

論 説

韓国の「公共機関の情報公開に関する法律」の 内容と論点

—日本の「情報公開法案」との比較を中心に—

崔 祐 溶

はじめに	第三章 特殊法人の保有する情報の公開に関する論議
第一章 公共機関の情報公開に関する法律の制定経緯	一、韓国の場合
第二章 「知る権利」に関する論議	二、日本の場合
一、韓国における「知る権利」をめぐる議論	第四章 判例の検討
I 学説の動向	一、韓国憲法裁判所決定
II 判例の動向	二、韓国大法院判例
二、「知る権利」をめぐる日本の議論	三、日本の判例
三、韓国における憲法以外の「知る権利」の根拠規定	第五章 本法の適用除外事項と残された課題
四、小括	一、非公開対象情報
	二、本法の課題
	終わりに

はじめに

(1) 日本政府は、1998年3月27日、行政情報の公開を求める国民の権利を認めるとともに、行政について説明する政府の責任 (accountability) を明記した情報公開法案を閣議決定した⁽¹⁾。この法案 (「行政機関の保有す

(1) 朝日新聞、1998年3月27日1面。

る情報の公開に関する法律」)は、国会での審議を経て、2000年からの実施を目標としている。この法律が成立すれば、行政が保有する情報を積極的に請求することができ、行政の透明化と民主化が進むものと期待されている。しかし、この法案には、行政改革委員会の行政情報公開部会がまとめた「情報公開法要綱案」⁽²⁾の内容を最大限尊重し、学界とマスコミ及び情報公開制度を求める市民団体が強く要請していた「知る権利」の明記は盛り込まれていない。さらに、動力炉・核燃料開発事業団の事故隠しや天下りの問題などが話題になっているいわゆる「特殊法人」の情報公開も、先送りされている。

(2) 一方、韓国では、1998年1月1日、「知る権利」が明記され、特殊法人はもちろん、国会や裁判所もその公開の対象機関にした、思い切った改革法がスタートした。これは、アジアでは、初めての情報公開法である「公共機関の情報公開に関する法律」(以下、「本法」という)⁽³⁾である⁽⁴⁾。長い間、権威主義の体質が続いた韓国の行政機関に対して、その保有する情報が請求できるようになったのは、行政の民主化と「開かれた政府」(Open Government)を追求してきた民主化運動の成果であった。

(2) この要綱案の成立過程及び内容については、右崎正博他編『情報公開法—立法の論点と知る権利』(三省堂、1997年)、法律時報69巻1号(1997年)の特集「情報公開法制定の論点」などを参照のこと。また、情報公開法案の諸問題については、法律時報70巻6号(1998年)の特集「情報公開法の課題」を参照。

(3) 本法に関しては、すでに、優れた研究成果と著作物が現れている。とくに、成樂寅「韓国の情報公開法」法律時報70巻6号(1998年)76-79頁、右崎正博他編・前掲書(注2)、右崎正博(解説と監訳)「成立した韓国の情報公開法」法律時報69巻3号57-61頁、などは有益である。本稿での本法条文の日本語訳は、右崎教授の訳を引用した。

(4) 本法の成立までの議論と経緯及び諸論点に関しては、以下の資料を参考されたい。丘炳朔「国民の知る権利と国政の情報公開」牧村金道昶博士華甲記念論文集『現代公法の理論』所収(学研社、1982年、韓国)98-123頁、韓国法制研究院『情報化社会の展開と立法的対応』(1992年、韓国)、韓国行政研究院『行政情報公開制度に関する研究』(1992年、韓国)、申九賢「韓国の情報公開制度と情報公開法案」堀部政男編『情報公開・プライバシーの比較法』(日本評論社、1996年)285-307頁、成樂寅・前掲論文(注3)77頁。

本法の内容をみると、「知る権利」の保障、国民の国政参与、国政運営の透明性確保が目的規定に明記され、コンピューター処理される媒体に記録された事項も対象とされ、行政機関だけでなく、国会、大法院、憲法裁判所、中央選挙管理委員会、自治体及び政府投資機関まで、広く対象としている。また、すべての国民に情報公開請求権を保障し、公共機関の非公開決定に対しては、当該機関への異議申請と行政審判の請求を認めるとともに、行政訴訟を通して司法的救済を受けることも認めている。適用除外事項は、八つに分類され、「公開しないことができる」情報であることが明記されている。

(3) 本法は、日本の場合と同じく、最初は自治体の条例から始まった⁽⁵⁾。筆者は、拙稿「韓国の地方自治法制における条例論」のなかで、韓国の清州市が法律に根拠規定がないにもかかわらず、住民の「知る権利」を盛り込んだ情報公開条例を定めたことについて、自治体の「自治事務論」を根拠にして、清州市条例の正当性を論じた。そして、当時の厳格な法律留保論に基づき、清州市条例の違法性を主張する硬直した法解釈に対して批判を行い、情報公開条例は民主主義の基本前提となる手段であることを強調した⁽⁶⁾。本法は、このような学界の議論を受け入れ、その第4条2項で、「地方自治団体は、その所管事務に関して、法令の範囲内で情報公開に関する条例を定めることができる」とし、立法的な解決をなしている。先進的な自治体の条例を、国が追認する形をとったのである。すなわち自治体の情報公開条例が、本法制定の追い風になったのである。

ところで、上記の清州市情報公開条例は、1991年、日本の情報公開条例

(5) 自治体レベルでの情報公開条例の制定過程、清州市情報公開条例の内容と課題及びこれをめぐる大法院の判旨等については、姜瑩基「韓国清州市の行政情報公開条例—その成立過程と意義—」増刊ジュリスト『情報公開・個人情報保護』(有斐閣, 1994年) 183-187頁。

(6) 拙稿「韓国地方自治法制における条例論」早稲田法学会誌第47巻(1997年) 130-138頁を参照されたい。

に影響を受けて作られたものである⁽⁷⁾。この条例は、その後、韓国自治体における情報公開条例のモデルとなり、現在は、過半数を超える自治体が、情報公開条例を制定している。

