

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告
 期中進度報告

(計畫名稱)

日本 NPO 法的實施對非營利組織發展之影響分析：兼論台灣非營利組織發展環境之建構 (II)

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC-96-2414-H-029-007

執行期間：96 年 8 月 1 日至 97 年 7 月 31 日

計畫主持人：林淑馨

計畫參與人員：

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：東海大學行政管理暨政策系

中華民國 97 年 10 月 30 日

中文摘要

日本在歷經阪神大地震後，在短短的三年內以極快的速度於一九九八年三月制訂完成「特定非營利活動促進法」（以下簡稱 NPO 法），並於同年十二月正式實施。之後，包含都道府縣與市町村在內的各地方自治體也多積極規劃非營利組織的發展策略或方針，甚至制訂非營利組織相關支援條例，期待在賦予非營利團體法人格後能藉此改變過去公共政策或公共服務由中央政府單一主導的局面，在非營利團體的參與之下，除能滿足民眾多元的需求外，還能提升公共服務的效率與品質。

因此，本文的主要研究目的在於探討 NPO 法實施後對日本非營利組織發展的影響。研究發現，NPO 法實施後在認證法人數增加、非營利組織活動範圍的擴大與多樣化，以及提高社會對非營利組織的信賴等方面確實產生正面效益，但是卻也衍生出解散非營利組織數的增加、組織財務規模並未明顯改變、地方政府對於 NPO 法人的監督機制尚未完備，以及法人化制度應再檢討等課題。

關鍵字：非營利組織、特定非營利活動促進法、日本、公民社會

英文摘要

Analysis on the Influence from the Enforcement of Japanese NPO Law on the Development of NPO

ABSTRACT

With its rapid enactment in March 1998 in the wake of 1995 Hanshin earthquake, Japanese NPO law (Non-Profit Organization Law) was enforced officially at that same year. In view of an enforcement of this act, it thus inspired the local self-governing bodies to initiate a drawing-up of developmental strategies or policies for NPO actively, as those bodies even enacted NPO-related supporting statutes in the hopes of changing the situation that public policies or services were guided by central government in the past after endowing NPO with corporate personality as well as satisfying people's diversified needs and elevating the efficiency and quality of public service in the wake of NPO's participation.

Therefore, this research aims to explore the influence from the enforcement of NPO law on the development of Japanese NPO. Findings of this research would further reveal the increasing number of authentication corporate, expansion and diversity for scope of NPO activities and the elevation of positive effect on the credibility of NPO from the public in the wake of enforcement of NPO Law. Notwithstanding, it also evolves the increasing trend of NPO dissolved, insignificant change of the organization's financial scale, incomplete supervision mechanism on NPO corporate by local governments and review of issues concerning corporate system.

Keywords : NPO 、 NPO law 、 Japan

壹、前言

八〇年代，由於福利國家過度擴張的結果，造成政府沈重的財政負擔，使福利國家均面臨財政危機的威脅。另外，由於官僚體系所形成的效率不彰，無法迅速因應外在環境的改變及滿足民眾日益多元的需求，致使公共服務的供給發生改變。在此背景下，如何運用各種公益團體、各類型基金會等不以營利為目的之組織，使其能有效率、迅速、彈性地協助政府提供公共服務，用以彌補傳統由政府部門提供單一服務的缺陷，乃成為日後非營利組織發展的重要契機。

非營利組織（nonprofit organization，簡稱NPO）的概念正式落實於我國，並開始蓬勃發展，應始於八〇年代。在這之前，受到政治制度的封閉與當時法令的限制，多數的非營利組織僅是政府為宣傳政令而設立，或是地方仕紳慈善行為的延伸；八〇年代以後，受到經濟起飛、生活水準提升、社會風氣開放以及政治自由化之影響，非營利組織乃開始大量產生（蕭新煌、孫志慧，2000）。大抵而言，日本非營利組織發展的時程與我國相近。該國自從明治維新以來，致力發展成中央集權型政府，無論在軍事、產業、社會福利等方面都是由政府官僚主導，因此，民間公益活動的發展大不如歐美。雖然六〇年代末期，該國已有民眾從事自願性的公益活動，如公害防治、自然保護、消費者保護等，但「非營利組織」一詞則尚未被正式使用，直到八〇年代，受到「福利國家危機」的影響，政府才將部分無法提供的公共服務交由非營利的團體去執行，而進入九〇年代，非營利組織一詞才普遍流傳在日本社會，但真正導致非營利組織迅速發展與制度化的契機卻是在一九九五年一月十七日所發生的阪神大地震。

日本在歷經阪神大地震後，在短短的三年內以極快的速度於一九九八年三月制訂完成「特定非營利活動促進法」（以下簡稱NPO法），並於同年十二月正式實施。之後，包含都道府縣與市町村在內的各地方自治體也多積極規劃非營利組織的發展策略或方針，甚至制訂非營利組織相關支援條例，期待在賦予非營利團體法人格後能藉此改變過去公共政策或公共服務由中央政府單一主導的局面，在非營利團體的參與之下，除能滿足民眾多元的需求外，還能提升公共服務的效率與品質。

反觀我國，自一九九九年歷經九二一大地震至今已屆滿八年，當初大地震發生之時非營利團體因發揮了相當大的動員力量，引發社會大眾開始正視非營利組織的存在與重要性，也導致災後非營利組織的蓬勃發展。然而，隨著非營利組織數量的增加與提供服務的多樣化，政府是否有必要制訂一套法律來監督規範非營利組織的行為或活動，則成為各界爭論的重要課題。在這段期間，青輔會雖曾草擬「非營利組織發展法」，卻因主管機關內政部認為，關於國內公益法人的設立與管理已經有「人民團體法」作為根本規範，為避免疊床架屋，限制非營利組織的發展與功能之發揮，而遲遲未能通過該法。誠然，

若國內現行法規足以因應無論在數量和類型上皆日益增多的非營利組織，自然無需考量制訂一套規範非營利組織的法律，但現今有關各類型非營利組織的規範卻因散見於各處，呈多頭馬車的狀態，不要說是非營利組織，恐怕連相關主管機關都不是很清楚有關規定，更難說是提供非營利組織明確的發展方向。

有鑑於此，作者認為有必要參考國外已實施 NPO 法的國家之執行成效以作為我國的參考與借鏡。但由於各國公民社會的發展背景、法規制度都不盡相同，在欲援引國外經驗的同時，除需對該國的歷史背景、制度與現況有一充分的瞭解外，也應對本國的社會背景與相關法制有一確切與深度的認識。所以，在此前提下，作者將本文定位在 NPO 法實施影響之初探性研究，亦即以非營利組織發展背景、時程與我國有些許類似性，但卻已經制訂、實施 NPO 法且有較具體非營利政策的日本為研究對象，除希望瞭解在 NPO 法尚未制訂前，日本非營利團體發展的歷史背景與狀況，同時進一步探究 NPO 法實施後，對於該國非營利組織的發展究竟是如預期般地產生協助的催生效果？抑或限制了該組織的運作發展？對於非營利團體而言，NPO 法的施行究竟帶來何種衝擊與影響，及所產生的政策課題為何？作者認為，這些都是需要深入觀察並探討的重要課題。

然而，受到經費與時空的限制，作者目前暫時無法經由自身所發放的問卷調查，來瞭解 NPO 法對日本非營利組織發展所帶來之實際影響。因此，僅能以相關統計資料與調查報告書來作為分析之依據，此乃為本文之限制。在文中，作者首先整理日本非營利團體發展的背景，討論影響該國非營利團體發展的因素；其次，經由資料的分析來瞭解該國有關非營利組織法制環境的建置情形與法制內容；接著，藉由相關的調查報告書與統計資料來探討 NPO 法的實施對於該國非營利團體發展所產生之影響；最後，總結以上所述而成為本文之結語，並反思可以作為我國參考之處。

貳、日本非營利組織的意涵

在日本，一般認為所謂的非營利組織是指從事非營利活動的組織，為避免在概念上與政府的行政組織或特殊法人等非營利性組織發生混淆，因而多加「民間」兩字，將之譯為「民間非營利組織（團體）」，以有別於行政組織或特殊法人（中村陽一，1999；前田成東，2000）。在本文中為求用語在概念上統一並避免產生混淆起見，將以中文之非營利組織稱之。

