

諮問庁：財務大臣

諮問日：令和8年1月16日（令和8年（行情）諮問第62号）

答申日：令和8年5月20日（令和8年度（行情）答申第119号）

事件名：特定協同組合の組合員資格届出書類等の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる各文書（以下、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各決定は、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10月3日付け特定記号第207号及び同第208号により特定財務局長（以下「処分庁」という。）が行った各不開示決定（以下、「原処分1」及び「原処分2」といい、併せて「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 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 本件不開示決定では、「当該文書は組合に対し法令上の届出義務が課されておらず、また認可事項でもないため、当局において取得・作成・保有していない」として不開示としている。

しかしながら、処分庁は過去に特定協同組合の定款を認可しており（特定記号第169号）、定款認可はその前提として、構成員の同意を確認する申請書及び添付書類（加入届・承継届・成立届・定款変更届等）の提出を要する取扱いとなっている。

本来、認可申請書類は正副2部提出させ、その一部は認可書とともに返却し、他の一部は財務局において保管する取扱いとなっているところ、不開示決定における「不存在」回答は、貴局自らの文書管理規定と矛盾するものである。

イ 他方、処分庁は特定記号第169号において、定款及び関係書類の閲覧を「組合員・債権者に限る」との理由で不開示としている。

しかしながら、今回の不開示決定では「組合員資格届出書類は不存在である」としている。

そうだとすれば、処分庁が審査請求人を「組合員でない」と判断し

た根拠となる文書が存在しないにもかかわらず、閲覧制限（不開示）の判断を行っていることとなり、これは重大な論理破綻・手続的違法である。

ウ さらに、令和6年6月28日付財理第2006号（内部規定）によれば、「法第48条に基づく組合員による臨時総会の招集の承認」を財務事務所長等に委任しており、定款認可・成立届・役員変更届等の組合の根幹に関わる文書は、いずれも財務局長宛に提出され保管される取扱いとされている。

にもかかわらず、本件不開示決定は「組合員資格届出書類は保有していない」とするものであり、内部規定にも明白に反する。

エ 以上より、本件不開示決定は、

- ①文書不存在の認定に事実的基礎を欠き、
- ②閲覧対象者の範囲判断（組合員性の判断）とも整合せず、
- ③内部規定及び過去の認可実務とも矛盾するものであり、行政裁量の範囲を逸脱し、又はその濫用として違法である。

## （2）意見書

ア 特定販売協同組合としての性質と行政監督との関係

（ア）処分庁は、特定協同組合（以下「本件組合」という。）を一般の中小企業等協同組合法上の「民間協同組合」と同視し、届出義務規定の不存在のみをもって行政文書の不存在を導いている。しかし、この理解は、特定販売協同組合としての法的性質と行政監督構造を看過した重大な混同である。

（イ）たばこ販売協同組合は、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、公的資金配分団体としての監督必要性及び、税込確保・販売秩序維持・依存症対策といった公共目的を担う特定販売協同組合法人であり、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要するものである。

（ウ）処分庁は、たばこ事業法に基づく特定販売協同組合の適正運営を確保する法的責任主体であり、法令および定款に基づき、組合の意思決定過程、業務執行の実態、組合員資格の変動（除名・加入・脱退）、小売店におけるたばこ販売状況を継続的に把握・確認すべき監督上の法的地位にある。

（エ）特に本件のような除名決議は、組合員の営業上・財産上の地位を剥奪する準行政処分的性格を有するから、処分庁がその実在性および適法性を把握しないことは、監督権限の不行使にほかならない。また、本件で問われるべきは「組合に届出義務があるか否か」ではなく、行政庁が監督権限を行使する前提となる文書を現に取得・保有しているか否かである。

