

「NPO法の運用方針」について

平成15年3月25日
(平成15年12月18日改定)
内閣府 国民生活局

(趣旨)

「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」(法第1条)することを目的として、平成10年12月に特定非営利活動促進法(NPO法)が施行された。NPO法は、特定非営利活動法人(NPO法人)の自主性、自律性を尊重する観点から、様々な形で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べきであるとの考えがとられている点が大きな特徴となっている。

こうした中で、現在多くのNPO法人が設立認証を受け、各地で様々な活動を行っており、新たな公益活動の担い手としての期待が高まっている。

一方、NPO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)は認証しなければならないとされており、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さなければならないことが求められているが、これまでの申請の中には、法定の認証基準を満たしているかどうかについての判断が必ずしも容易で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場所である。このようなNPO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。

そこで、内閣府としては、「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」するため、NPO法の立法趣旨・理念に則した運用を明らかにすることとした。具体的には、①法定要件のうち、「主たる目的性」及び「非営利性」への適合性について、必要不可欠な最低限の運用上の判断基準を明確化し、より一層透明性の確保を図るとともに、②NPO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軸に据えた運用を認証及び監督の両段階において一貫して行う。

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）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）という法定の認証要件に関し、最低限満たす必要のある基準を明確にし、より一層透明性を確保するため、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

<運用上の判断基準>

○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。NPO法では、法第11条第1項に「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上で、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。

（2）特定非営利活動に係る事業

<運用上の判断基準>

①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。

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。

<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項柱書）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) 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。

(3) その他の事業

1) 経営

<運用上の判断基準>

①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。

②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項柱書)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、少なくとも「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。

2) 収益

<運用上の判断基準>

①認証基準

その他の事業の収益は、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。

②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項柱書)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。

(4) 管理運営

<運用上の判断基準>

① 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。

② 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3分の2以上である場合。

<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項柱書）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な経費であるが、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。

※管理費

「管理費」とは、法人の各種の業務を管理するため、毎事業年度経常的に要する支出であり、法人の運営に係る基礎的な維持管理のための費用をいう。事業の実施のために直接要する費用は「事業費」に計上されることとなる。管理費の例としては、総会・理事会の開催運営費、管理部門に係る役員報酬・人件費、交通費等が挙げられる。なお、ここでいう「管理費」とは、特定非営利活動に係る事業の管理費及びその他の事業の管理費の合計を指す。

※事業費

「事業費」とは、法人の事業の実施のために直接要する支出で、管理費以外のものをいい、会計処理上は、事業の種類ごとに区分して記載する。事業費の例としては、「〇〇事業費」（注・・・当該事業の実施のために直接要する人件費・交通費等の費用が含まれる。）等が挙げられる。

(5) その他の認証事務の運用について

定款変更に関する認証の申請においては、申請に係る変更箇所のみを確認し、それ以外の箇所の確認は行わないものとする。なお、この場合、仮に申請に係る変更箇所以外の箇所に変更がなされていたとしても、これに認証の効力が及ぶものではないので、申請に遺漏のないよう注意が必要である。

2. 「市民への説明要請」の実施

(1) 基本的な考え方

NPO法は、NPO法人について、「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による信頼を得て、市民によって育てられるべきであるとの考えに立ち、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NPO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った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。このような市民社会の実現に向けて、行政としても、こうした市民による選択・監視機能が一層発揮されるための環境を整備していくことが重要である。

ところで、近時、市民から所轄庁に対して、認証申請者やNPO法人に関し、その活動を懸念する様々な情報が提供されることがある。また、NPO法人からの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も散見される。このような場合、上述した環境整備の重要性に鑑みれば、所轄庁としても、提供を受けた情報や不提出等の事実に基づいて、市民間あるいは市民と当該NPO法人との間において自由・活発な議論がなされる土壌を創ることが適当である。

そこで、上述のように市民から情報提供がなされた場合や事業報告書等の不提出等の場合、所轄庁として、当該NPO法人に対し、下記(2)のとおり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(以下「市民への説明要請」という。)こととする。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をも加味し、「市民への説明要請」及びこれに対する当該NPO法人による説明の内容につき、基本的にすべて公開する。

(2) 具体的な内容

1) 「市民への説明要請」を実施する場合

① 認証及び監督の各段階における「市民への説明要請」の実施

「市民への説明要請」は、あくまでも市民による選択・監視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あり、NPO法上規定されている所轄庁による監督とは異なり、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。但し、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。

このため、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こととする。

また、監督段階では、報告徴収・立入検査(法第41条第1項)、改善命令(法第42条)の対象となり得る要件が認められた場合に限り実施することとする。

なお、定款変更の認証に関し、法第25条第5項は、法第12条に定める設立の認証基準を

準用していることから、これは定款変更の認証基準にもなっているものと解される。したがって、市民からの情報提供等により当該認証基準への適合性が積極的に示されているとは認められない場合、設立の認証における同様に「市民への説明要請」を実施することとする。

②事業報告書等が提出されていない場合等における「市民への説明要請」の実施

事業報告書等の全部又は一部が提出されていなかったり、不完全な書類しか提出されていなかった場合、「市民への説明要請」を実施する。

また、設立の認証後、登記をしたことを証する登記簿謄本を添付した届出書が提出されていない場合、「市民への説明要請」を実施する。

2) 「市民への説明要請」の内容

NPO法人に対しては、概ね以下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をもって要請することとする。その際、情報提供者に関する個人情報について、所轄庁として、取扱いに十分配慮すべきことはいうまでもない。

①提供された情報内容等に関する事実関係

②認証段階においては、認証基準への適合性を積極的に示す事項

監督段階においては、報告徴収・立入検査、改善命令の対象とならないことを示す事項

なお、事業報告書等が提出されていない場合及び設立の認証後登記をしたことを証する登記簿謄本を添付した届出書が提出されていない場合には、提出されていない理由及び今後の提出の予定等に関し説明を要請することとする。

3) 「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り、説明内容を記載した文書を所轄庁に対して送付し、所轄庁のホームページに掲載することによって代替することもできるよう配慮する。

なお、内閣府では、現在、説明要請を行ったNPO法人が、インターネットを利用して説明したい内容を書き込むことができる掲示板機能の構築に取り組んでいる。

(例)

- ・申請者の住居所や当該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
- ・適切な人数を収容できる会場における説明会の実施（その際、実施の案内を予め周知しておくのが望ましいと考えられる。）

4) 監督における「市民への説明要請」の活用

監督を行う際にも、上述した市民間あるいは市民と当該NPO法人との間において自由・活発な議論がなされる土壌を創ることの重要性に鑑み、「市民への説明要請」を活用すること

とする。

具体的には、NPO法人が法令、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、所轄庁は、当該疑いについて報告徴収等を行うことができる（法第41条第1項）。その報告の内容に関し、当該NPO法人に対し「市民への説明要請」を行うこととする。

また、NPO法人が法第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、所轄庁は、改善命令を行うことができる（法第42条）。それを行う際には、所轄庁は、当該NPO法人に対し是正措置を採ることを命じるとともに、その是正措置の内容に関し、「市民への説明要請」を行うこととする。