

# 中国の情報公開制度に関する考察

## —比較法的にみた特質と問題点—

上拂 耕生

### I はじめに

情報公開制度は、政府が保有する情報を公開することで、国民の知る権利を保障し、行政の公正・透明性を確保する法制度として、世界各国で制定されている。中国でも、『中華人民共和国情報公開条例』（以下「政府情報公開条例」又は「本条例」という<sup>1</sup>）の制定（2007年4月）・施行（2008年5月）により、情報公開制度が国家レベルで存在するようになった。本稿は、政府情報公開条例を中心に、中国の情報公開制度はどのような特質を有し、いかなる問題点があるかについて、比較法的な視点から考察する。

政府情報公開条例は、全国人民代表大会（以下「全人代」という）又は全国人

---

<sup>1</sup> 本稿では、原語表記（「条例」とは異なり、以下の2つの理由から「条例」とする。1つは、日本の地方自治体の「条例」との混同を避けるためである。もう1つは、国務院の「行政法規」は1つの体系的な法典の形をなす行政立法であり、しかも立法機関からの委任なしに、いわゆる独立命令の形式で制定されるものが多いが、政府情報公開条例も同様である。このことに鑑みると、「条例」よりも「条例」と表記するほうがより実質に即していると思われる。

民代表大会常務委員会（以下「全人代常委」という）の「法律」（憲法58条，62条3号，67条2号）ではなく，國務院の「行政法規」（同89条1号）の形式で制定されたものである。将来的には情報公開法が制定されるかもしれないが，現段階では試行的ながらも<sup>2</sup>，本条令が一般的な情報公開制度の根拠法令として重要な役割を担っている<sup>3</sup>。これより以前，個別法においては，行政機関に一定の行政事項の公開（公表）を定める規定（例．行政処罰法4条，行政許可法30条等<sup>4</sup>）や一定の利害関係者に行政情報へのアクセス権を保障する規定（例．行政復議法23条2項，档案法19条等<sup>5</sup>）があったが，一般的な情報公開制度は存在しなかった。また，中国でも日本と同様，情報公開制度は「地方先行」で実施されてきた。広州市では2002年11月に『広州市政府情報公開規定』を制定し，2003年1月より施行した。上海市では，2004年2月に『上海市政府情報公開規定』を制定し，同年5月より施行した。このような広州市・上海市での情報公開の実施を受け

---

<sup>2</sup> 中国の行政法制度では，依るべき法がない状態を脱し法による行政管理を行うために，行政法規の形式で根拠法令が制定されることが少なくない。例えば，行政不服申立て制度について，1991年の「中華人民共和国行政復議条令」（國務院の行政法規）は，1999年に「中華人民共和国行政復議法」（全人代常委の法律）に格上げ・大幅な改正がなされた。

<sup>3</sup> 政府情報公開条令は公布から施行まで，約13ヵ月の実施準備の期間を与えている。多くの行政法律の実施準備の期間は3ヵ月足らずで，多くの法律の実施準備の期間は1年足らずであるから，行政法規としては，このように長い実施準備の期間を定めるのは非常に稀である。したがって，13ヵ月の実施準備期間というのは，その実施準備の活動の重大さ・複雑さを示しているだけでなく，他方において条令の行政法治の進展における重要な地位を体現しているとされる（莫于川主編『中華人民共和国政府情報公開条例釈義』中国法制出版社2008年48? 49頁）

<sup>4</sup> 行政処罰法4条は，「行政処罰は，公正，公開の原則を遵守しなければならない。」「違法行為に対して行政処罰を与える規定は，必ず公にしなければならない。公にされていないものについては，行政処罰の依拠としてはならない。」と規定する。行政許可法30条は，「行政機関は，法律，法規，規章の定める行政許可に関する事項，根拠，条件，数量，手続，期限並びに提出に要する全ての資料の目録及び模範書式等を執務場所に公示しなければならない。」と規定する。

て、地方レベルでの情報公開制度の成立の流れは、北京、成都、杭州、重慶、湖北、吉林、河北などに多くの都市・各省の地方政府に拡大していった。2006年の政務公開に関する調査研究によると、全国31の省・自治区・直轄市政府が政務公開制度をすでに建立し、15の省級に準ずる都市が政府情報公開制度を建立し、国務院においても、36の部委（日本でいう省庁に相当）が政務公開に関する規範性文書を定めているとする<sup>6</sup>。

中国の情報公開制度を考察対象とした比較行政法研究は、日本では若干の先行研究が存在するものの、その数はまだ少ないといえる<sup>7</sup>。中国の法制度は得てして、①法規定上の欠陥、②法規定と現実の運用との乖離が存在することが指摘されるが<sup>8</sup>、公民の「知る権利」を実現する情報公開制度も例外ではない。すなわち、政府情報公開条例には多くの規定上の問題点（制度的な欠陥）があるほか、その実施に係る解釈・運用上の問題が生じている。制度の運用に関して

<sup>5</sup> 行政復議法23条2項は、「申請者、第三者は被申立人の提出した書面の回答、具体的行政行為を行った証拠、依拠及びその他関係資料を閲覧することができ、国家秘密、商業上の秘密又は個人のプライバシーに関わるものを除き、行政復議機関は拒否してはならない。」と規定する。公文書（档案）法19条は、「国家公文書館の保管する公文書は、一般に形成された日より30年以内に直ちに社会に公開されなければならない。」  
「中華人民共和国の公民及び組織は、合法的な照明を持っていれば、すでに開放された公文書を利用することができる。」と規定する。

<sup>6</sup> 李麗「《政府情報公開条例》今年有望出台」『中国青年報』2006年9月27日。

<sup>7</sup> 政府情報公開条例を中心に、その特色・問題点を指摘する先行研究として、呂艶濱「中国の情報公開制度—「中華人民共和国政府情報公開条例」の成立を中心に」『比較法学』41巻2号（2008年）229頁以下、中村誠「中国における「政府情報公開条例」の制定」『岡山大学法学会雑誌』（2008年）58巻1号 140頁以下、劉恒「中国政府による情報公開制度—歴史、現状と展開」『法政研究』（2008年）75巻1号 67頁以下、などがある。これらは政府情報公開条例の規定及び制定までの状況を概説的に考察したものであるが、最近の制度運用の動向までも対象としたものではなく、また比較法的な観点からその構造的な特質と問題点を深く分析したものでもない。政務公開を含めて、中国の情報公開制度に関する先行研究として、唐亮「情報公開の推進過程」佐々

は、重要な公権的な解釈（最高人民法院の司法解釈，中央人民政府による行政解釈）がなされ，かつ関連する多くの裁判例が生じている。そこで，本稿は，このような制度の運用面を含めて，中国の情報公開制度を本格的に研究するための予備的な考察として，当該制度の構造的な特質と問題点を比較法的な観点から分析・整理することとする。

考察にあたっては，以下の視座から進めていく。すなわち，(1)中国ではそもそも情報公開の概念がどのように捉えられているか，また，(2)中国における情報公開制度の根拠ないし目的は何か，そして，(3)中国の情報公開制度は具体的にどのような内容であるか。その際，情報公開法制は行政情報の公開を義務付ける制度であることから，情報公開の，①請求者，②対象機関，③対象情報，④不開示情報の範囲，⑤請求の手続，といった点に着目する。

---

木智弘編『現代中国の政治変容』アジア経済研究所2005年98頁以下，同「情報公開制度の整備」『アジ研ワールド・トレンド』130号（2006年）12頁以下，石塚迅「中国・地方政府の政務公開：吉林省長春市の事例を中心として」『一橋法学』第5巻1号（2006年）163頁以下，同「中国の情報公開地方法規—二つのひな形」鈴木敬夫先生古稀記念『北東アジアにおける法治の現状と課題』2008年141頁以下，などがある。これらは中国の法治ないし政治改革の展開及びその問題という点で示唆に富む研究であり，非常に参考しうるところが多いが，本研究の視点や問題関心とは異なる。本稿は，行政法の比較研究の視点から，中国の情報公開制度の構造的な特質と制度・運用上の問題点を考察することを主目的としている。

- <sup>8</sup> この趣旨は，一般に中国における人権保障に関して指摘されることである。例えば，土屋英雄『現代中国の人権—研究と資料』信山社1996年160頁は，第1に，統計上の数値は人権保障の「質」を論証するものではないこと，第2に，憲法・法令上の規定とその現実の運用との間には深刻な乖離が存すること，第3に，憲法・法令上の規定そのものに多くの欠陥があること，と述べている。

## II 中国における情報公開の概念

### 1. 情報公開とは

#### (1) 政府情報公開

中国において情報公開（原語「信息公开」）とは、後述する政務公開より広い概念であり、「廠務公開」（企業の情報公開）、公共事業部門の情報公開、党務公開（党の情報公開）を含むものである<sup>9</sup>。そもそも情報公開（Disclosure）とは、政府（公的部門）を対象とした制度のほか（日本で言えば、国の行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法、地方公共団体の情報公開条例）、民間企業等を対象とした情報開示制度（会社法、金融商品取引法等）も含むが、中国では、公的部門を対象とした情報公開の場合、「政府情報公開」（法令上の用語）又は「行政情報公開」（学問上の用語）という言葉が用いられる。本稿は、公的部門の情報公開を考察の対象とする。

日本の行政法学上、情報公開とは、国であれ地方公共団体であれ、その行政機関が管理している情報を、私人の請求により開示すること及び行政機関の側で積極的に情報を提供することをいうが<sup>10</sup>、これに相応する概念は「政府情報公開」「行政情報公開」である。政府情報公開とは、各級政府及び行政機関が主体的であるか消極的であるかを問わず、行政過程において掌握した政府情報を、法の定める範囲、方式、手続に従って社会に公開し、もって社会の構成員がそれを取得・使用するように資することをいう<sup>11</sup>。同様に、行政情報公開とは、行政機関が職権又は行政の相手方の請求に基づいて、行政情報を行政の相手方

<sup>9</sup> 唐亮・前掲注(7)124頁。

<sup>10</sup> 塩野宏『行政法 I [第5版]』有斐閣2010年324頁。

<sup>11</sup> 莫于川主編・前掲注(3)2頁。

<sup>12</sup> 姜明安主編『行政法与行政訴訟法（第五版）』北京大学出版社・高等教育出版社2011年349頁。

又は社会に対し公開・展示し、かつ閲覧、書写とコピーを認めることをいう<sup>12</sup>。

## (2) 政府情報公開と政務公開

中国では、情報公開と類似する用語・概念として「政務公開」も用いられる。政務公開は、論者により様々な意味合いで用いられ、確定した定義はない。その主な原因の1つは、政務公開の対象機関の範囲に対する理解にある。すなわち「政務」の理解について、①行政機関における職務遂行上の事務とするもの、②政府（行政機関だけでなく立法・司法・検察機関を含めて）における事務その他公共的事務とするもの、③広く政治に関連する各種の事務とするもの、これによると、政府における事務や社会公共的な事務に加えて、執政党における党務も含まれる、④政治又は行政的決定に関連するあらゆる事務の公開と捉えるなど、つまり、広く政治に関連するあるいは政治的決定に影響力のある政務情報の公開と捉えるものもあれば、他方、政府における行政事務の公開と狭く捉えるものもある<sup>13</sup>。

現在の政府情報公開条令のもとでは、後述するように、情報公開の対象機関は政府の全ての機関ではなく、行政機関等であるから（国家機関としての立法・司法・検察機関ないし党政機関は対象外）、「政府」情報公開といっても、行政情報の公開（形式的意味の行政の情報公開）を意味する。しかし、両者の違いは、かかる対象機関の範囲にあるというよりも、むしろ政務公開においては政府が自主的に情報を公開することのみを強調し、請求者が権利として情報の公開を求め

---

<sup>13</sup> 莫于川主編・前掲注(3)36～37頁。

<sup>14</sup> 中国国内の議論でも、政府情報公開と政務公開はともに、政府にその行為の透明度を向上させること、事務を公開することを要求するものであるが、次のような差異があるとしている。政務公開は主として行政機関がその行政事務を公開することを意味し、強調されるのは行政機関がその法執行の依拠、法執行の手続及び法執行の結果を公開すべきというものであり、つまりは事務処理制度上の公開を意味する。これに対し、政府情報公開の内包及び外延は広く、政府事務の公開を要求するだけでなく、政府にその行政職権を行使する過程において取得した情報を公開すべきことを要求し、

る、すなわち情報保有者が義務として情報を公開するという側面は重視されない点であろう<sup>14</sup>。言い換えると、情報公開の場合、政府による自主的な情報公開だけにとどまらず、公民の申請に基づく情報公開をも包括し、すなわち公民の知る権利の保障を目的とし、公民が情報公開請求権を享有する点が重視される<sup>15</sup>。

このほか、用語としては政務公開のほうが古く<sup>16</sup>、政府情報公開という用語が学界・実務的に登場したのは2000年以降とされる<sup>17</sup>。また、政府情報の公開や透明性の向上のための法制化にあたっては、政治的な概念としての色彩のある政務公開より情報公開が使われている。例えば、中国共産党中央弁公庁・國務院弁公庁の「全国郷鎮政権機関が政務公開制度を全面的に推進することに関する通知」（2000年12月6日、中弁発〔2000〕25号）、中国共産党中央弁公庁・國務院弁公庁の「政務公開をさらに推進することに関する意見」（2005年3月24日、中弁発〔2005〕12号）では「政務公開」が使用されているのに対し、行政法制建設の綱領的文書とされる「國務院の法による行政を全面的に推進することの実施綱

一種の権利志向の公開であるとしている（劉恒「政府信息公开」応松年主編『当代行政法（下巻）』中国方正出版社2005年1455頁）。

<sup>15</sup> 石塚迅・前掲注(7)173頁。

<sup>16</sup> 政務公開の前身として、1988年河北省藁城市の「両公開一監督」制度が言われる。これは、政治行政の不正・腐敗を防止する制度的な試みとして、事務処理制度の公開、事務処理の結果の公開、公衆の監督を受けるという「2つの公開、1つの監督」制度であり、広く人民公衆に支持されるとともに、党及び中央政府から高い関心と評価を得ることになったとされる。そして、政務公開は、法律上は民衆の基礎的な自治組織だが、実質的には末端の行政機構をなしている基層群衆自治組織の「村務公開」から、郷鎮政府の政務公開、県市政府の政務公開、さらに省市政府の政務公開及び「執政党」である共産党の公共管理に関わる「党務公開」へと拡大していったとされる（肖金明「中国政府信息公开法制建設的政治効応」第6回日中公法学シンポジウム・日中立憲主義の展開と公法学（早稲田大学）資料59頁）。

<sup>17</sup> 石塚迅・前掲注(7)172頁。

要」(以下「実施綱要」とする)の中では、「政府情報公開」が使用されている<sup>18</sup>。

## 2. 情報公開の中身—自主的な公開と申請に基づく公開—

### (1) 政府情報公開概念の2つの意味

政府情報公開条令を前提とすると、政府情報公開とは、行政機関又は法律・法規・規章により授権された組織が、その職責を履行する過程において作成又は取得し、一定の形式でもって記録、保存された情報を、法定の形式及び手続を通して、主体的に社会公衆及び行政の相手方に公開し、又は申請に基づき特定の公民、法人とその他の組織に対して公開する活動及び制度をいう<sup>19</sup>。そして、それは「自主的な公開」(原語「主动公开」)と「申請に基づく公開」(原語「依申请公开」)に区分される。前者は、行政機関が自主的に特定種類の情報を公衆に対し公開する制度をいい、後者は、行政機関が公衆の申請に基づき関連する情報を申請者に対し公開する制度をいう<sup>20</sup>。

要するに、政府情報公開の概念は、行政機関の自主的な判断で公開するか、公民等からの申請を前提とするかを基礎として、自主的な公開と申請に基づく公開に大別される。日本において情報公開の概念は、開示請求・情報公表・情報提供の3つに分けて考えるのが一般的である<sup>21</sup>。開示請求とは情報請求者の

