

## 中国における情報公開条例の適用について

——鄭州市中原区物価局と趙氏との情報公開訴訟を中心に——

### 訴訟の概要

2008年11月17日に、趙氏（一審の原告、二審の被上訴人）が物価に関する法律法規について勉強、研究し、また物価にかかわる違法行為を監督することを理由に、鄭州市中原区物価局（一審の被告、二審の上訴人。以下では物価局と略称する）に対して、当局の2007年から2008年11月17日までの物価に関わる違法行為に関する被害の届出と検挙、処理決定、及び当局による2007年以降の行政処罰決定書の開示を求めた。2008年11月19日に、物価局は、開示が求められた文書がプライバシーに係わり、請求者にとって特殊な需要ではないことを理由に、趙氏の情報開示請求を却下し、当該情報の不開示という返答をした。趙氏は物価局の返答に不服を申し立て、法により、物価局所在地の中原区人民法院（以下では一審法院と略称する）に対して訴訟を起し、物価局の返答を撤回し、関係情報を開示するよう求めた。一審法院は趙氏の主張を支持し、被告である物価局が前掲返答を撤回させ、判決が発効した日より15日以内に原告である趙氏の申請につき具体的な行政行為をなすべきと判決を下した。物価局が当該判決に不服を申し立て、鄭州市中級人民法院（以下では二審法院と略称する）に対して上訴をした。そして、二審法院は一審法院の判決を破棄し、趙氏の請求を却下するという旨の終審裁定を下した。

### 一審法院の理由

「中華人民共和国政府情報公開条例」（以下「条例」と略称する）第13条には、本条例の第9条、第10条、第11条、第12条に規定の、行政機関が職権に基づいて開示すべき情報を除き、国民、法人またはその他の組織はそれ自身の生産、生活、科学研究上の特殊な需要に応じ、政府に対して関係情報の開示を請求することができる」と定められている。「鄭州市政府情報開示に関する規定」

（以下「鄭州市規定」と略称する）の第3条には、法により開示してはならない情報を除き、すべての情報は開示すべく、また情報開示は全面的に、事実どおりに、早急に、国民に便宜を図るようにという原則に従い行わなければならないと規定している。「鄭州市規定」の第9条第（3）号に、行政許可、行政登録、行政徴収、行政処罰、行政による強制執行などに関する決定との情報は、国民、法人またはその他の組織の申請により、開示することができると規定している。情報は一部例外を除き、原則的には開示する。本件の場合、原告にとって、物価にかかわる違法行為に関する行政処罰決定書の開示請求は特殊な需要に属している。被告が開示の求められた文書がプライバシーに係わり、請求者にとって特殊な需要ではないことを理由に情報開示を拒否したのは事実性と法的な根拠に欠け、これを支持しないものとする。

## 二審法院の理由

「条例」第13条により、国民が関係政府情報の開示を申請する場合、当該情報が「自分の生産、生活、科学研究上特殊な需要である」ということを証明する必要がある。本件被告である趙氏は「物価に関する法律法規について勉強、研究し、また物価にかかわる違法行為を監督する」ことを主張するのみで、開示請求の情報が「自分の生産、生活、科学研究上特殊な需要である」ことについて挙証をおこなっていなかったため、その開示請求が上記の条件を満たしているとは認定しにくい。趙氏の申請理由が「条例」第13条に規定の「特殊な需要」に属さないので申請を却下したという物価局の上訴の理由が成立すると認定する。一審の判決では、直接的に趙氏の申請理由が「特殊な需要」であると認定するには事実性と法的な根拠に欠けるので、法によりこれを取り消すものとする。

## 本件の主な争点

### 1 情報開示請求者の資格について

物価局の主張では、趙氏の「物価に関する法律法規をさらによく勉強、研究するため」という理由は「条例」第13条に規定の「特殊な需要」ではないこと。そして、開示を請求された「被害の届出、検挙、決定」及び「処罰決定書」は物価にかかわる法律法規を勉強、研究するための唯一のルートではな

く、両者の間に必然的な因果関係があるとは考えにくい。それに対して、趙氏は「物価にかかわる法律法規を勉強，研究し，物価にかかわる違法行為を監督する」ため，関係情報の開示を請求しているのであり，条例でいう「特殊な需要」という条件を満たしていると主張するのである。

