



審 理 員 意 見 書  
(3 総総法査第 1 5 7 号)

審査請求人 特定非営利活動法人日本国際親善協会（以下「請求人」という。）が提起した特定非営利活動促進法（以下「法」という。）49条1項の規定に基づく認定特定非営利活動法人非認定処分に係る審査請求について、令和3年12月17日に行政不服審査法31条1項の規定に基づく口頭意見陳述の機会を設けた上で、同法42条2項の規定に基づき、次のとおり裁決に関する意見を提出する。

【意見の要旨】

東京都知事（以下「処分庁」という。）が、請求人に対し、令和3年3月15日付けの通知書（2生都管第1651号。通知の内容は、別紙処分目録記載のとおり。以下「本件処分通知書」という。）で行った認定特定非営利活動法人非認定処分（以下「本件処分」という。）については、取り消すべきである。

第1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるものである。

第2 事案の概要（本件認定申請書、本件処分通知書等による。）

- 1 請求人は、日本と世界各国の市民同士が人的ネットワークを通じて、国際交流及び国際協力に関する事業を行い、友好関係の発展に寄与することを目的として、平成14年5月15日に認証を受けた特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）である<sup>1</sup>。
- 2 令和2年3月31日、請求人は、法44条1項が定める認定特定非営利活動法人（以下「認定NPO法人」という。）としての認

<sup>1</sup> 審査請求書によれば、請求人の前身団体は、平成10年7月に設立された日本ペルー親善協会とのことである。



定を受けるための申請書（同月30日付け。以下「本件認定申請書」という。）を処分庁に提出した（以下「本件認定申請」という。）。

本件認定申請の法44条3項に定める実績判定期間は、平成29年4月1日から平成31年3月31日までであった。

3 令和2年11月5日、東京都生活文化局都民生活部管理法人課（以下「管理法人課」という。）の職員（以下、複数の職員の場合も含めて「処分庁職員」と総称する。）は、請求人の事務所における聞き取りと帳簿等の確認（以下、このような確認を「現地確認」という。）により、本件認定申請が法45条1項の認定基準に適合するかを調査したところ、平成31年度の決算書類と預金口座の残高が不一致であることを確認した。処分庁職員は、立ち会った請求人の理事長以下の者（以下、複数の者の場合も含めて「請求人担当者」と総称する。）に対し、法45条1項3号二（不適正な経理）の基準に適合しないことを説明し、審査が継続できない旨を伝え、認定申請取下書の様式を交付した。

4 令和2年11月20日、請求人担当者が管理法人課に来庁し、処分庁職員に対し、本件認定申請の実績判定期間外の残高不一致であるため、基準不適合にはならない旨を述べた。処分庁職員は、内部で検討する旨答えた。

5 令和2年11月24日、処分庁職員は、請求人担当者に架電し、法45条1項3号の基準については、内閣府の見解を踏まえ、実績判定期間から処分時まで適合している必要がある旨を伝えた。請求人担当者は、処分庁職員に対し、今後の対応について理事会で検討したいので、2週間程度待つてほしい旨を伝えた。

6 令和2年12月22日、請求人担当者が管理法人課に来庁し、処分庁職員に対し、実績判定期間外の残高不一致が基準不適合とされることは納得いかないものの、平成31年度の決算修正を行い、基準不適合状態が治癒されたので、審査の継続を求めたい旨述べた。

これに対し、処分庁職員は、審査期間中に決算修正した例は初めてなので何とも言えないが、基準不適合があったときは、申請を取

り下げ、不適合状態を治癒した後に再申請するのが筋だと考えている旨を述べた。

請求人担当者は、処分庁職員に対し、本件認定申請を取り下げ、実績判定期間をずらせば、法45条1項4号基準不適合が見込まれるので<sup>2</sup>、審査の継続を検討願いたい旨を述べた。

- 7 令和3年2月25日、処分庁職員は、2回目の現地確認を実施した。処分庁職員が、最初の現地確認の際に確認を行わなかった部分について確認していたところ、請求人の賃金規程32条（当時のもの<sup>3</sup>。以下「本件賞与規定」という。）に、賞与を利益配分して支給する旨の規定があり、平成30年1月に計9万円の賞与が支給されていることを確認した。

