

# 行政手続法と情報公開

松 尾 直

## 目 次

- 一 行政手続法の透明性
- 二 情報公開
- 三 情報提供
- 四 情報公表
- 五 情報開示

### 一 行政手続法の透明性

行政の透明性は、現代行政法における原理として、すでに欧米では認められるところでもあり、近年わが国の行政手続法（平成五・一一・二法律第八八号）においても、行政運営の透明性が初めて規定されることになったのである。行政手続法における行政の透明性は、行政のなかでは限られた部分についてであり、また関係国民に対するものである。そこで、わが国においても、行政の透明性が行政情報一般、行政会議等への立法措置により、国民への開示が拡大されることを期待する。すなわち、行政情報公開法、政府会議日照法等の制定である<sup>1)</sup>。フランスでは、近時、「行政透明性」の原理の下に、一九七八年情報公開法・個人情報保護法、七九年行政行為理由付記法、八三年行政手続政令などが、統一的に捉えられている<sup>2)</sup>。わが国で、「透明

---

注1) スウェーデンの出版の自由に関する法律・一七六六年、オンブズマン制度・一八〇九年。フランスの行政文書へのアクセスに関する法律・一九七八年、メディアアクトール制・一九七三年。アメリカの情報に関する法律・一九六六年、政府日照法・一九七六年。

2) 兼子 仁「行政手続法の意義」、『公法研究 第五十六号』日本公法学会、一九九四年、一三〇頁。

性」の語を最初に公言したのは、国際的観点をもった八八年の第二次行革審の「公的規制緩和等に関する答申」であったが、その後の日米構造問題協議においてアメリカ側から、日本の行政指導の不透明性を強く批判され、九〇年の第二次行革審最終答申で、「行政手続の内外への透明性の向上、公正の確保を図るため」行政処分・行政指導に関する一般行政手続法制の検討が勧められるにいたった。そして九一年に第三次行革審内に設けられた「公正・透明な行政手続部会」が、「行政手続要綱案」を公表した<sup>3)</sup>。行政の透明性は、このような背景により、行政手続法において定められるところとなったのである。

行政の透明性が行政手続法において規定された背景の一因には、わが国における行政指導の不透明性がアメリカより批判されたこともあろうし、わが国の従来からの行政面における公務員の守秘義務(国家公務員法第一〇〇条)がいわゆる官僚秘密主義の伝統により広範囲に及ぶものであることへの批判も考えられる。アメリカでは、一九四六年に行政手続法(Administrative Procedure Act, 以下でAPAと省略)が制定された。APAの立法過程においては、公正(fairness)を目的とする表現は、頻繁にみられたが、透明性(transparency)という表現は使われていない。ところが、APAの立法目的として、行政庁がその組織、手続、規則を国民一般に知らせるように要求すること(第三条)が示されている。そこで、本条は、行政手続法にいう透明性の向上をひとつの重要な目的としていることに疑いはなく、APAにおいても、行政運営における公正の確保と並んで透明性の向上も目的とされているということができよう<sup>4)</sup>。しかし、APAの第三条は、公式記録については、法律に別段の定めがないかぎり、利害関係人の閲覧に供すること

3) 同上、一三一頁。宇賀克也「行政手続法の検討——アメリカ法との比較を中心として」、『公法研究 第五十六号』日本公法学会、一九九四年、二〇五頁。透明性という言葉は、わが国の公文書では、平成元年一月二日の臨時行政改革推進審議会公的規制の在り方に関する小委員会報告において、「公的規制の制度・運用の透明性、公正の確保」、「行政の透明性、公正の確保」等の文脈で用いられたのが最初といわれる。

