

**市民活動の一層の発展を目指した  
N P O法の運用のあり方について  
論点整理**

平成15年2月

**N P O法の適切な運用等に関する検討会**

## 市民活動の一層の発展を目指したNPO法の運用のあり方について（報告のポイント）

### NPO法の立法趣旨・理念

1 法人の自律性、2 市民の自発性、3 自由な活動を保障し、法人の自主性を尊重 行政の関与を抑制  
認証主義の採用  
法人要件の透明性の確保（裁量の余地を排除）  
市民によるチェック（活動の選択・監視）と情報公開制度の導入

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の考え方に立脚

### NPO法人制度の現状と問題意識

- ・平成14年末現在で9,329のNPO法人が設立され、様々な活動を展開。新たな公益の担い手として期待は大きい。
- ・その一方で、法人格取得の容易なNPO法人制度の濫用も懸念され、市民活動全体の健全な発展が阻害されることのないような考慮も重要。  
（懸念される主なタイプ）
  - 1 特定非営利活動が「主たる目的」ではないもの
  - 2 営利目的のもの
  - 3 反公益的なもの
- ・このため、市民活動の一層の発展を目指し、NPO法の立法趣旨・理念に則り、運用面での必要最低限の明確化・具体化を検討したところ。

### 法定要件への適合性の一層の明確化等

#### 「主たる目的性」と「非営利性」に関する適合性の明確化

- ・認証段階の運用判断基準の明確化
- ・監督段階で報告徴収等の対象となる運用判断基準の明確化

（図1参照）

#### 暴力団等排除の実効性確保（「反公益的なもの」への対応）

- ・改正NPO法に基づく暴力団等排除の強化措置の的確な運用

### NPO法人の説明責任と「市民によるチェック」機能の一層の発揮

#### 情報公開制度の実効性確保

- ・行政手続オンライン化法に基づき、縦覧・閲覧書類の情報公開において電子媒体（インターネット）を活用

#### 「市民によるチェック」機能の積極的な活用

- ・法令違反等の疑いのある相当な理由がある場合に、NPO法人に対して市民への自主的な説明機会を用意 等

（図2参照）

## 目 次

1章	NPO法の立法趣旨・理念と市民活動の一層の発展に向けて	1
1	NPO法の立法趣旨・理念	1
2	NPO法人制度の現状と問題意識	2
2章	検討の基本的な視点	4
1)	法定要件への適合性の一層の明確化等	4
2)	NPO法人の説明責任と「市民によるチェック」の一層の発揮	5
3章	法定要件への適合性の一層の明確化等	6
1	「主たる目的性」と「非営利性」に関する適合性の一層の明確化	6
1)	認証段階の運用判断基準の明確化	6
2)	監督段階で報告徴収等を行う対象となる運用判断基準の明確化	10
2	暴力団等排除の実効性確保（「反公益的なもの」への対応）	12
4章	NPO法人の説明責任と「市民によるチェック」機能の一層の発揮	15
1	情報公開制度の実効性確保	15
2	「市民によるチェック」機能の積極的な活用	19
(1)	NPO法人の説明責任と「市民によるチェック」機能の一層の発揮 に基づく監督手続の考え方	19
1)	報告徴収等の対象となり得る要件が発覚した段階	19
2)	報告徴収等を行った段階	22
3)	改善命令を行った段階	23
(2)	NPO法人に対する要請と「市民に対する法人の説明」の方法	24
1)	NPO法人に対する要請の方式	24
2)	「市民に対する法人の説明」の方法	24
5章	おわりに	28
	「NPO法の適切な運用等に関する検討会」委員名簿	29

## 1章 NPO法の立法趣旨・理念と市民活動の一層の発展に向けて

### 1. NPO法の立法趣旨・理念

「特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする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し、もって公益の増進に寄与することを目的」(法第1条)として、平成10年12月に特定非営利活動促進法(NPO法)が施行された。

この法人格付与制度の下、特定非営利活動法人(NPO法人)とは、特定非営利活動を主たる目的とし、営利を目的としないことなどの要件を満たした団体として設立される法人である。

NPO法においては、法人の自律性、市民の自発性及び自由な活動を保障し、法人運営の自主性を尊重して、様々な形で行政の関与が極力抑制されている。具体的には、次の2点が大きな特徴となっている。

第1は、NPO法人の設立手続における認証主義の採用である。他の法人格付与法では政令や省令などの下位の法令に委任しているような事項についても極力法律の中で自己完結的に規定し、法人要件の透明性・明確性を確保することにより、所轄庁の裁量を原則的に排除するよう配慮されている。

第2は、NPO法人の説明責任とそれに基づく「市民によるチェック」が基本となっている点である。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に基づき、他の法人制度にあまり類例のないような広範な情報公開制度が設けられている。これにより、監督段階においても、第一義的に、法人の活動への参加・不参加などを市民が自ら選択するとともに法人の活動を監視することを通じて、市民による法人の緩やかな監督、あるいはそれに基づく法人の自浄作用による是正などが期待されている。

法定されている情報公開の仕組みは、以下のとおりである。

- 1 認証申請時における所轄庁を通じた公告・縦覧義務(法第10条第2項)
- 2 利害関係人に対する法人事務所での事業報告書等の閲覧義務(法第28条第2項)
- 3 一般人に対する所轄庁を通じた事業報告書等の閲覧義務(法第29条第2項)

## 2 . N P O法人制度の現状と問題意識

法人申請数は、N P O法施行以降、増加の一途を辿っており、既に平成14年末現在で9,329のN P O法人が設立認証を受け、各地で様々な活動を行っている。このように、N P O法人制度は、法施行後4年が経ち、法人格付与制度として定着しつつある。

一方、認証審査の際に、特定非営利活動を主たる目的としていることや営利目的でないことなどの要件を満たしているかどうかについての判断が必ずしも容易でないケースも少なくない。また、N P O法人に対して新たな公益の担い手として期待が高まる一方、不適切な活動を行っているものも現れてきたほか、例えば「内閣総理大臣認証」を大々的に謳い、行政のお墨付きを得ているかのように装って、市民に当該N P O法人が行う有料サービスの利用の勧誘を行っているN P O法人も散見される。こうした中で、法人格取得の方法が簡便なN P O法人制度の濫用も懸念されるところである。

