（素案）

ＮＰＯ法人への寄附促進等の仕組みづくりに関する

報告書

平成２５年３月

ＮＰＯ法人への寄附促進等の仕組みづくりに関する検討委員会

【目　　次】

Ⅰ　検討の背景 1

１．NPO 法人に関わる制度改正の概要 1

Ⅱ 条例個別指定制度 8

１．制度導入の意義 8

２．条例個別指定にあたっての基本的な考え方 12

３．具体的要件の考え方 14

４．北海道との連携 24

５．審　査 24

６．指定有効期間と更新 25

７．監督 26

８．条例個別指定制度以外の独自の取組 26

Ⅰ　検討の背景

１　ＮＰＯ法人に関わる制度の概要

（１）　ＮＰＯ法人制度の概要

ア　ＮＰＯ法の概要

特定非営利活動促進法（以下、ＮＰＯ法）は、平成７年１月に発生した阪神・淡路大震災における市民のボランティア活動が力を発揮したことが大きな契機となり、ボランティア活動をはじめとする市民の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することを目的に、平成 10 年３月に成立した。

ＮＰＯ法で定めている要件によって設立される「不特定かつ多数のものの利益のために活動する団体」が特定非営利活動法人（以下、ＮＰＯ法人）であり、事業の目的が特定非営利活動であること、特定の個人や団体の利益を目的としていないことなどの条件を満たし、所轄庁の認証を受けた後、法務局に登記をすることで成立する。

平成 24 年 12 月 31 日時点で、全国のＮＰＯ法人は、46,975 法人であり、札幌市のＮＰＯ法人は、847 法人となっている。

また、平成 13 年には、租税特別措置法の改正により、一定の要件を満たすＮＰＯ法人への寄附について税制上の優遇措置が受けられる認定ＮＰＯ法人制度が導入された。

このほかＮＰＯ法については、平成 15 年５月に、新たな活動分野の追加、書類の簡素化などの法改正、平成 24 年４月には、所轄庁の変更をはじめとした抜本的な法改正が行われた。

ＮＰＯ法人制度は、行政の関与を極力抑制し、法人運営の自主性を尊重した制度であることから、ＮＰＯ法人が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という考え方をとっている。

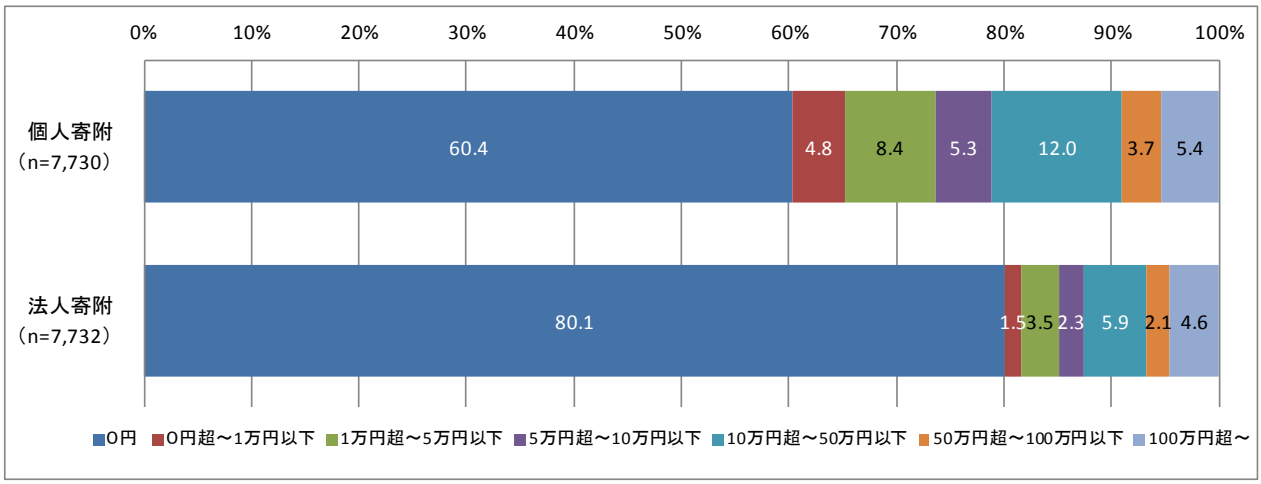
従って、ＮＰＯ法人によって開示される情報は、市民による法人の緩やかな監督の基礎情報であるだけでなく、市民や企業などが寄附等の支援を判断する重要な要素となると考えられる。

イ　ＮＰＯ法人の現状

ＮＰＯ法は、市民活動団体等が法人格を取得し、その活動の幅を広げることが可能になるとともに、対外的な信用度が向上することによって、活動資金などの活動基盤の強化を目指すものであるが、内閣府が全国のＮＰＯ法人を対象に実施した平成 23 年度特定非営利活動法人の実態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査によると、定款上の特定非営利活動事業の総収入額が 500 万円以下のＮＰＯ法人が５割以上を占めており、その平均値は 2,434 万円となっている。

また、寄附金については、「個人から」あるいは「法人から」の寄附金が「0 円」の割合が、それぞれ６割、８割と高くなっており、寄附金が集まらないＮＰＯ法人が多い状況にある。

個人・法人寄附金額



ＮＰＯ法がスタートしてから 10 年以上経過しているが、内閣府の調査結果が示すように、ＮＰＯ法人の活動基盤は十分とはいえない状況となっている。

また、認定ＮＰＯ法人制度についても、その認定要件が厳しいことなどから、制度開始から 10 年間で 250 法人ほどしかなく、全体に占める割合も 0.5%にとどまっていた。

（２）　札幌市内のＮＰＯ法人の現状

現在、札幌市の所管法人数は 847 団体となっており、国税庁認定ＮＰＯ法人は、６法人である。（平成 24 年 12 月 31 日時点）。

以下では、平成 24 年８月１日時点で札幌市に提出された平成 23 年度の事業報告書の

記載内容等をもとに、活動分野と資金調達の状況についてまとめる。

ア　活動分野

市内のＮＰＯ法人が定款で定める活動分野については、複数の分野で活動するＮＰＯ法人がおり、１法人あたり 3.6 分野となっている。

最も多い活動分野は、全国と同様に「保健、医療または福祉の増進」が 493 法人で 60.7％（全国は 57.8％）となっており、上位の活動分野の傾向について大きな差はみられない。

