

札幌市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24年4月13日
札幌市市民まちづくり局

1 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」することを目的として、平成10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、行政の関与をできるだけ抑制しており、設立手続に認証主義を採用するとともに、NPO法人自らが積極的に情報を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ます。

こうした中で、現在多くのNPO法人が設立認証を受け、様々な分野の活動を行うことで地域に根付き、新たな公益活動の担い手として定着しつつあります。

札幌市では平成20年4月に施行された札幌市市民まちづくり活動促進条例に基づき、NPO法人を含む市民活動団体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、新しい共助社会の担い手として今後ますます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・非営利性に疑義が生じるような活動を行うといったNPO法人制度の濫用も懸念されます。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ります。

このため札幌市では、平成23年6月のNPO法の一部改正により、札幌市内のみに事務所を有するNPO法人の所轄庁となることを受けて、NPO法人の健全な発展を促進するため、内閣府が策定した「NPO法の運用方針（平成15年3月25日）」を基本として、「札幌市における特定非営利活動促進法の運用方針」を策定しました。

2 運用方針の内容

運用方針はNPO法の立法趣旨・理念に則した運用を明らかにするもので、次の内容とします。

- (1) 「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し、より一層透明性の確保を図ります。
- (2) NPO法人の説明責任と市民による選択・チェック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ます。
- (3) NPO法人の認定、仮認定及び合併認定における認定又は不認定の決定について、審査における行政運営の公正の確保と透明性の向上を図るため、標準処理期間を定めます。

札幌市では、これらを軸に据えた運用を認証及び認定の監督の両段階において一貫して行うこととします。

3 具体的取扱

(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」（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、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、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。

ア 定款記載事項

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。

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。

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。

イ 特定非営利活動に係る事業

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、この限りではない。	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、この限りではない。

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、専ら特定非営利活動にかかる事業を行うことが求められていますが、その一方で、「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

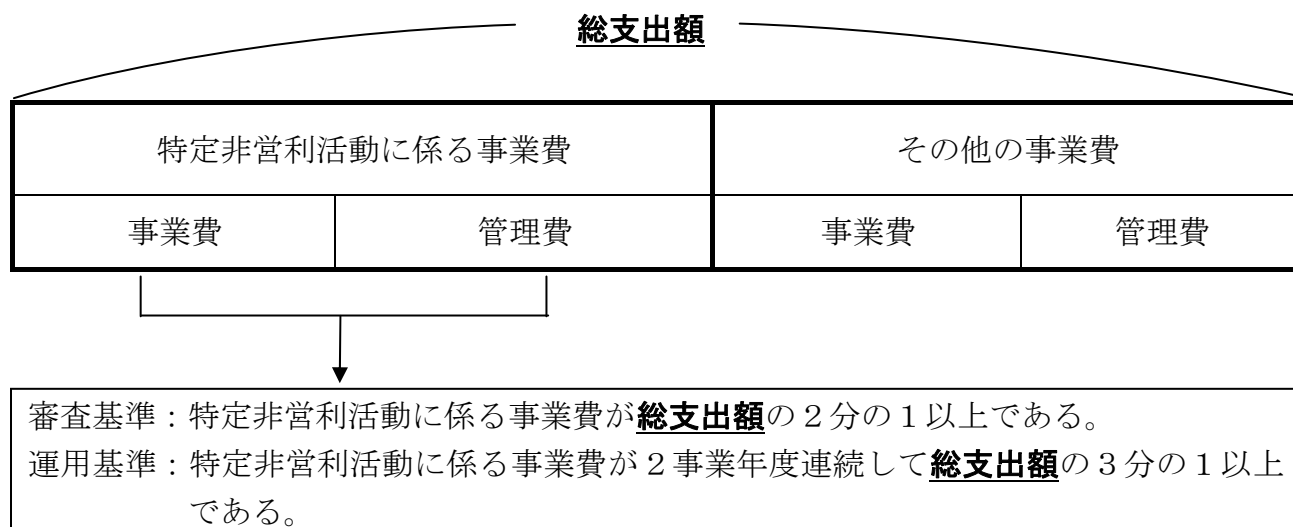
うことが認められています。

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」（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、全体の事業活動に占める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。

また、「この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合」とは、次に示すような場合に限りです。

- 認証基準においては、事業従事者がボランティア（無償）で事業に従事するため、人件費を要せず、相対的に事務所経費等の管理費の支出割合が高くなっている場合など。
- 報告徴収等の対象となり得る監督基準においては、設立初年度において、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。