4) 宇賀克也、同上、二〇四—二〇五頁。

としていた。立法者意思は、同条により情報公開を推進することであり、その趣旨に照らして解釈されることが期待されていたが、実際には、行政庁は、開示を制限する方向で解釈しがちであった。そのため、本条に対しては、情報の非公開を正当化する根拠となっているという批判が強まった。そこで、その抜本的改正が検討されてきたのであるが、遂に、一九六六年、これが実現し、一般に情報自由法（Freedom of Information Act、以下でFOIAと省略）と称されるものである<sup>5)</sup>。FOIAは、形式的には、一九四六年の行政手続法第三条の改正法であって、合衆国法典第五編第五二条として法典化されている<sup>6)</sup>。そこで、記録を請求しうる者は、利害関係人に限らず、何人でもよいとされていることである。したがって、外国人であってもよいことになる。また、請求者は、当該記録を必要とする理由を述べる必要もない<sup>7)</sup>。情報自由法としての合衆国法典第五編第五二条には、(a)各行政機関は、次に定められるところにより、公衆が情報を利用できるようにしなければならないとし、また、(2)各行政機関は、公告された規則により、次に掲げる事項を公衆の閲覧・複写しなければならないとして、いわば行政情報の透明性を定めるものである。

アメリカでは、合衆国憲法の適正手続条項の原則が第五条に「何人も、法律の適正な手続によらなければ、生命、自由または財産を奪われることはない。」と定められ、行政手続にも適用されうる。すなわち、「行政機関が裁決を行う場合、つまりそれぞれの具体的事例で個別的に事案を判断する場合、行政機関は司法権類似の権限を行使しているのであって、手続的デュー・プロセスは原則として裁判所の手続類似の対審型聴聞を要求すると考えられた<sup>8)</sup>。」とされ、また「最高裁判所は、生活扶助給付金の打ち切りに先だっ

---

5) 宇賀克也『アメリカ行政法』弘文堂、一九八八年、一九—二〇頁。

6) 堀部政男「アメリカ 情報自由法・会議公開法」、『情報公開と知る権利』三省堂、一九九二年、二七〇頁。

7) 宇賀克也『アメリカ行政法』二〇頁。

8) 松井茂記「憲法と行政手続」、『公法研究 第五十六号』日本公法学会、一九九四年、一九〇頁。

て、事前の告知・聴聞が憲法上要求されると判断した。(Goldberg v. Kelly, 397 U. S. 254 1970)<sup>9)</sup>とされていることから、適正手続条項が行政手続へも適用されるべきと認められる。そこで、基本的には、行政手続としての告知・聴聞により、透明性が認容されたものとうかがわれるのである。わが国では、日本国憲法に法定手続の保障が第三条により「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。」と定められる。本条は、刑事手続を目的として規定したものであるが、行政手続にもその適用が及ぶ余地のありうることを認める判例がある。最高裁判所は、成田新法事件について「行政手続については、刑事手続でないとの理由のみで、そのすべてが当然に本条の保障の枠外にあると判断するのは相当でない。しかし、本条の保障が及ぶと解すべき場合でも、行政手続は刑事手続と性質が異なるし、また、行政目的に応じて多種多様であるから、行政処分の相手方に事前の告知、弁解、防禦の機会を与えるかどうかは、行政処分により制限を受ける権利利益の内容、程度、緊急性等を総合較量して決定されるべきものであって、常に必ずそのような機会を与えることを必要とするものではない。(最大判平四・七・一判例時報一四二五・四五)」と示している。本判決に関しては、「判例の発展によって憲法第三条が行政手続に及ぶ、という解釈を導くことには、その文言、成立の背景から考えてなご困難であるとする。結局、行政手続については憲法第三条の趣旨・精神を立法政策上適切に生かすことによって、一般法の制定によるべきと考える<sup>10)</sup>。」との指摘がある。日本国憲法第三条には、「法律の定める手続」と定められており、アメリカ合衆国憲法修正第五条、第一四条に定められる「法律の適正な手続」とは異なる定め方の規定ではあるが、基本的人権尊重主義の原理に基づく憲法第一三条の規定により<sup>11)</sup>、第三条の定める法律の定める「手続」がその中身において「適正(公正)」でなければな

