

---

種 別： 論説

タイトル： 行政文書作成義務について

著 者： 原島 良成

所 収： 『上智法学論集』第 62 卷 3-4 合併号（平成 31 年 3 月）211-223 頁

発行元： 上智大学法学会

---

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

## 行政文書作成義務について

原島 良成

---

1. 文書不存在への注目
2. 文書作成の一般義務
3. 「経緯」の記録義務
4. 不存在応答の許容性
5. 「その他の事項」の考察
6. 「理由」の記録
7. 作成開示の実施コスト

### 1. 文書不存在への注目

日本の行政情報公開法制は、主として、情報公開の実施機関に対して部外者が「行政文書」の開示を請求し、それへの応答として当該機関が請求者に行政文書を閲覧させ、または写しを交付する、という形に仕組まれている<sup>(1)</sup>。この仕組みが立法目的（後述）に照らして有効に機能するためには、公開実施機関が、請求対象たる行政文書を偽りなく開示することや、開示が可能なように行政文書を保管していることが必要であるが、何より、情報が文書（図画および電磁的記録を含む）の形で記録されていることが前提にな

---

(1) 参照、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（行政機関情報公開法）。こうした仕組みに加えて、行政イニシアティブによる情報提供が必要であるとかねて指摘されており（例えば、宇賀克也『行政手続・情報公開』（弘文堂、1999年）172-173頁）、同法では24条がその方向を示唆するが、未だ法制度の体をなしていない（内規レベルでは電子的提供が進みつつある）。自治体の条例も大勢において同様である（次註も参照）。

る。仮に、請求者の欲する情報を実施機関が「保有」していたとしても、文書として記録されていない限り、「不存在」という応答がなされる<sup>(2)</sup>。

不存在応答の原因としては、請求対象文書の特定に過誤があって、請求者の欲する情報を記した文書が実際には存在するにもかかわらず探し当てることができない、ということがひとつ考えられる。こうした、情報と文書とのマッチング不全は、その責任が請求者側にあると実施機関側にあると、本稿の考察対象ではない。そもそも物理的客観的に文書が存在しない、という事態への法解釈論的処方箋を提示することが、本稿の課題であり、不存在の原因を問わない<sup>(3)</sup>。

## 2. 文書作成の一般義務

公文書管理法は、文書不存在への法政策論的処方箋として有効であろうか<sup>(4)</sup>。公文書管理法4条は一般的な文書作成義務を規定しており、各自治

---

(2) 埼玉県情報公開条例4条柱書本文のように、一定の「保有する情報」について実施機関の公表義務を定める条例においても、請求に対して開示義務を負う対象は、あくまで文書である(同条例7条以下)。情報媒体の特性に着目して公開制度のあり方が議論されてきたが(さしあたり、小早川光郎編著『情報公開法—その理念と構造—』(ぎょうせい、1999年)64-65頁[多賀谷一照]を参照)、本稿では取り上げない。

(3) ある文書が存在するということは、実施機関がその存在を認識することにほかならず、したがって請求内容と保有文書のマッチングを抜きにしては「文書が存在しない」ということを観念できない、とも考えられる。例えば、具体的に作成日時や題目、内容を特定した請求に対して、請求どおりの文書が形式上は存在しないとしても、請求者が欲する情報という水準に遡って探索する中で、請求内容を拡大的に把握し(あるいは請求の補正を求めて)何らかの文書を開示することはありうる。

確かに、文書不存在とはそうしたマッチング作業が尽くされたという法的判断を含んでおり、実施機関の文書認識義務の限界を文書特定手続の問題として論じる余地はある。しかし、文書特定が実施機関主導とならざるを得ないことからすれば、そうした手続的義務により行政情報公開に新たな展望が開けるとは考えにくく、特定手続が尽くされたかどうかの検証も容易ではない。本稿は、ある程度の特定手続が尽くされた先にそれでも文書が存在しない、という事態を規範的に評価することで、不存在応答にとどまらない対応の可能性が浮上し、ひいては特定手続の尽きるべきところを論じることにもなる、と構想する。不存在類型の整理は、高田敏「情報公開と公文書の不存在」堀部政男編『ジュリスト増刊 情報公開・個人情報保護』(有斐閣、1994年)76-77頁を参照。