(4) 本稿は、韓国の情報公開法である本法の内容を概説し、またその中の、幾つかの論点について検討を行ったもので、日本の情報公開法案との比較を通じての考察をその手法とする。

以下、まず、情報公開をめぐる論争において、常にその中核をなしている「知る権利」の憲法上の意義と特殊法人の情報公開の問題という二つの問題について考察を行う。ついで、本法の制定に多大な影響を与えた情報公開に関する判例の考察を行う。そして最後に、本法に残されている諸課題についての筆者の見解を述べる。

また、本稿では、法案上の用語である「開示」を叙述の便宜上「公開」に統一して用いた。

第一章 公共機関の情報公開に関する法律の制定経緯

まず、本法制定までの過程について、簡単に触れてみる。

韓国政府は、1994年3月、行政情報公開運営指針を制定し、情報公開制度をスタートさせ、同年7月には、総務処に情報公開法審議委員会が設置された。その後、数回の公聴会と各行政庁の意見を聴取したのち、審議会の試案を踏まえて、1995年7月には政府の立法予告案として、情報公開法案が公表された。そして、この法案は、法制処に回付され、法制処による審議と国会の審議過程で、以下の通り、二つの大きな修正が加えられた。一つは、法案の段階では盛り込まれていた独立第三者機関としての「情報公開委員会」の設置構想が全面的に放棄され、通常の行政審判の枠のなかで処理されることになった点である。もう一つは、非公開決定を争う行政

(7) 姜瑩基・前掲論文(注5)183-187頁。

訴訟において、裁判所の非公開審理（インカメラ）手続が新たに導入された点である。これについては、本法がアメリカの情報自由法の仕組みにより近くなったという分析がなされている⁽⁸⁾。

上記のような一連の過程を経て、ようやく1996年11月、「公共機関の情報公開に関する法律」という名の法律が誕生することになった。本法は、1年間の猶予期間を置いて、1998年1月1日から、本格的に施行された。

本法の制定までの歩みを図表で表すと、下記の（図表1）のようになる。

【図表1】 法の制定までの経緯

年度	主な内容
1992年12月	情報公開法制定を公約にした金榮三氏が大統領に当選
1994年3月	「行政情報公開運営指針」制定（国務総理訓令288号）
1994年7月	情報公開法審議委員会を総務処に設置
1994年12月	「情報公開法試案」公表（審議会案）
1995年7月	「情報公開法案」公表（総務処案）
1996年11月	「公共機関の情報公開に関する法律」成立
1997年10月	大統領による施行令と施行規則の定立
1998年1月	「公共機関の情報公開に関する法律」施行

第二章 「知る権利」に関する論議

一．韓国における「知る権利」をめぐる議論

I. 学説の動向

韓国の現行憲法には、「知る権利」に関する明文の規定はない。それと関連して、韓国における「知る権利」をめぐる議論の特徴は、以下の二点である。

(8) 成楽寅・前掲論文（注3）78-79頁，右崎正博他編・前掲書（注2）249頁。

第1は、「知る権利」の憲法上の根拠をどこから導くべきかという議論、さらに「知る権利」の内容に「一般的な具体的請求権」までもを含めているか、という二つの議論を中心に行われてきたことである。これらの詳細については、本章末の【図表2】を参考にしてほしい。

第2は、憲法上の「知る権利」に関する明文の規定はないが、学界・判例は一致して「知る権利」を国民の基本権の一つとして認めている、ということである。

以下は、このような状況を踏まえながら、韓国学界の動向を検討してみる。

まず、金哲洙教授は、「知る権利」は、「情報の自由」と「情報公開請求権」の両方を含むものであり、このなかの「情報公開請求権」（一般的な積極的情報公開請求権）は、憲法第10条及び第37条第1項に基づく一般的人格権より導かれるべきであるとする。しかし、行政のもつ一般情報の公開請求権は、憲法に基づく直接的な請求は認められないから、法律の整備が必要であること、すなわち、情報公開法の制定が必要であると主張している⁽⁹⁾。

つぎに、このような金哲洙教授の見解に対して、行政のもつ一般情報の公開請求権は、具体的な権利であるという主張もなされている。つまり、權寧星教授は、「知る権利」は、憲法第21条、第1条、第10条および第34条から導かれるもので、複合的な性格の権利である⁽¹⁰⁾としたうえで、第1に「知る権利」が、国民が一般的に接近することができる情報源から情報を蒐集する自由、また言論機関の取材活動の自由を意味するときは、憲法と法律によらない限り制限されない「自由権的性格」を持ち、第2に「知る権利」が、公共機関の情報に対する公開請求権を意味する場合には、

(9) 金哲洙『憲法学概論』（博英社、1994年、韓国）453頁、洪準亨『行政法総論』（ハンウルアカデミー、1993年、韓国）423頁、朴鉉旻『行政法講義（上）〔改訂版〕』（1997年、博英社、韓国）483頁など。

(10) 權寧星『憲法学原論（1998年版）』（法文社、1998年、韓国）445-446頁。

「請求権的性格」を持つことになる、と説いている。

上記のように、学説は、現在大きく二つに分かれている。筆者は、基本的には、後者の立場に賛成するが、その「請求権的性格（=具体的情報公開請求権）」の内容は、次のように分類して、検討を加える必要があると考える。

具体的情報公開請求権のなかで、「個別的な情報公開請求権」は、自己の権益保護のためのものであるから、法律の制定がなくても、憲法の精神または第37条第1項の規定から直接的に請求できるといえる。ところが、自己と直接に利害関係がない一般情報の公開を請求する「一般的信息公開請求権」は、法律の制定なしに、憲法の規定から直接請求できると解釈することは困難であると考ええる。この点については、判例も看過しているわけではなく、個人（=自己）との利害関係を重視して、判断している。

