

ドイツとフランスの情報公開法について

——二〇〇五年制定のドイツ連邦情報公開法、

二〇〇五年改正のフランス情報公開法——

小 原 清 信

第一章 二〇〇五年制定のドイツ連邦情報公開法の「不開示事由」

付・資料Ⅰ (翻訳) 連邦情報自由法

付・資料Ⅱ (翻訳) 内務省の情報自由法の適用のための注意文書(二〇〇五年一月二二日)

第二章 二〇〇五年改正のフランス情報公開法と公的情報の二次使用権

付・資料Ⅰ (翻訳) 行政と公衆との関係改善措置、行政的、社会的及び税務的諸規定を内容とする

一九七八年七月一七日の第七一七五三号法律

付・資料Ⅱ (翻訳) 一九七八年七月一七日の第七一七五三号法律の適用のため定める行政文書へ

のアクセスの自由及び情報の二次使用に関する二〇〇五年一月三〇日の第

二〇〇五—一七五五号のデクレ

第一章 二〇〇五年制定のドイツ連邦情報公開法の「不開示事由」

一 はじめに

二〇〇六年一月一日より施行されたドイツの情報公開法は、その名称を Gesetz zur Regelung des Zugang zu Informationen des Bundes (連邦の情報へのアクセスについて定める法律) といひ、通称は Informationsfreiheitsgesetz (情報自由法) という。この法律は、二〇〇五年九月五日に公布された、非常に新しい法律である。この法律は、ラントの情報自由法と区別して、通称「連邦情報自由法 (Bundesinformationsfreiheitsgesetz = BIFG)」と呼ばれるが、本稿では連邦情報公開法と呼んでおく。この法律の概略については、すでに、藤原静雄教授及び米丸恒治教授によって、我が国に紹介されているところである¹⁾。

ドイツの情報公開制度は、環境情報に関して「環境情報法 (Umweltinformationsgesetz = UIG)」によって部分的には導入されていたが、一般的な制度としては、連邦情報公開法が制定されるまでは、連邦レベルでは、存在せず、一般的な情報公開制度の導入は、連邦よりもラントの方が早かった。すなわち、ドイツにおけるこの制度の第一号は、一九九八年三月一〇日制定の「ブランデンブルグ州の文書閲覧及び情報アクセス法 (Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz = AIG Bbg)」であり、続いて二つめが、一九九九年一〇月一五日制定の「ベルリン州における情報の自由の促進のための法律 (Gesetz zur Forderung der Informationsfreiheit im Land Berlin = IFG Bln)」である。その後、二〇〇〇年二月九日制定の「シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州の情報アクセスの自由に関する法律 (Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land

Schleswig-Holstein = IFG SH)」、二〇〇一年一月二七日の「ノルトライン・ヴェストファーレン州の情報アクセスの自由に関する法律 (Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land = IFG NRW)」へと続いた。これらの情報公開制度についても、藤原教授、米丸教授による研究がなされている⁽²⁾。

筆者は、これまで、情報公開の比較法的研究として、フランスの制度を取り上げてきたが、本稿では、フランスの隣国ドイツの連邦情報公開法を、研究対象としてみる。ただし、すでに藤原教授、米丸教授によって、その概略は明らかになっているので、法律全体について研究するのではなく、両教授の研究成果に謝意を表明しつつ、ここでは「不開示事由」に絞り込んで、検討を加えることとする。その際に、連邦情報公開法制定後に出された二つのコメントール (Matthias Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006 v. Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006) を主として参照することにする⁽³⁾。

- (1) 藤原静雄「ドイツ連邦情報自由法の成立」ジュリスト一三〇一七〇頁以下(二〇〇六年)、米丸恒治「ドイツ連邦情報公開法の概要」季刊情報公開・個人情報保護一八号四二頁以下(二〇〇六年)。なお、当初の政府案については、木内徳治「ドイツの情報公開法草案」季刊情報公開六号三四頁以下(二〇〇二年)。
- (2) 環境情報公開法については、藤原静雄『情報公開法制』(一九九八年、弘文堂)参照。各ラントの情報公開法については、米丸恒治「ブランデンブルク州情報公開法」行政管理研究八五号三頁以下(一九九九年)、米丸恒治「ベルリン州情報自由法」立命二六七号二五〇頁以下(二〇〇〇年)、藤原静雄「ドイツの情報公開制度—シュレスヴィヒホルシュタイン州情報公開法」警察研究三卷一号一九〇頁以下(二〇〇一年)。
- (3) そのほか参照したものに、Jurgen Fluck/Stefanie Merenyi, Zugang zu behördlichen Informationen: Die Rechtsprechung zu den Umweltinformationsgesetzen und den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder 2003-2005, AOR.2006, S.381ff.

二 不開示事由の条文

連邦情報公開法において、いわゆる不開示事由を定めている部分は、第三条から第六条までである。すなわち、第三条は、 Schutz von besonderen öffentlichen Belagen (特別の公の利益の保護)、第四条は、 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (行政庁の決定過程の保護)、第五条は、 Schutz personenbezogener Daten (個人に関するデータの保護)、第六条は、 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (知的財産権及び営業又は企業秘密の保護)の規定となっている。

第三条～第六条は、以下のように定める。

第三条 特別の公共の利益の保護

以下の各号の場合には、情報の開示請求権は存在しない。

一 情報の開示が、次の各号に掲げる事項に不利益な影響 (nachteilige Auswirkungen) を及ぼす可能性があるとき

(a) 国際関係

(b) 連邦国防軍の軍事的利益又はその他の安全保障の機微に属する利益

(c) 対内的又は対外的な安全性に係る利益

(d) 財務、競争、規制の行政庁の監督又は監視の事務

(e) 財務の外部統制

(f) 不法な対外経済取引からの保護措置

(g) 継続中の裁判手続の実施、個人の公正な手続を求める権利、又は刑法上、秩序違反法上若しくは懲戒上の調査の実施

二 情報の開示が公共の安全 (öffentliche Sicherheit) を危険にさらす可能性があるとき

三 次の各号の事項が害されるときまたその限りにおいて

(a) 国際的な交渉に不可欠な秘密

(b) 官庁の審議

四 情報が、機密事項の実体的及び組織的保護についての法令若しくは一般行政規則により定められた守秘義務若しくは秘密保持義務又は職業上の若しくは特別の職務秘密に服するとき

五 一時的に保有している他の公的機関の情報で、自らの関係書類の一部となることが予定されていないものについて

六 情報の開示が、経済取引における連邦の国庫的利益 (fiskalische Interessen) 又は社会保険の経済的利益を害する性質を有するとき

七 秘密として収集され又は提供された情報について、秘密の取扱いに関する第三者の利益が、情報の開示請求時においてなお存続している場合

八 公安調査法第一〇条第三号の事務を行う限りにおいて、連邦諜報局並びに連邦の行政庁及びその他の公的機関に對して、

第四条 行政庁の決定過程の保護

① 情報の開示請求は、当該情報を事前に開示することによって、決定又は目前にある行政庁の措置の成果が失われ

る場合であり、かつその限りにおいて、決定の案並びに決定の直接の準備のための作業及び議決に関しては、これを拒否するものとする。第三者の証拠収集の結果及び鑑定又は意見書は、原則として、第一段にいう直接の決定の準備のためのものにはあたらない。

② 開示請求者には、それぞれの手続の終結について、その旨を知らせるものとする。

第五条 個人に関するデータの保護

① 個人に関するデータの開示は、情報に対する開示請求者の利益が、情報の開示を排除する第三者の保護に値する利益に優越する場合、又は第三者が同意した場合にのみ、これを認めることができる。連邦データ保護法第三条九項に定める特別の種類個人に関するデータは、第三者が明示的に同意したときに限り、これを提供することができる。

② 書類が、第三者の勤務若しくは職務関係又は委任事務と関連している限りにおいて、当該書類からの情報については、情報に対する開示請求者の利益は優越せず、情報が職業上の又は職務上の秘密に属する場合にも、情報に対する開示請求者の利益は優越しない。

③ 記載が氏名、称号、学位、職業の表示及び職務上の地位の表示、事務所所在地及び事務所電話番号に限られ、当該第三者が鑑定人、専門家として、又はこれらと同様の方法で手続における意見書を提出した場合には、情報に対する開示請求者の利益は、原則として、情報の開示を制限する第三者の保護に値する利益に優越する。

④ 担当者の氏名、称号、学位、職業の表示及び職務上の地位の表示、事務所所在地及び事務所電話番号は、それらが公務上の活動の表現及び結果であり、かつ例外要件を満たさない限り、情報の開示の対象から除外されない。

第六条 知的財産権及び営業上の又は企業秘密の保護

情報の開示請求権は、知的財産権の保護に反する場合には存在しない。営業秘密又は企業秘密の開示は、関係人がこれに同意した場合に限り認められる。

三 各不開示事由の検討

(一) 第三条の不開示事由

(A) 「特別の公の利益の保護」のための不開示事由 (一)

第一号の a の「国際関係」は、ドイツ連邦共和国の対外的な利益及び共和国と他国、EU、国連などの機関との外交関係を指す。第三号では「国際的な交渉に不可欠な秘密」とあるが、a では「国際的な交渉」に限定されない⁽¹⁾。

b の「連邦国防軍の軍事的利益又はその他の安全保障の機微に属する利益」については、各国の情報公開法制を比較する作業上で、特に注目すべき点はないので、これに関する記述は省く。

c の「対内的又は対外的安全性 (Innere oder äußere Sicherheit)」という概念は非常に概括的に見えるが、「公共の安全 (Öffentliche Sicherheit)」とは区別される。後者は、第三条第二号によることとなる。ここでいう安全性は、連邦憲法保護法 (BVerfSchG) の第一項が「自由で民主的な基本秩序、連邦及びラントの存立及び安全性」の保護の文言を用いているのに倣い、共和国の存立、憲法適合的な秩序、憲法上の諸原則または自由で民主的な基本秩序の利益のために、アクセス請求権が除外されなければならないような情報をさす⁽²⁾。

連邦警察行政や連邦諜報活動に関する情報についても本号が関わるが、第三条第八号は、特に、公安調査法第一〇

条第三号の事務を行う場合に関しては、別個に、明示的に不開示事由を列記している。

dの「財務、競争及び規制の行政庁の監督又は監視の事務」は、わが国の情報公開法の行政執行情報の一部に類似している条項である。「財務、競争、及び規制」という組織ないし領域的な要件と「監督、監視」という機能的な要件を組み合わせている。情報の開示が、これらの行政庁の行う監督・監視の事務の具体的な目的またはこれらの事務の抽象的な目的が阻害されることを避けることが、この不開示事由がおかれた理由である。⁽³⁾

まず、財務の行政庁は、いわゆる財務官庁・税務署など財務・財務に関する官庁である。租税法典(AO)の第三〇条第二項第一号のa及びbの意味における手続、すなわち、租税に関する行政手続、計算審査手続又は裁判上の手続や、租税犯罪行為のゆえの刑事手続及び租税秩序違反行為のゆえの過料賦課手続などにおいて、納税義務者の監督に資する情報を保護することが立法目的とされる。⁽⁴⁾

財務官庁は、租税を公正に賦課徴収する憲法上の任務を負っている。財政のために連邦官庁が有している情報で、その開示が監督の目的を阻害し、租税徴収を妨げるような情報や関税行政の監視任務に資する情報が念頭に置かれている。

「競争・規制の行政庁の監督又は監視の事務」の部分で保護されているのは、競争制限に対する法律(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen = GWG)・電気通信法(Telekommunikationsgesetz)・エネルギー経済法(Energiewirtschaftsgesetz)などにもとづく監督・監視の利益である。これらの法律により権限を託された行政庁は、その法律上の任務の範囲内で、競争に関する企業の情報や市場の情報を保有し、自由な競争の監視や自由な競争を確保するために規制活動を行う。特に、競争及び規制行政庁の領域では、監督及び監視任務の保護は連邦情報公開法の第六条の措置に従い第三者の営業秘密または企業秘密と関わりがある。連邦情報公開法の第三条による情報開示

請求権の完全な除外（「情報開示請求権は存在しない」）は、二極的な情報関係が三面的なものにならないという結果に至る。それゆえ、第八条による手続もここでは用いられず、第三者も自己の営業秘密または企業秘密の開示に同意することも無い。

eの「財務の外部統制」は、行政庁の財政を行政庁から独立した組織によって審査するものである。ここでは、連邦会計院（Bundesrechnungshof）の活動があげられる。また、連邦会計院法BRHG第二〇a条第一項は、「連邦会計院は、審査署（Prüfungsamter）を配置することができる。審査署は連邦会計院の職務上の監督及び専門的監督に服する。」と規定している。このeで保護される情報は、連邦会計院及び審査署が行う審査及び審議活動の枠内で保有される情報である⁽⁵⁾。

fの「不法な対外経済取引からの保護措置」は、対外経済法（Außenwirtschaftsgesetz）＝AWGに関連する。「対外経済取引（Außenwirtschaftsverkehr）」のうち、禁止規定に反するものや無許可行為の取引は、ここにいう不法な対外経済取引となる。対外経済法の第一条は、対外経済取引を「外国の経済領域との商品、役務の提供、資本及び支払い金の取引、及び領域内に居住する者の間で行う外国の有価証券及び金の取引」としている。対外経済取引は、この法律だけでなく、武器統制法（Kriegswaffenkontrollgesetz＝KrWaffKontG）やその関連法規など、多くの法規の規制を受ける⁽⁶⁾。

貿易の統制に関連した情報が保護の対象となるが、不法取引を阻止するために必要な空港・国境での審査の枠内で集められた情報等も含まれる。さらに、経済制裁措置の実施に関する情報も開示の対象から外れるが、これは、状況によっては、連邦情報公開法第四条第一項によって不開示となる可能性がある⁽⁷⁾。

gの「継続中の裁判手続の実施、個人の公正な手続を求める権利、又は刑法上、秩序違反法上若しくは懲戒上の調

「査の実施」は、環境情報法第八条第一項第三号と同じ文言である。刑事訴訟法に従ってなされる裁判手続や秩序違反法 (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten = Ordnungswidrigkeitengesetz, OWiG) に従ってなされる行政庁の手続に不可欠な文書が適切に利用されることを確保するために個別に規定がおかれている。すなわち、これらの手続を遂行する官庁に提出された文書へのアクセスについては、訴訟法や秩序違反法、懲戒法が定めるのであり、g号は手続を遂行する官庁に提出された文書を規律するものではなく、このg号は発給庁 (Ausgangsbehörde) に提出された文書について定めるものである⁽⁸⁾。

このg号は、第四条第一項によっても補完されるが、第四条第一項は、刑事法や過料を賦課するための調査における警察の適切な措置を保護するものである。

g号によって開示を妨げられた情報は、手続の終了後は、他の不開示事由に該当しない限りは、開示対象となる。本規定の保護目的によれば、手続の概念は包括的に理解されるべきものであり、例えば、懲戒のための調査も懲戒手続に含まれ、刑事法上の調査は、警察上の調査をも含む⁽⁹⁾。しかし、g号のいう手続の概念が広いとはいえ、本号では、情報の開示が継続中の手続に「不利益な効果を及ぼす可能性がある」ときに限定するのであって、旧環境情報法の第七条第一項第二号⁽¹⁰⁾が、一の裁判手続、刑事法上の調査手続、懲戒手続又は秩序違反法上の手続が進行している間は、これらの手続対象となる全てのデータは、情報アクセス権の対象から除外される旨定めていたのとは異なる。このように、手続が進行中であるというだけで、開示が不利益な効果を及ぼしうるか否かにかかわらず、包括的に開示対象から外すということは、連邦情報公開法では採用されていない。

g号で開示を妨げられる情報というのは、その多くが、連邦情報公開法第五条の個人情報との関連で、当該個人の同意がある場合を除いて、第五条に該当するが故に不開示となることが考えられる。しかしながら、第五条の場合と

は異なつて、第三条第一号のg号の定める不開示事由は、行政機関と開示請求者との二極関係であつて、第三者が同意を与えることができるような第八条の手續とは異質のものである。行政庁が重要な情報について開示を認めようとする場合には、第八条にもとづいて第三者に意見を述べる機会を与えることが求められるであらう⁽¹¹⁾。この関係で注意すべきは、ある者が第三者保護の性格をもつ公正な手續を求めている場合には、その手續侵害が、場合によつては争訟の場面で当該第三者から主張されることがありうるということである⁽¹²⁾。

(B) 「特別の公の利益の保護」のための不開示事由 (二)

連邦情報公開法第三条第二号は、「情報の開示が公共の安全 (öffentliche Sicherheit) を危険にさらす可能性があるとき」を不開示事由にしている。

「公共の安全」とは、法秩序及び国家の基礎的設備、催事に支障がないこと (Unversehrtheit) 及び市民の健康、名誉、自由、財産及びその他の法的利益に支障がないことを指す⁽¹³⁾。それゆえ、ここでは、連邦及び各ラントの利益のみならず、個々人の法的利益の保護も含まれることになるのが立法理由である⁽¹⁴⁾。しかし、私的な権利・法的利益の保護まで含めるとする考え方は妥当でなく、これらは第五条及び第六条によつて保護されているものと見るべきであるとする見解もある⁽¹⁵⁾。

第三条第一号の各号 (a から g まで) と異なり、情報の開示が「不利益な影響を及ぼす可能性」ではなく、「危険にさらす可能性 (Möglichkeit einer Gefährdung)」が要件となる。警察法領域では、「近いうちに、法的な利益に対する害悪の十分な蓋然性が不可避的に施行する状態に事態が進むこと」として理解される⁽¹⁶⁾。ここで、蓋然性の程度がどのくらい要求されるかは、予想される害悪の重大性や、法的利益の価値との関係で決まる。

ここでは、抽象的な危険では足りず、具体的な危険 (konkrete Gefahr) であることが必要である。すなわち、行政庁は、抽象的に、開示される情報が、保護された法的利益の侵害に濫用されるということだけを理由として、開示を拒否することはできない。この「公共の安全」条項を「公共の福祉条項 (Gemeinwohllause)」のように解釈することは、連邦情報公開法が開示請求権を認めた趣旨を没却してしまうので、厳格に解されねばならない⁽¹⁷⁾。

(C) 「特別の公の利益の保護」のための不開示事由 (三)

第三号の a は、「国際的な交渉に不可欠な秘密」が害されるときまたその限りにおいて、b は、「官庁の審議」が害されるときまた害される限りにおいて、開示請求権は存しないと規定している。

ここで「害されること (Beinträchtigung)」というのは、否定的な変更をさし、損害の存在は要件ではない⁽¹⁸⁾。第一号は、「情報の開示 (das Bekanntwerden der Information) が……不利益な影響を及ぼす可能性があるとき」と規定し、第二号は、「情報の開示が……危険にさらす可能性があるとき」と規定しているのに対して、この三号は、「国際的な交渉に不可欠な秘密や行政庁の審議が害されるときまたその限りにおいて」とのみ規定し、何が害するのかを規定していないが、当然のことながら、害する主体は「情報の開示」である。

第三号の保護する交渉や審議の秘密性は、第四条の不開示と重なるところがある。第四条の場合もそうであるが、時間的な面で開示から秘密性が保護されているのであり、もはや情報を開示しても利益を侵害することがなくなった場合には、第三号に基づいて不開示とすることはできない。

まず、a は「国際的な交渉に不可欠な秘密」と定める。すでに、第一号の a において、情報の開示が「国際関係」に不利益を及ぼす場合は、開示は拒否される。第三号 a は、第一号を補完する関係にある。EU 内及び国際社会にお

ける連邦政府の交渉上の立場の保持のための規定である。

次に、bは、「官庁の審議 (die Beratungen von Behörden)」と定める。ここで「官庁」は複数形であり、Beratungは「審議」と訳しておくが、「官庁と官庁の間の協議」及び「官庁内部の審議」「行政機関と立法機関との間の協議」「官庁と(研究施設のような)施設との間の協議」なども含まれる⁽¹⁹⁾。立法理由によれば、公勤務の労働協約交渉 (Tarifverhandlungen) に関する関係文書も、それが主として職務上の情報に関するものである限りにおいて、ここに含まれる⁽²⁰⁾。さらに、官庁が下級庁に対して行う監視監督に資する情報も立法理由は取り上げているので、このカバーする領域は相当に広いものである⁽²¹⁾。

問題は、そうした「審議」ないし「協議」(Beratung) の概念である。これを官庁内部または官庁間のあらゆる意思形成作用として広く捉えようと、情報公開の基本原則が空洞化するが、かといって、形式的な行政手続上のものに限定してしまうことも妥当ではない。環境情報法上の「審議」概念を参考にすると、審議・協議とは、そこでは、審議や比較衡量の形でなされる意思形成作用(手続上の形式がどのようなものかに関係ない)であり、討議・比較衡量のファクターを伴う審議過程の経過として考えられている⁽²²⁾。第三号は、政府の内部における意思形成作用を対象としているが、そこには、憲法上保障されているところの執行権の固有の責任となる核心領域 (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) があり、これは、議会の調査委員会の調査権によっても探求され得ないところの、政府の主導的、審議、交渉に係る領域を含むとされる⁽²³⁾。結局、これらは、議会だけでなく国民の情報アクセスも届かないところである。

(D) 「特別の公の利益の保護」のための不開示事由 (四)