9) 同上、一九一頁。

10) 熊本信夫「成田新法訴訟上告審判決」、『ジュリスト 平成四年度重要判例解説 一〇二四号』有斐閣、一九九三年六月、五三頁。

11) 拙著『憲法と基本的人権』文眞堂、一九八九年、四〇頁。

らないという要請をふくんでいる<sup>12)</sup>と解すべきであり、したがって第三条は原則として行政手続へも適用すべきであると考えられるのである。行政手続のありかたが、行政庁の裁量に自由にゆだねられることではないとし、憲法解釈として一三条・三一条をもとに国民の権利自由が実体的だけでなく手続的にも尊重されなければならないとした下級審判決が画期的であった（東京地判昭和三八・九・一八＝個人タクシー事件。東京地判昭和三八・一二・二五＝群馬中央バス事件）<sup>13)</sup>。

わが国の行政手続法には、透明性について、行政運営における公正の確保と「透明性」の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする（第一条第一項）と定められている。また、同法には、地方公共団体は、この法律の規定の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と「透明性」の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない（第三八条）と定められている。わが国で「透明性」という用語が法律上用いられたのは本法が最初であるとされ<sup>14)</sup>、限定的な内容ではあるにしても、国民に対して行政情報を開示することを定めたものとして注目に値する立法であると認められる<sup>15)</sup>。透明性について、行政手続法は、行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう（第一条第一項）と定める。行政上の意思決定の過程とは、それが誰によって決定されたものであるか、どのような判断基準の下に、どのような情報に基づき、どのような手続で決定されるかといった意思決定に至る全過程をいう<sup>16)</sup>。つまり、透明性は、国民に開かれた行政運営を示すことになるが、こ

---

12) 奥平康弘「手続的デュー・プロセス保障のもつ意味——ある、法の発展の軌跡」、『法律時報 六五巻六号』日本評論社、一九九三年五月、四三頁。

13) 神長 勲「行政手続の理念と法」、『法律時報 六五巻六号』日本評論社、一九九三年五月、五一頁。

14) 宇賀克也『行政手続法の解説 [改訂版]』学陽書房、一九九四年、三五頁。田村達久「行政手続法逐条解説」、『自治体行政実務 行政手続法』三省堂、一九九四年、四頁。

15) 拙著『情報法とプライバシー権』文眞堂、一九九五年、三九頁。

16) 仲 正『行政手続法のすべて』良書普及会、一九九五年、五頁。

ここに定められる国民とは、行政手続に関与する者で日本国籍を有するものに限られないので<sup>17)</sup>、関係国民及び関係外国人ということに解されるであろう。つまり、国民とは、行政手続法に直接的な利害関係のある利害関係人ということになる。しかし、同法第一条第一項には、「もって国民の権利利益の保護に資する」と定められていることを、広義に解して一般国民及び一般外国人とした方が、「開かれた行政運営」の立法趣旨に合致するように思われる。一九四六年のアメリカ行政手続法は、行政の公式記録について、法律に別段の定めがないかぎり、利害関係人の閲覧に供することとしていた。立法者意思は、情報公開を推進することであり、その趣旨に照らして解釈されることが期待されていたが、実際には、行政庁は、開示を制限する方向で解釈しがちであった<sup>18)</sup>。このような傾向は、わが国の場合においても、同様に予期されるであろう。そこで、行政運営の透明性は、広く一般国民に開かれた行政の第一歩を行政手続法で定めたものと解し、今後は、第二歩により行政を一層透明化して一般行政情報公開法、政府・行政会議公開法およびオンブズマン法の制定が期待される。

## 二 情報公開

行政手続法には、透明性が規定されることにより、行政運営における行政情報を国民に開示することで、その面での情報公開を認めることになるといえる。また、「行政手続法も、同法の目的として、行政運営における透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう）の向上を図ることを掲げている。その意味では、行政手続法全体が最広義の情報公開に寄与することになるともいえる<sup>19)</sup>」とされる。すなわち、行政手続法における透明性は、行政運営を国民に対して、情報提供