ところで、通常の教科書は、「知る権利」は、幸福追求の前提条件であり、生存権的な性格をもつものであると説きながら、「知る権利」を憲法第21条の表現の自由あるいは言論・出版の自由の一内容として取扱っている⁽¹¹⁾。しかし、このような理解は、「知る権利」の本質的内容の検討はさておき、「知る権利」が「言論・出版の自由」の一部分にすぎないという誤解を招くおそれがあるということを指摘しておきたい。

II. 判例の動向

韓国における「知る権利」の憲法的根拠は、憲法第21条の言論・出版の自由（表現の自由）であり、この第21条の規定から、直接的に、具体的な情報公開請求を求めうるという見解が、かねてからの大法院と憲法裁判所の見解である。

例えば、憲法裁判所は、1989年9月4日の決定で（第四章，【1】判例），

(11) 權寧星・前掲書（注10）446頁，許營『韓国憲法論（新訂版）』（博英社，1994年，韓国）516—517頁，金東熙『行政法Ⅰ（全訂版）』（博英社，1996年，韓国）317頁，など。

「知る権利は憲法第21条の言論の自由に当然含まれるので、これは政府に対する一般的な情報公開を求める権利を含む……」⁽¹²⁾と述べており、この判旨はその後、他の判例のなかでしばしば引用されている。

また、大法院は、1989年10月24日の判決で（第四章，【3】判例）、「一般的に国民は国家機関に対して機密に関する事項など特別な場合以外には、保管している文書の閲覧・複写を申請することができ……」とし⁽¹³⁾、申請人の書類複写申請を認めている。

このように、憲法裁判所と大法院は、判例を通して積極的に「知る権利」の具体的情報公開請求権を認めて、本法の制定にも多大な影響を与えたとすることができる。とくに、憲法裁判所が、いち早く、「知る権利」が民主主義の基礎を成す不可欠な基本権であることを認めて、その具体的請求権の確立のために努力してきたことは、評価に値する。その代表的な判例は、後に細かく検討を行う。

二、「知る権利」をめぐる日本の議論

(1) 奥平康弘教授は、現代の表現の自由は、「知る権利」、すなわち、情報へのアクセス権や情報公開請求権を欠いている限り不完全なものとなさざるをえないとしたうえで、一定の条件下のもとでは「知る権利」が具体的な権利性を持つ場合もあると説明している⁽¹⁴⁾。しかし、情報公開法案は、このような「知る権利」の具体的権利性を認めず、「知る権利」の代わりに、「国民主権の理念」に基づく「政府の諸活動を国民に説明する責務 (accountability)」という観念を用いている。このアカウンタビリティという観念は、ヴァージニア権利章典 (1776年) 第2条の「すべての権力は人民に存し、したがって人民に由来するものである。行政官は人民の受託者でありかつ公僕であって、常に人民に対して責任を負うものであ

(12) 憲法裁判所，1989，9，4．宣告，88憲マ22決定。

(13) 1989年10月24日，大法院判決，88ヌ9312。

(14) 奥平康弘『憲法III』（1993年，有斐閣）199－200頁参照。

る。』⁽¹⁵⁾との規定に由来し、アメリカ立憲主義の伝統の核心に位置するとともに、アメリカ情報自由法の基礎付けをなす原理とされてきているものである⁽¹⁶⁾。

(2)とところで、日本の情報公開法案が、「知る権利」という用語を用いるのを避けた理由は、①「知る権利」は日本国憲法に明文の規定がないこと、②「知る権利」の概念は多義的であり、その内容が学説上も定まっていないこと、③情報公開制度の基礎付けとして用いられる場合、それは請求権的な権利ととらえられるが、そのような内容の「知る権利」は最高裁によってもまだ認知されていないこと、などとされている⁽¹⁷⁾。

それでは、「知る権利」は、なぜ情報公開法において重要な位置を占めているのか。いわゆる「知る権利」の法的効果はいかなるものであるかについて、日本では、通常、次のように説明されている。すなわち、情報公開法を憲法上の「知る権利」を具体化するものととらえることによって、公開に対する制限として働く非公開措置を必要最小限度の範囲に限定させる規範的意味と効果をもつものなのであるとされる。したがって、適用除外規定の解釈運用にあたって、憲法上の権利を制約するに足る実質的な理由が求められることになる。また「知る権利」が憲法上の権利として認められ、その制約には厳格な基準と正当な理由が必要になる⁽¹⁸⁾。これにつき、戸波江二教授は、開示不開示の決定や、それをめぐる紛争にあたっての最終的な基準となることと、「知る権利」をなるべく尊重して不開示の範囲を限定していく、という解決が図られるというところに、「知る

(15) 宮沢俊義外編『人権宣言集』（岩波文庫、1957年）109頁。

(16) 右崎正博他編・前掲書（注2）23頁。または、U. S. Department of Justice, FREEDOM OF INFORMATION ACT GUIDE & PRIVACY ACT OVERVIEW, 1996ed., p3.

(17) 塩野宏＝奥平康弘「(対談) 情報公開法制定に向けて」法律時報69巻1号（1997年）9-11頁までの塩野宏教授の発言を参照。また、右崎正博他編・前掲書（注2）24頁。

(18) 右崎正博他編・前掲書（注2）31頁。

権利」を明記することの事実上の意義があるとしている⁽¹⁹⁾。

下記の【図表 2】は、日韓両国の「知る権利」をめぐる議論の相違点を表したものである。

【図表 2】「知る権利」をめぐる日韓比較

	日 本 (法案)	韓 国
対象文書	行政機関が保有する情報	公共機関が保有、管理する情報
通説上の憲法上の根拠	表現の自由(日本憲法第21条)	表現の自由(韓国憲法第21条)以外に、1条、10条、34条など
通説的解釈による内容	具体的情報公開請求権(○) 情報の伝達、受取る自由(×)	具体的情報公開請求権(○) 情報の伝達、受取る自由(○)
最高裁判所の立場	請求権的権利は認知されていない	大法院・憲法裁判所、ともに認定
「知る権利」の明記	先送り	明記

