

〔論 文〕

# NPO法におけるNPO法人に対する開示規制

松村 幸四郎

## 目 次

はじめに

- I 設立認証手続段階での開示規制
    - 1. 法人設立前に強制される開示
    - 2. 申請情報の公衆縦覧  
—所轄庁を通じた社会への情報発信—
    - 3. 開示情報の変更  
—申請書及び添付書類の補正—
  - II 法人設立登記完了後の開示規制
    - 1. 最初の決算期までの開示
    - 2. 最初の決算期経過後の日常的な事業活動段階での開示
  - III 組織変更・再編時の開示規制
    - 1. 定款変更に伴う開示
    - 2. 合併の場面での開示
    - 3. 法人の解散・清算の場面での開示
  - IV NPO法における開示規制の実効性確保のための手法
    - 1. NPO法人役員に対する罰則を利用した実効性確保
    - 2. 所轄庁によるNPO法人への監督・介入を通じた実効性確保
  - V 現行法上の開示規制の評価と問題点
    - 1. 不実開示抑止に向けた制度の不足  
—監事による実効性ある監査環境整備の必要性—
    - 2. 法人の自律的行動に対する過度の期待
    - 3. 所轄庁による監督の限界
- むすびに代えて

## はじめに

社会の複雑化により生ずる新たな課題に対

して、多くの主体が解決に向けた木目の細かい取り組みに従事している<sup>1)</sup>。各主体は活動を進める中で、活動に集中するために必要となる人的資源や資本の結集を迫られるが、そうした中で、NPO法<sup>2)</sup>が平成10年に制定されたことにより、特定非営利活動<sup>3)</sup>を行う集団・組織に法人格取得の途が拓かれた。その後、一連の法改正<sup>4)</sup>によってNPO法別表2に定める特定非営利活動が追加され<sup>5)</sup>、多様な活動を行う団体がNPO法人を設立できるようになった<sup>6)</sup>。NPO法人数も順調に増加し、近時は増加傾向が一旦はひと段落している<sup>7)</sup>。数のうえでは、法人制度全体のなかでNPO法人の占める割合は大きなものとは言えない。しかし、NPO法人という名称が社会に浸透しNPO法人が様々な場面で登場する機会が増加している。これまで公共部門が担ってきた活動の一部をNPO法人に委ねようとする動き<sup>8)</sup>や、株式会社代表される企業が社会的責任を果たす際にNPO法人に求められる役割が広がっている<sup>9)</sup>。さらには、近時の「『新しい公共』と名付けられた一連の政策群の中で、社会政策としてだけでなく、産業振興の文脈でもソーシャルビジネス事業者はその担い手に位置付けられる」など一躍注目を集めているとする指摘<sup>10)</sup>からすると、NPO法人に対する社会の期待も単なるボランティア組織としてではなく、これまでは営利企業の独壇場とも言えた経済社会における取引主体としての位置も確保しつつある。その意味で、NPO法人が社会に与えるインパクトは相当大きなものとなっている。

もっともこうした状況は、これまで以上に

NPO法人毎の活動内容や運営実態の多様化<sup>11)</sup>を生じさせる。一般にNPO法人の営む事業は、スケールメリットを享受しにくいものが多いため、事業収入確保や人材確保といった運営体制の面での安定性を確保することが難しい。NPO法人制度の利用者からは、法人の事業運営の困難さを解消するための政策的な手当てが強く求められてきた<sup>12)</sup>歴史があり、それを踏まえたNPO法や関連諸制度の改正が重ねられてきた。

ただ、近時は休眠NPO法人の問題を指摘する報道<sup>13)</sup>に加えて、NPO法人制度利用者によるNPO法人形態の濫用といった問題も報道されつつあり<sup>14)</sup>、その論調としてもごく一部のNPO法人(及びその役員)の暴走に止まらず、NPO法制の不備に由来するNPO法人制度に対する信頼低下を念頭に置いているようなものも皆無とは言えなくなっている<sup>15)</sup>。翻って、NPO法およびNPO法人をめぐるこれまでの議論や一連の法改正をめぐる動きを見ると、こうした問題を十分に意識したものとは言えない。これらの問題はNPO法人におけるガバナンスに関する問題といえるが、NPO法人はそれぞれの内実が大きく異なる要素を秘めており、あらゆるNPO法人に有効な法規制を模索することは困難な面もある。こうしたNPO法人が抱える問題への特効薬は存在しないが、さまざまな規制手法のなかでも開示規制については、行為規制と比較したとき、導入時の困難は少ない可能性がある。また、そもそも法人制度を利用する以上は、社会に対する正確な法人情報の発信は不可欠であり、組織法的観点から様々なガバナンス規制を組み立てていく上でも、法人情報の開示に関する法規制がその基礎となることは言を俟たない。

そこで、本稿ではNPO法における開示規制の在り方を検討するために、通常のNPO法人<sup>16)</sup>を対象とした開示規制について概観し、その検証を試みたい。具体的には、NPO法人が事業活動を継続する上で経験する局面について、設立認証手続段階(本稿Ⅰ)、法人設立登記後(本稿Ⅱ)、組織変更・再編時(本稿Ⅲ)に区分し

た上で、NPO法上、NPO法人に対して開示を強制している情報や、その情報の開示対象、および、情報開示の方法について触れた後、NPO法が、開示規制を実効性あるものにするために採用している手法に言及する。その上で、各規制で実際に期待される効果について若干の検討を試みる。

## I 設立認証手続段階での開示規制

### 1. 法人設立前に強制される開示

NPO法人を設立するには、当該NPO法人の所轄庁<sup>17)</sup>となる都道府県又は指定都市の条例で定められたところにより、認証申請書を所轄庁に対して提出し、NPO法人設立の認証<sup>18)</sup>を申請しなければならない(10条1項)。所轄庁に提出する申請書には、以下の附属書類<sup>19)</sup>を添付することがNPO法上、要求されている。

- ① 定款(同条項1号)
- ② 役員名簿(2号イ。役員の名及び住所又は居所並びに各役員についての報酬の有無を記載した名簿)
- ③ 各役員が同法20条各号<sup>20)</sup>に該当しないこと及び21条の規定に違反しないこと<sup>21)</sup>を誓約し、並びに就任を承諾する書面の謄本(同号ロ)
- ④ 各役員住所又は居所を証する書面として都道府県又は指定都市の条例で定めるもの(同号ハ)
- ⑤ 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)及び住所又は居所を記載した書面(3号)<sup>22)</sup>
- ⑥ 確認書(NPO法2条2項2号<sup>23)</sup>及び12条1項3号に該当すること<sup>24)</sup>を確認した<sup>25)</sup>ことを示す書面(4号)
- ⑦ 設立趣旨書(5号)
- ⑧ 設立総会議事録(設立についての意思の決定を証する議事録の謄本)(6号)
- ⑨ 設立当初の事業年度及び翌事業年度の事業計画書(7号)<sup>26)</sup>

- ⑩ 設立当初の事業年度及び翌事業年度の活動予算書(8号, その行う活動に係る事業の収益及び費用の見込みを記載した書類)<sup>27)</sup>

NPO法人の設立認証を求める団体・組織はこれらの書類を所轄庁に提出しなければ設立認証申請そのものが出来ないことから, 所轄庁に対しての情報提供を事実上強制されているものといえる。もっとも, これらの書類は法的にはNPO法人設立の前段階に提出されることから, 純然たる法人設立後の開示規制とは若干意味合いが異なる。

## 2. 申請情報の公衆縦覧

### —所轄庁を通じた社会への情報発信—

NPO法人設立認証の申請を受けた所轄庁は, 遅滞なく, 申請があった旨および申請のあった年月日(10条2項1号), 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(同条項2号)を公告し, 又はインターネットの利用により公表しなければならない(同条2項)。

さらに, 所轄庁は認証の申請時に提出された書類のうち, ①定款(同条1項1号), ②役員名簿(2号イ), ⑦設立趣旨書(5号), ⑨設立当初の事業年度及び翌事業年度の事業計画書(7号), ⑩設立当初の事業年度及び翌事業年度の活動予算書(8号)の合計5書類を, 申請書を受理<sup>28)</sup>した日から1か月間<sup>29)</sup>, その指定した場所において公衆の縦覧に供するという手法で社会に公開する(同条2項)。

これらの一連の手続はNPO法人の設立が認証される前段階に位置するため, 社会に対して認証申請団体の情報が所轄庁を通じて自動的に開示させる機能を有することになる。この公衆縦覧の趣旨は「一般市民がその法人設立に何らかの意見を述べることができ, より開かれた市民参加の機会が与えられ」<sup>30)</sup>としたり, 「設立認証の段階から広く国民一般に情報を開示して, 市民相互の緩やかな監視の下に置くことに

よって, 特定非営利活動法人の健全な発展を促進しようとする趣旨」<sup>31)</sup>であると説明されている。NPO法人としての設立認証申請段階(つまり成立前)において, すでに社会に対する情報公開を義務付けられていることを意味する。なお, この段階ではNPO法人は法的には成立していないこともあり, 後述の各局面におけるような事務所への各種書類等の備置に代表される間接開示の手法は採用されていない。