---

<sup>18</sup> 例えば実施綱要2条は、「行政管理の透明度を高めること」を法による行政(依法行政)を全面的に推進する指導的思想とし、同10条は、「政府情報公開を推進し、国家秘密及び法に基づき保護された商業上の秘密、個人のプライバシーに関わる事項を除き、行政機関は政府情報を公開しなければならない、公開された政府情報について、公衆は閲覧する権利を有する。行政機関は、公衆が政府情報を閲覧するために便利な条件を提供しなければならない。」と定めている。

<sup>19</sup> 莫于川主編・前掲注(3)34~35頁。

<sup>20</sup> 姜明安・余凌云主編『行政法』科学出版社2010年530~531頁。

<sup>21</sup> 宇賀克也『行政法概説1—行政法総論(第4版)』有斐閣2011年177頁、櫻井敬子・橋本博之『行政法(第3版)』弘文堂2011年230頁、参照。

請求に応じて情報を公開するものであり、情報公表とは請求を前提とせず情報保有者が自ら能動的に公開するものである。開示請求と情報公表では、法律・条例により情報を公開することが義務付けられている（このような法律・条例による義務化をもって情報公開法制といえる<sup>22)</sup>。これに対し、情報提供とは、行政主体自らの判断（裁量）により、いわば行政広報サービスとして情報を広く公開するものである。したがって、中国法の自主的な公開は、広義の情報提供（情報公表+狭義の情報提供）に相応し、申請に基づく公開は開示請求に相応するものといえる。自主的な公開のうち、政府情報公開条例上の法定の自主的な公開事項（9～12条）は日本法にいう情報公表に相当し、そうではなく単に行政自らの判断で自主的に公開する場合は、情報提供ということなる。

## (2) 自主的な公開（情報公表の義務）について

自主的な情報公開の範囲について、政府情報公開条例は、基本的に公開すべき事項と重点的に公開すべき事項という2つの面から定めている<sup>23)</sup>。行政機関が自主的な公開をすべき基本的な事項・範囲として、本条例9条は、①公民、法人又はその他の組織の密接な利益に関わるもの、②社会公衆に広く知らしめる又は参与させる必要があるもの、③当該行政機関における機構の設置、職能、事務処理手続などの状況を反映するもの、④その他法律、法規及び国家の関係規定に基づき自主的に公開しなければならないもの、を定める。加えて、第10条は県級以上の人民政府及びその部門が、第11条は区を設けている市級の人民政府と県級人民政府及びその部門が、第12条は郷（鎮）人民政府が、それぞれ重点的に自主的な公開をすべき範囲を明確に定めている。

県級以上の各級人民政府及びその部門は、以下の政府情報を重点的に公開しなければならない（本条例10条）。①行政法規、規章及び規範性文書、②国民経済

---

<sup>22)</sup> 松井茂記『情報公開法 [第2版]』有斐閣2003年1～2頁、参照。

<sup>23)</sup> 莫于川主編・前掲注(3)124頁。

及び社会発展の計画，特定プロジェクトの計画，区域的計画及び関連する政策，③国民経済及び社会発展の統計情報，④財政上の予算，決算の報告，⑤行政的・事業的費用の項目，依拠，基準，⑥政府の集中的調達プロジェクトの目録，標準及び実施状況，⑦行政許可の事項，依拠，条件，数量，手続，期限並びに行政許可の申請にあたり提出を要する全ての資料の目録及び手続の処理状況，⑧重大な建設プロジェクトの認可及び実施状況，⑨貧困に対する扶助，教育，医療，社会保障，就業の促進等の方面の政策，措置及びその実施状況，⑩突発的な公共的イベントの応急的な事前対応案，事前警戒情報及び対応状況，⑪環境保護，公共衛生，安全生産，食品・薬品，製品の品質の監督検査状況。

区を設けた市級の人民政府，県級人民政府及びその部門が重点的に公開する政府情報は，以下の内容である（本条令11条）。①都市・農村の建設及び管理の重大な事項，②社会公益事業の建設状況，③土地の収用又は徵用，建物の立退き及びその補償，補助費用の支給，使用状況，④応急措置・災害救助，優待慰撫，救済，社会的援助金などの金員・物資の管理，使用及び分配状況。

郷鎮人民政府は，以下の政府情報を重点的に公開しなければならない（本条令12条）。①国家の農村業務に関する政策の徹底的な実行の状況，②財政収支，各種の特定プロジェクトの資金の管理及び使用の状況，③郷（鎮）の土地利用の全体的，宅地使用の審査状況，④土地の収用又は徵用，家屋の立退き及びその補償，補償費用の支給，使用状況，⑤郷（鎮）の債権債務，資金・役務の調達状況，⑥応急措置・災害救助，優待慰撫，救済，社会的援助金など金員・物資の支給状況，⑦郷鎮集団企業及びその他郷鎮経済体の請負，賃借，競売などの状況，⑧計画出産政策の執行の状況。

このように，政府情報公開条令は，行政機関が自主的に公開すべき事項・範囲について詳細かつ明確に定めている。その理由として，多数の国の情報公開立法が自主的な公開（能動的公開，Positive Disclosure）に関する規定を置いていることのほか，公衆が個別に情報公開申請をするコストを減らせること，政府機

関が大量の申請を処理する負担を減らせること、そして民主政治を促進し行政腐敗を防止する情報公開制度の目的に適うこと、等を挙げている<sup>24</sup>。日本では、情報公表に関する規定として、独立行政法人等情報公開法22条1項のほか、地方公共団体の情報公開条例が情報公表について規定する場合がある（例・福岡市情報公開条例36条2項など）。なお、改正情報公開法案は、組織・業務・制度に関する基礎的な情報、予算・決算及び評価・検査等に関する情報、所管に係る独立行政法人や指定法人等の基礎的情報を、適時に、国民に分かりやすい形で、かつ国民が利用しやすい方法により提供しなければならないと規定する<sup>25</sup>。しかし、これら情報公表に関する規定と比べても、中国の自主的な公開の規定は、随分と詳細に規定していると言える（もっとも、これら自主的な公開事項・範囲は、日本の場合、個別法により公表するとされている場合や慣例により公表されている場合など、ほとんどが公表されている<sup>26</sup>）。

### (3) 自主的な公開と申請に基づく公開との関係

政府情報公開条令の条文構造からすると、申請に基づく公開は、自主的な公開を補充するものとされている。本条令13条は、「第9条、第10条、第11条、第12条に定める行政機関が主体的に公開する政府情報のほか、公民、法人又はその他の組織は、さらに自己の生産、生活、科学研究など特殊な需要に応じて、国務院各部門、地方各級人民政府及び県級以上の人民政府各部門に対し、関係する政府情報の取得を申請することができる。」と規定する（傍点は筆者による）。これによると、申請に基づく情報公開は、(a)法定の自主的な公開以外で、つまりは自主的に公開された情報では満足ゆかない場合に、(b)私人からの「特殊な

<sup>24</sup> 周漢華主編『政府情報公開条例專家建議稿—草案・説明・理由・立法例』中国法制出版社2003年70～71頁。

<sup>25</sup> 行政機関情報公開法の改正案については、  
[http://www.cas.go.jp/jp/houan/johokokai/110422\\_taishou.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/houan/johokokai/110422_taishou.pdf)。

<sup>26</sup> 中村誠・前掲注(7)81頁。

需要」に応じて（原語「还可以根据自身生产，生活，科研等特殊需要」），情報公開請求権を認めるというものである<sup>27</sup>。ここには，(a)申請に基づく公開の補充性と，(b)情報公開請求するための個別要件が課されている<sup>28</sup>，という特質を見出すことができる。

日本の情報公開法制では開示請求制度を中心として設計されているが，中国の情報公開制度では，私人の申請に基づく情報公開は補充的なものと位置づけられている。一般に，基礎的・重要な行政情報や広く市民の関心事となりうる情報について，私人からの請求を待たず，行政機関が自主的に情報公開すべきことは当然に要請されることである。また，私人からの重複した開示請求を避ける点で，行政・請求者双方にとって利点があろう。ただ，自主的な公開制度だけに頼るとなると，たとえ一定の重要事項につきその公開が法定化されたとしても，行政情報の公開を義務付ける実効性は弱く，単なる「恩恵的」な情報公開に墮してしまうだろう。この点，政府情報公開条例で定められた自主的な公開の範囲は，比較法的に決して斬新的なものではなく，むしろ通常公表されるべきものであるし，反対に，法文は抽象的であるから，行政機関の解釈・運用によっては，大した政府情報は公開されないおそれもある。そもそも開示請求と情報提供はいわば「車の両輪」であり，相互補完的な関係にあって総合的な情報公開施策が求められるところ，開かれた政府や行政の透明性の確保といった情報公開制度の趣旨を実現するためには，やはり行政情報へのアクセス

---

<sup>27</sup> 莫于川・林鴻潮主編『政府信息公開条例実施指南』中国法制出版社2008年73頁。

<sup>28</sup> この点につき，「申請に基づく公開の適用範囲は行政機関が『条例』の関係規定に従って政府情報を自主的に公開すべき範囲に属しないものに限られ，その条件は公民，法人又はその他の組織の自己の生産，生活，科学研究など特殊需要である。」と説明している（莫于川主編・前掲注(3)152頁）。

<sup>29</sup> 先行研究（石塚迅・前掲注(7)155～156頁）によると，中国の情報公開地方法規について，個人と行政権力との対抗関係を強調する情報「公開」重視型の『上海市規定』，個人と行政権力との調和に配慮する情報「提供」型の『上海市規定』という具合に，2つ

権の保障とそれによる行政監視が必要不可欠である。したがって、自主的な公開を重視した制度設計は、国情を反映した立法政策としてはありうるとしても<sup>29</sup>、開示請求と情報提供は「車の両輪」であるから、私人への情報アクセス権の保障＝申請に基づく公開制度の重要性は諸外国の情報公開制度と何ら異なるものではない。したがって、本条令13条が「特殊な需要」の存在を情報公開請求権の要件としているのはやはり問題視せざるを得ない。実際に、この点は、後述するように、原則公開の理念を没却する中国の情報公開法制の大きな制限となっている。

#### (4) 情報提供施策について

政府情報公開条令においては、「情報提供」という文言は直接的にみられないが、政府情報の自主的な公開を広く捉えた形で<sup>30</sup>、いわゆる情報提供施策に関連する規定もある。例えば本条令15条は、「行政機関は、自主的に公開する政府情報を、政府公報、政府ウェブサイト、記者会見及び新聞・雑誌、ラジオ、テレビなど公衆が知りやすい方法で公開しなければならない。」と規定する。また、本条令16条は、公開の場所・施設等について、「各級人民政府は、国家公文書館、公共の図書館に政府情報の閲覧場所を設置するとともに、相応する施設、設備を配置して、公民、法人又はその他の組織が政府情報を取得するのに便宜を供しなければならない。」「行政機関は、必要に応じて、公共の閲覧室、資料請求

---

を対比させうえて、『広州市規定』が『上海市規定』に情報公開地方法規のひな形としての地位を譲った理由の1つとして、自発的公開（情報提供）について豊富な規定を設けている点を挙げている。なお、『上海市規定』の内容上の特徴を、①申請に基づく公開を規定する一方で、自発的公開（情報提供）の充実・徹底を図っている点、②「知る権利」と行政効率とのバランスに配慮しているのではないかと思われる点、としている（同154頁）。

<sup>30</sup> 政府情報の自主的な公開の方法とは、行政主体が社会公衆に対し政府情報を自主的に伝える方途及び媒体であるとされ（莫于川主編・前掲注(3)169頁）、法定の自主的公開事項に限定していない。

窓口、情報掲示板、電子情報スクリーンなどの場所、施設を設置して、政府情報を公開することができる。」「行政機関は、国家公文書館、公共の図書館に対し、主体的に公開する政府情報を遅滞なく提供しなければならない。」と規定する。これに関連して、國務院弁公室の『『中華人民共和国政府情報公開条例』の施行に伴う若干の問題に関する意見』（2008年4月29日、国弁〔2008〕36号）は、「各級行政機関、とりわけ國務院各部門（単位）、各省（市・区）人民政府及びその部門（単位）は健全な政府情報の自主的な公開の体制を確立し、その活動の主体性と実効性を強化しなければならない。政府ウェブサイト、政府公報など公衆が知りやすい各種の方法を充分に利用し、遅滞なく政府情報を公開するとともに、政府情報公開目録及びインターネット上の情報検索の機能を漸次完備し、公衆に優良で質の高いサービスを供しなければならない。」としている。このほか、國務院弁公室『『中華人民共和国政府情報公開条例』を首尾よく施行するための準備活動に関する通知』（2007年8月4日、国弁発〔2007〕54号）は、健全な政府情報公開活動の体制をできるだけ早く確立することとして、「政府の記者会見及びスポークスマン制度を健全にすることは、政府による情報公表の主体性と權威性を強化する」としている。

### Ⅲ 中国における情報公開制度の根拠

政府情報公開条令は、①公民、法人及びその他の組織が法に基づき政府情報を取得する権利を保障すること、②政府の活動の透明度を高めること、③法による行政を促すこと、④人民大衆の生産・生活及び経済社会活動に対する政府情報のサービスの役割を十分に發揮させることを目的としている（1条）。なお、広州市など地方人民政府の「政府情報公開規定」には、知る権利（知情権）を明記している<sup>31</sup>。

## (1) 国民主権・説明責任の目的規定からの欠如

日本において、情報公開制度の目的・根拠といえば、①国民主権の原理と、②説明責任（アカウントビリティ）が挙げられる<sup>32</sup>。行政機関情報公開法1条は、国民主権の理念を基礎に、同条の目的が行政運営の公開性と政府の国民に対する説明責任の確保であることを明記し、加えて、国民の的確な「理解と批判」の下での公正で民主的な行政の推進に資することを目的としている。なお、「知る権利」は、現行法の目的規定には明記されていない（地方自治体の情報公開条例では明記する場合もある。また、改正法案では知る権利の保障を明記している）。これに対し、中国の政府情報公開条令には、国民主権の原理及び説明責任（これらと類する概念）は明記されていない。地方でも同様であり、例えば広州市政府情報公開規定は、①個人及び組織の知る権利を保障すること、②政府の情報公開を規範化すること、③行政活動の透明度を向上させること、④政府機関の法に基づく職権の行使を監督すること、を目的として掲げるが、国民主権及び説明責任は特に明記していない。

このように、中国において国民主権や説明責任（アカウントビリティ）がその根拠として語られない。理由としては、当該制度の成立背景が関係しているの

<sup>31</sup> 広州市政府情報公開規定1条は、「個人及び組織の知る権利を保障し、政府情報公開を規範化し、行政活動の透明性を向上させ、政府機関の法に基づく職権の行使を監督する」と規定する。

<sup>32</sup> 総務省行政管理局『詳解情報公開法』財務省印刷局2011年10～11頁、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 [第5版]』有斐閣2010年33～35頁、参照。例えば、宇賀・同書34頁は、「政府のアカウントビリティは、国民主権のコロラリーとして導かれる。すなわち、主権者である国民の信託を明確に受けている政府は、国民に対して、自らの諸活動を説明する責務を負わなければならない。この責務が果たされない場合、主権者は、「情報を与えられた市民 (informed citizenry) とはいえず、真の主権者とはいえなくなる。政府情報の公開こそ、国政に対する国民の的確な理解と批判を可能とし、主権者としての責任ある意思形成を促進するのである。」としている。

ではないかと思われる<sup>33</sup>（無論、憲法体制上の理由も考えられるが、その点は除く）。それは、主に以下の3点に要約できよう。まず、国際的動向として、経済発展の著しい中国がグローバル経済の進展という世界的な潮流に合わせて、経済の自由化・公平化とそのルールの確立が求められるところ、とりわけ2001年のWTO加盟に伴い政府の透明性が要求された。「透明な政府を建設することはわが国がWTOの透明度原則の基本要求を履行することになる」というように<sup>34</sup>、WTOの国際的ルールのもと、政府の透明性・オープン化、政策やルールの可視性・明確性等が求められ、それを実現するため情報公開制度の整備が急務とされた面は否めないだろう。

