

論説（特集 緊急時の情報公開の課題 2）

緊急状況における政府情報公開制度の現状と課題

中国・煙台大学法学院副教授 林 宗浩

(日本語訳：中国・西南政法大学経済法学院専任講師 戦 東昇)

一、はじめに

情報公開は常態の下での法制の設計の基本内容であるだけでなく、緊急状況下における政府の対策の樹立の一つの重要な課題である。緊急状況下において、公衆の知る権利、「監督権」及び言論の自由を保障するとともに、応急措置を効率的に行うために、情報公開制度の確立や完備をすることが必要である。

2004年3月14日に第10回全国人民代表大会の第2回会議で可決された憲法改正案において、1982年の憲法における「戒厳」が「緊急状況」に改正された。その後、緊急状況の対処に関する法律が次々と制定され、2007年11月1日から実施された『突発事件対処（応対）法』はその一つである。その法律の制定の経緯は、複雑な緊急状況より、突発的な公共事件は単純であることによる。したがって、いまだ複雑な社会問題に対する対策その他の関係法令が存しないため、それに際して政府情報公開制度の改善が必要である。2007年1月17日、国务院第165回常務会議で可決された『政府情報公開条例』（2008年5月1日施行）は、中国初の全国に適用される政府情報公開制度に関する法律である。ただし、この条例は、突発事件と緊急状況下における政府情報公開の問題に対して何も規定していない。この2つの法律の間を架橋する法律がないことは、2009年の「新疆ウイグル7・5 事件」(注1)によって顕在化され、早急に改善されることが必要となっている。

二、緊急状況と突発事件への対処の関係

（一）緊急状況の概念

各国の憲法及び法律において、また、その実践と理論研究において、緊急状況の概念はそれぞれ異なり、使われる名称が違う。一般的に緊急事件、緊急情況、特別状態と呼ばれる。一部の国家の法律において非常状態、警備状態、非常形勢、危険事態と称されているが、最も広く使われる言い方は「緊急状況」である。

緊急状況の発生原因は主に3つである。1つは自然災害であり、例えば、火災、山崩れ、

地震、火山爆発などである。もう1つは科学技術に起因することであり、例えば、原子炉の事故、重大な技術事故などである。最後は社会・政治要因によって発生することであり、例えば、パレード、デモ、暴動、テロ活動などである。緊急状況の基本的な特徴は、緊急事実と目の前に迫っている危険があり、特段の対処措置をとらない限り秩序が回復されず、法的に確認・宣言されなければならない、などである。

常態社会と区別するために、広義的に言えば緊急状況は危険性がある違法な社会秩序であると一部の学者が主張している(注2)。緊急状況の原因と特徴に合わせて、『辞海』には、「国家が法により宣言する非常な政治状態である。全国又は地方の安全と社会秩序が戦争、動乱、自然災害などによって脅威・破壊されたりするとき、応急措置として、憲法の規定に基づき国家の元首による緊急状況が宣言される。緊急状況の期間中はいくつかの憲法条文の実施を中止し、国民の自由権を制限し、さらには軍事統制を実施することすらできる」(注3)と定義されている。

2004年の憲法改正案は「戒厳」を「緊急状況」に改正した。この改正は、中国の応急管理が各種な不確定性要素による危機事件に対して全面的な法の支配の段階へ進むことを示している。緊急状況は、極端な緊急状況と通常の状態を含む。すなわち、緊急状況は常態に対処する緊急事態（例えば様々な突発事件による緊急状況）だけではなく、法的に宣言される極端な法律状態（例えば1989年に国務院が公布した2回の戒厳令(注4)）である。

