

静岡県におけるNPO法の運用について

平成 27 年 4 月

平成 31 年 4 月改正

静岡県くらし・環境部県民生活課

(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(1998 年)12 月に特定非営利活動促進法(以下、「NPO 法」という。)が施行され、20 年余りが経過しました。

NPO 法は、特定非営利活動法人(以下、「NPO 法人」という。)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ます。

平成 28 年の NPO 法改正では、制度の使いやすさと信頼性の更なる向上、情報公開の一層の推進を図るため、NPO 法人の設立及び運営にあたっての必要な手続き等について見直しが行われました。

平成 31 年(2019 年)3 月現在、NPO 法人は、全国で 51,000 法人を超え、静岡県(以下、「県」という。)においても 1,200 法人を超え、行政とは異なる立場で公益活動を行う担い手として、広く認知されるようになりました。さらには、複雑化・高度化する様々な地域課題の解決に向け、行政や企業、他の NPO 法人等と協働して活動を展開する NPO 法人も増えつつあります。

その一方、法人の設立が書類審査による所轄庁の認証により認められるという法人格取得の簡便さから、NPO 法人であることを利用して、公益・非営利とは判断しがたい活動を行う法人や適正な法人運営ができていないと言いつつも、見受けられるようになり、これらの事例は NPO 法人全体の信用を低下させるだけでなく、市民生活に悪影響を与えるおそれもあります。

そのため、「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・理念に則した認証基準や指導監督の考え方などの運用方針を定めた「静岡県における NPO 法の運用について」を平成 27 年に策定したところですが、平成 28 年の NPO 法改正やこれまでの運用実績、本県の実態等に即して改正し、本県においては、これに基づき NPO 法の運用を行うこととします。

目 次

| | | |
|-----|----------------------------|----|
| I | 「主たる目的性」及び「非営利性」の法定要件 | 3 |
| 1 | 基本的な考え方 | 3 |
| 2 | 判断基準 | 4 |
| (1) | 定款 | 4 |
| (2) | 予算書・活動計算書 | 4 |
| II | 認証等の標準処理期間 | 7 |
| 1 | 対象及び期間 | 7 |
| 2 | 除外する期間 | 7 |
| III | 指導及び段階的監督 | 7 |
| 1 | 「市民への説明要請」の実施 | 7 |
| (1) | 基本的な考え方 | 7 |
| (2) | 「市民への説明要請」を実施する場合 | 8 |
| (3) | 「市民への説明要請」の内容 | 9 |
| (4) | 「市民への説明」の方法 | 9 |
| 2 | 事業報告書等の期限内未提出特定非営利活動法人への対応 | 11 |
| (1) | 督促 | 11 |
| (2) | 過料事件の通知 | 11 |
| (3) | 認証の取消し | 11 |
| (4) | 県民への情報の提供 | 11 |
| 3 | 認定・特例認定NPO法人の監督 | 13 |

※本文では、特定非営利活動促進法は、「NPO法」又は「法」と表記します。

I 「主たる目的性」及び「非営利性」の法定要件

1 基本的な考え方

「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、法の運用上の判断基準を定めます。

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ります。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態がやむなく生じる場合があることも考慮することとします。

○ 「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）の考え方(主たる目的性)

「主たる目的性」とは、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（NPO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します。

NPO法人が行う各事業の費用や管理費の割合を基準としますが、この他、定款や設立趣旨、事業計画等もあわせて総合的に判断します。

○ 「営利を目的としないもの」（法第2条第2項）の考え方(非営利性)

「非営利性」とは、経済的利益の追求を行わず、NPO法人の構成員に対して形式的にも実質的にも利益の分配や財産の還元をしないことを意味します。

したがって、配当や拠出金の還元を前提とする「出資金」制は、「営利を目的としない」という条件に違反することになりますので認められません。

〈参考〉 「出資金」制について

「出資金」制は、形式的に認められないだけでなく、実質的に出資とみなされる行為（例えば「寄附金」との名目であっても、定期的にその金額に応じた経済的な利益の提供が約定されているような場合）は認められません。また、NPO法の規定とは別に、「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律（昭和29年法律第195号）」第1条において、「不特定且つ多数の者に対し、後日出資の払いもどしとして出資金の全額若しくはこれをこえる金額に相当する金銭を支払うべき旨を明示し、又は暗黙のうちに示して、出資金の受入をしてはならない。」と規定されていますので、当然、この規定に違反する行為は認められません。

