

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 ——

渡 辺 陽 介*¹

Media control in China How PRC managed the Beijing Olympics media access for foreign news organizations

Yosuke Watanabe*¹

From January 2007, China has unveiled a new set of regulations on reporting activities during Beijing Olympic Games. The regulations stipulated that foreign journalists" need only to obtain organization's or individual's prior consent" when reporting in China. This was a dramatic change and significant shift from prior regulations which required consent from local governments or authorities when reporting in rural areas. Prior regulations were sources of troubles for foreign journalists because if they went to rural areas for reporting activities without having obtained consents, those regulations made their activities "illegal".

New regulations were generally welcomed by foreign journalists stationed in China, because this seemed to have shown Chinese government's more opening attitude toward foreign journalists.

But when riots broke out in Lhasa on March 14th in 2008, this attitude was tested. Chinese government severely restricted the entry of foreign journalists to the Tibetan autonomous region citing domestic laws. They even counter attacked US or European news media for having "prejudice" against China.

At the same time, when another severe natural disaster struck China in Sichuan province in May, Chinese government allowed foreign journalists to freely cover the earthquake hit areas.

During the Olympic games in August, Chinese government mostly allowed free internet access for foreign media except for Falungong related organizations and the groups related to Tibetan independence.

After the Olympic games, on Oct. 17 2008, Chinese government announced the new law, essentially to sustain the January 2007 regulations. This shows Chinese government determination to open up the country to foreign media activities. Even though China still tries to tightly control the foreign media and continues authoritarian rule of domestic media, loosening up of those controls can be expected in the long run.

2008年8月の北京五輪は世界的な「体育の祭典」であると同時に、中国の政治体制、社会情勢などが世界の目にさらされ、世界が中国の「素顔」を知る大きな機会でもあった。本稿では、前年の2007年から五輪終了までの期間、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考察する。特に、中国政府が2007年1月1日から施行した海外メディアに対する規制緩和措置と、同措置へのメディア側からの評価を主に論じることとする。

*1 共同通信社 記者

1. 中国当局によるメディアの役割の定義

まず、現在の中国において当局側が定義するメディアの役割について明確にしておきたい。中国共産党中央弁公庁及び国務院（政府）中央弁公庁は2006年9月13日、06年から10年の国家建設の基本計画である「第11次5カ年計画」における「国家文化発展計画綱要」を発表した¹⁾。

10章48項目から成る綱要は、同5カ年計画の時期で「社会主義文化の繁栄と発展」を促す方針を強調。第13項目で「ニュースメディアの建設促進」をうたっている。

その中でメディアの役割については「共産党の主張を全面的に宣伝し、かつ前向きな宣伝を主とすること」「正確な世論の指導を堅持し“党と人民ののどであり舌である”性質を確保すること」を挙げた。

綱要では、中国国内においてメディアの役割は「世論の誘導」「共産党の宣伝」にあるとする建国以来の方針が堅持されていることが公式に確認できる。欧米諸国、日本などのメディアで重視される「真実の暴露」「政府機関の監視と批判」「国際紛争における公正な観点の提供」などは最優先でないと位置付けられている。

こうした方針を受け、中国国内では、中国の記者だけでなく、海外メディアの記者も取材に関してさまざまな制限が設けられている。政府高官への取材機会の少なさ、反体制活動家に対する取材活動の規制、インターネットの閲覧規制などがその一部である。

また、自然災害による死者数なども「社会の安定」に影響するとの理由から長く公開されないことが多かった。唐山地震の犠牲者24万人の数字が公表されたのは発生から3年後の1979年11月である。

同綱要の発表は、北京五輪を2年後に控え、胡錦濤指導部がメディア統制を強める方針と受け止められた。

2. 北京五輪への約束

海外メディアなどからの、中国当局によるメディア規制への批判に対して、中国当局は「国情の相違」「内政問題」などを挙げて反論することが多い。中国外務省の劉建超報道局長は2006年4月6日の定例記者会見で、米国政府が中国当局によるメディア規制強化などを批判した報告書を出したことについて「中国の人権政策は大きな成果を挙げている。米国が自らの人権問題を反省するよう促したい。“人権”を内政干渉の口実にすべきでない」と述べた。

また、中国外務省の姜瑜副報道局長は2007年6月5日の定例会見で、1989年の天安門事件に関する報道規制が行われているとの指摘について「中国メディアは法と憲法の範囲内で自らの活動を行っている」と述べた。天安門事件については北京で発行されている中国紙、新京報の2008年7月24日付紙面が、事件当時、負傷した男性が病院に運ばれる写真を掲載したため「重大な政治的事件」として当局が調査する事態も発生した。