次に、中国では政治・行政の腐敗、公務員・役人の汚職等が蔓延し、大きな社会問題となっているが、不透明な密室での政策決定は腐敗に結びつくことから、政策決定の透明性、ガラス張りの政府、クリーンな政治などが求められ、その防止策として政務公開等が考えられた<sup>35</sup>。そして、政務公開を単に政策として実行するだけでなく、立法の形で規範化し行政を統制する政府情報公開の必要性が認識されるようになったと考えられる<sup>36</sup>。

---

<sup>33</sup> 政府情報公開条令の背景ないし根拠について、以下の点を挙げている。①政治民主化の要求。公開は民主政治の核心的な理念であり、法治の必ず具備すべき要素であり、政府情報の公開は民衆に対して責任を負うものである。②憲法の精神と要求（憲法27条、41条など）。③WTOに加入し透明性原則を承認したことの要求を履行すること。④ガラス張りの政府を打ち立て、法治政府を建設する要求（莫于川主編・前掲注(3)6～7頁）。

<sup>34</sup> 肖金明『WTO与政府法制』山東大学出版社2002年201頁。

<sup>35</sup> このことは、次の叙述からうかがえる。「行政神秘主義、それはかつて私たちの行政管理活動・行政執行活動そのものの伝統と特色であった。我々は過去にすでに、ブラックボックスでの操作、不透明性は腐敗、権力濫用の問題をもたらす、という問題を認識した。我々はまたかつて、政務公開、司法公開、警務公開、事務処理の公開など、政策の推進力をもって上述の問題を解決した。」（莫于川主編・前掲注(27)10頁）。

<sup>36</sup> 実施綱要2条は、「行政管理の透明度を向上させる」を法による行政を全面的に推進することの基本理念の内容の1つとし、3条は「行為を規律する、運用の調和がとれて

第3に、政府の情報公開を求める民衆の声、「知る権利」を求める国内世論である。とりわけ2003年春のSARS（新型肺炎）騒動は、その発生の初動段階で、政府当局がそれに関する情報を意図的に隠ぺい・操作したため、その蔓延を拡大させ、一般民衆の生命・健康が危険に瀕したことから、中国の一般民衆に「知る権利」の要求と情報公開の重要性を強く意識させることとなった。その後、食品・薬品による健康被害、低温・雪冷害、さらに四川（汶川）大地震などは、情報公開の重要性をますます強く認識させているといえよう<sup>37</sup>。

## (2) 「知る権利」

情報公開制度の目的について、政府情報公開条例は、私人が「法に基づき政府情報を取得すること」を基本的価値ないし第一次的目的として捉え、それを保障することの効果として、「政府の活動の透明度を高め、法による行政を推進する」こと、及び「人民大衆の生産、生活及び経済社会活動に対する政府情報のサービスの作用」を挙げている<sup>38</sup>。つまり、現代の民主国家において、公民

---

いる、公正・透明である、清廉潔白で効率の高い行政管理体制を基本的に形成すること」「政府の提供する情報が偏りなく、正確で、遅滞ない」「行政管理は公開、公平、公正、便民、効率の高い、信義誠実を成し遂げる」を法治政府建設の具体的な目標としている。そして5条は、「依法行政」の基本的要求の1つとして、「行政機関の行政管理の実施は、国家機密及び法に基づき保護される商業上の秘密、個人のプライバシーに関わるものを除き、公開されなければならない。」と定める。さらに10条は、「政府情報公開を推進し、国家機密及び法に従って保護される商業上の秘密、個人のプライバシーに関わる事項を除き、行政機関は政府情報を公開しなければならない、公開された政府情報について、公衆は閲覧する権利を有する。行政機関は、公衆が政府情報を閲覧しやすい条件を提供しなければならない。」と定める。

<sup>37</sup> これについては、次のような叙述がある。「2003年春の“非典型肺炎”の危機から、2008年春の南部地方における低温・雨雪と結氷の異常気候災害に至るまで、さらに“5・12”汶川大地震に至るまで、各級国家機関と全国人民は厳しい試練を経ており、いずれも政府情報公開の面で多くの経験・教訓を得ており、これはわが国の政府情報公開法律制度の有効性が試されている。」（莫于川主編・前掲注(27)序文3頁）。

<sup>38</sup> 以下の説明につき、莫于川主編・前掲注(3)41頁。

と政府の間には典型的な「委託—代理」の関係が構成され、公民は委託者であり、政府は受託者である。委託者は受託者が職責を履行する中で形成した各種の情報について知る（了解する）権利を有するのは至極当然のことであり、それ自体、民主国家における公民の権利の当然の構成部分である。したがって、政府情報を自由に取得することは、まさに公民の基本的な権利・自由を具現化している。そして、公民が自由に政府情報を取得することを通して、公民の権利を保障、発展させるだけでなく、以下の2つの効果を及ぼす。1つは、「政府の活動の透明度を高め、法による行政を推進する」ことである。いわゆるガラス張りは最良の防腐剤であり、情報公開を通して、行政機関の活動を公民の監督の下に置くことは、自ずとブラックボックス操作を防止し、もって公務員の腐敗、権力濫用を抑制する作用をもたらす。2つ目は、現代社会において、政府は経済社会生活に全面的に介入・関与しているから、政府情報公開により「人民大衆の生産、生活及び経済社会活動に対するサービスの作用」を及ぼす。「政府情報のサービスの作用」は特殊中国的なものであり<sup>39</sup>、また、透明性の向上及び法による行政の促進についても既に言及したので、以下では、政府情報の自由な取得という権利保障の面について述べる。

「公民、法人及びその他の組織が法に基づき政府情報を取得することを保障」という文言について、地方の情報公開制度では、「知る権利」という文言があるが、政府情報公開条令では「知る権利」は明記されていない。(a)それはなぜだろうか。また、(b)「知る権利」と「法に基づき政府情報を取得する権利」は異なるのだろうか。

(a)について、その原因は、中国憲法上「知る権利」という文言が存在しない

---

<sup>39</sup> 中村誠・前掲注(7)80頁。ここでは、「人民大衆の生産、生活及び経済社会活動に対する政府情報のサービスの作用」を情報公開立法の目的とすること、また、「経済面からの情報公開の必要性」が強調されていることは、日本では見られないことであると述べている。

点に求められる<sup>40</sup>。例えば、政府情報公開条令の建議稿は「知る権利」を明記し、「公衆が知る権利を行使し、国家及び社会事務の管理に参加することを保障し、政府情報の流通を促進し、政府機関が法に基づき職権を行使するよう監督する」を目的規定として定めていたが<sup>41</sup>、政府情報公開条令では「憲法に基づき」と「知る権利」の文言が削除されている。これは、憲法上知る権利を直接的に認めることができない以上、政府情報公開条令でも知る権利を認めることはできない、という考慮が働いたためである<sup>42</sup>。もっとも、公民の知る権利を明記した憲法上の条項はないことは、それが憲法上の根拠を有しないことを意味しない。学説上は、憲法解釈から公民の基本的権利として知る権利を定義する説も確かに存在するが<sup>43</sup>、しかし、それを法令上の目的規定とすることについて、立法者が時期尚早や未成熟な権利概念等を理由に困難であると判断したのは、日本の情報公開法制定時における議論と類似するところであろう。ただ、「特殊な需要」の欠如を理由に申請に基づく公開が拒否される運用実態を踏まえて、公民の知る権利を明確に規定することにより、この知る権利の侵害を理由に情報公開請求権を肯定しようとする学説もあり、ここに中国における「知る権利」論の実益的な議論がある。

(b)について、まず立法起草者からすれば、公民が政府情報を取得することの保障は、公民の知る権利の1つの内容と理解しているようである。例えば、条令の制定の中心的存在であった国务院法制弁公室副主任・張穹は、「当該条令

<sup>40</sup> 李広宇『政府情報公開司法解釈読本』法律出版社2011年6頁。

<sup>41</sup> 周漢華・前掲注(24)1頁。

<sup>42</sup> 章剣生「知情権及其保障—以《政府情報公開条例》為例」『中国法学』2008年第4期148頁。

<sup>43</sup> 例えば原則公開の情報公開法制の世界的な通例を踏まえて、知る権利を次のように定義するものがある。「公民は、法律が例外の規定を置く場合を除き、政府が所持、保存し、その権力の行使と関係する一切の情報を知る権利がある。」(章剣生・前掲注(42)149～150頁)。

を前端的に貫徹して実施することは、公民、法人又はその他の組織が法に基づき政府情報を取得して、人民大衆の政府活動に対する知る権利、参与権及び監督権を実現するのに有利である」と述べている<sup>44</sup>。また、本条令の解説書は、次のように説明している。わが国の憲法は、公民の知る権利について直接の規定を置いていないけれども、批判権、建議権、申立権、告訴権及び告発権など、公民の国家機関及びその勤務要員に対して監督を行う権利を規定している。公民が国家機関に対して有効な監督を実施する前提は、国家機関の運営状況に対する十分な理解であり、すなわち公民は必ず政府情報を自由に取得し及び知る権利を有しなければならない。このことから、知る権利は公民の基本的権利の必然的な構成部分であるとしている<sup>45</sup>。

これに対して、申請に基づく公開制度の実態を前提に、「知る権利（知情権）」と「情報取得権（信息获得权）」の概念の区別は曖昧であるという指摘もある<sup>46</sup>。つまり、知る権利（right to know）は、誰にでも認められる権利であり、個人の法的地位や利害関係など「知る必要性（need to know）」に基づいて認められる権利ではない。ところが、本条例13条が申請に基づく情報公開に際して「特殊な需要」を要件とすることにより、「知る必要性」の有無が問題となり、条令の文言に表記上は近い「情報取得権」は「知る権利」といいうるのか、疑問が呈されている。

## IV 中国の開示請求制度の内容

### 1. 開示請求者

情報公開の請求権者について、日本の行政機関情報公開法（3条）のように、

---

<sup>44</sup> 曹康泰主編『中華人民共和國政府情報公開条例読本』人民出版社2007年12頁。

<sup>45</sup> 莫于川主編・前掲注(3)42頁。

<sup>46</sup> 蔣紅珍「知情権与信息獲取権—以英美為比較法基礎的概念界分」『行政法學研究』2010年第3期102頁以下。

何人にも付与する立法政策を採る国（デンマーク、ノルウェー、オランダ、ベルギー、アイスランド、ハンガリー、タイ等）は少なくない<sup>47</sup>。また、何人にも開示請求権を付与することは、開示請求者の無限定性を意味する。行政情報の開示を求める制度としては、文書閲覧（行政手続法18条）、書類閲覧（行政不服審査法33条2項）、文書提出命令（民事訴訟法219条以下）などがあるが、これらはいずれも特定の者（当事者や利害関係者）に認められる開示請求制度であり、請求者が自己の権利利益を守るために文書の開示を必要とする事情がなければならない（権利利益保護のための制度、主観的な法制度）。これに対して、情報公開制度は、原理的には誰もが行政文書全般について開示請求できる制度であり、自己の権利利益を守るためといった事情や利害関係を必要としない。その意味で、情報公開制度は客観的な法制度である<sup>48</sup>。このように、情報公開制度は、請求の趣旨・目的を問わず、また誰であるか（権利利益の侵害ないし利害関係等の有無）を問わず、何人にも認められる客観的な法制度である。

これに対して、中国の情報公開制度は、(a)請求者を「公民、法人又はその他の組織」とし（「何人」ではない）、(b)請求の要件として「自己の生産、生活、科学研究など特殊な需要」を必要としている（本条令13条）。(a)について、外国人が請求権の主体として含まれるのが問題となるが、13条の文言からすると、請求の主体を「公民、法人又はその他の組織」と定めていることから、外国人及び外国の組織は含まれないと解されている<sup>49</sup>。國務院法制弁公室副主任・張穹は、申請に基づく政府情報公開の請求者は本国の公民、法人及びその他の組織のみに限られ、「外国人及び外国組織は、中国政府の自主的な情報公開のルートを通して、政府情報を取得することができる。外国人及び外国組織がわが国

---

<sup>47</sup> 宇賀克也『情報公開と公文書管理』有斐閣2010年304頁。

<sup>48</sup> 芝池義一『行政法総論講義 [第4版補訂版]』有斐閣2006年328頁。

<sup>49</sup> 莫于川主編・前掲注(3)154頁。

の政府に対しその他の政府情報の取得を申請した場合に至っては、国際法の定める原則に基づいて、対等の原則に従って処理しなければならない」と述べている<sup>50</sup>。『中華人民共和国行政訴訟法』（以下「行訴法」とする）では、外国人の訴訟提起の権利が明定されていることからしても<sup>51</sup>、外国人の請求権は認められないと考えられる。

(b)について、「特殊な需要」という限定的な文言は、先行した広州市や上海市など地方の情報公開立法では見られなかったものである<sup>52</sup>。これにつき、政府情報公開条令でも「自己の生産、生活、科学研究など特殊な需要」に応じて「政府情報の取得を申請することができる」と規定するのであるから、「特殊な需要」の解釈如何では特別な要件というわけでもない。例えば、「行政法の勉強のために政府情報の公開を申請する」と言えば（特に法曹関係者・研究者等でなくとも、行政法の勉強は誰でもできる）、科学研究上の必要性を肯定でき、政府情報は誰でも公開請求できることになろう。しかし、「自己の生産、生活、科学研究など特殊な需要」の判断基準について、例えば記者の取材権など自己の仕事の需要について、マスコミはこの「特殊な需要」を主張しても、特権は認められないとしている<sup>53</sup>。

---

<sup>50</sup> 曹康泰主編・前掲注(44)21頁。

<sup>51</sup> 行訴法70条は、「外国人、無国籍の者、外国組織は、中華人民共和国において訴訟を行うにあたり、本法を適用する。」と規定する。

<sup>52</sup> 広州市政府情報公開規定13条は、「公開権利者は、公開義務者に対し第9条及び第10条に明記されたもの以外のその他政府情報の公開を申請する権利を有する。公開義務者は、当該情報が法律、法規又は本規定により公開が禁止される内容に属する場合を除き、申請に基づき公開権利者に公開しなければならない。」と規定する。また、上海市情報公開規定7条は、「公民、法人及びその他の組織は、本規定に従って、関係する政府情報を自己に提供するように政府機関に対し要求する権利を有する。」と規定する。これらの地方立法では、「特殊な需要」のような特別の要件を課していない。

<sup>53</sup> 莫于川主編・前掲注(3)154頁。

政府情報の公開請求の手續面からみると、情報公開の申請にあたって書面によるべきことを原則とし（本条令21条1項）、①申請者の氏名又は名称、連絡方法、②公開を申請する政府情報の内容の概略、③公開を申請する政府情報の形式についての要求、を記載しなければならない（同2項）。すなわち、情報公開の申請にあたっての正式の手續として、申請書には求める政府情報を内容の概略を記載する必要があるが、請求の趣旨・目的であるとか、権利利益の侵害ないし利害関係の有無などは記載する必要はない。この規定からすると、「特殊な需要」は特に請求の実質要件とされていない。

ところが、國務院弁公庁の『『中華人民共和国政府情報公開条令』の施行にあたっての若干の問題に関する意見』（2008年4月29日、国弁発〔2008〕36号）は、「行政機関は、申請者が自己の生産、生活、科学研究など特殊な需要と関係しない政府情報の公開を申請した場合について、不開示とすることができる（原語「可以不予提供」）」としている。つまり、開示請求者としては、その欲する情報の必要性＝「特殊な需要」について立証・説明できなければ、申請を拒否されることになる。この國務院の解釈によると、情報公開条令上の公開請求権は、「特殊な需要」を持った特定の者がなしうるものであり、したがって、請求者の無限定性を否定し、主観的な制度に近いものになっているといえよう。実際の裁判例においても、多くの人民法院において「特殊な需要」を理由に、請求を斥ける事例が報告されている。それは、政府情報公開条令と行訴法の条文解釈（誤解釈）が相俟って生じている運用実態であり、概して以下の3つがある。

第1に、訴訟の対象となる「具体的行政行為」に対する誤解である<sup>54</sup>。行訴法2条は、「公民、法人又はその他の組織は、行政機関及び行政機関の勤務員の具体的行政行為がその合法的權益を侵害したと認めたときは、本法に従って人民法院に対し訴訟を提起する権利を有する」と規定し、「具体的行政行為」を訴

