

中間報告

特定非営利活動法人制度の見直しに向けて

概要

平成 18 年 9 月

国民生活審議会総合企画部会
NPO法人制度検討委員会

1 制度見直しの基本的考え方

【制度の意義】

特定非営利活動促進法は、市民活動を行う非営利団体に対し、簡易な手続きによる法人格付与と市民への広範な情報公開に関する仕組みを導入することで、市民活動がわが国に根付き、人々にとってより身近なものとなるのに寄与。

平成10年12月の法施行以来、法人数が継続して増加し、既に2万7千を超えるなど、社会に着実に定着。特定非営利活動法人は、福祉、教育・文化、まちづくりなど様々な分野における公共サービスの新たな担い手として、多様化する社会のニーズや課題にきめ細かく機動的に対応するなど、その役割は一層高まっている。

【見直しの背景】

他方、特定非営利活動法人については、法人の業務運営や所轄庁の認証や監督において課題が見られることなどから、本制度の見直しが求められている。

法人運営の基盤強化の必要性

〔現状〕

特定非営利活動法人は、人材や資金の確保という面で課題を抱えているものが多く、社会とのつながりをさらに深めることで、運営基盤を強化することが求められる。

〔見直すべき課題〕



- ・社員の意見が反映される自律的な組織管理のあり方
- ・インターネットの活用等による市民への広範な情報公開
- ・個人情報保護への配慮のあり方

法施行上の課題

〔現状〕

法人の認証や監督のあり方についてもいくつかの課題に直面。自由な市民活動を行う団体にとって、より利用しやすい制度になるよう検討することが重要。

〔見直すべき課題〕



- ・認証の基準や申請手続きの見直し
- ・所轄庁の法運用のあり方
- ・違法行為などを行う法人が一部に見られることに対し、制度自体の信頼確保

【見直しの基本的考え方】

見直しの基本的視点

特定非営利活動法人制度の見直しは、法の目的や制定趣旨を再確認し、市民の自由な社会貢献活動をさらに促進するという観点から進めることが重要。

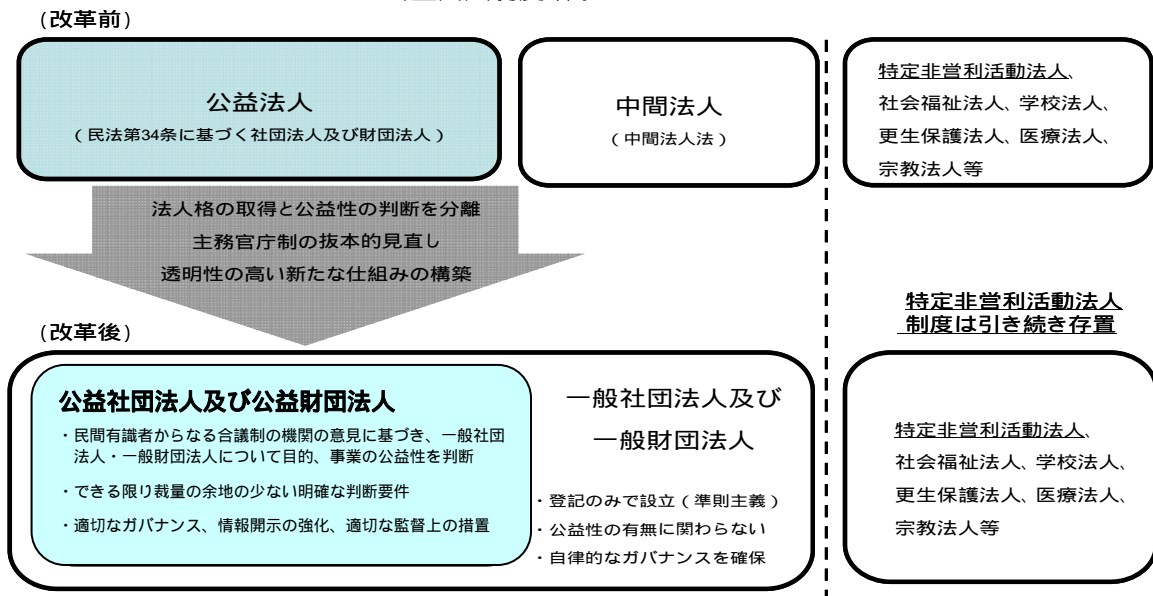
今回の見直しにおいて、特定非営利活動法人に対する行政の関与を抑制し、できる限り柔軟な業務運営を確保しつつ、社員総会や監事の機能等を通して法人の自律性を高めるとともに、情報公開をより一層促進することで、社会において健全な市民活動が促進される基盤を形成することが必要である。