第四号は「情報が、機密事項の実体的及び組織的保護についての法令若しくは一般行政規則により定められた守秘義務若しくは秘密保持義務又は職業上の若しくは特別の職務秘密に服するとき」に不開示とする規定である。

この秘密規定は、機密事項の保護についての法令・行政規則上の秘密保持義務と、職業上の秘密・職務秘密の二つからなるが、このうち二つ目は、秘密保持義務の客観的な保護に資するだけでなく、利害関係にある第三者の利益保護にも役立つ。それゆえ、第五条第二項によっても保護されることになる。すなわち、第五条第二項は、「書類が、第三者の勤務若しくは職務関係又は委任事務と関連している限りにおいて、当該書類からの情報については、情報に対する開示請求者の利益は優越せず、情報が職業上の又は職務上の秘密に属する場合にも、情報に対する開示請求者の利益は優越しない。」と規定している。そこで、「職業上の又は特別の職務上の秘密」というように、第三条第四号でも第五条第二項でも重疊的に規定されているのをどう見るかであるが、第三条第四号の方で情報開示を拒否するものとしている以上、さらに第五条第二項のような規定をおく必要はなく、第五条第二項においても、秘密に関わる第三者の同意は、開示するか否かに際して考慮されず、立法者が「職業上の又は特別の職務上の秘密」に対して個人的な保護を与えようとするのであれば、個人情報等を定める第五条のほうに規定すべきであるとの指摘がある⁽²⁴⁾。

また、不開示を正当化するのは「(特別の)職務上の秘密」である。公務員に課せられた一般的な職務上の秘密だけで不開示を正当化すると情報公開制度は空洞化するからであり、これだけでは不十分である。

秘密保護の種類と範囲は、それぞれの法領域によって異なる。

公法領域としては、連邦行政手続法 (VwVfG) の第三〇条の秘密 (一般的行政秘密)、連邦の公勤務法上の秘密 (勤務秘密)、公務員権利大綱法 (Beamtenrechtsrahmengesetz = BRRG) 第三九条、連邦公務員法 (Bundesbeamten-gesetz = BBG) 第六一条)、社会法典上の秘密 (社会秘密)、社会法典 (Sozialgesetzbuch = SGB) の第三五条、第六七

条)、租税法上の秘密(租税秘密、租税法(Abgabenordnung = AO)第三〇条)、統計法上の秘密(統計秘密、連邦統計法(Bundesstatistikgesetz = BStatG)第一六条)などがある。さらに、法律上の秘密規定は、連邦憲法保護法(Bundesverfassungsschutzgesetz)、連邦諜報法(Bundesnachrichtendienstgesetz)、公安調査法(Sicherheitsüberwachungsgesetz)などにも規定されている。

私法領域では、民法典BGBの第一七五八条の養子縁組の秘密、連邦弁護士法(Bundesrechtsanwaltsordnung = BRAO)の第四三a条に定める弁護士秘密などが重要である。

商業、自由競争の領域では、営業又は企業秘密に関する規定がある。たとえば、株式会社法(Aktiengesetz = AktG)第九三条第一項第二段が定める役員(Vorstandsmitglieder)の責任及び第一一六条が定める監査委員(Aufsichtsratsmitglieder)の責任、競争制限に対する法律(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen = GWB)第七二条第二項の定めるカルテル庁(Kartellbehörde)の処分に対する不服申立て手続における営業又は企業秘密に関する規定、及び第一一一条第二項が定めるところの、公の任務委託(Vergabe öffentlicher Aufträge)をチェックする委託部(Vergabekammer)の行う手続における営業又は企業秘密に関する規定がある。電気通信分野では事業者のための保護規定がある(Postgesetz = PostG)第三九条、Telekommunikationsgesetz = TKG⁽²⁵⁾第八五条)

(E)「特別の公の利益の保護」のための不開示事由(五)

第五号は、「一時的に保有している他の公的機関の情報で、自らの関係書類の一部となることが予定されていないものについて」不開示とする規定である。この限りにおいて、保有者基準でなく、限定的に作成者基準(Urheberprinzip)が現れている。連邦情報公開法の第二条第一項では、「職務上の情報」について、「職務上の目的に資するすべ

ての記録をいい、当該記録の保存の種類を問わない。」としており、情報を誰が作成したかに関わりなく、情報を職務に利用するかどうかを基準としているからである。

情報が、連邦の開示請求を起こされた官庁の固有の関係文書の一部になるものではないときには、これらの情報は当該官庁の保有している情報とならず、開示対象から外れてしまう。

連邦以外の他の者、すなわち各ラント、EU及びその構成国などから入手した情報が、連邦の関係文書の一部を継続的に構成している限りにおいて、作成者基準は、第三条第八号の場合を別として、妥当しない⁽²⁶⁾。

第五号が適用される場合、行政庁は義務にかなった裁量 (nach pflichtgemäßem Ermessen) 行使という一般行政原則に従って、開示請求を移送するか、開示権限がある行政庁を請求者に教示するか、あるいは、行政庁の開示の同意を得るか、のいずれかをな⁽²⁷⁾しう。

(F) 「特別の公の利益の保護」のための不開示事由 (六)

第六号は、「情報の開示が、経済取引における連邦の国庫的利益 (fiskalische Interessen) 又は社会保険の経済的利益を害する性質を有するとき」は不開示とする規定である。この規定は、連邦の歳入を確保する利益を保護するためのものである。その意味で、第三者たる私人の経済的利益を保護することを目的とした第六条に類似する。

国家が私人と同じように市場参入者として私法取引や経済活動に参加し、その経済に関する情報が私人の場合と同様に保護されなければならないことから、国庫的利益が認められる。ただ、国庫的利益の保護を理由に、国家の取引行為の大部分が開示請求の対象から外れてしまうことにより、不正行為の隠匿などの可能性が生じるので、連邦の国庫的取引行為自体が包括的に開示対象外とされるのではなく、個々の場合に、個々の官庁が、情報の開示が国庫的利

益を害することを説明する義務がある。⁽²⁸⁾

この不開示規定は、連邦の財産管理だけでなく、例えば再建信用銀行 (Kreditanstalt für Wiederaufbau = KfW) に関して連邦が処理する銀行業務や、ドイツ税務取扱会社 (Finanzagentur GmbH) 及び連邦有価証券管理庁 (Bundeswertpapierverwaltung) によって連邦のために遂行される任務などにも関わる。⁽²⁹⁾

「社会保険の経済的利益」は議会内部の委員会による審議によって付加された部分である。健康保険組合 (Krankenkasse) の分野で、組合の自由な競争を確保するため、あるいは民間の保険事業者のために、契約、財務、被保険者の構成、サービスの内容その他開示が経済的利益を害するような情報を保護するためのものである。⁽³⁰⁾

(G) 「特別の公の利益の保護」のための不開示事由 (七)

第七号は、「秘密として収集され又は提供された情報について、秘密の取扱いに関する第三者の利益が、情報の開示請求時においてなお存続している場合」には不開示とすることを定めたものである。

ここでは「行政庁によって秘密として収集され、又は行政庁に対して秘密として提供された情報」が対象となる。行政庁と行政庁の間の秘密の提供は、本号の対象でない⁽³¹⁾とされる。

ここにいう「第三者」は連邦情報公開法第二条第二項にいう第三者である。それゆえ、開示請求者と行政庁と第三者の三面関係が想定されており、この規定を第三条に位置づけるのは本来妥当でない⁽³²⁾。

第七号が適用されるのは、第三者に情報提供者の利益が、情報の開示請求時においてなお存続している場合に限られる。この要件にあてはまらない場合には、連邦情報公開法第八条によって、第三者に対して意見を述べる機会を与えなければならない。すなわち、第八条第一項は、「行政庁は、情報の開示請求につき利害関係を有する第三者が、

情報の開示の拒否について保護に値する利益を有する可能性があるという根拠が存する場合には、当該第三者に対し、一月以内に文書で意見を述べる機会を与える。」と規定している。

(H) 「特別の公の利益の保護」のための不開示事由（八）

第八号は、「公安調査法第一〇条第三号の事務を行う限りにおいて、連邦諜報局並びに連邦の行政庁及びその他の公的機関に対して、」情報開示請求権は存しないことを定める。

第八号は、情報の性質的な観点ではなく、事務の性質から不開示とすることを定めたものである。

ハ)で公安調査法 (Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes = StUG) 第一〇条は、同法の定める二種類の公安調査のうち最もレベルの高い調査について、調査対象人物の要件規定をおく。

第一号は「強度の秘密に格付けされた機密事項を保有していると思われる者又は入手しうる者」、第二号は、「高度の秘密度に格付けされた機密事項を保有していると思われる者又は入手しうる者」、そして、第三項は、「連邦諜報局並びに第三四条に基づく政府の確認によって同等の公安機微に関わる任務を遂行する連邦の行政庁及びその他の公的機関において活動していると思われる者」と定め、同法第三四条は、「連邦政府は、第一〇条第三号の意味における任務を遂行する行政庁及びその他の公的機関を、法規命令によって定める。」と規定する。

すでに検討したように、本号のカバーする不開示事由に関連するものとして、第三条第一号のcの「対内的又は対外的な安全性に係る利益」や、第四号「情報が、機密事項の実体的及び組織的保護についての法令若しくは一般行政規則により定められた守秘義務若しくは秘密保持義務又は職業上の若しくは特別の職務秘密に服するとき」があるが、

それだけでは不十分であるため、本号が設けられている。すなわち、連邦諜報局の活動や、公安に関わる他の国家機関の活動を開示請求の対象から外すことを保証するためである。⁽³³⁾

(二) 第四条の不開示事由

第四条第一項は、「情報の開示請求は、当該情報を事前に開示することによって、決定又は目前にある行政庁の措置の成果が失われる場合であり、かつその限りにおいて、決定の案並びに決定の直接の準備のための作業及び議決に關しては、これを拒否するものとする。第三者の証拠収集の結果及び鑑定又は意見書は、原則として、第一段にいう直接の決定の準備のためのものにはあたらない。」と規定し、同条第二項は、「開示請求者には、それぞれの手続の終結について、その旨を知らせるものとする。」と規定する。

ここで、第四条によって不開示となるのは、「決定の案」「決定の直接の準備のための作業及び議決」である。

「決定の案」とは、権限ある行政機関によって署名され、確定されるに至っていないものであり、「決定の直接の準備のための作業及び議決」は決定に至るまでの過程にある全ての文書を指す。「第三者の証拠収集の結果及び鑑定又は意見書」は、「決定の準備文書」から除外しているが、この理由は、これらが行政庁が手続を進めていくことに影響を与えない、手続から切り離された中立的な性格のものであるからであると説明される。⁽³⁴⁾ 連邦行政手続法の規定する行政手続においても、このような中立的な第三者情報は、通常は、決定の案や準備文書としての不開示対象に属しないとされる。⁽³⁵⁾

本条の不開示事由は、もっぱら手続的な理由によるものであって、第三条（公益）、第五条（個人情報）、第六条（知的財産権など）のような、情報の内容面の理由によるものではない。第四条は、決定や措置の前に一定の情報を

開示しないことを定めたものであるから、手続終了後に、この要件を満たさないこととなった場合には、第四条ではなく、第三条、第五条、第六条の規定により、開示・不開示が判断される。第四条は、情報の事前開示によって、決定または目前にある行政庁の措置の成果が失われるという場合に適用されるから、それ以外の場合は、それぞれの不開示事由がカバーする。第三者のデータが問題となる場合には、第五条によって保障される第三者のデータの保護は、常に顧慮されねばならない。⁽³⁶⁾

第四条の定める不開示事由と類似性を見せるのは、既にみたように、第三条第三号の「官庁の審議」が害される場合の不開示事由である。問題なのは、第三号では「審議が害される (beeinträchtigt werden)」場合であるのに対して、第四条では「成果が失われる (der Erforg vereitelt werden)」と表現が異なっていることである。ここでは、個々の情報の開示によって、その後の個々の手続や決定内容が影響を受けるかどうか、及びどのように影響を受けるかが考慮されるのみならず、個々の情報の開示がさらに一般的な情報の伝播の可能性を秘めているから、そうした一般への伝播がその後の手続に与える影響をも考慮される。それゆえ、第四号では、「成果が失われる場合」にとどまらず、「成果が失われる危険にさらされる (Gefährdung)」ことから保護⁽³⁷⁾されている。今述べた実際の二つの規定のニュアンスの違いや、第三条が「情報の開示請求権は存在しない (Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht)」という例外の認められない規定をしているのに比して、第四条では「拒否するものとする (abgelehnt werden sollen)」という例外的な開示の余地がある書きぶりをしていて、⁽³⁸⁾という違いにもかかわらず、現実にはこの二つはその適用領域がかなり重なり合うと考えられている。

第二項は、手続が終了したことに伴い、第四条第一項の事由が開示の障害にならないことを開示請求者に知らせるものである。当然のことながら、行政庁が第三条、第五条、第六条の不開示事由に該当すると評価しても、通知義務

は存続する。

この第二項の通知義務に類似するものとして、第九条第二項の義務がある。同項は「行政庁が申請の全部又は一部を拒否する場合には、将来の一定の時点で情報の全部又は一部の開示が可能であると見込まれるか否かについて、及びそれが見込まれる場合にはその時期について、通知しなければならぬ。」と定めている。第九条第二項は、開示の全部又は部分的拒否の場合の将来の見込みに関する通知義務規定であるが、第四条第二項は手続終結によって第四条第一項の不開示事由に該当しなくなったことの通知義務規定である。後者の場合には他の不開示事由に該当する可能性がある。⁽³⁹⁾

(三) 第五条の不開示事由

第五条は、情報公開と個人情報との調整を理由として不開示事由につき、定めた規定である。

(A) 第一項について

第五条第一項は「個人に関するデータ (personbezogene Daten) の開示は、情報に対する開示請求者の利益が、情報の開示を排除する第三者の保護に値する利益に優越する場合、又は第三者が同意した場合にのみ、これを認めることができる。連邦データ保護法第三条九項に定める特別の種類の人に関するデータは、第三者が明示的に同意したときに限り、これを提供することができる。」と定める。

「個人に関するデータ」の定義については、連邦の個人情報保護法に相当する連邦データ保護法 (Bundesdatenschutzgesetz = BDSG) 第三条第一項が「個人に関するデータとは、特定の又は特定しうる自然人の人的又は物的関係に関する個々の記述 (Angabe) をいう。」と定義している。

個人とは、自然人であつて、法人は含まれない。法人に関しては、次条の第六条で保護される。

連邦データ保護法第三条九項に定める特別の種類個人に関するデータに関し、同項には、「特別の種類個人に
関連するデータとは、人種及び民族の所屬、政治的意見、宗教的又は哲学的信念、労働組合への所屬、健康及び性的
生活に関する記述をいう。」と定める。このようなセンシティブ情報については本人の明示的な同意が必要で、推定
的な同意では足りない。

第五条一項により、個人に関するデータは第三者が同意することによって開示することが可能となる。この同意は、
全ての個人データに対して与えられる可能性がある。第八条の手續により、同意が与えられると、行政庁としては、
他の不開示事由該当性を満たさない限り、開示を許さなければならぬ。その場合には、行政庁による固有の裁量判
断をする余地はない。

同意については、連邦データ保護法の第四 a 条第一項が「同意は、それが関係人の自由な決定に基づく場合のみ、
有効である。」と定めており、情報公開においても同じように考えられている。同三項は、「同意は、特別な事情によ
り、他の方式が適当である場合を除き、書面の形式による。」と定めている。情報公開においても第三項の同意の書
面原則が当然に妥当するとはいえないとする解説もあるが、そこでも、同意は通常は書面によつてなされると説明さ
れる。⁽⁴⁰⁾

センシティブ情報については、第三者の同意が絶対的であり、同意がなされない以上、開示されないしくみである。
これに対して、センシティブ情報以外の個人情報には、「情報に対する開示請求者の利益が、情報の開示を排除する第
三者の保護に値する利益に優越する場合」か「第三者が同意した場合」に、開示を認めることができる。そこで、こ
れらの非センシティブ情報Ⅱ一般個人情報の場合には、本人同意があれば、開示が許されるが、本人同意がなくても、

行政庁が利益衡量 (Abwägung) をすることになる。ここで必要な衡量は、裁判所によって完全に事後審査される⁽⁴¹⁾。

第五条第二項から第四項までは、第一項の利益衡量につき、一定の場合に、これを制限したものである。第二項は「情報に対する開示請求者の利益は優越しない」とし、第三項は「情報に対する開示請求者の利益は、原則として、優越する」とし、第四項は、利益衡量そのものが不要として開示対象たることを認めている。

開示請求者のアクセスの目的は、通常は、問題とせず、行政庁は、個別的な利益ではなく、抽象的なアクセスの利益だけを問題にして利益衡量することになっている。ところが、連邦情報公開法の第七条第一項には、「開示請求が、第五条第一項及び第二項又は第六条に定める第三者のデータに関わる場合は、開示請求の理由が示されなければならぬ」という規定があり、開示請求の理由を問うことになっている。そこで、このような場合には、市民参加の保障や行政の統制といった抽象的な利益を勘案して、利益衡量するにとどまらず、個別具体的なアクセスの利益 (konkret-individuelle Zugangsinteresse) が勘案されることになる⁽⁴²⁾。

(B) 第二項について

第五条第二項は「書類が、第三者の勤務若しくは職務関係又は委任事務と関連している限りにおいて、当該書類からの情報については、情報に対する開示請求者の利益は優越せず、情報が職業上の又は職務上の秘密に属する場合にも、情報に対する開示請求者の利益は優越しない。」と定める。

法案段階では、第五条第二項は「書類が、第三者の勤務関係と関連している限りにおいて、当該書類、とくに人事記録からの情報については、情報に対する開示請求者の利益は優越せず、情報が職業上の又は職務上の秘密に属する場合にも、情報に対する開示請求者の利益は優越しない。」となっていた。

法案からも示唆されるように、この第二項の個人に関するデータの第一のグループは人事記録 (Personalakten) の中に含まれる情報である。連邦公務員法 (Bundesbeamtengesetz ≡ BBG) の第九〇条第一項は、「すべての官吏について、一つの人事記録が作成される。人事記録は、内密に取り扱われ、正当な権限のない閲覧から保護される。(以下略)」と定める⁽⁴³⁾。

ここで、勤務、職務関係または委任事務と関連した情報が開示から保護されている。実質的な意味における人事記録が対象となっているため、職務従事者に関する情報であり、勤務・職務関係に直接の関連性を有する書類が対象となる。これらには、例えば、懲戒手続 (Disziplinarverfahren)、労働裁判手続 (Arbeitsgerichtsprozessen)、公務員法上の裁判手続 (beamtenrechtliche Gerichtsprozessen) に関するものや、人事面談についての下書き、人事採用計画の提案書、一定の職への志願書、多様な競争志願者の選抜に関するメモなどが含まれる⁽⁴⁴⁾。

法案段階での「第三者の勤務関係と関連している限りにおいて」から「第三者の勤務若しくは職務関係又は委任事務と関連している限りにおいて」へ拡張され、「職務 (Amt)」及び「委任事務 (Mandat)」が加わった。これによって、連邦オンブズマン (Bundesbeauftragter) のような職務関係や、議会による委任も、第五条第二項によって、開示から保護されるということが明らかになった。議会議員は、職務保持者 (Amtsinhaber) には含まれないが、職保持者と同じく、公の勤務関係に属する者と同じ扱いを受けることになった⁽⁴⁵⁾。ただし、議会の委任は、ふつうは行政活動に関するものではないため、保護されるべき情報は、連邦情報公開法の第一条第一項でいう開示請求権の対象とはならない。

この第二項の個人に関するデータの第二のグループは「職業上の又は職務上の秘密」に属する情報である。しかし、この第二項は、誤解を招きやすい。というのも、すでに、第三条第四号で見たように、このような情報は、第三条第

四号によって不開示情報とされているからである。そこでは、いわば絶対的に不開示とされるので、第五条第一項における開示請求者の利益との衡量も、第八条の措置に基づく同意手続も不要とされているからである。その意味で、重複するその限りにおいて出番がないものとなっている。⁽⁴⁶⁾

(C) 第三項について

第三項は、「記載が氏名、称号、学位、職業の表示及び職務上の地位の表示、事務所所在地及び事務所電話番号に限られ、当該第三者が鑑定人、専門家として、又はこれらと同様の方法で手続における意見書を提出した場合には、情報に対する開示請求者の利益は、原則として、情報の開示を制限する第三者の保護に値する利益に優越する。」と定める。

「氏名、称号、学位、職業の表示及び職務上の地位の表示、事務所所在地及び事務所電話番号」も連邦データ保護法の第三条第一項の意味における前述の「個人に関するデータ」には違いない。しかし、個人が、鑑定人、専門家またはこれらと同様の方法で意見書を提出した場合には、当該個人の氏名等の情報は、原則として、開示される方向可能性が高いことを示した条文である。「原則として……優越する。」という表現はかかる趣旨である。例外的に開示されない場合が存在することになる。この場合、例外事由は、鑑定人、専門家等として意見書を提出した個人の個別的利益が考慮されるのみならず、種々の行政手続において客観的かつ中立的な鑑定、専門的判断が担保されるという公益をも考慮して、該当するかどうか判断される。⁽⁴⁷⁾