活動分野（上位 10 位）

	札幌市	全国
1位	保健、医療または福祉の増進（60.7%）	保健、医療または福祉の増進（57.8%）
2位	法人の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助（43.8%）	社会教育の推進（46.8%）
3位	社会教育の推進（38.9%） まちづくりの推進（38.9%）	法人の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助（45.8%）
4位	―	子どもの健全育成（42.8%）
5位	子どもの健全育成（31.2%）	まちづくりの推進（42.7%）
6位	学術、文化、芸術又はスポーツの振興（31.2%）	学術、文化、芸術又はスポーツの振興（34.2%）
7位	職業能力の開発、雇用機会の拡充（23.5%）	環境の保全を図る活動（28.7%）
8位	環境の保全を図る活動（20.4%）	職業能力の開発、雇用機会の拡充（22.6%）
9位	経済活動の活性化（17.7%）	国際協力の活動（19.4%）
10 位	国際協力の活動（11.2%）	経済活動の活性化（16.6%）

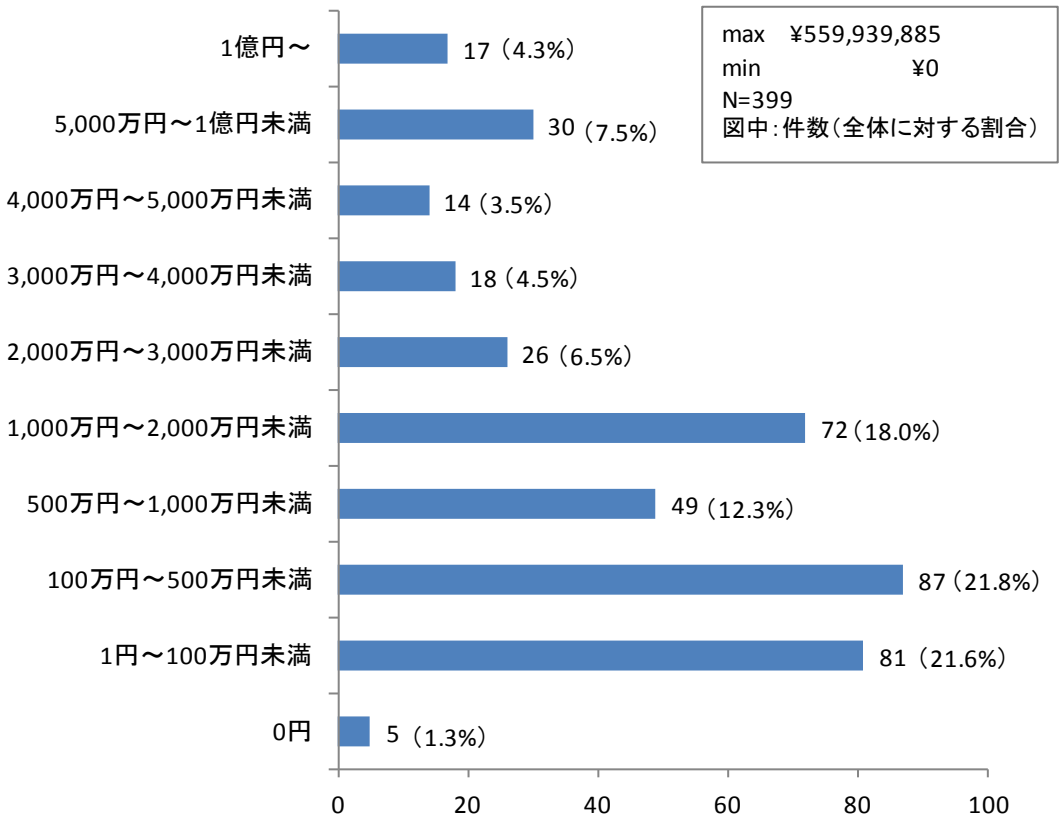
イ　収入・資金調達の状況

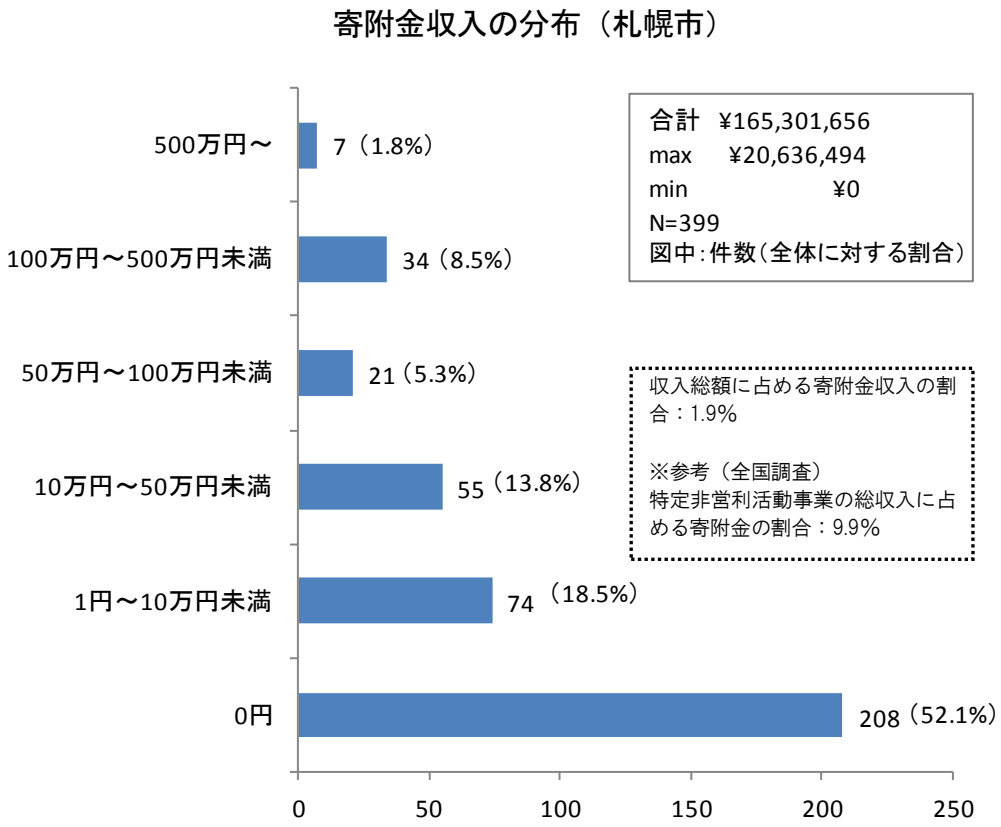
収入合計（その他の事業収入を含む。）については、「100 万円～500 万円未満」が 87 団体（21.8%）で最も多く、「1 円～100 万円未満」（81 団体、21.6%）が次いでおり、約５割のＮＰＯ法人が 1,000 万円未満となっている。