処分庁職員は、本件賞与規定は、法2条2項1号（営利を目的としないこと）に抵触し、法45条1項7号の基準に不適合となり、審査が継続できない旨を請求人担当者に伝えた。また、処分庁職員は、令和2年度中に本件賞与規定を改正すれば、令和3年度及び令和4年度を実績判定期間として、認定申請が可能であることを請求人担当者に伝えた。請求人担当者から内部で検討したいとの話があったので、処分庁職員は、本件認定申請を取り下げるか否かについて、2週間後までに結論を出すよう請求人担当者に求めた。

- 8 令和3年3月12日、処分庁職員が、請求人担当者に架電したところ、請求人には本件認定申請の取下げの意向はないとのことであった。

- 9 令和3年3月15日、処分庁は、本件認定申請は、法45条1項7号の基準に適合するとは認められないことを理由として、認定NPO法人としては認定しない旨を決定し、請求人に対して、法49条1項の規定に基づき、本件処分通知書により、通知した。

---

<sup>2</sup> 法45条1項4号の認定基準は、事業活動の内容が適切であることであるが（第4・1・(3)参照）、請求人は、平成31年度の寄附金収入が大幅に増加したため、認定基準等チェック表の第4表二（実績判定期間における受入寄附金総額の70%以上を特定非営利活動の事業費に充てていること）に抵触するようである。

<sup>3</sup> 本件賞与規定は、その後、「賞与は、職員が協会の業績向上のために協力した貢献に対し、職員個別の勤務実績に応じて協会が支給するものである。ただし、協会の業績が著しく悪化したときはこの限りではない。」と改正され、令和3年3月17日から施行されている。

1 0 請求人は、管理法人課の課長宛てに、令和3年5月17日付けの文書により、本件処分通知書記載の適合しない認定基準（法45条1項7号）について、以下のとおり照会した。

(1) 「法令に違反する事実」があったとすれば、どのような事実か、法令及び根拠条項、ならびに法令に違反すると判断された理由

(2) 「偽りその他不正の行為により利益を得、又は得ようとした事実」があったとすれば、どのような行為か、何をもって不正と判断されたのか、利益を得、又は得ようとした事実は何か、利益を得、又は得ようとしたと判断された理由

(3) 「公益に反する事実」があったとすれば、どのような事実か、公益に反すると判断された理由

1 1 管理法人課は、請求人に対し、令和3年5月21日付けの文書により、上記10の照会について、以下のとおり回答した（以下「本件回答」という。）。

- ・ 貴法人の賃金規程第32条には、「賞与は、職員が協会の業績向上のために協力した利益配分として、協会の業績ならびに職員個別の業績に応じて協会が支給するものとするものである。ただし、協会の業績が著しく悪化したときはこの限りではない。」と規定されている。
- ・ 上記規定は、特定非営利活動促進法第2条第2項第1号に規定する「営利を目的としないものであること」に抵触する。

### 第3 審理関係人の主張の要旨

#### 1 請求人の主張

請求人は、おおむね以下のことから、本件処分の違法又は不当を主張している。

(1) 本件賞与規定の存在は、法2条2項1号違反の事実を構成しないこと

法2条2項1号の「営利を目的としない」との要件は、NPO法人が、その構成員である社員に対して利益の分配を禁止してい

るものである。本件賞与規定は、あくまで労働の対価である賞与について定めたもので、利益の分配について定めたものとはいえないし、実質的に構成員である社員への利益分配を行うものともいえない。

この点、処分庁は、社員、職員という名義の如何に関わらず、組織の構成に関わっている者全てに、利益が還元されるシステムを作ることが禁止されている旨主張するが、根拠のない独自の解釈である。

(2) 本件認定申請は、法45条1項7号の基準に適合すること

仮に本件賞与規定が法2条2項1号に形式的に違反するとしても、本件認定申請は、法45条1項7号の基準に適合する。

法の制定過程、立法趣旨及び改正過程、法の文言や処分によって生じる利益等を踏まえると、法45条1項7号のいう「法令違反」は、実質的な違反があり、かつ是正が不可能又は困難なもののみをいうと解するべきところ、請求人は、実質的に法2条2項1号に違反した行為をしておらず、また仮に形式的な違反が認められるとしても、それは容易に是正可能なものであった。

