

富山県内における特定非営利活動法人の現状と法人制度の課題

～市民評価について考える～

The present situation of nonprofit corporations in Toyama and The task of nonprofit corporate system

～ Observations of citizens assessment ～

谷口 新一

TANIGUCHI Shinichi

問題と目的

特定非営利活動促進法（以下「NPO法」という。）が平成10年12月1日に施行され、平成19年9月末現在で、32630の特定非営利活動法人（以下「NPO法人という。」）が累計で認証されている。都道府県が認証したものが30033法人、内閣府が認証したものが2597法人となっており、どちらも急激に増加している。全国にある小学校数が約24000、郵便局が25000であるから、最も身近な公共施設である小学校や郵便局の数よりも多い数のNPO法人が存在している。また、株式会社などの営利法人が約100万法人であるからいわゆる会社といわれるものと比較して3%がNPO法人といえる。

このように増加率としても存在率としても大きな社会的なウエイトを占めるようになったNPO法人であるが、NPO法人自らが自分で自分の首を絞めるような状況が発生しつつある。それは、市民に対する情報公開というNPO法の趣旨でもっとも重要な法的基盤をないがしろにしているという状況である。

NPO法第一条では目的として以下のように規定している。

「この法律は、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とする。」

NPO法案の法案作成時における当初の名称が「市民活動促進法案」であったということからも伺えるように、「自由な社会貢献活動」ということが法案の趣旨であり、このことから次のような3点のNPO法の特徴が生まれた。

- 1、法人の設立は所轄庁の認証
- 2、簡易な手続きによる法人格の取得（資産不要、実績不要）
- 3、市民に対する情報公開（市民評価）

認証とは、設立要件のすべてを明文化し、書類審査で判断。法人化への書類整備がなされているか、公的機関が証明することであり、民法第34条で規定されている財団法人や社団法人などの許可（個々の法人の設立について個別的な行政処分(免許など)を必要とする）とは全く違い、主

務官庁制による裁量を排除しかつ政令や省令等への委任をできるだけ排し法文に書き込むとともに、所轄庁の恣意性をも排除して法人格を付与する画期的なものである。

ただ、法人化とは、自然人（生物としての人間）以外で、法律上の権利義務の主体として法律により認められた存在になること、人格を持つことであり、営利法人における設立においても、準則主義として、法人の実体の形成及び取引の安全確保などのための一定の要件を定められており、登記により法人格が最終的に付与される。

問題は、法人格の取得後の市民に対する情報公開についてである。NPO法人は民法第34条の特別法であり、公益法人として位置づけられていることから、次のような義務を負っている。

（義務）

- ・ 毎年最低1回、社員総会を開催。
- ・ 会計の原則に従った会計。
- ・ 関係官公庁への届出等。
- ・ 情報公開の義務。
- ・ 行政（所轄庁以外の行政機関も含む）の監督（法令に違反する場合）。
- ・ 解散時の残余財産は会の構成員で分配不可。

NPO法人が法人たる法的基盤は、情報公開である。

認証前においても、公衆の縦覧という制度で、定款や役員名簿などが縦覧に供されるという情報公開のプロセスがあるが、認証後もNPO法第29条により、毎年所轄庁に対し、事業年度の初めの3ヶ月以内に事業報告や役員名簿などを提出しなければならないことになっている。また、所轄庁は法人の自由な社会貢献活動を保証する意味からも、内部自治を尊重すべくその形式のみを判断することとしており、NPO法人から提出された書類を閲覧に供することでNPO法人たる実体を有していると考えられる。

特定非営利活動を主たる目的としていないなど、NPO法違反となる状況は多様であるわけであるが、NPO法人としての最も重大でかつ外形上疑う余地のない違反は事業報告書の所轄庁への届出義務違反であると考えられる。

