

諮問庁：財務大臣

諮問日：令和7年11月6日（令和7年（行情）諮問第1281号）

答申日：令和8年2月16日（令和7年度（行情）答申第912号）

事件名：特定協同組合の定款の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を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7年8月15日付特定記号第169号により特定財務局長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、原処分の取消しを求める。

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は、審査請求書及び意見書の記載によると、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 不開示理由の不当性

貴局は不開示理由として法5条2号」を根拠に挙げ、組合法人等の正当な利益を害するおそれを理由にしている。しかし、当該文書は特定協同組合の定款であり、組合員や債権者及び関係者等に対して当然公開されるべき基本規範である。

当該定款は会社法における定款同様、組織運営の基本規則であり、公益性・透明性の観点から秘匿されるべき性質のものではない。

イ 財務局の対応の不備

貴局は「行政文書開示決定通知書」において一部を開示したが、定款の認可印のある謄本部分については、本件組合定款そのものではなく、ページ数等の記載もない別紙（略）にて開示している。

しかし、行政庁が認可した定款謄本は、通常、頁数・構成・認可印等により真正性が担保されるものである。

これは行政庁が行った認可処分の事実を示す公的事項であり、これを欠いた別紙（略）開示では、真に認可された謄本か否かを確認することができず、行政文書としての証拠的価値を欠く。このような形での部分開示は、実質的に「不開示」と同視でき、「法人の正当な利益を害する情報」には該当しない。

むしろ、行政庁の適正な権限行使の有無を確認するために不可欠な情報であり、法の趣旨を没却するものである。

ウ 裁判資料との齟齬

黒塗りされた当該定款はすでに裁判所に証拠提出されており、そこに記載された条文のずれの存在に対して、特定財務局が開示した黒塗り資料との間にその条文のずれが一致する。

このことは、行政庁が認可したとする謄本と、実際に裁判所に提出された無効定款文書とが同一性を有する可能性を示している。

したがって、当該不開示は特定財務局と特定協同組合との不当な隠蔽の疑念を招き、国民の知る権利の観点からも、開示によって確保される公益性は極めて大きい。

エ 特定協同組合との共謀による不当な隠蔽の疑念

上記の理由から、特定財務局が不開示を維持することは、特定協同組合と貴局が不都合な事実を隠蔽することにつながり、行政への信頼を大きく損なうものであって、法の目的（1条）である「行政運営の一層の公正の確保及び国民の理解と信頼の確保」に真っ向から反する。

オ 当該組合員判別に関する特定財務局の論理の不合理性

(ア) 貴局は、「中小企業等協同組合法において、定款等の備付書類の閲覧請求権者は組合員及び組合の債権者に限定されている」との理由から、本件定款の審議経過及び議決内容の記載部分を法5条2号イに該当する不開示情報とした。

(イ) しかし、第一に、法においては公開が原則であり、別法において閲覧請求権者が限定されていることは、直ちに法上の「法人の正当な利益を害する情報」に該当することを意味しない。

(ウ) 第二に、貴局は「審査請求人が組合員でない」ことを前提として不開示を行っているが、組合員か否かの判別をいかなる根拠に基づき行ったのか、開示決定通知書には明らかにされていない。

(エ) このように、組合員の資格判断を特定財務局が一方的に行い、その理由を示さないまま不開示とすることは、行政の適正手続を欠くものであり、違法・不当である。

カ 結論

以上の理由から、本件不開示決定は違法・不当不服であり、取り消されるべきである。よって、当該不開示部分を開示するよう求める。

(2) 意見書

ア 総論

諮問庁は、本件情報公開請求に対し、中小企業等協同組合法（以下「組合法」という。）34条の2第2項を根拠に、「定款は一般に

公開されない」、法5条2号イに基づき「第三者の正当な利益を保護するもの」という理由から不開示とすると判断した。

イ 諮問庁主張（1）への反論（競争上の不利益について）

（ア）諮問庁は、「定款には議決事項や意思決定手続が含まれるため、公表により競争上の地位を害する」として閲覧不開示を正当化する。しかし、本件組合定款は公的性質を有する以上、秘密保護より国民監視の対象となるべき情報である。

（イ）たばこ販売協同組合とは、たばこ事業法に基づく「特定販売協同組合」として、単なる民間組織ではなく、国家専売制度の残存的管理主体として、税収確保・販売秩序維持・依存症対策といった公共目的を担う法人であり、その業務及び組織運営は、行政庁（財務省・特定財務局）による監督と認可を前提とするものである。