本制度の見直しと公益法人制度改革との関係

今般、主務官庁の許可主義に基づき運営されてきた公益法人制度が抜本的に見直され、準則主義に基づく一般社団法人・一般財団法人制度と、その中から公益性を有する法人を認定する制度が新たに創設された。この制度改革において、市民活動を促進するための基盤として社会に定着してきている特定非営利活動法人制度は、引き続き存置された。こうした背景を踏まえ、特定非営利活動法人制度の見直しに当たって、大きく変わることとなった非営利法人に係る制度体系の中での本制度の独自性を踏まえた検討を行うことが重要。

また、新たな公益法人の規律の導入を検討する際には、本制度と新たな公益法人制度との制度設計の違いを十分に考慮し、特定非営利活動法人の自由かつ多様な活動を促進するという視点に立つことが必要。

公益法人制度改革のイメージ



制度の独自性を踏まえた名称のあり方

「特定非営利活動」という名称は、非営利活動のうちどのような活動を対象としているかを積極的に表してはいないため、本制度のイメージが伝わりにくいなどの指摘があり、市民参加を基本とした社会貢献活動という特長を分かりやすく表す名称のあり方について検討課題に挙げることも考えられる。

名称については、法の趣旨を尊重して「市民活動」を使用してはどうかという意見や、「社会貢献」や「ボランティア」などといった用語を使用することも考えられるという意見もある。ただ、法人は既に多様な活動を行っており、「市民活動」等という用語では括れないとの指摘もある。

名称のあり方を検討するに当たっては、幅広く意見を聴取するなど、十分に議論を進めていくことが必要不可欠。

2 法人の業務運営のあり方

【基本的考え方】

特定非営利活動法人の業務運営のあり方については、法で事細かに規制するのではなく、できる限り法人自身が決めることを基本とすべき。

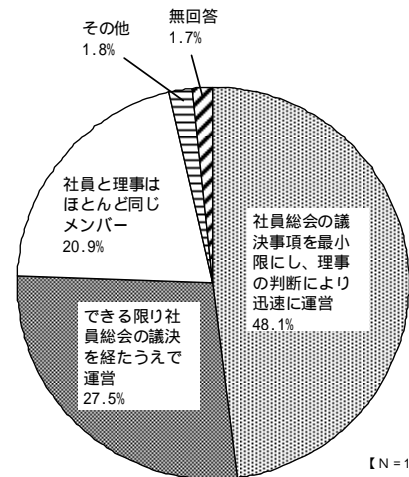
法人の業務運営においては、法人内部の組織管理に加え、広範な情報公開制度に基づき、広く市民が監視できるような社会に開かれたガバナンスを構築することが求められる。

自律的な組織管理のあり方

市民が社員という立場で積極的に参画し、社員総会において法人の活動に関する提案や意見を述べる機会の確保方策や、理事や監事の適切な選任・解任の方法及び登記のあり方などについて、検討することが適当。

