

神戸市における「NPO法の運用方針」について

平成 24 年 4 月 1 日

(平成 25 年 4 月 1 日改正)

神戸市市民参画推進局参画推進部市民協働推進課

(趣 旨)

平成 10 年 12 月、「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」といいます。）が施行されました。

NPO法は、特定非営利活動法人（以下、「NPO法人」といいます。）の自主性、自律性を尊重し、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という考えをとっています。同時に行政の関与は極力抑制しており、NPO法人の設立手続きにおいては認証主義を採用、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られるときは、その設立を認証しなければならないと定めています。

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自ら積極的に示すことが求められますが、認証基準を満たしているかどうかの判断が必ずしも容易ではなく、公益・非営利性に疑義を生じるようなNPO法人が増えることで、健全な活動を行っているNPO法人に対する信頼を低下させることが懸念されています。

そこで、神戸市では、平成 24 年 4 月 1 日の改正NPO法の施行により神戸市内にのみ事務所を置くNPO法人の所轄庁となるのに伴い、平成 15 年 3 月 25 日に内閣府が策定（平成 15 年 12 月 18 日改正）した「NPO法の運用方針」を基本に、神戸市としての「NPO法の運用方針」を定め、NPO法の立法趣旨・理念に即した運用を明らかにすることにしました。

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することとしています。神戸市では、これらの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。

※神戸市における「NPO法の運用方針」は、内閣府の「NPO法の運用方針」（平成 15 年 3 月 18 日（平成 15 年 12 月 18 日改正））を基本として、平成 24 年 4 月 1 日に策定しました。本市の現状等を踏まえ、適宜追加・修正等を検討することとしています。

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するため、以下のものを運用上の判断基準とします。

（1）定款に記載する事項について

【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法第11条第1項は、定款に、

- ・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定めています。

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すので、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）特定非営利活動に係る事業について

【認証基準】

設立当初の事業年度及び翌事業年度ともに次の式を満たすこと。

$$\left[\begin{array}{l} \text{特定非営利活動に係る事業の経常費用計（事業費と管理費の合計）} \\ \geq (\text{特定非営利活動に係る事業の経常費用計} + \text{その他の事業の経常費用計}) / 2 \end{array} \right]$$

ただし、合理的な理由が認められる場合は、この限りでない。

【報告・検査等の対象となり得る監督基準】

2事業年度連続して以下の場合。

$$\left[\begin{array}{l} \text{特定非営利活動に係る事業の経常費用計（事業費と管理費の合計）} \\ \leq (\text{特定非営利活動に係る事業の経常費用計} + \text{その他の事業の経常費用計}) / 3 \end{array} \right]$$

ただし、合理的な理由が認められる場合は、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（「その他の事業」と

います。)」を行うことが認められています。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、施設等を圧迫することがあってはなりません。

ただし、無償性や事業規模の零細性などの合理的な理由が認められる場合は、これらの特殊事情も考慮することとします。

(例)

- ・事業従事者が無償ボランティアであるため人件費を必要とせず、特定非営利活動の事業規模が小さくなっている場合
- ・設立初年度において、期間の大半を準備期間に充てていたり、特定非営利活動の実施が想定より遅れたりした場合

(3) その他の事業について

① その他の事業の経営について

【報告・検査等の対象となり得る監督基準】

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、合理的な理由が認められる場合は、この限りでない。

<説明>

NPO法人は「その他の事業」を行うことが認められています。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。

「その他の事業」を行う場合は、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、施設等を圧迫することがあってはなりません。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は、少なくとも「支障がない限り」行われているとはいえません。

ただし、法人の経営については本来的に法人のガバナンスに委ねるべきであり、決算期末の一時的要因によるものなど合理的理由がある場合は、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ます。

(例)

- ・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 その他の事業の利益について

【認証基準】

その他の事業の利益は、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適切に繰り入れられていること。

【報告・検査等の対象となり得る監督基準】

その他の事業の利益が、特定非営利活動に係る事業会計に適切に繰り入れられていない場合

<説明>

NPO法人が「その他の事業」を行う場合、「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」（NPO法第5条第1項）とされています。したがって、「その他の事業」の利益は、「特定非営利活動に係る事業」の実施のために適切に繰り入れられる必要があります。

具体的には、活動計算書の「経理区分振替額」を用いて、その他の事業の利益を特定非営利活動に係る事業に繰り入れます。また、貸借対照表の区分経理を必要としない代わりに、その他の事業に固有の資産を保有するなど重要な場合には、注記において、「その他の事業に係る資産の状況」として、次のような項目を記載します。

- ・その他の事業のためだけの在庫としての重要な棚卸資産
- ・その他の事業のためだけに使用する重要な建物、車両等の固定資産
- ・運転資金とは別の重要な定期預金や有価証券
- ・重要な共有資産としての固定資産

（４）定款変更に係る認証事務の運用について

定款変更に係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が変更されていたとしても、これに認証の効力が及ぶものではありませんので、変更箇所はもれなく申請書に記載するよう注意が必要です。

2 「市民への説明要請」の実施について

（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います。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と考えられます。

このため、市民から所轄庁に対して、認証申請者やNPO法人に関してその活動を懸念する情報が提供されたり、NPO法人に、事業報告書等が提出されない、あるいは設立認証後の登記がされないなどの不備等があった場合には、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法人との間で自由・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、所轄庁として、市民から情報提供があった場合や事業報告書等が提出されない、設立登記がされない等の場合には、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」といいます。）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からも、「市民への説明要請」とこれに対する当該NPO法人による説明の内容を、基本的にすべて公開することとします。

(2) 具体的な内容

①「市民への説明要請」を実施する場合

「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すので、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、抑制的に運用することが妥当であると考えられることから、次の場合に実施することとします。

ア 認証段階における実施

認証段階では、市民からの情報提供等によって、何らかの法令違反があることが推認されるなど、申請書類だけで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。

なお、定款変更の認証においても、設立の認証と同様に実施することとします。

イ 監督段階における実施

監督段階では、報告及び検査（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実施することとします。

また、NPO法人の健全運営を求める市民からの要請を踏まえ、市民による選択・監視機能が一層発揮されるよう、NPO法人に関し、その活動を懸念する情報が寄せられた場合にも実施します。

ウ 事業報告書等が提出されていない等の場合の実施

事業報告書等の全部又は一部が提出されていなかったり、不完全な書類しか提出されていなかったりした場合に実施します。

エ 設立登記完了の届出がされていない場合の実施

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実施します。

②「市民への説明要請」の内容

NPO法人に対しては、おおむね次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、実施した説明内容（対外的に公表されたもの）を記載した文書を、速やかに所轄庁に送付するよう、文書で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取り扱いについては、所轄庁として十分配慮します。

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、認証基準に適合していることを積極的に示す事項

ウ 監督段階においては、報告及び検査に係る報告内容、改善命令に係る是正措置の内容、市民からの情報提供に基づく場合には、監督の対象とならないことを示す事項

エ 事業報告書等が提出されていない等の場合，及び設立の認証後に設立登記完了の届出がされていない場合には，提出されていない理由と今後の提出予定等

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，NPO法人自身の検討に委ねられるものです。実施方法としては以下のようなものが考えられますが，説明内容を記載した文書を所轄庁に送付し，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します。

(例)

- ・ 認証申請者の住居所や当該NPO法人の事務所に説明文書を備え置き，誰もが閲覧できるようにする方法
- ・ 当該NPO法人が運営するホームページ上に説明文書を掲載する方法
- ・ 適切な人数を収容できる会場において説明会を実施する方法（実施についてあらかじめ周知しておくのが望ましいと考えられます。）