したがって、請求人による本件認定申請は、法45条1項7号の基準に適合しており、処分庁は、法45条1項本文により、認定許可処分をしなければならなかった。

(3) その他関連事実（法の運用上の問題点）

請求人は、処分庁職員により、本件認定申請の取下げを複数回にわたり強く求められた。首都圏平均、全国平均に比べ、東京都が抜きん出て取下げが頻繁になされている事実に鑑みると、法の趣旨を逸脱する運用がなされているのではないかという疑念を抱かざるを得ない。

2 処分庁の主張

処分庁は、以下のことから、本件処分の適法性及び妥当性を主張している。

法2条2項1号の規定は、NPO法人の構成員に対する経済的利益の追求を行わず、形式的にも実質的にも利益の分配や財産の還元

をしないことを意味する。本件賞与規定は、同号に抵触しているため、法45条1項7号の「法令に違反する事実」に該当し、基準に適合しない。

したがって、本件処分に違法又は不当な点は認められない。また、次のとおり請求人の主張には理由がない。

(1) 請求人は、本件賞与規定は、労働の対価である賞与について定めたもので、利益の分配について定めたものとはいえないなどと主張するが、本件賞与規定における賞与の性質は、功労報酬的な性格のみならず収益分配的性格も有していることは明らかである。

また、請求人は、法2条2項1号の規定は、NPO法人の社員に限定した規定である旨主張するが、NPO法人は、会社法の規制に服していない以上、非営利性は徹底されるべきであり、名義の如何に関わらず、組織の構成に関わっている者全てに、利益が還元されるシステムを作ることが禁止されていると解するのが妥当である。

(2) 請求人は、法45条1項7号の「法令違反」は、実質的な違反があり、かつ是正が不可能又は困難なもののみをいうと解すべきと主張するが、独自の見解に過ぎない。法2条2項1号の規定は、公益性が求められるNPO法人の根幹をなす規定であるため、法令違反の中でも重大であることは明らかである。

(3) なお、請求人は、東京都のみ取下げが頻繁になされている旨主張するが、全国において、東京都を超える取下げ率の自治体も存在しており、東京都の運用を法の逸脱する運用であるとの主張には理由がない。

#### 第4 審理員の判断の理由

##### 1 法令等の定め

###### (1) NPO法人の目的

法1条は、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること並びに運営組織及び事業活動が適正であって公益の増進に資する

NPO法人の認定に係る制度を設けることによって、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している。

## (2) NPO法人の定義

法2条2項は、NPO法人とは、特定非営利活動を行うことを主たる目的とし、次のいずれにも該当する団体であって、法の定めるところにより設立された法人をいうとしている。

ア 次のいずれにも該当する団体であって、営利を目的としないものであること（1号）。

(ア) 社員の資格の得喪に関して、不当な条件を付さないこと。

(イ) 役員のうち報酬を受ける者の数が、役員総数の3分の1以下であること。

イ その行う活動が次のいずれ（宗教目的でない等）にも該当する団体であること（2号）。

## (3) NPO法人の社員

NPO法人の社員について、「NPO法コンメンタール—特定非営利活動促進法の逐条解説」（堀田力・雨宮孝子編）によれば、「社団とは、一定の目的を遂行するために結合した人間・団体の集合体であり、この社団の構成員のことを民法などでは『社員』と呼んでいる。本法人（審理員注：NPO法人）も社団的な法人として構成されており、社員とその社員による社員総会を置くことが義務付けられている。・・・株式会社の従業員のことを同じく社員と呼ぶが、それとは完全に違う概念である。本法人では、従業員を『職員』と呼んでいる。ここでいう社員とは、むしろ株式会社の株主に相当する。」（89頁）と解されている。

