

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和4年11月30日（令和4年（行情）諮問第686号）

答申日：令和5年9月14日（令和5年度（行情）答申第279号）

事件名：「矯正施設被収容者食料給与規程の運用について」の一部改正内容の具体的な解釈等が分かる文書等の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下、順に「文書1」及び「文書2」といい、併せて「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和4年9月30日付け法務省矯総第3174号により法務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消す、との裁決を求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由の要旨は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。なお、添付資料は省略する。

##### （1）審査請求書

ア 審査請求人が処分庁に開示を求めた本件対象文書は、法務省矯正局長名により各刑事施設の長らに対し、当該各刑事施設が被収容者に支給する食事に関し、「一日に給与する食事の食塩相当量は「日本人の食事摂取基準」の目標量を参考とすること。」とする旨発出した依命通達（平成7年3月17日付け法務省矯医第660号矯正局長依命通達「矯正施設被収容者食料給与規程の運用について（依命通達）」）。以下「本件通達」という。）に関する行政文書である。

イ 本件通達は、各刑事施設が被収容者に支給する食事に関し「一日に給与する食事の塩分相当量を事実上制限するもの」であって、現に、審査請求人が収容されている特定刑事施設においては、本件通達を「特定刑事施設における、被収容者に支給する給食の減塩対策に関し、その根拠となる上級官庁の通達である」としている。

ウ 上記イにより、特定刑事施設は、被収容者に支給する給食について、急激、かつ、大幅な減塩対策を実施し、現在も継続されていることか

ら多くの被収容者が給食に不満を抱いている外、審査請求人においても、特定刑事施設による極端な食事の減塩対策が原因と思われる、自身並びに多数の被収容者の体重減少（BMI 値でも明らか。）に関し、特定弁護士会に人権救済を申し立て、受理、調査が行われているところである。

エ 上記イ及びウのとおり、本件通達は、特定刑事施設に限らず、多くの刑事施設及びその被収容者に多大な影響を及ぼしていると思料される。

オ 本件通達の発出には、一般に、相応の理由及び目的があって発出されたものと解されるところ、その具体的な理由及び目的が行政文書として保存されていなければ、本件通達の効果、是非等を検証することが出来ず、極めて不合理である。

カ 法2条2項に定義される「行政文書」には、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録」も含まれており、少くとも、本件通達を発出するに到った理由や目的の外、本件通達の発出を起案した記録等が当然に電磁的記録の類いに残されていなければならない。本件行政文書について、「請求に係る行政文書は作成又は取得しておらず、保存していないため」として、処分庁がなした原処分は合理性を欠くことから取り消されるべきである。

以って然るべき本件通達発出の理由、目的及び発出後の検証結果について明らかにしていただきたい。

## (2) 意見書

ア 諮問庁作成提出の「理由書（別紙含む）」（下記第3を指す。以下同じ。）は極めて不合理なことから、同理由書の矛盾点について詳述する。

イ 本件対象文書は、「理由書」に記されているとおりである。

ウ 審査庁は、「理由書」において、原処分の妥当性について、定型文言を用いて、「本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった」としている。

エ 本件対象文書は、「矯正施設被収容者食料給与規程」（平成7年法務省矯医訓第659号大臣訓令。以下「規程」という。）の運用に当たり、留意すべき事項等を命令・示達した「矯正施設被収容者食料給与規程の運用について」に、「一日に給与する食事の食塩相当量は「日本人の食事摂取基準」の目標量を参考とすること。」と加筆改正した平成27年3月31日付け法務省矯医第60号「「矯正施設被収容者食料給与規程の運用について」の一部改正について（依命通達）」（以下「一部改正通達」という。）の発出意図、具体的な目的が分かる行政文書である。

オ 本件対象文書（理由書別紙）の起因たる一部改正通達において、「一日に給与する食事の食塩相当量」に限って、「日本人の食事摂取基準」の「目標量を参考とすること」と示達しているけれども、「日本人の食事摂取基準」（厚生労働省健康局健康課が所管）は、単にナトリウム（塩分）の摂取基準だけを示したものではなく、食事により得られる各種栄養素を始め、栄養素と各種疾患との関係など多岐に亘って網羅されたもので、最新版（2020年版）も総頁数400頁余に及び膨大なものであって、前記一部改正通達が指している「一日に給与する食事の食塩相当量の目標量」とは、同基準中にある「ナトリウムの食事摂取基準」（A4版1枚の表）に示されている、一日当たりのナトリウムの「推定平均必要量，目安量，目標量」の中の「目標量」を指しているものである（参考資料1の末尾参照）。

カ 参考資料1を読んでいただければお分かりと思いますが、この「目標量」の算出は割とアバウトで、しかも、フレイル発生予防がこの「目標量」に数値として反映されておられません。

そうした「目標量」を「参考とすること」とした前記一部改正通達を発出する必要性がどこにあるのか、必要性があったからこそ発出されたものでなければ、論理的に不合理であって、何かしら必要性があったことに外なりません。

因みに、厚生労働省では、前記一部改正通達発出日と同日に、食事による栄養摂取量を表にまとめた「食事による栄養摂取の基準」（平成27年3月31日厚生労働省告示第199号）を告示しており、この基準中には上記「ナトリウムの食事摂取基準」だけでなく、ナトリウムの制限と密接に関係する「カリウムの食事摂取基準」も示されているところ、前記一部改正通達は何故この告示ではなく前記の「目標量」だけを「参考とすること」としたのかについても、何かしらの必要性及び根拠がなければ不合理なのである。

キ 「食事による栄養摂取の基準」を参考資料2として添付しますので、同基準の別表第20．カリウムの食事摂取基準と、別表第34．ナトリウムの食事摂取基準が掲載されていることを確認して下さい。

