

茨城県における特定非営利活動促進法の運用方針について

平成21年1月20日

茨城県生活環境部生活文化課県民運動推進室

(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「NPO法」という。)は、「市民が行う自立的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おり、それまで法人格を持たない任意団体として活動していた市民活動団体に対し、簡易かつ迅速な手続きで法人格を取得することが出来るようになった。

本県では、茨城県総合計画「元気いばらき戦略プラン」において、県民の自主的・自発的な地域社会活動の推進を基本計画のひとつに位置づけており、特定非営利活動法人(以下「NPO法人」という。)の認証においても法人の自主性を尊重した認証業務を行うとともに、NPO法人の運営能力強化の支援や、行政とNPO(NPO法人や法人格のない市民活動団体及びボランティア団体など)とのパートナーシップを構築し、連携・協働の推進に取り組んでいるところである。

この結果、NPO法人の認証数は年々増加し、福祉・社会教育・環境保全など、様々な分野において活発な活動を展開しており、行政・企業と並ぶ新たな公共のサービスの担い手として、期待されている。

しかし一方で、NPO法の趣旨や理念に反し、公益・非営利性に疑義を生じるような活動を行うNPO法人も見受けられる。一例として、非営利という言葉から来る好感の得やすさを利用し、行っている活動自体は公益性があるものの、活動を通じて役員が運営する企業の商品宣伝や業界団体の広報を行っているのではないかと疑われる事例について、市民からの情報提供がもたらされている。

また、設立認証申請にあたっては、公益・非営利性に根ざした認証基準を満たしているかどうかの判断が必ずしも容易でないものも少なくない。

このような状況の中で、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悪影響を与えるばかりでなく、市民の生活にも悪影響を及ぼすおそれもあるため、所轄庁である県に対して対応を求める声が多く寄せられている。

このため茨城県では、NPO法人の健全な発展を促進することを目的に、内閣府が策定した「NPO法の運用方針」(平成15年3月25日策定)を基本として、「茨城県における特定非営利活動促進法の運用方針」を策定しました。

具体的には、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、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基本にした運用を認証及び監督の两段階において一貫して行うこととします。

「茨城県におけるNPO法の運用方針」は、内閣府の「NPO法の運用方針」を基本とし、その判断基準や説明書きに、本県の現状を考慮した方針を追記した形式で作成しています。

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

(1) 定款記載事項

「特定非営利活動を行うことを主たる目的」(NPO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」(NPO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、より一層の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、NPO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。

< 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、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。

< 本県の方針 >

内閣府の運用方針と同じ判断基準であるが、以下を加えることとする。

定款に法別表に掲げる17の活動分野のうちいずれか1つ以上が明確に記載されており、定款、事業計画書、収支予算書に、特定非営利活動に係る事業に該当する事業であることや、目的と事業の関連性があることが、客観的に見てわかるよう明確に記載されていることが必要である。

また、定款、設立趣旨書、事業計画書記載の内容により、受益者の範囲が「不特定かつ多数である」ことが明確であ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(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。

<本県の方針>

その他の事業は特定非営利活動に係る事業の「支障のない」範囲内で行うこととされていることから、従来から特定非営利活動に係る事業規模の範囲内として運用してきたところであり、内閣府の運用方針と同じ判断基準とする。

(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。

< 本県の方針 >

その他の事業は、特定非営利活動に係る事業の支障のない範囲で行うこととされていることや設立の初年度及び翌年度の2か年度分の収支予算書を通して判断すべきものであり、内閣府の運用方針と同じ判断基準とする。

「支障がない」と判断する基準については、事業計画書、収支予算書から、事業の内容、態様、人員や資金、収支の状況などを総合的に判断することとする。

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。

< 本県の方針 >

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に全額繰り入れることが必要である。従来からその他の事業の収支予算書及び収支計算書の当期収支差額等が、全額特定非営利活動に係る事業会計に繰り入れられていることを確認し運用してきたところであり、内閣府の運用方針と同じ判断基準とする。

(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、「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。

<本県の方針>

NPO法人の立ち上げ時においては、事業費よりも管理費が大きくなる場合があることから、そのような事情は考慮し、内閣府の運用方針と同じ判断基準とする。

(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。

<本県の方針>

定款変更認証申請における認証は、変更部分にのみ対して行われるべきものであることから、内閣府の運用方針と同じく、申請に係る変更箇所についてのみ確認の上、決定することとする。

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

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と同様に「市民への説明要請」を実施することとする。

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事項証明書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。

提供された情報内容等に関する事実関係

・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事項証明書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。

(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。

<本県の方針>

内閣府と同様に、市民への説明要請を行い、法の適切な運用を図っていくこととする。

3 事業報告書等未提出法人への対応

(1) 基本的な考え方

NPO法第29条第1項に基づき、NPO法人は毎年度終了ごとに事業報告書等を所轄庁へ提出することが義務づけられている。事業報告書等の提出による情報公開の義務付けはNPO法の大きな特徴であり、その趣旨を徹底するため、所轄庁は、3年以上にわたり提出を行わない法人に対して設立の認証を取り消すことができる。

このようなことから、未提出法人に対し、茨城県では以下により対応することとする。

1) 督促について

所轄庁は法人に対し、NPO法第29条に基づく事業報告書等が事業年度終了3ヵ月経ても提出がない場合は、下記表の手順により毎年度督促することとする。

各 年	期 日	対 応
	事業年度終了 3ヵ月後 提出期限	
1年目 2年目 3年目	2ヶ月経過時点	未提出 電話・FAX・文書のいずれかによる督促
	4ヶ月経過時点	↓ 文書による督促
	5ヶ月経過時点	↓ 市民への説明要請
	6ヶ月経過時点	↓ NPO法第49条第1項第5号に基づく過料事件通知 管轄地方裁判所に過料事件の通知

2) 認証取消しについて

上記の手続きを経ても3年以上にわたってNPO法第29条に基づく事業報告書等の提出がない場合は、NPO法第43条第1項による設立の認証取消しの対象とする。