(二) 緊急状況と突発事件への対処の関係

緊急状況法の起草過程において繰り返された討論を通じて国務院は、結果的に「突発事件対処法」の名称を採用することを決定した。同法の3条は、「本法にいう突発事件とは、突然に発生し、これによって重大な社会災害を引き起こすあるいは社会災害を引き起こす恐れがあり、対処措置を取らなければならない自然災害、事故災難、公共衛生事件1級、社会安全事件である。社会被害程度、影響範囲などによって、自然災害、事故災難、公共衛生事件の等級は極めて重大、重大、大、普通に分けられる。法律、行政法規又は国務院に別の規定があるとき、その規定にしたがう」と定めている。同法69条は、「極めて重大な突発事件により人民の生命・財産安全、国家安全、公共安全、環境安全又は社会秩序が脅威にさらされ、本法とその他の関係法律の応急措置を取るとしてもその重大な社会被害を除去あるいは減輕することができないとき、全国人民代表大会常務委員会又は国務院は憲法その他の関係法律に基づき適当な権限と手続により緊急状況にあることを宣言する」とする。

その二者の関係について、現在の学界では主として次のような見解がある。1つは「突発事件対処法」3条と69条に基づいて、緊急状況の発生の範囲、情况及び被害程度によって一般的な応急行為、突発事件と緊急状況に分けられているが、3つが相互的に独立的な概念であると主張している。これに対して、緊急状況は普通の緊急状況と極端な緊急状況に分けて、一般的な行政の緊急対応と突発事件の対処は普通のものに属し、憲法に定められる「緊

急状況」は極端なものに属するという主張もある。さらに、緊急状況を事実上の緊急状況と法律上の緊急状況に区別し、事実上から言えば緊急状況と突発事件が合致しているが（突発事件への対処は緊急状況に対する予防であるといえる）、法律上から言えば、突発事件より緊急状況は重大であるとする見解もある。そして、一部の学者は緊急状況を広義的なものと狭義的なものに分けて、前者は非常態に対応する概念であり、つまり突発事件への対処は緊急状況の1つであり、後者は特に憲法に定められるものであると解する。

緊急状況の概念に関しては、現在のところ法律によって異なる。例えば、「最高人民法院の『中華人民共和国行政訴訟法』を執行するにあたっての若干の問題に関する解釈」によれば、緊急状況は、権限を有する機関により宣言される法律状態と定義され、つまり法的次元のものである。洪水防止、地震の対処、伝染病の防止などに関する法律では、緊急状況は事実上のものとして定義される。これからみると、実に突発事件への対処の立脚点は事実上の緊急状況にあり、緊急状況に関する立法のうち一般的な緊急状況に関する法律・法規といえる。ある学者は、『突発事件対処法』は普通の緊急状況に関する立法であるが、憲法に定められる緊急状況は特に極端な緊急状況であると主張する(注5)。

中国の法律・法規には緊急状態下においてどのように緊急措置をとって、どのように政府と国民、及び政府と社会公衆との間の関係を調整するか、基本的に緊急状況に対する一連の有効な法律制度が作り上げられた。自然災害による緊急状況のみならず、社会原因による緊急状況に関しては、政府は法律に基づき必要な措置をとり、さまざまな危機に臨み、正常な社会秩序を維持することができる(注6)。しかし、政府が対処の措置を取る際に、どのように適切に国民の基本的な権利（例えば知る権利）を保障し、知る権利を保障するための重要な方法としての政府情報公開が緊急状態下において、どのようになされるのかについて、様々な論点がある。

三、緊急状況下における政府情報公開の必要性と基本原則

(一) 緊急状況下における政府情報公開

緊急状況下における政府の情報公開は、政府が応急対処において情報公開を行う制度である。この制度には、次のような内容がある。統一的に指導する職責を履行し、突発事件に対処する政府が、統一的かつ正確、タイムリーに事件の展開と応急措置に関する情報を公開すべく手配することであり、他方で、メディア、政府機関及びその他の団体が応急対処の過程において虚偽の情報を流すことを防止することである。このようにすれば、政府の情報公開の原則が公共応急の領域で貫徹することができる。そして、これによって公民、法人、あるいはその他の団体が法律に基づき応急対処の過程における政府の情報を得ることを保障し、行政機関による応急対処措置の透明度を高めて、行政応急の権力を合法かつ合理的に行使することを監督し、すなわち法律に基づき「応急」措置を促進する。同時に、この制度は突発事件情報の十分な利用を促進し、行政機関や社会の公衆が科学的で有

