

國學院大學學術情報リポジトリ

情報公開法と権利救済（二）：
フランス法を素材として

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2024-02-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高橋, 信行 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/0002000133

情報公開法と権利救済 (二)

——フランス法を素材として——

高橋 信行

第一節 序

第二節 情報公開法制——情報へのアクセス法

第三節 救済手段と越権訴訟制度——日本法との関連

で

第一項 越権訴訟の性質

第二項 行政統制の拡大——Conseil d'Etat の役

割

第四節 情報公開法制と越権訴訟

第一項 両制度の「親和性」

第三項 行政統制の限界(以上、前号)

第五節 情報公開訴訟における判例法理の展開——

情報公開に対する消極的姿勢

第一項 判例法理の展開——全体的傾向

第二項 実定法上の問題

第三項 訴訟法上の問題

第六節 判例法理の理論的背景——行政統制の拡大

第七節 二〇〇〇年四月十二日法による改正点

第八節 総括

第五節 情報公開訴訟における判例法理の展開——情報公開に対する消極的姿勢

第一項 判例法理の展開——全体的傾向

a) Conseil d'Etat に対する期待

前節の検討から、さしあたり次の結論を導くことが出来よう。越権訴訟制度の理念と一般的情報公開法の理念が親和的であること。すなわち、越権訴訟制度は、従来から個人の個別・具体的利益との関連性が希薄な抽象的利益 (interests) の救済をも担っており、このような諸利益を適切に——対立する諸公益にも配慮しつつ——救済する術を知っていたのである。それゆえ、情報公開請求権の救済手段として越権訴訟が採用された際にも、特にこの制度設計を問題視する見解は見られなかったのである。

それどころか、救済機関たる C.F. には、情報公開法の運用に際して積極的な役割を果たすことが強く期待された。すなわち、従来から、C.F. は個人の公的自由 (libertés publiques) を保護するために積極的な判例法理を積み重ねてきており、情報公開請求権に関しても C.F. の積極的な姿勢が打ち出されるものと予想されていたのである。⁽¹⁾ 実際、Dihout は、一九七八年七月十七日法制定当時の論稿において、C.F. がこれまで行政情報の公開に積極的な役割を果たしてきたことを強調し、情報公開法の運用においてもその積極的な姿勢が維持されることが必要であると述べている。⁽²⁾

既に述べたように、C.F. は文書提出命令権限を有しており、当事者間の情報格差を是正するために自ら積極的

な介入を行ってきた。その例として、Diboutは、雪崩による自然災害をめぐる国家賠償訴訟において、災害に係る調査報告書の開示を拒否する行政側に対して、C.F.が厳しい姿勢で臨んだことを挙げている。その上で、次のように結論付ける。

「この事例は二つの利点を示す。判事の毅然とした態度が（市民に）有利な効果をもたらすこと、本事例では調査報告書の公開が問題となつたが、公開請求権の制定はまさにこれらの文書を対象としていること」「それゆえ、このような改革の運用に際して、行政判事は、提出命令権限を用いて不当に秘匿された文書を開示させることを通じて、重要な役割を担うことが出来るのである。」⁽³⁾

しかしながら、Diboutの期待はものの見事に裏切られることになる。その後の経過を見る限り、C.F.は、情報公開を強く限定する判例法理を展開しているのである。以下ではこの傾向について多少詳しく検討しよう。

b) 情報公開に対する消極性

情報公開法に関する幾つかの判例から、同法の適用に際してC.F.が極めて慎重な——情報公開に消極的な——態度を採っていることが明らかになる。一方で、立法府とCADAは、共に行政の「透明性」を強く主張し、文書公開を促進する措置を採っているが、それにもかかわらず、行政権の適法性を統制する最後の砦たるC.F.は、その流れに逆行するような解釈論を展開しているのである。⁽⁴⁾

例えば、CADAの報告書はC.F.の判例状況に関して次のように述べる。

「C.F.の見解が、アクセス権の行使に関する典型的な見解とは多少かけ離れていることは全く当然のことである。」「訴訟というプリズムは常にゆがみをもたらし、……おそらくこのことは、C.F.が、この新しい権利が

もたらす全ての可能性を実現するよりは、権利を隔離し、その限界を設定することに努めていることを説明付ける。⁽⁵⁾」

また、Laveissière は判例の全体的傾向を次のように評する。

「一九七八年七月十七日法が、情報へのアクセス権の主要な根拠法律の一つとなるが、この権利は裁判官の一存によって、法律が示していた広範な射程範囲と比べて限定的に解されている。例えば、立法者が大きく開こうとした扉が、訴訟の試練を経て、僅かに開いただけであった。⁽⁶⁾」

二つの引用が示すように、フランスにおいては、情報公開法の運用は当初の期待通りには進んでいないように思われる。実際、立法府が強力に情報公開を推し進めるのに対して、CJF は可能な限りその波及効果を限定するべく努力しているのである。以下では、この傾向を証明するべく、CJF の判例法理を分析することにしよう。

第二項 実定法上の問題

既に述べたように、フランス法制においても非開示規定（法六条）の文言は極めて抽象的であり、具体的な意味内容はCJFの判例によって補われているのが現状である。もつとも、これらの判例法理を概観する限り、必ずしも文書公開に積極的な判断が下されていないことが読み取れる。⁽⁷⁾

(1) 政府の意思形成過程の保護

特に顕著な傾向として、C.F.が政府の意思形成過程における秘密を強く保護していることが挙げられる。⁽⁸⁾この傾向は特に次の二点において現れる。未完成文書の取扱、政府の審議特権に関する非開示規定。

a) 未完成文書

ここで挙げる「未完成文書 (documents inachevés)」という概念は、意思決定過程における秘密保護に関するものであり、専らC.F.の判例法理によって確立された概念である。もちろん、わが国における幾つかの情報公開条例でも、対象文書を画する基準として「未決済文書」という概念が用いられていたが、以下で述べるように、両者の意義はかなり異なるものと考えられる。⁽⁹⁾

まず、この「未完成文書」という概念の実際上の意義としては、決定過程への行政客体の介入を防止し、行政決定の起案過程における公正さ (sérénité) を確保することが挙げられている。⁽¹⁰⁾ CADAの解説書に拠れば、文書の作成過程における行政の自律性を保護するために、その内容が確定されるに至っていない文書 (documents qui n'ont pas acquis leur version définitive) は公開の対象から外れるとされている。⁽¹¹⁾ より具体的には、省際間の検討委員会において作成中の報告書や、未だ締結に至っていない契約に関する関連文書等がこれに該当するとされている。

また、C.F.の判例法理もほぼ同じ傾向であり、判例が示す一般的基準に拠れば、「未完成文書、すなわち、練成の過程にある不完全な (partial) 文書及び段階的 (provisoire) 文書に対しては、同法は適用されないとされる。⁽¹²⁾ 但し、この基準はかなり広く解釈されていることに注意しなければならない。すなわち、未だ最終的な決定

が下されていない行政活動に関係する文書も、未完成文書と見なされ、情報公開法の対象文書から一律に除外されているのである。例えば、都市計画に関する審議会議事録⁽¹³⁾や、フランス銀行の内局の業務実績に関する内部報告書⁽¹⁴⁾等が、文書の未完成を理由に非開示とされている。さらには、意思決定過程と不可分一体の文書も未完成文書に含まれるとされる。⁽¹⁵⁾

他方、これら未完成文書に該当する文書も、関連する行政活動において終局的決定が下された後には、完成後の文書として同法の適用を受けることになる。但し、その場合でも、他の不開示事由（法六条）、特に政府の審議情報への該当性が問題となることは言うまでもない。⁽¹⁶⁾