ク 理屈を並べるまでもなく、前記一部改正通達が、矯正局長自身の頭の中で突然発生した訳ではなく、法務省職員の誰かが発出の必要性を感じ、誰かが文面を起案し、何らかの議論が行われ又は稟議を経て、矯正局長名で依命通達として発出されたのであって、こうした過程において、発出の必要性、目的の外、具体的な数値（例えば、各矯正施設における、食事による食塩摂取の状況など）が存在すると考えるのが合理的で、少なくとも「目標量」を参考とする必要性がなければ、前記一部改正通達が発出される必要は無いのであるから、定型文言を

用いて「文書は不在である」と言い張る諮問庁の理由書は不合理と断じられるべきである。

ケ 処分庁、審査庁、諮問庁が頑なに文書不存在を主張する理由が何であるかは不明であるけれども、前記アないしクのとおり、何かしらの理由があって一部改正通達が発出されたことは明白であることから、相応の文書が開示（電磁的記録も含め。）されなければならないのである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求は、審査請求人が法務大臣（処分庁）に対し、令和4年9月7日受付行政文書開示請求書により本件対象文書に合致する文書を含む複数の行政文書の開示請求を行い、これを受けた処分庁が、本件対象文書に合致する行政文書を保有していないとして、不開示決定（原処分）を行ったことに対するものであり、審査請求人は、原処分を取り消し、本件対象文書に合致する行政文書の開示を求めていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

#### 2 原処分の妥当性について

本件開示請求を受け、処分庁担当者は、本件対象文書に該当する行政文書を特定するために必要な探索等を行ったものの、法務省において本件対象文書を保有している事実は認められなかった。

また、本件審査請求を受け、諮問庁において、処分庁担当者をして、文書庫、事務室及びパソコンの共有フォルダ等についても再度探索させたが、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

3 以上のことから、本件対象文書に合致する行政文書を保有している事実は認められず、本件対象文書に該当する文書は存在しないとして不開示決定を行った原処分は妥当である。

### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |   |            |                   |
|---|------------|-------------------|
| ① | 令和4年11月30日 | 諮問の受理             |
| ② | 同日         | 諮問庁から理由説明書を収受     |
| ③ | 同年12月23日   | 審査請求人から意見書及び資料を収受 |
| ④ | 令和5年7月21日  | 審議                |
| ⑤ | 同年9月8日     | 審議                |

### 第5 審査会の判断の理由

#### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書を含む複数の文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書は作成されていないとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は原処分の取消しを求めているところ、諮問庁

は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

## 2 本件対象文書の保有の有無について

### (1) 文書1について

ア 諮問庁は、上記第3の2において、法務省において文書1を保有している事実は認められない旨説明するところ、この点に関し、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり補足して説明する。

(ア) 一部改正通達の決裁文書においては、被収容者に一日に給与する食事の食塩相当量は「日本人の食事摂取基準」の目標量を参考とする旨の規定を設けた理由については特段記載されていなかった。

(イ) 特定部署の担当者に確認したところ、一般に、塩分の過剰摂取によって、高血圧などの疾病のリスクが高くなるとされており、平成27年以前の本件通達には、塩分に関する基準が定められていなかったことから、一部改正通達により、当該規定が追加されたものであることが確認できた。

イ これを検討するに、当審査会において諮問庁から提示を受けた上記アの一部改正通達及びその決裁文書を確認したところ、一部改正通達の記において、被収容者に一日に給与する食事の食塩相当量は「日本人の食事摂取基準」の目標量を参考とする旨を新たに通達に加えると定められていることが確認できた。また、同決裁文書は、決裁鑑、一部改正案及び新旧対照表で構成されており、本件対象文書や審査請求人が主張するような記載も認められないことから、上記アの諮問庁の説明に符合する内容であると認められ、諮問庁の説明は、特段不自然、不合理とはいえない。

### (2) 文書2について

諮問庁は、上記第3の2において、法務省において文書2を保有している事実は認められない旨説明するところ、この点に関し、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、本件通達を受けて、各刑事施設において、当該刑事施設の実情に応じて、その運用についての所内規定を発出することはあり得ると思われるが、法務省において、本件通達に関係して発出された訓令、通達、事務連絡等は作成又は取得していない旨説明する。

これを検討するに、本件通達が、法務大臣訓令である規程の運用に当たって、給食管理の万全を期すための留意事項を矯正施設向けに発出したものであることからすると、諮問庁の説明は、特段不自然、不合理とはいえない。

- (3) また、審査請求人において、本件対象文書の存在につき具体的な根拠を示しているわけではなく、他に法務省において本件対象文書を保有していることをうかがわせる事情も認められない。
- (4) 上記第3の2の探索の範囲等について、特段の問題があるとは認められない。
- (5) 以上によれば、法務省において、本件対象文書を保有しているとは認められない。

### 3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

### 4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、法務省において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙 本件対象文書

- 1 平成7年3月17日付け法務省矯医第660号矯正局長依命通達「矯正施設被収容者食料給与規程の運用について」の「一部改正について（依命通達）」（法務省矯医第60号平成27年3月31日）による改正事項たる「一日に給与する食事の食塩相当量は「日本人の食事摂取基準」の目標量を参考とすること。」について、「参考とすること」の表現が抽象的なことから、「参考とすること」の具体的な内容（解釈意味）及び同依命通達を発出した意図，具体的な目的が分かる行政文書（法務省保有のもの。）。
- 2 前記1の依命通達発出後に，同依命通達に関係して発出された訓令，通達，事務連絡の類いの全部（法務省保有のもの。）。