懸念される主なタイプとしては、以下のものが想定される。

### 1 特定非営利活動が「主たる目的」でないもの

N P O法人は、その要件として、「特定非営利活動（別表に掲げられた項目に該当する活動であって、かつ、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もの）」を行うことを「主たる目的」とすること（法第2条第2項）が必要であるが、例えば、N P O法人格の名称を利用して販路開拓や会員募集をねらった収益事業や共益活動などを行うことを実際の目的としながら法人を設立し、活動しようとするもの。

### 2 営利目的のもの

N P O法人の要件として、「営利を目的としないこと」（法第2条第2項第1号）が求められ、法人の社員に対して、形式的にも、実質的にも、剰余金（利益）を分配することを目的としたものであってはならないが、例えば、特定非営利活動に係る事業において実費相当を大きく上回る対価を徴収したり、収益事業において必要以上に高い収益を上げることにより、その収益を役員報酬、人件費等に充てることを実際の目的としているもの。

### 3 反公益的なもの

N P O法人という名称を利用し、また社会貢献活動を装いながら、例えば、不当に、あるいは恐喝するなどして金銭を騙し取るなど、公序良俗違反やその他違法な活動を行うことを実際の目的としているもの。

このほか、N P O法人の所轄庁は、原則としてその事務所がある都道府県の知事であるが、事務所が2以上の都道府県に設置される場合は所轄庁が内閣総理大臣と

なるという例外的な制度を濫用し、その要件に当たらないのに、内閣総理大臣認証を得ようとする動きも懸念される。

NPO法が想定していない活動を行うNPO法人が実際に数多く現れてくると、健全な活動を行っている他のNPO法人にも疑念の目が向けられ、21世紀の新たな公益の担い手として期待される市民活動全体の健全な発展が阻害されかねない。こうした問題意識の下、「ボランティア活動をはじめとする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」(法第1条)をより一層促進することを目的に、NPO法の立法趣旨・理念に則り、適切な運用を行う上で必要最低限明確化・具体化が望まれるものについて検討を行うこととした。

このため、内閣府国民生活局内に「NPO法の適切な運用等に関する検討会」が設置された。本報告は、ここでの検討結果を取りまとめたものである。

## 2章 検討の基本的な視点

市民活動の健全な発展をより一層促進することを目的に、NPO法人制度の運用実態や懸念される動きを踏まえ、現行の法制度の枠内で、その運用を適切に行う上で今後望まれる対応を検討しようとしたものである。すなわち、運用面でのあり方を検討対象としたものであり、NPO法の改正を視野に入れたものではない。

このため、運用上の新たな対応の検討にあたっては、特に、次の点に留意した。

第1は、NPO法の立法趣旨・理念に則したものであること

第2に、必要最低限のものであること

第3に、透明性を確保するものであること

である。

以上の点を踏まえ、市民活動の一層の発展に向けて、NPO法の運用面で今後取り組むべき適切な対応としては、次の2つの視点に立った検討が重要であると考えられる。

### 1) 法定要件への適合性の一層の明確化等

所轄庁は、法律で定められた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(法第12条第1項)とされている。認証審査は、申請書の書面審査を原則としているが、「適合すると認めるとき」にはじめて認証できるものであることから、書面審査の対象となる書類には、その申請が認証基準に適合していることが積極的に示されていなければならない。前述のとおり、1 特定非営利活動が主たる目的でないもの、2 営利目的のもの、3 反公益的なものなど、NPO法が想定していない活動を行う法人の出現が懸念される一方、これまでの申請実態を踏まえると、法定要件を満たしているかどうかの判断が必ずしも容易でないものも少なくない。

このため、所轄庁が、認証審査において、NPO法に従い、特定非営利活動が主たる目的でないものや営利目的であるものへの適切な対応を図る観点から、これまでの申請実態を踏まえ、申請者側において、認証基準に適合していることを積極的に示さなくてはならないというNPO法の要請を前提に、必要不可欠と思われる最低限の運用上の判断基準を明確化する。

また、反公益的なものへの対応としては、特に暴力団等の排除の実効性確保が従前からの課題であり、その実効性の確保を図る。

## 2) NPO法人の説明責任と「市民によるチェック」機能の一層の発揮

NPO法の大きな特徴の一つは、前述のとおり、NPO法人の自主性を尊重して、行政の関与を極力抑制することとし、NPO法人は自らの情報をできる限り公開し、第一義的に市民がそれをチェックし、活動の選択と監視を行い、それに基づくNPO法人の自浄作用による是正などを期待するという考えに立っている点である。NPO法が想定していない活動を行う法人の出現が懸念される中、この立法趣旨・理念に則し、NPO法人の説明責任と「市民によるチェック」機能の一層の発揮が望まれる。

このため、NPO法人の情報公開に対する市民からのアクセスを容易にし、その制度の実効性をより一層確保する。

また、所轄庁がNPO法に基づいて行う監督手続においても、法人の活動等について報告徴収等の対象となり得る相当な理由があった場合、まずは法人自らが市民に対して自主的に説明責任を果たすことを前提とした対応を図るなど、「市民によるチェック」機能の積極的な活用を図る。

以下では、これらの点について、運用上の新たな対応のあり方を具体的に検討する。

### 3章 法定要件への適合性の一層の明確化等

#### 1. 「主たる目的性」と「非営利性」に関する適合性の一層の明確化

前述のとおり、所轄庁は、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（法第12条第1項）とされている。これは、書面審査を原則とする認証審査において、申請書類にあつては、認証基準に適合していることが積極的に示されていなければならないことを求めていると解される。しかしながら、これまでのNPO法人設立申請の中には、法定要件を満たしているのかどうかの判断が必ずしも容易でないものも少なくない。

このため、NPO法が想定していない活動を行う法人の出現が懸念されるタイプの中でも、1 特定非営利活動が主たる目的でないものや2 営利目的のものに対して、これらのNPO法人格の濫用への適切な対応を図る観点から、これまでの申請実態を踏まえ、それらに係わる法定の認証基準に適合すると認める上で必要不可欠と思われる最低限の運用上の判断基準を明確化することが望ましいと考えられる。

運用上の判断基準の明確化は、NPO法人制度の運用にあたって、所轄庁の裁量を排除し、透明性を確保するものであり、NPO法と共に行政手続法の理念・考え方からみても適切な対応方向であると考えられる。