NPO法第43条第1項では、3年以上にわたって事業報告書等の提出を行わないときは、当該NPO法人の設立認証を取り消すことができる、と規定されている。NPO法は都道府県への団体委任事務であり、自治事務である。すなわち、各都道府県がその法令に対し主体的に取り組めるわけであるが、NPO法は議員立法で成立しているという経緯から、国（内閣府）監修による解説書がなかったわけであるが、千葉県が「NPO法運用マニュアル」を策定し、千葉県としてのNPO法の運用方針とその考え方を明らかにしている。その中の第一章6節において、事業報告書の未提出による認証取り消しを次のように厳しく規定している。

「事業報告書の未提出については、違法の事実が客観的に明らかであり、改善命令を経ることなく認証を取り消すことができると解釈できます」「簡易な手続きで法人格が取得できる以上、最低限の法定義務を果たしていない場合は、簡易な手続きで法人格を剥奪することも可能であるという考え方が成り立つこと」としている。

NPO法第43条第1項は、「できる」規定であり、所轄庁が認証取り消しを行わないことが直ちに違法とはならない。しかし、所轄庁に事業報告書等を提出しないことは明らかに違法状態であ

り、NPO法人やNPO法の発展の観点からも憂慮すべき状況である。
 所轄庁は現在、内閣府や三重県などを除き、積極的な情報公開を避け、いわば消極的な閲覧というNPO法の本来の趣旨である「市民評価」に期待しているところであり、所轄庁の関与をなるべく避けているのが現状であり、むしろ好ましい状況でもある。行政の関与が少ないという好ましい状況は、市民が積極的に法律を支えることではじめて成り立つと考える。
 今回、NPO法人の現状把握とともに、事業報告書などの提出状況を調査し、市民に公表することで、NPO法の理念を次代に継承しさらなる発展を期待し、市民も参画しながらNPO法を育てていくきっかけとしたい。

調査方法とNPO法人の概況

1、調査方法

調査場所：富山県生活環境部男女参画・ボランティア課
 調査日：平成18年2月9日
 調査対象：上記調査日において、富山県が認証したすべてのNPO法人（解散した2法人を除く全144法人）
 調査方法：NPO法に基づく閲覧。ただし、事業報告書等が富山県に提出された日は閲覧対象ではないことから、富山県情報公開条例に基づく開示請求を平成18年2月9日に行い、平成18年2月23日に法人印及び代表者印の印影以外についての部分開示決定を受けて調査。
 財務関係書類や運営体制に関するデータは各法人が提出しているもののうち直近のものについて統計化した。

2、NPO法人の概況

富山県が認証したNPO法人数（累計）

平成16年9月に100を超え、調査時点では144。

富山県が認証したNPO法人数（累計）の活動分野

保健・医療又は福祉の増進を図る活動を行う法人が最も多く78法人、ついで多いのが子どもの健全育成を図る活動を行う66法人である。

（注）一つの法人が複数の活動分野の活動を行う場合があるため、合計は100%にならない。

人口一万人あたりの都道府県別NPO法人数（平成17年12月末現在）

上位5団体		下位5団体		富山県が認証するNPO法人は、人口1万人あたり1.28法人となっており、47都道府県中少ない方から7番目となっている。
東京都	3.70	青森県	1.23	
京都府	2.37	埼玉県	1.14	
長野県	2.31	愛知県	1.10	
大阪府	2.17	秋田県	1.07	
大分県	2.07	茨城県	1.00	

（注）人口は平成17年10月の国勢調査人口とした。

現状分析「NPO法人の財務状況」

1、資産などストックの状況

・資産

0円	6.7%
10万円未満	8.6%
100万円未満	33.3%
1000万円未満	30.5%
1億円未満	17.1%
1億円超	3.8%

貸借対照表により調査。

調査日までに提出のあった105法人のうち、資産がゼロとする法人が6.7%、1円以上10万円未満の法人が8.6%ある一方、1億円を超えている法人が3.8%あった。10万円以上100万円未満とする法人が最も多く33.3%となっており、平均は1455万円、中位数は108万円となっている。

