

中国における政府情報公開条例

—— 改正条例の問題点を中心に ——

鄭 コ イ ン[※]

はじめに

I 旧条例の成立と内容

II 旧条例の問題点

III 改正条例の制定

IV 問題と検討

おわりに

はじめに

1966年に米国の情報公開法（Freedom of Information Act）が誕生して以来、市民が政府に対して情報公開の申請を行い、政府が特定の期間内に情報を公開するという新たな法律関係が規定された。これは「法律化された情報公開」といい、それまでの情報公開とは異なったものである。政府情報公開の法律化は政府情報公開を規範化することであり、政府情報公開の範囲は政府の裁量によって決定されるのではなく、法律によって定められる。1966年以後50年間に112の国家が相次いで情報公開法を制定した。中国では2008年に政府情報公開条例（以下では旧条例と略する）が施行され、それに基づいて政府情報公開制度の整備が進められた。同条例の施行後、政府情報の公開件数が大幅に増加する一方で、現行制度の不備や新たな課題も顕在化してきた。その後10年を経て、政府情報公開制度の一層の強化・拡充と実効性向上を目的として、2019年4月3日、政府情報公開条例が改正され（以下では改正条例と略する）、同年5月15日に施行された。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第21巻第2号 2022年7月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

本稿では旧条例の成立過程と内容を要約し、旧条例が実施された10年間に現れた主要な問題点と改正条例の改正の内容をまとめ、最後に改正条例に残されている問題点を指摘した上で、今後の動向について考察する。

I 旧条例の成立と内容

旧条例の成立過程としてまずは国务院の「全面的に法による行政を推進することに関する実施要綱」では行政政策制定、行政管理および政府情報公開を、法による行政を推進する上での重要な内容としている¹⁾。2006年に条例の制定が、国务院の同年の第1類立法計画²⁾に取り入れられ、議論を経て、2007年4月5日に国务院により公布された。

旧条例の内容に示された政府情報公開制度とは「行政機関または法律・法規・規章により授權された組織が、自身の事務を遂行する過程において作成または取得し、一定の形式で記録、保存した情報を、法定の形式および手続を通して、自主的に社会公衆および行政の相手方に公開し、または申請に基づき特定の公民、法人およびその他の組織に対して公開する制度」と考えられている³⁾。政府情報の公開範囲については、各級行政機関が自主的に公開すべき政府情報を具体的に列挙するとともに、個人や団体が自身の生産活動、生活、研究等に必要な政府情報の開示請求を行うことができることも規定している。

また、行政機関は、政府情報を速やかに、かつ正確に公開しなければならないとし、行政機関に対し情報公開業務に係る年度報告の公表を義務付けており(旧

1) 同時に、2002年から広州市をはじめとする「地方先行」で実施されていた。2007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、14の省レベルに準ずる都市が政府情報公開制度を設け、政務公開に関する規定を定めていた。

2) 第一類立法計画項目は、その年に必ず常務委員会に審議されなければならない項目を指し、指導的な計画に属している。第二類立法計画項目はすでに法規調査を開始し、起草作業を行い、条件が成熟していても、本年度の審議を提出することができる。

3) 上拂耕生「中国の情報公開に関する考察——比較法的にみた特質と問題点——」、『アドミニストレーション』18(3・4)(2012年)100頁。

条例 32 条)、政府情報公開に係る業務実施状況に問題がある場合の通報制度 (旧条例 33 条 1 項)、不服申立 (2 項) 等についても定めている。

Ⅱ 旧条例の問題点

中国社会の変化そして旧条例自身の不足により、条例の実施に当たってさまざまな問題点も指摘されるようになった。その主なものは、次の 3 点である。

1 「知る権利」の扱い

立法目的について、政府情報公開制度の目的は、ただ「法による行政の推進」にあり、「知る権利」は立法目的として認識されていない。中国の政府情報公開制度の成立過程から見ると、2003 年の国務院「全面的に法による行政を推進することに関する実施要綱」では行政政策制定、行政管理および政府情報公開を、法による行政を推進する上での重要な内容としている。2006 年に国務院の立法作業計画は「本年内に制定すべき主要な立法プロジェクト」に旧条例の起草を含め、それらは「政府行為を規制し、廉潔な政府の建設を強化するために全国人民代表大会の常務委員会に提出する必要の法律草案および行政法規」に属するとした。つまり、立法の過程で旧条例は中国政府による、法による行政の推進および法治政府建設の一部とされていたのである。また、旧条例には「知る権利」が明記されていない。反射的には公衆が情報を取得することを認める形となっているが、主な目的は公開によって行政目標を実現したり、世論と行動を誘導することである。さらに旧条例の条文構造からすると、申請に基づく公開はあくまでも、自主的な公開を補充するものとして位置づけられていることが分かる⁴⁾。政府が自主的に公開する情報の類型は主に行政管理の分野に集中している。旧条例 9～12 条は各級行政機関が自主的に公開すべき政府情報を明確に列挙している。こ

4) 旧条例 13 条では「9 条、10 条、11 条、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、法人またはその他の組織は、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、地方各級人民政府およ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」と規定されている。

これらの政府情報は主に法規、規則と文書に集中している⁵⁾。政府情報公開制度は行政管理と行政の需要を中心にしており、行政事務の結果のみが公開されている⁶⁾。

2 自主的な公開

実務上では行政機関による自主的な情報公開について、次の問題が生じている。まず、情報公開の実践のレベルが不均等である。しばしば公開すべき情報が公開されていない。旧条例は、自主的な公開義務およびその範囲を明確にしているが、実際には公開されるべき情報が法律に従って公開されていない。2009年に、北京大学の公衆参加中心は国内で初めて全国30の省級政府と97の地市級政府の情報公開状況に対する評価を展開した。当時、各省級政府は各省の市級政府に比べて評価が圧倒的に高いことが判明した⁷⁾。特定の情報公開分野に関しては、北京大学公共参加研究中心が実施した2016年の国家食品安全規制情報公開の評価も、食品安全規制情報の透明性が管理レベルが下に行くにつれて低下することを示した⁸⁾。すなわち行政区分が下位になるほど、透明度は低くなる。また、情報公開の供給側と需要側の間でも不一致が生じている。政府情報公開制度の実施におい