(4) 「公文書の管理に関する法律」(公文書管理法)のほか、各自治体の文書管理規程(時

体の文書管理規程類にも文書作成を促す条文がみられることがある（ただし規定内容は一様でない）。個別的には、各種会議体の運営規程類で会議録ないし議事録の作成について規定されているほか（例えば地教行法1条の4第7項）、行政手続法がいくつかの対外作用場面で行政側による文書作成を前提としているが（例えば8条2項、15条1項柱書、35条3項）、半面で、それらは情報公開に向けられた記録であるとは限らず（例えば検察審査会議の会議録非公開運用）<sup>(5)</sup>、また文書形式によらない案件情報処理を是認する反対解釈も成り立ちうる（例えば行政手続法上の申請主義的な書面提示義務）。

行政情報公開法制は、文書が偶然作成されることに期待するものでないことはもちろん、行政組織の本性として文書で事案を処理する傾向（前例保守主義や縦割り行政と頻繁な人事異動ゆえの“引継ぎ文化”もその一因か）が観察されるとして、それに期待するものと考えるべきでもない。むしろ、偶然的で気まぐれな開示請求であっても、行政が記録に残しそうもない情報が文書形式で頭わになるように、必然的一般的な文書作成の制度化を要請していると考えるべきである。

とはいえ、行政組織が情報を保有し業務に活用する過程は複雑多様であり、総花的な一般義務を法定したところで“引継ぎ文化”の確認にしかならないおそれがある<sup>(6)</sup>。また、公文書管理法が文書を作成すべき事項として例

に規則ないし条例）を念頭に置く。情報公開条例やその施行規則の中に文書管理に関する一般的规定が含まれていることもあり、それらは公文書管理法施行（2011年）に際して削除された行政機関情報公開法施行令16条1項2号（行政機関の意思決定および事務事業実績に関する文書作成原則）に倣ったものとみえる。

- (5) 検察審査会法26条により会議自体が非公開である。国においては、一般原則として会議または議事録の公開が志向され（中央省庁等改革基本法30条5号）、検察審査会議についても議論がある（参照、衆議院予算委員会議録第2号（平成22年10月12日）15頁）。会議体の運営から離れれば、都道府県知事が作成するものとされる被爆者健康診断記録（被爆者援護法8条）のように、文書そのものの公開をおよそ目指さない文書作成義務規定は、確かに存在する。
- (6) “引継ぎ文化”を批判する趣旨ではない。国の省庁や自治体の文書管理規程が構築する、文書の收受・起案・回議・合議・決裁・浄書・施行・発送・保管・完結・編綴・保存・廃棄といったシステムは、いわば行政職員の“仕事の流儀”を示しており、複雑多様な行政実務において“通常の案件処理過程”（本文4. で言及）を形作っている。官僚制の内に文書主義（稟議制）を認める行政研究は多いが、今日の官僚制を踏まえ文書管理

示的に挙げるところ(4条各号)は、概して、ある行政組織の対外的な意思決定の最終的内容とそこに至る「経緯」の記録を想定するが、対外的作用に際しての文書化要求は個別の法律にも規定があり(前述の行政手続法のほか、地方自治法16条4項に基づく各自治体の告示式条例など)、作用相手方への配慮としての適正手続法理を彷彿させる。然るに、行政の「その諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」(1条)ための文書作成義務という観点からは、記録すべき「経緯」の意義、そして4条各号に表れない「その他の事項」(4条柱書)の解析が重要であり、そこは文言上ほとんど無限定である。裏返せば、公文書管理法4条は、情報公開に対応する文書作成の一般義務を有効に規律できているか、甚だ疑わしい<sup>(7)</sup>。