こうして認証申請を受理した所轄庁は, 正当の理由<sup>32)</sup>のない場合には, 申請書を受理後3か月以内(所轄庁の条例で縦覧を経過した日から2か月より短い期間を定めている場合には, その期間)に認証又は不認証の決定を行う(12条2項)。この設立の認証後, 登記することによりNPO法人として成立する(法13条1項)が, 当該NPO法人は認証を可とする所轄庁からの通知を受領した後, 2週間以内に自己の主たる事務所の所在地を管轄する登記所において登記をしなければならない(組合等登記令<sup>33)</sup>2条1項)。さらに, 従たる事務所が, 主たる事務所の所在地を管轄する登記所の管轄区域外にある場合には, 設立の登記の日から2週間以内に, 従たる事務所の所在地の登記をしなければならない(同令11条)。

そのためNPO法人成立後は, まずこれらの登記事項が社会に対して公示・開示されるNPO法人情報として位置付けられる。

## 3. 開示情報の変更

### —申請書及び添付書類の補正—

設立認証申請書及びその附属書類に不備があった場合, それが申請をした都道府県知事もしくは政令指定都市の条例で定められた軽微な不備<sup>34)</sup>に限って, 所轄庁が当該申請書を受理した日より2週間を経過していない場合に限り, 補正することができる(NPO法10条3項本文)。申請が所轄庁に到達した場合には, 申請の適法性はさておき, 所轄庁は必ず受理しないとせず不受理は認められない(行政事件手続法<sup>35)</sup>7条)のが原則とされる。さらに, 一旦所轄庁が

受理した書類は公衆縦覧の対象となっているため、開示情報の内容に不安定さが発生することは本来望ましくない<sup>36)</sup>はずである。しかし、単純な誤記等の補正と評価できる程度で済む場合にも、補正を認めないと、設立認証申請者に一旦設立認証申請を取り下げさせて再度申請を求めることになる。そのため、一定期間に限り軽微な内容に限定して補正することをNPO法では認めている。なお、期間経過後の補正は許されない(NPO法10条3項但書)<sup>37)</sup>。

## II 法人設立登記完了後の開示規制

### 1. 最初の決算期までの開示

NPO法人の設立が所轄庁により認証され、それを受けて登記された場合には、NPO法人は財産目録を作成し、事務所に常に備え置くことが求められる(法人設立時財産目録、NPO法14条)。また、登記完了後、速やかに設立登記完了届出書を登記事項証明書と法人設立時財産目録を添付して所轄庁に提出しなければならない(13条2項)。

なお、認証があった日より6か月を経過しても登記をしない場合には、所轄庁は当該認証を取り消すことができる(13条3項)。これにより、NPO法人として設立認証を受けた団体等に対して、法人情報を公示する機能を有する登記を事実上強制していることになる。

最初の決算が行われるまでの間、法人設立時財産目録の作成はなされているため、その備置きも含めて義務付けられる(14条)。しかし、事業報告書、活動計算書及び貸借対照表(計算書類)は、設立後最初の決算が行われるまでの間は、設立当初及び翌事業年度の事業計画書、設立当初及び翌事業年度の活動予算書<sup>38)</sup>(以上、計算書類等<sup>39)</sup>)で代替され、これらと法人設立時財産目録、役員名簿、定款、認証に関する書類の写し、登記に関する書類の写しを事務所に備置き、社員等の利害関係人に対して閲覧させる義務をNPO法人は負う(28条3項)。

### 2. 最初の決算期経過後の日常的な事業活動段階での開示

#### (1) 公開される情報及びその媒体

法人格取得後は、NPO法人はNPO法及びその他の法令並びに定款の定めにしたがって活動する。法人は、各事業年度を一つの区切りとして、情報の公開を行う。NPO法人は毎事業年度初めの3か月以内に、所轄庁の定める条例にしたがって、前事業年度の事業報告書をはじめとする以下の①から⑥までの書類の作成<sup>40)</sup>が義務付けられている。

- ① 事業報告書
- ② 貸借対照表(事務所への備置き及び所轄庁への提出に加えて、公告も必要)
- ③ 活動計算書
- ④ 財産目録
- ⑤ 年間役員名簿(前事業年度において役員であった者の氏名及び住所又は居所並びに各役員についての報酬の有無を記載した名簿)
- ⑥ 社員のうち10人以上の者の名簿
- ⑦ 役員名簿
- ⑧ 定款
- ⑨ 認証に関する書類の写し
- ⑩ 登記に関する書類の写し

なお、これら以外の事業計画書や(活動)予算書の作成は明文上は義務付けられていないものの、事業に関連する定款変更認証申請の提出時には「当該定款変更の日の属する事業年度および翌事業年度の事業計画書及び活動予算書を併せて添付しなければならない」(25条4項)とされていることから、少なくとも状況によってはこれらの書類の作成も義務付けられる<sup>41)</sup>。

上記①から⑥までは、毎事業年度の初めの3か月以内に作成し、所轄庁の条例で定めるところにより、その作成の日から起算して5年が経過した日を含む事業年度の末日までの間、その当該NPO法人のすべての事務所に備え置くことが強制される(28条1項)。さらに、役員名簿並びに定款等(定款並びにその認証及び登記に関する書類の写し)も当該NPO法人のすべての

事務所に備え置くことが強制されている(同条2項, 14条)。そして, これらの書類は, 正当な理由がある場合を除き, 当該NPO法人の社員, 利害関係人に閲覧させなければならない(28条3項。なお, 同項1号も参照)。

他方で, 所轄庁は, NPO法人から提出を受けた上記書類について, 閲覧又は謄写の請求があったときは, 所轄庁の条例で定めるところにより, これを閲覧させ, 又は謄写させる必要がある(30条)。この場合, 閲覧・謄写の請求をなすうの範囲について, NPO法上は特に制限は置かれていない。

## (2) 計算書類 —事業活動の成果の報告—

(1)での記載の備置きが強制される書類のうち, ①から④までの書類は, 基本的にはNPO法人の事業年度内の事業活動の成果を開示する内容であり, 法人の現状を一番タイムリーに反映する資料となっている。これらはNPO法上, 計算書類等と称される。以下では, この内容についての検証を行う前提として, NPO法を所管する内閣府の公式見解を確認する。具体的には, 内閣府政策統括官(経済社会システム担当)付参事官(共助社会づくり推進担当)『特定非営利活動促進法に係る諸手続の手引き』(平成29年)<sup>42)</sup>182-188頁に全面的に依拠しながら, 各書類それぞれのNPO法上の位置付け等を確認する<sup>43)</sup>。

計算書類の体系としては, 平成23年改正法においては, 計算書類は活動計算書(③)及び貸借対照表(②)から構成され, 財産目録(④)はこれらを補完する書類として位置付けられている。

まず, 活動計算書とは事業年度におけるNPO法人の活動状況を表す計算書である。営利企業における損益計算書に相当するフローの計算書で, NPO法人の財務的生存力を把握しやすくするため, 資金収支ベースの収支計算書から改められたが, 平成23年改正法附則によって, 当分の間, 活動計算書に代えて従来の収支予算書の作成・提出が許容されている。

次に, もう一つの計算書類である貸借対照表は, 事業年度末における当該NPO法人について, その全ての資産, 負債及び正味財産の状態を示している。これにより負債及び正味財産(資金の調達方法)と資産(保有方法)から, NPO法人の財務状況を把握することを目的とする。

上記の計算書類を補完する役割を果たすもののうち, 財産目録は, その科目等は貸借対照表とほぼ同じであるものの, その内容, 数量等により詳細な表示がされることや, 金銭評価ができない資産についても, 記載は可能とされている。

また, 活動計算書はNPO法人の当期の正味財産の増減原因を示すフローの計算書で, 法人の財務的生存力を把握する上で重要なものの一つとされる。従来フローの計算書として使用されてきた収支計算書が, NPO法人の会計方針で定められた資金の範囲に含まれる部分の動きを表すのに対して, 活動計算書においては当期の正味財産の動きを表すため, 収支計算書における資金の範囲という概念は不要となり, ストックの計算書である貸借対照表との整合性の確認が容易になるとされる。

## (3) 貸借対照表の公告

上記計算書類等の中で, 貸借対照表の公告が義務付けられている(28条の2)<sup>44)</sup>。平成28年改正前までは定款の中に財産額の定めもあったが, 平成28年改正法によりNPO法人の負担軽減措置として, 登記事項から「資産の総額」を削除された。同時に, 法人の透明性を高めて法人債権者保護・取引の安全・円滑を測るための措置として貸借対照表の公告が義務付けられた。

貸借対照表については, 前事業年度のものを作成後, 遅滞なく公告することが求められるが, 公告の方法については,

- ① 官報に掲載する方法(28条の2第1項1号)
- ② 時事に関する事項を掲載する日刊新聞紙に掲載する方法(同条項2号)

