

## 富山県における特定非営利活動法人の事業報告書等提出状況調査

～ 行政の関与による影響の考察 ～

The Survey of Activities Reports Submit about nonprofit corporations in Toyama

～ Consideration about the impact of governmental involvement ～

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21年10月末現在、日本国内では3万8614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(資料1)。NPO法人数は、全国にある小学校や郵便局よりも多く、身近な存在となっている。しかし、NPO法人の解散数が3127法人となるなど、個々のNPO法人をとりまく環境は多様化してきている。中でも、認証取消数が409法人となっており、NPO法人に期待されている「市民が行う自由な社会貢献活動(NPO法第1条目的)」を保障する環境、すなわち、行政からの関与を極力なくし、内部自治などの自律性の尊重という制度的基盤における信頼性への懐疑が出始めてもおかしくない状況でもある。

認証取消となる事由として、特定非営利活動を主たる目的としていないなど、NPO法違反となり認証取消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等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法律の趣旨に反しない範囲で主体的に取り組める環境にある。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1章6節において、事業報告書等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」(資料2)

NPO法は、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理念のもとに制定さ

れている。市民社会を築くための社会的な装置である。

私たちひとりひとりがこの社会的装置からの恩恵を感じるべきであると考え、大切なものは失ってはじめてわかるということでもあるのかもしれない。しかし大切な社会装置を失うことは、NPO法を議員立法で成立させた先人に申し訳ない。大切な社会装置は次の世代に引き継いでいく義務を私たちは担っているのではないだろうか。

次代に引き継ぐべきNPO法の特徴は、以下の3点である。

- 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）

所轄庁の関与が少ない代わりに、市民ひとりひとりがNPO法人と関わっていくことが求められる。その一つが、NPO法人に義務付けられている報告書の閲覧を通じて、市民とNPO法人とがコミュニケーションをとっていくことであろう。

富山県が所管する認証NPO法人数は、平成21年10月末現在261法人である。解散法人が6法人あるものの、認証取消法人はまだ0法人である（資料3）。認証取消という行政処分が富山県内ではまだなされていない。しかし、事業報告書等の提出が遅れているNPO法人が多数あるなど、好ましい状況とは言えない。富山県としても、提出催促の努力は行われているものの、行政が主体的に提出状況を調査公表することはしていない。

今回、事業報告書等の提出状況というNPO法人の規律性に関する調査を実施し、市民に公表することで、NPO法の理念を次代に継承するとともに、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。また、平成19年度より、富山県のスタンスの変化があった。つまり、「事業報告書等の提出がない特定非営利活動法人に対する対応について」（富山県・男女第14号、平成19年2月28日付）という公式文書（資料4）が、各NPO法人代表者宛に送付されている。この文書では、事業報告書等の提出がなかった場合の県としての対応について、個別にNPO法人代表に知らせるという意味を持った公文書である。つまり、事業報告書の提出義務を知らなかったという言い訳を避けるという、行政側の監督に至る前段階、その中でも最初の対応という位置づけの意味を持つ。また、文書を通知した以降の対応については、NPO法人認証時に同様の文書を渡すことですべてのNPO法人を網羅している。この通知の効果の検証、すなわち事業報告書等の提出状況にどのような変化をもたらしたのかを検証したい。

## 調査方法等

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21年11月26日（公文書開示日時）

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6法人と転出した3法人を除く全261法人）について、認証以来のすべての年度。

調査手法：富山県公文書開示請求による調査。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21年11月16日に行い、平成21年11月26日に法人印及び代表者印の印影、チャック担当者名以外についての