以下では、「主たる目的性」と「非営利性」に関し、図1に沿って、NPO法に規定された法定要件とその解釈から、認証段階での運用上の判断基準の明確化を検討する。その明確化との関連において、監督段階において報告徴収等の対象となる運用上の判断基準の明確化についても検討を加える。

##### 1) 認証段階の運用判断基準の明確化

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」としたものであって、「営利を目的としない」法人であり（法第2条第2項）特定非営利活動に係る事業に「支障がない限り」、その収益を特定非営利活動に係る事業に「充てるため」収益事業を行うことができる（法第5条第1項）とされている。また、法第11条第1項では、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）及び「その（収益事業の）種類その他その収益事業に関する事項」（同項第10号）を記載しなければならないこととされている。

条文上用いられている、1「主たる目的」、2「支障がない限り」、3「充てる

法定要件 ( 「主たる目的性」 ・ 「非営利性」 ) への適合性の一層の明確化

〔 現行NPO法における要件 〕

〔 法定要件の解釈 〕

〔 認証段階での運用上の判断基準の明確化 〕

〔 監督段階で報告徴収等の対象となる運用上の判断基準の明確化 〕

〔 法第2条第2項 〕

この法律において「特定非営利活動法人」とは、特定非営利活動を行うことを主たる目的とし、次の各号のいずれにも該当する団体であって、この法律の定めるところにより設立された法人をいう。  
一 次のいずれにも該当する団体であって、**営利を目的としない**ものであること。

〔 法第5条第1項 〕

特定非営利活動法人は、その行う特定非営利活動に係わる事業に**支障がない限り**、その収益を当該事業に**充てるため**、収益を目的とする事業(以下、「収益事業」という。)を行うことができる。

「主たる目的」  
特定非営利活動を主たる事業活動として行うことを規定したものであり、全体の事業活動に占める特定非営利活動の割合が過半であることと解される。

「支障がない限り」  
収益事業を行うにあたっては、特定非営利活動に係る事業の資金の圧迫等、特定非営利活動に係る事業の運営に支障をきたしてはならないことと解される。

「充てるため」  
収益事業の収益については、当然に特定非営利活動のために使用する必要があると解される。

「営利を目的としない」  
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しないこととされている。

目的、特定非営利活動の種類及び行う事業の内容が具体的かつ明確に記載

特定非営利活動の支出が全体の1/2以上

収益事業は赤字であってはならない

収益事業の収益は特定非営利活動に全額繰り入れ

管理費の支出が全体の1/2以下

一時的な要因や特殊事情が生じること考慮

特定非営利活動の支出が2年連続全体の1/3以下

収益事業が2年連続赤字

収益事業の収益を2年連続特定非営利に全額繰り入れていない

管理費の支出が2年連続全体の2/3以上

ため」、4「営利を目的としない」の意味内容や、5定款記載事項の規定の趣旨については、以下のように解釈される。

#### 1「主たる目的」

特定非営利活動を主たる事業活動として行うことを規定したものであり、全体の事業活動に占める特定非営利活動の割合が過半であることと解される。

#### 2「支障がない限り」

収益事業を行うにあたっては、特定非営利活動事業の資金の圧迫等、特定非営利活動事業の運営に支障をきたしてはならないことを規定していると解される。

したがって、この「支障がない限り」と先の「主たる目的」という2つの規定を合わせて考えると、NPO法人が行う収益事業については、特定非営利活動の目的を実現するために「支障がない限り」認められるものであることから、収益事業の事業規模は過大なものであってはならず、その支出規模は総支出額の2分の1以下にとどめなければならないと解される。これは、収益事業に比重がかかりすぎれば、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、施設等を圧迫するおそれがあり、更に収益事業経営が悪化すれば、法人の運営自体が困難になる危険性をはらんでいるためである。

また、「支障がない限り」という規定の解釈から、収益事業が赤字であること、とりわけ収益事業を行う意図を反映した計画段階で赤字を前提とした収益事業はこの規定に反するものと解される。

#### 3「充てるため」(法改正後：「使用しなければならない」)

収益事業の収益については当然に特定非営利活動のために使用する必要があると解される。なお、この点については、NPO法の改正(施行日は平成15年5月1日)により、特定非営利活動に係わるもの以外の事業を、これまでの収益事業も含めて「その他の事業」と再定義した関係から、法文上も「使用しなければならない」とされたところである。

したがって、収益事業の収益は全額、特定非営利活動に繰り入れる必要があると解される。

#### 4 「営利を目的としない」

営利とは、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されることとされており、このようなことを目的としないということである。

したがって、この「営利を目的としない」と先の「主たる目的」という2つの規定を合わせて考えると、管理費については、NPO法人の運営に必要な基礎的な経費であるが、役員及び職員の報酬など、NPO法人内部に還元される傾向の強い経費であることから、総支出額に占める管理費の割合が過大になり、特定非営利活動に係る事業を圧迫するようなことがあってはならず、少なくとも総支出額の2分の1以下にとどめることが適切であり、かつ必要であると解される。

#### 5 定款記載事項

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あるとされている。誰でも社員になることができ、また市民に対する法人自らの広範な情報公開制度を規定しているNPO法においては、特に目的、組織、活動等について定款に具体的かつ明確に規定することが必要であるとされている。

以上のことから、認証段階における具体的な運用上の判断基準として、次のようなものを最低限必要なものとして設定することは妥当であると考えられる。

- 1 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。(上記5より)
- 2 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共に総支出額の2分の1以上であること。(上記1及び2より)
- 3 収益事業において、設立当初の事業年度及び翌事業年度共に赤字計上されていないこと。(上記2より)
- 4 収益事業の収益は、設立当初の事業年度及び翌事業年度共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。(上記3より)

- 5 **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共に2分の1以下であること。(上記1及び4より)**

## 2) **監督段階で報告徴収等を行う対象となる運用判断基準の明確化**

NPO法人の設立後の運営において、上記の認証段階での運用上の判断基準を満たしていない場合、法令等に違反している疑いがあると認められる相当な理由があるとして、報告徴収・立入検査を行うなど、所轄庁が当該NPO法人に対して監督に入ることも考えられる。