（ウ）また、株式会社では登記対象、たばこ事業法に基づく法人（たばこ販売協同組合）では行政認可対象の公的規約であり、諮問庁の判断が法令の解釈を誤り、法の公開原則（同法3条・5条）を逸脱した違法な不開示決定であるということを主張する。

（エ）また、組合法106条は、組合または中央会が以下のような重大な義務違反を犯した場合に、行政庁が業務改善命令、または解散命令を発することができる旨を定めている。

- a 法令または定款に違反した場合
- b 事業を1年以上停止した場合
- c 運営が著しく不当であると認められる場合

（オ）特定協同組合（旧特定協同組合）の定款に記録されている内容から、過去において行政庁へ提出すべき定款変更認可申請書が存在しない年度が存在するにもかかわらず、定款変更して扱われていた。

- a 提出されたとされる議事録・添付書類に実在性・真正性について重大な疑義がある。
- b 組合が白紙委任状を大量に使用し、定款に基づき議決権を議長らが代理行使したという議決運営の違法性・著しい不当性など、法令遵守・組織運営の根幹に関わる重大な違反が疑われている。
- c これらの事実は、同法106条に定める「法令違反」、「運営の著しい不当性」に相当し、行政庁による業務改善命令または解散命令の発動の対象となり得るものである。したがって、本件に関しては、行政庁が適切な調査を行い、虚偽申請・不当議決・不正運営の実態については是正指導または処分を検討すべき重大事案等が含まれているにもかかわらず、本件組合定款を黒塗り扱いとして不開示とした。

ウ 諮問庁主張（2）への反論（閲覧権と情報公開請求権の混同）

- (ア) 審査請求人は、特定協同組合が過去の定款変更手続において、虚偽の申請書類を行政庁に提出し、これに基づき認可処分が発令された疑いを指摘している。これは行政手続法37条（申請に係る「対象特定性」）に違反し、適法な申請手続とは到底認められない。
- (イ) 行政手続法37条は、申請に際し、行政庁が審査し得るよう、「申請の目的物および内容が特定されていること」を要件とするところ、過去において行政庁が保有すべき定款変更認可申請書・定款変更理由書・添付書類一式が行政庁に存在しないという事実は、そもそも適法な申請がなされていないことを意味する。
- (ウ) さらに、対象文書は「認可の根拠文書」であり、本請求の対象は、いずれも組合法51条に基づく定款変更認可の前提となる、行政処分の対象特定文書である。また、行政手続法12条（誠実義務）は、申請者に対し、虚偽その他不正の手段を用いてはならないという一般的行為規範を課しているところ、虚偽の議事録や実在性の疑わしい同意書等により行政処分（定款変更認可）が行われたのであれば、当該認可は行政法一般原則（信義則・適法性原則）に照らして当然に違法であり、虚偽申請に基づく行政処分は、実体的瑕疵（要件欠缺）、手続的瑕疵（審査資料の不存在）、志向目的の欠落（行政目的の外目的としての認可）を伴うため、取消しうる処分または当然無効の処分に該当する。よって、行政庁は当該認可がどの文書に対してされたのかを特定する義務（行政手続法37条）を負う。
- (エ) また、諮問庁は「本件において処分庁が定款を開示することとした場合、今後、請求人以外に開示請求を行う者が現れた場合においても、等しく開示することとなり、結果として組合法34条の2第2項において閲覧が認められる者以外に対して定款を不開示とすることができなくなるおそれがある」などと主張する。
- しかし、審査請求人の申立に対し諮問庁が虚偽文書を前提とした認可を許容する事実が判明したことは、法5条ただし書が掲げる「不正の防止」趣旨に明確に反し、監督行政権限（組合法106条）を無意味化とし、「競争上の地位」を理由に不開示を維持することは、虚偽申請の有無を確認すべき行政庁の調査義務（行政手続法8条）に反し、行政の適法性確保義務に違反する。
- エ 諮問庁主張（3）への反論（虚偽申請に基づく行政処分の違法性）
- (ア) 組合側が「認可印のない定款」を裁判提出している異常事態
- 諮問庁は契印・袋とじによる真正性主張をするが、特定協同組合は、特定地裁（令和7年特定記号）において、行政庁の認可証印を欠く定款を「現行定款」として提出したが、認可印がない定款は当然に無効であり（組合法51条）、そのような文書を裁判所に提出

したという事実は、行政庁による監督不作為のもと、無効な定款が流通している現実を示す。

(イ) 認可対象を特定できない状態

さらに諮問庁は請求人の開示請求も不開示扱いとすることにより、契印は「どの定款を認可したのか」という対象特定を証明し得ず、認可行為自体が無効となり得るものであって、副本に定款が存在しない以上、認可行為の対象文書、認可内容が客観的に確認できず、認可行為は無効となり得る。