また、寄附については、「０円」が 208 団体（52.1%）となっており、収入全体に占める割合は、1.9%にとどまっている。

内閣府の調査結果では、全国のＮＰＯ法人における特定非営利活動事業の総収入に占める寄附金の割合は約１割でもあることからも、ＮＰＯ法人の収入における寄附金の割合は高くない状況にある。

収入総額（その他の事業収入含む）の分布（札幌市）





（３） ＮＰＯ法人に係る制度改正の概要

ＮＰＯ法の改正（平成 24 年４月１日施行）をはじめ、地方税法、所得税法等の税制が改正され（平成 23 年６月 30 日施行）、平成 10 年のＮＰＯ法成立以来、ＮＰＯ法人に係る抜本的改革がなされた。

おもな改正内容は、以下のとおりである。

ア 所轄庁の変更

これまで、ＮＰＯ法人の認証事務は、その事務所の所在地により、内閣府または都道府県が所轄庁として実施していたが、ＮＰＯ法の改正に伴い、所轄庁は都道府県又は政令指定都市に変更された。

また、国税庁が行っていたＮＰＯ法人の認定事務についても、認証事務と同様に所轄庁である都道府県又は政令指定都市が実施することになった。

これにより、札幌市内のみに事務所のあるＮＰＯ法人の窓口は札幌市になり、より身近な行政で認証・認定の相談が可能となった。

イ　認定ＮＰＯ法人の寄附金控除の拡充

認定ＮＰＯ法人への寄附を促進するため、個人が寄附した場合の寄附金控除について、従来の所得控除に加えて税額控除が導入され、寄附者は、所得に応じて税負担が少ない方を選択することが可能になった。

これにより、最大で所得税分 40％と個人住民税分 10％（市民税 6％＋道民税 4％）を合わせた 50％の税額控除が可能となり、個人が 10,000 円寄附した場合、最大で 4,000 円｛（10,000 円−控除適用下限額 2,000 円）×50％｝程度の税額控除を受けることが可能となった。

また、法人が寄附した場合の損金算入限度枠も拡大され、個人による寄附に加えて、認定ＮＰＯ法人への寄附金控除が拡充された。

ウ　認定ＮＰＯ法人制度の要件緩和

平成 13 年に認定ＮＰＯ法人制度が導入されたが、認定要件のうち、パブリック・サポート・テスト要件（以下、ＰＳＴ要件）を満たすことが難しいと一般的に言われていたことから、国税庁認定制度における認定法人の割合が全体の 0.5％にとどまっている。

ＰＳＴ要件は、ＮＰＯ法人が広く一般から支持されていることを示し、その公益性を評価するための指標であるが、改正前までは「収入金額に占める寄附金等の割合が５分の１以上」という相対値基準をその要件としており、とりわけ事業規模が大きいＮＰＯ法人や、受益者へのサービス提供による対価を主な収入としている事業型のＮＰＯ法人は、多額の寄附金等を確保する必要があるため、この相対値基準によるＰＳＴ要件では、認定ＮＰＯ法人が増加しない状況であった。

そのため、今回の制度改正により、これまでの相対値基準に加えて、「3,000 円以上の寄附者が年平均 100 人以上」という絶対値基準及び本委員会で検討した条例個別指定制度が新たに設けられた。

エ　仮認定ＮＰＯ法人制度の導入

設立の日から５年を経過しないＮＰＯ法人のスタートアップ支援を目的として、ＰＳＴ要件以外の組織運営や経理基準などの認定要件を満たしていれば、「仮認定」が受けられる制度が創設された。

仮認定法人は、認定法人と同様に、個人が寄附した場合の寄附金控除、法人が寄附した場合の損金算入限度枠の拡大という税制上の優遇措置が受けられる。（相続又は遺贈により財産を取得した者が、その財産を寄附した場合に非課税となること、法人自体への税の優遇措置となるみなし寄附金は適用なし。）また、仮認定の有効期間は３年間であり、１回限り受けられる制度である。

仮認定法人となることで、その税制優遇の活用を促すＰＲ活動を通じ、有効期間中に新たな寄附金を確保してＰＳＴ要件を満たすことなどで、認定に移行可能となるため、この制度は認定ＮＰＯ法人を目指すステップアップ支援としての位置づけとも考えられる。

なお、法の施行日から起算して３年を経過する日までの間は、設立から５年経過したＮＰＯ法人も仮認定の対象となる経過措置が設けられている。

オ　条例個別指定制度の創設

平成 23 年６月の地方税法等の改正に伴い、地域や社会の課題解決の担い手であるＮＰＯ法人が寄附を受けやすくなる環境を整備し、活動がより一層充実するよう、ＮＰＯ法人の行う特定非営利活動に対する寄附金のうち、住民の福祉の増進に寄与するものを地方自治体が条例において個別に指定することによって、当該寄附金を個人住民税の寄附金税額控除の対象とする「条例個別指定制度」が創設された。

具体的には、条例指定された法人（以下、指定法人）に対する寄附金が、個人市民税（６％）の寄附金控除の対象となるほか（北海道の条例で個別指定を受けているＮＰＯ法人は、道民税（４％）も対象となり、合計 10%の寄附金控除となる。）、前述の認定ＮＰＯ法人制度の要件のうちＰＳＴ要件が満たされるというメリットがあるため、仮認定ＮＰＯ法人制度とともに、認定ＮＰＯ法人を目指すためのツールとして位置づけることも考えられる。

地方税法では、控除の対象となる寄附金を「住民の福祉の増進に寄与する寄附金として当該市町村の条例で定めるもの」とだけ規定しており、自治体の責任と判断により、指定の考え方や基準等を設定するものであるため、条例個別指定制度を導入する場合は、対象とするＮＰＯ法人の考え方について検討する必要がある。

II 条例個別指定制度

１．制度導入の意義

（１） 市民まちづくり活動促進条例からの視点

札幌市では、市民が主体の豊かで活力ある地域社会を築くうえで、「市民まちづくり活動」が重要な役割を果たすと考え、市民まちづくり活動への支援等を盛り込んだ「札幌市市民まちづくり活動促進条例」（以下、促進条例）を制定し（平成 20 年４月１日に施行)、市民の活力を活用した特色あるまちづくりを推進している。

促進条例の第 13 条では、「市は、市民、事業者等による市民まちづくり活動に対する資金的支援が活発に行われ、市民まちづくり活動に係る寄附文化が市民、事業者及び市の協働により醸成されていくために必要な環境づくりに努めるものとする。」と定めており、寄附文化の醸成を通じた市民活動の促進を目指している。

前述のとおり、ＮＰＯ法人の活動基盤は十分ではない状況であり、平成 23 年９月に札幌市で市民まちづくり活動団体を対象に行った市民まちづくり活動ニーズ調査においても、回答のあった 195 法人中、43 法人から条例個別指定制度を活用したいため、早期の制度整備に関する要望があった。