5) 旧条例10条では「県級以上の各級人民政府およびその部門は、前条の規定により、それぞれの職責の範囲内において自主的に公開する政府情報の具体的内容を確定し、かつ、次に掲げる政府情報を重点的に公開しなければならない。(1) 行政法規、規則および規範性文書 (2) 国民経済・社会発展計画、特定事業計画、区域計画および関係政策 (3) 国民経済・社会発展統計情報 (4) 財政予算および決算報告 (5) 有料行政関連サービスの項目、根拠および基準 (6) 政府集中調達プロジェクトの目録、基準および実施状況 (7) 行政許可の事項、根拠、条件、数量、手続および期限ならびに行政許可申請のために提出する必要があるすべての資料の目録および処理状況 (8) 重要整備事業プロジェクトの認可および実施状況 (9) 貧困扶助、教育、医療、社会保障、就業促進等の分野の政策、措置およびその実施状況 (10) 突発公共事件の緊急時対応マニュアル、事前警告情報および対応状況 (11) 環境保護、公衆衛生、安全生産、食品・薬品および製品の質に対する監督検査状況」と規定されている。

6) 王玉林「政府信息公开条例立法目的解读——是保障知情权抑或其他？」『法学论坛』(2010年)18頁。

7) 北京大学公众参与研究与支持中心編『中国行政透明度报告』(法律出版社2009年)。

8) 王逸吟・甘力心「食品安全监管透明度报告发布」(2016年3月17日)光明日报 https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2016-03/17/nw.D110000gmrb_20160317_6-08.htm (最終閲覧2022年3月10日)

て、1つの目立つ問題は供給された情報が実際に需要のある情報ではないということである。つまり、行政機関が公開した情報は国民にとって必要ではなく、逆に国民が必要とする情報については供給は不足しており、供給された情報の正確性、対応性、即時性も低いと指摘されている。この現象は本質的には政府情報公開における「供給側」の問題を示されており、情報公開について「供給側」の改革を推進する必要がある。

環境分野を例にとってみると、環境情報を公開する目的は、公衆に関連情報を取得させ、環境保護への参加を促進することである。公開された情報が簡素すぎると、その目的を達成できない。多くの環境保護部門は建設プロジェクトの環境影響評価の受付公告情報と審査前の公示情報において、公衆に理解しやすい環境影響評価報告書の簡易版を提供しない。環境保護部門によっては、簡単なリスト形式で一ヶ月または数ヶ月の建設プロジェクトの環境影響評価の許可状況を提供するのみである。これらのリストには許可時間、許可文書番号と題名などの簡単な情報だけが記載されているだけで、プロジェクトおよび環境影響評価の詳細な内容は公開されていない⁹⁾。肝心な内容が欠けているため、プロジェクトの実施が環境にもたらす影響の実態は分かりにくい。このような不十分な情報公開は、一部のプロジェクトが始動した後に、公衆が疑念を抱く原因の1つである¹⁰⁾。

9) 呂艳滨「政府信息公开制度实施状况——基于政府透明度测评的实证分析」、『清华法学』第8期(2014年)56-59頁。

10) 例えば廈門PX事件が挙げられる。廈門市xx会社は2006年7月に中華人民共和国国家發展改革委員会の承認を得て、108億元を投じて廈門市にPX化学工場を建設する計画をしていた。この投資プロジェクトは廈門市委員会、市政府の支持を得たが、政府は対外的に情報を封鎖した。2007年3月、北京人民代表大会と政治協商会議の中で、中国科学院院士趙玉芬氏を代表とする全国政治協商委員105人が連署し、次のようなプロジェクト中止を求める提案を行った。提案では、居住区から1.5キロしか離れていないPXプロジェクトには漏れや爆発の危険があり、廈門市の100万人の住民が危険に直面しているとして、廈門市PXプロジェクトを直ちに中止し、建設の場所を変更するよう呼びかけている。しかし、この提案は可決されなかった。他の6人の院士もこのプロジェクトを阻止しようとしたが、成功しなかった。2007年5月20日ごろから、ある人は携帯メールを通じて廈門市民の間でPXプロジェクトに反対する情報を伝えていた。最終的には、廈門市民と環境保護活動家の反対を受けて、廈門市政府はPXプロジェクトの建設を延期すると発表した。

3 申請に基づく公開

申請に基づく公開について、不開示情報の範囲が不明確と指摘される。旧条例は不開示情報についてはほとんど規定しておらず、「国家機密」、「商業上の秘密」、「個人のプライバシー」に関する規定しか置かれていない。これらの規定は「国家機密」、「商業上の秘密」および「個人のプライバシー」の判断基準を欠いており、実務に堪えられるものではない。特に、国家機密の範囲が過度に広範になっており、情報公開の範囲を極めて大きく制限している。実際に行政機関が情報を不開示とする場合、行政機関は「公開後に国家の安全、公共の安全、経済の安全および社会の安定を脅かすおそれのあるもの」という「総則」の条項を非公開の根拠とする場合が多く見られた。その他にも、申請者が申請した情報を「保有していない情報」としたり、特定の情報に対して「自己の生産、生活、科学研究など特殊な必要」¹¹⁾がないという口実で公開を拒否したりといった現象が見られた。さらに、申請に基づく公開に関する具体的手続を規定していない。旧条例では、開示請求制度の手続に関する規定は比較的簡略であり、いくつかの手続規則は原則を示すものでしかなく、実務には役立たない。

Ⅲ 改正条例の制定

上述のように、旧条例の不備が顕在化してきたため、2016年2月に中国共産党中央弁公庁・国務院弁公庁「政務公開の全面的推進に関する意見」では、条例改正が政策方針として明記された¹²⁾。これを受けて2019年4月3日に改正条例が公布され、同年5月15日から施行されている。

改正後の政府情報公開条例の章構成は表2のとおりであり、変更点が2つある。1つは、第2章の章名に「公開の主体」が明記されたことであり、もう1つは、改正条例では「自主的公開」と「申請に基づく公開」がそれぞれ独立した章とな

11) 中国の情報公開制度は、申請者が「公民、法人またはその他の組織」とし、請求の要件として「自己の生産、生活、科学研究など特殊な必要」を求める（旧条例13条）。

12) 岡村志嘉子「中国における政府情報公開条例の改正」、『外国の立法』281（2019年）82頁。

り、規定が詳細化されたことである¹³⁾。

表1 中華人民共和国政府情報公開条例の構成（新旧比較）

旧条例 (2007年4月5日公布、2008年5月1日施行)			改正条例 (2019年4月3日公布、2019年5月15日施行)		
第1章	総則	第1条～第8条	第1章	総則	第1条～第9条
第2章	公開の範囲	第9条～第14条	第2章	公開の主体 および範囲	第10条～第18条
第3章	公開の方法 および手続	第15条～第28条	第3章	自主的な公開	第19条～第26条
			第4章	申請に基づく 公開	第27条～第45条
第4章	監督および 保障	第29条～第35条	第5章	監督および 保障	第46条～第53条
第5章	附則	第36条～第38条	第6章	附則	第54条～第56条