これらの判例法理を見る限り、「完成文書 (documents achevés)」とは、我が国で言う組織供用文書とは大きく異なることが理解できるだろう。⁽¹⁷⁾ 実際、単なるメモや草稿だけではなく、かなり広範な文書が未完成文書に該当するとされている。そして、前述したように、未完成文書には同法の適用が一律に排除されるために、多くの事例において、文書開示がもたらす具体的な支障について審理されることなく不開示が認められているのである。

この判例理論が情報公開制度を骨抜きにしかねないものであることは容易に想像できよう。通常、公文書の多くは何らかの行政決定の審議過程に関係するものであるために、未完成文書の範囲を厳格に解さない限り、行政の意思決定過程の終了まで情報公開は大きく制限されることになるからである。さらに言えば、意図的なものであるか否かは明らかでないが、C.F. は、行政の透明性確保という立法目的を無効化し、フランス公法において情報公開法制が占める位置をも大きく変質せしめたと考えられる。実際、Chabanol は、C.F. の判例法理の展開の結果、情報公開法は、行政の決定過程への参加を促進するという当初の民主主義的契機を喪失し、むしろ行政決定に対する

事後統制を容易ならしめると言う法治国的契機に留まるものとして再構築された、と評しているのである。⁽¹⁸⁾

b) 政府の審議特権

次に、法六条の「政府および執行権に属する権限主体の審議 (deliberations) の秘密」という非開示事由が問題となる。⁽¹⁹⁾ この非開示規定の保護法益は、国家の意思決定過程における平穩と公正とを確保することであるとされており、前述した未完成文書の非公開原則の保護法益とは異なる⁽²⁰⁾と言えよう。⁽²¹⁾ もっとも、正確に言えば、審議秘密に該当する公文書は事案の決定後も非開示が維持されると考えられており、未完成文書の場合と取扱いが異なることに留意しなければならない。⁽²²⁾

なお、同規定の具体的内容についても、C.E. は立法者の意図を超えて行政側に有利な解釈を採っており、情報公開の促進が大きく妨害される結果が生じている。

第一に、同規定の言う「権限主体」の範囲が問題とされる。立法者意思に拠れば「権限主体の審議 (deliberations des autorités responsables)」とは、国家の最高意思決定、すなわち大臣権限に属する決定の審議のみが含まれるとされていた。⁽²³⁾ しかし、その後のCADAの勧告に拠れば、大臣の直属の部下、政府の政策決定に直接携わる委員会、県知事等も「権限主体」に含まれるとされており、同概念がより広く解釈されていることが指摘されている。⁽²⁴⁾

第二に、同じくCADAの勧告やC.E.の判例に拠れば、同規定によって保護される公文書は、審議の際の会議録や報告書だけに限られず、審議の検討材料として用いる予定で収集された報告書や資料等を含むとされる。⁽²⁵⁾ したがって、実際の審議に至らなかった案件に関する文書であっても、「審議の秘密」として保護されることとなり、

結果、政府の政策立案に関する検討資料等のほぼ全てがこの非開示事由に該当することになる。⁽²⁶⁾

具体的な事例として、審議秘密特権に関するリーディングケースとされる一九八七年の *Mile Pokorney* 判決を検討しよう。⁽²⁷⁾ 本件は、*Blanchard* 報告書と呼ばれる公務員の付属手当 (*remunerations annexes*) に関する調査報告書が問題となった事例であり、社会的にも大きな関心を呼んだことで知られている。

この報告書が作成された政治的背景は以下のとおりである。⁽²⁸⁾ 当時、フランスの公務員制度に関して、付属手当と呼ばれる特別給与の過剰支払・不正支払が問題となっており、政府がその改革に乗り出す事態となった。それに先立ち、政府は会計検査院長 *Blanchard* に付属手当制度の実態調査を命じたが、制度自体の複雑性・不透明性に加え、実態解明を拒む高級官僚の抵抗にあい、報告書作成は困難を極めた。さらに、報告者の作成が終了した時には、既に公務員の給与体系の改革そのものが頓挫し、残された報告書は政府内部でも完全な極秘文書として扱われていた。この *Pokorney* 判決において C.E. は、同文書が法六条の定める「政府の審議の秘密」に該当するとして、訴えを棄却した。

「一九八四年五月に *Blanchard* 氏から首相に提出された公務員の付属手当に関する報告書が、付属手当に関する政府の政策を決定するために依頼されたものである、という事実が証拠書類から導かれること。この報告書の公開又は閲覧が政府の審議の秘密を侵害する恐れがあること。……以上の理由に鑑みると、原告 *Mile Pokorney* の主張には理由がない。」⁽²⁹⁾

例によって C.E. の判決理由は極めて簡潔であり、その詳しい理由付けを読み取ることが出来ないが、推測すれば、次の根拠を挙げることが出来るだろう。⁽³⁰⁾

まず、本件訴訟が提起された時点では、政府が進めていた給与体系に関する改革は既に頓挫しており、本報告書の公開により政府の審議に支障が生じる恐れも消滅していたはずである。しかしながら、○四は、報告書が政策立案の資料として用いるために作成されたという、文書の由来に関する事情を捉えて、同報告書が審議の秘密に該当することを認めた。結局、この判例法理は、狭い意味での政府の審議過程を保護すると言うよりも、むしろ政府の補助機関による調査過程を保護するものであり、結論としては一応正当化され得るだろう。なぜなら、一般論としては、特に政治的に微妙なissueに対する調査は非公開を前提として為されなければ十分な成果をもたらし得ないと考えられ、審議の秘密とは別にその保護を図る必要があるからである。

しかしながら、政府の調査活動への支障は、非開示事由として法律に明示されているわけではなかったこと、又、本件文書が公務員の不正給与支出という行政の暗部に関する報告書であり、実態解明に対する国民の強い期待が存在したことに鑑みると、本件は情報公開の理念に大きく背いた判決であったと言わざるを得ない。

(2) 行政裁判権の管轄権限と対象文書の「公法的性質」

もう一つの問題点として、一九七八年七月十七日法の適用される「公文書」の範囲が、○四の判例法理によって縮小されつつあることが指摘できるだろう。この傾向は、特に行政の私法的活動の過程で作成された文書に関して特に顕著となる。以下では、対象機関と対象文書に関する○四の判例法理を検討しよう。

a) 対象機関の限定

まず、情報公開の適用を受ける対象機関の範囲が問題となる。法律の規定を見る限り、文書公開の義務を負う機

関・法人は極めて広範であり、国の行政庁、地方自治体、公施設法人に加えて、公役務 (service publique) を担う私法人も含まれている (法一条二項)。

判例においては、最後に挙げた「公役務を担う私法人」の範囲が問題となることが多い。周知のとおり、この「公役務」概念とは、行政裁判所と通常裁判所の権限管轄を決定する基準であり、一九七八年七月十七日法も、対象機関を確定する基準としてこの概念を用いている。もつとも、その具体的内容は未だ不明確であり、既に様々な議論が展開されているところである⁽³¹⁾。

この規定の解釈に関して、CADA は制限的な勧告を発している。公役務を担う私法人であっても、公権力の特権 (prerogatives) を掌握しない法人、及び、法律の規定に基づかず公役務を担う法人は、同法の適用対象から除外される。他方で、○⁽³²⁾はこのような限定を付しておらず、公役務法人は一律に対象機関に含まれることとなるが、次に挙げる対象文書の問題も合わせて考えると、○⁽³²⁾は私法人の情報公開についても消極的な立場を堅持していると言わざるを得ない。

b) 対象文書の限定——文書の「行政的性質」

情報公開の対象となる「行政文書」の範囲に関しても、一九七八年七月十七日法は詳しい規定を定めておらず、その結果、様々な解釈論上の問題が生じるに至っている。

この点に関しては、まず、文書の「由来・性質」が問題とされる。すなわち、通説的な理解に拠れば、一九七八年七月十七日法の適用対象は行政文書 (documents administratifs) に限られると考えられているために、対象文書の「行政的性質」が同法の適用範囲を画する鍵概念となるのである⁽³³⁾。

