

高知県における「特定非営利活動促進法」の運用方針について(案)

令和 年 月 日

高知県文化生活部県民生活課

(趣旨)

平成 10 年 12 月に施行された特定非営利活動促進法(以下「法」という。)は、「市民¹が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進(法第 1 条^a)することを目的としている。法は、特定非営利活動法人(以下「NPO 法人」という。)の自主性と自律性を尊重する観点から、行政の関与を極力抑制しており、設立手続において認証主義を採用するとともに、NPO 法人は自らに関する情報をできるだけ公開することによって市民の信頼を得て、市民によって育てられる点が大きな特徴になっている。

一方で、法上、所轄庁は申請が法定の認証基準に「適合すると認めるとき(法第 12 条第 1 項^b)」は認証しなければならないとされており、設立手続において、申請者自らが認証基準に適合していることを積極的に示すことを求められているが、認証基準を満たしているかどうかの判断は必ずしも容易ではないものも少なくない。また、法人格取得の方法が簡便な NPO 法人制度の濫用も懸念されるところである。このような法の理念を損なうような活動が現れてくると、健全な活動を行っている他の NPO 法人に対する信頼にも悪影響を与えるおそれがある。

このため、内閣府は法の立法趣旨・理念に則った運用を明らかにした「NPO 法の運用方針」を平成 15 年 3 月に策定(平成 15 年 12 月改定)しており、高知県においてもこれまで運用上の参考としてきたところである。

高知県では 320 を超える NPO 法人が設立認証を受けて保健・医療・福祉、まちづくりなどの分野で活動を行っており、行政では十分に対応しきれていないさまざまなニーズに柔軟かつ迅速に対応できることから、地域社会において大きな役割を果たしている。一方で小規模な NPO 法人が大多数を占め、事務の担い手をはじめとしたあらゆる人材が不足していることも要因のひとつとなって、「NPO 法の運用方針」の内容にそぐわない NPO 法人も散見されるところである。

このため、NPO 法人制度の健全な発展を図る観点から、内閣府の「NPO 法の運用方針」に準拠しつつ、高知県における「特定非営利活動促進法の運用方針」を新たに定める。

この運用方針は、これまで本県が法の運用の基準としていた内容を明確にするとともに、NPO 法人の説明責任と市民による選択・監視機能の一層の発揮を図るため、NPO 法人自らが広く市民に対して自主的に説明を行うよう要請することを明らかにしたものである。これにより、各 NPO 法人が法の立法趣旨や理念を遵守し、適正な法人運営を行うことにより、特定非営利活動の健全な発展を促進されることを目的としている。

なお、この運用方針は、認証及び監督における運用について新たな基準を設けるものではなく、これまで本県が法に基づく判断の基準としてきた内閣府の「NPO 法の運用方針」及び「特定非営利活動法人の手引」で示してきた内容を明示するものである。

また、この運用方針は、本県での今後の法の運用状況や特定非営利活動を取り巻く社会状況の変化等を踏まえて、適宜、追加修正等を行うものとする。

¹ この法律でいう「市民」とは、かなり広い対象を含むものとして想定されている。自然人、法人、任意団体(人格なき社団)のすべてを含むし、企業、自治体なども含むと考えられる。(堀田力・雨宮孝子編著、NPO 法コンメンタール、日本評論社、1998、p. 75.)

1 「主たる目的性」及び「非営利性」の法定要件への適合性の一層の明確化

「特定非営利活動を行うことを主たる目的」(法第2条第2項^c)とすること、「営利を目的としないものであること」(法第2条第2項第1号^d)という認証要件に関し、最低限満たす必要のある基準を明確にするため、以下のものを運用上の判断基準とする。

また、NPO法人は、設立後においても当然に認証基準を満たしている必要がある。ただし、法第41条第1項^eに基づく報告徴収・立入検査(以下「報告徴収等」という。)の対象となり得る監督関係の運用上の判断基準については、一時的な要因や特殊事情から、認証基準を満たさない事業年度がやむなく生じる場合も考慮することとする。

