

埼玉県における「NPO法の運用方針」について

平成17年 1月 1日

(平成20年12月26日最終改正)

埼玉県共助社会づくり課

(趣 旨)

平成10年12月に施行された特定非営利活動促進法（NPO法）は、ボランティア活動をはじめとする自由な社会貢献活動を行う非営利団体に対して、容易に法人格を付与することなどを通じて、その活動を促進することを目的としている。

このNPO法人制度の創設によって、法人名義での契約や登記が可能となるなど継続的組織運営の基盤が整備されるとともに、法人の事業報告書等の情報の公開によって、活動について市民が参加し、利用し又はチェックしていくという仕組みが整備された。

また、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している点が大きな特徴となっている。

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、設立申請の増加する中で、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、内閣府においては、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きたところである。

本県においても多くの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期待が高まっている中で、NPO法人の健全な発展を図る観点から、この運用方針に準拠しつつ本県の運用の考え方を踏まえた本県の運用方針を定め、次の内容を盛り込むものとする。

- ① 設立認証の判断基準（「主たる目的性」及び「非営利性」の法定要件への適合性）及び設立後の運用判断基準を示し、NPO活動の透明性とさらなる活性化を図る。
- ② 監督権行使の基準や不利益処分等の基準を示し、法令違反行為や社会的に悪影響を及ぼす行為に対し、所轄庁として法制度の信頼性や安定性を保障する見地から、看過することなく速やかに対応する。
- ③ NPO法人自らが広く市民に対して自主的に説明を行う「市民への説明要請」の実施方法を示し、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。

本県では、これら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 設立認証の判断基準及び設立後の運用判断基準

「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示す。また、法人設立後にも、適正に法人運営がなされているかの運用判断基準を示す。

（1）定款記載事項

設立認証の判断基準

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

設立認証の判断基準

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。

設立後の運用判断基準

特定非営利活動に係る事業の支出規模は、2事業年度連続して総支出額の2分の1以下にならないよう運営されていること。

<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

ア 経営

設立認証の判断基準

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。

設立後の運用判断基準

その他の事業においては、2事業年度連続して赤字計上されず運営されていること。

<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。

イ 収益

設立認証の判断基準

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。

設立後の運用判断基準

その他の事業の収益は、収益発生年度の翌々事業年度までに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。

<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、その他の事業の継続に必要な所要額を除き、速やかに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) 管理費

設立認証の判断基準

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。

設立後の運用判断基準

管理費の総支出額に占める割合が、2事業年度連続して2分の1以上にならないよう運営されていること。

<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。

2 監督権行使の基準

次の場合、NPO法人の監督及び指導を速やかに実施する。

（1）業務又は財産に関する報告徴収及び立入検査（法第41条第1項）

ア NPO法違反

NPO法人の維持存続・運営に関する事項のうち特に重要なものは、報告徴収・立入検査を実施する。

法人の管理運営に係る事項については、自主的な改善を促し、一定期間の後、改善の見込みがないと思われる場合には、報告徴収・立入検査を実施する。

法人の意思決定に係る事項については、原則としてNPO法人内部の改善措置に委ねる。ただし、法人運営が法を無視して継続され、関係者からの情報提供及び監督権限行使の要望が所轄庁に寄せられている場合は、報告徴収・立入検査を検討し、必要があると認めた場合には実施する。

なお、報告徴収・立入検査の対象となる違反行為（疑義も含む）は別に定めるもの

とする。

イ 行政法規違反

他の行政法規（NPO法以外）の違反については、当該法令の所管官庁が法令違反を理由とした処分又は違法性の認定を行った場合、報告徴収・立入検査を実施する。

ウ 刑事法規違反

NPO法人の役員等が、法人の事業として行った行為の中で刑事事件を犯した場合（当該事件の関係者からの情報提供や報道などから社会的な問題となっている場合も含む）、その内容、罪の軽重、社会的影響の程度などを考慮し、報告徴収・立入検査を実施する。

エ 行政処分違反

行政処分違反については、当該法令の所管官庁が当該行政処分に違反するものと判断した場合、報告徴収・立入検査を実施する。

オ 定款違反

定款違反についてはNPO法人の運営上の問題であることから、原則としてNPO法人内部の改善措置に委ねる。

ただし、総会手続違反などの意思決定に係る部分をはじめ、運営方法に重大な瑕疵があり、かつ、社員・監事・当該法人の受益者や利害関係者等から所轄庁に対して情報提供、報告又は監督権限行使の要望があり、当該利害関係者が、監事への申し立てや総会開催の要請などのしかるべき内部手続を講じても依然として改善される見込みがないなど、所轄庁として看過できない場合は、報告徴収・立入検査を実施する。

カ 市民への説明要請

法人に対して報告徴収を実施した場合は「市民への説明要請」を実施する。また、報告徴収に対する回答が得られない場合も、その旨を踏まえ、再度、「市民への説明要請」を実施する。

