

福岡県における「特定非営利活動促進法の運用方針」について

平成23年4月1日

福岡県新社会推進部社会活動推進課
(NPO・ボランティアセンター)

(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、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ます。特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）の自主性と自律性を尊重する観点から、行政の関与をできるだけ抑制し、事業報告書等を広く情報公開することにより市民の信頼を得て、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ます。

NPO法施行後、福岡県のNPO法人の認証数は年々増加しており、NPO法人の活動の実態を広く県民に知っていただくため、福岡県は、法人設立申請に係る情報や認証法人の事業報告書等をホームページで公開するなど法人に関する情報公開を進めてきました。

この結果、福祉・まちづくり・子どもの健全育成などNPO法に定められた17分野全てにおいて、その活動は確実に地域に根付き、定着しつつあります。

本県では、平成20年4月に新社会推進部を設置し、NPO等や企業、行政などが一体となって地域の課題の解決に対して知恵や力を出し合い協働により地域力を高めていく「新しい共助社会」の実現に向けたNPO法人の基盤強化や協働に関する取組を進めているところであり、NPO法人は、今後ますます、新しい共助社会の担い手として活躍が期待されるとともに、自らの活動に対する自覚と責任が一層強く求められます。

また、NPO法では、所轄庁は、設立認証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、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ます。

一方、法人格取得の方法が簡便であるため、公益・非営利性に疑義を生じるような活動を行うNPO法人が見られるなどNPO法人制度の濫用が懸念されるところです。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法人に対する信頼を低下させるおそれがあります。

そこで、NPO法人の健全な発展及びNPO法人の説明責任と県民によるチェック機能の積極的な活用を目的として、「福岡県における『特定非営利活動促進法の運用方針』」を策定することとしました。

具体的には、①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、②NPO法人の説明責任と県民による選択・監視機能の一層の発揮を図るため、NPO法人自らが広く県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両段階において一貫して行うこととします。

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、より一層透明性を確保するため、以下のものを運用における判断基準とします。

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における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を得ず生じる場合も考慮することとします。

「主たる目的とし」（NPO法第2条第2項）の考え方

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。

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となります。

「不特定かつ多数のものの利益」（NPO法第2条第1項）とは、「公益」と同義であり社会全体の利益を意味するものですので、特定の個人や法人その他の団体の利益（私益）又はNPO法人の構成員相互の利益（共益）を目的とした活動は、特定非営利活動として認められません。

「不特定かつ多数」とは、活動の対象者があらかじめ特定されていないことを意味しますが、会員制度をとって活動を行う場合でも、会員となれる要件が緩やかで誰でも会員になれるような場合などには、「不特定かつ多数」の趣旨を失わせるものではないと考えられます。

また、難病患者に対する支援活動など対象者が極めて少ない場合でも、個人を特定しているものでない限り、潜在的な「不特定かつ多数」が認められると考えられます。

一方、対象とする地域の規模については、最小行政区画である市町村の単位は「不特定かつ多数」の範囲に入ると考えられます。

ただし、市町村よりも小さな単位の区域を対象としていたとしても、その活動が社会全体にとっての利益を目的としていることが認められる場合には、「不特定かつ多数」に当たるものと考えられます。例えば、市町村より小さな地域を対象とした暴力を追放するという活動が、その地域に働きかけることでより広範囲の地域の治安の向上又はその地域を訪れる人の安全を目的としているような場合が考えられます。

なお、「不特定」と「多数」は分離せず、一体のものとして判断します。

「営利を目的としない」（NPO法第2条第2項第1号）の考え方

「営利を目的としない」とは、「非営利」と同義でありNPO法人の構成員等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を分配したり、財産を還元したりしないことを意味します。

例えば、決算後に、利益が出たから賞与を支払うということは、剰余利益の分配に該当し、「非営利」に反することになります。

また、役員報酬や法人の管理経費などに過大な支出をしている場合や、労働の対価が、法人の事業内容・規模、社会通念に照らして著しく高額である場合などは、構成員に利益を配分・還元することを目的としている（営利を目的としている）と判断されます。

同様に、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となります。この場合、「出資金」という形式をとっていなくても、何らかの経済的利益を得る目的で出資し、出資者であるという地位に基づいて、法人が事業活動等から得た利益を供与するような、実質的に出資金とみなされる行為も認められません。

「非営利」についての判断は、様々なケースが考えられ一律に基準を設定することは困難ですが、判断基準の一つとして事業費と管理費の割合が挙げられます。具体的には、NPO法人の総支出額（事業費及び管理費の総計）に占める事業費支出の総額の割合が過半となっているかなどが判断基準となります。この考え方の詳細については（4）管理運営において述べます。