大抵而言，有關日本的非營利組織所指涉的概念大致脫離不了上述 Salamon 和 Wolf 所言之內容，一般多指獨立於政府或民間企業之外，從事各種非營利活動的非政府或民間組織。其與私人企業不同的是，強調組織不從事盈餘分配（藤田由紀子，1998；山內

直人，1999)。此外，非根據民法所設立的公益法人、學校法人、社會福利法人、醫療法人、宗教法人等法人或具有法人資格的一般團體也包含在非營利組織的範疇之內（牛山久仁彥，1998；今田忠，2000）。

然而，即便日本非營利組織一詞在概念上和內容上與其他國家有共通之處，但有部分學者認為，前述 Salamon 和 Wolf 所提示之非營利組織的定義（構成要素），係根據西方國家標準而整理的，對於現代非營利組織研究的發展雖有重要貢獻，但是否惟有這些要素才足以表達非營利組織的概念與本質，卻是值得深思¹。從現實的觀點來看，上述的定義因僅能適用在特定國家，卻無法用以完全解釋日本的非營利組織（藤田由紀子，1998；塚本一郎，2001a；加藤洋二郎，2001；田中敬文，2002）。以 Salamon 的定義為例，加藤洋二郎指出，該定義是以美國的非營利部門為對象，並以該國國內稅法第 501 條 C 項（Section 501(c) of the Internal Revenue Code）中所指稱之包括教育、科學、宗教法人組織、社區團體以及公民和社會福利團體等合於免稅規定組織的概念為主軸而訂定的，因此，在文化、思想、政治制度及法律規範等方面都有適用上的限制。

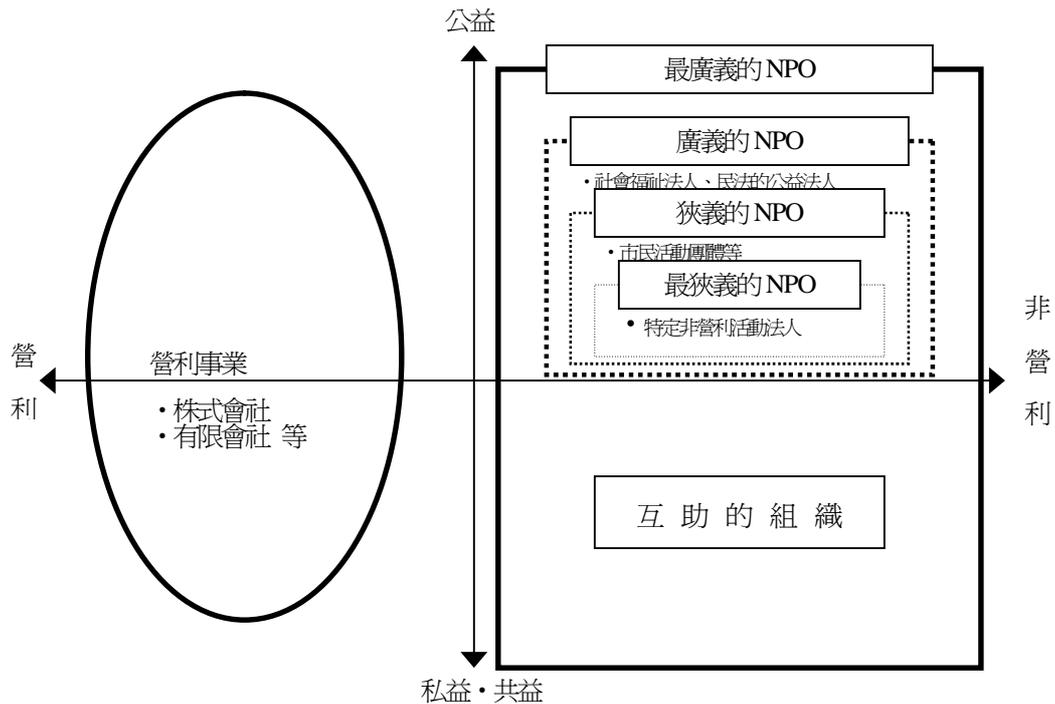
針對此點，塚本一郎也批評，西方學者對於非營利組織的定義基本上是以「從事盈餘分配與否」作為判斷該團體是否為非營利組織的重要指標，但如此的標準卻未必適用於日本社會。如根據美國的相關法律規定，日本非以營利為目的，卻將利潤分配給組織成員的協同組合（合作社）或共濟（互助）組織則被排除在非營利組織的範圍外。若暫且不論協同組合對日本社會經濟所帶來的影響²，而從其所發揮之改革與倡導的社會功能來看，協同組合除了以低廉的價格提供優質的商品外，還運用服務經驗展開輿論與遊說，促使社會重視食品添加物的管制，並致力於反對公害和環境破壞等運動與議題的倡導。而消費生活協同組合法第九條（最大奉獻原則）也規定，該組織不得從事以營利為目的之事業，同時，法律上也認同其為非營利組織。因此，塚本一郎認為，在考量日本現實環境的情況下，有必要重新定義日本的非營利組織，以符合現況。上述將協同組合或共濟組織排除在非營利組織範圍外的說法被視為是「狹義的非營利組織」，主要包含醫療法人、社會福利法人、學校法人、公民活動團體（志願團體）、特定非營利活動法人（NPO 法人）、財團和社團等公益法人等。反之，將協同組合或共濟組織納入非營利組織範圍內者，乃稱為「廣義的非營利組織」（塚本一郎，2001a、2001b）。

相形之下，日本內閣府所提出的『最終報告』中對該國非營利組織所代表的意涵有更明確、詳細的區別。如圖一所示，日本非營利組織的概念可以粗略分為廣狹兩義，如

¹ 對此，中正大學教授官有垣在〈非營利組織研究的本土化〉一文中也表達了同樣的看法，認為根據西方學者觀點而整理出的定義，是否是一個適當的標準，足以用來判斷台灣社會裡哪些團體或機構是非營利組織，乃值得進一步探究（官有垣，2000：7）。

² 以生協（生活協同組合，類似我國的農會）為例，目前全日本約有 700 多個生協，近 2000 萬的社員。

再予以細分，由內而外，依次有「最狹義」、「狹義」、「廣義」、「最廣義」四種類型。所謂「最狹義的非營利組織」，係指根據非營利組織法所設立之十二項（後改為十七項）特定非營利活動法人；「狹義的非營利組織」乃是指公民活動團體等；「廣義的非營利組織」是指社會福利法人、民法上的公益法人等，而「最廣義的非營利組織」所涵蓋的範圍相當廣泛，除了上述各項團體、法人的集合外，還涵蓋不以營利為目的卻從事盈餘分配之互助性組織（如協同組合、共濟組織等）在內。



圖一：日本非營利組織的概念圖

資料來源：內閣府，2001，《市民活動団体等基本調査（平成12年度經濟企画庁委託調査）の概要》，
<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/2001/0409kokuseishin/ref2.html>；檢閱日期：2003/12/12。

綜合以上分析得知，非營利組織本身的概念會因個別國家的時空條件差異而有所不同。在日本，所謂的非營利組織是指依非營利組織法、民法、各種特別法規所設立的「特定非營利活動法人」、「公益法人」、「宗教法人」、「醫療法人」、「學校法人」等具有法人格之組織，另外也包括不具有法人格之公民活動團體與各種協同組合。在本文中，因受到篇幅與研究主題的限制，乃將討論的範圍限縮於包含「特定非營利活動法人」之最狹義的非營利組織定義。

參、日本非營利組織的法制環境

如前所述，日本民間公益團體的起源雖早，但因受到傳統社會結構、集權政治的限制和缺乏具有誘因制度的影響，民間團體的發展有限，初期對於民間團體法制環境之建構較不完備，同時採取消極態度。整體來說，目前日本影響非營利組織發展的相關法制約可以從公益法人制度、NPO 法、稅賦優惠措施與其他支援措施等共四大面向來探討。茲分述如下：

一、現行的公益法人制度

(一) 民法的公益法人與特別法的公益法人

日本現行公益法人制度基本上是依據民法所制定的。民法第三十四條之規定，所謂公益法人是以（祭祀、宗教、慈善、學術、技藝等）公益為目的，並獲得主管機關許可之「不以營利為目的之財團法人或社團法人」。另一方面，基於民法特別法所設立的公益法人數也相當多。所謂特別法是根據公益法人的特定活動領域或活動內容所制定，如學校法人、社會福利法人、宗教法人、醫療法人、更生保護法人、特定非營利活動法人³等。