## (4) NPO法人の認定とその基準

法44条1項は、NPO法人のうち、その運営組織及び事業活動が適正であって公益の増進に資するものは、所轄庁の認定を受けることができるとしている（認定NPO法人）。

法45条1項は、所轄庁は、NPO法人が次に掲げる基準に適合すると認めるときは、上記認定を行うとし、当該基準の一つで

ある同項7号は、法令又は法令に基づいてする行政庁の処分違反する事実、偽りその他不正の行為により利益を得、又は得ようとした事実その他公益に反する事実がないこととしている。

なお、各号の認定基準を簡略化すると次のとおりである<sup>4</sup>。

- ア パブリック・サポート・テスト（P S T）に適合すること（1号）。
- イ 事業活動において、共益的な活動の占める割合が、50%未満であること（2号）。
- ウ 運営組織及び経理が適切であること（3号）。
- エ 事業活動の内容が適切であること（4号）。
- オ 情報公開を適切に行っていること（5号）。
- カ 事業報告書等を所轄庁に提出していること（6号）。
- キ 法令違反、不正の行為、公益に反する事実がないこと（7号）。
- ク 設立の日から1年を超える期間が経過していること（8号）。

(5) 法2条2項1号の「営利を目的としない」の意義

ア 都運用方針

「東京都における『NPO法の運用方針』」（平成17年5月1日生活文化局都民生活部。以下「**都運用方針**」という。）は、NPO法人の自主性・自律性を尊重しつつも、適正な法人運営を確保し、特定非営利活動の健全な発展を促進するため、この方針に基づき法の運用を行うとしている。

そして、法2条2項1号の「営利を目的としないもの」（非営利性）の考え方として、非営利性とは、NPO法人の構成員に対する経済的利益の追求を行わず、形式的にも実質的にも利益の分配や財産の還元をしないことを意味するとしている。

イ 解説書

「解説特定非営利活動法人制度」（特定非営利活動法人制度

---

<sup>4</sup> 「内閣府NPOホームページ」内の「認定制度について」、「認定の基準」参照



研究会編。以下「解説書」という。) 第2章Q7のAによれば、NPO法人の「『営利を目的としない』とは、『剰余利益を構成員に分配しない』という意味であり、法人の運営のために必要となる労務に対する支払い(職員への給料)は、利益の分配には当たりませんので、法人の運営に携わる職員に対して、その職務に応じた適正な給料を支払うことは可能です。」と解されている(48頁)。

(6) 賞与の性格

日本の賞与の性格として、月給を補う生活補填的性格、従業員の貢献に対する功労報償的性格、将来の労働に対する勤労奨励的性格、企業業績の収益分配的性格などの性格を持っていることが多いとされている(水町勇一郎著「労働法[第8版]」218頁参照)。

2 本件処分についての検討

(1) 本件賞与規定の法2条2項1号違反の有無

本件処分の理由である、法45条1項7号に適合するとは認められないとは、本件回答によれば、本件賞与規定が法2条2項1号に規定する「営利を目的としないものであること」に抵触するとされているので、まず、これについて検討する。

同号の「営利を目的としない」とは、都運用方針によれば、「NPO法人の構成員に対する経済的利益の追求を行わず、形式的にも実質的にも利益の分配や財産の還元をしないことを意味する」とされ、解説書においても「剰余利益を構成員に分配しない」という意味と解されていることから、当該定めはNPO法人の構成員すなわち社員に関する定めと解されるところ、本件賞与規定は、請求人の賃金規程の一条項として、請求人に勤務する職員(従業員)の賞与についての定めである。

そうすると、本件賞与規定に「利益配分」の文字があるとしても、そこから直ちに、NPO法人の構成員(社員)に利益を分配するということにはならないから、本件賞与規定が、法2条2項1号に規定する「営利を目的としない」に直接抵触するというこ

とはできない。

しかしながら、NPO法人の社員が職員を兼ね、当該職員に対して、本件賞与規定を利用して、利益の分配が行われるようなことがあれば、それは実質的にNPO法人の構成員に対して利益の分配をしたということになる。

そこで、本件賞与規定により実際に賞与が支払われた件について確認すると、平成29年度に職員2名（いずれも社員を兼ねてはいない。）に対し、計9万円を賞与として支給したことのみであり（請求人提出資料8-3）、ほかに本件賞与規定により賞与を支給した形跡は見受けられない。