また、105法人のうち、固定資産を有していない法人が58法人(55.2%)と半数以上となっており、1円以上100万円未満の法人が16.2%、100万円を超える固定資産を有している法人が28.6%となっている。

・負債

0円	36.2%
10万円未満	7.6%
100万円未満	14.3%
1000万円未満	24.8%
1億円未満	14.3%
1億円超	2.9%

貸借対照表により調査。

調査日までに提出のあった105法人のうち、負債がゼロとする法人が36.2%であり1/3を超える法人が負債を抱えていない。一方では負債が1億円を超えている法人が2.9%あった。負債の平均は1118万円、中位数は26万円となっている。

企業会計においては、資産から負債を差し引いたものは資本と呼ばれているが、非営利組織の会計においては正味財産といわれている。企業会計に則って財務内容の安全性を調べた。安全性とは、正味財産を資産(負債+正味財産)で割り返した値である。資産を持つ98法人に対し、安全性を計算した結果、安全性がゼロまたはマイナスとなった法人が23.5%、50%未満が26.5%、50%以上100%未満が16.3%、100%が33.7%となっている。

・正味財産

マイナス	23.3%
0円	4.9%
10万円未満	10.7%
100万円未満	27.2%
1000万円未満	28.2%
1億円未満	4.9%
1億円超	1.0%

財産目録により調査。正味財産とは営利会社における資本に相当する。

調査日までに提出のあった105法人のうち、2法人については財産目録の未提出または正味財産が記載されていなかった。103法人のうち、正味財産がマイナスとする法人が23.3%、1億円を超えているのが1法人あった。100万円以上1000万円未満とする法人が最も多く28.2%となっており、平均は333万円、中位数は20万円となっている。

財産目録の正味財産と貸借対照表における正味財産は一致するはずであるが、不整合の法人が6法人あった。NPO法では、会計の原則として、第27条第3項において、「財産目録、貸借対照表及び収支計算書は、会計簿に基づいて収支及び財政状態に関する真実な内容を明りょうに表示したものとすること」と記載されている。第2項においては、「会計簿は、正規の簿記の原則に従って正しく記帳すること」とあるだけで、複式簿記であろうが単式簿記であろうが構わない。比

較的規模の小さな法人を想定しているため、会計において厳しい条件をつけていないわけであるが、不整合については法人の信頼性と信憑性を担保する上でも重大な問題である。NPO法人にあっては最低限の会計の理解が求められる。

2、収入などフローの状況

・収入合計

0円	3.8%
10万円未満	5.7%
100万円未満	17.1%
1000万円未満	37.1%
1億円未満	31.4%
1億円超	4.8%

収支計算書により調査。

収支計算書はNPO法人の各定款に定められた事業年度内における収入と支出を記述したものであり、NPO法人におけるフローの財務諸表として作成が義務付けられている。調査日までに提出のあった105法人のうち、収入がゼロとする法人が3.8%となっており、100万円未満とする法人が全体の約1/4となっている。1億円を超えている法人が5法人あり、4.8%となっている。平均は1948万円、中位数は345万円となっている。

・収入に占める会費の割合

0%	20.0%
10%未満	46.7%
50%未満	22.9%
100%未満	4.8%
100%	5.7%

収支計算書により調査。

調査日までに提出のあった105法人のうち、収入に占める会費の割合が0%つまり会費収入がない法人が21法人あり、全体の20%となっている。100%つまり会費収入がその法人のすべての収入とする法人が6法人あり、全体の5.7%となっている。NPO法人の自立的かつ自律的な運営のために会費収入は非常に重要だとする考え方もあるが、NPO法人の選択として多様性をみてとれる。また0%以上10%未満とする法人が46.7%と約半数を占めており、介護保険事業者など事業収入が大きな法人は会費収入の割合が低い傾向がある。平均は1.8%、中位数は3.0%となっている。