整體而言，如表一所示，日本主要的非營利法人制度，除了 NPO 法人、中間法人和認可地緣團體的法律，是在九〇年代以後才制定的之外，包括社會福利法人、宗教法人、醫療法人、學校法人等特殊法人法多是在五〇年代前後所制定與施行的，至於公益法人由於是根據民法第三十四條規定而成立，距今更是超過一百多年，不容易符合時代的改變與社會需求，導致一般民間非營利團體不容易取得法人格，也很難獲得社會大眾的信賴，進而影響民間非營利團體的發展，所以才會引發日後 NPO 法的制定與公益法人改革等問題的產生。

表一：日本規範非營利法人之相關法律

種類	法源	制訂與施行時間	所屬管轄機關
特定非營利活動法人	特定非營利活動促進法	1998 年制定 施行	都道府縣 內閣府（認證）
公益法人	社團法人	民法 1896 年制定 1898 年施行	各主管機關大臣 都道府縣知事 教育委員會（許可）
	財團法人		
社會福利法人	社會福利法	1951 年制定 施行	都道府縣知事 厚生勞動大臣（認可）

³ 根據資料顯示，日本的學校法人 7806(2003 年 4 月 1 日)，社會福利法人有 1 萬 8613 法人(2003 年 4 月 1 日)，宗教法人有 18 萬 2634 法人(2002 年 12 月 31 日)，醫療法人有 3 萬 8754 法人(2004 年 3 月 31 日)，更生保護法人有 163 法人(2004 年 4 月 1 日)，特定非營利活動法人有 2 萬 707 法人(2005 年 2 月 28 日)(川口清史、田尾雅夫、新川達郎編，2007：154)。

宗教法人	宗教法人法	1948 年制定 1950 年施行	都道府縣知事 文部科學大臣(認証)
醫療法人	醫療法	1948 年制定 1950 年施行	都道府縣知事 (認可)
學校法人	私立學校法	1949 年制定 1950 年施行	文部科學大臣 都道府縣知事 (認可)
更生保護法人	更生保護事業法	1995 年制定 1996 年施行	法務大臣(認可)
中間法人	中間法人法	2001 年制定 2002 年施行	無(僅登記)
管理組合法人	建築物區分所有的相關法律	1983 年施行	(認可)
認可地緣團體	地方自治法	1991 年施行	市町村長(認可)
消費生活協同組合	消費生活協同組合法 1948 年施行	1948 年施行	都道府縣知事 厚生勞動大臣(認可)

資料來源：作者根據雨森孝悅(2007:40)之內容修改製成。

(二) 主管機關的設立許可與監督

根據日本民法規定，公益法人之設立要件有二：一是需從事公益相關事業，二是不以營利為目的。但因設立許可的標準沒有明文的詳細規定，完全交由主管機關裁量，所以主管機關擁有相當大的裁量權。再加上各主管機關對於公益性等之判定缺乏統一的基準，因此經常遭受批評。

又，民法第六十七條規定，主管機關對於公益法人有指導監督權、命令權與檢查權。關於指導監督的內容，根據一九九六年的內閣會議決定，明文規定包括事業、財務、會計等項目，自二〇〇一年開始所屬主管機關則可以定期入內進行檢查。且為了使法人業務營運透明化，政府要求公益法人需經由網路公開自身的業務、財務等資訊。只不過，截至二〇〇三年度為止，確實有在網路上公開上述資訊的法人僅占全體的四成左右。

二、NPO 法

(一) 立法經過

如前所述，在以民法為基礎的公益法人制度下，小規模的草根性非營利組織很難取得法人資格。也因此，阪神大地震時，許多志願團體或公民團體原本可以發揮充分即時、彈性的功能卻因而受到限制，導致大地震之後，除了由經濟企劃廳召開「聯絡會」外，同時由政府執政三黨(自民黨、社會黨、先趨黨)結合成非營利組織企畫小組，對於如何使小規模草根性非營利組織能夠較容易地取得法人資格進行制度討論(山內直人，

1999；兩宮孝子，2002)。之後，各政黨雖提出多項提案，但因無法達成協議，於一九九六年中止法案的審議，直到翌年，執政三黨和民主黨聯合提出「公民活動促進法案」，各黨才又恢復有關非營利組織法案的討論、審議，並於同年五月二十八日，在眾議院內閣委員會中進行三法案的審議。這期間，公民團體與各政黨在各地交換意見，其意見在某種程度下也被執政三黨和民主黨納入共同修正案中。因之，有學者指稱，日本NPO法的制訂可視為是公民參與立法的精神表現（兩宮孝子，2002）。

一九九八年二月二十六日，執政三黨和民主黨聯合提出的「公民活動促進法案」被修改為「特定非營利活動促進法」⁴，三月十九日在眾議院以全員一致通過的情況下，順利通過此法案，並於同年十二月一日施行，但在其附則（但書）部分規定：「特定非營利活動促進法在施行三年後（二〇〇一年），需根據實際施行情況進行調查，對於稅賦優惠部分措施再做進一步之檢討」（山內直人編，1999；齊藤力夫、田中義幸編，2001），為日後該法的修訂奠立正當、合法的基礎。

（二）NPO法的概要

一九九八年三月於眾議院通過的NPO法，一般被視為是民法第三十四條公益法人的特別法，其主要的制訂目的在於規範從事「特定非營利活動」的團體。該法共50條，分總則（第1、2條）、特定非營利活動法人（第3~45條）、稅法上的特例（第46條）與罰則（第47~50條）四章及附則。其重要的內容約可以整理如下：

1. 明確規定被賦予法人格之對象與活動範圍。NPO法中明訂其所指稱的「特定非營利活動」包括保健、醫療或福利的促進；社會教育的推動；社區營造的推動；…等十二項，但之後在二〇〇二年修正後的NPO法中則將其內容擴大為十七項，把關於謀求資訊化社會的發展、科學技術的振興、經濟活動的活性化、支援職業能力的開發或雇用機會擴充的活動、消費者保護活動等五大項目也納入其範圍內。

2. 對於非營利團體取得法人格的過程有清楚規定。如該法第九條明確規定欲申請認證的非營利團體需準備與提出的書類、資料；第十條提到NPO法人的設立需經主管機關（都道府縣的知事或內閣總理大臣）的「認證」；第十三條規定只要其申請之內容需符合NPO法中所規定的相關要件，所屬主管機關需在一定期間（受理後二個月內）將上述相關資料予以公告，若無正當理由，需在四個月內決定是否予以認證，如不予以認證，需將理由以書面告知。

⁴ 之所以加上「特定」兩字，主要是因非營利組織法的適用對象並不包含所有非營利組織，而是文中所列舉之保健、醫療、福祉等十二項特定的事業活動，同時也限定於以公益性為旨趣之非營利組織（松下啓一，1998）。而「公民」一詞之所以被刪除，主要在於自民黨本身討厭「公民」兩字，因而將其刪除（山內直人，1999）。

3. 對於 NPO 法人之結構與運作、解散甚至是行政監督等都有明確規範。NPO 法中對於組織的理監事之設置、扮演的角色與功能、運作原則、會計內容，以及特定非營利活動法人在何種情況下得宣告解散或被取消認證，皆有明確規定⁵；另外，有關主管機關對於非營利組織的行政監督部分也有清楚規範，以降低主管機關濫用行政裁量權對組織進行過多的干預。

(三) NPO 法的制訂意義

雖然日本國內對於 NPO 法的評價不一，甚或有學者批評，該法的內容有許多不足之處，但日本非營利組織學會發起人之一的山內直人教授卻認為，若從立法過程來看，NPO 法的制訂有下列兩項值得特別注意之處：一是 NPO 法是由議員提案立法。在日本，由於許多重要法案都是由行政官僚起草，以內閣提案的方式向議會提出。因此，NPO 法的制訂不同於以往，除了公民團體在立法過程中積極參與外，乃是由國會議員主動提案進行討論，可視為是議員立法的一種表現。另一是 NPO 法的制訂意謂著各政黨年輕議員領導能力的發揮。在 NPO 法制訂之初，各政黨雖各自提出版本，但為了使該法能儘速通過，各黨年輕議員發揮其領導力，經由不斷的協商、溝通，使得包含共產黨在內的所有政黨在一致同意的情況下通過該法（山內直人，1999）。然作者認為，除上述所言外，該法的制訂或許也可視為是各政黨在建立 NPO 法人制度的方向上是一致的，以致於最後能產生共識。除此之外，有關 NPO 法制訂的意義還包括下列幾個項目，茲分述討論如下：