## 2 不開示情報について

物価局の弁明では，当局が趙氏による開示請求を受けた後，関係「処罰決定書」の関係者に対し意見を求める書面を出した。そして，いずれも関係処罰決定書の開示に同意しないという返事が来た。そのため，趙氏の請求に対して「不開示」という返答をし，そしてその理由として「プライバシーにかかわるため」と挙げていた。しかし，趙氏の主張では，「鄭州市規定」第9条第(3)号に規定の「行政許可，行政登記，行政徴収，行政処罰，行政による強制執行などの具体的な行政行為に関する決定」は「国民，法人及びその他の組織の申請によりこれを開示することができる」と規定しているので，自分が行政処罰に関する情報の開示を請求したのは当該規定に合致し，開示されるべきである。

## 本論の考察

### 一 中国における情報公開制度の概況について

「条例」は2007年1月17日に国務院第165回常務会議において審議・採択され，2007年4月5日に公布され，2008年5月1日より施行された。

「条例」は国務院により制定されたもので，行政法規に属する。「憲法」，「立法法」，「行政訴訟法」などの規定により，行政法規は中国法律体系の構成部分であると同時に，裁判の重要な依拠となる。「条例」においては，当事者が政府機関に対して情報開示を請求できると明文をもっている。「条例」は国民の知る権利を保障する角度から，当事者が政府機関に対して情報開示を請求する権利を享有すると明確な規定をしている。それは，政府機関が積極的に関係情報を開示する義務を負うほか，当事者の請求に応じて情報を開示する義務も負うことを意味している。また，「条例」の中では，情報開示の処分に関して，行政不服申立て，行政訴訟などの救済制度を導入している。救済手段の導入により，政府機関による情報不開示行為が有効に制限され，国民の知る権利を守るために有効な保障を提供している。

## 二 情報開示請求者の資格について

中国いままでの実践と比べると、「条例」の一番大きな進歩は情報開示請求の制度が導入されたことである。他の国または地区の立法例から見て、当該制度は情報開示請求者が特定した行政行為と利害関係をもつことを要求せず、また関係情報に特定の用途があることも必要としない。請求者は所定の書式に基づき、情報開示申請書を提出し、開示を請求する情報の名称、文書番号、キーワード、作成時間など、関係書類の検出に十分な情報を提供すれば、合法的な情報開示申請を提出したとみなされる。

「条例」においては、申請者の資格について制限を加えるべきか、とりわけ利害関係者のみ関係情報の開示を請求できると限定すべきか、また開示請求を受理するかしないか審査する際、申請者による申請理由または関係情報の用途に説明を求めるべきかどうかなどについて、人々の理解が異なっているようである。これは「条例」第13条の規定が不明瞭なためである。第13条には、本条例の第9条、第10条、第11条、第12条に規定している行政機関が職権に基づいて開示すべき情報を除き、国民、法人またはその他の組織はそれ自身の生産、生活、科学研究上の特殊な需要に応じ、政府に関係情報の開示を請求することができるという規定がなされている。確かに「それ自身の生産、生活、科学研究上の特殊な需要」という規定があるので、申請者に特殊な需要がなければ申請できないように読み取れないわけでもないようである。これは果たして立法者が申請者の資格について制限を加えたいからそう書いているのか、それともただ表現上そういう書き方に慣れているからそう書いているのかよくわからない。いずれにせよ、このように規定されている以上、「政府情報公開条例に関する専門家草案」<sup>(1)</sup>、また「条例」の前に発表される「上海市政府情報公開に関する規定」(第10条)に比べると明らかに後退している。そして、このような曖昧な規定により、「条例」の執行にも支障を来たしている。「条例」が公布された後、政府情報公開にかかわる訴訟が議論となった場合、開示が請求される情報が申請者にとって特殊な需要なのかどうかということを審査の対象とすべきだと主張している人が現われている。つまり、情報公開にかかわる行政案件を取り扱う際、「条例」第13条に従い、当事者が開示を請求した情報が自身の生産、生活、科学研究上の特殊な需要なのかについても審査を行うべきだと