### 3. 「経緯」の記録義務

公文書管理法4条は、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」に文書を作成すべきと規定しているが、「経緯」なり「過程」なりを「合理的に跡付け、又は検証する」ための文書とは何か。ある案件処理を担当した行政職員においては、案件に関わった端緒からその処理をめぐるアイデアや関連事実の情報が、内容の正誤や最終的な採否にかかわらず集積されていく。その過程を追体験するがごとくつぶさに検証することは、例えば担当職員の使用するコンピュータの画面を録画し会話を録音しておけば可能で、記録自体は情報技術の進展によりそれほど困難で

---

の実態に迫るものとして、奥住弘久「行政文書・文書管理・行政研究のクロスロード」熊本法学(熊本大学)130号(2014年)249頁以下を参照。

- (7) 制定経緯によれば、当初の政府案はより簡潔な条文で内容詳細化を政令に委任するものであったが、衆議院での修正で政令委任が外され、文言(「経緯も含めた…検証することができるよう」と例示(各号)が追加された。しかしなお、「意思決定過程のどの範囲まで文書を作成すべきかの判断は困難な場合が稀ではないと思われる」との評価があり(宇賀・後掲註9書67-68頁)、政令に代わり内規(内閣総理大臣決定「行政文書の管理に関するガイドライン」平成23年4月1日)で詳細化されている状況である。

はなくなってきている。4条はこれを求めているのか。

そのような徹底した行政透明化は、「行政が適かつ効率的に運営されるようにする」という公文書管理法のひとつの目的に資するかもしれない。しかし、目的の実現を行政情報公開法制に預けることを考えるならば、追体験的検証の準備として個人情報等の不開示情報を洗い出す途方もないコストや、それを避けるために行政組織内部で不開示情報の利用回避が生じ、効率性が損なわれ、過誤を誘発しかねないことにも、目を配る必要がある。主権者である国民と行政組織を一体的に融合すべきものと捉え、国民は行政文書の主であることと見立てる理念型がある一方で、公文書管理法のもうひとつの目的であり行政機関情報公開法の目的でもある、「国民に説明する責務」（説明責任）は、むしろ国民と行政組織の区別を強調し、国民が行政活動の理由を問い質し行政組織がそれに応答するという、対抗的な理念型を示唆する。後者からすれば、単なる透明化は説明責任の履行を意味せず、かえって責任者の不在をもたらしかねない<sup>(8)</sup>。

記録者において適宜要約し得る、また検証者によって解釈が異なり得る「経緯」情報を文書化することに、説明責任の観点からはさしたる意義はなからう。ある案件処理の「経緯」の記録は、行政側による「理由」の記録であること、つまり受け取り手の解釈の余地がないよう行政側で情報が整序された、異論はあるとしても一応は筋の通った（reasonable）説明となっていることが求められ、公文書管理法4条が「合理的に跡付け…ことができるよう」と規定しているのは、その趣旨と解される<sup>(9)</sup>。

#### 4. 不存在応答の許容性

しかしながら、行政情報公開法制においては、開示請求に対して現に保有

(8) 参照、瀧川裕英「公開性としての公共性—情報公開と説明責任の理論的意義—」日本法哲学会編『〈公私〉の再構成 法哲学年報（2000）』（有斐閣、2001年）23-40頁。

(9) 必ずしも制定経緯に根差した説明ではないが、齟齬も生じていないと思われる。制定経緯については、さしあたり、宇賀克也『公文書管理法の逐条解説〔第3版〕』（第一法規、2015年）66-68頁とその引用文書を参照。

しない文書を改めて作成してまで開示する必要はない（不開示決定となる）ものとされており、あくまで請求時点で存在する文書が開示されるにとどまる<sup>(10)</sup>。公文書管理法により文書の“品揃え”が豊富になれば、結果的に不  
存在応答が抑制される道理であるが、事実的連関の域を超えないのでは、あるべき文書が存在しない時点で問責は行き詰る。隠蔽にせよ、作成ないし保管の過誤にせよ、「無いものは無い」という応答を許容するのでは、肝心な情報は容易には顕わにならないであろう。文書を“存在すべきもの”と捉える公文書管理法4条が制定された以上、共に説明責任を追求する行政機関情報公開法においても、不  
存在応答の許容性に变化があったとみるべきではないか<sup>(11)</sup>。