(D) 第四項について

第四項は、「担当者の氏名、称号、学位、職業の表示及び職務上の地位の表示、事務所所在地及び事務所電話等番号は、それらが公務上の活動の表現及び結果であり、かつ例外要件を満たさない限り、情報の開示の対象から除外されない。」と定める。わが国でいう個人識別情報のうちの公務員情報に近い。ここでは、第一項が示してきた開示の利益と個人の利益との利益衡量が排除されている。すなわち、行政庁は、情報が、これら担当者の氏名等のものである場合には、例外的な要件に該当しない限りは、開示することになる。⁽⁴⁸⁾

(四) 第六条の不開示事由

(A) 第一段について

第六条第一段は「情報の開示請求権は、知的財産権の保護に反する場合には存在しない。」と定める。

基本法GG第一四条は、財産権を保障しており、知的財産権も基本法第一四条の保障を受ける。ドイツの実定法には、知的財産権が何かを定義づける規定はない。⁽⁴⁹⁾

第六条第一段は、知的財産権の主体が私人であるか行政主体であるかを問わない規定になっている。私人の場合は、知的財産権の保護を享受するが、行政主体の場合には、知的財産の活用は基本権に義務付けられており、自己の保護権を行使するに際して、基本権を尊重する方向で、私人の対立する権利を調整することが義務付けられている。⁽⁵⁰⁾

著作権法 (Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte = UrhG) の第五条第一項は、「法律、規則、官庁による命令、通知、決定及び官庁の作成した決定方針は、著作権の保護の対象とならない。」と規定する。続いて、同条第二項は、「公衆に周知させるべき公務上の利益において、公にされている官庁の他の著作物についても、……同様とする。」と定める。既に公にされている官庁の著作物は、著作権の保護の対象とならないが、たまたまこれま

で公にされていなかったということだけで当然に開示の対象から除外されるとみるべきではなく、連邦情報公開法の第三条から第六条までの不開示事由が問題となる場合においては、連邦情報公開法に基づく情報の自由を考慮しつつ、公にしないことが決定されたものでなければならぬ⁽⁵¹⁾。著作権法第一二条第一項は「著作者は、自己の著作物を公表するか否か、及びどのように公表するかについて決定する権利を有する。」と定めているもの、このような公表権は、連邦情報公開法の不開示事由が存在しない場合には、情報アクセスに劣後する⁽⁵²⁾。また、連邦情報公開法第九条第三項は、「開示請求者が求める情報をすでに有するか、又は期待可能な方法で一般にアクセスできる情報源から入手することができるときは、申請はこれを拒否することができる。」と定める。

(B) 第二段について

第六条第二段は「営業秘密又は企業秘密の開示は、当事者がこれに同意した場合に限り認められる。」と定める。「営業秘密又は企業秘密」について、連邦情報公開法にはこれを定義する規定はない。「営業秘密又は企業秘密」の表現は、不正競争防止法 (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb = UWG) の第一七条や、刑法典 (StGB) 第二〇三条に見られる。立法理由からは、立法者は、この定義について、不正競争防止法第一七条の定める「営業秘密又は企業秘密」の漏えい罪に関して、連邦最高裁判所が下した一九九五年五月一〇日の判決に依拠していることが窺える。それによると、「営業秘密又は企業秘密」が存するのは、「一つの経済的な企業経営に関連する事実が、一定の限られた範囲の人物のみが知っており、その保持者についての認識しうる意思に基づき、及び正当な経済的利益に従い、秘密とされるべき」場合である⁽⁵³⁾。

判例及び通説が考える「営業秘密又は企業秘密」は四つの要素からなっている。それによれば、一つの経済的な企

業経営に関連する事実であること、当該事実は一般に知られておらず、一定の限られた範囲の人物のみが知っていること、その保持者についての認識しうる意思に基づいて秘密とされるべきものであること、それを秘密扱いにするこ
とにつき、秘密保持者に正当な利益が認められること、である。⁽⁵⁴⁾

これらの四つの要件が満たされたときに初めて、営業秘密又は企業秘密が存することになり、第三者の明示的な同意がなされて開示が可能となる。これらの要件を充足するかどうかは、具体的な事案の性質にもとづいて判断されるものであるが、行政庁には裁量ないし判断余地はなく、行政庁の決定は司法審査に服する。⁽⁵⁵⁾ 司法審査においては、行政裁判所法 VwGO 第九九条が、インカメラ手続をおいているので、これに基づいた審査がなされることになるのは当然である。

- (1) BT-Drucks. 15/4493, S. 9.
- (2) Mathias Rossi, a. a. O., S. 68.
- (3) Ebenda., S. 69.
- (4) Ebenda., S. 69.
- (5) BT-Drucks. 15/4493, S. 10.
- (6) BT-Drucks. 15/4493, S. 10.
- (7) Mathias Rossi, a. a. O., S. 71.
- (8) Ebenda.
- (9) BT-Drucks. 15/4493, S. 10.
- (10) 藤原、前掲『情報公開法制』二七八頁。旧法の第七条第一項第二号は、裁判手続、犯罪捜査手続、行政庁による手続が進行中である場合に、情報開示請求権は存在しない旨定めていた。
- (11) Mathias Rossi, a. a. O., S. 72.
- (12) Ebenda.

- (13) BT-Drucks. 15/4493, S.10.
- (14) Ebenda.
- (15) Matthias Rossi, a.a.O., S.74.
- (16) Matthias Rossi, a.a.O., S.73.
- (17) Ebenda.
- (18) Matthias Rossi, a.a.O., S.74.
- (19) BT-Drucks. 15/4493, S.10.
- (20) Ebenda.
- (21) BT-Drucks. 15/4493, S.11.
- (22) Matthias Rossi, a.a.O., S.75.
- (23) Ebenda.
- (24) Matthias Rossi, a.a.O., S.76.
- (25) Matthias Rossi, a.a.O., S.77.
- (26) BT-Drucks. 15/4493, S.11.
- (27) Ebenda.
- (28) Matthias Rossi, a.a.O., S.78.
- (29) Matthias Rossi, a.a.O., S.79., BT-Drucks. 15/4493, S.11.
- (30) Matthias Rossi, a.a.O., S.79.
- (31) Ebenda.
- (32) Ebenda.
- (33) Matthias Rossi, a.a.O., S.80.
- (34) Matthias Rossi, a.a.O., S.83.
- (35) Ebenda.

- (36) Matthias Rossi, a.a.O., S. 83. u. 85.
- (37) Matthias Rossi, a.a.O., S. 84.
- (38) Matthias Rossi, a.a.O., S. 85.
- (39) Matthias Rossi, a.a.O., S. 86.
- (40) Matthias Rossi, a.a.O., S. 94. *ノルディカロ* Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, S. 175に書面原則が
*アウトホムンバウ*を種別としてあり。
- (41) Matthias Rossi, a.a.O., S. 94.
- (42) Matthias Rossi, a.a.O., S. 95.
- (43) *連邦職員労働協約* (Bundesangestelltentarifvertrag = BAT) や *連邦労働者概括的労働協約* (Manteltarifvertrag für die Arbeiterinnen und Arbeit des Bundes = MT Arb) にも同様の規定があるが、これらは二〇〇五年一〇月一日から
統一的な公勤務労働協約 Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) に代わった。
- (44) Matthias Rossi, a.a.O., S. 92., Berger/Roth/Scheel, S. 178.
- (45) Matthias Rossi, a.a.O., S. 92.
- (46) Ebenda.
- (47) Matthias Rossi, a.a.O., S. 98.
- (48) Ebenda.
- (49) Matthias Rossi, a.a.O., S. 101.
- (50) Berger/Roth/Scheel, a.a.O., S. 183.
- (51) Berger/Roth/Scheel, a.a.O., S. 184.
- (52) Ebenda.
- (53) BT-Drucks. 15/4493, S. 14.
- (54) Matthias Rossi, a.a.O., S. 115.
- (55) Berger/Roth/Scheel, a.a.O., S. 186.

四 小 括

以上、連邦情報公開法のうち、第三条から第六条までの不開示事由を中心に見てきた。筆者は、ドイツの情報公開法制を考察の対象としたのは初めてであり、本稿は、法律の一部の規定を表面的になぞただけのものである。日本法と比べると、四つの条文にわたる不開示事由は、もちろんそれぞれの立法趣旨が異なるのは当然であるが、いくつかの条項は、条文の文言を見る限り、重複しているように見える。また、日本のいわゆる意思形成過程情報や行政執行情報が開示した場合における支障をかなり詳しく規定しているのに比べると、ドイツ法の場合は、概括的な条項が目につく。今後の情報公開の運用、とりわけ開示・不開示が問題となった事例につき裁判所がどのような統制をするかが興味あるところである。

ドイツ連邦情報公開法については、すでに藤原静雄教授、米丸恒治教授によって訳出されているが、自分なりに今一度訳出したものをここに掲げ、さらに、法律施行前に内務省が出した適用のためのガイドを訳出したものを掲げておく。

[資料 I 連邦情報自由法 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes]

第一条 基本原則

- ① 何人も、この法律の定めるところにより、連邦の行政庁に対し、職務上の情報の開示請求権を有する。その他の連邦の機関及び施設に対しては、それが公法上の行政事務を行う限りにおいて、この法律を適用する。行政庁が、その公法上の任務を遂行するために自然人又は私法上の法人を用いる限りにおいて、当該自然人又は私法上の法人は行政庁とみなす。
- ② 行政庁は、情報を与え、文書を閲覧させ、又はその他の方法で情報を提供することができる。

開示請求者が特定の方法による情報の開示請求をする場合は、重要な理由があるときに限り、別の方法での情報開示をすることが許される。重要な理由として、特にあきらかに高い行政費用がこれに該当する。

③ 行政手続法第二九条及び社会法典第一〇編第二五条を除いて、職務上の情報の開示に係るその他の法規における定めは、この法律に優先する。

第二条 定義

この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 職務上の情報 職務上の目的に資するすべての記録をいい、当該記録の保存の種類を問わない。案及びメモであって、関係文書の一部を構成しないものは、これに含まれない。
- 二 第三者 その者についての個人に関するデータ又はその他の情報が存在するすべての者をいう。

第三条 特別の公共の利益の保護

以下の各号の場合には、情報の開示請求権は存在しない。

- 一 情報の開示が、次の各号に掲げる事項に不利益な影響 (nachteilige Auswirkungen) を及ぼす可能性があるとき
 - (a) 国際関係
 - (b) 連邦国防軍の軍事的利益又はその他の安全保障の機微に属する利益
 - (c) 対内的又は対外的な安全性に係る利益
 - (d) 財務、競争、規制の行政庁の監督又は監視の事務
 - (e) 財務の外部統制
 - (f) 不法な対外経済取引からの保護措置
 - (g) 継続中の裁判手続の実施、個人の公正な手続を求める権利、又は刑法上、秩序違反法上若しくは懲戒上の調査の実施
- 二 情報の開示が公共の安全 (öffentliche Sicherheit) を危険にさらす可能性があるとき
- 三 次の各号の事項が害されるときまたその限りにおいて

(a) 国際的な交渉に不可欠な秘密

(b) 官庁の審議

四 情報が、機密事項の実体的及び組織的保護についての法令若しくは一般行政規則により定められた守秘義務若しくは秘密保持義務又は職業上の若しくは特別の職務秘密に服するとき

五 一時的に保有している他の公的機関の情報で、自らの関係書類の一部となることが予定されていないものについて

六 情報の開示が、経済取引における連邦の国庫的利益 (fiskalische Interessen) 又は社会保険の経済的利益を害する性質を有するとき

七 秘密として収集され又は提供された情報について、秘密の取扱いに関する第三者の利益が、情報の開示請求時においてなお存続している場合

八 公安調査法第一〇条第三号の事務を行う限りにおいて、連邦諜報局並びに連邦の行政庁及びその他の公的機関に対して、

第四条 行政庁の決定過程の保護

① 情報の開示請求は、当該情報を事前に開示することによって、決定又は目前にある行政庁の措置の成果が失われる場合であり、かつその限りにおいて、決定の案並びに決定の直接の準備のための作業及び議決に関しては、これを拒否するものとする。第三者の証拠収集の結果及び鑑定又は意見書は、原則として、第一段にいう直接の決定の準備のためのもにはあたらない。

② 開示請求者には、それぞれの手続の終結について、その旨を知らせるものとする。

第五条 個人に関するデータの保護

① 個人に関するデータ (personengezogene Daten) の開示は、情報に対する開示請求者の利益が、情報の開示を排除する第三者の保護に値する利益に優越する場合、又は第三者が同意した場合にのみ、これを認めることができる。連邦データ保護法第三条九項に定める特別の種類の個人に関するデータは、第三者が明示的に同意したときに限り、これを提供することができる。

② 書類が、第三者の勤務若しくは職務関係又は委任事務と関連している限りにおいて、当該書類からの情報については、情報に対する開示請求者の利益は優越せず、情報が職業上の又は職務上の秘密に属する場合にも、情報に対する開示請求者の利益は優越しない。

③ 記載が氏名、称号、学位、職業の表示及び職務上の地位の表示、事務所所在地及び事務所電話番号に限られ、当該第三者が鑑定人、専門家として、又はこれらと同様の方法で手続における意見書を提出した場合には、情報に対する開示請求者の利益は、原則として、情報の開示を制限する第三者の保護に値する利益に優越する。

④ 担当者の氏名、称号、学位、職業の表示及び職務上の地位の表示、事務所所在地及び事務所電話番号は、それらが公務上の活動の表現及び結果であり、かつ例外要件を満たさない限り、情報の開示の対象から除外されない。

第六条 知的財産権及び営業上の又は企業秘密の保護

情報の開示請求権は、知的財産権の保護に反する場合には存在しない。営業秘密又は企業秘密の開示は、当事者がこれに同意した場合に限り認められる。

第七条 開示請求及び手続

① 情報の開示請求については、求められている情報を処理する権限を有する行政庁がこれを決定する。第一条第一項第三段の場合においては、開示請求は、自然人又は私法上の法人を公法上の任務を遂行するために用いている行政庁に対して行うものとする。開示請求が、第五条第一項及び第二項又は第六条に定める第三者のデータに関わる場合は、開示請求の理由が示されなければならない。五〇人を超える者からの同一の開示請求については、行政手続法第一七条から第一九条までを準用する。

② 情報の開示請求権が部分的に存する場合は、情報の開示が秘密の保持を要する情報を明らかにすることなく、また過度に行政の費用を費やすことなく可能な範囲で、その開示請求は許容されるものとする。第三者の利益に触れる場合において、開示請求者が当該利益に関わる情報を個人識別不能とすることに同意したときも同様である。

③ 情報の提供は、口頭で、文書で、又は電子的方法で、これを行うことができる。行政庁は情報の内容の正しさを審査す

る義務は負わない。

④ 職務上の情報の閲覧の場合にあつては、開示請求者は、メモをとるか、又は複写及び印字してもらうことができる。ただし、第六条第一段の場合はこの限りではない。

⑤ 情報は、開示請求者の利益を考慮して、開示請求者に遅滞なく開示されるようにするものとする。情報の開示は、一月以内になされるものとする。ただし、第八条の規定についてはこの限りでない。

第八条 第三者の関与手続

① 行政庁は、情報の開示請求につき利害関係を有する第三者が、情報の開示の拒否について保護に値する利益を有する可能性があるという根拠が存する場合には、当該第三者に対し、一月以内に文書で意見を述べる機会を与える。

② 第七条第一項第一段に基づく決定は、文書で行い、第三者にも通知するものとする。情報の開示は、決定が第三者に対して存続効を有するものとなつてはじめて、又は、即時執行が命ぜられかつ第三者に対する命令の通知後二週間を経過してはじめてこれを行うことができる。第九条第四項はこれを準用する。

第九条 開示請求の拒否、出訴の途

① 開示請求の全部又は一部を拒否する決定の通知は、第七条第五項第二段の期間内にこれを行わなければならない。

② 行政庁が開示請求の全部又は一部を拒否する場合には、将来の一定の時点で情報の全部又は一部の開示が可能であると見込まれるか否かについて、及びそれが見込まれる場合にはその時期について、通知しなければならない。

③ 開示請求者が求める情報をすでに有するか、又は期待可能な方法で一般にアクセスできる情報源から入手することができるときは、開示請求はこれを拒否することができる。

④ 拒否決定に対しては、異議審査及び義務付け訴訟が許される。決定が連邦最高行政庁によりなされた場合にも、行政裁判所法第八章の規定に基づく異議審査手続が実施されるものとする。

第一〇条 手数料及び経費

- ① この法律に基づく職務上の行為に対しては、手数料及び経費を徴収する。ただし、単純な情報提供についてはこの限りでない。
- ② 手数料は、行政の費用も考慮して、第一条による情報の開示請求が実効的に行われ得る程度に定められるものとする。
- ③ 連邦内務省は、この法律に基づく職務行為に対して、手数料要件及び手数料率を連邦参議院の同意を要しない法規命令により定める権限を有する。行政費用法第一五条二項はこれを適用しない。

第一一条 公表義務

- ① 行政庁は、存在する情報収集物及び情報目的を認識しうる目録を整備するものとする。
- ② 個人に関するデータの記載がない行政機構図及び文書分類表は、この法律の定めるところにより一般にアクセス可能にするものとする。
- ③ 行政庁は、第一項及び第二項に掲げる図及び目録並びにその他の適切な情報を、電子的形式で一般にアクセス可能にするものとする。

第二二条 連邦情報公開オンブズマン

- ① 何人も、この法律に基づく情報の開示請求権が侵害されたと思料するときは、連邦情報公開オンブズマンに申し出る事ができる。
- ② 連邦情報公開オンブズマンの任務は、連邦データ保護オンブズマン（筆者注、Ⅱ連邦個人情報保護オンブズマン）がこれを担当する。
- ③ 連邦データ保護法の連邦データ保護オンブズマンの統制事務（第二四条第一項及び第三項から第五項まで）、苦情申出（第二五条第一項第一段第一号及び第四号、第二段並びに第二項及び第三項）、及び第二六条第一項から第三項までによるその他の任務に関する規定は、これを準用する。

第二三条 その他の規定の改正

① 二〇〇三年一月一四日公布の連邦データ保護法 (BGBl.S.66) は、次のように改正する。

目次の第二章第三節の見出し及び第二一条から第二六条まで、並びに(本文の)第四c条第二項第二段、第四d条第一項、第六項第三段、第六条第二項第四段、第一〇条第三項第一段、第一九条第五項第二段、第六項第一段、第二章第三節の見出し、第二一条から第二六条まで、第四二条第一項第一段後段、第四項第三段及び第四四條第二項第二段において、それぞれ「データ保護」とあるのを「データ保護及び情報自由(筆者注、情報公開)」と改正する。

② 二〇〇二年六月五日法律 (BGBl.S.1782)の第一条によって改正された一九八八年一月六日公布の連邦保存文書法 (BGBl.S.62)の第五条第四項に次の条文を付け加える。

「保存文書物について、それが連邦公文書館又は立法機関の公文書保存所への移送の前に、情報自由法に基づく情報開示が可能であったものについても、これを適用する。」

第一四條 報告及び評価

連邦政府は、ドイツ連邦議会に対し、失効の二年前にこの法律の適用について報告する。ドイツ連邦議会は、失効の一年前にこの法律を学問的基礎に基づき評価する。「本条は立法の誤りと言われている」

第一五條 施行

この法律は二〇〇六年一月一日に施行する。

〔資料Ⅱ 内務省の情報自由法の適用のための注意文書(二〇〇五年二月二日)〕

二〇〇五年九月五日の情報自由法は二〇〇六年一月一日より施行される。市民の情報請求を審査するためには、専門的な準備がなされる必要がある。ここに以下の指針を明らかにする。

I 情報自由法の中心点

一、情報自由法は、連邦の官庁に対する無条件のアクセス請求権を認めている。法的な又は事実上の利害関係は要求されていない。何人も請求権の主体である(万人の権利)。

二、情報へのアクセスが改善されるにつれて、情報自由法は市民参加を強化するであろう。それによって、国家活動のより大きな透明性が腐敗撲滅に資するであろう。個別的には、二〇〇四年一月四日の会派提出法案の立法理由を参照されたい。

三、請求権は情報にのみ限定されるのではなく、官庁における文書の閲覧に及ぶ。

四、情報請求権は、とくに情報自由法の第三条から第六条までに定める公的又は私的な利益によって制約される(例外事由)。例外事由は、官庁がこれを説明する責務がある(従来の原則例外の関係の転換)。情報が原則であり、例外が増してはならない。一般的な職務上の守秘義務は、これまでとは異なり、情報を拒絶するのに十分ではない。以下の場合には、情報へのアクセスは害される。

(1) 第三条の定める公的利益。連邦諜報局は情報アクセスを拒絶する。これは公安審査法の第一〇条第三項に基づく活動である限り、他の公的機関も同様である。全ての他の領域においては、個別の審査が行われる。保護されるのは、対外的関係、連邦国防軍の軍事的利益、対内的又は対外的な安全性、経済及び財務上の監督、継続中の裁判手続、公共の安全、国際的な交渉、官庁の審議、機密事項、職業上の又は特別の職務秘密(例えば、社会法典上の秘密)、一時的に参照しているにすぎない文書、連邦の国庫的利益、秘密として提供された情報である。いわゆる執行権の固有の核心領域たる政府交渉は、情報自由法の明文の規定はないものの、憲法上保護されている(参照、一九八四年七月一七日の連邦憲法裁判所の判決 BVerfGE 67, 100, 139)。