この問題に関して、CADAとC.E.の見解は細部で食い違う。一方、CADAの見解は「組織的 (organique) アプローチ」と呼ぶことができる。すなわちCADAは、行政官庁及び公役務の管理を委ねられた私法人に由来する (emaner) 文書であれば、直ちに公開請求の対象となると考えている。他方でC.E.は、この組織的要件の他に機能的 (fonctionnelle) 要件を追加する。すなわち、「行政文書」に該当する文書は公法上の活動の過程で作成されたものに限られる、と解釈されるのである。⁽³⁴⁾

このように、「行政文書」の範囲を確定する際には二つのアプローチが提案されている。文書の由来——法律が列挙する機関が作成したものか否か——のみに着目する方法と、それに加えて文書の性質——公役務活動に関連して作成されたものか否か——を考慮に入れる方法。CADAは明示的に前者の見解を採っており、又、C.E.の幾つかの判例においても、前者の見解が支持されている。立法制定当時の国会論議を見る限り、このような拡張的な解釈の方が立法者意思に忠実であると評価できる。また、より実際の視点から見ると、様々な行政文書を公役務概念に基づき区分することは不可能であるようにも思われる。

しかし、C.E.の判例の多くは、これらの批判を無視し、限定的な解釈に固執している。まず、判決、命令、訴訟資料等の、通常裁判所や行政裁判所の有する司法文書 (documents juridiques)、さらには、司法権限 (fonction juridictionnelle) の執行に際して作成された文書が除外される。⁽³⁶⁾次に、通常裁判所の権限に服する行政活動に関連する文書も除外される。この判例法理は対象文書の範囲を大きく左右するものであることから、その濫用が危惧されるところである。まず、リーディングケースとなった *Vingot et Le Borgne* 判決を検討しよう。⁽³⁷⁾

本件は、農業共済金庫 (caisse de mutualité sociale agricole) の職員二名が、一九七八年七月十七日法に基づき、同金庫に対して自己の職務に関する評価調書の公開を求めた事例である。既に見たように、一九七八年七月十

七日法は「公役務に従事する私法人」をも対象機関として含んでおり、同金庫がこの「公役務法人」に該当することには争いはなかった。しかし、「公役務法人」に関する事案について、行政裁判所と通常（私法）裁判所のいずれが管轄権を有するかという点は法文上明示されておらず、本事案は権限裁判所 (Tribunal des conflits) に付託されることとなった。

○CJ からの付託を受けた権限裁判所は、一九七八年七月十七日法に基づく情報公開を争う訴訟は全て○CJ の権限に属すると判示し、管轄権の帰属を判定するに当たっては対象文書の性質等は考慮されないことを明示した。

「共済金庫とその職員との関係が私法関係であることに関わりなく、又、仮に請求の対象文書が公法的な性質を有していないとしても、公開拒否決定に対する訴訟は行政裁判所の管轄に属する。」⁽³⁸⁾

もつとも、権限裁定を受けた○CJ は、本案審理に際して対象文書の性質を検討した上で、公法人の私法的活動に関係して作成された文書は同法の適用範囲から排除される、と判示したのである。

「農業共済金庫とその職員との間で交わされた私法上の契約に係する文書は、その対象と性質ゆえに、一九七八年七月十七日法一条と六二二条に即して、関係者 (concerné) の請求に基づき公開されるべき文書に該当しない。」⁽³⁹⁾

その後の一連の判例においてもこの解釈は支持されており、特に私法上の契約（雇用契約・公営住宅の賃貸契約等）に関連して作成された文書は、一九七八年七月十七日法の適用対象から除外されている。⁽⁴⁰⁾

この○CJ の判例法理は、フランス公法固有の事情に基づくものであると考えられる。すなわち、従来の判例に抛れば、例えば私法人の内部運営に関する訴訟や公法人の私的経済活動に関する訴訟等は通常裁判所の管轄に属すると考えられており、それゆえ、当該事件に関連する情報公開訴訟のみが行政裁判所の管轄に属すると解すること

は、論理的には整合性を欠く。むしろ、整合性を維持するためには、行政訴訟法上の一般原理たる“service public”の論理を転用して問題解決を図る方が望ましい。換言すれば、C.F.の判例法理は文書(documents)と行政の行為(acts)とを同様に取扱うものであり、フランス公法の伝統的理論から見れば当然の帰結であると考えられるのである。⁽⁴¹⁾

実際、この問題に関して Laveissière は次のように述べる。

「このように、文書に関する法理論と行為に関する法理論とが接近することは理解され得る。判事にとって、公法関係や公役務の運営に関係しない文書を公法的と判断することには無理が伴う。なぜなら、従来の判例に従えば、同様の状況下で生じた一方的行為(acte unilatéral)は私法秩序に属し、通常裁判所の管轄に帰属するからである。」⁽⁴²⁾

また、この判例法理を積極的に擁護するものとして、B. Pacteau の見解が挙げられよう。

「一九七八年法の一般理念の『行政的(administratif)』性質を忘れてはならない。もともと同法は基本的に行政のみを対象とするものであった。純粹な意味での公的機関以外では、『行政的な』機関のみが同法の射程に含まれる意図であった。また、行政的機能と結びついてはいるがあくまで私的な組織を完全に公開するための手段として同法の内容を変更することには躊躇いを覚える。これら私的組織の組織的特質を可能な限り守ることは、当然のことではないだろうか。」⁽⁴³⁾

しかしながら、文書の性質を判別すると言う作業を要求することは訴訟に無用な複雑さをもたらしかねない、という厳しい批判が生じているのもまた事実である。⁽⁴⁴⁾ 確かに、通常の行政訴訟においては、まず Tribunal des con-

itis) によって行政庁の行為の公法的性質が判断され、管轄権の所在が決定される。それに対して、情報公開訴訟においては、Tribunal des conflits の管轄判断が為された後に、さらに文書の公法的性質を C.F. が再判断することになる。これは問題の蒸し返しに他ならず、請求者にとって極めて不公正な結果を生むことになりかねない。さらには、行政文書は使用される局面に応じて複合的な性格を有すると考えられ、文書が作成された過程から公役務性を判断することには困難が伴うとも指摘されている⁽⁴⁵⁾。

また、さしあたり C.F. の示す一般的原则に則った上で、行政法総論における「分離し得る行為 (acte détachable)」の理論を転用して、対象文書の「公法性 (administrative)」を認めることが可能であるとの指摘がなされている⁽⁴⁶⁾。すなわち、「行為 (acte)」の公法的性質を判別するに際しては、当該行為の生成する過程で公法的性質を有する付随的決定が介在する場合には、その付随的決定のみを分離して越権訴訟の対象とすることが解釈上認められているが、この理論は文書の公法的性質が問題となる場合にも転用可能であると考えられるのである。

もつとも、未だ C.F. はこのような判例理論の展開を認めておらず、その判例法理はさらに厳格化する傾向にあるのが現状である。特に一九八六年の Assoc. S. O. S. Defense 判決においては、司法機関内の監察計画に関連する文書が「機関の内部文書」に該当するという理由で非開示とされており、ここでも、行政行為に関する法理論が文書公開に関しても転用されているとの指摘がなされている⁽⁴⁷⁾。

(3) 判例法理の理論的背景

これまでの検討から分かる通り、情報公開に対する C.F. の消極的姿勢は様々な解釈論上の争点に及んでおり、一向に改善される前兆は見あたらぬ。このことは、かなり奇妙な現象でもある。もともと、公的自由