三. 韓国における憲法以外の「知る権利」の根拠規定

韓国において、憲法以外に「知る権利」の根拠規定とされているものとしては、以下のようなものがある。

まず第一に、個人情報保護のために制定された「公共機関における個人情報保護に関する法律」(1994年1月7日公布、法律4734号)がある。また、公共機関以外のものが処理する情報のなかで信用情報業者が蒐集・利用する個人の信用情報保護のための「信用情報の利用及び保護に関する法律」(1995年1月7日、法律5017)が挙げられる。そして、本法以外にも、現在、各個別法で個人の文書閲覧権を保障している例は多い。例えば、都市計画法12条4項の規定の「建設交通部長官は……都市計画を決定するときは、大統領令が定めるところにより、遅滞なくこれを告示して……一般人の縦覧に供しなければならない。」と、土地収用法第36条1項の「土地収用委

(19) 戸波江二発言、小早川光郎=戸波江二=堀部政男〈鼎談〉「情報公開法要綱案をめぐる基本的問題」ジュリスト1107号(1997年)9頁。

員会は、……裁決申請を受け付けたときは、大統領令の定めるところにより、遅滞なく、公告し、公告した日から2週間、関係書類の写本を一般の縦覧に供しなければならない。」などの規定は、閣個別法で、個人の文書閲覧権を定めたものと解釈されている⁽²⁰⁾。

第二に、韓国の情報公開制度を論ずるときに欠かせない規定が、大統領令である「事務管理規定第33条2項」である。しかし、この規定については違憲であるとの議論がなされている。金南辰教授は、この大統領令は、法律に根拠がないものであり、また、法律の授権なしに制定されたものであるから、直接国民の権利・義務を創設することはできず、裁判規範とすることもできないので、違憲の命令であるとする⁽²¹⁾。このような金南辰教授の違憲論については、国民の権利利益に何らかの利益を与えている本事務規定は、行政権の授権がなくても独自の制定できるとする⁽²²⁾合憲論も主張されている。

ところで、この規定は、1997年制定された本法施行命令（大統領令第15498号）附則第3項により、削除された。

そして第三に、自治体の条例である。韓国の場合も、日本と同じく、自治体の条例が法律に先行して制定された。これについては、本稿の「はじめに」の部分で述べた通りであり、1997年6月の時点で、全国自治体の過半数を超える178の自治体が情報公開条例を制定している⁽²³⁾。

四. 小 括

韓国情報公開制度の第一人者であり、本法の制定過程でも、審議会委員として本法の起草に参画した成楽寅教授は、「知る権利」は、18世紀の政治的権利時代を経て、そして20世紀前半期の経済・社会的権利時代を超え

(20) 金南辰『行政法Ⅰ（第六版）』（法文社、1997年、韓国）476頁。

(21) 金南辰・前掲書（注20）187頁。

(22) 高永訓、判例月報、1993、6、53頁以下。

(23) 成楽寅発言「座談会『インターネット時代の情報公開』」朝日新聞1997年11月20日19面。

て、今日に至っている「第三世代人権」としての位置を占めるようになったとする⁽²⁴⁾。したがって、「知る権利」は、古典的意味の表現の自由の一つとして現れたというよりはむしろ、情報化社会における国民主権主義の実質化という側面から提起された、いわゆる「第三世代人権」としての性質に照らしてみると、その特性上、理論的・制度的に独立した論理展開が不可避であるとする⁽²⁵⁾。また、成楽寅教授は、情報公開と個人情報保護との関係については、次のように説いている。「情報公開と私生活保護という二つの課題は、現代情報化社会の成熟による法的対応という点で、その論理的基礎を共有している側面があるが、後者が各々の個人の権利に連携された個人的自由の側面が強いというならば、前者は、社会の一構成員としての市民に帰属される公的な自由 (*libertés publiques*) の性格を持つ⁽²⁶⁾」と。

上記のような成楽寅教授の「第三世代人権論」は、今日の情報化社会の特徴を看破している説得力のあるものと考えられる。とくに、「知る権利」に、「第三世代人権」からの性質上、理論的・制度的に独立した論理展開が不可避であるとする積極的な姿勢は、本法の制定過程でも、十分に生かされたのではないか。

ところで、本法は、第1条の目的条項で、「この法律は公共機関が保有・管理する情報の公開義務及び国民の情報公開請求に関して必要な事項を定めることにより、国民の知る権利を保障し、国政に対する国民の参与と国政運営の透明性を確保することを目的とする」と「知る権利」を明記している。

(24) 成楽寅「知る権利とフランス情報公開法」月刊考試1993年9月号56頁（韓国）。

(25) 成楽寅・前掲論文（注24）59頁。

(26) 成楽寅教授は、次のフランス文献を引用している。G. Braibant, “Droit d'accès et droit à l'information” in *Mélanges Charlier*, Paris, Editions de l'Université et de l'Enseignement moderne, 1981, pp. 703-704. 成楽寅・前掲論文（注24）59頁。

第三章 特殊法人の保有する情報の公開に関する論議

一．韓国の場合

特殊法人の保有する情報の公開に関する議論の過程で、韓国でも、初めは通常の行政機関だけを考えていたが、最終的には議会や裁判所、さらに日本でいう特殊法人も対象に含めた⁽²⁷⁾。特殊法人のなかでも、法律レベルで政府が5割以上出資している法人を公開対象にしており、韓国電力公社、大韓住宅公社、韓国道路公社、韓国土地公社など18法人がこれに該当する。大統領令ではこのほか、学校教育法上のすべての学校法人、特別法による建設共済組合等の129の特殊法人、国家および地方自治団体の出資比率が2分の1を超える高速道路管理公団等の93の機関、34の医療機関、国家および自治体が直接または間接に出資、補助金等の財政支援をする1005の機関（技術院、文化院、福祉会館、韓国開発研究院等）も公開対象としている。

法案審議の過程で、特殊法人まで含めると対象が広すぎ、請求処理のために国の金が浪費されるのではないかとの懸念があったが、将来のことを考え、行政の透明性を確保する方がよいとの意見でまとまったとのことである⁽²⁸⁾。