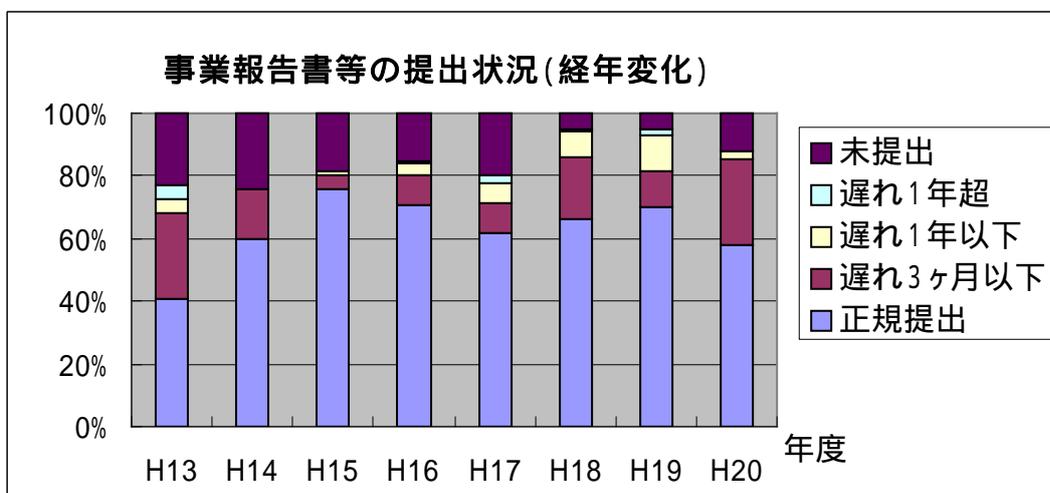
部分開示決定を受けて調査。開示対象文書は、富山県が毎年度、法人毎に作成している事業報告書等の提出チェックシート。提出チェックシートには、提出（受領）日と担当者チェック日欄があるものの、提出日が記載されていないものがあり、担当者チェック日を提出日とした。またどちらの日付も記載されないチェックシートがあり、この場合は集計対象外とした。またより正確なデータとしては、法人登記年月日の情報が必要であるが、富山県として体系的に情報整理されていないことなら、今回は認証日を法人登記日とみなすこととした。

## 事業報告書等の提出状況と考察

### 1、事業報告書等の提出状況（経年変化・時系列変化）

正規に提出している法人（決算月より3ヶ月以内に提出している法人）は、図1のとおり、近年60%前後である。また、未提出の法人が10%～20%も存在している。行政の関与が最小限としている法の本旨は、いい加減であってもいいとか甘えが許されるというものではなく、各法人が自律的に社会的な責任を果たすということにある。事業報告書等の未提出は、行政の関与を最小限としつつも、法人格を付与されて自由な市民活動をするという、NPO法人にとって最も大切にしなければならない社会的な信頼基盤を失うことになる。決して好ましい状況ではない。

図1



富山県の第1号NPO法人認証は平成11年5月であるが、提出チェックシートが作成スタートしたのが平成13年度分からである。また、平成20年度分については、未提出の割合が大きくなっているが、他の年度と整合性をとるとするなら、今後の経過により「遅れ1年超」などに移行する可能性がある。

### 2、通達効果の検証

問題と目的においても指摘したが、平成19年2月28日付で「事業報告書等の提出がない特定非営利活動法人に対する対応について」という通達が各法人に送付されている。また、その後認証される法人については、認証時に同様の通達がなされている。この通達は、以前拙者の指摘(富山国際大学地域学部紀要第8号(2008.03))をきっかけに、県が機関委任事務として、法の趣旨のもと、自発的に対応したものと考えている。通達の背景やきっかけについては社会的な

意義が見出せないが、いずれにしても、通達の内容は、事業報告書等の提出を促す内容となっている。ここでは、通達の効果を検証してみたい。

図2は、通達がなされる以前の最高5ヵ年と通達後3ヵ年の提出状況を調査対象とし、効果の検証を試みたものである。調査対象144法人のうち、提出状況（正規提出率）が改善したのは49法人であり、変化がなかったのは47法人、提出状況が悪化したのは48法人であった。正規提出率の向上という点から見れば、通達効果が見受けられない。また、図3では、通達前後での正規提出率とその変化率をバブルグラフで分析した。横軸には通達後3年間の正規提出率、縦軸には通達前後での変化率として、個々の法人動向を見てみると、右下部の一番大きなバブルは、通達にかかわらず常に正規提出している群である。次に大きなバブルは、上端や下端に現れている。これは、ある時期は正規提出が継続し、ある時期は正規提出できていない時期が継続する傾向があることを示している。担当者の変更などにより、NPO法人の内部環境が一変するというNPO法人の事務処理能力・マネジメント力の脆弱性を示すデータでもあろう。