(libertes publiques) に関する争訟において、C.F.がこれまでかなりリベラルな判断を繰り返していることを鑑みれば、公文書へのアクセス権だけがこれほど冷遇されることには、何か特別な所以が存在すると思われるのが自然であろう。この問題は次節において再度検討することにする。

第三項 訴訟法上の問題

引き続き、情報公開訴訟の訴訟法上の問題について検討する。ここでは、CADAの不服審査の必要的前置、除斥期間の遵守、判事の職権調査権限という三つの訴訟法上の問題を取り上げるが、いずれについてもC.F.は極めて厳格な解釈を維持しており、請求者の権利救済にとって重大な障害が生じているのが現状である。

(1) 不服審査の必要的前置

既に述べたとおり、情報の請求者には、CADAによる不服審査とC.F.による越権訴訟の二段階の救済手段が用意されている。特に、CADAによる不服審査は、手続の簡易さ、勧告の積極性等も相まって、請求者の権利救済に大きな役割を果たしているとされる。しかし、皮肉なことに、この不服審査手続は原告の救済を困難ならしめるとも評されている。すなわち、C.F.は、法律上の規定を欠くにも関わらず、越権訴訟の提起の前提条件としてCADAへの不服審査の前置を要求しており、このことが権利救済の遅延を不可避的にもたらすからである。⁽⁴⁸⁾

一般に、不服審査の必要的前置が法律上規定されることは少なくなく、必要的前置という仕組み自体を問題視することは妥当ではない。しかしながら、ここでは一九七八年七月十七日法特有の事情を幾つか指摘しなければなら

ない。

第一に、C.F. の判例法理が不服審査前置原則を極めて厳格かつ形式的に解釈していることが挙げられよう。⁽⁴⁹⁾ C.F. によれば、同原則は主張事由の制限をも意味し、CADA に提出されなかった主張を越権訴訟の場で新たに提示することも禁止される。この拡張解釈の結果、幾つかの不合理な結果が生じている。まず、CADA の勧告に基づき行政庁が開示した文書に欠落が存在した場合には、その欠落分を請求する際には、請求者は再度 CADA に不服審査を提起しなければならぬ⁽⁵⁰⁾。さらに、CADA の勧告を経て文書の閲覧を受けた請求者が、新たに文書の複写を求める場合にも、CADA への不服審査前置が要求される⁽⁵¹⁾。次に、越権訴訟によって審理されるのは CADA の勧告を受けて行政庁が為した二回目の決定だけであり、一回目の決定の適否は全く審理対象から除外される。言い換えれば、仮に一回目の決定が違法であっても、二回目の決定が適法であれば、その瑕疵は治癒されるのである⁽⁵²⁾。確かに、行政決定の内容的・実質的違法性のみを重視するならば、訴訟経済の点からもこの帰結は妥当なものと評価され得る。しかし、この原則は、一回目の決定に際して行政庁が安易に非開示決定を繰り返すことを助長し、請求者の権利救済を遅延させるものであると言えよう。

第二に、不服申立を処理する CADA の権限の問題が挙げられる。既に見たように、CADA は純粹に諮問機関としての権限しか有しておらず、最終的な決定権限は管轄行政庁が保持する。したがって、一回目の非開示決定に際して行政庁が非開示の意思を強固に示している場合には、CADA への申立が完全な徒労に終わる恐れもあり、徒に請求者の権利救済を遅延せしめることにつながりかねない。それゆえ、より柔軟な解釈を採り、請求者の選択の余地——直接に越権訴訟を提起するか否か——を認めるべきことが望ましいという主張がなされている⁽⁵³⁾。

(2) 出訴期間 (délais de recours)

越権訴訟の提起に関して、出訴期間の要件が極めて厳格に適用されている点も問題となる。

他の細目的規定と同様、CADAへの不服審査の申立期間についても法律は何らの規定を置いていない。しかし、不服審査前置原則を採る以上、申立期間を一定の期間に限定する必要があるため、C.E.は、越権訴訟の出訴期間と同様に、この期間を「決定の通知 (notification) から二ヶ月」と定めている。⁽⁵⁴⁾

この判例法理は極めて不合理な結果をもたらす。この期間経過後にCADAへの不服申立が為された場合には、当該申立は不適法なものともみなされ、法七条二項四文の定める出訴期間の延長 (prorogation) も認められないとされる。そのため、その後提起された越権訴訟も不適法なものとして却下される結果となる。また、出訴期間の経過は、請求者の再度の申請をも否定する効果を有する。これは、情報公開訴訟においても追認的決定 (recisions confirmatives) に関する判例法理が適用される結果、前決定が出訴期間内に争われなかった以上、それを追認するに過ぎない後決定に対しても越権訴訟を提起することは許されないからである。言い換えれば、二回目の申請に対する拒否決定は、請求者の利益を侵害する (faire grief) ものではないと見なされ、当該決定に対する越権訴訟は不適法なものとして却下されるのである。⁽⁵⁵⁾

この問題に関してC.E.は次のように述べる。

「新しく大臣に対して提起され、かつ拒絶された公開請求が、同じ文書を対象とするものであった以上、拒絶決定の追認的性格 (caractère confirmatif) に照らして考えれば、当該請求は越権訴訟の出訴期間を再開し得な⁽⁵⁶⁾。」

もつとも、このような判例法理は必ずしも先例と一致するわけではない。一九七八年七月十七日法制定以前にも、市町村法典L百二十一―十九条に基づく自治体の会議録・会計文書等の公開に関して、公開を拒否する前決定が争われないまま出訴期間が経過した後にも、再度の申請は許されるとの判断が既に示されていたからである。この事案において○Bは次のように述べる。

「(公開を求める) 権利はいかなる時にも行使され得る。……(それゆえ) 公開が拒否され、その決定が出訴期間内に争われなかった場合でも、同じ文書を対象として同じ請求者から提起された二度目の請求が拒否された際に、請求者が(二度目の) 追認的な決定の取消を求めて出訴することも許されるのである。⁽⁵⁷⁾」

この判例法理が、情報公開を大きく推進させ、市民の監視に基づく財務統制を強化するものであることは言うまでもない。しかし、同じ一般的文書公開に関わる制度であるにも関わらず、一九七八年七月十七日法に関しては全く逆の判例法理が展開されているのである。この差異はいかなる理由に基づくのだろうか? ○Bは明確な理由を提示していないが、推測すれば、さしあたり次のように考えることが出来るだろう。

まず、両制度の保護法益の性質が問題となる。すなわち、一九七八年七月十七日法に基づく請求が、しばしば私的利益の追求のために為されるのに対して、市町村法典L百二十一―十九条に基づく請求は専ら参政権的な利益に仕えるものであると考えられる。そして、この両利益の「質」の差がそのまま権利保護の水準を左右すると考えられる。次に、両制度の射程範囲の広狭が問題となる。すなわち、一九七八年七月十七日法が極めて広範な行政文書を対象とするものであるために、その分、濫用的な申請が繰り返されることを防ぎ、行政及び行政裁判所の円滑な運営を保護する必要性が高まると考えられる。これらの事情が、○Bをして判例法理の転換を余儀なくさせたことと推察されるのである。⁽⁵⁸⁾

いずれにしろ、出訴機関の法理と追認的行為の法理の二つが適用される結果、原告の権利救済が極めて困難なものとなっていることは否めない。例えば *Laveissière* は、これらの判例法理が救済の過程を「障害物競走 (*cours du combattant*)」に変えてしまったと評しているが、⁽⁵⁹⁾ 実際、極めて技巧的な解釈が繰り返された結果、請求者に余計な精神的・実体的負担が課せられているのである。