(2) 第四条。官庁の決定過程。継続中の行政手続であり、開示すれば措置が阻害される限りにおいて。

(3) 第五条。第三者の個人に関するデータの保護。(第三者の意見を聴取する。情報開示の利益と第三者の保護との間の利

益衡量。)

(4) 第六条。営業上の及び企業秘密、知的財産権（同意に基づいてのみアクセスを認める）。

五、特別法における情報アクセスについての特別な規律は情報自由法に優先し、情報自由法に基づく請求はできないこととなる。このことは特別法の規律が情報自由法と比較して広いか否かとは無関係である。行政手続法第二九条に基づく手続に利害関係を有する者の文書閲覧請求権は情報自由法に基づく請求とは別に存続する。

六、情報は有料で開示される。連邦内務省の定める情報手数料令 (IFG GebV) が詳細を定める。

七、情報アクセスは、遅滞なく実施されなければならない、可能な限り一ヶ月以内になされなければならない。この期間を遵守できないことについては、官庁が理由を示さなければならない。

八、情報が全部又は一部について開示されない場合には、市民はデータ保護及び情報の自由に関するオンブズマンに申立てをすることができる。開示請求人はさらに不服審査を申し立てることができる。さらには行政裁判所に出訴することができる。

II 開示請求一般

一、情報自由法は、何ら過度な支出負担をもたらすものではなく、新たな官僚組織を必要とするものでもない。開示請求はできる限り簡潔にかつ目的的に扱われるべきである。

二、開示請求が審査されると、通常は官庁の行政処分が行われる（文書閲覧の承認又は拒否、手数料の決定）。審査が集中的になされる限り、請求対象となつている情報を自由に使用する作業部局（専門的な部局）が協力できる。作業部局は、情報開示請求を認めるか、制限するか、又は拒否するかについての専門的な理由が存在するか否かについてとくに審査する。

官庁の手数料決定も同様の形式によって確保されるべきである。

三、情報自由法に基づく手続に関する文書は、個別に処理されなければならない。各請求について一件書類が作られる。情報が求められている利害関係がある事件文書とは分離することが必要である。

個別に一件書類を作成することから、情報自由法の請求の統計的把握が容易になり、このことは、後の時点で、たとえば運用実務の評価の枠内で、必要とされることになろう。それゆえ情報自由法の保護する理由が、行政手続法第二九条の文書閲覧請求によって効果的でなくなることはないようにしなければならない。

四、情報自由法は、自由かつ無統制な文書アクセスを求める権利を付与するものではない。

第一条第二項第二段から、開示請求者は情報の開示の方法を特定し、重要な理由に基づいてのみ別の方法で開示してもらうことができる。しかしながら、官庁における文書原本の閲覧が通常的方式となる訳ではない。通常はむしろ写しを交付するかそれを閲覧することになる。自由な文書閲覧を認めると、第三条から第六条までの例外事由の考慮が困難になるであろう。このことが、第一条第二項第二段の重要な理由である。それゆえ、個人に関するデータを黒く塗ることは文書原本ではなく、文書の写しになされる。通常は、文書原本のページを分離して、閲覧の前に黒塗りされた写しで差し替えることは、原本文書が傷つくのでできない。

五、個別の場合に直接に文書閲覧がなされる場合には、これは監視の下になされなければならない。閲覧のための空間を準備することが目的にかなうとしても、ある特定の空間を恒常的にあけておくことまで強制されない。官庁の職務が閲覧によって妨げられてはならない。

III その他の指針

情報開示請求の審査に際しては、以下のような質問（と回答、筆者注）が有益である。

一、開示請求は情報自由法を前提とするのか？

開示請求は情報自由法を明示的に援用する必要はない。求める情報に対するアクセスに関する特別法の規律があるときは、開示請求は、情報自由法に基づく請求としてはなくなる。このような請求は、請求者にとって、有利である場合もあれば不利である場合もある。行政手続に利害関係を有する者は行政手続法第二九条に基づき文書閲覧請求をすることもでき、また、情報自由法第七条に基づいて情報の開示請求もできる。権利の性質は、コストが異なる故に、予め説明されるべきである。

明らかに文書との関連性を示さない請求（情報のパンフレットや法律の所在を問う市民の請求）は、情報自由法の管轄ではない。同様に、官庁の（文書によって明らかではない）法的見解を尋ねる質問も情報自由法の管轄ではない。合同議事規則（*Gemeinsame Geschäftsordnung*）第一四条の第三項第三段参照。

二、開示請求は誰がしうるか？

国籍、住所を問わず何人も開示請求しうる。私法上の法人も同様に請求権の主体である。

開示請求権がないのは、市民組織及び団体であって、それ自身が社団法人として、私法上の法人格を有しない場合である。この場合には、自然人として請求書に署名した者が請求資格を有する。当該請求はこの者の請求として引き続き審査される。

三、開示請求には理由を書かなければならないか？

基本的には開示請求には理由を付す必要はない。開示請求者の請求理由は意味をなさない。

ただし、第三者の権利が問題となっている場合には、開示請求には理由を付さなければならない（第七条第一項第三段）。この場合には、とくにデータ保護、知的財産権、企業秘密が顧慮される。理由付けは、第八条に基づいて官庁が参加させた第三者につき、同意するかどうかの決意を容易ならしめる。

第五条（データ保護）の場合には、官庁は、特別な種類の個人データの場合（第五条第一項第二段）を除いては、個々の事案において比較衡量の後で第三者の同意がない事例につき判断する。第六条（知的財産権、企業秘密）の場合には第三者の決定は判断を拘束する。書面による又は電子的方法による開示請求及びその理由付けに目を向けることに意義がある。

四、内容的に不確定の開示請求はどうなるか？

開示請求者には、請求を具体化するという一般的な行政手続法上の原則が要請される。それがなされるまでは審査は開示できない。

官庁にとって求められている情報の特定を容易ならしめるために、開示請求者は関係書類につきできる限り具体的な申請をする義務がある。助けになるのは、例えば、文書整理番号 (Aktzeichen)、文書の作成者、文書の背後関係の情報、関連事項、既になされた照会についての指摘事項である。

五、開示請求は誰に対して向けられるか？

開示請求は連邦の官庁に対してなされる (第七条第一項第一段) ものであり、私人に対してではない (有限会社又は株式会社)。いくつかのラントの情報自由法 (例えば、Nordrhein-Westfalen) によれば、連邦データ保護法 B D S G の第二条の意味における公の官庁のみならず、特定の私人も情報公開の義務者とされるが、このようなことは連邦情報自由法には妥当しない。

官庁の一部に属しない諮問的な委員会 (Beratende Gremien) は、情報公開の義務者ではない (例えば内務省における行政手続法の諮問委員会 (Beirat))。しかしながら、諮問委員会が所属している官庁が、基礎資料の作成について権限を有している限り、官庁に対して基礎資料の照会がなされる可能性がある。

権限を有しない官庁に開示請求がなされた場合には、開示請求者は権限ある官庁を教示されるべきである。権限ある官庁に対する直接の提出は可能であるが、命令的ではない。権限は、第七条第一項第一段から生じる。通常は責任を有する官庁が決定権限を有する。一つの開示請求が複数の官庁に並行的になされるような場合には、統一的な対応を促進するために、他の官庁との協議が望ましい。

六、開示請求には一定の形式が要求されるか？

開示請求は、(書面に限らず) 口頭でも、電話でも、また電子メールでもよい。

口頭による開示請求の場合には、それが既に口頭の情報提供によって処理済みでないものについては、開示請求者の氏名、

住所が確認され、必要な場合には、行政費用負担法 (VwKostG) に基づいて予め見込まれる費用の額について前払金を納付させることができる。

七、開示請求者はどのような開示方法を求めうるか？

(a) 考えられるのは、官庁による特に口頭、電話、書面又は電子的な (例えば電子メール) 情報開示、文書の抜粋 (写し) の送付、文書をじかに閲覧することである。文書の直接的な閲覧は、文書アクセスの制約 (例えば黒塗り) が必要とはされない場合に考えられる。

官庁は、要望されている方式が重要な原則を害しないかどうか決しなければならぬ。ここでは、第三条から第六条までの例外事由を審査し、必要な場合には第八条に従って利害関係を有する第三者を参加させなければならぬ。

(b) 情報アクセスは、職務上の情報 (第二条第一項) についてのみ行われる。秩序ある文書管理によってなされた関係書類を構成するものが対象となる (例えば手書き文書の写しや単なる下書きは対象外である)。

八、情報アクセスは例外事由に基づいて制限されるか？

(a) 官庁は、例外事由が存在するかどうか審査しなければならない。開示請求に対して全部又は部分的に許容されない場合には、これは理由を説明しなければならぬ。法律の条文の繰り返し返しでは不十分である。理由説明は、簡潔に行うことができる (例えば、秘密事項に格付けされていることや情報自由法第三条第八号によって保護されている官庁に属すること) が、個別の事案に関連していなければならない。理由説明は、保護されている情報について、説明された理由から推論が容易になされるようなものとしてはならない。裁判手続においては、理由が請求を棄却する際に既に示されたものである限り、後から補強することができる (行政手続法第四五条第二項参照)。

(b) 第三条は一定の公益を保護する。連邦諜報局 (第三条第八号) 及び公安審査法第一〇条第三号に基づく公安官庁の一定の活動については、領域としての適用除外が存する。開示請求者に対しては、第三条第八号を引用することで情報開示は拒否される。その他の場合には、特定の領域を理由とした例外 (例外領域) は存しないから、個別の審査が常に必要である。必要なのは、要件事実ごとの蓋然性の予測であるが、第三条第四号、五号、七号及び八号の場合には、この予測は要

求されない。蓋然性の予測は、ありうる不利益(第三条第一号)、ありうる危険性(第三条第二号)、侵害(する性質)(第三条第三号及び第六号)であり、個々の事案においての予測である。開示請求者の情報を求める利益を考量することは、第五条第一項(データ保護)とは異なっており、行われぬ。

強調されるべき例外事由は、国際関係に及ぼす不利益(第三条第一号 a 号)、対内的又は対外的な安全性(第三条第一号 c 号)、継続中の裁判手続及び調査手続の実施(第三条第一号 g 号)、公共の安全に対する危険(第三条第二号)、内密に行われる国際的な交渉及び官庁の審議(第三条第三号)、秘密指定文書及び特別の職業上、職務上の秘密(第三条第四号)、一時的に参照している文書(第三条第五号)、秘密提供者の保護(第三条第七号)を理由とするものである。

(c) 第四条は、行政庁の決定過程の保護であり、とくに進行中の行政手続の保護である。保護されないのは決定の結果であり、これは場合によって他の例外事由に当たることになる。法案は、情報自由法に従い、内閣決定がなされる前は、公表されるべきではない。第三者の鑑定は、原則として、それが警察上の又は専門的な決定の直接の準備のためのものにはあたるか、他の例外事由に該当しない限り、公表されるべきである。

開示請求者には、手続の終結について、その旨を知らされなければならない(第四条第二項)。

(d) 第五条は個人に関するデータを保護する。情報を求める開示請求者の利益は、第三者の保護に値する利益との関係で利益衡量される。ただし、第五条第一項第二段に従い、特別な個人的データは、例外である。第三者は第八条に従って参加の権利が認められる。第三者は同意をすることができる。第三者が同意をしたときは、行政庁は利益衡量を必要としない。情報を求める開示請求者の利益の中に、情報公開に関する公的利益も含まれ、第三者の利益の中にまた利用目的も含まれる。閲覧したいという純粹に私的な利益は、通常は、第三者の保護に値する利益に優越しない。

絶対的な境界線が、とくに人事記録や同様の文書の場合に、また特別な職業上、職務上の秘密から生じる(第五条第二項)。一般的な公務員の守秘義務は開示拒否の理由となり得ない。

鑑定人及び公務担当者の氏名及び意見申述は、他の例外事由、とくに第三条の定める例外事由に該当しない限り、通常は開示されるべきである。

(e) 第六条は、知的財産権及び営業秘密・企業秘密を絶対的に保護する。

知的財産権(例えば著作権、特許権)が問題となっているかどうかは明らかでない限りにおいて、第三者は第八条に従っ

て参加しうる。

営業及び企業秘密については同意がなくても開示されない。第五条（データ保護）の場合と異なり、比較衡量はなされない。営業秘密・企業秘密が存するかどうか明らかでない場合には、第八条に従い第三者は参加しうる。

行政庁は、このような例外事由が存するかどうかについて自分で評価する知識を通常は有してはいない。

九、どのような手続が顧慮されねばならないか。

(a) 情報の開示又は開示拒否の前に、第三者の利益が侵害されないかどうか審査されなければならない。第三者は、開示請求を指示され、参加が認められるべきである。しかしながら、開示請求者が、第三者の利益を侵害する情報の不開示に同意したとき（第七条第二項）は、第八条に基づく手続は行う必要はなく、これによって行政庁はよりスピーディに決定を下すことができる。

(b) 情報の開示は形式のいかんを問わない。これは特に口頭、電話、電子的手続、例えば電子メールによって行ってもよい。開示請求がなされたのと同じ形式で応答することは合目的である（電子メールに対しては電子メールで）。紙のコピーとしてであり、電磁的情報として扱われていない文書を抜粋する場合には、紙の送付によって提供される。

(c) 行政庁は、自己の手元にはない情報入手する義務はない。また、行政庁は開示請求者の希望通りに情報を加工する（例えばページ番号を付加する）必要はなく、注釈を加える必要はない。特殊性（例えばコストが高い）については、開示請求の際にこのことが予想される場合には、行政庁は示唆すべきである。

(d) 例外事由が存する限りにおいて、行政庁が開示請求者に交付する前に、関係する文書の部分のコピーをとるか、保護されるべき情報を黒塗りすることになる（第七条第二項の部分的開示拒否）。

(e) 開示拒否決定は部分的な開示拒否も含めて、理由を示さなければならない。この決定は、法律上の争訟を教示してなされなければならない（行政裁判所法第五八条第一項）。不服審査手続が常に開かれる（第九条第四項第二段）。

情報開示の方法が開示請求者の希望とは異なる場合には、拒否処分がなされる。開示請求者が閲覧を申し立てて、コピーのみを受領する場合には、部分的な拒否となる。

開示請求は、例外事由（第三条から第六条まで）が存するか、または情報が一般にアクセスしうるものである場合（第

九条第三項)に限り、拒否される。一般的にアクセスしようというのは、例えばインターネットによって既に当該行政庁あるいは他の機関によって公開されている情報をいう。

(f) 開示請求者は閲覧に際してコピーをとってもらい、メモを取ることができる。しかし、著作権が存する限りにおいて、私的な利用が許されるだけである(第七条第四項)。公表されている官庁の印刷物(例えば連邦議会の印刷物)は、通常は著作権の対象とならない。

複写設備を伴った適切な空間が、個々の場合に利用できなければならない。

(g) 情報アクセスのコストは審査され、発生したコストが支出を正当化する限りにおいて決定されなければならない。個々のケースは、第一〇条から、二〇〇六年一月一日に施行される内務省の定める情報手数料令(Informationsgebührenverordnung)との関連で発生する。公平な手数料決定を保障するために、時間をどれだけ要したか、審査における個別の困難さ及び物的コストが把握される。第一〇条の理由付けから、開示の拒否及び開示請求の取下げの場合には手数料は賦課されない。他の場合には、情報は保護されるべき部分を除外して与えることができ、手数料は全体の行政コストを勘案して徴収される。

大綱(Rahmensätze)の中では、手数料は、原則として、算定された手数料の負担が、当該事務処理にかかった平均的な人的及び物的コストのうち、関係する行政部に係るものをカバーするように算出されるべきものとされている。手数料は情報公開を抑制してはならないのである。計算については、各経歴グループごとの人的な他の共通コストを含めた平均的な人的コスト量が適用されるべきである。これは財務省のインターネットサイトで、www.bundesfinanzministerium.deで公表されており、Personalkostensätzeの語で検索できる。

行政庁は、開示請求者に対して、職権により予め予想される手数料を教示してはならない。特に高額の手数料が予想される場合には、しかし教示してもよい。行政費用法の第一六条が示されなければならない。

(h) 情報は、遅滞なく、責任を生じさせる不作為なく(民法典第二二二条)、情報開示又は開示拒否がなされなければならない。情報は、原則的な場合には、行政庁に到達してから一ヶ月以内に処理されなければならない。それが遅れる場合には、開示請求者は一ヶ月以内に、形式の如何を問わず、遅滞の理由を知らされるべきである。

この記載は、単なる事実状態の通知であり、中間的な報告であって、行政処分ではないから、これに対して法律上の争

訟は与えられない。期間を超える理由については、第八条に基づく第三者の参加がありうる。

第八条に基づいた第三者の参加（場合によっては争訟）が終了しないうちは、情報は開示されてはならない（より詳しくは、暫定的な権利保護のため、第八条第二項）。

特殊性が行政裁判上の急速審理手続（Eilverfahren）の場合にある。情報は、即時執行が命じられ二週間を経過してから、開示される。

開示請求者の利益の考慮（第七条第五項第一段）は、行政庁を拘束する期間を開示請求者が設けることを意味しない。しかしながら、事案の状況を通知することは、期間の希望に沿うよう要請し、期間の希望が実現しない理由を簡潔に通知することとなる。

一〇、開示請求者が拒否処分に対して情報公開オンブズマンに申し立てる場合には、どのような手続となるか。

行政庁の決定と異なる決定を内容とする情報公開オンブズマンの議論は、審査される。しかし、情報公開オンブズマンは、行政庁に対して指示権は有せず、苦情処理についての措置要求権を有するのみである（情報公開法第一二条第三項より、連邦データ保護法第二五条第一項第一段第一号及び第四号、第二段並びに第二項及び第三項）。裁判上の主張ができる期間制限は、情報公開オンブズマンへの申立てによって、影響は受けない。

一一、開示請求者が拒否処分に対して訴訟を提起する場合には、どのような手続となるか。

裁判所には、開示請求に対する手続で生じた書類のみが提出される。情報開示の種類でなく、情報請求それ自体が争いの対象である場合には、裁判所は求められている情報が含まれている文書を提出することを要求しない。そうでなければ、文書の提出により主たる事案について判断することが通常無益となるからである。行政裁判所法第一〇〇条により全ての関係人は裁判所文書と裁判所に提出された文書を閲覧できるからである。「筆者注、行政裁判所法第九九条はインカメラ審理手続をおいている。しかし、ここにはそれに関する記述はない。」

一二、インターネットではどのような公開義務が生じるか？

連邦の行政庁は、積極的な情報公開政策の枠内で、順次インターネットにおいて、できる限り広く適切な情報を流さなければならぬ(第一一条第三項)。この法律は、二〇〇五年連邦オンライン電子政府イニシアティブの枠内で行われている二〇〇五年三月九日の投資事業の長期的な確保のための内閣決定から生じる諸義務を超えるものではない。

とくに各行政庁がインターネットに載せる場合には、個人に関わるデータの記載のない組織及び文書の構想が考慮されねばならない。そのような組織及び文書の構想は、市民が存在する情報を概観することを容易にする。このような構想をどこまで詳細に定めるかについては、各行政庁が決める。

公表義務は連邦諜報局については適用しない(八(b) 参照例外領域)。

第二章 二〇〇五年改正のフランス情報公開法と公的情報の二次使用権

一 はじめに

フランスの情報公開法は、「行政と公衆との関係改善措置、行政的、社会的及び税務的諸規定を内容とする一九七八年七月一七日の第七八一七三五号法律」(loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal)の一部である。⁽¹⁾この法律のうち情報公開に関する部分は、第一章の「行政文書へのアクセスの自由」(de la liberté d'accès aux documents administratifs)であり、この部分が「情報公開法」に相当した。

二〇〇〇年に、「市民と行政との間の関係における市民の権利に関する二〇〇〇年四月一二日の第二二〇〇〇―三二二一法律」(loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les

administrations = loi 《DCRA》) が制定された。そして、第一編第二章「行政の透明に関する諸規定」(dispositions relatives à la transparence administrative) は、第七条 情報公開法の改正に関する規定をおいた。便宜上、この法律を「二〇〇〇年法」と呼ぶことにしておくが、この二〇〇〇年法による情報公開法制の改革の主要なポイントについては、筆者はすでに論じた。⁽²⁾

また、フランス情報公開法における開示・不開示の判断を下す行政文書公開委員会の報告書が定期的に刊行されている。筆者は、「フランス情報公開法の運用事例についての一考察——第九次報告書にみる行政文書公開委員会の二五の判断事例の検討」川上宏二郎先生古稀記念論集『情報化社会の公法学』(信山社)において、第九次報告書に掲載された同委員会の二五の答申・勧告の事例について、答申文・勧告文を翻訳し、紹介・研究した。また、「フランス情報公開法の運用状況(一九九九年—二〇〇〇年)——情報公開法の二〇〇〇年改正と行政文書公開委員会の判断事例」(久留米大学法学四六号)においても、二〇〇一年に公刊された一九九九年—二〇〇〇年報告書に掲載された同委員会の五〇近い答申・勧告の事例について、答申文・勧告文を翻訳し、紹介・研究した。