- ③ 電子公告(電磁的方法により不特定多数の者が公告すべき内容である情報の提供を受けることができる状態に置く措置であって、内閣府令で定めるもの(特定非営利活動促進法施行規則(平成23年内閣府令第55号)1条1号ロに掲げる方法のうち、インターネットに接続された自動公衆送信装置を使用するものによる措置(3条の2第1項))をとる広告の方法をいう)(NPO法28条の2第1項3号)
- ④ 不特定多数の者が公告すべき内容である情報を認識することができる状態に置く措置として内閣府令で定める方法(同項4号)

の4種類から各NPO法人が定款において選択することが出来る。

まず、①または②の方法によるときは当該貸借対照表の要旨で足りる(同条2項)。③を選択した場合には、事故その他やむを得ない事由によって電子公告による公告をすることができない場合には、当該NPO法人の公告の方法として、①又は②の方法のいずれかを定めることができる(同条3項)。

次に、公告をしなければならない期間(以下、「公告期間」とする)は、「貸借対照表の作成の日から起算して5年が経過した日を含む事業年度の末日までの間」とされている(同条4項)。なお、公告期間中、公告の中断が生じた場合において、次のいずれにも該当するときは、その公告の中断は、当該電子公告による公告の効力に影響を及ぼさないとされる(同条5項)。

- 1 公告の中断が生ずることにつきNPO法人が善意でかつ重大な過失がないこと又はNPO法人に正当な事由があること(同項1号)
- 2 公告の中断が生じた時間の合計が公告期間の10分の1を超えないこと(同項2号)
- 3 NPO法人が公告の中断が生じたことを知った後速やかにその旨、公告の中断が生じた時間及び公告の中断の内容を当該電子公告による公告に付して公告したこ

と(同項3号)

なお、④については、主たる事務所の公衆の見やすい場所に掲示する方法が内閣府令で規定されている(同条1項4号、特定非営利活動促進法施行規則3条の2第2項)ほか、公告期間も「当該公告の開始後1年を経過する日までの間」となる(3条の2第3項)。

#### (4) 運営管理機構に関する情報開示

NPO法人は役員によって日常的な事業運営がなされている。この役員の名氏または住所もしくは居所に変更があった場合には、変更後の役員名簿を添付した役員変更届出書を所轄庁に提出しなければならない(NPO法23条1項)。さらに、役員が新たに就任した場合(任期満了と同時に再任された場合を除く)には、新たに就任した役員についての就任承諾書の謄本及び役員住所又は居所を証する書面を所轄庁に提出する必要がある(同条2項)。また、代表権を有する者の名氏、住所及び資格に関する事項に変更が生じた時には、2週間以内に主たる事務所の所在地での登記が必要となり(組登令3条1項)、①新任、②再任、③任期満了、④死亡、⑤辞任、⑥解任、⑦住所又は居所の異動、⑧改姓又は改名の場合がこれに該当する。

なお、理事の代表権の範囲又は制限に関する定めも登記事項とされ、定款をもって、理事の代表権の範囲又は制限に関する定めを設けている場合には、その旨を登記することが強制される(組登令2条、別表)。特定の理事(理事長等)のみに代表権が付与されている旨の定めが定款内に存在する場合には、代表権のある理事のみが登記されれば足りる。

#### (5) 所轄庁を通じない会社内部者に対する情報開示

一般に開示規制を考察する場合には、公衆縦覧や登記による公告、法人の事務所での開示書類の備置に注目されがちである。しかし、NPO法人と言えども社員と役員との間で情報共有が適時になされることは保障されていないため、

役員と社員との間に保有する法人関連情報につき非対称性が生ずる。そのため、NPO法人役員には社員に対して投票行動を決定するために必要な情報を提供することが求められることになる。

NPO法では、年1回は通常社員総会の開催が義務づけられており、その招集に当たっては、総会の日より少なくとも5日以内に総会の目的事項を示した招集通知を発することがNPO法人に求められている(14条の4)。その方式は定款によって定められた方法となるため各法人によって異なりうるが、いずれの方式であったとしても社員に対して議決権行使の機会を保障するとともに、内容についても原則としてこの規制により決議事項が制約される機能を有する(14条の6本文)。

### Ⅲ 組織変更・再編時の開示規制

#### 1. 定款変更に伴う開示

##### (1) 定款の機能

NPO法では、NPO法人の定款に以下の項目を記載することが強制される(11条1項)。

- ① 目的(同条項1号)
- ② 名称(2号)
- ③ 当該法人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(3号)
- ④ 主たる事務所及びその他の事務所の所在地(4号)
- ⑤ 社員の資格の得喪に関する事項(5号)
- ⑥ 役員に関する事項(6号)
- ⑦ 会議に関する事項(7号)
- ⑧ 資産に関する事項(8号)
- ⑨ 会計に関する事項(9号)
- ⑩ 事業年度(10号)
- ⑪ 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(11号)
- ⑫ 解散に関する事項(12号)
- ⑬ 定款の変更に関する事項(13号)

##### ⑭ 公告の方法(14号)

定款は当該法人の最高自治規範であり対外的には情報開示手段であるが、そこへの記載によって一定の法的効果と結びつけられているものもある。まず、設立当初の役員(原始役員)は、定款で定めなければならない(同条2項)<sup>45)</sup>、また、解散(12号)に関連して、残余財産の帰属すべき者に関する規定を設ける場合には、国又は地方公共団体(同条3項1号)、公益社団法人又は公益財団法人(2号)、学校法人(3号、私立学校法(昭和24年法270号)3条)、社会福祉法人(4号、社会福祉法(昭和26年法45号)22条)、更生保護法人(5号、更生保護事業法(平成7年法86号)2条6項)のいずれかであれば定款に記載することで効力を生ずる(同条3項)。

さらに、役員について代表権の制限を置く場合には、NPO法人の代表理事その他代表者がその職務を行うについて第三者に損害を加えた場合にはその損害をNPO法人が賠償する責任を負うことになる(NPO法8条、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律<sup>46)</sup>78条)。つまり、定款への記載によって法的責任を負うべき役員の範囲が限定される法的効果が発生するとともに、同時にそれが社会に開示されるという複合的な効果が発生する。

##### (2) 定款変更にし轄庁の認証を要する場合

NPO法人にとって定款は最高自治規範であり、その記載事項の変更は当該NPO法人にとって重大な影響を及ぼしかねない。そのため、定款変更に当たっては社員総会の関与が必須(25条1項)とされ、定款に別段の定めのない場合には社員総数の2分の1以上が出席した社員総会でその出席者の4分の3以上の多数を必要とするという厳重な手続を要求<sup>47)</sup>している(同条2項)。

さらに、定款変更の対象となった事項が以下の①ないし⑩に該当する場合には、所轄庁の条例で定めるところに従って、当該定款の変更を議決した社員総会の議事録の謄本、変更後の定款等を添付<sup>48)</sup>した書類を当該NPO法人は所轄

庁に提出した上で、所轄庁の認証を受けなければならない(25条3項, 4項)。

- ① 目的
- ② 名称
- ③ 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
- ④ 主たる事務所及びその他の事務所の所在地(所轄庁の変更を伴うもののみ)<sup>49)</sup>
- ⑤ 社員の資格の得喪に関する事項
- ⑥ 役員に関する事項(役員の定数に係るものを除く)
- ⑦ 会議に関する事項
- ⑧ その他の事業を行う場合における、その種類その他当該その他の事業に関する事項
- ⑨ 解散に関する事項(残余財産の帰属すべき者に係るもののみ)
- ⑩ 定款の変更に関する事項

定款の変更の認証を受けるために当該NPO法人から所轄庁に対して提出された書類のうち、変更後の定款、事業報告書・活動計算書(③もしくは⑧に関する変更の場合のみ)について、所轄庁が受理した日から1か月間、公衆縦覧に供される。

所轄庁は、申請書の受理後3か月以内<sup>50)</sup>に認証又は不認証の決定を行い(25条5項)、認証された場合には、NPO法人は、目的等、登記事項に変更があった場合には、2週間以内に主たる事務所の所在地での登記、および3週間以内に従たる事務所の所在地での登記が必要となる(組登令3条1項, 11条3項)。

さらに、主たる事務所所在地での登記が完了したら遅滞なくNPO法人は、定款の変更の登記完了提出書を所轄庁に提出しなければならない(NPO法25条7項)。

(3) 定款変更に所轄庁の認証が不要の場合(届出のみで足りる場合)

(2)に該当しない事項に関する定款変更の場合には、所轄庁の認証は不要とされる結果、当該NPO法人の社員総会で定款変更が決議され

た場合には、条例で定めるところにより、遅滞なく、当該定款の変更を議決した社員総会の議事録の謄本及び変更後の定款を添えて、その旨を所轄庁に届け出ることが強制される(25条6項)。

この登記完了後には、定款の変更の登記完了を証する登記事項証明書在所轄庁に提出することが強制される(同条7項)。

## 2. 合併の場面での開示

NPO法人は社員総会決議を要件として他のNPO法人と合併することが出来ることを定める(NPO法33条)。合併の決議がなされたNPO法人は、所轄庁に対して合併の認証申請書を社員総会議事録の謄本を添付して提出する(34条4項)。