図2

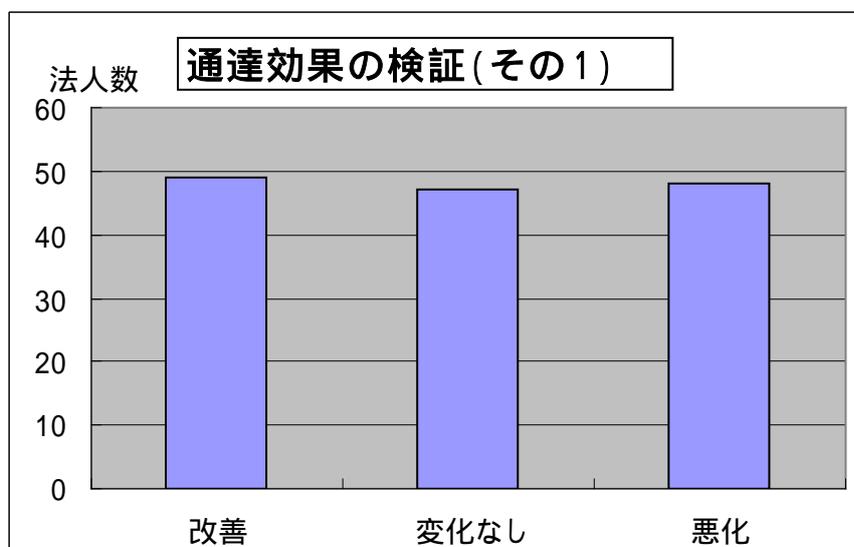
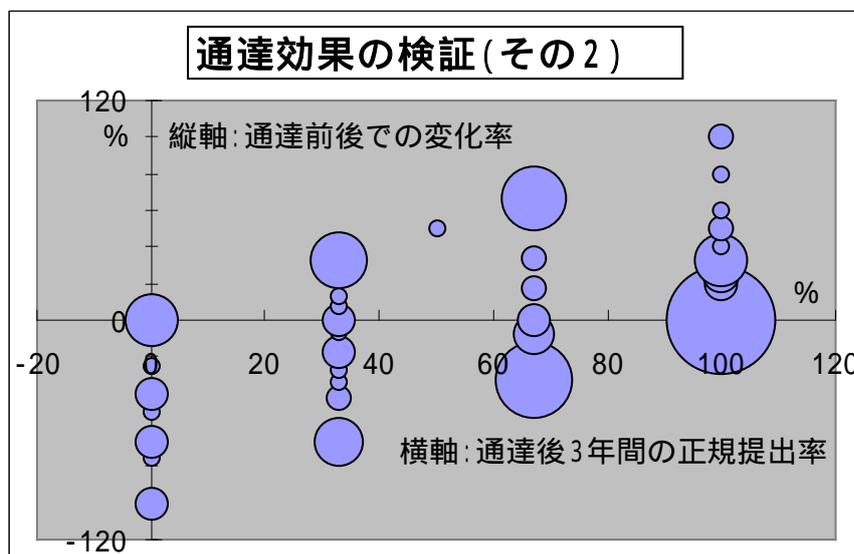


図3



3、通達効果の検証（ $\chi^2$ 分析）

通達効果を確認するために、別の角度から検証してみたい。具体的には、通達がなされる以前の2ヵ年と通達後2ヵ年の提出状況を、 $\chi^2$ 分析を用いて、比較する。通達以前2ヵ年間の有効データは248、通達後2ヵ年間の有効データは406である。

表1は、正規提出か否かについての $\chi^2$ 分析である。 $\chi^2$ 値は0.355である。 $2 \times 2$ の $\chi^2$ 分析における自由度1、有意水準95%の $\chi^2$ 値は3.841であるから、有意水準95%でも通達前後での差があるとは認められない。これは、前項で述べた結果と、比較対象データに違いがあるが、結果として相違は無い。つまり、正規提出か否かについては、通達の効果は認められない。