効な応急措置をとって危機を解決することを保障し、正常な社会の秩序を保護することに資することができる(注7)。

1. 緊急状態下における政府情報公開の必要性

緊急状況が社会公衆の関心の的になりやすいため、緊急事件への対処の過程において、政府も公衆の関心の的となりやすい。政府が情報公開を行う可能性を有すること、及び事件について予測不可能性、過程の震撼性、結果の重大性および公共の安全や利益に被害が及ぶなどの特徴があることに鑑みて、緊急事件において政府が情報の公開を行うことは非常に重要である。これは、以下の3点で示される。第1に、政府が情報公開という強い手段を通じ、突発事件における社会の不安定の要素を除去する役割を果たすことができる。第2に、情報公開は政府による権利濫用を防止する重要な方法である。第3に、情報公開は、行政応急の際に政府と公衆が予防・対処の効率を高める重要な保障である(注8)。

2. 緊急状況下における政府の情報公開は、常態の下でのそれと比較すれば、更に情報公開の的確性と迅速性が重視される。具体的に言えば、その内容は以下のとおりである。

(1) 応急対処の機関が的確に情報公開を行うこと

行政機関が自発的に的確な情報公開を行うということは、行政応急の過程で最も重要である。緊急状況下において、十分に情報サービスの役割を果たし、最も良い時機を捉えて積極的に困難に立ち向かうことは、生命の救済、損害の減少及び社会の安全にとって重要な意義がある。さらに、このことは、危機対処の結果にも直接にかかわる。的確に情報公開を行うことは、主に3つの内容を含む。第1に、故意に虚偽の突発事件情報を公開することによって、社会の公衆を騙し、応急措置の発展を遅らせ、妨げることをしてはならない。虚偽の情報を公開することにより不必要な損害をもたらすという多くの深刻な経験は、既に存在している。第2に、さまざまな方法を工夫し、真剣に情報を収集し、確かめることによって、虚偽の情報を公開し、社会の公共利益を損なうことを防止することである。第3に、虚偽の情報に対してタイムリーに的確な情報を公開することによって、事実を明らかにすることである。

的確に情報公開を行うために、必ず以下の2つの内容を明確にしなければならない。第1に、情報公開の協調機関を作り上げ、完備させることである。緊急状態下における行政応急措置の過程において、関連する機関が情報公開に関する交流をはからなければ、以下のように極めて大きな支障をきたす。まず、情報間の相互矛盾、衝突、あるいは混乱さえ出現しやすくなり、情報の利用効率が大いに低下するであろう。次に、情報の共有が実現できなければ、独自に情報の獲得が必要となり、情報システムの重複構築が増え、社会資源の浪費などになる。最後に、もっとも重大な支障は、公衆と政府の間の情報の共有が限定され、緊急状態下における政府の威信すら失われる。第2に、記者会見制度を作り上げ、完

備させることである。記者会見制度は、政府の情報公開の重要な方法の1つである。ほかの公開方法と比較すれば、記者会見制度の特徴は、それが直接に公衆に向け情報公開を行う制度ではなく、メディアを通じ公衆に情報を伝えるものであることである(注9)。