しかしながら、一時的な要因や特殊事情から、認証段階での運用判断基準を満たさない事業年度がやむなく生じる場合も想定され得る。

したがって、法令等に違反している疑いがあると認められる相当な理由があるとして、所轄庁が報告徴収等を行う際の具体的な運用上の判断基準としては、認証段階のものよりは緩和した、以下のようなものが適切であると考えられる。これは、行政の関与を極力抑制し、NPO法人が事業報告書等活動実績を情報公開することを通じて、第一義的には市民がそれをチェックし、活動の選択と監視を行い、それに基づくNPO法人の自浄作用による是正などを期待するというNPO法の立法趣旨・理念に照らしても、妥当なものと考えられる。

- 1 **特定非営利活動に係る事業の支出規模が2年連続して総支出額の3分の1以下であること。**
- 2 **収益事業が2年連続して赤字計上されていること。**
- 3 **収益事業の収益を2年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こと。**
- 4 **管理費の総支出額に占める割合が2年連続して3分の2以上であること。**

(参考1：関係法令等)

【特定非営利活動促進法】

(定義)

第二条 (略)

2 この法律において「特定非営利活動法人」とは、特定非営利活動を行うことを主たる目的とし、次の各号のいずれにも該当する団体であつて、この法律の定めるところにより設立された法人をいう。

一 次のいずれにも該当する団体であつて、営利を目的としないものであること。

イ 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと。

ロ (略)

二 (略)

(収益事業)

第五条 特定非営利活動法人は、その行う特定非営利活動に係る事業に支障がない限り、その収益を当該事業に充てるため、収益を目的とする事業(以下「収益事業」という。)を行うことができる。

(その他の事業)(改正後)

第五条 特定非営利活動法人は、その行う特定非営利活動に係る事業に支障がない限り、当該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。)を行うことができる。この場合において、収益を生じたときは、これを当該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。

(定款)

第十一条 特定非営利活動法人の定款には、次に掲げる事項を記載しなければならない。

一 目的

二 (略)

三 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

四~九 (略)

十 収益事業を行う場合には、その種類その他その収益事業に関する事項

十一~十三 (略)

2・3 (略)

## 2. 暴力団等排除の実効性確保（「反公益的なもの」への対応）

NPO法が想定していない活動のタイプとして挙げられる反公益的なものの中では、特に暴力団等によるNPO法人格の濫用が懸念されている。

NPO法では、NPO法人設立の要件として、「暴力団又は暴力団若しくはその構成員（暴力団の構成団体の構成員を含む。）の統制の下にある団体でないこと」と規定している（法第12条第1項第3号）。しかし、認証段階においては、原則としてその旨を「確認したことを示す書面」の提出をもって判断するとされていることから、従来から暴力団等排除の実効性の確保が大きな課題とされてきた。

このため、昨年（平成25年）の第155回臨時国会において成立した改正NPO法において、以下のとおり、暴力団等を排除するための措置が強化された（改正法の施行日は平成15年5月1日）。

### （暴力団等排除の強化措置の具体的な内容）

#### 1 NPO法人設立の要件関係

法第12条に規定されているNPO法人設立の要件において、NPO法人設立の要件に抵触する暴力団等の範囲が拡大された（下線部が拡大部分）。

- ・暴力団
- ・暴力団の統制下にある団体
- ・暴力団の構成員（暴力団の構成団体の構成員を含む。以下同じ。）若しくは暴力団の構成員でなくなった日から5年を経過しない者（以下「暴力団の構成員等」という。）の統制下にある団体

#### 2 役員の欠格事由関係

法第20条の役員の欠格事由として、「暴力団の構成員等」が追加された。

#### 3 所轄庁から警察当局への意見聴取及び警察当局から所轄庁への意見陳述

法第43条の2（意見聴取）、法第43条の3（所轄庁への意見）が新たに設けられ、監督段階において必要に応じて所轄庁と警察当局が意見交換を行うことができる旨の規定が追加された。

- ・所轄庁は、NPO法人について、暴力団等である、あるいはその役員が暴力団の構成員等である疑いがあると認められる場合には、その理由を付して、警察当局に対し、意見を聴くことができる。
- ・警察当局は、NPO法人について、暴力団等である、あるいはその役員が暴力団の構成員等であると疑うに足りる相当な理由があるため、所轄庁が適当

な措置を採ることが必要であると認めるときは、所轄庁に対して意見を述べることができる。

また、認証段階においてこれらの規定が準用される旨の規定(法第12条の2)も追加された。

この改正NPO法の規定に従い、警察当局との適切な連携を図り、暴力団等によりNPO法人格が濫用されることのないよう認証・監督の各段階において的確に対応していくことが重要である。

(参考2：関係法令)

【特定非営利活動促進法（改正後）】

(認証の基準等)

第十二条 所轄庁は、第十条第一項の認証の申請が次の各号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。

一・二 (略)

三 当該申請に係る特定非営利活動法人が次に掲げる団体に該当しないものであること。

イ 暴力団（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成三年法律第七十七号）第二条第二号に規定する暴力団をいう。以下この号において同じ。）

ロ 暴力団又はその構成員（暴力団の構成団体の構成員を含む。以下この号において同じ。）若しくは暴力団の構成員でなくなった日から五年を経過しない者（以下「暴力団の構成員等」という。）の統制の下にある団体

(意見聴取等)

第十二条の二 第四十三条の二及び第四十三条の三の規定は、第十条第一項の認証の申請があった場合について準用する。

(役員の欠格事由)

第二十条 次の各号のいずれかに該当する者は、特定非営利活動法人の役員になることができない。

一～四 (略)

五 暴力団の構成員等

六 (略)

(意見聴取)

第四十三条の二 所轄庁は、特定非営利活動法人について第十二条第一項第三号に規定する要件を欠いている疑い又はその役員について第二十条第五号に該当する疑いがあると認めるときは、その理由を付して、所轄庁が内閣総理大臣である場合にあっては警察庁長官、都道府県知事である場合にあっては警視總監又は道府県警察本部長（次条において「警察庁長官又は警察本部長」という。）の意見を聴くことができる。

(所轄庁への意見)

第四十三条の三 警察庁長官又は警察本部長は、特定非営利活動法人について第十二条第一項第三号に規定する要件を欠いていると疑うに足りる相当な理由又はその役員について第二十条第五号に該当すると疑うに足りる相当な理由があるため、所轄庁が当該特定非営利活動法人に対して適切な措置を採ることが必要であると認めるときは、所轄庁に対し、その旨の意見を述べることができる。