表1

	通達前2ヵ年	通達後2ヵ年	合計
正規提出	163	276	439
非正規提出	85	130	215
合計	248	406	654

カイ2乗値 0.355 (自由度1、有意水準95%  $\chi^2$ 値 3.841)

それでは、通達の効果は認められないのであろうか。

表2は、何らかの提出有と未提出についての $\chi^2$ 分析である。 $\chi^2$ 値は27.175である。 $2 \times 2$ の $\chi^2$ 分析における自由度1、有意水準99%の $\chi^2$ 値は6.635であるから、有意水準99%で通達前後での差があると認められる。表1の結果と合わせて結論すると、通達は正規提出の向上には寄与していないが、未提出を防ぐ役割を担っていると考えられる。

表2

	通達前2ヵ年	通達後2ヵ年	合計
何らかの提出有	204	385	589
未提出	44	21	65
合計	248	406	654

カイ2乗値 27.175 (自由度1、有意水準99%  $\chi^2$ 値 6.635)

また、表3のとおり、何らかの提出有を正規提出・遅れ3ヶ月以下・遅れ1年以下・遅れ1年超に区分して $\chi^2$ 分析を試み効果を別検証した。 $\chi^2$ 値は33.457である。 $2 \times 5$ の $\chi^2$ 分析における自由度4、有意水準99%の $\chi^2$ 値は13.28であるから、有意水準99%で通達前後での差があると認められる。

表3

	通達前2ヵ年	通達後2ヵ年	合計
正規提出	163	276	439
遅れ3ヶ月以下	23	63	86
遅れ1年以下	13	40	53
遅れ1年超	5	6	11
未提出	44	21	65
合計	248	406	654

カイ2乗値 33.457 (自由度4、有意水準99%  $\chi^2$ 値 13.28)

## 4、通達効果の検証（重要な指摘）

2 分析により、通達には効果があったとの結論が得られたが、重要な指摘をしておかなければならない。それは、通達に併せて、同時期に、富山県の事務スタンスの変更があったことである。平成19年4月よりNPO法人からの提出物については、形式審査をせず、すべて受領することに変更となっている。つまり、平成19年3月提出分までは、担当者が提出物の形式審査をし、形式を満たしていない事業報告書等については受領しない、としていた。このことは、平成19年4月以降の受領については、県のスタンスが甘くなったことを意味する。通達効果の検証では、未提出が減ったことが効果検証の有意性を担保するものであると推察されるが、未提出に至る環境が同時期に変化しており、2 分析などの結果をそのまま受け入れることはできない。情報公開されたチェックシートには、どの提出物が不完全かも記入されており、これを調べることで、通達前後の効果をより確かに調べることができるとも考えられるが、県のスタンスとして、提出物の完全性よりも提出があったかどうかに事務的な関心が同時期に変化していること、提出物が不完全であっても、自治事務として認証取消要件に該当しないという方向で事務がなされていることなどを勘案すると、完全な提出物を持って提出完了として詳細調査をした場合は、平成19年4月以降、提出状況が悪化していることが十分考えられる。

## 5、未提出が累積しているNPO法人

直近の事業報告書等の未提出が2回以上累積している法人は表4のとおり6法人ある。その内2法人は、認証設立以来1回も事業報告書が提出されておらず活動実態を全く把握できない。また、NPO法第43条で規定されている認証取消要件に該当する3回以上累積している法人はない。

表4

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	事業報告書最終提出日	直近未提出累積回数
47 食と福祉と環境を考えるネットワーク	牛島 政信	H15.4.22	3月	H19.7.10	2
61 とやま環境監査機構	加藤 明博	H15.9.8	3月	H19.7.23	2
127 富山GIS総研	寺島 雅峰	H17.8.4	3月	H20.1.31	2
159 越路まちづくり協議会	高瀬 米光	H18.5.26	3月	H20.1.15	2
215 道しるべの会	原 外男	H19.10.22	9月	提出なし	2
227 富山県ロシア人材交流友好協会	表嶋 宏昌	H20.3.25	8月	提出なし	2