第一、排除行政官僚的裁量，簡化認證手續。特定非營利活動促進法的立法精神在於保障法人的自律性、公民的自發性及自由活動，尊重法人營運的自主性，以多樣的形式竭力抑制來自行政的干預。其在法律的定位上被視為是民法的特別法，在法文中列舉出保健醫療、福利、社會、教育、環境、災害救援、國際協力等十二項事業活動目的，任何團體只要以上述任何一項為活動目的，經由業務所在地的都道府縣知事「認證」為「特定非營利活動法人」即可。

因之，該法最大的特徵即在不同於過去民法的許可制，盡可能將認證的手續予以明文化、明確化與透明化，用以排除行政官僚的裁量（山內直人，1999；內閣府，2003），同時使主管機關的窗口明確化（前田成東，2000）。因而，特定非營利活動促進法的制定為一般民間非營利團體開拓一條可以取得特定非營利活動法人資格的道路，也可視為是日本為健全非營利組織制度所投注心力的具體表現。

⁵ NPO 法第 31 條第 1 項規定：「特定非營利活動法人基於以下事由得宣告解散：(1) 會員大會的決議、(2) 條款中所規定解散事由的發生、(3) 無法達成事業目的、(4) 會員的不足、(5) 合併、(6) 破產、(7) 基於第 43 條規定被取消成立的認證」。

第二、顯示公民團體對於取得法人格的必要與迫切。有學者指出，公民團體在成立初期，通常難以獲得社會的信賴。然而，公民團體如欲從事持續的活動則需取得社會大眾的信任，所以有必要取得法人的資格成為權利義務的主體，具有權利能力和行為能力，以便利組織活動，使團體得以「法人」名義，對外代表全體組成人員從事法律行為，以提高對外的信用（兩宮孝子、磯部力等，1997；田中敬文，2002）。因此，特定非營利活動促進法的制訂反映出日本社會中的公民團體期盼藉由明文的法律規定，使非營利組織取得合法性的地位，以獲取社會大眾信賴。

第三、奠定非營利組織法人的說明責任，並達到「公民查核」的目的。如前所述，NPO法的特徵之一在於尊重NPO法人的自主性，極力避免行政過度的介入。因此，NPO法中規定，該法人負有說明的責任，需公開自身的資訊以獲取民眾的信賴（29條）。另一方面，經由NPO法人的解釋、說明，民眾可以更瞭解非營利組織的經營與運作情形，除可以達到查核非營利組織運作的目的，同時增進民眾對非營利組織的信賴，有助於非營利組織募集更多的資源。而內閣府的報告書中也指出，如此的制度設計，基本上為其他法人制度所缺乏（內閣府，2003）。基於此，NPO法的實施應可視為是一種資訊公開制度的落實，使民眾得以藉此透明制度，瞭解非營利組織的運作，從而增進對非營利組織的信賴，長遠來看，應有助於非營利組織的發展。

第四、法人格的賦予措施意謂政府對非營利組織的行政監督權由中央移轉至地方。由前述資料得知，NPO法的實施有促進公民活動團體取得法人格的效果。另一方面，因公民活動團體與區域特性有密切的關係，在公民活動團體取得法人格後，有關具體的管理權限將交付給各地方政府（辻山幸宣，1998）。換言之，原本該組織活動的行政監督責任和行政裁量權將從中央移轉到地方政府（都道府縣）。所以，有關民間非營利團體法人格的賦予應可視為是排除中央政府統治之地方分權時代來臨的一種象徵。

三、稅賦優惠措施

（一）關於稅賦優惠的爭議

一般而言，為鼓勵個人或企業從事公益贈與，多數國家的稅法中對於捐贈公益法人之款項有抵扣優惠之規定，以減輕捐款者之稅賦負擔。但在日本，對於NPO法人捐贈的稅賦優惠措施，卻是非常嚴苛的。也就是說，捐贈者如欲獲得稅賦優惠，需捐款給國稅廳長官認定符合國稅廳認定要件之NPO法人，一般稱之為「認定NPO法人制度」。但因這種認定制度並沒有客觀的判斷標準，且賦予主管機關過多裁量權，因此截至二〇〇六年

十二月為止，在全日本兩萬多個 NPO 法人中，受到認定的 NPO 法人數只有 49 個法人⁶，僅占整體 NPO 法人的 0.16%，顯示其判定標準有再檢討之必要。

另外，NPO 法中對於個人或企業捐獻給非營利組織的金額有嚴格之規定，需占個人所得或公司資本額的一定比例，非在此範圍之內，則無法成為稅賦減免的對象。因此，對於個人或企業而言，原本欲藉由捐款而達到稅賦減免之目的恐難以達成，自然喪失鼓勵社會大眾捐款的誘因，進而直接影響非營利組織欲求穩定財源基礎之努力目標⁷。所以，為了解決此一課題，學者專家皆認為應修改 NPO 法中有關稅賦優惠措施的內容，用以鼓勵社會大眾從事公益活動，同時得以增強非營利組織財源的穩定性。

（二）目前的稅賦優惠措施

現階段日本為促進非營利組織發展所提供的稅賦優惠措施有二：一是公益法人與 NPO 法中的稅賦優惠。基本上，財團法人、社團法人或基於民法特別法所設立的學校法人等公益法人皆是法人稅中所指稱之法人。根據日本相關法律的規定，原則上，除了營利事業外，所有法人都是不用課稅（法人稅第四條第一項）。但是這些法人如經營獲利事業，則仍然負有納稅之義務，亦即需從獲利事業所得到的利益乘以一定稅率，以作為需繳納的法人稅金額。但如果社團法人、財團法人或學校法人等將從營利事業中所獲取之利潤提撥部份到非營利事業，則此部分被視為是對非營利事業的捐款，乃可以獲得減免。至於 NPO 法人的營運範圍則被限定在 NPO 法中所規定的十七項之內，在此之內所經營的事業基本上不用課稅，但倘若組織從事法人稅法中所提及的三十三項事業⁸，則其所得仍被視為等同營利事業，需課相同的稅。

二是地方稅的減免。關於地方稅中的法人稅課徵與否，規定無論是 NPO 法人或是公益法人，只要從事稅法上的獲利事業都採取原則課稅。換言之，NPO 法人只要從事獲利事業，基本上被列為課稅的對象。但若組織從事的是非為獲利的事業，則有關組織的固定資產稅、不動產取得稅、都市計劃稅、事業所得稅等即可以在地方稅上獲得免除。此外，受到地方自治的影響，NPO 法人的課稅內容會根據 47 個都道府縣與市町村的規定不同而有部分差異，例如有部份地方政府甚至還減免 NPO 法人的不動產稅（參考表二與表三）。

⁶ 詳細資料請參閱特定非營利活動法人日本 NPO 中心編著（2007：171）。

⁷ 針對此種情形，田中尚輝指出：日本政府應轉變過去中央集權的心態，跳脫過去大藏省（現在的財務省）集中財政管理的體制，認同社會的多元價值觀念，促進形成多元性社會，使非營利組織的租稅優惠措施得以落實（田中尚輝，1998：45）。而山內直人則認為，日本可以參考美國採用所得稅扣繳方式，對於捐款者予以減稅的誘因，設計稅額扣除方式的捐贈稅制（山內直人，1999：138）。

⁸ 三十三項事業包括物品販賣、不動產、製造業、仲介業、代理業、運輸業、通信業、金融事業、理容業、礦業、美容業等。

表二：日本規範非營利組織的稅制

	例	法人稅的課稅對象	法人稅率	住民稅中法人稅比例	住民稅的均等比例
公益法人等	財團法人 社會福祉法人 學校法人	僅以法人稅法上的獲利事業為課稅對象	22%	只對法人稅法上的獲利事業進行課稅	(注)
NPO 法人			22%(所得金額800萬日圓以下)		所有的事業
未取得法人格的社團	町內會	所有的事業	30%(超過800萬日圓)		
中間法人	有限責任中間法人				
普通法人(參考)	股份公司 有限公司				