## 4章 NPO法人の説明責任と「市民によるチェック」機能の一層の発揮

### 1. 情報公開制度の実効性確保

NPO法では、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ていくべきとの考えに立ち、他の法人制度にはあまり類例のないような広範な情報公開制度が設けられている。具体的には、

- 1 認証申請時における所轄庁を通じた公告・縦覧義務（法第10条第2項）
  - 2 利害関係人に対する法人事務所での事業報告書等の閲覧義務（法第28条第2項）
  - 3 一般人に対する所轄庁を通じた事業報告書等の閲覧義務（法第29条第2項）
- である。

法定された縦覧・閲覧の対象となる書類は、次のものである。

#### （縦覧書類）

- 1 定款
- 2 役員名簿（役員の氏名及び住所・居所を記載）
- 3 設立趣旨書
- 4 設立初年及び翌年の事業計画書
- 5 設立初年及び翌年の収支計算書

#### （閲覧書類）

##### （1）過去3年間に提出された次の書類

- 1 事業報告書
- 2 財産目録
- 3 貸借対照表
- 4 収支計算書
- 5 役員名簿（前年において役員であったことがある者全員の氏名及び住所・居所を記載）
- 6 役員名簿に記載された者のうち前年において報酬を受けたことがある者全員の氏名を記載した書面
- 7 社員のうち10人以上の者の氏名（法人にあっては、その名称及び代表者の氏名）及び住所・居所を記載した書面

##### （2）定款

##### （3）認証に関する書類の写し

##### （4）登記に関する書類の写し

所轄庁における情報公開の相手は特に限定されておらず、閲覧の請求があった場合には所轄庁は誰に対しても情報を公開しなければならないこととなっている。また、2以上の都道府県に事務所を有する内閣総理大臣認証のNPO法人については、内閣府とともに、当該NPO法人の事務所の所在する都道府県でも閲覧できる仕組みとなっている。

しかしながら、現在の情報公開は、縦覧・閲覧という定義により、対象となる書類そのものを縦覧・閲覧に供するという制度となっており、所轄庁に備えられたものをその場で見るることができるにとどまっている。市民がNPO法人に関する必要な情報をいつでもどこでも簡単に手に入れるという観点からは、制約があるのも事実である。

NPO法の情報公開制度は、前述のとおり、法人の説明責任と市民のチェックによる監督の根幹をなすものであるにもかかわらず、縦覧・閲覧情報へのアクセスが必ずしも容易でなければ、その制度の実効性も十分確保されたとは言えない面がある。このため、実効性をより一層確保する上で、縦覧・閲覧情報の提供方法についてその改善を図ることは重要な課題である。

これに関しては、インターネットを活用した縦覧・閲覧書類の電子化による情報公開が有用である。現在、政府では、「e-Japan重点計画-2002」(平成14年6月18日IT戦略本部決定)において、平成15年度末までに電子情報を紙情報と同等に扱う政府(電子政府)を実現することとしており、その法整備として、「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律(行政手続オンライン化法)」が昨年(平成15年)の第155回臨時国会において成立した(平成15年2月3日施行)。同法の施行に伴い、従来の書面による縦覧・閲覧に代えて、今後は電子媒体による縦覧・閲覧を行うことも可能となる。これを受けて、内閣府としては、NPO法人設立認証等の申請・届出の電子化とともに、縦覧・閲覧書類についてもその電子化を平成15年度末までに図ることとしており、その実現が重要である。

(参考3：関係法令)

【特定非営利活動促進法】

(設立の認証)

第十条 (略)

2 所轄庁は、前項の認証の申請があった場合には、遅滞なく、その旨及び次に掲げる事項を公告するとともに、同項第一号、第二号イ、第五号、第十号及び第十一号に掲げる書類を、申請書を受理した日から二月間、その指定した場所において公衆の縦覧に供しなければならない。

一 申請のあった年月日

二 申請に係る特定非営利活動法人の名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地並びにその定款に記載された目的

(事業報告書等の備置き及び閲覧)

第二十八条 (略)

2 特定非営利活動法人は、その社員その他の利害関係人から事業報告書等(設立後当該書類が作成されるまでの間は第十条第一項第八号に掲げる書類、合併後当該書類が作成されるまでの間は第三十五条第一項の財産目録。次条第二項において同じ。) 役員名簿等又は定款若しくはその認証若しくは登記に関する書類の写し(次条及び第四十三条第一項において「定款等」という。)の閲覧の請求があった場合には、正当な理由がある場合を除いて、これを閲覧させなければならない。

(事業報告書等の提出及び公開)

第二十九条 (略)

2 所轄庁は、特定非営利活動法人から提出を受けた事業報告書等若しくは役員名簿等(過去三年間に提出を受けたものに限る。)又は定款等について閲覧の請求があった場合には、内閣府令で定めるところにより、これを閲覧させなければならない。

【行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律(行政手続オンライン化法)】

第五条 行政機関等は、縦覧等のうち当該縦覧等に関する他の法令の規定により書面等により行うこととしているもの(申請等に基づくものを除く。)については、当該法令の規定にかかわらず、主務省令で定めるところにより、書面等の縦覧等に代えて当該書面等に係る電磁的記録に記録されている事項又は当該事項を記載した書類の縦覧等を行うことができる。

2 前項の規定により行われた縦覧等については、当該縦覧等を書面等により行うものと

して規定した縦覧等に関する法令の規定に規定する書面等により行われたものとみなして、当該縦覧等に関する法令の規定を適用する。

## 2. 「市民によるチェック」機能の積極的な活用

NPO法人設立後の監督においても、行政の関与を極力抑制し、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であるとの考えに立ち、情報公開を通じて広く市民の監視下におき、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是正が期待されている。

このNPO法の立法趣旨・理念に則して考えると、所轄庁がNPO法に基づいて行うことができる報告徴収・立入検査（以下「報告徴収等」という。）さらには改善命令、認証取消しに至る監督手続においても、NPO法人による市民に対する説明とそれに基づく市民によるチェック機能をより積極的に活用していくことが望ましいと考えられる。

具体的には、各監督段階において、運用により、NPO法人に対して、法人自身による市民への自主的な説明機会を用意することである。これにより、NPO法人の活動・行為の妥当性を市民が自ら判断し、当該NPO法人の活動をより一層能動的に選択・監視することが可能となり、さらにNPO法人の自主的な改善への取組みを促すことが期待される。その結果として、できるだけ所轄庁の介入を防ぐというNPO法の立法趣旨・理念の実現にもつながることが期待できる。