今回のＮＰＯ法人に係る制度改正によって、札幌市が新たに所轄庁となり、ＮＰＯ法人の認証及び認定事務を担うこととなったほか、自治体独自で取り組むことができる条例個別指定制度が創設され、本市が条例において寄附金税額控除を受けることができるＮＰＯ法人を個別に指定し、当該法人が寄附を集めやすくする環境を整備できるようになった。

こうしたことから、条例個別指定制度は、ＮＰＯ法人の資金調達を支援する手段として、あるいは寄附文化の醸成に貢献するものであると考えられ、市独自の取組として早期の制度整備が必要であると考える。

（２）　認定ＮＰＯ法人制度からの視点

今回の制度改正に伴い、認定要件が緩和され、ＰＳＴ要件の選択肢が広がった。また、設立間もないＮＰＯ法人を支援するための仮認定制度も新設された。

条例個別指定制度は、個人住民税の寄附金控除の対象となるＮＰＯ法人を、市が独自の基準に基づき条例で指定することにより、指定法人に対する寄附を促進することが目的であるが、当該自治体の議会を通して条例で広く個人市民税の寄附金税額控除の対象として個別に指定されたものであれば、「広く一般の支持を得ている」ものと考え、ＰＳＴ要件も免除されることになる。

これにより、結果として、当該法人が認定ＮＰＯ法人に移行する可能性があることを考えると、地域に根ざした活動を行うＮＰＯ法人が認定ＮＰＯ法人となる機会を広げる制度であると考えられ、本制度の基本的な考え方や指定基準を検討する上で、こうした認定制度との関連性を考慮することが重要である。

ア　認定制度との関連性

ＮＰＯ法人のうち、活動基盤が充実しており、ＰＳＴ要件を含めた９つの認定要件（P21～参照）を満たすことができる法人は、直接認定ＮＰＯ法人を取得することが考えられるため、条例個別指定の対象として考慮する必要はないと思われる。

イ　仮認定制度との関連性

仮認定制度は本来、スタートアップ支援が目的であるが、法施行後３年間の経過措置がある平成 27 年３月 31 日までは、設立から５年を超えたＮＰＯ法人も対象となっており、認定へのステップアップとしての活用も期待できる。また、認定法人とほぼ同様の税制優遇効果もあることから、認定要件のうち、ＰＳＴ要件を除く８つの要件を満たすＮＰＯ法人は、条例個別指定を受けるメリットより、仮認定を優先して取得することが考えられる。

ウ　条例個別指定制度の方向性

このことから、条例個別指定制度は、地域特有の課題に密着した活動を行うＮＰＯ法人に全国一律の認定要件を適用させる認定制度とは異なる方向性として、地域の実情を反映した指定基準を満たすことで、個人市民税の優遇措置を受けられること、また指定を受けていることで認定要件であるＰＳＴ要件を満たす効果もあることから、指定を受

けた後に、ＰＳＴ要件を除く８つの要件を満たすことによって、最終的に認定ＮＰＯ法人となり、国税の優遇措置も受ける可能性が考えられる。

（３）　さぽーとほっと基金からの視点

ア　制度の概要と比較

本制度は、市民まちづくり活動促進条例で位置づけられる基金であり、市民や企業が基金に寄附をし、その基金を原資として、町内会・ボランティア団体・ＮＰＯなどが行うまちづくり活動に助成することで、札幌のまちづくり活動を支えることを目的としている。

このさぽーとほっと基金と今回の条例個別指定制度を比較すると、市民まちづくり活動団体を支援する目的は同じであるが、その仕組みと対象に違いがある。

(ｱ)　支援までのプロセスの違い

さぽーとほっと基金は、市民や企業等が市に対して寄附を行い、市を介してまちづくり活動を行う団体に助成するのに対し、条例個別指定制度は、ＮＰＯ法人の公開情報等を基に市民がその活動を評価して、指定法人に対し直接寄附を行い支援する制度である。

そのため、行政の手続きを経るさぽーとほっと基金と直接寄附金を受領する条例個別指定制度では、ＮＰＯ法人が支援を受けるまでに時間的な違いと手続きが生じる。

(ｲ)　ＰＲ効果等の違い

さぽーとほっと基金では、寄附者の意志を最大限反映するため、寄附の際には、「団体指定」、「分野指定」、「テーマ指定」から選択可能であり、寄附者には、①希望により名前・企業名がホームページ等に掲載される、②個人・法人ともに税の優遇措置がある、③100 万円以上の寄附の場合、冠基金（寄附者、企業名を冠にした基金）が設置可能といったメリットがある。

一方、条例個別指定制度は、指定法人の名称及び所在地が自治体の条例に規定されることになるため、ＮＰＯ法人の知名度アップや信頼性が向上し、寄附金の増加や活動への協力、地域の理解が促進されるといったメリットがある。

（ウ）　税優遇の違い

さぽーとほっと基金は、地方公共団体に対する寄附金に該当するため、所得税や個人住民税の控除が適用されるほか、法人からの寄附については全額損金算入が認められているが、条例個別指定制度は、個人市民税の控除のみが適用される点で異なる。

（エ）　使途の違い

さぽーとほっと基金は、助成対象経費が指定されており、例えば運営に必要な管理費などは助成対象として一切認められていないが、条例個別指定制度は、寄附の対象となる特定非営利活動に関わる寄附であれば、その使途は特に制約されていない点に違いがある。

イ　さぽーとほっと基金との関係性

条例個別指定制度とさぽーとほっと基金では、前述のような違いがあることから、札幌市としては、ＮＰＯ法人に対する寄附者からの支援について、さぽーとほっと基金を通じた間接的支援と条例個別指定制度の創設による直接的支援の両立が可能になると考える。一方、ＮＰＯ法人としては、資金調達の目的によって、何か事業を計画している場合にはさぽーとほっと基金を、また、それ以外の運営資金を必要としているなどの場合には条例個別指定制度を活用して寄附を集めるといった形で使い分けをすることが望ましい。

この２つの制度を上手に使い分け活用することで、ＮＰＯ法人の資金調達をより容易にするとともに、両制度がより大きな効果を発揮し、ＮＰＯ法人の支援となることが期待される。

２．条例個別指定にあたっての基本的な考え方

（１）　対象とすべき法人

ＮＰＯ法人は、事業収入を中心とした事業型のＮＰＯ法人、活動が市民にとって身近で寄附者や会員の獲得に向けて比較的アプローチしやすいＮＰＯ法人、市民に認知されにくい地域課題解決をミッションとして活動するＮＰＯ法人など、その態様はさまざまである。

