

論文の要旨

氏名 韓 昌善

論文題目 「情報公開における私人の権利利益の保護について—中日比較法的考察—」

論文の要旨

こんにち、いわゆる高度情報化社会と呼ばれる現代において、日本を含む世界中の各先進国は、情報公開の制度化に高い関心を持った。

知ることは力であるという基本認識は、人間社会の歴史とともに古いが、「知ること」をめぐる人間の営みが、現代に至って情報処理・伝達の技術革新に支えられて、高度に複雑な社会状況をつくり出している。そして、その重要性はますます増大している。したがって、情報テクノロジーの高度化によってもたらされつつある新しい社会力学状況の下で、「知ること」にかかわる新しい制度枠組みを構築するという基本課題が提出されていることを意味する。

発展途上国である中国においても、情報公開制度の整備は日本より 20 年くらい遅れるが、2008 年 5 月 1 日に施行された「中華人民共和国政府情報公開条例」は、中国における情報公開制度を最初に全国に適用した行政立法であると同時に、中国公民が行政機関の保有している情報を入手する法律上の根拠を与えたと同時に「知る権利」の制度的保障となった。

この政府情報公開条例では、公民からの情報公開申請を待たず、公民一般に積極的に情報を公開し（情報公表—筆者注）（9 条）、情報公開申請があった場合は、その場で公開できるときは公開しなければならない。公開できないときは、15 日以内に回答しなければならない（24 条）、情報公開申請者からの関連部門（上級行政機関、監察機関など）への通報、行政争訟制度の利用（33 条）など、情報公開における私人の権利利益の保護に資する諸規定が定められている。

しかし、比較法的視点から、今の日本の行政機関情報公開法の内容を考察すると、請求者の範囲においても、またその作用、効果においても、現在の日本行政機関情報公開法の方が中国政府情報公開条例より優れていると思われる。また、現在、政府情報公開条例の下では、中国公民が中国政府からどれだけの情報を引き出すことができるのかという実効性の問題が生じ、その実効性をどう確保するかが問題となる。

具体的に説明すると、中国において、「官僚本位」という理念は未だに残存している。そのため、政府情報の開示が恣意的である。たとえば、中国政府から情報が手に入らない、

あるいは、入りにくいという問題が発生している。政府は、自分の立場を悪くするような、または中国公民に触れさせたくない情報を秘匿して公開しない。なるべく問題の多いテーマについては、公開の議論を抑制しようとする。すなわち、政府情報の開示・非開示によって私人の権利利益が侵害されるおそれが生ずる。

そこで、本稿では、上記のような問題意識を抱きながら、中国の情報公開における私人の権利利益を保護するために、比較法的視点から中日情報公開制度について考察を行い、主に情報公開における第三者の権利利益の保護に着目して、日本の現代行政法の基礎理論となっている行政過程論などを中国の情報公開法制に導入できないかを考察し、中国の平衡論との近似性について検討する。そして、中国平衡論と日本の行政過程論から情報公開における私人の参加権の理論化を行政法学の視点から試みたい。本稿の構成は以下のとおりである。

序章では、本稿の問題の所在と研究課題について述べた。

第1章では、中日情報公開制度の比較的考察として、まず、中日情報公開法制の背景およびその発展を述べた。次に、中日情報公開法について考察を行った。中日情報公開法の考察にあたっては、アメリカの情報自由法（FOIA）も参考し、中国の政府情報公開条例と日本の行政機関情報公開法の規定を比較しながら、情報公開法の目的、対象機関、請求権者、請求対象、開示・不開示の範囲、開示決定等の期限、手数料、本人開示、救済手段に関する規定を分析し、中国の政府情報公開条例の特徴を明らかにした。

第2章では、政府情報公開条例の特徴に照らして、中国における情報公開制度の実施現状と問題点および改善措置について検討した。（1）政府情報公開条例は、最高行政機関である国務院が制定した行政法規である。しかし、問題は、国務院が最高行政機関であることから、国務院の情報公開の監督についてこの条文は適用されない。したがって、監督システムの欠陥という問題点に着目したうえ、その改善措置として、中国において法律で情報公開制度を設けるのが望ましい。（2）公開請求における「特殊な需要」の要件について考察した。政府情報公開条例13条に「公民、法人及びその他の組織は自らの生産、生活、科学研究等の需要によって、国務院の各部門、地方各級人民政府及び県級以上地方人民政府部門に申請し、関連情報を得る」と定めている。しかし、生産、生活、科学研究の三要件の範囲については明白な定めがないために、公開対象になるかどうか把握し難い。比較法的にみると、日本では、何人も、請求の理由や利用の目的をとわずに開示請求ができることとなっている。「知る権利」の保障であれば、請求の理由や利用の目的を問わない方法が合理的だと思われる。（3）不公開情報およびその範囲について考察した。政府情報公開条例は、不公開情報として、国家秘密、商業秘密及びプライバシーを列挙している（14条）。しかし、その範囲について、具体的に列挙していないのは、行政機関に過大な裁量権を与えらると思われる。比較法的視点から日本の立法例のように、不公開情報の範囲をもっと詳しく列挙したほうがよいではないかと思われる。また、行政意思形成過程情報などについて開示するかどうかの問題について検討した。この問題点については、裁判例として、