このように運用上NPO法人に対して自主的な説明の機会を用意することは、行政運営の公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利・利益を保護するという行政手続法の理念・考え方からみても、妥当な措置と考えられる。

以下では、まず、図2に沿って、各監督段階における運用の考え方について検討する。さらに、市民に対するNPO法人の説明の方法について検討を加える。

### （1）NPO法人の説明責任と「市民によるチェック」機能の一層の発揮に基づく監督手続の考え方

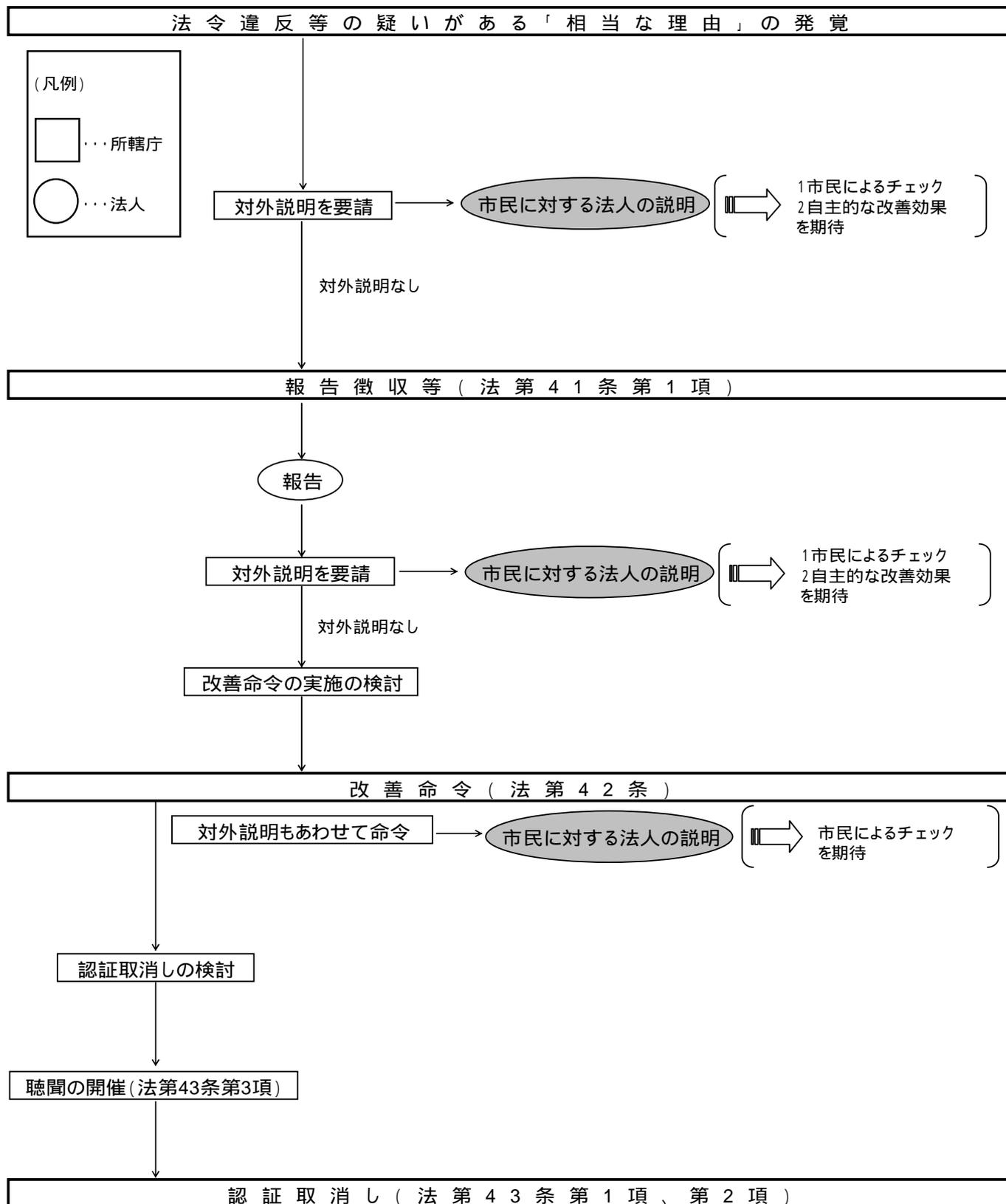
#### 1）報告徴収等の対象となり得る要件が発覚した段階

法第41条第1項により、所轄庁は、NPO法人が法令、法令に基づいてする行政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は、当該NPO法人に対して、報告徴収等を行うことができるとされている。

（法令違反等の疑いのある「相当な理由」とは）

報告徴収等は、あくまでも「できる規定」であるが、この発動要件として「相

NPO法人の説明責任と「市民によるチェック」機能の一層の発揮に基づく監督規定の運用の検討



当な理由」と規定されている趣旨は、権利の取得等は、私人の自由な意思に基づいてのみ自律的に決定することができるとする「私的自治の原則」に立脚しつつ、さらにNPO法人に対する所轄庁の関与を最小限にしようとするNPO法の立法趣旨・理念を十分に踏まえ、単なる法令違反等の「疑い」では足りず、「社会通念上、客観的にみて合理的な理由」を必要としているものと解される。したがって、所轄庁は、報告徴収等の実施にあたってはより慎重に判断することが求められている。

具体的には、個々の事案に即して判断していく必要があるが、一般論としては、次のような場合などが報告徴収等の対象となり得るものと考えられる。

- 1 警察当局、検察当局がNPO法人の行った事業について、当該NPO法人の役員等を強制捜査した場合（窃盗罪や傷害罪など、法人の業務とは関係のない個人的な犯罪を除く）
- 2 その他行政庁が、法令に基づいて、NPO法人に対して業務の停止等の不利益処分を行った場合
- 3 NPO法人の事業内容について同種の深刻な消費者被害等が多数報告されるなどの事実が発生し、法令違反等の疑いが相当にあり、かつ社会的な害悪が大きいとみられる場合
- 4 虚偽の内容の報告が行われている疑いが相当にある場合