例えば、「難病」、「引きこもり」、「ＤＶ」、「発達障がい」等の分野で活動するＮＰＯ法人は、サービスの受益者である市民が少数のため、事業収入を収入の柱とするのが困難であるとともに、そもそも受益者から対価を徴収しづらいという課題も持っている。

このような活動に取り組むＮＰＯ法人は、介護保険制度や障害者自立支援法に代表される法律の枠組みを活用する事業型のＮＰＯ法人に比べ活動規模は小さいが、既存の制度の枠組み等では対応できない困難な課題の解決に積極的取り組んでいる現状もある。

従って、寄附者の獲得が難しいなどの理由で、ＰＳＴ要件の相対値基準又は絶対値基準に適合できないＮＰＯ法人もいれば、この基準での公益性の評価自体が難しいＮＰＯ法人もいる。

しかしながら、どちらの場合であっても、活動に公益性の高いＮＰＯ法人であれば、条例個別指定制度によって支援する必要性が認められることから、これらも対象となるよう幅広い要件を設定することが必要である。

また、札幌市のＮＰＯ法人数は、全 67 所轄庁中 12 番目、20 政令市の中では３番目の多さである。このことは、札幌市のまちづくりを支える市民活動の活発化を表していると言え、これらの活動を後押しする観点からも、ＮＰＯ法人の幅広い活動が対象となるような要件を設定することで、札幌市らしい制度になるものと思われる。

（２）　北海道の指定制度との関係

ＮＰＯ法人や市民にとって、この制度の効果を最大にするためには、寄附金控除が、市民税の６％だけでなく、道民税を合わせた 10%とすることで最大限の効果を発揮で

きると考える。従って、北海道と札幌市が連携して制度を実現することが期待されているものである。

本来、この制度は、各自治体が個別の判断で指定法人に対して寄附金控除による税の優遇を与えるべきであるが、道と市の地域的な整合性やＮＰＯ法人の事務負担軽減等を考慮し、基本的な考え方を共有したうえで、互いが柔軟に対応できるような制度とすることが望ましい。

（３）　指定要件の基本的な考え方

条例個別指定制度は、地方税法第 314 条の７の第４号に基づき、「住民の福祉の増進に寄与する寄附金として当該市町村の条例で定めるもの」とされている。

【地方税法第 314 条の７第４号】

特定非営利活動促進法第２条第２項に規定する特定非営利活動法人（以下この号及び第３項において「特定非営利活動法人」という。）に対する当該特定非営利活動法人の行う同条第１項に規定する特定非営利活動に係る事業に関連する寄附金のうち、住民の福祉の増進に寄与する寄附金として当該市町村の条例で定める者（特別の利益が当該納税義務者に及ぶと認められるものを除く。）

指定法人に対する寄附には個人市民税が優遇される観点から、指定法人には高い「公益性」が求められ、不特定かつ多数のものの利益に資する一定の公益的活動を行っていることを要件として設定することが必要であると考える。

一方、指定法人は、継続的な公益的活動を確保しうる組織運営の健全性も求められる。具体的には、財務状況や情報公開、市民からの寄附金の使途等に関する適切性を判断する要件も併せて設定することが必要である。

以上の点から、条例指定にあたっては、活動に一定の公益性を求める「公益要件」と運営面での健全性を判断する「運営要件」の二つの要件を設けることとする。

３．具体的要件の考え方

（１）　公益要件

ア　「公益」要件の考え方

(ｱ)　公益要件とは

認定法人は、寄附者に対する税の優遇措置がある制度であることから、より幅広い多くの市民からの支持を得ていることを公益要件としてＰＳＴ要件への適合が求められている。

指定法人も、認定法人と同様に、税の優遇措置があることから、指定法人が行う特定非営利活動については、一般のＮＰＯ法人より高い公益性が求められるものと考え、それを要件とすることが必要であると考える。

(ｲ)　公益要件の評価方法

認定制度では、ＰＳＴ要件、具体的には相対値基準「収入金額に占める寄附金の割合が５分の１以上」又は絶対値基準「3,000 円以上の寄附者が年平均 100 人以上」が広く市民から支持されていることを示し、その公益性を評価されている。

しかしながら、より地域に根ざした活動を行うＮＰＯ法人や市民に認知されにくい地域課題の解決に取り組むＮＰＯ法人にとっては、これらの基準を満たすことは困難な場合も多いと考えられるため、条例個別指定制度における公益要件においては、この基準が公益性の評価として有効と考えたうえで、一定程度基準を緩和することが適当と考える。

また、これらは全国一律の客観的な基準であるのに対し、条例個別指定制度は、個々の自治体の裁量に任されていることを考慮し、ＮＰＯ法人の特色ある活動内容にも着目した要件が必要であるものと考える。

具体的には、ＰＳＴ要件を参考に一定の数値基準を設定し、客観性を担保しつつ、ＮＰＯ法人が行う特定非営利活動の実情や特殊性を総合的に評価できるような活動に着目した基準を設定することが望ましい。

イ　数値基準と活動基準の考え方

公益要件を判断する基準としては、数値による基準（以下、数値基準）と数値以外

による基準(以下、活動基準)が考えられるが、それぞれ以下のようなメリット・デメリットが想定される。

(ア)　数値基準

数値基準としては、認定ＮＰＯ法人の認定要件であるＰＳＴ要件を緩和した基準、その他の基準（例　ボランティアの参加数、会員数、情報発信に関する回数等）が考えられる。

数値基準を採用するメリットとしては、活動状況を客観的に評価しながら、透明性も確保されるため、公平な判定が可能になると考えられる。さらに、活動状況を効率的に評価できるため、審査コストの削減効果につながることも期待される。

また、申請する法人（以下、申請法人）から見ると、基準が明確であるため、基準のクリアに向けて取り組みやすいというメリットに繋がると考えられる。

一方、そのデメリットは、公益性の評価を、活動分野・内容・規模に関わらず、同じ基準で一律に評価されることがあげられる。前述のとおり、そもそも寄附の獲得が難しいＮＰＯ法人が数多く存在しており、採用する基準によっては幅広い団体を支援できない可能性が生じる。

(イ)　活動基準

活動基準を採用する場合、数値などの明確な線引きをしないことによって、活動分野・内容・規模に関わらず、幅広いＮＰＯ法人が指定対象となる可能性があることがメリットとして考えられる。

一方、そのデメリット・留意点は、ＮＰＯ法人の活動内容など数値化されていないものからその活動レベルを評価することになるため、審査する側の個人的な主張や信条等が評価に影響を与えることも想定され、客観性や公平性に欠ける結果になる可能性がある。また、幅広いＮＰＯ法人の申請が可能となるため、申請対象が拡大し、審査コストなどの負担増が懸念される。