よって、諮問庁の判断は適法・適正な手続によるものとはいえ、認可の有無を確認する義務（法5条、行政手続法8条1項に基づく事実調査義務）を尽くさず、第三者回答のみを根拠に形式的に不開示処分を行ったものであって、不開示決定は違法又は著しく妥当性を欠くものであり、この状況は行政と組織双方による手続の形骸化を強く示唆し、重大な制度崩壊の疑いがある。

(ウ) 本件は「真正性確認」の問題であること

定款は内部ノウハウではなく、組織の根本規範であり、特定協同組合は、税収管理・依存症対策等を担う準公共的法人であることから透明性が強く要求されるものであって、行政庁には認可文書の真正性を調査すべき義務がある（法5条、行政手続法8条）。よって黒塗り虚偽文書に基づき行政庁が認可を行った可能性がある事案は、法5条但書の「不正の防止」に該当する典型例であり、競争上の不利益を理由とした不開示は許されない。

オ 結論

上記の理由から本件不開示決定は

- (ア) 定款の公的性質を誤解し、秘密保護を過度に拡張した
- (イ) 閲覧権と情報公開請求権を混同した
- (ウ) 認可文書の真正性に疑義があるにもかかわらず調査を拒絶
- (エ) 対象特定性・同一性原則に反し、認可行為の存否が確認不能という重大な違法があり、処分は取消しを免れない。

よって、本件特定協同組合の定款認可情報は開示されなければならない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

- (1) 令和7年7月10日付（同年7月16日受付）で、法3条に基づき、審査請求人から特定財務局長（処分庁）に対し、以下について開示請求が行われた。

特定協同組合の（現行）組合定款（認可印付き定款謄本）

- (2) これに対して、処分庁は、法9条1項の規定に基づき、令和7年8月

15日付特定記号第169号により、一部開示決定（原処分）を行った。
(3) この原処分に対し、令和7年8月23日付（同年8月25日受付）で、行政不服審査法（平成26年法律第68号）2条に基づき、審査請求が行われたものである。

2 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、審査請求書の記載によると以下のとおりである。

令和7年8月15日付で貴局が発出した「行政文書開示決定通知書」において、特定協同組合の現行定款（認可印付き謄本）の大半が不開示とされた部分について、本件不開示決定を取り消し、当該不開示部分を開示されたい。

(1) ないし(6) 上記第2の2(1)アないしカに同じ。

3 諮問庁としての考え方

(1) 本件開示請求に係る定款は、中小企業等協同組合（以下、「組合」という。）の組織や経営活動に関する基本事項を定めたものであり、中小企業等協同組合法（昭和24年法律第181号。以下、「組合法」という。）

34条の2第2項において、定款の書面の閲覧又は謄写の請求をすることができる者が、組合員及び組合の債権者に限定されていることを踏まえると、通常、広く一般的に公にされているとは解し得ない情報である。今回、処分庁が不開示とした部分は、一般的に公にされている資料には記載されていない情報であって、これを公にすると、組合の組織や経営活動の根本方針が明らかになるとともに、総会や理事会の議決事項の範囲、決議方法など重要事項に関する意思決定手続等が明らかになることにより、当該組合の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに規定する不開示事由に該当する。なお、原処分において、不開示理由として「法5条2号」に該当する旨記載しているが、正しくは「法5条2号イ」であり、その記載に誤りがあったと言わざるを得ないが、仮にこれを理由に原処分を取り消したとしても不開示箇所に変更はないため、原処分を取り消すまでの必要性はないと考える。その他、原処分において、法13条1項の規定に基づき、当該組合に対し第三者に対する意見書提出機会の付与を行った上で、当該法人より当該不開示理由に当たることを確認している。

(2) また、定款の書面の閲覧又は謄写の請求をすることができる者が組合員及び組合の債権者に限定されているのは、組合員が組合に対して権利を行使するために必要であり、また、組合の債権者を保護するためである。これら以外の者及び組合が閲覧又は謄写を拒む正当な理由があるとして拒んだ者に対しては、請求を拒否することができるのと解するのが、組合法の趣旨からして相当である。仮に審査請求人の主張の通り、法に基づけば定款が全面的に開示されるべきものであると解するのであれば、