（「市民への法人の自主的な説明」を求める要請の趣旨）

いずれにしても、このような法令違反等の疑いがある「相当な理由」が発覚した場合、NPO法の立法趣旨・理念がNPO法人の説明責任と市民によるチェック機能を期待している点に鑑み、原則として、まずは当該NPO法人に対して、その疑いに対する自主的な説明を市民に対して行うよう、所轄庁が要請するという手段を採ることが考えられる。

この運用上の所轄庁の行為は、行政手続法上、行政指導にあたりと解される。

行政指導を行うことは、NPO法との関係では、一般論としては、NPO法人の自由な活動が所轄庁の不要な干渉により阻害されるおそれがあり、極力排除されるべきであると考えられるが、法令違反等の疑いのある相当な理由があって、法第41条第1項に基づき、所轄庁が報告徴収等も行い得る場合は、先に述べたように、NPO法の立法趣旨・理念に照らし、NPO法人に対して市民への説明を求める行政指導はむしろ適切な措置と捉えることができると考えられる。

法第41条第1項の報告徴収等の監督規定は、あくまでも「できる規定」であり、義務規定ではない。この行政指導の結果、当該NPO法人の弁明により、市民が納得することになるのであれば所轄庁が報告徴収等を行う必要性がそもそ

もなくなるが、さらに弁明と合わせて、当該NPO法人が自主的な改善措置等を採用することにより、事態が改善に向かい、所轄庁が報告徴収等、さらには改善命令等を行うといった必要がなくなるのであれば、NPO法人の自主的な取組みを尊重し、行政の関与を極力抑制するというNPO法の立法趣旨・理念に適うものである。

#### (行政手続法との関係)

勿論、NPO法人に対する市民への自主的な説明を求める要請は、単なる行政指導であって、強制力を伴うものではない。したがって、当該NPO法人が所轄庁の要請に従わず、市民への自主的な説明を行わない場合もあるかもしれない。また、当該NPO法人が市民に対して弁明を行い、あるいは改善措置を行ったにもかかわらず、その後も、市民が納得せず、更なる情報提供などにより、法令違反等の疑いが一段と高まる場合もあり得る。

このような場合には、所轄庁が法第41条第1項に基づき、報告徴収等の実施の検討に移ることになる。

なお、行政手続法第32条第2項において、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」と規定されているが、「勧告等の行政指導を行う段階において改善命令を行いうる法令上の要件が既に生じているものの、直ちに処分権限を発動するのではなく事前に自主的な改善を促すために行政指導を行い、その相手方に自主的な改善をする意思がないことを確認した段階で処分権限の発動を認めるものであるときは、「行政指導に従わなかったことを理由とした不利益な取扱い」には当たらない。」(「逐条解説行政手続法」総務庁行政管理局編)と一般的に解されている。

したがって、所轄庁の要請にもかかわらず、当該NPO法人が市民への説明を行わなかった場合に、改めて所轄庁が報告徴収等の監督を行うことは、行政手続法上も可能であり、適法であると解される。

またこの一般的な解釈からも、報告徴収等を行い得るNPO法上の要件が既に生じているものの、NPO法人の自主的な取組みを促す目的で行政指導を行うことは適法であると解される。

## 2) 報告徴収等を行った段階

法第41条第1項に基づく報告徴収等により、当該NPO法人から所轄庁に提出された報告についても、市民にその判断を仰ぐため、所轄庁は、当該NPO法

人に対して、その内容を市民に自主的に説明するよう要請するという行政指導が考えられる。

これも、前段階と同様、NPO法の立法趣旨・理念に鑑み、法令違反等の疑いについて当該NPO法人に対して市民への自主的な説明責任を果たすことを求めるとともに、第一義的にはその弁明に対する判断を市民に委ね、その後の行政の関与を極力抑制しようとするものである。

報告徴収等の結果、法令違反等が認められる場合は、法第42条に基づき、所轄庁は改善命令を行うことができるが、これも「できる規定」である。市民への自主的な説明を求める行政指導の結果、当該NPO法人が市民への説明責任を果たすとともに当該NPO法人の自主的な改善措置を採ることにより、事態が改善に向かい、所轄庁が改善命令等を行う必要がなくなるのであれば、NPO法人の自主的な取組みを尊重し、行政の関与を極力抑制するというNPO法の立法趣旨・理念に適うものである。

前段階と同様、当該NPO法人が所轄庁の要請に従わず、市民への自主的な説明を行わない場合もあるかもしれない。また、当該NPO法人が弁明を行い、あるいは改善措置を行ったにもかかわらず、その後も、市民が納得せず、更なる情報提供などにより、法令等への違反の疑いが一層高まる場合もある。

このような場合には、法令違反等について慎重な判断を加えつつ、所轄庁が法第42条に基づく改善命令の実施の検討に移ることになる。

### 3) 改善命令を行った段階

法第42条に基づく改善命令を行った場合、現在、内閣府では事実上の行為として、改善命令を実施した事実を公表している。

これは、行政運営の適正性確保の観点から、行った不利益処分の内容を行政庁自らが市民に情報提供するとともに、あわせてNPO法の立法趣旨・理念に照らし、当該NPO法人のその後の活動をチェックしていく上で必要な情報を市民に提供するものである。

この改善命令に際しても、今後、NPO法の立法趣旨・理念に則り、NPO法人に対して行う改善命令において、改善命令を受け、これにより採った是正措置の内容について市民に対する説明を求めることが考えられる。

これは、当該NPO法人自らが市民に対して説明責任を果たすとともに、改善命令に係る是正措置の実施状況と、その後の活動に対する監視を市民に委ねることにより、当該NPO法人の違法ないしは、著しく適正を欠く活動の是正の実効性を確保しようとするものであり、改善命令として適当な措置であると考えられ

る。

この改善命令は、所轄庁の関与を極力抑制し、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であるというNPO法の立法趣旨・理念を体現するものである。

なお、NPO法人が所轄庁から報告徴収等を受けたことにつき、市民に対する自主的な説明を忌避した場合に、当該説明を行う旨の改善命令を発動することも考えられるが、その可否については、忌避の状況に応じて、つまり比例原則に則り、改善命令の発動を、当該NPO法人の個別具体的な事情を考慮した上で判断する必要がある。

## **(2) NPO法人に対する要請と「市民に対する法人の説明」の方法**

### **1) NPO法人に対する要請の方式**

運用上、NPO法人に対して市民への自主的な説明を求める要請を行うことは、既述のとおり、行政手続法上、行政指導にあたる。その方式については、行政手続法第35条に規定されており、具体的に行政指導を行う際には「相手方にその趣旨、内容及び責任者を明らかにするとともに、相手方から求めがあれば、原則として、これらを記載した書面を交付しなければならない。」とある。