一方、役員職務執行に対する責任に関する規定のあり方については、重くしすぎるとなり手がいなくなるおそれもあり、慎重に検討すべき。

業務運営における社員総会と理事の役割



出典：「平成17年度市民活動加団体基本調査」（内閣府国民生活局）

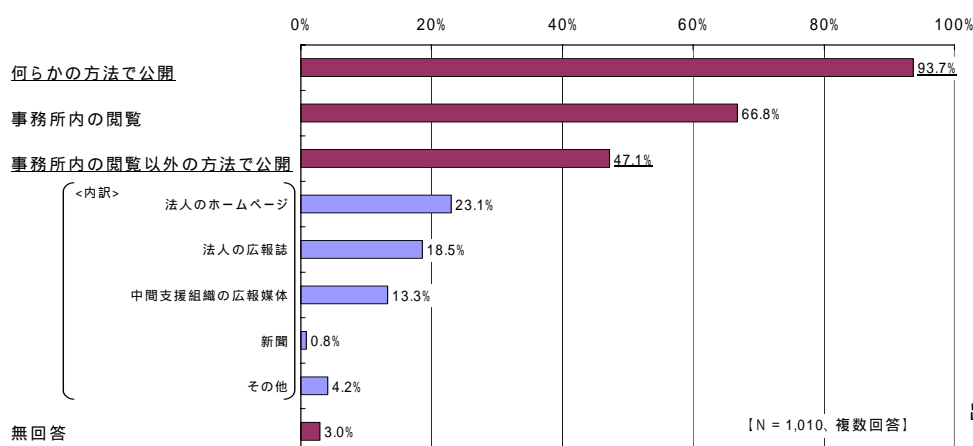
情報公開の促進と個人情報保護への配慮

市民に対する情報公開は必要不可欠であり、法人自身による積極的な取り組みが求められる。加えて、所轄庁による情報公開の利便性を向上させるため、インターネットを幅広く活用することが望ましく、書面による情報公開を前提とした規定の見直し等、検討すべき。

また、個人情報保護に対する関心が高まる中、役員及び社員の氏名、住所等の個人情報の公開のあり方については、その公開する相手と公開方法に応じて見直す必要がある。所轄庁による一般市民への情報公開では、役員及び社員の住所公開について配慮すべき。

法人情報のデータベースは、法人間の比較や法人全体での統計的把握を可能とすることで市民活動の促進に資するため、法人に発生する負担等を勘案しながら適切な整備方法を検討することが重要。

特定非営利活動法人の情報公開の方法



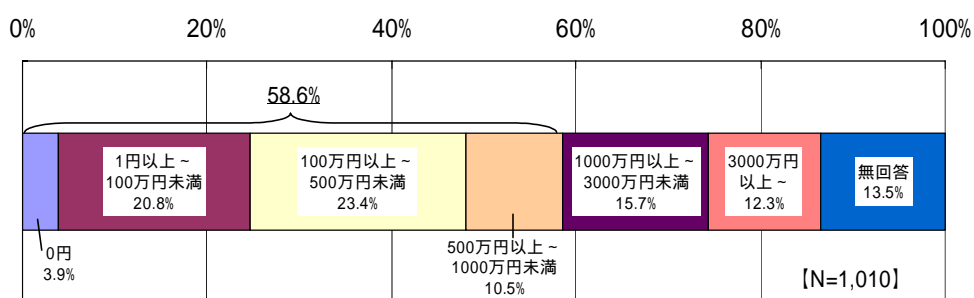
出典：「平成17年度市民活動加団体基本調査」（内閣府国民生活局）

資金調達の仕組みの充実

法人の多くは、活動に必要な資金の調達において課題を抱えている。営利を目的としないことから収益の配分を前提に出資を募ることはできず、また、ワーカーズコレクティブのような共同拠出・共同経営型の運営が難しいとの指摘もある。

このため、資金調達の仕組みの充実を図ることが重要であり、法人のあり方や実態等を踏まえて、資金調達の仕組みについて中長期的に検討していくことが適当。

特定非営利活動法人の年間収入規模



平均値 2,147 万円、中央値 365 万円

出典：「平成 17 年度市民活動団体基本調査」（内閣府国民生活局）

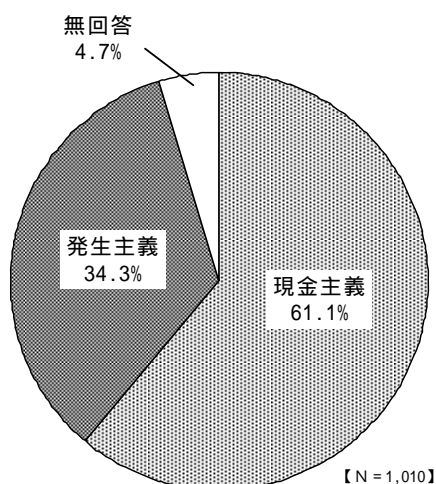
会計基準及び計算書類のあり方

計算書類の記載内容に不備が見られたり、法人ごとに様々な方法で会計処理されており比較が難しいといった状況を踏まえ、各法人の会計処理の目安となる会計基準が策定されることが適当。ただし、その策定に当たっては、法人の会計処理の実態を踏まえる必要があり、幅広い関係者の意見を反映した公正性の担保されたものとなるよう十分に配慮すべき。