その後、二〇〇五年に、フランスの情報公開法は、再び極めて大きな変革を遂げた。「行政文書へのアクセスの自由及び公的情報の二次使用に関する二〇〇五年六月六日の第二二〇〇五—六五〇号のオルドナンス」(ordonnance n° 2005-650 du juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques) が制定され、また、「一九七八年七月一七日の第七八—七五三号法律の適用のため定める行政文書へのアクセスの自由及び公的情報の二次使用に関する二〇〇五年二月三〇日の第二二〇〇五—一七五五号のデクレ」(décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de loi n° 78-753 du 17 juillet 1978)]

が制定された。

筆者は、行政文書公開委員会が発行する二〇〇六年発行の最新報告書入手した。本稿は、この二〇〇五年法改正の内容について、紹介し、学問的な考察の対象とするものである。⁽³⁾ただし、事例研究は別の機会に行い、とりあえず改正点について整理してみる。

今回の法改正は、オールドナンスの方法で実行された。法の簡素化 (simplification du droit) の二〇〇四年一月九日の二〇〇四―一三四三号法律の第一条は、七八年法や行政文書又は公的情報に関する他の諸規定を、オールドナンスの方法で、改正する権限を政府に与えた。

これに先立ち、法典の簡素化の権限を政府に授権する二〇〇三年七月二日の二〇〇三―五九一法律は、憲法院の判決によって合憲とされた。膨大な行政の簡素化の計画を実現するのにオールドナンスの手法によることは、前代未聞の議会の広範な授権をするものであるがゆえに批判を受けた。しかし憲法院は、議会の議事事項の多さを理由に、法の簡素化と法典化の政府の計画を、合理的な期間内に実現するためにオールドナンスの方法に頼ることを承認したのであった (憲法院二〇〇三年六月二六日判決⁽⁴⁾)

二〇〇四年一月九日の二〇〇四―一三四三号法律も憲法院によって合憲とされた。⁽⁵⁾

このオールドナンスは、行政文書のアクセスの制度を簡素化し、改革を加え、行政裁判権とEC裁判権の判例の蓄積を考慮したものとなっている。また、行政文書公開委員会の地位に新しい任務を付け加えている。

法律の第一編は「行政文書のアクセスの自由と公的情報の二次使用について」と題する。

これは四つの章からなる。行政文書のアクセスに関する規定は第一章である。第二章は、公的情報の二次使用、第三章は行政文書公開委員会に関する規定、第四章は共通の規定である。

これらの規定は二〇〇五年二月三日の二〇〇五―一七五五デクレによって補完された。このデクレは従前のデクレを廃止し、行政命令の規定を同じ法典の中にまとめたものである。

以下、本稿においては、原則的には、このオールドナンスを「二〇〇五年オールドナンス」と呼び、このオールドナンスによって改正された七八年法を「二〇〇五年法」と呼ぶことにする。

(1) フランスの情報公開法については、多賀谷一照「フランスの公文書公開法制」(ジュリスト七〇七号、一九八〇年)六八頁以下、同「行政書類公開の原則について——フランスにおける最近の立法例」(自治研究五五卷二二号、一九七九年)九六頁以下、同「フランスの情報公開制度と運用の実態」(ジュリスト臨時増刊「情報公開・プライバシー」一九八一年)一四一頁以下、同「フランスの情報公開制度」(ジュリスト増刊「情報公開・個人情報保護」一九九四年)一六三頁以下、江藤英樹「フランスの情報公開制度について」(法律時報七〇巻一号、一九九八年)。

(2) 拙稿「フランスにおける情報公開法制の改革——『行政との関係における市民の権利に関する二〇〇〇年四月一二日の法律』を中心に」(久留米大学法学四〇号、一四五頁以下)。

(3) Commission d'accès aux documents administratifs, rapport d'activité 2005. La documentation française. 2006.

また、参照した論文として Benedicte DELAUNAY, Liberté d'accès aux documents administratifs et réutilisation des informations publiques. AJDA. 2006. p.1377.

(4) Cons. Const. 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, J.O. 3 juillet 2003, p.11205; AJDA 2003, p.1391.

(5) Cons. Const. 2 décembre 2004, n° 2004-506 DC, J.O. 10 décembre 2004, p.20876; AJDA 2004, p.2365.

二 情報公開制度の整備

二〇〇五年法は、情報公開制度についても法改正を行っている。以下、順次見ていく。

論 説 (一) 開示対象たる行政文書

第一条第二項は、次のように改正された。

情報公開法(旧)第一条第二項 本編において行政文書とは、国、地方公共団体、公施設又は公役務の管理を課せられた公法上若しくは私法上の機関によって発せられた、すべての一件書類、報告書、研究報告、会計報告、会議録、統計書、裁量基準、訓令、通達、法令の解釈・行政手続に関する叙述を含む大臣の覚書・回答、答申、予測、決定をいう。これらの文書は、書面・録音・録画・電磁的媒体上に存在し、又は現に行われている自動処理によって入手することができる文書の形態をとることができる。

情報公開法(新)第一条第二項 本編第一章、第三章及び第四章において行政文書とは、その内容を構成する情報の取得、保有又は伝達のために使用される媒体のいかんを問わず、国、地方公共団体、他の公法上の法人又は公役務の管理を課せられた私法人によって、公役務の任務の枠内で作成又は保有されている文書をいう。これらの文書を構成するものとしては、とくに、一件書類、報告書、研究報告、会計報告、会議録、統計書、裁量基準、訓令、通達、大臣の覚書・回答、通信文書、答申、予測、決定がある。

七八年法の第一条は、二〇〇〇年法において、一度、書き直されていた。ここでは、行政文書の組織的な定義が「国、地方公共団体、公施設、又は公役務を管理する機関から発する文書」というように加えられていた。そして、コンピュータ処理された文書のより明確な定義を与え、行政に対して、行政が保有する行政文書を交付することを義務付けていたのである。

二〇〇五年オールドナンスは、第一条の定義を簡素化し、文書の形態や媒体に顧慮することなく、「文書の内容を構成する情報の取得、保有又は伝達のために用いられる媒体のいかんを問わず」すべての文書を対象としている。⁽¹⁾

二〇〇五年法は、行政的性格を明らかにするものとして提示された文書のリストを列挙することにエネルギーを消

耗することを止め、例示的に列挙することにしてゐる。そして、通信文書を加え、「法令の解釈・行政手続の叙述を含む」大臣の覚書及び回答だけでなく、一般的な大臣の覚書及び回答を開示対象文書にしてゐる。「法令の解釈又は行政手続の叙述を含む」大臣の覚書及び回答は七八年法の第九条（改正後は新七条）を適用して、公表されなければならぬものである。しかし、公表することにより、個別の開示請求権の対象から外れる（法律第二条第三段）。

二〇〇五年法は、文書が「公役務の任務の枠内で」作成され、または保有されていなければならぬと定めてゐる。オールドナンスは、法律の中に、コンセイユデータの判例の趣旨に則つた制限を加えたのである⁽²⁾。

（二）アクセス権の実行

二〇〇五年法は、行政文書へのアクセスの方式にも修正を加えた。しかし、これは、情報化社会の進展からして目新しいものではない。

情報公開法（旧）第四条 行政文書の開示は以下の方法により行われる。

- 一 その場での無料閲覧。但し、文書保存の必要上閲覧ができないときを除く。
- 二 文書保存の必要上支障ないときは、行政庁が使用している媒体と同一の媒体上の、または紙上の、容易に判読しうる写しを交付。媒体または紙のいずれによるかは、行政庁の技術上可能な範囲内で請求者の希望するところとし、費用は請求者の負担とするが、その費用はデクレの定める条件において、この複写の費用を超えないものとする。

情報公開法（新）第四条 行政文書の開示は、請求者の選択により、かつ行政の技術上可能な範囲内で、以下の方法により行われる。

- 一 その場での無料閲覧。但し、文書保存の必要上閲覧ができないときを除く。
- 二 文書保存の必要上支障ないときは、行政庁が使用している媒体と同一の媒体上の、または行政庁が使用している媒体と互換性のある媒体上の、容易に判読しうる写しを交付。そのいずれかは、請求者の希望するところとし、費用は請求者の負担とするが、その費用はデクレの定める条件において、この複写の費用を超えないものとする。
- 三 電子手続での送信。文書が電磁的記録の形式で処理される場合には、無料とする。

二〇〇〇年法はコンピュータ処理された文書を考慮して、行政文書へのアクセスの方式を、請求人の選択に応じて、行政の技術上の枠内で、かつ請求人の手数料で、紙の写しの交付、または「行政の用いる媒体と同様の媒体による」交付としていた。二〇〇五年法は、さらに方式を拡大して、行政の用いる媒体と「互換性のある媒体」による記録を考慮したものとしている。さらに、二〇〇五年法は、二〇〇一年六月六日の二〇〇一―四九三号デクレの定める基本原則を再現して、電子通信による文書の送付が受けられることとし、文書が電子手続により扱われうる場合には無料とし、これにより開示手続が簡素化された。

(三) 文書の部分開示

第六条のⅠⅡは、不開示事由の条項である。これは、改正されていない（後掲、訳参照）。次の条文は、第六条Ⅲとして、新設された。

Ⅲ 開示請求が本条を適用して開示できない記述を含んでいるが、それを隠し又は分離することは、当該文書は、当該記述を隠し又は分離した後に、開示する。

本章の意味において開示できない行政文書は、文化遺産法典第12131条及び第12132条の定める期間を経過しその条件を満たしたときに、開示可能となる。

開示請求が、(秘密や公的または私的利益を保護するための、第六条に定められた不開示事由に該当することを理由として) 開示できない記述を含む文書に及んでいる場合であるが、隠すことも分離することも可能であるような場合には、すでに現実には行われている文書の部分開示を義務付けることとしている。この部分開示の義務は、行政文書公開委員会によって開始されたものであるが、行政判例によって確認された⁽³⁾。

そして従前の判例によれば、この部分開示が認められるためには、この部分開示によって文書が理解できないものとならない、又は文書の意味をゆがめてしまうことがないという要件が必要であった⁽⁴⁾。

(四) 文書の公刊

行政文書の公刊に関する規定は、第九条に位置していたが、二〇〇五年オールドナンスによって、第七条に移動し、内容も改正されている。

情報公開法(旧)第九条 次のものが正規に公刊される。

- 一 裁量基準、訓令、通達、法令の解釈又は行政手続に関する叙述を含む大臣の覚書・回答
- 二 行政書類の一覧表

行政文書公開委員会の答申を経由して、コンセイユデータの議を経たデクレが、本条の適用条件を定める。

情報公開法(新) 第七条 ①裁量基準、訓令、通達、法令の解釈又は行政手続に関する叙述を含む大臣の覚書・回答は公刊される。

② 第一条にいう行政機関は、その作成し又は保有するその他の行政文書を公にすることができる。

③ しかしながら、法律による規定が別段の定めをおいている場合は別として、第六条の適用範囲内の記述を含む行政文書については、これらの記述を削除し、又は記載されている個人の識別、若しくは一般的には個人データへの参照を不可能ならしめるための措置を施した後にはじめて公にすることができる。

④ 第三章にいう委員会の答申を経由して、コンセイユデータの議を経たデクレが、本条の適用条件を定める。

七八年法は、すでに裁量基準、訓令、通達、法令の解釈または行政手続の叙述を含むところの大臣の覚書や回答について、これらの公表を義務づけていた。二〇〇五年一月三〇日のデクレ(第二編、第一章)は、この規定の適用の方法を定め、電子的方法による公表を認めている。

二〇〇五年法は、行政が、さらに、作成・保有している他の行政文書の公表をすることができる旨、付加している。この公表は、しかしながら、行政の完全な裁量に委ねられているがゆえ、この条文の欠陥の一つである。⁽⁵⁾

現実には、法的な文書の公開は、インターネットの *Légitimité* のサイトによって実現されている。だが、これらのほかに、その公開が重要な利益に関わる他の公的情報が存在している。環境情報に関しては、環境法典第 R 一二四―五条は、一定のカテゴリーの情報を開示することを義務付けている。⁽⁶⁾

それまでは、このような開示義務は、水、大気、廃棄物、OGM(遺伝子組み換え *Organisme génétiquement modifié*)、科学技術上のリスク及び自然のリスクの領域に関してしか存在しなかったのである。⁽⁷⁾

公表が任意(二項)であれ義務的(一項)であれ、オールドナンスは、公表が第六条の定める不開示情報を含む文書

は、これらの記述を伏せる、記名された個人が識別されないように、または個人的性格がわからないようにした上でしか、開示され得ない。

- (1) DELAUNAY, op.cit., p.1379.
- (2) CE 26 juillet 1985, Amadou, Lebon p.243. AJDA. 1985.p.742.
- (3) CE 16 juin 1989, OPHLM de la ville de Paris c/Syndicat des services publics parisiens CFDT, AJDA 1989, p.603.)
- (4) CE 16 juin 1989, Banque de France c/Huberschwiller, AJDA 1989, p.603.
- (5) DELAUNAY, op.cit., p.1380.
- (6) 条約、EU立法、国の法律、レジオンの立法等、環境に関する計画等、公的機関の作成した報告書等、環境影響調査などを公開すると定めている。
- (7) DELAUNAY, op.cit., p.1380.

三 公的情報の二次使用

(一) 二次使用の意義

立法者は、情報公開法の中に、公的情報の二次使用の規律を入れる道を選択した。このような方法は、統一性のないものであり、行政情報に対する市民のアクセスと、公的情報の商業的利用という、二つの区別されるべき問題を混同するものであるという評価をする論者もいるようである。⁽¹⁾ しかしながら、アクセス、公開の問題と二次使用の問題は密接に関連し合っているものであり、二次使用の規律を同じ法律の中に入れることは法の簡素化と理解しやすさに寄与するものである。

情報公開法の第一編の第二章(法律第一〇条から一九条まで)は、それゆえ公的情報の二次使用についての規律となつている。これらの規定は、デクレの第三編によって補完されている。

二次使用 (*réutilisation, re-use, Weiterwendung*) は「情報が作成された目的とは別個の目的のために当該情報を用いること」として理解される(オールドナンスに関する報告)。それは、一般的には、商業目的のための利用や、より頻繁には、私的な利用者による、現状または改変を加えた状態での、情報の再伝達である。

二〇〇三年十一月一七日の指令 (*Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public*) に従つて、二〇〇五年オールドナンスは、七八年法的第一〇条の規定を廃止し、新しい一〇条以下の規定の中に、商業目的であるか否かを問わず、公的情報の二次使用の権利を創設した。

(二) 行政文書の目録

公的情報は、文書が作成または保有される必要性の根拠となる公役務の任務の目的とは別の目的に、全ての者が用いることができる(法律第一〇条第一項第一段)。この二次使用を容易にするために、情報を作成しまたは保有している行政は、当該情報が存在している主要な文書の目録 (*répertoire*) を利用者の自由な使用に任せなければならない(法律第一七条)。とりわけ、二次使用の条件について明確にしなければならない(デクレ第三六条)。行政がインターネットのサイトを開設しているときは、この分類リストはインターネットでアクセスできなければならない(デクレ同条)。

(三) 規律の適用範囲

EU指令は、二次使用の制度が適用される範囲をどのようなものとするかについては、構成国に委ねた⁽²⁾。

オールドナンスに規律を委ねられた範囲(法律の第一〇条)は広く、行政文書の開示義務に服する行政、すなわち国、地方公共団体、公法人、公役務の管理を託せられた私法人が作成または保有する文書に含まれる情報をすべて包含する。

二〇〇五年法は、EU指令と同様に、公的情報 (information publique) の語を用い、公的データ (donnée publique) の語を用いていない。公的情報の観念はその媒体、または「文書」と密接な関連があるが、「文書」の観念は、媒体(紙、電磁的、音声、図画、視聴覚)のいかんを問わないので、結局は広い。さらに、この法律の第二章「公的情報の二次使用」では、「文書」という表現であり、第一章が問題とする「行政文書」の概念ではない。

逆に、第二章の適用があるものとしての公的情報として考えられないのは、商工業の公役務の任務の行使の枠内で作成または保有された文書に含まれる情報である(法律第一〇条第二項第一号)。

二〇〇五年法、またEU指令に沿って、国の法律、とくに本法第六条の観点(不開示情報をさす)からアクセスできないとされている文書については、これを除外している。ただし、これらの情報も積極的な公刊・公開(diffusion)の対象となっている場合は別である。適用領域の違いにもかかわらず、行政文書の開示と公的情報の二次使用とは密接な関連がある。開示されるものでなければ、二次使用の対象とならないからである。

二〇〇五年法は、最後に、第三者が知的財産権を保有している文書については除外している(法律第一〇条第二項第三号)。行政は、公的情報の二次使用を求める者に、知的財産権の保持者が誰であるかを示さねばならず、かりに知的財産権の保有者がわからない場合には、問題となっている情報を取得した者が誰であるかを示さねばならない

(法律第二二五條二項)。

公役務の任務の行使目的のために行政間で情報を交換することは、この法律の意味における二次使用ではない(法律第一〇条第三項)。

教育、研究の施設・機関、文化的な施設・機関・部局(図書館、文書館、博物館、演劇場など)は、それらのデータの二次使用の条件を、自ら定める(法律第一一条)。

(四) 二次使用の条件

二次利用の権利は、EUの委員会が望んでいたような、包括的な自由権ではなく、枠づけられた権利となっている。⁽³⁾ 情報が、第一章の定めるアクセス権の行使の枠内で取得されたものであっても、二次利用の制限と条件は、第二章によって規律される(法律第一〇条第一項)。

EU指令は、二次使用の効果や競争のルールの遵守を確保するために、最小限度のものを定めていた。

二次使用の条件は、二〇〇五年法の第一二条から第一六条までに規定されている。この条件は、利用者の義務と権利を定め、情報の作成者及び保有者の義務を定める。

情報の一体性を保持するために、情報の二次使用については、行政の同意なくしては、次の条件の下におかれる。すなわち、情報は改変されず、その意味が性質を変えられず、情報の出所及び情報がいつのものであるかが言及されるという条件である(法律第一二条)。

個人的性格をもつ情報を含んだ公的情報の二次使用は、一九七八年一月六日の個人情報保護法の規定を遵守してなされねばならない(法律第一三条第一項)。二次使用は、利害関係のある個人の同意がある場合か、データにつき十

分に個人識別性をとり除いてでない⁽⁵⁾と認められない(法律第一三条)。デクレが、これを保有する機関が「この操作(個人識別性の除去操作)が過大な努力を要求するものでない」という留保の下で「この手続にとりかかることを定める(デクレ第四〇条)。個人識別性の除去がなされない場合には、法律または行政命令上の諸規定がこれを許すことが必要である(法律第一三条第二項)。(例として、国立の工業所有権 *propriété industrielle* 研究所が保有する商業登録データ及び会社のデータ。これは請求をした全てのものに交付され⁽⁴⁾う。)

独占的な合意を禁じたE.U指令に沿って、公的情報の二次使用は、第三者との間での独占的権利として合意する対象にできない。ただし、このような権利が、公役務の任務の行使のために必要とされる場合は別である(法律第一四九条)。この同意の内容は官報に搭載されることになる。この権利の委譲の正当性は、少なくとも三年に一回の定期的な審査の対象となり(法律第一四九条)、毎回の更新の前に先立って理由を付した明示の決定がなされる(デクレ第三九条)。

二次使用は、特に自由競争の権利の遵守を確保するために、平等原則や透明性の原則が働き、このことは、許可の発給と料金の条件に現れる⁽⁵⁾。

デクレは、さらに、「公的情報の二次使用の条件は、二次使用の比較可能なカテゴリーを参照して、公平(*équitable*)で、均衡のとれた(*proportionné*)、差別的でない(*non discriminatoire*)ものでなければならぬ」と定める。これらの条件は予め定められ、公表され、場合によっては電子的方法で公表される(デクレ第三八条)。

しかし、重要な原則は、デクレにではなく、法律に盛り込まれなければならないという指摘がある⁽⁶⁾。

（五）使用料

使用料の問題は、二次使用の行く末に関わる中核的な問題であり、もともと複雑で微妙な問題である。使用料は、公的情報の保有者と、過大な料金や透明性の欠如を批判する利用者との間で争われたところであり、EUやフランス政府によってもっとも精力的に検討されたのがこの問題であった。⁽⁷⁾

判例⁽⁸⁾の考え方にそって、二〇〇五年法は、まず、公的情報の二次使用が商業的なものであると否とを問わず、「二次使用は、使用料が支払われて行うことができる」という原則を定める（法律第一五条第一項）。

二〇〇五年法は、さらに、情報の価値と自由競争の権利を考慮しながら使用料設定のための諸ルールを定める。

行政は、情報を利用可能なものにするためのコスト、とりわけ、場合によっては、情報を匿名化する作業に要するコストを考慮する（法律第一五条第二項）。しかしながら、行政は、情報の収集及び作製のコストを考慮に入れ、使用料の基礎の中に、場合によっては知的財産権の一部を含める開発の合理的な報償部分を含めることができる。（法律第一五条第三項）。しかし、この場合に、行政は、差別的でない方法で、使用料が定められるよう確保しなければならぬし、開発の減価償却をして評価されたコストが、一方で、収集、作製及び利用可能なものにするためのコストを、他方で、報償を合わせたコストを超えてはならない（同項）。

このように、作成されたデータは独創的な性格を有する知的な作業の成果と見ることができ、知的財産権的な勘案が許される。しかし、使用料の額は、過度なものとなつてはならず、そうでなければ優越的な地位の濫用となる（判例⁽⁹⁾）。