(2) 応急措置機関がタイムリーに情報公開を行うこと

タイムリーに情報公開を行うということは、応急措置の機関に対する情報公開における時間上の要求であり、突発事件の対処の効率を高めることに極めて重要な役割を果たす。これは、また次のような2つの面で表現される。第1に、応急措置の情報公開に用いる方法は、タイムリーに更新しなければならない。公衆の情報へのニーズを満足させるために、行政機関は、情報形成から公開までの時間差を減らし、十分に各種のマスコミの機能を利用すべきである。これは、緊急状態下における情報収集・整合・公開の専門機関を設ける必要があり、この機関に様々な面から保障を提供するように要求される。第2に、緊急状態下における政府の情報公開の期限制度である。政府情報公開条例18条は、「自発的公開の範囲に属する政府情報は、政府情報の形成あるいは変更の日から20勤務日以内に公開しなければならない。政府情報公開の期限についての法律、法規に別の規定がある場合に、その規定に従う。」と定めている。また、同法24条は「行政機関が政府の情報公開に関する申請を受け取った場合に、その場で回答できるならば、受け取った申請日から15勤務日以内に回答しなければならない；申請に対する回答の期限を延長する必要があるときは、政府の情報公開に関する機関の責任者の同意を得た後、申請人に通知する。延長する回答の期間は、15勤務日を上回ってはならない」と規定している。もともと、現在のところ、中国は行政応急過程における公開の期限について明確には規定していない。緊急状況下における突発性・緊急性・破壊性などの特徴に鑑み、行政機関が自発的に情報公開を行う期限は、この規定より短くすべきである(注10)。

緊急状況下において、政府の情報公開の制度を作り上げることは、とりわけ重要であり、行政応急の権力への監督を強化すること、行政機関の緊急時の職権の濫用による公民の知る権利や他の人権の侵害を防止すること、さらに行政応急方法により積極的な効果を得ることに資することができる。正確かつ十分、タイムリーに情報を公開することは、常態のもとでの政府の情報公開の要点であり、同時に緊急状態下における政府の情報公開のキーポイントでもある。

(二) 緊急状況下における政府情報公開の基本原則

1. 公開原則

政府の情報公開は、民主的な要求であり、現代行政理念の必然でもある。ドイツの行政法学者であるオットー・マイヤーは、行政法は行政に基づく法律であると主張する。行政の価値の位置づけについては、中国の学者は、「平衡論」を提出し、国民の権益と行政職権

の行使という二重の価値の目標の平衡を試みる。『現代行政法の平衡理論』の編集主幹である羅豪才先生は、行政法は行政関係と行政監督関係に関する法律関係であり、その内在的な精神は全体的な平衡を図ることにあるとしている(注11)。2003年のSARS危機に際して、情報が公開されなかったため、中国人に極めて大きな被害をもたらし、深刻な教訓になった。これは、緊急状況下において政府の情報公開が公開原則に従わなければならないことを示している。国家秘密、営業秘密、個人のプライバシーまたは他の特殊な状況(例えば宗教、民族など敏感な問題)を除き、政府の情報公開の根拠、方法、結果、対象は、法定の方法を通じ、一律に行政相対人(行政施策の対象となる者)や社会に公開すべきである。緊急状況において、公開原則に従うということは、国民の知る権利を実現する重要な表現であり、効果的に行政機関を監督する行為であり、行政民主化の要求を具体的に表現している。

2. 比例原則

オットー・マイヤーは比例原則を行政法の「王冠の原則」と称えた。一般的には、多くの学者は、比例原則を妥当性原則、必要性原則、均衡性原則に分けることができるとする。

妥当性原則とは、適当性原則とも呼ばれ、行政機関により取られた方法は、それが追求する目的を実現することに資するとするものである。必要性原則とは、最小限侵害原則とも呼ばれ、行政目的を果たす多くの手段の中で、行政機関は、国民の権利に対して最小限に制限または侵害する手段を選択すべきであるとするものである。均衡性原則とは、狭義比例原則とも呼ばれ、行政機関の個人利益への関与は、行政目的に求められる公共利益を越えてはならず、両者間の比例が合理的でなければならないとするものである(注12)。

緊急状況下における比例原則の要点は、国民の基本権利に対する制限が、目的と手段の間に一定の比例に合わなければならない、目的を果たすために何らの手段を取ってはならないということである。つまり、国家の利益のために、国民の権利の保障を無視することができない。緊急状況下において、政府は人権の制限を行う権利を有し、把握された情報を状況に即して公開する権利を持っている。これに対して、比例原則では、政府の情報公開の制限が突発事件による侵害の程度と適応しなければならず、危機を克服するために一切の代価を惜しんではならない。