こうした状況の一方、中国政府は2001年9月、北京五輪の招致に成功。その際に、中国の五輪招致委員会の幹部は人権問題について「これまでのことを批判するのではなく、中国がチャンスを与えられたと見てほしい」と話した²⁾。各国メディアや人権団体は報道の自由についても、中国政府が五輪に向けて改善を約束したと受け止めた。北京五輪組織委員会の蒋効愚副会長代理は「メディア

対応については五輪の慣行に従う」と明言するなど、五輪に向けてメディア規制撤廃の期待が高まった。

ただ、その後も海外メディア関係者からは報道規制へお批判が相次いだ。北京の外国人記者らがつくる「中国外国人記者クラブ」(FCCC)は2006年8月22日に中国の報道規制に関する調査報告書を発表。その中で「(2004年以来、2006年6月までに)外国メディアの記者が取材中に拘束される事件が38件発生した」「五輪にふさわしい報道の自由を早急に認めるべきだ」などと指摘した。

国際人権団体アムネスティ・インターナショナル(本部ロンドン)は2006年9月21日に発表した報告書で、中国で報道検閲が広く行われ、メディア管理も強化されているとし「中国の現状は五輪精神に反する」と批判した。

北京五輪の招致を「100年の夢の実現」と位置付け、国家の威信をかけて成功に国力を傾けてきた中国政府としては、外国政府や人権団体、海外メディアなどの批判を受け、報道規制緩和の姿勢を示す必要に迫られていた。

3. 規制緩和の発表

こうした情勢の中、中国政府は2006年12月1日、外国人記者を対象とした取材規制を一部緩和することをうたった「政令」である中華人民共和国国务院令「北京五輪とその準備期間における外国記者の取材規定」を発表した³⁾。

全9条から成る同規定は第6条で「外国記者の取材には、取材先の組織と個人の同意さえあればいい」とする画期的な項目を設けた。過去、中国で取材する外国人記者が拘束される場合、当局から最もしばしば提示される理由が「外事弁公室の許可を得ていない」というものであった。2005年10月11日、中国外務省の孔泉報道局長(当時)は定例記者会見で、中国広東省太石村で村幹部の罷免運動を取材中に英国メディアの記者が拘束されたことについて「取材申請も、現地入りの申請も出ていない。この手のメディアは『中国には法律がない』などと批判する一方、自らは率先し違法行為を行っている」として拘束は当然との姿勢を示した。

新規定は、基本的に外国人記者の地方取材の解禁と受け止められ、中国外国人記者クラブも歓迎の意向を表明した。国务院(政府)台湾事務弁公室も同12月27日、外国記者に対する規定と同内容の台湾記者に対する規制緩和策を発表。広く海外メディアへの取材規制が緩和されることとなった。

本規定は、中国外務省が1年あまりの準備期間を経て練り上げたものである。作成に携わった当局者の一人は筆者に対し「全力を傾けて書いた。外務省として画期的な文書だ」と強調した。また、規定が発効した2007年1月、筆者には「新規定に基づいて地方出張に出掛けたか。問題があれば連絡してほしい」と当局者から電話で問い合わせがあり、中国政府の並々ならぬ意気込みを感じさせた。

同規定は、2007年1月1日からパラリンピックが終了した後の2008年10月17日までの時限措置として発表された。全文は以下の通り。

中華人民共和国国务院令(第477号)2007年1月1日施行

「北京五輪とその準備期間における外国記者の取材規定」

第1条 北京五輪とその準備期間中、外国記者が中国国内において法に従って取材、報道、または

放送し、五輪精神を高め、広めることに資するために本規定を定める。

第2条 北京五輪とその準備期間において、外国記者が北京五輪と同五輪に関連する事項について取材する場合にこの規定を適用する。本規定のいう北京五輪とは第29回五輪と第13回バレーンピックを指す。

第3条 外国記者が訪中して取材する場合、中国の在外大使館や領事館、または中国外務省から認可を受けた査証機構で査証を申請、手続きする。五輪 ID を保持する外国記者は、ID の定めた期間において査証を免除する。