そうすると、実質的にも、NPO法人の構成員に対して利益の分配をしたものということとはできない。

したがって、本件賞与規定は、都運用方針による「NPO法人の構成員に対する経済的利益の追求を行わず、形式的にも実質的にも利益の分配や財産の還元をしないこと」、すなわち、法2条2項1号の「営利を目的としない」に違反するということができない。

この点、処分庁は、第3・2・(1)のとおり、法2条2項1号の規定は、名義の如何に関わらず、組織の構成に関わっている者全てに、利益が還元されるシステムを作ることが禁止されていると解する旨主張するが、独自の見解といわざるを得ない。

以上によれば、本件賞与規定が法2条2項1号に抵触し、法45条1項7号の基準に不適合であることを理由に本件認定申請を却下した本件処分は、違法なものといわざるを得ず、その余の点を検討するまでもなく、取り消されるべきである。

(2) 本件処分通知書記載の本件処分の理由について

請求人から主張されているものではないが、本件処分通知書記載の本件処分の理由については、問題があると思われるので、次のとおり付言することとする。

行政手続法8条1項によれば、行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時

に、当該処分の理由を示さなければならないとされる。

一般に、法規が行政処分に理由を付すべきものとしている場合において、その趣旨とするところは、行政庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与えることにあるものと解されるところ（最高裁判所昭和38年5月31日第2小法廷判決参照）、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合に、申請者に対し当該処分の理由を示すべき旨を規定する行政手続法8条1項も、これと同一の趣旨に出たものと解するのが相当である。

このような理由提示制度の趣旨に鑑みれば、許認可等の申請を拒否する処分に付すべき理由としては、いかなる事実関係についていかなる法規を適用して当該処分を行ったかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならないというべきである。

しかし、本件処分通知書の理由欄は、「本件申請は、法第45条に規定する、以下に掲げる認定基準に適合するとは認められないため」とし、その適合しない基準として、法45条1項7号の規定をそのまま示しているのみであり、この理由からは、本件認定申請が、法45条1項7号の規定の要件を満たさないために却下されたということが了知しうるにとどまり、同号の要件のどの項目を満たさないために本件処分がされたのか、また、どのような事実関係によってそのように判断されたのかを知ることは、請求人にとって困難であったといわざるを得ない。

現に、請求人は、本件処分通知書を受領した後、本件処分の内容について、管理法人課に照会しているところである（第2・10）。

そして、上記で述べた理由提示制度の趣旨に鑑みれば、処分庁が、本件処分の前に、請求人に対し、処分の内容について口頭で何らかの説明をしていたとしても、処分の理由は、処分の名宛人において、処分通知書の記載自体からその具体的内容を明確に了

知しうるものであることが必要であると解されるから、処分の前の説明を重視することは適当とはいえない。

以上によれば、本件処分は、行政手続法 8 条 1 項の観点からも適切なものとはいえないものであったと解するものである。

#### 第 5 審理員の結論

以上のとおり、本件審査請求は理由があるものとして、行政不服審査法 46 条 1 項の規定を適用してこれを認容することとし、本件処分を取り消すべきである。

令和 4 年 3 月 22 日

審査庁 東京都知事 殿

総括審理員 原 弘樹

審理員 荒木 康孝

## 処 分 目 録

処分日 令和3年3月15日  
処分庁 東京都知事 小池 百合子  
名宛人 特定非営利活動法人日本国際親善協会

### 認定特定非営利活動法人として認定しない旨の通知書

令和2年3月31日付けで申請のあった認定特定非営利活動法人の認定については、下記のとおり認定しないことを決定したので、特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号。以下「法」という。）第49条第1項の規定に基づき通知します。

### 記

#### 1 認定しないことの理由

本件申請は、法第45条に規定する以下に掲げる認定基準に適合するとは認められないため

#### 2 適合しない認定基準

法第45条第1項第7号

法令又は法令に基づいてする行政庁の処分に違反する事実、偽りその他不正の行為により利益を得、又は得ようとした事実その他公益に反する事実がないこと