## イ 除名に関する認証事項の内容

- (ア) 当該組合は特定事件において、「行政庁による認可証印の欠落した定款」をもって、適法に成立していない定款を「原本」と称し裁判所に提出しつつ、当該組合が本件の賦課金算定根拠や組合運営の適法性を主張していることから、申立人は処分庁に対し、本件組合現行定款の開示請求を行うが、処分庁は「定款認可」という行政処分の根拠資料（認可申請書、添付書類、認可書控等）に係り、行政庁自身が認可権者として作成・受領した文書に対し「令和7年8月15日付特定記号第169号」において、定款及び関係書類の閲覧を「組合員・債権者に限る」との理由で不開示とした。
- (イ) しかし、中協法51条は、定款およびその変更について処分庁の認可を効力発生要件とする強行法規であるため、認可のない定款は当然に無効であることから、請求人は諮問番号：令和7年（行情）諮問第1281号にて「特定協同組合定款の一部開示決定に関する件」として意見書申請している。
- (ウ) また、当該組合が除名処分の有効性という法的効果を自ら主張・援用している以上、処分庁に本件臨時總會関係文書が存在しないという事実は、当該組合の主張を補強するものではなく、むしろ、その前提となる決議の実在性・適法性を厳格に吟味すべき事情である。
- (エ) また、処分庁は、当該組合の運営および組合員の行為について、法令・定款に反する疑いがある場合には、報告徴求・事実調査を行い、必要に応じて是正を求める行政指導を行うべき法的地位にあり、除名決議の実在性・適法性に重大な疑義が示されているにもかかわらず、何らの確認・指導も行われておらず、監督権限の不行使に該当する。
- (オ) このような運用は、組合の公正運営義務、組合員の思想・良心の自由（憲法19条）をも侵害するものであり、到底是認され得ない。

## ウ 令和7年2月12日付組合員除名に関する特定協同組合臨時總會関係について

### (ア) 特定販売協同組合としての性質と行政監督との関係

- ① 本件臨時總會において、特に組合員の基本的地位は単なる内部的意思決定ではなく、団体法上、最も厳格な手続的要件が要求される処分である（民法679条、中小企業協同組合法19条）しかし、本件において、委任状を提出した議決権を有するとされた組合員の中には、現にたばこを販売しておらず、被告組合の目的事業を利用する立場にない者、また、委任状に記載された住所において既にたばこ販売の実態がなく、店舗すら存在しない者が多数含まれていた。（甲第29号証、甲第30号証）

② 申立人は令和7年2月12日の本件臨時総会に関し、行政庁に提出された文書、または行政庁が取得・保有する関連文書の開示を求めたが、これに対し、令和7年10月3日付特定記号第207号及び第208号通知（原処分1及び原処分2）において、特定財務局は、「開示請求のあった文書については、組合に対し法令に基づく当局への届出義務が課されていないため、当局において取得・作成・保有しておりません」との理由により、不開示（不存在）と回答した。

③ しかし、本件特定販売協同組合は、国・地方公共団体からの助成金配分の対象となる団体であり、その財政運営および特定販売協同組合としての性質をもつ組合員資格の取扱いは、私的自治の範疇を超えた公共的性格を有する。また、このような団体において、たばこ販売小売店を廃業している実体を欠く者による議決権行使、手続的根拠の不明確な除名決議、行政庁による一切の確認不存在という状態が放置されることは、公的資金の適正使用および免許事業の健全性確保の観点からも許されない。

(イ) 本件の核心は「行政監督の前提文書の保有の有無」である

① 本件審査請求の対象となる除名総会において議決権を行使したとされる複数の組合員の中には、製造たばこ小売販売業の営業を事実上長期間休止している者が含まれている。

② たばこ事業法33条は、営業を1か月を超えて休止する場合に「営業休止届」の提出を義務付けており、これを怠った場合は同法に基づく行政上の措置の対象となり、本件の本質は、単なる組合内部の自治的紛争ではなく、たばこ事業法に基づく許可事業の適法性および行政監督の実効性に関わる問題である。

(ウ) 違法状態を前提とした議決権行使の重大性

① 処分庁は「行政庁に届出義務がない」との形式論のみを理由として不存在決定を正当化している。しかしこれは、除名処分および総会決議の適法性を事実上推定し、行政監督の不行使を免責し、請求人に一方的な立証負担を転嫁するものであり、たばこ事業法の監督目的および法の趣旨に反する。これらの組合員は、名義上は販売店として登録されながら、実際にはたばこ販売事業を行っておらず、承継届・休止届等の法定手続きを一切行わないまま除名総会において議決権を行使しているという重大な違法状態にあり、このような者による議決権行使は、組合の目的である共同事業の利用実態を欠き、団体法秩序を根底から害するものであり、たばこ事業法29条等に基づく販売許可の取消・罰則適用の対象となり得る。