第4条 外国記者が中国に持ち込む取材機器は合理的な範囲内で免税とする。機材は取材活動の終了後、再び国外に持ち出すこととする。また、五輪 ID とパスポート、その他の旅行証明書を持って、複数回にわたり中華人民共和国に出入国できる。取材用機器の持ち込みについては在外の中国大使館や領事館で手続きを行う。入国の際は J-2 査証の手続きに従い、機材の証明書をもって手続きを進める。五輪 ID の保持者は第29回五輪組織委員会の出した機材の証明書をもって手続きを進めることができる。

第5条 外国記者は取材報道の必要に応じ、通常の手続きを経た後、無線電信設備について臨時に輸入し、設置、使用することができる。

第6条 外国記者が中国で取材する場合、取材先の組織と個人の同意だけを必要とする。

第7条 外国記者は、外事サービス組織を通じて、中国公民を雇い、取材報道活動の支援を得ることができる。

第8条 「北京五輪外国記者サービス指南」は第29回北京五輪組織委員会が本規定に基づいて定める。

第9条 本規定は2007年1月1日に施行し、2008年10月17日に廃止する。

4. 評価と批判

新たな「外国記者の取材規定」について、外国人記者の間では当初、地方取材について許可が不必要とする措置を「総じて正しい方向への一歩であり歓迎する」（米週刊誌北京支局長）などと積極的に評価する声が目立った。一方で「実際にどう実施されるか見守らなくてはならない」（英紙北京支局長）と慎重な見方も根強かった。

一方、中国政府は「五輪に向けて中国は努力している。開放性も高まった。例えば外国記者のための新たな取材規定を発表した」（外務省当局者）などとして、五輪招致の際の「約束」を果たした「証」として新規定を引用することも目立った。

ただ、新規定について、チベット自治区では事実上適用されないことが判明。これについて中国外務省幹部は「チベットは本来、外国人の出入りが規制されている。報道の自由の問題というよりも、出入境の規定の問題だ」として、外務省の管轄外の問題との認識を示した。

中国外国人記者クラブは2007年8月1日、取材規制に関する調査報告を発表。北京、上海などに駐在する20数カ国、計163人の記者から回答を得た結果、同1月から7月の間に計157件の当局による取材妨害や干渉が発生したことを明らかにした。この中には中国と北朝鮮国境を取材した英国のテレビクルーが武装警察部隊に拘束されたケースも含まれていた。回答者の95%は「中国の現状は報道の国際的基準を満たしていない」と回答。

また、2007年8月7日に北京で記者会見した非営利団体「ジャーナリスト保護委員会」（CPJ、

本部ニューヨーク）も中国当局による規制の現状を指摘し、五輪招致の際の「約束が守られていない」とした上で、報道環境の改善を中国政府に求めた。

中国外務省の劉建超報道局長は2007年8月21日、天津での外国記者団との懇談で、地方で公安当局による取材妨害が起きたことについて「規定の徹底には一定の時間が必要だ」と述べた。また、五輪後についても「規制緩和を継続していく」と約束した。

中国政府の広報部門である国務院新聞弁公室の蔡武主任は2007年12月27日、取材規定について「良い政策だと証明されれば変える必要があるだろうか」と記者会見で述べ、五輪後の規定の延長を示唆した。また、中国国防省が近く報道官制度を設ける方針であることも表明、透明性向上を重視する中国政府の姿勢をアピールした。

5. 外国メディアへの反発

新取材規定について、中国当局と海外メディアの評価に大きな差があることは否定できなかった。この距離感が縮まらない中で、五輪開催が迫った2008年に入り、両者の関係を大きく揺るがす事態が発生した。

チベット自治区ラサで2008年3月14日、大規模な暴動が発生、暴動は自治区周辺の四川省などにも拡大し、住民、当局側双方に死者が出る事態となった。

暴動発生直後、日本を含む海外メディアはチベット自治区入りを中国政府に要請したものの認められず、海外メディアは周辺の四川省のチベット族居住地などを取材、状況を報道する手法を取った（その後2008年3月26日に一部海外メディアのラサ入りが許可された）。

チベット情勢の海外メディアの報道については、中国当局は「事実をねじ曲げている」などと強い不満を表明。中国外務省の秦剛副報道局長は2008年3月20日の定例会見で「なぜ現場に記者を行かせないのか」との米国メディアの質問に対し「一部の報道は客観的なでなく不公正だ。そのような報道なら現地に行こうが行くまいが関係ない」と言い切った。

中国国営の新華社通信は2008年3月23日、米CNNテレビのウェブサイトが報じた軍用トラックの写真について「暴徒が石を投げ付けていた場面を削除した」などと批判。中国外務省の秦剛副報道局長は同年3月27日の定例会見で、中国市民が立ち上げたウェブサイト「反・米CNN」について「無責任で職業道徳に反する報道への自発的な批判だ」と述べ、欧米などの一部メディアを非難した。