(1) 定款記載事項

【認証基準】

法人の目的、特定非営利活動の種類、特定非営利活動に係る事業その他当該法人が行う事業の内容が、定款上それぞれ具体的かつ明確に記載されていること。

【説明】

定款は法人の根本規則を定めたものであり、対内的にも、対外的にも、設立認証審査においても最も重要な文書である。法第11条第1項^fに目的(同項第1号)、その行う特定非営利活動の種類及び当該特定非営利活動に係る事業の種類(同項第3号)、その他の事業を行う場合には、その種類その他当該その他の事業に関する事項(同項第11号)等を記載しなければならないとされている。

特に法人の目的、行う事業等については、特定非営利活動を行うことを主たる目的とした法人であること等を判断するうえで、重要な事項であり、定款に具体的かつ明確に規定されていることが必要である。

例えば、「活動支援事業」「調査・研究事業」と定めるだけでは、その事業が特定非営利活動に該当しているかを判断できないため、「環境活動支援事業」「環境に関する調査・研究事業」など、事業内容が目的を達成するためのものであること、法に定められている活動に該当すること等が客観的にわかるように具体的に記載することが求められる。

(2) 特定非営利活動に係る事業

【認証基準】

特定非営利活動に係る事業の支出規模は、設立当初の事業年度及び翌事業年度ともに総支出額の2分の1以上であること。ただし、この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合はこの限りでない。

【報告徴収等の対象となり得る監督基準】

特定非営利活動に係る事業の支出規模が、2事業年度連続して総支出額の3分の1以下である場合。ただし、この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合はこの限りでない。

【説明】

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」(法第2条第2項)とした法人であり、全体の事業活動に占める特定非営利活動に係る事業の割合は過半であることが求められている。

その一方で、NPO法人は「特定非営利活動に係る事業以外の事業(以下「その他の事業」という。)」を行うことが認められている。しかし、それは、あくまでも特定非営利活動に係る事業に「支障がない限り」(法第5条第1項⁶)行うことが認められたものである。

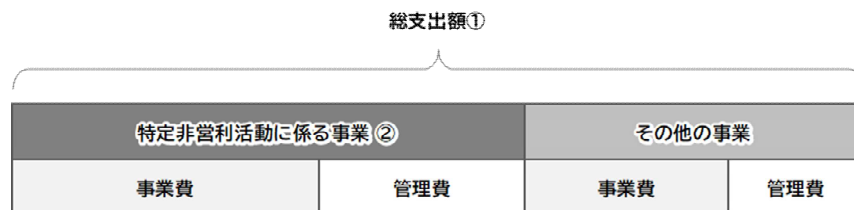
したがって、その他の事業の規模が過大となり、特定非営利活動に係る事業の実施に必要な財産、資金、要員、施設等を圧迫してはならず、少なくともその他の事業の支出規模(事業費及び管理費)は、総支出額(事業費及び管理費の総計)の2分の1以下であることが必要である。

なお、無償性や事業規模の零細性等、合理的な理由が認められる場合は、これらの特殊事業も考慮するものとする。

(例)

- ・ 事業従事者が無償ボランティアであり、人件費が発生しないことから、特定非営利活動の事業規模が小さくなっている場合
- ・ 設立初年度において、期間の大半を準備期間に充てたため、特定非営利活動の実施が想定より遅れたりした場合

参考



【認証基準】 特定非営利活動に係る事業② ÷ 総支出額① ≥ 1/2

【報告徴収等の対象となり得る監督基準】 特定非営利活動に係る事業② ÷ 総支出額① ≤ 1/3

(3) その他の事業

ア 経営

【認証基準】

その他の事業において、設立当初の事業年度及び翌事業年度ともに赤字計上されていないこと。

【報告徴収等の対象となり得る監督基準】

その他の事業において、2事業年度連続して赤字計上されている場合。

【説明】

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」(法第2条第2項)とした法人であり、その他の事業は、あくまでも特定非営利活動に係る事業に「支障がない限り」(法第5条第1項)行うことが認められたものである。

したがって、その他の事業の実施にあたっては、特定非営利活動に係る事業の実施に必要な財産、資金、要員、施設等を圧迫してはならない。事業計画上、赤字計上されているその他の事業については、「支障がない限り」行われることが意図されているとはいえない。