(3) in camera 審理の限定

最後に、裁判官の職権調査権限の範囲が問題となる。この問題に関しても、法律は明文の規定を置いておらず、C.D. の解釈によって必要な法規範が補われている。

まず、行政訴訟における一般原則から述べれば、行政裁判所の判事は文書提出を命じる権限を有しており、事実の認定に必要な証拠文書を行政庁に対して請求することが出来る。⁽⁶⁰⁾ しかしながら、情報公開訴訟においては、一旦対象文書を裁判所に提出してしまえば、越権訴訟における対審の原則 (*caractère contradictoire*) によって、当該文書が相手方私人にも知られてしまう結果となることから、この方法は当初利用され得ないと考えられていた。

実際、法制定後しばらくの間、C.D. は、職権証拠調べを行使せず、対象文書の内容を見ることなく公開の可否を決していたとされる。もちろん、このような審理方法では十分な審理の質が確保され得ないことは言うまでもない。行政側の主張を全面的に信用するか、あるいは、対象文書の一般的な性格を基に判断するか、どちらかの選択を選ぶほかないからである。⁽⁶¹⁾

それゆえ、何らかの形で原則を修正する必要が生じるが、その後、C.E. は一九八八年の *Banque de France* 判決で新たな解釈論を提示した。⁽⁶²⁾ それによれば、情報公開訴訟に際しては対審の原則が修正され、行政判事が文書の

提出を命じた際にも、まさに公開請求の対象となっている文書に関しては、相手方当事者は提出文書の開示を求め得ないとされたのである。

この解決策は、訴訟の対審性の原則を修正するものであり、我が国で言うインカメラ審理に相当するものと言えよう。但し、この解決策にも重大な留保が存在することに注意しなければならない。なぜなら、他方で C 四は、「法律上保護された秘密」の記された公文書に関してはこの提出命令の権限を行使し得ない、と判示して、自らの提出命令権限に限定を付しているからである。⁽⁶³⁾ 但し、この「法律上保護された秘密」の具体的内容については言及されておらず、この留保が実際にどの程度援用され得るかは明らかではない。⁽⁶⁴⁾

しかし、この新判例は問題の解決に何ら寄与しないことに留意しなければならない。行政庁が「法律上保護された秘密」を理由に文書提出を拒めば、C 四としてもその当否を確認し得ない以上、問題状況は Banque de France 判決以前の状況に逆戻りしてしまうからである。Laveissière はこのような C 四の姿勢を次のように評する。

「(この判例法理は) 情報公開に関しては適切な解決策ではない。なぜなら、この領域において裁判官は、行政の秘密、又は秘密と称されるものに、多かれ少なかれ屈服せざるを得なくなるからである。⁽⁶⁵⁾」

第六節 判例法理の理論的背景——行政統制の拡大

本稿で紹介した諸判例を見る限り、既に多くの論者が指摘しているように、C 四は情報公開に極めて消極的であり、行政側に偏った立場を採っていると言わざるを得ない。こと情報公開に関しては、C 四は従来のリベラルな傾向を放棄し、情報公開に数々の障害を設けているのである。

以下では、その理由について検討するが、その前提として次の点に留意しなければならない。一九七八年七月十七日法の適用に際して「C」が実施する統制権限——文書の内容を審査し、公開の可否を決する権限——は、その包括性に鑑みると、従来の行政統制とは比較にならないほどに強力な権限であること。

このことは経験的に明らかであろう。行政文書の公開という統制手段は、行政内部の非理性的な状況をも国民の目に曝す結果、行政に対して極めて厳しい監視作用をもたらす。この監視作用は、一方では行政の恣意や不正を暴く効果をもたらすが、行き過ぎれば、積極行政の判断過程が妨害され、平穩かつ公正な判断が不可能になるという副作用が生じ得る。⁽⁶⁶⁾

そして、この点を前提にすると、情報公開訴訟における問題点は「C」の行政統制権限の拡大とその限界」という視点から再整理することが可能であると思われる。以下では、この問題意識を出発点とした上で、「C」の判例法理を支える理念を明らかにすることに努めよう。

(1) 濫用的請求の排除

第一に、情報公開の濫用的な請求から行政の円滑な運営を保護する、という理由が挙げられる。⁽⁶⁷⁾ 既に出訴利益の項目で検討したように、⁽⁶⁸⁾ 積極行政及び行政裁判権の活動が濫訴によって妨害されることを防ぐために、出訴利益の限定が主張されていたが、情報公開訴訟についても同様の理が妥当すると考えられるのである。

しかし、情報公開請求権の濫用に対して出訴利益の欠如を援用することが許されない上に、立法者が代わりの対応策を何ら設けていなかったために、⁽⁶⁹⁾ 判例法理によって何らかの修正を施す以外に手段がなかったと考えられる。そして、この濫用的請求の問題を重視するならば、出訴期間や不服審査前置に関する「C」の判例法理も、確かに

請求者にとって酷な負担をもたらすものであるが、濫用的請求に対する防波堤として機能する限りで正当なものとして評価され得る。

(2) 公法的規律と私法的規律の差異

第二に、情報公開法が依拠する理念が行政法総論の一般理論と余りにかけ離れていることが指摘され得る。例えば、行政の私法活動に関連して作成された文書が一九七八年七月十七日法の対象から除外されることに關して、Laveissière は次のように述べる。

「C.E. が法律の規定の特殊性を考慮していないことに対して恐らく批判が生じるだろう。しかし、透明性もたらす利点に疎く、かつ判例法の前例に縛られた行政判事にとって、この特殊性は果たして理解可能なものだったのだろうか？ むしろ、この法律と行政法の原理の間に潜む不協和音の表れではないのだろうか？」⁽⁷⁰⁾

既に第五節第二項(2)で検討したように、一九七八年七月十七日法の規律対象を行政の私法的活動にまで広げることに C.E. は消極的であった。この C.E. の消極的姿勢は Laveissière 等の論者によって強く批判されていたが、この現象も、フランス公法における通常裁判権と行政裁判権の管轄権の区分を踏まえれば、一概に不当なものとして断定され得ないだろう。確かに、権限管轄の問題自体は権限裁判所の裁定によって解決済みであるようにも思われるが、なお全ての問題が解決されたわけではない。行政が行政的活動を実施するか、私法的活動を営むかに応じて、課せられるべき法的統制の密度もまた変わってくるからである。ここでは、Pacteau が述べるように、「私的組織の組織的特質を可能な限り守ること」⁽⁷¹⁾が必要となり、情報公開法制の私法組織への安易な拡大には慎重でなければならぬと考えられるのである。

(3) C.F.と積極行政との親近性

第三に、この現象は、C.F.と積極行政との親近性——行政特有の事情が十分に共有されていること——によって説明することが可能であろう。既に見たように、フランス公法の伝統的理解に拠れば、行政を裁くべき判事は、行政特有の事情を十分に了知した上で、公益と諸私益とを適切に調整し、行政に過大な負担が及ぶことを回避しなければならぬと考えられていた。⁽⁷²⁾

そして、この理は行政の情報公開に関しても当てはまると言える。我が国における実情を見るまでもなく、情報公開法の制定は積極行政に対してドラスティックな改革をもたらすものである。それゆえ、C.F.が情報公開の改革作用に対して警戒心を抱き、立法者の意図を超えて情報公開を制限したとしても、それは積極行政に過剰な影響が及ばないように配慮した結果にすぎないとも考えられる。実際、既に第五節第二項(1)で見たように、C.F.は行政内の意思形成に関わる情報に特に手厚い保護を与えているが、このことも、C.F.が積極行政特有の諸事情を考慮して、公益の保護に配慮した結果であると評価され得る。

(4) 権力分立——積極行政の活動機能の保護と行政統制の限界

最後に、この問題を積極行政と行政裁判権との間の権力分立という視点から捉えれば、違う説明の仕方もあるだろう。

既に第四節第二項で、行政判事は積極行政を代替し得ないという原則について検討したが、この原則からも示唆されるように、C.F.は積極行政の第一次判断権に介入することに極めて消極的であると考えられる。そして、このような統制権限の自重が、裁判としてのC.F.の権限の限界に由来すると同時に、積極行政の固有機能を保護す

