開発および利用に関する作業が総括される。5つ目のテーマは、公記録の基本データベースの構築である。ここでは、大規模な記録の分散データベースの確立、運営、管理、開発および利用に関する作業が総括される。6つ目のテーマは、档案情報資源の社会的サービスである。ここでは、情報化の手段を利用し、様々な業務メカニズムを採用して、数々の形態を利用することで、档案情報資源の綿密な開発を実現するための方法が総括され、利用される。これらの実験は、戦略/政策措置の立案や、情報資源を開発および利用するための国家レベルでの法律、規制および規格の策定などの取組みにとって重要な意味を持つであろう。

2.4 電子記録と紙記録が共存するという原則に従う

現時点では電子媒体の耐久性の問題が十分に解決されていないため、国家档案局は、電子記録とともに該当する紙記録も保存するという原則を推し進めている。「電子記録を保管するための暫定手順 (Interim Procedures for Managing Files of Electronic Records)」によると、恒久的もしくは長期的な保存が必要な電子記録はすべて紙記録としても残し、当初の保存媒体の電子記録とともに保管して、両者を関連付けることが要求されている。ここでいう電子記録とは、具体的には、各地域および部門の公記録の電子データで、中国國務院弁公庁が統一的に割り当てた電子公記録送信システムで処理された後に作成された規格フォーマットの電子デー

タを指している。また「電子記録の保管規格」によれば、恒久保存する価値のある電子記録は、該当する紙媒体の記録がない場合は、紙記録もしくはマイクロフォームなどのかたちで残しておかなければならないとされている。またこのような記録を保管する場合は、電子媒体の記録と紙媒体もしくはマイクロフォームの記録を同時に保存する必要がある。

中国は、電子記録の管理においてはある程度の前進は遂げたが、問題や課題はまだ残されている。調査によれば、現時点では電子記録の種類も形式も様々で、多種多様な運用システム、独自開発システムがあり、電子記録の管理を所管する部門も統一されていない。電子記録の約50%は档案関連部門が管理しており、残りは情報技術関連部門や記録管理関連部門、業務関連部門が管理したり、複数の部門が共同で管理している。このような状態は、安全な保管や恒久的な閲覧、共有、利用には不都合で、国家のデジタル記憶の保存や電子政府の効力の発揮にも直接的な影響を及ぼす。

電子政府の構築は、行政の効率を上げ、政府の透明性を高めるための容易で手軽な方法だが、電子政府の構築が急速に進むことで大量の電子記録が作成され、新たな発展のチャンスとともに厳しい課題も生じはじめている。電子記録の管理については、開発途上国と先進国との間に大きな格差が見られる。先進国は、電子記録の管理に関しても成熟した慣行および経験がある。だが、開発途上国であっても、電子記録の管理において飛躍的な進歩を遂げ、新たな技術を取り入れることは可能である。中国の電子記録管理のレベルはまだ十分とは言えないが、情報基盤施設に関する調査研究を続け、これらを継続的に導入し、完成させていくことで、このレベルは飛躍的に高まるであろう。今回のフォーラムでの協議と討論を通じ、電子政府および電子記録の管理において、参加国すべてが共通の成果を得ることを希望してやまない。

以上で、中国における電子政府の構築と電子記録の管理に関する概要の紹介を終える。

有難うございました。