さらに、行政が、商業的な活動の範囲内で、これらの情報を行政自身用いるのであれば、行政が自分に課するコスト以上のコストを他の利用者に対して、二次使用料として請求することはできず、行政が自分自身に課す条件よりも

不利な条件を他の利用者に課することもできない（法律第一五条第四項）。

利害関係人の情報を許すために、デクレは、典型的な許可に係る使用料の額が予め定められ、公表され、場合によっては、インターネットで公表される旨、定める（デクレ第三八条）。

（六）許可の発給

二次使用の条件の透明性を確保するために、二〇〇五年法は、「公的情報の二次使用は、料金の納付がなされたときは、許可を交付してなされる」旨定める（法律第一六条）。この許可は、公的情報の二次使用の条件を定める（同条第二項）。しかし、この許可は、公共の利益を理由とし、かつ比例原則に合致した方法によってのみ、二次使用に制限を加えることができる（同項）。この許可は、自由競争を制限する目的や効果を有してはならない（同条第三項）。典型的な許可は、場合によってはインターネットの方法により、利害関係人の自由に知りうるようになる（同項）。デクレは、これらの許可の発給の手續を定める。許可申請は、文書の公開請求のために定められている手續に従ってなされ、許可申請は文書の開示請求と同時に提示される。しかし、行政が応答するために行政に与えられた一ヶ月の期間は、例外的な場合には、一ヶ月延長される。これには、権限ある行政機関の理由を付した決定でなされ、行政にあてられた申請の数量あるいは申請の複雑さを理由にした場合である。デクレが、許可が含むことのできる条項を定めている（デクレ第四一条）。

行政文書の開示請求拒否の場合と同じく、公的情報の二次使用の不許可処分のような申請拒否の決定については、理由を記載した書面によることとし、不服申立の方法及び期間を教示しなければならない（法律の第二五条）。しかし、この決定も、一ヶ月（例外的には二ヶ月）の不作為から生じることがある。

拒否決定は、行政文書公開委員会の統制に服し、これによって、拒否決定の妥当性が担保され、それから行政裁判所の統制に服する。

（七）制裁

オールドナンスが定められる前は、二次使用に関する義務の不遵守についての制裁規定はなかった。ただ、知的財産法典の第1343-1条のみが、データベースの作成者の権利が侵害された場合に罰則を定めていた。¹⁰⁾

二〇〇五年法の第一八条は、行政文書公開委員会が宣告する行政的制裁を定める。これは二次使用が、許可取得に係る義務に違反してなされた場合、許可の定める条件に違反してなされた場合、または第一二条（情報の改変等）の規定に違反してなされた場合である。行政文書公開委員会は課徴金を科すことができるが、課徴金の額は二次使用の目的によって変わりうる。商業目的でない二次使用の場合には、課徴金の上限は一五〇〇ユーロである（法律第一八条第二項）。商業目的の場合には、上限が一五〇〇ユーロ（五年以内の再犯の場合には三〇〇〇ユーロ）である（同条第四項）。さらに主たる制裁または付加的制裁として、最大二年間の二次使用の禁止（五年以内の再犯の場合には五年間の禁止）の措置を科することができる（同条第五項）。行政文書公開委員会はまた違反者の負担で、当該制裁を公表することができる（同条第六項）。公的情報の二次使用の禁止を含むすべての制裁は、電子的方法で公にされる（デクレ第二六条）。

制裁を科すために適用される対審的手続は、デクレ第三章（第二〇条から第二六条まで）及びデクレ第四条が規律するが、これは原因者に対する必要な手続的権利保障をなすためである。

行政文書公開委員会は、こうして、公的情報の二次使用に関して、新たな任務と権限を加えられたのである。行政

文書公開委員会はこの領域の適正化の任務を負わせられた。

行政文書公開委員会は行政文書の開示、保存文書の開示、公的情報の二次使用についての判断機関である。しかし、二〇〇五年法は、各行政機関において、文書の開示と公的情報の二次使用についての責任者を定めることを規定している（法律第二四条）。

（八）行政文書公開委員会の監視

行政文書公開委員会は公的情報の二次使用に関する法の規定の遵守を監視する（法律第二〇条）。

このように同一の機関たる行政文書公開委員会に二次使用についての任務も課すこととしたことは、行政文書公開委員会が公的情報の伝達の問題に関する最良の判断機関ではなく、さらに別の審査機関に委ねた方がよいとする見解からは批判を受けたのであつた。¹¹しかし、開示請求、伝達、二次使用はすべて関連し合っており、一つの機関にその判断を委ねた方がよいともいえる。行政文書公開委員会が自由競争の権利や知的財産権についての総合的な判断をしうるということも疑いのないところである。

行政文書公開委員会は公的情報の二次使用に関する拒否処分を争う者によって付託される。行政文書公開委員会への不服申立は、行政文書や保存文書の開示請求の拒否の場合と同様に、行政訴訟を起こす前には、前置主義がとられている。

行政文書公開委員会はまた、法律の第二章の諸規定違反がないかどうかについて、行政機関により判断を求められた場合に、すでに見たように、独立した行政庁のように、決定権限を行使する。このことは、行政文書の開示拒否の場合にはないことである。行政文書の開示拒否の場合には、行政文書公開委員会は諮問機関として働くのであり、勸

告、助言、意見という形で活動する。データの二次使用に関しては決定機関（行政庁）として働くという点は、この制度について大きな変革をもたらすものである。この権限は完全審理訴訟でコンセイユデータの一番かつ最終の審判に服する⁽¹²⁾。

行政文書の開示請求に関しては、行政文書公開委員会は諸規定の適用に関する問題について、行政機関から諮問を受ける。行政文書公開委員会は政府に対して、あらたな立法的措置や行政命令的措置、権限行使を容易ならしめる全ての措置について、提言する。

- (1) DELAUNAY, op.cit., p.1381.
- (2) Ibid.
- (3) DELAUNAY, op.cit., p.1382.
- (4) Ibid.
- (5) Ibid.
- (6) Ibid.
- (7) Ibid.
- (8) CE 10 juillet 1997, Société Direct Mail Production, AJDA 1997, p.189.
- (9) CE 29 juillet 2002, Société Cegedim. AJDA 2002, p.1072.
- (10) 三年以下の懲役、二〇万ユーロの罰金である。
- (11) DELAUNAY, op.cit., p.1385.
- (12) Ibid.

四 行政文書公開委員会の権限の強化と拡大

(一) 行政庁としての性格の付与

二〇〇五年法は、第二〇条第一項で「行政文書公開委員会は独立の行政庁である。」と定める。行政文書公開委員会の独立行政庁としての地位を初めて与えた(法律第二〇条)。これは、きわめて重要であると評価されよう。一九七八年一月六日法(「個人情報保護法」)は、「情報処理と自由全国委員会」「個人情報保護委員会C N I L」に独立行政庁としての権限を与えていたが、このC N I Lとは違って、情報公開法はこのような地位を与えていなかった。しかしこれまでの厳格な諮問機関としての性格は議論の対象となった。フランス版オンブズマンであるメディアアトゥールは、そのmediation(調停・あっせん)活動の中で行政処分権限を有しないにもかかわらず、一九八九年に独立した行政庁としての資格を付与されていた。

そしてまた二〇〇五年法は、一定の独立行政機関にならって、首相によって任命された政府委員を行政文書公開委員会にも創設した。政府委員は制裁を宣告する場合を除いて、審議に参加する。

(二) 行政文書公開委員会の権限の拡大

二〇〇〇年法は、開示拒否の場合に、一定の文書に関して行政文書公開委員会が判断する領域を拡張した。しかし、フランスの行政文書のアクセス権の複雑なシステムは行政文書公開委員会によって非難されていた⁽¹⁾

二〇〇五年法は、行政文書公開委員会の権限範囲をも拡大している。

情報公開法(旧)第五十一条 行政文書公開委員会は、以下の諸規定にいう行政文書の開示請求に関する問題につき、第二

条及び第五条に定める条件で、審査する権限を有する。

- 一 地方公共団體法典 (code général des collectivités territoriales) 第L二二二―二二六条
- 二 選挙法典 (code électoral) 第L二八条
- 三 稅務手続書 (livre des procédures fiscales) の第L一〇四条のb
- 四 稅務手続書 (livre des procédures fiscales) の第L一一一条
- 五 法人組織化の契約 (contrat d'association) に関する一九〇一年七月一日法律の第五条及び一九〇一年八月一六日のデクレの第二条
- 六 アルザス・モゼル (Alsace-Moselle) 地方の民事法典第七九条
- 七 都市計画法典第L二二二―二三三条及び第L三三二―三三九条
- 八 公衆衛生法典第L一一一―一七条[二〇〇二年法改正で付加]

情報公開法(新)第二二条 行政文書公開委員会は、以下の諸規定に関する行政文書の開示請求及び公的情報の二次使用に関する問題につき審査する権限を有する。

- 一 地方公共団體法典 (code général des collectivités territoriales) 第L二二二―二二六条、第L三二二―三二七条、第L四一三―四一六条、第L五二二―五二四六条、第L五四二―五四五条、第L五六二―五六九条及び第L五七二―五七六条
- 二 選挙法典 (code électoral) 第L二八条、第L六八条及び第L〇一七九条
- 三 稅務手続書 (livre des procédures fiscales) の第L一〇四条のb
- 四 稅務手続書 (livre des procédures fiscales) の第L一一一条
- 五 法人組織化の契約 (contrat d'association) に関する一九〇一年七月一日法律の第五条及び一九〇一年八月一六日のデクレの第二条
- 六 アルザス・モゼル (Alsace-Moselle) 地方の民事法典第七九条
- 七 都市計画法典第L二二二―二二五条、第L二二二―二三三条及び第L三三二―三三九条
- 八 公衆衛生法典第L一一一―一七条

九 社会活動及び家族法典第L四二一―四二二―四二四―四二五―四二六―四二七―四二八―四二九―四三〇―四三一―四三二―四三三―四三四―四三五―四三六―四三七―四三八―四三九―四四〇―四四一―四四二―四四三―四四四―四四五―四四六―四四七―四四八―四四九―四五〇―四五一―四五二―四五三―四五四―四五五―四五六―四五七―四五八―四五九―五〇〇―五〇一―五〇二―五〇三―五〇四―五〇五―五〇六―五〇七―五〇八―五〇九―五一〇―五一一―五一二―五一三―五一四―五一五―五一六―五一七―五一八―五一九―五二〇―五二一―五二二―五二三―五二四―五二五―五二六―五二七―五二八―五二九―五三〇―五三一―五三二―五三三―五三四―五三五―五三六―五三七―五三八―五三九―五四〇―五四一―五四二―五四三―五四四―五四五―五四六―五四七―五四八―五四九―五五〇―五五一―五五二―五五三―五五四―五五五―五五六―五五七―五五八―五五九―五六〇―五六一―五六二―五六三―五六四―五六五―五六六―五六七―五六八―五六九―五七〇―五七一―五七二―五七三―五七四―五七五―五七六―五七七―五七八―五七九―五八〇―五八一―五八二―五八三―五八四―五八五―五八六―五八七―五八八―五八九―五九〇―五九一―五九二―五九三―五九四―五九五―五九六―五九七―五九八―五九九―六〇〇―六〇一―六〇二―六〇三―六〇四―六〇五―六〇六―六〇七―六〇八―六〇九―六一〇―六一一―六一二―六一三―六一四―六一五―六一六―六一七―六一八―六一九―六二〇―六二一―六二二―六二三―六二四―六二五―六二六―六二七―六二八―六二九―六三〇―六三一―六三二―六三三―六三四―六三五―六三六―六三七―六三八―六三九―六四〇―六四一―六四二―六四三―六四四―六四五―六四六―六四七―六四八―六四九―六五〇―六五一―六五二―六五三―六五四―六五五―六五六―六五七―六五八―六五九―六六〇―六六一―六六二―六六三―六六四―六六五―六六六―六六七―六六八―六六九―六七〇―六七一―六七二―六七三―六七四―六七五―六七六―六七七―六七八―六七九―六八〇―六八一―六八二―六八三―六八四―六八五―六八六―六八七―六八八―六八九―六九〇―六九一―六九二―六九三―六九四―六九五―六九六―六九七―六九八―六九九―七〇〇―七〇一―七〇二―七〇三―七〇四―七〇五―七〇六―七〇七―七〇八―七〇九―七一〇―七一一―七一二―七一三―七一四―七一五―七一六―七一七―七一八―七一九―七二〇―七二一―七二二―七二三―七二四―七二五―七二六―七二七―七二八―七二九―七三〇―七三一―七三二―七三三―七三四―七三五―七三六―七三七―七三八―七三九―七四〇―七四一―七四二―七四三―七四四―七四五―七四六―七四七―七四八―七四九―七五〇―七五一―七五二―七五三―七五四―七五五―七五六―七五七―七五八―七五九―七六〇―七六一―七六二―七六三―七六四―七六五―七六六―七六七―七六八―七六九―七七〇―七七一―七七二―七七三―七七四―七七五―七七六―七七七―七七八―七七九―七八〇―七八一―七八二―七八三―七八四―七八五―七八六―七八七―七八八―七八九―七九〇―七九一―七九二―七九三―七九四―七九五―七九六―七九七―七九八―七九九―八〇〇―八〇一―八〇二―八〇三―八〇四―八〇五―八〇六―八〇七―八〇八―八〇九―八一〇―八一一―八一二―八一三―八一四―八一五―八一六―八一七―八一八―八一九―八二〇―八二一―八二二―八二三―八二四―八二五―八二六―八二七―八二八―八二九―八三〇―八三一―八三二―八三三―八三四―八三五―八三六―八三七―八三八―八三九―八四〇―八四一―八四二―八四三―八四四―八四五―八四六―八四七―八四八―八四九―八五〇―八五一―八五二―八五三―八五四―八五五―八五六―八五七―八五八―八五九―八六〇―八六一―八六二―八六三―八六四―八六五―八六六―八六七―八六八―八六九―八七〇―八七一―八七二―八七三―八七四―八七五―八七六―八七七―八七八―八七九―八八〇―八八一―八八二―八八三―八八四―八八五―八八六―八八七―八八八―八八九―八九〇―八九一―八九二―八九三―八九四―八九五―八九六―八九七―八九八―八九九―九〇〇―九〇一―九〇二―九〇三―九〇四―九〇五―九〇六―九〇七―九〇八―九〇九―九一〇―九一一―九一二―九一三―九一四―九一五―九一六―九一七―九一八―九一九―九二〇―九二一―九二二―九二三―九二四―九二五―九二六―九二七―九二八―九二九―九三〇―九三一―九三二―九三三―九三四―九三五―九三六―九三七―九三八―九三九―九四〇―九四一―九四二―九四三―九四四―九四五―九四六―九四七―九四八―九四九―九五〇―九五二―九五三―九五五―九五七―九五九―九六一―九六二―九六三―九六四―九六五―九六六―九六七―九六八―九六九―九七〇―九七一―九七二―九七三―九七四―九七五―九七六―九七七―九七八―九七九―九八〇―九八一―九八二―九八三―九八四―九八五―九八六―九八七―九八八―九八九―九九〇―九九一―九九二―九九三―九九四―九九五―九九六―九九七―九九八―九九九

- 一〇 道路法典第L二二五―二三〇―二三一―二三二―二三三―二三四―二三五―二三六―二三七―二三八―二三九―二四〇―二四一―二四二―二四三―二四四―二四五―二四六―二四七―二四八―二四九―二五〇―二五一―二五二―二五三―二五四―二五五―二五六―二五七―二五八―二五九―二六〇―二六一―二六二―二六三―二六四―二六五―二六六―二六七―二六八―二六九―二七〇―二七一―二七二―二七三―二七四―二七五―二七六―二七七―二七八―二七九―二八〇―二八一―二八二―二八三―二八四―二八五―二八六―二八七―二八八―二八九―二九〇―二九一―二九二―二九三―二九四―二九五―二九六―二九七―二九八―二九九
- 一一 環境法典第L一三三―一三八―一三九―一四〇―一四一―一四二―一四三―一四四―一四五―一四六―一四七―一四八―一四九―一五〇―一五一―一五二―一五三―一五四―一五五―一五六―一五七―一五八―一五九―一六〇―一六一―一六二―一六三―一六四―一六五―一六六―一六七―一六八―一六九―一七〇―一七一―一七二―一七三―一七四―一七五―一七六―一七七―一七八―一七九―一八〇―一八一―一八二―一八三―一八四―一八五―一八六―一八七―一八八―一八九―一九〇―一九一―一九二―一九三―一九四―一九五―一九六―一九七―一九八―一九九
- 一二 土地登記の更新及び保存に関する一九五五年四月三〇日の第五五―四七―一四七―一四八―一四九―一五〇―一五一―一五二―一五三―一五四―一五五―一五六―一五七―一五八―一五九―一六〇―一六一―一六二―一六三―一六四―一六五―一六六―一六七―一六八―一六九―一七〇―一七一―一七二―一七三―一七四―一七五―一七六―一七七―一七八―一七九―一八〇―一八一―一八二―一八三―一八四―一八五―一八六―一八七―一八八―一八九―一九〇―一九一―一九二―一九三―一九四―一九五―一九六―一九七―一九八―一九九
- 一三 民法典の第二四四九条
- 一四 歴史的記念物に関する一九一三年二月三一日法律の第一七条

第一号の地方公共団体法典第L二二二―二二六―二二七―二二八―二二九―二三〇―二三一―二三二―二三三―二三四―二三五―二三六―二三七―二三八―二三九―二四〇―二四一―二四二―二四三―二四四―二四五―二四六―二四七―二四八―二四九―二五〇―二五一―二五二―二五三―二五四―二五五―二五六―二五七―二五八―二五九―二六〇―二六一―二六二―二六三―二六四―二六五―二六六―二六七―二六八―二六九―二七〇―二七一―二七二―二七三―二七四―二七五―二七六―二七七―二七八―二七九―二八〇―二八一―二八二―二八三―二八四―二八五―二八六―二八七―二八八―二八九―二九〇―二九一―二九二―二九三―二九四―二九五―二九六―二九七―二九八―二九九

ンの予算書・会計文書について、すべての自然人・法人に開示請求を認めた規定である。その他の規定は、県、レジオン（地域圏）、コミューン間の協力形式による公施設、県間の協力形式による公施設、レジオン間の協力形式による公施設、組合についての類似の規定である。

第二号の選挙法典第L二八条は、すべての選挙人、立候補者及び政党に、選挙人名簿 (*liste électorale*) の開示を保障している規定である。第L六八条は、各開票事務所が作成する開票後の確認書の開示に関する規定であり、第L〇一七九条は、点検業務を課せられた委員会の議事録に関する開示規定である（L〇は、組織法律 *Loi organique* である）。

第三号の税務手続書の第L一〇四条のbは、請求者に対して、納税者名簿への登録の写しまたは納税者名簿に非登録である旨の証明書を交付することを規定している。

第四号の税務手続書の第L一一一条は、所得税または法人税の納税義務者名簿を納税者に交付することを規定している。

論 説

第五号の法人組織化の契約に関する一九〇一年七月一日法律の第五条、一九〇一年八月一六日のデクレの第二条、そして第六号のアルザス＝モゼル地方の民法典第七九条は、法人の規約及び設立申告書をすべての者が知りうるとする規定である。

第七号の都市計画法典第L二一三一―一三三―二九条は、先買権としてコミューンが取得した土地の登録簿及び市街化規整区域 (Z.A.C. = zone d'aménagement concerté) の枠内で提供された負担部分の登録簿の交付に関する規定である。

第八号の公衆衛生法典第L一一一―一七条は、医療情報の本人への開示規定である。

第九号の社会活動及び家族法典第L四二一―一四条は、幼児を抱える親が県の育児ヘルパーのリストを閲覧できるという規定である。

第一〇号の道路法典第L二二五―一三条は、自動車の運転免許保有者に自己の運転免許に関する書類の開示を認める規定である。

第一一号の環境法典第L二二三―一八条及び第一部第二編第四章は、環境法典のうち「環境に関する情報開示請求権」に関する一連の規定である。

第一二号の土地登記の更新及び保存に関する一九五五年四月三〇日の第五五―四七一号デクレの第二編は、土地の登記情報についての自由な閲覧に関する規定である。

第一三号の民法典の第二四九条は、登記官が登記事項証明書を交付すべきことを定めた規定である。

第一四号の歴史的記念物に関する一九一三年十二月三十一日法律の第一七条は、県の指定する動産たる歴史的記念物のリストの閲覧規定である。

すでに、二〇〇〇年法は、行政文書公開委員会の権限を非常に大きく広げ、保存文書や個人的性格のデータファイル、情報公開法（一般法）と個別法（特別法）が競合する市町村の一定の文書や、選挙人・納税者などが求める文書にまでその対象を広げた。また、二〇〇二年三月四日法は、公衆衛生法典第L一一一七条によって規定された医療情報に関する患者のアクセス権を認めていた。

二〇〇五年法は、特別法によって管理される文書のほとんど全てに行政文書公開委員会の権限を拡張した。行政文書公開委員会の権限に含まれていないものには、犯罪記録 *casier judiciaire*（刑事訴訟法典第L七六八条以下）、懲戒手続の場合の職員に関する文書（一九〇五年四月二二日法律の第六五条）などがある。また、個人情報に関するものは、CNILの権限に属する。

こうして、二〇〇五年法は、一般的なアクセス制度を拡張した。しかし、ここで実現された行政文書のアクセスの準則の統一に関わる改革は、制限的である。というのも、改革は、二〇〇〇年法によってもたらされた改革の延長線上に位置し、開示拒否の場合の行政文書公開委員会の権限を拡張することでなされており、実体的な内容の準則の統一という形ではなされていないからである。⁽²⁾

(1) 行政文書公開委員会報告書一九九九―二〇〇〇でも非難されていた。

(2) DELAUNAY, *op.cit.*, p.1385.