注：社會福祉法人、學校法人等如未從事獲利事業則不採取均等課稅。若將超過90%以上的獲利事業收入移轉為獲利事業以外的事業，則無論是住民稅中的法人稅比例或均等比例皆不課徵。所謂的住民稅是指都道府縣民稅與市町村民稅。

資料來源：雨森孝悅(2007:195)。

表三：關於NPO法人的獲利事業之課稅

		NPO 法上的事業	
		本來事業	其他事業
法人稅法上的事業	獲利事業	課稅	課稅
	其他事業	不課稅	不課稅

資料來源：同上。

四、其他支援措施

NPO 法雖賦予非營利組織法人格，但事實上非營利組織並不是在取得法人格之後即有明顯的改變(如政府補助與民眾捐款呈顯著增加)，而非營利組織所面臨的經費、資訊或人才缺乏等問題也未必獲得直接的解決。因此，在強調地方分權的情況下，如何創造一個非營利組織實質的發展環境則成為各地方政府的責任，其中，NPO 法施行條例與 NPO 協力、支援條例的制訂都有助於此項功能的發揮，被視為是促進非營利組織與政府部門合作的具體規範。所以，當日本頒布 NPO 法後，部分都道府縣於是著手制定施行條例，但因日本仍有很多非營利組織是在都道府縣之下的地方區域(市町村)從事地方性活動，其雖與市町村有密切的互動，卻未取得法人格。因此，如何規範這些尚未取得法人資格

的非營利團體，或應給予這些團體何種程度的協助則成為地方政府的重要課題（中川幾郎，2003：13-14）。於是，在實際需要的情況下，產生了NPO協力、支援條例。

所謂NPO協力、支援條例是指和非營利組織合作的地方政府，為支援非營利組織所訂定的基本理念或措施之條例。截至二〇〇〇年為止，日本制定NPO協力、支援條例的都道府縣僅有青森縣、岩手縣、宮城縣、兵庫縣與高知縣，市町方面則有仙台與箕面兩市⁹（松下啟一，2000：29-30；中川幾郎，2003：18）。之後雖然陸續有新的自治體加入，如北海道、神奈川縣、三重縣和橫濱市、犬山市、岡山市

（http://www.npo-shiga.net/download/siryu/pdf/partner_2_02.pdf，檢閱日期：2004/11/25）等，但根據明治大學經營研究所在二〇〇五年所做的調查結果發現，對於「各地方政府有關指針或基本方針的制訂情況」之回答，以「沒有」的地方政府居多，占55.3%，超過半數，相對地，回答「有」的地方政府，則僅占22.8%¹⁰，顯示雖然NPO法已經頒布多年，但多數的自治體對於整備非營利組織發展之法制環境仍尚未建構完全。

總結以上所述得知，一個國家的公民活動或非營利組織的發展，除了與該國的社會環境結構有關之外，其政府的認知與態度因直接反應在相關法令與制度的建構上，因而對非營利組織發展也會產生深遠的影響。基於此，以下作者乃藉由相關資料的蒐集分析，進一步探討被視為是民法特別法的NPO法對非營利組織發展所可能產生之影響。

肆、日本NPO法的實施對非營利組織發展之影響

當初日本在制定NPO法時，其立法精神主要是希望藉由該法來保障非營利團體的自主性和公民的自發性，盡可能將認證的手續予以明文化與透明化，以排除行政官僚的裁量（山內直人，1999；內閣府，2003），同時使主管機關的窗口明確化（前田成東，2000）。因此，該法的制訂被視為是「為一般民間非營利團體開拓一條可以取得特定非營利活動法人資格的道路」（林淑馨，2004：95）。

然而，NPO法制定至今已經八年多，究竟該法的施行對於日本非營利團體的發展是如預期般帶來催生的效果？抑或阻礙民間團體的發展？該法實施至今是否仍存有待解決之課題？這些都將一併在本節中進行檢證與討論。

一、NPO法的影響

⁹ 除了條例外還有制定相關促進方針者，如東京都、千葉縣、島根縣、香山縣、大阪府與福岡縣等。

¹⁰ 詳細請參閱明治大學經營學研究所『地域づくりにおけるNPO・自治体の協働の事業化・制度化・システム化の現状に関する全国自治体アンケート調査報告書』（2005：10）。

究竟 NPO 法的制訂與實施對於日本公民活動的參與以及非營利組織的發展產生哪些影響？作者嘗試從取得法人格數目、活動範圍、財務規模與社會信賴等四個面向來觀察並分析如下：

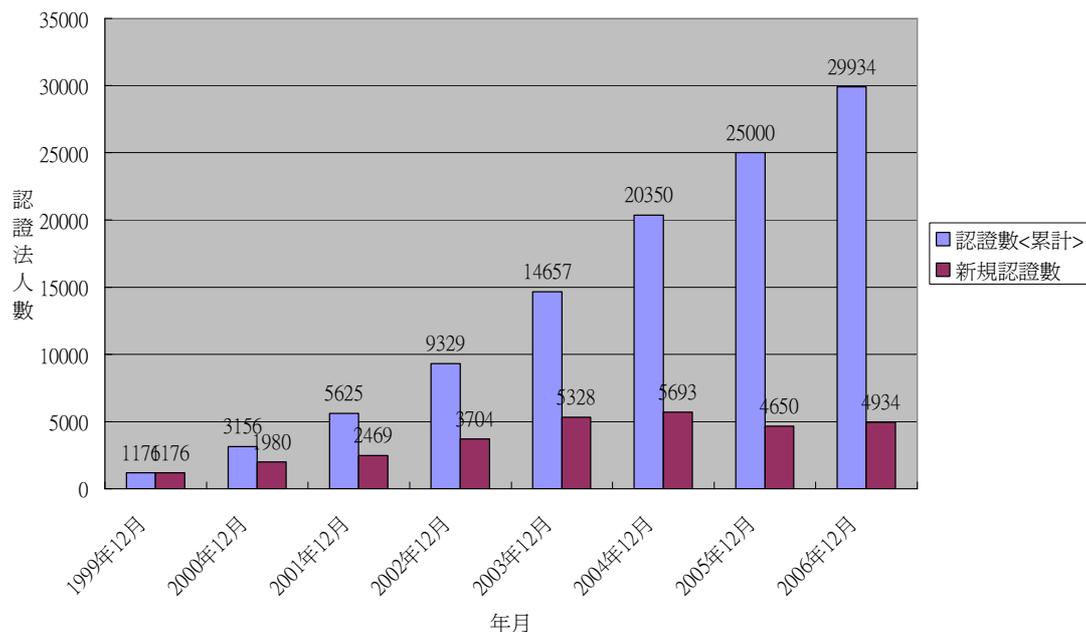
（一） 認證法人數的增加

一般多關心，NPO 法的制定是否如預期般有助於民間團體取得法人格？在此作者引用相關的調查報告和數據以作為分析基礎。根據相關資料顯示，截至二〇〇二年二月止，在一九九九年以前取得法人格的非營利組織占整體 NPO 法人的 25.5%，之後，在二〇〇〇年、二〇〇一年與二〇〇二年取得法人格的非營利組織分別是 32.8%、37.0%與 3.9%¹¹，這樣的結果顯示，NPO 法的實施確實大大提升民間非營利團體法人化的意願，促使非營利團體積極取得法人資格。

又，根據內閣府的統計，NPO 法實施後受認證的法人數，至二〇〇七年四月底，累計的申請數有 32,769 件，認證數有 31,362 件，不被認證者有 384 件，解散者有 1,262 件。如再進一步分析發現，從一九九九年 NPO 法施行以來至二〇〇四年十二月為止，累積認證 NPO 法人數雖然呈現逐年遞增的情形，但是到了二〇〇五年，申請認證的團體則開始出現減少的趨勢。根據圖一所示，NPO 法人的認證在 NPO 法實施後的五年內幾乎是以倍數在成長¹²，但是到了二〇〇四年，成長的速度有減緩的趨勢，雖然仍維持成長的狀態，但申請認證的非營利組織則大幅減少，也因此到了二〇〇五年甚至出現成長幅度遞減的情況。