イ 収益

【認証基準】

その他の事業収益は、設立当初の事業年度及び翌事業年度ともに特定非営利活動に係る事業会計に全額繰り入れられていること。

【報告徴収等の対象となり得る監督基準】

その他の事業の収益が2事業年度連続して特定非営利活動に係る事業会計に全額繰り入れられていない場合。

【説明】

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」(法第2条第2項)とした法人であり、その他の事業の「収益」については、「特定非営利活動に係る事業のために使用しなければならない」(法第5条第1項)とされている。したがって、その収益は当然に特定非営利活動に係る事業の実施のために使用する必要があることから、特定非営利活動に係る事業に全額繰り入れることが必要である。

参考

〇〇年度 活動計算書

〇〇年〇〇月〇〇日から〇〇年〇〇月〇〇日まで

(特定非営利活動法人□□□□□)

(単位:円)

科 目	特定非営利活動に係る事業	その他の事業	合 計
I 経常収益			
経常外費用計	0	0	0
経理区分振替額	50,000	△50,000	0
当期正味財産増減額	×××	×××	×××
前期繰越正味財産額	その他の事業で得た利益を特定非営利活動に係る事業に振り替える場合には、「当期正味財産増減額」の上に「経理区分振替額」を設けて計上する。		×××
次期繰越正味財産額			×××

(4) 管理運営

【認証基準】

管理費の総支出額に占める割合が、設立当初の事業年度及び翌事業年度ともに2分の1以下であること。ただし、この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合はこの限りでない。

【報告徴収等の対象となり得る監督基準】

管理費の総支出額に占める割合が、2事業年度連続して総支出額の3分の2以上である場合。ただし、この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合はこの限りでない。

【説明】

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」(法第2条第2項)とした法人であり、全体の事業活動に占める特定非営利活動に係る事業の割合は過半であることが求められている。

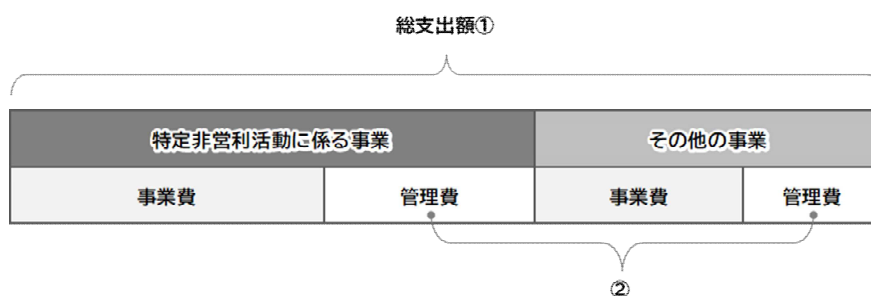
また、「営利を目的としない」(法第2条第2項第1号)法人であり、構成員の経済的利益を追求し、終局的に収益が構成員個人に分配することを目的としないことも求められている。

管理費はNPO法人の運営に必要な基礎的経費であるが、役員の報酬、職員の人件費などNPO法人内部に還元される傾向が強いものであることから、管理費の規模が過大となり、「主たる目的」の特定非営利活動に係る事業の実施に必要な財産、資金、要員、施設等を圧迫してはならない。したがって、少なくとも管理費の支出規模(管理費の合計)は、総支出額(事業費及び管理費の総計)の2分の1以下であることが必要である。

なお、「この基準を満たさない合理的な理由が認められる場合」の例としては、以下のようなものが考えられる。

- ・ 無償ボランティア事業に従事するため、事業の実施にかかる人件費を必要とせず、相対的に事務所経費等の管理費の支出割合が高くなっている場合
- ・ 事務所の賃借料、光熱水費などの事務所経費だけで人件費が少ないにもかかわらず、事業費と管理費を合わせた総支出規模が小さいため、相対的に固定経費である管理費が高くなっている場合 等

参考



【認証基準】 総支出額に占める管理費の割合 ② ÷ ① ≤ 1/2

【報告徴収等の対象となり得る監督基準】 総支出額に占める管理費の割合 ② ÷ ① ≥ 2/3

2 「市民への説明要請」の実施

(1) 基本的な考え方

法は、NPO法人について、「自らに関する情報を積極的に公開することによって市民の信頼を得て、市民によって育てられていくべきものとの考えに立ち、広範な情報公開制度を設けることによって広く市民によるチェックの下におくこと」としている。ここでは、市民による緩やかな監督、あるいはそれに基づくNPO法人の自浄作用による改善、発展が期待されている。