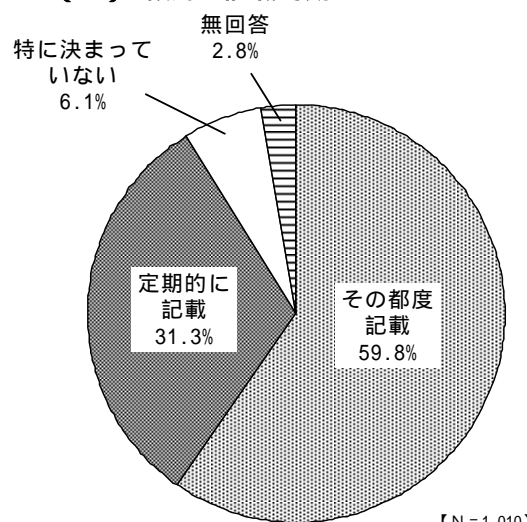
財産目録や収支計算書など、現行の計算書類体系の見直しも考えられる。

特定非営利活動法人の会計

(1) 会計上の原則



(2) 帳簿の記載時期



出典：「平成 17 年度市民活動団体基本調査」（内閣府国民生活局）

3 法人の認証・監督のあり方

【基本的考え方】

特定非営利活動法人の設立認証に当たって所轄庁の裁量を極力排除するため、認証基準を出来る限り明確に法定し、原則書面で審査する仕組みとしている。また、広範な情報公開制度に基づき、市民自身の監視による健全な発展を期待し、所轄庁の監督は最終的な是正手段として規定。

こうした認証や監督の基本的考え方を維持するのが適当。

所轄庁の施行事務のあり方

所轄庁は、法運用の透明性を高め、運用担当者の恣意的判断をできる限り抑制する趣旨から、法運用の方針を自主的に策定し公開することが適当。

また、監督・認証事務の実施に当たっては、必要に応じて、法の運用解釈等に関し所轄庁間で自発的に意見交換を行っていくことが考えられる。

認証の基準や手続きの見直し

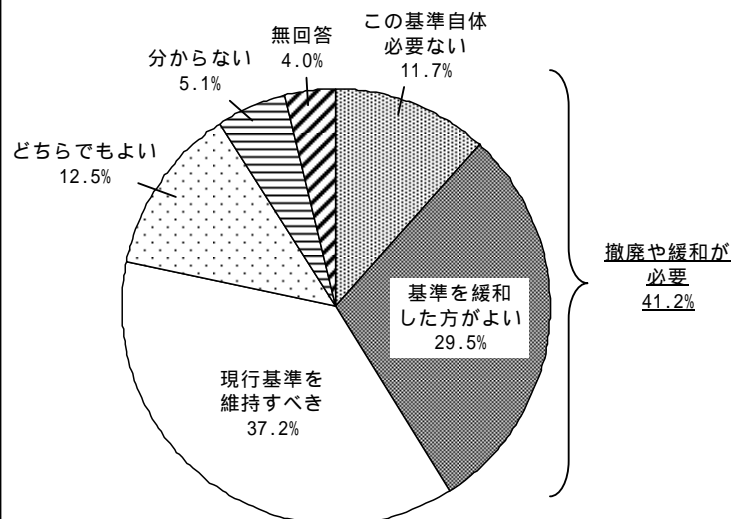
特定非営利活動法人の自由な活動を促進する観点から、認証基準や手続きは、必要最小限とすべきである。

例えば、10人以上の社員を要するという要件は、多くの市民参加により社会貢献活動を行う集団という実体を確保するためのもの。この要件緩和の要望に対しては、市民活動の実態等を踏まえ、適切な対応を検討。

申請等に係る手続きについては、定款変更を所轄庁への届出のみでできやすくする、申請書類の軽微な記載ミスなどを縦覧・申請期間中に修正できるようにするなど、検討を行うことが適当。