出典：岡村志嘉子「中国における政府情報公開条例の改正」、『外国の立法』

1 自主的な公開

改正条例では旧条例に比べて公開される情報の範囲が拡大した。自主的な公開の内容に関しては、旧条例の立法は主に列挙する方法を採っており、9条で定められた4つの原則的公開要求¹⁴⁾を加えて、23の公開する項目が列挙されている¹⁵⁾。改正条例は、旧条例と同様に列挙する方法を採っており、各級の行政機関の機能、行政処罰の決定、公務員の募集の結果などの項目が追加された¹⁶⁾。区を設ける市級および県級の人民政府とその部門、郷（鎮）人民政府が自主的に公開すべき情報の範囲を調整した¹⁷⁾。また、改正条例では行政機関が上級行政機関の指示に合わせて、自主的な公開の内容を継続的に増やすことを定めている¹⁸⁾。さらに、政府情報管理の動的調整の仕組みと、開示請求制度から自主的な公開へ転換するための仕組みが設けられた¹⁹⁾。

13) 前掲注12) 83頁。

14) 旧条例9条では「行政機関は、次に掲げる要件のいずれかに該当する政府情報について、自主的に公開しなければならない。(1) 公民、法人その他組織の直接的利益に関するもの (2) 社会公衆が広く知り、または関与する必要があるもの (3) 当該行政機関の組織編制、機能、事務手続等の状況を示すもの (4) その他法律、法規および国の関係規定により自発的に公開すべきもの」と規定する。

2 申請に基づく公開

(1) 開示請求の申請結果

旧条例では開示、不開示、不存在および申請の補足、という4つの申請の結果

- 15) 旧条例10条は「県級以上の各級人民政府およびその部門は、本条例9条の規定により、それぞれの職責範囲内において自主的に公開する政府情報の具体的な内容を確定し、以下の政府情報を重点的に公開しなければならない。(1) 行政法規、規則および規範性文書 (2) 国民経済と社会発展計画、特定事業計画、地域計画および関連政策 (3) 国民経済・社会発展統計情報 (4) 財政予算および決算報告 (5) 有料な行政事業の項目、根拠および基準 (6) 政府集中調達プロジェクトの目録、基準および実施状況 (7) 行政許可の事項、根拠、条件、数量、手続、期限および行政許可を申請するために提出する必要があるすべての資料の目録と処理状況 (8) 重要建設・整備プロジェクトの許可および実施状況 (9) 貧困扶助、教育、医療、社会保障、就業促進等の政策、措置およびその実施状況 (10) 突発公共事件の緊急時対応マニュアル、事前警告情報および対応状況 (11) 環境保護、公衆衛生、安全生産、食品・薬品および製品の質に対する監督検査状況」と規定する。

11条は「区を設置する市級人民政府、県級人民政府およびその部門が重点的に公開する政府情報は、以下の内容を含まなければならない。(1) 都市・農村の整備および管理に関する重要事項 (2) 社会公益事業の整備状況 (3) 土地の収用または強制使用、家屋の立ち退きおよびその補償・補助費用の支給・使用状況 (4) 災害緊急援助、優遇扶助、救済、社会寄附等の金品の管理、使用および分配状況」と規定する。

12条は「郷（鎮）人民政府は、本条例9条の規定に基づき、その職責の範囲内において自主的に公開する政府情報の具体的な内容を確定し、以下の政府情報を重点的に公開しなければならない。(1) 国の農村政策の実行状況 (2) 財政収支、各種特定名目資金の管理および使用状況 (3) 郷（鎮）土地利用全体計画および宅地使用の審査状況 (4) 土地の収用または強制使用、家屋の解体移転およびその補償・補助費用の支給・使用状況 (5) 郷（鎮）の債権債務および資金調達・労働力調達の状況 (6) 災害緊急援助、優遇扶助、救済、社会寄附等の金品の支給状況 (7) 郷鎮集団企業およびその他の郷鎮経済実体による請負、賃貸、競売等の状況 (8) 計画出産政策の実行状況」と規定する。

- 16) 改正条例20条は「行政機関は、条例19条の規定により、当該行政機関における次に掲げる政府情報を自主的に公開しなければならない。(1) 行政法規、規則および規範性文書 (2) 機関の機能、機構設置、所在地、開庁時間、連絡先、責任者氏名 (3) 国民経済と社会発展計画、特定事業計画、地域計画および関連政策 (4) 国民経済・社会発展統計情報 (5) 行政許可とその他の対外管理サービス事項の根拠、条件、手続および処理結果 (6) 行政処罰および行政強制の実施に係る根拠、条件、手続および当該行政機関が一定の社会的影響を及ぼすとみなした行政処罰決定 (7) 財政予算、決算報告 (8) 有料な行政事業の項目およびその根拠と基準 (9) 政府集中調達プロジェクトの目録、基準および実施状況 (10) 重要建設・整備プロジェクトの許可および実施状況 (11) 貧困扶助、教育、医療、社会保障、就業促進等の政策、措置およびその実施状況 (12) 突発公共事件の緊急時対応マニュアル、事前警告情報および対応状況 (13) 環境保護、公衆衛生、安全生産、食品・薬品および製品の質に対する監督検査状況 (14) 公務員採用試験における職位、定員、応募条件等の事項および採用結果 (15) 法律、法規、規章および国の関連規定において自主的に公開すべきその他の政府情報」と規定する。

が定められていた²⁰⁾。しかしながら、現実にはさまざまな申請結果が存在し、その多くの申請結果が条例で定められた4つの類型以外のものであった。これに関して、地方法院は旧条例には規定されていないものの、実務上出現した決定の種類を規律するため、司法解釈性文書を定めた。例えば、2014年2月17日に北京市高級人民法院審判委員会は「政府情報公開行政事件の審理における若干問題についての解答」を通達した²¹⁾。当該司法解釈性文書は政府情報の不存在、行政機関の内部管理情報、党務情報などについて、人民法院の裁判基準を確定する

