

京都市における「特定非営利活動促進法の運用方針」について

平成26年4月1日

改正 平成29年4月1日

京都市文化市民局

(制定の趣旨)

「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、京都市内では、現在、多くの特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）が地域社会を支える主体の一つとして、多様な社会貢献活動を展開しています。

今後これらのNPO法人が発展していくためには、法人の運営に当たり、自主性、自立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り、市民や地域からの信頼を得て、市民や地域により育てられていくことが必要となります。京都市では、NPO法人の活動の実態を広く市民に知ってもらうため、法人設立申請に係る情報や所管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積極的に進めてきました。

一方、NPO法では、法人の設立手続において認証主義が採用されており、所轄庁は、そ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ぬとされており、法人格取得の方法が簡便なNPO法人制度の濫用も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、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もあり、所轄庁である本市に対しても、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、平成23年6月のNPO法の一部改正（平成24年4月1日施行）により、京都市内のみに事務所を有するNPO法人の所轄庁となった本市では、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月策定、同12月改定）」を基に、平成23年6月のNPO法の一部改正の内容も踏まえ、京都市における「特定非営利活動促進法の運用方針」を策定しました。

この運用方針は、これまで本市がNPO法の運用の基準としていた内容を明確にするとともに、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を明らかにしたものであり、各法人がNPO法の立法趣旨や理念を遵守し、適正な法人運営を確保することにより特定非営利活動の健全な発展が促進されることを目的としています。

なお、この運用方針は、本市での今後のNPO法の運用状況や特定非営利活動を取り巻く社会状況の変化等を踏まえ、適宜、追加・修正等を行うこととします。

1 「主たる目的性」及び「非営利性」の明確化

「特定非営利活動を行うことを主たる目的とすること」（NPO法第2条第2項）、「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項及び第64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。

(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、対外的にも、また、設立認証審査においても最も重要なものです。NPO法では、第11条第1項に「目的」、「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」、「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」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うえで、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。

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ため、「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ためのものであること、NPO法に定められている活動に該当すること等が客観的に分かるように具体的に記載することが求められます。

なお、本市の現状やNPO法の運用実績を踏まえ、NPO法の立法趣旨や理念に則した法人の適正な運営を確保するため、次の事項については、定款に明記することが望ましいと考えます。

○ 事務所の所在地

NPO法人が、その事業活動の拠点を明らかにすることは、市民からの信頼を得て活動を行うための必要不可欠な情報提供となります。主たる事務所及びその他の事務所の所在地は、最小行政区画のほか、町名や番地、通り名、ビル名（階層を含む。）、部屋番号等までを記載することが望まれます。

○ 社員総会の議決事項等

NPO法人の最高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や決定は、法人自治が民主的かつ有効に機能するうえで特に重要な意味を持つと考えられます。

そのため、社員総会では、その定足数を社員総数の2分の1以上又は過半数とするなど、民主的で合理的な運営を行うことが望まれます。また、定款の変更、解散及び合併については社員総会の議決事項とされていますが、このほか、事業報告及び決算報告、監事の選任及び解任その他運営に関する重要事項についても社員総会の最低限の議決事項とすることが望まれます。

(2) 特定非営利活動に係る事業

<運用上の判断基準>

① 設立の認証基準

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（計画及び予算ベース）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認められる場合は、この限りでない。

② 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」とした法人（NPO法第2条第2項）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が、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」行うことが認められたもの（NPO法第5条第1項）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

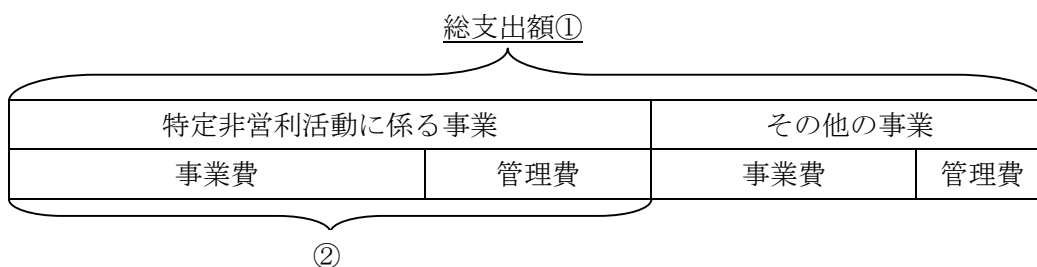
に必要な財産、資金、要員、施設等を圧迫してはならず、少なくともその他の事業の支出額（その他の事業の事業費及び管理費）は、総支出額（「特定非営利活動に係る事業の事業費及び管理費」と「その他の事業の事業費及び管理費」の総計）の2分の1以下であることが必要です。

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

- ・ 事業従事者が無償ボランティア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
- ・ 設立初年度において、その期間の大半を特定非営利活動に係る事業の準備期間に充てていたり、同事業の実施が想定より遅れたりした場合など