3. 法治原則

緊急状況下における政府の情報公開は、行政の応急性の原則を堅持・強化・貫徹する必要がある。緊急時の権限の制限を受けなければ、権利が濫用され、国民の合法的な権利が侵害される恐れがある。行政の法治原則によれば、これは許されない。

法治原則によれば、行政機関は法に従い活動しなければならない、同時に依拠された法律も合法的でなければならない。法治原則の具体的な内容は、次のとおりである。行政権の行使は、法律と抵触してはならない。また、法律上の根拠がなければ、国民に義務を負わ

せたり、国民の権利を侵害したり、特定の人に義務を免除したり、特殊な権利を設けたりしてはならない。そして、法によって行政権の行使に自由裁量がある場合に、自由裁量権の行使は、依然として法律の精神と目的に合わなければならない。

緊急状況下における政府の情報公開の制度は、法治原則を基本原則として堅持しなければならない。それによって、緊急状況下において政府の情報公開を法に従わせ、政府による権利の濫用、及び国民の知る権利の侵害を防止することができる。

4. 行政の応急の原則

行政の応急とは、緊急状況下において政府がとる特殊な応急行為である。行政の応急の特徴は、緊急状況下において政府の行政応急に対する要求となる。すなわち、緊急状況が発生したという特定の時点において、高い裁量権を有する責任者が行う、内容が的確な対応性を有し、執行が強制性を有し、手続き上柔軟性を有する緊急対処行為である(注13)。

緊急状況下において、行政機関が行政の応急の権力によって個人の権利を制限することは、公共利益を維持するための必要な手段となる。戒厳法13条は、戒厳期間中、戒厳機関は、ニュース、通信、郵政及び電気通信を管制することができる」と定めている。つまり、緊急状況下において、政府機関は、把握された情報公開の要否及び方法を決定し、必要な時は国民の知る権利を制限することができる。

四、緊急状況下における政府による情報公開の範囲と方式

2003年のSARS 危機は中国の応急法制設計の一つの転換点であり、「公共危機」という概念を広く意識させ、中国政府に「危機の管理」の時期に入ることを促した。2003年5月7日に国務院により可決された『突発的公共衛生事件に関する応急条例』は、中国の応急法制が全面的に立法の段階に入る出発点となった。その後、『突発事件対処法』、『伝染病防止法』、『地震の予防と災害の減少に関する法律』、『洪水の防止法』など緊急状況の対処に関する法律が制定された。これらのすべての法律は政府の情報公開に関する内容に触れるが、その範囲と方法については規定していない。

(一) 緊急状況下における政府の情報公開の範囲

1. 緊急状況下における政府の情報公開の機関

緊急状況下における情報公開は、全面的で的確かつタイムリーな情報に立脚すべきである。緊急状況の下で情報管理・公開機関を設ければ、行政機関の応急措置を基礎づけ、緊急状況下における政府の情報公開に資することができる。中国の『突発事件対処法』はこの点について規定を設けている。同法の8条は、「総理の指導の下で国務院は極めて重大な突発事件について対処措置を研究し、決定し、任務手配を行う；実態に即して、国家の突発事件の応急指揮機関を設け、突発事件の対処について責任を負う；必要な時、国務院

は対処グループを派遣し、事件の対処を指導することができる」と定めている。これから見れば、緊急状況下において政府の情報公開の専門機関を設けることには法律上の根拠があるが、近年の緊急状況に関する重大な事件から見て、このような機関が設けられたことはない。

2. 公開の範囲について規定すべきこと

緊急状況下において、特に社会と政治に起因する緊急状況が発生する時、政府の情報公開の基準、国民の知るべきこと、知るべきでないことなどの問題は重視されるべきである。社会発展、民族団結、公共秩序、宗教保護、個人のプライバシーなどに関する政府の保有する情報については、公開すれば敵意をもつ人に利用され、動乱、破壊などを行う恐れがあるとすれば、公開に制限をつけるべきである。したがって、緊急状況下において、公開の範囲について規定すべきである。この点について、アメリカの経験は参考となる。