米CNN、英BBCへの非難を中心に、中国政府が容認した中国メディアによる欧米メディアへの攻撃は激しさを強め、一部の米テレビ局の北京支局には脅迫電話などもかかる事態となった。支局を一時撤収してホテルに移動するテレビ局もあった。また、一部米通信社記者らの名前と携帯電話の番号がウェブサイト上で何者かにより公開され、脅迫のショートメールがこれらの記者に相次いだ。筆者は米通信社記者と懇談中、数分おきに「殺す」などの脅迫メールが同記者の携帯メールに入るのを目撃した。

中国外国人記者クラブはこうした事態を受けて4月30日、中国国内での外国メディアの取材環境が悪化しており、中国当局に改善を求めるとする声明を発表。チベット暴動以来、少なくとも10人の外国人記者が「殺害の脅迫を受けた」と懸念を表明した。

北京五輪に向けて海外メディアの取材環境の改善を進めてきたと強調する中国政府の政策は、そ

の根本姿勢が問われる事態となっていた。

6. 転 機

だが、チベット暴動を機に悪化の一途をたどるかに見えた中国当局と海外マスコミの關係に突然の転機が訪れる。

2008年5月12日に起きた四川大地震は死者69,226人、行方不明17,923人を出した大震災となった(同年8月21日の民政省発表)。

未曾有の自然災害に対し、中国当局は内外のメディアに対し、当初はほぼ全面的な開放姿勢を示した。5月22日の国営新華社通信は、被災現場で取材している外国メディアは114社、外国人報道関係者は326人に上ると伝えた。

震災報道を通じ、海外メディアからは総じて中国当局の対メディア姿勢を評価する論評が目立ち、自然災害を通じ、中国と国際社会の距離感も縮まったかに見えた。チベット暴動関連の取材で際だった当局と海外メディアの摩擦も減少した(同年6月に入ると、四川省の被災地での現場への報道陣の立ち入り禁止や、学校倒壊による被災遺族への取材妨害もしばしば報告された)。

7. 五輪本番での規制

チベット暴動、四川大地震と大規模な事件、事故が続き、海外マスコミと中国当局の關係も大きく揺れる中で、北京五輪開催の日が迫った。

中国では海外メディアのウェブサイトへのアクセスが日常的に規制を受けているが、国際オリンピック委員会(IOC)調整委員会のゴスパー委員長は2008年4月1日、中国が五輪期間中はこうした規制を行わないよう求めた(4月1日のAP通信報道)。

しかし、7月8日から五輪公園内に設けられたメインプレスセンター(MPC)では、英国BBC放送の中国語版サイトやチベット支援団体のサイトなど「敏感な問題を扱うウェブサイト」へのアクセスが依然として規制されていることが判明した。

これについて中国外務省の劉建超報道局長は7月29日の定例会見で、プレスセンターでは「正常な情報」だけがアクセス可能だと述べ、規制の存在を事実上認めた。劉局長は規制対象の例として、中国で非合法化されている気功集団「法輪功」のサイトの閲覧が禁止されていることを挙げた。これに対してIOC委員の一人は記者団に対し「中国側は五輪期間中はどのサイトにもフリーにアクセスできると保障していた」と述べ、中国側と協議する意向を示した。

7月31日、メインプレスセンターで規制されていたBBC放送の中国語サイトなどが突然、閲覧可能となった。しかし、その後も、法輪功やチベット支援団体のサイトなどの閲覧規制は続いた。

一方、五輪開幕直前の8月4日、新疆ウイグル自治区カシュガルで警官隊が襲撃され16人が殺害される事件が起き、取材中の日本人カメラマンと記者の2人が当局から暴行を受ける事件が起きた。日本人カメラマンは肋骨を折る1カ月の重傷。国際人権団体ヒューマン・ライツ・ウォッチ(本部ニューヨーク)は8月15日、五輪開催中の中国で外国メディアの報道の自由が侵害されるケースが多発しているとの声明を発表、IOCが事案を調査、公表すべきだと訴えた。

五輪開催後も、従来の五輪ではみられない取材規制が続いた。五輪のメダリストの記者会見では、朝鮮半島情勢やグルジアでの紛争など政治問題に絡む質問が出ると、中国の司会者が「スポーツ以