中国の福建省福州市永泰県国土資源局が姚氏、劉氏の政府情報の開示請求を拒否した事件と日本の鴨川ダムサイト事件を挙げて検討した。以上、中日の裁判例を踏まえて考えると、行政意思形成過程における情報を開示するかどうかについては、法律上の根拠を有することのみで判断できないと思われる。要するに、かかる情報の性格を分析して、開示可否を判断しなければならない。また、利益衡量を行い、中国の最高級人民法院が、判例評価で示した「行政職務の有効的処理を妨害するおそれがあるもの」や日本の鴨川ダムサイト事件で、最高裁が示した「著しい支障が生じるおそれのあるもの」のような「不当な影響のおそれ」が生ずるかどうかを判断しなければならない。(4) インカメラ審理制度の導入について検討した。日本の場合、「情報公開訴訟において、裁判官が実際に開示請求にかかる行政文書を見分することなく的確な判断をすることが可能か、不開示決定にかかる抗告訴訟の被告となる国や開示決定にかかる抗告訴訟を提起する第三者が、公開の法廷において、不開示とすべきと主張する情報の具体的内容を明らかにすることなく十分な主張立証をすることが可能か」という議論がなされて、インカメラ審理の導入を主張する意見もあった。しかし、こんにちに至るまで、日本国憲法 82 条の「裁判公開」の原則との関連により、訴訟段階でインカメラ審理は認められていない。ところが、情報公開審査会における審査の際には、インカメラ審理の制度が導入されている。その結果、開示・不開示に関する最終的な判断権を有する裁判所においてはインカメラ審理が行われないという状態になっている。しかし、検証物提示命令申立ての一部提示決定に対する許可抗告事件において、最高裁の決定により、インカメラ審理の導入の可能性が開かれている。以上議論を踏まえると、日本とほぼ同じ理由（中国憲法 125 条による裁判公開の原則など）でインカメラ審理制度が導入されていない中国においても重要な参考となる示唆を与えた。

第 3 章では、情報公開制度の研究から、情報公開請求人に対する情報開示決定によって第三者の権利利益が害されるおそれがあるので、第三者が提起する行政訴訟について考察した。かかる訴訟については、アメリカでは、逆情報公開訴訟と呼ぶ。しかし、逆情報公開訴訟を日本の行政事件訴訟において考えた場合、かかる訴訟は抗告訴訟の差止訴訟であるが、そのほかの抗告訴訟の提起も可能ではないかと思われる。また、逆情報公開訴訟が可能であれば、その裁判権の根拠は何に基礎づけられるかが問題となる。この問題については、本章では、アメリカと日本の裁判例を挙げて逆情報公開訴訟の展開について考察した。以上、判例に関する議論を踏まえると、原告適格として、第三者が「法律上の利益」を有するならば逆情報公開訴訟（差止訴訟）を提起することができる。この議論に基づいて、中国行政訴訟における原告適格問題について検討した。

第 4 章では、第三章で残された問題として、中国において、逆情報公開訴訟を差止訴訟として提起しようとする場合は、行政訴訟法上の差止めに関する法的構成およびその要件論が甚だ不十分であり、本章では、情報公開における第三者の権利利益の保護に着目して、現代行政法の基礎理論となっている日本行政過程論などを中国の情報公開法制に導入できないかについて検討し、中国の平衡論との近似性について議論を展開した。そして、中日

の現代行政法の基礎理論を踏まえて、情報公開請求における開示請求者および第三者の法的地位について考察した。

第5章では、情報公開における参加権の構成（試論）について述べた。問題点として、情報公開における私人の参加が不十分であると、けっきょく、行政が下した開示または不開示処分は適正なものではないので、私人の権利利益が侵害されるおそれがある。本章では、以上のような問題点を抱きながら、情報公開における第三者の権利利益の保護に着目して、私人の参加権について考察し、情報公開における参加権の構成を試みたい。

終章では、本稿の全体的まとめを行い、結論にかえて比較法研究から得た示唆について述べたうえで、今後の課題について述べた。