¹¹ 二〇〇二年取得法人格的非營利組織之所以很少，是因為問卷調查時間是當年的二月。

¹² NPO 法人的認證在 NPO 法實施後的第一年超過 1,000 件，二年內累積超過 2,000 件，三年內更累積超過 5,000 件。



圖一：NPO 法人數的變遷

資料來源：總務省（2006：32）。

（二）活動範圍的擴大與多樣化

參考先行文獻發現，傳統日本社會的志願活動多偏重於社福類服務的提供（前田成東，1999），顯示社福類非營利組織在日本占有重要的地位。然而，從 NPO 法所規定的內容及日後增訂的項目來看，NPO 法的制訂似乎有意改變過去以社福為主的服務供給方式，鼓勵志願服務活動範圍朝多樣發展。因而，若以此為基準來檢証 NPO 法施行後的影響，發現現階段受認證的 NPO 法人之活動領域的確非常多樣。

如表四所示，截至二〇〇七年六月為止，申請認證的非營利組織以保健、醫療、社會福利的領域最多，將近六成，高達 58.2%，其次是社會教育領域，占 45.9%，接著依次為社區營造（40.2%）和學術、藝術、文化振興活動（32.2%）。基本上，目前日本 NPO 法人的活動領域大多仍集中在社會福利部分，或許是因日本為高齡化社會，受到長期照護服務需求的擴大，及二〇〇一年新實施的「公的介護保險制度（照護保險制度）」¹³影響所致，促使許多照護類非營利組織增加。倘若進一步比較二〇〇三年（NPO 法剛修正）與二〇〇七年非營利組織的分佈領域發現，或許是受到不景氣的影響，三年半來以「支援職業能力的開發或雇用機會擴充的活動」領域的非營利組織增加最多，成長率超過 15%，其次是「經濟活動的活性化」領域，成長率為 10%，顯示受到 NPO 法修正後，

¹³ 日本導入「介護保險」制度，乃是為因應隨著高齡化社會的來臨，日益增加的長期照護服務的需求，其主要內容之一為開放民間加入營運，擴大服務提供量。

法人格對象擴大之影響，對於有助經濟活化的非營利組織迅速成長。

表四：特定非營利活動的種類（2007/6/30 止）（複選）

活動種類	數量	比例(%)
保健、醫療或福祉的增進	18,554	58.2
社會教育的推動	14,630	45.9
社區營造	12,810	40.2
文化、藝術或運動的振興	10,290	32.2
環境保護	8,996	28.2
災害救援	2,158	6.8
地域安全	3,129	9.8
擁護人權或促進和平	4,916	15.4
國際協力	6,330	19.9
男女共同參與社會形成的推動	2,720	8.5
兒童健康培育	12,616	39.6
資訊化社會的發展	2,610	8.2
科學技術的振興	1,390	4.4
經濟活動的活性化	3,718	11.7
支援職業能力的開發或雇用機會擴充的活動	5,228	16.4
消費者保護的活動	1,598	5.0
提供前項所揭示活動之團體營運或聯絡、建議、援助等之活動	14,227	47.7

資料來源：<http://www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html>；檢閱日期：2007/9/27

（三）奠定 NPO 法人的資訊公開責任，提高社會對組織的信賴

NPO 法中規定，該法人負有說明責任，需公開自身的資訊以獲取民眾的信賴(29 條)。另一方面，經由 NPO 法人的解釋與說明，民眾可以更瞭解非營利組織的經營與運作情況，除可以達到查核非營利組織運作的目的外，同時可以增進民眾對組織的信賴。此外，相較於一般民間團體無需向社會大眾公開組織的相關資訊，同時也未被賦予向行政機關提出報告或說明的義務，但非營利組織在取得認證之前需公開會員名冊、財產清冊、事業計畫書、收支預算書等資料，且在取得法人格後又被賦予明確義務，必需定期向所屬行政機關提出事業報告書和計畫書，所以在組織資訊公開透明的原則之下，較容易受到政府或社會大眾的信賴，其中，最直接的反應則是政府機關在判定是否將公部門的設施與場地借給非營利組織利用或給予補助時，會以非營利組織取得法人格與否，作為主要的考量依據。

二、課題

（一）解散團體數的增加

如前所述，自從 NPO 法施行以來，取得法人格的非營利組織即快速不斷地在成長。但另一方面，隨著認證團體的增加，近年來解散的非營利組織也出現逐漸成長的趨勢。根據二〇〇六年十二月底的統計資料顯示，已經有 1,013 個 NPO 法人因為未如期繳交事業報告書或預算書等資料，或其他因素而遭到勸告，但組織卻遲遲未能改善而被取消認證，並宣告解散。參閱表五發現，相對於同年累計獲得認證的 NPO 法人數 (29,934)，解散率達 3.4%，而遭受解散的 NPO 法人數每年幾乎是以倍數的方式在成長。作者認為，此種現象或許可以解讀為受到認證手續簡化的影響，日本民間非營利團體雖然較容易取得法人格，但卻也可能因而更容易出現良莠不齊的組織，增加日後管理監督的負擔。同時，隨著解散團體數的增加，原本期待民間非營利團體藉由法人格的取得而獲致社會信賴的用意也受到扭曲，反而引起社會大眾對於非營利組織素質的質疑與不信任。

表五：NPO 法人認證、解散團體累積件數的變遷

	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
認證數 (累計)	1,176	3,156	5,625	9,329	14,657	20,350	25,000	29,934
解散數 (累計)	0	0	22	66	135	310	584	1,013

資料來源：作者根據獨立行政法人經濟產業研究所 (2006:7) 與日本 NPO 中心 (2007:169) 的資料整理而成。

（二）組織財務規模並未明顯改變

如以財務規模來觀察 NPO 法人發現，其平均年收入約 1,821 萬日圓 (2005 年的調查)。若再詳細區分，不滿 1,200 萬日圓的非營利組織約有七成；其中，不滿 400 萬日圓者占四成。但卻也有兩成的非營利組織年收入超過 2,000 萬日圓。此現象顯示：在日本，小規模的非營利組織占總數的絕大多數，經費來源也多倚賴本身的事業收入 (30%)，所以大多數非營利組織的經費來源並不充裕也不穩定，而這樣的問題並未因 NPO 法的實施以及法人格的取得而獲得有效的解決。換言之，非營利組織在取得法人格後雖會提高社會大眾對組織的信賴，但卻不必然反應在對組織的捐款 (贈) 上，所以截至目前為止，並沒有充分資料證明組織的收入會因法人格的取得而有明顯增加。另外，若以組織類型來加以細分，則組織經費不滿 400 萬日圓的非營利組織中，「環保」(54.0%) 與「國際交流、協力」(53.3%) 類型的非營利組織超過半數，而「教育、文化、運動」類型的非營利組織也將近五成，顯示在日本這幾種類型的非營利組織是屬於規模較小者。

（三）社會捐款多集中在認定 NPO 法人

如前所述，所謂認定 NPO 法人，亦即經由國稅廳長官認定之 NPO 法人。根據二〇〇

四年內閣府對二十四個認定 NPO 法人所做的調查顯示¹⁴，自從一九九九年 NPO 法實施以來，每一認定 NPO 法人的接受捐款數在二〇〇一年以後有明顯增加的趨勢，且平均捐款金額也有大幅增加的傾向（參照表六）。調查發現，在回答的二十一個認定 NPO 法人中，有超過半數的法人，平均所接受的捐款皆超過 1000 萬日圓，顯示受到特定稅賦優惠的影響，認定 NPO 法人所接受的捐款額度與數目遠超過一般 NPO 法人（每一法人平均每年接受 381.5 件捐款，總捐款額為 190 萬日圓，平均每件捐款額為 4975 日圓）。主要的原因應該是其受到國稅廳長官的認證，相較於一般 NPO 法人擁有高度的社會信賴，加上特定的稅賦優惠，擁有較高的誘因，但卻也因此恐怕排擠到社會大眾對一般 NPO 法人的捐款，進而影響其他 NPO 法人的存續。

表六：認定 NPO 法人捐款件數與平均金額的變遷

	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
件數	16,305	11,562	11,267	14,253	17,425	18,352
金額	86,739,667	68,619,477	74,575,700	87,407,752	101,618,951	109,122,995