- ② よって、本件不存在決定は、監督権限行使の前提事実を検討しない点、文書探索義務を尽くしていない点、違法状態を黙認する結果となる点において違法であり、取消訴訟・義務付け訴訟・国家賠償請求の違法要素を構成する。

本件は審査会段階において是正されるべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

- (1) 令和7年9月10日付（同月12日受付）および令和7年9月12日付（同月16日接受）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、別紙に掲げる2件（本件対象文書）の開示請求が行われた。
- (2) これに対して、処分庁は、法9条2項の規定に基づき、令和7年10月3日付特定記号第207号および同日付九財理第208号により、不開示決定（原処分）を行った。
- (3) この原処分に対し、令和7年10月10日付（同日受付）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

上記第2の2（1）と同旨。

#### 3 諮問庁としての考え方

中小企業等協同組合法（昭和24年法律第181号）、同法施行令、同法施行規則及び「令和6年6月28日付財理第2006号」を含む関連する通達を確認したところ、中小企業等協同組合が行政庁に対して資格届出書類を提出する旨定めた規定がないことから、審査請求人が処分庁は保有する旨主張する資格届出書類について、処分庁が保有する理由はない。加えて、諮問庁から処分庁に対して、特定協同組合から組合員の資格届出書類が提出されたことがあるかどうか確認したところ、提出された事実は確認されなかった。

また、処分庁においては、本件審査請求を受け、念のため、本件対象文書について、改めて、紙媒体・電子媒体を問わず、関係部署執務室内の書架及び共有フォルダ等の探索を実施したが、本件対象文書の保有は確認できなかった。

さらに、審査請求人はその他種々主張しているが、いずれも本件審査に対する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2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8年1月16日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年2月26日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年5月14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

本件各開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、これを保有していないとして不開示とする各決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の開示を求めており、諮問庁は、原処分を妥当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) 本件各開示請求は、別紙のとおり、本件対象文書として、特定協同組合の組合員の資格を証する文書の開示を求めるものであると解される。

(2) 諮問庁は、中小企業等協同組合法、同法施行令、同法施行規則及び「令和6年6月28日付財理第2006号」を含む関連する通達を確認したところ、中小企業等協同組合が行政庁に対して資格届出書類を提出する旨定めた規定がないことから、特定財務局において、本件各開示請求に係る特定協同組合の組合員の資格届出書類を保有する理由はなく、保有していない旨説明する（上記第3の3）。

(3) 当審査会において、諮問庁から、平成12年12月27日蔵理第4622号通達（令和6年6月28日付財理第2006号通達により改正）の提示を受けて確認したところ、上記改正後の通達は、財務局等におけるたばこ販売協同組合に関する事務の処理について定めたものであって、中小企業等協同組合であるたばこ販売協同組合が、財務局長等に対し、中小企業等協同組合法に基づき、財務省の承認等を要する行為（組合員による臨時総会の招集等）をすることについて、その承認等を求める申請書の提出等に関する事務処理を定めたものであると認められる。しかるに、当該通達には、当該組合の組合員の資格を証する文書の提出を定める明文の規定はないことが認められる。これに、上記第3の3の探索の結果を併せて勘案すれば、処分庁において、本件対象文書を取得しておらず、保有していない旨の上記（2）の諮問庁の説明は、否定することができない。

(4) 以上によれば、特定財務局において、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各決定については、特定財務局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）

- 1 令和7年2月12日臨時総会当時における特定協同組合員資格届出書類（加入届、承継届、退会届、休止届）及びこれらの受理、認可の有無を確認できる文書一式
- 2 令和7年8月15日付「特定記号第169号」に関連して、特定協同組合定款不開示決定の前提資料として用いられた同組合の「組合員資格届出書類一式」