【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（認証基準）②÷①≧1/2



(3) その他の事業

ア 経営

<運用上の判断基準>

<p>① 設立の認証基準 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（計画及び予算ベース）ともに赤字計上されていないこと。</p> <p>② 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、2事業年度連続して赤字計上されている場合。</p>

<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（NPO法第2条第2項）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（NPO法第5条第1項）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いけません。事業計画上、赤字計上されているその他の事業については、少なくとも特定非営利活動に係る事業に「支障がない限り」行われることが意図されているとは言えません。

イ 利益

<運用上の判断基準>

① 設立の認証基準

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（計画及び予算ベース）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。

② 報告徴収等の対象となり得る監督基準

その他の事業の利益が、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」とした法人（NPO法第2条第2項）であり、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、その利益は、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会計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>

① 設立の認証基準

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（計画及び予算ベース）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認められる場合は、この限りでない。

② 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」とした法人（NPO法第2条第2項）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（NPO法第2条第2項第1号）であり、構成員の経済的利益を追求し、終局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。

この「営利を目的としない」と「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ものの、管理

部門に係る役員の報酬や職員の人件費など、法人内部に還元される傾向が強いものであることから、そ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、施設等を圧迫することになってはいけません。

したがって、少なくとも管理費の支出額（「特定非営利活動に係る事業の管理費」と「その他の事業の管理費」の合計）は、総支出額（「特定非営利活動に係る事業の事業費及び管理費」と「その他の事業の事業費及び管理費」の総計）の2分の1以下であることが必要です。

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

- ・ 無償ボランティアが事業に従事するため、事業の実施に係る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割合が高くなっている場合など
- ・ 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、事業費と管理費を合わせた総支出規模が小さいため、相対的に固定経費である管理費の支出割合が高くなっている場合など

※ 管理費

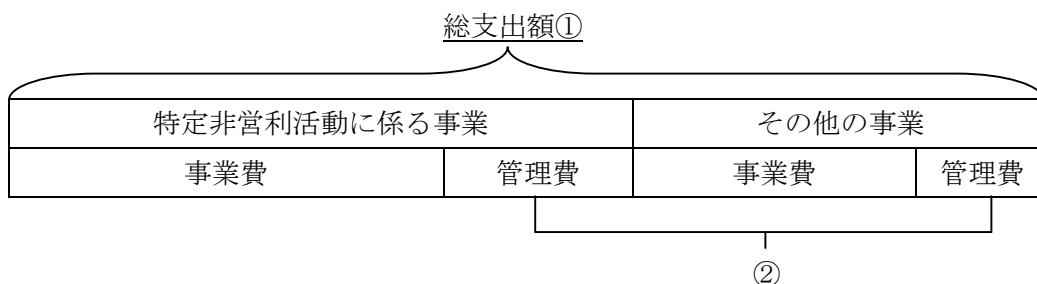
法人の各種の業務を管理するため、毎事業年度経常的に要する支出であり、法人の運営に係る基礎的な維持管理のための費用をいう。事業の実施のために直接要する費用は「事業費」に計上されることとなる。管理費の例としては、総会・理事会の開催運営費、管理部門に係る役員報酬・人件費、交通費等が挙げられる。

※ 事業費

法人の事業の実施のために直接要する人件費、交通費、消耗品費等の支出で、管理費以外のものをいう。

【参考】

総支出額に占める管理費の割合（認証基準）②÷①≤1/2



2 定款変更の認証申請における取扱い

定款変更の認証は、当該申請に係る変更箇所についてのみ認証又は不認証の決定を行います。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、これに定款変更認証の効力が及ぶものではありませんので、定款変更認証の申請書の記載に当たっては遺漏のないよう注意が必要です。

3 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作成し、その事務所に備え置く（NPO法第28条第1項）とともに、所轄庁に提出する（NPO法第29条）ことが義務付けられています。また、所轄庁においては、提出された事業報告書等（過去5年間に提出を受けたもの）について、市民から請求があったときは、これを閲覧又は謄写させる義務（NPO法第30条）があります。

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置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、本市では、NPO法の趣旨に基づき、市民の閲覧等に供することとなる事業報告書等を提出期限までに提出しない法人に対して、以下のとおり対応することとします。

<具体的な手続の流れ>

- ① 提出期限（毎事業年度初めの3か月以内）から1月経過しても事業報告書等の提出がない場合は、法人宛てに督促書を送付します。
- ② ①の督促から1月経過（提出期限から2月経過）しても事業報告書等の提出がない場合は、法人の役員全員宛てに督促書を送付します。
- ③ ②の督促から1月経過（提出期限から3月経過）しても事業報告書等の提出がない場合は、法人の理事の住所を管轄する地方裁判所に対し過料事件通知を行います。また、本市ホームページに、法人の名称、過料事件の通知日及び過料事件通知の対象となった事業報告書等の事業年度を掲載します。
- ④ 上記督促を行ったにもかかわらず、3年以上にわたり事業報告書等の提出がない法人については、NPO法第43条第1項の規定に基づき、行政手続法に規定された聴聞を経たうえで、設立の認証の取消しが相当と判断された場合は、設立の認証を取り消します。また、本市ホームページに、法人の名称、主たる事務所の所在地及び設立認証の取消日を掲載します。