---

17) 同上。

18) 宇賀克也『アメリカ行政法』二〇頁。

19) 宇賀克也『行政手続法の理論』東京大学出版会、一九九五年、一四六頁。

または情報公表および情報開示を定めることにより、透明にすべきであるということで、情報公開と共通性を有するといえるであろう。さらに、透明な行政は先進国の証しとして、「正義はそれが行なわれると明らかに見えるようであればならない」という“手続的正義”観は、がんらいイギリス・アメリカの考え方だったが、一九七〇—八〇年代を通して、行政の「透明性」(transparence, Transparenz)こそが公正さの第一次的な証しだという通念がヨーロッパ大陸諸国をふくめて世界的になってきたと言える。そして現に、行政の透明・公正を支える「行政手続法」と情報公開法を持つことが“先進国の証し”だ、という世界情勢になってきている<sup>20)</sup>。つまり、行政の透明・公正に関して、行政手続法と情報公開法は共通性を有するものと認められるのである。

もとより、行政手続法は、通常の意義での情報公開とは区別されている。すなわち、「情報公開という言葉は、必ずしも一義的に用いられているわけではないが、通常は、国や地方公共団体が有している情報を私人の客観的情報開示請求権の行使に基づき公開することという意味で用いられている<sup>21)</sup>。」さらに、「いわゆる情報公開制度とは、欧米諸国及び地方公共団体の一部に見られるように、行政機関が自主的、能動的に行政情報を公開するにとどまらず、何人にも行政機関に対する情報の開示請求権を認め、そのための手続等を定めることを内容とする制度<sup>22)</sup>」といわれている。そこで、通常一般的な情報公開または情報公開制では、行政情報から、情報提供、行政運営手続、政府・行政会議等が除かれることになるであろう。また、国または地方公共団体が有する情報としては、国の行政機関が有する主として文書類等の行政情報であり、地方公共団体の執行機関および議事機関が有する主として文書類等の公的情報になる。情報開示請求権は、情報公開制度が憲法の知る

---

20) 兼子 仁『行政手続法』岩波書店、一九九四年、一九一—一九二頁。

21) 宇賀克也「情報公開と行政手続法」、『情報公開・個人情報保護 ジュリスト増刊』有斐閣、一九九四年五月二〇日、五四頁。

22) 総務庁行政管理局監修『情報公開 制度化への課題——情報公開問題研究会中間報告——』第一法規、一九九一年、一頁。

権利の原則に基づき、国の場合には何人にも認めており、また地方公共団体の場合には広義の住民に認める場合が多いようであるが、何人に認めるものもある。

情報公開制度の制定状況をアメリカの連邦と州とでみるならば、アメリカの通常の情報公開法である連邦情報自由法（一九六六年）の制定は、通常の州情報公開法が一九六〇年代までに各州の全州に対しての四〇パーセントが制定した段階でのことであった。それ以降は、連邦自由法の各州に対する影響もあって残りの、全州に対しての六〇パーセントの州が一九八〇年代までに全て情報公開法を制定することになったのである。他方、わが国では、一九八〇年代以降、地方公共団体のなかでの都道府県が情報公開条例・要綱を、国に先駆けて制定し始めてから、一九九四年代まで九〇パーセント以上の都道府県で制定を終えているのである。もとより、連邦制国家のアメリカの州と、単一制国家のわが国の都道府県とには、様々の相違がある。しかし、これら通常の情報公開法の制定状況を国と地方との関係よりみれば、アメリカでは、各州の全州に対しての四〇パーセントが州情報公開法を制定の段階で、これらの制定状況に余り遅れることなく連邦情報自由法を制定したのである。他方、わが国の都道府県全体に対しての九〇パーセントの都道府県が、すでに情報公開条例・要綱を制定し終えたのに対し、国としては、いまだに通常一般的な情報公開法を制定するにいたっていないことにより、対応の立ち遅れが明らかに認められるのである<sup>23)</sup>。

次に、情報公開制度を「広義の情報公開<sup>24)</sup>」の制度としてみるならば、通常の情報公開制に行政手続法で定められる情報提供、情報公表も加えられるであろう。すなわち、広義の情報公開制度としては、政治倫理制度、資産公開制度、政府・行政会議公開制度、オンブズマン制度等があり、また行政情報公開基準、行政手続法等も含めて、「政治や行政の過程をガラスばりにして国民の『知る権利』の保障を具体化し、国民による政治や行政への監視と