-
- 17) 改正条例 21 条は「条例 20 条で定める政府情報のほか、区設市級および県級の人民政府とその部門は、当該地方の具体的な状況に応じて、市政建設、公共サービス、公益事業、土地収用、家屋収用、治安管理、社会支援等の分野に関する政府情報も自主的に公開しなければならない。郷（鎮）人民政府は、当該地方の具体的な状況に応じて、農業・農村政策の実行状況、農地水利事業の整備運営、農村土地請負経営権の移転、宅地使用状況の審査、土地収用、家屋収用、農民の自主的事業、社会支援等の分野の政府情報も自主的に公開しなければならない」と規定する。
- 18) 改正条例 22 条では「行政機関は本条例 20 条、21 条の規定に基づき、自主的に公開する政府情報の具体的な内容を確定し、上級行政機関の計画に従い、自主的な公開の内容を増加させていかななければならない」と規定されている。
- 19) 改正条例 44 条は「多数の申請者が同じ政府情報について同じ行政機関に開示請求を提出した場合、その政府情報が開示できるものに属するときに、行政機関は自主的な公開の範囲に入れることができる。行政機関が開示請求により開示した政府情報について、公衆の利益の調整に関連し、公衆が広く知る必要があり、または公衆が意思決定に参加する必要があると申請者が認めた場合は、行政機関に対し当該政府情報を自主的な公開する範囲に入れることを提案することができる。行政機関は、審査を経て当該政府情報が自主的な公開の範囲に属すると判断した場合は、速やかに自主的に公開しなければならない」と規定する。
- 20) 旧条例 21 条は「開示請求された政府情報について、行政機関は以下の状況に応じてそれぞれ回答する。(1) 開示の範囲に属するものは、申請者に当該政府情報を取得する方法および手続を告知しなければならない。(2) 不開示の範囲に属するものは、申請者に告知し、理由を説明しなければならない。(3) 法により当該行政機関の公開の範囲に属さず、または当該政府情報が存在しない場合、申請者に告知しなければならない。当該政府情報の公開機関を確定することができるものについては、当該行政機関の名称および連絡先を申請者に告知しなければならない。(4) 申請内容が明確でない場合、変更または補足するよう申請者に告知しなければならない」と規定する。
- 21) 司法解釈性文書とは、司法解釈ではないが、最高人民法院または最高人民検察院が作成したもので法律の解釈を示す文書を指す。2012 年 1 月に最高人民法院と最高人民検察院が共同で「地方法院、地方検察院は司法解釈性格文書を制定してはならないことについての通知」を発し、地方法院と地方検察院が司法解釈性格文書を定めることを禁止した。しかし、実際には、法律の内容が曖昧である、社会の実情に合わないなどの理由で、地方法院が司法解釈性文書を定める状況が依然としてある。

ものである²²⁾。

今回の改正では、旧条例の不備に注目し、申請に基づく開示の結果をさらに類型化した²³⁾。開示結果は、次の5つの類型に分けられた。列挙すると、①全部開示²⁴⁾、②不開示²⁵⁾、③不存在、④部分的開示と部分的不開示の組み合わせおよび⑤開示請求の不処理がある。情報を全部開示と全部不開示の間に、部分的開示と部分的不開示の組み合わせという類型もある。開示請求された情報の中に開示してはならない内容または政府情報に属さない内容が含まれる場合に、これを分離することできるときは、行政機関は請求者に対し開示できる部分の政府情報の内容を提供し、かつ、開示しない内容についてその理由を説明しなければならない(37条)。そのほか、開示請求権の濫用を防ぐため、改正条例では開示請求の不処理という決定の類型が設けられた。開示請求の不処理は、その理由に基づいて以下4つの場合に分けられる。具体的には、①開示請求した政府情報の数量および頻度が明らかに合理的な範囲を超えている場合(35条)、②繰り返して同一の政府情報の開示請求を行った場合(36条6項)、③陳情、苦情申立、告発などの活動を行った場合(39条1項)、④政府公報、新聞雑誌、書籍などの公刊された出版物の提供を求める場合(39条2項)である。

(2) 開示情報の範囲

「公開を常態とし、非公開を例外とする」²⁶⁾原則を明文化した。旧条例に先行していた地方立法(広州市政府情報公開規定6条1項など)²⁷⁾および政府情報公開条例草案(建議稿)²⁸⁾においては「公開を原則とし、非公開を例外とする」原

22) 北京市高级人民法院关于「关于审理政府信息公开行政案件若干问题的解答」(2014年) <http://www.zgxfz.info> からアクセスできる(最終閲覧2022年3月10日)

23) 后向东「论政府信息公开处理决定类型化」『行政法学研究』第4期(2019年)39-40頁。

24) 改正条例36条2項は「開示請求された情報が開示できるときは、請求者に対し当該政府情報を提供し、または、申請者に対し当該政府情報を取得する方法、経路およびとき間を告知する」と規定する。

25) 改正条例36条3項は「行政機関がこの条例の定めるところにより開示しないことを決定したときは、申請者に対し開示しないことを告知し、かつ、その理由を説明する」と規定する。

26) 原語「以公开为常态、以不公开为例外」

則が明記されていた。しかし、この原則は実際に制定された旧条例には含まれていなかった²⁹⁾。2014年に公布された中国共産党中央の「法による統治を全面的に推進する若干についての重大問題に関する決定」では、政務公開について「公開を常態とし、非公開を例外とする原則を堅持する」ことが要請された。2019年の改正では「公開を常態とし、非公開を例外とする」という原則が、条文上で明確化されている。

(3) 不開示情報の範囲

司法部の責任者は政府情報公開条例の改正についての記者会見で、「『公開が常態で、非公開が例外』という原則を実行するため、条例では不開示情報について規定している」と述べている³⁰⁾。つまり、それ以外の政府情報はすべて公開が義務付けられているといえよう³¹⁾。

今回の改正では、公開が免除される事項が14、15、16条で集中的に規定され、全体として公開が免除される事項として①絶対免除事項、②免除保留事項および③酌量免除事項といった3つの類型が明確化された。このうち①は、法により国家機密とされる情報および法律・行政法規によって公開が禁止されている情報または公開されると国家の安全、公共の安全、経済の安全および社会の安定を脅かすおそれのある情報が含まれる。②は、利害関係者の正当な権利と利益を損なう

27) 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、社会管理および公共サービスと関係する政府情報は、すべて公開また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。

28) 条例の草案(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。周汉华主編『政府信息公开条例专家意见稿』(法制出版社、2003年)48頁。

29) この点につき、国务院法制办公室副主任・張穹は、条例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。曹康泰主編『中华人民共和国政府信息公开条例读本』(人民出版社、2007年)12頁。

30) 『堅持「公开为常态、不公开为例外」——司法部负责人就政府信息公开条例修订答记者问』、新华社2019年4月15日。http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/15/content_5383135.htm (最終閲覧2022年3月10日)。

31) 蔣紅珍「面向知情权的主观权利客观化体系建构：解读政府信息公开条例修改」、『行政法学研究』(2019年)第4期47-48頁。

ような企業秘密、個人のプライバシーなどに関する政府が保有する情報。ただし、利害関係者が開示に同意する場合および情報を公開しないと公益に重大な影響を与える場合は公開される。③は、行政機関の内部情報、過程的情報および法執行記録の情報が含まれる。

行政機関の内部情報には人事管理、勤務管理、部内業務手順などの情報が含まれ、公開しないことができる。その理由は「行政機関内部の事務情報が公衆の権利義務に直接影響を与えないため、公開しないことができる」³²⁾というものである。過程的情報（日本の場合：意思形成過程の公文書）とは、行政機関が事務を遂行する過程で形成した討論記録、草稿・草案、協議文書、指示書などの手続的な情報をいう。酌量により不公開が認められる理由は「過程的情報は討論、調査または審査の過程にあり、確定的なものではない」³³⁾ためである。法執行記録の情報を公開しないことができる理由は「当事者および利害関係者以外の主体に直接の利害を及ぼすものではなく、かつ多くの場合に商業上の秘密および個人のプライバシーに関わるため」³⁴⁾とされている。