(1) 周漢華主編『政府情報公開条例専門家草案一草案・説明・理由・立法例』、中国法制出版社2003年8月参照。

いう観点である<sup>(2)</sup>。そして、「条例」の施行細則及び一部分の地方の規定の中でも、開示申請を受理するかどうか決定する際、それが申請者にとって特殊な需要であるかどうかということを審査の要件の一つとしている。例えば、國務院弁公庁が2008年4月29日に公布の「『中華人民共和国政府情報公開に関する条例』の施行の若干問題に関する意見」(国弁発(2008)36号)の中でも、申請者がその生産、生活、科学研究上の特殊需要と関係しない情報の開示を請求した場合、行政機関がその請求を却下することができると規定している。「条例」第13条及び上述した国弁発(2008)36号文書などの影響で、一部分の地方政府が相次いで申請者の生産、生活、科学研究上の特殊な需要であるかどうかということを開示請求の合理性を審査する際の要件の一つとし、政府機関が制作した「政府情報開示申請表」の中で開示請求の目的或いは情報の用途を必須項目とさしている。また、筆者が参加した中国社会科学院法学研究所法治国情調査研究チームによる「中国地方政府の透明度に関する調査研究」プログラムの調査結果によると<sup>(3)</sup>、調査された43の地方政府の中で、オンラインで情報開示を申請できるのは34あり、そのうち、申請書に情報用途の欄がある所は29あり、さらに「情報用途」を必須項目としているのは15である。そして、一部分の地方政府機関に電話で問い合わせた時、現地の情報開示を申請するには、申請者が当該情報と直接的な利害関係がなければならぬと返答された。このようなやり方は一般民衆が政府情報を獲得するルートを狭め、一般民衆の知る権利を剝奪するに違いない。

本件について言えば、一審法院は「特殊な需要」を広義にとらえ、物価に関する法律法規を勉強するためという主張を趙氏の「特殊な需要」とみなしていると判断したうえで、政府機関が国民のこの需要を満たすべきだと趙氏の主張を支持する立場である。しかし、残念なことに、二審法院は「特殊な需要」を狭義にとらえるばかりではなく、申請者が特殊な需要につき挙証する責任を負うべきという見方を示している。

---

(2) 殷勇「『政府情報公開条例』に基づいて政府情報公開行政事件の審理に関する新しい思考を論じる」([http://www.shezfz.com/spyj/xsyt\\_view.aspx?id=6378](http://www.shezfz.com/spyj/xsyt_view.aspx?id=6378)) 参照。

(3) 当該調整報告書について、中国社会科学院法学研究所法治国情調査グループ「中国地方政府の透明度年度報告(2009年):政府サイトの情報公開を視角と」、李林主編、田禾執行主編『中国法治発展報告 NO. 8 (2010) 法治ブルーブック』(社会科学文献出版社2010年2月)、第322—350頁参照。

実際に、いかなる角度からでも、情報開示が申請者の生産、生活、科学研究上の特殊な需要であるとのことを申請者の資格を審査する際の要件とするのは必要ではなく、また合理的なやりかたではない。それも情報公開の時代の流れに背いている。行政手続の原則と規定によると、特定した行政行為と関わりをもつ利害関係者は行政機関に対して関係情報の開示を請求することができる。それをふまえて情報公開制度は情報開示申請者の資格に対する制限をなくし、いかなる人でも自由に政府情報を得られるよう、政府情報最大限の開示を実現するためである。さもないと、わざわざ情報公開制度を導入するのは何の意味もない。そして、「条例」の関係規定からは、申請者の資格を審査するものであると読み取れない。「条例」第20条は開示申請の提出に関する規定であるが、その中に書面による申請の規定がある。しかし、開示の用途及び目的などは申請書の内容と規定されていない。となると、関係部門は何を依拠して、申請者の資格について制限的な規定をするのであろうか。また、申請者の生産、生活、科学研究上の特殊な需要なのかどうかということをもって、申請資格に制限を加えることは何の意味もなく、またそのような規定は実務において適用しにくい。というのは、たとえ申請者が関係情報がその生産、生活上の特殊な需要であると言いにくくても、それが自分にとって科学研究上の特殊な需要であると主張することができるのである。大学の教授、研究所の研究員しか科学研究できないとどの法律にも明確に規定していないし、科学研究に携わることはあらゆる人の基本的な権利である。中国の「憲法」にも、明文をもって中華人民共和国の国民が科学研究、文学・芸術の創作、及びその他の文化活動に従事する自由があり、国家は教育、科学、技術、文学、芸術及びその他の文化事業に携わる国民の人民に有益である創作的な仕事に対して、これを奨励または便宜をはかるものとする（第47条）と規定している。そのため、政府機関が大量の公共資源を使って、開示請求が申請者にとって特殊な需要かどうかについて審査することは何の意味もない。このような事由により、政府情報の開示を請求する申請者の資格審査の問題について、これから制度を施行する場合または制度を整備する場合、正す必要があると考える。

### 三 不開示情報の定義について

本件で物価局が趙氏の情報開示請求を却下した理由の一つとして、関係情報が個人のプライバシーに関わっているためということである。そして、情報開示の可否について、物価局は法により利害関係者の意見を伺ったのである。