<sup>54</sup> 叶必豊「具体行政行為框架下的政府信息公开」『中国法学』2009年第5期29～30頁。

えの対象としている。日本法的に言えば、開示請求に対する開示・不開示の決定は行政手続法上の「申請に対する処分」であり、それが処分性要件を満たさないということはまず考えられない。これに対し、中国の情報公開訴訟では、請求に対する不開示等の決定という面に着目せず、政府情報を公開（非公開）する行為それ自体に着目し、かつその行為が特定の公民の権利義務に関係するものか否かを問題とし、「具体的行政行為」に該当しないとして、訴えを拒けるケースがある。例えば、2008年5月に湖南省汝城県の黄由儉・鄭柏松等5人が<sup>55</sup> 県人民政府に対し、政府情報公開条例に基づいてある会社の改編の状況に関する調査報告の公開を申請した事件で、被告はその公開を拒絶したが、その理由として、調査報告は「抽象的行政行為」（「具体的行政行為」と相対する概念で、行政立法その他抽象的な規範を定立する行為）であり、黄由儉等の權益を侵害するものではなく、訴訟資格を有しないと釈明した<sup>55</sup>。そして人民法院は、本案を「企業の改編に関わる問題であり、行政訴訟の範囲に属しない」ことを理由に、不受理（原告敗訴）と判決している<sup>56</sup>。また、任俊傑が鄭州市都市計画局と都市計画公文書館に対しミニ車の停車位置計画の許可証の公開を求めた事案で、被告は、原告は停車位置計画と利害関係を有しないと主張し、原告の適格性を問題としたが<sup>57</sup>、この事件でも原告は敗訴している。

第2に、「行政訴訟の受理範囲（受案範囲）」に対する誤解である<sup>58</sup>。これは、情報公開訴訟が行政訴訟の受理範囲（行訴法11条）、すなわち法律上列記された行政訴訟事項に含まれない、というものである<sup>59</sup>。これについても、行訴法11

---

<sup>55</sup> 趙文明「汝川县政府細説“調査報告”不公開緣由“政府情報不公開一案”引熱議」『法制日報』2008年5月8日。

<sup>56</sup> 判決の概要につき、呉炎「信息公开，還需再訴門」『人民日報』2008年5月9日。

<sup>57</sup> 張勝利「鄭州：首例政府機關涉嫌侵犯公民知情權案開庭」『工人日報』2006年3月15日。

<sup>58</sup> 浙江省高級人民法院課題組「政府信息公開行政訴訟案件疑難問題研究」『行政法學研究』2009年第4期23～24頁。

条2項が「人民法院は、法律、法規で訴訟を提起することができる定められたその他の行政事件を受理する」と規定し、政府情報公開条令33条2項に基づき<sup>60</sup>、行政訴訟の提起は可能であるはずである。また、法律・法規によって行政訴訟の受理範囲の漸次拡大していくという行訴法の基本方針と合致するものである<sup>61</sup>。しかし、行訴法11条1項8号が「行政機関がその他人身権・財産権を侵害したと認められる場合」と規定していることを根拠に、「人身権・財産権に対する包括的保護<sup>62</sup>」を認める当該条項を強調し、人身権・財産権以外の権

<sup>59</sup> 行訴法2条からすると、「具体的行政行為」に対して行政訴訟を提起しうが、加えて法定の列記事項（11条、12条）に該当しなければならない。行訴法11条1項は、①行政処罰を不服とするもの、②行政上の強制措置を不服とするもの、③法定の経営自主権を侵害された場合、④許可証・免許等の拒絶・不応答の場合、⑤行政機関に人身権・財産権を保護すべき法定の職責を履行するように申請したが、拒絶・応答しない場合、⑥弔慰金の不支給の場合、⑦行政機関により義務の履行を違法に要求された場合、⑧その他人身権・財産権を侵害した事件、を列記する。このほか、人民法院は、法律、法規で訴訟を提起することができる定められたその他の行政事件を受理する（同2項）。また、12条は、①国防、外交等の国家行為、②「抽象的行政行為」、③行政機関内部における賞罰、任免等の決定、④法律により行政機関の最終的裁決権が認められもの、を行政訴訟の受理範囲に含まれないとしている。情報公開訴訟は、積極的列記事項・消極的列記事項いずれにも含まれないが、政府情報公開条令33条2項に基づき、「法律、法規で訴訟を提起することができる定められたその他の行政事件」として、受理範囲に含めるのが素直な解釈であろう。

<sup>60</sup> 政府情報公開条令33条2項は、「公民、法人又はその他の組織は、行政機関の政府情報公開活動における具体的行政行為によりその合法的權益を侵害したと認めるときは、法に基づき行政復議を申し立て又は行政訴訟を提起することができる。」と規定する。

<sup>61</sup> 行政訴訟の受理範囲を確定する際の基本原則は、①公民、法人及びその他の組織の合法的權益の保障、②裁判権と行政権の関係を正確に処理する、③わが国の目下のところの実際上の状況を考慮する、という3つの観点からバランスのとれた制度とするものであった（王漢斌『中華人民共和國行政訴訟法（草案）』に関する説明）。このうち③について、現行の行政訴訟の受理範囲は段階的なものであり、今後の社会・社会の発展にともない公民の権利保障を拡充し、受理範囲の拡大は個別の法律・法規によると理解されていた。

利に対する侵害については行政訴訟の受理範囲に含まれないと解釈して<sup>63</sup>、非公開決定等により原告（請求者）は人身権・財産権を侵害されていないことを理由に、行政訴訟の受理範囲外として訴えを斥けるケースがある。例えば、前記鄭州市における停車位置計画の許可証の公開が争われた事案においては、原告の訴訟上の請求は、行政機関がその人身権、財産権に関わる侵害をしたと証明する証拠がないことをもって原告の訴えを斥ける判決をしている<sup>64</sup>。

第3に、行政訴訟の原告適格を満たさない（法律上の利害関係を有しない）という理由で、訴えが斥けられるケースである<sup>65</sup>。これは、原告（請求者）がその欲する情報を見られなかったとしても、そのことによって原告のいかなる権利利益が侵害されるわけではなく、したがって原告適格を有しないというものである。その根拠は、最高人民法院の司法解釈、「最高人民法院の『中華人民共和國行政訴訟法』を執行するにあたっての若干の問題に関する解釈」（1999年11月24日）における「以下の状況の1つに該当する場合、公民、法人又はその他の組

---

<sup>62</sup> 王晨「人權と行政訴訟—民が官を訴える」土屋英雄編著『中国の人權と法—歴史、現在そして展望』明石書店1998年244頁。

<sup>63</sup> 行訴法の解釈として、人身権・財産権以外の権利（政治的自由・社会的権利など）については、その他法律・法規な明確な規定があれば、公民は行政訴訟を提起することができるというのが一般的な解釈である（羅豪才『行政訴訟法学』中国政法大学出版社1990年112頁）。従来論点となったのは、行訴法11条1～7号の列記事項以外については、人身権・財産権を侵害する具体的行政行為であれば訴訟提起できるが、1～7号の列記事項については、必ずしも人身権・財産権の侵害でなくともよいかどうかという議論であった（林莉紅「我国行政訴訟法学的研究狀況及其發展趨勢」『法学評論』1998年第3期9～11頁）。この点につき、前7号の具体的行政行為については、いかなる權益であるかを問わず、すべて訴えうるものであるが、前7号以外の具体的行政行為については、人身権・財産権に限り提訴できると積極的に解する有力説もある（姜明安『行政訴訟法学』北京大学出版社1993年123～124頁）。

<sup>64</sup> 曲昌榮「為討論知情權市民打官司」『人民日報』2006年6月19日。

<sup>65</sup> 浙江省高級人民法院課題組・前掲注(58)26～27頁。

織は、法に基づき行政訴訟を提起することができる。……（四）具体的行政行為の取消し又は変更と法律上の利害関係を有する場合」（13条4号）に求められる。これは、いわゆる第三者の原告適格に対応するための解釈指針として発せられたものであるが、原告は非公開の決定によりいかなる合法的権益をも侵害されていないから、原告適格の要件を満たさないとし、訴えを斥けたケースが少なくない<sup>66</sup>。このことは、「特殊な需要」という要件とも相俟って、申請に基づく公開請求には、特別の関係（権利益の侵害ないし利害関係の有無）を必要とすることになり、情報公開制度の趣旨を没却する運用となっている。

以上の3点について、中国の学术界・裁判実務界いずれも極めて批判的であり、また関連する意欲的な研究も多いが、別稿で改めて検討したい。ただ、2011年の最高人民法院の司法解釈、「最高人民法院の政府情報公開行政事件の審理にあたっての若干の問題に関する規定」（2011年7月29日公告・公布、2011年8月13日施行）は、この問題について、「公民、法人又はその他の組織は、下記の政府情報公開業務における具体的行政行為によりその合法的権益を侵害されたと認め、法に基づき行政訴訟を提起したときは、人民法院は受理しなければならない」、「行政機関に対して政府情報の取得を申請したが、行政機関が提供することを拒絶し又は期限を徒過しても応答しない場合」（1条1項1号）としている。これによると、情報公開の申請に対する拒絶又は不応答という行為は「具体的行政行為」であること、それを人民法院は受理しなければならないこと（行政訴訟の受理範囲に含まれること）、拒絶・不応答を受けた者は行政訴訟を提起できること（政府情報公開訴訟の原告適格を有すること）、を明らかにしている。無論、「特殊な需要」を欠くことで拒否の決定等を受けた場合であっても、公民は行政訴訟を提起することができる。ただし、上記司法解釈は、「被告が、政府

---

<sup>66</sup> そのような裁判例を紹介する日本語文献として、呂艶濱「中国における情報公開条例の適用について」『比較法学』44巻2号（2010年）238-247頁。

情報が申請者自らの生産、生活、科学研究など特殊な需要と関係しないことを理由にそれを不開示とした場合、人民法院は、原告に特殊な需要の事由について説明をするように求めることができる。」としている（5条6項）。これによると、請求者は「特殊な需要」につき説明する責任を負うことになり、「特殊な需要」は申請に基づく情報公開の要件となっている。そして同司法解釈は、「政府情報の取得を申請することが自己の生産、生活、科学研究など特殊な需要に基づくものであることを合理的に説明できず、かつ被告がこれに基づき情報を不開示とした場合」は、原告の請求を斥ける判決をしなければならないとしている（12条6号）。

## 2. 対象機関

### (1) 行政機関（形式的意味での行政）

政府情報公開条令には、日本の行政機関情報公開法（2条1項）のような、対象機関の定義に関する明文規定はない。ただ、条文構造から、行政機関が対象機関であることは自明であるとしている<sup>67</sup>。事実、本条令は、「行政機関は……」という条項が多く見られ（5条、6条、7条、8条、9条、14条、15条、17条、19条、23条など）<sup>68</sup>、また条令3条の政府情報公開の主管部門に関する規定<sup>69</sup>、さら

---

<sup>67</sup> 莫于川主編・前掲注(3)47頁。

<sup>68</sup> 政府情報公開の実施機関である行政機関が遵守すべき情報公開の基本原則として、以下の規定を置いている。5条は「行政機関は、政府情報を公開するにあたっては、公正、公平、民に便宜を与えることの原則を遵守しなければならない。」、6条は「行政機関は、遅滞なく、正確に政府情報を公開しなければならない。行政機関は、社会の安定に影響を及ぼす又はその恐れがあり、社会の管理秩序を乱す又はそのおそれのある虚偽又は不完全な情報を発見した場合は、その職責の範囲内で正確な政府情報を公表し、誤解をとかなければならない。」、7条は「行政機関は、政府情報を公表する調整の仕組みを確立し、健全化しなければならない。行政機関の公表する政府情報がその他の行政機関に関わるときは、関係行政機関と照会、確認をして、行政機関の公表

に、申請に基づく情報公開請求権について「國務院各部門、地方各級人民政府及び県級以上の人民政府各部門に対し」政府情報の取得を申請すること（13条）から、中国の情報公開制度は、行政機関（形式的意味での行政）を対象としていることがわかる。なお、「中央集権の単一制」をとる中国の憲法構造上、地方国家機関（権力機関とその執行機関である行政機関ほか、裁判機関・検察機関）は、いずれも国家機関の構成部分として位置づけられ、日本の地方自治体や地方公共団体なる観念はそもそも存在しない<sup>70</sup>。したがって、政府情報公開条令は中央・地方を問わず、すべての行政機関を対象としており、地方公共団体には適用されない日本の情報公開法（行政機関情報公開法25条）とは異なる<sup>71</sup>。

諸外国では、実質的意味での行政を念頭に、立法機関や司法機関を含めてその行政的部分につき対象機関としている例も少なくない<sup>72</sup>。中国の情報公開制度では現在のところ、行政機関が対象機関であり、立法・司法・検察機関などすべての国家機関を含むわけではない<sup>73</sup>。法令の表題は「政府」情報公開条令であるが、ここでいう政府は狭義の政府、すなわち形式的意味での行政を指す

する政府情報の正確性・一致性を確保しなければならない。」、8条は「行政機関は、政府情報を公開するにあたっては、国家の安全、公共の安全、経済の安定及び社会の安定を脅かしてはならない。」と規定する。

<sup>69</sup> 本条令3条は、「各級人民政府は、政府情報公開活動の組織・指導を強化しなければならない。」「國務院弁公庁は、全国の政府情報公開活動の主管部門であり、全国の政府情報公開活動を推進し、指導し、調整し、監督する責めを負う。」「県級以上の地方人民政府弁公庁（室）又は県級以上の地方人民政府が確定したその他政府情報公開活動の主管部門は、当該行政区域の政府情報公開活動を推進し、指導し、調整し、監督する責めを負う。」と規定する。

<sup>70</sup> 木間正道／鈴木賢／高見沢磨／宇田川幸則著『現代中国法入門 [第5版]』有斐閣2009年84頁。

<sup>71</sup> もっとも、2010年4月1日現在、都道府県と市区町村を併せた地方公共団体における情報公開条例の制定率は99.8%に達している（宇賀克也・前掲注(47)284頁）。

<sup>72</sup> 宇賀克也・前掲注(47)298頁。

ことになる。もっとも、政府情報公開条令は国務院の行政法規により制定された立法形式であり、国務院の憲法上の地位からすると、形式的意味での行政以外の国家機関を対象機関とするのは難しいだろう<sup>74</sup>。なお、他の国家機関あるいは政治・行政に事実上の影響力を行使する組織（党機関等）については、政務公開の観点から情報公開が政治的・政策的に求められるに過ぎない。

## (2) 政府周辺法人

対象機関の範囲について、政府情報公開条令は、「法律、法規により権限を付与された公共的事務の管理職能を有する組織の政府情報公開活動については、本条例を適用する。」(36条)、「教育、医療衛生、計画出産、水・電気・ガス・暖房熱の供給、環境保護、公共交通など人民大衆の利益と密接な関連のある公共的企業・事業単位が社会公共的サービスを提供する過程において作成、取得した情報の公開については、本条例を参照して執行し、具体的方法は国務院の関係主管の部門又は機関が定める。」と規定する(37条)。

<sup>73</sup> 莫于川主編・前掲注(3)49頁によると、国外の情報公開立法における対象機関を、①全ての国家機関に適用されるもの、②立法・行政機関に適用されるもの、③行政機関に適用されるもの、④一部の行政機関（中央行政機関等）のみに適用されるものに類型化して、中国は③の類型であるとしている。なお、中国において検察機関は、行政機関というよりも司法機関という位置づけであり、立法・行政・司法・検察という国家権力の1つに位置づけられる。中国の憲法上、検察機関は「第3章国家機構」の「第7節人民法院及び人民検察院」の節に規定されており、「中華人民共和国人民検察院は、国家の法律監督機関である。」(129条)、「人民検察院は、法律の定めるところにより、独立して検察権を行使し、行政機関、社会团体及び個人の干渉を受けない。」(131条)と規定されている。