アメリカで1966年に制定された『情報自由法』には公開免除の文書が9つ挙げられていて、他の文書については国民の請求があれば、公開しなければならないとしている。1986年に同法の改正により、新たな規定が追加された。同法3条によって公開を除外される文書は、法律執行機関の保有する次のような3種の文書のみを含み、他の機関の保有するものを含まない。すなわち、(1) 法執行プロセスを妨害する文書、(2) 刑事手続における秘密情報の出所を漏らす文書、(3) スパイ、国際的テロリズムに関するFBIの文書である。文書を公開しないことは国民の知る権利を妨害するため、その範囲と条件が限定されるべきである。

(二) 緊急状況下における政府の情報公開の方法

1. 職権による公開と申請による公開

かつて政府の情報公開の基本的な方法は、職権による上から下へのものである。このような方法は一定の合理性があるが、歴史と現実の原因があり、一定の段階で非常に効果があり、特に賢明な政党と民主的な政府によって実施される場合はそうである。緊急状況下において、不利な要素の拡散を除去することに資する。汶川大地震において、タイムリーで有効かつ滞りがない情報の公開を通じて、政府の職権による公開は社会の安定にとって重要な意味を持つことが広く認識されるようになった。もっとも、このような方法にはきわめて大きな制限、「行政機関が大量に情報を保有する場合に、官僚は職権を利用していくつかの情報を行政機密として公開を拒否するおそれがあり、公衆に情報を公開することが必要ではなく、行政効率に悪い影響を与えると彼らに主張される」(注14)がある。

法治政府の建設の過程において下から上への方式もあり、つまり公衆の参加と社会の推進による政府の情報公開の方法である。政府に情報公開を求める権利は法的に確立され、国民と政府との関係は単に「与える」と「受ける」の関係ではないこと、及び国家が一方

的に国民に情報を提供する政府の行為ではないことが示される。請求権の確立は、下から上への方法の発展に伴う必然的結果であり、応答型政府に本質的な要求である。このような方法は、効果的に社会矛盾を解消することができ、社会の調和を促進することができる。もっとも、この方法も不十分であり、例えば、公衆の参加の余地が少なく、参加の方法について規範性が欠け、参加の程度と基準が不明確であり、政府の応答メカニズムも明らかではない。

2. 事前公開と事後公開

緊急状況下における政府の情報公開には、事前公開と事後公開がある。事前公開とは緊急状況が発生した後、損失の防止と減少のため、国家と社会は損害と災害を受ける国民その他の主体に政府の保有する情報と対処措置を公開する責任を負うことである。事後公開とは緊急状況が終了した後、国家は応急措置の実施のため緊急状況の期間中に公開しなかった情報を公開することである。事前公開は法的に国民の知る権利を保障して、事後公開は行政応急措置を取ることと国民の知る権利との矛盾を一定の程度で解消することができる。

通常状態でも、緊急状況下においても、中国の情報公開は主に上から下への方式によるものである。緊急状況下において、要求される情報公開の正しさ、迅速性、十分性の程度が高いため、職権による公開のみであれば、そのものが不足しているのであるから、諸問題を引き起こす恐れがある。それゆえ、この2つの方法を統合して、職権による公開を重視するとともに、社会を動かすことを通じて、継続的に政府情報公開制度を促進すべきである。

五、緊急状況下において政府の情報公開に対する救済

「救済がなければ、権利もない」ということは英米法系の国家の法伝統である。これに対して、大陸法系では「権利があれば、救済されることができる」という慣行がある。そして、これらの権利は必ず法律によって保護される主観的な権利に属する。そうであれば、知る権利のような客観的な権利では、効果的に救済することが相対的に困難な状況であるといえる。