るものであることは言うまでもない。

本題に戻れば、情報公開法に基づく行政統制は、場合によっては行政庁の第一次判断権を大きく侵害するものとなり得ることが問題となる。積極行政が未だ終局的な決定を下していない段階で当該決定の参考資料たる公文書が公開されれば、積極行政の第一次判断権が事実上大きく侵害されることにつながるからである。

かく考えるならば、公文書の「未完成性」が拡大解釈される傾向にも、一応の根拠があることが理解できるだろう。⁽⁷³⁾ 終局的決定の確定まで公文書は「完成」されないと解釈することで、公文書の開示に関する司法審査は一律に先送りされ、積極行政の第一次判断権を保護することが可能となるのである。

また、権利救済の過程において○㊦が実施する調査権限と積極行政との関係も問題となり得る。すなわち、実際に公文書が公開されるに至らなくとも、○㊦が個々の行政文書の内容を吟味し、その公開性を判断することが積極行政に対する重大な脅威になると考えられるのである。このことも経験的に明らかであろう。情報公開請求権の救済をきっかけに、内部文書一つ一つに対して○㊦の監察が及ぶことが、行政に対する萎縮効果をもたらすからである。それゆえ、この萎縮効果が過度なものとなる場合には、○㊦の監察権限を一定の程度抑制することも検討されなければならない。

翻って考えるならば、○㊦が展開した判例法理の多くは、極めて形式的な基準で、言い換えれば、行政文書の具体的な秘密性に立入ることなく公開の可否を決定することを可能にするものであり、その意味で上述の監察権限の抑制に即したものであったと言える。例えば、文書の「公法性」要件が問題となる限り、○㊦は文書が作成されるに至った状況のみを考慮することで足り、文書の開示によって失われるべき利益を考慮せずに済む。また、文

書の「未完成性」を問題とすることで、文書の秘密性に関する具体的な判断を先送りすることが可能となる。さらに、CADAへの不服申立前置を厳格に適用することにより、問題の解決を可能な限り積極行政内部の自主的判断に委ねることが出来る、等々。⁽⁷⁴⁾

結局、C/F判例法理にも一応の正当性を認めることが可能である。これらの「形式的」基準は、行政裁判権が積極行政の内的領域へ介入することを最小限に留めるものであり、その限りでフランス公法固有の権力分立原理に適ったものであると評価されるのである。

第七節 二〇〇〇年四月十二日法による改正点

これまで述べてきたように、一九七八年七月十七日法には様々な解釈論上の問題点が存在しており、その多くはC/Fの判例法理によって解決されていた。とは言え、それら全てが解決されたわけではなく、立法上の手当てを必要とする箇所も少なくなかった。特に問題とされたのは、情報法に関する三つの法律——情報公開に関する一九七八年七月十七日法、電子ファイル内の個人情報保護に関する一九七八年一月六日法、公文書に関する一九七九年一月三日法——の調和が取れておらず、結果として法体系の整合性や明確性が損なわれていたことである。⁽⁷⁵⁾一九九五年のC/Fの報告書⁽⁷⁶⁾および一九九七年のCombarnous報告書の公刊以来、改正の取り組みが進められていたのであるが、ようやく二〇〇〇年四月十二日法が制定され、フランスの情報公開制度は新たな局面に移ることとなった。以下では、改正点のうち、特に重要と思われるものを挙げておく。⁽⁷⁸⁾

(1) 「記名文書」に関する規定の修正

第一点目として、記名公文書 (documents nominatifs) に関する規定が修正されたことが挙げられる。第二節 (2) で検討したように、法 60 bis 条は記名公文書に関する特別の開示請求権を関係人 (concernés) に付与していたが、同条のいう「記名公文書」の範囲が不明確であるとの問題が生じており、また、一九七八年七月十七日法と一九七八年一月六日法とで記名公文書の範囲が一致しないという整合性の欠如も指摘されていた。⁽⁷⁹⁾ このため、二〇〇〇年改正に際しては、旧一条の修正、旧 60 bis 条の削除が実施され、記名公文書概念は同法から消えることとなったのである。但し、新たに法六条 2 項が制定され、判例の述べる基準、すなわち「自然人に関する価値判断又は評価を含む文書」または「開示することによって個人に損害をもたらすような振舞 (comportement) を含む文書」はそのまま同項に取り込まれた。すなわち、これらの文書及び「私生活上の秘密や医療上の秘密、商業上・産業上の秘密に関する文書」は「利害関係人 (intéressés)」にのみ開示され得るのである。⁽⁸⁰⁾ この新規定は、C.F. の判例法理を踏襲し、判例の示す基準を明示的に取り込んだものであると言えよう。

(2) 未完成文書の除外

第五節第二項 (1) で検討したように、一九七八年七月十七日法は未完成文書 (documents 'machéves) に関する規定を置いておらず、この欠陥は CADA の答申や C.F. の判例法理によって補われていた。繰り返しになるが、未だ最終的な決定が下されていない行政活動に関係する文書も、未完成文書として非開示とされてきたのである。二〇〇〇年の改正においては、行政の意思形成過程を保護するという C.F. の判例政策は、立法者の容れるところとなり、C.F. の判例法理が全面的に採用されることになった。⁽⁸¹⁾ すなわち、法二条二項一文・二文は「情報へのアク

セス権は完成された文書 (documents achevés) にのみ適用される。行政決定に関する準備文書 (documents préparatoires) は、当該決定が進行中の場合にはアクセス権の対象とならない」と定めており、意思形成過程文書を全面的に保護しているのである。

(3) 会計検査院関連文書・議会関連文書の除外

一九七八年七月十七日法が「行政文書 (document administratif)」の概念を用いているために、文書の「行政的性質」が重要な争点となっていることは既に第五節第二項(2)で検討した。一言で言えば、C.F.の判例法理はこの「行政的性質」を厳格に解釈する方向にあったのであるが、二〇〇〇年改正においては、判例法理をさらに進める方向で、幾つかの重要な文書類型が同法の対象から除外されることとなった。

第一に、会計検査院 (Cour des Comptes) の保有する文書が財務統制法典 (Code des juridictions financières) L.百四十九条によって対象文書から除外されたのに引き続いて、二〇〇〇年改正においては、地方会計検査院 (Chambres régionales des comptes) の保有する諸文書が対象文書から除外された。⁽⁸²⁾ これまでの C.F.の判例の下でも、会計検査関連文書は疑いなく対象文書に含められていたのであるから、この度の改正は、情報公開の範囲を著しく狭めるものであると言わざるを得ない。もちろん、議会審議に際しては、この改正は会計検査の意思形成過程文書 (lettres d'observations provisoires) を保護するために不可欠であったと主張されているが、意思形成過程の保護は他の判例法理、特に前述の「未完成文書の法理」によっても十分達成可能であることに鑑みると、この改正が行き過ぎである感は否めないであろう。⁽⁸⁴⁾

第二に、議会関連文書も対象文書から除外された。CADAやC.E.によれば、議会審議に関連する文書も、それ

が議会の行政的活動（＝非立法的活動）に付随して作成されたものであれば、対象文書に当たると解されていたのであるが、この解釈は権力分立の観点から問題であるとして、議会側から強い批判が投げかけられていた。⁽⁸⁵⁾そして、この度の改正において、議会関連文書（actes des assemblées parlementaires）も明示的に除外されることとなったのである。この経緯を詳細に検討する余裕は無いが、学説から様々な批判が提起されていることを付記しておこう。⁽⁸⁶⁾