・収入に占める寄付金の割合

0%	50.5%
10%未満	30.5%
50%未満	13.3%
100%未満	4.8%
100%	1.0%

収支計算書により調査。

調査日までに提出のあった105法人のうち、収入に占める寄付金の割合が0%つまり寄付金収入がない法人が53法人あり、全体のほぼ半数となっている。平均は2.2%、中位数は0%となっている。NPO法人は多様かつ多数のステークホルダーとかわりながら、その法人のミッション達成のために取り組んでいるわけであるが、寄付金も会費同様、自立的かつ自律的な運営のためには重要な収入項目である。しかし、寄付金は会費と違い、直接的には対価を求めない性格を有する収入源である。よって、寄付者からの共感ということが重要であるが、まだまだNPO法人側の共感づくりに対する努力が足りないと考えられる。また、寄付者が税法上のメリットを受ける認定NPO法人制度があるわけであるが、国税庁が定めるパブリックサポートテストなどの要件が厳しく、全国で認定を受けているNPO法人は2桁しかない。富山県内で認定NPO法人の認定を受けているNPO法人はなく、寄付者側に税法上のメリットがないこともNPO法人に対する寄付文化が根付いていない要因とも

なっている。

・収入に占める助成金補助金の割合

0%	64.8%
10%未満	9.5%
50%未満	16.2%
100%未満	9.5%
100%	0.0%

収支計算書により調査。

調査日までに提出のあった105法人のうち、収入に占める助成金補助金の割合が0%つまり助成金補助金収入がない法人が68法人あり、全体の約2/3となっている。平均は10.7%、中位数は0%となっている。NPO法人は自立的かつ自律的な運営を行うことが本来社会的なポジショニングからも求められていることで

あると考えるが、助成金や補助金の割合が多いと他者への依存的な体質となることが考えられ、NPO法人の継続的な発展のための注意信号とも評価されるべきものである。NPO法人設立のひとつのインセンティブとして行政からの委託を挙げる法人もあるが、法人格の取得により直接的に助成金や補助金に結びついているとはいえない。

・収支差額

マイナス	31.4%
0円	8.6%
10万円未満	15.2%
100万円未満	22.9%
1000万円未満	21.0%
1億円未満	1.0%
1億円超	0.0%

収支計算書により調査。

収支差額は収入から支出を引いた値である。調査日までに提出のあった105法人のうち、収支差額がマイナスとする法人が31.4%となっており、全体の約1/3となっている。1000万円を超えている法人が1法人あった。平均は31万円、中位数は6万円となっている。

考察「NPO法人の財務状況」

内閣府が平成16年11月10日に行った「NPO法人の実態及び認定NPO法人制度の利用状況に関する調査」(※1)によれば、収入がゼロの法人が5.0%(富山県3.8%)、1円以上100万円未満が25.8%(富山県22.8%)、100万円以上1000万円未満が36.5%(富山県37.1%)となっており、調査時期や調査方法は違うものの、全国と富山県は概ね同じような財政規模となっている。NPOに雇用の受け皿を期待されて久しいが、収入規模が100万円以下のNPO法人がほぼ3割となっており、NPO法人イコール雇用の受け皿とするには難がある。職員を雇用していても、介護保険事業を行っているなど、他の法人格でも行える事業を行っているなど、数的な面では雇用を創造しているとはいえないとも考えられる。しかし、自立生活支援センター富山やマイジョブクリエイションズなど、営利企業では成り立たないまたは親和性のない分野において、雇用を伴いながら社会的な問題解決を継続的に行っている法人もある。また、介護保険事業者として、数的には営利法人からNPO法人に置き換わっただけかもしれないが、しかし、営利法人では雇用されないタイプの人を採用しながらNPO法人の目的とするミッションを達成しようとする動きもあるから、NPO法人における質的な面での新たな雇用創造効果は見過ごすことはできないであろう。例えば、富山型デイサービスを行っているおらとこでは、障がい者を正規の給与で雇用しながら事業を行っている。仕事量でいえば、他の職員よ