特殊法人を含む広い範囲の公共機関を果敢に公開の対象として取り入れたのは、評価に値するものである。しかし、今日に至るまで、ある意味では「安全地帯」で、その内部の情報が公にそれほど知られていない特殊法人の行政がどの程度透明化され、民主化されるかは今後の課題である。現在、その運用が内外で注目されている。

(27) 成樂寅・前掲論文（注3）78頁、成樂寅発言・前掲座談会（注23）19面。

(28) 成樂寅発言・前掲座談会（注23）19面。

二. 日本の場合

日本の場合、情報公開法案第41条で、「政府は、特殊法人について、その性格及び業務内容に応じ、特殊法人の保有する情報の開示及び提供が推進されるよう、情報公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする」という規定に止まっている⁽²⁹⁾。このように、特殊法人の情報を対象外にして、別途の規制に委ねるとした理由については、「情報公開法要綱案の考え方」によると、「それぞれの法的性格、業務の内容、国との関係等が様々」であるから「行政機関と一律に同じ扱いにすることは適当ではない」ことを挙げているが、「それぞれの法的性格、業務の内容、国との関係等」を具体的に検討したことはうかがわれないという批判がある⁽³⁰⁾。そして、今回の情報公開法案でも、特殊法人に関する規定は、上記の要綱案の時と同じく、先送りされてしまった。動力炉・核燃料開発事業団（動燃）の事故隠しや天下り問題などを契機に情報公開を求める声が高まった特殊法人の情報公開は見送られたのである⁽³¹⁾。

ここで、日韓両国の条文を比較してみよう。韓国の場合、情報公開の対象機関を最初から「公共機関」と定め、対象機関を広げようとしたのに対して、日本の場合は、対象機関を「行政機関」（法案2条参照）と限定したうえ、さらに対象文書も「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有している文書」に限定している。このような、対象機関と対象文書に対して二重三重の制限を設けたことについては、最初から特殊法人の情報公開は除外する構えではなかったか、という疑念は免れにくいと考える。

(29) 右崎正博他編・前掲書（注2）の森田明執筆部分（135-145頁）に、特殊法人に対する検討が詳しい。

(30) 右崎正博他編・前掲書（注2）139頁。

(31) アメリカの情報自由法（FOIA）には、「政府関係法人（Government Corporation）」や「政府の管理下にある法人（Government-Controlled-Corporation）」もその公開対象機関に含まれている（5U. S. C. §552 (f)）。

第四章 判例の検討

ここでは、本法の制定前の憲法裁判所の決定と大法院の判決で、本法の制定と理論構成に多大な影響を与えた三つの判例の検討を行う。

一、韓国憲法裁判所決定

【1】林野調書等の閲覧・複写申請への拒絶と「知る権利」⁽³²⁾

① 請求人が侵害される憲法上の基本権（「知る権利」）について

憲法裁判所は、まず「知る権利」の法的性質について、「我が国は憲法第21条に言論・出版の自由、つまり表現の自由を規定している。この自由は伝統的には思想または意見の自由な表明（発表の自由）とそれを伝播する自由（伝達の自由）を意味するもので、個人が人間としての尊厳と価値を維持し、幸福を追求し、及び国民主権を実現するにおいて必須不可欠なもので、今日の民主国家の国民が持つもっとも重要な基本権の一つとして認識されている。ところで、思想や意見の自由な表明は、自由な意思の形成を前提にしているところ、自由な意思の形成は十分な情報への接近が保障されることにより、はじめて可能なことであり、他方に、自由な表明は自由な受容または受付と不可分の関係にあるというべきである。そのような意味で、情報へのアクセス・蒐集・処理の自由、つまり知る権利は表現の自由に当然に含まれるものであるとみるべきである」と説明している。

また、「知る権利」の請求権的性格の憲法上の根拠については、「知る権利は民主国家において国政の公開とも密接な関連があるところ、我が憲法

(32) 憲法裁判所1989.9.4.宣告, 88憲マ22決定(認容, 8:1), 憲法裁判所判例集第1巻176頁。金哲洙・安京換編著『判例教材憲法II』(法文社, 1992年, 韓国), 270-278頁, 李石淵・辛奉起共編著『憲法裁判所判例総攬』(考試研究社, 1997年, 韓国) 313-314頁。

にみると、立法の公開（第50条第1項）、裁判の公開（第109条）には明文の規定があるにもかかわらず、行政の公開に関しては明文規定がないが知る権利の生成基盤を調べるとき、この権利の核心は政府が保有している情報に対する国民の知る権利つまり、国民の政府に対する一般的情報公開を求める権利（請求権的基本権）であるというべきであり、また自由民主的基本秩序を天明（表明、筆者）している憲法前文と第1条及び第4条の解釈上当然のことであるとみるべきである」としている。

次に、本件については、「知る権利の法的性質は上記のように解釈するとしても、憲法規定だけでこれを実現できるか、さらに具体的な法律の制定がなくては不可能なものであるかについては、再度見解が分かれうるだろうが、本件書類に対する閲覧・複写の民願処理は、法律の制定がなくても不可能なことではないとするべきであり、また、公文書公開の原則よりは公文書の管理・統制に重点を置いて作られた規定ではあるが、政府公文書管理規定第36条第2項（後に、事務管理規定第33条第2項に改正される。文末の〔参考条文〕参照、筆者）が、十分ではないものの公文書の公開を規定しているところであるから、この規定を根拠にして国民の「知る権利」をただちに実現させることが可能であるとみるべきである」から、「このような観点から請求人の自己に正当な利害関係がある政府保有情報の公開要求に対して、行政庁が何の検討もなしに、拒絶したら、これは請求人もつ憲法第21条に規定されている言論・出版の自由または表現の自由の一内容である「知る権利」を侵害したものであり、その以外にも自由民主主義の国家で国民主権を実現する場合において核心になる基本権という点で、国民主権主義（第1条）、各個人の知識の錬磨、人格の陶冶にはできるかぎり多くの情報に接することが可能でなければならないという意味から、人間としての尊厳と価値（第10条）及び人間としてふさわしい生活を営む権利（第34条第1項）と関連がある」としている。

