

東京都における「NPO法の運用方針」

平成17年3月30日
生活文化局都民生活部

(趣旨)

平成10年12月に「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」ことを目的として、特定非営利活動促進法(以下「NPO法」という。)が施行されました。東京都内では、これまでに多くの団体が特定非営利活動法人(以下「NPO法人」という。)として法人格を取得し、各地で多様な社会貢献活動を展開しており、その活動は地域に根付き、定着するまでになりました。今後ますますNPO法人が発展していくためには、法人の運営に当たり、その自主性・自律性を発揮するとともに、自らに関する情報を積極的に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ことが必要であると考えます。

一方、NPO法ではNPO法人の設立手続きにおいて認証主義が採用され、所轄庁は、NPO法人設立の申請が法定の認証基準に適合すると認めるときは、その設立を認証しなければならないとされています。このため申請者には、法定の認証基準を満たしていることを積極的に示すことが求められるところですが、これまでの申請において、法定の認証基準に適合しているかの判断が容易でないものが少なくありません。また、法人格取得の簡便さからNPO法人であることを利用して、必ずしも公益・非営利とは認められない活動を行う団体も見受けられるようになってきています。このような活動は、NPO法人全体の信頼を低下させるばかりでなく、市民生活に悪影響を与えるおそれがあり、所轄庁に対して、法人運営の健全化を図る観点などから必要な対応を求める声が寄せられています。

このため、東京都では、内閣府が平成15年3月に策定(同年12月改定)した「NPO法の運用方針」を基本として、NPO法の立法趣旨・理念を踏まえ、かつ、東京都の実情に即した東京都における「NPO法の運用方針」を策定することとしました。

この運用方針は、NPO法人に対する行政の関与を極力避けつつ、NPO法人が自由に決定できる事項か否かの判断をしやすくするために、行政が関与する部分を明確に示したものです。各法人がNPO法の立法趣旨・理念を安易に拡大解釈することなく遵守することにより、適正な法人運営を確保して特定非営利活動の健全な発展を促進することを目的としています。

具体的には、東京都知事が所轄庁となるNPO法人に対して、

- 1 NPO法の運用を公正・適正に行い一層の透明性の確保を図るため、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するとともに、
- 2 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しています。

東京都では、今後、認証及び監督において、これらのことを基本に一貫した運用を行うこととします。

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

「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します。

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、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します。

NPO法第2条第2項にいう「主たる目的」（主たる目的性）の考え方

「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17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（公益）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。

なお、NPO法人の構成員相互の利益（共益）や特定の個人又は法人その他の団体の利益（私益）を目的とした活動は、特定非営利活動とは認められません。

具体的には、NPO法人の総支出額（事業費及び管理費の総計）に占める特定非営利活動に係る事業の支出額（事業費及び管理費の合計）の割合が、原則として過半となっているかなどが、これを判断する基準となります。

NPO法第2条第2項第1号にいう「営利を目的としないもの」（非営利性）の考え方

「非営利性」とは、NPO法人の構成員に対する経済的利益の追求を行わず、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。

具体的には、事業費と管理費との割合が挙げられ、NPO法人の総支出額（事業費及び管理費の総計）に占める事業費支出の総額の割合が過半となっているかなどが、これを判断する基準となります。

例えば、NPO法人が、特定非営利活動に係る事業として物品の販売や有料サービスの提供事業だけしか行わず、その事業から得た収入だけで法人の支出全体を賄っている場合で、かつ、役員報酬や管理経費などに過大な支出を伴っていると推測できる活動を継続して行っている場合は、構成員に利益を配分・還元することを目的とする営利法人の活動と変わるところがなく「営利を目的としないもの」とは認め難いと考えます。

「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います。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ります。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ます。なお、管理費には、特定非営利活動に係る事業の管理費と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。）を行う場合にはその他の事業の管理費があります。

「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します。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ます。）等が挙げられます。

(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、事務所の所在地、社員の資格の得喪に関する事項、会議に関する事項（社員総会の定足数、社員総会の議決事項など）及び名称が、定款上それぞれ具体的かつ明確に記載されていること。

報告徴収等の対象となり得る監督基準

定款上、特定非営利活動に係る事業の種類に「その他目的を達成するための事業」を掲げる法人が、その他目的を達成するための事業として2事業年度以上継続して同一内容の事業を行った場合

< 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、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。

したがって、法人の目的、行う事業等は、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。

あわせて、東京都の実情を踏まえ、NPO法の立法趣旨・理念に則したNPO法人の適正な運営を確保するため、次の事項については、定款に具体的かつ明確に記載してください。

ア 事務所の所在地

NPO法人が事務所の所在地を明確に記載することは、NPO法人の基本的情報の市民への周知であり、その事業活動拠点を明らかにすることは、市民からの信頼を得るための必要不可欠な情報提供にほかなりません。NPO法人の主たる事務所及びその他の事務所の所在地には、最小行政区画のほか、町名地番又は住居表示番号、ビル名、ビルの階層、部屋番号等までを記載する必要があります。

イ 社員の資格の得喪に関する事項

NPO法人は市民が主体となり市民により支えられて活動する組織であることから、NPO法で定めるNPO法人の構成員である社員については、閉鎖的でなく、民主的な法人自治のもと運営に参加できる機会が与えられていなければなりません。NPO法人の社員の資格の得喪については、法人の目的に賛同して入会を希望する市民や団体が誰でもいつでも入会でき、社員本人の意思によりいつでも退会が可能な状態にしておく必要があります。