(一) 現行規定

中国政府の情報公開による紛争の解決及び救済の方法は以下の3種類をほぼ包括する。

法律に基づき社会公衆に情報を公開すべきである。この場合に、すべての国民は知る権利によって情報の公開を求めることができ、拒否されれば行政訴訟を提起することができる。「成熟性」の原則によって、特定の個人が行政救済手段を尽くして行政機関の最終的決定を受けた後に、初めて訴訟を提起することができる。申請人が情報の公開を求めるにもかかわらず公開されなかったという種類の状況は、情報公開の拒否あるいは部分のみ公

開という行政機関の不作为に対する申請人による行政訴訟、及び情報公開により合法的な権利が侵害されたとする第三者による行政訴訟を包括する。

中国の政府情報公開条例33条は、「公民、法人、あるいはその他の団体は、行政機関による政府の情報公開における具体的な行政行為によりその合法である権利を侵害されたことが認められる場合に、行政不服審査あるいは行政訴訟を求めることができる」と明確に規定している。

同法22条は、「公開を申請される情報が営業秘密、個人のプライバシーにかかわるものと考えられ、公開すると第三者の権利を侵害する恐れがある場合には、行政機関は書面で第三者の意見を求めなければならない；第三者の同意を得なければ、公開することができない。ただし、公開しなければ、公共利益に重大な影響を与える恐れがあると認められる場合に、公開しなければならず、この情報の内容と理由書を第三者に通知しなければならない」と定めている。中国の行政訴訟法の規定によれば、行政訴訟の原告は、行政機関およびその職員による具体的な行政行為がその権利を侵害したとして、人民法院に訴訟を提起する個人又は団体である。行政訴訟法に関する司法解釈の12条は「具体的な行政行為に法律上の利害関係がある公民、法人、あるいはその他の団体はその行為に不服であれば、法に基づき行政訴訟を提起することができる」と定めているが、「情報公開の救済に反する問題」と一部の学者に言われている(注15)。

(二) 問題点

『政府情報公開条例』、『行政訴訟法』及び『行政不服審査法』などの法律は、政府の情報公開に関する救済制度を規定し、法定的場合に公民、法人、あるいはその他の団体は不服審査を申し立て、行政訴訟を提起できるとする。ただし、これらの規定は、簡単で大まかであり、実務において多くの問題が残されており、主として以下の通りである。

まず、申請人の資格が制限されていることである。政府の情報公開の申請人は、行政機関が行った行政行為によりその権利を侵害され、法律に基づき行政不服審査機関あるいは司法機関に再審査を請求できる権利を有する行政相対人（行政施策の対象となる者）に限定されている。中国における政府の情報公開の救済に関する規定から見れば、申請人の資格は主に個人的権利の救済に限定して適格であるとされる。個人が公共利益の損害を理由として救済を求める場合には、通常申請人が適格であると認められない。緊急状況下における政府の情報公開に関する救済は常に公益訴訟にかかわるものである。行政公益訴訟とは「人が公共利益を保護するために、自己の権利あるいは法律上の利益にかかわらない行政機関の違法な行為に対して提起する訴訟である」(注16)。政府の情報公開に関する訴訟では、政府の行政行為は公共利益を侵害する傾向があり、個人が公共利益の損害を理由として救済を求める場合に、申請人適格であると認められないため、救済手続きを始動するのが難しくなる。これによって社会的公共利益が損なわれ、個人が公共利益を保護する積極性が著しく傷つくこともあろう。

次に、救済の範囲が制限されていることである。『行政訴訟法』によれば、行政訴訟の受理範囲に関する基準は2つあり、1つは具体的な行政行為を基準とし、もう1つは行政相手人の人身権と財産権の侵害を基準とする。政府情報公開条例33条は、「公民、法人、あるいはその他の団体は、行政機関による政府の情報公開における具体的な行政行為によりその合法である権利を侵害されたことが認められる場合に、行政不服審査あるいは行政訴訟を求めることができる」と明確に規定している。言い換えれば、政府の情報公開に関する訴訟の受理範囲は以上の2つの基準によるべきであり、抽象的な行政行為、利害関係がない人により提起される訴訟、及び人身権と財産権以外の権利侵害に対して提起される訴訟については、裁判所は受理しない、ということである。