実は、「条例」における不開示情報に関する規定は必ずしも厳密なものではない。まず、「条例」においては、不開示情報について明確に定義されておらず、限られる不開示情報の例を全部挙げているわけでもない。一般的な見方では、「条例」の不開示情報の規定は第14条第4款であり、即ち「行政機関が国家秘密、商業秘密、個人のプライバシーにかかわる情報を開示してはならない」である。これだけを見ると、「条例」の不開示情報の範囲は非常に限られたものである。しかし、事実上そうではない。「条例」の第8条にも不開示情報にかかわる規定が見られる。つまり、行政機関による情報の開示は国家の安全、公共の安全、経済の安全及び社会の安定に危害をもたらしてはならない。これは情報開示について従うべき原則と理解してもいい。しかし、このような規定は事実上情報開示を制限することになるのである。第8条の規定は現行「中華人民共和国国家秘密保持法」（全国人民代表大会常務委員会1988年採択）第8条、「中華人民共和国国家秘密保持法実施細則」（国家秘密保持局1990年採択）第4条の關係規定に似ているように見える。法の効力から言うと、現有の秘密保持制度が改正されない以上、「条例」の法的効力が秘密保持法規に劣り、秘密保持法規の規定の範囲を超えてはならないとなっている。しかし、第8条の「社会安定」は秘密保持の法令に言及されておらず、明らかに秘密保持の法令が定める範囲を超えている。社会安定は真実なる社会安定と虚偽の社会安定に分かれている。真実なる安定は国民の立場からいって安定だということである。そういう真実なる安定を実現させるには、当地政府が清廉であり、政府による管理が効果的であり、国民が政府の管理の下で確実に利益を得られなければならない。そのため、真実なる安定を実現させている場合、国民が当地政府及び役人をたいへん支持することになる。一方、虚偽の安定は政府ないし役人の立場から言うことであり、管理に有利であり、国民が、政府及び役人の決定に逆らわず従順であれば「安定」と見なされるのである。そうでなければ「不安定な要素が存在する」と断言されるのである。上述したように、「条例」における不開示情報に関する規定は非常に曖昧なものであり、政府機関に過大な自由裁量権が付与されている。このことは政府情報開示の推進にたいへん不利なことである。

次に、「条例」において不開示情報の規定は政府機関の情報開示の実施の面から見ても適用しにくい。たとえば、個人のプライバシーについて、現行法には、明確な規定はない。司法実践において、それを名誉権と同一視するのが一般的な傾向である。「最高人民法院の「中華人民共和国民法規則」の貫徹執行

の若干の問題に関する意見」(試行)第140条及び「最高人民法院の名誉権案件の審理の若干の問題に関する解答」第7条の中では、個人のプライバシーを勝手に公布、宣伝するのは他人の名誉権を侵害すると見なして処理すると規定している。しかし、プライバシー侵害と名誉侵害は侵害内容にしても、侵害される形にしても、大きな違いがある。2001年2月26日に公表された「最高人民法院の民事権利侵害及び精神損害の賠償責任を確定する若干の問題に関する解釈」の第2条第2款の中で、公益を侵害する社会モラルが欠けるプライバシー侵害行為がなされ、被害者が精神損害賠償を求める場合、人民法院はこれを受理すべきであると規定している。この規定により、プライバシー侵害行為の要件にあってはならない制限が加えられていることが明らかである。即ち当該プライバシー侵害行為は公益を侵害し、または社会モラルの欠けるものでなければならない。しかし、個人と関係する各種類の事実の中で、プライバシーの範囲内にあるものは何なのかについて明確な基準があるわけではない。例えば、個人の氏名、身分証明書番号、住所、電話番号、勤め先などはプライバシーであるとは言いにくい、それらを含む政府情報が開示されるとなると、その人にある程度迷惑をかけ、或いはリスクを負わせ、その合法的權益に損害をもたらすことが十分考えられる。そのため、「プライバシー」というキーワードをもって不開示情報を限定するのは必ずしも適切ではない。そして、政府機関にとっては、個人のプライバシーにかかわるためということを理由に情報開示請求を却下するというやり方により一定の法的リスクを負うと予想される。政府機関が情報開示を拒否したい場合、プライバシーの定義の曖昧性を利用してそれを請求却下の口実にすることができなくはないが、その決定を支持する十分かつ合理的な理由がない場合、国民により不服申し立て或いは行政訴訟を起こされる可能性は十分にある。そして、一旦法律上政府機関による不開示の決定が合法でないと判断されれば、国民の厳しい批判を浴びることになる。一方、政府機関が個人のプライバシー侵害にならないと判断したうえで関係情報を開示したあと、その情報にかかわる人が情報開示に異議ある場合、同じく訴えられるリスクがある。そのため、この規定の曖昧さは情報開示を推し進める面からみても、政府機関の公務執行の面からみても不都合があると言える。