<sup>74</sup> これは、中国憲法上の統治の基本原則といえる「民主集中原則」（憲法3条1項）からの帰結といえよう（民主集中制については、木間正道ほか・前掲注(70)71～72頁、参照）。中国憲法によると、「中華人民共和国のすべての権力は、人民に属する。」(2条1項)、「人民が国家権力を行使する機関は、全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会である。」(同2項)、「全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会はいずれも、民主的選挙

公共的企業・事業単位とは、37条の文言からわかるように、人民大衆の利益と密接に関連する社会公共的サービスを提供する企業・事業体を指す。また、中国の行政法学上で一般にいう、法律・法規により行政職能を授権された組織とは、①法律・法規により権限を付与された行政機関の内部機関、臨時の機関、②法律、法規により権限を付与された行政機関の派出機関、③法律、法規により権限を付与された企業単位（公立学校、公立病院、研究所等）、社会团体（弁護士協会、医師協会等）、基層大衆の自治組織（村民委員会、居民委員会等）などである<sup>75</sup>。つまり、「法律、法規により権限を付与された公共的事務の管理職能を有する組織」とは、上記③を意味し、これら企業組織、事業単位、社会团体、大衆自治組織などは、付与された権限に基づき行政管理活動を実施するほか、それ自身の業務活動を実施する（例えば、高等学院・学校は『学位条例』の授権に従って公民に学位を付与するという行政職能のほか、その主要な業務はそれ自体の教学及び科学研究活動である）<sup>76</sup>。この公共的企業・事業単位においては、相当な部分の単位が法律・法規・規章の授権に基づいて一定の行政管理職能を担当し、同時に公共的サービスを提供しているが、一部の単位は全く行政管理職能を担当しておら

---

によって選出され、人民に対して責任を負い、人民の監督を受ける。」（3条2項）、「国家の行政機関、裁判機関、檢察機関はいずれも、人民代表大会によって選出され、それに対して責任を負い、その監督を受ける。中央と地方の国家機構の職権の区分は、中央の統一的指導下で地方の自主性と積極性を十分に發揮させるという原則に従う。」（同3項）と規定する。國務院の地位について、「國務院、すなわち中央人民政府は、最高国家権力機関の執行機関であり、最高国家行政機関である。」と規定し（85条）、その職権の1つとして、「各部、各委員会の活動の統一的指導」と「全国の地方各級の国家行政機関の活動の統一的指導」（89条3号、4号）を定めている。つまり、國務院は最高国家権力機関から発生し責任を負い、その監督を受ける機関であるが、最高の行政府として、國務院各部・各委員会及び地方の各行政機関を統率的指導できる地位にあるので、行政法規で調整できる範囲は、必然的に形式的意味での行政事項に限られる。

<sup>75</sup> 応松年主編『行政法学』北京大学出版社・高等教育出版社2010年36頁。

<sup>76</sup> 莫于川主編・前掲注(3)29頁。

ず、ただ公共的サービスの職能のみを担当している。このことから、権限を付与された組織には本条令を適用する（対象機関に含まれる）ものとし、公共的企業・事業単位には参照して執行するものとされている<sup>77</sup>。

ここで「参照して執行する」とは、これら単位の情報公開は自らの実際の状況に応じて条令の定めるところの制度について取捨選択及びモディファイすることができるが、条令の定めるところの基本原則と精神に違反してはならないという意味である<sup>78</sup>。そして、これら公共的企業・事業単位に情報公開が求められる理由として、国有の単位である又は国の資金に依存していること、他方、その公共的サービスの過程で作成・保存される情報は、人民大衆の生産、生活と密接に関連すること、が挙げられている<sup>79</sup>。

世界各国において、いわゆる政府周辺法人の情報公開は重要な課題であり、情報公開法の対象機関に政府周辺法人を含める国（フィンランド、フランス、オランダ、ギリシャ、イギリス、アイルランド、ハンガリー、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、韓国、タイ等）も多い<sup>80</sup>。日本は、政府周辺法人のみを対象とした独自の情報公開法（独立行政法人等情報公開法）を制定しているが、中国の情報公開制度では、対象機関に含める方向で立法政策を展開しているといえよう<sup>81</sup>。

---

<sup>77</sup> 莫于川主編・前掲注(3)50～51頁。

<sup>78</sup> 莫于川主編・前掲注(3)48頁。

<sup>79</sup> 莫于川主編・前掲注(3)48頁・51頁。

<sup>80</sup> 宇賀克也・前掲注(47), 300頁。

<sup>81</sup> 国務院弁公室の「『中華人民共和国政府情報公開条例』の施行に伴う若干の問題に関する意見」（2008年4月29日発布 国弁〔2008〕36号）は、公共的企業・事業単位の情報公開活動について、次のように指示している。「国務院の関係主管部門（単位）は、条例の要求に従って、公共的企業・事業単位の情報公開活動を当該部門（単位）の情報公開活動の総合的な部署に含めて、2008年10月までに具体的な実施方法を定めて、公共

### 3. 対象情報

対象情報である「政府情報」につき、政府情報公開条令2条は、「行政機関が職責を履行する過程において作成又は取得したもので、一定の形式により記録、保存された情報」と定義する。政府「情報」とあるが、条令上の定義からすると、対象となるのは情報そのもの（無形の情報）ではなく、記録情報（記録媒体に記録された有形の情報）である。この点は日本と同様であり、世界各国の情報公開法と共通している<sup>82</sup>。

本条令の「政府情報」の定義からすると、(a)行政機関が職責を履行する過程において作成又は取得した情報であること、(b)一定の形式により記録、保存された情報であること、がその該当性の要素として挙げられる。その含意については、具体的に以下の4つの面から説明される。①情報を生じさせる主体から—（他の機関ではなく）行政機関におけるもの、②情報が生じる過程から—行政機関がその職責を履行する過程において生じたもの、③情報を生じさせる方法から—行政機関が自ら作成したもの又は他の国家機関及び私人（個人、民間企業等）から取得したもの、④情報の存在形式から、一定の形式により記録、保存されたもの— 政府情報は現実に存在する情報でなければならない、？ 政府情報はあらゆる記録媒体における情報を含む<sup>83</sup>。

このうち、①は、対象機関（行政機関及び権限を付与された組織、公共的企業・事

---

的企業・事業単位の情報公開活動を積極的に推進しなければならない。同時に、各省（区・市）の人民政府の関係部門に対する執務上の指導を強め、公共的企業・事業単位の情報公開活動を全面的に深く推し進めなければならない。」「公共的企業・事業単位は、人民大衆の密接な利益、社会一般的な関心に関わる内容を重点として、政府情報公開活動を的確にうまく処理しなければならない。公開の形式を創新し、公開のチャネルを切り開き、公開制度を完備し、公開活動の水準を全面的に向上させなければならない。」

<sup>82</sup> 宇賀克也・前掲注(47)301頁。

<sup>83</sup> 李宏宇『政府情報公開訴訟—理念、方法与案例』法律出版社2009年71～74頁。

業体は参照して執行)における情報であること、③は、内部作成だけでなく外部から取得したのものも含むことという意味であり、特に説明を要しないだろう。④については、保存、記録されている情報に限り政府情報に該当し、一定の形式により記録保存されておらず、当事者の記憶又は口頭による風聞等の方法で存在する情報は、条例の規律する政府情報に該当しないとしている<sup>84</sup>。また、政府情報は有形の記録媒体で記録、保存されてなければならず、その媒体は紙だけに限らず、写真用フィルム、その他フィルム、磁気テープ、磁気ディスク、光ディスク及びその他デジタル化された記憶メディアを含む。そして有形の媒体により記録、保存されていない情報について、政府は公開する義務はなく、行政機関には有形の媒体により記録ないし保存されている以上の情報を公開の用に供する必要はないとしている<sup>85</sup>。このことは、日本の情報公開法と同様である<sup>86</sup>。

②は、職務を遂行する過程において生じた記録情報を対象とし、職務外のものとは含まれないということである。これは当然のことであるが、ただ、中国の政府情報公開制度では、「行政機関が職責を履行する過程」を、「行政機関において行政職務を遂行する過程」という具合に限定して解釈し（行政職務外のものとは含まない）、次のような大きく2つ問題が生じている。1つは、刑事捜査記録情報の扱いである。これは、中国における「司法機関」の範囲、あるいは公安機関や刑事司法機関の位置づけを巡る問題とも密接に関係している。すなわち、

---

<sup>84</sup> 莫于川主編・前掲注(3)28頁。

<sup>85</sup> 莫于川主編・前掲注(3)31～32頁。

<sup>86</sup> 宇賀克也・前掲注(32)46～48頁、参照。要約すると、(1)情報それ自体ではなく、「文書、図画及び電磁的記録」を対象としていること、(2)「当該行政機関が保有しているもの」を行政文書とし、請求時点において保有していない行政文書を開示請求に応じるため作成する必要はない。(3)すべての電磁的記録を対象としており、情報がいかなる記録媒体に保存されているのかは問わない。

「公安、国家安全等の機関が司法機関の身分をもって非行政上の職責を履行する際に刑事執行上の情報を作成又は取得したときは、行政機関の身分をもって当該条令の調整を受けない<sup>87</sup>」,「条令第2条に規定された「職責を履行する過程において」とは、行政管理の職責を履行する過程においてと理解すべきである。公安機関が刑事捜査機関の身分でもって刑事捜査上の職責を履行する過程で形成された文書は、……いずれも刑事執行の領域に属し、形成される情報は司法機関の作成した情報に当たることは疑いない<sup>88</sup>」といった具合に、刑事捜査記録情報は政府情報に該当しないとしている。比較法的には、一定の類型の情報を適用除外文書とする例があるが<sup>89</sup>, 中国の情報公開制度では、刑事捜査記録情報は解釈上「職責の履行」の要件を満たさないとして、適用除外情報とされている<sup>90</sup>。

もう1つは、行政機関における内部管理情報である。すなわち、対外的な職責と対内的な職責に分けて、後者の内部管理情報（公務員に対する人事管理、行政経費の財務管理等）が政府情報に含まれるか否かが議論されている。これにつき、純粋に行政機関の内部管理に属する人事、財務等の関連情報は本条令の定める政府情報に属しないという見解がある。その理由として、これらの事項は軽微で些細なことであり、公衆がこれらの事項について知る利益はないし、これらの文書の取得を求めても行政機関の業務をただ増やすばかりで、公衆の利益に役立たないことを挙げている<sup>91</sup>。これに対して、政府（行政機関）は1つの純粋

<sup>87</sup> 李広宇・前掲注(83)115頁。

<sup>88</sup> 侯丹華「政府情報公開行政訴訟有關問題研究」『行政法学研究』2010年第4期56頁。

<sup>89</sup> 宇賀克也・前掲注(47)302頁。

<sup>90</sup> 日本では、公安機関、司法行政機関の刑事捜査記録情報は「行政文書」（対象文書）に含まれ、実際には法定の不開示事由の1つである犯罪捜査に関する情報（法5条4号）に該当するか否かが論点となろう。

<sup>91</sup> 曹康泰主編・前掲注(44)30頁。

な公共的組織として、そのすべての機関の運用は、完全に納税者から提供される公金による支えに依存していることを理由として、内部管理情報も政府情報の範囲に含まれるとする見解もある<sup>92</sup>。

しかし、行政機関に対して、調査報告、公聴会で署名した人員の名簿、会議摘録、許可証の控え、下級機関の求めに応じて上級機関が発した指示・回答などの情報を公開するように申請しても、行政機関は政府情報に当たらないと回答することが、実際には往々にしてある<sup>93</sup>。前述した湖南省汝城県の黄由俛等5人が汝城県人民政府に対し、政府情報公開条例に基づいてある会社の改編の状況に関する調査報告の公開を申請し、その公開を拒否された事案において、非公開の理由（前述した理由以外）は、「当該調査報告は政府の意見を代表することができず、ただ指導者の参考に供するために使用されたに過ぎず、政府の調査報告は情報公開の範囲に属しない」というものであった<sup>94</sup>。つまり、行政機関の内部使用を目的として作成された文書は、行政職務上作成されたものでないから、「政府情報」に含まれないと主張したのである。人民法院は、本案を「企業の改編に関わる問題であり、行政訴訟の範囲に属しない」ことを理由に不予受理とした<sup>95</sup>。これは、「政府情報」の範囲を狭く解釈していること、及び前述した求める情報との間の利害関係を要することから行政訴訟を提起できないとする法院の判断が相結合した裁判例といえよう。

なお、政府情報の不存在（文書不存在）を理由に、請求を拒否するケースもあるようである。その1つを紹介すると、北京大学の3名の教授が首都空港高速道路の費用徴収の根拠、空港高速道路の代金総額及び空港高速道路料金の用途等の問題を公開請求した事案において、北京市の関係当局は空港高速道路の投

---

<sup>92</sup> 莫于川主編・前掲注(3)30頁。

<sup>93</sup> 侯丹華・前掲注(88)56頁。

<sup>94</sup> 趙文明「究竟什麼樣的政府情報応公開」『法制日報』2008年5月8日。

<sup>95</sup> 吳炎「信息公开，還需再訴門」『人民日報』2008年5月9日。

資総額及び過去4年の通行料収入を開示しただけで、肝心の代金総額と収益資金の使途については情報の不存在を理由に開示しなかったという<sup>96</sup>。

#### 4. 不開示情報

##### (1) 不開示情報の構造

情報公開制度は開示が原則であり、不開示は例外であるが、いずれの国の情報公開法も、開示することの利益と不開示にすることの利益を調整し、必ず不開示情報（適用除外規定、公開義務の免除規定）を定めている。そして不開示情報については、法により具体的・詳細に明記されるのが通例である<sup>97</sup>。中国の政府情報公開条令では、不開示情報の範囲について具体的に列挙する方法は採られず、概括的な規定、すなわち「行政機関は、国家秘密、商業上の秘密、個人のプライバシーに関わる政府情報を公開してはならない。」（14条4項前段）があるに過ぎない。

政府情報公開条令は、「原則公開、例外非公開」を明文化していない。地方立法（広州市政府情報公開規定6条1項など<sup>98</sup>）及び情報公開条令草案（建議稿）<sup>99</sup>においては、「公開を原則とし、非公開を例外とする」が明記されていたが、本条令では削除されている。この点につき、國務院法制弁公室副主任・張穹は、条令

<sup>96</sup> 郭愛? 「首都機場高速遭質疑，官方回應都指含糊其辭」『京華時報』2008年6月25日。

<sup>97</sup> 日本の行政機関情報公開法5条、各地方自治体の情報公開条例も同様な形で不開示事由を定める。世界各国の不開示情報の定め方については、行政改革委員会事務局監修『情報公開法制—行政改革委員会の意見』第一法規1997年352頁以下、参照。

<sup>98</sup> 広州市情報公開規定6条1項は、「公開を原則とし、非公開を例外する」と規定する。上海市政府情報公開規定3条1項も、「本規定第10条に列記された法に基づき公開を免れる情報を除き、およそ経済、社会管理及び公共サービスと関係する政府情報は、すべて公開し又は申請に基づき提供しなければならない。」と規定し、直接的に明記しないが、原則公開の趣旨を表現したものとなっている。

<sup>99</sup> 条令の草案（建議稿）2条2項は、「政府情報は公開を原則とし、非公開を例外とする。」と規定する。周漢華主編・前掲注(24)1頁・48頁。

はこの原則を明確に規定していないが、具体的な条文の中で實際上この精神を貫いているとしている<sup>100</sup>。また、政府情報公開の範囲は、政府情報公開制度の趣旨と目標を最も集中的に具現化し、条令の打ち立てた「ガラス張りの政府」の機能、公衆の知る権利を保護する機能を最も集中的に体现しており、法による行政の促進、腐敗の予防に有利である。したがって、各級政府は、「公開を原則とし、非公開を例外とする」の原則と理念を確立しなければならないとしている<sup>101</sup>。