ところで、不  
存在応答に対して不服申立てがなされると、不服審査会は、請求にかかる文書が存在しないとする実施機関の説明に不自然、不合理な点がないか、という観点から審査を行う。その際には、請求対象たる文書の特定に過誤がないか（請求者の意図を十分に酌んでいるか）、「組織共用文書」の範囲設定に過誤はないか（誤って職員の個人メモ扱いとして対象から外していないか）、文書の探索方法は適切であるか、といった審査に加え、文書管理規程類を参照して通常の案件処理過程を眺め、「無ければおかしい」「あるはずだ」という議論の可能性を探る<sup>(12)</sup>。

したがって、公文書管理法が強化されることで、存在すべき文書にかかる不  
存在応答に対しては争訟段階でチェックがかけられ、「不  
存在という説明は不合理である」という評価もなされうることになる（規範的連関）。しかしそれで文書が出てくるわけではない<sup>(13)</sup>。せいぜい、不  
存在と判断した理

---

(10) かつては却下扱いであった。参照、松井・後掲註12書119-122頁。

(11) 宇賀克也『情報公開の理論と実務』（有斐閣、2005年）306-308頁は、開示請求制度とは切り離された形で「情報公表義務制度」を構想する（前註1も参照）。法政策論的処方箋として穏当であり、公文書管理法4条を同制度への発展準備段階とみる余地もある。しかし、対象文書が法令で個別に指定されるのでは抜本的な解決は望めない。

(12) 参照、松井茂記『情報公開法〔第2版〕』（有斐閣、2003年）319-320頁。

(13) 開示決定の義務付け判決によっても、不  
存在とされる文書を実際に出させるのは困難と思われる。例えば、いわゆる沖縄返還「密約」文書訴訟第1審判決（東京地判平成22・4・9判時2076号19頁）は、被告が不  
存在と主張する文書の開示を義務付けたが、執行力はない。参照、塩野宏『行政法Ⅱ行政救済法〔第五版補訂版〕』（有斐閣、2013

由が不開示決定通知に詳述され、文書管理の過誤が露顕し新たな問責の種となるに過ぎない。それ自体無意味ではないものの、請求対象文書が存在するという行政組織利益に反する度合いが大きくなれば、相対的に文書管理過誤を認めてしまう方に傾くであろう。“本当に大事な話は文書には残さない”というわけである。

行政「情報」公開法制は「説明責任」履践を追求するものであり、本来的には、保有「文書」提供サービスにとどまるべきではない。そこに公文書管理法制が、やはり「説明責任」を追求すべく文書作成義務を法定したことで、開示義務の法的性質も変容したとみる余地があろう。すなわち、存在すべき文書が不存在の場合には、作成してでも開示すること（作成開示）が求められる—これが本稿の基本的な主張である。

文書を作成した上で開示する対応は、いくつかの自治体の情報公開条例においては既に予定されているところでもあり<sup>(14)</sup>、新奇な主張ではないものと思われるが、理論として精緻化する上では、いかなる場合にいかなる内容の文書を作成して開示すべきか、論じておかなければならない。本稿の立論からすると、それは一般的文書作成義務の問題である。

## 5. 「その他の事項」の考察

「行政過程は、情報に着目すれば、その収集、蓄積、利用、提供の過程であるということが出来る。」(塩野宏)<sup>(15)</sup>。行政組織は、いわば各種情報処理プログラムの束とそれを運用するシステムとして、情報入力で作動し何ら

---

年) 244-245 頁。

- (14) 調査した限りでは、1998年制定のニセコ町情報公開条例13条1項2号がその嚆矢である(同条例の立案に関与された田中孝男九州大学教授と木佐茂男九州大学名誉教授に情報提供頂いた。記して謝意を表す)。なお、阿部・後掲註22書175頁によれば、神戸市情報公開制度審議会は1986年1月の答申で未作成文書の作成申立制度の導入を提案していた(条例化には至らなかった)。
- (15) 塩野宏『行政法I行政法総論〔第六版〕』(有斐閣、2015年)351頁。また、岩橋健定「法の情報分析と公共政策法学の可能性」小早川光郎先生古稀記念『現代行政法の構造と展開』(有斐閣、2016年)21-28頁も参照。