富山県においては、これまで認証取消となったNPO法人はない。事業報告書等の未提出が累積しているNPO法人に対しては、富山県としては、NPO法人としての最低限の責務を果たせないということからか、解散などの手続きを行うよう勤めているようである。認証取消は、行政による不利益処分にあたり、行政手続法第15条による聴聞手続きなどを県側が行う必要があり、県として避ける傾向があるのであろう。また富山県として、何より公権力の行使を嫌う風土があり、表沙汰にせず、穏便に物事を進めようとする意図を感じる。穏便に物事を進めること自体については弊害もあろうが基本スタンスとしては理解できないことはない。ただ、もし事業報告書等の提出がないまま自発的に解散した場合、公権力の行使は避けられ、かつ行政としてはその後

の対応をする責任要件が消滅するわけであるが、該当するNPO法人が法人として活動していた記録が残らないことになる。これでは、NPO法の大きな柱である“市民がNPO法人を評価する”という枠組み自体が崩れてしまう。また、上記表4は直近の未提出累積回数であるが、過去8カ年中数年度分しか提出していないなど、提出状況が極めて悪い法人が少なからず存在する。現在の富山県の対応では、これらのNPO法人についても、過去に活動していた記録が残されないまま、NPO法人として存続し、活動を継続していくことになるのであろう。好ましい状況ではないが、現状を是認するとすれば、将来、このようなことを少しでも避ける施策を早急を実施する必要がある。

### 提案とまとめ

富山県が行った平成19年2月の通達の効果について検証を試みた。効果があるとする統計的な結果が得られるものの、データの前提となる提出環境も同時期に変更となっており、効果についての疑義も否定できない。今回は提出時期に絞って検証したが、今後は提出時期とは別に提出書類の完全性や正確性についても検証の対象としていかなければならない。

通達の効果については疑義も認められるものの、通達を行ったこと自体については一歩前進と私は評価している。つまり、事業報告書等の提出を促すことは、NPO法人の自由で闊達な活動には何ら影響を与えるものではない。行政がNPO法人に裁量権を行使したり、関与するということには当たらない。NPO法人として当然のことをするように伝え促しているにすぎない。現在富山県で実施されている通達は、NPO法人の自覚を促す意味でも重要な手段であろう。また、事業報告書を提出しなければいけないということを知らなかったという行政上の手続きを1段階回避するという意味も持ち、富山県としては、低行政コストでできる有効な手段でもあろう。今後も継続してほしい。

NPO法人に関する情報提供先進県であった三重県(資料5)では、法人数の増加により、各法人をエクセル形式のホームページで一覧する情報提供から、個々の法人をリンクすることで、その法人の事業報告書等をPDFで閲覧できる方法へと変更となった。一覧できる従来の方法はNPO法人間の評価という意味では非常に有効であったが、一般的には、法人間の比較に大きな意味があるとは思われないので、現在の方式にも大きな価値があるが、一覧できる方が、市民評価を促す観点からも好ましい。NPO法人の評価は冷静に行われなければならないが、市民が動くためにはインパクト性があってもいいはずで、一覧できる情報提供を希望したい。岩手県(資料6)では、従来三重県で実施されていた一覧方式が採用されている。過去4カ年分のみであるが、事業報告書の提出有無、提出日が一覧でき、クリックすると事業報告書をPDFで閲覧できる。他県でも事業報告書等をネットで公開している県が少なからず存在するが、公開していない都道府県の方が多い。岩手県方式を他県でもぜひ採用してほしい。

今回調査対象とした富山県でもインターネットによるNPO法人の情報公開はなされていない。私は以下の3つの理由から岩手県や三重県で行われているような事業報告書等のインターネット上での公開を求めたい。1点目は、市民が負担なくNPO法人の活動にアクセスできるということである。インターネットを活用できない人には意味がないものの、富山県庁に出向いて閲覧しなければならないという現状よりも、負担が少なくかつより多数への潜在的な受益環境が生まれ