中国では不開示情報に関する研究及び立法において使われる「プライバシー」という表現は恐らく英語から「privacy」という概念をそのまま借りてきて、それを直接的に不開示情報の一類に定めるのである。例えば、アメリカの「情報自由法」の中で「個人のプライバシー」(personal privacy)という言葉

を使っているが、アメリカの「プライバシー権法」(Privacy Act 1974)の規定から見ると、ここで言う「プライバシー」は特定した個人と識別できる情報に過ぎない。そのため、多くの国及び地区は情報公開に関する法律法規の中で直接的に個人情報或いは個人データというキーワードをもって不開示情報を定める。例えば、日本の情報開示に関する法律の中では、個人に係る情報であり、しかも個人の氏名、生まれる時間などのそれだけで或いは他の情報とあわせて特定した個人と識別できる情報であり、或いは特定した個人と識別できないが開示されることにより個人の合法的權益を侵害しうる場合、これを不開示情報とすると規定されている。しかし、法令或いは習慣により開示すべく、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために公にする必要があるものや、かかる個人が公務員であり、かつ当該公務員の公務執行にかかわる情報である場合はこの限りではないと規定されている。

それから、「条例」の第三者に対する意見聴取に関する規定も大いに問題がある。「条例」第23条には第三者に対する意見聴取の制度を設けている。即ち、「行政機関が開示請求にかかわる政府情報が商業秘密、個人プライバシーに係わり、または開示により第三者の合法的權益に損害をもたらしうると判断する場合、書面をもって第三者に意見聴取を行うべきである。そして第三者が情報開示に同意しない場合、これを不開示にするものとする。しかし、行政機関が情報の不開示により公益に重大な影響をもたらしうると判断する場合、これを開示し、しかも開示が決定される政府情報の内容及び開示理由書を書面で第三者に通知すべきである」。この規定からは、第三者が開示情報とその商業秘密或いは個人プライバシーにかかわることを理由に開示に反対すれば、行政機関が通常反対を押し切って情報開示の請求を拒否することが予想される。第23条の但し書きにより行政機関に一定の自由裁量権が付与されているが、実務の中で「公益に重大な影響をもたらす」ことはなかなか認められない。つまり、行政機関がこの但し書きの規定により申請者の開示請求を支持することはふつうない。

本件において、物価局は型どおりに第三者に対して意見聴取を行うだけで、情報開示により守られる利益と不開示により守られる利益のどちらが大きいのかについて検討することもなく、第三者の反対を理由に趙氏の開示請求を却下したのである。実は、「条例」第22条で部分開示の規定がされている(即ち、開示請求にかかわる政府情報の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分が記録されている部分を容易に区分して

除くことができるときは、開示請求者に対して、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。）。このような部分開示の規定があるので、ただ単に他人のプライバシーにかかわるためなどを理由に開示請求を却下しても、その理由が説得力あるとは言えない。

## 四 結 び

まとめると、本件における物価局のやり方及び二審法院の裁判からは、「条例」の制度の不備を指摘できるほか、目下の中国の政府役人ないし一部の裁判員の情報公開制度に対する認識がまだ足りないことも伺える。そのため、中国における情報公開制度の推進には、関係法律法規を絶えず完備させなければならない。「条例」は中国における情報公開制度の確立に向けての中間的なものであり、そのたくさんの規定に不備な点があると指摘できる。現有の規定は、情報公開を推し進めるという世界の流れに取り残されており、また中国における情報開示に関するニーズにも応じきれない。このことは各級政府機関が関係制度に対する理解ないし適用が不適切である根本的な原因にもなっている。これから情報公開制度の確立に向けて、絶えず経験を積み重ね、情報公開制度を逐次に完備させていくことは、未来の中国にとって避けては通れない課題である。また、情報公開・透明化の意識の普及にも力を入れるべきである。情報公開制度を推進するには国家機関に勤める役人が制度に対して正しい認識をもち、かつまた国民が知る権利をもつことを自覚し、積極的に情報公開にかかわる活動に参加しなければならない。そのため、役人に対して教育を行い、情報公開制度の内容及びその意義を真に理解させ、公開制度を推進することが政府の公共事務管理能力の向上につながり、それがそもそも国民のために働く公務員のやるべきことであり、余分な仕事ではなく、情報公開制度の確立により国民が役人からいいサービスを受けることが保障されるようになることを認識させるべきである。一方、情報公開・透明化の意識を国民に普及することにも努めるべきである。国民が情報公開活動に積極的に参加し、絶えず開示請求を提出してこそ、従来の閉鎖的な政府の管理のやりかたを改め、行政の透明化を目指せるのである。