このため、行政指導を行う際には口頭によることも可能ではあるが、行政指導の内容を明確にして、法人に対して誤解等を生じさせることなく指導内容を伝えること、NPO法人や市民に対する所轄庁の説明責任を果たすという観点から、原則として行政指導の内容を書面化したものを交付することが適切である。

### **2) 「市民に対する法人の説明」の方法**

NPO法人が「市民に対する説明」を行う際に用いる方法については、明文上の規定がないため、原則として法人の自主性に任せられると解される。いずれにしても、所轄庁が「市民に対する法人の説明」を要請する際には、世間一般に対して積極的に周知がなされるような方法を用いて行うように求める必要がある。

当該NPO法人が自主的に行う対外説明の方法の一つとしては、NPO法人が自ら定款で定めた公告の方法によるものが考えられる。掲示場のほか、官報や日刊新聞を用いて公告をすることになっている法人が多いことから、定款記載の公告方法を用いることによって、不特定多数の市民に対して情報が提供されることが期待される。他方、官報や日刊新聞への掲載にあたりNPO法人に負担をかける

という問題が生じる。また、この負担を回避するため、NPO法人が公告方法を簡便な方法に改める定款変更が行われた場合には、「市民に対する法人の説明」の趣旨が担保されないことにもなる。

そこで、代替的な方法として、インターネットホームページを用いて、情報を提供することが考えられる。

内閣府では、既述のとおり、情報公開制度の実効性を確保していくため、行政手続オンライン化法の施行を受けて、NPO室における書面による縦覧・閲覧とあわせて、電子媒体による縦覧・閲覧を行うことを予定している。このシステムに、あわせてNPO法人が自由に書き込みできる掲示版のようなものを設置し、「市民に対する法人の説明」を行うようにと要請を受けたNPO法人が、それを利用して、説明すべき内容の書き込みを自ら行うという方式が考えられる。

NPO法人にとっても、その負担は比較的軽微なものにとどまるものと見込まれる。また、NPO法人の活動をチェックする市民の立場からみると、情報の所在が常に明らかであり、複数の法人について調べたいときなどの探索コストがかからないといった利便性の面でも優れている。市民によるチェック機能の発揮の実効性を確保する観点からも、望ましい方法であると考えられる。

なお、インターネットホームページによる場合には、法人の代表者以外の者が、法人の代表者になりかわって掲示板に書き込みを行うといった、なりすましなどのコンピューターの濫用の可能性の問題を未然に防止するために、必要な措置を講じることが求められる。

(参考4：関係法令)

【特定非営利活動促進法】

(報告及び検査)

第四十一条 所轄庁は、特定非営利活動法人が法令、法令に基づいてする行政庁の処分又は定款に違反する疑いがあると認められる相当な理由があるときは、当該特定非営利活動法人に対し、その業務若しくは財産の状況に関し報告をさせ、又はその職員に、当該特定非営利活動法人の事務所その他の施設に立ち入り、その業務若しくは財産の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。

2～4 (略)

(改善命令)

第四十二条 所轄庁は、特定非営利活動法人が第十二条第一項第二号、第三号又は第四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は、当該特定非営利活動法人に対し、期限を定めて、その改善のために必要な措置を採るべきことを命ずることができる。

(設立の認証の取消し)

第四十三条 所轄庁は、特定非営利活動法人が、前条の命令に違反した場合であって他の方法により監督の目的を達することができないとき又は三年以上にわたって第二十九条第一項の規定による事業報告書等、役員名簿等又は定款等の提出を行わないときは、当該特定非営利活動法人の設立の認証を取り消すことができる。

2 所轄庁は、特定非営利活動法人が法令に違反した場合において、前条の命令によってはその改善を期待することができないことが明らかであり、かつ、他の方法により監督の目的を達することができないときは、同条の命令を経ないでも、当該特定非営利活動法人の設立の認証を取り消すことができる。

3 前二項の規定による設立の認証の取消しに係る聴聞の期日における審理は、当該特定非営利活動法人から請求があったときは、公開により行うよう努めなければならない。

4 所轄庁は、前項の規定による請求があった場合において、聴聞の期日における審理を公開により行わないときは、当該特定非営利活動法人に対し、当該公開により行わない理由を記載した書面を交付しなければならない。

【行政手続法】

(行政指導の一般原則)

第三十二条 行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任

務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない。

- 2 行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。

(行政指導の方式)

第三十五条 行政指導に携わる者は、その相手方に対して、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならない。

- 2 行政指導が口頭でされた場合において、その相手方から前項に規定する事項を記載した書面の交付を求められたときは、当該行政指導に携わる者は、行政上特別の支障がない限り、これを交付しなければならない。
- 3 前項の規定は、次に掲げる行政指導については、適用しない。
  - 一 相手方に対しその場において完了する行為を求めるもの
  - 二 既に文書(前項の書面を含む。)によりその相手方に通知されている事項と同一の内容を求めるもの

## 5章 おわりに

現在10,000に迫る勢いで増加し続けるNPO法人が各地で様々な活動を行っており、公益の新たな担い手として大いに期待されている。このため、税制上の優遇措置をはじめとする様々な支援措置も国や都道府県において講じられてきている。

また、簡便な方法で法人格を付与するNPO法人制度も、行政の関与を極力抑制し、NPO法人の自主性を尊重したものとなっている。

今後とも、市民の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べく、NPO法人制度の適切な運用が期待されるところであり、以上の本検討会での提言を踏まえ、市民活動の一層の発展を目指し、NPO法の立法趣旨・理念に則り、関係各位が連携して、より一層その適切な運用を心がけていただきたく希望したい。

なお、今回、NPO法人制度の現状を踏まえて検討を行ったが、例えば、事務所の設置を巡る制度の濫用などの問題も残っているところであって、これらに対する法律及び運用のあり方等も今後の課題であることを付言しておきたい。

「NPO法の適切な運用等に関する検討会」

委員名簿

座長	升田 純	聖心女子大学教授
	石川 敏行	中央大学法学部教授
	大村 敦志	東京大学法学部教授
	中田 裕康	一橋大学法学部教授