このような法の理念に照らすと、NPO法人に関する情報は、できる限り広く市民相互に提供され、かつ、共有されることが望ましい。これにより、市民にとって、当該NPO法人について有益な活動が行われていると認め、これに積極的に参加するという機会や、何らかの疑問を抱き、これに説明や改善を求めるという機会が提供されることとなる。また、NPO法人にとっても広く市民からの支援を得たり、自身への疑問を払拭したりする契機が与えられる。このような市民による選択・監督機能が一層発揮されるための環境を整備していくため、市民から所轄庁に対して、認証申請者や法人に関し、その活動を懸念する様々な情報が寄せられた場合や、法人に事業報告書等の不提出や設立認証後の登記未了などの不備等があった場合には、所轄庁として、当該NPO法人に対し、以下の(2)のとおり法人自らが広く市民に対して自主的に説明を行うよう要請する(以下「市民への説明要請」という。)。そのうえで、所轄庁における手続の透明性を確保する観点から、「市民への説明要請」及びこれに対する当該NPO法人の説明内容について、基本的にすべて公開することとする。

(2) 具体的な内容

ア 「市民への説明要請」を実施する場合

「市民への説明要請」は、あくまでも市民による選択・管理機能が発揮されるための環境整備として自主的な説明を行うよう要請するもので、これに応じなかったということだけで不利益に取り扱われるものではない。

ただし、行政の関与という側面もあるため、これを抑制的に運用することが妥当と考えられることから次の場合に実施することとする。

(ア) 認証段階における実施

認証段階では、市民からの情報提供等により、何らかの法令違反に該当することが推認²されるなど、申請書類のみをもってしては法定の認証基準に適合することが積極的に示されているとは認められない場合に実施する。

なお、定款変更の認証においても、設立の認証と同様に実施する。

(イ) 監督段階における実施

監督段階では、報告徴収等(法第41条第1項)、改善命令(法第42条^h)の対象となり得る要件が認められた場合に実施する。

また、NPO法人の健全運営を求める市民からの要請を踏まえ、市民による選択・監視機能が一層発揮されるよう、NPO法人に関してその活動を懸念する情報が寄せられたときには、以下の基準に基づき、総合的に判断したうえで実施する。

²推認：既知の事実や情報といった証拠やデータに基づいて推測すること

- a 情報提供が概ね5件以上で複数名のものからの提供であること
- b 情報提供の内容に合理性があり、法令等に違反することをうかがわせる具体的な情報であること
- c 客観的な証拠があること
- d 情報提供者の属性に問題がないこと(当該NPO法人との利害関係の有無、同一グループによる情報か否か等)

(ウ) 事業報告書等が提出されていない場合の実施

事業報告書等の全部又は一部が提出されていない場合に実施する。

(エ) 設立登記完了の届出がされていない場合の実施

設立の認証後、登記をしたことを証する登記事項証明書等を添付した届出書が提出されていない場合に実施する。

イ 「市民への説明要請」の内容

NPO法人に対しては、概ね次の事項につき市民に対する説明を自主的に実施するとともに、実施された説明内容(対外的に公表されたもの)を記載した文書を所轄庁に対し速やかに送付するよう文書により要請することとする。

なお、情報提供者に関する個人情報の取扱いについては、所轄庁として十分配慮する。

(ア) 提供された情報内容に関する事実関係

(イ) 認証段階においては、認証基準に適合していることを積極的に示す内容

(ウ) 監督段階においては、報告及び検査に係る報告内容、改善命令に係る是正措置の内容、市民から情報に基づく場合には監督の対象とならないことを示す事項

(エ) 事業報告書等が提出されていない場合、又は設立認証後に設立登記完了の届出がされていない場合には、提出がされていない理由及び今後の提出の予定等

ウ 「市民への説明要請」の方法

「市民への説明要請」の実施は、要請文書を当該NPO法人に対して送付して実施するとともに、高知県のホームページに掲載し、公表する。

【高知県ホームページ等での公開基準】

(ア) 方法

原則として、当該NPO法人から提出された文書をスキャナにより複写して公開する。

(イ) 公開しない場合

次に該当する場合には、当該NPO法人から提出された文書の記載の一部を削除して公開するものとする。

a 個人情報保護の観点から公開することが適切でない記載がある場合

b 特定の個人又は団体を誹謗中傷し、又はそのおそれのある記載がある場合

- c 政治活動又は宗教活動に該当する記載がある場合
- d 営利活動に該当する記載がある場合
- e 犯罪を誘発し、又はそのおそれのある情報を提供する記載がある場合
- f 公序良俗に反する記載がある場合
- g その他市民への説明要請の趣旨に反する記載がある場合