りも劣る面もあり、単なる事業効率からは雇用されない職員である。ただ、一般職員にはない持ち味を発揮したり、おらとこの法人としての目的である障がい者の福祉増進を達成するための手段としても、障がい者を雇用している。利益が最終目的である営利事業とは違い、利益はミッションを実現するための手段であるということが、雇用面でも新しい動きが生まれている。

また、寄付金収入については、ゼロの法人が41.3%（富山県50.5%）、1円以上100万円未満が42.9%（富山県38.1%）、100万円以上が15.8%（富山県11.4%）となっており、寄付金収入についても概ね同じような傾向となっている。

国税庁が認定する認定NPO法人については、特定公益増進法人と同程度の税法上の優遇を受けることができる。認定を受けるにはパブリックサポートテスト（以下PSTという。）という要件（※2）が定められている。PSTには複雑な要件が定められており、事業報告書等だけで結果を算出することはできないが、分母については、総収入金額マイナス助成金および補助金、分子については、受入寄付金総額と単純化して、定められている要件である1/5以上をクリアしているか分析していた。105の法人のうち、受入寄付金総額が1/5以上であるものは18法人あった。またそのうち、寄付金総額が100万円を超えるものが7法人あった。国税庁の認定要件は、煩雑かつ厳しいものであり、富山県内では認定を受けている法人はないが、煩雑さを考慮しなければ認定を受けることができる、かつ認定後寄付金が増えることにより法人としての活動がパワーアップされると考えられる団体も数法人見受けられる。ただ、寄付者が特定のものに偏っていてはいけないうなどPSTの実際の要件はかなり厳しいので、クリアできるかどうか事業報告書だけでは判断できない。

現状分析「NPO法人の運営管理体制」

・理事数、監事数、社員数

NPO法第15条において、「特定非営利活動法人には、役員として、理事三人以上及び監事一人以上を置かなければならない」とされ、第22条において、「理事又は監事のうち、その定数の三分の一を超える者が欠けたときは、遅滞なくこれを補充しなければならない」とされている。また、認証の基準を定めた第12条第4項において、「当該申請に係る特定非営利活動法人が十人以上の社員を有するものであること」とされており、毎事業年度初めの3ヶ月以内に「前事業年度の社員のうち10人以上の者の名簿」を提出することとされていることから、社員は常に10名以上が法律で求められていると解される。

調査日までに提出のあった105法人のうち、2法人が未提出となっている。また、理事のうち報酬の有無が不明な法人が4、監事数が不明な法人が3、監事のうち報酬の有無が不明な法人が7、前事業年度の社員のうち10人以上の者の名簿を提出していない法人が1あった。理事数の最大は47であり、最小は3、平均は9、中位数6である。理事のうち報酬を受けているものの最大は3であり、最小は0、平均は0、中位数6である。監事数の最大は3であり、最小は1、平均は1、中位数1である。監事に報酬を出している法人はなかった。実際の社員数は事業報告書では不明であるが、10人以上の者の名簿とされている提出された範囲内でのデータであるが、最大は63であり、最小は10、平均は16、中位数12である。

・会計年度（定款記載事項からの調査結果）

144法人のうち、事業年度の終了を3月末とするものが117法人と最も多く、ついで12月末とするものが15法人である。6月末とする法人が3、2月末・8月末・9月末とする法人がそれぞれ2、5月末・7月末・10月末とする法人がそれぞれ1となっている。

・入会金と会費（定款記載事項からの調査結果）

入会金をとらない法人が144法人中80法人となっており、半数以上の法人が入会金をとっていない。入会金の最高額は5万円となっている。平均は2569円であり、中位数は0円である。

また、会費をとらない法人が144法人中20法人となっており、個人の正会員会費の最高額は年6万円となっている。平均は5393円であり、中位数は3000円である。月制で会費を得ている法人が5法人あり、また、法人会員や賛助会員、サポーター会員、利用会員など、個々のNPO法人により多種多様な会員制度を工夫している。