なお、前記と併せ、実施した市民への説明要請や当該法人からの報告等については、埼玉県NPO情報ステーションに掲載し公表する。

3 不利益処分の基準

次の場合、NPO法人に対し、不利益処分を速やかに実施する。

(1) 改善命令の実施（法第42条）

法第41条第1項による調査などによりNPO法人に違法な事実があることが明らかになった場合は、違法事由の内容、違法性の程度などを勘案し、下記の方法により改善命令を行う。

なお、改善命令の対象となる違反行為は別に定めるものとする。

ア 弁明の機会の付与

NPO法人に対して、改善命令をしようとする場合には、当事者（当該行政処分の名あて人となる者）に対し、意見陳述・証拠書類等の提出の機会を与えるため、事前に行政手続法に基づく弁明の機会の付与を行う。

イ 改善命令の方法

弁明書の提出期限後2週間を経過しても提出がない場合又は弁明に正当な理由が認められない場合は、当該NPO法人に対し、改善命令を行う。

なお、改善命令は、当事者に対し文書により通知し、その内容は、改善の必要となる措置の内容、改善命令を原因となる事実を出来る限り具体的に明示する。

さらに、改善に係る結果等（改善報告書）の提出期限を明記する。

ウ 改善命令の公表等

法人に対して改善命令を行った場合は、報道機関への資料提供及び埼玉県NPO情報ステーションに掲載して公表する。

また、法人に対して、改善命令に対する「市民への説明要請」を併せて実施する。

なお、説明要請の内容や、その後、法人から提出された改善報告書は、埼玉県NPO情報ステーションに掲載し公表する。

(2) 設立認証の取消処分（法第43条）

設立認証の取消処分にあつては、再度の改善命令や改善命令違反に対する刑事罰（罰金刑）の告発など、当該NPO法人の違法状態を解消するために取り得る他の手段の有無についても十分に検討する。

なお、当該違法行為の程度、当該法人の取組（違法状態の改善のための取組状況や違法状態解消のための代替措置などの取組状況）も十分勘案し、法制度の信頼性や安定性に与える影響等を踏まえ、最終的に設立認証の取消しを行うか否かの判断をする。

設立認証の取消しにあたっては、原則として改善命令を経ることとする。

ただし、違法行為をめぐる社会的状況が極めて深刻な場合であつて、改善命令によ

ってはその改善を期待することができないことが客観的状況から判断できる場合に限り、改善命令を経ずして設立認証の取消しを行うものとする。

設立認証の取消しは、別に定める要件に該当する場合に限り行うものとし、下記の方法によって行うこととする。

ア 聴聞の手続

設立認証の取消しをする場合には、当事者に対し、意見陳述・質問等の機会を与えるため、事前に行政手続法に基づく聴聞を行う。

イ 設立認証の取消処分の方法

設立認証の取消しに関する決定については、聴聞調書の内容及び聴聞報告書に記載された主宰者の意見及びNPO法人事務所の現地調査等の結果を踏まえ、聴聞終結後速やかに行う。

設立認証の取消処分を行うことを決定したときは、当事者に対し、文書により通知する。その内容は、取消しの原因となった違法行為の内容、違法の根拠となる法令の名称及び該当条文（定款にあっては該当条項）を明記する。

ウ 設立認証の取消処分の公表

設立認証の取消処分を行った場合は、当該行政処分の事実等について、報道機関への資料提供及び埼玉県NPO情報ステーションに掲載して公表する。

エ 関係機関への通知

設立認証の取消処分を行ったときは、組合等登記令第15条に基づき、当該NPO法人事務所を管轄する法務局で解散登記の嘱託を行う。

また、非訟事件訴訟法第35条第2項に基づき、当該NPO法人事務所を管轄する地方裁判所あてに、NPO法人の解散について通知する。

4 「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からの信頼を得て、市民によって育てられていく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れる。これにより、市民に対して、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、市民から所轄庁に対して、認証申請者やNPO法人に関する活動等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受けられる。このような場合、先に述べ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、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法人による市民への説明の内容につき、基本的に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

（ア）市民からの情報提供等による「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、これを抑制的に運用することが妥当と考えられる。このため、市民からの情報提供、報道等により、何らかの法令違反に該当することが推認されるなど、認証段階で、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や、監督段階で、必要な場合において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、設立の認証時と同様に実施することとする。

（イ）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。

(ウ) 監督段階（法第41条・42条）における「市民への説明要請」の実施

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」を実施することとする。

具体的には、NPO法人が法令、法令に基づいて行う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、法令に基づいて行う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ずるとともに、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。

イ 「市民への説明要請」の内容

NPO法人に対しては、おおむ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。

(ア) 提供された情報内容等に関する事実関係

(イ) 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、報告徴収の報告の内容、改善命令に対する是正措置の内容

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。

ウ 「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。

なお、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、実施の案内をあらかじめ周知しておくのが望ましいと考えられる。）