(4) 開示請求権

旧条例では政府情報の開示請求は「自己の生産、生活または科学研究に特殊な必要」がある場合にのみ可能とされていたが、改正条例によってこれらの制限は撤廃された。しかしながら、「自己の生産、生活、科学研究に特殊な需要」といった制限の撤廃は、何らの制限なしに情報公開請求権を行使できるようになることを意味するわけではない。同じ申請者が政府に対して情報開示請求を繰り返し大量に行った場合、改正条例では、政府は申請者に対して理由説明の要求、回答の遅延、情報処理手数料の徴収などの措置をとることができると規定されている（35条）。申請者が陳情、苦情申立や告発などのために開示請求を行った場合、行政機関は申請者に対して適切な方法でそれを解決するように告知しなければならない（39条）。

32) 前掲注 30)

33) 同上

34) 同上

3 まとめ

2019 年改正の内容は、主に申請に基づく公開の部分に集中している。旧条例の枠組みは、基本的に自主的な公開を中心として構築されており、公開範囲、公開方法と手続に分かれていた。今回の改正は、旧条例の構造に対して一定の調整を行った。改正条例は主に「自主的な公開」と「開示請求制度」という特別な章を設け、それぞれ対応する規則を自主的な公開行為と開示請求の行為に適用する形をとっている。

また、改正条例では申請者資格の制限が撤廃された。従来、行政機関は申請者が生産、生活、科学研究の必要（いわゆる「3つの必要」）があるか否かの審査を行った。「3つの必要」という制限の撤廃は政府情報の用途と目的を証明する必要がないことを意味し、これによって誰もが開示請求を行うことができる制度へと近づいたといえよう³⁵⁾。

さらに、不開示情報の範囲を詳細に列挙することによって、情報公開すべき範囲を明確に定めることは、行政機関の自由裁量権を制限することに資する。これは「公開を常態とし、非公開を例外とする」原則の実現につながる。旧条例は「国家機密」、「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ているのみで、個別の事案で具体的に何が不開示情報に当たるのかについては、解釈・運用に委ねられていた。このため、旧条例の不開示情報についての規定は現場の行政機関の判断ばかりか、人民法院の裁判における判断基準としても非常に使いにくいものであった。

このほか、旧条例では行政機関が分散的、自発的に政府情報公開業務年度報告を公表する仕組みであったが、改正条例では同級の政府情報公開業務主管部門に年度報告書を提出する仕組みに改められた。同主管部門は、当該級政府の政府情報公開業務年度報告を公表しなければならない（49 条）。

35) 呂艳滨「『以公开为常态、不公开为例外』提供法治保障」、『保密工作』第 6 期（2019 年）12-13 頁。

IV 問題と検討

1 開示情報の範囲

範囲について第1に、改正条例では「行政業務を遂行する過程で作成・取得した情報」が「行政管理業務を遂行する過程で作成・取得した情報」に置き換えられたため、行政機関が管理業務以外の活動において作成取得した情報は排除され、政府が情報を公開すべき範囲は縮小した³⁶⁾。もともと旧条例については、歴史文書、行政合意、捜査情報、行政機関の民事行為に関する情報などが政府情報に該当するかが議論されていた³⁷⁾。改正条例ではこれらは不開示情報とされた。現実的には、多くの活動（人事管理、内部プロセスの各段階での業務など）が、行政行為や事実行為として現れない場合や、いわゆる民事行為（政府による調達など）にすぎない場合でも、やはりそれらはある業務遂行の一環を為す。行政機関は純粋な公共の組織であり、行政機関の身分はあくまで「公」であり、行政機関の行為が管理業務であるか否かによってその行為の公共性という属性が変わるわけではない。その特有の「公」な身分によって、管理業務にも公共性があり、そのような形で民衆の目に映るのである。政府が取得・作成した情報は、行政機関の内部管理、公務員の任用、行政機関の調達等に関するもののいずれであろうとも、開示すべき情報であり、企業や個人のように商業秘密やプライバシーであることを理由に開示を免れるものではない³⁸⁾。

第2に、改正条例では酌量不開示情報を定めているが、その内容はあまりに簡素である。現実には多様な情報が存在しているが、法によって定められた範囲は限定されており、実際のケースでは同じ問題についても異なる判断がある。例と

36) 管理業務とそうでない業務の違いは、その業務において行政機関が相手方との関係において主導的地位を占めている否かである。

37) 例えば后向东「我国政府信息公开制度与实践十大重要观点辨析」、『中国法律评论』第1期（2018年）169-181頁、江必新・李广宇「政府信息公开行政诉讼若干问题探讨」、『政治与法律』第3期（2009年）12-27頁、程琥「『政府信息公开条例』的修改」、『国家检察官学院学报』第24卷第3期（2016年）65-82頁、以上の論文では政府情報の範囲について議論されていた。

38) 吕艳滨「如何理解依申请公开中的政府信息概念」、『中国行政管理』第8期（2012年）15頁。

して過程的情報の扱いが挙げられる。改正条例では過程的情報について「行政機関が行政管理機能を遂行する過程で作成した討論記録、草稿・草案、協議文書³⁹⁾、指示報告などの過程的情報および法執行記録の情報は、公開しないことができる。法令が当該情報を公開すべきものと定めるときは、その定めに従う」(16条2項)と規定されている。しかし、どの情報が過程的情報に相当するのかは不明である。そもそも過程的情報という概念には、その意味範囲が際限なく拡大してしまうおそれがある。さらに、どこまでを過程的情報と見るかについては異なる考え方がある。行政決定の全過程における情報は過程的情報であり、過程的情報の性質は手続の終了によって変わることなく、いつまでも公開できないという考え方⁴⁰⁾の他、行政行為が完了した後、過程的情報が公開されるという考え方も見られる⁴¹⁾。このほかにも、過程的情報と内部管理情報が区別されていない事例も見られる⁴²⁾。さらに、改正条例では内部管理情報が不開示情報に該当する理由が、公衆の権利義務に直接影響を与えないためとされている。つまり、公衆が取得できる情報は、結局の所、公衆の権利義務に直接的な影響を与える行

39) ここでの協議文書(原語:磋商信函)とは、取引双方がある商品の売買の各種具体的な取引条件について繰り返し協議する過程と最終的な合意の内容を記した文書を指す。