2 判断基準

(1) 定款

<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す。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ます。

よって、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す。

(2) 予算書・活動計算書

ア 特定非営利活動に係る事業について

<運用上の判断基準>

| 認証基準 | 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費用は、設立当初の事業年度及び翌事業年度ともに、その他の事業を含めた法人全体の費用の合計の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明確な場合は、この限りではない。 | 特定非営利活動に係る事業の費用が、2事業年度連続してその他の事業を含めた法人全体の費用の合計の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明確な場合は、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）とした法人であることから、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2分の1以上であることが求められます。

「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。）」については、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ています。したがって、その他の事業の規模が過大なものであってはならず、

その他の事業を実施する場合には、少なくともその費用は、法人全体の費用の合計の2分の1以下であることが必要です。

なお、「この基準を満たすことができない合理的な理由が明確な場合」とは、次に例示するような場合が考えられます。

- 設立初年度等において、特定非営利活動に係る事業の実施に向けて一定の準備期間が必要であることが認められ、その他の事業を先行して実施する場合

イ その他の事業について

<運用上の判断基準>

| 認証基準 | 報告徴収等の対象となり得る監督基準 |
|---|---|
| ①その他の事業において、設立当初等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。 | ①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。 |
| ②その他の事業の利益は、設立当初等の事業年度及び翌事業年度ともに、その他の事業の継続のために必要な額を除き、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その他の事業の利益を、2事業年度連続して、その他の事業の継続のために必要な額を除き、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法人においては、「その他の事業」は、あくまでも「主たる目的」である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す。

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りません。よって、事業計画上、連続して赤字となっていないことが必要です。

また、その他の事業の「利益」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）とされています。したがって、その利益は、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原則です。

なお、「その他の事業の継続のために必要な額等」とは、次に例示するような場合に生じる額が考えられますが、その額は最小限に限ります。

- その他の事業として物品販売業を行っており、在庫を翌期に繰り越す場合
- その他の事業を開始した当初に生じた前期の赤字（損失）分を補填する場合 等

ウ 事業費と管理費の割合について

＜運用上の判断基準＞

| 認証基準 | 報告徴収等の対象となり得る監督基準 |
|---|--|
| 法人全体の費用のうち管理費の占める割合が、設立当初等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明確な場合は、この限りではない。 | 法人全体の費用のうち管理費の占める割合が、2事業年度連続して3分の2以上である場合。 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明確な場合は、この限りではない。 |

＜説明＞

NPO法人の運営において、管理費は必要な基礎的な経費であります。役員報酬、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」である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りません。したがって、管理費は、法人全体の費用の2分の1以下であることが必要です。

なお、「この基準を満たすことができない合理的な理由が明確な場合」とは、次に例示するような場合が考えられます。

- 事業従事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、結果的に特定非営利活動に係る事業の管理費の割合が高くなっている場合 等

※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費用で、管理費以外のものをいい、会計処理上は、「人件費」と「その他経費」に区分して記載する。

※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費用であり、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。

【参考】 NPO法人における事業費と管理費の基準まとめ

| | 特定非営利活動事業 | その他の事業 |
|-----|-----------|--------|
| 事業費 | A | C |
| 管理費 | B | D |

- ・ $A + B \geq C + D$
 - ・ $B + D \leq A + C$
- であることが必要

II 認証等の標準処理期間

(1) 対象及び期間

設立の認証等における標準処理期間は、「静岡県許認可事項処理規程」に規定されており、次のとおりです。

| 内容 | 根拠条項 | 標準処理期間※ |
|------------------|-------------------------------|---------|
| 設立の認証 | 法第 10 条第 1 項 | 70 日 |
| 定款の変更の認証 | 法第 25 条第 3 項 | 40 日 |
| 事業の成功の不能による解散の認定 | 法第 31 条第 2 項 | 20 日 |
| 残余財産の帰属にかかる認証 | 法第 32 条第 2 項 | 20 日 |
| 合併の認証 | 法第 34 条第 3 項 | 40 日 |
| 認定及び特例認定 | 法第 45 条第 1 項、 法第 59 条第 1 項 | 180 日 |