23) 拙著『情報法とプライバシー権』三五頁。

24) 宇賀克也「情報公開と行政手続法」五四頁。



参加のチャンネルを多元化することによって民主主義の原理をより充実し、実効化するための諸制度<sup>25)</sup>」として認めることが可能であろう。つまり、広義の情報公開制度は、すでに憲法の原則により具体的に公開が定められている国会両議員における会議の公開（第五七条第一項）と裁判の対審・判決の公開（第八二条第一項）以外の、政治・行政に関する公的情報または公人情報を、国民・住民に情報提供し、または国民・住民からの情報開示請求に応じて情報公開を実現する制度といえるであろう<sup>26)</sup>。わが国では、広義の情報公開を主要な各制度として制定年順に列挙するならば、政治資金規正法（昭和二三・七・二九法律第一九四号）、国の文書閲覧窓口制度（昭和五五・五・二七閣議了解）、行政情報公開基準（平成三・一二・一一情報公開問題に関する連絡会議申合せ）、政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律で略称は国会議員資産公開法（平成四・一二・一六法律第一〇〇号）および行政手続法（平成五・一一・一二法律第八八号）が示されるであろう<sup>27)</sup>。

### 三 情報提供

行政手続法には、広義の情報公開に関する情報提供と認めることのできる規定が定められている。すなわち、情報提供は、情報を公開するか否かが国や地方公共団体の機関の裁量に委ねられているものをさすのである<sup>28)</sup>。そこで、同法第七条には、申請に対する審査、応答として、「行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならず、かつ、申請書の記載事項に不備がないこと、申請書に必要な書類が添付されていること、申請をすることができる期間内にされたものであることそ

---

25) 右崎正博「政治倫理制度・資産公開制度と国民の知る権利」、『情報公開・個人情報保護 ジュリスト増刊』有斐閣、一九九四年五月二〇日、五九頁。

26) 拙著『情報法とプライバシー権』二四—二五頁。

27) 同上、三五—三六頁。

28) 宇賀克也「情報公開と行政手続法」五四頁。

の他の法令に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請をした者（以下『申請者』という。）に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならない。」と定められる。本条は、申請が適法であるか不適法であるかを問わず、当該申請が事務所に到達したときに行政庁の審査義務が生じる旨（到達主義）を規定している。申請が窓口が届いているにもかかわらず、それを受け付けない等の不公正・不透明な対応を改善し、同時に、申請処理の迅速性・的確性を確保する契機となっている<sup>29)</sup>。とくに、申請の補正を求める場合には、当然、申請書の記載及び添付書類に関する事項その他の申請に必要な情報を提供<sup>30)</sup>すべきことにならう。補正をなす場合であるにもかかわらず、補正を求めず当該審査請求を不適法として却下する裁判が違法であることを認めた判決がある（東京地判昭和三〇・六・三〇行裁例集六・六・一四九七）。

また、同法第九条には、情報の提供として、同条第一項に「行政庁は、申請者の求めに応じ、当該申請に係る審査の進行状況及び当該申請に対する処分の時期の見通しを示すよう努めなければならない。」とし、同条第二項に「行政庁は、申請をしようとする者又は申請者の求めに応じ、申請書の記載及び添付書類に関する事項その他の申請に必要な情報の提供に努めなければならない。」と定められる。本条では、情報提供の相手方が、申請をしようとする者又は申請者に限定されており、これらの者の要求があることが情報提供の前提となっているし<sup>31)</sup>、申請にかかわる行政庁の情報提供への努力義務を定めたものと解される<sup>32)</sup>。情報提供に関して、広報、周知徹底は国の果たすべき義務であり、当然しなければならないことに属するものというべきである<sup>33)</sup>。しかしながら、これを法的義務とするかどうかは、具体的には国

---

29) 田村達久、前掲、四八頁。

30) 宇賀克也『行政手続法の理論』一三七頁。

31) 同上。

32) 田村達久、前掲、五八頁。仲 正、前掲、四六頁。

33) 宇賀克也『行政手続法の理論』一三八頁。

の唯一の立法機関である国会によって制定された法律がこれを法的義務として規定しているかどうかによって決まるものと解するよりほかはない。結局、法的強制の伴わない広報，周知徹底の責務が認められるにとどまるものといわざるをえないとした判決がある（大阪高判平成五・一〇・五判例自治一二四・五〇）。