エ 「市民への説明」の方法

市民への説明は、自主的に実施されるべきものであり、実施方法については当該NPO法人の検討に委ねられるものである。参考例としては以下のものがある。

(例)

- ・ 申請者の住所又は居所や当該NPO法人の事務所における誰でも閲覧可能な状態での説明文書の備置き
- ・ 当該NPO法人が運営するホームページ上における説明文書の掲載
- ・ NPO法人ポータルサイト(法人入力欄)への掲載
- ・ 適切な人数を収容できる会場における説明の実施(その際、実施の案内をあらかじめ周知しておくことが望ましいと考えられる。)

【特定非営利活動促進法(抜粋)】

a (目的)

第1条 この法律は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること並びに運営組織及び事業活動が適正であって公益の増進に資する特定非営利活動法人の認定に係る制度を設けること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする。

b (認証の基準等)

第12条 所轄庁は、第10条第1項の認証の申請が次の各号に適合すると認めるときは、その設立を認証しなければならない。

- 1 設立の手續並びに申請書及び定款の内容が法令の規定に適合していること。
- 2 当該申請に係る特定非営利活動法人が第2条第2項に規定する団体に該当するものであること。
- 3 当該申請に係る特定非営利活動法人が次に掲げる団体に該当しないものであること。
 - イ 暴力団（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成3年法律第77号）第2条第2号に規定する暴力団をいう。以下この号及び第47条第6号において同じ。）
 - ロ 暴力団又はその構成員（暴力団の構成団体の構成員を含む。以下この号において同じ。）若しくは暴力団の構成員でなくなった日から5年を経過しない者（以下「暴力団の構成員等」という。）の統制の下にある団体
- 4 当該申請に係る特定非営利活動法人が10人以上の社員を有するものであること。

c 第2条第2項

この法律において「特定非営利活動法人」とは、特定非営利活動を行うことを主たる目的とし、次の各号のいずれにも該当する団体であって、この法律の定めるところにより設立された法人をいう。

d 第2条第2項第1号

次のいずれにも該当する団体であって、営利を目的としないものであること。

- イ 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと。
- ロ 役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の3分の1以下であること。

e (報告及び検査)

第41条 所轄庁は、特定非営利活動法人（認定特定非営利活動法人及び特例認定特定非営利活動法人を除く。以下この項及び次項において同じ。）が法令、法令に基づいてする行政庁の処分又は定款に違反する疑いがあると認められる相当な理由があるときは、当該特定非営利活動法人に対し、その業務若しくは財産の状況に関し報告をさせ、又はその職員に、当該特定非営利活動法人の事務所その他の施設に立ち入り、その業務若しくは財産の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。

f (定款)

第11条 特定非営利活動法人の定款には、次に掲げる事項を記載しなければならない。

- 1 目的
- 2 名称
- 3 その行う特定非営利活動の種類及び当該特定非営利活動に係る事業の種類
- 4 主たる事務所及びその他の事務所の所在地
- 5 社員の資格の得喪に関する事項
- 6 役員に関する事項
- 7 会議に関する事項
- 8 資産に関する事項
- 9 会計に関する事項
- 10 事業年度
- 11 その他の事業を行う場合には、その種類その他当該その他の事業に関する事項
- 12 解散に関する事項
- 13 定款の変更に関する事項

14 公告の方法

g (その他の事業)

第5条 特定非営利活動法人は、その行う特定非営利活動に係る事業に支障がない限り、当該特定非営利活動に係る事業以外の事業（以下「その他の事業」という。）を行うことができる。この場合において、利益を生じたときは、これを当該特定非営利活動に係る事業のために使用しなければならない。

h (改善命令)

第42条 所轄庁は、特定非営利活動法人が第12条第1項第2号、第3号又は第4号に規定する要件を欠くに至ったと認めるときその他法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認めるときは、当該特定非営利活動法人に対し、期限を定めて、その改善のために必要な措置を採るべきことを命ずることができる。