(ウ)　採用方法

公益要件の基準としては、① 数値基準のみを採用、② 活動基準のみを採用、③ ①と②の組み合わせを採用することが考えられるが、上記に整理したメリット・デメリットを考慮し、一定の客観性を担保した上で、幅広いＮＰＯ法人を対象とすることが

できる③を採用することが望ましい。

図表　公益要件の評価方法

基準	検討内容
①　数値で評価	【具体例】 認定要件のPST要件で採用されている数値の緩和やその他ボランティア参加数、会員数、情報発信に関する回数等 【メリット】 ・活動レベルを客観的に評価→透明性の確保 ・活動レベルを効率的に評価→審査コストの削減等 【デメリット】 ・公益性の評価を寄附実績などの数値化で一律評価 ・個別の地域性を反映しづらく、活動分野・内容・規模によっては、そもそも寄附が集まりづらい団体も数多く存在しており、基準によっては、幅広い団体を支援できない可能性がある。
②　活動で評価（数値以外）	【具体例】 行政や町内会との連携等、活動内容や活動実績等 【メリット】 ・地域に密着した活動など、活動分野・内容・規模の選択肢が多く、幅広いNPO法人が対象 【デメリット・留意点】 ・活動レベルの評価が主観的になりやすい。→判断基準等があいまい ・申請対象拡大による審査コストなどの負担増が懸念
③　①と②の組み合わせ	・一定の客観性が担保された上で、幅広いNPO法人の評価が可能

ウ　採用する数値基準

幅広いNPO法人が申請できること、NPO法人の活動実態を確実に把握できることに留意し、

(ア) PST要件の緩和
(イ) ボランティアの活用実績
(ウ) 特定非営利活動の事業規模
(エ) 不特定多数向けの事業の実施

を数値基準とし、これらを任意（選択）要件とする。

なお、上記の数値基準を採用するにあたっては、それぞれの基準の公平性を確保するため、例えば、札幌市内のＮＰＯ法人にとって、同程度の水準に設定するなどの留意が必要である。

(ア)　ＰＳＴ要件の緩和

地域におけるＮＰＯ法人の活動への支持を「寄附」で把握するものであり、認定の

ＰＳＴ要件である「収入に占める寄附金の割合が５分の１以上（相対値基準)」又は、「3,000 円以上の寄附者（正会員は除き、賛助会員を含む。）が年平均 100 人以上（絶対値基準)」を緩和するものである。

緩和の方向として、寄附割合の緩和、寄附金額と寄附者数の緩和が考えられるが、市民に認知されにくい分野に取り組んでいるがゆえに、寄附者の人数を集めることが難しいＮＰＯ法人などもいることから、本検討委員会では、寄附人数の緩和が最も効果的であると考え、これを採用することで、幅広いＮＰＯ法人を指定対象とすることができると考える。

例えば、3,000 円以上の寄附者数について、年平均 100 人以上を 50 人以上に緩和するなどの設定が考えられるが、具体的は人数については、札幌市内のＮＰＯ法人の実態を踏まえて決定する必要がある。

(イ)　ボランティアの活用実績

地域におけるＮＰＯ法人の活動への支持を「ボランティアの活用実績」で把握するものである。

地域課題が十分認知されていない分野で活動しているＮＰＯ法人は、収入規模が小さいことなどにより活動基盤が弱くなりがちだが、こうしたＮＰＯ法人の中には、ボランティアを有効に活用し、必要な人的資源を確保することで活動を維持している場合もある。

このように寄附とは違った活動への支持を評価できる基準を導入することで、より幅広く指定対象とできるものである。

ボランティアの活用について、例えば、参加者に着目した年間延べ 100 人以上、参加時間に着目した間延べ 200 時間以上などの設定が考えられるが、ボランティアを人数、従事時間のどちらで判断するかについては、札幌市内のＮＰＯ法人の実態を踏まえて決定する必要がある。

(ウ)　特定非営利活動の事業規模

税制上の優遇措置を受けるＮＰＯ法人は、広く公益的な活動を行っているべきという視点で、一定程度の特定非営利活動に係る事業規模のあるＮＰＯ法人を対象にするものである。

他の導入自治体を参考に、例えば年間 150 万円以上などの設定が考えられるが、具

体的な事業規模については、札幌市内のＮＰＯ法人の実態を踏まえて決定する必要がある。

（エ）　不特定多数向けの事業の実施

広く一般市民を対象にした事業を公益性と捉え、セミナーやイベントなどの公開性の高い事業で、一定程度の実績のあるＮＰＯ法人を対象とするものである。

他の導入自治体を参考に、例えば一般を対象としたセミナーやイベントを年４回以上などの設定が考えられ、具体的には、札幌市内のＮＰＯ法人の実態を踏まえて決定する必要があるが、事業規模や参加者数等の大小よりも、活動の便益を受ける対象が、理事や会員等、特定の者に限定されていないことが重要であると考える。

（オ）　その他の検討内容

本検討委員会では、上記以外に、「法人の会員数」、「情報発信の回数等」の数値基準について検討を行ったが、NPO法人は、NPO法で規定している「社員数（正会員数）10 名」を基準に組織を運営していることなどから、会員の数が当該法人の支持を示す度合いと必ずしも一致しないこと、情報発信を熱心に行いメディアに取り上げられたNPO法人であっても、活動がうまくいっていない法人も存在すること、また、ホームページは内容を伴わない機械的な更新も可能なことから、公益性を示す指標として採用しなかった。

エ　北海道の指定法人

北海道と札幌市の地域的な整合性や申請法人の事務負担軽減等を考慮し、基本的な考え方を共有したうえで、互いが柔軟に対応できるような制度を目指す観点から、北海道の条例で個別に指定を受けているＮＰＯ法人を、上記数値基準を満たすＮＰＯ法人と同様、公益性のあるものとして対象とするものである。

オ　採用する活動基準

幅広いＮＰＯ法人が申請できること、活動実態を確実に把握できることに留意し、

㋐　活動地域・事務所所在地
㋑　行政・行政以外の主体との協働実績
㋒　寄附活動
㋓　事業の継続性

を活動基準とし、㋐を必須、㋑～㋓は総合的に評価することとする。

（ア）　活動地域・事務所所在地

指定法人への寄附は、札幌市の個人住民税から控除されることとなる。従って、札幌市民を対象に便益を提供していることが、条例で指定されるための基本と位置付ける。具体的には市内で公益的活動を行う指定法人の要件として、その活動地域や事務所所在地を札幌市内に有していることを求めるものである。

（イ）　行政・行政以外の主体との協働実績

行政等と共に公を支えていく新しい公共の担い手であるという考えから、行政または行政以外であっても非営利で公益性の高い団体との協働による事業実績を有するＮＰＯ法人を対象とするものである。