② 「知る権利」の制限について

「知る権利」の制限について憲法裁判所は、「知る権利も憲法留保（第21

条第4項)と一般的法律留保(第37条第2項)により制限されうことは勿論」であるが、「その制限は本質的内容を侵害しない範囲内で最小限度に止めなければならない」と判断している。また、「国家安保・秩序維持・公共福利など、概念が広い基準から一步進んで具体的な基準を定立するべきであり、制限から導かれる利益と知る権利侵害という害悪とを比較・衡量して、その制限の限界を設定しなければならない」し、「請求人と利害関係があって、公益に障害がないならば広く認めるべきであると思われるし、少なくとも直接の利害関係があるものに対しては義務的に公開しなければならないという点に対しては異論の余地がないものとする」とし、請求者と直接利害関係がある文書については、「義務的に公開しなければならない」という表現を用いて、その公開の正当性を主張している。

【2】記録謄写申請に対する憲法訴願事件⁽³³⁾

本件で憲法裁判所は、前記【1】の判例の判旨に基づき、「知る権利の実現は、法律の制定があって、これを具体化することが望ましいことではあるが、そのような法律が制定されていないといっても不可能なことではないし、憲法第21条により直接保障されうというのが憲法裁判所の確立された判例である」と述べたうえ、このような「知る権利」の保障の範囲と限界は、「憲法第21条第4項、第37条第2項により制限が可能であり、将来的には法律によりその具体的な内容が規定されるだろうが、知る権利に対する制限の程度は、請求人に利害関係があり、他人の基本権を侵害しないと同時に、公益実現に障害にならないならば、なるべく広く認めるべきであり、少なくとも直接の関係がある者に対しては、特段の事情がなければ、義務的に公開すべきであるとするべきである」し、「このように解釈することが、憲法第21条に規定されている表現の自由の一内容である国

(33) 憲法裁判所1991.5.13宣告, 90憲マ133決定(認容, 7:2), 憲法裁判所判例集第3巻234頁。李石淵・辛奉起共編著・前掲書(注32)341-344頁。

民の知る権利を充実に保護しているもの」であり、「これは、国民主権主義（憲法第1条）、人間としてふさわしい生活を営む権利（第34条第1項）とも密接な関係を持つものである」とし、請求人の請求を認める判断を下した。

二. 韓国大法院判例

【3】書類複写申請拒否処分取消請求事件⁽³⁴⁾

本件で、大法院は、「一般的に国民は国家機関に対して機密に関する事項など特別な場合以外には、国家機関が保有している文書の閲覧及び複写を請求することができる。これは、政府公文書管理規定第36条第2項の規定にも行政機関をして一般国民の文書閲覧及び複写申請に対して、機密等の特別な事由がない限り、これに応じるよう求めていることである。原告（被上告人、宇真建設）が被告（上告人、仁川直轄市南区庁長）に対して複写を申請した書類は、被告が保管しているものとして、秘密または対外秘に分類される文書であるとみる証拠がないため、被告は原告のこの事件書類複写申請に応じる義務があるにもかかわらず、この申請を拒否したことは違法であるとした原審判断は、正当であり、違法ではない」とし、情報公開請求人の権利の正当性を認める判断を下した。

本件は、もっとも情報公開法が制定される前までは、公文書の閲覧及び複写を規定した情報公開に関する一般的規定であった公文書管理規定の法解釈をめぐるものであった。この規定のなかの「特別な事由がない限り、許可することができる」というのは、文理上、閲覧・複写請求に対する許可は、行政機関の義務であるのか、それとも裁量事項であるのか、に見解が分かれていたが、本件で、大法院は、本件の行政行為は、裁量行為ではなく、羈束行為であることを認知したのである

(34) 大法院1989.10.24宣告, 88ヌ9312判決。

【1】と【2】の判例には、ともに、少数意見が付されている。まず、韓柄採裁判官は、【2】の事件で、「憲法上の知る権利の根拠について、国民の知る権利により、刑事記録公開請求権または刑事事件記録の複写申請権までも、言論・自由の保障に関する憲法第21条の規定により直接認めうるという理論構成には賛成できない⁽³⁵⁾」としている。次に、崔光律裁判官は、【1】と【2】の事件で、「知る権利」の憲法的根拠は、憲法的一条文だけではなく、国民主権の原理、人間の尊厳と幸福追求権、人間らしい生活を営む権利等が、すべてその根拠になるとする⁽³⁶⁾。しかし、確実した論拠の提示もなしに、学説としてもまだ整えられていない「知る権利」について、いわば具体的請求権説を判例が進んで採択することは、無理な理論構成であるとしている。このような少数意見の特徴は、「知る権利」の内容として、具体的情報公開請求を認めていないことである。

【3】については、大法院がいかなる法的根拠も提示することなく、一般国民が公文書の閲覧・複写権を持っていると判断したことは問題があり、さらに、大統領令で「一般国民の公文書の閲覧及び複写に対する権利」のような新しい権利を創設することができるかなどの疑問がある、とする反対意見がある⁽³⁷⁾。

三. 日本の判例

ここでは、「知る権利」と関連している日本の判例を考察する。

情報公開請求権としての「知る権利」を直接承認した最高裁の判例は、要綱案の考え方が示した通りまだ見あたらないため、本稿では、自治体の情報公開条例をめぐる二つの判例を検討する。

自治体の条例を根拠に請求された文書・情報は極めて多岐にわたり、ま

(35) 李石淵・辛奉起共編著・前掲書（注32）342頁。

(36) 李石淵・辛奉起共編著・前掲書（注32）343頁。

(37) 金南辰・前掲書（注20）477頁。

た、自治体によっても異なっている。「知る権利」と関係がある情報をみると、代表的なものに、知事交際費についての対立した二つの判例がある。

まず、大阪府知事交際費事件の一審判決は、知事交際費を情報公開請求権の対象としてとらえることによって非公開自由を厳格に解釈し、当該文書は非公開自由のいずれにも該当しないとして、その全面的な公開を命じている⁽³⁸⁾。一方、栃木県知事交際費事件の一審判決⁽³⁹⁾は、被告側の言い分を全面的に認めて、全面的な非公開を命じた。

