

愛媛県におけるNPO法の運用について

平成 26 年 4 月 1 日

最終改正令和 3 年 6 月 9 日

愛媛県県民環境部

「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、県内でも多くの NPO 法人が設立され、各地で様々な公益活動を行っており、行政・企業に並ぶ新たな公共サービスの担い手として更に期待が高まっている。法人の認証数は年々増加し、福祉、まちづくりや社会教育など様々な分野において活発な活動を展開している。

また、本県では、第六次愛媛県長期計画「愛媛の未来づくりプラン」において、多様な主体の連携・協働による地域課題の解決を目標のひとつに掲げており、平成 25 年 3 月には「多様な主体による協働指針」を策定し、NPO 法人をはじめ多様な主体が助け合い支え合う仕組みづくりに取り組むこととしている。

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す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ところである。このような NPO 法の理念を損なうような法人が現れてくると、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、内閣府において、NPO 法の立法趣旨・理念に則した運用を明らかにした「NPO 法の運用方針」（平成 15 年 3 月 25 日）が策定（同年 12 月 18 日改定）され、本県においても、これまで運用の目安としていたところである。

しかしながら、NPO 法人を取り巻く状況は大きく変化し、県内の NPO 法人数も飛躍的に増加した一方、小規模法人がその大多数を占めるなど、上記運用方針の内容の一部に、県内の法人運営実態とそぐわない面も生じている。

また、平成 24 年 4 月に改正 NPO 法が施行され、NPO 法に係る全ての事務が、内閣府から都道府県及び政令指定都市に移譲されたことに加え、本県においても、NPO 法に係る事務の市町への移譲を積極的に行ってきたところである。

このため、内閣府による運用方針を基本とし、これまでの運用実績や本県の実態に即し、NPO 法人の自主性と自律性の尊重及びその健全な発展を図るために、より一層の透明性の確保を図ることを目的に、本県における NPO 法の運用について確認することとした。これは、認証時及び法人運営時における新たな基準を設定するものではなく、これまで本県が NPO 法に基づく判断の基準としていた内容を明確にするものである。

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。

なお、その判断に当たっては、会計規模だけでなく事業の実施回数や従事者の人数、期間など、その活動全般を見るといった総合的な視点で行うこととする。

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) 「主たる目的」とすることの考え方（法第2条第2項）

特定非営利活動（法別表に掲げる20分野のいずれかに該当する活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする活動）が、NPO法人の活動全体の過半を占めていることを意味する。

具体的には、NPO法人の総支出額に占める特定非営利活動に係る事業の支出額の割合や、活動の頻度、事業に従事する者の数などから特定非営利活動が過半を占めているか否かを判断することになる。

2) 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。

3) 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。

ただし、この基準を満たすことができない合理的な理由があると認められる場合は、この限りではない。

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。

ただし、この基準を満たすことができない合理的な理由があると認められる場合は、この限りではない。

<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）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、「この基準を満たすことのできない合理的な理由があると認められる場合」とは、次に例示するような合理的な理由が存在する場合である。

- 事業実施者が無償で従事するため、事業費のうちの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
- 設立初年度において、その期間の大半を準備期間に充てていたため、特定非営利活動に係る事業が実施できなかつたり、想定より遅れたりした場合

4) その他の事業

(1) 経営

<運用上の判断基準>

①認証基準

ア) 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。

イ) 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特定非営利活動に係る事業会計から資金の繰入れが行われていないこと。

②報告徴収等の対象となり得る監督基準

ア) 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。

ただし、この基準を満たすことができない合理的な理由があると認められる場合は、この限りではない。

イ) その他の事業において、特定非営利活動に係る事業会計から資金の繰入れを行った場合

<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ず、その他の事業を行うための資金を特定非営利活動に係る事業会計から繰り入れることはできない。

事業計画又は事業報告上、その他の事業が赤字計上されている場合や特定非営利活動に係る事業会計から資金の繰入れが経常的に行われている場合については、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。

なお、②ア)における「この基準を満たすことのできない合理的な理由があると認められる場合」とは、次に例示するような合理的な理由が存在する場合である。ただし、このような場合は、活動計算書の注記などにより、法人自ら赤字の原因を明らかにすることが望まれる。