(三) 行政文書公開委員会の前の手続

二〇〇五年一月三〇日のデクレは、行政文書公開委員会に申し立てる方法、及びその手続についても明確にした。

科学技術の進展を顧慮して、このデクレは、実務に合致させ、ファックス及び電子的方法による不服申立てを認めている。デクレはこれらによる方法を明確化し、形式が整えられた。

以上は、いずれの国家にも見られるような進展であって、とくに注目すべきところはない。

行政文書公開委員会の意見は、開示が争われている実施機関のみならず、利害関係人にも通知されることとなった。

五 その他の改正

(一) 拒否処分についての通則規定の整備

二〇〇五年法は、第二五条として次のような規定を新設した。

情報公開法（新）第二五条 ①行政文書の開示拒否処分又は公的情報の二次使用の不許可処分はすべて請求者に対して、理由を付した書面による処分で行い、その中で争訟の方法及び争訟期間を明示しなければならない。

② 公的情報が存在する文書について第三者が知的財産権を有するときは、当該情報の作成に関与した行政機関又は当該情報を保有する行政機関は、当該情報を二次使用することを求める者に対して、これらの知的財産権の保持者である個人又は法人が誰であるかを示すものとし、これらの者が知れないときは、問題となっている情報が取得されたところの者が誰であるかを示すものとする。

行政文書の開示拒否処分については、理由を付した書面によって、開示請求人に通知されねばならない。

行政訴訟法典の第R四二一―五条は、「行政決定に対する争訟の期間は、決定通知において、争訟期間及び争訟の方法を教示したものでなければ、これを対抗することができない。」との定めをおいている。

二〇〇五年法は、この行政訴訟法典の第R四二一―五条の要求するところに従い、不服申立期間を経過すれば権利を主張できなくなるという条件の下で不服を争う方法及び期間を教示することを含まなければならないことを明記し

ている。

行政決定の理由付記義務に関しては、デクレの第一七条の第一項（一九八八年四月二八日デクレの採用した準則を再び採用している）によって、この義務は緩和されている。これは、行政が不作為の場合に市民を保護する目的で、訴えを起こすことを可能ならしめる目的で、権限ある行政庁が一ヶ月以内に応答しない場合に、黙示の拒否処分があったものとみなすものである。行政行為の理由付記に関する一九七九年七月一日法律は、黙示の拒否処分の場合に、行政訴訟の期間内に利害関係人から提出された理由の交付の請求があれば、理由の提示をしなければならぬ旨を定めるものである。

（二）連絡委員の制度

二〇〇五年法は、一定の行政機関について、行政文書公開委員会の連絡委員（correspondant）を配置することになった。開示請求や二次使用についての権利の行使を容易にし、行政機関におけるこれらの問題に適切に対処するために、二〇〇五年法は、文書の開示請求や公的情報の二次使用問題について責任ある担当者を配置することとした（法律第二四条）。デクレ（第四編）は、このような措置を講ずべき行政機関及び団体を明記している。各省、県知事、一万人以上の住民を有する市町村や、市町村間の協力による公施設、県、レジオン、コルシカの地方公共団体、二〇〇人以上の従業者がある公施設、公法人、公役務の管理を課せられた私法人である（デクレ第四二条）。

この担当者の配置は公衆に知らされ、行政文書公開委員会にも知らされる。

この担当者は、行政文書の開示請求、公的情報の二次使用の許可申請、諸要求を受け、教示を監視する。担当者は行政文書公開委員会との連絡を確保する。これらの担当者は、この領域の実効的な適正化に寄与することが期待さ

れている。

環境事項に関する情報及び公衆の参加に関する二〇〇六年五月二二日の二〇〇六一五七八号デクレ (Décret n° 2006-578 du 22 mai 2006 relatif à l'information et à la participation du public en matière d'environnement) も環境に関する情報開示の規定においており、情報公開の方の二〇〇五年デクレの第四二条では課されていないなかった機関 (後掲の訳参照) についても、環境に関する情報開示については責任者を配置しなければならないこととされている (環境法典第R一二四―三条)。

ところで、フランスの個人情報保護法も二〇〇四年に改正されているが、その改正に関する二〇〇四年八月六日法律は、「個人的性格のデータの保護のための連絡委員 (correspondant à la protection des données à caractère personnel)」を置き、個人情報保護においてメリットをもたらしこと及び情報処理と自由全国委員会CNIL (個人情報保護委員会) との架橋をめざすものとされていた⁽¹⁾。

(1) DELAUNAY, op.cit., p.1385.

六 小括

「行政文書公開委員会の活動領域を拡大するために五年間に二度も改革をしなければならなかったのは法的安定性からすれば残念だ」とのコメントがある⁽¹⁾。

二〇〇五年法は、情報公開制度に関する七八年法の第一編の諸規定を改正したが、不開示事由は変更は加えられていない。ここでは現存する実務を制度化し、判例を条文化することが行われた。いくつかの条文は、行政文書公開委員会に関する第三章の規定に移すために、削除されている。

情報公開に関する主要な改革は、行政文書公開委員会の権限を特別法によって規律される文書の大部分への拡張したことで、一定の行政及び団体において行政文書公開委員会の連絡委員を設置したことに費やされている。残りの大きな改正は、公的情報の二次使用である。

二〇〇五年報告書にある各事例については、この次の機会にこれを分析したい。とりあえず、以下に資料として、改正後の情報公開法（資料）と適用のためのデクレ（資料）を訳出したものを掲げる。

(1) DELAUNAY, op.cit., p.1385.

〔資料I 行政と公衆との関係改善措置、行政的、社会的及び税務的諸規定を内容とする一九七八年七月一七日の第七八一七五号法律 (loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal)〕

第二編 行政文書へのアクセスの自由及び公的情報の二次使用

第一章 行政文書へのアクセスの自由

第一条 ① 行政文書へのアクセスに関し、すべての者にその情報を得る権利が本編第一章、第二章及び第三章で定められ、保障される。

② 本編第一章、第三章及び第四章において行政文書とは、その内容を構成する情報の取得、保有又は伝達のために使用される媒体のいかんを問わず、国、地方公共団体、他の公法上の法人又は公役務の管理を課せられた私法人によって、公役務の任務の枠内で作成又は保有されている文書をいう。これらの文書を構成するものとしては、とくに、一件書類、報告

書、研究報告、会計報告、会議録、統計書、裁量基準、訓令、通達、大臣の覚書・回答、通信文書、答申、予測、決定がある。

③ 本編において行政文書に該当しないものとは、議院の文書、コンセイユデタ及び行政裁判権の答申、財政裁判法典第L一四〇・九条にいう会計検査院 (la Cour des comptes) の文書、同法典第L二四一・一六条にいうレジオン会計院 (chambres régionales des comptes) の文書、共和国のメディアアトゥールに対して向けられた措置要求 (reclamation) についての説示 (予備的審理 instruction) の文書、公衆衛生法典の第L六一・一三・一六条の定める衛生施設の融資のための報告書作成に先立つ文書及び二〇〇一年の社会保障財政法第四〇条にいう公衆衛生施設の前記報告書をいう。

第二条 ① 第六条の定める場合を除いて、第一条にいう機関は、その保有する行政文書を、本編に定める条件にしたがって、請求者に対して開示しなければならない。

② 開示請求権は、完成した文書 (documents achevés) についてののみ適用がある。一の行政決定 (une décision administrative) の準備文書 (documents préparatoire) については、行政決定が検討中 (en cours d'élaboration) であるときは、開示請求権は及ばない。文書が、公刊 (diffusion publique) の対象になっているときも、開示請求権は行使されない。一または複数の特定の人のために実施しているサービス提供契約 (contrat de prestation de service) の枠内で作成される文書については、開示請求権は適用されない。

③ 開示可能な行政文書の公的保存文書への登録 (dépôt) は、いかなる時点においても当該文書の開示請求権の妨げとなるものではない。「第一二条から移動」

行政庁は、特に、請求の数、頻度または請求全体から判断して、濫用的な請求 (demandes abusives) である場合には、この請求に応じる義務を負わない。

第三条 ① ファイルに記載された記名情報に関しては、情報処理、情報ファイル及び自由に関する一九七八年一月六日の第七八一・一七号法律 (Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)

の諸規定の留保の下、すべての者は、自己に対し不利益な結論を含む行政文書に関する情報を知る権利を有する。

② 前項にいう結論に対し意見が示された場合には、その者の要求に基づき、当該文書に補足する形でその意見が記入されなければならない。

③ 前二項の規定に反して行政文書を利用することは禁じられる。

第四条 行政文書の開示は、請求者の選択により、かつ行政の技術上可能な範囲内で、以下の方法により行われる。

- 一 その場での無料閲覧。但し、文書保存の必要上閲覧ができないときを除く。
- 二 文書保存の必要上支障ないときは、行政庁が使用している媒体と同一の媒体上の、または行政庁が使用している媒体と互換性のある媒体上の、容易に判読しうる写しを交付。そのいずれかは、請求者の希望するところとし、費用は請求者の負担とするが、その費用はデクレの定める条件において、この複写の費用を超えないものとする。
- 三 電子手続での送信。文書が電磁的記録の形式で処理される場合には、無料とする。

第五条 削除

第五十一条 削除

第六条

I 行政文書の閲覧 (consultation) または交付 (communication) が以下の諸事項を侵害するときは、行政文書は開示しえない (ne sont pas communicable)。

- 一 政府および執行権に属する責任ある権限機関の決定の秘密
- 二 国防の秘密
- 三 フランスの外交政策の実施
- 四 国家の安全、公共の安全または個人の安全
- 五 通貨及び公債

- 六 裁判所での審理もしくはその予備作業の進行。但し、権限機関により許可された場合を除く。
 - 七 権限庁による租税・関税違反の捜査、又は、
 - 八 一般的に、法律によって保護される秘密
- II 以下の文書については、利害関係人へのみ開示しうる (communicable)。
 - 一 開示によって、私生活及び個人的文書の秘密、医療上の秘密、商業的及び産業的事項の秘密が侵害されるもの
 - 二 名指しで (nommément) 示され、または容易に特定しうる (facilement identifiable) 自然人に関する評価 (appréciation) または価値判断 (jugement de valeur) を含む文書
 - 三 人の行為 (comportement) を表現した文書で、当該行為について開示することにより当該人に侵害をもたらしうるもの
- 但し、医療上の性格の情報については、利害関係人の選択により、公衆衛生法典第L一一一七条の定める規定を遵守して、直接に又は当該関係人が指名した医師を通じて関係人に伝達される。
- III ① 開示請求が本条を適用して開示できない記述を含んでいるが、それを隠し又は分離することができるときは、当該文書は、当該記述を隠し又は分離した後に、開示する。
 - ② 本章の意味において開示できない行政文書は、文化遺産法典第L二二二一条及び第L二二二二条の定める期間を経過しその条件を満たしたときに、開示可能となる。

第七条 ① 裁量基準、訓令、通達、法令の解釈又は行政手続に関する叙述を含む大臣の覚書・回答は公刊される。

② 第一条にいう行政機関は、その作成し又は保有するその他の行政文書を公にすることができる。

③ しかしながら、法律による規定が別段の定めをおいている場合は別として、第六条の適用範囲内の記述を含む行政文書については、これらの記述を削除し、又は記載されている個人の識別、若しくは一般的には個人データへの参照を不可能ならしめるための措置を施した後にはじめて公にすることができる。

④ 第三章にいう委員会の答申を経由して、コンセイユデータの議を経たデクレが、本条の適用条件を定める。

第八条 黙示の拒否処分もしくは黙示の承認を定める規定を除き、国、地方公共団体、公施設、公役務の管理を課せられ

た機関（私法上の形態を含む）の行うすべての個別的決定は、事前に通知されていない限り、当該決定の対象となつてい
る私人に対抗できない。

第九条 行政文書は、著作権を侵害しない条件の下、交付される。

第二章 公的情報の二次使用

第一〇条 ① 第一条にいう行政機関が作成し又は保有する文書に含まれる情報は、その媒体のいかんを問わず、当該文書
が作成又は保有される必要性を満たす公役務の任務の目的とは異なる目的のために利用することを求める全ての者がこれ
を利用することができる。この二次使用の制限及び条件については、本章がこれを定める。これらの情報が第一章の定め
る行政文書の開示請求権の行使の範囲内で取得されたものであつても同様である。

② 次に掲げる文書に含まれる情報は、本章の適用を受ける公的情報には含まれない。

一 その文書の交付が第一章又は他の法律による規定の適用上権利を構成しないもの。ただし、これらの情報が公表 (*diffu-
sion publique*) の対象である場合を除く。

二 第一条にいう行政機関が作成し又は保有する文書であつて、商工業的性格の公役務の任務の行使に属するもの。

三 その文書について第三者が知的財産権を有するもの。

③ 第一条にいう機関相互間で行う情報の交換で、公役務の任務の行使を目的とするものは、本章にいうところの二次使用
を構成しない。

第一条 本章の例外として、情報の二次使用が許される条件は、本項の次の各号の定める者によって作成又は保有され
る文書の中に当該情報が含まれる場合には、それぞれの号にいう行政機関が定めることができる。

一 教育及び研究の施設及び機関

二 文化的な施設、機関又は部局

第一二条 行政機関の承認がない限り、公的情報の二次使用は、当該公的情報が変更されず、その情報の意味がゆがめられず、その出典及び情報がいつの時点のものであるかを表示した上でなされなければならない。

第一三条 ① 個人的性格のデータを含む公的情報の二次使用は、情報処理、情報ファイル及び自由に関する一九七八年一月六日の法律（筆者注Ⅱ個人情報保護法）の諸規定を遵守してなされなければならない。

② 個人的性格のデータを含む公的情報は、当該情報の利害関係人が情報の二次使用に同意したとき、又は当該情報を保有する機関が当該情報を個人識別できなくする措置をとる場合若しくはそのような措置がなされないでも法律又は行政命令の規定が二次使用を許す場合には、二次使用の対象とすることができる。

第一四条 ① 公的情報の二次使用は第三者に対する独占的な使用権の対象としてはならない。ただし、そのような利用が公役務の任務の行使に必要な場合はこの限りでない。

② 独占的な使用権を認めることが妥当であるかについては、少なくとも三年ごとに審査されなければならない。

第一五条 ① 公的情報の二次使用は、使用料を納付させることによつてこれを与えることができる。

② 使用料を定めるにあつて、二次使用される公的情報を含む文書を作成し又は保有する行政機関は、当該情報を利用可能なものにするための費用を勘案するものとし、個人識別性をなくすための処理に係る費用を含めることもできる。

③ 行政機関は、また当該情報の収集及び作製の費用を勘案することもでき、また使用料の算定基礎の中に、開発するのにかかる合理的な報償部分を含めることができ、この中には知的財産権としての一部を含めることができる。この場合には、行政機関は、使用料が差別的な方法で定められないように確保しなければならず、また開発したものの減価償却を加えて会計期間内に評価された使用料収入の全体が、当該情報の収集、作製に係る費用及び利用可能なものにするための費用、及び場合によつては、本項に定める報償の総額を超えないように確保しなければならない。

④ 公的情報を含む文書を作成し又は保有する行政機関が、商業活動の範囲内で当該情報を使用するときは、当該行政機関は、自己に課する費用を超える費用を他の二次使用者に請求することができず、また自己に適用する条件よりも不利な条

件を他の二次使用者に課することができない。

第一六条 ① 公的情報の二次使用が使用料の納付を条件になされるときは、二次使用は許可を交付してなされる。

② 第一項の許可において、公的情報の二次使用の条件を定める。この条件は一般の利益を理由にして、かつ比例原則に合致してのみ二次使用に制限を内容とすることができる。この条件は、自由競争を制限する目的及び効果をもつことができない。

③ 本条に定める条件で二次使用される公的情報を含む文書を作成し又は保有する行政機関は、情報の二次使用につき利害関係を有する者が予め入手できる典型的な許可を示すものとし、これは電子的方法によってもよい。

④ 請求者に許可を示す条件については、行政命令の方法によりこれを定める。

第一七条 ① 公的情報を作成し又は保有する行政機関は、当該情報が構成する主要な文書の目録を使用者が自由に利用できるようにしなければならない。

② 公的情報の二次使用の条件及び使用料の額の決定のための計算の基礎は、これらを請求する全ての者に対して、当該情報を作成し又は保有した行政機関が、交付しなければならない。

第一八条 ① 本条の第二項及び第三項の定める規定に違反して、公的情報の二次使用をした者は、すべて第三章という委員会（筆者注、行政文書公開委員会）が課する課徴金を納付しなければならない。

② 課徴金の最大額は、公的情報が第一二条の諸規定又はそのために許可の発給の際に付された二次使用の条件に違反して、又は許可を得るために必要な義務に反して、商業目的でない目的のために二次使用されたときは、第五類の違反行為として刑法典第一三二―一三三条が定める額と同じものとする。

③ 公的情報が第一二条の諸規定又はそのために許可の発給の際に付された二次使用の条件に違反して、又は許可を得るために必要な義務に反して、商業目的のために二次使用されたときは、課徴金の額は、違反の重大性に比例して、及び違反によって得た利益に比例して下される。

- ④ 第三項の適用については、違反行為が初回である場合には、課徴金の額は一五〇〇〇ユーロを超えてはならない。先に課された制裁が確定的なものとなった日から五年以内に再び行われた違反については、三〇〇〇〇ユーロを超えてはならず、企業の場合には、最後の決算期における取引高の5%でかつ三〇〇〇〇ユーロを超えてはならない。
- ⑤ 第三章にいう委員会は、課徴金に代えて又は課徴金と併せて、違反した実行者に対して、二年を超えない期間を定めて公的情報の二次使用を禁止することができる。最初の違反行為がなされた時から五年以内に再び違反行為がなされた場合には、禁止期間は五年にまで延長することができる。
- ⑥ 同委員会は、違反者の費用で制裁を公表することができ、公表の様式についてはコンセイユデータの議を経たデクレでこれを定める。
- ⑦ 課徴金は、租税及び公有財産とは別の国家債権として徴収される。

第一九条 本章を適用するための様式については、コンセイユデータの議を経たデクレがこれを定める。

第三章 行政文書公開委員会

第二〇条 ① 行政文書公開委員会は独立の行政庁である。

- ② 行政文書公開委員会は、本編及文化遺産法典 (code du patrimoine) の第二部第一編で定められる条件の下で、文書及び保存文書のアクセスの自由の保障並びに公的情報の二次使用に関する本法第二章の適用を監視する任務を負う。
- ③ 行政文書公開委員会は、第一章を適用して行政文書の開示請求の拒否処分、文化遺産法典第L二一一―四条のcにいう文書を除いて保存文書の閲覧請求の拒否処分、又は公的情報の二次使用に関する不許可処分について、これらの処分を受けた者から不服申立てがなされたときに、意見を発する。
- ④ 行政訴訟を提起するためには、その前に行政文書公開委員会に対する不服申立てをしておかなければならない。

第二一条 行政文書公開委員会は、以下の諸規定に関する行政文書の開示請求及び公的情報の二次使用に関する問題につき

審査する権限を有する。

- 一 地方公共団体法典 (code général des collectivités territoriales) 第L二二二―二六条、第L二二二―一七条、第L四一三二―一六条、第L五二二―四六条、第L五四二―一五條、第L五六二―一九條及び第L五七二―一六條
- 二 選挙法典 (code électoral) 第L二八條、第L六八條及び第L〇一七九條
- 三 稅務手續書 (livre des procédures fiscales) の第L一〇四條の b
- 四 稅務手續書 (livre des procédures fiscales) の第L一一條
- 五 法人組織化の契約 (contrat d'association) に関する一九〇一年七月一日法律の第五條及び一九〇一年八月一六日のデクレの第二條
- 六 アルザス・モゼル (Alsace-Moselle) 地方の民事法典第七九條
- 七 都市計画法典第L二二―一五條、第L二二―一三條及び第L三三二―一九條
- 八 公衆衛生法典第L一一―一七條
- 九 社会活動及び家族法典第L四二―四條
- 一〇 道路法典第L二二五―三條
- 一一 環境法典第L二二―一八條及び第一部第二編第四章
- 一二 土地登記の更新及び保存に関する一九五五年四月三〇日の第五五―四七一號デクレの第二編
- 一三 民法典の第二四四九條
- 一四 歴史的記念物に関する一九一三年二月三一日法律の第一七條

第二二條 行政文書公開委員会は、第一條にいう行政機関から付託を受けたときは、第二章の諸規定に違反した実行者に対して、對審的手続を経て、第一八條の定める制裁を課することができる。