第八節 総括

ここまでの検討から、フランス情報公開法制の変容の過程が明らかになったであろう。情報公開法制定時に、立法者は多くの争点を未解決のまま残し、それらは○四の膨大な判例理論によって補われることになった。しかし、○四の判例法理は、少なくとも幾つかの点においては、当初の立法者の意図——行政の透明性の確保——を大きく減殺し、結果的に情報公開の発展を妨げたのである。

その遠因として考えられる点を幾つか挙げれば、まず、情報公開という目的自体に由来する限界が挙げられるだろう。実際、○四は、行政の運営を適切に保護するために、情報公開の水準を必要限度で抑制しており、特に国防上の秘密や外交上の秘密に対しては、相応の保護を図っている。もちろん、これらの秘密保護は行き過ぎであるようにも感じられるが、もともとフランスでは伝統的に行政の秘密性が強く保護されてきたことに鑑みれば、それほど不自然な結果ではないように思われる。

しかし、より注目すべき問題は、積極行政と行政裁判権との関係にあると考えられる。この問題はこれまで指摘

されたことは少ないが、本来、より真剣に検討されなければならない課題であろう。確かに、フランスの行政裁判権は、行政に対する広範な統制機関として機能してきたが、その権限発動に一定の限界が存在することも事実であり、この理は情報公開法にも妥当するものと考えられるのである。

実際、一九七八年七月十七日法の制定は、行政裁判権に対して極めて広範な——ほぼ無限定な——統制任務を課するものであり、その忠実な執行が、積極行政の運営、引いては行政裁判権の活動そのものに著しい支障を及ぼすことは想像に難くない。例えば、訴訟数の増大による行政実務や訴訟実務が混乱に陥ることが危惧され得るし、さらには、より根本的な問題として、高度に政治的な issues に関わる行政文書の公開が問題となれば、裁判権の判断は、公開・非公開いずれが下されるにしろ、その中立性を疑われるものとなる。また、インカメラ審理が実施される際には、裁判官が文書の内容を見ることが自体が行政裁判権の限界に抵触するのではないか、という疑問も生じる。

かく考えるならば、○⁷⁴が情報公開に消極的な判例法理を展開したことにも一応の合理性を認めることが出来るだろう。確かに、○⁷⁵の判例法理については、原告の救済を著しく困難にすると言う批判が提起されて来たが、これらの判例法理は、むしろ○⁷⁶の統制権限の発動を適切な水準にまで抑制し、積極行政の機能及び自主性を守ることに大きく寄与するものであると言えよう。⁽⁸⁷⁾その意味で、C.F.が示した諸原則は、訴の利益 (interet a agir) 要件の代替物として機能していると考えられるのである。

以上で本稿の検討を終えることとする。フランスの情報公開法に関しては、既に膨大な判例理論が展開されており、実際上の問題点はかなりの程度明らかになっていると言えよう。もともと、それらの根底にある理念について

は、あまり議論されていないのが現状であり、また、C.F. 自身も判決の理論的根拠を詳しく語っていないために、理念上の問題点はむしろ未解決のままであると言わざるを得ない。本稿では、C.F. の判例法理を統一的かつ整合的に理解するための理念を導出したが、これも一応の推測にとどまるものであることを付言しておく。

- (1) 一般にフランスにおいては、情報公開請求権は「公文書へのアクセスの自由 (libertés d'accès aux documents administratifs)」と呼ばれており、公的自由の一つとして位置付けられている。
- (2) Dhout, Pour un droit à la communications des documents administratifs, Rev. adm. 1977, p. 508 et s.
- (3) ibid.
- (4) J. Laveissière, Le "droit à l'information" à l'épreuve du contentieux. A propos de l'accès aux documents administratifs, Recueil Dalloz Sirey, 1987, 40e cahier-Chronique, p. 275 et s.
- (5) CADA, Quatrième rapport d'activité, p. 13.
- (6) J. Laveissière, Le "droit à l'information" à l'épreuve du contentieux, Recueil Dalloz, 1987, Chron., p. 276.
- (7) Délaunay, L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, p. 543.
- (8) この他にも、公益保護に関する非開示規定は拡大解釈される傾向にあるとされる。まず、「国防・外交上の秘密」という概念は、CADA の見解や C.F. の判例に拠れば、かなり広範に解釈されており、外務省や国防省の公文書の公開に大きな妨げとなっている。また、「公共の安全」という非開示事由も頻繁に行政側から援用されており、C.F. がその主張を容れ、実際に生じ得る支障を考慮することなく非開示を認める場合があると考えられる。Ibid., p. 543 et s.
- (9) 参照：小早川光郎編「情報公開法—その理念と構造」(知政社 1999 年) 六六頁以下 (多賀谷一照執筆)。
- (10) Délaunay, L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, p. 534 et s.
- (11) Guide de l'accès aux documents administratifs, 3e éd., p. 11 et s.
- (12) この争点に関しては次の判例がリードイングケースとなる。C. E., Sect., II fév. 1983, Min. Urb. et Log. c/ Atelier libre d'urbanisme de la region lyonnaise, R., p. 56.

- (3) C. E., Sect., 11 fév. 1983, Min. Urb. et Log. c/ Atelier libre d'urbanisme de la région lyonnaise, R., p. 56 (Alurely 判決と略される)。また「未完成文書」に該当するものとされた文書の多くは、本件のように都市計画の策定過程で作成された公文書であると認められる。参照：Guide de l'accès aux documents administratifs, 3e éd. p. 81 et s.
- (7) C. E., 16 juin 1989, Banque de France. c/ M. Huberschwiller, R., Tables p. 688 ; concl. S. Dâel, RFDA 1989, p. 973 et s.
- (15) C. E., 15 avril 1992, Min. Justice. c/ Assoc. SOS Defense, R., p. 185 ; 本件は「司法援助 (aide judiciaire) の改革と際して作成された同制度の財務報告書が問題となった。
- (16) この問題については、本項(1)で検討する。
- (17) 対象文書の範囲に関する我が国の議論に関しては、もしもたり参照：前掲小早川編「情報公開法―その理念と構造」六六頁以下。
- (21) D. Chabanol, L'accès aux informations administratives, GP, 1985, doct., p. 429.
- (25) 機密秘密に関する詳細な論議については参照：J. Laveissière, A propos d'un rapport trop explosif : L'accès aux documents administratifs et la protection du "secret des délibérations du gouvernement", JCP, 1988, I, 3347.
- (26) Délaunay, L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, p. 545 et s.
- (27) 本項「同様な明確な地区別をたいては、原因を排して」と参照：J. Laveissière, JCP, 1988, I, 3347, No. 12-13.
- (28) 参照本項(2)：Guide de l'accès aux documents administratifs, 3e éd., p. 78 et s. ; Laveissière, JCP, 1988, I, 3347, No. 14 et s.
- (29) M. Aurillac, JO, Débats AN, 27 juin 1978, p. 3517. この「べ」県を本町の機関としたりの特権は認められなくとも考えられる。
- (30) Délaunay, L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, p. 545. 本項 CADA の権利の範囲について参照：Guide de l'accès aux documents administratifs, 3e éd., p. 74 et s.
- (31) C. E., 2 déc. 1987, Mille Pokorny, R., p. 392 ; C. E., 12 oct. 1992, Assoc. SOS Défense, cité EDCE, 1992, n. 44, p. 143.
- (32) 同原則は本項の肯定的な論議については参照：Azibert = Boisdefre, chron. AJDA, 1988 p. 149 et s.
- (33) C. E. 2 déc 1987 Mille Pokorny ; AJDA 1988, p. 162.