ところで、両事件の上告審判決において、最高裁は、まず、前者について相手方の氏名等の公表は交際事務に支障を及ぼすおそれがあるから、原則として行政運営情報に該当し、とくに相手方が個人であるものについては、その金額等は一般に知られたい情報であるから、個人情報にも該当するとする。その結果、全面公開を命じた原判決を取り消し、非公開事由該当性を個別に審議するため原審に差し戻した⁽⁴⁰⁾。一方、後者の上告審で最高裁は、前者の判決の基準に照らして、原判決は個人を相手方としたものを非公開とした点は相当であるとしたうえ、とくに法人を相手とするものについて、行政運営情報に該当するか否かを個別的に審査するため、一審の「知る権利」については何の言及もなく、部分的な公開を認めた控訴審判決⁽⁴¹⁾を否定して、原審に差し戻したのである⁽⁴²⁾。

(38) 大阪地判平成元・3・14, 判例時報1309号3頁, 判例地方自治54号12頁。

(39) 宇都宮地判平成元・11・9, 判例時報1330号3頁, 判例地方自治64号11頁。

(40) 最1判平成6・1・27, 民集48卷1号53頁。

(41) 東京高判平成3・1・21, 判例時報1374号27頁。

(42) 最1判平成6・1・27, 判例時報1487号48頁。

第五章 本法の適用除外事項と残された課題

一．非公開対象情報

本法の適用除外事項は、次のように8つにまとめられる。

- ①法令上、非公開事項になっているもの。
- ②国家安全保障・国防・統一・外交関係など、国家の重大な利益を害するおそれがあると認められるもの。
- ③国民の生命・身体及び財産の保護、その他公共の安全と利益を著しく害するおそれがあると認められるもの。
- ④裁判中の情報と刑事処分に関する事項で、その職務遂行を著しく困難にし、又は刑事被告人の公正な裁判を受ける権利を侵害すると認められる相当な理由があるもの。
- ⑤監査・監督・検査・試験・規則・入札契約・先端技術開発・人事管理・意思決定過程または内部検討過程にある事項で、業務の公正な遂行若しくは研究・開発に著しい支障を招くと認められる相当な理由があるもの。
- ⑥特定個人を職別できる個人情報、但し、次のような情報は除く。
 - ア) 法令等により、閲覧ができる情報。
 - イ) 公表を目的とした情報。
 - ウ) 公開することが公益または個人の権利救済のために必要と認められるもの。
- ⑦法人、団体または個人の営業上の秘密に関する事項で、法人等の正当な利益を著しく害するおそれがあると認められるもの。但し、次のような情報は除く。
 - ア) 事業活動によって発生する危害から、人の生命・身体または健康を保護するために公開する必要がある情報。
 - イ) 違法・不当な事業活動から国民の財産または生活を保護するために

公開する必要があるもの。

⑧不動産投機・買い占め売り惜しみ等で、特定人に利益または不利益を与えるおそれがあると認められる情報。

本法は、その立法趣旨からみても、公共機関が持つすべての情報を公開するのが原則である。しかし、上記のような特殊な事情がある場合は、厳格な法解釈のもとで、正当な範囲内での適用除外は許されるといわざるをえない。しかし、このような適用除外事項を、法解釈などを通じて拡大していくことは、決して許されることではないため、今後の運用の段階で、とくに注意を払うべきところであると考ええる。

二. 本法の課題

本法の課題として主にあげられうるものは、次の通りである。

第一に、請求権者の問題である。

本法は、情報公開の請求権者として、すべての国民を原則とし、外国人の請求権については大統領令に委ねている⁽⁴³⁾。

本法が、請求権者として、利害関係人に止まらず、全国民をその主体としたことについては、おおむね、異論はないようである。しかし、外国人に対しても、少なくとも国際法及び国際条約による、相互主義の原則にしたがう必要があると考えられるし⁽⁴⁴⁾、これからの国際化時代、情報化時代に備えるためにも、徐々に外国人に、門戸を広げるべきであると考ええる。国防・外交など、主権と著しく関係がある情報以外は、公開を原則とし、情報の提供を行うべきである⁽⁴⁵⁾。

第二に、個人情報保護法との関係である。

(43) 本法施行令第3条が定める外国人の情報公開請求権者は、①国内に一定した住所を有して居住するもの、若しくは学術・研究のために一時的に滞在するもの、②国内に住所を有する法人または団体、としている。

(44) 同旨、崔松和「公共機関の情報公開に関する法律の内容と特徴」考試界1997年2月31頁（韓国）。

(45) 同旨、韓国行政研究院・前掲書（注4）154頁。

個人情報保護法は、個人の権利・利益を保護することを目的としている。これは、情報公開制度の目的が、行政の保有する情報の公開を求める国民の権利について定めることにより、もって行政の監視と民主化を図るというところにあることとはその目的と趣旨を異にしている。しかし、両制度は、情報化社会における開かれた政府の追求と個人の人格の自由な形成・発展を目指していることについては、その制度的趣旨を一している。また、両制度は、保護すべき個人情報の範囲等をめぐっては、相互関連性をもっており、特に、個人情報保護法は、通常、情報公開法上の適用除外事項になる個人情報の具体的な内容を決める際に、情報公開法上の不備を補完するものである。両法の比較検討がこれからはますます重要になると考える。

第三に、行政手続法との関係である。

行政の手続的公正の確保のため定められた行政手続法（韓国では、1996年制定）は、行政の民主化と国民の権利保障という観点から情報公開法と密接な関係を持っており、相互補完的な面を有している。前者が、当該事案の利害関係人を対象にしているのに対して、後者は、「知る権利」に基づく一般的な情報を公開の対象にしているという相違点がある。したがって、情報公開法の下での除外事項に対して、行政手続法を使って公開を求めるといように、相互補完的に運用される必要がある。