外の質問は認めない」と質問を遮るケースが相次ぎ、外国メディアから強い不満の声が上がった。

北京の中国外国人記者クラブ（FCCC）は五輪終了後の8月25日、北京五輪開催期間を含む過去1カ月間に当局者による59件の取材妨害があったと発表。このうち、記者をけるなどの肉体的な威嚇が16件あったと述べた。これに先立つ8月23日、中国外国人記者クラブは五輪期間中に報道の自由を確保するとした中国政府は約束を果たさなかった、との声明を発表。その中で、2008年1月から8月20日までの取材妨害は153件に上り、前年全体の発生件数にほぼ匹敵したと指摘した。

同クラブのジョナサン・ワッツ会長は、2007年以來の新取材規定による地方取材の基本的な自由化など改善もみられるとしたが「問題点は数多い」と述べた。

8. 総括と課題

米誌ニューズウィークは北京五輪終了後、「北京五輪は広報的には紛れもなく成功だった」と論評した⁴⁾。

中国政府が、北京五輪に向け打ち出した海外メディアに対する規制緩和策は、五輪という一大国際イベント開催を受け、中国当局が五輪報道の「国際的標準」に合わせようと自らを調整した結果の政策だったといえる。一方、前述したように、中国政府は国内マスコミを「共産党の“のど”と舌」と位置付け、外国メディアに対してもさまざまな取材制限を設けてきた。中国当局が五輪期間だけは完全に報道の自由を認めるのではないかと、という期待は、中国がマスメディアに対する基本姿勢を大きく変えていない中で、満たされる可能性は当初から少なかったといわざるを得ない。

規制緩和策がもたらした変化は、欧米日本などの海外メディアや国際人権団体の基準からみれば十分ではないことは確かだ。ただ、社会的に急速に変化しながらも一党独裁を堅持する中国の実情を考慮すれば、中国政府が国際社会の要求に自らを合わせようとした努力の一環であることは評価するべきであろう。

では、北京五輪を経て、中国の海外メディアに対する姿勢は今後どう変化していくのだろうか。

中国政府の新聞出版の管理部門である国家新聞出版総署の柳斌傑署長は2008年7月31日、「中国の海外メディアへの開放政策は“一陣の風”ではない。五輪後も終わることはない」と表明。さらに「中国が海外ニュースメディアに対する透明性、公開性を一貫して高めてきたことは国益に合致する。海外メディアへの開放策は五輪への約束というだけではない。より開放的な姿勢で世界の民衆と接しようという長期的な視点に基づいている」と述べた⁴⁾。

こうした流れを受けて、中国政府は2008年10月17日、北京五輪に合わせて実施した外国人記者の取材規制緩和措置を継続する「外国常駐メディアと外国記者取材条例」の施行を発表。取材先の同意があれば地方への現地取材に当局の許可は必要ないとする措置が法律的に裏付けられることになった。劉建超・外務省報道局長はこれについて「新条例は改革開放政策の精神に基づき北京五輪で実施した主要な原則を継続するものだ」と説明した。

こうした措置の実施は中国政府の海外メディアへの開放政策が長期的視点に基づいていることを示している。一方、中国国務院香港マカオ弁公室は2009年2月6日、香港とマカオの記者が中国本土で取材する際に、事前に取材記者証の取得を義務付ける新規定を公布した。香港などを含む、海外メディアに対する規制緩和と締め付けは交互に進んでいるようにも見える。

結論としては、2008年末で30年となった改革開放政策と、それに伴う多くの社会的改革がそうで

あったように、海外メディアに対する規制緩和も徐々に進んでいく可能性が高いとみるべきであろう。民主活動家の一人は2008年7月17日、筆者のインタビューに対し「経済発展に伴い、政治領域を別として、中国では個人の自由と民衆の権利意識は大きく向上した」と述べた。今後も共産党の一党支配に挑戦するような動きに対しては厳しい政治的規制が続くことは間違いないが、拡大する社会的自由の中で、海外メディアへの規制も徐々に弱まっていく方向にあるとみられる。

注

- 1) 新華網2006年9月13日19:27分配信の「国家“十一五”時期文化發展規画綱要（全文）」
- 2) 共同通信社「中国動向2006年版」101ページ。
- 3) ニューズウィーク2008年9月1日号第5ページ
- 4) 新華網7月31日15:52分配信の「中国が海外メディアへ開いた門は五輪後も閉じない」

(筆者注)「外国メディア」の表記は外国のメディアだけを指す。「海外メディア」は香港、台湾のメディアも含むとして表記している。