4 設立登記未完了団体への対応

平成24年4月1日から施行された改正NPO法において、所轄庁は、設立の認証を受けた者が、認証のあった日から6月を経過しても設立の登記を行わない場合は、その設立の認証を取り消すことができる旨の規定(NPO法第13条第3項)が設けられました。

この規定に基づき、本市では、設立の認証を受けたものの、設立の登記を行わない団体については、法人設立の意思がないものとして、以下の手続により設立の認証を取り消すこととします。

<具体的な手続の流れ>

- ① 設立の認証を受けた日から2月経過しても設立登記完了届出書の提出がない場合は、設立認証の申請者に対して、電話にて提出の催告を行います。
- ② ①の催告から1月経過(設立の認証日から3月経過)しても設立登記完了届出書の提出がない場合は、設立代表者宛てに督促書を送付します。
- ③ ②の督促から1月経過(設立の認証日から4月経過)しても設立登記完了届出書の提出がない場合は、法務局に設立登記の状況を確認し、登記が完了していないことを確認した場合は、設立代表者宛てに再度督促書を送付します。(登記の完了を確認した場合は、法人の代表者に設立登記完了届出書の提出の催告を行います。)
- ④ ③の再度の督促にかかわらず、設立の認証日から6月を経過しても設立登記完了届出書の提出がない場合は、法務局に設立登記の状況を再度確認し、登記が完了していないことを確認した場合は、行政手続法に規定された聴聞を経たうえで、設立認証の取消しが相当と判断された場合は、設立の認証を取り消します。また、本市ホームページに、法人の名称、設立の認証日及び認証の取消日を掲載します。(登記の完了を確認した場合は、法人の代表者に設立登記完了届出書の提出の催告を行います。)

5 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置く」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、本市では、市民間あるいは市民とNPO法人との間において自由で活発な議論がなされる土壌を創り、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あると考えています。

そこで、所轄庁として、NPO法人設立の認証申請者やNPO法人（以下「NPO法人等」という。）に関して、市民からその活動を懸念する情報提供がなされた場合等において、当該NPO法人等に対し、下記(2)のとおりNPO法人等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する（以下「市民への説明要請」という。）ことができるものとし、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、「本市がNPO法人等に対して市民への説明要請を行った事実」及び「要請を受けたNPO法人等が市民に説明した内容」について、基本的に本市ホームページで公開します。

(2) 具体的な内容

ア 「市民への説明要請」を実施する場合

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NPO法人等に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、これを抑制的に運用することが妥当と考えられることから、認証段階及び監督段階において、以下の場合に市民への説明要請を実施することができるものとし、

<認証段階>

設立の認証段階では、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ができるものとし、

また、定款変更の認証についても同様に扱うこととします。

<監督段階>

監督段階では、以下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ができるものとし、また、以下の報告徴収・立入検査、改善命令等の監督を行う際にも、報告及び検査に係る「報告内容」、改善命令等に係る「是正措置の内容」について、市民への説明要請を実施することができるものとし、

- ・ 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）
- ・ 報告・検査（NPO法第64条第1項）

- ・ 勧告（NPO法第65条第1項）
- ・ 命令（NPO法第65条第4項）
- ・ その他の事業の停止（NPO法第66条第1項）

イ 「市民への説明要請」の内容

概ね以下の事項について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、NPO法人等に対して文書をもって要請することとします。

また、NPO法人等から送付された文書を本市ホームページにおいて公開することにより、市民への説明とします。

<認証段階>

- ・ 提供された情報内容等に関する事実関係
- ・ 認証基準への適合性を積極的に示す事項

<監督段階>

- ・ 提供された情報内容等に関する事実関係
- ・ 報告徴収・立入検査、改善命令等の対象とならないことを示す事項
- ・ （報告徴収・立入検査、改善命令等が行われた場合は）報告及び検査に係る報告内容、改善命令等に係る是正措置の内容

ウ 「市民への説明」の方法

NPO法人等による市民への説明は、自主的に実施されるべきものであり、実施方法は、当該NPO法人等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。

<参考例>

- ・ 認証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（実施について予め周知しておくことが望ましいと考えられます。）

エ 「市民への説明要請」を実施する判断基準

市民からの情報提供に基づき「市民への説明要請」を実施する判断基準は、以下のとおりとします。

- ① 基本的には個々の実例に応じ、個別に判断することとなりますが、下記の事項等を総合的に考慮して判断することとします。
 - ・ 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）
- ② 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，下記の事項等の集積があれば，市民への説明要請を実施することができるものとします。
- ・ 複数者からの情報提供
 - ・ 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
- ③ 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。

オ その他

市民への説明要請の実施に際して，所轄庁として，情報提供者に関する個人情報については開示しないこととします。また，本市ホームページでの公開に当たっては，個人情報の取扱いについて十分注意するとともに，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。