資料來源：內閣府國民生活局（2004：11）。

（四）地方政府難以因應急增的 NPO 法人

從前述得知，NPO 法的實施有促進民間非營利團體取得法人格的效果，又因民間非營利團體與區域特性有密切關係，待其取得法人格之後，有關具體的管理權限（如行政監督責任和行政裁量權）將從中央移轉到地方。然問題是，除了東京都、大阪府、京都府與神奈川縣等大都市，以及少數對於推動民間非營利活動較為熱中的先驅型都市（如三重縣、箕面市、橫濱市）外，仍有多數縣市的 NPO 政策與相關法規尚在建構中。如參考二〇〇四年明治大學經營研究所所做的調查資料發現，目前約有五成五的地方政府尚未建立與非營利組織的協力制度，已經制訂相關基本方針者，還不到二成五，顯示受到 NPO 法的影響，草根性非營利組織較容易取得法人格，因而形成區域性非營利組織在短期內大幅增加，但地方政府卻因受限於專業知識、人力與法規建制緩慢的困境，而無法迅速因應，造成地方政府在管理與監督非營利組織時的問題，這也是今後各地方政府必須積極面對的重要課題。

（五）法人化制度的再檢討

根據內閣府國民生活局於二〇〇四年十一月所公布「關於 NPO 法人的實際狀態以及

¹⁴ 內閣府在 2004 年 7 月 7 日到 8 月 6 日以日本全國 16,136 個 NPO 法人和 24 個認定 NPO 法人為對象，進行問卷調查。前者的回收率為 20.1%，回答法人數有 3242 個；後者的回收率為 91.7%，回答法人數有 22 個。

認定 NPO 法人制度的利用狀況調查」報告書¹⁵顯示，雖然有五成以上的非營利團體希望能取得法人資格，而且也有 14.3% 的非營利團體目前正在進行法人的申請作業，但卻有 50.2% 的團體表示申請準備作業並不順利。若再進一步探究其原因，則以「日常業務繁忙」的理由為最多，占 64.5%；其次是「缺乏具有專業知識的職工」，占 51.2%。其他還包括「申請文件煩雜」(39.7%)、「制度太過複雜不易理解」(28.9%) 等。此結果意味著雖然政府當初制訂 NPO 法的目的是為了簡化行政程序，用以協助民間非營利團體順利取得法人格，但調查結果卻發現，依然有將近四成的非營利團體認為申請所需具備的文件過於煩雜，或是制度本身難以理解，以致於在申請法人化的過程中遭遇挫折與阻礙，因此，政府部門不應因申請認證或受認證的 NPO 法人數目的增加，即認為該法的實施已達成當初的立法目標，或 NPO 的法制環境已經建構完成，在 NPO 法實施七年後的今日，政府應該針對現況對該法制進行通盤的檢討，以期建構一個更適合非營利組織發展的環境。

伍、結 論

如回顧日本民間公益團體的發展歷程發現，雖然該國民間公益活動發展始於戰前，但卻深受當時社會律令與宗教的影響，民間公益團體的形成較傾向消極被動，而非來自民間的積極主動。戰後，日本政府積極將民間公益團體予以組織化與法人化，視其為政府的替代機關，所以民間公益團體的發展模式受到限制，自主的公民意識遲遲未能建立。直到七〇年代後期，由於民眾需求日益增多，政府無力充分供給之故，民間公益團體才逐漸自由發展。由此可知，日本民間公益思想基礎的奠定與民間公益團體發展都較歐美國家來得晚，而這一點與我國是很相似的。

然而，即便如此，日本在九〇年代後期由於體認民間公益團體的重要性是不容忽視的，於是以極快的速度通過 NPO 法，期盼藉此協助民間公益團體的法人化，並爭取更多的社會資源。研究結果發現，由於 NPO 法的立法精神在於保障法人的自律性，以及尊重法人營運的自主性，因此盡量將認證的手續予以明文化與透明化，用以排除行政官僚的過度介入。而經由資料的檢證發現，NPO 法的制訂與施行的確有助於該國非營利組織法人化，促使草根性的民間非營利團體能在短時間內快速取得法人資格，提高社會大眾對組織的信賴，對於非營利組織的發展有直接且深遠的影響，但卻也因 NPO 法人快速增加的結果，造成日後部分組織良莠不齊（如遲未繳交相關報告書或是組織理事涉嫌恐嚇等）

¹⁵ 這份問卷調查是內閣府國民生活局於 2004 年 7 月 7 日到 8 月 6 日以日本 16160 個 NPO 法人為對象所做的調查。回收率為 20.2%。

而遭到勸告或解散，形成累積解散法人數大幅增加的情況。此外，當初 NPO 法制訂的用意之一是希望民間非營利團體藉由法人格的取得，提高社會大眾對組織的信賴，並直接反應在對組織的捐款上，用以增加非營利組織營運的穩定性。但研究結果卻發現，法人格的取得雖然提高社會對非營利組織的信賴度，但卻未普遍反應 NPO 法人的捐款上，因為其財務規模並未因法人格的取得與否而有顯著的改變，僅有極少數(24 個)的認定 NPO 法人的捐款額度與件數因此而有明顯增加。

另一方面，受到 NPO 法的影響，NPO 法人數目雖然在急速增加中，但多數地方政府卻因專業與人手不足而無法進行有效輔導與監督管理，因此如何加強地方政府對於非營利組織的瞭解，並盡快建制協助非營利組織發展的相關法制，則是今後該國地方政府亟需努力的方向。但整體而言，若回歸當初 NPO 法制訂的初衷，亦即是「賦予從事特定非營利活動之團體以法人格，促進公民的自由性社會貢獻活動的健全發展，且致力於公共利益的增進」之立法目的(NPO 法第一條)，則應該可以說，NPO 法制訂實施的結果，確實因簡化認證手續，並將手續予以明文化與透明化，而達到鼓勵並促進日本草根性民間公益團體發展之目的。又因該法規定，NPO 法人負有公開資訊的說明責任，有助社會大眾對非營利組織的瞭解，同時增強對組織的信賴。

總結上述，從日本 NPO 法的實施經驗得知，NPO 法的制訂與施行對於民間非營利團體的發展確實有正面的影響，尤其是在該法中將一般定義不明的非營利活動範圍予以清楚界定，並且對於組織的成立與解散要件、結構與運作，甚至是行政監督的內容都有明文規定，除可以降低主管機關藉由行政裁量權對非營利組織進行不當之干預外，對於非營利組織來說，由於有較明確的成文規範與遵循方向，對於日後非營利組織的發展有正面的助益。然而，若考量整體非營利組織發展環境的建構發現，一國非營利組織的發展單靠 NPO 法的制訂所能發揮的功能仍是有限，還需各地方政府另行制訂相關協助非營利組織發展的相關條例，並搭配 NPO 政策的推行，才能產生加乘的效果，創造雙贏的可能。

有鑑於此，反觀國內非營利組織發展的法制環境發現，我國現行規範非營利組織的法源是民法，其他與非營利組織有關的法令還包括人民團體法、各類財團法人監督準則、免稅規定及二〇〇六年五月通過的公益勸募條例¹⁶等。如以民法為例，由於民法中並未出現「非營利組織」或「基金會」等用語，若欲瞭解非營利組織的概念僅能參考該法中有關「公益法人」¹⁷的規範。除此之外，私立學校、私立醫院、寺廟、教會等因皆隸屬於特

¹⁶ 捐募的相關法規自一九九七年起在立法院屢有提案，期間歷經一九九九年的九二一大地震，與隨後來而來的諸多水災、颱風，乃至於南亞大海嘯，皆引發社會大眾的捐募，而促使社會大眾關心捐募規範的議題。但其歷經多屆的立委任期，都未能通過，直到二〇〇六年五月十七日在各方積極討論與協商後，立法院終於通過「公益勸募條例」，以作為公益勸募的主要依據。該條例共計 32 條條文(黃新福、盧偉斯編，2006：58)。

¹⁷ 公益法人一般包含基金會與福利機構。

別財團法人，既在民法規範的範疇內，但卻又分別受到私校法、醫療法、宗教法等特別法的管轄。也因而，針對此一特殊現象，有學者即指出：「我國財團法人的申請登記，必須經由目的事業主管之許可，設立後的運作仍須受到目的事業主管機關的監督與管理。目前我國各政府機關對於財團法人的監督準則或辦法之內容規定可說是極為繁瑣複雜，因為監督管制的範圍極為廣泛，不僅對申請許可之文件規定甚多，對於基金額度、捐助章程內容、預算與決算…等，也都繁瑣嚴格的規定，可說是到了層層管制、事事監督的地步」(江明修、梅高文，2002：31)。甚至也有學者認為：「寬嚴不一的規定，常造成設立財團法人時的困擾，更引發管理上的混淆狀況。因此，一直有人提出要立法以統一財團法人的監督問題」(陳惠馨，1995)。