所轄庁は要件を充足している場合には、申請のあった合併を認証することになり、認証を受けたNPO法人は、法人債権者に対して、その認証の通知のあった日より2週間以内に合併に異議がある場合には2か月を下回らない一定期間内に述べることを公告し、さらに判明している債権者に対しては各別に催告した上で(35条2項)、貸借対照表、財産目録を作成の上、異議を述べることの出来る期間満了までの間、事務所に備え置かねばならない(同条1項)。

これらの開示情報によって、当該法人の資産内容を把握する機会を法人債権者に与え、その債権者の有する債権の保全や回収の機会の保障を図ることが可能となる。

その後、合併の認証及びその他の合併に必要とされる手続が終了してから2週間以内に、合併により設立したNPO法人(新設合併)もしくは合併後存続するNPO法人(吸収合併)の主たる事務所所在地において登記がなされた時に効力を生ずる(組登令8条)。

## 3. 法人の解散・清算の場面での開示

NPO法人は社員総会決議がなされた場合の他、NPO法31条1項所定の事由<sup>51)</sup>によって解散する。法務局において解散及び清算人の登記



Mar. 2019

NPO法におけるNPO法人に対する開示規制

を行った後、その旨を所轄庁に届け出ること  
で、当該法人の清算業務が、その主たる事務所の  
所在地を管轄する地方裁判所の監督の下で行  
われていく。

清算人による清算業務には、当該NPO法人  
に対して債権を有する債権者に対してその申出  
の公告をするとともに、債権に関する情報を把  
握している場合にはその相手方への催告を行  
うこと(31条の10第1項、3項)が含まれる。  
これにより当該NPO法人が負担する債務を清  
算人が把握するとともに、この債権の申出の公  
告・催告が法人債権者に対して当該法人が清算  
するという情報を開示することで、債権保全・  
回収の機会を付与するものと言える。2か月以  
内に少なくとも1回官報に掲載する必要がある  
(31条の10第1項、4項)。

なお、清算中に特定非営利活動法人の財産が  
その債務を完済するのに足りないことが明らか  
になったときは、清算人は、直ちに破産手続開  
始の申立てをし、その旨を官報に掲載して公告  
しなければならない(31条の12第1項、4項)。  
これによりNPO法人債権者が自己の有する債  
権を届け出る主体の変動について情報が開示さ  
れることになる。

#### IV NPO法における開示規制の実効性 確保のための手法

##### 1. NPO法人役員に対する罰則を利用した 実効性確保

(1) NPO法人が以下の①から⑩のいずれか  
に該当する場合には、当該NPO法人の理事、監  
事又は清算人は、20万円以下の過料に処せられ  
ることがNPO法上、定められている。

- ① 組合等登記令に違反して、登記を怠った  
とき(NPO法80条1号)
- ② 法人の成立時の財産目録の作成、備置き  
の規定(14条)に違反して、財産目録を  
備え置かず、又はこれに記載すべき事項  
を記載せず、若しくは不実の記載をした  
とき(80条2号)

- ③ 所轄庁への役員変更等の届出(23条1  
項)、定款変更の届出(25条)の規定に違  
反して、届出をせず、又は虚偽の届出を  
したとき(80条3号)
  - ④ 事業報告書等、役員名簿及び定款等の備  
置きの規定(28条1項、2項)に違反し  
て、これを備え置かず、又はこれに記載  
すべき事項を記載せず、若しくは不実の  
記載をしたとき(80条4号)
  - ⑤ 定款の変更に係る登記事項証明書の届  
出(25条7号)、事業報告書等の提出(法  
29)の規定に違反して、これらの書類の  
提出を怠ったとき(80条5号)
  - ⑥ 理事又は清算人が破産手続開始の申立  
て及び公告の規定(31条の3第2項、31  
条の12第1項)の規定に違反して、破産  
手続開始の申し立てをしなかったとき  
(80条6号)
  - ⑦ NPO法人が貸借対照表の公告(28条の  
2)の規定に違反して若しくは清算人が  
法人の債権者に対する債権申出の催告等  
(31条の10第1項)及び破産手続開始の  
申立てに関する公告(31条の12第1項)  
の規定に違反して、公告をせず、又は不  
正の公告をしたとき(80条7号)
  - ⑧ NPO法人が所轄庁から合併の認証を受  
けたときの貸借対照表及び財産目録の作  
成、備置きの規定(35条1項)に違反し  
て、書類の作成をせず、又はこれに記載  
すべき事項を記載せず、若しくは不実の  
記載をしたとき(80条8号)
  - ⑨ NPO法人が所轄庁から合併の認証を受  
けたときの債権者に対する公告・催告、  
債権者の異議に対する弁済等の規定(35  
条2項、36条2項)に違反したとき(80  
条9号)
  - ⑩ 所轄庁からの報告命令および検査命令  
(41条1項)に対して、報告を拒み、若し  
くは虚偽の報告をし、又は検査を拒み、  
妨げ、若しくは忌避したとき(80条10号)
- (2) また、上記以外でも、NPO法人以外の者

が、その名称中に、「特定非営利活動法人」又はこれに紛らわしい文字を用いた場合に、10万円以下の過料に処すことが定められている(81条)。これも法人名称の使用制限に関するものであるが、社会ではまず法人名称から当該団体がNPO法人であることを了知しているという観点からすると、NPO法人以外の者に対する名称使用制限を罰則という手法を用いて加えることで、本来のNPO法人を社会が識別・認識できるようにさせるための情報開示に関する規制と評価できる。

## 2. 所轄庁によるNPO法人への監督・介入を通じた実効性確保

### (1) 所轄庁によるNPO法人に対する報告要求および検査権限

所轄庁には、NPO法人が法令、法令に基づいてする行政庁の処分又は定款(以下「法令等」とする)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、その業務若しくは財産の状況に関し報告をさせる権限、および必要に応じて、職員が、当該法人の事務所その他施設に立ち入り、その業務、財産の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査する権限が法定されている(41条1項。なお、手続の手法については同条2項ないし4項参照)。

### (2) NPO法人に対する改善命令

所轄庁は、NPO法人が設立認証の要件を欠くに至ったと認めるとき、その他法令に違反し、又はその運営が著しく適性を欠くと認めるときは、当該法人に対し、期限を定めて、その改善のために必要な措置を取るべきことを命ずることが法定されている(42条)。

### (3) 所轄庁による設立の認証の取消

さらに、所轄庁は、NPO法人が改善命令(42条)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、またNPO法人が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、当該法人の設立の認

証を取り消すという強力な手段を有している(43条1項)。加えて、所轄庁はNPO法人が法令に違反した場合や、上記の改善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、改善命令を経ることなく、当該法人の認証を取り消すことができる(同条2項)。開示規制との関係で考えると、事業報告書を提出しないことによって、役員に対する罰則も80条で定められているが、それが3年以上となるときは、役員に対する罰則では改善されないものと捉え、所轄庁にNPO法人に対して改善命令を発したり、最終的には当該NPO法人の存在の正当性を否定するという強力な効果を有する設立認証の取消し権限を付与している。

なお、設立認証の取消しに係る聴聞手続公開については、聴聞の期日における審理について、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ことの努力義務(43条3項)を所轄庁に対して課しているとともに、所轄庁がこの聴聞期日における審理を公開により行わないときには当該NPO法人に対してその理由を記載した書面の交付が義務付けられている(同条4項)。

### (4) 罰則

所轄庁による監督に以下の①及び②に該当する形で従わない者には、50万円以下の罰金が処せられる。

- ① 正当な理由がないのに、改善命令(42条)の規定に違反してその命令に係る措置を採らなかった者(78条1項1号)。
- ② 法人(法人でない団体が代表者又は管理人の定めのあるものを含む)の代表者若しくは管理人又は法人若しくは人の代理人、使用人その他従業者が、その法人又は人の業務に関して、上記①の違反行為をした場合に、行為者、またその法人等(79条1項)。

## V 現行法上の開示規制の評価と問題点

以上、様々な局面でのNPO法上の開示規制を概観してきたが、ここで近時のNPO法改正の方向性についても言及したい。

近時のNPO法改正(平成28年改正)で、内閣府総理大臣及び所轄庁に対するNPO法人の活動状況等に関するデータベースの整備、インターネット等の利用を通じた国民への迅速な情報の提供を可能とするための必要な措置を講ずる旨の規定(NPO法72条)が挿入され、また、所轄庁やNPO法人に対して、NPO法人の活動状況等の情報を内閣総理大臣が整備するデータベースに記録することにより、当該情報の積極的な公表に努めるよう求める規定も新設された(72条の2)。これは市民が関心を有した各NPO法人の活動実態を、適時に正確かつ容易に把握できる体制整備を目指すものと言える。なお、この平成28年改正NPO法の趣旨説明として「NPO法人に対する寄附その他の特定非営利活動への市民の参画を促進するため」とされている<sup>52)</sup>。近時のインターネット環境の利便性の劇的な向上をふまえて、NPO法72条の規定内容を考えると、NPO法人利用者にとっての情報発信や関係者によるNPO法人情報の獲得面での利便性を促進する法的基盤は着実に築かれつつあるものと言える。やはり各法人をめぐる様々な情報は、究極のインサイダーたる法人自身がその多くを保有する。実情を熟知する各法人から提供される情報の価値は決して小さなものではない。その情報が正確なものであれば、NPO法人に対する理解の浸透や信頼の醸成にも寄与するものと言える。