- 設立初年度において、事業期間が短く、物販の仕入れのみの実施だった等により、結果的に赤字を計上せざるを得ない場合
- 想定外の要因により一時的に赤字となったが、事業報告時点では当該要因が解消し、改善の目途が立っている場合
- 2事業年度における赤字の要因を分析し、実施内容を大幅に見直すなどして、新たに事業に取り組んでいる場合

(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）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。

5) 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。

ただし、この基準を満たすことができない合理的な理由があると認められる場合は、この限りではない。

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）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。

なお、認証基準における「この基準を満たすことのできない合理的な理由があると認められる場合」とは、次に例示するような合理的な理由が存在する場合である。

○事業実施者が無償で従事するため、事業費のうちの人件費を要せず、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

○管理費に含まれるものが事務所の賃借料、光熱水費などの事務所経費だけであり、事業費と管理費を含めた総支出規模が小さいため、相対的に固定経費の割合が高くなる場合

また、本基準の運用にあたっては、管理費と事業費に明確に区分できない経費までも厳密に区分、計上させるものではなく、区分できるものは区分し、区分できないものは各NPO法人が一定のルールで按分し、計上しても差し支えないものとする。

※管理費

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

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う。

6) 定款変更に係る認証事務の運用について

(1) 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) 定款変更に係る認証申請は、その申請を1つの行為とするものであることから、その決定についても、認証か不認証かの1つの行為として行うこととなる。したがって、例えば、複数箇所の定款変更認証申請があり、その一箇所のみが法定の要件に適合しないと認められる場合にも、変更申請内容の全てが認められないこととなる。

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」ことを基本理念として制定されている。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、市民に対し、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、市民から所轄庁に対して、認証申請書や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見られる。このような場合、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、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、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。

ただし、緊急を要する場合は、「市民への説明要請」を行わず、NPO法に定める報告徴収・立入検査、改善命令等の監督を実施することもある。

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。ただし、行政の関与という側面もあるため、これを疑われる法令違反の内容と情報公開の必要性を総合的に判断して運用することが妥当である。

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している。

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、設立の認証時におけると同様に「市民への説明要請」を実施することとする。

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い場合や、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。

なお、事業報告書等が期限内に提出されていない NPO 法人に対しては、別添「事業報告書等の期限内提出未済特定非営利活動法人に対する対応方針」に基づいて対応するものとする。

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、所轄庁としては、取扱いに十分配慮する。

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、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、法人自身の検討に委ねられるものであるが、実施方法としては以下のようなものが考えられる。所轄庁においても、説明内容を記載した文書の送付を求め、所轄庁のホームページへの掲載についても配慮する。

(参考例)

- ・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、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。

3 標準処理期間等

1) 対象及び期間

| 内 容 | 根拠条項 | 標準処理期間等 |
|---------------|--------------|---------|
| 設立の認証 | 法第10条第1項 | 75日 |
| 定款の変更の認証 | 法第25条第3項 | 75日 |
| 残余財産の帰属にかかる認証 | 法第32条第2項 | 5日 |
| 合併の認証 | 法第34条第3項 | 75日 |
| 認定 | 法第44条第1項 | 180日 |
| 認定の有効期間の更新 | 法第51条第2項 | 180日 |
| 特例認定 | 法第58条第1項 | 180日 |
| 合併の認定 | 法第63条第1項、第2項 | 180日 |

2) 除外する期間

- (1) 申請書類（添付書類を含む。）の欠陥補正等のため、所要の補正又は書類の追加提出を依頼した場合は、当該依頼した日から補正若しくは追加提出がなされた日までの期間
- (2) 審査に必要な追加資料を要求した場合は、要求した日から追加資料の提出がなされた日までの期間
- (3) 所轄庁の責めに帰さない事情により要した期間

4 施行時期

令和3年6月9日以降の認証申請書及び事業報告書等から適用するものとする。

<注釈>

NPO法人の活動の監督等を行う対象として「市民」という表現を用いていますが、これは、社会、共同体の政治的主体としての構成員であり、自由で平等な公共性の価値観を持つ“普通の人”を示します。