第四に、救済手続との関係である。

本法の制定過程で、請求人の情報公開請求に対して、当該行政機関がこれを非公開と決定した場合、その救済手法として、他の行政処分のように、行政審判法（日本の「行政不服審査法」にあたる）による行政審判手続にするか、それとも、情報公開委員会のような独立の第三者機関をして審判させるか、という議論があった。しかし、本法には、第三者機関による救済手法は盛り込まらず、一般の行政審判と行政訴訟による救済が定められることになった。

ところで、このような本法の不服救済手続に対しては、次のような二つ

の問題がある。つまり、①行政審判法上の行政審判委員会の独立性と専門性には問題があるため、現行の行政審判委員会に情報公開に関する行政審判を任せることは適切ではないし、②情報公開拒否処分に対して、裁判所がその拒否処分の取消を下す際に、行政庁に対して当該情報の公開を命ずることができる「義務づけ訴訟」の採択が必要であるということである⁽⁴⁶⁾。韓国の現行行政訴訟法上の拒否処分取消訴訟と不作為違法確認訴訟だけでは、迅速な権利救済ができない場合が多くなるからである。また、本法の立法予告の段階までは設けられていた救済機関としての、独立した第三者機関である「情報公開委員会」が設置されなかったことは残念であるが、その分、裁判所の役割への期待が増加するのは間違えないだろうから、これに対する裁判所の体制整備も肝要であると考ええる。

終わりに

筆者は本稿で、韓国の情報公開法である「公共機関の情報公開に関する法律」の日韓比較検討を、「知る権利」と特殊法人の情報公開及び判例を中心に行った。以下では、情報公開制度の主体である公共機関と国民（民間団体を含む）、さらに両主体に対して情報公開制度に関する理論提供の義務があるといえる学界への要請を、それぞれ表明して、本稿を終わらせたい。

まず第一に、「受動的な対応ではなく、能動的な対応」を、公共機関に要請したい。21世紀の情報化社会に備えるため、自らの努力と行政の透明化にむけての能動的な公開が、なによりも重要であると考ええる。本法を通じて多くの請求がなされ、行政の不明瞭な点が明らかになり、「韓国版官官接待」などの問題が出る前に、公共機関自らが能動的な情報公開を進めることが何よりも求められている。

(46) 崔松和・前掲論文（注44）33頁、朴鉉焯・前掲書（注9）494頁。

ささやかな出発ではあるが、本法の対象機関でもある韓国の大法院は、去る1998年4月3日から、インターネット上にホーム・ページを設置して、全国法院の裁判日時、訴訟手続、入札及び競売情報などを英語と韓国語で知らせている (<http://www.scourt.go.kr>)。これにより、国民は、自分に関係がある事件の裁判進行状況などを事件番号と当事者の名前から検索することができる。また、法律サービスの一環として、1947年以降のすべての判例と法令集を含めている総合法律情報コーナーなどを設けている。また、これまで秘密に包まれてきた大統領府 (=青瓦台) も、ホーム・ページを設置して (<http://www.bluehouse.go.kr>)、大統領と関係ある種々の資料を提供したり、国民の苦情を聞いたりしている。このような、両国家機関の姿勢は、他の公共機関に新鮮な刺激を与えることになると予想される。今後の帰趨が注目される。

第二に、国民及び民間団体には、「活用と監視」を要請したい。

情報公開制度の活発な利用とそれを通じた行政の監視は、公共機関の事前情報公開に劣らず重要な問題である。言い換えれば、車の両輪のようなもので、国民の継続的な「監視と活用」がなければ、本法がめざす国政運営の透明性は図られないと考える。

第三に、「理念の提供と課題の解決」を学界に求めたい。

学界は、情報公開制度の理念をもう一度定立したうえ、情報公開制度に

【図表3】 情報公開法の日韓比較（本稿の論点から）

	日本（法案）	韓国
知る権利	明記せず	「目的」に明記
対象文書	組織的に用いるもので行政機関が保有するもの	公共機関が保有するもの
対象機関	行政機関（特殊法人をふくめず）	公共機関（特殊法人をふくむ）
国会・裁判所	言及無し	情報公開の対象
提訴できる裁判	被告である行政機関の所在地のみ	通常の裁判所

関する様々な問題に答える一方、難解な法律問題を分かりやすく国民に説明できるように、議論を積み重ねて行かなければならない。

上記のような、三つのセクターが三位一体で情報公開制度を發展させていくとき、はじめて、本法がめざす国政運用の民主化と透明性は確立されるだろう。

【参考条文】

● 本稿での韓国憲法条文

・第1条第2項：大韓民国の主権は、国民にあり、すべての権力は、国民から発する。

・第4条：大韓民国は、統一を指向し、自由民主的基本秩序に立脚した平和的統一政策を樹立し、これを推進する。

・第10条：すべて国民は、人間としての尊厳と価値を有し、幸福を追求する権利を有する。国家は、個人の有する不可侵の基本的な人権を確認し、これを保障する義務を負う。

・第34条第1項：すべて国民は、人間としてふさわしい生活を営む権利を有する。

・第37条第1項：国民の自由と権利は、憲法に列挙されていないという理由の下に、軽視されることがあってはならない。

・第50条第1項：国会の会議は公開とする。但し、出席議員の過半数の賛成がある場合、もしくは議長が国家の安全保障のために必要であると認める場合は、公開しないこともできる。

第2項：公開しなかった会議の内容の公表に関しては、法律の定めるところによる。

・第109条：裁判の審理及び判決は、これを公開する。ただし、心理が国家の安全保障または安寧秩序を妨げ、もしくは善良なる風俗を害するおそれがある場合には、法院の決定により公開しないこともできる。

(樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集(第3版)』(三省堂, 1994年)より引用。)

● 事務管理規定第33条第2項

：行政機関は、行政機関でないものが当該行政機関が保存している文書の閲覧または複写を要請するときは、特別な事由がある場合を除いて、これを許可することができる。但し、秘密または対外秘に分類されている文書の場合は、外務部令が定めるところにより、これを許可することができる。