※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必要な支出であり、法人の運営における基礎的な管理のための費用をいいます。事業の実施のために直接必要な費用は、「事業費」に計上します。管理費の例としては、総会・理事会の開催運営費、管理部門の役員報酬、人件費、交通費等が挙げられます。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します。

※事業費

「事業費」とは、法人の事業実施のために直接必要な支出で、管理費以外のものをいい、会計処理においては、事業の種類ごとに区分して記載することが望ましいと考えられます。事業費の例としては、当該事業の実施のために直接必要な人件費、交通費、消耗品費等の費用が挙げられます。

(1) 定款記載事項

〈運用における判断基準〉

○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、定款に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、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。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す。

※留意事項

定款に記載されている目的及び特定非営利活動の種類と事業の内容に関連性があることが、客観的に分かるよう明確に記載されていること。

例えば、事業に「物品販売事業」「調査・研究事業」と定めるだけでは、その事業が特定非営利活動に該当しているか否かを判断することができないので「福祉用具の販売事業」「介護・福祉サービスに関する調査研究事業」など事業内容が目的を達成する手段であること、NPO法に定められている活動に該当することが客観的に分かるように具体的に記載すること。

特定非営利活動の種類は、別表の文言と一致しているか、又は別表に掲げる活動のいずれかに該当することが明らかであること。

定款に記載されている目的、活動の種類、事業の種類（以下「目的等」という。）と、設立趣旨書、事業計画書の間にくい違いが生じていないこと。

定款の目的等、設立趣旨書、事業計画書、収支予算書の内容により受益対象者の範囲が「不特定かつ多数」であることが明確であること。

(2) 特定非営利活動に係る事業

〈運用における判断基準〉

○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。

ただし、この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合は、この限りでない。

○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、この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合は、この限りでない。

〈説明〉

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」（NPO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ます。

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ているものです。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）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。

※ 「この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合」の例としては、次に示すような場合が考えられます。

- 事業従事者がボランティア（無償）で事業に従事するため、人件費を必要とせず、特定非営利活動に係る事業規模が小さくなっている場合など。
- 設立初年度等において、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った場合など。

(3) その他の事業

ア 経営

〈運用における判断基準〉

(ア) 認証基準

- a 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。
- b 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の資金の繰入れが行われる計画となっていないこと。

(イ) 報告徴収等の対象となり得る監督基準

- a 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
- b その他の事業において、2事業年度連続して特定非営利活動に係る事業会計からの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」（NPO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」（NPO法第5条第1項）行うことが認められているものです。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において、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の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

〈運用における判断基準〉

(ア) 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。

(イ) 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られていない場合

〈説明〉

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」（NPO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」（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、原則として、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

〈運用における判断基準〉

(ア) 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、この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合は、この限りではない。

(イ) 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。ただし、この基準を満たさ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」（NPO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ます。また、「営利を目的としない」（NPO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、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法人の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りません。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合計）の2分の1以下であることが必要です。

※「この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合」の例としては、次に示すような場合が考えられます。

- 事業従事者が、ボランティア（無償）で事業に従事するため、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が高くなっている場合など
- 管理費には、事務所の賃借料、光熱水費などの事務所経費だけで人件費が少ないにもかかわらず、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管理費が多くなっている場合など

(5) 定款変更に係る認証事務の運用について（NPO法第25条第4項）

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わないものとします。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す。

2 「県民への説明要請」の実施

(1) 基本的な考え方

NPO法は、NPO法人について、「市民が行う自由な社会貢献活動」の主体とし、「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の信頼を得て、市民によって育てられていくべき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。

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、できる限り広く県民相互に提供され、かつ、共有されることが望ましいと考えられます。これにより、県民にとって、当該NPO法人について有益な活動が行われていると認め、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県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県民による選択・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、県民から県に対して、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寄せら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が少なくないことも事実です。

このような場合、先に述べた環境整備の重要性に照らせば、県としても、提供を受けた情報や未提出等の事実に基づいて、県民と県民の間（以下「県民間」という。）あるいは県民と当該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、県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、当該NPO法人に対し、下記（2）のとおりNPO法人自らが広く県民に対して自主的に説明を行うよう要請する（以下「県民への説明要請」という。）ことができるものとします。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、「県民への説明要請」及びこれに対する当該NPO法人による説明の内容につき、基本的に公開することとします。