さらに、開示書類の備置期間や所轄庁での閲覧・謄写可能期間も3年から5年に延長されたことで、NPO法人の過去の情報にもより多くアクセスすることが可能となった。これによりNPO法人情報を時系列的に比較するための材料が増加するため、より多面的な法人情報の分析が可能となっている。さらには貸借対照表に

ついて、その公告が強制される(28条の2)ようになったため、NPO法人が開示すべきとされる情報の範囲が拡大されている。その点ではNPO法上の開示規制は徐々に充実してきているものと評価できる。

ただ、NPO法における開示規制には未だに少なからぬ課題が残っているものと考えている。すべての問題点を網羅できないが、若干の指摘を行いたい。

### 1. 不実開示抑止に向けた制度の不足

#### — 監事による実効性ある監査環境整備の必要性 —

例えば、NPO法人と並んで、典型的な非営利法人としての位置を占めると言われる一般社団法人及び一般財団法人に関する法律(平成18年法48号)に基づいて設立された一般社団法人も、機関として監事を置いている。同法99条1項は、「監事は、理事の職務の執行を監査する。この場合において、監事は、法務省令で定めるところにより、監査報告を作成しなければならない。」と定めており、監査報告の作成を義務付けている。さらに理事・理事会によって作成された計算書類、事業報告書は、監事による監査を受けたものでなければ社員総会に提出することが出来ず(監事設置一般社団法人の場合、126条1項1号、124条1項)、業務執行者の発信しようとする法人情報を他者の目でチェックした後には法人外部に公開される仕組みが構築されている。

これに対してNPO法人の監事は、一見するとNPO法18条1項で理事の業務執行や法人の財産状況についての監査(同条項1号、2号)、監査の結果問題がある場合の社員総会・所轄庁への報告(3号)、報告のための社員総会招集権(4号)、理事への意見具申(5号)等の広範な職務権限が付与されている。しかし、理事の作成した計算書類を対象とした監査義務やそれに対する一定の基準に従って監査した結果を記載した監査報告書の作成までは明文上、規定されていない。公認会計士のような職業専門人による

監査ではなくとも、常に業務執行者が作成する書類は他者の目で定期的に監査されるという緊張感を理事長等の業務執行者に与えることは、不実開示を抑止する特効薬とまではいかなくとも、一つの不実開示を抑止する圧力とはなるう。

さらに例えば、NPO法人との機能的類似性を有する監事設置一般社団法人の場合には、監事はその職務の執行について監事設置一般社団法人に対して費用の前払い等の請求が可能であることが法定されている（一般社団法人及び一般財団法人に関する法律106条）が、NPO法にはそうした規定は存在しないため、監事が費用等の点で心配することなく監査を行うことが出来る環境とは言いがたく、監事が職務執行のための費用を自己支弁することを余儀なくされる環境と言わざるを得ない。

確かに、法人情報の開示範囲を拡大したり、市民がそれらの情報に接近しやすくすることが重要であるのは疑いないが、開示された情報の真偽や質を保障するための制度的担保の必要性も極めて高いはずである。一般に自然人・法人を問わず、自己に有利な情報の提供には積極的であるものの、不利益な情報についての情報提供には消極的になりがちなことは経験則上明らかである。さらには自己にとって不利益となる情報を隠蔽する動きも、残念ながら目の当たりにすることが珍しくはない。それはNPO法人も例外とは言えない。よってNPO法人情報の「開示」の問題を考えると、その非営利性を過度に強調することは不適切であり、営利法人と同様のレベルの開示が求められる局面も十分に存在すると考えて良からう。その意味で、NPO法人に何らかの関心を有し、場合によっては法人と関わりを持つとする者もNPO法人に対して「自己の利益を守る上で必要な情報が、十分に、適時に、かつ容易に得られることを望む」であろうし、そうした状況が「社会にとって望ましい開示」<sup>53)</sup>がなされているものと評価されることになろう。

その意味でNPO法上の開示規制について、

開示情報の正確性を担保する法人内部における砦となる監事に法定された職責を十分に果たさせるための環境整備という点について、十分とは言えないであろう。

## 2. 法人の自律的行動に対する過度の期待

次に、1で述べた開示情報の真偽や質の問題が仮にクリアーされたとして、さらに立ちはだかる問題がある。市民が当該NPO法人に関する正確な情報を入手できたとしても、NPO法上はそれを是正する手段が適切に整っているのか疑問が残る。これに対しては、NPO法人法制は「情報公開を通じて、いわば広く市民の監督下におき、市民による緩やかな監視、あるいはこれに基づく特活法人（筆者注、NPO法人）自体の自浄作用による経営を前提とした制度」<sup>54)</sup>であるという制度趣旨から、法人の自律性・自主性を高度に重んじるべきであるという反論も考えられよう。しかしこの考え方が成り立つのは、あるNPO法人の非行等が明らかとなったときに、例えば当該NPO法人への寄附が減少するといった法人にとって打撃となる社会的な制裁があれば格別、そうでない場合には、開示がなされたところで場合によっては「蛙の面に水」という表現が当てはまる居直りとも思える不祥事も残念ながら発生している。このような場合にはNPO法人による自律的な行動を期待することは難しく、実効性あるガバナンスという観点からは関係者がNPO法人に対して直接的に働きかける制度的手段（行為規制）を整備しておくことが求められる。NPO法人といえども、数ある法人制度の1つである以上、法人格濫用等の危険は常に内在している。そうした事実をしっかりと踏まえて法規制を組み立てていくことが開示規制に関しても強く求められよう。

## 3. 所轄庁による監督の限界

NPO法人数が増加すれば、所轄庁の監督対象も増加することになる。多くの法人は法令を遵守しながら行動しているとしても、NPO法人の

日常的な事業活動に関する相談業務等も所轄庁の重要な職務となりつつある。所轄庁の業務実態に関する全体像を把握可能な客観的なデータに接することが出来ていないためあくまでも推測にすぎないが、休眠法人に関して「野放し」と所轄庁自身が自認せざるを得ないという報道<sup>55)</sup>から考えると、所轄庁が全てのNPO法人の状況を把握することはもはや物理的に困難と言わざるを得ない。さらにNPO法制定の経緯から、所轄庁によるNPO法人への介入は抑制されるべきであるという見解<sup>56)</sup>の影響が強いとすれば、所轄庁としてもNPO法人に対して強い措置を講じにくいというのが本音ではないかと思われる。本稿で言及した問題のあるNPO法人が野放しにされているという事例も、これらの法人数の増加と所轄庁の人的体制という物理的な問題と、所轄庁によるNPO法人への介入は抑制的であるべきというNPO法特有の理念的・理論的問題が複合的に絡み合っているものといえ、根深い問題である<sup>57)</sup>。

## むすびに代えて

以上、NPO法上のNPO法人に対する開示規制についての概要および制度上の問題点について、部分的ながら指摘してきた。やはり、組織法的な各条文の解釈論を展開していく上で必要となるNPO法の運用実態に関する定量的なデータの収集およびその分析作業が現状では不十分であると思われる。そうした実態把握がなければ、他の法人制度における議論を応用できるか否かを判断することも難しいであろう。そうした実態把握を欠いたままでは、例えば他の法人制度における議論をNPO法にどこまで応用できるのか、具体的にはNPO法人の特殊性が開示規制のあり方にどのような影響を及ぼすのかを検討することは困難である。この点は、今後の課題としたい。

なお、貸借対照表の公告を強制する際の理由として、法人の透明性確保に加えて、取引の安全が指摘されている点が興味深い。これは貸借

対照表の機能からして当然といえば当然であるが、NPO法人を一つの取引主体として真正面から捉えた法改正とも評価でき、これまでのNPO法を巡る議論の中では極めて珍しい視点と言えるからである。経済社会のプレーヤーにとってはNPO法人形態すらも利害得失をシビアに判断してその利用の可否を決定する対象であることは否定できず、性格が大きく異なる株式会社と同列に並べた比較すらも現実には躊躇なくなされる。これはNPO法人が自助努力によって運営を継続しようとする際に、事業基盤の強化を図ろうとする中で生ずる<sup>58)</sup>。今後のNPO法人に対する信頼を高めるためにも、しっかりとしたガバナンス体制の構築は不可欠である。その意味で、NPO法人を取引社会におけるプレーヤーとして捉えて、そこで生ずる問題を予測しながら、バランスのとれた法規制のあり方を検証する段階に進んできているように思われる。