- (23) J. Laveissière, JCP, 1988, I, 3347, No. 1 et s.
- (24) C. E., 2 déc. 1987, Mlle Pokorny, R., p. 392.
- (25) 権限を濫用した際の行政処分取消の結論に当たっては「行政手続法」の趣旨を考慮するべきである。
- (26) 行政手続法の趣旨を考慮して「行政手続法」の趣旨を考慮するべきである。
- (27) Délaunay, L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, p. 532 et s. ; C. E., 20 juillet 1990, Ville de Melun et Assoc. Melun culture loisirs, R., p. 220 ; AJDA, 1990, p. 820.
- (28) Guide de l'accès aux documents administratifs, 3e éd., p. 13 et s.
- (29) J.Laveissière, Le "droit à l'information" à l'épreuve du contentieux. Recueil Dalloz, 1987, Chron., p. 275 et s.
- (30) CADA, Deuxième rapport, p. 19.
- (31) C. E., 9 fév. 1983, Bertin, AJDA, 1983, p. 431 ; C. E., 9 mars 1983, Assoc. SOS Defense, R., Tables, p. 727.
- (32) C. E., Vingot et le Borgne, 2 juill. 1984, Rec. Cons. d'Et., p. 450 ; A. J. D. A. 1985, p. 289, p. 257.
- (33) C. E., Ibid.
- (34) C. E., 24 janv. 1986, Vincot, R., Tables, p. 536.
- (35) C. E., 26 juill. 1985, Amadou, R., p. 243 ; C. E., 6 juin 1986, Ordre des avocats au barreau de Pontoise, R, p. 159.
- (36) Laveissière, Recueil Dalloz Sirey, 1987, 40e cahier-Chronique, p. 278 et s.
- (37) ibid.
- (38) B. Pacteau, chr., Rev. adm., 1986, p. 142 et s.
- (39) Laveissière, Recueil Dalloz Sirey, 1987, -Chron. p. 275 et s. ; Délaunay, L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, p. 538 et s.
- (40) C. E., 7 oct. 1983, Mme Le Borgne, CJEG, 1984, p. 49, concl. Labelouille, cité Rev. adm. 1986, p. 142.
- (41) Laveissière, Recueil Dalloz Sirey, 1987, -Chron. p. 278 et s.
- (42) ibid. p. 279, C. E. の趣旨を考慮して「行政手続法」の趣旨を考慮するべきである。

- (48) 法七条は次のように定める：「申請が明示的又は黙示的に拒否された際には、請求者は、法の条に定められた委員会〔＝CADA〕の勧告を求めざることを（soliciter）」
- (49) Laveissière, Recueil Dalloz Sirey, 1987, -Chron. p. 279.
- (50) C. E., 20 fév. 1985, Dame Audébert. Leb. p. 51.
- (51) C. E., 23 oct. 1985, Leccia. D. 1986. I. R. 141.
- (52) Laveissière, Recueil Dalloz Sirey, 1987, -Chron. p. 279.
- (53) Déaunay, L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, p. 562.
- (54) C. E., 25 juill. 1986, Rothiacob, R. p. 215.
- (55) actes confirmatifs 及び参照' Auby = Drago, Traité de contentieux administratif, T. 2, p. 475 et s.
- (56) C. E., 13 dec. 1985, Dusserte-Telmon, req. n°9065 ; cité, Laveissière, Recueil Dalloz Sirey, 1987, Chron. p. 280.
- (57) C. E., 11 janv. 1978, Commune de Muret, R. p. 5.
- (58) B. Lasserre et J. M. Delarue, A. J. D. A. 1983, p. 407.
- (59) Laveissière, Recueil Dalloz Sirey, 1987, Chron. p. 279.
- (60) 行政事件の文書提出命令及び参照' Auby = Drago, Traité de contentieux administratif, T. 3. p. 232 et s.
- (61) M. Azibert et M. de Boisdefre, chron. AJDA, 1989, p. 100.
- (62) C. E., 23 déc. 1988, Banque de France. c/ Huberschwiller, R., p. 464 ; RFDA, 1989, p. 973, concl. S. Däel.
- (63) *ibid.*
- (64) 文書提出に関する従来の判例によれば、特に国防上の秘密や外交上の秘密、診療上の秘密等、一般に公務員の守秘義務違反に關係する秘密等がこれに当たると考えられる。しかし、この規定をそのままインカメラ審理の場合に転用することには問題が残るであろう。Auby = Drago, Traité de contentieux administratif, T. 3, p. 235 et s.
- (65) Laveissière, L'accès aux documents administratifs, in Informations et Transparences administratives, p. 23.
- (66) この点について J. Chevalier は次のように述べる。「美濃」および社会生活ものは影の領域 (zones d'ombres) や内密の空間を必要とする。それらは「個人の自律領域を維持するだけでなく、より広い公益を保護することにも仕える。」; J. Chevalier,

Le mythe de la transparence administrative, in Informations et transparences administratives, p. 259 et s.; D. Lochak, Secret, sécurité et liberté, p. 51.

- (67) Laveissière, Recueil Dalloz Sirey, 1987, Chron. p. 281.
- (68) 第四節第四項②参照。
- (69) 他方、電子ファイル内の個人情報保護に関する法律 (loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) においては、繰返し為される請求や、膨大な数の請求に対して、その内容を考慮せずに拒絶する権限が行政庁に法律上認められてゐる (同法三五条三項)。
- (70) Laveissière, Recueil Dalloz Sirey, 1987, Chron. p. 279.
- (71) 第五節第一項②の B. Pacteau, chr., Rev. adm., 1986, p. 142 et s.
- (72) 第四節第二項①。
- (73) 第五節第二項①a)。
- (74) もちろん、このことは、当初 Conseil d'Etat がインカメラ審理権限を有していなかったことから説明付けることも出来る。前述の Banque de France. c/ Huberschwiller 判決を参照。しかしながら、その後インカメラによる文書審査権限が認められた後にもこの傾向は続いており、それ以外の理由も存在することが示唆される。
- (75) 第二節②で述べたように、一九七八年七月十七日法は一般的情報公開について定めると同時に、一部個人情報保護に関する規定 (法 6 bis 条) を置いてゐることに留意すべきである。
- (76) Conseil d'Etat, Rapport public 1995, EDCE No 47, La Documentation française, 1996, p. 148.
- (77) Conseil d'Etat, Pour une meilleure transparence de l'administration : rapport sur l'harmonisation des textes et l'amélioration des droits des citoyens en matière d'accès aux données publiques, La Documentation française, 1997.
- (78) 改正の経緯については参照 'Yves Gounine = Lydie Lалу格, La réforme du droit d'accès aux documents administratifs, A. J. D. A. 2000, p. 486 et s. なお、その後、二〇〇二年三月四日法と二〇〇五年六月六日のオールドマンズの二つにより、幾つかの改正が為されているが、本稿では、それらの点について触れる余裕はない。今後、別稿において改正の経緯を説明する予定である。

- (79) *ibid* p. 488.
- (80) J.-Y. Vincent, *Juris-Classeur Administratif*, Fasc. 109-110. No 115 et s.
- (81) Yves Gounine = *Lydie Lалуque*, A. J. D. A. 2000, p. 490.
- (82) Yves Gounine = *Lydie Lалуque*, A. J. D. A. 2000, p. 492.
- (83) 詳例をめぐっては参照' J.-Y. Vincent, *Juris-Classeur Administratif*, Fasc. 109-110. No 80-81.
- (84) Yves Gounine = *Lydie Lалуque*, A. J. D. A. 2000, p. 492.
- (85) *ibid.* 上の批判の新奇な別として、権力分立違反な指摘をめぐると言う事実は興味深い。
- (86) *ibid.* その他は、' J.-Y. Vincent, *Juris-Classeur Administratif*, Fasc. 109-110. No 78.
- (87) 二〇〇〇年四月の改正にあたって' C. E. の判例法理の多くが立法者の容れらるゝこととなったことから、判例法理の持つ合理性が裏付けられるだろう。