NPO法第二条のNPO法人の定義において、「社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと」とされており、千葉県NPO法運用マニュアル（※3）では、「法人の目的や事業の内容に照らして著しく高額である場合は不当な条件であるとみなす」としている。富山県内においては、入会金においても会費においても、著しく高額とまでいえる法人はないと考えられる。

・残余財産の帰属（定款記載事項からの調査結果）

NPO法第32条では、残余財産の帰属について、「定款で定めるところによりその帰属すべき者に帰属する」とある。また、NPO法第11条第3項において、定款で帰属先を定める場合は、次の6者から選定することとされている。他の特定非営利活動法人、国又は地方公共団体、財団法人・社団法人、学校法人、社会福祉法人、更生保護法人。それでは、富山県内のNPO法人は残余財産の帰属先をどこに選定しているのだろうか。

総会で決定または規定なし	42.4%
国	1.4%
富山県	21.5%
市町村	17.4%
社会福祉法人などの公益法人	10.4%
NPO法人	2.1%
その他（複数指定や複数から選択など）	4.9%

144法人のうち、総会で決定または規定がない法人が61法人で42.4%と最も多かった。次いで富山県とするものが21.5%であり、NPO法人とする法人が2.1%であった。

・設立時の財産（定款記載事項からの調査結果）

マイナス	1.4%
0円	50.0%
10万円未満	11.4%
100万円未満	18.6%
1000万円未満	16.4%
1億円未満	2.1%
1億円超	0.0%

設立時の財産については、以下の表のとおりとなっている。調査日までに提出のあった140法人のうち、半数が設立時の財産がゼロである。平均は81万円で、中位数は0円であった。

現状分析「NPO法人の規律～事業報告書等の提出状況～」

直近の事業報告書等についての提出状況を調査した。

	法人数	比率
正規	75	67.6%
多少の遅れ	16	14.4%
遅れたまま未完了	5	4.5%
未提出	15	13.5%
報告一回もなし(内数)	6	5.4%
提出義務法人数計	111	100%

調査日現在で、事業報告書等の提出事務のある法人は111法人である。そのうち、NPO法で定められた正規の期間内に提出した法人は75法人と67.6%であった。多少の遅れは発生したが提出済みの法人が16法人で14.4%、所轄庁の指摘を受けて現在作業中であり提出が完了していない法人が5法人で4.5%、未提出の法人が15法人で13.5%となっている。未提出のうち、過去にまだ一回も事業報告書等を提出していない

法人が6法人あり、実態が全くうかがい知れない。

また、未提出の累積回数が2回以上の法人は以下のとおり6法人ある。そのうち、3回の未提出が累積している法人も1法人あり、直近の事業報告書等が提出されてから3年以上も経過している。また、一回も事業報告書等を提出せず未提出が2回以上累積している法人は3法人である。

特定非営利活動法人の名称	代表者の氏名	認証年月日	決算月	事業報告書提出日	未提出累積回数
PCTOOL	能登 貴史	H14.1.4	8月	H14.11.29	3
日本文化交流センター	中山 妙子	H14.5.20	12月	H15.5.12	2
北陸健康住宅研究会	久保田 貢紀	H14.9.3	5月	H16.1.21	2
食と福祉と環境を考えるネットワーク	森田 幸夫	H15.4.22	3月	提出なし	2
環・日本海	清家 彰敏	H15.8.22	12月	提出なし	2
愛和報恩会	吉田 勇次郎	H15.9.24	3月	提出なし	2

・三重県との比較

富山県では、事業報告書等の未完が18%ある。それでは、他県ではどのような状況であろうか。新潟県NPOサポートセンターが発行するふくみみ第11号(2005.5.31)によれば、事業報告書等の閲覧をホームページで公開しているのは内閣府と5都道府県となっている。その中でも最も情報公開度が高い三重県と比較してみることにする。三重県が所轄しているNPO法人の事業報告書等の提出状況は下記のとおりである。