40) [(2013)渝一中法行終字第00271号]裁判文書では、「原告が被告(区国土局:筆者注)に対して公開を請求した文書は、被告が重慶市人民政府に報告と指示願いをするために送付したものであり、その内容は確定的なものではないため、過程的情報である。その後、人民政府から被告に対して返答があったものの、そのために過程的情報としての性質は変わることない」と述べた。つまり、行政決定の全過程における情報は過程的情報であり、過程的情報の性質は時間の経過や手続の終了によって変わることなく、いつまでも公開されないということになる。

41) [(2012)宁行初字第26号]裁判文書では、「申請者が提出した書類は、行政機関が審査する前に、まだ行政許可の過程において過程の書類に属するが、行政許可という行政行為が完了した後、申請者が提出した書類は、行政許可にかかる事実性書類であり、公開しなければならない。行政機関が職責を履行する過程において作成または取得した情報は、すべて情報公開の範囲に含まれる」と述べた。つまり、行政行為が完了した後、過程的情報が公開される。

42) 王彬などと重慶市北湖北区国土資源管理支局の情報公開控訴案[(2013)渝一中法行終字第271号]、控訴人は「都市計画建設の農地転用と土地徴収の実施に関する指示」(北碚府地(2011)117号公文書)と「都市計画建設土地徴収の実施に関する指示」(北碚府(2011)118号公文書)を請求した。被控訴人の意見は第一審と第二審では違っている。第一審では被控訴人は過程的情報として不開示すると主張したが、第二審では内部管理情報として不開示すると主張した。

政機関が管理事務を遂行する際に作成・取得した情報に限られている。すなわち、公衆の権利義務関係に関わる主観法に影響しないものにとどまるような、行政権力に対する客観法的内部統制の実効性が公衆のチェック下に置かれていないことが、政府の説明責任をかなりの程度損なう。

2 申請者に対する制限

申請者に対する制限は依然として存在している。旧条例13条は、申請者が「公民、法人またはその他の組織」とし、請求の要件として「自己の生産、生活、科学研究など特殊な必要」を求める。改正条例では申請者資格の制限が撤廃されたが、大量の開示請求に対して制限を加えている。その理由として、情報公開の実施においては、申請者が行政機関に対して大量に申請したり、繰り返し申請したりする事例が起きたことが挙げられている。ある学者は、このような申請者の行動は行政機関に対して圧力をかけて自分の要求を通そうとする点で「信訪」⁴³⁾と似ていると主張する⁴⁴⁾。具体的にいうと、陳情人が行政機関に対して「信訪」の中で「来信」、「来訪」を通じて上級の行政機関の注意を引くという手法は、繰り返し情報開示請求を行い、これに対して不服申立や行政訴訟を提起するというようなやり方と共通する部分がある。

実のところ、こうした制限は2018年の改正草案の意見募集稿には見られなかった規定であり、意見募集が終了した後に、改正条例に追加されたと思われる。上記のように、この規定は申請権の濫用に対する制限である。申請理由の説明を求めるのは旧条例の「特殊な需要の説明」を彷彿とさせ、濫用を疑われ説明を求められた者にとっては、情報開示申請のハードルが上がることを意味している。また、政府情報の数量および頻度の「合理的な範囲」の認定および請求理由が合

43) 「この「信訪」とは「来信」と「来訪」、つまり陳情の行為の態様を略称したものであり、一般に、個人または組織が国家機関等に対し、文書の提出または直接の訪問などにより、請願・陳情や告発、そして苦情・意見の提出を行うという行為、および、それに対応して国家機関等が各種申立を受理し、必要な対応、処理をすることを指す、広くそれに関する制度および事象を包含する概念として用いられている」但見亮『中国夢の法治——その来し方行く末——』（有斐閣2019年）180頁。

44) 郑濤「政府信息公开中非正常申请行为研究——基于中国裁判文书网案例的实证分析」、『电子政务 E-GOVERNMENT』第8期（2016年）104頁。

理的か否かの判断は行政機関の裁量に委ねられている。改正条例では申請者に対する「特殊な需要」の制限が撤廃されたが、この規定は明らかに旧条例の「特別な需要」による申請権の制限の精神を脈々と受け継いでおり、行政機関が不開示とする場合の理由の1つとなっている。

この濫用防止規定は一見すると合理的であるが、自主的な公開が不十分であるため、実際には申請者の権利を大幅に制限する可能性がある。自主的な公開に対して強制力がなく、前述したように実際に政府が自主的に公開した情報は公衆の需要に合致していない。そのため、申請者は政府情報を取得するため、大量の開示請求を提出しなければならない。さらに、現実的には、中国における政府情報公開の最も重要な問題は、申請者が開示請求権を濫用することではなく、むしろ政府が情報公開に十分に力を入れていないため、申請者が政府情報を取得する権利が未だに保障されていないことである。

3 政府情報の不存在

旧条例では、「政府情報の不存在」は申請に基づく公開における不開示決定の1つとして規定されたが、この規定を適用する頻度が高すぎるものが批判されていた。北京市の政府情報公開年度報告によれば、近年の情報開示請求の回答のうち、「情報が存在しない」の数と割合（情報開示請求の総数に占める割合）はそれぞれ2012年4,130件で26.3%、2013年4,550件で26.0%、2014年15,137件で43.5%、2015年12,328件で38.2%である。また、ある政府情報の存否が司法審査手続において争われる場合、行政機関は原告から提供された手がかりに基づいて検索の義務を尽くす必要があり、申請者は証拠を提示し、申請された政府情報が確実に存在することを証明する必要がある⁴⁵⁾。行政機関がこの情報を保有するか否かについて、裁判所が積極的に調査した事件は決して多いとはいえない。このため、政府情報の開示の申請をした者が「情報は存在しない」とする行政機関の不開示決定に対して訴訟を提起したとしても、裁判所は情報の存在を証明するに足る証拠がないとして開示請求を棄却する場合が多い⁴⁶⁾。

45) 叶必丰主編『政府信息公开条例评估报告』（法制出版社、2018年）214頁。

改正条例では、「検索した結果、開示請求された情報は存在しない」という決定は、申請に基づく公開における決定の1つとして規定された⁴⁷⁾。しかし、不存在の場合に、「当該情報は存在したが、保存年限を経過したために廃棄した」のか、「当該情報は作成しない慣行であり、実際に存在しない」のか、等の詳細な理由に関する規定について、裁判所が、行政機関が所掌業務を遂行する過程で、ある情報を保有すべきか否かを判断することはない。したがって、「情報が存在しない」という問題は依然として解決されていない。さらに、旧条例の規定によれば「開示請求者は、申請書に開示を求める政府情報の内容の概略を記載する」（旧条例20条2項の2）必要があるが、改正条例では「開示請求する政府情報の名称、文書番号または行政機関が検索するのに便宜なその他の特徴的内容」（改正条例29条2項の2）と特定された。つまり、行政機関が情報を検索する際の便宜のために、申請者の負担を増やしている。そもそも開示請求をしている時点では、申請者が文書に何が記載されているのか具体的に知ることは不可能である。このような事情を考慮すれば、申請者の説明の負担を増やすのではなく、利用者が検索しやすい公文書管理を求められる。