※申請書等を受理した日から起算して、当該申請に係る行政処分に関する文書を発送する日までの日数

(2) 除外する期間

申請書等の不備その他の事由により、申請人に対し申請書等の返戻及び内容の照会のために要した日数並びに 5 日以内の許認可事項に係る処理期間中の休日は除外します。

III 指導及び監督

1 「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ます。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ます。

一方、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ります。また、NPO法人からの事業報告書等の未提出や設立認証後の登記未了などの不備等も見られます。

このような場合、上記基本理念の具現化を目的と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未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必

要です。

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未提出等の場合、所轄庁として、法に基づく指導監督を補完するものとして、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。）こととします。

「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、法で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ありません。

ただし、緊急を要する場合は、「市民への説明要請」を行わず、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があります。

(2) 「市民への説明要請」を実施する場合

ア 認証（設立・定款変更）の段階における「市民への説明要請」の実施

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ます。

イ 監督の各段階における「市民への説明要請」の実施

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って実施することとします。

① 報告徴収等の対象となり得る要件の発覚段階

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（以下「法令違反等」という。）疑いがある相当な理由が発覚した場合には、所轄庁は報告徴収等を行うことができる（法第41条第1項）が、原則として、まずは当該疑いについて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ができることとします。

② 報告徴収等の実施段階

市民への自主的な説明の要請に対してNPO法人が忌避した場合や、NPO法人が市民への自主的な説明を行ったにもかかわらず、法令違反等の疑いが一段と高まった場合には、法第41条第1項に基づき、所轄庁は当該疑いについて報告徴収等を行います。また、その報告の内容については、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ができることとします。

③ 改善命令の実施段階

法令違反等又は法人の運営が著しく適正を欠くと認める場合には、所轄庁は改善命令を行うことができます（法第42条）が、それを行う際には、所轄庁はN

PO法人に対して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ついて広く市民に対して説明することを命じることができるとします。

ウ 法に基づく書類が提出されていない場合における「市民への説明要請」の実施

事業報告書等及びそれ以外の法に基づく書類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」を実施できることとします。

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、「2 事業報告書等の期限内提出特定非営利活動法人に対する対応」に基づいて対応するものとします。

(3) 「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します。なお、情報提供者に関する個人情報等について、取扱いに十分配慮するものとします。

- 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、認証基準に適合することを示す事項
- ③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
- ④法に基づく書類が提出されていない場合においては、提出されていない理由及び今後の提出の予定等