解散時の清算に係る公告については、3回以上という回数の必要性について検討を行うことが適当。

特定非営利活動法人の社員数要件に対する意識



【N=1,010】

出典：「平成17年度市民活動団体基本調査」（内閣府国民生活局）

市民の監視機能の強化と監督のあり方

広範な情報公開制度に基づき、市民自身の監視により、特定非営利活動法人の健全な発展を期待。法人の活動に対し、**市民から所轄庁に懸念情報が提供された場合には、その法人の積極的な情報公開を促していくことが重要。**

法令違反等のおそれがある場合には、法に照らし、適切に監督措置を講じることになっており、その際、改善命令や認証の取消し等、実施した監督措置について、幅広く公表することが適当。

事業報告書等の未提出に対する対応（内閣府認証法人）

年度	内閣府認証法人数累計	督促数	過料通知	説明要請	改善命令	認証取消
平成14年度事業報告書	907	272	63	48	23	3
平成15年度事業報告書	1384	429	112	99	39	1
平成16年度事業報告書	1696	487	105	66		

（注）

1. 督促書：事業報告書等の提出期限から概ね2ヵ月後までに提出がない団体に対し発送
2. 過料通知：督促書の発送から概ね2ヵ月後までに提出がない団体に対し裁判所に対する過料事件通知書
を通知
3. 説明要請：過料事件通知から概ね2ヵ月後までに提出がない団体に対し「市民への説明要請」を実施
4. 改善命令：「市民への説明要請」を実施後も提出がない団体に対し実施
5. 認証取消：3事業年度連続して提出がない団体に対して実施
6. 1.～5.については、平成18年6月末時点で処理を終えた数

個別ケースへの対応のあり方

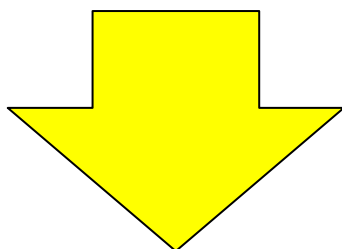
ケース	対応のあり方
休眠法人	現行でも事業報告書等が3年以上未提出の場合は、認証の取消しが可能だが、 認証取消しまでの期間の短縮等について検討
認証後に登記をしない団体	新たに 過料処分の対象 としたり、一定期間内に設立登記がなされない場合に、 認証の効力が失われるという規定の整備について検討
虚偽申請	罰則のあり方について検討 し、所要の規定を整備
特定非営利活動法人の違法行為	市民等からの情報提供に基づき、所轄庁、捜査当局、消費生活センター等、 関係機関の連携の下、適切に対応することが必要

4 制度発展のための環境整備

【基本的考え方】

本制度が市民活動を促進するという目的を達成するためには、法律の規定整備等に加えて、社会における環境整備が重要。

特定非営利活動法人の自立した自由な活動を支える基盤を作るためには、法人の活動に対する豊富な情報が、市民に対し正確に分かりやすく提供されることが重要。また、多様な主体と法人とが出会い、対等につながる場を形成するため、情報ネットワークの活用による市民活動の透明性の向上や多様な主体と法人とをつなげるコーディネーション機能の充実が求められる。



各主体の環境整備に向けた取組み

特定非営利活動法人自身による自発的な取組み

法人自身が、制度趣旨を十分に理解し、自発的・自律的な業務運営に努め、市民に対し、情報提供を充実していくことが求められる。また、様々な主体とのつながりを深めながら、活動に必要な人材や資金を戦略的に確保していく視点が必要。

中間支援組織や専門家等によるサポートの充実

中間支援組織による情報提供、相談・研修、評価、協働仲介など、ネットワーク拠点としての機能の充実が重要。また、支援に取り組む公認会計士等の専門家の裾野を広げ、人材バンクを構築することも考えられる。また、非営利組織に関する教育及び研究・提言の進展も重要。