## 【付記】

本稿は、阪南大学産業経済研究所助成研究「わが国における企業の社会的責任に関する研究」(平成25年度)による研究成果の一部である。

## 注

- 1) 例えば、防災白書において、災害発生時の初動対応や長引く避難所生活に対しては専門のNPO等による対応が不可欠との認識が示されている(詳細は、松村幸四郎「NPO法人の機関権限」阪南論集(社会科学編)54巻1号93頁注)10(2018年)参照)。また社会的な関心の高い問題を対象として活動している非営利組織・法人の活動領域がそれぞれ専門化・細分化され、守備範囲が異なる諸団体・諸法人がある時には相互に連携しながら自己の得意とする領域で活動していることが窺われる。
- 2) これは特定非営利活動促進法(平成10年法7号)の略称として、用いられ、さらに同法により設立された特定非営利活動法人の略称であるNPO法人という呼称も、同法を所管する内閣府が解説するNPOホームページにおいて使用されている(<https://www.npo-homepage.go.jp/qa/qa-word>)。本稿でもそれぞれ、これらの呼称を用いる。なお、NPO法人の略称として「特活法人」とするものもある(太田達男『非営利法人設立・運営ガイドブック—社会貢献を志す人たちへ—』(2012

年、公益財団法人公益法人協会)64頁。例えば「株式会社A」を「(株)A」との略称で示す場合と同様の使用法で、「特定非営利活動法人B」を「(特活)B」とする事例)。

- 3) NPO法別表2参照。なお、NPO法はNPO法人の目的が特定非営利活動に該当することを求めているが、この特定非営利活動を限定列举方式で定めている。原始NPO法の別表2には12分野の特定非営利活動(①保健、医療または福祉の増進、②社会教育、③まちづくりの推進、④文化、芸術又はスポーツの振興、⑤環境の保全、⑥災害救援活動、⑦地域安全活動、⑧人権の擁護又は平和の推進、⑨国際協力の活動、⑩男女共同参画社会の形成、⑪子供の健全育成、⑫前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は活動の援助。以下、原始12分野とする)が列举されていた。その後の一連のNPO法改正で、特定非営利活動として列举される事由が追加されたことに加えて、そもそも、NPO法人は自己が営む特定非営利活動を複数選択して組み合わせることも可能であるため、NPO法人の活動領域は事実上、かなり広範なものとなっている。

- 4) NPO法本体は本稿執筆時点で、平成14年(平成14年法173号、平成15年5月1日施行。以下、平成14年改正NPO法とする)、平成23年(平成23年法70号、平成24年4月1日施行。以下、平成23年改正NPO法)、平成28年(平成28年法70号、平成30年10月1日施行)の合計3回にわたり改正されている。

本稿では現行法である平成28年改正法を単にNPO法と記載し、平成14年改正前NPO法を原始NPO法と記載する。

- 5) 平成14年改正NPO法では、原始12分野(前掲注)3参照)のうち、④部分に「学術」の文言を冒頭に追加し、⑪と⑫の間に新たに「⑫情報化社会の発展を図る活動、⑬科学技術の進歩を図る活動、⑭経済活動の活性化を図る活動、⑮職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動、⑯消費者の保護を図る活動」を加えた上で、原始12分野の⑫を⑰に移動させた(以下、平成14年改正後17分野とする)。

さらに、平成23年改正NPO法では、平成14年改正NPO法別表2に掲げられている特定非営利活動17分野について、平成14年改正後17分野の③と④の間に、新たに2つの分野「④観光の振興を図る活動、⑤農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動」を追加した上で、それまでの④以下をそれぞれ2つずつ繰り下げ、最後となった⑰の後に、さらに⑱として「前各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県または指定都市の条例で定める活動」を追加し、現在に至っている。

- 6) もっとも、原始NPO法の下では「消費者団体はこの法律(松村注、原始NPO法)に基づく法人格を取得する資格を与えられなかった」と評価されている(松本恒雄「法実現のための監視体制」ジュリスト1139号(1998年)108頁)。

消費者団体は「消費者の利益を擁護し、増進する活動」を行うが、前掲注)3の原始12分野のいずれにも該当しないとされたためである。

- 7) 本稿執筆・校正時点の最新値(平成30年10月31日現在)は51,697法人である(内閣府NPOホームページ、<https://www.npo-homepage.go.jp/>参照(平成30年12月20日閲覧)。もっとも、平成30年7月31日現在では51,768法人(松村・前掲注)1、86頁、93頁注)14)であったため、法人数は僅かながら減少した。

- 8) 「明治以降、わが国では、営利活動はもっぱら営利企業が担ってきた。営利企業は、政府の産業報国の方針にもとづき、保護されるとともに自由な活動を保障されてきた。営利企業との中で働く国民は、営利活動により利益を生み出し、その利益の一部を税金として納めてきた。そして、税金の見返りとして公共サービスの大半を国・地方自治体から受け取ってきた」(NPO・ボランティア研究会編『NPOとボランティアの実務—法律・会計・税務』(1998年、新日本法規出版)19頁、およびこれを引用する小島廣光『政策形成とNPO—問題、政策、そして政治』(2003年、有斐閣)57頁)という認識が、これまでのわが国では支配的であった。

しかし、価値観の多様化によって複雑化するニーズに対して、これまでのように株式会社を代表とする営利法人による対応が困難なものを、公共部門がカバーするという従来の構図は維持できなくなっている。NPO法人を始めとする非営利組織に対する期待はこうした状況から発生してきており、例えば自治体とNPOとの協働関係という形で達成しようとする動きが生ずる。ここに「協働とは、弱いNPOを自治体が支援・育成することではなく、「自治体とNPOは、同じ公共サービスを行う者同士として、対等の関係を持つことが大前提である」(世古一穂『参加と協働のデザインNPO・行政・企業の役割を再考する』(2009年、学芸出版社)58頁(世古一穂))。ただ、対応しようとする課題によっては協働・協力関係ではなく対立・競争関係も生じることもあり、両者の間には緊張関係があることもある(世古・58頁)ため、その関係性も含めた実態把握や望ましい在り方についての多面的な考察が重ねられなければならない。

- 9) まず、企業が社会的貢献活動を円滑に進めるための媒体として、NPO法人が果たすことがある。企業がメセナ活動を通じてNPO法人を主に財政的に支援等をする形で間接的に社会貢献活動を行う

Mar. 2019

NPO法におけるNPO法人に対する開示規制

場合である。

また、近時の「官から民へ」という流れでは「いわゆる民営化は市場化の流れそのものであった」(世古・前掲注) 8, 61-62頁)とされ「行政とNPOの関係も支援・育成型から『協働=委託事業推進型』へシフトする中で、NPOが行政の下請け化する傾向が強まった」(世古・前掲注) 8, 62頁(世古一穂)。「行政改革=財政削減のもとに行われた」。「民営化の流れのなかで急速に広まった」指定管理者制度は行政とNPOの協働形態の一つとされるが、企業も多く参入した領域であり、ここでは競合する面もある一方で、運営にあたってのノウハウ等は企業が多く有していることもありNPO法人と企業との協働運営が模索される分野ともいえる(世古・前掲注) 8, 62-63頁(世古一穂)。

- 10) 西田亮介「東日本大震災の復興過程におけるソーシャルビジネスの創出促進及び既存ソーシャルビジネス事業者の活動基盤の整備に関する提案」独立行政法人中小企業基盤整備機構経営支援情報センター『東日本大震災復興支援調査研究報告書一復興のために、明日、何ができるか』中小機構調査研究報告書第4巻第1号(通巻14号)149頁。なお、この報告書は、以下のURLから入手している。[http://www.smrj.go.jp/ebook/h23\\_fukkou/index.html#page=149](http://www.smrj.go.jp/ebook/h23_fukkou/index.html#page=149)
- 11) 「NPOといっても、十把ひとからげにはできない多様性があることがNPOの特徴」であり、「NPOはボランティアの参加を前提に」しているものの、「法律や会計監査のシンクタンクなど、非常に専門的な活動をするNPOなどには、ボランティアが1人もいないNPOも存在する」(世古・前掲注) 8, 30頁(世古一穂)とされる。
- 12) NPO法を所管する内閣府としても、法人運営の自主性を最大限に保障するという建前と、財源等の問題から財政措置を容易に講ずることが出来ないという本音もあって、直接に支援することは難しい。

ただ、NPO(法人)が資金難を理由として「行政の下請け化」することも少なくなく、本来自発的かつ民間活動であるNPO(法人)に求められる自立性・自律性を失う危険があることも指摘されている(世古・前掲注) 8, 26頁(世古一穂)。

- 13) すでに、2011年段階でも、「NPO法人の認証特定非営利活動法人(NPO法人)の法人認証を取り消される団体が増えている。2010年は前年の1.4倍に急増し、過去最多となった。NPO法人が増えるとともにずさんな運営も目立つようになり、行政がチェックを厳格化していることが背景にある」(日本経済新聞2011年2月9日朝刊(14版)35面「休眠NPO法人『退場』相次ぐ ずさん運営、行政