第3に効率が低いことである。2008年5月4日に黄友儉、鄧孫柏が汝城市政府の情報非公開に対して訴訟を提起した「政府の情報公開に関する第一事件」は、長い訴訟の期間を経て最高裁にいった。緊急状況下において政府の情報公開の救済については、タイムリーに解決することが強く要求される。『政府情報公開条例』であれ、『行政不服審査法』と『行政訴訟法』であれ、緊急状況への対処に関する法律（例えば『突発事件対処法』）であれ、緊急状況下における政府の情報公開の救済について効率原則が明確に規定されていない。危機は常に突然に発生するものであるため、政府による情報の公開及び救済措置は効率の原則に基づくべきであり、このときただ時間だけが危機に打ち勝つ有効な方法である。一方でその救済措置に関する制度を完備し、他方で効率原則によって速やかに問題を解決すれば、損失の拡大を防止することができる。

六、おわりに

本稿は、緊急状況における政府情報公開制度の現状と課題について、全体的に鳥瞰した。中国の政府情報公開制度の全容から、中国における具体的な事件を踏まえて、中国における緊急時の情報の公開の問題点を指摘し、制度設計の必要性について指摘した。その論考をすすめるにあたって、学説を随所に紹介したが、その評価については入り込むことはしなかった。また、本稿は、法制度に焦点が合わせたため、抽象度が高くなっているかもしれない。なお、本稿のテーマは、中国の法制度設計の不備というよりも、むしろ現状の運用に問題があるともいえる。今後、本論考を深め、現状の具体的問題を押さえ、緊急状況における政府情報公開制度の現状を吟味し、その課題解決の方向性を見いだしたい。

(脚注)

(注1) 2009年7月5日、新疆ウルムチ市で世界を驚かせる「ウイグル騒乱事件」が発生した。事件の発生から効果的にコントロールされるまで、ウルムチの市民は政府からいかなる情報も受け取らないで、多くの方はひそかに噂を通じて知ったのである。事件がコントロールされた後、政府はメディア、ネットワークなどの方法を通じて市民に社会の安定などを通知し

た。

- (注2) 莫紀宏＝徐高『緊急状態法学』(中国人民公安大学出版社、1992年)88頁。
- (注3) 夏徵農主編『辞海』(上海辞書出版社、2002年)844頁。
- (注4) 1回目は1989年3月8日発表された拉薩市に対する戒厳令であり、2回目は1989年5月20日北京市一部の地区に対して実施された戒厳令である。
- (注5) 傅思明主編『突発事件応対法与政府危機管理』(知識産権出版社、2008年)35～40頁。
- (注6) 傅思明主編『突発事件応対法与政府危機管理』(知識産権出版社、2008年)34頁。
- (注7) 莫于川＝肖竹編『突発事件応対法制度解析与案例指導』(中国法制出版社、2009年)232頁。
- (注8) 梁丹妮「論突発事件中政府信息公开責任」『法治論壇』2009年9号、89～90頁。
- (注9) 莫于川主編『中華人民共和国政府信息公开条例积義』(中国法制出版社、2008年)177頁。
- (注10) 莫于川＝肖竹主編『突発事件応対法制度解析与案例指導』(中国法制出版社、2009年)232～235頁。
- (注11) 羅豪才主編『現代行政法の平衡理論』(北京大学出版社、1998年)11頁。
- (注12) 周佑勇『行政法基本原則研究』(武漢大学出版社、2005年)50～55頁。
- (注13) 劉佳「緊急状態下行政応急法制研究」吉林大学修士課程学位論文(2009年)。
- (注14) 朱国斌「開放政府信息—香港經驗」『憲政論叢第4巻』(法律出版社、2004年)443頁。
- (注15) 李広宇「反信息公开行政訴訟問題研究」『法律適用』2007年8号、21頁。
- (注16) 薛剛凌『外国及港澳台行政訴訟制度』(北京大学出版社、2006年)444頁。