組合員及び組合の債権者以外の者並びに組合が閲覧又は謄写を拒む正当な理由があるとして拒んだ者であっても、法に基づいて開示請求を行いさえすれば当該組合の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある内容にもかかわらず不開示とすることができないため、定款が全面的に開示されることとなるが、これは組合法の趣旨を没却することにほかならない。したがって、個別の法律に基づき、閲覧又は謄写の請求をすることができない情報についてまで、法に従って開示することが求められるとは考え難いため、法5条2号イの不開示情報に該当するものとして不開示とすべきである。なお、上記2(5)ウ及びエにおいて、「貴局は「審査請求人が組合員でない」ことを前提として不開示を行っている」と主張しているが、そもそも法3条は、何人にも等しく情報の開示請求権を認めるものであるため、開示・不開示の判断に当たっては、開示請求者が誰であるかは考慮されないものである。仮に、本件において処分庁が定款を開示することとした場合、今後、請求人以外に開示請求を行う者が現れた場合においても、等しく開示することとなり、結果として組合法34条の2第2項において閲覧が認められる者以外に対して定款を不開示とすることができなくなるおそれがある。よって、今回処分庁において上記考えの基、開示請求者が組合員か否かを考慮することなく定款を不開示としたことは妥当である。

(3) さらに、審査請求人が主張する別紙とは、処分庁が開示決定した定款変更を認可したことを示す通知書であると考えられるが、本通知書は定款謄本も含めて袋とじされており、最終頁に契印が押されているなど、定款謄本としての真正性は担保されている。

(4) なお、審査請求人は、その他種々主張するが、諮問庁の判断を左右するものではない。

4 結論

以上のことから、処分庁が法9条1項の規定に基づき行った原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

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7年11月6日 | 諮問の受理 |
| ② 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ 同月20日 | 審議 |
| ④ 同年12月5日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ⑤ 令和8年2月9日 | 本件対象文書の見分及び審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、

その一部を法5条2号に該当するとして不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、不開示部分の開示を求めているものと解されるところ、諮問庁は、不開示理由を法5条2号イに変更して不開示部分の不開示を維持するのが妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示部分の不開示情報該当性

(1) 本件対象文書は、特定協同組合の定款変更の認可に係る文書（認可書）及び現行の定款（定款変更内容を含む。）であり、当審査会において、本件対象文書の不開示部分を見分したところ、当該不開示部分には、特定協同組合の代表理事の印影及び登記簿に記載されていない定款の詳細な条項等が記載されていると認められる。不開示部分及び不開示理由は別表に記載のとおりであり、不開示部分及び不開示理由について、諮問庁は上記第3の3のとおり説明する。

(2) 不開示部分のうち、特定協同組合の代表理事の印影は、特定協同組合の作成する書面の記載内容が真正なものであることを示す認証的機能を有するものであり、これが公にされた場合には、特定協同組合の権利の得喪等にかかわる書類の作成に悪用されるなど、特定協同組合の正当な利益を害するおそれがあるということが出来る。よって、特定協同組合の代表理事の印影は、法5条2号イに該当し、不開示としたことは妥当である。

(3) 不開示部分のうち、上記(2)を除く部分は、一般に閲覧できる登記簿には記載されていない情報であって、一般には公にされていないものと認められ、これを公にした場合、特定協同組合の組織や運営等に関する具体的な定めが明らかになり、特定協同組合の正当な利益を害するおそれがあると認められることから、法5条2号イに該当し、不開示としたことは妥当である。

(4) したがって、本件対象文書の不開示部分は、法5条2号イに該当し、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部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、その一部を法5条2号に該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が、不開示とされた部分は同号イに該当することから不開示とすべきとしていることについては、不開示とされた部分は、同号イに該当すると認められるので、妥当であると判

断した。

(第4部会)

委員 白井幸夫、委員 田村達久、委員 野田 崇

別紙（本件対象文書）

特定協同組合の（現行）組合定款（認可印付き定款謄本）

別表

1 定款変更の認可に係る文書（認可書）

不開示部分	不開示理由
代表理事の印影	組合の権利の得喪等にかかわる書類の作成に悪用されるおそれがあるなど、正当な利益を害するおそれがあるため。（法5条2号イ）（H17. 3. 15答申書）

2 定款（定款変更内容を含む）

不開示部分	不開示理由
定款（定款変更内容を含む）及び定款に押印されている代表理事の印影 ただし、一般に閲覧できる登記簿に記載されている事項を除く。	定款（定款変更内容を含む）に記載の内容が開示されることにより、当該組合の競争上の地位その他正当な利益を害することになるおそれがあるため。（法5条2号イ） また、中小企業等協同組合法により、定款に対する閲覧請求権者を組合員及び組合の債権者に限定していることから、公にされていないものである。（H17. 3. 15答申書）