さらに、同法第一〇条には、公聴会の開催等として、「行政庁は、申請に対する処分であって、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可の要件とされているものを行う場合には、必要に応じ、公聴会の開催その他の適当な方法により当該申請者以外の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならない。」と定められる。判例（広島高判昭和五〇・九・一七行裁例集二六・九九四）は、根拠規範である建築基準法の建築確認に際して、申請者以外の隣接住民の利益を考慮すべき義務があることになり、必要に応じ公聴会の開催その他の適当な方法により、当該建物により被害を受けるおそれがある隣接住民の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならないことになる<sup>34)</sup>。本条は、申請事案に対しどのような処分をすることが真に公益の実現に資することになるかを正しく判断するために、関係者から直接に意見を聞くことが有益であるとの考えに立ち、行政庁に情報の収集に関する努力義務を課している<sup>35)</sup>。公聴会の開催は、行政庁による情報の収集を目的とするものであると同時に広報的機能も果たしており、後者の側面に関しては、情報提供制度として位置づけることも不可能ではないといわれる<sup>36)</sup>。本条の定める公聴会は、必要に応じて開催する任意・裁量的公聴会になるが、広く一般の意見を求めるとともに、関係地域住民に対し手続的参加の場を提供する、一種の民主主義的要請に応えるものといえる。しかし、その運用の実態はきわめて形骸化しており、本来の目的からかけ離れている。そもそも決定案の詳細や関係資料等が公表されていないことによるとの指摘

34) 宇賀克也『行政手続法の解説 [改訂版]』八八頁。

35) 仲 正, 前掲, 一一八頁。

36) 宇賀克也「情報公開と行政手続法」五五頁。

がある<sup>37)</sup>。本条の趣旨は、公聴会として十分な情報提供を前提とすべきであり、その結果として情報収集が行政庁によりなされるものと解すべきであろう。

次に、同法第一二条には、処分の基準として、同第一項に「行政庁は、不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準（次項において「処分基準」という。）を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない。」とし、同条第二項に「行政庁は、処分基準を定めるに当たっては、当該不利益処分の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」と定められる。本条は、不利益処分について、処分の要否や内容程度に関する判断が個別の事案ごとに区々となることから、その設定を努力義務としている。処分基準を公にしておくことも、あらかじめ公表することが適当でない場合が比較的多いこと等を考慮して努力義務としている<sup>38)</sup>。また、同条第一項は、処分基準を公にしておくよう努めなければならないと規定し、訓示規定であるため、情報公表義務制度に近い情報提供制度とみることができるといわれる<sup>39)</sup>。本条の規定は、努力義務または訓示規定を定めるところより、情報提供と解しうるであろう。

#### 四 情報公表

行政手続法には、広義の情報公開に関する情報公表と認めることのできる規定が定められている。すなわち、情報公表は、開示請求権の行使を前提とせず、情報公開が国や地方公共団体の機関に義務づけられている制度を指称する<sup>40)</sup>。そこで、同法第五条には、審査基準として、第一項に「行政庁