【参考：総支出額に占める特定非営利活動に係る事業の割合について】



ウ その他の事業

(ア) 経営

認 証 基 準	報告徴収等の対象となり得る監督基準
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。	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。

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。

活動計画又は事業報告において、赤字計上されているその他の事業については、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

認 証 基 準	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。	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ていない場合。

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）とされており、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。

エ 管理運営

認 証 基 準	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、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。	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。

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）とした法人であり、上述のイのとおり、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2分の1以上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」（法第2条第2項第1号）法人であることから、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ます。

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総計）の2分の1以下であることが必要です。

また、認証基準における「この基準を満たさない合理的な理由が明確な場合」とは、事業従事者がボランティアで事業に従事するため、人件費を要しないこととなり、相対的に事務所経費等の管理費の支出割合が高くなっている場合などの合理的な理由が存在する場合に限ります。

※管理費

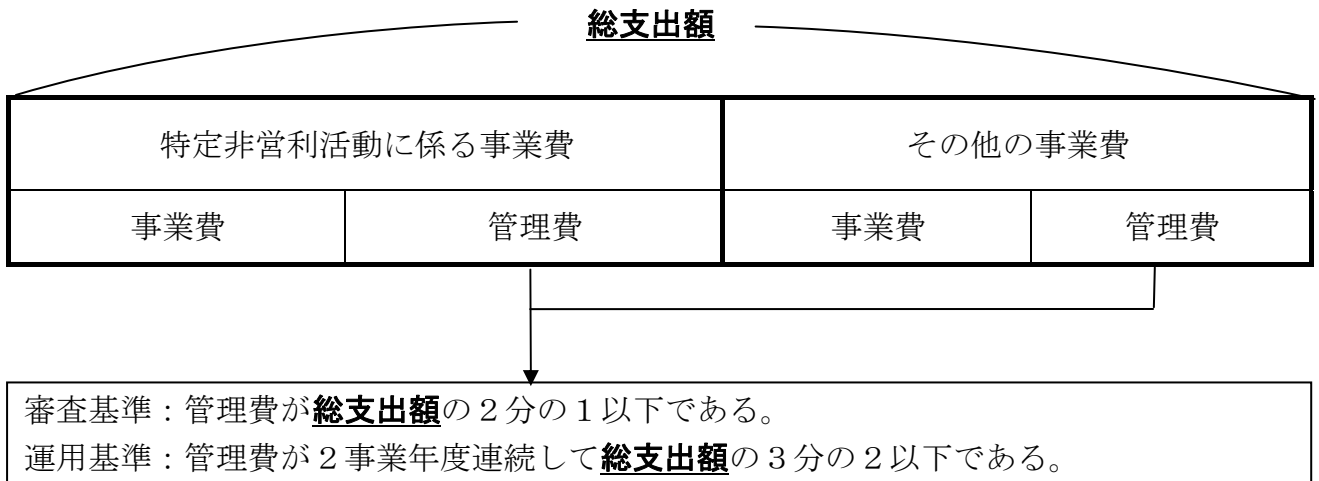
「管理費」とは、法人の各種の業務を管理するため、毎事業年度経常的に要する支出であり、法人の運営に係る基礎的な維持管理のための費用をいいます。事業の実施のために直接要する費用は「事業費」に計上されることとなります。管理費の例としては、総会・理事会の開催運営費、管理部門に係る役員報酬・人件費、交通費等が挙げられます。なお、ここでいう「管理費」とは、特定非営利活動に係る事業の管理費及びその他の事

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、「〇〇事業費（当該事業の実施のために直接要する人件費・交通費等の費用を含む。）」等が挙げられます。

【参考：総支出額に占める管理費の割合について】



オ 個人情報の取り扱い

NPO法は、情報公開を通じた市民によるチェックと、それによるNPO法人の自浄作用を期待した制度として情報公開の充実が図られていますが、同法の改正により、平成24年4月以降は、法人の提出する定款、事業報告書や役員名簿等の閲覧書類について、新たに謄写が認められることとなりました。

即ち、これらの閲覧書類は、個人情報の記載されている役員名簿や社員名簿であっても、当該役員や社員本人の同意の有無に係わらず、請求があれば誰でもNPO法の規定に基づき閲覧書類の謄写が可能ということになります。

このことから、札幌市では閲覧書類の提出の際に、NPO法により記載が義務付けられている個人情報を除いて、不要な記載がされていないかを確認することとします。

カ 定款変更認証申請

定款変更に関する認証の申請においては、申請に係る変更箇所のみを認証いたします。したがって、定款変更の認証後に、当該申請に係る変更箇所以外の箇所に変更がなされていた場合、法人に対して定款の修正要請などを行うことといたします。