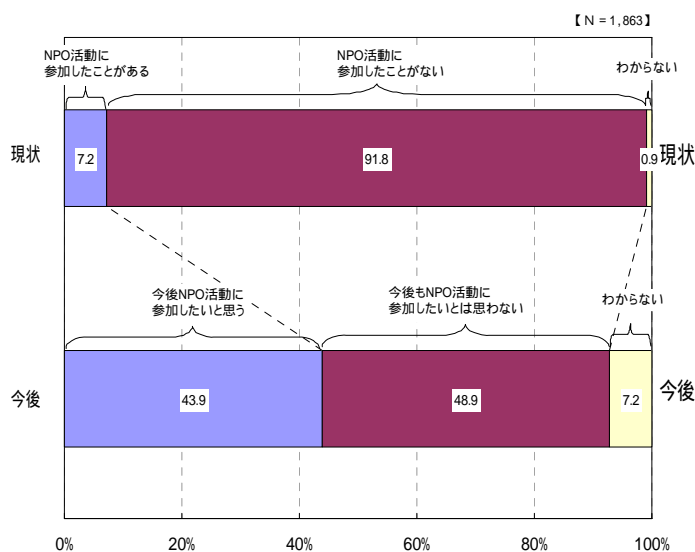
助成財団や市民ファンド等による資金循環の促進

法人の活動においては、市民や企業からの寄附・会費といった支援金が重要な資金源。支援金の流れを円滑にする上で、助成財団や市民ファンドなどによる効率的な資金分配機能の充実が求められる。また、法人の活動によっては、金融機関からの融資を受けやすくすることも考えられ、助成財団などとの連携も重要。

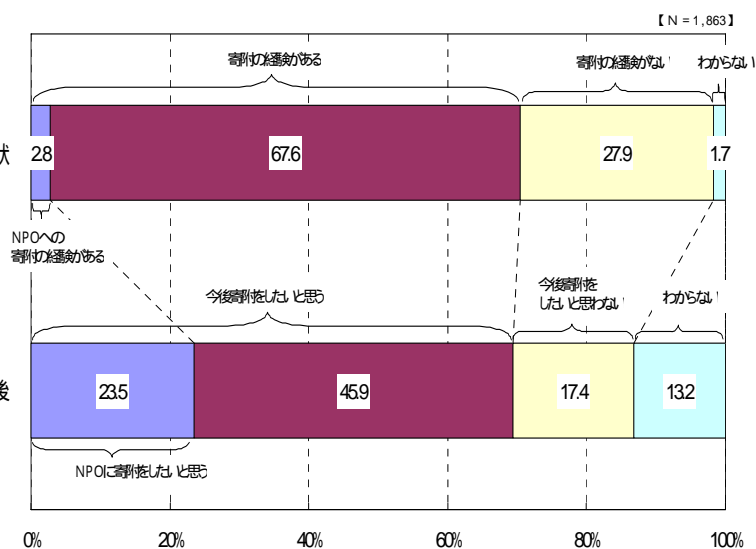
行政の役割

行政が必要以上に関与したり、行政の考えを一方向的に押し付けたりせず、自由な市民活動の発展のための環境基盤を図ることが必要。行政は、特定非営利活動法人と対等な協働意識を広く共有するための指針づくりが重要。法人等に対する資金面の支援では、その支援先や支援内容の決定において公正に扱うことが必要不可欠。

国民のNPO活動への参加状況



国民のNPO活動への寄附状況

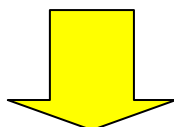


出典：「NPO（民間非営利団体）に対する世論調査」（平成 17 年 内閣府政府広報室）

むすび

本中間報告は、本制度が市民の自発性を尊重し、その自由な社会貢献活動を促進するという基本的考え方に基づいている点を再確認しつつ、社会において特定非営利活動法人が市民から幅広い信頼を得ながら活躍していくための制度上の規律やその運用、さらには環境整備のあり方について整理。

本検討委員会としては、今後、各方面にて、この中間報告で整理した制度見直しの考え方に関し活発な議論が行われることを期待。その上で、見直しが必要とされたものについては、具体的な制度設計に向けた取組みが着実に進められることが重要。本検討委員会においても、各方面での議論を踏まえ、引き続き、特定非営利活動法人制度のあり方に関する検討を深めていくことが必要。



中間報告の公表後、1ヶ月程度、幅広く国民に対し意見募集を実施。
今後、その結果を踏まえて、最終報告に向けた審議を行っていく予定。