①　行政との協働

市からの委託や補助について、その事業の内容や規模、期間などの実績を、市の施策を協働で推進しているとの観点から、行政の施策の効果を高める公益的活動として捉えて対象とするものである。

②　行政以外の主体との協働

企業等他の主体からの助成等の実績を、他のＮＰＯ法人や町内会・自治会、学校、企業等、地域の多様な主体と連携・協働により、地域の課題を解決するための具体的な取組内容や取組結果、それに伴って得られた効果等について、事業実績を有するＮＰＯ法人として捉えて対象とするものである。

（ウ） 寄附活動

税制上の優遇措置を受ける指定法人は、寄附活動が、本制度の指定基準やＰＳＴ要件を満たすためのツールではなく、市民から広く支持を得るための重要な活動と捉えて、継続的に取り組むことが重要と考える。

このため、これまでに取り組んだ継続的かつ具体的な寄附活動の実績、又は、指定後の寄附活動を継続的に実施するための体制や手法、ＰＲ、具体的な目標額を設定してもらう等の予定について評価するものである。

（エ） 事業の継続性

指定法人は、指定された期間中、税制上の優遇措置を受けるＮＰＯ法人であることから、市民等から集めた寄附金等を原資に、公益的な活動を継続的に実施することが求められる。実施する事業や資金調達などについて、活動計画や収支予算等に基づき、計画性があること等を評価するものである。

（オ） その他の検討内容

本検討委員会では、上記以外に、「町内会からの推薦」、「第三者からの評価を受ける仕組み」などの検討も加えたが、本来の社会貢献活動より推薦を集めることにNPO法人のエネルギーが注がれるべきでないこと、第三者評価については評価者の基準が一定ではないことなどから、活動基準として採用しなかった。

（２）　運営要件

指定法人は、税制上の優遇措置を受けるＮＰＯ法人であることから、その事業活動の内容や財務状況、運営組織が適正であるとともに、市民に対して十分な情報公開を行っているかという運営面の適切性も求められるものである。

運営要件をＮＰＯ法に規定する認定基準を参考に検討した結果、同要件は、税制優遇を受けるすべてのＮＰＯ法人が満たすべき基準であると判断されるとともに、地域に根差した活動により指定を受けて、その効果でＰＳＴ要件を満たすことから、条例で指定されることが最終目標ではなく、より税制効果の高い認定法人への移行を促すことや認定法人へのステップアップ的な位置づけも考慮し、条例個別指定では認定・仮認定制度の運営要件を準用することが妥当と考える。

具体的には、次のとおりである。

項目		具体的基準	基準の考え方
共益的活動が 50%未満 (NPO 法第 45 条第 1 項第 2 号)		事業活動において、下記の共益的な活動の割合が 50%未満であること 1　会員等（当該法人の役員や正会員、法人から継続してサービスを受ける者等）の特定の者に対する活動 2　便益の及ぶ範囲が特定の範囲の者（団体、地域、職域等）である活動に係る金額等 3　特定の著作物又は特定の者に関する活動（普及啓発、広報宣伝等）に係る金額等 4　特定の者の意に反した活動	特定非営利活動は不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することが目的であり、会員等の特定の範囲の者に便益が限られる活動（共益的活動）が大部分を占める法人については、名称独占や税制上の優遇措置等（法的支援）を受ける認定法人としてふさわしくないとの観点から、全体の事業活動のうち共益活動を 50%未満に制限する基準
運営組織及び経理が適切 (NPO 法第 45 条第 1 項第 3 号)	運営組織	1　各役員について、次に掲げる者の数が役員の 1/3 以下 ①役員と親族関係を有する者 ②特定の法人の役員又は使用人である者等 2　各社員の表決権が平等であること	役員構成において、特定の親族や特定の法人の関係者で占めて法人運営を実質的な支配下におくことで、法人本来の目的に沿った運営を阻害する恐れや特定の優遇措置により不当な利益を得るなど等を防止する観点から、その構成員を一定の割合以下とする基準 法人内部の意思決定が民主的に行われていることを確認する基準
	経理	3　公認会計士等の監査を受けているか、青色申告法人と同等の帳簿を記録保存していること 4　不適切な経理が行われていないこと	法的支援を受ける認定法人については、適正な財産の運用や会計処理がなされているかをより厳正に確認することが求められていることから、適切な経理を確認する基準

活動内容が適正 (NPO 法第 45 条第 1 項 第 4 号)	1　宗教活動、政治活動等を行っていない。	法的支援を受ける認定法人については、より厳格な中立が求められることから、その適正を確認する基準
	2　役員、社員等に特別な利益を与えていない、及び営利を目的とした事業者等に寄附を与えていない	寄附等が役員等の私腹を肥やすために使用されていないことを確認する基準
	3　総事業費のうち、特定非営利活動に係る事業費の額の占める割合が 80/100 以上であること	特定非営利活動を行うことを主たる目的としている NPO 法人にあって、さらに、特定非営利活動への集中度合いが一定程度高い法人について、法的支援の対象とすることが相応しいとの観点から、事業費の総額のうち特定非営利活動に充てる割合を 80%以上とする基準
	4　実績判定期間における受入寄附金総額の 70/100 以上を特定非営利に係る事業費に充てていること。	寄附が役員の報酬などに充てられることは、望ましいことではないことから、70%以上は特定非営利活動に充てていることを求める基準
情報公開が適切 (NPO 法第 45 条第 1 項 第 5 号)	閲覧の請求があった場合に、事務所において閲覧させること	高い公益性が求められる認定法人については、事業内容の適正性の確保がなされる必要があることから、より幅広い情報の公開を求める基準
事業報告書を提出 (NPO 法第 45 条第 1 項 第 6 号)	各事業年度において、事業報告書等を NPO 法第 29 条の規定により所轄庁に提出していること	法的支援を受ける認定法人については、より高い透明性と説明責任が求められることから、各事業年度において、書類の提出が確実に行われていることを確認する基準
法令違反がない (NPO 法第 45 条第 1 項 第 7 号)	法令違反、不正行為、公益に反する事実がないこと	法的支援を受ける認定法人は、高い公益性が求められることから、法令違反があってはならず、また、違法行為等ではないものであっても公益に反する事実は容認されないという観点から、それらがないことを確認する基準
設立から 1 年超 (NPO 法第 45 条第 1 項 第 8 号)	申請書を提出した日を含む事業年度の初日において、その設立の日以後一年を超える期間が経過していること	ある程度持続性のある活動を評価するという視点から、複数の事業年度の存在を確認する基準
欠格事由に該当なし (NPO 法第 47 条)	1　その役員のうちに、次に該当する者があるもの ① 認定を取り消された法人の理事で、取消しの日から 5 年を経過しない者 ② 禁固以上の刑となり、その執行が　終わってから 5 年を経過しない者 ③ NPO 法や暴力団不当行為防止法に違反し罰金刑となり、その執	法的支援を受ける認定法人として明らかに相応しくない事由を明確化し、認定制度の信頼性を確保するという観点から、これらに該当しないことを確認する基準