キ 設立（合併）登記未了団体への対応

組合等登記令では、設立（合併）認証を受けた者は認証の通知があった日から2週間以内に主たる事務所の所在地で登記を行う必要があります（組合登記令第2条及び第8条）が、NPO法の改正により、設立（合併）認証を受けた者が認証のあった日から6か月を経過しても登記しないときは、所轄庁は設立の認証を取り消すことができる（法第13条

第3項) 規定が追加されました。

このことから、札幌市は、認証のあった日から6か月以内に設立(合併)登記完了届出がない団体を、登記したことを確認できない団体として、設立(合併)認証の取消し手続きの対象といたします。

ク 事業報告書等の未提出法人への対応

NPO法人は、毎事業年度初めの3か月以内に前事業年度の事業報告書等を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、情報公開制度を設けることで広く市民による緩やかな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。

このことから、3事業年度連続で事業年度初めの3か月以内に前事業年度の事業報告書等の提出がない特定非営利活動法人については、設立認証の取消し手続きの対象といたします。

(2) 市民への説明要請の実施

ア 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」により、NPO法人の自浄作用による改善、発展を期待しています。

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。

そのために札幌市では、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り、市民による選択・チェック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と考えています。

そこで札幌市では、NPO法人設立の認証申請者やNPO法人に関し、市民からその活動を懸念する情報提供がなされた場合や事業報告書等の不提出や設立認証後の登記未了等の場合には、所轄庁として、当該NPO法人に対し、以下のとおりNPO法人自らが広く市民に対して自主的に説明を行うことを要請(以下「市民への説明要請」という。)することといたします。

また、札幌市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要請を受けたNPO法人の説明内容を、NPO法人の信頼性を向上する観点から基本的にすべて公開することといたします。

イ 具体的な内容

(ア) 段階別の実施

	実施適用	実施内容
認証段階	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 ※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、定款変更の認証の際も同様	①提供された情報内容等に関する事実関係 ②認証基準への適合性を積極的に示す事項について
管理段階	事業報告書等が提出されていない場合及び設立認証後に登記をしたことを証する届出書が提出されていない場合	①提出されていない理由 ②今後の提出の予定等
監督段階	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	①提供された情報内容等に関する事実関係 ②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
	報告徴収・立入検査(法第 41 条第 1 項)が行われた場合	所轄庁から求められた報告の内容
	改善命令(法第 42 条)が行われた場合	改善命令に対する是正措置
	報告(法第 64 条第 1 項)、検査(法第 64 条第 2 項)、勧告(法第 65 条第 1 項)、命令の対象(法第 65 条第 4 項)となり得る要件が認められた場合	①提供された情報内容等に関する事実関係 ②報告・検査、勧告、命令の対象とならないことを示す事項
	報告(法第 64 条第 1 項)、検査(法第 64 条第 2 項)が行われた場合	所轄庁から求められた報告の内容
	勧告(法第 65 条第 1 項)が行われた場合 命令の対象(法第 65 条第 4 項)が行われた場合	改善のためにとるべき必要な措置 命令に対する措置

市民への説明要請は、あくまでも市民による選択・チェック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。

また、NPO法人に対しては、概ね上記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とします。

(イ) 市民への説明の方法(参考例)

認証段階	①申請者の住所又は居所や当該NPO法人の事務所における誰でも閲覧、 謄写可能な状態での説明文書の備置き
管理段階	②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
監督段階	③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。）

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ます。

(3) 標準処理期間

ア 対象及び期間

認定 (法第44条第1項)	申請書が提出された日の翌日から6か月以内
仮認定 (法第58条第1項)	申請書が提出された日の翌日から4か月以内
合併認定 (法第63条第1項、第2項)	申請書が提出された日の翌日から4か月以内

イ 除外する期間

- (ア) 申請書類（添付書類を含む。）の欠陥補正等のため、所要の補正又は書類の追加提出を依頼した場合は、当該依頼した日から補正若しくは追加提出がなされた日までの期間
- (イ) 審査に必要な追加資料を要求した場合は、要求した日から追加資料の提出がなされた日までの期間
- (ウ) 行政庁の責めに帰さない事情により要した期間（申請法人に対する実態確認予定日を事前連絡した場合、当該事前連絡日から実際に実態確認を開始した日までの期間はこの期間に含まれる。）