4 条例の実効性

条例は突発事件⁴⁸⁾に関わる情報公開の場面では機能していない。「突発事件対応法」によれば突発事件に対しては国務院による統一的情報管理・連絡体制がとられる（法37条1項）。県級以上の地方各級人民政府は、当該地区の統一的な突発事件の情報システムを構築または確定し、突発事件に関する情報を収集、蓄積

46) 最高人民法院「政府情報公開行政案件の審理における若干問題に関する規定」（原語「最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定」）5条5項は「被告が政府情報が存在しないと主張し、原告が当該政府情報が被告が作成または保存した関連手がかりを提供することができる場合、原告は人民法院に証拠の引き出しを申請することができる」と規定する。実際には当該文書の存在を証明する負担を原告に課している。

47) 改正条例36条4項は「検索した結果、開示請求された情報が存在しなかったときは、請求者に対し当該政府情報が存在しないことを告知する」と規定する。

48) 突発事件対応法3条では「突然に発生し、重大な社会的危害をもたらし、またはもたらすおそれがあり、および応急処置をとり対応する必要がある自然災害、事故災害、公衆衛生事件および社会の安全に関する事件をいう」と定義されている。

保存、分析および伝達し、かつ上級の人民政府およびその関係部門、下級の人民政府およびその関係部門、専門部局並びに監視観測点の突発事件情報システムとの相互連絡連携を図り、部門間、地区間の情報交換および情報協力を強化しなければならない（同2項）。また、同法63条に事故情報の漏洩を処罰する規定が置かれている。

改正条例では単に行政機関は「突発性公共事件の緊急対応マニュアル、早期警戒情報および対応状況を自主的に公開しなければならない（20条）」と規定されている。誰が公開するか、またいつ公開するか等の具体的な事項は規定されていない。さらに、改正条例では自主的に公開すべき情報が公開されてないことに対して処罰規定も置かれていない。ここからは行政機関内部での情報の扱いと民衆に伝達する情報の扱いに順位付けを行っていることが窺われる。行政機関内部では迅速かつ正確な情報伝達を重視しており、これに関する突発事件対応については法律を制定した。その一方で、民衆に情報を伝達する場合については条例で規定しているにすぎない。各級の行政機関は、その事務の遂行のために当然に行政機関内部での情報伝達を重視するだろうが、民衆への伝達が同じように重視されている状況ではない。中国では、「民主集中制」によって国家機関相互間において下級は上級に従い、地方は中央の統一的指導に服する。しかし、地方政府の情報が正確かつ迅速に上層部に伝達されない場合、有効な意思決定を行えない。更に、各級政府、中央・地方の責任分担、法的責任が不明確であり、地方政府からの報告が中央に届き、中央の指示が下達されるまで地方政府は行動をとれないもしくは行動しない、情報の収集と上意下達のチェーンが長すぎるため、意思決定メカニズムの機能が低下していた。

以上をまとめると、改正条例における「突発性公共事件の緊急対応マニュアル、早期警戒情報および対応状況を行政機関は自主的に公開しなければならない（20条）」と規定されているが、地方政府は授權されないと、情報を公表しない。結局のところ、突発事件に関する情報のやり取りは行政機関内部に限られ、公式に情報を公開する前に外部に漏洩させてはならない。行政機関にとって、突発事件情報公開も行政管理の一部であり、感染症拡大、経済発展、社会の安定、国際イメージなどの要素・事情を総合的に考慮した上で、情報を公開するか否かを決定

する。民衆にいつ、どうやって公開するか、公開するか否かといった一切は行政機関の判断に任されているのである。

5 「知る権利」の不存在

日本の情報公開法では「知る権利」に関する規定はないが、この法律が定める「行政文書の開示を請求する権利」が、国民主権という憲法原理に基礎を置くものであることが明示されている⁴⁹⁾。政府の説明責務は、国民主権原理からコロシア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」とはいえず、真の主権者とはいえなくなる⁵⁰⁾。

これに対し、中国の裁判文書では「知る権利」、「開示請求権」等の文言が頻出する⁵¹⁾が、これらの「知る権利」はどこから導かれるか、どのような内容を持つ権利なのかについては実務、研究ともに錯綜状態にある。改正条例では「知る権利」と「開示請求権」等一切の権利や政府の説明責任への言及が回避されている⁵²⁾。旧条例から変わらず、改正条例においても、情報公開は「法による行政の推進」および「法治政府建設」の一部と位置づけられている。

全体的に見れば、改正条例も政府主導の色彩を帯びており、中央政府が自己を名宛人として行政システム全体の情報を公開するように規定したものである。条

49) 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 [第8版]』(有斐閣 2018年) 32頁。

50) 同上 33頁。

51) 「最高人民法院公報」2015年第11期に「陸紅霞と南通市發展改革委員会政府情報公開訴訟」案例を選出し、裁判の要旨を示し、知る権利は法律の枠組み内で行使されなければならないと指摘し、知る権利の濫用の構成要素と表現形式を概括した。裁判の要旨は「知る権利は人民の法に定められた権利である。人民は、現行の法律の枠組み内で政府情報の取得を申請し、法律に定められた条件、手順および方式に適合し、立法の趣旨に合致し、立法の目的を実現することができる。国民が政府情報開示請求を提起すれば、「政府情報公開条例」の立法の本意に反して善意を持たないと、知る権利の濫用になる。当事者は繰り返し、些細な、軽率な、同じまたは類似の訴訟請求を提起し、または正当な理由がないと知りながら、繰り返し訴訟を提起する。人民法院はその起訴に応じて厳格に法に基づき審査しなければならない。訴えの利益が欠いており、目的が不適切であり、誠実信用の原則に反し、訴権を行使する必要性を具備していない。このようなしたがって、訴権の行使の正当性が失われており、訴権の濫用であると言うべき」と判じた。

例が目指したのは、国民が条例の規定に基づいて政府の行為を監督することではない。このような条例の性質は、公開に対して慎重な規定にも表れている。情報公開の発端から見ると、管理主義の影響を受け、公開については管理目標を実現する手段としての意味があまりにも強調されていた⁵³⁾。例えば、公開によって腐敗を抑制し、下級機関に対する監督業務の公開を促進するなどである。また公開を通じて行政上の目標を実現し、世論や行動を誘導するのが狙いであった。例えば、重大な事件に対応する時、情報公開は情報による誘導の強化のために用いられる⁵⁴⁾。公開はもちろん道具的な意味を持っているが、道具的な考え方に基づいて実施された情報公開は、往々にして過度の実用性と強い選択性を帯びており、公開したい情報の公開だけに注力するという結果に終わる。そのような情報公開の推進力は、往々にして世論を誘導したいといった行政機関の自己利益であり、国民のための情報公開の実施や社会問題を解決するという意志ではない。結果として、情報公開の有する理解、疎通、協力、信頼などを促進する機能は抑制されている⁵⁵⁾。