---

37) 小山正善「行政過程の法的統制」、『行政法——法治主義具体化法としての——[改訂版]』有斐閣、一九九四年、一〇三——一〇四頁。

38) 仲正、前掲、三二頁。

39) 宇賀克也「情報公開と行政手続法」五四頁。

40) 宇賀克也「情報公開と行政手続法」五四頁。

は、申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準（以下「審査基準」という。）を定めるものとする。」とし、同条第二項に「行政庁は、審査基準を定めるに当たっては、当該許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」とし、同条第三項に「行政庁は、行政上特別の支障があるときを除き、法令により当該申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により審査基準を公にしておかなければならない。」と定められる。公表義務として、審査基準は、当該許認可等に関する法令の規定やその解釈に関する文書と一体のものとして申請者等に示すことができるようにしておく必要がある<sup>41)</sup>。同条第三項に「審査基準を公にしておかなければならない。」と定められるが、「公にしておく」とは、申請者等の利便に配慮して常時みることができている状態にしておくことが大切であるというニュアンスに力点がおかれた表現であるとされる<sup>42)</sup>。審査基準の公表に関し、判例のなかでは、個人タクシー事業の免許の申請の許否の審査手続において、その審査基準の内容が微妙かつ高度の認定を要するもので、その内容を利害関係人に告知し、この点についての主張と証拠を提出する機会を与えるのでなければ、事実認定の独断を避けることが困難と認められる場合には、右の機会を与えることなしに申請を却下した処分は違法である（東京地判昭和三八・九・一八行裁例集一四・九・一六六六）とし、行政手続法の制定より相当以前のものであるだけにその先進性が評価されるであろう。

また、同法第六条には、標準処理期間として、「行政庁は、申請がその事務所に到達してから当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間（法令により当該行政庁と異なる機関が当該申請が当該提出先とされている機関の事務所に到達してから当該行政庁の事務所に到達するまでに通常要すべき標準的な期間）を定めるよう努めるとともに、これを定めたときは、これらの当該申請の提出先とされている機関の事務所における備付けそ

---

41) 仲 正, 前掲, 三一頁。

42) 同上。

の他の適当な方法により公にしておかなければならない。」と定められる。本条では、一般的に、申請についての標準処理期間を定める努力義務が課されることになったことの意義は大きい<sup>43)</sup>、標準処理期間の公表は絶対的な義務である<sup>44)</sup>。従来判例でみると、道路運送法は、本件のような免許申請に対し、その許否を決すべき期限について何ら制限を設けていないのであるから、本件申請から本件処分まで約三年半の期間を要したからといって、そのことのみをもって直ちに本件処分が違法となるものではない（金沢地判昭和五七・五・一四判例時報一一〇四・五八）とし、長期に失したものが認められる。本条の規定する標準処理期間の作成自体は、努力義務にとどまっているが、これは、処分の性質上、標準処理期間の作成が困難なものであることを配慮したものであり、かかる事情がないにもかかわらず、努力義務であることを奇貨として、標準処理期間の作成を懈怠することがないよう期待したい<sup>45)</sup>。

さらに、同法第八条には、理由の提示として、第一項に「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。」とし、同条第二項に「前項本文に規定する処分を書面でするときは、同項の理由は、書面により示さなければならない。」と定められる。本条は、許認可等を拒否する処分の場合についての理由の提示を公表義務として定めたことになると認められる。同様に、理由の提示について、同法第一四条には、不利益処分の理由の提示として、第一項に「行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。」とし、同条第三項に「不利益処分を書面でするときは、前二項の理由は、書面により示さなければならない。」と定められる。本条は、不利益処分の場合についての理由の提示を公表義務として定めたことになる。同法第八条・第一四条

---

43) 宇賀克也『行政手続法の解説 [改訂版]』七九頁。

44) 田村達久、前掲、四三頁。

45) 宇賀克也『行政手続法の解説 [改訂版]』七九—八〇頁。

に規定する理由の提示については、一般にどのような事実を基に処分が行われるかがその相手方において十分認識し得る程度であることが必要であろうし、処分は特段の事情がない限り書面で行われることが望ましい<sup>46)</sup>。

さらに、同法第一五条には、聴聞の通知の方式、同法第三〇条には、弁明の機会の付与の通知の方式が、いずれも「書面により通知しなければならない。」と定められ、加えて第三五条には、行政指導の方式として、「明確に示さなければならない。」と定められており、公表義務として定めたものと認められるのである。

## 五 情報開示

行政手続法には、広義の情報公開に関する情報開示と認めることのできる規定が定められている。すなわち、情報開示は、特別の利害関係を有する者のみに開示請求権が付与されているもので主観的情報開示制度になる<sup>47)</sup>。なお、客観的情報開示制度は、個人的利害関係とかかわりなく国民や住民一般に開示請求権が付与されるもので<sup>48)</sup>、通常の情報公開に当該することになる。そこで、行政手続法第五条における「審査基準」および同法第六条における「標準処理期間」については「公にしておかなければならない」と定められているところから、申請人や不利益処分の名あて人等、個人的な利害関係を有する者が閲覧を請求することが通常であると思われるが、個人的な利害関係を有しない者からの開示請求であっても、これを拒むことは許されないと解されるので、客観的開示請求制度としての性格を有することになる<sup>49)</sup>。つまり、行政手続法第五条および同法第六条は、通常の情報公開を客観的開示請求制度として認めていることになるであろう。