る。2点目は、NPO法人の事業報告書等の提出を促すという観点である。事業報告書は各NPO法人が持続可能的に社会で活動・存在していく意味においても、NPO法人制度が社会的に持続可能な制度として継続していく意味においても重要な書類である。事業報告書等の提出状況を粛々とインターネット上で公開することで、提出しないNPO法人への抑止力となるであろう。県の担当者がNPO法人と1対1でやりとりすることも必要であるが、不特定多数の市民がNPOの活動を見ているという緊張感により、低行政コストで提出を促すことができるというメリットがあるのではないだろうか。3点目は、行政内部の書類整理や事務管理手続きの効率化である。富山県からの説明を信じれば、現在は紙ベースで分散的にアナログ的に管理されている。法人登記日や提出書類状況をインターネット上で一覧管理することで、内部事務処理を効率化・合理化できるのではないだろうか。事務の引継ぎとしてもデジタル化されていることは有効ではないだろうか。

公益法人制度改革3法が2008年12月1日に施行され、剰余金の分配を目的としない社団または財団については、その行う事業の公益性の有無にかかわらず、準則主義により法人格を取得することができる制度が創設された。従来主務官庁の許可を必要としていた財団法人や社団法人は、5年間の移行期間を経て、一般財団法人や一般社団法人などに移行することとなっている。公益認定を受けた公益財団法人や公益社団法人への移行も可能であるが、選択肢としての一般財団法人や一般社団法人については、NPO法人に定められているような情報公開制度が設けられていない。つまり、営利企業と同様の情報公開、ならびに社会的説明責任で足りるということである。

私は、NPO法人は公益活動をしたいという明確なミッションを持っているべきであると考えている。公益活動をするからこそ情報公開が求められているのであり、情報公開をないがしろにするというのであれば、NPO法人として活動する意味はないのではないだろうか。さらには、まじめな他のNPO法人に迷惑をかけるだけであり、NPO法人として活動する資格はない。NPO法人制度は次代に残すべき社会的な制度であると考えている。そうであれば、事業報告書等の提出と情報公開をしっかり行っている法人はNPO法人として存続し、提出をないがしろにしている法人については、NPO法人としての法人格を返還するような仕組みが必要ではないか。NPOの法人格は返還といえるほど、税制面などで社会的な優遇を受けているわけではないが、社会変革を担うその存在意義として、NPO法人という法人格からは去っていったら必要があるのではないだろうか。

今回の調査にもあったように、約60%のNPO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で公平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、能動的な情報公開を早急に実施することを期待したい。富山県による能動的な情報公開が実施されるとしても、NPO法としての制度上、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今後も期待するとともに、微力ながらその発展のために今後も尽力していきたいと考えている。

## 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】

- ・熊代昭彦編著「新 日本のNPO法」ぎょうせい(2003)
- ・内閣府「監視・監督情報」  
<http://www.npo-homepage.go.jp/information/surveillance.html>

資料1 内閣府「NPOホームページ」

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

資料2 千葉県「NPO法運用マニュアル」

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

資料3 富山県「特定非営利活動法人(NPO法人)」

[http://www.pref.toyama.jp/cms\\_sec/1712/kj00004440.html](http://www.pref.toyama.jp/cms_sec/1712/kj00004440.html)

資料4 富山県「事業報告書等の提出がない特定非営利活動法人に対する対応について」

[http://www.pref.toyama.jp/cms\\_sec/1712/kj00004440-006-01.html](http://www.pref.toyama.jp/cms_sec/1712/kj00004440-006-01.html)

資料5 三重県「NPO法人一覧」

<http://www.pref.mie.jp/NPO/app/index.asp>

資料6 岩手県「NPO法人一覧」

<http://www.pref.iwate.jp/hp0301/npo-info/ninsho/ninsyo.htm>

[http://www.pref.iwate.jp/hp0301/npo-info/ninsho/sinsei-ninshodantaiichiran/ichiran-1\(1-50\).htm](http://www.pref.iwate.jp/hp0301/npo-info/ninsho/sinsei-ninshodantaiichiran/ichiran-1(1-50).htm)