基於上述，作者認為我國在決定是否參考日本經驗制訂 NPO 法之前，應先對國內規範非營利組織的相關法制進行通盤的檢討與分析，同時舉辦座談會，聆聽各領域非營利組織的意見。倘若現行法制足以因應，在避免疊床架屋的前提下，自然不宜再制訂 NPO 法。然檢閱相關文獻與法制後發現，由於我國現行公益法人制度不足以因應多樣非營利組織的產生，且現行法令制訂時間也多久遠，不符現況所需，加上其他現行有關非營利組織的相關法令更是散見於各處，呈現多頭馬車的狀態，因此難以提供非營利組織一個明確的發展方向。所以，在檢討我國非營利組織的相關法令，瞭解其不足與限制後，或許未來仍可以考慮朝向制訂統一的監督管理法律，亦即 NPO 法的方向發展。

另外，參酌日本經驗發現，欲促使一國非營利組織的發展絕非僅靠 NPO 法的單一制訂與施行，即可達成其目的，還需各級地方政府配合制訂相關法規、辦法，以及其他支援措施的建置，落實制度化與透明化，同時藉由各項稅賦優惠措施賦予非營利團體發展的誘因，才能建構健全的非營利組織發展環境，達成促進非營利組織發展的目的。

陸、計畫成果自評

本研究計畫之執行成果和原計畫的相符程度有些許差異，亦即在相關資料的整理與檢閱方面皆已經完成，研究者即將以此部分之研究成果發表於二〇〇七年十一月十六日中央大學客家學院所政治經濟研究所所舉辦之「2007 年亞太非營利部門國際學術研討會『第三部門與政府跨域比較』」研討會，並將其內容投稿於『第三部門學刊』第八期(29-62 頁)。唯日本方面的問卷調查，因樣本名單收集不易，至今尚未收集完全，因此待樣本名單建置完全後會進行問卷調查，並將調查結果予以發表並投稿。整體而言，個人認為此研究成果無論在理論方面的建構與資料整理方面已經大約完成，剩下的實証部分有待完成。然而即便如此，此研究成果對於學術界與我國非營利組織法制環境的建構方面都應

有其相當的參考價值。

參 考 文 獻

一、日本文獻

- 山内直人，1999a，《NPO 入門》，東京：日本經濟新聞社
- 山内直人，1999b，《NPO 最前線》，東京：岩波書店
- 山内直人編，1999，《NPO データブック》，東京：有斐閣
- 中村陽一，1999，〈日本の NPO—21 世紀システムに向かって〉，中村陽一・日本 NPO センター，《日本の NPO 2000》，頁 2-16，東京：日本評論社
- 前田成東，1999，〈市民活動の多様性と NPO 法〉，《市民活動の展開と行政》，頁 135-154
東京：中央法規出版株式会社。
- 前田成東，2000，〈民間非営利組織（NPO）と行政組織〉，《法学新報（中央大学法学会）》，第 107 卷，第 1、2 期，頁 341-357。
- 藤田由紀子，1998，〈NPO〉，收錄於森田朗編，《行政学の基礎》，東京：岩波書店
- 牛山久仁彦，1998，〈民間非営利組織（NPO）と行政〉，辻山幸宣編著，《住民・行政の協働》，頁 60-85，東京：ぎょうせい。
- 今田忠，2000，〈官・公・民・私—日本の NPO の来し方、行く末〉，收錄於塩澤修平・山内直人編，《NPO 研究の課題と展望 2000》，頁 9-32，東京：日本評論社。
- 塚本一郎，2001a，〈現代社会と NPO〉，《地域経済研究センター年報》，第 12 期，頁 33-39。
- 塚本一郎，2001b，〈福祉社会と NPO〉，《地域経済研究センター年報》，第 12 期，頁 95-100。
- 辻山幸宣，1998，〈住民と行政との新しい関係の構築〉，辻山幸宣編著，《住民・行政の協働》：頁 1-22，東京：ぎょうせい
- 加藤洋二郎，2001，〈NPO 概念についての一考察〉，《中京経営紀要》1：109-122
- 田中敬文，2002，〈NPO と行政とのパートナーシップ〉，山本啓、雨宮孝子、新川達郎編，《NPO と法・行政》，東京：ミネル書房：184-211
- 雨宮孝子、磯部力、江崎芳雄、川井健、松原明、山田誠一，1997，〈NPO 法の検討—市民活動団体の法人化について〉，《ジュリスト》，第 1105 期，頁 4-37。

- 両宮孝子，2002，〈NPO と法〉，山本啓、両宮孝子、新川達郎編，『NPO と法・行政』，頁1-55，東京：ヴミネル書房。
- 川口清史・田尾雅夫・新川達郎編，2007，『よくわかる NPO・ボランティア』，東京：書房。
- 両森孝悦，2007，『テキストブック NPO』，東京：東洋経済新報社。
- 斎藤力夫・田中義幸編，2001，『NPO 法人のすべて―特定非営利活動法人の設立・会計・税務―（増補2版）』，東京：税務経理協会。
- 早瀬昇，2005，〈NPO の現代的意義〉，山岡義典編著，『NPO 基礎講座（新版）』，頁2-37，東京：ぎょうせい。
- 島田達己，2000，『自治体のアウトソーシング戦略―協働による行政経営』，東京：ぎょうせい。
- 総合研究開発機構，1994，『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』，東京：総合研究開発機構。
- 内閣府国民生活局，2004，『NPO 法人の実態及びNPO 法人制度の利用状況に関する調査報告書』，東京：内閣府国民生活局。
- 中川幾郎，2003，〈市町村自治体におけるNPO 政策の課題と展望〉，『都市問題研究』第55巻第10期：頁13-23。
- 松下啓一，1998，『自治体NPO 政策』，東京：ぎょうせい
- 松下啓一，2000，〈NPO 協働・支援条例の現状と展望〉，『都市問題』，第91巻第1期：頁25-38。
- 特定非営利活動法人日本NPO センター編集，2007，『市民社会創造の10年―支援組織の視点から』，東京：ぎょうせい。
- 明治大学 経営学研究所，2005，『地域づくりにおけるNPO・自治体の協働の事業化・制度化・システム化の現状に関する全国自治体アンケート調査報告書』（コミュニティ開発におけるNPO・行政・地域企業・大学の戦略的パートナーシップに関する研究）。
- 国民生活審議会総合企画部会NPO 法人制度検討委員会，2007，『特定非営利活動法人制度の見直しに向けて（最終報告）』，国民生活審議会総合企画部会。
- 経済企画庁国民生活局，1998，『日本のNPO の経済規模』，東京：大蔵省印刷局。
- 内閣府，2001，『市民活動団体等基本調査（平成12年度経済企画庁委託調査）の概要』，（<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/2001/0409kokuseishin/ref2.html>；検閲日期：2003/12/12）。

内閣府・NPO法の適切な運用等に関する検討会，2003，《市民活動の一層の発展を目指したNPO法の運用のあり方について》(<http://www5.cao.go.jp>；檢閲日期：2003/12/12)

総務省，2006，《公益法人に関する年次報告（平成18年度）》，http://www.soumu.go.jp/menu_05/hakusyo/koueki/2006_honbun.html（檢閲日期：2007/5/2）

独立行政法人経済産業研究所，2006，《2005年NPO法人アンケート調査結果》，東京：独立行政法人経済産業研究所
(<http://www.rieti.go.jp/jp/projects/npo/index.html>)

＜特定非営利活動促進法＞，1998年3月25日公布。

＜特定非営利活動促進法＞，2003年4月9日改正。

二、中文文獻

江明修、梅高文，2002，＜非營利管理之法制議題＞，收錄於江明修主編，《非營利管理》，頁19-44，台北：智勝。

林淑馨，2004，＜日本規範非營利組織的法制改革之研究＞，《東吳政治學報》，第19期：頁71-110。

官有垣編，2000，《非營利組織與社會福利》，台北：亞太圖書公司

陳惠馨，1995，《財團法人監督問題之探討》，行政院研究發展考核委員會編印。

黃新福、盧偉斯編，2006，《非營利組織與管理》，台北：國立空中大學

蕭新煌、孫志慧，2000，＜台灣非營利部門的未來＞，收錄於蕭新煌主編，《非營利部門組織與運作》：頁481-495，台北：巨流圖書公司。