しかし、政府情報公開条令では、同じ条文（14条）の中に、政府情報の秘密保護審査制度と不開示情報の範囲を併存的に規定し、行政機関の責務として定めている<sup>102</sup>。政府情報公開条令14条によると、行政機関はまずもって秘密保護審査制度を確立することが要求されている。「行政機関は、政府情報の公表・秘密保護の審査体制を確立し、それを健全にしなければならず、審査の手續及び責任を明確にしなければならない。」（1項）。次に、「行政機関は、政府情報を公開する前に、『中華人民共和国国家秘密保護法』及びその他法律、法規と国家の関係規定に従って公開する予定の政府情報について審査を行わなければならない。」（2項）。これにより、国家秘密保護法及びその他法律、法規と関係規定により公開が禁止されている政府情報については、非公開となる。また、「行政

---

<sup>100</sup> 曹康泰主編・前掲注(44)15頁

<sup>101</sup> 莫于川主編・前掲注(3)61頁。

<sup>102</sup> 本条令の解説書は、次のように説明している（莫于川主編・前掲注(3)157頁）。公開と秘密保護は政府情報公開の基本的な命題である。公民・組織の知る権利を保障する際には、不当な公開により秘密の漏えいをもたらすこと、国家の安全、社会の安定及び経済社会の安全に影響を及ぼすこと、公民、法人又はその他の組織の合法的權益を侵害することを回避し、防止するため、政府情報公開にはその境界、及び境界を確定する仕組みがなければならない。このため、本条は政府情報公開の限界、すなわち国家秘密、商業上の秘密、個人のプライバシーに関わる政府情報を公開してはならないとともに、健全な秘密保護審査体制を確立しなければならないということを定めたものである。

機関は、政府情報について公開の可否を確定することができないときは、法律、法規と国家の関係規定に従って、関係主管部門又は同級の秘密保護活動部門に報告して確定を求めなければならない。」（3項）。そして行政機関は、国家秘密、商業上の秘密、個人のプライバシーに関わる政府情報を公開してはならないとする。但し、公開することについて権利者の同意を経ている、又は行政機関が公開しなければ公共の利益に重大な影響を及ぼすおそれがあると認める、商業上の秘密、個人のプライバシーに関わる政府情報については、公開することができる（4項）。

本条令14条からすると、不開示情報は、国家秘密に関わる政府情報、商業上の秘密に関わる政府情報及び個人のプライバシーに関わる政府情報である（4項）。また、国家秘密保護法及びその他法律・法規と関係規定により公開を禁止された政府情報も、不開示となる（2項）。さらに、本条令8条は、「行政機関は、政府情報を公開するにあたり、国家の安全、公共の安全、経済の安全及び社会の安定を脅かしてはならない。」と規定する（「三安全一安定」）。前者（14条）は「公開の範囲」の章に定められ、法定の例外的情報と考えられるが、後者（8条）は総則部分に定められたものであり、法定の例外的な情報に当たるか否かについては、争いがある<sup>103</sup>。これにつき、國務院弁公庁の「『中華人民共和国政府情報公開条令』の施行にあたっての若干の問題に関する意見」（2008年4月29日、国弁発〔2008〕36号）は、「申請者が申請する政府情報について、公開することにより国家の安全、公共の安全、経済の安全及び社会の安定を脅かすおそれがある場合、規定に従って不開示とし、申請者に政府情報公開の範囲に属しないことを告知しなければならない。」とし、「三安全一安定」も不開示情報としうると解釈している。したがって、例外としての不開示情報は、①国家秘密に関わる政府情報、②商業上の秘密に関わる政府情報、③個人のプライバシー

---

<sup>103</sup> 李広宇・前掲注(83)86頁。

に関わる政府情報，④公開後に国家の安全，公共の安全，経済の安全及び社会の安定を脅かすおそれのあるもの，⑤その他の法律，法規の明確な規定に基づき非公開とされるもの，といえる<sup>104</sup>。

政府情報公開条令上の不開示情報の構造的な特質及び問題点について，以下の5つを指摘したい。第1に，不開示情報の規定が概括的に過ぎ，随分と簡素な規定の仕方となっている。世界各国の情報公開法では「原則開示」の趣旨から，不開示情報については法により詳細・具体的に列挙して規定するのが通例だが，これとは対照的である<sup>105</sup>。すなわち，単に「国家秘密」「商業上の秘密」「個人のプライバシー」といった具合に不開示情報を定めるのみで，個別の事案で具体的に何がこれら不開示情報に当たるのかについては，条令の解釈・運用に多大に委ねられることになる。このことは，現場の行政機関の実際的な判断ばかりか，人民法院の裁判基準としても，非常に運用し難いものとなることが危惧される。第2に，不開示情報の種類・内容について，国家秘密（国家機関の職務遂行上の正当な利益を保護するもの），商業上の秘密（企業等の正当な利益を保護するもの），個人のプライバシー（個人情報ないし個人のプライバシーを保護するもの），法律，法規の明確な規定に基づき非公開とされるもの（法令秘）については，世界各国の情報公開でも存在する不開示情報であろうが，「国家の安全，公共の安全，経済の安全及び社会の安定を脅かすおそれのあるもの」をも実質的に不開示情報としていることは，中国の人権保護の特質を反映した特殊なものとなっているように思われる<sup>106</sup>。第3に，秘密保護ないし秘密保持の審査体制を強調している点である。それは，前述の政府情報公開条令の規定（14条1項～3項，8条）及び國務院弁公室等の公権的解釈からもわかる<sup>107</sup>。第4に，不開示情報を非公開とすることは，行政機関の義務（不開示情報を公開してはならない）とされ

---

<sup>104</sup> 李広宇・前掲注(83)81頁。

<sup>105</sup> 自主的な公開事項が具体的・詳細に明記されているのと比べても，非常に対照的である。

ている。比較法的には、不開示規定の性格について、開示を禁止する趣旨のもの（日本）と、開示義務を免除するに過ぎず裁量的な開示の余地を認めるものがあるが<sup>106</sup>、中国は前者に属することになる<sup>109</sup>。なお、国家秘密は絶対的な秘

---

<sup>106</sup> 中国の人権の特質として、①共産党の統率的指導の堅持、②「生存権」第一、③権利と義務の統一の原則、④「発展権」重視、⑤「主権」優位に整理され、この5大特質によって、中国の人権は次のような構造的特性を有する。つまり、「主権」優位によって人権は「国内問題」となり、この「国内問題」としての人権は党の統率的指導の堅持という「しぼり」を受け、また人権の中でも「個人的人権」は、「生存権第一」と「発展権」重視及び権利と義務の統一の原則によって、集団の人権・利益の下位に立ち、さらに個人的人権のなかの政治的、精神的人権は「生存権」につながる経済的、社会的人権よりも優先順位が低い（この政治的、精神的人権の低順位は党の統率的指導の堅持という「しぼり」にもよる）という構造である（土屋英雄『中国の人権と法—歴史、現在そして展望』明石書店1998年139～140頁）。この中で、「生存権」第一の問題として、①中国のいう生存権は人民各個人の権利としての生存権ではなく、民族的集団としての生存権であり、政治的プログラムに過ぎないこと、②生存権重視が他の人権の尊重に連動せず、むしろ他の人権の抑圧、制限の論拠となっていること、が指摘される。特に後者について、生存権第一の観点は、国内的に「安定団結」を最優先課題とするものであり、この安定団結を動揺させるような方法、内容での人権の行使、主張は抑圧、制限ないし禁止されるのである（同147頁）。中国の情報公開制度において、地方の立法でも登場しなかった「三安全一安定」という概念であるが、知る権利は政治的権利の1つである以上、その保障も「安定・団結」を動揺させるような方法、内容での人権行使は認められないという従来からの中国の人権観に沿ったものと思われる。

<sup>107</sup> 例えば國務院弁公庁の『「中華人民共和國政府情報公開条例」の施行にあたっての若干の問題に関する意見』は、「行政機関は、政府情報を作成するときには、当該政府情報が公開すべきか否かを明確にする必要がある。公開の可否を確定することができないものについては、関係する業務の主管部門（単位）又は同級の秘密保護業務部門に報告して確定してもらう必要がある。」「行政機関は、『中華人民共和國国家秘密保護法』及びその実施弁法など関連規定に厳格に従って、公開を予定する政府情報について秘密保護の審査を行わなければならない。およそ国家秘密に属するものあるいは公開後に国家の安全、公共の安全、経済の安全及び社会の安定を脅かすおそれのあるものについては、公開してはならない。」としている。

密保持義務であるが、商業上の秘密、個人のプライバシーについては、行政的判断により公益上の理由に基づく裁量的な開示を認めている。第5に、上記の1～4の点からすると、情報公開の実施機関にとっては「公開しないのが得」といえる。例えば「国家秘密」とは何かは判別しにくい。原則公開の趣旨から頑張って解釈・運用しても、もし間違いがあれば秘密保護審査体制のもと厳しく制限され、また秘密保持義務違反ともなりうるから、国家機関が「秘密」と言えば国家秘密として扱い、非公開とするが無難であるという心理が働くのではなかろうかと思われる。また、不開示情報に該当するか否かの判別は実務上極めて難しくなると、それ以外の理由で不開示とする言い逃れや口実を探しかねない。前述したように、開示請求者に「特殊な需要」を要件としている点、政府情報の範囲を限定して解釈している点、人民法院においても行政訴訟法上の限界とリンクさせて訴訟の門を閉ざしている点などは、その証左ではなかろうかと思われる。

## (2) 国家秘密

政府情報公開条令14条4項は、行政機関は国家秘密に関わる政府情報を公開してはならないと定め、同2項は、行政機関は政府情報を公開する前に、国家秘密保護法及びその他法律、法規と関係規定に従って、公開を予定する政府情報について審査を行わなければならないと規定する。これによると、国家秘密の範囲ないし具体的含意は、国家秘密保護法の規定により画定される<sup>110</sup>。

国家秘密保護法2条は、国家秘密を「国家の安全と利益に係るもので、法定の手続に従って確定され、一定の期間内に一定の範囲の人員に限り知りう

---

<sup>108</sup> 宇賀克也『情報公開法の理論〔新版〕』有斐閣2000年57頁以下、参照。

<sup>109</sup> もっとも、中国でも、例えば上海市情報公開規定は、「下記の情報は公開を免除する（原語「免于公开」）」（第10条）と、「公開してはならない」ではなく、「公開を免除する」としている。

<sup>110</sup> 李宏宇・前掲注(40)245頁。

る事項」と定義する<sup>111</sup>。また、同9条1項は外延から国家秘密の範囲を明確にしている。すなわち、漏えい後に国家の政治、経済、国防、外交等の領域の安全と利益に損害を及ぼすおそれのある、以下の国家の安全と利益に関わる事項である。①国家事務の重大な政策決定における秘密事項、②国防建設及び武装勢力の活動における秘密事項、③外交及び外事活動における秘密事項並びに対外的に秘密保持義務を負う事項、④国民経済及び社会発展における秘密事項、⑤科学技術における秘密事項、⑥国家の安全活動及び刑事犯罪捜査における秘密事項、⑦国家の秘密保護行政管理部門により確定されたその他の秘密事項。政党の秘密事項においても前項に定めるものに合致するものについては、国家秘密に当たる（同2項）。さらに、国家秘密保護法実施弁法は、効果の面から国家秘密に含まれる条件を定めている。同4条は、ある事項が漏えい後に以下の効果の1つをもたらしうる場合、国家秘密の範囲に含まれると定める。①国家政権の強固さと防御力を脅かすもの、②国家の統一、民族の団結及び社会の安定に影響を及ぼすもの、③国家の対外的な活動における政治、経済上の利益に損害を及ぼすもの、④国家の指導者、外国要人の安全に影響を及ぼすもの、⑤国家の重要な安全・防衛活動を妨害するもの、⑥国家秘密を保護する措置の信頼性を低下させ又は失わせるもの、⑦国家の経済力、科学技術力を弱めるもの、⑧国家権力が法に基づき職権を行使することを不確実にするもの。以上の7つの基本的な事項又は8つのマイナス効果の1つに該当するものがあれば、いずれも秘密保護の範囲に当たる<sup>112</sup>。

---

<sup>111</sup> 国家秘密保護法は、保持すべき秘密の程度に応じて、「絶対秘密」「機密」「秘密」の3級に分ける（10条1項）。絶対秘密とは最も重要な国家秘密であり、漏えいにより国家の安全と利益がとりわけ深刻な損害を受けるおそれのあるものを、機密とは重要な国家秘密であり、漏えいにより国家の安全と利益が深刻な損害を受けるおそれのあるものを、秘密とは一般的な国家秘密であり、漏えいにより国家の安全と利益が損害を受けるおそれのあるものをそれぞれいう（同2項）。

このように、国家秘密の範囲は広く、情報公開の大きな障害となりうるものであるし、このような広い国家秘密の概念・範囲は中国独特のものである<sup>113</sup>。この点については、次のよう批判がある。例えば「国民経済及び社会発展における秘密事項」を国家秘密としているが、政府の活動が今日、主として「国民経済及び社会発展」を巡って展開されることからすると、この領域に含まれる事項を安易に国家秘密としたら、政府の情報公開のスペースはいかほどのものになるだろうか。また、「国家の秘密保護行政管理部門により確定されたその他の秘密事項」とあるが、これも国家秘密を設定する極めて大きな裁量権を付与している。この極めて大きな立法上の授権について、具体的基準のある統制を欠き、秘密保護部門による秘密設定権の濫用を容易に招き、本来公開すべき大量の情報を「国家秘密」としかねない<sup>114</sup>。あるいは、「社会の安定に影響を及ぼす」とか「社会発展における秘密事項」などは、社会的な事務は社会自身に委ねるもので、国家秘密で統一的に包括するものではない、情報の隠ぺいは長期にわたり人民を欺くことはできず、怨念を深めるばかりであり、適切に情報を公開して妥当に処理されるのに任せるに及ばないと批判する<sup>115</sup>。

総じて、情報公開制度の下での国家秘密については、①国家秘密の含意の不

---

<sup>112</sup> 莫于川主編・前掲注(3)166頁。

<sup>113</sup> このことについては、中国国内でも指摘されている。秘密保護法制の国家秘密に対する規定には、秘密と定めた範囲が広い、秘密と定めた権力に実質的な制限を欠いている、秘密の設定権限の行使の任意性は大きい、監督及び審査の手續を欠いている、遅滞なく秘密解除し難い等の問題があり、このことにより政府情報公開は法律上の障害に遭ってしまう。また、わが国の「国家秘密」は、西側の主要な国の情報公開法制においては厳格に対応する概念がない。わが国の法律中の「国家秘密」はかなり独特の画定である、としている（湛中樂・蘇宇「論政府情報公開排除範圍の界定」『行政法学研究』2009年第4期37頁）。

<sup>114</sup> 王錫鏘「政府情報公開中語境中的“国家秘密”探討」『政治与法律』2009年第3期7頁。

<sup>115</sup> 湛中樂・蘇宇・前掲注(113)39頁。

確定さ及びその範囲の広範さ、②秘密を設定する主体の広範さ、③秘密の設定、変更及び秘密の解除の具体的手続を欠くこと等が指摘されている<sup>116</sup>。實際上、中国における国家秘密の過多、氾濫は大きな問題となっており、例えば1995年から97年まで、全国の省・自治区・直轄市及び中央国家機関47部門で生じた国家秘密は780万余りで、毎年平均260万に達するが、97年アメリカの国家秘密は10万件である。また、広州市秘密保護局は2002年に01年以前の10万余りの国家秘密を整理し秘密解除したところ、解除率は97%にも達したという<sup>117</sup>。したがって中国国内でも、目下の情報公開は秘密保護法の統制下での情報公開であると指摘され、すなわち、国際的な「公開を原則として、秘密保護を例外とする」と比べると、中国は「秘密保護を原則とし、公開を例外とする」に往々にして直面し、そしてこのことは、一方において国家秘密の範囲が過度に広範となって現れ、情報公開の空間を極めて大きく制限し、他方、情報公開の実際の運用において殊のほか厳しい秘密保護審査を設けている、と批判されている<sup>118</sup>。