	行が終わってから５年を経過しない者 ④　暴力団の構成員等 ２　認定等の取消の日から５年を経過しない法人 ３　定款又は事業計画書の内容が法令等に違反している法人 ４　国税又は地方税の滞納処分を受けている等の法人 ５　国税に係る重加算税等を課されて３年を経過しない法人 ６　暴力団、または暴力団の統制下の法人	

４．北海道との連携

前述にもあるとおり、札幌市に条例個別指定の申請をするＮＰＯ法人が、北海道にも条例指定を申請することも想定されるため、北海道と市の整合性を考慮するとともに、ＮＰＯ法人の事務負担軽減等の観点も取り入れながら、検討してもらいたい。

具体的には、３までで述べた指定のための具体的な要件をはじめ、条例個別指定制度の開始時期、さらには、書式や関係書類等の共通化、申請手続き全般についても、北海道と連携、調整を図っていただきたい。

５．審　査

（１）　審査形式

審査には、公正性や公平性とあわせて、効率性を考慮する必要があると考えられる。

審査は、二段階方式とし、公益要件のうち数値基準及び運営要件の審査を行政が行い、内容について判断が求められる活動基準については、第三者を入れた審査会での判断が適当であると考える。

そこで、審査会には、専門的な視点で幅広い見地から適切な判断ができる者や、地域のＮＰＯ法人の実態に明るい者の登用が望ましいと考え、学識経験者や市内の中間支援組織等の構成員で組織し、全会一致を原則とした合議制で審査することが適当である。

（２）　審査の方法

ア　実態確認の必要性

審査の効率性を考慮し、申請法人が提出した書類の審査を原則とするが、個人住民税という、自治体運営を支える大切な市税の控除を伴う制度であり、また、指定法人が認定法人に移行することで最終的には国税まで影響を及ぼす可能性にも鑑み、申請法人の活動実態と申請書類の整合性も重要と考え、必要に応じて、法人事務所等での確認を行う必要があると考える。

イ　審査の透明性

審査会の審査については、公にすることにより、率直な意見交換や意思決定の中立性が不当に損なわれる可能性があること等から、札幌市情報公開条例第 21 条に基づき、非公開とすることが適当である。

（３）　指定の頻度

条例に指定法人の名称と所在地を記載するための条例改正については、市議会への議案提出が必要となる。

その頻度については、年４回開催される市議会のうち、審査事務のコスト低減の観点から、２回程度とすることが適当であるが、北海道の動向等も踏まえて判断する必要があると考える。

なお、指定法人の申請が受理された後の審査会の審査日や、指定条例の議案提出時期については、あらかじめ明確にしておくことが望ましい。

さらに、寄附者の利便性を考慮すると、条例改正時期に関わらず、12 月 31 日までに条例個別指定されたＮＰＯ法人への寄附金は、その年の１月１日に遡って寄附金控除の対象とするのが適当であると考える。

６．指定法人の報告義務と指定有効期間、更新

（１）　報告義務

ＮＰＯ法人は、毎事業年度、事業報告書等を所轄庁に提出することがＮＰＯ法で義務付けられている。

指定法人は、税の優遇措置を伴い、その寄附金の使途等について高い透明性や説明責任が求められることから、上記に加え、認定法人に準じ、役員報酬又は職員給与の支給に関する規程、資金や資産の譲渡、寄附金に関する事項などを所轄庁に提出するとともに、情報を広く公開する必要があると考える。

（２）　指定有効期間、更新

ＮＰＯ法人が指定を受けて、その活動に成果が伴うには、ある程度の期間を要すると

思われる。この期間については、認定ＮＰＯ法人制度の有効期間に倣って、当該指定の日から起算して５年とすることが適当であると考える。

また､有効期間の満了による指定の扱いについては､指定法人の負担軽減の観点から、新たな指定手続きではなく、更新による延長が望ましい。この場合、有効期間の満了の日の翌日から起算して更に５年とすることが適当と考える。

７．監督

（１）　報告・検査等

指定法人への監督について、指定法人が法令等に違反したり、運営が著しく適性を欠いている疑いがある場合には、市が当該法人へ報告を求めたり、検査が必要と考えられることから、同様の規定がある認定ＮＰＯ法人制度を参考として、市長の権限で行うことが適当であると考える。

（２）　指定の取消し

指定法人が指定要件を欠いた場合は、指定の取消が必要である。偽りその他不正な手段で指定を受けた事実や指定基準に適合しなくなったとき、法令違反が認められたとき等の取消要件については、運営要件の設定と同様の考え方により、認定ＮＰＯ法人制度における認定の取消しに関する規定を参考に、取消事由などについて検討することが適当であると考える。

この場合、指定の取消しにおいては、指定の判断を行った審査会の判断を受けることが必要であると考える。ただし、欠格事由に該当したときなど、直ちに指定の取消しをする必要が生じた場合には、審査会への事後の報告による取消しも考えられるが、実施に当たっては慎重な適用が必要であると考える。

８．条例個別指定制度以外の独自の取組

（１）　活動分野の追加

ＮＰＯ法に規定している 19 分野は､現状のＮＰＯ活動をほぼ包含しているとの認識で

ある。

しいて挙げるならば、例えば、札幌市らしい分野として「雪」に関わるものを指定するなどが考えられるが、より広く社会に貢献できる事業を対象にするべきという意見もあること、札幌市で定めた分野を定款に規定したＮＰＯ法人の所轄庁変更については、ＮＰＯ法人の事務の負担増が伴うことから、ＮＰＯ法の改正で新たに追加された分野の活用状況や札幌市におけるＮＰＯ法人の活動実態を把握しながら、今後、必要に応じて検討していくべきと考える。

（２）　認証審査期間の柔軟化

札幌市で認証事務を開始してから間もないこともあり、審査に要する時間について十分な実績が得られていない。

ＮＰＯ法人で活動することが相応しいと思われる団体であっても、法定審査期間が２カ月と定められている関係により、設立に時間を要しない一般社団法人を選択する団体もあることから、早めの処理が望ましいとの意見もある。

今後、事務の経験を積み重ねることにより、よりスピーディな処理も可能になると思われるため、現時点では法に定める期間での認証審査とするが、法定期間にとらわれず柔軟に対応してもらいたい。