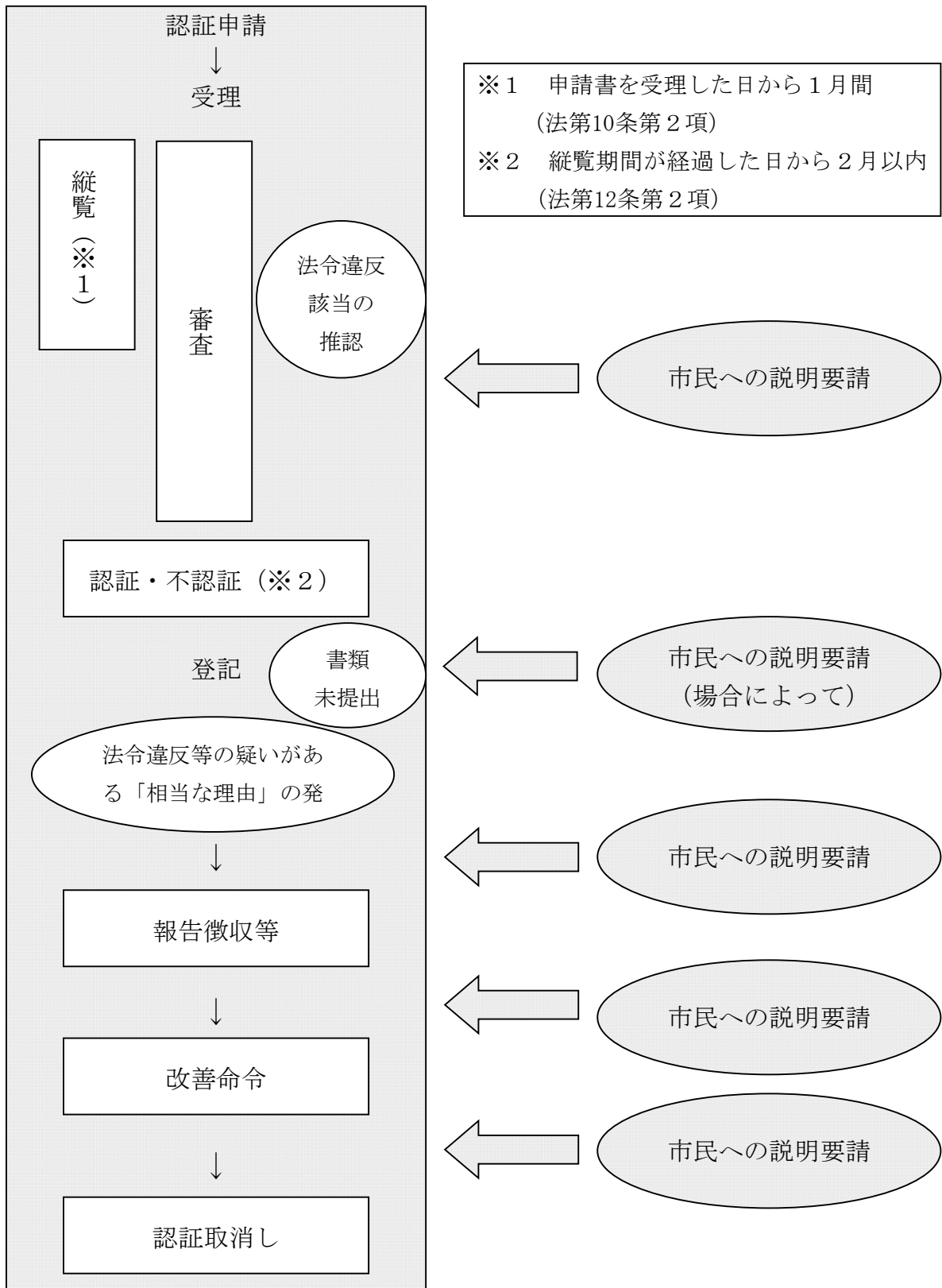
(4) 「市民への説明」の方法

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りますが、実施方法としては以下のようなものが考えられます。なお、所轄庁においても、送付された説明内容を記載した文書を県のホームページ「ふじのくにNPO」へ掲載します。

(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ます。）

〔図〕 認証・監督の各段階における「市民への説明要請」の実施



2 事業報告書等の期限内未提出特定非営利活動法人への対応

法第 29 条及び静岡県特定非営利活動促進法施行条例第 4 条に基づく事業報告書等の全部又は一部が期限内に未提出である NPO 法人（以下「法人」という。）に対する指導及び処分の基準は、次のとおりとします。

また、事業報告書等以外の法に基づく書類の届出及び提出がない場合においても、これに準じて対応を行います。

(1) 督促

提出期限を超過しても事業報告書等の提出がない場合、法人の主たる事務所の所在地へ事業報告書等の提出期限及び過料に関する規定等を記載した督促書を送付します。

(2) 過料事件の通知

督促書を送付後にも、なお事業報告書等の提出がない場合は、必要に応じて、当該法人の主たる事務所所在地を管轄する地方裁判所に法第 80 条第 5 号に基づき過料事件の通知を行います。