政府情報公開条令は、既述の通り、国家秘密の細分化・類型化をしていない<sup>119</sup>。秘密保護すべき不開示情報としての国家秘密とは、どのようなものを想定しているのだろうか。外交・防衛など国家の安全に関する情報や犯罪捜査など公共の安全に関する情報は含まれるとしても、一般的な行政活動における職務遂行上の秘密、すなわち行政執行情報（日本の行政機関情報公開法でいう事務事業情報

<sup>116</sup> 沈福俊「建立与政府情報公開制度相適応的保密制度一以《保守国家秘密法》的修改為視角」『法学』2009年第9期50頁。

<sup>117</sup> 莫于川主編・前掲注(3)64～65頁。

<sup>118</sup> 王錫鏞・前掲注(114)8頁。

<sup>119</sup> 例えば、広州市申請に基づく政府情報公開弁法8条は、不開示情報として、国家秘密、商業上の秘密、個人のプライバシーのほか、? 内部の政府情報、? 内部における研究・討論又は審議過程中的情報、? 行政上の法執行に関係するもので、公開した後に検査・調査・証拠取りなど法執行活動に影響を及ぼすもの又は他者の人身上の権利を危うくするおそれのあるもの、を挙げている。

(5条6号))は、それに含まれるのだろうか。この点、中華人民共和国国家公務員法10条は、国家公務員は国家秘密及び業務上の秘密(原語「工作秘密」)の義務を履行しなければならないと規定する<sup>120</sup>。国家公務員法が業務上の秘密を国家秘密と同列に国家公務員の秘密保護義務としていることから、政府情報と関係する業務上の秘密もまた政府情報非公開の範囲に含めなければならないとされている<sup>121</sup>。このように、行政機関における業務上の秘密は、法律により秘密とされていることから、政府情報公開条令14条2項・4項に基づいて、不開示情報に当たると解されている。

また、いわゆる意思形成過程情報について、例えば上海市の政府情報公開規定は「現在調査・討論・処理過程中的もの」を不開示情報として列記しているが<sup>122</sup>、上海市蛇口区都市計画局に対して、建築プロジェクトの計画における設計プランの審査・意見表の公開が申請された事案において、法院は、「当該情報は行政機関の調査、討論、処理の過程における情報であり、その内容が不確定であるから、公開後に国家の安全、公共の安全、経済の安全及び社会の安定に影響を及ぼすおそれのある」として、公開を拒絶した決定を支持する判決をしている<sup>123</sup>。つまり、この判決に従うと、政府情報公開条令8条の「三安全一安

<sup>120</sup> 業務上の秘密(工作秘密)について、例えば広州市秘密保護業務秘密規定2条は、「各級政府及びその行政管理部門の公務上の活動及び内部管理活動において、国家秘密に属しないけれども対外的に公開するに適さない、定められた手続に従って確定されかつ一定の範囲の人員のみが知りうる業務事項」と定義している。

<sup>121</sup> 章剣生「陽光下的“陰影”——《政府情報公開条令》中“不公開事項”之法理分析」『憲法学、行政法学』2010年第4期64頁。

<sup>122</sup> 上海市政府情報公開規定10条も、国家秘密・商業上の秘密・個人のプライバシー及び法令秘のほか、? 現在調査・討論・処理過程中的のもの、? 行政上の法執行と関係し、公開後に検査・調査・証拠取りなど法執行活動に影響を及ぼすおそれのあるもの又は個人の生命・安全を脅かしうるものを、不開示情報として挙げている。

<sup>123</sup> 湛中樂・蘇宇・前掲注(113)42頁。

定」を根拠に、意思形成過程情報も不開示情報となしうる<sup>124</sup>。

### (3) 商業上の秘密

商業上の秘密について、政府情報公開条令は特に定義していない。そこで関連する法律・法規及び司法解釈をみると、1992年の「最高人民法院の『中華人民共和国民事訴訟法』の適用にあたっての若干の問題に関する意見」は、商業上の秘密について、「技術上の情報、商業上の情報及びその他情報等、例えば生産技術、調査指図書、取引関係、販売ルートなど当事者が公開を欲しない工業・商業上の秘密」と定義する。しかし、商業上の秘密としてより重要視されるのは、中華人民共和国不正競争防止法10条3項の「公衆の知るところではなく、権利者に経済上の利益をもたらすことのできる、実用性を備えかつ権利者が秘密保護措置を講じている技術情報及び経営情報」という定義である<sup>125</sup>。

<sup>124</sup> 2011年の最高人民法院の司法解釈（「最高人民法院の政府情報公開行政事件の審理にあたっての若干の問題に関する規定」）の草稿意見の中には、「なお討論、研究又は審査の過程中の政府情報であって、公開することにより正常な行政管理活動及び行政目的の実現に影響を及ぼすおそれのあるもの」を不開示情報の1つとして明記すべきとの意見もあったが、適用除外条項を司法解釈でもって定めるのはその限界を超えるという反対意見もあり、結局明記されるに至らなかった（李広宇・前掲注(40)266頁）。

<sup>125</sup> 1995年に国家工商総局が発布した「商業上の秘密を侵害する行為の禁止に関する若干の規定」は、以下のように、商業上の秘密の概念をより詳細化している。(1)「公衆の知るところ」とは、当該情報が公開のルートから直接取得することができないものを指す、(2)「権利者に経済上の利益をもたらすことのできる、実用性を備え」とは、当該情報が確定的な応用可能性を有し、権利者に現実の又は潜在的な経済上の利益又は競争上の優勢をもたらしうるものをいう、(3)「権利者が秘密保護措置を講じている」とは、秘密保護協定書の締結、秘密保護制度の確立及びその他合理的な秘密保護措置を講じていることを含む、(4)「技術情報及び経営情報」とは、設計、プロセス、製品の調査指図書、製作技術、制作方法、管理上の秘訣、顧客リスト、仕入れ先の情報、生産・販売上の戦略、入札の最低基準価格及び入札案内等の情報を指す。(5)「権利者」とは、法に基づき商業上の秘密に対して所有権又は使用権を持つ公民、法人又はその他の組織を指す。

この定義から、商業上の秘密の該当性要件は、以下の3点から説明される<sup>126</sup>。

①秘密性（非公知）。関係情報が当該領域の関係者に一般的に知られ取得され易いものではないこと。既に公開され又はその他公開のルートから取得しうるものは、この要件を満たさない。②価値性。商業上の秘密としての情報が現実の又は潜在的な商業上の価値を有し、あらゆる人に現実の又は潜在的な経済上の利益又は競争上の優勢をもたらしうること。③管理性。商業上の秘密の権利者がそれに対し合理的な秘密保護措置を講じていること。その措置を講じているか否かは、情報媒体の特性、権利者の秘密保護の希望、秘密保護措置の可識別性の程度、他者が正当な方法を通して取得する難易度などの面から審査・認定する。

商業上の秘密を口実に情報公開が過剰に拒絶されることはあってはならないが、報道によると、次のような事件がある。ハルビン市の物価局に対し経済上適用される住居の建設コストを公表するように求めた事案において、経済上適用される住宅価格が商業上の秘密に該当するか否かが問題となった。この事件において、被告である物価局は、住宅価格は商業上の秘密に当たるとして原告の請求を拒絶した。しかし、人民法院は開示を命じ、上訴法院もそれを維持した<sup>127</sup>。住宅価格はその性質上、通常公示されるべきものであり、人民法院の判決は当然の結論といえよう。

政府情報公開条例14条4項後段によると、商業上の秘密であっても、行政機関が公開しなければ公共の利益に重大な影響を及ぼすおそれがあると認めるときは、公益上の理由に基づき公開される。この利益衡量の方法について、より重要な価値をもった対象（生命権、健康権、人身の自由、人格の尊厳等）は、経済

---

<sup>126</sup> 李広宇・前掲注(40)251頁。

<sup>127</sup> 「哈爾濱市物価局被法院判決公開經濟適用房成本」,

<http://www.nen.com.cn/72343471356116992/20061018/2039589.shtml>

上の利益に優先されるべきであり、商業上の秘密を公開することにより損なわれる利益は一般に経済上の利益であることに鑑みると、非公開により前述の価値が損害を受けるおそれのあるときは、公開することを考慮しなければならないとしている<sup>128</sup>。商業上の秘密について、何をもって公益性を見出すかは今後の運用を見守るよりほかないが、例えば『環境情報公開弁法（試行）』の規定によると、汚染物の排出が指標を超えたとき、又は排出総量が抑制指標を超えた汚染が深刻な企業に対しては、環境保護部門は、その名前を公表するものとしている。これに関連して、国務院環境保護総局は、これら企業はその主要な汚染物の排出濃度と総量、及び指標を超過したこと等の状況を強制的に公表されるが、商業上の秘密を口実として、これら環境情報の公開を拒絶してはならないとしている<sup>129</sup>。

#### (4) 個人のプライバシー

比較法的にみると、個人に関する不開示情報については、プライバシー情報型で保護する例（アメリカ、ニュージーランド、タイ等）と個人識別情報型で保護する例（カナダ、韓国等）がある<sup>130</sup>。日本は後者であり、個人識別情報を不開示とするが、法令の規定又は慣行として公にされ・公にすることが予定された情報や公務員の職務遂行関連情報については、開示される（行政機関情報公開法5条1号）。中国は、個人のプライバシーに関わる政府情報を不開示情報とする（本条令14条4項）から、前者に属することになる。それでは、プライバシーの概念が中国でどのように定義されているのかと言えば、国家秘密や商業上の秘密以上に、関連する法律・法規あるいは最高人民法院の司法解釈を問わず、プライバシー概念を具体化・詳細化する法律解釈は存在しない<sup>131</sup>。したがって、国

---

<sup>128</sup> 湛中樂・蘇宇・前掲注(113)40頁。

<sup>129</sup> 光明網2007年4月26日、<http://news.sina.com.cn/c/2007-04-26/100111720003s.shtml>

<sup>130</sup> 宇賀克也・前掲注(47)305頁。

外のプライバシーないし個人情報の概念・定義の紹介がなされる程度である<sup>132</sup>。

中国の情報公開制度において、不開示情報としてのプライバシーが特に問題となる場合の1つは、政府の公務員の収入等の個人情報である<sup>133</sup>。例えば、鄭州市では、市長の年収は個人のプライバシーに属するとし、行政機関はこれに対し監督をし申告を求めるものの、市長の年収は政府情報公開の範囲には含まれず、社会公衆に対し公開する必要はない、とした<sup>134</sup>。学説では、公務員を類型化し、その身分によりプライバシー保護の程度を判断しようとする。すなわち、(a)高級公務員については、保護の程度は低く、氏名、職務、財産、報酬、収入、不当行為等を公開すべきである。(b)低級公務員については、保護の程度は中程度で、職務に関連する氏名、職務、報酬等を公開すべきとする。(c)一般公務員については、保護の程度が高く、通常は公開するものはないとする<sup>135</sup>。

## 5. 開示請求の手続（申請に基づく政府情報公開の手続）

### (1) 申請

情報公開請求の申請について、政府情報公開条令は書面主義（電子申請を含む）をとるが、例外的に口頭による請求を認める。「公民、法人又はその他の組織は、本条令第13条の規定に従って行政機関に対し政府情報の取得を申請する場合、書面の形式（電算処理された形式のものを含む）をとらなければならない。書面の形式をとることが確実に困難である場合、申請者は口頭で行うことができ、当該申請を受理した行政機関は政府情報公開の申請を代わりに記入しなければな

---

<sup>131</sup> 李広宇・前掲注(40)255頁、章劍生・前掲注(121)68頁。

<sup>132</sup> 莫于川主編・前掲注(3)61～162頁。

<sup>133</sup> 章劍生・前掲注(121)69頁。

<sup>134</sup> 河南商報2006年9月30日、

[http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2006-09/30/content\\_5157442.htm](http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2006-09/30/content_5157442.htm)

<sup>135</sup> 湛中樂・蘇宇・前掲注(113)42頁。

らない。」と規定する（20条1項）。

公開の申請にあたっては、①申請者の氏名又は名称、連絡方法、②公開を申請する政府情報の内容に関する説明、③公開を申請する政府情報の形式に関する要求、を記載しなければならない（2項）。②については、政府機関がその申請により求めるところの政府情報を確定できるようにするためのものである。例えば申請者は、文書の性質、大体の内容など要点を説明し、申請を受理した政府機関の情報検索に資するようするものとし、申請者は申請を行うにあたり申請の理由を説明する必要はないとされる<sup>136</sup>。③は、開示の実施方法（コピー、閲覧、電磁的記録など）の記載を求めるものである。行政機関は、申請者の求める形式に従って政府情報を提供しなければならず、申請者の求める形式に従って提供できない場合は、その他適切な方法により提供しなければならない<sup>137</sup>。

## (2) 行政手続法との関係

日本において、情報公開法に基づく開示請求に対する開示・不開示の決定は、行政手続法上の申請に対する処分当たる。したがって、申請に対する処分手続（審査基準の設定・公表、理由の提示など）が適用される。中国では、行政手続法はまだ制定されていないが、申請に対する処分に相当する概念として、行政許可がある。行政許可とは、「行政機関が公民、法人又はその他の組織からの申請に基づいて、法に基づく申請を経て、その者が特定の活動に従事することを許可する行為」をいう（行政許可法2条）。政府情報公開条令には直接の明文規定はないが、理論的には、申請に基づく情報公開はこの行政許可に当たると考えられる。行政許可法は、行政許可に関する事前の行政手続規定を置いており

---

<sup>136</sup> 莫于川主編・前掲注(3)204頁。

<sup>137</sup> 政府情報公開条令26条は、「行政機関は、申請に基づき政府情報を公開するにあたっては、申請者の求める形式に従って提供しなければならない。申請者の求める形式によっては提供できない場合、申請者に関する資料を閲覧させる、コピーを提供する又はその他適切な方法により提供することができる。」と規定する。

(29条～57条)、これらは日本法における申請に対する処分手続に相当する。よって、申請に基づく情報公開にも、行政許可法の手続的ルールが妥当するものと考えられるが<sup>138</sup>、實際上どのように運用されるかは不明瞭である。

### (3) 期限

政府情報公開条令24条は、「行政機関は、政府情報公開の申請を受け取り、その場で回答できるものについては、その場で回答しなければならない。」(1項)、「行政機関は、その場で回答できないものについては、申請を受け取った日から15業務日以内に回答しなければならない。回答の期限を延長する必要がある場合、政府情報公開活動機関の責任者の同意を経るとともに、申請者にその旨を告知しなければならない。回答を延長する期限は、最長でも15業務日を超えてはならない。」(2項)と規定する。つまり、開示請求の処理の期限を15日(休日等を除く)とし、最大15日の期限延長を認めている。日本の情報公開法における期限が原則として30日であることからすると(行政機関情報公開法10条1項)、比較的早い期限を設定しているといえる<sup>139</sup>。

本条令によると、「期限を延長する必要がある」場合に、原則的な期間(15日)を延長することができ、例えば日本法の「事務処理上の困難その他正当な理由

---

<sup>138</sup> 例えば行政許可法30条は、「行政機関は、法律・法規・規章に定める行政許可に関する事項、根拠、条件、数量、手続、期限並びに提出を要する全ての資料の目録及び申請書の模範書式等を執務場所に公示しなければならない。」「申請者が行政機関に公示内容についての説明、解釈を求めた場合、行政機関は、説明し、解釈し、正確かつ確実な情報を提供しなければならない。」と規定する。政府情報公開条例によると、「行政許可の事項、依拠、条件、数量、手続、期限並びに行政許可の申請にあたり提出を要する全ての資料の目録及び手続の処理状況」を、県級以上の人民政府の自主的な情報公開事項の1つとして掲げている(10条7号)。また、同38条2項は、不許可決定に際して、行政機関はその理由を説明し、かつ不服申立て及び行政訴訟を提起する権利があることを告知しなければならない旨を規定するが、政府情報公開条令21条2項も、不開示情報に属する場合、理由を説明することと規定している。

があるとき」(行政機関情報公開法10条2項)と比べると、行政機関による裁量の余地を多く残しているような表現となっている<sup>140</sup>。中国国内の地方立法をみると、例えば、広州市情報公開規定では「情報資料の処理等の客観的な原因その他正当な理由があるとき」(22条2項)、上海市情報公開規定では「正当な理由により定められた期限内に回答をする又は情報を提供することができない場合」(18条3項)という表現となっており、日本法の表現と近い<sup>141</sup>。なお、期限の特例に関する規定(行政機関情報公開法11条)のようなものは置かれていない。