かの出力を示す（出力がゼロであることや、プログラムの欠陥でエラーとなることもある）。開示請求も一種の入力であり、過去のある入力や出力に関する、あるいは特定期間内の、プログラムの作動記録（いわゆるデータログ）を出力することが、それ自体ひとつのプログラムとして組み込まれている（行政情報公開法制）。言うまでもなく、データログ記録プログラムが別途機能していなければ、システム内の雑多な情報やノイズの載った信号が出力されざるを得ない。

このようなイメージによると、何らかの事情でデータログが欠損している場合には、ゼロ出力すなわち不存在応答となるが、ここで問題になるのが、データログを構成する行政組織内のイベント情報自体が存在しないのか、それをデータログとして記録しておくプログラム（公文書管理法）の出力が存在しないのか、の区別である。後者であれば、情報を再構成することでデータログを出力することが考えられ、要は、データログ出力プログラムがそうしたフィードバック制御を備えていれば良い（註14で触れたニセコ町条例等の対応はその一種である）。

では、行政組織内のいかなるイベントをもデータログとして出力することが求められるのか。例えば、ある時点のあるプログラム（部署）を特定して、どのような情報を受信してそれをどう処理したのかという記録の請求である。そのような記録（例えば業務日誌）が存在するのであれば支障ない範囲で開示すれば良いが、本稿の見立てでは、一般的なデータログ記録要請（文書作成義務）は、何らかの入力に対してある出力をした行政組織の作動論理を説明させようとするものであり、入出力のどちらも特定しない請求の受け皿とはならない。公文書管理法4条柱書が、行政の「意思決定に至る過程」と「事務及び事業の実績」に注目するのも、その趣旨と理解できよう。

とすると、公文書管理法4条各号に表れない、文書を作成すべき「その他の事項」（4条柱書）も、ある特定の出力（必ずしも対外的に発信されない組織としての態度決定を含む）がどのようなイベントに由来するのかを記録対象とする趣旨であり、そうした出力をもたらす情報処理プログラムに左右される<sup>(16)</sup>。つまり、ある情報処理プログラム（法令等）に基づき対外的な行政処分、規則制定、指導、契約、計画策定、事実的措置といった出力にかか

る意思決定（消極的内容を含む）がなされた、という特定において、その理由を示した文書の開示が請求された場合、「そのような意思決定は存在しない」という場合にのみ、文書不存在応答がなされる。

対外的出力の意思決定に限らず、組織内部の運営方針や事実的措置にかかる意思決定も「その他の事項」から当然には排除されるべきではないが（公文書管理法4条5号には人事案件が例示されている）、情報処理プログラムの作動という形態をとらないインフォーマルな慣行等の過程には、組織内の人間関係やその時々偶然的事情といったノイズが影響しがちであり、どれがその出力をもたらしたイベントであると情報を構成するのに困難がある。ひいては、何かのプログラムの作動たる「意思決定は存在しない」「ただ事実がある」という整理により、文書不存在応答を招くことになろう。この点はさらに検討の余地があるが<sup>(17)</sup>、いずれにせよ、行政が意思決定をしていない（という態度をとる）ならば、当該プログラムにおけるイベントログを要求することは考えられず、ただ意思決定不作為の問責の端緒となるのみである。

## 6. 「理由」の記録

文書作成義務が理由の記録に向けられたものであるとして、理由が記録されているとはどういうことか。前述したところをまとめつつ敷衍すると、行政組織がある出力を行うということは、対応する情報処理（案件処理）プログラムが作動したということであり、そのプログラムでは入力信号を情報として評価し出力に変換するイベントが発生するよう仕組まれている。したがって、入力信号は何で、それをどう評価し、どう変換した（出力要件に当て

---

(16) なお、出力はともかくとして、ある特定の入力を行政組織が現にどう処理しているのかは、開示請求としての特定度は高いものの、原則として説明を求められる事項ではなく、文書作成義務の対象ではないと思われる。ただ、入力の種類や問責の局面を単純化すべきではなく、ここでは論点の指摘にとどめておきたい。