第二三條 ① 行政文書公開委員会は、次の一人の委員でこれを構成する。

a コンセユデタの副議長、破棄院の長及び会計検査院の長のそれぞれ指名する、現職又は名譽職にある主任評定官と同

- 等の地位以上にあるコンセイユデータの評定官(委員長となる)、破棄院の裁判官及び会計検査院の検査官
- b 国民議会議長及び上院議長のそれぞれ指名する国民議會議員及び上院議員
 - c 上院議長の指名する地方公共団体の議員
 - d 委員会の長が推薦する高等教育の現職教授又は名誉教授
 - e フランス保存文書館長の推薦する保存文書について識見を有する者
 - f 情報処理と自由全国委員会(筆者注、II個人情報保護委員会)の長の推薦する個人情報保護について識見を有する者
 - g 自由競争審議会の長の推薦する競争及び価格について識見を有する者
 - h 情報の公開について識見を有する者
- ② それぞれの委員については、欠けたときのために職務代行者を任命する。
 - ③ 行政文書公開委員会の委員は、首相がこれを任命する。委員の任期は三年とし、再任することができる。ただし、b及びcの委員にあつては、選挙によつて選出された期間についてのみ在任する。
 - ④ 政府委員は、首相がこれを任命する。政府委員は、行政文書公開委員会の下で職務を行い、第一八条及び第二二条の規定を適用して行政文書公開委員会が宣告する場合を除いて、行政文書公開委員会の審議に出席する。
 - ⑤ 決定において可同数のときには、行政文書公開委員会の長がこれを決する。
 - ⑥ コンセイユデータの議を経たデクレが、行政文書公開委員会の職務の様式について定める。当該デクレは、とくに行政文書公開委員会が一部委員のみで構成される合議体(筆者注、五人の委員による構成IIデクレ第四条)で審議することができる場合及び条件について定める。

第四章 共通規定

第二四条 行政文書公開委員会の意見を経て、コンセイユデータの議を経たデクレが、第一条にいう行政機関が行政文書の公開及び公的情報の二次使用に関する責任者を定めなければならない場合及びその条件について定める。

第二五条 ① 行政文書の開示拒否処分又は公的情報の二次使用の不許可処分はすべて請求者に対して、理由を付した書面による処分で行い、その中で争訟の方法及び争訟期間を明示しなければならない。

② 公的情報が存在する文書について第三者が知的財産権を有するときは、当該情報の作成に関与した行政機関又は当該情報を保有する行政機関は、当該情報を二次使用することを求める者に対して、これらの知的財産権の保持者である個人又は法人が誰であるかを示すものとし、これらの者が知れないときは、問題となっている情報が取得されたところの者が誰であるかを示すものとする。

〔資料Ⅱ 一九七八年七月一七日の第七八七五三号法律の適用のため定める行政文書へのアクセスの自由及び公的情報の二次使用に関する二〇〇五年二月三〇日の第二〇〇五―一七五五号のデクレ (décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de loi n° 78-753 du 17 juillet 1978)〕

第一編 行政文書公開委員会

第一章 組織及び任務

第一条 ① 行政文書公開委員会の会議は、全委員で構成される合議体と一部委員のみで構成される合議体とがあり、委員長がこれを招集する。

② 委員会の招集状には議題を記載する。

第二条 行政文書公開委員会の定足数は、全委員で構成される場合には六人、一部委員のみで構成される場合には三人とする。

第三条 行政文書公開委員会の議事は、絶対多数決でこれを決する。

第四条 ① 行政文書公開委員会が前記一九七八年七月一七日法律（筆者注、Ⅱ情報公開法）第二二条の適用を受けて付託を受けたときは、委員会是一部委員のみで構成される合議体で決定を行う。

② 一部委員のみで構成される合議体は委員五人でこれを構成し、その内訳は前記一九七八年七月一七日法律の第二三条の a号、f号、及びg号に掲げる委員とする。この合議体は委員長がこれを主宰する。

③ 一部委員のみで構成される合議体の委員は、次の場合には出席することができない。

- 一 当該委員が審議の対象となっている事案に関して直接又は間接の利益を有している場合、又は行政文書公開委員会に付託した機関又は事件となっている者のために職務を行い若しくは専門的職業活動に従事し又は委任を受けている場合
- 二 当該委員が行政文書公開委員会が付託を受ける前の三年間に、審議の対象となっている事案に関して直接又は間接の利益を有していた場合、又は行政文書公開委員会に付託した機関又は事件となっている者のために職務を行い若しくは専門的職業活動に従事し又は委任を受けていた場合

第五条 ① 政府委員は、行政文書公開委員会の委員と同じ条件で委員会の会議に出席する。政府委員は口頭で意見を述べることができる。

② 政府委員は、行政文書公開委員会の委員と同じ条件でかつ同じ方法で、一件書類を扱い、審議に携わる。

第六条 ① 行政文書公開委員会の委員長は総括報告官、総括報告官補佐、常勤報告官、非常勤報告官の補佐を受ける。非常勤報告官は、行政文書公開委員会のために首相の総務予算の内での目的用の予算額の範囲内で委員長が任用することとし、コンセイユデータの構成員、裁判官、A等級の公務員、これと同等の国の契約職員、行政文書公開委員会の権限に属する領域で職務を行う資格を有しかつ等級A職に加わることと可能ならしめる学歴のある者の中から任用する。

② 総括報告官は各報告官の活動を統括する。この点に関し、総括報告官は、行政文書公開委員会が付託を受けた全ての請求について審査し、前記の期間内に事案が処理されることを確保する。総括担当官は、各会議において口頭で意見を述べ

ることができる。

③ 総括担当官補佐は必要に応じて総括担当官を助け、その職務を代行する。

④ 行政文書公開委員会は、事務局長の下に配置された職員を活用することができる。事務局長は職員の職務活動及び調整を確保する。

第七条 行政文書公開委員会の委員長は予算の支出を統括する。

第八条 委員長は意見及び勧告の請求に対する応答について、決済を総括報告官及び総括報告官補佐に委ねることができる。行政文書公開委員会の行政上及び財政上の職務活動に関する全ての事項について、事務局長に委ねることができる。

第九条 ① 行政文書公開委員会の委員長、委員長の職務代行者、総括報告官及び総括報告官補佐は、毎月手当の支給を受ける。

② 行政文書公開委員会の委員長以外の構成員で前記一九七八年七月一七日法律の第二三条の a、c、d、e、f、g、h にいう構成員及びこれらの委員の代行者は、実際に出席した会議ごとに手当の支給を受ける。

第一〇条 常勤報告官は、毎月手当の支給を受ける。

第一一条 非常勤報告官は、行政文書公開委員会の委員長が各任務につき定める手当につき、任務の遂行に必要な時間に応じて支給を受ける。

第一二条 首相の事務部に属する予算費に基づいて、いかなる手当も有給の正規職員及び契約職員に対して支給してはならない。

第一三条 首相、公務員担当大臣及び予算担当大臣の共同で発せられる命令は、行政文書公開委員会の委員長、委員長職務代行者、委員会の構成員及び第八条第一項にいう協力者に対して支給される手当の額及び支給方法について定める。

第一四条 行政文書公開委員会の委員長及び第六条第一項にいう協力者は、文官の国家公務員に適用される条件において、自己の任務の枠内で生じた移動に伴う運賃及び滞在費の償還を主張することができる。

第一五条 行政文書公開委員会は内部規則を定める。内部規則は特に委員会の職務遂行の条件を定め、委員会の前で適用される手続準則を明らかにする。

第一六条 行政文書公開委員会は毎年報告書を作成し、これを公刊する。

第二章 行政文書の開示請求に関する意見の請求

第一七条 ① 前記一九七八年七月一七日法律第二条を適用してなされた文書の開示請求を受けた権限ある機関が、一か月を超えて何らの応答をしないときは、これを拒否処分とみなす。

② 利害関係人は、拒否処分の通知を受けてから二か月又は第一項の定める期間内に、行政文書公開委員会に不服を申し立てることができる。

③ 行政文書公開委員会は、信書、ファックス又は電子的方法により申立てを受けることができる。申立書には、申立ての対象を記載するものとし、場合により、開示請求者が援用する条項を記載する。申立書には、開示請求者が個人である場合には、その氏名及び住所を、法人である場合には、法人の形態、その名称、住所、代表者の氏名を記載する。申立書には拒否処分書又は応答のないままの開示請求書の写しを添える。行政文書公開委員会は申立書がこれらの記載を満たしているときは、申立てを登録する。行政文書公開委員会は遅滞なく、受理を通知する。

④ 行政文書公開委員会は、意見の請求書を開示が争われている機関に送付する。

第一八条 ① 開示が争われている機関は、行政文書公開委員会の長が定める期間内に、行政文書公開委員会に対して有用なすべての文書及び情報を提供し、必要な協力をしなければならない。

② 行政文書公開委員会の委員及び委員長が指名する報告官は、その任務を遂行するために必要なすべての調査をその場ですることができる。

③ 委員長は、利害関係のある機関の代表者を助言者の資格で、審議の形で、行政文書公開委員会の業務に参加させることができる。

第一九条 ① 行政文書公開委員会は、事務局に意見請求の登録がなされてから一か月以内に、利害関係人及び開示が争われている機関に対して、意見を通知する。当該機関は、意見を受け取った後一か月以内に、開示請求に対して当該機関が行おうとする措置を行政文書公開委員会に知らせる。

② 開示を争われている機関が、事務局に開示請求の登録がなされてから二か月を超えて何らの応答をしないときは、これを拒否処分の確認とみなす。

第三章 制裁を科す手続

第二〇条 ① 行政文書公開委員会が前記一九七八年七月一七日法律第二二条を適用して、同法律の第一条という機関から、同法第一編第二章の諸規定に違反する行為を構成する事実につき、付託を受けたときは、行政文書公開委員会の長は、第六条第一項という協力者の中から事案を予め審理する(instruire)ために報告官を指名する。

② 報告官は、次の場合には、予審手続(instruction)に出席することができない。

一 当該報告官が告発の対象となつていてる事案に関して直接又は間接の利益を有している場合又は、行政文書公開委員会に付託した機関又は事件となつていてる者のために職務を行い若しくは専門的職業活動に従事し又は委任を受けている場合

二 当該報告官が行政文書公開委員会が付託を受ける前の三年間に、告発の対象となつていてる事案に関して直接又は間接の利益を有していた場合又は、行政文書公開委員会に付託した機関又は事件となつていてる者のために職務を行い若しくは専

門的職業活動に従事し又は委任を受けていた場合

第二一条 ① 報告官は行政文書公開委員会の事務局の協力を得て、全力をあげて審理に専念する。

② 報告官が聴聞を行う場合には、その聴聞は、意見陳述人の署名した録取書を作成して行う。署名がなされない場合は、報告官が記載をしなければならない。意見陳述人は、希望により、補佐人をつけることができる。聴聞の通知を受けた者が聴聞に出席しないときは、欠席の記録が作成される。

第二二条 ① 第二一条の定める調査の終了時に、報告官はそのまとめた処分理由（*Gründe*）を、制裁処分の相手方となる者に対して、署名で引き渡す郵便で、受領証と引き替えに直接本人に、又は裁判所の執行官によって、通知する。この通知には、違反摘発の根拠となる条項及び課されるべき制裁を記載する。

② 制裁処分の相手方となる者は、一か月以内に、行政文書公開委員会に対して書面による意見書を送付することができる。フランス本土以外に住所を有する者は、この期間は二か月以内とする。第一項にいう通知書には、意見書を送付するための期間を記載し、利害関係人は行政文書公開委員会の事務局において一件書類を閲覧し又は写しの交付を受けることができ、希望により補佐人に同席してもらうか代理してもらうことができる。

③ 前項の定める期間経過後に、報告官は報告書を作成し、結論の根拠となる文書をこれに添付する。この報告書は第一項の定める条件で、制裁処分の相手方となる者に交付される。

第二三条 制裁処分の相手方となる者に対しては、関係する事件を記載した議事予定に係る行政文書公開委員会の開催日を通知し、その者が意見陳述をすることができる旨を通知する。通知は、署名で引き渡す郵便で、受領証と引き替えに直接本人に、又は裁判所の執行官によって、行う。この通知は、開催日の少なくとも一か月前に、相手方に到着しなければならない。

第二四条 ① 開催日に、報告官は当該事案につき口頭で意見を述べることができる。制裁処分の相手方となる者は、場合

によっては補佐人とともに、自分を防御するため出席して反論することができる。行政文書公開委員会は聴聞することができる有用であると判断するすべての者から意見を聴くことができる。全ての場合において、制裁処分相手方となる者は、場合によっては補佐人とともに、最後の陳述をすることができなければならない。行政文書公開委員会が十分な説明がなされていないと判断するときは、報告官に審理の続行を求めることができる。

② 行政文書公開委員会は報告官及び政府委員の出席しないところで、決定する。

第二五条 行政文書公開委員会の決定は、利害関係人に対して、署名で引き渡す郵便で、受領証と引き替えに直接本人に、又は裁判所の執行官によって、通知する。

第二六条 ① 行政文書公開委員会が制裁を宣告するときは、当該決定書には、それが依拠している法的及び事実上の処分事由を記載する。決定書は、争訟の方法及び期間を明記する。

② 行政文書公開委員会が宣告する制裁を公表することを決定したときは、当該決定の中に公表の様式を定め、公表の期間を定め、公表の媒体を指定する。公表は、当該決定が確定的 (definitive) となった日から起算して最大で一か月行う。

③ 公表は宣告された制裁の重大性につり合ったものでなければならず、違反行為の実行者の状況に適合したものでなければならぬ。

④ 公的情報の二次使用を禁止する制裁はすべて電子的方法により公表する。

第四章 その他の権限

第二七条 ① 行政文書公開委員会は、前記一九七八年七月一七日法律の第七条第一項にいう機関から、同法第一編第一章、第二章及び第四章並びに文化遺産法典第二部第一編の適用に関する全ての問題について、諮問を受けることができる。

② 行政文書公開委員会に対する諮問は、信書、ファックス又は電子的方法で行う。行政文書公開委員会に対する諮問は、場合によっては、当該機関が意見を求めているその文書を伴うことができる。

第二八条 行政文書公開委員会は、政府に対し、行政文書の開示請求権、公的情報の二次使用権及びこれらの権利の行使を容易ならしめる全ての措置に関し、全ての立法的又は行政命令的措置の修正を建議することができる。

第二編 行政文書の開示請求

第一章 行政文書の公開

第二九条 ① 前記一九七八年七月一七日法律の第七条第一項にいう行政文書で、国の中央省庁が発するものは、同法の第六条の諸規定（筆者注、Ⅱ不開示事由）を留保して、少なくとも年三回の定期刊行で、その名称を Bulletin official とする公報において公表する。

② 各行政部局のために、各省令が、関係する公報の正確な名称及び場所、市民が参照し又は印字できるインターネットのサイトを決定する。

第三〇条 ① 前記一九七八年七月一七日法律の第七条第一項にいう裁量基準、訓令、通達で、県の範囲で活動する行政機関が発するものは、少なくとも年三回定期に刊行する県行政処分集において公表する。この公表は電子的方法で行うことができる。

② 前項の文書で、一の県の範囲を超えて権限を有する機関が発するものは、利害関係を有する県のそれぞれの行政処分集において公表する。

第三一条 ① 前記一九七八年七月一七日法律の第七条第一項にいう裁量基準、訓令、通達で、市町村、県レジオン、又はコルシカ地方公共団体が発するものは、当該執行機関の選択により、次の方法のいずれかで公表する。

- 一 少なくとも年三回定期的に刊行する定期公報への搭載
- 二 市民が自由に閲覧できる登録簿への三か月ごとの記載

- ② この公表は電子的方法で行うことができる。
- ③ 市町村長、県議会の長、レジオン議会の長及びコルシカ地方公共団体の長は、県知事に採用した公表の形式を通知する。

第三二条 ① 前記一九七八年七月一七日法律の第七条第一項にいう裁量基準、訓令、通達で、公施設、他の公法人、又は

公役務の任務を課せられた私法人が発するものは、当該執行機関の選択により、次の方法のいずれかで公表する。

一 少なくとも年三回定期的に刊行する公報への掲載

二 市民が自由に閲覧できる登録簿への三か月ごとの記載

- ② この公表は電子的方法で行うことができる。

第三三条 本デクレの第二九条から第三二条までの規定に定められた公表は、文書作成の日から四か月間行う。

第二章 行政文書の交付の様式

第三四条 文書が前記一九七八年七月一七日法律の第一条にいう機関によって保有され、開示請求者が当該機関の使用する媒体と同一の媒体又は互換性のある媒体でコピーを希望するときは、当該機関は、この媒体の技術的な特徴を示す。当該機関はまた、電子的方法により文書を送信できるかについても示す。

第三五条 ① 文書の交付の場合に、複製の費用及び、場合によっては、送付の費用にかかる手数料を開示請求者に課すことができる。

② この手数料を算出するにあたっては、文書の検索、複製及び送付に要する時間から生じる人件費は別として、開示請求者に付与される媒体の費用、文書の複製に用いられる素材の減価償却及び機能の費用、及び開示請求者の希望により郵送の方式をとった場合の郵送料を考慮に入れる。

③ 郵送費以外の料金は首相及び財務大臣が共同で発する命令が定める条件で、これを定める。この料金は、この条件で定

められる額を超えることができない。

- ④ 利害関係人には支払うべき金額の全部を通知し、前払いを求めることができる。

第三編 公的利用の二次使用

第三六条 前記一九七八年七月一七法律の第一七条の定める目録は、調査した各文書について、その正確な名称、その内容、その作成年月日、その二次使用の条件及び、場合によっては、更新日と更新内容を記載する。行政機関がインターネットのサイトを開いているときは、目録をオンラインでアクセスできるものとする。

第三七条 ① 二次使用の許可の申請書には、二次使用の対象、用途、商業目的の有無を記載する。

② 二次使用の許可申請は、文書の開示請求と同時に進行することができるが、開示請求の後に行うことも妨げられない。

③ 第一七条から第一九条までに定める手続は、二次使用の許可についても、これを準用する。ただし、第一七条の第一項にいう期間（筆者注、 \parallel 不作為が拒否処分とみなされるための経過期間）については、例外的に、行政庁に対してなされた請求の数及び請求の複雑さを理由として、請求を受けた行政機関は、理由を付した決定により、一か月延長することができる。

④ 行政機関が公的情報を電子的媒体によって保有しているときは、第三四条の規定を準用する。

第三八条 ① 公的情報の二次使用の条件は、二次使用の比較可能なカテゴリーを参照して、公平 (equitable) で、均衡のとれた (proportionné)、差別的でない (non discriminatoire) ものでなければならぬ。

② この条件及び一九七八年七月一七法律の第一六条の定める典型的な許可を入手するのに必要な料金は予めこれを定め、場合によっては、電子的形態で公表される。

第三九条 ① 前記一九七八年七月一七法律の第一四条を適用して、行政機関が独占的な使用权を認めるときは、当該行

政機関は、そのすべての更新の前に、独占的な使用権を認めるのが適切かどうかについてあらためて審査する。

- ② 独占的な使用権を有する者は、この権利が失効する一か月前までに再審査について通知を受ける。
- ③ 独占的な使用権の更新は、理由を明確に付した決定によってなされる。

第四〇条 二次使用が個人的性格のデータの個人識別可能性を除去してでなければ不可能であるときは、この情報を保有する行政機関は、この手続を行う。ただし、この処置が過大な労力を伴うときはこの限りでない。

第四一条 前記一九七八年七月一七日法律の第一条にいう行政機関が行った許可の条項においては、少なくとも、二次使用の対象となる情報、当該情報の出典、当該情報の作成日、申請に係る二次使用についての商業目的の有無、許可を受けた者の権利及び義務、請求した金額及びその納付方法を記載するものとする。

第四編 行政文書の開示及び公的情報の二次使用問題に関する責任者

第四二条 ① 大臣及び県知事は、その行政機関の管轄下にある諸役務のために、行政文書の開示及び公的情報の二次使用問題に関する責任者を指定する。

- ② 次に掲げる者も、前項の責任者を置かなければならない。
 - 一 人口一万人以上の市町村、県、レジオン、コルシカの地方公共団体
 - 二 国又は地方の公施設で二〇〇人以上の従業者がいるもの
 - 三 市町村間の協力形式の公施設でその合計人口が一万人以上であるもの
 - 四 その他の公法人及び公役務の任務を課せられた私法人であって、二〇〇人以上の従業者がいるもの

第四三条 ① 行政文書の開示及び公的情報の二次使用問題に関する責任者を指定したときは、一五日以内に行政文書公開委員会に通知し、一般公衆に知らせる。責任者の指定は、場合によっては、第二九条から第三二条までにいう公報、事例

集、登録簿において公表する。前条にいう行政機関がインターネットのサイトを開いているときは、このサイト上で、責任者を公表する。

② 前項の公表には、責任者の氏名、職業、職業上の連絡先、及び指定した行政機関の名称及び連絡先を記載する。

第四四条 ① 行政文書の開示及び公的情報の二次使用問題に関する責任者は、その資格において、次に掲げる職務を行う。
一 行政文書の開示請求及び公的情報の二次使用の許可申請並びに偶発的に発生する諸要求を受理すること及びそれらが審査されることを監視すること

二 責任者を指定した行政機関と行政文書公開委員会との間の連絡を図る。

② 責任者は行政文書の開示及び公的情報の二次使用問題に関する年次報告書をまとめることができ、これを責任者を指定した行政機関に提出し、その写しを行政文書公開委員会に送付する。

第五編 海外県に関する規定（第四五条から第四八条まで）（省略）

第六編 経過規定及び終末規定（第四九条から第五二条まで）（省略）

〔二〇〇七年一月二二日脱稿〕