ウ 会議に関する事項

(ア) 社員総会の定足数

NPO法人の運営については、法人自治が民主的かつ有効に機能することによって、その健全化が図られるものであり、法人の最高の意思決定機関である社員

総会への多数の社員の出席による法人運営に係る重要事項の審議及び決定は、特に重要な意味を持つと考えます。仮に出席できない場合であっても、議決事項に係る社員の意思の表明は、書面又は他の社員への委任によって行う方法が用意されています。NPO法人の社員総会では、その定足数を社員総数の2分の1又は過半数以上とするなど、民主的で合理的な運営を行う必要があります。

(1) 社員総会の議決事項

NPO法人の運営については、法人自治が民主的かつ有効に機能することによって、その健全化が図られるものであることから、法人の最高の意思決定機関である社員総会における法人運営に係る重要事項への社員の意思の表明は、法人運営の適正化を図るために、特に重要な意味を持つと考えます。NPO法人の社員総会では、定款の変更、解散、合併のほか、事業報告及び収支決算、社員の除名、監事の解任その他運営に関する重要事項を最低限の議決事項とする必要があります。

エ 名称

NPO法人は特定の個人又は法人その他の団体の利益を目的として事業活動を行ってはならず、市民から特定の個人又は団体との緊密な関係が推察される名称や行政機関等と誤認されるおそれのある名称を使用しないことが求められます。NPO法人の名称には、個人の功績等の賛美や現に活動している法人その他の団体への利益誘導につながるおそれのない名称や特定の個人又は団体の利益を目的として活動する法人であるとの誤解を生じるおそれのない名称を使用する必要があります。

また、特定非営利活動に係る事業の種類に「その他目的を達成するための事業」を掲げるNPO法人が、当該事業として2事業年度以上継続して同一内容の事業活動を実施する場合は、新たな事業の実施であるとみなし、定款変更をすることにより、その行う事業の種類を具体的かつ明確に定款に記載することが必要です。

(2) 特定非営利活動に係る事業

< 運用上の判断基準 >

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。

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」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ます。

その一方で、NPO法人は「その他の事業」を行うことが認められています。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」(NPO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（事業費及び管理費の合計）は、継続して総支出額（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す。

(3) その他の事業

ア 経営

< 運用上の判断基準 >

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。

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

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」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」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」の実施に当たっては、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ません。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認められません。

イ 収益

< 運用上の判断基準 >

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。

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、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」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

ればならない」(NPO法第5条第1項)とされています。

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す。

(4) 管理運営

< 運用上の判断基準 >

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。

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」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ます。また、「営利を目的としない」法人であり、構成員の経済的利益を追求し、最終的に収益を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ます。

管理費はNPO法人の運営に必要な基礎的な経費ですが、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もあることから、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りません。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額を指します。

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す。

(5) 定款変更に係る認証事務の運用

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ります。仮に複数箇所に係る定款変更の認証申請があり、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、変更内容のすべてが認められません。

また、定款変更に係る認証申請は、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いません。仮に申請に係る変更箇所以外の箇所に変更があったとしても、これに認証の効力が及ぶものではありませんので、漏れなく申請書に記載するように注意が必要です。

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積極的に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。

このようなNPO法の理念に照らしてみると、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ます。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ります。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ます。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す。

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寄せられてきております。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ます。このような場合、先に述べた環境整備の重要性から、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。)こととします。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します。

(2) 具体的な内容

ア 「市民への説明要請」を実施する場合

(ア) 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、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ありません。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ます。

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ます。

また、監督段階では、報告徴収・立入検査(NPO法第41条第1項)、改善命令(NPO

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します。

なお、定款変更の認証に関し、NPO法第25条第5項は、同法第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ます。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「市民への説明要請」を実施することとします。

- (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」を実施します。

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」を実施します。

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します。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ることはいうまでもありません。

(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・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します。

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もので、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す。参考例としては以下のものがあります。

(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ます。)

エ 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から、「市民への説明要請」を活用することとします。

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ます（NPO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」を行うこととします。

また、NPO法人がNPO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ます（NPO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」を行うこととします。

3 その他留意事項

NPO法人は、NPO法人格を取得すると同時に法人としての法的な義務を負うこととなります。併せてNPO法人には、適正な法人運営や事業活動の展開、さらには積極的な情報公開など法人自らの活動において市民からの信頼を得ていくことが求められており、所轄庁の認証をもって行政からお墨付きが与えられ、それを利用して活動するといった性格のものではありません。

所轄庁からNPO法人設立の認証決定の通知が到達したときは、2週間以内に主たる事務所の所在地において設立の登記をするとともに、所轄庁に対しては、遅滞なく設立登記完了の届出書を提出する必要があります。NPO法人の設立後は、法令や定款に則した法人運営や事業活動を行い、NPO法により義務付けられている事業報告書その他の書類を所轄庁に提出すること及び主たる事務所に備え置くことは、NPO法人の社会的信頼性の向上と一層の発展のために特に遵守いただきたい事項です。したがって、今後はこれらの提出が義務づけられている各種書類が提出されない場合や活動実態とは異なる疑いが明らかである場合は、NPO法に基づく報告徴収・立入検査、改善命令、設立の認証の取消しを行い、また、当該法人名を公表するなど、所轄庁として適正に対応することとします。

平成7年1月17日に起こった阪神・淡路大震災の復興支援に多くのボランティアや市民団体が活躍し、これらの活動を行う団体への法人格取得の必要性が強く求められたことがNPO法制定の出発点であった初心を忘れず、NPO法人には、市民の参加による公益活動の担い手として、さらなる社会貢献活動の健全なる発展に寄与されることを期待するとともに、東京都としてもそれを支えるNPO法人の適正な運営を支援していくこととします。