(17) 全体としての行政過程の合理性が問われてきた。例えば参照、山村恒年『行政法と合理的行政過程論—行政裁量論の代替規範論』（慈学社出版、2006年）49頁以下。

はめた)のか、という形で行政なりに情報を構成したところ、言い換えれば出力をプログラム上で正当化する説明文書が、ここでいう「理由」の記録である<sup>(18)</sup>。

こうした理由の記録は、事後的に構成されたものである場合には特に、真の理由(動機)を示しているとは限らない。また、争訟手続の中で差し替えられることもある<sup>(19)</sup>。ただ、説明責任の理念型は、前述のように、徹底した透明化により行政組織運営を国民が掌握することを目指すものではなく、意思決定に問責と答責の作法を導入することを通じて、行政運営の“理由による正当化”を促進するものである。

したがって、理由記録の作成開示要求は、出力の利害関係者による救済の求めにおいて理由が争われた際の、証拠保全手続や文書提出命令の申立てとは異なり、過去の事実の証明よりも「こうであったからこうなった」という「説明」に重きを置く。法廷でもそうした説明の追及が展開されるが、あくまで利害関係者が救済を求める流れであり、出力の実体的合理性が問われるものではない<sup>(20)</sup>。

---

(18) 行政処分における理由提示と重なる。最高裁判例によれば、そこには行政の恣意専断を抑制する機能と不服申立ての便宜を図る機能が期待されるが(例えば、最3小判昭和60・1・22民集39巻1号1頁【旅券発給拒否事件】を参照)、とりわけ不服申立ての手続は説明責任の履践過程の中に位置づけられ、それを単に権利救済手続としてではなく、問責と答責の応酬を通じて処分の(是正を含めた)正当化を追求する手続として眺めるなら、本稿の構想する作成開示の手続と通底するものといえよう。

(19) この問題に取り組んだ研究として、交告尚史『処分理由と取消訴訟』(勁草書房、2000年)がある。交告は終章で、「処分時点での正当化を義務づけるからこそ、理由付記に恣意抑制機能が具わることになる」と述べ(222頁)、「行政処分の時点で理由を凝固させてその変化を拒否する立場に与する」と旗幟を立てる(230頁)。同研究はあくまで取消訴訟の中での処分理由の機能を探究するものであるが、一般的な手続として、処分時点の情報に基づく正当化を事後的に要求すること(作成開示)があるとすれば、それはやはり恣意抑制機能を促進するのではなからうか。本稿に対しては、処分庁が処分時点で認識していなかった事実やその評価を含めて事後的に理由を再構成することの是非が問われようが、権利救済手続上はともかく、対世的な説明責任を果たすという意味ではありうべきことと思われる。もとより、処分同時の理由提示が有意義であることも否定されない。

(20) アメリカ行政法には行政記録(administrative record)に基づく司法審査の伝統があるが(概略は、リチャード・J・ピアース・Jr(正木宏長訳)『アメリカ行政法』(勁草書

なお、行政情報公開法制が説明責任理念に仕えるものであるものであるとしても、現に実施機関が保有する、意思決定の理由とはかかわらない文書提供サービスとしても機能して良い。それ自体は説明責任の履行とは言えないとしても、理由の記録提供義務と相俟って、真の理由に接近することを可能にするであろう。

## 7. 作成開示の実施コスト

本稿で提示した作成開示の構想に対しては、実現可能性を危ぶむ声もあるかもしれない。一部自治体の情報公開条例で導入されているとはいえ、比較的小規模の市町村のことであり、そもそも開示請求件数が少ないところでは作成開示すべき案件も稀であろう。ただ、対外的な出力に直結する意思決定は、通常、決裁文書あるいはその添付書類の中で理由となる情報の構成が記録されている。また、決裁対象でなくとも、少数の担当職員がその場で処理して完結する軽微な案件でもない限り、庁内で共時的通時的に情報を共有するために、あるいは財務会計手続や議会への報告のために、記録が残されるものである。