	法人数	比率
正規	187	66.3%
遅れ	68	24.1%
未提出	27	9.6%
	282	100%

正規の期間内に提出した法人は66.3%となっており、富山県とほぼ同じ比率になっている。多少の遅れは発生したが提出済みの法人が24.1%と富山県より高くなっており、逆に提出が完了していない法人の比率が9.6%と富山県よりかなり低くなっている。

考察「NPO法人の規律～事業報告書等の提出状況～」

富山県よりも三重県における事業報告書等の提出状況が良いのはどのような要因からだろうか。決算月と調査日との関係で未提出状況についての比率は変動するわけであるが、三重県の場合も3月決算が多数を占めるなど、決算期に大きな違いがないことから何らかの定性的な要因があると考えられる。ひとつの要因としては、所轄庁である三重県がホームページにより積極的にNPO法人の情報を公開することで、NPO法人にNPO法を遵守しようという姿勢を醸成する効果を持っているからであろう。NPO法は所轄庁の関与をなるべく排除しているわけであるが、情報公開はありのままの法人の姿を県民や国民に示すものであり、私は関与であるとは考えない。むしろNPO法が発展するためには「情報公開」は非常に重要であり、所轄庁が粛々と恣意性を排除した形で情報公開を積極的に行うことは好ましい状況であると考えられる。

千葉県NPO法運用マニュアルの第一章第6節において、内閣府の「市民への説明要請」に対し、異論が述べられている。NPO法は自治義務であり、所轄庁がそれぞれの法律判断を行える。平成15年3月25日に発表され、平成15年12月18日改定された内閣府国民生活局「NPO法の運用方針」では、「市民への説明要請」を実施する場合を規定している。ひとつは、認証及び監督の各段階における「市民への説明要請」の実施であり、もうひとつは、事業報告書等が提出されていない場合等における「市民への説明要請」の実施である。千葉県の異論は、認証及び監督の各段階における「市民への説明要請」についてであり、『「事実」の「公表」でさえ、一定の強制力がある権力的手段であり、その取扱いには慎重であるべき、と考えられているにもかかわらず、一定の条件を満たしたものは、「事実」であるかを自ら確認せず、外部からの提供情報をそのまま「公表」するという取扱いには疑念を感じます』(1-190)としている。行政の関与を極力抑制するというNPO法の趣旨からも、事実かどうかを確認できないまま公表することは、内閣府が主張する「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ること」という趣旨は理解できるが、行政と市民との間で情報の非対称性があることなどから安易に行われるべきではないと考える。しかし、事業報告書等における「市民への説明要請」については、事実は明らかであり、明らかな事実に基づいて「自由・活発な議論」がなされることはまさにNPO法が具現化したい社会づくりのひとつのモデルとしても重要であろう。

富山県が認証するNPO法人のうち、事業報告書等未提出の累積回数が2回以上の法人は、6法人ある。事業年度終了から少なくとも、1年3ヶ月以上経過していることとなり、法人格を持って権利義務の主体として社会の中で活動していることから考えると憂慮すべ状況である。累積回数が3回となれば、2年3ヶ月以上経過していることとなりさらに事態は深刻である。

内閣府においては、提出期限を過ぎてから概ね6ヶ月後に市民への説明要請を発出している。さらに6ヶ月後、市民への説明要請がなされないまたは不十分であると判断されたときには、特定非営利活動促進法第42条の規定に基づく改善命令の手続きの一環として、行政手続法の規定に基づき、弁明の機会の付与の通知を発出している。さらに6ヶ月後、弁明がないまたは弁明が不十分である場合には改善命令を出している。改善命令までは提出期限後、概ね1年6ヶ月ということになる。富山県の場合は、内閣府が行っているような市民への説明要請など積極的な土壌づくりを行っていない。三重県のホームページでの情報公開については、三重県によれば、行政サ

ービスの一環であり、行政が個々のNPO法人に対して何をしたかではなく、提出状況を公に明らかにしているとのことであった。内閣府の場合は、公文書を発出していることも公に明らかにしているのに対し、三重県の場合は、所轄庁が持っている情報や事実を粛々と公開しているということであろう。