#### (4) 決定の種類

申請に基づく情報公開については、全部開示・一部開示・全部不開示という決定の種類が想定される。部分開示について、政府情報公開条令22条は、「公開を申請された政府情報に公開すべきでない内容が含まれるが、区分して処理することができる場合、行政機関は、申請者に対し公開できる情報内容を提供しなければならない。」と規定する。

公益上の理由に基づく裁量的公開に関する規定として、政府情報公開条令14条4項は、「行政機関は、国家機密、商業上の秘密、個人のプライバシーに関わる政府情報を公開してはならない。但し、公開することについて権利者の同意を経ている、又は行政機関が公開しなければ公共の利益に重大な影響を及ぼすおそれがあると認める、商業上の秘密、個人のプライバシーに関わる政府情報については、公開することができる。」と規定し、不開示情報のうち商業上の秘密、個人のプライバシー情報については、公益上の必要性の観点から例外的な

<sup>139</sup> もっとも、情報公開条例では、7日(例、福岡市など)、14日(福岡県久留米市、春日市など)としている。改正情報公開法案では、原則的な期限を、休日を除き14日に短縮している。

<sup>140</sup> この点は、政府情報公開条令は「回答の期限を延長する状況を未だ列挙しておらず、行政機関の裁量の余地を拡大している」と指摘されている(莫宇川主編・前掲注(3)213頁)。

<sup>141</sup> 広州市の原則的な期限は15業務日、延長の期限は最大30業務日、上海市の場合はこちらも15業務日となっている。

裁量的開示を認める。この場合、行政機関は公開する情報の内容と理由を第三者に通知しなければならない(同23条)<sup>142</sup>。なお、政府情報公開条令には、いわゆる存否応答拒否(グローマー拒否)に関する規定は見当たらない<sup>143</sup>。

#### (5) 決定の通知・説明義務

政府情報公開条令は、公開申請の対象情報が公開の範囲に属する場合、「申請者に当該政府情報を取得する方法と方途を告知しなければならない」(21条1号)。非公開情報の範囲に該当する場合は、「申請者に告知して、かつその理由を説明しなければならない」(同2号)。当該行政機関が公開する情報ではない場合(所管部門が異なる場合)又は当該政府情報が存在しない場合、それを「申請者に告知しなければならないが、当該政府情報の公開義務機関を確定することができる場合は、申請者に当該行政機関の名称、連絡方法を告知しなければならない」(同3号)。「申請内容が不明確である場合は、申請者に訂正、補充を行うよう告知しなければならない」(同4号)。この4号の状況については、申請内容が不明確だと、申請を処理することができないから、申請者に訂正、補充するように求めることが必要であるとしている<sup>144</sup>。

---

<sup>142</sup> 本条令23条は、「行政機関は、公開を申請された政府情報が商業上の秘密、個人のプライバシーに関わると認める場合、公開後に第三者の合法的権益に損害を及ぼすおそれのある場合、書面により第三者の意見を求めなければならない。第三者が公開することに同意しないときは、公開してはならない。ただし、行政機関は公開しなければ公共の利益に重大な影響を及ぼすおそれがあると認める場合、それを公開し、かつ公開を決定した政府情報の内容及び理由を第三者に書面で通知しなければならない。」と規定する。

<sup>143</sup> 地方立法法において、存否応答拒否に関して、広州市情報公開規定23条2項は、「公開義務者は、申請者に対し政府情報の存否を明らかにすることが、公開すべきでない政府情報を公開する結果になるときは、公開義務者は、当該政府情報の存否について確認を与えないことができる」と規定する。

<sup>144</sup> 莫于川主編・前掲注(3)202頁。

非公開決定に際して理由を説明する意義として、①説得機能、申請者の理解と支持を得るのに有利である、②政府情報の原則公開、例外非公開を具現化する、③非公開の理由を説明することは申請者が救済を求める基礎である、としている<sup>145</sup>。日本の行政手続法における理由付記の機能については、恣意抑制機能ないし慎重配慮確保機能、不服申立て便宜機能、相手方に対する説得機能、決定過程公開機能が言われるが<sup>146</sup>、同様の趣旨から行政機関に理由説明の義務を課していることは、評価できる点である。しかし、本条令の規定からすると、不開示情報に該当することを理由とする場合は理由の説明義務があるが、政府情報が存在しない場合（物理的不存在の場合に加え、法律上の不存在、すなわち「政府情報」に該当しないと解釈される場合）には、情報説明の義務を定めていない。この点、行政手続上の理由付記の原則からすると不徹底といえる。なお、不開示の理由についてどの程度の説明をしなければならないかは、明記されていない<sup>147</sup>。

<sup>145</sup> 莫于川主編・前掲注(3)208頁。なお、行政許可法における理由の説明の意義として、次のことを述べている（姜明安主編『行政許可法—条文精釈与案例解析』人民法院出版社131～132頁）。①行政機関が決定を行うときに真摯な考慮を行い、慎重な決定を行うことを促進するのに有利である。②相手方をその決定に信服させ、相手方の対立感情を解すことができ、行政決定の執行に有利である。③行政決定に対する合理的予測を高めることができる。④行政決定に不服な相手方ができるだけ早く行政機関内部の救済手段を通して問題の解決を求め、行政訴訟を減らすのに有利である。⑤司法救済を求めようとする相手方が行政決定の理由を知っていれば、訴訟中「的なくして矢を放つ」を避けるのに役立つ。⑥再議機関又は司法機関は当該行政決定が行われた理由等を理解でき、その審査や裁決にとって便宜的である。⑦生じうる同類の事件において先例を確立し、法の平等な適用等を促進するのに有利である。

<sup>146</sup> 塩野宏・前掲注(10)271頁。

<sup>147</sup> 日本において、理由提示の内容・程度については、単に処分の根拠規定を示すだけでは不十分であり、いかなる事実関係につき、どの条項が適用されたのかを申請者が知り得るような理由の提示が必要であるとされている（最判1992年12月10日）。理由説明の程度について、政府情報公開条令上は明らかではないが、行政許可の理由説明の程度については、「行政機関は理由、根拠を説明するにあたり、必ず明晰で、遺漏なく、

## (6) 開示の実施方法

政府情報公開条令26条は、「行政機関は、申請に基づき政府情報を公開するにあたっては、申請者の求める形式に従って提供しなければならない。申請者の求める形式によっては提供できない場合、申請者に関係する資料を閲覧させる、コピーを提供する又はその他適切な方法により提供することができる。」と規定する。これは、請求者の求める形式（閲覧、写しの交付、電磁的記録による開示など）に従って政府情報を提供するという原則を定めた規定であり<sup>148</sup>、「あってしかるべき」規定といえよう。

## (7) 手数料

政府情報公開条令27条1項は、「行政機関は、申請に基づき政府情報を提供するにあたり、検索、コピー、郵送等の実費を除き、その他費用を徴収してはならない。行政機関は、その他の組織、個人を通して有償サービスの方法で政府情報を提供してはならない。」と規定する。日本の多くの情報公開条例では、開示の実施手数料は無料であり、実施に係る費用のみを徴収する<sup>149</sup>。政府情報公開条令はこれと同様、実費のみを徴収し、その他いかなる費用も徴収してはならないとしている<sup>150</sup>（但し、検索等に要する実際の費用を徴収されるので、それは実施

---

行政許可を拒絶するにあたり依拠とされた全ての事実の基礎と証拠を説明しなければならない。」としている（汪永清主編『中華人民共和国行政許可法教程』中国法制出版社2003年159頁）。

<sup>148</sup> 地方の立法では、例えば上海市情報公開規定20条2項は、「申請者が申請において郵便、配送、ファックス、電子メール等の形式により政府情報の写しを取得することをそれぞれ選択した場合、政府機関は、当該申請の要求する形式に従って提供しなければならない。技術上の原因により満足させることができない場合、政府機関は当該政府情報の特性に見合った形式により提供しなければならない。」と規定する。

<sup>149</sup> 開示の実施にかかる手数料を徴収する地方自治体は稀であるが、最近では、営利目的での請求については、手数料を課す自治体もある（宇賀克也・前掲注(47)292頁）。

<sup>150</sup> 莫于川主編・前掲注(3)224頁。

手数料とみることができる）。なお、行政機関が徴収する検索、複写、郵送等の実費の基準は、國務院価格主管部門が國務院財政部門と共に定める（同2項）。

このほか、政府情報の公開を申請する公民に確実に経済的困難がある場合、本人の申請と政府情報公開執務機関の責任者の審査・同意を経て、関連費用を減免することができる（本条令28条1項）。また、政府情報の公開を申請する公民に、閲読上の困難又は視聴上の障害がある場合、行政機関は、その者のために必要な援助を提供しなければならない（同2項）。

#### (8) 本人開示等

中国では、個人情報保護法はまだ制定されていない。ただ、政府情報公開条令には、自己情報の開示請求を権利として保障する直接的な規定はないものの<sup>151</sup>、それを前提としている規定が存在する。政府情報公開条令25条1項は、「公民、法人又はその他の組織は、行政機関に対して自己と関係する税金・費用の納付、社会保障、医療衛生等の政府情報の提供を申請する場合、有効な身分証明書又は証明文書を呈示しなければならない。」と規定する。これは、本人確認に関する規定であるが、自己情報の開示請求を前提としたものと考えられる。また、同2項は、「公民、法人又はその他の組織は、行政機関が開示した、自己と関係する政府情報の記録が不正確であることを証明する証拠がある場合は、当該行政機関に訂正を要求する権利を有する。当該行政機関に訂正の権限がない場合、訂正権限のある行政機関に移送して処理させ、かつ申請者にその旨を告知しなければならない。」と規定し、自己情報の訂正請求権の保障を定めている。さらに個人のプライバシーに関わる政府情報にしろ、商業上の秘密に関わる政府情

---

<sup>151</sup> 地方の立法では、例えば広州市政府情報公開規定13条2項は、「公開権利者（公民及び法人）は、公開義務者（各級人民政府など行政機関）に対し、その保有する政府情報のうち、自己に関するものの公開を求める権利を有し、当該情報の内容に誤り又は不正確なところがあることを発見したときは、公開義務者に対し訂正を求める権利を有する。」と規定する。ここでは、自己情報の開示及び訂正請求権を明定している。

報にしろ、第三者が同意をした場合は、当該政府情報を請求者に開示できる仕組みになっている（本条令14条4項後段）ので、本条令13条に基づいて、本人（請求者）が自己情報（個人のプライバシーに関わる政府情報）の開示を請求した場合、同意があるから、その開示請求は認められることになる。このことからすると、情報公開制度に基づく本人開示請求権について、中国は本人開示肯定説の立場に立つものと考えられる（この点は、日本法とは対照的である）<sup>152</sup>。また、自己情報の開示請求者は個人（自然人）に限らず、法人・組織にも認めている（先行する地方の立法も同様）<sup>153</sup>。

## V 結びにかえて

以上、長々と中国の情報公開制度の特質と問題点を述べてきたが、秘密主義の伝統が長かった中国において、国家レベルで情報公開制度が一応の整備されたことは意義深いことである。しかし、既に考察したように、比較法的にみて、中国の情報公開制度は特異な点が多く、行政情報のオープン化や知る権利の保障といった観点からすると、非常に多く問題点を抱えている。それは例えば、①自主的な公開（広義の情報提供）を重視している反面、申請に基づく公開（開示請求）は補充的な手段とされていること、②情報公開制度の根拠として、国民主権や説明責任（アカウントビリティ）の観点はあまり語られないこと、③申請に基づく公開は現実の運用実態として「特殊な需要」という利害関係の有無等が要件とされていること、④不開示情報の範囲が曖昧模糊で、かつ政府情報の開示・不開示は秘密保護審査制度のもとにあり、実施機関としても運用しづらく、それは「秘密保護法制下の情報公開」ともいえる状況であること、⑤不開

---

<sup>152</sup> 日本での議論について、宇賀克也・前掲注(32)87～89頁。

<sup>153</sup> このことについて、宇賀克也・前掲注(32)96頁。

示情報の実態的判断の困難性もあってか、請求者の「特殊な需要」の欠如や対象情報の非該当性（その範囲を狭く解釈して文書不存在とする）等を理由に、情報公開請求を拒否するケースが少なくないこと、などが挙げられる。

情報公開制度においては、政府機関による能動的な情報公開も重要であるが、国民側からの適切な監視として行政情報へのアクセス権が適正に保障されなければ、当該制度は形骸化してしまうだろう。すなわち、開示請求と情報提供は車の両輪であり、情報公開法制ではまさに総合的な情報公開施策が望まれるところである。その意味では、中国の情報公開制度においては、開示請求制度に当たる申請に基づく公開制度の改善、すなわち規定上の欠陥の是正と制度の運用上の改善が望まれる。学界ではその検討が近時盛んに行われているが、その議論及び裁判例を含めた分析は、別稿で改めて行うことにしたい。

中国において、政府情報公開の範囲を確定する目標及び機能として、第1に、公衆の知る権利の保障、第2に、政府情報の人民大衆の生産、生活及び経済社会生活に対するサービスの機能の発揮、第3に、国家秘密、商業上の秘密、個人のプライバシーの保護を挙げているが<sup>154</sup>、これに依って現在の制度及びその運用をシニカルに言えば、次の通りであろう。第1点（知る権利の保障）は自主的な情報公開によって実現され、第2の点は「特殊な需要」を要件とする申請に基づく情報公開制度で保障され、そして第3の点の国家秘密の保護等を重視した秘密保護審査体制の下で、自主的公開であれ申請に基づく公開であれ、情報公開の範囲は縮小されているのではないかと思われる。

---

<sup>154</sup> 莫于川主編・前掲注(27)62頁。

<sup>155</sup> 申請に基づく公開の運用実態に関する中国国内の研究は少なくない。倪洪濤「依申請信息公开訴訟周年年度調査報告」『行政法学研究』2009年第4期52頁以下、李牧「論公民信息申請權的實現障礙及其克服途徑」『法学評論』2010年第4期16頁以下、肖明「政府信息公开制度運行狀態考察—基于2008年至2010年245份政府信息公开工作年度報告」『法学』2011年第10期、など。

最後に、申請に基づく情報公開の運用について<sup>155</sup>、概ね以下の3点を指摘しておく。①政府情報公開条令施行後の3年(2008~2010年)、申請に基づく公開請求の数は、全国的に(中央行政機関・各級の地方行政機関を問わず)2009年は増加したが、2010年には減少している<sup>156</sup>、また地域間格差もみられる(多いのは上海市・北京市・天津市や沿岸の経済発展した地域で、それ以外は少ない)<sup>157</sup>。②申請に基づく公開請求を端とする情報公開訴訟において、原告の敗訴が多い(北京市で2008年5月1日から1年間で生じた10件のうち、不受理5件、訴えを斥けたもの2件、原告の訴えの取下げ2件、一度も実質的な審査がなされなかったもの1件であり、上海市で2004年から2008年までの情報公開訴訟400件の中で、うち1件は上海市政府敗訴、13件は和解による訴えの取下げ、残りは訴えの棄却及び不受理という<sup>158</sup>。また、2002年から2008年までの中国全土の主要な情報公開訴訟の研究によると、原告の実質的な勝訴は1件のみである<sup>159</sup>)。③申請に基づく公開の請求者は、その動機・理由をみると、その生活及び仕事上の必要性に基づくものが大多数である<sup>160</sup>。

---

<sup>156</sup> 肖明・前掲注(155)80頁。

<sup>157</sup> 肖明・前掲注(155)81頁。

<sup>158</sup> 黄学賢・梁玥「政府信息公开訴訟受案範圍研究」『法学評論』2010年第2期71頁。

<sup>159</sup> 趙正群・董妍「中国大陸首批信息公开訴訟案件論析(2002-2008)」『訴訟法学、司法制度』2010年3期45頁。

<sup>160</sup> 肖明・前掲注(155)82頁。