記録が残らない可能性が高いとすれば、トップダウンによる意思決定であろう。意思決定の存在を特定すること自体が難題となろうが、仮に特定できるのであれば、事後的にせよその理由を文書化することは、行政情報公開法制による説明責任の全うを目論む上で不可欠であり、むしろこれを欠くがゆえに遺漏を生じ、行政情報公開法制にかかるコストが（説明責任の観点からは）全体として効率性の低いものとなるのではないか。仮に意思決定の存在を特定できないのであれば、開示請求による問責はそこで止むことになる。説明責任の追求は、監査（検査）、不服審査、議会調査、客観訴訟等も、そ

---

房、2017年）58-61、109-110頁を参照〔原著は2012年〕、1970年代「利益代表モデル」から1980年代「実体的合理性モデル」への展開過程で、行政決定の「説明」が詳細化したものの、やがて当事者による説明要求手続に歯止めがかかったことは、示唆的である。参照、古城誠「規制緩和理論とアメリカ行政法」〔1986-2〕アメリカ法—280-295頁。

れぞれ担うところであり、憂うには及ばない<sup>(21)</sup>。

また、本稿のように説明責任を強調することは、奔放な作成開示請求に対する歯止めにもなる。従前の行政情報公開法制においては、開示請求者が請求理由を行政側に提示することがあっても、それは対象文書を特定する上で参照されるに過ぎず、請求理由の内容によって開示が拒否されるということは、まず考えられなかった。しかし、作成開示手続においては、むしろ一定の理由を開示の要件とすることが理に適っている。

すなわち、行政のある意思決定に対する異論を述べる方式として開示請求が選択される、という整理が、説明責任を実演する制度としての行政情報公開法制に適合的であり、作成開示請求では、当該意思決定が違法ないし不当と目される理由を、請求者が提示しなければならない。それは、開示請求ではなく例えば事務監査請求（地方自治法75条1項）という方式を選択する場合に「請求の要旨」が求められるのと同様の、問責の作法である<sup>(22)</sup>。

もちろん、そのような限定を付けない作成開示の制度化も政策的にはありえようが、「意思決定理由」から離れた作成開示コストの制御には困難が伴う。阿部泰隆は、1986年の論文で、「肝心の情報」に迫る「真の情報公開制度」には「未作成文書の作成申立制度」と「加工文書の作成申立制度」が必要であると指摘していた。その提言は、「行政の民主化、透明化」を趣旨とする点で、本稿とは異なりかなり広く作成開示を認める素地を有するに思われるが、作成コストを含め第三者委員会が必要性を判断し意見を述べるという形で、慎重に制度化を図っている<sup>(23)</sup>。

[校正時付記] 註19に関連して、交告尚史「デンマークの行政手続法の概

- 
- (21) 条文上で作成開示すべき文書を明確化しきれないため、行政組織運営に関連するあらゆる事象について作成開示請求が殺到する懸念もあるかもしれない（これまで不存在応答で単純に処理していた部分の複雑化もある）。ただ、請求と保有文書のマッチングコストや、存否が不明な文書を探索し不開示事由を吟味するコスト、未構成の情報を開示することに伴う意思疎通のコストを低減させる可能性もある。なお、行政情報公開法制はそもそも濫用的請求への対抗手段を欠きがちであるが、これは別の議論である。
- (22) 地方自治法施行令91条1項および99条。住民監査請求では、違法性・不当性を「証する書面を添え」請求するものと定められている（地方自治法242条1項）。
- (23) 参照、阿部泰隆『[論争・提案] 情報公開』（日本評論社、1997年）145頁以下〔初出1986年〕。

要と理由付けに関する規定」行政法研究 27 号（2018 年）所収に接した。その紹介するところ（126 頁）に照らすと、行政手続としての理由提示と情報公開による理由開示は、市民における行政決定のコントロールや行政実務の安定といった趣旨（機能）において重なりうることも整理できそうである。決定と同時の理由書面提示という理由文書化コストが受容されるのは、決定当事者の利益を保護する機能ゆえのことであろうか。引き続き追究したい。

\* 本研究は JSPS 科研費 JP15H01930 の助成を受けた。

（熊本大学法科大学院准教授）