ただし、緊急を要する場合は「県民への説明要請」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ります。

(2) 具体的な内容

ア 「県民への説明要請」を実施する場合

(ア) 認証及び監督の各段階における「県民への説明要請」の実施

「県民への説明要請」は、あくまで県民による選択・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法において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、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実施するものとします。

このため、認証段階では、県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ができるものとします。

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ができるものとします。

なお、定款変更の認証に関し、NPO法第25条第5項は、NPO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こととなります。したがって、県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は、設立の認証と同様に「県民への説明要請」を実施することができるものとします。

(イ) 事業報告書等が提出されていない場合等における「県民への説明要請」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、「県民への説明要請」を実施することができるものとします。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、「県民への説明要請」を実施することができるものとします。

イ 「県民への説明要請」の内容

NPO法人に対しては、概ね以下の事項につき県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）を記載した文書を県に対し速やかに送付するよう文書をもって要請するものとします。その際、情報提供者に関する個人情報について、取扱いに十分注意するものとします。

(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ものとします。

ウ 「県民への説明」の方法

県民への説明は自主的に実施されるべきもので、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。また、説明内容を記載した文書を県に対して送付し、県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ものとします。

(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への説明文書の掲載
- ・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、あらかじめ広く周知した上で実施するのが望ましいと考えられます。）

エ 「県民への説明」の結果報告

NPO法人に対して県民への説明要請を行った場合、当該NPO法人からの説明内容の提出状況等については、県のホームページで公開することとします。

NPO法人から説明がなされた場合は、説明文書の受領後1か月程度掲載し、1か

月程度経過した段階で、県民からの反論や寄せられた情報の状況から県民とNPO法人との間で自由・活発な議論がなされた、又は県民から納得が得られたと判断できるような場合には、ホームページの掲載を削除することとします。

説明がなされない場合や、事業報告書等又は設立登記後に提出する書類が提出されない場合などは継続して公開するものとします。

公開に当たっては、個人情報について取扱いに十分注意するものとします。

また、公開にふさわしくないと考えられる内容が記載されている場合には当該部分を削除して公開することができるものとします。

オ 監督における「県民への説明要請」の活用

監督を行う際にも、県民間又は県民と当該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重要であるため、「県民への説明要請」を活用することができるものとします。

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ると規定されています（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「県民への説明要請」を行うことができるものとします。

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と規定されています（NPO法第42条）。それを行う際には、県は、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、「県民への説明要請」を行うことができるものとします。

(3) 「県民への説明要請」を実施する判断基準について

ア 基本的には個々の事例に応じ、個別に判断することとなりますが、

- ・ 情報提供の件数
- ・ 情報提供の内容の合理性
- ・ 客観的証拠の有無
- ・ 情報提供者の属性（当該団体との利害関係の有無、同一グループによる情報か否か等）

等を総合的に考慮して判断することとします。

イ 情報提供の件数については、過去の事例を踏まえ単なる問合せの件数を除き

- ・ 複数者から
- ・ 概ね5件程度
- ・ 法令等に違反することをうかがわせる具体的な情報

の集積があれば、「県民への説明要請」を実施することができるものとします。

ウ 特に悪質で緊急の対応を要することがうかがえる内容の場合には、件数にかかわらず速やかに対応することができるものとします。

エ なお、「県民への説明要請」を実施した後、報告徴収や改善命令等のNPO法に定める監督を実施した場合において、当該法人が報告や改善措置等を行わない場合は、その点についても公表することができるものとします。

3 事業報告書等の提出がないNPO法人への対応について

NPO法人は、毎事業年度終了後3か月以内に、事業報告書等を主たる事務所に備え置くとともに、所轄庁に提出することが義務付けられています。

所轄庁へ事業報告書等を提出しないことは、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重視しているNPO法人制度の根幹に関わる問題です。

このため、事業報告書等の提出がないNPO法人について、下記のとおり取り扱うこととします。

- (1) 提出期限経過後速やかに電話・FAX等による督促を行います。
- (2) (1)の督促後提出されない場合は、督促書を送付します。
- (3) (2)の督促書送付後1か月以内に提出がない場合には県民への説明要請を実施するとともに、法人の名称や提出状況等を県のホームページで公開します。
- (4) 上記督促（2年目からは、(2)(3)）を3事業年度にわたって行ったにもかかわらず提出がない法人に対しては、福岡県行政手続条例に基づく聴聞を開催し、設立の認証の取消手続を進めます。取消しを行った場合には「法人の名称、取消しの原因となる事実、根拠法令及び取り消した日」を県のホームページで公開することとします。

◆ 事業報告書等未提出法人に対する対応フロー