また、過料事件の通知を行う場合においては、法第 42 条に基づく改善命令も併せて行う場合があります。

(3) 認証の取消し

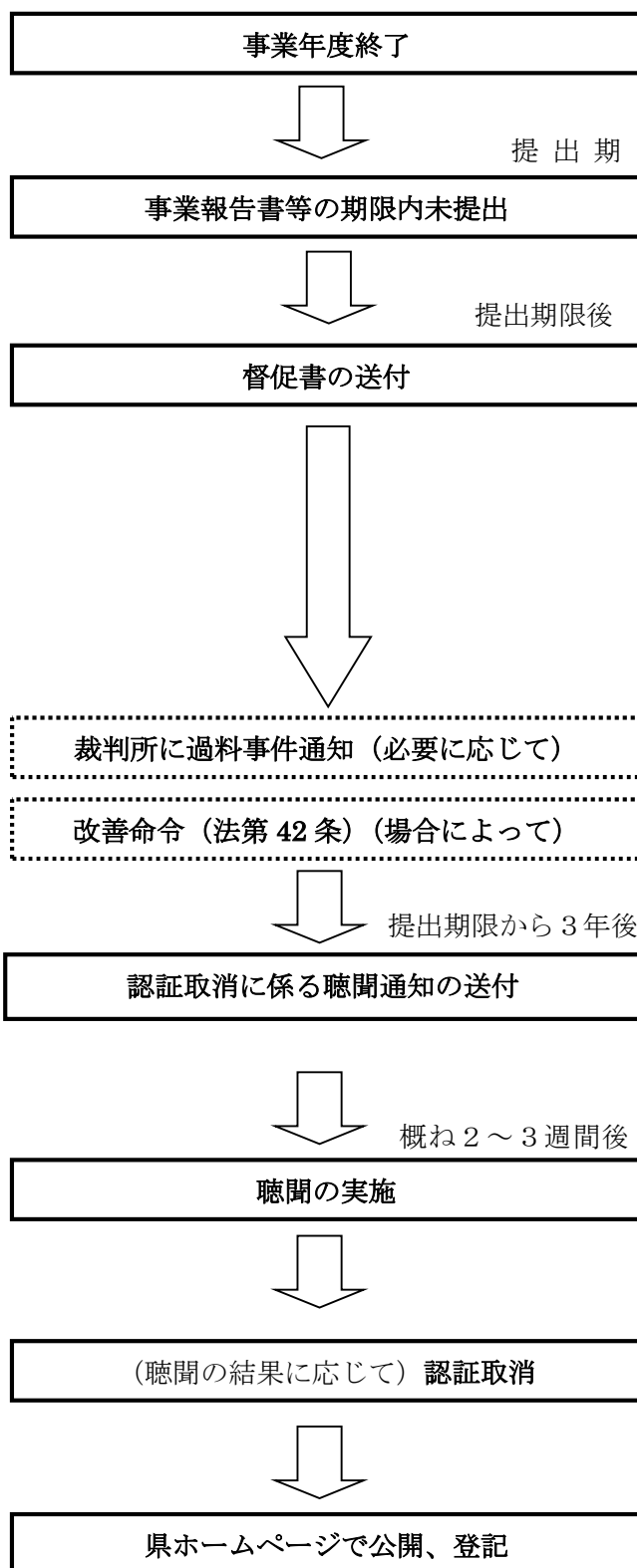
3 事業年度にわたって継続して事業報告書等の提出をしない法人に対しては、行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）、県行政手続条例（平成 7 年条例第 35 号）及び県行政手続条例施行規則（平成 7 年規則第 68 号）に基づく聴聞を行ったうえで、法第 43 条第 1 項の規定に基づき設立認証の取消しを行います。

(4) 県民への情報の提供

法第 43 条第 1 項の規定による認証取消しを行った場合には、次に掲げる事項を県ホームページ「ふじのくに NPO」に掲載し、県民に対して情報を公表します。

- ①当該法人の名称及び主たる事務所の所在地
- ②認証の取消しに至った理由
- ③認証取消日

〔図〕 事業報告書等の期限内未提出法人に対する対応



毎事業年度初めの3月を経過した日から起算して1週間を経過する日までに知事に提出するものとする。
(特定非営利活動促進法施行条例第4条第1項)

3事業年度にわたって、事業報告書等の提出がない場合

(法第43条第1項)

3 認定・特例認定NPO法人の監督

認定・特例認定NPO法人（以下、認定NPO法人等という。）は、税制上の優遇措置を受けることができる一方、認定を受けた後は、認定NPO法人等に係る遵守事項を守ることが求められるため、一定の事後的監督に服することとなります。

認定NPO法人等になると、所轄庁における権限行使を極力抑制するとの観点と、悪質な認定NPO法人等を的確に排除し、認定NPO法人等の信頼性を確保するとの観点の両者を考慮して、一般のNPO法人の検査の前提となる条件（「法令に違反する疑い」及び「相当な理由」）に加えて、法令違反・定款違反が実際にあるかどうか認められないものの、一定程度の根拠をもって疑われる場合や法人の運営が著しく公共の福祉を害する疑いがある場合などであっても、所轄庁は立入検査を行うことができるといった監督上の措置が規定されています。本県においても、認定・特例認定NPO法人に対しては、その運営状況等に応じて、法の規定に基づき報告・検査、勧告・命令等段階的な監督上の措置を講じていきます。