52) 改正条例1条は「公民、法人およびその他の組織が法に基づいて政府情報を取得することを保障し、政府の業務の透明性を高め、法治政府を建設し、人民大衆の生産、生活および経済社会活動に対する政府情報のサービス機能を十分に発揮させるため、この条例を制定する」と規定する。「公民、法人およ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、2002年広州市政府情報公開の規定では、「知る権利」という文言があるが、政府情報公開条例では「知る権利」は明記されていない。その理由として、「憲法上知る権利を直接的に認めることができない以上、政府情報公開条例でも知る権利を認めることはできない」という推測がある（章劍生「知情权及其保障以『政府信息公开条例』为例」、《中国法学》第4期（2008年）148頁）。

53) 管理論の特徴については以下の4つの点が指摘されている。(1) 行政権力の優越性、(2) 個人権利保護への無関心、(3) 行政手続と司法審査による統制が弱い、(4) 行政法の理論体系の構成に一方的傾向性がみられると述べた（姜明安『行政法と行政訴訟法（第3版）』（北京大学出版社2007年）100頁）。

54) 改正条例6条では「行政機関は、速やかに、かつ、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し、若しくは影響を及ぼすおそれがあり、または社会の管理秩序を混乱させる虚偽の、若しくは不完全な情報を発見したときは、その職責の範囲内において正確な政府情報を公表し、事実を明らかにしなければならない」と規定されている。

55) 王錫鏞「政府信息公开制度十年：迈向治理导向的公开」、《政府行政管理》第5期（2018年）19頁。

おわりに

中国の政府情報公開制度は21世紀に入ってから諸外国の制度を参考にしつつ設けられた新たな制度である。しかしながら、中国では古来、情報を公開する活動自体は政府とともに存在してきた。例えば、春秋時代の晋は、定めた法を天下に対して明らかにし、その禁止の目的を達成しようとしてきた（「鑄刑鼎」⁵⁶⁾。また、明の太祖である朱元璋が臣民に向かってじきじきに語りかける訓戒の書として頒布した「明大誥」も同様の例として挙げられる⁵⁷⁾。「鑄刑鼎」にせよ「明大誥」にせよ、歴代王朝の統治者の意志を貫徹した刑罰手段であり、法律を通じて民衆の思想と行動を統制しようとするものであり、そこには個人の権利に対する保護は存在しない。このように、中国では21世紀に入ってから政府情報公開制度が設けられる遥か以前から、政府は何らかの目的を達成するために情報を公開してきた。しかし、実際には自身に有利なものは公開し、自身に不利なものは公開しないのが実態であった⁵⁸⁾。

中国の政府情報公開制度の研究に取り組んだ理由は、中国の行政機関は長らく不透明で、ほとんど情報も公開せず、それらを国家秘密としてきたため⁵⁹⁾、政府情報公開制度が国民の「知る権利」を守る武器となることを期待していたからである。しかし、上述のように、改正された条例においてもいくつかの課題や問題点を抱えている。その問題とは、(1) 開示情報範囲の縮小と酌量不開示情報に関する規定の簡素さ、(2) 申請者に対する制限、(3) 政府情報の不存在、(4) 突発事件における情報公開制度の機能低下、(5) 「知る権利」の不存在、などであ

56) 春秋時代の晋国の君主が刑法を鉄鼎の表面に鑄込み、それを以て法を公開したことを指す（左丘明『春秋左氏伝・昭公六年』）。

57) 『頒行大誥第七十四』「一切の官民、諸色人等、戸戸此の一本を有せよ」「家に大誥一本を蔵しえおれば、流罪以下の罪を犯したとき一律に一等を減じ、もし蔵していなければ一等を加重する旨が示されている」。

58) 后向东『美国联邦信息公开制度研究』（中国法制出版社、2014年）2-3頁。

59) 中国の国家秘密の範囲は過度に広範である。秘密保護部門に国家秘密の範囲を設定する極めて大きな裁量権をあたえており、この授権には、具体的基準が欠けていることから、秘密保護部門によって秘密設定権が濫用され、本来公開すべき大量の情報が「国家秘密」とされるおそれが生じている（王錫鏞「政府信息公开语境中的“国家秘密”探讨」『政治与法律』第3期（2009年）7頁）。

る。今後、条例を中心として檔案法⁶⁰⁾、秘密保護法などの法律・法規の情報公開に関する条文を改正し、機能的な情報公開の仕組みを実現することが望まれる。

最後に述べておくと、中国における政府情報開示請求事件で、特に請求が多くなされる情報の領域は主に、土地、都市計画、住宅所有権、収用、許可登録、行政処罰、行政行為の法的根拠などである⁶¹⁾。その中でも、「収用」、「都市計画」、「土地資源」、「宅地所有権」が多く、これらは相互に関連している⁶²⁾。その理由の1つとして、中国の経済発展に伴って盛んに行われるようになった地方政府の不動産開発により、各地で土地収用に関して強制立ち退きなどの問題が頻発していることが挙げられる⁶³⁾。そのため、これらの4つの領域の情報は、往々にして開示請求をした者にとっては重要な利益に関わるものである。つまり、中国における市民が政府情報公開制度を求める理由は、「知る権利」などのように市民が政府機関を監視し政府の説明責任を問うことを通じてよりよい社会を作出するという公益のためではない。むしろ市民自身の重要な私的利益を守るために情報公開を求めているのである。私的利益の保護すらできない段階であれば、公的利益の保護などできないだろう。これもまた政府情報公開制度をより一層改善していかなければならない理由の1つである。

60) この法律でいう檔案とは、過去と現在の国家機構、社会組織および個人が政治、軍事、経済、科学、技術、文化、宗教などの活動を行った結果として直接に形成された国家と社会に対して価値のある各種文字、図表、音響などの異なった形の歴史記録を指す。

61) 余凌云「政府信息公开的若干问题——基于315起案件的分析」、『中外法学』第4期(2014年)908頁。

62) 例えば、土地の収用は、その他の都市計画や土地資源といった分野と関わっているため、土地を収用されそうな当事者は、同ときに都市計画や土地資源といった分野の情報についても開示請求を行うものと考えられる。

63) 中国の都市部の土地は国家所有（物権法47条）、農村部の土地は農民の集団所有（物権法58-60条）それぞれ帰属し、私的所有は認められない。