内閣府「NPO法の運用方針」(※4)では、次のように述べられている。

「NPO法は、特定非営利活動法人(NPO法人)の自主性、自律性を尊重する観点から、様々な形で行政の関与を極力抑制しており、設立手続において認証主義を採用するとともに、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がとられている点が大きな特徴となっている。」「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軸に据えた運用を認証及び監督の両段階において一貫して行う。」

内閣府の手法、三重県の手法、どちらの手法がよりNPO法の趣旨に則った手法かはNPO法が理念とする多様性ゆえ画一的な判断はできないが、富山県のように、市民の積極的な閲覧行動に任せているだけでは、NPO法の趣旨を十分生かしきれていないのではないだろうか。NPO法の理念は、「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」としており、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や発展が期待されているところである。市民社会の実現に向けて、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。市民による活発なチェック環境づくりのためにも、所轄庁側が謙虚かつ能動的に情報を公開すべきであろう。

公益法人制度改革に関する有識者会議が、平成15年11月28日に第一回会合が開催され翌年11月には報告書が発表され、翌年平成17年12月26日には、公益法人制度改革(新制度の概要)が公表された。今回の制度改革は、短中期的には社団法人、財団法人、中間法人を対象に行われるが、NPO法人についても民法第34条の特別法という位置づけであり、法人格のフレームが似ていることから、中長期的には改革の遡上に上ることになるであろう。そのとき、法人格としてのNPO法人の特質が検討されるとともに、NPO法の運用状況やNPO法人の実態について、問題点が検討されることとなるであろう。そのとき、明らかに法令違反とされ、言い逃れが出来ない事実が事業報告書等の未提出ということになり、NPO法がNPO法として存在している意義を論拠するのが難しくなる。つまり、NPO法人は内部自治や広く市民によるチェックが期待されているところであるが、事業報告書等が未提出の状態が放置されていれば、NPO法の理念に対し、懐疑的な声が強くなるであろう。NPO法の瓦解はNPO法人自らの不規律が原因で起こることにもなるであろう。

まとめ

今回の調査にもあったように、2/3の法人は正規の期間内に事業報告書等を提出している。真面目な法人が不真面目な法人の被害に遭うことは公正な社会づくりからも問題である。富山県に

は、NPO法の趣旨を踏まえつつ謙虚な姿勢は継続しつつも、今後は能動的な情報公開を行うことを期待したい。富山県による能動的な情報公開が行われるとしても、市民が主役となりNPO法人をチェックしていくことには変わりがない。市民も力をつけ、NPO法人も力をつけながら、NPO法が目指す多元的な市民社会が実現されていくことを期待したい。

謝辞

NPO法に定められている閲覧書類は市民の自由とはいえ、多数の閲覧を行った。閲覧に際し、公平公正かつ柔軟に対応していただいた富山県生活環境部男女参画ボランティア課に心から感謝申し上げます。

【参考文献および参考ホームページ】

※1 内閣府「NPO法人の実態及び認定NPO法人制度の利用状況に関する調査」

<http://www.npo-homepage.go.jp/pdf/h16a-2-3.pdf>

※2 国税庁「パブリックサポートテストの要件」

<http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/tebiki/pdf/01/03.pdf>

※3 千葉県「NPO法運用マニュアル」

<http://www.chiba-npo.jp/manual-c/manualD.html>

※4 内閣府「NPO法の運用方針」

http://www.npo-homepage.go.jp/about/program_151218.html

・熊代昭彦編著「新 日本のNPO法」ぎょうせい(2003)

・内閣府「NPOホームページ」

<http://www.npo-homepage.go.jp/>

・三重県「特定非営利活動法人の事業報告書提出状況一覧」

<http://www1.mienpo.net/houjin/jigyo/index.htm>

・国税庁「認定NPO法人制度」

<http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/tebiki/01.htm>