が監視)」という報道を確認することができる。

- 14) 本稿執筆時に接した報道では、
- ・2001年に「まちづくりの推進」を目的に設立されたNPO法人が、暴力団の隠れ蓑として利用され当該NPO法人理事長が恐喝罪で逮捕された事例(2004年10月に所轄庁がこのNPO法人が暴力団の支配下にあることを理由として、認証取消)
  - ・廃棄物処理法違反容疑で理事長が逮捕された事例(2007年。なお、2005年度に当該NPO法人が設立されてから一度も所轄庁に対する事業報告書等の提出はなされず)
  - ・設立初年度の2009年を除いて、事業報告書が所轄庁に提出されることなく実質的な休眠状態となっていたNPO法人が詐欺グループに転売された後、当該口座が詐欺に悪用された事例(2011年)
  - ・2014年の設立以来、事業報告書が所轄庁に提出されず法人名に「人権擁護」の語を含むNPO法人理事長が売春防止法違反で逮捕された事例(2015年。所轄庁は2018年9月、事業報告書が3年以上未提出であることを理由として、このNPO法人の設立認証を取消)
  - ・「債務に関する相談」などを目的に設立されたNPO法人で、事業報告書に2009年以降、所轄庁に提出されていた事業報告書活動停止中と記載されていたNPO法人の実質的経営者2名が詐欺容疑で逮捕された事例(2018年。所轄庁はこのNPO法人を「著しく適正を欠く」として改善命令を出した後、同年9月中旬に認証を取り消し、解散させた)

といった事例が示されている(「休眠NPO 看板悪用」毎日新聞2018年11月5日朝刊(13版)29面)。

ここでの毎日新聞の調査は、2015年度に存在する東京23区および全国政令指定都市の認証NPO法人18,968法人のうち、一部法人を除外した17,316法人(全体の約34%)。なお、全NPO法人数は50,866を対象に2015年度の各NPO法人の活動実績や収入・支出を調べる方法で行われたものである。除外対象となった法人は、認証後間もない(2016年1月以降に設立された)法人、解散法人、認証取消法人等の運営そのものが現時点で存在しない法人と、所轄庁に対する報告義務等が厳しいため一般的に運営実態の不存在を想定しにくい認定および特例認定を受けたNPO法人(NPO法44条、58条)である。

NPO法人が「休眠」状態にあるか否かを判断するに当たって、NPO法上は「休眠」に関する規定を欠いている。そのためここでは、「活動実態がない」もしくはNPO法で提出義務のある「事業報告書などを提出していない」NPO法人を休眠法人と

位置付けて調査が進められている(この基準は、一般社団法人非営利組織評価センター業務執行理事の山田泰久氏の助言に基づく)。調査手法は、NPO法で強制されているインターネット上の内閣府・各自治体のサイトで公開された情報にアクセスして、各NPO法人の2015年度の事業報告書および活動計算書の情報を入手している。当該NPO法人の休眠判断に当たっては、活動報告書について、その中に記載されている事業内容欄が、空欄となっているもの、活動なしとしているもの、休眠状態であると記載しているもの、中心メンバーが病気等で事業活動ができない等と記載されているものは「活動実績なし」としている。具体性に乏しい記述であっても事業内容欄に記載がある場合には「活動実績あり」と判断し、2016年8月末の時点でサイト上に書類が未掲載の場合には、「未提出」と判断している。また、活動計算書記載事項については、収支は繰越金を考慮せず2015年度分のみを判断対象としている。

毎日新聞による調査で休眠状態であると判断されたNPO法人は2,138法人であり、調査対象の約12%に上っている。このうち、「活動実績がない」と判断されたNPO法人は1,184法人、「事業報告書などを提出していない」と判断されたのは954法人である。

さらに、休眠状態とは判断できなかった(つまり調査上は休眠状態とは判断されない)が活動実態不明のNPO法人も741法人となっている。この内訳は、事業報告書において「活動準備中」と記載しているNPO法人が235法人、活動実施時期等の具体的記載のないNPO法人が67法人、実績について記載はあるが収入・支出が0となっているNPO法人が439法人である。収入・支出0の法人については、無償での活動も想定されるものの、研修所の建設を事業内容としながら収支を0としている不可解な記載の法人も含まれる。

- 15) 例えば、「休眠NPO 1000万円受領」(毎日新聞2018年11月10日朝刊(13版)29面)参照。このNPO法人は、弱者救済を目的に設立されたが、2016年度までの5年度分の事業報告書に「活動なし」と記載していた法人であり、前掲注)14の毎日新聞によるNPO法人の調査基準では、休眠法人に該当する。事案はこのNPO法人の理事長が生活困窮を理由として、知人に金銭的援助を求めた際に、当該NPO法人の銀行口座を利用して寄付金として送金するように依頼し、実行されたものである。さらに、この理事長は2017年に仲介業者を通じて、当該NPO法人を数百万円で売却することを依頼したが、監事は名義貸しだったこともありその事実につき不知であった。
- 16) 所轄庁より認定(NPO法44条1項)を受けた認定

NPO法人(2条3項)および特例認定(58条1項)を受けた特例認定NPO法人(2条4項)は本稿では検討対象としない。

- 17) 「NPO法人の認証権及び監督権を持つ行政機関」と定義され(内閣府・内閣府NPOホームページ「特定非営利活動(NPO法人)制度の概要」[所轄庁とは]参照)、原則として当該NPO法人の住所である主たる事務所(6条)が所在する都道府県知事であるが、その事務所が政令指定都市(地方自治法252条の19第1項の指定都市)である場合には、当該指定都市の長となる(NPO法9条)。

そのため当該法人の主たる住所が1つの場合で、政令指定都市内に住所がある場合には政令指定都市が、政令指定都市外の場合には都道府県知事となる。また2つ以上の都道府県の区域に事務所を有する場合には、主たる住所の都道府県知事が所轄庁となる。

- 18) NPO法はNPO法人の設立に関して認証主義を採用している(10条,12条)。準則主義に事実上近いと評価されているが、所轄庁による認証(確認行為)が必要とされる点が準則主義との違いといえる。市民活動に国家が過度に干渉すべきではないという政策的観点から認証主義が採用されており、所轄庁には裁量の余地はないとされる(以上、四宮和夫・能見善久『民法総則(第9版)』(2018年、弘文堂)103頁)。

なお、NPO法を所管する内閣府の本稿執筆時点での公式見解(詳細は、後掲注)19参照)によれば、所轄庁は、申請が認証基準に適合すると認めるときには設立を認証しなければならないが、その確認は書面審査によって行うことが原則としている(内閣府NPOホームページ「認証制度について」(最終閲覧日2019年2月18日))。https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/ninshouseido

- 19) これらの具体的な書式については、内閣府政策統括官(経済社会システム担当)付参事官(共助社会づくり推進担当)『特定非営利活動促進法に係る諸手続の手引き』(平成29年)16-41頁参照。

この手引きおよび内閣府ホームページに掲載されている情報の位置づけについて、筆者は2018年12月から2019年1月までの間に、内閣府にてNPO法関連事項を所管する部署の担当者に対して、電話および電子メールにおいて内閣府の見解を照会した。その中で、この手引きおよび内閣府NPOホームページの記載内容はその時点における内閣府の公式見解と理解することは差し支えない旨の回答を得ている。また、この手引きは紙ベースでは配布されておらず、内閣府NPOホームページの以下のURLにアクセスしてダウンロードする入手方法が唯一の方法であることも確認して



Mar. 2019

NPO法におけるNPO法人に対する開示規制

いる。

[https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/201704\\_manual\\_all-1.pdf](https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/201704_manual_all-1.pdf)