また、同法第一八条には、文書等の閲覧として、第一項に「当事者及び当

---

46) 仲 正、前掲、三三頁。

47) 宇賀克也『行政手続法の理論』一三六頁。

48) 同上。

49) 宇賀克也「情報公開と行政手続法」五五頁。

該不利益処分がされた場合に自己の利益を害されることになる参加人（以下この条及び第二十四条第三項において「当事者等」という。）は、聴聞の通知があった時から聴聞が終結する時までの間、行政庁に対し、当該事案についてした調査の結果に係る調書その他の当該不利益処分の原因となる事実を証する資料の閲覧を求めることができる。この場合において、行政庁は、第三者の利益を害するおそれがあるときその他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができない。」とし、同条第二項に「前項の規定は、当事者等が聴聞の期日における審理の進行に応じて必要となった資料の閲覧を更に求めることを妨げない。」と定められる。本条第一項は、閲覧請求権者の範囲を明確にするとともに、閲覧対象文書の範囲も定めている<sup>50)</sup>。閲覧請求権者は、当事者等に限定して文書等閲覧請求権を保障したものであり、主観的情報開示制度ということができる<sup>51)</sup>。また、閲覧対象文書は、「当該事案についてした調査の結果に係る調書その他の当該不利益処分の原因となる事実を証する資料」として、その範囲を限定している。閲覧対象文書等の謄写について規定していないのは、謄写を禁止する趣旨ではない。行政庁の事務負担等を考慮して謄写まで義務付けることは適当でないと考えられたためであるといわれる<sup>52)</sup>。むしろ、閲覧請求権者は、閲覧謄写を要求しようと解すべきであろう。従来判例に、被処分者は、それらの記録・資料の実質的部分についてはその閲覧謄写を要求しうるが、しかし、それ以上にその全部の閲覧謄写を当然には要求しうるものではない（横浜地決平成二・一二・五判例時報一三九九・三五）として、限定的ではあるが謄写閲覧を認めたものがある。その他、従来判例で、一般に、行政手続の公開は、行政の公正さを担保するのみならず、相手方、更には一般国民の行政に対する納得や信頼を確保する側面があり、現代の民主主義・法治主義国家においてその意義の大きいことは否定できないが、結局、いかなる行政行為につきどの

50) 田村達久，前掲，九九頁。

51) 宇賀克也「情報公開と行政手続法」五六頁。

52) 仲 正，前掲，五七頁。



程度行政手続を公開すべきかは、これらの諸点及び当該行政行為の目的、性質、これにより規制されるべき権利・自由の性質等を考慮した上で決定されるべき立法政策の問題であるといわなければならない（東京地判平成元・一〇・三訟務月報三六・六・八五九）と示唆している。

さらに、同法第三五条には、行政指導の方式として、第二項に「行政指導が口頭でされた場合において、その相手方から前項に規定する事項を記載した書面の交付を求められたときは、当該行政指導に携わる者は、行政上特別の支障がない限り、これを交付しなければならない。」と定められる。本条第二項は、現に行政指導が行われ、当該指導が口頭でなされた場合において、行政指導の相手方からその趣旨、内容、責任者を記載した書面の交付を求められたときは、「行政上の特別の支障がない限り」、当該行政指導に携わる者は、当該書面を交付しなければならないとされ、行政指導を明確にするためである<sup>53)</sup>。つまり、本条は、行政指導の明確性の原則を定め、主観的情報請求<sup>54)</sup>として行政指導の相手方に書面交付の請求権を保障することになる。

---

53) 田村達久，前掲，一五三頁。

54) 宇賀克也「情報公開と行政手続法」五七頁。