- 20) 具体的には、NPO法人の役員欠格事由として20条が定める、成年被後見人又は被保佐人(1号)、破産者で復権を得ないもの(2号)、禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わった日又はその執行を受けることがなくなった日から二年を経過しない者(3号)、NPO法もしくは暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律の規定(同法32条の3第7項及び32条の11第1項の規定を除く。47条第1号ハにおいて同じ。)に違反したことにより、又は刑法(明治40年法45号)204条、206条、208条、208条の2、222条もしくは247条の罪もしくは暴力行為等処罰に関する法律(大正15年法60)の罪を犯したことにより、罰金の刑に処せられ、その執行を終わった日又はその執行を受けることがなくなった日から2年を経過しない者(4号)、暴力団の構成員等(5号)、NPO法43条の規定により設立の認証を取り消された特定非営利活動法人の解散当時の役員で、設立の認証を取り消された日から2年を経過しない者(6号)に該当しないことを指す。
- 21) NPO法人の役員につき、それぞれの役員について、その配偶者若しくは三親等以内の親族が1人を超えて含まれ、又は当該役員並びにその配偶者及び三親等以内の親族が役員の総数の3分の1を超えて含まれないことを意味する。
- 22) 内閣府・前掲注)19, 30頁。なお、NPO法上の解釈上、10名以上であればよく、社員全員の記載は必要とされない(この点に関する評価の概要は、松村・前掲注)1, 91頁参照)。
- 23) 当該団体が、宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とするものでなく(2条2項2号イ)、政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするものでないこと(同号ロ)、および特定の公職(公職選挙法(昭和25年法100号)3条に規定する公職)の候補者(当該候補者になろうとする者を含む)若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、又はこれらに反対することを目的とするものでないこと(同号ハ)であることを要する。
- 24) 当該申請に係る特定非営利活動法人が、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3年法77号)2条2号に規定する暴力団)(NPO法12条1項3号イ)でないこと、および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)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の統制の下にある団体でないこと(同号ロ)である。
- 25) 該当事実につき団体(法人)の責任で確認するものとされている(経済企画庁国民生活局余暇・市民活動室『Q&A ここが知りたい NPO法—法人格取得マニュアル—』(平成11年、ぎょうせい)94-95頁)。
- 26) 内閣府・前掲注)19, 34-35頁(設立当初の事業年度の事業計画書様式・記載例)、36-37頁(翌事業年度の事業計画書様式・記載例)。なお、ここでは特定非営利活動に係る事業の事業内容とその他の事業内容とで、相違点を明らかにした記載を求める旨が明示されている(35, 37頁)。
- 27) その他の事業を行うことを定款で定めている法人の様式例は、内閣府・前掲注)19, 170-171頁参照。その他の事業を行っていない場合には、注記でその旨を記載する。
- 28) この場合の「受理」とは、当該申請を適法な行為として受け取る講学上の「受理」ではなく、到達した申請書を単に事実として受領したことを意味する(橘幸信『知っておきたいNPO法(改定版)—市民が行う自由な社会貢献活動の発展を目指して—』(平成14年、財務省印刷局)56-57頁)ことから、所轄庁は申請書の適法性の審査をすることなく申請書到達のその日より縦覧に供することになる。
- 29) 公衆縦覧期間が2週間とされる場合(国家戦略特別区域会議が特定非営利法人設立促進事業を定めた区域計画について、内閣総理大臣の認定を受けた場合。国家戦略特別区域法(平成25年法107号)24条の3)は、NPO法の特例となる(内閣府・前掲注)19, 11頁, 1(1)ロ(注))。
- 30) 太田・前掲注)2, 72頁。
- 31) 橘・前掲注)28, 56頁。
- 32) 例としては、所轄庁による「審査期間終了間際になって申請内容の公告・縦覧を見た市民から当該団体が法定の要件を満たしていない旨の通報があり、かつ、その通報に合理的な理由があると認められるようなケース」が挙げられる(橘・前掲注)28, 58頁)。
- 33) 昭和39年政令29号。以下、「組登令」とする。
- 34) 「軽微なものの例としては、内容の同一性に影響を与えない範囲のものであり、かつ、客観的に明白な誤記、誤字又は脱字に係るもの」(内閣府・前掲注)19, 11頁, 1(1)ハ(注))とされ、それが「一般的」である(太田・前掲注)2, 72頁)と考えられている。
- 35) 平成5年法88号。
- 36) NPO法制定当初の議論では、この公衆縦覧に供されている書類に関して、縦覧期間中及び縦覧期間後の訂正は認めていないとされ、また平成23年改正までこの立場を踏襲していた。
- 37) 準則主義を採用する法人制度と認証主義を採用するNPO法人制度との法的性格の相違が顕在化する

- る場面である。
- 38) 平成23年改正法附則によって、当分の間は従来の収支予算書の提出も認められる。
- 39) 詳細は、本稿Ⅱ2(2)参照。
- 40) 「事業報告書・計算書類は社員総会の決議事項とすることが一般的である」(太田・前掲注)2)との指摘もあるが、NPO法上は強制されているわけではない(一般社団法人及び一般財団法人に関する法律(平成18年法48号)126条2項参照)。
- 41) ただし、これらの書類はNPO法がNPO法人に対して「継続的に作成していることを強制しているものではなく、法人自身の判断に任せられている」との解釈があり(太田・前掲注)2, 83頁)、「社員総会の決議事項とするところも多い」(太田・83頁)という記述からも当然に社員総会を通じた開示がなされることが保証されているわけではない。
- 42) 前掲注)19参照。
- 43) NPO法における計算書類等に関する内閣府の理解を正確に示すために、特に(2)(3)では、内閣府・前掲注)19の手引きの内容を要約した記述となる。
- 44) 内閣府・前掲注)19, 153頁1(1)ロ(注1)。
- 45) 「設立当初の定款に一度記載すれば足りるものではなく、一般的には、定款の附則において、掲載し続けることとな」という見解が内閣府によって示されている(内閣府NPOホームページ, Q2-2-1参照(最終閲覧日平成31年2月18日))。https://www.npo-homepage.go.jp/qa/ninhouseido/ninshou-teikan#Q2-2-2
- 46) 平成18年法48号。
- 47) なお、14条の9第1項によって、全社員による書面もしくは電磁的記録による意思表示がある場合は社員総会決議が擬制される。
- 48) 当該NPO法人による定款変更の内容が、本文記載の③もしくは⑧の事項の変更を含む場合には、定款変更の認証申請手続に当たって、当該NPO法人は当該定款の変更の日の属する事業年度及び翌事業年度の事業計画書及び活動予算書を併せて添付して所轄庁に提出しなければならない。
- 49) 所轄庁の変更を伴う定款の変更がある場合、旧所轄庁(変更前の所轄庁)を経由して新所轄庁(変更後の所轄庁)に提出する(26条)ため、NPO法人は変更前の所轄庁に当該書類を提出する必要がある。
- 50) 申請書受理後の認証又は不認証決定までの期間は、各所轄庁の条例により3か月より短い期間を設ける場合がある他、NPO法の特例として、国家戦略特別区域会議が、特定非営利活動法人設立促進事業を定めた区域計画について、内閣総理大臣の認定を受けた場合、上記の公衆の縦覧に供する期間は2週間となる(国家戦略特別区域法24条の3)。
- 51) ①社員総会の決議、②定款で定めた解散事由の発生、③目的とする特定非営利活動に係る事業の成功の不能、④社員の欠乏、⑤合併、⑥破産手続き開始の決定、⑦設立の認証の取消しである。
- 52) 内閣府・前掲注)19, 161頁。
- 53) 龍田節「開示制度の目的と機能」法学論叢(京都大学法学会)110巻4・5・6号113頁(1981年)。  
 なお、この論文には「株式会社特有の開示に限る」(龍田・115頁)という記述がある。そうした中で、敢えて本稿が引用するに至った理由について、若干述べる。  
 確かに、NPO法人と株式会社とは、営利性の点で大きく異なるため、そこから派生する運営管理機構や利害関係人の利害関係等で大きな差異が出てくる。しかし、いわゆるソーシャルビジネスの領域では、「実際このような事業に取り組んでいる事業者は、NPO法人、株式会社、LLC(合同会社)等の法人格を、ときに組み合わせて使用している」(西田・前掲注)10, 149頁)という実態調査結果は、本稿が対象とするNPO法人と株式会社等の営利法人組織を含む複数の法人の間には、活動領域によっては活動・運営実態において重なり合いが見られることを示している(同旨、松村幸四郎「NPO法人による事業活動の継続性確保に向けた取り組みが会社法制に及ぼす影響—とくに事業型NPO法人の活動実態が示唆する株式会社への接近」愛知東邦大学地域創造研究所編『住民参加のまちづくり』81-93頁(2010年))。  
 それぞれの法人制度ごとに営利性の有無に代表される特徴的な法的性格付けが与えられているにもかかわらず、その運用・利用実態に着目すると相当程度の重なり合いが確認される以上、解決すべき課題も共通する部分があると思われる。これは開示規制に絞っても当てはまるものであり、およそ法人は自然人とは異なって不可視の存在である以上、法人自身による機関を通じた情報開示の必要性・重要性といった点は、あらゆる法人において共通するのではないかと考えられるからである。  
 なお、ソーシャルビジネス概念の捉え方については、西田・前掲注)10, 118頁参照。
- 54) 太田・前掲注)2, 88頁。
- 55) 前掲注)14, 3面参照。
- 56) 四宮・能見・前掲注)18, 103頁参照。
- 57) さらに内閣府・前掲注)19, 451-453頁に記載されている各所轄庁においてNPO法人を所管する部署名が暗示しているが、NPO法人関連部署は人員の関係もあり、NPO法人と協働する場面での業務と監督業務とを同一部署で対応せざるを得ない所轄庁も皆無とは言えないであろう。そうした状況では、ある場面では協働すべき相手となるため、

Mar. 2019

NPO法におけるNPO法人に対する開示規制

所轄庁として厳しい対応に踏み切ることが躊躇する可能性も皆無とは言えない。

これらの点については確定的な数値データに基づく考察ではなく推測の域を出ないため、本稿に

おいてはその可能性の指摘のみに止める。  
58) 松村・前掲注) 1 参照。

(2018年11月23日掲載決定)